

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

UNIVERSITE 08 MAI 1945 GUELMA



جامعة 08 ماي 1945 قالمة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

محاضرات في المالية العامة

من إعداد الدكتور: لعفيفي الدراجي

السنة الجامعية: 2018/2017.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين

وبعد؟؟؟

لقد تم إعداد هذه المطبوعة لتناسب مع المتطلبات المبدئية للدراسة في مجال المالية والمحاسبة بالإضافة الى علوم التسيير، وعلى ذلك فقد حاولت جاهدا التبسيط والإلمام بالمفاهيم وأسلوب العرض قدر الامكان للطالب الذي يدرس مادة المالية العامة. وقد ركزت هذه المطبوعة على المقرر الخاص بالمادة، وذلك من خلال المحاور التالية:

الفصل الأول: الاطار العام لعلم المالية العامة .

الفصل الثاني: النفقات العامة.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

الفصل الرابع: الميزانية العامة .

فهرس المحتويات

المقدمة:	أ-ب
الفصل الأول: الاطار العام لعلم المالية العامة	1-15
تمهيد.....	1
المبحث الأول: نشأة المالية العامة.....	2
المبحث الثاني: تعاريف ومفاهيم أساسية في المالية العامة.....	4
المطلب الأول: مفهوم المالية العامة.....	4
المطلب الثاني: الحاجات العامة.....	5
المطلب الثالث: أهداف المالية العامة.....	7
المطلب الرابع: أدوات المالية العامة	7
المبحث الثالث:علاقة المالية العامة بالعلوم الاخرى.....	9
المطلب الاول: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد.....	9
المطلب الثاني: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم المحاسبة.....	9
المطلب الثالث: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم القانون.....	10
المطلب الرابع: علاقة المالية العامة وعلم السياسة.....	10
المطلب الخامس: العلاقة بين علم المالية العامة والاحصاء.....	11
المطلب السادس: علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع.....	12
المطلب السابع: المالية العامة وعلم النفس.....	12

12.....	المطلب الثامن : علاقة المالية العامة بالتاريخ.....
13.....	المبحث الرابع: المالية العامة والمالية الخاصة.....
13.....	المطلب الأول: من ناحية الانفاق.....
14.....	المطلب الثاني: من ناحية تحصيل الإيرادات.....
14.....	المطلب الثالث: من حيث الميزانية.....
14.....	المطلب الرابع: من حيث الاساليب المعتمدة.....
35-16.....	الفصل الثاني: النفقات العامة.....
16.....	تمهيد:.....
17.....	المبحث الأول: مضمون النفقات العامة.....
16.....	المطلب الأول ماهية النفقات العامة.....
18.....	المطلب الثاني: تقسيم النفقات العامة.....
24.....	المبحث الثاني: حجم النفقات العامة والعوامل المؤثرة فيه.....
24.....	المطلب الأول: ضوابط الانفاق العام.....
26.....	المطلب الثاني: حدود النفقات العامة.....
27.....	المطلب الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة.....
31.....	المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.....
31.....	المطلب الأول: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة.....
34.....	المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة.....

81-36	الفصل الثالث: الإيرادات العامة
36	تمهيد
37	المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة وتقسيماتها المختلفة
37	المطلب الأول: ماهية الإيرادات العامة
37	المطلب الثاني: تقسيمات الإيرادات العامة
40	المبحث الثاني: أنواع الإيرادات العامة
40	المطلب الأول: الإيرادات الاقتصادية
44	المطلب الثاني: الإيرادات السيادية
73	المطلب الثالث: الإيرادات الائتمانية
126-83	الفصل الرابع: الميزانية العامة
83	تمهيد
84	المبحث الأول: مدخل للميزانية العامة
84	المطلب الأول: ماهية الميزانية العامة
90	المطلب الثاني: أنواع الميزانية العامة
96	المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للميزانية العامة
96	المطلب الأول: المبادئ العامة التي تحكم الميزانية العامة
104	المطلب الثاني: مراحل الميزانية العامة
127	قائمة المراجع:

المقدمة:

يحتاج كل فرد من المجتمع إلى إشباع حاجاته الإنسانية التي تتعلق بكونه إنسانا وبكونه عضوا في جماعة. أما الحاجات التي تتعلق بكونه إنسانا، كالحاجة إلى الطعام والحاجة إلى الكساء والحاجة إلى تأدية الشعائر الدينية، فيمكنه أن يشبعها بنفسه، قدر طاقته وإمكاناته، وتسمى بالحاجات الخاصة أو الحاجات الفردية.

وأما الحاجات التي تتعلق بكونه عضوا في جماعة كالحاجة إلى الأمن والحاجة إلى العدل، فإنه لا يمكنه إشباعها بنفسه، لارتباطها بغيره من أفراد المجتمع، الذين يحتاجون إلى إشباعها في نفس الوقت الذي يحتاجه، وليس في طاقة الفرد أن يشبع المجتمع كله في آن واحد، كما ليس في إمكانه حرمان أحد من التمتع بالسلعة المتعلقة بها، كما لا يمكن للقطاع الخاص أن يتولى إشباعها لعدن قدرته على تنظيمها والتحكم في استهلاكها، ولذا سمين بالحاجات الجماعية، وعهد أمر إشباعها إلى الدولة، ومن بين هذه الحاجات نوع ثالث، يدخل أصلا ضمن الحاجات الفردية التي يمكن أن يقوم الفرد بإشباعها، ولكن تقوم الدولة بإشباعها نظرا لأهميتها بالنسبة للمجتمع ككل، مثل الحاجة إلى التعليم والحاجة إلى الصحة، وتعرف "بالحاجات المستحقة" أو القابلة للتجزئة.

ولكي تقوم الدولة بدورها في إشباع الحاجات العامة والحاجات المستحقة فإنها تستخدم الموارد المتاحة في المجتمع، وتستعين بجهد أفرادها، ولها في سبيل ذلك أن تستولي على الموارد وتسخر الأفراد جبرا وقهرا دون مقابل تدفعه، بما لها من سلطة، أو أن تدفع مالا للحصول على هذه الموارد أو الخدمات.

وقد سادت الطريقة الأولى (الاستيلاء والسخره بلا مقابل) في العصور القديمة، وثبت عدم فعاليتها، فضلا عن عدم مراعاتها للعدالة والجوانب الإنسانية.

ولذا تسود في العصور الحديثة الطريقة الثانية، وهي أن تدفع الدولة مالا للحصول على السلع والخدمات التي تلزم للقيام بوظيفتها في اتساع الحاجات العامة والمستحقة، فهي تستخدم الموظفين مقابل مرتبات وأجور تدفعها لهم، كما تشتري السلع والمنتجات من القطاع الخاص بثمن تؤديه إلى المنتجين أو الموردين، ويعرف ذلك بالنفقات العامة.

وهذه النفقات تتطلب توفير أموال، وتحصل الدولة على الأموال من مصادر مختلفة، لعل أهمها الضرائب التي تقتطعها جبرا من القطاع الخاص بما لها من سلطة عامة، بجانب القروض التي يمكن أن تحصل عليها وإيجارات وعوائد أملاكها، ويشكل ذلك ما يعرف بالإيرادات العامة للدولة.

وسلطة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة وإنفاقها ليست سلطة مطلقة من كل قيد، لأن لهذا النشاط المالي آثاره على القطاع الخاص، فالأموال التي تحصل عليها الدولة، تمثل حرمانا للأفراد من جزء من أموالهم كان يمكن إيداعه أو استثماره لمصالح القطاع الخاص، كما أن السلع والخدمات التي تسحبها الدولة من السوق عن طريق الأموال التي تنفقها تؤثر على ظروف العرض والطلب في هذا السوق، مما يخلف أوضاعا اقتصادية جديدة بسبب تدخل الدولة لذا كان من الضروري أن تزاوّل الدولة نشاطها المالي من خلال قواعد منضبطة ووفق اعتبارات تغلب الصالح العام، وأن يكون للشعب دور في الرقابة على هذا النشاط، ويبدو ذلك واضحا من خلال الموازنة العامة للدولة، والتي تقدر إيرادات الدولة ونفقاتها لمدة معينة، والتي تعتمد سنويا من البرلمان.

ويتناول علم المالية العامة القواعد التي تتعلق بالموضوعات الثلاثة الرئيسية للنشاط المالي للدولة: وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة للدولة.

تمهيد:

تعتبر المالية العامة وفق المفهوم الحديث أحد الفروع الرئيسية لعلم الاقتصاد العام، ويعتبر علم المالية العامة من العلوم الاجتماعية التي تحتل مركزا هاما بين الاقتصاد والسياسة. والواقع أن النظام المالي هو إنعكاس للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي، والذي هو انعكاس لمعتقدات المجتمع، وتؤثر فيه أحكام سياسية واقتصادية وأخلاقية. ولقد مرت المالية العامة بمراحل متعددة تجلت في تطور دور الدولة المالي وتغير النظرة للايرادات والنفقات واعتبارها أدوات مالية هامة ومتنوعة لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ولعلم المالية العامة علاقة وثيقة بمجموعة من العلوم الأخرى، كانت سببا في نشوئه وتطوره، واثرت في معالمة الأساسية حتى عدّها بعض الكتاب جزءا من هذه العلوم، لكن أصول المالية العامة وقواعدها العلمية والعملية لم تلبث أن ترسخت وأصبحت علما مستقلا بذاته وكيانه الخاص وطبيعته الخاصة التي تبدو معقدة بسبب تشابكه مع موضوعات قانونية واقتصادية وسياسية وغيرها، هذا ما يجعله في الوقت نفسه علما مرتبطا بكثير من العلوم الأخرى.

ومن الضروري قبل البدء في دراسة المالية العامة للدولة أن نوضح عددا من النقاط الجوهرية التي تساعدنا كثيرا على حسن تفهم موضوعات المالية العامة، وذلك من خلال العناصر التالية:

المبحث الأول: نشأة وتطور المالية العامة.

المبحث الثاني: تعاريف ومفاهيم أساسية في المالية العامة.

المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.

المبحث الرابع: المالية العامة والمالية الخاصة.

المبحث الأول: نشأة وتطور المالية العامة.

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

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

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

وفي مرحلة الاقتصاد الحر: التي كانت نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية وكانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ "دعه يعمل، دعه يمر" حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعته الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد ويبد خفية لتحقيق منفعة الجماعة (حسب مفهوم اليد الخفية لآدم سميث)، والتي هي عبارة عن المجموع الجبري لمصالح أفراد المجتمع، أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة، وعليه يتعين على دور الدولة أن يكون عند أدنى مستوى ممكن بحيث يقتصر فقط على إشباع الحاجات العامة من أمن ودفاع وعدالة ومرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حياديا لا تأثير له على سلوك الأفراد، بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لفضالة ما تدره من أرباح، كالتعليم والطرق والمواصلات والمياه، والكهرباء والغاز... الخ، وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط

الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيل بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة.

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

أما في العصر الحديث: وابتداء من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929 ومن بين أسباب هذا التدخل مايلي:

- رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة.
- معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم.
- التقليل من التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع.
- تفعيل دور القطاع الخاص في النمو ودفع عجلة التنمية.
- الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

ويطلق على الدولة في هذه الحالة بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من أن الفكر الاقتصادي السائد في هذه الفترة والذي يتزعمه "جون مينارد كيتز" الذي يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، وبذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فاتسعت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت موازنة الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وإنما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الملايين من المواطنين.

المبحث الثاني: تعاريف ومفاهيم أساسية في المالية العامة.

المطلب الأول: مفهوم المالية العامة.

ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

1-1- تعريف المالية العامة قديما:

كانت تتشرف وفقا للفكر الذي ساد حتى منتصف القرن 19 م بأنه العلم الذي يهتم بدراسة الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة، فالعلم كان يعرف على هذا النحو بهدف واحد وهو تغطية النفقات وكذلك بوسائل تحقيق هذا الهدف أي كيفية توزيع أعباء عامة على مختلف المواطنين وقد كان الطابع الأساسي لهذا العلم آنذاك طابعا قانونيا إذا كان الشاغل الكبير لشارحي المالية العامة بيان وسائل الحد من نشاط الدولة وحماية مصالح الأفراد من التدخل الحكومي غير المفيد ولقد كانت دراسة المالية العامة من هذه الزاوية الضيقة أمرا منتقدا إذ أن الظواهر المالية مثلها في ذلك مثل غيرها من الظواهر الاجتماعية تتأثر بالعديد من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية إلا أن الوقائع حتى نهاية الحرب العالمية الأولى كان لا بد من إشارة المالية العامة إلى البحث عن تعريف جديد ذلك لتعدد موضوعاته وتعدد جوانب دراسته وهكذا أصبحت المالية العامة بأنها العلم الذي يبعث في دراسة الأسس التي تبني عليها الضرائب والحصول على الإيرادات العامة اللازمة لتأدية الخدمات العامة ويبحث كيفية الموازنة بين إيرادات ونفقات الدولة.

1-2- المفهوم الحديث للمالية العامة:

بعد أزمة الكساد العظيم ونشوب الحرب العالمية الثانية جعل هذا التعريف قاصرا على الإمام بما طرأ على دور الدولة في الحياة الاقتصادية من تطور، فأهداف الدولة لم تعد محددة بالمحافظة على الأمن والنظام وإنما بدأت السلطات العامة في السعي مباشرة لتحقيق الرفاهية العامة وتوزيع أفضل للدخل القومي يتميز بتحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية ولقد لفت تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أنظار المالىين ودفعهم إلى التركيز على الجانب الاقتصادية في دراسة الظواهر المالية والبحث عن أفضل الأساليب لترشيد الاتفاق العام وضمنان تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد العامة، وقد أدى ها التطور إلى تدعيم العلاقة بين علمي الاقتصاد والمالية العامة حتى

أصبح يتخلص في دراسة الاقتصاديات المرافقة والهيئات العامة ولتفصل أكثر فإن المالية العامة هي ذلك العلم الذي يشرح المبادئ التي تحكم التنظيم المالية للدولة والهيئات العامة ويبحث عن وسائل تنفيذ أهداف المرافق بأكثر الأساليب الاقتصادية.

1-3- المفهوم المعاصر لعلم المالية العامة:

عرفت المالية العامة تطوراً أكبر خلال النصف الثاني من القرن 20م الراجع إلى تعددها بالنظر إلى أهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة إلى تخلف من دولة متقدمة إلى أخرى في طريق النمو.

لقد استحدثت المالية المعاصرة من طرف الأنظمة البرلمانية في مختلف الدول وعلى وجه الخصوص الدول الأوروبية منها عقب انهيار الحكم الملكي، فالحد من السلطة الملكية، عمدت البرلمانات المنتخبة إلى استعمال التقنيات المالية، بالترخيص المبدئي للإيرادات و نفقات الخدمات العمومية بهذه الطريقة تكون البرلمانات حدت من مجال التدخل الممكن والمسموح للدولة.

المطلب الثاني: الحاجات العامة.

يعد تعريف الحاجات العامة ضرورة أساسية يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالي في محاولته إشباع هذه الحاجات، كما أنه يؤدي إلى بيان الوجوده التي تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن وجود النشاط الخاصة وطبيعته، وبالتالي تتميز على أساسها المالية العامة عن المالية الخاصة.

2-1- الحاجات الفردية والحاجات الجماعية:

يمكن تقسيم حاجات الإنسان -بصورة عامة- إلى قسمين: حاجات فردية يتولى الفرد بنفسه أمر إشباعها، ويترك له حرية التصرف بها في الظروف العادية -كقاعدة عامة- في كل مجتمع، منها حاجته إلى الغذاء من أجل أن يبقى على قيد الحياة، وحاجته إلى الملابس لوقاية جسمه من التقلبات الجوية.

وهناك حاجات أخرى يطلق عليها اسم الحاجات الجماعية يقتضي إشباعها بصورة جماعية بالنسبة لجميع أفراد المجتمع، بالنظر لشعور هؤلاء الأفراد بالحاجة إليها مجتمعين، حيث تتميز الكثرة الغالبة منها بعدم قابليتها للتجزئة، وهذا يعني أن إشباع هذه الحاجات الجماعية تم من خلال قيام الدولة بخدمات تقدمها للمجتمع ككل، ولا يؤثر استهلاك أحد الأفراد منها على الانتعاش من استهلاك الآخرين، كما يتعذر تقيدها في وحدات مجزأة، وتحديد مدى انتفاع الأفراد بها، ومن ثم يتعذر استبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها، سواء كان قد ساهم في تمويل نفقاتها أم لا يساهم بها ومنها خدمات الدفاع والأمن والعدالة.

2-2- الحاجات العامة والحاجات الخاصة:

على الرغم من التقدم السابق للحاجات يتميز بالبساطة في التعريف.مضمون كل منهما، إلا أن هذا لا ينفي أن طبيعة كل نوع منها لا تزال محل معايير عدة، لعل من أكثرها شيوعاً، هي تلك المتصلة بذاتية من يقوم بالإشباع، وبالشخص الذي يحس بالحاجة، وتكلفة إشباعها، أو حتى بالاحتكام إلى الملابس والظروف التاريخية.

وقد اعتمدت فريق من المفكرين في تحديد طبيعة الحاجات موضوع البحث "على طبيعة من يقوم بالإشباع"، بين النشاط الخاص الذي يهدف إلى إشباع الحاجات الخاصة، والنشاط العام الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة، حيث تعرف الحاجات العامة بأنها تلك الحاجات التي تقوم السلطة العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، وفريق ثاني استند على تحديد طبيعة الحاجات على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة"، فالحاجة تكون خاصة إذا كان من يحس بها هو أحد الأفراد، وتكون عامة إذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها، وهذا يعني أن الحاجة الخاصة هي الحاجة الفردية بينما الحاجة العامة هي الحاجة الجماعية.

وفريق ثالث اعتمد على "معيار اقتصادي وهو ما يعرف بقانون أقل مجهوداً" الذي ينصرف إلى تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة، وهنا يسترشد الفرد وهو بصدد إشباع حاجاته الخاصة بهذا المعيار، فهو لا يقوم بإشباع حاجات معينة إذا كان إشباعها يتطلب نفقة أكبر مما تحققه له من منفعة.

أما إشباع الحاجات العامة فلا يخضع لهذا المعيار، حيث على الدولة أن تقوم بإشباع هذه الحاجات، بغض النظر عن عملية الموازنة هذه بين المنفعة التي تتحملها، والمنفعة التي تعود عليها.

وهناك فريق رابع يدعم رأيه من خلال التمييز بين نوعي الحاجات.بمعيار تاريخي، فتهد حاجات عامة تلك التي يدخل إشباعها في نطاق دور الدولة التقليدي، أي في نطاق فكرة المرافق العامة، وهي بصفة أساسية الدفاع والأمن والعدالة.

المطلب الثالث: أهداف المالية العامة.

من الطبيعي أن يكون للنظام المالية للدولة انعكاسا لنظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي حيث أنه يشكل كما أشرنا سابقا جزء منه وهكذا إذن تتحدد أهداف النظام المالي بطبيعته وأهداف النظام الاقتصادي للبلد ولهذا تختلف الأهداف المراد تحقيقها بنظام المالية العامة باختلاف النظم الاقتصادية وبصفة عامة يمكن القول بأن الهدف الضمني للنظام المالي للدول الرأسمالية المتطورة يمثل في بلوغ أقصى مساهمة في الحفاظ على النظام الرأسمالي وتطوره في ظل الصراعات الاجتماعية التي ينطوي عليها النظام، ومن هنا يرى أغلب أساتذة المالية العامة في هذه البلدان أن على المالية العامة أن تخدم تحقيق الأهداف التالية:

أ- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي.

ب- تحقيق العدالة في توزيع الدخل.

ج- تحقيق توزيع أمثل الموارد.

د- دعم النمو الاقتصادي.

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

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

المطلب الرابع: أدوات المالية العامة. يعتمد نظام المالية العامة في تحقيق أهدافه على عدة أدوات مالية وهي:

4-1- النفقات العامة:

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

4-2-2-الايادات العامة: إن تغطية النفقات العامة يتطلب إيرادات عامة وأهم مصادرها هي:

4-2-1-الدخل الحكومي: ويقصد به الممتلكات العقارية والمنقولة المملوكة من طرف الدولة سواء كانت

ملكية عامة أو خاصة فهي أملاك الدولة ما يخضع للقانون العام مثل الشوارع والحدائق.

وقد كانت أملاك الدولة هي المصدر الرئيسي لإيرادات الدولة غير أن أهمية هذا العنصر قلت مع التطور

الاجتماعي وما تبعه من تطور في نشاط الدولة إلى الأحكام الخاصة.

4-2-2-القروض العامة والإعانات: تتمثل الإعانات الخارجية في الهبات والمساعدات الخارجية التي تتلقاها

الدولة من دول أخرى وغير المقيمين في الداخل، أما القروض العامة فعندما تكون خارجية تحصل عليها

الدولة من الخارجية أو داخلية تحصل عليها من الأفراد في الداخل.

لقد كانت أملاك الدولة هي المصدر الرئيسي للإيرادات العامة غير أن أهمية هذا العنصر قلت مع التطور

الاجتماعي وما تبعه من تطور في نشاط الدولة.

4-2-3-الضرائب والرسوم: تعتبر مصدرا مهما للإيرادات العامة لخزينة الدولة حيث تمثل التحويلات

الإجبارية لجزء من المداخيل والثروات الخاصة وما تحقق منفعة عامة.

4-3-الميزانية العامة: هي كل خطة مالية تمثل تقريرا مفصلا لنفقات الدولة وإيراداتها مدتها سنة ويصدر

سنويا بيئة الموازنة لنظامها المالي ولم تقتصر وظيفة الموازنة لتأكيد رقابة السلطات الشعبية على الحسابات العامة

فقط، بل تعدتها لتمثل أداة لتحقيق التشغيل الكامل والاستقرار الاقتصادي وهذا يعني أن الموازنة أو الميزانية

تحولت إلى أداة لإدارة الاقتصاد وتوجيهية، وعموما لا خلاف بين النظم المالية في شأن وإنما يقع الخلاف بينهما

في تحديد حجم الأدوات المالية أي النفقات العامة والإيرادات العامة وأنواعها والأهمية التي تعطي لكل نوع،

فبالنسبة لحجم الأدوات المالية فإنه يختلف من نظام لآخر، ومن فترة إلى أخرى (ضمن نفس النظام) فهو أكثر

شمولا في النظام الاشتراكي منه في النظام الرأسمالي، كما أنه يختلف من مرحلة إلى أخرى ومن بلد إلى آخر في

هذا النظام، ففي المنافسة الحرة كان أضيق الحدود ثم ازدادت النفقات والإيرادات العامة كثيرا فيما بعد.

ملاحظة: سيتم التفصيل في هذه الأدوات لاحقا.

المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.

تعتبر المالية العامة مظهر من مظاهر الحياة الاجتماعية إذن فمن الطبيعي والمنطقي أن توجد علاقة بين هذه المظاهر وغيره من هذه المظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة وقانون ومحاسبة وإحصاء وغيرها، فالمالية العامة تؤثر في غيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية، وتتأثر بها لذا وجب علينا أن نعرض للعلاقة التي تربط علم المالية العامة بالعلوم الأخرى.

المطلب الأول: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد.

إن العلاقة بين علم المالية العامة، وعلم الاقتصاد تعتبر من أوثق العلاقات سواء من الناحية النظرية أو العملية، إلى حد أن العديد من الكتاب يتناول موضوعات المالية العامة من خلال الكتابة في الموضوعات الاقتصادية البحتة.

فموضوع علم الاقتصاد كما هو معروف، هو البحث عن أمثل الطرق والأدوات لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، ومن هذا التعريف ذاته تبدو الرابطة القوية الموجودة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبعث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة، فضلا عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والاقتصاد، فإن كثيرا من طرق البحث في المادتين واحدة، فالتحليل والمرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة.

وأخيرا، إذا كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإن من الطبيعي إذ أن تتأثر المالية العامة وهي جزء هام من هذه الثروة بالاقتصاد.

المطلب الثاني: العلاقة بين المالية العامة وعلم المحاسبة.

يمكننا اكتشاف رابطة وثيقة بين المالية العامة والمحاسبة، إذ أن العديد من مسائل المالية العامة، وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة والإلمام بأصول المراجعة وتقنياتها من استهلاكات وجرد واحتياطات وإنجاز الحسابات الختامية. وللمالية العامة ارتباط هام بالمحاسبة الوطنية بل تشكل ركنا أساسيا من أركانها خاصة فيما يتعلق بالنفقات العامة الإجمالية منها والصافية.

كما أنه مطلوب الإمام بالمعارف المحاسبية خاصة المحاسبة الوطنية في إعداد الميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها حيث أنه كلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي كلما ازدادت الصلة بين المالية العامة والمحاسبة، إذ يتطلب ذلك نشر ميزانيات تجارية لمشاريع الدولة إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة أو الميزانيات المستقلة أو الميزانيات الملحقه.

المطلب الثالث: العلاقة بين المالية العامة وعلم القانون.

إن محاولة البحث في الروابط التي تجمع علم المالية العامة والقانون تجعلنا نقف أمام رابطة قوية تجمع بينهما، حتى أن هذه الرابطة هي التي منعت لمدة طويلة استقلالية علم المالية العامة، وهي التي أدت إلى اعتباره فرع من فروع القانون العام الداخلي، ودامت هذه العلاقة حتى نهاية القرن 19 حينما بدأت تخرج دراسات المالية العامة شيئاً فشيئاً من دائرة السيطرة المطلقة التي يمارسها القانون العام، ومع ذلك فلا تزال الروابط قوية ومتينة بين المالية العامة وبين فرعين رئيسيين من فروع القانون العام الداخلي هما: القانون الدستوري والقانون الإداري، التي تأتي لإتمامها، بل نجد المالية العامة تتوسطها مشكلة موقعها عند مفترق الطرق أين يلتقي عنده حصيلة القانون العام.

فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين توضع القوانين المالية في حدودها فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية فرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها فميزانية الدول تصدر في أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة وهذا لما لها من مضمون مالي يلزم للموافقة عليه وإجازة الالتزام بهذه النصوص.

وعلى غرار القانون الدستوري للمالية العامة علاقة وطيدة بالقانون الإداري ومن مظاهر هذه العلاقة أن القانون الإداري يحكم معظم قواعد التقنية المالية فوزارات المالية والاقتصادي بما تضمنه من أعداد هائلة من موظفين وعمال تعد من أهم الإدارات العامة في الدولة، ومن ثم فإن تنظيمها ولوائحها تخضع للقانون الإداري، كما أن التحكيم في المنازعات الضريبية يعد فرعاً حيويًا وهامًا من فروع القضاء الإداري له مبادئ وقواعده الخاصة به قد تخضع الضرائب جزئياً للقضاء العادي.

المطلب الرابع: علاقة المالية العامة بعلم السياسة.

بين علم المالية العامة وعلم السياسة صلة مباشرة، فالمشكلات المالية وخاصة التي تتعلق بفرض الضرائب شديدة الوطأة على المواطنين كانت سببا لقيام الثورات وإنشاء البرلمانات.

ويشهد على ذلك قيام الثورة الفرنسية، وإنشاء البرلمان البريطاني، وقد أدى الارتباك المالي الذي حدث في عهد الخديوي إسماعيل خلال القرن التاسع عشر (19م) إلى احتلال مصر عقب أزمة الديون الخارجية.

كما أن الظروف السياسية ونظام الحكم في الدولة يؤثر في ماليتها العامة، فتزيد النفقات والإيرادات العامة أو تقل، وتفيض بالتالي الميزانيات أو تحقق عجزا لأسباب عدة، من بينها ديمقراطية نظام الحكم أو ديكتاتوريته، ومدى حسن علاقاته الخارجية، وتوفيره للحرية اللازمة لإنتعاش النشاط الاقتصادي.

والعلاقة بين المالية العامة وعلم السياسة علاقة تبادلية، إذ تؤثر الأوضاع المالية على الحياة السياسية، ويبدو ذلك جليا في الحملات الانتخابية، حيث تحتل موضوعات المالية العامة مكانا بارزا في برامج المرشحين، وتكون محورا للوعود الانتخابية التي تتنوع ما بين تقديم الدعم ورفع الأجور والمرتبات إلى تخفيض الضرائب وتيسير سبل الائتمان.

كما تترجم المالية العامة قدرات السلطات الحاكمة، وأهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتضح ذلك حين يعمل النظام الحاكم على خدمة طبقة اجتماعية على حساب الطبقات الأخرى، فحين ينحاز إلى الطبقات الفقيرة أو الطبقات العامة يصاغ النظام الضريبي بشكل يساعد على تقليل الفوارق الاجتماعية، وتزداد النفقات الإدارية والاجتماعية، والعكس حين ينحاز النظام الحاكم إلى الطبقة الفنية يزداد العبء الضريبي على الطبقات الأخرى، وتزداد نفقات المرافق العامة التي ستاهم في مزيد من الاستثمار.

ويحدد المذهب السياسي للدولة اتجاهات المالية العامة فيها، فالدولة التي تتبع المذهب الرأسمالي وتعتني بالحرية الفردية، تميل إلى تحديد حجم ونوع الخدمات العامة التي تقدمها للأفراد، ويقتصر دور الضرائب على تغذية الخزينة العمومية بالإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة (الدور المالي فقط).

أما الدول التي تتبع المذهب الاشتراكي وتهتم بالعدالة الاجتماعية فتزيد حجم ونوع الخدمات العامة التي تقدمها للأفراد، وتتجاوز الضرائب دورها المالي إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية تهدف إلى تقريب الفوارق بين الطبقات وتحقيق العدالة الاجتماعية.

المطلب الخامس: العلاقة بين علم المالية العامة والإحصاء.

الصلة بين المالية العامة والإحصاء لا تخفى على أحد، إذ أن علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات. ولاشك أن دراسة الإحصاءات هي التي تمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية، من تقدير النفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

وبعبارة أخرى، يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا غنى عنها في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي، وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد والطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات، ومدى الإقبال على استهلاك بعض السلع والخدمات وغير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإتباع في ظروف معينة، ولتحقيق أهداف محددة سلفا.

المطلب السادس: علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع.

يتصل علم المالية العامة بعلم الاجتماع، وذلك حين تؤثر الإجراءات والسياسات المالية على طبقات المجتمع، فالضريبة التصاعدية تهدف إلى تقليل الفوارق الاجتماعية بين طبقات المجتمع، فالضريبة التصاعدية تهدف إلى تقليل الفوارق بين الطبقات كما يقر التشريع الضريبي منح المكلفين خصومات مقابل الأعباء العائلية بقدر حالة الشخص الاجتماعية، وخصومات أخرى لضمان حد أدنى للمعيشة.

كما يساهم الإنفاق في تقديم الدعم والإعانات لطبقات الفقيرة، وفي إنشاء المرافق العامة، وهيئة البنية الأساسية لتشجيع الاستثمار وزيادة الدخل.

المطلب السابع: المالية العامة وعلم النفس.

تساعد معرفة علم النفس على توضيح الكثير من مسائل المالية العامة التي لها اتصال بسلوك الإنسان، كالضرائب مثلا، وما يرتبط خاصة بموضوعات التهرب الضريبي ونقل العبء، وتجنب الضريبة وغيرها، بل إن هناك من الدراسات التي تهتم ببحث علم نفس الممولين الخاضعين للضريبة.

المطلب الثامن: المالية العامة وعلم التاريخ.

تعتبر دراسة التاريخ نبراسا للمهتمين بعلم المالية العامة، يستدلون منه على أصول هذا العلم، ومبادئه، وتطور أشكال الإيرادات، وصور النفقات العامة، وذلك لتفهم الظروف التي أدت إليها، وإمكانية تطورها بما يتفق مع الظروف والأوضاع المعاصرة، فمن يقرأ التاريخ يمكنه التعرف على تطور نظم الضرائب، وتطور أشكالها،

وطرق تحصيلها وأصول الضمانات القانونية التي تحيط بها إلى جانب التعرف على الإنفاق العام عبر التاريخ، وتطور أسس الموازنة العامة على ضوء الوقائع التاريخية التي أثرت فيها.

ولا يقتصر الأمر على قراءة التاريخ مجرد القراءة، بل إن دروس التاريخ تزود المهتمين بالمالية العامة بتجارب الدول التي عانت من مشكلات العجز المالي، وعدم ترشيد الإنفاق وأثر الزيادة غير العادلة في فرض الضريبة على إثارة التوترات والاضطرابات والأوضاع الخاصة بالمالية في زمن الحروب والأزمات.

المبحث الرابع: المالية العامة والمالية الخاصة.

يهتم علم المالية العامة بمعالجة الجانب المالي نشاط الدولة بمختلف مؤسساتها العامة، أما المالية الخاصة فهي تختص ببعث هذا الجانب من نشاط الأفراد طبيعيين أو معنويين ويرى التقليديون أنه ليس هناك فرق بينهما، وأهما يجب أن يقوموا على نفس المبادئ وأن تسييرها نفس القواعد والضوابط.

حاليا يرى أن هناك فرقا أساسيا بين المالية العامة والخاصة، ينتج عن اختلاف المبادئ التي تحكم كلا منهما اختلافا تاما.

فالمالية الخاصة هي مالية الأفراد والمؤسسات العائدة إليهم أي ما يعرف بالقطاع الخاص وهي تختلف عن المالية العامة نظرا لاختلاف طبيعة الدولة ودورها وسلطتها عن طبيعة الفرد ودوره وسلطته، هذه الأخيرة تتركز على استخدام الدولة لامتيازاتها ومما تتمتع به من سلطات على الأفراد والمؤسسات الخاصة ولا يستطيع أي شخص أن يعارضها، فالضريبة التي تعد موردا أساسيا للدولة هي اقتطاع جيري من موارد القطاع الخاص، ولا يوجد إطلاقا ما يشابههما في مالية القطاع الخاص.

أضف إلى ذلك التقنيات المستخدمة في نوعية المالية وإن كانت تبدو متشابهة لأول وهلة إلا أن بينهما بعض نقاط الاختلاف.

المطلب الأول: من ناحية الإنفاق.

تهدف المؤسسات الخاصة من إنفاقها تحقيق ربح، باعتبار أن هذا هو الهدف الرئيسي من نشاط الأفراد، أما الدولة فإنها تهدف من نشاطها تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط، بل إن الدولة قد تقوم بمشروع ما رغم أنها تعلم سلفا أن إيراداته لن تسمح بتغطية نفقاته مما يترتب عليه خسارة وذلك لكونه يحقق نفعاً عاماً لمصلحة المجتمع ولتحقيق اعتبارات أخرى بديلة عن الربح قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، أي أن الدولة في خدمة الجماعة وتقوم بأدوار منفعة عامة.

ويترتب على اختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط الخاص والدولة أن يختلف الحكيم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما، فمعيار نجاح مشاريع الدولة هو تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة.

المطلب الثاني: من ناحية تحصيل الإيرادات.

تحصل المشاريع الخاصة على إيراداتها بطرق اختيارية أي بالإنفاق عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة أو الأفراد، أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة.

وباعتبارها سلطة سياسية، فإنها تستطيع في بعض الأحيان أن تلجأ إلى عنصر الجبر للحصول على الإيرادات كما هو الحال بالنسبة للضرائب أو القروض الإجبارية وإن كان هذا لا يمنع من إمكانية استخدامها للوسائل العامة التي يتبعها النشاط الخاص للحصول على إيراداتها، ويظهر ذلك بالنسبة لمشاريع الدولة الفلاحية والتجارية والصناعية التي تقيمها الدولة بجانب المشاريع الخاصة، حيث تسري عليها نفس الطرق التسيير والقواعد الفنية السارية على القطاع الخاص.

المطلب الثالث: من حيث الميزانية.

يوجد فرق من حيث كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات لدى الدولة من جهة، ولدى المؤسسات الخاصة من جهة أخرى.

فبينما تقوم الدولة كما سنرى بتقدير نفقاتها أولاً اللازمة لسير المرافق العامة وتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ثم في مرحلة ثانية تقوم بإعداد المصادر التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات تقوم المؤسسات الخاصة بتقدير حجم إيراداتها أولاً من دخول وأرباح، ثم تحدد أوجه انفاق تلك الإيرادات في مرحلة ثانية.

وبالرغم من الفروق الظاهرة بين المالية العامة والخاصة، إلا أن ذلك لا يقلل من الترابط القوي بينهما، فالمالية العامة والمالية الخاصة يؤثر كل منهما على الآخر ويتأثر به.

المطلب الرابع: من حيث الأساليب المعتمدة.

يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية فيلجأ إلى العقود أي توافق الإدارة مع المتعاملين معه لتنفيذ رغباته، كذلك فإنه يقدر نفقاته على أساس إيراداته، فإسرافه يؤدي إلى الاقتراض وإمكانياته في ذلك محدودة.

أما بالنسبة للدولة، فإن نفقاتها ضرورية لضمان سير المرافق العامة، فهي تحدد النفقات العامة، وتبحث بعد ذلك عن الوسائل اللازمة لتغطيتها، وإن كانت تحاول في بعض الأحيان تعديل إنفاقها تبعاً لحجم إيراداتها (كفترات الأزمة) فهي تلجأ إلى طرق عديدة لتغطية نفقاتها تتم عن سلطتها وسيادتها مثل الضريبة كما ذكرنا سابقاً. بالتالي يتم نشاط الفرد في إطار من الحرية، أما نشاط الدولة في عملية حصولها على إيراداتها، فأساسه الإجبار.

تمهيد:

كما تمت الإشارة إليه سابقا، فلقد كان للتطور الذي لحق دور الدولة في الحياة العامة كبير الأثر في تحديد نطاق نشاطها المالي، وقد انعكس ذلك على طبيعة المالية العامة التي أصبحت مالية وظيفية بعد أن كانت مالية محايدة، وكان طبيعيا أن ينعكس أيضا هذا التطور على نظرية النفقات العامة.

وهكذا نجد الاقتصاديين والمالين الحديثين يهتمون بدراسة وتحليل النفقات العامة، وتقسيماتها وحدودها، وضوابطها، وآثارها الاقتصادية والاجتماعية.

وتهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة الأثر الذي تولده في حياة المواطنين بمختلف جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والاسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسيير عليها سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف الجماعة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وعليه تنقسم دراسة النفقات العامة إلى العناصر التالية:

المبحث الأول: مضمون النفقات العامة.

المبحث الثاني: حجم النفقات العامة.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

المبحث الأول: مضمون النفقات العامة.

المطلب الأول: ماهية النفقات العامة.

1-1- تعريف النفقة العامة:

يعبر نشاط الدولة عن نفسه في واقع الحياة عن طريق الإنفاق العام، ويتمثل هذا الإنفاق العام في مجموع ما تنفقه الدولة بمختلف هيئاتها من نفقات بقصد الحصول على الموارد اللازمة للقيام بالخدمات المشبعة للحاجات العامة وفقا لما يرسمه القانون المنظم لهذه الهيئات وفي الحدود التي يضعها.

