



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique et Populaire  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Abbase Laghrouj Khenchela  
University  
Faculty of Economics, and  
Business and Science  
Management

جامعة عباس لغرور خنشلة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية  
وعلوم المدير  
قسم العلوم الاقتصادية

مطبوعة بعنوان :

# محاضرات في المالية العمومية

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية جميع الشعب

إعداد : الدكتور خنجر علي

الطبعة الجامعية: 2024/2025

نوع التقييم		نمط التعليم		الحجم الساعي للسادسي (15 أسبوعاً)	الحجم الساعي الأسبوعي			المعامل	الأرصدة	عنوان المواد	وحدات التعليم	
إمتحان	مراقبة مستمرة	تعليمي	حضور		أخرى*	أعمال تطبيقية	أعمال موجهة					دروس
60%	40%	-	X	30سا82	30سا67	-	30سا1	3 سا00	3	6	محاسبة التسيير	وحدة تعليم أساسية الرمز: وت أس 1.2 الأرصدة: 18 المعامل: 9
60%	40%	-	X	00سا55	00سا45	-	30سا1	30سا1	2	4	اقتصاد كلي 1	
60%	40%	-	X	00سا55	00سا45	-	30سا1	30سا1	2	4	مالية عمومية	
60%	40%	-	X	00سا55	00سا45	-	30سا1	30سا1	2	4	اقتصاد نقدي	
60%	40%	-	X	00سا55	00سا45	-	30سا1	30سا1	2	4	إحصاء 3	وحدة تعليم منهجية الرمز: وت م 1.2 الأرصدة: 9 المعامل: 5
60%	40%	-	X	00سا55	00سا45	-	30سا1	30سا1	2	4	رياضيات مالية	
100%	-	-	X	00سا10	30سا22	-	-	30سا1	1	1	مدخل لإدارة الأعمال	
60%	40%	-	X	00سا5	00سا45	-	30سا1	30سا1	2	2	منهجية	وحدة تعليم استكشافية الرمز: وت أس 1.2 الأرصدة: 2 المعامل: 2
-	100%	X	X	30سا2	30سا22	30سا1	-	-	1	1	إعلام آلي 2	وحدة تعليم أفقية الرمز: وت اف 1.2 الأرصدة: 1 المعامل: 1
				00سا375	30سا382	30سا1	30سا10	30سا13	17	30	مجموع السادسي الثالث	

\*عمل إضافي وأعمال شخصية تحدد من الفرقة البيداغوجية للمادة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



هذه المطبوعة هي عبارة عن محاضرات تخص  
مقياس المالية العامة وفقا لعرض التكوين المعتمد من  
الوزارة الوصية للسنة الثانية ميدان علوم اقتصادية و  
تجارية و علوم التسيير ( جميع الشعب ) ، و هي لا  
تغني على متابعة المادة من المحاضرات المقدمة من  
طرف الأستاذ

# فهرس المحتويات

## المقدمة العامة

### الفصل الأول: المدخل المعرفي للمالية العامة

2	تمهيد
3	أولا : نشأة وتطور المالية العامة .
3	1- الحضارات القديمة
3	2 - العصور الوسطى
4	3- التجاربيين ( المدرسة التجارية )
5	4- الطبيعويون ( المدرسة الطبيعية )
5	5- المدرسة الكلاسيكية
6	6 الفكر الماركسي
7	7- الفكر النيوكلاسيكي ( المدرسة الكلاسيكية الحديثة )
7	8 - المدرسة الكينزية
7	ثانيا : المالية العامة ماهيتها ، الفرق بينها و بين المالية الخاصة ، علاقتها بالعلوم الأخرى و أهدافها .
8	1- ماهية المالية العامة.
10	2- الفرق بين المالية العامة و المالية الخاصة
11	3- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
14	4- أهداف المالية العامة
14	ثالثا : ندرة الموارد وأثرها على المالية العامة .
14	1- فكرة المرونة و نماذج تخصيص الموارد
15	2- فكرة التوازن الاجتماعي
17	3- التحليل الحدي لإنتاج السلع العامة
21	الفصل الثاني : النفقات العامة .
22	تمهيد.
23	أولا : تطور مفهوم النفقة العامة
23	1- تطور طبيعة و دور النفقة العامة

24	2- ماهية النفقة العامة
25	3- النفقة العامة مبلغ من النقود
29	ثانيا : تقسيمات النفقة العام
30	1 التقسيم الإداري للنفقات العامة
31	2التقسيم السياسي
32	3التقسيم الاقتصادي
33	4التقسيم المالي
34	ثالثا : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة
34	1الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
41	2 الآثار الاجتماعية للنفقات العامة
42	3ظاهرة زيادة النفقات العامة...:
47	<b>الفصل الثالث: الإيرادات العامة .</b>
48	تمهيد
49	أولا : مفهوم الإيرادات العامة
49	1مفهوم الإيرادات العامة
50	2تنفيذ الإيرادات العامة.....
51	3تطور نظرية الإيرادات العامة:
51	ثانيا : تقسيمات ( أنواع ) الإيرادات العامة
54	ثالثا : مصادر الإيرادات العامة.
54	1-إيرادات أملاك الدولة ( أموال الدومين )
55	2-الضرائب
66	3- الرسم
67	4-الثلن العام
68	5-الإتاوة
68	6-الغرامات.....
68	7-الرخص....
68	8-القروض العامة
73	رابعا : المقارنة بين بعض مصادر الإيرادات
73	1-الفرق بين الضريبة و الثلن العام

74	2-الفرق بين الرسم و الثمن العام
74	3-الفرق بين الرسم و الإتاوة
75	4 الفرق بين الرسم و الضريبة
76	<b>الفصل الرابع : أطر و قواعد الميزانية العامة .</b>
77	تمهيد
78	أولا : ماهية الموازنة العامة .
78	1- تعريف الموازنة العامة
79	2- الفرق بين الموازنة العامة و بعض الموازنات الأخرى
81	3- تقسيمات الموازنة العامة .
83	ثانيا : أنواع العجز في الموازنة..
83	ثالثا : قواعد اعداد الموازنة .
83	1- السنوية.
84	2 - الوحدة.
84	3- العمومية..
85	4- عدم التخصيص
85	5- التوازن
86	رابعا : مراحل الموازنة العامة
86	1- مرحلة إعداد الموازنة العامة
86	2- مرحلة اعتماد الموازنة
87	3- مرحلة تنفيذ الموازنة
87	4- مرحلة مراجعة تنفيذ الموازنة و إقرار حسابها الخاص
89	<b>الفصل الخامس : الرقابة على الموازنة / الميزانية العمومية</b>
89	<b>تمهيد</b>
90	أولاً- تعريف الرقابة المالية
90	1- الرقابة في اللغة
90	2- الرقابة اصطلاحاً
91	ثانيا :أهداف الرقابة
91	1 +الأهداف السياسية للرقابة

91	2 +الأهداف الاجتماعية للرقابة
91	3 +الأهداف الاقتصادية للرقابة
91	4 +الأهداف القانونية للرقابة
91	5 +الأهداف الإدارية للرقابة
92	ثالثا : أشكال الرقابة
92	1 -الرقابة السابقة واللاحقة والملازمة للتنفيذ
93	2 -الرقابة الإدارية
94	3 -الرقابة السياسية
95	4 -الرقابة التقييمية
95	5 -الرقابة المستقلة
99	<b>الفصل السادس : سياسات الموازنة العامة</b>
99	تمهيد
99	<b>أولا -العجز الموازني</b>
99	1 مفهوم عجز الموازنة العامة و أنواعه
100	2 أنواع عجز الموازنة
101	3 أسباب عجز الموازنة العامة
102	4 طرق تمويل العجز الموازني
104	<b>ثانيا: السياسة الإنفاقية</b>
104	1 مفهوم السياسة الإنفاقية
105	2 أدوات السياسة الإنفاقية
107	<b>ثالثا: السياسة الضريبية</b>
107	1 تعريف السياسة الضريبية
108	2 أهداف السياسة الضريبية
109	3 أدوات السياسة الضريبية
110	<b>الفصل السابع : موازنة الجماعات المحلية</b>
110	تمهيد
111	<b>أولا: الإطار المفاهيمي للموازنة المحلية</b>

112	1. تعريف ميزانية البلدية و ميزانية الولاية
113	2. تشكيل الموازنة المحلية
114	ثانيا: إعداد الموازنة المحلية
114	1. تحضير الموازنة المحلية
114	2. التصويت على الموازنة المحلية
116	ثالثا: المصادقة على الموازنة المحلية
117	1. السلطات المختصة بالتصديق
118	2. مضمون المصادقة
120	<b>الفصل الثامن : إشكاليات المالية العمومية في الجزائر</b>
121	تمهيد
122	أولا : التهرب الضريبي
122	1. تعريف التهرب الضريبي
122	2. أسباب التهرب الضريبي
123	3. وسائل التهرب الضريبي
124	ثانيا - الازدواج الضريبي
124	1. تعريف الازدواج الضريبي
124	2. شروطه
125	3. أنواعه
125	4. أسبابه
126	<b>الفصل التاسع : الاتجاهات الحديثة للموازنة العمومية</b>
126	تمهيد
127	أولا :موازنة البرامج والاداء
127	1. المفهوم
127	2. جوانب موازنة البرامج والاداء
129	3. اعداد وتطبيق موازنة البرامج والاداء

131	ثانيا : موازنة التخطيط والبرمجة
132	1. الفرق بين موانة البرامج والاداء وموازنة التخطيط والبرمجة
133	2. التحديات التي تواجه الموازنة
134	ثالثا : الموازنة الصفرية
134	1. المفهوم
135	2. خطوات الاعداد
136	3. مميزات الموازنة
137	رابعا : الموازنة التعاقدية
137	1. التعريف
138	2. مشروعات تنفيذ الموازنة التعاقدية
140	<b>الفصل العاشر : المالية العمومية في الفكر الإسلامي</b>
140	تمهيد
141	أولا : المال العام في الاقتصاد الإسلامي
141	1. تعريف موارد المال العام في الاسلام
141	2. تقسيمها
141	3. أهداف الرقابة على موارد المال العام في الاسلام
142	4. الموارد الدورية للايرادات في المالية الاسلامية
144	5. الموارد غير الدورية في المالية الاسلامية
147	ثانيا : الانفاق العام في الاقتصاد الاسلامي
147	1. تعريفه
148	2. أهدافه
148	3. الحاجة العامة في المنظور الاسلامي
149	4. أهداف الرقابة على الانفاق العام في الاسلام
150	5. تقسيم الانفاق العام من حيث تخصيص الموارد في الاقتصاد الاسلامي
152	<b>قائمة المصادر والمراجع</b>

قائمة الجداول :

الصفحة	العنوان	الرقم
40	اثر المضاعف	01
61	مزايا وعيوب الضرائب المباشرة والضرائب غير مباشرة	02
73	اوجه الاختلاف بين الضريبة والثلن العام	03
74	الفرق بين الرسم والثلن العام	04
75	الفرق بين الرسم والاتاوة	05
76	الفرق بين الرسم والضريبة	06
80	المقارنة بين الدولة و ميزانية المشروع	07
81	اوجه التشابه والاختلاف بين ميزانية الدولة و الميزانية التخطيطية للمشروع	08
82	المقارنة بين الموازنة العامة و الحساب الختامي	09
82	التقسيم الاداري للموازنة العامة	10
83	التقسيم الوظيفي للموازنة العامة	11
83	التقسيم النوعي	12
87	التقسيم التوازني	13

قائمة الأشكال :

الصفحة	العنوان	الرقم
16	فكرة التوازن الاجتماعي (تخصيص الموارد بين القطاع العام والقطاع الخاص)	01
18	التحلي الحدي لانتاج السلعة العامة	02
128	جوانب موازنة البرامج والأداء	03

مقدمة

## مقدمة :

لقد أصبح لهذا العلم أهمية بالغة في كافة المجتمعات المعاصرة بالنظر الى ما طرأ على دور الدولة ككيان سيادي منظم من تطورات جذرية ، و هو ما يتضح من تطور الدولة من " الدولة الحارسة " الى " الدولة المتدخلة " في الاقتصاديات الرأسمالية ثم الى " الدولة المنتجة " في الاقتصاديات المخططة مركزيا ، و ما للمالية العامة من دور في أحداث التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في الاقتصاديات النامية ، حيث أن الحكومة بحد ذاتها كمؤسسة اجتماعية و سياسية و اقتصادية تعمل من أجل تحقيق الاشباع للحاجات العامة و المحافظة على انتظام مسيرة الحياة الاقتصادية .

و لما كانت النفقات العامة و الإيرادات العامة و الموازنة العامة تكون العناصر الثلاث الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي و المالي للدولة ، و تكون في نفس الوقت الأدوات الرئيسية لرسم و تنفيذ السياسة المالية للدولة

## الفصل الأول : المدخل المعرفي للمالية العامة

## تمهيد :

من أنه لا وجود للمالية العامة قبل وجود الدولة ذاتها ، و قبل هذا الوجود مانت هناك تجمعات عامة إتخذت شكل من أشكال التجمع و كان لها أفكار مالية لكنها لم تكن قد وصلت بعد الى تكوين علم المالية العامة ، الذي نشأ كعلم في أواخر القرن السادس عشر ، و بعد ذلك أصبحت المالية العامة تلعب بالنسبة للدولة نفس الدور الذي يلعبه الجهاز العصبي بالنسبة لجسم الانسان ، و اعتبرت المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد . و على هذا الأساس قسم هذا الفصل الى :

أولا : نشأة و تطور المالية العامة .

ثانيا : المالية العامة ، ماهيتها ، الفرق بينها و بين المالية الخاصة ، علاقتها بالعلوم الأخرى، و أهدافها

ثالثا : ندرة الموارد و أثرها على المالية العامة .

## أولاً : نشأة و تطور المالية العامة .

تحقق لعلم المالية العامة وجود معترف به في منتصف القرن السادس عشر في حين أنه منذ نشوء الدولة المركزية في التاريخ الفرعوني عرف الفكر المالي للدولة ، و كان ذلك التاريخ و ما تلاه بمثابة مهد لميلاد المالية العامة . و قد عرف هذا العلم منذ نشأته تطور مستمر الى يومنا هذا . كما هو موضح في ما يلي:<sup>1</sup>

### 1- الحضارات القديمة :

لم يكن هناك علم خاص بالمالية العامة في هذه المرحلة كمفهومه الحديث و إنما كانت هناك بعض الأعراف التي تنظم الأفكار و الأمور المالية .

ففي عهد الفراعنة كانت دولتهم تحصل الضرائب و تنفق الأموال وفق أنظمة خاصة . أما في عهد اليونان ( الإغريق ) فقد تضمنت كتابات أفلاطون و أرسطو بعض الأفكار الخاصة بالمالية أخذوها عن الفراعنة و قاموا بتطويرها . ثم ورث الرومان عن اليونان بعض أنظمتهم و أضافوا إليها ما يتفق و أوضاعهم الخاصة فنظموا الضرائب و حدودها نسبة للأرض و المعادن و المكرس و غيرها ، و بقيت أنظمتهم هذه نافذة حتي إنهيار الإمبراطورية الرومانية، أما عند العرب فلم يكن لديهم نظام مالي قبل الإسلام لأنهم كانوا يعيشون قبلية لا أثر لتنظيم الأموال العامة .

### 2-العصور الوسطى :

ساد في هذه المرحلة النظام الاقطاعي و النظام الإسلامي

<sup>1</sup> - عادل أحمد حشيش ، مصطفى رشدي شيخة ، مقدمة في الاقتصاد العام و المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 1998 ، ص 35-46 .

- رشيد الدقر ، علم المالية ، الجزء الأول . ميزانية الدولة ، الجامعة السورية ، سورية 1957 ، ص 10-19 .

أ- **الفكر المالي الإقطاعي** : كان النظام المالي سائداً و كانت للكنيسة دوراً مهماً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في حين كادت الدولة ان تختفي و تختفي معها النظم المالية التي كانت معروفة من قبل ، كما تقلص الفكر المالي .

ب- **الفكر المالي الإسلامي** : اعتمدت الدولة الاسلامية على إنشاء نظام مالي متقدم ما لم تعرفه أي منطقة أخرى ، حيث استمد المسلمون من القرآن الكريم والسنة النبوية أنظمتهم المالية فيما يتعلق بالإيرادات والإنفاق العام. وكانت الإيرادات عبارة عن غنائم و غيرها ، و حدد القرآن طريقة الإنفاق ، بحيث يؤخذ الغني و أهل بيته خمس الغنائم ، والباقي يقسم على المجاهدين بالتساوي، أما الزكاة فلدي العزب و اليتامى و المساكين ، و كان بيت مال المسلمين الذي أقامه الخليفة عمر بن الخطاب أشبه بخزينة الدولة العامة أو بوزارة المالية في العصر الراهن حيث يسجل فيه الوارد إليه و الصادر عنه و أصول خاصة للتحصيل و الإنفاق و ديوان لتنظيم المسائل المالية ، كما فرضت المرتبات للعمال و القضاة كما توحي التشريع الإسلامي في فرض الضرائب مبادئ العدل و اليقين و الملائمة و الاقتصاد و هي نفس المبادئ التي توصل إليها علماء المالية بعد 12 قرن . أما في مجال اكتناز المال فقد حاربه الإسلام و نصح بإنفاقه و استثماره في تنمية ثروة المسلمين و تحقيق العدالة الاجتماعية فيما بينهم . و لقد ظهر ذلك كله في العديد و الكثير من كتابات الفقه الإسلامي لدى ابن مالك في كتاب " الزكاة " و ابن يوسف الانصاري في " الخراج " و ابن رجب الحنبلي في " الاستخراج لأحكام الخراج " و ابن خلدون في " المقدمة .

### 3-التجارين ( المدرسة التجارية ) .

بدأت تظهر الأفكار التجارية في أواخر القرن السادس عشر بظهور الرأسمالية التجارية و من المعروف أن هذه المدرسة كانت ترى التبادل التجاري أساساً لثروة الأمم و كان من

أثار هذه المدرسة أن ظهرت عدة مؤلفات في المالية العامة في القرن السابع عشر ، و كانت الدولة متدخلة في هذه المدرسة .

#### 4-الطبيعيون ( المدرسة الطبيعية )

رفضت أفكار علماء المدرسة الطبيعة أفكار المدرسة التجارية ، حيث دافع الطبيعيون عن الحاجة إلى ترك النظام الاقتصادي حراً حتى تستطيع القوانين الطبيعية توجيهه بحركة منظمة وموجهة نحو التوازن ، و شدد فرانسوا كيناي على ضرورة أن تتخلى الدولة عن تدخلها في الفعاليات الاقتصادية من خلال فرض الضرائب على الناتج الصافي لملكية الأرض وليس على الأجور الفردية. كما شدد على ضرورة ادخال الضرائب المحصلة في حركة النشاط الاقتصادي حتى لا يضر هذا الإقطاع سلبا بدورة النشاط الاقتصادي.

#### 5-المدرسة الكلاسيكية .

أ- آدم سميث .

لخص آدم سميث في كتابه ثروة الأمم 1876 أبرع فئات من الأنشطة التي تقوم بها الدولة في مجال الاقتصاد هي :

- واجبها في حماية المجتمع من الفرو الخارجي .
- واجبها في حماية المواطنين من الاعتداء و ظلم الآخرين .
- واجبها في تغطية النفقات الضرورية للحكم .
- واجبها في القيام بالمرافق و الانتقال العامة ذات الأهمية القصوى للمجتمع مثال : المطارات الموانئ الجسور لأنها لا تدر ربحاً .

و بالرغم من أن آدم سميث يعتبر عادة من أهم المدافعين عن أقل قدر من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلا أنه لا يوجد في كتاباته ما يدل على خوفه وتحفظه من القطاع العام .

ب- دافيد ريكاردو :

يتجه ريكاردو لإظهار كيفية عمل الآلية الاقتصادية التي يقوم عليها النظام الرأسمالي فكان من دعاة النظام الاقتصادي الحر و الحرية الاقتصادية القادرة حسب إعتقاده على تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و قد تم التأكيد على دور اليد الخفية من أجل تحقيق الانسجام بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة . و قد إنعكس ذلك في أفكاره فيما يخص حيادية السياسة المالية و ضرورة الاحتفاظ بميزانية متوازنة للدولة و فرض ضرائب أقل أثر ممكن على الإنتاج و على الأثمان و على التوزيع و الانفاق العام في أضييق الحدود .

ج- جون ستيوارت ميل

نجد أن جون ستيوارت ميل في مؤلفة " مبادئ الاقتصاد السياسي " عام 1848 يقبل بتدخل الدولة على أساس أكثر مثول من آدم سميث حيث لم يعد يقتصر على تدخل الدولة في المجالات الأربعة التي ذكرها آدم سميث و لكن حصر هذا التدخل ليشمل جميع الحالات التي يكون من الضروري أن تقوم بها الدولة ، ليس فقط لأن القطاع الخاص لا يستطيع أن يقوم بها بطريقة فعالة و لكن لأنه لن يقوم بها . و لهذا كان يرى أن الدولة يجب عليها أن تنشئ الطرق و الموانئ ، و الجامعات ، المستشفيات ، و سائر الأعمال العامة التي من شأنها أن تكفل سعادة المواطنين .

6-الفكر الماركسي :

لقد عرف ماركس نظريته الاقتصادية في كتابيه الشهيرين " نقد الاقتصاد السياسي " عام 1859 و " رأس المال " و يؤكد مجمل التحليل الماركسي للنظام الرأسمالي بأنه متى تحقق القضاء على الملكية الخاصة بنظام قوامه الملكية العامة لأدوات الإنتاج أي متى تملك

للدولة عناصر الثروة و زاولت بنفسها النشاط الإنتاجي حينئذ يمكن أن تعتمد على الفائض الصافي للمؤسسات العامة يكفي لتمويل إنفاق الدولة الاجتماعي و يمد حاجات المجتمع .

### 7-الفكر النيوكلاسيكي ( المدرسة الكلاسيكية الحديثة )

وضعت المدرسة النيوكلاسيكية معيارا للنشاط الاقتصادي العام ( المالية العامة ) هو معيار المنفعة القائمة على اشباع الحاجات العامة . و هو ذات المعيار المطبق في القطاع الخاص ، و بذلك يكون هناك نوعين من الحاجات : الحاجات الخاصة و الحاجات العامة . كما جاءت هذه المدرسة بتطورات هامة في نظرية القيمة الخاصة فيما يتعلق بالتحليل الحدي لقوى العرض و الطلب مما كان له أثره في عدد من موضوعات المالية العامة مثل نظرية عبء الضريبة إلا أن الفكر المالي تراجع إبان سيادة هذه المدرسة في أواخر القرن التاسع عشر التي تمسكت بفكرة التوازن التلقائي .

### 8-المدرسة الكينزية :

ساهمت أفكار المدرسة الكينزية في تصحيح النظام الرأسمالي لضمان استمراره ، حيث أضاف أبعادًا جديدة على المستوى المنهجي بالانتقال من المستوى الجزئي إلى الكلي ، المستوى الموضوعي في نظرية الدخل مع المتغيرات الأساسية ، الاستهلاك. الاستثمار والعمالة ، أو أدواتها التحليلية مثل المضاعف الذي يجسد مساهمة تلك المدرسة من خلال المطالبة بتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية ، من خلال السياسة المالية ، عن طريق زيادة الإنفاق الاجتماعي ، وعجز الميزانية النقدية من خلال الإصدار والائتمان المصرفي ، والضرائب من خلال الضرائب التصاعدية. ولم تقتصر المدرسة الكينزية على تدخل الدولة من خلال السياسات المتقدمة. بل اعتبرت أن تدخل الدولة وممارسة النشاط الاقتصادي من خلال الإنفاق من شأنه أن يؤدي إلى تنمية الطلب الفعال ، مع التأثير على الاستهلاك والاستثمار ، الأمر الذي سينعكس في زيادة معدلات التشغيل أو التوظيف.

ثانيا : المالية العامة ماهيتها ، الفرق بينها و بين المالية الخاصة ، علاقتها بالعلوم الأخرى و أهدافها

### 1- ماهية المالية العامة

إستنادا الى تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي يمكن التمييز بين مفهومين للمالية العامة ، المفهوم التقليدي ( الكلاسيكي ) و المفهوم الحديث ، و قبل التطرق الى هذين المفهومين يجب التطرق الى المفهوم الاصطلاحي للمالية العامة .

#### أ- المفهوم اللغوي للمالية العامة :

"ينظر الى المالية العامة على أنها متكونة من كلمتين : مالية : و هي الذمة المالية للدولة أي الممتلكات و الديون التي تعني الجانب الدائن ، و يتمثل في المداخيل و الإيرادات أو الجانب المدين و يتمثل في الالتزامات و الديون"<sup>1</sup> .

عامة : تخص الأشخاص العامة أو الضوابط التي تخضع لها تقدير النفقات العامة و تمويلها.

#### ب- المفهوم التقليدي للمالية العامة :

الحرية الاقتصادية المطلقة و المنافسة التامة في الأسواق من أهم قواعد المدرسة التقليدية، و عليه نشأت فكرة الدولة الحارسة التي لا تتدخل في الإنتاج و الاستهلاك . فهي حارسة للمصالح العامة الأساسية و اللازمة للمجتمع ، و هذا اقتضي أن لا تتدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي ، لأن ذلك التدخل سوف يترتب عليه آثار سلبية على كفاءة استخدام الموارد في المجتمع .

و عليه يعرف التقليديين المالية العامة بأنها علم الوسائل التي تستطيع بواسطتها الدولة الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء على

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، يسري أبو العلاء ، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع ، غنابة الجزائر ، 2003 ، ص 08 .

المواطنين و يقتصر دولة الدولة على توفير الخدمات العامة الضرورية لقيام المجتمع الأمني و العدالة.

من خلال المفهوم السابق يتضح أن خصائص المالية العامة عن الاقتصاديين التقليديين هي:<sup>1</sup>

- النشاط المالي للحكومة يجب أن يكون محايدا ، أي أن الدولة لا تستهدف من خلاله تحقيق أهداف اقتصادية .
- النشاط المالي للحكومة يجب أن يكون بأقل تكلفة ممكنة ، و بالتالي يجب تخفيض عبء الضريبة على الأفراد للحد الأدنى .
- وجوب توازن الموازنة العامة أي أن تتعادل الإيرادات مع النفقات العامة ، فالفائض يعني زيادة العبء الضريبي ( المالي ) على أفراد المجتمع من خلال فرض ضرائب مرتفعة و اقتطاع جزء كبير من ثروات أفراد القطاع الخاص ، كما أن الفائض في الميزانية يدفع الحكومة للتبذير ، أما العجز فيؤدي الى الاقتراض و هذا ما سيأثر سلبا على الاستثمار .

### ج- المفهوم الحديث للمالية العامة :

كانت أزمة الكساء الكبير في أوائل الثلاثينيات من القرن العشرين نقطة تحول في الفكر الاقتصادي الرأسمالي ، و ظهرت المدرية الحديثة في الفكر الاقتصادي و خرجت الى الوجود " النظرية العامة للعمالة و الفائدة و النقود " على يد الاقتصادي المشهور كينز في عام 1936، و قد اتجهت النظرية الحديثة الى تأييد تدخل الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي في الاتجاه المرغوب ، و أصبحت بذلك الدولة متدخلة .

<sup>1</sup> - محمود حسين الوادي ، زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، الأردن ، 2001 ، ص 21-22 .

و تعرف المالية العامة وفق هذا الفكر على أنها " العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العامة و هي بصدد الحصول على الموارد اللازمة و انفاقها من أجل إشباع الحاجات العامة تحقيقاً لأهداف أو أغراض الدولة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية " و وفقاً لهذا العلم لا يتم التقيد بأي تساوي بين الإيرادات و النفقات .

و من أهم الخصائص عند الاقتصاديين الحديثين ما يلي :<sup>1</sup>

- تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و لم يعد تحقيق التوازن الحسابي في الموازنة العامة ذو أهمية كبرى .
- تلجأ الدولة الى استحداث العجز أو الفائض في الموازنة العامة كوسيلة لمواجهة المشكلات الاقتصادية المعينة .
- لم يعد هناك ضرورة لتحقيق حياد النشاط المالي للدولة
- لم تعد طبيعة الانفاق العام استهلاكية فقط و إنما يمكن أن تكون إنتاجية أيضاً .
- لم تعد تعتر الإيرادات كوسيلة لتحصيل الموارد المالية للحكومة فقط ، بل أصبحت أدوات فعالة تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها المختلفة .

### 2-الفرق بين المالية العامة و المالية الخاصة :

يقصد بالمالية الخاصة على وجه التحديد مالية الأفراد و المشروعات الفردية و الشركات بأنواعها ، أو بعبارة أخرى مالية القطاع الخاص في الاقتصاد القومي<sup>2</sup> . و تختص بإدارة النقد و توفير التمويل اللازم لتمكين المؤسسة من القيام بأنشطتها ، و تختلف عن المالية العامة في ما يلي :

<sup>1</sup> - محمود حسين الوادي ، زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 24 .

<sup>2</sup> - محمد طاقة ، هدى العزوي ، إقتصاديات المالية العامة ط2 دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، الأردن ، 2010 ،

أ- من حيث الهدف :

- المالية العامة : هدفها تحقيق منافع عامة .
- المالية الخاصة : هدفها تحقيق الربح الى أقصى ما يمكن .

ب- من حيث الأسبقية في تقدير الانفاقات و الإيرادات :

- المالية العامة : الدولة تحدد الانفاقات ثم تحدد الإيرادات .
- المالية الخاصة : تحدد الموارد أولاً ثم تحدد النفقات .

ج- وسائل الحصول على الإيرادات :

- المالية العامة : الدولة لها سيادة و قوة في تحصيل إيراداتها جيداً ( قهراً ) من عدة مصادر ، الضرائب ، الرسوم ، الإصدار النقدي ... الخ .
- المالية الخاصة : تتحصل على إيراداتها بطريقة إختيارية عن طريق الجهد المبذول أو بيع المنتجات

### 3-علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

يرتبط علم المالية العامة بعلاقات وثيقة مع العديد من العلوم و من هذه العلاقات

ما يلي:

أ- علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد :

الدراسة التي تتناول اشباع الحاجات يجب أن تتقاطع مع دراسة الاقتصاد ، والمبالغ المالية ما هي إلا مبالغ اقتصادية ، وعلم المالية جزء من الاقتصاد ، والنشاط الاقتصادي يأتي من العمل باستغلال الموارد الاقتصادية الأخرى. لتلبية الاحتياجات العامة بمختلف

أنواعها . و تعتمد المالية العامة بشكل أساسي على الدخل القومي ، وخاصة في جانب الإنفاق العام ، ومن المعروف أن الدخل القومي هو من أهم مواضيع علم الاقتصاد<sup>1</sup>.

و تعتبر السياسة المالية جزءا جوهريا من السياسة الاقتصادية حيث يجب أن يكون هنالك إنسجام و تنسيق تام بينهما لتحقيق الأهداف المرجوة و المطلوب تحقيقها ، و على أساس هذه العلاقة المتينة ينبغي للباحث العامل في مجال المالية أن يهتم بالدراسات الاقتصادية على الصعيد الجزئي و الكلي ، لكي يستطيع أن يتخذ الإجراءات المالية المناسبة من غير أحداث آثار و انعكاسات سلبية<sup>2</sup>.

