



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم: العلوم الاقتصادية



محاضرات في مقياس: المالية العامة

مطبوعة موجهة إلى طلبة السنة الثانية ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

من إعداد:

الدكتور: طارق قدوري

السنة الجامعية: 2019-2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قُلْ هُوَ اللَّهُ أَحَدٌ ①

اللَّهُ الصَّمَدُ ② لَمْ يَلِدْ

وَلَمْ يُولَدْ ③ لَمْ يَكُنْ

لَهُ كُفُوًا أَحَدٌ ④

صدق الله العظيم

مطبوعة في مقياس المالية العامة موجهة إلى السنة
الثانية مسار العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم
التسيير، وفق المنهج المعتمد من الوزارة الوصية.

و. طارق قدوري

أستاذ محاضر في كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

جامعة حممة لخضر، الوادي

الجزائر

الفهرس

فهرس المحتويات

II	فهرس المحتويات
III	قائمة الأشكال
IX	قائمة الجداول
أ- ب	المقدمة العامة
الفصل الأول: مدخل إلى علم المالية العامة	
	تمهيد.
٢	المبحث الأول : الدولة واشباع الحاجات الإنسانية العامة :
٢	المطلب الأول : معايير التفرقة بين الحاجة الخاصة والحاجة العامة :
٤	المطلب الثاني : مفهوم الحاجة العمومية وخصائصها (Product) :
٧	المطلب الثالث: مشاكل عرض الحاجات العامة:
١٠	المطلب الرابع : فشل السوق وتدخل الدولة في حالة الحاجات العامة:
١٣	المبحث الثاني : تطور دور الدولة وعلم المالية العامة:
١٣	المطلب الأول: المالية العامة في العصور الوسطى وما بعدها:
١٣	المطلب الثاني : المالية العامة في عصر الدولة الحديثة:
١٧	المطلب الثالث : المالية العامة في النظام الإسلامي :
١٩	المبحث الثالث: تعريف علم المالية العامة وعلاقته بالعلوم الأخرى:
١٩	المطلب الأول: ماهية المالية العامة:
٢٠	المطلب الثاني: المالية العامة والمالية الخاصة:
٢١	المطلب الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى:
٢٤	المبحث الرابع : مفهوم وأهداف السياسة المالية:
٢٤	المطلب الأول: مفهوم السياسة المالية.
٢٥	المطلب الثاني : أهداف السياسة المالية :
٢٦	المطلب الثالث : السياسة المالية في الفكر الاقتصادي :
الفصل الثاني : مفهوم الانفاق العام وتقسيماته:	
٣٢	المبحث الأول : مفهوم النفقات العامة:
٣٢	المطلب الأول: ماهية النفقة العامة:
٣٨	المطلب الثاني : التقسيمات العلمية والاقتصادية لنفقات العامة:
٤٠	المطلب الثالث: تقسيم النفقات العامة في بعض الميزانيات الأجنبية:

٤٤	المبحث الثاني : تزايد النفقات العامة والاسباب والنظريات المفسرة لها:
٤٤	المطلب الأول: مفهوم تزايد النفقات العامة :
٤٤	المطلب الثاني : أسباب تزايد النفقات العامة :
٤٦	المطلب الثالث: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة.
٥١	المبحث الثالث : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :
٥١	المطلب الاول : آثار النفقات العامة على المؤشرات الاقتصادية:
٥٧	المطلب الثاني: الآثار الغير المباشرة للنفقات العامة.
٥٩	المطلب الثالث : المؤشرات الكمية لقياس الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :
٦٢	المبحث الرابع : تطور مفهوم ترشيد الإنفاق الحكومي وأساليبه :
٦٢	المطلب الأول : أساليب زيادة فاعلية الإنفاق الحكومي:
٦٤	المطلب الثاني : ماهية ترشيد الإنفاق الحكومي ومبرراته:
٦٧	المطلب الثالث : عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام :
الفصل الثالث : الإيرادات العامة :	
٧٤	المبحث الأول: نظرية الإيرادات العامة:
٧٤	المطلب الأول : تطور نظرية الإيرادات العامة .
٧٧	المطلب الثاني : تعدد وتنوع الإيرادات العامة:
٧٨	المطلب الثالث: تقسيم الإيرادات العامة:
٨٠	المطلب الرابع : أنواع الإيرادات العامة.
٨٢	المبحث الثاني : إيرادات املاك الدولة :
٨٢	المطلب الأول: مفهوم إيرادات املاك الدولة:
٨٢	المطلب الثاني: أملاك الدولة العامة (الدومين العام):
٨٣	المطلب الثالث: أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص):
٨٧	المبحث الثالث: الرسوم :
٨٧	المطلب الأول: مفهوم الرسم وخصائصه الاساسية:
٨٩	المطلب الثاني: الفرق بين الرسم والإيرادات الأخرى:
٩١	المطلب الثالث : القواعد التي تحكم عملية تحديد الرسم :
٩٣	المبحث الرابع : النظرية العامة للضريبة :
٩٣	المطلب الأول: مفهوم الضرائب وخصائصها:
٩٦	المطلب الثاني: الأساس القانوني لضريبة :

٩٧	المطلب الثالث : أنواع الضريبة :
١٠٧	المطلب الثالث : الجانب الفني لضريبة :
١١٢	المبحث الخامس: القرض العام والاصدار النقدي:
١١٢	المطلب الأول: القرض العام:
١١٨	المطلب الثاني: الإصدار النقدي:
الفصل الرابع : الميزانية العامة :	
١٢٤	المبحث الأول : الميزانية العامة :
١٢٤	المطلب الأول: نشأة الموازنة العامة ومراحل تطورها :
١٢٦	المطلب الثاني : مفهوم الميزانية العامة:
١٢٧	المطلب الثالث : خصائص الميزانية العامة :
١٢٩	المطلب الرابع : الفرق بين الميزانية العامة والموازنات الأخرى:
١٣١	المطلب الخامس : أهمية الميزانية:
١٣٣	المطلب السادس : المبادئ التي تقوم عليها الميزانية :
١٣٦	المبحث الثاني : دورة الموازنة العامة :
١٣٦	المطلب الأول: مراحل اعداد الموازنة العامة :
١٣٧	المطلب الثاني : مرحلة التحضير والاعداد (La préparation du budget) :
١٣٩	المطلب الثالث : اعتماد وتنفيذ الموازنة العامة :
١٤٢	المطلب الرابع : مرحلة المراجعة والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :
١٤٧	المبحث الثالث : عجز الموازنة العامة للدولة :
١٤٧	المطلب الأول: مفهوم وانواع عجز الموازنة العامة للدولة .
١٤٩	المطلب الثاني : مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة .
١٥١	المطلب الثالث : أسباب وأساليب علاج العجز في الموازنة العامة لدولة:
١٥٧	المراجع

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
١٢	توازن المستهلك في حالة وجود سلعة عامة	الشكل رقم (١-١)
48	تطور الإنفاق الحكومي في الولايات المتحدة الأمريكية	الشكل رقم ١-٢
55	توازن سوق السلع في حالة دعم الدولة.	الشكل رقم ٣-٢
61	نصيب الفرد من حجم النفقات العامة	الشكل رقم ٤-٢
80	تقسيمات الإيرادات العامة	الشكل رقم ١-٣
109	رسم ايضاحي لتركيب معدل الضريبة التناسبي	الشكل رقم ١-٣
110	رسم ايضاحي لتركيب معدل الضريبة التدرجي (التصاعدي)	الشكل رقم ٢-٣
136	دورة الموازنة العامة	الشكل رقم ١-٤
142	مراحل تنفيذ النفقات العامة	الشكل رقم ٢-٤
143	أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة	الشكل رقم ٢--

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
9	نظرية الالعاب مازق المسجونين	رقم الجدول (١-١)
12	التعبير التعاوني في حالة السلع العامة	رقم الجدول (٢-١)
41	نموذج النفقات بالميزانية الفرنسية "	رقم الجدول (١-٢)
110	مثال توضيحي لمعدل الضريبة التدريجي (التصاعدي)	رقم الجدول (١-٣)

المقدمة العامة

المقدمة العامة:

يعتبر موضوع المالية العامة من المواضيع الجديرة بدراسة وخصوصا في الدول التي يكون فيها حجم تدخل الدولة كبير وبتالي المحدد الأبرز لنشاط اقتصادي، وازداد هذا التدخل مع الفكر الحديث والذي عززته الظروف الاقتصادية المحلية والعالمية وتربط الاقتصاديات العالمية وتأثرها ببعضها البعض، والأزمات المالية والجائحة الصحية القريبة تؤكد أهمية تدخل مالية الدولة.

وإيماننا مني بأن العلم بحر ارتأت المساهمة في هذا البحر، مسخرا خبرتي في تدريس هذه المادة والبحث في مكوناتها وجوانبها الاقتصادية. بجمع وترتيب مطبوعة في المالية العامة، موجهة إلى طلبة السنة الثانية مسار العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.

مستهل المطبوعة بعد الحمد لله وشكره في رمضان الخير، بمقدمة اشرح فيها الهدف من جمع هذه المفردات والفقرات حول موضوع المالية العامة. بأسلوب واضح ومرتب وعلمي حتى يتيسر لطلبتنا الفهم الواضح لمفردات المادة.

وقسمت المطبوعة إلى أربعة فصول مرتبة حسب الضرورة العلمية واعتمادا على المراجع الأساسية لموضوع المالية العامة، ومع تطور وظيفة الدولة أصبح مفهوم المالية العامة مفهوم أكثر شمولاً واتساعاً ليشمل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

لذلك خصصنا الفصل الأول حول مفهوم الحاجات العامة وفشل السوق في تحقيقها، مما استدعى تدخل قوة الدولة لتحقيق التوازن في السوق، وعزز ذلك التطور في الفكر

المقدمة العامة:

الاقتصادي من الدولة الحارسة إلى الدولة المتداخلة، ومع أزمة الكساد العظيم ١٩٢٩ برز الاقتصادي كينز وعزز أهمية المالية العامة.

وعرف علم المالية العامة بذلك العلم الذي يدرس النفقات العامة والوسائل التي تملكها الدولة للحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات وفق خصائص الاقتصاد الوطني. ومن هنا ركزت في المطبوعة على مكونات المالية العامة الأساسية النفقة العامة والإيرادات العامة وأنواعها. ودراسة الميزانية العامة مما تمثله من أداة لربط وضبط عناصر المالية العامة.

أما الفصل الثاني فقد جاء بعنوان النفقات العامة. والتي عرفت على أنها "مبلغ من النقود يقوم بانفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة. ويشترط في اعتبار أن النفقة عامة أن تصدر من إحدى الهيئات العامة الإدارية التي تتمتع بشخصية الإدارية وذمة مالية وتمتلك الصفة الأمرة والسيادية. وقد اختلفت طرق تقسيم الإنفاق العام حسب الهدف المرجو تحقيقه.

والفصل الثالث حول الإيرادات ومخلف مفاهيمها مستطرد في مفهوم الضريبة، والفصل الرابع حول الميزانية ومكوناتها وأسباب العجز الميزانية وطرق معالجتها.

وقد قسمت المطبوعة إلى أربعة فصول أساسية لتغطية الوحدات المعرفية المسطرة من الوزارة الوصية الخاص بمادة المالية العامة.
 الفصل الأول: مدخل إلى علم المالية العامة.
 الفصل الثاني: مفهوم الإنفاق العام وتقسيماته.
 الفصل الثالث: الإيرادات العامة.
 الفصل الرابع: الميزانية العامة.

الثلاثاء ١٩ رمضان ١٤٤١ هـ الموافق ١٢ ماي ٢٠٢٠ م

الدكتور: قدوري طارق.

محتوى الفصل الأول: مدخل إلى علم المالية العامة.

١. الحاجات الإنسانية العامة.
٢. تطور دور الدولة وعلم المالية العامة.
٣. ماهية المالية العامة.
٤. المالية العامة والمالية الخاصة.
٥. علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.

الفصل الأول: مدخل إلى علم المالية العامة

مقدمة :

التعرف على أهمية المالية يتوجب فهم العلاقة بين الحاجات المتعددة الخاصة والعامة، فقد تولى الفرد في الماضي البعيد، امر اشباع حاجته الفردية، كالحاجة إلى الطعام والملبس والماوى. وفي تطور لاحق تشكلت الجماعات، وكونت ما اطلق عليه فيما بعد المجتمع، الذي يتكون من مجموعة من الافراد. وظهرت نتيجة لذلك حاجات لم تكن موجودة في السابق، كالحاجة إلى الامن والاستقرار في الداخل والخارج، وتوفير العدالة بين الافراد، اطلق عليها الحاجات الاجتماعية، والتي تعرف الان بالحاجات العامة.¹ حيث تقوم الدولة بالمفهوم الحديث بإشباعها، ممثلة بالهيئات والمؤسسات والمصالح العامة.

المبحث الأول : الدولة واشباع الحاجات الإنسانية العامة:

فالحاجة الإنسانية هي أولاً حاجات فردية اساسية، يستطيع الفرد بنفسه أن يقوم بإشباعها على الوجه الاكمل وبكامل حريته. وهي ثانياً حاجات جماعات عامة، تجد منشأها في وجود المجتمع ذاته، كالحاجة إلى حفظ الامن والنظام، وحماية المجتمع، وتحقيق العدالة، لا يستطيع الفرد بمفرده أن يشبع هذه الحاجات على الوجه الامثل، بل يجب اشباعها بشكل جماعي، بالنسبة لافراد المجتمع ككل، عن طريق الهيئات والمؤسسات العامة، التي اقترن وجودها بظهور الحاجات الجماعية، وضرورة العمل على اشباع هذه الحاجات، مما يضمن مصلحة المجتمع عامة.

المطلب الأول : معايير التفرقة بين الحاجة الخاصة والحاجة العامة :

وقد اختلف كتاب المالية العامة، حول تحديد طبيعة الحاجات العامة، والتميز بين ما يعتبر حاجة خاصة وحاجة عامة، واعتمدوا في ذلك على المعايير التالية:

١. اعتمد فريق من كتاب المالية في تحديد طبيعة الحاجات العامة على الشخص الذي يقوم بعملية الاشباع. فالحاجات الخاصة هي التي يقوم النشاط الخاص بإشباعها. والحاجات العامة هي التي تقوم الهيئات العامة بإشباعها عن طريق الانفاق العام. ورغم أن هذا المعيار يتميز بالبساطة والواقعية. إلا انه لا يمكن الاعتماد عليه في تحديد طبيعة الحاجات العامة بشكل مسبق.

٢. واعتمد فريق اخر في تحديد طبيعة الحاجات العامة، على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة. فالحاجة العامة هي الحاجة التي يحس بها المجتمع. يلقي هذا المعيار الضوء على طبيعة الحاجة،

¹ محمد خالد المهاني، خالد شحادة الخطيب، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم المحاسبة، بدون تاريخ.

ولكن يعاب عليه أن الاحساس بالحاجات العامة، يتم من خلال افراد المجتمع، على غرار الاحساس بالحاجات الفردية. ويعاب عليه أيضا أن هناك بعض الحاجات العامة، التي يحس بها المجتمع، لاتقوم الدولة بإشباعها وإنما يترك امر إشباعها للنشاط الخاص.

٣- أما المعيار الاخر فاعتمد على المعيار الاقتصادي يعرف "بقانون اقل مجهود" وهو ما يعني أن الفرد الرشيد وهو يقوم بإشباع حاجاته الخاصة، يسعى إلى تحقيق اكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة. وسيمتنع الفرد عن اشباع حاجته، اذا كانت النفقة التي يتخلى عنها أكبر من المنفعة التي سوف يتحصل عليها. في الوقت الذي نجد فيه أنه يجب على الدولة أن تقوم بإشباع الحاجات العامة، وبغض النظر عن الموازنة بين المنفعة التي تعود عليها والتكلفة التي تتحملها، وحتى لو كانت التكلفة أكبر من المنفعة. ويعاب على هذا المعيار أنه لا يعتمد على طبيعة الحاجة، فالدولة وهي تقوم بإشباع الحاجات العامة، يبقى عليها أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة العامة التي تعود على المجتمع، مع الاخذ بالحسبان إعطاء المنفعة العامة مضمونا أوسع من العائد المادي الذي يأخذه الفرد في الحسبان. يتفق هذا المضمون مع طبيعة دور الدولة، الذي اصبح يشمل إضافة إلى الوظائف التقليدية، إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

٤- ويعتمد بعض الكتاب الاقتصاديين على معيار تاريخي، حيث تعتبر الحاجة العامة تلك التي تدخل في نطاق دور الدولة التقليدية، وقيامها بالوظائف التقليدية، وهي الدفاع والامن الداخلي والقضاء والمرافق التقليدية الاخرى. ويؤخذ على هذا المعيار، أنه يعتمد في تحديد الحاجة العامة على مرحلة تاريخية من مراحل تطور الدولة، مرحلة الدولة الحارسة، التي سادت خلال النظام الاقتصادي الحر. ويعاب عليه ايضا أنه يقصر عن مواجهة مرحلة الدولة المتداخلة، والدولة المنتجة ودور الدولة في العصر الحديث، حيث تقوم الدولة بالوظائف التقليدية، إضافة إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع .

يتضح من المعايير السابقة المستخدمة في تحديد طبيعة الحاجة العامة، أن الحاجة العامة بالمعنى الواسع لها، هي التي يحقق اشباعها منفعة عامة وليس منفعة فردية (خاصة بفرد)، اجتماعية واقتصادية وسياسية.

وحتى تعتبر الحاجة عامة، يجب أن تقرر الدولة اشباعها، فالحاجة العامة هي التي يحقق اشباعها منفعة عامة وتتولى الدولة اشباعها. والحاجات العامة ليست على المستوى نفسه من الاهمية للدولة، فهناك بعض الحاجات العامة، كالحاجة إلى الامن والقضاء والدفاع، تفرض طبيعتها على الدولة أن تقوم بإشباعها، وتعطيها الافضلية عن غيرها من الحاجات الاخرى، كالحاجة إلى التعليم والري والصحة والنقل.... الخ. التي يمكن للافراد أن يقوموا بإشباعها، ولكن يمكن للدولة أن تترك أمر إشباعها للمؤسسات والهيئات العامة.

المطلب الثاني : مفهوم الحاجة العمومية وخصائصها (Product) :

للافراد حاجات متنوعة ومتعددة، البعض منها يوفره السوق، وهناك حاجات لها بعض الخصائص تجعل من الصعب على السوق توفيرها فقد تستهلك هذه السلعة أو الخدمة من طرف جميع الافراد دفعة واحدة، وقد تكون طلبات الافراد متساوية وكل منها مساوية لحجم السلعة المنتجة مثل الدفاع الوطني وهو يطرح مشكل تحديد الطلب في الانتاج والتوازن وكذلك تحديد السعر.^٢

١. تعريف الحاجة العمومية :

إن مفهوم الحاجات العمومية مهدى له الفلاسفة في القرن ١٩ حيث قام هيوم Davide Hume ببحث حول المصاعب المتلقاة لانتاج السلع العمومية في كتابه *Traité de la nature humaine* سنة ١٩٣٩ ودرسها بعده ادام سميث في كتابه بحث في ثروة الامم ثم تلتها كتابات كثيرة، ويمكن تعريف الحاجات العمومية على أنه لا يوجد تنافس على استهلاكها ولا يمكن اقصاء أي فرد من ذلك وهي عكس السلع الخاصة التي يتنافس الافراد لاستهلاكها ويمكن اقصاء أي فرد من ذلك، ويعتبر السعر هو الاداة.

أما الحاجات العمومية وعند استهلاكها من أحد الافراد فإن ذلك لا يحرم الاخرين من الانتفاع بها فلا يمكن اقصاء أي فرد من استهلاكها، ومثال ذلك الانارة العمومية فإن الانتفاع بها من طرف أحد الافراد لا يخفض من رفاهية الباقين، فالافراد لا يتنافسون على استهلاك هذه الخدمة وإذا ما اردنا اقصاء أحد الافراد أو مجموعة منهم فإن ذلك يتطلب تكاليف مرتفعة بالاضافة إلى الموانع السياسية والاجتماعية.

ويميز C.Myles السلع العمومية عن السلع الخاصة في أنها يمكن أن تلبى حاجات عدد من الافراد في نفس الوقت لكن السلعة الخاصة لا تلبى إلا حاجة مستعمل واحد فقط ، وإذا كانت السلعة العمومية يمكن استهلاكها من طرف عدد من الافراد نقول عنها سلعة عمومية.

بينما Wolfelsperger فيعرفها بالتركيز على خصائصها إذ تعتبر سلعة عامة تلك التي يمكن استهلاكها من احد الافراد دون أن يحرم الباقين من ذلك مثل الأمن العمومي واشعة الشمس أو حديقة عمومية.

ونلاحظ أن مختلف التعاريف ركزت على مبدأ التزامن في استهلاك مع ثبات الكمية المستهلكة وعدم امكانية الاقصاء وهو نفس ما ذهب إليه Whynes.D في تعريفه للسلع العمومية المحضنة على أنها

^٢ صرامة عبد الوحيد ، تدخل الدولة في ظل الانتقال إلى اقتصاد السوق مداه و حدوده ، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة منتوري قسنطينة ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، السنة الجامعية ٢٠٠٦.

السلعة التي عندما يستهلكها أحد الافراد لا يؤثر على الكمية المتاحة من هذه السلعة بالنسبة لباقي الافراد عكس السلع الخاصة التي يؤدي استهلاكها من أحد الافراد إلى حرمان الباقيين منها. ومثال ذلك الخبز يعتبر سلعة خاصة فاكله من طرف احد الافراد يحرم الباقيين من ذلك، أما السلع العامة مثل الدفاع الوطني فإن استهلاكه من أحد الافراد لا يحرم الباقيين من ذلك، كما لا يمكن اقصاء اي فرد من الانتفاع بهذه السلعة، وتعجز الاسواق عن توفير هذه السلع بكمية وبسعر المثالي ونفس التعريف يتبناه A.Schotter معتمدا على خصائص عدم امكانية الاقصاء والديمومة والاستهلاك المترامن.

ويرى Buchanaa أن السلع العمومية تتميز باثارها الخارجية عند الاستهلاك فنشاط اي فرد لانتاج سلعة أو خدمة لاستهلاكه الخاص يولد أثر خارجي يتمثل في منفعة يستفيد منها افراد آخرين.

ويُضرب مثلا بصيادي السمك الذين يعيشون في جزيرة معزولة ولهم قوارب صيد تواجه خطر الاصطدام بالصخور، ومن ثم فإن الحاجة إلى منارة تصبح ملحة ومن مصلحة كل صياد سمك، لكن اقتصاد السوق بشكل بسيط لا يسمح ببناء هذه المنارة، فيمكن أن تجتمع مجموعة من الصيادين ويتفقوا على بناء المنارة مقتسمين التكلفة فيما بينهم لكنهم لا يستطيعون منع باقي الصيادين من الانتفاع بها، ولايستطعون اقتسام المنافع فيما بينهم فقط، وبذلك تعتبر المنارة كمثال للسلع العمومية فلا يمكن منع الاخرين من الانتفاع بها. لانه لا يمكن تجزئة الخدمة المقدمة للافراد. فعند طرح المشروع كفكرة، وإذا ما رفض أحد الصيادين المشاركة في التكاليف مادام بإمكانه الاستفادة من المنارة بعد بنائها لأنه لا يمكن اقصاؤه منها، ويتبع بذلك سلوك الفارس المستقبل " Free rider " بمعنى الاستفادة من السلعة العمومية دون تحمل التكاليف، وبما أن كل فرد عقلاني يتبع مصلحة الخاصة فهو يفضل اتباع سلوك الفارس المستقبل، ومن ثم فان المنارة لا يتم بنائها ولا يقبل الفرد بالمشاركة في التكاليف إلا إذا ضمن أن كل الصيادين يتحملون جزء من التكلفة، ولا يكون ذلك إلا إذا وجدت قوة تجبرهم على ذلك.

من التعاريف والامثلة السابقة نلاحظ انها ركزت على خصائص السلع العمومية ومقارنتها مع السلع الخاصة، كما انها لم تشر إلى خاصية هامة وهي عدم قابليتها للتملك والتداول، فمثلا فيلم سينمائي ينتفع به اكثر من فرد وفي وقت واحد ولكن يتميز بخاصية الاقصاء لذا يمكن اقصاء أي فرد لا يدفع ثمن مقابل المنفعة التي يتلقها. كما أن هذه السلعة تعتبر ملكية خاصة ويمكن تداولها في السوق وبذلك فهي تعتبر سلعة خاصة عكس الانارة العمومية أو الدفاع الوطني.

٢ : خصائص الحاجات العامة :

يمكن أن نميز الحاجات العامة بمجموعة من الخصائص وهي :

➤ عدم الاقصاء: فعكس السلع الخاصة التي يؤدي استهلاكها من أحد الافراد إلى اقصاء الباقيين وحرمانهم منها، فإن السلع العامة يمكن استهلاكها من طرف مجموعة من الافراد وفي نفس الوقت احيانا وبصفة متكررة. فلا يمكن أن يتوفر عامل الاقصاء وهذا لعدم توفر

الملكية الخاصة أو الحق في الملكية على السلع العمومية فيصبح لكل فرد الحق في الانتفاع وينفي حق التملك والتصرف، ومثال ذلك الامن الخارجي حيث يمكن لكل فرد الانتفاع بها ولا يمكن اقصاء احد منها.

ويرى Myles أن محاولة اقصاء فرد من الافراد يتطلب تكلفة مراقبة الاستهلاك بطريقة جيدة خاصة بواسطة جهاز الاسعار مما يعني أنه تركنا حرية الانتاج والاستهلاك لهذه السلعة في السوق فاننا لا نصل إلى المستوى الامثل.

➤ عدم المنافسة في اقتنائها : وهذا يعني أن دخول مستهلك إضافي ليس له تأثير على تكلفة انتاج هذه السلعة فمثلا زيادة عدد افراد المجتمع ليس له تأثير مباشر على تكلفة الامن الخارجي.

➤ استعمال السلعة من طرف عدد من الافراد في نفس الوقت : وهذه الصفة تختلف عن ميزة الديمومة بالنسبة للسلع المعمرة والتي يمكن استهلاكها من طرف عدة اشخاص ولكن في نفس الوقت مثل كراء الشقق أو التكم في الهاتف. ثم إن السلع العمومية لا يعني بالضرورة استهلاكها من طرف جميع الافراد مثل الحديقة أو المتحف إذ يكفي أن ينتفع بها مجموعة منهم فقط ، لكن هذا لا يمنع امكانية استهلاك باقي الافراد منها.

➤ عدم امكانية التملك والتصرف : إن من أهم مميزات السلع العامة هو عدم إمكانية تحديد الحقوق، وبالتالي لا يمكن أن تمتلك. هذا ما يجعل السوق غير قادر على توفيرها نظرا لغياب اهم خاصية في السلع المتداولة وهي الملكية.

إن خصائص السلع العمومية تجعل من الافضل تقديمها من طرف الدولة فالفراد الذين يتاثرون بالكميات المعروضة من هذه السلع يكون من مصلحتهم أن يساهموا في تكاليفها، فإذا كان أحد الافراد يهتم بامنه الخارجي مثلا فهو يحاول أن يساهم بقدر معين في التكلفة، وقد يُنتفع باقي الافراد بذلك، لكن اذا تمت الامور بصورة فردية فإنه يمكن أن نجد من الافراد من لا يريد المساهمة في هذه الخدمة لان مساهمته لها اثر ضعيف جدا ويمكن اهماله بالنسبة للتكلفة العامة للخدمة كما أنه لا ينتفع كثير بهذه العملية، وإذا كان مستوى العرض للخدمة مستقل عن مدى مساهمات الافراد، وبما أن الفرد أناني بطبعه فيكون من مصلحته عدم الكشف عن حاجاته ورغباته، مما يؤدي أن كل فرد يحاول أن ينتفع من الخدمات العامة على حساب باقي الافراد وهو ما نسميه بالفارس المستقل ولهذا تحاول الدولة توزيع تكلفة الخدمة العامة على كل المواطنين عن طريق فرض الضرائب.

المطلب الثالث: مشاكل عرض الحاجات العامة :

بما أن السلع العمومية لا يوجد تنافس على استهلاكها ولا امكانية لاقصاء أي فرد من ذلك فإن السوق يفشل في توفير هذه السلعة حيث هناك مشكلين اساسيين يقفان امام عرض السوق العمومية وهما:

١. **الفارس المستقبل أو الحر Free Rider** : ويرجع الفضل في تسليط الضوء على هذه الظاهرة لهيوم حيث رأى أنه للحصول على تعاون مجموعة من الافراد سواء كانت كبيرة أو صغيرة للقيام بعمل جماعي أو لتوفير سلعة عمومية فإن من مصلحة الفرد عدم المشاركة والتوفير من جهده ووقته وماله ما دام العمل يقوم به باقي المجموعة ويستفيد هو منه.

فعدم امكانية الاقصاء في حالة السلع العمومية تحث الافراد على اتباع سلوك طفيلي، والذي يتمثل في الاستفادة من الاستهلاك الكامل والمتزامن وهذا دون المساهمة في التكاليف وتمويل الحصول على السلع العامة، ففي نظام معين وحيث يتم تحديد حقوق ملكية السلع لا يمكن استهلاك سلعة ما دون مقابل. لكن في حالة عدم امكانية اقصاء احد أو بعض المستهلكين لا يمكن اعطاء الحق على سلعة عامة.

وكلمة free Rider نقصد به المسافر الذي يستفيد من وسيلة النقل الجماعية دون أن يدفع مقابل ذلك ويصطلح عليه باللغة العربية الفارس المستقل أو الحر ولا يعني بالضرورة ذلك الفرد السييء أو الغشاش إذ أنه في بعض الاحيان يستهلك السلعة العمومية دون ارادته مثل الدفاع الوطني ونجدها في الفرنسية تحت مصطلح "le passager clandestin". وبالتالي فالفرد لا يملك محفزات لدفع حصته من التكلفة باعتبار أنه يمكنه تعظيم منفعته دون أن يدفع مقابل ذلك وبما أنه عقلاني فهو يسعى للاستفادة من السلعة العامة دون أن يساهم في تمويل تكاليفها، عكس السلع الخاصة.

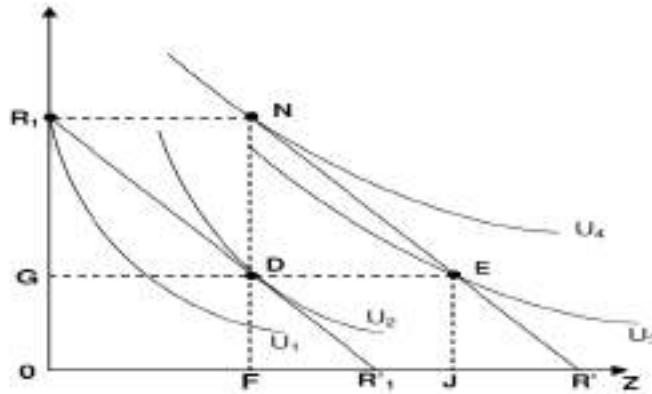
٢. **عدم الكشف عن تفضيلات الافراد**: إن مستهلك السلع العمومية من مصلحته عدم الكشف عن تفضيلاته، وهو ما يؤدي إلى عدم توازن العرض والطلب، ودافع عدم الاعلان التفضيلات الحقيقية (إذ يمكن الاعلان عن بعض التفضيلات غير الحقيقية في حالة صبر الاراء) هو عدم وجود تناظر للمعلومات فمثلا عند شراء سيارة مستعملة فالبائع له سعر ادنى يقبل به بينما المشتري له سعر اعلى يقبل بدفعه، ولكن لا احد يعلم سعر الاخر فهناك عدم تناظر للمعلومات، والافراد العقلانيين واتباعهم لمصالحهم الشخصية يحاولون دائما اعطاء معلومات خاطئة مخالفا لما ينوون القيام به من مشاريع. وإذا كان الفرد يريد اقتناء سلعة خاصة فهو يعلن عن تفضيلات بشرائه لكمية معينة عند سعر معين بحيث يؤدي هذا السلوك إلى تعظيم منفعته، لكن في حالة السلع العمومية والتي لا يمكن فيها

اقضاء احد أو بعض المستهلكين فلا يشترط الاعلان عن التفضيلات حتى يتمكن من الاستهلاك وبالكمية المرغوبة. فمن تعريف السلعة العامة ليس من الضروري القيام بعملية الشراء لاستهلاك السلعة، وحتى اذا ارادت الدولة تزويد المستهلكين بسلعة عمومية وقامت باجراء تحقيق لمعرفة استعداد الافراد لسداد التكاليف ففي هذه الحالة لا يقبل الافراد بالاعلان عن تفضيلاتهم الصحيحة.

٣. التحليل الاقتصادي لاشكالية الفارس المستقل:

لفهم اكثر اشكالية الفارس المستقل نستعمل نظرية الالعب باعتماد نموذج لشخصين لا يوجد تعاون بينهما ولا مفاوضات، وبالرجوع إلى المثال الشخصين الذين يعيشان في الجزيرة المهجورة وكانت السلعة الخاصة X ممثلة على محور السينات والسلعة العامة Z ممثلة على محور العيّنات يكون لدينا الشكل التالي وهو صالح لكلا الشخصين A و B .^٢

الشكل رقم ١-١ : توازن المستهلك في حالة وجود سلعة عامة



المصدر : صرامة عبد الوحيد ، تدخل الدولة في ظل الانتقال إلى اقتصاد السوق مداه و حدوده ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري قسنطينة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، السنة الجامعية ٢٠٠٦، ص ٩١.

نلاحظ أنه إذا مخصص كل فرد كل دخله R (كمية من جوز الهند) فإنه يحصل على كمية OR_1 من السلعة الخاصة ويحصل على صفر من السلعة العامة ويكون على منحنى المنفعة U_1 مستوى المنفعة U_1 أما إذا خصص أحد الافراد وليكن A جزء من دخله وليكن R_1G ليحصل على السلعة العامة (مبيد الحشرات) فإنه يحصل على كمية OF (باعتبار أن $OF = R_1G$ لان سعر كل وحدة ادینار) ويتوازن عند النقطة D ويحصل على مستوى منفعة U_2 بينما الشخص B امتنع من شراء هذه السلعة العامة مستفيدا مما اشتراه A (سلعة عامة لا يمكن اقضاء B من استهلاكها) فإنه يخصص كل دخله لاستهلاك السلعة الخاصة ويتوازن عند النقطة N يحصل على مستوى منفعة U_4 لأنه استفدا ايضا من السلعة العامة التي اشتراها A بالاضافة إلى السلعة الخاصة كاملة بينما ما تزود الشخصان بالسلعة العامة فانهم سيحصلون على الكمية من السلعة العامة OJ (OJ تساوي الكمية OF التي

^٢ صرامة عبد الوحيد ، تدخل الدولة في ظل الانتقال إلى اقتصاد السوق مداه و حدوده ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري قسنطينة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، السنة الجامعية ٢٠٠٦، ص ٩٢.

اشتراها A بالاضافة إلى FJ التي اشتراها B) ويحصل كل واحد على OG من السلعة الخاصة ويتوازن كل واحد عند النقطة E ويحقق مستوى منفعة U3 ولكن ذلك لا يكون إلا إذا حصل تقاض وتعاون بين الطرفين، وهو مخالف لفرضيات النموذج إذا لم يكن هناك تعاون فإن كل فرد سيسعى إلى الاستفادة من السلعة العامة دون أن يساهم فيها وهذا باتباعه للمصلحة الخاصة، ومن ذلك فإن كل فرد سيحصل على مستوى منفعة U1.

وإذا ما أخذنا المثال السابق في شكل استراتيجيات يقوم الافراد من خلالها بالاختيار يحصل كل فرد على رقم يمثل مستوى المنفعة، فيكون لدينا لعبة تمثل وضعية تشبه مازق المسجونين (نظرية الالعب) ووفق الجدول التالي :

جدول رقم ١-١ : نظرية الالعب مازق المسجونين.

		الشخص A	
		التعاون	المخالفة
B	التعاون Coopération	6/6	2/8
	المخالفة Défection	8/2	2/2

المصدر : Kaushik Baso، مجلة الكويت لتقدم العلمي.

نلاحظ عند التعاون فإن كل فرد سيحصل على 6 ولكن اللعبة غير تعاونية إذا فان كل فرد يحاول الاستفادة من السلعة العامة دون أن يساهم في تكاليفها (فالإنسان أناني بطبعه وإذا كان عقلانيا فهو يتبع مصلحته أي أنه يحاول الاستفادة من السلعة العامة دون المساهمة في تكاليفها). ففي المرحلة الاولى تكون في إحدى وضعيات المخالفة بحيث أحد الافراد سيستفاد من 8 والثاني من 2 ولكن مرحلة ثانية فإن الفرد الذي استفاد من 8 يحاول المحافظة على وضعيته بالاستمرار في عدم المساهمة في التكاليف واقتناء السلعة العامة. اما الفرد الذي منفعته 2 فإنه يحاول تعظيم منفعته والوصول إلى مستوى المنفعة 8 لكن إذا لم يساهم كلا من الفردين في السلعة العامة فستكون الكمية المقتناة منها صفر ومن ثم يحصل كل فرد على منفعة مقدارها 2. لان كل واحد يحاول أن يكون الفارس الحر.

إذا فالاشكال المطروح في السلع العامة هو غياب الحافز لدى الاشخاص للمساهمة في التكاليف وبالتالي فهم غير محفزين على اتباع الاستراتيجية الجيدة. وفي اقتصاد السوق وإذا ما ترك الفرد حرا

فهو يتبع مصلحته الخاصة، وإذا ما سلك كل الافراد نفس السلوك فان ذلك سيؤدي إلى التخفيض من الرفاهية الاجتماعية، وهذا راجع لنقص المعلومات لانها لو توفرت لديهم لساهم كل فرد في تمويل الخدمة العامة لان ذلك يعطيه منفعة اكبر ومن ثم يستطيع السوق حل هذا الاشكال. ولكن في حالة ما اذا كان من غير الممكن اقضاء كل من لا يدفع في هذه الحالة يجب أما توعية كبيرة للمواطنين المعنين، وأما تدخل قوة عمومية (الدولة) لفرض على الافراد المساهمة في تمويل الخدمة العامة.

المطلب الرابع : فشل السوق وتدخل الدولة في حالة الحاجات العامة:

تعتبر السلع العمومية احدى المجالات التي يفشل السوق في توفيرها وإذا كنا قد اشرنا إلى ذلك سابقا عند تحليل الفارس الحر فاننا سنحاول حاليا تبيان عدم فعالية السوق وكذلك ضرورة تدخل الدولة لعلاج هذه النقائص.

١. عدم فعالية السوق في حالة الحاجات العامة:

من فرضيات نموذج التوازن العام التنافسي أن لكل سلعة سوق منافسة ولا يوجد أي إشكال في حالة السلع الخاصة، أما السلع العامة فتواجه مشاكل من نوع خاص، فهناك سلع لا يمكن اقضاء أي فرد من استهلاكها، وهناك سلع يمكن اقضاء بعض الافراد من استهلاكها بحيث أن استهلاكها يكون بمقابل.

وبما أن المؤسسة تريد تعظيم ربحها فإن النسبة بين الاسعار تساوي إلى النسبة بين الانتاجية الحدية للسلعتين (العامة والخاصة) وبما أن هذه النسبة متساوية للمعدل الحدي للتحويل Transformation وإذا قمنا بجمع المعادلتين الممثلتين لسلعة العامة والخاصة

نحصل على : $(\frac{dx_A}{dz} + \frac{dx_B}{dz} = 2)$ بينما شرط الامثلية في حالة السلع العمومية هو أن مجموع المعدلات الحدية للاحلال يساوي المعدل الحدي للتحويل

$(\frac{dx_A}{dz} + \frac{dx_B}{dz} = 1)$ لان جميع الافراد يطلبون نفس الكمية وكل فرد يطلب الكمية

المنتجة كاملة ويتقاسمون تكلفتها. وبما أن التوازن ليس مثالي فإن الكمية المنتجة تكون أقل من الكمية اللازمة لتحقيق الفعالية. وفي حالة وضع نظام اقضاء (Dispositif d'exclusion) .

وبأخذ نموذج (emsetz, 1970) والمبني على أساس ثلاث فرضيات :

- نظام اقضاء تكلفة مساوية للصفر.
- هناك مجموعة كبيرة من المؤسسات والمستعدة لانتاج السلع العمومية.
- الكميات المطلوبة من الافراد متساوية.

وبمناقشة الفرضيات التي بنى عليها هذا النموذج يتبين محدوديته :^٤

^٤ صرامة عبد الواحد ، نفس المرجع السابق ، ص ٩٨.

- فرضية تساوي الكميات المطلوبة من الافراد هي بهدف تبسيط الدراسة ولكن في حالة رفض الفرضية أي التسليم بأن الكميات المطلوبة من الافراد مختلفة يكون التوازن غير مثلي.
- الفرضية الثانية والتي تنص على أن تكلفة نظام الاقصاء معدومة، نلاحظ أنه من الصعب قبولها ليس فقط لتكلفة التجهيزات المقنتاة بهدف منع الاشخاص الذين يرفضون دفع سعر مقابل استفادتهم من الخدمة العامة. بالإضافة إلى أنه في اقتصاد السوق هناك تكلفة مبادلة، مثلاً متحف هناك اجرة العون بائع التذاكر، بحيث يجب اضافة التكلفة الحدية للاقصاء إلى التكلفة الحدية للسلعة العامة للحصول على التكلفة الفعلية وهي التي تاخذها المؤسسة بعين الاعتبار لاتخاذ قرارها بدخول السوق.
- الفرضية الثالثة والمتعلقة بإمكانية دخول مؤسسة جديدة إلى السوق (سوق منافسة) بما أن نظام الاقصاء ممكن فهذه الفرضية يمكن قبولها للوهلة الاولى، ولكن بالنسبة لبعض السلع العامة والتي تتميز بعدم امكانية التقييم مثل الحديقة العامة والطريق والجسر، بحيث يمكن تقديم الخدمة لعدد من المستهلكين في نفس الوقت بحيث تسمح فقط بتلبية طلبات عدد محدود من المستهلكين. وإذا اعتبرنا أن عدد المستهلكين (المستهلمين) خلال فترة معينة هو عبارة عن وحدة قياس للكمية المنتجة فإن انتاج هذه السلع يتطلب تكلفة ثابتة مرتفعة مقابلة لحجم الاموال المستثمرة، وتكلفة متغيرة (تكلفة التشغيل) منخفضة وفي بعض الاحيان معدومة (حالة الفرد الاخير). وهذه الوضعية مشابهة لحالة الاحتكار الطبيعي والتي يكون فيها السوق لمؤسسة واحدة فقط وينعدم التنافس المنصوص عليه في الفرضية الثالثة.
- في حالة وجود مؤسسة واحدة فقط فإنه بإمكان المحتكر فرض اسعار متميزة حسب استعداد كل فرد على السداد مما يؤدي به إلى انتاج كمية مثلى وتحقيق ربح اعظم، فهو ينتج حتى يتساوى الاستعداد الحدي للسداد مع الصفر، ولكن ذلك يجعل المؤسسة تقف في وضعية مساوية ثنائية مع كل مستهلك، وبالتالي يطرح مشكل تكلفة مبادلة وكذلك مشكل عدم تناظر المعلومات باعتبار أن الافراد يقومون بإخفاء تفضيلاتهم.

٢. تدخل الدولة في حالة الحاجات العامة:

تعتبر اليد الخفية القوة الميافيزيقية التي تؤدي إلى حصول التوازن، وقد حاول الاقتصاديون تفعيل ميكانزمات اليد الخفية بالنسبة للسلع العمومية لكن غياب دافع الربح للمنتجين وإمكانية اتباع سلوك الفرس الحر بالنسبة للمستهلكين أدى إلى فشل معظم المحاولات وكان لا بد من ايجاد هيئة تملك قوة اكراه لتعالج هذه النقائص.

وفي حالة السلع العمومية الكاملة والتي لا يوجد نظام اقصاء لا يمكن لمؤسسات الخاصة الحصول على مقابل (سعر) نظير سلع مقدمة للافراد دون أن يعطوا موافقتهم العلنية، ودون التقدم بطلبات

صريحة لمؤسسة. فهي لا تملك قوة قانونية لإجبار الأفراد على الدفع، وكما رأينا سابقاً فإن ترك الأفراد على حريتهم يؤدي بهم إلى اتباع سلوك غير تعاوني فيما بينهم لأنه من مصلحتهم ذلك حسب نظرية الألعاب.

وإذا أخذنا مثال متعلق بمازق المسجونين وبافتراض عدم وجود مشكل معلومات، فإن وصول إلى الامتلية في وعي الأفراد بانهم لو ارغموا على اتباع استراتيجية تعاونية فإن ارباحهم سترتفع، ومن ثم نستنتج وجود طلب غير معن من طرف الأفراد لإرغامهم على اتباع استراتيجية تعاونية وهذا من طرف هيئة تملك سلطة الاكراه. وهو تبرير على وجوب اللجوء إلى الدولة باعتبارها محتكر استعمال الاكراه الشرعي، فالدولة تسعى إلى الوصول للفعالية.

فاذا قامت بفرض غرامة على كل شخص يتبع استراتيجية غير تعاونية فإن لعبة مازق المسجونين تتحول إلى لعبة أخرى تكون فيها الاستراتيجية التعاونية هي المسيطرة. وإذا أخذنا نفس المثال السابق (مثل الفارس الحر) وإذا قامت الدولة بفرض غرامة مقدارها 5 وحدة نقدية على كل فرد لا يريد دفع الثمن إلى المؤسسة الخاصة مقدمة السلعة العمومية تصبح مصفوفة الارباح كما يلي: °

الجدول رقم ٢-٢ التعبير التعاوني في حالة السلع العامة

الشخص A				الشخص B
غير تعاوني	تعاون	تعاون	غير تعاوني	
3/-2	6/6	تعاون		الشخص B
-3/-3	-2/3	غير تعاوني		

المصدر: المصدر : Kaushik Baso، مجلة الكويت لتقدم العلمي.

نلاحظ أنه في هذه الحالة كل فرد له مصلحة على إتباع استراتيجية تعاونية ومن ثم فإن مشكل السلع العامة قد حل بواسطة تدخل الدولة. فلسفة الاكراه التشريعي التي تملكها الدولة تسمح بتمويل الحاجات العامة والوصول إلى المثلية.

° صرارمة عبد الوحيد، نفس المرجع السابق، ص ١٠٠

المبحث الثاني : تطور دور الدولة وعلم المالية العامة:

إن علم المالية العامة هو انعكاس لتطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، وقد تطور هذا العلم من علم يبحث في نفقات وإيرادات الدولة في ظل نظريات اقتصادية تحد من دور الدولة في النشاط الاقتصادي إلى اعطاء الدولة دوراً أكبر في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

المطلب الأول: المالية العامة في العصور الوسطى وما بعدها:

قبل وجود الدولة ومن ثم مالية الدولة، كانت هناك تجمعات بشرية مختلفة وكل تجمع ينظم ماليته الخاصة على وفق ظروفه واحواله الخاصة. وفي الحضارة القديمة كمصر الفرعونية والامبراطورية الرومانية كانت الدولة تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة وإلى عمل الارقاء للحصول على موارد تنفق منها على مرافقها المختلفة. وفي العصور الوسطى اندمجت النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحكام أو الامير ولاسرتة وحاشيته.¹

أما بالنسبة إلى الإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على الاموال التي تحتاجها قسراً دون مقابل كما كانت تستخدم الافراد احياناً في الاعمال العامة دون دفع الاجور لهم، كما كانت تسمح في بعض الحالات للافراد الذين يقومون باعمال عامة بتحصيل مرتباتهم من الجمهور مباشرة. ولم يكن للضريبة انذاك شان يذكر وكانت مستمدة من املاك الحاكم الذي ينفق من ريعها على نفسه وعائلته وحاشيته على السواء.²

المطلب الثاني : المالية العامة في عصر الدولة الحديثة:

إن مفهوم المالية العامة للدولة له جوانب تاريخية واقتصادية وسياسية محدودة وضيقة في الفكر المالي التقليدي، وارتبط هذا المفهوم ارتباطاً وثيقاً بدور الدولة وبالفسفة السياسية السائدة آنذاك.

ويمكن القول إن نشأة المالية العامة الحديثة تعود إلى ظهور الدولة الحديثة ونظمها السياسية، حيث غدا المال ركيزة السلطة السياسية ووسيلة الحكم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وقد كان هنالك صلة وثيقة بين تطور المالية العامة وتطور الديمقراطيات الحديثة، إذ كانت الضرائب هي من أسباب تشكيل البرلمانات وإقرار الحقوق السياسية للشعوب.³

¹ محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة الدورة التحضيرية، سوريا، ٢٠١٣، ص ٥. www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf

² رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والشريع المالي في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٣، ٢٠١٧، ص ٤. <https://www.researchgate.net/publication/322144552>

³ الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، arab-ency.com.sy/law/detail/164245

تاريخ التصفح : ٢٠٢٠/٠٣/١٨ على الساعة ١٥:١٥.

الفرع الأول : المالية العامة الحيادية (الفكر الكلاسيكي) :

تدور النظرية الاقتصادية التقليدية (الفكر الكلاسيكي) والتي سيطرت على الفكر الاقتصادي مع ظهور الثورة الصناعية حتى مطلع القرن العشرين، ويمكن إرجاع بداية الفكر الكلاسيكي إلى عام ١٧٧٦، عندما قام آدم سميث بنشر كتابه ثروة الأمم، وعلى الرغم من رفض الفكر الكلاسيكي لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، إلا أن حجم، ونطاق هذا التدخل لم يسر على وتيرة واحدة في إطار هذا الفكر. حيث اختلف بين مفكري هذه المدرسة، فمنهم من كان شديد التحفظ ونادى بامتناع الدولة كلية عن التدخل في النشاط الاقتصادي (ساي)، ومنهم من كان أكثر ثقة في كفاءة تدخل الدولة، وسمح لها بأن تتدخل في بعض الأنشطة الاقتصادية لتحسين كفاءة نظام السوق، والمنافسة (سميث، ريكاردو، ميل).^٤

لكن سادة فكرة أساسية وهي أن أفضل السبل لتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية يتمثل في ترك الحرية الكاملة في تحديد حجم ونوعية ما يمارسونه من نشاط اقتصادي، فالحافز الفردي أفضل من الحافز الاجتماعي وإن نظام السوق في ظل المنافسة الكاملة كفيل بتحديد حجم الدخل القومي وتوزيع هذا الدخل على مختلف الطبقات والافراد بشكل اكثر عدالة وفق القاعدتين اساسيتين هما ^٥.

أ- الحرية الاقتصادية المطلقة.

ب- المنافسة التامة في الأسواق.

وعلى هذا الأساس نشأت فكرة الدولة الحارسة التي لا تتدخل في الإنتاج والاستهلاك، فدور الدولة ينحصر في الوظائف السيادية التي لا يستطيع الافراد القيام بها بأنفسهم مثل وظائف الامن والقضاء، وعلى الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي فالأفراد هم أقدر من الدولة في تحديد احتياجاتهم وتحديد أفضل الطرق لإشباع هذه الحاجات وإن دور الدولة يقتصر على حراسة المصالح العامة الأساسية واللازمة للمجتمع.

ومنه فإن مفهوم المالية العامة في ظل الدولة الحارسة كان مفهوماً ضيقاً وعلاقته بالاقتصاد الوطني وبالمجالات الاجتماعية والسياسية كانت ضعيفة، وهدفها كان مالياً بحتاً، ولم يتعد مفهوم التوازن الحسابي بين حجم الإنفاق وحجم الإيرادات، واستبعد التوسع بالإنفاق العام بسبب وظائف الدولة المحدودة، فاقصر دور الإيرادات على بعض الضرائب الضرورية. انعكس الفكر التقليدي الحيادي في رسم خصائص المالية العامة نوجزها في:

^٤ معتز بالله عبد الفتاح ، الوظيفة الاقتصادية للدولة ، دراسة في الأصول والنظريات ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ٧٤.

^٥ محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المناهج للنشر والتوزيع ، الأردن، الطبعة الأولى ٢٠١٤، ص ٢٠.

أ- خصائص المالية العامة عند الاقتصاديين التقليديين:

١- سيادة مبدأ الحرية الاقتصادية: وفق مبدأ "دعه يعمل دعه يمر"، والأسواق تصحح نفسها، وبالتالي إن زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يؤدي إلى الاخلال في مبدأ الحرية الاقتصادية.

٢- النشاط المالي للحكومة يجب أن يكون محايداً وهذا يعني أن الدولة لا تستهدف من وراء تحصيلها للإيرادات العامة وانفاقها للأموال العامة تحقيق أهداف اقتصادية. ولا يكون لنشاطها المالي أثر على قواعد السوق الحر، وهو المحدد وفق شروط المنافسة التامة لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع.

٣- تحدد النفقات العامة بالحد الذي يغطي الوظائف السيادية للدولة وعدم منافسة الافراد في النشاط الاقتصادي.

الفرع الثاني: المالية العامة المتدخلة (الفكر الكينزي):

من أبرز المؤلفين الذين أعطوا المالية العامة ملامحها الأولى الاقتصادي الإنكليزي "آدم سميث" في كتابه "ثروة الأمم"، و"ريكاردو" في كتابه "الصلة الوثيقة بين الاقتصاد والضرائب" و"جون ستيورات ميل" في كتابه عن "مبادئ الاقتصاد السياسي"، ومن ثم ظهرت كتابات مستقلة خاصة بعلم المالية العامة، ككتاب "باستابل" عام ١٨٩٢، و"دالتون" عام ١٩٢٢، و"بيجو" عام ١٩٢٨.

ومع صدور كتاب "النظرية العامة في الاستخدام المالي والنقود" عام ١٩٣٦م، للاقتصادي جون مينارد كينز. برزت أفكاره التي طرحها لمعالجة الآثار الاقتصادية الغير مسبوقه لازمة الكساد العظيم ١٩٢٩م.

وينطوى الفكر الكينزي على التدخل الواسع للدولة في النشاط الاقتصادي، وكان ذلك استجابة لأزمات الكساد المتتالية منذ مطلع القرن العشرين. وكان عام ١٩٢٩ بمثابة الضربة القاضية للفكر الكلاسيكي، الذي فشل في علاج الكساد واعادة الاقتصاد نحو وضع التوظيف الكامل.