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

ووفقا لهذا التعريف، يمكن اعتبار النفقة العامة ذات عناصر ثلاثة:

1-1-1- النفقة العامة مبلغ نقدي:

تنفق الدولة وغيرها من الأشخاص العامة مبالغ من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات و سلع وخدمات، لازمة لتسيير المرافق العامة، و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، وأخيرا لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية، وغيرها، فإنفاق مبالغ نقدية يجب أن يكون الوسيلة التي تلجأ إليها الدولة للحصول على هذه السلع والخدمات ورؤوس الأموال و لمنح المساعدات، والإعانات حتى يمكن القول بوجود نفقة عامة.

وشرط اتخاذ النفقة العامة الشكل النقدي، يرجع إلى عدة عوامل، جعلت من الإنفاق النقدي أحسن الوسائل لحصول الدولة على الخدمات والمنتجات التي تحتاجها لتسيير المرافق العامة أو لمنح الإعانات والمساعدات المختلفة فقد أدى تطور النظام الاقتصادي من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي، إلى ذبوع استعمال النقود لشراء الخدمات والمنتجات بدلا من الحصول عليها عن طريق المقايضة.

1-1-2- النفقة العامة يقوم بها شخص عام:

لا يعتبر المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء خدمة عامة من قبيل النفقة العامة إلا إذا صدر من شخص عام، ويقصد بالأشخاص العامة، الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية، والولايات في الدول الاتحادية، أو قد تكون أشخاص عامة محلية كمجالس المحافظات والمدن والقرى في الدول الموحدة. وعلى هذا فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة طبيعية أو اعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى نفع عام.

ولكن هل يعني ذلك أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة أو الهيئات العامة تعد من قبيل النفقات العامة؟.

من المتفق عليه أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاطها العام وبموجب سيادتها وسلطتها الآمرة تعد نفقات عامة.

أما النفقات التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد مثل المشروعات الإنتاجية فقد تار خلاف فقهي حول طبيعتها.

وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي.

أ-المعيار القانوني (المعنوي):

وهو المعيار الكلاسيكي، ويرتكز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق، بمعنى آخر أن النقطة الأساسية هي الشخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة هذا الإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام، فإن النفقة تعد عامة أيا كان الغرض منها، فإذا كان من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعتبر خاصة بغض النظر عما تهدف إليه من أغراض، وعليه، فيعتبر الإنفاق عاما إذا قام به شخص خاضع لقواعد القانون العام كالدولة وفروعها السياسية، وجماعاتها المحلية بما يتوفر لديها من سيادة وسلطة أمره.

ب-المعيار الوظيفي:

ويرتكز هذا المعيار أساسا على الطابع الوظيفي والاقتصادي للشخص المنفق، وليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة، وتبعا لهذا المعيار لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، بل فقط تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بصفقتها السيادية، أما النفقات التي تقوم بها الدولة وهي بصدد ممارسة نشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يمارسه الأفراد، كما هو الحال بالنسبة إلى المشروعات الإنتاجية التي تتولاها الدولة، فإنها تعتبر نفقة خاصة وليست عامة، استنادا إلى أن التفرقة بين النفقات العامة والنفقات الخاصة إنما تستهدف قياس تأثير التدخل الحكومي في الحياة الاجتماعية للسكان بصفة عامة والاقتصادية بصفة خاصة أو النفقات من النوع الأول هي فقط التي تؤثر في الحياة الاجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني، ومن ناحية أخرى تعتبر نفقات عامة تلك التي يقوم بها الأشخاص الخاصة أو المختلطة التي فوضتها الدولة بعض سلطاتها الآمرة.

1-1-3-أن يكون الغرض من النفقة العامة إشباع حاجة عامة:

من الطبيعي أن يكون الغرض من النفقة العامة هو إشباع حاجة عامة، لأن مصدر تمويل هذه النفقة هي أموال المجتمع، وبالتالي يجب أن يعود الإنفاق إلى المجتمع وليس لفرد معين، وذلك بأن تكون الحاجة التي تشبعها النفقة من الحاجات العامة.

وعلى الرغم من أن هناك بعض الحاجات التي لا يختلف الرأي على اعتبارها حاجات عامة، كالحاجة إلى الأمن والعدل والدفاع والتعليم والصحة، إلا أنه يصعب حصر جميع الحاجات العامة التي يلزم أن تخصص النفقة لها، لاختلافها وتنوعها، باختلاف الظروف والأحوال.

ويفضل بعض الكتاب أن يترك أمر تحديد الحاجة بأنها عامة إلى الحكومة باعتبارها مسألة سياسية، على أن يخضع هذا التحديد لرقابة البرلمان خشية أن تسيء الحكومة استعمال سلطتها في تحديد الحاجات العامة.

ولهذا الغرض حرصت الدساتير الحديثة على منح البرلمان الحق في اعتماد النفقات العامة، واشترط بعضها أن يوافق ثلثا أعضاء البرلمان على بعض أنواع النفقات، كما قررت مناقشة البرلمان للميزانية في جلسات علنية، ومنح أعضاء البرلمان الحق في مراقبة تنفيذها.

المطلب الثاني: تقسيم النفقات العامة.

تتعدد النفقات العامة تعددا ظاهرا يزداد على مر الأيام نتيجة اتساع وظائف الدولة والأخذ بفكرة التوجيه الاقتصادي، غير أنه يمكن تجميع هذه النفقات في أقسام تضم النفقات التي تتصف بصفات مشتركة سواء من حيث دوريتها أو طبيعتها أو الأغراض التي تستهدفها. غير أن التقسيمات العلمية لا يعمل بها دائما عند وضع الميزانيات فكثيرا ما نجد النفقات العامة مقسمة في ميزانيات الدول تقسيما لا يستند إلى أساسا علمي وإنما يرجع إلى الظروف التاريخية أو بعض الاعتبارات الإدارية. وسنستعرض فيما يلي أهم تقسيمات النفقات العامة.

2-1-1- التقسيمات العلمية للنفقات العامة:

يمكن تقسيم نفقات الدولة عدة تقسيمات تختلف باختلاف الزاوية التي ننظر منها إلى هذه النفقات، فيمكن أن نقسمها من حيث دوريتها إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية، أو إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية، ومن حيث طبيعتها إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، ومن حيث الأغراض التي تستهدفها إلى نفقات اقتصادية واجتماعية وإدارية... الخ.

ولا يعني هذا التقسيم أن هناك حدودا فاصلة تعزل كل قسم من النفقات عن بقية الأقسام الأخرى، بل أن النفقة الواحدة يمكن أن تندرج ضمن أكثر من قسم واحد، تبعا للوجهة أو الزاوية التي ينظر إلى النفقة من خلالها.

ولهذه التقسيمات فوائد عدة، نذكر منها:

- ترتيب حسابات الدولة بطريقة يسهل بها إعداد وصياغة ومراجعة البرامج والخطط التي تتولى أجهزة الدولة إدارتها.
- تحقق الكفاءة والفعالية في إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانية بما يوفره التقسيم العلمي للنفقات من سهولة في فهم الميزانية ووضوح بنودها من خلال تقسيمها إلى أنواع محددة.
- تسهل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة المالية المختلفة، ومعرفة تطوراتها، حيث يمكن التعرف على تكلفة وآثار كل نشاط وتطور أهميته النسبية بالمقارنة بالنشاطات الأخرى، خلال فترات زمنية معينة.

ومن أهم هذه التقسيمات مايلي:

2-1-1-2- تقسيم النفقات من حيث دوريتها أو تكرارها:

تنقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية. أ- النفقات العادية: هي النفقات المعتادة أو المنتظمة التي تتحدد كل فترة زمنية معينة، غالبا ما تكون سنة، باعتبار مدة الميزانية سنة، ومن أمثلتها: مركبات الموظفين، النفقات اللازمة للسير المعتاد للإدارة الحكومية... الخ.

ب- النفقات غير العادية: فهي النفقات التي تخصص لمواجهة ظروف غير عادية، قلما تتكرر خلال السنة، كنفقات مكافحة وباء طارئ أو زلزال، أو النفقات المخصصة لعمليات مستمرة لأكثر من سنة ومن أمثلتها نفقات الحروب و نفقات الأزمات الاقتصادية كالركود أو التضخم الجامح. ويفيد هذا التقسيم فيما يلي:

- يساعد على تقدير جزء من النفقات تقديراً أقرب إلى الصحة وهو الجزء المتعلق بالنفقات العادية، لأنها تتكرر، ومن ثم يسهل تحديد الضرائب اللازمة لتمويلها.
- يوفر وقت مناقشة البند الخاص بالنفقات العادية المتكررة في البرلمان عند اعتماد الميزانية، بخلاف النفقات غير العادية التي تحتاج وقتاً أطولاً لمناقشتها، وتدبير الموارد اللازمة لتمويلها من القروض. ولكن يعاب على هذا التقسيم ما يلي:

- يعتمد التقسيم على معيار زمني بحث، مستمد من إتباع مبدأ السنوية في الميزانية، ومن ثم تصنف النفقة على أنها عادية أو غير عادية تصنيفاً غير ثابت أو دائم لأن تحديد مدة الميزانية يؤثر على نوع النفقة، بمعنى أنه إذا كانت الميزانية عن مدة تزيد عن سنة فإن النفقات غير العادية وفقاً للميزانية السنوية تتحول إلى نفقات عادية في الميزانية التي تزيد عن سنة، والعكس إذا كانت الميزانية عن مدة أقل من سنة فإن النفقات العادية تتحول إلى نفقات غير عادية.
- هناك أنواع من النفقات تعتبر نفقات غير عادية مجرد أنها تتعلق بأعمال لا تتكرر خلال السنة الواحدة، رغم أنها تتكرر على المدى الطويل وخلال فترات قصيرة نسبياً.
- يخل تعدد الميزانيات بالمبدأ التقليدي المعمول به في تحضير ميزانية الدولة وهو مبدأ وحدة الميزانية.
- استبعد الفكر المالي المعاصر الاحتجاج بعدم دورية النفقة لتبرير اللجوء إلى القروض العامة والإصدار النقدي الجديد وبالتالي فقد تصنفت النفقات العامة إلى عادية وغير عادية الكثير من أهميته.

2-1-2- أنواع النفقات العامة من حيث أهميتها الاقتصادية:

ولما لم يفلح التقسيم السابق، فقد أخذ الفكر المالي الحديث بتقسيم آخر للنفقات، على أساس التمييز بين النفقات الخاصة بالنشاط العادي للدولة في مختلف المجالات، وبين النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية التي تتعلق بالمشروعات الاستثمارية وتجديد الثروة القومية وتكوين رأس المال المعني. وعلى هذا، تقسم النفقات العامة إلى نفقات رأسمالية (استثمارية) و نفقات جارية:

- أ- النفقات الرأسمالية أو الاستثمارية: هي النفقات التي يترتب على إنفاقها زيادة في ثروة أو رأس مال الأمة فهي تخصص لتكوين رأس المال العيني، وتنمية الإنتاج القومي، أي الإنفاق على السلع الإنتاجية. وتبعاً للتقسيم الاقتصادي الشائع يشمل التكوين الرأسمالي العناصر التالية:
- الإنشاءات الجديدة في كافة الأنشطة الاقتصادية.

• النفقات الرأسمالية على الإصلاحات والإضافات الرئيسية، التي تؤدي إلى إطالة عمر الأصول الرأسمالية وزيادة قدرتها وطاقاتها.

• النفقات التي تخصص لزيادة المخزون من السلع.

ب- النفقات الجارية: ويقصد بها أيضا النفقات التسييرية وهي تلك النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة، وإشباع الحاجات العامة الجارية، مثل دفع مرتبات الموظفين ومستلزمات الإنتاج.... الخ، ومثل هذه النفقات لا تسهم في زيادة رؤوس الأموال العينية، وإنما لإشباع الحاجات العامة الجارية.

ويمكن أن تشمل هذه النفقات الجارية على نفقات إدارية واجتماعية، واقتصادية، تبعا للتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، كما يمكن التمييز في داخلها بين نفقات حقيقية وتحويلية. ويمتاز هذا التقسيم بأنه:

• لا يعتمد على معيار زمني يسهل تغييره، وإنما يعتمد على معيار موضوعي يقوم على تحليل طبيعة النفقة، وما إذا كانت تتصل بثروة ورأس مال الأمة، أم تتمثل بالجرى المعتاد لسير الإدارة.

• كما يفيد حجم هذا التقسيم في بيان حجم الاستثمارات العامة ومدى التوسع في الإنفاق الرأسمالي، بما يساعد على ربط قطاعات الإدارة الحكومية بقطاعات الأعمال، وللوقوف على مدى أهمية الاستثمارات في فترات التنمية الاقتصادية والأزمات.

ولكن قد يترتب على هذا التقسيم بعض الاستنتاجات الخاطئة، حين يعتقد بأن النفقات الجارية أقل أهمية من النفقات الرأسمالية، لأن النفقات الرأسمالية هي وحدها التي تحقق التنمية الاقتصادية.

2-1-3- أنواع النفقات من حيث الأغراض التي تهدف إليها:

تنقسم النفقات العامة وفقا للغرض منها، أو كما يفضل تسميتها "بالتقسيم الوظيفي"، أي تبعا لاختلاف وظائف الدولة إلى ثلاث نفقات أساسية هي:

أ- النفقات الإدارية: ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة، واللازمة لقيام الدولة، وتشمل هذه النفقات كل من نفقات الدفاع والأمن والعدالة، والجهاز السياسي، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا، وتوفير العدالة فيما بينهم وتنظيم الشؤون السياسية لهم.

ب- النفقات الاجتماعية: وهي النفقات التي تخصص للأغراض الاجتماعية للدولة، بهدف إشباع بعض الحاجات اللازمة للتنمية الاجتماعية، وخاصة في مجالات التعليم والثقافة والصحة والإسكان والضمان الاجتماعي.

ج- النفقات الاقتصادية:

ويقصد بها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية، حيث تهدف الدولة من ورائها إلى زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال

جديدة، وتشمل هذه النفقات كل من نفقات إنشاء الطرق، المواصلات، الطاقة، الكهرباء، المياه، والصرف الصحي، كما تتضمن الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة لإعانة المشروعات الوطنية. ويفيد هذا التقسيم في: أنه يمكن الفرد العادي من فهم ومتابعة بنود الإنفاق على المجالات المختلفة. - كما يساعد في إعداد البرامج التنفيذية لتحقيق الخطط الاجتماعية والاقتصادية وفي تقييم الأداء الحكومي.

2-1-4- تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها:

تنقسم النفقات من حيث طبيعتها إلى نفقات حقيقية (فعلية) ونفقات تحويلية (ناقلة).
أ- **النفقات الحقيقية:** وهي تلك النفقات التي تصرفها الدولة في مقابل الحصول على سلع وخدمات منتجة، ومن ثم فهذه النفقات تمثل دخولا حقيقية حصل عليها أصحابها في مقابل ما قدموه للدولة من عمل أو سلع أو خدمات.
ومعنى ذلك أن هذه الدخول تؤدي إلى خلق دخول جديدة، يجب أن تضاف إلى باقي الدخول المكونة للدخل القومي.

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

2-1-5- أنواع النفقات العامة من حيث الهيئة العامة التي تقوم بها:

يتميز بعض الكتاب بين النفقات العامة من حيث نوع الهيئة القائمة بالنفقة، فهناك النفقات القومية أو المركزية، والنفقات المحلية أو الإقليمية.

أ- **النفقات القومية (المركزية):** وهي تلك التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها، مثل نفقات الدفاع والقضاء والأمن، فهي نفقات ذات طابع قومي.

ب- **النفقات المحلية (الإقليمية):** وهي تلك التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي وذلك لإشباع حاجات محلية تخص منطقة معينة مثل الإنفاق على إيصال مياه الشرب والكهرباء للمدن والمناطق والبلديات.

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

2-2- التقسيمات الوضعية للنفقات العامة:

إن التقسيمات الوضعية للنفقات العامة هي تلك التي تتبناها الموازنات العامة للدول المختلفة استنادا إلى الاعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الاعتبارات الإدارية والوظيفية التي تدعو في الغالب إلى عدم الالتزام بالتقسيم العلمي (الاقتصادي) للنفقة.

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

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

ويلاحظ بأن التقسيم الوظيفي هو الصورة الغالبة في الوقت الحاضر في موازنات الدولة المختلفة.

وفي الجزائر قسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

أ- نفقات التسيير: يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البيانات الحكومية ومعدات المكاتب... الخ، ومنه لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمداد هيكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أو جهة، حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، وهي تعبير يتطابق إلى حد كبير مع دور الدولة المحايدة ما دام أنها لا تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكل ما تحدثه من آثار فو غير مباشر، لذلك تسمى كذلك بالنفقات الاستهلاكية.

تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب هي:

الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات ويشمل الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات.

الباب الثاني: تخصيصات السلطات العمومية، وتشمل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، المجلس الدستوري... الخ، وهي نفقات مشتركة بين الوزارات.

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح، وتشمل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات.

الباب الرابع: التدخلات العمومية، وتشمل نفقات التحويل التي تقسم بدورها بين مختلف أصناف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي والاجتماعي والاقتصادي وعمليات التضامن. وكل باب من هذه الأبواب يقسم إلى أقسام ويتفرغ القسم إلى فصول ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية وعنصرها مهما في الرقابة المالية، ويرمز للفصل بأربعة أرقام.

- الرقم الأول خاص بالبواب.
- الرقم الثاني يرمز للقسم.
- والرقمين الأخيرين (الثالث والرابع) يعينان الفصل.
- مثال: 03-45، الرقم (4) يعني البواب، الرقم (5) يعني القسم والرقم (03) يعني الفصل.

ب- نفقات التجهيز والاستثمار:

هي تلك النفقات التي يتولد عنها زيادة الناتج الوطني الإجمالي ومنه زيادة ثروة البلاد، فهي نفقات استثمارية، تتكون من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، والتي تعتبر استثمارات مباشرة منتجة، ويضاف إلى تلك النفقات الاستثمارية إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية. وتخصص نفقات التجهيز للقطاعات الاقتصادية للدولة من أجل تجهيزها بوسائل للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة ويتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات وتتفرغ إلى ثلاثة أبواب (حسب المادة 35 من القانون 17/84).

- **الباب الأول:** الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.
- **الباب الثاني:** إعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة.
- **الباب الثالث:** النفقات الأخرى برأس المال.

المبحث الثاني: حجم النفقات العامة والعوامل المؤثرة عليه.

تحدد المرافق التي تتولاها الدولة والتي سيتبع القيام بها إنفاق عام على أساس وظائف الدولة التقليدية من جهة وكذلك تبعا للفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة من جهة أخرى وأيا كان حجم الانفاق العام، فإن له ضوابط لا بد من الاهتمام بها وحدود يحسن عدم تجاوزها حتى يؤتى ثماره المرجوة.

المطلب الأول: ضوابط الإنفاق العام.

لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع للحاجات العامة، فإن هذا يستلزم تحقيق أمرين في غاية الأهمية: أولهما تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة، وثانيهما أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في

النفقات، ولا بد أن ندخل في اعتبارنا ضرورة وجود أساليب وصور للرقابة المختلفة التي تضمن توجيه النفقات العامة إلى أوجه المنفعة دون إسراف أو تبذير. وإذا تم مراعاة هذه الضوابط فإننا نكون قد وصلنا إلى الإنفاق العام الرشيد أو الحجم الأمثل اقتصاديا للإنفاق العام.

1-1- ضابط المنفعة:

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما في ذهن القائمين به، تحقيق أكبر منفعة ممكنة، ويعتبر هذا الضابط قديم في الفكر الاقتصادي، ومحل اتفاق بين الكتاب، سواء التقليديين أو المحدثين. وضابط المنفعة أمر منطقي، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وبذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له.

ويقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة ألا توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر، كما يعني أيضا إلى المرافق العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق، في ضوء احتياجات المرافق وأوجه الإنفاق الأخرى، كما يلزم أيضا أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الجدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الجدية في الأوجه الأخرى.

1-2- ضابط الاقتصاد في النفقة:

يرتبط هذا العامل بعامل المنفعة، فمن البديهي أن المنفعة تزيد كلما قلت النفقات إلى أدنى حد ممكن، ولذا فيجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف، لأن في ذلك ضياعا لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة، أضف إلى ذلك إلى أن الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين بالضريبة في التهرب من أدائها، ومظاهر التبذير الحكومي متعددة، ويمكن أن تحدث في شتى مجالات الإنفاق العام.

وبعبارة أخرى يعني هذا الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات.

1-3- تقنين النشاط المالي والإنفاق العام في الدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة:

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

كما تجدر الإشارة إلى الدور الحيوي الذي يمكن أن تؤديه أجهزة الرقابة المختلفة في إيجاد رقابة فعالة وحازمة على عمليات الإنفاق الحكومي بما يضمن توجيه النفقات العامة إلى الأوجه النافعة.

والرقابة على الإنفاق العام يمكن أن تمارسها ثلاث جهات هي: الإدارة، الهيئات السياسية وجهات أخرى مستقلة ومتخصصة، وبذلك تأخذ الرقابة أشكالاً ثلاثة.

- الرقابة الإدارية: وهي الرقابة التي تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية بواسطة المراقبين والموظفين المحاسبين العاملين في مختلف الوزارات، والهيئات العامة، ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا ورد في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقرر له، فالرقابة الإدارية هنا رقابة سابقة على الإنفاق.

- الرقابة السياسية (البرلمانية): وهي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، ودور البرلمان هنا لا يقتصر على الرقابة في تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة للدولة، بل يتوسع أيضاً ليشمل حجم الإنفاق العام وتخصيصه.

ويرجع ذلك إلى حق البرلمان في السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة الأولى كلها وحق طلب البيانات والوثائق عن سير التنفيذ، وحق فحص الحسابات الختامية وإقرارها بالإضافة إلى حق إقرار أو رفض الاعتمادات الإضافية، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامي.

- الرقابة المحاسبية المستقلة: وهي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية تتمثل في الرقابة على النفقات العامة بصورة خاصة وتتولى التأكد من أن جميع عمليات صرف الاعتمادات قد تمت بشكل قانوني، وفيما نص عليه قانون المالية ووفقاً للقواعد المالية السارية، وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها، ويتولى هذا النوع من الرقابة في الجزائر مجلس المحاسبة.

ومن المفروض أن يكون هذا النوع من الرقابة أكثر فاعلية نظراً لتخصص القائمين به، وتوفر إمكانيات المتابعة والتحليل وإمكانية ممارسة الرقابة السابقة واللاحقة وحق تحديد المخالفات والأخطاء المادية وإبداء الرأي في الأساليب التي يتعين اتخاذها لتصحيح المسار.

المطلب الثاني: حدود النفقات العامة.

لما كانت النفقات العامة هي مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخول الوطني لتقوم هي بإنفاقها إشباعاً للحاجات العامة، فإن التساؤل الذي يثار هو يدور حول ما إذا كان لتلك النفقات حدوداً لا يصح تعديها أو حجماً لا يجوز أن تزيد عليه، وقد حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسبة معينة من الدخل الوطني ورأوا أنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب، إلا أنه يؤخذ على هذا الرأي جمود النسب التي يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي تميز الاقتصاد الوطني لدولة معينة.

وإذا كان ليس في الإمكان تحديد النفقات العامة بنسبة معينة مقدماً من الدخل الوطني، فإن هناك اعتبارات عديدة تحد من حجم الإنفاق العام نوجزها فيما يلي:

2-1- دور الدولة: الواقع أن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في دولة ما وفي زمن ما إنما يتوقف على طبيعة دور الدولة في المجتمع.

ففي ظل الإيديولوجية الفردية فإن حجم النفقات العامة وتنوعها يقل بالنسبة إلى الدخل الوطني، وتبرير ذلك أن دور الدولة، في ظل هذه الإيديولوجية يقتصر قيامها بوظائفها التقليدية وبالنشطة التي يعزف عنها النشاط الخاص، أما ما عدا ذلك من أنشطة فمتروك لحرية الأفراد.

أما في ظل الإيديولوجية التدخلية، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عنه في ظل الإيديولوجية الفردية، حيث أدى زيادة وظائف الدولة إلى تنوع النفقات العامة وتعدد أغراضها من ناحية وازدياد حجمها من ناحية أخرى، وبذلك أصبحت النفقات العامة، بالإضافة إلى ما لها من أغراض مالية، أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

وفي ظل الإيديولوجية الجماعية حي تقوم الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية وتملك الجماعة لأدوات الإنتاج بالإضافة إلى قيامها بدورها التقليدي، فإن حجم النفقات العامة يزيد بشكل كبير وترتفع نسبتها إلى الحد الذي تكاد تتطابق فيه مع الدخل الوطني ذاته، وتتعدد أنواع هذه النفقات بقدر حاجات الأفراد بالإضافة إلى حاجات الدولة ذاتها.

2-2- المقدرة المالية الوطنية: تعني المقدرة المالية الوطنية قدرة الاقتصاد الوطني (أي قدرة الدخل الوطني) على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها وهي الضرائب، والأعباء شبه الضريبية، القروض والإصدار النقدي الجديد دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية الوطنية. وتتوقف المقدرة المالية الوطنية وبافتراض ثبات حجم الدخل الوطني على عدة اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية أهمها:

- مستوى الناتج الوطني الصافي (الدخل الوطني) وكيفية توزيعه بين الفئات الاجتماعية المختلفة.
- اعتبارات المحافظة على مستوى المعيشة.
- اعتبارات المحافظة على المقدرة الإنتاجية واعتبارات تنميتها.
- مدى اتساع النشاط الخاص بالقياس إلى النشاط العام.
- اعتبارات المحافظة على قيمة النقود.

2-3- مستوى النشاط الاقتصادي:

تؤثر الظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد الوطني في حجم النفقات العامة وحدودها، حيث أنه هناك علاقة حتمية بين النفقات العامة وبين المستوى العام للنشاط الاقتصادي الذي يظهر من خلال العمالة والدخل الوطني والمستوى العام للأسعار ومدى تأثير كل منها بمستوى الطلب الفعلي، فالإنفاق العام أصبح الآن من أهم الوسائل التي تستخدم في إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي،

وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في مجمله، ومن ثم يمكن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الكلي (الاستهلاكي والاستثماري).

المطلب الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة.

من بين الظواهر الاقتصادية التي جلبت اهتمام الاقتصاديين هي ظاهرة "تزايد النفقات العامة" وهذا مع زيادة حجم الدخل الوطني، أي أن العلاقة بينهما علاقة طردية بحتة، دون الأخذ بعين الاعتبار درجة نمو الدولة الاقتصادي أو النظام السياسي السائد فيها.

وأول من قام بدراسة وتحليل وتفسير هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني فاجنر **A.Wagner**، لما درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرم (19م)، ترتب عليها الاستنتاج بوجود اتجاه عام نحو ازدياد نشاط الدولة المالي مع نسبة التطور الاقتصادي، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك.

لكن يجب الإشارة إلى عنصر مهم وهو أن الزيادة في النفقات العامة لا تعني بالضرورة زيادة المنفعة العامة المترتبة عليها بشكل آلي، كما أنها لا تؤدي حتما إلى الرفع في التكاليف العامة على المواطنين، فقد ترجع هذه الزيادة إلى أسباب ظاهرية، كما يمكن أن تؤدي هذه الزيادة إلى زيادة المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة عبء التكاليف العامة، هذه الزيادة قد ترجع إلى أسباب حقيقية.

وقد حاول الاقتصاديون تفسير هذه الظاهرة والوقوف على أسبابها سواء كانت أسبابا حقيقية أو أسبابا ظاهرية، وهو ما سنبينه فيما يلي:

3-1- الأسباب الحقيقية لتزايد 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 غالبا بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

3-1-1- الأسباب الاقتصادية:

إن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة زيادة الدخل الوطني والتوسع في المشروعات العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (خاصة في حالة الكساد)، فزيادة الدخل الوطني يسمح للدولة في العصر الحديث الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، حتى ولو لم تزد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها، وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة للدولة علفى زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه.

كما يؤدي التوسع في القيام بالمشروعات العامة الاقتصادية إلى زيادة النفقات العامة، وتسعى الدولة من خلال قيامها بهذه المشروعات إلى:

- الحصول على موارد لخزينة الدولة.

- التعجيل بالتنمية الاقتصادية.
- محاربة الاحتكار.

3-1-2- الأسباب الاجتماعية:

أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية، والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والكهرباء... الخ، ويرجع هذا إلى أن حاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم، كذلك أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلّبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض، والعجز والشيخوخة وغير هذا من أسباب عدم القدرة على الكسب، وقد استنتج قيام الدولة بتقديم هذه الإعانات والخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

3-1-3- الأسباب الإدارية: يؤدي سوء التنظيم الإداري وعدم مجاراته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة، والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم على حاجة العمل، والإسراف في ملحقات الوظائف العامة (أثاث، مكاتب... الخ) إلى زيادة الإنفاق العام بصورة ملحوظة، بل وأكثر من ذلك يمثل عبئا إضافيا على موارد الدولة، والزيادة في هذا الصدد، وإن كانت حقيقية إلا أنها غير منتجة إنتاجا مباشرا، وتعبير آخر فهي وعلى الرغم من كونها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على الأفراد لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام.

3-1-4- الأسباب المالية: تتركز هذه الأسباب في أمرين هامين: أولهما هو سهولة الاقتراض في العصر الحديث، مما أدى إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما يلزمها لسداد أي عجز في إيراداتها، مما يترتب عليه زيادة حجم النفقات العامة لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقسام والفوائد، وثانيهما هو وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يؤدي إلى تشجيع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية، وتنجلي خطورة ذلك في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها، لأنه من الصعوبة بمكان مطالبة الدولة بخفض كثير من بنود الإنفاق العام.

3-1-5- الأسباب السياسية: يترتب على انتشار المبادئ الديمقراطية اهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من حاجاتها، هذا فضلا عن أن النظام الحزبي يدفع الحزب الحاكم إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية، إرضاءً للناخبين وإلى الإكثار من تعيين الموظفين إرضاءً لأنصاره، ويترتب على هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة.

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

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

3-1-6- الأسباب العسكرية: نظرا للتقدم السريع في الفنون والمخترعات العسكرية، وضرورة استعمال المخترعات الحديثة في الجيوش، وحاجة الدول إلى مد جيوشها بالآلات والمعدات المرتفعة الثمن والباهضة التكاليف.

وقد تبين أن الظروف الطارئة التي تتعرض لها الدولة كالحروب تزيد من النفقات العامة، بافتراض أن الإيرادات العامة تزيد أكثر، ذلك لأن الدولة في الظروف العادية تفرض الضرائب في الحد المسموح لتغطية نفقاتها العامة، فإذا قامت الحرب تجاوزت هذا الحد لمواجهة نفقات الحرب فتزيد الضرائب، ولكن بعد توقف الحرب لن يعود معدل الضرائب إلى سابقه، وتستمر بالتالي أنواع الضرائب الجديدة، وذات السعر المرتفع، مما يزيد من الإيرادات العامة، لتتجه النفقات العامة إلى التزايد بصفة ثابتة، وتعرف هذه الحركة بأثر الإحلال أو الإزاحة.

كما أن التهديد بالحرب والخطر الذي يحيط بالدولة يجعلها في تزايد مستمر لنفقاتها، وذلك لتطوير جيشها والاستعداد لدخول الحرب لحماية لأراضيها ومواطنيها، ناهيك عما تنفقه عند دخول الحرب فعلا.

كما أن الحروب تستنتج زيادة النفقات العامة على وجوه معينة بعد انتهائها كدفع تعويضات وإعانات ومعاشات لضحايا الحرب وأسرههم، وكذلك نفقات إعادة تعمير ما دمرته الحرب، هذا بالإضافة إلى دفع أقساط وفوائد الديون التي تحصلت عليها الدولة أثناء الحرب.

3-2- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

ليست كل زيادة في أرقام النفقات العامة في الميزانيات دليلا كافيا على أن هناك توسعا في الإنفاق العام، بالشكل الذي لا يعكس زيادة في الخدمات العامة أو تحسن في مستوياتها، ومن ثم فإن الزيادة في الإنفاق العام في هذه الحالة ليست زيادة حقيقية، وإنما هي زيادة ظاهرية. ومن أهم الأسباب التي تؤدي إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية إلى ما يأتي:

3-2-1- تدهور قيمة النقود: يقصد بتدهور قيمة العملة، تدني قدرتها الشرائية، مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس الحجم من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل، وهي الظاهرة التي يمكن أن تشرح ارتفاع أسعار السلع والخدمات.

وما يمكننا ملاحظته بصفة عامة، أن قيمة النقود تأخذ في الانخفاض بصورة مستمرة، وإن كانت نسبة التدهور تختلف من دولة إلى أخرى، ويترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور، فالدولة تدفع عددا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات، فالزيادة هنا في أرقام النفقات العامة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد.

ويعد تدهور قيمة النقود السبب الأساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

3-2-2-اختلاف طرق المحاسبة المالية (الفن المالي): كان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حجمها.

ومع إتباع مبدأ وحدة، أو عمومية الميزانية العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها- دون تخصيص- في الميزانية العامة، ظهرت نفقات عامة كانت تنفق فيما قبل ولم تكن تظهر في الميزانية. ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

3-2-3-زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها: يثار سؤال هو: هل أن النفقات العامة التي تفرضها زيادة المساحة أو عدد السكان تؤدي إلى منافع فعلية للإقليم الأصلي للدولة أو للسكان الأصليين، ولا شك أنه إذا تأثر متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة بالزيادة، تكون الزيادة حقيقية، أما إذ زاد حجم الإنفاق العام في ميزانية دولة ما مجرد مواجهة التوسع في أرضها، أو زيادة عدد السكان دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين زيادة في الخدمات، فتتمثل هذه الزيادة في الإنفاق زيادة ظاهرية، بسبب أن زيادة النفقات العامة لا تعزى إلى التوسع في تقديم الخدمات العامة أو تحسين مستوياتها، وإنما إلى التوسع في الخدمات نفسها بسبب المساحات الجديدة التي أضيفت إلى الدولة، أو لتلبية احتياجات السكان المتزايدة من تلك الخدمات، مما يفرض الحاجة إلى زيادة الإنفاق العام.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

أدى التطور في جميع الدول إلى التوسع في الإنفاق العام بصفة مستمرة وإلى تنوعه وتغيير هيكله، وإلى استخدامه بغرض التأثير في الاقتصاد الوطني وعلى كافة جوانب المجتمع، سواء أكانت سياسية أو اجتماعية أو مالية. وتتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة إلى عوامل عديدة منها طبيعة هذه النفقات، والهدف الذي ترمي إلى تحقيقه، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها والوضع الاقتصادي السائد.

وأهم أثر للنفقات العامة إشباعها للحاجات العامة، كما أنها تؤثر على النشاط الاقتصادي في مجموعة عن طريق تأثيرها على الإنتاج والاستهلاك الوطني وإعادة توزيع الدخل الوطني، وهذه الآثار تعرف بالآثار المباشرة للنفقات العامة وهناك أيضا آثارا غير مباشرة للنفقات العامة تنتج من خلال دورة الدخل والذي يعرف من الناحية الاقتصادية بمبدأي المضاعف والمعدل، ويبين المضاعف أثر الإنفاق الاستثماري الإضافي على مستوى الدخل عن طريق النفقات الاستهلاكية، أما المعدل فيبين أثر التغيير على الاستثمار نتيجة التغيير في الطلب الاستهلاكي.

ونبين ذلك فيما يلي:

المطلب الأول: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة.

1-1- آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني:

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والتشغيل من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءاً مهماً من هذا الطلب، وتزداد أهميته بازدياد إمكانيات تدخل الدولة في حياة الأفراد. والعلاقة بين النفقات العامة وحجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة ونوعها، وبصورة أدق، فالنفقات الحقيقية تتعلق بالطلب على السلع والخدمات بينما تتعلق النفقات التحويلية بطريقة تصرف المستفيدين منها. ومن جهة أخرى، يرتبط أثر النفقة العامة على الإنتاج بمدى تأثير الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والتشغيل، وهذا بدوره يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي أو مستوى التشغيل في الدول المتقدمة وعلى درجة النمو في البلدان النامية.

وفي الحقيقة أن النفقات العامة تؤثر على القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني يرفعها لهذه القدرة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ومن ثم يرتفع الناتج الوطني، والدخل الوطني، لبيان أثر النفقات العامة في رفع القدرة الإنتاجية، يتعين علينا التفرقة بين أنواع النفقات العامة.

1-1-1- النفقات الإنتاجية أو الاستثمارية: تعمل على إنتاج السلع المادية والخدمات العامة لإشباع

الحاجات الاستهلاكية للأفراد، وتعمل أيضاً على تكوين رؤوس الأموال العينية التي ستستعمل للاستثمار، وهذا الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري يعد من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم الدخل الوطني ورفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، وقد تقوم الدولة بها مباشرة من خلال قيامها بالإنتاج، أو قد تمنح الدولة بعض المشاريع العامة أو الخاصة إعانات اقتصادية لتحقيق هدف أو أهداف اقتصادية معينة، على سبيل المثال تخفيض أسعار السلع ذات الاستهلاك الواسع، أو تعويض المؤسسات العمومية عن خدماتها غير العادية للأفراد تمكينها من الاستمرار في تحقيق المنفعة العامة خلال النشاط الاقتصادي الذي تؤديه.

ومثل ذلك أيضاً إعانات التصدير أو الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض المشاريع أو المؤسسات العمومية لتغطية العجز الذي يحدث في ميزانيتها، والإعانات التي تقدمها الحكومة لبعض الصناعات لتوسع في الاستثمار أو رغبة في تحويل عناصر الإنتاج (العمل أو رأس المال) إلى تلك الفروع.

1-1-2- النفقات الاجتماعية: لهذا النوع من النفقات آثاراً مباشرة على الإنتاج سواء كان ذلك في صورة

تحويلات نقدية أو تحويلات عينية، فالأولى تهدف إلى تحويل جزء من القدرة الشرائية لصالح بعض الأفراد (المتعلقة بالفئات محدودة الدخل).

ونظراً لعدم معرفة أنواع السلع التي تقوم هذه الفئات بالإنفاق للحصول عليها فإنه لا يمكن معرفة أثر هذا النوع من النفقات الاجتماعية على حجم الإنتاج، ولكن لما تتميز به هذه الفئات من ارتفاع ميلها الحدي

للاستهلاك، فإنه من المنطقي أن تتجه الإعانات النقدية للإنفاق من أجل الحصول على السلع الضرورية وبالتالي يزداد الطلب عليها بما يتبعه ذلك من زيادة إنتاجها.

أما الثانية -تحويلات عينية- فإنها تؤدي إلى زيادة الإنتاج بشكل ملحوظ، إذ أنها تؤدي إلى زيادة إنتاج السلع والخدمات الاستهلاكية، مثل نفقات التعليم والصحة التي تؤثر على رفع المستوى الاجتماعي للأفراد، وأيضا تمكنهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر وهو ما يؤثر على الطاقة الإنتاجية للعامل، وبالتالي يزيد الإنتاج.