### ب- علاقة المالية العامة بعلم السياسة :

العلاقة بين المالية والسياسة هي علاقة انعكاس متبادل ، لأن النظام السياسي يؤثر على المالية العامة ويعطيها طابعها ، وتتأثر المالية العامة بالنظام السياسي وتعكس اتجاهه ، وهي في نفس الوقت واحدة من أكثر الأدوات أهمية التي. يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه بالإيراد والإنفاق العام. وهي تختلف من حيث الكمية والنوعية تبعا للاختلاف النظام السياسي القائم في البلد ، و اختلاف الأغراض التي يهدف إليها ، فهي تتباين كذلك تبعا لها اذا كان البلد بسيط أو مركب ، مستقل أو خاضع لغيره من البلدان ، كما تعكس الموازنة العامة الأهداف السياسية لتوجهات طبيعة الحكم في البلد<sup>3</sup>.

### ت- علاقة المالية العامة بالقانون :

هناك علاقة وثيقة بين علم المالية العامة والقانون. القانون هو الأداة التنظيمية الأساسية التي يستخدمها المشرع لوضع قواعد ملزمة يجب اتباعها في مختلف المبادئ ، بما في ذلك

<sup>1</sup> - محمود حسين الوادي ، زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 46 .

<sup>2</sup> - سعيد العبيدي ، اقتصاديات المالية العامة ، دار دجلة الأردن ، 2011 ، ص 48 .

<sup>3</sup> - محمد خالد المهاني ، محاضرات في المالية العامة ، المعهد الوطني للإدارة العامة ، سوريا ، 2013 ، ص 12 .

جوانب المالية العامة ، فالقانون ينقل الجانب النظري للمالية العامة مثل الإنفاق العام والضرائب جانب قابل للتطبيق ، ويستخدم مصطلح التشريع المالي على جميع القوانين والأحكام التي تطبقها الدولة في إدارة أمورها المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات و الموازنة ومن بين أهم فروع التشريع المالي ما يسمى بالتشريع الضريبي. و التشريع المالي هو فرع من فروع القانون العام ، له ارتباطات واضحة بالقانون الدستوري والإداري<sup>1</sup> .

### د - علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع :

هناك تأثير متبادل بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع ، ومن المعروف أن النفقات و الإيرادات والدخل لهما آثار اجتماعية ، سواء في الدولة المتدخلة أو في الدولة الحارسة ، وتحت أي نظام . والنظام الاجتماعي يؤثر على النظام . المالي و يحدد نهجه ، والنظام المالي هو انعكاس للنظام الاجتماعي.

### هـ - علاقة المالية العامة بعلم الإحصاء :

إن علم المالية يستعين بالإحصاء للتحقق من مسائل كثيرة كمستوى الدخل الفردي و توزيع الثروة و الدخول بين الطبقات في المجتمع ، و عدد السكان و توزيعهم في المناطق الجغرافية و على الحرف المختلفة ، و غير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة لأهميتها عند رسم السياسة المالية للدولة<sup>2</sup> .

### و - علاقة المالية العامة بالمحاسبة :

يتطلب البحث في المالية العامة الإلمام بعلم المحاسبة من حيث كيفية حساب الاندثار و تنظيم الحسابات الختامية و الميزانية العمومية

1- نفس المرجع السابق ، ص 13 .

2- محمد طاقة ، هدى الفراوى ، اقتصاديات المالية العامة مرجع سبق ذكره ، ص 20 .

للمنشآت التجارية ، كما أن اعداد الموازنة العامة للدولة يتطلب استخدام قواعد و أصول علم المحاسبة<sup>1</sup> .

#### 4- أهداف المالية العامة :

تتمثل أهداف المالية العامة فيما يلي :

أ- **تخصيص الموارد** : و هو الهدف الأساسي و توجد وسيلتين لتخصيص الموارد : جهاز الثمن ، و تدخل الدولة .

ب- **التوزيع** : و ينصب على تقسيم الدخل القومي و الثروة القومية على أفراد المجتمع .

ت- **سياسة التثبيت** : هو تحقيق الأهداف المتعلقة بالسياسة الاقتصادية الكلية كالإنتاج عند مستوى التشغيل الكامل و استقرار الائتمان .

ث- **التنمية الاقتصادية** : تهدف الى تحقق معدلا مرضيا للزيادة في موارد المجتمع، و بالتالي لزيادة الإنتاج ، و ذلك في وقت واحد بالنسبة لعدد السكان و كزيادة نقدية على أساس أثمان ثابتة .

ثالثا : ندرة الموارد و أثرها على المالية العامة

#### 1- فكرة المرونة و نماذج تخصيص الموارد

يمكن استخدام فكرة المرونة لتوضيح تخصيص الموارد بين القطاعات المختلفة بأن نقارن بين : التغيير في المتوسط الحقيقي للنتاج في قطاع معين و التغيير في متوسط الدخل الحقيقي القومي . خلال فترة زمنية محددة حيث يتكون الإنتاج الاقتصادي في المجتمع من قطاعين ( عام و خاص ) . و لهذا فإن عامل المرونة المشتق بالنسبة لسلوك

1- سعد علي العبيدي ، اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ص 50 .

كل قطاع يعتمد على معامل القطاع الأخر ، و نستخدم فئات المرونة ( مرن ، متكافئ المرونة ، غير مرن ) . في تطبيق هذه الفكرة

- إذا زاد متوسط ناتج القطاع العام بنسبة أكثر من الزيادة في متوسط الدخل الحقيقي القومي فإن نمو القطاع العام يعتبر مرن .
- إذا زاد متوسط ناتج القطاع العام بنسبة أقل من الزيادة في متوسط الدخل الحقيقي القومي فإن نوم القطاع العام يعتبر غير مرن .
- إذا زاد متوسط الإنتاج الحقيقي في القطاع العام بنفس النسبة لمتوسط الدخل الحقيقي فإن نمو القطاع العام متكافئ المرونة .

يترتب على ما سبق إذا كان معامل مرونة نمو متوسط الناتج الحقيقي في القطاع العام مرن فإن معامل مرونة القطاع الخاص يكون بالضرورة غير مرن و العكس صحيح ، و بهذا نساعد فكرة المرونة على توضيح مشكلة تخصيص الموارد أي التنافس بين القطاعين العام و الخاص على الموارد النادرة .

## 2- فكرة التوازن الاجتماعي :

يعتبر التوزيع الأمثل للموارد بين القطاع العام و القطاع الخاص مشكلة موجودة في جميع النظم الاقتصادية و من أهم موضوعات المالية العامة ، و لقد استخدم التوازن الاجتماعي كمصطلح يعبر عن العلاقة مرضية فيما يتعلق بإنتاج السلع بواسطة كل من القطاع العام و القطاع الخاص و قد استخدم هذا المصطلح جالبرث ، و يمكن توضيح ذلك في الشكل التالي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Campbell R.Mc Cannel,Macroeconomics.20th edidian , 2014

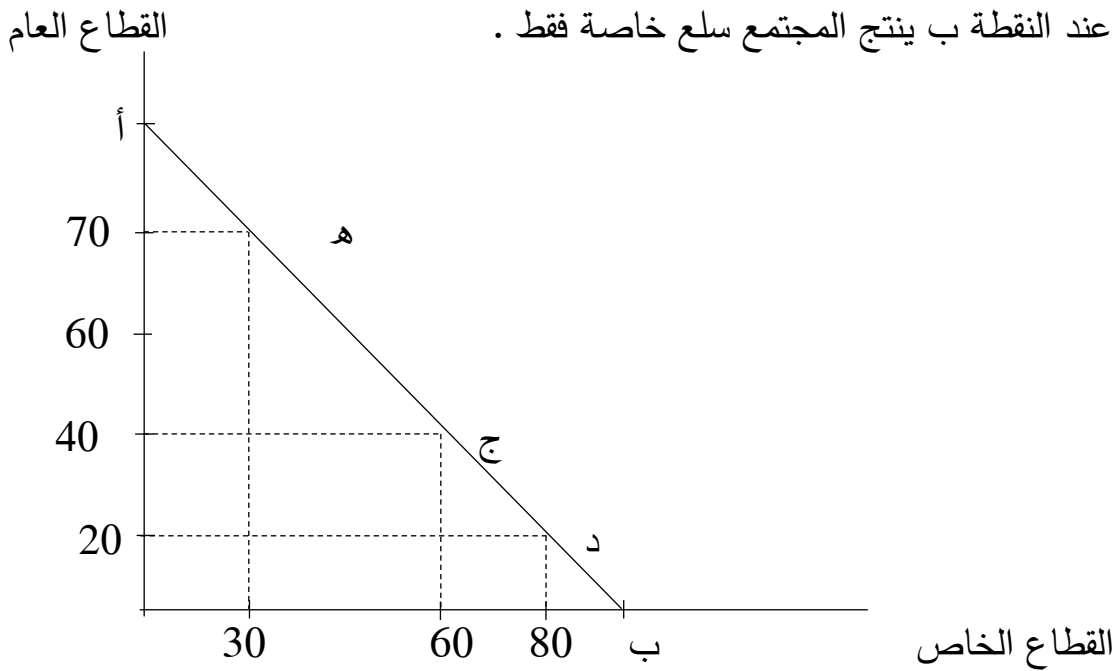
الشكل رقم (01)

فكرة التوازن الاجتماعي ( تخصيص الموارد بين القطاع العام و القطاع الخاص )

يمثل المنحني ( أ. ب ) عن إمكانيات الإنتاج السلع العامة و الخاصة بالنظر الى عامل الندرة و ذلك مع افتراض التشغيل الكامل للموارد المتاحة .

- عند النقطة أ ينتج المجتمع سلع عامة فقط .

- عند النقطة ب ينتج المجتمع سلع خاصة فقط .



المصدر : من إعداد الباحث

- يفرض أن المجتمع يحقق التوازن عند النقط ج فهمي تمنح القطاع الخاص 60 % من الموارد ، و تمنح القطاع الخاص 40 % من الموارد حيث يكون التوزيع الفعلي = التوزيع الأمثل .
- لكن إذا افترضنا أن المجتمع يوزع موارد 80 % للقطاع الخاص و 20 % للقطاع العام عند النقطة د التي لا تحقق التوزيع الأمثل ، و عليه ستكون نقطة اختلال لصالح القطاع الخاص بسبب حصول هذا الأخير على أكثر مما ينبغي له من

الموارد ( أكثر من 60 % ) مقابل التضحية ب 20 % من الموارد المخصصة للقطاع العام .

• إذا افترضنا أن المجتمع وزع موارده عند النقط ه حيث يحصل القطاع الخاص على 30 % من الموارد ، و يعص القطاع العام على 70 % من الموارد ، حيث تعتبر النقطة ه نقطة احتلال لصالح القطاع العام الذي يحصل على موارد أكثر مما ينبغي له ( أكثر من 40 % ) مقابل التضحية ب 30 % من المزارد المخصصة للقطاع الخاص و قد يكون تفسير هذا على أرض الواقع هو وجود ضرائب أكثر مما ينبغي أو أن حصيلة الضرائب لا تجيد الحكومة استغلالها .

• مما سبق يتضح أن توزيع المزيد من الموارد الى انتاج السلع العامة إنما يتطلب تقليل كميات الموارد الموجهة لإنتاج السلع الخاصة و العكس صحيح ، و هو ما يعرف بتكلفة الفرصة البديلة و هي البديل الأعلى قيمة الذي يتم التضحية به لإختيار البديل الحالي .

### 3- التحليل الحدي لإنتاج السلع العامة .

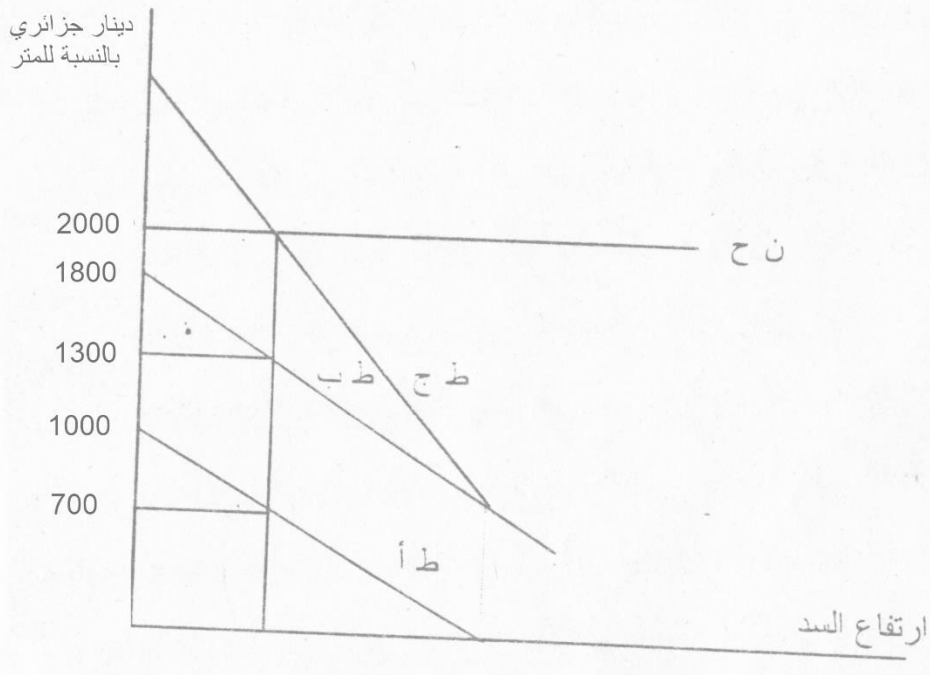
إن منفعة السلعة ليست قاصرة على شخص معين و إنما هي مجموع المنافع الحدية للأشخاص الذين يستخدموا هذه السلعة لذلك تسمى بالمنفعة الحدية الاجتماعية ، و يتوقف انتاج سلعة عامة بطريقة فعالة على المقارنة بين المنافع الحدية و النفقات الحدية المرتبطة بأحجام مختلفة من الإنتاج .

و تتمثل النفقة الحدية لإنتاج سلعة عامة في تكلفة الموارد المستخدمة لإنتاجها كما هو الحال بالنسبة للسلع الخاصة ، و لكن تختلف المنفعة الحدية للسلعة العامة عن المنفعة الحدية للسلعة الخاصة بسبب الطبيعة غير التنافسية للسلعة العامة .

و يمكن توضيح كيفية الحصول على المنفعة الحدية الاجتماعية بإفراض المثال التالي:<sup>1</sup>  
 دولتان تقصان على مجرى نهر و قاموا بدراسة لإنشاء سد للتحكم في الفيضانات و  
 توليد الكهرباء ، و تبين أن تكلفة إنشاء السد 2000 دج ، و المنافع العائدة على الدولة (أ)  
 من إنشاء السد هي 1800 مليون دج . و المنافع العائدة على الدولة (ب) من إنشاء السد  
 هي 1000 مليون دج .

### الشكل رقم (02)

#### التحليل الحدي لإنتاج السلع العامة



المصدر : من إعداد الباحث

<sup>1</sup> - باهر عتلم ، سامي السيد ، المالية العامة و دور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الاقتصادية ، بدون دار نشر ، مصر ، 1998 ، ص ، 25-30.

و عليه فإن كل من الدولة " أ " أو الدولة " ب " لوحدها منافعها أقل من التكلفة لذلك لن تقوم أي دولة لوحدها بإنشاء السد

- ط " أ " : منحى طلب الدولة " أ "
- ط " ب " : منحى طلب الدولة " ب "
- ن " ح " : النفقة الحدية
- ط " ج " : المنفعة الحدية الاجتماعية للدولتين أ ، ب
- النقطة هـ : التكلفة التي تحملتها الدولة ب
- النقطة ج : مجموع النفقة لكلا الدولتين أ و ب

و لكن لو جمعنا منافع الدولتين أ و ب (  $1800 + 1000 = 2800$  مليون . دج ) أكبر من تكلفة إنشاء السد ( 2000 مليون دج ) ، و يمكن في هذه الحالة إقامة السد . و المنحني الجديد ط . ج يعبر عن المنافع للدولتين .

( المنفعة الحدية الاجتماعية ) و هو يتميز بتحديد ارتفاع للسد و هو 10 متر و يتم توزيع التكلفة على الدولتين طبقا للمنفعة الحدية لكل دولة .

- التكلفة للدولة " أ " هي النقطة هـ و هي تقاطع المنحني ط أ مع ارتفاع السد ( 10 متر ) و تساوي 1300 مليون دج .
- التكلفة للدولة " ب " هي النقطة و هي تقاطع المنحني ط ب مع ارتفاع السد ( 10 متر ) و تساوي 70 مليون دج .
- الإنتاج الفعال لسلعة عامة هو ذلك المستوى من الإنتاج الذي يتحقق عند تقاطع كل من المستهلكين ( الدولتين ) راسيا مع منحني ن ج النفقة الحدية لإنتاج .
- و في حال ما إذ قررت الدولة " أ " أن تدفع 1200 مليون دج فقط ، سيكون من مصلحة الدولة " أ " المطالبة بزيادة ارتفاع السد بعكس الدولة " ب " التي من مصلحتها أن ينخفض ارتفاع السد .

و بذلك نجد أن توزيع الأعباء بعيدا عن المنافع سيؤدي الى حدوث مشاكل  
و بهذا الشكل تكون السلعة العامة خاضعة للتحليل الحدي و بالتالي تحديد المنافع و  
التكاليف و بهذا يمكن تطبيق التحليل الحدي على انتاج السلع العامة كما هو مطبق في  
السلع الخاصة .

## الفصل الثاني : النفقات العامة

### تمهيد

تستخدم الدولة النفقات العامة للقيام بوظائفها ، و من ثم تختلف النظرة الى النفقات العامة باختلاف النظرة الى الدور الذي يجب أن تقوم به الدولة ، حيث كان للتطور الذي لحق دور الدولة في الحياة العامة كبير الأثر في نطاق نشاطها المالي . و قد انعكس ذلك على طبيعة المالية العامة التي أصبحت مالية متدخلة و وظيفية بعد أن كانت مالية محايدة، و كان طبيعيا أن ينعكس أيضا هذا التطور على نظرية النفقات العامة ، و تهدف دراسة النفقات العامة الى معرفة الأثر الذي تولده في حياة المواطنين بمختلف جوانبها الاقتصادية و الاجتماعية .

و عليه قسم هذا الفصل الى ما يلي :

أولا : تطور مفهوم النفقة العامة .

ثانيا : تقسيمات النفقة العامة .

ثالثا : الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة .

أولاً : تطور مفهوم النفقة العامة :

إزدادت أهمية دراسة النفقة العامة في الفترة الأخيرة مع توسع دور الدولة و زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية

1- تطور طبيعة و دور النفقة العامة :

لقد انعكس تطور دور الدولة في خدمة المجتمع على مفهوم النفقة العامة الذي اختلف في ظل الدولة الحارسة عنه في ظل الدولة المتدخلة .

أ- النفقة العامة في الفكر التقليدي :

في ضوء هذا الاتجاه ، حيث مثلت الدولة الحارسة دورها في ممارسة وظائف الأمن الداخلي والخارجي والسلطة القضائية (العدالة) وإدارة المرافق الأساسية ، كان دور الإنفاق العام يقتصر على تحقيق هذه الأهداف و الأغراض فقط . الذي لعبته في تحقيق هذه الأهداف فقط ، وكان على الباحثين التعامل معها فقط من منظور قانوني. و لذلك يتم تحديد الإنفاق العام بالقدر اللازم لتلبية الاحتياجات العامة ، وكان يتم تحصيل الإيرادات العامة بالقدر الذي يمكن أن يغطي مبلغ الإنفاق المطلوب و عليه ساد مبدأ توازن الميزانية ويرى أصحاب الذكر التقليدي أن النفقة العامة ليس الا مجرد استهلاك و هو ما يقلل الاستهلاك الخاص المتمثل في الإنفاق الخاص بالأفراد لإشباع حاجاتهم الخاصة ، و من ثم الإنفاق العام ، و في ذلك الوقت ، كان ذا طابع حيادي ( نفقة محايدة ) لا يمس الهيكل الاقتصادي و الاجتماعي داخل الدولة<sup>1</sup> .

و تعرف النفقة المحايدة بأنها تلك النفقة التي لا تؤثر في الحياة الاقتصادية أو حياة المجتمع عموماً بمعنى أنها لا تؤثر في الإنتاج و الاستهلاك و التوزيع ولا تدخل في تعديل المركز الاجتماعي للأفراد . و لذلك منع أصحاب الفكر التقليدي تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية لأن ذلك يعرقل التوازن التلقائي عن طريق القوانين الاقتصادية

<sup>1</sup> - سوزي عدلي ناشد ، العالقة العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2003 ، ص 23-24 .

الطبيعية ، و لتحقيق حياة النفقة العامة يجب أن يتوفر أثرين هما ضغط هذه النفقات الى أقصى حد ، و تقليل حجمها و تثبيتها .

#### ب- النفقة العامة في الفكر الحديث :

مع تطور الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و في ظل التطور الحديث للدولة ، بدأ التخلي عن مفهوم الدولة الحارسة و انتشر بداه مفهوم الدولة المتدخلة مستخدمة في ذلك النفقة العامة ، و أصبحت الدولة مسؤولة عن التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و هذا ما أثر على مفهوم النفقة العامة ، و ينظر الى النفقة العامة في هذا الفكر على أنها مجرد إعادة توزيع الدخل القومي و نقل القدرة الشرائية من مجموعة من الأفراد الى مجموعة أخرى فهي ليست إلا مضخة تمتص و توزع و تؤثر تحقيقا لأهدافها و لسياستها .

وفي هذا الاتجاه نلاحظ تنوع النفقات العامة و ازدياد حجم النفقات العامة ، و من جهة أخرى نلاحظ تغير حجم هذه النفقات تبعا للسياسة المتبعة من طرف الدولة و هناك سياستين هما :

• السياسة الانكماشية : تهدف الى القضاء على التضخم فيجب تقليص النفقات العامة.

• السياسة التوسعية : هدف الى القضاء على الركود و الكساد فيجب زيادة النفقات العامة.

#### 2- ماهية النفقة العامة :

كثرت و تعددت تعاريف النفقة العامة بتعدد الماليين و الاقتصاديين ، و من أهم هذه التعاريف نجد :

• "النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، لبنان ، 2000 ، ص 63 .

- "النفقة العامة هي مجموع ما تتفقه الدولة بمختلف هيئاتها من بقصد الحصول على الموارد اللازمة للقيام بالخدمات المشبعة للحاجات العامة ، وفقا لما يرسمه القانون المنظم لهذه الهيئات و في الحدود التي يضعها"<sup>1</sup>.
- "النفقة العامة هي تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية ( الحكومة و الجماعات المحلية )" <sup>2</sup>.
- "النفقة العامة هي مبلغ مالي يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بهدف اشباع حاجة عامة"<sup>3</sup>.
- "النفقة العامة هي مبالغ مالية مخصصة للالتزامات الحالية و المستقبلية ، و هي تمثل المدفوعات النقدية بهدف الحصول على الخدمات أو الأموال المختلفة"<sup>4</sup>.

من التعريفات السابقة للنفقة العامة نلاحظ أنها تكاد تجمع على النفقة العامة بأنها " مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية للدولة أو احدى السلطات المكونة ( التابعة ) لها بهدف اشباع حاجة من الحاجات العامة" .

### 3- النفقة العامة مبلغ من النقود :

في عصرنا ، يتسم الإنفاق العام بالطابع النقدي. بحيث تنفق الدولة عموماً الأموال كجزء من خدماتها العامة لتلبية احتياجاتها من السلع.(المواد الخام والمنتجات المصنعة بالكامل) والخدمات (العمالة للأفراد)، و قد نشأ هذا الركن من أركان النفقة العامة نتيجة تطور طويل فقد كانت الدولة تميل في الماضي الى الحصول على بعض مستلزماتها في صورة عينية

1- زينب حسين عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، ص 19 .

2- Ahmed Silem , Jea-Marie Alertini , Lexique d'économie , Dalloz , 1999 , P 201.

3- المرسي السيد حجازي ، مبادئ الاقتصاد العام - النفقات و القروض العامة - الدار الجامعية للطباعة و النشر ، لبنان ، 2000 ، ص 63 .

4- أحمد محمد حجازي ، المحاسبة الحكومية و إدارة المالية العامة ، دار النهضة للطباعة و النشر ، لبنان ، 1998 ، ص 167 .

عن طريق حجز جزء من ممتلكات الأفراد تستخرهم للعمل لحسابها بدون أجر ، ثم لم تلبث بعد الدورات الشعبية الأوروبية أن تخلت عن هذا الأسلوب لمحافته لمبادئ الديمقراطية و لإعتراض الأفراد المتزايدة عليه ، إلا أنها استدامت في أداء بعض التزاماتها في صورة عينية و مثال ذلك تقديم المزايا العينية للعاملين فيها كمنحهم سكنا مجانا أو توفير المأكل و الملابس لهم . ثم انتهى الأمر بمعظم الدول الى استبعاد الأسلوب العيني <sup>1</sup>.

و من مزايا جعل النفاق نقدا ما يلي <sup>2</sup>:

- أن التعامل النقدي أسهل و ايسر بكثير من التعامل العيني لأفراد البلد مقارنة بالصعوبات التي تنشأ عن نظم المقايضة و المبادلة البدائي .
- سهولة و يسر اجراء الرقابة الإدارية و البرلمانية على الانفاق النقدي للبلد و صعوبة ذلك في حالة الانفاق العيني .
- الانفاق النقدي يتيح فرصة أكبر للمساواة بين الأشخاص في الاستفادة من النفقات العامة و في تحمل الأعباء العامة التي تفرضها الدولة ، و عليه فإن الوسائل غير النقدية تستخدمها الدولة لا يمكن عدها إنفاقا عاما مثل تقديم سكن مجاني للعامل ، أو إعفاء من الضرائب ، أو منح الأنواط و الأوسمة ... الخ .

و عليه فالنفقة العامة مبلغ من النقود تقوم الدولة عادة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع و الخدمات اللازمة لممارسة نشاطها و تقديم الخدمات العامة .

ت- النفقة العامة يجب أن تصدر من الدولة أو أحد سلطاتها ( شخص عام ) :

لا يعتبر المبلغ النقدي المنفق لأداء الخدمة العامة بمثابة نفقة عامة إلا إذا أصدر من شخص عام ، و بالتالي يدخل في حساب النفقات العام تلك النفقات التي تقوم بها الأشخاص

1- محمد محمود شهاب ، المالية العامة - أدوات النشاط الاقتصادي العام - ، ص 193-194 .

2- سعيد علي العبيدي ، اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 56-57 .

المعنوية العامة و هي الهيئات و المؤسسات العامة المركزية ( الوزارات ، المديریات العامة ، المجالس الوطنية و غيرها ) ، و المؤسسات العامة اللامركزية ( الولايات ، البلديات ، المديریات التنفيذية الولائية و غيرها )

و قد عمد الفكر المالي في سبيل التفرقة بين النفقة العامة و النفقة الخاصة على معايير أحدهما قانوني و الآخر وظيفي كما يلي<sup>1</sup>:

• **المعيار القانوني** : يستند الى الطبيعة القانونية لمن يقوم بالنفقة و هذا هو المعيار التقليدي ، و يعتبر هذا المعيار النفقات العامة بأنها تلك النفقات التي تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة أي أشخاص القانون العام و هي الدولة ، و الهيئات العامة المحلية و المؤسسات العامة ، و بالتالي فإن النفقات الخاصة هي تلك النفقات التي تقوم بها أشخاص القانون الخاص و هي الأفراد و الشركات و الجمعيات و غيرها من المؤسسات الخاصة ، فطبيعة نشاط أشخاص القانون العام تختلف عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص بالأول يهدف الى تحقيق مصلحة عامة و يعتمد في ذلك على السلطات الأمرة أي على القوانين أو القرارات الإدارية ، بينما يهدف الثاني الى تحقيق مصلحة خاصة تعتمد على عقود القانون الخاص التي تقوم على مبدأ المساواة بين المتعاقدين .

وتجدر الإشارة إلى أن هذا المعيار استند إلى عناصر يمكن أن تكون متوافقة مع طبيعة الدولة الحارسة ، والتي اقتصرت وظيفتها على القيام بأعمال الجيش والدفاع والعدالة وبعض المرافق العامة التي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة و يستلزم بذلك السلطات الأمرة ، و لكن مع انتقال الدولة من الدولة الحارسة الى المتدخلة ، فأصبحت الدولة تقوم بأعمال كثيرة و عديدة خرجت عن هذا المعيار مثل النقل المواصلات ، الصناعة ،

<sup>1</sup> - محمود حسين الوادي ، زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة : مبادئ المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ،

البنوك و غيرها و لذلك خلص أعمال المالية الى إقتراح معيار آخر يتناسب و يتوافق مع توسع نشاط الدولة و هو المعيار الوظيفي .

• **المعيار الوظيفي** : يستند الى طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق ، لا على الطبيعة القانونية لمن يقوم بها حيث لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة ، و إنما تلك التي تقوم بها الدولة بموجب سيادتها على إقليمها و بموجب سلطتها الأمرة ، أما النفقات التي تقوم بها الدولة و هيئاتها سواء كانت مركزية أو لا مركزية و تتشابه مع نفقات الأفراد لا تعد نفقة عامة بل نفقة خاصة و العكس بالنسبة للنفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة بتعويض من الدولة في إستخدام سلطتها الأمرة فهي نفقات عامة ، بشرط أن تكون هذه النفقات نتيجة إستخدام الدولة لسلطاتها السياسية.

و في حقيقة الأمر إن الأخذ بهذا المعيار يعني اغفال التطور الذي لحق بمالية الدولة و من شأنها أن يخرج من نطاق المالية العامة الجزء الأكبر منها ، و التي تقوم بها الدولة اشباعا للحاجات العامة التي ترتفع على نحو مستمر اثر تطور دور الدولة .

و عليه هناك من يرى أن تعريف النفقة العامة يجب أن يبين مدى مشاركة القطاع العام في تنمية الاقتصاد الوطني ، و الأخذ بتعريف موسع للنفقات العامة ، بحيث تتضمن كل النفقات التي تقوم بها الدولة و هيئاتها المركزية المحلية و المنشآت العامة الإنتاجية<sup>1</sup> .

### ث- النفقة العامة تحقق نفع عام :

فلا تعتبر نفقة النفقة عامة التي و إن صدرت من شخص عام حيث أنها تعود بالنفع على شخص معين أو على مجموعة معينة على حساب باقي أفراد المجتمع و فئاته ، ففي هذا إساءة أو انحراف عن تحقيق هدف اشباع الحاجات العامة و الواقع أن هذا الشرط ينتج عن اعتبارين:

1- طارق قدوري ، مساهمة ترشيد الانفاق الحكومي في التنمية الاقتصادية في الجزائر للفترة ( 1990-2014 ) ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، غير منشور ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر 2016 ، ص -86 .

