

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Université Echahid Hamma Lakhdar El oued
Faculté des Sciences Economiques et
Commerciales et Sciences de Gestion



جامعة الشهيد حمزة لخطر - الوادي
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم
التسيير

محاضرات في مقياس
المالية العامة

د. بله باسي زكرياء

أستاذ المقياس: د. بله باسي زكرياء

السنة الجامعية 2022/2021

برنامج مقرر المالية العامة

- I-مدخل للمالية العامة
- II-النفقات العامة
- III-الإيرادات العامة
- IV-الميزانية العامة للدولة

أ - مدخل المالية العامة

مقدمة:

تحتاج الدولة إلى الإنفاق كي تتمكن من القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها. فقد حصل تطورا كبيرا في مفهوم الواجبات التي يجب على الدولة القيام بها فيما كانت مهام الدولة حتى القرن التاسع عشر تقتصر على توطين الأمن الداخلي ورد الاعتداء الخارجي وإقامة القضاء بين الناس، أصبحت اليوم مهام الدولة تشمل أكثر النواحي الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية .

فمن مهام الدولة اليوم القيام بالمشاريع العمرانية الكبرى والعمل على تحسين شروط معيشة السكان، وحماية الاقتصاد الوطني، والعمل على زيادة الثروة الوطنية، ونشر العلم، وحفظ الصحة العامة وتأمين المياه الصالحة للشرب والري... الخ.

وهكذا أخذت حاجة الدولة إلى المال تزداد ازديادا كبيرا واتسعت مهامها. لكن كيف تؤمن الدولة احتياجاتها من المال؟ وكيف تحصل عليه؟ وكيف تنفقه، وفقا لأية قواعد؟ ومن يسمح بجبايته؟ ومن يراقبهما؟ كل هذه الأمور يدرسها علم المالية العامة.

أولا- تعريف المالية العامة:

التعريف الكلاسيكي: هي علم الوسائل التي بواسطتها الدولة الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء بين المواطنين، هذا التعريف ساد عند الإقطاعيين التقليديين حين كان دور الدولة الأمن والجيش كانت تسمى بالدولة الحارسة إلا أن دور الدولة تطور بازدياد نفقاتها نتيجة تدخلها في نشاك كانت في السابق حكرا على الأفراد.

التعريف الحديث : هو العلم الذي يدرس مجمل نشاطات الدولة التي تستخدم تقنيات مالية خاصة كالميزانية، الضرائب، سندات الاستثمار، العمليات النقدية.

ثانيا-تطور المالية العامة :

1 . مرحلة الدولة الحارسة (الليبرالية أو الدولة الدركي)

هيمنة خلال هذه الفترة (القرن 18 و 19) فلسفة الفكر الكلاسيكي فكانت وظائف الدولة مقتصرة على (الدفاع وتحقيق الأمن، العدالة) أي الوظائف التقليدية التي لا يمكن للأفراد القيام بها. أما عن الهدف من المالية العامة في هذه المرحلة هو اكتفاء الدولة بتحصيل الموارد اللازمة لتغطية النفقات التي تتطلبها هذه المهام التقليدية، ولا تتدخل في الحياة الاقتصادية للخواص. وبما أن وظائف الدولة محدودة فإن نفقاتها كانت ضعيفة. ولقد تبنت المالية العامة عدة مبادئ وخصائص :

(أ) - ميزانية محايدة :

حياد لميزانية ناتج عن مبدأ عدم تدخل الدولة وهو المبدأ الذي كان سائدا في القرن التاسع عشر، إذا لم يكن يسمح للدولة أن تؤثر في النشاطات الاقتصادية التي هي من احتكار الخواص. فلا يمكن للدولة أن تشجع نشاطا معيناً عن طريق منح إعانات مالية أو إعفاءات جبائية، كما أنه لا يجوز لها أن تكبح نشاطا آخر برفع سعر الضريبة المفروضة عليه وهذا احتراما لمبدأ المساواة بين الأفراد.

(ب)-ميزانية غير منتجة (تحديد النفقات):

يقال عن دولة القرن التاسع عشر أنها تستهلك ولا تنتج، ويظهر من خلال ميزانيتها التي يقتصر مضمونها على نوع واحد من النفقات وهي النفقات الموجهة للاستثمار، أما التي يكون من شأنها رفع الإنتاج والدخل الوطني فهي مستبعدة.

(ج)-ميزانية متوازنة :

يشكل توازن الميزانية مبدأ أساسيا بالنسبة لفقهاء المال الكلاسيكيين الذين حرّموا أي اختلال في التوازن، إيجابيا كان (فائضا) أو سلبيا (عجز) -رفض الفائض : عندما يزيد حجم الإيرادات عن النفقات يدل هذا على أن الدولة حرمت قطاعات إنتاجية أخرى من الاستفادة من هذه الأموال. -رفض العجز : كما لا يمكن للدولة أن تنفق أكبر مما تحصل عليه من إيرادات. وإذا حصل ذلك وقعت ميزانيتها في عجز فتكون عندئذ الدولة مضطرة اللجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي لتغطية هذا العجز الشيء الذي يؤدي إلى التضخم المالي.

ملاحظة مهمة : لماذا يرفض الكلاسيك القروض والإصدار النقدي

أولا-الاحتياط من القرض

لم تكن تلجأ الدولة إلى الاستقراض إلا في حالات استثنائية (كوارث طبيعية، حروب) نتج هذا الحذر عن العيوب المترتبة عنه والتي يمكن تلخيصها في مايلي:
-يعد القرض ضريبة مؤجلة بحيث تستفيد منه الأجيال الحالية تتحمل عبء تسديده الأجيال اللاحقة عن طريق الضرائب التي تفرضها الدولة عليها.
-كما يؤدي الاستقراض إلى اضطراب السوق المالي، لأن لجوء الدولة إليه يخفض من حجم الأموال المعروضة للقرض والتي يستفيد منها الخواص، مما يؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة.
-كما تعتقد النظرية التقليدية أن القرض يؤدي إلى الإفلاس للأسباب التي سنبينها عند الكلام عن مبدأ توازن الميزانية.

ثانيا-استبعاد الإصدار النقدي

تلجأ الدولة على إصدار أوراق نقدية لترفع من حجم العملة المتداولة. إلا أن هذا فيه مخاطر اقتصادية واجتماعية، فالزيادة في الأوراق النقدية من الممكن أن لا توافقه زيادة في الإنتاج مما يسبب في ظهور مشكلة التضخم والذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض العملة.

2. مرحلة الدولة المتدخلة :

جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية، وتركت " الدولة الليبرالية " لك " الدولة المتدخلة " عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929، ومن خصائص الميزانية خلال هذه الدولة :

(أ)-ميزانية متدخلة :

يتمثل تدخله في تأثيرها على الاقتصاد : ففي حالة الكساد تعمل على انعاش الاقتصاد بتخفيض الضرائب ورفع النفقات، أما في حالة الازدهار يهدى الاقتصاد بتخفيض النفقات ورفع الجباية.

(ب)-ميزانية منتجة :

ترمي النفقات الاقتصادية (نفقات الاستثمار) إلى تمويل الصناعة والفلاحة والري...الشيء الذي ينتج عنه خلق مناصب جديدة للشغل وارتفاع الإنتاج الوطني وبالتالي زيادة الدخل الوطني.

(ج)-ميزانية غير متوازنة أحيانا:

أصبح توازن الميزانية أو فائضها أو عجزها يتوقف على الأوضاع الاقتصادية التي تعيشها الدولة، يتحقق الفائض برفع حاصل الجباية أو تخفيض النفقات أو بالوسيلتين معا، ويكون الغرض منه محاربة التضخم المالي بينما يهدف العجز المالي إلى إنعاش الاقتصاد عندما يكون في حالة حساد.

3. الدولة الضابطة

مع تقهقر الدولة المتدخلة وانهيار المعسكر الشيوعي وهيمنة المنظور الليبرالي الجديد أدى إلى تغير نوعي وكمي في دور الدولة وبرزت نظرية الدولة الضابطة التي لا هي محايدة حارسة ولا متدخلة، انه شكل جديد فرضته تحديات العولمة وفتح الأسواق، لذلك فالدولة لا تنسحب من السوق وانما وجودها في السوق يكون لغرض التنظيم وتقنين قواعد اللعبة ومراقبة المنافسة وحماية آليات السوق. وللدولة الضابطة عدة وظائف من خلال المالية العمومية تتمثل فيما يلي:

* سياسة توزيعية، من خلال إعادة توزيع المداخيل وذلك بواسطة جملة من الأدوات :

-الجباية

- الأجور من خلال تحديد أسسها القاعدية

- أسعار المواد الأساسية

-منظومة الضمان الاجتماعي

* سياسة استثمارية من خلال انجازها للهياكل القاعدية وتدعيم القدرة الإنتاجية للإنتاج الوطني

* سياسة تمويلية من خلال القروض التي تمنحها الخزينة العمومية أو ضمان القروض.

ثانيا-أهمية المالية العامة:

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

فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلبا أو إيجابا، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة.

وخلاصة القول، هو أن للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

ثالثا-موضوع علم المالية العامة:

تنقسم حاجات الأفراد إلى حاجات خاصة وحاجات عامة. فالحاجات العامة أو الحاجات الجماعية تتمثل في الأمن، الدفاع، العدالة... الخ، وهذه الحاجات العامة لا يمكن للفرد أن يحققها لنفسه بنفسه، فالفرد لا يمكن أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي إذ أن هذا الأمن لا يمكن أن يتحقق إلا ككل لا يتجزأ لكونه يعود بالنفع على كافة الأفراد، و لا يمكن أن يحرم منه أي فرد. ومن ثم فإن الدولة قادرة على توفير هذا الأمن بمختلف أجهزتها. وانطلاقا من هذا فإن الحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها نظرا لعجز كل فرد عن تحقيقها لنفسه، وذلك بسبب عدم قابلية هذه الحاجات للتجزئة.

أما الحاجات الخاصة أو الحاجات الفردية كالزواج والمأكل والملبس والمشرب... الخ فيمكن للفرد أن يحققها بمفرده دون حاجة إلى تدخل الدولة طالما أنه يقدر على دفع ثمنها وذلك بالنظر إلى قابلية هذه الحاجات للتجزئة.

وهناك طائفة أخرى من الحاجات يمكن للفرد أن يشبعها لنفسه بغض النظر عن إشباع الآخرين لها أم لا، وهي حاجات قابلة أيضا للتجزئة، ورغم ذلك ولأهميتها الاجتماعية هي حاجات جديرة بأن تضطلع بها الدولة وتشبعها وهي كالتعليم والعلاج والنقل والمواصلات.

والدولة عند إشباعها للحاجات العامة سواء تلك القابلة للتجزئة أم غير القابلة للتجزئة ولكن لأهميتها الضرورية تقوم باستخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص وذلك لقاء مقابل للحصول على هذه الأموال الخدمات يتمثل في صورة مبالغ نقدية، هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة. ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات يستلزم عليها البحث عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة كالضرائب والرسوم والدومين العام والخاص وغيرها.

وتأسيسا على أن الدولة تسير على نهج منضبط وواضح ووفق برنامج معد بناء على دراسة سابقة للقيام بتأدية نفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من أنشطة ومشروعات خلال فترة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة، وتقدر مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها. وهذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة قادمة مقبلة غالبا ما تكون سنة هي ما يطلق عليه الميزانية العامة، أو الموازنة العامة للدولة.

رابعا-تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة :

للنظام الاقتصادي ارتباط وثيق بالمالية العامة، ويؤثر كلاهما في الآخر سلبا وإيجابا. ففي ظل النظام الرأسمالي في بدء نشأته والذي يقوم على المناداة بعدم تدخل الدولة مهما كانت الأسباب في الحياة الاقتصادية كان من الطبيعي أن تكون كل نفقات الدولة وإيراداتها قليلة ومتواضعة، كما كان على المالية العامة أن تكون محايدة، بمعنى آخر أن لا تحدث أي تغيير أو تعديل في الأوضاع والمراكز الاقتصادية القائمة، فلم يكن للضرائب على سبيل المثال أن تستخدم في تحقيق أي أهداف اجتماعية أو اقتصادية ولم يكن للموازنة العامة للدولة أية أهمية اقتصادية، فلم تكن تعدو سوى وثيقة للموازنة الحسابية السنوية وكان تساوي الحساب بين النفقات والإيرادات قاعدة هامة جدا في المالية التقليدية تعرف بقاعدة أو مبدأ توازن الميزانية.