1-1-3- النفقات العسكرية: للنفقات العسكرية أثرا بارزا على الإنتاج الوطني، على وجه الخصوص كونها تمثل في العصر الحديث نسبة كبيرة من حجم الإنفاق الكلي للدول.

وأثر هذه النفقات يشمل النواحي العسكرية والسياسية بصورة مباشرة والنواحي الاقتصادية بصورة غير مباشرة، وهنا يتم التمييز بين الآثار الانكماشية والتوسعية للنفقات العسكرية.

فالآثار الانكماشية -على حجم الإنتاج الوطني- تتمثل في كونها تعمل على تحويل بعض عناصر الإنتاج (العمل ورأس المال) إلى إشباع الأغراض العسكرية مما يؤثر على الإنتاج العادي للأفراد بالنقصان، وهو ما يؤدي إلى انخفاض الاستهلاك من جهة وارتفاع أسعار عناصر الإنتاج من جهة أخرى.

أما الآثار التوسعية فتتمثل في الحالات التي ترصد فيها النفقات للصناعات العسكرية وإنشاء الموانئ والمطارات والطرق، وتصدير الأسلحة... الخ، وهو ما يعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني فيما بعد من خلال زيادة حجم الدخل الوطني كما هو الحال بالنسبة لمعظم الدول الغربية.

1-2- آثار النفقات العامة على الاستهلاك:

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك بصورة مباشرة فيما يتعلق بنفقات الاستهلاك الحكومي، أو العام من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد وهو ما نوضحه فيما يلي:

1-2-1- نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام: يقصد بنفقات الاستهلاك الحكومي ما تقوم به الدولة من شراء سلع أو خدمات لازمة لسير المرافق العامة، ومن أمثلتها النفقات التي تدفعها الدولة في سبيل صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة... الخ.

ويرى بعض المفكرين أن هذا النوع من النفقات يعد نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فبدلا من أن تعطي الدولة هؤلاء الأفراد دخولا كبيرة تمكنهم من استهلاك هذه السلع أو الخدمات، فإنها تقوم بتقديمها إليهم، وبذلك فإن هذه النفقات التي تقوم بها الدولة لا تؤثر على حجم الاستهلاك الكلي، وإن كان يظل الفرق واضحا بين تصدي الدولة لعملية الاستهلاك دون ترك الأفراد يمارسونه وبين مدى الحرية التي كان يتسنى لهؤلاء ممارستها في اختيار السلع والخدمات بأنفسهم.

1-2-2-نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد: من أهم البنود الواردة في النفقات العامة هو ما يتعلق بالدخول بمختلف أشكالها من مرتبات وأجور ومعاشات التي تدفعها الدولة بموظفيها وعملها الحاليين والسابقين.

وبطبيعة الحال فإن الجزء الأكبر من هذه الدخول ينفق لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات.

وتعد هذه النفقات من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من أعمال وخدمات فتؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي، ومن ثم فدخول الأفراد يؤدي إلى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف.

1-3-آثار النفقات العامة على إعادة توزيع الدخل الوطني:

للفنقات العامة بنوعيتها-الحقيقية والناقلة- آثارا توزيعية، إذ تقوم النفقات الحقيقية بدورها في التوزيع الأولى للدخل من خلال توفير دخول جديدة للمستفيدين من شراء الدولة للسلع والخدمات، فهي تحدد الأجور والفوائد والأرباح والإيجارات، أو تحدد الثمن للمنتجات التي تطلبها، ومن ثم توزع الدخل الناجمة عن ذلك وفق قوانين العرض والطلب في السوق.

ولو ترك الأمر على حالته هذه لأدى توزيع الدخل وفق مقتضيات العرض والطلب إلى تفاوت الدخل بين الفئات الغنية والفقيرة، ولا يمكن أن تدع الدول هذا التفاوت يزداد بلا أهمية، لما له من آثار مدمرة على مبدأ تكافؤ الفرص.

وإذا لم تتدارك الدولة هذا التفاوت بإعادة توزيع الدخل، من خلال اقتطاع جزء من دخول الأغنياء في صورة ضرائب تصاعدية، وتوزيعها على الفئات محدودة الدخل من خلال النفقات التحويلية، وهو ما يؤدي إلى زيادة دخول هذه الفئات محدودة الدخل من خلال النفقات التحويلية، وهو ما يؤدي إلى زيادة دخول هذه الفئات ومن ثم زيادة الاستهلاك الكلي، وهو ما يؤدي إلى زيادة الطلب على المنتجات مما يسمح بانتعاش السوق والحد من البطالة.

ومع ذلك فإن السياسة إعادة توزيع الدخل الوطني بعض الآثار السلبية:

- حين يمكن أن يؤدي ارتفاع الضرائب التصاعدية، وزيادة الدخل المنخفضة إلى ارتفاع أسعار المنتجات، إما بسبب نقل عبء التي يتحملها الأغنياء على المستهلكين، أو لزيادة الاستهلاك، فيزيد الطلب على السلع دون أن يقابله زيادة مماثلة في العرض مما يعني حدوث التضخم.
- كما يمكن أن يؤدي ارتفاع أسعار الضرائب على ذوي الدخل المرتفع إلى تقليل رغبتهم في الاستثمار وهو ما يكون له أثر على الإنتاج الوطني.

المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة:

للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل، وهي ما تعرف من الناحية الاقتصادية بأثر المضاعف والمعجل.

2-1- أثر المضاعف: يقصد بالمضاعف، في التحليل الاقتصادي، المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني المتولدة عن الزيادة في الإنفاق، وأثر زيادة الإنفاق الوطني على الاستهلاك. وإذا كانت نظرية "كيتز" اقتصرنا على بيان أثر الاستثمار على الدخل الوطني عن طريق نظريته في المضاعف، إلا أن الفقه الاقتصادي الحديث يميل إلى توسيع نظرية المضاعف وأثره ليشمل ليس فقط الاستثمار، بل وكذلك الاستهلاك والإنفاق العام والتصدير.

ولتوضيح فكرة المضاعف، فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتبوات وأرباح وفوائد، وأثمان للمواد الأولية أو ريع على الأفراد، وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخول لإنفاقه على بنود الاستهلاك المختلفة، ويقومون بإنجاز الباقي وفقا للميل الحدي للاستهلاك والادخار، والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات أخرى وتقسّم ما بين الاستهلاك والادخار، والدخل الذي يوجه إلى الادخار ينفق جزء منه في الاستثمار.

وبلك تستمر حلقة توزيع الدخول من خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج -الدخل- الاستهلاك-الإنتاج، مع ملاحظة أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسب مضاعفة، ولذلك سمي بالمضاعف.

2-2- أثر المعجل:

ينصرف اصطلاح "المعجل" في التحليل الاقتصادي إلى أثر الزيادة في الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل.

وحقيقة الأمر، أن زيادة الدخول-كما رأينا- عليها زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية (أثر المضاعف)، ومع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع، وبعد نفاذ المخزون، يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع، بغرض زيادة أرباحهم، ومن ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من معدات وآلات لازمة لاستمرار إنتاجية السلع التي زاد الطلب عليها، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل الوطني، فزيادة الإنفاق العام بما تحدّثه من زيادة أولية في الإنتاج الوطني تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار -بمرور الوقت- بنسبة أكبر.

ومما هو جدير بالذكر، أن هناك تفاعلا متبادلا بين مبدأ المضاعف والمعجل، كما أن أثر المعجل، شأنه في ذلك شأن المضاعف، يختلف من قطاع صناعي إلى آخر.

تمهيد:

يتطلب قيام الدولة بوظيفتها المالية المتعلقة بتحقيق الإشباع العام أن تعمل على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، وتستمد الدولة ما هي في حاجة إليه من موارد مالية من الدخل الوطني الذي يمثل مصدر القوة الشرائية الموجودة في المجتمع في فترة معينة (سنة في المعتاد)، والدولة إذ تدبر الموارد التي تستخدمها في تمويل وظيفتها (تحقيق الإشباع العام)، إنما تتبع سياسة مالية معينة تتماشى مع حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في مرحلة معينة من مراحل تطورها.

فالإيرادات العامة إذن، هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام، وهي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها وطبقاً للاعتبارات الواقعية التي تسود المجتمع.

فاتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطورها أدى إلى اتساع وازدياد حجم النفقات العامة وأنواعها، ومن ثم، على نحو حتمي، اتسع نطاق الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة، وترتب على ذلك تطور في هيكل الإيرادات العامة، وأصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعددة.

وجدير بالذكر، أن اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصور الحديثة، قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال بالنسبة للنفقات العامة.

وسنتناول دراسة هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة وتقسيماتها المختلفة.

المبحث الثاني: أنواع الإيرادات العامة.

المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة وتقسيماتها المختلفة.

المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة.

منذ أن أخذت الدولة الحديثة بمبدأ التدخل سعت إلى زيادة حصيلة إيراداتها العامة بهدف تغطية نفقاتها الناجمة عن تأدية الخدمات العامة.

والإيرادات العامة " هي عبارة عن مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة للإئفاق على المرافق والمشروعات العامة ووضع سياستها موضع التنفيذ."

كما تعرف الإيرادات العامة على أنها " المصادر التي تستمد منها الدولة الأموال اللازمة لسد نفقاتها وهذه الإيرادات متعددة، أهمها إيرادات الدولة من أملاكها الخاصة والضرائب والرسوم والقروض والإصدار النقدي." وتعرف أيضا الإيرادات العامة بأنها "جميع الأموال النقدية والعينية والمنقولة والعقارية التي ترد الخزينة العامة للدولة وتغطي بنود الإيرادات العامة في الموازنة العامة."

كما تعتبر الإيرادات العامة هي: " الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها العامة والقيام بالخدمات والوظائف الملقاة على عاتقها وهي أداة للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف الدولة العامة."

وعليه بالرغم من اختلاف كتاب المالية العامة في تعريف الإيرادات العامة إلا أنها ذات مضمون واحد، فمن الأفضل الأخذ بالتعريف الأوسع للإيرادات العامة والذي لا يقتصر على كون الإيرادات العامة مجرد عملية لتحصيل الأموال العامة بهدف تغطية النفقات العامة للدولة وذلك لأن هذا لم يعد الهدف الوحيد للدولة من وراء تحصيل الإيرادات العامة، فقد تتخذ الدولة جزءا من الأموال للتحكم في حجم القوى الشرائية في السوق ومحاربة الاتجاه التضخمي.

وقد حاول الكتاب تقسيم الإيرادات العامة إلى أقسام متعددة يضم كل منها الإيرادات المتشابهة في الخصائص.

المطلب الثاني: تقسيمات الإيرادات العامة.

حاول كتاب المالية العامة تقسيم الإيرادات العامة على أساس علمي، واعتمدوا في إجراء التقسيم على عدة معايير، نوجزها فيما يلي:

1-2- معيار مصدر الإيرادات: يتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيرادات الأصلية، والإيرادات المستهدفة على أساس مصدر الحصول على الإيرادات.

2-1-1-1-الإيرادات الأصلية: إذا كان مصدر الإيرادات العامة ما تملكه الدولة من أموال، ودون أن تقتطعه من الأموال الآخرين، كان الإيراد أصليا، وذلك في حالة دخل ممتلكات الدولة، أو ما يعرف بدخل الدومين.

2-1-2-الإيرادات المشتقة: إذا كان مصدر الإيراد مشتقا من أموال الآخرين، عن طريق اقتطاع جزء من ثورتهم لصالح الدولة، اعتبرت الإيرادات مشتقة، ومن أمثلتها الضرائب وغيرها من أنواع الإيرادات الأخرى. ويشير هذا التقسيم التساؤل عن وضع الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الإصدار النقدي، فهذه النقود الجديدة التي لم يقابلها زيادة في الإنتاج تؤدي إلى إنقاص القوة الشرائية للنقود مما يمكن اعتباره استيلاء غير مباشر على جزء من هذه النقود لصالح الدولة، لذا يفضل بعض الكتاب اعتبارها من الإيرادات المشتقة. ولم يعد لهذا التقسيم أهمية عملية نظرا لتساؤل حجم الإيرادات الأصلية بالنسبة لإجمالي الإيرادات العامة، وذلك بسبب انخفاض حصيلته إيرادات أموال الدولة، مما يؤدي في الواقع إلى اعتبار معظم الإيرادات العامة من الإيرادات المشتقة.

2-2- معيار سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات (المعيار القانوني): تقسم الإيرادات العامة وفقا لهذا المعيار على أساس مدى السلطة التي تخول للدولة الحصول على هذه الإيرادات.

2-2-1-الإيرادات الجبرية: هي الإيرادات النابعة من سلطة الدولة في إجبار الآخرين على دفعها، كالضرائب، والقروض الجبرية والغرامات الجنائية والتعويضات.

2-2-2-الإيرادات غير الجبرية: وهي الإيرادات التي حصلت عليها الدولة دون أن تستعمل سلطتها في إجبار الغير على دفعها، كالثمن الذي تحصل عليه لبيع منتجات مشروعاتها العامة، وبعض الرسوم، والقروض الاختيارية.

بين أن هذا التقسيم يعتمد على فكرة لم يتفق على مضمونها، وهي فكرة الجبر والإكراه، فهل يقصد به الجبر والإكراه القانوني؟ أم أي صورة من صور الجبر والإكراه ولو كان واقعيًا؟، إذ أن تحديد المفهوم يترتب عليه تغيير في بيان أنواع الإيرادات التي يمكن اعتبارها جبرية أو غير جبرية، بمعنى أنه لو كان مفهوم الجبر والإكراه ضيقا، يقتصر على الجبر والإكراه القانوني لاعتبرت الضرائب غير المباشرة التي تفرض على انتقالات رأس المال أو على الدخل من الإيرادات غير الجبرية. أما لو توسعنا في المفهوم ليشمل الإكراه الواقعي أيضا لاعتبرت الرسوم من قبيل الإيرادات الجبرية.

كما لا يأخذ هذا التقسيم في اعتباره سلطة الاحتكار التي يمكن أن تتمتع بها الدولة في تحديد أثمان منتجات مشروعاتها العامة، ومن ثم يكون جزء من هذا الثمن بمثابة إتاوة-أو تشبيه الإتاوة- التي تفرضها الدولة مقابل التحسينات التي تحدثها في الأموال، وتعتبر من الإيرادات الجبرية.

ويعيب هذا التقسيم أيضا عدم شموله لكافة صور الإيرادات، فهناك بعض الإيرادات التي لا يمكن اعتبارها من الإيرادات الجبرية أو غير الجبرية، ومنها الهبات الاختيارية والإصدار النقدي الجديد، حيث أن الإصدار النقدي الجديد ما هو في حقيقته سوء تحويل جزء من القوة الشرائية من بعض أصحاب الدخول الثابتة إلى الدولة نتيجة ارتفاع الأثمان، وانخفاض الاستهلاك.

2-3- معيار التشابه بين الإيرادات العامة والإيرادات الخاصة (المعيار المالي): يمكن أن تقسم الإيرادات العامة وفقا لهذا المعيار إلى:

2-3-1- إيرادات سيادية: وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بناء على ما تتمتع به من سلطة لا يتمتع بها الأفراد أو القطاع الخاص. ومن ثم فليس لهم فرصة الحصول على هذا النوع من الإيرادات ومن أمثلتها: الضرائب والرسوم والإصدار الجديد، وهذه الإيرادات تدخل نهائيا، وبصفة قطعية في ذمة الدولة دون التزام بردها إلى من قام بدفعها ولذا تسمى بالموارد الدائمة.

2-3-2- إيرادات اقتصادية: أو الشبيهة بالقطاع الخاص، وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة، ويمكن أن يحصل عليها الأفراد أو القطاع الخاص، ومنها دخل المشروعات العامة والقروض الاختيارية والإعانات، وهذه الإيرادات ذات طبيعة فرضية، إما لأنها ترتبط بوجود المشروع العام، أو لأن الدولة تلتزم كالأفراد بردها في ميعاد معين كالقروض. ويعيب على هذا المعيار أنه لا يأخذ في اعتباره السلطات الواسعة التي تتمتع بها الدولة، وتجعلها في وضع احتكاري يخولها تحديد أثمان منتجاتها بأعلى من الثمن المماثل لها في السوق، مما يجعل هذا الثمن بمثابة ضريبة مستترة، أو إيرادا سياديا. بالإضافة إلى عدم دقة التقسيم الذي يقسم الإيرادات إلى إيرادات دائمة وإيرادات ظرفية، كون أن من الضرائب، والتي تعتبر إيرادات دائمة ما يمكن أنه يكون ذا طبيعة ظرفية، ومن الإيرادات الظرفية ما يمكن أن يتحول إلى إيرادات دائمة كالقروض التي تتجدد بالإرادة المنفردة للدولة وإلى أجل غير محدود.

2-4- معيار دورية الإيرادات العامة: يذهب أنصار هذا المذهب إلى تقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات دورية، وإيرادات غير دورية تبعا لمدى تكرار حصول الدولة على هذه الإيرادات وانتظامها.

2-4-1-الإيرادات الدورية: هي الإيرادات العادية، التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودورية، كإيرادات الدومين، الضرائب والرسوم.

2-4-2-الإيرادات غير الدورية: وهي الإيرادات غير العادية التي لا تحصل عليها الدولة بصفة دورية ومنتظمة ومنها القروض العامة والإصدار النقدي الجديد.

ويتضح من هذا المعيار كآثره بالفكر التقليدي الذي يقابل بين النفقات العامة العادية والإيرادات العامة العادية، وبين النفقات يغير العادية والإيرادات العامة غير العادية، لتبرير لجوء الدولة إلى القروض في الظروف غير العادية، وبالتخلي عن هذا الفكر واتساع نطاق تدخل الدولة، وزيادة لجوئها للقروض لتمويل العجز في ميزانيتها، يفقد هذا التقسيم أهميته، ولكنه لا يجعلنا نتجاهل الواقع، بأن بعض الإيرادات العامة تلجأ إليها الدولة كمصادر تكميلية بعد عجز الإيرادات الأخرى للوفاء باحتياجات الدولة، فلا تلجأ الدولة إلى القروض أو الإصدار النقدي الجديد إلا عند نقص الحصيلة من الضرائب والرسوم عن تغطية تمويل النفقات العامة، مما يعني أن لهذا التقسيم مبرراً من الناحية الواقعية.

2-5-5-معيار المنافع: يمكن تقسيم الإيرادات العامة إلى ثلاثة أقسام، وذلك على أساس نسبة النفع العام إلى النفع الخاص كمايلي:

2-5-1-إيرادات تحصلها الدولة مقابل حصول الفرد على نفع خاص منها: كإيرادات دخل المشروعات العامة، لأن هذا الإيراد هو ثمن ما يحصل عليه الفرد من منتجات المشروع العام، ولا يمتد نفعه إلى غير من اشتراه.

2-5-2-إيرادات تحصلها الدولة مقابل نفع عام يحصل عليه مجموع المواطنين: دون أن ينفرد واحد منهم بهذا النفع على حساب الآخرين، ومن أمثله الضرائب التي تحصلها الدولة مقابل تمويل السلع والخدمات العامة، كخدمات الدفاع والأمن الداخلي والعدالة، التي يعم نفعها الجميع.

2-5-3-إيرادات تحصلها الدول مقابل مختلط يدور بين النفع العام والنفع الخاص: ويمكن أن يكون النفع، الخاص أقل ومن أمثلتها الرسوم التي تحصلها الدولة مقابل حصول الفرد على خدمة خاصة، كاستخراج بطاقة شخصية، فهذه الخدمة وإن كانت تخص صاحبها وحده إلا أن نفعها يفيد الجماعة أكبر، فهي تعرف الجماعة بالشخص صاحب البطاقة، فيسهل التعامل معه وإلزامه بما التزم به حيالها. كما يمكن أن يكون النفع الخاص أكبر من النفع العام كحالة الثمن العام، مثل ثمن المياه والكهرباء الذي يدفعهما الفرد إلى المشروع العام

مقابل استهلاكه للكهرباء والمياه، فعلى الرغم من أن القطاع الخاص يستطيع أن يقدم هذه الخدمة إلا أن الدولة تفضل تقديمها نظرا لأهميتها للجمهور.

ومما تقدم يتضح أن التقسيمات السابقة على تعددها ليس لها إلا فائدة محدودة نتيجة لعدم استنادها إلى ضوابط علمية منطقية، وهي تهم بيان طبيعة كل نوع من الإيراد، على أساس الوجهة التي يمكن من خلالها التمييز فيما بين أنواع الإيرادات المختلفة، لذلك تداخلت بعض هذه الأنواع في البعض الآخر، وفقد بعضها مكانته في التقسيم المختار لها، إما لتغير دور الدولة كالقروض أو لأهميته النسبية كالضرائب.

ولذلك فمن الأفضل أن تتم دراسة كل نوع من هذه الإيرادات حسب تنظيمها القانوني.

المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة: على كل حال فإن أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة تتمثل في: دخل الدومين والرسوم والضرائب، والقروض العام، والإصدار النقدي الجديد.

المطلب الأول: الإيرادات الاقتصادية:

ويقصد بها الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد ويحصلون على نفع منها، سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً. وهي بذلك تشمل دخل الدومين العام والخاص.

ويقصد بالدومين (أموال الدولة): كل ما تملكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو ملكية خاصة، وسواء كانت أموالاً عقارية أو منقولة، ويمكن تقسيم الدومين وفقاً لمعيار "النفع" إلى قسمين هما: الدومين العام والدومين الخاص.

1-1- الدومين العام: يقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة، وهي تخضع للقانون العام وتخصص للنفع العام والطرق وشواطئ البحر والأنهار والموانئ والحدائق العامة. والأصل أن لا تفرض الدولة رسماً أو مقابلاً للانتفاع به واستعماله إلا في حالات خاصة بهدف تنظيم هذا الانتفاع، وبذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام، ولذلك فإن هذا الإيراد لا يمكن التعويل عليه كثيراً في تمويل النفقات العامة. وتخضع الأملاك الوطنية العامة لحماية قانونية من الناحية المدنية من حيث عدم إمكانية التصرف فيها والحجز عليها واكتسابها بالتقادم طبقاً لأحكام المادة 688 من القانون المدني. كما تخضع لحماية جنائية من حيث تجريم كل اعتداء أو مساس بها وكذا تشديد العقوبة على ذلك، طبقاً لقانون العقوبات.

1-2-1-الدومين الخاص: ويراد به الأموال التي تملكها الدولة أو هيئتها العامة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص بصورة عامة، ويمكن التصرف فيها بالبيع كما يمكن تملكها بالتقادم طويل الأجل من قبل الأفراد. وتدر إيرادات محسوسة بعكس الدومين العام، ولذلك فهو المقصود عند الحديث عن دخل الدولة من أملاكها في علم المالية العامة. ويمكن تقسيم الدون الخاص لأنواع ثلاثة: عقاري، صناعي وتجاري ومالي:

1-2-1-1- الدومين العقاري: يتضمن الدومين العقاري، ما تمتلكه الدولة من عقارات متعددة تتمثل في الأراضي الزراعية والغابات، ويطلق عليها الدومين الزراعي، والمناجم والمحاجر، ويطلق عليها الدومين الاستخراجي، وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق المورد المالية الذي يحققه الدومين العقاري في جملة. فالدومين الزراعي يتمثل في الأراضي الزراعية التي تملكها الدولة، وكانت تعد أهم أنواع الدومين الخاص وقد بدأ هذا النوع يفقد أهميته على إثر زوال العهد الإقطاعي وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي، وترك استغلالها للأفراد، كما قلت أهميته أيضا نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه. أما الدومين الاستخراجي (المناجم والمحاجر) فإن أمر استغلاله يختلف بحسب الايديولوجية السائدة في كل دولة، لكن أغلب الدول تفضل الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وترك أمر استغلالها للأفراد مع الإشراف عليهم وإلزامهم بدفع عائد للدولة طبقا للإنفاق الذي يعقد في هذا الصدد.

1-2-2-2- الدومين الصناعي والتجاري: يشمل جميع المنشآت التجارية والصناعية التي تديرها الدولة (المشروعات العامة لتحقيق الأغراض المالية) الحصول على الربح، والأغراض الاقتصادية (الحد من احتكار القطاع الخاص أو تنظيم المرفق لأهميته)، والأغراض الاجتماعية (الحد من ارتفاع الأسعار وتنظيمها). وقد أسندت الدول الرأسمالية أمر إدارة بعض مرافقها الأساسية إلى شركات عامة، أو إلى القطاع الخاص لترشيد الإنفاق العام على هذه المرافق من ناحية، وللحصول على بعض الإيرادات من ناحية أخرى، ومن أهمها مشروعات الكهرباء والمياه والصرف الصحي والاتصالات. وقد أخذت الدول النامية بهذا الأسلوب منذ منتصف الثمانينات من القرن الماضي ضمن برامج الإصلاح الاقتصادي.

ويتوقف مدى اتساع المشروعات العامة على طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي، وعلى مرحلة النمو التي يمر بها الاقتصاد، لذا نجد هذه المشروعات يزداد حجمها وأهميتها في البلدان النامية، كما يتوقف مدى هذا الاتساع على المقارنة بين الاستغلال الفردي للمشروع، مع فرض ضرائب على أرباحه، وبين الاستغلال العام

له لتحقيق أهداف غير مالية. وقيام الدولة لهذه المشاريع، أيا كان الغرض منها، يعني تحقيق إيرادات على جانب كبير من الأهمية وتمثل هذه الإيرادات في صورتين أساسيتين:

أ- **الثمن العام:** يقصد بالثمن العام: ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتقدمها المشروعات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية، وذلك مقارنة بينه وبين الثمن الخاص الذي يمثل منتجات المشروعات الخاصة. ويتحدد الثمن العام وفقا للتنافس بين المشروعات العامة والخاصة، وذلك طبقا للقواعد الاقتصادية، وقوانين العرض والطلب في ظل سوق المنافسة والوصول لأقصى ربح ممكن، ولكن في بعض الأحوال قد تكون المشروعات العامة على أساس احتكاري. فتمنع الدولة رؤوس الأموال الخاصة من الدخول في مثل هذه المشروعات فتكون في هذه الحالة بصدد احتكار عام قانوني، أو تؤدي ظروف الإنتاج إلى الاحتكار الفعلي للسوق فتكون هنا بصدد احتكار عام فعلي. وسواء كان الاحتكار قانونيا أو فعليا، فإنه يمكن أن تتعدد أساليب تحديد الأثمان العامة وفقا لتعدد الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من احتكارها للسوق (هل هي أهداف مالية أم اقتصادية أم تفادي الاحتكارات أم اعتبارات المصلحة العامة).

ب- **الاحتكار المالي:** يقصد بالاحتكار المالي، انفراد الدولة بملكية أو استغلال فرع معين من فروع الإنتاج بقصد الحصول على مواد تفوق ما يمكن أن تحصل عليه لو تركت هذا الفرع للقطاع الخاص واكتفت بفرض ضرائب على داخلية. وحتى يستطيع الاحتكار المالي أن يحقق الغرض منه، يجب على الدولة أن تختار موضوعا أو نشاطا لاحتكارها سلعا ذات طلب غير مرن، وذلك خوفا من انخفاض الطلب عليها لو رفعت أثمانها إلى حد كبير مما يضيع الغرض من هذا الاحتكار.

وفي نفس الوقت ليست ذات أهمية غذائية وصحية، وذلك حتى لا يترتب على حرمان البعض منها نتيجة بارتفاع أثمانها، مشاكل صحية أو اجتماعية، والمثال الواضح بذلك هو الاحتكار الدخان والكحول والكبريت في معظم الدول، ومنها مصر، وتفرض هذه الدول ضريبة مرتفعة على المستورد من هذه السلعة، رغبة في ذلك الأمر في تحقيق إيراد مالي ضخم.

ولكن في بعض الأحوال الأخرى، قد يكون الهدف من الاحتكار هو تقديم السلع الضرورية للمستهلكين بأسعار في مقدرة كافة فئات الشعب المختلفة وخاصة ذوي الدخل المنخفضة أو المحدودة، وتقوم الدولة لهذا الاحتكار منعاً لاتجاه المشروعات الخاصة إلى رفع الأسعار لعلها بمدى احتياج الأفراد لها باعتبارها سلع ضرورية استهلاكها وفي الواقع فالدولة في مثل هذا النوع من الاحتكار لا تسعى إلى تحقيق إيراد مالي، ولكن

مجرد حماية الأفراد وتسيير استهلاكهم للسلع الضرورية، ولكن من أمثلتها: رغيف الخبز، الماء والكهرباء، وسائل المواصلات، فالدولة هنا لا تسعى مطلقا إلى تحقيق الربح. بما في بعض الأحيان قد تتحمل خسارة كدعم أو إعانات تقدمها الدولة لهذه المشروعات من ميزانيتها العامة أي من حصيلة الضرائب، ولكنها تهدف إلى هذه أسمى من جميع حصيلة الإيرادات ألا وهو تحقيق أغراض إجماعية ونفع للمواطنين كافة.

وفي الحقيقة فإن الاحتكار المالي المتعلق بالدولة لا يختلف كثيرا عن الانتشار الخاص بالمشروعات الخاصة، ففي الحالتين يسعى المحتكر إلى التوازن لتخفيف أقصى ربح ممكن. وقد اختلف الفقهاء الاقتصاديين حول تحديد حالة الاحتكار المالي للدولة، فالبعض يرى ثمن في حالة الاحتكار المالي يتحدد عند مستوى أعلى من المستوى الذي يتحدد عنه الثمن في حالة الاحتكار الخاص.

1-2-3-الدومين المالي: يقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح بفوائد تعد إيرادا ماليا يدخل ضمن دخل أملاك الدولة، وقد ازدادت أهمية هذا الدومين في وقتنا الحالي، حيث يتضمن أساسا الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات ذات الاقتصاد المختلط، وفي السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى تحقيق الصالح العام. وتسعى الدولة إلى ممارسة النشاط المالي ليس فقط من أجل تحقيق إيرادات مالية ولكن أيضا لتحقيق أغراض سياسية أو اقتصادية معينة، ف شراء الدولة لأسهم وسندات معينة من شأنه أن يشجع الأفراد على شراء الأسهم أو السندات الخاصة بالمشروعات التي تشارك فيها الدولة مما يؤدي إلى نجاح حركة التنمية الاقتصادية التي تحتاج إليها البلاد.

المطلب الثاني: الإيرادات السيادية.

الإيرادات السيادية هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد بما لها من حق السيادة، وتشمل الضرائب والرسوم، ومقابل التحسين (الإتاوة)، والغرامات المالية، والتعويضات، والإصدار النقدي الجديد. وسوف نركز هنا على الضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد فقط.

1-2-الضرائب: تحتل الضرائب مكان الصدارة بين مصادر الإيرادات العامة، ليس فقط باعتبار ما يمكن أن تغله من موارد مالية، ولكن لأهمية الدور الذي تلعبه في تحقيق أغراض السياسة المالية، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية، وما يترتب عليها من آثار اقتصادية واجتماعية.

2-1-1-1- ماهية الضريبة وخصائصها: تعرف الضريبة بأنها اقتصاد إجباري تقوم به الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الأفراد بصفة هائية، ووفقا للقواعد المقررة قانونا، لمواجهة الأعباء العامة، ومن هذا التعريف، يتبين أن الضريبة تتميز بالخصائص التالية:

أ- **الضريبة فريضة نقدية:** تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تماشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل نظرا لأن كل المعاملات أصبحت تقوم على استخدام النقود سواء في القطاعات العامة أو الخاصة، وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات بما في ذلك الضرائب لا بد وأن تحصل كذلك بالنقود.

ب- **الضريبة تدفع جبرا:** ويعني ذلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة، والإجبار هنا قانوني لا معنوي بالنظر إلى قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الالزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على المكلف الخضوع لها من كافة زواياها، ويبدو عنصر الإكراه في الضريبة واضحا من استقلال الدولة بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، دون أن تراجع في ذلك الأفراد المكلفين بدفعها.

ج- **الضريبة تدفع بصفة هائية:** ويقصد بهذه الخاصية أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها الدولة بصفة هائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك.

د- **الضريبة تدفع بدون مقابل:** وتعني هذه الخاصية أن المكلف الذي يدفع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا في الجماعة، وليس باعتباره مكلفا بالضريبة.

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

د- الضريبة تجبر وفقا لقواعد مقررة: تقرر الدساتير الحديثة أن حق الدولة في إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون، وعلى ذلك فإن الضريبة تفرض وتقدر وتحصل بموجب القانون وفي الحدود المقررة قانونا، ولا يجوز للدولة أن تتجاوز القانون في فرض الضرائب أو تحصيلها بحجة أن لها السلطة والسيادة في فرض الضرائب.

2-1-2- التكييف القانوني للضريبة: اختلف المفكرون في بين أساس فرض الضريبة، وما الذي جعل الأفراد يقبلون أداؤها جبرا، ظهرت لتبرير ذلك نظريتان:

أ- **نظرية المنفعة والعقد الاجتماعي:** قد سادت أفكار هذه النظرية في القرنين (18م) و (19م)، فالفقه التقليدي قد حاول تأسيس حق الدولة في فرض الضريبة على أساس فكرة المنفعة التي تعود على الأفراد مقابل دفع الضريبة، وتتمثل في الانتفاع بخدمات المرافق العامة المختلفة، وبناء عليه فإنه لو لا انتفاع الأفراد لهذه الخدمات لما كان هناك سند قانونيا لفرض الضريبة، والتزام الأفراد بها. ويؤسس أنصار هذه النظرية فكرة المنفعة على ارتباط الفرد بعقد ضمني بينه وبين الدولة يسمى "بالعقد الاجتماعي"، وقد اختلفت أنصار هذه النظرية في تكييف طبيعة هذا العقد، فاعتبره البعض "كآدم سميث" عقد بيع خدمات، فالدولة تبيع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب.

وصور البعض الآخر هذا العقد الضمني على أنه (عقد شركة) حيث اعتبر أصحاب هذا التكييف أن الدولة شركة إنتاج كبيرة، الشركاء فيها هم أفراد المجتمع حيث يقوم كل منهم بأداء عمل معين، ويتحمل في سبيل ذلك نفقات خاصة، ويوجد إلى جانب النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس إدارة هذه الشركة، أي الحكومة، تعود منفعتها على جميع الشركاء، أي خدمات المرافق العامة، ومن ثم يتعين على هؤلاء المساهمين المشاركة في هذه النفقات في صورة الضرائب التي تفرضها عليهم الدولة.

كما ذهب بعض المفكرين وعلى رأس "مونتسيكيو"، إلى تكييف هذا العقد على أنه (عقد تأمين)، فالأفراد يدفعون الضرائب للدولة كتأمين على الجزء الباقي من أموالهم والانتفاع بها على أفضل سبيل، ومن ثم تعد الضريبة قسط التأمين الذي يدفعه الأفراد مقابل حماية الدولة للجزء الباقي من أموالهم، وأيضا أشخاصهم.

وبناء على ما تقدم فإن نظرية المنفعة والعقد الاجتماعي، وإن كانت تبحث عن مبرر لكي تكون الضريبة متناسبة مع الدخل أو الثروة الخاضعة لها على أساس عقدي، لا تناسب العصر الحديث بكل تطوراته وتغييراته، لذا فقد ظهر تيار آخر يؤسس فرض الضريبة على نظرية التضامن.

ب- نظرية التضامن الاجتماعي: تقوم هذه النظرية على أساس أن وجود الدولة ضروري لحياة الأفراد في المجتمع، لأنها هي التي تستطيع وحدها تقديم الخدمات، والمنافع العامة التي يحتاجونها وحتى تقوم بهذه المهمة وجب توفير المال اللازم لذلك ومنه الضرائب، لذا يتضامن الأفراد فيما بينهم لدفع هذا المال حتى تقوم الدولة بوظيفتها تجاه المجتمع ككل، وعلى الأفراد دفع الضرائب المقررة عليهم ولو جبرا، وبغض النظر عن مدى انتفاع كل منهم بالخدمات التي تقدمها الدولة نظير هذه الضرائب، ومن ثم فلن تكون الضريبة سوى طريقة لتوزيع الأعباء العامة بين أفراد المجتمع وفقا للمقدرة التكلفة لكل فرد منهم.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن نظرية التضامن الاجتماعي تقترن بفكرة السيادة التي تمارسها الدولة على رعاياها، ومن ثم إلزامهم وإجبارهم على أداء الضريبة. وهذا يفسر إلزام الأجانب المقيمين في الدولة، إقامة عادية أو مستمرة، بالمساهمة في الأعباء والتكاليف العامة وأداء الضريبة المفروضة عليهم.

مما سبق، يتضح أن نظرية التضامن الاجتماعي تمثل الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضريبة على المقيمين على أراضيها من مواطنين وأجانب.

2-1-3- القواعد الأساسية لفرض الضرائب: يقصد بقواعد الضريبة المبادئ التي يحسن أن يسترشد بها المشرع المالي وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة، وتستهدف هذه القواعد تحقيق صالح الممول من جهة وصالح الخزينة العمومية من جهة أخرى. ومن هذه الشروط القواعد الأربعة التي أوردها "آدم سميث" في كتابه "ثروة الأمم" وهي العدالة، واليقين، والملائمة والاقتصاد في نفقات الجباية، وتعتبر لدى كثير من الفقهاء الماليين، دستورا للضرائب، رغم اجتهادات الفقهاء في وضع قواعد تكميلية أو إضافية لها.

أ- قاعدة العدالة والمساواة: يتركز مفهوم هذه القاعدة على التزام الدولة، عند فرض الضرائب على المكلفين بها، مراعاة تحقيق مبدأي العدالة والمساواة في توزيع الأعباء العامة بينهم، ويثار حول هذه القاعدة الكثير من الجدل والخلاف، حيث ذهب علماء المالية العامة أول الأمر إلى تصور العدالة على أنها وجوب الأخذ بنسبة الضريبة، أي أن تكون النسبة المقتطعة من إعادة الخاضعة للضريبة (دخلا أو ثروة)، واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة، أما في العصر الحديث فقد اتجه العلماء والمفكرين إلى فكرة أخرى، وهي تصاعدية الضريبة رغبة في تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب مقدرتهم التكلفة، كما أن الضريبة التصاعدية تحقق إعادة توزيع الدخل بين الأفراد بصورة فعالة من أجل تخفيف حد التفاوت بين دخول الفئات الاجتماعية المختلفة.

ب- **قاعدة اليقين:** مضمون هذه القاعدة هو أن الضريبة يجب أن تكون محددة بوضوح، وينصرف ذلك إلى كل ما يتعلق بالضريبة من تحديد للوعاء، والسعر، وميعاد الوفاء، وطريقة الدفع، وتؤدي مراعاة هذه القاعدة إلى علم الممول بالضبط بالتزاماته قبل الدولة ومن ثم يستطيع الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو سوء استعمال للسلطة من جانبها، ولكي يتحقق اليقين بهذا المعنى يلزم أمرين اثنين:

أولهما: أن تكون التشريعات المالية والضريبية واضحة جلية بحيث يفهمها عامة الناس دون عناء أو التباس، **وثانيهما:** أن تجعل الدولة في متناول المكلفين جميع القوانين المتعلقة بما تقرره من ضرائب وما يتفرع عنها من قرارات ولوائح وتعليمات.