وبدأ كينز يعيد النظر في الفروض الكلاسيكية. وتوصل إلى رفض الفكر الكلاسيكي، وأكد وأكد على أن هناك تعارض للمصالح بين قوى السوق، الأمر الذي يخلق فجوات اقتصادية تدفع بالاقتصاد نحو الركود المزمن، ومع جمود الأجور، والأسعار تفقد أليات السوق قدرها على تصحيح الذاتي. لذا فان الدولة يجب أن تتدخل بنفسها لزيادة، وإدارة الطلب الكلى. وذلك لتفادي افلاس المؤسسات القائمة

(بسبب تكديس الانتاج، وعدم كفاية الطلب)، ولتحفيز الأفراد على زيادة التشغيل لمواجهة الزيادة في الطلب الكلي.^(٦) وذلك على النحو التالي^(٧):

تدخل مباشر: من خلال زيادة حجم انفاق الدولة على المجالات الاستثمار العام. الأمر الذي يساعد على توفير فرص عمل، ويؤدي بالتالي إلى زيادة مستويات الدخل، ومن ثم زيادة مستوى الانفاق، والطلب الكلي. وفرض ضرائب تصاعديّة على فئات الغنية لصالح الفئات الفقيرة، ذات الميل المرتفع للاستهلاك لزيادة مستوى الطلب الكلي. وتدخل الدولة لتوفير ذات الخدمات الضرورية كالتعليم، والرعاية الصحية بأسعار زهيدة، لزيادة الاستهلاك الكلي.

وتدخل غير مباشر: من خلال اصدار الدولة تشريعات مناهضة للاحتكار حتى تنخفض أسعار السلع الاستهلاكية، فيزيد الطلب عليها، وهو ما يشجع المنتجين على زيادة النتاج، ومن ثم زيادة طلبهم على الاستثمارات اللازمة لهذا الانتاج .

وأكدت على وجوب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لتحقيق التشغيل الكامل من خلال التأثير في العناصر المكونة للطلب الفعلي. وضمن دور المالية المتدخلة في حل الازمات المالية والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتوفير الأجواء الملائمة للنمو من خلال السياسة المالية.

ومن اهم خصائص المالية العامة عند المحدثين نجد:

أ- خصائص المالية العامة عند الاقتصاديين المحدثين.

١- لا يقتصر الإنفاق العام على الخدمات الأساسية للمجتمع بل توسع الإنفاق العام ليشمل جميع النشاطات الاقتصادية والاستهلاكية والإنتاجية.

٢- أصبحت الضريبة أداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أكبر من كونها أداة للتمويل فقط.

٣- لم يعد تحقيق التوازن المالي أو الحسابي بين النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة العامة للدولة هدفا في حد ذاته، بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي من خلال رفع أو خفض الطلب الفعلي لتحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية.

^٦ تودج. بوشهولز، "أفكار جديدة من اقتصاديين راحلين، مقدمة للفكر الاقتصادي الحديث"، ترجمة: نزيهة الأفندي، عزة الحسيني، مراجعة د/ حازم البيلوي، المكتبة الأكاديمية، ١٩٩٦، ص ٢٦٧.

⁷ See: William J. Barber, , « A History of Economic Thought », Penguin Books, 1991, P. 248.

المطلب الثالث : المالية العامة في النظام الإسلامي :

تكمن المالية العامة في الإسلام في مجموع المبادئ والأصول الاقتصادية التي وردت في القرآن الكريم والسنة والتي تعالج الإيرادات العامة وانفاقها، والموازنة بينها، وتوجيهها لتحقيق اهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.^٨ وقد استكملت هذه القواعد في الاجتهاد والفقهاء الاسلامي حتى غدت المالية العامة في الاسلام نظاما متكاملًا، تهدف الى :

١- تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية من خلال ضمان حد أدنى من الدخل، ومواجهة التفاوت في مستويات الدخل والثروة داخل المجتمع وتقليل الفجوة في مستويات الدخل.

٢- تحقيق تنمية اقتصادية متوازنة بين المجتمع وفق مبدأ عمارة الأرض واستغلال الأمتل للموارد المتاحة.

٣- تحفيز روح العمل والبناء والمحافظة على النشاط الاقتصادي للدولة لتحقيق أهداف الأمة والفرد. وفق مبدأ اخلاقية النشاط الانتاجي والتبادلي.

ومن أهم خصائص المالية العامة في الإسلام نجد^٩:

١- للمالية العامة في الإسلام جانب معنوي، فهو يهدف بجانب سلامة النظم المالية إلى تحقيق التكافل والترابط الاجتماعي.

٢- خلو المالية العامة من المعاملات الربوية.

٣- تعدد موارد الدولة الإسلامية: لا يكتفى النظام المالي الإسلامي بمورد واحد ولا بضرية واحدة بل يجمع بين الضرائب وغيرها من الموارد.

٤- انضباط المالية الإسلامية: ويرجع ذلك إلى اهتمام الإسلام بتهذيب النفس وتربية الضمير.

وقد اشتمل النظام المالي الإسلامي على الخطوات العامة التالية:

اشتمل بيت المال في الاسلام على الايرادات (الزكاة والخراج) وايرادات اخرى غير دورية لا تكرر سنويا، وفي خلافة عمر (رضى الله عنه) امر بإنشاء (ديوان بيت المال) وقد نظم:

^٨ العربي مجيدي، محاضرات المالية العامة الإسلامية، السنة الثانية علوم إسلامية، جامعة المسيلة.pdf.

^٩ قطب إبراهيم محمد ، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢. ص١٦.

١- الإيرادات في عدة بيوت أهمها:

أ- بيت الزكاة.

ب- بيت الغنائم والفيء والركاز.

ت- بيت الخراج والجزية والعشور.

ث- البيت الخاص بالإيرادات الأخرى.

٢- قسم الانفاق في الإسلام إلى نوعين:

أ- الانفاق الحكومي: وينقسم الانفاق حسب طبيعة الإيراد وكانت هناك إيرادات معينة لتمويل نفقات بذاتها، وحسب حاجة الدول وبما تمر به من الظروف عرضية أو استثنائية.

ب- الانفاق الأهلي: ويستند هذا الانفاق على مبدأ وقاعدة التكافل أو التضامن الاجتماعي، وأنواعه كثيرة كالصدقات والحسنات والكفارات والوصايا والوقوف، فهذه انفاقات متممة ومكملة للترابط الإسلامي والاجتماعي في المجتمع الإسلامي.

٣- الملامح الرئيسية للمالية العامة الإسلامية :

يمكن تعريف المالية العامة الإسلامية بأنها مجموعة المبادئ والأصول الاقتصادية العامة التي وردت في القرآن والسنة والتي تعالج الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة الإسلامية والموازنة بينهما وبناء على ذلك يمكن تحديد الملامح الرئيسية للمالية العامة الإسلامية بمايلي:

أ- تتكون من مجموعة من المبادئ والأصول الاقتصادية والمالية العامة وردت في القرآن والسنة، وهي أحكام شرعية تشكل الإطار الرئيس للسياسة المالية للدولة لايجوز الإخلال بها تحويلاً أو تعديلاً، لا تختلف باختلاف الزمان والمكان.

ب- كما أنها تتكون من مجموعة من الأصول والمبادئ العامة الأخرى التي يكون مصدرها الاجتهاد. ويمكن أن تختلف باختلاف الزمان والمكان.

المبحث الثالث: تعريف علم المالية العامة وعلاقته بالعلوم الاخرى:

مصطلح المالية العامة يعبر عن النشاط المالي للدولة، والذي يتمثل في انفاقها على مجموع مداخلها من ايرادات بقصد اشباع الحاجات العامة للمجتمع. ومع تطور دور الدولة ازادات أهمية المالية العامة باعتبارها علم يحدد ويرسم السياسات المالية المتبعة من الدولة لتحقيق أهدافها المتجددة.

المطلب الاول: ماهية المالية العامة:

عرف التقليديون علم المالية العامة على أنه العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة على الايرادات العامة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الافراد.^١

ومع تطور وظيفة الدولة فقد اصبح التعريف التقليدي للمالية العامة غير ملائم في ظل تطور علم المالية العامة، ولم يعد دور الدولة ينحصر في الحصول على الايرادات لتغطية الانفاق العام، بل اصبح مفهوم المالية العامة مفهوم اكثر اتساعا وشمولية ليشمل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي. وبالتالي فقد تطور تعريف المالية العامة في ظل الفكر الاقتصادي الحديث واصبح مفهوم المالية العامة اكثر اتساعا وشمولا.

كما أن نظرية الايرادات العامة لم تعد مقصورة على تغطية النفقات العامة، بل اصبحت تهدف إلى تكوين احتياطي للميزانية وإلى محاربة التضخم، كما لم يصبح هدف الميزانية العامة هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي حتى في ظل عجز في الميزانية.^٢

ومنه يمكن تعريف المالية العامة بأنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والايرادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق اغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ويعرف بأنه العلم الذي يتناول النشاط المالي العام أو نشاط الدولة الذي تستعين فيه بالادوات المالية من ايرادات ونفقات عامة بقصد تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لافراد المجتمع.

ويعرف بذلك العلم الذي يدرس النفقات العامة والوسائل التي تملكها الدولة للحصول على الايرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات وموازنتها وأن يعود ذلك على الاقتصاد الوطني.^٣

^١ محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المنهاج للنشر والتوزيع، الاردن الطبعة الاولى ٢٠١٤، ص ١٣.

^٢ محمد ابراهيم الدسوقي على، اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٤.

^٣ محمد ابراهيم الدسوقي على، مرجع سابق، ص ٥.

ومنه يمكن تعريف علم المالية العامة بأنه العلم الذي يهتم بدراسة القواعد الاقتصادية والسياسية والمالية والقانونية التي يتوجب على الدولة مراعاتها عند توجيه نفقاتها وإيراداتها والموازنة العامة واستخدامها في تحقيق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية النابعة من مضمون فلسفتها الاجتماعية.

المطلب الثاني: المالية العامة والمالية الخاصة:

هناك العديد من الفروق والاختلافات بين المالية العامة والمالية الخاصة ومن هذه الفروقات مايلي:

١- الهدف من النشاط :

إن الهدف الرئيسي للمالية الخاصة هو تحقيق الربح وبعبارة أدق تعظيم الأرباح وتحقيق العائد المالي المناسب على الاستثمار وتعظيم ثروات حملة الاسهم.

أما المالية العامة هدفها هو تحقيق المصلحة العامة وأشباع الحاجات العامة للمجتمع، فإن الدولة خلال قيامها بالنشاط المالي لا تسعى إلى تحقيق الربح المادي بل تسعى إلى تقديم المصلحة العامة للمجتمع حتى ولو أدى ذلك إلى تحقيقها خسائر عند تقديم هذه الخدمة للمجتمع.

٢- طريقة الحصول على الإيراد.

تحصل المالية الخاصة على إيراداتها من خلال الاختيار والتعاقد الرضائي مثل بيع السلعة أو تقديم الخدمة. في حين تحصل المالية العامة على الإيراد من خلال القوة الجبرية أو القهرية والمنبعثة من حق السيادة والمتمثل بفرض الضرائب والرسوم وحق الاقتراض والإصدارات الجديدة من أوراق النقد.

٣- الموازنة بين الإيرادات والنفقات.

تختلف المالية العامة من المالية الخاصة من حيث الموازنة بين الإيرادات والنفقات، فالأفراد والمؤسسات الخاصة يرتبون نفقاتهم على ضوء الإيراد الذي يتحقق لهم، و يقوم الأفراد بتقدير إيراداتهم وعلى ضوء هذا الإيراد يتم انفاقهم ضمن الإيراد المتاح لهم. فالشخص يحدد دخله أولاً ومن ثم يقوم بعملية الإنفاق ثانياً. والسبب الرئيسي لذلك هو محدودية قدرة الأفراد في الحصول على الإيراد.

أما في المالية العامة وعلى النقيض من ذلك فإن الدولة تقوم أولاً بتحديد نفقاتها ومن ثم تقوم بالبحث عن توفير التمويل اللازم لتغطية هذه النفقات.

وإن تطبيق قاعدة أولوية الإنفاق العام على الإيراد العام في المالية العامة تنبع من سببين رئيسيين.

السبب الأول: أن النفقات الدولة هي نفقات واجبة الدفع ولا تشمل التأجيل مثل دفع رواتب الموظفين، الإنفاق على الصحة والتعليم والإنفاق على المظاهر السيادية للدولة مثل الإنفاق على الدفاع والامن ونفقات تسديد القروض والاقساط المستحقة. والسبب الثاني: هو المرونة التي تتمتع بها الدولة من حيث القدرة على الحصول على الايراد مقارنة بمقدارة الافراد.^٤

٤- الملكية.

تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث ملكية هذه المشاريع أو شكل الملكية القائم في كلا من المالية العامة أو المالية الخاصة. فالملكيات في المشاريع العامة هي ملك للمجتمع بمختلف طبقاته وهو ملك عام وليس ملك للأفراد أو حكرا على طبقة معينة، فملكية الدولة لشبكات الطرق واجهزة الأمن والمستشفيات والمدارس هي متاحة للانتفاع بها من قبل الافراد. أما الملكية في المشروعات الخاصة فهي تكون لفرد معين أو مجموعة من الافراد وبالتالي فإن الانتفاع بها يكون حصرا لهذه الفئة أو الفرد. وإن الحصول على المنفعة من هذه الملكية من قبل الاخرين يتطلب دفع مردود مالي للمالك في حال رغب بمشاركة الاخرين.^٥

إلا أن هذا لا ينفى وجود تداخلا بين المالية العامة والمالية الخاصة، فمثلا تلجأ الحكومات إلى تطبيق الاسلوب التعاقدى في الحصول على الايراد من خلال تنفيذ المشاريع الاقتصادية وبيع منتجاتها في الاسواق المحلية أو الخارجية والحصول على الارباح الاقتصادية التي تشكل ايرادات عامة للدولة. كما تلجأ الدولة إلى تملك المشاريع بالمشاركة مع القطاع الخاص وادارة هذه المشاريع سويا وتقاسم الايراد.

المطلب الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى :

تمثل المالية العامة بعناصرها المؤلفة للظاهرة المالية مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة. ولفهم علم المالية يتطلب منا أن نعرض لعلاقته بغيره من العلوم، وهو ما نستفيد منه كثيرا في الوقوف على ذاتية هذا العلم.^٦

اولا: علاقة المالية العامة وعلم الاقتصاد :

تعتبر علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد من أوثق العلاقات جميعا. فجوهر النشاط الاقتصادي هو بذل العمل باستخدام الموارد الموجودة تحت تصرف الجماعة اشباعا للحاجات. ولا يختلف النشاط المالي الذي تقوم به الدولة وهي تقوم بمهمة اشباع الحاجات العامة كثيرا

^٤ محمد خصاونة ، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المنهاج للنشر والتوزيع ، الاردن الطبعة الاولى ٢٠١٤، ص١٦.

^٥ محمد خصاونة، نفس المرجع السابق ، ص ١٧.

^٦ عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العالمية ، مدخل لدراسة اصول الفن المالي للاقتصاد العام ، دار النهضة العربية، بيروت

عن هذا الجوهر. فنشاط الدولة المالي يركز في النهاية على نشاطات مؤداها استخدام بعض موارد الجماعة أو حتى انتاج بعض المنتجات لاشباع الحاجات المتقدمة. من هنا جاء اعتبار المالية العامة جزء من علم " الاقتصاد " بالنظر إلى أن القواعد العلمية الخاصة بالمالية العامة تتعلق ببيان النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تعكس في الواقع علاقات اقتصادية عينية.

وتتضح العلاقة بين المالية العامة بعلم الاقتصاد على أوضح ما تكون عند دراسة النشاط المالي في الاقتصاديات التي يتسع فيها حجم ومهام الدولة لتشمل الاقتصاد القومي في مجموعه.

ثانيا: علاقة المالية العامة بعلم الإجتماع :

هناك تأثير متبادل بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع فالإيرادات العامة أو النفقات العامة تحدث اثارا اجتماعية، فزيادة الإيرادات الدولة من خلال زيادة الضرائب يؤدي إلى ارتفاع الاسعار وبالتالي انخفاض المستوى المعيشي للأفراد، مما يؤدي إلى ارتفاع نسب الفقر بين أفراد المجتمع كما يؤدي إلى تغير في طبيعة العلاقات الاجتماعية بين الافراد، بهدف التكيف مع اوضاعهم وظروفهم المالية الجديدة لتنعكس على مستوى وظروف أحوالهم الاجتماعية والمعيشية.^٧

ثالثا: علاقة علم المالية العامة وعلم القانون :

ترتبط المالية العامة بعلاقة وثيقة بالقانون، وذلك أن اغلب النظم والقواعد المالية تصب في قالب تشريعي، فالضرائب لا تفرض إلا بقانون ولا يتم اعتماد الموازنة العامة إلا بقانون.

ايضا هناك علاقة وثيقة بين المالية العامة والقانون من حيث الهدف الذي يسعى إليه كل منهما، فمن اهداف القانون تحقيق العدالة بين الافراد بعضهم ببعض وبين مصالح الافراد ومصالح المجتمع، والمالية العامة تهدف إلى تحقيق العدالة في توزيع الاعباء المالية على جميع المواطنين من خلال تلبية الحاجات العامة.^٨

وهذا العلاقة الوثيقة جعلت الكثيرون يطلقون على المالية العامة تعبير التشريعي المالي، والتشريع المالي هو فرع من فروع القانون العام.

رابعا: علاقة علم المالية العامة والعلوم السياسية:

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالافراد، والمالية العامة تهتم بشؤون افراد المجتمع من حيث اشباع حاجاتهم، فمن

^٧ محمد خصاونة، مرجع سابق ، ص ١٩.

^٨ محمد ابراهيم الدسوقي على ، مرجع سابق، ص ٦

الطبيعي أن تنشأ علاقة وثيقة بين العلمين، فالإيرادات العامة والنفقات العامة تختلف تبعاً لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة.

خامساً: العلاقة بين علم المالية وعلم الإحصاء والرياضيات :

وتتجلى هذه العلاقة من خلال استخدام الإحصاء في الدراسات المالية وفي تقييم النشاطات المالية للدولة. فالعلوم الإحصائية والرياضية أصبحت ضرورية لا يمكن الاستغناء عنها بالنسبة للعلوم المالية فيما يتعلق بدراساتها وتحقيق أهدافها.

سادساً: العلاقة بين علم المالية وعلم المحاسبة :

وتتبلور هذه العلاقة من خلال استعانة العلوم والدراسات المالية بالعلوم المحاسبية، والمعادلات الرياضية في تحليلاتها لحركة الحياة الاقتصادية.

كما تظهر هذه العلاقة من خلال العمليات المالية التي تعتمد في إجراءاتها على الأمام واستخدام الأصول المحاسبية والتدقيق والمراجعة الحسابية وتنظيم الحسابات والميزانيات الختامية، كما هو الحال عند معرفة الدخل الخاضع للضريبة، فالمالية العامة تعتمد في استخدام الكفؤ لأدواتها الإيرادية والانفاقية على أصول استخدام الفن المحاسبي الدقيق.^٩

^٩ محمد خير العكام، المالية العامة ١، الجامعة الافتراضية السورية (SVU)، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨، ص ٤٢. يمكن تحميله من الموقع : <https://pedia.svuonline.org>.

المبحث الرابع : مفهوم وأهداف السياسة المالية:

للقوف على اهمية المالية العامة لابد من التطرق إلى السياسات والمناهج المتبعة في رسمها لهذا خصصنا المبحث التالي لتعريفات السياسة المالية وأهدافها والسياسة المالية في الفكر الاقتصادي.

المطلب الأول : مفهوم السياسة المالية:

يستخدم تعبير السياسة المالية للدلالة على السياسة الاقتصادية للدولة التي تستخدم فيها كل من الإنفاق والضرائب، كما أن أدوات السياسة المالية من أقوى الأدوات التي تفضل على تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، ويختلف مفهوم السياسة المالية بين الدول وفقا لما تسعى إلى تحقيقه من أهداف في المجتمعات المتقدمة والنامية. وقبل أن نستعرض موضوع السياسة المالية ومحتواها نشير إلى بعض التعريفات حول معناها.

إذا يرى أن السياسة المالية، وبصفة عامه تتمثل في الطريقة التي تتبعها الدولة في دراسة النشاط المالي للقطاع في المجتمع، وما لهذا النشاط من تأثير على مختلف قطاعات الاقتصاد القومي¹، وهناك من يرى أن السياسة المالية تمثل التوازن المالي في الميزانية بين الإدارات والنفقات لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة².

كما يمكن أن ينظر إلى السياسة المالية على أنها تعني مجموعة القواعد والإجراءات والتدابير التي تتخذها الحكومة لتحقيق مجموعة من الأهداف خلال فترة زمنية معينة³ مما سبق نجد أن السياسة المالية تهتم بدراسة المسائل المالية المتعلقة بالنشاط الحكومي الانفاقي والايراضي وميزانية الدولة وكيفية استخدامها لهذه الأنشطة في التأثير على الوضع التوازني على مستوى الاقتصاد القومي.

ومن هذه التعريفات يمكن تحديد أهم أدوات السياسة المالية والتي تتمثل في الإنفاق العام والضرائب والدين العام، وتتسم هذه الأدوات بطبيعة مميزة لا تتمثل في المحافظة على توازن الإيرادات والنفقات في الميزانية، بل أصبحت أدوات اقتصادية واجتماعية تهدف إلى القضاء على البطالة ومحاربة التضخم، وتحسين المستوى المعيشي، وإزالة الفوارق بين الطبقات.

¹ حامد عبد المجيد دازر، دراسات في السياسات المالية، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، ١٩٨٤ م، ص ٧-١٦

² Charles Wimples, fiscal Poliey Instittion Vs rules Qraduate Instiure For Ihternational Studies Eneva 2001.P.4.

³ عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات السياسة المالية، كلية الاقتصاد جامعة ٦ أكتوبر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٥.

ونظرا للأهمية التي تحتلها أهداف السياسة المالية في خدمة النشاط الاقتصادي فإنه من الصعب تحديد جميع هذه الأهداف، ولكن يمكن تلخيص أهمها في المطلب التالي.

المطلب الثاني : أهداف السياسة المالية :

تهدف الحكومة، من خلال إتباع السياسة المالية، إلى المحافظة على معدل نمو مستقر، وإلى تحقيق أهداف أخرى مثل هدف التوزيع وهدف التخصيص... الخ، وسوف نشير إلى هذه الأهداف بإيجاز على النحو التالي:

١- بالنسبة لمعدل النمو:

تهدف السياسة المالية إلى المحافظة على معدل نمو مستقر، في الناتج القومي الإجمالي بحيث لا يتعرض للتقلبات الشديدة، فمن الملاحظ أنه عندما يكون معدل النمو سريعا، تكون هناك زيادة عالية في الناتج فإن ذلك يؤدي إلى زيادة في الطلب على عوامل الإنتاج، وكذلك إلى زيادة في الاستهلاك، وبسبب عدم قدرة الاقتصاد على مواجهة الطلب المتزايد فإن ذلك سيؤدي إلى ارتفاع الأسعار وحدوث التضخم، وبالتالي انخفاض قيمة الدخل الحقيقية، وعلى عكس من ذلك فإن انخفاض معدلات للنمو يؤدي إلى زيادة العرض عن الطلب، وبالتالي تقليص الإنتاج وزيادة البطالة مما يؤدي أيضا إلى انخفاض للدخل، ولهذا فإن السياسة المالية تهدف إلى أن يكون النمو الاقتصادي بمعدلات تكون فيها معدلات البطالة والتضخم في حدود مقبولة، وهذا ما يسمى بالاستقرار الاقتصادي.

٢ - بالنسبة للتوزيع:

تهدف الحكومة إلى تحقيق العدالة في توزيع الدخل والثورة بين أفراد المجتمع، وكذلك بين الأجيال المختلفة لأن من واجبها أن تضمن لمواطنيها الأساسيات الضرورية للمعيشة بحيث لا يكون هناك تفاوت شاسع في توزيع الدخل بين أفراد المجتمع، والذي ربما يؤدي إلى اضطرابات الاجتماعية والسياسية، والتي تؤدي في النهاية إلى تدهور الوضع الاقتصادي، وتستخدم الحكومة هنا الإنفاق الحكومي والضرائب كالأدوات لتحقيق أهداف السياسة المالية .

٣ - بالنسبة للتخصيص :

تسعى الحكومة من خلال السياسة المالية إلى توفير الخدمات الأساسية التي لايمكن للقطاع الخاص القيام بها مثل الدفاع والأمن والعدل، والتي تسمى بالسلع العامة، حيث إن توفير هذه السلع يتطلب تكلفة باهظة ليس بمقدور الأفراد دفع

قيمتها، كما أنها لو تم تقديمها للأفراد بأثمانها الحقيقية سوف يعجز بعض الأفراد عن الاستفادة منها.

المطلب الثالث : السياسة المالية في الفكر والاقتصادي :

تحتل السياسة المالية مكانا مهما في الإدارة الاقتصادية، وتعتبر كما سبق القول من أهم مكونات السياسة الاقتصادية للدولة، وقد حدث تطور تاريخي في النظرة إلى دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وأثر الموازنة العامة على مستوى الدخل والتوظيف، لذلك وفي هذا الجزء من المطبوعة سنستعرض وبايجاز المدارس الفكرية والنظرية في السياسة المالية، حيث نوضح أولاً، الفكر الاقتصادي الكلاسيكي الذي فرض صفة الحياد على السياسة المالية ونادي بمبدأ توازن الموازنة العامة للدولة، ثم نوضح الفكر الكينزي والذي أسند للسياسة المالية دوراً أساسياً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ونادي بمبدأ مرونة الموازنة العامة. هذا بالإضافة إلى بعض الآراء الأخرى في السياسة المالية وتوازن الموازنة العامة للدولة.

١- السياسة المالية في الفكر الكلاسيكي.

ترتكز السياسة المالية في الفكر الكلاسيكي على عدة قواعد مالية أهمها، حياد السياسة المالية سواء بالنسبة لإحداث التوازن الاقتصادي الداخلي والخارجي، أو بالنسبة لتغيير البنيان الاقتصادي أو الاجتماعي، وأيضاً محدودية الحجم الأمثل للموازنة بحيث لا تمثل النفقات العامة سوى نسبة ضئيلة من الدخل الوطني، وكذلك ضرورة تحقيق التوازن المستمر للموازنة العامة^٤. وقد فرض الكلاسيكي على السياسة المالية صفة الحياد نتيجة لاعتقادهم في الاتجاه التلقائي للاقتصاد القومي نحو التوازن العام عند مستوى التشغيل الكامل. وبناء على هذه الأفكار كان للمبدأ السائد في السياسة المالية قبل بدأ الكساد الكبير هو مبدأ توازن الموازنة العامة للدولة. ومن أهم الأساليب التي تستند إليها الكلاسيكي لدعم مبدأ توازن الموازنة العامة أن الاقتراض الحكومي لا يضيف طاقة إنتاجية في الدولة وأنه ذو تكلفت عالية، ويعتقد مستقبل تمويل الموازنة العامة، كما أن للموازنة غير المتوازنة تسهم في نمو الحكومة، وتؤدي إلى اتخاذ الأعمال غير الواعية ضد القطاع الخاص من جانب الحكومة، تؤدي أيضاً إلى تدهور قيمة النقود وتقود إلى التضخم^٥.

^٤ خالد عبد الوهاب البنداري، أثار الاقتصادية للكلية للسياسة المالية في مصر، رسالة الدكتوراه، كلية التجارة و إدارة الأعمال،

جامعة حلوان، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٨-٢٩.

^٥ Priruv Daniield : Budget DeFiet perspec itves in Romania universid ad din, Romania, 2009, p.444.

٢- السياسة المالية في الفكر الكينزي والمعاصر:

تداعت الأفكار التقليدية حين فشلت في تفسير أسباب حدوث الكساد العالمي الذي بدأ عام ١٩٢٩، وأعقب ذلك ظهور النظرية العامة ليكنز وأدواتها التحليلية والتي ثبت من خلالها إمكانية حدوث توازن عند مستوى التشغيل الكامل بسبب قصور الطلب الفعال، كما بين أن الأسعار والأجور غير مرنة على عكس ما ذهبت إليه النظرية الكلاسيكية، وقد حدثت تطورات فكرية وعلمية مهمة على يد كينز، ومن أهم إسهامات الفكر الكينزي تطوير النظرية الاقتصادية وذلك الدور الأساسي الذي أسند للسياسة المالية في استقرار الناتج.

وقد لخص كينز إلى أن مشاكل الكساد يمكن مواجهتها بالسياسة النقدية التي تؤثر في قرارات الاستثمار عن طريق تغيير سعر الفائدة، وأيضاً بالسياسة المالية التي تقتضي تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لرفع المستوى الطلب الكلي الفعال إلى المستوى الذي يضمن توظيف الكامل. وقد أسهم كينز في وضع أسس نظرية المالية المعوضة، والتي تكاملت أركانها على يد أنصارها هانس "A.Hansen" ولونر "A.Lerne"، وكان لهانسن فضل في وضع السياسة المالية المرتبطة بالمالية المعوضة وتأكدت بفضل تعليقه أهمية استخدام المالية العامة كأداة لتحقيق أهداف السياسة المالية في التشغيل الكامل واستقرار الأسعار.

وطبقاً للرؤية الكينزية فإنه من الممكن للسياسة النقدية والمالية التوسعية التي ترفع من حجم الطلب الكلي الفعال أن تؤدي إلى زيادة في حجم الناتج القومي على نحو ملموس بقدر يسير من التضخم، وبناء عليه وطبقاً للرؤية الكينزية أيضاً، فإن سياسة انكماشية محافظة لن تكون كافية أو فعالة لإيقاف حدة التضخم وإن كانت ستكون ذات فاعلية في تقليل حجم الناتج وزيادة معدلات البطالة، من هنا لخص الكينزيون إلى القول بأن سياسة الاستقرار الاقتصادي الكينزيون، كما سبق القول مبدأ توازن الموازنة العامة ونادوا بتعليق مبدأ مرونة الموازنة العامة، من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي العام.

ويتلخص مبدأ "مرونة الموازنة العامة" في أنه عندما يختل التوازن الاقتصادي وتحدث بطالة فإنه من الممكن علاج البطالة عن طريق التمويل بالعجز، أما إذا كان هناك تضخم فإنه من الممكن علاج ذلك عن طريق تحقيق فائض في الموازنة العامة للدولة (زيادة الضرائب عن النفقات العامة).

وفي داخل إطار الفكر الكينزي تعتبر النتيجة الاقتصادية للقطاع المالي العام ، سواء كانت بالعجز أو محققة لفائض هي أهم عامل لإحداث التوازن في الاقتصاد، فحجم العجز أو الفائض هو المحور الأساسي الذي يدور حوله تخديم مستويات الطلب الكلي ، والدخل والأسعار ، وأخيرا ميزان المدفوعات وذلك في حالة اقتصاد مفتوح .

وفي الستينيات من القرن الماضي حدثت بعض التطورات التي مثلت تحديا كبيرا واجه الفكر الكينزي، ومن هذه التطورات في الفكر الاقتصادي ظهور فكرة التعارض بين هدف تحقيق التوظيف الكامل، واستقرار الأسعار، وظهور الركود التضخمي كما نشطت منذ نهاية السبعينيات دعوات لتقييم دور الدولة بسبب استمرار العجز في الموازنات العامة، وظهور ضعف كفاءة أجهزة الدولة البيروقراطية، وجاءت الأحزاب المحافظة إلى الحكم في الدول الرأسمالية الرئيسية لتأخذ بهذه الدعوة (تاتشر في إنجلترا، وريجان في أمريكا). وفي الثمانينات بدأت معالم نظام عالمي جديد في طور التكوين يغلب عليه الاتجاه نحو تحرير إدارة الاقتصاديات الوطنية، وتقليص الوظائف الاقتصادية للدولة واعمل القوانين السوق باعتبارها مبررات التطور الاجتماعي والاقتصادي للبشرية وطريقها إلى الرفاهية^٦.

هذا بالإضافة إلى تفكك الاتحاد السوفيتي، وتحول الكثير من الدول الاشتراكية إلى اقتصاد السوق ونتيجة لذلك ظهرت بعض التيارات الجديدة في الفكر الاقتصادي، ومن هذه التيارات من نادي بإحياء النظرية الكلاسيكية، وتقليل دور الدولة في النشاط الاقتصادي، كما ظهر تيار آخر مثله الكينزيون الجدد رأى أن ظاهرة الركود التضخمي ترجع إلى التدخل غير الواعي من جانب بعض الدول والى ضعف كفاءة متخذي القرارات المتعلقة بالسياسات من حيث التوقيت والكميات، حيث يكون التوقيت غير ملائم، وكذلك الكميات غير الملائمة لحجم المشكلة، وتحقيق الأهداف المرغوبة من هذه السياسات، كما أن دور الدولة في معالجة الانحرافات الناتجة عن قوى السوق الحرة مازال دورا مهما ومطلوبا .

ويذكر البعض أنه في ظل هذه التطورات نجد من الواضح أنه بينما يؤثر العجز على النشاط الاقتصادي، فإن النشاط الاقتصادي يؤثر على العجز بشدة ولهذا أصبح الاعتماد على موقف الميزانية الفعلية أداة لتقييم عمل السياسة المالية من حيث كونها توسعية أو انكماشية أمرا مضللا مما أدى إلى البحث عن أساليب فنية تتيح تعديل موقف الميزانية الفعلية بحيث يتم

^٦ ابراهيم نصار، محاضرات في الاقتصاد التطبيقي، مطبعة البيان، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٥-٦٠.

التعرف على الموقف الحقيقي للقطاع المالي، وتعددت المفاهيم التي تعالج عجز الموازنة، ومن تلك المفاهيم موازنة العمالة الكاملة، وفيها يكون العجز هو الفرق بين النفقات والإيرادات التي يتم الحصول عليها من الدخل القومي في حالة التشغيل الكامل وأيضاً الموازنة المحايدة للدورة الاقتصادية، حيث يعتبر الإنفاق والإيرادات محايدتين للدورة الاقتصادية حينما تظل نسبة كل منهما إلى الناتج القومي ثابتة ولا تتغير لمواجهة الدورة^٧.

وتتمثل أدوات السياسة المالية كما سبق القول في الضرائب والإنفاق العام وسوف نعرض لكل منهما من الإيجاز فيما يلي :

١- الضرائب :

تعرف الضرائب بأنها مساهمة نقدية إجبارية من الأفراد في أعباء الخدمات العامة وفقاً لقدرتهم على الدفع، وبغض النظر عن المنافع التي تعود عليهم من هذه الخدمات، وتستخدم حصيلتها في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسة وغيرها. ويتم تقسيم الضرائب إلى مباشرة (تفرض على الدخل ورأس مال) وغير مباشرة (مثل الضرائب الجمركية وضرائب الاستهلاك) والواقع أن للسياسة الضريبية دوراً في عملية التنمية الاقتصادية في الدول النامية يتحقق من خلال تغطية النفقات العامة وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي والحد من استهلاك السلع الضارة، وتحقيق التوازن بين الإنتاج والاستهلاك وتشجيع المشروعات من خلال جذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء^٨.

٢- الإنفاق العام :

يعتبر الإنفاق أحد أدوات السياسة المالية المهمة والتي تلجأ إليها الدولة للتأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية الخاصة، بعد أن أصبح هناك اعتقاد متزايد في ظل التطورات الاقتصادية الحديثة بأن دور الدولة لا يمكن أن يقتصر على ذلك الدور التقليدي الذي حددته النظرية الكلاسيكية في الإنفاق على الدفاع والأمن والقضاء والأشغال التي لا يقبل عليها الأفراد لعدم ربحيتها، بل يجب أن يكون أكثر ايجابية، وهذا ما ثبت أثناء الأزمة المالية العالمية التي بدأت في أمريكا عام ٢٠٠٨.

^٧ أمينة محمود صلاح الدين عزام، عجز الموازنة العامة المصرية والطريق الى توازنها، النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير، كلية

التجارة، جامعة عين الشمس، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٨.

^٨ Cho-Stelle, Tung Samuel, "Investment incentives Zones and Regional tax incentive policy in China", International Tax Journal, 1998, pp,8190.

ويعرف الإنفاق العام بأنه مبلغ من النقود ينفقه شخص معنوي بهدف إشباع حاجات عامة. ويرى تعريف آخر أن الإنفاق العام عبارة عن مبلغ نقدي يدفع بواسطة الخزنة العامة لإشباع حاجات عامة، كما يعرف أيضا بأنه مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى السلطات المكونة لها بقصد إشباع حاجة من حاجات العامة.

ويلاحظ على هذه المفاهيم أنها جميعا تتفق على أن الإنفاق العام لابد أن يأخذ الطابع النقدي، وأن الذي يقوم بالإنفاق شخص معنوي يتمثل في الحكومة المركزية أو الهيئات المحلية أو المؤسسات العامة ذات الشخصية الإدارية المستقلة، كما أن المبرر الوحيد للإنفاق العام هو وجود حاجات عامة تشبعها الدولة نيابة عن الأفراد.

وهناك تقسيمات متعددة للإنفاق العام ، ومن أكثر التقسيمات وضوحا هو تقسيم الانفاق العام إلى إنفاق جار وإنفاق رأسمالي ويقصد بالإنفاق الجاري ذلك الإنفاق اللازمة لإدارة أجهزة الدولة وتمكينها من الحصول على السلع والخدمات اللازمة لإشباع حاجات جارية مثل الأجور والمرتبات ونفقات الصيانة أما الانفاق الرأسمالي فهو الإنفاق اللازم لزيادة الإنتاج ،وتوفير أسباب النمو لذلك فهو يبرر الالتجاء إلى القروض العامة والتمويل التضخمي لتوفير الموارد المالية اللازمة لتحقيق هذه الغاية^٩ .

^٩ أحمد عبد الرحيم أحمد، توزيع الانفاق العام على الاستخدامات المختلفة وتأثيره على تحقيق العدالة الاجتماعية، ١٩٩٧، بحث غير منشور .

محتوى الفصل الثاني: مفهوم الإنفاق العام وتقسيماته:

١. مفهوم النفقات العامة.
٢. التقسيمات العلمية والاقتصادية لنفقات العامة.
٣. مفهوم تزايد النفقات العامة.
٤. آثار النفقات العامة على المؤشرات الاقتصادية.
٥. ماهية ترشيد الإنفاق الحكومي ومبرراته.

الفصل الثاني : مفهوم الانفاق العام وتقسيماته:

في ظل التطور الحديث للدولة لم تعد مجرد حارسة بل تدخلت بصورة كبيرة ومتزايدة في النشاط الاقتصادي مما أدى إلى زيادة أهمية الإنفاق العام من أجل مواجهة زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مستخدمة في ذلك مختلف أدوات المالية العامة.

فقد ادى ظهور ما يسمى بدولة الرفاه الاقتصادي والتي تعني أن الدولة لا تكتفي فقط بالتدخل من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي حسب كينز وإنما هدفها يكون أوسع من ذلك باعتمادها على سياسة ميزانية نشطة تسعى من خلالها لتحقيق الرفاه الاجتماعي للأفراد^١.

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة:

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة مع توسع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة.

المطلب الأول: ماهية النفقة العامة:

للإلمام بمفهوم النفقة العامة وجب علينا تعريفها وفق فقهاء المالية العامة مع أهمية عرض العناصر المكونة لها وتأصيلها النظري والغرض منها.

الفرع الأول: تعريف النفقة العامة:

تعتمد الدولة وهي بصدد القيام بنفقاتها العامة إلى استخدام مبالغ من النقود لتحقيق أغراض النفع العام. ومن هنا يمكن تعريف النفقة العامة على أنها "مبلغ من النقود يقوم باتفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة."^(٢)

ووفقا لهذا التعريف يمكن اعتبار النفقة العامة ذات عناصر أربعة وهي:

- ١- مبلغ نقدي.
- ٢- يقوم باتفاقه شخص عام.
- ٣- الغرض منها هو تحقيق نفع عام.
- ٤- إن النفقة العامة تحقق أهداف الدولة.

^١ قدي عبد المجيد، المدخل السياسات الاقتصادية الكلية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٦، ص: ١٣.

^٢ أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، أستاذ القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٤٢٩هـ، ٢٠٠٨م، ص: ٣٦.

الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة:

لتحديد النفقة العامة لابد أن نحدد العناصر التي تتكون منها هذه النفقة والضوابط التي تضمن لهذه النفقة تحقيق الأهداف المطلوبة من إنفاقها.^٣

١ - النفقة العامة مبلغ نقدي.

تقوم الدولة بتسديد نفقاتها العامة باستخدام مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات وخدمات، وذلك من أجل تسيير المرافق العامة وثمرنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها.

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

وبالرغم من أن الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد، أو الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا أو إرغام الأفراد على العمل بدون أجر. إلا أن هذا الوضع قد اختفى بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة، أو كما يسمى بالتبادل العيني.

وبعد أن أصبحت النقود هي الأداة الوحيدة في التعامل والمبادلات واستنادا إلى ذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تتبعها الدولة، للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو منح المساعدات من قبيل النفقات العامة. كذلك لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية مثل السكن المجاني، أو النقدية كالإعفاء من الضرائب، أو الترقية كمنح الألقاب والأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرها من الأفراد.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، لما يعد الإنفاق النقدي أفضل صورة للإنفاق على الإطلاق؟

ترتكز الإجابة هنا على عدة دعائم أساسية:

١ - إن استخدام الدولة للنقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقدير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح الأفراد العامة، أضف إلى ذلك أن الرقابة على الإنفاق العيني يمثل صعوبة كبيرة نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق.

^٣ جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص: ٢٩.

٢ - إن نظام الإنفاق العيني، بما قد يتبعه من منح بعض المزايا العينية يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد.

٣ - أن رسوخ مبادئ الديمقراطية أدى إلى عدم إكراه الأفراد على تأدية أعمالهم عن طريق السخرة (بدون أجر) لتتافي ذلك مع حرية الإنسان وكرامته.

٤ - أن الإنفاق العيني يثير العديد من المشاكل الإدارية والتنظيمية ويؤدي إلى عدم الدقة، وقد يؤدي إلى محاببات بعض الأفراد وإعطائهم مزايا عينية دون غيرهم.

ونتيجة للأسباب السالفة الذكر، فإن النفقات العامة دائماً تكون في صورة نقدية ولا يخفي أن الإنفاق في صورته النقدية قد أدى إلى ازدياد حجم النفقات العامة وبالتالي ازدياد حجم الضرائب (كمصدر أساسي للإيرادات العامة) وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع أعدل لهذه الأعباء كل بحسب مقدرته التكليفية.

٢- صدور النفقة من شخص عام (جهة أو هيئة)

يشترط في اعتبار أن النفقة عامة، أن تصدر من شخص معنوي وإداري، والذي هو إحدى الهيئات العامة الإدارية التي تتسع بشخصية الإدارية وذمة مالية وتمتلك الصفة الأمرة والسيادية.

إن الفقه المالي طرح معيارين للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وهما المعيار القانوني والإداري، والمعيار الوظيفي في تحديد الطبيعة القانونية للنفقة.

أ- المعيار القانوني الإداري:

يعتمد أصحاب هذا المعيار في تحديد الطبيعة القانونية للنفقة على أساس صفة القائم بالإنفاق وعلى طبيعة الاختلافات بين نشاط الهيئات العامة والهيئات الخاصة، وتستهدف الأولى تحقيق المصلحة العامة والتي يقوم بها أشخاص القانون العام وهي الدولة والهيئات العامة القومية والمحلية والمؤسسات العامة، أي أن القائم بالإنفاق يمتلك السلطة الأمرة، بينما تستهدف الثانية (الأفراد والهيئات الخاصة من شركات وجمعيات) المصلحة الخاصة بالاعتماد على التعاقد فيما بينها أو مع الهيئات العامة.

إن هذا المعيار يستمد جذوره من الفكر المالي التقليدي الذي كان سائداً في ظل الدولة "الحارسة" ذات الوظائف المحدودة، ومع تطور الدولة وانتقالها إلى الدولة المتدخلة والمنتجة امتد نشاط الدولة ليشمل أوجه متعددة اقتصادية واجتماعية، حيث بدأت الدولة تمارس نشاطاً شبيهاً بنشاط الأفراد في الأعمال الاقتصادية تحقيقاً للربح المالي.

وأصبح المعيار القانوني الإداري غير كاف للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وذلك لانهيار الأساس الذي يقوم عليه اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن نشاط الأفراد خاصة وجود

بعض الهيئات الخاصة والمختلطة التي بدأت تمارس أعمالا تستهدف منها النفع العام معتمدة في جانب من نشاطها على ما تقوضه الدولة من سلطات كل هذه الأسباب دفعت إلى اقتراح معيار ثان وهو المعيار الوظيفي.

ب- المعيار الوطني:

يستند هذا المعيار على طبيعة الوظيفة التي تصدر النفقة عنها وليس على أساس صفة القائم بالإنفاق، وبناء على ذلك تعتبر النفقة عامة إذا قامت بها الدولة بصفقتها الأمرة والسيادية أو قام بها الأشخاص الخواص الذين تفوضهم الدولة صلاحية استخدام السلطة الأمرة والسيادية، وفي حالة غياب السلطة الأمرة والمصلحة العامة فإن النفقات التي تقوم بها الدولة أو هيئتها بما فيها شركات القطاع العام تعتبر نفقات خاصة.^(٤)

يبدو أن هدف المعيار الوظيفي الذي يعتمد على الفكرة الاقتصادية والاجتماعية هو استبعاد جزء كبير من نفقات الدولة وخاصة نفقات المشروعات الاقتصادية من عداد النفقات العامة من جهة، وإدخال بعض نفقات الهيئات الخاصة والمختلطة التي تنازلت الدولة لها عن بعض سلطاتها الأمرة ضمن إطار النفقات العامة من جهة أخرى.

وخلاصة القول إذا كان المعيار القانوني جاء متماشيا مع مفهوم الدولة الحارسة في قصر النفقات العامة بهدف اقتصادي واجتماعي، وعليه فإن مفهوم النفقات العامة يجب أن يتسع ليشمل جميع النفقات التي تصدر عن الدولة سواء كانت هيئات ومرافق الدولة أو شركات القطاع العام والمختلط تحقيقا للتنمية الاقتصادية وللوصول إلى التوازن الاقتصادي والاجتماعي المطلوب.^(٥)

٣- الغرض من النفقة العامة تحقيق نفع عام:

ينبغي أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إتباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة وتحقيق نفع خاص يعود على الأفراد، وتبرير هذا العنصر يرجع إلى مبدأ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد، إذا أن جميع الأفراد يتساوون في تحميل الأعباء العامة، كالضرائب، ومن ثم فيجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة، إذ أن تحمل الأعباء العامة والنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة وبذلك فليس من المتصور أن تكون النفقة لغرض نفع أو مصلحة خاصة بفئة معينة، لما في ذلك من مخالفة لمبدأ العدالة والمساواة في تحمل الأعباء العامة.

٤ - عمر صخري ، التحليل الاقتصادي الكلي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ص، ٣٧- ٣٨

٥ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر الطبعة الثانية، ٢٠٠٥، ص، ٩٨- ٩٩ .

وإذا كان هذا هو المستقر والمتفق عليه بين كتاب المالية العامة، فإن الصعوبة تكمن في تقدير وتحديد الحاجة العامة بصورة موضوعية.

وواقع الأمر أن هذا التحديد يرتكز أساساً معيار سياسي أكثر منه اقتصادي أو اجتماعي إذا أن السلطة السياسية في الدولة هي التي تتولى عادة تقرير ما إذ كانت حاجة ما تعتبر عامة أم لا تعتبر كذلك، وهي تستند في ذلك إلى قواعد وضوابط معينة وهي في سبيلها لتحديد طبيعة الحاجة تخضع لرقابة تشريعية وتنفيذية وأحياناً قضائية، لضمان عدم إساءة استعمال هذا الحق، وتمثل الرقابة التشريعية في حق المجالس النيابية في منح الأذن بالاعتماد المالي الذي تطالبه الحكومة، وتنص أحياناً بعض الدساتير على عدم جواز تقرير نفقة عامة لمنفعة فردية أو اعتماد أنواع معينة من النفقات كصرف إعانات لجماعات أو أحزاب سياسية أو دينية، أو قصر حق اقتراح النفقات العامة على الحكومة دون أعضاء المجلس النيابي وتسمح أغلبية الدساتير لنواب البرلمان بالتقدم بأسئلة واستجابات للوزراء، وتحريك المسؤولية السياسية ضدّهم، إذا كان إنفاق الأموال العامة قد تم بهدف تحقيق المصالح الخاصة.

وتمثل الرقابة من جانب السلطة التنفيذية فيما لها من حق إلغاء الاعتمادات التي تقرها الهيئات التشريعية المحلية في بعض البلاد إذا رأت أنها تتضمن خروجاً على مبدأ تحقيق النفقات العامة لنفع عام.

وأخيراً تتمثل الرقابة القضائية في حق المحاكم في رقابة دستورية قانون الميزانية (و.م.أ)، أو حقها في رقابة حسابات الحكومة (فرنسا).

العنصر الرابع: النفقة العامة تحقق أهداف الدولة.

لقد أدت زيادة الوظائف في الدولة الحديثة إلى تدخلها في المجالين الاجتماعي والاقتصادي فاضطرت الدولة إلى تخصيص مبالغ معينة من المال تصرفها في النواحي الاجتماعية والاقتصادية على جانب تسيير المصالح الإدارية.

ويظهر دور النفقة العامة في المجالين الاجتماعي والاقتصادي من خلال إيجاد دخول جديدة لبعض الفئات الاجتماعية كالمعونة الوطنية أو لمساعدة بعض المشاريع الاقتصادية من جهة، ومن خلال تنفيذ الدولة بصورة مباشرة أو عن طريق المؤسسات العامة لبعض المشروعات الاقتصادية من جهة أخرى وصرف النفقة العامة يؤمن دخلاً جديداً للأفراد يزيد من مقدرتهم المالية ويؤدي إلى زيادة الطلب العام مما يؤثر في الحالة الاقتصادية ويدفع إلى توظيفات جديدة بنية زيادة الإنتاج والعرض.

ويظهر دور النفقة العامة في الحياة الاقتصادية بصورة أوضح من خلال النفقات الاستشارية التي تزيد من الموجودات الثابتة للدولة وتنفيذ المشروعات الصناعية والزراعية والسياسية... الخ. وبإمكان الدولة أن تستعمل النفقة العامة كوسيلة للتأثير في الحالة الاقتصادية بغية إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فتزيد من النفقات العامة أثناء فترة الركود حتى تبعث النشاط الاقتصادي، وتخفف منها أثناء فترة الازدهار حتى تمنع التضخم وآثاره السلبية، لكن ومع تعافي الرأسمالية من تداعيات أزمة الكساد الكبير لسنة ١٩٢٩ وصولاً إلى انهيار النظام الاشتراكي سنة ١٩٨٩ وعدم قدرة المبادئ الاشتراكية للنظام الاقتصادي على الصمود في المدى الطويل، تراجع الفكر الاشتراكي وزالت معاملة خاصة مع تحول عديد من الدول الاشتراكية إلى دول رأسمالية تماشياً مع عودة بروز مبادئ العولمة.

الفرع الثالث: أهمية النفقات العامة.

بعيدا عن اقتصاديات الدول الاشتراكية، فإن اقتصاديات الدول الرأسمالية عملت على الحفاظ على مبادئ الفكر الرأسمالي ولم تتجاهل ما جاء به الاقتصادي "كينز" خاصة فيما يخص دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فبعد الحرب العالمية الثانية وبروز معالم جديدة لنظام اقتصادي عالمي يقوم على مبادئ العولمة التي اختفت بعد أزمة الكساد الكبير لسنة ١٩٢٩ والإجراءات الحمائية التي اتخذتها العديد من الدول في سبيل الحد من آثارها، ظهر ما يسمى بدولة الرقابة الاقتصادي التي تعني أن الدولة لا تكتفي فقط بالتدخل من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي حسب كينز وإنما هدفها يكون أوسع من ذلك باعتمادها على سياسة ميزانية نشطة تسعى من خلالها بتحقيق الرفاه الاجتماعي للأفراد^(١).

وذلك من خلال ما يلي:

أ. محاربة الفقر والتخفيف من حدته:

وذلك يكون حسب الشروط التي تضعها الهيئات الدولية كالبنك الدولي الذي يحدد خطر الفقر بـ ١,٢٥ دولار في اليوم كنصيب للفرد وهو يعتبر الحد الأدنى لمعيشة الأفراد، وذلك يكون من خلال تطوير نظم الحماية الاجتماعية، وتوجيه الاستثمارات وتوفير فرص العمل في المناطق ذات الكثافة السكانية، وكذا التخلص من مركزية القرارات التي لا توفر العدالة الاجتماعية ولا تسمح بالاطلاع بشكل كاف على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

ب. محاربة الأمية:

حيث أن الدولة تضطلع بمهمة العمل على ضمان توفير حد أدنى من التمدرس للأفراد محدودي الدخل في سبيل مواصلة الدراسة والتعليم وبالتالي الحد من نسب التسرب المدرسي.

(١) قدي عبد المجيد، المدخل السياسات الاقتصادية الكلية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٦، ص: ١٣.

ت. محاربة الفساد الاقتصادي:

باعتباره من أهم عراقيل نجاح السياسة الاقتصادية، فالدولة تكون ملزمة بإقامة مؤسسات رقابية ذات مصداقية لتصدي لقضايا الرشوة والفساد، وكذا التصدي لظاهرة الاقتصاد الموازي التي تعد من أهم عراقيل الاستثمار الأجنبي المباشر، وهو ما يشكل تحدياً آخر يتطلب تدخل الدولة وتفعيل دورها في هذا المجال.