لكن هذا المفهوم الضيق لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والذي يطلق عليه بمبدأ الدولة الحارسة أو المذهب الفردي الحر، قد انحسر خاصة بعد ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929 فعاد دور الدولة ليشمل كل القطاعات ومنها القطاع الاقتصادي، ولم يعد دورها ينحصر على الوظائف التقليدية من حفظ الأمن وإقامة العدالة... بل تعداه إلى جميع مجالات الحياة الاقتصادية وأصبح حجم تدخل الدولة ضخماً، وقد أطلق على هذه الظاهرة بما يسمى " بالدولة المتدخلة".

وبناء على هذا الدور الذي أصبحت تقوم به الدولة ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة ومن ثم ازدادت أهمية القطاع العام في الدول الرأسمالية كنتيجة لسياستها التدخلية، وأصبحت المالية العامة في تلك الدول " مالية وظيفية".

أما الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي والذي من أهم مبادئه الملكية العامة لوسائل الإنتاج، فقد هيمنت الدولة وسيطرت سيطرة تامة وكاملة على كل النشاط الاقتصادي، واختفى القطاع الخاص. وكنتيجة لهذه السيطرة على كل أوجه النشاط الاقتصادي في ظل هذا النظام كانت للمالية العامة أهمية كبيرة حيث كان على الدولة أن تواجه النفقات العامة الكثيرة والمتعددة بإيرادات هائلة وضخمة ومن مصادر مختلفة، وبالتالي أصبحت دراسة المالية العامة تتبوأ أهمية قصوى في النظام الاشتراكي.

لكن التطور الذي طرأ على العالم بعد زوال الإتحاد السوفياتي عام 1989، وهيمنة القطب الواحد على النظام العالمي والمتمثل في الولايات المتحدة الأمريكية ومناداتها بسياسة العولمة بما تستتبعه من تغيرات هيكلية في النظم الاقتصادية المختلفة لتتماشى مع سياسة الاقتصاد الحر وتحقيق مبدأ حرية التجارة والمنافسة وإلغاء الحواجز الجمركية إعمالاً لاتفاقيات دولية في هذا الشأن. كل هذا انعكس على دور المالية العامة، حيث إنه بفضل سياسة التحرر الاقتصادي وسياسة الخصخصة السائدة الآن في مختلف دول العالم عادت ظاهرة الدولة الحارسة في أضيق نطاق، وهذا المفهوم أيضاً كان له الأثر الكبير على المالية العامة.

خامساً- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى :

للمالية العامة علاقة بعدة علوم، سنذكر من أهمها:

1-علاقة المالية العامة بالاقتصاد:

إن للمالية العامة علاقة وطيدة بالاقتصاد من الناحيتين النظرية والعملية لدرجة أن كثيراً من خبراء المالية العامة يتناولونها كموضوعات اقتصادية بحتة. وبما أن علم الاقتصاد هو البحث في أفضل السبل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، فإن الصلة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة تبدو قوية. وفضلاً عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والاقتصاد فإن كثيراً من طرق البحث في الاثنين واحدة. فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضاً في دراسة المالية العامة.

ويتضح تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة إذا تفحصنا بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادي وقرارنا بين هذه البنود، فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نام أو في طريقه إلى النمو والعكس صحيح. والسياسة المالية المطبقة في دولة تتبع النظام الاشتراكي تختلف تماماً عن تلك التي تتبع النظام الرأسمالي بالإضافة إلى أن الدراسات الاقتصادية ترشد إلى كثير من المبادئ الواجب وضعها في الاعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة بما يكفل لها أداء الغرض الذي وضعت من أجله، فالدراسة الاقتصادية توضح مثلاً أنواع السلع التي يستحسن أن تفرض عليها ضريبة استهلاك إذا كان الهدف هو زيادة الحصيلة، كما توضح لنا أنواع الدخول التي تزداد عليها الضرائب أو تنخفض إذا كان الهدف التأثير بالزيادة أو النقص في تيار الإنفاق الفعلي أو في حجم الاستهلاك أو حجم الادخار. كذلك تؤثر المالية العامة في سير النشاط الاقتصادي للدولة وتوجهه الوجهة التي تستهدفها بعد أن أصبحت المالية العامة الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالة وجود قطاع خاص قوي.

بناء على ما سبق ذكره، لا يمكن أن تفصل المالية العامة فصلا تاما عن الاقتصاد، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تكون وتكيف العمليات المالية. كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونفوذها على الحقل الاقتصادي.

2- علاقة المالية العامة بالإحصاء:

إن علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات. وعلم الإحصاء يمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية كتقدير النفقات المستحيلة والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميته القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة. ومن ثم فإن علم الإحصاء لا غنى عنه في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة. إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني، 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، وغيرها من الأمور الأخرى اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإلتباع في ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة سلفا.

3- علاقة المالية العامة بالقانون:

كانت تعرف المالية في الفقه التقليدي بالتشريع المالي هذا ما يبين الصلة الوثيقة بين المالية العامة والقانون، واستمرت هذه العلاقة إلى نهاية القرن 19، حينها بدأت تخرج دراسات المالية العامة شيئا فشيئا من دائرة السيطرة المطلقة للقانون العام. ورغم ذلك، لا زالت الصلة قوية بين المالية وفروع القانون العام، وبخاصة القانون الدستوري والقانون الإداري.

إذن، فإن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، وتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة شكل قواعد قانونية، سواء كانت هذه القواعد دستورية، أم لائحة أم أمرا إداريا مما يستدعي الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها ويطلق على مجموعة هذه القواعد القانونية التشريع المالي، وهو في معناه عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات، ومثال ذلك وضع الموازنة العامة التي تتضمن إيرادات ونفقات الدولة لمدة سنة وتصدر بقانون يرخص السلطة العامة القيام بالتصرفات أو النشاطات المالية ويقيدها بمضمونه ويمنعها من أي تصرف خارج إطاره وإلا تعرضت للمسؤولية.

4- علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية:

للمالية العامة علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة، حيث إن كثيرا من مشكلات المالية العامة كفرع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع. فالضرائب مثلا بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز الإنسانية لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية. والضرائب كونها أداة للحصول على دخل للدولة، إلا أن لها آثار اجتماعية مثل تحقيق الإصلاح الاجتماعي وإعادة توزيع الثروات لتحقيق العدالة الاجتماعية.

أما في مجال الإنفاق فإن كثيرا من الإصلاحات الاجتماعية تدفع الدولة إلى تقديم بعض الخدمات مثل التعليم والصحة بالمجان أو بأسعار زهيدة من أجل إتاحة الفرصة لشريحة واسعة من الأفراد للاستفادة من هذه الخدمات، والتي لها تأثيرات هامة على المجتمع ككل.

5- علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية:

بما أن العلوم السياسية تهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، فإن المالية العامة تبحث نفقات وإيرادات هذه العلاقات بالسلطات. ويعتبر وضع الميزانية العامة للدولة عملا سياسيا، لأن الحكومة تترجم سياسيتها عن طريق الإعتمادات التي تدرجها في الموازنة فيتضح منها إذا كانت

تميل إلى زيادة التسليح أو الإقلال منه أو زيادة في ميزانية التعليم أو العكس، أو إلى التقليل من الإنفاق في توزيع الدخل أو الثروات...، وبذلك تحدد اتجاهها السياسي والطبقي.

II - النفقات العامة

سنتناول في هذه المحاضرة مفهوم النفقات العامة (كمحور الأول)، وعلى اعتبار أن النفقات العامة متعددة ومتنوعة انطلاقاً من تنوع الحاجات العامة (المحور الثاني)، وبما أن النفقات العامة تختلف باختلاف الحاجات العامة، فإن هذا ينعكس تماماً على عدة مجالات (كمحور الثالث)، وبما أن الحاجات العامة تزداد سنوياً فإنه بالمقابل تزداد النفقات العامة (المحور الرابع).

المحور الأول: مفهوم النفقات العامة:

سنتناول في هذا المبحث تعريف النفقة العامة وعناصرها (كمطلب أول)، ثم قواعد النفقة العامة ثم حدود النفقة العامة، وأولوية الإنفاق العام.

أولاً- تعريف النفقة العامة وعناصرها:

- 1-تعريف النفقة العامة: النفقة العامة هي " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة".
- 2-عناصر النفقة العامة: للنفقة العامة عناصر أساسية:

- أنها مبلغ نقدي،
- ويقوم بها شخص معنوي عام،
- من أجل تحقيق منفعة عامة،

1-2-النفقة العامة مبلغ نقدي: فالدولة تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمننا للحصول على ما تحتاجه من منتجات وسلع وخدمات وذلك من أجل تسيير المرافق العمومية، وثماناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها.

وفي الواقع استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي في هذا العصر في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود. ومن ثم أصبحت النقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

كما أن استخدام الدولة للنقود يساهم في تقرير مبدأ الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة، وذلك، ضماناً لحسن سير استخدامها، بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح وحاجات الأفراد العامة. بينما تصعب الرقابة على الإنفاق العيني نظراً لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق، ضف إلى ذلك ما يثيره هذا النوع من الإنفاق من مشاكل إدارية وتنظيمية. كما أن الإنفاق العيني قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف.

2-2 - النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام. ويقصد بالشخص

المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لامركزية. وعلى سبيل المثال: الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة، والمجالس الوطنية... الخ. أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية،... الخ.

2-3-الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام: إن الغرض من النفقة العامة هو تحقيق منفعة عامة، فإذا

انتف هذا الغرض أو الهدف لا يمكن اعتبار النفقة عامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقة العامة تلك النفقة التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة تعود على فئة معينة من الأفراد وإلا كان هذا الفعل إخلالاً بمبدأ هام من مبادئ

العدالة والمساواة. فإذا كان جميع الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب وغيرها فمن العدل أن يتساووا أيضا في المنفعة العامة.

ثانيا-قواعد النفقة العامة :

للنفقة العامة قواعد أساسية من أهمها أن النفقة العامة ذات منفعة عامة، كما تتميز النفقة العامة بقاعدة الاقتصاد، وقاعدة الترخيص.

1-قاعدة المنفعة : بعكس النفقة الخاصة التي تهدف إلى تحقيق أو إشباع حاجات خاصة، فإن النفقة العامة لها هدف تحقيق أو إشباع حاجات عامة، ومن ثم لا يجوز للدولة تمييز بين المناطق والجهات وبين الأفراد.

2-قاعدة الاقتصاد : وتعني هذه القاعدة بوجود ابتعاد الدولة عند تقديرها للنفقة عن الاسراف والتبذير لأن ذلك سيؤدي إلى ضياع أموال عامة وفساد مما يضعف الثقة في مالية الدولة ويعطي للمكلفين بالضريبة مبررا للتهرب منها. فقاعدة الاقتصاد في النفقة العامة ملازمة لقاعدة المنفعة، فتحقيق أقصى منفعة ممكنة يستدعي أن تكون بأقل تكلفة.

3-قاعدة الترخيص : تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع.

ثالثا-حدود النفقة العامة :

تتأثر تحديد النفقات العامة بنوع النظام الاقتصادي والسياسي المتبع من طرف الدولة، فالدولة الحارسة- كما رأينا - قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي والقيام ببعض الأشغال العامة وقليل من الخدمات الاجتماعية العامة، وبالتالي كانت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى، على عكس ذلك بالنسبة للدولة المتدخلة التي اقتضى تدخلها زيادة في النفقات العامة لأن وظيفة الدولة ازدادت واتسعت. أما الدول ذات النظام الاشتراكي فإن نفقاتها العامة لها أهمية كبيرة بالنظر إلى ما تقوم به الدولة في ظل هذا النظام، من إنتاج وتوزيع وتسيير... وغيرها، ومن ثم يستلزم عليها زيادة كبيرة في نفقاتها العامة حتى تستطيع أن تقوم بهذه الوظائف.

