



مطبوعة في مادة

المالية العمومية



موجهة لطلبة السنة الثانية

شعبة : العلوم التسيير

من إعداد :

د. رمزي زعيمي

السنة الجامعية: 2024/2023

هذه المطبوعة عبارة عن محاضرات في مادة المالية العمومية وفقا لعرض

التكوين المعتمد من الوزارة للسنة الثانية

ميدان العلوم الاقتصادية التسيير والعلوم التجارية

(علوم التسيير/علوم المالية والمحاسبة/علوم اقتصادية)

وهي لا تغني على متابعة المادة

من المحاضرات المقدمة من طرف الأستاذ

الفهرس العام

أب	المقدمة العامة
المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي	
01	تمهيد
02	• أولا: تعريف علم المالية العمومية
08	• ثانيا: الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة
09	• ثالثا: التفرقة بين المالية العمومية والمالية الخاصة
11	• رابعا: علاقة المالية العمومية بالعلوم الأخرى
المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية	
15	تمهيد
16	• أولا: مفهوم النفقات العمومية و عناصرها
18	• ثانيا: التقسيمات الأساسية للنفقات العمومية
22	• ثالثا: ظاهرة تزايد النفقات العمومية
26	• رابعا: الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية
المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية	
32	تمهيد
33	• أولا: مفهوم الإيرادات العمومية و تطورها
35	• ثانيا: الإيرادات العمومية السيادية (الضرائب و الرسوم)
47	• ثالثا: الإيرادات العمومية الاقتصادية (الدومين)
50	• رابعا: الإيرادات العمومية الإئتمانية (القروض)
المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة و قوانين المالية	
51	تمهيد
52	• أولا: تطور مفهوم الموازنة العمومية

53	● ثانيا: أهمية الموازنة العمومية
55	● ثالثا: مبادئ الموازنة العمومية
62	● رابعا: مراحل الموازنة العمومية
65	● خامسا: قانون المالية
68	● سادسا: إجراءات مناقشة قانون المالية و الموازنة العمومية
المحور الخامس: الرقابة على الموازنة / الميزانية العمومية	
72	تمهيد
73	● أولا: الرقابة الإدارية
78	● ثانيا: الرقابة القضائية
80	● ثالثا: الرقابة البرلمانية
المحور السادس: سياسات الموازنة العمومية	
82	تمهيد
83	● أولا: العجز الموازي
89	● ثانيا: السياسة الانفاقية
91	● ثالثا: السياسة الضريبية
المحور السابع: موازنة الجماعات المحلية	
96	تمهيد
97	● أولا: الإطار المفاهيمي للموازنة المحلية
99	● ثانيا: إعداد الموازنة المحلية
101	● ثالثا: المصادقة على الموازنة المحلية
المحور الثامن: إشكاليات الموازنة العمومية في الجزائر	
105	تمهيد
106	● أولا: ترشيد الإنفاق العام

117	• ثانيا: الازدواج الضريبي
121	• ثالثا: التهرب الضريبي
المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية العلمية	
124	تمهيد
125	• أولا: موازنة البرامج والأداء
131	• ثانيا: موازنة التخطيط والبرمجة
134	• ثالثا: الموازنة الصفرية
140	• رابعا: الموازنة التعاقدية
المحور العاشر: المالية العمومية في المنظور الإسلامي	
146	تمهيد
147	• أولا: المال العام في الاقتصاد الإسلامي
151	• ثانيا: الإنفاق العام في الاقتصاد الإسلامي
155	قائمة المراجع

مقدمة عامة

مقدمة عامة:

يعتبر علم المالية العمومية أحد أهم فروع العلوم الاقتصادية والذي يدرس دور الدولة في تقديم الخدمات العمومية و الاجتماعية من خلال النفقات العمومية و تمويل ذلك عن طريق الإيرادات العمومية ، ولقد مرت المالية العمومية بعدة مراحل تجلت في تطور دول الدولة المالي و تغير النظرة للإيرادات و النفقات و اعتبارها أدوات مالية هامة تسعى الدولة من خلالها إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية.

فلقد مر دور الدولة في النشاط الاقتصادي بتطورات مهمة انعكست بدورها على المالية العمومية ، فلقد كانت الدولة تتبع نهج الليبرالية الاقتصادية التي تقوم على سياسة عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وكانت الرؤية الفلسفية لهذا المبدأ تؤكد على انه لو ترك لكل إنسان أن يتابع مصلحته الذاتية بمفرده دون تدخل خارجي فان المحصلة ستكون فائدة متعادلة لجميع أفراد المجتمع هذه فلسفة الفكر الرأسمالي المتمثلة في المنافسة الحرة وآليات السوق هما وحدهما الآليتان المنظمتان للتفاعلية الاقتصادية.

فقد كان آدم سميث يري أن الدولة يجب ألا تعترض الحرية الفردية وان تكون بعيدة عن إدارة النشاط الاقتصادي الذي يحقق التوازن بفعل اليد الخفية التي تعمل على تحقيق التوازن بين العرض والطلب من خلال مناخ تنافسي، وعلى الرغم من كل الأدلة والبراهين التي ساقها مناصرو الرأسمالية من مزايا ترك النشاط الاقتصادي حرا بعيدا عن تدخل الدولة ألا أن النتيجة كانت غير ذلك وهو ما اتضح بعد الثورة الصناعية وزيادة المنافسة بين الرأسماليين لتعظيم إرباحهم حتى أن احد كبار فلاسفة الرأسمالية (جون ستيوارت مل) رأى أهمية تغيير قوانين التوزيع باعتبارها قوانين سند لمصلحة طرف أقوى إلا ان العالم الغربي بقي على إيمانه بان دور الدولة لا بد أن يكون محصورا في وظيفة الأمن والدفاع (الدولة الحارسة) وظل الأمر علي حالة حتى حدث الزلزال العظيم الذي ثبت فيه عدم قدرة مذهب الحرية الاقتصادية على الصمود أمام الأزمات الاقتصادية ففي يوم يسمى بيوم الخميس الأسود الموافق 1929/10/29 انهارت الأسعار في سوق الأوراق المالية في نيويورك وكان ذلك بمثابة بداية لحدوث الكساد العظيم، وكان ذلك بمثابة دعوة إلى الاعتراف بدور الدولة في إدارة النشاط الاقتصادي وإعادة توازنه وكانت إعلانا بانتهاء فكرة ترك قوى السوق تعمل على تحقيق التوازن.

في خلال تلك الأثناء درس كينز الوضع الاقتصادي العالمي – وتوصل إلى نتائج أصدرها في كتابه النظرية العامة في التوظيف والفائدة والنقود عام 1936 حيث دعا الدولة إلى التدخل في الاقتصاد وتوجيهه خدمة للصالح العام، من خلال زيادة الإنفاق العام بهدف تشغيل العاطلين عن العمل والذي يؤدي بدوره إلى زيادة إنفاقهم

لشراء السلع والخدمات وهذا يؤدي إلى تنشيط حركة الاقتصاد وازدهاره مما يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة من الضرائب التي تقوم بإنفاقها على المواطنين في كافة المجالات الاجتماعية، وهكذا أصبح هناك قناعة تكاد تكون جماعية بان دور الدولة لم يعد فقط توفير الأمن والدفاع عن الوطن (الدولة الحارسة) بل يتعدى ذلك كثيرا إلى الأمن الاجتماعي المتمثل في توفير الحقوق الطبيعية للمواطن من الحصول على فرص العمل المناسبة و الغذاء و الماء والحق في الحصول على فرص العلاج والحصول على السكن بمعنى توفير كل مقومات الحياة وهذا هو مفهوم الدولة المتدخلة التي تضع نصب عينها العدل الاجتماعي والذي لن يتحقق مطلقا من خلال ترك آليات السوق حرة بدون ضوابط.

ومن ثم برز المفهوم الحديث لعلم المالية العمومية الذي يكرس دور أكثر ايجابية للدولة و أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فامتدت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت ميزانية الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العمومية للدولة ونفقاتها، وإنما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة المواطنين.

هذا وتتضمن مادة المالية العمومية عشرة محاور رئيسية تم التطرق لها في محتوى هذه المطبوعة وهي كما يلي:

- المحور الأول : تحت عنوان "نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي"
- المحور الثاني : تحت عنوان "الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية "
- المحور الثالث : تحت عنوان "الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية "
- المحور الرابع : تحت عنوان "الموازنة العمومية للدولة و قوانين المالية "
- المحور الخامس :تحت عنوان "الرقابة على الموازنة / الميزانية العمومية "
- المحور السادس :تحت عنوان "سياسات الموازنة العمومية"
- المحور السابع :تحت عنوان "موازنة الجماعات المحلية "
- المحور الثامن :تحت عنوان "إشكاليات الموازنة العمومية في الجزائر"
- المحور التاسع :تحت عنوان "الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية العلمية "
- المحور العاشر :تحت عنوان "المالية العمومية في المنظور الإسلامي "

المحور الأول:

نشأة المالية العمومية

وتطورها في الفكر الاقتصادي

تمهيد

يعد علم المالية العمومية أحد الفروع الرئيسية التي يهتم بدراستها علم الاقتصاد العام، ولقد ارتبطت نشأة المالية العمومية كعلم بمحاولات إطلاق الحياة الاقتصادية في العصور القديمة و الوسطى، كما ارتبط تطور مفهوم ومضمون نظرية المالية العمومية ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي، فبعد أن كان علم المالية العمومية في الماضي وفق المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي والحسابي فقط، أصبح في الفكر الحديث ذو أبعاد متعددة اقتصادية اجتماعية ومالية.

و يتناول هذا المحور نشأة وتطور المالية العمومية في الفكر الاقتصادي وعلاقتها بالعلوم الأخرى و ذلك من خلال العناصر الأربعة الآتية:

- ❖ أولاً: تعريف علم المالية العمومية
- ❖ ثانياً: الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة
- ❖ ثالثاً: التفرقة بين المالية العمومية والمالية الخاصة
- ❖ رابعاً: علاقة المالية العمومية بالعلوم الأخرى

أولاً: تعريف علم المالية العمومية

عند بداية دراسة علم ما لا بد من إعطاء تعريف واضح لهذا العلم يوضح أهدافه و تطوره، وذلك عملاً على وضوح مسيرة البحث، فالمالية العمومية تعتبر بمفهومها الحديث أحد الفروع الرئيسية لعلم الاقتصاد العام، حيث ظهر هذا الأخير كعلم مستقل عن الاقتصاد الخاص بعد التغير الجوهرى في دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبالتالي ارتبطت المالية العمومية ارتباطاً وثيقاً بتطور دول الدولة في النشاط الاقتصادي، وذلك من حيث الأعباء المالية المترتبة عليها للقيام بوظائفها، والإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها، وفي هذا الإطار وفي نطاق الفكر الليبرالي يمكن التمييز بين الفكر الاقتصادي التقليدي (كلاسيك و نيوكلاسيك)، و الفكر الاقتصادي الحديث (كينز و الاتجاهات الحديثة).

1. مفهوم المالية العمومية وفق الفكر الاقتصادي التقليدي

وفقاً للفكر التقليدي وفي نطاق المبادئ و القيم التي يؤمن بها تجاه النشاط الاقتصادي للدولة يعرف علم المالية العمومية على انه " العلم الذي يدرس الوسائل و الأساليب التي تقوم من خلالها الدولة بتحصيل الإيرادات الضرورية لتغطية النفقات العمومية، وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على جميع المواطنين"، ويتضح من التعريف التقليدي لعلم المالية العمومية أنه يستند إلى طبيعة الإيرادات العمومية و النفقات العمومية في المفهوم التقليدي، فبسبب وجود الإيرادات العمومية هو النفقات العمومية، وبالتالي فإن التعريف التقليدي للمالية العمومية يقصر هدف الإيرادات العمومية على تغطية النفقات العمومية، كما يؤكد هذا التعريف على ضرورة التوازن بين النفقات العمومية العادية و الإيرادات العمومية العادية، و يترجم ذلك من خلال توازن الموازنة العمومية، كما أكد التعريف على ضرورة المساواة في توزيع العبء الناتج على الأفراد¹ وهذا التعريف التقليدي للمالية العمومية جاء وفق أطر و قواعد الدور الذي يحدده الفكر التقليدي للدولة في النشاط الاقتصادي، حيث يرى الفكر التقليدي أن دور الدولة يجب أن يكون عند أدنى مستوى ممكن، بحيث يقتصر على إشباع الحاجات العامة من أمن و دفاع و عدالة و مرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حيادياً لا يؤثر على سلوك الأفراد، ومع محدودية دور الدولة في النشاط الاقتصادي ظل مفهوم المالية العمومية محصوراً و محدوداً بنطاق تدخل الدولة و وظائفها، و اقتصر مضمونه و مفهومه في البحث عن موارد مالية للدولة تكفي تماماً لنفقات الدولة و فق وظائفها المحددة مسبقاً، دون أن يكون لنشاط الدولة تأثير على قرارات الأفراد في القطاع الخاص.

¹ خاد شحاتة الخطيب و أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2007، ص 15.

فالمبادرة الفردية للأفراد في ظل ظروف و وظائف معينة كفيلة بتحقيق أقصى إنتاج و أقصى رفاهية، و تحقيق التوزيع العادل للدخل و الثروة دون الحاجة لتدخل الدولة، فتدخل الدولة يعوق الأفراد عن القيام بوظائفهم بكفاءة، بالإضافة إلى أن الدولة أقل كفاءة من الأفراد في ممارسة النشاط الاقتصادي، ومن ثم فإن تدخل الدولة يتعين أن يقتصر على بعض المجالات التي قد يفشل تماما القطاع الخاص عن القيام بها².
ومما سبق فإن التعريف التقليدي للمالية العمومية لا يخرج عن الإطار والقواعد التي تقوم عليها النظرية التقليدية، فالعرض يخلق الطلب المساوي له، وحرية انتقال عوامل الإنتاج و الأسعار تحقق التوازن بين العرض و الطلب، و معدل الفائدة يحقق المساواة بين الأفراد و الاستثمار، و يجب على الدولة أن لا تتدخل في الحياة الاقتصادية، لأن قوانين السوق و المنافسة التامة سيحققان التوازن في الاقتصاد القومي، وهو ما يطلق عليه حياد الدولة أو المالية العمومية المحايدة.

ولقد ظل هذا المفهوم التقليدي للمالية العمومية سائدا عدة قرون حتى نهاية النصف الأول من ثلاثينات القرن العشرين، حيث ظهر فكر اقتصادي جديد يؤمن كذلك بالحرية و المبادرة الفردية، ولكنه يعطي دورا جديدا للدولة في النشاط الاقتصادي، و معالجة التناقضات التي ظهرت بعد تطبيق مبادئ و سياسات الفكر التقليدي وكان ذلك نتيجة لعدة أسباب³

1. الأسباب السياسية

تكمن الأسباب السياسية من خلال ما حدث من تطور في دور الدولة ومؤسساتها وأنظمتها الدستورية والسياسية، وما حصل من تغيير في شكل الدولة وهيكلها حيث ظهرت أفكار ونظريات سياسية تنادي بضرورة تدخل الدولة لتحسين المستوى المعيشي والاقتصادي والاجتماعي للأفراد من جهة وتؤكد من جهة أخرى على أهمية التوسع في المفهوم الديمقراطي والعمل عن زيادة مساهمة الأفراد في السلطات الثلاث بكل أشكالها .

إن هذا التوسع في المشاركة السياسية، من خلال إيجاد مؤسسات وأنظمة دستورية وسياسية قد دفع الدولة إلى زيادة الأعباء المالية على الأفراد، بقصد تغطية النفقات المتزايدة من رواتب وأجور بشرية وزيادة في

2 وللتفصيل أكثر في شرح الموضوع مع المصادر المشار إليها راجع: د. أعاد علي حمود "المالية العامة والتشريع المالي"، الكتاب الأول 1989 صفحة 130

3 - وأيضاً للتفصيل أكثر انظر : مجموعة محاضراتنا المطبوعة والمسحوبة على «الرونيو» الاستنساخ والتي ألفت على طلبة السنة الثانية في كلية الحقوق - جامعة بغداد 1985 - 1986 .

الوظائف الإدارية، فجميعها تعني التوسع في حجم الإنفاق العام وبالتالي البحث عن إيرادات أكثر لتغطية الزيادة في الإنفاق العام .

2. الأسباب العسكرية

تتمثل في الإنفاق العسكري، وما ولدته الحربين العالميتين الأولى والثانية من ضرورة زيادة نفقات التسليح وبناء الجيش وشراء المعدات العسكرية المتطورة من آلات ووسائل قتالية ودفاعية، فضلاً عما تركته الحروب من آثار في إعادة التسليح والتخفيف من أعباء ومخلفات الحروب. فكان للإنفاق العسكري دور مهم وأساسي في زيادة نفقات الدولة وبالتالي البحث عن إيرادات لتغطيتها .

3. الأسباب الاقتصادية

وتتجسد الأسباب الاقتصادية في التطور الذي حصل في الوسائل والمعدات العلمية والتقنية الحديثة التي دفعت بالدول والحكومات إلى استخدامها لتطوير اقتصادياتها ولتحقيق ما هو أفضل في كافة الميادين . إضافة إلى ذلك فإن ما ولدته الأزمات الاقتصادية من سوء في التوزيع للثروات والدخول وانتشار البطالة وارتفاع الأسعار والتضخم والكساد، كلها أمور دفعت بالدول وأنظمتها السياسية إلى ضرورة البحث عن حلول لأوضاعها الاقتصادية السيئة، ولذلك فلا بد من إيجاد بديل مناسب يتماشى والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي فرضها الواقع .

فبدأت الدول وحكوماتها تحت ظل هذه الظروف بالتدخل لتبني سياسات اقتصادية مالية جديدة أكثر فاعلية طرحتها لبعض منها في نظريات علمية، وأفكار اقتصادية جديدة، وآراء مالية حديثة جميعها تهدف وتنادي بضرورة استخدام مفردات المالية العامة (النفقات والإيرادات) كأدوات مهمة في مفهوم المالية الجديدة .

4. الأسباب الاجتماعية

تظهر الأسباب الاجتماعية من خلال التدهور في الوضع العائلي والصحي والتعليمي والمعيشي والاجتماعي الذي حل في الكثير من الشعوب في دول العالم فهذه الأوضاع السيئة دفعت بالدول إلى زيادة النفقات العامة بقصد إشباع حاجات المواطنين. وتحسين مستواهم الاجتماعي، وهذا يعني زيادة الإيرادات والبحث عنها سواء بالضرائب أو الرسوم أو القروض .

يمكن مما سبق تحديد خصائص المالية العمومية وفقاً للفكر الاقتصادي التقليدي المتمثلة في النقاط التالية :

- أن دور الدولة ووظائفها كانت محدودة ولا تخرج عن دائرة تحقيق الأمن والدفاع والعدالة وبعض الأعمال، فعليه فإن نفقات الدولة كانت هي الأخرى محصورة بهذه المهام وعليه فإن إيراداتها كانت لا تزيد عن تغطية هذه النفقات الأساسية.
- إن دور المالية العامة كان دوراً محايداً غير تدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والمالية، ويقتصر دوره فقط على تحقيق الهدف المالي ، أي في تغطية النفقات الضرورية دون الهدف التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- إن وسيلة التمويل لموازنة الدولة ونفقاتها كان يقتصر على بعض ضرائب الدخل والابتعاد قدر الإمكان عن أي وسيلة إيرادية أخرى كالقروض والرسوم والضرائب غير المباشرة التي تشكل أعباء مالية على الأفراد .
- إن ميزانية الدول المفضلة آنذاك هي الميزانية التي تتميز بصغر حجمها من نفقات وإيرادات وأن دورها يقتصر على التوازن الحسابي أو الرقمي .

II. مفهوم المالية العمومية وفق الفكر الاقتصادي الحديث

لم تستمر المالية العمومية التقليدية المحايدة كثيراً، نتيجة عدم قدرتها على مواكبة تطورات الحياة الاقتصادية، حيث لم تقدم الحلول اللازمة لعلاج المشاكل المستجدة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، و التي انعكست في تغير دور الدولة من مجرد دولة حارسة، إلى دولة متدخلة، فوفقاً للفكر الاقتصادي الحديث اتسعت و تشعبت وظائف الدولة وتغيرت طبيعة وظائفها و نمط تدخلها في النشاط الاقتصادي، حيث أصبحت تتدخل لإشباع الحاجات العامة من جهة، و تتدخل لعلاج بعض المشاكل الاقتصادية كالبطالة و التضخم من جهة أخرى، وتتدخل من أجل تقليل التفاوت في توزيع الدخل و الثروات بين أفراد المجتمع وتفعيل دور القطاع الخاص في النمو و دفع عجلة التنمية من جهة ثالثة، وإزاء هذا النمو المضطرب و السريع لدور الدولة في النشاط الاقتصادي بداخل نطاق الفكر الاقتصادي الحديث أصبح التعريف التقليدي للمالية العمومية غير ملائم في ضوء التطور الذي لحق بوظائف الدولة و بالتالي بعلم المالية العمومية حيث أصبح غير قادر على التعبير على حقيقة هذا التطور، فلم يعد هدف المالية العمومية هو مجرد تحصيل الإيرادات العمومية لتغطية النفقات العمومية، بل أصبح هذا الغرض أكثر اتساعاً ليشمل تغطية النفقات العمومية التقليدية و تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي، وهو ما يتطلب زيادة في النفقات العمومية مما يستدعي إيرادات عامة أكثر لتحقيق الأغراض الجديدة و القديمة.

وتقوم المالية الحديثة على أسس وخصائص يمكن تلخيصها بالتالي:

- أصبح هدف المالية العامة بموجب المفهوم الحديث يسعى إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ولم يعد يقتصر كما كان على تحقيق التوازن المالي والحسابي أو الرقمي للموازنة العامة.
- ولذلك سميت الموازنة بالموازنة الاقتصادية، بدلاً من الموازنة العامة للدولة والتي ترمي إلى معالجة الأزمات والتقلبات الاقتصادية، وتهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وبناء هيكلها في المجتمع .
- أصبحت الموازنة العامة للدولة مرآة عاكسة لدور الدولة ووظيفتها التدخلية في المجتمع، حيث أن مفردات الموازنة العامة والتي تشكل جزءاً مهماً من مفردات المالية العامة لها دورا مهما في نشاط الدولة الاقتصادي، واعتبرت خطة ميزانية الخطة المالية الرئيسية للكثير من الدول وخاصة الدول ذات النظام الموجه .
- أصبحت نفقات الدولة وإيراداتها جزءاً من الاقتصاد القومي، وأداة مهمة في يد الدولة للمساهمة في يد الدولة المساهمة في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة الحديثة، فتهنت الكثير من

الدول سياسة مالية ضريبية وإنفاقية جديدة لتؤثر وتتأثر في الاقتصاد الوطني، فأصبح دور المالية العامة دور مؤثر ومصحح ومكمل للاقتصاد الخاص والعام .

■ إن حجم الإنفاق قد توسع وحجم الإيراد هو الآخر قد ازداد نتيجة توسع مهام ووظائف الدولة، وبذلك أصبحت الميزانية ليست صغيرة ومحددة كما كانت بل أنها ميزانية متعددة الأهداف في الخدمات والإدارة والحاجات، فتنوعت النفقات بتقسيماتها وآثارها كما توسعت الإيرادات بأنواعها وأهدافها وآثارها .

ولقد أصبح من الضروري أن ينعكس هذا التطور الذي لحق بالمالية العمومية على إعطاء تعريف جديد لعلم المالية العمومية، و الذي صار يعرف بأنه " العلم الذي يدرس الإيرادات العمومية و النفقات العمومية و الموازنة العمومية، و توجيهها و استخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التي تتبناها الدولة " ⁴

و وفق هذا التعريف لم يعد الهدف من الحصول على الإيرادات العمومية هو تغطية النفقات العامة فحسب بل أصبح للإيرادات العمومية أهداف أخرى كمحاربة التضخم، و تكوين احتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة، كما يبين أن الإيرادات العمومية و النفقات العمومية أصبحت أدوات كمية مالية، في يد الدولة تستخدمها و توجهها لتحقيق أهدافها المختلفة، إلى جانب الهدف المالي التقليدي، و أصبح ينظر إلى المالي على أنه كل لا يتجزأ من النظام الاقتصادي و الاجتماعي للدولة، وان الظاهرة المالية هي جزء من الظاهرة الاقتصادية، و تخضع لقواعد التحليل الاقتصادي وهذا ما يضمن تخصيصاً أفضل للموارد القومية، عن طريق إعادة توزيع الموارد المتاحة، بين إشباع الحاجات العامة و ضمان توزيع الدخل القومي بشكل أفضل بين مختلف الفئات و الطبقات الاجتماعية، و ضمان استخدام أمثل للموارد القومية لتحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي من خلال ضمان توازن التشغيل الكامل للموارد وتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية⁵

⁴خاد شحاتة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 16.

⁵عاطف صدقي، محمد أحمد الرزاز، المالية العامة، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، مصر، 2000، ص ص، 23-25.

ثانياً: الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة

يهدف أي نشاط إنساني أياً كان نوعه إلى إشباع الحاجات الإنسانية، وهذه الحاجات تنقسم إلى نوعين، نوع يمكن إشباعه بشكل فردي كالمأكل والملبس والمسكن، ونوع آخر يمكن إشباعه بشكل جماعي مثل المحافظة على الأمن وإقامة العدالة والعناية بالصحة.

- **النوع الأول:** من هذه الحاجات يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية وتشبع هذه الحاجات بواسطة النشاط الخاص، أي أن كل فرد يستطيع أن يشبع حاجته منها بنفسه بصرف النظر عن إشباع غيره .
- **النوع الثاني:** فيعرف بالحاجات العامة وهي حاجات لا يمكن لأي فرد أن يشبع حاجته منها بمفرده أما لأنه لا يقوى على ذلك، وأما لأنه لا يستطيع بمفرده أن يشبعها على الوجه الأكمل مثل الحاجة إلى الدفاع و الأمن والتعليم والعلاج.

ويمكننا تعريف الحاجات العامة بأنها "حاجات إشباعها يحقق المنفعة العمومية، ويتم تمويلها من خلال الموازنة العمومية للدولة ويفشل جهاز السوق في إشباعها سواء أكان فشلاً كلياً أو فشلاً جزئياً" يعكس هذا التعريف الطبيعة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للحاجات العمومية فهو:

- يعكس الطبيعة الاجتماعية للحاجات العمومية حيث يشترط أن يحقق إشباعها المنفعة العمومية لا المنفعة الفردية.
- يعكس الطبيعة السياسية للحاجات العمومية بحيث يشترط أن يتم تمويل السلع والخدمات التي تشبع الحاجة العمومية من خلال الموازنة العمومية للدولة.
- يعكس الطبيعة الاقتصادية للحاجات العمومية حيث يشترط لكي تكون الحاجة حاجة عامة أن يفشل جهاز السوق في إشباعها سواء أكان فشلاً كلياً أم فشلاً جزئياً.
- وتجد الإشارة إلى أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فروق جوهرية موضوعية، وان ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يعتبر حاجة خاصة في دولة أخرى، كما انه في نفس الدولة يمكن ان تكون هذه الحاجات عامة في وقت ما وخاصة في وقت آخر.⁶

⁶ محمد طاقة و هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنش و التوزيع و الطباعة، عمان، 2007، ص 16.

ثالثا: التفرقة بين المالية العمومية و المالية الخاصة

بعد التطرق لمفهوم المالية العمومية و الذي يختص بالجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مرافقها و مشروعاتها، فان المقصود بالمالية الخاصة هو مالية الأفراد و المشروعات الفردية و الشركات بأنواعها، أو بمفهوم آخر هي مالية القطاع الخاص في الاقتصاد القومي، و تختلف كل من المالية العمومية عن المالية الخاصة فيما يلي:⁷

I. من حيث الهدف :

حيث أن الفرد يقوم بتوزيع إنفاقه على مختلف السلع و الخدمات بحيث تتساوى المنافع الحدية لإنفاقه المختلفة رغبة في مضاعفة إشباعه الكلي من و وحدات دخله، و إن السلطات العمومية تحاول أن توزع إنفاقها بحيث تتساوى المنافع الحدية بالنسبة للمجتمع من جراء إنفاقها على مختلف المرافق العمومية. إلا أن الدولة تتبع معيارا من اجل تحقيق الرفاهية العمومية و منفعة المجتمع، حيث تتوخى الدولة في نشاطها المالي تحقيق المصلحة العمومية، لذا فإنها قد تقدم على القيام ببعض المشروعات رغم علمها مقدما أن الإيرادات الناتجة عنها لن تسمح بتحقيق الأرباح، حيث أنها تقدم على ذلك تحقيقا لاعتبارات أخرى ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية.⁸

II. من حيث الأسلوب

تختلف المالية العمومية عن المالية الخاصة من حيث الأسلوب المتبع في إحداث الموازنة بين النفقات و الإيرادات، إذ يحدد دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، بينما إنفاق السلطات العمومية هو الذي يحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من إيراد، وان الاختلاف في كيفية و أسلوب إحداث الموازنة بين نوعي المالية يعود أساسا إلى أن الدخل الفردي (المالية الخاصة) محدود المصادر في المعتاد، على خلاف دور الدولة (المالية العمومية) حيث تتمتع الدولة بسلطات مالية و نقدية واسعة.

III. من حيث وسائل الحصول على الإيرادات

حيث أن الوسائل المتبعة في الحصول على الإيرادات لمقابلة النفقات تختلف في النشاط العام عنها في النشاط الخاص، فالمشروعات الخاصة تحصل على إيراداتها بطريقة اختيارية و عن طريق الجهد المبذول أو بيع منتجاتها، لكن الدولة تتمتع بمقدرة واسعة بما تفرضه من ضرائب و إصدار القروض و زيادة إيراداتها بشتى

⁷ نفس المرجع، ص 16.

⁸ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر و التوزيع، مصر، 1996، ص ص، 23-26.

الوسائل بما تملكه من سلطات مالية و نقدية واسعة، و في هذا الصدد لابد من الإشارة إلى أن الدولة و بالرغم مما تتمتع به من مرونة لا تستطيع أن تزيد إيراداتها إلى مالا نهاية، فهناك مجموعة من القيود التي على الدولة مراعاتها في ذلك، فهي لا تستطيع ان تزيد من الضرائب دون مراعاة الطاقة الضريبية و حالة الاقتصاد القومي، وان اللجوء إلى القروض داخلية كانت أو خارجية يرتبط بقدرة الجهاز الإنتاجي على تسديد القروض و وجود ظروف سياسية و اقتصادية مناسبة تحفز على الاكتتاب في تلك القروض.

IV. من حيث الملكية (التنظيم)

تختلف المالية العمومية عن المالية الخاصة من حيث التنظيم، وهو ما يتعلق بشكل الملكية القائم في كل منها فالملكية في المشروعات العمومية ليست ملكاً لفرد معين، أو مجموعة من الأفراد، بل تكون الملكية ملكاً للمجتمع بمختلف طبقاته. وتكون الملكية في المشروعات الخاصة، لفرد أو مجموعة من الأفراد، ولذلك يختلف الحافز على القيام بالنشاط في كل منهما، ويختلف بالتالي تحديد الهدف أو مجموعة الأهداف، التي يرغب كل منها في تحقيقها

نخلص مما تقدم، إلى أن هناك اختلافات بين المالية العمومية والمالية الخاصة وهذا لا يعني الانفصال التام بينهما بل على العكس، فهو يؤكد ما يجب أن يكون بينهما من ترابط قوي وتكامل تام؛ لأن كلاهما يشكل جزءاً هاماً من اقتصاد قومي، ويعمل كل منهما إلى الجانب الآخر في اقتصاد قومي واحد، ويؤثر كل منهما في الآخر. فالمالية العمومية تؤثر في القطاع الخاص اقتصادياً ومالياً ذلك أن النفقات العمومية تدخل في تيار الإنفاق الكلي، وتؤثر في مستوى دخول الأفراد والهيئات الخاصة. كما أن الإيرادات العمومية (الضرائب) تمثل اقتطاع جزء من الدخل والثروات الفردية الخاصة.

وهكذا فإن هناك علاقات متبادلة بين المالية العمومية والمالية الخاصة، وبخاصة أن الإيرادات العمومية والنفقات العمومية، تشكل ما يطلق عليه الدارة المالية، التي تمثل جزءاً من الدارة الاقتصادية الكلية، ويعمل كلاهما في المجتمع لاقتصاد واحد.

رابعاً: علاقة المالية العمومية بالعلوم الأخرى

لكون علم المالية العمومية علم من العلوم الاجتماعية لأنه ظهر وتطور مع وجود الأفراد و الجماعات المنظمة، فمن الطبيعي أن تنشأ لها علاقات مع العلوم الاجتماعية الأخرى كالاقتصاد والسياسة و القانون والإحصاء والمحاسبة و الإدارة والتاريخ و علم الاجتماع، ويتطلب فهمها كعلم توضيح الروابط بينها و بين العلوم الأخرى⁹.

I. المالية العمومية والاقتصاد

إن علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد علاقة قديمة و مترابطة وتعتبر من العلاقات الوثيقة جداً، لكون المالية فرع من فروع علم الاقتصاد ولأنه كما هو معروف أن علم الاقتصاد ظهر لدراسة المشكلة الاقتصادية، أي مشكلة الندرة و البحث في كيفية إشباع الحاجات الإنسانية، وجوهر النشاط الاقتصادي هو بذل العمل على استخدام الموارد الموضوعة تحت تصرف المجتمع من أجل إشباع الحاجات، فأن الإلمام بمبادئ الاقتصاد يعد شرطاً أساسياً لتفهم موضوعات المالية العمومية، من إنفاق حكومي و ضرائب وقروض عامة والتي جميعها تعد أدوات مالية واقتصادية مجتمعة في آن واحد، تستخدمها الدولة في توجيه الاقتصاد للتأثير في مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي، كما إن القواعد العلمية المتعلقة بالمالية العمومية تتناول النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تنعكس بشكل فعلي في علاقات اقتصادية عينية، فالعلاقة بين المالية العمومية و الاقتصاد هي علاقة الخاص بالعام، أو علاقة الجزء بالكل، فهي علاقة تبادلية يؤثر كل منها في الآخر.

II. المالية العمومية والعلوم السياسية

العلاقة بين المالية العمومية وعلم السياسة هي علاقة تأثير متبادل فالنظام السياسي يؤثر في المالية العمومية ويضفي عليها طابعه، كما تتأثر المالية العمومية بالنظام السياسي و اتجاهاته حيث تعد أداة من الأدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه، فالعلوم السياسية تهتم بدراسة نظام الحكم والعلاقات بين السلطات العمومية فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة أخرى، في حين تبحث المالية العمومية في النفقات والإيرادات العمومية في إطار هذه السلطات، و تمارس المالية العمومية تأثيراً هاماً

⁹خاد شحاتة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 17.

في الأنظمة السياسية، من خلال دراسة التاريخ السياسي و التعرف على الأسباب الكامنة وراء كثير من الثورات السياسية و التي كانت تعود لأسباب مالية فارتباطها بالمالية العمومية ارتباطا قويا لأنه يتأثر بها ويؤثر فيه.¹⁰

الأوضاع الدستورية والإدارية لها أثرها في مالية الدولة العمومية، حيث تختلف النفقات والإيرادات العمومية في إطار هذه السلطات وحسب ما إذا كانت الدولة "استبدادية أو ديمقراطية أو موحدة (بسيطة) كانت أو تعاقدية (مركبة)" أو تملك نظاما إداريا مركزيا أو لا مركزيا. للظروف المالية أثرا مهما في أوضاع الدولة السياسية واستقرارها. فكم من بلد فقد استقلاله وتعرض لنشوب الثورات والصراعات بسبب اضطراب في مالية وميزانية الدولة العمومية.

وضع ميزانية الدولة يعد عملا سياسيا وجميع العمليات المالية ترد في وثائق إحصائية كبيرة، وهذه المعلومات تشكل معطيات ثمينة في سياسة أية حكومة، لان ما تدرجه في الميزانية يبين ما أنفقته الدولة على أي نشاط تتدخل فيه، ومنها يتضح التفاوت في الإيرادات والنفقات، وما إذا كانت تميل إلى الإقلال أو الزيادة.

.III المالية العمومية والقانون

أما علاقة المالية العمومية بالقانون فان مضمونها يبلور لنا معرفة أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العمومية الملزمة في مختلف المجالات، ومنها المجال المالي، لذلك تأخذ جميع عناصر المالية العمومية من: (نفقات، إيرادات، موازنة) شكل قواعد قانونية من: (دستور، قانون، نظام، تعليمات). ويطلق على هذه القواعد اسم التشريع المالي، وهو عبارة عن مجموعة قواعد قانونية تنظم شؤون الدولة المالية، وبخاصة دراسة ظواهر المالية العمومية من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر، و تصدر ميزانية الدولة في اغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العمومية و هذا لما لها من مضمون مالي للموافقة عليه و إجازة الالتزام بهذه النصوص القانونية

.IV المالية العمومية والإحصاء

المالية العمومية تستعين بعلم الإحصاء لما يقدمه من بيانات وأرقام لمعرفة حجم الدخل القومي وتوزيع الثروة بين فئات المجتمع وعدد السكان ودخولهم وتوزيعهم على الحرف المختلفة وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وحالة ميزان المدفوعات ومقدار الضرائب والرسوم وغيرها من البيانات الإحصائية التي لها أهميتها عند وضع

¹⁰Dalton H ,principres of public finance, routedge and keganpaulldt, London, 1971, pp, 12-16

ميزانية ورسم السياسة الاتفاقية التي تستخدمها الدولة لزيادة الدخل القومي أو إعادة توزيعه، فان الباحث في المالية العمومية يستعين بعلم الإحصاء في تحديد معدلات الضريبة المناسبة و الوعاء الضريبي و حصيله الضرائب المتوقعة، و تطورها و نسبتها إلى الدخل القومي، و تحديد الطاقة القومية و الطاقة الضريبية الشخصية.¹¹

.V المالية العمومية والمحاسبة

إن علاقة المالية العمومية بالمحاسبة و المراجعة و فنونها من اهتلاك و جرد و احتياطات و مخصصات و طيدة جدا، فكثيرا من موضوعات المالية العمومية وخاصة الضرائب تتطلب الإلمام بأصول المحاسبة و عمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشأة التجارية والصناعية، و تعتبر المحاسبة القومية أداة أساسية تستعين بها الحكومة في رسم سياستها المالية.

ويزداد الارتباط بين المالية العمومية والمحاسبة كلما زاد دخل الدولة في الحياة الاقتصادية وشاركت في المشروعات الإنتاجية المختلفة مما يستدعي نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات.

.VI المالية العمومية وعلم الإدارة

إن الترابط وثيق بينهما، ويتضح هذا الترابط من خلال اهتمام الإدارة في بلورة الصيغ والأساليب العلمية التي تضمن إدارة أي مرفق من مرافق الحياة الاقتصادية المالية بغية تسهيل إنجازات الفعاليات الاقتصادية والمالية بكفاءة لتحقيق الأهداف المرجوة.

.V المالية العمومية والتاريخ

التاريخ كما هو معروف حصيله البشرية على مرّ العصور، وهو يزود الباحث بمعلومات تساعده على استخلاص النتائج الصحيحة وتفسير الكثير من الظواهر الاقتصادية والمالية المعاصرة على ضوء اطلاعه على تطور النظم الاقتصادية والمالية عبر مختلف العصور.

.VI المالية العمومية وعلم الاجتماع

العلاقة بين هذين العلمين يتضح في مجال الضرائب، لأنه يترتب على الأخيرة آثار اجتماعية إلى جانب أثارها المالية والاقتصادية تمس طوائف معينة من المواطنين. وقد أكد Myrdal الصلة الوثيقة بين النظم المالية والعلوم الاجتماعية والسياسية. ويعتقد العلماء بأن المالية والاقتصاد والأخلاق والمعتقدات وغيرها من

¹¹ مختار محمد الهانسي، مقدمة في طرق الإحصاء الاجتماعي، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 5-7.

أنواع السلوك الاجتماعي ظواهر مترابطة ومتداخلة والتأثير بينها متبادل. وان دراستها بشكل منفصل يؤدي إلى نتائج ناقصة، فتوزيع الدخل بين فئات المجتمع وفرض الضرائب أمثلة حية للعلاقة بين علم المالية والظواهر الاجتماعية كافة.

وعلى الرغم من تشعب علاقة علم المالية مع العديد من العلوم الأخرى الاقتصادية و الاجتماعية إلا انه يبقى علما مستقلا بذاته، تربطه علاقات وثيقة بالعلوم الأخرى، قد يستعين بها في شرح نظرياته و البرهان عليها فهو لا يعمل في فراغ، بل يعمل ضمن مجتمع معين يتضمن العلوم الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الإدارية و غيرها، فيرتبط معها بعلاقات وطيدة مختلفة المستوى فيؤثر بها، للوصول مع إلى تحقيق الأغراض المخططة و وفق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية.

المحور الثاني

الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية

تمهيد

لقد ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العمومية في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية وترجع أهمية هذه النفقات العمومية إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها ولذلك فإن نظرية النفقات العمومية قد شهدت تطورا يساير التطور الذي لحق بدور المالية العمومية. و يتناول هذا المحور الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية و ذلك من خلال العناصر الأربعة الآتية:

- أولا: مفهوم النفقات العمومية و عناصرها
- ثانيا: التقسيمات الأساسية للنفقات العمومية
- ثالثا: ظاهرة تزايد النفقات العمومية
- رابعا: الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية

أولاً: مفهوم النفقات العمومية و عناصرها

النفقة العامة هي عبارة عن مبلغ من النقود يعتمد في الميزانية العامة تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة بغية إشباع الحاجات العامة، سواء كان ذلك لإنتاج سلع أو خدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل، أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص.

من التعريف السابق يمكن تحديد ثلاث عناصر أساسية للنفقة العامة¹

1. الشكل النقدي للنفقة العمومية

تتخذ النفقة العامة طابعا نقديا، بمعنى أنها تتم في شكل تدفقات نقدية حيث يترتب على ذلك استبعاد كافة وسائل الدفع غير النقدية و التي كانت تستعمل في الماضي كالوسائل العينية او تقديم الامتيازات المعنوية من مقابل الحصول على ما تحتاجه من خدمات عامة تقدمها للمجتمع، حيث كانت الوظائف العامة غير مأجورة و يمنح الشخص الذي يقوم بهذه الوظيفة مقابل عيني أو معنوي كمنحه جزء من أملاك الدولة، ولكن بعد ظهور النقود و استخدامها في الاقتصاديات المعاصرة و انتهاء عصر الاقتصاد العيني و أسلوب المقايضة في التبادل، فقد تم إحلال الأسلوب النقدي في الدفع في جميع المعاملات الحكومية وهو ما له العديد من المزايا على غرار:

- تحقيق العدالة بين أفراد المجتمع في تقويم جهودهم و تقدير مرتباتهم و أجورهم
- تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بين أفراد المجتمع من اجل تغطية النفقات العمومية
- السهولة الإدارية في استعمال هذا الأسلوب بالإضافة إلى سهولة المراقبة

حيث أن الطابع النقدي للنفقة العامة يتمثل في ما تدفعه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من اجل الحصول على الموارد الإنتاجية من سلع و خدمات، وعلى سلع استهلاكية تحتاجها للقيام بنشاطاتها، كدفع مرتبات و أجور العمال و دفع مستحقات الموردين و المقاولين، و الإنفاق على الجيش و قوات الأمن و الإنفاق على الخدمات و المرافق العامة، و بالتالي مما سبق لا يعتبر من قبيل النفقة العامة ما تدفعه الدولة بصورة عينية لمواطنيها.

¹ محمود حسين الوادي و زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2007، ص 118.

II. صدور النفقة العمومية عن جهة او شخص عامأو عن وظيفة عامة

لقد اعتمد الفكر المالي في التفرقة بين النفقة العامة و النفقة الخاصة على معيارين هما:

- معيار قانوني يستند الى الطبيعة القانونية لمن يقوم بالنفقة و هو المعيار التقليدي
- معيار وظيفي يستند الى طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة

1. المعيار القانوني

و حسب هذا المعيار فان النفقات العمومية هي تلك النفقات التي تصدر عن شخصية معنوية عامة أي أشخاص القانون العام و هي الدولة، و الهيئات العامة المحلية و المؤسسات العامة، و بالتالي فان النفقة الخاصة هي تلك النفقات التي تقوم بها أشخاص القانون الخاص و هي الأفراد و الشركات و غيرها من المؤسسات الخاصة، فطبيعة نشاط أشخاص القانون العام تختلف عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص فالأول يهدف الى تحقيق مصلحة عامة و يعتمد في ذلك على السلطات الآمرة أي على القوانين او القرارات الإدارية، بينما يهدف الثاني الى تحقيق مصلحة خاصة تعتمد على عقود القانون الخاص التي تقوم على مبدأ المساواة بين المتعاقدين.