ث. توفير الرعاية الصحية الضرورية:

وتلتزم الدولة في هذا الإطار بتوفير أدنى ضروريات الرعاية الصحية للأفراد وضمان استفادة كل المناطق من خدماتها الصحية، ويبرز ذلك جلب من خلال تطور حجم النفقات العامة الموجهة للرعاية الصحية في معظم دول العالم، إذ أنها تعتبر من الوظائف الأساسية في الوقت الراهن التي لا يمكن أن تتخلى عنها ولو أنها تكون بنسب متفاوتة بين دول العالم إلا أن الحد الأدنى الضروري للرعاية الصحية وجب توفيره في إطار الطبيعة الإنسانية للدولة.

ج. الاهتمام بتوفير البحث العلمي:

باعتبار أن البحث العلمي هو أحد عوامل تحقيق النمو الاقتصادي على المدى الطويل أساسيات اقتصاد المعرفة إلى جانب الإيداع التكنولوجي والتربية والتكوين، فإن نفقات البحث العلمي أصبحت تشكل نسبة معتبرة من إجمالي النفقات العامة وخاصة الدول المتقدمة التي تشهد تطوراً ملحوظاً في هذا الجانب، إذ أن البحث العلمي هو عبارة عن استثمار في حد ذاته، يمكن أن تسفر عنه نتائج قابلة لتطبيق مستقبلاً تؤدي إلى المنفعة بشتى أنواعها، في حين القطاع الخاص يقل إقباله عليه لعدم مردوديته على المدى القصير.

المطلب الثاني : التقسيمات العلمية والاقتصادية لنفقات العامة:

يقصد بتقسيم النفقات ترتيبها ضمن فئات متشابهة، وعرضها في شكل واضح يسهل دراستها، وتحليل الآثار المترتبة عليها وقد اختلفت طرق تقسيم الإنفاق العام حسب الهدف المرجو تحقيقه من ذلك التقسيم ومن أهم هذه التقسيمات، التقسيم الاقتصادي والتقسيم الإداري.

الفرع الأول : التقسيم الاقتصادي والتقسيم الإداري:

التقسيم الاقتصادي الهدف منه معرفة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لنفقات العامة. وينقسم إلى قسمين الإنفاق الحقيقي والإنفاق التحويلي. أما بالنسبة للتقسيم الإداري فالهدف منه توضيح العلاقات المالية المختلفة التي تقوم بها الحكومة، كما يساعد هذا التقسيم على إعداد الميزانية العامة للدولة.^٧

^٧ سلوى عبد الرحمن العيسى ، اثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي في المملكة العربية السعودية والكويت والإمارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، قسم الاقتصاد ، جامعة الملك سعود ، ٢٠٠٦ ، ص ٨.

ويصنف الإنفاق الحكومي طبقا لإحصاءات مالية الحكومة الصادرة من الصندوق النقد الدولي إلى نوعين من التصنيفات هما الاقتصادي والتصنيف الوظيفي. وعلى وفق التصنيف الأول يقسم إجمالي الإنفاق الحكومي إلى مكونات الرئيسية الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري وصافي الإقراض. كما يصنف الإنفاق الجاري اقتصاديا إلى الأجور والرواتب، الإنفاق على شراء السلع والخدمات، مدفوعات الفائدة والدعم والمدفوعات التحويلية. أما التصنيف الثاني هو التصنيف الوظيفي الذي من خلاله يقسم الإنفاق الحكومي طبقا لوظائفه، كالإنفاق على الخدمات العامة والإنفاق على الأمن والدفاع، الإنفاق على التعليم، الإنفاق على الصحة والإنفاق على الضمان الاجتماعي، الإنفاق على السكن. ^٨

وهكذا، فإن ميزانيات الدول إنما تتبني في وضعها على جملة من الاعتبارات التاريخية والسياسية والاقتصادية والإدارية التي تسود المجتمع.

١: المعيار الإداري : يقوم التقسيم الإداري للنفقات العامة على أساس الجهة أو الهيئة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، حيث يتم توزيعها حسب الوزارات، كما توزع داخل كل وزارة حسب أقسامها وأجهزتها.

٢: المعيار الوظيفي : حيث تظهر فيه وظائف الدولة في شكل قطاعات تبرز بداخلها نفقات كل قطاع. وعلى سبيل المثال نجد أن تقسيم النفقات العامة المعمول به في الميزانية الانجليزية يرجع إلى اعتبارات تاريخية. والتقسيم الذي تأخذ به الميزانية الفرنسية كان يرجع إلى اعتبارات إدارية، ثم اتجه العمل إلى ادخال بعض الاعتبارات المتعلقة بالتحليل الاقتصادي.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية اخذ بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، ثم يجري تقسيم النفقات العامة داخل كل وظيفة إلى أقسام فرعية يتعلق كل منها بقطاع اقتصادي معين تتناسب مع القطاعات التي تنقسم إليها الخطة الاقتصادية.

٣ : المعيار الاقتصادي : ويقوم هذا المعيار على الاعتبار الوظيفي ولكن تظهر فيه وظائف الدولة في قطاعات متعددة للوظيفة الواحدة، فلا يكتفي بالقول بنفقات اقتصادية واجتماعية بل يظهر توزيعا بحسب انواع هذا النشاط. ومثال ذلك ميزانية التجهيز حيث يقسم القطاع الاقتصادي إلى المجالات المختلفة التي تدخل في هذا القطاع، كمجال الزراعة والصناعة والتجارة والنقل.. الخ.

الفرع الثاني: تصنيف النفقات تبعا للأهداف. ^٩

^٨ حلمي إبراهيم منشود ، تحليل وقياس ظاهرة العجز المزدوج في مصر و تونس و المغرب للمدة (١٩٧٥-٢٠٠٠)، أطروحة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية غير منشورة ، جامعة البصرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٦.

^٩ خليل احمد الكايد، الادارة المالية الدولية والعالمية، التحليل المالي والاقتصادي، كنوز المعرفة، عمان، الاردن، الطبعة الاولى ٢٠١٠، ص ٢٢.

ويمكن تقسيم هذا التصنيف إلى خمس مجموعات على النحو الآتي:

١. نفقات لتحقيق أهداف مالية (Financail Expenditures) وتشمل المبالغ التي تخصص لدفع قيم السندات المستحقة ومبالغ اقساط الدين العام وفوائد في الداخل والخارج.
٢. نفقات لتحقيق أهداف ادارية (Managerial Expenditures) وتشمل نفقات مخصصة لتسيير هيئات الدولة ومؤسساتها وتطوير الجهاز الاداري، حيث أن الانفاق على التدريب والتاهيل ومواكبة التطور الاداري الحاصل في البلدان المتقدمة يجعل من جهاز الدولة الاداري قادرا على اداء خدمته على الوجه الاكمل. ويدخل تحت مظلة النفقات الادارية، المبالغ التي تخصص للإنفاق على استمرار تعزيز العلاقات الخارجية مع شعوب ودول اخرى.
٣. نفقات لتحقيق أهداف اقتصادية (Economic Expenditures) وتشمل نفقات لتوفير سلع وخدمات عامة، وعلى نفقات الاستثمار العام في مختلف اوجه النشاط الاقتصادي بهدف تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي، وكذلك اعانات الانتاج واعانات التصدير.
٤. نفقات لتحقيق أهداف اجتماعية (Social Expenditures) وتشمل المبالغ التي تنفقها الدولة على توفير الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية وتحقيق العدالة في المجتمع. هذا بالإضافة إلى المدفوعات التحويلية التي تمنح كإعانات إلى بعض الافراد أو الفئات في المجتمع، كاعانة ذوي الدخل المنخفض، وإعانة البطالة، واعانة دعم السلع الاساسية.
٥. نفقات لاغراض أمنية (Security Expenditures) وتشمل نفقات دفاعية كالنفقات المخصصة للدفاع عن الوطن وحمائته من الاعتداءات الخارجية وجميع النفقات العسكرية على بناء القوات المسلحة والمعدات الحربية، أضف إلى ذلك النفقات على الأمن الداخلي (Internal Security) وتجهيزاته.

المطلب الثالث: تقسيم النفقات العامة في بعض الميزانيات الأجنبية:

الفرع الأول: تقسيم النفقات في الميزانية البريطانية:^{١٠}

تنقسم نفقات الحكومة البريطانية إلى قسمين رئيسيين:

القسم الأول: النفقات ذات الاعتماد الدائم: ويطلق عليها اسم (Charges on the consolidated fund)، وهي عبارة عن النفقات التي لا يتجدد الإذن بها من البرلمان كل عام وإنما بمقتضى قوانين لها صفة الدوام والاستمرار حتى يقوم البرلمان بإدخال تعديل عليها. وتشمل هذه النفقات ذات الاعتماد الدائم، مخصصات الملك والأسرة المالكة، وخدمة الدين العام، والمعاشات، وبعض المرتبات كمرتب رئيس مجلس العموم، ونفقات المحاكم القضائية، ونفقات الانتخابات .

^{١٠} محمد حلمي مراد، مالية الدولة ، منشورات الأستاذ في كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ص ٣٩.

القسم الثاني : النفقات ذات الاعتماد المتجدد : ويطلق عليها اسم (Supply Services) وهذه النفقات تعرض على البرلمان للإذن بها في كل عام، وتشمل بصفة خاصة نفقات الإدارات العسكرية الثلاث: الجيش والبحرية والطيران، ونفقات المصالح المدنية. ويمتاز التقسيم التفصيلي الخاص بالنفقات ذات الاعتماد المتجدد بأنه غير قائم على أساس الوزارات وإنما وفق موضوع النفقة، وهو ما يسهل على الباحث الوقوف على اتجاهات الإنفاق الحكومي.

على أن التقسيم البريطاني لم يسلم من النقد، إذ إن بعض النفقات ذات الموضوع الواحد توجد موزعة بين نفقات الاعتماد الدائم والنفقات ذات الاعتمادات المتجدد.

الفرع الثاني: تقسيم النفقات في الميزانية الفرنسية :

كانت النفقات العامة مقسمة في الميزانية الفرنسية تقسيماً إدارياً بحسب الوزارات. غير أن هذا الوضع أدخل عليه التعديل منذ سنة ١٩٥٣ حين جمعت الميزانية الفرنسية بين التقسيمين الإداري والاقتصادي للنفقات العامة في جداول تتضمن من الناحية الأفقية : الأقسام الإدارية، ومن الناحية الرأسية : النفقات مقسمة بحسب طبيعتها في سبعة أبواب:

١. الدين العام.
٢. السلطات العامة، وتشمل نفقات البرلمان ورئاسة الجمهورية.
٣. النفقات الإدارية، وتشمل المرتبات والمعاشات والتجهيزات.. إلخ.
٤. الأعمال العامة، سياسية وإدارية، تعليمية وثقافية، دولية، اقتصادية.
٥. الاستثمارات العامة، الزراعة، المواصلات، الإسكان.. إلخ.
٦. الاستثمارات بمعاونة الدولة، وتتضمن فرعين، الإعانات والاشتراكات والقروض.
٧. إصلاح أضرار الحرب.

"الجدول رقم ٢-١ نموذج النفقات بالميزانية الفرنسية"

نوع النفقات	(٦) استثمارات بمعاونة الدولة		(٥) الاستثمارات العامة			(٤) الأعمال العامة			(٣) النفقات الإدارية			النفقات العامة	البرلمان	الدين العام	الوزارات	
	قروض	إعانات	رأب	الاشتراكات	القروض	رأب	الاشتراكات	رأب	القروض	رأب	الاشتراكات					

تجمع الأرقام الواردة بكل سطر أفقياً لمعرفة مجموع النفقات الخاصة بكل إدارة حكومية.
- تجمع الأرقام الواردة بكل عمود رأسياً لمعرفة مجموع ما تنفقه الدولة على كل نوع.

وهذه الجداول المشتركة تحقق غرضين في وقت واحد، فهي تمكن من الوقوف على الاعتمادات المقررة لكل إدارة حكومية بجميع الأرقام الواردة أفقياً أمام اسمها، كما تساعد على معرفة ما تنفقه الدولة على كل باب من أبواب الإنفاق العام السبعة المذكورة بجميع الأرقام الواردة عمودياً تحت هذا الباب بصرف النظر عن الإدارة التي تقوم بالإنفاق.

الفرع الثالث: تقسيم النفقات في الميزانية الأمريكية:

أما النفقات العامة في الميزانية التعاقدية للحكومة الأمريكية، فإنها تعرض في تقسيمين منفصلين. أحدهما تقسيم اقتصادي بحسب طبيعة النفقة "By Function" والآخر تقسيم إداري بحسب السلطات والإدارات المختلفة. "By Agency" وكانت النفقات العامة الأمريكية تقسم بحسب طبيعتها إلى ١٣ قسماً ثم اختزلت اعتباراً من ميزانية سنة ١٩٥٦ إلى تسعة أقسام:

١. الدفاع الوطني.
٢. الشؤون الدولية.
٣. الخدمات والمساعدات للمسنين.
٤. العمل والرفاهية وتشمل الصحة والتعليم والثقافة العامة.
٥. الزراعة والموارد الزراعية وتشمل الري.
٦. الثروات الطبيعية (كالمناجم والغابات ومصايد الأسماك).
٧. التجارة والإسكان وتشمل المواصلات البرية والمائية والجوية، والبريد، الدفاع المدني.
٨. الإدارة الحكومية وتشمل الإدارة المالية والسلطتين التشريعية والقضائية.
٩. فوائد الدين العام.

الفرع الرابع: تقسيم النفقات في الميزانية الجزائرية:

يُقسم المشرع الجزائري النفقات العامة إلى قسمين نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وذلك راجع للتفرقة بين طبيعة النفقات حيث تجمع النفقات المتشابهة والمتجانسة من حيث طبيعتها والدور الذي تقوم به والأثر الذي تنتجه، والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها الدولة حسب كل نوع معين من أنواع النفقات وإن نفقات التسيير مهمتها أنها تضمن استمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية .

أولاً : نفقات التسيير :^{١١}

هي عبارة النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارة وتجمع نفقات التسيير في أربع عناوين وهي المادة ٢٤ قانون المالية لعام ١٩٨٤.

^{١١} محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ٧٦، ٧٨.

يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة الادارية والمكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب .. الخ . فهذا النوع من النفقات أساسا لامداد هياكل الدولة بما تحتاجه من اموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف اوجهه، حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، وتجمع نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي:^{١٢}

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات .
- تخصيصات السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح .
- التدخلات العمومية .

يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، ويتم تفصيلها وتوزيعهما بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيخصان الوزارات ويتم توزيعهما عن طريق مراسيم التوزيع، ويقسم الباب إلى اقسام ويتفرع القسم إلى فصول ويمثل الفصل الواحد الاساسية في توزيع اعتمادات الميزانية وعنصرها مهما في الرقابة المالية.

ثانيا: نفقات الاستثمار (التجهيز):

يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الانمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات وتتفرع إلى ثلاثة أبواب^{١٣}، الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الاخرى برأس المال. ويسمح التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار باعطاء صورة واضحة المعالم لنشاط الدولة الاستثماري، حيث يميز بين نفقات الاستثمار بصفة عامة والعمليات برأس المال لهذا يمكننا عد وملاحظة القطاعات التالية : المحروقات، الصناعات المصنعة، المناجم والطاقة، الفلاحة والري، الخدمات المنتجة، المنشآت الاساسية الاقتصادية والادارية، التربية والتكوين، المنشآت الاساسية الاجتماعية والثقافية، السكن والمخططات البلدية لتنمية. وتتوزع القطاعات إلى قطاع فرعي الذي يتجزأ بدوره إلى أنشطة محدودة، هذه الاخيرة تعتبر ميدانا ضمن الاقتصاد الوطني يمكن تشخيصه بحيث يتميز بخصائص ويمكن تعيينه بدقة ويخضع توزيع الاعتمادات على الفروع والأنشطة إلى الاختصاص التنظيمي.

^{١٢} المادة ٢٤ قانون المالية لعام ١٩٨٤، المؤرخ في ٠٧ جويلية ١٩٨٤ المتعلق بقوانين المالية .

^{١٣} المادة ٣٥ من القانون ٨٤-١٧، المؤرخ في ٠٧ جويلية ١٩٨٤ المتعلق بقوانين المالية .

المبحث الثاني : تزايد النفقات العامة الاسباب والنظريات المفسرة لها:

بصفة عامة هناك اتجاه عام لزيادة الإنفاق العام، وترجع هذه الزيادة في مجموعة لعدة أسباب منها ما هو حقيقي كالأسباب الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية والمالية والإدارية.

المطلب الأول: مفهوم تزايد النفقات العامة :

أدى نمو دور الدولة إلى تزايد الإنفاق العام حتى أصبحت هذه الزيادة تشكل ظاهرة عامة طويلة الاجل انتشرت في كل الدول على اختلاف مستويات تطورها الحضاري وفلسفتها الاقتصادية ومذاهبها السياسية. وكان أول من لفت النظر إلى هذه الظاهرة العامة هو الاقتصادي الألماني اودلف فانجر "Adolf Wangner" ، الذي صاغ قانونا اسماه " قانون التزايد المستمر للنشاط الحكومي " ، بعد دراسة لتطور الإنفاق العام في دول اوروبا خلال القرن التاسع عشر. وانتهى إلى أن هناك اتجاها عاما لتزايد النشاط المالي للدولة مع ما يحدث بها من تطور.¹

فقد بين هذا المفكر أن النمو الصناعي يخلق ضغطا متزايدا على الحكومة لتحقيق التقدم الاجتماعي ودعوة مستمرة للاهتمام بالعوامل الاجتماعية الامر الذي يؤدي إلى نمو مستمر في القطاع العام .

ويقرر هذا القانون أن الإنفاق العام ينمو باستمرار سواء في حجمه المطلق أو في قيمته الحقيقية بفعل التطور الطبيعي الاقتصادي .

كما يقرر أن معدل نمو هذا الإنفاق قد يساوي معدل نمو الناتج القومي ويزيد على معدل نمو السكان في الاجل الطويل. فزيادة الإنفاق العام ترجع في رأي " فانجر " إلى سنة التطور، إذ يؤدي نمو دور الدولة الى زيادة التزاماتها ونفقاتها.

والواقع أن هذا القانون لايشير إلى تطور حتمي لابد أن يتحقق في كل الدول وفي كل زمان. إذ أن هذا الإنفاق يتاثر بعوامل متعددة اقتصادية واجتماعية وسياسية وتختلف من مجتمع إلى اخر، كما تختلف باختلاف مراحل التطور الحضاري واساليب الادارة الاقتصادية.

المطلب الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة:**الفرع الاول: الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة:**

يقصد بالأسباب الظاهرية زيادة وتساعد الإنفاق العام عدديا دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسن فعلي وملموس في حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة. ومن أهم الأسباب الظاهرية لزيادة

¹ عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية رؤية اسلامية ، الطبعة الخامسة ، ٢٠١١ ، دون دار نشر، ص ٦٧.

النفقات العامة: تدهور قيمة النقود ، تعديل وتغيير أساليب وكيفيات وضع الميزانيات، وازدياد عدد السكان واتساع إقليم الدولة.

أولاً: 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.

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

كن بعد اتباع 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.

ثالثاً: 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 سبباً في الزيادة النفقات العامة وتكون ظاهرة 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.

الفرع الثاني : الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة:

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

أولاً: 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 مباشرة أو غير مباشرة.

ثانياً: 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 للخزانة العامة أو كان من أجل التنمية الاقتصادية ومحاربة 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.

ثالثاً: الأسباب المالية:

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.

رابعاً: 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.^٢

المطلب الثالث: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة .

قد تعرض الفكر الاقتصادي لتحليلها هذه الظاهرة من أجل تفسيرها وبيان الأسباب المؤدية إليها. إذا ظهرت عدة نظريات تحاول تفسير سلوك الإنفاق خلال الفترة طويلة الأجل، ومن أهم هذه النظريات نجد:

الفرع الأول: نظرية الرفاهية :

^٢ موقع : المرجع الالكتروني للمعلوماتية ، قسم الادارة والاقتصاد ،تاريخ التصفح ١/٥/٢٠٢٠،
<https://almerja.com/reading.php?idm=65629> .

يعتبر الاقتصادي "Pigou" هو الأب الروحي لهذه النظرية ، حيث شبه الحكومة بأنها شخص طبيعي مثل المخلوقات البشرية، حيث اعتبر الحكومة مثل الفرد الذي له رغباته الخاصة، وأفضليته الخاصة، ويترتب على ذلك أن نفقات الحكومة وإيراداتها تحددان كما يحدد الشخص العادي مصروفاته و دخله، وهذا ما أدى إلى الاستعانة في مجال النشاط العام بآدوات نظرية القيمة والتحليل المنفعي وهذا ترتب عليه نتيجتين هامتين :^٣

أ . أن النفقات العامة لا تعدو إلا أن تكون من الاستهلاك، بمعنى أن الدولة تقوم باستهلاك خدمات من تلجأ اليهم، كما تستهلك مختلف السلع التي تخدمها في تسيير المرافق العامة .
ب. أن الدولة تتصرف شأنها شأن الفرد وفقا لمبدأ واحد، وهو الحصول على اكبر منفعة باقل نفقة، ويخضعان بالتالي للتحليل النفعي.

لكن هذه النظرية تعرضت لانتقادات، والتي كان من اهمها أن حجم النفقات العامة وطبيعتها لا يظهران من خلال قوى السوق، بل أن رغبة الافراد في تحديد حجم وطبيعة النفقات العامة يتم الكشف عنها من خلال التصويت السياسي.

إلى جانب ماسبق حاولت نظرية الرفاهية الاقتصادية تطبيق نفس القواعد التي يطبقها الفرد عند تحديده للنفقات على الدولة، وهذا في الواقع تطبيق غير سليم لاختلاف طبيعة الدولة ودورها وسلطاتها عن طبيعة الفرد ودوره و سلطاته.

فضلا عن أن هناك خلط بين المالية العامة والمالية الخاصة، و يرجع هذا الخلط إلى اخضاع المالية العامة، والاقتصاد القومي للتحليل الجزئي في حين أنه يخضع للتحليل الكلي.

الفرع الثاني : النظرية التاريخية :

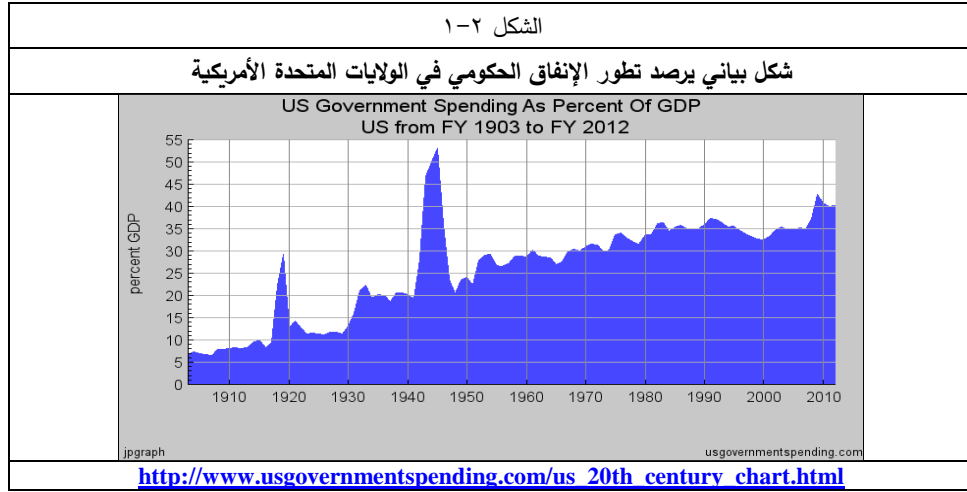
إن التاريخ الاقتصادي للسنوات الـ ١٥٠ الفأئة يبين أن النمو الاقتصادي ترافق وارتفاع الإنفاق العام منذ منتصف القرن التاسع عشر. فقد بلغت حصة الإنفاق العام في البلدان المرتفعة الدخل أعلى نسبة لها من إجمالي الناتج المحلي خلال الحربين العالميين، وظل مستوى الإنفاق العام مرتفعا وتابع ارتفاعه حتى التسعينات^٤.

وليس الأمر بصدفة، بل هو ارتباط وثيق تبرهنه الإحصاءات التي تجمع بين ارتفاع معدلات الإنفاق العام والنمو الاقتصادي في البلدان النامية والبلدان المرتفعة الدخل على حد سواء. وقد عرف هذا الارتباط الطويل الأمد " بقانون واغنر " تيما برجل الاقتصاد الذي حدده في ثمانينات القرن التاسع عشر، وقد أكدت الكثير من

^٣ خالد عبد الوهاب البنداري، الأثار الاقتصادية الكلية للسياسة المالية في مصر، رسالة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد، كلية التجارة و إدارة الأعمال، جامعة حلوان، ٢٠٠٧، ص ٩٤.

^٤ دافيد هال ، لماذا نحن بحاجة ماسة إلى الإنفاق العام ، وحدة الأبحاث التابعة إلى الاتحاد الدولي للخدمات العامة، جامعة غرنتش، أكتوبر ٢٠١٠ ، ص ١٥ . www.ipsactionnow.org/.../AR_Why_we_need_Public_spending.pdf

الدراسات غطت ٥١ بلدا قام بها موظفون من الصندوق النقد الدولي العلاقة الطويلة الأمد بين الإنفاق الحكومي والإنتاج بما يتوافق وقانون فاغنر. والرسم البياني التالي يبين تطور الإنفاق الحكومي للولايات المتحدة الأمريكية لسنوات ١٩٠٣ إلى ٢٠١٢:



ويعود هذا القانون إلى الاقتصادي الألماني ادلف فاغنر ° (adolf.Wagner) (١٨٣٥-١٩١٧) الذي درس تطور الانفاق الاعام في البلدان الاوروبية بالاضافة إلى الولايات المتحدة الامريكية واليابان، وحاول تحديد مسبباته على المدى الطويل، كما درس التطور الاقتصادي والمالي للدول المختلفة للتعرف على علاقة زيادة الانفاق العام بنمو الدخل القومي، ومن خلال المقارنة الشاملة بين الدول المختلفة التي درسها وجد ان النشاط الحكومي يزداد كما ويتعدد نوعا بمعدل اكبر من زيادة عدد السكان، وبمعنى اخر فإن الزيادة في الانفاق الحكومي تميل إلى الزيادة بمعدل اكبر من الزيادة في الناتج القومي. وربط فانجر بين النمو الاقتصادي، ونمو القطاع العام ممثلا بالانفاق العام، وقال : إن هناك علاقة تبعية بينهما حيث يزداد نمو القطاع العام بمعدل اسرع من الزيادة في النمو الاقتصادي.

ولقد اثبت بعض الاقتصاديون صحة هذا القانون، ومن هؤلاء Williamson، حيث اثبت من مقارنته للنفقات العامة في بعض الدول أن هناك علاقة إيجابية بين زيادة دخل الفرد وبين تدخل الحكومة في الحياة الاقتصادية بهدف توفير الحاجات العامة.

كما استنتج Thom من دراسته للنفقات العامة في بعض الدول النامية، أن نسبة النفقات العامة إلى الناتج القومي الاجمالي ترتبط ارتباطا وثيقا بمستوى دخل الفرد في تلك الدول، كم أن نسبة النفقات الاجتماعية إلى النفقات العامة ترتبط هي الاخرى بمستوى دخل الفرد.

° خالد عبد الوهاب البنداري ، نفس المرجع السابق ، ص ٩٨.

وتوصل ايضا Lall إلى القول بأن نسبة النفقات العامة الخاصة بالصحة والتعليم إلى الناتج القومي في بعض الدول النامية تتجه إلى الزيادة كلما زاد نصيب الفرد من الدخل. ولقد اثبت ايضا Musgrave وجود ارتباط بين نصيب الفرد من الدخل القومي وزيادة نسبة النفقات العامة إلى الناتج القومي، وهذه النتيجة تعتبر تاييد لقانون Wagner مثل دراسة Reddy عن تطور النفقات العامة في الهند في الفترة من ١٨٧٢ إلى ١٩٦٦، والذي اثبتت أن النفقات العامة تزيد في هذه الفترة بنسبة أعلى من الزيادة التي يزيد بها الدخل القومي، وهي تتفق مع ما توصل إليه Wagner.

الفرع الثالث : دراسة بيكوك وويزمان :

ومن أهم الدراسات التي أجريت لتفسير ظاهرة زيادة النفقات العامة تلك الدراسة التي قام بها Peacock and Wiseman عن تطور النفقات العامة في المملكة المتحدة خلال الفترة (١٨٩٠-١٩٥٥). ولقد توصل إلى القول بأن النفقات العامة في المملكة المتحدة تخضع للقانون العام، والمحور الرئيسي لهذه الفرضية أن الانفاق الحكومي ينمو نتيجة لنمو الإيرادات. إلا أن هذه الفرضية ركزت على عوامل سياسية وغير اقتصادية مثل الاضطرابات والحروب والهزات الاجتماعية التي ينتج عنها تزايد في الانفاق العام بشكل قفزات وزيادة غير منتظمة في الانفاق، وقد ارجع Peacock and Wiseman هذه الزيادة إلى عاملين هامين هما :

أ. أثر الإحلال Displacement effect :

لقد ارجع كلا من Peacock and Wiseman الزيادة في النفقات العامة إلى المخاطر التي يتعرض لها المجتمع، نتيجة لحدوث الهزات الاجتماعية والاضطرابات والحروب، فإن الدولة تحتاج إلى نفقات جديدة لمواجهة الارتفاع المفاجيء والقفزات في الانفاق العام، الامر الذي يؤدي إلى فرض المزيد من الضرائب على المواطنين، التي تقابل بالقبول من قبلهم اثناء فترة الاضطرابات. ويسمى ذلك اثر القبول (Acceptance effect). وبعد انتهاء فترة الاضطرابات لا يعود الانفاق العام إلى مستواه الاصلي، ولكن يبقى على مستوى اعلى من المستوى السابق لحدوث الاضطرابات. ويوضح Peacock and Wiseman اثر الإحلال في مواجهة المخاطر التي قد تتعرض لها الدولة تعمل على زيادة إيراداتها سواء عن طريق فرض ضرائب جديدة، أو زيادة اسعار الضرائب الحالية.

ب. أثر التركيز Concentration effect :^٦

^٦ أجمعة أحمد الزيادات، الإنفاق الحكومي وأثره على الاستثمار الخاص في الاردن، رسالة ماجستير في الاقتصاد، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية، جامعة ال البيت، الاردن ، ٢٠٠٠. ص ٢٣.

لقد أوضح كلا من Peacock and Wiseman أن من اسباب زيادة الإنفاق العام بجانب أثر الإحلال أثر التركيز، و يقصد به الزيادة في الانفاق العام ترجع إلى الزيادة المستمرة في الطلب على الخدمات العامة، وارتفاع مستوى كفاءة الاجهزة الحكومية التي تقدم هذه الخدمات .

يلاحظ أن الفرضية السابقة قد قدمت تفسيراً زمنياً (Time Pattern) للإنفاق العام واليرادات، وقد ربط التغيير بهما بظروف غير اقتصادية، و يلاحظ أن التحليل يؤكد تكرار حدوث الظروف الاستثنائية، من أجل زيادة الإنفاق العام زيادة كبيرة. وبالنظر إلى الواقع العلمي وخاصة في السبعينات والسبعينيات من القرن الماضي نجد أن التقدم الاقتصادي والتغيرات الهيكلية في الاقتصاد احدثت زيادات كبيرة ومنظمة في حجم الإنفاق العام واليرادات العامة، مما يدل على أن الزيادة في الإنفاق العام لكثير من الدول في هذه الحقبة الزمنية، لا تتناسب مع فرضية الظروف الاستثنائية.

الفرع الرابع: نماذج التنمية في تحليل نمو الإنفاق العام: ^٧Development Models of Public Expenditure

قام كل من مسجريك و رستو (Rostow and Musgrave) بتطوير هذه النماذج لتحليل النمو في الإنفاق الحكومي وتفسيره، وذلك بربطه بمراحل النمو الاقتصادي للدولة، بمعنى تفسير تاريخي لنمو الإنفاق الحكومي. حيث بين (Rostow and Musgrave) أنه في المرحلة المبكرة من مراحل النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية يكون الاستثمار العام كنسبة من الاستثمار الكلي، لان القطاع العام في تلك المرحلة، يجب عليه انشاء البنية التحتية مثل خدمات (الطرق، المواصلات ، العدالة ، الامن ، الصحة ، التعليم .. الخ) إضافة إلى بعض الاستثمارات في العنصر البشري، وهذا النوع من الاستثمارات ضروري في مرحلة الانطلاق في مرحلة المتوسط من مراحل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أي يجب على الدولة توجيه الاستثمار نحو توفير السلع الاستثمارية، ويعد الاستثمار العام مكملاً للإستثمار الخاص خلال جميع مراحل التنمية.

ويؤكد مسجريف (Musgrave) على أنه في مراحل التنمية تزداد نسبة الاستثمار الكلي إلى الناتج القومي الاجمالي، وتتنخفض مساهمة استثمار القطاع العام في الناتج القومي الإجمالي، وتزداد مساهمة استثمار القطاع الخاص إلى الناتج القومي الاجمالي، ويؤكد (رستو) على أنه عندما يصل الاقتصاد مرحلة النضوج (The maturity stage) ينتقل الإنفاق العام من إنفاق على البنية التحتية إلى الإنفاق على التعليم والصحة والسلع الترفيهية. وفي مرحلة الاستهلاك الكبير (Mass Consumption) التي تتميز باتجاه القطاعات القيادية إلى انتاج السلع المعمرة، يزداد طلب أفراد المجتمع على هذه السلع مثل السيارات، والأجهزة الكهربائية المختلفة، فتتجه الاستثمارات نحو توفير هذه السلع .

^٧ جمعة أحمد الزيادات، نفس المرجع السابق ، ص ٢٥.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية لنفقات العامة :

يؤثر التوسع في الإنفاق العام على مختلف المتغيرات الاقتصادية وهي الدخل القومي ومكوناته الاستهلاك والاستثمار، وإلى التأثير على المستوى العام للأسعار وعلى مستوى العمالة، وعلى توزيع الدخل بين أفراد المجتمع. وتتوقف الآثار الاقتصادية للإنفاق العام على عوامل عدة أهمها طبيعة الإنفاق، وهدف الإنفاق، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق والوضع الاقتصادي السائد.

المطلب الأول: أثر النفقات العامة على المؤشرات الاقتصادية:

من أجل تحديد الآثار التي تحدثها النفقات العامة ينبغي أن توضح أسس السياسة الانفاقية العامة، وبالتالي قواعد الفن المالي الإنفاقي، وفقاً لهذه الآثار، ويطلق علي ذلك "النفقات الوظيفية".

وتتوقف آثار النفقات العامة على نوع النشاط الذي تنفق عليه الدولة ووسائل التمويل، والوضع الاقتصادي العام ومستوى النشاط الاقتصادي، إذ قد يترتب على زيادة الإنفاق العام عن نسب معينة في أحوال معينة آثار تضخمية غير مرغوب فيها في حالات التوسع الاقتصادي، يقوده حيوية والتوسع في نشاط جهاز الدولة الاقتصادي.

وتبرز أهمية دراسة الآثار المترتبة على النفقات العامة نتيجة للتطورات التي أدت إلى بدأ النظرية التقليدية وأثرها على دور المالي العامة بأدواتها المختلفة.

وإذا كانت النظرية التقليدية التي سبقت الإشارة إليها، وأن يكون الإنفاق العام عند حده الأدنى فإنها تنتهي إلى ضرورة بقاء الإنفاق العام محايداً من ناحية آثاره الاقتصادية بمعنى ألا يكون للإنفاق العام أي أثر على النشاط الفردي أو دفعه إلى التوسع.

وعند قيام الدولة ببعض المشروعات على وجه الاستثناء وفقاً للنظرية التقليدية فإن آثار الإنفاق العام يجب أن يحكمها مبدأ الربح المالي.

بمعنى أنه يجب أن يطبق نفس المعيار الذي يتم على أساسه النشاط الفردي أما النظرية الحديثة فإنها تجعل من النفقات العامة أداة في يد الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، وهكذا تبرز أهمية دراسة النفقات العامة والعوامل التي يتوقف عليها إحداث النفقات العامة لآثارها، وقد تلجأ الدولة في تمويل نفقاتها إلى القوة الشرائية الموجودة في أيدي الأفراد عن طريق فرض الضرائب، أو عن طريق سندات القروض التي تباعها للأفراد وفي هذه الحالة

يكون تأثير الإنفاق العام على حجم الائتمان والنقود في حدود ضيقة إذ يترتب على هذا تحويل بعض عناصر الإنتاج من الإنتاج الخاص إلى الإنتاج العام، وينتج عن هذا زيادة في بعض أثمان عناصر الإنتاج، مع انخفاض في أسعار عناصر الإنتاج الأخرى.^(١)

أما إذا مولت الدولة نفقاتها عن طريق قوة شرائية جديدة، بحث جاءت سندات قرضها للبنوك التي تنشئ الائتمان لتستعمله في ضوء تلك السندات فإن وجود القوة الشرائية الجديدة في السوق قد يترتب عليه ارتفاع في الائتمان.^(١)

وإذا كان اختلاف وسائل تمويل النفقات العامة يترتب عليه اختلاف في الآثار التي تترتب على الإنفاق العام، فإن للنفقات العامة أثرها المؤكد ليس على زيادة الإجراءات العامة ولكن أيضا على بنائها.

وإذا كان مؤيدي القاعدة التقليدية الخاصة بأولوية النفقات العامة أن تكون النفقات العامة محددة للإيرادات العامة، فإنه في ظل قواعد المالية الحديثة يعد من المؤكد أن يترتب على زيادة أعباء الدولة تجاه إنفاقها إلى تزايد الإيرادات العامة يترتب على هذا الاتجاه إليها استثنائيا في الماضي كالقروض، ومن هذا يتغير بنیان الإيرادات العامة ويختلف عما كان عليه من قبل كذلك فإن الإنفاق العام يترتب عليه بصفة مباشرة أو غير مباشرة زيادة الإنتاج الوطني وينتج عن زيادة الإنتاج الوطني زيادة حصيلة الدولة في الإيرادات العامة المختلفة إلى تزايد حصيلة الضرائب كما تترتب المقدره الوطنية على تقديم القروض العامة وإلى جانب هذا فإن آثار النفقات العامة على نواحي النشاط الاقتصادي تتميز بأنها أسرع من أثر الإيرادات العامة على ذلك النشاط وتتمثل أهم الآثار الاقتصادية التي تترتب على النفقات العامة الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج الوطني وإعادة توزيع الدخل الوطني على الاستهلاك.

الفرع الأول : الآثار على الناتج الوطني :^٢

وهو ما يطلق عليه " إنتاجية الإنفاق العام " ودرجة تأثيره تتوقف بالتالي على مدى كفاءة استخدامه، ويُميز في آثار الإنفاق العام على الناتج الوطني بين آثار تتحقق في المدى القصير وأخرى تحقق في المدى الطويل، ففي المدى القصير ترتبط آثار الإنفاق العام بتحقيق

^١ محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، الجزء الرابع الاقتصاد المالي، لنشر والتوزيع ENAG، الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٥٦-٥٧.

^٢ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، ٢٠١٠، ص ٢١٦.

التوازن والاستقرار الاقتصادي عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه.

وفيما يتعلق بالمدى الطويل تختلف اثار الإنفاق العام على الانتاج والدخل تبعاً لطبيعة هذا الإنفاق .

فالإنفاق على المرافق التقليدية كالمدافع الخارجي والأمن الداخلي واقامة العدالة وإن لم تبد له علاقة مباشرة بالنتائج الوطني، إلا أنه يهـئ الظروف التي لا غنى عنها لقيامه، حيث يؤدي اختلال الأمن وانتفاء الحماية إلى عدم اطمئنان المنتجين على استثمار اعمالهم مما يعوق سير الإنتاج في مختلف ميادين.

كما يؤثر الإنفاق على التعليم والصحة العامة والتأمينات الاجتماعية ضد المرض والعجز والشيخوخة والبطالة على الانتاج من خلال تأثير على قدرة الافراد ورغبتهم في العمل والادخار.

وكذلك يلعب الإنفاق العام دوراً فاعلاً في توجيه الموارد الانتاجية المتاحة إلى فروع النشاط المرغوبة عن طريق التأثير على معدلات الربح فيها بضمان حد ادنى من الارباح أو سد العجز في ميزانية المشروع خلال فترة معينة وتقديم بعض الاعانات المالية كإعانات الانشاء والتوسع والتصدير.

الفرع الثاني: الآثار على توزيع الدخل القومي :

يقصد بنمط توزيع الدخل القومي الكيفية التي يوزع بها بين الطبقات والفئات الاجتماعية وتحدد بتالي نصيب كل من هذه الطبقات والفئات.^٣

ويؤثر الانفاق العام في توزيع الدخل القومي من خلال تأثيره على هيكل توزيع الدخل، هذا الهيكل الذي يشير إلى الكيفية التي يوزع بها بين الفئات الاجتماعية المختلفة، فيما يسمى بتوزيع الدخل الشخصي، وكذلك الكيفية التي يوزع بها الدخل القومي بين عناصر الانتاج من راس مال وعمل وارصدة وتنظيم، فيما يسمى بالتوزيع الوظيفي للدخل.

ومعنى ذلك أن الإنفاق العام يؤثر على هيكل توزيع الدخل القومي في مرحلتين، المرحلة الاولى مرحلة التوزيع الاولى للدخل، توزيع الدخل أو الناتج بين الذين اسهموا في القيام به، بين عناصر الإنتاج. ومرحلة التوزيع النهائي فيما يسمى بمرحلة اعادة التوزيع التي تشهد ادخال

^٣ محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، الجزء الرابع الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص ١٥١.

تعديلات على التوزيع الاول بمعنى توزيع الناتج أو الدخل بين افراد المجتمع بصفتهم مستهلكين. ويمكن ان تتضح تلك الاثار من خلال تتبع اثر النفقات العامة الحقيقية والنفقات العامة التحويلية، وذلك على النحو التالي :

١. النفقات العامة الحقيقية، فانها تؤثر على توزيع الاولى للدخل القومي من خلال التأثير على الاجور والمرتبات وباقي عناصر الانتاج في المجتمع.

كما أن النفقات الاجتماعية كالانفاق على الخدمات الصحية والتعليمية، فاذا قامت الدولة بتأدية هذه الخدمات بالمجان أو بأسعار تقل عن تكاليفها فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقية للمستفيدين منها.

٢. النفقات التحويلية الاجتماعية تحدث تحويلات مباشرة للمستفيدين منها في صور نقدية، ويؤدي ذلك إلى توزيع الدخل في صالح الدخل المنخفضة على حساب الدخل المرتفعة.

كما أن التحويلات الاقتصادية تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل في صورة عينية، حيث تزيد دخول بعض الأنشطة الاقتصادية أو بعض الاقاليم في الدولة على حساب البعض الاخر.

الفرع الثالث : الأثار على الاستهلاك الوطني:

يولد الإنفاق العام زيادة مباشرة في الطلب على السلع الاستهلاك. وتتوقف اثارها على الاستهلاك القومي على بنیان النفقة العامة، وظروف من يتلقونها، وعلى مراحل التطور التي يعيشها المجتمع.

إذا تؤدي زيادة الإنفاق العام مع ضعف مرونة الانتاج إلى زيادة الاسعار. وتمارس النفقات العامة اثارها على الاستهلاك القومي عن طريق شراء الحكومة للسلع والخدمات، وقيامها بتوزيع دخول يخصص جزء منها للإنفاق الاستهلاكي. وتتوقف هذه الاثار على بنیان النفقات العامة واهدافها فنجد^٤:

١. النفقات التي تؤثر مباشرة على الاستهلاك مثل شراء الحكومة لخدمات استهلاكية. ومثل ذلك التعليم والصحة والدفاع والامن والعدالة وهي تمثل الاستهلاك العام .

ب. النفقات التي تدفعها الحكومة لشراء سلع تقدمها لبعض فئات المجتمع. ومثال ذلك شراء الحكومة لادوية و ملابس واغذية لتوزيعها دون مقابل على المرضى أو على تلاميذ المدارس.

^٤ عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية رؤية اسلامية ، بدون دار نشر ، الطبعة الخامسة ، ص ١١٦ .

ج. توزيع الحكومة لدخول يخصص جزء منها للاستهلاك مثل الاجور والمرتببات. إذا يؤدي إنفاق هذه الدخول أو جزء منها على الاستهلاك إلى زيادة الانتاج القومي. ونخلص من ذلك إلى أن اثر النفقات العامة على الاستهلاك يتوقف على بنيان هذه النفقات والغرض منها. ويمكن للحكومة أن تؤثر على الاستهلاك بتعديل حجم مشترياتها من السلع الاستهلاكية وتعديل حجم الاجور والمرتببات والاعانات الاجتماعية والاقتصادية.

الفرع الرابع : الأثار على الأسعار:

إن تدخل السلطة العامة بطريق مباشر أو غير مباشر من حيث سياستها في الإنفاق العام من شأنه التأثير في مستوى الأسعار، فعندما تقوم الدولة بالإنفاق فهي تحاول تحقيق العديد من الأهداف فمثلا عن طريق وسيلة التمويل فهي تحاول تحقيق العدالة الاجتماعية^٥.

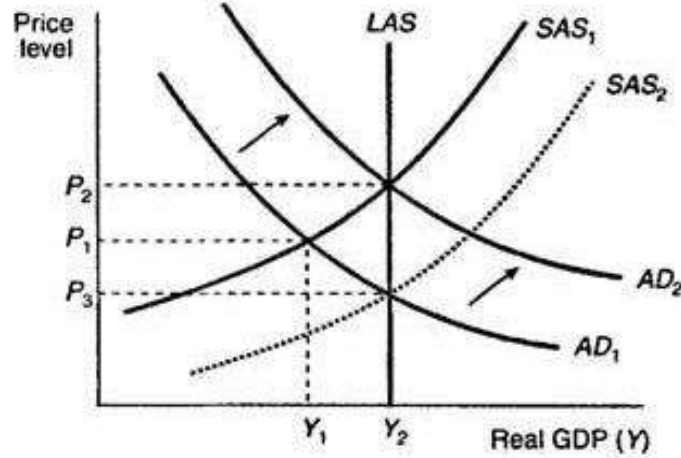
فإذا حدث وقامت بالإنفاق العام في شكل دعم سلعي، بمعنى القيام بتخفيض أسعار السلع أو تثبيتها على المدى الطويل، فإن الدعم هنا هو التدخل في عمل آلية الأسعار (جهاز الثمن) من شأنه أن يؤدي إلى اختلالات كبيرة في هيكل الأسعار، بحيث تصبح الأسعار السائدة غير معبرة تعبيراً حقيقياً عن الندرة النسبية لعناصر الإنتاج، وكذلك لا تعبر عن التكلفة الحقيقية للسلع وبالتالي تؤدي إلى الإختلالات في الهيكل السعري إلى عدم استقرار الوضع الاقتصادي الكلي للدولة، ومن ثم يحدث تضارب في المعلومات عن السوق وهذا قد يدفع بعض المنتجين إلى القيام بإتخاذ بعض القرارات الخاطئة.

وعليه فإن هناك صعوبات كبيرة في تحديد أثر الإنفاق العام على الاسعار، فعندما تقوم الدولة بتقديم دعم سلعي لمواطنيها عن طريق تخفيض أسعار بعض السلع الغذائية الأساسية (P) أو تثبيتها على المدى الطويل، فإن هذا يعني أن الدخل الحقيقي (Y/P) لهؤلاء المواطنين سوف يرتفع، وبما أن هذه السلع لا تمثل قيمتها الحقيقية المتمثلة في تكلفة صنعها فإن الطلب على هذه السلع سوف يرتفع، بغض النظر عن أن الطلب على هذه السلع غير مرن حسب رأي انجل^٦، ولأن هناك عناصر أخرى سوف تعمل على زيادة الطلب مثل زيادة عدد السكان وأن فئة ذو الدخل المحدود ذات ميل حدي مرتفع للاستهلاك، بالإضافة إلى السلع الأخرى غير المدعمة سوف ترتفع أيضا، وهذا ناتج عن زيادة الدخل الحقيقي (Y/P) والشكل يوضح لنا هذه الفكرة .

^٥ محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلاء، المالية العامة، دار العلوم لنشر، عنابة، ٢٠٠٣، ص ٤٢.

^٦ C.E.Ferguson : Microeconomic Theory .Richard –Irwin inc. london .1975.pp40-104

الشكل: رقم (٢-٢): أثر سياسة دعم الاسعار .



المصدر : Fiscal Policy: The Keynesian View and Historical Perspective

ويوضح الشكل منحنى الطلب (AD_1) ومنحنى العرض (SAS_1) ويتقاطع المنحنيان في نقطة الاولى (P_1) وهي تمثل توازن السوق السلعي عند مستوى الدخل (Y_1) وعندما تقوم الدولة بتقديم الدعم السلعي فإن هذا يؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقي وبالتالي زيادة الطلب الإجمالي فيتحرك منحنى الطلب إلى (AD_2) ويتقاطع مع منحنى العرض المحدود (LAS) والذي يحدد مستوى توازني جديد عند مستوى دخلي جديد هو (Y_2) ومستوى سعر جديد هو P_2 .

بمعنى اخر أن أثر الإنفاق العام المقدم في شكل دعم سلعي قد أدى إلى زيادة الطلب على السلع سواء مدعمة وغير مدعمة وذلك لزيادة الدخل الحقيقي، ولكن بما أن الجهاز الإنتاجي غير مرن فإن العرض لن يستجيب لهذه الزيادة في الطلب وسوف ترتفع الاسعار. أو أن العرض يستجيب عن طريق الواردات حيث يقوم المجتمع بتغطية فجوة العرض عن طريق زيادة الواردات، وغالبا ما يتم جلب الواردات من الدول الصناعية تمتلك مخزونا سلعيًا تستطيع تصديره. ويلاحظ أن هذه الدول تعاني من مشكلة التضخم الناتج عن زيادة التكاليف، بسبب زيادة الاجور وزيادة تكاليف الانتاج فيها، وبالتالي تكون أسعار منتجاتها مرتفعة وبالتالي تصدر التضخم للدول النامية، ومن هنا تبدأ الاسعار في الارتفاع ، وتقع الدول المستوردة في مشكلة التضخم .

إن انخفاض الأسعار عن طريق الإنفاق العام في شكل دعم سلعي يؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقي وبالتالي زيادة الطلب ولكن العرض المحدود في الدول النامية، غالبا لا يستجيب لهذه

الزيادة فتقوم الدولة بزيادة الواردات والتي تؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار مما يؤدي إلى تضخم.

ولكي يحقق الإنفاق العام اثره المطلوب يجب أن تكون هناك مرونة في الجهاز الانتاجي أو أن يستجيب جانب العرض للتغيرات التي حدثت في جانب الطلب بسبب التغير في الإنفاق العام . وبوجه عام يمكن القول أنه بينما تمارس إيرادات الدولة اثرا انكماشيا على الدخل القومي، لاقتطاعها وحدات نقدية كانت ستوجه إلى الاستهلاك أو الادخار، يؤدي الإنفاق العام إلى إحداث اثر مخالف، وتتوقف النتائج النهائية على كيفية استخدام الدولة لهذه الاموال. فإذا استطاعت الدولة اقتطاع مبالغ كانت مكتنزة واستغلتها في استثمارات فإنها تزيد من الناتج القومي وتخفف من اسعار السلع، بعكس الوضع إذ اقتطعت المدخرات وأنفقتها بطريقة غير منتجة.^٧

المطلب الثاني: الآثار الغير المباشرة للنفقات العامة.

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

ويطلق على أثره "المضاعف" الاستهلاك المولد كما يطلق على أثر "المعجل" الاستثمار المولد ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب على الإنتاج نتيجة لتفاعل كل من المضاعف والمعجل ويعني أوضح فإن النفقة العامة لا تؤثر فقط على الاستهلاك بتأثير عامل "المضاعف" ولكنها تؤثر في ذات الوقت على الإنتاج بصورة غير مباشرة بتأثير عامل "المعجل" كذلك لا تؤثر النفقات على الإنتاج فقط ولكنها تؤثر في ذات الوقت على الاستهلاك بصورة غير مباشرة.

وسنتطرق لأثر النفقات العامة من خلال أثرى المضاعف والمعجل على النحو التالي:

أ. أثر المضاعف:

يقصد بالمضاعف في التحليل الاقتصادي، المعامل العددي الذي يشير إلى زيادة في الدخل القومي المتولدة الزيادة في الإنفاق القومي على الاستهلاك.

^٧ سامي ولسن حبيب، اثر الانفاق العام على معدل النمو الاقتصادي مع دراسة تطبيقية عن مصر ، رسالة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٥ .

وإذا كانت نظرية كينز اقتصرت على بيان أثر الاستثمار على الدخل القومي 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، التصدير.

ولتوضيح فكرة المضاعف، فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزئ منها يوزع في شكل أجور ومرتببات وأرباح وفوائد وأثمان للمواد الأولية أو ربع على الأفراد وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخول لإنفاقه على بنود الاستهلاك المختلفة، ويقومون بادخار الباقي وفقاً للميل الحدي للاستهلاك والادخار والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات أخرى وتقسم ما بين الاستهلاك والادخار والدخل الذي يوجه إلى الادخار ينفق جزء منه في الاستثمار وبذلك تستمر حلقة توزيع الدخل 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.

ولما كان أثر المضاعف له علاقة بالميل الحدي للاستهلاك فهو يزيد بزيادة الميل الحدي للاستهلاك وينخفض بانخفاضه

وبطبيعة الحال فإن الميل الحدي للاستهلاك ليس ثابتاً بل يختلف من قطاع إلى آخر ومن فئة لأخرى ولذا تبدأ أهمية تحديد الآثار المترتبة على الإنفاق العام في شتى القطاعات ومختلف الفئات.

فبالنسبة لأصحاب المرتببات والأجور والإعانات (ذوي الدخل المحدود) فالميل الحدي للاستهلاك لديهم مرتفع وبالتالي يرتفع أثر المضاعف مع زيادة النفقات العامة الموجهة لهؤلاء أما الرأسماليون فإنهم يتجهون إلى شراء المعدات وأدوات الإنتاج وبالتالي فإن أثر المضاعف يكون بسيطاً بالنسبة لهم حيث ميلهم الحدي للاستهلاك منخفض.