الأول أن الدولة يجب أن تحقق أو تهدف الى تحقيق مصالح ومنافع العامة و ليس فقط منفعة ومصصلحة بعض الأفراد أو الفئات و الاعتبار الثاني أن الأموال العامة التي تنفق على تحقيق مصلحة خاصة لا تعد نفقة عامة لأنها دفعها الأفراد في مجموعهم أي المجتمع ككل<sup>1</sup> و عليه لا يكفي أن يتحقق الركنان السابقان حتى نقول أمام النفقة العامة .

إن تحقيق المنفعة العامة قد أثار كثيرا من الجدل بين الاقتصاديين نظرا تعقد التمييز بين الحاجات العامة و الحاجات الخاصة ، فالحاجات العامة تعرف على أنها الحاجات الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها و يترتب على اشباعها منافع عامة<sup>2</sup> ، و هذه الحاجات تنشأ من حاجة الانسان الى العيش في مجتمع حيث أنه مدني بالطبع و يشعر بالحاجة الى اشباعها ضمن حاجة المجتمع الى ذلك ، مثال ذلك الحاجة الى الأمن و الدفاع ضد الاعتداء الخارجي و القضاء و تحقيق العدالة و غيرها ، أما الحاجات الخاصة فهي الحاجات التي يقوم النشاط الخاص بإشباعها و هي حاجات يحتاجها الانسان بصفته الشخصية فهو يحتاج الى الغذاء و السكن و الملابس و الدواء ، و عادة ما يسعى الى اشباع هذه الحاجات بنفسه ، حيث يعمل و يحصل على دخل ينفقه لإشباع هذه الحاجات<sup>3</sup>. إذن يتم اعتبار المبالغ النقدية التي تنفقها الأشخاص العامة بمثابة نفقات عامة فقط إذا ما كان الهدف من تلك النفقات هي اشباع حاجة عامة و تحقيق نفع عام لمجموع المواطنين.

### ثانيا : تقسيمات النفقة العام .

يمكن تقسيم النفقات العامة الى عدة تقسيمات و طبقا لأكثر من معيار كما يلي :

#### 1- التقسيم الإداري للنفقات العامة :

1- باهر عليم ، سامي السيد ، المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 103.

2- محمد خالد المهافبي ، محاضرات في المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 7 .

3- سعيد علي العبيدي ، اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 30 .

تقسم النفقة العامة إداريا ، اما على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق ، و اما على أساس الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الدولة<sup>1</sup>.

### أ- التقسيم حسب الجهة التي تقوم بالإنفاق ( الجهة المنفقة ) :

و فقا لهذا المعيار يتم تبويب النفقات العامة تبعا للوحدات الإدارية التي تباشر النشاط الحكومي أي طبقا للسلطة التي لها حق التصرف فيها ، أي بصفة أساسية الوزارات المختلفة، و كان عدد هذه الأخيرة قليلا ( العدل ، الخارجية ، الداخلية ، المالية ) ، فمن الطبيعي أن يعتني محضر الميزانية بتقسيم النفقات على أجهزة الدولة المختلفة ، بحيث يتحدد لكل منها جزءا معينا من الموارد العامة تستطيع على ضوء أن تخطط سياستها الانفاقية ، و فضلا عن ذلك فإن هذا التقسيم يتيح للمطلع على الميزانية تبين اتجاهات السياسة الحكومية عن طريق دراسة حجم النفقات المخصص لكل مصلحة من مصالح الدولة ، و إجراء المقارنات المناسبة في هذا الخصوص .

و قد كان هذا التقسيم مقبولا عامة عندما كان حجم الانفاق العام ضئيل و كان الجهاز الإداري للدولة محددًا . إلا أنه مع تطور الاتقان هذا الجهاز و اتساع نطاقه ، أصبح هذا التقسيم يثير بعض المشاكل الفنية ، مما أدى صعوبة معرفة المقدار الكلي لكل نوع من النفقات، حيث أن النوع الواحد منها يوجد موزعا بين الوزارات و المصالح المختلفة ، و قد يصعب استخلاصه من بين اعتمادات كل وزارة .

### ب- التقسيم الوظيفي :

ينصرف التقسيم الوظيفي الى تقسيم النفقات العامة تبعا للوظائف التي تقوم بها الدولة دون الاكتراث بطبيعة النفقة ، و بهذا الشكل تجمع كافة النفقات التي ترمي الى تحقيق نفس الغرض في تقسيم واحد حتي و لو كانت موزعة على عدة وزارات أو مصالح . و يتميز هذا

1- زينب حسين عوض الله ، مبادئ المالية العام ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2010 ، ص 52 .

التقسيم بأنه لا ينظر الى مشتريات الدولة في حد ذاتها و إنما ينظر اليها في نطاق الغرض الذي يسعى الى تحقيقه من ورائها ، و من ثم تجميع كل النفقات التي تهدف وترمي الى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد ، و يلاحظ أن التقسيم الوظيفي للنفقات العامة هو الصورة الغالبة و السائدة في الوقت الحالي في موازنات الدولة المختلفة

## 2- التقسيم السياسي :

تم تقسيم النفقة العامة وفق المعيار السياسي الى نفقة محايدة و نفقة متدخلة .

أ- **النفقة المحايدة :** و هي النفقة التي لا تؤثر مباشرة على الوسط الاقتصادي و الحياة الاجتماعية ( كإعادة توزيع الدخل ) فهي لا تحدث أي تغيير أو تعديل في المراكز النسبة للمنتجين و المستهلكين ، و هذا ما كانت تتادى به المدرسة التقليدية(الكلاسيكية) و مثال ذلك نفقات الأمن ، العدالة ، طرقات ، هذه النفقات لا تعدل توزيع الدخل .

ب- **النفقة التدخلية :** هي تلك النفقة التي تهدف الى التأثير المباشر على الوسط الاقتصادي و الحياة الاجتماعية ( إعادة توزيع الدخل ) ، و هذا ما تتادى به النظرية الحديثة و من الأهداف التي تصبو الدولة الى تحقيقها من خلال هذه النفقة ما يلي :

- **أهداف سياسية :** إعتاد نفقات سرية تسمع لبعض الجهات ( سفارات ) بمنح اعانات لبعض الصحف أو الأحزاب أو الفئات ، و إقامة بعض المشاريع في بعض الأقاليم لإرضاء أهاليها و ضمان و ضمان أصواتهم في الانتخابات .
- **أهداف إجتماعية :** مثل إنشاء المدارس و المستشفيات أو كل نفقة تهدف الى رفع مستوى معيشة الأفراد .

- **أهداف اقتصادية :** القضاء على التضخم أو الركود .

- **أهداف ثقافية :** بناء المسارح ، متاحف ، دور الثقافة .

- **أهداف تعليمية :** بناء المدارس ، الجامعات .

### 3- تقسيم النفقات حسب دوريتها ( نفقات عادية و نفقات غير عادية )

تنقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الى نفقات عادية و نفقات غير عادية<sup>1</sup>.

أ- **النفقات العادية** : هي تلك النفقات التي تتكرر بصفة دورية منتظمة في ميزانية الدولة خلال كل سنة مالية ، و من أمثلتها أجور العاملين ، و نفقات الدفاع و الأمن في الظروف العادية ، ولا نقصد بالتكرار هنا ثبات مقدار النفقة ويتم تغطية هذه النفقات من إيرادات الدولة العادية .

ب- **النفقات غير العادية** : هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصفة منتظمة في ميزانية الدولة ، و تخصص هذه النفقات لمواجهة الظروف غير عادية وغير مؤلوفة فلا تتكرر خلال السنة، كنفقات مكافحة و باء طارئ أو زلزال أو فيضانات ، و يتم عادة تغطية هذه النفقات من إيرادات غير عادية كالقروض .

### 4- التقسيم الاقتصادي :

يوجد معيارين للتمييز بين النفقات العامة على أساس اقتصادي هما :

- أ- **المعيار الأول** : الاستمرارية ( الدورية ) أو ديمومة و العلاقة مع الثروة القومية .
- **النفقات الجارية ( النفقات التسييرية )** : هي تلك المصروفات اللازمة لتسيير العمل في الإدارات العامة مثل الأجور و المكافآت و تتصف و تتميز هذه النفقات بالدورية و الانتظام، و عدم مساهمتها في زيادة رؤوس الأموال العينية للدولة .
- **النفقات الرأسمالية ( النفقات الاستثمارية )** : هي تلك المصروفات التي تهدف الى زيادة الطاقة الإنتاجية للدولة أي زيادة التكوين الرأسمالي للدولة مما يسهم و يشارك في تنمية قدرات الدولة على أداء الخدمات للمواطنين مثل بناء السدود و شبكات الصرف و محطات الكهرباء ، و تتصف هذه النفقات بعدم تكرارها من سنة الى أخرى .

1- رمضان صديق ، الوجيز في المالية العام و التشريع الضريبي ، 2016 ، ص 83 .

ب- المعيار الثاني : وجود أو عدم وجود مقابل مباشر لهذه النفقات .

• النفقات الحقيقية ( النفقات الفعلية ) : و هي نفقات لها مقابل مباشر لها ، تقوم بها الدولة نضير الحصول على سلع و خدمات لإشباع الحاجات العامة . مثل الرواتب التي تدفع للموظفين للحصول على خدماتهم ، و نفقات المشاريع الاستثمارية و كذلك نفقات شراء مستلزمات المكاتب الحكومية.

• النفقات التحويلية : هي نفقات ليس لها مقابل مباشر لها . تقوم بها الدولة دون أن تحصل على مقابلها على سلع أو خدمات أي تتم بلا مقابل او عائد و تهدف النفقات التحويلية الى تحقيق هدف اقتصادي أو اجتماعي أو مالي .

و يمكن تقسيمها الى .

- النفقات التحويلية الاقتصادية : و تشمل تلك الإعانات التي تتخذها الدولة لبعض المشروعات الانتاجية بهدف خفض تكلفة انتاجها و ذلك لتوفير انتاجها لمحدودي الدخل أي الطبقة الضعيفة أو لزيادة قدراتها التنافسية في السوق العالمي .

- النفقات التحويلية الاجتماعية : تشمل تلك الإعانات التي تقدمها الدولة لمحدودي الدخل الطبقة الضعيفة مثل إعانات الفقراء و العاطلين أو العجزة .

#### 5- التقسيم المالي :

تعي هذه النفقات مدى كونها تعود مرة أخرى الى الخزينة العامة أو عليه يمكن تمييز

بين

أ- نفقات عامة نهائية : هي تلك النفقات (المصروفات) التي تقوم الدولة بإنفاقها ولا ينجر ولا يترتب عليها إيراد في المستقبل ( بعد إتمام الاتفاق ) و مثال ذلك دفع مرتبات الموظفين أو الاتفاق على الأشغال العامة .

ب- نفقات عامة مؤقتة : هي النفقات التي تخرج من خزينة الدولة و لكن لا يكون خروجها نهائيا و إنما يكون خروجها وقتيا وظرفيا فقط ، لأنه يتم استرداد تلك المبالغ

المرتبطة بنفس العملية بعد مدة زمنية مثل قيام الحكومة بإنشاء مصنع ينتج سلع ، و بعد ذلك المصنع ينتج و يبيع و تحصل الدولة على ايراد ( تسترد ما نفقته ) .

ت- **النفقات الاحتمالية** : هي النفقات التي تتعهد الدولة بتنفيذها عند تحقيق شروط معينة ، فإذا لم تتحقق هذه الشروط فعلا عندما الدولة تضمن بعض المشروعات ، المشروع لما يأخذ قرض بضمان الحكومة ، هذا القرض قد لا يستطيع المقترض سداه، في هذه الحالة يجب أن تسدده الدولة ، و إذا استطاع فلا يحصل شيء ، إذ يجب أن تجنب هذا المبلغ الاحتمالي في بند لوحده باسم النفقات الاحتمالية .

### ثالثا : الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة :

تتولد عن النفقات العامة الكثير من الآثار واسعة النطاق شاملة مختلف جوانب الحياة الاقتصادية و الاجتماعية . قد تكون هذه الآثار إيجابية و قد تكون سلبية .

#### 1- الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

إن أثر النفقات العامة يكون في الوهلة الأولى أي في تأثيره على المتغيرات الاقتصادية و هذا ما يعرف بالآثر المباشر للنفقات العامة ، و بعد مدة زمنية معينة تتفاعل هذه الآثار لتولد تأثيرا غير مباشر .

أ- **الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة** : تتمثل فيما يلي :

• **أثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني** :

من الطبيعي أن يؤدي إنفاق الدولة على إقامة المشاريع الإنتاجية إلى توليد دخل مباشر للدولة من عوائد هذه المشاريع مما يؤدي إلى زيادة الناتج القومي الإجمالي ، ان هذه الزيادة

في الناتج القومي تعتمد على الكفاءة للإنفاق العام ، ونرى أن الإنفاق العام يولد تأثيره على الإنتاج الوطني من جانبين <sup>1</sup>.

- المواد الرخيصة والعمالة ورأس المال (على جانب العرض). يؤثر الإنفاق العام على هذه العوامل على المدى الطويل ويزيد من إنتاجيتها. يزيد الإنفاق على التعليم والصحة من كفاءة القوى العاملة ، ويزيد الإنفاق على البنية التحتية من كفاءة رأس المال.

- الطلب الكلي الفعال و هنا نجد أن النفقات العامة تؤثر وتتعاكس على حجم الطلب الكلي للمجتمع و إن كانت تختلف النفقة العامة باختلاف نوعها فنجد أن :

• النفقات العامة الحقيقية تؤدي الى زيادة الانفاق العام نتيجة زيادة دخول الأفراد مباشرة.

• النفقات العامة التحويلية يختلف تأثيرها باختلاف استخدام المستفيدين منها ، فنجد أنها قد توجه الى الانفاق الداخلي مما يؤدي الى زيادة الناتج الوطني ، و قد تتسرب من الاقتصاد سواء للخارج أو في صورة اكتناز مما لا يجعلها لا تؤثر على الناتج القومي.

• أثر النفقات العامة على الاستهلاك :

تسهم النفقات العامة في زيادة الاستهلاك الوطني و ذلك و ذلك من خلال <sup>2</sup>:

- شراء الدولة للسلع الاستهلاكية : لغرض القيام بواجباتها تحتاج الدولة الى شراء سلع استهلاكية كثيرة ومتعددة و متنوعة مثل الأثاث و السيارات و المواد الغذائية ...

<sup>1</sup> - عبد الكريم بوغزالة أحمد ، محاضرات في المالية العامة ، مطبوعة في مقياس المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر ، 2016-2017 ، ص 32-33 .

<sup>2</sup> - نوزاد الهيتي ، مقدمة في المالية العامة ، جامعة الفاتح طرابلس ، ليبيا ، 1997 ، ص 71 .

الخ فالدولة مستهلك كبير في الاقتصاد لذلك يكون في للنفقات العامة تأثير مباشر في رفع حجم الاستهلاك الوطني .

- **قيام الدولة بتوزيع الدخل** : تدفع الدولة الدخل لمن تشتري خدماتهم كالموظفين و العمال ... و كذلك تدفع رواتب تقاعدية و إعانات ... أن جزءا كبيرا من هذه الدخل يذهب الى الاستهلاك مما يساهم في رفع مستوى القومي .

• **أثر النفقات العامة على الإدخار :**

يمكن ... آثار الانفاق العام في الإدخار القومي من خلال<sup>1</sup>:

- أثر الانفاق العام في الدخل الوطني .
- أثر الانفاق العام في الميل الى الإدخار .

يولد الانفاق المنتج ( ذات الطابع الاستثماري ) زيادة الدخل الوطني ، و هذا يعني زيادة القدرة الإدخارية فضلا على زيادة الدخل القومي و بالتالي متوسط دخل الفرد سوف يؤدي الى زيادة الميل الحدي للإدخار على حساب الميل الحدي للإستهلاك و هذا سلوك طبيعي وفق نظرية سلوك المستهلك ، و يولد الانفاق العام الموجه لدعم أسعار السلع الإستهلاكية الى انخفاض تكاليف شراءها مما يعزز القدرة الإدخارية للفرد و المجتمع .

• **أثر النفقات العامة على إعادة توزيع الدخل :**

إن الانفاق العام له أثر ضخم على توزيع الدخل و يتكامل هذا الدور مع فرض الضرائب و في هذا الصدد ، إذا كانت أيديولوجية الدولة ترمي الى التخفيف من الفوارق الطبقيية بين أفراد المجتمع فإنها تلجأ الى فرض ضرائب يقع عبأها الأكبر على عائق الطبقات ذات الدخل المرتفعة كالضرائب التصاعدية و ضرائب التركات و الضرائب على الأرباح التجارية و الصناعية كذلك على السلع الكمالية .

1- يحي عبد الغاني أبو الفتوح ، أساسيات المالية العامة ، دار فروس العلمية ، مصر ، 2011، ص 57 .

تحاول الدولة ، من خلال فرض هذه الضرائب على الفئات ذات الدخل المرتفع، خفض الضرائب المفروضة على الطبقات الميسورة من خلال تقديم إعفاءات لمستوى معين من الدخل وخفض الضرائب على السلع الاستهلاكية ، خاصة تلك التي يستهلكها الغالبية العظمى من المواطنين ، وفي نفس الوقت يفرضون ضرائب أعلى تكلفة و معدل على السلع الكمالية التي يشتريها الناس من ذوي الدخل المرتفع<sup>1</sup>.

و بهذه الطريقة تنفق الدولة معظم الدخل من هذه الضرائب لصالح المئات من ذوي الدخل المحدود من خلال التوسع في التحويلات والمساعدات الاجتماعية و توسيع الخدمات المجانية وغيرها ، وبالتالي تعمل على إفادة المجتمع وتقليل الفوارق بين طبقات المجتمع<sup>2</sup>.

و يعرف إعادة توزيع الدخل بأنه الفرق الإيجابي أو السلبي بين ما يدفعه الشخص للدولة و بين مقدار النفع الذي يعود عليه و هناك عدة أنواع لإعادة التوزيع منها :

- إعادة توزيع رأسية : بين مستويات الدخل و هي التي تقيس أثر المالية العامة على إعادة توزيع الدخل طبقا لمستوياتها ، أي من أصحاب الدخل المرتفعة ( الطبقة الميسورة) نحو أصحاب الدخل المحدودة ( الطبقة ذات الدخل المرتفعة) .
- إعادة توزيع أفقية : هي التي تقيس إعادة التوزيع بين الفئات الاجتماعية المختلفة ( مزارعون ، حرفيون ، عمال صناعيون ، تجار ... الخ ) .
- إعادة التوزيع المختلطة : تجمع بين إعادة التوزيع الرأسية و الأفقية

<sup>1</sup> – Jan Pen , Income distribution The ories , Policies , London , 1971 .

<sup>2</sup> – Bottomley .A,Factorpricing and Eco .Growth in under – developed Rural Areas , London , 1971

### • أثر النفقات العامة في التشغيل :

يساعد الإنفاق الحكومي كجزء من المساهمة الكلية أو الجزئية في رأس مال المؤسسات الاقتصادية العامة على خلق فرص تشغيلية ، كما أن مساعدة المنتجين تمنع تسريح العمال ويمكن أن تؤدي إلى خلق وظائف جديدة ، وكذلك في حالة عند فك الدولة العزلة عن مناطق معينة من خلال إنشاء المرافق العامة اللازمة و الضرورية، والنفقات التي تدفع في هذا المجال تؤدي إلى توفير فرص تشغيلية لسكان هذه المناطق ، وتسمح نفقات التحويلية المرتبطة بالضمان الاجتماعي للناس بالشعور بالأمان الآن وفي المستقبل<sup>1</sup>.

### • أثر النفقات العامة على مستوى الأسعار :

لم يعد التسعير محصوراً في السوق بفعل قوى العرض والطلب ، حيث أصبحت بين تدخلها التلقائي أو المطلوب في قطاعات معينة لتحديد المستوى العام للأسعار. ويتم ذلك بشكل مباشر عن طريق تدخل الدولة باستخدام الوسائل المتاحة لها في برامج الإنفاق الخاصة بها من خلال رفع الدعم والإعانات أو السيطرة المباشرة على الإنتاج ، وكذلك عن طريق تطبيق السياسة الضريبية والنقدية والائتمانية. إضافة إلى سياسة الاجور. ويمكن أن تؤثر أيضاً على محددات الأسعار ، أي العرض والطلب كتوجيه المنتج و مستهلك من خلال الحملات الإعلانية. و سعياً من الدولة للمحافظة على استقرار الأسعار حسب الوضع الاقتصادي ، من خلال تنفيذ سياسة تهدف إلى الحد من ارتفاع الأسعار في حالة التضخم ، أو خفضها في حالة الانكماش و الكساد<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - بن نوار بومدين ، النفقات العامة على التعليم دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر 1980 - 2008 . مذكرة

ماجيسستير في العلوم الاقتصادية ، غير منشورة ، جامعة أبي بكر بالقايد ، تلمسان ، الجزائر ، 2010-2011 ، ص 61.

2- عبد الكريم صادق بركات ، الاقتصاد المالي ، جامعة دمشق ، سوريا ، 1993 ، ص 334-335 .

ب- الآثار الاقتصادية غير مباشرة للنفقات العامة :

تحدث هذه الآثار على الدخل القومي بشكل غير مباشر و على وفق أليستين الأول هي المضاعف و الثانية هي المعجل كما يلي :

• أثر المضاعف :

يعد كاهن أول من أدخل فكرة المضاعف في النظرية الاقتصادية . إذ حاول قياس العلاقة الكمية بين الزيادة في الاستثمار و الزيادة التشغيل ، و ذلك من خلال مقال نشره بعنوان " العلاقة بين الاستثمار المحلي و البطالة " . سنة 1931<sup>1</sup> .

الإنفاق العام هو توزيع الدخل لأصحاب عوامل الإنتاج على شكل أجور وأرباح وفوائد ، فإذا ما ازدادت النفقات بمقدار معين فإن هذه الزيادة سوف تتحول الى دخول لأصحاب عوامل الإنتاج ، و هؤلاء سوف لن يحتفظوا بها بل ينفقون جزءا منها . و يتحدد هذا الجزء بما يعرف بالميل الحدي للاستهلاك . هذا الجزء المنفق (المستنفد) سيكون دخولا لأخرين و بدورهم يتصرفون بها و بالنسبة نفسها كما تصرف بها الفريق الأول . و هكذا تتولد لدينا سلسلة من الزيادات في الدخل تفوق الزيادة الأولية الناشئة من زيادة الانفاق الحكومي . إلا أن كل حلقة تكون أقل من سابقتها الى أن تتلاشى<sup>2</sup> .

أي أن أثر المضاعف يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي الى زيادة تراكمية في الدخل القومي . و هو ما يوضحه المثال التالي :

نفرض أن الدولة قامت بإنفاق 1000 مليون دينار جزائري ، و كان الميل الحدي للاستهلاك 0,8 فإن آثار هذا الانفاق في زيادة الدخل القومي و عبر آلية المضاعف ستكون كما في الجول التالي :

<sup>1</sup> -Jean – José Quiliés etautres , Macroéconomie Cours méthode exercices corrigés , 2ème édition. Bréal édition, 2006 . P 148 .

<sup>2</sup> - سعيد علي العبيدي ، اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 98 .

الجدول رقم ( 01 )

أثر المضاعف

الزيادة الأولية في الإنفاق	الزيادة في الدخل	الزيادة التالية في الإنفاق الإستهلاكي	الزيادة في الإيداع
1000	1000	800	200
	800	640	160
	640	512	128
	512	409,60	102,40
	409,60	327,68	81,92
	327,68	262,14	65,54
	262,14	209,71	52,43
	مجموع الزيادة في الدخل : 3972,13	مجموع الزيادة في الإنفاق الإستهلاكي : 2972,13	790,29

المصدر : من إعداد الباحث

نلاحظ أن الزيادة الأولية في الإنفاق و التي هي 1000 مليون دينار جزائري تضاعف إستهلاكها و إستثمارها الى 2972,13 مليون دينار جزائري و لسبع دورات فقط فإذا استمر في متابعة عملية الدوران هذه لتبين مقدار الزيادة التراكمية الناتجة عن ذلك ، كما أدت الى زيادة إجمالية في الدخل مقدارها 3972,13 مليون دينار جزائري ، بالإضافة الى أن المدخرات التي تضاعفت الى 790,29 مليون دينار جزائري ، و التي من الممكن إستثمارها و إستهلاكها مستحילה و بذلك تؤدي الزيادة الأولية في الانفاق العام الى توزيع دخول جديدة تقسم بين الاستهلاك و الإيداع في سلسلة متتالية من الزيادة في المستهلك .

و بهذا فإن المضاعف يمكن أن تعبر عنه العلاقة

$$\text{المضاعف} = \frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للإستهلاك}}$$

و عليه يتوقف حجم المضاعف على الميل الحدي للإستهلاك بحيث يزداد المضاعف كلما إزداد الميل الحدي للإستهلاك و العكس صحيح .

• أثر المعجل :

تتعلق نظرية المعجل بالحالة المعاكسة لنظرية المضاعف<sup>1</sup> و ينصرف اصطلاح " المعجل " في التحليل الاقتصادي الى أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الإستثمار ، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها ويلبها على نحو حتمي و مؤكد زيادات في الإستثمار ، و العلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل . فالمعجل يقع فقط في حالة زيادة الإستهلاك و ما يتبعها من زيادة في الطلب على السلع الرأسمالية ، أما إذا لم تقع أي زيادة فإن إنتاج السلع الرأسمالية سوف يقتصر على ما يحتاج إليه لغرض تعويض ما يندثر منها .

2- الأثار الاجتماعية للنفقات العامة

تتمثل اثار النفقات الاجتماعية للنفقات العامة في النقاط التالية<sup>2</sup> :

- للنفقة العامة آثار على الحياة الاجتماعية عن طريق تأمين الراحة و السكنية للعمال الذي يلعب دور جوهري في الإنتاج و بالتالي تأثيرها على الإستهلاك .
- يلاحظ أن النفقات العامة التي تدفع في شاكلة مرتبات الموظفين و العمال يخصص جزء منها لإستهلاك و بالتالي زيادة الإنتاج .
- تحقيق المساواة بين أفراد المجتمع .
- التقليل والتخفيف من التباين والفوارق بين الطبقات عن طريق إعادة توزيع الدخل .

---

1- طاوش قندوسي ، تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي دراسة حالة الجزائر ( 1970-2012 ) ، أطروحة الدكتوراه في علم التسيير ، غير منشورة جامعة أبي بكر الصديق ، تلمسان ، الجزائر ، 2013-2014 ، ص 60 .

2- دغمان زبير ، مطبوعة محاضرات في مقياس المالية العامة ، شعبة علوم اقتصادية ، جامعة محمد الشريف مساعديّة سوق أهراس ، الجزائر ، 2016-2016 ، ص 45 .

- زيادة القدرة الشرائية لدى الفئات غير الميسورة .
- تحسين المستوى العلمي للفئات الدنيا ذات الدخل المحدود .

### 3- ظاهرة زيادة النفقات العامة :

لوحظ أن النفقات العامة كاتجاه عام دائما في زيادة مستمرة سنة بعد أخرى ، خاصة بعد أزمة الكساد الكبير و الحرب العالمية الثانية .و يعتبر الاقتصادي الألماني فاجيز أول من رصد وراقب هذه الظاهرة و التي أرجعها الى توسع الوظائف التقليدية للدولة ، و توسع نطاق الدخل الحكومي ، و زيادة الطلب على السلع العامة .

و يمكن إرجاع أسباب زيادة الإنفاق العامة الى أسباب ظاهرية و أسباب حقيقية كما يلي:

- أ- أسباب ظاهرية : هي الأسباب التي تؤدي الى زيادة القيمة العددية ( الاسمية ) الظاهرية للنفقات العامة دون أن يؤدي ذلك الى زيادة حجم النفع العامة الممنوح للمواطنين أو تحسين مستواه ، و أهم هذه الأسباب هي :
- ارتفاع المستوى العام للأسعار ( التضخم ) و إنخفاض قيمة النقود .

نعني بالتضخم هناك زيادة الطلب الكلي ، لا يستجيب لها العرض الكلي لسلع الإستهلاك ، و هو ما يؤدي الى ارتفاع مستوى العام للأسعار أو هو ما يعني إنخفاض في قيم العملة الوطنية مما يستتبع إزدياد عدد الوحدات النقدية التي تدفع للحصول على سلعة أو خدمة معينة ، أكبر مما كانت تدفعه من قبل للحصول على نفس الكمية من تلك السلعة أو الخدمة ، و بالتالي زيادة القيمة العددية للنفقات العامة (ارتفاع حجم النفقات العامة) . و من الواضح أن مثل هذا التزايد ظاهري لا تقابله زيادة في الخدمات الحكومية .

$$100 \times \frac{\text{النفقات العامة بالأسعار الجارية}}{\text{المستوى العام للأسعار}} = \text{الزيادة الحقيقية في النفقات العامة}$$

• تغير أسباب المحاسبة و المالية المتبعة :

ادى تطور النظم المالية والمحاسبية خلال القرن الماضي وانتشار استخدام الأسلوب النقدي في الإنفاق العام إلى زيادة حجم هذا الإنفاق ظاهريا حيث كان المتبع في ما مضى ، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات و المصالح لتغطية نفقاتها مباشرة ، و من ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها و مع اتباع مبدأ وحدة ، أو عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بحتمية ظهور كافة نفقات الدولة و إيراداتها دون تخصيص في الميزانية العامة ظهرت نفقات عامة كانت تنفق فيما قبل و لم تكن تظهر في الميزانية(السخرة) .

و من ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية إقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة<sup>1</sup> .

• إتساع مساحة الدولة و زيادة سكانها :

يؤدي توسع مساحة الدولة نتيجة ضم مناطق جديدة للدولة إلى زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة، لأن هذا الاتحاد لا يؤدي إلى أي زيادة في الخدمات لسكان الدولة الأصلية، و تتطلب الزيادة في عدد سكان الدولة أن تقدم خدماتها لهذه الزيادة بنفس الحجم والنوع كتلك التي كانت تقدم للسكان قبل حدوث الزيادة ، حيث أن التركيبة السكانية تؤثر على مقدار الإنفاق العام.

1- سوزي عدلي ناشد ، المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 63 .

ب- أسباب حقيقية :

هي الأسباب التي تؤدي الى زيادة في كمية و أو نوعية الخدمات و السلع المقدمة من قبل الدولة للفرد أي زيادة نصيب الفرد من السلع و الخدمات العامة ، و يقصد بها أيضا وجود عوامل معينة تؤدي الى زيادة القيمة الحقيقية للنفقات العامة .

