

جامعة محمد بوضياف (المسيلة)

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

محاضرات في مقياس المالية العامة

موجهة لطلبة السنة الثانية علوم اقتصادية

إعداد :

د. زواق الحواس

د. لعجال العمرية.

السنة الجامعية : 2019 – 2020

برنامج مقياس المالية العامة.

الفصل الأول: نشأة و تطور المالية العامة و علاقتها بالعلوم الأخرى.

1. مفهوم علم المالية العامة.
2. المالية العامة و المالية الخاصة.
3. تطور علم المالية العامة (الدولة الحارسة، الدولة المتدخل، الدولة العصرية).
4. أهمية المالية العامة.
5. علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى (الاقتصاد، الاحصاء، القانون العام، علم الاجتماع و العلوم السياسية، المحاسبة،
6. مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة (الحاجة العامة، السياسة المالية، النظام المالي)

الفصل الثاني: النفقات العامة.

- 1- مفهوم النفقة العامة (التعريف، العناصر)
- 2- أصناف النفقات العامة
 - التقسيم الوظيفي (ادارية، اجتماعية، اقتصادية)
 - النفقات الحقيقية و النفقات التحويلية.
 - النفقات العادية و النفقات غير العادية.
 - النفقات الوطنية و النفقات المحلية.
 - تصنيف النفقات العامة في الجزائر (نفقات التسيير و نفقات التجهيز)
- 3- ضوابط (قواعد) و حدود الانفاق العام.
 - ضوابط الانفاق العام (المنفعة، الاقتصاد في النفقات، الأولوية)
 - حدود الانفاق العام (طبيعة النظام الاقتصادي، الظروف الاقتصادية السائدة، القدرة التمويلية للاقتصاد)
- 4- الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة.
 - على الانتاج الوطني (حجم الانتاج الوطني، هيكل الانتاج) - على توزيع الدخل (الدخل الأسمية، الدخل الحقيقية) - على الاستهلاك. - على مستوى الأسعار.
- 5- ظاهرة تزايد النفقات العامة.
 - العوامل الظاهرية لتزايد النفقات العامة. (تدهور قيمة النقود، زيادة عدد السكان، اختلاف طرق المحاسبة)
 - العوامل الحقيقية لتزايد النفقات العامة (الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، المالية، الادارية، المذهبية او طبيعة النظام الاقتصادي القائم

الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

- 1- تعريف الإيرادات العامة و أصنافها .
 - أ- من حيث المصدر (أصلية و مشتقة)
 - ب- من حيث الالتزام (اجبارية، اختيارية)
 - ت- من حيث الانتظام (العادية، غير العادية)
 - ث- من حيث الشبه مع إيرادات القطاع الخاص (إيرادات الاقتصاد العام، شبيهة بالاقتصاد الخاص).
- 2- مصادر الإيرادات العامة
 - أ- أملاك الدولة.
 - التعريف.
 - الأصناف (الدومين العام، الدومين الخاص)

➤ الاملاك الوطنية (الدومين) في الجزائر.

ب- الضرائب و الرسوم.

I. الضرائب

➤ التعريف، - الخصائص، - القواعد، - الأهداف - الأنواع، - سعر الضريبة، - ربط و تحصيل الضريبة،

➤ الآثار الاقتصادية للضريبة(الادخار، الاستهلاك، الانتاج، توزيع الدخل، الاسعار.

II. الرسوم.

➤ التعريف و الخصائص.

➤ أوجه الشبه و الاختلاف بين الضريبة و الرسم.

➤ الفرق بين الرسم و السعر.

ج- القروض العامة.

➤ تعريف القرض العام.

➤ أنواع القروض العامة

• من حيث المصدر (الداخلية، الخارجية)

• من حيث حرية الاكتاب (الاختيارية، الاجبارية)

• من حيث أجل القرض (المؤقتة (طويلة و متوسطة و قصيرة)، المؤبدة)

➤ التنظيم الفني للقروض العامة.

• اصدار القرض العام.(قيمة القرض، انواع سندات القرض، طرق و أساليب الاكتاب)

• انقضاء القرض العام(الوفاء، التثبيت، التبديل، الاستهلاك)

➤ الآثار الاقتصادية للقروض العامة.

د- الاصدار النقدي.

الفصل الرابع: الميزانية العامة.

1- ماهية الميزانية العامة.)

2- مبادئ أو قواعد الميزانية العامة.

➤ مبدأ السنوية. - مبدأ الوحدة - مبدأ العمومية - مبدأ التوازن.

3- تحضير و إعداد الميزانية العامة.

➤ السلطة المختصة في تحضير الميزانية العامة - الاجراءات التقنية لإعداد و تحضير الميزانية العامة - أساليب تقدير النفقات و الايرادات.

4- اعتماد الميزانية العامة.

➤ السلطة المختصة في تماد الميزانية العامة - أداة اعتماد الميزانية العامة .

5- تنفيذ الميزانية العامة.

➤ تحصيل الايرادات العامة - صرف النفقات العامة

6- الرقابة على الميزانية العامة.

➤ الرقابة الادارية (السابقة، اللاحقة - الرقابة التشريعية) أثناء التنفيذ، بعد التنفيذ) - الرقابة المستقلة.

7- الميزانية العامة و التوازن الاقتصادي و الاجتماعي.

مواضيع البحوث.

الفوج.....	الفوج.....	الفوج.....	الفوج.....	الفوج.....	عنوان البحث	
					الدور الاقتصادي للدولة.	1
					السياسة الاتفاقية.	2
					السياسة الضريبية.	3
					الضرائب في الجزائر (أهم مكونات النظام الضريبي في الجزائر)	4
					القانون 84/17 الخاص بقوانين المالية (دراسة حالة قانون المالية 2020).	5
					المالية المحلية.	6
					الرقابة المالية في الجزائر (المراقب المالي، المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة)	7
					الفساد المالي.	8
					الحكم الرشيد.	9
					قانون الصفقات العمومية.	10

الفصل الأول: نشأة و تطور المالية العامة و علاقتها بالعلوم الأخرى..

1. مفهوم علم المالية العامة: يقوم مصطلح المالية العامة على كلمتين هما:

- المالية: تعني الذمة المالية بجانبها الدائن والمدين، حيث يتمثل الجانب الدائن في إيرادات الدولة أو ما للدولة من حقوق لدى الأفراد والمؤسسات. والجانب المدين ويتمثل في النفقات العامة والتي يتوجب على الإدارات العامة صرفها.

- العامة: تخص مالية الإدارات والسلطات العامة الموجودة في الدولة.

وقد تعددت محاولات توصيف وتعريف علم المالية من قبل المهتمين به وعلى اختلاف مدارسهم الفكرية، نورد البعض منها على سبيل المثال فيمايلي:

أ. **التعريف الأول:** عرفه غاستون غيز « Gaston Geze » كغيره من المؤلفين الكلاسيكيين على أنه " مجموعة القواعد التي يتوجب على الحكومات والهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد اللازمة لتغطية هذه النفقات وتوزيع أعبائها على المواطنين".

ب. **التعريف الثاني:** " هو العلم الذي يتمثل موضوعه في دراسة القواعد المنظمة للنشاط المالي والأنشطة التي تبذلها الهيئات العامة قصد الحصول على الموارد الضرورية ثم انفاقها لإشباع الحاجات العامة. أما منهج بحثه فيتمثل في أدوات الإيرادات، النفقات، والميزانية. ويتحقق ذلك من خلال دراسة هذه الأدوات منفصلة عن العوامل الاقتصادية الأخرى".

ت. **التعريف الثالث:** " هو العلم الذي يدرس النفقات والإيرادات العامتين وتوجيههما من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة".

ث. **التعريف الرابع:** " هو العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي الذي تبذله الهيئات العمومية ومؤسسات الدولة للحصول على الموارد الضرورية لإشباع الحاجات العامة".

والخلاصة يمكن تعريف علم المالية العامة على أنه " العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة على نحو يجعلها تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تبناها الدولة".

2. عناصر المالية العامة: تتشكل المالية العامة من العناصر التالية:

أ. **النفقات العامة:** تقوم الدولة في سبيل مواجهة إشباع الحاجات العامة بقدر من النفقات العامة سواء كان ذلك عبر إنتاج سلع وخدمات أو عبر توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية في شكل مساعدات للأسر محدودة الدخل قصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد و مؤسسات القطاع الخاص.

ب. **الإيرادات العامة:** للقيام بالنفقات العامة لا بد من تأمين الموارد المالية اللازمة لتغطيتها، وتحصل الدولة على هذه الموارد أساسا من الدخل الوطني في حدود ما تسمح به المالية الوطنية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، ولقد تعددت مصادر الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي إيرادات الدولة من أملاكها ومؤسساتها الاقتصادية ثم الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب وما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية.

ت. **الميزانية العامة:** وهي تنظيم مالي يقابل بين النفقات والإيرادات العامة ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية، ومعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد الوطني ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد تم الترخيص بها من السلطة التشريعية.

3. **المالية العامة و المالية الخاصة:** تحكم المالية العامة قواعد وأسس تختلف عن تلك التي تحكم المالية الخاصة، ويمكن إيجاز تلك الاختلافات في العناصر التالية:

أ. **الهدف:** تهدف المالية العامة إلى تحقيق المصلحة العامة ما يجعل عملياتها وأنشطتها تهدف لإشباع الحاجات العامة الأساسية للمجتمع. بينما تهدف المالية الخاصة إلى تحقيق أقصى ربح ممكن كونه الحافز لدى الأفراد والمشروعات الخاصة.

ب. **تحصيل الإيرادات:** تتمتع الدولة بسلطة الإلزام والإكراه لتحصيل إيراداتها الضريبية وغيرها من خلال استعمال وسائل الإلزام للحصول على أموالها، وهو العنصر الذي تفتقده المالية الخاصة إذا تعتمد في تحصيل إيراداتها على الاختيار والتعاقد وبيع منتجاتها.

ت. **المسؤولية والرقابة:** تتمتع المالية العامة بمسؤولية أوسع كونها تتعلق بالمال العام ما يجعلها تخضع بحماية قانونية شديدة ومتميزة، ما يجعل عون الدولة عرضة لعقوبات جنائية وتأديبية في حالة إساءته التصرف في هذا المال، وبالتالي تكون العقوبة أكبر مما هي عليه في المالية الخاصة حيث تقتصر عن عقوبة الافلاس(التجار). أما على مستوى الرقابة فإن الأموال العامة تخضع لرقابة سابقة وآنية ولاحقة وغيرها من الرقابة المتعددة (الادارية، القضائية، والتشريعية) وتستند هذه الرقابة على عنصر السلطة عكس المالية الخاصة التي تعتمد على عنصر التعاقد.

ث. **زيادة الإيرادات:** تتمتع الدولة بسلطات واسعة في زيادة إيراداتها المتأتية من المصادر المختلفة (الضرائب والرسوم، القروض، أملاك الدولة، الاصدار النقدي...)، فيما تقيد المالية الخاصة في إيراداتها بالأرباح المحققة، ويتحدد انفاق الأفراد في ضوء ما يحصلون عليه من أرباح أما في المالية العامة فتتحدد أوجه الانفاق المختلفة ثم يتم تقدير الإيرادات اللازمة لتغطيتها.

ج. **القواعد والمبادئ:** لا تخضع المالية الخاصة لنفس قواعد ومبادئ الموازنة العامة والنظام العام فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات كما هو الحال في المالية العامة.

هذه الاختلافات لا تؤثر إلى الانفصال بين المائيتين فكلاهما يشكل جزءا هاما من الاقتصاد الوطني وهناك تأثير متبادل بينهما.

4. **تطور علم المالية العامة:** مرت المالية العامة بعدة مراحل رافقت التطورات التي عرفتها طبيعة الدولة ودورها:

أ. **مرحلة الدولة الحارسة:** حيث ساد خلال هذه الفترة من القرن التاسع عشر الفكر الكلاسيكي الذي يعتمد في مجال المالية العامة المبادئ التالية:

- تحديد النفقات والاقتصاد فيها: حيث يتوجب عدم الإفراط في الانفاق وحصره فيما هو لازم لسير المصالح العمومية الضرورية.
- توازن الميزانية العامة: إذ يتوجب على الدولة تحديد احتياجاتها المالية للسنة المقبلة ثم تقدير الموارد التي تتكيف مع طبيعة هذه النفقات، وتقوم فكرة التوازن في هذا المجال على منطق الفكر الكلاسيكي الذي يرى أنه "عند إختلال توازن الميزانية تضطر الدولة للاقتراض، فتؤدي القروض إلى زيادة نفقات السنوات القادمة كونها يتم إرجاعها وما يترتب عنها من فوائد". ولمواجهة هذه النفقات قد تضطر الدولة للاقتراض من جديد، ما قد يجعلها رهينة معضلة المديونية، الأمر الذي قد يجعل بتقويض الأسس المالية للدولة وعجزها عن تأدية وظائفها في المجتمع، فإذا ما عجزت عن الاقتراض مرة أخرى قد تلجأ للاصدار النقدي مما سيفجر ظاهرة التضخم وما يرافقها من ارتفاع فاحش في الأسعار وتدهور قيمة العملة المحلية.

- حيادية المالية العامة: تأتي هذه الحيادية من حيادية دور الدولة في الفكر الكلاسيكي كونه يقتصر على ضمان الأمن والتحكيم أثناء النزاعات بين الأعوان الاقتصاديين دون التدخل في علاقته الاقتصادية، ما يجعل الدولة غير معنية بالتكفل بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ب. **مرحلة الدولة المتدخل:** جاءت نتيجة الأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي استدعت إعادة النظر في المبادئ المالية للفكر الكلاسيكي، وترك الدولة الحارسة مكانها للدولة المتدخلة بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929م، حيث أصبحت الدولة تتدخل لتوجيه الاقتصاد والرفع من أدائه، وقد استند هذا التدخل إلى إراء العديد من المفكرين أبرزهم الاقتصادي الإنجليزي "كينز" الذي وضع مبادئ التدخل التعديلي للدولة لتقليص البطالة وبعث التشغيل الكامل، لذلك تميزت المالية العامة في هذه المرحلة ب:

- **زيادة النفقات العامة:** حيث عرفت النفقات العامة بعد الحرب العالمية الأولى زيادة كبيرة فاقت الزيادة في الدخل الوطني وأصبح من غير الممكن تمويلها من خلال الإيرادات الجبائية فقط.

- **إعادة النظر في التوازن الموازي (الميزاني):** حيث أعيد النظر في هذا المبدأ الذي قدسه الفكر الكلاسيكي، حيث اضطرت بعض البلدان المتقدمة إلى التخلي عن توازن الميزانية العامة والبحث عن مصادر أخرى لتمويل العجز الموازي (البحث عن التوازن الاقتصادي فهو كفيلا بتحقيق التوازن الموازي لاحقا).

- **خروج المالية العامة عن حياديتها:** نتيجة تدخل الحكومات في المجال الاقتصادي أصبحت الميزانية العامة غير حيادية وصارت تمارس تأثيرا هاما على تطور الوضعية الاقتصادية، وجاء التخلي عن فكرة حيادية المالية العامة نتيجة التزايد المسجل في النفقات العامة إذ أصبحت تمتص جزءا هاما من الدخل الوطني ما جعل من الضروري أخذ القرارات المتعلقة بالميزانية العامة بعين الاعتبار كما أن المالية العامة أصبحت أداة رئيسية في السياسة الاقتصادية للدول.

ت. **مرحلة الدولة العصرية:** عرفت المالية العامة خلال النصف الثاني من القرن العشرين تطورات كبيرة بسبب الاختلاف بين أهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة بين الدول المتقدمة والدول النامية:

➤ **المالية العامة في البلدان المتقدمة:** عرفت هذه البلدان تطورا سريعا في الخدمات العمومية الاجتماعية فضلا عن تدخلها لتصحيح آليات السوق الحرة من البداية لنفادي الاختلالات المالية التي قد تحدث، ويأخذ تدخل الدولة الأشكال التالية:

- التدخل المقاصي: حيث تقوم الدولة في فترة الانكماش الاقتصادي وارتفاع البطالة بزيادة الانفاق العام وتقليص الضرائب لتنشيط الاقتصاد (ميزانية الانعاش الاقتصادي، سياسة القدرة الشرائية، سياسة الأشغال الكبرى...). أما في حالة التضخم فتقوم بتقليص نفقاتها وزيادة الضرائب (ميزانية متشددة، سياسة تقشف...).

- التدخل المصحح: قد يكون في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي، ففي المجال الاقتصادي لا يكون بهدف إعادة التوازن الاقتصادي الإجمالي وإنما لتقليص الفوارق والنتائج السلبية للاقتصاد، فمن ناحية الضرائب يكون يجعلها لا تتنقل القطاعات التي تعرف صعوبات ومن ناحية النفقات تطبيق إعانات ومنح قروض بمعدلات فائدة مشجعة لهذه القطاعات. أما في المجال الاجتماعي فيكون التدخل من خلال استخدام النفقات العامة في شكل إعانات مالية مباشرة للفتات المحرومة (إعانات اجتماعية، منح بطالة، تقاعد، منح الأمومة...) أو في تطوير التجهيزات والخدمات العمومية الموجهة لهذه الفئات (النقل، الثقافة، التعليم...).