يستند هذا المعيار على أمور قد تتفق و طبيعة الدولة الحارسة و الذي اقتصر دورها على القيام بأعمال الجيش و الدفاع و العدالة و بعض المرافق العامة، التي تهدف الى تحقيق مصلحة عامة و يلتزم بذلك السلطات الآمرة، ولكن مع تطور مهام الدولة من الحارسة الى المتدخلة و ثم المنتجة، أين أصبحت الدولة تقوم بأعمال كثيرة مثل النقل، المواصلات، التجارة، الصناعة، البنوك و غيرها ، وبالتالي عدم الاعتماد على هذا المعيار القانوني للتفرقة ، وبالتالي كان لابد من اللجوء إلى معيار آخر أكثر دقة.

2. المعيار الوظيفي

يعتمد هذا المعيار على طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة العامة لا على الطبيعة القانونية لمن يقوم بها، فالدولة الآن تمارس نشاطات مماثلة لتلك التي يقوم بها الأفراد، فاعتمد هذا المعيار اعتبارات اقتصادية و اجتماعية للدولة، فحسب هذا المعيار تعتبر النفقة عمومية تلك التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية. وبالتالي ليست كل النفقات التي تقوم بها الهيئات العامة تعتبر نفقة عمومية، وعلى العكس من ذلك تعتبر نفقات عامة تلك التي تقوم بها الأشخاص الخاصة التي فوضتها الدولة في استخدام بعض سلطاتها الآمرة على ان تكون هذه النفقات نتيجة لاستخدام هذه السلطات السيادية.

ويرى بعض الكتاب ضرورة الأخذ بتعريف واسع للنفقة العامة بحيث يشمل كل النفقات التي يقوم بها القطاع العام أي يشمل النفقات التي تقوم بها الدولة، و الهيئات العامة القومية، و الهيئات العامة المحلية، و المؤسسات العامة و المشروعات العامة.

وبالاعتماد على المعيارين السابقين مع تعتبر النفقة العامة هي تلك التي يقوم بها شخص من أشخاص القانون العام في مجال نشاطه العام، فالمبالغ التي ينفقها الأفراد الطبيعيون في مجال الخدمة العامة للمجتمع مثل التبرعات لبناء المدارس و المستشفيات لا تعتبر نفقة عمومية، حيث يشترط ان تخرج النفقة العمة من الذمة المالية لأحد أشخاص القانون العام.

III. هدف النفقات العمومية هو اشباع حاجات عامة

لا بد أن يكون الهدف من النفقة العامة هو تحقيق الصالح العام للمجتمع حيث يستفيد أفراد المجتمع بصفة عامة من تلك الخدمة التي تقدمها الدولة، وذلك لأن الأموال التي تغطي تلك النفقات العمومية تمت جبايتها من الأفراد، ويعتبر أمر الحاجة العامة أمرا نسبيا يختلف من مجتمع إلى آخر حسب التطور الثقافي و الحضاري و الاجتماعي لكل مجتمع، ولهذا تم ترك هذه الأمور للمجالس النيابية التي تمثل الشعب لتحديد الحاجات العامة للشعوب من أجل عدم إساءة استعمال النفقات العمومية و المحافظة على المال العام.

ثانيا: التقسيمات الأساسية للنفقات العمومية

ازدادت أهمية تقسيم النفقات العمومية مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة بالإضافة أيضا لتنوع وتزايد النفقات العمومية واختلاف آثارها، أما أهمية تقسيم النفقات العمومية فترجع إلى الأسباب الآتية:

- تسهيل صياغة و إعداد البرامج: إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي يستوجب هذا ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج.
- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: وهذا من البديهيات، أي كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج .
- خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة والاعتماد
- تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المادي لنشاط الدولة وذلك بتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه التي قررها وليس في أوجه أخرى.

وعلى الرغم من أن الفكر المالي لم يتفق على تقسيم محدد للنفقات العمومية إلا أن أهم أنواع التقسيمات التي تعرض لها باحثو المالية العامة تتمثل فيما يلي:

1. التقسيمات الإدارية للنفقات العمومية:

يمكن تقسيم النفقات العمومية إداريا وفقا لأحد الأساسين التاليين²

1. على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق

وهو أقدم التقسيمات :

حيث كان من الطبيعي في الماضي أن تقسم النفقات العمومية تبعا للسلطة التي لها حق التصرف فيها أي بصفة أساسية الوزارات المختلفة و التي كان عددها قليلا، العدل، الخارجية، الداخلية، المالية، ولا يزال هذا التقسيم معمولاً به حتى الآن وهو أساس عرض الموازنة العامة على السلطات التشريعية، فتقسم النفقات تبع للوزارات والتي ازداد عددها بشكل كبير، حيث تتم مناقشتها و إجازتها على هذا الأساس ولكن ليس لهذا التقسيم أي قيمة علمية، خصوصا وأن قائمة الوزارات تتغير كثيرا، وعل هذا الأساس وجد تقسيم إداري آخر للنفقات العمومية وهو التقسيم الوظيفي .

2. على أساس الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الدولة (تقسيم وظيفي)

وهو الاتجاه الحديث في تقسيم النفقات العام إداريا :

ويستند هذا التقسيم إلى الفكرة الحديثة في المالية العامة، ولقد أخذ به لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية حيث اقترحه لجنة "هوفر" ثم اتبعته بعد ذلك دول أخرى منها هولندا، فرنسا ابتداء منذ سنة 1958، وهكذا فإلى جانب التقسيم الإداري القديم، تعد وزارة المالية تقسيما وظيفيا يسمى " نفقة وعائد المرافق العامة" "cout et rendement des services publics" تقسم فيه النفقات طبقا للوظائف الرئيسية للدولة وهي ثمانية، الإدارة و السلطات العامة، العدالة والأمن، العلاقات الخارجية، الدفاع القومي، التعليم والثقافة، الإجراءات الاجتماعية (العمل الصحة.. الخ)، الإجراءات الاقتصادية (الأشغال العمومية، التجارة ، الصناعة.. الخ)، الإسكان، ويضاف الى هذا النوع النفقات غير الوظيفية (الدين العام) و النفقات غير المصنفة (المعاشات).

فالتقسيم الوظيفي يسمح بتبيين الأهمية النسبية لكل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة، وما أنفق على هذه الوظيفة وعائد هذا الإنفاق وهو ما يعرف بتحليل النفقة و العائد .

² باهر عتمو سامي السيد، المالية العامة ودور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الاقتصادية، دون دار نشر، 2006، ص 105.

..II

التقسيمات السياسية للنفقات العمومية

يمكن تقسيم النفقات العمومية من وجهة النظر السياسية الى:

1. نفقات محايدة

وهي تلك النفقات التي لا تؤثر مباشرة على الوسط الاقتصادي و الاجتماعي، وهي التي كانت تنادي بها المدرسة التقليدية، لا تحدث اي تغيير او تعديل في المراكز النسبية للمنتجين و المستهلكين، حيث يقتصر مقابل النفقة على حصول الدولة على سلع و خدمات دون إرادة تحقيق أهداف أخرى.

2. نفقات تدخلية

وهي تلك النفقات التي تهدف مباشرة إلى التأثير على الوسط الاقتصادي و الاجتماعي، وفق النظرية الحديثة حيث لم يعد تدخل الدولة وفق الإنفاق العام موضع نزاع، بل أصبح امرأ مرغوبا فيه، ومن بين الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها عن طريق هذه الوسيلة أهداف سياسية، ومن ذلك اعتماد نفقات سرية تسمح لبعض الجهات (سفارات مثلا) بمنح إعانات لبعض الصحف أو الأحزاب أو الفئات، ومن ذلك أيضا القيام بمشروعات ضخمة في أقاليم معينة لكسب رضاء أهالي هذه الأقاليم، وقد تكون أهداف الدولة اجتماعية مثل بناء المستشفيات العمومية أو دور المسنين وهي نفقات تهدف الى رفع مستوى معيشة المواطنين.

..III

التقسيمات الاقتصادية للنفقات العمومية:

يرجع السبب في هذا التقسيم هو تسهيل عملية الرقابة، نستعين هنا بالتقسيم الذي وضعه الاقتصادي بيجو الذي قسم النفقات العمومية من حيث أثرها الاقتصادي على الدخل القومي الى نفقات حقيقية وأخرى تحويلية، فإذا أدت زيادة النفقات العمومية إلى زيادة في الدخل القومي كانت نفقات حقيقية، أما إذا لم تؤد زيادة النفقات إلى أية زيادة في الدخل القومي كانت نفقات تحويلية:³

1. النفقات الحقيقية

ويقصد بها تلك النفقات التي تنفذها الدولة مقابل الحصول على السلع والخدمات أو رؤوس الأموال الإنتاجية ومن أمثلتها المرتبات والأجور والإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري، وعندما تقوم الدولة بتنفيذ هذه النفقات فإنها تحصل على مقابل سواء أكان عملاً أم سلعة أم خدمة، الأمر الذي يترتب عليه زيادة في الدخل القومي، كما أن المبالغ المدفوعة من قبل الدولة تؤدي إلى خلق دخول تتدفق إلى تيار الدخل القومي، وضمن

³ محمد الحصانة، المالية العامة بين التنظير و التطبيق، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان، 2015، ص 54.

إطار النفقات الحقيقية نوضح المقصود بكل من النفقات الجارية الاستهلاكية والنفقات الجارية الاستثمارية، حيث تتمثل الأخيرة في الطلب على السلع الإنتاجية في صورة زيادة وسائل الإنتاج الثابتة سواء أكان في شكل بناء أساس للقيام بالخدمات بالنسبة للمشروعات الخدمية أو في صورة وضع أساس للقيام بالإنتاج بالنسبة للمشروعات الإنتاجية، أما النفقات الجارية (الاستهلاكية) فهي التي تضمن إدارة معينة أو إدارة خدمة أو تشغيل وحدة إنتاجية.

2. النفقات التحويلية

وهي النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، وإنما تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الفئات الاجتماعية التي تملك دخلاً عالية إلى أخرى محدودة الدخل، فهي مجرد نقل للقوة الشرائية بين الشرائح الاجتماعية ولا تحصل الدولة منها على أي مقابل وبذلك يبقى الدخل القومي ثابتاً. كمثال توضيحي لهذه النفقات تقوم الدولة مثلاً بفرض ضرائب تصاعدية على ذوي الدخل المرتفع لتقدمها على شكل إعانات ومنح سواء للأفراد أو لبعض المؤسسات الاجتماعية، ويطلق على هذه النفقات التحويلية هنا عملية إعادة توزيع الدخل القومي التي تختلف بدورها عن عملية توزيع الدخل القومي، فتوزيع الدخل القومي هي: واحدة من الفعاليات الاقتصادية التي يحصل بموجبها أصحاب عناصر الإنتاج على عوائد عناصر الإنتاج، أما بالنسبة لعملية إعادة توزيع الدخل القومي والتي نحن بصددتها فتكون من خلال السياسة المالية للدولة وقد يكون هدفها اقتصادي أو اجتماعي من خلال تقليل التفاوت في توزيع الدخل بين الأفراد.

ثالثا: ظاهرة تزايد النفقات العمومية

إن المطلع على الميزانية العامة لأي بلد من البلدان ولسنوات عديدة، يلاحظ أن النفقات العمومية فيها في تزايد مستمر سنة بعد أخرى و بنسب متصاعدة أكثر من نسب التزايد في إيرادات الدولة العامة، بالنظر إلى سهولة الإنفاق وصعوبة تحصيل الإيراد، وهناك العديد من الأسباب الواقعية لهذه الزيادة و المرتبطة بظروف كل بلد ومدى تقدمه ودور الدولة فيه، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الزيادة في النفقات العمومية لا ترجع كلها لأسباب حقيقة بل ترجع في الكثير من الأحيان إلى أسباب ظاهرية، ولكل من الزيادة الظاهرية و الحقيقة أسباب معينة تلتخص فيما يلي :

1. أسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العمومية:

ويقصد بها زيادة في المنفعة العامة المترتبة على زيادة النفقات العمومية، كما هي في معظم الأحيان مؤشر على زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، ولهذا الزيادة في النفقات العمومية أسباب متعددة ومختلفة في أهميتها النسبية من دولة إلى أخرى وذلك حسب الظروف و الأوضاع و مستوى التقدم لكل بلد، وتتعدد الأسباب وراء الزيادة الحقيقية للنفقات العمومية و أهمها:

1. الأسباب الاقتصادية

وتعود أساسا الى زيادة الدخل القومي والذي يترتب عنه قيام الدولة بالتوسع في المشروعات العامة و مواجهة التقلبات الاقتصادية وخاصة في حالة الانكماش الاقتصادي، فزيادة الدخل القومي تؤدي الى زيادة الإيرادات التي تحصل عليها الدولة، الأمر الذي يشجع الدولة على استغلالها في زيادة الإنفاق على مختلف الأوجه، كذلك يؤدي التوسع في إقامة المشروعات العامة الاقتصادية الى زيادة النفقات العمومية، وتهدف الدولة من قيامها بهذه المشروعات اما الحصول على موارد إضافية لحزينة الدولة وإما تسريع عملية التنمية الاقتصادية و محاربة الاحتكار، وهذا ما يكون استنادا الى فلسفة الدولة وسياستها الاقتصادية، ومن ناحية أخرى عندما تسود حالة الانكماش الاقتصادي بما تتضمنه من انخفاض في مستويات الاستثمار و مستويات الأجور و زيادة البطالة وما ينتج عن كل ذلك من تدني مستوى الطلب الكلي، وكل ما سبق يحتم على الدولة المزيد من الإنفاق لزيادة مستوى الطلب الكلي الفعلي الى الحد الأدنى، بما يسمح بالاستخدام الكامل في حدود الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي، كما يمكن أن يعود زيادة الإنفاق القومي إلى أسباب تعود إلى التنافس الاقتصادي الدولي وما ينجر عنه من إعانات اقتصادية للمنشآت الوطنية لتشجيعها على التصدير و

منافسة المنتجات الأجنبية في الأسواق الدولية، أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المنتجات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق المحلية.⁴

2. الأسباب الاجتماعية

وتتمثل أهم هذه الأسباب في تركيز التجمعات السكانية في المدن و المناطق الحضرية، وتنامي الوعي الاجتماعي، حيث أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى العيش في المدن و المناطق الصناعية و الهجرة من الريف، الى زيادة النفقات العمومية المخصصة لمختلف الخدمات، نتيجة إلى أن احتياجات سكان المدن اكبر و اعقد من احتياجات سكان الريف، كما أدى زيادة التعليم كما و نوعا و التطور التكنولوجي الى تنامي الوعي الاجتماعي، حيث أصبح الأفراد يطالبون الدولة ببعض الخدمات و الوظائف التي لم تكن معروفة سابقا، مثل تأمين الأفراد ضد البطالة و الفقر و المرض و العجز وغيرها من أسباب عدم القدرة على كسب الدخل، ونتيجة قيام الدولة بهذه الخدمات ازداد حجم النفقات العمومية خاصة النفقات التحويلية.

3. الأسباب السياسية

تؤدي بعض العوامل السياسية إلى ارتفاع الإنفاق العام، وتعتبر الديمقراطية و زيادة نفقات التمثيل في الخارج أهم تلك العوامل انتشارا، فلقد ترتب على توسع المبادئ و النظم الديمقراطية اهتمام الدولة بحالة الطبقة المنخفضة الدخل و تقديم الكثير من الخدمات لها، فضلا إلى أن التعددية الحزبية تدفع عادة بالحزب الحاكم إلى الإكثار من المشاريع الاجتماعية إرضاء للناخبين، الأمر الذي يساهم في زيادة النفقات العمومية، كذلك أدى تطور العلاقات الدولية و تزايد عدد الدول المستقلة إلى ارتفاع درجة التمثيل الدبلوماسي من جهة و ارتفاع نفقات المساهمة في المنظمات الدولية و الإقليمية.

4. الأسباب الإدارية

ينتج عن نمو وظائف الدولة وتنوعها تضخم في حجم الإدارة الحكومية نتيجة لاستحداث العديد من الوزارات و الإدارات من اجل تقديم الخدمات العامة و الإشراف على حسن سير المشاريع المختلفة، ومن البديهي أن يؤدي كل ذلك إلى زيادة الإنفاق العام، وكلما كانت الإدارة الحكومية رشيدة استطاعت إن تجعل هذا الارتفاع مقبولا، وتعد المبالغة في أعداد الموظفين و اتساع ظاهرة البطالة المقنعة و الإسراف في

⁴عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005، ص ص،

ملحقات الوظائف العامة من مباني و أثاث و سيارات دائما ما يؤدي الى ارتفاع في الأعباء بشكل غني مقبول لكونها غير منتجة ولا يصاحبها زيادة في النفع العام.⁵

5. الأسباب المالية

لم يكن في وقت سابق لجوء الدولة إلى الاقتراض أمرا متداولاً بل يحصل إلا في الظروف الطارئة و الاستثنائية، إلا أن سهولة الاقتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزانة العامة مما يسهم للحكومة بزيادة الإنفاق وخاصة في حالات العجز في الموازين العامة، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لإقساطه وفوائده، من الزيادة في النفقات العمومية وفي حالة وجود فائض في الإيرادات أو مال، احتياطي غير مخصص لهدف معين فإن ذلك يؤدي إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية، وبذلك تزداد النفقات العمومية، وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاته، وذلك لما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام.

6. الأسباب العسكرية

وتعد الأسباب العسكرية من أهم الأسباب المؤدية إلى التزايد المطرد في النفقات العمومية، حيث يعد الإنفاق العسكري أهم أوجه الإنفاق الحكومي حيث صنفه فقهاء الاقتصاد و المالية في غالب الأحيان ضمن الأسباب السياسية، ولكن نظرا للطبيعة الخاصة لهذا النوع من النفقات و أهميته الإستراتيجية يمكن تصنيفه كسبب مستقل، وتتمثل أهم الأسباب العسكرية في أن الدولة وحدها هي المعنية بتنفيذها حتى في ظل أفكار المدرسة التقليدية التي جعلت مهمة الدفاع الخارجي من أولويات واجبات الدولة تجاه مواطنيها، علاوة إلى ذلك فإن مهمة الدفاع ترمي إلى تحقيق منعة عامة تتمثل فيما يترتب عن هذه النفقات من شعور لدى الأفراد بالأمن و الطمأنينة، و تتضمن النفقات العسكرية الموجهة إلى رواتب أفراد الجيش، و قيمة المعدات و الآلات و نفقات الصيانة في فترات الحرب أو السلم، بالإضافة إلى إعانات و تعويضات ضحايا الحرب و أسرهم.⁶

⁵ مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام-المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص 222.

⁶ خالد شحاتة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 87.

II. أسباب الزيادة الظاهرية في النفقات العمومية

بالإضافة إلى الأسباب الحقيقية السالفة الذكر ترجع الزيادة في النفقات العمومية كذلك إلى بعض الأسباب الظاهرية، والزيادة الظاهرية هي تلك التي لا يقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤديها الدولة من خلال هيئاتها و مشروعاتها العامة، وتكمن أهم هذه الأسباب فيما يلي:

1. انخفاض قيمة العملة

و يقصد بها هبوط القوة الشرائية لوحدة النقد على السلع و الخدمات نتيجة ارتفاع المستوى العام للأسعار أو ما يعرف بحالة التضخم النقدي و الذي هو عبارة عن ارتفاعا في المستوى العام لأسعار السلع والخدمات في بلد معين وانخفاض في الوقت نفسه في قيمة عملته، وعندما تسود حالة التضخم النقدي في بلد ما فإنها تؤدي إلى تضخيم في أرقام النفقات العمومية لذلك البلد حيث تدفع الدولة عددا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من قبل للحصول على نفس المقدار من السلع و الخدمات، وهذا لا يعني وجود أية زيادة في النفع العام أو في مستوى نصيب الفرد من الخدمات العامة لأن الأمر لا يعدو كونه خداعاً نقدياً، فالزيادة هنا في رقم النفقات العمومية زيادة ظاهرية.

2. اختلاف الفن المالي

وهو يتعلق بإعداد الميزانية والحسابات العامة، فقد ترجع الزيادة في النفقات العمومية إلى الاختلاف في الفن المالي وإلى اختلاف طرق قيد الحسابات المالية، فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الميزانية العامة للدولة، الأخذ بفكره الميزانية الصافية أو الإجمالية، وتقوم فكرة الميزانية الصافية و التي كانت شائعة في الماضي على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة لنفقات معينة، ومؤدي ذلك أن يسمح لبعض الهيئات و المؤسسات العامة مثلاً أن تجرى مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها، بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات، وفكرة الميزانية الصافية كانت تتبع في الماضي، ومن الصور الأخرى في تغير الفن المالي هو أن يزداد الإنفاق العام زيادة ظاهرية نتيجة تغير الأساليب الحكومية في حالة حصول تعديل في بداية السنة المالية الجديد، كما أن تعدد الموازنات العامة وما قد ينشأ عنه من تداخل فيما بينها، يؤدي في الغالب الى ما يعرف بظاهرة التكرار في حساب الإنفاق العام بالموازنة الأمر الذي يحدث كذلك زيادة ظاهرية في النفقات.

3. زيادة مساحة الإقليم وزيادة عدد السكان

يمكن أن تعود الزيادة الظاهرية في النفقات العمومية إلى اتساع إقليم الدولة أو ارتفاع عدد سكانها نتيجة ارتفاع معدل الولادات، و الذي قد ينتج عن قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرجاع سيادتها على إقليم كان قد أخذ منها فيما سبق، وهو ما ينعكس على حجم الإنفاق العام بالزيادة، و التي هي في الحقيقة زيادة ظاهرية نتيجة عدم حدوث تحسن في النفع العام، كما لا تتأثر النفقات العمومية بالزيادة المطلقة في حجم السكان فقط وإنما كذلك بالتغيرات الهيكلية في تركيبة السكان، فارتفاع عدد الأطفال في سن التعليم يؤدي إلى زيادة في النفقات العمومية التعليمية، كما يؤدي ارتفاع نسبة الشيوخ إلى ارتفاع مرتبات التقاعد و زيادة في النفقات الصحية.

رابعا: الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية

لقد أصبح من الواضح أن النفقات العمومية في أية دولة متعددة ومتنوعة، وهي بذلك لا تشكل كلاً متجانساً، وقد أدى التطور في مختلف الدول إلى التوسع في النفقات العمومية بصورة مضطربة، وإلى تنوعها وتغير هيكلها، ولم تعد أهمية النفقات العمومية تبدو من جراء تطورها، وزيادتها باضطراب فحسب، بل إن النفقات العمومية تشكل نسبة مرتفعة من الدخل القومي في المجتمع، وتزداد أهميتها أكثر؛ لأنها أصبحت إحدى الأدوات الأساسية التي تستخدمها الدولة للتأثير على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية. فالتوسع في النفقات العمومية بمختلف أنواعها المختلفة، ينتج آثاراً متعددة في مختلف الميادين، فالنفقات العمومية تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، بالإضافة إلى التأثير في مختلف المتغيرات الاقتصادية وهي الدخل القومي ومكوناته، - الاستهلاك والادخار والاستثمار - وإلى التأثير في المستوى العام للأسعار، وفي توزيع الدخل القومي، وبالتالي في التوازن الاقتصادي العام، وتتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية على عوامل عديدة، أهمها طبيعة هذه النفقات، والقصد الذي تهدف إلى تحقيقه، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها، والوضع الاقتصادي السائد، وتتمثل أهم الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية فيما يلي⁷:

⁷ خالد شحاتة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 89.

1. أثر النفقات العمومية على الإنتاج القومي :

تحدث النفقات العمومية آثارا اقتصادية مباشرة في الإنتاج القومي، من خلال تأثيرها في قدرة الأفراد ورغبتهم على العمل والادخار والاستثمار، وتأثيرها على تحويل عناصر الإنتاج، وفي القوى المادية للإنتاج وعلى الطلب الفعلي، وذلك على الشكل التالي⁸:

1. أثر النفقات العمومية في قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار

مما لا شك فيه أن طبيعة النفقات العمومية التي تقوم بها الدولة من شأنها أن تزيد من كفاءة الأفراد، وهي بالتالي تزيد في الوقت نفسه من قدرتهم على العمل، وتأخذ هذه النفقات العمومية الشكل النقدي أو الشكل العيني.

فالنفقات العمومية النقدية، كالإعانات النقدية العائلية والمعاشات، قد تزيد من كفاءة الأفراد، ولكن آثار هذه الإعانات النقدية، لا تظهر على الأفراد الذين يتسلمونها مباشرة، بقدر ما تظهر آثارها بالنسبة إلى أولادهم في المستقبل، أما النفقات العمومية العينية، خدمات صحية أو تعليمية أو إسكان، فإنها قد تزيد من كفاءة الأفراد الذين يتلقونها، بقدر يفوق ما يحققه الحجم نفسه من النفقات النقدية، ذلك أن النفقات العمومية النقدية قد تنفق على أغراض أقل نفعاً للفرد من الخدمات المجانية التي تقدمها له الدولة، إضافة إلى ذلك، فإن التنظيم الجماعي لبعض الخدمات التعليم والصحة، يعتبر في بعض الأحيان أكثر تحقيقاً للكفاءة الاقتصادية من غيره من التنظيمات الأخرى.

كذلك فإن النفقات العمومية على المرافق العامة التقليدية (الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء) تعتبر ضرورية للإنتاج، فهذه المرافق تهيئ الظروف التي يصعب دونها القيام بالإنتاج، فهي توفر الأمن والطمأنينة للأفراد لقيامهم بالنشاط الإنتاجي. وكذلك تزيد النفقات العمومية، وهي تؤدي إلى توزيع دخول على الأفراد المستفيدين منها، وتزيد من إمكانات الأفراد على الادخار، سواء أكان حصول الأفراد على النفقات العمومية بصورة مباشرة، كالرواتب والأجور والإعانات النقدية، أم بصورة غير مباشرة، كالخدمات الصحية والتعليمية، التي توفر جزءاً من دخول الأفراد النقدية، وهذا ما يزيد إمكانات الأفراد على الادخار.

وتزيد النفقات العمومية قدرة الأفراد على الاستثمار، إذا وضعت تلك المدخرات القابلة للاستثمار في أيدي الهيئات العامة أو الخاصة التي تعمل في ميدان الاستثمار، مثل إنشاء المصانع وبناء الخزانات ومحطات توليد الطاقة. الخ، وكذلك المبالغ التي تقرضها الدولة للمشروعات الإنتاجية الخاصة والإعانات المقدمة لها.

⁸ نفس المرجع، ص 91.

نخلص من ذلك إلى أن ما تنفقه الدولة على الوظائف التقليدية، الأمن الداخلي والقضاء، وعلى الوظائف الجديدة، التعليم والصحة والعجز والبطالة والشيخوخة... الخ، يؤثر في قدرة ورغبة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار، وبالتالي يؤثر في الإنتاج القومي.

2. آثار النفقات العمومية في القوى المادية للإنتاج (المقدرة الإنتاجية القومية)، وفي انتقال عناصر الإنتاج

يقصد بالقوى المادية للإنتاج، الموارد الطبيعية والقوة العاملة، ورأس المال والفن الإنتاجي، وهي تشكل في مجموعها المقدرة الإنتاجية القومية، تبعاً لمدى توافرها كمياً، ومستواها نوعياً، وتؤدي النفقات العمومية بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلى زيادة المقدرة الإنتاجية، من خلال عوامل الإنتاج كما ونوعاً، ولدراسة أثر النفقات العمومية في رفع المقدرة الإنتاجية القومية وتحديدته يجب أن نميز بين نوعين من النفقات العمومية، وهما النفقات العمومية الاستثمارية، والنفقات العمومية الاستهلاكية⁹.

ويقصد بالنفقات العمومية الاستثمارية، النفقات العمومية الإنتاجية، التي تؤدي إلى زيادة تراكم رأس المال القومي، من خلال تكوين رؤوس أموال عينية جديدة، ومن ثم فإنها تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية، وبخاصة في المدة الطويلة، إضافة إلى ما تحدثه من زيادة مباشرة في الدخل القومي الجاري.

ومن ناحية ثانية، فإن النفقات العمومية الاستهلاكية، وهي ما تعرف بالنفقات العمومية الجارية، تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية بصورة غير مباشرة، ومثلها النفقات والإعانات الاجتماعية التي تخصص لإنتاج الخدمات العلمية والأبحاث، والخدمات الطبية والثقافية والتعليمية (التعليم الفني والتدريب) تؤدي إلى زيادة الناتج القومي الجاري، ورفع المقدرة الإنتاجية للأفراد، ومثلها كذلك، الإعانات الاقتصادية التي تمنح للمشروعات وتزيد أرباحها، وترفع مقدرتها الإنتاجية، وكذلك النفقات العمومية التقليدية، التي تنفقها الدولة على الأمن والقضاء والدفاع، تحقق الطمأنينة والاستقرار، ترفع أيضاً المقدرة الإنتاجية القومية، يضاف إلى ذلك أن النفقات العمومية، وهي تؤدي إلى رفع المقدرة الإنتاجية القومية، تؤدي إلى خفض نفقة الإنتاج، وبالتالي زيادة الأرباح، وزيادة الناتج القومي، وبخاصة تلك النفقات التي تمول الهياكل الأساسية للإنتاج، كالطرق والنقل والمواصلات والطاقة وتقدم الفن الإنتاجي.

ولا بد من الإشارة إلى أن النفقات العمومية تؤدي إلى التأثير في الإنتاج القومي، بصورة كبيرة من خلال تأثيرها في انتقال عناصر الإنتاج بين الاستخدامات والأماكن المختلفة من القطاع الخاص إلى القطاع العام، مثلاً، ومن نشاط اقتصادي إلى نشاط اقتصادي آخر، أو من مشروع إلى آخر .

⁹ رفعت علي المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، القاهرة، 1190، ص ص 130-131

3. آثار النفقات العمومية في الطلب الفعلي

من المعروف أن الطلب الفعلي يتكون من كل من الطلب الخاص والعام على أموال الاستثمار وعلى أموال الاستهلاك، ويتوقف حجم الدخل القومي على فرض ثبات المقدرة الإنتاجية القومية على الطلب الفعلي؛ أي على الإنفاق الكلي المتوقع على الاستثمار والاستهلاك، وتشكل النفقات العمومية جزءاً هاماً من الطلب الفعلي، يزداد أهمية مع ازدياد تدخل الدولة، ومن هنا فإن النفقات العمومية تؤدي دوراً هاماً في تحديد مستوى التشغيل الكلي، ومستوى الناتج القومي الجاري، عن طريق تأثيرها على مستوى الطلب الفعلي، وهو ما يعني أن أثر النفقات العمومية في الإنتاج القومي يتوقف على أمرين هما: أثر النفقات العمومية في الطلب الفعلي، وأثر الطلب الفعلي في الإنتاج القومي.

II. أثر النفقات العمومية على الاستهلاك القومي

يقصد بالآثار المباشرة للنفقات العمومية في الاستهلاك القومي، تلك الزيادة في الطلب الاستهلاكي، التي تترتب مباشرة عن النفقات العمومية، أي التي لا تتم خلال دورة الدخل، وتباشر النفقات العمومية آثارها في الاستهلاك القومي عن طريقين:

أولها شراء الدول لبعض السلع أو الخدمات الاستهلاكية، وثانيها: قيام الدولة بتوزيع دخول تخصص جزئياً أو كلياً للاستهلاك، وبناءً على ذلك، فإن أثر النفقات العمومية في الاستهلاك يتوقف على طبيعة هذه النفقات، أي على الغرض الذي تخصص له تلك النفقات¹⁰

1. النفقات العمومية التي تشكل طلباً مباشراً على السلع والخدمات الاستهلاكية

تشكل النفقات العمومية التي تقوم بها الدولة طلباً على بعض السلع والخدمات الاستهلاكية مما يؤثر في الاستهلاك القومي، على النحو التالي:

■ تقوم الدولة بشراء بعض الخدمات الاستهلاكية، مثل الخدمات العلمية والطبية والثقافية والصحية والأمن والقضاء والدفاع، وهو ما يطلق عليه الاستهلاك الحكومي أو العام، وتعتبر النفقات العمومية على مثل هذه الخدمات، نفقات استهلاكية، رغم أن هذه النفقات العمومية، وهي تؤدي إلى خلق خدمات عامة، تسهم في زيادة الإنتاج القومي، ولكن بما أن واقعة إنتاج هذه الخدمات تندمج في واقعة استهلاكها، وهو ما أدى إلى التركيز على صفتها الاستهلاكية، واعتبارها ضمن النفقات الاستهلاكية.

¹⁰ خالد شحاتة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 97.

كما تقوم الدولة بشراء بعض السلع الاستهلاكية، مثل الملابس والمواد الغذائية والمواد الطبية، لإشباع حاجة بعض العمال والموظفين، وأفراد القوات المسلحة، أو يكون الغرض من هذه النفقات توزيع هذه السلع بالمجان على بعض الفئات الاجتماعية الفقيرة، أو على طلاب المدارس، مثل المواد الغذائية والطبية والملابس، أو يكون الغرض منها زيادة المخزون، في حالة الحروب أو الظروف الاستثنائية، وتوزيعها على الأفراد على فئات معينة بمقابل كلي أو جزئي أو دون مقابل كالسلع والمواد التخزينية، وكل ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، ويؤثر مباشرة في الاستهلاك القومي.

2. توزيع الدولة لدخول تخصص جزئيا" أو كليا" للاستهلاك:

تقوم الدولة بتوزيع دخول نقدية على الأفراد بمقابل أو دون مقابل، تخصص هذه الدخول جزئيا" أو كليا"

للاستهلاك، وذلك حسب التفصيل التالي:

تتعدد وتنوع النفقات العمومية التي تمنحها الدولة لأفرادها: فإما أن تكون هذه النفقات على شكل رواتب وأجور تمنحها للعمال والموظفين، أو تكون على شكل ريع تمنحه لمؤجريها، أو تكون على شكل فوائد تمنحها لمقترضها، ومن الواضح أن الدولة توزع هذه النفقات مقابل حصولها على الخدمات الشخصية، وتشكل هذه النفقات الجزء الأهم أو الوحيد من موارد الأفراد النقدية، وتعتبر هذه الدخول نفقات منتجة؛ لأنها تؤدي مباشرة إلى زيادة الناتج القومي، حيث يقوم هؤلاء الأفراد، ونظرا" لارتفاع ميلهم للاستهلاك، بإفناق غالبية هذه الدخول أو جميعها على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية.

بالإضافة إلى ذلك، تقوم الدولة بتوزيع بعض الإعانات الاجتماعية والاقتصادية، دون مقابل على بعض الفئات الاجتماعية ومنتجي بعض السلع مثل إعانات البطالة والعجز والشيخوخة والمرضى والطفولة، والإعانات التي تمنح لمنتجي بعض السلع بهدف تخفيض أسعارها من أجل زيادة استهلاكها، ومن الواضح أن هذه الإعانات الاجتماعية والاقتصادية، توجه بطبيعتها إلى شراء السلع والخدمات الاستهلاكية، وبالتالي تزيد الاستهلاك القومي

نخلص مما تقدم، إلى أن أثر النفقات العمومية في الاستهلاك القومي، يعتمد على نوع هذه النفقات، وفيما إذا كانت تخصص مباشرة للاستهلاك، أو توزع على شكل دخول تخصص كليا" أو جزئيا" للاستهلاك، وهذا ما ينبه الدولة إلى أنه يمكنها أن تؤثر في الاستهلاك القومي، عن طريق تحديدها لحجم مشترياتها من السلع وتحديدها لحجم الرواتب والأجور، والإعانات الاجتماعية والاقتصادية، وهو ما يفيد الدولة في ترتيب سياسة النفقات العمومية، في ضوء الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والأهداف التي تقصد تحقيقها.

III. أثر النفقات العمومية على إعادة توزيع الدخل القومي

تؤثر الدولة في توزيع الدخل القومي على مرحلتين: فهي تتدخل أولاً في توزيع الدخل القومي بين الذين شاركوا في إنتاجه أي بين المنتجين، وهو ما يعرف بالتوزيع الأولي، ثم تتدخل ثانياً بإدخال ما يراه مناسباً من التعديلات من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على التوزيع الأول وهو ما يعرف بإعادة توزيع الدخل القومي.

1. دور الدولة في التوزيع الأول للدخل

تؤثر الدولة في التوزيع الأول للدخل من خلال: دفع دخول جديدة للأفراد الذين يقدمون إليها سلعاً أو خدمات معينة تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي، فالدولة تحدد مكافآت عوامل الإنتاج المتمثلة في الأجور أو المرتبات أو الفوائد أو الربح أو الأرباح، كما تحدد أيضاً أثمان المنتجات ويعني ذلك التأثير على الأرباح وبالتالي في توزيع الدخل القومي على العوامل التي شاركت في إنتاجه.

2. دور الدولة في إعادة توزيع الدخل القومي

تستطيع الدولة أن تتدخل لإعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد وذلك عن طريق إدخال تعديلات على حالة التوزيع الأولى باستخدام النفقات العمومية ويتمنى للدولة القيام بالمهمة من خلال نفقاتها الحقيقية أو نفقاتها التحويلية والسبب في ذلك أن النفقات التحويلية تهدف أساساً إلى إعادة توزيع الدخل لصالح بعض الأفراد للحد من التفاوت بين الطبقات أو لصالح بعض فروع الإنتاج وحتى يحقق الإنفاق العام آثاره المرجوة في إعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع فإنه يشترط أن تكون معظم الإيرادات التي يعتمد عليها تحويل الإنفاق العام مستمدة من الضرائب المباشرة وبصفة تصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية من الدخل أكبر بكثير من نصيب الطبقات الفقيرة.

المحور الثالث

الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية

تمهيد

من أجل القيام بعملية الإنفاق العمومي وجب على الدولة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العامو بالتالي فهي تشمل مجموع الأموال التي تجبها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل العمومية والإيفاء بالحاجات العامة والإيرادات العمومية هي مكون هام في السياسة المالية. و يتناول هذا المحور الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية من خلال العناصر الأربعة الآتية:

- أولا: مفهوم الإيرادات العمومية و تطورها
- ثانيا: الإيرادات العمومية السيادية (الضرائب و الرسوم)
- ثالثا: الإيرادات العمومية الاقتصادية (أملاك الدولة)
- رابعا: الإيرادات العمومية الإئتمانية (القروض)

أولاً : مفهوم الإيرادات العمومية وتطورها

لم يكن مفهوم الإيرادات العمومية معروف لدى الجماعات البدائية الأولى، إذ كان القيام بواجب الحراسة والدفاع عن الجماعة هو الوجه الوحيد للحياة المشتركة بين أفراد القبيلة الواحدة، فلم تكن ثمة حاجة إلى الإيرادات العمومية ولو لتمويل الحروب. ولكن هذا الوضع تطور نتيجة تمركز السلطة بيد حاكم قوي. ولقد كان الحاكم مسئولاً عن إيجاد الإيرادات اللازمة لتلبية رغباته وقيامه بواجباته. ذلك لأنه السيد المطلق التصرف بالأموال الموجودة ضمن حدود بلاده، يمنحها حيناً للمقربين والحاشية، ويحتفظ بها عموماً للاستفادة من ريعها وإيراداتها. وكان، نتيجة لذلك، كالإيراد يأتي من هذه الملكية إنما هو إيراد التاج، ينفقه على تصريف أمور الدولة وتلبية حاجاتها. فلم تعرف الممالك والحضارات القديمة المؤسسات القانونية والسياسية التي تفرق بين شخصية الحاكم وشخصية الدولة. فكانت الملكية العامة، ملكية أميرية تعود لشخص الأمير. وكان مال الحاكم هو مال الدولة وخزينة الدولة هي خزينة الحاكم الخاصة، ولم تساعد هذه النظرة في إيجاد مفهوم للإيرادات العامة يختلف عن إيرادات الحاكم الخاصة.

فكانت النظرية الغالبة حين انتشر نظام الإقطاع في القرون الوسطى، "أنّ الأرض لله عز وجل يستخلف عليها أولياء الأمر" فتكون لهم ويوزعون أقاليمها بين أمراء الأجناد عندهم، ويوزع الأمير إقليمه بين تابعيه، والتابع يوزع مقاطعته بين مختاربه، والمختار يوزع كورته بين جماعته وهكذا تجري السلسلة نزولاً حتى تنتهي بالزراع. فيدعى الأعلى متبوعاً والأدنى تابعاً. وحقوق المتبوع على التابع أن يلي دعوته للحرب بعدد معين من الجند المجهز، ويفديه بماله وروحه عند الحاجة، ويدفع لخزينته مبالغ معينة من الأموال.

ومع ضعف عهد الإقطاع توحدت المقاطعات، وعقد اللواء للملك صاحب السلطان المطلق. لكن هذا التطور لم يغير النظرة إلى مفهوم الإيرادات العمومية، حتى إن بعض الملوك كانوا يدعون أن أراضي الدولة جميعها ملك لهم يتصرفون بها وفق رغباتهم. وبقيت الإيرادات العمومية تعتمد أساساً على الأملاك العامة، أو ما كان يعرف بأملاك الحاكم الخاصة أو الأملاك. وجد العرب المسلمون في الكتاب والسنة قواعد أساسية تحدد أنواع الإيرادات العمومية ومصادرها، كما اقتبسوا ما كان معمولاً به في البلاد المفتوحة، حتى توصلوا إلى تنظيم ديوان الخراج في عهد الخليفة الراشدي عمر بن الخطاب.

ولما تطور مفهوم الدولة وعظمت وظائفها وازدادت نفقاتها، لم تعد إيرادات أملاك الحاكم تكفي لتلبية الحاجات العامة المتزايدة. فكان يتوجه إلى الرعية يطلب العون والمساعدة. وكان ذلك في صورة تبرعات اختيارية

حين تلمّ بالبلاد نائبة أو حين يتعلق الأمر بالدفاع عن الأمة والذود عن كيانها. ولم تلبث هذه التبرعات الاختيارية الاستثنائية أن صارت فرائض إجبارية ودائمة نتيجة تناقص الإيرادات الإقطاعية من جهة، وعدم استجابة الرعايا لطلبات الحاكم المتزايدة بالتبرع من جهة أخرى، فظهر مفهوم الاقتطاعات العامة مورداً أساسياً للدولة تغطي به نفقاتها وتحقق المنافع العامة. وكان لا بد من أن يقابل ذلك تبدل في مفهوم الإيرادات، فلم تعد تلك الإيرادات تأتي من أملاك خاصة للحاكم، وإنما صارت إيرادات مصدرها الرعية توضع تحت تصرف جهة عامة تستخدم امتيازاتها القانونية في إدارتها، فهي بالتالي إيرادات عامة. ويتم توزيع العبء الناجم عنها بين المكلفين توزيعاً عادلاً ووفق مبدأ المساواة. فظهر مفهوم المال العام الذي يختلف عن مال الحاكم الخاص. ونشأت مجموعة من القواعد القانونية تنظم العلاقة المالية للدولة مع الآخرين، على أساس من السلطة والسيادة. فكان لزاماً، نتيجة هذا التطور، أن تصبح الإيرادات العمومية وسيلة مالية أساسية تستخدمها الدولة لتوفير المال اللازم لتغطية النفقات العامة، وأداة للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف الدولة العامة¹.

الموسوعة العربية متوفر على الرابط: <http://www.arab-ency.com/overview/189>¹

ثانياً: الإيرادات العمومية السيادية (الضرائب و الرسوم)

1. الضرائب

1. مفهوم الضريبة

الضريبة مبلغ من المال تفرضه الدولة على المكلفين باعتبارهم أعضاء متضامنين في منظمة سياسية مشتركة هي الدولة بهدف تأمين الخدمات العامة والإصلاح الاجتماعي والاقتصادي. ففي الدول المتطورة تعد الضريبة أداة فعالة في تنفيذ السياسات المالية والاقتصادية الاجتماعية ويتناسب ذلك مع وجود جهاز إنتاجي متطور ومستوى عال للدخول الفردية، وتعد أيضاً وسيلة لتدخل الحكومة في آلية السوق من خلال تعديل مخصصات الدخل ومصادره والتأثير في أسعار المواد ومكونات الإنتاج وتوزيع النشاطات الاقتصادية والمشاريع الصناعية حسب المناطق عن طريق منح إعفاءات لبعض المناطق والمشاريع وفقاً لخطط التنمية.