ج- **قاعدة الملائمة:** ويقصد بهذه القاعدة ضرورة تنظيم أحكام الضريبة بصورة تلائم ظروف المكلفين بها، وبتفسير دفعها وخاصة فيما يتعلق بميعاد التحصيل وطريقته وإجراءاته.

وتهدف هذه القاعدة في حقيقة الأمر إلى عدم تعسف الإدارة المالية في استعمال سلطتها فيما يتعلق بإجراءات التصفية والتحصيل، وتدعو اعتبارات الملائمة أن تكون القواعد المتعلقة بكل ضريبة متفقة مع طبيعتها الذاتية والأشخاص الخاضعين لها، من أجل تجنب العديد من المشاكل التي يمكن أن تثور في حالة مخالفة هذه القاعدة. وقد نتج عن هذه القاعدة قاعدة الاقتطاع عند المنبع والخاصة بالضريبة على الدخل باعتبار أن الاقتطاع من المنبع وأكثر ملائمة وسهولة بالنسبة للمكلف بالضريبة، وإدارة الضرائب في نفس الوقت.

د- **قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية:** تقضي هذه القاعدة بأنه يجب على الدولة أن تختار طريقة الجباية التي تكلفها أقل النفقات، حتى يكون الفرق بين ما يدفعه الممول وبين ما يدخل خزينة الدولة، أقل ما يمكن، وتظهر أهمية هذه القاعدة في العصر الحديث حيث تتحمل الدول نفقات كبيرة في سبيل تحصيل الضرائب ومراقبة الممولين حتى لا يتهربوا من دفعها.

2-1-4- أهداف الضريبة: تختلف أهداف الضريبة في الفكر المالي التقليدي عن أهدافها في الفكر المالي الحديث ونبين ذلك فيما يلي:

أ- **الهدف المالي للضريبة عند التقليديين:** يرى الفكر المالي التقليدي أن الهدف من الضريبة هو توفير الأموال التي تلزم الدولة للإنفاق العام، وذلك حتى لا تؤدي الضريبة إلى تغيير الأوضاع الطباقية السائدة التي بلغها المجتمع، والحفاظ على تفاوت الدخل باعتباره عاملاً أساسياً من عوامل الادخار، الذي يفيد الاقتصاد الوطني، وحتى لا يؤدي التدخل الضريبي إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة، مما ينقص من المدخرات

الوطنية، ويؤثر سلبا على الحياة الاقتصادية في المجتمع. ولتحقيق الغرض المالي يجب أن تتوفر عدة شروط تتلخص في:

-إنتاجية الضريبة: يجب أن تكون الضريبة منتجة، أي أن يتولد عنها أكبر حصيد صافية بعد خصم تكاليف جبايتها.

-ثبات الضريبة: تكون الضريبة ثابتة عندما لا تتأثر حصيلتها بتغير الظروف الاقتصادية، فلا تزيد الحصيد في فترات الرخاء، ولا تقل في فترات الركود والكساد.

-مرونة الضريبة: يجب أن لا يكون لزيادة سعر الضريبة تأثير على وعائها فلا ينكمش وعاء الضريبة بزيادة سعر الضريبة.

ب-أهداف الضريبة في الفكر المالي الحديث: يرى المعاصرون أن الضريبة كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة لا يمكن أن تكون محايدة تماما، تقتصر على هدفها المالي، دون أن يكون لها تأثير على سلوك الأفراد وتوجيههم إلى الإنتاج أو إلى الاستهلاك الذي يهدف إليه المشرع من فرض الضريبة. وعليه فإن الضريبة بجانب كونها أداة لتوفير الموارد المالية للدولة، يمكن استخدامها لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية.

-الأهداف الاقتصادية: يمكن عن طريق الإعفاءات والحوافز الضريبية تشجيع المشروعات على مواصلة الأنشطة المرغوب فيها اقتصاديا، أو على توطينها في المدن الجديدة أو النائية، أو على إنتاج السلع الموجهة للتصدير. وفي المقابل يمكن من خلال تقرير معاملة ضريبية متشددة مقاومة للأنشطة التي تضر بالاقتصاد الوطني، أو التي لا تلائم مرحلة التنمية التي تمر بها الدولة، وذلك بفرض أسعار ضريبية مرتفعة على هذه الأنواع من الأنشطة، أو حرمانها من الحوافز الضريبية ومن أهمها الإعفاءات الضريبية أو الخصومات المختلفة.

-الأهداف الاجتماعية: كذلك يمكن استخدام الضريبة في إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة، أو أن تشجع على الزواج وزيادة النسل كما يمكن أن تساعد الضريبة في الحد من البطالة، تشجيع استهلاك السلع المرغوب فيها اجتماعيا أو محاربة استهلاك بعض السلع.

-الأهداف السياسية: سواء فيما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية ففي الداخل تمثل الضريبة أداة في يد القوى الاجتماعية المسيطرة سياسيا في مواجهة الطبقات الاجتماعية الأخرى، وهي بذلك تحقق مصلحة القوى المسيطرة على حساب فئات الشعب، أما في الخارج، فهي تمثل أداة من أدوات السياسة الخارجية، مثل

استخدام الرسوم الجمركية (كمنح الإعفاءات والامتيازات الضريبية) لتسهيل التجارة في بعض الدول أو الحد منها (رفع سعر الرسوم الجمركية)، من أجل تحقيق أغراض سياسية.

وبالرغم من تعدد أغراض الضريبة في العصر الحديث، إلا أنه مازال الغرض المالي لها، باعتبارها أداة تمويلية في المرتبة الأولى، له الأولوية على باقي الأغراض.

2-1-5- التنظيم الفني للضرائب: يقصد بالتنظيم الفني للضرائب تحديد كافة الأوضاع والإجراءات المتعلقة بفرض الضريبة، وتحصيلها في ضوء الضوابط الاقتصادية الواجب مراعاتها، وكذلك المشكلات الفنية التي تثار في هذا الصدد ابتداءً من تفكير الدولة في فرض ضريبة معينة وحتى تمام دفعها من جانب المكلف إلى خزينة الدولة، وسيتم توضيح ذلك من خلال مايلي:

أ- وعاء الضريبة: يقصد بوعاء الضريبة، الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة، أي المادة التي تفرض عليها الضريبة، فإذا ما تقرر اقتطاع جزء من القوة الشرائية في صورة ضريبة تعين تحديد الشكل الملموس للمادة التي تفرض عليها الضريبة، وهو ما يعبر عنه باختيار أساس فرض الضريبة أو أصل الضريبة.

كما أنه يتعين التعرف على المناسبة التي تنقض فيها الإدارة على المادة الخاضعة للضريبة لكي تحصل منها على جزء يذهب إلى خزينة الدولة، إذا ما تحدد أساس ومناسبة فرض الضريبة تمثلت الخطوة التالية في تحديد المادة الخاضعة لها تحديداً كقيفاً وكمياً، وذلك كمايلي:

- اختيار أساس فرض الضريبة: يشير اختيار المادة الخاضعة للضريبة عدة موضوعات الاختيار بين الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال، والاختيار بين نظام الضريبة الذي يقوم على اختيار الثروة أساساً له أو نظام الذي يقوم على اختيار الدخل أساساً له، الاختيار بين نظام الضريبة الواحدة أو نظام الضرائب المتعددة والاختيار بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

* الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:

ويقصد بالضرائب على الأشخاص أن يكون الإنسان ذاته هو محل الضريبة أو وعاء الضريبة، فتفرض على الأشخاص بحكم وجودهم في إقليم الدولة بغض النظر عن امتلاكهم للثروة، ولذا فهي تعرف "بضريبة الرؤوس" أو بالفردة. وقد عرفت ضرائب الفردة منذ قديم الزمان، فعرفت عند العرب وعند الرومان كما عرفت فرنسا وإنجلترا ومصر. وكانت ضريبة الفردة بسيطة في بداية الأمر، إذ كانت واحدة بالنسبة لجميع الأفراد، وكان هذا النظام مفهوماً في الجماعات البدائية، حيث لم يكن هناك تفاوت كبير في ثروات الأفراد

ودخولهم، ولكن عندما الفوارق الاجتماعية في الظهور أصبحت ضريبة الفرد تدرجية، فيقسم المواطنون إلى طبقات حسب مراكزهم المالية بحيث يدفع كل فرد الضريبة المقررة للطبقة التي ينتمي إليها. لكن الضريبة على الأشخاص معيبة إذ هي تفرض دون اعتداد بالمقدرة التكلفية للأشخاص، وهذا ما يفسر اختفاءها من النظم المالية للمجتمعات الحديثة، حيث تطور البحث عن أساس لفرض الضريبة يحقق توزيعاً للعبء الضريبي يركز على المقدرة التكلفية للأفراد، وكذلك يحقق سهولة نسبياً في تقدير المادة الخاضعة للضريبة، وانتهى التطور المالي إلى اختيار الأموال باعتبارها أكثر ترجمة للمقدرة التكلفية للممولين. وفي الضريبة على الأموال يكون المال ذاته سواء ثروة أو دخلاً أو مظهراً من مظاهر الغنى واليسر، هو المادة الخاضعة للضريبة أو وعائها.

* الضرائب على رأس المال (الثروة) والضرائب على الدخل:

أصبحت الأموال هي أساس فرض الضريبة في المجتمعات المعاصرة، ولكن في نطاق الأموال أيهما أكثر تعبيراً عن المقدرة التكلفية للأشخاص رأس المال (الثروة) أم الدخل؟. ويقصد برأس المال، بالمعنى القانوني، مجموع ما يملكه الفرد من أموال عقارية أو منقولة في لحظة زمنية معينة، سواء كانت منتجة لدخل أو غير منتجة. أما الدخل فهو ما يحصل عليه الفرد بصفة دورية على نحو مستمر من مصدر معين قد يتمثل في ملكيته لوسائل الإنتاج أو في عمله أو فيهما معاً. ويمكن القول أن التاريخ المالي للمجتمعات الحديثة شهد تطوراً يتمثل في الازدياد المستمر في أهمية الدخل كأساس لفرض الضريبة، بعد أن كانت هذه الثروة هي الأساس الأول لفرضها، خاصة في العصور الوسطى، وفي بداية القرن (19م)، ولكن ابتداءً من النصف الأخير من القرن (19م)، وخاصة النصف الأول من القرن (20م)، انتقل وعاء الضريبة من الثروة إلى الدخل، حيث أصبح الدخل بصورة أصلية، هو معيار المقدرة التكلفية التي تمثل الوعاء الأساسي للضريبة، وإن كانت الثروة ورأس المال يمكن الارتكاز عليهما في بعض الحالات الاستثنائية.

* الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

إن تقسيم الضرائب بين مباشرة وغير مباشرة هو تقسيم قديم في علم المالية، وعلى الرغم من قدمه، إلا أنه يحتفظ بأهميته لأسباب قانونية واقتصادية وحتى اجتماعية، فهناك شبه إجماع بين الكتاب الاقتصاديين على أن الضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل والثروة، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول والإنفاق. وقد اقترح الفقه المالي، في هذا الصدد، عدة معايير للترقية بين هذين النوعين وفقاً للخصائص

والسمات المشتركة بين أنواع الضرائب المباشرة من جهة، وأنواع الضرائب غير المباشرة من جهة أخرى، تتمثل في ثلاثة معايير رئيسية:

1-المعيار القانوني: يقوم هذا المعيار على أساس علاقة الإدارة المالية بالمكلف من حيث طريقة التحصيل، فإذا كانت العلاقة بينهما مباشرة فالضريبة تكون مباشرة، أما إذا كانت العلاقة بينهما غير مباشرة فالضريبة هنا غير مباشرة.

2-المعيار الاقتصادي: وفقا لهذا المعيار تعد الضريبة مباشرة إذا كان المكلف بها قانونا هو الذي يتحمل عبأها الضريبي بصورة نهائية، ولا يمكنه التخلص منها أو نقل عبأها إلى شخص آخر تربطه به علاقة اقتصادية، بينما تعتبر الضريبة غير مباشرة إذا كان المكلف القانوني يمكنه أن ينقل عبأها إلى شخص آخر تربطه به علاقة اقتصادية ويسمى هذا الأخير بالمكلف الفعلي.

3-معيار الثبات والاستقرار: يقصد بهذا المعيار مدى ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة، فتكون الضريبة مباشرة إذا كان محل الضريبة يتميز بالثبات والاستقرار، كالضريبة العقارية و الضريبة على الثروة والضريبة على الدخل.

أما إذا كان محلها تصرفات عرضية متقطعة فإن الضريبة تكون غير مباشرة كاستيراد أو استهلاك بعض السلع، أي على التداول والإنفاق.

ويعد هذا المعيار أكثر المعايير دقة في التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

-الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة:

***الضريبة الواحدة:** منذ أن دخلت الضريبة حيز التنظيم، وأصبحت جزءا من السياسة المالية والسياسة الاقتصادية، ومنذ أن اعتبرت مصدرا "ماليا" لا يمكن تجاهله، لتغطية النفقات العامة، منذ ذلك الحين أخذ الدارسون على دراسة التنظيم الفني للضريبة فهل تفرض ضريبة وحيدة، أم تفرض ضرائب متعددة؟ أم يمكن دمج الضريبتين بحيث تفرض ضريبة رئيسية واحدة وإلى جانبها ضرائب أخرى؟.

أول من طرح المشكلة "الفيزوفراطيون" حي نادوا بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي من الزراعة، فالزراعة هي العمل المنتج الوحيد، أي ضريبة أخرى ستفرض في تلك الفترة، وتنتهي حتما على الزراعة.

وقد طرحت الضريبة الوحيدة أيضا في فرنسا عام 1956، وذلك بفرض ضريبة وحيدة على مصادر إنتاج الطاقة "الوقود والكهرباء" وبموجب هذه الضريبة يتم دمج مبلغ الضريبة في أسعار السلع وكل مستخدم للسلع لا بد أن يدفع ضريبة وبذلك يتم انتشار العبء الضريبي على جميع أفراد المجتمع.

وهناك من طالب بفرض ضريبة واحدة على الدخل، أو ضريبة وحيدة على رأس المال، ومنهم من دعا إلى فرض ضريبة وحيدة على الإنفاق الفردي وأنصار الضريبة الوحيدة يقدمون مجموعة من المميزات لها وكمالي:

• تراعي حالة المكلف الشخصية أكثر من الضرائب المتعددة، لكونها توحد الأعباء الضريبية، وبالتالي يستطيع المكلف التخفيف من أعبائها عليه.

• نفقات الضريبة الوحيدة قليلة: فهي ضريبة بسيطة تسمح بالاقتصاد في تحقيقها ورقابتها وجبايتها، وهي بذلك سهلة التنظيم، وأقل إزعاجا للمكلف.

إلا أن الضريبة الوحيدة تعرضت لانتقادات شديدة، أهمها:

• لا تحقق إلا أهدافا مالية فقط: إن الضريبة العصرية لها آثار في الاستهلاك والادخار والاستثمار والإنتاج مع الضريبة الوحيدة من الصعب التحدث عن الضريبة كأداة في توجيه السياسة الاقتصادية، وتشجيع الاستثمار وتنشيط بعض القطاعات الإنتاجية.

• الضريبة الوحيدة التي لا تناسب الاقتصاد العصري، فلا يوجد في الواقع مصدر وحيد للثروة في المجتمع، بل هناك مصادر مختلفة زراعية صناعية، تجارية... الخ.

• الضريبة الوحيدة غير عادلة: هذا النوع من الضرائب لا يأخذ بعين الاعتبار قدرة دافع الضريبة لأنها تصيب مادة واحدة يمكن استخدامها من قبل الأغنياء والفقراء.

ولهذه الأسباب وأسباب أخرى، فالضريبة الوحيدة لم تلق تطبيقا في بلد ما، وأغلب الدول لجأت إلى نظام الضرائب المتعددة الذي يفرض على عدد لا حصر له من النشاطات الاقتصادية في المجتمع، حيث نشاهد أن هناك ضريبة على دخل العمل (ضريبة الرواتب والأجور) وضريبة ناتج العمل ورأس المال (الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية) وضريبة على امتزاج العمل الذهني مع رأس المال (الضريبة على المهن الحرة من أطباء ومهندسين وحرفيين) وضريبة على إيراد العقارات وضريبة على الإنتاج الزراعي وضريبة على الشركات... الخ.

***الضرائب المتعددة:** في نظام الضرائب المتعددة يتم فرض أكثر من ضريبة أساسية واحدة على أنواع متعددة من الدخل والأموال، وكلما زادت حاجة الدولة إلى المال، تزداد أنواع الضرائب المفروضة. وهنا النظام يختلف تطبيقه باختلاف الدول ودرجة التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسية للدولة، وللضرائب المتعددة مجموعة من المميزات منها:

- الضرائب المتعددة أكثر مراعاة لحالة المكلف النفسية، لأن المكلف يدفع الضريبة على أكثر من مطرح ضريبي دون أن يشعر بدفعها وبخاصة تلك التي يدفعها من ثمن السلع والخدمات.
- الضرائب المتعددة، تحد من ظاهرة التهرب الضريبي ففي نظام الضريبة الوحيدة إذا ما تم تهرب ضريبي ستكون النتيجة سيئة على الإيرادات المالية للدولة، أما في نظام الضرائب المتعددة هناك بعض الضرائب غير قابل للتهرب بسهولة مثل ضريبة الرواتب والأجور.
- نظام الضرائب المتعدد، يتسم بالمرونة، ويناسب المفهوم العصري للضريبة، هذا المفهوم الذي جعل الضريبة تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف المتنوعة والمتغيرة.
- فمساوى الضريبة الوحيدة، ومحاسن الضرائب المتعددة، دفعت أكثر الدول إلى تبني الضرائب المتعددة وهذه الضرائب إما مفروضة على الدخل أو على الأشخاص أو على رأس المال أو على الإنفاق، ولكل دولة مجموعة من الضرائب تختلف باختلاف تكوينها السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

ب- تحديد مقدار الضريبة: يتحدد مقدار الضريبة من خلال تطبيق سعر معين على المادة الخاضعة لها، ويقصد بسعر الضريبة النسبة بين مقدار الضريبة والمادة المكونة لوعائها (أي مقدار منسوبا إلى قيمة وعائها)، فإذا فرضنا أن دولة ما فرضت ضريبة نوعية على سلعة مستوردة 5 دنانير، وكان سعر الوحدة الواحدة منها هو 100 دينار، كان سعر الضريبة (5%) من قيمتها.

وهناك طريقتان لتحديد مقدار الضريبة، فقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكثفي بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كضريبة مقدما، ثم يوزع هذا القدر بين المكلفين وفقا لأسس معينة (الضريبة التوزيعية).

إلا أن الغالب أن يحدد المشرع سعر الضريبة سلفا، وعندئذ تكون الحصيلة دالة لسعرها ومقدار المادة الخاضعة للضريبة، ومدى نجاح السلطة المالية في تحصيلها (الضريبة القياسية أو التحديدية).

– طريقة التحديد المسبق لخصيلة الضريبة (الضريبة التوزيعية):

يكتفي المشرع في الضريبة التوزيعية بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كضريبة معينة من الأفراد الخاضعين لها، كأن يحدد مبلغ 10 ملايين دج كضريبة على دخل العقارات المبنية في الدولة، بعد ذلك تقوم السلطة التنفيذية بتقسيم عبء هذه الضريبة على الأقسام الإدارية نزولاً على سلم التنظيم الإداري، ثم يتم توزيع المبلغ الخاص بكل محافظة مثلاً، على الأفراد المقيمين فيها والخاضعين لهذه الضريبة، إما بالتساوي أو على نحو تناسبي وفقاً للمقدرة التكلفة لكل فرد، وهنا فقط في هذه المرحلة يتم معرفة سعر الضريبة الذي يعد النسبة بين مقدار الضريبة الذي يدفعه الفرد وبين مقدار المادة الخاضعة للضريبة (وعاء الضريبة).

وعليه فالضريبة التوزيعية تتميز بتحديد حصيلتها مسبقاً وهذا يجعلها متيقنة إلا أن ما يعاب عليها، انفصالها عن حالة النشاط الاقتصادي، حيث يحصل مبلغ الضريبة بغض النظر عن حالة النشاط الاقتصادي، وبالتالي مهما كانت قيمة المادة الخاضعة للضريبة، فهذا يعني عدم مرونة الحصيلة، كما لا يمكن معها مراعاة المقدرة التكلفة للمكلفين، وبالتالي انعدام العدالة التوزيعية.

—طريقة تحديد سعر الضريبة (الضريبة التناسبية والضريبة التصاعدية): يقوم المشرع وفقاً لهذه الطريقة بتحديد سعر الضريبة، أي النسبة المئوية من المادة الخاضعة للضريبة، التي يدفعها المكلف، وعندئذ تتغير الحصيلة مع تغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بحسب الظروف التي يمر بها الاقتصاد الوطني، كما أنها توسع من مساحة العدالة الضريبية التي تحققها الطريقة السابقة، غير أن درجة العدالة الضريبية وفقاً لهذه الطريقة تختلف في حالة الضريبة التناسبية عنها في التصاعدية.

✓ **الضريبة النسبية (التناسبية):** تكون الضريبة نسبية إذا كان سعرها ثابتاً لا يتغير بتغير قيمة المادة الخاضعة لها، غير أن ما يعاب على هذا الأسلوب أنه غير عادل، حيث أن العبء النسبي للضريبة يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأقل، وأقل بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأكبر، بالإضافة إلى أن حصيلتها قليلة، إذ لو أخذنا في الاعتبار ضرورة ارتكاز الضريبة على المقدرة التكلفة الحقيقية للمكلف، لا يمكن للدولة الحصول على مقدار أكبر من الضريبة (دون تغير في مستوى دخول الأفراد)، إذ هي فرقت بين دخل منخفض نسبياً وحددت بالنسبة له سعراً أقل من الضريبة، ودخلاً أعلى وحددت بالنسبة له سعراً أكبر أي أنها —بصفة عامة— غيرت سعر الضريبة، نحو الارتفاع كلما

ارتفع مستوى دخل الفرد المكلف، ولقد اشتدت الانتقادات على هذه الضريبة مطالبة بالأخذ بالضريبة التصاعدية التي أصبحت عامة، في جميع الأنظمة الضريبية.

✓ **الضريبة التصاعدية:** وتكون الضريبة تصاعدية إذا كان سعرها يزداد بزيادة المادة الخاضعة للضريبة، فإذا فرضنا ضريبة عامة على الإيراد بنسبة (100%) على الألف الأولى من دخل المكلف و (15%) على الألف الثانية وهكذا، يتضح أن حصيللة الضريبة النسبية تزداد بنفس ارتفاع مقدار المادة الخاضعة لها، في حين تزداد حصيللة الضريبة التصاعدية بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة المفروضة عليها، فإذا فرضنا (5%) على و (10%) على ما قيمته 20000 دج، و (15%) على ما قيمته 40000 دج، نلاحظ أن مقدار الضريبة يزيد بنسبة أكبر من نبة زيادة قيمة ما تفرض عليه، ولذلك يرتفع سعر الضريبة الحقيقي في كل مرة عن سابقتها.

ج- **تقدير الضريبة:** يعني تقدير الضريبة تحديد وعاء الضريبة، وتقضي العدالة الوصول إلى الوعاء الحقيقي (الدخل الحقيقي للمكلف)، الذي يجب فيه الضريبة، ويمكن أن تكون طرق تقدير الضريبة مباشرة أو غير مباشرة.

- **طرق التقدير غير المباشرة:** يكون التقدير غير المباشرة إذا اتخذت الإدارة المالية من عنصر خارجي دليلاً على مقدار المادة الخاضعة للضريبة، ويفرق في هذا المجال بين طريقتين:

✓ **طريقة المظاهر الخارجية:** وطبقاً لهذه الطريقة يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بالاعتماد على بعض العلامات والمظاهر الخارجية، التي يسهل معرفتها مثل: عدد الخدم، إيجار المنزل، عدد السيارات، عدد الآلات المستخدمة... الخ، وبالرغم مما تمتاز به هذه الطريقة من سهولة بالنسبة للإدارة المالية، إذ لا يستدعي ربط الضريبة أكثر من ملاحظة المظاهر والعلامات المحسوسة التي حددها القانون دون حاجة إلى التحري عن حقيقة دخل الممول، إلا أنه ما يعاب عليها أنها لا تسمح بتوزيع العبء المالي توزيعاً تناسبياً وفقاً للمقدرة التكلفة إذ تزيد من عينية الضريبة وتحمّل مراعاة الجوانب الشخصية فيها لعدم وصولها إلى الدخول التي لا تدل عليها المظاهر الخارجية، ولهذا فإن أغلب التشريعات الضريبية الحديثة قد عدلت عن هذه الطريقة، وإن كانت الإدارة المالية تلجأ إليها في بعض الأحيان كوسيلة لمراقبة إقرارات المكلفين والتأكد من ضمان سلامتها، وذلك بمقارنة هذه المظاهر بمقدار الدخل الذي حدده كل منهم.

✓ **طريقة التقدير الجزائي:** ويقصد بها أن قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقدر تقديراً جزافياً على أساس بعض القرائن القانونية التي يقرها في تحديد دخل المكلف، هنا تكون أمام ما يسمى بالجزاف القانوني، وقد يحدث ألا يحدد المشرع القرائن التي تلتزم الإدارة المالية بتأسيس تقديرها عليها تاركاً لها حرية إجراء هذا التقدير عن طريق مناقشة الممول والإنفاق معه على رقم معين يمثل مقدار دخله، وتسمى هذه الطريقة بالجزاف الإنفاقي.

ويلجأ إلى هذه الطريقة عندما لا يقوم المكلف بتقديم إقرار عن دخله، وهي أقرب إلى الواقع من طريقة المظاهر الخارجية، إلا أنه ينبغي عدم التوسع بها، نظراً لعدم دقتها بشكل يضمن معها حق الخزينة بالكامل أو يضمن العدالة الكاملة للمكلف.

— **طرق التقدير المباشرة:** تلجأ معظم التشريعات المالية الحديثة إلى هذه الطرق المباشرة في تحديد وعاء الضريبة ويمكن التمييز بين طريقتين:

✓ **طريقة الإقرار:** بموجب هذا الإجراء يلزم المكلف بأداء الضريبة بتقديم إقرار يبين فيه مقدار وعاء الضريبة بصورة مفصلة، وتقوم الإدارة المالية بالتحقق من صحة ما يحتويه الإقرار من المعلومات على ضوء الحقائق المتوفرة لديها عن الممول، وغالباً ما تخول القوانين الضريبية الإدارة المالية حق الإطلاع على سجلات المكلف، ودفاتره التجارية أو أية أوراق أخرى ترى ضرورة الإطلاع عليها بقصد الوصول إلى الحقيقة.

وقد يلجأ المشرع إلى إلزام غير المكلف بتقديم إقرار عن المكلف يحدد فيه دخله الخاضع للضريبة، ويمكن أن يعتمد على هذا الإقرار في تقدير وعاء كثير من الضرائب النوعية على الدخل.

✓ **طريقة التحديد الإداري المباشر:** تلجأ الإدارة المالية إلى هذه الطريقة لتحديد وعاء الضريبة، وذلك في حالة امتناع الممول، بقصد أو بغير قصد، عن تقديم الإقرار المطلوب منه خلال المدة القانونية، ويحدد الوعاء في هذه الحالة بناءً على ما لدى الإدارة المالية من معلومات مختلفة سواء تعلقت بدخل المكلف لسنوات سابقة أو بدخله في سنة التقدير، وتعطي هذه الطريقة الإدارة المالية حرية واسعة في التقدير، ولذا فإنه غالباً ما يقتصر اللجوء إليها على حالات استثنائية محددة، وهي حالة التخلف عن تقديم الإقرار خلال المدة القانونية.

د-تصفية الضريبة: قصد بتصفية الضريبة تحديد دين الضريبة، أي تحديد المبلغ الذي يتعين على المكلف بالضريبة دفعه، ولكي تحدد إدارة الضريبة دين الضريبة يجب عليها أولاً أن تتحقق من أن كافة شروط فرض الضريبة تنطبق على شخص هذا المكلف بالضريبة بالتحديد، وتمثل هذه الشروط في تحقق الواقعة المنشأة للضريبة، وتحديد مقدارها وقيمتها، والنظر فيما إذا كانت هذه المادة تخضع لأي إعفاءات أو خصومات، بناء على ما يقرره المشرع في هذا الإطار.

ثم بعد إتمام كافة المراحل السابقة، يتم تحديد معدل الضريبة على ما تبقى من المادة الخاضعة للضريبة، وهنا فقط يتم تصفية الضريبة، وتصبح واجبة التحصيل، ويكون من حق المكلف بالضريبة الطعن بالطرق التي يحددها القانون في قرار التصفية، وبمنح صاحب الطعن حق تأجيل دفع الضريبة لغاية الفصل في الطعن.

ه-تحصيل الضريبة: نعي بتحصيل الضريبة مجموعة العمليات والإجراءات التي تؤدي إلى نقل دين الضريبة من ذمة المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية وفقاً للقواعد القانونية والضريبة المطبقة في هذا الإطار.

وفي هذه المرحلة فقط تصبح العلاقة مباشرة بين الإدارة الضريبية، وشخص المكلف بالضريبة، وقد تدخل المشرع الضريبي بوضع القواعد التي تضمن تحصيل دين الضريبة دون حدوث أي عقبات تمنع الدولة من الحصول على حقها، سواء من جانب الإدارة الضريبية المختصة أو من جانب المكلف نفسه.

والأصل في المجتمع الحديث هو أن تدفع الضريبة نقداً أو ما يقوم مقامه من شيكات أو حوالات بريدية أو غيرها، أما الصورة العينية، فقد اختفت تماماً، وإن كان لم يتم إلغاؤها، وفيما يلي نستعرض القواعد المتعلقة بتحصيل الضريبة.

-قواعد تحصيل الضريبة: يقصد بقواعد تحصيل الضريبة القواعد القانونية التي حددها المشرع الضريبي لحماية الضريبة والتي يمكن تلخيصها فيما يلي: الواقعة المنشأة للضريبة، طرق تحصيل الضريبة و ضمانات تحصيل الضريبة.

✓ **الواقعة المنشأة للضريبة:** يحدد كل قانون الواقعة المنشأة للضريبة، والتي تعني المناسبة أو السلوك الموجب لحصول الدولة على الضريبة من المكلف بها، ويجدد القانون مجموعة القواعد التي تطبق في كل حالة على كل مكلف بالضريبة إذا ما توفرت بالنسبة له شروط خضوعه للضريبة.

ومثال ذلك فيما يتعلق بالضرائب المباشرة، الأجور والمرتببات، فإن الواقعة المنشئة لها هي حصول الفرد على الأجر أو المرتب. أما فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة، فيعتبر اجتياز السلعة للحدود الإقليمية للدولة هي الواقعة المنشئة للضريبة على الاستيراد أو التصدير، ويعتبر توثيق العقد الناقل للتصرف القانوني بنقل الملكية هو الواقعة المنشئة للضريبة.

ويمثل تحديد الواقعة المنشئة للضريبة أهمية كبيرة لتحديد شخص المكلف بالضريبة، الذي ينشأ في ذمة دين الضريبة، كما يؤثر كذلك في تحديد معدل الضريبة، وما إذا كان قد طرأ عليه تغير سواء بالزيادة أو بالنقصان بعد تحقق الواقعة المنشئة للضريبة، إذ أن المكلف بالضريبة يلتزم بدفع الضريبة حسب معدلها وفقاً لما هو قائم وقت تحقق الواقعة المنشئة لها، بغض النظر عن صدور أي قانون جديد يقضي برفع المعدل أو بتخفيضه ويجب إتباع هذه القاعدة، حتى في حالة إلغاء الضريبة كلياً أو جزئياً، فيجب الاستمرار في تحصيل الضريبة بالنسبة للحالات التي تمت فيها الواقعة المنشئة لها قبل الإلغاء، إلا إذا نص القانون الجديد صراحة بإلغاء الضريبة بأثر رجعي.

✓ طرق تحصيل الضريبة: يتم تحصيل الضريبة بعدة طرق أهمها:

* **طريقة التوريد المباشر:** وهذه الطريقة تعد أكثر الطرق شيوعاً، حيث يتم دفع الضريبة بواسطة الممول مباشرة، حيث يقوم هذا الأخير بتوريد مبلغ الضريبة بنفسه إلى إدارة الضرائب، فالأصل في دين الضريبة أنه دين محمول أي أنه واجب الأداء في مقر المصلحة المختصة، دونما التزام من جانبها بالمطالبة.

* **طريقة الدفع بمعرفة شخص آخر غير الممول:** فقد يكلف المشرع شخصاً آخر غير الممول بدفع الضريبة إلى الخزينة العمومية، بحيث يقوم بدوره باستردادها من الممول، ومثال ذلك ضريبة الاستهلاك التي يدفعها المنتج ثم يقوم بتحصيلها من المستهلك مع الثمن، وفي نطاق الضرائب على الدخل تعتبر "طريقة الاقتطاع من المنبع" من أهم الطرق الحديثة للتحصيل ومقتضاها أن يقوم صاحب العمل (المكلف القانوني)، الذي يدفع الدخل إلى المكلف بالضريبة بخصم قيمة الضريبة من الدخل قبل توزيعه، بحيث يستلم المكلف الفعلي دخلاً صافياً من الضريبة، أي أن تحصيل الضريبة هنا يتم عند نشوب الدخل وليس عند استلامه، وتطبق هذه الضريبة عادة على دخول العمل (الأجور والمرتببات) وإيرادات رؤوس الأموال المنقولة.

***الدمغة (ضريبة الطابع):** فيحدث كثيرا بالنسبة للضرائب على التداول، أن يتم دفع الضريبة عن طريق وضع الطوابع الجبائية على الوثائق القانونية كالعقود والمحركات والإعلانات... الخ، ويقوم المكلف بالضريبة بنفسه بهذه العملية، حيث يقوم بدفع قيمة هذه الطوابع ويقوم بائعواها بتوريد حصيلتها إلى مصلحة الضرائب.

✓ **موعد تحصيل الضريبة:** فيما يتعلق بموعد التحصيل، فإن القانون يحدد موعدا لتحصيل كل ضريبة، مراعىا في ذلك مصلحة الخزينة العمومية من جهة ومصلحة المكلفين بالضريبة من جهة أخرى، من حيث الملائمة وإمكانية تقسيط مبلغ الضريبة بالنسبة للضرائب المباشرة، يحدد المشرع لها فترة معينة من السنة تحصل فيها، كما هو الحال بالنسبة للضرائب على الأجور والمرتبات فهي تحصل بصورة شهرية، والضريبة على أرباح الشركات تدفع سنويا مرة واحدة خلال الأشهر الثلاثة التالية لإنتهاء السنة المالية للمكلف بالضريبة.

أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة، فإن حصيلتها توزع على مدار العام وليس لها وقت محدد.

✓ **ضمانات التحصيل الضريبي:** تضع التشريعات الضريبية الحديثة من الضمانات لتحصيل الضريبة، وأهم هذه الضمانات مايلي:

***ضمانات تتعلق بدين الضريبة:** وهي ضمانات جعلت دين الضريبة يتمتع بامتيازات منها:

- أن دين الضريبة دين ممتاز، فللدولة حق استيفاء دين الضريبة، بحيث تتقدم على سائر ديون الدائنين للمكلف.
- دين الضريبة محمول لا مطلوب، فيجب على المكلف أن يسعى بنفسه لأداء دين الضريبة، متى حل ميعاد استحقاقه، ويقوم بتسديده للدولة، دون أن ينتظر مطالبة الدولة به.
- دين الضريبة واجب الأداء رغم المنازعة في صحته أو مقداره، وذلك تطبيقا لقاعدة (الدفع ثم المعارضة)، حيث يلزم المكلف بتسديد الضريبة المقررة عليه، وله بعد ذلك أن يعترض على صحة فرضها، أو على مقدارها، وذلك رعاية لمصلحة الخزينة، وحتى لا تعطل جباية الضرائب من قبل المكلفين بذريعة أن هناك دعوى ومنازعات بينهم وبين الإدارة الضريبية حول الضريبة، فتضيع حقوق الدولة وخاصة وأن إجراءات التقاضي تستهلك الكثير من الوقت، فيؤثر ذلك في مقدرة الدول على تحصيل إيراداتها بشكل منتظم، وضمان حسن سير المرافق العامة.

- ذهب أغلب فقهاء المالية الحديثة والقانون إلى أن دين الضريبة لا يقاس مع أي دين آخر، وذلك حفاظا على دين الدولة، فلا يتم تحصيله تحصيلًا كاملاً، مما يؤثر على مقدرة الدولة القيام بالتزاماتها.

*** ضمانات تتعلق بالجزاءات التي نصت عليها القوانين الضريبية:**

عمل المشرع الضريبي على ضمان تحديد دين الضريبة تحديداً وافياً، وتحصيله تحصيلًا كاملاً، بفرض مجموعة من الجزاءات الجنائية كالحبس والغرامة أو الاثنين معاً، وجزاءات مالية تحمل معنى التعويض والعقوبة، فهي لتعويض الخزانة عما فاتها من ضياع للأموال المستحقة لها، وقوة رادعة لمن تسول له نفسه التهرب من دفع المستحق عليه من ضريبة.

*** ضمانات تتعلق بالامتيازات الممنوحة للإدارة الضريبية، ومنها:**

- **حق الإطلاع:** حيث يحق لموظفي مصلحة الضرائب الإطلاع على كافة المستندات والبيانات الخاصة بالمصالح الحكومية، والأفراد والشركات والمؤسسات، ليتمكنوا من فحص إقرارات المكلفين والتأكد من المعلومات الواردة فيها، وذلك لتحديد أرباحهم بدقة.

- **الحجز التحفظي والتنفيذي:** يعطي المشرع الضريبي للإدارة الضريبة الحق في اتخاذ إجراءات تحفظية، للمحافظة على أموال المكلف حتى تتمكن من التنفيذ عليها، ففي حالة تأكد للإدارة أن أموال مكلف ما قد تتعرض للضياع، وضياع حق الخزينة معه، يجوز للإدارة الضريبية أن تقوم بتوقيع حجز تحفظي على الأموال التي تستحق فيها الضريبة في أي يد كانت، ويمكن للدولة أن تجبر المكلف الممتنع عن أداء الضريبة، على دفع المستحق عليه، بالحجز التنفيذي على أمواله بإجراءات إدارية سريعة ودون اللجوء إلى القضاء.

- **إلزام الأفراد الذين في ذمتهم أموال مستحقة للمكلفين دفع الضريبة قبل تسليمها إياهم (طريقة الحجز من المصدر).**

2-1-6- الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب: يمكن أن نلمس في دراسة الآثار الاقتصادية للضرائب

منهجين: أولهما يوسع من هذه الآثار بحيث يجعلها تشمل آثار الضريبة وآثار الإنفاق العام، وثانيهما يضيق منها بحيث يقصرها على آثارها الضريبية بمفردها.