أهم الأسباب هي <sup>1</sup> :

• الأسباب الاقتصادية :

تتمثل الأسباب الاقتصادية في زيادة النفقات العامة فيما يلي :

- زيادة ( نمو ) الدخل القومي : يترتب على زيادة الدخل القومي زيادة في إيرادات

الدولة و هذا يشجع الدولة على تحسين خدماتها العامة كما و كيفا ( نوعا )

- زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية : كلما حرصت و شجعت الدولة على التدخل

بصورة موسعة في الحياة الاقتصادية كلما إزداد حجم الإنفاق العام ، و من أهم

المهام الاقتصادية التي تقوم بها الدولة ، زيادة في عدد و حجم المشاريع التي تقوم

بها لتحقيق إيراد اقتصادي و مالي للدولة أو المحافظة على ثروتها الطبيعية ( ذات

أهمية استراتيجية ) أو التحكم في أسعار بعض السلع و الخدمات مثل : الكهرباء و

الماء بالإضافة الى دور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية و تحفيز الاقتصاد و

تهيئة المناخ الملائمة لإنطلاقه ( بناء البنية التحتية ) ، و من وظائف الدولة كذلك

الحفاظ على الاستقرار و التوازن الاقتصادي و علاج مشكلة البطالة و الكساد ، و

كل هذا يدفعها في الكثير من الأحوال نحو زيادة نفقاتها العامة .

• الأسباب الاجتماعية :

من أهم الأسباب الاجتماعية التي تؤدي الى زيادة الانفاق العام ما يلي :

1- مجدي محمود شهاب ، المالية العامة أدوات النشاط الاقتصادي العام ، مرجع سبق ذكره ، ص 220-226 .

- **زيادة عدد السكان** : يؤدي زيادة عدد السكان لزيادة الانفاق العام نتيجة توسع الدولة في خدماتها و المحافظة على نفس المعدل من الخدمات المقدم ( قبل الزيادة في عدد السكان ) لمواجهة مطالب الزيادة السكانية ، و نظرا لأن نسبة الارتفاع في عدد السكان تكون عادة في الطبقات الفقيرة ( المحتاجة أكثر للخدمات العامة ) منها في الطبقات الغنية و هذا يستوجب أن تقدم الدولة المزيد من الخدمات الاجتماعية لرفع المستوى المعيشي لهذه الطبقات الأمر الذي يحتاج الى المزيد من النفقات العامة .

- **تركز السكان في المدن** : كلما زاد عدد سكان المدن ، تضاعف وزاد الإنفاق المحلي سواء في التعليم والخدمات الصحية ، والنقل ، والغاز ، والكهرباء ، و يرجع ذلك الى أن حاجات سكان المدن أكبر و أكثر تعقيدا من حاجات سكان الأرياف و القرى فهم عادة أرفع ذوقا و أكثر طلبا للرفاهية و أكثر إثارة للمشاكل من سكان الأرياف القرى

- **زيادة الوعي الاجتماعي** : نتج على زيادة التعليم كما و نوعا زيادة الوعي الاجتماعي فالأفراد يطالبون الحكومة بتأمينهم ضد البطالة و المرض و العجز و الشيخوخة و إعانة الفقراء و اليتامى و الأرمال ، و قد ترتب على قيام الدولة بهذه الواجبات الاجتماعية الجديدة زيادة النفقات العامة بصورة جلية و واضحة .

#### • الأسباب الإدارية :

نتيجة لنمو وظائف الدولة حيث أصبحت هذه الأخيرة دولة متدخلة و منتجة ، إذ أصبح من المنطقي أن يرفع عدد و حجم المشاريع و المرافق العامة و كذلك يزداد عدد الموظفين و العاملين في أجهزة الدولة الأمر الذي يترتب عليه زيادة في النفقات العامة لتسيير أمور هذه المرافق من جهة و زيادة أجور و مرتبات للعاملين من جهة أخرى .

#### • الأسباب المالية :

تتمثل الأسباب المالية في ما يلي :

- سهولة الإقتراض : سهولة لجوء الدولة الى القروض العامة خاصة الداخلية بما لها من مكاسب للسلطة العامة .

- وجود فائض في الإيرادات العامة : إن وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصصة لغرض معين يغري الحكومة على اتفاقية سواء في أوجه إتفاق ضرورية أو غير ضرورية.

• الأسباب السياسية :

تؤثر بعض العوامل السياسية في حجم النفقات العامة فتؤدي لإزديادها و تتمثل هذه

العوامل في ما يلي :

- إنتشار المبادئ الديمقراطية و التشاركية.

- إنتشار التوجه الاشتراكي .

- إزدياد نفقات التوجه الخارجي .

- إزدياد حجم النفقات العسكرية .

## الفصل الثالث : الإيرادات العامة

**تمهيد :**

يتطلب قيام الدولة المتعلقة بتحقيق الإشباع العام أن تعمل على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة . و قد أدى تطور دور الدولة من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة و المنتجة الى إزدياد النفقات العامة ، و تطور نظرية الإيرادات العامة ، الأمر الذي تجلت آثاره في تنوع أساليبها و إختلاف طبيعتها .

و عليه قسم هذا الفصل الى :

أولاً : مفهوم الإيرادات العامة .

ثانياً : تقسيمات الإيرادات العامة .

ثالثاً : مصادر الإيرادات العامة .

أولاً : مفهوم الإيرادات العامة .

تعتبر نظرية الإيرادات من بين أهم النظريات التي شغلت فكر العديد من مفكري علم المالية قبل و بعد قيام المالية كعلم مستقل بذاته .

1- مفهوم الإيرادات العامة :

منذ أن تبنت الدولة الحديثة مبدأ التدخل ، سعت إلى زيادة دخلها العام ( إيراداتها العامة) لتغطية نفقاتها المتأتية من تقديم الخدمات العامة. تنقسم هذه الخدمات التي تقدمها الدولة إلى قسمين: خدمات قابلة للتقسيم أو التجزئة، و هي التي يمكن تقدير قيمة ما يحصل عليه الفرد منها مثل المواصلات ، و الخدمات غير قابلة للتقسيم أو التجزئة و هي التي لا يمكن تحديد نصيب كل فرد منها مثل خدمات الدفاع الخارجي و الأمن الداخلي<sup>1</sup> .

و يقصد بالإيرادات العامة بأنها " المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لتغطية نفقاتها العامة ، أو هي المبالغ المالية التي الدولة لتغطية الانفاق العام " <sup>2</sup> . كما تعرف بأنها " مجموعة الدخل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة و تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي " <sup>3</sup> .

كما يمكن تعريفها بأنها " الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة ، و تعتبر الإيرادات العامة الجزء المكمل و الضروري لتمويل الانفاق العام " <sup>4</sup> .

ولا يقتصر تعريف الإيرادات العامة على التعاريف السابقة فهناك من يعرفها بأنها " جمع الأموال النقدية و العينية و المنقولة و العقارية التي تزود الى الخزينة العامة للدولة و تغطي

1- عبد الملك منيس أسعد ، اقتصاديات المالية العامة ، دار المعارف ، مصر ، 1996 ، ص 219 .

2- أبو منصف ، مدخل التنظيم الإداري و المالية العامة ، دار المحمدية العامة ، الجزائر ، بدون سنة نشر ، ص 107 .  
3 - Louis Troabas , Finances Publiques , Dalloz , 1967 , P 210-211 .

4- محمود حسن الوادي ، زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 52 .

بنود الإيرادات العامة في الموازنة العامة " <sup>1</sup> . و يقصد بها أيضا " مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة للإنفاق على المرافق و المشروعات العامة و وضع سياستها المالية موضع التنفيذ " <sup>2</sup> .

و من التعريفات السابقة نستخلص خصائص الإيرادات العامة و هي :

- **مورد مالي نقدي** : بمعنى تحصيل النقود دون غيرها .
- **تجنیه الدولة** : الدولة هي المخول قانونا لتحصيل الإيرادات العامة .
- **هدفها** : تغذية النفقات العامة و وضع سياسة الدولة المالية موضع التنفيذ .

و عليه يمكن تعريف الإيرادات العامة على أنها " مجموع الأموال التي تجنيها الدولة من مختلف المراكز و الجهات لتغطية النفقات العامة و الإيفاء بالحاجات العامة ، و تنفيذ السياسة المالية للدولة تحقيقا لأهداف اقتصادية و اجتماعية و سياسية .

## 2- تنفيذ الإيرادات العامة :

يمر تنفيذ الإيرادات العامة بثلاث مراحل هي :

- أ- **الإثبات** : حيث يتم تكريس حق الدائن العمومي طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية سارية المفعول بعد التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي <sup>3</sup> .
- ب- **التصفية** : بعد عملية الإثبات ، يتم تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها <sup>4</sup> .

1- عناية غازي ، المالية العامة و التشريع الضريبي ، دار البيارق ، عمان ، 1998 ، ص 45 .

2- مجدي محمود شهاب ، المالية العامة . أدوات النشاط الاقتصادي العام ، مرجع سبق ذكره ، ص 255 .

3- المادة 16 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية : المؤرخ في 15-08-1990 .

4- المادة 17 من القانون السابق .

ت- **التحصيلي** : و هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العامة<sup>1</sup>. أي إدماج الحقوق المالية في الخزينة العمومية ، و تحصيل الإيرادات يجب أن يتم في إطار الشرعية بمراعاة الشطرين التاليين :

- الدين يجب أن يكون مستحق أي واجب الأداء .
- الدين لا يجب أن يكون متقادماً .

### 3- تطور نظرية الإيرادات العامة :

طورت نظرية الإيرادات العامة مع تطور دور الدولة وشموليتها. بعد أن تبنى التقليديون مبدأ تحديد هدف الإيرادات العامة من خلال تغطية الإنفاق العام على أساس مبدأ حياد المالية العامة ، أصبحت الإيرادات العامة هدفاً تدخلياً، فلم تعد مرتبطة بتغطية النفقات العامة كما كان ينظر إليها التقليديون ، بل تطور دورها حيث أصبحت مسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي معاً، مثال ذلك دورها في محاربة التضخم عن طريق إمتصاص بعض من القوة الشرائية أو امتصاص الكتلة النقدية في السوق أو التوجه الاستثماري أو أداة لتوزيع الثروات و الدخول و التقريب بينهما<sup>2</sup>.

### ثانياً : تقسيمات ( أنواع ) الإيرادات العامة :

لتقوم الدولة بالإنفاق العام لا بد من توفر الموارد اللازمة لذلك و هي أنواع عدة ، فلا يمكن تقسيمها تبعاً لهدفها لأن لها نفس الهدف و هو تزويد خزائن الدولة بالموارد اللازمة لتغطية نفقاتها و تنفيذ سياستها المالية ، و عليه يمكن تقسيمها وفق معايير أخرى هي<sup>3</sup>:

- طبقاً للوسيلة التي تتبع في تحصيلها ( التقسيم القانوني )
- طبقاً لمصيرها في الخزينة العامة ( التقسيم المالي )

1- المادة 18 من نفس القانون السابق .

2- يسري محمد أبو العلا ، ماجدة شلبي ، أحمد مصطفى معيد ، عصام حسين ، المالية العامة و التشريع الضريبي ، جامعة بنها ، مصر بدون سنة نشر ، ص 11-12 .

3- باهر عتلم ، سامي السيد ، المالية العامة مرجع سبق ذكره ، ص 170 .

- طبقا لمصيرها الاقتصادي ( التقسيم الاقتصادي )
  - طبقا نسبة النفع العام الى النفع الخاص .
- أ- التقسيم القانوني :

يرتكز على استعمال الدولة أو عدم استعمالها لسلطة الأمر ( الإكراه ) في حصولها على المواد التي تحتاجها ، و تقسم الى :

- **الإيرادات الإيجابية** : هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بالإكراه مثل الضرائب ، الغرامات ، القروض الإجبارية .
  - **الإيرادات الإختيارية** : هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بغير إكراه مثل القروض الإختيارية ، الرسوم .
- ب- **التقسيم المالي** :

يستند هذا التقسيم الى مصير الموارد في الخزينة العامة أي هل تبقي بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة . و تقيم الى :

- **إيرادات دائمة** : هي الموارد التي تحصل عليها الدولة و تدخل بصفة نهائية في خزيتها بمعنى أن الدولة لا تلتزم بأي شيء بالنسبة لهذه المواد . و يقرب البعض هذا النوع الى الإيرادات العادية و هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة و دورية مثل الضرائب ، الرسوم ، دخل الدومين .
- **إيرادات مؤقتة** : هي الموارد التي يترتب عليها إلزام الدولة برد قيمتها ، و يقترب هذا النوع الى الإيرادات غير عادية و هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة غير منتظمة مثل القروض ، الإصدار النقدي ، الهبات .

**ملاحظة** : إن تقسيم الموارد الى دائمة و وقتية يمكن أن يقترب من تقسيمها الى إيرادات دائمة و غير دائمة على التوالي و الحقيقة أن هذا التقسيم كان يتفق مع تقسيم النفقات الى

عادية و غير عادية ، و لكنه لا يتفق مع الواقع دائما ، لأن بعض الإيرادات الدائمة يمكن أن تكون غير عادية كما هو الحال بالنسبة لإيرادات ضريبة إستثنائية على رأس المال ، فإيرادات مثل هذه الضريبة تدخل الدولة بصفة دائمة و هي مع هذا إيرادات إستثنائية .

### ث- التقسيم الاقتصادي :

يستند هذا التقسيم الى معيارين :

● **المعيار الأول : حسب طبيعة الثروة :** يستخدم أساسا فيما يتعلق بالإيرادات الضريبة و تقسم الضرائب الى ضرائب على الدخل ، ضرائب على الإستهلاك ، ضرائب على رأس المال .

● **المعيار الثاني : حسب طبيعة الأثار الاقتصادية :** و تقسم الإيرادات حسب هذا المعيار الى :

- **إيرادات عادية :** هي الموارد التي يمكن الإحتفاظ بها فترة طويلة لأن أثارها الاقتصادية لا يهدد التوازن الاقتصادي مثل الضرائب على الدخل .

- **إيرادات غير عادية :** و هي المواد التي لا يمكن الإحتفاظ بها فترة طويلة لأن أثارها الاقتصادية يهدد التوازن الاقتصادي مثل الضريبة المرتفعة على رأس مال الخاص لأنها تهدد وجوده و تكوينه .

### ج- تقسيم الإيرادات حسب نسبة النفع العام الى النفع الخاص :

تقسم الإيرادات حسب هذا المعيار الى عدة أنواع :

● إذا تضمنت الخدمة التي تقوم بها الدولة نفعا عام فقط فإن ما تحصل عليه الدولة هو الضرائب ( الأمن و الدفاع ) هذه الخدمات تفيد المجتمع ككل فلا يمكن تجزئتها ولا تحديد مقدار النفع الذي يعود على كل فرد .

- إذا تضمنت الخدمة التي تقوم بها الدولة نفعا خاصا فقط أي النفع العام يساوى الصفر ( معدوم ) كان ما تتقاضاه الدولة في مقابلها ثمن خاص .
- إذا تضمنت الخدمة التي تقوم بها الدولة نفع عام أكبر من النفع الخاص فإن المقابل يكون رسم .
- إذا تضمنت الخدمة التي تقوم بها الدولة نفع عام أقل من النفع الخاص فإن المقابل يكون ثمنا عاما .

### ثالثا : مصادر الإيرادات العامة .

تعتمد الحكومات على مصادر متعددة للإيرادات العامة و تختلف أهمية هذه المصادر لكل دولة حسب النظام الاقتصادي السائد و مدى تقدم الدولة و النظام السياسي المتبع و بصفة عامة تتمثل أهم مصادر الإيرادات العامة فيما يلي :

#### 1- إيرادات أملاك الدولة ( أموال الدومين ) .

و هي الإيرادات التي تحقق من أملاك الدولة الصناعية و العقارية و التجارية و هي إيرادا عاما هاما و متواصل تمثل للدولة مصدر من المصادر التي تعتمد عليها الدولة في القيام بنفقاتها العامة . و تقسم الى قسمين :

أ- **الدومين العام** : يقصد به ممتلكات الدولة المعدة للإستعمال العام و تحقق نفعا عاما، و من ثم تنصاع لأحكام القانون العام ( أي مخصص للنفع العام فلا يجوز بيعه أو التصرف فيه ، كما لا يمكن أن يكون محلا للتملك من جانب الأفراد و لو بطريق التقادم ) و من أمثلتها الطرق العامة ، الجسور ، المطارات ، السدود ، المتاحف و غير هذا. و بالأصل العام ، أن إستخدام هذه الممتلكات من جانب الأفراد يتم بالمجان، إلا أنه في بعض الأحيان تفرض الدولة بعض الرسوم على المستفيدين من

هذه الأملاك لهدف تنظيم إستغلالها أو تغطية بعض النفقات العامة مثل بعض الرسوم على دخول الحدائق و المتاحف العامة أو دخول المطارات .

ب- **الدومين الخاص** : يقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة و معدة للإستعمال الخاص ، و تحقق نفعا خاصة للأشخاص الذين يستخدمونها . يخضع لأحكام القانون الخاص ، و تعتبر مصدرا من مصادر الإيرادات العامة . و يمكن تعريفه بأنه أملاك الدولة المعدة للإستعمال الاقتصادي بهدف تحقيق ربح ، و يمكن تقسيمها الى :

• **الدومين العقاري** : يتضمن ما تمتلكه الدولة من الأراضي الزراعية و الغابات و المناجم و المصائد و المنشآت العقارية ، و تختلف الأهمية النسبية لإيراد الدومين العقاري حسب تطور دور الدولة و قد تناقصت أهمية الدومين العقاري في إيرادات الدولة الحديثة بعد أن كانت له الأهمية الأولى في السابق .

• **الدومين الصناعي و التجاري و الخدماتي** : يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من مشروعات صناعية و تجارية و خدماتية و التي تديرها الدولة وفقا للأساليب المتبعة في النشاط الخاص . و قد إزدادت أهمية هذا الدومين بعد ترك الدولة لدورها كدولة حارسة و تحولها و تحولها الى دولة متدخلة و منتجة .

• **الدومين المالي** : يتمثل في ما تملكه الدولة من أوراق مالية ( أسهم ، مستندات ، مصاريف تجارية ) و التي تحقق للدولة إيرادات عامة على شكل أرباح و فوائد .

2- الضرائب :

الضرائب من أهم الإيرادات بالنسبة للدولة الحديثة و عليه يتم مناقشة الضرائب من خلال ما يلي :

أ- مفهوم الضريبة و عناصرها و فوائدها :

يمكن أن تعرف الضريبة على أنها " مساهمة نقدية ترفض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية و التي تقوم عن طريق السلطة ، بتحويل الأموال المحصلة و بشكل نهائي و دون مقابل محدد ، نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة العمومية " <sup>1</sup> . و تعرف كذلك بأنها " إقتطاع نقدي ، ذو سلطة نهائي ، دون مقابل ، منجز لفائدة الجماعات الإقليمية الدولة و جماعاتها المحلية أو لصالح الهيئات العمومية الإقليمية " <sup>2</sup> . و عليه يمكن أن نعرف الضريبة على أنها " مبلغ من النقود تجبر الدولة أو الهيئات العامة المحلية الأشخاص الخاضعين لسلطتها طبيعياً كانوا أو معنويين لدفعهم إليها بصفة نهائية و بدون مقابل خاص ، حسب قدرتهم التكليفية ، لتمويل ( تغطية ) النفقات العامة ، و لتحقيق لأهدافها المسطرة " مالية ، اقتصادية ، اجتماعية و سياسية " .

يتضح من التعريفات السابقة أن الضريبة ثلاث عناصر هي :

- **الضريبة مبلغ من النقود** : يتم تحملها من جانب الأفراد في شكل نقدي أي أنها تدفع نقدا و ليس عينا .
- **الضريبة إجبارية** : أي أن الضريبة إجبارية على الأفراد بمعنى أن الخاضعين لها ليس لديهم خيار في دفعها من عدمه ، بل أنهم ملزمون بأدائها دون النظر الى رضاهم أو عدم رضاهم على دفع الضريبة .
- **الضريبة نهائية** : أي أن الضريبة بعد أن يتم دفعها للدولة لا يمكن للأفراد أن يستردوها مرة أخرى تحت أي طارئ .
- **الضريبة بلا مقابل** : تدفع دون أن ينتظر الممول ( الخاضع لها ) أي مقابل لها ، و بالتالي من الممكن أن يتحمل الفرد عبء ضريبي كبير دون أن يحصل مقابل ذلك على أي منفعة أو خدمة من الدولة مقابل ما دفع .

<sup>1</sup> -Pierre Betrame . La Fiscalité en France , Hachette Livre , 6ème édition , France , 1998 . P 12 .

<sup>2</sup> - Ruymand Muzellec , Finances Publique , Edition dalloz , 8ème édition , 1993.P 423 .

• الضريبة يجب أن تراعي القدرة التكليفية للممولين : هناك تفسير دقيق للعدالة هو المساواة المطلقة ، غير أنه لما كان تحقيق هذه الأخيرة غير ممكن ، أو يعتبر إتجاهها متطرفا له آثار ضارة على إنتاجية الأفراد و المشروعات ، فقد اتجه البحث نحو صياغة مبدأ العدالة صياغة أخرى تتضمن شقين :

- الشق الأول : أن الأشخاص المتساويين ينبغي أن يتعاملوا معاملة واحدة ( مساواة أفقية ) : يعني أن الأشخاص الذين لهم نفس مستوى القدرة التكليفية يجب أن يتحملوا نفس العبء الضريبي .

- الشق الثاني : أن الأشخاص غير المتساويين يجب أن يعاملوا معاملة مختلفة ( مساواة عمودية ) : يعني أن الأشخاص الذين تتساوى قدرتهم التكليفية و لكنهم يوجدون في ظروف مختلفة ، و كذلك الأشخاص الذين تختلف قدرتهم التكليفية يجب أن لا يتحملوا نفس العبء الضريبي .

• الضريبة ذات أهداف مالية و اقتصادية و اجتماعية :

تفرض الضريبة لتحقيق أحد أو كل الأهداف التالية :

- الهدف المالي : تمويل النفقات العامة ، و تكون الأولوية للهدف المالي عن الأهداف الأخرى لأن الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية يمكن تحقيقها بواسطة وسائل أخرى غير الضرائب .

- الهدف الاقتصادي : تحقيق أهداف الخطط الاقتصادية للدولة .

- الهدف الاجتماعي : تمويل نفقات و مشروعات الدولة من جانب العلاج و التعليم و التدريب و الإعانات التي تقدمها الدولة .

- الهدف السياسي : تحقيق 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 .

• قواعد الأساسية للضريبة :

حتى يكون النظام الضريبي نظاما عادلا و سليما ، لا بد أن يأخذ بعين الاعتبار مجموعة من القواعد الأساسية و هي :

- قواعد العدالة : و يقصد بها ضرورة فرض الضريبة على الجميع .
- قاعدة المقدرة : و يقصد بها أن فرض الضريبة يجب أن يكون على قدر طاقة كل مواطن .
- قاعدة اليقين : يقصد بها تحديد الضرائب بدقة و بدون تحيز و أيضا صباغة التشريع الضريبي بسهولة حتى يمكن تنفيذه بدون تعسف .
- قاعدة الملائمة : و يقصد بها تحصيل الضريبة في الوقت المناسب للممول و يتطلب ذلك تسهيل سداد الضريبة و تقسيطها على الممول إن لزم ذلك .
- قاعدة الاستقرار : و يقصد بها أن يعرف كل طرف ( مصلحة الضرائب و الممول ) ما له و ما عليه فيسدد الممول الضريبة المستحقة عليه في مواعيد محددة .

ب- النظام الضريبي و أنواع الضرائب :

- النظام الضريبي : هو مجموعة ( أنواع ) من الضرائب المطبقة في لحظة معينة في بلد معين ، و يختلف النظام الضريبي من دولة الى أخرى حسب النظام السياسي و الاقتصادي السائد في كل بلد .
- أنواع الضرائب : نستطيع أن تميز ، من وجهة النظر الاجتماعية ، بين الضريبة العينية و الضريبة الشخصية ، أما من وجهة النظر الاقتصادية فيمكن أن نميز بين الضرائب المباشرة ( على الدخل و رأس المال ) و الضرائب غير مباشرة ( على الانفاق ) .

- الضريبة العينة و الضريبة الشخصية :

- الضريبة العينية : هي ضريبة لا تراعي الظروف و الاحوال الشخصية للممول ولا تمنع أي إعفاءات مقابل ذلك مثل ضريبة المبيعات و ضريبة الدمغة ، و تتسم الضريبة العينية بعدم إمكانية التهرب منها لأنها تنصب على عناصر ظاهرة من الثروة ، ولا تأخذ بالاعتبارات الشخصية التي تفسح المجال أمام التهرب . كما أن نفقات تحصيلها قليلة. و لكن يعاب عليها أنها لا تحقق العدالة الاجتماعية و أن الممولين الذين يملكون نفس الدخل أو الثروة يدفعون نفس الضريبة ، بصرف النظر عن مراكزهم الاجتماعية .

- الضريبة الشخصية : نأخذ في الاعتبار حالة الممول و ظروفه الخاصة أو وضعه الاجتماعي و إلتزاماته العائلية و مقدار دخله أو ثروته .

- الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة :

- الضريبة المباشرة : هي التي تفرض مباشرة على المادة .
- الضريبة غير المباشرة : فهي التي تفرض على التصرفات التي يقوم بها الممولون ( كالإنفاق و التداول ... الخ ) .

و قد توصل العلماء الى ثلاثة معايير في هذا المجال للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب و هم :

طريقة تحصيل الضريبة :

تكون مباشرة : إذا كانت تحصل بناء على كشوف أو جداول تدون فيها أسماء الممولين و إلتزاماتهم الضريبية ... الخ .

تكون غير مباشرة : إذ لم يكن من الممكن إتباع هذا الأسلوب في تحصيلها ، هذا المعيار سليم في أحوال كثيرة ، و لكنه ليس سليماً في جميع الأحوال فبعض الضرائب لا يمكن إتباع

أسلوب الجداول الإسمية في تحصيلها كما هو الحال بالنسبة للضريبة على أرباح الأسهم و السندات لحاملها .

### إمكانية نقل العبء الضريبي :

تكون مباشرة : إذا تحمل عبئها من قام بدفعها للدولة .

تكون غير مباشرة : إذا تمكن من يدفعها للدولة من تنقل عبئها الى شخص آخر . مثل ضريبة المبيعات .

و لمن هناك إستثناءات مثل فرض ضريبة على الأجور يقصد أن يتحملها العمال و لكن فرضها قد يدفعهم الى المطالبة برفع أجورهم و لهذا ينتقل عبء الضريبة كليا أو جزئيا الى صاحب العمل .

### ثبات المادة الخاضعة للضريبة :

تكون مباشرة : إذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات و الاستمرار ( كالضريبة العقارية مثلا ) .

تكون غير مباشرة : إذا كان موضوعها تصرفات عرضية متقطعة ، كالإنفاق والتداول ( المبيعات )

و لكن وجود إستثناءات مثل الضريبة على التركات ، هل تعتبر مباشرة أم غير مباشرة ؟ الواقع أنه يمكن اعتبارها مباشرة لأنها تفرض على الثروة و يمكن إعتبارها غير مباشرة لأنها تدفع بمناسبة حدث عرضي هو الوفاة ( إنتقال الملكية بالميراث ) .

### مزايا و عيوب الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة :

يمكن توضيح مزايا و عيوب الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة في الجدول الموالي:

الجدول رقم ( 02 )

مزايا و عيوب الضرائب المباشرة و الضرائب غير مباشرة .

الضرائب المباشرة	الضرائب غير مباشرة
<p>عزائم</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ثبات حصيلتها لأنها تتصب على عناصر ثابتة نسبيا كالدخل و الملكية.</li> <li>- قلة نفقات تحصيلها بسبب إعفاءاتها الشخصية .</li> <li>- تحقق العدالة الضريبية لأنها تراعي ظروف الممول الشخصية .</li> <li>- تشعر المواطنين بواجباتهم المدنية و مراقبة تصرفات الدولة المالية و السياسية</li> <li>- تعتبر من الأدوات الفعالة في إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- أن الممولين لا يشعرون بها لأنهم يدفعونها بمناسبة ما يحصلون عليه من السلع و خدمات أو ما يقومون به من تصرفات اقتصادية و قد لا يدركون بالمدة أنهم يدفعون نفس الوقت ضريبة الدولة .</li> <li>- وفرة حصيلتها لأنها مرتبطة بالإستهلاك ولا تمنح أي إعفاءات .</li> <li>- إمكانية التهرب منها قليلة .</li> <li>- سرعة جبايتها .</li> <li>- تعتبر من الأدوات المهمة في توجيه النشاطات الإنتاجية و الاستثمارية في الاقتصاد القومي .</li> </ul>
<p>العيوب</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- أكثر معدلات التهرب الضريبي و أقل حصيلة .</li> <li>- إن ثبات حصيلتها قد يكون سلبا في أوقات الرواج الاقتصادي فهي تكون ثابتة مهما زاد الرواج</li> <li>- حصيلتها تتأخر في الوصول الى الخزينة لأن تقدير الوعاء الضريبي يتأخر .</li> <li>- لها آثار عكسية على العمل و الادخار مثل ضرائب الدخل .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ارتفاع نفقات حصيلتها و ذلك لأنها تحتاج الى عدد كبير من الموظفين و إجراءات معقدة لمراقبة التصرفات الاقتصادية للممولين .</li> <li>- عدم ثبات حصيلتها و تأثرها بالمتغيرات الاقتصادية تبعا لفترات الرواج و الكساد</li> <li>- عدم تحقيقها للعدالة الضريبية .</li> <li>- تساعد على زيادة قوي التضخم لأنها تزيد من سعر السلع .</li> </ul>

المصدر: من إعداد الباحث

**التمييز بين الضرائب المباشرة :**

يمكن التمييز بين بين مجموعتين رئيسيتين من الضرائب المباشرة :

**- الضرائب على الدخل :**

يعرف الدخل بأنه مبلغ من النقود يأتي من مصدر ثابت ، و بصفة دورية ومتكررة

**أركان الدخل :** للدخل ثلاث أركان هي :

**مبلغ من النقود :** يعني ذلك أن يكون الدخل قيمة مادية قابلة للتقدير بالنقود و بناء

على ذلك لا تعتبر المنافع الشخصية التي يصعب تقديرها نقديا دخلا .

**يأتي من مصدر ثابت:** بمعنى أن فرض الضريبة على الدخل لا تمنعه من التجديد ، أي

لا تقضي على مصدره ، و لكن لا تعني صفة الثبات استمرار المصدر الى ما لا نهاية ، و

إنما قابليته للبقاء فترة معقولة من الزمن .

**بصفة دورية:** أي أن يتجدد في أوقات متعاقبة منتظمة كسنة أو شهر ( مثل محصول

أرض، إيجار منزل ، مرتبا ... الخ ) و لكن لا تعني الدورية بالضرورة الانتظام ، فقد تظل

الأرض أو المنزل بلا إيجار ، و قد يتعطل العامل و قتا معينا .

**الطرق المختلفة لفرض الضريبة على الدخل :**

لفرض الضريبة على الدخل ، يمكن أن يستخدم أحد المنهجين أو المنهجين معا .

فيمكن أولا أن تفرض الضريبة على الدخل الإجمالي للممول و لكن يمكن أيضا أن تفرض

على كل فرع من فرع هذا الدخل و الغالب أن يستخدم المنهجين معا .