➤ **المالية العامة في البلدان النامية:** رغم تفاوت درجات النمو في هذه البلدان تتميز هيكلية المالية العامة في معظم هذه البلدان بنفقات مرتفعة وإيرادات غير كافية، ويعود الارتفاع في النفقات العامة إلى النفقات الناجمة عن الاستقلال السياسي (تشكيل المصالح والهيئات الادارية والمجالس المختلفة) والنفقات المرتبطة بالنمو السكاني (التركيبة البشرية يغلب عليها الشباب مقارنة بالفئة السكانية المنتجة ما يرفع من نفقات التربية والصحة...) والنفقات الناجمة عن التخلف ما يجعل نفقات الاستثمار ضرورية لبناء اقتصادات متطورة لهذه البلدان.

5. علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى : لعلم المالية العامة علاقة وثيقة بالعديد من العلوم الأخرى من أبرزها:

أ. **علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد:** إن قوة العلاقة بين العلمين جعلت موضوعات المالية العامة يتم تناولها في صياغ الموضوعات الاقتصادية البحتة، لأن علم الاقتصاد يبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة(مشكلة الندرة) كما أن المالية العامة تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من خلال الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة. وقد ازدادت درجة الارتباط بين العلمين في العصر الحديث حيث ازداد ارتباط المالية العامة بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية وبشكل متبادل يتجلى في:

- تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة يتجلى من الاختلاف بين بنود النفقات العامة والإيرادات العامة بين الدول بسبب اختلاف درجة نمو اقتصادها أو طبيعة نظامها الاقتصادي، ما جعل السياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لاتصلح بالضرورة لبلد متخلف والعكس صحيح، والسياسة المالية للدول الاشتراكية تختلف عن تلك المطبقة في الدول الرأسمالية.

- الدراسات الاقتصادية ترشد إلى كثير من المبادئ التي لا يجب إغفالها عند إعداد وتطبيق النظم المالية بما يضمن تحقيق أهدافها. (الدراسات الاقتصادية هي التي توضح السلع التي يمكن ترفع معدلات الضريبة عليها لزيادة الحصيلّة الضريبية، كما توضح الدخول التي ينبغي رفع معدلات الضرائب عليها أو تخفيضها إذا كان الهدف هو التأثير بالزيادة أو النقصان في حجم الانفاق أو الادخار).

- تأثير المالية العامة في سير النشاط الاقتصادي وتوجيهه إلى ما هو مأمول، فالمالية العامة أصبحت أداة رئيسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي (مواجهة آثار الدورات الاقتصادية الضارة من تضخم أو كساد، توجيه الاستثمار بين المشروعات المختلفة والمناطق المختلفة، تغيير مستوى الأسعار ما ينعكس على حركة المبادلات الاقتصادية الداخلية والخارجية....الخ).

- الارتباط الوثيق بين العلمين أدى إلى زيادة الاهتمام بدراسة وتحليل العامل الاقتصادي في مختلف قرارات المالية العامة، وأصبحت المشكلات الاقتصادية لمختلف بحوث المالية العامة تمثل جزءا مستقلا بذاته في نطاق علم المالية، الأمر الذي أدى إلى ظهور فرع جديد يدرس هذه البحوث من وجهة نظر اقتصادية بحثه يطلق عليه "علم اقتصاديات المالية العامة".

ب. **علاقة المالية العامة بعلم الإحصاء:** تتضح العلاقة بين العلمين من خلال:

- أن علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الواضحة للظواهر المالية من خلال التعبير عنها في صورة أرقام وبيانات وجداول وأشكال.
- دراسة الإحصاءات تمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية حول تقدير النفقات والإيرادات فضلا عن أهميتها في تحقيق وتفعيل الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

- لا يمكن لعلم المالية العامة عند دراسته ورسمه للسياسة المالية للدولة أن يستغني عن علم الإحصاء، فهذا الأخير هو الذي يوفر له البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني، كيفية توزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع، عدد السكان وكيفية توزيعهم من حيث السن والمناطق المختلفة، حالة ميزان المدفوعات. وغيرها من المعطيات الضرورية لإعداد السياسة المالية الواجبة الاتباع في ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة.

ت. **علاقة المالية العامة بالقانون:** هناك علاقة وثيقة بين العلمين ويتجلى ذلك على الأقل في الفروع التالية:

ت.أ. **القانون العام:** إن درجة الصلة الوثيقة بين العلمين حالت دون قيام علم المالية العامة كفرع قائم بذاته لفترة طويلة، حيث ظل ينظر إليه كفرع من فروع القانون العام حتى نهاية القرن التاسع عشر حيث بدأت دراساته تخرج شيئا فشيئا عن السيطرة المطلقة للقانون العام، ومع ذلك لاتزال الصلة قوية على الأقل بين فرعين من فروع هذا القانون هما القانون الدستوري والقانون الإداري:

➤ **القانون الدستوري:** وتتضح علاقة المالية العامة به من خلال:

- خضوع قواعد المالية العامة للقواعد الدستورية، فالدساتير هي التي تقر المساواة بين المواطنين أمام الضرائب والأعباء العامة.
- ارتكاز أسس قانون الميزانية على الدستور.
- السلطات المالية للمجالس النيابية هي نوع من الاختصاصات التي يقرها الدستور من أجل مراقبتها للسلطات التنفيذية، كما أن التوازن بين السلطتين موجهها ومحكوما بتوزيع الاختصاصات المالية بينهما، لذا ترجح كفة السلطة التي لها صلاحيات واسعة تمكنها من السيطرة على الميزانية.

➤ **القانون الإداري:** تظهر العلاقة بينهما من خلال:

- خضوع وزارات المالية والاقتصاد والتي تعد من أهم الإدارات العامة في الدولة في تنظيمها للقانون الإداري.

- القضاء الجبائي يعد فرعاً هاماً من فروع القضاء الإداري.

- فضلاً عن خضوع الإدارات والعمليات المالية للقانون الإداري، فإن تنظيم العمليات المالية يؤثر بدرجة كبيرة على عمل الإدارة. فالمرقب المالي يتمتع بنفوذ كبير في الإدارات المالية.

- قواعد النظام المالي تعطي المؤسسات الإدارية صفتها وطبيعتها الحقيقية، فاللامركزية الإدارية لا تكون فعالية إلا إذا كانت السلطات المحلية لها مواردها الخاصة مع القدرة على ممارسة الاستقلال المالي الحقيقي.

ت. ب. علاقة المالية العامة بالقانون الدولي والعلاقات الدولية: تتجلى هذه العلاقة في الاتفاقات المالية الدولية لمعالجة الكثير من المشاكل المالية على المستوى الدولي مثل الازدواج الضريبي والتهرب الضريبي والمنافسة الضريبية.

ث. علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع: لقد أصبح في مجال المالية العامة يتجاوز جوانبها القانونية البحتة وامتد إلى البحث عن التفسيرات الاجتماعية للظاهرة المالية، فالبحث في الجوانب الاجتماعية للضريبة يسمح بتعميق الرؤية حول الآثار التي يعكسها الهيكل الاجتماعي والسياسي للدولة على نظامها الضريبي.

ج. علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية: تتجلى هذه العلاقة من خلال مجموعة من المظاهر من بينها:

- أن العمليات المالية ترد في وثائق إحصائية متعددة أهمها الموازنة العامة وهي أساس الرقابة على استخدام الموارد العامة، وتكون هذه المعطيات الإحصائية معطيات ثمينة للعلوم السياسية لفهم وتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة، وتوضيح ما تنفقه الدولة في كل مجال من المجالات (التعليم، الصحة، السكن... الخ).

- استخدام القروض العامة ودفع الضريبة كقياس لدرجة ثقة المواطنين في الحكومة، فدفعهم الضرائب وإقبالهم على الاكتتاب في السندات الحكومية طوعية ومؤشر على ثقتهم في حكومتهم والعكس صحيح.

- ارتباط تنفيذ قرارات الدولة بإنفاق المال، فقرارات الدولة لا قيمة لها إلا إذا كانت لها الموارد المالية لتنفيذها.

ح. علاقة المالية العامة بالمحاسبة: هناك ارتباط وثيق بين المالية العامة والمحاسبة بمختلف أصنافها:

- المحاسبة الخاصة: والتي هي مجموعة التقنيات التي تتكون من المحاسبة العامة (الميزانية وحساب النتائج) والمحاسبة التحليلية (حساب التكاليف)، فالضرائب مثلاً تتطلب الامتثال بأصول المحاسبة.

- المحاسبة العمومية: هي مجموعة القواعد المحددة لواجبات ومسؤوليات الإدارات والأمينين بالصرف والمحاسبين في تنفيذ القرارات المالية وتتبع عمليات الدولة والجماعات المحلية.

- المحاسبة الوطنية: هي نظام محاسبي اقتصادي كلي يسمح برسم صورة كمية بسيطة للعلاقات والروابط بين مختلف التدفقات المتعلقة بنشاط مختلف أعوان الاقتصاد الوطني وعلاقاته مع باقي دول العالم.

6. مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة:

أ. الحاجة العامة: هو مفهوم أساسي بالنسبة للمالية العامة لأنها ترتبط بدور الدولة الذي يقوم على أساس إشباع الحاجات العامة، وهناك جملة من المعايير تستخدم للتمييز بينها وبين الحاجات الخاصة من أبرزها:

- معيار طبيعة من يقوم بإشباع الحاجة: حسب هذا المعيار فإن الحاجة العامة هي من تقوم الدولة بإشباعها عن طريق الانفاق العام، أما الحاجات الخاصة فهي التي يقوم القطاع الخاص بإشباعها.

- معيار طبيعة من يحس بالحاجة (يحقق المنفعة): حسب هذا المعيار إذا كان الفرد هو الذي يحقق المنفعة تكون الحاجة خاصة، أما إذا كان المجتمع هو الذي يحس بالحاجة ويحقق المنفعة الجماعية فتكون الحاجة عامة بغض النظر عن القطاع الذي يشبع الحاجة.

- المعيار التاريخي: بحسبه فإن الحاجة العامة هي التي يتم إشباعها في نطاق دور الدولة، وبالتالي فإن نطاق الحاجات العامة يختلف من فترة تاريخية لأخرى.

ب. السياسة المالية: هي مجموعة التدابير التي تتخذها الدولة في إطار تكوين واستخدام الموارد المالية اللازمة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، وهي جزء من السياسة الاقتصادية للدولة وتنفرج إلى:

- السياسة الانفاقية: هي مجموعة الإجراءات المتعلقة بإنفاق الدولة لتحقيق أهداف محددة في المجالات المختلفة.

- السياسة الإيرادية: تتعلق بسياسة القروض أو الائتمان، والسياسة الضريبية.

ت. النظام المالي: النظام بصورة عامة هو مجموعة من العناصر المترابطة فيما بينها بعلاقات معينة أما النظام المالي فيفهم في معنيين هما:

- هو مجموعة العناصر المالية أو مجموعة مجالات العلاقات المالية التي تتوسط تكوين واستخدام الموارد المالية.

- هو مجموعة المؤسسات المالية التي تتعامل بالأموال ذات الصلة بالإيرادات والنفقات ويضاف لها أحياناً المؤسسات المصرفية ويدعى النظام المالي في هذه الحالة النظام المالي المصري. والنظام المالي هو جزء من النظام الاقتصادي للدولة.

الفصل الثاني: النفقات العامة

أولاً. مفهوم النفقة العامة وعناصرها.

1. مفهوم النفقة العامة: هي "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام قصد تحقيق منفعة عامة". أو هي "كم قابل للتقوم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام اشباعاً لحاجة عامة".

2. عناصر النفقة العامة: تتجلى عناصر النفقة العامة في الآتي:

أ. مبلغ نقدي: حيث يأخذ الانفاق العام شكل مبلغ من النقود ثمناً لما تحتاجه الدولة من السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العمومية أو ثمناً لرؤوس الأموال الانتاجية اللازمة لقيام المشروعات الاستثمارية أو لمنح المساعدات والإعانات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة. ويعد الانفاق النقدي أفضل أشكال الانفاق العام وذلك للأسباب الموضوعية التالية:

- استخدام النقود في الانفاق العام يسهل الرقابة بأشكالها المختلفة على النفقات العامة ضماناً لاستخدامها طبقاً للضوابط والقواعد التي تحقق المنفعة العامة، في حين تصعب الرقابة على الانفاق العيني لصعوبة تقييمه.

- الانفاق العيني يخل بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء العامة بينهم.

- الانفاق العيني تترتب عنه العديد من المشاكل الادارية والتنظيمية وغياب الدقة فضلاً عن المحاباة بين الأفراد.

ب. يقوم بها شخص عام: الشائع هو أن المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء خدمة عامة لا يعتبر انفاق عام إلا إذا صدر عن شخص عام (الدولة والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية) ما يعني أن النفقات التي ينفقها الخواص لا تعد نفقة عامة ولو كانت تهدف إلى تحقيق النفع العام. لكن اختلف الفكر المالي في تحديد طبيعة الانفاق العام بين معيارين هما:

- **المعيار القانوني:** ويدعى المعيار التقليدي ويستند في تحديد طبيعة الانفاق العام على الطبيعة القانونية للشخص الذي يقوم بالانفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام تعد النفقة عامة مهما كانت طبيعتها والهدف منها أما إذا كان من أشخاص القانون الخاص تعد نفقة خاصة حتى وإن كان الهدف من انفاقها تحقيق النفع العام (فترة الدولة الحارسة حيث كان نشاط الدولة يقتصر على الأمن والدفاع والعدالة) لكن مع الانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلية لم يعد هذا المعيار يكفي وحده لتحديد طبيعة الانفاق العام، ودفع علماء الاقتصاد إلى اقتراح معيار آخر يتناسب مع توسع دور الدولة ويدعى المعيار الوظيفي.

- **المعيار الوظيفي:** يستند إلى الطبيعة الوظيفية للقائم بالإنفاق وليس لطبيعته القانونية، ومن ثم فإن النفقات العامة هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بموجب سلطتها الأمرة وسيادتها على اقليمها. أما النفقات التي تقوم بها الدولة والأشخاص العامة وتمثل نفقات الأفراد تعتبر نفقات خاصة. في المقابل تعتبر النفقات التي يقوم بها الخواص التي فوضتهم الدولة في استخدام سلطتها نفقات عامة. وبالتالي فإنه بحسب هذا المعيار فإن ما يعتبر من النفقات العامة قد لا يصدر من أشخاص القانون العام بل قد يصدر من أشخاص القانون الخاص.

ت. تحقيق النفع العام: إن الهدف من النفقة العامة هو إشباع الحاجات العامة وبالتالي تحقيق النفع العام، ما يعني استبعاد النفقات التي تشبع حاجة خاصة وتحقيق نفع خاص، وذلك تحقيقاً للعدالة بين أفراد المجتمع فما دام أنهم متساوون في تحمل الأعباء العامة فلا بد أن يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة.

ثانياً. أصناف النفقات العامة: تصنف النفقات العامة وفقاً لعدة معايير من أبرزها:

1- التصنيفات العلمية: هي تصنيفات تستند إلى المعايير العلمية ويتجلى أبرزها في:

أ. التصنيف الوظيفي (من حيث الأهداف): تصنف النفقات العامة حسب هذا المعيار تبعاً لتباين وظائف الدولة إلى:

➤ نفقات إدارية: تشمل النفقات اللازمة لتسيير الأجهزة الادارية للدولة ونفقات الدفاع والأمن والعدالة والجهاز السياسي.

➤ نفقات اجتماعية: تهدف إلى تلبية الحاجات العامة المحققة للتنمية الاجتماعية للأفراد وبالتالي تتعلق بالنفقات الموجهة لقطاعات التعليم، الصحة، السكن، النقل، التأمينات الاجتماعية، والإعانات المقدمة لذوي الدخل المحدود أو عديمه الدخل (منح البطالة).

➤ نفقات اقتصادية: تسعى الدولة من خلال صرفها إلى تحقيق أهداف اقتصادية بالدرجة الأولى تتمثل في زيادة الانتاج الوطني وتكوين رؤوس أموال جديدة، لذا تشمل أساساً البنى التحتية من طرق، وسائل النقل، الطاقة، الري، وكل ما ينفق على المشروعات الاقتصادية والإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة.

ب. النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية (نفقات منتجة ونفقات غير منتجة): يستند هذا التصنيف على معايير استخدام القدرة الشرائية أو نقلها ومدى تأثيرها على الدخل الوطني :

➤ **النفقات الحقيقية:** تتمثل في نفقات الدولة مقابل الحصول على السلع والخدمات الحقيقية ورؤوس الأموال الانتاجية ومستلزمات سير المرافق العامة التقليدية والحديثة(المرتبات، المواد واللوازم، التجهيزات، النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية). ما يجعل الانفاق الحقيقي يتجلى في استخدام الدولة لقدرتها الشرائية للحصول على السلع والخدمات والقوة العاملة، ويمثل الانفاق هنا الثمن الذي تدفعه الدولة للحصول على السلع والخدمات(المقابل) لذا تنتج عنه زيادة مباشرة في الدخل الوطني(تكوين انتاج جديد).

