



كلية العلوم الاقتصادية، التجارية و علوم التسيير



محاضرات في علم المالية العامة

من إعداد: الدكتورة بن صاولة صراح

---

السنة الجامعية: 2021 – 2022

---

# المقدّمة العامّة

تعتبر العمليات المالية التي تقوم بها السلطات العمومية من تحصيل للموارد وصرف للنفقات الأداة التي تحقق بواسطتها سياستها الاقتصادية والاجتماعية. وتقوم الدولة الحديثة بوظائف متعددة فهي تتكلف أولاً بالنشاطات التقليدية المتمثلة في الدفاع الوطني وتوفير الأمن الداخلي والتمثيل الدبلوماسي وإضافة إلى هذه الوظائف، تعتنى الدولة كذلك بالمهام ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، فهي تتكلف بتحقيق النمو الاقتصادي وخلق مناصب شغل كما تعمل على التقليل من الفوارق الاجتماعية والإقليمية. ولتحقيق هذه المهام تشيد الدولة المنشآت الضرورية لذلك وتتحصل على العتاد وتدفع رواتب المستخدمين..... الخ. وهي عمليات تتطلب إنفاقاً واسعاً ودائم الارتفاع مما يجعل الدولة تبحث دوماً عن المصادر المالية الكافية لتمويل هذه النفقات فتقتطع الضرائب والرسوم، وتتحصل على موارد ناتجة عن أملاكها وعلى إتاوات مقابل السلع والخدمات التي تؤديها للجمهور وتلجأ عند الحاجة إلى القروض لسد عجز الموارد العادية عن تغطية كافة نفقاتها.

وفي هذا الإطار تعتبر المالية العامة واحدة من الميادين التي عرفت تغيرات وتحولات عديدة على غرار الأدوات الاقتصادية الأخرى، حيث يحتاج تمويل تدخل الدولة لتنظيم محكم في تحصيل الإيرادات العامة، بتوزيع الأعباء العامة على المواطنين بشكل يتناسب مع مقدرتهم التكاليفية من جهة وتحديد أوجه الإنفاق العام بصورة تربط صرف النفقات بتحقيق الأهداف المحددة لها، من جهة أخرى وهذا حتى يتسنى للدولة القيام بأدوارها التقليدية: الدفاع الوطني، الأمن العمومي، وإقامة العدالة والتعديل الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل الوطني.

يتم إعداد تفاصيل الإيرادات والنفقات بصورة منظمة في إطار الميزانية العامة للدولة مصادق عليها ضمن قانون المالية السنوي من طرف البرلمان، وعند عدم كفاية الإيرادات العامة يستتجد بالقروض العامة والإصدار النقدي على مستوى البنك المركزي لإتمام النقص الحاصل في موارد الدولة.

إنّ الأسئلة التي تفرض نفسها والتي تشكل لنا الانطلاقة في طرح محاور موضوع المالية العامة في إطار هذه المطبوعة تتمثل في ما يلي:

- ما هي مراحل تطور المالية العامة ؟
- فيما تتمثل النفقة العمومية وما هي تقنياتها وآثارها الاقتصادية؟
- فيما تتمثل مصادر الإيرادات العامة، هل يمكن أن تغطي منفذ النفقات العامة المسطرة؟
- كيف يتم اللجوء للقروض العامة وما هي آثارها على أداء الاقتصاد الوطني؟
- ما هو مفهوم الميزانية العامة للدولة وما هي المبادئ التي تحكمها؟

# الفصل التمهيدي

مفهوم علم المالية العامة

## مقدمة الفصل:

إنّ علم المالية العامّة علم يهتمّ بالنشاط المالي للدولة في إنفاقها، لما تتحصّل عليه من إيرادات ومحاولة الموازنة بينهما. والمقصود بالنشاط المالي الذمّة المالية العامّة للدولة، بأركانها الثلاث النفقات العامّة (المصروفات العامّة) والإيرادات العامّة (المقبوضات العامّة) والميزانية العامّة (التوازن بين النفقات العامّة والإيرادات العامّة) ومحاولة عدم الخروج عن مبدأ توازن الميزانية.

إنّ الملامح العصرية والهيئة الحالية للدولة من مؤسسات وهياكل لم تكن نتيجة ضربة حظ عارض أو وليدة الصدفة بل نتيجة تخطيطها ومرورها بمراحل ومحطات تاريخية عديدة أعطتها صورتها التي تتواجد الآن. مع الإشارة إلى للمساهمات الفكرية للعديد من المفكرين والمنظرين من ناحية إبراز وتقديم دور رائد ومرتكز على نجاعة تدخلها في الحياة الاقتصادية بشكل عام وطرق تسيير الأموال العمومية بشكل خاص.