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

ومن العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام **المنفعة العامة**، فالإنفاق العام مثله مثل الإنفاق الخاص لا يكون مبررا إلا إذا حقق منفعة مساوية على الأقل لما يترتب على الإنفاق من تضحية. إلا أنه من الصعوبة بمكان قياس هذا النوع من المنفعة، فقد تباينت وجهات نظر علماء المالية العامة والاقتصاد على ما يعتبر منفعة عامة أو لا، إلا أن هناك من يرى بأن تحديد المنفعة العامة قرار سياسي يرجع تقديره للسلطة السياسية في الدولة.

رابعا-أولوية الإنفاق العام :

اختلف كتاب المالية العامة حول موضوع أولوية تقدير النفقات العامة أو الإيرادات العامة؟ وبمعنى آخر هل يتم تقدير النفقات وعلى ضوء النتائج المتحصل عليها يتم تقدير الإيرادات أو العكس؟ في الحقيقة يوجد رأيان متناقضان :

1-أولوية تقدير النفقات : (وهو الكلاسيكيون أو التقليديون) يرون بأن الدولة تضع تقديرات نفقاتها ثم تبحث عن الإيرادات اللازمة لتغطيتها، معتمدة في ذلك على مالها من سلطات واسعة في الحصول على الإيرادات

سواء من أملاكها التابعة لها كالمؤسسات الاقتصادية والتجارية...، أم من إمكانياتها في فرض الضرائب وزيادة نسبتها ومن الرسوم وغيرها من الإيرادات الأخرى.

2- أولوية تقدير الإيرادات : أصحاب هذا الرأي الثاني يخالفون الرأي السالف الذكر حيث يرون بأنه من غير الممكن تحديد النفقات ثم يتم تقدير الإيرادات اللازمة لها، للأسباب التالية :

- ضرورة المحافظة على مستوى معين لمعيشة الأفراد وعدم إقبالهم بفرض الضرائب .

- مراعاة الظروف الاقتصادية للدولة و أثر السياسة الايرادية و الانفاقية على الاقتصاد حيث إن وضع تقديرات النفقات العامة دون أن تكون تقديرات الإيرادات العامة واضحة ربما يقود إلى المغالاة في تقدير النفقات العامة وما يترتب على ذلك من تبديد الثروات وإرباك الوضع المادي للدولة.

- كما أن زيادة النفقات العامة دون مراعاة الظروف الاقتصادية السائدة ودون الوقوف على حجم العرض السلعي والخدمي يقود إلى حالة من التضخم النقدي وما لهذه الحالة من آثار ضارة على الاقتصاد.

- كذلك ينبغي أن تعطى الأسبقية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حسب أسبقيات تضعها الدولة لتنمية المجتمع، وفي الوقت نفسه تأخذ بعين الاعتبار التنسيق بين متطلبات الأهداف العامة والإمكانيات المالية للدولة.

المحور الثاني: تقسيمات النفقات العامة

ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة ونظرا أيضا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها.

أما أهمية تقسيم النفقات العامة فترجع إلى الأسباب الآتية:

1-تسهيل صياغة وإعداد البرامج : إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي يستوجب هذا ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة إعداد هذه البرامج.

2-تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية : وهذا من البديهيات، أي كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج.

3-خدمة أغراض المحاسبة والمراجع والاعتماد.

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

وسنتعرض إلى أهم التقسيمات التي تعرض لها باحثو المالية العامة :

أولا-النفقات العادية والنفقات الغير عادية:

1-النفقات العادية : وهي النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنظمة في ميزانية الدولة (أي كل سنة مالية) . ومن أمثلتها مرتبات الموظفين ومصاريف الصيانة وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العمومية ونفقات تحصيل الضرائب،... وغيرها .ويقصد بالتكرار ليس تكرار كميتها أو حجمها بل تكرار نوعها في كل ميزانية حتى لو اختلف مقدارها من ميزانية لأخرى.

2-النفقات غير العادية: وهذه النفقات لا تتكرر بصورة دورية في ميزانية الدولة ولكن الحاجة تدعو إليها، ومثالها نفقات مكافحة مرض طارئ، أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية، أو حروب...الخ.

إذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية فإن النفقات غير العادية تسدد في الغالب من القروض وهذا ما يسبب في حالات عديدة إلى عجز في ميزانية الدولة خاصة إذا لم تقدر السلطات المالية في الدولة المبالغ الصحيحة للنفقات غير العادية.

ثانيا-النفقات المركزية والنفقات غير مركزية:

1- النفقات المركزية : وهي تلك النفقات التي لها طابع وطني كنفقات الدفاع والعدالة والأمن، وبعض المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لها طابع وطني.

2- النفقات غير مركزية: وهي النفقات التي تخص الولايات والبلديات والقرى،... وهي مثل نفقات توزيع الكهرباء والماء والمواصلات والطرق.

ثالثا- النفقات الفعلية (الحقيقة) والنفقات التحويلية :

1- النفقات الفعلية (الحقيقية): هي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات الضرورية لتسيير المصالح العامة، مثل الرواتب الخاصة بالموظفين ومستخدمي الدولة، وشراء الأجهزة، والفوائد التي تدفعها على القروض العامة.

وهذا النوع من النفقات يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني لأنه يساهم في إنشاء دخول جديدة تضاف إلى الدخل المكونة للدخل الوطني.

2- النفقات التحويلية (نفقات إعادة التوزيع): وهي تلك النفقات التي تنفقها الدولة دون مقابل أي دون الحصول على أية سلعة أو خدمة والغرض منها هو إعادة توزيع الدخل أو الثروة بحث تأخذ المال من البعض وتوزعه على البعض الآخر دون مقابل، وتتمثل في مختلف المساعدات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي، التأمين ضد البطالة، والتأمين ضد الشيخوخة والمساعدات الاقتصادية بمختلف أنواعها، والإعانات الخيرية والإعانات الثقافية... الخ.

أما دور هذه النفقات فهو يتمثل في نقل الدخل من طبقة اجتماعية إلى أخرى وهذه النفقات التحويلية تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة غير مباشرة، وذلك، من خلال إعادة التوزيع لصالح الطبقات الفقيرة ومن خلال رفعها للكفاءة الإنتاجية للعامل الذي تزداد طاقته الإنتاجية إذا تقدم مستواه العلمي والصحي.

رابعا- النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية:

وتعني هذه النفقات مدى كونها تعود مرة أخرى إلى الخزينة العامة وتقسم إلى: نفقات عامة نهائية، نفقات عامة مؤقتة و نفقات عامة احتمالية (أو افتراضية).

1- نفقات عامة نهائية : وهي تلك النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها دون أن تتوقع أن تعود إليها مرة أخرى بذاتها، إلا أن هذا لا يمنع من إمكانية عودتها بصورة غير مباشرة ، وهي كالنفقات الاستثمارية أو الإدارية أو غيرها من صور النفقات العامة.

2- النفقات العامة المؤقتة : وهي تلك النفقات التي تخرج من خزينة الدولة مع توقع استردادها مرة أخرى، فالدولة تؤديها بصورة مؤقتة.

3- النفقات الاحتمالية أو الافتراضية : وهي النفقات التي تحتاج لها الدولة في بعض الظروف ومن ثم تستطيع كل دولة أن تحددتها مقدما بصورة احتمالية. وهذه النفقات لا تقوم الدولة بإنفاقها إلا إذا طرأت ظروف معينة تستلزم ضرورة إنفاقها كالزلازل أو الحروب أو الأعاصير...، التي قد تؤدي إلى تدمير بعض المناطق، وهنا قد تجد الدولة نفسها مضطرة للإنفاق لمعالجة آثار هذه الكوارث، وبالتالي فهي احتمالية ترد في ميزانية الدولة على سبيل الاحتمال والافتراض، وأمر تحققها غير مؤكد مرتبط بتحقق السبب لإنفاقها.

خامسا- تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها :

والمعنى من الأغراض أن النفقات العامة تنقسم تبعاً لاختلاف وظائف الدولة، وهي نفقات إدارية، و نفقات اجتماعية و نفقات اقتصادية... الخ. وسنذكر أهم النفقات كالآتي:

1-نفقات إدارية: ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير الم ارفق العامة اللازمة لقيام الدولة . وهذه النفقات تتمثل في نفقات الدفاع، و الأمن والعدالة والجهاز السياسي...وغيرها، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتنظيم الشؤون السياسية.

2-نفقات اجتماعية: وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة وهي تشمل الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وهو توفير قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طرق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي تحتاج مثل هذه المساعدات، كإعانات البطالة، وإعانات المسنين والمعوقين...،وغيرها .كما تشمل الإعانات الاجتماعية تلك الإعانات المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان،...

و تعد نفقات التعليم والصحة من أهم النفقات الاجتماعية، فيها تقاس درجة تقدم المجتمع، كما أن هذه النفقات تعد في الغالب من أهم النفقات.

3-نفقات اقتصادية: وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويقصد بها تلك النفقات الاستثمارية التي تهدف الدولة من ورائها إلى تنمية وزيادة الإنتاج الوطني وإنشاء رؤوس أموال جديدة . وتشمل هذه النفقات كل ما يخص مشروعات الصناعة والقوى الكهربائية والري وغيرها، وخاصة في البلدان النامية لأنها تعد م ارفق البنية الأساسية.

المحور الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

للنفقات العامة آثار اقتصادية على الإنتاج الوطني و التوزيع و الاستهلاك و الأسعار، سنتعرض لها كالتالي:

أولا-آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني:

يعرف الإنتاج الوطني بأنه مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية تقدر بسنة. ويعرف أيضا بمجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الإنتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة.

و نميز في آثار الإنفاق على الإنتاج بين آثار تكون في المدى القصير و آثار تكون في المدى الطويل. و بالنسبة للمدى القصير ترتبط آثار الإنفاق بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه.

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

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

ثانيا-آثار النفقات العامة على التوزيع الوطني:

إن تأثير الإنفاق العام في توزيع الدخل الوطني يتم بطريقتين :

-**الطريقة الأولى**: تمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة في حين يتحمل الأغنياء بنسبة كبيرة من تمويل هذا الإنفاق فتعتبر هذه العملية نقلا للدخل من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغيرة.

-**الطريقة الثانية**: استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات المخصصة لهم كإعانات البطالة،... وغيرها. ولكي يحدث الأثر يستوجب أن تكون معظم الإيرادات مستمدة من الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة، ومن ثم يؤدي إلى توزيع الدخل الوطني.

ثالثا- آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني:

للنفقات العامة تأثير على الاستهلاك وذلك من خلال ما تزرعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور حيث يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد. وللنفقات العامة على الاستهلاك صورتان:

1- شراء الدولة للسلع الاستهلاكية: ومعنى هذا أن الدولة تقوم بشراء سلع أو القيام بخدمات ضرورية لسير المرافق العمومية. كنفقات صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، والنفقات المتعلقة بالأثاث اللازمة للمصالح الحكومية والوزارات، أو الخدمات التي تؤديها الدولة للعاملين لديها كالإسكان والإطعام...، وغيرها. ويرى البعض أن هذا النوع من النفقات يعد نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فبدلا من أن تقدم الدولة للأفراد زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم تقوم هي بهذا الإنفاق مما يؤدي هذا الاستهلاك بطريق غير مباشر.

2- توزيع الدولة للدخل: عندما تؤدي الدولة للأفراد في صورة مرتبات وأجور ومعاشات فإن النسبة الكبيرة من هذه النفقات يخصصها الأفراد في الاستهلاك، وتعتبر هذه النفقات من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه الأفراد من خدمات وأعمال فتؤدي إلى زيادة الإنتاج الكلي.