ولاشك أنه عندما يجري فرض ضريبة معينة، فإن أثرها الأول يقع على المكلف، سواء بصفته مالكا لأصل من الأصول أو دخلاً، أو مشترياً لسلعة أو خدمة، وقد يقف أثر الضريبة عند هذه الحدود، أو يتمكن المكلف من نقلها إلى الغير، وفي جميع الحالات تؤثر الضريبة عند هذه الحدود، أو يتمكن المكلف من نقلها إلى الغير، وفي

جميع الحالات تؤثر الضريبة بعد استقرارها في القدرة الشرائية للمكلف الذي دفعها، حيث تؤدي إلى انخفاض دخله الممكن التصرف به، مع ما يترتب على هذا من ردود فعل من المعنيين بالأمر (منتجين أو مستهلكين)، مما ينقلنا إلى قضايا أكثر عمومية تتعلق بانعكاسات ذلك على الإنتاج والتوزيع في الاقتصاد الوطني، وبالتالي فإن معرفة الآثار الاقتصادية التي تترتب على فرض الضرائب تحتل أهمية كبيرة بالنسبة لواضعي السياسة المالية والضريبة. وعليه فالآثار الاقتصادية للضريبة يمكن تقسيمها إلى نوعين هما: الآثار غير المباشرة والآثار المباشرة.

أ- الآثار الاقتصادية غير المباشرة للضرائب: يقصد بالآثار الاقتصادية غير المباشرة المتعلقة بالضريبة، المشكلات المتعلقة بنقل العبء الضريبي، وانتشارها والتخلص من هذا العبء كلياً أو جزئياً. ويقصد بنقل عبء الضريبة تلك العملية التي يتم بها نقل العبء النقدي المباشر للضريبة، خلال تغيرات الأثمان من الوعاء الذي فرضت عليه إلى وعائها النهائي، الأمر الذي يعني أنه ليس من الضروري أن يكون المكلف قانوناً بدفع الضريبة هو الذي يتحملها بصفة نهائية، وذلك حينما يتمكن الممول القانوني من نقل عبئها، جزئياً أو كلياً، إلى شخص آخر، فالضريبة إذن يمكن أن تستقر بصفة نهائية على المكلف قانوناً بدفعها، حينما لا يتمكن من نقل عبئها إلى آخر، كما يمكن أن تستقر على شخص آخر، حينما يتمكن الممول القانوني من نقل عبئها إليه، ومن ثم نكون أماما ظاهرتين: نقل عبء الضريبة واستقرارها.

وظاهرة استقرار عبء الضريبة أعم من ظاهرة نقل عبء الضريبة، لأنها تشمل، بالإضافة إلى هذه الظاهرة الأخيرة، على استقرار هذا العبء على الممول النهائي ومن خلالها يتوزع العبء الضريبي وتنتشر آثار الضريبة في الاقتصاد الوطني.

أ-1- صور نقل العبء الضريبي: يفرق بين ثلاثة صور لنقل العبء الضريبي:

***النقل الكلي والنقل الجزئي:** إذا انتقلت الضريبة بكاملها إلى عاتق شخص آخر غير المكلف بها قانونياً تكون بصدد نقل كلي لعبئها، وإذا لم يتمكن الشخص المكلف قانوناً بها إلا نقل جزء من الضريبة نكون أماما نقل جزئي للعبء الضريبي. ومن هذه الناحية يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الضرائب:

- ضرائب لا يمكن نقل عبئها على الإطلاق، ومثال ذلك الضرائب على الأشخاص والضرائب على الشركات... الخ.
- ضرائب يمكن نقل عبئها جزئياً، ومثال ذلك الضرائب على الدخل.

- ضرائب يمكن نقل عبئها بالكامل، وتمثل في الضرائب المفروضة على الإنفاق (ضرائب الاستهلاك، الضرائب على رقم الأعمال، الضرائب على الإنتاج... الخ).

*النقل إلى الأمام والنقل إلى الخلف: ويقصد بنقل العبء الضريبي إلى الأمام أن يسلك هذا النقل الاتجاه نفسه الذي تسلكه العمليات الإنتاجية، أي الذي تسلكه السلعة في طريقها من المنتج إلى المستهلك، أي أن يكون هذا النقل إلى مرحلة من مراحل السلعة التالية لتلك التي فرضت عليها الضريبة ويكون ذلك برفع ثمن السلعة بمقدار الضريبة أو بمقدار جزء منها.

ويقصد بنقل العبء إلى الخلف أن يسلك هذا النقل عكس الاتجاه الذي تسلكه العملية الإنتاجية، أي أن يكون النقل إلى مرحلة من مراحل السلعة سابقة على تلك التي فرضت عليها الضريبة، ويكون ذلك بخفض أثمان عوامل الإنتاج المستخدمة في إنتاج السلعة (أجور العمال، أثمان المواد الأولية... الخ)، بمقدار الضريبة أو بمقدار جزء منها.

ومن الناحية العملية، يعتبر نقل الضريبة إلى الأمام هو أكثر صور النقل انتشارا وأهمية، ولذا فالغالب أن يتحمل المستهلكون جزءا كبيرا من الضرائب، خاصة تلك التي تفرض على الإنفاق.

*النقل المقصود والنقل غير المقصود (من حيث قصد المشرع): عندما يكلف المشرع بعض الأشخاص بدفع ضرائب معينة نتيجة الاعتقاد أنهم سيتمكنون من نقلها، وينجحون في نقلها إلى غيرهم، فإن النقل يكون مقصودا، أما إذا كلف المشرع أشخاصا بالضريبة معتقدا عدم إمكان انتقالها إلى الغير، فإن النقل لا يعتبر مقصودا إذا استطاعوا نقلها.

ومن المتفق عليه بصفة عامة، أن المشرع يقصد أن يستقر عبء الضرائب المباشرة (ضرائب الدخل وضرائب رأس المال) على المكلفين بما قانونا، كذلك من المتفق عليه، أن المشرع يقصد عن تكليف المنتج أو التاجر أو المستورد بدفع الضرائب غير المباشرة (وخاصة الضرائب على الاستهلاك والضرائب على الواردات)، أن ينقل كل منهم الضريبة إلى المراحل التالية عليه إلى أن يقع عبئها النهائي على المستهلك.

أ-2-العوامل التي يتوقف عليها نقل العبء الضريبي: من أهم العوامل المحددة لإمكانية انتقال العبء الضريبي:

***الفن الضريبي:** وينصرف إلى ثلاثة أمور وهي: وعاء الضريبة ومدى قربه أو بعده عن المبادلات، ومدى عمومية الضريبة، وبصفة عامة فإنها جميعا تؤثر في القدرة على نقل عبء الضريبة خلال تأثيرها في مدى مرونة العرض والطلب.

***مرونة العرض والطلب:** تتوقف قدرة المكلف القانوني بالضريبة على نقل عبئها على درجة مرونة عرض وطلب السلعة. ويمكن القول أنه كلما كانت مرونة العرض كبيرة أمكن نقل عبء الضريبة إلى المستهلك بسهولة أكبر، والعكس صحيح، وذلك مع ثبات الظروف الخاصة بالطلب، فإذا فرضت الضريبة على سلعة ذات عرض مرن مرونة لا نهائية فإن المنتج يستطيع أن ينقل عبء الضريبة بالكامل إلى المستهلك.

وتفسير ذلك أن المنتج يتحكم في العرض (عن طريق إنقاصه)، وبذلك يتمكن من رفع الثمن بمقدار الضريبة، أما إذا فرضت الضريبة على سلعة ذات عرض عديم المرونة فإن المنتج لن يستطيع أن ينقل أي قدر من الضريبة إلى المستهلك، وعليه أن يتحمل بالتالي عبء الضريبة بالكامل، وذلك لعدم قدرة المنتج على التحكم في عرض السلعة، ولما كانت الحالات الغالبة لمرونة العرض بين اللاهائية والعدم، لذا نجد أنه في أغلب الحالات يقسم العبء الضريبي بين المنتج والمستهلك تبعاً لدرجة مرونة العرض.

كما يمكن نقل الضريبة من المنتج إلى المستهلك نقل مع ازدياد درجة مرونة الطلب والعكس صحيح، أي أن قدرة المنتج على نقل عبء الضريبة تتجه اتجاها عكسياً مع درجة مرونة الطلب.

***طبيعة السوق:** يتوقف نقل عبء الضريبة على طبيعة السوق، فإن عملية نقل عبء الضريبة تتم في مختلف الحالات، عن طريق تأثير الضريبة في كمية التوازن (العرض والطلب) أي في الظروف التي تضمن تحقيق أكبر ربح ممكن، وهي تلك التي تتحدد بتساوي الإيراد الحدي والنفقة الحدية.

ففي سوق المنافسة الكاملة، يكون المنتج مضطراً إلى تحمل عبء الضريبة ولا يستطيع أن ينقل منها أي جزء إلى الشئمري، وذلك في المدة القصيرة، حيث يكون على كل منتج -حتى يعيد توازنه- أن يخفض إنتاجه حتى يتمكن من تخفيض نفقة الإنتاج الحدية، والتي ارتفعت بمقدار الضريبة وذلك إلى مستوى الثمن السائد في السوق.

أما في سوق الاحتكار فيؤدي فرض ضريبة على السلعة (ضريبة غير مباشرة) إلى زيادة نفقة الإنتاج، بحيث يرتفع منحنى النفقة الحدية ليقطع منحنى الإيراد الحدي في نقطة أعلى من النقطة السابقة على فرض الضريبة، مما يعني انخفاض كمية الإنتاج التي تحقق التوازن وارتفاع ثمن البيع الذي يحقق التوازن، أي أنه سيحدث انتقال

لعب الضريبة في هذه الحالة، ولكن يلاحظ أن المحتكر قد يتردد في رفع الثمن بمقدار الضريبة كلها خشية انخفاض الطلب خاصة إذا كانت درجة مرونته مرتفعة، مما يؤثر على صافي ربحه، ولذا يمكن القول أن مدى ارتفاع الثمن في هذه الحالة، وبالتالي مدى انتقال عبء الضريبة إلى المستهلك، يتوقف على درجة مرونة الطلب.

***الظروف الاقتصادية:** تؤثر الظروف الاقتصادية، وبالتحديد فترات الانتعاش والانكماش في القدرة في نقل عبء الضريبة، وذلك من خلال التأثير في مدى مرونة العرض والطلب.

ففي فترات الانتعاش الاقتصادي ترتفع الدخول الفردية وتقل تبعاً لذلك درجة حساسية الطلب بالنسبة لارتفاع الأسعار، وهو ما يعني قلة مرونة الطلب، ويشجع هذا الوضع المنتجين على رفع الأسعار بمقدار الضريبة، وبالتالي من نقل عبئها إلى المستهلكين، حتى بالنسبة للضرائب التي تبعد عن مجال المبادلات. أما في فترات الانكماش فتتخفف الدخول الفردية، وتزيد تبعاً لذلك درجة حساسية الطلب بالنسبة لارتفاع الأسعار، وهو ما يعني ارتفاع مرونة الطلب، ويدفع ذلك المنتجين إلى عدم رفع الأسعار، وبالتالي عدم نقل عبء الضريبة، حتى لا ينصرف بعض المستهلكين عنهم، وتنخفض أرباحهم، في وقت هم في أشد الحاجة فيه إلى المحافظة على مستوى الطلب بل وزيادته، ويتحقق هذا الوضع حتى بالنسبة للضرائب التي يسهل نقل عبئها إلى المستهلكين في الظروف العادية كالضرائب على الإنتاج والضرائب على الاستهلاك.

ب- الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب: تنشأ الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب بعد استقرار عبء الضريبة على مكلف معين، واختلفت الآراء بشأن تحديد هذه الآثار على وجه الدقة، فقد ذهب بعض الاقتصاديين إلى القول بأنه، بالرغم من أن عبء الضريبة قد يكون ثقيلاً على المكلف بها، فإن هذا قد يدفع الأفراد إلى زيادة الإنتاج بكافة السبل المتاحة، لتعويض الجزء المقتطع من دخولهم كضريبة، أما البعض الآخر فيرى أن مقدار المبلغ المقتطع من دخل المكلف هو الذي يحدد أثر الضريبة في نشاط الأفراد وإنتاجهم من حيث الكم والكيف. وواقع الأمر، أن آثار الضرائب المباشرة على نمط الاستهلاك والإنتاج والادخار وغيرها من السلوكيات الاقتصادية يتحدد بأمرين: أولهما مقدار مبلغ الضريبة المستحقة، وثانيهما الأوجه التي تستخدم فيها الدولة حصيلة الضرائب. وبناء على ما تقدم سنتناول فيما يلي تأثير الضرائب على الاستهلاك والادخار، والإنتاج والتوزيع، وأخيراً على المستوى العام للأسعار.

ب-1- أثر الضرائب على الاستهلاك والادخار:

تفترض دراسة أثر الضرائب على الاستهلاك والادخار بحث المتغيرات التي تحدد كلا منهما، ومن المعلومات أن الاستهلاك يتوقف على عاملين هما: حجم الدخل والميل للاستهلاك، وحيث أن الادخار يمثل الجزء الذي لم يستهلك من الدخل، لذلك فإن العوامل التي تحدد الاستهلاك هي التي تحدد الادخار، وبناء عليه فإن الادخار يتوقف هو الآخر على حجم الدخل وعلى الميل للاستهلاك، وعندئذ فإن الميل يساوي واحدا صحيحا مطروحا منه الميل للاستهلاك (الميل للاستهلاك + الميل للادخار = 1).

وتؤثر الضرائب المفروضة على دخول المكلفين، بعد أن يستقر العبء الضريبي، على السلع والخدمات التي يستهلكونها من خلال تأثيرها على مستوى الأسعار حيث تقلص من هذه الدخول، مما يدفع أصحابها إلى التضحية ببعض السلع والخدمات، وبخاصة الكمالية، فيقل الطلب عليها، وتتجه أسعارها نحو الانخفاض، غير أن الطلب على السلع لا يكون بنسبة واحدة، وإنما يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعا لدرجة الطلب عليها، فالسلع ذات الطلب المرت يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التي لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها إلا في حدود ضيقة، إن مدى تأثير استهلاك السلع بالضرائب يتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات التي تقع عليها الضريبة، فالضرائب يتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات التي تقع عليها الضريبة، فالضرائب التي تصيب الأغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لا تقلل من استهلاكهم، لأنهم يدفعونها من مدخراتهم، أما التي تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) فإنها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص السلع ذات الطلب المرن، وأيا كان التناسب العكسي لهذه الضرائب بالنسبة للدخول فإنها تنقص المقدرة الاستهلاكية لأصحاب الدخول المنخفضة بمقدار ما تستقطبه من دخول هذه الفئات، وبالتالي فهي تقلل حجم الاستهلاك في الاقتصاد الوطني ككل، لأن هذه الفئات تمثل الكثرة الغالبة من السكان.

وبناء على ذلك فإن أثر الضرائب على استهلاك هاتين الفئتين يتناسب عكسيا مع حجم الدخول الإجمالية لكل منهما، كما يتوقف أقر الضريبة على الاستهلاك على استخدام الدول لحصيلة الضريبة، فإذا انفقتها في طلب بعض السلع والخدمات فإن ذلك يعوض النقص في الاستهلاك الناشئ من استهلاك الأفراد نتيجة فرض الضريبة، وبعكسه يتجه الاستهلاك نحو التناقص.

ويتوقف تأثير الضرائب على الادخار على توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة على مستوى الدخل، وحيث يتحقق أكبر قدر من الاستهلاك من ذوي الدخل الدنيا لأنهم يمثلون الغالبية العظمى، لذلك فإن فرض الضرائب على السلع التي تستهلكها هذه الفئة يؤدي إلى تخفيض الاستهلاك، إما إذا وقع الطلب على السلع من ذوي الدخل المرتفعة، فإن أثر فرض الضريبة عليها سوف يؤثر على ادخار هؤلاء بالانخفاض وتنطبق هذه الحالة على الادخار الاختياري، أما الادخار الإجباري فيختلف أثر الضريبة عندما ينتقل إلى الاستهلاك، غير أنه لا ينبغي أن يفهم من ذلك أن الضرائب تؤثر سلباً على الادخار في جميع الحالات، وإنما يمكن استخدام السياسة الضريبية في تشجيع الادخار والعمل على زيادته.

ب-2- أثر الضرائب على الإنتاج والتوزيع:

إذا كان فرض الضرائب يسبب نقصاً في الاستهلاك، فإن الأخير يسبب نقصاً في الإنتاج بسبب ارتباطها ببعض ارتباطاً قوياً، وبالتالي فإن توزيع الآثار الناشئة عن الضرائب بينهما يتوقف من حيث الاتجاه والمدى على مرونة الطلب وسهولة أو صعوبة عملية تحول عوامل الإنتاج من قطاع أو فرع إلى آخر، كما أن الضرائب تؤثر في عرض الأموال الإنتاجية والطلب عليها.

ويتوقف عرض رؤوس الأموال على الادخار، وحيث أن الضرائب تقلل من الدخل، لذلك فإنها تقلل الادخار، وبالتالي رؤوس الأموال، وبخاصة الضرائب التصاعدية المباشرة، لأن عبئها تتحمله الفئات الاجتماعية القادرة على الادخار، أما الضرائب غير المباشرة فإنها تقلص من استهلاك الفئات محدودة الدخل، وبالتالي يمكن أن يترتب على ذلك ادخار جماعي تتولاه الدولة، هذا وعلى الرغم من أن الادخار أساسياً في تنمية الدول النامية إلا أنه يضغط الاستهلاك رغم انخفاضه فيها، ويترتب على ذلك مخاطر اجتماعية تتطلب من الدولة ضغط الاستهلاك الكمالي عندئذ، وتكون في هذه الحالة قد أصابت الدخل المرتفعة والمتوسطة، على أنه وبالرغم من أهمية الاعتبارات الاقتصادية ينبغي مراعاة الاعتبارات الاجتماعية والسياسية بحيث يتوزع عبء التنمية وفقاً للمقدرة التكميلية لفئات المجتمع.

وقد يؤدي التباين في المعاملة الضريبية التي تنقل عناصر الإنتاج بين فروع الإنتاج المختلفة (على فرض توفر القدرة على هذا التحول)، نتيجة تفاوت الوزن النسبي للعبء الضريبي الذي يتحمله كل عنصر في فروع الإنتاج المختلفة، كما قد ينشأ عن الضرائب سوء توزيع للدخول والثروات إذا أصابت الفئات الفقيرة أكثر من الغنية، هذا في نطاق الضرائب غير المباشرة، ويعكسه في الضرائب المباشرة، وبخاصة التصاعدية، حيث تصيب

الدخول المرتفعة، مما يؤدي إلى تقليص التفاوت في التوزيع، كذلك يلعب مجال استخدام حصيلة هذه الضرائب دورا مهما، فإذا انفقت الدولة هذه الحصيلة من الضرائب المتأتية من الدخل المرتفعة في صورة نفقات تحويلية تستفيد منها الفئات الضعيفة اقتصاديا، أكثر من تلك التي تحملت الاقتطاع الضريبي، فإن ذلك يقلص من حجم التفاوت، ومن المعلومات أن النفقات التحويلية لا تزيد من الدخل الوطني بشكل مباشر، إلا أنها تساهم في إعادة توزيعه من جديد.

ب-3- أثر الضرائب على المستوى العام للأسعار:

تقلل الضرائب المقتطعة من دخول الأفراد طلبهم على السلع والخدمات، فيتجه المستوى العام للأسعار نحو الانخفاض، ويتحقق هذا إذا لم تطرح الدولة حصيلة الضرائب على التداول (تسديد قروض خارجية، تكوين احتياطي مالي)، أما إذا أعيدت هذه الحصيلة إلى التداول من خلال الإنفاق العام (شراء سلع وخدمات، أو مرتبات للعاملين) فلا يتحقق عمليا الانخفاض في المستوى العام للأسعار، والواقع أن لكل ضريبة مفروضة على سلعة معينة تأثيرها في سعرها، حيث تميل إلى رفع سعرها بمقدار الضريبة كليا أو جزئيا.

2-2- الرسوم:

إن الرسوم جزء من الإيرادات العامة، وتدخل خزينة الدولة بصورة دورية ومنتظمة تقريبا، وتستخدم شأنها شأن الإيرادات الأخرى في تمويل نشاط الدولة الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، غير أن الرسوم من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات الخاصة التي تقدمها، مرافقها العامة للأفراد وذلك من خلال النشاط العام الذي يقوم به المرفق العام.

2-2-1- تعريف الرسم: يعرف الرسم بأنه مبلغ نقدي يدفعه الأفراد جبرا للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والأفراد فيما يتعلق بأداء الخدمات العامة.

2-2-2- خصائص الرسم: من التعريف السابق يمكن استخلاص الخصائص التي يتميز بها الرسم فيما يلي:

- **الرسم يدفع نقدا:** يمثل الرسم مبلغا نقديا يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة تقدمها له الدولة، وهذا ينسجم مع تعميم استخدام النقود في التعامل والمبادلات، كما يتفق مع إيرادات الدولة الأخرى وكذلك نفقاتها التي تتخذ صورة نقود، ولهذا استبعد دفع الرسم بصورة عينية.

-الرسم يدفع جبراً: فالرسم يدفع جبراً بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب أحد المرافق والهيئات العامة للدولة، ويتمثل عنصر الجبر في حرية واستقلال الدولة وهيئتها العامة في وضع النظام القانوني المتعلق بالرسوم من حيث تحديد مقدارها وطريقة تحصيلها، ويترتب على عنصر الجبر موافقة السلطة التشريعية بالدولة على فرض الرسم.

-الرسم يدفع مقابل نفع خاص: من المعلوم أن الفرد يدفع رسماً مقابل الخدمة الخاصة التي تقدمها الدولة، وقد تأخذ هذه الخدمة عملاً تتولاه الدولة لمصلحة الفرد، ومثاله: الفصل في المنازعات (الرسوم القضائية، أو توثيق العقود أو الشهر العقاري)، (رسوم التوثيق ورسوم التسجيل العقاري).

-اقتران تحقق النفع العام مع النفع الخاص: ويتجلى ذلك في أن الفرد الذي يدفع الرسم يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره متمثلاً في الخدمة المحددة التي تقدمها له الدولة، كما أنه وإلى جانب هذه الخدمة يتحقق نفع عام للمجتمع، فالرسوم القضائية التي يلتزم بدفعها من يرفع دعواه أمام القضاء مقابل استصدار الأحكام القضائية التي تؤمن له حقه المتنازع عليه، فإنها تحقق نفعاً للمجتمع من خلال نشاط مرفق القضاء لأنه يؤمن الطمأنينة والأمن والاستقرار.

2-2-3- تقدير وفرض الرسوم: الأصل أنه لا توجد قاعدة عامة تحكم سلوك الدولة في تحديد أو تقدير الرسم الواجب دفعه. وبالتالي يمكن النظر إلى تحديد سعر الرسم وفقاً لعدة اعتبارات منها نفقة الخدمة، والمنفعة التي تعود على دافع الرسم من الخدمة، والأهداف التي ينبغي للمجتمع تحقيقها من تقديم الخدمة محل الرسم، ويعتبر الرسم هو نتيجة لتفاعل هذه العوامل جميعاً، والدولة عموماً في تقديرها لقيمة الرسم تضع في سياستها المالية اعتبارين أساسيين وهما: الرغبة في تحقيق إيراد عام للدولة، وتحقيق المصلحة العامة وتنظيم أداؤها.

● فإذا أرادت الدولة تحقيق إيراد كبير، كانت قيمة الرسوم كبيرة تفوق نفقات الخدمات التي تتحملها الدولة.

● أما إذا كانت اعتبارات المصلحة العامة هي الأولى بالنسبة للدولة فإن قيمة الرسوم تكون أقل أو تتناسب مع تكلفة أداء الخدمات.

2-2-4- المقارنة بين الرسم والإيرادات الأخرى:

-الرسم والتمن العام:

*أوجه التشابه: يتشابه الرسم مع التمن، في أن كلا منهما يدفع بقصد الحصول على نفع خاص يتمثل الخدمة المقدمة من المرفق العام أو سلعة منتجات المشروعات العامة، كما أن كلا منهما مساو لتكاليف الخدمة أو السلعة المستهلكة أو أكبر أو أقل منهما.

كذلك الأسباب التي تدفع الدولة إلى فرض الرسم هي التي تدفعها إلى ثمن منتجات الدومين بصورة أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها.

وأخيرا يتشابهان في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة.

*أوجه الاختلاف: يختلف الرسم عن التمن العام من حيث طبيعة المقابل أو المشروع الذي يقدم المقابل، فالرسم يدفع بمناسبة الحصول على خدمة ذات طابع إداري يؤديها مرفق عام، أما التمن العام فيدفع بمناسبة الحصول على سلعة أو خدمة يقدمها مشروع عام تجاري أو صناعي، كذلك الخدمة التي تعود على دافع الرسم تعتبر ذات نفع خاص إلى جانب النفع للمجتمع.

بينما يعتبر التمن العام مقابلا للنفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة أو الخدمة التي تبيعها الدولة، كذلك يدفعه التمن العام اختياريا بواسطة مشتري السلع التي ينتجها المشروع المملوك للدولة، بينما يدفع الرسم على سبيل الإلزام، كما أن التمن العام يتحدد وفقا لقوانين العرض والطلب في ظل المنافسة الكاملة أو قوانين الاحتكارات المالية، بينما لا يفرض الرسم إلا بقانون أو بناء على قانون.

وأخيرا فالتمن العام له أهميته في العصر الحديث نتيجة لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والقيام بالمشروعات التجارية والصناعية، بعكس الرسم الذي فقد أهميته حديثا كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

-الرسم والإتاوة أو مقابل التحسين:

تعرف الإتاوة بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة جبرا على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال العامة، ومن أمثلة هذه الأعمال: شق الطرق وتعبيدها، وتوصيل الكهرباء، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لري الأراضي الزراعية... الخ، تتشابه الإتاوة إلى حد كبير مع الرسم مما أدى بالبعض إلى النظر إليها على أنها نوع من الرسوم، ومع ذلك فإن الأوجه التي يختلفان فيها كثيرة وعلى جانب كبير من الأهمية، فدرجة الإلزام تختلف في الإتاوة عنها في الرسم، ففي حالة الإتاوة نجد أنه لا

مفر للمالك العقاري من دفعها طالما أن عقاره قد استفاد من أشغال عامة، أما في الرسم فإنه يمكن عدم دفع المقابل النقدي فيه بالامتناع عن الاستفادة من الخدمة التي قرر هذا الرسم في مقابلها في الحالات التي لا يتحقق فيها الإكراه القانوني، ومن جهة أخرى فإن الإتاوة تقوم بدفعها فئة معينة من الأشخاص، وهم الملاك العقاريون لعقارات زادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة، أما الرسم يدفع مقابله أي شخص أراد الانتفاع من خدمات معينة، ويقصد بالإتاوة عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال العامة، أو ما يتبقى من هذه النفقات، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فإنها تغطي من حصيلة الضرائب، ويرجع هذا إلى أن الملاك العقاريين ليسوا المنتفعين بهذه المشروعات السابقة وحدهم.

والإتاوة لا تدفعه إلا مرة واحدة، أما الرسم فيدفعه المستفيد في كل مرة يحصل فيها على الخدمة.

-الرسم والضريبة:

*أوجه التشابه:

-يتشابه الرسم والضريبة في أن كلا منهما:

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

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

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

- تزايد أهمية الضرائب كورد للإيرادات العامة في العصر الحديث وتضاؤل أهمية الرسم كمورد مالي.

2-3- الإصدار النقدي الجديد:

يتمثل الإصدار النقدي الجديد كأسلوب للتمويل العام في خلق كمية إضافية من النقود، وتستطيع الدولة أن تقوم بذلك إذا كانت هي التي تتولى عملية الإصدار عن طريق البنك المركزي، أما إذا كانت جهة الإصدار مستقلة فإن الدولة تحصل على النقود الجديدة في صورة قرض تتعهد برده فيما بعد.

كذلك تستطيع الدولة أن تصل إلى خلق كمية إضافية من النقود عن طريق الائتمان الذي تمنحه البنوك التجارية. ويطلق على هذا الإصدار النقدي الجديد بالتمويل التضخمي أو التمويل بالتضخم، فهو عبء إضافي على دخول وثروات، الأفراد نتيجة لارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود.

وقد آثار هذا الأسلوب التمويلي خلافا كبيرا في الفكر الاقتصادي والمالي، خاصة بالنسبة للدول النامية وإمكانية لجوئها إلى هذا الأسلوب ويمكن توضيح هذه المناقشات والخلافات النقاط التالية:

2-3-1- الفكر الاقتصادي والتمويل التضخمي: اختلفت النظرة إلى التمويل التضخمي أو التضخم المالي

بحسب كل من موقف الفكر التقليدي وموقف الفكر الحديث على النحو التالي:

أ- **موقف الفكر التقليدي:** أقامت النظرية التقليدية تحليلها الاقتصادي على أساس افتراض أن العالم يسوده حالة من التشغيل الكامل، وبالتالي يلعب العرض هنا دورا أساسيا، فهو يخلق الطلب المساوي له. فالدخل ينفق في شراء أموال الاستهلاك وأموال الاستثمار، أي يتحول كل ادخار إلى استثمار، وبالتالي يحدث دائما توازن تلقائي بين الطلب الكلي والعرض الكلي، ولو حدث بالقرض حالة عدم توازن فهي تكون حالة مؤقتة تنتهي تلقائيا.

وبناء على هذا التأسيس، رفضت النظرية التقليدية أسلوب تمويل النفقات العامة عن طريق الإصدار الجديد لأنه يؤدي إلى عجز بالميزانية وزيادة في الإنفاق النقدي والتضخم، مما يتبع معه تخفيض قيمة النقود وتعطيل جهاز الثمن عن القيام بوظيفته في توجيه الإنتاج، وهو ما يفقد الأفراد ثقتهم بالنقود فينخفض ادخارهم النقدي.

وقد يؤدي هذا التضخم أيضا إلى هروب رؤوس الأموال الوطنية للاستثمار في الخارج وإحجام رؤوس الأموال الأجنبية عن الاستثمار في الداخل، فيحدث عجز بميزان المدفوعات لزيادة الواردات عن الصادرات.

ب- **موقف الفكر الحديث:** عند الفكر الحديث الطلب هو الذي يخلق العرض، ويمكن أن يكون أقل منه، فعند كثير الطلب الفعلي لا يرتفع تلقائيا إلى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل، ولا بد من تدخل الدولة عن

طريق زيادة النفقات العامة، وذلك لتنشيط الطلب والوصول الحالة التشغيل الكامل، وهذا يتطلب أن تقوم الدولة بالإصدار النقدي الجديد.

ولجوء الدول الرأسمالية المتقدمة لهذا الأسلوب لا يعرضها لتضخم حقيقي، لأنها ببساطة تملك جهازاً إنتاجياً مرناً، تتوفر فيه طاقات معطلة نتيجة لنقص الطلب الفعلي. لذلك فارتفاع هذا الطلب يؤدي إلى تشغيل هذه الطاقات ووصول الاقتصاد الوطني لمستوى التشغيل الكامل، وبالتالي يجب وقف استخدام هذا الأسلوب عندما يصل الاقتصاد الوطني إلى حد التشغيل الكامل.

2-3-2- أسلوب التمويل التضخمي في البلدان النامية: اختلف الاقتصاديون حول مدى ملائمة اللجوء إلى أسلوب التمويل التضخمي في البلدان النامية، وذلك من أجل تحقيق الاستثمارات اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال المبررات التالية:

أ- تشغيل الموارد والتمويل التضخمي: يذهب أنصار هذا الأسلوب إلى القول بأنه توجد موارد اقتصادية معطلة في الدول النامية، وبالتالي يجب أن تلجأ الدولة لتمويل جزء من الاستثمارات تشغيل هذه الموارد فيزيد دعمها الناتج الوطني ويمتص القوة الشرائية الجديدة، دون حدوث سلبيات التضخم.

بينما يرد معارضي التضخم على ذلك بقولهم أن هذا يصلح في الدول المتقدمة حيث الطاقات الإنتاجية الكبيرة والجهاز الإنتاجي المرن، ولكن لا يصلح في الدول النامية حيث أن طاقتها الإنتاجية ضعيفة وجهازها الإنتاجي غير مرن بشكل يسمح باستيعاب زيادة الطلب، فتحدث فجوات تضخمية كبيرة.

ب- التمويل التضخمي والادخار الاستثمار: يذهب أنصار التضخم للقول بأنه يساعد على تكوين المدخرات وإعادة توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخل المتغيرة التي تميل للادخار (الطبقة الغنية) وفي صالح أصحاب الدخل الثابتة التي ينخفض لديها هذا الميل (الطبقة الفقيرة) وكذلك فإن ارتفاع الأسعار يشجع رجال الأعمال على الاستثمار فيرتفع معه معدل النمو.

ويرد على ذلك المعارضون أن هذه الحجة تتنافى مع سياسة ضرورة إعادة توزيع الدخل القومي في صالح الطبقات محدودة الدخل، وقد زيد الدخل ولا يزيد الاستثمارات، حيث تتجه هذه الزيادة إلى تكوين المخزون وأعمال المضاربة دون الاستثمار، كما أن الدول النامية خاصة لا توجه استثماراتها إلا إلى خدمة عملية التنمية الاقتصادية.

ج- التمويل التضخمي وحركات رؤوس الأموال: يرى أنصار التضخم أن ارتفاع الأسعار في الدول النامية يشجع رؤوس الأموال الأجنبية على الانتقال إليها، مما يؤدي إلى تنشيط عملية التنمية الاقتصادية بينما يرى المعارضون أن التضخم يمنع دخول رؤوس الأموال الأجنبية إلى هذه الدول التي تعاني منه، حيث يخشى أصحابها من الآثار السلبية للتضخم وعجز ميزان المدفوعات وزيادة الواردات ونقص الصادرات. وبوجه عام يجب الالتجاء إلى هذا الأسلوب (الإصدار النقدي الجديد) في حدود معينة، وكوسيلة تكميلية لمصادر التمويل المختلفة ولفترة محدودة ويتضمن عمليات استثمارية دون استهلاكية، وذلك في يتم تلاقي الآثار السيئة التي تنتج عنه.

المطلب الثالث: الإيرادات الإئتمانية (القروض العامة).

3-1- تعريف القروض العامة: هي مبالغ من النقود تحصل عليها الدولة من الغير وتتعهد بردها ودفع فائدة عنها وفقا لشروط معينة ينص عليها عقد القرض.

ويتشابه القرض مع الضريبة في أن كليهما لا بد وأن يصدر بقانون، كما أن كليهما إيراد عام تحصل عليه الدولة ويتحمل الأفراد بعثهما، فالقرض واجب السداد وقيام الدولة بسداد القرض أو الوفاء به يمثل شكلا من أشكال الإنفاق العام يتطلب تدبير الموارد المالية اللازمة لتمويل هذا الإنفاق.

وغالبا ما يتحمل دافعوا الضرائب أعباء الإيرادات العامة اللازمة لمواجهة أعباء القروض العامة والمتمثلة في سداد الأقساط والفوائد، وهذا يعني أن دفاعي الضرائب هم الذين يتحملون في النهاية عبء القروض العامة.

وعلى الرغم من التشابه بين القرض والضريبة إلا أنهما يختلفان في عدة وجوه من أهمها:

أن الضريبة تدفع بصفة نهائية فلا تلتزم الدولة بردها مرة أخرى إلى دافعيها، كما لا تلتزم بدفع فوائد عنها، بينما القرض واجب السداد وبدون فائدة، وتلتزم الدولة برد المبالغ التي حصلت عليها على سبيل القرض ودفع فوائد هذه المبالغ حتى يتم ردها.

كذلك فإن الضريبة فريضة إجبارية يلتزم الأفراد بدفعها للدولة، في حين أن القرض قائم على فكرة الاختيار بين الدولة ومقرضيها.

أيضا من ضمن أوجه الاختلاف أن الضريبة لا تخصص للإنفاق على غرض معين بينما يُخصص القرض بغرض معين يحدده قانون إصداره.

وأخيرا فإن الدولة يمكنها أن تحصل على القرض من الخارج وذلك بخلاف الأمر بالنسبة للضريبة. ولكن على الرغم من هذه الاختلافات السابقة فقد يحدث تقارب بينهما فالدولة قد تلجأ إلى إصدار قرض إجباري يلتزم المواطنون بالاكتتاب فيه، كما أنها قد تعقد قرضا مؤبدا لا تلتزم فيه بالسداد خلال مدة معينة، وهنا يقترب القرض من الضريبة.

هذا بالإضافة إلى أن الدولة قد تتجاهل قاعدة تخصيص القرض لغرض معين خاصة القروض التي تعقدتها لمواجهة عجز الميزانية العامة، أو القيام بمشروع إنتاجي وطني، وفي هذا يقترب القرض من الضريبة.

3-2-أنواع القروض العامة: تنقسم القروض العامة إلى عدة أنواع بحسب وجهة النظر إليها على النحو

التالي:

3-2-1-القروض الداخلية أو القروض الخارجية: يعتمد هذا النوع من القروض على جنسية المكتتبين في القروض:

فالقروض الداخلية أو الوطنية هي: القروض التي تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية ويكتتب فيها المواطنون أو المقيمين على إقليم الدولة.

أما القروض الخارجية أو الأجنبية فهي: القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية وقد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المنظمات والمؤسسات الدولية.

ولكي ينعقد القرض الداخلي، لابد من توافر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض وذلك وفقا للشروط والمزايا التي تشجع المواطنين على الإقبال عليه والاكتتاب فيه.

3-2-2-القروض الاختيارية والقروض الإجبارية:

***القروض الاختيارية:** الأصل في القرض أن يكون اختياريا، ويقصد بالقرض الاختياري أن يكون الأفراد أحرارا في الاكتتاب في سندات القرض من عدمه، حيث أن الفرد أقدر من غيره على تقييم ظروفه الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية المحيطة به، من خلال المقارنة مع فرض الاستثمار المتاحة الأخرى.

***القروض الإجبارية:** وهي القروض التي يجبر الأفراد الاكتتاب فيها، وفقا للأوضاع التي يقررها القانون، وغالبا ما يكون القرض الإجباري داخليا لأن سلطة الدولة في إجبار الأفراد على الاكتتاب في قروضها تتحدد

بنطاق إقليمها، كما يمكن للدولة أن تحول قرضا اختياريا سبق أن عقده إلى قرض إجباري، حيث تؤجل موعد تسديده، دون أن تحصل على موافقة المقرضين على هذا التأجيل:

وهناك أسباب عديدة تدفع الدولة إلى عقد القرض الإجبار منها:

- حالة ضعف ثقة الأفراد بالدولة.
- الوضع الي يسود فيه التضخم وما يرافقه من آثار تؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار وتدهور قيمة النقود.