أما في الدول النامية فتعد الضريبة مصدر تمويل مهماً من أجل إقامة وإنشاء البنى التحتية للاقتصاد ومن ثم يكون دورها مهماً في تمويل الخزينة العامة للدولة بالمال اللازم للتنمية وفي التأثير في السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

وأهم ما تتميز به الضرائب في البلدان النامية هي ضعف الحصيلة الضريبية بسبب انخفاض مستوى دخول الأفراد بشكل أساسي، وعدم وجود توازن في النظم الضريبية المطبقة حيث تتأثر الضرائب بالظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها وبسبب ان الحدث الضريبي ليس حدثاً معزولاً عن البيئة المحيطة به وإنما يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تشكل من البيئة التي طبق فيها ولذلك فان العلاقة المتبادلة بين الكيان الضريبي والهيكلي الاقتصادي والسياسي وطيدة، الأمر الذي يجعل أثارها واضحة من خلال سمات النظم الضريبية المطبقة في الدول ولقد تعددت تعريفات الضريبة لفظاً لكنها في الغالب تنطوي على معنى واحد لها كما يلي :

- فقد عرفت الضريبة : بأنها مبلغ من النقود تفرضه الدولة على الأشخاص، يحصل منهم بصورة إجبارية وبصيغة نهائية، بدون مقابل معين وذلك لغرض استخدامه في تحقيق منفعة عامة.²
- وقد عرفت الضريبة : فريضة مالية يدفعها الأفراد إلى الدولة دون مقابل لأغراض المصلحة العامة.³

² هشام محمد صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية، الطبعة الثانية، بغداد، 1986، ص 81

³ صلاح نجيب العمري، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة العاني، بغداد، 1985، ص 65

- وقد عرفت الضريبة أيضا: بأنها عبارة عن اقتطاع نقدي جبيري تفرضه الدولة على المكلفين وفقاً لقدراتهم ، بطريقة نهائية وبلا مقابل وذلك لتغطية الأعباء العامة وتحقيق أهداف الدولة المختلفة .⁴

2. مبادئ فرض الضريبة

- يعتمد فرض الضريبة على الأفراد في أيّ دولة على مجموعة من المبادئ وهي:⁵
- **المساهمة في دعم الحكومة:** عن طريق مشاركة الأفراد في تقديم مبالغ مالية تتوافق مع قدرات كلّ منهم، ممّا يُؤدّي إلى رفع نسبة الإيرادات الماليّة الحكوميّة .
- **ثبات قيمة كلّ ضريبة:** إذ يترتب على الأفراد دفع قيمة مالية مُعيّنة، ويجب على الحكومة تحديد قيمة الدّفع الخاصّة في الضرائب .
- **اختيار أفضل الوسائل لتحصيل الضريبة:** فيجب أنّ تكون طريقة الاستيفاء من الطّرق المربحة التي تُساهم في الدّفع بسهولة، كما يجب تحديد وقت مُعيّن لسداد قيمة الضرائب .
- **تقدير الوضع المالي العام للمجتمع:** أي يجب مُراعاة القدرات المالية عند النَّاس مثل محدوديّ الدخل؛ لذلك يجب أنّ يكون تأثير الضريبة بسيطاً على دخل الأفراد.

3. القواعد الأساسية لفرض الضريبة

- وضع علماء الاقتصاد في نهاية القرن الثامن عشر بعض القواعد التي يجب توافرها في الضريبة حتى توصف بأنها جيدة، ولكن يلاحظ أنّ التطبيق العملي لنظم الضرائب في معظم الدول يحد عن هذه القواعد، ويتولد عن ذلك ما يسمى بالظلم الاجتماعي .
- ومن الواضح أنّ أي دولة في العالم تفرض الضرائب لتحقيق أهداف تسعى إليها. ولكي تتمكن الدولة من تحقيق هذه الأهداف يجب أن تراعي قواعد أساسية عند فرض الضرائب.⁶

⁴ طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 14

⁵ Charles E. McLure Maria S. Cox Fritz Neumark, "Principles of Taxation" Britannica, Retrieved 7-2-2017 diponible sur le site : <https://www.britannica.com/topic/taxation>

⁶ المنيف عبدالله علي وآخرون، المحاسبة الضريبية، عمادة شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود، الرياض، 2011، ص 17.

أ- قاعدة العدالة (قاعدة المساواة)

و المقصود بها مساهمة كل فرد في تحمل أعباء الدولة وفقاً لمقدرته التكلفة، أي ما يعود عليه من دخل. أي أن يتم توزيع الأعباء الضريبية على المكلفين بصورة عادلة على جميع الأشخاص و الدخول بلا استثناء وبصورة تتناسب مع مقدرة المكلف المالية.

أي بالقدر الذي تتساوى فيه تضحيتته مع تضحية غيره من الخاضعين للضريبة. ويتم ذلك بتطبيق:

- **العدالة الأفقية:** تعني معاملة المكلفين المتشابهين في الظروف معاملة متشابهة.
- **العدالة الرأسية:** تعني معاملة المكلفين المختلفين في الظروف معاملة مختلفة.

ويتم قياس الظروف بالنسبة للمكلفين وفقاً للمبادئ التالية :

■ **مبدأ المنفعة الحدية:** وهي المنفعة المضافة للوحدات الإضافية في الدخل. فالضرائب يمكن أن تربط بالمنفعة الحدية للمكلف وبالتالي يتم معاملة المتشابهين في المنفعة معاملة متشابهة ومعاملة المختلفين في المنفعة معاملة مختلفة.

■ **مبدأ المنفعة من الضرائب:** وهي ما يدفعها المكلف من الضرائب يجب أن يتناسب طردياً مع المنفعة المستلمة. فالمكلفون الذين يستفيدون من الخدمات التي تقدمها الدولة يجب أن يدفعوا ضرائب عالية و العكس صحيح.

■ **المقدرة على الدفع:** وهي مقدرة المكلف على الدفع بغض النظر عن المنافع المتحصل عليها. فالمكلف الذي لديه قدرة عالية على الدفع يتوجب عليه أن يدفع ضريبة أعلى و العكس صحيح.

يلاحظ أن كل مبدأ من هذه المبادئ يواجهه صعوبة في التطبيق للوصول إلى عدالة تامة. ولكن يمكن عن طريق هذه المبادئ التوصل إلى عدالة نسبية تستطيع الإدارة التشريعية الاعتماد عليها عند فرض الضرائب.

ب- قاعدة اليقين (الوضوح والدقة)

مفهومها: يعني أن يكون كل فرد على بينة بمقدار وميعاد الضريبة وطريقة جبايتها بدرجة من الدقة و لا يتم ذلك إلا من خلال وضوح النظم والمراسيم والتعليمات والإجراءات والنماذج و الإقرارات .

أي أن تكون أحكام الضريبة من حيث تعليماتها وأسعارها ومواعيد تحصيلها واضحة للممول وكذلك يجب أن يكون النظام الضريبي واضحاً بحيث يفهمه الجميع دون عناء أو التباس، وحتى لا تكون نصوصه عرضة للتأويل والتفسير من قبل المصلحة الضريبية أو من قبل المكلف نفسه.

ت- قاعدة الملائمة

مفهومها: وتعني تحصيل الضريبة في الوقت المناسب للمكلفين حتى تكون مناسبة لظروفهم وأحوالهم مما يجعل عملية دفع الضريبة سهلة ومقبولة.

أي أن يتم المطالبة بدفع الضريبة في أوقات تتلاءم مع ظروف المكلفين أي يتم اختيار الوقت المناسب للمكلفين لسداد المستحق عليهم من ضرائب. مثال عند حصول المكلف على المرتب أو عند انتهاء السنة المالية بالنسبة للشركات .

ث- قاعدة الاقتصاد (مبدأ الإنتاجية)

ويقصد بها ضرورة أن يكون هناك اقتصاد في نفقات تحصيل الضريبة حيث تفضل الضرائب القليلة في نفقات التحصيل عن الضرائب المرتفعة في نفقات التحصيل.

أي أن تكون تكاليف تحصيل الضريبة ضئيلة بالمقارنة بحصيلتها. حيث يجب أن تحصل الضريبة بأقل تكاليف ممكنة بحيث لا يضيع على الدولة جزء كبير من الإيرادات في سبيل الحصول عليها. ويصبح بالتالي فرضها أمراً غير منتج من الناحية المالية للدولة. ولكي لا تلجأ الدولة إلى فرض ضرائب إضافية

4. خصائص الضريبة:

يمكن تلخيص أهم خصائص الضريبة على النحو التالي:⁷

- يتم فرض الضريبة وجبايتها بشكل جبري و إلزامي فلا يترك للأشخاص حرية دفعها، فهي بذلك تختلف عن التبرعات التي تدعو الدولة إليها وتحث المواطنين على دفعها .
- يتم جباية الضريبة في شكل مالي نقدي وليس في أي شكل آخر من أشكال السلع والخدمات التي قد يكون الشخص مستعداً لتقديمها .

⁷Read More at :<https://accdiscussion.com/acc5418.html>

- تؤدي الضريبة للدولة باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة وبذلك فالضريبة تمثل إيرادات سيادية للدولة ومن ثم فإنها تقوم بسن القوانين والتشريعات وتضع القواعد المحددة للضريبة التي تسرى على كافة المواطنين دون تمييز .
- تجبي الضريبة بصفة نهائية ومن ثم فليس للممولين حق استرداد الضريبة المدفوعة أو المطالبة بفوائد عليها فالضريبة ليست قرصاً عاماً تسدد الدولة فائدة عنه ثم ترد قيمته في نهاية فترة الإقراض .
- لا يقابل سداد الضريبة التزام محدد على الدولة تجاه دافعي الضريبة ، فهي ليست مقابلاً لسلعة أو خدمة محددة تتولى الدولة تقديمها للممولين .
- تقوم الدولة بفرض الضريبة وجبايتها حتى تتمكن من تغطية النفقات العامة التي تتكبدتها مقابل تقديم الخدمات الأساسية الضرورية ، وبذلك يكون للضريبة دوراً فاعلاً في تحقيق التكافل الاجتماعي إذ تجبي الضريبة من القادرين وتستخدم في تمويل الخدمات الأساسية التي تعود بالنفع على كافة أفراد المجتمع سواء القادرين أو غير القادرين .

5. أهداف فرض الضرائب:

كان الهدف الرئيسي لفرض الضرائب على المواطنين قديماً هو تأمين الإيرادات والأموال اللازمة لتغطية نفقات الدولة، مثل نفقات المرافق الرئيسية من مرافق القضاء والدفاع والجيش، وذلك لأنّ نظام الدولة قديماً كان يكفل الحرية الاقتصادية والاجتماعية، بل يمنع تدخّل الحكومة في تلك الشؤون . واستمر هذا النظام حتى الحرب العالمية الأولى، ولكن بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية انهارت اقتصاديات الدول وأصبح غالبها يعاني الجوع والفقر والتشرّد، وساءت الأحوال الاجتماعية وانتشرت البطالة، لذا لم تستطع حكومات الدول أن تقف موقف المتفرج، فبدأت بالتدخّل والتحكم في المجالات الاقتصادية والاجتماعية للدولة للسيطرة على الوضع المتردي، وقيادة الدولة نحو تحقيق الرخاء الاقتصادي والاجتماعي، وأصبح لنظام الضرائب الكثير من الأبعاد والأهداف المهمة وأهمها:

أ- الأهداف المالية للضريبة

حيث تعتبر الضريبة مصدراً رئيسياً من مصادر إيرادات الدولة للمساهمة في تمويل جانباً من نفقاتها العامة، كما أن الضريبة أداة مساعدة لتنفيذ السياسات المالية المختلفة للدولة مثل سياسة معالجة التضخم النقدي وسياسة تغطية العجز في ميزان المدفوعات.

ب- الأهداف الاجتماعية للضريبة

حيث تسهم الضريبة في تحقيق بعض الأغراض الاجتماعية من أهمها:

- الحد من التفاوت بين الدخل وذلك عن طريق تطبيق نظام الأسعار التصاعدي للضريبة على دخول الأفراد.
- تشجيع النسل عن طريق منح إعفاءات ضريبة معينة عندما يزيد عدد أفراد الأسرة عن عدد معين, وفرض ضرائب بأسعار مرتفعة على الأعزب كما هو الحال في المملكة المتحدة.
- إنفاق حصيلة الضريبة على التعليم, الصحة, الأمن بحيث يستفيد منها الفقراء والأغنياء على السواء.
- فرض ضرائب على السلع الضارة كالدخان وإنفاق الحصيلة لمكافحة التدخين أو مشاريع تفيد المجتمع.

ت- الأهداف الاقتصادية للضريبة

تعتبر الضرائب إحدى الوسائل المهمة في تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار فإذا كان الاقتصاد يعمل عند مستوى التوظيف الكامل فإنه مع زيادة الطلب سيؤدي بالضرورة لرفع مستويات الأسعار و بالتالي تضخم في الأسعار و هنا تتدخل الدولة بفرض الضرائب أو زيادة نسبتها و بالتالي تحقيق التوازن في الأسعار و العكس في حالة التقليل من مقدار الضرائب بدفع الطلب و الحد من تدني مستوى الأسعار.

- وسيلة تستخدمها الدولة لحماية بعض الصناعات الناشئة من المنافسة الأجنبية و ذلك بزيادة فرض الضرائب على المنتجات و السلع المستوردة للحد من الاستيراد و تشجيع التصدير و تقديم الإعفاءات الضريبية فيما يخص جلب الاستثمار الأمر الذي يساعد على تشجيع عملية الاستثمار القومي.

- تحقيق التوظيف الكامل و النمو الاقتصادي.

- يمكن للدولة أن تتحكم بالطلب الفعال الذي بدوره يتحكم في مستويات التوظيف الكامل أو قد نرى الدولة تخفض الضرائب بالتالي يزداد الدخل المتاح للأنفاق مما يحقق مستويات مالية من التوظيف الكامل و من ثم تحقيق معدلات نمو مالية.

-تحقيق التنمية الاقتصادية وتوجيه الاقتصاد.

- يمكن للدولة تشجيع الاستثمار في مجالات معينة و أن تقلل الاستثمار في مجالات أخرى عن طريق الضرائب فإذا أرادت تشجيع قطاع معين قامت بإعفاء من الضرائب و بالتالي توجيه الاقتصاد للعمل في ذلك المجال كذلك يمكن أن تفرض الضرائب للحد من الاستهلاك و تشجيع الادخار.
- جلب رؤوس الأموال الأجنبية⁸.

ث- الأهداف السياسية للضريبة

تستخدم الضرائب لتحقيق أهداف سياسية لحساب طبقة على حساب طبقة أخرى، أو لتسهيل التجارة مع بعض البلدان أو للحد منها بواسطة رفع أو خفض الضرائب الجمركية على المستوردات.

6. أنواع الضريبة

يمكن تقسيم الضرائب إلى عدة أنواع حسب ما يلي:

أ- الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال

كانت الضرائب في المجتمعات البدائية تفرض على الأشخاص بمقدار ثابت وبدون تمييز وكانت تسمى بالجزية أو الفردة أو الضريبة على الرؤوس .

وبالرغم من بساطة الضريبة وسهولة تحصيلها فإنها لم تعد تتماشى مع المجتمعات الحديثة وفقدت بالتالي أهميتها ويمكن إرجاع ذلك للأسباب التالية :

- عدم عدالتها ، فهي تقوم على أساس سعر موحد بين الأفراد أو بين أفراد طبقة معينة متجاهلة ما قد يوجد بينهم من فروق ذهنية أو جسمية أو متعلقة بالنشاط الذي يمارسه كل منهم .
- ضئالة حصيلتها وعدم مرونتها لاعتمادها على الرؤوس وتجاهلها للأنشطة التي يقوم بها الأفراد ، خاصة إذا ما قورنت بنفقات جبايتها المرتفعة .
- عدم احترامها لكرامة الإنسان لتمييزها بين الأفراد وفقاً لأوضاعها في المجتمع .

⁸خالد الخطيب، المحاسبة الضريبية، جامعة دمشق، 1981، ص ص 14-15.

■ وأمام هذه العيوب وأمام زيادة نفقات الدولة واتساعها نتيجة لتطور دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فان الضريبة على الأشخاص لم تعد مناسبة وتم التخلي عنها في اغلب الدول ، وأصبحت الضرائب في العصر الحديث تتخذ من المال وعاء لها .

ب- الضريبة الوحيدة والضرائب المتعددة

بقصد بنظام الضريبة الوحيدة ذلك النظام الضريبي الذي تعتمد فيه الدولة على ضريبة واحدة للحصول على كل ما تحتاجه من المكلفين ،، او على ضريبة أساسية واحدة مع وجود بعض الضرائب الأخرى قليلة الأهمية.

أما نظام الضرائب المتعددة فهو يقوم على أساس فرض الدولة لعدد من الضرائب الأساسية والتي يكمل بعضها بعضا كفرض ضرائب على الدخل او على تملك الأموال أو على تداولها واستهلاكها والحقيقة أن اغلب دول العالم اليوم تأخذ بنظام تعدد الضرائب ولذلك فان دراسة هذا التقسيم ترجع إلى أهميته التاريخية ولأهمية النقاش العلمي الذي دار حوله .

ت- الضرائب العينية والضرائب الشخصية

يقصد بالضريبة العينية تلك الضريبة التي تعتمد في تحديدها للمقدرة المالية للمكلف على حجم الثروة وحده بغض النظر عن ظروف الممول الشخصية او قدرته على الدفع كما أنها لا تهتم بمصدر الدخل سواء أكان العمل او رأس المال ومثالها الضريبة الجمركية التي تفرض على السلعة المستوردة بغض النظر عن المستفيد او المستهلك لهذه السلعة، فالذي يستورد سيارة يدفع عنها ضريبة جمركية مساوية لتلك الضريبة التي يدفعها شخص آخر استورد سيارة من نفس النوع والحجم رغم ما قد يكون بين الشخصين من اختلاف في ظروفهما الشخصية او مقدار دخلهما، فقد يكون الأول غنياً و عازبا ويكون الثاني فقيراً متزوجاً ويعول خمسة أولاد .

أما الضريبة الشخصية فهي التي تراعى عند فرضها مختلف ظروف الممول الشخصية ، بمعنى أنها تراعى المقدرة المالية للمكلف وحالته الشخصية ، فتأخذ في الاعتبار مثلاً كيفية حصوله على الدخل وهل هو ناتج عن العمل او عن رأس المال وهل للممول مصدر دخل واحد أو عدة مصادر .

ث- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

يعتبر هذا التقسيم للضرائب أكثر التقسيمات أهمية وانتشاراً كما انه التقسيم الذي يثير حوله أكثر المناقشات المالية والاقتصادية ، فالدولة قد تستقطع جزءاً من ثروات الأفراد ودخولهم بشكل مباشر على نحو يسمح بتقدير المال محل الضريبة بدقة وبمراعاة مصدره ومعاملته ضريبياً بأسلوب ملائم.

وقد تقوم باستقطاع جزء من أموال المكلف بشكل غير مباشر أي ان تتبعها في تداولها واستعمالها أي تتبعها في مظاهرها الخارجية المتمثلة في وقائع او تصرفات محددة يقوم بها المكلف وتدل على ما يتمتع به من ثروة ، وهذه الطريقة في الاستقطاع تسمى بالضرائب غير المباشرة .

7. الآثار الاقتصادية للضريبة

عند فرض أي ضريبة لاشك إنها ستؤتي آثارها على كل من الاستهلاك، الادخار، الإنتاج، التوزيع و الأسعار⁹

أ- أثر الضريبة على الاستهلاك

تؤثر الضريبة بصورة مباشرة على مقدار دخل المكلفين بها بالنقصان و يتحدد ذلك بحسب معدل الضريبة، كما يتأثر حجم ما يستهلكونه من سلع و خدمات من خلال أثره أي معدل الضريبة على مستوى الأسعار فالمكلفون و خاصة ذوي الدخل المحدودة و المتوسطة نقل دخلهم مما يدفعهم إلى التضحية ببعض السلع و الخدمات و بالتالي يقل الطلب عليها و من ثم تمويل الأسعار نحو الانخفاض إلا أن هذا القول ليس صحيحاً بصورة مطلقة فمرونة الطلب المرن "السلع الكمالية" يتأثر استهلاكها بالضريبة بصورة مطلقة إذ أن درجة مرونة الطلب على هذه السلع هو الذي يحدد إمكانية تأثرها بالضريبة أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن "السلع الضرورية"

كما أن حجم الدخل يحدد درجة التأثير بالضريبة فالدخل المرتفع لا يتأثر كثيراً بالضريبة و منه لا يقل الاستهلاك أما الدخل المنخفض فانه يتأثر بالضريبة بصورة واضحة إذ يقلل من الاستهلاك بالنسبة للسلع ذات الطلب المرن و من جهة أخرى يتوقف اثر الضريبة في الاستهلاك على خطة الدولة في استخدام الحصيلة الضريبة، مثلاً اذا قامت الدولة بتجميد حصيلة الضريبة فان الاستهلاك يتجه نحو الانخفاض.

⁹سوزي عدلى ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2000، ص 66

ب- أثر الضريبة على الادخار

يتكون الادخار الوطني على وجه التحديد من الادخار الخاص و الادخار العام فلكي تقوم الدولة بالاستثمارات فأنها تلجأ عادة إلى الضريبة و يمكن القول أن أثر الضريبة في الادخار العام يكون أثر إيجابيا إلا أن الضريبة على الادخار الخاص لا يكون كذلك في الغالب من الحالات و تعتبر فكرة أن تخفض من مدخرات الأفراد و بالتالي من التراكم المالي و من تشييط النمو الاقتصادي فكرة قديمة، كما رأينا أن فرض الضريبة يؤثر في دخول الأفراد بالنقصان و بالتالي تقليل إنفاقهم على الاستهلاك مما يؤثر سلبا على مستوى مدخراتهم، إلا أن تأثير الضريبة في حجم المدخرات لا يكون واحد بالنسبة للدخول المختلفة و لما كان الإنفاق يتميز في علاقته بالادخار و بانعدام المرونة نسبيا فان الادخار يكون أول ضحايا الضريبة، فتأثير الضريبة في الادخار الخاص يكون سلبا، و يختلف أثر الضريبة في الادخار باختلاف أنواع الضريبة، فالضرائب التي تصيب مصادر الادخار مثلا الضرائب على رأس المال و الضريبة على الدخل الإجمالي و غيرها، أي الضرائب المباشرة بصفة عامة تضر بالادخار بصورة أكبر من الضرائب غير المباشرة، و تدفع الضريبة المرتفعة على أرباح المؤسسة بأصحابها أولا إلى المبالغة فيما يسمح لهم القانون بحصمه عند تحديد قيمة المادة الخاضعة للضريبة.

ت- أثر الضريبة على الإنتاج

كما تؤثر الضريبة في الاستهلاك بالسلب خاصة لأصحاب الدخل المحدودة و المتوسطة و هذا بدوره يؤثر في الإنتاج بالنقصان كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب في غرض و طلب رؤوس الأموال الإنتاجية، فمعرض رؤوس الأموال الإنتاجية يتوقف على الادخار ثم الاستثمار و كما رأينا من قبل فان الضرائب تؤدي إلى نقص الادخار و قلة رؤوس الأموال الإنتاجية فإذا كان فرض الضريبة يؤدي لتقليل الربح فبطبيعة الحال يقل الطلب عليها، أما إذا ازداد الربح فإن الطلب يزيد عليها كذلك فإن فرض الضريبة قد يؤدي إلى انتقال عناصر الإنتاج إلى فروع الإنتاج الأخرى قليلة العبء الضريبي، مما يؤثر على النشاط الاقتصادي.

ث- أثر الضريبة على الأسعار

يترتب على أن الضريبة تقتطع جزء من دخول الأفراد أن يقل الطلب على سلع و خدمات معينة من جانب هؤلاء الأفراد و هذا يؤدي إلى انخفاض أسعار هذه السلع بشرط ألا تدخل الدولة حصيلة

الضريبة في مجال التداول، مثلاً أن تستخدمها في تسديد قروض خارجية أو تكون احتياطي معين فان تيار الأنفاق النقدي يقل و منه يقل الطلب و تنخفض الأسعار و خاصة في فترات التضخم أما في فترات الانكماشى تلجأ الدولة إلى تقليل الاقتطاع الضريبي من دخول الأفراد رغبة منهم في تشجيع الأنفاق مما يحدث الانتعاش و زيادة في الطلب الكلي الفعال أما إذا استخدمت الدولة تلك الحصيلة في مجال التداول كسواء سلع و خدمات أو دفع رواتب العمال و غيرها فإن هؤلاء يستخدمون هذه المبالغ في زيادة الطلب على السلع و الخدمات مما يؤدي الى عدم انخفاض الأسعار.

ج- أثر الضريبة على التوزيع

قد ينتج على الضريبة أن يعاد توزيع الدخل و الثروة بشكل غير عادل لصالح الطبقات الغنية على حساب الفئات الفقيرة و يحدث هذا بالنسبة للضرائب غير المباشرة باعتبارها عبئ على الفئات الفقيرة.

II. الرسوم العامة

1. تعريف الرسم و خصائصه

الرسم قدر من المال يدفعه الفرد إلى الدولة، لقاء خدمة معينة تقدمها الدولة إليه.

- **الرسم مبلغ من المال:** والمال قد يكون نقداً أو عيناً، والأصل أن يكون بدل الرسم نقداً يدفع إلى الدولة، إلا أنه يجوز استثناء أن يدفع المكلف الرسم بصورة عينية كأن تستوفي الدولة في أثناء الحرب مثلاً بعض رسوم الإعاشة بشكل حصة من المواد والسلع المستوردة .
- **الرسم يدفع إلى الدولة:** أي إن الرسوم لا تدفع إلى الأشخاص أو الشركات، والمقصود بالدولة الشخصية الاعتبارية الحقوقية الممثلة للشعب بما فيها المؤسسات العامة والهيئات الإقليمية والبلدية التي تمارس سلطة عامة. غير أن الأمر لم يكن دائماً كذلك، فقد كانت الرسوم فيما مضى تدفع للأشخاص الذين يقومون بالخدمات مقابل تكليفهم بهذه الخدمات بطريقة التلزم .
- **الرسم يدفعه المنتفع لقاء خدمة معينة تقدمها له الدولة:** والخدمة التي تؤديها للأشخاص ذات أشكال متعددة: فقد تكون عملاً يقوم به بعض الموظفين لمصلحة شخص معين، كتوثيق عقد أو قيد دعوى قضائية للفصل فيها، وقد تكون امتيازاً يمنح لفرد ما فيتيح له انتفاعاً خاصاً يمتاز به، كرخصة حمل السلاح أو رخصة الصيد أو براءة الاختراع، وقد تكون تسهياً من جانب الدولة لمباشرة أحد الأفراد عمله أو مهنته كرسوم الموانئ أو المناورات .

والخدمات التي تقدمها الدولة إلى الأشخاص وتستوفي عنها الرسوم ذات صفتين في آن معاً، فهي خدمات عامة بمعنى أنها تفيد المجتمع بكامله. وهي خدمات خاصة، بمعنى أن هناك أفراداً من المواطنين هم الذين يستفيدون منها دون غيرهم وهؤلاء المستفيدون هم المكلفون بدفع الرسم، فالخدمات التي تقدمها الدولة في مرافق التعليم والصحة مثلاً هي خدمات مفيدة للمجتمع بكامله، غير أنه على الرغم من ذلك فإن هناك أفراداً معينين يستفيدون وحدهم بصورة مباشرة من هذه الخدمات، كالطلاب الجامعيين الذين يستفيدون من خدمات التعليم العالي والمرضى والمصابين الذين يستفيدون من الخدمات الصحية .

لهذا كان الأصل في الرسم ألا يدفعه كل شخص كالضريبة، وإنما يدفعه الأشخاص الذين يستفيدون برضايتهم من خدمات الدولة. غير أن هناك حالات يكون فيها الأفراد مجبرين غير مختارين على قبول الخدمة التي تقدمها لهم السلطة العامة، وعليهم أن يدفعوا مقابل ذلك الرسم المحدد لها أو ما يقال له الإتاوة، وهذا ما دعا إلى الخلط بين الرسم والإتاوة كون كليهما يدفع لقاء خدمة معينة، وإن كان هناك أوجه للفرقة بين الرسم والإتاوة، أهمها أن الأخيرة خاصة بأصحاب الأملاك العقارية، أو هم ملزمون وحدهم بدفعها ولا خيار لهم بالتخلص منها. والجدير بالذكر هنا أن بعض العلماء يرون أن الدولة تملك جباية جميع الرسوم المفروضة على خدماتها بالإكراه والإلزام كإتاوة إلا أن مدى هذا الإلزام يختلف في بعض الرسوم عنه في بعضها الآخر بحسب ما يكون قانونياً أو أدبياً، وفي ضوء هذا الاختلاف يميزون بين نوعين من الرسوم: رسوم إلزامية يرغم الفرد على دفعها كالرسوم القضائية ورسوم الامتحان. وهذه الصفة الإلزامية جعلت كثيراً من الناس وحتى بعض التشريعات الضريبية لا تفرق بين الرسم والضريبة بل إنها أطلقت على بعض الضرائب كلمة الرسوم. فمثلاً يشار إلى الضرائب الجمركية بكلمة رسوم الجمرك وإلى ضريبة السكر بكلمة رسم السكر، وغير ذلك من المسميات الخاطئة الواردة في الموازنة كالرسوم على الكحول أو على التبغ التي في الواقع ضرائب غير مباشرة على النفقات وليست رسوماً بالمعنى العلمي، وهذا ما حمل بعض المؤلفين على القول أن السلطة التشريعية وحدها هي صاحبة القرار في فرض الرسوم، وخاصة أن الرسم يتجاوز في الغالب بدل المنفعة، بحيث يغدو في الحقيقة والواقع تكليفاً ضريبياً¹⁰.

¹⁰ يوسف شباط، المالية العامة و تشريعات الضرائب و تطبيقاتها، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 2015، ص 56.

2. الفرق بين الرسم و الضريبة

تُعدّ كلٌّ من الضرائب والرسم وسائل مائيّة حكوميّة تُستخدم في زيادة نسبة الإيرادات العمومية، ولكن توجد فروق بين كلٍّ منهما سواء من حيث الطبيعة أو إلزاميّة الدفع أو الحصول على خدمات في المقابل أو الهدف من الفرض، وفيما يأتي معلومات عن هذه الفروق¹¹ :

- **الفرق من حيث الطبيعة:** هو الاختلاف بين طبيعة كلٍّ من الضريبة والرسم؛ إذ تُفرض الضرائب وفقاً لنسبٍ مئويّةٍ بهدف رفع الإيرادات، بينما يعتمد فرض الرسوم على ارتباطها بتقديم خدمة كمقابل لها.
- **الفرق من حيث إلزاميّة الدفع:** هو الاختلاف المرتبط بإلزاميّة دفع الضريبة والرسم من خلال الأفراد والمنشآت؛ إذ تُعدّ الضرائب إلزاميّة الدفع، بينما يكون دفع الرسوم طوعيّاً؛ أي غير إلزاميّ.
- **الفرق من حيث الخدمات المقدّمة:** هو الاختلاف وفقاً للمقابل الناتج عن كلٍّ من الضريبة والرسم؛ إذ لا يمكن أن يحصل الأفراد أو المنشآت عموماً على أي خدمات أو فوائد مقابل دفعهم لقيمة الضرائب المترتبة عليهم، بينما يوفر الدفع المباشر لقيمة الرسوم الحصول على عدّة مميّزات أو خدمات حكوميّة.
- **الفرق من حيث الهدف:** هو الاختلاف في الهدف من فرض كلٍّ من الضريبة والرسم؛ إذ تُفرض الرسوم عموماً بهدف التحكم أو تنظيم عدّة أنواع من النشاطات، أمّا الضرائب فتُفرض بهدف تحقيق المصالح العامة للدولة.

ثالثاً: الإيرادات العمومية الاقتصادية (الدومين)

تعتبر إيرادات الدولة من ممتلكاتها احد مصادر الإيرادات التي يمكن الاعتماد عليها لتمويل النفقات الحكومية، وتختلف الأهمية النسبية التي يتمتع بها هذا العنصر من دولة إلى أخرى وفقاً لاختلاف الفلسفة الاقتصادية التي تؤمن بها و درجة تقدمها الاقتصادي، ففي الدول الاشتراكية حيث تمتلك الدولة غالبية عوامل الإنتاج من المتوقع أن تحتل إيرادات الدولة من ممتلكاتها مركز الصدارة في هيكل إيراداتها ومن ثم الأهمية النسبية التي يتمتع بها هذا العنصر ضمن هيكل الإيرادات، أما في الدول الرأسمالية حيث تقتصر ملكية الدولة على جزء ضئيل نسبياً من وسائل الإنتاج، كما أن الجزء المملوك لا يدار بهدف تحقيق أقصى ربح وبالتالي يحتل هذا المورد أهمية نسبية

¹¹<http://www.economicdiscussion.net/government/taxation/difference-between-tax-and-fees/17448>

منخفضة في الدول الرأسمالية، أما في الدول ذات الاقتصاد المختلط فتحتل إيرادات الدولة من ممتلكاتها أهمية تقل عنها في حالة الدول الاشتراكية و تزيد عنها في حالة الدول الرأسمالية وتنقسم إيرادات الدولة من أملاكها إلى عدد من الإيرادات منها: ¹²

أ. ماهية الدومين

أ- مفهوم الدومين: معنى كلمة الدومين (domain) ممتلكات الدولة أي الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة ومنها ما يخضع لأحكام القانون العام كالترع والشوارع والميادين ومنها ما يخضع لأحكام القانون الخاص شأنه شأن الممتلكات الخاصة مثل الأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها. ¹³

ب- أهمية الدومين : كان الدومين هو المصدر الأساسي في إيرادات الدولة إلا أنه قلت أهميته النسبية مع التطور الاجتماعي واستتبعه تطور نشاط الدولة .

إن دومين الدولة كان في ما مضى دومينا زراعيا بصفة أساسية وأن دخله كان يمثل جانبا هاما من الإيرادات الكلية للدولة. ثم تناقصت أهمية الدومين الزراعي و إيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية حتى مطلع القرن الحالي. ثم تطورت صورة أخرى من الدومين هي الدومين الصناعي والتجاري والمالي. وأخذت أهميتها تزداد في تغذية الإيرادات العمومية تبعا لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بجانب كبير من النشاط الإنتاجي حتى أصبحت تشكل جزءا هاما من الإيرادات العمومية وإن بقيت الضرائب المصدر الأول في تكوين هذه الإيرادات. لاسيما في الإقتصاديات الرأسمالية.

وتعتمد أهمية الدومين كمصدر للإيرادات العامة بهذه البلدان في المستقبل على سير تطور الدولة في مختلف ميادين الإنتاج فيها. أما الإقتصاديات الاشتراكية فإن دائرة دومين الدولة تغطي كل أو معظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي. وتسهم إيراداته بجانب الأكبر من الإيرادات العمومية.

أما عن الدومين العام فليس له أهمية في تغذية الإيرادات العمومية لأن القاعدة في الدومين العام هي مجانية الانتفاع لأنها سمة من سمات، فتسير في الطريق وتسبح في الشواطئ وتدخل الغابات مجانا لأننا بصدد ممارسة حرية عامة¹⁴

¹² سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليل معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2010، ص 44.

¹³ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 35.

¹⁴ عمر يجياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص 111.

ويتميز إيراد الدومين بعنصر ثابت وعدم خضوعه للتقلبات. فتسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلا. وكانت لهذه الميزة أهميتها في تحديد النفقات العامة المستقبلية وقت أن كان نشاط الدولة قاصرا على النشاط التقليدي المعروف .

II. أقسام الدومين

يمكن تقسيم الدومين إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام و الدومين الخاص، وفي هذا السياق تنص المادة 18 من الدستور على ما يلي:

الأموال الوطنية يحددها القانون وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية حيث يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون

أ- الدومين العام

الدومين العام أو الملكية العامة يقصد به ما يخصص من أصول للمنفعة العامة من طرق وجسور وقناطر وموانئ وغير ذلك مما هو لازم لأداء المنافع العامة. وهذه الملكية العامة تكون غير قابلة للتصرف فيها للغير بما يتعارض مع الغرض الذي هيأت له من خدمات ومنافع عامة. ويعهد عادة بإدارتها والإشراف عليها إلى الجهة الإدارية المسئولة عن إدارة مثل هذا المرفق العام. وتتحدد طبيعة هذه الملكية وشروط الانتفاع بها بما يتفق مع طبيعة المرفق والمنفعة العامة التي يوفرها. فإذا انتفي هذا الغرض العام للمنفعة العامة بأن تركت الإدارة الموقع المخصص لهذه الخدمة إلى مكان أفضل أو حتى توقفت تماما عن أداء هذه الخدمة العامة نظرا لما لحق مفهوم المنافع العامة من تطور، فإن هذه الأموال العامة . الدومين العام . تفقد صفتها كملكية عامة للدولة وتصبح ملكية خاصة ويجب أن تعود إلى الدولة. فصفة الدومين العام تدور وجودا وعدما مع استمرار الخدمة والمنفعة العامة التي تؤديها. فإذا توقفت الخدمة العامة، زالت صفة الدومين العام.¹⁵

ب- الدومين الخاص

الدومين الخاص أو الملكية الخاصة للدولة فهو يمثل ما تملكه الدولة من أراض وعقارات أو غير ذلك من الأصول والتي لا تخصص لخدمة أو منفعة عامة. وملكية الدولة لهذه الأصول والأموال هي ملكية خاصة لا تختلف عن الملكية الخاصة للأفراد التي ينظمها القانون المدني، ولذلك يجوز التصرف فيها بكل

¹⁵ حازم البيلاوي، عن الدومين العام و الدومين الخاص، جريدة الأهرام المصرية، العدد 43765، 03 سبتمبر 2006.

أنواع التصرفات المعروفة في القانون المدني من إيجار وبيع وغير ذلك من التصرفات ويقسم الدومين الخاص إلى :

- الدومين العقاري
- الدومين المالي
- الدومين الصناعي و التجاري

رابعاً: الإيرادات العمومية الإئتمانية (القروض)

وهي مصادر غير عادية عبارة عن مبالغ مالية تظهر في موازنة الدولة بشكل غير منتظم وتمثل في :

- I. القروض العامة: وتحصل عليها الدولة باللجوء إلى الأفراد أو البنوك وقد يكون داخلي أو خارجي
- II. الإعانات: وهي عبارة عن إعانات تقدمها الدول الغنية للدول الفقيرة
- III. الإصدار النقدي: وهو التمويل بالتضخم و تلجأ إليه الدولة حالة استثنائية عندما تصبح الكتلة النقدية أقل من السلع و الخدمات المعروضة

المحور الرابع

الموازنة العمومية للدولة و قوانين المالية

تمهيد

لم تنشأ الموازنة العمومية بمفهومها العلمي الراهن، فلقد كانت المجتمعات تعيش حياة قبلية بدائية، لم تكن فيها حاجة للموازنة و بعد أن انتظم المجتمع بشكله الحديث في شكل دولة تقوم على رأسها حكومة تسير أمورها العادية من خلال صرف مجموعة النفقات، و العمل على تحصيل مجموعة الإيرادات و العمل على إعداد الموازنة. فلقد أصبحت مالية الدولة تتمثل في موازنتها العمومية و التي تتمثل في بيان للنفقات و الإيرادات العمومية، حيث تعبّر الموازنة العمومية للدولة عن تلك الخطة الموضوعة مسبقاً والتي تسير عليها الحكومة وفق أسس مدروسة من أجل ضمان سير العملية الاقتصادية وتحقيق أهدافها المالية و الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية وكثيرا ما يحدث نوع من اللبس بين الموازنة العمومية للدولة و قانون المالية ولعل ذلك راجع لاشتراك السلطتين التشريعية و التنفيذية في المراحل التي تمر بها دورة الموازنة العمومية .

و سيتم التطرق في هذا المحور الى الموازنة العمومية للدولة وقانون المالية و ذلك من خلال سبعة عناصر كما يلي:

- أولاً: تطور مفهوم الموازنة العمومية
- ثانياً: أهمية الموازنة العمومية
- ثالثاً: مبادئ الموازنة العمومية
- رابعاً: مراحل الموازنة العمومية
- خامساً: تعريف قانون المالية
- سادساً: إجراءات مناقشة قانون المالية و الموازنة العمومية
- سابعاً: إجراءات التصويت على مشروع الموازنة العمومية.

أولاً: تطور مفهوم الموازنة العمومية

كان لمفهوم الموازنة في الفكر التقليدي طابع مالي بحت، فهي تقتصر على تقدير النفقات والإيرادات و إجازة جبايتها و إنفاقها، انعكاساً لدور الدولة الحارسة حيث كان دورها محددًا، بحفظ الأمن و الدفاع الخارجي والقضاء، و النشاط الاقتصادي متروك للأفراد و يتحقق التوازن الاقتصادي عن طريق قوانين السوق، وبذلك فان موازنة الدولة توضع لأغراض محددة مما أدى إلى محدودية نفقاتها و إيراداتها و توازنها.

ولقد تعددت تعريفات الموازنة العمومية بتعدد القوانين و التشريعات الخاصة بكل دولة¹

- فقد عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة و واردتها، و يؤذن بها و يقرها البرلمان في قانون الموازنة، والذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية و المالية.
- و عرفها القانون الأمريكي بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة التالية و واردتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، و اقتراحات الجباية المبسطة فيها .
- و تعرفها بعض التشريعات بأنها الجداول المتضمنة تخمين الوردات و المصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون المالية .

وهكذا تتفق التعريفات على أن الموازنة بمفهومها التقليدي تعني الجداول المتوازنة بين الجانبين و التي تتضمن كلا من الإيرادات و النفقات العامة خلال فترة مقبلة عادة ما تكون سنة.

ومع توسع دور الدولة في الاقتصاد لإعادة التوازن الاقتصادي في حالات الاختلالات على اثر الأزمات التي تعرض لها الاقتصاد الرأسمالي منذ ثلاثينات القرن الماضي، حيث لم تعد آلية السوق قادرة على تحقيق التوازن الاقتصادي التلقائي، وفي ضوء آراء كينز عن دور الدولة في إعادة التوازن في حالات الاختلال حيث أصبحت المهمة الأساسية هي تحقيق التوازن الاقتصادي الشامل حتى لة أدى ذلك الى عجز مؤقت بالموازنة وهو ما يطلق عليه بالعجز المنظم وبدلاً من الالتزام بالتوازن المالي بين النفقات و الإيرادات، و جب الاهتمام بالتوازن العام للحياة الاقتصادية و الاجتماعية، وفي أغلب الأحيان يكون التوازن المالي جزء من التوازن الاقتصادي و يكمل بعضهما الآخر و يمكن أن يحصل خلل في التوازن المالي من أجل الحصول على توازن اقتصادي.

لذا فقد ارتبط المفهوم الحديث للموازنة العامة بتوازن الاقتصاد القومي، اذ تقوم معظم الدول بتحضير موازنتها السنوية في ضوء تقرير شامل ومفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية لها

¹ محمد طاقة وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص، 167-168.

المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة و قوانين المالية

ولهذا يتداخل مفهوم الموازنة العمومية مع بعض المفاهيم الأخرى على غرار ميزانية المشاريع و كذا الحساب الختامي وهو ما يستدعي التوضيح²

الفرق بين الميزانية الخاصة بالمشروع والموازنة العمومية للدولة

الموازنة العمومية	الميزانية الخاصة بالمشروع
1. تبين ما تعتمز الحكومة إنفاقه وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في الفترة المقبلة.	1. عبارة عن وثيقة مالية تعبر عن المركز المالي الحقيقي للمشروع في لحظة معينة.
2. تعبير مالي عن برنامج عملي لمرحلة قادمة تمت مناقشته من قبل السلطة التشريعية قبل اعتماده. الموازنة هي الأساس في تطبيق فكرة الميزانية التقديرية في المنشآت الخاصة .	2. تعكس حقيقة الوضع المالي (الموقف) في لحظة معينة وفقا لأسس محاسبية معينة وبالتالي فهي تتناول أمر واقع لا مفر من الاعتراف به ومن ثم لا مبرر لاعتماده مادام ليس بالإمكان رفضه.
3. الموازنة تهدف لتحقيق أغراض وأهداف اجتماعية واقتصادية تنمية.	3. الميزانية تهدف إلى تحقيق الربح.

الفرق بين موازنة الدولة والحساب الختامي :

- الحساب الختامي للدولة عبارة عن كشف مسجل به كافة المبالغ الفعلية للنفقات التي أنفقتها الحكومة خلال السنة المعنية وكافة المبالغ التي قامت بتحصيلها خلال نفس السنة ويُتبع في التسجيل نفس التبويات والتقسيمات في موازنة الدولة.
- الحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مع موازنة الدولة لنفس السنة في كل شيء ما عدا الأرقام الواردة فيها. حيث تكون أرقام الموازنة تقديرية وأرقام الحسابات الختامية فعلية وبالتالي يمكننا القول ان لكل موازنة حساب ختامي .

ثانيا: أهمية الموازنة العمومية

و تظهر أهمية الموازنة العمومية من حيث:

1. أهميتها السياسية

فاعتماد الموازنة من قبل البرلمان يعني مناقشة البرنامج السياسي للحكومة، وحاجة السلطة التنفيذية لموافقة لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية و حقوقه الديمقراطية، كما أن الموازنة بما تتضمنه

²محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2007، ص 159

من مؤشرات تكشف عن السياسة العامة للدولة تجاه المجتمع، ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الموازنة فرض نوع من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، كذلك يستطيع عن طريق رفض اعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على التراجع عن سياسة اقتصادية او اجتماعية معينة .