انطلاقاً من هنا، ارتبط تطور دور وعمل الدولة بالمالية العامة ارتباطاً وثيقاً، أين كانت طريقة قيامها بالإنفاق لتلبية الحاجات العامة وكيفية توزيع الأعباء الإضافية على المكلفين بها تعكس التطور الذي لحق بهيكلها ومؤسساتها بل أكثر من هذا تقوم المالية العامة بتقديم صورة مكبرة عن الوضعية الاقتصادية للبلاد، فإذا كانت مثلاً حصيلة الضرائب في دولة معينة مرتفعة على الرغم من ثبات معدلاتها، فإن ذلك يعد مؤشراً على ارتفاع الأسعار وبالتالي على وجود التضخم. كذلك إذا انخفضت حصيلة الضرائب مع بقاء نسبها دون تغيير فهذا معناه على أن اقتصاد الدولة يعاني حالة كساد.

وسنحاول من خلال هذا الفصل أن نسلط الضوء على مراحل تطور دور الدولة والذي كما ذكرناه ارتبط بصفة وثيقة بالمالية للعامّة إلى جانب التعرض للمفاهيم الأساسية للمالية العامّة التي ستسمح لنا فيما بعد بإعطاء صورة واضحة عن آليات العمل وأداء الميزانية العامّة للدولة، حيث سننتقل في البداية إلى تطور المالية العامّة للدولة، ثم نختم الفصل بالتطرق إلى علاقة المالية العامّة بالعلوم الأخرى ودراسة مدى تأثير كل علم على الآخر.

## المبحث الأول: ماهية علم المالية العامة

من الضروري عند البدء في دراسة علم ما، أن يعتمد الباحث تعريفا لهذا العلم، يوضح مسيرته البحث، ويحدد أهدافه، وتطوره. فالدول المتقدمة والنامية ومهما اختلفت مذاهبها الاقتصادية، تحدد مبادئ ومنهج هذا التعريف الذي يعكس التطور الذي مرّ بعلم المالية العامة، خلال مراحل التطور المختلفة، والتي إجمالها في مرحلتين: المالية العامة التقليدية، والمالية العامة المتدخلة الحديثة.

لقد عرف التقليديون علم المالية العامة، على أنه: العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة، وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد. ومن الواضح أنّ التعريف التقليدي لعلم المالية العامة، يستند إلى طبيعة الإيرادات العامة والنفقات العامة في المفهوم التقليدي، فالإيرادات العامة، تجد وجودها وسببها، في النفقات العامة التقليدية، وبالتالي فإنّ التعريف التقليدي للمالية العامة، يقصر هدف الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة. ويؤكد هذا التعريف على ضرورة التوازن بين النفقات العامة العادية، والإيرادات العامة العادية ويتّرجم ذلك بتوازن بين الموازنة العامة، وتوزيع العبء الناتج على الأفراد، بالطريقة التي تُحقّق المساواة في التضحية المطلوبة من كلّ منهم.

وهذا التعريف التقليدي لعلم المالية العامة، لا يخرج عن الإطار والقواعد التي تقوم عليها النظرية التقليدية. فالعرض يخلق الطلب المساوي له، وحرية انتقال عوامل الإنتاج والأسعار تحقّق التوازن بين العرض والطلب، ومعدل الفائدة يُحقّق المساواة بين الأفراد والاستثمار، ويجب على الدولة ألاّ تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لأنّ قوانين السوق ونظام المنافسة التامة، سيقفان التوازن في الاقتصاد القومي، وهو ما يطلق عليه حياد الدولة، أو المالية العامة المحايدة<sup>(1)</sup>.

لم يكتب للمالية المحايدة الاستمرار، وذلك لأنها لم تستطع مواكبة التطورات التي لحقت بالحياة الاقتصادية، ولم تقدّم الحلول الفعالة لعلاج المشكلات التي استجدت في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والتي انعكست في تغيير دور الدولة، من مجرد دولة حارسة، إلى دولة متدخلة، وأدّى ذلك إلى ظهور المالية العامة المعوضة أو الوظيفية.

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. جمدا زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، الطبعة الثالثة، عمّان، السنة: 2008، ص.15.

وهكذا أصبح التعريف التقليدي لعلم المالية العامة غير ملائم في ضوء التطور الذي لحق بعلم المالية العامة. ولم يعد قادراً على أن يترجم حقيقة هذا التطور. فلم يعد هدف المالية العامة هو مجرد الحصول على الإيرادات العامة، لتغطية النفقات العامة، بل أصبح هذا الغرض أكثر اتساعاً ليشمل، تغطية النفقات العامة التقليدية، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يتطلب زيادة النفقات العامة مما يستلزم الحصول على إيرادات عامة أكثر لتحقيق الأغراض الجديدة والقديمة.

ومن الضروري أن ينعكس هذا التطور، الذي لحق بالمالية العامة، على تقديم تعريف جديد لعلم المالية العامة. وبناء عليه، فإن علم المالية العامة هو "العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة، وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة".