أضف إلى ذلك أن الثر الذي يحدثه المضاعف يرتبط بمدى مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجي وهذا يرتبط بدوره بدرجة التقدم الاقتصادي ففي ظل الدول المتقدمة حيث الجهاز الإنتاجي يتمتع بالمرونة والقدرة على التجاوب مع الزيادات في الاستهلاك فالمضاعف ينتج بالمرونة والقدرة على التجاوب مع الزيادات في الاستهلاك فالمضاعف ينتج أثره بشكل ملموس أما في الدول النامية وبالرغم من ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك يكون أثر المضاعف ضعيفاً نظراً لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي وانعدام قدرته على التجاوب مع الزيادة في الاستهلاك.

ب. أثر المعجل:

يتصرف اصطلاح "المعجل" في التحليل الاقتصادي إلى أثر زيادة 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 الزادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل.

والحقيقة أن زيادة الدخل كما رأينا يترتب 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 لأزمة لاستمرار إنتاجية السلع التي زاد الطلب عليها، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل القومي فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه مع زيادة أولية في الإنتاج القومي تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار وبمرور الوقت بنسبة أكبر.

ومما هو جدير بالذكر أن هناك تفاعلاً متبادلاً يبين مبدئين المضاعف والمعجل كما أدت أثر المعجل شأنه في ذلك شأن أثر المضاعف، يختلف من قطاع صناعي إلى آخر.

المطلب الثالث : المؤشرات الكمية لقياس الأثار الاقتصادية للنفقات العامة :

لقياس الأثار الاقتصادية للنفقات العامة تستخدم المؤشرات التالية :

١. الميل المتوسط للنفقات العامة :

يعبر هذا المؤشر عن نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي، ويصاغ بشكل التالي :

$$\frac{\text{النفقات العامة لسنة ما}}{\text{الدخل القومي للسنة نفسها}} = \text{الميل المتوسط للنفقات العامة}$$

ويعبر هذا المؤشر عن درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي ، فكلما ارتفعت قيمته دلت على زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي زيادة مسؤوليتها في هذا المجال .

٢. الميل الحدي للإنفاق العام :

يوضح الميل الحدي للإنفاق ذلك الجزء من الزيادة في الدخل القومي الذي يذهب إلى الدولة لتستخدمه لأشباع الحاجات العامة. فهو اذن يكشف عن معدل التغير في الإنفاق العام عندما يتغير الدخل القومي بمقدار وحدة واحدة. ويمكن احتساب هذا المؤشر باستخدام الصيغة التالية:

$$\frac{\text{التغير في النفقات العامة}}{\text{التغير في الدخل القومي}} = \text{الميل الحدي في الإنفاق العام}$$

تكون قيمة الميل الحدي للإنفاق العام ما بين الصفر والواحد الصحيح. وكلما ارتفعت قيمة هذا المؤشر دلت على تزايد اهتمام الدولة في اشباع الحاجات العامة لأنها تخصص لها نسبة مرتفعة من كل زيادة في الدخل القومي. ويستخدم هذا المؤشر بين الدول وكذلك للمقارنة بين فترات متعددة للدولة نفسها.

٣. المرونة الداخلية للنفقات العامة:

يقيس هذا المؤشر مدى استجابة النفقات العامة للتغيرات في الدخل القومي. ويحسب وفق الصيغة التالية :

$$\frac{\text{التغير النسبي في النفقات العامة}}{\text{التغير النسبي في الدخل القومي}} = \text{المرونة الداخلية للنفقات العامة}$$

ويمكن التعبير عن هذا المؤشر كذلك بصيغة التالية :

$$\frac{\text{الميل الحدي للنفقات العامة}}{\text{الميل المتوسط الدخل القومي}} = \text{المرونة الداخلية للنفقات العامة}$$

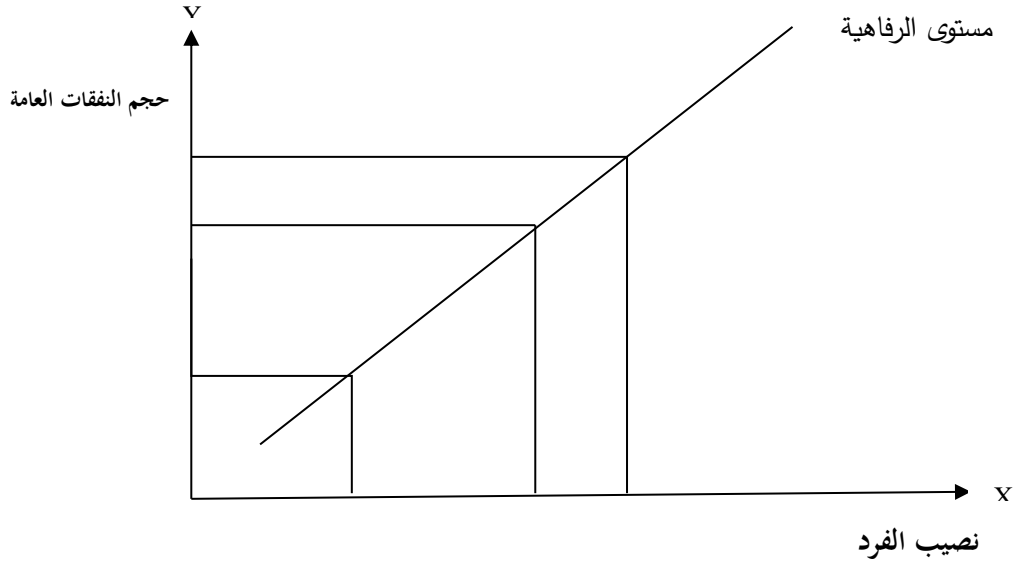
ان القيمة العددية لمعامل المرونة الداخلية يعبر عن مدى استجابة النفقات العامة للتغيرات في الدخل القومي . فاذا كانت قيمته اكبر من الواحد الصحيح دل ذلك على ان الاستجابة عالية . في حين تكون الاستجابة ضعيفة اذا كانت القيمة اقل من الواحد الصحيح .

٤. نصيب الفرد من النفقات العامة :

يدل هذا المؤشر على نصيب كل فرد من السكان من النفقات العامة و يحتسب وفق الصيغة الاتية :

$$\frac{\text{النفقات العامة}}{\text{عدد السكان}} = \text{نصيب الفرد من النفقات العامة}$$

الشكل البياني رقم ٢-٣
نصيب الفرد من حجم النفقات العامة



نلاحظ من هذا الشكل أنه كلما زاد نصيب الفرد من النفقات العامة ارتفع مستوى الرفاهية التي يتمتع بها.

المبحث الرابع : تطور مفهوم ترشيد الإنفاق الحكومي وأساليبه :

تشير مصطلحات كثيرة إلى ضرورة التحكم في الإنفاق العام ولعل أهمها أولويات الإنفاق، ضبط الإنفاق وتحسين كفاءة الإنفاق، ويعتبر ترشيد الإنفاق العام من المفاهيم الإقتصادية المرتبطة بالسلوك الإقتصادي للفرد والمجتمع ككل، وبالرغم من الإختلافات المفاهيمية وتطبيقها، إلا أنه هناك إتفاقا واسعا حول أهمية مبدأ الترشيد وضروريته خصوصا في ظل الأزمات المالية التي تعصف بإقتصاديات الدول من حين لآخر لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى المفاهيم المختلفة لضبط الإنفاق مركيزين على مفهوم ترشيد الإنفاق العام ومبرراته ومختلف مقومات ومتطلبات نجاحه.

المطلب الأول : أساليب زيادة فاعلية الإنفاق الحكومي:

يقصد بإصطلاح ترشيد الإنفاق العام العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الإقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية، مع القضاء على مصادر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن، لذا فإن ترشيد الإنفاق لا يقصد به ضغطه و لكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق العام.

الفرع الأول: أساليب تخفيض ومراقبة الإنفاق الحكومي :**أول: أسلوب تخفيض الإنفاق الحكومي:**

يهدف تخفيض الإنفاق الحكومي الإنتقال من مستواه الحالي إلى مستوى أقل منه بحيث تتمكن الوحدات الحكومية من الوصول إلى نفس المخرجات بتكاليف أقل، كما يقصد به إتجاه التكاليف نحو الهبوط المستمر بحيث يكتفى بالتكلفة الضرورية، أما التكلفة غير الضرورية يجب حذفها أو التقليل منها بطريق خفض المبلغ المطلق لها مثل دعم المحروقات أو زيادة ناتج الأداء في ضوء التكلفة الحالية.

ويرتبط ذلك التخفيض بتحسين بيئة العمل وفحص الأغراض الخاصة بهذه البيئة ومن ثم التكاليف المترتبة عليها وذلك بالبحث عن الطرق الأفضل لتأدية الأعمال بهدف الكفاية الإنتاجية، ويهدف ذلك التخفيض إلى القضاء على الإستهلاك غير الضروري والقضاء على مظاهر الإسراف والضياع في عناصر هذا الإنفاق التي قد لا تتطلبه وطبيعة العمليات، ويتطلب تخفيض الإنفاق توافر المقومات التالية¹:

١. إعداد مخطط لتحسين الكفاية الإنتاجية وزيادة سرعة العمليات وتطوير

¹ محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الاردني طبقا للمعايير الدولية ، اطروحة دكتوراه في فلسفة في المحاسبة، كلية الاعمال ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، سنة ٢٠١٠، ص ٤٤.

الوسائل والأساليب التي تؤدي إلى خفض تكلفة الوحدة.

٢. تحديد مستوى التكاليف النمطية الحالي ومحاولة الانتقال إلى مستوى أقل.

٣. وضع برنامج دقيق لهذا الخفض وفقا للمستوى المرغوب تحقيقه وذلك لإمكانية مقارنة بالمستوى المتوقع تحميله الفترة القادمة.

٤. تقدير الفائض الإقتصادي المفقود نتيجة مظاهر الإسراف حيث أن هذا الفائض يساوي مقدار الناتج الذي كان يمكن إنتاجه في ظروف العادية لو لم يحدث هذا الإسراف.

٥. خفض الكميات المستخدمة من عناصر الإنتاج وفقا للمعدلات الفنية مع الحفاظ على كمية وجودة المخرجات.

ثانياً: أسلوب ضغط الإنفاق الحكومي:

يقصد بأسلوب ضغط الإنفاق الحكومي إنقاظه بمعدلات حكيمة وإستبعاد جزء من المبلغ المطلق المخصص لمباشرة بعض الأعمال وذلك بشكل جزافي.^١

ويعتبر هذا الأسلوب مناسباً لإنقاص بعض بنود الموازنة التي تم إعداد تقديراتها وفقاً لمنهج التبويب النوعي وعلى ذلك يتصف هذا الأسلوب بعدم واقعيته في تقدير الإعتمادات المالية وذلك لإستتاده على تقديرات السنوات السابقة التي قد تتعرض هي الأخرى للضغط الشديد من قبل وزارة المالية قبل إعتمادها.

وقد يتبع ذلك الأسلوب لمواجهة ظروف طارئة معينة أو للتغلب على صعوبات مقدار هذا الإنقاص بالأثر الذي قد يلحق بجودة ومدة و كمية المخرجات وذلك لإتصاف هذا الضغط بعدم الموضوعية، وإستتاده إلى ضوابط غير علمية حتى إذا ما توافرت مبررات رسمية لإجرائه.

ويؤكد إتجاه عدم موضوعية ذلك الضغط تقاعس بعض الوحدات الحكومية عن إنفاق اعتماداتها المالية ومن ثم عدم الإستفادة منها في الأغراض التي خصصت من أجلها.

ثالثاً: أسلوب ضبط الإنفاق الحكومي :

يقصد بضبط الإنفاق الحكومي وضع خطة للإنفاق مقررة مبدئياً بحيث تكون هذه الخطة أداة حكم وقياس في وقت واحد، وذلك لإمكانية تحديد إنحرافات الأداء الفعلي عن هذه الخطة وتحديد وتحليل أسباب هذه الإنحرافات والمسئولية عنها.

كما يقصد بذلك الضبط الإجراءات التي تساعد بمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط بهدف منع الإسراف في بيئة العمل أو التقليل منه، ويتطلب ذلك الضبط توصيفاً دقيقاً للأعمال وحصر إجراءات تنفيذ الأعمال في إطار تناسب السلطات مع المسئوليات وذلك في ضوء درجة تفويض هذه السلطات،

^١ منال مروان عثمان، دور السياسة المالية في تعبئة الفائض الاقتصادي لتمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دراسة الاقتصاد السوري ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، جامعة حلب ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧٣ .

كما يتطلب درجة ربط مخرجات الأعمال بمدخلاتها.

وهناك خلط بين مراقبة الإنفاق وتخفيضه ويرجع ذلك إلى أن كل أسلوب يسعى إلى تحقيق نفس الهدف ويتطلب مراقبة الإنفاق تحديد إنحرافات تكلفة العمال عن التكلفة المحددة مقدما لها، في حين أن تخفيض هذا الإنفاق يتطلب مجرد الانتقال من المستوى الحالي للتكاليف إلى مستوى أقل منه من خلال محاولة تبسيط إجراءات تلك الأعمال.

المطلب الثاني : مفهوم ترشيد الإنفاق الحكومي ومبرراته:

الفرع الأول : مفهوم ترشيد الإنفاق الحكومي :

لقد كان التشريع المالي الإسلامي صاحب الفضل والسبق في تحديد مضمون كلمة الترشيد ووضع قواعده، فقد جاء في كتاب الله الكريم سبحانه وتعالى " **وَلَا تُسْرِفُوا إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ** " الأنعام آية ١٤١. بمعنى لا تُسرفوا في الإعطاء فَعَطُوا فوق المعروف، فما جاوز به أمر الله فهو إسراف.

وقوله تعالى : " **وَلَا تُبْذِرْ تَبْذِيرًا** " الإسراء الآية ٢٦، الأمر فيه نهى عن الإسراف في الإنفاق ، ومن ثم يجب أن يكون ذلك الإنفاق وسطا لأن الإنفاق في غير حق يُعد تبذيرا.

وقوله تعالى : " **وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا** " الفرقان الآية ٠٦٧ الذين ليسوا بمبذرين في انفاقهم، فيصرفون فوق الحاجة، ولا يبخلوا على أهلهم فيقصرن في حقهم وخير الأمور أوسطها (ابن كثير).

وعن طريق هشام بن عروة عن زوجته فاطمة بنت المنذر عن جدتها أسماء بنت أبي بكر قالت: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : " **انفق هكذا وهكذا وهكذا، ولا توعى فيوعي الله عليك، ولا توكى فيوكى الله عليك** " صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم. بمعنى لا تحبسوا الأموال في أوعية البخل، ولا تشدوا عليه الوكاء وهو ما يشد به رأس القربة.^١

ويتضح مما سبق أن ترشيد الإنفاق يتطلب استخدام النفقات في مواضعها الشرعية الصحيحة ومنع إنفاقها في الباطل وتجنب ضياعها وإبطال كل إنفاق في غير ما احله الله ورسوله (صحيح البخاري).

الترشيد لغة : ويقصد بكلمة " ترشيد " في المعنى اللغوي عدم التبذير، حيث أن أساس هذه الكلمة من رشد يرشد رشدا، ويقال في هذا الخصوص الطريق الأرشد أي الأqvصد، كما يقصد بها تقرير المطابقة مع المبادئ العلمية بهدف تبسيط الإجراءات ورفع كفاية العمليات وعلى ذلك يعتبر ترشيد الإنفاق بمثابة توجيه كل اعتماد مالي إلى الغرض الذي خصص من أجله والإبتعاد عن الإنفاق على الكماليات

^١ محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الاردني طبقا للمعايير الدولية ، اطروحة دكتوراه في فلسفة في المحاسبة، كلية الاعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، سنة ٢٠١٠، ص ٤٦.

والإقلاع عن إنفاق الإعتمادات المالية لمجرد إستفادها (لسان العرب).

الترشيد في الاصطلاح الاقتصادي : إن مصطلح الترشيد هو من أحد المصطلحات الأكثر استعمالاً في التحليل الاقتصادي ولقد نشأ مصطلح الرشادة الإقتصادية والعقلانية الإقتصادية مع المدرسة الحديثة التي أرادت من خلاله تفسير السلوك البشري، فبالنسبة لهذه المدرسة فإن الرشادة الإقتصادية تعني إتزام السلوك الاقتصادي بنتائج حساسة ودقيقة وهو في كل الحالات لا يخرج عن تحقيق الأهداف المحددة بأقل تكلفة ممكنة سواء كان ذلك يتعلق بسلوك الأفراد أو الهيئات العامة وقد دعا البحث المتقدم في تخصيص الإنفاق العام إلى الدراسة المقارنة بين الإمتيازات المحصلة من كل تخصيص والتكلفة اللازمة لذلك وكذا الفرص البديلة، والإمتيازات هنا لا تشمل تلك التي يتم تخصيصها مباشرة وإنما يجب أن يضاف إليها تلك الإمتيازات غير المباشرة للمستفيدين المحتملين بصورة غير مباشرة عن طريق الآثار الخارجية¹.

ولو إقتصرننا مفهوم الترشيد على الإنفاق العام فهو يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف ولا تقتير، ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات وإحكام الرقابة عليها والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الإستفادة القصوى من الموارد الإقتصادية والبشرية المتوفرة² بمعنى الإدارة الجيدة للإنفاق.

وعلى هذا فترشيد الإنفاق العام يعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها هو العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة إستخدامها بين الدولة والقطاع الخاص والإلتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات.

الفرع الثاني: أهداف ترشيد الإنفاق:

يهدف ترشيد الإنفاق إلى تحقيق ما يلي:

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المداخلات أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والمساعدة في

¹ شعبان فرج ، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (٢٠٠٠-٢٠١٠) ، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر ، ٢٠١٢. ص ٨٨.

² محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008 ، ص 39 .

السيطرة على التضخم والمديونية والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.

○ مراجعة هيكلية للمصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة ومحاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام، الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

○ دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها، والمحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والطويلة.

الفرع الثالث : مقومات ترشيد الإنفاق الحكومي :

يقصد بمقومات ترشيد الإنفاق العناصر والأدوات التي يرتكز عليها أسلوبه وذلك في ضوء مجموعة التعليمات الواضحة التي تربط هذه العناصر ببعضها بعضا ومن أهم هذه المقومات مايلي:

أولا : دقة إعداد تقديرات بنود الموازنة الحكومية: يتطلب عنصر الدقة إتباع منهج التقدير والتقييم الموضوعي لأوجه الأنشطة المحتملة والمختارة كما يتطلب هذا العنصر المعرفة الجيدة للأنشطة المحتملة و المختارة، ووضعها في إطار تنظيمي جيد بحيث يمكن قياس تكاليف هذه الأنشطة قبل تخصيص الإعتمادات المالية.¹

ثانيا : تحديد البعد الاقتصادي للإدارة المالية: لا شك في أن تحديد البعد الاقتصادي للإدارة المالية يساعد في توفير البيانات التحليلية اللازمة لإجراء الترشيد المطلوب ويستند هذا البعد على عدة اعتبارات أهمها:²

○ وجود تنظيم محاسبي يعتمد على نظم التكاليف مع وجود تنظيم إداري يتيح استخدام محاسبة المسئولية.

○ ربط تنظيم المحاسبة باستحقاق النفقة أكثر من النفقة ذاتها.

○ تطوير النماذج و المستندات والحسابات الحكومية.

○ ربط أوجه الإنفاق بوحدات النشاط المختلفة.

○ استخدام نظم الرقابة المستخدمة في منظمات الأعمال.

○ موازنة قيمة المخرجات بتكلفة المدخلات.

ثالثا : رفع كفاءة وفعالية عناصر الإنفاق: ويتطلب رفع فعالية وكفاءة عناصر الإنفاق تحقيق أفضل النتائج الممكنة بأقل تكلفة ويتوقف ذلك على طريقة استخدام

¹ السيد عبد المولى ، المالية العامة المصرية ، دراسة للاقتصاد العام المصري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ١٧٥.

² أحمد أبوبكر على بدوي ، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المكالبة العامة ، دراسات إقتصادية ، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١، ص ١١

الأموال وإستئصال جذور الإسراف وإختيار أفضل بدائل استخدام الموارد المحدودة.^١

كما تتوقف فعالية الإنفاق على مدى المقدرة والدراسة والتحليل المنطقي قبل إتخاذ أي قرار في هذا الصدد ويتطلب ذلك مشاركة فعالة بين الأجهزة التنفيذية والتشريعية في إتخاذ قرارات الإنفاق.

رابعاً : تحقيق التجاه نحو نوعية الخدمة أكثر من طبيعة النفقة : يجب التركيز على وحدة الخدمة ذاتها عند تقدير تكاليف الحصول عليها نظراً لإرتباط هذه بالمستفيدين منها ويتطلب هذا التركيز مراعاة الإعتبارات التالية:

أ. إنجاز وحدة الخدمة في إطار تنظيمي مبني على نوعية النشاط وفئات المتعاملين والمستفيدين من الخدمة و أماكن ومواقيت العمل.

ب. تحديد قوة العاملين في ضوء حجم العمل ومن خلال المقررات الوظيفية المستندة إلى معدلات أداء واقعية.

ج. تطوير طرق العمل وإجراءاته لحذف المتكرر ودمج المتشابه و إستحداث المطلوب.

د. تقييم إنجاز الخدمة في ضوء مقاييس النفع العام كطرق ومواعيد تقديمها على أن يتم إختيار أسلوب التقييم في ضوء عدد العاملين والمستفيدين والمشرفين على تنفيذ الخدمات.

خامساً : تحديد قواعد و طرق القياس المحاسبي : يجب الإلتزام بقواعد وطرق القياس المحاسبي التي تلائم مدخل ترشيد الإنفاق الحكومي ومن أهم هذه القواعد :

أ. التعبير الكمي.

ب. عدم التحيز في القياس.

ج. البعد عن الإجتهد في إعداد التقديرات المطلوبة.

د. تحديد جدوى القياس في إطار علاقة التكلفة بالعائد.

^١ عبد الله شحاتة، الإقتصاد السياسي لتحديد أوليات الإنفاق العام ، رؤية عامة ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٣.

المطلب الثالث : عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام :

إن عملية ترشيد الإنفاق العام ليست بالسهلة لكنها خطوة ضرورية وهي في الوقت ذاته تحتاج إلى توفير ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجازها على أحسن وجه.

الفرع الأول : عناصر ترشيد الإنفاق العام :

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام توافر جملة من العناصر والدعائم التي تركز عليها ولعل من أهمها ما يلي:

١- **التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل:** يتحقق ذلك بتضييق المجال بين السقف الأعلى والحد الأدنى للإنفاق، ويتوقف حجم الإنفاق على القرار السياسي المعبر عن موقف الدولة إزاء الوظائف التي يمكن أن تتحملها الحكومة بإتجاه المجتمع، وهو الموقف الذي بدوره يحدده النظام الاجتماعي والاقتصادي القائم بالإضافة إلى ظروف البيئة التي يمر بها المجتمع، وكل هذه الإعتبارات ضرورية لتحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام، ولو استخدمنا المنفعة كأداة للتحليل على غرار الفكر الحدي، لأمكن القول بأن الحجم الأمثل لهذا الإنفاق يتحدد إذا ما تم التوصل إلى النقطة التي تتعادل عندها المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة، ومن هذا المنظور فإن تقسيم الوظائف بين الدولة والهيئات الخاصة لا يعتمد على معيار النسب أو القطاعات لأن في ذلك قصر النظر وإنما يعتمد على معيار تعظيم مصلحة المجتمع المحققة^١.

٢- **ضابط المصلحة العامة :** و نقصد به ضرورة أن تكون النفقة العامة لإشباع حاجات عامة ويعتبر ذلك ركناً أساسياً من أركان النفقة العامة ويتطلب هذا عدم تخصيص النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص، ولذا متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجاً عن سياسة الترشيح^٢.

3- **إتباع مبدأ الأولوية:** ضرورة إحترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه وإلا إتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية الأمر الذي يؤدي إلى تشويه الإقتصاد الوطني وعدم تحقيق الإنفاق العام لأثاره المرجوة، وقد تعرض الفكر الإقتصادي على بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ ومن ذلك تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح بإختيار تلك المشاريع التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها، كما أن إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة والآثار المباشرة لكل من هذه المشاريع يسمح

^١ سهير محمد السيد حسن ، الإقتصاد المالي ، مطبوعات كلية التجارة ، جامعة المنوفية ، ٢٠٠١-٢٠٠٢ ، ص ٨٤.

المصدر زاد : .www.sndll.arm.dz- www. Askzad.com.

^٢ بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٢.

بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقاً للمصلحة العامة.^١

٤- **الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية:** بحيث ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة، فينبغي أن تكون جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات، مع الحرص على جودة الخدمات والسلع من أجل تجنب المصاريف الإضافية من أعمال الترميم المتكررة والمتابعة وعن تكاليفها، وبالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة.

٥- **توافر المعلومات المالية:** يجب توافر جملة المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة وعن أوجه الإنفاق المختلفة وأن تكون هذه المعلومات معالجة وقابلة للإستعمال، مما يسمح بالتأكد من إتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلاً، كما يسمح استخدام مختلف الأساليب التنبؤية لبناء الدراسة اللازمة على أسس أكثر واقعية إلى جانب الإدراك التام بقدرة الجهات المعنية على التحصيل أو الصرف حيث أن مهمة تحقيق كل من النفقات والإيرادات مهمة أعقد من القدرة على دراسة التنبؤات المختلفة والقيام بإعداد وتصميم مشروعات يصعب تنفيذها.

الفرع الثاني: متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام:

إن سلامة عملية الترشيد وتكامل عناصرها هي خطوة أولى لوجود إنفاق عام رشيد لكنها بمفردها غير كافية فهي بحاجة إلى توافر ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجاز هذه العملية على الوجه المطلوب ونشير فيما يلي إلى أهم هذه المتطلبات:

١- **ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم:** إن الالتزام بمبادئ الحكم الراشد ضروري جداً لعملية ترشيد الإنفاق العام فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل وكذا السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها سوف يساهم فعلاً في ذلك، هذا فضلاً على أن الحكم الراشد يحارب كل أشكال الفساد وهدر المال العام ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق العام.^٢

٢- **إرادة سياسية قوية:** حيث أنه من المعلوم أن تخصيص الموارد لأوجه معينة للإنفاق يُثير العديد من الحساسيات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة، خاصة إذا ما كان المجال مفتوحاً أمام إمكانية

^١ عرفات التهامي ابراهيم ، ترشيد الانفاق العام ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٢٩٠ .

^٢ يوسف شباط ، المالية العامة والتشريع المالي ، كلية الحقوق ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠٠٩-٢٠١٠ ، ص ١٨١ .

المناقشة أو إعادة النظر في قرارات التخصيص، وعليه فإن وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات يعد أمراً ضرورياً لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار يجب توفير الإمكانيات اللازمة للتأثير على تنفيذه من أجل إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة.

٣- **كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها:** إن توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة في غياب جهاز إداري كفء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة والقيام بالوظائف المحددة لها، لا يحقق عملية الترشيد للإنفاق العام، حيث نجد خاصة في الدول النامية ضعفاً كبيراً في تحصيل الإيرادات العامة وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارة العمومية على مواجهة أصحاب المصالح الذين يفلتون من الضرائب بسهولة.

٤- **التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة:** ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكيمة تكون رهينة وجود حكومة قوية لديها القدرة على السماع والاقتناع وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية وكذلك رهينة شعب يؤمن بالنصح ويعمل به ويجبر الحاكم على الالتزام به.

٥- **توفر نظام محاسبية ورقابة فعال:** بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية من خلاله التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته ويمكنها من تقييم كل عملية ولعل أكبر دليل على قوة الدولة، التزامها بنشر نتائج نشاطها وإطلاع الرأي العام على ما تزعم القيام به، إذ بقدر نجاح الدولة في ذلك بقدر ما يطمئن إليها أفرادها وهيئاتها وهذا ما يؤدي إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيد وتضمن لسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.

٦- **الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص:** وذلك بعدم إقامة المزيد من المشروعات العامة المملوكة للدولة وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار فيها، فالتوسع في المشاريع العامة من قبل الدولة ينتج عنه المزيد من عجز الموازنة ونمو المديونية وقد أثبتت التجارب خاصة في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق أنه بإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في إنجاز الكثير من المشروعات التي كانت حكرًا على الدولة وربما بتكلفة أقل مما تنجزها الدولة، ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصاً أكثر على الأموال من أجل تحقيق أكثر ربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام مما يزيد في تكلفة إنجاز المشروع ويبعدنا عن ترشيد الإنفاق العام .

لهذا أصبح من الضروري أن يكون تدخل الدولة وفق ضوابط ومعايير تحد من تدخلها في إنفاق الموارد الاقتصادية على نشاطات اقتصادية يستطيع القطاع الخاص أن يؤديها بشكل أفضل وهو ما يتطلب من الدولة إعادة صياغة دورها في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها، عن طريق دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية والتي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسة

الخصوصة^١.

الفرع الثالث: أساليب ترشيد الإنفاق الحكومي :

يقصد بأساليب ترشيد الإنفاق الحكومي الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا الترشيح والتي من أهمها مايلي:
أ- تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة مع ترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية أخذا في الإعتبار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المجتمع.

ب- حصر وتحديد البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف بما يتضمنه ذلك من تحديد البرامج التي يجب أن تقوم بها الدولة و تلك التي يقوم بها القطاع الخاص .

ج- استخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق أهداف المجتمع.

د. تخصيص الموارد وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف وما يؤدي إليه ذلك من إعادة تنظيم الهيكل الإداري للدولة بما يتفق و متطلبات الإضطلاع بالبرامج مع تفصيل البرامج إلى مكوناتها من برامج فرعية و أنشطة ومهام.

هـ- إعادة تقييم برامج الإنفاق على فترات وفقا لما يطرأ من تغييرات على أولويات الأهداف وعلى دور كل من الدولة والقطاع الخاص في القيام بها.

و- ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز مع تطوير مفهوم الرقابة المستندة إلى الرقابة التقييمية.

ز- تطوير تقسيمات الدولة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية على المستويين الكلي (تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص) والجزئي (تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة)، وقادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء (الرقابة التقييمية) والرقابة المستندة، بما يضمن فعالية استخدام الموارد ومن ثم تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع.

وبما أن النفقة هي عبارة عن مبالغ مخصصة لإشباع حاجات عامة وتحقيق المنافع والأهداف التي يسعى إليها المجتمع ، وأن ترشيد الإنفاق الحكومي يتطلب تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة ومستمرة مع ترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية مع الأخذ في الإعتبار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يمر بها المجتمع، واستخدام أفضل أساليب التحليل الممكنة لإختيار أفضل البرامج قدرة على

^١ شعبان فرج ، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام و الحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (٢٠٠٠-٢٠١٠) ، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نقود و مالية ، جامعة الجزائر، ٢٠١٢ ص ٩٤.

تحقيق أهداف المجتمع كما يمكن القيام بإعادة تقييم هذه البرامج الانفاق على فترات وفقا لما يطرأ من تغيرات على أولويات الأهداف كما يجب أن يتوافر نظام رقابة فعال لتنفيذ ما تم التخطيط له والمراجعة المستمرة لطرق الإنجاز مع الأخذ بعين الإعتبار تقييم ما تم انجازه، ومن هنا فإن جودة المعلومات المحاسبية تؤثر في ترشيد القرارات الإدارية بالقطاع الحكومي.

وبذلك فإن الهدف الرئيس من عملية ترشيد الإنفاق العام هو أن تحقق الوحدة الحكومية الأهداف المحددة بإستخدامها لمواردها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إسرافها وتبذيرها. ويعتبر ترشيد الإنفاق الحكومي من التدخلات التي تنتهجها الحكومات من أجل تخطيط وتدبير نفقات ووسائل التمويل لها وإستعمال الحكومة لنفقاتها وإيراداتها لتلبية الحاجات المرغوبة فيها وتجنب الأثار غير المرغوب فيها على الإقتصاد الوطني. وبناء على ذلك فإن مفهوم ترشيد الإنفاق يعتبر عملية مستمرة وركيزة مهمة لأسس إعداد وتنفيذ الميزانية، تلتزم الجهات المعنية بوضع ما يناسبها من أنظمة وإجراءات لتنفيذه في كل مراحل الموازنة إبتداء من وضع التقديرات إلى غاية الرقابة على التنفيذ.

محتوى الفصل الثالث: الإيرادات العامة:

١. نظرية الإيرادات العامة.
٢. أنواع الإيرادات العامة.
٣. مفهوم إيرادات املاك الدولة.
٤. النظرية العامة للضريبة.
٥. أنواع الضريبة.
٦. القرض العام والاصدار النقدي.

الفصل الثالث : الإيرادات العامة :

تستمد الحكومة مواردها لتمويل نفقاتها سواء كانت تحويلات أو مشتريات حكومية أو سداد الدين العام، من مجموع إيراداتها المتعددة، وقد تأخذ هذه الإيرادات شكل الضرائب أو الرسوم أو القروض والإصدار النقدي، وقد أدى تطور وظائف الدولة وازدياد النفقات العامة، إلى تطور نظرية الإيرادات العامة، وإلى تعدد أنواع الإيرادات وأغراضها. وأصبح ووفق منهج فرضها وتحصيلها تستخدم كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي.

المبحث الأول: نظرية الإيرادات العامة:

المطلب الاول : تطور نظرية الإيرادات العامة .

تطورت الإيرادات العامة للدولة باختلاف العصور التي مرت فيها، فقد كان مفهوم الإيرادات العامة غير معروف عند الجماعات البدائية وفي الحياة القبلية، إذ كان جميع أفراد القبيلة جميعهم يشتركون في الدفاع عن، وحماية قبيلتهم، من غزو القبائل الأخرى، وكانوا يقومون بهذا العمل بشكل تطوعي ومجاني، ولذا لم تكن هناك حاجة لإيجاد إيرادات عامة لتمويل الغزوات والحروب، وللقيام بالوظائف والمهام البدائية التي تؤديها القبيلة لأفرادها.

وبعد ظهور الدولة تغيرت المفاهيم تدريجياً ، فمن أجل القيام بالوظائف التقليدية المناطة بها (الدفاع ، والأمن الداخلي، والقضاء)، وللحصول على الأموال وموارد لتغطية نفقات تلك الوظائف، أخذت الدولة تفرض الضرائب والرسوم على المواطنين، بالإضافة إلى ذلك دخل الدولة من ممتلكاتها، وبهذا أصبح تحت تصرف الدولة مقدار من المال يساعدها على القيام بوظائفها الأساسية التي كانت تقوم بها في العصور الوسطى.

أما في العصور الحديثة فإن وظائف الدولة قد زادت كثيراً عما كانت عليه في الماضي، إذ أصبحت الدولة مشمولة (في العصر الحاضر) عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وعن التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، وبهذا كثر انفاقها، فزادت الحاجة إلى إيجاد مصادر وفيرة ومتنوعة لإيرادات الدولة.

وقد أدى تطور وظائف الدولة وازدياد النفقات العامة إلى تطور نظرية الإيرادات العامة، وإلى تعدد أنواع الإيرادات وأغراضها. وترتب عن ذلك أن نظرية الإيرادات العامة لم تعد مقصورة، كما كانت في الفكر المالي التقليدي على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت الإيرادات العامة تعتبر أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، وأصبحت تستخدم من أجل تشجيع النشاط الاقتصادي، كما أصبحت أداة لتوجيه الاستثمار ومحاربة التضخم، ولتوزيع وإعادة توزيع الدخل والثروات.¹

¹ محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، دار المسيرة ، الاردن ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٤١.

الفرع الثاني : تعريف الإيرادات العامة :

هنالك حاجة للدخل لتلبية احتياجات الشخص بالطريقة نفسها التي تحتاج فيها الحكومة إلى الدخل لإكمال مهامها بنجاح. والدخل من جميع الأنواع التي تتلقاها الحكومة يسمى الدخل العام. وفي دراسة المالية العامة يكون للدخل الحكومي نفس المكان الذي يكتسبه الإنتاج في دراسة الاقتصاد. فالإنتاج ضروري لتحقيق الاستهلاك ، وبنفس الطريقة لتحقيق الإنفاق الحكومي، والذي ينعكس بدوره على حجم الدخل الحكومي.

وقد ذكر دالتون^٢ " HUGH DALTON " في كتابه "مبادئ المالية العامة" نوعين من الإيرادات العامة، تشمل الإيرادات العامة الدخل من الضرائب والسلع والخدمات للمؤسسات العامة، والإيرادات من الأنشطة الإدارية مثل الرسوم والغرامات وما إلى ذلك والهدايا والمنح. ومن ناحية أخرى تتضمن الإيرادات العامة جميع مداخيل الحكومة المتلقاة من مصادر رسمية^٣. ففي الإيرادات العامة يتم تضمين الضرائب وتكلفة السلع والخدمات التي تتلقاها الصناعات الحكومية ودخل العمليات الإدارية مثل الرسوم والعقوبات والهدايا والمساهمات. ويمكن إدراج جميع المصادر الأخرى التي يتلقونها خلال فترة معينة. مثل الديون من البنوك والأفراد وإصدار خطاب نقدي جديد.

في عصر التخطيط الاقتصادي فإن أهمية المنشأ في الاقتصاد لها نفس أهمية الإيرادات العامة للتمويل العام. وفي الوقت الحالي وبسبب الزيادة في مهام الدولة يزداد حجم الإنفاق العام، ولتحقيق هذا الإنفاق المتزايد أصبح من الضروري زيادة الدخل العام.

وفي العصر الحديث ليس الهدف من المصادر المتعلقة بالدخل هو تلقي الدخل فقط، ولكن يتعدى ذلك للتأثير على الإنتاج والعمالة والتخطيط والعمليات الاقتصادية الأخرى كشكل من أدوات المالية الفعالة. ويتم ترتيب الموارد القوية لتحقيق الأهداف المرجوة من خلال تحديد

^٢ هيو دالتون (1887-1962)، (Hugh Dalton) : هو سياسي، واقتصادي بريطاني، كان عضوًا في حزب العمال، وكان عضوًا في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، حصل على شهادة الدكتوراه في أطروحة حول مبادئ المالية العامة في عام ١٩٢٠. مساهمات في الاقتصاد ، قام دالتون بتوسيع عمل ماكس أوتو لورينز بشكل كبير في قياس عدم المساواة في الدخل ، حيث قدم مجموعة واسعة من التقنيات ولكن أيضًا مجموعة من المبادئ لفهم التحولات في توزيع الدخل ، وبالتالي توفير أساس نظري أكثر إلحاحًا لفهم العلاقات بين الدخل . اقترح دالتون الشرط بأن تحويل الدخل من شخص أكثر ثراء إلى شخص أكثر فقرًا ، طالما أن هذا التحويل لا يعكس ترتيب الاثنين ، سيؤدي إلى قدر أكبر من الإنصاف ، أصبح هذا المبدأ يعرف باسم مبدأ (Pigou-Dalton) .

قدم دالتون عرضًا نظريًا لعلاقة وظيفية إيجابية بين الدخل والرفاهية الاقتصادية ، مشيرًا إلى أن الرفاهية الاقتصادية تزداد بمعدل متناقص بشكل كبير مع زيادة الدخل ، مما يؤدي إلى استنتاج مفاده أن الحد الأقصى للرعاية الاجتماعية لا يمكن تحقيقه إلا عندما تكون جميع الدخول متساوية.

^٣ HUGH DALTON, P.C, M.A., D.Sc. (Econ.), Someim 'Rtader in Economies in the University of London; LONDON ROUTLEDGE & KEGAN PAUL LTD; Third Edition {enlarged^ revised and reset)^ yanuaryy 1936.,pp 29;30.

سياسة محددة فيما يتعلق بالإيرادات العامة وكذلك سياسة الإنفاق العام والديون العامة في كل اقتصاد.

لذلك وفي العصر الحالي ثبت أن الدخل العام مهمًا لكل اقتصاد سواء كان متطورًا أو غير متطور، وتعتمد الحكومة لنجاحها على الدخل العام بأكمله. وبنفس الطريقة ازدادت الأهمية العملية لأساليب الإيرادات العامة ودراسة طبيعتها بالنسبة لكل من الأفراد والحكومة.⁴ ويمكن تعريف الإيرادات العامة بأنها ما تحصل عليه الدولة نتيجة تحقيق فائض في الاقتصاد العام من وراء نشاطها الاقتصادي والمالي، هذا الفائض مصدره الرئيسي إيرادات الدولة من املاكها ومشروعاتها الاقتصادية، ومقابل الخدمات التي تؤديها للأفراد ويتحقق لهم منها نفع معين.

ولكي تقوم الدولة بوظائفها لابد أن تحصل على الموارد المالية لتغطية نفقاتها العامة، وهذه الموارد يطلق عليها الإيرادات العامة. والإيرادات العامة تعني مجموع المبالغ النقدية أو الاموال التي تحصل عليها الدولة بهدف تغطية نفقاتها العامة.⁵

والدولة تعتمد على مصادر مختلفة للحصول على إيراداتها العامة، فقد تلجأ لإستخدام مالها من سلطة الجبر للحصول على ما تحتاجه من إيرادات مثل الضرائب والرسوم والغرامات وقد تحصل عليها من موارد أخرى كالقروض العامة لسد حاجتها من الإيرادات. بالإضافة إلى ذلك هناك أنواع من الإيرادات العامة مثل الإصدار الغرامات والهيئات والتعويضات.

والتمييز العملي الأول والأهم هو بين الضرائب ومصادر الدخل الأخرى. الضريبة هي رسم إلزامي تفرضه سلطة عامة، وكما يقول البروفيسور تاوسيج ، "إن جوهر الضريبة، كما هو متميز عن الرسوم الأخرى التي تفرضها الحكومة، هو عدم وجود مقابل مباشر بين دافع الضرائب والسلطة العامة".

من ناحية أخرى ، لدينا كمصدر هام للدخل العام ، الأسعار التي تفرضها سلطة عامة على خدمات وسلع معينة تقدمها، بما في ذلك الأسعار المفروضة على استخدام الخاص من الأفراد. بشكل عام، يتم دفع هذه الأسعار طواعية من قبل أشخاص عاديين، الذين يبرمون عقودًا، صريحة أو ضمنية ، مع السلطات العامة ، في حين يتم دفع الضرائب بشكل إلزامي.

وإجمالاً يمكن تعريف الإيرادات العامة هي مجموع المبالغ النقدية أو الاموال التي تحصل عليها الدولة وغيرها من الأشخاص العامة بغرض تغطية النفقات العامة ووضع السياسة المالية للدولة موضع التنفيذ.

4. PUBLIC FINANCE, DECO40, Lovely Professional University Phagwara, M2W Media, Delhi, 2014; p.46.74

⁵ محمد ابراهيم الدسوقي على ، اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٨.

المطلب الثاني : تعدد وتنوع الإيرادات العامة:

تعتمد الدولة على مصادر مختلفة للحصول على إيراداتها العامة فهي قد تلجأ إلى استخدام مالها من سلطة الجبر والاكراه للحصول على ماتحتاجه من إيرادات وهكذا تقوم الدولة بتحصيل الضرائب والرسوم والغرمات. كما أنها قد تستخدم الطريقة العقدية للحصول على موارد أخرى فمنها تحصل على ائمان لبعض الخدمات التي تقدمها أو تعقد قروضا لفترة معينة لسد حاجتها من الإيرادات.

ولكن لماذا لا تعتمد الدولة على مصدر واحد للإيرادات العامة ؟

لا تعتمد الدولة على مصدر واحد للإيرادات العامة مراعاة منها لدافعين اساسيين^٦ :

الدافع الاول: يتعلق بضمان مرونة إيراداتها، بمعنى الاحتفاظ بالقدرة على زيادتها بسهولة وكلما دعت الحاجة إلى ذلك . ومن المؤكد أن تعدد مصادر الإيرادات يعينها على تحقيق ذلك. أما إذا كانت الدولة تعتمد على مصدر واحد مثلا كفرض ضريبة واحدة على الدخل فان الدولة ستفقد تلك المرونة، كما أن ذلك المصدر سيشكل عبئا كبيرا على الافراد يصعب تحمله وبالتالي تصعب زيادته دون اثاره مشاكل اقتصادية واجتماعية يسنحسن للدولة تجنبها.

الدافع الثاني: يتعلق بنوع الخدمات التي تقدمها الدولة وضرورة تحديد الاساليب اللازمة للملائمة لكل منها لتحصيل ائمانها وتغطية تكلفتها.

فالخدمات التي تؤديها الدولة متنوعة. وهي تختلف باختلاف الحاجات العامة التي تقوم الدول باشباعها وهذه الحاجات العامة تقسم عادة إلى نوعين الحاجات غير القابلة للتجزئية والحاجات القابلة للتجزئية.

أ- الحاجات غير القابلة للتجزئة :

تظهر نتيجة لوجود المجتمعات بعض الحاجات الجماعية مثل الحاجة الى الامن والعدل والحماية ضد العدوان الخارجي وهذه الحاجات تسمى بالحاجات الجماعية الاولية وتتميز هذه الحاجات ببعض الخصائص اهمها:

١- انها لا تقبل التجزئية، لا يمكن تحديد نصيب كل فرد منها وبالتالي لا يمكن تحديد ثمنها لها.

٢- لا يمكن ترك اشباعها للنشاط الخاص.

٣- لا يشترط دفع ثمن للحصول عليها واشباعها.

٤- لا يمكن استبعاد أحد افراد المجتمع من الاستفادة منها سواء ساهم في تمويلها ام لم يساهم.

ونظرا لما تتميز به هذه الحاجات من خصائص فانه يتحتم على الدولة أن تقوم باشباعها، كما يتم تمويلها عن طريق الضرائب.

^٦ المؤلف غير معروف ، مبادئ المالية العامة، مطبوعات الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، السنة غير متوفرة، ص ٥٤.

ب- الحاجات القابلة للتجزئية:

إلى جانب الحاجات غير القابلة للتجزئية، يوجد عدد كبير من الحاجات التي يمكن تجزئته كل من الطلب والعرض عليها، ويمكن تقدير قيمة ما يحصل عليه كل فرد منها، ومثلها المواصلات الكهربائية، الهاتف، الصحة، للتعليم .

وهذه الحاجات تتميز بدورها ببعض الخصائص أهمها:

١- يمكن تحديد ثمنها وذلك بسبب امكانية تقدير ما يعود على كل فرد منها.

٢- يمكن اشباعها عن طريق النشاط الخاص، فالدولة ليست ملزمة بالقيام بها، بل يتوقف ذلك على المذهب السياسي والاقتصادي السائد فيها.

٣- يمكن استبعاد من لا يدفع الثمن من الاستفادة منها وذلك لامكان معرفته .

ويلاحظ أن هذا النوع من الحاجات يحقق في نفس الوقت نفعاً خاصاً للمستفيد من اشباع الحاجة ونفعاً عاملاً للمجتمع الا ان درجة توافر كل منها تتباين في حالة الحاجات ذات الطبيعة التجارية البحتة (كالهواتف والهاتف) منها في حالة الحاجات أو السلع شبه التجارية (كالتعليم والصحة).

فعنصر النفع الخاص يبدو اكثر وضوحاً من عنصر النفع العام في حالة الحاجات ذات الطبيعة التجارية ولذلك يطلق على المقابل الذي تحصل عليه الدولة من اجل اشباعها مصطلح (الثمن العام).

وبالعكس فإن عنصر النفع العام يبدو اكثر وضوحاً ولا يقبل قوة عن عنصر النفع الخاص في حالة الخدمات شبه التجارية التي تحرص معظم الدول على تقديمها. ويطلق على المقابل الذي تحصل عليه الدولة من أجل اشباع هذه الحاجات اصطلاح (الرسم).

ويتضح مما سبق وجد أنواع متعددة من الإيرادات العامة، من أهمها ، دخل أملاك الدولة، والرسم، والضرائب، والقروض العامة، والإصدار النقدي. وتختلف أهمية هذه الأنواع من الإيرادات من بلد لآخر، وفيما يلي أنواع التقسيمات.

المطلب الثالث: تقسيم الإيرادات العامة:**اولاً: تقسيم الإيرادات العامة حسب دوريتها:**

تقسم الإيرادات العامة حسب دوريتها، إلى إيرادات عادية، وإيرادات غير عادية. ومعيار التفرقة بين الإيرادات العادية، والإيرادات غير العادية، هو مدى دورية وتكرار الإيرادات، والحصول عليها بصفة منتظمة ودورية في كل سنة. ويقصد بالإيرادات العادية تلك التي تتكرر وتدرج تقديراتها في قانون الموازنة العامة سنوياً وتستخدم في تمويل النفقات العادية (المتكررة).

أما الإيرادات غير العادية فهي التي لا تتكرر سنويا، ولا تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ، وتخصص عادة لتغطية النفقات غير العادية (كالمشاريع الاقتصادية الكبيرة ، والحروب، والزلازل) وتشمل الإيرادات غير العادية، إيرادات القروض العامة، والإصدار النقدي الجديد.

والفرقة بين الإيرادات العادية، والإيرادات غير العادية أريد لها أساسا ان تقابل التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية. بحيث تعتمد الدولة في تغطية نفقاتها العادية ، على الإيرادات العادية ، وأن تقتصر في الالتجاء إلى الإيرادات غير العادية ، على تغطية النفقات غير العادية وحدها.

ثانيا: تقسيم الإيرادات العامة حسب مصدرها:

تقسم الإيرادات العامة حسب مصدرها، إلى إيرادات أصلية و إيرادات مشتقة. ومعيار التفرقة بين الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة هو مصدر الإيرادات العامة، إذ هناك إيرادات أصلية، وهي ما تحصل عليه الدولة من دخل املاكها (أو دخل الدومين)، وتشمل إيرادات أملاك الدولة الزراعية ، والتجارية، والصناعية، والمالية (أرباح الأسهم والسندات في الشركات).

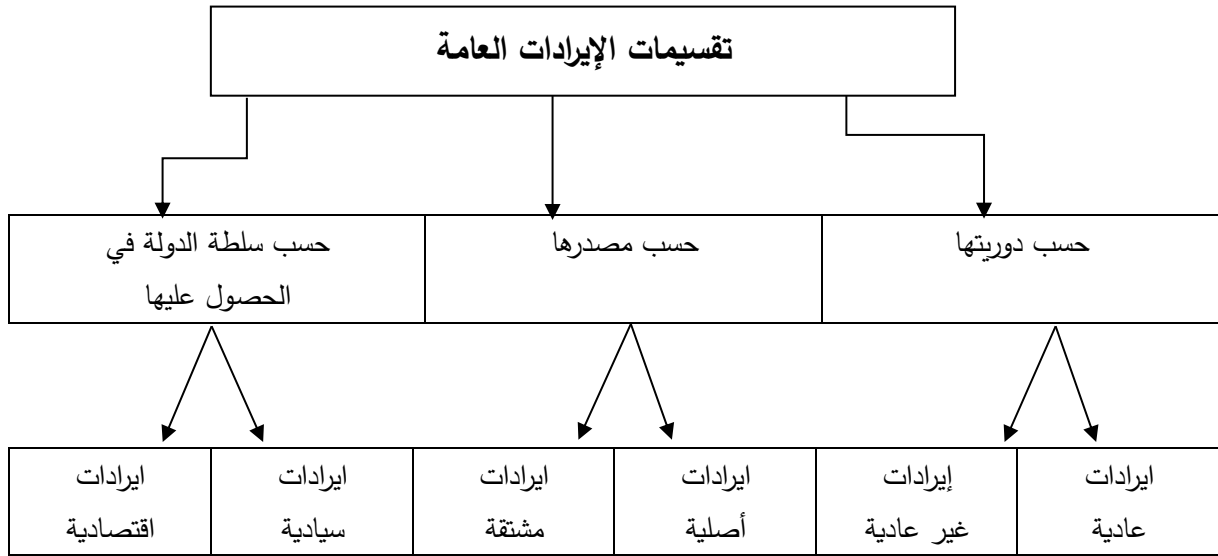
أما الإيرادات المشتقة ، فهي ما تحصل عليه الدولة عن طريق اقتطاع قسم من أموال الأفراد. و يشمل هذا النوع ، باقي الإيرادات غير دخل الدولة من املاكها، كالدخل من الضرائب، والرسوم ، والغرامات الجزائية... وغيرها.

ثالثا: تقسيم الإيرادات العامة حسب سلطة الدولة في الحصول عليها:

تقسم الإيرادات العامة، حسب سلطة الدولة في الحصول عليها، إلى إيرادات سيادية، وإيرادات اقتصادية. فالإيرادات السيادية، تشمل ما تحصل عليه الدولة جبرا، وبالإكراه، وأهم تلك الإيرادات، الضرائب بمختلف أنواعها، والرسوم ، والغرامات الجزائية ، والقروض الجبرية.

أما الإيرادات الاقتصادية، فهي التي تحصل عليها الدولة، بدون إكراه أو إجبار، إذ تحصل عليها الدولة بصفتها شخصا معنويا يمتلك الثروة، ويقوم بالخدمات. فالدولة تحصل على إيجار ما تمتلكه من أراضي، أو مبان، وإذا امتلكت مشروعا زراعيا، أو صناعيا ، أو تجاريا، أو ماليا، حصلت على أرباح. وتشمل الإيرادات الاقتصادية ، إيجار، أو ثمن بيع ، العقارات الحكومية وأرباح المشروعات الاقتصادية التي تقوم بها الحكومة ، كالمصانع الحكومية ، وخدمات البريد والهاتف، والخطوط الجوية، وإرباح البنك المركزي ... وغيرها.

(الشكل رقم ٣-١ - تقسيمات الإيرادات العامة)



المصدر : من اعداد الباحث .

المطلب الرابع : أنواع الإيرادات العامة.

تتكون الإيرادات العامة للدولة من عدة أنواع ، تشكل في مجموعها مصادر الإيرادات العامة للدولة، وتجدر الإشارة هنا، إلى أن هذه الأنواع المختلفة من الإيرادات العامة، ليست على درجة واحدة من الأهمية ، فهي تختلف من بلد إلى آخر، وذلك حسب نظام البلد السياسي والاقتصادي و اختلاف أهميتها النسبية لذا سنقوم بعض موجز للإيرادات قليلة الأهمية : الغرامات، الهبات والهدايا، الينا نصيب، التعويضات التي تحصل عليها الدولة - وكذلك للإصدار النقدي النقدي رغم أهمية النسبية.