II . أهميتها الاقتصادية

للموازنة العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك عن طريق استخدام السياسة الإنفاقية و الإيرادية ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات و تخفيض الضرائب من أجل رفع القدرة الشرائية لدى الأفراد، مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص بالإضافة إلى الطلب الحكومي وبذلك يخرج الاقتصاد من أزمته و يدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي³

أما في حالة التضخم و عندما يكون الطلب أكثر من العرض تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها و رفع نسب الضرائب بهدف امتصاص القوة الشرائية الزائدة في السوق فيقل الطلب بشقيه الخاص و العام مما يؤدي إلى انخفاض في الأسعار، كما تعكس الموازنة العمومية فلسفة النظام و ذلك نفقاتها و إيراداتها، فإتساع نفقات القطاع العام يشير إلى توسيع دور الدولة في الاقتصاد، وان ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس سياسة الدولة في التوجه نحو سياسة الاقتصاد الموجه، أما اذا كان دور الدولة في الاقتصاد محددًا و نسبة مساهمة الضرائب كبيرة من إجمالي الإيرادات العامة فهذا يشير الى أهمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد و توجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق.

III . أهميتها الاجتماعية

تتعلق الأهمية الاجتماعية للموازنة بمفهوم العدالة الاجتماعية، و تقليل الفوارق بين الطبقات و تحقيق الرفاه الاجتماعي، حيث تعكس الأهداف التي تضعها و تنفذها الحكومة في مجال الرفاه الاجتماعي مدى اهتمامها في الارتقاء بالخدمات التعليمية و تقديم التعليم المجاني في مختلف مراحلها و تطور الخدمات الصحية و شبكات المياه و الكهرباء و غيرها من الخدمات، في مجال توزيع الدخل القومي حيث تكشف السياسة الضريبية فيما اذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية و تحقيق العدالة الاجتماعية⁴.

³ علي العربي و عبد المعطي عساف، دور الموازنة العامة و مشكلاتها في الدول النامية، عمان، دون دار نشر، 1986، ص 49.

⁴ حسن عوض، المالية العامة دراسة مقارنة ، دون دار نشر، بيروت، 1993، ص 53.

ثالثا: مبادئ الموازنة العمومية

حددت النظرية التقليدية في المالية العامة عددا من المبادئ (القواعد) تهدف من ورائها وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، سواء كان ذلك عند اعتمادها للإيرادات العامة و النفقات العامة أو الرقابة عند تنفيذ الميزانية العامة.

إن مبادئ الميزانية هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة و كتابها، منهم من بالغ بقيمتها وزاد عددها، و منهم من قسمها من حيث الأهمية إلى مبادئ أساسية و أخرى ثانوية، و تختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان و المكان وفق التشريع الوضعي لكل دولة.

و قد ارتبطت هذه المبادئ بالمفهوم الكلاسيكي للموازنة العامة الذي كان سائدا في القرن التاسع عشر ، إلا أنه مع تطور مفهوم المالية العامة فقد تطورت مبادئ الموازنة العمومية ، و أصبح لها العديد من الاستثناءات .

أ. مبدأ السنوية

تقضي هذه القاعدة أن تكون المدة التي تعمل لها الموازنة سنة ، و بأن تكون موافقة المجلس التشريعي عليها سنوية ، فلو كانت لأكثر من ذلك أصبح من المتعذر التنبؤ بما ستكون عليه المصروفات ، و لو كانت أقل من السنة لاختلقت الإيرادات في كل موازنة عن السابقة لإرتباط الإيرادات بالمواسم ، كما أن إعداد الموازنة وإعتمادها يتطلبان بذل جهود شاقة تشترك فيها السلطات التنفيذية و التشريعية مما يحسن ألا تتكرر هذه الجهود أكثر من مرة في السنة.⁵

و قد تدعم هذا المبدأ بمبررات جعلته معتمدا في أغلب الدول نذكر منها:

- المدة الزمنية الأقل أو الأكثر قد تثير صعوبات يصعب حلها ، كصعوبة تقدير إيرادات و نفقات الدولة إذا كانت المدة طويلة
- الكثير من الإيرادات تجي كل سنة ، كالضرائب المباشرة.
- معظم ميزانيات المؤسسات العامة و الخاصة يتم إجراؤها عادة لمدة سنة.
- تكفل السنوية دوام الرقابة السياسية من المجالس النيابية على أعمال السلطة التنفيذية.

⁵ جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر ، ص 87.

و هنا كإستثناءات يمكن أن ترد في هذا المبدأ⁶:

1. الميزانية الشهرية المؤقتة

عندما تطول مناقشات الميزانية ، و لا يتم التصويت عليها قبل 31 ديسمبر يلجأ إلى إعتماد حل يتمثل في موافقة البرلمان على منح الحكومة رخصا شهرية حسب طلب الحكومة ، في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعنية.

و يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات و نفقات الموازنة العمومية للدولة حسب الشروط التالية:

■ بالنسبة للإيرادات حسب الشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

■ بالنسبة لنفقات التسيير ، في حدود 12/1 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية المالية السابقة و هذا شهريا لمدة ثلاث أشهر.

■ بالنسبة لإعتمادات الإستثمار في حدود 4/1 الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ، كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية القادمة.

و يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحققة و الأحكام ذات الطابع التشريعي و المطبقة على الحسابات الخاصة بالخزينة ، طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

2. رخص البرامج

هناك بعض البرامج يستغرق تنفيذها سنوات ، و تتطلب أموالا ضخمة لا يمكن أن تتحملها ميزانية سنوية واحدة ، فتلجأ الدولة إلى طلب هذه الرخصة من السلطة التشريعية في بداية تنفيذ هذه البرامج ، ثم تتحمل كل ميزانية مبلغا معينا ، لإتمام المشروع إلى غاية نهاية مدته ، دون الرجوع للسلطة التشريعية.

إن الأخذ بمبدأ السنوية لا يعني أن تتوافق السنة الميلادية مع السنة المالية ، و إنما يتضمن أن تكون مدة الموازنة إثني عشر شهرا ، لهذا يجب التمييز بين السنة المالية و السنة الميلادية ، كما أن التطابق بينهما جائز بحيث تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية ، و يجوز أيضا الإختلاف بينهما.

⁶ سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 588

كما نجد أيضا أن ختام السنة المالية يثير مشكلات دقيقة من الناحية الفنية أكثر تعقيدا من موضوع تحديد بداية السنة المالية ، فالموازنة العمومية توضع لمدة مستقبلية من الزمن هي سنة ، و لا بد في نهاية السنة من إغلاق حساباتها لمعرفة المبالغ التي أنفقت فعلا و الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا ، و هي بالطبع تختلف عن تقديرات الموازنة في بداية السنة المالية.

II. مبدأ وحدة الميزانية

تستوجب هذه القاعدة أن تدرج جميع إيرادات الدولة و مصروفاتها في وثيقة ، و الغرض منها عرض الميزانية في أبسط صورة حتى يتسنى لمن يريد الإطلاع على المركز المالي للدولة، أو يعرف الوضع الصحيح فيما إذا كانت الميزانية متوازنة أو فيها عجز، أو فائض و بهذا تسهل الرقابة و الإشراف، فإذا كانت موازنة الدولة مشتتة في مجموعة وثائق فإنه يصعب معرفة المركز المالي و الوقوف على حقيقة الوضع فإذا قدمت وضعية الإيرادات و النفقات في شكل ميزانيات متعددة ، لكل منها لكل منها إيراداتها الخاصة، كان خروجا عن قاعدة وحدة الميزانية العامة، أما إذا قدمت الميزانية إلى المجلس الشعبي الوطني ، في شكل دفعات دون أن يكون لكل قسم منها موارد خاصة، وأن تقدم ميزانية للإيرادات على حدة، و أن تقدم ميزانية النفقات على دفعات فهذا لا يعني أن ثمة ميزانيات متعددة.⁷

و من هنا يمكن استنتاج خصائص مبدأ وحدة الموازنة ، و هي:

- يتصف هذا المبدأ بالوضوح و السهولة لمن يود أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة ، حيث أن للدولة حسابا واحدا.
- يؤدي إلى سهولة تحديد نسبة الإيرادات و النفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي بوجود أرقامها في وثيقة واحدة
- يساعد السلطة التشريعية على أن تفرض رقابتها على تخصيص النفقات العامة حسب وجوه الإنفاق الأكثر ضرورة.
- يحول مبدأ وحدة الميزانية دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق و الإعتماد.
- يكشف عن إساءة إستعمال النفقات العامة و عن التبذير في إنفاقها.

⁷ عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر و التوزيع، القاهرة، 1994، ص 340

■ يدعم أسلوب التخطيط لأن الموازنة العمومية ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادية رغم الفوائد التي يحققها هذا المبدأ فإنه لا يخلو من الاستثناءات و تبرز هذه الاستثناءات منافع أخرى ، منها فوائد سياسية لتحقيق اللامركزية و منها فوائد مالية و اقتصادية ، و من هذه الاستثناءات:8

1. الموازنة الملحققة

و هي الخاصة بميزانيات المرافق و المشروعات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، إذ يستتبع الإستقلال في الشخصية الممنوح لها قيامها بوظائفها المختلفة ، وأن تكون لها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة ، دون الحاجة إلى نص تشريعي صريح يقرر ذلك ، و تتميز هذه الميزانيات بالخصائص التالية:

■ لها احكام و قواعد وإجراءات خاصة ، سواء من حيث الإعداد ، التنفيذ أو تحقيق الأهداف ، و هي مستقلة عن أحكام و قواعد ميزانية الدولة.

■ تتمتع بشخصية اعتبارية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة –القاعدة العامة– أن تحتفظ بفوائضها المالية، و لا ترحل إلى الموازنة العمومية ، كما تتكفل بتغطية عجزها المالي بمفردها ، لكن قد تعينها الدولة بإعانات مالية ، و هذا لا يتم إلا بناء على نص تشريعي.

و قد تمنح الدولة الشخصية المعنوية لبعض الهيئات العامة و المحلية لتبعتها عن المؤثرات السياسية ، و هكذا لا تخضع لرقابة السلطة الوصية عليها ، على غرار رقابة الوزير، مثلما هو الحال لمرافق الصحافة و للإذاعة اللاسلكي في بعض الدول ، و هذا لكي لا تستعمل من طرف الأحزاب الحاكمة.

أما فيما يتعلق بميزانيات الجماعات المحلية ، كالولاية و البلدية ، فلا بد أن تكون لها الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، على إعتبار أنها تنفذ من طرف مجلس شعبي منتخب.

2. الموازنة الغير عادية (الإستثنائية)

قد تتعرض الدولة لظروف غير عادية تضطرها إلى دفع نفقات غير عادية ، و التي يجب تمويلها بموارد مالية إستثنائية ، غير عادية ، كحالة الحروب و الأزمات و الكوارث الطبيعية....

3. الحسابات الخاصة على الخزينة:

⁸ فاطمة السويسي، المالية العامة موازنة و ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005، ص ص، 26-29.

هي حسابات مفتوحة في قيود الخزينة العمومية ، تتميز بكونها تتحرك خارج إطار الخزينة ، مثل الحسابات المصرفية ، و تتمثل هذه الحسابات في:

4. الحسابات التجارية

ترسم للعمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري، الممارس بصفة ملحقة من طرف المرافق العمومية.

5. حسابات التخصيص الخاص

هي نفقات توجه مباشرة إلى نشاط معين من إيرادات محددة مسبقا.

6. حسابات التسبيقات

ترسم منح التسبيقات لمدة لا تتجاوز سنتين ، مقدمة من طرف الخزينة العمومية إلى المؤسسات العمومية الوطنية ، و الجماعات المحلية و الميزانيات الملحقة ، و هي بدون فوائد أصلا.

7. حسابات القروض

تتضمن عمليات القرض المقدمة من طرف الدولة و تركز بفوائد.

8. حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية

تدرج في هذه الحسابات جميع العمليات المنجزة مع الحكومات الأجنبية ، تطبيقا لإتفاقيات دولية.

III. مبدأ عمومية الميزانية (الشمولية)

يقصد بهذا المبدأ أن تكون الميزانية عامة و شاملة لكل الإيرادات و لكل النفقات المتعلقة بالدولة، دون أي زيادة أو نقصان، و دون تخصيص إيرادات معينة لتغطية نفقات معينة.

فمبدأ العمومية يقضي بأن تظهر تقديرات كافة الإيرادات و النفقات العامة بصورة تفصيلية في ميزانية الدولة ، دون إجراء مقاصة بين الإيرادات و النفقات التي تصرف في سبيل تحصيلها ، و دون إجراء أي مقاصة بين المبالغ المقدر إنفاقها، و ما قد تدره هذه النفقات من الإيرادات ، و الالتزام بهذا المبدأ يتيح لكل من السلطة التنفيذية و التشريعية الوقوف على كافة المبالغ التي تنفقها و تحصلها الوحدات الحكومية ، فتستطيع بذلك من مراقبة الإنفاق الحكومي و محاربة الإسراف و تقييم الأداء و العمل على رفع الكفاءة الإنتاجية

ووفقا لهذا المبدأ فإن كل الإيرادات تدخل إلى الخزينة العمومية دون تخصص ثم توزع بعد ذلك حسب إحتياجات كل مصلحة . إلا أن هناك إستثناءات هي⁹:

- إذا اقترضت الدولة لتمويل مشروع معين ، فلا يجوز لها تخصيص ذلك القرض لأوجه إنفاق أخرى.
 - قد تخول الدولة لبعض مصالحها تخصيص إيراداتها لتغطية نفقاتها مثلما هو الحال بالنسبة للمرافق ذات الميزانيات الملحقه(كالبريد و المواصلات).
- بالرغم من أن مبدأ شمولية الموازنة العمومية للدولة يوضح كامل عناصر الإيرادات و النفقات العامة ، و يسهل الرقابة إلا أنه يحمل عيوباً أهمها:
- أنه لا يشجع على الإقتصاد في الإنفاق، و ضغط تكاليف المصلحة، حيث أن كل توفير لهذه الأموال يعود إلى الموازنة العمومية للدولة و ليس إلى المصلحة أو المرفق صاحب الوفر.
 - كما أنه لا يشجع القائمين على إدارة المصلحة أو المرفق على العمل على زيادة الإيرادات بهدف الإستفادة منها في تحسين الأداء.
 - يؤدي التقيد بحرفية هذا المبدأ في بعض الحالات إلى نتائج غير مقبولة عملاً ، كما أنه لا يساعد على إستعمال الأساليب التجارية الحديثة في إدارة المرافق العامة.

IV. مبدأ التخصص

يطلق عليه أيضاً مبدأ تخصص الإعتمادات، يقصد به تخصيص مبلغ محدد لكل وجه من وجوه الإنفاق العام ، أي أن النفقات العامة تفصل في توزيعها و تخصص في الموازنة العمومية ، ولا تدرج بشكل إجمالي و بذلك فإن الحكومة تكون ملزمة في الإعتمادات و السير ضمن تفصيل و توزيع النفقات عند إنفاقها ، و حسب حدود و إجازة السلطة التشريعية¹⁰.

إلا أن التصويت على الميزانية حسب القطاعات و الوزارات لا يتم بالتفصيل ، إنما إجمالاً ، و يتم التوزيع على شكل فصول و حسب مراسيم التوزيع ، و لكن هذا لا يخرج الحكومة عن دائرة رقابة البرلمان ، لأنها تبقى ملتزمة بتفصيله ، هذه المراسيم المتضمنة توزيع إعتمادات التسيير تنشر في الجريدة الرسمية للعدد

⁹Pierre Lalumiere, **Finances Publiques**. Paris: Ed Armand colin, 1973, p 68.

¹⁰سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 607.

الموال للعدد المتضمن قانون المالية، و التي يكون النواب قد إطلعوا عليها ضمن الملف المرفق لمشروع قانون المالية

IV. مبدأ توازن الميزانية

يقصد بهذا المبدأ أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة ، و تعتبر الميزانية في حالة فائض إذا زادت الإيرادات عن النفقات العامة ، أما إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات فتعتبر الميزانية في حالة عجز ، مما يضطر الدولة إلى تمويل ذلك العجز إما عن طريق الإقتراض العام أو أساليب أخرى.11 و قد شهد هذا المبدأ تطورا في الفكر و الواقع المالي و الإقتصادي ، ترافق مع تطور مفهوم الموازنة العمومية، و مع تطور دور الدولة في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية .

1. توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي

ينصرف إلى تساوي جانبي الموازنة ، أي تساوي النفقات العامة العادية مع الإيرادات العامة العادية و بشكل دوري و منتظم.و كان يعتبر هذا المبدأ غاية يجب تحقيقها في جميع الظروف و الأحوال، و ترتب عن هذا المبدأ في الفكر التقليدي نتيجتان (لا يمكن للدولة اللجوء للإيرادات العامة غير العادية لتغطية النفقات العامة العادية ، و لا يجوز لها أيضا أن تزيد نفقاتها العامة العادية أي لا يجوز أن يوجد عجز في الميزانية العامة

2. توازن الميزانية في الفكر المالي الحديث

لقد إنتقد الفكر الحديث الفكر التقليدي ، و أثبت خطأ الفروض التي يقوم عليها ، و أوضح الفكر الكينزي أن الإقتصاد لا يحقق التوازن دائما عند مستوى التشغيل الكامل ، بل قد يتحقق التوازن دون هذا المستوى ، الأمر الذي يعني وجود موارد إقتصادية غير مستقلة ووجود البطالة مما يتطلب تدخل الدولة نظرا لعدم قدرة القطاع الخاص على رفع الطلب الفعلي لزيادة الطلب الفعلي و تعويض النقص فيه ، عن طريق تشجيع الإنفاق الخاص و زيادة النفقات العامة ، حتى تبعث النشاط الإقتصادي ، و تشمن نموه واستقراره

¹¹ سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص ص، 610-612.

رابعا: مراحل الموازنة العمومية

نظرا لأهمية الموازنة العامة كان لابد من الحرص على تحديد أهم المراحل التي تمر بها وكذا تحديد السلطات المكلفة بذلك بموجب التشريع الأساسي في الدولة المتمثل في الدستور¹².

أ. المرحلة الأولى / مرحلة الإعداد و التحضير

إعداد مشروع الميزانية العامة يتم من قبل السلطة التنفيذية بالنظر للإمكانيات البشرية والفنية التي تمتلكها هذه الأخيرة. وفي كثير من البلدان، بما فيها الجزائر يتولى وزير المالية الدور الرئيسي في تحضير الميزانية العامة. تحت إشراف الوزير الأول. وهذا ما أكدت عليها المادة 69 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية بنصها: "يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء".

فيضطلع وزير المالية في المجال المالي بصفة عامة و تحضير الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة وفقا لما هو منصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية بتطبيق الإجراءات القانونية والجداول التي لها صلة بموضوع الدراسات والأشغال الداخلة في مجال الميزانية العامة للدولة وغيرها، كما أنه المسؤول عن إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية السنوي ومشروع الميزانية، بالإضافة إلى تنظيم الدراسات المتعلقة بتقويم موارد الدولة ونفقاتها على المدى القصير والمتوسط والبعيد.

ومن الناحية الدستورية فإن المادة 143 من الدستور التي تنص "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين....." توحى مبدئيا عن إمكانية تقدم النواب باقتراح مشروع الميزانية العامة للدولة؛ إلا أنه وفي المقابل وبالاطلاع على نص المادة 147 من الدستور فإنه لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها بالتالي يظهر من خلال هذه المادة تقييد اختصاص السلطة التشريعية في مجال المبادرة بمشاريع القوانين ذات الصلة بقانون المالية.

ولعل من مبررات ذلك:

¹² زغدودي عمر، حدود تدخل المؤسسات الدستورية في مراحل الميزانية العامة في الجزائر، المجلة القانونية الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، العدد الثاني، المجلد الخامس، جامعة الأغواط، 2021، ص 1132-1135

- كون الميزانية العامة تعبر عن الترجمة الرقمية والحسابية للإيرادات والنفقات العامة الواردة في مشروع الميزانية.
- صعوبة تحصيل الإحصائيات الدقيقة للنفقات والإيرادات العامة لدى السلطة التشريعية لافتقارها للوسائل البشرية والإمكانات المادية اللازمة لذلك.

II. المرحلة الثانية / مرحلة الاعتماد

يحرص البرلمان بصفته ممثلاً للشعب بكل ما يملك من سلطات وصلاحيات دستورية وقانونية وآليات رقابية على ضمان حسن إضطلاع الحكومة ومرافقها ومؤسساتها ووحداتها الإدارية والاقتصادية في تطبيق قانون المالية بصورة عامة، مما يعني أنه بمجرد التصويت على قانون المالية من طرف البرلمان يصبح لزاماً على الحكومة التقيد بالإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً فمصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية معناه الترخيص والإجازة لبداية التنفيذ من قبل الحكومة من خلال احترام الحد المعين لكل فصل أو قسم من الميزانية ولعل من بين المواد التي تؤكد سلطة البرلمان في هذه المرحلة المادة 82 من الدستور بنصها بأنه لا تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون :

بالتالي بعد مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب ما جاء في نص المادة 70 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية التي تنص بأنه: "يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة المالية التي تسبق السنة المالية المعنية ويضم مواد تتناول في صيغة صريحة الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة...."

لتبدأ العملية الرقابية للبرلمان الذي يتولى إحالته على اللجنة البرلمانية المختصة (لجنة المالية والميزانية) حيث تتولى دراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها.

وقد أكدت المادة 145 من الدستور على ضرورة أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. كما أكدت المادة 139 من الدستور كذلك على هذه المهمة الموكلة للبرلمان بنصها: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها ل الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية : ... 12- التصويت على قوانين المالية...."

ويصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إبداعه وبالإطلاع على نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12- المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة فإن المجلس الشعبي الوطني يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما إبتداء من تاريخ إبداعه ، ويرسله فوراً إلى مجلس الأمة الذي يصادق على النص المصوت عليه خلال أجل 20 يوما ، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبت في شأنه وفي حالة عدم المصادقة عليه في أجل 75 يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمره لقوة قانون المالية.

ومن خلال المواد السابقة يتضح أنه قد وضع للبرلمان قيد زمني للمصادقة على قانون المالية (مدة 75 يوما) وإلا إنتقل الاختصاص للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ودون عرضه على البرلمان من جديد. والملاحظ بأن رئيس الجمهورية قد قام بإصدار العديد من قوانين المالية التكميلية بموجب أوامر ، كما يفهم من نص المادة 142 من الدستور بأنه يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء لإصدار قانونا مالية بموجب أمر متى تعلق الأمر بمسائل مستعجلة وذلك خلال العطل البرلمانية أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بعد رأي مجلس الدولة.

III. المرحلة الثالثة / مرحلة التنفيذ

تتشرك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في مرحلنا تنفيذ قانون المالية العامة والرقابة عليه فالميزانية العامة هي وسيلة الحكومة لتحقيق برنامج العمل الذي تولت إعداده فتلتزم فور صدور قانون المالية باتخاذ الإجراءات المناسبة لتسهيل تطبيق قواعده وتمكين المصالح المختصة من استعمال الاعتمادات المالية من خلال إصدار المراسيم المتعلقة بتوزيع الاعتمادات المالية لمختلف الدوائر الوزارية ، وتعتبر عملية تنفيذ قانون المالية من بين العمليات الهامة التي تتم من قبل فئة معينة من الموظفين تطبيقا لمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بهدف القيام بعمليات الإنفاق والتحصيل تطبيقا للنصوص القانونية المعمول بها ..

وقد نصت المادة من القانون العضوي رقم 18-2015 على أنه: "البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية ، يتم التوزيع المفصل للاعتمادات المالية المصوت عليها ، بموجب مرسوم ، فور

صدور قانون المالية ويتم هذا التوزيع حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة " .

يتم وضع هذه الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج المسؤولين عن:

- المصالح المركزية والمصالح غير المركزية.
- المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.
- الهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج .

وفي هذا الصدد لا توجد نصوص قانونية محددة تحول للبرلمان ممارسة الرقابة أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية العامة . ومع ذلك يمكن أن نستخلص إمكانية قيامه بذلك من خلال مختلف الوسائل الدستورية التي يملكها لرقابة نشاط الحكومة والتي تتم أثناء السنة المالية.

IV. المرحلة الرابعة / مرحلة الرقابة

نظرا لأهمية هذه المرحلة خصص لها محور كامل في البرنامج

خامسا: قانون المالية¹³

I. تعريف قانون المالية

يعرف قانون المالية على أنه وثيقة مالية سنوية محضرة من قبل السلطة التنفيذية ومصادق عليها من قبل البرلمان والتي تحدد طبيعية كمية المبالغ التي تخص موارد الدولة و أعبائها المنتظر تنفيذها وذلك في إطار احترام التوازنات العامة

حسب المادة 01 من القانون 17-84 (الجريدة الرسمية العدد -28) فإن قوانين المالية هي القوانين التي تحدد - في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها.

ويتميز قانون المالية بأنه قانون «يقر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية ، يحمل موارد الدولة وأعبائها وكهما الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات الخاصة برأسمال» (نص المادة 3 من قانون 17/84).

¹³بوشيخي عائشة، قراءة في تقدير الإيرادات و النفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية و التكميلية للفترة 2000-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، عدد01، نوفمبر 2011، ص ص، 31-33.

II. محتوى قانون المالية

يحتوي قانون المالية السنوي على ما يلي :

1. الباب الأول

يتضمن الترتيبات المتعلقة بطرق ووسائل تحصيل الإيرادات وعمليات القروض الموجهة لتغطية نفقات الخزينة العامة ، والمعطيات العامة التي تضمن التوازن المالي ، بمعنى أنه يحتوي على أحكام خاصة متعلقة بالإيرادات العامة كإحداث الضرائب والرسوم الجديدة أو إلغاء الضرائب والرسوم أو تغيير معدلاتها أو أحكامها ... إلخ.

2. الباب الثاني

تتضمن الترتيبات المتعلقة بالميزانية العامة والتي تحدد المبلغ الإجمالي للاعتمادات المخصصة للخدمات والنفقات الخاصة بكل وزارة أي أنه يحتوي على الاعتمادات المالية المرصودة لنفقات التسيير و نفقات التجهيز .

III. أنواع قانون المالية

تحدد المادة 2 من القانون 17-84 ثلاثة أنواع من القوانين المالية : قانون المالية السنوي قانون المالية التكميلي أو التعديلي وقانون ضبط الميزانية .

1. قانون المالية السنوي أو الأساسي

هو قانون يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية والمصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأس المال. يتكون قانون المالية السنوي من جزأين :

■ الأول: يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن سير

المصالح العمومية والمحافظة على التوازنات العمومية المالية الداخلية والخارجية التي أقرها المخطط السنوي للتنمية.

■ الثاني: يتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الموازنة العامة للدولة والموزعة

حسب طبيعة النفقة (تسيير - تجهيز) والمبلغ الإجمالي للنفقات بالرأس مال.

2. قانون المالية التكميلي

هو قانون يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق لإيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة.

3. قانون المالية المعدل

هو تصريح بالمطابقة أي التنفيذ الحقيقي للموازنة حسب المصادقة الأولية والتي تم تعديلها في إطار الحالات الطارئة .

4. قانون ضبط الميزانية

هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية ، والهدف منه ضبط النتائج المالية لكل سنة (فائض أو عجز) ويعتبر أداة أساسية في تقدير بيانات الميزانيات المستقبلية. كما يمكن تعريفه بأنه :

- قانون يضبط النتائج المالية لكل سنة ويصادق على الفروقات والنتائج والتقارير المعدة في إطار قانون المالية السنوي.
 - وسيلة مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.
 - يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على مايلي:
 - الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
 - النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
 - نتائج تسير عمليات الخزينة.
 - يجب أن يكون قانون ضبط الميزانية مرفقا بما يلي :
 - تقرير تفصيلي يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.
 - جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها.
- والمقتضى قانون ضبط الميزانية تعود للخزينة نتائج السنة المثبتة والتي تساعد على استخراج الفوارق بين الأرقام التقديرية والأرقام الحقيقية بالنسبة للنفقات والإيرادات فتعد بذلك أداة يعتمد عليها في تحضير قوانين المالية أو قانون المالية للسنة القادمة.

سادسا: إجراءات مناقشة قانون المالية و التصويت على الموازنة العمومية

تجري مناقشة المشروع بالنسبة للغرفتين ، أولا على مستوى اللجان وخاصة منها اللجنة المكلفة بالمالية ، ثم على مستوى الغرفة في جلسة عامة¹⁴.

1. مناقشة مشروع قانون المالية

1. مناقشة المشروع على مستوى اللجان

لغرفتي البرلمان عدة لجان تختص كل واحدة منها في نشاط معين، وأهم هذه اللجان لجنة التخطيط والمالية التي تدرس مشروع الميزانية وسائر المشاريع المالية قبل عرضها على الغرفة في جلسة عامة. ويتمثل دورها في دراسة مدققة للمشروع تمهيدا للمناقشات التي سيقوم بها النواب في الجلسة العامة. وبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني تحضير التعديلات الواجب إدخالها على المشروع.

وحتى تتمكن هذه اللجنة من القيام بمهمتها على أحسن وجه يرخص لها القانون من أن تطلب من الوزراء أو مساعديهم كل ما تحتاجه من إيضاحات ومعلومات وأرقام وإحصائيات. كما يمكنها أن تستمع إلى ممثل الحكومة أو وزير المالية أو أي وزير آخر لحضور جلساتها¹⁵.

لذلك فإن الدراسة الحقيقية تجري داخل اللجان وليس في الجلسة العامة.

يحق للجنة المتخصصة للمجلس الشعبي الوطني ولنوابه وللحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع قانون المالية ، وهي الصلاحية التي لا يتمتع بها أعضاء مجلس الأمة.

2. مناقشة المشروع في جلسة عامة

تجري دراسة مشروع قانون المالية على مرحلتين متتاليتين المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة ويشرع في المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة وهو وزير المالية عادة الذي يوضح للنواب سياسة الحكومة المالية والأسباب التي حملتها على وضع المشروع في الشكل المعروض. ويتقدم بعد ذلك مقرر اللجنة المالية ليتلو تقريره الذي يحلل فيه مشروع الميزانية ويشرح أسباب التعديلات التي تقترحها اللجنة عندما يتعلق الأمر بالغرفة الأولى ، ثم يتدخل النواب بعد ذلك

¹⁴ بلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2017، ص ص، 141-147.

¹⁵ المادة 26 من القانون العضوي المؤرخ في 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية العدد 50 ، 2016 .

ليبدوا بأرائهم في المشروع ومن خلالها في سياسة الحكومة الاقتصادية والاجتماعية. وبعد المناقشة ينتقل النواب إلى التصويت.

ويمكن أثناء المناقشة العامة لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة التابعة للمجلس الشعبي الوطني اقتراح تعديلات خلال المناقشة. غير أن اقتراحات اللجنة تخضع لقيود نصت عليها المادة 121 من الدستور: لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة "إنفاقها". ويرجع سبب هذا القيد ميول النواب لأسباب انتخابية إلى تخفيض الضرائب أو الرفع من حجم النفقات تاركين للحكومة مهمة إيجاد مصادر جديدة لتمويل النفقات التي بادروا بها أو لتعويض الموارد المخفضة.

سابعاً: إجراءات التصويت على مشروع الموازنة وقانون المالية

1. كفاءات التصويت على المشروع

يجري التصويت على مشروع قانون المالية والميزانية طبقاً للأحكام المنصوص عليها في المادة 70 من قانون 7 يوليو 1984. تختلف هذه القواعد بحسب نوعية العمليات المالية.

1. التصويت على العمليات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة

يتم التصويت على موارد الميزانية بصفة إجمالية. وفيما يخص النفقات ، يصوت على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية كما يصوت على نفقات التجهيز الموزعة حسب كل قطاع.

2. التصويت على العمليات المالية الأخرى

يجري التصويت في شكل إجمالي على:

- رخص تمويل الاستثمارات
- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة،
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

3. التصويت على قانون المالية

يجري التصويت على قانون المالية من طرف غرفتي البرلمان مادة مادة ثم التصويت على النص كاملا بأغلبية الأعضاء الحاضرين.¹⁶

II. حالة عدم التصويت قانون المالية في الآجال:

إذا لم تتحقق المصادقة على الميزانية وقانون المالية قبل فاتح يناير من السنة المالية المعتبرة ، وضع المشرع الجزائري حلولا ورد النص عليها في المادة 69 من قانون 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية ، ثم أضاف المؤسس الدستوري حلا جديدا.

1. الحل التشريعي

يختلف الحل التشريعي باختلاف نوعية العمليات المالية.

الميزانية العامة للدولة : يواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيق القانون المالية السابق
- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا مدة ثلاثة أشهر،
- بالنسبة لإعتمادات التجهيز في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع
- مشاريع الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة يواصل تنفيذها طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي كانت تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة.

2. الحل الدستوري

ورغم هذه الحلول التشريعية لتسوية المشاكل المترتبة عن التأخير في التصويت على الميزانية ، أوجب الدستور على البرلمان من أن يصادق على قانون المالية خلال مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه. وفي حدود هذه الآجال منح القانون العضوي للمجلس الشعبي الوطني مدة 47 يوما ، و لمجلس الأمة مدة 20 يوما للتصويت على قانون المالية. وفي حالة خلاف بين الغرفتين يمنح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبت في شأنه .

¹⁶المادة 138 من دستور 2016 ويلاحظ من أن دستور 1996 اشترط على مجلس الأمة أن يصوت على القوانين بأغلبية الثلاثة أرباع أعضائه مادة (120).

المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة و قوانين المالية

وإذا انقضت مدة 75 يوما دون حصول المصادقة على قانون المالية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالي (أن هذه الحالة لم تحصل بعد لغاية اليوم) .

المحور الخامس

الرقابة على الموازنة / الميزانية العمومية

تمهيد:

تعد الرقابة على الموازنة العمومية هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة. وتسمى مرحلة كذلك مراجعة تنفيذ الميزانية و الهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد و وفقا للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و إجازتها من طرف السلطة التشريعية، و بناء على ذلك فإن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة، تتميز المراحل الثلاثة الأولى لدورة الموازنة العامة و التي تم التطرق لها سابقا ، وهي الإعداد والاعتماد و التنفيذ ، بتتابعها و استقلالية بعضها عن بعض أمّا مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة ، فهي ليست مرحلة مستقلة تأتي في ختام دورة الموازنة ، ولكنها مرحلة متداخلة ، أي مصاحبة للمراحل السابقة ، بل تمتد لتشمل مرحلة مابعد الانتهاء من التنفيذ من خلال مناقشة السلطة التشريعية للحساب الختامي للموازنة.

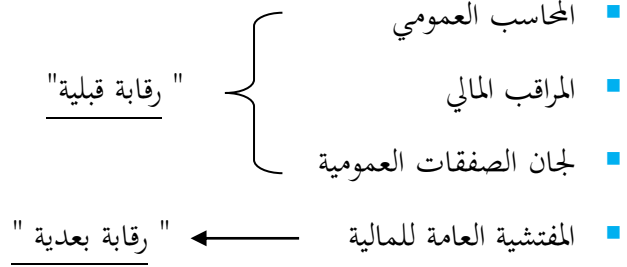
و لقد تعددت صور و تقسيمات الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، بتعدد الزوايا التي يمكن أن ينظر من خلالها إليها ، غير أنها من الناحية العملية هي متداخلة بعضها مع بعض ، ولذلك فإن دراستها من حيث السلطة التي تمارس الرقابة يتطلب تقسيمها إلى رقابة إدارية ، قضائية و تشريعية و يتناول هذا المحور الرقابة على الموازنة و ذلك من خلال العناصر الثلاثة الآتية:

- أولا: الرقابة الإدارية
- ثانيا: الرقابة القضائية
- ثالثا: الرقابة التشريعية

أولاً: الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها ، وهي رقابة تتناول الإنفاق العام أكثر مما تتناول تحصيل الإيرادات العامة.

ويعتبر الرقابة الإدارية في الجزائر أجهزة متخصصة كل واحدة في مجالها و هي¹:



تعد الرقابة التي يمارسها كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي و لجان الصفقات العمومية ، رقابة قبلية، أي أنها تمارس قبل إتمام التنفيذ و صرف النفقة.

أما رقابة المفتشية العامة للمالية فإنها تصنف ضمن الرقابة البعدية ، على اعتبار أنها تجري بعد عمليات التنفيذ .

1. رقابة المحاسب العمومي

ورد تعريف المحاسب العمومي في قانون المحاسبة العمومية : " يعد محاسباً عمومياً بمفهوم هذه الأحكام

كل شخص يعين قانونياً للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها.
- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد
- حركة حسابات الموجودات .

يتم تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساساً لمسؤوليته .

فدور المحاسب العمومي في تنفيذ النفقات العمومية على الخصوص و هو دور لا ينحصر في صرفها بل يمتد إلى حد إجراء رقابة دقيقة مسبقة على الأمر بالصرف الذي يصدر إليه بحيث لا ينفذه إلا بعد التأكد من صحته . و يقوم المحاسب العمومي برقابة مالية قبلية سواء للإيرادات العامة أو النفقات العامة ، إذ يتعين عليه قبل التكفل

1- جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية و التطبيق - دراسة حالة الجزائر- ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية - دراسات اقتصادية- ، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2014، ص 88-92.

بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة بتحصيل الإيرادات.

II. رقابة المراقب المالي

يعين الوزير المكلف بالمالية مراقبين ماليين للاضطلاع بمهمة الرقابة السابقة على النفقات العامة الملتزم بها من طرف الإدارات والهيآت و المؤسسات العمومية. و ينصب هذا النوع من الرقابة على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقات العامة.

يتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على الإلتزام بالنفقة العمومية و التأشير عليها. حيث لا يمكن لا بإدارة أو مؤسسة عمومية صرف اعتماد إلا إذا كان الإلتزام بالنفقة صحيحا ومؤشر عليه من طرف المراقب المالي.

لقد حدد المرسوم التنفيذي برقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، نوع العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي نذكر منها على سبيل المثال:

- قرارات التعيين، قرارات التثبيت، وغيرها من القرارات الأخرى التي تخص المسار المهني للموظفين ودفع مرتباتهم و الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة أثناء السنة المالية. الإلتزامات بنفقات التسيير و الاستثمار.

- التزام مدعم بسند الطلب (Bon de commande) أو فاتورة شكلية (Facture préformât) عندما لا يتعد مبلغها مستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية. كل مقرر يتعلق لاسيما بتحويل الاعتمادات

في هذا الإطار ، يجب على الأمر بالصرف أن يقوم بإعداد استمارة الإلتزام التي ترفق بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات العمومية لأن المراقب المالي يقوم بفحص دقيق لعناصر النفقة العمومية الملتزم بها ، لاسيما التأكد من صفة الأمر بالصرف ، من مطابقة النفقة العمومية الملتزم بها للقوانين و التنظيمات المعمول بها توفر الإعتمادات أو المناصب المالية، التخصيص القانوني للنفقة العمومية مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة عندما يشترط التنظيم المعمول به كتأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

تنتهي عملية الرقابة إما بالتأشير على النفقة الملتزم بها أو رفضها رفضا مؤقتا أو نهائيا، ويجب أن يكون ذلك في المواعيد القانونية التي حددتها التنظيمات والتشريعات المعمول بها.

ويكون الرفض مؤقتا للتأشيرة في الحالات التالية:

- إقترح الإلتزام تشوبه مخالفة للتنظيم و قابل للتصحيح .
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
- نسيان بيان هام في الوثائق .

أما الرفض النهائي للتأشيرة فيكون في الحالات التالية:

- عند مطابقة اقتراح الإلتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
 - عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- بهذا الصدد، يجب على المراقب المالي أن يطلع الأمر بالصرف بكل أسباب الرفض المؤقت أو النهائي.

III. مراقبة لجان الصفقات العمومية

تخضع نفقات الإدارات العمومية المصروفة في إطار صفقة عمومية لرقابة مسبقة من طرف لجان الصفقات.

وينظم الصفقات العمومية في الجزائر المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015

المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.

وتعرف الصفقات العمومية على أنها "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال و اللوازم و الخدمات والدراسات².

وتخضع النفقات العمومية لأحكام متميزة تتعلق على الخصوص بطرق إبرامها وأساليب الدفع و المراقبة المسبقة المفروضة عليها . غير أنه تستثنى من تطبيق أحكام قانون الصفقات العمومية و بالتالي من الرقابة المسبقة عليها بعض العقود نذكر منها³:

- العقود المبرمة من طرف الهيئات والإدارات العمومية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما بينها.
- العقود المتعلقة بالإشراف المنتدب على المشاريع.
- العقود المتعلقة باقتناء أو تأجير أراضي أو عقارات العقود المبرمة مع بنك الجزائر

3 جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية و التطبيق - دراسة حالة الجزائر - ، مرجع سبق ذكره، ص 90

■ كل صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري الحاجات المصلحة المتعاقدة يساوي 12.000.000 دج أو يقل عنه للأشغال أو اللوازم، و6.000.000 دج للدراسات أو الخدمات ، لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة عمومية وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في هذا الإطار، فقد خص التنظيم كل صنف من أصناف المصالح المتعاقدة بلجنة تراقب الصفقات التي تعقدها ، ومن ثم أحدث خمس من اللجان اللجنة الوزارية للصفقات و لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية الوطنية ، و اللجنة الولائية للصفقات ، و اللجنة البلدية للصفقات و لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية المحلية. و بالنسبة للصفقات التي يزيد حجمها عن حد معين أنشأ لها نوعين من اللجان اللجنة الوطنية للصفقات و اللجان القطاعية للصفقات.

تتولى كل من اللجان الوطنية و اللجان القطاعية للصفقات في مجال رقابة القانونية إجراء إبرام الصفقات العمومية عندما يتعلق الأمر بمشاريع دفاتر الشروط ومشاريع الصفقات والملاحق التي تندرج ضمن اختصاصها. كما تنظر في الطعون التي تندرج ضمن اختصاصها و التي يرفعها المتعهدون الذين يعارضون الإختيار الذي قامت به المصلحة المتعاقدة في إطار مناقصة أو التراضي بعد الاستشارة ، وكذلك الطعون التي يرفعها المتعاقدون قبل أي دعوى قضائية بشأن الصراعات الناجمة تنفيذ الصفقة. تتشكل اللجان القطاعية للصفقات من الوزير المعني أو ممثله، رئيسا، و ممثل الوزير نائب للرئيس، وممثلان عن القطاع المعني، وممثلان عن وزير المالية (ممثل عن المدير العام للميزانية و ممثل عن المدير العام للمحاسبة)، وممثل عن وزير التجارة.

بهذا الصدد ، تعد لجنة الصفقات المتخصصة القرار بقبول منح التأشيرة للصفقة المعروضة عليها أو رفضها بعد الدراسة التقنية و المالية لكل العروض المقدمة من قبل المتعهدين.

1. قبول التأشيرة

إن قبول منح التأشيرة يعد ترخيص التنفيذ الصفقة ، و في هذه الحالة تفرض التأشيرة على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي. و تنفذ الصفقة بمجرد موافقة السلطة المختصة عليها و بعد رفع التحفظات المرافقة للتأشيرة.

2. رفض التأشيرة

تشكل مخالفة الصفقة للتشريع أو التنظيم المعمول بهما سببا كافيا لرفض التأشيرة ، ويجب أن يكون هذا الرفض مسببا. في هذا الإطار ، تم إستحداث سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام و هي تابعة لمصالح وزير المالية. وتتولى هذه السلطة بالأساس مايلي:

- إعداد وتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام و متابعة تنفيذه. وتصدر هذه الصفة رأياً موجهاً إلى المصالح المتعاقدة وهيآت الرقابة و لجان الصفقات العمومية.
- التدقيق أو تكليف من يقوم بالتدقيق في إجراءات إبرام الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، و تنفيذها بناء على طلب كل سلطة مختصة.

IV. رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعمل المفتشية العامة للمالية التي أنشأت سنة 1980، تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية و يديرها مفتش عام . وهي تتشكل من هياكل مركزية للتقويم و الرقابة اللاحقة تمارس مهامها على نشاط الإدارات و المصالح المركزية، كما أن لهذه الهياكل امتداد على المستوى المحلي ممثلاً بالمفتشيات الجهوية و التي تتكفل بمراقبة المصالح المحلية. تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيآت و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية. و تمتد رقابتها إلى المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري ، وهيآت الضمان الاجتماعي، وكذا كل الهيآت ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدات الدولة وهيآت العمومية.