رابعا- آثار النفقات العامة على الأسعار:

يمكن للدولة أن تؤثر على الأسعار رغم أن القاعدة العامة للأسعار هي العرض والطلب إلا أن تدخل الدولة سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة يتم من خلال سياستها في الإنفاق العام، وهذا التدخل يعد وسيلة ثابتة للتنظيم الاقتصادي ليس في الظروف الاستثنائية والطارئة فقط بل حتى في الظروف العادية. ويترتب على الإنفاق العام في المشاريع الإنتاجية زيادة في السلع مما ينجم عنه انخفاض في الأسعار، ومثالها أن تشجع زراعة القمح فتعتمد إلى استصلاح الأراضي وتوفير الأسمدة وتشجيع الفلاحين بهدف زيادة الإنتاج فإن ذلك يزيد في الإنتاج مما يؤدي إلى انخفاض سعر القمح. أما إذا كان الإنفاق العام موجه إلى المجالات الاستهلاكية فهذا يؤدي إلى زيادة أسعارها نظرا لزيادة الطلب عليها، ومثالها أن تدفع الدولة للأفراد مرتبات عالية الهدف منها تشجيعهم على الاستهلاك.

المحور الخامس: أسباب ازدياد النفقات العامة:

مما لا شك فيه أن النفقات العامة تزداد من سنة لأخرى في الدول - كقاعدة عامة- على اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية مما حدا بعلماء المالية إلى دراسة هذه الظاهرة التي يطلق عليها " **قانون فاجنر** " نسبة إلى الاقتصادي الألماني " **فاجنر** ".

وتعود ظاهرة ازدياد النفقات العامة إلى أسباب وعوامل ظاهرية وأخرى وحقيقية، نستعرضها كالآتي:

أولا- الأسباب الظاهرية:

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

1- تدهور قيمة النقود : وهو من الأسباب الأساسية للزيادة الظاهرية للنفقات.

والمقصود بتدهور قيمة النقود هو انخفاض قوتها الشرائية، مما ينجم عنها نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس القيمة العددية التي كان يمكن الحصول عليها من قبل. وبمعنى آخر هو ارتفاع أثمان السلع والخدمات والدولة تدفع قيمة نقدية أكبر من القيمة النقدية التي كانت تدفعها للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات، وبالتالي الزيادة هنا في هذه الحالة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أية زيادة في المنفعة الحقيقية.

2- التغيير في أساليب و كفاءات وضع الميزانيات : كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية، أي تخصيص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها في الميزانية العامة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

لكن بعد إتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يوجب ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص في الميزانية ظهرت نفقات عامة كانت تنفق من قبل ولم تكن تظهر في الميزانية. وعليه فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعتبر زيادة ظاهرية اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

3-زيادة عدد السكان أو زيادة مساحة إقليم الدولة : الزيادة في عدد السكان أو الزيادة في مساحة إقليم الدولة قد يكون أحدهما أو كلاهما أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة، فهذه الزيادة تكون سببا في الزيادة النفقات العامة وتكن ظاهرية أي دون أن تجد لها مقابل لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على عاتق السكان، أي يزيد عدد السكان في الدولة أو قد تحتل دولة أخرى ومن ثم هذه الزيادة في عدد السكان أو اتساع إقليم الدولة يتطلب زيادة في النفقات العامة، لكن في الحقيقة هذه الزيادة في النفقات العامة تعد زيادة ظاهرية لأنه ليس لها مقابل لأنه لم تزيد في النفع العام ولم تزيد في الأعباء الملقاة على عاتق السكان لكن إذا زاد نصيب الفرد من النفقات العامة فإن الزيادة في الحالة تكون حقيقية وليست ظاهرية.

ثانيا- الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة :

من الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة : الأسباب السياسية، الأسباب الاقتصادية، الأسباب المالية والإدارية.

1- الأسباب السياسية : تعد الأسباب السياسية من بين الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة الحقيقية فانتشار مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية واهتمام الدولة بالطبقات محددة الدخل وكفالة كثير من نفقاتها يجعل الدولة تزيد من نفقاتها سواء كانت هذه النفقات على شكل مساعدات أم تعويضات عن الأضرار التي تسببها أعمال وتصرفات الإدارة العامة أو الكوارث الطبيعية،... الخ.

2- الأسباب الاقتصادية : من الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة:

أ-زيادة الدخل الوطني لأن زيادة الدخل الوطني يشجع الدولة على زيادة الضرائب والرسوم، وهذه الأخيرة تعود إلى الدولة على شكل إيرادات مما يمكن للدولة من زيادة حجم نفقاتها في أوجه مختلفة.

ب-التوسع في المشروعات الاقتصادية العامة يؤدي إلى زيادة في النفقات العامة، والهدف من هذا التوسع هو إما الحصول على موارد للخزينة العمومية أو كان من أجل التنمية الاقتصادية ومكافحة الاحتكار.

ج-التنافس الاقتصادي الدولي يؤدي إلى زيادة النفقات العامة قد يكون في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

3- الأسباب المالية : ترجع إلى مايلي:

أ-سهولة لجوء الدولة إلى الدولة إلى القروض خاصة الداخلية بما لها من امتيازات السلطة العامة.

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

4- الأسباب الإدارية: تعد الأجهزة الإدارية في الدولة من أهم الأجهزة حيث إنها تحتوي على عدد هائل من الموظفين والمصالح مما يستدعي زيادة النفقات العامة لمواجهة تكاليف إقامة المؤسسات الإدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين.

III - الإيرادات العامة

تعرف الإيرادات العامة هي المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة أو الهيئات العامة للدولة من مصادر مختلفة وتخصص لتغطية النفقات العامة، فالإيرادات العامة هي عبارة عن الموارد المالية للدولة.

-مصادر الإيرادات العامة:

تتمثل مصادر الإيرادات العامة من الضرائب والرسوم وعائدات ممتلكات الدولة، والقروض العامة، والتحويلات وذلك حسب ما نصت عليه المادة 11 من القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم كما يلي: تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة مايلي:

- 1-الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
 - 2-مداخل الأملك التابعة للدولة.
 - 3-التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.
 - 4-الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.
 - 5-التسديد بالرأس المال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها.
 - 6-مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
 - 7-مداخل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
 - 8-الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.
- إن بصفة عامة يمكن تحديد مصادر الإيرادات العامة كما يلي:

المحور الأول الدومين (الأملك الوطنية):

وسنتناول في هذا المحور تعريف الدومين وتطوره التاريخي، ثم أقسامه.

أولا-تعريف الدومين وتطوره التاريخي:

1-تعريف الدومين: يقصد بالدومين تلك الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة.

2-التطور التاريخي للدومين: إن الدومين كان دوميئا زراعيا وقد كان المصدر الأساسي للإيرادات الكلية للدولة ثم تناقصت أهمية إيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية مع بداية القرن العشرين.

وقد ظهرت صور أخرى للدومين تتمثل في الدومين الصناعي والتجاري والمالي والتي أخذت مكانتها تزداد في تدعيم الإيرادات العامة تبعا لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بالجانب الإنتاجي بصورة كبيرة حتى أصبحت تشكل موردا هاما للإيرادات العامة ورغم ذلك بقيت الضرائب تشكل المصدر الأول في تكوين الإيرادات العامة وخاصة في اقتصاديات الرأسمالية أما الاقتصاديات الاشتراكية فإن دائرة الدومين تغطي كل ومعظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي وتعتبر إيراداته أهم مورد للإيرادات العامة.

ثانيا- أقسام الدومين:

ينقسم الدومين إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام والدومين الخاص

1- الدومين العام: يقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام، وتخصص للنفع العام، ومثالها الطرق والأنهار وشواطئ البحر والموانئ العامة... الخ. والأصل أن الدولة لا تفرض رسما أو مقابلا للانتفاع بالدومين العام أو استعماله إلا في حالات خاصة الغرض منها تنظيم هذا الانتفاع.

ويخضع الدومين العام لحماية قانونية، مدنية وجنائية حيث إنه لا يجوز التصرف فيه واكتسابه بالتقادم والحجز عليه، كما أن قانون العقوبات قد حمى الدومين العام من كل اعتداء، وذلك بمعاينة كل من يقوم بسرقة الملك العام أو تخريبه.

2- الدومين الخاص: وهي الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وتدر إيرادا.

وينقسم الدومين الخاص إلى دومين عقاري ودومين مالي وصناعي وتجاري.

1-2- الدومين العقاري: كان للدومين العقاري أهمية تاريخية والمتمثلة بالأراضي الزراعية والغابات وبدأ هذا النوع يفقد أهميته على إثر زوال العهد الإقطاعي وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك استغلالها للأفراد، كما قلت أهميته نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه.

2-2- الدومين المالي: يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من أوراق المالية كالأسهم والسندات وفوائد القروض وغيرها من الفوائد المستحقة للحكومة.

2-3- الدومين الصناعي والتجاري: ويتكون هذا الدومين من النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات حيث تمارس الدولة فيه نشاطا شبيها بالأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية. وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين الصناعي والتجاري سواء من طرفها أو تمنح امتياز أو ترخيص لأحد الأشخاص سواء كان شخصا طبيعيا أم معنويا من أجل إدارة هذه النشاطات. والشكل التالي يبين الفرق بين الدومين العام والخاص:

وجه الاختلاف	الدومين العام	الدومين الخاص
من حيث الهدف	تحقيق النفع العام	يدر إيرادات لخزينة الدولة
من حيث القانون	يحكمه القانون العام	يحكمه القانون الخاص
من حيث طبيعة الانتفاع	مباشرة	غير مباشرة
من حيث إمكانية التملك	لا يمكن تملكه	يمكن تملكه

المحور الثاني: الضرائب والرسوم:

تعتبر الضرائب والرسوم من أهم الموارد الأساسية للدولة لتغطية أعبائها المتزايدة والمتعددة، خاصة في ظل الاقتصاديات الحرة، وانحسار دور الدولة في مجال النشاطات الاقتصادية وتركها للأفراد. وسنتناول في هذا المحور الضرائب ثم الرسوم:

أولا- الضرائب:

1-تعريف الضريبة وخصائصها:

1-1-تعريف الضريبة: الضريبة هي اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبرا من الأفراد دون مقابل بغرض تحقيق مصلحة عامة.

2-1-خصائص الضريبة: للضريبة خصائص من أهمها أنها اقتطاع مالي، كما أنها إجبارية، وتكون دون مقابل، وهدفها تحقيق نفع عام.

أ-الضريبة اقتطاع مالي: ومعنى هذا أن قيمتها المالية تنتقل انتقالا نهائيا من المكلف بها إلى الدولة.

ب-الضريبة تفرض جبرا: إن السلطة العامة هي التي تتولى وضع النظام القانوني للضريبة من حيث فرضها وجبايتها، فهي التي تحدد نسبها وكيفية تحصيلها وميعادها دون الرجوع إلى المكلف بها. ولا يخل هذا بعنصر الديمقراطية لأن البرلمان (وهو ممثل الشعب) يكون قد تولى مهمة مناقشة مسألة فرض الضرائب. وتقوم الدولة بتحصيل الضريبة بالطرق الجبرية إذا امتنع المكلف عن تسديد الضريبة، كما يمكن أن يعاقب طبقا لما نص عليه قانون العقوبات.

ج-الضريبة تكون دون مقابل: تدفع الضريبة بدون مقابل أو منفعة خاصة. والمكلف يقوم بأدائها على أساس مساهمته في المجتمع، وباعتباره عضوا في الدولة يساهم في تغطية أعبائها.

د-هدف الضريبة تحديد نفع عام: من أهداف الضريبة هو تحقيق نفع عام، لأن الأموال العائدة من الضرائب تستخدم في تغطية حاجات عامة.

2-القواعد الأساسية للضرائب:

للضريبة قواعد أساسية من أهمها:قاعدة العدالة وقاعدة اليقين وقاعدة الملائمة في الدفع، وقاعدة الاقتصاد .