3-2-3- القروض المؤبدة والقروض المؤقتة:

***القروض المؤبدة:** يعد القرض مؤبدا(دائما) إذا كانت الدولة لا تلتزم بالوفاء به مع فوائده خلال المدة المقررة، وتقرر هذه الصفة لصالح الدولة، حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤبد في أي وقت دون أن يحق للمقرضين الاعتراض على ذلك.

***القروض المؤقتة:** هي القروض التي تحدد الدولة موعدا معيننا للوفاء بها وتلتزم به أمام المكتتبين في القرض حتى لو لم يكن هذا الميعاد ملائما لظروفها الاقتصادية والمالية. وتقسم القروض المؤقتة إلى ما يأتي:

✓ **قروض قصيرة الأجل:** تدفعها الدولة في نهاية فترة لا تتجاوز سنة واحدة، وتستخدمها الدول لسد عجز نقدي مؤقت خلال السنة المالية.

✓ **القروض متوسطة وطويل الأجل:** لا يوجد حد فاصل بين القروض متوسطة وطويلة الأجل في المدى الزمني، إلا أنه يمكن القول -بوجه عام- أن مدة الأولى من سنة إلى خمس (05) سنوات، والثانية من خمس (05) سنوات فأكثر، وتستخدم هذه القروض -عادة- لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية.

3-3- التنظيم الفني للقروض العامة: يتطلب عقد القروض العامة تنظيمها فيما يتصل بعملية الإصدار ذاتها، من حيث شروطها وطرقها المختلفة وانقضائها بانتهاء الأعباء المالية والتخفيف منها على النحو التالي:

3-3-1- إصدار القرض العام: يقصد بإصدار القرض العام، العملية التي بمقتضاها تحصل الدولة على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح السندات، يقوم الأفراد بالاكتتاب فيها وفقا للشروط التي ينص عليها التشريع الساري المفعول.

أ-شروط القرض العام: وهي مجموعة الأوضاع التي تحيط بإصدار القرض العام من حيث قيمته، شكل سندات، وسعر هذه السندات والفائدة المقررة وأخيرا المزايا والضمانات الممنوحة للمكاتبين.

ب-مبلغ (قيمة) القرض العام: قد يصدر مبلغ القرض العام بقيمة محددة، وقد تكون قيمته غير محددة، فيصبح محدد القيمة إذا حددت الدولة المبلغ الذي يصدر به مقدما وتصدر السندات في حدود هذا المبلغ فحسب، حيث يقفل باب الاكتتاب فيه لمجرد تغطيته أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب.

ج-شكل (أنواع) سندات القروض: تأخذ شكل سندات حكومية تصدرها الدولة ثم تطرحها لعملية الاكتتاب العام، وقد تكون اسمية أو لحاملها أو مختلطة، فالسندات الاسمية هي التي تشتمل على اسم مالكيها وتفيد في سجل خاص بالدين يحفظ في إدارة القروض العامة بوزارة المالية، ولا تنتقل ملكية هذه السندات إلا إذا تم تغيير البيانات الواردة في السجل.

أما السندات لحاملها فهي تلك السندات التي لا يقيدها اسم مالكيها في سجل خاص، بل أن القاعدة هي أن حائز السند هو مالكه. وبالتالي فإنها لا تخضع للشروط المتعلقة بالسندات الاسمية، أما فيما يتعلق بالسندات المختلطة فتأخذ شكلا وسطا بين النوعين السابقين، حيث تجمع ما بين مزايا السندات الاسمية فيما يتعلق بالتسجيل وعدم نقل ملكيتها إلا بعد تغيير البيانات المثبتة في السجل، ومزايا السندات لحاملها، من حيث تحصيل الفوائد، حيث يرفق بها كوبونات (قسيمات) يخص كل منها بالفائدة التي تدفع لحاملها في تاريخ معين.

د-سعر الإصدار والفائدة: قد يصدر القرض العام بأحد سعرين هما:

سعر التكافؤ أو بأقل من سعر التكافؤ.

فإذا كانت القيمة (الأصل+الفائدة) للسند مثلا: 10000 دينار وأصدرته الدولة بهذه القيمة، يقال أن القرض قد صدر بسعر التكافؤ، أما إذا أصدرته بأقل من ذلك، فيقال أنه صدر بأقل من سعر التكافؤ، حيث يدفع المكتتب القيمة الأقل في حين يحصل على القيمة الأكبر، ويعد الفرق بينهما مكافأة تسديد، هو الفائدة بالمعنى الاقتصادي وهذا ما يحفز الأفراد على الاكتتاب بالقرض.

إن طريقة الإصدار بسعر التكافؤ هي المفضلة إذا كانت الأموال المطلوبة للاكتتاب بالقرض متوفرة في السوق المالي، بحيث قيمة القرض بسهولة.

وبعكسه يمكن أن يصدر بأقل من سعر التكافؤ لإغراء المكتتبين على الإقبال عليه، وفي جميع الأحوال ينبغي أن تكون الدولة حريصة وحذرة عندما تفضل اللجوء إلى أي من الأسلوبين.

هـ- طرق إصدار القرض العام: يمكن للدولة أن تلجأ إلى عدة طرق لإصدار قروضها العامة، ويمكن أن تحدد هذه الطرق على النحو التالي:

هـ-1- الاكتتاب العام المباشر: بموجب هذه الطريقة تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب بها مباشرة وتقديمها إلى من يطلبها، محددة بداية موعد الاكتتاب ونهايته (مدة الاكتتاب)، وشروط القرض والمزايا التي تمنح للمكتتبين به، ويقوم من يرغب بالاكتتاب بشراء السندات من البنك المركزي، البنوك التجارية، وزارة المالية، ومكاتب البريد.

وتتميز هذه الطريقة بأنها توفر على الدولة المبالغ التي تحصل عليها البنوك في حالة ما إذا قامت بإصدار القرض، ويتمكن الدولة من بسط رقابتها الفعالة وسيطرتها على عمليات الإصدار ويتطلب اللجوء إلى هذه الطريقة أن تتوفر للأفراد ثقة كافية في مالية الدولية.

غير أن ما يعيبها خطر عدم تغطية القرض بأكمله مما قد ينتقص من الثقة في مالية الدولة، كما قد لا تكون الدولة على درجة كافية من الدراية بأحوال السوق المالي والنقدي مقارنة بوضع البنوك والمؤسسات المالية الأخرى.

هـ-2- الاكتتاب عن طريق البنوك (الاكتتاب المصرفي):

تبيع الدولة بموجب هذه الطريقة إلى البنك (البنوك أو المؤسسات المالية... الخ)، جميع سندات القرض مقابل عمولة تتحصل عليها، تتمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض والمبلغ الذي تدفعه للدولة عند شراء السندات، وتقوم البنوك ببيعها للأفراد الراغبين في اقتناء هذه الأوراق المالية على أن تحتفظ لديها بالسندات التي لم تتمكن من تصريفها في السوق. وتلجأ الدولة في بيع سندات القرض للبنوك، إلى المزايدة فيتم بيع القرض لم يرد عليه المزداد أو للبنك الذي يقدم أفضل الشروط.

وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تضمن تصريف جميع السندات، وحصولها على حصيلة القرض على وجه السرعة، وإن كان يعاب عليها حرمان الدولة من مبلغ هام يتمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض والمبلغ الذي تدفعه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المباعة والذي يمثل في حقيقة الأمر فائدة القرض.

هـ-3- الإصدار في البورصة: إذا لجأت الدولة إلى إصدار القرض العام في البورصة، فتكون قد سلكت على غرار ما تفعله المشروعات الخاصة، حيث تعرض سندات القرض للبيع في سوق الأوراق المالية (البورصة) وتبيعها بالسعر الذي يحقق مصالحها، وتمتاز هذه الطريقة بأنها تتيح للدولة متابعة التقلبات في أسعار البورصة،

إلا أن ما يعيها أنها محدودة المدى، بسبب عدم استطاعة الدولة أن تعرض كمية كبيرة من السندات للبيع في وقت واحد، وإلا انخفض سعرها.

3-3-2-انقضاء القرض العام: ينقضي الالتزام الواقع على عاتق الدولة جراًؤ القرض العام بطرق مختلفة يمكن ردها إلى مايلي:

أ- الوفاء: يقصد بالوفاء رد قيمة القرض بأكمله إلى المكتتبين فيه، ولا يتصور انقضاء القرض العام بواسطة الوفاء به إلا بالنسبة للقروض المحددة المبلغ، لكي تتمكن الدولة من تدبير سدادها من مواردها العادية، ولذلك فمن غير المتصور الوفاء بالقروض الضخمة، حيث يكون من الصعب على الدولة سدادها دفعة واحدة، بل يتم استهلاكها على عدة سنوات.

ب- تثبيت القرض العام: يقصد بتثبيت القرض العام، قيام الدولة بتحويل القرض من قرض سائر أو قصير الأجل-لدى حلول ميعاد استحقاقه- إلى قرض متوسط أو طويل الأجل، وذلك بأن تلجأ الدولة إلى إصدار قرض جديد بسعر فائدة أعلى، وترخص للأفراد حاملي سندات القرض القديم بالاكتتاب في هذا القرض الجديد بقيمة سندايمهم. وإذا ما رغب هؤلاء الأفراد في رد قيمة سندايمهم فترد إليهم من حيلة القرض الجديد.

ج- تبديل القرض العام: يقصد بتبديل القرض العام، أن تلجأ الدولة إلى استبدال دينها ذا الفائدة المرتفعة، بدين جديد منخفض الفائدة، فكأنها بذلك استبدلت دينها الحديث بأخر قديم. وقد يكون ذلك الإجراء إجبارياً، حيث تفرض الدولة على حاملي سندات القرض القديم هذا الإجراء بالاكتتاب في القرض الجديد، وفي هذا إضعاف للثقة المالية بالدولة.

وقد يكون هذا الإجراء اختيارياً، حتى يكون للأفراد الخيار بين الاكتتاب في القرض الجديد، ولا يقبل الأفراد على هذا الإجراء، إلا إذا عوضتهم الدولة عن انخفاض سعر الفائدة بمجموعة من المزايا.

د- استهلاك القرض العام: يقصد باستهلاك القرض العام قيام الدولة تدريجياً بالتخلص من عبء القرض الأصلي، وفوائده، وذلك بسداد قيمته لحاملي سندايمته.

ففي القروض متوسطة وطويل الأجل، ترد الدولة قيمتها لأصحابها لدى حلول الأجل، أما في القروض المؤيدة فلا تبدأ الدولة في استهلاكها إلا في الوقت الذي تراه مناسباً.

ومن البديهي، أن الدولة تستخدم في استهلاك القرض العام أساليب معينة، وأن تخصص له بعض الموارد.

فمن حيث أساليب استهلاك القرض فقد تلجأ الدولة للسداد في صورة أقساط سنوية مضافا إليها قيمة الفائدة المستحقة عن كل قسط، أو إخراج نسبة معينة من السندات سنويا بطريق القرعة وسداد قيمتها لأصحابها كاملة، أو عن طريق شراء السندات من البورصة.

أما من حيث تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض، فقد تلجأ الدولة في سبيل ذلك لعدة طرق: منها تخصيص ما يحدق من فائض في الميزانية في عملية السداد، أو تخصيص بعض أوجه الإيرادات العامة، كالمضرائب لخدمة الدين العام، واستخدامها في عمليات الاستهلاك، أو أن تخصص صندوقا معيناً لهذا الغرض تحت ما يسمى بصندوق استهلاك الدين العام. وقد تلجأ الدولة أيضا في حالة استهلاك القروض إلى فرض ضرائب استثنائية على رأس المال. كما قد تلجأ أخيرا إلى الإصدار النقدي الجديد، ولاشك في خطورة الإجراء الأخير لما يحمله من عواقب التضخم وتدهور قيمة النقود.

3-4- الآثار الاقتصادية للقروض العامة:

للقروض العامة آثارا واسعة ومتباينة على النشاط الاقتصادي والتوازن الاقتصادي الإجمالي، وهي تعتبر أدوات المالية العامة، التي تغيرت النظرة إليها مع تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخلة إلى المنتجة، فلم تعد مصدرا استثنائيا من مصادر الإيرادات العامة.

وأصبحت الدولة تستعين بها لإحداث آثارا اقتصادية واجتماعية، وإن كان مازال اللجوء إليها يتم في حد ضيق نطاق ممكن وفي حدود ما يمكن أن تحدثه من آثار مواتية على الاقتصاد الوطني. وتمتد آثار القروض العامة إلى المتغيرات الرئيسية في الاقتصاد الوطني، فتؤثر على مستوى الانفاق العام، ومن ثم فهي تساهم في التوسع في الإنفاق العام والاستثمار العام على حساب الانفاق والاستثمار الخاص، مما يؤثر بالتالي على مستوى الدخل الوطني. كما أنها تؤثر في الكمية النقدية المتداولة، وفي الميل للاستهلاك والادخار، أضف إلى ذلك أنها تؤثر بصورة كبيرة على توزيع العبء المالي بين الأجيال المختلفة.

واستنادا إلى ما تقدم يمكن تلخيص آثار القروض العامة على النحو التالي:

3-4-1- أثر القروض على الاستهلاك والادخار:

تؤثر القروض العامة على الاستهلاك والادخار من خلال ما تؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل القومي، وعادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للادخار على حساب الاستهلاك فالقروض تمنح العديد من المزايا والضمانات

والتسهيلات لصغار المدخرين، من أجل تشجيعهم على الادخار والاكتتاب في سندات القروض العامة ومن وجهة نظر صغار المدخرين، يكون توظيف مدخراتهم في السندات الحكومية أكثر سهولة وأمنًا وأقل خطراً من توظيفها في السندات الخاصة، مما يؤدي إلى رفع الميل للادخار وانخفاض الميل للاستهلاك، وبمعنى آخر فإن الأفراد عادة ما يفضلون الاكتتاب في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار، على زيادة الادخار على حساب الاستهلاك.

3-4-2- أثر القروض على الاستثمار: يترتب على عقد القروض، وما يتبعه من دفع فواد منتظمة وأصل الدين إلى المقترضين، انخفاض الأرباح المحتملة، ومن ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال، وبالتالي الميل للاستثمار، أضف إلى ذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب للأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة، وارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للاستثمار الخاص فالأفراد المكتتبون في القروض العامة يجنون أموالهم من الاستثمار الخاصة، مما يسبب ضرراً معتبراً بالاستثمارات الخاصة.

3-4-3- أثر القروض على زيادة الكتلة النقدية: تقترن القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول ويترتب على ذلك أنه في حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل فإنها تحدث آثاراً تضخمية بالغة الخطورة، ويشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموعة القروض العامة فاكتتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلف كمية جديدة من النقود، ويتم ذلك على النحو التالي:

أ- حينما يقوم البنك التجاري بالاكتتاب في القروض العامة فإنه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة.

ب- تؤدي إعادة خصم سندات الخزينة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكتلة النقدية.

ج- تقوم عادة البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع ائتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من هذه السندات.

د- قد يحدث أن تترك الدولة المبالغ التي اقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك في شكل ودیعة على أن تقوم باستخدامها في الوفاء بالتزاماتها وفي هذه الحالة يكون النظام المصرفي ككل قد اكتتب في القروض العامة بنقود كتابية إضافية.

3-4-4- أثر القروض في توزيع العبء المالي العام: يوزع القرض العبء المالي له بين المقرضين والمكلفين

بالضرائب، ويترتب على ذلك نوعين من الأعباء:

***النوع الأول:** عبء على الخزينة العمومية للدولة، أي الالتزامات التي تقدمها الدولة للمكثتين في القرض العام ويمسى هذا العبء "بالعبء المالي للقرض".

***النوع الثاني:** فهو عبء على الاقتصاد الوطني أي مدى نقل القرض على الحياة الاقتصادية بكل جوانبها منذ لحظة الإصدار حتى السداد، ويعرف هذا العبء "بالعبء الاقتصادي للقرض"، فالقرض العام هنا لا يلقي فقط عبئا اقتصاديا على الاقتصاد الوطني، بل يوزعه على الفئات المختلفة والأجيال المختلفة، مما يؤثر على الإنتاجية الوطنية والرفاهية الاقتصادية، فالعبء الاقتصادي للقروض يرتبط أساسا بالأفراد الذين يتحملون هذا العبء، ولا يمثل القرض عبئا اقتصاديا إلا إذا كانت أضراره تفوق منافعه.

تمهيد:

يفترض أن يستتبع دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة الحديث عن الميزانية العامة، على اعتبار أنها تنظيم مالي يتقابل فيه كل من جانبي النفقات والإيرادات، ويحدد العلاقة بينهما، بحيث يتم توجيههما لتحقيق أهداف السياسة المالية، وهذا يعني ومن أجل أن تؤدي الدولة دورها في المجتمع فإنه يتعين عليها القيام بنوعين من العمليات يتعلق الأول منهما بالنفقات اللازمة لقيامها بممارسة أوجه نشاطها، والثاني بالإيرادات التي ينبغي تحصيلها لتغطية هذه النفقات وسبل الحصول عليها، وعندئذ تستطيع الدولة مقابلة تقديرات النفقات وسبل الحصول عليها، وعندئذ تستطيع الدولة مقابلة تقديرات النفقات العامة مع تقديرات الإيرادات العامة لكل سنة مالية قادمة، ويتم ذلك من خلال وضع الميزانية العامة التي تعبر بالضرورة عن خيارات السلطة العامة بجميع أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسمح بإشباع الحاجات العامة في إطار ما تقرره الدولة بهذا الشأن من إجراءات وتدابير مالية، تتعلق بتحضير الموازنة وإقرارها وتنفيذها وضبط الأموال العامة عند جبايتها وإنفاقها ومراقبتها بصورة فعالة بحيث تحول هذه الرقابة دون العبث بها، وإعداد الحساب الختامي لجميع قطاعات الدولة، وتدخل هذه الإجراءات في إطار ما يسمى بالإدارة المالية العامة، والتي يقصد بها العمليات التي تهدف إلى توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير المرافق والهيئات العامة في الدولة، وتأمين استخدام هذه الأموال بأقصى كفاءة اقتصادية ممكنة.

وسوف نتناول في هذا الفصل الميزانية العامة للدولة على النحو التالي:

المبحث الأول: مدخل للميزانية العامة.

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للميزانية العامة.

المبحث الأول: مدخل للميزانية العامة.

المطلب الأول: ماهية الميزانية العامة.

1-1-1-1 - نشأة وتعريف الميزانية العامة.

1-1-1-1-1 - نشأة الميزانية العامة: لقد ارتبط مفهوم ومضمون الميزانية العامة للدولة بتطور مفهوم ومضمون علم المالية العامة والذي ارتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبصفة عامة فإن الأصول التاريخية للميزانية العامة ترجع إلى عرف تاريخي تطلب صورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية جباية إيرادات الدولة وكيفية انفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه وبرامج اتفاقية متعددة، بمعنى أن هذا العرف التاريخي تضمن ألا تفرض ضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلو الشعب، كما لا تنفق الأموال العامة إلا بعد مناقشتها بواسطة ممثلي الشعب أيضا.

وتعود فكرة الميزانية بمفهومها الحديث إلى إنجلترا حيث كان الملك يتكفل بتأمين نفقات المملكة من حاصلات أملاكه الخاصة واعتبرت إيراداتها سرا من أسرار الدولة. ونتيجة لتزايد نفقات الدولة توالى الاحتياجات التي اقتضت وضع حدود لسلطات الحاكم. وفي عهد الملك "شارل الأول" طالب البرلمان بفرض سيطرته وضرورة موافقته المسبقة على فرض الضرائب ونتج عن ذلك صدور "إعلان ميثاق الحقوق" عام 1628 حيث جاء فيه وجوب موافقة البرلمان عند فرض الضرائب ومنذ ذلك أخذت البرلمانات تضغط لتحديد لسلطات الملك في الاتفاق والجباية.

وفي عام 1789 تم إدخال جملة من التعديلات على فكرة ومضمون الموازنة العامة حيث امتد حق السلطة التشريعية لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في جباية الضرائب والأموال العامة، كما تضمن دستور 1793 نصوص لا تسمح بفرض الضرائب إلا في سبيل المصلحة العامة ولجميع الأفراد المشاركة في فرضها ومراقبة استعمالها ومنذ ذلك الوقت اكتسبت الميزانية العامة في فرنسا مفهومها الحالي.

1-1-1-2 - تعريف الميزانية العامة: إن مفهوم الميزانية العامة على قدر كبير من المرونة يتغير حسب دور الدولة واتجاهاتها، ومن بين التعاريف العديدة التي تم اعتمادها نجد التعريف التقليدي الذي يعرف الميزانية على أنها: " توقع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة".

كما تعرف بأنها: " بيان تقديري لنفقات الحكومة وإيراداتها خلال فترة قادمة محددة من الزمن وإجازة هذا البيان من السلطة التشريعية".

وأيضاً: " الميزانية تعريف لكلمة Budget ذات الأصل الأنجلوساكسوني والتي تعبر عن المحفظة التي تحتوي على الوثائق المتعلقة بالميزانية الخاصة بمؤسسة أو دولة ما.

وتم إدراج هذه التعاريف ضمن التعاريف التقليدية لأنها تحدد دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

أما التعريف الحديث فيعرف الميزانية على أنها "تقدير مفصل لموارد الدولة ونفقاتها خلال فترة مقبلة تقدر بسنة وتكون الدولة مسؤولة عن تنفيذها أم السلطة التشريعية وهو ما يتماشى مع دور الدولة الحديثة.

ويمكن تعريفها من بعض التشريعات القانونية على النحو التالي:

-القانون الفرنسي: " الميزانية هي الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبه أعباء الدولة وإيراداتها ويأذن بها ويقرها

البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية".

-القانون الأمريكي: " صك تقدر فيه نفقات السنة الموالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند تقديم واقتراح الجباية المبسطة فيها".

ويعرفها المشرع الجزائري من خلال القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية في المادة 06 منه بأنها: " تشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفي الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

كما يعرف القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية الميزانية بأنها "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز الداخلة والنفقات بالرأس المال المرخص بها".

من خلال التعريفين السابقين يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة في الجزائر على أنها وثيقة تشريعية سنوية تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها بهدف تسيير وتجهيز المرافق العمومية.

مما سبق يتضح أن للميزانية خصائص تتمثل في:

أ-الصفة التشريعية: أي اعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة إذ يتوجب على الحكومة طرح قانون المالية والمتضمن الميزانية سنويا لترخيصه وإعطائه الصفة القانونية.

ب-الصفة التقديرية للنفقات والإيرادات: تعد الميزانية لسنة مقبلة ولهذا يعتمد مشروع الميزانية على التقدير لأنه من الصعب التحديد بدقة وبشكل نهائي النفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستحصل (قد تتحقق وقد لا تتحقق).

ج-هي التعبير المالي لبرنامج العمل الحكومي: فإذا ما قررت الحكومة مثلاً زيادة الاعتمادات المقررة للدفاع في الميزانية فإن ذلك يعكس سياسة حكومية معينة وزيادة الاعتمادات الخاصة بالتكافل الاجتماعي في الميزانية يعني اتجاه إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات المحدودة الدخل.

د-برنامج لتحقيق أهداف المجتمع: الميزانية كسياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي والعالمي وتؤثر فيها ومن ثم يصبح تقييم الميزانية رهناً لقدرة وأفضلية آثارها في تحقيق أهداف المجتمع.

1-2-الميزانية العامة والمصطلحات الأخرى المتداخلة معها:

1-2-1-الميزانية العامة والحساب الختامي: الحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مع موازنة الدولة لنفس السنة في كل شيء عدا طبيعة الأرقام الواردة فيها حيث تكون أرقاماً تقديرية في الميزانية العامة وأرقاماً فعلية في الحساب الختامي، فالميزانية نظرة توقعية لسنة مقبلة بينما الحساب الختامي نظرة تسجيلية لسنة ماضية.

1-2-2-الموازنة العامة وخطط التنمية: تعدد خطط التنمية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية من خلال البرامج والمشاريع التي تنفذ خلال فترة الخطة والتي عادة ما يتم إعدادها لفترة زمنية متوسطة المدى 5 سنوات، وتقسم لخطط سنوية مفصلة، وترتبط مع خطط التنمية ارتباطاً وثيقاً من خلال توفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ أهدافها السنوية.

1-2-3-الميزانية وقانون المالية: قانون المالية عبارة عن وثيقة مالية سنوية تتضمن الميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقية والحسابات الخاصة للخزينة كما يتم من خلاله تأسيس أو إلغاء ضريبة أو اقتطاع إجباري وعليه فقانون المالية هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية العامة للدولة.

1-2-4-الميزانية العامة وميزانية الاقتصاد القومي: تعرف موازنة الاقتصاد القومي بأنها بيان يتضمن تقديرات عن النشاط الاقتصادي في مجموعة (الناتج القومي، الاستهلاك، الاستثمار، الصادرات، الواردات)، خلال فترة زمنية مالية مقبلة غالباً ما تكون سنة.

وعليه فإن كلا من الميزانيتين تتضمن أرقاماً تقديرية، إلا أن ميزانية الاقتصاد القومي أكثر شمولاً من الميزانية العامة فضلاً لكونها لا تحتاج إلى اعتماد من السلطة التشريعية. تعد ميزانية الاقتصاد القومي ضرورية لإمكان رسم السياسة المالية التي تنطوي عليها الميزانية العامة للدولة.

1-2-5-الميزانية العامة والحسابات القومية: الحساب القومي "هو مجموعة حسابات تتضمن تسجيلاً لمختلف أوجه النشاط الاقتصادي للمجتمع بأكمله من خلال حساب الدخل القومي وتكوينه وتوزيعه عن

فترة مالية سابقة غالبا ما تكون سنة، وهكذا يتبين أن أرقام الميزانية العامة تقديرية بينما أرقام الحسابات القومية حقيقية فضلا عن أنها أكثر شمولاً من بيانات الميزانية العامة.

1-2-6- الميزانية العامة والخطة الشاملة: يقصد بالخطة الشاملة خطة قصيرة الأجل التي تغطي فترة سنة وهي "برنامج يوح الأهداف التي يسعى المجتمع لتحقيقها ووسائل تحقيق هذه الأهداف عن فترة مالية مقبلة غالبا ما تكون سنة". ومعنى هذا أن الخطة أكثر شمولاً لتضمينها أهداف تفصيلية فضلا عن وسائل تحقيقها ويقتضي عرض الخطة على السلطة التشريعية لاعتمادها شأنها في ذلك شأن الميزانية العامة.

1-2-7- الميزانية العامة والميزانية النقدية: الميزانية النقدية هي بيان يتضمن تقدير موارد المجتمع من النقد الأجنبي خلال فترة مقبلة غالبا ما تكون سنة فكلما من الميزانيتين تتضمن تقديرات وليس أرقام فعلية، لكن أرقام الميزانية العامة بالعملة المحلية أما أرقام الميزانية النقدية فتكون بالعملة الأجنبية، فالميزانية العامة تختص فقط بالنشاط الحكومي أما الموازنة النقدية فتختص بالنشاط الحكومي ونشاط القطاع الخاص، والارتباط بينهما يكمن في أن جزء من النفقات للقطاع العام يجب أن يكون متوافرا بالعملة الأجنبية.

1-2-8- الميزانية العامة للدولة والميزانية العامة للمنشآت: الميزانية العمومية للمنشآت تتضمن أرقاما فعلية عكس الميزانية العامة للدولة والميزانية العمومية للمنشآت تتضمن أرصدة الموجودات (الأصول) والمطلوبات، بينما تتضمن الميزانية العامة الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة.

1-2-9- الميزانية العامة والميزانية التخطيطية: الميزانية التخطيطية هي خطة تفصيلية شاملة تعد وتعتمد وتوزع قبل بدء تنفيذ مختلف العمليات وتتخذ كأداة تخطيطية رقابية، وأهم الفروق بينهما هو أنها تقديراتها تبدأ بالإيرادات أولا وفي ضوء ذلك يتم تقدير المصروفات أما الميزانية العامة فالعكس تماما، إضافة للاختلاف حول عنصر الاعتماد الذي لا يعد ضروريا في الميزانية التخطيطية.

1-3-3- أهمية الميزانية العامة: تهدف سياسة المالية لتحقيق أهمية كبرى في مجالات متعددة وهذا ما سنستعرضه فيما يلي:

1-3-1- الأهمية الاقتصادية: لقد أصبح الهدف من وراء الميزانية العامة هو السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادية، فقد انتهى التحليل الاقتصادي الحديث إلى استخدام المالية العامة وبخاصة عجز الميزانية العامة (التمويل بالعجز)، وفائضها كأداة لتحقيق توازن الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل. وفي حالة

التضخم يستخدم الفائض لسحب القوى الشرائية للحد من الطلب الفعلي المتزايد، أما في حالة الكساد فيستخدم العجز المنظم لدفع القوة الشرائية وذلك في محالة لرفع الدخل القومي.

أصبحت الموازنة تستعمل كأداة لتقييم العون والحماية اللازمة للصناعات الوطنية لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة عن طريق فرض رسوم عالية على المستورات وإعفاء الصناعات المحلية من الرسوم والضرائب، وفي بعض الحالات منح القروض الميسرة لدعم قيام النشاط والإنتاج المحلي.

1-3-2-الأهمية المالية: تعد الميزانية المرآة التي تعكس المركز المالية للدولة لأنها وثيقة مالية تفصل وتعدد كل المصادر التي تدر الإيرادات العامة خلال السنة الموالية، كما أنها تصنع الجداول المفصلة للنفقات العامة والأغراض التي اعتمدت لأجلها، لذلك فهي تكشف بجلاء حقيقة الوضع المالية للدولة. كما تعتبر الميزانية الترجمة المالية للتدخلات الحكومية، فهي ببيائها لمختلفة النفقات العمومية سواء كانت الوظيفية أو الاستثمارية تعكس الحجم المالية لدور الدولة في الاقتصاد.

1-3-3-الأهمية الاجتماعية: الميزانية هي أهم وسيلة لتحقيق إصلاحات هيكلية ذات انعكاسات اجتماعية، ذلك بالحديث عن الوظيفة التوزيعية للميزانية العامة التي تهدف إلى تصحيح التفاوتات الاجتماعية وضمان الترابط الاجتماعي، ويتم التصحيح عن طريق فرض الضرائب التصاعدية وخاصة المباشرة منها وتوجيه حصيلتها لتمويل بعض النفقات المساعدة للطبقات ذات الدخل المحدود، مثل: إعانات الضمان الاجتماعي أو دعم السلع الاستهلاكية أو مجانية التعليم والخدمات الصحية. كما أن الميزانية يمكن أن تكون وسيلة للتوجيه الاجتماعي من خلال الضرائب على السلع الاستهلاكية غير المرغوب في استهلاكها اجتماعيا.

1-3-4-الأهمية السياسية: تتمتع الميزانية من الناحية السياسية بأهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، ذلك لأن إرغام السلطة التنفيذية بأن تتقدم، وفي كل عام إلى المجالس النيابية من أجل أن يجيز لها نواب الشعب القيام بصرف النفقات العامة وتحصيل الإيرادات يعني إخضاعها للرقابة المستمرة لهذه المجالس، وتتجلى رقابتها على أعمال الحكومة من خلال قدرتها على تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو حتى رفضها لمشروع الميزانية الذي تتقدم به السلطة التنفيذية، ومما يزيد في الدلالة على هذه الأهمية أن الثورات والاضطرابات، والتغيرات التي تتناول الدساتير موضوعا لها تعود في معظمها إلى سوء واضطراب الأحوال المالية وما يترتب على ذلك من زيادة مطالبة المواطنين بتوسيع مدى سلطته فيما يتعلق بالإشراف على المسائل المالية في الدولة.

وبوجه عام فإن القوة السياسية في الدول تميل-في الغالب- إلى تركيز السلطة في يد من يملك حق اعتماد الميزانية وتكاد القوتان السياسية والمالية، في الدول الديمقراطية تتركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية، وتتركز القوتان المذكورتان في يد السلطة التنفيذية في الدول ذات الأنظمة الدكتاتورية، وهذا الأمر في غاية الصعوبة (إن لم يتعذر فعلا) إخضاع هذه السلطة لرقابة جدية مؤثرة من ناحية المجالس النيابية في هذه الدول، ويلاحظ أن اعتماد المجالس النيابية للموازنة من شأنه أن يزيد الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه السلطة للرقابة الدقيقة والعلنية من أبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية، فضلا عن أنه يضيق نطاق المفاجأة التي يتعرض لها دائنو الدولة.

1-3-5-الأهمية القانونية: ويكمن للتدليل على أن نذكر بأن الميزانية لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية وصدور قانون بربطها، غير أنه من الضروري أن ننوه في هذا المجال أن الميزانية العامة تعتبر بالرغم من ذلك عملا إداريا محضا وليس قانونا فهي من حيث الموضوع لا تقرر قواعد عامة ودائمة مثلما هو الحال في التشريعات، وهي من حيث الشكل لا تعد أيضا تشريعا، إذ أنها لا تكون مجرد وسيلة تستخدمها الحكومة لتنظيم إيراداتها ونفقاتها خلال مدة محددة، أما الجانب التشريعي للميزانية فيقتصر على قانون ربطها وهو يعتبر عملا تشريعيا من حيث الشكل فقط، نظرا لصدوره من السلطة التشريعية، أما من حيث الموضوع فهو لا يعدو أن يكون عملا إداريا محضا لأنه لا يحق على أية قاعدة عامة جديدة.

ومن المقرر في هذا الشأن أن قانون ضبط الميزانية لا يعطي للحكومة أي سلطة أو حق لم يكن مقررا لها من قبل، بمقتضى القوانين السارية، ومن ثم فإنه ينبغي ألا يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا نجد أساسا لها في قانون قائم فعلا، ويمكن أن يكتسي طابع قانون المالية ثلاث أنواع:

أ-قانون المالية السنوي: قانون المالية هو المنطلق للسياسة المالية لسنة كاملة، يتم إصداره قبل بداية السنة، ويصلح البقاء عليه طوال السنة ما لم تحدث أو تطرأ ظروف ومعطيات جديدة تحتم تعديله أو تكميله، ويرافق مشروع قانون المالية تقرير توضيحي للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها، والآفاق المستقبلية، ويبرز على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات العامة بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

ب- قانون المالية المعدل والمكمل: أحيانا تضطر الدولة ظروف ومعطيات غير منتظرة كأزمات الزلزال أو الفيضانات، تجعلها تقوم بتعديل لقانون المالية السنوي بقانون ثاني يدعى قانون المالية المعدل والمكمل الذي يتم التصويت عليه بسرعة من طرف البرلمان، ليعطي المجال اللازم للحكومة من أجل تنفيذه.

ج- قانون ضبط الميزانية: قانون يتم من خلاله إثبات تنفيذ قانون المالية السنوي ومقارنة التقديرات مع الإنجازات، فهو يعتبر أحد الأشكال للرقابة على كيفية أنجاز الحكومة للترخيص الممنوح لها من طرف السلطة التشريعية، حيث تقدم الحكومة للمجلس الشعبي عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة وتختتم السنة المالية فيما يخص المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون سنوية ميزانية السنة المعنية.

1-3-6-الأهمية المحاسبية: إن أهمية الميزانية من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقا لطريقة ومدة اعتماد الموازنة، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للموازنة العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبية بالنسبة للميزانية العامة في مراحلها المتعددة لاسيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الميزانية.

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

المطلب الثاني: أنواع الميزانية العامة.

مرت الميزانية العامة أثناء تطورها بعدة مراحل، لذا ظهرت عدة أنواع لها منها ما هو تقليدي ومنها ما هو حديث ونذكر أهمها حسب التسلسل التاريخي كالاتي:

- الميزانية التقليدية (ميزانية البنود).
- ميزانية الأداء والبرامج.
- ميزانية التخطيط والبرمجة.
- ميزانية الأساس الصفري (الميزانية الصفرية).

2-1-1- ميزانية البنود: يمكن اعتبار هذه الميزانية من أقدم أنواع الموازنات ولا زالت مسيطرة على معظم ميزانيات دول العالم إذ بدأ تطبيقها في سنة 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية. وتمتاز هذه الميزانية بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها.

2-1-1- مفهوم ميزانية البنود: يتمثل الهدف الرئيسي من تبويب وتقسيم ميزانية الدولة في تحقيق الرقابة الحسائية من خلال تحديد مسؤوليات كل وحدة حكومية في تنفيذ ميزانية الدولة وفقا لما أقرته السلطة التشريعية وبما لا يخالف اللوائح والقوانين المالية السائدة.

وبالتالي ميزانية البنود هي ميزانية تنفيذية شاملة بتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف وتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الرأسمالية والجارية، بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها.

2-1-2- مميزات ميزانية البنود: تتميز ميزانية البنود بمايلي:

- سهولة استخدامها وفهمها لوجود تعليمات ونماذج واضحة تساعد على تجميع البيانات.
- سهولة إعدادها عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.
- سهولة إجراء المقارنات وعمل سلسلة زمنية بين الإيرادات ونفقات السنة السابقة.
- سهولة أحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة.
- سهولة توزيع النفقات على البنود لأنها محددة وواضحة.

2-1-3- الانتقادات الموجهة لميزانية البنود: من أهم الانتقادات الموجهة لهذا النوع من الميزانيات مايلي:

- عدم إمكانية انسجامها مع الظروف الاقتصادية الحالية التي يتميز بها هذا العصر وخاصة الظروف غير المستقرة لاقتصاديات الدول.
- بنود الانفاق محددة وكل بند له مخططاته المالية الخاصة به، وتلتزم كل وحدة حكومية بما جاء في ميزانيته من بنود الانفاق والموارد.
- لا يكون هناك اهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية واعتبارات الكفاءة للإنفاق وغالبا ما تكون ميزانية البنود غير متصلة بخطة أو برنامج عام للتنمية.

• أعمال الرقابة والمتابعة في ظل هذا النظام تركز على الالتزام بحدود الاعتمادات وعدم تجاوزها دون الاهتمام بالآثار السلبية الناتجة عن قصور اعتمادات الإنفاق نحو تحقيق الأهداف وبالتالي فهي تركز على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة.

• الميزانية التقليدية من خلال تركيزها على بنود الإنفاق وليس النتائج والأهداف والجودة المتحققة من هذا الإنفاق، تفتح الباب على مصرعيه لتفشي ظاهرة الفساد الإداري.

ومن هذه الانتقادات وغيرها ولقصور الميزانية التقليدية تم ظهور موازنة البرامج والأداء للتوجه بالموازنة توجهها إداريا استكمالا لدورها الرقابي وبدأ الاهتمام يوجه لما تقوم به الإدارات الحكومية من أعمال وليس بما تشتريه من سلع أو خدمات فقط أي الاهتمام بمخرجات الأنشطة المخططة عن طريق الميزانية.

وقد أدى هذا التوجه إلى تبويب الموازنة تبويبا نوعيا طبق للمشروعات والبرامج المقرر تنفيذها من قبل الوحدات الإدارية المختلفة وليس فقط وفق طبيعة النفقة.