كما تراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيآت و الجمعيات في شكل هبة و يمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يستفيد من مساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية.⁴ تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة خصوصاً على مايلي⁵:

- سير الرقابة الداخلية و فعالية هياكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي و تسيير الأملاك.
- إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها.
- دقة المحاسبة و صدقها و انتظامها.
- شروط تعبئة الموارد المالية .
- تسيير إعتمادات الميزانية و استعمال وسائل السير.

⁴ _ المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2008، ص

9

⁵ _ المرجع السابق، ص 10 .

■ شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيآت و المؤسسات العمومية.

■ تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.

و يتمتع أعوان المفتشية العامة للمالية بعدة صلاحيات نذكر منها على الخصوص حق الإطلاع على جميع العمليات المالية التي قام بها المحاسبون و المسيرين كما يحق لهم دعوة و استجواب كل مسؤول أو موظف يرون ضرورة الإستماع لشهادته.

و بمجرد إنتهاء مهام الرقابة ، يتم تحرير تقرير أساسي تسجل فيه جميع الملاحظات و المعاينات التي توصلوا إليها بشأن فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة، يتم بعد ذلك تبليغ هذا التقرير للمصالح المراقبة ، التي يجب عليها أن تجيب في أجل أقصاه شهران عن المعاينات و الملاحظات الواردة في هذا التقرير. و بعد الجواب يعد المفتشين التقرير النهائي الذي يبلغ للسلطة السلمية أو الوصية و لا يمكنها إتخاذ أي قرار فيما يخص إصدار العقوبات أو الجزاءات.

ثانيا: الرقابة القضائية

أسند الدستور الجزائري مهمة الرقابة القضائية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة و مختلف العمليات المالية العمومية لمحكمة مختصة في المجال المالي تدعى مجلس المحاسبة و الذي تأسس بموجب دستور سنة 1976. و قد نص دستور سنة 2016 صراحة على طبيعة و مهمة مجلس المحاسبة: " يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية و يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد و الشفافية في تسيير الأموال العمومية " ⁶.

و تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، كما تم تحديدها في المادة 02 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان سنة 1995 و المتعلق بمجلس المحاسبة ، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت سنة 2010 إلى مايلي ⁷:

■ التدقيق في شروط إستعمال الهيآت العمومية للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية التي تدخل في نطاق إختصاصها.

■ تقييم تسييرها و التأكد من مطابقة عمليات هذه الهيآت المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

⁶ _ قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد رقم 14، 2016، ص 33.

⁷ _ جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية و التطبيق - دراسة حالة الجزائر- ، مرجع سبق ذكره، ص 93

- تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية.
- ترقية إخبارية تقديم الحسابات.
- تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

كما يساهم في تعزيز الوقاية و مكافحة جميع أشكال الغش و الممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات و في واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

ويعمارس مجلس المحاسبة طبقا لأحكام المادة 14 من الأمر رقم 95-20 سالف الذكر رقابته على أساس الوثائق المقدمة، أو في عين المكان، أو فجائيا أو بعد التبليغ. كما أن لقضاة و مدققي مجلس المحاسبة حق الإطلاع وسلطة التحري ، و لذلك يمكن للقاضي المحقق أن يطالب بالإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل رقابة العمليات المالية و المحاسبية.

كما يمكن له الإستماع إلى أي عون تابع للمصلحة الخاضعة لرقابته، و أن يجري كل التحريات الضرورية بالإتصال مع إدارات و مؤسسات القطاع العمومي، و أن يدخل إلى كل المحلات التي تشملها أملاك المصالح الخاضعة لرقابته.

ولتمكين مجلس المحاسبة من مراقبة حسابات جميع المصالح الخاضعة لاختصاصه، ألزم القانون جميع المحاسبين العموميين و الأمرين بالصرف إيداع حساباتهم (حسابات التسيير و حسابات الإدارة) لدى كتابة ضبط المجلس و كذا المستندات الثبوتية.

و تعتبر مخالفات أو أخطاء يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب عليها،التصرفات التالية:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات العامة والنفقات العامة.
- إستعمال الإعتمادات و المساعدات المالية العمومية لأهداف غير الهدف الذي منحت من أجلها صراحة.
- الإلتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة المخولة بها، أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الإلتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أوالتأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

في هذا الإطار ، يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويًا يرفعه إلى رئيس الجمهورية و إلى رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول.

ثالثا: الرقابة البرلمانية

تعد الرقابة على النشاط المالي للحكومة الوظيفة الثانية للبرلمان بعد وظيفته الرئيسية التشريع، حيث يشكل مشروع قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، و لتقييم النتائج المترتبة عن تصويته على قانون المالية و تحليل شروط تطبيقه .

يمكن القول أن قانون ضبط الميزانية يمثل آخر عمل يتعلق بالدورة المالية. فإذا كانت الدورة تفتتح بقانون المالية الذي يتضمن الأرقام التقديرية للنفقات العامة و الإيرادات العامة المنتظر تحقيقها ، فإن هذه الدورة تحتتم بقانون ضبط الميزانية الذي يفصح عن الأرقام المنجزة فعلا و المصادق عليها من طرف البرلمان. و قد حددت المادتين 05 و 77 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم طبيعة و مهام قانون ضبط الميزانية قانون ضبط الميزانية هو " الوثيقة التي يثبت مقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية" ⁸ وفيما يخص مهامه: يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على مايلي⁹:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.
- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

ولتمكين البرلمان من ممارسة رقابته عن علم و دراية بالكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية ، أوجب المشرع على الحكومة عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير و بيانات توضيحية و هي على الخصوص: تقرير تفسير يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المالية المعتمدة ، و جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ، و رخص تمويل الإستثمارات المخططة .

و يضم قانون ضبط الميزانية نوعين من الأحكام تتعلق ب: معاينة نتائج العمليات المتخذة من أجل تنفيذ الميزانية ، ثم المصادقة على حساب نتائج السنة و الذي يشكل جزءا المراقبة . ويعمل البرلمان على إجراء مراقبة تقنية تتضمن مقارنة بين التقديرات الواردة في قانون المالية و النتائج التي أسفر عنها التنفيذ.

تؤدي هذه المقارنة إلى تحليل الحساب العام لتنفيذ الترخيصات البرلمانية و تسييرها. و يبين قانون ضبط الميزانية فيما إذا كان العجز أو الفائض المقرر في الميزانية قد تحقق بعد التنفيذ، أو ألغى أو تضاعف و بأي الكيفيات.

8_ القانون رقم 4-1 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 28، 1984، ص 4

9_ المرجع السابق، ص 13

كما يجب معرفة ما إذا كانت الحكومة تقيدت بقرارات البرلمان واحترمت حجم و موضوع النفقات التي رخصت لها.

تهدف الرقابة البرلمانية من جهة أخرى إلى التعرف على شروط تحصيل الموارد العامة و كيفية إستخدامها مع العلم أن هذه الشروط لها طبيعة تقنية على الخصوص مما يتطلب لدى المراقب إلماما كافيا بأمر المالية.

ونظرا للطابع التقني للعملية الرقابية، يمكن للبرلمان أن يستنجد بخدمات مجلس المحاسبة . ولذلك رخص الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة لرئيس الهيئة البرلمانية و رئيس المجموعة البرلمانية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس .

و بما أن البرلمان يعتبر جهاز أساسيا بالدرجة الأولى فإن رقابته تتخذ طابعا سياسيا، و بالتالي تعتبر مناقشة قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة لأعضاء البرلمان للحكم ليس فقط على السياسة المالية للحكومة ، و إنما الحكم أيضا على سياستها الاقتصادية و الاجتماعية برمتها .

وتهدف الرقابة البرلمانية في نهاية المطاف إلى التأكد من أن الاعتمادات المصوت عليها حققت الأهداف الاجتماعية و الاقتصادية التي وضعت من أجلها و أنه المستخدم لتحقيق أغراض مغايرة¹⁰.

في الأخير، و بعد التأكد و معاينة نتائج تنفيذ الميزانية يتم من خلال قانون ضبط الميزانية إجراء ضبط (تثبيت) الاعتمادات بالمقارنة مع الأرقام التقديرية الواردة في قانون المالية ، و يرخص تحويل ناتج السنة المعنية إلى الحساب الدائم للكشوف المفتوح على مستوى الخزينة العمومية.

10_ يلس شاوش يلس ،المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية،بن عكنون، الجزائر 2013

المحور السادس

سياسات الموازنة العمومية

تمهيد:

لقد اكتسبت سياسات الموازنة العمومية مع مرور الوقت العديد من الوظائف و المهام وتأكدت أهميتها وبشكل واضح في كافة الدول سواء كانت متقدمة أو نامية، نتيجة لاتساع دور الدولة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي الذي كان له أكبر الأثر في ظاهرة تزايد الإنفاق العام، ومع تنامي حجم هذا الإنفاق بالتوازي مع ازدياد عدد السكان و ارتفاع الأسعار ومحدودية الموارد العامة، سجّل عجز الموازنة العامة في معظم دول العالم، وأصبح ينظر إليه من زاوية عدم قدرة الدولة على تخفيض النفقات أو كبح تطورها، هنا يظهر دور سياسات الموازنة العمومية في التخفيف من العجز من خلال كل من السياسة الإنفاقية و السياسة الضريبية

و يتناول هذا المحور سياسات الموازنة العمومية و ذلك من خلال العناصر الثلاثة الآتية:

- أولاً: العجز الموازي
- ثانياً: السياسة الإنفاقية
- ثالثاً: السياسة الضريبية

أولاً: العجز الموازني

1. مفهوم عجز الموازنة العامة و أنواعه

يعبر عجز الموازنة على وجود اختلال في هذه الأخيرة و قد اختلفت الدراسات في تحديد مفهوم معين أو تصنيف معين لهذه الظاهرة و في مايلي بعض المفاهيم التي تعبر عن عجز الموازنة العامة

1. مفهوم عجز الموازنة

تعددت الدراسات التي حاولت التوصل إلى تحديد مفهوم دقيق لعجز الموازنة العامة للدولة، و جاءت تلك الدراسات بعدة مفاهيم يمكن إجمالها من أجل استنتاج مفهوم شامل للعجز الموازني و أهم هذه المفاهيم ما يلي:

عجز الموازنة العامة يمثل الفرق بين جملة النفقات الحكومية و الإيرادات الحكومية ، غير أن تحديد طبيعة مكونات كل من الإيرادات العامة هو الذي يسمح بوجود مقاييس مختلفة باختلاف الغرض المراد قياس العجز المالي من أجله.1

«يعرف عجز الموازنة العامة بأنه إنعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات أي زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة.»2

من خلال التعريفين السابقين نستنتج هذا التعريف الشامل لعجز الموازنة العامة : « هو تفوق النفقات العامة على الإيرادات العامة و عدم قدرة هذه الأخيرة على مجاراة الزيادة المطردة في سابقتها أي النفقة العامة و يعود هذا التفوق لتطور حجم الحاجيات العامة ونمو وظائف الدولة و اتساع نطاق مسؤولياتها نتيجة تدخلها في مختلف الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية... الخ. »

2. أنواع عجز الموازنة:

ينقسم عجز الموازنة الى نوعين اثنين الأول يكون متوقع و في الحسبان في حين ان النوع الثاني يكون طارئ و مفاجئ و فيما يلي تفصيل لهذين النوعين:

1 كردودي صبرينة، تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي دراسة تحليلية مقارنة ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع 2007، ص 134-135 .

2 عبد الحسين سالم ، عجز الموازنة العامة و سياسات معالجته مع إشارة للعراق للمدة 2003.2012. كلية الإدارة و الاقتصاد جامعة بغداد قسم الاقتصاد ، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، المجلد 81 العدد 6، ص 295 .

أ- عجز متوقع

وهو العجز المضمن و المنصوص عليه في قانون الموازنة و هو معلوم بصورة واضحة منذ بداية العام المالي و تقدم الحكومة مقترحات عملية لتمويل هذا العجز.

ب- عجز طارئ أو مؤقت غير متوقع

ينشأ هذا العجز نسبة لتبدل الحالة الاقتصادية خلال العام ، فقد كون الإيرادات مضمنة بصورة صحيحة بحيث النفقات تساوي الإيرادات ثم تتغير الدورة الاقتصادية من ازدهار إلى فساد بسبب ظروف طبيعة طارئة كالزلازل و الفيضانات و التي تؤدي إلى انخفاض الدخل القومي و بالتالي يظهر هذا النوع من العجز أو ربما تكون الأسباب انخفاضاً لحصيلة الضريبية نتيجة لتهرب الممولين أو عدم تمكن موظفي الضرائب من الإيفاء بالربط المحدد لهم ، أو تذبذب أسعار صادرات الدولة كالصادرات البترولية و غيرها مما يؤدي إلى ظهور عجز غير متوقع في موازنتها، و يمكن أن نقسم العجز غير المتوقع إلى:

● العجز التشغيلي

ويسمى أيضا بالعجز المصحح للتضخم لأنه يقيس العجز في ظروف التضخم ، و يتمثل العجز هنا في متطلبات إقراض الدولة ناقصا الجزء الذي دفع كفوائد لتعويض الدائنين (للدولة) عن الخسارة التي لحقت بهم نتيجة للتضخم، هذا الجزء يعرف بالمصحح النقدي للتضخم.

● العجز الجاري

يعبر عن صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد ، والذي يجب تمويله بالاقتراض ، ويقاس بالفرق الإجمالي بين مجموع أنواع النفقات و الإيرادات لجميع الهيئات الحكومية مطروحا منها للإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من سنوات سابقة.

وهنا كما يرى بأن العجز الجاري يعبر عن الفرق بين المصروفات الجارية و الإيرادات الجارية ، وهو بهذا الاعتبار يعطي وزنا مقداره صفر للمصروفات الرأسمالية و للإيرادات الرأسمالية مثل بيع الأصول ، و المنطق الكامن في ذلك هو أن زيادة الإنفاق الحكومي على الإيرادات الحكومية في مجال الاستثمار لا تغير وضع صافي الأصول للحكومة، و ذلك لأن الدين الجديد تقابله أصول حكومية جديدة، و في الستينيات من القرن السابق كانت القناعة السائدة هي أن الإنفاق الجاري ينبغي تمويله من خلال الضرائب .

● العجز البنوي:

يظهر العجز البنوي أو الهيكلية نتيجة عيب في الهيكل الاقتصادي للدولة بسبب ظروف غير مواتية تحيط بالاقتصاد ، و يظهر على شكل عجز مالي ضخم متتالية لا تؤثر فيها مختلف الحلول التي تتبناها الدولة لإقامة التوازن ، وينتج هذا العجز عن الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في إعداد الموازنة ، فإذا ما حاولت الدولة القضاء على هذا العجز بزيادة العبء الضريبي فلا يؤدي ذلك إلا إلى المزيد من العجز و لا ينجم عنها إلا زيادة في العجز لتهرب دافعي الضرائب من دفع الزيادة في الضرائب أو دفعها و تحميلها للمستهلك مما يؤدي إلى عزوفه عن شراء السلع و بالتالي توقف الإنتاج و من مميزات هذا النوع من العجز زيادة النفقات فيها بمتواليه هندسية و زيادة الإيرادات فيها بمتواليه عددية و يمكن أن نصف العجز بأنه بالبنوي والهيكلية إذا تجاوز الإنفاق.

● العجز الأساسي:

ورغم ما يتميز به مقياس العجز الجاري من شموله جميع احتياجات القطاع الحكومي من القروض ، غير أنه لا يصلح لقياس العجز الناشئ عن السياسة المالية الجارية بل قد يكون مقياسا مضللا في بعض الأحيان فهو يتضمن مثلا فوائد القروض و هي مبالغ تسدد عند يوم نتيجة للسياسة المالية الجارية.

● العجز الناشئ عن زيادة الإنفاق :

يظهر عجز الموازنة من خلال زيادة النفقات العامة للدولة نتيجة لتعاظم دور الدولة في الحياة الاقتصادية ، و من خلال زيادة النفقات العامة للدولة في الحياة الاقتصادية ، أو من خلال الإنفاق الاستهلاكي المتزايد للوحدات الحكومية و يمكننا أن نجل أهم أسباب زيادة الإنفاق العام في النقاط التالية:

- الأسباب الاقتصادية .
- الأسباب السياسية.
- الأسباب المالية.
- الأسباب الإدارية.
- الأسباب العسكرية والحربية.

● العجز الشامل:

من المعلوم أن القطاع الحكومي يتكون من مؤسسات عامة متعددة فهو يشمل الجهاز الإداري أو الحكومة المركزية والحكم المحلي والمشروعات المملوكة للدولة من هذا يتضح أن قصر قياس العجز على موازنة الجهاز الإداري (الحكومة) وحده من شأنه إعطاء صورة مضللة وللتعرف على المتطلبات الكاملة للقطاع الحكومي، بمعناه الشامل، فإن الأمر يتطلب التعرف عما تحققه المؤسسات العامة الأخرى من فائض أو عجز .

فالنظرة الشاملة للقطاع الحكومي تتطلب عدم استبعاد المؤسسات المالية الحكومية عند قياس عجز الموازنة العامة.

مثال ذلك البنك المركزي وما يحققه من خسائر نتيجة قيامه مباشرة بتقديم أسعار فائدة منخفضة لبعض القطاعات أو الأنشطة، ونظراً لأن العجز المالي لهذه المؤسسات له آثار على الاقتصاد القومي تماثل تماماً آثار العجز المالي للجهاز الإداري للدولة، فمن الضروري أن يؤخذ في الحسبان المتطلبات المالية الصافية لهذه المؤسسات العامة، عند قياس العجز الشامل في الموازنة العامة للقطاع الحكومي³.

II. اسباب عجز الموازنة العامة

يحدث العجز الموازني نتيجة لسببين رئيسيين هما⁴:

1. انخفاض الإيرادات العمومية

و التي يمكن أن تحدث نتيجة للأسباب التالية:

- ضالة الجهد الضريبي : أي انخفاض في الطاقة الضريبية و التي تعني نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي الوطني، و هذا نتيجة انخفاض متوسط دخل الفرد و انتشار ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي وانخفاض الوعي الضريبي.
- الاعتماد على الضرائب غير المباشرة : تعتمد الدول النامية على هذا النوع من الضرائب في الحالات التي تكون وفرة في حصيلتها، و من جهة أخرى يعمل هذا النوع من الضرائب على زيادة العجز الموازني لأنه يعمل على زيادة المستوى العام للأسعار.

3 نفس المرجع، ص 61.

4 ضيف أحمد، اثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012)، أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه تخصص نقد و مالية، جامعة الجزائر (3) 2015، ص 106.

- الاعتماد على ضرائب قطاع التجارة حيث تذبذب حصيلة هذا النوع من الضرائب في الحالات التي تكون فيها أسعار المواد الأولية المصدرة غير مستقرة نتيجة لتغير معدلات الطلب عليها في الأسواق العالمية.

2. ارتفاع النفقات العمومية

من بين العوامل التي تساعد على تزايد النفقات العامة ما يلي:

- **الأخذ بنظرية العجز المنظم** : والتي مفادها أن زيادة النفقات العامة في أوقات الكساد يحدث تأثيرا مباشرا على زيادة الإنتاج و الدخل.
- **اتساع نطاق الدولة** : حيث تزداد النفقات العامة لعدد من المشروعات الصناعية الكبرى التي يحجم عنها الخواص ، و هي ذات أهمية لعملية التنمية مما يستدعي تمويلها من طرف الدولة ، حيث أن يزداد الوزن النسبي للإنفاق الاستثماري.
- **تدهور قيمة العملة** : انخفاض قيمة العملة يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار ، مما يستدعي زيادة النفقات العامة التي تكون في شكل زيادة في الدخل الاسمية و ليس الحقيقية .

III. طرق تمويل العجز الموازي

تتعدد أنماط تمويل العجز الموازي التي تتميز بالتباين في الأثار، ما يستدعي التمييز بين تلك الأنماط المختلفة ، و التي يمكن تقسيمها إلى التمويل الخارجي و التمويل المحلي و التمويل غير التقليدي (التمويل بالعجز)⁵

1. التمويل الخارجي

تلجأ الدولة لتغطية عجزها الموازي وفقا لهذا النمط إلى عدة صور تتمثل أساسا في المنح و القروض التفضيلية و التجارية؛ المنح هي عبارة عن مجموع المساعدات النقدية و العينية (السلعية) المخصصة لتمويل مشاريع تنمية أو لإتمام مشروعات البنى التحتية.

أما القروض التفضيلية أو الميسرة فهي عبارة عن قروض تمنح من قبل الدول و المؤسسات و الهيئات الدولية بشروط ميسرة أي بسعر فائدة أقل من سعر الفائدة السائد في السوق و بفترة سماح و سداد طويلة نسبيًا ، لكل هذا تعتبر القروض التفضيلية من أهم الأساليب المستخدمة في الدول المتخلفة لتمويل عجزها الموازي ، بينما القروض التجارية فمصدرها الأساسي هي البنوك التجارية الأجنبية بشروط السوق العادية .

5 بن براهيم ليلي، إجراءات و تدابير السياسة المالية في الجزائر لتغطية العجز الموازي لفترة 2000-2017، مجلة الاقتصاد و التنمية البشرية، العدد1، 2020، ص ص، 263-264.

2. التمويل المحلي

تستطيع الدولة تمويل عجز موازنتها العامة عن طريق مصادر التمويل الداخلي ، و صور هذا النمط تتشكل أساسا في الاقتراض من البنك المركزي و الاقتراض من البنوك التجارية الوطنية والاقتراض من القطاع الخاص :

- **الاقتراض من البنك المركزي :** هذا الأسلوب التمويلي يتميز بعدم وجود أثر انكماشى على الطلب الكلي ، لأن البنك المركزي كي يوسع الائتمان للحكومة لايقوم بتخفيض الائتمان لقطاع آخر. لهذا فالتمويل المحلي المصحوب بالاقتراض من البنك المركزي له أثر توسعي على الطلب الكلي.
- **الاقتراض من البنوك التجارية:** هنا الخزينة العمومية تصدر سندات الدين العام وتقوم ببيعها للبنوك التجارية هذه الأخيرة إذا توفرت لديها احتياطات زائدة فلن يكون هناك آثار انكماشية على الطلب الكلي ، و سيسفر الإنفاق المحلي الذي يمول من هذا الاقتراض على أثر توسعي شبيه بالإنفاق الممول من البنك المركزي. بينما إذا لم تتوفر البنوك على احتياطات زائدة فعملية إقراض الحكومة تكون على حساب الائتمان الموجه للقطاع الخاص إلا إذا ما قام البنك المركزي بتوفير الائتمان للبنوك التجارية.
- **الاقتراض من القطاع الخاص غير البنكي :** هنا تقوم الخزينة العمومية ببيع سندات الدين العام لقطاع العائلات و قطاع المؤسسات الاقتصادية غير النقدية . هذه العملية تقضي بتحويل أموال الأفراد و المؤسسات للدولة ما سيسفر عن أثر انكماشى على الطلب الكلي

3. التمويل غير التقليدي:

لتغطية عجز موازنتها العامة تلجأ الدولة إلى مؤسسة الإصدار النقدي (المتتملة في البنك المركزي) لطبع كميات إضافية من الأوراق النقدية لترتفع الكتلة النقدية المتداولة فيزداد حجم الطلب الكلي ، و بالمقابل لا يزيد عرض السلع ما يؤدي إلى رفع الأسعار ما يسفر عن موجات تضخمية و تدهور لقيمة العملة ، لتدخل الدولة في حلقة مفرغة من العجز و الإصدار (محمود حامد محمود، 2017، ص 22).

تتوقف فعالية أسلوب التمويل بالعجز (التمويل غير التقليدي) على توفر مجموعة من العوامل أهمها وجود جهاز إنتاجي يتمتع بالمرونة ، ووجود فائض في عناصر الإنتاج غير المستخدمة ، و أن تتم عملية الإصدار على دفع بسيطة يستطيع الاقتصاد الوطني تحملها (حسين راتي وسف ريان، 1999، ص 103)

مما تقدم نستخلص أن أسلوب التمويل بالعجز يصلح و يتمشى مع اقتصاديات الدول المتقدمة و ليسمع اقتصاديات الدول المتخلفة.

ثانيا: السياسة الإنفاقية

I. مفهوم السياسة الإنفاقية

« يقصد بالسياسة الإنفاقية هي مجموعة من القواعد والإجراءات و التدابير التي تتخذها الحكومة في تخطيط الإنفاق العام و تدبير وسائل تمويله ، كما تظهر بالموازنة العامة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي و التنمية و توجيه النشاط الاقتصادي و علاج التضخم و الكساد.⁶»

« السياسة الإنفاقية هي تلك الوسائل التي يمكن من خلالها التدخل و التأثير على حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني⁷ »

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن السياسة الإنفاقية تتمثل في مختلف الأدوات و الوسائل التي تسعى من خلالها الدولة إلى تخطيط الإنفاق العام و البحث عن وسائل تمويله و جعله كأداة تتدخل من خلالها الدولة في النشاط الاقتصادي و تؤثر من خلالها على حجم الطلب الكلي و ذلك لتحقيق التنمية و الاستقرار الاقتصادي .

II. أدوات السياسة الإنفاقية

1. تخفيض أو زيادة الإنفاق العام

وهذا لكون استخدام النفقات العامة يرتبط بحجم المشاكل التي يعرفها الاقتصاد القومي من جهة ، و بالقيود المالية التي تعرفها الدولة من جهة أخرى ، وهي بهذا يمكن أن تكون توسعية أو تقييدية ، إلى أنه من المفيد جدا إدراك أن الدولة لا يمكنها الذهاب في زيادة الإنفاق العام بدون حدود لما يمكن أن يحدثه من آثار سلبية كالتضخم و لعدم قدرة الدولة دائما على التغطية.

و يجب أن ندرك أن زيادة الإنفاق العام قد تكون لا إرادية تفرضها الأوضاع القائمة كالحروب العسكرية والأزمات والنكبات ، فإذا تورطت دولة ما في حرب من الحروب فمن الصعب جدا التحكم في الإنفاق العسكري الذي تحدده متطلبات الحرب .

نفس الأمر يحدث عند ظهور كوارث أو نكبات طبيعية.

ونفس الأمر يقال عن التخفيض ، فالدولة لا يمكنها أن تخفض النفقات العامة بلا حدود اعتبار الوجود بعض الحاجات الاجتماعية غير قابلة للضغط من جهة ، و لما يمكن أن يولده ضغطها من ردود فعل متباينة الطبيعة⁸.

6 محمد كمال حسين رجب، أثر السياسة الإنفاقية في التضخم في فلسطين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الأزهر، 2011، ص 32

7 لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة الجزائر تونس ، أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014 ، ص 133.

2. إعادة هيكلة بنية الإنفاق العام

وهذا من خلال مراجعة الأولويات التي تقوم بها الحكومات ، فعادة ماتتم هيكلة النفقات العامة على النحو التالي :

- نفقات الخدمات العامة .
- نفقات الأمن و الدفاع .
- نفقات الخدمات الاجتماعية
- النفقات الشؤون الاقتصادية
- نفقات أخرى

ويتم التعبير عن هذه البنية بالنسب المئوية من إجمالي الإنفاق العام ، و يحدث هذا التغيير تبعا للأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية القائمة من جهة ، و تبعا لرغبة السلطات في تغييرها .
زيادة النفقات العسكرية يمكن أن تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية نتيجة انخفاض الإنتاج المدني و منه زيادة أسعاره . و هذا دون أن يعني ذلك أنها لا تفيد الإنتاج القومي ، فكثيرا ما تفيد في تطوير الانتاج ، و تطوير الهياكل القاعدية.....الخ⁹.

III. أهداف السياسة الاتفاقية

تتولى أهداف السياسة الإتفاقية من خلال ما يلي:

- تلعب السياسة الاتفاقية دور في تحقيق التوازن في جوانب الاقتصاد القومي ، و بالتالي تحقيق الاهداف بمثالية .
- تحقيق التوازن الاقتصادي من خلال السماح للموازنة العامة بالتقلب وفقا لأوجه الدورة الاقتصادية و ذلك للمحافظة على التوازن الاقتصادي ، و يعني ذلك توازن سوق السلع و الخدمات.
- تركز السياسة الاتفاقية في الدول النامية من خلال الإنفاق العام على تطوير البنية التحتية و تطوير القطاعات المختلفة من خلال برامج الدعم و المشاركة.
- تهدف السياسة الاتفاقية إلى تحديد حجم الإنفاق الحكومي ، هناك نظريتان متعارضتان تناولت هذا الموضوع .

8عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية، دراسة تحليلية تقييمية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون الجزائر، 2003 ص 190.

9_ نفس المرجع، ص 191.

1. النظرية الفردية (الكلاسيكية)

نادى أصحاب هذه النظرية بان تكون النفقة محايدة ، فلا يجوز أن تتأثر السياسة الاتفاقية للدولة بالمتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية و إفساح المجال أمام الأفراد و تركهم أحراراً لزيادة إنتاجهم ورفاهيتهم.

2. النظرية الجماعية (الاشتراكية)

حيث تناولت هذه النظرية بحتمية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق سياستها الاقتصادية ، لتحقيق أهداف المجتمع ، ويرى أصحاب هذه النظرية أن الدولة أقدر على زيادة رفاهية المجتمع من أفراده و تتوقف رفاهية المجتمع من أفراده ، ويرى أصحاب هذه النظرية أن الدولة أقدر على زيادة رفاهية المجتمع من أفراده .

من المعلوم أن الإنفاق الحكومي الذي يهدف إلى إنقاص حجم الدين العام بسداد جانب منها و شراء بعض السلع من الأفراد ، أقل فاعلية في التأثير على مستويات للأثمان من الإنفاق الحكومي الذي يهدف الى زيادة القوة الشرائية في أيدي الأفراد، على شكل منح للعاملين أو تقديم معونات اجتماعية ، أما إذا وجه الإنفاق الحكومي إلى زيادة الاستثمار فإنه يؤدي إلى تغيرات هيكلية في الأثمان تختلف عما إذا وجه الإنفاق الحكومي لزيادة الاستهلاك يعمل على زيادة الإنتاج في مشروعات التنمية¹⁰.

ثالثاً: السياسة الضريبية¹¹

1. تعريف السياسة الضريبية

السياسة الضريبية هي الجهاز الإداري الذي اعتمد فرض و جمع الضرائب من خلال تطبيق الرسوم الجمركية و الضرائب المختلفة كلاً على حدة ، من أجل تطبيق السياسة الضريبية. و تعتبر عملية فرض الضرائب في النظم الاقتصادية الحديثة ضرورة لتمويل النفقات العامة التي تهدف إلى تلبية و تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية الأساسية تتم فرض الضرائب لغرض تمويل آلية تأمين الموارد و الخدمات العامة المطلوبة لدعم التنمية الاقتصادية و توفير الفرص الاقتصادية للجميع ومن إحدى

10 محمد كمال حسين رجب ، مرجع سابق ، ص ص ، 35-36

11 سلماني عادل و شيلق رابح، أدوات وأهداف السياسة الضريبية كأحد السياسات المالية الاقتصادية العمومية العامة في تحقيق التنمية -دراسة حالة الجزائر -، الميدان للدراسات الرياضية و الاجتماعية و الإنسانية، العدد01، 2018، ص ص، 144-147.

التحديات الرئيسية التي تواجه الحكومة في هذا الجانب وضع نظام ضريبي بسيط و عادل و كفؤ يتماشى و أهداف النمو الاقتصادي .

و من الأمور الجوهرية التي تقف أمام أولئك الذين يعملون على تطوير السياسة الضريبية لأية حكومة هي معالجة مسائل البساطة و الكفاءة و العدالة عند قيامهم بتطوير تلك السياسة .

فقانون الضريبة المعقد جدا و الذي لا يمكن استيعابه من قبل دافع الضريبة أو موظف الضرائب سيفشل حتما في تحقيق الإيرادات التي وضعت أساسا من أجل الحصول عليها ، فلا بد إذا من وضع نظام ضريبي بالشكل الذي يسمح للمكلف بالالتزام بهذا كما أن كلفة الالتزام هي الأخرى تشكل عبئا إضافيا يستوجب إبقاءه خفيا بصورة معقولة كما أن العدالة في النظام الضريبي تعني أن ذوي الأوضاع المتشابهة (أصحاب الدخل المتساوي) يدفعون نفس المقدار من الضرائب (العدالة الأفقية)، و أولئك الذين لديهم مصادر دخل عالية جدا يجب أن يدفعوا النسبة الأكبر من الضريبة (العدالة العمودية).

II . أهداف السياسة الضريبية

1. توجيه الاستهلاك

تستعمل الضريبة كأداة للتأثير على السلوك الاستهلاكي من خلال تأثيرها على الأسعار النسبية للسلع و الخدمات ، فمثلا فرض ضريبة مرتفعة على بعض السلع يمكن أن يثبط استهلاكها، كما يعمل تخفيض الضرائب على بعض السلع إلى تشجيع استهلاكها.

2. توجيه قرارات أرباب العمل

فيما يتعلق بالكميات التي يرغبون في إنتاجها ذلك أن الضرائب يمكن استخدامها للتأثير على حجم ساعات و نوعية العمل حجم المدخرات و يمكن استخدامها لتغيير الهيكل الوظيفي في المجتمع بإعادة توزيع الموارد البشرية بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة كما يمكن استخدامها للتأثير على هيكل الاستثمارات بتوجيهها نحو قطاعات معينة ترغب الدولة في تشجيعها لقدرتها على خلق مناصب العمل ، أو لقدرتها على إحلال الواردات ، أو لكونها غير ملوثة للبيئة

وتعمل في نفس الإطار على توجيه توظيف الاستثمارات في مختلف المناطق سواء كان ذلك في إطار سياسة توازن جهوي أو تنمية مناطق الاعتبار خاصة (كالمناطق الحدودية ، أو مناطق تركيز المعارضة تجنب الاحتجاجات ... الخ) ، و بهذا نفهم اتجاه الحكومات نحو اعتدال أنظمتها الضريبية.

3. زيادة تنافسية المؤسسات

تؤثر الضريبة على تنافسية المؤسسات من خلال تأثيرها على عوامل الإنتاج فانخفاض الضرائب يساعد من جهة على زيادة الإنتاج و منه الاستفادة من مزايا كبيرة في الزيادة في الحجم و من جهة ثانية يعمل على تخفيض أسعار عوامل الإنتاج مما يعمل في النهاية على تخفيض التكاليف الكلية للإنتاج ولهذا نجد الدول سعي الزيادة تنافسية منتجاتها على مستوى الأسواق الخارجية تقوم بإعفاء المنتجات المصدرة من الرسوم و الحقوق الجمركية و من الكثير من الضرائب المحلية .

4. السياسة الضريبية كأداة للاندماج الاقتصادي

و هذا من خلال تنسيق الأنظمة الضريبية من خلال اعتماد نفس المدونة من الضرائب ، تنسيق المعدلات ، الإعفاءات و التخفيضات الممنوحة ، أنماط الاستهلاكات المعتمدة ، تبادل المعلومات بخصوص ظاهرة التهرب نجد دولا كدول الاتحاد الأوربي تعمل على توحيد أنظمتها الضريبية بشكل كامل لأنه من غير هذا التوحيد لا يمكن الحديث عن تكامل اقتصادي .

5. تمويل التدخلات العمومية:

و هذا الهدف هو الهدف الأصلي و الثابت للضريبة و رغم وجود عدة إمكانيات لتمويل الإنفاق العام فإن اللجوء إلى الضريبة يتميز بكونه إجراء غير تضخمي خاصة إذا اعتمد أنماط معينة من الضرائب كالضريبة على الدخل التي تعمل على تقليص حجم المداخيل المتاحة للإنفاق الخاص و حتى الضريبة على الاستهلاك فإنها تعمل على كبح الطلب .

6. توجيه المعطيات الاجتماعية

من خلال حفز الزواج ، تشجيع أو تثبيط الإنجاب ، الوقوف به عند مستوى معين و هذا ما يعرف بشخصية الضريبة التي تراعى الأوضاع و المواقف الاجتماعية ، كما تلعب الضريبة دورا أساسيا في التخفيف من حدة بعض الأزمات كأزمة السكن من خلال الإعفاءات الممنوحة لمداخيل الإيجار أو شراء الأراضي لبناء المساكن الاجتماعية .

III. أدوات السياسة الضريبية

تعتمد السياسة الضريبية على مجموعة من الأدوات التي أصبح يعبر عنها في الأدبيات الضريبية ب"الإنفاق

الضريبي" وهي عبارة عن تخفيضات تمس المعايير الجبائية النمطية .

نشير إلى أهم الأدوات المستخدمة من قبل السياسة الضريبية لتحقيق أهدافها :

1. الإعفاء الضريبي

هو عبارة عن إسقاط حق الدولة عن بعض المكلفين في مبلغ الضرائب الواجب السداد مقابل التزامهم بممارسة نشاط معين في ظروف معينة ، وتكون هذه الإعفاءات دائمة أو مؤقتة ، فالإعفاء الدائم هو إسقاط حق الدولة في مال المكلف طالما بقي سبب الإعفاء قائما و يتم منح هذا الإعفاء تبعا لأهمية النشاط و مدى تأثيره على الحياة الاقتصادية و الاجتماعية ، أما الإعفاء المؤقت فهو إسقاط لحق الدولة في مال المكلف لمدة معينة من حياة النشاط المستهدف بالتشجيع (وعادة ما يكون في بداية النشاط) و يمكن أن يكون هذا الإعفاء كليا بمعنى إسقاط الحق طوال المدة المعنية كإعفاء المؤسسات العاملة في الجنوب الكبير بالجزائر من الضريبة على أرباح الشركات الرسم على النشاط المهني ، الرسم العقاري لمدة عشرة سنوات ، و قد يكون إعفاء جزئيا و هو إسقاط جزء من الحق لمدة معينة كإعفاء المؤسسات العاملة في الطوق الثاني من الجنوب من 25 بالمئة من الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات تبعا لشكلها القانوني.

2. التخفيضات الضريبية

و تعني إخضاع الممول لمعدلات ضريبية أقل من المعدلات السائدة أو تقليص وعاء الضريبة مقابل الالتزام ببعض الشروط كالمعدل المفروض على الأرباح المعاد استثمارها ، أو التخفيضات الممنوحة لتجار الجملة على الرسم على النشاط المهني نظير التزامهم تقديم قائمة بالزبائن المتعامل معهم و العمليات التي تم إنجازها معهم لصالح مصلحة الضرائب.

3. إمكانية ترحيل الخسائر إلى السنوات اللاحقة

و تشكل هذه التقنية وسيلة لامتنعاص الآثار الناجمة عن تحقيق خسائر خلال سنة معينة و هذا بتحميلها على السنوات اللاحقة حتى لا يؤدي ذلك إلى تآكل رأسمال المؤسسة

4. نظام الاهتلاك

يعرف الاهتلاك على أنه النقص الحاصل في قيمة الاستثمارات أو الأصول الثابتة نتيجة الاستخدام أو مرور الزمن أو الإبداع التكنولوجي ، و يعبر عن القسط السنوي من القيمة الكلية للأصل بقسط الاهتلاك، و يطرح هذا القسط من الدخل الخاضع للضريبة و بالتالي يصبح العبء الضريبي أقل مقارنة بحجم الدخل الخاضع للضريبة قبل الإهلاك ، و يعتبر الإهلاك مسألة ضريبية بالنظر إلى تأثيره المباشر على النتيجة من خلال المخصصات السنوية التي يتوقف حجمها على النظام المرخص استخدامه ثابت متزايد متناقص و

كلما كبر حجم هذه المخصصات و تسارع في بداية حياة الاستثمار خاصة في فترات التضخم كلما اعتبر ذلك امتياز الصالح المؤسسة إذ بفضلها تتمكن من تجديد استثماراتها و دفع ضرائب أقل فضلا عن كون الإهلاك عنصرا أساسيا من عناصر التمويل الذاتي للمؤسسة .

يبقى أن نجاح هذه الأدوات يتوقف على عاملين :

- اعتبار الضريبة جزءا من مناخ استثمار عام تتداخل عناصره هو تشابك إلى حد كبير ، منها الاستقرار السياسي ، استقرار العملة ، إمكانية التحويل التجاري للعملة نطاق السوق و حجمه ، طبيعة النظام المصرفي و المالي القائم ، درجة تطور الهياكل القاعدية و وسائل الاتصال.... الخ
- الزمن الذي يتم فيه استخدام هذه الأدوات فتجاوب المؤسسات مع المزايا الضريبية يرتبط بالمرحلة التي يمر بها الاقتصاد ، و درجة المخاطر التي يمكن للمؤسسة تحملها على ضوء العوائد المنتظرة ففي أوقات الخروج من الأزمة يكون هناك ميل أكبر للاستفادة من المزايا و حوافز الاستثمار.

المحور السابع

موازنة الجماعات المحلية

تمهيد:

تتمثل الجماعات المحلية طبقا لأحكام المادة الخامس عشر من الدستور من البلدية و الولاية و التي متعها التشريع بالاستقلالية المالية وذلك بأن خصها بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها و مواردها و يتناول هذا المحور موازنة الجماعات المحلية و ذلك من خلال العناصر الثلاثة الآتية:

- أولا: الإطار المفاهيمي للموازنة المحلية
- ثانيا: إعداد الموازنة المحلية
- ثالثا: المصادقة على الموازنة المحلية

أولاً: الإطار المفاهيمي للموازنة المحلية

تتمثل الجماعات المحلية طبقاً لأحكام المادة 15 من الدستور من البلدية و الولاية و التي متعها التشريع بالاستقلالية المالية و ذلك بأن خصها بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها و مواردها و ستعرض لهذه الموازنة من خلال مبحثين تناول في الأول مفهومها و في الثاني مضمونها¹.

I. تعريف ميزانية البلدية و ميزانية الولاية

لقد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون البلدية لسنة 2011: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار . جاء هذا التعريف أكثر دقة من التعريف الوارد في قانون البلدية لسنة 1990² بحيث أنه أكد على أن الموازنة هي أداة تنفيذ برامج التجهيز و الاستثمار للبلدية و من ثم على الطابع التنموي لمهامها . و هو ذات التعريف الذي خص به ميزانية الولاية في قانون سنة 2012³ . و نستخلص من هذين التعريفين التشريعيين من أن الموازنة المحلية اذا كانت متعلقة بالبلدية أو الولاية تتضمن الخصائص الثلاث التي تميز الميزانيات العامة وهي:

■ الطابع التقديري

■ الطابع الترخيصي

■ الطابع السنوي

II. تشكيل الموازنة المحلية

تشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين على الخصوص الموازنة الأولية و الموازنة الإضافية (المادة 177 من قانون البلدية و المادة من قانون الولاية)⁴.

1. الموازنة الأولية

1 يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقها في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص ص، 165-174.
2 المادة 149 من قانون البلدية لسنة 1990: "ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية ، وتشكل كذلك أمراً بالإذن و الإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية" . إلا أن هذه التفرقة بين النص الجديد و النص القديم تبقى نظرية بحيث تضمن دائماً ميزانية البلدية مثلها مثل ميزانية الولاية كل امن النفقات ذات الطابع الإداري (نفقات التسيير) و النفقات ذات الطابع الاقتصادي والإئتماني (نفقات التجهيز و الاستثمار).

3 انظر المادة 157 من قانون الولاية لسنة 2012

4 _ المادة 177 من قانون البلدية، والمادة 164 من قانون الولاية.

و هي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها ، تقدر فيها جميع النفقات و الإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها و هي تحتوي على وثائق متعددة :

■ الموازنة الأصلية ذاتها

■ جدول تلخيصي يسمح التحقق من التوازن بين أقسام الموازنة

■ جداول إحصائية ملحقمة.

و تجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الموازنة تعطي ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية و السياسة المالية للجماعة المحلية . لا بد أن يتم وضع هذه الموازنة الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة.

2. الموازنة الإضافية

- يتمثل دورها في إعادة النظر في الموازنة الأولية قصد تكميلها و تعديلها بإجراء معادلة النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة .

- تعتبر إذن الموازنة الإضافية تصحيحا و تنميما للميزانية الأولية.

و زيادة على الموازنة الإضافية يرخص للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ، في حالة الضرورة و بصفة استثنائية، التصويت على افراد على اعتمادات تسمى :

3. الاعتمادات المفتوحة مسبقا

وهي اعتمادات تفتح قبل التصويت على الموازنة الإضافية

4. الترخيصات الخاصة

وهي الاعتمادات التي تقرر و تفتح بعد التصويت على الموازنة الإضافية.

اشترطت المادة 178 من قانون البلدية عند فتح هذين النوعين من الاعتمادات توفر إيرادات جديدة

لمواجهة هذه النفقات.