يوضح هذا التعريف، أن الهدف من الحصول على الإيرادات العامة، لم يعد لتغطية النفقات العامة فحسب، بل أصبح للإيرادات العامة أهداف أخرى منها: محاربة التضخم، وتكوين احتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة، إعادة توزيع الدخل والثروة... الخ. كما يبين أن الإيرادات العامة والنفقات العامة أصبحت أدوات كمية مالية (متغيرات مالية) في يد الدولة تستخدمها وتوجهها لتحقيق أهدافها المختلفة، إلى جانب الهدف المالي التقليدي، وأصبح ينظر إلى النظام المالي على أنه كلاً لا يتجزأ من النظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وأن الظاهرة المالية هي جزء من الظاهرة الاقتصادية، وتخضع إلى قواعد التحليل الاقتصادي. وهذا ما يضمن تخصيصاً أفضل للموارد القومية، عن طريق إعادة توزيع هذه الموارد، بين إشباع الحاجة العامة، وإشباع الحاجات الخاصة أولاً، وضمان توزيع الدخل القومي بشكل أفضل بين مختلف الفئات والطبقات الاجتماعية ثانياً. وضمان استخدام أمثل للموارد القومية لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي من خلال ضمان توازن التشغيل الكامل للموارد، وتحقيق التنمية الاقتصادية<sup>(1)</sup>.

إن اصطلاح المالية العامة تعبير عن النشاط المالي للدولة المتمثل في إنفاقها لما تحصل عليه من إيرادات بقصد إشباع الحاجات العامة للمجتمع من حاجات غير قابلة للتجزئة وحاجات قابلة للتجزئة.

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. جمدا زهير شامية، "أسس المالية العامة"، المرجع السابق، ص. 16.



وإشباع الحاجات العامّة يتحدّد بحسب إيديولوجية المجتمع ومستوى تقدّمه الاقتصادي والاجتماعي، ولهذا فإنّ أغلب كُتاب المالية العامّة يتكلّمون عن اختلاف بين المفهوم التقليدي للمالية العامّة ومفهومها الحديث.

وهكذا، فإنّ علم المالية العامّة يهتمّ بدراسة التّخطيط المالي وتنظيمها والرقابة المالية على الموارد المتحصّل عليها وتوجيهها وترشيدها وتخصيصها لإشباع الحاجات العامّة للمجتمع وفق ميزانية متوازنة بين الإيرادات والنّفقات العامّة<sup>(1)</sup>.

أ- تعريف الدّكتور رفعت المحجوب للمالية العامّة بأنها (العلم الذي يدرس النّفقات العامّة والإيرادات العامّة وتوجيهها بغرض تحقيق أغراض الدّولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.  
ب- تعريف الدّكتور يونس الحمد البطريق للمالية العامّة بأنها (العلم الذي يتناول النّشاط المالي العامّ أو نشاط الدّولة الذي تستعين فيه بالأدوات المالية من إيرادات ونفقات عامّة بقصد تحقيق الرّقاهية الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع<sup>(2)</sup>).

فالمالية العامّة إذاً هي العلم الذي يدرس النّفقات العامّة ووسائل الحصول على الإيرادات العامّة وموازنة النّفقات والإيرادات لإشباع الحاجات العامّة وتحقيق الرّقاهية العامّة.

### المبحث الثاني: تطوّر مالية الدّولة

مرّت مالية الدّولة بثلاثة أشواط: الأول عُرف بفترة الدّولة الليبرالية التي تميّزت بتحديد النّفقات والعمل على توازن الميزانية العامّة للدّولة إلى جانب الإصرار على حيادية المالية العامّة والمستمدّة من حيادية دور الدّولة في الحياة الاقتصادية، أمّا الثاني فهي فترة الدّولة المتدخّلة والتي نادى مؤيدو هذا الطّرح بتدخّل الدّولة في الحياة الاقتصادية حتى تتمكّن من القضاء على الانحرافات التي يُمكن أن ينزلق فيها اقتصاد الدّولة وتعديل وضبط مساره وفق الأهداف النّهائية المرسومة من قبل السياسة الاقتصادية.

ويظهر تدخّل الدّولة خلال هذه المرحلة فيما يتعلّق بالمالية العامّة من خلال الزيادة في النّفقات العمومية بسبب ارتفاع حجم الإعانات الاجتماعية والاستثمارات في التّجهيزات إلى جانب إعادة النّظر

(1) د. سمير صلاح الدين حمدي، "المالية العامّة"، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، السنة: 2015، ص.11.

(2) د. يونس أحمد البطريق، "اقتصاديات المالية العامّة"، الدار الجامعية، مصر، القاهرة، السنة: 1985، ص.11.

في التوازن الميزاني حيث اعتبر العديد من مفكري تلك المرحلة وعلى رأسهم "جون مينارد كينر" أنّ العجز الميزاني بإمكانه أن يلعب دور عامل من عوامل التحفيز الاقتصادي لنأتي إلى الشوط الثالث الذي وصلت إليه مالية الدولة وهي المرحلة المعاصرة أين تعددت فيه أساليب تدخّل وتسيير المالية العامة.