➤ **النفقات التحويلية:** هي النفقات التي لا تحصل الدولة عند انفاقها على سلع وخدمات ورؤوس أموال كمقابل، وإنما تقوم الدولة من خلالها بتحويل جزء من القدرة الشرائية أو الدخل الوطني من الطبقات الاجتماعية المرتفعة الدخل إلى الطبقات الاجتماعية محدودة الدخل، ولكونها لا تهدف إلى الحصول على مقابل(سلع وخدمات) فإنها لا تنتج عنها زيادة مباشرة في الدخل الوطني. غير ارتفاع القدرة الشرائية للفئات المستفيدة منها ينتج عنه ارتفاع في الطلب الكلي، وبالتالي فإن لهذه النفقات أثر اقتصادي هام سيما في فترات الركود الاقتصادي، كما أنها تشكل خطرا في فترات التضخم. وعادة يتم التمييز في هذه النفقات بين:

- النفقات التحويلية الاجتماعية: تتمثل في الاعانات التي تمنحها الدولة لتلبية حاجة فردية (الفقر، البطالة) أو حاجة اجتماعية كالإعانات المقدمة للهيئات التي تقدم خدمات اجتماعية (النوادي الرياضية والثقافية...).

- النفقات التحويلية الاقتصادية: تمنحها الدولة لبعض المؤسسات الخاصة والعامة لخفض أسعارها أو لتخفيف العجز أو لتغطية لبعض المؤسسات ذات الفائدة العامة أو المساعدة في إنشاء المؤسسات الاقتصادية من خلال تقديم رأس المال مجاناً للمؤسسات الحديثة أو تقديمه في شكل قروض بأسعار فائدة منخفضة أو تقديم إعانات لتشجيع نوع معين من الصادرات أو استيراد نوع معين من السلع الانتاجية الأساسية(إعانت الاستغلال، إعانات تحقيق التوازن، إعانات الانشاء والتجهيز، إعانات التجارة الخارجية).

ت. **النفقات العادية والنفقات غير العادية(التكرار الدوري):** يعتمد هذا التصنيف على التكرار الدوري للنفقات العامة ويصنفها إلى:

➤ **النفقات العادية:** تتمثل في النفقات التي ترد سنويا وبصفة دورية ومنظمة في ميزانية الدولة لذا يصطلح عليها النفقات الجارية أو التسييرية لأنها موجهة أساسا لتسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة.

➤ **النفقات غير العادية:** تتمثل في النفقات التي لا ترد بصفة دورية منتظمة في ميزانية الدولة وإنما ترد عند الحاجة إليها فقط(مكافحة وباء طارئ، معالجة مخلفات الكوارث الطبيعية، إنشاء مدن جديدة، طرق وسكك حديدية؛ موانئ ومطارات...)

ث. **النفقات الوطنية والنفقات المحلية(المعيار العضوي أو الهيئات المكلفة):** يستند هذا التصنيف على نطاق سريان النفقات العامة ويصنفها إلى:

➤ **النفقات الوطنية:** ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة المركزية مهمة صرفها(الدفاع، العدالة، القضاء... الخ) فهي نفقات ذات طابع وطني(نفقات الوزارات).

➤ **النفقات المحلية:** ترد في ميزانية الجماعات المحلية وهي التي تتولى مهمة صرفها(توزيع المياه، الكهرباء... الخ).

2-التصنيفات الوضعية: يقصد بها الممارسات والتطبيقات العملية التي تلجأ إليها مختلف دول العالم بهدف تنظيم نفقاتها العامة بغض النظر عن التزامها بالتصنيفات العلمية المذكورة سابقا، ومن هذه التصنيفات:

أ. **المعيار الاداري:** حيث تصنف النفقات العامة اداريا على أساس الهيئة الادارية التي تقوم بالانفاق، فتوزع حسب الوزارات ثم توزع داخل كل وزارة حسب أقسامها وأجهزتها.

ب. **المعيار الوظيفي:** تظهر فيه وظائف الدولة في شكل قطاعات تبرز بداخلها نفقات كل قطاع(القطاع الاقتصادي، القطاع الاجتماعي).

ت. **المعيار الاقتصادي:** يستند هذا التصنيف على المعيار الوظيفي، وتظهر فيه وظائف الدولة في قطاعات متعددة الوظيفة الواحدة، فلا يكتفى بالقول نفقات اقتصادية واجتماعية بل توزع النفقات حسب أنواع كل نشاط، فمثلا في ميزانية التجهيز يقسم القطاع الاقتصادي إلى المجالات المختلفة التي تنتمي لهذا القطاع(الزراعة، الصناعة... الخ).

يمكن ايعاز أهمية تصنيف النفقات العامة إلى تحقيق جملة من المزايا من بينها:

- تبسيط عملية إعداد وصياغة البرامج.

- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية لأن تنفيذ هذه الأخيرة بكفاءة يستدعي ضرورة تقسيمها إلى برامج حي يتسنى قياس كفاءة تنفيذ كل برنامج.

- خدمة أهداف المحاسبة، المراجعة، المراقبة، والاعتماد.

- تسهيل دراسة آثار الأنشطة العامة وتطوراتها، فالتصنيف يسهل التعرف على تكلفة كل نشاط وتطور تلك التكلفة وأهميتها النسبية مقارنة بالأنشطة الأخرى.

- تمكين المجالس التشريعية والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة عن طريق إلزام الحكومات بالإنفاق في المجالات التي اعتمدها هذه المجالس.

3- تصنيف النفقات العامة في الجزائر: تصنف النفقات العامة في الجزائر إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز:

القانون 84/17	القانون 15/18 (المادة 29)
أ. نفقات التسيير: تضم النفقات الضرورية لسير الجهاز الإداري للدولة من أجور ومصاريف الصيانة والتجهيزات والمعدات المكتبية، وتنفرد إلى أربعة أبواب هي: - أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات. - مخصصات السلطات العمومية. - النفقات الخاصة بوسائل المصالح. - التدخلات العمومية.	تتضمن أعباء ميزانية الدولة حسب الطبيعة الاقتصادية الأبواب الآتية:
ب. نفقات التجهيز (الاستثمار): تنفرد إلى ثلاثة أبواب هي: - الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة. - إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة. - التدفقات الأخرى برأسمال.	1. نفقات المستخدمين. 2. نفقات تسيير المصالح. 3. نفقات الاستثمار. 4. نفقات التحويل. 5. أعباء الدين العمومي. 6. نفقات العمليات المالية. 7. النفقات غير المتوقعة.

ثالثا. ضوابط (قواعد) و حدود الانفاق العام: إن الانفاق العام يجب أن يتم ضمن حدود معينة مع التقيد بمجموعة من الضوابط نوجزها في التالي:

1- ضوابط الانفاق العام : إن تحقيق النفقة العامة لغايتها المتمثلة في إشباع الحاجات العامة يجب أن يتم ضمن الضوابط التالية:

أ. المنفعة: يجب أن يكون هدف الانفاق العام للدولة هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة ما يعني تجنب الانفاق في المجالات التي لا تعود بالنفع على أفراد المجتمع، ولتحقيق ذلك فإن الأمر يستدعي:

- تجنب الانفاق في المجالات التي تخدم المصلحة الخاصة لبعض أفراد أو فئات المجتمع نتيجة نفوذهم السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي.

- شمولية النظر إلى المرافق العامة عند تقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الانفاق.

- توجيه سياسة الدولة عند تحصيل الإيرادات وإنفاقها نحو العمل على زيادة القوى المنتجة وتنظيم الانتاج لزيادة الدخل الوطني ورفع نصيب الفرد من هذا الدخل.

- تقليل الفوارق بين دخول الأفراد عبر تحويل القوى الشرائية من الفئات مرتفعة الدخل إلى الفئات محدودة الدخل.

ب. الاقتصاد في النفقات: تعني هذه القاعدة تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة والتي تتحقق من خلال:

- تجنب التبذير والاسراف، لما يتسببان فيه من إهدار للأموال دون تحقيق منفعة فضلا على دورهما في زعزعة ثقة أفراد المجتمع في الدولة وتقاعسهم عن تحمل الأعباء العامة مثل التهرب من دفع الضريبة.

- ضبط النفقات العامة في مختلف القطاعات والمجالات على أسس تراعي الحاجات الحقيقية الفعلية بحيث تتحمل الدولة النفقات العامة الضرورية فقط وبما يحقق المنافع الجماعية.

- فعالية أجهزة الاعلام والرقابة في ضمان توجيه النفقات العامة نحو المجالات النافعة.

ت. الأولوية : أي أن تكون النفقة العامة المحققة للمصلحة قد أنفقت ضمن دائرة الأولويات المجتمعية التي لا تحقق مصلحة فقط بل تعظم المصلحة إلى أقصى حد، وذلك تجنباً للإنفاق في المجالات الثانوية على حساب المجالات الضرورية ذات الأولوية بالمجتمع والمبدأ هو الأهم ثم المهم.

2- حدود الانفاق العام: تتمثل في العوامل التي تتحكم في تحديد حجم الانفاق العام أو النسبة التي يجب على الدولة اقتطاعها من الدخل الوطني وتخصيصها للإنفاق العام، ومن أبرز هذه العوامل:

أ. طبيعة النظام الاقتصادي: والتي تحددها الايديولوجية الاقتصادية للدولة :

- حيث يقل حجم الانفاق العام في ظل سيادة الايديولوجية الفردية في الدولة حيث يقتصر دورها على القيام بالوظائف التقليدية والأنشطة التي ينفر منها القطاع الخاص(الدولة الحارسة).

- يتزايد حجم الانفاق العام كما ونوعا في ظل الايديولوجية التدخلية بسبب تدخل الدولة في العديد من الأنشطة الاقتصادية مثل القيام ببعض المشاريع الاستثمارية، فضلا عن التدخل لمواجهة تقلبات الدورة الاقتصادية، وتقديم الخدمات المجانية.

- يتزايد الانفاق العام بشكل أكبر في ظل الايديولوجية الجماعية بسبب قيام الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية في ظل سيادة الملكية العامة لوسائل الانتاج بالإضافة إلى قيامها بوظائفها التقليدية(الدولة المنتجة ذات النمط الاشتراكي).

ب. الظروف الاقتصادية السائدة: تتحكم الظروف الاقتصادية بشكل كبير في تحديد حجم الانفاق العام:

- في فترات الركود الاقتصادي تزداد النفقات العامة بهدف إحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي وتحقيق الاقتصاد الوطني لمستوى العمالة الكاملة.

- في فترات الراج تقل النفقات العامة لتجنب التضخم الذي يتسبب في ارتفاع الأسعار وتدهور قيمة النقود.

وبالتالي فإن حجم الانفاق العام يجب أن يتحدد بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الانتاج مع الطلب الكلي (الاستهلاكي والاستثماري) في ظل سياسة مالية واقتصادية تتلائم مع درجة تقدم كل دولة ودرجة مرونة أجهزتها الانتاجية.

ت. القدرة التمويلية للاقتصاد: إن حجم الانفاق العام يجب أن يرتبط بقدرة الدولة على توفير الموارد اللازمة لتغطيته والمتمثلة في الإيرادات العامة والتي هي الأخرى تخضع لحدود معينة، فالدولة لا يمكنها زيادتها بصورة مطلقة. وتتفرع القدرة التمويلية للاقتصاد إلى جزئين هما:

- القدرة التكميلية: تتعلق بمدى قدرة الدخل الوطني على تمويل الإيرادات العامة عن طريق الضرائب، وهنا يتوقف الأمر على الحد الذي يمكن أن تصله الدولة في الاقتطاعات الضريبية والذي يصطدم بمنطق قانون لافر.

- القدرة الاقتراضية: تتعلق بمدى قدرة الدولة على الاقتراض وهذا يرتبط بالقدرة على التسديد والسمعة على مستوى الأسواق المالية.

رابعا. الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة: يتمثل أبرز هذه الآثار في التالي:

1- آثار النفقات العامة على الانتاج الوطني: تؤثر النفقات العامة على الانتاج الوطني من حيث الحجم و الهيكل:

أ. التأثير على حجم الانتاج الوطني: تؤثر النفقات العامة على حجم الانتاج من خلال تأثيرها على حجم الطلب الفعلي الكلي فهي تمثل جزءا مهما من هذا الطلب من جهة، ومن خلال دورها في زيادة المقدرة الانتاجية للاقتصاد الوطني ومن ثم زيادة الانتاج الوطني. لذا يتم هذا التأثير بطريقتين هما:

- التأثير المباشر: يتم من خلال النفقات العامة الانتاجية أو الاستثمارية المخصصة لإنشاء المشاريع المختلفة أو توسيع المشاريع القائمة، ويعمل هذا النوع من النفقات على انتاج السلع والخدمات العامة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد من جهة، وتكوين رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار من جهة أخرى. وهو ما يؤدي إلى رفع الكفاءة والمقدرة الانتاجية للاقتصاد الوطني وبالتالي زيادة الانتاج الوطني سواء قامت الدولة بنفسها بعملية الانتاج أو منحت إعانات للمؤسسات العامة والخاصة.

- التأثير غير المباشر: يتم من خلال النفقات الاجتماعية كنفقات الصحة والتعليم حيث تؤدي إلى زيادة الانتاج بصورة غير مباشرة من خلال دورها في زيادة قدرة الأفراد على العمل والإنتاج وزيادة الطلب الفعال، وكذا من خلال النفقات الاجتماعية التي تأخذ شكل تحويلات نقدية وإعانات حيث تؤدي إلى تحويل جزء من القدرة الشرائية من الفئات المرتفعة الدخل إلى الفئات المحدودة الدخل فيزيد طلبها على السلع وما يتبعه من زيادة في انتاجها.

ب. التأثير على هيكل الإنتاج: تساعد النفقات العامة على إعادة توزيع عناصر الإنتاج بين قطاعات الاقتصاد الوطني من جهة وبين مناطق البلاد من جهة أخرى. فمن خلال الانفاق العام تستطيع الدولة تغيير الهيكل الانتاجي القطاعي عن طريق تقديم إعانات لصناعة معينة أو تقوم بالاستثمار المباشر لتطوير هذه الصناعة، كما يمكنها تغيير الهيكل الانتاجي الجغرافي عن طريق تقديم إعانات للصناعة التي تقام في منطقة معينة.

2- آثار النفقات العامة على توزيع الدخل: تعد النفقات العامة أداة هامة في تحقيق توزيع أفضل للدخل والثروة من خلال تأثيرها على الدخل الاسمية والدخول الحقيقية:

أ. الدخل الاسمية: حيث تستطيع الدولة عن طريق الدخل الاسمية زيادة دخول فئات معينة من السكان عبر رفع الرواتب والأجور للعاملين أو منح الإعانات والتحويلات في اطار أنظمة الضمان الاجتماعي وغيرها من الآليات.

ب. الدخل الحقيقية: إذ يؤدي الانفاق العام إلى زيادة الدخل الحقيقية للأفراد ذوي الدخل المحدود بالدرجة الأولى عن طريق توسع الدولة في الخدمات العامة المجانية.

3- آثار النفقات العامة على الاستهلاك: تحدث هذه الآثار من خلال:

- تقديم السلع والخدمات المجانية من طرف الدولة وهذا يؤثر بشكل مباشر على رفع مستوى استهلاك الأفراد من السلع والخدمات، كما يؤثر بشكل غير مباشر إذ ينتج عن مجانية هذه السلع والخدمات زيادة الدخل الحقيقية للأفراد وهذا ما يؤدي إلى زيادة استهلاكهم للسلع والخدمات الأخرى.

- توزيع الدخل، فجزء كبير من الأجور والمرتببات التي تدفعها الدولة للموظفين والعمال والإعانات الاجتماعية، وفوائد المقرضين وحملة السندات وغيرها يوجه للاستهلاك.

4- آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار: يتم هذا التأثير من خلال:

- الإعانات المقدمة من قبل الدولة لزيادة القدرة التنافسية للمنتجات المحلية في السوق الداخلية والسوق الخارجية.

- تدخل الدولة لتخفيض أسعار السلع الضرورية أو تحديد الأسعار بشكل مباشر عبر تقديم الإعانات للمنتجين لتخفيض الأسعار.

- تدخل الدولة من خلال التأثير على العوامل المحددة للأسعار أو العوامل المحددة للعرض والطلب كالجوئها للاستيراد أو القيام بالإنتاج بنفسها، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة عرض السلع وبالتالي انخفاض أسعارها.