2-2-قاعدة العدالة (المساواة): وتعني هذه القاعدة أن يساهم ويشارك جميع أفراد المجتمع في أداء الضريبة كل بحسب قدرته.

2-3-قاعدة اليقين: وتعني هذه القاعدة أن تكون الضريبة واضحة المعالم من مختلف الجوانب كالقيمة ، الوعاء الضريبي، الدفع، الجهة الإدارية المكلفة بالتحصيل الضريبي وطرق الطعن الإداري و القضائي.

وبناء على ذلك فإن احترام هذه القاعدة يؤدي إلى وضوح التزامات المكلف تجاه الخزينة العامة من جهة، وقيام الجهة الإدارية المختصة بالتنفيذ بالقانون وعدم التعسف في استعمال السلطة من جهة أخرى.

2-4-قاعدة الملائمة في الدفع: ويقصد بهذه القاعدة تحديد ميعاد الدفع بما يتلاءم مع القدرة المالية للمكلف سواء تم اقتطاع هذه الضريبة عند المصدر كالضريبة على الدخل، أو اعتماد نظام التقسيط في الدفع،... الخ.

2-5-قاعدة الاقتصاد: المقصود بهذه قاعدة أن ما يصرف من نفقات وتكاليف من أجل تحصيل الضريبة يجب أن تكون ضئيلة ومتدنية إلى أقصى حد ممكن. وبالتالي تستدعي هذه القاعدة أنه لا يجب أن تقام أجهزة إدارية ضخمة وتوظيف عدد كبير من الموظفين لأنه يتعارض مع قاعدة الاقتصاد، إذ لا خير في ضريبة تكلف جزءا كبيرا من حصيلتها.

3-تقسيمات الضرائب:

يعد تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة وأهم تقسيمات الضرائب على الإطلاق، فقد اتفق أغلب الفقهاء الاقتصاديين بأن الضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل والثروة، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول والإنفاق.

أما معيار التمييز بين هذين النوعين من الضرائب (المباشرة وغير المباشرة) فقد اتفق أغلب الفقهاء أن معيار الثبات والاستقرار هو أهم المعايير للتمييز ، حتى وان كان هذا الأخير نسبي. ويقصد بهذا المعيار مدى

ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة، فتكون الضريبة مباشرة إذا كان محل الضريبة يتميز بالثبات و الاستقرار كالضريبة العقارية أو الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح الصناعية والتجارية... الخ . وتكون غير مباشرة إذا كان محلها تصرفات عرضية متقطعة كالرسم على القيمة المضافة وهي ضريبة على استهلاك واستيراد بعض السلع.

وسنتعرض للضرائب المباشرة وغير المباشرة في محاضرتنا هذه:

3-1- الضرائب المباشرة:

الضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل ورأس مال. ويرى البعض بأن الضرائب المباشرة تحقق العدالة في التكاليف، لأنها تتناول مقدرة الأفراد المالية لا أعمالهم وهي ثابتة الدخل لأنها تطرح على رؤوس أموال وهو مدخول لا يتأثر بإرادة الأفراد ودرجة ومستوى إنفاقهم صعودا أو هبوطا وهي تتطلب عدد قليل من الموظفين، بالإضافة إلى إنماء الوعي الضريبي لأن المكلفين يشعرون بثقلها ويدفعونها مكرهين ويحاولون التهرب منها بحيث تقل حصيلتها وتعجز عن تأمين الموارد اللازمة لسد النفقات العمومية والبعد عن المساواة لأن اعتبار المقدرة المالية للمكلف أساسا لطرح الضريبة يسهل على السلطة الضريبية محاباة بعض الفئات و الطبقات وإساءة استعمال ربط الضريبة والبعد عن المرونة لأنه من الصعب زيادة الضرائب المباشرة بالسرعة التي تزداد بها الثروة الوطنية.

ومن أمثلة الضرائب المباشرة سنذكر بعض ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري:

أ- الرسم على النشاط المهني: وهي ضريبة تفرض على رأس المال، المتأني عن طريق التجارة، بأنواعها المختلفة، سواء كانت خدماتية أم شراء وإعادة البيع أم على الإنتاج والمهن الحرة.

ب- الضريبة على الدخل الإجمالي:

وهي تتنوع وتتعدد بتعدد الأشخاص والدخول وهي كالتالي :

- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية (IRG/BIC) : وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية.

- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية (IRG/BNC) : وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من المهن الحرة كالمحاماة ومكاتب الدراسات والعيادات الطبية الخاصة... وغيرها.

- الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري (IRG/RF) : وهي ضريبة تفرض على الدخل التي يجنيها أصحابها من إيجار العقارات المبنية وغير المبنية، سواء كانت محلات تجارية أو محلات سكنية، أو أراضي زراعية... وغيرها.

- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور IRG/Salair : وهي ضريبة تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، مع مراعاة بعض الأجور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد.

- الضريبة على أرباح الشركات IBS : وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية و الخدماتية التي تمارسها الأشخاص المعنوية الخاصة.

3-2- الضرائب غير المباشرة:

الضريبة غير المباشرة هي ضريبة تفرض على وقائع تمثل إنفاقا أو تداول لعناصر الثروة.

ومن مزايا الضرائب غير المباشرة أنها تجنى بسهولة فالمكلف يؤديها أحيانا دون أن يشعر بها، فهو لا يدري حينما يشتري شيئا ما أنه يدفع ضريبة غير مباشرة. و الضريبة غير المباشرة تزيد حصيلتها بزيادة الاستهلاك وتطور الثروة، وهذا ما يفسر لجوء الحكومات إليها عندما تحتاج إلى المال.

أما عيوب الضرائب غير المباشرة فإنها في فترات الأزمات والحروب تقل حصيلتها كما أنها لا تتناسب مع المقدرة التكاليفية للمكلف بها، فهي عادة ما تفرض على السلع الضرورية ولهذا تكون أكثر ثقلاً على الطبقة الفقيرة. ومن أهم الضرائب غير المباشرة الرسم على القيمة المضافة.

4-الازدواج الضريبي:

يقصد به فرض الضريبة نفسها أكثر من مرة على الشخص نفسه والمال نفسه، والمدة نفسها.

4-1-شروط الازدواج الضريبي:

أ-وحدة الضريبة: يشترط لوجود ازدواج ضريبي أن تفرض ضريبتان من نوع واحد، كالضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية.

ب-وحدة الممول: ويعني أن يكون الشخص الذي فرضت عليه الضريبتان هو الشخص نفسه.

ج-وحدة المادة الخاضعة للضريبة: يشترط أن يكون وعاء الضريبة في مرات فرضها واحداً، كأن تفرض الجزائر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التي يملكها الأجانب الفرنسيون المتوطنون في الجزائر، وتفرض فرنسا ضريبة على الدخل نفسه.

د-وحدة المدة: وهو أن تفرض الضريبتان المدة نفسها، أي في عام 2014 فإذا اختلفت السنة لم تكن أمام ازدواج ضريبي.

4-2-أنواع الازدواج الضريبي: قد يكون الازدواج الضريبي داخلياً أو دولياً. وقد يكون مقصوداً أو غير مقصود.

أ-الازدواج الداخلي والازدواج الدولي:

يكون الازدواج داخلياً إذا تم فرض الضرائب التي يتحقق بها الازدواج من الدولة الواحدة، أي كان شكل هذه الدولة. وتطبق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على الشخص نفسه والوعاء نفسه والمدة نفسها.

أما الازدواج الدولي فيتحقق عندما تقوم دولتان أو أكثر بفرض الضريبة نفسها، أو ضرائب متشابهة على نفس الوعاء ونفس الشخص، ومثال ذلك في حالة ضريبة التركات إذا ما كان المورث تابعاً لدولة ما والورثة تابعين لدولة أخرى، والتركة قائمة في دولة ثالثة، وتقوم هذه الدول الثلاث بفرض ضريبة التركات على التركة كلها أو على حصة كل وارث منها.

ب-الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود:

الازدواج المقصود هو الذي يعمد المشرع إلى إحداثه رغبة في تحقيق أهداف معينة لتحقيق أهداف تتركز في زيادة الحصيلة الضريبية.

فقد يكون الازدواج الداخلي مقصوداً من طرف المشرع الغرض منه زيادة الحصيلة الضريبية لتغطية عجز مالي، أو رغبة الدولة في عدم مواجهة الجمهور بسعر الضريبة المرتفع.

أما الازدواج غير المقصود فهو الذي يحدث دون أن تتجه نية المشرع إلى إحداثه. كأن يكون سببه اختلاف الأسس التي تقوم عليها النظم الضريبية المختلفة.

ويكون الازدواج الدولي مقصوداً وذلك لتحقيق أغراض اقتصادية معينة، كما لو فرضت دولة على إيرادات القيم المنقولة التي يملكها مواطنو الدولة في الخارج في الوقت الذي تفرض فيه الدولة مصدرة هذه القيم الضريبة نفسها.

4-3-وسائل منع ومكافحة الازدواج الضريبي :

أ-منع الازدواج الداخلي : يكون منع الازدواج الداخلي عن طريق التنسيق بين القواعد التي تتبعها السلطات المالية في فرض الضرائب كما أنه ينبغي على المشرع في الدولة أن يلجأ إلى وضع قواعد خاصة تمنع تعدد

القوانين التي تنظم الضرائب. كذلك فإنه يمكن للدولة أن تحدد الاختصاصات المختلفة لكلا من الحكومة المركزية والسلطات المحلية في فرض الضرائب.

ب- منع الازدواج الدولي : بالنسبة للازدواج الدولي فإنه يمثل صعوبات تختلف عن الازدواج الداخلي وذلك نظرا لعدم وجود سلطات عليا في المجتمع الدولي تستطيع أن تنسق بين الدول المختلفة. ويمكن تحديد وسيلتين لمكافحته تتم إما بواسطة التشريعات الوطنية أو الاتفاقيات الدولية كما يلي:

- 1- عقد معاهدات بين الدول: ينص في هذه المعاهدات على الأسس الواجبة للإتباع لمنع الازدواج الضريبي، كالتنصيص مثلا على أن الضرائب على إيرادات القيم المنقولة تفرضها الدولة التي يوجد بها مالك هذه الأموال.
- 2- يمكن أن تقوم كل دولة من تلقاء نفسها، بتنظيم التشريع الضريبي لها على نحو يمنع الازدواج الضريبي الدولي، وذلك بقصر فرض الضرائب على وجوه النشاط الاقتصادي الذي يتم مباشرة داخل الدولة.

5-التهرب الضريبي :

5-1-تعريف التهرب الضريبي وأسبابه:

- أ-تعريف التهرب الضريبي: هناك عدة تعاريف للتهرب الضريبي، من أهمها أن يسعى الملزم بالضريبة إلى التخلص منها رغم تحقق الواقعة المنشئة للضريبة، فيلجأ إلى سلوك احتيالي للتخلص من عبئها.
- ب - أسباب التهرب الضريبي: وهناك عدة أسباب للتهرب الضريبي من بينها :
- شدة وطأة الضرائب فكلما ارتفع سعر الضرائب كلما كان ذلك دافعا للأفراد على التهرب من الضريبة.
 - ضعف الوعي الضريبي لدى الأفراد يؤدي إلى عزوفهم عن الوفاء بالضريبة.
 - سوء توجيه النفقات العامة في الدولة يخلق شعورا بالضيق والتبرم لدى الأفراد وبالتالي يحاولون التهرب من الضريبة.
 - قصور الإدارة الضريبية في مراقبة الممولين المتهربين وعدم فرض العقوبات الكافية يخلق لدى الممولين شعورا باستهانة الضرائب.