### المطلب الأول: مرحلة الدولة الحارسة

هيمنت خلال هذه الفترة من القرن التاسع عشر (19) فلسفة الفكر الكلاسيكي التي تبنت في مجال المالية العامة مبدأ الحرص على تحديد النفقات والاقتصاد فيها للوصول إلى ذلك يجب الإبقاء على توازن الميزانية العامة للدولة ولضمان كلّ هذا رأى الكلاسيك في تحديد أداء الدولة الاقتصادي الوسيلة المثلى لذلك، فتدخّل الدولة حسبهم يؤدي لا محالة إلى زيادة النفقات ممّا يحدث خلافاً في توازن ميزانية الدولة قد ينتج عنه اضطراب في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وفيما يأتي سنعالج ما سبق ذكره في النقاط التالية:

#### أ- تحديد النفقات:

يتمثل الهاجس الأول للسلطة التشريعية في الترخيص للسلطة التنفيذية بالقيام إلاّ بأداء النفقات التي لا يمكن التفریط فيها من أجل سير المصالح العمومية الضرورية وهذا بهدف تحميل المكلفين بالضريبة أقلّ عبء مالي ممكن<sup>(1)</sup>.

وهذا يتوافق مع المنطق والمنهج الليبرالي خاصة مع فكرة "البرلمانية" السائدة آنذاك في القرن التاسع عشر أين كان البرلمان بمثابة الممثل الحقيقي والشرعي للسيادة الوطنية، مقابل حذر شديد برز اتجاه السلطة التنفيذية في تسييرها للأموال العمومية.

#### ب- توازن الميزانية العامة للدولة:

تُحتمّ التقديرات المتعلقة بالميزانية على أية حكومة القيام بجرد وتعداد احتياجاتها المالية للسنة المقبلة ومن ثمّ اقتراح جملة من الموارد التي تكون متكيفة مع طبيعة النفقات.

(1) محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، السنة: 2010، ص.16.

هذه النفقات، التي يتكوّن جزء منها من نفقات دائمة وغير منتجة، أمّا فيما يخصّ الإيرادات فتظهر الضريبة بمثابة الاقتطاع الأكثر ملائمة مادام أنه مورد متجدّد ونهائي.

تقوم فكرة توازن الميزانية العامة للدولة على منطق المفكرين الكلاسيك القائلة بأنه: "عند اختلال توازن الميزانية تضطرّ الدولة للافتراض، حيث تأتي القروض العامة لزيادة نفقات السنوات القادمة مادام أنه يجب اهتلاكها ودفع الفوائد عنها ممّا قد يؤدي إلى تضخيم العجز الميزاني".

لمواجهة مثل هذه الوضعية، تضطرّ الدولة للافتراض من جديد ممّا يجعلها رهينة ظاهرة المديونية والتي تعجلّ بتقويض الأسس المالية للدولة وعجزها عن تأدية وظائفها في المجتمع.

دائماً وفي سياق التفكير الكلاسيكي لمّا تعجز الدولة عن الافتراض ستلجأ لأسلوب آخر يتمثّل في البنك المركزي والإصدار النقدي.

ستؤدي وضعية مثل هذه إلى تداول أوراق نقدية إضافية والتي من الممكن جدلّ ألا تتوافق مع الزيادة في الإنتاج ممّا سيفجرّ ظاهرة أخرى هي التضخم التي تظهر ملامحها على المستوى الداخلي بارتفاع رهيب لأسعار السلع والخدمات وعلى المستوى الخارجي بتدهور قيمة العملة المحلية أمام العملات الأجنبية الأخرى.

في الأخير، سندفع هذه السياسة إلى قيام الدولة بتخفيض قيمة العملة المحلية أو إلى تقييم مفرط مضرّ للمبادلات الخارجية ممّا يدفع إلى ضرورة تسيطرّ خطة جدية للتشّيف الميزاني التي يمكن لها أن تمتصّ الكتلة الفائضة من المتاحات النقدية.

ومنه، من المستحسن منذ البداية التقيّد بمبدأ التوازن الميزاني عوض أن ترغم الدولة على أتباعه تحت تأثير التضخم.

### ج- حيادية المالية العامة:

يتمثّل دور الحكومة، حسب النظرية الكلاسيكية، في إطار الدولة الليبرالية، في التحكيم أثناء النزاعات بين الأعوان الاقتصاديّين دون التدخّل في علاقاتهم الاقتصادية ومنه يتمّ رسم دور الدولة داخل المجتمع الذي لا يتعدّى سوى ضمان الأمن الداخلي داخل الإقليم دون التكلّف بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

## المطلب الثاني: مرحلة الدولة المتدخلة

جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى التي تميّزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية.

تركت "الدولة الليبرالية" مكانها لـ "الدولة المتدخلة" عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929، ومن خلال هذا الشكل يمكن لها أن تتدخل لتسيّر، توجّه أو ترفع من أداء الاقتصاد وتحاول أن تقوم بالقضاء على الظلم وغياب العدالة الظاهرة للعيان بشكل رهيب.

في هذا الإطار، خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك والتي قاموا بتحييدها عن المجال الاقتصادي وأخذت في لعب دور هامّ وحاسم في التنمية والتعديل الاقتصادي إلى جانب إعادة توزيع الدخل الوطني وأضحت بالثالي المالية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

واعتمد تدخل الدولة داخل الاقتصاد على ركائز نظرية غذتها آراء واجتهادات العديد من المفكرين أشهرهم على الإطلاق الاقتصادي الإنجليزي "جون مينارد كيتز"، الذي وضع مبادئ التدخل التعديلي للدولة للحدّ من البطالة وبعث التشغيل الكامل.