• **الضريبة العامة على الدخل :** تسمح بتوزيع أعباء الممول طبقا للمقدرة التكلفة لكل

وحدة اقتصادية لأن الدخل الكلي لكل وحدة يعتبر بلا شك عن مقدرتها التكلفة .

• **الضرائب النوعية ( المتعددة )** : تسمح بمعايرة الضريبة تبعا لطبيعة الدخل ، و ذلك بتحديد سعر منخفض لدخل العمل و سعر مرتفع لدخل رأس المال و سعر متوسط الدخول المختلفة أي التي تنشأ من إستعمال العمل و رأس المال معا .

#### الضريبة على رأس المال :

هي تلك الضريبة التي تفرض على مجموع ما يملكه الفرد من أموال عقارية و منقولة خلال لحظة زمنية معينة سواء كانت منتجة أو غير منتجة ، فعلى عكس الدخل الذي يمكن تقديره إلا من خلال فترة معينة لا يقدر رأس المال إلا في لحظة معينة و يمكن التمييز بين عدة أنواع من رأس المال فهناك :

- رؤوس الأموال العقارية : ( كالأراضي و المنازل ) التي يسهل فرض الضريبة عليها
- رؤوس الأموال المنقولة : ( كالديون و الأسهم و السندات و التحف و حقوق المؤلفين ) و يكون حصرها و فرض الضريبة عليها أصعب منه في حالة الأموال العقارية .

و عليه توجد عدة أنواع من الضرائب على رأس المال هي :

**ضرائب على رؤوس الأموال العقارية** : و هي الضرائب التي تفرض على ما يمتلكه الشخص من مباني و أراضي .

**ضرائب على رؤوس الأموال المنقولة** : و هي الضرائب التي تفرض على ما يمتلكه الفرد من رأس مال يمكن تداوله بين الأفراد مثل الأسهم و السندات و حقوق التأليف و التحف و المجوهرات .

يمكن فرض ضريبة على كل رأس المال أو كل نوع من رأس المال .

**الضريبة الاستثنائية على رأس المال** : تفرض على رأس المال بصورة استثنائية في حالات الحروب و الأزمات .

**الضريبة على زيادة القيمة في رأس المال** : يشترط لفرض الضريبة في هذه الحالة أن لا تكون زيادة قيمة رأس المال راجعة لفعل صاحبه ، بل لظروف المجتمع . كالأشغال العامة و زيادة السكان و المضاربة على العقارات .

**ضريبة التركات** : هي الضريبة التي تفرض على انتقال رأس المال من المورث الى ورثته أو الى الموصي لهم ، و قد تتنوع هذه الضريبة أيضا الى ضريبة على مجموع الشركة أو الضريبة على نصيب كل وارث .

### أنواع الضرائب غير المباشرة ( الانفاق الجمركية )

تفرض ضريبة عامة على الانفاق ( الضريبة الوحيدة على الإنتاج ، الضريبة المتتالية على الإنتاج ، و الضريبة على القيمة المضافة ) ، و ضرائب مختلفة على أنواع معينة منه ( ضريبة الانفاق الضروي ، ضريبة الانفاق الكمالي ، ضريبة الانفاق الجاري أو الشائع ) .

### الضرائب العامة على الانفاق : تأخذ ثلاث أشكال هي :

**الضريبة الوحيدة على الإنتاج** : و هي تفرض مرة واحدة وقت إنتاج السلعة و لهذا يجب أن يكون سعرها مرتفعا حتي تكون منتجة ، على أن السعر المرتفع يدفع الممولين الى محاولة التهرب .

**الضريبة المتتالية على الإنتاج** : تعتمد على فرض الضريبة على السلعة في كل مرحلة من مراحل انتاجها و لهاذا يكون سعرها منخفضا لا يدفع الى التهرب و فوق هذا فإذا وقع التهرب في مرحلة ما فإنه يكون من الممكن تداركه في المرحلة الأخرى .

الضريبة على القيمة المضافة : و هي تتضمن مزايا الطريقتين السابقتين و تقوم على أساس أن السلعة كلما انتقلت من منتج الى منتج آخر . فإن كل منتج يزيد من قيمتها ، و تدفع الضريبة على هذه الزيادة في القيمة فقط .

الضرائب النوعية على الانفاق : تأخذ ثلاث أشكال هي :

ضريبة الانفاق الضروي : يكون بفرض الضريبة على السلع الضرورية لحياة الانسان كالخبز و السكر و الملح و تتميز بأنها تأتي بحصيلة ضخمة لضرورة مثل هذه السلع و عيبها أنها غير عادلة لأن استهلاك الأشخاص المختلفين في هذه السلع لا يتغير مهما كانت دخولهم، و لهذا تتجه الدول المتقدمة الى عدم فرضها بل تعمل على تقديم إعانات للصناعات التي تنتجها و ذلك تحقيقا للعدالة الاجتماعية .

ضريبة الانفاق الكمالي : مثل الضريبة على السيارات ، الهواتف النقال ، عيبها لا تتسم بالعدالة، فهي سلع لا يستهلكها إلا أصحاب الدخل المرتفعة كما أن حصيلتها تكون كبيرة نظرا لإرتفاع أثمان هذه السلع .

ضريبة الانفاق الجاري أو الشائع : هي الضريبة الخاصة بالسلع التي لا تعتبر ضرورية ولا تعتبر كمالية و لكنها شائعة الاستخدام مثل الضريبة على مبيعات سلع الشاي ، القهوة التبغ، الكحول ... الخ ميزتها أن فرض ضرائب مرتفعة عليها يقلل استهلاكها ، و هنا يكون للضريبة دور أخلاقي الى جانب دورها المالي و الاقتصادي .

الضرائب الجمركية : تقوم الدولة بفرض الضرائب الجمركية على حركة السلع دخولا و خروجا من و الى إقليمها ، و لذا فإنها تقسم الى نوعين أساسيين : ضرائب الاستيراد ، و ضرائب التصدير

3- الرسم :

يمثل الرسم أحد أنواع الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل تقديمها خدمات خاصة للأفراد .

أ- تعريف الرسم :

" هو مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا الى الدولة أو الى احدى الهيئات العامة و ذلك للحصول على خدمة خاصة ذات مقابل مزدوج ، فهي تحقق في أن واحد نفعاً خاصاً لمن يستمتع بها بالإضافة لنفع آخر عام يعود على المجتمع من جراء أدائها"<sup>1</sup> ، و يعرف أيضا " مبلغ من النقود تفرضه الدولة مقابل ما تقدمه للأفراد من خدمات معينة تعود على الفرد بنفع خاص و تتطوي في نفس الوقت على منفعة عامة غالية ، و يلاحظ أن الرسم يدفع مقابل خدمة أو نفع يعود على الفرد . كما تخضع الرسوم كخدمة لمبدأ الإستبعاد "<sup>2</sup>

و عليه يمكن أن نعرف الرسم بأنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا الى أحد الأشخاص الإعتبارية العامة ( الدولة ) مقابل تقديم خدمة معينة ذات نفع عام غالب و يحقق الفرد منفعة خاصة مثل رسوم التعليم الجامعي و الرسوم القضائية ، و رسم ملكية العقار ، هذا التسجيل يستفيد منه الشخص الذي يسجل ملكيته لأنه يحافظ على حقه في مواجهة الآخرين و كذلك للمجتمع يستفيد أكثر لأنه يؤمن المعاملات العقارية و يضمن لها الاستقرار و الوضوح .

ب- خصائص الرسم :

من التعريفات السابقة للرسم يمكن إستخلاص الخصائص التالية للرسم :

- **الرسم مبلغ نقدي** : لا يمكن أن يكون عيني لأن الاقتصاد الحديث يتعامل بالنقود .

1-مجدي محمود شهاب ، المالية العامة أدوات النشاط الاقتصادي العام ، مرجع سبق ذكره ، ص 290 .

2- يحي عبد الغني أبو الفتوح ، أساسيات المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 87 .

• الرسم يدفع من الأفراد الى الدولة جبرا :

يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون بطلب الخدمة و قد أثار عنصر الجبر أو الإكراه بالنسبة للرسم جدلا واسعا بين الباحثين ، على أساس أن هذا العنصر لا يظهر الا عند طلب الخدمة ، و من ثم فإن الشخص يكون له الحرية التامة في طلب الخدمة من عدمها فإذا طلب الخدمة قهر ملزم على نحو حتمي بدفع قيمة الرسم المقرر عليها . أما إذا إمتنع عن طلبها فبطبيعة الحال لا يجبر على دفع أي رسوم على الإطلاق<sup>1</sup> .

• الرسم يدفع مقابل خدمة : تحقيق هذه الخدمة منفعة عامة للمجتمع كله و أيضا

منفعة خاصة للفرد الذي دفع الرسم :

ت- تقدير مستوى الرسم :

الأصل في الرسوم أن تكون قيمتها أقل من تكلفة الخدمة المقدمة الى دافع الرسوم حيث تغطي الجهات الإدارية المحصلة للرسوم جزءا من نفقاتها بالرسوم و تغطي الباقي من الضرائب لأن النفع المتولد من الرسم نفع عام بجانب النفع الخاص ، و أحيانا تتساوى قيمة الرسم مع قيمة الخدمة المقدمة لكن يمكن أن تتجاوزها لأن معني ذلك أن الرسم يحمل داخله ضريبة مستترة .

4- الثمن العام :

هو مبلغ من النقود تحصله الدولة أو من يمثلها من الأفراد مقابل خدمة لا تتطلب توافر شروط معينة في طالب الخدمة أو أنه المقابل الذي تحصل عليه الدولة مقابل تقديم خدمات كان من الممكن أن يؤديها القطاع الخاص لكم القطاع العام هو من يقدمها لأهميتها و ضرورة إتاحة الفرص للجميع من أجل الإستفادة منها ، حيث أنها لو تركت النشاط الخاص

1- سوزي عدلي ناشد ، المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 103 .

لأصبحت عرضة للإحتكار لأنها تباع بثمن لا يمكن أن يدفعه المشتري مثل الكهرباء و الغاز .

#### 5-الإتاوة :

تعرف الإتاوة بأنها " إقتطاع مالي تفرضه الدولة على بعض أفراد المجتمع الذين يستفيدون من بعض النشاطات و المشروعات العامة . كما تعرف بانها " إيراد عام يدفع مرة واحدة و هو إجباري و ليس كالضريبة التي تدفه دائما و تدفع الإتاوات مقابل التحسينات التي تقوم بها الدولة لتحقيق نفع عام . " فعندما تقوم الدولة بتعبيد الطريق و إنشاء شبكات الكهرباء و الماء و الهاتف و هي أعمال ذات نفع عام . فإن أصحاب العمارات و الدور و الأراضي سوف تزداد قيمتها الرأسمالية و تزداد إيجارتها لذلك تجبرهم الدولة على دفع اتاوة تتناسب مع مقدار النفع الذي حصلوا عليه ( مقدار الإتاوة يجب أن لا يزيد على قيمة التحسينات التي قامت بها الدولة ).

#### 6-الغرامات :

تعرف بأنها " الأموال النقدية التي تفرض على الأفراد المخالفين للقانون و ذلك عقوبة لهم " و الهدف من تطبيقها يكون من أجل سيادة القانون و احترامه .

#### 7-الرخص :

تعرف بأنها " مبالغ نقدية تأخذها الحكومة من الأفراد مقابل ما تسمح لهم بالإستفادة من القيام بنشاط معين مثل " رخص الصيد ، رخصة قيادة السيارات ، رخصة مكاتب الاستيراد و التصدير .

#### 8-القروض العامة :

أ- تعرف القروض العامة :

"يقصد بالقروض العامة المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة (أو أي شخص معنوي عام آخر) من الغير ( أي من الأفراد ، أو البنوك ، أو الهيئات الخاصة أو العامة أو الدولية ، أو من الدول الأخرى ) مع التعهد بردها و بدفع فوائدها وفقا لشروط عقد القرض " <sup>1</sup> .

ب- مبررات اللجوء الى القروض العامة :

تنقسم مبررات اللجوء الى القروض العامة الى :

• المبرر المالي :

الواقع أن اللجوء الى القروض العامة يعتبر في بعض الأحيان ضرورة من الناحية المالية. فالقروض عبارة عن أعباء في المستقبل لذلك لا بد أن يكون هناك ضرورة مالية حتى يمكن اللجوء اليه ، لأن النفقات العامة لا تقبل دائما الضغط أو التخفيض فالنفقات اللازمة عن أراضي الدولة في حالة الحرب أو اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية و الاجتماعية التي تهدد كل أو بعض المواطنين . هذه النفقات قد تتعدى بكثير ما تأتي به الضرائب من موارد في وقت تقل فيه حصيلة هذه الضرائب بسبب تلك الظروف .

• المبررات الاقتصادية :

- القروض كوسيلة لسياسة اقتصادية بنيانية :

طبعا لهذه الوجهة يستخدم القرض بصفة خاصة في تمويل الاستثمارات و في حالة الاستثمارات الإنتاجية فإن عائدها سيستخدم في مواجهة أعباء القروض دون الحاجة الى فرض ضرائب إضافية .

1- زينب حسين عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 255 .

- القروض كوسيلة لسياسة اقتصادية غير بنيانية :

طبقا لهذه الوجة يعتبر القرض من وسائل امتصاص جزء من القوة الشرائية بمحاربة التضخم ، و لكن الواقع أن القرض أقل فعالية في هذا الخصوص لأنه يمتص جزءا من الدخل و الاحتمال الأكبر أنه كان سيتجه نحو الادخار لا نحو الاستهلاك أما الضريبة فهي على العكس تخفض بطريقة قطعية القوة الشرائية للوحدات الاقتصادية التي تدفعها كما أنها تفرض على جميع الوحدات . و لكن من وجهة نظر أخرى يعتبر القرض أفضل من الضريبة لأنه لا يؤدي الى ارتفاع الإنتاج كما تفعل الضريبة

ت- طرق إصدار القروض العامة :

تتمثل طرق إصدار القروض العامة في ما يلي <sup>1</sup> :

• بيع سندات القرض للبنوك :

في هذه الحالة لا تدخل الدولة في علاقة مباشرة مع المكتتبين فالبنك هو الذي عبء التوظيف و هو هنا يؤدي للدولة ثلاث خدمات و هي :

- يضمن توظيف كل سندات القرض .

- يقدم للدولة مبلغ القرض كاملا ثم تسترده من المكتتبين .

- يقوم بتوزيع سندات القرض .

هذه الطريقة تقوي من إئتمان الدولة خصوصا في الخارج و ذلك لأن الثقة في البنك تكون أكبر من الثقة في الدولة و لكن يعيب ذلك الطريقة أنها تكلف الدولة كثيرا . فالبنك لا يقوم بتلك الخدمات مجانا . و لكنه يقوم ببيع سندات القرض بثمن أعلي من الذي دفعه للدولة و يحصل على الفرق مقابل خدماته .

1- باهر عتلم ، سامي السيد ، المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 351-354 .

• الإصدار في البورصة :

هذه الطريقة تكلفتها قليلة فالدولة هنا تباع سنداتها كأى شخص آخر ، و تسمح هذه الطريقة بتوظيف سندات قرضها في وقت يسمح لها بالإستفادة من هذه الأسعار و لكنها لا تسمح إلا بتوظيف أعداد قليلة منها . و إلا أدى طرح عدد كبير منها الى تخفيض سعرها .

• الإكتتاب العام :

تسمح هذه الطريقة بتوفير عمولة البنوك التي رأينها في بيع سندات القرض للبنوك كما أنها تسمح بتعبئة الادخار و هو ما لا يسمح به الإصدار في البورصة . فهي هنا تباع سندات قرضها عن طريق عملائها الماليين و غالبا ما تستأجر الدولة خدمات البنوك لإتمام عملية البيع و لكن دون أن تضمن البنوك هذا البيع .

9-الإصدار النقدي الجديد ( التمويل بالعجز )

في بعض الأحيان لا تستطيع الدولة رفع الضرائب أو الحصول على قروض جديدة ، فتضطر إلى اتباع طريقة أخرى إذا لزم الأمر لدعم عجز موازنتها العامة .هذه الوسيلة هي ما تسمى بالإصدار النقدي الجديد، أي "قيام الحكومة بإصدار نقدي جديد خلال فترة معينة بنسبة تتجاوز الزيادة الاعتيادية في حجم هذه المعاملات في الاقتصاد القومي خلال نفس الفترة و على افتراض ثبات سرعة تداول النقود" <sup>1</sup> .

وهذه الطريقة لها آثارها الإيجابية والسلبية على الاقتصاد الوطني. فأن طرح كميات إضافية من النفوذ فهي تتداول دون أن تصاحبها زيادة إضافية في الإنتاج . خاصة عندما يكون الجهاز الإنتاجي في حالة التشغيل الكامل ، مما ينتج عنه زيادة في الطلب نتيجة لزيادة القوة الشرائية التي أنشأتها كمية النفوذ الجديدة و نتيجة لزيادة الطلب هذه ترتفع

1- محمد طاقة ،هدى العزاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 161 .

الأسعار بشكل أكبر من كمية النقود نفسها فتحدث حالات من التضخم النقدي الذي يترك آثاره الضارة و سلبية على الاقتصاد الوطني فهو <sup>1</sup> :

- يزيد في الأسعار والأثمان و ينتج عنه ارتفاع نفقات الإنتاج و هذا يؤدي الى إعاقة الإنتاج عادة.

- يؤدي الى ارتفاع أثمان و اسعار الصادرات في الخارج فينتج عنه ضعف ميزتها التنافسية من حيث الاسعار.

- كما تنخفض القيمة الخارجية للعملة بسبب ذلك ، مما يؤدي الى ارتفاع أثمان الواردات و هذا ما يؤثر لسبا على ميزان المدفوعات .

- يؤدي الى توزيع الدخل القومي في غير صالح أصحاب الدخل الثابتة كالموظفين و العمال و أصحاب السندات و العقارات و هو في غير صالح الدائنين ( توزيع غير عادل للدخل) .

و لكن هناك من يرى أنه يمكن تلافي الآثار التضخمية للإصدار النقدي الجديد عندما يكون الجهاز الإنتاجي في البلدان المتقدمة على وجه الخصوص في حالة التشغيل غير الكامل ، بحيث تكون زيادة الطلب المتأتية عن الإصدار الجديد بمثابة الحافز الذي يرفع الطاقة الإنتاجية الى مستوى التشغيل الكامل لمجابهة الطلب ، لكن ذلك يتوقف على قدرة الاقتصاد الوطني على تسريع الإنتاج بمستوى سرعة ارتفاع الطلب .

و إن كان ذلك ممكنا في البلدان المتقدمة ، مع أن هذه الإمكانية قابلة للنقاش ، فإن من الخطورة بالنسبة للبلدان النامية (مثل الجزائر) أن تلجأ الى الإصدار النقدي الجديد ، بسبب ضعف قدرة جهازها الإنتاجي على مجابهة تزايد الطلب المتأتي و ناتج عن زيادة القوة الشرائية التي يولدها هذا الإصدار مما يؤدي الى حدوث التضخم النقدي .

1- نفس المرجع السابق، ص 161-162 .

و إذا كان من الضروري أن تلجأ البلدان النامية الى الإصدار النقدي الجديد في تمويل التنمية الاقتصادية فإن ذلك يجب أن يكون بشروطين أساسيين :

**الأول :** أن يخصص الإصدار النقدي الجديد لإقامة استثمارات تؤدي الى التوسع في إنتاج السلع الاستهلاكية ، و لتمويل المشاريع ذات المردود السريع .

**الثاني :** أن لا يكون الإصدار النقدي الجديد على شكل دفعة واحدة و إنما على شكل دفعات صغيرة تتباعد فترات إصدارها تتاديا لحدوث تضخم سريع و مرتفع.

و من الواضح أن استفادة الحكومة من استخدام هذه الوسيلة بصورة عامة يقتصر على مواجهة النفقات المترتبة بالعملة المحلية .

و تستطيع الدولة أن تقوم بالإصدار الجديد ضمن الشرطين السابقين و تستخدم لشراء جزء من المحصول الرئيسي ثم تصديره و شراء ما يلزم لإقامة الاستثمارات الجديدة بحصيلة هذه الصادرات .

**رابعاً :** المقارنة بين بعض مصادر الإيرادات .

يمكن المقارنة بين مصادر الإيرادات كما يلي :

1- الفرق بين الضريبة و الثمن العام :

### الجدول رقم (03)

#### أوجه الاختلاف بين الضريبة و الثمن العام

الضريبة	الثمن العام
- إجباري	- إختياري
- يحدد مقدارها عدة إعتبارات مختلفة (مقدار الدخل و الثروة)	- القوة المحددة : العرض و الطلب
- الخدمة التي تدفع الضريبة في مقابلها لا يمكن تجزئة منافعها ولا يمكن قياس النفع الذي يحصل عليها الفرد و بالتالي لا يوجد طلب فردي عليها (الدفاع و الأمن)	- الخدمة التي تدفع في مقابلها الثمن يمكن تجزئة منافعها و يمكن قياس النفع الذي يعود منها على كل الفرد

**المصدر :** من إعداد الباحث :

2- الفرق بين الرسم و الثمن العام :

الجدول رقم (04)

الفرق بين الرسم و الثمن العام

الرسم	الثمن العام
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الرسم مقابل خدمة من نوع خاص و مثال ذلك خدمات تتطلب شروط معينة كالتعليم بالإضافة الى نفع عام</li> <li>- مفروض و محدد من قبل الدولة .</li> <li>- الرسم يتحدد بقيمة واحدة على جميع المستفيدين دون تمييز بينهم . أي دون النظر الى دخل الأفراد أو أحوالهم الاجتماعية .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تؤدي الدولة الخدمات دون أي قيود لجميع الأفراد الذين يكونون على استعداد لدفع ثمنها .</li> <li>- يتحدد عن طريق تفاعل قوة العرض و الطلب .</li> <li>- السعر يتغير مستواه حسب ظروف السوق ، و يحصل التمييز حسب دخول الأفراد .</li> </ul>

المصدر : من إعداد الباحث

3- الفرق بين الرسم و الإتاوة :

الجدول رقم (05)

الفرق بين الرسم و الإتاوة

الرسم	الإتاوة
<ul style="list-style-type: none"> <li>- لا يقتصر على فئة دون الأخرى .</li> <li>- عنصر الإجباري أقل من الإتاوة و الفرد حر في أن يدفع</li> <li>- حصيلة الرسم تغطي تكلفة الخدمة العامة الحاصلة .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تقتصر على فئة معينة من الناس (ملاك العقارات)</li> <li>- عنصر الاجبار واضح أكثر من الرسم ، حيث لا خيار لأصحاب العقارات الذين ترتفع قيمة عقاراتهم من دفع الإتاوة .</li> <li>- حصيلة الإتاوة غالبا تكون أقل من تكلفة المشروع .</li> </ul>

المصدر : من إعداد الباحث

4- الفرق بين الرسم و الضريبة :

الجدول رقم (06)

الفرق بين الرسم و الضريبة

الرسم	الضريبة
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدفع الرسوم مقابل خدمة معينة</li> <li>- تقدمها الحكومة للأفراد بناء على طلبهم .</li> <li>- غير إجباري ، لا يتوجب دفعه إلا في حالة الرغبة في الحصول على الخدمة .</li> <li>- تفرض الرسوم عموما بهدف التحكم أو تنظيم عدة أنواع من النشاطات .</li> <li>- قيمة الرسم قيمة رمزية في غالب الأحيان .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدفع الضريبة دون مقابل مباشر .</li> <li>- إجبارية .</li> <li>- تفرض بهدف تحقيق مصلحة عامة للدولة .</li> <li>- تحدد الضريبة وفق نسبة معينة من ممتلكات الأفراد و أموالهم .</li> </ul>

المصدر : من إعداد الباحث

## الفصل الرابع : أطر و قواعد الميزانية العامة

**تمهيد :**

تعتبر الموازنة العامة للدولة وسيلة لإتخاذ القرارات الحكومة التي تستند على مبدأ الأولويات ولا تقوم هذه القرارات على النواحي الاقتصادية و إنما تستند الى عوامل أخرى اجتماعية و سياسية ، و تعتبر الموازنة العامة بمثابة المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة و نشاطها في جميع الحقول .

و عليه قسم هذا الفصل الى ما يلي :

**أولا : ماهية الموازنة العامة**

**ثانيا : قواعد الموازنة العامة**

**ثالثا : إعداد و تنفيذ الموازنة العامة ( مراحل الموازنة العامة ) .**

أولا : ماهية الموازنة العامة

تحتل الموازنة العامة مكانا ( حيزا ) هاما من الدراسات المالية بإعتبارها أحد الأدوات التي تستعملها الدولة لبلوغ أهدافها .

1-تعريف الموازنة العامة :

لقد تعددت تعريفات الموازنة العامة للدولة ، و من هذه التعريفات .

" وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف الى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة ، و الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة ، عادة ما تكون سنة " <sup>1</sup>.

كما تعرف بأنها " التقدير المعتمد لنفقات الدولة و إيراداتها خلال مدة مقبلة ( سنة ) ، فهي تعرض للنشاط الاقتصادي الذي ستقوم الدولة بتحقيقه ، و تبحث في وسائل تمويل هذا النشاط و بإيجاز شديد إنها تتضمن خطة عمل الحكومة تحقيقا لأهداف خلال مدة محددة من الزمن" <sup>2</sup>

و تعرف الميزانية العامة أيضا بأنها " تتشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها " <sup>3</sup>.

و من التعريفات السابقة يمكن تعريف الموازنة بأنها وثيقة مصادق عليها من قبل السلطة التشريعية تبين تقديرات المعتدة لنفقات و إيرادات الدولة في فترة زمنية محددة عادة ما تكون

1 -Claude Daniel Echaoudemaison , Dictionnaire d'économie et de sciences sociales , natnan , France , 2017 P 48 .

2- حامد عبد المجيد دراز ، سمير إبراهيم أيوب ، مبادئ المالية العامة ، دار النشر الجامعية ، مصر ، 2003 ، ص58 .

3- المادة 6 من القانون 84 -17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية .

سنة ، و تهدف الموازنة العامة الى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة و الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات في فترة معينة عادة ما تكون سنة .

## 2- الفرق بين الموازنة العامة و بعض الموازنات الأخرى .

يتم أوجه الاختلاف و التشابه بين الموازنة العامة و بعض الموازنات الأخرى على النحو التالي :

أ- المقارنة بين ميزانية الدولة و ميزانية المركز المالي ( العمومية ، المشروع )

### الجدول رقم (07)

المقارنة بين ميزانية الدولة و ميزانية المشروع .

ميزانية الدولة	ميزانية المركز المالي
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعرف بأنها تقدير تفصيلي مجمع معتمد من طرف السلطة التشريعية يتضمن نفقات و إيرادات الدولة عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة ، و تمثل تعبير مالي عن الخطة السنوية التي يسعى المجتمع الى تنفيذها لتحقيق الأهداف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية .</li> <li>- الأرقام في ميزانية الدولة تكون تقديرية .</li> <li>- ميزانية الدولة يتم إعتماؤها من مجلس الشعب</li> <li>- ميزانية الدولة تعد لتحقيق أهداف المجتمع .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعرف على أنها تعبير من المركز المالي الحقيقي للمشروع في لحظة معينة .</li> <li>- الأرقام في الميزانية المشروع تكون فعلية .</li> <li>- ميزانية المشروع لا تحتاج الى إعتمااد حيث أنها تعبر عن حقيقة .</li> <li>- ميزانية المشروع تعد لتحقيق أهداف خاصة</li> </ul>

المصدر : من إعداد الباحث

ب- المقارنة بين ميزانية الدولة و الميزانية التخطيطية ( التقديرية ) للمشروع .

الجدول رقم (08)

أوجه التشابه و الاختلاف بين ميزانية الدولة و الميزانية التخطيطية للمشروع

ميزانية الدولة	الميزانية التخطيطية للمشروع
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعرف بأنها تقدير تفصيلي مجمع معتمد من طرف السلطة التشريعية يتضمن نفقات و إيرادات الدولة عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة ، و تمثل تعبير مالي عن الخطة السنوية التي يسعى المجتمع الى تنفيذها لتحقيق الأهداف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية .</li> <li>- يتم اعتمادها من طرف المجلس الشعبي .</li> <li>- أرقامها تقديرية .</li> <li>- تعد ميزانية الدولة لتحقيق أهداف المجتمع المسطرة من طرف الدولة .</li> <li>- ميزانية الدولة تعد عن فترة سنة .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعرف الميزانية التخطيطية للمشروع بأنها خطة العمل المعتمدة التي يعتزم المشروع تنفيذها في الفترة القادمة تحقيقا لأهدافه .</li> <li>- يتم إتمادها من طرف مجلس إدارة الشركة .</li> <li>- أرقامها تقديرية .</li> <li>- تعد الميزانية التخطيطية للمشروع لتحقيق أهداف خاصة .</li> <li>- الميزانية التخطيطية للمشروع يمكن إعدادها عن أي فترة .</li> </ul>

المصدر : من إعداد الباحث

ت- المقارنة بين الموازنة العامة و الحساب الختامي

الجدول رقم (09)

المقارنة بين الموازنة العامة و الحساب الختامي

الموازنة العامة	الحساب الختامي
- تحتوي على تقديرات تتعلق بفترة معينة قد تتحقق هذه التقديرات و قد لا تتحقق .	- عبارة عن بيان النفقات التي انفقت فعلا و الإيرادات المتحصلة فعلا .
- الميزانية نظرة توقعية الى فترة قادمة.	- نظرة تسجيلية عن مدة ماضية .

المصدر : من إعداد الباحث

3- تقسيمات الموازنة العامة

أ- التقسيم الإداري

تعتبر الجهة الحكومية في هذا التقسيم هي المعيار في التصنيف و يتم عن طريق تقدير إيرادات و نفقات كل وزارة حسب الهيكل الإداري للدولة ، و هو يعكس الهيكل الإداري للدولة

الجدول رقم (10)

التقسيم الإداري للموازنة العامة

المزايا	العيوب
1- البساطة	1- صعوبة دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية
2- تسهيل مهمة إعداد الموازنة العامة	2- صعوبة تقدير ما ينفق على كل وظيفة
3- سهولة التعرف على الاعتمادات المخصصة لكل وزارة	3- صعوبة قياس العبء الإجمالي لتحصيل إيرادات الدولة
4- رقابة السلطة التشريعية على الحكومة	

المصدر : من إعداد الباحث

ب- التقسيم الوظيفي

تقييم إيرادات و نفقات الدول حسب ( الوظيفة ) التي تؤديها الحكومة ( صحة ، دفاع ، أمن).