2-2- ميزانية البرامج والأداء: يحاول هذا النوع من الميزانيات أن يتحاشى القصور الذي خلفته ميزانية البنود من خلال إظهار الميزانية ليس فقط عن طريق نفقاتها حسب الوحدات الإدارية وما تحصل عليه من سلع أو خدمات نتيجة لهذا الإنفاق، بل أهما تربط ذلك بما يتحقق نتيجة لهذا الإنفاق وبالتالي المقارنة بين المدخلات التي يتم الإنفاق عليها في إطار الميزانية وبين المنتجات التي تتحقق من هذا الإنفاق.

حيث تحاول هذه الميزانية الإجابة على التساؤلات: ما هي الأهداف الرئيسية التي تنوي الوصول إليها؟ ما هي مكانتها وعلاقتها بالسياسة العليا للدولة؟.

2-2-1- مفهوم ميزانية الأداء: ميزانية الأداء تعني بصورة مختصرة إعادة تقسيم جانب النفقات العامة للميزانية بحيث يظهر كل ما تنجزه الدولة من أعمال وليس ما تشتريه الدولة من سلع وخدمات ومن ثم فإن القائمين على إعداد الميزانية (ميزانية الأداء)، لا يهتمون في المقام الأول بتحديد عناصر الإنتاج المستخدمة في كل وحدة حكومية (أجور عمال البناء مثلا) بل يهتمون بتحديد المنتج النهائي من استخدام هذه العوامل (إنشاء مستشفى جامعي، بناء مدرسة... الخ)، فاستخدام الأموال العامة، وفقا لهذا الأسلوب يتم بقصد تحقيق أهداف إنتاجية محددة. وتتسم ميزانية الأداء بمجموعة من المفاهيم الأساسية نذكر منها:

أ- **التخطيط:** التنبؤ بما سيكون في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل.

ب- البرامج: تهم بيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة والمصالح الحكومية وعلى ضوء هذه البدائل والاختيارات بينهما يتم اتخاذ القرار.

ج- التقييم: يساعد تقييم البرامج على تحسين عمليات تنفيذها.

2-2-1- أهداف ميزانية الأداء: تتمثل فيما يلي:

1- تحسين اتخاذ القرار اتجاه عملية تخصيص الموارد.

2- تحسين جودة المعلومات المقدمة عن الأداء للمسؤولين من أجل التخطيط الإستراتيجي وتخصيص الموارد ورقابة العمليات.

3- استخدام أفضل للمال العام في تقديم الخدمات العامة.

4- زيادة جودة الخدمات العامة واستجابتها لاحتياجات العميل.

2-2-3- مزايا ميزانية الأداء: تتمثل فيما يلي:

- إعطاء صورة دقيقة عن حجم الإنفاق الحكومي من خلال تحديد علمي مسبق لتكلفة ما سيتم تنفيذه من أعمال.
- توسيع صلاحيات مدراء الدوائر في مجال التخطيط والرقابة الذاتية، وبالمقابل تؤدي إلى تحميلهم مسؤولية عدم الكفاءة التي قد تحصل في الأداء.
- تنسيق البرامج والأنشطة الحكومية ومنع الازدواج فيها.
- ترجمة سياسة الدولة العامة وأهدافها إلى برامج تعالج المشاكل الأساسية وذلك في صورة واضحة وبسيطة.

2-2-4- الانتقادات الموجهة لهذه الميزانية: نوجزها فيما يلي:

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا.
- ارتفاع تكلفة تطبيق هذا النوع من الميزانية.
- صعوبة تحديد وحدات الأداء التي تقاس بها إنجازات كل مصلحة حكومية.
- صعوبة التطبيق إذ يتطلب ذلك توفر أنظمة محاسبية ومتابعة معقدة كنظام محاسبة التكاليف.

2-3- ميزانية التخطيط والبرمجة: يعتبر نظام التخطيط والبرامج اتجاهها حديثا وتطورا لنظام الميزانية بعد ميزانية

البرامج والأداء، يركز هذا النوع من الميزانية على التخطيط وعلى ضرورة الربط بين التخطيط والميزانية العامة

ويهدف إلى توفير المعلومات الضرورية لمتخذي القرارات لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة والتي تسعى إلى استخدام الإمكانيات المتاحة بكفاءة وفعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من المواطنين.

2-3-1 مفهوم ميزانية التخطيط والبرمجة:

تعرف على أنها أداة للتخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة أو لتعديل تلك الأهداف وتهدف لمحاولة تبرير قرارات المخطط وتنظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها وسائل تهدف لتحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية وهي الأهداف المطلوب تحقيقها.

2-3-2 مزايا نظام الموازنة والتخطيط والبرمجة: تتمثل فيما يلي:

- تحديد الأهداف الوطنية تحديدا واضحا وترتيبها حسب الأولويات وترجمتها إلى مشاريع وبرامج قابلة للتنفيذ.
- تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية وبناء القرارات على أسس موضوعية وذلك بالاعتماد على معايير وتحليلات علمية.
- تقوية الترابط بين الخطة والميزانية العامة وبين أجهزة التخطيط وأجهزة الميزانية العامة. كما يركز هذا النوع من الميزانية على النقاط التالية:
 - الاعتبارات طويلة الأجل.
 - تحليل الأنظمة والتكاليف والمنافع.
 - تطوير وعرض البيانات عن الآثار الكلية.
 - بيان البدائل المحتملة المتعلقة بقرارات تخصيص الموارد لتنفيذ البرامج والأنشطة المختلفة وفقا للظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

2-3-3 عيوب نظام الميزانية والتخطيط والبرمجة:

- صعوبة تحديد وحصر أهداف الحكومة والتي يمكن الموافقة عليها من كافة الأطراف.
- صعوبة قياس الأهداف وصعوبة قياس التكاليف والمنافع إذ تحتاج ذلك لاستخدام وسائل غاية التعقيد.
- يتطلب الإعداد كميات كبيرة من المعلومات وهذا يؤدي لتعطيل عملية تحليل السياسة العامة.
- تركز على تحديد الأهداف ولكن لا تحدد الوسائل التي تمكن من تحقيقها.

- يؤدي تطبيقها إلى التقليل من دور السلطة التشريعية في عملية رسم السياسة العامة للدولة.
- انفصال السياسة المالية عن الواقع العملي.

2-4-4- ميزانية الأساس الصفري: يقوم هذا الأسلوب على أنه عند وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود النفقات يجب أن نبدأ من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات العام السابق أو حجم النشاط السابق أو حتى إذا كان هذا البند موجودا في السابق ولا طريقة الأداء المتبعة في السابق، بل توضع التقديرات وفق الظروف المتوقعة وليس مجرد التغيير في التكاليف من عام لآخر كما هو الحال في الأساليب التقليدية للميزانية. ولا يعني هذا الأساس أنه عندما تعد الميزانية يتم البدء من الصفر إنما يقصد أن كل عمل إداري منظم يتطلب التخطيط والتدقيق وذلك يتطلب إعادة النظر سنويا في البرامج والمشروعات التي كانت تنفذ، لاستبعاد أو إضافة أي منها في العام الجديد.

2-4-4-1- مزايا ميزانية الأساس الصفري:

- يستند هذا النوع من الموازنات إلى فكر علمي منطقي متقدم يساعد على الإبداع والابتكار والتخلص من الروتين الحكومي.
- ممارسة التقييم والمراجعة المستمرة للقرارات الاستراتيجية للإدارة الحكومية والتكيف مع الظروف غير المستقرة وتوفير أفضل الظروف.

2-4-4-2- عيوب نظام الميزانية الصفرية:

- صعوبة إعداد معدلات الأداء خصوصا في مراحل إعداد وحدات القرار ومجموعات القرار، ودراسة البدائل وتكلفة كل بديل لاختيار أفضلها حيث تتطلب مهارات عالية.
- كما تظهر صعوبة عملية تطوير النظام المحاسبي الحكومي بحيث يشمل على نظام متكامل للمحاسبة المالية ومحاسبة التكاليف.
- صعوبة الربط بين التخطيط طويل الأجل والميزانية من حيث تقييم الخطة طويلة الأجل إلى خطط سنوية مرحلية وتغطي كل سنة مالية ومن ثم صعوبة تطبيق الأساس الصفري عليها.

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للميزانية العامة.

المطلب الأول: المبادئ العامة التي تحكم الميزانية العامة.

تتطلب عمليات تحضير وتنفيذ الميزانية العامة احترام بعض القواعد والضوابط التي صارت من البديهيات في علم المالية العامة وذلك من أجل ضمان السير السليم للميزانية العامة وتتلخص أهم هذه القواعد في:

1-1-1- مبدأ السنوية: بناء على مبدأ السنوية فإن تحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية والمصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية تتم سنويا بصفة دورية منتظمة، بما أن المدة المحددة لتنفيذ عمليات الميزانية تكون سنوية وحسب المادة 03 من القانون 84-17 فإنه "يقرر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعباءها".

وحسب المادة 03 من القانون 90-21 فإنه "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموعة الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمالي وترخص بها".
يترتب عن تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية:

- أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد وصرف النفقات عن سنة واحدة.
- أن يتجدد هذا الترخيص كل سنة أن تتوقف مبدئيا عمليات تحصيل الموارد في اليوم الأخير من السنة إلى أن يتحدد الترخيص.
- أن تلغى الاعتمادات غير المستعملة في اليوم الأخير من السنة (باستثناء نفقات التجهيز). يشير مبدأ السنوية مشكلتين.
- في غالبية الدول تتطابق السنة المالية مع السنة المالية أي أنها تبدأ في الأول من يناير وتنتهي في 31 ديسمبر لكن هناك بلدان أخرى خرجت عن هذه القاعدة، ففي إنجلترا والسويد وأستراليا تبدأ في الأول من أبريل وتنتهي في 31 مارس أما في و-م-أ تبدأ في الأول من يوليو وتنتهي في 30 يوليو.
- ختام السنة المالية.

1-1-1- مبررات التمسك به: في الواقع توجد مجموعة من الاعتبارات والمبررات البعض منها اقتصادية والآخر مالية وفنية من بينها:

- إن فترة السنة تضم فصول السنة الأربعة التي تتوزع عليها مظاهر النشاط الاقتصادي وما تقتضيه من نفقات وإيرادات التي تتوقع الحكومة أن تقوم بجبايتها التي لا تتم بشكل منتظم بل تنخفض بشدة في فترات معينة وترتفع بشدة في فترات أخرى وهي مواعيد استحقاق الضريبة على الممولين.
- فترة السنة تعد الأكثر تفصيلاً لإعداد وتحضير الميزانية العامة.
- فترة السنة هي الفترة التي تمارس في نطاقها أغلب الأنشطة الاقتصادية وهي التي تتخذها كافة المؤسسات العمومية والخاصة كأساس لحساب نتائج أعمالها وإعداد حساباتها الختامية حيث أن الدولة تحصل على جزء كبير نسبياً من إيراداتها من خلال الضرائب المفروضة على دخول تلك الشركات والمؤسسات المحققة سنوياً.
- يكون مراعاة مبدأ السنوية دوام رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية التي تجدد نفسها مضطرة للرجوع إليها كل عام للحصول على موافقتها، فإذا تجاوزت فترة الموازنة السنة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف قدرة السلطة التشريعية على القيام برقابة فعالة.

1-1-2- استثناءات المبدأ: هناك العديد من الاستثناءات على مبدأ السنوية:

أ- **ترحيل الاعتمادات:** تقتضي هذه التقنية إمكانية إعادة تجديد صلاحية الاعتمادات المالية التي لم يستهلك للسنة الماضية، غير أن هذه التقنية تختلف باختلاف وضعية الاعتمادات، فبالنسبة لاعتمادات التجهيز تتم بطريقة آلية من أجل إتمام تنفيذ المشاريع (مدتها تفوق سنة) أما فيما يخص اعتمادات التسيير فهي تحتاج لرخصة تشريعية.

ب- **الميزانية الإثني عشرية:** تعتمد هذه الميزانية على ميزانية العام الماضي مقسومة على 12 وبالتالي فهي تمتد لمدة شهر واحد وتستعمل هذه الميزانية في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامها عند بداية السنة المالية المعتبرة أي تأخر في التصويت نظراً لظروف ما. (التأخر في المصادقة أو عرض مشروع الموازنة الجديد).

ج- **الميزانية الاستثنائية:** وهي الميزانية التي تعتمد في الظروف الطارئة غير المتوقعة حيث تمتد مدة هذا الظرف الطارئ التي عادة ما تكون قصيرة الأجل.

د- **القوانين المالية التكميلية:** عبارة عن قوانين تسلك نفس المسار الذي يسلكه قانون المالية الأساسي وتأتي هذه القوانين لتكمل أو تعدل أو تنشأ أو تلغي بندا من بنود قانون المالية الأساسي.

هـ- الميزانية المؤقتة: هي الميزانية التي تمتد لأقل من سنة وتعد كبديل للميزانية الأولية ويكون ذلك في حالة صعوبة وضع تقديرات موثوقة تغطي سنة كاملة (ظروف التضخم الجامح أو أي ظروف اقتصادية أو سياسية أخرى... الخ).

1-2-1- مبدأ وحدة الميزانية: يقصد بها المبدأ أن تتدرج جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها في وثيقة واحدة حيث يسهل معرفة مركزها المالي وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية. والهدف من إظهار الميزانية في بيان موحد لكافة النفقات والإيرادات هو:

- سهولة الإطلاع على المركز المالي للدولة.
- سهولة أحكام الرقابة على بنود الميزانية ومن ثم النشاط المالية للحكومة من قبل السلطة التشريعية.
- سهولة دراسة أو فحص الميزانية العامة للدولة.

1-2-1- مبرراته: من هنا يتضح لنا جليا مبررات الأخذ بهذا المبدأ والمتمثلة في:

أ- المبرر السياسي: فوجود وثيقة واحدة تجمع فيها كافة نفقات الدولة وإيراداتها تمكن السلطة التشريعية من أخذ فكرة واضحة وكاملة عن الوضعية المالية للدولة إضافة لتسيير الرقابة البرلمانية على مالية الدولة غير أن عملية الرقابة هذه تصعب إذا تعددت الوثائق المالية وتبعثت غيرها مختلف نفقات الدولة وإيراداتها.

ب- المبرر المالي: يسهل مبدأ الوحدة المقارنة بين مجموع الموارد ومجموع النفقات وبيان ما إذا كان هناك تعادل فيما بينها وقد يخفي تعدد الميزانيات أو الحسابات عجزا ماليا كبيرا عندما تحول بعض النفقات من الميزانية العامة للدولة إلى حسابات خاصة أو ميزانيات مستقلة.

1-2-2- عيوب مبدأ الوحدة: مع تطور دور الدولة أصبح مبدأ الوحدة يتعارض مع الاعتبارين التاليين:

- وجود بعض المصالح التجارية والصناعية للدولة والتي تتطلب ميزانية خاصة منفصلة عن ميزانية الدولة تسمح من تقييم نتائجها.
- ضرورة عدم الجمع في جدول واحد النفقات النهائية والنفقات المؤقتة (القروض والسلفات التي تمنحها الدولة للغير) من جهة والإيرادات النهائية (الضرائب وحاصل أملاك الدول)، وغير النهائية (القروض التي تستفيد منها الدولة) من جهة أخرى.

1-1-3- الاستثناءات التي ترد على مبدأ الوحدة: رغم ما ينطوي عليه مبدأ الوحدة من فوائد فإن هناك بعض الاستثناءات التي ترد عليه تبررها المالية الحديثة للدولة ويمكن حصرها في:

1- الميزانية الملحققة: وهي ميزانيات يستند عليها سير بعض المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي أو إداري حيث توضح لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها وتلحق بميزانية الدولة.

وبالتالي نجد أن هذه المرافق تتمتع بالاستقلال المالية دون التمتع بالاستقلال القانوني لأنها تظل مرتبطة بالشخصية الاعتبارية للدولة وتعتبر الميزانية الملحققة للبريد والمواصلات الميزانية الوحيدة بميزانية الدولة في الجزائر.

2- الحسابات الخاصة: وهي حسابات خاصة تفتح في الخزينة العمومية ولا تدخل في ميزانية الدولة ولا تعرض على السلطة التشريعية فوظيفة الخزينة تتمثل في جمع إيرادات و صرف النفقات المسجلة في قانون المالية،

والتنسيق بين هاتين العمليتين غير أن التنسيق ليس أمرا سهلا ذلك أن الخزينة قد تحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقا كإقراض الموظفين أموال لإيجاز سكنات أو

شراء سيارات على أن يتم إرجاعها على دفعات، أو أن تقوم الدولة بشراء سلعة لتقوم ببيعها بسعر أعلى وهذه العمليات لا يمكن اعتبارها إيرادات ولا نفقات. ولما كانت المبالغ المذكورة لا تشكل إيرادات ولا نفقات فان

الدولة تسجل تلك المبالغ في حسابات خاصة تعرف بحسابات الخزينة وهذه الحسابات لا تفتح إلا بقانون وتتضمن تسجيل العمليات النقدية التي تخرج عن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة.

وفي الجزائر تفتح هذه الحسابات من خلال قانون المالية وتجمع في 5 فئات هي: حسابات التجارة، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

وفي سنة 2000 بعد تعديل قانون 84-17 أصبحت عبارة عن 6 حسابات وذلك بإضافة حساب الإصلاحات الاقتصادية.

ج- الميزانيات المستقلة: وهي الميزانيات الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة إذ من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يستتبع الاستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه

المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون حاجة إلى نص صريح على ذلك.

1-3- مبدأ عمومية الميزانية: يقصد بهذا المبدأ أن تظهر جميع تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة، دون إجراء مقاصة بين الاثنين، وإذا كانت قاعدة وحدة الميزانية كما رأينا-تهدف إلى إعداد وثيقة

واحدة لميزانية الدولة، فإن قاعدة العمومية تهدف إلى أن يسجل في هذه الوثيقة وبالتفصيل كل تقدير لنفقة أو

إيراد دون أن يحدث مقاصة بين نفقات بعض المرافق (أو الهيئات العامة) وبين إيراداته، وهذا يعني أن الميزانية لا تظهر سوى رصيد الفرق بين تقديرات نفقات المرفق وتقديرات إيراداته (الميزانية الصافية).

وقد روعيت هذه القاعدة في جميع الدول تقريبا نتيجة توسع نطاق حقوق المجالس النيابية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وهذا من شأنه أن يحد من ظاهرة الإسراف الحكومي في الإنفاق، حيث أن تطبيق أسلوب الميزانية الصافية يفسح المجال أمام المرفق العام الذي يحقق إيرادات تتجاوز نفقاته أن يسرف في النفقات، حتى ولو لم تكن ضرورية، لأنه لا يجد رقابة السلطة التشريعية على بنود نفقاته، وترد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التي تديرها الدولة وبعض الهيئات العامة التي تتمتع باستقلال مالي فيها، وبخاصة النشاط المالي.

وإذا كانت قاعدة عمومية الميزانية قد هدفت إلى أحكام رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة المالي من خلال إجازة إيرادات ونفقات المرافق الحكومية، فإن إلى جانبها قاعدتين أخرتين، هما:

- **قاعدة عدم تخصيص الإيرادات:** وهذا يعني ألا يخصص مصدر إيراد معين من قنوات الإيراد للإنفاق على وجه معين من أوجه الإنفاق وإنما ينبغي أن يدرج الاثنان معا (الإيراد والإنفاق) في الحسابات الخاصة بها ضمن الميزانية طبقا لقاعدة عمومية الميزانية.

- **قاعدة تخصيص الاعتمادات:** وتعني أن تصديق المجالس النيابية على النفقات العامة الواردة في الميزانية لا يجوز أن يكون إجماليا، وإنما يجب أن يخصص مبلغ معين لكل نوع من أنواع الإنفاق، مما يتيح لهذه المجالس ممارسة دورها في الرقابة على الإنفاق بتفصيلاته، ويقيد السلطة التنفيذية في الإنفاق في حدود المبالغ التي صادقت عليها السلطة التشريعية دون تجاوزها، اللهم إلا بعد حصول إذن مسبق ورغبة في التخفيف من هذه القاعدة، حيث أصبحت تمثل قيودا يعيق النشاط المالي للدولة، وكذلك اكتفت المجالس النيابية بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة لكل مرفق عام، ثم تقسم هذه بدورها إلى أقسام أخرى.

1-4- مبدأ توازن الميزانية: مبدأ التوازن لهذا المصطلح مفهومان: المفهوم التقليدي (الإيرادات تساوي النفقات) أي توازن الميزانية توازن محاسبي والمفهوم الحديث (توازن اقتصادي).

1-4-1- تطور مفهوم توازن الميزانية بين الفكر التقليدي والحديث:

إن توازن الميزانية في الفكر التقليدي كان شرطاً أساسياً لا يجب الابتعاد عنه لأن في نظرهم اللجوء إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي الجديد يؤدي إلى التضخم وفي ذلك يقول آدم سميث "الموازنة الجيدة هي الموازنة المتوازنة"، حيث بنى التقليديون أفكارهم على حياد الحكومة واقتصار دورها على تحصيل الإيرادات وتغطية النفقات دون التدخل والتوازن الاقتصادي قائم طالما أن الطلب الكلي يعادل العرض الكلي، أما عدم التوازن فيكون جزئياً وسرعات ما يزول شرط أن تكون الحرية سائدة.

كما أن العجز والفائض تشكلان خطراً على الميزانية لأن عجز الموازنة واللجوء إلى القروض في نظرهم يؤدي إلى الإفلاس والتضخم، وتخصيص الموارد العامة في ظل الفكر الكلاسيكي ينطوي على تأمين الوضع الأمني والإنفاق على الوظائف التقليدية للحفاظ على النظام العام.

أما عن توازن الميزانية في الفكر الحديث فتعتبر الأزمة العالمية للكساد عام 1929، هي الفاصل في الخروج عن المبدأ السابق والسماح للحكومة بالتدخل في الحياة الاقتصادية والتي قامت على أساسها النظرية الكيترية التي تتضمن إقامة بعض المشروعات التي تحرك النشاط الاقتصادي للدولة من الركود الذي قد يحدث وذلك من خلال الإنفاق العام باعتباره مضخة الاقتصاد الوطني ولم يعد هدف الحكومة تحقيق توازن الموازنة، بقدر تحقيق التوازن الاقتصادي حتى وإن استلزم الخروج عن مبدأ التوازن الميزانية، حيث أولو الاهتمام بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي بدلاً من المحاسبي حيث وجد أن هذا التوازن يحدث أحياناً على حساب العجز في الموازنة.

أصبحت الحكومة تلجأ للاقتراض والإصدار النقدي من أجل تغطية النفقات العامة فهذا بغرض التشغيل الكامل، هذا اللجوء لا يؤدي بالضرورة للتضخم إذا استخدمتها الدولة في مشاريع إنتاجية وهذا ما يتوافق مع الدول المتقدمة التي تمتاز بمرونة وسائل الإنتاج، بمعنى تلجأ الحكومة للعجز "عجز منظم" عندما ترغب في التوسع في الاقتصاد وهذا في حالة البطالة من أجل الوصول للتشغيل الكامل وإعادة بعث الاقتصاد الذي هو في حالي الركود.

1-4-2- مفهوم عجز الميزانية: تعتبر مشكلة عجز الميزانية من المسائل والقضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام

الباحثين في دول العالم، فهي من المشكلات المالية المتميزة بتطويرها الذي يصيب كافة المجالات الاجتماعية، السياسية والاقتصادية في ظل تقلص المواد واتساع الحاجات.

ومنه فعجز الميزانية يمثل الفارق السلبي موازنة توسعية من خلال زيادة المصروف التي تؤدي بدورها إلى زيادة الطلب الكلي دون أن يرافقها زيادة في المداخيل.

أ- أسباب عجز الميزانية العامة: ويمكن تلخيص الأسباب الرئيسية في:

- التوسع في دور الدولة للإنفاق العام، وذلك من خلال زيادة متطلبات واحتياجات المواطنين.
- ضعف النمو الاقتصادي وتقلص مداخيل الدولة.
- ارتفاع الضرائب غير مباشرة خاصة، وهو ما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، والذي ينتج عنه المطالبة برفع الأجر.
- ارتفاع الاقتطاعات على العائدات للعائلات يؤثر على القدرة الشرائية، ومن ثم على ادخارهم وبصفة عامة يمكن أن ندرج هذه الأسباب في سببين رئيسين هما: زيادة الإنفاق الحكومي-تقلص الموارد العامة.

ب- معالجة عجز الميزانية العامة: وهي مسألة يجب أن تتم في إطار رؤية تنموية متكاملة ومن منظور شامل وواسع وهذه المعالجة كهدف عام رئيسي إنما تتم باللجوء إلى المؤسسات المالية الدولية وتمويل عجزها.

ب-1- برامج الإصلاح والتنمية الذاتية:

تنتهج كثير من الدول برنامج الإصلاح الذاتي الذي يهدف لترشيد النفقات العامة، زيادة الإيرادات الضرورية بفرض الضرائب على جميع المجالات القابلة لذلك أي الإبقاء على دور الدولة واضحا في الاقتصاد بما يحقق التنمية الشاملة والتخطيط المحكم، وفي إطار برامج الإصلاح الذاتي، وبغية علاج الجزء المتعلق بالميزانية العامة من النظام المالي تلجأ الدولة إلى إتباع وأخذ السياسات التمويلية التالية:

- سياسة التمويل الداخلي لتغطية العجز في الموازنة العامة: تلجأ الدولة النامية إلى الاقتراض الداخلي عوضا عن طلب القروض من الأسواق العالمية في سبيل ذلك تصدر تلك الدول سندات الخزينة لتمويل العجز في الميزانية العامة، غير أن هذه السياسة قد تترتب عنها بعض الآثار السلبية كزيادة حجم الدين العام الداخلي عندما تكون أسعار الفائدة مرتفعة.
- ترشيد النفقات العامة: هو تطبيق عملي لأفضل كفاءة في توزيع الموارد، فهو يشمل بالضرورة الحد من الإسراف في كافة المجالات والأخذ بمبدأ الإنفاق لأجل الحاجة الملحة لتحقيق النمو المطلوب في الاقتصاد الوطني.

- سياسة التمويل الخارجي لتغطية عجز الميزانية العامة: يهدف هذا الإجراء إلى التأثير على ميزان المدفوعات بتعزيز رصيد احتياطي العملة الأجنبية المتحصل عليها من القروض، أو المحافظة على أسعار العملة المحلية في حدود المعقول التي لا تؤدي إلى حدوث خلل في الميزانية العامة، نتيجة ارتفاع قيمة الدين العام الناتج عن انخفاض قيمة العملة المحلية ويدخل في سياسة التمويل الخارجي لسندات الخزينة التي تنشط الأموال الأجنبية من خلال تشجيع الصادرات، وهو ما يحقق نتائج فوزية كبيرة، ويقلل من عجز الميزانية العامة ومن الملاحظ أن مثل هذا الإجراء لسياسة التمويل الخارجي، تنتهجه الدولة الصناعية ولا يمكن في كثير من الأحيان أن يستخدم بنجاح في الدول النامية، لأن العبء الذي تتحمله هذه الدول في سداد تلك القروض على المدى البعيد، سيفوق حجم العائدات من هذه القروض.

1-4-3- مبررات مبدأ توازن الميزانية: يستند مبدأ توازن الموازنة على المبررات التالية:

- تجنب حدوث عجز في الموازنة يتجه بطبيعته إلى التزايد إذ تمت تغطيته عن طريق الاقتراض، أو حدوث تضخم إذ ما تم تغطية العجز عن طريق العجز عن طريق الإصدار النقدي، أو حدوث فائض يدفع إلى الإسراف والتبذير.
- تجنب الالتجاء إلى القروض لتغطية العجز، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تناقص الأموال الموجودة في يد الأفراد والتي كانت ستوجه في الغالب إلى الاستثمار مما يؤدي إلى نقص رؤوس الأموال الإنتاجية في الاقتصاد القومي، أضف إلى ذلك أن سد العجز عن طريق الاقتراض من شأنه تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثل في خدمة الدين العام وعدم استفادتها من الأموال المقترضة.

- 1-5- قاعدة عدم التخصيص (شيوخ الميزانية): تقتضي هذه القاعدة بعدم جواز تخصيص موارد بعينها لمواجهة استخدامات محددة، فقاعدة عدم التخصيص تقضي بأن توجه جميع الموارد إلى جميع الاستخدامات ومن ثم لا يجوز تخصيص مورد معين، كالضرورية على السيارات على سبيل المثال للإنفاق على إنشاء الطرق وصيانتها.

1-5-1- مبررات مبدأ عدم التخصيص: يستند مبدأ شيوخ الموازنة العامة إلى المبررات التالية:

- تحقيق المساواة بين جميع النفقات العامة، دون إعطاء أفضلية لنفقة على أخرى بتخصيص إيراد معين لها.

• تساعد الحكومة على توزيع الإيرادات، على وجوه الإنفاق المتنوعة حسب مبدأ الأولويات في الإنفاق، فتوفر الأموال اللازمة لإشباع الحاجة الهامة أولاً، ثم توزيع الأموال المتبقية على الحاجات الأقل أهمية.

• يهدف تخصيص الإيرادات التضامن الاجتماعي ويزيد من حدة التمييز الطبقي والطائفي، إضافة إلى عدم المساواة بتلقي الخدمات العامة بالشكل الجماهيري كما يخالف تخصيص الإيرادات لنفقة معينة مبدأ عمومية الموارد الضريبة مقابل عمومية الخدمات.

1-5-2- استثناءات مبدأ عدم التخصيص: تعرض هذا المبدأ إلى الكثير من النقد، خاصة بعد التطورات الحديثة في الإدارة والتخطيط المالي، ونتيجة للتوسع الكبير لتدخل الدولة في كثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية مما أدى إلى الخروج عن هذا المبدأ في العديد من المجالات هي:

- تخصيص بعض القروض للإنفاق على مشاريع معينة.
- تخصيص بعض الإيرادات لتسديد الدين.
- تخصيص بعض الإيرادات لمؤسسات عامة ذات شخصية معنوية.
- التخصيص لأغراض اقتصادية.
- تخصيص أموال الهبات والوصايا لغايات معينة.

المطلب الثاني: مراحل الميزانية العامة.

إن الهيئة المسؤولة عن تحضير الميزانية في كل الدول هي السلطة التنفيذية-الحكومة-، أي تقوم بتنفيذ كل من الإيرادات العمومية والنفقات العمومية، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات اعتمادات وهذا بوضع بيان في وثيقة الميزانية العامة للدولة مع مراعاة القواعد الأساسية لها، والبيان الحسابي والعدد الإجمالي للنفقات والإيرادات والفرق بينهما مع ترتيب الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة.

2-1- مرحلة إعداد الميزانية العامة: إن مرحلة الإعداد تعني مجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وإدارية تتصل بشكل أو بآخر بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لإشباع الحاجات العامة وهذا لتحقيق الأغراض الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

فمرحلة الإعداد تتلخص في وضع تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة من طرف السلطة التنفيذية لفترة مالية مقبلة، وترجع مسؤولية السلطة التنفيذية لهذا الإعداد لعدة أسباب:

- 1- الميزانية تعبر عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة.
- 2- السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام ومن هنا فهي الوحيدة التي تعلم ما تحتاجه هذه الإدارات من نفقات.
- 3- تعد السلطة الأكثر معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني.
- 4- عدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.

وبالتالي فهي في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة.

إذن فعلمية تحضير ميزانية الدولة تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) ويعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية بالذات التي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل وذلك بالتضامن مع القطاعات (الوزارات) الأخرى.

2-1-1- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية بوزارة المالية: تقوم هذه الهيئة بالتعاون مع باقي المديريات المختصة بوزارة المالية بتقييم شامل لمجموع الإيرادات والنفقات لتمكين بذلك من تقديم عرض تتحدد فيه المعالم الكبرى للوضعية الاقتصادية والمالية للبلاد.

2-1-2 مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الحكومة: يقدم وزير المالية العرض التقييمي في اجتماع مجلس الحكومة ليتم مناقشته مع باقي الوزراء وتحديد الأولويات المتعلقة بكل قطاع.

2-1-2 منشور مديرية الميزانية بوزارة المالية: استنادا للتوجهات التي صيغت داخل مجلس الحكومة تقوم هذه المديرية بـ:

- تحضير منشور يتم إرساله لمختلف الوزارات يتضمن هذا المنشور المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التحضير وأهدافه.
- إعلام وزارات مختلف القطاعات بإمكانيات البلد والتذكير بضرورة ترشيد الإنفاق العام.
- التذكير بمستويات الإنفاق المسموحة مقارنة مع السنة الماضية مع إشارة لنسب الزيادة المقبولة.
- تحديد المنهجية التي يجب أن تقدم ضمنها المقترحات المتعلقة بالميزانيات القطاعية.
- التذكير بمنع تسجيل نفقات غير مدرجة في الإطار العام والأولويات المحددة.

2-1-3- تحضير الميزانيات القطاعية: كل وزارة قطاعية يوجد بها مديرية مكلفة بالميزانية والوسائل يوكل لها مهمة تحضير ميزانية القطاع، فبناء على ما تضمنه المنشور تقوم هذه المديرية بالتنسيق مع كل المصالح والهيئات التابعة للوزارة المعنية بتحديد مقترحات للميزانية يتم بلورتها ضمن الميزانية القطاعية التي ترسل إلى وزارة المالية ويجب أن ترفق المقترحات المقدمة من طرف الوزارات القطاعية بوثائق تبريرها.

2-1-4- الفحص النقدي لمقترحات الوزارات القطاعية:

يتم في هذه المرحلة دراسة المقترحات في وزارة المالية على النحو التالي:

- دراسة مجموع النفقات مقارنة مع المبررات المرفقة بها.
- محاولة كشف المطالب المبالغ فيها على مستوى النفقات.
- مقارنة كل المقترحات بالمعطيات التي تملكها عن كل وزارة.
- التحقق من عدد المناصب التي تم فتحها في إطار نفقات المستخدمين.

إن الفحص النقدي للمقترحات القطاعية يتوج إما بموافقة وزارة المالية على هذه المقترحات وإما طلب إيضاحات إضافية ومبررات حول بعض النفقات أو طلب التصحيح في بعض النفقات خاصة نحو التخفيض وهو الأمر الشائع.

2-1-5- مناقشة المقترحات على المستوى الوزاري: تبدأ في هذه المرحلة المناقشة بين مختلف الوزراء الذين يحاولون الدفاع عن مقترحاتهم بينهم وبين وزير المالية الذي يرفض كل ما من شأنه رفع مستوى الإنفاق العام أو إحداث اختلالات في التوازنات المالية الكبرى.

وهذه المرحلة ترمي إلى تقريب وجهات النظر التي يفصل فيها إما بالتحكيم الذي يقوم به الوزير الأول أو حتى تحكيم رئيس الجمهورية في بعض القطاعات والحالات المعنية.

ولابد من التذكير بأن مرحلة تحضير الميزانية يترتب عنها إجراءات تقييم معطيات الميزانية والتي تنقسم إلى:

أ- إجراءات تقدير إيرادات الميزانية.

ب- إجراءات تقدير نفقات الميزانية.

بعد هذه الخطوات تعد وزارة المالية مشروعها لقانون المالية والميزانية ليتم طرحه أمام البرلمان للمناقشة، فالصادقة عليه وهذا ما سنتعرض له في المرحلة الثانية من دورة الميزانية.

2-2-2-مرحلة المصادقة على قانون المالية والميزانية: خلال هذا العنصر سوف نحاول التطرق إلى كيفية اعتماد الميزانية العامة. إن اعتماد الميزانية العامة هو مسؤولية السلطة التشريعية التي تنوب عن الشعب باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع الأعمال التي تقوم بها، ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية من الحقوق الرئيسية التي اكتسبتها السلطة التشريعية، وعليه فإن اعتماد السلطة التشريعية للميزانية لا بد أن يسبق التنفيذ. بمعنى أن السلطة التنفيذية لا تستطيع البدء في تنفيذ الميزانية إلا بعد اعتمادها من طرف السلطة التشريعية.

وبناء على ما سبق فإن قانون المالية والميزانية يتم تقديمه من طرف الحكومة أمام البرلمان لتتم مناقشة قبل المصادقة عليه وبناء على المادة 120 من الدستور فإن البرلمان يصادق على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم من تاريخ إبداعه لديه، والحكومة بدورها مجبرة على إيداع المشروع لدى البرلمان في أجل محدد يكون على أكثر تقدير 15 من شهر سبتمبر كل سنة وذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ما تتضمنه المادة 126 من الدستور والتي تحدد المدة التي يجب من خلالها على رئيس الجمهورية الإمضاء على قانون المالية وإصداره.

2-2-1-مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الأولى: إن مناقشة المشروع من طرف الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) يتم في مرحلتين:

- المرحلة الأولى: دراسة المشروع من طرف لجنة متخصصة وهي لجنة المالية والميزانية.
- المرحلة الثانية: وتتم خلال 3 عمليات:

1- تقديم المشروع أمام أعضاء المجلس من طرف وزير المالية.

2- يقوم مقرر اللجنة بإبداء ملاحظات اللجنة (استناد للمرحلة الأولى).

3- مسائلة أعضاء المجلس للوزارة القطاعية حول المعطيات المتعلقة بكل قطاع.

* **عملية المصادقة:** إن الغرفة الأولى تقوم بمناقشة المشروع لتقوم فيما بعد بالمصادقة عليه من خلال المصادقة على الإيرادات ثم المصادقة على النفقات، وتكون المصادقة بالأغلبية المطلقة.

2-2-2-المصادقة من طرف الغرفة الثانية: تتم دراسة المشروع في الغرفة الثانية (مجلس الأمة) على أساس ما تم المصادقة عليه في الغرفة الأولى، وليس لأعضاء الغرفة الثانية الحق في التعديل لكن الدستور منحهم حق قبول أو رفض التعديلات المدرجة في الغرفة الأولى.

* **عملية المصادقة:** تتم المصادقة بثلاث أرباع 3/4 أعضاء المجلس.

ملاحظة: بعد عملية التحضير والإعداد ثم المصادقة يصبح قانون المالية جاهزا ليتم الإمضاء عليه من طرف رئيس الجمهورية وإصداره في الجريدة الرسمية.

2-3- مرحلة تنفيذ الميزانية:

تتولى وزارة مالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإبداعها في الخزينة العمومية أو البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول بها، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية. وعليه فإن عمليات تنفيذ الميزانية تتمثل في أمرين: عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات صرف النفقات.

2-3-1- تحصيل الإيرادات: إن إجازة السلطة التشريعية للإيرادات الواردة في الميزانية تنشئ التزاما على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات بحيث لا تملك هذه عدم تحصيل جزء منها وإلا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية. ويمر تحصيل الإيرادات العامة بمرحلتين نذكرهما كالتالي:

أ- المرحلة الإدارية: وهي من اختصاص الأمر بالصرف وتتكون من عمليتي الإثبات والتصفية.

• **الإثبات:** حسب المادة 16 من قانون 90-21: "هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي".

• **التصفية:** حسب المادة 17 "التصفية تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها".