ويمكن للدولة من خلال ميزانيتها زيادة نفقات الاستثمار من جهة وتقليص الضرائب من جهة أخرى وهذا من أجل تنشيط وإنعاش الاقتصاد ومن ثمّ تحقيق الأهداف النهائية للسياسة الاقتصادية.

ويتعاضد ويشدّد تدخل الدولة في حالة الحرب، لأنه في ظلّ ظروف كهذه تقوم الدولة بتأمين إدارة كلّ النشاطات وتدخلها يكون كلياً: إنه "اقتصاد الحرب" أي تكفّل تامّ من طرف الدولة لجميع الأنشطة الاقتصادية، ولما تضع الحرب أوزارها، يخفّ بعض الشيء تدخل الدولة، لكن لا يختفي تماماً.

ويمكن أن يأخذ "تدخل الدولة" أشكالاً متعدّدة:

- سواء عن طريق قيام الدولة بالإنشاء المباشر لمؤسسات في قطاعات كانت مخصّصة إلى غاية ذلك الوقت للاستثمار الخاص؛
- أو بتحوّل الدولة إلى مساهم مباشر بشكل كامل في رأس مال المؤسسات الخاصة عن طريق التأمينات أو امتلاك جزء من رأس المال غير حيازة حدّ معين من الأسهم.

ويظهر تدخل الدولة فيما يتعلق بالمالية العامة من خلال العناصر التالية:

#### أ- زيادة النفقات العمومية:

ما يجب تسجيله هنا، هي تلك الوتيرة التي طبعت الزيادة في النفقات العمومية خلال المرحلة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تمت بسرعة تفوق ارتفاع الدخل الوطني والتي لا يمكن تمويلها من خلال الإيرادات الجبائية فقط.

#### ب- إعادة النظر في التوازن الميزاني:

لقد تم إعادة النظر في هذه القاعدة التي قدسها المفكرون الكلاسيك. فبعد العديد من المحاولات للالتزام بهذا المبدأ من قبل مختلف الدول المتقدمة، اضطرت حكوماتها إلى التخلي عن توازن الميزانية العامة للدولة والبحث عن مصادر أخرى لتمويل هذا العجز، أكثر من هذا، اعتبر العديد من المنظرين الاقتصاديين المؤيدين لتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية أن "العجز الميزاني أداة ملائمة للتحفيز والإعاش الاقتصادي وهذا في ظل شروط معينة يجب توفرها".

#### ج- خروج المالية العامة عن حياديتها:

صارت ميزانية الدولة، بفعل تدخل الحكومات في الأمر الاقتصادي غير حيادية وراحت تُمارس تأثيراً هاماً وفي بعض الأحيان حاسماً على تطور الوضعية الاقتصادية، هذه الحيادية التي خصت طويلاً المالية العامة قد تم الاستغناء عنها لسببين على الأقل:

- الأول: على اعتبار النفقات العمومية صارت تمتص جزءاً هاماً من الدخل الوطني صار من الضروري أخذ القرارات المتعلقة بالميزانية بعين الاعتبار.
- الثاني: أنه كل الدول صارت تستعمل المالية العامة كأداة رئيسية في السياسة الاقتصادية.

#### المطلب الثالث: مرحلة الدولة العصرية

عرفت المالية العامة تطوراً أكبر خلال النصف الثاني من القرن العشرين الرّاجع إلى تعددها بالنظر إلى الأهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة التي تختلف من دولة متقدمة إلى أخرى في طريق النمو. لقد استحدثت المالية المعاصرة من طرف الأنظمة البرلمانية وتجد هذه العلاقة تفسيراً

منظقيًا. تاريخيًا، ظهرت الأنظمة البرلمانية في مختلف الدّول وعلى وجه الخصوص الأوربية منها عقب انهيار الحكم الملكي.

فلحدّ من السّلطة الملكية، عمدت البرلمانات المنتخبة إلى استعمال التّقنيات المالية، بالتّرخيص المبدئي لإيرادات ونفقات الخدمات العمومية، بهذه الطّريقة تكون هذه المجالس قد حدّت من مجال التّدخل الممكن والمسموح للحكومة.

#### أ- المالية العامّة في البلدان المتقدّمة:

تمّ ملاحظة تطوّر سريع في البلدان المتقدّمة للخدمات العمومية الاجتماعية حيث يجب تحمّل العبء المالي لها. في هذه البلدان، تتدخّل الدولة لتصحيح آليات اقتصاد السّوق الحرّة منذ البداية حتى تتفادى الآثار السّلبية المترتبة عن الاختلالات المالية المحتمل حدوثها.

#### ب-المالية العامّة في دول العالم الثالث:

تعمل دول العالم الثالث للتحكّم في أكثر من طريقة وأداة في سبيل الولوج إلى التقدّم والتطوّر وبالرّغم من وجود هذه الدّول في درجات مختلفة من النموّ يمكن أن نستخرج بعض المعالم المشتركة فيما بينها.