أولاً : الغرامات :

الغرامة عقوبة مالية تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية ولذلك فإن الغاية الأصلية منها الحصول على إيرادات للدولة وإنما معاقبة المخالفين. وباعتبار الغرامة عقوبة فإنه يصعب الاعتماد عليها في تمويل النفقات العامة، خاصة وأنه يصعب التنبؤ بمقدارها لارتباطها بالمخالفات القانونية وجوداً وعدماً. كأن حصيلتها ضئيلة وغير ثابتة، وتزداد صالتها كلما اقترب قانون العقوبات من تحقيق الهدف من وجوده.

ثانياً : الهبات والهدايا :

وهي ما تحصل عليه الدولة أو غيرها من الهيئات العامة من تبرعات أو هدايا بغية مساعدتها في تمويل نفقاتها العامة. وقد يكون مصدر هذه الهبات مواطني الدولة أو مواطني دول أخرى، كما قد تكون منحة مقدمة من دول اجنبية أو منظمات دولية.

ثالثاً : الينا نصيب :

يرى البعض أن حصيلة اليانصيب العام أي الذي تنظمه الدولة تشرف عليه تعد من احسن مصادر الإيرادات العامة واقلها عبئاً على افراد المجتمع. ويرجع ذلك إلى طبيعة الاختيارية الطوعية ولكثرة الافراد المشتركين فيه، خاصة إذا كانت الدولة تنظم اكثر من نوع من أنواع اليانصيب العام كما تفعله بعض الدول الغربية حيث تصدر يانصيب عام واخر رياضي، وهي تحصل في كل مرة على مبالغ ضخمة تصل إلى مايزيد على ٣٠% من قيمة المبالغ الملعب بها.

ولا جدال في أن هذا المورد من موارد الدولة يشير الكثير من المناقشات الدينية والاخلاقية التي لا مجال هنا لاثارتها.

رابعاً: التعويضات :

وهي ماتحصل عليه الدولة أو غيرها من الهيئات العامة من مبالغ مالية نتيجة لارتكاب الغير افعال اضررت بها، وتوجب القوانين الداخلية أو الدولية الزامهم بتعويضات من ذلك ماتحصل عليه الدولة من تعويضات نتيجة حروب العدوان المرتكبة ضدها..الخ.

ونظراً لصعوبة التنبؤ بحصيلة التعويضات ولعدم انتظامها وثباتها فانه لايمكن الاعتماد عليها كمصدر اساسي من مصادر الإيرادات العامة. ولكن ذلك لاينفي اهميتها في بعض الاحيان، وضرورة تمسك الدولة وغيرها من الاشخاص العامة بحقوقها الناتجة عن الاضرار بها والمطالبة بالتعويض كل ما امكن ذلك.

المبحث الثاني : إيرادات املاك الدولة :

يهتم هذا المبحث بتحديد المقصود بالدومين، وهو الدخل الذي يمكن لدولة أن تستمده من مواردها المالية والانواع الاساسية من مصادر المنتجة من املاك الدولة، اللازمة لتحقيق الاشباع العام.

المطلب الاول: مفهوم إيرادات املاك الدولة:

يقصد باملاك الدولة مجموعة الاموال العقارية أو المنقولة التي تملكها الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة والتي تساعد على القيام باعباءها المالية، ويطلق على هذه الاموال اصطلاح "الدومين".^١

ويقصد بأملاك الدولة (الدومين) جميع ممتلكات الدولة مهما كان نوعها. وتشمل جميع ممتلكات الدولة العقارية (الدومين العقاري) التي تتكون من الأراضي الزراعية، والغابات، والمناجم، والمحاجر، والملاحات. ويضاف إلى ذلك، ما أصبحت تملكه الدولة في العصر الحديث، من مشروعات صناعية، وتجارية، وأسهم وسندات الشركات وغيرها. يطلق لفظ الدومين "Domaine" على ممتلكات الدولة اين كانت طبيعتها، عقارية أو منقولة، واين كانت ملكية الدولة لها، عامة أو خاصة. وينقسم دومين الدولة إلى قسمين ،الدومين العام والدومين الخاص.^٢

المطلب الثاني: أملاك الدولة الدومين العام:

ويقصد بالدومين العام (Domain Public) الاموال التي تملكها الدولة أو الاشخاص العامة الاخرى، والتي تخضع لأحكام القانون العام، وتخصص للنفع العام . ويشمل **الدومين العام** أملاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالطرق العامة، والجسور، والشوارع، والحدائق العامة، والموانئ، والمطارات، وغيرها. ولا يجوز بيع أو تملك أملاك الدولة العامة (الدومين العام) بوضع اليد عليها لمدة طويلة، ولا تعطي في معظم الأحيان إيرادات، إلا أن الدولة تفرض في بعض الحالات رسوما على الإنتفاع بهذه الأموال (مثل الرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق، والمتاحف العامة وغيرها)، والغرض من هذه الرسوم ، هو تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال، والرغبة في تغطية قسم من نفقات انشائها وتشغيلها وصيانتها إلا أن القاعدة العامة، في معظم بلدان العالم ، هي مجانية الانتفاع بأملاك الدولة العامة (الدومين العام).

^١ محمد ابراهيم الدسوقي على ، اقتصاديات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١، ص ٤٢.

^٢ عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٩٢، ص ١٣١.

أما الدومين الخاص (Domain Privé) فيقصد به الاموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع والتأجير وغيره، كما يمكن للأفراد تملكه بالتقادم طويل الاجل.

ومع اختلاف نوعين الدوميين في خصائصه واغراضه، فلم تعد ممتلكات الدولة التي تغل ايرادا هي الاراضي الزراعية كما كان من قبل، بل اصبحت المشروعات الصناعية والتجارية التي تملكها الدولة والتي يقصد منها الحصول على ايرادات عامة للخزانة.

فتطور الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تؤدي الدولة في حياة مواطنيها تغيرت وظائفها بحيث اتسع نطاق تدخلها في الشؤون الاقتصادية، فاصبحت تتولى بنفسها انتاج بعض السلع وتحتكر بعض الصناعات وتؤمم مشروعات وتساهم في اخرى رغبة منها في توجيه الاقتصاد الوطني الوجهة التي يريدها. وبذلك تزايدت اهمية الدومين الخاص، واتسع من الدومين الزراعي والعقاري، إلى دوميينا صناعيا وتجاريا وماليا.

المطلب الثالث: أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص):

يمكن تقسيم الدومين الخاص تبعاً للمصادر التي يمكن الاعتماد على ما تحققه من فائض في تمويل الإيرادات العامة إلى ثلاثة اقسام تتفاوت في اهميتها وهي: الدومين العقاري، والدومين الصناعي والتجاري، والدومين المالي.

الفرع الأول: إيرادات الدولة من الدومين العقاري:

تملك الدولة اموالا عقارية تدر عليها ارباحا وتعتبر هذه الارباح من الإيرادات العامة، وتشمل هذه الاموال العقارية الاراضي الزراعية والغابات والمناجم والمحاجر والابنية^٣. ويمكن ايجازها فيما التالي:

أ- الارضي، الغابات والمراعي، المناجم والمحاجر ومصادر المياه.

كانت الاراضي تعتبر اهم مصادر الإيرادات في العصور القديمة، إلا أن اهميتها اخذت تتضاءل حديثاً، حيث اخذت الدول في بيع اراضيها أو توزيعها على المزارعين. وذلك بسبب الاعتقاد السائد بأن استغلال الافراد لارض افضل من قيام الدولة بزراعتها. كما تقوم الدولة بتأجير الاراضي التي تمتلكها، وتعتبر قيمة الاراضي التي تباعها الدولة، وقسط الايجار، من مصادر الإيرادات العامة. وقد تمتلك الدولة مباني، وعمارات سكنية ن ويعتبر ايجاره أو ثمن بيعها للمواطنين ايرادا عاما للدولة.

ب- الغابات والمراعي :

^٣ محمد ابراهيم الدسوقي، مرجع سابق، ص ٤٣.

تعتبر الغابات ثروة عامة ، تحرص الدولة على المحافظة عليها، وعلى تتميتها خاصة عن العملية تتطلب الكثير من رؤوس الاموال واستثمارات طويلة الاجل، لما فيها من الفوائد التي تعود على المجتمع والبلاد بشكل عام ، فهي مفيدة للبيئة عامة، يضاف إلى ذلك ماتحتويه من اخشاب. ولذا تقوم الدولة بغرس الاشجار، وتكوين الغابات، والمحافظة عليها نوتنظيم الاستفادة منها، فتقوم بمنح الامتيازات إلى بعض الشركات والافراد ، لقطع الاشجار ضمن شروط محددة، وذلك للمحافظة على هذه الثروة العامة . وتحصل الدولة على بعض الايرادات العامة من الغابات نتيجة منح هذه الامتيازات.

أما المراعي، فهي الاراضي التي تخصص لرعي الحيوانات، وهناك مرعي طبيعية واصطناعية، وتسمح الدولة للافراد برعي ماشيتهم فيها ، وتحصل منهم في بعض الاحيان. مقابل ذلك ، على مبالغ رمزية من الاموال ، يدفعونها مقابل تمتعهم بهذا الامتياز ، وتفيد المراعي في المحافظة على الثروة الحيوانية في البلاد.

ج- المناجم والمحاجر ومساقط ومصادر المياه:

وتمثل المناجم الثروة المدفونة في باطن الارض، وتحت المياه الاقليمية، وتشمل مناجم الذهب، والفضة، والحديد، والنحاس، والفحم الحجري، وبار البترول، وغيرها من الثروات. وتعتبر من اموال الدولة ما يوجد في المناجم، وبار البترول، من ثروات. ويمكن استغلال مصادر المياه في توليد الطاقة الكهربائية والري.

وهناك عدة طرق لتنظيم استغلال الثروات المعدنية للبلاد وتشمل :

١- منح الشركات المتخصصة امتياز الاستغلال مقابل اجر سنوي عن المساحة المستغلة من قبل الشركة ، يضاف إلى ذلك نسبة معينة من قيمة المواد المستخرجة ، أو حصة من صافي ارباح الشركة.

٢- تاسيس شركات الاقتصاد المختلطة : وتشترك الدولة في هذه الحالة مع الافراد والشركات في تاسيس شركات مختلطة، وفي المساهمة في راس مالها وادارتها، لتقوم بعمليات استخراج المعادن.

٣- الاستغلال المباشر : وتقوم الدولة ، في هذه الحالة ن بعمليات التنقيب، والاستخراج، والتسويق.

الفرع الثاني: أملاك الدولة الصناعية (الدومين الصناعي):

وتشمل ما تملكه وتديره الدولة من المنشآت الصناعية. وتملك الدولة في العديد من البلدان، الصناعات التي تؤدي إلى اشباع حاجات عامة، ولها أهمية كبيرة بالنسبة لسلامة البلاد وأمنها، مثال ذلك، انشاء الدولة مصانع الأسلحة، لتجهيز القوات المسلحة بما تحتاجه من المعدات

الحربية، وفي هذه الحالة، فإن الدولة لا تقصد من وراء عملياتها الصناعية تحقيق الربح، وإنما تقصد تزويد القوات المسلحة، بما تحتاجه من الأسلحة، حتى لا تضطر إلى شرائها من الأسواق الخارجية وتقوم الدولة، أحيانا، بإنشاء مصانع أخرى، كمصانع البتروكيماويات، والأسمدة، والصناعات الهيدروكربونية.

وبصفة عامة فإن الدولة تؤمن الإدارة الاقتصادية لهذا الدومين باحد اساليب ثلاثة : هي اسلوب الاستغلال المباشر، أو منح الامتياز أو الاستغلال المختلط ، ففي اسلوب الاستغلال المباشر (أو الريجي Regie) تتولى الدولة بنفسها تسيير المشروع الصناعي وتستهلك بملكيته وتتحمل نتائجه، وذلك تحقيقا لاجراض دفاعية (وسائل الدفاع) أو اسباب اقتصادية كما هو الحال في فترة التنمية حيث يدفع انعدام روح المخاطرة في القطاع الخاص الدولة إلى القيام بنفسها بالمشروعات الصناعية الهامة. أو الهدف اجتماعية لكسر الاحتكار. وبهذا الاسلوب تصبح الدولة هي صاحبة السيادة المطلقة على المشروع الصناعي وما يكفل لها تحديد الثمن وفق المصلحة العامة.

أما اسلوب منح الامتياز " La concession " فتعهد إلى منظم خاص يتولاه بنفسه تحت اشرافها بمقتضى عقد التزام تضمنه الدولة عادة شروطها على الملتزم. واخيرا اسلوب الاستغلال المختلط (Exploitation ou Sociétés Mixtes) تستطيع الدولة عن طريق حجم مساهمتها في المشروعات إن توجهها الوجهة التي تتفق و سياستها المالية والاقتصادية.

الفرع الثالث: املاك الدولة التجاري (الدومين التجاري):

يتمثل الدومين التجاري (Domaine Commercaïl) في المشروعات التجارية التي تملكها الدولة وتباشر فيها نشاطا تجاريا محضا بقصد تحقيق الربح . كتصدير بعض السلع ، واستيراد وتوزيع بعض السلع التجارية. وتحصل الدولة على ارباح نتيجة ممارستها للنشاط التجاري، وتشكل هذه الارباح مصدرا من مصادر الإيرادات للدولة. الا أن الدولة لا تقصد تحقيق الربح الكبير عند ممارستها للنشاط التجاري، في غالب الاحيان، وإنما تقوم بهذا النشاط بغرض توفير المواد الاساسية للمواطنين، بأسعار مناسبة، كاستيراد السكر والقمح وغيرها من المواد الاساسية.

ولكي ينحج الاحتكار التجاري و يحقق الهدف المرجو يجب أن يتوفر شرطين اساسيين اولهما: أن لا يترتب على هذا الاحتكار أي ضرر اجتماعي ، وثانيهما : ان تكون السلعة الناتجة عنه من السلع الواسعة الانتشار وذات طلب غير مرن. ويضاف إلى الاعتبارات المالية اعتبارات اقتصادية واجتماعية ، كاحتكار صناعة التبغ في الجزائر .

الفرع الرابع: أملاك الدولة المالية (الدومين المالي):

وهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهوراً ، ويقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية، وهو كل ما تمتلكه الدولة من الدولة من الأسهم والسندات، في بعض الشركات، والتي تعود عليها بالأرباح وفوائد تعد إيراداتاً مالياً يدخل ضمن دخل أملاك الدولة.

وقد تطور الدومين المالي في العصر الحالي ولم يعد يقتصر على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة في إصدار النقود. بل أصبح يتضمن أساساً الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات ذات الاقتصاد المختلط ، ويرجع السبب في هذا التطور رغبة من الدولة في فرض سيطرتها على بعض المشروعات، لتتمكن من توجيهها بما يتفق والمصلحة العامة، أو لتوجيه الإستثمارات الخاصة نحو بعض الإستثمارات التي لم تعرف سابقاً أو للقضاء على احتكار شركة كانت تقوم باهدار مصالح المستهلكين.

وقد يوجه النقد إلى التجاء الدولة لاستثمار أموالها في شراء الأسهم والسندات نظراً لتقلبات الاقتصادية التي يتعرض لها سوق الأوراق المالية. مما يجعل إيرادات الدولة غير ثابتة أو مضمونة. ولكن قد تجد الدولة مدفوعة لهذا النشاط بغرض تحقيق مصلحة سياسية أو اقتصادية كزرق اطمئنان وتشجيع الافراد على الاستثمار في مشاريع خاصة بها.

كذلك يتمثل الدومين المالي فيما تلجأ إليه الدول من انشاء مؤسسات الاقتراض المختلفة ، الاقتصادية والاجتماعية والعقارية، والحرفية. مما يأتي بفوائد تكون إيرادات للدولة. هذا فضلاً عن فوائد القروض التي تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية وللمؤسسات والمشروعات العامة.^٤

^٤ عادل احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص ١٣٦.

المبحث الثالث: الرسوم:

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة حيث تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة، وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها وهيئاتها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذي وجد المرفق أو الهيئة اصلا للقيام به. وخلال البحث التالي نستعرض مفهومها والأساس التي تصدر عنه الدولة الرسم.

المطلب الاول: مفهوم الرسم وخصائصه الاساسية:**الفرع الاول: مفهوم الرسم:**

يعرف الرسم بأنه مبلغ من المال تقضيه الدولة أو احدى الاشخاص العامة جبرا من الافراد مقابل خدمة خاصة تقدمها لهم أو مقابل نفع خاص يعود عليهم من هذه الخدمة، ويتبين من هذا التعريف أن الرسم يتميز بالخصائص الاتية:^١

يعرف الرسم بأنه مبلغ من المال تجبيه الدولة أو احد الاشخاص العامة من الافراد مقابل خدمة خاصة تقدمها لهم أو مقابل نفع خاص عاد اليه من هذه الخدمة.^٢

ويمثل الرسم إيرادا عاما دوريا ومنتظما. وتحصل الحكومة على هذا الإيراد مقابل خدمات تؤديها مرافقها للأفراد من خلال نشاطها. والرسم هو " مبلغ من النقود يدفعه الناس جبرا إلى الحكومة مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص يؤدي إلى تحقيق نفع عام".^٣

يمكن تعريف الرسم (Tax) بأنه عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب احدى الهيئات العامة، ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد، فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة.^٤

^١ محمد ابراهيم الدسوقي على، مرجع سابق ، ص ٤٦.

^٢ محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المنهاج للنشر والتوزيع ، الاردن ، الطبعة الاولى ٢٠١٤، الصفحة ١١٧.

^٣ عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية رؤية اسلامية ، كلية التجارة، جامعة المنصورة ، الطبعة الخامسة، ص ٢٠٠.

^٤ عادل احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص ١٣٦.

والرسم هو مبلغ من النقود يدفعه المواطن لهيئة عامة، مقابل خدمة خاصة ذات نفع عام، تؤدي له بناء على طلبه، وهذه الخدمة يستفيد منها المواطن الذي طلبها والمجتمع بكامله.^٥ والرسم هو ما يدفعه الفرد مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها من الخدمات العامة التي تقدمها له السلطات العامة. والخدمات العامة هذه تكون قابلة للتقسيم إلى وحدات صغيرة يمكن تحديدها، وتقدير قيمتها. ولذا، فإن الرسم في هذه الحالة يأخذ شكل مساهمة من الفرد، في تكاليف الخدمات العامة، ومن أمثلة ذلك رسوم توثيق العقود، وتسجيل الملكية، ومنح جوازات السفر، ورسوم التعليم، والرسوم القضائية. وللرسم صفة اجبارية معنوية، ويقصد بالإجبار المعنوي أن يلزم الفرد بدفع الرسم في حالة ما إذا قرر الانتفاع بالخدمات التي تقدمها الهيئات العامة. وبمعنى آخر، فإن الفرد لا يلتزم بمقتضى القانون يطلب الخدمة وإنما له أن يفعل ذلك بمحض اختياره، على أنه متى قرر الانتفاع بها التزم طبقاً للقانون بأداء الرسم المقرر عنها، ومثال ذلك تسجيل الملكية العقارية. من التعريف يتبين أن الرسم يحتوي على أربع عناصر رئيسية هي كما يأتي:

الفرع الثاني: خصائص الرسم:

١: عنصر الصفة النقدية للرسم:

الرسم مبلغ من النقود يدفعه المواطن مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو هيئات الدولة.

إن تطور المالية العامة وتطور الاقتصاد وانتقاله من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي استلزم أن تكون كافة المدفوعات المحولة إلى الخزينة بصورة نقدية ولا يستلزم الصفة النقدية للرسم أن يكون الدفع من خلال النقود بل أن تطور أساليب القبض الإلكتروني وانتشار استخدام أدوات وأساليب القبض الإلكتروني مثل التحويل المصرفي وبطاقات الائتمان.

٢: عنصر الإجبار في الرسم:

الرسم يفرض بموجب قواعد قانونية، لها صفة الإلزام، تجبر المواطن على دفعه إذا تقدم بطلبه لإحدى الإدارات أو الهيئات. صحيح أن الفرد حر في أن يطلب الخدمة أو يبطلها. ومع ذلك فإنه إذا طلبها فإنه يلتزم بدفع الرسم المقرر لها.

وهذا يعني أن تحديد قيمة الرسم لا يكون محل تفاوض بين السلطات العامة والناس، ولكنها تحدده بإرادتها المنفردة.

^٥ رضا صاحب ابو حمد العلي، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة / فرع البصرة، ٢٠٠٢،

وننوه إلى بيان أن عنصر الاختيار في طلب الخدمة قد لا يتوفر. فقد يفرض القانون على الناس تلقى خدمة معينة في مقابل رسوم محددة. ومثل ذلك التعليم الإلزامي التطعيم الإجباري واستخراج البطاقات الشخصية و العائلية، ورخص قيادة السيارات، ورخص البناء.^٦

وقد يكون الناس مجبرين عمليا على طلب خدمات معينة مقابل رسوم محددة، سعيا الى تحقيق مصالحهم الخاصة. والأمثلة على ذلك كثيرة، ومنها انه لايد على التلاميذ تسجيل أنفسهم في المدارس والجامعات مقابل رسوم سعيا إلى مواصلة التعليم، وقيام المتقاضين بدفع رسوم التقاضي طلبا للعدالة.

٣ : الرسم مقابل خدمة خاصة:

يعتبر عنصر المقابل من العناصر الأساسية في تحديد طبيعة الرسم حيث يتحقق الرسم عند طلب الفرد لخدمة معينة من الدولة ومن ثم تعد تلك الخدمة مقابلا للرسم الذي هو ثمنها، ويشترط في تلك الخدمة أن تكون من الخدمات العامة أي لا يقصد بها مجرد تحصيل الرسوم التي تجبى من اجلها بل تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة مثل المحاكم والتعليم.^٧

٤ : عنصر تحقيق النفع العام والنفع الخاص معاً:

ويعني هذا أن الفرد الذي يدفع الرسم انما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الافراد يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة، كما انه يعني ان هذه الخدمة تمثل الى جانب النفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل، أو على الاقتصاد الوطني في مجموعه.

ويمكن أن نقيس ذلك على المنافع الخاصة التي تعود على الافراد مقابل دفع رسوم التطعيم أو التعليم، والتي تقترن بالمنافع العامة التي تعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للصحة والتعليم.^٨

المطلب الثاني: الفرق بين الرسم والإيرادات الأخرى:

الفرع الاول: الفرق بين الرسم والغرامة:

الغرامة هي مبلغ من المال تفرضه الدولة على الافراد الذين يخالفون القوانين كما في حالة مخالفات البناء أو اشارة المرور .

الغرامة تختلف عن الرسم في أن الغرامة تدفع بسبب مخالفة القانون أما الرسم يدفع دون أي مخالفة للقانون. ايضا الغرامة تدفع جبرا دون اي مقابل أو خدمة. أما الرسم يدفع مقابل خدمة

^٦ عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

^٧ محمد خصاونة، مرجع سابق ، ص ١١٧.

^٨ عادل احمد حشيش، مرجع سابق ، ص١٣٧.

يطلبها الفرد، ايضاً الغرامة لا تعود بالنفع المباشر على الفرد فهي بمثابة عقاب أما الرسم يعود بالنفع المباشر على الفرد.^٩

الفرع الثاني: الرسم والإتاوة:

الإتاوة، مبلغ من النقود تقتاضيه الدولة وهيئتها العامة المحلية، جبراً من اصحاب العقارات التي ترتفع قيمتها الرأسمالية نتيجة لتنفيذ أحد مشروعات الأشغال العامة مثل الطرق أو توصيل المياه والمجاري والكهرباء.

فهو نفع عام لتحسين احوال المواطنين الصحية والأمنية، وفي نفس الوقت تعود هذه المشروعات بالنفع الخاص على اصحاب العقارات المبنية في هذه المناطق. فترفع من قيمتها وسعرها نتيجة للتحسينات التي اضافتها الدولة في هذه المناطق، وبالتالي فمن المنطقي أن تحصل الدولة على مقابل لهذه المنافع التي ادتها لطبقة الملاك العقاريين وهي ما يستحقه بالإتاوة أو مقابل التحسين.^{١٠}

فالإتاوة أو مقابل التحسين: هي مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه بعض الافراد طبقة ملاك العقارات نظير عمل عام قصد به المصلحة العامة فعاد عليهم بنفع خاص تمثل في ارتفاع القيمة الاسمية الرأسمالية لعقاراتهم.

والإتاوة تشبه الرسم: كلاهما يمثل فريضة الزامية تدفع نقداً، وكلاهما يدفع مقابل خدمة تحقق منفعة خاصة تعود على الفرد وتحقق منفعة عامة للمجتمع ككل. ويختلف الرسم عن الإتاوة في الجوانب التالية:

١- أن الرسم يدفع نظير خدمة عامة، في حين أن الإتاوة تدفع نظير عمل عام، والإتاوة لا تفرض إلا على فئة معينة من المواطنين (اصحاب العقارات الرأسمالية)، بينما يفرض الرسم على فرد يطلب الانتفاع بالخدمة المفروضة عليها الرسم.

٢- كما أن الإتاوة لا تفرض إلا مرة واحدة أما الرسم فتتعدد حالات دفعه بتعدد الحصول على نفس الخدمة المفروضة عليها الرسم، ولا يعني ضرورة تحصيل الإتاوة مرة واحدة فقد ترى الدولة تحصيل الإتاوة على اقساط تحقيقاً من دفعها.^{١١}

٣- كما ان درجة الاكراه في الإتاوة أكبر من درجة الاكراه في الرسم، فلا يستطيع أحد أن يتجنب دفع الإتاوة. أما الرسم فقد يتمتع الفرد عن الطلب الخدمة والانتفاع بها.

^٩ محمد ابراهيم الدسوقي علي ، مرجع سابق، ص ٤٩.

^{١٠} رانيا محمود عمارة، المالية العامة الإيرادات العامة ، مركز الدراسات العربية ، السنة ٢٠١٨، الصفحة ٨٧.

^{١١} عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

٤- وأخيرا الحد الأقصى للإتاوة هو مقدار المنفعة الخاصة التي عادت على مالك العقار (زيادة رأسمالية في العقار)، في حين أن الحد الأقصى للرسم هو نصيب الفرد من تكاليف الخدمة.^{١٢}

الفرع الثالث: الرسم والتمن العام:

يمكن تعريف التمن العام بأنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد مقابل الحصول على منتجات المشروعات الصناعية والتجارية والمملوكة للدولة. أو مقابل بعض الخدمات التي تقدمها الحكومة ومن أمثلة هذه الخدمات، مرافق السكك الحديدية والكهرباء والمياه والبريد.

ويتشابه الرسم والتمن العام كلاهما مبلغ نقدي يدفع مقابل الحصول على خدمة يقدمها المرفق العام في حالة الرسم، وفي الحصول على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة في حالة التمن العام.

ويختلف التمن العام عن الرسم من حيث أن طبيعة الخدمات التي تؤديها الحكومة مقابل كل منهما تختلف تمام الاختلاف فبالنسبة للتمن العام تؤدي الخدمات دون قيود لجميع الافراد الذين يكونون على استعداد لدفع ثمنها، أما الرسم فهو مقابل خدمات من نوع خاص مثل الخدمات التي تستوجب ان تعززها سلطة الحكومة كالأحكام القضائية والخدمات التي تستوجب توافر شروط معينة كالتعليم.^{١٣}

المطلب الثالث : القواعد التي تحكم عملية تحديد الرسم :

إن الطابع الإلزامي للرسم يعني أنه لا بد أن تستند الحكومة إلى أساس موضوعي في تقريرها حتى يتحقق العدل بين الصالح الخاص والصالح العام ، وحتى لا تسرف الحكومة في تقدير قيمة هذه الرسوم.^{١٤}

ولذلك نجد أن الحصول على موافقة السلطة التشريعية امر لازم تأكيدا لمبدأ الديمقراطية وسعيا لتحقيق التوازن بين النفع العام والنفع الخاص.

ويمكن النظر إلى تحديد سعر الرسم وفقا لعدة اعتبارات منها نفقة الخدمة، والمنفعة التي تعود على دافع الرسم من الخدمة، والأهداف التي يبغى المجتمع تحقيقها من تقديم الخدمة محل الرسم، ويعتبر الرسم هو نتيجة لتفاعل هذه العوامل جميعها، والدولة في تقديرها لقيمة الرسم تضع في سياستها المالية اعتبارين أساسيين وهما :

١- الرغبة في تحقيق إيراد عام للدولة، وتحقيق المصلحة العامة وتنظيم ادائها.

^{١٢} رانيا محمود عمارة، نفس المرجع السابق ، ص ٨٨.

^{١٣} عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة ، نفس المرجع السابق ، ص ٢٢٧

^{١٤} عبد الفتاح عبد الرحمان، مرجع سابق، ص ٢٠٢

فرسوم التعليم والخدمات الصحية لا تمثل إلا قيمة رمزية اذا ما تم مقارنتها بتكاليف الخدمات الخاصة التي يحصل عليها الفرد الذي يدفع الرسم، لأنها خدمات يترتب عليها نفع عام بشكل كبير على المجتمع الى جانب النفع الخاص لدافعها.

فالدولة لا تهدف هنا جمع ايراد مالي، وإنما توزع نفقات المرافق القائمة بأدائها بين الافراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل. وذلك عن طريق فرض الضرائب وفي نفس الوقت تحاول الدولة تشجيع الافراد على هذه الخدمات برسوم قليلة للنهوض بالمجتمع من كافة النواحي التعليمية والصحية.

٢- التناسب بين الرسم وتكلفة الخدمة، فقد يتساوى الرسم مع مستوى تغطية نفقات المرافق العامة التي تقدم الخدمة وذلك لان الغرض الاساسي من انشاء المرافق هو المصلحة العامة وليس تحقيق الربح ، وبالتالي لا ينبغي ان تزيد ايراداته عن نفقاته، ولا يلزم أن يتحقق هذا التناسب بالنسبة لكل شخص يستفيد من الخدمة، وإنما يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق مع حصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها.^{١٥}

^{١٥} رانيا محمود عمارة، نفس المرجع السابق ص ٨٥.

المبحث الرابع : النظرية العامة للضريبة :**المطلب الأول: مفهوم الضرائب وخصائصها :**

نظرا لأهمية الخاصة للضرائب في العصر الحديث، وللبحوث الدقيقة التي تثيرها من حيث تنظيمها الفني، وما لها من تأثير كبير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فإن هذا المورد العادي للميزانية هو الذي سيكون محل دراستنا التفصيلية.

وتعتبر الضرائب أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة في العصر الحديث، وقد زادت أهمية الضرائب ليس بسبب كونها أكبر مصدر من مصادر الإيرادات للدولة، ولكن بسبب كونها أداة لتحقيق أغراض سياسية، واقتصادية، واجتماعية. كما أنها من بين الأدوات التي تستعين بها الدول في التغلب على مشكلاتها الاقتصادية، وتحقيق التنمية الاقتصادية.

الفرع الأول : تعريف الضرائب :

يمكن تعريف الضرائب وحسب دليل احصائيات مالية الحكومة لسنة ٢٠٠١ والصادر عن صندوق النقد الدولي على انها تمويلات اجبارية يتلقاها قطاع الحكومة العامة وتشمل الضرائب على الرسوم التي لا تتناسب على الاطلاق بكل وضوح مع تكاليف تقديم الخدمة.^١

وتعرف الضريبة بأنها فريضة مالية نقدية تاخذها الدولة جبرا من الوحدات الاقتصادية حسب مقدرتها التكاليفية من غير مقابل وبصورة نهائية، لتمويل النفقات العامة، ولتحقيق اهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية.^٢

وتعرف الضريبة بانها اقتطاع نقدي جبري يدفعه الممول للحكومة " دون أن يحصل على نفع خاص مباشر، تحقيقا لاهداف السياسة المالية .^٣

وتعرف بانها اقتطاع جبري تجريه الدولة على موارده الوحدات الاقتصادية المختلفة بقصد تغطية الاعباء العامة وتوزيع هذه الاعباء بين الوحدات الاقتصادية المذكورة طبقا لمقدرتها التكاليفية.^٤

وهي فريضة نقدية تقرر بقانون ويتحملها المكلفون بصفة نهائية وبدون مقابل بغرض الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة.

^١ محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المنهاج للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠١٤، ص ٨٩.

^٢ سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الطبعة الاولى ٢٠١١. ص ١١٨.

^٣ عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، نفس المرجع السابق، ص ٢٤٥

^٤ محمد ابراهيم الدسوقي، نفس المرجع السابق، ص ٧٣.

وتعرف الضريبة على أنها فريضة إلزامية تقوم الدولة بتحديدتها بما تتمتع به من سيادة ويلتزم الممول بأدائها متى انطبقت عليه شروطها دون مقابل تحقيقاً لأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.^٥

الفرع الثاني : خصائص الضريبة :

ومن التعريف الذي قدمه الاستاذ جاستون جيز (Gaston Gèze^٦) باعتبار الضريبة اداء نقدي تفرضة السلطة على الافراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الاعباء العامة . ويخلص من هذا التعريف أن الضريبة تقوم على الخصائص الآتية:^٧

١. الضريبة عبارة عن فريضة نقدية :

أصبحت الضرائب في العصر الحديث تجبى نقداً، حتى أنه يمكن القول بأنها فريضة نقدية بخلاف ما كان عليه الحال قديماً إذا كانت تجبى الضرائب عيناً كقدر معين من المحصولات الزراعية، أو في صورة اعمال الزامية .

٢. تحصل الدولة هذه الفريضة إجبارياً :

إن مبدأ الجبر في اداء الضريبة واضح في استقلال الحكومة بوضع الاطار القانوني، والتنظيم الفني للضريبة دون ان يكون ذلك محل تفاوض بينها وبين كل ممول على حدة ، كما ان الممول ليس حراً إن شاء دفع الضريبة وإن شاء امتنع عن دفعها. فالمشرع هو الذي يحدد مقدار الضريبة وكيفية وميعاد دفعها وجميع الاجراءات الخاصة بها، فاذا امتنع المكلف عن دفعها فان الدولة في هذه الحالة تلجأ الى وسائل التنفيذ الجبري للحصول على ما تستحقه من ضرائب.

والجدير بالذكر أن العنصر الجبر والالزام هي التي تميز الضريبة عن بعض الايرادات الاخرى وكالقروض الاختيارية التي تستخدم فيها الدولة اساليب الاغراء لاكتتاب الافراد مع التعهد برد قيمة القرض مع دفع فوائد عنه.

٣. تجبى الضريبة بصفة نهائية :

إن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة ، إنما يدفعها بصفة نهائية فلا تلتزم الدولة برد قيمتها اليه بعد ذلك .وليس لدافعي الضريبة الحق في استرداد المبالغ التي دفعوها للخزانة العامة أو في المطالبة بفوائد عنها.

٤. الضريبة تفرض من قبل الدولة بدون مقابل :

^٥ محمد خصاوي، مرجع سابق ، ص ٨٩.

^٦ Gaston Jèze (Toulouse, 2 mars 1869 – Deauville, 5 août 1953) est un professeur de [droit public](#) français, président de l'[Institut de droit international](#), fondateur et directeur de la *Revue de science et de législation financière* (à partir de 1903), directeur de la *Revue de droit public* (de 1904 à 1953).

^٧ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، منشورات الأستاذ في كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ص١٣٣.

تدفع الضريبة بدون مقابل أو إن دافع الضريبة لا يؤديها لغرض الحصول على فائدة خاصة به، والمكلف لا يحصل مقابل دفع الضريبة على منفعة خاصة به فهو يدفع الضريبة بصفته فردا في الجماعة السياسية.^٨

فلا يدفع الممول الضريبة باعتبارها ثمنا لقاء خدمات معينة تؤديها له الدولة. ولا يدخل في تحديد مبلغ ما يفرض منها على المكلف مقدار النفع الذي سيعود عليه بالذات من سير المرافق العامة بل يوزن هذا التكلفة بحسب يسار المكلف. وهذا هو ما يميز الضريبة عن الرسم.

٥. تحصل الضريبة بقصد تحقيق منفعة عامة :

فلا تجبى الضريبة بقصد تغطية نفقات خدمة معينة وإنما بقصد توزيع مجموع النفقات العامة على المواطنين، ولكن هذا الغرض من فرض الضريبة أصبح محلا للتطور في العصر الحديث فلم تعد الضريبة تفرض لأغراض مالية بحتة بقصد تغطية النفقات العامة بل أصبحت تستخدم أيضا كأداة لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية . ولذا يجدر بنا القول بأن الضريبة تفرض بقصد تحقيق منفعة عامة سواء تمثلت هذه المنفعة في تغطية النفقات العامة أو في الوصول إلى غايات اقتصادية أو اجتماعية عامة.

الفرع الثالث: مبادئ الضريبة :

هناك العديد من المبادئ والتي اطلقها المفكر الاقتصادي ادم سميث حول الضريبة وهذه المبادئ هي :

١- مبدأ العدالة :

يجب أن تشترك كافة رعايا الدولة في تحمل نفقات الدولة وحسب قدرتهم وبقدر نسبة دخله الذي يحصل عليه.

٢- مبدأ اليقين :

ويقصد بهذا المبدأ أن تكون الضريبة الملزم بدفعها المكلف محدودة على سبيل اليقين ودون غموض أو اجتهاد شخصي، يجب يكون ميعاد دفع الضريبة، وطريق الدفع ، والمبلغ الواجب دفعه واضحا ومعلوما للمكلف. والهدف من ذلك هو حماية المكلف من التعسف ، ويتطلب هذا المبدأ وضع تشريعات قانونية تتميز بالاستقرار النسبي والوضوح في النصوص التشريعية.

٣- مبدأ الملاءمة في التحصيل :

ويعني هذا المبدأ ان يتم تحصيل الضرائب في الاوقات الملائمة للمكلف وكذلك تسهيل اجراءات تسديد الضريبة، وذلك حتى لا يكون دفع الضريبة عبئا عليه. ويعتبر الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله انسب الاوقات لدفع الضريبة، مثل دفع الضريبة بعد اقرار

^٨ محمد خصاونة، مرجع سابق، ص ٩١.

البيانات المالية للشركة، والمزارع بعد حصاد المحصول وبيعه، والموظف يلزم بدفع الضريبة على الاجور أو المرتبات بمجرد تحقيق الدخل الموجب لها.

٤- مبدأ الاقتصاد في النفقة :

ويكون ذلك من خلال تطبيق الضريبة وتحصيلها بطريقة لا ترهق المكلف ولا تتطلب نفقات كبيرة على السلطة مقابل حصرها وتحصيلها، لان اي زيادة في نفقات التحصيل تنعكس سلبا على مقدار الضريبة المحصلة، وان هذا المبدأ يتطلب فرض الضرائب التي تكثر ايراداتها وتقل نفقات تحصيلها.

المطلب الثاني : الأساس القانوني لضريبة :

تتنازع في الأساس القانوني للضريبة نظريتان هما : نظرية العقد المالي ، ونظرية التضامن المالي^٩.

الفرع الأول: نظرية العقد المالي .

هناك من الكتاب أمثال هويز وجون لوك ومونتسكو من يرى أن الأساس القانوني للضريبة هو العقد المالي ومفاده هذه النظرية أن المواطن يدفع الضريبة بناء على عقد بينه وبين الدولة يقدم هو بموجبه مقدارا من المال يتناسب مع محافظة الدولة على امنه واطمئنانه. فدفع الضريبة يأخذ إذن شكل المبادلة.

ويمكن القول بسهولة أن فكرة العقد المالي ترتبط بالنظرية التقليدية لدور الدولة التي ترى عدم إمكان حصولها على إيرادات الا بقدر حاجتها إلى النفقات أي بقدر ماتقدم من خدمات.

الفرع ثاني : نظرية التضامن المالي :

تقوم هذه النظرية على أساس أن الافراد متضامنون قوميا إزاء الأعباء العامة فكل فرد منهم مسؤول على أن يقدم حصة معينة تتناسب مع مقدرته على الإيفاء بالمهمات والواجبات العامة. فأبناء المجتمع إذن يتضامنون فيما بينهم لانجاز مهمات مجتمعهم. وهذه الواجبات أو المهمات المطلوبة ايفائها لا تتعلق بالجيل الحاضر وحده بل تمتد للأعباء التي تركها الجيل القديم وللالتزامات المترتبة على الجيل الحاضر تجاه جيل المستقبل.

وعلى ذلك فان الدولة التي هي بحاجة الى إيرادات لاداء مهماتها تلجأ إلى فرض الضرائب على أعضاء الجماعة بما لها من سيادة عليهم، ولذا فالضريبة لا تعدو أن تشكل طريقة لتوزيع الأعباء العامة التي اقتضاها مبدأ التضامن القومي بين افراد الجامعة. ويترتب على كون التضامن القومي أساسا للضريبة نتائج عدة أهمها.

^٩ بلال صلاح الدين الانصاري، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى ٢٠١٧، مركز الدراسات العربية ، ص ١٠٥.

١. إن الضريبة فكرة سيادية، أي أن الدولة تقوم بفرض الضرائب على أعضاء الجماعة بما لها من سيادة عليهم.
٢. إن الدولة تفرض الضريبة على جميع أعضاء الجماعة وهذا يعني " عمومية الضريبة " بحيث لا تعفى منها فئة اجتماعية معينة. وهذا المبدأ لا ينفيه اعفاء غير القادرين من دفعها.
٣. لا يتحدد مقدار الضريبة الذي يلتزم به كل دافع لها بمقدار ما يعود عليه من منفعة وإنما تبعاً لمقدرته على تحمل أعباء الجماعة، وتفسير ذلك أن من يمتلك مالا أكثر يساهم في تحمل أعباء الجماعة بمقدار أكبر.

المطلب الثالث : أنواع الضريبة :

الفرع الأول : الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال :

يقصد بالضرائب على الأشخاص تلك الضريبة التي تفرض على الأشخاص بحكم وجودهم على إقليم الدولة، أي تلك الضريبة التي تفرض على الرؤوس.

أما الضريبة على الأموال هي تلك الضريبة التي تفرض على مال ما سواء مملوك لشخص طبيعي أو شخص معنوي، ومن الملاحظ أن كل من الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال يقوم الأشخاص بدفعها في نهاية الامر. وهذه التفرقة تتصرف إلى التفرقة في المادة الخاضعة للضريبة فقط وليس في دافع الضريبة.

والضرائب على الأشخاص هي تلك التي تتخذ الشخص ذاته وعاء للضريبة بصرف النظر عن دخله أو راسماله أو غير ذلك من الظروف المالية. إنما تفرض على الأشخاص لمجرد وجودهم على إقليم الدولة، ومن هنا عرفت هذه الضريبة " بضريبة الرؤوس"^{١٠}

وقد تفرض هذه الضريبة على الأشخاص بمقدار ثابت على كل شخص (أو كاسره) دون النظر إلى دخله أو راس ماله أو استهلاكه أو ظروفه المالية. وقد تفرض بشكل كتدرج ، وحينئذ يقسم الافراد إلى فئات حسب مراكزهم المالية بحيث يدفع افراد كل فئة الضريبة المقررة بسعر واحد. وهذا السعر يختلف من فئة الى أخرى. وقد شاع استخدام الضريبة المتدرجة مع اتساع الفوارق الاقتصادية بين الافراد. والمثل الواضح على هذه الضريبة تلك التي فرضتها فرنسا على الاسر سنة ١٦٩٥.^{١١}

^{١٠} خالد سعد زغلول حلمي ، ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٣٢.

^{١١} عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية رؤية اسلامية ، كلية التجارة، جامعة المنصورة ، الطبعة الخامسة ، ص ٢٥٨.

مع تطور المجتمعات في العصور الحديثة وما يصاحبه من تطور النظم والإدارات المالية أصبحت الأموال هي أساس فرض الضريبة ، سواء كان المال ثروة أو دخلا باعتبار أن الأموال أكثر مقدرة على تحديد المقدرة التكلفة لافراد المجتمع.

الفرع الثاني : الضريبة الموحدة والضريبة المتعددة.

لقد استقر التنظيم الضريبي على اتخاذ الأموال وحدها وعاء للضريبة، إلا إن الفكر المالي انقسم إلى اتجاهين، الاتجاه الأول يرى بضرورة الأخذ بالضريبة الواحدة بمعنى أن تعتمد الدولة على ضريبة واحدة نسبية تفرض على وعاء واحد، والاتجاه الثاني يرى ضرورة فرض ضرائب متعددة على مواد متعددة، أي اوعية متعددة.

أولاً : الضريبة الموحدة.

وفيها تعتمد الدولة على ضريبة واحدة فقط أو على ضريبة رئيسية واحدة للحصول على ما يلزمها من موارد مالية.

أ. مزايا الضريبة الواحدة:^{١٢}

١. تحقيق العدالة الضريبية : بسبب زيادة كفاءة الجهاز الضريبي وتوافر كافة المعلومات عن دخول الممول وفهم التشريع الضريبي، مما يؤدي إلى الدقة في تقدير الضريبة.
٢. سهولة فهم التشريع الضريبي سواء من جانب الممول أو من جانب الجهاز الضريبي، مما يؤدي إلى تقليل الخلافات والطعن والدعاوى القضائية.
٣. الاقتصاد في نفقات الجباية، وتبسيط العمل بجهاز التحصيل الضريبي، حيث يتم توحيد إجراءات الفحص والربط والتحصيل والطعن مما يوفر الوقت والجهد.
٤. توافر عنصر الملاءمة للممول، حيث يتمكن كل ممول من معرفة العبء الضريبي المكلف به على وجه التحديد، ويمكن تحديد ميعاد تحصيلها مع وقت حصول الممول على المادة الخاضعة للضريبة.
٥. تتميز الضريبة الواحدة ببساطتها وعدم تدخلها في الأوجه المختلفة للنشاط الاقتصادي ، فضلا عن عدم عرقلتها للإنتاج، ومن ثم النشاط الاقتصادي.

ب. عيوب الضريبة الواحدة:

١. التهرب من الضريبة يكون أسهل وخطر في ظل الضريبة الموحدة عنه في الضرائب النوعية، وذلك لان اعتماد الدولة على ضريبة واحدة لمواجهة جميع نفقاتها يجعل عبء هذه الضريبة ثقيلًا على الممول ويثير سخطه على السلطات العامة وقد يدفعه الى محاولة التهرب منها ، مما يسبب صعوبات ضخمة للإدارة المالية.

^{١٢} خالد سعد زغول حلمي، ابراهيم الحمود ، الوسيط في المالية العامة، جامعة الكويت، الطبعة الثانية ٢٠٠٢، ص ٢٣٨.

٢. يؤدي نظام الضريبة الموحدة إلى اهدار العدالة في معاملة الدخل، حيث يتم في ظل هذا النظام معاملة كافة أنواع الإيرادات التي يحصل عليها الممول معاملة واحدة على الرغم مما يوجد من اختلاف بين هذه الإيرادات من حيث الطبيعة والمصدر مما يستوجب اختلاف بين هذه الإيرادات من حيث الطبيعة والمصدر مما يستوجب اختلاف المعاملة الضريبية.

٣. عدم مرونة نظام الضريبة الموحدة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في بعض الأحيان. فمهما ارتفع سعر هذه الضريبة فإن حصيلتها لن تكون كافية لمواجهة النفقات العامة المتزايدة في الدولة الحديثة.^{١٣}

٤. لا يمكن للسلطات العامة، في ظل الضريبة الموحدة أن تستخدم جهاز الضرائب بصورة كاملة لمباشرة تدخلها وتوجيهها للحياة الاقتصادية والاجتماعية.^{١٤}

٥. إن التسليم بفرض ضريبة واحدة يثير صعوبة في اختيار وعاء الضريبة الذي يخضع دون غيره للضريبة، فكل الأموال والدخول والتصرفات تصلح لفرض الضريبة، وليس هناك مبرر لخضوع مال دون غيره للضريبة، الأمر الذي أدى إلى الأخذ بفكرة الضرائب المتعددة.

ثانيا : الضريبة المتعددة :

ويعني هذا الأسلوب ، أن تفرض ضريبة مستقلة على كل نوع من أنواع الدخل ، فهي تفرض على كل مصدر من مصادر الايراد، والدخل الذي يحصل عليه الممول على حدة وبسعر معين.^{١٥}

يقوم هذا النظام على أساس تعدد الضرائب المفروضة وتنوعها بحسب تعدد الاوعية والايادات القابلة لفرض الضرائب عليها.

فالضرائب المتعددة هي التي تفرض على اوعية متعددة والتي تصيب مختلف أجزاء الثروة ومختلف أوجه النشاط الاقتصادي.

بمعنى أنه لو وجدت إيرادات ذات طابع تجاري وصناعي فيلزم أن تفرض ضريبة تتناسب مع طبيعتها وكذلك إن وجدت إيرادات أخرى كالايرادات الناتجة عن الملكية العقارية (عقارات مبنية ، أراض زراعية) فتفرض عليها الضريبة.

أ. مزايا الضريبة المتعددة:

١- قدرتها على تنويع المعاملة الضريبية لكل نوع من أنواع الدخل أو كل مصدر من مصادر الدخل.

^{١٤} عزت قناوي، اساسيات المالية العامة، دار العلم لنشر والتوزيع بالقيوم، ٢٠٠٦ ، ص ٩٣.

^{١٥} عبد المطلب عبد الحميد ، اقتصاديات المالية العامة ، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، ٢٠١٠، ص ٢٥٩.

٢- تتميز بإمكانية الحد من التهرب الضريبي ، حيث أن تهرب الممول من دفع إحدى الضرائب النوعية على الدخل يؤدي إلى تهربه من سداد الضرائب النوعية الأخرى.

٣- بتونها يمكن أن توفر حصيلة ضريبية معقولة .

ب. عيوب الضريبة المتعددة :

١- تعدد الضرائب النوعية قد يؤدي إلى فرض أكثر من ضريبة على عنصر واحد من عناصر الدخل، فقد تفرض ضريبة على الأرباح التجارية للشركة باعتبارها شخصا قانونيا مستقلا ثم تفرض ضريبة أخرى على الأرباح الموزعة على المساهمين.

٢- صعوبة تحقيقها للعدالة الضريبية لأنها تعجز عن تناول مركز الممول في مجموعه، وبالتالي يستحيل عليها معاملة الممولين المتماثلين معاملة ضريبية متماثلة.

٣- ومن عيوب الضريبة النوعية أيضا ارتفاع تكاليف تحصيلها نظرا لتعدد أنواع الضريبة التي تنطوي عليها.^{١٦}

الفرع الثالث: الضرائب المباشرة وغير المباشرة:

هذا النوع من التقسيم من أهم التقسيمات وأكثرها استخداما عند الاقتصاديين، وهناك عدة معايير تستخدم في التفرقة بين هذين النوعين من الضرائب أهمها:

أولا : نقل عبء الضريبة :

يقصد بهذا المعيار أنه إذا كان يستحيل نقل عبء الضريبة فإنها تكون مباشرة، وتكون غير مباشرة إذا أمكن نقل العبء الضريبي، ونقل العبء الضريبي يعني أن يتحمل الضريبة في النهاية فرد آخر غير الذي يدفع الضريبة، ولذلك وجب التمييز بين دافع الضريبة وبين متحمل عبء الضريبة.^{١٧}

فالضرائب المباشرة هي التي يتحمل فيها الممول الإسمي أو القانوني (الممول الحقيقي) عبء الضريبة النهائي ولايستطيع نقل هذا العبء لممول آخر.

أما الضرائب غير المباشرة هي التي يستطيع فيها الممول الإسمي من نقل عبء الضريبة للغير، ويختلف الممول الإسمي عن الممول الفعلي أو الحقيقي.

لكن في بعض الحالات يلجأ الممول إلى نقل جزء من العبء الضريبي وتحمل الجزء الآخر فهل تعتبر الضريبة هنا ضريبة مباشرة ام غير مباشرة ؟

ولذلك لا يصلح هذا المعيار بمفرده كأساس للتفرقة بين أنواع الضرائب لارتباطه ببعض الظواهر الاقتصادية غير الثابتة.

ثانيا: معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة:

^{١٦} عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة ، جامعة ٦ أكتوبر ، القاهرة ، ص ٢٦٠.

^{١٧} عزت قناوي ، اساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم ، ٢٠٠٦، ص٨٨.

طبقا لهذا المعيار تعتبر الضريبة مباشرة اذا فرضت على وعاء يتمتع بالثبات والدوام والاستقرار مثل الدخل والثروات، وتعتبر ضرائب غير مباشرة اذا فرضت على وقائع عارضة وغير مستقرة مثل الضرائب على الاستهلاك والضرائب الجمركية والتصرفات الأخرى غير المباشرة.^{١٨}

وقد اثارَت بعض أنواع الضرائب خلافا حول اعتبارها مباشرة ام غير مباشرة مثل الضريبة على التركات فالبعض يرى انها ضريبة مباشرة لانها تفرض على راس المال. ويرى البعض الاخر انها ضريبة غير مباشرة لانها تفرض بمناسبة انتقال الملكية بسبب الوفاة.

ثالثا: المعيار الإداري :

تعتبر الضريبة مباشرة طبقا لهذا المعيار إذا كان يتم تحصيلها وفقا لجدول أو كشوف اسمية يبين فيه اسم الممول وقيمة وعاء الضريبة والسعر الذي تفرض به الضريبة وكافة العناصر الأخرى المبينة لالتزامه الضريبي ومن ثم تتحدد العلاقة بطريقة شخصية ومباشرة. بينما تعتبر الضرائب غير مباشرة اذا لم ترتبط باسم الممول أو اعداد كشوف مسبقة وانما يتم دفعها بمناسبة حدوث واقعة معينة موجبة لدفع الضريبة مثل استحقاق الضريبة على المشتريات عند تسليم البائع للمشتري سلعة مفروضة عليها ضريبة، أو اجتياز سلع الحدود الجمركية للدولة، أو عند انتاج سلعة معينة خاضعة لضريبة وغيرها.^{١٩}

الفرع السادس : مزايا وعيوب الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة :

أولا : مزايا وعيوب الضرائب المباشرة :

١- اثبتت حصيلة من الضرائب غير المباشرة ، لان الضريبة المباشرة تقع على مراكز قائمة على عناصر ليست سريعة التغير نسبيا، اما الضرائب غير المباشرة فحصيلتها تتغير بتغير الاستهلاك والمبادلات فتزداد في أوقات الانتعاش وتقل في أوقات الكساد. وتتجلى ميزة الضرائب المباشرة من هذه الناحية بأنه يمكن الاعتماد عليها إلى حد كبير عند تقدير الإيرادات العامة في الميزانية الدولة.