خامساً. ظاهرة تزايد النفقات العامة: يعد تزايد النفقات العامة من الظواهر التي أثارت اهتمام الاقتصاديين إلى درجة صياغتها من قبل الاقتصادي الألماني فاجنر في شكل قانون يدعى "قانون فاجنر" والذي أشار فيه إلى أن هذه الظاهرة ليست مجرد ظاهرة مؤقتة وإنما هناك قانون موضوعي يفرض ضرورة ازدياد النفقات العامة في كل الدول بغض النظر عن النظام الاجتماعي لها، وفحوى قانون فاجنر هو "أنه كلما مجتمع معين معدلاً من النمو الاقتصادي فإن ذلك سيتبع باتساع النشاط المالي للدولة وبالتالي زيادة الانفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني". وقد حاول الاقتصاديين بعد ذلك الوقوف على العوامل المتسببة في الظاهرة وميزوا بين نوعين منها هما:

1- العوامل الظاهرية لتزايد النفقات العامة: تشمل العوامل التي تؤدي إلى زيادة حسابية في النفقات العامة دون أن يقابل ذلك زيادة في حجم السلع والخدمات الحقيقية التي تحصل عليها الدولة مقابل هذا الانفاق، بل قد يحدث انخفاض في حجم تلك السلع، ومن أبرز هذه العوامل:

أ. **تدهور قيمة النقود:** حيث يؤدي هذا التدهور إلى انخفاض القدرة الشرائية للوحدة النقدية، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس العدد من الوحدات النقدية والذي كان يتم الحصول عليه من قبل ويعود سبب ذلك إلى ارتفاع أسعار السلع والخدمات، والحصول الدولة على نفس المقدار من السلع والخدمات العامة يتوجب عليها زيادة حجم الانفاق العام لمواجهة التدهور في قيمة النقود (زيادة في رقم النفقات العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية).

ب. **زيادة عدد السكان:** يرافق تزايد عدد السكان تزايداً في حجم الانفاق العام، غير أن تزايد النفقات العامة قد يكون بنسبة أقل من معدل النمو السكاني، فينتج عن ذلك انخفاض في نصيب الفرد الواحد من النفقات، ما يجعل الزيادة ظاهرة من حيث ما يحققه الانفاق من منافع للناس. وحتى يزيد نصيب الفرد من الانفاق العام زيادة حقيقية يجب أن يكون معدل نمو الانفاق العام أكبر من معدل النمو السكاني. كما أن المقارنة بين الدول المختلفة في مجال الانفاق العام والمقارنة بين الفترات المختلفة لا يجب أن تتم على أساس الحجم المطلق للنفقات العامة وإنما على أساس نصيب الفرد الواحد منه.

ت. **اختلاف طرق المحاسبة:** مع الانتقال من إعداد الموازنات العامة على أساس الصوائف (تخصيص الإيرادات العامة بما يسمح للهيئات العامة إجراء مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية العامة إلا فائض الإيرادات عن النفقات، فضلاً عن تخصيص بعض الإدارات العامة بعضاً من الإيرادات التي تتولى تحصيلها لتغطية نفقاتها مباشرة ما يجعلها لا تظهر في ميزانية الدولة وبالتالي تكون النفقات العامة الواردة في ميزانية الدولة أقل من حجمها الحقيقي) إلى الأخذ بمبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة أصبحت كل النفقات العامة التي تقوم بها الدولة تظهر في الميزانية العمومية ما يجعل هذه الزيادة ظاهرة فقط فرضتها تغيرات الطرق المحاسبية في إعداد الموازنات العامة.

2- العوامل الحقيقية لتزايد النفقات العامة: يقصد بالزيادة الحقيقية في النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة عنها نتيجة التغير الحقيقي في كمية السلع والخدمات التي تحصل عليها الدول مقابل انفاقها العام. وتعود هذه الزيادة إلى مجموعة من العوامل هي:

أ. **العوامل الاقتصادية:** ترتبط بتوسع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ويتمثل أبرز هذه العوامل في:

- توسع الدولة في إقامة المشروعات العامة بهدف الحصول على موارد للخزينة العمومية، تحقيق التنمية الاقتصادية، مواجهة الاحتكار، وتوجيه النشاط الاقتصادي بما يتفق مع طبيعة النظام الاقتصادي السائد. - تدخل الدولة لمعالجة التقلبات الاقتصادية لا سيما في فترات الكساد بهدف تجنب الآثار الضارة لهذه الظاهرة حيث تلجأ الدولة إلى التوسع في الانفاق العام لزيادة مستوى الطلب الكلي الفعلي إلى الحد الذي يسمح بتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العمالة الكاملة في حدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد الوطني.

- المنافسة بين الاقتصاديات إذ تؤدي إلى زيادة النفقات العامة في شكل إعانات اقتصادية للمؤسسات المحلية بهدف تشجيعها على التصدير ومنافسة المؤسسات الأجنبية - زيادة الدخل الوطني، حيث تمكن الدولة من زيادة انفاقها دون أن تكون هناك ضرورة لزيادة الأعباء العامة على الأفراد، فالدولة في هذه الحالة تكون قادرة على مواجهة زيادة الانفاق العام بما تحصل عليه من موارد من الأنشطة التي تراولها كما يمكنها تحسين مركزها المالي بما يسمح لها بالاعتراض.

ب. **العوامل السياسية:** ترتبط بالتطورات التي تعرفها الحياة السياسية وتمثل في:

- زيادة ديمقراطية أنظمة الحكم وانتشار مبادئ العدالة الاجتماعية، جعل محاربة الفساد السياسي قضية محورية، وزيادة إشراك الأفراد في شؤون السلطة من خلال التوسع في اللامركزية. - زيادة الاهتمام بالانضمام للمنظمات الإقليمية والدولية واتساع حجم التمثيل الدبلوماسي. - زيادة التزام الدولة تجاه القضايا الدولية وما يترتب من واجبات تقتضيها العلاقات الدولية كتقديم المنح والمساعدات للدول الأجنبية (منازعات، أوبئة، كوارث). - التوسع في الانفاق العسكري.

ومثل هذه العوامل تؤدي إلى زيادة الاهتمام الحكومي بشؤون الأفراد بهدف إرضائهم وتنفيذ متطلبات هذه الأوضاع.

ت. **العوامل الاجتماعية:** تشمل ما يلي: - زيادة التركز السكاني في العواصم والمدن الكبرى وما يترتب عنه من زيادة النفقات المرتبطة بتقديم الخدمات الأساسية من صحة، تعليم، هياكل ثقافية... الخ. - زيادة الوعي الاجتماعي وارتفاع المستوى الثقافي يؤديان إلى زيادة وعي الأفراد بحقوقهم، ومن ثم ارتفاع درجة المطالبة الاجتماعية عن طريق النقابات والجمعيات، وذلك ما يؤدي إلى اتساع مجال تدخل الدولة ومنه زيادة نفقاتها العامة.

ث. **العوامل المالية:** تتلخص هذه العوامل في: - وجود فائض في الإيرادات العامة يشجع الدولة على التوسع في الانفاق حتى في الأوجه غير الضرورية أحياناً. - سهولة الاقتراض تشجع الدول على اللجوء إلى القروض العامة للحصول على ما يلزمها لتغطية العجز في إيراداتها، وهو ما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة.

ج. **العوامل الإدارية:** من أبرز هذه العوامل: - توسع الجهاز الإداري وتطور وظائف الدولة. - سوء التنظيم الإداري والإسراف في عدد العاملين والموظفين وتجهيزات المرافق والهيئات العامة لدرجة تفوق حاجتها، فالزيادة في هذه الحالة وإن كانت حقيقية فإنها غير منتجة.

ح. **العوامل المذهبية (طبيعة النظام الاقتصادي القائم):** ترتبط بالتطور الذي عرفه دور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلية إلى الدولة المنتجة، ومع زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وقيامها بالعديد من الأنشطة التي كانت حكراً على القطاع الخاص، وهي عوامل أدت إلى زيادة النفقات العامة وبلغت هذه الزيادة ذروتها في الدول الاشتراكية.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

أولاً. تعريف الإيرادات العامة و تصنيفاتها المختلفة.

1. تعريف الإيرادات العامة: الإيرادات العامة كأداة مالية هي مجموعة المداخل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

2. تصنيفات الإيرادات العامة: تصنف الإيرادات العامة وفق معايير مختلفة من بينها:

- أ. من حيث المصدر: تصنف الإيرادات العامة إلى:
 - إيرادات أصلية: و تتمثل في إيرادات أملاك الدولة.
 - إيرادات مشتقة: تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد (الضرائب، الرسوم، الغرامات المالية....).
 - ب. من حيث الالتزام (الاجبار): تصنف الإيرادات العامة إلى:
 - إيرادات اجبارية: و تفرضها الدولة جبراً على الأفراد استناداً إلى سيادتها و تشمل (الضرائب و الرسوم، الغرامات المالية، التعويضات، القروض الاجبارية).
 - إيرادات اختيارية: و ينتفي فيها عنصر الاجبار و تشمل الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من ملكية خاصة بما كتأجير الأراضي و العقارات المملوكة للدولة، الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل السلع التي تبيعها أو الخدمات التي تقدمها، و القروض الاختيارية.
 - ج. من حيث الانتظام: تصنف الإيرادات العامة إلى:
 - الإيرادات العادية: تحصل عليها الدولة سنوياً بصورة دورية كإيرادات ممتلكاتها و الضرائب و الرسوم.
 - الإيرادات غير العادية (الاستثنائية): تحصل عليها الدولة بصورة غير دورية و غير منتظمة و تشمل القروض و الاصدار النقدي او بيع جزء من ممتلكاتها.
 - د. من حيث الشبه مع إيرادات القطاع الخاص: تصنف الإيرادات العامة إلى:
 - إيرادات الاقتصاد العام (الإيرادات السيادية): تحصل عليها الدولة بما لها من امتيازات السلطة العامة مثل الضرائب و الرسوم.
 - إيرادات شبيهة بالاقتصاد الخاص: مثل إيرادات المؤسسات العامة و القروض و الاعانات.
- مما سبق يتضح أنه ليس هناك اتفاق على تصنيف محدد للإيرادات العامة و لذلك سنتناولها دون التقيد بأي تصنيف.

ثانياً. أملاك الدولة (الدومين le Domaine) :

1. التعريف: يقصد بالدومين كل الأموال العقارية و المنقولة التي تملكها الدولة سواء كانت ملكية عامة أو ملكية خاصة و التي تحقق الدولة من ورائها إيرادات نتيجة استخدامها بصيغ مختلفة (بيع الأملاك، تأجير الأملاك، اقامة المؤسسات العامة).

2. أنواع الدومين: يقسم الدومين (الأملاك الوطنية) إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام و الدومين الخاص :

- أ. الدومين العام: و يقصد به الأملاك التي تملكها الدولة (أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى) ملكية عامة و هي تخضع للقانون العام، و من أمثلة هذه الأملاك الطرق العامة، الموانئ، المطارات، الحدائق العامة، أبنية الوزارات و الهيئات العامة.
- و الأصل العام أن استخدام هذه الأملاك من طرف الأفراد يكون مجانياً (مجانية الانتفاع بأملاك الدومين العام) و لكن قد تفرض الدولة في حالات معينة رسوم ضئيلة مقابل الانتفاع بما مثل فرض الرسوم على دخول الحدائق العامة و لكن الهدف من فرض هذه الرسوم هو تنظيم استعمال هذه الممتلكات أو صيانتها (الدومين العام لا يعتبر مصدر للإيرادات العامة لأن الغرض منه تقديم خدمات عامة و ليس الحصول على الأموال كقاعدة عامة).
- و تتمتع الأملاك الوطنية العامة بحماية قانونية من حيث عدم التصرف² فيها و الحجز عليها و اكتسابها بالتقادم كما تخضع لحماية جنائية من حيث تجريم كل اعتداء أو مساس بها و تشديد العقوبة على ذلك.

- ب. الدومين الخاص: يقصد به الأملاك التي تملكها الدولة ملكية خاصة و موجهة للاستعمال الخاص و تحقق نفعاً خاصاً للجهة التي تستخدمها و من ثم فهي تخضع لأحكام القانون الخاص، و استخدام هذه الأملاك يكون بمقابل و يحقق دخلاً يمثل مصدراً من مصادر الإيرادات العامة (من أمثلة ذلك الأراضي الزراعية، المؤسسات الصناعية و التجارية، الأوراق المالية التي تملكها الدولة) لذا يتميز الدومين الخاص بأن الغاية منه هو الحصول على إيرادات للخزينة العامة، و يأخذ الأشكال التالية:
 - الدومين العقاري: يشمل ما تملكه الدولة من عقارات (الأراضي الزراعية، الغابات، المناجم و المحاجر).
 - الدومين الصناعي و التجاري: يشمل جميع النشاطات التجارية و الصناعية التي تقوم بها الدولة و تحقق لها إيرادات.

- **الدومين المالي:** يشمل ممتلكات الدولة من الأوراق المالية (الأسهم و السندات)و التي تحصل منها على ايرادات مالية تتمثل في الأرباح و الفوائد. و الدومين المالي هو أحدث انواع الدومين الخاص فدور الدولة لم يعد يقتصر على اصدار النقود بل امتد إلى اصدار الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المؤسسات الاقتصادية العامة و المختلطة و كذا قيام الدولة بشراء السندات. و قد أتاحت هذه الآليات للدولة الاشراف على القطاع الخاص و السيطرة على المؤسسات ذات النفع العام من أجل توجيهها إلى تحقيق الصالح العام.

3. تصنيف الأملاك الوطنية في الجزائر: تصنف إلى:

1. **الأملاك الوطنية العمومية:** تضم الأملاك العمومية الطبيعية و الأملاك العمومية الاصطناعية:

- **الأملاك العمومية الطبيعية:** و تشمل على الخصوص(شواطئ البحر، أعماق البحر الأقليمي وباطنه، المياه البحرية الداخلية، مجاري المياه، المجال الجوي و الأقليمي، الثروات و الموارد الطبيعية السطحية و الجوفية المتمثلة في الموارد المائية و المحروقات السائلة و الغازية و الثروات المعدنية...الخ).

- **الأملاك العمومية الاصطناعية:** و تشمل على الخصوص(السكك الحديدية و توابعها الضرورية لإستغلالها، الموانئ المدنية و العسكرية، المطارات المدنية و العسكرية و توابعها المدنية و غير المدنية، المنشآت الفنية الكبرى، الآثار العمومية و المتاحف و الأماكن الأثرية، احداثق المهياة، المنشآت الأساسية الثقافية و الرياضية، حقوق التأليف و حقوق الملكية الثقافية التي تؤول إلى الأملاك الوطنية العمومية ، المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية و العمارات الادارية المهياة لإنجاز مرفق عام، المنشآت و وسائل الدفع المخصصة لحماية التراب الوطني برا و بحرا و جوا.

ب. **الأملاك الوطنية الخاصة(الدومين الخاص):** و تشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة و الولاية و البلدية مثل(العقارات و المنقولات المختلفة غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية، الحقوق و القيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة و الجماعات المحلية في اطار القانون، الأملاك و الحقوق الناجمة عن تجزئة الملكية التي تؤول إلى الدولة و الولاية و البلدية و إلى مصالحها و مؤسساتها العمومية ذات الطابع الاداري، الأملاك التي ألغى تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية، الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة و الولاية و البلدية و التي استولى عليها أو شغلت دون وجه حق و من غير سند و استردتها بالطرق القانونية.

ثالثا. الضرائب و الرسوم.

1. **الضرائب .**

1 - تعريف الضريبة: الضريبة هي مورد مالي عام تقتطعه الدولة من الأشخاص الطبيعيين و المعنويين (الأفراد و المؤسسات العامة و الخاصة) و يكون هذا الاقتطاع إجباري و نهائي و بدون مقابل خاص لدافعه. و توجه الإيرادات الضريبية لتحقيق الأهداف العامة.

2 - عناصر (خصائص) الضريبة : من التعريف السابق يمكن تحديد الخصائص الرئيسية للضريبة في:

1- **الضريبة اقتطاع نقدي :** فهي مورد نقدي وليس عيني أي إنقاص من الذمة المالية للمكلف أو اقتطاعا ماليا من ثروة المكلف بها و لا تدفع من عين السلعة كما كان سائدا في السابق حيث كانت تأخذ شكل كمية من محاصيل الأرض أو عدد من ساعات العمل ، و ما يدعم الشكل النقدي للضريبة : - الضريبة العينية لا تتفق مع مبدأ العدالة في توزيع الأعباء المالية - الضريبة العينية تتطلب تكاليف مرتفعة تفوق تكاليف الضريبة النقدية - الضريبة العينية غير ملائمة لنظام النفقات النقدية الذي تركزه الأنظمة المالية الحديثة .

ب - **الضريبة اقتطاع إجباري ونهائي :** فالدولة بقوة السلطة و القانون تفرض هذا الاقتطاع وهو عمل من أعمال السلطة العامة التي تعتمد فيها على الجبر و الإكراه ، فالجبر يتجسد في انفرادها بوضع النظام القانوني للضريبة و دون اتفاق أو تفاوض مع المكلف ، و الإكراه من خلال لجوئها إلى وسائل التنفيذ الجبرية لتحصيل الضريبة في حالة امتناع المكلف عن دفعها . كما أن المكلف يدفع الضريبة بشكل نهائي و لا يسترجعها إلا إذا تم تأسيسها بطريقة غير قانونية ، حيث تحدد التشريعات الضريبية آليات استرجاعها .