تعمل الدّول النّامية جاهدة على اقتناء التّجهيزات المختلفة والضرورية لنموّها الاقتصادي، بينما لا تمتلك، سوى البعض منها، رؤوس الأموال اللاّزمة والكافية لتحقيق تقدّمها، من جهة أخرى، تعيش أغلب هذه البلدان أزمة اليد العاملة الخبيرة وترزح تحت ضغط ديموغرافي يتجاوز الزيادة في الدّخل الوطني. إضافة إلى كلّ هذا نجد أنّ الكثير من البلدان تزخر باطن أراضيها بموارد طبيعية لا تُقدّر بثمن ولما تقوم بتصديرها في شكل مواد أولية إلى الأسواق العالمية تجد نفسها مرغمة على إتياع سياسة أسعار مفروضة عليها من قبل كبريات الشّركات المتعدّدة الجنسيات<sup>(1)</sup>.

(1) محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامّة"، المرجع السابق، ص.25.

### المبحث الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

يُعرف العلم بأنه البحث المنظم للتوصل إلى فهم الواقع بإتباع طريقة عقلانية خاصة متميزة. فالمالية العامة علم، لأنه يهدف إلى كشف وتحديد القوانين العامة، التي تحكم الظاهرة المالية، التي هي موضوع البحث، والعوامل المؤثرة في تلك الظاهرة، والآثار التي ترتب عليها، وتوجهها لتحقيق الأهداف التي تصبو إليها الدولة.

فالمالية العامة علم من العلوم الاجتماعية، لأنه ظهر وتطور وتوافق مع وجود الأفراد والجماعات المنظمة، والمجتمعات في تطورها، وخضوعها إلى سلطة عامة، يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة، وتقديم مجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية لمعيشة ورفاهية المجتمع. ومن الطبيعي، أن يرتبط هذا العلم الاجتماعي بصلات وثيقة، مع العلوم الاجتماعية الأخرى، التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع واقتصاد واحد. ومن أهم العلوم الاجتماعية التي يرتبط بها هي التالية:

#### المطلب الأول: العلاقة بين المالية العامة وعلم الاجتماع

إنّ العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع، علاقة قوية واضحة، فهناك تأثير متبادل بينهما ومن المعروف أنّ الكميات أو المتغيرات المالية، الإيرادات العامة والنفقات العامة تُحدث آثارا اجتماعية، عند انتقالها من وإلى الدولة، سواء أقصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لم تقصد، وسواء أتمت هذه الكميات المالية في ظلّ المالية العامة التقليدية (المحايدة)، أم تمت في ظلّ المالية العامة المتدخلة (الوظيفية المعوّضة)، في الدول الرأسمالية أو ذات الاقتصاديات الموجهة. فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدّد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي، وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام.

فالدولة الحارسة في ظلّ المالية التقليدية، كانت تنظر إلى الإيرادات العامة والنفقات العامة، على أنها أموال تنتقل داخل المجتمع من وإلى الدولة لتحقيق الغرض المالي فقط، وهو القيام بإشباع الحاجات العامة التقليدية، والحصول على الإيرادات العامة لتغطية هذا الإنفاق. دون أن يترتب على ذلك أية آثار اجتماعية<sup>(1)</sup>.

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص.17.

ومع ذلك، فإنّ انتقال الأموال من وإلى الدولة، كان يُحدث آثاراً اجتماعية لم تكن تؤخذ في الحسبان ويتمّ التّغاضي عنها، وذلك انسجاماً مع النّظرية التقليديّة، والقواعد والأفكار التي تقوم عليها، والتي كانت تسود في تلك الفترة، فليس من المعقول أن تقوم السّياسة الماليّة التقليديّة على أسس وقواعد، تختلف عن الأسس والقواعد التي تقوم عليها النّظرية الاقتصاديّة الأمّ. وكان لتطوّر الماليّة العامّة التقليديّة، وانتقالها إلى الماليّة العامّة المتدخّلة (الوظيفية المعوضة)، أن حول الماليّة العامّة، من مجرد أداة للحصول على الإيراد، لتحقيق الغرض المالي، إلى أداة من أدوات السّياسة الاجتماعيّة، تستهدف إضافة إلى الغرض المالي، تحقيق تعديل في البنيان الاجتماعي والاقتصادي، وحول تلك الآثار النّاجمة عن المتغيّرات الماليّة، من مجرد آثار تلقائيّة غير مقصودة لذاتها، تهدف الدولة إلى تحقيقها، والوصول إليها، (إعادة توزيع الدّخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة، محاربة التّضخّم، تحقيق تنمية اجتماعية لمختلف المناطق والأقاليم، إلغاء الفروق بين الدّخول والثروات... الخ).