الجدول رقم (11)

التقسيم الوظيفي للموازنة العامة

المزايا	العيوب
<p>1- يسمح بفحص اتجاهات الانفاق الحكومي على وظائف الدولة</p> <p>2- تقييم الأنشطة الحكومية التي تكون الاقتصاد</p> <p>3- إمكانية عقد مقارنات بين التقسيمات الوظيفية لأكثر من دولة</p>	<p>1- صعوبة ادراج وظيفة الأشغال العامة كوظيفة مستقلة (الطرق، الكبارى،الكهرباء ، المدارس )</p> <p>2- هناك بعض الأنشطة التي تقوم بها الدولة لتخدم أغراض متعددة و يصعب تحديد وظيفة معينة لها</p>

المصدر : من إعداد الباحث

ت- التقسيم النوعي

الجدول رقم (12)

التقسيم النوعي

نفقات ( 5 أبواب)	إيرادات ( 8 أبواب )
<p>- المرتبات</p> <p>- المستلزمات السلعية</p> <p>- وسائل النقل و المعدات</p> <p>- المشاريع الانشائية و الصيانة</p> <p>- المصروفات المختلفة و المدفوعات التحويلية .</p>	<p>- النفط الخام و الغاز</p> <p>- الضرائب على صافي الدخل</p> <p>- الضرائب على الممتلكات</p> <p>- الضرائب على السلع و الخدمات</p> <p>- الضرائب على التجارة</p> <p>- إيرادات الخدمات</p> <p>- الإيرادات المتنوعة ( رسوم الدمغة)</p> <p>- الإيرادات الرأسمالية</p>

المصدر : من إعداد الباحث

ثانيا : أنواع العجز في الموازنة

يترتب على تحديد الإيرادات العامة أن تسفر الموازنة العامة عن فائض إذا كانت الإيرادات أكبر من النفقات أو عجز إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات

و يمكن توضيح أهم أنواع العجز التي تحدث في الموازنة العامة فيما يلي :

$$1- \text{العجز الكلي} = \text{الإيرادات} - \text{النفقات الذاتية}$$

و هو يبين مدى قدرة الدولة على اعتمادها على مواردها الذاتية

$$2- \text{العجز الصافي} = \text{الحجز الكلي} - (\text{المدخرات و القروض})$$

و تتم مواجهة هذا العجز عن طريق الجهاز المصرفي

$$3- \text{العجز الجاري} = \text{إيرادات جارية} - \text{نفقات جارية}$$

تقتضي السياسة المالية أن تزيد الإيرادات عن النفقات الجارية لكي يستخدم الفائض الجاري في تحويل الاستثمارات أو جزء منها على الأقل .

$$4- \text{العجز الرأسمالي} = \text{الإيرادات الرأسمالية} - \text{النفقات الرأسمالية}$$

5-العجز الهيكلي : هو الناتج عن التغيرات الاقتصادية بعيدة أو متوسطة المدى و

يستمر في الظروف المختلفة سواء في مرحلة الازدهار الاقتصادي أو الكساد أو

التضخم أو الإنكماش و علاجه يستلزم أحداث تغيرات هيكلية في الاقتصاد القومي

6- العجز العارض هو الناتج عن التغيرات قصيرة المدى و يتلاشى تلقائيا عند الانتقال

من الركود الى الانتعاش .

ثالثا : قواعد اعداد الموازنة

1- السنوية

تقتضي هذه القاعدة بأن تغطي الموازنة العامة فترة السنة كاملة

س/ لماذا سنة ؟

- السنة تحتوى على أربع فصول فتكون بذلك أكثر الفترات ملائمة لإعداد التقديرات للنفقات العامة
- إن تحديد الفترة بسنة بصفة يسمح بإيجاد تنسيق بينهما و بين الحسابات العامة و الخاصة الأخرى .

## 2-الوحدة

هي إدراج جميع الإيرادات و النفقات لدى الدولة في موازنة

### المزايا

- سهولة معرفة المركز الحقيقي للدولة و ذلك بمقارنة مجموع الإيرادات مع مجموع فيمكن النظر لها و معرفة ما إذا كان هناك فائض أو عجز .
- سهولة إجراء دراسات تحليلية لجميع بنود الدولة و تأثيرها على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية دون الحاجة الى إجراء العديد من التسويات الحسابية التي يستلزمها الأمر في حالة عقد الموازنات

### الاستثناءات

- إعداد موازنات مستقلة الهيئات الاقتصادية
- إعداد موازنات مستقلة للوحدات الاقتصادية
- إعداد حسابات للخرينة العامة

## 3- العمومية

هي إدراج الإيرادات و النفقات مع عدم إجراء مقاصة بين الإيرادات و النفقات

### المزايا

- توضيح كامل الإيرادات و النفقات العامة
- ترشيد الانفاق الحكومي و محاربة الاسراف

### 4- عدم التخصيص

تعني عدم التخصيص ايراد معين لتغطية نفقة معينة

### المزايا

- حصول المجتمع على أكبر اشباع ممكن من الحاجات العامة
- احكام الرقابة من السلطة التشريعية على مختلف أوجه النفقات أو الإيرادات العامة
- الحد من متطلبات الفئات السياسية و الاجتماعية المختلفة التي تمثل مجموعات ضغط تحاول دائما تخصيص ايراد معين لمواجهة الانفاق

### الاستثناءات

- المساعدات الأجنبية التي تخصص لمشاريع معينة
- بيع أصول الدولة ( الخصخصة ) لشراء أصول أخرى

### 5- التوازن

### الجدول رقم (13)

### التقسيم التوازني

من وجهة نظر كلاسيك	من وجهة نظر كينز
لابد من حدوث توازن بين الإيرادات و النفقات ولا بد أن تكون سنوية أي يحدث كل سنة	أكد كينز أن السياسة المالية لا تتماشى مع قاعدة التوازن حيث أنه في حالة الكساد لا بد من تدخل الدولة بزيادة الانفاق العام لتنشيط الطلب الفعال
	إذا وجد عجز ← يكون الحل في اللجوء الى القروض أو طبع النقود
	إذا وجد فائض ← يكون الحل هو التوسع في الانفاق

المصدر : من إعداد الباحث

رابعا : مراحل الموازنة العامة :

تمر الموازنة العامة على أربع مراحل هي :

- مرحلة الاعداد و العرض .
- مرحلة الاعتماد .
- مرحلة التنفيذ .
- مرحلة المحاسبة و المراجعة .

وسوف نقوم بشرح كل مرحلة على حدة :

1- مرحلة إعداد الموازنة العامة :

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة الاعتبارات متعددة أهمها:

- تعبر الموازنة عن البرنامج الحكومي للمجالات المختلفة .
- تتولى السلطة التنفيذية إدارة وحدات القطاع العام فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارات من نفقات.
- تعتبر السلطة التنفيذية أكثر السلطات معرفة بمقدرة الاقتصاد القومي ، بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الخصوص .
- تعتبر السلطة التنفيذية أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية.

2- مرحلة اعتماد الموازنة:

تلعب السلطة التشريعية الدور الأساسي في هذه المرحلة لأنها تمثل الشعب ، و تتوب عنه في تحديد أهدافها الاقتصادية والاجتماعية ولا بد أن تكون البيانات موحدة حتى يتحقق الهدف من إقرار السلطة التشريعية.

فالموازنة تهدف إلى الحصول على أقصى منفعة ممكنة من الموارد العامة ولذلك لا بد من عرضها في وثيقة واحدة مبسطة . ونظرا لتعدد النشاط الاقتصادي وتدخل الدولة أصبحت الموازنة وثيقة معقدة يصعب فهمها وتقديرها على المتخصصين في المسائل الاقتصادية والاجتماعية وجد لجان متخصصة في داخل المجالس النسائية من أعضائها لبحث الموازنة وفقا نشأتها مع السلطة التنفيذية ثم تقديم تقريرها عنها في صورة مبسطة لسائر الأعضاء .

### 3- مرحلة تنفيذ الموازنة:

ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ ، وتختص بها السلطة التنفيذية وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية أو الخزانة العامة ، التي تعتبر من أهم أجزاء الجهاز الإداري لدولة . فتقوم المصالح العامة بتحصيل الإيرادات العامة ، وتتولى الإشراف على تنفيذ النفقات العامة بواسطة الموظفين التابعين لها .

ولا بد أن تكون نفقات تنفيذ الموازنة في أضيق الحدود ، لأن الإنفاق العام يتطلب استخدام قدر من الموارد الاقتصادية ، ويتطلب تحصيل الموارد عدد كبير من الموظفين ، و سلع وخدمات أخرى .

### 4- مرحلة مراجعة تنفيذ الموازنة و إقرار حسابها الخاص .

و تهدف هذه المرحلة الى :

- التأكد من أن الموازنة العامة قد تم تنفيذها طبقا للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و أقرتها السلطة التشريعية .

**و الواقع أن الهدف من الرقابة على الانفاق العام : هو ضمان تحقيقه لأقصى قدرة من**

**المنافع للمجتمع ، و يكفل للسلطة التشريعية مراقبة قيام السلطة التنفيذية بما هو موكل ألها**

**من مهام :**

و لهذا لابد من مراعاة السرعة في وضع الحساب الختامي للموازنة حتي تستطيع السلطة التشريعية أن تقوم بدراسة جوانب الانفاق العام في السنة المالية المتهئية ، و أن يتحقق من مطابقتها للخطة الموضوعة و من تحقيقها لأقصى قدر من المنافع الاجتماعية .

## الفصل الخامس

الرقابة على الموازنة / الميزانية

العمومية

### تمهيد:

تُعتبر الرقابة على تنفيذ الموازنة ضرورية لضمان تنفيذها بالشكل الذي تم اعتماده من قبل السلطة التشريعية، وكذلك لضمان خلو التنفيذ من أي إسراف أو هدر في أموال الدولة. ولهذا الغرض، تم إنشاء آليات رقابية للتحقق من تحقيق هذه الأهداف.

تتعدد أشكال الرقابة وفقاً لتوقيت ممارستها، سواء قبل أو أثناء أو بعد تنفيذ الموازنة، وكذلك تختلف بحسب الجهة الخاضعة للرقابة، سواء كانت الإدارة أو المحاسب. كما تختلف طبيعة الرقابة بين إدارية تمارسها الجهة الإدارية، سياسية يُشرف عليها البرلمان، ومستقلة تُديرها جهة منفصلة عن الإدارة والبرلمان، وقد تكون هذه الجهة جهازاً قضائياً أو إدارياً.

ولا تقتصر الرقابة على مجرد مراجعة صحة الدفاتر والمستندات فقط.

الرقابة لا تقتصر على الجوانب الحسابية والتأكد من تطبيق القوانين واللوائح المالية فقط، بل تمتد لتشمل تقييم النشاط المالي للدولة ذاته.

ومن المهم الإشارة إلى أن تقسيمات الرقابة تساعد في توضيح الأنواع المختلفة للرقابة وفصلها نظرياً. ولكن في الواقع العملي، تتمتع كل دولة بنظام رقابي يجمع بين هذه الأنواع بشكل يتناسب مع ظروفها وأوضاعها التاريخية الخاصة.

أولاً- تعريف الرقابة المالية:

1. الرقابة في اللغة: تعني المراقبة والملاحظة والحراسة بدقة، وهي مشتقة من فعل "رَقَبَ" بمعنى خاف وخشي. ومن أسماء الله الحسنى "الرقيب" وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء<sup>1</sup>.

2. الرقابة اصطلاحاً : هي مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تهدف إلى مراجعة التصرفات المالية، تقييم أداء الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف المحددة. كما تتضمن التأكد من أن الأهداف المحققة تتوافق مع ما كان يجب تحقيقه وفق الخطة الموضوعية، وفي الأوقات المحددة. وتشمل الرقابة التحقق من تنفيذ العمليات طبقاً للقواعد والتوجيهات، واكتشاف الأخطاء وتصحيحها لتجنب تكرارها<sup>2</sup>.

تم تعريف الرقابة أيضاً بأنها عملية فحص الأداء وتحليل أي انحرافات قد تظهر خلال التنفيذ، مع إبلاغ الجهات المختصة بوجود تلك الانحرافات وما يجب اتخاذه من إجراءات لمعالجتها.

الرقابة هي مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تُستخدم لمراجعة التصرفات المالية، وتقييم عمل الأجهزة الخاضعة لها، وقياس مدى كفاءتها في تحقيق الأهداف الموضوعية. كما تهدف إلى التأكد من أن هذه الأهداف قد تحققت خلال الفترة الزمنية المتفق عليها مسبقاً.

<sup>1</sup> علي عباس، الرقابة الإدارية على الأموال والأعمال، الطبعة الأولى، مكتبة الرائد العلمية، عمان، 2007، ص17.  
<sup>2</sup> عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 63.

تتم الرقابة عادة من قبل جهة مستقلة تسعى لضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية، والتحقق من مشروعية النفقات ومدى توافقها مع القوانين والأحكام السارية، بالإضافة إلى قياس فعاليتها<sup>1</sup>.

### ثانياً: أهداف الرقابة

تتعدد أهداف الرقابة لتشمل جوانب سياسية، اقتصادية، قانونية، واجتماعية.

1. **الأهداف السياسية للرقابة :** تهدف الرقابة السياسية إلى تحقيق رغبات البرلمان الذي يمثل إرادة الشعب. إن تلبية هذه الرغبات يعزز الثقة المتبادلة بين المواطنين وممثلي الحكومة، مما يضمن نجاح السياسات المتبعة.

2. **الأهداف الاجتماعية للرقابة :** تتمثل الأهداف الاجتماعية في مكافحة الفساد الإداري مثل الرشوة والسرقة، وكذلك تعزيز الإنتاجية، وهو ما يعكس مدى كفاءة الأفراد في أداء مهامهم.

3. **الأهداف الاقتصادية للرقابة :** تركز الرقابة الاقتصادية على ضمان استثمار الأموال العامة وفق الخطط التي وضعتها السياسة العامة للبرلمان. وفي ظل المتغيرات الحديثة، مثل الابتكار، أصبح للرقابة دور أكبر في متابعة التدقيق على الاستثمارات غير الملموسة، التي أصبحت مصدراً رئيسياً لخلق الثروة وتعزيز الابتكار

4. **الأهداف القانونية للرقابة:** تتمثل الأهداف القانونية للرقابة في التأكد من أن الإنفاق والإيرادات المالية تتم وفق القوانين المعمول بها. وتعتمد الرقابة القانونية على مبدأ المحاسبة والمسؤولية، حيث يكون كل عضو في الإدارة أو المؤسسة مسؤولاً عن تصرفاته المالية. يعاقب على أي مخالفات تؤدي إلى انحرافات تسبب تعطيل الأداء المالي. هذا الهدف يضمن الشفافية التي تمت الإشارة إليها سابقاً في فصل الميزانية.

### 5. الأهداف الإدارية للرقابة:

الأهداف الإدارية للرقابة تشمل:

<sup>1</sup> محمد كوفيانية، الرقابة المالية ودورها، الاقتصاد في القطاع العام، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، سوريا، ص 7.

- زيادة إنتاجية العامل من خلال تقييم أدائه.
  - تحسين كفاءته.
  - دعم عملية اتخاذ أفضل القرارات.
  - تقييم الوضع العام للمؤسسة وتحديد مركزها المالي.
- لتكون الرقابة فعالة، يجب أن تتوفر الخصائص التالية:
- ضرورة تطبيق نظام رقابي يتناسب مع الموارد المتاحة.
  - انسجام نظام الرقابة مع بيئة المؤسسة وطبيعتها التنافسية.
  - تعزيز التنسيق والثقة والتعاون بين مختلف ممثلي الاقتصاد.
  - الاستفادة من الخبرة السابقة وتجنب الأخطاء التاريخية.
  - ضمان استقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية.
  - استخدام وسائل الإعلام والاتصال لتمكين ممثلي الرقابة من العمل بثقة.
  - دمج المعرفة في العملية الرقابية.
  - التأهيل والتدريب المستمر لممثلي الرقابة.
  - الابتكار المستمر في الرقابة من خلال التركيز على الابتكار العملياتي.

### ثالثاً : أشكال الرقابة

#### 1. الرقابة السابقة واللاحقة والملازمة للتنفيذ:

الرقابة السابقة، والتي تُعرف أيضاً بالرقابة الوقائية أو المانعة، تشمل إجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل تنفيذ الصرف. وفقاً لهذا الأسلوب، لا يُسمح لأي وحدة تنفيذية في الاقتصاد العام بالارتباط بأي التزام أو دفع أي مبلغ مالي قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة المسؤولة عن الرقابة على الإنفاق.

يمكن أن تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تابعة لنفس الجهة التي تقوم بالصرف، أو يمكن أن تُمارس بواسطة جهة خارجية. تأخذ هذه الرقابة أشكالاً متعددة وتختلف من دولة إلى أخرى، ونجاحها يؤدي إلى تجنب وقوع المخالفات المالية. ومع ذلك،

فإن لها بعض العيوب، إذ يصعب معها مراجعة جميع العمليات المالية بشكل شامل، خصوصاً في ما يتعلق بالارتباطات المالية الكبيرة للمشروعات الإنشائية الضخمة. حيث تتم مراجعة هذه المشروعات كأجزاء منفصلة عند البدء في تنفيذ كل جزء، مما يحرم من فرصة جمع كل أجزاء العملية الواحدة وفحصها للكشف عن أي قصور أو انحراف قد يحدث.

علاوة على ذلك، يجب أن تُنفذ الرقابة السابقة على الإنفاق في وقت مناسب، وإلا فإن ذلك قد يؤدي إلى بطء في الإجراءات وتعطيل سير العمل في وحدات الاقتصاد العام، مما قد يلحق بالمجتمع أضراراً تفوق الفوائد المحتملة للرقابة السابقة<sup>1</sup>. فيما يتعلق بالرقابة أثناء تنفيذ الموازنة، تتمثل هذه الرقابة في مجموعة من عمليات المتابعة التي تقوم بها الجهات المختصة في الدولة على الأنشطة المالية التي تنفذها السلطة التنفيذية، سواء كانت نفقات أو إيرادات عامة وفقاً للموازنة المعتمدة. وعادة ما تمارس هذه الرقابة خلال فترة التنفيذ من قبل المجالس النيابية المختلفة المنبثقة عن السلطة التشريعية في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية. إذ تعتبر رقابة تنفيذ الموازنة في الأصل من اختصاص هذه السلطة، حيث يقع على عاتقها التأكد من التزام السلطة التنفيذية بالقوانين المتعلقة بالجباية والإنفاق.

### 2. الرقابة الإدارية

تركز الرقابة الإدارية على تنفيذ كل من الإيرادات والنفقات، وتمثل في رقابة الرؤساء من موظفي الحكومة على مرؤوسيه، وكذلك رقابة موظفي وزارة المالية أو الخزانة عبر السكرتيرين الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر الوزراء المختصون بدفعها أو من ينوب عنهم.

<sup>1</sup> زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر 2010، ص 355.

تتم ممارسة الرقابة الإدارية من الناحية العملية عبر طريقتين أساسيتين: الأولى هي الرقابة الموضوعية، التي تعني انتقال الرئيس إلى موقع عمل المرؤوس لتدقيق أعماله، مثل انتقال مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح، أو انتقال رئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر، أو رئيس الدائرة إلى مكاتب الموظفين التابعين له. أما الطريقة الثانية، فهي الرقابة على أساس المستندات، حيث يقوم الرئيس بفحص أعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التي يرسلونها إليه<sup>1</sup>.

ويعتبر هذا النوع من الرقابة بمثابة رقابة ذاتية أو داخلية، حيث تقوم الإدارة بمراقبة نفسها وفقاً للقواعد التي تحددها السلطة التنفيذية. ومع ذلك، فإن هذه الرقابة لم تعد كافية في الدول المعاصرة لضمان حسن التصرف في الأموال العامة.

إن النظر إلى ما كشفت عنه معظم التطبيقات المالية يظهر أن ترك الإدارة لمراقبة نفسها في هذا المجال لم يعد مقبولاً، نظراً لانتشار مظاهر الفوضى والانحراف المالي، التي تعود في الأصل إلى غياب الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الموازنة. لذا، أصبحت الحاجة ملحة لإيجاد رقابة مستقلة وغير خاضعة لهذه السلطة.

### 3. الرقابة السياسية

يتولى البرلمان في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة السياسية على تنفيذ الموازنة. ومن الطبيعي أن يُمنح البرلمان الفرصة لمراقبة تنفيذ الموازنة التي تم اعتمادها للتأكد من سلامة تنفيذها وفقاً لما أُجيز لها. وقد تكون رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة معاصرة لهذا التنفيذ، وهي الأكثر أهمية، أو لاحقة عليه.

تمارس الرقابة المعاصرة عن طريق حق أعضاء البرلمان في تقديم الأسئلة والاستجابات للوزراء بشأن كيفية تنفيذ الموازنة، وقد تؤدي المخالفات إلى تحريك

<sup>1</sup> زينب حسين عوض الله ، المرجع السابق ، ص 357.

المساءلة السياسية ضد الوزير. كما يتاح للبرلمان فرصة الاطلاع على حالة الموازنة وتنفيذها عندما تلجأ الحكومة إليه لطلب فتح اعتمادات إضافية، حيث يجب على الحكومة تقديم معلومات كافية حول حالة تنفيذ الموازنة لتبرير طلبها.

أما الرقابة التشريعية اللاحقة، فنتم حالياً في العديد من الدول من خلال قانون ربط الحساب، بعد تهيئة الظروف اللازمة لتطبيقه اعتماداً على قاعدة حساب الربط أو الإدارة، بدلاً من قاعدة حساب الدورة المالية. وبذلك، أصبح من الممكن إقفال الحساب المالي في نهاية السنة المالية وإعداد مشروع الميزانية.

يُعتبر قانون الربط أداة هامة تُحال إلى السلطة التشريعية خلال بضعة أشهر من انتهاء السنة المالية. وقد اكتسب هذا القانون أهمية كبيرة، حيث يمكن من إجراء مقارنة فعلية بين التقديرات والأرقام الحقيقية، ويُستخدم كمرجع عند وضع تقديرات الموازنة العامة للسنة التالية. بشكل عام، يجب تقديم مشروع قانون ربط الحساب بالشكل الذي يُقدّم به قانون الموازنة، مع تضمين بعض البيانات المتعلقة بالنفقات والإيرادات في موازنة الدولة.

#### 4. الرقابة المستقلة

تُعهد الرقابة المستقلة إلى جهة قضائية مستقلة، لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية، حيث تكون مختصة بعدد من المهام وفقاً للقوانين السائدة في كل دولة. في بعض الأحيان، قد تُكلف هذه الجهة بمحاكمة المسؤولين عن الأخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات المناسبة قانونياً، أو قد تقتصر مهمتها على اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الوضع، أو إحالتهم للقضاء الجنائي عند الحاجة.

كما يمكن أن يُطلب من هذه الجهة إعداد تقارير سنوية تُرفع إلى رئيس الدولة أو المجالس النيابية، أو كليهما، تتناول المخالفات المكتشفة، والإجراءات التي تم اتخاذها

لتفاديها، وتقديم اقتراحات للتقليل منها أو منعها في المستقبل. بصفة عامة، تتركز مهمة الرقابة القضائية في مراقبة تنفيذ الموازنة، والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت وفقاً للإجازة التي منحها السلطة التشريعية وطبقاً للقواعد المالية المعمول بها في الدولة.

ومن الأمثلة على هذا النوع من الرقابة محاكم المحاسبة في فرنسا وإيطاليا وبلجيكا، بالإضافة إلى الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

### 5. الرقابة التقييمية

تعتبر الرقابة التقييمية أداة أساسية تبرز مع ازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وزيادة حجم نفقاتها العامة، مما أدى إلى ارتفاع الضرائب بجميع أنواعها لتأمين الإيرادات اللازمة للإنفاق. مع تطور هذه الأبعاد، أصبحت الأساليب التقليدية للرقابة، على الرغم من تنوع أشكالها، غير كافية لمواجهة هذه التغيرات، مما أدى إلى ظهور دعوات لتبني الرقابة التقييمية.

يستند هذا الاتجاه إلى أمرين أساسيين: أولاً، إن زيادة النشاط الإنتاجي للدولة نتيجة للتطورات الاقتصادية تتطلب زيادة الإنفاق، خاصة في مجالات الإنتاج السلعي. لكن ينبغي أن يكون هذا الإنفاق منتجاً، وهذا يتطلب ممارسة الرقابة التقييمية. ثانياً، مع زيادة الأعباء العامة لتمويل الإنفاق المتزايد، يصبح من حق المواطنين الذين يتحملون هذه الأعباء معرفة أن الضرائب المفروضة عليهم لا تتجاوز الاحتياجات الفعلية، وأن الموارد الاقتصادية التي تم استقطاعها نتيجة لهذه الضرائب قد استُغلت بشكل جيد من قبل الدولة. كما يتطلب الأمر أن تكون كفاءة الاقتصاد العام في إدارة الأموال مرتفعة، وأن تقل مظاهر الإسراف عاماً بعد عام. ولا شك أن تحقيق هذه الأهداف يستلزم تطبيق الرقابة التقييمية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> زينب حسين عوض الله ، المرجع السابق ، ص 359.

يتلخص الهدف الأساسي للرقابة التقييمية في فحص مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع من خلال الأنشطة المالية التي تقوم بها الدولة في مختلف وحدات الاقتصاد العام. وفي هذا السياق، تقوم الهيئة أو الجهة المسؤولة عن هذه الرقابة بدراسة التكاليف النمطية لكل وجه من أوجه النشاط العام، ثم تتابع ما تم تنفيذه وتكلفة إنجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومي، وتُقارن هذه التكاليف بالتكاليف النمطية المتوصل إليها للكشف عن أي انحرافات أو مخالفات.

## الفصل السادس

### سياسات الموازنة العامة

### تمهيد:

اكتسبت سياسات الموازنة العمومية عبر الزمن وظائف متعددة وأصبحت ذات أهمية واضحة في جميع الدول، سواء كانت متقدمة أو نامية. يعود ذلك إلى توسع دور الدولة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي، مما أدى إلى ارتفاع كبير في الإنفاق العام. ومع نمو هذا الإنفاق بالتوازي مع الزيادة السكانية وارتفاع الأسعار، بالإضافة إلى محدودية الموارد العامة، أصبحت معظم دول العالم تواجه عجزاً في الموازنة العامة. يُنظر إلى هذا العجز كدليل على عدم قدرة الدولة على خفض النفقات أو الحد من زيادتها. في هذا السياق، تبرز أهمية سياسات الموازنة العمومية في التخفيف من العجز من خلال السياسات الإنفاقية والضريبية.

يتناول هذا الفصل سياسات الموازنة العمومية عبر المحاور الثلاثة التالية:

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

-أولاً: العجز الموازني

1. مفهوم عجز الموازنة العامة و أنواعه

يعبر عجز الموازنة عن وجود خلل في التوازن المالي، وقد تنوعت الدراسات في محاولة تحديد مفهوم دقيق وتصنيف واضح لهذه الظاهرة. فيما يلي بعض المفاهيم التي تفسر عجز الموازنة العامة:

1. مفهوم عجز الموازنة:

تعددت المحاولات البحثية لتحديد مفهوم دقيق لعجز الموازنة العامة للدولة. وقد أسفرت هذه الدراسات عن عدة مفاهيم، يمكن جمعها للوصول إلى تعريف شامل للعجز الموازني.

يتمثل عجز الموازنة العامة في الفرق بين إجمالي النفقات الحكومية وإجمالي الإيرادات الحكومية. ومع ذلك، فإن تحديد طبيعة مكونات كل من الإيرادات والنفقات العامة يتيح ظهور مقاييس مختلفة تبعاً للهدف من قياس العجز المالي.<sup>1</sup>

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

من خلال التعريفين السابقين، يمكننا الوصول إلى تعريف شامل لعجز الموازنة العامة:

"عجز الموازنة العامة هو تجاوز النفقات العامة للإيرادات العامة، وعدم قدرة الإيرادات على مواكبة الزيادة المستمرة في النفقات. يعود هذا العجز إلى تزايد حجم الاحتياجات العامة، وتوسع وظائف الدولة، وامتداد مسؤولياتها نتيجة تدخلها في مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وغيرها."

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

<sup>2</sup> 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 العدد6 ، ص 295 .

## 2. أنواع عجز الموازنة:

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

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 انخفاضا 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
- ✓ العجز الجاري
- ✓ العجز البنوي
- ✓ العجز الأساسي
- ✓ العجز الناشئ عن زيادة
- ✓ العجز الشامل.

### 3. اسباب عجز الموازنة العامة

يحدث العجز الموازني نتيجة لسببين رئيسيين هما<sup>1</sup>:

#### أ - انخفاض الإيرادات العامة:

قد يحدث نتيجة للأسباب التالية:

- **ضعف الجهد الضريبي:** أي انخفاض القدرة الضريبية، والذي يعني نسبة الحصيلة الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي. ينتج هذا عن تدني متوسط دخل الفرد، وانتشار الاقتصاد غير الرسمي، وانخفاض الوعي الضريبي.
- **الاعتماد على الضرائب غير المباشرة:** تعتمد الدول النامية بشكل كبير على هذا النوع من الضرائب، لأنها تحقق إيرادات وفيرة. ومع ذلك، يؤدي هذا النوع من الضرائب إلى زيادة العجز الموازني لأنه يساهم في ارتفاع المستوى العام للأسعار.
- **الاعتماد على ضرائب قطاع التجارة:** تتأثر حصيلة هذه الضرائب بتذبذب أسعار المواد الأولية المصدرة نتيجة لتغير الطلب عليها في الأسواق العالمية، مما يؤثر سلباً على استقرار الإيرادات.

#### ب - ارتفاع النفقات العامة:

من بين العوامل التي تسهم في تزايد النفقات العامة ما يلي:

- **الأخذ بنظرية العجز المنظم:** هذه النظرية تشير إلى أن زيادة الإنفاق العام في فترات الكساد الاقتصادي يؤدي إلى تأثير مباشر على زيادة الإنتاج والدخل.

1-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.

- **اتساع نطاق الدولة:** حيث تتزايد النفقات العامة على المشروعات الصناعية الكبرى التي يتجنبها القطاع الخاص، رغم أهميتها للتنمية. ولذلك، تتولى الدولة تمويلها، مما يزيد من الإنفاق الاستثماري.
- **تدهور قيمة العملة:** انخفاض قيمة العملة يؤدي إلى ارتفاع الأسعار العامة، مما يفرض زيادة النفقات العامة التي تأتي في شكل زيادات في الدخول الاسمية بدلاً من الزيادات الحقيقية.

#### 4. طرق تمويل العجز الموازي

تتعدد أنماط تمويل العجز الموازي التي تتميز بالتباين في الآثار، ما يستدعي التمييز بين تلك الأنماط المختلفة، والتي يمكن تقسيمها إلى التمويل الخارجي و التمويل المحلي و التمويل غير التقليدي (التمويل بالعجز)<sup>1</sup>

#### أ - التمويل الخارجي

تلجأ الدولة إلى عدة أساليب لتغطية عجز الموازنة، منها:

- **المنح:** تمثل المنح مجموع المساعدات النقدية والعينية (السلعية) التي تُقدّم لتمويل مشاريع تنموية أو استكمال مشروعات البنى التحتية.
- **القروض التفضيلية أو الميسرة:** هذه القروض تُمنح من قبل الدول، المؤسسات، والهيئات الدولية بشروط ميسرة، حيث تكون أسعار الفائدة أقل من تلك السائدة في السوق، مع فترات سماح وسداد طويلة نسبياً. لهذا السبب، تُعد القروض التفضيلية من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدول النامية لتمويل عجزها الموازي.
- **القروض التجارية:** مصدر هذه القروض هو البنوك التجارية الأجنبية، وتُقدم بشروط السوق العادية، أي بفوائد وأسعار تتماشى مع الوضع المالي العالمي.