ج - **مقابل خدمات عامة :** المكلف يدفع الضريبة دون الحصول على نفع خاص به، و لا يعني ذلك أنه لا يستفيد من حصيلتها ، وإنما يستفيد بصفته واحدا من أفراد المجتمع من إنفاق حصيلة الضرائب على المرافق العامة التي توفر الخدمات العامة (الاستفادة جماعية وليست فردية). وهناك الكثير من محاولات تفسير العلاقة بين الفرد و الدولة من خلال الضريبة ، فالبعض استند إلى فكرة العقد الاجتماعي ، وهناك من عرف الضريبة على أنها عقد تأمين ، ولكن الفكر المالي الحديث اتجه نحو فكرة التضامن الاجتماعي لتبرير فرض الضريبة .

3 - قواعد الضريبة: وهي مجموعة من القواعد التي يجب على التشريعات الجبائية مراعاتها عند تأسيس أي ضريبة ، لأنها تهدف إلى التوفيق بين مصلحة الخزينة العامة و مصلحة المكلف ، و تلخص في :

1- **قاعدة العدالة :** و تعني ضرورة توزيع الأعباء الضريبية بين المكلفين بصورة عادلة ، فتكون الضريبة متلائمة مع القدرة على دفعها و عامة ، و يجب أن تنطبق هذه القاعدة على النظام الضريبي ككل .

ب - قاعدة اليقين (التحديد) : وتحقق هذه القاعدة من خلال الوضوح في صياغة التشريعات الضريبية ، والبعد عن الصياغات التي تثير اللبس والغموض وتترك باب التفسيرات والاجتهادات مفتوحا مما يؤدي إلى كثرة الثغرات وارتفاع نسبة التهرب الضريبي . فكل ما يتعلق بالضريبة لابد أن يكون واضحا بداية من وعائها إلى معدلها، وميعاد دفعها، وطريقة تحصيلها. وهذا يجعل المكلف على دراية بالتزاماته الجبائية اتجاه الدولة ومن ثم يستطيع التظلم في حالة التعسف في حقه من طرف الإدارة الجبائية .

ج - قاعدة الملائمة في التحصيل : وتقضي هذه القاعدة بضرورة ملائمة أحكام تحصيل الضريبة لظروف المكلف ، فميعاد دفع الضريبة يجب أن يكون بعد الحصول على الدخل ، كما قد تلتزم الإدارة طبقا لهذا المبدأ بتقسيم مبلغ الضريبة إذا كان كبيرا .

د- قاعدة الاقتصاد في النفقات : وتتجسد في ضرورة الاقتصاد في نفقات جباية الضرائب حتى يزيد ما تحصله الدولة على ما تنفقه من أجل تحصيل تلك الإيرادات ، وبما أن النفقات ماهي إلا اقتطاع من الحصيلة الضريبية فان الضغط عليها يؤدي إلى زيادة الأموال المتاحة للإنفاق العام . كما أن إحساس المكلفين بتبذير الإدارة الجبائية قد يدفعهم إلى التهرب من دفع الضريبة . ومن العوامل التي تحقق هذه القاعدة :

- اعتماد الضرائب التي لا يتطلب فرضها وتحصيلها نفقات كبيرة - استعمال التقنيات المتطورة لربح الوقت وإتقان العمل - التيسير العقلاني للموارد البشرية وهناك من يضيف إلى هذه القواعد بعض القواعد الأخرى كالديورية والمرونة... الخ.

4 - أهداف الضريبة : يمكن تقسيم هذه الأهداف إلى :

أ - الأهداف المالية : فالضريبة تسمح بتوفير الموارد المالية بصورة تضمن للدولة الوفاء بالتزاماتها اتجاه أفراد المجتمع من خلال تمويل الخدمات العامة ، والاستثمارات الحكومية ، ويعد الهدف المالي الهدف التقليدي لأي سياسة ضريبية .

ب - الأهداف الاقتصادية : وتتجلى محاورها الكبرى في :

- تحقيق النمو الاقتصادي : من خلال تأثيرها على مكوناته خاصة تكوين رأس المال ، والتطور التكنولوجي ، والكمية المعروضة من عناصر الإنتاج الأخرى .

- تحقيق الاستقرار الاقتصادي : فالضريبة وسيلة لمعالجة مساوئ الدورة الاقتصادية ، وفي حالة التضخم تتدخل الدولة عن طريق التوسع في فرض الضرائب لامتنصاص الكتلة النقدية الزائدة والعكس في حالة الكساد إذ تخفض الضرائب لتشجيع الاستهلاك (الطلب) .

- زيادة تنافسية المؤسسات : حيث تلجأ الدول في سعيها لرفع قدرة تنافسية منتجاتها إلى التخفيض أو الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم .

- تحقيق الاندماج الاقتصادي : من خلال تنسيق وتوحيد الأنظمة الضريبية كأحد شروط تحقيق التكامل الاقتصادي.

- توجيه قرارات المؤسسات : من خلال تأثيرها على هيكل الاستثمارات وتوجيهها نحو قطاعات أو مناطق معينة .

ج - الأهداف الاجتماعية : وتتمثل في :

- إعادة توزيع الدخل : اذا تؤدي وظيفة إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع بما يتفق والعدالة الاجتماعية ، وتخفيف الفروق بين المداحيل والثروات من خلال فرض ضرائب مرتفعة على الأغنياء والتخفيف أو الإعفاء لذوي الدخل المحدود.

- توجيه الاستهلاك : من خلال تأثير الضريبة على أسعار السلع والخدمات أصبحت تستعمل كأداة للتأثير على السلوك الاستهلاكي حيث تفرض ضرائب مرتفعة على السلع الضارة بالصحة مثلا للتقليل من استهلاكها .

- توجيه بعض المعطيات الاجتماعية : كالتشجيع على الزواج أو الإنجاب ، والحد من بعض الأزمات الاجتماعية كأزمة السكن من خلال الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمداحيل المتأتمية من الإيجارات ، أو عمليات شراء الأراضي الموجهة لإقامة المساكن الاجتماعية .

د - الأهداف السياسية : داخليا تمثل الضريبة أداة في يد القوى المسيطرة سياسيا في مواجهة الطبقات الاجتماعية الأخرى ، وخارجيا تمثل أداة من أدوات السياسة الخارجية مثل استخدام الرسوم الجمركية لتسهيل المبادلات التجارية مع بعض الدول أو العكس لتحقيق أغراض سياسية .

5 - أنواع الضرائب : وعاء الضريبة هو المادة الخاضعة للضريبة وتستلزم دراسته التطرق إلى التصنيفات المختلفة للضريبة والتي تختلف باختلاف المعيار المعتمد في التصنيف وأهم هذه المعايير :

أ - معيار مادة الضريبة : وتصنف الضرائب على أساسه إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال .

- الضريبة على الأشخاص : هي الضريبة التي تجعل الإنسان ذاته محلا أو وعاء لها بغض النظر عما يملك من ثروة أو أموال ، وقد عرفت هذه الضريبة قديما وأخذت شكلين هما ضريبة الرؤوس الموحدة وضريبة الرؤوس المدرجة.

- ضريبة الأموال : وهي ضريبة تفرض على المال في كل صوره وأوضاعه أي سواء أكان عاملا من عوامل الإنتاج أو عائدا من عوائده ، عقارا أو منقولا ، سلعة استثمارية أو سلعة استهلاكية .

ب - نظام الضريبة الوحيدة ونظام الضرائب المتعددة : ويعتمد على عدد الضرائب المكون للهيكل الضريبي ويصنف الأنظمة الضريبية إلى :

- نظام الضريبة الوحيدة : وفيه تقتصر الدولة على فرض ضريبة واحدة رئيسية وإلى جوارها بعض الضرائب القليلة الأهمية ، أو على ضريبة وحيدة دون سواها ومن خلالها تحصل ما تحتاجه من موارد.

- نظام الضرائب المتعددة : وفيه تقوم الدولة بإخضاع المكلفين لأنواع مختلفة من الضرائب ومن ثم تعدد الأوعية الضريبية ويبرر اللجوء إلى هذا النظام باختلاف مصادر الثروة والمداحيل.

ج - التصنيف الاقتصادي للضريبة : ويصنف الضرائب إلى :

- الضرائب على الدخل : ويعرف الدخل جبائياً على أنه ما يتم الحصول عليه من خلال الممارسة الاعتيادية لنشاط ما من قبل المكلف بالضريبة وتأخذ الضريبة على الدخل شكلين هما الضريبة على مجموع الدخل والضريبة النوعية على الدخل.

- الضريبة على رأس المال : وأساسها هو رأس المال أو الثروة ذاتها ويمكن التمييز بين نوعين منها هما الضريبة العادية على رأس المال والضرائب العرضية على رأس المال .

- الضرائب على الإنفاق : ويطلق عليها عادة الضرائب غير المباشرة لأنها تفرض على الدخل بصفة غير مباشرة إذ تفرض بمناسبة إنفاقه وتنقسم إلى نوعين هما الضرائب على الاستهلاك والضرائب على التداول .

د - التصنيف القائم على طبيعة الضريبة : ويميز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ولكن ليس هناك اتفاق على معيار واحد للترقية بينهما وإنما هناك عدة معايير منها :

- المعيار الإداري : ويعتمد في تصنيفه على أسلوب الجباية وبالتالي فالضرائب المباشرة هي التي تحصل بناء على جداول اسمية توضع بصفة دورية أما الضرائب غير المباشرة فلا تحصل عن طريق الجداول وإنما تحصل كلما حدثت الوقائع التي تؤدي قانوناً لفرضها.

- المعيار الاقتصادي (راجعية الضريبة) : وحسبه فان الضريبة المباشرة هي التي يستقر عبؤها على المكلف قانوناً بدفعها أما الضريبة غير المباشرة فان دافعها يستطيع التخلص منها بنقلها إلى الغير .

- المعيار الفني (ثبات المادة الخاضعة للضريبة) : استناداً لهذا المعيار فان الضرائب المباشرة تفرض على مادة تتميز بالثبات والاستقرار النسبي مثل الثروات والدخول أما الضرائب غير المباشرة فتفرض على وقائع وتصرفات عرضية مثل الإنفاق .

6 - سعر الضريبة : يعرف سعر الضريبة على أنه " مجموع القواعد المحددة للعمليات الواجب القيام بها على المادة الخاضعة للضريبة من أجل الحصول على مبلغ الضريبة " وعملية تحديد سعر الضريبة عملية معقدة لأنه لا بد من اختيار المعدل الذي تكون له مردودية مالية للدولة من جهة ولا يثقل كاهل المكلف من جهة أخرى. وعرفت طريقة تحديد مقدار الضريبة شكلين هما :

أ - طريقة التحديد المسبق لحصيلة الضريبة (الضريبة التوزيعية) : وحسب هذه الطريقة يحدد المقدار الكلي لحصيلتها ليمت توزيعه بعد ذلك على المكلفين بواسطة الأجهزة الإدارية وعلى عدة مراحل .

ب - طريقة تحديد سعر الضريبة (الضريبة القياسية) : ويحدد فيها سعر الضريبة بنسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة للضريبة دون تحديد مسبق لحصيلتها وتميز فيها بين الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية :

*الضريبة النسبية : حيث يتم تحديد سعر الضريبة في شكل نسبة مئوية من وعاء الضريبة ، وتتميز هذه الضريبة بثبات معدلها وبساطتها وسهولتها.

*الضريبة التصاعدية : وتعني ارتفاع المعدل تبعاً لزيادة حجم وعاء الضريبة ، ومن أشكال التصاعد الضريبي :

- التصاعدية الإجمالية : وفيها يقسم وعاء الضريبة إلى طبقات ويفرض على كل طبقة معدلاً خاصاً .

- التصاعدية بالشرائح : حيث يقسم الوعاء الضريبي إلى شرائح وكل شريحة تخضع لمعدل معين ، والمعدل الضريبي الموالي لكل شريحة لا يمس إلا تلك الزيادة عن الحد الأعلى للشريحة السابقة . كما يأخذ هذا الأسلوب بإعفاء الحد الأدنى للمعيشة من الضريبة.

7 - طرق تقدير الوعاء الضريبي : لقد تعددت أساليب تحديد الأوعية الضريبية بسبب اختلاف البيئات التي تطبق فيها الأنظمة الضريبية ومن هذه الأساليب :

أ - التحديد الكيفي لوعاء الضريبة : حيث تتجه المالية العامة الحديثة إلى الاهتمام بالظروف الشخصية للمكلف عند فرض الضريبة وهذا يتطلب التفرقة بين :

- الضريبة الشخصية : وهي الضريبة التي تفرض على مداحيل الشخص مع أخذ الظروف الشخصية للمكلف بعين الاعتبار .

- الضريبة العينية : وهي الضريبة التي تفرض على مداحيل المكلف دون الأخذ بعين الاعتبار شخصيته وظروفه الاجتماعية والعائلية .

ب - التحديد الكمي لوعاء الضريبة : ويتم بطريقتين هما :

* طريقة التقدير غير المباشر : وهي طريقة تقريبية وتعتمد على عدة أساليب .

- أسلوب المظاهر الخارجية : حيث تلجأ الإدارة الضريبية إلى تقدير الوعاء الضريبي استناداً لبعض المظاهر الخارجية مثل عدد العمال الذين يشغلهم المكلف ، عدد السيارات والعقارات التي يملكها .

- أسلوب التقدير الجزافي : وتعتمد فيه الإدارة الجبائية على قرائن موضوعية يضعها المشرع كتقدير إيرادات الأنشطة الفلاحية على أساس القيمة التجارية للأرض . وقد يأخذ هذا الأسلوب شكل الجزاف القانوني حيث تحدد الإدارة الضريبية وعاء الضريبة استناداً إلى قرائن يضعها المشرع ، وقد يأخذ شكل الجزاف الاتفاقي حيث تحدد القرائن بصورة اتفاقية بين الإدارة والمكلف من خلال المناقشة والاتفاق على رقم معين يمثل مقدار دخله .

* طريقة التقدير المباشر : وهي أكثر دقة وتعتمد على الإقرارات أو عن طريق التقدير المباشر بواسطة الإدارة الضريبية .

١ - الإقرارات (التصاريح) : وتأخذ صورتين :

- إقرار المكلف : حيث يقوم المكلف نفسه بتقديم تصريح للإدارة الجبائية يتضمن قيمة الوعاء الضريبي وهو الأسلوب الأكثر استخداماً ، مع احتفاظ الإدارة بحقها في مراجعة ومراقبة الإقرارات .

- إقرار الغير : حيث يتم تقدير الوعاء الضريبي اعتماداً على الإقرارات المقدمة من مكلفين آخرين غير المكلف عن بعض إيرادات المكلف ، كأن يكلف المستأجر بتبليغ إدارة الضرائب عن قيمة الإيجار المدفوعة للمالك .

ب - التقدير بواسطة الإدارة الضريبية : حيث تحوّل التشريعات للإدارة الضريبية حق تقدير الأوعية الضريبية دون التقيد بقرائن أو مظاهر محددة ، حيث يمكنها اللجوء إلى كل الأساليب التي تمكنها من التحديد الدقيق لوعاء الضريبة . وعادة يستعمل هذا الأسلوب عند امتناع المكلف عن تقديم التصريحات .

8 - طرق تحصيل الضريبة : تحصيل الضريبة هو مجموعة العمليات الهادفة إلى نقل مبلغ الضريبة من خزينة المكلف إلى الخزينة العمومية وهناك عدة طرق للتحصيل :

- طريقة الدفع المباشر : وهي القاعدة العامة فعند تحديد دين الضريبة يتم إخطار المكلف بمبلغ الضريبة المستحقة عليه وميعاد دفعها ليقوم المكلف بعد ذلك بدفع قيمتها إلى المصلحة المختصة في التحصيل وقد يتم الدفع المباشر دفعة واحدة أو على أقساط .

- طريقة الأقساط المسبقة : حيث يقوم المكلف بدفع بعض المبالغ في صورة أقساط دورية مسبقاً وتحت حساب الضريبة وتكون الأقساط محسوبة على أساس إيرادات السنوات السابقة ، ثم تتولى الإدارة تحديد مقدار الضريبة في نهاية السنة وإجراء عملية تسوية .

- أسلوب الاقتطاع من المصدر : حيث يلزم القانون جهة معينة غير المكلف بدفع مبلغ الضريبة للمصلحة المختصة ويستدعي هذا وجود علاقة بين المكلف القانوني والمكلف الحقيقي ، ويتميز هذا الأسلوب بسهولة وسرعة التحصيل واستحالة التهرب وانخفاض تكاليفه .

9. الآثار الاقتصادية للضريبة: يترتب على استقرار الضريبة على المكلفين العديد من الآثار تمس كل من الاستهلاك، الادخار، الانتاج، التوزيع، والأسعار.