### المطلب الثاني: العلاقة بين الماليّة العامّة والاقتصاد

إنّ العلاقة بين علم الماليّة العامّة وعلم الاقتصاد قديمة ومترابطة. ومن المعروف أنّ علم الاقتصاد ظهر لدراسة المشكلة الاقتصاديّة، وهي مشكلة النّدرّة، والبحث في كيفية إشباع الحاجات الإنسانيّة، ومن خلال الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصاديّة المتاحة. ويهدف علم الماليّة العامّة إلى إشباع الحاجات العامّة من خلال دراسة الإيرادات العامّة ذات الحجم المحدود، والبحث عن الاستخدام السليم لهذه الإيرادات العامّة المحدودة، في تقديم أفضل الخدمات، وأكثرها أهميّة لجميع أفراد المجتمع. فالعلاقة بين الماليّة العامّة والاقتصاد، هي علاقة الخاصّ بالعامّ، أو علاقة الجزء بالكلّ. فهي علاقة تبادلية، يؤثر كلّ منهما في الآخر. وتتأكّد هذه العلاقة، إذا ما عرفنا أنّ العلاقات الماليّة، التي تنشأ بمناسبة قيام الدولة بنشاطها، تعكس في الواقع علاقات اقتصاديّة.

فالظاهرة الماليّة هي في حقيقة الأمر ظاهرة اقتصاديّة، وذلك لأنّ المتغيّرات (الكميّات) الماليّة، وهي الإيرادات العامّة والنّفقات العامّة، ليست إلاّ متغيّرات (كميّات) اقتصاديّة تؤثر في الاقتصاد القومي وتتأثر به. وهو ما يعني قيام علاقة تبادلية بين المتغيّرات الاقتصاديّة والمتغيّرات الماليّة. ويترتّب على ذلك نتيجتان هامتان<sup>(1)</sup>.

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس الماليّة العامّة"، مرجع سبق ذكره، ص. 18.



**أولهما:** ضرورة خضوع التّحليل المالي للتّحليل الاقتصادي، فالسياسة المالية يجب أن تتحدّد، مثل أيّ سياسة أخرى، بما يترتّب عليها من آثار، وهو ما يجب معه إخضاع السياسة المالية للتّحليل الاقتصادي، والاعتماد عليه (أي التّحليل الاقتصادي) في دراسة آثار المتغيّرات المالية، وفي ضبطها، وتحديد نطاقها، وغرضها.

### ويتفرّع عن ذلك النتائج الهامّة التالية:

أ- أن يحدّد التّحليل الاقتصادي حجم المتغيّرات المالية، وغرض السياسة المالية، في ضوء الوضع الاقتصادي مقدراً بمستوى الطّلب الفعلي. فالمالية العامّة تتوقّف على حالة الأوضاع الاقتصادية في الدّولة، وكثيراً ما تتوقّف الأوضاع الاقتصادية على حالة المالية العامّة للدّولة.

ب- أن يقدّم التّحليل الاقتصادي، للنّظرية المالية والسياسية المالية، أدوات التّحليل التي يمكن الاعتماد عليها، واستخدامها، سواء في مجال الرّفاهية، كاستخدام طريقة البحث المتبعة عند دراسة التّحليل الاقتصادي الجزئي (المنفعة الكلّية، المنفعة الحديّة، منحنيات السّواء، توازن المستهلك، توازن المنتج). أو في مجال التّشغيل والدّخل القومي، كاستخدام طريقة البحث المتبعة، عند دراسة التّحليل الاقتصادي الكلّي (الطّلب الفعلي، الميل للاستهلاك) سعر الفائدة الحديّة لرأس المال، الميل للاستثمار، المضاعف، المعجل...).

**وثانيهما:** أن تُشكّل السياسة المالية والسياسية الاقتصادية معا وحدة واحدة، وألاّ يقوم بينهما أيّ تعارض، وأن يقوم بينهما وحدة الهدف. ويزيد من أهمّية هذه الوحدة بين السياسة المالية والسياسة الاقتصادية، ازدياد حجم المتغيّرات المالية بالنّسبة للاقتصاد القومي، وعدّ السياسة المالية أهمّ أدوات السياسة الاقتصادية، وهو ما يتّضح بخاصّة في الاقتصاد الموحد، حيث تتسع مهمّات الدّولة، وتكون مسؤولة عن تحقيق التّوازن الاقتصادي والاجتماعي والمحافظة عليه، بإتباع أسلوب التّخطيط القومي الشّامل، وما ينطوي عليه من تخطيط النّشاط المالي، وتمويل الاستثمارات للنّشاطات الاقتصادية المختلفة. وتزداد أهمّية هذه الوحدة أكثر في الدّولة النّامية حيث تشكّل السياسة المالية والسياسة النّقدية، الجزء الأكبر من النّشاط الاقتصادي في المجتمع وبخاصّة أنّ العناصر غير المالية للسياسة الاقتصادية والسياسة النّقدية، لا تتمتع بفاعلية كبيرة إذا ما طبّقت بمعزل عن السياسة المالية.

وهذا ونتيجة للارتباط الوثيق بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد، فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة. بل أصبحت دراسة المالية العامة من منظور اقتصادي للسيطرة على الدراسات المالية.