٢- الضرائب المباشرة أكثر تحقيقا للعدالة : في توزيع الأعباء المالية من الضرائب غير المباشرة ، اذ يمكن بالنسبة للضرائب المباشرة مراعات مقدرة المكلفين على الدفع ، وتدرج سعرها حسب تفاوتهم في الغنى ، على العكس من الضرائب غير المباشرة التي يصعب تحقيق العدالة فيها، لانها تفرض على أفعال وتصرفات لا يمكن التمييز فيها بين غني وفقير، ولذا فان عبأها يكون اشد وطأة على ذوي الدخل الصغيرة منه على ذوي الدخل الكبيرة، وبخاصة اذا فرضت على مواد الاستهلاك الشائعة الاستعمال.

^{١٨} خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ١٤٨.

^{١٩} خديجة الاعسر، نفس المرجع السابق ، ص ١٤٩.

- ٣- الضرائب المباشرة تشعر الافراد بانهم يساهمون في تحمل الأعباء المالية للدولة:^{٢٠}
- ولهذا الشعور فائدته لأنه يحفزهم على الاشتراك في النشاط السياسي للدولة، ويجعلهم يدفعون في اختيار نوابهم للمجالس النيابية ، ممن يوثق بكفاءتهم في مراقبة الحكومة في سياستها المالية، لان التراخي في ذلك يؤدي الى زيادة أعباء الضرائب عليهم.
- ٤- لما كانت الضرائب المباشرة تأخذ ظروف الممول الشخصية وقدرته على الدفع في الاعتبار، فانها تتسم بالعدالة في توزيع الأعباء الضريبية.
- ٥- تتميز حصيلتها بالثبات النسبي بسبب العناصر الخاضعة لهذه الضريبة مثل الأجور والمرتببات وعوائد العقارات سواء العينية أو الزراعية، ومن ثم لا تتأثر حصيلتها بالدورات الاقتصادية .
- ٦- لما كانت السلطات المالية المختصة تعرف مقدما ممولي هذه الضريبة وثرواتهم ودخولهم، فانها تستطيع تقدير حصيلة هذه الضريبة مسبقا مما يجعل السلطات المالية تعتمد عليها بدرجة كبيرة عند تقدير الإيرادات العامة.
- ٧- تتميز هذه الضريبة بالوضوح لان الممول يعرف بالتحديد مقدار ما يدفعه من ضرائب ، إضافة إلى وجود علاقة مباشرة بينه وبين القائم بعملية التحصيل.^{٢١}

ثانيا : عيوب الضرائب المباشرة :

- ١- فرص التهرب من هذه الضريبة كثيرة، اما بسبب شعور الممول بوطأتها، أو بسبب وجود علاقة مباشرة بينه وبين القائم بعملية التحصيل حيث هذه العلاقة تستمر بوجود نوع من الوساطة أو الرشاوي أو المحسوبية ولاسيما في البلدان النامية.
- ٢- تأخر تحصيل جزء كبير من هذه الضريبة بسبب تعقد وطول إجراءات الربط والتحصيل.
- ٣- لما كانت الضرائب المباشرة لا تتسم بالمرونة الكافية ، فانه لا يمكن التحكم في مقدار حصيلتها بسهولة تبعا للظروف الاقتصادية.
- ٤- انخفاض القيمة الحقيقية لحصيلة هذه الضرائب في أوقات التضخم وارتفاع الأسعار.

ثالثا: مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة:

- ١- أكثر إنتاجية من الضرائب المباشرة ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها : إن الممول لا يشعر بها ولا تضايقه، لانها تندمج في ثمن السلعة او الخدمة التي يشتريها، ولذا فهو لا يحاول التهرب منها بخلاف الضرائب المباشرة اذ يشعر الممول بوطأتها، وبخاصة اذا كان سعرها مرتفعا، ولذلك فهي اكثر تعرضا للتهرب منها من الضرائب غير المباشرة.

^{٢٠} محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة: دار المعارف ، مصر ، ١٩٦٩م ، ص ١٧٥.

^{٢١} عزت قناوي ، اساسيات في المالية العامة ، دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم ، ٢٠٠٦، ص ٨٩.

يضاف إلى ذلك أن الضرائب غير المباشرة يتحملها جميع المكلفين حتى ذوي الدخل الصغير منهم، وبخاصة إذا كانت على الاستهلاك، أما الضرائب المباشرة فيعفى منها ذوو الدخل الصغيرة.

هذا فضلا عن اتساع نطاق الضرائب غير المباشرة إذ يشمل الإنتاج والاستهلاك والمعاملات. وكلما تقدم المجتمع في المدنية كلما كثر الاستهلاك ونشطت المبادلات.

٢- **حصيلة الضرائب غير المباشرة تتميز بالمرونة** ، حيث تزيد حصيلاتها في أوقات الرواج وتنخفض في أوقات الكساد وذلك ليس بسبب زيادة أو خفض سعرها ، ولكن بسبب زيادة الانفاق وسرعة التداول في أوقات الرواج ، والعكس في أوقات الكساد.

٣- **أكثر مرونة من الضرائب المباشرة** : تزداد بزيادة الانفاق والاستهلاك، كما تزداد الصادرات والواردات في أوقات الانتعاش، وتقل في أوقات الكساد، ويترتب على ذلك ازدياد حصيلة الضرائب غير المباشرة في أوقات الانتعاش، وانكماشها في أوقات الكساد.

وليس معنى ذلك ان الضرائب المباشرة عديمة المرونة، لان حصيلاتها هي الأخرى تتغير بتغير الدخل الوطني ، ولكن المرونة أكثر وضوحا في الضرائب غير المباشرة منها في الضرائب المباشرة.

٤- **عنصر الاجبار في الضرائب غير المباشرة أقل وضوحا منه في الضرائب المباشرة**، مما يدع للممول شيئا من الاختيار في دفع الضرائب غير المباشرة، إذ يستطيع أن ينقص ما يدفعه من الضريبة بانقاص الكميات التي يستهلكها من السلع والخدمات المفروضة عليها الضريبة أو باستهلاك سلع أخرى مفروضة عليها ضريبة أقل سعرا.^{٢٢}

٥- **للضريبة غير المباشرة وظيفة اقتصادية إلى جانب وظيفتها المالية الهامة وهي العمل على احداث توازن بين العرض والطلب في كل قطاعات الاقتصاد الوطني.**

أما اهم عيوب الضرائب غير المباشرة فهي انها اشد وطأة على ذوي الدخل الصغيرة والمتوسطة منها على ذوي الدخل الكبيرة ، مما يجعلها تتناسب تناسبا عكسيا مع مقدرة المكلفين ، وبخاصة اذا فرضت على المواد الشائعة الاستعمال.

^{٢٢} محمود رياض عطية، نفس المرجع السابق ، ص ١٧٧.

الفرع الرابع : الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال والضرائب على الانفاق :**أولاً: الضرائب على الدخل الشخصي :**

تعد ضرائب الدخل من أهم الضرائب في النظم الضريبية الحديثة، وذلك لأن الدخل يعتبر المعيار الأمثل المعبر عن مقدرة المكلف، وتراعي فيها العدالة الضريبية. و تمكن الدولة من الحصول على الإيرادات من مصادر معتدلة .

وقبل دراسة اسلوب فرض ضريبة الدخل يجب ان نحدد مفهوم الدخل. اذ هناك مفهومان للدخل. الأول مفهوم ضيق اذ يعتبر المال دخلا اذا كان نقديا أو قابلا للتقدير بالنقد ويأتي بشكل دوري من مصدر يتمتع بقدر من الثبات. وخلال مدة زمنية معينة. حسب هذا المفهوم يعد دخلا ما يحصل عليه المكلف من مبالغ نقدية أو سلع و خدمات لها قيمة نقدية في السوق. فالذي يسكن منزله تعتبر القيمة الايجارية دخلا له. وكذلك يجب أن يحصل المكلف على الدخل بشكل دوري منتظم و ان لم يحصل على المبلغ نفسه^{٢٣}.

ولكي يكون الدخل متجدد أو قابل للتجديد يجب أن يكون مصدره كذلك، وهناك تفاوت في درجة ثبات هذه المصادر. فالدخل الناجمة عن رأس المال اكثر ثباتا وتجديدا من الدخل الناشئة عن العمل. وهذا يتطلب معاملة تفضيلية للدخول التي مصدرها العمل على الدخل التي مصدرها رأس المال. ولكي تعد الإيرادات دخلا لاغراض الضريبة يجب أن يحصل عليه المكلف خلال مدة معينة .

أما المفهوم الثاني للدخل فيعتمد على النظرية زيادة القيمة الايجابية . حيث يعد دخلا كل زيادة ايجابية لذمة المكلف المالية خلال فترة معينة بغض النظر عن مصدر هذه الزيادة ، ومدى تكررها. فيعد دخلا الرواتب و الارباح و زيادة قيمة الاصول الثابتة. هذا المفهوم الموسع للدخل اقرب الى العدالة من سابقه لأنه ليس من العدالة اعطاء الصفقات الكبيرة واخذ الضريبة من الدخل الدوري و لو كان اقل منها.

وتفرض ضريبة الدخل على الدخل الصافي اي تخصم من الدخل الاجمالي تكاليف انتاجه والتي تتمثل بتكاليف المعيشة لدخل العامل. و تكاليف الإنتاج والاندثار بالنسبة لدخل رأس المال.

ثانيا : الضرائب على رأس المال:

يقصد برأس المال مجموع الأموال المنقولة او العقارية التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت تنتج أو لا تنتج.

وتتخذ الضرائب على رأس المال عدة أنواع أهمها:

^{٢٣} سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار الدجلة، الأردن ، سنة ٢٠١١، ص ١٥٤.

١- الضرائب العادية على رأس المال:

تفرض على قيمة ثروة المكلف بها كلها أو على بعض عناصرها، وهادة تكون أسعارها منخفضة لان وعائها من الضخامة مما يسمح في الحصول على إيرادات غزيرة.^{٢٤}

٢- الضريبة الاستثنائية على رأس المال:

هي تفرض في ظروف غير عادية إلا بشكل دوري وفي ظروف استثنائية مثل الحروب والكوارث الطبيعية كالفيضانات أو الزلازل.

٣- الضرائب على التركات:

هي التي تفرض على مجموع ما يمتلكه الفرد في لحظة معينة هي الوفاة ن أي أن الواقعة المنشئة للضريبة هي الوفاة، وتتخذ هذه الضريبة أنواعا متعددة، فهي أما تفرض على مجموع التركة أو على نصيب كل وارث أو على مجموع التركة ثم نصيب كل وارث.

ثالثا : الضرائب على الانفاق:

تعبر الضرائب على الانفاق احد صور الضرائب غير المباشرة التي تفرض على احد استعمالات الدخل وهو الانفاق الاستهلاكي، وغالبا مايسمى هذا النوع من الضرائب بالضرائب على السلع والخدمات. ويمكن النظر أيضا إلى هذا النوع من الضرائب على انها احد صور ضرائب الأموال حيث انها تصيب المال عند انفاقه على شراء السلع والخدمات. وتتعدد الصور التي تاخذها الضرائب على الانفاق، ومن الاشكال الرئيسية لهذه الضريبة:

١- الضرائب الجمركية.

٢- ضريبة المبيعات.

أولا : الضرائب الجمركية :^{٢٥}

تعتبر الضرائب الجمركية احدى صور الضرائب غير المباشرة أو الضرائب الانفاق، حيث انها تفرض على السلع والخدمات عند عبورها المراكز الجمركية دخولا أو خروجا.

فاذا كانت الضريبة تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية إلى الخارج فانها تسمى بضرائب الصادرات، أما اذا كانت الضريبة تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية إلى الداخل فانها تسمى بضرائب الواردات.

والضريبة الجمركية باعتبارها ضريبة غير مباشرة فانها تتسم بكافة مزايا هذا النوع من الضرائب مثل وفرة الحصيلة الضريبية، عدم شعور المكلف بعبئها، المرونة .

وتتمتاز الضرائب الجمركية بالعديد من المزايا من أهمها:

١- غزارة تحصيلها.

^{٢٤} محمد ابراهيم الدسوقي على ، اقتصاديات المالية العامة ، ص ١٠٥.

^{٢٥} محمد خصاونة ، نفس المرجع السابق ، ص ١٠٨.

- ٢- تحفيز التنمية الاقتصادية ودعم القطاعات الإنتاجية .
- ٣- معالجة الاختلالات في ميزان المدفوعات.
- ٤- تخفيض الاستهلاك وترشيده وتوجيهه الى مجالات محددة.
- ٥- المساهمة في دعم الصناعات المحلية وتشجيعها وتوفير الحماية الجمركية لها من المنافسة الخارجية، مما يساهم في نموها وزيادة توظيفها للايدي العاملة المحلية.
- ٦- البساطة والسهولة النسبية في التحصيل .

ثانياً: ضريبة المبيعات:

ضريبة المبيعات وتسمى بالانجليزية (Sale Tax) وهي واحدة من الضرائب المباشرة وهي تخص جميع انواع المبيعات وبالاخص تصلح لضريبة البيع للعميل أو المستهلك النهائي، وهنا لا يعتبر المشتري المستهلك النهائي بل البائع، وتفرض على البضائع المحلية الصنع و المستوردة، وتعتبر ضريبة مستحقة عند تحقيق البيع . وهي الضريبة التي تفرض على السلعة أو الخدمة اثناء اداءها، و يعني أن السلعة تخضع للضريبة عند البيع. وتعرف ضريبة المبيعات بانها من الضرائب غير المباشرة التي تفرض على سوق المنتجات الذي يتحملها الفرد عند شراء السلعة او الخدمة وتعتمد هذه الضريبة على مرونة العرض في الأسواق.^{٢٦}

ثالثاً : ضريبة القيمة المضافة (TVA) :

تم العمل بها لأول مرة في عام ١٩٥٤ من قبل الحكومة الوطنية الفرنسية. و في عام ١٩٦٧ اصدر مجلس الهيئة الاوروبية توجهاته التي ادت إلى تنفيذ هذا النوع من الضريبة في كل الدول الاعضاء في الهيئة الاوروبية .

والضريبة على القيمة المضافة هي عبارة عن ضريبة مبيعات بمراحل مختلفة (Multistage Sales Tax) والتي تستثني مشتريات السلع و الخدمات الوسيطة من القاعدة الضريبية.

والقيمة المضافة هي الفرق بين عوائد المبيعات ومشتريات السلع والخدمات الوسيطة على مدى فترة زمنية معينة. ويمكن التعبير عن القيمة وفق المعادلة التالية:

$$\text{القيمة المضافة} = \text{مجموع المعاملات} - \text{المعاملات الوسيطة} .$$

حيث أن المعاملات الوسيطة تمثل المشتريات من قبل المؤسسة والتي تستخدم لغرض السلع والخدمات لاستكمال تكريرها في الانتاج .

^{٢٦} اسعد محمد علي وهاب العواد، عبد الامير صبار خشف، دور ضريبة المبيعات في تمويل الموازنة العامة للدولة، المجلة العراقية للعلوم الادارية، المجلد ١٣ العدد (٥٤)، ص ٤.

رابعاً : الضرائب على الثروة والملكية العقارات^{٢٧} : Taxes on Wealth , Property and Estates

تفرض الضريبة على الثروة على الموجودات والملكية التي تعود للعوائل أو الشركات والمؤسسات في القطاع الخاص .

وقد لاحظ العديد من الاقتصاديين بأن استغلال الثروة والإستفادة منها كقاعدة لغرض الضرائب في سياق مجرى دوري مهم جداً، ودورة ضريبة الملكية أو ما يطلق عليها بـ (Property –tax Cycle) لها علاقة مرتبطة مع التطور الاقتصادي .

لقد ظهرت الضريبة لأول مرة تفرض على وحدة من الارض وحدها حيث أن الدخل والثروة باتت تشهد فروقات كبيرة و متميزة خلال التطور الاقتصادي، ولذلك فقد اصبحت ضريبة تناسبية (Proportional Tax) على الاحتفاظ بالثروة و تملكها، الارض و الموجودات الحقيقية الاخرى و حتى الملكية الشخصية.

وبتقدم المجتمع و بلوغه النضوج الاقتصادي (Economic Maturity) أخذت الثروة مسارات جديدة وغير متجانسة، اصبحت بذات الوقت، مسالة ضريبة الملكية صعبة على الادارة بشكل فعال. و بشكل جوهري و اساسي، اصبحت ضريبة تفرض على العقارات (Real Estate). لذا فإن العقارات أو الملكية الحقيقية هي الارض والتراكيبات المختلفة عليها . و ضريبة العقار تستخدم بشكل رئيسي من قبل الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية، وفي دول اوروبية عديدة وفي دول نامية بنفس النظام الضريبي المطبق ولو بتفاوت المعدلات التناسبية لحد ما.

ويناقش العديد من الاقتصادية بآن هذا النوع من الضرائب اصبح مهما جدا من حيث الحصيلة الايرادية وحجم الوعاء الضريبي اسوة أو إضافة إلى ضريبة الدخل وضريبة الاستهلاك .

المطلب الرابع : الجانب الفني لضريبة :

الفرع الاول : الوعاء الضريبي Tax Base :^{٢٨}

يعرف الوعاء الضريبي كونه المادة أو النشاط الاقتصادي الذي تفرض عليه الضريبة والاستخدام الاكثر شيوعاً للقواعد الضريبية يمكن اجمالها بثلاثة اصناف واسعة وهي الدخل والاستهلاك والثروة و كلها تعتبر القواعد الاقتصادية التي تعتمد اهميتها أو قيامها على قرارات الافراد.

ودخل الشخص هو عبارة عن مجموع قيمة الاستهلاك السنوي من السلع والخدمات والادخار السنوي. والدخل غالباً ما يعتبر بمثابة تقييس جيد (Good Index) في القدرة على دفع الضرائب.

^{٢٧} غازي عبد الرزاق النقاش، المالية العامة تحليل اسس الاقتصاديات المالية ، دار وائل للنشر، عمان ، ٢٠٠١، ص ١٦٨.

^{٢٨} غازي عبد الرزاق النقاش، نفس المرجع السابق ، ص ٤٩.

ومجموع الدخل في الدولة يساوي قيمة مجموع الاستهلاك والادخار لكل الاشخاص والمؤسسات في الدولة .

والاستهلاك السنوي للشخص هو دخله السنوي مطروحا منه مقدار ما يدخره من الدخل لنفس السنة. وفي النهاية ، فان الثروة تمثل قيمة المدخرات و الاستثمارات المتراكمة للشخص في كل نقطة معينة، من الوقت و التدفق السنوي من الدخل من رصيد الثروة المتراكمة في الدولة هو العائد السنوي على الادخار .

والقواعد الثلاثة الرئيسية للضريبة مترابطة مع بعضها والاستهلاك هو نسبة الدخل التي لم تدخر بينما الثروة هي القيمة المضافة من رصيد الشخص من الاستثمارات أو الادخارات المتراكمة .

الفرع الثاني: تركيب معدل الضريبة The Tax Rate Structure :

تركيب معدل الضريبة يوصف بأنه العلاقة بين الضريبة التي يتم جمعها و تحصيلها على فترة حسابات معينة وفق القاعدة الضريبية المطبقة. وفي تقييم الضرائب على مثل هذه القواعد الاقتصادية كالدخل، تحتسب معدلات الضريبة كنسبة من الضرائب المدفوعة بالنسبة لقيام مختلفة لهذه القاعدة و متوسط معدل الضريبة (ATR) average tax ratio هو بكل بساطة عبارة عن مقدار مجموع الدولارات الثابتة المحصل عليها مقسوما على قيمة بالدولار للقاعدة الخاضعة للضريبة.

$$\bullet \text{ متوسط نسبة معدل الضريبة} = \frac{\text{مجموع الضرائب المدفوعة}}{\text{قيمة القاعدة الضريبية}}$$

$$\text{ATR} = \frac{\text{Total Taxes Paid}}{\text{Value of The Tax Base}}$$

١ . نسبة معدل الضريبة الحدي (MTR) Marginal tax rate :

هو عبارة عن الضريبة الاضافية التي يتم تحصيلها (جبايتها) على القيم الاضافية (بالدولار)

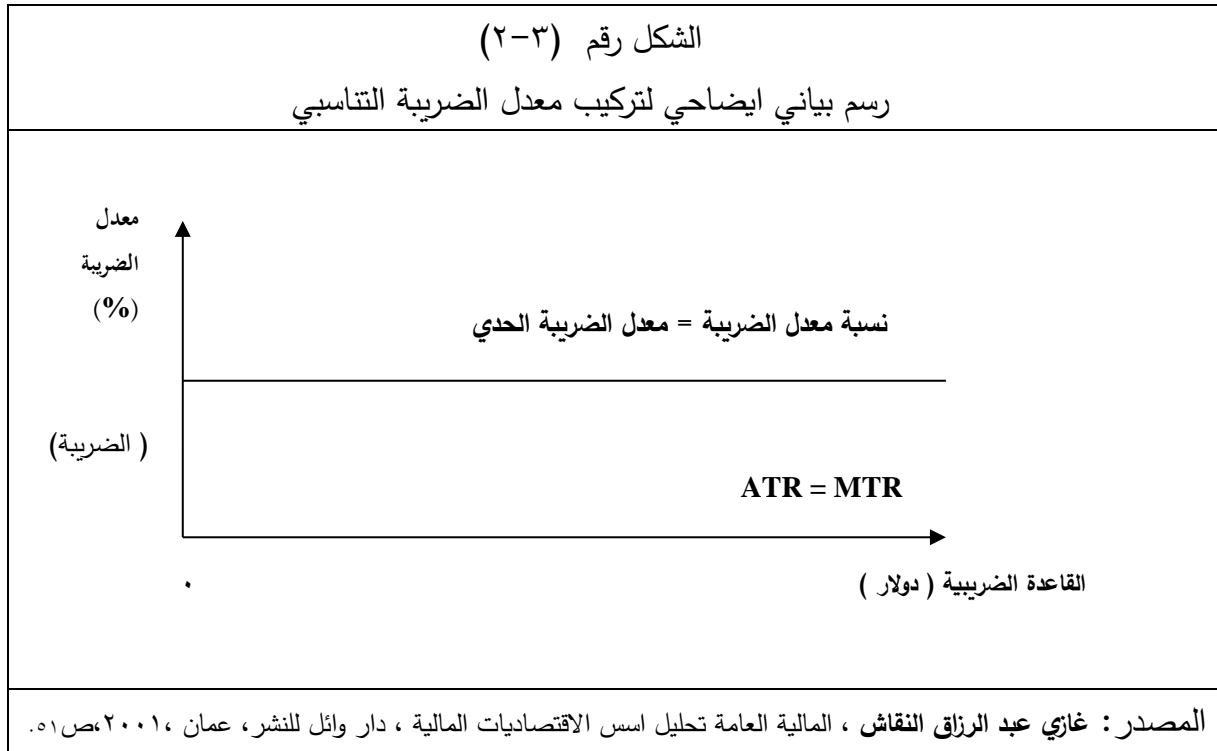
للقاعدة الضريبية كلما زادت القاعدة الضريبية.

$$\text{ATR} = \frac{\Delta \text{Total Taxes Paid}}{\Delta \text{Value of The Tax Base}}$$

٢. تركيب المعدل الضريبي التناسبي : ^{٢٩} (Proportional tax rate Structure)

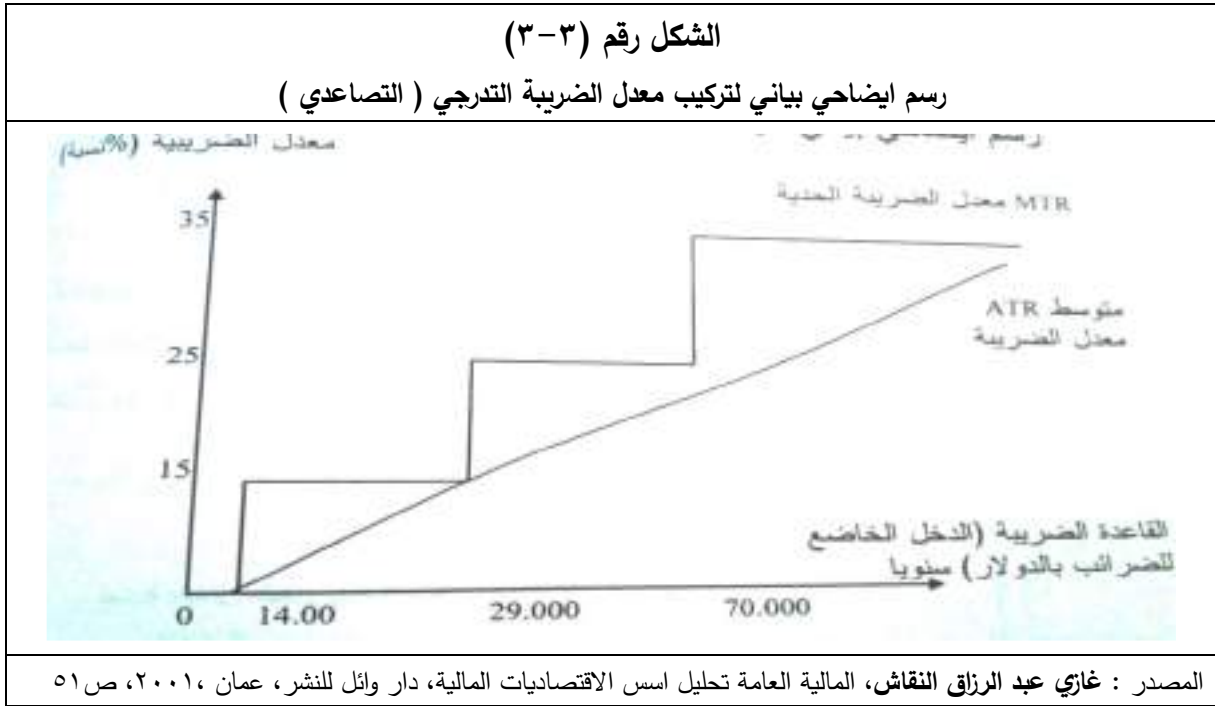
وهو الذي يكون فيه متوسط معدل الضريبة average tax rate معبرا عنه كنسبة من قيمة القاعدة الضريبية، لا يختلف مع قيمة القاعدة الضريبية مثال ذلك ضريبة دخل ٢٠ % سوف تفرض ضريبة على كل الدخل بمقدار ٢٠ % و عليه فان الشخص الذي دخله ١٠٠٠٠٠ دولار و شخص اخر دخله ١٠٠٠٠٠٠ دولار كليهما يكونان عرضة لنفس نسبة الضريبة .

والضريبة من الدخل الاول و هو ١٠٠٠٠٠ هي ٢٠٠٠ و الثانية الـ ١٠٠٠٠٠٠ هي ٢٠٠٠٠٠ . وبموجب الضريبة التناسبية فان نسبة معدل الضريبة average tax rate ، لكن ليس مقدار الضريبة مستقل عن حجم القاعدة الضريبية، والضريبة بموجب هيكل معدل الضريبة التناسبي يطلق عليها احيانا معدل موحد للضريبة Flate tax rate .



وبالنسبة لتركيب معدل الضريبة التناسبي فإن كلا من المعدلات الحدية والمتوسطة الضرائب يتساوى وهي نفسها والسبب هو أن معدل الضريبة المفروضة لا يتغير مع القيمة السنوية للقاعدة الضريبية وإن الزيادات الاضافية في القاعدة الضريبية كالمدخلات الاضافية وفق نظام الدخل، يخضع للضريبة بنفس المعدل الذي طبق على القيم السابقة كما في الشكل البياني التالي:

^{٢٩} غازي عبد الرزاق النفاش ، المالية العامة تحليل اسس الاقتصاديات المالية ، دار وائل للنشر، عمان ، ٢٠٠١، ص ٥٤



وعند استخدام تركيب معدل الضريبة التدرجي فان متوسط معدل الضريبة يزداد مع حجم القاعدة الضريبية و كلما كانت القاعدة الضريبة اكبر كلما كان متوسط معدل الضريبة المطبق اكبر والشريحة الضريبية تعطي الزيادة في الدخل السنوي المصحوب مع معدل الضريبة الحدي. ومعدلات الضريبة الحدية و الحدود الضريبية (شرائح) المصاحبة لها لاغراض ضريبة الدخل التدرجية التصاعدية يمكن ايضاحها كالآتي :

الجدول رقم (٣-١): مثال على معدل الضريبة التدرجي (التصاعدية)

متوسط معدلات الضريبة ATR		معدل الضريبة الحدية (MTR)	حدود الضريبة (الدخل الخاضع للضريبة)
نهاية الحد	بداية الحد		
صفر	صفر	صفر	صفر - ٤٠٠٠ دولار
١٣	صفر	١٥	٤٠٠٠ - ٢٩٠٠٠
٢٠	١٣	٢٥	٢٩٠٠٠ - ٧٠٠٠٠
٣٤ (X)	٢٠	٣٥	فوق ٧٠٠٠٠

ملحوظة (x) تحسب على اساس الدخل السنوي ١٠٠٠٠٠٠٠ دولار.

بالنسبة للضرائب التصاعدية ، يلاحظ ان المعدل الحدي للضريبة في النهاية يزيد عن متوسط معدل الضريبة و يعني كلما زاد معدل الضريبة الحدي و هذا المفهوم لما بين المعدلين مهم جدا بسبب ان معدل الضريبة الحدي يكون اكثر اهمية في

تحديد سلوك التغيرات التي يمكن ان تسبب خسائر في الكفاءة فيه حتى نسبة المعدل او متوسط المعدل (Average Rate). وعليه عندما تتباين كل من معدلات الضريبة الحدية ومتوسط المعدلات فيما بينها، من الضروري والحالة هذه معرفة تأثير الضريبة على سلوك الفرد.

مثال شخص قرر العمل ساعات اكثر، الربح الصافي الناجم عن ذلك هو الدخل الصافي الذي يمكن له أن يحتفظ به بعد الضرائب وإذا كان دخله عرضه لـ ٥٠% معدل ضريبة حدية فلن يكون متبقي لديه سوى نصف الدخل .

وبسبب أن الدخل بعد مقدار معين يكون عرضة لمعدل ضريبة ٥٠% فإن متوسط معدل الضريبة للشخص ستكون اقل من ٥٠%. و الفرق بين المتوسط او معدل الحدي للضريبة تصاعدي (تدرجية او تناسبية) مثالية كما هو موضح في الرسم البياني الايضاحي حول تركيب معدل الضريبة التصاعدي.

المبحث الخامس: القرض العام والاصدار النقدي:**المطلب الأول: القرض العام:**

إذا كان الأصل في طبيعة الإيرادات العامة أن تستخدم الدولة امتياز السلطة العامة أو سلطة الجبر لكي تستطيع جمع الموارد للإنفاق العام، فإنه في بعض الأحيان الأخرى قد لا تلجأ الدولة الى هذه السلطة، بل تلجأ وتستعين بأدوات لا تختلف في طبيعتها عن مصادر إيرادات الافراد من ممارستهم للنشاط الاقتصادي، وتعد القروض العامة هي المثال الحقيقي لهذا النوع من الإيرادات.

الفرع الأول: تعريف القرض العام:

يمكن تعريف القرض العام بأنه عبارة عن مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الغير (الافراد ، المصارف ، او غيرها من المؤسسات المالية) مع التعهد برد مبلغه ودفع الفوائد عن مدته وفقاً لشروط.^١

ويقصد بالقروض العامة (public Ioans) مبالغ من النقود تحصل عليها الدولة من الغير وتتعهد بردها ودفع فائدة عنها وفقاً لشروط معينة ينص عليها عقد القرض.^٢

ويعرف القرض بأنه «عقد دين مالي تستدينه الدولة او احدى هيئاتها العامة من الجمهور أو المصارف المحلية أو الدولية، مع الالتزام برد قيمته، ودفع فوائد عنه طيلة فترة القرض في التاريخ المحدد، وفقاً لشروط العقد».^٣

يتبين لنا من هذا التعريف أن للقرض عدة خصائص يمكن تحديدها بما يلي:

١. القرض مبلغ من المال، قد يكون نقداً أو عينا.
٢. القرض يدفع للدولة أو سلطة لا مركزية كالبلديات والمؤسسات العامة التي لها استقلال مالي وإداري.
٣. القرض يدفع بصورة اختيارية وليست إجبارية، فالأصل العام ان القرض يتم بين المقرض والمقترض على أساس الإرادة الحرة، وان على المقترض أن يقوم بإداء قيمة

^١ عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢، ص ٢٢١.

^٢ رانيا محمود عمارة، المالية العامة ، الإيرادات العامة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، ٢٠١٥، ص 56

^٣ أعاد حمود القيشي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة لنشر والتوزيع ، الأردن ، الطبعة التاسعة، ٢٠١٥، ص ٧١.

القرض وفوائده الى المقرض طيلة فترة مدة القرض، والاستثناء هو اصدار القروض الاجبارية عندما تمر الدولة بظروف مالية واقتصادية صعبة.

٤. القرض يدفع مقابل الوفاء بقيمته، ودفع فوائد عنه خلال فترة أو مدة القرض.

٥. القرض العام ينم بموجبه عقد، بين المقرض (الفرد أو احد المؤسسات المالية

المحلية او الخارجية او دولة اجنبية)، وبين المقرض والتي تكون الدولة او

احد هيئاتها العامة. وهو من العقود الادارية التي تكون أحد اطرافها من

اشخاص القانون العام، وهذا يحتاج الى موافقة او اذن السلطة التشريعية

ويترك امر تنظيمه فنيا للسلطة التنفيذية.

ويتشابه القرض مع الضريبة في أن كليهما لا بد وان يصدر بقانون، كما أن كليهما ليراد عام

تحصل عليه الدولة ويتحمل الافراد بعثهما، فالقرض واجب السداد وقيام الدولة بسداد القرض

او الوفاء به يمثل شكلا من اشكال الانفاق العام يتطلب تدبير الموارد المالية اللازمة لتمويل هذا

الانفاق.

وغالبا ما يتحمل دافعوا الضرائب اعباء الايرادات العامة اللازمة لمواجهة اعباء القرض العامة

والمتمثلة في سداد الاقساط والفوائد، وهذا يعني أن دافعي الضرائب هم الذين يتحملون في

النهاية عبء القروض العامة.

وعلى الرغم من التشابه بين القرض العام والضريبة الا انهما يختلفان في عدة وجوه من اهمها:

١. ان الضريبة تدفع بصفة نهائية فلا تلتزم الدولة بردها مرة اخرى الى دافعيها، كما لا تلتزم

بدفع فوائد عنها، بينما القرض واجب السداد ويدير فائدة، وتلتزم الدولة برد المبالغ التي

حصلت عليها على سبيل القرض ودفع فوائد هذه المبالغ حتى يتم ردها.

٢. الضريبة فريضة اجبارية يلتزم الافراد بدفعها للدولة، في حين أن القرض قائم على فكرة

الاختيار والاتقان بين الدولة ومقرضيها.

٣. الضريبة لا تخصص للإنفاق على غرض معين بينما يخصص القرض لغرض معين يحدده

قانون اصداره.

٤. يمكن للدولة أن تحصل على القرض من الخارج وذلك بخلاف الامر بالنسبة للضريبة.

الفرع الثاني: أنواع وتقسيمات القروض العامة:

١. القروض الداخلية والقروض 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 المواطنين 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.^٤

٢. القروض الاختيارية والقروض الإجبارية:

تنقسم القروض العامة إلى قروض اختيارية (voluntary loans)، يكون للأفراد حرية الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في القرض الذي تعقده الدولة. وقروض إجبارية (forced loans) لا يكون للأفراد حرية الاختيار في قبول أو رفض الاكتتاب، بل انهم يجبرون على إبرام القرض مع الحكومة.^٥

والاصل أن القروض العامة تكون اختيارية، والاستثناء هو لجوء الدولة إلى القروض الإجبارية.

وفي القروض الاختيارية تعرض الدولة شروط الاكتتاب في القرض الذي تزمع إبرامه مع الأفراد، ومدته، والفائدة المترتبة عليه، وضمائنه، ولأفراد الحرية التامة في ان يبرموا مع الدولة هذا القرض او لا يبرمونه، وفق ظروف السوق. وجدوى القرض بالنسبة اليهم ، والعوامل النقدية والمالية والسياسية المحيطة به.

وكن قد تضطر الدولة في حالات استثنائية إلى اجبار الافراد على ابرام قروض عامة معها، دونما اعتبار لرغابتهم ، نظرا للظروف العصيبة التي تمر بها الدولة، وحاجتها الشديدة للأموال، وخاصة في اوقات الحروب.

وتلجأ الدولة إلى القرض الإجباري خشية ألا يستجيب الافراد لرغبتها في ابرام القرض رغم حاجتها اليه، إذا تركت لهم حرية الاختيار، وخاصة عندما تكون ثقة الافراد في الائتمان المالي للدولة ضعيفة. الامر الذي يجعل الدولة تصدر سندات الاكتتاب وتجبر بعض المواطنين على

^٤ رانيا محمود عمارة، نفس المرجع السابق، ص ٥٧.

^٥ رمضان صديق ، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، بدون تاريخ نشر، ص ١٧٩.

الاكتتاب فيها، وفق الشروط التي يتضمنها قانون القرض، دون أن تترك لاحد منهم فرصة للاختيار بين قبول القرض أو رفضه.

٣. القروض المؤبدة والقروض المؤقتة:

المقصود بالقروض المؤبدة، تلك القروض التي لا تحدد الحكومة موعداً معيناً للوفاء بها مع التزامها بدفع فوائده وتتمتع الدولة بقدر كبير من الحرية لاختيار الوقت المناسب لسداد القرض كان تتحين فرصة وجود فائض في الميزانية تستخدمه في السداد، أو ترقب احوال السوق المالية وتتبع مسار واتجاه سعر الفائدة لتتخلص من جزء من الدين.

أما القروض المؤقتة فهي القروض التي تلتزم فيها الحكومة بسدادها في وقت معين سواء كان السداد دفعة واحدة أو على دفعات.

وتنقسم القروض المؤقتة الى قروض قصيرة الاجل، وقروض متوسطة الاجل، وقروض طويلة الاجل.

أ- **القروض قصيرة الاجل** ويطلق عليها اسم " القروض السائرة" وهي التي يجب سدادها في فترة لا تزيد عن سنة.

وتصدرها الدولة لسد عجز نقدي مؤقت خلال السنة المالية في ميزانية الدولة والذي ينشأ نتيجة لسبق الانفاق على الايراد من الناحية الزمنية في ميزانية متوازنة الامر الذي يلزم معه ذلك ان العجز المؤقت ذو طبيعة موسمية طارئة ولذلك تصدر الدولة ما يعرف بإذون الخزنة العامة.^٦

ب- القروض متوسطة الاجل وطويلة الأجل:

القروض متوسطة الاجل تتراوح مدتها من سنة إلى خمسة سنوات، والقروض طويلة الأجل تسدد في نهاية فترة طويلة نسبياً من خمس سنوات فأكثر. ويلاحظ ان هذه القروض تصدر لتمويل مشروعات التطور الاقتصادي، والتنمية الاقتصادية، أو لتمويل نفقات الجهود الحربية أو لتغطية بعض نفقات الدفاع الوطني. ويطلق على القروض المتوسطة والطويلة الأجل اصطلاح " الدين المثبت".^٧

ت- القروض القابلة للتسويق وغير القابلة للتسويق:^٨

ويستند هذا التقسيم الى معيار قابلية صكوك القرض للتسويق، ويقصد بالتسويق هنا امكانية بيع وشراء وإبدال سندات القرض بين المستثمرين مباشرة أو عن طريق وسيط متخصص.

^٦ خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، ٢٠١٦، ص ٢٠٦.

^٧ خديجة الاعسر، نفس المرجع السابق، ص ٢٠٧.

^٨ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

١. القروض القابلة للتسويق: وهي القروض التي تصدر صكوكها لحاملها وبالتالي تكون قابلة للبيع والشراء في سوق الاوراق المالية أي البورصة ولا ترتبط قابلية القرض للتسويق بطول مدة القرض، فقد تكون قصيرة الأجل كـ بعض اذونات الخزنة الامريكية التي تصدر في يوم الخميس عند كل اسبوع.

٢. القروض غير قابلة للتسويق: وهي التي تصدر سنداتها بقيمة اسمية وتسجيل في سجلات خاصة وغالبا ما ينص على عدم امكان تحويلها للغير او عدم قابليتها للتسويق، ومن ثم فإن حامل سندات هذه القروض لا يستطيع ان يتعامل بها في سوق الاوراق المالية.

الفرع الثالث: إصدار القروض العامة:

يقصد بعملية اصدار القرض العام (Issue Emissior) تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقها على حصيلة القرض بأن تطرح على وجه العموم السندات طالبة من الافراد الاكتتاب فيها طبقا للشروط والأوضاع التي ينص عليها قانون اصدار القرض العام.

وإصدار القروض العامة يتطلب ، نظرا لخطورتها واهميتها، ضرورة صدور قانون يحمل موافقة البرلمان (السلطة التشريعية) عليها.^٩

أولاً: شروط القرض العام:

تبين شروط القرض العام الشروط والأوضاع التي يصدر بها القرض من حيث قيمته، وشكل سندات اصداره، وطرق الاصدار، ومزاياه.^{١٠}

١- قيمة القرض العام:

يصدر القرض العام بقيمة محددة أو بغير تحديد لقيمه.

ويكون القرض محدد القيمة، إذا حددت قيمة معينة للسند لدى اصداره، ويكون غير محدد القيمة إذا تركت الدولة للأفراد حرية الاكتتاب بالمبلغ الذي يقدرونه.

٢- شكل سندات القرض العام:

يمكن أن تتخذ القروض العامة شكل سلفيات، أو تسهيلات ائتمانية تقدمها البنوك الوطنية أو الاجنبية أو الهيئات الدولية.

كما يمكن ان تتخذ شكل سندات حكومية اسمية أو لحاملها أو مختلطة.

^٩ زهير احمد قدورة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، الطبعة الاولى، الاردن ، ٢٠١٢، ص ١٨٥.

^{١٠} يسرى ابو العلاء واخرون، المالية العامة والتشريع الضريبي، مستوى ثالث "كود ٣١٣"، مركز التعليم المفتوح ، كلية الحقوق، جامعة بنها، ص ٦٦.

فالسند يكون اسما إذا اشتمل على اسم مالكة، ويقيد في سجل خاص باسمه. ويكون السند لحامله إذا لم يشتمل على اسم المالك والقاعدة هنا ان حامل السند هو مالكة.

٣- اهم المزايا التي يمكن تقريرها للقروض العامة:

١- فائدة القرض: حيث تلتزم الدولة فضلا عن رد مبلغ القرض بسداد فائدة معينة تحتل نسبة مئوية من أصل القرض.

٢- مكافأة السداد: احيانا تقرر الدولة مكافأة للسند بدلا من الفائدة تدفعها عند رد قيمة السند للمكتتب. وتكون على شكل مبلغ من المال يزيد عن قيمة الاسمية للسند.

٣- جوائز اليانصيب: وقد تلجأ الدولة الى تشجيع الافراد على الاكتتاب في السندات بمنحهم جوائز يانصيب للسندات التي تصدرها وذلك عن طريق قيامها بسحب بعض السندات بالقرعة عند رد القرض فتقرر لها جائزة ضخمة تفوق كثيرا قيمة السند.

٤- اعفاء السندات وفوائدها من الضرائب.

٥- قبول السندات في سداد بعض الضرائب.

٦- تقرير بعض المزايا القانونية لسندات القرض العام كعدم القابلية للحجز سدادا للديون وعدم قابلية القرض العام للسقوط بنقادم.

ثانيا: طرق اصدار القرض العام:

هناك ثلاثة طرق لإصدار القرض العام هي الاكتتاب العام، او البيع للبنوك او البيع في البورصة.

١- طريقة الاكتتاب العام المباشر « La Souscription Publique » :

تتولى الدولة في هذه الطريقة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب فيها مباشرة إلى من يريد ذلك من الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين محددة بدء ميعاد الاكتتاب ونهايته، وشروط القرض والمزايا التي تمنح للمكتتبين فيه. ويتوجه من يرغب الاكتتاب في القرض إلى الادارات المختصة لذلك سواء في البنوك المركزية أو التجارية.^{١١}

٢- الاكتتاب المصرفي (البيع للبنوك) « La vente au Banques »

فعني به أن تكون نقابة من بعض المصارف والمنشآت المالية تأخذ على عاتقها عرض سندات القرض على الجمهور وبيعها له، وتتعهد ان تشتري ما يفيض عما يكتتب فيه الجمهور من مبلغ القرض، وذلك نظير أن تأخذ السندات من الحكومة بسعر يقل عن قيمتها الإسمية على

^{١١} عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية بيروت ، ١٩٩٢، ص ٢٣٨.

ان تباعها بقيمتها الاسمية والفرق عبارة عن سمسة البيع وتعويض عن المخاطرة التي تتعرض لها إذا لم يكتب الجمهور في مبلغ القرض بأكمله. وتلجأ الحكومة الى هذه الطريقة إذا قدرت ان الاكتاب العام يكلفها أكثر من نفقات الاكتاب المصرفي او إذا شكت في امكان تغطية القرض جميعه.^{١٢}

٣- الاكتاب عن طريق البورصة:

في هذه الطريقة تقوم الدولة بطرح سندات القرض في بورصة الاوراق المالية، ثم يقوم المشترون بشرائها من البورصة. وتمتاز هذه الطريقة بالسهولة والبساطة وامكانية الاستفادة من الظروف الاقتصادية، حيث تستطيع الدولة طرح سندات الاقتراض في البورصة وفقا للظروف الاقتصادية التي تمر بها، غير انه يعاب على هذه الطريقة عدم قدرة الدولة على طرح قدر كبير من السندات في البورصة في وقت واحد حتى لا تتأثر الاسعار بالانخفاض، وعموما فإن هذه الطريقة تلائم القروض الصغيرة والتي لا تحتاجها الدولة بسرعة.^{١٣}

٤- الاكتاب بالمزيدة:

وذلك بعرض السندات للبيع بعد تحديد أدنى سعر أو أعلى فائدة ستمنح. ويقبل المشتري الذي يقدم أكبر سعر أو يقبل أدنى سعر فائدة. والدولة قد تجمع بين أكثر من طريقة.

الفرع الرابع: محددات القروض العامة: ^{١٤}

القرض العام مجموعة من المحددات نوجزها فيما يلي:

- ١- حجم الادخار الخاص والطاقة الاقراضية.
- ٢- سعر الفائدة على السندات الحكومية.
- ٣- الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي.
- ٤- القدرة على خدمة القروض.
- ٥- درجة الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.
- ٦- العلاقات السياسية بين الدولة والعالم الخارجي.

المطلب الثاني: الإصدار النقدي:

^{١٢} محمد خصاونة، المالية العامة "النظرية والتطبيق" دار المناهج للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، ٢٠١٤م، ص ١٢٩.

^{١٣} عزت قناوي، اساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم، ٢٠٠٦، ص ١٨٢.

^{١٤} عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٣٠٣.

تلجأ الدولة الى الإصدار الجديد عندما تمر بظروف اقتصادية تتطلب إصدار جديد للنقود، إما بسبب قلة الحصيلة الإيرادية من ضرائب ورسوم وقروض، أو بسبب تغطية نفقات بعض المشروعات، أو التخفيف من بعض الديون أو لأغراض أخرى.. الخ.^{١٥}

ومن الجدير ذكره، أن الدولة قلما تلجأ إلى الإصدار النقدي، لتمويل جزء من النفقات العامة، أو العجز في الميزانية ولا تلجأ إلى هذا الأسلوب في التمويل، إلا عندما لا تستطيع تغطية نفقاتها بواسطة الضرائب، أو الرسوم، أو مصادر الإيرادات العامة الأخرى.

وتستند الدولة في التجاؤها إلى الإصدار النقدي الجديد على سلطتها النقدية والثابتة في الاشراف على النظام النقدي وتوجيهه، وتحديد لقواعد التي تسيره، وتعيين الكميات التي يمكن إصدارها من النقود.^{١٦}

كما تعهد الدولة البنك المركزي بإصدار النقود الورقية وتحقق عملية الإصدار ربحاً للبنك المركزي، وبالتالي ربحاً للدولة، لأن البنك المركزي هو بنك الدولة، إلا أن على الدولة أن تكون حذرة عند لجوئها الى هذا المصدر من مصادر التمويل (إصدار الأوراق النقدية) فلا تغالي في عملية الإصدار. ويطلق على هذا الأسلوب في التمويل (الإصدار النقدي) مسمى " التمويل بالتضخم"

الفرع الاول: تعريف الاصدار النقدي الجديد:

يقصد به أن تقوم الدولة باصدار كميات إضافية من النقود لتغطية عجز الميزانية.^{١٧} ومن المعروف أن المعروض النقدي لا يقتصر على اوراق البنكنوت والعملات المساعدة وإنما يشمل ايضا النقود المصرفية، الودائع، وودائع التوفير وشهادات الاستثمار أو ما يطلق عليها شبه النقود.

وفي ظل قاعدة الذهب كان اصدار النقود الورقية المطروحة للتداول يتم في ظل غطاء من الذهب، وبعد خروج معظم الدول على هذه القاعدة، تراجعت فكرة الذهب كغطاء للاصدار، واصبح من الضروري أن يتم الاصدار النقدي في حدود الغطاء الموجود في المجتمع وهو الدخل القومي مقوما بالنقود. وإذا تم اصدار اوراق بنكنوت دون أن يقابلها غطاء حقيقي من السلع والخدمات، فمعنى ذلك ان كمية اكبر من النقود تطارد كمية اصغر من السلع والخدمات، وذلك هو التضخم النقدي احد صور التضخم، فيرتفع المستوى العام للأسعار وتنخفض قيمة النقود.

^{١٥} اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان الاردن ، الطبعة التاسعة ، ٢٠١٥م، ص٧٩.

^{١٦} رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٩٩.

^{١٧} خديجة الاسمر، اقتصاديات المالية العامة، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية ، ٢٠١٦، ص ٢١٧.

كما يحدث التضخم ايضا عندما يكون خلق الائتمان بزيادة النقود المصرفية بمعدل أكبر من معدل نمو الناتج القومي ، وهذا ما يعرف بالتضخم المالي .

ومما سبق يتضح أن الإصدار النقدي الجديد يشمل صورتى إصدار النقود المصرفية، وخلق الائتمان. وبذلك يمكن للدولة عن طريق الإصدار النقدي الجديد تمويل النفقات العامة بموارد وإيرادات غير مملوكة لها أو غير حقيقية. والإصدار النقدي كوسيلة للتمويل ذو وظيفة مزدوجة تشمل وظيفة القرض العام ووظيفة النقود وله نفس نتائجها.^{١٨}

ويطلق على الإصدار النقدي الجديد والتوسع في الائتمان المصرفي ، التمويل بالتضخم.^{١٩}

الفرع الثاني: موقف الفكر المالي والاقتصادي من التمويل بالتضخم:

لقد اثار التجاء الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد والى التوسع في الائتمان المصرفي لتمويل نفقاتها في الدول المختلفة خلافا كبيرا في الفكر الاقتصادي والمالي. ومن أهم المدارس نجد:

أولاً: موقف التقليديين من الإصدار النقدي:

يرى أصحاب الفكر المالي التقليدي أن الالتجاء إلى الإصدار الجديد كوسيلة لتغطية النفقات العامة له اثار سيئة في الاقتصاد القومي وزيادة العبء الاقتصادي والمالي على الدخل والثروات، وإلى انخفاض قيمة النقود وزيادة التضخم.

ومن الآثار السيئة الأخرى قد يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي في غير صالح أصحاب الدخل الثابتة والبطيئة التغير، كما يؤدي إلى ائقال العبء المالي والاقتصادي للدائنين، وقد يؤدي إلى اثار ضارة في الدول النامية والمتخلفة لعدم مرونة جهازها الإنتاجي.

ثانياً: موقف الحديثين من الإصدار النقدي:

يرى بعض أصحاب الفكر المالي الحديث (النظرية الكينزية) بإمكانية الالتجاء إلى الإصدار الجديد للنقود لتغطية عجز الموازنة ولتحقيق التشغيل الكامل اذا ما كان الجهاز الإنتاجي يستجيب لذلك، وكان على مستوى متقدم كما هو الحال في الدول المتقدمة اقتصاديا، أو بمعنى اخر كلما كان الجهاز الإنتاجي مرناً في الاستجابة وكان هناك نقص في التشغيل فيمكن استخدام وسيلة الإصدار الجديد للنقود.

^{١٨} خديجة الاعسر، نفس المرجع السابق، ص ٢١٨.

^{١٩} خالد سعد زغول حلمي و إبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٢، ص ٤٦٢.

ولهذا ينصح البعض بضرورة تخصيص كمية الإصدار الجديد لإقامة استثمارات تؤدي إلى التوسع في إنتاج بضائع الاستهلاك وبأسرع وقت ممكن، وأن تعمل على تصدير جزءا منه وتشتري بحصيلة ما يلزم لإنشاء استثمارات جديدة.

كما ينصح بعدم استخدام كميات كبيرة من الإصدار وإنما كميات صغيرة ومتباعدة، وإلا أدت إلى آثار مضرّة بالدخل القومي ويدخل الدائنين وغيرهم من أصحاب الدخل الواطئة، مما يترتب على ذلك عبء اقتصادي سيء لا يتلاءم مع المقدرة الاقتصادية والمالية لمختلف الفئات الاجتماعية، وإلى انهيار قيمة النقود والاخلال بالتوازن النقدي.

ومن المعروف أن أي انخفاض في قيمة النقود معناه زيادة العبء الاقتصادي على الدخل والثروات، أي نكون أمام حالة من التضخم الاقتصادي نتيجة الإصدار غير المنظم.^{٢٠}

الفرع الثالث : الإصدار النقدي والتمويل بالعجز :

إن خطورة الإصدار النقدي الجديد تكمن في أنها أسهل الوسائل التي تلجأ إليها الدولة لتغطية النفقات في حالة عدم كفاية الإيرادات العامة. وتلجأ إليه الدول خاصة عند عجزها عن الاقتراض أو زيادة حصيلة الضرائب.