ب- المرحلة المحاسبية: هي من اختصاص المحاسب العمومي تتمثل في عملية التحصيل:

• **التحصيل:** حسب المادة 18 من نفس القانون "يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية". ويراعى في عملية التحصيل القواعد التالية:

1- يتم التحصيل في مواعيد معينة وطريقة معينة وفقا لنص القانون.

2- يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير (في أسرع وقت ممكن).

3- لضمان دقة وسلامة التحصيل، فإنه من المقرر ووفقا للقواعد التنظيمية، الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة والآخرين المختصين بجبايتها.

2-3-2- صرف النفقات: إن إجازة السلطة التشريعية للنفقات العمومية لا تعني التزام الحكومة بإنفاقها وإنما يعني الترخيص لها بأن تقوم بالإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على الأوجه المعتمدة من أجلها، معتمدة في ذلك على قاعدة تخصيص الاعتمادات أي التزام السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتمادها من الأغراض المخصصة في الميزانية العامة. وفي هذا الصدد ولضمان عدم إساءة استعمال الدولة والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم نجد مجموعة من الإجراءات أو الخطوات التي تمثل رقابة على تنفيذ الميزانية بدءاً بـ:

أ- الارتباط بالنفقة: ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقاً من جانب الدولة ومثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام أو بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل: إنشاء طرق أو جسور... الخ. ومثل هذا القرار الذي يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق، لا يكون الغرض منه مجرد زيادة أعباء الدولة، ولكن لتحقيق أهداف معينة تتمثل في الاستعانة بموظف جديد أو إنشاء طريق جديد... الخ، أي أنها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة. فالالتزام هنا يعتبر إداري، كما قد ينشأ الالتزام نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما، ومثال ذلك أن تتسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن، مما تضطر الدولة إلى دفع مبلغ التعويض، فالواقعة هنا مادية وغير إرادية، وفي كلتا الحالتين فإن الارتباط بالنفقة يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدينة.

ب- تحديد النفقة: تحديد أو تحقيق أو تسوية النفقة، فبعد أن يتم الارتباط بالنفقة تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد النفقة التي على الدولة دفعها ويتم ذلك بإصدار السلطة التنفيذية لقرار تحديد المبلغ الذي تلزم الدولة بدفعه، ولكنه يجب التأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل وذلك بتقديم جميع الوثائق الخاصة بالنفقة ويطلق عليه اسم "مذكرة التصفية". ومن القواعد المالية المقررة أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال.

ج- الأمر بدفع النفقة: وتمثل ثالث خطوة تتضمن أمراً بدفع مبلغ النفقة التي ارتبطت بها الإدارة والتي سبق تحديدها وغالباً ما يصدر في نفس الوقت مع تحديد النفقة، ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية ومن ينوب عنه. وتنص المادة 21 من القانون 90-21 على: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يؤمن بموجبه دفع النفقات العمومية".

د- صرف النفقة: يقصد بالصرف أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر بالدفع عن طريق موظف تابع لوزارة المالية، ومن المقرر أن يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي أصدر الأمر بالدفع، وذلك منعا للتلاعب.

وجدير بالذكر أن الخطوات الثلاثة الأولى تتعلق بالاختصاص الإداري المتعلق بالجهة الإدارية، أما الخطوة الرابعة والأخيرة فإنها تتعلق بالاختصاص المحاسبي المتعلق بوزارة المالية، وهذا الفصل بين الاختصاصيين الإداري والمحاسبي من شأنه أن يحقق الضمانات الكافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية. وهو ما سنسلط عليه الضوء في العنصر الموالي.

2-3-3- القائمون على تنفيذ الميزانية العامة:

أ- الآمرون بالصرف:

أ-1- مفهوم الأمر بالصرف: هناك عدة تعاريف للأمر بالصرف تختلف باختلاف الجهة التي تناولته:

- **التعريف الأول:** هو شخص يؤهل لتنفيذ العمليات الخاصة بإثبات دين (حق) هيئة عمومية وتصفيته، والأمر بتحصيله، أو بإنشاء دين على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه.

- **التعريف الثاني:** يعرفه القانون 90-21 على أنه: " كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عملية تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعاتها العمومية بالنسبة للإيرادات العامة والنفقات العامة وقد يكون الأمر بالصرف معينا كما يكون منتخبا".

- **التعريف الثالث:** وحسب نص المادة رقم 23 من القانون 90-21 دائما فإنه "يعد أمرا بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات التالية:

✓ **عمليات على الإيرادات:** وتشمل الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل .

✓ **عمليات على النفقات:** وتشمل الالتزام والتصفية والأمر بالصرف.

أ-2- **اختصاصات الأمر بالصرف:** تشمل اختصاصات الأمر بالصرف لتنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات العمومية.

- **فيما يخص الإيرادات:** على الأمر بالصرف تحصيل الإيرادات المحددة في الميزانية وليس له الحرية في هذا المجال وباختلاف إيرادات الأجهزة العمومية فإن تقنية تنفيذها متباينة هي الأخرى، لكن المخطط العام لإجراءات تحصيلها يكون في البداية بتعيين (إثبات) حقوق الأجهزة العمومية ثم تصفية هذه الحقوق أي حساب مبالغها بدقة وأخيرا إعداد الأمر بالتحصيل وتبليغه للمحاسب العمومي ليقوم بعملية التحصيل.

- **أما فيما يخص النفقات:** على عكس المجال السابق فالأمر بالصرف يستفيد من سلطة تقديرية في استعمال الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه فهو:

- يستطيع تحديد الملاءمة في إطار ترخيصات الميزانية.
- يختار وقت إنشاء النفقة في حدود قاعدة السنوية.
- يحدد مبلغ النفقة دون تجاوز الحد الأقصى المحدد في قانون المالية والقوانين المكملة والمتمة.
- كما يمكنه تقسيم الاعتماد إلى نفقات صغيرة أو استعماله لنفقة إجمالية هامة.

أ-3- أصناف الأمر بالصرف: نميز فيما يلي أربعة أصناف مختلفة للأمر بالصرف:

- الأمر بالصرف الابتدائي أو الأساسي: هو السلطة الممنوحة لها الترخيصات الميزانية مباشرة دون أي وسيط ويرأس قمة الهرم الإداري، ويقوم بإصدار أوامر الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدنين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمر بالصرف الثانوي، وحسب نص المادة 26 من القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية فإن الأمر بالصرف الأساسي هو:

- المسؤول المكلف بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الحاسبة.
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.
- المسؤولون على الوظائف التي لها صلاحيات تنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات سواء كانوا منتخبيين أو معينين.

- الأمر بالصرف الثانوي: هو الذي يصدر حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدنين، (ودور الأمر بالصرف الثانوي هو تحقيق المهام المالية للوزراء) فالأمر بالصرف الثانوي هو -إذن- عون محلي يسير ترخيصات الميزانية المفوضة من طرف الأمر بالصرف الأساسي للدولة. وحسب نص المادة 27 من القانون 21/90 فإن الأمر بالصرف الثانوي مسؤول بصفته رئيس المصلحة غير المركزية على تنفيذ العمليات المتعلقة بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات حيث أنه يصدر حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدنين. ويعين الأمر بالصرف الثانوي بقرار وزاري ولا يمكن للوزير المعني بعد صدور قرار التعيين أن يتصرف في الاعتمادات المفوضة.

-**الآمر بالصرف المفوض:** ولا يقصد تفويض السلطة بل تفويض الإمضاء، أي أن الأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي لم يتخل عن سلطة استعمال الاعتماد مادام الأمر بالصرف لم يمس التزاما بنفقة، وكمثال على هذا الصنف الوزراء عندما يفوضون إمضاءاتهم لبعض أعضاء دوائينهم أو لمديرين مركزين بالوزارة ويمكن للآمر بالصرف تفويض التوقيع للموظف الرسمي العامل تحت سلطته المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة له وتحت مسؤوليته.

-**الآمر بالصرف المستخلف:** لا يتدخل إلا بصفة استثنائية لتعويض الأمر بالصرف المختص في حالة غيابه أو حدوث مانع، ويقوم بتعيينه الأمر بالصرف مع تبليغ المحاسب العمومي المكلف بذلك.

أ-**4-دفاتر وبطاقات الأمر بالصرف:** للآمر بالصرف مجموعة من الدفاتر والبطاقات يمسكها هو دون غيره، هذه الأخيرة سنوضحها فيما يلي:

-**بطاقة متابعة الطلبات:** تثبت فيها كل الطلبات قبل تقديمها إلى المورد بتسجيل رقمها، مبلغها، تاريخها، واسم المورد مع القيام بطرح مبلغها من الرصيد القديم للحصول على الرصيد الجديد وتحمل هذه البطاقة المعلومات التالية: اسم المؤسسة، رقم الحساب، بيان الحساب، السنة المالية، والاعتماد المفتوح. تسمح هذه البطاقة من توفير الاعتماد المالي الكافي للطلبية، كما تسمح بمتابعة وضعية الطلبات حتى تتخذ كل القرارات المتعلقة بها حينها وفي إطار القانون المعمول به.

-**بطاقة متابعة النفقات:** تشبه من حيث الشكل بطاقة متابعة الطلبات إلا أنها تكون خاصة بحالات الدفع، ويسجل فيها رقم الحوالة، واسم المستفيد، ومبلغها وتاريخها ويستخرج دائما الرصيد الجديد بطرح الحوالة في الرصيد السابق. وتمكن هذه البطاقة من معرفة مدى كفاية الاعتماد لتسديد النفقة، كما تسمح بمعرفة نسبة اهتلاك الاعتماد المفتوح مما يساعد الأمر بالصرف على اتخاذ القرارات اللازمة في الوقت المناسب.

-**سجل النفقات:** يشبه بطاقة النفقات المستعملة من طرف المحاسب العمومي إلا أنه لا يحتوي على الجانب الخاص بالحسابات الخارجة عن إطار الميزانية.

-**بطاقة متابعة الموردين:** تخصص بطاقة لكل مورد يتعامل مع المؤسسة وتحتوي على: السنة المالية، اسم المؤسسة، وبيان المورد (الاسم، العنوان، رقم التسجيل الإداري، الهاتف، رقم الحساب البريدي... الخ). وتسمح هذه البطاقة من معرفة حجم المعاملات مع كل مورد، كما تسمح له بعدم تجاوز سقف النفقات المسموح بها

مع كل مورد (4.000.000 دج) خلال السنة المالية الواحدة حسب قانون الصفقات العمومية، حيث يجب عقد النفقة العمومية في حالة تجاوز المبلغ المذكور.

- دفتر الجرد: بناء على المرسوم رقم 87-131 المؤرخ في 1987/05/26 الذي يحدد شروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفيات ذلك وبناء على القرار المؤرخ في 1987/07/21 الذي يضبط المنوال النموذجي لسجل جرد المنقولات، وبناء على المادة 35 من قانون 34/90 السابق الذكر فإن: سجل الجرد هو دفتر مرقم يسجل فيه كل ممتلكات المؤسسات من تجهيزات ولوازم غير مستهلكة (الاستهلاك في حينها مثل: الأجهزة الالكترونية... الخ). حيث يعطي لممتلكات المؤسسة أرقام مرجعية تسجل عليها بشكل لا يسمح باختفائها بسهولة وهذه الأرقام المرجعية هي التي تظهر في سجلات الجرد.

- دفتر سندات التحصيل: يسجل فيه كل سندات التحصيل التي يصدرها الأمر بالصرف ويضع المعلومات الآتية: رقم سند التحصيل وتاريخ إصداره، مبلغ الدين، السنة المالية، اسم ولقب المدين وعنوانه. وترسل سندات التحصيل إلى المحاسب العمومي التكفل بها، واتخاذ كل الإجراءات القانونية الإدارية في حينها للتحصيل (تحصيل مبلغ الدين).

أ-5- مسؤوليات الأمر بالصرف: مسؤولية الأمر بالصرف سهلة التنظيم إذا اعتمدنا على اختصاصاته والدور الذي يلعبه في الحياة الإدارية أو لوضع نظام واضح لهذا المجال نرجع إلى أصناف الأمر بالصرف، ونميز المنتخبين والمعنيين.

❖ - مسؤوليات الأمرين بالصرف المنتخبين: يمكن أن تقوم مسؤولية هؤلاء على ثلاثة أشكال:

* مسؤولية سياسية: تستند إلى فكر الترجمة المالية لسياسة معينة موضوعة على شكل ميزانية ومنه فالمكلفون بتنفيذ هذه الميزانية يكونون محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الاعتمادات المالية، وهذا ما يؤدي إلى عزل الأمر بالصرف بسبب المخالفات المالية التي ارتكبتها وهناك:

✓ مسؤولية سياسية للوزراء أمام أعضاء البرلمان: حيث يمكنهم استجواب أعضاء الحكومة وتوجيه أسئلة شفوية أو كتابية، وتكون الإجابة خلال أجل أقصاه 30 يوم.

✓ مسؤولية سياسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي: عندما يسحب المجلس الشعبي ثقته منه، وتنتهي مهامه عن طريق الاقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، هذا النوع من

المسؤولية سهل التقدير وصعب التطبيق لأن الأمر بالصرف يمكنه دائما إثبات فعله بالنظره السياسية.

***مسؤولية مدنية:** هذه المسؤولية أساسها الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف عند تنفيذه للعمليات المالية الموكلة إليه، والضرر الذي يمكن أن يلحق الهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك، فتطبيق العقوبات الناتجة عن اقتحام المسؤولية للأمر بالصرف يعني إجباره على تفويض ذلك الضرر من ماله الخاص.

***مسؤولية جنائية أو جزائية:** وتطبق هذه المسؤولية في حالة ارتكاب الأمر بالصرف لجرائم مالية ينص عليها القانون الجزائي صراحة: الرشوة، الاختلاس، التزوير، الغش وغيرها من الجرائم. ومنه فالأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفة في التسيير المالي، يكون لها وصف الجريمة الجزائية وفقا لقانون العقوبات يكون مبدئيا محل مساءلة جزائية من طرف الجهة القضائية المختصة.

❖ **مسؤولية الأمر بالصرف المعين:** ونعني به باقي أصناف الأمر بالصرف من غير المنتخب وتقوم مسؤوليته على ثلاث أشكال مختلفة هي:

***مسؤولية تأديبية:** الأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفات يستحق عقوبات تأديبية تطبق عليه من طرف رئيسه السلمي، وتؤثر على مساره المهني، وكل هذه العقوبات والإجراءات التأديبية منظمة في النظام العام للوظيفة العمومية (كالتأخير في ترقيته، تزييل أو تخفيض درجته) ويتعلق خاصة هذا النوع من المسؤولية بالأمر بالصرف الثانوي.

***مسؤولية مدنية:** ينفذ هذا النوع من المسؤولية لنفس الأسباب والظروف التي فيها مسؤولية الأمر بالصرف المنتخب.

وتنص المادة 31 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية على: الأمرون بالصرف مسؤولون على الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسائية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال.

كما أنهم مسؤولون مدنيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة في الأموال العمومية، وبهذه الصفة مسؤولون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.

*مسؤولية جنائية أو جزائية: تطبق في حالة ارتكاب الأمر بالصرف لجرائم مالية منصوص عليها في القانون الجنائي الجزائري، وتنص المادة 32 من القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية على: " الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية".

ب- الخاسب العمومي:

ب-1-تعريف الخاسب العمومي: يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء مباشرة أو بواسطة محاسبون آخرون وسواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات، كما يعتبر محاسبا عموميا كل من يكلف قانونا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها وتعد أموالا عمومية كل ما تعلق بميزانية الدولة وحسابات خزينتها أو ميزانيات الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

لهذا يتعييم على المحاسب قبل قبوله دفع نفقة ما إن يتحقق مايلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات المالية.
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- صحة توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه (أي المعروف لديه بتسليمه نسخة من مرسوم أو قرار تعيينه إضافة إلى نماذج إمضائه).
- صحة الخصم: أي تناسب النفقة مع نوع الاعتماد المخصص لها أي مع المادة والفصل.
- صحة الدين أي تبرير الخدمة المنجزة صحة التصفية تقديم الوثائق المبررة.
- شرعية الوثائق المقدمة (تطابق البيانات، كتابة المبلغ بالأحرف والشهادات الإدارية عندما تكون إلزامية).
- مراعاة بعض الأحكام الخاصة بنفقات معينة (نفقات المستخدمين ونفقات العتاد والصفقات العمومية).
- عدم وجود معارضة للدفع كالحجز على الحساب بمقتضى حكم قضائي.

- عدم انقضاء الدين بالسقوط الرباعي أي سقوط حق دائني الدولة المتماطلين بمرور أربع سنوات.
- تأشيرة المراقب المالي على قرارات التعيين وعلى النفقات الملتزم بها الأخرى.

ب-2- أصناف المحاسب العمومي:

أ- المحاسبون العموميين الرئيسيون: ورد ذكرهم في المادة 31 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07-09-1991 المتعلق بإجراءات المحاسبة، وهو المحاسب الذي له مهمة تركيز الحسابات على مستوى التقسيم الإقليمي فمثلا أمين خزينة الولاية هو محاسب رئيسي لأنه يجمع ويركز حسابات المحاسبين الثانويين على مستوى ولايته.

1- العون المحاسبي المركزي للخرزينة: ويتولى مهمتين أساسيتين:

- تركيز كل الحسابات التي يتكلف بها المحاسبون الرئيسيون الآخرون أي الـ 48 أمين خزينة ولائي+أمين الخزينة المركزي+أمين الخزينة الرئيسي.
- متابعة الحساب المفتوح باسم الخزينة العمومية على مستوى البنك المركزي. إن القانون يمنع العون المحاسبي المركزي للخرزينة من التداول النقدي فهو لا يملك الصندوق.

2- أمين الخزينة المركزي: هو المسؤول عن تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي خاصة ميزانيات الوزارات فله مهمة إنجاز عمليات الدفع الخاصة بميزانيات التسيير وكذا ميزانيات التجهيز، يصعب في بعض الحالات على أمين الخزينة المركزي أن يتابع عمليات خاصة بمؤسسات وطنية بعيدة عن العاصمة ولهذا يمنح تفويضا لأمين الخزينة الولائي.

3- أمين الخزينة الرئيسي: يتكفل بعمليات الخزينة ولا يهتم بتنفيذ العمليات وإن كان في الواقع يتكفل بها بصفة غير مباشرة عند تغطية المديونية، يتكفل بمعاشات المجاهدين لأنها تعتبر شبه ديون على عاتق الدولة وجميع ما يتعلق بالمديونية يكون من اختصاص أمين الخزينة الرئيسي وليس من اختصاص أمين الخزينة المركزي.

4- أمين الخزينة الولائي: له جميع الصلاحيات السابقة كما يتكفل بمهام تركيز العمليات التي يجريها المحاسبون الثانويون على مستوى ولايته ويتولى إنفاق نفقات الدوائر الوزارية على المستوى المحلي أي تلك التي يأمر بصرفها الآمرون بالصرف الثانويون مثلا المدراء التنفيذيون للمديريات الجهوية كما ينوب عن أمين الخزينة الرئيسي فيما يتعلق بتوزيع الأموال الخاصة بالخرزينة وتوزيع المعاشات، كما لا تغفل عن ذكر المهمة الأساسية لأمين الخزينة الولائي والمتمثلة في دفع نفقات ميزانية الولاية وتحصيل إيراداتها.

ب/المحاسبون العموميون الثانويون: ورد ذكرهم في المادة 32 من المرسوم التنفيذي 313/91 ويختلف المحاسب الثانوي عن الرئيسي في كون هنا الأخير له جميع الصلاحيات في جميع المجالات أما المحاسب الثانوي فغالبا ما يكون اختصاصه في تنفيذ نوع محدد من المجالات فمثلا تنفيذ الأحكام الجبائية يتكلف بها قابض الضرائب.

-قابض الضرائب: يتدخل لتنفيذ جميع عمليات الإيرادات العمومية تارة بصفة مباشرة (TVA) وتارة بصفة غير مباشرة الاقتطاعات الاجتماعية ومهمته الرئيسية تتمثل في جمع الضرائب مع أنه في السابق كان يتكفل بتنفيذ ميزانيات البلديات.

- أمين الخزينة البلدي: يتولى تنفيذ ميزانية البلدية إلا أنه منصب جديد مزال لم يطبق نصه بشكل كلي عبر كامل التراب الوطني.

- أمين خزينة المؤسسات الصحية: هو أيضا منصب جديد وقبل إحداثه كان قابض الضرائب هو الذي ينفذ ميزانية المؤسسات الصحية، أما الآن فأوكلت المهمة لأمين خزينة المؤسسات الصحية.
بالإضافة إلى:

- قابضو أملاك الدولة.

- قابضو الجمارك.

- محافظو الرهون.

ب-3-صلاحيات المحاسب العمومي: تنقسم إلى قسمين لكل قسم أنشطة خاصة به:

1- صلاحيات من جانب الإيرادات: يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة وأن يأمر بتحصيل الإيرادات فضلا عن ذلك يجب عليه مراقبة صحة إلغاءات لسندات الإيرادات والثوابت، وكذا عناصر الخصم التي تتوفر عليها وبعد التحقق مما سبق يقوم المحاسب العمومي بإنجاز عملية المخالصة وتسليم وصل قانوني للمدين وتدوين العملية بمختلف السجلات المحاسبية.

2-صلاحيات من جانب النفقات: وتقتصر على عملية واحدة وهي الدفع، يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إجراء الدين العمومي وهنا يجب عليه قبل الدفع أن يتحقق من:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- أن الديون لم يسقط أجلها أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإجرائي للدفع.
- تأشيرة عمليات المراقبة التي تنص عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب.

بعد التأكد مما ذكر يمضي المحاسب العمومي حوالة الدفع ويقوم بعملية التسديد بتجريد صك خزينة أو بريدي لفائدة الدائن ويدون العملية في مختلف السجلات المحاسبية.

كما أن للمحاسب العمومي صلاحية الرقابة من الناحية الخارجية، إذ يطلب ملف النفقة المقدمة عليه وليس له الحق في التحقق من مدى شرعيتها، وبالتالي فإذا تأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيقات يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن المعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطبة يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة ففي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي وضع التأشيرة بصفة نهائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة.

2-4- الرقابة على تنفيذ الميزانية: تعد هذه المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة وتسمى "مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية" والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها السلطة التشريعية.

فكل عملية مالية يقوم بها أي مشروع تستلزم وجود رقابة مالية من نوع معين، فمن باب أولى تكون الحاجة إلى الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة أكثر ضرورة وحيوية، وذلك بسبب: كبر حجم عملياتها، وما ترتبط به هذه العمليات من آثار توزيعية للدخل الوطني الحقيقي بين الأفراد والفئات والطبقات، وأخيرا ما تسهم به هذه الميزانية في التطور العام: الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للمجتمع. لذلك فالهدف الرئيسي من الرقابة على

تنفيذ الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة. ولعل أهم صور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة يتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

2-4-1- الرقابة الادارية: الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها، فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، مما يجعلها داخلية وذاتية، كما تكون سابقة أو لاحقة. وعلى كل فإن الرقابة الإدارية تتم من الناحية العملية بطريقتين أساسيتين:

أ- الرقابة الموضوعية: وتعني انتقال الرئيس الإداري إلى مكان عمل المرؤوسين ليتأكد من مباشرتهم لعملهم على نحو دقيق، فينتقل المدير إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر وهكذا... حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها.

ب- الرقابة على أساس المستندات: هنا لا ينتقل الرئيس إلى محل عمل مرؤوسيه، ولكن يقوم بفحص أعمالهم من خلال التقارير والوثائق والمستندات، وتبدو هذه الطريقة أيسر من حيث التطبيق من الناحية العملية من الطريقة السابقة، إذ أن انتقال الرئيس (المسؤول) إلى مكان عمل مرؤوسيه قد يؤدي إلى انضباط العمل ودقته بصورة مؤقتة مما قد يؤثر بالسلب على سير العمل ولا يحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة. وأغلب الدول تأخذ بطريقة الرقابة على أساس المستندات.

كما تنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها إلى رقابة قبل تنفيذ الميزانية وأخرى لاحقة لتنفيذ الميزانية.

أ- الرقابة السابقة: وهي الجزء الأكبر والأهم من الرقابة الإدارية، مهمتها هي عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقاً للقواعد المالية المعمول بها سواء قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة. وينص قانون المالية على وجوب الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلاً، أو إذا طلب الخصم من اعتماد غير مخصص لهذا الصرف.

ب- الرقابة اللاحقة: يقصد بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات، وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربيع سنوية وسنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بمناسبة إعدادها بفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة ومراجعة دفاتير الحسابات المختلفة، ويعد عن كل هذا تقرير يرسله مع الحسابات إلى مديرية الميزانية في وزارة المالية.

وتشمل أيضا بجانب الرقابة على الحسابات، الرقابة على الخزينة والمخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية. ومن أهم الأجهزة التي تناط إليها مهمة الرقابة الإدارية اللاحقة على تنفيذ الميزانية في الجزائر هي: **المفتشية العامة للمالية**. حيث تمارس الرقابة على تنفيذ الميزانية على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين باعتبارهما الأشخاص المتصرفين في الميزانية إيرادات كانت أو نفقات تأتي من أشخاص وأجهزة أخرى تتولى عملية الرقابة وأهمها فيما يتعلق بالأشخاص "المراقبون والمفتشون العامون".

فالمراقبون العامون هم موظفون تابعون لوزارة المالية غير أن تعيينهم يتم على مستوى مختلف الوزارات، وذلك للقيام بعمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية على مستوى كل وزارة فهم مراقبون لصحة وسلامة الارتباطات والالتزامات والأمر بالصرف كما يعتبرون بمثابة مستشار مالي للوزير الذي يشتغلون في وزارته ويقدمون تقارير لوزير المالية حول المخالفات التي يلاحظونها كما يتولون عمليات التأشير على النفقات أو الاعتراض عليها. أما المفتشون العامون فهم موظفون في الوزارات الأخرى، وكانوا قبل سنة 1980 مسيرين من طرف مديرية فرعية تابعة لوزارة المالية، ومنذ إحداث المفتشية العامة للمالية ألحقوا بها.

ومن المعلوم أن جهاز المفتشية العامة للمالية مستقل عن أجهزة مديريات وزارة المالية وهي تسيير شؤونها في إطار الاستقلالية الكاملة وتخضع لسلطة وزير المالية فقط.

* **الإدارات الخاضعة لمراقبة المفتشية العامة للمالية**: تراقب المفتشية العامة التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد وكل مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة.

* **كيفية المراقبة**: تمارس المفتشية صلاحياتها بواسطة المفتشين العامين فيقومون بمراجعة والتحقق والتدقيق في جميع المراحل التي تجتازها النفقة العامة من ارتباط وتصفية وأمر بالدفع والدفع، قصد التعرف إذا كانت الهيئات المراقبة يتم فيها العمل حسب تقرير الميزانية أو برامج الاستثمار وميزانيات الاستغلال وصحة المحاسبة وسلامة انتظامها وشروط استقبال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هذه الهيئات.

تتم المراقبة على أساس الوثائق من حسابات ومستندات الإثبات حيث ينتقل المفتش أو بعثة المفتشين إلى عين المكان أي إلى مقر الهيئة بصورة فجائية فتتولى فحص ومراجعة مستندات الإثبات ومعاينتها، والتحقق مع الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين والمسيرين.

* واجبات المفتشين الماليين: إنهم ملزمون بعدم التدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها، والمحافظة على السر المهني بعدم الكشف عن الأعمال المعينة خلال عملياتهم إلا للسلطات أو الجهات القضائية المختصة وأن يقوموا بمهامهم على أسس موضوعية وحسب وقائع ثابتة، وعليهم أن يقدموا تقريرا كتابيا عن معابنتهم، يذكرون فيه النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته، وعند انتهاء التحقيق يقدمون اقتراحات وتوصيات لتحسين التسيير، ويرسل التقرير المذكور في نهاية كل مراقبة إلى السلطة الرئاسية أو سلطة الوصاية، وعلى مسؤولي الجهات التي تمت مراقبتها الرد في ظرف شهر واحد على الملاحظات التي تضمنها التقرير والتدابير التي اتخذت لمعالجة الأخطاء الواردة في التقرير ثم يحال التقرير النهائي على السلطات الرئاسية أو سلطة الوصاية وعلى رئيس مجلس المحاسبة.

2-4-2- الرقابة التشريعية: يتمتع البرلمان، زيادة على سلطته في وضع وسن القوانين، باختصاص لا يقل أهمية ألا وهو مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومة)، من حيث مدى التزامها بتطبيق البرنامج الذي كان قد وافق عليه من قبل. وتمس الرقابة التشريعية مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها، ومنها المجال المالي. إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة سابقة)، فإن رقابته تمتد أثناء الميزانية (رقابة آنية، معاصرة)، بل وحتى نهاية السنة المالية (رقابة لاحقة).

أ- الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية: يمكن للبرلمان أن يطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الميزانية العامة أثناء السنة المالية، فإذا تبين وجود أي مخالفة للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الميزانية فإنه يكون من حقه القيام بإحدى الآليات الأساسية التالية:

أ-1- الاستماع أو الاستجواب: طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة)، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها وآلية سير هذه الطريقة هي كأن يوجه استجواب إلى الوزير يطلب منه تقديم عرض عن تسيير وزارته، حيث يتم الاستجواب بينه وبين مكتب المجلس في جلسة يحضرها الوزير الذي يستجوب من طرف أعضاء المكتب عن حالة معينة.

أ-2- السؤال: يمكن لأعضاء البرلمان، وفقا للمادة 134 من الدستور، أن يوجهوا أسئلة كتابية أو شفوية لأي وزير عن أي موضوع أو قضية، ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، وعلى الوزير أن يجيب على هذه الأسئلة كتابيا أو شفويا، ولا يترتب على هذه الآلية سحب

الثقة كما هو الحال في بعض الأنظمة ولكن تمكين النواب من توجيه الأسئلة إلى الوزراء هي وسيلة لتدارك الأخطاء.

أ-3- الرقابة بواسطة لجان: لقد حول الدستور إلى البرلمان بموجب المادة 161، حق إنشاء لجان تحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة تتولى عملية الرقابة سواء في الميدان المالي أو الاقتصادي أو الإداري. وضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومة)، يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق... الخ.

كما تتخلى رقابة البرلمان أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية بصورة واضحة عن مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.

ب- الرقابة اللاحقة (البعديّة):

- قانون ضبط الميزانية:

يجري البرلمان الرقابة اللاحقة على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها في السنة السابقة بعد تنفيذها ويرى مدى تطبيق توجيهاته، وذلك بقيامه من جديد بمراقبة هذا التنفيذ وهذا طبقا للمادة 160 من الدستور والتي تنص على مايلي: " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

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

وتهدف الرقابة اللاحقة إلى التأكد ما إذا كانت الهيئة التنفيذية قد التزمت بالإجازة التي أعطتها إياها البرلمان بمقتضى قانون المالية الذي أثره سواء في مجال الإيرادات أو النفقات العامة أو في مجال احترام القواعد المالية.

ولكي يتمكن البرلمان من معرفة وضعية الميزانية في ميدان التنفيذ فإنه يتلقى تقارير مختلفة من الحكومة لاسيما التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للاستثمارات والتقرير السنوي للجنة المركزية للنفقات العمومية والتقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية وتقرير مجلس المحاسبة، وجدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها، وعلى ضوء هذه التقارير تتم عملية مراجعة التطبيق ومدى احترام الحكومة للترتيبات القانونية بواسطة مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية " الحساب الختامي " يقر بموجبه إما فائضا في الميزانية وإما عجزا.

والسؤال الذي يطرح هو: هل أن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية تعني إبراء ذمة الحكومة؟. والجواب هو لا، وإنما هو مجرد إيقاف للحسابات أي أنه قانون إثبات الحالة المالية للدولة في مدة سنة مضت، أما مسؤولية الطاقم الحكومي جماعية كانت أو فردية هي من اختصاص رئيس الجمهورية، غير أن إبراء الذمة الشخصية لأعضاء الطاقم الحكومي باعتبارهم الآمرين بالصرف المديرين والمحاسبين ماليا هو من اختصاص مجلس المحاسبة الذي يتولى عملية رقابة المحاسبة الذي حينما يقوم بعملية رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات التابعة لها يصدر إبراء لكل وزير عن حساباته.

وعلى العموم أن الرقابة المالية من أهم الأدوات لمحاربة المخالفات والنقائص في المجالات المالية والاقتصادية والتسيرية في أجهزة الدولة ودورها علاجي بالدرجة الأولى، وذو فعالية سريعة خاصة في جانبه التقييمي لكشف الأخطاء وردع المخالفين.

2-4-3- الرقابة المستقلة: تتم الرقابة على تنفيذ الميزانية عن طريق هيئة مستقلة عن الهيئتين التنفيذية والتشريعية، بوضع نظام خاص كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة.

ومجلس المحاسبة هو المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال العامة للدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية. وبهذه الصفة، يدقق في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته، وتقييم تسييرها، ويتأكد من مدى مطابقة العمليات المالية والمحاسبية لهذه الهيئات للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

أ-تنظيم مجلس المحاسبة:

أ-1-الأعضاء: يتكون مجلس المحاسبة من الأعضاء الآتي ذكرهم:

-من جهة: رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون.

-ومن جهة أخرى: الناظر العام، الناظر المساعدون.

أ-2-التسيير: ومن حيث تنظيمه وتسييره، يقوم مجلس المحاسبة على:

• رئيس مجلس المحاسبة المعين بمرسوم رئاسي.

● غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي، كما يمكن أن تنقسم إلى فروع على كل منها رئيسي.

● كتابة الضبط.

● أقسام تقنية ومصالح إدارية، ينشطها وينسق بينها ويتابع مهامها الناظر العام.

أ-3- التشكيلات: ومن حيث تشكيلاته، يجتمع مجلس المحاسبة في شكل:

● كل الغرف مجتمعة، برئاسة رئيس مجلس المحاسبة.

● الغرف وفروعها، حيث تتكون تشكيلة المداولة من 3 قضاة على الأقل.

● غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

● لجنة البرامج والتقارير.

ب- مجال اختصاصات مجلس المحاسبة: يكلف مجلس المحاسبة برقابة:

1- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

2- 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.

3- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها الاجتماعي.

4- الهيئات التي تسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين (صناديق الضمان الاجتماعي).

5- استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.

6- استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية أو الاجتماعية أو العلمية أو التربوية أو الثقافية.

ج- صلاحيات مجلس المحاسبة: يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية:

ج-1- في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية: يراقب حسن استعمال الهيئات الخاضعة للرقابة للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، كما يقيم نوعية تسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

ج-2- الصلاحيات القضائية:

أ-مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف للجماعات العمومية ويختمها بواسطة التصريح بالتطابق (وتعني كلمة التصريح بالتطابق: تطابق حسابات الآمرون بالصرف مع حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون لدى نفس الهيئات).

ب-تصفية الحسابات: يقوم مجلس المحاسبة مباشرة بتصفية حسابات المحاسبين العموميين أو قد يفوض ذلك إلى الجهة الإدارية وبهذه التصفية تسند إلى محاسبين أو أعوان تابعين لأسلاك المراقبة والتفتيش ويمارسون ذلك تحت مراقبة مجلس المحاسبة.

ج-يوافق المجلس على حسابات محاسبي المؤسسات العمومية وتكون هذه الموافقة بعد فحص وتدقيق ومراجعة حسابات المؤسسات من خلال الوثائق الثبوتية للتأكد من أن النتائج المالية دائنة أو مدنية وعدم وجود أخطاء ومخالفات من الناحية الحسابية أو التسييرية.

ج-3-الإشراف على الرقابة المالية: يتولى مجلس المحاسبة بموجب القانون الإشراف على الرقابة المالية، لذا فإن الهيئات التي تقوم بالتفتيش والرقابة المالية ملزمة بإرسال تقارير المراقبة المالية إلى المجلس باعتباره هو الجهة العليا لتقييم نتائج هذه الرقابة. ويقوم من جهة أخرى مجلس المحاسبة عند إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية بتقديم تقرير تقييمي حول هذا المشروع الذي يقدم إلى رئيس الجمهورية والبرلمان.

ج-4-المشاورة: يقوم مجلس المحاسبة بتقديم استشارات في المجال المالي إلى رئيس الجمهورية باعتباره يتولى المهام الاستشارية في المجالات المالية.

د-الإجراءات: ولإجراء التحريات والتدقيقات والمراجعات يعين رئيس الغرفة مقررا لهذا الغرض والمطالب بإعداد تقرير حول هذه العملية.

ويقوم رئيس الغرفة بإرسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، ثم يعرض الملف بكامله على التشكيلة المدولة للبت فيه إما بقرار نهائي في حالة عدم إثبات وجود أية مخالفة أو بقرار مؤقت في الحالة العكسية.

-يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب للرد عليه خلال شهر وبعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية، وبعد المداولة، ثبت التشكيلة المختصة (الغرفة) في الملف بقرار نهائي بأغلبية الأصوات، مما يجعله خاضعا لفكرة القرار المزدوج. يتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الجهات القضائية والإدارية. يمنح مجلس المحاسبة بقراره النهائي الإبراء إلى المحاسب الذي لم يتم تسجيل أية مخالفة على مسؤوليته أو يجعله في حالة مدين إذا كان الأمر خلاف ذلك.

المراجع:

أولاً: الكتب.

- 1- ابراهيم علي عبد الله، أنور عجارمة، مبادئ المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 1987.
- 2- جمال لعمارة، منهجية الموازنة العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 3- حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1999.
- 4- خالد المهايبي، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، سوريا، 2013.
- 5- خالد المهايبي، خالد شحادة الخطيب، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، سوريا، 2004-2005.
- 6- رانيا محمود عمارة، المالية العامة: الايرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
- 7- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، مصر، 2003.
- 8- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
- 9- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2000.
- 10- طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، بدون سنة نشر.
- 11- عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، 2008.
- 12- عبد الرحمن قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2005.
- 13- عبد المنعم فوزي، المالية والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 2005.
- 14- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، عمان، ط1، 2008.
- 15- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

16- يسري أبو العلا، محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار النهضة للطباعة والنشر، القاهرة، 2005.

17- يلس شاوش البشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

ثانيا: الأطروحات والرسائل الجامعية:

1- علا محمد عبد المحسن الشلة، محددات الإيرادات العامة في فلسطين، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2005.

2- سمر عبد الرحمن محمد الدحلة، النظم الضريبية بين الفكر المالي المعاصر والفكر المالي الاسلامي - دراسة تحليلية مقارنة- ، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2004.

3- مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011.

4- نور محمد لمين، دور الموازنة العامة في التنمية الفلاحية والريفية كبديل اقتصادي خارج قطاع المحروقات، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011.

ثالثا: القوانين.

1- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.

2- القانون 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالحاسبة العمومية.