أ. أثر الضريبة على الاستهلاك. تأثير الضريبة على الاستهلاك يكون من خلال تأثيرها على المداخيل والأسعار، وهذا التأثير يتوقف على درجة مرونة الطلب على السلعة وحجم الدخل وكيفية توظيف الدولة للحصيلة الضريبية :

- فالسلع ذات الطلب المرن (السلع الكمالية) يتأثر استهلاكها بالضريبة بشكل أكبر من السلع ذات الطلب غير المرن (السلع الضرورية).

- بالنسبة للمداخيل المرتفعة (الطبقات الغنية) لا تتأثر كثيراً بالضريبة لأن أصحابها يدفعون الضريبة عادة من مدخراتهم وهم ثم لا يتأثر استهلاك هذه الطبقة أما ذوي الدخل المنخفضة فان الضريبة تؤثر بشكل واضح على حجم استهلاكهم من السلع والخدمات.

- أما بالنسبة لكيفية استخدام الدولة للحصيلة الضريبية، فعند تجميد هذه الحصيلة يتجه الاستهلاك نحو النقصان أما اذا انفتحت فان النقص في الاستهلاك من طرف الأفراد بسبب الضريبة يعوضه ارتفاع الاستهلاك الحكومي.

ب. أثر الضريبة على الادخار. تؤثر الضريبة على الادخار الحكومي بشكل ايجابي لان الحصيلة الضريبية هي مصدر تعبيته موارده بينما تؤثر بشكل سلبي على دخول الأفراد مما يخفض من مدخراتهم. مع الاشارة الى أن هذا التأثير يتوقف على طبيعة الضريبة فالضرائب المباشرة التي تفرض عادة على مصادر الادخار(الدخل، رأس المال) تضر بالادخار بصورة أكبر من الضرائب غير المباشرة.

ت. أثر الضريبة على الانتاج. ويتم هذا من خلال تأثيرها على الاستهلاك والعرض والطلب على رؤوس الأموال الانتاجية:

- تأثير الضريبة السليبي على الاستهلاك يؤدي الى انخفاض الانتاج بسبب انخفاض الطلب - تأثير الضريبة على الادخار يمتد الى الاستثمار فنقص المدخرات يقلل رؤوس الأموال المعروضة ومن ثم نقص الاستثمار والانتاج.

ث. أثر الضريبة على التوزيع. يتمثل في : - عدم عدالة توزيع الدخل والثروات اذا قد يكون في صالح الطبقات الغنية بالنسبة للضرائب غير المباشرة وقد يكون ليس في صالح هذه الطبقة بالنسبة للضرائب المباشرة حيث تؤثر بشكل كبير على مدخراتهم - التأثير على التوزيع مرتبط بطريقة استخدام الدولة للحصيلة الضريبية فاذا انفتحت في نفقات تحويلية تستفيد منها الطبقات الفقيرة مما يقلل من تفاوت الدخل والثروات.

ج. أثر الضريبة على الأسعار. انخفاض الطلب على بعض السلع والخدمات بسبب الضريبة يؤدي الى انخفاض اسعارها وهذا يتوقف على عدم ادخال الدولة للحصيلة الجبائية مجال التداول (شراء سلع وخدمات او دفع مرتبات و اجور) لان في هذه الحالة قد تستخدم في زيادة الطلب على السلع والخدمات ومن ثم عدم انخفاض الأسعار كما يتوقف التأثير على طبيعة الضريبة.

II. الرسوم:

1- تعريف الرسم: هو مورد مالي يدفعه الفرد الى الدولة أو احد هيئاتها مقابل الاستفادة من خدمة من خدماتها مما يعني ترتب نفع خاص لصاحبه الى جانب النفع العام ومن امثلة ذلك الرسوم القضائية والرسوم المتعلقة باستخدام الطرق والطوايع البريدية... الخ.

2- خصائص الرسم. يتميز بالخصائص التالية : - يرتبط بتقديم خدمة أو منفعة خاصة كمقابل لدافعه - من يكون في حاجة الى خدمة الدولة فهو مجبر على دفع الرسم المرتبط بها - التناسب بين تكلفة الخدمة والرسم المقابل للانتفاع بها - ايراد عام ونقدي - وسيلة من وسائل التأثير والتوجيه لتحقيق أهداف معينة.

3- أوجه الشبه والاختلاف بين الضريبة والرسم.

أ- أوجه الشبه : - كلاهما يعتبر ايراد عام ونقدي - كلاهما يدفع الى الدولة - كلاهما يدفع جبرا.

ب- أوجه الاختلاف : - الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة والضريبة مقابل خدمة عامة - الضريبة تدفع بصفة منتظمة اما الرسم يدفع عند طلب الخدمة - القاعدة العامة في تحديد سعر الضريبة هي المقدرة المالية للفرد اما الرسم فيحدد على أساس نفقة أو تكلفة انتاج الخدمة بغض النظر عن القدرة المالية.

4 - الفرق بين السعر والرسم. يتفقان في أن كلاهما يدفع للحصول على مقابل ولكن يختلفان من حيث طبيعة المقابل والهيفة التي تقدم المقابل، فالرسم يدفع مقابل خدمة من طبيعة ادارية تقدمها هيئة ادارية عامة غير اقتصادية، بينما السعر يدفع مقابل سلعة أو خدمة تقدمها مؤسسة اقتصادية عامة أو خاصة ، والرسم يتحدد جزئيا بسلطة الدولة وجزئيا على أساس تكلفة انتاج الخدمة أما السعر فيخضع تحديده كليا للاعتبارات الاقتصادية اي تكلفة الانتاج وظروف المنافسة والسوق.

رابعا. القروض العامة.

1. تعريف القرض العام و طبيعته.

ا. تعريف القرض العام: هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق اللجوء إلى الغير من أشخاص طبيعية و معنوية كالمصارف وغيرها من المؤسسات المالية، مع التعهد برده و دفع فوائد عنه عند حلول ميعاد استحقاقه.

ب. طبيعة القرض العام: للقرض العام طبيعة قانونية و طبيعة اقتصادية:

- الطبيعة القانونية: هو عقد بين طرفين شخص عام مقترض هو الدولة و شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص هو المقرض.

- الطبيعة الاقتصادية: أنه مصدر مهم من مصادر الايرادات العامة إضافة إلى تأديته لوظائف توجيهية اقتصادية أخرى (رفع مستوى الانتاج، المساهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي و توسيع فرص العمالة).

2. أنواع القروض: تصنف القروض تبعا لعدة معايير من أبرزها:

ا. من حيث المصدر: تصنف إلى:

- القروض الداخلية (الوطنية): يكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية المقيمين داخل اقليم الدولة بغض النظر عن جنسيتهم، و يتميز هذا النوع من الرض ب (حرية الدولة في تحديد مبلغ القرض و شروطه، يستدعي توافر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض، القروض الداخلية هي تحويل للقوة الشرائية من الأفراد و المؤسسات إلى الدولة... الخ).

- القروض الخارجية: يكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية و المعنوية المقيمون خارج اقليم الدولة و قد تلجأ الدولة اليها لجملة من الاسباب (عدم كفاية المدخرات الوطنية، الحصول على العملات الأجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات...).

ب. من حيث حرية الاكتتاب: تصنف إلى:

- القروض الاختيارية: هي التي يقبل عليها المقرض طواعية، فالأصل في القرض هو الاختيار، و الدولة لا تستعمل سلطتها السيادية في عقود هذا النوع من القروض.

- القروض الاجبارية: يجبر الأشخاص على الاكتتاب فيها، و هو خروج عن طبيعة القرض المبني على الاختيار، حيث تلجأ الدولة إلى ممارسة سلطتها السيادية لإجبار الأفراد على الاكتتاب في القرض العام عند توفر ظروف معينة (عزوف الأفراد و المؤسسات عن الاكتتاب في القروض العامة، حالات التضخم و ارتفاع مستوى الأسعار و تدهور قيمة النقود...).

ج. من حيث أجل القرض: تصنف إلى:

● القروض المؤقتة: و هي القروض التي تلتزم فيها الدولة المقرضة الوفاء بها في الآجال و الأوضاع الواردة في قانون اصدارها و تنقسم إلى:

- القروض القصيرة الأجل: تصدرها الدولة لمدة لا تتجاوز سنتين من أجل الوفاء بالتزاماتها المؤقتة خلال السنة المالية (تسمى السندات التي تصدر بها هذه القروض أذونات الخزينة).

- القروض متوسطة و طويلة الأجل: يقصد بالمتوسطة تلك القروض التي تزيد عن سنتين و تقل عن (10) سنوات، أما القروض الطويلة فهي التي تزيد عن (10) سنوات. و هناك من يعرفها معا بالقرض التي تزيد عن سنتين و تقل عن (20) سنة، و عادة ما تلجأ الدولة إلى هذه القروض (تغطية عجز دائم أو طويل في الميزانية العامة، القروض الاستثمارية و اقامة المشاريع الاستراتيجية الكبيرة).

● القروض المؤبدة: تلك القروض التي لا تحدد الدولة ميعادا للوفاء بها مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

3. التنظيم الفني للقرض العامة: يقصد به الاجراءات القانونية و التنظيمات الفنية المتصلة بعملية اصدار القروض و شروطها و اساليبها و انقضائها.

1) **إصدار القرض:** هو العملية التي تحصل الدولة بمقتضاها على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات يقوم الأفراد و المؤسسات بالاكتتاب فيها وفقا للشروط المنصوص عليها في قانون إصدار القرض. و عملية الإصدار تتطلب تحديد قيمة القرض و أنواع السندات و طريقة الاكتتاب فيها:

- **قيمة القرض العام:** يقصد بها المبلغ الذي يصدر به القرض، و قد تكون قيمة القرض محددة و يسمى القرض محدد القيمة و قد تكون غير محددة و يسمى القرض غير محدد القيمة، و يتعين على الدولة في هذا المجال بحث العديد من القضايا هي:
 - سعر الفائدة: فالمقرض يحصل على فائدة مقابل تنازله عن سيولة مبلغ معين.
 - الضمانات: لا سيما في القروض الخارجية كتقديم ضمانات من طرف ثالث لتسديد القرض (دولة أو مؤسسة مالية...)
 - المزايا القانونية: قد لا تكتفي الدولة بتحديد سعر الفائدة و تمنح بعض المزايا القانونية الأخرى مثل (الاعفاء من الضرائب بالنسبة للسندات و الفوائد، استعمال السندات الحكومية لتسديد بعض الضرائب، عدم قابلية السندات الحكومية للحجز...).

- **أنواع اسندات:** قد تأخذ سندات القرض العام الأشكال التالية:
 - السندات الاسمية: يقيد اسم مالكيها في سجل خاص بالدين يحتفظ به في إدارة القروض العامة بوزارة المالية.
 - السندات لحاملها: يعد حائز السند هو مالكيه و لا يقيد اسم صاحبها في السجل الخاص بالدين.
 - السندات المختلطة: و هي تجمع بين خصائص السندات الاسمية و السندات لحاملها.
- **طرق و أساليب الاكتتاب:** يتم الاكتتاب في سندات القروض العامة بإحدى الطرق التالية:
 - الاكتتاب العام: حيث تقوم الدولة بطرح بالسندات الحكومية مباشرة للجمهور للاكتتاب فيها مع تحديد تاريخ بدايته و نهايته و شروطه.
 - الاكتتاب عن طريق البنوك: حيث تؤدي البنوك دور الوسيط بين الدولة و المكتتبين.
 - البيع في البورصة: حيث تلجأ الدولة إلى بيع السندات في بورصة الأوراق المالية.

- (ب) **انقضاء القرض العام:** يمكن حصر طرق انقضاء القرض العام في التالي:
- الوفاء: يقصد به تسديد مبلغ القرض العام بأكمله إلى المكتتب عند حلول ميعاد دفعه.
 - التثبيت: يتمثل في قيام الدولة بتحويل الدين قصير الأجل عند حلول الوفاء به إلى قرض متوسط أو طويل الأجل.
 - التبدل: يعني إحلال قرض جديد ذي فائدة منخفضة محل قرض عام قديم ذي سعر فائدة مرتفعة.
 - استهلاك القرض العام: رد قيمته أو قيمة السندات إلى مالكيها بشكل تدريجي، و هناك عدة أساليب قد تلجأ إليها الدولة لاستهلاك القروض العامة (الاستهلاك أو السداد بأقساط سنوية، الاستهلاك بطريقة القرعة، الاستهلاك عن طريق شراء السندات الحكومية من البورصة).

4. الآثار الاقتصادية للقروض العامة.

- أ. **أثر القروض العامة على الادخار والاستهلاك:** تؤدي القروض العامة إلى إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الادخار على حساب الاستهلاك (المزايا والضمانات والتسهيلات تدفع صغار المدخرين إلى الادخار والاكتتاب في السندات الحكومية لأنه أكثر سهولة وأمان).
- ب. **أثر القروض على الاستثمار:** - يترتب على القروض انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال و بالتالي انخفاض الميل للاستثمار - التوسع في القروض العامة يحتم على الدولة رفع سعر الفائدة لإغراء الأفراد على الاكتتاب في سندات القروض العامة و ارتفاع سعر الفائدة يؤثر سلبا في الميل للاستثمار الخاص - انفاق حصيله القروض في مجالات التنمية المختلفة أو نفقات استثمارية يساهم في تكوين رأس المال الوطني و رفع القدرة الانتاجية الوطنية.
- ج. **أثر القروض على كمية النقود:** تؤدي القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة إلى زيادة كمية النقود المطروحة في التداول و في حالة وصول الاقتصاد إلى التشغيل الكامل فإنها قد تسبب آثار تضخمية خطيرة.

د. **أثر القروض العامة في توزيع العبء المالي العام:** يترتب على القرض عبء على الخزينة العامة للدولة (دفع أصل القرض و الفوائد) و يسمى بالعبء المالي، كما يترتب على القروض العامة عبء اقتصادي يتوزع بين الفئات والأجيال المختلفة، وكيفية توزيع العبء العام للقروض بين الأجيال الحالية والأجيال القادمة يتوقف على طبيعة مجالات انفاق القروض:

- استخدامها في تغطية النفقات الاستهلاكية أو التحويلية تنتهي إلى استهلاك يجعل عبئها يكون على الأجيال القادمة.
- استخدامها في تغطية نفقات استثمارية تعطي عائدا يكفي لدفع فوائد القرض و أصله لا يترتب عنه تحمل الأجيال القادمة لعبئها.

الفصل الرابع: الميزانية (الموازنة) العامة.

أولاً. ماهية الميزانية العامة.

1. تعريف الميزانية العامة: تعرف على أنها "توقع وإجازة للنفقات و الإيرادات العامة عن مدة مقبلة عادة ما تكون السنة" كما تعرف على أنها "وثيقة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة و الإيرادات اللازمة لتغطيتها عن فترة مقبلة عادة ما تكون السنة". و مما سبق يتضح ان الميزانية العامة تقوم على مجموعة من العناصر و الأركان هي:

أ نظرة توقعية مستقبلية (تقديرية أو تخمينية): فهي سجل لتوقعات السلطة التنفيذية أو الحكومة فيما يتعلق بنفقاتها و إيراداتها لفترة زمنية مستقبلية تقدر عادة بسنة واحدة، و هي بذلك تعكس برنامج عمل الحكومة المستقبلي في المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية. و بما أنها نظرة توقعية مستقبلية فهي تختلف عن الحساب الختامي الذي هو عبارة عن بيان للنفقات و الإيرادات التي انفقت و حصلت فعلياً في فترة سابقة.

ب. تعددها السلطة التنفيذية وتجزؤها السلطة التشريعية: فهي تتطلب الاعتماد من السلطة التشريعية، و الذي يعد أهم الحقوق التي تتمتع به حيث من خلاله تتاح لها إمكانية مراقبة عمل الحكومة في جميع المجالات.

2. الطبيعة القانونية للميزانية العامة: أفرزت النقاشات حول الطبيعة القانونية للميزانية العامة ثلاثة اتجاهات هي:

أ. الميزانية العامة قانون أي هي عمل تشريعي كبقية القوانين الصادرة عن البرلمان، و بالتالي هي قانون من الناحية الشكلية و الموضوعية.

ب. الميزانية العامة عمل اداري لأنها مجرد توقعات للنفقات و الإيرادات المستقبلية، و ما موافقة البرلمان إلا إعطاء الموظف المالي ممارسة عمله.

ج. الميزانية العامة عمل مختلط، أي قانوني و اداري (فأحكام الإيرادات العامة خاصة الضرائب هي عمل قانوني تشريعي أما ما تعلق بالنفقات فهو عمل اداري).

3. الميزانية العامة و الميزانية الخاصة: يتفقان في أن كليهما يعد نظرة توقعية للمبالغ المنتظر انفاقها و المنتظر تحصيلها خلال فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون السنة، و يختلفان في أن الميزانية العامة تستدعي إجازة السلطة التشريعية أما الميزانية الخاصة فهي لا تتطلب الإجازة.