5-2-أنواع التهرب الضريبي ووسائل مكافحته:

- أ- أنواع التهرب الضريبي: ينقسم التهرب الضريبي إلى نوعين الأول غير مشروع، أما الثاني فهو مشروع.
- **التهرب غير المشروع:** يتضمن التهرب غير المشروع مخالفة قوانين الضرائب وتندرج تحته كافة طرق الغش المالي، كإدخال السلع المستوردة خفية أو تقديرها بأقل من قيمتها، أو إعلان قيمة أقل من القيمة الحقيقية للسلع موضوع الضريبة. وقد يحدث التهرب غير المشروع عند عن طريق عدم تقدير الإقرارات الضريبية أو عند تقديم إقرارات غير صحيحة أو عند تحصيل الضريبة يقوم المكلف بإخفاء أمواله بحيث يتعذر على الإدارة المالية استيفاء الضريبة المستحقة عليه من تلك الأموال.
 - **التهرب المشروع:** هذا النوع من التهرب لا يتضمن مخالفة القوانين الضريبية ومثالها الحد من استهلاك السلع التي تفرض عليها الضريبة أو الانصراف عن ممارسة النشاط الذي يخضع لضريبة مرتفعة إلى نشاط آخر معفى من الضرائب أو يخضع لضريبة أقل.
- كما يحدث التهرب المشروع كذلك عند الاستفادة من الثغرات الموجودة في القانون الضريبي.

ب-وسائل مكافحة التهرب الضريبي: يؤدي التهرب الضريبي إلى نتائج وخيمة سواء على الاقتصاد الوطني أو على الأفراد، ولذلك فإن الدولة تسعى إلى مكافحة التهرب من الضريبة بعدة وسائل أهمها:

- التنصيص على الجزاءات القانونية على الممول الذي يضمن إقراره الضريبي بيانات تخالف الحقيقة، أو يقدم مستندات مزورة.
- يخول المشرع موظفي الضرائب الحق في الاطلاع على دفاتر المكلفين وذلك حتى لا يستطيع المكلف إخفاء الوعاء الضريبي.

ثانيا- الرسوم:

يعد الرسم مورد مالي تتحصل عليه الدولة من خلال الخدمات التي تعرضها على الأفراد، و تختلف قيمة الرسم باختلاف نوعية هذه الخدمة المقدمة، فالرسوم القضائية لها قيمة معينة، والرسوم الجمركية أيضا، وهلم جرا. ويعد الرسم من أقدم موارد الدولة، وتتميز موارده بالديمومة والانتظام، ومن ثمة تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق منفعة عامة.

وسنتناول تعريف الرسم وخصائصه ثم تقدير الرسم وفرضه:

1-تعريف الرسم وخصائصه

1-1-تعريف الرسم: الرسم هو " مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى أحد هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد، بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل."

1-2-خصائص الرسم: بناء على التعريف السابق يتضح لنا أن للرسم خصائص عامة يتميز بها، وهي :

أ-الصفة النقدية للرسم: حيث يتم دفع الرسم في صورة نقدية. ولا يمكن تصور أمر آخر غير الصورة النقدية للتعامل بين الدولة والأفراد، سواء عند الإنفاق أم التحصيل. وهذا ما هو مكرس في القوانين واللوائح.

ب-الصفة الجبرية للرسم: يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون لطلب الخدمة. أي أن الخدمة ملازمة للرسم، فمتى تقدم الفرد بطلب هذه الخدمة وجب عليه تقديم مبلغ نقدي محدد يطلق عليه الرسم. ورغم أن القاعدة في الرسم أن يكون مقابل خدمة، إلا أنه يرد على هذه القاعدة لأمرين:

-أن عنصر الاختيار المتروك للشخص يقتصر على الرغبة في الخدمة من عدمه، فإذا ما اختار الشخص طلب الخدمة فهو مجبر على دفع الرسم، أي أن السلطة العامة لا تتفاوض مع طالب الخدمة، وإنما تحدد الرسم بإرادتها المنفردة.

-أن الأفراد قد يكونون مجبرين في كثير من الحالات على طلب الخدمة، وبالتالي يختفي عنصر الاختيار في طالب الخدمة. فعلى سبيل المثال حقوق رسوم التسجيل في التعليم في سواء كان في التعليم الابتدائي أم المتوسط أم الثانوي أم الجامعي. أيضا تلك الرسوم التي يدفعها الأفراد عند استخراج البطاقات الشخصية وجوازات السفر، الرسوم على قسائم السيارات، رسوم المرور في الطرقات...الخ.

ج-صفة النفع: إن طالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق نفع خاص تتعلق به شخصيا، دون أن يشاركه فيه آخرون. وان كان بالإضافة إلى النفع الخاص، هناك نفع عام يعود على المجتمع بصفة عامة وعلى الاقتصاد الوطني في مجموعه من خلال تلك المبالغ التي يدفعها الأفراد والتي تكون على شكل إيرادات تتحصل عليها خزينة الدولة لإعادة توزيعها على شكل نفقات على مشاريع الدولة المختلفة والمتعددة يستفيد منها عامة الشعب.

2-تقدير الرسم وفرضه:

2-1-تقدير الرسم: تستغل الدولة بتحديد قيمة الرسم، وهو من الصعوبة بمكان، حيث تدخل قواعد معينة في تقدير هذا الرسم :

أ-القاعدة الأولى: تستند هذه القاعدة أساسا إلى أن الغرض الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأفراد وليس تحقيق الربح، أي أن الغرض ليس ماليا بحتا، ومن ثم فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل للرسم أكثر من نفقة الخدمة. ومبرر هذه القاعدة أنه لا يستوجب أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها.

ب-القاعدة الثانية: أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له. وهذه القاعدة ليست مطلقة، بل تتعلق ببعض الخدمات كالتعليم الجامعي والخدمات الصحية... الخ. ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الخدمات، التي تمثل بالإضافة للنفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل، ومن ثم فإن مقتضيات العدالة تستوجب توزيع نفقات هذه المرافق بين الأفراد المنتفعين بها (دافعي الرسوم) وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الرسوم بأنواعها المختلفة.

ج-القاعدة الثالثة: أن يكون الرسم أكبر من الخدمة المقابلة له، ويتعلق هذا الوضع ببعض أنواع الخدمات، ويكون الغرض منها تحقيق موارد مالية للخرينة العامة، كما هو الحال بالنسبة لرسوم التوثيق والشهر العقاري.

خلاصة القول، أنه رغم هذه القواعد على تنوعها، فإن ذلك لا ينفى الغرض من تقرير الرسوم هو غرض مالي الهدف منه الحصول على موارد للخرينة العمومية، بالإضافة إلى تنظيم سير المرافق العمومية للدولة.

2-2-فرض الرسم: فرض الرسم لا يكون بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها. ومن ثم فإن موافقة السلطة التشريعية يعد ركنا أساسيا في فرض الرسوم. وان كان فرضها لا يستلزم قانونا بل يكفي فيه أن يتم بناء على قانون. ويقصد من ذلك أن يصدر قانون يخول للوزير أو الإدارة فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة، أما الحكمة من ذلك، هي تعدد أنواع الرسوم على إجراء هذا التقدير، ومن ثمة تكفي القرارات الإدارية واللوائح لفرض الرسوم شريطة أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تجيز فرضها.

بعض الأسئلة والأجوبة المهمة في ما يخص الضرائب

-ما هو الفرق بين النظام الضريبي والسياسة الضريبية ؟

● **النظام الضريبي :** هي مجموعة من الضرائب والفرائض التي يلتزم رعايا دولة معينة في زمن محدد بأدائها للسلطة العامة على اختلاف مستوياتها من مركزية أو محلية، وتختلف ملامح النظام الضريبي بين المجتمع الرأسمالي والمجتمع الاشتراكي، كما تختلف صورته في المجتمع المتقدم على صورته في المجتمع المتخلف.

● **أما السياسة الضريبية :** فهي تعبر عن مجموعة التدابير ذات الطابع الضريبي المتعلقة بتنظيم التحصيل الضريبي قصد تغطية النفقات العامة من جهة والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجهات العامة للاقتصاد من جهة ثانية.

-ما هو الفرق بين الجباية والضريبة ؟

- **مصطلح الجباية:** هو مفهوم أوسع واشمل من مفهوم الضريبة، فالجباية تشمل جميع الموارد والاقتطاعات التي تمول ميزانيات الجماعات الإقليمية (الدولة والجماعات المحلية والهيئات المستقلة)
- **بينما الضريبة** فهي جزء فقط من الجباية.
- ماذا يقصد بالعدالة الضريبية الأفقية والعدالة الضريبية العمودية ؟**
- **العدالة الضريبية الأفقية:** هي معاملة جميع المكافين معاملة ضريبية متماثلة في ظروف اقتصادية مماثلة.
- **العدالة الضريبية العمودية :** هي معاملة ضريبية غير متماثلة في ظروف اقتصادية غير متماثلة.
- ما هي أشكال وصور نقل العبء الضريبي ؟**
- **النقل الأمامي (تحميل مقدار الضريبة ضمن سعر تكلفة السلعة أو الخدمة)**
- **النقل الخلفي**
- **النقل المنحرف للعبء الضريبي :** يتم في حالة انتقال عبء الضريبة المفروضة على سلعة ما إلى سلعة أخرى غير خاضعة للضريبة أصلاً (معفاة مثلاً)
- ما هي العوامل المحدد لمدى إمكانية نقل العبء الضريبي ؟**
- **مدى اقتراب الوعاء الضريبي من المبادلات (لذلك نجد الضريبة الغير مباشرة سهلة النقل)، أي كلما كان الوعاء الضريبي يستهدف السلعة أو الخدمة كلما زاد انتقال العبء الضريبي للغير.**
- **درجة مرونة طلب السلعة (علاقة عكسية مع نقل العبء الضريبي).**
- **درجة مرونة عرض السلعة (علاقة طردية مع نقل العبء الضريبي).**
- **وضعية السوق وما إذا كان سوق منافسة كاملة أو احتكارية.**
- **الظروف الاقتصادية السائدة، بحيث في حالة الإنعاش يسهل نقل العبء الضريبي مقارنة بحالة الكساد.**

-كيف يتم عملية النقل الخلفي للعبء الضريبي ؟

قيام المنتج بنقل الضريبة خلفياً إلى عوامل الإنتاج المستخدمة، كتخفيض أجور العمال أو مطالبة المنتجين بتخفيض أسعار الفائدة على القروض التي يتلقونها من المصارف أو الضغط على موردي المواد الأولية لتخفيض الأسعار.

-ماذا نعني بالضغط الضريبي ؟

نعني بالضغط الضريبي نسبة إجمالي الضرائب إلى الناتج المحلي وهو يهدف إلى تحديد التغيرات الاقتصادية الناتجة عن الاقتطاعات الضريبية، وصيغته هي معدل الضغط الضريبي = مجموع الضرائب/الناتج المحلي الخام. إلا أن هذا الضغط له حدود ستؤدي إلى مقولة " كثرة الضرائب تقتل الضرائب " كما أشار إليها " لافر " .

-ما محتوى قانون " لافر " ؟

مستوحى من فكرة " ابن خلدون " التي مفادها أن " كثرة الضريبة تقتل الضريبة "، بحيث يرى " لافر " أيضا بأنه لا يؤدي ارتفاع نسبة الضريبة إلى ارتفاع الإيرادات، بحيث هناك حدود مثلى من معدلات الضرائب عندما يتم تجاوزها فغن الحصيلة الضريبية ستتناقص.

-عرف الجهد الضريبي وأكتب صيغته ؟

الجهد الضريبي هو قدرة المكلف بالضريبة على الوفاء بما هو مطالب به من دفع للضرائب، ويتم قياسه من خلال النسبة بين الحصيلة الضريبية والطاقة الضريبية
الجهد الضريبي = الحصيلة الضريبية / الطاقة الضريبية

بحيث : الطاقة الضريبية = إجمالي الدخل الوطني - إجمالي الاستهلاك الوطني

-بالإضافة إلى الغش الضريبي هناك 4 أشكال أخرى للمقاومة الضريبية، ما هي؟ أشكال المقاومة الضريبية :

- الإضراب ضد الضريبة
- الزهد الضريبي: انسحاب الكافين بدفع الضريبة إلى أماكن أخرى معزولة.
- ظهور الاقتصاد الموازي: قصد التهرب من الضرائب.
- الأحزاب المناهضة للضريبة (تشكيل جماعات الضغط)

المحور الثالث: القروض العامة:

أولا-تعريف القرض العام: يعد القرض العام إيراد غير عاد ويعرف بأنه " استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية)...أموالا من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها.