و مهما تعددت خلال السنة الوثائق المالية المعدلة للميزانية المحلية ، فإنه لا توجد بالنسبة لهذه الدورة سوى ميزانية واحدة تشكل من :

■ الموازنة الأولية .

■ الاعتمادات المفتوحة مسبقا إن اقتضى الحال.

■ الموازنة الإضافية .

■ الترخيصات الخاصة إن اقتضى الحال.

ثانيا: إعداد الموازنة المحلية

تختص أعلى سلطة على المستوى المحلي بتحضير الموازنة المحلية و يصوت عليها المجلس الشعبي المختص وتصادق عليها السلطة الوصية.

I. تحضير الموازنة المحلية

يقوم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي بتحضير ميزان المؤسسة التي يشرف عليها⁵، و هذا بمساعدة أمنائهما العامين و المصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية و لتمكين من تحضير ميزانيتها ، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب و الرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات⁶. و يتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل⁷.

و عندما يتم وضع مشروع الموازنة يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه لمناقشته و التصويت عليه في جلسة علانية.

II. التصويت على الموازنة المحلية

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية و يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية ضمن شرط و مواعيد محددة قانونا.

1. الشروط المتعلقة بالتصويت

خلاف لما هو معمول به بالنسبة لميزانية الدولة ، يجب التصويت على الموازنة المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن . لقد ورد النص على هذا المبدأ في المادة 178 من قانون البلدية تحتوي ميزانية البلدية على قسمين قسم التسيير قسم التجهيز و الاستثمار.

و ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات متوازنة وجوبا " كما أكدت على نفس المبدأ المادة 183: لا يمكن المصادقة على الموازنة إذا لم تكن متوازنة...".

و تخضع ميزانية الولاية لنفس المبدأ(المادة 161 من قانون الولاية).

5 _ المادة 63 من قانون البلدية، و المادة 88 من قانون الولاية.

6 المادة 198 من قانون الضرائب المباشرة.

7 المادة 199 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

و الجدير بالملاحظة أن المشرع لم يكتف بالنص على مبدأ التوازن ، بل ذهب إلى أبعد من ذلك عندما حدد الوسائل القانونية الكفيلة بضمان احترام هذا المبدأ في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي على الموازنة و هي غير متوازنة ، تقوم السلطة الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال 15 يوما من استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يطرحها على المجلس للمداولة فيها من جديد و ذلك في غضون عشرة أيام .

وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها.

و يطبق نفس الإجراء إذا لم ترد الموازنة المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداء من تاريخ إرجاعها من قبل هذه السلطة⁸.

2. مواعيد التصويت على الموازنة المحلية

تشكل الموازنة المحلية من ميزانية أولية و ميزانية إضافية ، وحددت تواريخ التصويت على هذه الوثائق المالية في المادة 181 من قانون البلدية و المادة 165 من قانون الولاية كالتالي:

■ بالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها.

■ بالنسبة للميزانية الإضافية يصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق عليها .

و يجري التصويت على اعتمادات الموازنة البلدية و يمكن للمجلس الشعبي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم ، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب ، غير أنه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة⁹.

أما عن ميزانية الولاية حيث يتم توزيع النفقات و الإيرادات في شكل فصول و فصول فرعية و بنود ، فإن التصويت عليها يتم ب (مادة 62 من قانون الولاية) غير أنه يجوز للوالي أن ينقل الاعتمادات من بند إلى

8_ انظر المادة 183 من قانون البلدية. " تستمر السلطة الوصية في مراقبة و ضمان احترام مبدأ توازن الموازنة حتى بعد التصويت عليها و خلال تنفيذها: إذا بين تنفيذ ميزانية البلدية عجزا ، يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع العجز و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية. وإذا لم يتخذ أي إجراء في هذا الصدد جاز للوالي اتخاذ إجراءات الضبط الضرورية و الإذن بامتناع العجز في مدى سنتين ماليتين على الأكثر " (مادة 184 من قانون البلدية).

9_ المادة 182 من قانون البلدية و المادة 170 من قانون الولاية.

بند آخر داخل فصل واحد و في حالة الاستعجال يمكن له نقل الاعتماد من فصل إلى فصل بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي¹⁰

ثالثا: المصادقة على الموازنة المحلية

إذا كان المبدأ أن تنفذ مداوات المجالس الشعبية المحلية بحكم القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية¹¹، فإن المداوات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية¹².

و هكذا لا تكون الموازنة المحلية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة التي تهدف إلى تمتيع السلطة الوصية بصلاحيات مراقبة مضمون هذه الموازنة. وتطرح المصادقة مشكلتين على الأقل : الأولى تتعلق بتحديد السلطة الوصية الممارسة للمصادقة ، و الثانية تتعلق بمضمون المصادقة .

1. السلطات المختصة بالتصديق

1. بالنسبة للبلدية

الأصل أن الوالي هو الذي يمارس الوصاية على جميع البلديات الكائنة في حدود إقليم الولاية التي يشرف عليها. و نصت المادة 57 من قانون البلدية صراحة على أن لا تنفذ المداوات التي تتناول الميزانيات و الحسابات... إلا بعد أن يصادق عليها الوالي غير أنه بإمكان هذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة.¹³ و لذلك يجري التصديق حسب الأشكال التالية:

■ رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف ساكن .

■ الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف ساكن.

10 _ المادة 170 من قانون الولاية.

11 _ المادة 56 من قانون البلدية و 54 من قانون الولاية.

12 _ المادة 57 من قانون البلدية " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي : الميزانيات و الحسابات قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية " ومقارنة مع قانون البلدية لسنة 1990 ، فإن القروض لم تعد تخضع للمصادقة المسبقة بالنسبة للولاية انظر المادة 54 من قانون الولاية.

13 _ المادة 5 من المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982 الجريدة الرسمية، العدد: 04، 1982، ص147، وكذلك المادة 10 من المرسوم رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، الجريدة الرسمية، العدد 48، 1994، ص5.

و إضافة إلى ذلك فإن البلديات التي يقدر عدد سكانها بـ 30 ألف ساكنا فأكثر لا يتم المصادقة على ميزانيتها إلا بعد عرضها على لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين عن وزارتي المالية و الداخلية .

2. بالنسبة للولاية

يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية .

II. مضمون المصادقة

تشكل المصادقة على الموازنة إجراء إلزاميا يسمح للسلطة الوصية ممارسة رقابتها على مضمون الموازنة و من ثم مراقبة نشاط الجماعة المحلية ككل ، لأن الموازنة هي الأداة التي يتجسد بواسطتها هذا النشاط .
تتمثل مهمة السلطة الوصية في التأكد من مدى احترام الجماعة المحلية عند وضعها للميزانية للأحكام التشريعية الخاضعة لها .

و لتحقيق ذلك مكن المشرع السلطة الوصية من أداة قانونية فعالة تتمثل في سلطة الحلول التي ورد النص عليها كمبدأ عام في المادة 101 من قانون البلدية: "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات ، يمكن الوالي ، بعد إعداره ، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار .

و في المجال المالي على الخصوص، يمكن للسلطة الوصية أن تمارس الحلول في ثلاث حالات :

1. حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة

إذا خرق المجلس الشعبي مبدأ التوازن المالي و تمسك بميزانية غير متوازنة بعد إرجاعها إليه لتصحيحها تحل السلطة الوصية محله و تقوم بضبطها و إرجاع التوازن إليها طبقا لأحكام المادة 183 من قانون البلدية.
وتجدر الإشارة من أن قانون الولاية لم يعط هذه الصلاحية للوزير المكلف بالداخلية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي خلاف الأمر بالنسبة لحالة عدم قيد نفقات إجبارية.

2. حالة عدم قيد النفقات الإجبارية

نصت المادة 183 من قانون البلدية من أنه " لا يمكن المصادقة على الموازنة ... إذا لم تنص على النفقات الإجبارية "، ففي حالة مخالفة هذا الحكم تضبط الموازنة تلقائيا من طرف الوالي خلال 8 أيام

التي تلي تاريخ الإصدار . و أقر المشرع نفس الحل بالنسبة لميزانية الولاية في المادة 163 من قانون الولاية
14 .

3. حالة عدم ضمان امتصاص عدم التوازن الحاصل أثناء التنفيذ

إذا ما تبين أثناء تنفيذ الموازنة وجود عجز ، يجب على المجلس الشعبي المختص اتخاذ جميع التدابير اللازمة
لامتصاص هذا العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية .
و إذا لم يتخذ المجلس الشعبي هذه التدابير ، يتولى اتخاذها الوالي بالنسبة للبلدية و الوزير المكلف بالداخلية و
الوزير المكلف بالمالية بالنسبة للولاية الذين يمكنهم الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات
مالية.¹⁵

4. حالة عدم ضبط الموازنة

إذا لم تضبط نهائيا ميزانية البلدية أو الولاية قبل بدء السنة المالية الجديدة ، لأي سبب من الأسباب ،
يستمر في إنجاز المداخيل و النفقات العادية المقيدة في آخر سنة مالية لحين المصادقة على الموازنة الجديدة.
غير أنه لا يجوز التعهد بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من إثني عشر عن كل شهر من مبلغ
اعتمادات السنة المالية السابقة¹⁶.

سد التشريع الجديد للجماعات المحلية ثغرة كانت موجودة في النصوص السابقة عالج بموجبه حالة عدم
التصويت على الموازنة بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي.
إن تشكيل المجالس الشعبية الحالية من أحزاب سياسية متعددة قد تكون متناقضة من حيث برامجها أو
أهدافها في عطل عملية التصويت على الميزانية .

فإذا حدث اختلال من هذا النوع داخل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حال دون التصويت على
الموازنة ، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي (بالنسبة لميزانية البلدية) أو الولائي (بالنسبة لميزانية
الولاية) في دورة غير عادية للمصادقة عليها شريطة أن تعقد هذه الدورة بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة
على الموازنة.

14_ لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما و النفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة
الأداء في إطار القرض " (المادة 199 من قانون البلدية) .

15 _ المادة 184 من قانون البلدية و المادة 167 من قانون الولاية.

16_ المادة 185 من قانون البلدية و المادة 145 من قانون الولاية.

و في حالة عدم توصل الدورة إلى المصادقة على الموازنة ، يضبط الوالي نهائيا ميزانية البلدية (المادة 186 من قانون البلدية ، أما إذا تعلق الأمر بميزانية الولاية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير اللازمة (168 من قانون الولاية) .

المحور الثامن

إشكاليات المالية العمومية في الجزائر

تمهيد:

لكي توتي التزامات الضريبة ثمارها فإنه لابد من أن يصدر التشريع الضريبي معبرا بصورة سليمة عن إرادتي السلطة و الشعب في توزيع الأعباء العامة على مختلف المواطنين إلا أن ذلك غير كاف إذ يتعين أيضا أن يتقبل الأفراد التشريع و لا يعمدوا للإفلات منه بشتى أساليب التحايل أي أن لا يسعوا إلى التهرب من أداء الضريبة حيث أن أداء الضريبة العامة يدخل ضمن التضامن الاجتماعي بين الأفراد فيتحمل الأعباء العامة مع الدولة التي تعتمد على الضريبة كأساس و هدف لاستيفاء إيراداتها و تحقيق توازن الميزانية العامة و قد يلجأ بعض الأفراد إلى التهرب من دفع الضريبة و قد وضعت عدة وسائل لمواجهة هذا التهرب و سندرس تعريف و أنواع و صور و أسباب و آثار التهرب . و يتناول هذا المحور أهم إشكاليات المالية العمومية في الجزائر و ذلك من خلال العناصر الثلاثة الآتية:

- أولا: ترشيد الإنفاق العام
- ثانيا: الازدواج الضريبي
- ثالثا: التهرب الضريبي

أولاً: ترشيد الإنفاق العام

1. تعريف ترشيد الإنفاق العام

تعددت و اختلفت مفاهيم ترشيد الإنفاق العام بتعدد الاتجاهات ، و للتوضيح أكثر سنتعرف من خلال هذا المطلب على أهم التعاريف حول ترشيد الإنفاق العام .

● التعريف الأول¹ :

يرى البعض أن ترشيد النفقات العمومية يعني تخفيضها ، إلا أن تحليل أسباب تزايد الإنفاق العام و خاصة في الدول النامية ، يوضح مدى صحة أو خطأ وجهة النظر هذه.

فإذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى أسباب يمكن تجنبها ، كأن تضطلع الدولة على البرامج الاتفاقية ليس لها ما يبررها اقتصاديا أو اجتماعيا ، في الوقت الذي يمكن للقطاع الخاص أن يضطلع بها بفعالية و كفاءة نسبية ، أو أن الدولة تتسم بالإسراف في اضطلاعها بالبرامج التي من اختصاصها ، ففي مثل هذه الأمور يمكن القول بأن ترشيد النفقات العمومية يعني تخفيضها ، و ذلك باستبعاد مجالات الإنفاق التي لا يجب أن تضطلع بها الدولة من ناحية ، و تجنب الإسراف في استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة من ناحية أخرى .

أما إذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى اعتماد الدولة على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع ، وذلك في إطار تطور الدور الوظيفي للدولة و تخليها عن الدور الحيادي ، أو إذا كان الإنفاق العام بمثابة متغير تابع شديد الارتباط بعدد من المتغيرات المحلية و العالمية التي يصعب تجنبها على الأقل في المدى المتوسط ، و المدى القصير ، في مثل هذه الأمور لا يمكن القول بأن ترشيد النفقات العمومية يعني تخفيضها .

وهذا راجع إلى العاملين التاليين :

■ تطور الدور الوظيفي للدولة و تدخلها ، اعتمادا على كافة الأدوات والوسائل الممكنة بما في ذلك من أدوات السياسة الاتفاقية لتحقيق أهداف المجتمع في مجالات إشباع الحاجة العامة ، و التنمية و الاستقرار الاقتصادي ، و عدالة توزيع الدخل .

1 بن موسى أم كلثوم، عيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية - دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980-2013، مجلة إدارة الأعمال و الدراسات الاقتصادية العدد 04، الجزائر 2013، ص ص 190-191.

■ ارتباط تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها ، ومن أهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام ، سياسات التوظيف و الأجور، الإنفاق العسكري ، تدهور القيمة الخارجية للعملة الوطنية ، المستجدات العالمية و التي من أهمها نشأة منظمة التجارة العالمية .

● التعريف الثاني :

يقصد بترشيد الإنفاق العام : العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد على تمويل و مواجهة التزاماته الداخلية و الخارجية مع القضاء على مصدر التبذير و الإسراف إلى أدنى حد ممكن ، لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه و لكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر من الإنفاق و الإسراف ، يمكن تحديد نطاقه إذا زاد الإنفاق إلى مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة أو انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن .

كما أنه يعرف الإنفاق العام على أنه تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة و القضاء على أوجه الإسراف و التبذير و محاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة و أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة.

و بالاعتماد على معايير أكثر دقة يأتي تعريف ترشيد الإنفاق العام على انه التزام الفعالية " في تخصيص الموارد و الكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع ، و يقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيد من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع ، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها و ترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية بما يتفق و المرحلة التي يمر بها المجتمع².

II. ضوابط ترشيد النفقات العامة:

إن ترشيد النفقات العامة يتطلب التزام الأجهزة العامة بمجموعة من الضوابط لتحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل قدر ممكن من النفقات العامة .

1. ضرورة ترتيب أولويات النفقات العامة

بمعنى ترتيب النفقات العامة وفق سلم الأولويات ، و هذا يتطلب دراسة وافية لأوجه النفقات العامة و المكاسب و المنافع المرجوة منها فسلم أولويات النفقات العامة يعني ترتيب الحاجات العامة إلى ضرورة و

كـمالية أو تحسـينه و ترشيد النفقات العامة يكون وفق هذا السلم ، فتوفير مياه الشرب أولى من بناء مركبات ترفيـهية عـديمة الفائدة ، لكنها نسبيا أقل فائدة من توفير مياه الشرب.³

2. تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة

إذا كانت النفقات العامة تسعى لتحقيق المنفعة العامة ، فليس من الضروري كلما زادت النفقات العامة زاد النفع العام ، و يتحقق الحجم الأمثل للنفقات العامة عندما تتساوى المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية للدخول لدى الأفراد بعد تحملها لأعباء الضريبية و الواقع أن هذا المبدأ يسمح بتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة نظريا فقط لأنه يثير العديد من المشاكل و الصعوبات عند تطبيقه ، لعل أهمها تعذر معرفة المنفعة العامة التي يحصل عليها أفراد المجتمع إذ يتطلب ذلك معرفة تفاصيل النفقات العامة المختلفة و كذا التفاصيل المتعلقة بإنفاق الأفراد لدخولهم ، كما يفترض هذا المبدأ أيضا أن ما يدفعها لأفراد من ضرائب هو ما يحصل عليه من خدمات ، و هو قول غير صحيح إذ أن النفقات العامة يستفيد منها جميع المواطنين بالتساوي ، إلا أنهم يختلفون من حيث تحمل الأعباء الضريبية .

و الاتجاه الأقرب للواقع هو أن الحجم الأمثل للنفقات العامة هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكثر عدد من المواطنين ، و ذلك في حدود أقصى ما يمكن للدولة تديره من موارد عادية .

3. إعداد دراسة جدوى للمشروعات التي يتقرر إقامتها

إن ترشيد النفقات العامة بالنسبة للمشاريع الحكومية يتطلب إجراء دراسات تحليلية و مفاضلة بين المشاريع قبل اتخاذ القرارات بخصوص تنفيذها ، إذ أن الاختيار السيئ للمشاريع قد يؤدي إلى إنتاج سلع غير مطلوبة في السوق ، أو عدم تشغيل المشروع بكامل طاقته الإنتاجية ، أو إنتاج سلع بتكاليف تزيد عن تكاليف استيرادها... إلخ .

4. الترخيص المسبق من السلطة التشريعية

تنص قواعد المالية العامة بأنه لا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط بصرفه إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة بالتشريع خاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة و تحقيق المنفعة العامة .

3منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية، ط1طرابلس، ليبيا، منشورات الجامعة المفتوحة، 1991، ص47.

إن اشتراط الترخيص المسبق من السلطة التشريعية قبل إنفاق الأموال العامة يساعد على ترشيد النفقات العامة لان أعضاء السلطة التشريعية عند مناقشتهم لمشروع الموازنة العامة ، لن يوافقوا على تقديم اعتماد النفقات ما لم تكن ذات نفع عام .

5. تجنب الإسراف و التبذير

مما لاشك فيه أن الإسراف و التبذير في النفقات العامة يؤدي إلى الكثير من الآثار السيئة أهمها تبديد الثروة العامة ، فهو ينقص رصيد المال العام الذي يمكن توجيهه إلى نفقات أخرى أكثر جدوى ، كما أنه يضعف ثقة المواطنين بالأجهزة الحكومية و يجعلهم يتهربون من دفع الضرائب ، إذ لا يشعر الممولون بجدوى دفع الضرائب ، و يفضلون لوبيقت تلك الأموال بجوزتهم لتوجيهها بمعرفتهم إلى مايعود بالنفع على الاقتصاد القومي.

إن ترشيد النفقات العامة يتطلب القضاء على جميع أوجه الإسراف و التبذير و يمكن أن يتحقق هذا بإتباع ما يلي:

- تخفيض تكلفة تأدية الخدمات العامة ، بحيث لا يتجاوز الحد الأدنى المقرر لها، و ذلك بالبحث عن أسباب إسرافها و تبذيرها.
- ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات و اتخاذ الإجراءات اللازمة للقضاء عليها ، و رفع كفاءة الأفراد في الإدارة الحكومية .
- إعادة تنظيم الجهاز الحكومي طبقا للأساليب العلمية الحديثة ، و تحديد اختصاص الوحدات الإدارية بدقة لمنع الازدواج و التكرار و عدم إنشاء وحدات إدارية جديدة ، إلا إذا كانت هناك حاجة لذلك .
- عدم تضمن اعتمادات النفقات العامة أية مبالغ تعود بالنفع على فرد بالذات ، أو طائفة معينة ، و غير ذلك من المطالب التي تهدف إلى تحقيق المصالح الخاصة دون المصالح العامة.
- إيجاد تنسيق الأجهزة الحكومية لتجنب الإسراف و التبذير المترتب على غياب هذا التنسيق.
- تجنب العمالة الزائدة في الجهاز الحكومي ، و ذلك بإعداد خطة للتعليم و خطة للقوى العاملة و الربط بين الخطتين ، بحيث تكون متطلبات التنمية من القوى البشرية هي الموجهة لسياسة التعليم و التدريب و ليس العكس .

- وضع الضوابط لسفر الوفود الرسمية للخارج ، بما يضمن ترشيد الإنفاق في هذا المجال.
- خفض نفقات التمثيل الخارجي بشكل لا يؤدي إلى حدوث أي آثار ضارة و في هذا الصدد يمكن الأخذ بنظام السفارات غير المقيمة بالنسبة للدول التي لا توجد معاملات و روابط تقتضي وجود سفارات مقيمة قائمة بذاتها فيها ، بحيث يمكن أن يعتمد إلى السفارات الموجودة في أقرب الدول بتمثيل الدول المعنية لديها ، و هذا النظام تأخذ به الكثير من الدول .
- إتباع السياسات و اتخاذ الإجراءات و وضع الضوابط التي تسمح بالقضاء على أوجه الإسراف و التبذير الأخرى .

6. فرض رقابة على النفقات العامة :

من المعروف أن النفقات العامة تتعلق بالتصرف في مال يخرج من الخزانة العامة ، و تكون سلطة التصرف في هذا المال لأفراد لا يملكونه من ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم على أموالهم الخاصة ، و من هنا تنشأ ضرورة فرض رقابة دقيقة على النفقات العامة لمراعاة الاقتصاد في صرفها و حسن استغلالها ، و هناك أنواع عديدة للرقابة على النفقات العامة ، رقابة شكلية ، رقابة موضوعية ، رقابة داخلية و رقابة خارجية ، رقابة سابقة ، و رقابة لاحقة⁴.

و لاشك أن إخضاع النفقات العامة لهذه الأنواع العديدة من الرقابة يساعد على ترشيدها ، و ذلك بالتأكد من صرفها في مجالات المخصصة لها و في حدود القوانين و اللوائح و الحد من الإسراف و التبذير و الاختلاس و ما يتبع ذلك من ضرورة معاقبة المخالفين .

III. خصائص ترشيد الإنفاق العام

لترشيد الإنفاق العام مجموعة من الخصائص أهمها:

1. حسن التصرف في الأموال العامة :

يتضمن ترشيد الإنفاق العام الابتعاد عن تكاليف غير أساسية و غير مجدية في عملية الإنتاج ، و المحاولة بجلب كل ما يلزم عن طريق دراسة جيدة على أساس اتخاذ القرار الرشيد و الصائب في أوجه الإنفاق المختلفة .

4محمد عوض رضوان، مرجع سبق ذكره، 183.

يعني ذلك تخفيض النفقات في مجالات معينة و الزيادة في مجالات أخرى الهدف في النهاية ضبط النفقات إلى جانب الاختيار الأمثل ، و يقصد به حسن التصرف في الإنفاق العام ، تخفيض بمعنى أن لا يتم تخفيض الإنفاق العام بما لا يتفاوت على المجتمع لبعض المنافع أو يزداد بطريقة تبدد معها الموارد. يجب على الدولة إتباع إستراتيجية مدروسة أثناء صرف الأموال من أجل استخدامها بما يفيد المجتمع أي التأكد من أن النفقة قد صرفت في الوجه المخصص لها دون أي إسراف .

2. أن يكون المال عام

يهدف ترشيد الإنفاق العام إلى تحقيق المنفعة العامة و إشباع الحاجات العامة ، و هذا النفع العام يرتبط بتحقيق المنفعة الخاصة للأفراد لأن كل أفراد المجتمع يستفيدون من هذه المنفعة بصفة خاصة عن طريق تحقيق شروط الرفاهية من خلق الثروة و التعليم. فمضمون ترشيد الإنفاق العام قد اتسع ليشمل الإنفاق المخصص لمصالح الأفراد الخاصة إلى جانب الأغراض الاقتصادية و الاجتماعية⁵.

3. تحقيق التوازن

يعني أثناء اختيار النفقة الرشيدة و تقديم حلول أفضل يجب التوازن ما بين النفقات و الإيرادات ، أي أن يكون هناك تعادل بين جانب الإيرادات و النفقات لتجنب التأثير سلبا على الاقتصاد القومي و تحقيق أهداف الدولة السياسية ، الاقتصادية ، الاجتماعية و العمل على اتساع الحاجات العامة للمجتمع . تحقيق التوازن بين الإيرادات و النفقات يجنب الحكومة الخطأ ، حيث أنه تستطيع الزيادة في المال لكن ليس بوضعية تؤدي إلى الإخلال بالمال العام ، أي أن يكون هناك حجم أمثل للنفقات العامة لتحقيق التوازن في ميزانية الدولة ، و كل هذا يقلل من احتمال الإسراف و دخول ميزانية الدولة في العجز المالي إلى جانب المحافظة على الموارد المالية⁶.

IV. أهداف ترشيد الإنفاق الحكومي

يهدف ترشيد الإنفاق الحكومي إلى تحقيق ما يلي⁷ :

5 _ حسين مصطفى حسين ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1999 ص ص 12-13

6 _ جمال العمارة ، تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 01، 2001، ص 12

7 _ كزيز نسرين ، مختار حميدة ، ترشيد الإنفاق الحكومي و دوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة (دراسة حالة الجزائر 2007-2017)، مجلة الإبداع ، جامعة زيان عاشور الجلفة 2017، ص ص 114-115.

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد و الإمكانيات المتاحة على نحو يزيد من كمية و نوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات .
- تحسين طرق الإنتاج الحالية و تطوير نظم الإدارة و الرقابة و إدخال الأساليب التقنية و دراسة الدوافع والاتجاهات .
- خفض عجز الموازنة و تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة و الإنفاق المطلوب و المساعدة في السيطرة على التضخم و المديونية و المساهمة في تدعيم و إحلال و تجديد مشروعات البنية الأساسية .
- مراجعة هيكله للمصروفات عن طريق تقليص نوعية و حجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة و محاربة الإسراف و التبذير و كافة مظاهره، و الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة و المستقرة و الصعبة و المتغيرة محليا و عالميا.
- دفع عجلة التطور و التنمية و اجتياز المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها ، و المحافظة على التوازن بين السكان و الموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة و الطويلة .
- تجنب مخاطر المديونية و آثارها خصوصا و أن كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي .
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل و بالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية و السياسية و غيرها.
- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية و القيم الاجتماعية و من جهة السلوك الاقتصادي من جهة أخرى .

V. المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام

هناك العديد من البنود التي تمسها عملية ترشيد الإنفاق العام نذكرها بإيجاز فيما يلي :

1. ترشيد الرواتب و الأجور

يعتبر بند الرواتب و الأجور من البنود التي تأخذ حصة كبيرة من إجمالي النفقات العامة ، لذلك فإن عملية ترشيد هذا البند سوف يساهم بصورة كبيرة في تقليص عجز الموازنة العامة للدولة و تركز معالجة بند الرواتب و الأجور على نقطتين أساسيتين و هما :

- أن مواصلة الدولة بانتهاج سياسة الالتزام بتوظيف الخريجين و هو ما يعرف " بالتوظيف الاجتماعي بدون حاجة فعلية لذلك سيؤدي إلى ظهور ظواهر سلبية في الاقتصاد كالبطالة المقنعة و تدني إنتاجية العاملين .
 - القيام بتخفيض حجم الرواتب و الأجور من خلال تجميد الأجور أو القيام بتسريح الموظفين سيتولد عنه آثار سلبية من الجانب الاجتماعي من خلال زيادة معدلات البطالة لكن بالمقابل سيفتح المجال أمام نشاط القطاع الخاص و يقلل من الضغط على الوظائف العمومية⁸ .
- ويتم ترشيد الإنفاق العام في هذا البند كما يلي :
- إلغاء الوظائف الشاغرة خاصة تلك الوظائف الزائدة عن اللزوم .
 - القيام بإعادة توزيع الموظفين و الوظائف بين الأجهزة الحكومية و الإدارات و الأقسام على حسب الحاجة فيها.
 - الاستعانة بالآلات و الأجهزة الحديثة و التي من شأنها التقليل من عدد العاملين و تكون بديلة لهم و أكثر كفاءة في العمل⁹ .

2. ترشيد النفقات الاستثمارية

تعتبر النفقات العامة الاستثمارية من النفقات التي تلعب دورا بارزا في التنمية الاقتصادية خصوصا عندما يتم توجيهها إلى مجالات البنية التحتية ، فكل إجراء لترشيد الإنفاق العام لا يجب أن يؤثر على معدل الإنفاق العام الاستثماري أو على إنتاجيته .

و من أهم الإجراءات و التدابير المقترحة لعملية الترشيح في هذا البند ما يلي :

- القيام بانجاز المشاريع الرئيسية و الهامة جدا و تأجيل انجاز المشاريع الأقل أهمية .
- تقديم الأولوية للمشاريع المنخفضة التكاليف التي تدر عائد مالي .
- القيام بإجراء دراسات دورية للبرامج و المشاريع الحكومية و إعادة النظر فيها على ضوء نتائج الدراسات و تقييمها ، و بعد ذلك يتم تخفيض الاعتمادات المالية للمشاريع المنخفضة النفع أو يمكن

8 _ محمد شاكر عصفور ، مرجع سبق ذكره،ص367.

9 _ محمد شاكر عصفور،مرجع سبق ذكره،ص 367

إلغاؤها عندما لا يكون العائد متناسب مع التكاليف أو عندما تكون كفاءتها الإنتاجية غير عالية لا ترقى للمستوى المقبول.

- تعزيز الرقابة المالية على عمليات الصرف خصوصا مايتعلق بالتكاليف و المشتريات.
- الدراسة المعمقة للأساليب المؤدية لوقوع المؤسسات العامة في خسائر كبيرة و انتقال هذه المؤسسات إلى مرحلة الاعتماد على التمويل الذاتي من اجل تجنب هذا المشكل الذي تقع فيه المؤسسات العمومية يجب:

- ✓ إيجاد حلول المشكلة العمالة الفائضة التي تزيد من أعباء هذه المؤسسات .
- ✓ الاعتماد على اليد العاملة المؤهلة التي تكتسب خبرة عالية .
- ✓ إعادة النظر في سياسة التسعير التي تنتهجها المؤسسات العامة .
- ✓ ترك المجال لهذه المؤسسات بان تحتفظ بجزء من أرباحها و ذلك من أجل القيام بعمليات الإحلال و التجديد و الصيانة الضرورية لمواصلة العمل وتطويره .

3. ترشيد النفقات التشغيلية

من النقاط الأساسية التي يجب الاعتماد عليها في ترشيد النفقات التشغيلية مايلي :

- الاستغناء عن المباني المؤجرة للأجهزة الحكومية و التي تكون ثانوية و غير هامة بالنسبة للأعمال الأساسية للدولة.
 - القيام برفع المدة الزمنية لاستعمال الأجهزة و الآلات و الأثاث و السيارات لأقصى مدة زمنية ممكنة بواسطة توفير الصيانة اللازمة لها و المحافظة عليها.
 - القيام بتخفيض نفقات إقامة المعارض الدولية و المشاركة فيه.
- و منه لا بد من ترشيد الإنفاق العام في كل هذه الجوانب لتخفيف عجز الموازنة العامة .

VI. عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام

هناك عوامل موضوعية من شأنها المساعدة على نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام مما يستدعي تضافر الجهود من كل الجهات و النواحي لتجسيدها على الواقع و يمكن إنجازها فيما يلي¹⁰:

1. تحديد الأهداف بدقة

¹⁰ مريم زغلامي و سلامي أحمد، ترشيد الانفاق العام كمدخل للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الاقتصاد و إدارة الاعمال، العدد 02 ، 2018، ص ص، 135-1138

حيث يتم تقرير و تحديد الأهداف طويلة و متوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من اجلها تطلب الأموال كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة أو الوظائف المتعددة التي يتم تنفيذها من اجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدات التنظيمية ، و من الضروري عدم تعارض أهداف الوحدات التنظيمية مع أهداف المجتمع المحددة سلفا في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الأجل.

2. تحديد الأولويات

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط ، وان احترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ المال العام من الضياع و تعظيم منفعة استخدامه ، وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئة العمومية تنفيذه و مدى قدرته على اشباع حاجات سكانية متزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة يساهم بدور كبير في تحقيق الأهداف المحددة مسبقا ، وتقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الأساسية هي:

- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة و انعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع و جوانب الحياة المختلفة فيها ، له دور كبير عند تحديد الأولويات .
- عامل الزمن ، فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديدا لأولويات بين البرامج و المشاريع ، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر، كان ذلك مبررا مقنعا لاختيار هذا البرنامج .
- درجة اهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة ، فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل لها و منحت الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل .
- عامل الخبرة فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة و مضمونة النجاح ، كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز .

3. القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام :

يقصد بقياس أداء برامج الإنفاق العام تقييم مدى كفاءة و فعالية أداء الوحدات و الأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات و البرامج المختلفة الموكلة إليها و ذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات و البرامج للمواطنين ، و تقييم هذا الأداء يتركز على ثلاث محاور هي:

- **الفعالية الاجتماعية و الاقتصادية (وجهة نظر المواطنين)** وذلك ما يسمح بثمين النتائج المتوصل إليها و أثرها على المحيط الاجتماعي و الاقتصادي ، و ذلك من خلال مدى رضا المواطنين ، و بالتالي هذا المحور يسمح بتقييم مدى ملائمة السياسة المنتهجة .
- **نوعية الخدمات المقدمة (من وجهة نظر المستفيدين)** و ذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة و الموازنة بين التكلفة والنوعية .
- **فعالية تسيير المرافق العامة (وجهة نظر المكلفين)** و التي تقود إلى استغلال أمثل للموارد الموظفة.

4. عدالة الإنفاق العام و مدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف

تهدف دراسة عدالة الإنفاق العام إلى تبيان مدى ملائمته لحاجات الفئات الأكثر فقرا في المجتمع (كتوزيع هبات لا علاقة لها بالحاجة الفعلية للمستفيدين)، و مراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام و مدى استخدامها للخدمة العمومية ، و بالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع و الخدمات التي تنتج عن النفقات العامة ، فلا تحايي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع ، على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى ، و لا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات بل هناك طبقات الفقراء هي في حاجة ماسة لخدمات الدولة يستوجب زيادة النفقات عليها لأجل النهوض بها.

5. تفعيل دور الرقابة على النفقة العامة

فمن الضروري 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 المستندية الى الرقابة التقييمية ، و لكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية ، فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها و وسائلها منسجمة و مؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها ، و ضمان حمايتها من الانحراف ، لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة و وسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة ، لا من الناحية القانونية فحسب بل على الصعيد المواقع العملية أيضا و فعالية الرقابة تحقق من خلال إنجازها لأهدافها و قدرتها على توفير الشروط اللازمة و توجيه المشاريع العامة توجيهها إيجابيا .

ثانيا: الازدواج الضريبي

إن الازدواج الضريبي هو أن تفرض على مادة واحدة أكثر من ضريبة واحدة و تعريف الازدواج الضريبي أنه إخضاع الشخص الواحد أكثر من مرة لنفس الضريبة أو لضريبة مشابهة على نفس المال .

I. شروط الازدواج الضريبي

تعني وحدة الشخص المكلف بالضريبة بالرغم من وضوح هذا الشرط فإنه يجب التمييز بين الأشخاص الطبيعيين و المعنويين حيث أنه يشترط القيام الازدواج الضريبي أن يكون الشخص نفسه هو الذي يتحمل الضريبة أكثر من مرة أو هو الذي يتحمل الضرائب المشابهة و يجب التمييز بين النظرة القانونية و النظرة الاقتصادية فإن أرباح شركة المساهمة تخضع لضريبتين إحداهما هي تحت يد الشركة قبل توزيعها على المساهمين و هذه هي التي تعرف بضريبة الأرباح التجارية و الصناعية و الأخرى بمناسبة توزيعها على المساهمين و هذه هي ضريبة إيراد القيم المنقولة فمن الناحية القانونية لا يوجد ازدواج ضريبي في هذه الحالة أما وجهة النظر الاقتصادية فتتصرف إلى أن المساهم الذي يتحمل عبء الضريبة في النهاية وتنتهي بالتسليم بوجود الازدواج الاقتصادي .

1. وحدة المادة المفروضة عنها الضريبة

فلكي يكون الازدواج الضريبي يجب أيضا أن تكون الضريبة مفروضة في هذه المرات المتعددة على المادة نفسها أي يجب أن يكون وعاء الضريبة في هذه المرات مادة واحدة أما إذا فرضت الضريبة مرة على مال ثم فرضت مرة أخرى على مال آخر فإننا لا نكون بالرغم من وحدة الشخص المكلف بالضريبة أمام ظاهرة الازدواج و يجب التمييز بين وحدة المال الخاضع للضريبة و وحدة الواقعة المنشئة للضريبة فإن مالك الأراضي الزراعية قد يدفع ضريبة على واقعة التملك كما قد يدفع ضريبة على الاستغلال الزراعي و في هذه الحالة نكون أمام واقعتين مختلفتين منشئتين للضريبة و هذا ينفي ظاهرة الازدواج كذلك الحال إذا عبرت سلعة واحدة عدة بلدان و دفع عنها ضريبة في كل بلد فلا تكون في حالة ازدواج ضريبي نظر التكرار الواقعة المسببة للضريبة فإذا اختلف العنصر الخاضع للضريبة فلا تتوافر ظاهرة الازدواج الضريبي في حالة خضوع شخص معين لضريبة أرباحه التجارية و أخرى عن أرباحه عن المهن الحرة لا تكون في حالة ازدواج ضريبي .

و يشترط أيضا لقيام ظاهرة الازدواج وحدة المدة التي تفرض عنها الضريبة أكثر من مرة أما إذا فرضت الضريبة مثلا على دخل 1970 ثم فرضت مرة أخرى على دخله سنة 1971 فإننا لانكون أمام حالة من حالات الازدواج فإن شرط وحدة المدة يسقط شرط وحدة المال فإذا فرض و أن قام المكلف بأداء الضريبة

عن دخله لعام 1974 لدولة معينة قام هذا المكلف بأداء نفس الضريبة لدولة أخرى عن دخله عن عام 1975 فلا يعد ذلك من قبيل الازدواج الضريبي .

2. وحدة الضريبة نفسها

فيشترط لتوافر ظاهرة الازدواج الضريبي المكلف عن المال نفسه الضريبة نفسها مرتين أو أكثر أو أن يدفع عنه ضريبتين من النوع نفسه أي ضريبتين متشابهتين الدخل قد يتحمل أحدهما تفرض عليه مباشرة و هذه هي ضريبة الدخل و الأخرى تفرض على رأس المال و لكنها و نظرا لانخفاض سعرها يتم الوفاء بها من الدخل دون المساس برأس المال.

II. أنواع الازدواج الضريبي

يمكن تقسيم الازدواج حيث الضريبي من نطاقه إلى ازدواج داخلي و ازدواج دولي ، كما يمكن تقسيمه من حيث قصد المشرع إلى ازدواج مقصود و ازدواج غير مقصود.

1. الازدواج الداخلي و الدولي

يقصد بالازدواج الداخلي هذا الذي تتحقق شروطه داخل الدولة الواحدة مثلما يحدث في الدولة الاتحادية (الولايات المتحدة وسويسرا)

فيما تفرض الحكومة المركزية ضريبة معينة ثم تقوم إحدى الولايات مرة أخرى بفرض الضريبة نفسها على المادة نفسها و مثال ذلك أيضا ما يحدث في إحدى الدول البسيطة الموحدة حينما تفرض الحكومة المركزية ضريبة معينة على مادة معينة ثم تقوم إحدى السلطات المحلية بفرض هذه الضريبة نفسها على المادة نفسها بل و قد يتحقق الازدواج دون أن يكون مرتبطا بتعدد السلطات إذ قد تفرض السلطة المركزية لسبب أو لآخر ضريبتين أو أكثر على المادة نفسها و على الشخص نفسه .

و إنما الغالب أن يحدث الازدواج الداخلي نتيجة وجود سلطتين مستقلتين داخلا لدولة و عدم تحديد الاختصاص المالي فيما يتعلق بفرض الضرائب لكل منهما الازدواج الدولي إذا كانت السلطة المالية التي تفرض الضرائب التي يتحقق بها الازدواج تابعة لدولتين أو أكثر و ينشأ هذا الازدواج نتيجة لاستقلال كل دولة بوضع تشريعها الضريبي دون التقيد بتشريعات الدول الأخرى فنادرا ما تقوم الدولة و هي بصدد وضع أو تعديل تشريعها الضريبي بحيث النظم الضريبية المطبقة في سائر الدول بهدف العمل على منع الازدواج الضريبي بينها و بين هذه الدول .

مثال عن الازدواج الضريبي الدولي عن إيراد القيم المنقولة الأسهم و السندات فقد يقيد شخص في دولة ما و يمتلك أسهما و سندات صدرت في دولة أخرى فتقوم الدولة الأولى بصفتها دولة الموطن بفرض ضريبة على إيراد هذه القيم المنقولة و تقوم الدولة الثانية بصفتها دولة مصدر الدخل بفرض هذه الضريبة على الدخل نفسه و هكذا يتحقق الازدواج الضريبي بالضريبة على الأرباح التجارية و الصناعية فتقوم الدولة الموجود بها كل فرع من هذه الفروع بفرض ضريبة الأرباح التجارية و الصناعية على أرباح هذا الفرع فيحدث الازدواج الضريبي حتى في ضريبة الشركات فعندما يكون المورث مواطن الدولة معينة ويكون الورثة مواطنين لدولة أخرى و تكون الشركة قائمة في دولة ثالثة و تقوم هذه الدول الثلاث بفرض ضريبة على التركة أو على حصة كل و ارث منها و قد أدى نمو التجارة الدولية و اتساع تنقلات رؤوس الأموال و اليد العاملة بين الدول إلى اتساع ظاهرة الازدواج الضريبي الدولي.

2. الازدواج المقصود و الازدواج غير المقصود

يكون الازدواج مقصود إذا كانت السلطة المالية قد تعمدت إحداثه لسبب أو لآخر و يكون غير مقصودا إذا لم تعمد هذه السلطة و غالبا ما يكون الازدواج الداخلي مقصود و الازدواج الدولي غير مقصودا .

و يقصد المشرع من الازدواج تحقيق أغراض شيء كالحصول على إيرادات استثنائية لمواجهة عجز طارئ في الميزانية فيلجأ إلى فرض ضريبة إضافية على الأرباح التجارية و الصناعية إلى جانب الضريبة المقررة على هذه الأرباح و قد يستهدف المشرع التمييز في المعاملة بين أنواع الدخول لصالح الدخول الناتجة عن العمل فيلجأ إلى فرض ضريبة ذات سعر واحد على صفة الدخول أيا كان مصدرها و يفرض إلى جانبه ضريبة على رأس المال ذات سعر منخفض جدا بحيث تدفع في الواقع من دخل هذا الرأس مال و يهدف المشرع الضريبي لتحقيق أغراض اقتصادية بفرض ضريبة عامة على الأرباح التجارية و الصناعية و فرض ضريبة أخرى إلى جانبها على أرباح الشركات التي يتجاوز رأس مالها مبلغا معيناً فتدفع الشركات الأخيرة ضريبتين متشابهتين على أرباحها و ذلك بهدف الحد من منافسة الشركات الضخمة للشركات المتوسطة أو الصغيرة إعطاء الفرصة للمجالس المحلية لإنعاش ماليتها بالسماح لها بفرض ضريبة على الدخول ذاتها المتحققة في نطاق اختصاص المجال المحلي.

و قد يكون الازدواج الداخلي غير مقصود او ذلك بمجرد تعداد الضرائب المتشابهة في الدولة و من ثم يكون ازدواجاً فعلياً لا قانونياً و يتحققاً لازدواج داخلي غير المقصود إذا نجح المكلف بتحمل ضريبة ما في نقل عبئها إلى شخص آخر مفروضة عليه ضريبة أخرى مماثلة و في هذه الحالة يكون الازدواج فعلياً لا قانونياً .

أما الازدواج الدولي فعادة ما يكون غير مقصوداً بسبب عدم وجود سلطة عليا تشرف على تشريعات الدول المختلفة إذ عادة ما تقوم كل دولة بفرض ضرائبها في ضوء ظروفها الخاصة دون النظر إلى التشريعات المالية الأجنبية و قد يكون الازدواج الدولي مقصوداً و ذلك تحقيقاً لبعض الأغراض الاقتصادية كمنع هجرة رؤوس الأموال حينما تفرض الدولة ضريبة على إيراد القيم المنقولة التي يملكها مواطنوها في الخارج في الوقت الذي تفرض فيه الدولة مصادرة هذه القيم الضريبية لنفسها .