4. الميزانية العامة والمحاسبة الوطنية (الميزانية الوطنية): الميزانية الوطنية أو الاقتصادية هي عبارة عن التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي في القطاعين العام والخاص وفي علاقاته الداخلية والخارجية خلال فترة مقبلة من خلال التوقعات المتعلقة بحجم الدخل الوطني في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وبناء على ذلك يمكن ابداء الملاحظات التالية: - الميزانية العامة تعكس مختلف أوجه النشاط المالي للدولة كشخص معنوي عن فترة مقبلة، أما الميزانية الوطنية فتعكس إجمالي أنشطة الدولة والقطاع العام والخاص. - الميزانية الوطنية هي توقع فحسب أما الميزانية العامة فهي توقع وإجازة في نفس الوقت. - لا يمكن أن تحل الميزانية الوطنية محل الميزانية العامة. - الميزانية الوطنية هي مجموعة البيانات الأساسية التي يمكن على أساسها اعداد ميزانية الدولة. - ترتبط الميزانية العامة بما يسمى الحساب الختامي أما الميزانية الوطنية فترتبط بما يسمى الحسابات الوطنية أو حسابات الدخل الوطني.

5. أهمية الميزانية العامة: تتمثل هذه الأهمية في:

ا. الأهمية السياسية: تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على برامج الحكومة من حيث تعديلها أو حتى رفضها لإجبار الحكومة على اتباع نهج سياسي معين.

ب. الأهمية الاقتصادية: و تتجلى في: - الميزانية العامة أداة تساعد في ادارة و توجيه الاقتصاد الوطني - الميزانية العامة تؤثر و تتأثر بكل قطاعات الاقتصاد - العلاقة الوثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) و ظروف الاقتصاد من تضخم و انكماش.

6. مبادئ (قواعد) الميزانية العامة:

أ. مبدأ سنوية الميزانية: يعني أن توقع نفقات وإيرادات الدولة يكون بصفة دورية منتظمة كل سنة، ويتم اقرارها باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، واختيار السنة يرجع لاعتبارات سياسية ومالية:

* الاعتبارات السياسية: تتمثل في - أن مبدأ السنوية يضمن للسلطة التشريعية الرقابة الدائمة على أعمال السلطة التنفيذية - المناقشة السنوية لميزانية الدولة يمكن السلطة التشريعية من الوقوف على تفاصيل نشاط السلطة التنفيذية و رقبته و رسم حدوده.

* الاعتبارات المالية: و تتمثل في: أن الميزانية كما هو معروف تقوم على التوقع فيما يتعلق بتقدير الإيرادات و النفقات و هذا التقدير يكون أقرب الى الدقة اذا اقتصر على فترة سنة واحدة فقط - أن فترة السنة تضم الفصول الأربعة التي تتوزع عليها مظاهر النشاط الاقتصادي و ما تتطلبه من نفقات و إيرادات.

و تقتضي قاعدة سنوية الميزانية العامة أن تلتزم الحكومة بإنفاق النفقات المدرجة في الميزانية وتحصيل الإيرادات الواردة فيها خلال فترة تنفيذها. لكن هناك ظروف قد تحول دون تحصيل كل الإيرادات خلال السنة أو نشوء التزام على عاتق الحكومة بدفع مبلغ معين خلال السنة المالية للميزانية ولا يتم دفعه، ما يطرح إشكالية كيفية قيد النفقات والإيرادات اذا تم دفع الأولى و تحصيل الثانية بعد ختام السنة المالية، وحل هذه الإشكالية يختلف باختلاف التشريعات المالية للدول وهناك طريقتان لإجراء حساب السنة المالية:

أ.أ. طريقة التسيير (حساب الخزينة): طبقاً لهذه الطريقة يعد الحساب الختامي للسنة المالية على أساس النفقات التي صرفت فعلاً و الإيرادات التي حصلت فعلاً خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ نشأة التزام الدولة بالدفع أو تاريخ نشأة حقها في التحصيل. و بحسب هذه الطريقة فإن الميزانية العامة هي نفس حساب الخزينة (بمعنى أن النفقات التي نشأ الالتزام بها خلال السنة المالية لا تقيد في حساب هذه السنة طالما أنها دفعت فعلاً بعد انتهائها و انما تقيد في حساب السنة المالية التي دفعت خلالها و يجري نفس

الأمر على الإيرادات) و تتميز هذه الطريقة بكونها تقدم صورة حسابية واضحة على ما تم تنفيذه من أعمال خلال السنة المالية في اليوم التالي لانتهائها (الإيرادات التي حصلت فعلا و النفقات التي انفتحت فعلا) غير أنها لا تخلو من عيوب أبرزها عدم تقاسم الوضع المالي للدولة على حقيقته، فقد تلجأ السلطات إلى استعجال تحصيل الإيرادات و التقاعس في صرف النفقات بهدف تقديم صورة متوازنة عن الميزانية العامة، إضافة إلى امكانية لجوء الإدارات الحكومية عند اقتراب انتهاء السنة المالية إلى الإسراف في صرف الاعتمادات المخصصة لها (إهدار المال العام).

أ.ب. طريقة التسوية (الانتهاء): حيث يتم ابقاء حساب سنة الميزانية مفتوحا إلى أن يتم تحصيل جميع الإيرادات المستحقة و صرف جميع النفقات المترتبة على الدولة خلال السنة المالية السابقة، الأمر الذي يتطلب وجود فترة اضافية تضاف إلى السنة المالية قصد تسوية الالتزامات التي لم تقم بها و تحصيل الإيرادات التي لم تحصل خلال ذات السنة) و من مزايا هذه الطريقة: - اظهار حقيقة ما للدولة من امكانيات مالية و ما عليها من أعباء من دون تداخل بين سنة مالية و أخرى - إبراز سنة الميزانية بصفة متميزة يساعد على اجراء مقارنة بين الإيرادات و النفقات عكس طريقة التسيير - تحول دون تجاوز الاعتمادات حيث يصرف الدين المترتب على موازنة سنة مالية معينة من حساب هذه السنة نفسها- عدم دفع الإدارات الحكومية إلى الإسراف في الانفاق.

لكن عيب هذه الطريقة هو أن ترك حسابات السنة المالية دون اقفال لمدة طويلة بعد انتهائها يؤدي إلى تداخل السنوات المالية المختلفة، و تتبع الجزائر طريقة التسيير الممدد إلى غاية شهر افريل من السنة المقبلة.

ب. مبدأ وحدة الميزانية: يعني ادراج جميع نفقات الدولة و جميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى تسهل معرفة مركزها المالي، و حتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة النشاط المالي للدولة و مطابقته مع الأهداف المسطرة و الاعتمادات الواردة في الميزانية كما اعتمدها السلطة التشريعية، لذلك يمكن تفسير هذا المبدأ على أساس: - ادراج جميع العمليات للدولة في مشروع واحد يخضع لرقابة البرلمان - خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية.

و على الرغم من أهمية مبدأ وحدة الميزانية فإن المالية الحديثة قد فرضت بعض الاستثناءات عليه تتمثل في:

* **الحسابات الخاصة:** فقد تدخل إلى الخزينة أو تخرج منها أموالا دون أن تكون هذه الأموال نفقات حقيقية أو إيرادات حقيقية مثل السلفات التي تقدمها الدولة إلى المؤسسات أو الحكومات و الإيرادات التي تحصل عليها الخزينة مثل الضمانات التي يقدمها مقاولو الأشغال ضمانا لتنفيذ مشروع معين. و من المنطقي أن لا تدرج هذه الأموال في الميزانية العامة لذلك تفتح لها حسابات خاصة تتوازن فيها نفقاتها و إيراداتها تلقائيا.

* **الميزانيات غير العادية (الاستثنائية):** وهي ميزانيات استثنائية يتم اعدادها لإقامة مشاريع اقتصادية كبرى (موانئ، مطارات... الخ) أو لمواجهة مخلفات كوارث لأن في مثل هذه الحالات لا تتسع إيرادات الدولة العادية للنفقات التي تتطلبها هذه الظروف، كما أن الاعتمادات المرصدة لها لا تلغى بإنقضاء السنة و تظل قائمة إلى حين انتهائها.

* **الميزانيات الملحقة:** وهي ميزانيات ذات إيرادات خاصة توضع عادة للإدارات و المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري بصفة اعطاء الشخصية المالية المستقلة لها و معرفة حقيقة أوضاعها و مدى ربحيتها بمقارنة إيراداتها بنفقاتها من خلال ميزانيات مستقلة لها تلحق بالميزانية العامة و تخضع لنفس اجراءات الميزانية العامة خاصة الاعتماد. و تفسر الميزانيات الملحقة أن المرافق العامة التي توضع لها تتمتع بالاستقلال المالي و لكنها لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة.

* **الميزانيات المستقلة:** ارتبط وجودها بتطور مهام الدولة الحديثة بعد أن أصبحت دولة تدخلية تمارس أنشطة صناعية و تجارية و تتميز المؤسسات العامة التي توضع لها ميزانيات مستقلة بكونها: - مؤسسات عامة ذات استقلال مالي و اداري و ذات شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة - ان إيرادات إيرادات المؤسسة العامة تنفق على حاجتها الخاصة - لا تعرض الميزانيات المستقلة على السلطة التشريعية من أجل اعتمادها، بل تقرها مجالس ادارتها و تعرض على تصديق وزارة المالية و الوزارة الوصية.

ج. مبدأ عمومية الميزانية: يقتضي ظهور كافة تقديرات الإيرادات العامة و تقديرات النفقات العامة في وثيقة الميزانية دون إجراء أي مقاصة بينهما.

د. مبدأ توازن الميزانية: و يقصد به تساوي الإيرادات العامة مع النفقات العامة و قد اختلفت النظرة إليه بين المفهوم التقليدي و المفهوم الحديث:

* **المفهوم التقليدي:** نظر إليه نظرة حسابية بحتة كما اعتبره غاية لا بد أن تتحقق مهما كانت الظروف، فالتوازن أداة لحسن إدارة الأموال العمومية و هو قيد يحد من قدرة الدولة في زيادة الأعباء المالية على المواطنين كما يقدم الضمان و الثقة بمالية الدولة، و الفكر التقليدي لا يعني بالتوازن تجنب العجز فقط و إنما أيضا تجنب الفائض.

* **المفهوم الحديث:** إن النظرة الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية وليس معنى ذلك استبعاد فكرة التوازن وإنما هناك اتجاه إلى استبدال التوازن المالي البحت أو المحاسبي بفكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى و لو نتج عن ذلك عجز مؤقت في الميزانية و هو ما يطلق عليه بنظرية العجز المنظم.

المبحث الثاني: تحضير و اعداد الميزانية العامة.

أولا. السلطة المختصة في تحضير الميزانية العامة: إن الاتجاه السائد في مختلف الدول هو اسناد تحضير الميزانية العامة إلى السلطة التنفيذية (الحكومة) و ذلك لجملة من الاعتبارات هي: الميزانية هي تعبير عن البرامج و الخطط الحكومية في مختلف المجالات - الحكومة هي التي تدير مؤسسات القطاع العام و بالتالي هي الأدرى بمتطلبات هذه الإدارات و نفقاتها - السلطة التنفيذية أكثر معرفة بالقدرة المالية للاقتصاد الوطني نتيجة الأجهزة الاحصائية التي تشرف عليها و التي توفر لها البيانات و المعطيات التي تمكنها من وضع تقديرات الميزانية - السلطة التنفيذية هي الأقدر على تحديد الحاجات العامة و الأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية و الاقليمية - السلطة التنفيذية هي الأقدر على تحديد أوجه الإيرادات العامة المختلفة من المصادر المختلفة - السلطة التنفيذية هي التي تنفذ الميزانية العامة و من المنطقي أن يُعهد إليها بإعدادها بشكل يلائم الظروف الاقتصادية.

ثانيا. الاجراءات التقنية لإعداد و تحضير الميزانية العامة: جرت العادة أن تقوم كل هيئة حكومية بإعداد تقديراتها فيما يتعلق بالنفقات و ما تتوقع الحصول عليه من ايرادات خلال السنة المطلوب إعداد ميزانيتها، ثم ترسل إلى الوزارة التابعة لها و التي تقوم بمراجعتها و تنقيحها و تعديلها إذا كان ذلك ضروريا، ثم ترسل تقديرات الوزارات و الهيئات المختلفة إلى وزارة المالية و التي تضيف تقديرات نفقاتها و تقديرات ايرادات الولة التي تحصلها المصالح التابعة لها ثم تتولى مديرية الميزانية ادراج كافة التقديرات في مشروع واحد متكامل هو " مشروع الميزانية" و الذي عادة ما يرفق بمذكرة تفسيرية أو عرضا للأسباب ثم يتم عرض المشروع على مجلس الوزراء و الذي يحيله على السلطة التشريعية في الأجل المنصوص عليها دستوريا.

ولكي تعبر الميزانية بصورة حقيقية عن تقديرات و نفقات السنة المقبلة بدأت الدول المتقدمة خاصة تتجه إلى اعتماد الأساليب الحديثة في اعداد و تحضير الميزانية العامة و من أبرز هذه الأساليب و التي تأخذ بها النظريات الحديثة:

1. ميزانية الأداء: تعني تقسيم النفقات العامة للميزانية بشكل يظهر ما تنجزه الدولة من أعمال و ليس ما تشتريه من سلع و خدمات.ذ
 2. ميزانية التخطيط و البرمجة: يمثل التخطيط الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها في الأجل الطويل ، أما البرمجة فتشمل البدائل المختلفة الكفيلة بتحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي لكل بديل(إعداد برامج متكاملة بالأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها و أساليب تنفيذ و تمويل كل منها)
 3. الادارة بالأهداف: تقتضي تخصيص اعتمادات الميزانية وفقا للأهداف الفرعية التي تسعى كل هيئة عامة إلى تحقيقها، ما يستدعي قيام كل هيئة بتحديد أهدافها أولا و تحديد الأهداف الفرعية التي تنوي تحقيقها خلال العام المالي القادم، و يتم تحديد الاعتمادات المطلوبة وفقا لهذه الأهداف الفرعية.
 4. الميزانية ذات الأساس الصفري: حيث يتم تحليل و دراسة جدوى و تقييم كافة الأنشطة و البرامج سنويا باعتبارها برامج جديدة و غير مرتبطة باعتمادات سابقة، و قد تؤدي الدراسات و التحليل إلى تطوير و تحسين تلك البرامج و زيادة الاعتمادات اللازمة لها أو ابقائها كما هي أو تخفيضها أو الغاء البرنامج أو النشاط لعدم جدواه.
- ثالثا.أساليب تقدير النفقات و الايرادات العامة:

1. تقدير النفقات العامة: يتم تقدير النفقات العامة أو ما يصطلح عليه الاعتمادات باستخدام عدة طرق:

أ.الاعتمادات المحددة و الاعتمادات التقديرية:

* الاعتمادات المحددة:تمثل الأرقام الواردة بما الحد الأقصى الذي يمكن للحكومة انفاقه دون العودة إلى السلطة التشريعية و تطبق عادة بالنسبة للمرافق العامة القائمة حيث يكون لها الخبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية و بالتالي عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لتغطية تلك النفقات.

* الاعتمادات التقديرية: هي نفقات تحدد تقريبا و تطبق على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد(مشاريع الطرق، الموانئ...)و يمكن للحكومة تجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية على أن تعرض عليها الأمر لاحقا للحصول على موافقتها ما يضمن عليه الطابع الشكلي.

ب. اعتمادات البرامج: تتعلق هذه الطريقة بتقدير نفقات المشروعات التي يستدعي تنفيذها فترة طويلة و يتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين:

* طريقة اعتمادات الربط: يتم فيها تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية و ادراجه في ميزانية السنة الأولى و في كل سنة من السنوات اللاحقة يتم ادراج الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات في الميزانية.

* طريقة اعتمادات البرامج: يتم فيها اعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية، و بمقتضى هذا القانون يتم وضع برنامج مالي يتم تنفيذه على عدة سنواتو يتم تقسيم البرامج على السنوات و تقدير الاعتمادات الخاصة بكل جزء.

2.تقدير الايرادات: يتم تقدير الايرادات العامة بعدة طرق منها:

أ. التقدير الآلي: تستند هذه الطريقة على:- الاسترشاد بنتائج اخر سنة مالية نُفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة - اضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نُفذت تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الايرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة.(ما يعاب على الطريقة هو عدم ثبات اتجاه سير الحياة الاقتصادية فتارة تتجه نحو الكساد و تارة نحو الانتعاش ، يضاف إلى ذلك ما ينتج عن التضخم من ارتفاع في الاسعار و تدهور قيمة النقود يجعل من الصعب استخدامها في تحديد حجم الايرادات.

ب. التقدير المباشر: يستند على توقع اتجاهات كل مصدر من مصادر الايرادات العامة على حدة، و تقدير حصيلته المتوقعة بناء على: - توقع كل مؤسسة عمومية لحجم مبيعاتها و ايراداتها للسنة المقبلة - توقع كل وزارة أو هيئة عامة لما يمكنها الحصول عليه من ايرادات في شكل ضرائب و رسوم.