ثانيا-أنواع القروض العامة:

تنقسم القروض العامة من حيث طريقة الاكتتاب إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، ومن حيث نطاقها إلى قروض داخلية وقروض خارجية، ومن حيث مدتها إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة.

1-القروض الاختيارية والقروض الإجبارية:

القاعدة العامة أن القرض اختياري إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه حسب ظروفهم المالية والاقتصادية مراعين في ذلك مصلحتهم الخاصة، وبالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى.

لكن قد تضطر الدولة إلى عقد القروض الإجبارية ومن ثم تستخدم سلطاتها السيادية لإجبار الأفراد على الاكتتاب في القروض العامة. وتلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في حالات الأزمات وعدم الاستقرار الاقتصادي حيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة تجاه الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض أو بالفوائد المستحقة عليه.

2-القروض الداخلية والقروض الخارجية:

1-2- القروض الداخلية: هي القروض التي يكتتب فيها الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنوية. والقروض الداخلية غالباً ما تستخدم في تمويل أغراض قومية، كتغطية نفقات حرب أو تمويل مشروعات التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات،... الخ، أو الوفاء بدين خارجي على الدولة.

2-2- القروض الخارجية: وهي القروض التي يكتتب فيها الأشخاص الطبيعيين و الاعتبارية المقيمون خارج إقليم الدولة. وقد تلجأ الدولة إلى القروض الخارجية بسبب عدم كفاية المدخرات الوطنية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات. وعلى الدولة التي تلجأ إلى القروض الخارجية أن تلتزم بتقديم العديد من الضمانات والمزايا إلى المقرضين فيما يخص سداد القرض والفوائد المستحقة عليه.

3- القروض المؤبدة والقروض المؤقتة:

1-3- القروض المؤبدة: هي تلك القروض التي لا تحدد فيها الدولة ميعاداً للوفاء بها مع إلزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

2-3- القروض المؤقتة: هي تلك القروض التي تلتزم الدولة بالوفاء بها في ميعادها حتى ولو لم يكن هذا الميعاد ملائماً لظروفها الاقتصادية والمالية.

ملاحظة هامة:

-ما المقصود بالدين العام، وكيف ينشأ هذا الدين وما هي مكوناته؟

يقصد بالدين العام ذلك الدين الذي يترتب على عاتق الحكومة -الدولة- نتيجة استدانته من المؤسسات أو الأفراد، وينشأ هذا الدين عندما لا تستطيع الحكومة تغطية كل نفقاتها بالإيرادات، فيحدث لديها عجز في الموازنة العامة، ولتغطية العجز تلجأ إلى الاقتراض سواء من مؤسسات أو أفراد من داخل البلد وذلك بإصدار السندات الحكومية (سندات الخزينة) أو القرض السندي - وهو ما يعرف بالدين الداخلي، أو الاقتراض من المؤسسات والهيئات المالية والبنوك الأجنبية وهو ما يعرف بالدين الخارجي.

IV -الميزانية العامة للدولة

على اعتبار أننا سنتعرض لميزانية الدولة التي تتميز بخصوصيتها وقواعدها وأهميتها فإننا سنتناول في هذه المحاضرة ماهية الميزانية العامة، ثم مبادئ وقواعد الميزانية العامة، وبما أن للميزانية طرق معينة لإعدادها فإنه من الأهمية بمكان التطرق إلى هذا العنصر.

المحور الأول: ماهية الميزانية العامة

سنتناول في هذا المبحث تعريف الميزانية العامة وخصائصها، ثم الطبيعة القانونية للميزانية العامة وأهميتها.

أولاً-تعريف الميزانية العامة وخصائصها:

1-تعريف الميزانية العامة: للميزانية العامة عدة تعاريف، من أهمها أنها " حسب المادة 06 من القانون 17/84 تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية والمحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها " .

وعرفها البعض الآخر بأنها "تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة لمدة سنة، يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية واعتمادها من طرف السلطة التشريعية وتعبّر عن الأهداف الاقتصادية والمالية العامة."

2-خصائص الميزانية العامة

1-2-أن الميزانية العامة نظرة تقديرية: تقدر أرقام مبالغ كل من النفقات و الإيرادات العامة للسنة المقبلة حيث إنها بيان مفصل عن النفقات بما يقابله من إيرادات لتغطيتها فهي تستند إلى عنصر التوقع.

2-2-الميزانية العامة تستوجب الترخيص: تعد الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب قانون. فبعد تحضير الميزانية من طرف السلطة التشريعية بما لها من إمكانيات بشرية وإدارية تمكنها من ذلك تبقى مجرد مشروع لا ينفذ إلا بعد حصولها على موافقة من السلطة التشريعية. وللترخيص أهمية بالغة في العملية السياسية و الاجتماعية والاقتصادية، بحيث يُسمح بموجبه للحكومة بمباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتحصيل تطبيقا للنصوص القانونية. ويعتبر حق السلطة التشريعية في منح الترخيص من الحقوق الأساسية، ومن المبادئ الهامة المقررة دستوريا، التي لا يمكن مخالفتها، وتعد وسيلة في يد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة.

ثانيا-الطبيعة القانونية للميزانية العامة:

اختلف فقهاء المالية العامة فيما إذا كانت الميزانية العامة تعد عملا تشريعيا أم عملا إداريا أم عملا مختلطا يجمع بين القانوني والإداري. وقد ظهرت ثلاثة آثار فقهية :

1-الميزانية هي قانون: أي عمل تشريعي الصادرة عن البرلمان طبقا لأحكام الدستور ووفقا للنظام الداخلي لمجلس البرلمان فهي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية.

2-الميزانية العامة هي عمل إداري: لأنها مجرد تخمينات للنفقات والإيرادات المستقبلية إذ لا تحتوي على قواعد عامة ومجردة وموافقة البرلمان على الميزانية هي لإعطاء الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله.

3-الميزانية العامة عمل مختلط (قانوني وإداري): حيث يرى الفقيه " دوقي " بأن أحكام الإيرادات العامة خاصة الضرائب هي عمل قانوني تشريعي أما ما تعلق منها من نفقات فهو عمل إداري.

ثالثا-أهمية الميزانية العامة:

للميزانية العامة أهمية كبيرة وتظهر هذه الأهمية في مختلف النواحي خاصة السياسية والاقتصادية منها.

1-الناحية السياسية: بما أن الميزانية يتم إقرارها من طرف البرلمان فإن هذا الأخير- وهذا في البلدان الديمقراطية -يضغط على الحكومة سواء بتعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة على إتباع نهج معين تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاقتصادية.

2-الناحية الاقتصادية: لما كانت الميزانية العامة تعكس في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول فهي بالتالي تساعد في أداء وتوجيه الاقتصاد الوطني، كما أن لها آثار على كلا من حجم الإنتاج القومي وعلى مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع وقطاعاته.

فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (أي النفقات والإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها. وعليه، فإن العلاقة وطيدة بين كلا من النشاط المالي للدولة والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم و انكماش وانتعاش... الخ، بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة أساسية من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.

ملاحظة هامة: هناك فرق بين الموازنة العامة والميزانية العامة

الميزانية العامة	الموازنة العامة
فعلية	تقديرية
عند فترة منتهية	عند فترة مقبلة
تصدر نهاية السنة	تصدر أول السنة
تبين الأصول والالتزامات وحقوق الملكية نهاية السنة المالية	تبين نفقات وإيرادات التي تخص سنة قادمة

المحور الثاني: مبادئ وقواعد الميزانية العامة

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

1-مبدأ السنوية: وهذا المبدأ يعني الحياة المالية للدولة وهي تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في إطار احترام قاعدة السنوية، والجزائر تأخذ بهذا المبدأ وقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم 17/84 قانون المالية على ما يلي " يقر ويرخص المتعلق بقوانين المالية للسنة ، بالنسبة لكل سنة مدنية..."

ويرد على مبدأ السنوية بعض الاستثناءات من بينها على سبيل المثال الميزانية المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات.

2-مبدأ الوحدة: ويعني هذا المبدأ وضع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة وبهذا يمكن تفسيره من ناحيتين :

أ-ناحية مادية: وتعني أن جميع العمليات المالية للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة البرلمان.

ب-ناحية شكلية: خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية وبالتالي تظهر أهمية مبدأ الوحدة من حيث الرقابة البرلمانية.

ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية نتيجة هامة تتمثل في **قاعدة عدم تخصيص الإيرادات** وتستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة كل النفقات.

3-مبدأ عمومية الميزانية العامة: ويعني هذا المبدأ أن الميزانية العامة لا بد أن تتضمن قسمين: القسم الأول خاص بالإيرادات، والقسم الثاني خاص بالنفقات، بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر. وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

4-مبدأ التوازن: يقصد بمبدأ توازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وعليه إذا كان إخلال بهذا المبدأ كأن ازد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن، وهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية ولكن فقهاء المالية العامة المحدثون يرون عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية ويرون أن تكيف الدولة الحالة الاقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها وفق ما يعرف بالعجز المنظم.

المحور الثالث: إعداد الميزانية واعتمادها

تعد مرحلة إعداد مشروع الميزانية العامة مرحلة مهمة وأساسية، فالإعداد يتعلق بالسلطة التنفيذية لما لها من إمكانيات مادية وبشرية تمكنها من ذلك ، أما المرحلة الأخرى فهي مرحلة الاعتماد وهي من صميم عمل السلطة التشريعية لما لها من صلاحيات في هذا الشأن.

أولاً-تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية:

إن السلطة التنفيذية هي المؤهلة من الناحية الإدارية والإمكانات البشرية لتحضير الميزانية العامة، لما يتطلب هذا العمل من معلومات خاصة تتعلق بالإيرادات العامة، من حيث مصادرها وعبء تحصيلها من مختلف الطبقات الاجتماعية. وانفراد السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية يعود إلى اعتبارات عدة، من بينها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، كما أن السلطة التنفيذية هي السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبلغ الإيرادات العامة وتحديد النفقات العامة، مع مراعاة التوازن المالي، وذلك لأنها الأقدر على معرفة احتياجات ومتطلبات كل مرفق وكل جهاز من أجهزة الدولة.

وتقوم السلطة التنفيذية بتحضير مشروع الميزانية بناء على الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة، لأن الميزانية العامة تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة زمنية مقبلة، لذلك يطبع الانسجام والتوافق بين أجزائها وبنودها وتقسيماتها المختلفة، وهو أمر يصعب على السلطات الأخرى تحقيقه.

ويعد وزير المالية المؤهل قانونا بالإشراف على تحضير مشروع الميزانية، ومناقشة المبالغ المطلوبة من طرف الوزارات الأخرى، وهذا حسب ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم 54/95 المؤرخ في 1995/02/15، المحدد لصلاحيات وزير المالية على أنه " يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالخرينة في إطار السياسة العامة للحكومة برنامج عملها المصادق عليه طبقا للدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية، ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها." وعملية إعداد مشروع الميزانية تتم من الأسفل إلى الأعلى، أي أن المعلومات والبيانات المتعلقة

بمختلف الاحتياجات والتقديرات يتم تجميعها من قبل الهيئات والمصالح المتواجدة على المستوى اللامركزي، ليتم إرسالها إلى الوزارات التابعة لها، حيث يتم مناقشتها أولاً على مستوى الوزارات، لإبداء الملاحظات عليها من طرف الوزراء، ويتم إثبات ما هو مبرر ويتم تعديل ما هو مبالغ فيه، وإلغاء ما هو غير مبرر .

و في الأخير يرسل الوزير إلى وزارة المالية ما يروونه ضروريا من المبالغ التي يحتاجونها خلال السنة المقبلة. وبعد ذلك تتم عملية مناقشة هذه المبالغ مع الوزراء، ويحق لوزير المالية تعديل المبالغ المقدمة في حالة المبالغة أو عدم تبريرها، بناء على السياسة المتبعة وهي ترشيد الإنفاق والاقتصاد بهدف محاربة التبذير والإسراف.