1 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.

ب - 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 و الاقتراض 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 شبيهه 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

ت - التمويل غير التقليدي:

لتغطية عجز موازنتها العامة تلجأ الدولة إلى مؤسسة الإصدار النقدي (التمثلة 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 .

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

## ثانيا: السياسة الإنفاقية

### 1. مفهوم السياسة الإنفاقية

« يقصد بالسياسة الإنفاقية هي مجموعة من القواعد والإجراءات و التدابير التي تتخذها الحكومة في تخطيط الانفاق العام و تدبير وسائل تمويله .

كما تظهر بالموازنة العامة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي و التنمية و توجيه النشاط الاقتصادي و علاج التضخم و الكساد.<sup>1</sup>»

« السياسة الإنفاقية هي تلك الوسائل التي يمكن من خلالها التدخل و التأثير على حجم

الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني<sup>2</sup> »

من خلال التعريفين السابقين ، يمكن القول إن السياسة الإنفاقية تتمثل في مجموعة الأدوات والوسائل التي تستخدمها الدولة لتخطيط الإنفاق العام، والبحث عن وسائل لتمويله. تهدف هذه السياسة إلى جعل الإنفاق العام أداة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، والتأثير على حجم الطلب الكلي، وذلك من أجل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاستقرار.

1محمد كمال حسين رجب، أثر السياسة الإنفاقية في التضخم في فلسطين ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير،جامعة الأزهر، 2011،ص 32

2لحسن 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 ،ص133.

## 2. أدوات السياسة الإنفاقية

### أ- تخفيض أو زيادة الإنفاق العام

استخدام النفقات العامة يرتبط بحجم المشكلات التي يواجهها الاقتصاد القومي من جهة، وبالقيود المالية التي تواجهها الدولة من جهة أخرى. ولذلك، قد تكون السياسة الإنفاقية إما توسعية أو تقييدية. لكن من الضروري فهم أن الدولة لا يمكنها زيادة الإنفاق العام بشكل غير محدود بسبب المخاطر السلبية مثل التضخم، ولعدم قدرتها دائماً على تغطية هذا الإنفاق.

كما أن بعض الزيادات في الإنفاق قد تكون خارج إرادة الدولة، وتفرضها الظروف الطارئة مثل الحروب العسكرية أو الأزمات والكوارث. ففي حالة تورط دولة في حرب، يصعب السيطرة على الإنفاق العسكري الذي تمليه متطلبات الحرب. وينطبق الشيء ذاته على الكوارث أو النكبات الطبيعية.

وعلى الجانب الآخر، لا يمكن للدولة خفض النفقات العامة بلا حدود، حيث توجد بعض الاحتياجات الاجتماعية التي لا يمكن تخفيضها بسهولة. كما أن الضغط على هذه النفقات قد يؤدي إلى ردود فعل مختلفة وغير متوقعة.<sup>1</sup>

### 1. 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

<sup>1</sup> عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية، دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2003 ص 190.

■ نفقات أخرى

ويتم التعبير عن هيكل النفقات العامة بالنسب المئوية من إجمالي الإنفاق العام، ويتغير هذا الهيكل وفقاً للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية القائمة، وأيضاً تبعاً لرغبة السلطات في إجراء تغييرات.

فمثلاً، قد تؤدي زيادة النفقات العسكرية إلى آثار تضخمية نتيجة لانخفاض الإنتاج المدني وارتفاع أسعاره. ومع ذلك، لا يعني هذا أن النفقات العسكرية لا تفيد الاقتصاد القومي؛ فغالباً ما تساهم في تطوير الإنتاج الوطني، وتعزيز الهياكل الأساسية والبنية التحتية، وغيرها من الجوانب المهمة للاقتصاد.<sup>1</sup>

ب - أهداف السياسة الاتفاقية

تتولى أهداف السياسة الاتفاقية من خلال ما يلي:

- تلعب السياسة الاتفاقية دوراً في تحقيق التوازن في جوانب الاقتصاد القومي، و بالتالي تحقيق الأهداف بمثابة .
- تحقيق التوازن الاقتصادي من خلال السماح للموازنة العامة بالتقلب وفقاً 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 .

<sup>1</sup> \_ عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية، المرجع السابق، ص 191.

ثالثاً: السياسة الضريبية

1. تعريف السياسة الضريبية

السياسة الضريبية هي الجهاز الإداري الذي اعتمد فرض و جمع الضرائب من خلال تطبيق الرسوم الجمركية و الضرائب المختلفة كلا على حدة ، من أجل تطبيق السياسة الضريبية<sup>1</sup>.

تعتبر عملية فرض الضرائب في النظم الاقتصادية الحديثة ضرورية لتمويل النفقات العامة التي تهدف إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأساسية. تُفرض الضرائب لتأمين الموارد اللازمة وتوفير الخدمات العامة التي تدعم التنمية الاقتصادية وتتيح الفرص للجميع. من بين التحديات الرئيسية التي تواجه الحكومات في هذا المجال هو تصميم نظام ضريبي بسيط، عادل، وكفؤ يتوافق مع أهداف النمو الاقتصادي.

من الأمور الجوهرية التي تواجه القائمين على تطوير السياسة الضريبية هي معالجة مسائل البساطة، الكفاءة، والعدالة عند صياغة النظام الضريبي. فالنظام الضريبي المعقد الذي يصعب فهمه سواء من قبل دافعي الضرائب أو موظفي الضرائب، سيعيق تحقيق الإيرادات المتوقعة منه. لذلك، يجب وضع نظام ضريبي يسهل على المكلفين الالتزام به، مع تقليل تكاليف الامتثال إلى مستويات معقولة.

كما أن العدالة في النظام الضريبي تعني تحقيق المساواة بين دافعي الضرائب في أوضاع مشابهة (العدالة الأفقية)، حيث يدفع أصحاب الدخل المتساوي نفس القدر من الضرائب. وفي الوقت نفسه، يجب أن يدفع أصحاب الدخل المرتفع نسبة أكبر من الضرائب (العدالة العمودية) لتحقيق توزيع أكثر عدلاً للأعباء المالية.

<sup>1</sup>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.

## 2. أهداف السياسة الضريبية

أ- 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.

ب- 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 لتغير 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 ....

ت- 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

ث- 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 .

ج 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 أنماطا معينة من الضرائب كالضريبة على الدخل التي تعمل على تقليص حجم المداخل المتاحة للإنفاق الخاص و حتى الضريبة على الاستهلاك فإنها تعمل على كبح الطلب .

### 3. 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 تشير إلى أهم الأدوات المستخدمة من قبل السياسة الضريبية لتحقيق أهدافها :

1. **الإعفاء الضريبي** : الإعفاء الضريبي هو إعفاء الدولة لبعض المكلفين من دفع الضرائب مقابل التزامهم بممارسة نشاط محدد في ظروف معينة. يمكن أن يكون الإعفاء دائما أو مؤقتا. الإعفاء الدائم يستمر طالما بقي سبب الإعفاء قائما ويعتمد على أهمية النشاط وتأثيره على الاقتصاد والمجتمع. أما الإعفاء المؤقت، فيمنح لفترة محددة، عادة في بداية النشاط، ويمكن أن يكون كلياً أو جزئياً. على سبيل المثال، تُعفى المؤسسات في الجنوب الكبير بالجزائر من بعض الضرائب لمدة عشر سنوات، في حين تحصل مؤسسات أخرى على إعفاء جزئي بنسبة 25%.

2. **التخفيضات الضريبية** : تعني الإعفاءات الضريبية إخضاع الممول لمعدلات ضريبية أقل من المعدلات السائدة أو تقليص وعاء الضريبة مقابل الالتزام ببعض الشروط. على سبيل المثال، يُفرض معدل مخفض على الأرباح المعاد استثمارها، أو تُمنح تخفيضات لتجار الجملة على الرسم المفروض على النشاط المهني، شريطة التزامهم بتقديم قائمة بالزبائن والعمليات التي أجروها لمصلحة الضرائب.

3. إمكانية ترحيل الخسائر إلى السنوات اللاحقة: و تشكل هذه التقنية وسيلة لامتناع 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 : يُعرف الاهتلاك بأنه النقص الحاصل في قيمة الاستثمارات أو الأصول الثابتة نتيجة الاستخدام أو مرور الزمن أو التقدم التكنولوجي. يتم التعبير عن الاهتلاك بقسط سنوي يُطرح من الدخل الخاضع للضريبة، مما يقلل العبء الضريبي مقارنة بحجم الدخل قبل احتساب الاهتلاك. يُعتبر الاهتلاك مسألة ضريبية مهمة نظراً لتأثيره المباشر على النتيجة من خلال المخصصات السنوية، التي تعتمد على النظام المعتمد (ثابت، متزايد، متناقص). كلما زاد حجم هذه المخصصات وسُرعت في بداية حياة الاستثمار، خاصة خلال فترات التضخم، كانت المؤسسة أكثر امتيازاً، حيث يمكنها تجديد استثماراتها ودفع ضرائب أقل. يُعتبر الاهتلاك أيضاً عنصراً أساسياً في التمويل الذاتي للمؤسسة.

# الفصل السابع

## موازنة الجماعات المحلية

### تمهيد:

تتكون الجماعات المحلية، وفقاً لأحكام المادة الخامسة عشر من الدستور، من البلدية والولاية، وقد منحها التشريع استقلالية مالية من خلال تخصيص ميزانية تشمل جميع نفقاتها وإيراداتها. يتناول هذا الفصل موازنة الجماعات المحلية من خلال العناصر الثلاثة التالية:

1. الإطار المفاهيمي للموازنة المحلية

2. إعداد الموازنة المحلية

3. 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 سنتعرض لهذه الموازنة من خلال مبحثين نتناول في الأول مفهومها و في الثاني مضمونها<sup>1</sup>.

#### 1. 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 1990<sup>2</sup> 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 2012<sup>3</sup> .

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 الترخيضي

■ الطابع السنوي

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 و الإنمائي (نفقات التجهيز و الاستثمار).

3 انظر المادة 157 من قانون الولاية لسنة 2012

## 2. تشكيل الموازنة المحلية

تتشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين على الخصوص الموازنة الأولية و الموازنة الإضافية (المادة 177 من قانون البلدية و المادة من قانون الولاية)<sup>1</sup>.  
أ - الموازنة الأولية : 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 ملحقة.

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.

### ب - 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 تكميلا للميزانية الأولية.

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

ت - الاعتمادات المفتوحة مسبقا : وهي اعتمادات تفتح قبل التصويت على الموازنة الإضافية

ث - الترخيصات الخاصة : وهي الاعتمادات التي تقرر و تفتح بعد التصويت على الموازنة الإضافية.

1 \_ المادة 177 من قانون البلدية، والمادة 164 من قانون الولاية.

## ثانيا: إعداد الموازنة المحلية

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

### 1. تحضير الموازنة المحلية:

يقوم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي بتحضير ميزان المؤسسة التي يشرف عليها<sup>1</sup>، 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 الجماعات<sup>2</sup>. و يتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل<sup>3</sup>.

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.

### 2. 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

1 \_ المادة 63 من قانون البلدية،و المادة 88 من قانون الولاية.

2المادة 198 من قانون الضرائب المباشرة.

3المادة 199 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

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).

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 السلطة<sup>1</sup>.

### 2. مواعيد التصويت على الموازنة المحلية

---

1\_ 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 لامتصاص العجز و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية . وإذا لم يتخذ أي إجراء في هذا الصدد جاز للوالي اتخاذ إجراءات الضبط الضرورية و لإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين على الأكثر" (مادة 184 من قانون البلدية).

تتشكل 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 معينة<sup>1</sup>.

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 بند آخر داخل فصل واحد و في حالة الاستعجال يمكن له نقل الاعتماد من فصل إلى فصل بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>

### ثالثا: المصادقة على الموازنة المحلية

إذا كان المبدأ أن تنفذ مداورات المجالس الشعبية المحلية بحكم القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية<sup>3</sup> ، فإن المداورات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية<sup>1</sup>.

1 \_ المادة 182 من قانون البلدية و المادة 170 من قانون الولاية.

2 \_ المادة 170 من قانون الولاية.

3 \_ المادة 56 من قانون البلدية و 54 من قانون الولاية.

و هكذا لا تكون الموازنة المحلية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة التي تهدف إلى تمتيع السلطة الوصية بصلاحيه 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:

#### أ - 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 المداولات التي تتناول الميزانيات و الحسابات ... إلا بعد أن يصادق عليها الوالي

غير أنه بإمكان هذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة<sup>2</sup>. 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.
- و إضافة إلى ذلك فإن البلديات التي يقدر عدد سكانها بـ 30 ألف ساكن فأكثر لا يتم المصادقة على ميزانيتها إلا بعد عرضها على لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين عن وزارتي المالية و الداخلية .

#### ب - بالنسبة للولاية

يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية .

---

1\_ المادة 57 من قانون البلدية" لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي : الميزانيات و الحسابات قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية " ومقارنة مع قانون البلدية لسنة1990 ، فإن القروض لم تعد تخضع للمصادقة المسبقة بالنسبة للولاية انظر المادة 54 من قانون الولاية.

2\_ 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.

## 2. 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 يمتنع 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 :

### أ - 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.

### ب - 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<sup>1</sup>.

#### ت - 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 لامتناع 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.<sup>2</sup>

#### ث - 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 السابقة.<sup>3</sup>

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 .

1\_ 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) .

2 \_ المادة 184 من قانون البلدية و المادة 167 من قانون الولاية.

3\_ المادة 185 من قانون البلدية و المادة 145 من قانون الولاية.

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 تتعد هذه الدورة بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الموازنة. 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) .

## الفصل الثامن

### إشكاليات المالية العمومية في الجزائر

### تمهيد:

لكي تحقق الالتزامات الضريبية أهدافها، من الضروري أن يُصدر التشريع الضريبي تعبيراً دقيقاً عن إرادة السلطة والشعب في توزيع الأعباء العامة على المواطنين. ومع ذلك، فإن ذلك وحده لا يكفي؛ إذ يجب أن يتقبل الأفراد هذا التشريع وألا يلجأوا إلى التحايل أو التهرب من دفع الضرائب. يعتبر أداء الضريبة العامة جزءاً من التضامن الاجتماعي بين الأفراد، حيث يتحمل الجميع الأعباء العامة بالتعاون مع الدولة، التي تعتمد على الضرائب كمصدر أساسي لتحقيق إيراداتها وتوازن ميزانيتها.

ومع ذلك، قد يلجأ بعض الأفراد إلى التهرب من دفع الضرائب. وقد وُضعت عدة وسائل لمواجهة هذا التهرب، وسندرس في هذا السياق تعريفه، وأنواعه، وأشكاله، وأسبابه، وآثاره. يتناول هذا الفصل أهم إشكاليات المالية العمومية في الجزائر من خلال العنصرين :

#### 1. التهرب الضريبي

#### 2. الازدواج الضريبي

### أولا : التهرب الضريبي

- يحاول بعض الممولين التهرب من دفع الضرائب المستحقة عليهم، مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. ويترتب على التهرب الضريبي عدة آثار سلبية، منها:
- الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة: حيث يفضل بعض الأفراد عدم دفع الضرائب مما يتقل كاهل الآخرين.
  - ضعف إنتاجية الضرائب: يقلل من الإيرادات التي يمكن أن تحققها الدولة من الضرائب.
  - الإضرار بالمنافسة بين الوحدات الاقتصادية: يؤدي إلى عدم تكافؤ الفرص بين الشركات التي تدفع الضرائب وأخرى تهرب منها.

#### 1. تعريف التهرب الضريبي:

هو قيام الممولين بالتهرب من دفع الضرائب المستحقة عليهم. ويؤدي التهرب الضريبي إلى:

- الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.
  - ضعف إنتاجية الضرائب.
  - الإضرار بالمنافسة بين الوحدات الاقتصادية المختلفة.
- 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 تستحقها<sup>1</sup>.

#### 2. أسباب التهرب الضريبي :

تتضمن<sup>2</sup>:

أ - أسباب أخلاقية:

<sup>1</sup> علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط4، ، الجزائر 2011، ص ص، 209-213  
<sup>2</sup> مريم زغلامي و سلامي أحمد، ترشيد الاتفاق العام كمدخل للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الاقتصاد و إدارة الاعمال، العدد 02 ، 2018، ص ص، 135-138

يُعتبر الوعي الضريبي أقل تقدماً من الوعي القانوني، حيث لا يشعر الممول عند مخالفته للقوانين الضريبية بأنه يرتكب خطأً اجتماعياً بنفس درجة خطورة الأفعال مثل القتل أو السرقة. كما أن الرغبة في تقليل العبء الضريبي وكثرة التعديلات الضريبية والتعارض بين مصالح الخزنة العامة ومصالح الممولين تدفع بعض الأفراد إلى تجاهل الالتزامات الضريبية.

### ب - الأسباب السياسية:

تسعى بعض الفئات إلى تحميل أكبر قدر من العبء الضريبي على فئات أخرى، مما يدفع هذه الفئات إلى مقاومة دفع الضرائب. أيضاً، يشعر المواطنون بأن الدولة لا تتفق الأموال العامة في تحقيق الصالح العام، مما يزيد من هذا الاتجاه.

### ت - الأسباب الاقتصادية:

يساهم الوضع الاقتصادي للممول في تحديد موقفه من الضريبة؛ فكلما كانت الفوائد الناتجة عن التهرب كبيرة، زادت دوافع التهرب. وبالتالي، مع زيادة سعر الضريبة، تزداد محاولات التهرب

### ث - الأسباب الفنية:

تتضمن تعقيد النظام الضريبي وكثرة المعاملات الخاصة بفئات معينة من الممولين، وتعدد الأسعار التي يجب تطبيقها. كما أن عدم فهم كثير من الناس للقواعد الضريبية يُسهّم في دفعهم إلى التهرب.

### 3. وسائل التهرب الضريبي:

تتعدد وسائل التهرب الضريبي، ويمكن تحديدها كما يلي:

أ- الإخفاء المادي: مثل إخفاء جزء من الثروة أو تهريب البضائع لتفادي الضرائب الجمركية.

ب - التلاعب المحاسبي: يتضمن إدراج بعض النفقات التي تُفرض عليها الضريبة أو إعطاء تصرفات وصفاً لا ينطبق عليها الضريبة.

إلى جانب التهرب الذي يقع بمخالفة النصوص الضريبية، هناك أيضاً "التجنب الضريبي" ، الذي يحدث دون الخروج عن النظام الضريبي، بل بالاستفادة من قصوره على المستويين الداخلي والخارجي.

### ثانيا - الأزواج الضريبي

إن الأزواج الضريبي هو أن تفرض على مادة واحدة أكثر من ضريبة واحدة و تعريف الأزواج الضريبي أنه إخضاع الشخص الواحد أكثر من مرة لنفس الضريبة أو لضريبة مشابهة على نفس المال<sup>1</sup>.

#### 1. تعريف الأزواج الضريبي :

الأزواج الضريبي هو فرض نفس الضريبة مرتين على نفس الممول بالنسبة لنفس المادة الخاضعة للضريبة.

#### 2. شروط الأزواج الضريبي:

##### أ وحدة الممول:

لا توجد صعوبة في تطبيق هذا الشرط على الأشخاص الطبيعيين، لكن المشكلة تظهر في حالة الأشخاص المعنويين مثل الشركات. قانونياً، لا يوجد أزواج ضريبي إذا تم فرض الضريبة على أرباح الشركات ثم على نصيب الشركاء في هذه الأرباح. ومع ذلك، اقتصادياً، يُعتبر ذلك أزواجاً، حيث أن المادة الضريبية (الأرباح) واحدة.

##### ب وحدة المادة الخاضعة للضريبة:

يتطلب هذا الشرط فرض الضريبة على نفس المادة أكثر من مرة. على سبيل المثال، إذا تم فرض الضريبة على أرباح الأسهم والسندات في دولتين مختلفتين، فإن ذلك يُعتبر أزواجاً ضريبياً.

##### ت - وحدة الضريبة:

<sup>1</sup> علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، ، الجزائر 2011، ص 214.

لا يتحقق الازدواج الضريبي عندما تكون هناك ضريبة على الدخل وضريبة على رأس المال، ولكن يمكن أن يحدث الازدواج بسبب اختلاف تعريف المادة الخاضعة للضريبة من دولة إلى أخرى، مما يجعل من الصعب تحديد الضرائب المتشابهة.

ث - وحدة المدة:

لا يتحقق الازدواج الضريبي إذا دفع الممول ضريبة على دخله في سنة معينة ثم دفعها على نفس هذا الدخل في سنة أخرى.

3. أنواع الازدواج الضريبي:

أ - الازدواج الداخلي:

يحدث عندما تسعى الدولة لزيادة إيراداتها، وغالبًا ما يكون نتيجة عدم التنسيق بين التشريعات المالية المختلفة أو عدم تحديد الاقصاديات المالية للهيئات المكونة للدولة بدقة. يمكن معالجة هذا الازدواج من خلال سن تشريعات جديدة.

ب - الازدواج الدولي:

يمثل تحديًا خاصًا، حيث يؤثر سلبيًا على انتقال عناصر الإنتاج بين الدول المختلفة، مما يضر بالتوزيع الأمثل للموارد. يمكن أن يكون الازدواج الدولي مقصودًا أو غير مقصود:

● مقصود: مثل فرض ضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المستثمرة في الخارج كوسيلة لمنع خروجها.

● غير مقصود: يمكن تلافيه من خلال:

✓ تحديد مبدأ إقليمية الضريبة لكل دولة، حيث تعبر عن سيادتها.

✓ توقيع اتفاقيات دولية.

4. أسباب الازدواج الضريبي :

يمكن تلخيص الأسباب التي تؤدي إلى الازدواج الضريبي في النقاط التالية:

- توسع الدولة في فرض الضرائب: تسعى الدولة لزيادة إيراداتها لمواجهة الأعباء المالية المتزايدة، مما قد يدفعها لفرض نفس الضريبة أكثر من مرة أو فرض عدة ضرائب مشابهة على نفس المادة.
- إخفاء ارتفاع الضرائب: تلجأ الدولة لتقسيم السعر المطلوب بين ضريبتين من النوع نفسه لتجنب إظهار زيادة في الأسعار الضريبية.
- تمييز المعاملة المالية: قد ترغب الدولة في فرض ضريبة إضافية على فئة معينة من الممولين بجانب الضريبة العامة، مما يؤدي إلى تمييز مالي.
- المشروعات الاقتصادية متعددة الدول: زيادة نشاط المشروعات التي تعمل في أكثر من دولة، وكذلك انتشار شركات المساهمة، تسهم في حدوث الازدواج الضريبي.
- سهولة انتقال اليد العاملة ورؤوس الأموال: تجعل من السهل انتقال الأفراد ورؤوس الأموال بين الدول، مما يزيد من احتمالات الازدواج الضريبي.
- مبدأ شخصية الضريبة: يتطلب تحديد المركز المالي للممول وقدرته على الدفع، مما يعني فرض الضرائب على جميع مصادر الدخل، بما في ذلك الدخل المكتسب من الخارج.

## الفصل التاسع

### الاتجاهات الحديثة للموازنة العمومية

أولاً : موازنة البرامج والأداء

### 1. مفهوم موازنة البرامج والأداء

هي نهج يهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، سواء كانت طويلة أو قصيرة الأجل، من خلال ربط هذه الأهداف بالهيكل التنظيمي للوحدة. يتم تقسيم الأهداف إلى اختصاصات وبرامج وأنشطة ومشروعات مع تقييم دقيق للعائد والتكلفة، مما يضمن تخصيص الموارد بكفاءة عالية.

بمعنى آخر، يتم تقسيم الهدف الرئيسي إلى أهداف فرعية، وتقليل التكاليف وزيادة العوائد على تلك الأهداف الفرعية، مما يساهم في تحقيق الهدف الأكبر بأقل تكلفة وأعلى عائد ممكن.

تم استحداث ميزانية البرامج والأداء لمعالجة أوجه القصور في ميزانية البنود، حيث تركز على الإنجازات المحققة بدلاً من مجرد شراء السلع والخدمات. تعتمد هذه الميزانية على تحقيق أهداف محددة، مع التركيز على طبيعة الأنشطة وأعمال الأجهزة الحكومية بدلاً من التركيز على النفقات فقط. كما تسلط الضوء على العمل المنجز أو الخدمة المقدمة، للتأكد من أن النتائج المحققة تتماشى مع ما كان مخططاً له، مع تقييم ما إذا كانت تكاليف الخدمة أو العمل معقولة أم مرتفعة.

يساهم هذا الأسلوب في تحسين مستوى الأداء، ترشيد الإنفاق، منع الإسراف، وتقييم النتائج من خلال مقارنتها بالخطط الموضوعة.

### 2. جوانب موازنة البرامج والأداء:

تتضمن موازنة البرامج والأداء العناصر التالية:

- تحليل الهيكل التنظيمي للوحدة وتحديد مراكز المسؤولية على مختلف المستويات.
- تحديد الأهداف العامة وربطها بالاختصاصات.
- تحديد الأهداف الفرعية الداعمة للهدف العام وتقسيمها إلى برامج.

- تقسيم الأهداف الفرعية إلى مشروعات.
  - تحديد تكاليف وعوائد المشروعات.
  - وجود نظام للمتابعة والتقييم المستمر لرصد وتعديل أي انحرافات قد تحدث.
- وفي هذا المجال يتطلب الأمر تحقيق بعدين هامين :

**البعد الأول:** تعتبر العلاقة بين موازنة البرامج والأداء والهيكل التنظيمي ذات أهمية كبيرة حيث يتم ما يلي :

(أ) تحديد الاختصاصات

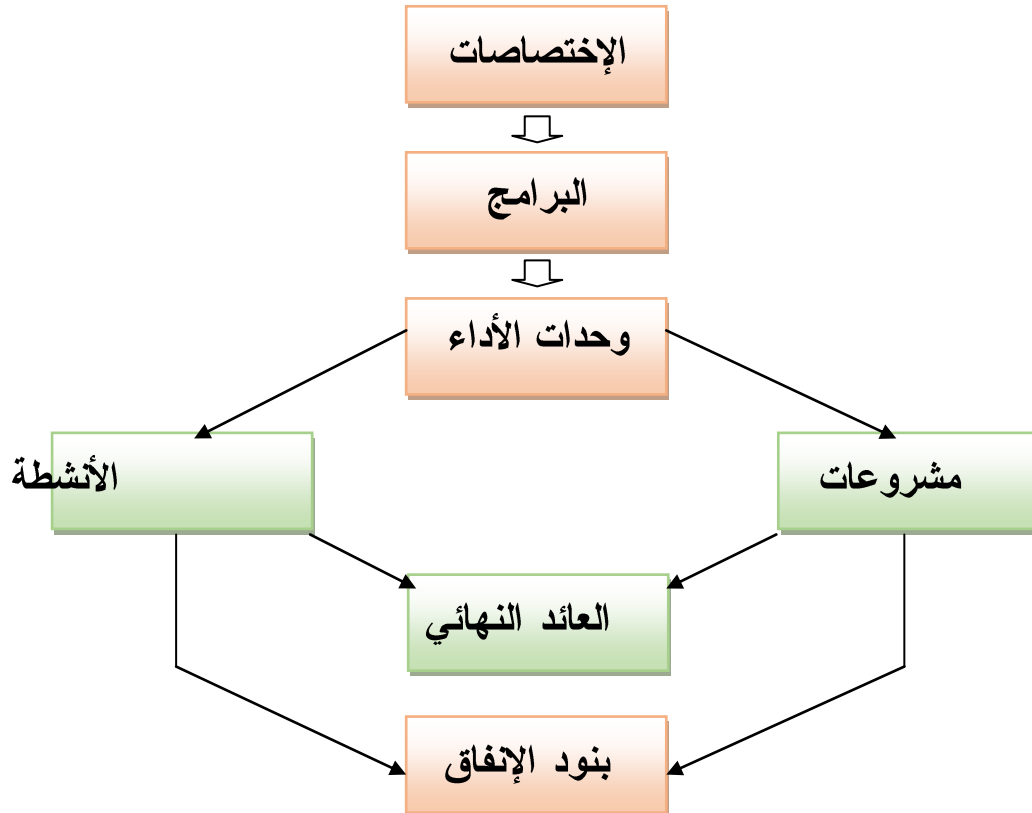
(ب) تقسيم الاختصاصات

(ج) تقسيم البرامج إلى أنشطة ومشروعات للمستويات الإدارية العليا

**البعد الثاني:** لابد من التفرقة بين مفهوم الكفاءة والفاعلية

**الفاعلية:** هي القدرة على الوصول للهدف المنشود

**الكفاءة:** الوصول إلى الهدف بأقل تكلفة ممكنة



### 3. إعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء :

يتم من خلال عشر خطوات رئيسية:

#### 1) تحديد طبيعة المشكلة والأهداف:

تعتبر هذه الخطوة البداية في إعداد أي برنامج، حيث يتم تحديد المشكلة وتحديد الأهداف المطلوبة لحلها.

#### 2) تحديد مؤشرات قياس العائد: تُستخدم هذه المؤشرات لقياس مدى التقدم المحرز في

تحقيق الأهداف المطلوبة، وتعتبر أداة رقمية للتعبير عن العائد.

#### 3) تطبيق المؤشرات على الأداء الحالي: يتم في هذه الخطوة تحليل وتقييم الوضع

الحالي بدقة لتحديد المشكلة بوضوح.

#### 4) تحديد السياسات: تُوضع السياسات والبدائل المقترحة لحل المشكلة وتحقيق الأهداف.

#### 5) تحديد أولويات التنفيذ: يتم اختيار السياسة الأنسب بناءً على الموارد المتاحة لضمان

تحقيق الأهداف المرجوة.

#### 6) تنفيذ السياسات لتحقيق النتائج: يشمل التنفيذ عدة خطوات:

- تحديد المدخلات: تشمل كافة الموارد اللازمة لتنفيذ البرنامج، مع ضرورة تحديد التكاليف بدقة.

- أنشطة التشغيل: تحديد المهام التي تحول المدخلات إلى مخرجات، مع وضع خطة عمل وجدول زمني.

- المخرجات: تمثل النتائج المباشرة لنشاط التشغيل.

- النواتج: تعكس الفعالية في الأداء وهي النتائج التي تتحقق على المدى القريب.

- الآثار والهدف النهائي: تمثل الهدف الأسمى الذي يسعى البرنامج لتحقيقه ويتطلب

وقتاً أطول من ظهور النتائج.

(7) إبلاغ النتائج إلى المستويات الإدارية العليا : يتم إرسال تقارير الأداء إلى الجهات العليا لضمان:

- توفير معلومات حول وضع البرنامج.
- إمكانية حل المشكلات فوراً.
- تحسين استراتيجيات تنفيذ البرامج والمشروعات.
- تقديم معلومات قيمة مع مرور الوقت حول الاتجاهات.
- تحديد أسس المقارنة بين الوضع الحالي والأهداف، وتحليل الفروق.