.III أسباب انتشار الازدواج الضريبي و تلافيه

يمكن إجماله الأسباب الآتية :

- رغبة الدولة في التوسع في فرض الضرائب لمواجهة الأعباء المالية المتزايدة و هو ما قد يدفعها إلى فرض الضريبة الواحدة أكثر من مرة أو إلى فرض عدة ضرائب متشابهة على المادة الواحدة .
- رغبة الدولة في إخفاء الارتفاع في سعر الضرائب عن طريق تقسيم السعر المطلوب بين ضريبتين من النوع نفسه.
- رغبة الدولة في التمييز في المعاملة المالية بين الفئات المختلفة من الممولين عن طريق فرض ضريبة إضافية على فئة منهم فضلاً عن الضريبة العامة التي تقع عليهم جميعاً.
- إنشاء المشروعات الاقتصادية التي تمارس نشاطها في أكثر من دولة و انتشار شركات المساهمة التي يتم التعامل فيما تصدره من أسهم و سندات في مختلف الدول.
- سهولة انتقال اليد العاملة و رؤوس الأموال بين الدول المختلفة.
- اتساع الأخذ بمبدأ شخصية الضريبة و هو ما يتطلب تحديد المركز المالي للممول أي مقدرته التكلفة لكي تفرض الضريبة على الدخل كله و أياً كان مصدره بما في ذلك الدخل المتأتي من الخارج .
- و لتلافي الازدواج الدولي فإن الدول أخذت تتعقد فيما بينها اتفاقات غايتها الحول دون الازدواج الضريبي .

ثالثا: التهرب من الضريبة

يلزم القانون الأشخاص بأداء واجباتهم الضريبية و المتمثلة في أداء المكلف مبلغ الضريبة ، حيث تقوم الدولة بتحصيلها ، إلا أن المكلف قد يحاول التهرب من دفع الضريبة الأمر الذي يؤدي إلى حرمان الخزينة العامة من المبالغ التي تستحقها¹¹.

ويعرف التهرب من الضريبة بعدة تعاريف أهمها أن يسعى الملتزم بالضريبة إلى التخلص منها رغم تحقق الواقعة المنشئة للضريبة فيعمد إلى سلوك احتيالي للتخلص من عبئها.

ويعرفها البعض الآخر أن يسعى الملتزم بدفع الضريبة إلى التخلص منها دون ارتكاب أية مخالفة لقانون الضريبة .

و يسمى هذا بتجنب الضريبة و يتمثل ذلك في الامتناع عن القيام بالتصرف المنشئ للضريبة حتى لا يدفعها كرفض استيراد إحدى السلع الأجنبية لتجنب أداء الضريبة الجمركية المفروضة عليه ، أو برفض استهلاك السجائر أو الخمر حتى يتجنب أداء الضرائب المفروضة عليه أو التقليل من استهلاك السلعة محل الضريبة مراعاة لاعتبارات اقتصادية و اجتماعية كالحد من استهلاكها حفظا للصحة العامة و التخفيف من استيرادها توفيرا للعملة الصعبة أو تشجيع إنتاج السلع البديلة لها محليا.

I. أنواع التهرب الضريبي

التهرب الضريبي غير المشروع و التهرب المشروع .

و يتضمن التهرب غير المشروع مخالفة قوانين الضرائب و تندرج كافة طرق الغش المالي و ما تنطوي عليه من طرق إحتيالية للتخلص من الضريبة كإدخال السلع المستوردة خفية أو تقديرها بأقل من قيمتها، أو إعلان قيمة أقل من القيمة الحقيقية للسلع موضوع الضريبة ، أو إخفاء كل أو بعض عناصر الدخل أو الثروة الخاضعة للضريبة و قد يحدث التهرب غير المشروع عند ربط الضريبة بالحلولة دون حصر مادتها طريق عدم تقديم الإقرارات الضريبية أو تقديم إقرارات غير صحيحة أو عند تحصيل الضريبة بإخفاء الممول أمواله بحيث يتعذر على الإدارة المالية استيفاء الضريبة المستحقة عليه من تلك الأموال .

أما التهرب المشروع فلا يتضمن مخالفة قوانين الضرائب كالحد من استهلاك السلع التي تفرض عليها الضريبة أو الانصراف عن ممارسة النشاط الذي يخضع لضريبة مرتفعة إلى آخر معفى من الضريبة أو يخضع لضريبة أقل كما يحدث التهرب المشروع عند الاستفادة من ثغرات القانون الضريبي.

¹¹علي زغدود، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص، 209-213

.II صور التهرب الضريبي

لا يمكن في الواقع حصر صور التهرب من الضريبة حصرا دقيقا ، و من أهم صور التهرب من الضرائب المباشرة إنكار المكلف تحقق الواقعة المنشئة للضريبة كما لو تمثلت هذه الواقعة في بلوغ دخل المكلف قدرا معيناً من الدخل ، أو برفض تقديم الإقرارات التي يتم على أساسها ربط الضريبة.

أما التهرب من الضرائب غير المباشرة فيكون بإخفاء المكلف للمادة المفروضة كإخفاء المستورد للسلع الخاضعة للضريبة الجمركية ، أو التصريح بأقل من قيمتها الحقيقية و يتم التهرب بإخفاء طبيعة التصرف القانوني الخاضع للضريبة غير المباشرة و قد يأخذ التهرب الضريبي أبعادا دولية كأن يلجأ المكلف بالضريبة إلى نقل أمواله إلى الخارج للإفلات من الضريبة قبل ربطها عليه أو بعد ربطها عليه و قبل تحصيلها.

.III أسباب التهرب الضريبي

يحاول المتهربون من دفع الضريبة تبرير التهرب بأنهم أقدر من الدولة على التصرف بحكمة في الأموال التي يدفعها في شكل ضرائب ، و خاصة أن فائدة هذه الأموال ستعود عليهم وحدهم .

في حين أنها في يد الدولة ستعود على المجموع كله و قد يكون السبب هو اعتقاد المتهرب في سوء توزيع الأعباء العامة بشكل يلقي عليه عينا نسبيا أكبر من العبء الذي يتحمله غيره من الممولين الذين يتمتعون بمقدرة تكلفية أكبر و لا يدفعون مقدارا من الضرائب يتناسب مع هذه المقدرة و من أسباب التهرب أيضا عدم إتباع الدولة لأسلوب حكيم في الإنفاق العام الذي لا يرضى عنها دافع الضرائب و يقلل التهرب من الضريبة في أوقات الرخاء و وفرة الأموال لدى الممولين و يشتد في أوقات الكساد و قلة الأموال كلما تمتع المواطنون عامة بمستوى من الأخلاق و المسؤولية و كلما قلت محاولة التهرب من الضريبة فكلما كان القانون قاسيا في معاقبة المتهربين كلما ترددوا في التحايل عليه بالإضافة إلى ذلك فإن زيادة الشعور لدى المواطنين بانعدام العدالة في توزيع الأعباء العامة قد يؤدي إلى التحايل على عدم أداء الضرائب المستحقة عليهم و انعدام كذلك الاستقرار السياسي و الاقتصادي في الدولة يؤدي إلى زيادة حالات التهرب الضريبي خاصة عند الشعور بضعف السلطات العامة أو عدم قدرتها على إلزامهم بأداء واجباتهم تجاه المجتمع علاوة على عجزها على توفير الخدمات العامة المنوط بها أدائها أو عدم استخدام مواردها بصورة رشيدة .

تزداد محاولات التهرب من الضريبة كلما زاد إحساس الأفراد بثقل عبء الضريبة و خاصة حينما تتعدى أسعارها الحدود المعقولة ، فارتفاع سعر الضريبة بشكل مبالغ فيه قد يدفع الممول للتحايل على القانون و التهرب و أخيرا فإن عدم استقرار أوضاع التنظيمات الضريبية يؤدي إلى تزايد حالات التهرب من الضريبة .

IV. آثار التهرب الضريبي

يترتب عن التهرب الضريبي آثار ضارة بمالية الخزينة العامة حيث يقلل من حصيلة الضرائب فيؤدي ذلك إلى عجز الدولة عن تنفيذ المشروعات و حرمان المواطنين من خدمات نافعة لهم .

- وسائل مكافحة التهرب من الضريبة التهرب الضريبي ظاهرة سائدة في كل الدول و تختلف طرق مكافحته من نظام مالي إلى آخر و من ضريبة إلى أخرى و تجري مكافحة التهرب داخل الدولة بطرق وقائية أو جزائية و خارجها بمقتضى اتفاقات مالية دولية و عدم المغالاة في أسعار الضرائب ، و تبسيط إجراءات الربط و التحصيل ، و توفير إدارة مالية على درجة عالية من الكفاية و الأمانة.

و يرجع التهرب الضريبي في الجزائر إلى عدم تناسق و إحكام التشريع المالي و ضعف الوعي الضريبي للمواطنين و طغيان عنصر المحسوبية و عدم اللامبالاة كالتى ظهرت في بعض الجهات الراضية للوضع و الاعتماد على الوسائل التقليدية في عملية الإحصاء و التحصيل و الربط كل هذا يؤدي إلى التهرب و يجعل الخزينة العامة محرومة من أهم موارد لها ، و دفع الضريبة و عدم التهرب منها يغذي و يقوي الخزينة العامة و يجعلها تلعب دورا كبيرا في التوجيه و التمويل الاقتصادي و إنعاشه و خدمة مصلحة الشعب العامة .

المحور التاسع

الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية

تمهيد

لقد شهدت الموازنة العمومية عبر التاريخ عدة تطورات وذلك نتيجة تزايد أهميتها في عملية التنمية الاقتصادية مما جعلها حلقة رئيسية تستخدمه الدولة كأداة فعالة من أجل تحقيق أهدافها المالية و الاقتصادية و الاجتماعية، ولقد تبين مع الوقت ظهور بعض جوانب القصور في الموازنة العمومية التقليدية وهو ما استدعى التفكير في استحداث بعض الاتجاهات الحديثة في الموازنة العمومية

و يتناول هذا المحور الإطار الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية و ذلك من خلال العناصر الأربعة الآتية:

- أولاً: موازنة البرامج والأداء
- ثانياً: موازنة التخطيط والبرمجة
- ثالثاً: الموازنة الصفرية
- رابعاً: الموازنة التعاقدية

إن الممارسة الفعلية لما يعرف بالموازنة التقليدية أو موازنة البنود قد كشف مع مرور الوقت عن الكثير من الثغرات و العيوب لاسيما ما تعلق بطرق الإعداد و العرض و عدم دقة التقديرات المدرجة في بنودها، إضافة الى أنها لا توفر التقارير و البيانات التي تساعد في التخطيط و اتخاذ القرار بشكل جيد، وصولا إلى أن الرقابة المالية في الموازنة التقليدية تتوقف أهدافها على التحقق من سلامة تنفيذ بنود الموازنة دون أن تتعدى ذلك الى الرقابة على كفاءة الأداء أو الرقابة على تنفيذ البرامج و الأنشطة و المشروعات و نتيجة لما سبق ومن أجل تدارك كل هذه النقائص برزت مجموعة من الاتجاهات الحديثة في الموازنة العمومية للدولة كما يلي¹

أولا: موازنة البرامج والأداء

تعرف موازنة البرامج والأداء، بأنها تبويب حديث لحسابات الموازنة يعطي الأهمية والتركيز على البرامج الحكومية وما تقوم به الحكومة من برامج وأعمال وليس ما تشتريه من سلع وخدمات، أي أنها تركز على الهدف ذاته وليس على وسائل تحقيق الهدف لأن التبويب التقليدي للموازنة يظهر ما تشتريه الحكومة ولكن لا يظهر البرامج التي من أجلها تم الشراء ولا مدى الانجاز الذي يتحقق من هذه البرامج.

وقد عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية موازنة البرامج والأداء بأنها " هي مجموعة الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياته من صورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت المبالغ ساعات العمل والمواد، أي أن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية ، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات.

كما عرفت موازنة البرامج والأداء أيضا بأنها مجموعة الأسس العلمية والفنية التي يعتمد عليها في إعداد الموازنة العامة ومتابعة تنفيذها ، فالموازنة ما هي إلا خطة عمل توضح الأهداف المحددة للوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز الحكومي في شكل برامج ومشروعات محددة.

1 أحمد بيرش، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة و تحديات السياسة المالية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2019، ص ص، 51-94

وتركيز موازنة البرامج والأداء في تبويب بياناتها على البرامج الحكومية يؤدي إلى إبراز وظيفة جديدة للدولة وهي وظيفة الرقابة الإدارية بدلا من التركيز على وظيفة الرقابة المالية التقليدية أي أنها أداة في خدمة الإدارة الحكومية لتحقيق أهداف البرامج والتمكن من قياس الأداء والكفاءة والفعالية وتعزيز نظام المساءلة حول تنفيذ أهداف الموازنة . ويلاحظ أن التعاريف السابقة اتفقت على أن موازنة البرامج والأداء تعمل على تقسيم أهداف الخطة العامة للدولة إلى برامج وأنشطة محددة يتم تنفيذها بخطة مبرمجة بزمن محدد وبتكاليف محددة وبمسؤولين محددين لمتابعة البرنامج أو النشاط ، على أن يتم قياس الأداء في ذلك البرنامج أو النشاط في نهاية المدة المبرمجة .

1. مبادئ موازنة البرامج والأداء:

إن التطبيق العملي السليم لموازنة البرامج والأداء يتطلب إتباع مجموعة من المفاهيم والمبادئ الأساسية وهي:

1. مبدأ تحديد الأهداف وتحديد الإمكانيات

ويقصد به وجوب قيام كل وحدة بتحديد الأهداف التي ينبغي تحقيقها مع دراسة توفر الإمكانيات الفنية والاقتصادية وتحليل الظروف والإمكانيات المتاحة للوحدة الداخلية والخارجية.

2. مبدأ المرونة

وجوب مراعاة مبدأ المرونة من خلال تضمين الموازنة قدرا كبيرا من المرونة يسمح لها بمقابلة الظروف المستجدة والتي لم يتوقع حدوثها وقت الإعداد حتى لا تكون الموازنة هدفا في حد ذاتها ، أو تكون عقبة في سبيل المواجهة الحكيمة لتغيير الظروف والأوضاع.

3. مبدأ المشاركة

ويقصد به الاستفادة من خبرة ودراية كافة مستويات المسؤولية في الإدارة عند إعداد الموازنة ، وعند تقدير الاحتياجات اللازمة لتنفيذها خلال فترة الموازنة.

4. مبدأ الواقعية

ويقصد به أنه عند قيام الحكومة بتخصيص الموارد يجب أن تراعي دقة التقديرات ومدى مطابقتها للواقع وواقعية النتائج المتوقعة من إنفاقها على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

5. مبدأ الشمول

ويقصد به أن تغطي الموازنة كافة أوجه نشاط الوحدة ، وكافة المستويات الإدارية ومراكز المسؤولية فيها وأن تمثل كافة الموارد والاستخدامات والأنشطة.

6. مبدأ التنبؤ عن فترة مقبلة

ويقصد به أن يتم إعداد بيانات الموازنة عن فترة قادمة ، عن طريق التنبؤ والتقدير الصحيح المبني على أسس علمية سليمة .

7. مبدأ التوزيع الزمني

ويقصد به أن يتم ربط توقيت تنفيذ العمليات وتوزيعها زمنيا خلال فترة الموازنة.

8. مبدأ الربط بين الموازنة والهيكल التنظيمي

ويقصد به أن يتم ربط التقديرات عند إعداد الموازنة وتنفيذها بمراكز المسؤولية في الوحدة.

9. مبدأ التمييز بين العمليات الجارية

حيث لا بد من التمييز بين العمليات التي من شأنها استغلال الطاقة المتاحة (الجارية) ، وبين العمليات التي تهدف إلى التوسع في الطاقة في طاقة الوحدة (الرأسمالية).

10. مبدأ التعبير عن الموازنة في صورة مالية

ويقصد به أن تعد التقديرات الأولية ممثلة في وحدات عينية لغرض القياس الكمي ثم تترجم في صورة مالية.

11. مبدأ تقويم الأداء

حيث تصبح الموازنة خطة عمل محددة ومعدة على أسس علمية وتستخدم كمعيار للرقابة والأداء ومتابعة التنفيذ.

12. مبدأ عدم تخصيص الإيرادات

ويقصد به أن لا يخصص إيراد معين لتمويل برنامج معين ، ولكن تحدد تكاليف كل برنامج وإيراداته وتصب كافة الإيرادات في الموازنة.

13. مبدأ الإفصاح

ويقصد به أن تفصح الموازنة عن حالة النفقات والإيرادات في صورة واضحة وبطريقة تمكن من فهم محتوياتها.

14. مبدأ المبادلة الرقابية وكفاية الأداء

وهو يعني أن الموازنة بعد اعتمادها تكون هدفا تتجه صوبه جميع أوجه النشاط في الوحدة ، وهي تشير إلى الحد الذي يتم قياس النتائج الفعلية عليه لقياس مدى كفاية الأداء.

II. مزايا تطبيق موازنة البرامج والأداء

مع الدعوة إلى إدخال أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية وظهر أزمة الكساد الكبير سنة 1929 وما نتج عنها من تأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتبني الفلسفة الكنزية التي تقضي بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية للتأثير على مستويات الإدخار والاستثمار والعمالة. بالإضافة إلى التقدم في مختلف العلوم الإدارية والسلوكية والكمية المتعلقة باتخاذ القرارات وللتقدم في الأساليب الرياضية والإحصائية. مع كل هذا ظهر اتجاه موازنة البرامج والأداء الذي هو من أهم الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة لما يحققه من مزايا أهمها :

- المساعدة على التعرف على الأنشطة المتعارضة والعلاقات بين الأنشطة نظرا للوصف الدقيق لها الوارد في الموازنة مما يؤدي إلى تلاقي الازدواج والتداخل بينها.
- تولى موازنة البرامج والأداء أهمية بالغة لعنصر التخطيط حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات القادمة والنفقات المتوقعة لها وليس لسنة واحدة فقط كما في موازنة البنود التي لا ترتبط بالتخطيط طويل الأجل.
- تركز موازنة البرامج والأداء على تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمصالح الحكومية ، وبعد تحليل البدائل تجري الدراسة المعمقة لها بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها، وعلى ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات المناسبة.
- تحسن الشفافية وهذا عن طريق توفير المعلومات الكافية للبرلمان والرأي العام .
- تساعد في توزيع الإمكانات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتماد بين الوزارات والمصالح كإدارة الموازنة العامة عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها بواسطة الوزارات والمصالح وعن البرامج والمشاريع وعن الانجازات (النتائج) المأمول تحقيقها منها ،وهي بذلك تدعم طلبات الجهات الحكومية في الحصول على الاعتماد وتضعف أسلوب المساومة السائد في الموازنة التقليدية وتقلل من فرض تخفيض الاعتمادات بشكل عشوائي أحيانا) بواسطة إدارة الموازنة العامة .
- تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية الوزارات والمصالح) لأنها تبين مسبقا وحدات الأداء التي ستحقق نتيجة تنفيذ برنامج معين كعدد الكيلومترات التي ستبعد في برنامج تعبيد للطرق كما أنها تسهل عملية الرقابة على التنفيذ نظرا لوجود معايير للأداء محددة سلفا

يمكن بواسطتها مقارنة ما أنجز من أعمال (الإنجازات) بما هو مخطط تحقيقه في الخطة ومعرفة أسباب الانحرافات عن الخطة ومحاسبة المسؤولين عنها.

- تمتاز باللامركزية والمرونة في التطبيق حيث تمنح المسؤولين عن التنفيذ مرونة كافية لتنفيذ البرامج المكلفين بتنفيذها وبالتكاليف المحددة لكل برنامج.
- تعطي صورة واضحة عن الإنفاق ، وتساهم في ترتيب أولوياته بشكل يربط بين الإنفاق والنتائج التي يحققها ، بمعنى أن كل بند من بنود المصروفات أو الاعتمادات يكون معروفا مقدما النشاط الذي ينفق عليه هذا البند ومن ثم لا يتم صرف أي مبالغ دون مبرر لصرفها.
- توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم فهي تتضمن وصفا للبرامج والمشاريع الحكومية التي ستقوم بتنفيذها الدولة والأهداف المرجوة من تنفيذها وتكاليف تلك البرامج والمشاريع، مما يتيح لأفراد الشعب الحكم على مدى كفاءة استخدام المال العام.
- يساهم في رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات.
- تغيير دور الرقابة من رقابة مسبقة إلى رقابة مؤخرة ومن رقابة مالية إلى رقابة الأداء وتعميم ثقافة الأداء مما يؤدي إلى تحسين فعالية المؤسسات الحكومية ومساعدة السلطات التشريعية على إتمام الرقابة الفعالة حيث يتحول الاهتمام إلى ما تم إنجازه بالفعل وليس بمدى الالتزام بالاعتمادات المخصصة.
- تهتم بوضع مقاييس للأداء من خلال قيام الوحدات الحكومية بوضع خطة محددة للأهداف التي تسعى إلى تحقيقها ، ووضع معدلات ومعايير الأداء التي تمكن من قياس كفاءة المصالح الحكومية.
- المفاضلة بين برامج الموازنة تعتمد أساسين رئيسيين هما تكلفة البرنامج والعوائد التي سوف تتحقق من تنفيذه، ومن ثم أن استخدام أسلوب التكلفة العائد يتيح المجال لمعرفة معدل التكاليف في ضوء أهداف البرامج المخططة و المحددة ومن ثم الحكم على كفاية هذه البرامج.
- تزيد مسؤولية الإدارة وراقبتها المحاسبية ، حيث يتم تسليط لضوء على العمل الذي يتم أدائه أو الخدمة التي أنجزت وهذا كله وفق معايير مالية وكمية محددة لقياس الأداء الوظيفي بما يعرف بمحاسبة الإنجاز بالوحدات الحكومية.

III. عيوب موازنة البرامج والأداء

لقد بينا سابقا الكثير من المزايا لموازنة البرامج والأداء التي تساهم في تحسين كفاءة وفعالية تحقيق أهداف الموازنة وتوفر إطارا مناسباً لاتخاذ القرارات المتعلقة ببرامجها، إلا أن التطبيق العملي لهذا النوع من الموازنات كشف عن كثير من العيوب أهمها :

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة والنشاطات الحكومية تحديدا دقيقا إذ تذكر الأهداف عادة بشكل عام وغامض في كثير من القوانين والأنظمة التي تنشأ بموجبها الوزارات والمصالح الحكومية والتعبير عن الأهداف بكلمات عامة و غير محددة ويجعل عملية التحليل صعبة وعسيرة .النقص الكبير في إعداد الموظفين المؤهلين علميا وعمليا اللازمين لإدارة وتنفيذ هذا النوع من الموازنات ، إذ تعاني معظم الحكومات من هذه الظاهرة.
- الاهتمام بقياس تكاليف الأنشطة بالتفصيل دون الاهتمام بمدى مساهمتها في تحقيق أهداف الحكومة ومدى أداء الأنشطة بطريقة مثلى.
- صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الانجازات لكل وزارة ومصصلحة حكومية فهنا كبعض النشاطات والأعمال الحكومية يصعب تحديد معايير لقياس أدائها كنشاط وزارة الإعلام ووزارة الخارجية وغيرها من الوزارات المماثلة إذ لا تتوفر نتائج مادية ملموسة نتيجة أعمالها يمكن عدّها وقياس كمياتها ولذا يصعب وضع معايير لقياس أدائها.
- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها.
- ارتفاع تكلفة تطبيقها وذلك لأن التطبيق يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة في محاسبة التكاليف والمتابعة ويضاف إلى ذلك بعض الأجهزة والآلات المكتبية اللازمة لتطبيقها.
- أن اهتمام موازنة الأداء وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) جعلها تبدو وكأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى.
- إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الموازنة أو وزارة المالية عن البرامج الرئيسية والفرعية والدراسات والتحليلات التي أعدت لها بواسطة الأجهزة الحكومية بحيث أصبحت هذه المعلومات عبئا

كبيراً على مكتب الموازنة وسببت له مشكلات متعددة كمشكلات تصنيف المعلومات ودراسة محتويات تلك الدراسات ومشكلات حفظه واتخاذ القرارات بشأنها.

ثانياً: موازنة التخطيط والبرمجة

مع ظهور الحاجة إلى ضرورة ربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة ظهر اتجاه موازنة التخطيط والبرمجة ، ذلك أن أسلوب البرامج والأداء يتطلب أن تكون البرامج مستندة على التخطيط الكلي بقدر اهتمامه بتحويل أنشطة الأجهزة الحكومية إلى برامج أما موازنة التخطيط والبرمجة فهي تهدف إلى الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة للدولة وهكذا تعطي لوظيفة التخطيط أولوية على كل من وظيفتي الرقابة على الصرف أو إدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج. وبذلك فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة وهي التخطيط والتنفيذ والرقابة، مع إعطاء الأولوية للتخطيط.

ويعرف هذا النظام بأنه منهج علمي لاتخاذ القرارات يمكن من قياس التكلفة والعائد للاستخدامات البديلة للموارد الاقتصادية وتشجيع استخدام تلك المعلومات بصفة مستمرة ومنظمة في صياغة السياسات واتخاذ القرارات وتدبير الأموال في الجهاز الإداري للدولة.

وقد ساهمت عوامل عديدة في بلورة فكرة هذا النظام الجديد، ومن أهم هذه العوامل الاعتراف بجانب التخطيط كأحد الأعمدة الرئيسية في إعداد الموازنة وضرورة إتباع الأسس العلمية في عملية اتخاذ القرارات كاستخدام أسلوب تحليل التكلفة والعائد في القرارات الخاصة بالإنفاق الحكومي. ويعتمد هذا النظام على الربط والتكامل بين ثلاثة عوامل رئيسية هي :

- الأهداف المطلوب تحقيقها.....(التخطيط).
- وسائل تحقيق الأهداف.....(البرامج والأنشطة).
- الأموال المتاحة لتمويل البرامج والأنشطة.....(الموازنة).

أي أنها تعتمد على التكامل بين هذه العوامل فتبدأ دورتها بالتخطيط وصياغة الأهداف ثم يلي ذلك تحديد البرامج والأنشطة التي تكفل تحقيق هذه الأهداف وبعد ذلك تبحث في مصادر التمويل بالتعرف على الموارد المتاحة لتنفيذ البرامج والأنشطة والبرنامج الزمني لها. ويلاحظ أن موازنة التخطيط والبرمجة تجمع بين الاتجاهات الثلاثة للموازنة وهي الاتجاه الرقابي المتمثل في موازنة البنود ، والاتجاه الإداري المتمثل في موازنة الأداء والاتجاه التخطيطي المتمثل في موازنة التخطيط والبرمجة ، وهذا الجمع بين الاتجاهات الثلاثة لا يتوفر إلا عند تطبيق موازنة التخطيط

والبرمجة كما أنها تعد أهم تطور في تاريخ الإدارة ، وقد عدتها بعض الكتاب أهم إصلاح إداري في تاريخ الحكومات ، إذ لا يوجد نظام مالي آخر أكثر شمولية أو أدق منفعة للإدارة من هذا النظام.

1. الفرق بين موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة

هناك الكثير من أوجه الشبه والاختلاف بين موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة ويمكن توضيحها في ما يأتي:

1. أوجه الشبه بينهما

وأهمها:

- كل منها يركز على نتائج النشاط الحكومي بدلا من التركيز على بنود الإنفاق العام كما هو الحال في الموازنة التقليدية.
- كل منها يولي أهمية كبيرة لترشيد القرارات المتعلقة بالموازنة لضمان التخصيص الأمثل للموارد المتاحة، والمفاضلة بينها على أساس تكلفتها وعوائدها.
- كل منها يعتبر الموازنة أداة هامة تمكن من تحقيق الأهداف المسطرة وبالتالي إعطاء أهمية بالغة لجانب تحديد الأهداف قبل تخصيص الموارد
- التداخل الوظيفي والتاريخي بينهما.

2. أوجه الاختلاف بينهما وأهمها

- يقوم أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة على أساس تخطيط للموازنة حيث يتركز الاهتمام حول ترشيد عملية رسم السياسات وذلك بتحليل تكلفة العائد من استخدام البدائل المختلفة المتاحة لتحقيق الأهداف العامة وكذلك وسائل قياس المخرجات للنهوض بفاعلية تحقيق الأهداف المختارة ، بينما يقوم أسلوب موازنة البرامج والأداء على أساس المدخل الإداري للموازنة حيث يتركز الاهتمام على كفاءة إنجاز الأعمال والأنشطة المحددة وذلك باستخدام التبويب الوظيفي والمعايير القياسية لتكلفة الأعمال وللفاعلية في تحقيق الأهداف.
- في أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة تكون مسؤولية التخطيط مركزية ومسئولية الرقابة لامركزية وتقوم بها الوحدات الحكومية، بينما تقع مسؤولية التخطيط والرقابة في أسلوب موازنة البرامج والأداء على عاتق الوحدات التنظيمية .

- أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة يهتم بالتخطيط للأعمال (ما سيتم إنجازه) يركز على العمل التخطيطي ، بينما يركز أسلوب موازنة البرامج والأداء على نتائج الأعمال (ما) تم إنجازه فعلا وبالتالي يكون تركيزه بالدرجة الأولى على العمل الرقابي. يعتمد أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة في البعد الزمني على توقعات مستقبلية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة بالنسبة للبعد الزمني بينما أسلوب موازنة البرامج والأداء يعتمد على الماضي وما تم فيه من إنجازات.
- في أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة تعتبر الأعمال والأنشطة عوامل وسطية على أساس أنها عملية تحويل للموارد إلى مخرجات بينما تعتبر الأعمال والأنشطة في أسلوب موازنة البرامج والأداء هي محور الاهتمام وهي الغاية والهدف في حد ذاتها.
- يتطلب تقييم أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة تبويبا يعتمد على منتج نهائي يتصل بأهداف الحكومة وأغراضها ويعتبر هذا التبويب ذو فائدة كبيرة للمسئول عن الموازنة وعن توزيع الأموال المتاحة على أوجه الإنفاق البديلة والمنافسة بينما يتطلب تقييم أسلوب موازنة البرامج والأداء التبويب طبق للأنشطة لتطابقها معا لبيان التنظيمي فالأنشطة تتعلق بالمهام والأعمال التي تضطلع بها وحدة تنفيذية معينة ومتميزة.

II. مزايا تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة

- إن تطبيق أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة يحقق الكثير من المزايا سواء من حيث التخطيط أو التحليل أو التنفيذ والرقابة ، وأهم هذه الميزات ما يلي:
- التوجه طويل الأمد، والذي يتضح من خلال الاهتمام بالتكلفة الإجمالية لكل برنامج بدلا من التركيز على تكلفة الجزء المتعلق بالموازنة القادمة ، وبذلك فهو يمتاز بأفاق زمنية أطول من تلك المستخدمة في النظم الأخرى.
- يتسم البرنامج بالمرونة والتتابع ، إذ يمكن إحداث تغيير في البرامج في أي وقت.
- يعتمد منهجا رشيدا في اتخاذ القرارات بالقدر الذي يحويه من التخطيط وهو يضمن تخصيص النفقات في الموازنة العامة لمدة طويلة خاصة لتلك البرامج ذات الأهداف المحددة والمصنفة وفق المنتج.
- استخدام التوثيق بشكل مكثف ليساعد في تحديد الأهداف والأغراض وتصنيفها في برامج تساعد صانعي القرارات على اتخاذ القرارات الرشيدة وأهم هذه الوثائق هي خطة البرامج وتقديراتها المالية والمذكرات التفسيرية والدراسات الخاصة.

- التحليل الكمي الواضح بهدف تحسين التخطيط الاستراتيجي بما يحقق تعظيم الأهداف المنجزة ، أو تقليل الموارد لأهداف محددة.
- يمتاز بالشمولية من خلال توزيع مخصصات يتطلبها برنامج واحد بين الوحدات الإدارية ذات العلاقة. كما يحقق أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة فكرة الجمع بين الجوانب المختلفة للموازنة العامة والتي تتمثل في ما يلي:
- اعتبار الموازنة أداة لتحديد الأهداف المراد تحقيقها ومن ثم إعطاء جانب كبير من الاهتمام لمرحلة تحديد الأهداف والموازنة بينها وبين الإمكانيات المتاحة.
- اعتبار الموازنة خطة عمل على مستوى الجهاز الحكومي ككل ، ومن ثم ترجمة الأهداف إلى برامج عمل مكاملة أو بديلة تحقق أكبر عائد ممكن بأقل تكاليف ممكنة.
- اعتبار الموازنة أداة رقابة ومتابعة ومن ثم تفريغ البرامج في شكل موازنات دورية تحقق الموازنة بين الاحتياجات والإمكانيات.

III. عيوب موازنة التخطيط والبرمجة

وتتلخص أهم عيوب موازنة التخطيط والبرمجة في ما يلي:

- ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية وخاصة الصغيرة منها.
- تتطلب كميات كبيرة من المعلومات التي قد تعطل عملية تحليل السياسة العامة.
- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا.
- صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملمس.
- إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى قطاع الموازنة عن البرامج الرئيسية والفرعية والدراسات التحليلية التي أعدت لها بواسطة الأجهزة الحكومية ..
- المبالغة في بيان فوائدها ومزاياها وفي الدعاية لها وفي بيع فكرتها.

ثالثا: الموازنة الصفيرية

لقد تعددت مفاهيم وتفسيرات الموازنة الصفيرية ، ففي حين تفسر على أنها تطوير لمدخل " الإدارة بالأهداف " الذي اتبعته الشركة الأمريكية Texas Instruments لفترة طويلة وتفسر أيضا على أنها تأخذ الاتجاه العكسي للموازنة التقليدية فبدلا من تحديد إجمالي التكاليف المقدرة للفترة القادمة ثم توزيعها على الاستخدامات المختلفة فإنها تبدأ بمراجعة وتقييم البرامج المختلفة وقبولها على أساس كفاءتها وفعاليتها ثم إعداد الموازنة والوصول إلى إجمالي التكاليف كنتيجة نهائية لعملية تحليل ومراجعة وتقييم البرامج على مستوى الوحدات الإدارية المختلفة.

وتحضير الإدارة للموازنة الصفرية يتطلب منها مناقشة الأنشطة الأساسية لمختلف البرامج التي تراها ضرورية ، وبيان أهمية البرامج وتحديد كيفية انسجامها مع الأهداف الإستراتيجية للمنشأة ثم تحديد الموارد البشرية اللازمة للتنفيذ وكذا المقاييس الزمنية للإنجاز.

والموازنة الصفرية هي مقارنة للموازنة التي تبدأ من قاعدة الصفر، دون مراعاة التكاليف والأنشطة السابقة، وبالتالي كلما يضمن في هذه الموازنة لا بد أن يتم تبريره.

وتفسر الموازنة الصفرية على أنها عملية التخطيط والتشغيل وإعداد الموازنة بصورة تفصيلية بحيث تلقي على عاتق كل مسئول مهمة تبرير الموارد المطلوب تخصيصها لبرامجه بحيث يبين لماذا يعتزم أن ينفق أي مال فهو لا يطالب فقط بتبرير الزيادة عن السنة السابقة ولكنه مطالب بتبرير أي عمل أو نشاط يخطط لإنجازه من الصفر **JustifyFromZero** أي بافتراض أن اعتماده في الموازنة السابقة كان صفراً

وهذه بعض المفاهيم الخاصة بالأساس الصفرية:

• عرفها **Phyrr** وهو التعريف الأكثر مناسبة " بأنها عملية تخطيط وموازنة والتي تتطلب من كل مدير أن يبرر مطلب موازنته الإجمالي بالتفصيل من نقطة الأساس (أساس صفرية) ، ويحول عبء الإثبات إلى كل مدير لكي لماذا يجب أن ينفق أية أموال على الإطلاق إن هذا المدخل يتطلب تحديد جميع الأنشطة ووصفها فيبرر مجموعات القرار والتي يتم تقييمها عن طريق تحليل منتظم ثم ترتيبها طبقاً لأهميتها".

• أما مؤتمر الأمم المتحدة لدراسة مشاكل الإدارة والموازنة في الدول النامية ، والذي عقد في سبتمبر 1967 بالدانمرك ، فقد عرف الأساس الصفرية بأنه نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقة في البداية والأخذ في الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة أو أكثر الطرق فاعلية للحصول على مجموعة من المخرجات ووضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقييم فاعلية مستويات النفقات الجارية المعتمدة وفقاً لهذه الاعتبارات.

وبالتالي يمكن القول أن هذا المفهوم يقوم على أساس فكرة ثلاثية الأبعاد يتحدد بعدها الأول في أن على المديرين أن ينطلقوا في تحديدهم لموازناتهم من فرضية أساسية مفادها أن الموازنة العامة التي سيعملون من خلالها خاوية تماماً وتساوي صفراً ، وأما سيدخل هذه الموازنة من مخصصات لغرض الإنفاق يقتصر على ما يستطيع هؤلاء المديرين تقديمه من مشروعات قرارات (من أهداف) مبررة ، ومؤكدة الأهمية وتقع في إطار أولويات الإنفاق للمدة التي تغطيها هذه الموازنة ويتحدد البعد الثاني في ضرورة التأكد من أن التقديرات المالية المقدره لتغطية كل قرار أو هدف مما تمت تقديمه هي تقديرات دقيقة في حدود الحد الأدنى للتكلفة ، أما البعد الثالث والأخير فمفاده أن هي نظر إلى موازنة السنة بداية كل سنة مالية هي موازنة صفرية حتى ولو كان هذا البرنامج

أو النشاط ممتدا أي برنامج أو نشاط مع بداية كل سنة مالية هي السابقة ، حتى يعاد تقويم ذلك، والتأكد من ضرورة الاستمرار فيه أو إلغائه أو تعديله.

وهكذا يتضح بأن فلسفة هذه الموازنة بقدر ما تهدف إلى ضغط عملية الإنفاق والرقابة عليها وعدم السماح بالموافقة على أي إنفاق لا يتم تبريره ، بقدر ما تمثل أسلوبا مهما لترشيد عملية اتخاذ القرارات وتخطيط الأعمال والنشاطات وبرمجتها، لأنها كما تفترض أن الموازنة المالية تساوي صفرا، وأنه كلما أمكن توكيد أهمية عمل أو نشاط أو قرار ما كلما أصبحت موازنة الإنفاق تنمو في موازاتها .

1. مبادئ الموازنة الصفريّة

تقوم فلسفة هذا النظام على عدم الاعتماد على أرقام نفقات السنوات السابقة كونها مشار إليها مسبقا ، وإنما اسيعتمد على نتائج تقرير المراجعة للنفقات في الدوائر الحكومية بهدف تقويم فاعلية الدوائر الحكومية في تحديد أهدافها طويلة الأجل ومساهمتها في تقديم برامج مستقبلية ذات كفاءة عالية بالاستخدام الناجح لأسلوب الأساس الصفري، والذي يعتمد على قدرة مديري الدوائر المعنيين بحيث تكون أهدافهم واضحة ومحددة القيمة.

وهناك عدة وظائف ينطوي عليها نظام الأساس الصفري منها وظيفة التحليل والبحث عن الأسباب، فهو عملية تشغيل، وعملية تخطيط للموازنة. وهو يتطلب من كل مدير أن يقوم احتياجات موازنته بالكامل والتفصيل من نقطة البداية، وأن ينقل عبء أساس لكل مدير لتقييم ماذا يجب عليه أن يتصرف وهل هذه النقطة تغطي المنفعة الحدية أي أن المنفعة الحدية تتساوى مع مقدار ما سينفق. ولعل هذا المدخل يتطلب تحديد كل الأنشطة في مجموعات القرار والتي لها علاقة بالتكلفة (النفقة) مع المنافع (الفوائد).

من هذا نستخلص أن أسلوب الأساس الصفري للموازنة ليس فقط موازنة تخطيطية روتينية، وإنما يتعدى هذا بكثير، فهو نظام للتخطيط ومراقبة الموازنة وليس فقط حسابا لمصادر الأموال، ولكن أيضا وصف لاستخدام هذه الأموال والتي ستستخدم لأهداف المنشآت وعملياتها.

ووفق الفلسفة هذا النظام فإنه عند إعداد الموازنة الصفريّة لابد من مراعاة الاعتبارات التالية:

- عدم تقديم المشاريع الجارية على المشاريع الجديدة في أولوية الصرف والاعتماد.
- النظر إلى الماضي والحاضر والمستقبل.
- افتراض أن الموازنة الجديدة للسنة الجديدة خالية تماما .(صفر). وتنطلق في تحديدها من فرضية مفادها أن الموازنة التي يتم إعدادها من الصفر ، وإنما سيدخل لهذه الموازنة من مخصصات لغرض

الإنفاق يقتصر على ما يستطيع المديرون تقديمه من قرارات مبررة ومؤكدة الأهمية، وتقع في إطار

أولويات الإنفاق للمدة التي تغطيها الموازنة ومن هذا الافتراض أخذت تسميتها.

- التأكد سنويا من جدوى الاستمرار في المشروعات الجارية المقررة) في السنوات السابقة أو مراجعتها.

II. مزايا تطبيق الموازنة الصفرية

1. تحسين إعداد الخطط والموازنات

إن تطبيق هذا النظام يحقق الكثير من الفوائد على مستوى تحسين إعداد الخطط وموازنات المنشأة ، ويتم هذا التحسين عن طريق ما يلي :

- تجاوز مشكلة هشاشة العلاقة بين الميزانية السنوية والتخطيط طويل الأجل .
- يمنح الإدارة العليا مرونة كبيرة في إعادة تخصيص الموارد لما تسمح به من تحويلات في الموازنة فيما بين الإدارات نتيجة وجود مجموعات القرار المرتبة للأنشطة.
- تساعد على الربط بين التكاليف والعائد لكل برنامج أو نشاط مما يساعد على التقييم الدقيق لها .
- مجموعات القرار التي يتم الموافقة عليها تمد الإدارة بأساس لموازنة تفصيلية، وتساعد على إيجاد نظام معلومات متكامل.
- فحص كل الأنشطة على أساس البداية من الصفر، وبالتالي تحديد البرامج التي يجب تنفيذها وتلك التي يجب استبعادها، مع تبرير جميع البرامج المقترحة دون التأثير التام بالإنفاق والاعتمادات السابقة ، وهذا يؤدي إلى زيادة فعالية تخصيص الموارد.
- تحديد ازدواجية العمل في الوحدات التنظيمية قد ينتج عنه استبعاد أو تقليص لبعض الوظائف أو جعلها مركزية .
- الاعتماد على التخطيط كمرحلة أساسية في إعداد الموازنة وكذلك إمكانية التحديد وبشكل سريع لأي نقص في فعالية التخطيط، أو التنسيق الضعيف بين الأنشطة المتشابكة في الوحدات التنظيمية المختلفة، تصحيح الاختلالات في الوقت المناسب.
- تبرير مصادر الاحتياجات لكل المستويات بالنسبة للنشاطات الموجودة والجديدة.
- ترتيب البرامج والنشاطات مع توفير الاعتمادات وإعادة ترتيب المصادر وفقا للأولويات.

2. استمرار الحصول على فوائد خلال سنة التشغيل

وخلال سنة التشغيل هنا كالكثير من الفوائد التي تتحقق مع بدأ تنفيذها وهي:

- القدرة على التحديد وبشكل سريع لتلك النشاطات التي تتميز بضعف إدارتها، وتلك الإجراءات اللازمة لأغراض عمليات المتابعة، من خلال تنفيذ الموازنة الصفرية وبذلك تتمكن الإدارة العليا من اتخاذ الإجراءات الضرورية المناسبة لتغلب على هذه المشاكل.
- يمنح المديرين رغبة بالاستمرار في عملية التقييم التفصيلية لعملياتهم والكفاءة الإنتاجية وفعالية التكاليف، وليس فقط خلال دورة الموازنة ولكن أيضا خلال التنفيذ فبالرغم من أن مفهوم الأساس الصفري لا يتطلب هذه الاستمرارية في التقييم إلا أنه يصبح من المألوف لدى المديرين إجراء دراسات وتحسينات خلال التنفيذ.
- إن قائمة مجموعات القرار الموافق عليها والتي تم ترتيبها حسب الأولويات، يمكن استخدامها خلال عام الموازنة، باعتبارها نقطة بداية لتبين الأنشطة التي سوف تقلص، أو تلك التي سيتم توسيعها، إذ ما طرأ تغيير على مستوى حجم الإنفاق المسموح به.