ثانيا- اعتماد الميزانية العامة من السلطة التشريعية:

يؤدي البرلمان أدوارا هامة في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون قانونا ما لم يحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، لأنه يعد الممثل الوحيد لإرادة الشعب.

وبما أن البرلمان يتكون من مجموعة من النواب ذوي ثقافات متفاوتة ومختلفة، وبالتالي نجد منهم من يفقه في علم المالية ومنهم من لا يدري إلا الخطوط العريضة فقط. ولهذا السبب لا ي تصور أن يناقش مشروع الميزانية كل أعضاء البرلمان، وإنما تتكون لجنة من بين النواب الذين لهم دراية بقواعد المالية العامة تسمى **لجنة الميزانية والمالية**، وهذه اللجنة وحدها هي التي تتولى مناقشة مشروع الميزانية مع الحكومة. وبعد ذلك يصوت البرلمان على كل فصل من فصول الميزانية. وفي حالة التصويت بالأغلبية يتم اعتماد الميزانية، ثم تحول إلى رئيس الجمهورية لي صادق عليها في إطار قانون المالية، لتصبح واجبة التطبيق ابتداء من أول يوم من السنة المدنية الجديدة.

V- قانون المالية

يعرف قانون المالية للسنة المالية (المدنية) بأنه القانون الذي يحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لسنة أو المتعددة السنوات و السنوية طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها و تخصيصها. بالإضافة إلى تحديده لوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية الأخرى وتنفيذ المخطط الإنمائي (المادة 1،3 من القانون رقم 84-17).

تنقسم قوانين المالية إلى ثلاثة أنواع:

1. قانون المالية للسنة
2. قوانين المالية التكميلية
3. قانون ضبط الميزانية

← قانون المالية للسنة: يحدد بصفة عامة و مسبقا أعباء و موارد الدولة، فهو مبدئياً منطلق السياسة المالية لسنة كاملة، يتم اصداره قبل دخول السنة المالية و يصلح للبقاء طيلة السنة ما لم تطرأ معطيات جديدة تحتم تكميله.

← قوانين المالية التكميلية: يحق لها دون سواها اتمام قانون المالية للسنة، و ذلك لجعل قانون المالية للسنة يتماشى و المستجدات السياسية و الاقتصادية.

← **قانون ضبط الميزانية:** بمقتضاه يتم اثبات تنفيذ قانون المالية للسنة و عند اللزوم قوانين المالية التكميلية. موضوعه النظر في مدى تطابق الانجازات مع التقديرات. و يقدم مع مشروع قانون المالية للسنة (ن - 3).

ملاحظة هامة:

إن قانون المالية التكميلي يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق إيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة. أما قانون المالية المعدل هو تصحيح بالمطابقة أي التنفيذ الحقيقي للموازنة حسب المصادقة الأولية والتي تم تعديلها بمختلف قوانين المالية المصححة بموافقة الحكومة في إطار الحالات الطارئة.

أولاً- خصوصيات قانون المالية:

- باعتباره من القوانين العادية فإن قانون المالية له كافة مواصفات القوانين العادية من حيث طبيعة الأحكام التي يحدثها و آثارها.
- غير أنه من جهة أخرى يتميز عن باقي القوانين العادية بخصوصيات أفضت عليه طابعاً متميزاً. يمكن اجمال هذه الخصوصيات في ثلاثة عناصر بارزة:
 1. يخضع لإجراءات مناقشة، تصويت و توقيع مميزة (التصويت باستعجال)
 2. يعتبر ورشة تشريعية حقيقية
 3. تنصب أحكامه على المجال المالي

أ- إجراءات المناقشة، التصويت والتوقيع:

- لا توجد في الغالب آجال محددة تلزم البرلمان بالتصويت على مشروع قانون. غير أنه بالنسبة لقانون المالية يتعين على البرلمان التصويت على مشروع القانون في أجل أقصاه 75 يوماً (المادة 67 من القانون رقم 84-17) و هي مدة تشمل الاجراءات أمام الغرفتين.
- الطابع المستعجل في التصويت قد يؤدي إلى:
 1. تمرير أحكام لا يرتبط موضوعها بقوانين المالية.
 2. توجه المناقشات نحو السياسة العامة أكثر منه نحو الجوانب القانونية.
- يعتبر قانون المالية المشروع الوحيد الذي تدافع عنه الحكومة متضامنة بحضور كل أعضائها، خلافاً للقوانين العادية الأخرى التي يقدمها و يدافع عنها وزير القطاع.
- لهذا يعتبر البعض قانون المالية بمثابة برنامج عمل الحكومة و المصادقة عليه هي تجديد للثقة.
- يوقع رئيس الجمهورية على قانون المالية في مراسيم خاصة بحضور أعضاء الحكومة و مثلي الهيئات الدستورية، و هو ما لا تحظى به باقي القوانين العادية و حتى العضوية منها.

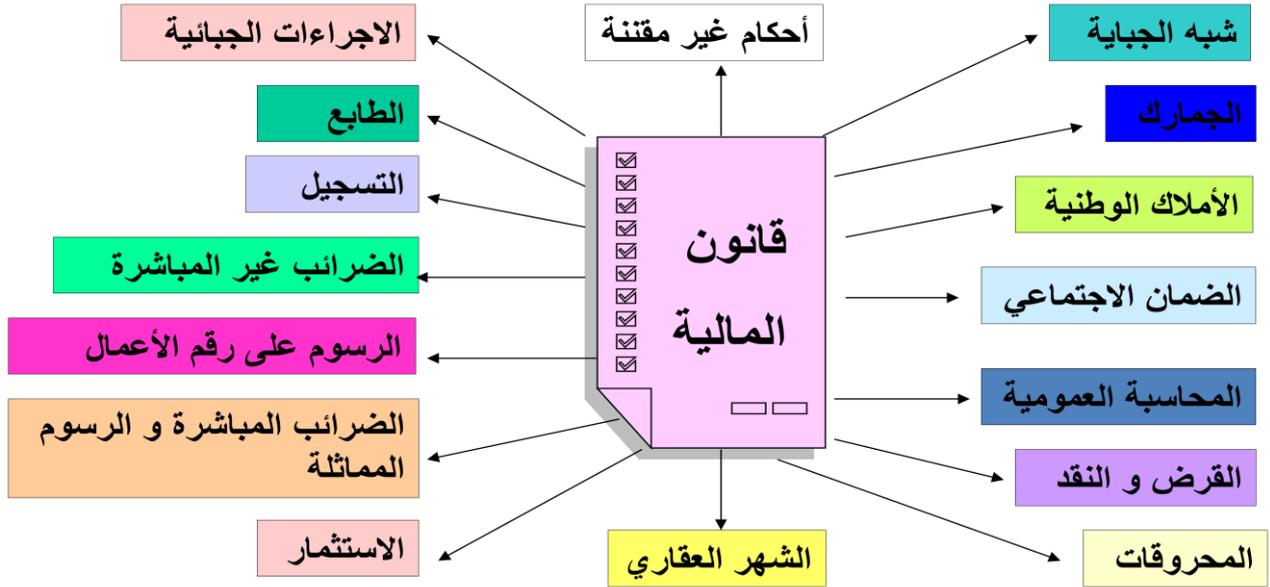
ب - قانون المالية ورشة تشريعية حقيقية:

- من النادر أن تعدل قوانين و تحدث أخرى في صلب مشروع قانون. الأمر الذي نجده في قانون المالية الذي يدخل دفعة واحدة تعديلات على عدد هام منها قد يصل أحياناً إلى 20 تقنين.
- فقانون المالية هو وعاء يحمل تعديلات على مجموعة من القوانين، بحيث لا يشكل هو بحد ذاته تقنين و إنما حامل للتعديلات التي تدرج في القوانين الخاصة بها.

القوانين المبينة أدناه هي على سبيل المثال و للتوضيح،
قد يتضمن قانون المالية أحكام أخرى.

قانون المالية ورشة تشريعية

107



ج- يتضمن أحكام مالية:

- هذه الخاصية يمكن استخلاصها من المادة (67) من القانون رقم 84-17 و التي نص على أن مشروع قانون المالية يتضمن قسمين:
- يخص القسم الأول للمقترحات المتعلقة بالموارد و أيضا الطرق و الوسائل التي تضمن التوازن المالي الداخلي و الخارجي.
 - في القسم الثاني تقترح المبالغ الإجمالية المتعلقة بإعتمادات التسيير و التجهيز، إضافة إلى التدابير المطبقة على الحسابات الخاصة بالخزينة.
- كما يمكن استخلاص طابع أحكام قانون المالية من خلال الوثائق المرفقة له و التي تبين تفاصيل الاعتمادات المقترحة.

ثانيا- هيكل قانون المالية:

- أحكام تمهيدية : المادة الأولى: تعرف بمادة الترخيص بمواصلة تحصيل الإيرادات و صرف النفقات (تتكرر في كل قوانين المالية).
- ◀ الجزء الأول: طرق التوازن المالي و وسائله
- الفصل الأول: أحكام متعلقة بتنفيذ الميزانية و العمليات المالية للدولة
- الفصل الثاني: أحكام جبائية
- الفصل الثالث: أحكام أخرى متعلقة بالموارد
- الفصل الرابع: الرسوم شبه الجبائية

- ◀ الجزء الثاني: الميزانية و العمليات المالية للدولة
- الفصل الأول: الميزانية العامة للدولة
- الفصل الثاني: ميزانيات مختلفة
- الفصل الثالث: الحسابات الخاصة بالخرينة
- الفصل الرابع: أحكام مختلفة مطبقة على العمليات المالية بالدولة
- أحكام ختامية
- ❖ الملحقات

ثالثاً- كيفية قراءة قانون المالية:

القراءة السليمة لقانون المالية تتطلب إتباع الخطوات التالية:

1. التزود المسبق بالقانون موضوع التعديل لكي يتسنى إدراج الحكم الجديد في نسقه الطبيعي.
2. فحص كل التعديلات المدخلة في كل القوانين الجبائية نظرا للترابط فيما بينها.
3. الاستعانة بمذكرة تقديم قانون المالية التي تعدها سنويًا وزارة المالية، وبالبيان المتضمن التدابير المالية و الجبائية.
4. الاطلاع على قانون المالية يجب أن يكون من خلال النص المنشور في الجريدة الرسمية و عدم الاكتفاء بالمقتطفات المنشورة عبر وسائل الإعلام المكتوبة.

قائمة المراجع:

- 1- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، طبعة الثانية 2005.
- 2- خبايا عبد الله، "أساسيات في اقتصاد المالية العامة"، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، 2009.
- 3- زينب حسين عوض الله، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، دون سنة النشر.
- 4- سليمان اللوزي، فيصل مراد، وائل عكشة، "إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان، الطبعة الأولى 1997.
- 5- طارق الحاج، "المالية العامة"، دار صفاء للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2009.
- 6- عادل فليح علي، " مالية الدولة"، دار زهران للنشر والتوزيع عمان، 2008 .
- 7- عادل فليح علي، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، دار حامد للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2007.
- 8- عبد اللطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة -دراسة مقارنة-"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005.
- 9- عدنان محسن ظاهر، " الموازنات العامة في الدول العربية"، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ و مراقبة تنفيذ الموازنة في الدول العربية، دون سنة النشر.
- 10- عقيلة الخرباشي، "العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان- بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996"، دار الخلدونية القبة القديمة الجزائر، دون سنة النشر.
- 11- فليح حسن خلف، " المالية العامة"، عالم الكتاب الحديث - الأردن عمان، الطبعة الأولى 2008.
- 12- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة - الجزائر 2003.
- 13- محمد طاقة، هدى العزاوي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2007.
- 14- محمد عباس محرزي، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 2005.
- 15- هدى العزاوي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار ميسرة للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2007.
- 16- محمد ساحل، "المالية العامة"، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 17 20.