(8) تطبيق مؤشرات تقييم الأداء على النواتج والآثار: التقييم هو عملية تحليل مدى ملاءمة وكفاءة وفاعلية الأداء المحقق، بهدف اتخاذ قرارات صحيحة. ويعتبر تقييم الأداء جزءاً من الرقابة الإدارية.

(9) عرض نتائج التقييم على الجهات المعنية :

الهدف من هذه الخطوة هو:

- تلبية مطالب المسؤولين والجمهور.
- توضيح أو تبرير زيادة النفقات العامة.
- المساعدة في اتخاذ قرارات تخصيص الموارد.
- تحسين كفاءة تقديم الخدمات.
- بناء الثقة مع الجمهور.

(10) المتابعة المستمرة لمستويات الأداء:

يجب مراقبة الأداء بانتظام لضمان استمرارية البرنامج وتنفيذه بشكل فعال، مع اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على مستوى الأداء المطلوب.

بدأ العمل بموازنة البرامج والأداء في عام 1965، حيث ظهرت الحاجة للاهتمام بفعالية الإنفاق العام. هذا النوع من الموازنات اعتمد على تخطيط البرامج والأنشطة التي يجب

تنفيذها لتحقيق الأهداف المطلوبة. من ناحية أخرى، تطور نظام الرقابة في هذه الموازنة ليصبح ليس فقط رقابة مالية بل رقابة على الأداء أيضاً، من خلال ربط المدخلات بالمخرجات وتحليل النتائج.

**تتميز هذه الموازنة بما يلي:**

- التركيز على المخرجات بدلاً من المدخلات.
- الاهتمام بمحاسبة المسؤولين عن أداء الوحدات الحكومية.
- أهم التحديات التي واجهت موازنة البرامج والأداء:**
- الحاجة إلى تطوير أنظمة محاسبية ومتابعة دقيقة تتطلب كوادر متخصصة.
- غياب البيانات الدقيقة والمعتمدة عن الأنشطة الإدارية المختلفة نتيجة لضعف توفر المعلومات.
- تركيز موازنة البرامج والأداء على الأجل القصير، مما أدى إلى تنفيذ المشروعات والبرامج كأهداف في حد ذاتها وليس كوسيلة لتحقيق أهداف قومية طويلة الأجل<sup>1</sup>.

**ثانياً: موازنة التخطيط والبرمجة**

تم اعتماد هذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1966، بعد إدراك الحاجة لربط التخطيط والبرمجة والموازنة معاً بطريقة تكاملية. يتمحور هذا الربط حول ثلاثة عوامل رئيسية:

1. **الأهداف المطلوبة:** يمثل التخطيط ما يُراد تحقيقه من أهداف.
2. **وسائل تحقيق الأهداف:** البرامج والأنشطة تمثل الأدوات اللازمة للوصول إلى هذه الأهداف.
3. **الموارد المالية المتاحة:** الموازنة تحدد الأموال المخصصة لتمويل تلك البرامج والأنشطة.

<sup>1</sup>محمود، رأفت ، المحاسبة الحكومية، الطبعة الأولى. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2012

عند تكامل هذه العوامل وترباطها، تظهر موازنة التخطيط والبرمجة والموازنة بشكل فعال. تتميز هذه الموازنة بربط واضح بين التكاليف (المدخلات) والنتائج (المخرجات)، كما أنها تربط بين التخصيصات المالية السنوية والخطط التنموية طويلة الأجل. إليك إعادة صياغة الفقرة المطلوبة:

### الفرق بين موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة:

هناك العديد من أوجه التشابه والاختلاف بين موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة، ويمكن توضيحها كما يلي:

#### 1. أوجه الشبه:

- كل منهما يركز على نتائج الأنشطة الحكومية بدلاً من التركيز على بنود الإنفاق، كما في الموازنة التقليدية.
- يسعيان لترشيد القرارات المتعلقة بالموازنة لضمان الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، مع مقارنة التكاليف والعوائد.
- كلاهما يعتبر الموازنة أداة لتحقيق الأهداف المحددة، مما يعطي أهمية لتحديد الأهداف قبل تخصيص الموارد.
- هناك تداخل وظيفي وتاريخي بين الأسلوبين.

#### 2. أوجه الاختلاف:

- موازنة التخطيط والبرمجة تعتمد على التخطيط المسبق للسياسات الحكومية، حيث يتم تحليل التكلفة مقابل العائد لتحقيق الأهداف، بينما موازنة البرامج والأداء تركز على الإنجاز الفعلي والكفاءة الإدارية باستخدام معايير قياسية لتكاليف الأعمال وفعاليتها.
- في موازنة التخطيط والبرمجة، التخطيط مركزي والرقابة لامركزية تقوم بها الوحدات الحكومية، بينما في موازنة البرامج والأداء تقع مسؤولية التخطيط والرقابة على الوحدات التنظيمية.

- موازنة التخطيط والبرمجة تهتم بما سيتم إنجازه وتضع الأولوية للعمل التخطيطي، بينما موازنة البرامج والأداء تركز على ما تم إنجازه فعلياً، وتعطي أهمية أكبر للعمل الرقابي.

- يعتمد أسلوب التخطيط والبرمجة على التوقعات المستقبلية للسياسات الحكومية، في حين يعتمد أسلوب البرامج والأداء على ما تم إنجازه في الماضي.

- في موازنة التخطيط والبرمجة، تعتبر الأنشطة وسائل لتحويل الموارد إلى مخرجات، بينما في موازنة البرامج والأداء تكون الأنشطة هي الهدف بحد ذاته.

- يتطلب أسلوب التخطيط والبرمجة تصنيفاً يعتمد على المنتج النهائي المتصل بأهداف الحكومة، مما يفيد في تخصيص الموارد المتاحة، في حين يعتمد أسلوب البرامج والأداء على تصنيف الأنشطة لتحديد المسؤوليات التنظيمية، حيث تتعلق الأنشطة بالمهام التي تقوم بها وحدات تنفيذية محددة.

التحديات التي واجهتها هذه الموازنة:<sup>1</sup>

1. الاعتماد على التخطيط طويل الأمد: تتطلب رؤية بعيدة المدى، مما يخلق عدم يقين.
2. ارتفاع تكاليف إعدادها: تحتاج إلى جهود تحليلية كبيرة وكوادر مؤهلة.
3. صعوبة التنبؤ بالمخرجات: يصعب قياس وتحديد النتائج الكمية الدقيقة لبعض البرامج.

<sup>1</sup> ناشدت، سهيل (2021). أساسيات المالية العامة، الطبعة الأولى. بيروت، لبنان: منشورات الحلبي.

### ثالثاً : الموازنة الصفرية

هذه العملية تتعلق بتخطيط الموازنة العامة بشكل تفصيلي، حيث يُطلب من كل مسؤول توضيح وتبرير التخصيصات المطلوبة للبرامج، سواء كانت برامج جديدة أو قائمة. ومن الضروري أن يقدم المسؤول تفسيراً واضحاً لاحتياجاته المالية للسنة القادمة، ويجب أن يشمل التخصيص ميزانية السنة السابقة إذا كان هناك أي تعديل أو تغيير.

أبرز ما يميز هذه الموازنة عن غيرها هو الربط بين المخرجات والتكاليف، كما أنها لا تعطي الأولوية دائماً للبرامج الجديدة بل تركز على البرامج التي يتم تنفيذها بالفعل. بمعنى أنها قد تتطلب إلغاء أو تخفيض الاعتمادات للمشاريع التي يقل عائدها أو التي لم تعد تتناسب مع الأهداف العامة.

وتعرف الموازنة الصفرية على أنها نظام يفترض عدم وجود أي خدمات أو نفقات في البداية، ويهدف إلى تحقيق مجموعة من النتائج بأقل تكلفة ممكنة مع تقييم مدى فاعلية الإنفاق (الخطيب، شامية، 2003). يُطلب من كل مدير إداري تبرير جميع بنود موازنته بالتفصيل بدءاً من الصفر، مما يعني أن على كل جهة مراجعة وتقييم برامجها ومشاريعها الحالية والجديدة بشكل منتظم بناءً على التكلفة والعائد والفعالية (Warren et al., 2005؛ الجمل والديري، 2004).

كما تعرف هذه الموازنة بأنها عملية تتطلب تقييماً شاملاً ومنتظماً لكل البرامج والمشاريع المدرجة في الموازنة، دون إعطاء أولوية للمشاريع القائمة على حساب المشاريع الجديدة عند توزيع الاعتمادات. وتفترض إمكانية تخفيض أو إلغاء الاعتمادات المالية للمشاريع الحالية إذا ثبت أن كفاءتها انخفضت أو أن عائدها لم يعد يتناسب مع تكلفتها (راضي وآخرون، 2001).

ظهرت الموازنة الصفرية لتلافي عيوب أساليب إعداد الموازنات الأخرى، مثل موازنة التخطيط والبرمجة التي تركزت على البرامج والأنشطة الجديدة دون الانتباه الكافي للأنشطة المستمرة من السنوات السابقة. ويعد أحد مبررات تطبيق الأساس الصفري هو الحاجة إلى

إعادة تقييم الخدمات والبرامج الحالية وإلغاء أو تخفيض مخصصاتها إذا تبين أنها غير فعالة أو ذات أولوية منخفضة (راضي وآخرون، 2001).

### خطوات إعداد الموازنة الصفرية :

يمكن تلخيصها كما يلي : (أحمد، 2003؛ Hiton, 2005؛ Warren et al., 2005):

1. **تحديد الأهداف العامة:** تبدأ العملية بتحديد الأهداف العامة التي تسعى الوزارة لتحقيقها، بما يتماشى مع الأهداف والسياسات العامة للدولة. هذه الخطوة تتم من قِبل السلطة العليا وتعمم على جميع الوزارات.

2. **تحديد وحدات القرار:** وحدات القرار يمكن أن تكون الوحدات الإدارية في الوزارة، وهي عادة الوحدات الواقعة في أدنى مستوى تنظيمي تملك سلطات إعداد الموازنة. غالبًا تكون هذه الوحدات هي الإدارات. في بعض الحالات، يمكن أن تكون وحدات القرار هي البرامج في حال اتباع أسلوب البرمجة.

3. **تحديد الأنشطة أو البرامج:** يتم تحديد الأنشطة أو البرامج التي ستقوم بها كل وحدة من وحدات القرار خلال السنة المالية للموازنة.

4. **تحليل وتقييم الأنشطة:** يتم تحليل الأنشطة وتقييمها بناءً على أولوياتها وأهميتها. يتم تقسيم القرارات إلى مجموعات حسب الأهمية، حيث تتعلق المجموعة الأولى بالأنشطة ذات الأهمية القصوى، تليها الأنشطة ذات الأهمية الثانية، وهكذا. بعد ذلك، يتم إعداد الموازنات التشغيلية التي تشمل حسابات العائد والتكلفة والوظائف والإجراءات اللازمة لتنفيذها.

5. **تجميع الموازنات التشغيلية:** يتم تجميع مجموعات الأنشطة وموازناتها التشغيلية في إطار واحد شامل، وترفع إلى مستوى الإدارة العليا في شكل موازنة لوحدة القرار.

### أهم الانتقادات التي واجهتها هذه الموازنة:

1. عدم التركيز على الأهداف الإستراتيجية، والاهتمام بشكل أكبر بالأهداف قصيرة الأجل.

2. تتطلب جهودًا كبيرة وتكاليف عالية لإعدادها.

3. عدم استعداد بعض المديرين لتخفيض أو إلغاء بعض أنشطة إداراتهم.

مميزات الموازنة الصفرية:

تشمل:

- إلغاء أو تخفيض مخصصات البرامج ذات الأولوية المتدنية: هذا يتيح إعادة توجيه الفائض إلى البرامج ذات الأولوية العالية.

- تحسين فاعلية البرامج: ينعكس تحسين الأداء على الموازنة بشكل إيجابي، مما يعزز كفاءة توزيع الموارد.

- إعادة تخصيص الموارد داخل الدائرة: يمكن للبرامج ذات الأثر الكبير الحصول على تمويل إضافي داخلياً، بدلاً من الاعتماد على طلب التمويل من جهات خارجية.

- زيادة الإيرادات الضريبية: إعادة تخصيص أو إلغاء بعض البرامج تؤدي إلى تحسين الإيرادات الضريبية.

- التحكم في النفقات : تتيح هذه الموازنة تبويب النفقات وربطها بالإدارة العليا، مما يساهم في زيادة الكفاءة والفاعلية في تنفيذ المهام.

- تحقيق مسح شامل للاحتياجات: تساهم في تحديد جميع احتياجات المؤسسة بشكل دقيق.

- تخصيص مالي كافٍ : تضمن توفير موارد مالية كافية لدعم الأنشطة الرئيسية للمؤسسة.

- تحسين واقع المؤسسة: تساهم في نقل المؤسسة إلى مستوى أفضل من حيث الأداء والفاعلية.

- تحقيق نمو وتقدم مستمر: تدعم النمو المستمر للمؤسسة وبرامجها وتحقيق أهدافها بشكل مستدام.

رابعا : الموازنة التعاقدية

تمثل الموازنة التعاقدية أحد الأساليب الحديثة في إعداد الموازنة العامة. وقد تم تطبيقها لأول مرة في وزارة المالية النيوزيلندية عام 1996، كرد فعل على الحاجة إلى تحسين الأداء المالي وضمن تحقيق الأهداف بطريقة فعالة.

تقوم هذه الموازنة على فكرة التعاقد بين الحكومة والجهات المنفذة، حيث يتم تحديد الأهداف والنتائج المتوقعة من كل جهة، ومن ثم تخصيص الموارد بناءً على مدى قدرة كل جهة على تحقيق تلك الأهداف.

هذا النظام يعتمد على الأداء الفعلي بدلاً من الاعتماد فقط على الميزانيات السابقة، ويهدف إلى زيادة الكفاءة والمساءلة في استخدام الموارد المالية<sup>1</sup>.

### 1. تعريف الموازنة التعاقدية

تُعرّف الموازنة التعاقدية بأنها:

"المرحلة الأخيرة من مراحل إصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة، حيث تقوم على فكرة التعاقد بين الجهات التنفيذية والحكومة لتنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي. تُخصّص الحكومة الموارد اللازمة قبل، وأثناء، وبعد التنفيذ، بناءً على نتائج الأداء" (المرائني، 2022).

كما تهدف إلى ربط المشروعات العامة والأصول طويلة الأجل، مثل مشروعات البنية التحتية، المؤسسات التعليمية، والمستشفيات، وذلك لتلبية احتياجات التنمية طويلة الأمد. تعمل هذه الموازنة على دمج الخطة متعددة السنوات وتحويلها إلى برامج ومشروعات قابلة للتنفيذ ويتمثل الأساس العلمي والمنهجي الذي يعتمد عليه إعداد الموازنة العامة في اعتبارها خطة عمل توضح الأهداف المحددة للوحدات الإدارية، وتشمل أربعة أبعاد رئيسية:

- الأنشطة أو المهام .
- الوقت المحدد لتحقيق الأهداف .

<sup>1</sup> إسماعيل، خليل و نائل، عدس (2012). المرجع نفسه.

• التكاليف التقديرية .

• التمويل .

### 2. مشروعات تنفيذ الموازنة التعاقدية:

نظراً لعجز مصادر التمويل التقليدية عن تلبية الاحتياجات المالية للدولة، أصبحت

الحكومات تعتمد على أساليب تمويل جديدة لتنفيذ مشروعات البنية التحتية. رغم تنوع هذه الأساليب، إلا أنها تشترك في اعتمادها على القطاع الخاص من خلال شراكات مع الشركات. أحد أهم هذه الأساليب هو:

#### • مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص (P3s):

تعد مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أبرز أشكال التعاون بين القطاعين. تعتمد هذه الشراكة على ترتيب تعاقدي يلتزم فيه القطاع العام بتوفير الخدمات العامة والاجتماعية، مع السماح للقطاع الخاص بلعب دور أكبر في التخطيط، التمويل، التصميم، البناء، التشغيل، والصيانة. يقوم القطاع الخاص بتنفيذ هذه المهام بشكل مباشر بموجب ترتيب تعاقدي مع الحكومة.

تتضمن الشراكة أنواعاً مختلفة حسب درجة مشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة، وتتباين الصيغ التعاقدية وفقاً لما تحدده الحكومة.

قرار الحكومة باللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات العامة يعتمد على عدة أسباب رئيسية، منها:

1. **تقليل المخاطر** : هذه المشروعات الضخمة تأتي مع مخاطر كبيرة، ويمكن للقطاع

الخاص أن يساعد في توزيع تلك المخاطر وتخفيف العبء عن الحكومة.

2. **تحقيق كفاءة في استغلال الموارد** : القطاع الخاص يمتلك موارد مالية وبشرية لا تتوفر

دائماً لدى القطاع العام، مما يمكنه من تنفيذ المشروعات بشكل أكثر كفاءة.

3. خفض تكاليف الخدمات: عبر المنافسة بين الشركات الخاصة، يمكن تحقيق أفضل العروض وتقليل تكاليف تقديم الخدمات.

4. الاستفادة من التكنولوجيا والخبرة الإدارية : القطاع الخاص يمتلك تقنيات متطورة وخبرات إدارية تمكنه من تنفيذ المشاريع الحكومية بكفاءة عالية.

### • عقود الـ B.O.T (البناء، التشغيل، ثم التحويل):

تشير عقود الـ B.O.T إلى مشروعات تنقل الحكومة مسؤولية إنشائها إلى شركة خاصة، سواء كانت محلية أو أجنبية. تقوم الشركة الخاصة ببناء المشروع وتشغيله لفترة زمنية محددة، وخلال هذه الفترة تحصل على الإيرادات اللازمة لاسترداد تكاليفها وتحقيق أرباح. عند انتهاء المدة، تُعاد ملكية المشروع إلى الدولة بحالة جيدة<sup>1</sup>. (نصار، 2022).

انتشرت عقود الـ B.O.T في العديد من الدول، وأصبحت تُطبق بطرق متنوعة سواء عبر تمويل حكومي، قروض، أو معونات. وقد مكنت هذه العقود الدول من تجاوز صعوبات التمويل المتعلقة بالبنية التحتية والخدمات العامة من خلال إشراك القطاع الخاص.

تتوافق عقود الـ B.O.T مع مبدئين رئيسيين:

1. المبدأ المالي: وهو يشير إلى تعزيز دور القطاع الخاص في حل مشاكل التمويل الحكومي.

2. المبدأ الاجتماعي: حيث تؤكد الدولة على مسؤوليتها الأولى والكاملة في توفير الخدمات العامة لمواطنيها.

<sup>1</sup> نصّار، جابر جاد (2022). \*\*التصور الحديث لعقود الالتزام B.O.T\*\*. القاهرة: دار النهضة العربية للنشر.

## الفصل العاشر

# المالية العمومية في الفكر الإسلامي

### تمهيد :

بالرغم من التحديات التي تواجه تناول موضوع المالية العامة من المنظور الإسلامي، خاصة في محاولة إعطاء تعريف دقيق لها، يمكن القول إن المالية العامة في الإسلام تُعرف بأنها "مجموعة القواعد والمبادئ المستمدة من علم الاقتصاد والتي تستند إلى الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية، وتتعلق بإيرادات الدولة ونفقاتها والفجوة بينهما".

يتناول هذا الفصل الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية من خلال العنصرين التاليين:

- أولاً: المال العام في الاقتصاد الإسلامي
- ثانياً: الإنفاق العام في الاقتصاد الإسلامي

أولاً: المال العام في الاقتصاد الإسلامي<sup>1</sup>

### 1. 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

### 2. تقسيم موارد المال العام في الإسلام

تنقسم موارد المال العام في الإسلام إلى قسمين:

- **القسم الأول:** موارد دورية، وهي التي تجبى 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 تجبى بشكل دوري، وإنها قد تجيء، وقد لا تجيء، ولا موعد لمجيئها، 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.

### 3. 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.

<sup>5</sup>أعاد حمد القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة و النشر و التوزيع، الأردن، 2015، ص ص، 71-72

- 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.
  - 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 بوجود أدائها، ولكن قد يضعف الوازع الديني، فيحاول البعض التهرب من دفع ما يلزمهم لبيت مال المسلمين، وهذا يتطلب مراقبة المتهربين، وعدم التساهل في مواجهتهم .
4. الموارد الدورية للإيرادات في المالية الإسلامية

#### أ - 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 زَكَاهَا ) [الشمس: 9]، ويقال: زكى نفسه إذا مدحها، ومنه قوله: ( فَلَا تُرْكُوا أَنْفُسَكُمْ ) [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 لتردّ على فقرائهم) .

#### ب 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 .

#### ت الخراج

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

#### تعريف الخراج شرعاً

الخراج شرعاً هو : (ماوضع على رقاب الأرض من حقوق تؤدى 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).

#### ث 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 .

وعرفت أيضاً بأنها :

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

ويُعدّ عمر بن الخطاب رضي الله عنه أول من وضع العشر 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 : " خذ منهم إذا دخلوا إلينا مثل ذلك العشر ، وخذ من تجار أهل الذمة نصف العشر ، و خذ من المسلمين من مائتين خمسة ، فما زاد فمن كل أربعين درهماً درهم ) .

#### 5. الموارد غير الدورية في المالية الإسلامية

أ - الغنائم

أصل الغنيمة في اللغة من غَيِمَ يَغْنِمُ غَنًا ، أي فاز به ، و غنم الغازي في الحرب ، أي: ظفر بمال عدوه ، و منه قوله سبحانه وتعالى : " فَكُلُوا 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 .

ب - الفية

أصل الفية في اللغة من فَاءَ يَفِيءُ فَيْئاً بمعنى رجع ، يقال : فاء عن غضبه ، و فاء إلى حلمه ، أي رجع ، و منه قوله سبحانه و تعالى : " فَإِن فَآءُوا 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 طسُق يؤدونه ، و منه وظيفة أرض الصلح التي منعها أهلها حتى صولحوا منها على خراج مسمى ، و منه ما يأخذه العاشر من أموال أهل الذمة التي يملكون بها عليه لتجارتهم ، و منه ما يؤخذ من أهل الحرب إذا دخلوا بلادا لإسلام للتجارات .  
وعرّف أيضاً بأنه : (كل مال وصل من المشركين عفواً من غير قتال و لا بايجاف خيل و لا ركاب) .

#### ت القروض

##### القروض لغة:

جمع القرض و هو بمعنى القَطْع ، و ماتعُطِيهِ لإنسان من مالك لتقضاه ، يقال : قرض الشيء قرضاً، أي قطعه ، و قرض المال قرضاً ، أي : قطع شيء من ماله ، و منه قوله تعالى : " مَنْ ذَا الَّذِي يقرضُ اللَّهَ قرضاً حسناً فيضاعفه له أضعافاً كثيرة " - 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.

وَعَرَفَ أَيْضاً بِأَنَّهُ : ( أَنْ تَعْطِيَ غَيْرَكَ مَالاً ، عَلَى أَنْ يَكُونَ دِيناً عَلَيْهِ ، يَرُدُّهُ هُوَ أَوْ مِثْلَهُ إِلَيْكَ ) .

### ث التوظيف

#### تعريف التوظيف لغة :

التوظيف لغة مصدر وَظَفَ ، يقال : وَظَفَ الشَّيْءَ عَلَى نَفْسِهِ وَوَضَعَهُ تَوْظِيفاً ، أَي : أَلْزَمَهَا إِتْيَاهَ ، وَ مِنْهُ الْوِظِيفَةُ وَ جَمَعَهَا الْوِظَائِفُ ، وَ الْوِظِيفَةُ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ ، مَا يُقَدَّرُ مِنْ عَمَلٍ أَوْ رِزْقٍ أَوْ طَعَامٍ أَوْ شَرَابٍ وَ غَيْرِ ذَلِكَ فِي زَمَنٍ مَعِيْنٍ ، يُقَالُ : وَظَفَ عَلَيْهِ الْخِرَاجَ أَوْ الْعَمَلَ ، أَي : قَدَّرَهُ .

#### 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 ، لتتنفق في المصالح العامة للأمة مراعية فيها المقدرة المالية للمكلفين .

وَعَرَّفَ أَيْضاً بِأَنَّهُ :

(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 يقررها 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: الاتفاق العام في الاقتصاد الإسلامي<sup>1</sup>

### 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 حاجة<sup>2</sup> عامة).  
وعرّف أيضاً بأنه :

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

و عرفه آخرون بأنه :

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

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

---

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

2 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 إشباع 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 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 .

## 2. 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 ما لا 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.

## 3. 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 مفترق 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 تجنبّ المدنّسات 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 مافي مرتبة الحاجيات على ما هو في مرتبة التحسينات .

#### 4. 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 المعتبرة 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 لكلّ

فرد من أفراد المجتمع في الدولة الإسلامية.

5. 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 يخصص مورد خاص للإنفاق عليه منه، و هو ما يسمى بإنفاق المصالح العامة للمسلمين ، مثل : رواتب الموظفين ، و نفقات التنمية ، و غيرهما .

## قائمة المصادر والمراجع

## قائمة المراجع باللغة العربية

1. أبو منصف ، مدخل التنظيم الإداري و المالية العامة ، دار المحمدية العامة الجزائر ، بدون سنة نشر
2. أحمد محمد حجازي ، المحاسبة الحكومية و إدارة المالية العامة ، دار النهضة للطباعة و النشر ، لبنان ، 1998.
3. أعاد حمد القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة و النشر و التوزيع، الأردن، 2015.
4. باهر عتلم ، سامي السيد المالية العامة و دور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الاقتصادية ، مصر ، 1998
5. بن نوار بومدين ، النفقات العامة على التعليم دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر 1980-2008 . مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، غير منشورة جامعة أبي بكر بالقائد ، تلمسان ، الجزائر ، 2010-2011
6. حامد عبد المجيد دراز ، سمير إبراهيم أيوب ، مبادئ المالية العامة ، دار النشر الجامعية ، مصر ، 2003.
7. دغمان زبير ، مطبوعة محاضرات في مقياس المالية العامة ، شعبة علوم اقتصادية، جامعة محمد الشريف مساعدية سوق أهراس ، الجزائر ، 2016-2016 .
8. رشيد الدقر ، علم المالية ، الجزء الأول . ميزانية الدولة ، الجامعة السورية ، سورية 1957
9. رمضان صديق ، الوجيز في المالية العام و التشريع الضريبي ، 2016
10. زينب حسين عوض الله ، مبادئ المالية العام ، دار الجامعة الجديدة ، مصر . 2010
11. سعيد العبيدي ، اقتصاديات المالية العامة ، دار دجلة الأردن ، 2011 .
12. سوزي عدلي ناشد ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2003

13. شادي أنور كريم الشوكي، الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، دار النفائس للنشر و التوزيع، الأردن، 2012.
14. طارق قدوري ، مساهمة ترشيد الانفاق الحكومي في التنمية الاقتصادية في الجزائر للفترة ( 1990-2014 ) ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، غير منشور ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر 2016
15. طاوش قندوسي ، تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي دراسة حالة الجزائر ( 1970-2012 ) ، أطروحة الدكتوراه في علم التسيير ، غير منشورة جامعة أبي بكر الصديق ، تلمسان ، الجزائر ، 2013-2014 .
16. عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، لبنان ، 2000
17. عادل أحمد حشيش ، مصطفى رشدي شيخة ، مقدمة في الاقتصاد العام و المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر . 1998.
18. عبد الكريم بوغزالة أحمد ، محاضرات في المالية العامة ، مطبوعة في مقياس المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر ، 2016-2017
19. عبد الكريم صادق بركات ، الاقتصاد المالي ، جامعة دمشق ، سوريا 1993
20. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية، دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2003
21. عبد الملك منيس أسعد ، اقتصاديات المالية العامة ، دار المعارف ، مصر ، 1996
22. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 4، ، الجزائر 2011، ص ص، 209-213
23. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، ، الجزائر 2011
24. عناية غازي ، المالية العامة و التشريع الضريبي ، دار البيارق ، عمان ، 1998

25. المادة 10 من المرسوم رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، الجريدة الرسمية، العدد 48، 1994
26. المادة 16 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية : المؤرخ في 15 أوت 1990
27. المادة 167 من قانون الولاية.
28. المادة 17 من القانون السابق
29. المادة 18 من نفس القانون السابق
30. المادة 184 من قانون البلدية
31. المادة 5 من المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982 الجريدة الرسمية، العدد: 04، 1982
32. المادة 57 من قانون البلدية
33. المادة 6 من القانون 17-84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية
34. محمد الصغير بعلي ، يسري أبو العلاء المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع عناية الجزائر .
35. محمد خالد المهاني ، محاضرات في المالية العامة ، المعهد الوطني للإدارة العامة ، سوريا ، 2013 .
36. محمد طاقة، هدى العزاوي ، إقتصاديات المالية العامة ط2 دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، الأردن.
37. محمد محمود شهاب ، المالية العامة - أدوات النشاط الاقتصادي العام .
38. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، الأردن ، 2001 .
39. محمود، رأفت ، المحاسبة الحكومية، الطبعة الأولى. عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة، 2012 .

40. المرسي السيد حجازي ، مبادئ الاقتصاد العام - النفقات و القروض العامة الدار الجامعية للطباعة و النشر ، لبنان 2000
41. مريم زغلامي و سلامي أحمد، ترشيد الانفاق العام كمدخل للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الاقتصاد و إدارة الاعمال، العدد 02 ، 2018
42. ناشدت، سهيل ، أساسيات المالية العامة، الطبعة الأولى. بيروت، لبنان: منشورات الحلبي. 2021.
43. نصّار، جابر جاد التصور الحديث لعقود الالتزام B.O.T. القاهرة: دار النهضة العربية للنشر 2022
44. نوزاد الهيتي ، مقدمة في المالية العامة ، جامعة الفاتح طرابلس ، ليبيا ،
45. يحي عبد الغاني أبو الفتوح ، أساسيات المالية العامة ، دار فروس العلمية ، مصر ، 2011
46. يسري محمد أبو العلا ، ماجدة شلبي ، أحمد مصطفى معيد ، عصام حسين، المالية العامة و التشريع الضريبي ، جامعة بنها ، مصر بدون سنة نشر .

### قائمة المراجع باللغة الأجنبية

1. Ahmed Silem, Jea-Marie Alertini, *Lexique d'économie*, Dalloz, 1999.
2. Bottomley .A, *Factorpricing and Eco Growth in under London*, 1971
3. Campbell R.Mc Cannel, *Macroecanomics. 20th edidian*, 2014 *developed Rural Areas*,
4. Claude Daniel Echaoudemaison, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, <sup>natnan, France</sup>, 2017.
5. Jan Pen, *Income distribution The ories, Policies*, London, 1971.
6. Jean - José Quiliés etautres, *Macroéconamie Cours méthode exercices corrigés*, 2<sup>ème</sup> <sup>édition. Bréal édition</sup>, 2006.
7. Louis Trotabas, *Finances Publiques*, Dalloz, 1967.

8. *Pierre Betrame. La Fiscalité en France, Hachette Livre, 6ème édition, France, 1998.*
9. *Ruymand Muzellec, Finances Publique, Edition dalloz, 5ème édition, 1993.*