وتستطيع الدولة أن تحصل على إيرادات كبيرة من إصدار أوراق النقد، إما مباشرة أو بطريق غير مباشر أي عن طريق البنك المركزي الذي يتولى عملية الإصدار مقابل سندات تقدمها له الحكومة كغطاء للبنكوت.

ودخل الحكومة في هذه الحالة يساوي قيمة البنكوت المصدر ناقصاً فوائد السندات، إلا أن الحكومة إذا ماغالت في عملية الإصدار هذه ، قد يخشى على قيمة أوراق النقد من التدهور نتيجة للتضخم المالي بل قد يخشى على أركان الاقتصاد بأكمله من الانهيار والتصدع.

وإذا كان يؤدي الإصدار النقدي الجديد إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج، فإنه يسبب أيضاً ارتفاع أسعار الصادرات الوطنية مما يؤدي لنقص الصادرات وحصيبتها من العملات الأجنبية، واختلال الميزان التجاري وميزان المدفوعات.

الفرع الرابع : شروط نجاح الإصدار النقدي :

إذا كان من الضروري أن تلجأ الدول الأخذة في النمو إلى الإصدار الجديد في تمويل الانفاق العام والتنمية الاقتصادية فإنه يشترط لنجاح وسيلة الإصدار النقدي

^{٢٠} أعاد حمود القيسي، نفس المرجع السابق ، ص ٨٠.

أن يخصص الاصدار النقدي الجديد لاقامة استثمارات تؤدي إلى التوسع في انتاج سلع الاستهلاك، وأن تحقق هذه الاستثمارات سريعة العائد دخلا سريعا يمكن به الاستغناء عن الاصدار النقدي الجديد فيما بعد.

يجب أن يتميز الاصدار الجديد بجرعات صغيرة وغير متقاربة. ولا بد أن يتميز الجهاز الانتاجي في الدولة بالمرونة وعدم الجمود.

ومن الضروري أن يتم التنسيق بين السياسات الأخرى مثل سياسات الاستثمار وسعر الفائدة والضرائب لضمان السيطرة على الآثار التضخمية الناتجة عن الاصدار النقدي الجديد.^{٢١}

^{٢١} خديجة الاعسر، نفس المرجع السابق ، ص ٢١٩.

محتوى الفصل الرابع : الميزانية العامة :

١. نشأة الموازنة العامة ومراحل تطورها.
٢. المبادئ التي تقوم عليها الميزانية.
٣. مراحل اعداد الموازنة العامة.
٤. مرحلة المراجعة والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.
٥. مفهوم وانواع عجز الموازنة العامة للدولة.

الفصل الرابع : الميزانية العامة :

مع توسع دور الدولة في المجتمع وانتقاله من دور الوسيط إلى المحرض للفعاليات الاقتصادية والاجتماعية كافة، أدى إلتغير مفهوم الموازنة العامة للدولة، فأصبح يأخذ اتجاهها وأبعادا جديدة بشكل رئيسي عن طبيعة الهياكل الاقتصادية والاجماعية والسياسية والمالية في جميع الدول. ومع انتشار التخطيط الاقتصادي وتطور مناهجه واساليبه اكتسبت الموازنة العامة للدولة اهمية خاصة، حيث اصبحت تمثل الخطة المالية الرئيسية لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

المبحث الأول : الميزانية العامة:

مع تزايد حجم النفقات العامة وانعكاس ذلك على الإيرادات العامة ، واثرها المتزايد كعبء على المكلفين، وأثره مالي على النشاط الاقتصادي كان لابد من وجود قيد يضبط و يعبر عن ذلك في شكل الميزانية العامة.

المطلب الأول: نشأة الموازنة العامة ومراحل تطورها :

الفرع الأول : مراحل نشوء الموازنة :

كانت النفقات والإيرادات العامة قبل ظهور الموازنة ومفاهيمها تعتبر من الأموال الخاصة للحاكم (الملك)، ولم يكن هناك فصل واضح بين الأموال التي تستخدم لأغراض حاجات الدولة (نفقات عامة) أو لأغراض الحاكم (النفقات الخاصة)، وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات التي تجمع أو تجبى من أفراد الشعب.

أ- ظهور الموازنة في إنكلترا:

نتيجة لتزايد نفقات الدولة، وزيادة أعباء جباية الأموال من افراد الشعب، اخذ البرلمان الإنكليزي يطالب بفرض سيطرته على الملك شار الأول، وضرورة اخذ موافقة البرلمان المسبقة على فرض الضرائب، وقد نتج عن ذلك صدور "ميثاق اعلان الحقوق" (Petition of Rights) عام ١٦٢٨ والذي جاء فيه وجوب الحصول على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب.

وكننتيجة لضغوط البرلمان اضطر الملك ولیم الثالث إلى اصدار ما سمي بـ (دستور الحقوق) (Bill of rights) وذلك في سنة ١٦٨٨ والذي جاء فيه عدم قانونية أية جباية تجبى من أجل التاج دون موافقة البرلمان، الذي يحدد مقدارها ومواعيدها. ثم تلا ذلك حق البرلمان في الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها، وحقه في الرقابة على جبايتها، ثم نتج عن ذلك حقه في متابعة أوجه نفقات حصيلة هذه الإيرادات.

ومن هنا أخذ البرلمان يناقش أعمال الحكومة من خلال نفقاتها وإيراداتها العامة وبشكل دوري وسنوي، وأصبح له حق اعتماد نفقات أعمال الحكومة وإيراداتها قبل بداية كل عام، ومناقشة

تنفيذ هذه النفقات والايرادات بعد نهاية ذلك العام. ومنذ ذلك الحين ظهر مفهوم تنظيم الموازنة في إنكلترا.^١

٢- ظهور الموازنة في فرنسا:

ظهرت الموازنة بشكلها الواضح على اثر الثورة الفرنسية، وصدور قرارات الجمعية الوطنية التأسيسية في سنة ١٩٨٩، حيث قررت عدم مشروعية فرض الضرائب الا بإذن منها وذلك من خلال إعلانها وثيقة حقوق الانسان التي جاء فيها، « أن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة فرض الضرائب، وأن يوافق عليها بملء الحرية، ويراقب تطبيقها، ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها».

وتلا ذلك دستور سنة ١٧٩١، الذي اعطى للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة. ونص دستور سنة ١٧٩٣ على أنه « لا يمكن فرض أية ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة. ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا في فرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بياناً عنها».

ونتيجة للصراع بين السلطة التشريعية وسلطة الحاكم، وخاصة بعد سقوط نابليون وعودة الملكية في سنة ١٨١٤، تبلور مفهوم الموازنة في فرنسا، وظهرت قواعدها الأساسية المتعارف عليها حتى يومنا هذا، كقاعدة الشمول، وقاعدة السنوية، وقاعدة الوحدة وقاعدة الاجازة المسبقة.^٢

٣- الموازنة في الحضارة الإسلامية :

رغم غياب وضع الموازنة العامة للدولة إلا أن النظم الإسلامية عملة على تنظيم العمليات المالية، وضبط الموارد والانفاق وتسجيلها، وذلك بالاعتماد بفكرة الدواوين، حيث تبنى فكرتها في أول الامر الخليفة الثاني عمر بن الخطاب.

ويبدو أن عمر بميله للسياسة المركزية وتهيئة مورد ثابت للدولة قد استحسن نظام الديوان. حيث لاحظ التنظيم والاستقرار المالي اللذين يتوافران للدولة في ظل نظام الديوان.

ويلاحظ أن الديوان في عصر عمر يعني السجل، وتعدد الدواوين يعني السجل بصورة عامة، وصار المعنى أخيراً يطلق على المكان الذي يحفظ فيه السجل.

^١ فهمي محمود شكري ، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٩٩٠، ص ١٤.

^٢ فهمي محمود شكري ، نفس المرجع السابق ، ص ١٤.

ويتضح من ذلك أنه كان للخزينة « حساب خاص يدون فيه رقم الخارج والداخل، تبعاً للقاعدة التي وضعها عمر، وكانت الأموال تجبى في عهد الخلفاء الراشدين بواسطة عمال كانوا ينفقون منها ما يحتاجون إليه، ثم يرفعون الباقي إلى الخليفة.

والأسس العامة لدواوين استقرت في العصر الأموي، وتفرعت وفقاً للمهام التي تتولى تدوينها، ومن أهم الدواوين الأموية الرئيسية الخاصة لأموال الدولة نجد:

١- ديوان الخراج : ويتولى تنظيم الخراج وجبايته.

٢- ديوان الصدقة : وينظر في موارد الزكاة والصدقات، وفي توزيعها بين مستحقيها، كما جاء في القرآن الكريم والسنة.

٣- ديوان المستغلات : وينظر في إدارة أموال الدولة غير المنقولة من ابنة وحوانيتها وعمارات.^٣

ويلاحظ أن الدواوين الثلاثة المبينة فيما تقدم، تمثل التنظيمات المالية الخاصة بموارد الدولة وفقاً لمصادر التمويل. أما فيما يتعلق بالنفقات، فكان هناك ديوان خاص بها.

المطلب الثاني : مفهوم الميزانية :

اختلفت التشريعات باستخدام مصطلح الموازنة والميزانية، فبعض التشريعات العربية أدرجت الميزانية بدلاً من الموازنة، رغم وجوب التمييز ما بين المصطلحين. يفهم بالميزانية أنها تستخدم للكشف عن الوضع المالي وإعطاء صورة حسبية عن وضع المنشأة سواء أكانت تجارية أو صناعية أو الخ...^٤

وتعرف الميزانية باللغة الفرنسية بكلمة Bilan، وهي كشف بموجودات ومطلوبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة، أو في نهاية السنة المالية، ومقارنة قيمتها الحالية بقيمتها السابقة، مع إظهار وضعها المالي من أرباح أو خسائر محققة.

في حين أن الموازنة Budget هي كشف تقديري بنفقات الدولة وواردها عن سنة مالية مقبلة، وهي تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعية في الدولة المعنية، ويجب أن تكون متوازنة بين الواردات والنفقات حتى بوجود عجز مالي فيها.

والموازنة في التعريف اللغوي وفي جميع قواميس اللغة العربية من لسان العرب إلى المنجد: وازن بين الشئين يعني نظر أيهما أوزن، وتوازن الشئان يعني تعادلاً في الوزن، يعني أن وزن الواحد هو عين وزن الآخر.

^٣ فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص ١٦.

^٤ عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي U.N.D.P، ص ١٣.

تاريخ التصفح ٥/٥/٢٠٢٠. <https://agora-parl.org/sites/default/files/adnandaherbook-a.pdf>

الفرع الأول : تعريف الميزانية :

اختلفت التعريفات الخاصة بالموازنة، سواء كان هذا التعريف قد ورد في تشريعات الدول الأجنبية أو العربية .

فقد عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها « الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها، ويؤذن بها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية»^٥.

وعرف القانون البلجيكي الموازنة العامة بأنها « بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية».

وعرفها القانون الأمريكي بأنها « صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها».

وعرفت بالقانون الروسي بأنها « الخطة المالية الرئيسية لتكوين الصندوق المركزي العام للدولة واستخدامه من الوارد النقدية الروسية الاتحادية»^٦.

وعرفت الموازنة العامة في دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة للموازنة « بأنها عملية سنوية تركز على التخطيط والتنسيق، ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة».

وفي التشريعات العربية عرفت الموازنة على الشكل التالي :

فقد عرف القانون الأردني^٧ الموازنة على أنها « المنهاج المفصل لحكومة المملكة الأردنية الهاشمية من الناحية المالية، وتعني الإيرادات والنفقات المقدرة لسنة مالية معينة».

وفي سوريا عرف القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧، الموازنة العامة للدولة في المادة (٢) منه بأنها: « موازنة الدولة العامة هي الخطة المالية الأساسية لتنفيذ الخطة الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بيانها العام والتفصيلي».

وعرف قانون أصول المحاسبات العامة العراقي (رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل) الميزانية العامة بأنها « هي الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية ».

^٥ فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، ١٩٩٠، ص ٢٨.

^٦ النجيب ، اسماعيل عثمان محمد، الواقع والمأمول في الموازنة العامة للدولة : دراسة ميدانية للموازنة العامة بدولة الكويت، مجلة البحوث التجارية، جامعة الزقازيق، مج ٣٨، ٢٤، السنة ٢٠١٦، ص ٥٩.

^٧ قانون تنظيم الموازنة رقم (٣٩) لسنة ١٩٦٢.

وفي مصر عرف قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ الموازنة العامة للدولة بأنها « هي البرنامج المالي للحظة عن سنة مالية مقبلة، لتحقيق اهداف محددة، وذلك في اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة».

وفي لبنان عرف قانون المحاسبة العمومية (مرسوم رقم ١٤٩٦٩ في ٣٠/١٢/١٩٦٣) بأن الموازنة « صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والانفاق»^٨.

وفي الجزائر عرف الميزانية وفق القانون ٢١-٩٠ في المادة الثالثة « الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص به »^٩.

وتعرفت الميزانية وفقا للقانون المتعلق بالمحاسبة العمومية بالاجراء المتعلق بالترخيص الممنوح للحكومة من السلطة التشريعية سنويا، للقيام بعمليات الانفاق و التحصيل لمختلف الضرائب، بشكل يضمن سير المرافق العامة، و تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية.

وفي المجلد يمكن تعرف الميزانية العامة على أنها خطة مالية سنوية تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها وتحتوي على تقديرات لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مقبلة لأجل تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية.^{١٠}

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن الميزانية عبارة عن عملية تقدير لمبالغ النفقات والإيرادات العمومية لمدة سنة تعدها الحكومة وتحتاج لموافقة البرلمان، مما يضيف على الميزانية طابعا خاصا.

فالموازنة وسيلة لتغطية السياسات المالية للحكومة، وأنها مؤشر لبرامج الحكومة المالي، أو هي برنامجها العملي معبرا عنه بالأرقام. وليست الموازنة أرقاما حسابية ولكن بوسائل متعددة تغوص إلى اعماق رفاهية الافراد، وعلاقات الطبقات، وبالإضافة إلى ذلك فإن الموازنة بشكل المتكامل تقع في قلب العملية السياسية.

وهكذا اصبحت الموازنة العامة بهذه التطورات جزءا من برنامج أوسع يعكس فيه مجمل النشاط

الاقتصادي والمالي للدولة، واستخدمت الموازنة كأداة من ادوات التوجيه الاقتصادي والمالي

والاجتماعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

^٨ فهمي محمود شكري، نفس المرجع السابق ، ص ٢٩.

^٩ الجريدة الرسمية العدد ٣٥. الصادرة في ١٥ غشت ١٩٩٠م.

https://services.mesrs.dz/DEJA/fichiers_sommaire_des_textes/223%20AR.PDF.

^{١٠} سعيد علي العبيدي ، اقتصاديات المالية العامة ، دار دجلة ، الاردن ، سنة ٢٠١١ ، ص ١٨٦.

المطلب الثالث : خصائص الميزانية العامة :**أولاً: الميزانية نظرة تقديرية:**

تشمل الميزانية مجموع المبالغ التي سيتم انفاقها في المستقبل لاشباع الحاجات العامة، والايادات التي ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية خلال فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة، فهي عبارة عن جدول لارقام تقديرية، بالتالي فهي المرآة الصادقة الحقيقية التي تعكس برنامج الحكومة الاقتصادي والاجتماعي.

ثانياً: الميزانية تستوجب الترخيص من السلطة التشريعية :

يتطلب تقدير الحكومة للايرادات والنفقات العمومية الضرورية لمدة سنة أن تحصل على موافقة من السلطة التشريعية، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة، ودون هذه الموافقة، تبقى الموازنة مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ.

ثالثاً: الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة :

تعتبر الموازنة العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفضيل اقتصادي، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة. على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى اشباع ممكن للحاجات العامة، خلال فترة زمنية قادمة هي سنة.

رابعاً: الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الاهداف التي وردت في الخطة الشاملة، فالموازنة العامة تحدد المسار الصحيح، والاطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لاهدافها البعيدة، واداة الحكومة إلى تحقيق تلك الاهداف.

المطلب الرابع : الفرق بين الميزانية العامة والموازنات الأخرى:**الفرع الأول: ميزانية العامة للدولة وميزانية المشروع :**

ميزانية الدولة هي التعبير المالي عن برنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لاهداف المجتمع. أما ميزانية المشروع فهي تعبير عن المركز المالي الحقيقي للمشروع في لحظة معينة.

كما أن ميزانية الدولة هي برنامج عمل للسنة القادمة، في حين أن ميزانية المشروع قائمة مالية بما يمتلكه المشروع من أصول وما عليه من ديون والتزامات في لحظة اتخذت توقيتاً لاعداد الميزانية.^{١١}

^{١١} حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، ٢٠٠٤، ص ٦٩.

وميزانية الدولة تقدير بما تعتمده الحكومة انفاقه وتنبؤ بما يمكنها تحصيله من إيرادات في السنة القادمة، في حين أن ميزانية المشروع تقرير عن صافي المركز المالي للمشروع في لحظة ماضية نتيجة لما قام به من سياسات وبرامج في كافة الأعوام الماضية منذ لحظة انشاءه حتى لحظة اعداد الميزانية.

ميزانية الدولة برنامج عمل درس ونوقش واعتمد من السلطة التشريعية قبل البدء في تنفيذه، في حين أن ميزانية المشروع اعداد محاسبي يعبر عن واقع معين في لحظة معينة وفقا لاسس محاسبية معينة.

وأخيرا فميزانية الدولة تعبير عن برنامج عمل لتحقيق اهداف المجتمع، أما ميزانية المشروع فوسيلة للتعرف بها على مدى ماحققه المشروع من اهداف وريح.

الفرع الثاني: الميزانية العامة للدولة والميزانية التقديرية للمشروع:

تعرف الميزانية التقديرية للمشروع أو الموازنة التخطيطية على أنها برنامج العمل الذي يعتزم المشروع تنفيذه في الفترة المقبلة تحقيقا لاهداف المشروع، فهي أداة للتعبير عن اهداف وسياسات المشروع مقدما.^{١٢}

وتعتبر فكرة الموازنة التقديرية للمشروع وتطبيقاتها مقتبسة أصلا ونابعة من فكرة الموازنة العامة للدولة.

وبالرغم من التشابه الظاهري بينهما حيث ان الأرقام الواردة في كل منهما تقديرية وتتعلق بالمستقبل، كما أن كلا منهما تعبر عن خطة العمل التي تنوي جهة الاختصاص تنفيذها مستقبلا، بالإضافة إلى اعتماد كل منهما من قبل جهة الاختصاص، إلا أن هناك اختلافات جوهرية بينهما تتمثل في:

- اختلاف طبيعة الأهداف التي تسعى كل منهما إلى تحقيقها.
- اختلاف الفترة التي توضع فيها الموازنة التقديرية للمشروع والموازنة العامة للدولة.
- اختلاف جهة اعتماد الموازنة العامة للدولة والموازنة التقديرية للمشروع، حيث تكون السلطة التشريعية بالنسبة للأولى وإدارة المشروع بالنسبة للثانية.

الفرع الثالث: الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي:

ينبغي أن نفرق بين الميزانية العامة وبين الحساب الختامي. فالميزانية حيث تتعلق بفترة مقبلة، تحتوي على تقديرات قد تتحقق وقد لا تتحقق. أما الحساب الختامي "Final account-compte final" فهو بيان للنفقات والإيرادات التي تحققت فعلا في فترة

^{١٢} محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المناهج للنشر والتوزيع، الاردن، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ١٥٥.

انقضت من الزمن حيث يعتبر عمل هذا الحساب تقريراً للمدى الذي بلغته صحة تقديرات الميزانية.^{١٣}

فالحساب الختامي للدولة عبارة عن كشف مسجل فيه كافة المبالغ الفعلية التي انفتحتها الدولة وكافة المبالغ الفعلية التي قامت الدولة بتحصيلها خلال السنة النصرمة متبعا في هذا التسجيل نفس التبويبات والتقسيمات المتبعة في ميزانية الدولة.^{١٤}

فالموازنة العامة تعبر عن توقعات الحكومة لكميات مالية قد تتحقق أو لا تتحقق فإن الحساب الختامي يعرض أرقاما فعلية متعلقة بفترة مالية سابقة، ومن ثم فهو يكشف عن مستوى تنفيذ الموازنة العامة. وبعبارة أخرى بينما تعتمد الموازنة العامة على عنصر التوقع ينظر الحساب الختامي إلى النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة العامة.

الفرع الرابع: الميزانية العامة للدولة والميزانية النقدية:

المقصود بالميزانية النقدية هي بيان يتضمن تقديرا لموارد المجتمع من النقد الأجنبي، وأوجه استخداماته خلال فترة مقبلة غالبا تكون سنة وتتفق هنا مع الميزانية العامة للدولة في أن كلاهما يتضمن تقديرات وليس ارقام فعلية ولكنهما يختلفان في أن ارقام الميزانية العامة تكون بالعملة المحلية، وتختص بالنشاط الحكومي فقط من حكومة مركزية، حكم محلي، هيئات عامة، قطاع عام، أما ارقام الميزانية النقدية فتكون بالعملة الأجنبية وتختص بالنشاط الحكومي والقطاع الخاص ويلاحظ وجود ارتباط وثيق بين الموازنة العامة والميزانية النقدية لان جزءا من نفقات الجهاز الحكومي والقطاع العام يجب أن يكون متوافرا بالعملات الأجنبية.^{١٥}

المطلب الخامس: أهمية الميزانية:

الفرع الأول : أهمية الميزانية من الناحيتين المالية والقانونية:

الميزانية ضرورية مهما كان شكل الحكومة، وبدونها لا يمكن أن تسير المصالح العامة سيرا منتظما، وهي بهذا تعتبر وثيقة إدارية تبين فيها النفقات والإيرادات الاحتمالية المستقبلية، غير أن لها في الدول ذات الحكومات النيابية فوق ذلك أهمية خاصة، إذ يجب أن يعتمد البرلمان مشروع الميزانية وأن يجيزه. ولهذا فهي تعد في ظل النظام البرلماني عمل إجازة (Acte d'autorisation) إلى جانب كونها عمل تقدير (Acte d'évaluation) فيجاز للحكومة بمقتضاها انفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات الواردة بالميزانية.

^{١٣} عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٢٧٤.

^{١٤} حامد عبد المجيد دراز، نفس المرجع السابق، ص ٧١.

^{١٥} خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، ٢٠١٦ كلية التجارة، جامعة القاهرة، ص ٢٢٥.

وقد اصبح اعتماد البرلمان للميزانية مبدأ من مبادئ القانون العام في كل الدول ذات الحكومات النيابية.^{١٦}

١- التكييف القانوني للميزانية: عند البحث في الطبيعة القانونية للميزانية ينبغي أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها. ذلك أن الميزانية تقوم الحكومة بتحضيرها في معظم الدول ثم تعرضها على الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية لاعتمادها، فإذا وافقت عليها صدر بها في معظم الدول قانون "يعرف بقانون ربط الميزانية".

أما الميزانية نفسها فإنها تعبر، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها، عملاً إدارياً، لا من جهة الموضوع فحسب (إذ هي لا تقرر قواعد عامة وائمة)، وإنما من جهة الشكل أيضاً، إذ هي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والإيراد عن مدة معينة.

أما قانون ربط الميزانية فإنه يعد عملاً تشريعياً من جهة الشكل فقط، لأنه صادر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين. أما من جهة الموضوع فهو ليس سوى عمل إداري، لأنه لا يحتوي عادة على اية قاعدة عامة جديدة. ولا يعطي للحكومة اية سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية، فالإيرادات التي تستطيع الحكومة تحصيلها، والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها، كلها ناتجة عن قوانين سابقة. والحكومة، لكي تمارس حقوقها هذه، ولتقوم بتنفيذ التزاماتها، لا بد لها من الحصول على إجازة دورية سنوية غالباً، وهذه الإجازة عمل يجب أن يصدر عن المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية. ولذلك فإن هذا العمل يجب أن يكون في حدود القوانين السارية، ولا ينبغي أن يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لاتجد أساساً لها في قانون قائم.

الفرع الثاني : أهمية الميزانية من الناحية السياسية :

للميزانية أهمية سياسية خاصة في الدول ذات النظام البرلماني لان التزام السلطة بالتقدم كل سنة إلى البرلمان، لكي يجيز لها صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، يعني اخضاعها لرقابة الدائمة، ورقابة البرلمان للحكومة تظهر عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها الحكومة أو رفضها، أو رفض مشروع الميزانية الذي يقدم إليه.

ويمكن القول بأن القوة السياسية في الدولة تميل إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبة حق اعتماد الميزانية، ففي الدول ذات النظام النيابي تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية.

واعتماد الميزانية من البرلمان من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة، لان اخضاع مالية الدولة لرقابة دقيقة وعلنية يبدعها عن تحكم رئيس الدولة، ويقلل من الاختلالات المختلفة.

^{١٦} محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف، مصر، ١٩٦٩، ص ٤١٤.

الفرع الثالث: أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية:

تستطيع الدولة بواسطتها أن تعدل في توزيع الدخل القومي على الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الافراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة.^{١٧}

فالميزانية تعكس توجه الدولة الإنفاقي مما يتيح للأعوان الاقتصاديين أخذ القرار واتجاهات الاستثمار.

والميزانية تعبير على مدى سلامة الوضعية المالية للدولة مما ينتج عنه مناخ استثمار يمهّد إلى تحقيق اهداف تنمية مستقرة ومستقبلية.

والميزانية تعبير عن مدى الاستقرار الاقتصادي الذي ينعكس بدوره على الاستقرار والامل الاجتماعي.

المطلب السادس: المبادئ التي تقوم عليها الميزانية:

تخضع عملية تحضير مشروع الميزانية في أغلب الدول إلى مبادئ اساسية اقرها الفقه وتضمنها الامر الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩ و القانون رقم ١٧/٨٤ المتعلق بقوانين المالية، والتي تعبر عن الطبيعة الادارية والسياسية للميزانية وتتمثل في كل من مبدأ الوحدة والعمومية ومبدأ السنوية ومبدأ عدم التخصيص ومبدأ التوازن.

الفرع الأول: مبدأ الوحدة والعمومية :

لقد حدد القانون ١٧/٨٤ المبادئ التي تقوم عليها الميزانية من الناحية الشكلية كمبدأ الوحدة الذي يقضى بإدراج مجمل تقدير الإيرادات والنفقات العمومية في وثيقة واحدة لتسهيل عمل السلطة التشريعية.

أ. مفهوم مبدأ الوحدة:

يشترط القانون للقيام بتقدير المبالغ اللازمة لتسيير مختلف الدوائر الوزارية خلال فترة سنة، أن يدرج في وثيقة واحدة ، يجب أن تكون شاملة لكل الموارد والاعباء العامة لتقديمها للسلطة التشريعية قصد الموافقة عليها، فهذا يتعلق الامر بقانون المالية الذي يشترط فيه الترخيص، ذلك ما تقرر في القانون رقم ١٧/٨٤ المتعلق بقوانين المالية .

ب: مبدأ العمومية : Le principe d'universalité

يقصد به ادراج مجمل تقدير الإيرادات والنفقات العمومية في وثيقة واحدة دون اجراء مقاصة بينها. ويهدف مبدأ العمومية إلى احكام رقابة النشاط المالي للحكومة بإجازتها لتفاصيل إيرادات ونفقات المرافق العامة.

^{١٧} محمود رياض عطية، نفس المرجع السابق ، ص ٤٧١.

توجد علاقة تكامل وانسجام بين مبدأ الوحدة والعمومية، حيث يقتضي مبدأ الوحدة ادراج مجمل الايرادات والنفقات العمومية في وثيقة واحدة دون اية تجزئة، في حين يتمثل مبدأ العمومية في اظهار كل تقدير الايرادات والنفقات العمومية بالتفصيل دون اجراء مقاصة بينهما. ومن ثم يعد مبدأ الوحدة الاطار الخارجي للميزانية العامة، ومبدأ العمومية يعمل على ملء هذا الاطار من خلال تسجيل كل البيانات الخاصة بتقدير الايرادات العمومية و لنفقات العمومية وحدة الميزانية.

الفرع الثاني : مبدأ السنوية : Le princip de l'annualité budgétaire

يقصد به أن كل تقرير الايرادات والنفقات العمومية تتسم بالدورية (تخص مدة سنة)، وأن الرخصة الممنوحة من قبل السلطة التشريعية تكون سنوية^{١٨}، ولا يمكن للحكومة الشروع في التنفيذ ما لم تحصل على هذا الترخيص، فهي ملزمة سنويا بالرجوع إلى البرلمان لطلب الترخيص على مشروع قانون المالية.

ويعود سبب اختيار مدة سنة إلى عدة اعتبارات، قانونية، مالية وسياسية وتقنية حيث تلتزم الادارة بإعداد دوريا الوضعيات المالية التي تعبر وتوضح طبيعة العمليات المالية لتقديمها للجهات المختصة في الأجل المحددة.

وحسب الاعتبار المالية تعتبر مدة سنة حدا طبيعيا لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة للفصول، فلو اعدت الميزانية لفترة اقل لادى ذلك إلى اختلال في موارد الدولة، ونفقاتها واغفال ظاهرة موسمية بعض الايرادات والنفقات العمومية، مما يؤدي إلى ضرورة اعداد ميزانيات جديدة لا تعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي.

الفرع الثالث : مبدأ عدم تخصيص الايرادات:

يقصد به ألا يخصص ايراد معين من أوجه الايرادات لتغطية نفقة معينة. إن الاخلال بهذا المبدأ يؤدي ويساهم في عملية التبذير والاسراف في حالة تفوق الايرادات على النفقات، أما في حالة انخفاض الايرادات على النفقات يؤدي إلى عدم تنفيذ المشاريع أو تنفيذها بدرجة منخفضة من الجودة، إلى جانب أن الاخلال بالقاعدة يؤدي إلى تهديد التضامن والسلام الاجتماعي بين افراد المجتمع، بحيث كل فئة من الفئات الاجتماعية تطالب بحصة من حصيلة الضرائب المعينة لتخصيصها لوجه من أوجه الانفاق.

فاحترام المبدأ والعمل به من شأنه أن يُمكن السلطة التشريعية لمعرفة الوضعية المادية للدولة، وممارسة العملية الرقابية على مالية الدولة، بينما يصعب ذلك في حالة تعدد وتبعثر الوثائق المالية. ولكن ترد على ذلك استثناءات، بحيث يمكن تخصيص الايرادات بمقتضى نص

^{١٨} - نصت المادة ٦ من القانون رقم ١٧/٨٤ على : " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الايرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الاحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها " .

انظر المادة ٣ من القانون رقم ٠٥/٨٨ و كل من المواد ٢ و ٣ من القانون رقم ١٧/٨٤.

القانوني، ذلك ما تقرر في القانون رقم ١٧/٨٤ المتعلق بقوانين المالية، خاصة المادة ٨ منه الفقرة ٢ حيث نصت على : " غير انه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الاشكال التالية: (الميزانيات الملحقة ، الحسابات الخاصة للخزينة).

الفرع الرابع : مبدأ الموازنة الوظيفية :

ويقضي اتخاذ الغاية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها كأساس لرصد الاعتمادات في الموازنة العامة مما يوجب تبويب النفقات بشكل وظيفي ورصد الاعتمادات الواقعية لها على اساس المشروع و ضرورته، فتجمع كلفة مشروعات كل وزارة حتى الادارية منها وبذلك تصبح النفقة اكثر عقلانية. باعتبار أن الموازنة الوظيفية تركز على جدوى واهمية كل مشروع من مشاريع كل وزارة وجهة عامة .

الفرع الخامس: مبدأ توازن الموازنة العامة لدولة :^{١٩}

يفرض مبدأ توازن الموازنة عدم وجود عجز أو وفر في الموازنة العامة لدولة، وقد وصلت نظرية التوازن هذه إلحد القدسية في علم المالية التقليدي. إلا أن المسوغات المالية لنقد نظرية توازن الموازنة تظهر إذا في توازن الموازنة هو حسابي و تقديري اكثر منه واقعي، فالتوازن هذا لا يظهر إلا عند وضع مشروع الموازنة العامة لتصبح قانونا ويختفي هذا المبدأ حتى وضع الموازنة العامة للسنة المالية التالية، فالولايات المتحدة على سبيل المثال و منذ عام ١٨٧٠ لم تحقق توازنا إلفي موازنتي ١٩١٣ و ١٩١٤.

إن المفهوم التقليدي لتوازن الموازنة العامة لا يتناسب مع الواجبات المتنامية لدور الدولة في الحياة الاقتصادية وسعيها لتحقيق العمالة الكاملة و تنفيذها للمشاريع الكبرى و دفع الاعانات للعاطلين عن العمل و زيادة الانتاج من خلال امتلاكها لبعض وسائل الانتاج وصولاً إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والتنمية الاقتصادية.

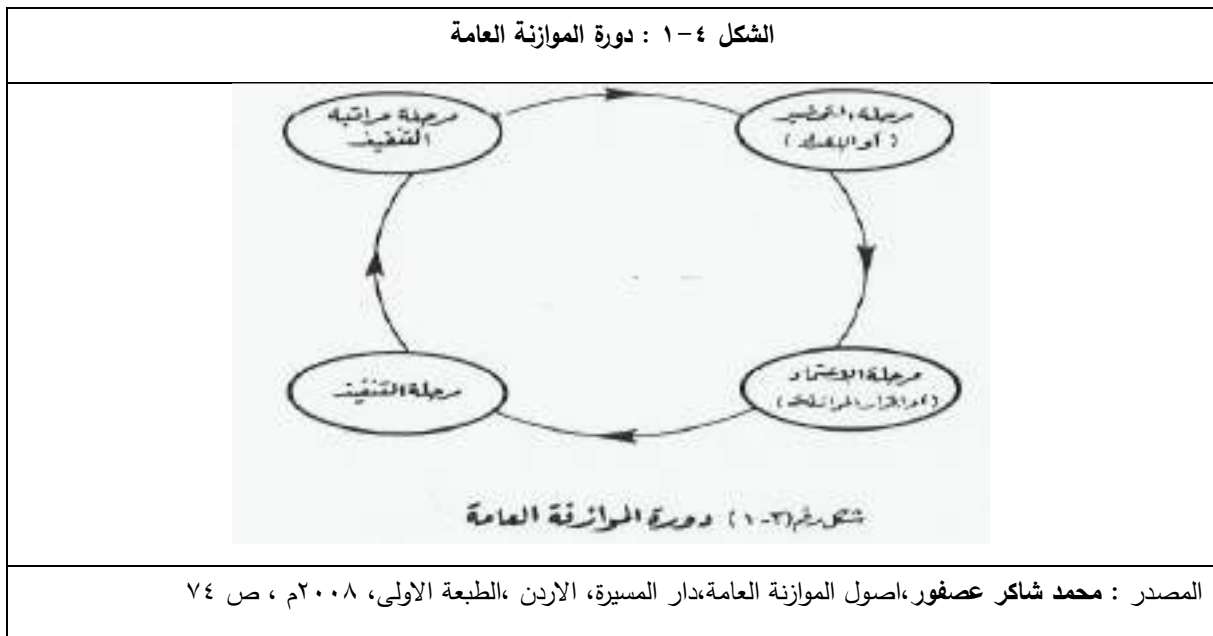
^{١٩} عفيف عبد الكريم صندوق ، دور السياسة المالية العامة في تحقيق الاصلاح الاقتصادي (دراسة حالة الجمهورية العربية السورية) ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الاقتصاد المالي ، قسم الاقتصاد كلية الاقتصاد جامعة دمشق ، سنة ٢٠٠٥، ص ٢٥٠.

المبحث الثاني : دورة الموازنة العامة :

إن المقصود بمصطلح « الدورة » هو الأنشطة والعمليات المكونة للموازنة العامة للدولة بالنظر لما تتصف به هذه العمليات من الدورية والاستمرار. ^١ فالموازنة تمثل مجموع الأنشطة المتعددة التي تجري في نطاق الاقتصاد العام، مصاغة في صورة تدفقات نقدية، وعملية مستمرة ومتصلة.

المطلب الأول: مراحل اعداد الموازنة العامة:

وتمر الموازنة العامة في معظم العالم على اربعة مراحل هامة، تسمى مراحل الموازنة أو دورة الموازنة العامة، تبدأ بمرحلة التحضير أو الاعداد، وتليها مرحلة الاعتماد أو اقرار الموازنة، ثم مرحلة التنفيذ، واخيرا المرحلة الرابعة وهي مراقبة التنفيذ. وتتصف هذه المراحل الاربعة بالاستمرار، والتكرار، والتداخل.



ويرتبط اعداد وتحضير الموازنة بالمركز المالي للدولة. ولاتقل أهمية إقرار الموازنة عن أهمية اعدادها، كما أن تنفيذها يتعلق بالمجتمع وبماليته يحتاج إلى عدة أجهزة رسمية، فبينما نجد أن بعض الوحدات الادارية، تقوم بتحضير مشروع الموازنة للسنة المالية المقبلة، نلاحظ أن هناك وحدات اخرى، لاتزال تنفذ موازنة السنة المالية الحالية، ووحدات أخرى تدقق موازنة السنة المالية الماضية والحالية، ولهذا فإن عمليات الموازنة، هي عمليات مستمرة، ومتكررة ، وهذا يعطي الموازنة صفة الدورية، ولذا اصبح يطلق على عمليات الموازنة العامة، والمراحل التي تمر

^١ طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، بدون نشر، ص ١١٦.

فيها، مسمى دورة الموازنة العامة، فما تكاد تنتهي موازنة السنة المالية الحالية، الا ويبدأ العمل بتحضير موازنة للسنة المالية القادمة.^٢

المطلب الثاني : مرحلة التحضير والاعداد (La préparation du budget) :

وتعتبر مرحلة اعداد وتحضير الموازنة من المراحل المهمة التي تمر بها الموازنة العامة وذلك لما تتضمنه من محتويات (نفقات وايرادات) ومن مصالح تتعلق بالدولة ووظائفها وبالمجتمع بكافة قطاعاتها.^٣ ولهذا تخضع عملية اعدادها لاعتبارات، ومبادئ فنية، وإدارية، تقع مسؤولية احترامها وتحقيقها على السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة :

اختلفت تجارب الدول من ناحية السلطة التي عهدت إليها مهمة القيام بتحضير الموازنة العامة، وتتلخص تجاربها على الشكل التالي:

أ. لجنة من السلطة التشريعية:

عهدت بعض الدول إلى السلطة التشريعية مهمة تحضير الموازنة العامة. وللقيام بهذه المهمة، فقد كانت لجنة من اعضاء السلطة التشريعية، لتتولى عملية القيام بتحضير الموازنة العامة، ثم تعرضها على بقية اعضاء السلطة التشريعية للموافقة عليها، وبذلك فإن السلطة التشريعية، كانت تتولى مهمة اعداد الموازنة العامة، ثم اعتمادها. ولم يحقق هذا الاسلوب قدرا كبيرا من النجاح ، إذ وجهت إليه العديد من الانتقادات. كان اهمها عدم توفر الخبرة الكافية والقدرة لدى اعضاء السلطة التشريعية في التعرف على متطلبات كافة الوزارات والمصالح الحكومية التابعة للسلطة التنفيذية، ولا في تقدير الايرادات والنفقات العامة.

ب. لجنة مشتركة من السلطين التشريعية والتنفيذية :^٤

يتم تحضير الموازنة العامة، بموجب هذا الاسلوب، بواسطة لجنة مشتركة من ممثلين عن السلطين التشريعية والتنفيذية، فيجتمع اعضاء هذه اللجنة، ويتدارسون متطلبات وحاجات كافة الوزارات والاجهزة الحكومية، وعلى ضوء ذلك، يتم تقدير النفقات العامة، والايادات العامة، ولم يحقق هذا الاسلوب نجاحا كبيرا، إذ كانت تحدث احيانا، اختلافات بين اعضاء اللجنة لاختلاف وجهات النظر والمصالح بينهم.

ج. السلطة التنفيذية:

تقوم السلطة التنفيذية، بموجب هذا الاسلوب بمهمة تحضير الموازنة العامة، ثم تعرضها على السلطة التشريعية للموافقة عليها، وتقوم السلطة التنفيذية، بعد اعتماد الموازنة العامة، بتنفيذ ما جاء فيها. ويعتبر هذا الاسلوب، اكثر الاساليب تطبيقا في دول العالم .

^٢ محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الاردن، الطبعة الاولى، ٢٠٠٨م ، ص ٧٤.

^٣ اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، الطبعة التاسعة ٢٠١٥، ص ٩٧.

^٤ محمد شاكر عصفور، نفس المرجع السابق، ص ٧٧.

وتعتبر عملية اعداد الموازنة من اهم اعمال السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية التي تحضر مشروع الموازنة، فهي اعرف واعلم من غيرها بحاجات الدولة ومرافقها، وهي أكثر خبرة ودراية وإلمام بالواقع المالي للدولة. بالإضافة إلى أن السلطة التنفيذية (وزارة المالية) تملك من الأجهزة الفنية والإدارية ما يمكنها من أداء مهمة الاعداد، إضافة إلى أنها ستكون مسؤولة مستقبلا عن تنفيذ الموازنة، وهذا يجعلها أقدر من غيرها في معرفة الاحتياجات بما يتماشى والقدرة المالية للدولة.

وتقوم هذه الوزارة بإبلاغ الوزارات الأخرى عن القواعد والاسس الواجب اتباعها لتقديرات الموازنة المتوقعة عن العام القادم. فترسل تعليمات خاصة لبقية وزارات الدولة ومرافقها العامة، وعلى ضوء هذه التعليمات تقوم كل وزارة بإعداد تقديراتها من نفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات للسنة المالية القادمة. ثم ترسل كل وزارة وهيئة تقديراتها إلى وزارة المالية، وتقوم هذه الأخيرة بدراسة ومراجعة هذه التقديرات فنيا وحسابيا ومناقشة تقديرات هذه الوزارات من خلال المسؤولين في تلك الوزارات والهيئات مع مدير عام الموازنة العامة في وزارة المالية.^٥

الفرع الثاني: القواعد التي يسترشد بها في تحضير الميزانية:

يتطلب اعداد تقديرات الميزانية في المرحلة التحضير، مراعاة عدد من القواعد والمبادئ التي تقتضيها سلامة الإدارة المالية من الناحية الفنية وضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية مراقبة فعالة. فضلا عن القواعد الأساسية التي ينبغي مراعاتها في هذا الشأن، سواء في صورتها التقليدية أو المتطورة، جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الميزانية من أهمها:^٦

١. الاسترشاد بأحداث الوقائع السابقة.
٢. ان يكون تحضير الميزانية أقرب ما يكون إلى بداية السنة المالية
٣. ألا يسرف القائمون بتحضير الميزانية في التفاؤل.
٤. يجب ان يراعي في البيان الحسابي للميزانية، تسهيل معرفة جملة المصروفات وجملة الإيرادات والفرق بينهما.
٥. ترتيب الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة وذلك في الاطار الذي يحفظ على السياسة المالية وحدتها ويضمن عدم احداث تناقضات بداخلها.
٦. العمل على رفع مستوى الكفاءة الإدارية في هذا المجال عن طريق تخفيض مستوى النفقات الإدارية لادنى حد ممكن. ولهذه الاعتبارات فإنه يفضل عرض الميزانية بشكل يمكن من

^٥ اعاد حمود القيسي، نفس المرجع السابق، ص ٩٨.

^٦ بلال صلاح الأنصاري، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، مركز الدراسات العربية لنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧، ص ١٨٩.

إيضاح موارد ونفقات الدولة في مجموعها كما يفضل أن تخصص الموارد في مجموعها لمواجهة النفقات على نفس المستوى.

٧. وأخيرا ضرورة مراعاة الدقة في إقامة التقديرات بأن تكون المعطيات التي اعتمد عليها نابغة من واقع حقيقي تدعمه البيانات الإحصائية الدقيقة، والبعد عن المبالغة في تقدير الإيرادات، حتى لا تتداعى موازنة الميزانية عند التنفيذ.

المطلب الثالث : اعتماد وتنفيذ الموازنة العامة :

الفرع الأول : اعتماد الموازنة العامة :

يقصد بإعتماد الموازنة العامة اقرارها، أو اجازتها، أو الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة. وتعتبر السلطة التشريعية في معظم دول العالم، السلطة المختصة بإعتماد الموازنة العامة.

١ - عرض الموازنة ومبرراتها:

تهتم السلطة التشريعية اهتماما كبيرا بوثيقة الموازنة لتطلع من خلالها على سياسة الحكومة والاهداف التي تتوقعها، ذلك أن هذه الوثيقة تمثل حلقة الوصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالسلطة التشريعية من خلال عرض الموازنة تفرض رقابتها على السلطة التنفيذية وتوجه سياستها.^٧

لهذا واجب على السلطة التنفيذية أن تعرض مشروع موازنتها بشكل صحيح وواضح لجميع البيانات المطلوبة التي تصور سياسة الحكومة وأهدافها، وما هو مقدار الأموال المتوقع الحصول عليها من مختلف المصادر والاعتمادات المقترح رصدها للانفاق.

ومن أهم مرتكزات وطرق عرض الموازنة العامة نجد:

١. خطاب الرئيس التنفيذي (رئيس الحكومة) أو وزير المالية الذي يقدم بموجبه مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية والذي يستعرض فيه الاتجاهات التي تتوي الحكومة انتهازها في ضوء الاتجاهات الوطنية والدولية، ثم عرضا لسياسة الحكومة المستقبلية وعلاقة هذه السياسة بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والاهداف التي تتوي الحكومة تحقيقها. ثم عرضا موجزا عن الإيرادات المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع صرفها في السنة القادمة. والإشارة إلى ما حققته الحكومة من خلال تنفيذها لموازنة العام المنصرم مقارنة بما تتوقع تحقيقه في العام المقبل.

٢. المستندات والوثائق: يعرض في هذه المستندات والوثائق مجمل مشروع الموازنة بالأرقام للنفقات والإيرادات. ويتضمن هذا العرض عادة مقترحات أنشطة ومشروعات

^٧ فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٠م، ص ٨٤.

تكميلية أو جارية تنفذها الحكومة، وهي تستند إلى تشريعات والتزامات قائمة لا تحتاج إلى تشريع قانوني جديد أو تعديل للتشريعات القائمة. وهذه المقترحات لا تحتاج إلى إقرار السلطة التشريعية بعد مناقشتها.

أما المقترحات الخاصة بالأنشطة والمشروعات الجديدة والتي يتطلب تنفيذها تشريعات جديدة، أو تعديلا لتشريعات قائمة، فينبغي أن يرفق بها مشروعات قانونية لاقرار تشريعات عند المصادقة على هذه المقترحات مثل زيادة المعدلات الضريبية القائمة أو تشريع قانون ضريبي جديد، أو الدخول في اتفاقيات قروض لتمويل مشروعات معينة مع دولة اجنبية.

٣. وثيقة الموازنة: تعتبر هذه الوثيقة من العناصر الرئيسية التي يتم على أساسها مناقشة السلطة التشريعية لخطط اعمال الحكومة للسنة القادمة. وتتضمن عادة مشروع الموازنة الذي ينظم على أساس الاطار الهيكلي المقرر في نظام الموازنة، من حيث التبويبات الإدارية المسؤولة عن تنفيذ الاعمال المخصصة لها، والاعتمادات المرصودة لها.

٢- مصادقة السلطة التشريعية:

يمر اعتماد الموازنة داخل البرلمان بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللائحة الداخلية لمجالسها التشريعية وعموما بين ثلاثة خطوات في مجال اعتماد الموازنة العامة.^٨

٢-١: **المناقشة العامة**، حيث يعرض مشروع للمناقشة العامة في البرلمان، وتتناول المناقشة الكليات أو الاجماليات للموازنة العامة وارتباطها بأهداف الاقتصاد الوطني كما يراها أعضاء السلطة التشريعية.

٢-٢: **المناقشة التفصيلية المختصة**، حيث تقوم لجنة مختصة متفرغة من البرلمان " لجنة المالية في الجزائر" ومن حق هذه اللجنة ان تستعين بعدد من الخبراء لاستشاريين من خارج المجلس للاشتراك معها في مناقشة الموازنة في جوانبها التفصيلية ثم تقدم تقريرا الى المجلس التشريعي.

٢-٣: **المناقشة النهائية**، حيث يناقش المجلس التشريعي مجتمعا تقرير اللجنة المختصة ويصدر تعديلاته وتوصياته ثم يتوجه نحو التصويت على الموازنة العامة بابوابها وفروعها وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن.

^٨ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ١٣٠.

ويعتبر مصادقة وتصويت اغلبية السلطة التشريعية على مشروع الموازنة المقدم اليها من السلطة التنفيذية، اقرارا نهائيا لاضفاء الصيغة القانونية على الموازنة وتخويلا منها للسلطة التنفيذية لتنفيذ الموازنة للعام المقبل.

الفرع الثاني: تنفيذ الموازنة العامة :

يتم تنفيذ الموازنة بشكل رئيسي بتحصيل الايرادات وصرف النفقات المعتمد صرفها. وتقوم السلطة التنفيذية بواسطة اجهزتها المعتمدة (الوزارات، والمصالح)، بعمليات تنفيذ الموازنة المختلفة. مع التقيد بالحدود المالية (فترة تنفيذ الموازنة) التي تضعها السلطة التشريعية، الواجب مراعاتها بواسطة السلطة التنفيذية، عند تنفيذ الموازنة العامة.

ويقصد بفترة تنفيذ الموازنة، الفترة التي تبدأ من تبليغ جهات التنفيذ بموازنتها التي تم التصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحسابات اليوم الأخيرة من السنة المالية واعداد الحساب الختامي لعملية التنفيذ للسنة المنتهية.

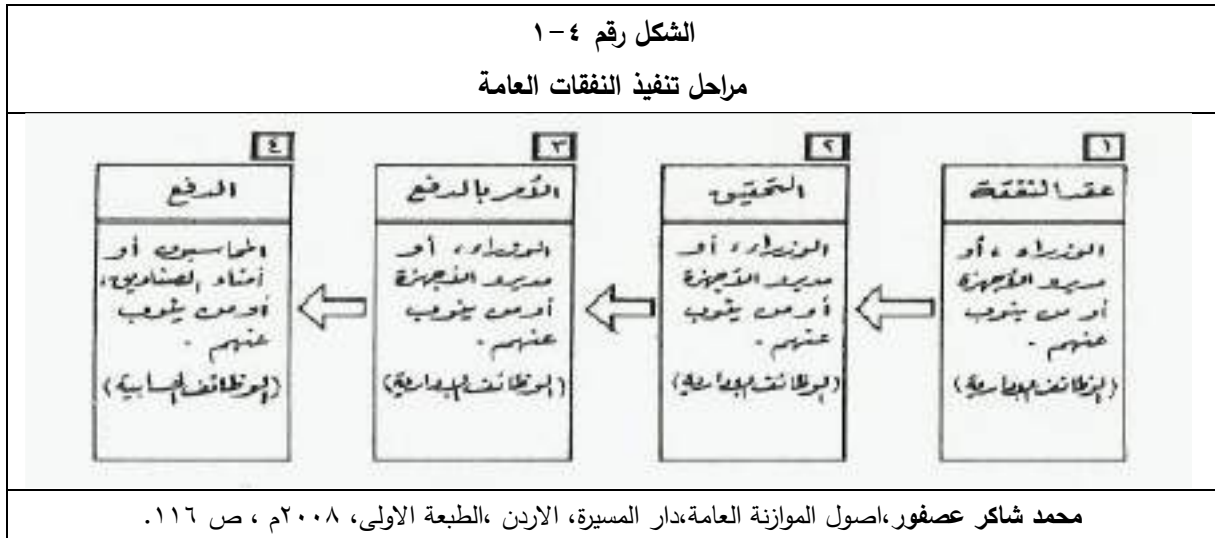
وبذلك فإن تنفيذ الموازنة يتطلب ثلاث عمليات: الأولى خاصة بالنفقات العامة والثانية بالايادات، والثالثة تتعلق بعمليات الخزنة لأنها تمثل حلقة الاتصال بين التحصيل والانفاق.⁹

أ. عمليات تنفيذ الموازنة العامة :

١- **صرف النفقات العامة:** تبدأ عمليات الصرف بعد مصادقة السلطة التشريعية على النفقات الواردة في الموازنة واعتمادها من قبل السلطة المختصة (رئيس الجمهورية في الجزائر)، ولايعني التزام الحكومة بانفاق جميع هذه الاعتمادات وانما الترخيص لها باذن تقوم بالانفاق العام في حدود هذه المبالغ على البنود المقررة فيها وعدم تجاوزها قبل موافقة السلطة التشريعية على ذلك، وهذا يعني أن الحكومة تستطيع دائما عدم انفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها اذا لم يكن ما يستوجب ذلك.

ولهذا نجد مجموعة من الإجراءات تتمثل في مجموعة من الخطوات تمر بها عملية الصرف، وتستهدف هذه الخطوات المحافظة على أموال الدولة ومنع سوء استخدامها من خلال الرقابة على تنفيذ الموازنة وتبدأ هذه الخطوات بالارتباط بالنفقة ، تحديدها والامر بدفع مبلغها، وأخيرا صرفها، وفق الشكل البياني التالي :

⁹ طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ص ١٢٠



٢. تحصيل الإيرادات العامة:

إن إجازة السلطة التشريعية للإيرادات العامة تنشئ التزاماً على عاتق الحكومة (وزارة المالية والمصالح الأخرى) بتحصيل جميع الإيرادات، كتحصيل الضرائب والرسوم ومداد الخيل الدومين العام وارباح المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة، وتوريدها إلى الخزنة العامة.