و اذا كانت هذه الطريقة تمثل أفضل الطرق لتقدير الايرادات العامة فإنه للوصول إلى تقديرات قريبة من الواقع ينبغي الأخذ جملة من الاعتبارات بعين الاعتبار منها: - الايرادات الفعلية المحصلة سابقا - مستوى النشاط الاقتصادي المتوقع - التغير المنتظر في التشريع الضريبي لكونه أهم مصادر الايرادات العامة - عدم المبالغة في التقدير.

المبحث الثالث: اعتماد الميزانية العامة:

أولا.السلطة المختصة في اعتماد الميزانية العامة: هي السلطة التشريعية و هو شرط أساسي قبل تنفيذ الميزانية تطبيقا لقاعدة" أسبقية الاعتماد على التنفيذ"و تستمد السلطة التشريعية هذا الحق من حقها في الموافقة على الضرائب و حقها في مراقبة موارد الدولة ولا قيمة لهذه الحقوق إذا لم تمنح حق الموافقة على النفقات. و يمر اعتماد الميزانية العامة بالمراحل التالية:

1.مرحلة المناقشة العامة: يعرض مشروع الميزانية العامة لمناقشة البرلمان و غالبا تتركز المناقشة على كليات الميزانية العامة و ارتباطها بالأهداف الوطنية حسب رؤية أعضائه.

2. مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة: تضطلع بها لجنة متخصصة متفرعة عن البرلمان (تسمى في الجزائر لجنة المالية) تقوم بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترفع بعد ذلك تقريرها إلى البرلمان.

3. مرحلة المناقشة النهائية: يناقش البرلمان تقرير اللجنة و يتم التصويت على الميزانية بأبوابها المختلفة وفقا للدستور و القوانين المعمول بها في هذا المجال. مع الإشارة الى أن كفاءة السلطة التشريعية في مناقشة وفحص مشروع الميزانية تتوقف على توفر الاعتبارات التالية: - احاطة أعضائها بمختلف جوانب النشاط الحكومي و مكرنات ميزانية الدولة - توفر المعطيات المالية و الاقتصادية لأعضاء البرلمان و وصولها في الوقت المناسب - مدى نضج المؤسسات السياسية و الاقتصادية و النقابية حيث يوفر ذلك للسلطة التشريعية قوة سياسية ترفع من قدرة تأثيرها في اعتماد و اقرار البرامج الاقتصادية و المالية، وكلما كانت المؤسسات السابقة ضعيفة تكون السلطة التشريعية ضعيفة و يكون تأثير السلطة التنفيذية هو الأقوى.

ثانيا. أداة اعتماد الميزانية العامة: عند موافقة البرلمان على مشروع الميزانية العامة يتم اصداره بموجب قانون يطلق عليه " قانون المالية" و اعتماد البرلمان للايرادات يختلف عن اعتماد النفقات:

- اعتماد الإيرادات يمثل اجازة لتحصيلها من طرف الحكومة دون ان تلتزم هذه الاخيرة بتحصيل الإيرادات في حدود الرقم الاجمالي للإيرادات الواردة في قانون المالية بل يحق لها تجاوزه دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان

- اعتماد النفقات يعد اجازة و تخصيص المجالات انفاقها و هو اعتماد تفصيلي لكل باب على حدة و لا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل باب و لا نقل اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر (الا اذا كان التشريع يسمح بذلك) إلا موافقة مسبقة من البرلمان احتراماً لمبدأ تخصيص النفقات.

المبحث الثالث: تنفيذ الميزانية العامة: يتم من خلال تحصيل الإيرادات و صرف النفقات العامة على الأوجه المدرجة في الميزانية:

1. تحصيل الإيرادات العامة: يتم عبر التزام الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الميزانية دون أن يكون لها الحق في عدم تحصيل جزء منها و يتم تحصيل الإيرادات بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية أو تابعين لجهات حكومية تتبع هذه الوزارة (الضرائب، الجمارك، املاك الدولة...) و تخضع عملية التحصيل لمجموعة من المبادئ و القواعد منها: - تحصيل الإيرادات يتم في المواعيد و الطرق التي ينص عليها القانون - يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير (و لتمكين الدولة من تحصيل إيراداتها بسرعة ضمنت لها التشريعات حق الامتياز عن سائر الدائنين، الحق في الحجز الاداري لتحصيل ديونها، المنازعة في دين الضريبة لا توقف دفعها) - لضمان دقة و سلامة التحصيل عادة ما يتم الفصل بين الموظفين المختصين في تقدير وعاء الضريبة و الموظفين المختصين في تحصيلها - تسقط حقوق الدولة كقاعدة عامة بانتهاء أربعة سنوات في حالة عدم القيام بأي إجراء لتحصيلها خلال هذه الفترة - تحكم تحصيل الإيرادات العامة قاعدة " عدم تخصيص الإيرادات" لكن قد ترد استثناءات على ذلك.

2. صرف النفقات العامة: إن اجازة السلطة التشريعية لإعتمادات النفقات العامة لا تعني التزام الحكومة بإنفاق كل تلك المبالغ، و إنما الترخيص لها بالانفاق العام في حدود تلك المبالغ دون ان تتعداها إلا بعد الرجوع اليها للحصول على موافقتها. و عملية صرف النفقات العامة تحكمها قاعدة " تخصيص الاعتمادات، و لضمان عم اساءة استخدام الأموال العامة و التأكد من انفاقها بشكل يلائم المجالات المخصصة لها، فقد نظم القانون عمليات صرف النفقات العامة في المراحل التالية:

أ. الارتباط بالنفقة (الالتزام): و هو الواقعة المادية او القانونية التي ترتب التزاما على عاتق الدولة نتيجة اتخاذها قرارا بإنجاز أو تحقيق عمل معين يستلزم انفاقا من جانبها (ابرام صفقة، توظيف موظف... الخ) أي نشوء دين في ذمة الإدارة العامة.

ب. تحديد النفقة (التصفية): و يتمثل في تحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعه للدائن و خصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية مع ضرورة التأكد من أن الدائن غير مدين للدولة بشئ، و يتم تحديد النفقة بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله.

ج. الأمر بالصرف: بعد تحديد مبلغ النفقة يقوم الشخص المختص (الوزير، المدير... الخ) بإصدار أمرا بدفع مبلغ النفقة إلى شخص معين بموجب وثيقة مكتوبة تسمى الأمر بالصرف، و تميز عادة بين صنفين من الأمرين بالصرف:

- الأمر بالصرف الرئيسيون: و هم أساسا مسؤولو الهيئات العامة من وزراء، الولاة، رؤساء المجالس البلدية مدراء المؤسسات العامة ذات الطابع الاداري، و كل مسؤول عن هيئة أو مرفق يتمتع بميزانية ملحقة. - الأمر بالصرف الثانويون: هم رؤساء المصالح الادارية الأخرى حين يخولهم التشريع ذلك.

د. الصرف: هو دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق موظف تابع لوزارة المالية و يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي يصدر عنه أمر الدفع أو الصرف منعا للتلاعب و عادة يقوم بعملية الصرف المحاسب بعد تأكده من المستندات.

و توصف المراحل الثلاثة الأولى بأنها ادارية اما المرحلة الرابعة فتتعلق بالاختصاص المحاسبي وهذا الفصل بين الاختصاص المحاسبي و الاداري من شأنه تحقيق الضمانات الكافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية، فالمحاسبون هم موظفون موجودون بالادارات العامة إلا أنهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للأمرين بالصرف بها، حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة من حيث مطابقتها للقانون.

المبحث الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية: يخضع تنفيذ الميزانية العامة لأنواع عديدة من الرقابة بهدف التحقق من التزام الهيئات العامة واجهزة السلطة التنفيذية بقواعد القانون المتعلق بالميزانية فيما يتعلق بالنفقات و الإيرادات، وأهم أشكال الرقابة على تنفيذ الميزانية هي:

1. الرقابة الادارية: هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الادارة العامة على بعضها البعض، ما يجعلها تتم داخل السلطة التنفيذية و قد تكون رقابة سابقة أو لاحقة:

1. الرقابة السابقة: و تمثل الجزء الأهم من الرقابة الادارية و مهمتها عدم صرف أي نفقة إلا اذا كان مطابقا للقواعد المالية المعمول بها) عدم صرف مبلغ اذا لم يكن هناك اعتماد مخصص له أو تجاوز الاعتمادات المخصصة لباّب معين من أبواب الميزانية أو نقل اعتماد من باب إلى باب) و يتعين على مسؤولي المالية بالأجهزة الادارية للحكومة و الجماعات المحلية و المؤسسات الاقتصادية بإشعار وزارة المالية و مجلس المحاسبة بأي مخالفة مالية.

ب. الرقابة اللاحقة: و يقصد بها الرقابة على الحسابات لاحقا و تتمثل في اعداد حسابات شهرية و فصلية و سنوية و يقوم المراقب المالي بمناصفة اعدادها التأكّد من المركز المالي للهيئة التي اعدتها و مراجعة دفاتر الحسابات المختلفة و ينجز تقرير بذلك و يرسله الى مديرية الميزانية على مستوى وزارة المالية.

و اهم صور الرقابة الادارية عموما و في المالية العامة خصوصا هي:

- الرقابة التلقائية(الذاتية): حيث توضع آليات وقواعد داخل جهاز اداري معين من أجل اكتشاف مواطن الخلل واصلاحها في الوقت المناسب(سجل الاقتراحات، التقييم الدوري، الاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الاداري...).

- الرقابة الرئاسية: حيث تسمح القوانين لمدير الهيئة بحق التدخل للتعقيب على اعمال مرؤوسيه من اجل المصادقة عليها أو تعديلها أو الغائها.

- الرقابة الوصائية: رغم الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الادارية داخل السلطة التنفيذية لتمتعها بالشخصية المعنوية(بلدية، ولاية...) إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا حيث تبقى تلك الهيئات خاضعة لقرار معين من الرقابة و الاشراف من طرف السلطة الوصية(مثل وصاية الوالي على البلدية).

و لعل أهم مظهر للرقابة الادارية في الجزائر هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية و مصالحها المختلفة على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشية العامة للمالية أو المراقبين الماليين.

و ما يعاب على الرقابة الادارية مهما كان شكلها هي أنها رقابة الادارة على نفسها و بالتالي فهي ذاتية وداخلية و تتم حسب قواعد تضعها السلطة التنفيذية نفسها، ما يجعلها غير كافية لضمان حسن استخدام المال العام.

2. الرقابة التشريعية: بما أن السلطة التشريعية هي التي تعتمد الميزانية قبل تنفيذها فمن الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها حتى تنفذ بالطريقة التي اعتمدها، و تتم هذه الرقابة على مرحلتين:

أ. الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية: و تسند إلى لجنة متخصصة في البرلمان "لجنة المالية" والتي لها الحق في طلب المعطيات و المستندات و الوثائق اللازمة عن تنفيذ الميزانية أثناء السنة المالية، فإذا ثبت وجود مخالفات في التنفيذ فمن حقها تقديم اسئلة و استجوابات على الوزراء المعنيين، كما يمكنها تحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة القواعد المالية المتعلقة بسير و تنفيذ الميزانية، كما يمكن للسلطة التشريعية ممارسة الرقابة على تنفيذ الميزانية عندما تلجأ الحكومة اليها طالبة فتح اعتمادات اضافية حيث تطالب الحكومة بتقديم معلومات كافية عن تنفيذ الميزانية و تبرير طلبها بفتح هذه الاعتمادات و مناقشة السياسة المالية للحكومة. لذا فإن ابرز آليات الرقابة في هذه المرحلة هي: السؤال، الاستجواب، مناقشة بين السياسة العامة، تشكيل لجان تحقيق... الخ.

ب. الرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية: تتم من خلال عرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية من قبل الحكومة على البرلمان لمناقشته و اعتماده و اصداره في شكل قانون، و هو ما يعني اعتماد الميزانية بعد تنفيذها للتأكد من انها نفذت بالشكل الذي أحازه البرلمان، و بالتالي اطلاق السلطة التشريعية بالنتائج الفعلية للحساب المالي للدولة (النفقات التي انفقت فعلا و الايرادات التي حصلت فعلا و اعتماد ما قد يتحقق من فائض أو تغطية العجز) و في حالة تأكد السلطة التشريعية من سلامة الموقف المالي للحكومة تقوم بإعتماد الحساب الختامي أما إذا تأكد لها وجود مخالفات جسيمة في تنفيذ الميزانية يمكنها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين عن طريق سحب الثقة أو من الحكومة بأكملها.

و تتوفر فعالية الرقابة التشريعية على مدى توفر أعضاء السلطة التشريعية على الخبرة الفنية و المحاسبية لمناقشة الحساب الختامي:

3. الرقابة المستقلة: و تقوم بها هيئة مستقلة عن الادارة و السلطة التشريعية، و تتمثل مهمتها في تأكيد ما إذا تم تنفيذ الميزانية(صرف النفقات و تحصيل الايرادات) على النحو الذي أحازته السلطة التشريعية و طبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة. و تقوم بهذه الرقابة هيئة تقنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية و مراجعة حسابات الحكومة و مستندات التحصيل و الصرف و كشف المخالفات ثم تحرير تقرير شامل عن مهمتها، و بناء على هذا التقرير يمكن للسلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحفا دقيقا و تحاسب على أساسه الحكومة على كافة المخالفات المالية.

و تختلف هذه الهيئات الرقابية من دولة إلى أخرى(يقوم بهذه الرقابة في الجزائر مجلس المحاسبة) و عادة ما تشمل مهمة هذه الهيئات:

- الرقابة المالية و المحاسبية: تقوم الهيئة الرقابية المستقلة بمراقبة الايرادات و النفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة و دون مخالفة القواعد المالية.

- الرقابة التقنية: حيث تقيم الهيئة الرقابية المستقلة تصرفات المشرفين على الهيئات و المؤسسات العمومية فيما يتعلق بأعمال الادارة و التنظيم، فقد تكون التصرفات سليمة من الناحية المالية و المحاسبية و لكنها غير سليمة من الناحية التقنية لكونها لا تراعي تنظيم العمل بأسلوب اقتصادي مقبول مما يستدعي مراجعة حسابات تكاليف اعمال تلك الهيئات و مراجعة نتائج أنشطتها و تحديد العائد منها و تقويم هذا العائد اقتصاديا(متابعة تنفيذ الميزانية من الناحية الفنية للتأكد من نتائج الانفاق تماشي مع النتائج المرجوة).

المراجع:

أولا.الكتب:

1. أعاد محمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، عمان(الأردن)، 2000 .
2. حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2002.
3. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، دار النهضة العربية، بيروت، 1979.
4. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
5. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2000.
6. السيد عبد المولى، المالية العامة(دراسة للاقتصاد العام)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
7. السيد عبد المولى، المالية العامة(دراسة للاقتصاد العام)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
8. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد(تلمسان)، 2011.
9. صالح صالح، السياسة النقدية و المالية في اطار نظلم المشاركة في الاقتصاد الإسلامي، دار الوفاء ، مصر، 2001.
10. عبد الحميد محمد القاضي، مبادئ المالية العامة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، 1976.
11. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
12. عبد المجيد قدي، دراسات في علم الضرائب، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان(الأردن)، 2011.
13. عبد المجيد قدي، فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1995.
14. غازي عناية، الزكاة والضريبة - دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
15. فوزي عطوي، المالية العامة(النظم الضريبية وموازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
16. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، مصر، 2004.
17. محمد أبو نصار، محاسبة الضرائب...، دار وائل للنشر، عمان(الأردن)، 2011.
18. محمد الصغير بعللي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية(الجزائر)، 2003.
19. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1999.
20. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
21. محمد عباس محرز، المدخل إلى الجباية والضرائب، دار itcis للنشر، الجزائر، 2010.
22. المرسي السيد حجازي، النظم الضريبية، الدار اجامعية، الاسكندرية، 1998.

ثانيا.التشريعات:

23. الجزائر، القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المواد 19-22.
24. الجزائر، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن الدستور الجزائري لسنة 2016، المادة 139. (الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016).
25. الجزائر، القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 والمتعلق بقانون أملاك الدولة .
26. الجزائر، المرسوم التنفيذي رقم 273 - 08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية .
27. الجزائر، وزارة المالية ، كتاب خمسون سنة من الانجاز، 2013.
28. الجزائر، الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أغسطس 2010 .

ثالثا. المراجع الأجنبية:

29. Guy Gilbert, La théorie économique de L'impôt optimal, Revue Française de Finance publique, n:65,1996 .
30. Louis trotabas, Finance publiques, Dalloz, 1997 .
31. Maurice Duverger, institutions financières, P.U.E , paris, 1995.
32. Paul Marie Gaudemet, finance publique..., 3 ed, montchresten, 1991.
33. Pierre La lumiere , Les finances publiques, Armand colin-cllection, paris, 7^{eme} ed, 1993.
34. Jean-Claude Zarka, Finances publiques, 2^e édition , Gualino, 2015,
35. Stéphanie Damarey, Finances publiques, 3^e édition, Gualino,2015.
36. Michel Bouvier , Marie-Christine Esclassan , Jean-Pierre Lassale , Finances publiques, 12^e édition, LGDJ, 2013.