3. فوائد متمثلة في تحسين كفاءة الإدارة والمديرين :

ومن فوائد الموازنة الصفرية في هذا المجال:

- تمكن الإدارة من استعمالها حتى يقدموا للسياسيين أرقاما لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المالية.
- تساعد على إدارة النفقات للبرامج المبنية على مبدأ الأولوية
- تمكن الإدارات المالية من اتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنة وتقليل النفقات المالية.
- يساعد في تخفيض عبء العمل على المدير بعد السنة الأولى من استخدامها ، عندما تعتاد الإدارة العليا على مفهومها الجديد ومنهجيته وتستخدمها كنظام في حل المشكلات واتخاذ القرارات.
- رفع الروح المعنوية للمشاركين في إعداد الموازنة للشعور بحاجة الآخرين لأرائهم وخبراتهم مما يقود إلى درجة أعلى من التعاون الصادق.
- تندفق المعلومات الإدارية من المستوى الأدنى إلى الأعلى، مزودة الإدارة العليا بصورة عما يتم أو يمكن أن يتم على جميع المستويات مما يمكنها من تحقيق أفضل للأهداف.
- تساعد الإدارات على تدقيق النفقات الحالية والأساسية في الموازنة والتخلص من النفقات غير الضرورية التي كانت في الموازنات السابقة .

III. عيوب الموازنة الصفرية

وأهم ما يعاب على هذا النوع من الموازنات مايلي:

- قد يلقي النظام معارضة من قبل العاملين لشعورهم الدائم بأن الأنشطة التي سيقومون بتأديتها تكون دائما تحت الرقابة والتقييم.
- تتطلب مجهودات وأعباء إضافية وتوافر مجموعة من الأفراد المدربين والمؤهلين تأهيلا علميا على استخدام هذا الأسلوب قد لا يكون متوفرا في البلدان النامية.
- صعوبة تكوين وصياغة حزم القرارات لصعوبة توصيف الأنشطة الحكومية وتحديد تكلفتها، وصعوبة تحديد الأهداف التي تحققها تلك الأنشطة ، حيث تتطلب أشخاصا يتمتعون بخبرة وبكفاءة عالية ويكونون قادرين على اتخاذ القرار المناسب بشأن النشاط أو البرنامج المعين، وقادرين على إلزام الجميع بهذا القرار.
- صعوبة وضع مقاييس العمل وتقييم الأداء للأنشطة الحكومية باعتبار أن بعضها يكون غير قابل للقياس الكمي أو المالي.
- عدم الاهتمام بالأهداف الإستراتيجية والتركيز على الأهداف قصيرة الأجل إلى حد كبير وهي الأهداف الأكثر إلحاحا لما لها من تأثير على معايير قياس الأداء.
- صعوبة ترجمة الأهداف إلى مجموعات قرارية للتداخل بين هذه المجموعات وصعوبة توفير البيانات الكافية عن كل مشروع أو برنامج سنويا لإعادة التقييم وقياس الانجازات والعوائد المتدفقة منها.
- المشكلات الإدارية التي قد تنتج من تمركز سلطة القرار في يد مدير واحد يكون مسئولا عن نجاح وحدة القرار.
- مشكلات عملية ترتيب الأولويات ، إذ أن أسلوب التقدير من نقطة الصفر قد ينطوي ضمن اعلى إقرار كل البرامج الجاري تنفيذها سواء كانت ضرورية أم لا، وسواء كانت تنجز بكفاءة عالية أم لا، مما قد يحول دون إمكانية ترتيب الأولويات بالشكل الصحيح والمرغوب ، كما قد يدخل فيها الحكم الشخصي في كثير من الحالات.
- أنها موازنة استهلاكية للوقت، وتطبيقها يكون صعبا لاحتياجها لمعلومات كبيرة عن مختلف الأنشطة والبرامج ، مما يتطلب وقتا كبيرا.

- غياب وجود نظام معلومات ونظام متكامل في الوحدات الحكومية في البلدان النامية وهذا يعتبر أهم الصعوبات العملية التي تواجه تطبيق هذا الأسلوب.
- وتعد عيوب الموازنة ذات الأساس الصرفي محدودة نظرا للفوائد التي تحققها مقارنة مع باقي أنواع أساليب إعداد الموازنات فهي ذات جدوى كبيرة وتؤدي الأهداف التي أعدت من أجلها .

رابعاً: الموازنة التعاقدية

تعرف الموازنة التعاقدية بأنها اتجاه حديث من اتجاهات إصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة ، بمقتضاها تكون العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية لتنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي، مقابل مبالغ تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما اتفق عليه أو نص عليه العقد.

فالموازنة التعاقدية تحاول إعادة تشكيل الموازنة العامة إلى نظام عقد صفقات بين الوكالات والحكومة المركزية، وقد استمدت فكرتها من نموذج بسيط للعقد .

كما عرفت على أنها مجموعة من الأسس العلمية والفنية التي يعتمد عليها في إعداد الموازنة العامة ورقابة تنفيذها، فما هي إلا خطة عمل توضح الأهداف المحددة للوحدة الإدارية التي يتكون منها الجهاز الحكومي لتكوين برامج ومشروعات متضمنة أربعة أبعاد هي:

- العمل أو المواصفات
- الوقت اللازم للإنجاز.
- التكلفة التخمينية
- التمويل.

فهذا النوع من الموازنات يعمل على إيجاد المنافع العامة والأصول طويلة الأجل ،مثل: مشاريع البنية التحتية كالمستشفيات ومؤسسات التعليم وغيرها أي إنها تقدم تفاصيل الاحتياجات للتنمية طويلة الأجل وتنشئ عملية موحدة بصدد وضع الخطة لسنوات متعددة وتحويلها إلى برامج ثم إلى مشاريع تعرض كعطاءات.

ويتم تحديد تخصيصات الموازنة العامة وإيراداتها لتنفيذ ورقابة ومتابعة الموازنة العامة بما يحقق الكفاية في الأداء، لأنها تربط بين الاعتمادات المرصودة والأهداف المنشودة.

ويستنتج مما سبق أن الموازنة التعاقدية تساهم في الربط بين الموازنة السنوية والأهداف والخطط طويلة الأمد. كما تعمل على إقامة علاقة تعاقدية بين الحكومة والجهات التي تتعاقد لتنفيذ مشاريع الموازنة، وتراعي تكلفة مشاريع الموازنة والمدة اللازمة لتنفيذها، وهو ما توفر إمكانية قياس المخرجات وتقييم كفاءتها وفعاليتها.

ا. مبادئ وإستراتيجية إعداد الموازنة التعاقدية

تقوم عملية إعداد الموازنة التعاقدية على مبدأ مهم يتمثل في عملية الربط بين جانبي التخطيط والموازنة وهو جوهر إستراتيجية إعدادها:

1. التخطيط

ويقوم مبدأ التخطيط على تحقيق التجانس بين القرارات الآنية والأهداف الاقتصادية طويلة الأمد لتحقيق التفاعل والارتباط بعمل الموازنة وضمان تنفيذها ومراقبتها..

2. الموازنة

تقوم الموازنة العامة وفق هذا الاتجاه على تحقيق الأهداف طويلة الأمد، بما يخدم إستراتيجية التنمية، وعلى ضوءها يتم تحديد الأهداف والأنشطة الحكومية وتحديد أغراض الإنفاق الحكومي وهو ما يتطلب تجميع الوظائف الحكومية وفقا للبرامج الرئيسية لكل إدارة حكومية وعندما يتم التصنيف الوظيفي يتحدد البرنامج على أن يرتبط كل برنامج بإنتاج منتج أو خدمة معينة.

ومن هذه المنتجات أو الخدمات ما هو غير ملموس ومن الصعوبة قياسه فتستخدم المرونة في تحديد المنتج النهائي، وبعد إعداد البرامج يصبح التصنيف الوظيفي والغرض من الإنفاق له أهمية كبرى وتصبح الدعوى إلى التصنيف الاقتصادي أقل أهمية وبعد تحديد نفقات الموازنة اللازمة لتنفيذ البرامج يتم تخصيص الموارد للحكومات المحلية من مختلف مصادر التمويل والتي تتمثل بالموارد المخصصة من الموازنة الفدرالية أو غيرها ومن ثم تتم عملية الرقابة وتقييم الأداء بمقارنة التكاليف الإجمالية بالمنافع المتكونة من الإنتاج والخدمات المقدمة ضمن مدة زمنية محددة والتي يمكن أن تحقق فيهما الإنتاج ومع أن بعض المنافع قد لا تكون مباشرة أو ملموسة إلا أنها تخضع لمؤشرات الكفاءة والأداء بتحليل الانحرافات وبيان أسبابها وأسلوب معالجتها بهدف تطوير ورفع قدرات الوحدة الحكومية.

ii. مزايا تطبيق الموازنة التعاقدية

إن تطبيق الموازنة التعاقدية يحقق الكثير من الميزات المختلفة عن الأنواع السابقة للموازنات وأهم هذه الميزات ما يلي :

1. ترشيد الإنفاق الحكومي وضبطه

حيث تساهم الموازنة التعاقدية في ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال مجموعة من العوامل أهمها :

- تقليل الخطورة أو تقاسمها والتي قد يصاحبها خسارة مبالغ ضخمة مع القطاع الخاص.
- تقليص حجم نفقات القطاع العام والاستفادة من الموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص.
- تخفيض تكلفة الخدمات خلال الاستفادة من نظام المشاركة الذي يسمح بالحصول على أفضل العروض من كلفة وأكثرها جودة من خلال تقديم الخدمات.

2. تغيير العلاقة ما بين الحكومة وأجهزتها التنفيذية من علاقة تمويل إلى علاقة تجارية

توفر الموازنة التعاقدية فرصة للقطاع العام أن يكون تمويله ذاتيا في المستقبل إذا ما حقق هذا القطاع أرباحا يستطيع من خلالها أن يكون قوة منافسة في السوق، وبذلك خف الضغط على النفقات العامة وتوفر فرصة للقطاع العام أن يتطور ويحقق أرباحا وإيرادات قد تكون أكبر من تمويل الحكومة. وهكذا يتطور القطاع العام دون اعتماده على تمويل الحكومة فقط وإنما الدخول في مناقصات للتنافس مع القطاع الخاص للفوز بتنفيذ المشاريع المطروحة من قبل الحكومة والتي تعطي حق تقديم الخدمات العامة على أساس سعر محدد في العقد، وبذلك تغيرت العلاقة بين الحكومة والقطاع العام من علاقة تمويل إلى علاقة تنافسية قائمة على البيع والشراء.

3. تقديم حلول جذرية للمشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية

أمام التوسع الكبير لنشاطات الدولة وازدياد الأعباء المتعلقة باحتياجات التنمية صارت ندرة الموارد أهم مشكل يواجه الإدارات الحكومية لم تعد مصادر التمويل الاعتيادية للموازنة العامة كافية لتمويل مشاريع تقديم الخدمات وإنشاء البنية التحتية لذلك اعتمدت الموازنة التعاقدية أسلوب المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتقديم الخدمات العامة والسلع والمنافع الاجتماعية الأخرى التي تتبنى الدولة تقديمها.

4. ربط الموازنة العامة بالخطط التنموية طويلة الأجل الخماسية

تهدف إستراتيجية الموازنة التعاقدية إلى خلق تصور للمستقبل بمعزل عن المحددات المؤسسية والقانونية على أن تتضمن مراحل تنفيذ الإستراتيجية بدائل مختلفة للتنمية، وذلك من خلال اعتمادها على التخطيط الذي يتضمن هدفين مهمين بتحقيقهما يتحقق التفاعل والارتباط في عمل الموازنة وهما :

- اعتماد التخطيط الشامل الهادف إلى التعريف بمجرى الاقتصاد ووجهته، إذ يجب وضع مجموعة من الأهداف القومية وتحديد لها لتشكل دليلا لنشاطات التنمية التي سيجري اعتمادها مستقبلا.
- التنسيق بين القرارات الآنية والأهداف طويلة الأمد بما يضمن تنفيذها ومراقبتها وهي إحدى وسائل الموازنة وإجراءاتها.

وبالتالي تقدم الموازنة التعاقدية تفاصيل احتياجات التنمية طويلة الأجل للحكومات ، وتنشئ عملية موحدة بصدد وضع الخطة لسنوات محددة وتحويلها إلى برامج، وتقدم تفاصيل عن المشاريع التي تعتم تنفيذها على مدى فترات زمنية طويلة لتعرض كعطاءات.

5. تنفيذ العديد من مشاريع الحكومية بكفاءة وفاعلية

أمام توسع دور الدولة واتساع نشاطها ، لم يعد تنفيذ المشاريع بكفاءة وفاعلية أمرا يسيرا، وهو ما صارت توفره الموازنة التعاقدية من خلال :

- قيام القطاع الخاص بتقديم الخدمات تحت إشراف ومراقبة الحكومة، حيث تقوم الحكومة بتوفير البيئة الملائمة للقطاع الخاص ، لتسهيل الخدمات من خلال إصدار تشريعات منظمة لهذه العلاقة وضمان خضوع الخدمات المقدمة للمعايير والمواصفات المطلوبة.
- المشاركة مع القطاع الخاص عن طريق مشاريع المشاركة (p3s) أو مشروعات البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T)

III. عيوب الموازنة التعاقدية

يواجه تطبيق الموازنة التعاقدية الكثير من المعوقات والصعوبات التي لا تختلف في أغلبها عما تواجهه بقية أنواع الموازنات الأخرى عند التطبيق العملي لها، وأهم هذه الصعوبات ما يلي:

1. ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية

تعتبر التكلفة الكبيرة لاستخدام أسلوب الموازنة التعاقدية سببا في عدم تطبيقها خصوصا أن البرامج والمشاريع ضمن هذا الأسلوب الموازنة التعاقدية تخضع للدراسات المستفيضة من ناحية التكلفة والمنفعة ودراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم البدائل والتي قد تكون مكلفة إلى حد ما.

فقد يحتاج أسلوب الموازنة التعاقدية إلى استحداث أقسام أو وحدات أو حتى هيئات تكون تكاليفها عالية وتحتاج إلى وقت طويل ، كما أن إجراءات تنفيذ الموازنة التعاقدية قد تكون مكلفة من ناحية الوقت.

وهو ما أدى الى عزوف الكثير من الدول وخاصة النامية منها عن تطبيق هذا النوع من الموازنات.

2. عدم تطور الإدارات المالية الحكومية

إن عدم تطور الإدارة الحكومية يشكل عائقاً أمام تطبيق هذا الأسلوب ، حيث تتطلب الموازنة التعاقدية إدارة مالية متطورة تستخدم أساليب حديثة في إدارة الإيرادات العامة والنفقات العامة وإدارة الدين العام، فقد تستخدم وزارة المالية والوزارات والدوائر الحكومية عدداً من الأنظمة التطبيقية الحاسوبية للإدارة المالية الحكومية كالأنظمة المحوسبة لمعالجة النفقات والإيرادات وإدارة الدين وما يميز هذه الأنظمة بشكل عام بأن تصميمها جرى على برمجيات مختلفة عن بعضها البعض، وتفتقد إلى التكامل والترابط فيما بينها ويكون تبادل البيانات بين هذه الأنظمة المختلفة عموماً عبر النسخ الورقية ، كما لا تزال بعض الوزارات تؤدي الوظائف الحاسوبية اعتماداً على السجلات اليدوية.

3. الحاجة إلى معلومات ضخمة عن البرامج والمشاريع

يتطلب أسلوب الموازنة التعاقدية توفر كمية كبيرة من المعلومات عن البرامج والمشاريع والخطط اللازمة لتنفيذ هذه البرامج والمشاريع ومعلومات عن التكلفة ودراسة الجدوى الاقتصادية ومصادر التمويل وغيرها من المعلومات التي قد تكون غير متوفرة أو لا توجد جهات تعد وتقدم هذه المعلومات، مما يزيد من صعوبة تطبيق هذا الأسلوب من الأساليب المتبعة في إعداد الموازنة العامة.

كما أن النقص في المعلومات قد يؤدي إلى أخطاء وانحرافات في الوقت من ناحية الإنجاز وانحرافات في التكلفة إما بزيادة تكلفة المشروع أو المغالاة في تقدير تكاليفه مسبقاً. وبالتالي فإن عدم توفر معلومات كافية يؤدي إلى صعوبة تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية، وذلك لأن النقص في المعلومات يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة تكلف الدولة أموالاً كبيرة وقد يهز عامل الثقة بين طرفي التعاقد الجهة مانحة العطاء - القطاع العام والقطاع الخاص ، كما يؤدي إلى جعل توقعات وكلف البرامج والمشاريع عرضة للتلاعب والاختلاس.

4. عدم توفر الكوادر البشرية المدربة والمؤهلة

إن عدم توفر الكوادر المؤهلة في مؤسسة أو مؤسسات يجعل عملية الانتقال إلى أسلوب الموازنة التعاقدية مجرد توصيات واقتراحات لا يوجد من يأخذ بها أو يطبقها، كما يجعل كل الترتيبات والإجراءات والتكاليف دون جدوى ما لم تتوفر هذه الكوادر التي تدير العملية برمتها.

فغياب الكوادر المؤهلة يعيق تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية فهي تحتاج إلى تدخل اختصاصات بشرية في إعدادها وتنظيمها، فمثل ما تحتاج إلى محاسبين لتقدير الكلف، تحتاج أيضا إلى مهندسين لاحتساب مدة الانجاز أو نسب الانجاز.

كما أن تحديد الأهداف المستقبلية بشكل خاطئ يؤدي إلى ارتفاع التكاليف والذي يعود إلى عدم توفر كوادر محاسبية وفنية مدربة ومؤهلة تقوم بوضع الأهداف بشكل صحيح.

وفي الأخير يمكن القول أنه ونظرا لحدثة أسلوب الموازنة التعاقدية، فلم تظهر الكثير من عيوبه حتى الآن وإن كانت الشكوك مستمرة من غياب المعلومات في القطاع الحكومي أو عدم دقتها مثل أسعار السوق الحالية، وغياب دراسات جدوى المشاريع والبرامج الحكومية .

المحور العاشر

المالية العمومية في المنظور الإسلامي

تمهيد:

على الرغم من صعوبة الخوض في موضوع المالية العمومية في المنظور الإسلامي بداية من إعطائها مفهوما دقيقا إلا أنه يمكن تعريف المالية العامة من وجهة النظر الإسلامية بأنها: "مجموعة القواعد والمبادئ والأصول المستمدة من علم الاقتصاد المبني على الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية و المتعلقة بإيرادات الدولة و نفقاتها والفجوة بين هذه الإيرادات والنفقات و يتناول هذا المحور الإطار الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية و ذلك من خلال العنصرين الآتيين:

- أولا : المال العام في الاقتصاد الإسلامي
- ثانيا: الإنفاق العام في الاقتصاد الإسلامي

أولاً: المال العام في الاقتصاد الإسلامي¹

I. تعريف موارد المال العام في الإسلام

تعرف موارد المال العام في الإسلام بأنها كل ما تحصل عليه الدولة الإسلامية من موارد سواء أكانت نقدية أم عينية، منتظمة أم غير منتظمة وبمقابل أم بدون مقابل. وهناك تعريف آخر لموارد المال العام وهو: الأموال التي ترد إلى بيت مال المسلمين، ويكون مصدرها أملاك الدولة العامة، أو الخاصة

II. تقسيم موارد المال العام في الإسلام

تنقسم موارد المال العام في الإسلام إلى قسمين:

- **القسم الأول:** موارد دورية، وهي التي تجب وتجمع في مواعيد معينة في السنة، وهي دعامة النظام المالي والمورد الرئيس لبيت مال المسلمين، وهذا القسم يتكوّن من الزكاة والجزية والخراج و عشور التجارة.
- **القسم الثاني:** موارد غير دورية، وهي التي لا تجب بشكل دوري، وإنما قد تجيء، وقد لا تجيء، ولا موعد لحيثها، وهذا القسم يتكوّن من الغنائم والفيء والقروض والضرائب والأموال التي ليس لها مستحق كتركة من لا وارث له، ومال اللقطة، وكل ما لم يعرف له مستحق معيّن من الأفراد.

III. أهداف الرقابة على موارد المال العام في الإسلام

هناك أهداف للرقابة على موارد المال العام في الإسلام سواء أكانت الموارد دورية، أم غير دورية، ومن أهمها:

- التأكد من طيب الإيرادات، حتى لا يدخل بيت المال منها إلا ما كان حلالاً، لا شبهة فيه، وليس فيه مظلمة لأحد.
- العدالة في تقدير الإيرادات، أي أن تكون بحسب طاقة المكلف، لا وكس فيها ولا شطط، وأن تكون متناسبة مع الدخل تزيد بزيادته، وتنخفض بانخفاضه.
- الرفق في الجباية، ومن ركائز الرفق في جباية الإيرادات :
 - ✓ وقت الجباية، بحيث يكون ملائماً لدافع الإيراد، ومتناسباً مع وفور دخله.
 - ✓ مكان الجباية، حيث تؤخذ في مكان لا مشقة فيه على الممولين.
 - ✓ عدم أخذ خيار المال إلا بطيب نفس.
 - ✓ ومن الرفق في الجباية أن يأخذ مما تيسر، ولا يكلفهم ما لا يجدون.

1 أعاد حمد القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة و النشر و التوزيع، الأردن، 2015، ص ص، 71-112

- العمل على توفير الإيرادات، وذلك بالحث على تحصيلها، ومنع أي نقص منها بدون حق.
- مكافحة التهرب من دفع الإيرادات إن مشكلة التهرب من دفع الالتزامات المالية لبيت المال مشكلة محدودة في الاقتصاد الإسلامي، وذلك لأن الأصل أن يؤدي المسلم ما عليه من فرائض مالية لبيت المال انطلاقاً من إيمانه بوجوب أدائها، ولكن قد يضعف الوازع الديني، فيحاول البعض التهرب من دفع ما يلزمهم لبيت مال المسلمين، وهذا يتطلب مراقبة المتهربين، وعدم التساهل في مواجهتهم .

IV. الموارد الدورية للإيرادات في المالية الإسلامية

1. الزكاة

تعريف الزكاة لغة:

تأتي الزكاة في اللغة بمعنى الزيادة والنماء والطهارة والمدح والبركة والصلاح يقال: زكا الزرع إذا زاد ونما، ويقال: زكى الشيء، إذا طهره، ومنه قوله: (قَدْ أَفْلَحَ مَنْ زَكَّاهَا) [الشمس: 9]، ويقال: زكى نفسه إذا مدحها، ومنه قوله: (فَلَا تُرْكُوا أَنفُسَكُمْ) [النجم: 32]، ويقال: زكت النفقة إذا بورك فيها، ويقال: رجل زكي، أي: صالح.

تعريف الزكاة شرعاً:

الزكاة شرعاً: تطلق على الحصة المقدرة من المال التي فرضها الله له للمستحقين كما تطلق على نفس إخراج هذه الحصة.

وعرفت أيضاً بأنها: (فريضة مالية تؤخذ من أموال القادرين من المسلمين لترد على فقرائهم) .

2. الجزية

عرّفت الجزية شرعاً بأنها: الضريبة التي يصلح عليها المسلمون أهل الكتاب المقيمين في ذمة الإسلام. وعرفت أيضاً بأنها ضريبة تفرض على المواطنين غير المسلمين في مقابل ما توفره الدولة في حماية لهم و لأموالهم و هي دلالة على الالتزام بقانون الدولة و الولاء لها، و مساهمة لتحمل أعباء توفير الأمن و البنية التحتية و الضمان الإجتماعي للجميع .

3. الخراج

يأتي الخراج في اللغة بمعنى ما يخرج من غلة الأرض ، و الإتاوة التي تؤخذ من أموال الناس ، و الجزية التي ضُرِبَتْ على رقاب أهل الذمة .

تعريف الخراج شرعاً

الخراج شرعاً هو : (ما وضع على رقاب الأرض من حقوق تؤدي عنها) .

وعرّف أيضاً بأنه : (مقدار معيّن من المال أو الحاصلات ، و يفرض على الأرض التي فتحها المسلمون عنوةً أو صلحاً ، و تبقى في يد أهلها ملكاً لهم يتوارثونها و يبقى الخراج متوجباً عليها).

4. العشور

العشور لغة جمع العُشْر و هو بضم العين بمعنى جزء من عشرة أجزاء ، أو أخذ عشر الأموال ، و منه العاشر. تعريف العشور شرعاً:

العشور شرعاً هي : ضرائب مرور جمركية فرضت على أموال التجارة الواردة إلى البلاد الإسلامية و الصادرة منها .

و عرفت أيضاً بأنها :

(ضريبة في الأموال مقدارها العشر في العام ، تُؤخَذ من بضائع تجار الكفار القادمين من دار الحرب إلى دار الإسلام ، و كانوا يأخذونه من تجار المسلمين إذا ذهبوا إلى ديارهم للتجارة) .

و يُعدّ عمر بن الخطاب رضي الله عنه أول من وضع العشور في الإسلام ، و يدل على ذلك ما ذكره أبو عبيد في كتاب الأموال : (أول من وضع العشر في الإسلام عمر).

و ذكر يحيى بن آدم القرشي رحمه الله في كتابه الخراج (أن أبا موسى الأشعري له كتب إلى عمر بن الخطاب رضي الله عنه أن تجار المسلمين إذا دخلوا دار الحرب أخذوا منهم العشر ، فكتب إليه عمر رضي الله عنه : " خُذ منهم إذا دخلوا إلينا مثل ذلك العشر ، و خُذ من تجار أهل الذمة نصف العشر ، و خُذ من المسلمين من مائتين خمسة ، فما زاد فمن كل أربعين درهماً درهم) .

7. الموارد غير الدورية في المالية الإسلامية

1. الغنائم

أصل الغنيمة في اللغة من غَيِمَ يَغْنِمُ غنماً ، أي فاز به ، و غنم الغازي في الحرب ، أي: ظفر بمال عدوه ، و منه قوله سبحانه وتعالى : " فَكُلُّوا مِمَّا غَنِمْتُمْ حَلَالًا طَيِّبًا " [الأنفال: ٦٩] .

تعريف الغنائم شرعاً: الغنائم شرعاً هي : (أسلاب الحرب ، و كل ما يستولي عليه الغزاة عنوة مما يملك الأعداء).

و عرفت أيضاً بأنها كل ما يغنمه المسلمون من العدو بالقتال و القهر و الغلبة .

2. الفبيء

أصل الفيء في اللغة من فَاءٍ يَفِيءُ فَيْئاً بمعنى رجع ، يقال : فاء عن غضبه ، وفاء إلى حلمه ، أي رجع ، و منه قوله سبحانه و تعالى: " فَإِن فَاءَ و فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ " [البقرة: 226] ، و بمعنى عطف ، يقال : فاء على ذي الرحم ، أي : عطف عليه .

■ تعريف الفيء شرعاً :

الفيء شرعاً هو : ما اجتبي من أموال أهل الذمة مما صولحوا عليه : من جزية رؤوسهم التي بها حُقِنَتْ دماؤهم و حُرِّمَتْ أموالهم مما صولحوا عليه ، و منه خراج الأرضين التي افتتحت عنوة ، ثم أقرها الإمام في أيدي أهل الذمة على طَسُقْ يُوْدُونَه ، و منه وظيفة أرض الصلح التي منعها أهلها حتى صولحوا منها على خراج مسمى ، و منه ما يأخذه العاشر من أموال أهل الذمة التي يَمْرُونُ بِهَا عَلَيْهِ لِتِجَارَتِهِمْ ، و منه ما يُؤْخَذُ مِنْ أَهْلِ الْحَرْبِ إِذَا دَخَلُوا بِلَادًا لِإِسْلَامِ لِلتِّجَارَاتِ .
وعرّف أيضاً بأنه : (كل مال وصل من المشركين عفواً من غير قتال و لا بإيجاف خيل و لا ركاب) .

3. القروض

القروض لغة:

جمع القرض و هو بمعنى القَطْع ، و مائِطِيهِ لِإِنْسَانٍ مِنْ مَالِكَ لِتَقْضَاهُ ، يقال : قرض الشيء قرضاً، أي قطعه ، و قرض المال قرضاً ، أي : قطع شيء من ماله ، و منه قوله تعالى : " مَنْ ذَا الَّذِي يقرضُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فَيُضَاعِفُهُ لَهُ أَضْعَافًا كَثِيرَةً " - البقرة: 245 -

القرض شرعاً هو :

عقد بين طرفين أحدهما المقرض و الثاني المقترض ، يتم بمقتضاه دفع مال مملوك للمقرض إلى المقترض على أن يقوم الأخير (المقترض) برده أو ردّ مثله إلى المقرض في الزمان و المكان المتفق عليهما.
وعرف أيضاً بأنه : (أن تعطي غيرك مالاً ، على أن يكون ديناً عليه ، يرده هو أو مثله إليك) .

4. التوظيف

تعريف التوظيف لغة :

التوظيف لغة مصدر وَظَفَ ، يقال : وَظَفَ الشيءَ على نفسه و وظفه توظيفاً ، أي : ألزمها إِيَّاهُ ، و منه الوظيفة و جمعها الوظائف ، و الوظيفة من كل شيء ، ما يُقَدَّرُ مِنْ عَمَلٍ أَوْ رِزْقٍ أَوْ طَعَامٍ أَوْ شَرَابٍ وَ غَيْرِ ذَلِكَ فِي زَمَنٍ مَعْيَنٍ ، يقال : وَظَفَ عَلَيْهِ الْخِرَاجَ أَوْ الْعَمَلَ ، أي: قدره.

تعريف التوظيف شرعاً :

التوظيف شرعاً هو :

فريضة مالية إلزامية تفرضها الدولة الإسلامية على المقتدرين من أفراد الرعية ، و على المؤسسات الإنتاجية ، بمشورة و موافقة مجلس الشورى ، لتنفق في المصالح العامة للأمة مراعية فيها المقدرة المالية للمكلفين .
وعرّف أيضاً بأنه :

(اقتطاع مالي تقوم به الدولة جبراً و بصفة نهائية و بشكل نسبي حسب مقدرة المكلف من مال الأغنياء من أجل تحقيق مصالح عامة للدولة و للأفراد ، بغض النظر عن المنفعة الشخصية للمكلف بها ، و ذلك في حالة عدم وجود مال في بيت مال المسلمين) .

وهناك تعريف آخر للتوظيف و هو :

(الفريضة المالية التي يقرها ولاة الأمور على الموسرين لسدّ حاجة شرعية بشروط) .
و التوظيف في منظور الباحث هو أن يحدد الحاكم المسلم بعد مشاورة مجلس الشورى مبلغاً من المال على أغنياء المسلمين حسب مقدرتهم المالية إلزاماً ، لتغطية نفقات طارئة ليست في وسع بيت المال تغطية تلك النفقات .

ثانياً: الإنفاق العام في الاقتصاد الإسلامي²

1. تعريف الإنفاق العام في الاقتصاد الإسلامي

عرّف الإنفاق العام في الاقتصاد الإسلامي بتعريفات عديدة ، منها :

(إخراج جزء من المال من بيت مال المسلمين بقصد إشباع حاجة³ عامة) .

وعرّف أيضاً بأنه :

(إنفاق ولي الأمر الأموال التي تجمعت تحت يده في بيت المال من زكاة و غنيمة و فيء و عشور و غيرها من الأموال التي هي من حق بيت المال ، الذي هو بيد ولاة الأمر بحكم قيامهم على شئون المسلمين) .

وعرفه آخرون بأنه :

إنفاق الحكومة الإسلامية من موارد بيت المال بقصد إشباع الحاجات العامة للرعية وفقاً للضوابط الشرعية) .

2 شادي أنور كريم الشوكي، الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، دار النفائس للنشر و التوزيع، الأردن، 2012، ص ص 16-22

3 الحاجة هي: الحرمان من شيء يؤدي نفعاً مادياً أو روحياً فردياً أو جماعياً يحتاج إليه الإنسان فرداً أو جماعة في تدعيم وجوده وتنمية نفسه وقيامه بوظيفته (الاستخلافية).

والحاجة نوعان، الخاصة والعامة:

فالحاجة الخاصة: (هي كل حاجة تتصل مباشرة بشخصية الفرد وحياته الخاصة)، أي: ما يكون نفعها قاصراً على فرد معين. مثلاً فإشباع حاجة فرد إلى الطعام لا يحقق نفعاً عاماً بحيث يتعدى النفع إلى غيره من الجياع فيحقق لهم إشباعاً ، بل يقتصر عليه فقط.

وأما الحاجة العامة : (فهي التي يحقق إشباعها منفعة جماعية تشمل الفرد كجزء مركب من المجتمع ، وليس بصفته فرداً مستقلاً).

و يرى البعض بأنه : مبلغ من المال تقوم الدولة أو من ينوب عنها بصرفه في إشباع حاجة عامة شرعية) .

و هذه التعريفات و إن وجد بينها اختلاف في الألفاظ و التعبير ، و لكنها متفقة من حيث المعنى و المغزى إلا أن التعريفين الأخيرين زادا قيماً جديداً و هو (وفق الضوابط الشرعية) ، و هذه الزيادة تجعل التعريف جامعاً و مانعاً يتلائم مع الشريعة الإسلامية الغراء.

II . هدف الإنفاق العام في الإسلام :

الهدف الأساسي الذي يسعى الإسلام إلى تحقيقه بواسطة الإنفاق العام هو إشباع الحاجات العامة للمجتمع ، و الحاجات العامة هي مصالح المسلمين ، و مالا غنى عنه التي يعود تحقيقها للنفع العام ، و التي تتدرج من الضروريات إلى الحاجيات و إلى التحسينات وفقاً لحدود الشريعة الإسلامية .

و إن مما يبين أن الحاجات العامة هي مصالح المسلمين هو تعبير الفقهاء رحمهم الله ، حيث بينوا في أكثر من موضع أن الفيء يصرف في مصالح المسلمين العامة ، حيث اتفق الفقهاء على أن أحكام الشريعة الإسلامية إنما يقصد بوضعها تحقيق مصالح العباد في العاجل و الآجل.

III . الحاجات العامة في المنظور الاسلامي :

و تقسم الشريعة الإسلامية الحاجات العامة بحسب أولويتها و أهميتها إلى ثلاثة أقسام :

■ القسم الأول

الضروريات : معناها أنها لا بد منها في قيام مصالح الدين و الدنيا ، بحيث إذا فقدت لمتجر مصالح الدنيا على استقامة ، بل على فساد و فتن و فوت حياة ، و في الأخرى فوت النجاة و النعيم .

■ القسم الثاني

الحاجيات : معناها أنها مفتقر إليها من حيث التوسعة و رفع الضيق المؤدي في الغالب إلى الحرج و المشقة اللاحقة بفوات المطلوب ، فإذا لم تراعى دخل على المكلفين على الجملة الحرج و المشقة ، و لكنه لا يبلغ مبلغ الفساد العادي المتوقع في المصالح العامة .

■ القسم الثالث

التحسينات: معناها الأخذ بما يليق من محاسن العادات ، و تجنّب المدتّسات التي تأنفها العقول الراجحات ، و يجمع ذلك قسم مكارم الأخلاق.

تبيّن مما سبق أن الإنفاق العام إنما يقصد منه تحقيق مصالح الناس العامة و مراعاة الأهم فالأهم من الحاجات وفقاً لهذا الترتيب عند إشباع الحاجات العامة ، و خاصة إذا قلت الموارد عن إشباع كافة الحاجات العامة فيُقدّم ما هو في مرتبة الضروريات على ما هو في مرتبة الحاجيات و ما في مرتبة الحاجيات على ما هو في مرتبة التحسينات .

IV. أهداف الرقابة على الإنفاق العام في الإسلام :

ومن أهم أهداف الرقابة على الإنفاق العام في الإسلام ما يأتي:

1. تحقيق مقاصد الشريعة في الجوانب العقائدية و المادية.

2. أن يتم الإنفاق بحق ، و يعني هذا أن توضع في مصارفها المعتمدة شرعاً ، و أن تراعى فيه مصلحة عموم

المسلمين ، لا مصلحة فرد أو فئة معينة ، و لا يجوز إنفاق شيء من بيت مال المسلمين في حرام .

و لأجل أني كون الإنفاق العام بحق ينبغي أن تراعى الأمور الآتية :

■ أهلية الاستحقاق : و يعني ذلك التأكد و التحقق من توفر شروط الاستحقاق ؛ لأنه قد يظنّ

أحقية فرد أو طائفة لشيء من بيت المال ، و لكن بالتحقيق و التحري يتبين خلاف ذلك .

■ ترتيب أولويات الإنفاق أي : لا يجوز أن يكون ترتيب أولويات الإنفاق من بيت المال مبنياً

على الأهواء أو المجاملات أو المصالح الشخصية ، بل ينبغي أن تكون الحاجة و النفع العام أهم

المعايير لترتيب الإنفاق من ترتيب المال ، و لا يجوز تقديم أحد دون استحقاق .

■ أن لا يختص أحد بشيء من مال المسلمين بدون حق أي : أن لا يُسمح لأحد مهما كانت

منزلته أن يختص بشيء من مال المسلمين بدون وجه حق .

3. حماية موارد بيت مال المسلمين من ذوي النفوذ ، يعدّ استغلالاً لنفوذ من أخطر الوسائل للاستيلاء على

موارد بيت المال ؛ لأن ذوي النفوذ يستخدم سلطانه أو جاهه أو قوّته لاستغلال المال في الفساد الإداري و

المالي و قد يصعب اكتشافه ، و قد لا يستطيع الشعب منعه .

4. إيصال الحقوق إلى أهلها ، حتى لا يمنع المستحق حقوقه من بيت المال .

5. الاقتصاد في الإنفاق (ترشيد الإنفاق و الاستهلاك) ، إن الاعتدال في الإنفاق سمة من سمات المسلمين أفراداً

و جماعات ، و إن الإسراف على الجهاز الحكومي من أكبر أسباب إفلاس الخزانة ، و تخريب الاقتصاد و

إعاقة سير عجلة التنمية الاقتصادية .

6. تحقيق حد الكفاية من أهداف الإنفاق في الاقتصاد الإسلامي تحقيق حد الكفاية لكل فرد من أفراد المجتمع

في الدولة الإسلامية.

v. تقسيم الإنفاق العام من حيث تخصيص الموارد في الاقتصاد الإسلامي :

يُقسم الإنفاق العام في الاقتصاد الإسلامي من حيث تخصيص الموارد إلى قسمين ، هما :

1. إنفاق له موارد مخصصة

و هو الذي خصص له موارد خاصة للإنفاق عليه ، مثل مصارف الزكاة الثمانية و مصارف خمس

الغنيمة ، فلا يجوز أن تصرف هذه الموارد فيغير هذه المصارف بأي حال من الأحوال .

2. إنفاق ليس له موارد مخصصة

و هو الذي لم يُخصص مورد خاص للإنفاق عليه منه، و هو ما يسمى بإنفاق المصالح العامة للمسلمين

، مثل : رواتب الموظفين ، و نفقات التنمية ، و غيرهما .

قائمة المراجع

❖ أولاً: كتب باللغة العربية

1. أحمد بيرش، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة و تحديات السياسة المالية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2019.
2. أعاد حمد القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة و النشر و التوزيع، الأردن. 2015.
3. باهر عتلمو سامي السيد، المالية العامة و دور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الاقتصادية، دون دار نشر، 2006.
4. بن براهم ليلي، إجراءات و تدابير السياسة المالية في الجزائر لتغطية العجز الموازي لفترة 2000-2017، مجلة الاقتصاد و التنمية البشرية، العدد1، 2020.
5. بن موسى أم كلثوم، عيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية - دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980-2013، مجلة إدارة الأعمال و الدراسات الاقتصادية العدد 04، الجزائر 2013.
6. بوشخي عائشة، قراءة في تقدير الإيرادات و النفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية و التكميلية للفترة 2000-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، عدد01، نوفمبر 2011.
7. جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية و التطبيق - دراسة حالة الجزائر - ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية - دراسات اقتصادية- ، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2014.
8. جمال العمارة ، تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 2001، 01.
9. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر و التوزيع ،الجزائر ،دون سنة نشر .
10. حازم الببلاوي ، عن الدومين العام و الدومين الخاص، جريدة الأهرام المصرية، العدد 43-765، 03 سبتمبر 2006
11. حسن عواضة، المالية العامة دراسة مقارنة ، دون دار نشر، بيروت، 1993.
12. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
13. خاد شحاتة الخطيب و أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2007.
14. خالد الخطيب، المحاسبة الضريبية، جامعة دمشق، 1981.
15. رفعت علي الحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، القاهرة، 1990
16. زغدودي عمر، حدود تدخل المؤسسات الدستورية في مراحل الميزانية العامة في الجزائر، المجلة القانونية الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، العدد الثاني، المجلد الخامس، جامعة الأغواط، 2021.
17. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليل معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2010،

قائمة المراجع

18. سلماني عادل و شيلق رابح، أدوات وأهداف السياسة الضريبية كأحد السياسات المالية الاقتصادية العمومية العامة في تحقيق التنمية -دراسة حالة الجزائر -، الميدان للدراسات الرياضية و الاجتماعية و الإنسانية، العدد01، 2018.
19. سوزي عدلى ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2000.
20. شادي أنور كريم الشوكي، الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، دار النفائس للنشر و التوزيع، الأردن، 2012.
21. صلاح نجيب العمري، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة العاني، بغداد، 1985.
22. ضيف أحمد، اثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012)، أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه تخصص نقد و مالية، جامعة الجزائر (3) 2015.
23. طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
24. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005.
25. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر و التوزيع، مصر، 1996.
26. عاطف صدقي، محمد أحمد الرزاز، المالية العامة، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، مصر، 2000.
27. عبد الحسين سالم ، عجز الموازنة العامة و سياسات معالجته مع إشارة للعراق للمدة 2012.2003. كلية الإدارة و الاقتصاد جامعة بغداد قسم الاقتصاد ، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، المجلد 81 العدد 6 .
28. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية، دراسة تحليلية تقييمية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون الجزائر، 2003 .
29. عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر و التوزيع، القاهرة، 1994.
30. علي العربي و عبد المعطي عساف، دور الموازنة العامة و مشكلاتها في الدول النامية، عمان، دون دار نشر، 1986.
31. عمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
32. فاطمة السويسي، المالية العامة موازنة و ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005.
33. كردودي صبرينة، تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي دراسة تحليلية مقارنة ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع 2007.
34. كزيز نسرين ، مختار حميدة ، ترشيد الإنفاق الحكومي و دوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة (دراسة حالة الجزائر 2007-2017)، مجلة الإبداع ، جامعة زيان عاشور الجلفة 2017.

قائمة المراجع

35. لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة الجزائر تونس ، أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014 .
36. مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام-المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
37. محمد الخصاونة، المالية العامة بين التنظير و التطبيق، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان، 2015
38. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، بناء دارا لمسيرة للنشر و التوزيع والطباعة،الأردن، 2008
39. محمد طاقة و هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنش و التوزيع و الطباعة، عمان، 2007
40. محمد كمال حسين رجب، أثر السياسة الإنفاقية في التضخم في فلسطين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الأزهر، 2011.
41. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2007
42. مختار محمد الهانسي، مقدمة في طرق الإحصاء الاجتماعي، دار النهضة العربية، بيروت، 1982
43. مريم زغلامي و سلامي أحمد، ترشيد الانفاق العام كمدخل للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الاقتصاد و إدارة الاعمال، العدد 02 ، 2018.
44. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية ، ط1 طرابلس ، ليبيا، منشورات الجامعة المفتوحة، 1991
45. المنيف عبد الله علي وآخرون، المحاسبة الضريبية، عمادة شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود، الرياض، 2011.
46. هشام محمد صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية، الطبعة الثانية، بغداد، 1986 .
47. يلس شاوش يلس ،المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية،بن عكنون، الجزائر 2013.
48. يوسف شباط، المالية العامة و تشريعات الضرائب و تطبيقاتها، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 2015.

❖ ثانيا: مراجع أجنبية ومواقع الأنترنت:

- 1- Charles E. McLureMaria S. CoxFritz Neumark, "Principles of Taxation"Britannica, Retrieved 7-2-2017 diponible sur le site :
<https://www.britannica.com/topic/taxation>
- 2- Dalton H , principlres of public finance, routedge and keganpaul ltd, London, 1971.
<http://elbassair.net/achatri/cours/secondaire/3/>

- 3- <http://www.economicdiscussion.net/government/taxation/difference-between-tax-and-fees/17448>
- 4- Pierre Lalumiere, Finances Publiques. Paris: Ed Armand colin, 1973.

❖ ثالثا : القوانين والمراسيم

1. قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد رقم 14، 2016.
2. قانون رقم 4-1 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 28، 1984.
3. المادة : 138 من دستور 2016
4. المادة 10 من المرسوم رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، الجريدة الرسمية، العدد 48
5. المادة 26 من القانون العضوي المؤرخ في 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية العدد 50 ، 2016 .
6. المادة 5 من المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982 الجريدة الرسمية، العدد: 04، 1982
7. المادتين 198-199 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.
8. المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2008، ص 9
9. المواد : 56-57-63-149-177-182-183-184-185-199 من قانون البلدية لسنة 1990
10. المواد : 88-145-157-164-167-170 من قانون الولاية.