٣. **عمليات الخزنة العامة :** تعتبر الخزنة العامة حلقة الوصل بين تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات، ففيها تتجمع إيرادات الدولة، ومنها تخرج مصروفاتها، وهي تتبع وزارة المالية. وتقوم الخزنة العامة بمهمتين أساسيتين :

- تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات بإسم الدولة.
- التوفيق بين عمليات التحصيل، وعمليات الصرف، والعمل على توفير الأموال اللازمة للصرف عند الحاجة، وأن لا يتعدى ما يطلب دفعه من الخزنة، في وقت ما، المبالغ المتوفرة فعلا في هذه الخزنة.

وقد يحدث أن تتأخر الجباية أو يظهر عجز في التحصيل، مما يخل في التوازن بين النفقات وميزانية الإيرادات. عندئذ يظهر الشق الثاني من عمليات الخزنة وهو وجوب سد هذا العجز المؤقت بأن تكفل استمرار عمليات الصرف طبقاً لاعتمادات الانفاق لحين تحصيل الإيرادات المقررة.

وتقوم الحكومة بذلك بإحدى وسائل ثلاث يطلق عليها اسم " وسائل الخزنة" وهي : اصدار أدونات على الخزنة، والاقتراض من البنك المركزي، والالتجاء إلى المال الاحتياطي.^{١٠}

^{١٠} محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

المطلب الرابع : مرحلة المراجعة والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :

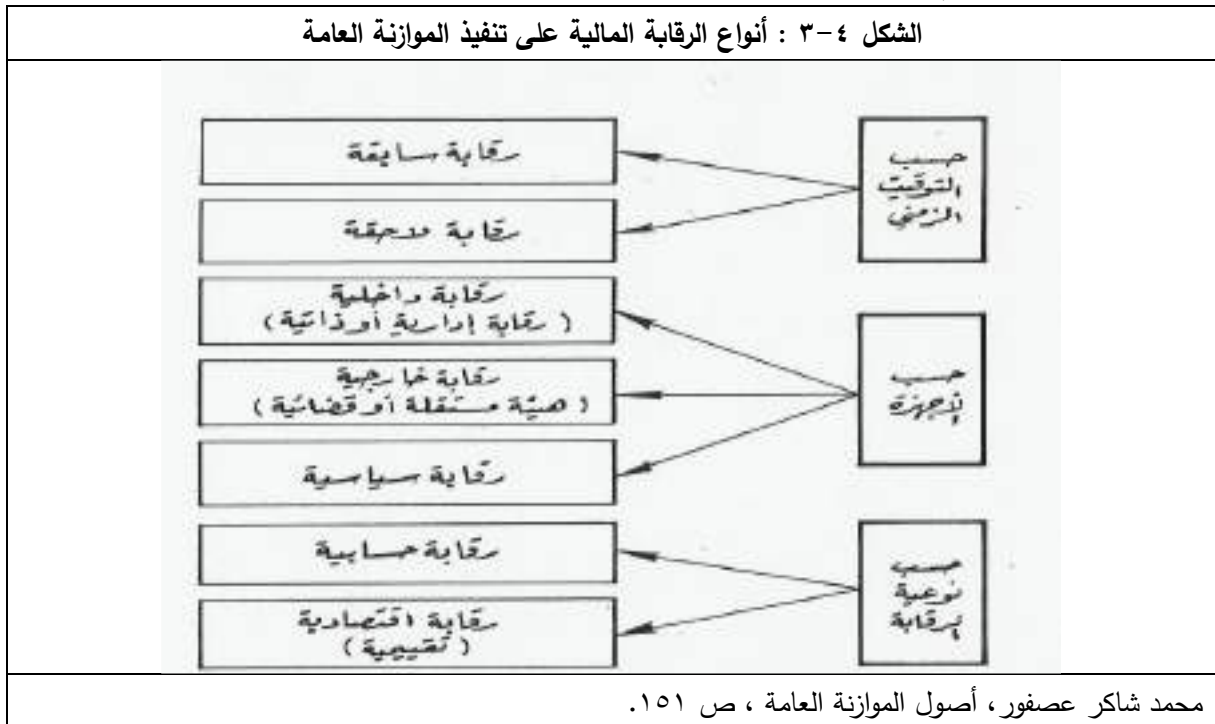
تهدف هذه المرحلة التأكيد على أن تنفيذ الميزانية قد تم طبقا للسياسة المرسومة وأن الاعتمادات التي سبق اعتمادها وإقرارها قد تحقق فعلا استخدامها في الأغراض المخصصة لها.

وتعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغرض التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لأهدافه، حسبما تحدد في الموازنة العامة، دون اسراف وتبذير وحفاظا على حسن سير الادارة الحكومية ماليا وحفاظا على الاموال العامة.

ويلاحظ ان مرحلة المراجعة والرقابة ليست مرحلة مستقلة تأتي في نهاية دورة الميزانية ولكنها مرحلة متداخلة تبدأ من أول مرحلة وهي الاعتماد وتستمر خلال مرحلتي الاعتماد والتنفيذ وتستمر أيضا بعد الانتهاء من التنفيذ أي بعد انتهاء السنة المالية.^{١١}

فالرقابة هي عملية يقصد منها التأكد من الخطة السنوية للدولة متجسدة في الموازنة العامة، قد تم تنفيذها، حسبما هو مقرر لها، وتتضمن قياس النتائج، ومقارنتها بالأهداف، وتحديد الفروقات وتحليل اسبابها ، ووضع الحلول المناسبة لها.

وتتقسم الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العمدة إلى عدة أنواع ، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها والشكل التالي يوضح أهم هذه التقسيمات :



^{١١} خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، كلية التجارة ، القاهرة ، بدار الكتب المصرية، ٢٠١٦، ص ٢٤٤.

الفرع الأول : الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة :**١ . الرقابة السابقة :**

وهي الرقابة التي تسبق الصرف وتهدف إلى التدقيق في المعاملات المالية قبل تنفيذها، للحيلولة دون ارتكاب أية مخالفات مالية. وتتطلب هذه الرقابة، حصول الجهة الادارية على إذن سابق بالصرف، من الجهة الموكول إليها مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، حتى تتمكن من الصرف، وهي بوجه عام ذات طابع وقائي إذ تمنع الخطأ قبل وقوعه.

وتقوم بالرقابة السابقة على الصرف إحدى الادارات، كإدارة التدقيق أو المراقب المالي، وتتخذ الرقابة السابقة عدة أشكال، فقد تشمل الاقرار السابق بصحة المعاملات المالية من الناحية القانونية، ويكون ذلك بالتوقيع على المستندات ليسمح بعدها للجهات الادارية بعقد الالتزامات المالية.

٢ . الرقابة اللاحقة :

وهي الرقابة التي تأتي بعد اتمام عمليات تنفيذ الموازنة العامة، تقوم بهذه الرقابة لجنة مالية متخصصة من البرلمان وذلك بفحص ومناقشة الحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية. فتقوم برفع تقاريرها إلى البرلمان، ليقوم هذا الأخير بمساءلة السلطة التنفيذية في حالة وجود خطأ أو مخالفة، مما يحرك ذلك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين على انفراد أو حتى ضد الحكومة.

إن الرقابة اللاحقة تساعد على كشف الأخطاء والانحرافات وتضع المسؤول في الحكومة تحت رقابتها وتجبره على احترام القوانين والتعليمات المالية المعمول بها، مما يقلل ذلك من المخالفات.

وتأخذ الرقابة اللاحقة بعد الصرف أشكالاً متعددة كمراجعة الدفاتر الحسابية، ومستندات الصرف والحسابات الختامية. كما تقوم الرقابة بفحص مدى تطابق الصرف مع الاعتمادات المسموح بانفاقها.

فهي رقابة بهدف مراجعة للحسابات المستندية لجميع العمليات المالية من جهة، ولمعرفة مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة من جهة أخرى. بالإضافة إلى أن هذا النوع يقلل ويقلص من نفوذ وهيمنة السلطة التنفيذية.^{١٢}

الفرع الثاني: الاجهزة التي تقوم بالرقابة :

تقسم الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الاجهزة التي تقوم بها إلى رقابة ادارية ورقابة سياسية ورقابة خارجية.

^{١٢} اعد حمود القيسي،المالية العامة والتشريع الضريبي،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ، الاردن، الطبعة التاسعة ٢٠١٥م،ص١٠٤

١: الرقابة الداخلية أو الإدارية :

الرقابة الإدارية هي التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها، أو على بعضها بعضاً. ويتولى هذه الرقابة الوزراء و مدراء المصالح. فيمارسون الرقابة على رؤسهم ، كما تتولى وزارة المالية ممارسة رقابة سابقة على نفقات الوزارات والمصالح الحكومية.

٢: الرقابة التشريعية :

تبدأ رقابة السلطات التشريعية (البرلمان) على الموازنة منذ مناقشة مشروعها واعتماده وإصدارها بقانون.

وتستمر هذه الرقابة في مرحلة تنفيذ الموازنة للتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد البرلماني، بحيث يكون لكل عضو أن يطلب من الوزراء المختصين طلب البيانات والوثائق المتعلقة بتنفيذ الموازنة اثناء السنة المالية، ومناقشة الوزراء المختصين واستجوابهم إن لزم الأمر.^{١٣}

ثم تصل الرقابة البرلمانية منتهاها بفحص الحساب الختامي ومناقشة لاعتماده وإقراره.

٣. الرقابة الخارجية :

وهي الرقابة التي تتم عن طريق هيئة مستقلة، تتمتع بما يتمتع به القضاء من استقلال، ولا تخضع للسلطة التنفيذية. وقد اختلف تطبيق الرقابة الخارجية، واختلفت تسمية وصلاحيات الهيئة التي تقوم بالرقابة.

ففي بريطانيا، يباشر الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، موظف رفيع المستوى يسمى " المراقب أو المحاسب العام " يعينه الملك في مرتبة وزير. ويتمتع في عمله باستقلال تام.

وفي فرنسا تتولى عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، هيئة قضائية مستقلة، تسمى محكمة الحسابات، وهي محكمة إدارية منظمة تنظيمياً " قضائياً" تقوم هذه المحكمة بمهمة مزدوجة قضائية وإدارية مالية.

الفرع الثالث: الرقابة الحسابية والرقابة الاقتصادية :**١. الرقابة الحسابية:**

يقصد بالرقابة الحسابية، الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات. وهي تركز على سلامة الاجراءات، وصحة مستندات عمليات التحصيل

^{١٣} رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، ص ٢٥٦.

والصرف. و إن المبالغ المحصلة قد وردت بالكامل الى الخزانة العامة. و أن المصروفات قد تمت وفق بنود الموازنة العامة المعتمدة.

٢. الرقابة الاقتصادية :^{١٤}

الرقابة الاقتصادية هي الرقابة التي لا تكفي بمراجعة الجانب الحسابي. ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الاعمال، والمشاريع والبرامج ومعرفة تكلفتها. ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل، وأنه يتم في الموعد المحددة ، ويحقق النتائج المستهدفة، وبيان أثر التنفيذ على النشاط الاقتصادي.

وتعبر الرقابة الاقتصادية من الاساليب الحديثة، تطورت مع توسع دور الدولة في النشاط الاقتصادي وازدياد حجم المشاريع العامة وكبر حجم الموازنة العامة. لأن الاسلوب الحسابي لا يكفي لبيان اداء الموازنة العامة لاهدافها الاقتصادية مما تطلب تطوير تبويب الموازنة العامة وتحديثه.

^{١٤} محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة ، دار المسيرة، الطبعة الاولى ٢٠٠٨، ص ١٩١.

المبحث الثالث : عجز الموازنة العامة للدولة :

تمثل مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة احد أهم المشكلات الاقتصادية التي تتعرض لها مالية أية دولة من دول العالم، ولذلك كثرت الكتابات بشأنها من المتخصصين للبحث في العوامل التي تنتج عنها تلك المشكلة وإمكانية البحث عن حلول لها، بهدف الحد من تفاقمها وما ينجم من سلبيات على الاقتصاد الوطني وبالتالي أفراد المجتمع بالتعبئة.

المطلب الأول: مفهوم وأنواع عجز الموازنة العامة للدولة .**الفرع الأول: مفهوم عجز الموازنة العامة:**

يختلف مفهوم العجز في الموازنة العامة باختلاف الغرض من دراسته وقياساته وكذلك بمدى وفرة ودقة البيانات المتاحة والمستخدمه في قياس هذا العجز. إلا أن المفهوم الأكثر تعبيراً يتمثل في النمو الكبير الذي يحدث في الانفاق العام للدولة وتباطؤ في نمو الإيرادات العامة عن مواكبة النمو الحاصل في هذا الانفاق.^١

ويعرف على أنه قصور الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة، وهو يحسب بطرح الإيرادات العامة من النفقات العامة .

وهناك اتجاه آخر لتوسيع مفهوم العجز العام وذلك بادخال جميع القطاعات الحكومية بعين الاعتبار، وحينئذ يصبح العجز مساوياً للفرق بين جملة إيرادات الحكومة و القطاع العام. وجملة نفقات جميع القطاعات الحكومية، وهو فرق يتعين تمويله باقتراض جديد. وهذا ما يطلق عليه مصطلح العجز الموحد للقطاع العام.^٢

الفرع الثاني : أنواع العجز في الموازنة العامة :

١. المفهوم التقليدي للعجز : يحدد العجز في الفرق السالب بين النفقات والإيرادات العامة.

بحيث ينحصر مفهوم العجز في الحكومة المركزية فقط. وهذا المقياس لا يعطي صورة

كافية عن حجم العجز، بحيث لا يدخل جميع القطاعات العامة بعين الاعتبار.

٢. العجز الموحد للقطاع العام : يحدد العجز هنا بالفرق بين جملة الإيرادات الحكومية والقطاع

العام وجملة نفقات جميع القطاعات الحكومية. وهذا المقياس يعطي مفهوم أوسع للعجز،

كما أنه يحاول أن يفسر مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة، وما ترتب عليها من دين

^١ عبد العال ، ونيس فرج ، عجز الموازنة العامة في مصر: الأسباب وطرق العلاج ، افاق جديدة للدراسات التجارية ، كلية التجارة ، جامعة المنوفية، مج ٨، ع ١، ٣، ٤، ١٩٩٦ ص ٢٩ .

^٢ عبد اللطيف ماجد ، مامون دقاسمة ، الدين العام الداخلي وعجز الموازنة العامة الاردنية -دراسة تحليلية للفترة (١٩٨٠-١٩٩٧)، افاق اقتصادية ، اتحاد غرف التجارة والصناعة في دولة الامارات العربية المتحدة ، المجلد ٢٢ العدد ٨٧ السنة ٢٠٠١، ص ٨٧ .

داخلي وخارجي، من خلال القاء المسؤولية الكبرى على اتساع الحجم الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ومن مشكلات القطاع العام.^٣

أ. **العجز الشامل** : يمكن تعريف العجز الشمولي Deficit Comprehensive بأنه الفرق بين مجموع إيرادات الحكومة والقطاع العام ومجموع نفقات جميع القطاعات الحكومية. فإقصار القياس العجز على موازنة الجهاز الإداري (الحكومة) وحده من شأنه إعطاء صورة مضللة. وللتعرف على متطلبات القطاع الحكومي بمعناه الشامل لابد من التعرف على ماتحققه المؤسسات العامة الأخرى من فائض أو عجز.^٤

وقد تزايد الأخذ بهذا المفهوم و خصوصاً في تقارير صندوق النقد الدولي بسبب ظاهرة نمو الانفاق العام وشموله لأغراض ومجالات متعددة، كذلك بسبب اتساع دور وحجم الدولة في النشاط الاقتصادي.

ب. العجز الجاري و الرأسمالي والكلي للموازنة :

يطبق هذا النوع من الموازنة في تلك الدول التي تتبع نظام الموازنة المزدوجة Double Budget بغرض قياس كفاءة وإداء النظام المالي للدولة. وفي هذا المفهوم تتعدد التقسيمات في الموازنة أو الموازنات الفرعية، وبالتالي وجود العجزات أو الفوائض في تلك الموازنات الفرعية للدولة وأهمها:

١. العجز الجاري Current Deficit : وهو الفرق بين النفقات الجارية والإيرادات الجارية.
٢. العجز الرأسمالي Capital Deficit : وهو الفرق بين الاستثمارات والتحويلات الرأسمالية وبين الإيرادات المتاحة لها.
٣. العجز الكلي Total Deficit : وهو عبارة عن الفرق بين مجموع الإيرادات الجارية والإيرادات الرأسمالية وبين مجموع النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية أي هو مجموع العجز الجاري والعجز الرأسمالي معاً.

ج. العجز الهيكلي والعجز العارض :

العجز الهيكلي هو العجز الناتج بسبب التاثر بالعوامل الاقتصادية والسياسية سواء البعيدة أو متوسطة المدى ويستمر العجز في الظروف الاقتصادية المختلفة سواء في مرحلة الازدهار والرواج الاقتصادي، أو الكساد والتضخم والانكماش. ويلاحظ أن علاج هذا النوع من العجز يقتضي أحداث تغييرات هيكلية في الاقتصاد الوطني، وأحياناً في البيئة السياسية. أما العجز العارض فهو العجز الناتج عن التقلبات

^٣ عنوز عبد اللطيف ماجد، عجز الموازنة العامة الأردنية : اسبابها وطرق معالجتها: دراسة تحليلية للفترة ١٩٨١-١٩٩٦، رسالة

ماجستير ١٩٩٨، جامعة اليرموك، الأردن، ص٩.

^٤ خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، ص ٢٤٨.

الاقتصادية قصيرة المدى، ويلاحظ أن هذا النوع يتلاشى تلقائياً بمجرد انتقال الاقتصاد الوطني من مرحلة الكساد إلى مرحلة الانتعاش.^٥

د.العجز الاساسي أو الالفوائدي للموازنة :

وهو العجز الذي يستبعد مدفوعات الدين العام من النفقات الحكومية على اعتبار أن الفوائد التي تسدد عن الدين ماهي إلا نتيجة اوجه عجز سابقة و ليست نتيجة تصرفات جارية. والأخذ بهذا المقياس يعطي نتيجة تهم الدائنين وهي أن الميزان الرئيسي للموازنة العامة للدولة لا بد أن يصير ميزانا ايجابيا لكي يغطي ولو جزءا بسيطا من فوائد الدين الجاري.

د.العجز التشغيلي للموازنة :^٦

يحاول مفهوم العجز التشغيلي Operational Deficit أن يقيس العجز في ظروف التضخم ويقاس العجز وفقا لهذا المفهوم في متطلبات اقتراض الحكومة والقطاع العام مطروحا منها الجزء الذي دفع من الفوائد لتصحيح التضخم وذلك من خلال معامل تصحيح نقدي، حيث يتضمن سعر الفائدة المدفوع للدائنين جزءا من النقود لتعويضهم عن الخسائر التي تلحق بدائنيهم من جراء ارتفاع الاسعار.

المطلب الثاني : مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة .

مثلما تتعدد أشكال وسمات عجز الموازنة العامة للدولة، تتنوع أيضا طرق علاج هذا العجز أو طرق تمويله، سواء من مصادر داخلية أو خارجية، أو من مصادر تمويل حقيقية أو غير حقيقية، وفي هذا المجال فإن هناك خمسة مصادر رئيسية قد تلجأ الحكومات لاستخدامها في تمويل عبر الموازنة العامة للدولة وهي:

الفرع الأول : الاقتراض :^٧

وتلجأ الدول إلى الاقتراض من الوحدات المحلية أي اقتراض داخلي، أو التوجه إلى المؤسسات الدولية أي اقتراض خارجي :

أ- **الاقتراض الخارجي:** في هذه الحالة تقوم الحكومة بالاقتراض من الهيئات والمؤسسات الدولية، البنوك التجارية الأجنبية، الدول الأخرى، أو عن طريق إصدار سندات لغير المقيمين.

^٥ عزت قناوي، اساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم ، ٢٠٠٦، ص٢٠٠.

^٦ هالة فهد عبد الله عبد العزيز الحميدى ، عجز الموازنة العامة في دولة الكويت و السياسات المالية لمواجهة ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، قسم الاقتصاد كلية التجارة جامعة عين شمس ، ٢٠٠٢، ص ٨.

^٧ مصطفى علي لظفي ، فعالية السياسات المالية في علاج عجز الموازنة العامة لدولة بالتطبيق على مصر - خلال الفترة من ١٩٧٥ - ٢٠٠٢.، رسالة ماجستير في الاقتصاد ،قسم الدراسات العليا كلية التجارة ،جامعة عين شمس، ٢٠٠٤، ص ١٥.

تقوم الكثير من الحكومات التي تعاني من عجز في الموازنة العامة للدولة بالاقتراض من بعض المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرهم.

كما يعد الاقتراض من البنوك التجارية الأجنبية أحد مصادر الاقتراض الخارجي لتمويل عجز الموازنة العامة. ومن أبرز عيوب هذا المصدر أنها تكون بشروط تجارية بحتة بما في ذلك ارتفاع أسعار الفائدة ارتفاعاً شديداً، أو فترات سماح قصيرة، أو مدة القرض شديدة القصر وهو ما لا يتناسب مع كونها قروضا إنمائية لا توتي ثمارها إلا في المدى الطويل.

ب - الاقتراض الداخلي:

١. التمويل عن طريق الاقتراض من الجهاز المصرفي الوطني: في هذه الحالة تعتمد الحكومة على الاقتراض من البنوك في الجهاز المصرفي، ولا تلجأ إلى البنك المركزي لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة، وهذا يعني إسباغ الصفة النقدية على العجز. وإذ قام البنك المركزي بتلبية الطلب الإضافي على الائتمان من البنوك من خلال إمداد تلك البنوك باحتياجات إضافية فإن الاقتراض من البنوك لتمويل عجز الموازنة في هذه الحالة يكون شبيه في آثاره بالاقتراض من البنك المركزي لهذا الغرض.

٢. التمويل عن طريق الاقتراض من القطاع غير المصرفي المحلي: وتقوم الحكومة من خلال هذا الأسلوب بإصدار سندات دين عام داخلي أو أذون خزانة، ويسمح الاقتراض من القطاع غير المصرفي في لهذه الحكومة بأن يظل العجز لديها على المدى القصير دون زيادة في القاعدة النقدية أو الاحتياطات الدولية، ولذلك فهذا الأسلوب يعد وسيلة فعالة لتجنب التضخم والأزمات الخارجية.

الفرع الثاني: الإصدار النقدي (التمويل التضخمي):

يقوم هذا الأسلوب من التمويل على أساس إسباغ الصفة النقدية على عجز الموازنة العامة للدولة، أو ما يمكن أن نطلق عليه تحويل العجز إلى نقد، وفي هذه الحالة يعتبر اقتراض الحكومة من البنك المركزي معادلاً لخلق قاعدة نقدية، ولذلك فإن خلق النقود بمعدل يتجاوز الطلب بمستوى السعر السائد، يؤدي إلى خلق أرصدة نقدية بطريقة مفرطة، مما يؤدي في النهاية إلى رفع المستوى الكلي للأسعار، وتقيد التجارب الدولية خاصة في الدول التي تمر بمرحلة تحول اقتصادي أن نسبة كبيرة من حالات عجز الموازنة العامة للدولة تتحول إلى نقود تصبح المصدر الرئيسي للتضخم في هذه الدول، وفي هذه الأحوال يطلق على قدرة الحكومات على التحكم في الموارد الحقيقية من خلال طبع النقود لتمويل عجز الموازنة العامة اسم "Seigniorage" أو رسم سك العملة، وهذا المفهوم وثيق الصلة بما يعرف "بضريبة التضخم".

الفرع الثالث: السحب من الاحتياطيات بالنقد الأجنبي:

أيضا قد تقوم بعض الدول إلى اللجوء إلى السحب من الاحتياطيات بالنقد الأجنبي لتويل عجز الموازنة العامة للدولة ولكن من أهم عيوب هذا الأسلوب أنه قد يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال في ظل انخفاض سعر الصرف، مما يرفع من معدلات التضخم. وهذا الأسلوب في تمويل العجز يؤدي إلى رفع مبدئي في سعر الصرف، والإضرار بالقدرة التنافسية لقطاع السلع التجارية، واستخدام الاحتياطيات بطريقة جائرة لتمويل العجز يرتبط مباشرة باختلال خطير تتمثل في أزمات سعر الصرف، وتراجع أهم مؤشرات الجدارة الائتمانية للحكومة.

المطلب الثالث : أسباب وأساليب علاج العجز في الموازنة العامة لدولة:**الفرع الأول : أسباب العجز في الموازنة العامة:**

إن النمو المتفاجم الذي حدث في عجز الموازنة العامة في اغلبية دول العالم، يرجع إلى تأثير اربعة عوامل اساسية، أولا توسع الجهاز الاداري والحكومي، بما في ذلك مشروعات ومؤسسات القطاع العام، وما واكب ذلك من نمو في حجم العمالة الحكومية والاجور المدفوعة لها، وثانيا تزايد الانفاق العسكري، وثالثا زيادة المدفوعات التحويلية التي تميزت بها دولة الرفاه لتمويل الخدمات الاجتماعية ومشروعات الضمان الاجتماعي واعانات البطالة ومساعدة الفقراء ذوي الدخل المحدود. ورابعا التضخم.

إن لجوء بعض الدول إلى سياسة التمويل بالعجز كوسيلة من وسائل تمويل التنمية، للإسراع بعمليات تكوين رأس المال. وتمويلها عن طريق زيادة الائتمان المصرفي الممنوح للحكومة وايضا باللجوء إلى طبع النقود. وذلك على أساس أنه توجد في الدول النامية موارد عاطلة كثيرة، مثل الاراضي الزراعية، والثروات الطبيعية، الايدي العاملة العاطلة. ومن ثم فإن سياسة التمويل بالعجز ستؤدي إلى زيادة طلب الدولة على هذه الموارد، وسيؤدي ذلك إلى ارتفاع الاسعار وتحويل الموارد لصالح تراكم راس المال. وكان مؤيدو التمويل التضخمي يعتقدون أنه أن تبدأ الطاقات العاطلة الانتاجية التي ساهم التمويل بالعجز في خلقها، في انتاج فإن العرض الكلي سوف يتزايد وستتجه الاسعار بعد ذلك إلى الانخفاض. وقد ثبت فشل سياسة التمويل بالعجز في تحقيق اهدافه (زيادة تراكم راس المال) وكانت مسؤولة عن تفاقم عجز الموازنة و ارتفاع معدلات التضخم في عدد كبير من الدول النامية.

كما أن لعامل التضخم تأثيرا كبيرا، مما أدى الى تدهور القوة الشرائية للنقود، وبالتالي دفع الانفاق العام للدولة نحو التزايد، حيث تزيد تكلفة شراء المستلزمات السلعية والخدمات التي

تحتاجها الدولة لتأدية وظائفها التقليدية. كما أنه مع اشتداد الضغوط التضخمية كثيرا ما تضطر الدولة إلى رفع الاجور لتعويض الانخفاض الذي يطرا على دخولهم الحقيقية، وترتفع كلفة الاستثمارات العامة، وتتخفض الإيرادات الحقيقية الضريبية للدولة.

كما تبرز اعباء الدين العام المحلي والخارجي، كمفسر للنمو الذي حدث في النفقات العامة، فمن المعلوم أن أعباء خدمة الدين تظهر في الموازنة العامة، فالفوائد المستحقة على الديون الداخلية والخارجية تحتسب عادة ضمن المصروفات الجارية. بينما تظهر مدفوعات الأقساط في باب التحويلات الراسمالية. وفي ضوء تقادم الدين العام الداخلي من جراء طرح المزيد من اذونات الخزنة والسندات الحكومية، كما أدى استئانة الدول الخارجية إلى تقادم خدمات الدين الخارجية.

كما لعب الانفاق العسكري دورا لا يستهان به في دفع النفقات العامة نحو التزايد بمعدلات كبيرة في كثير من الدول النامية، ولا يقتصر الانفاق العسكري على مخصصات الاجور والرواتب والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية التي تلزم القوات المسلحة فحسب، بل وايضا النفقات المخصصة لاسترداد السلاح وكلفة الصيانة للمعدات.

أما في ما يتعلق بالموارد العامة للدولة، فإنها لم تواكب النمو الحاصل في النفقات العامة، بل اتجهت في بعض الدول نحو الانخفاض، مما فاقم حالة عجز الموازنة. وهنا يمكن القاء الضوء على عامل الضعف الذي تتسم به الطاقة الضريبية، وتقاس من الناحية الفعلية بنسبة حصيلة الضرائب على اختلاف انواعها إلى الناتج المحلي الاجمالي. حيث تتراوح هذه النسبة في الدول النامية بين ١٠-٢٠% في حين تصل تلك النسبة في حالة الدول المتقدمة إلى ما لا يقل عن ٣٠%. ويرجع ضعف الطاقة الضريبية في الدول النامية إلى مجموعة من الاسباب، منها انخفاض متوسط دخل الفرد، وعدم خضوع اصحاب الدخل العليا واصحاب الثروات للضرائب بسبب ما يتمتع به هؤلاء من نفوذ سياسي واجتماعي يمكنهم من التهرب الضريبي. وانخفاض الوعي الضريبي لدى الناس، واتساع نطاق الاقتصاد السري الذي يعج بالكثير من الأنشطة غير المشرعة.

كما يساهم جمود النظام الضريبي وعدم تطويره لخدمة اهداف التنمية بشكل كبير في اضعاف موارد الدولة السيادية. سواء من حيث انواع الضرائب المفروضة أو من حيث معدلاتها بطرق

ربطها وتحصيلها. وفي كثير من الحالات لا تستجيب النظم الضريبية إلى زيادة الإيرادات مع زيادة الدخل القومي.

كما يؤثر التهرب الضريبي بشكل واضح في تدهور حصيلة الضرائب. ويلعب غموض القوانين الضريبية ، والثغرات الموجودة فيها، دورا مهما في تشجيع التهرب الضريبي. كما أن ضالة العقوبات المفروضة على المتهربين من دفع الضرائب تساعد على هذا التهرب.^٨ وهناك عامل اخر ساهم في تدهور موارد الدولة السيادية في تدهور الاسعار العالمية للمواد الخام التي تصدرها الدول النامية. فمع تردي هذه الاسعار تخسر الدولة الكثير من الموارد المالية أما بشكل مباشر حينما تكون هي المالكة لمصادر انتاج هذه الموارد، وتخسر بشكل غير مباشر حينما تقل حصيلة الضرائب المفروضة على ارباح الشركات العاملة في انتاج وتصدير هذه المواد.

الفرع الثاني : اساليب علاج عجز الموازنة العامة :

أ. رؤية الصندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة العامة :

تتعلق رؤية صندوق النقد الدولي و البنك الدولي^٩ من الافكار النيوكلاسيكية التي ترى أن اختلال التوازن الداخلي عجز الموازنة والخارجي عجز ميزان المدفوعات، انما يرجع إلى وجود فائض طلب في الاقتصاد الوطني يفوق المقدرة الحقيقية للعرض الكلي في الدخل، الامر الذي يسبب تضخما ومديونية خارجية. فمع وجود طموحات انمائية واستهلاكية تفوق موارد الدولة، وعن اخطاء السياسة الاقتصادية وسوء استخدام الموارد الاقتصادية. ولهذا فإن استعادة التوازن الاقتصادي تتطلب القضاء على هذا الفائض.

إن هذا الفائض من الطلب الكلي المسبب لعجز الموازنة العامة يقابله فائض في عرض النقود. ومن هنا فإن جوهر المشكلة يكمن في القضاء على فائض الطلب الكلي من خلال تبني ادارة صارمة للطلب الكلي يكون عمادها التحكم في المتغيرات المالية والنقدية. ولما كان الانفاق العام، بشقيه الجاري والاستثماري، يمثل نسبة كبيرة من الطلب الكلي، فإن خفض العجز

^٨ حسن الحاج ، عجز الموازنة : المشكلات و الحلول ، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد الثالث و

الستون ، ماي ٢٠٠٧ ص ١٠

^٩ حسن الحاج ، نفس المرجع السابق ، ص ١٢.

بالموازنة العامة للدولة يمثل أهم محاور ادارة الطلب الكلي. ومن هنا يصر الصندوق على ضرورة خفض الانفاق العام.

أما في مايتعلق بالسياسات التي تهدف الى زيادة اسعار الطاقة، وخاصة تلك التي تستخدم في لاغراض الاستهلاك العائلي، والاقتراب من الاسعار العالمية لها، فضلا عن زيادة رسوم الخدمات العامة للحكومة وتطبيق مايسمى بسياسة استرداد تكلفة الخدمة. وتشير رؤية هذا المنهج إلى زيادة الضرائب غير المباشرة، و بالذات على السلع الضرورية و منتجات الصناعات التحويلية والخدمات المحلية.

كما يصر الصندوق على وضع حدود عليا للإئتمان المصرفي المسموح به للحكومة والقطاع العام، حتى ولو ادى ذلك إلى الاضرار بالانتاج المحلي و إحداث حالة من الكساد، لان ذلك في رأيهم سوف يكون مؤقتا وسرعان ما يزول.

ب. أدوات الفكر التنموي في علاج عجز الموازنة العامة :

تتصب وصفة صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة على برنامج انكماشى بينما يركز الفكر التنموي على السياسات التي تخص العجز وتحقيق التنمية الاقتصادية وتعمل على تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي.

ويضم الفكر التنموي في علاج عجز الموازنة العامة في الاقتصاديات النامية ستة ادوات رئيسية هي :^{١٠}

- ١- الترشيح وضبط الانفاق العام .
- ٢- الترتيب الاقتصادي لاولويات الانفاق العام .
- ٣- الكفاءة الاقتصادية في الانفاق العام، وإعادة النظر في أساليب تحقيق أهداف الإنفاق العام، وعلى وجه الخصوص سياسات الدعم للأنشطة الإنتاجية، وربطه بمعايير أداء ضمن برنامج تنموي يعمل على رفع كفاءة أداء المؤسسات الإنتاجية.
- ٤- السيطرة والادارة الفعالة على الدين العام الداخلي والخارجي وعلى اعباء خدمته.
- ٥- العمل على تنفيذ منظومة ضريبية متكاملة تعتمد على اصلاح النظام الضريبي وتنمية موارده ورفع كفاءة كوادره.

^{١٠} يسري ابو العلا ، ماجدة شلبي ، المالية العامة و التشريع الضريبي ، مركز التعليم المفتوح ، كلية الحقوق، جامعة بنها ، بدون

سنة نشر .ص ١٢٦

٦- العمل على تنمية الموارد غير الضريبية من خلال تنمية الرسوم واصلاح الهياكل التمويلية للهيئات الاقتصادية.

كما يتطلب الامر إعادة هيكلة النظام الاقتصادي وما يتطلبه من تنويع مصادر الدخل والتوسع في قاعدة الملكية الخاصة وإفساح المجال لها وإعطاء الأولوية لمبدأ الكفاءة والربحية والتكلفة والمنفعة وزيادة فاعلية آلية السوق.

الحمد لله حمدا كثيرا، وصلاة على خير البرية محمد رسول الله صلى الله عليه وسلم .

الدكتور : طارق قدوري .

المراجع

قائمة المراجع

I- المراجع باللغة العربية

١- الكتب :

- ١- أيدجمان مايكل ، ترجمة و تعريب : محمد إبراهيم منصور، الاقتصاد الكلي النظرية والسياسة ، دار المريخ للنشر، الملكة العربية السعودي، ١٩٩٩.
- ٢- ابراهيم نصار، محاضرات في الاقتصاد التطبيقي، مطبعة البيان، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٣- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي ،أستاذ القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٤٢٩هـ، ٢٠٠٨.
- ٤- السيد عبد المولى ، المالية العامة المصرية ، دراسة للاقتصاد العام المصري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣.
- ٥- بلال صلاح الأنصاري، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، مركز الدراسات العربية لنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧.
- ٦- بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- ٧- حازم البيلاوي ، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٨ .
- ٨- حسن عبد الكريم سلوم ، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ، دراسة تحليلية للموازنة العراقية ٢٠٠٥- ٢٠٠٧، الجامعة المستنصرية ، بغداد .
- ٩- حمد عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ٢٠٠٣.
- ١٠- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر الطبعة الثانية، ٢٠٠٥.
- ١١- خليل احمد الكايد، الادارة المالية الدولية والعالمية، التحليل المالي والاقتصادي، كنوز المعرفة، عمان، الاردن، الطبعة الاولى ٢٠١٠.
- ١٢- خديجة الاسمر، اقتصاديات المالية العامة، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، ٢٠١٦.

- ١٣- **حامد عبد المجيد دازر**، دراسات في السياسات المالية، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، ١٩٨٤ م.
- ١٤- **حامد عبد المجيد دراز**، المرسى السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، ٢٠٠٤.
- ١٥- **جهاد سعيد خصاونة**، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.
- ١٦- **خالد سعد زغلول حلمي**، ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢.
- ١٧- **عمر صخري**، التحليل الاقتصادي الكلي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر .
- ١٨- **عبد الفتاح عبد الحمن عبد المجيد**، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية رؤية اسلامية، كلية التجارة، جامعة المنصورة، الطبعة الخامسة .
- ١٩- **عادل احمد حشيش**، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي العام، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت ١٩٩٢ .
- ٢٠- **عبد المطلب عبد الحميد**، اقتصاديات المالية العامة، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريد، ٢٠١٠.
- ٢١- **عبد الله شحاتة**، الاقتصاد السياسي لتحديد أوليات الإنفاق العام، رؤية عامة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٢٢- **عزت قناوي**، أساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم، ٢٠٠٦.
- ٢٣- **غازي عبد الرزاق النقاش**، المالية العامة تحليل اسس الاقتصاديات المالية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠١.
- ٢٤- **قدي عبد المجيد**، المدخل السياسات الاقتصادية الكلية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٦.

- ٢٥- **طاهر الجنابي**، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، بدون سنة نشر.
- ٢٦- **سعيد علي العبيدي**، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الطبعة الأولى ٢٠١١.
- ٢٧- **سهير محمد السيد حسن**، الاقتصاد المالي، مطبوعات كلية التجارة، جامعة المنوفية، ٢٠٠١. المصدر زاد : www.sndll.arm.dz- www.Askzad.com.
- ٢٨- **محمد حلمي مراد**، مالية الدولة، منشورات الأستاذ في كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر.
- ٢٩- **محمد دويدار**، مبادئ الاقتصاد السياسي، ج ٢ الاقتصاد النقدي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠١.
- ٣٠- **محمد دويدار**، مبادئ الاقتصاد السياسي، الجزء الرابع الاقتصاد المالي، موفم لنشر و التوزيع ENAG-، الجزائر، ٢٠٠٤.
- ٣١- **محمد عوص رضوان**، فلسفة موازنة البرامج و الاداء في علاج مشكلتي العجز والدين العام في الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى، ٢٠٠٩، القاهرة.
- ٣٢- **محمود رياض عطية**، موجز في المالية العامة، دار المعارف، مصر، ١٩٦٩.
- ٣٣- **محمد عمر أبو دوح**، ترشيد الانفاق العام و عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٣٤- **محمد خالد المهنايني**، **خالد شحادة الخطيب**، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم المحاسبة، بدون تاريخ.
- ٣٥- **محمد خير العكام**، المالية العامة ١، الجامعة الافتراضية السورية (SVU)، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨. يمكن تحميله من الموقع : [./https://pedia.svuonline.org](https://pedia.svuonline.org).
- ٣٦- **محمد عباس محرز**، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٣.
- ٣٧- **محمد الصغير بعلي**، **يسرى ابو العلاء**، المالية العامة، دار العلوم لنشر، عنابة، ٢٠٠٣.
- ٣٨- **محمد شاكر عصفور**، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الاردن، ٢٠٠٨.

- ٣٩- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٣.
- ٤٠- معتز باسه عبد الفتاح، الوظيفة الاقتصادية للدولة : دراسة في الأصول و النظريات ، مركز دراسات و بحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ،جامعة القاهرة، ١٩٩٨.
- ٤١- محمد خصاونة، المالية العامة النظرية و التطبيق، دار المناهج للنشر والتوزيع ، الأردن ، الطبعة الأولى ٢٠١٤.
- ٤٢- محمد ابراهيم الدسوقي على، اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٤٣- رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ط٣، ٢٠١٧.
- ٤٤- ريتشارد موسجراف، بيجي موسجراف، تعريب سلطان محمد السلطان، المالية العامة في النظرية والتطبيق، دار المريخ، ١٩٩٢.
- ٤٥- رمضان صديق ، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، بدون تاريخ نشر.
- ٤٦- رضا صاحب ابو حمد العلي، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة /فرع البصرة، ٢٠٠٢.
- ٤٧- رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، ٢٠١٥.
- ٤٨- زهير احمد قدورة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية، دار وائل لنشره، طبعة الاولى، الاردن ، ٢٠١٢.
- ٤٩- فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الاولى، ١٩٩٠.
- ٥٠- قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة

للكتاب، ١٩٩٢.

٥١- المؤلف غير معروف، مبادئ المالية العامة، مطبوعات الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، السنة غير متوفرة.

٥٢- يسرى ابو العلاء واخرون، المالية العامة والتشريع الضريبي، مستوى ثالث "كود ٣١٣"، مركز التعليم المفتوح، كلية الحقوق، جامعة بنها.

٥٣- يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، كلية الحقوق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٩-٢٠١٠.

٢- الرسائل و الأطروحات و الدراسات الجامعية :

١- اميرة صالح محمد سلطان ، تقييم سلامة المالية العامة في الاقتصاد المصري دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد ، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.

٢- بن عزة محمد ، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط وبالأهداف دراسة تحليلية قياسية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان سنة ٢٠١٤/٢٠١٥.

٣- جمعة أحمد الزيادات ، الإنفاق الحكومي و أثره على الاستثمار الخاص في الأردن ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، قسم الاقتصاد ، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية ، جامعة أل البيت، الأردن ، ٢٠٠٠ .

٤- جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، الرقابة على الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه في الحقوق، قسم الاقتصاد ، كلية الحقوق، جامعة طنطا ، سنة ٢٠١٠ .

٥- حلمي إبراهيم منشد ، تحليل وقياس ظاهرة العجز المزدوج في مصر و تونس و المغرب للمدة (١٩٧٥-٢٠٠٠)، أطروحة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية ، جامعة البصرة ، ٢٠٠٤.

- ٦- **دراوسي مسعود** ، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر ١٩٩٠-٢٠٠٤ ، رسالة دكتوراه ، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، ٢٠٠٦.
- ٧- **زيوش رحمة**، الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة ٢٠١١.
- ٨- **صرارمة عبد الوحيد** ، تدخل الدولة في ظل الانتقال إلى اقتصاد السوق مداه و حدوده ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري قسنطينة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، السنة الجامعية ٢٠٠٦.
- ٩- **عرفات التهامي إبراهيم** ، ترشيد الإنفاق العام ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، القاهرة ١٩٨٤.
- ١٠- **محمد نوري شيخي كولر** ، الحاجات العامة في الاقتصاد الإسلامي ، رسالة ماجستير في الاقتصاد الإسلامي ، جامعة اليرموك ، سنة ١٩٩٣.
- ١١- **هالة فهد عبد الله عبد العزيز الحميدى**، عجز الموازنة العامة في دولة الكويت و السياسات المالية لمواجهة، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، قسم الاقتصاد كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٢.
- ١٢- **تودج. بوشهولز**، "أفكار جديدة من اقتصاديين راحلين: مقدمة للفكر الاقتصادي الحديث"، ترجمة: نزيرة الافندي، عزة الحسيني، مراجعة د/ حازم الببلاوي، المكتبة الأكاديمية، ١٩٩٦.
- ١٣- **أمينة محمود صلاح الدين عزام**، عجز الموازنة العامة المصرية والطريق الى توازنها، النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير، كلية التجارة، جامعة عين الشمس، القاهرة، ١٩٩٤.
- ١٤- **عفيف عبد الكريم صندوق** ، دور السياسة المالية العامة في تحقيق الاصلاح الاقتصادي (دراسة حالة الجمهورية العربية السورية) ، بحث لنيل شهادة

- الدكتوراه في الاقتصاد المالي ، قسم الاقتصاد كلية الاقتصاد جامعة دمشق ،
سنة ٢٠٠٥.
- ١٥- **خالد عبد الوهاب البنداري**، أثار الاقتصادية للكلية للسياسة المالية في مصر،
رسالة الدكتوراه، كلية التجارة وادارة الأعمال، جامعة حلوان، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٦- **مصطفى علي لطفي** ، فعالية السياسات المالية في علاج عجز الموازنة العامة
لدولة بالتطبيق على مصر- خلال الفترة من ١٩٧٥-٢٠٠٢، رسالة ماجستير
في الاقتصاد، قسم الدراسات العليا كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٤.
- ١٧- **هالة فهد عبد الله عبد العزيز الحميدى** ، عجز الموازنة العامة في دولة الكويت
و السياسات المالية لمواجهة ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، قسم الاقتصاد
كلية التجارة جامعة عين شمس ، ٢٠٠٢.
- ١٨- **عنوز عبد اللطيف ماجد**، عجز الموازنة العامة الاردنية : اسبابها وطرق
معالجتها: دراسة تحليلية للفترة ١٩٨١-١٩٩٦، رسالة ماجستير ١٩٩٨،
جامعة اليرموك، الاردن.
- ١٩- **سلوى عبد الرحمن العيسى** ، اثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي في
المملكة العربية السعودية والكويت والإمارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير
غير منشورة ، قسم الاقتصاد ، جامعة الملك سعود ، ٢٠٠٦ .
- ٢٠- **حلمي إبراهيم منشد** ، تحليل وقياس ظاهرة العجز المزدوج في مصر و تونس و المغرب للمدة (١٩٧٥-
٢٠٠٠)، أطروحة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية غير منشورة ، جامعة البصرة ، ٢٠٠٤ .
- ٢١- **جمعة أحمد الزيادات**، الإنفاق الحكومي و أثره على الاستثمار الخاص في الاردن، رسالة ماجستير في الاقتصاد، قسم
الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية ، جامعة ال البيت ، الاردن ، ٢٠٠٠ .
- ٢٢- **سامي ولسن حبيب** ، اثر الانفاق العام على معدل النمو الاقتصادي مع دراسة تطبيقية عن مصر ، رسالة دكتوراه
الفلسفة في الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٥ .

٢٣- محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الاردني طبقا للمعايير الدولية ، اطروحة دكتوراه في فلسفة في المحاسبة، كلية الاعمال ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، سنة ٢٠١٠.

٢٤- منال مروان عثمان، دور السياسة المالية في تعبئة الفائض الاقتصادي لتمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دراسة الاقتصاد السوري ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، جامعة حلب ، ٢٠٠٩ .

٢٥- شعبان فرج ، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (٢٠٠٠-٢٠١٠) ، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر ، ٢٠١٢.

٢٦- أحمد أبوبكر على بدوي ، مفاهيم تقليدية و معاصرة في إدارة المكالبة العامة ، دراسات إقتصادية ، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١.

٢٧- عرفات التهامي ابراهيم ، ترشيد الانفاق العام ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٤.

٣- البحوث و المقالات المنشورة :

١. أحمد عبد الرحيم أحمد، توزيع الانفاق العام على الاستخدامات المختلفة وتأثيره على تحقيق العدالة الاجتماعية، ١٩٩٧، بحث غير منشور.

٢. اسعد محمد علي وهاب العواد، عبد الامير صبار خشف، دور ضريبة المبيعات في تمويل الموازنة العامة للدولة، المجلة العراقية للعلوم الادارية ، المجلد ١٣ العدد(٥٤).

٣. النجيب، اسماعيل عثمان محمد، الواقع والمأمول في الموازنة العامة للدولة : دراسة ميدانية للموازنة العامة بدولة الكويت، مجلة البحوث التجارية، جامعة الزقازيق، مج ٣٨، ع٢، السنة ٢٠١٦.

٤. العربي مجيدي، محاضرات المالية العامة الإسلامية، السنة الثانية علوم إسلامية، جامعة المسيلة.pdf.

٥. ثروت جهان، وأحمد صابر محمود، وكريس بابا جورجيو، ما هو الاقتصاد الكينزي، مجلة التمويل و التنمية ،الصندوق النقد الدولي، سبتمبر ٢٠١٤ .

٦. حسن الحاج ، عجز الموازنة : المشكلات و الحلول ، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد الثالث و الستون ، ماي ٢٠٠٧ .

٧. حسن عبد الكريم سلوم، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ - دراسة تحليلية للموازنة العراقية ٢٠٠٥-٢٠٠٧، الجامعة المستنصرية، بغداد.
٨. حسين علي العمر، أثر الإنفاق العام على الناتج المحلي بدولة الكويت، المجلة العلمية لجامعة الملك فيصل (العلوم الإنسانية والإدارية) المجلد الحادي عشر - العدد الأول - ١٤٣١ هـ (٢٠١٠ م) .
٩. دافيد هال، لماذا نحن بحاجة ماسة إلى الإنفاق العام، وحدة الأبحاث التابعة إلى الاتحاد الدولي للخدمات العامة، جامعة غرنتش، أكتوبر ٢٠١٠.
- www.qpsactionnow.org/..AR_Why_we_need_Public_spending.pdf
١٠. عبد اللطيف ماجد، مأمون قاسمة، الدين العام الداخلي وعجز الموازنة العامة الأردنية - دراسة تحليلية للفترة (١٩٨٠-١٩٩٧)، أفاق اقتصادية، اتحاد غرف التجارة والصناعة في دولة الامارات العربية المتحدة، المجلد ٢٢ العدد ٨٧ السنة ٢٠٠١ .
١١. عبد العال، ونيس فرج، عجز الموازنة العامة في مصر: الاسباب وطرق العلاج، افاق جديدة للدراسات التجارية، كلية التجارة، جامعة المنوفية، مج ٨، ع ٣، ٤، ١٩٩٦.
١٢. عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الامم المتحدة الانمائي U.N.D.P، ص ١٣. تاريخ التصفح ٥/٥/٢٠٢٠. <https://agora-parl.org/sites/default/files/adnandaherbook-a.pdf>
١٣. محمد عدنان وديع، قياس التنمية ومؤشراتها، المعهد العربي لتخطيط، الكويت .
١٤. محمد خالد المهائني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة تجارب عربية مقارنة، بحوث و دراسات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، ٢٠١٢ .
١٥. محمد خالد المهائني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة الدورة التحضيرية، سوريا، ٢٠١٣.
- www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf
١٦. محمد بن عبد الله الجراح، مكونات الإنفاق الحكومي والاستثمار في المملكة العربية السعودية، هل هي علاقة طاردة أم جاذبة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد الخامس والعشرون، العدد الثاني، جامعة الملك سعود، ٢٠٠٩.

١٧. حسن الحاج ، عجز الموازنة : المشكلات و الحلول ، المعهد العربي للتخطيط بالكويت ، العدد الثالث و الستون ، ماي ٢٠٠٧ .

٥ -المجلات و الجرائد :

١. أضواء على الجزائر ، مجلة التمويل و التنمية ، صندوق النقد الدولي جويلية ٢٠٠٨ .
<http://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/fandd/2008/06/pdf/countrya.pdf>.
٢. الموسوعة العربية ، الموسوعة القانونية المتخصصة، arab-ency.com.sy/law/detail/164245

٦-القوانين و المراسيم و التعليمات :

١. الجريدة الرسمية رقم ٧٦ المؤرخة في ٨ ديسمبر ١٩٩٦ .
<http://www.joradp.dz/har/consti.htm>
٢. المادة ٣٥ من القانون ١٧-٨٤ المؤرخ في ٠٧ جويلية ١٩٨٤ المتعلق بقوانين المالية .
٣. المادة ٣ من القانون رقم ٠٥/٨٨ و كل من المواد ٢ و ٣ من القانون رقم ١٧/٨٤ .
٤. المادة ٢٤ قانون المالية لعام ١٩٨٤ .
٥. المادة ٦ من القانون رقم ١٧/٨٤ على: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الايرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الاحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها " .
٦. قانون تنظيم الموازنة رقم (٣٩) لسنة ١٩٦٢ .
٧. ' الجريدة الرسمية العدد ٣٥ .الصادرة في ١٥ غشت ١٩٩٠م.
- المادة ٢٤ قانون المالية لعام ١٩٨٤ ، المؤرخ في ٠٧ جويلية ١٩٨٤ المتعلق بقوانين المالية .
٨. المادة ٣٥ من القانون ١٧-٨٤ ، المؤرخ في ٠٧ جويلية ١٩٨٤ المتعلق بقوانين المالية

II - المراجع باللغة الأجنبية

I -Les Ouvrages :

- 1- C.E.Ferguson : Microeconomic Theory .Richard -Irwin inc. london .1975.
- 2- David Pearce, Giles Atkinson, Susana Mourato, Cost-Benefit Analysis and the Environment RECENT DEVELOPMENTS, OECD 2006.
- 3- Gareth D. Myles , Public Economics , Cambridge University Press 2002.

- 4- **Market Failures**, LIBRARY OF ECONOMICS and LIBERTY , Public Goods, and Externalities, <http://www.econlib.org/library/Topics/College/marketfailures.html>.
- 5- **James, C.Van Horne**, Financial Management and Policy (Fifth Edition, New Jersey : Englewood cliffs, 1980).
- 6- **Macroeconomic Policy is a rof. Robert E. Lucas, Jr., e 1995 Nobel Prize in Economics.**
- 7- **William J. Barber**, , « A History of Economic Thought », **Penguin Books**, 1991..
- 8- **Charles Wimples** , fiscal Policy Institrtrion Vs rules Qgraduate Instiure For Ihtemational Studies Eneva 2001.
- 9- **Priruv Danicld** : Budget Defiet perspec itives in Romania universid ad din, Romania, 2009.
- 10- **Cho-Stelle, Tung Samuel**, "Investment incentives Zones and Regional tax incentive policy in China", Intemational Tax Joumal, 1998.
- 11- **Mundle- sudipto**, "Financing human Development, some lessons from advanced Asian Countries", World Development, April 1998.
- 12- **C.E.Ferguson** : Microeconomic Theory .Richard –Irwin inc. london .1975.pp40-104
- 13- **HUGH DALTON**, P.C, M.A., D.Sc. (Econ.), Someiim 'Rtader in Economies in the University of London; LONDON ROUTLEDGE & KEGAN PAUL LTD; Third Edition {enlarged^ revised and reset)^ yanuary 1936.

3-Articles et rapports:

1. **IMF Country Report No. 05/52**, International Monetary Fund Washington, D.C. February 2005.