### المطلب الثالث: علاقة علم المالية وعلم السياسة

العلاقة بين المالية العامة والسياسة هي علاقة تأثير متبادل، فالنظام السياسي يؤثر في المالية العامة ويضفي عليها طابعه، وكذلك تتأثر المالية العامة بالنظام السياسي وتعكس اتجاهاته. وتعد في الوقت نفسه، أداة من الأدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه. فالإيرادات العامة والنفقات العامة تختلف كما ونوعاً، تبعاً لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة، واختلاف الأغراض التي يهدف إليها. فهي تختلف كذلك تبعاً لما إذا كانت الدولة بسيطة أو مركبة، مستقلة أو خاضعة لغيرها من الدول. كما تعكس الموازنة العامة الأهداف السياسية لاتجاهات نظام الحكم في الدولة.

وتمارس المالية العامة تأثيراً هاماً في الأنظمة السياسية، من خلال دراسة التاريخ السياسي، والتعرف على الأسباب الكامنة وراء كثير من الثورات السياسية، وخاصة في فرنسا وإنجلترا التي تشير إلى أن معظم هذه الثورات كانت تعود لأسباب مالية.

### المطلب الرابع: علاقة علم المالية العامة والقانون

هناك علاقة وثيقة تربط بين علم المالية والقانون. فالقانون هو الأداة التنظيمية الأساسية، التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة، التي يجب السير على هداها، في مختلف المبادئ ومنها ميدان المالية العامة، فالقانون يحول الجوانب النظرية للمالية العامة كالنفقات العامة والضرائب إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق.

ويطلق تعبير التشريع المالي، على مجموعة القوانين والأحكام والقواعد التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية والمتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة. ومن أهم فروع التشريع المالي، ما يطلق عليه التشريع الضريبي الذي يختص بتنظيم القواعد والأحكام المتعلقة بالضرائب المختلفة.

والتشريع المالي هو فرع من فروع القانون العام، وتربطه صلات واضحة بكل من القانون الدستوري والإداري.

فالقانون الدستوري يتضمّن نصوصاً مالية أساسية، تتعلّق بالمالية العامة، تحدّد صلاحيّات السّلطة التشريعية والتنفيذية في فرض الضّرائب، وعقد القروض العامة وإعداد الموازنة العامة والمصادقة عليها، وتنفيذها والرقابة على تنفيذها.

ويهتمّ القانون الإداري بحسن سير المرافق العامة للدولة، فهو يضمّ القواعد المنظمة للمديريّات والمؤسّسات التي تختصّ بتقديم هذه الخدمات والمرافق، مثل مديريّات الجمارك، مديريّات المالية وغيرها من المديريّات والمرافق العامة.

### المطلب الخامس: علاقة علم المالية العامة والإحصاء

إنّ علم الإحصاء علم قديم، وهو في الوقت نفسه، علم متكامل متطوّر مع كلّ ما هو جديد. فهو يتضمّن الأسلوب العلمي الضّروري، لنقصيّ حقائق الظواهر، واستخلاص النتائج منها. ويتضمّن النّظرية اللّازمة للقياس واتّخاذ القرار، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية كافّة. وهو بذلك يعطي الدارسين أدقّ أداة لبحث العلمي، المبني على الأسلوب والنّظرية.

ولم تعدّ الدّراسات الاقتصادية والاجتماعية، تكفي بمجرد دراسة الظواهر، وتحديد الأسباب، واستخلاص النتائج، واتّخاذ القرارات بطريقة سطحية مجردة، بعيدة عن أسلوب الإقناع والتّقدير والقياس بل لقد أصبح الاتّجاه العامّ، في مثل هذه الدّراسات، هو استخدام طرائق القياس الكميّة ووسائل الإقناع الإحصائية، وذلك لتحديد الخصائص وإبراز التوجّهات العامة، في الظواهر الاقتصادية والاجتماعية وتحليل العلاقات المتبادلة بين الظواهر على أساس موضوعيّ غير متحيّز.

ويعطي علم الإحصاء للباحثين في مجال العلوم الاقتصادية والاجتماعية، العديد من الطرائق والأساليب اللّازمة، لضرورة القيام بالدّراسات، وقيام حركة العديد من المتغيّرات المحدّدة للظواهر موضوع الدّراسة. والإحصاءات المالية هي التي يستعين بها الباحث في الظواهر المالية، للتحقّق من مسائل كثيرة، تدخل في نطاق النّشاط المالي للدولة، مثل مستوى الدّخل القومي، وكيفية توزيعه، وعدد السكّان، وتوزيعهم على المناطق الجغرافية المختلفة، والزّراعة، والصناعة... الخ. وطبيعة تكوين الهرم السكّاني. وكذلك النّفقات العامة، وتوزيعها على البنود المختلفة، وتطوّرها وعلاقتها بالدّخل القومي، ونصيب الفرد من الدّخل.

وكذلك الحال فيما يتعلّق بالإيرادات العامّة وبنائها، والضرائب بشكل خاصّ، حيث يستعين الباحث بعلم الإحصاء، في تحديد معدّل الضريبة المناسب، والوعاء الضريبي وحصيلة الضرائب المتوقّعة، وتطورّها ونسبتها إلى الدّخل القومي، وتحديد الطّاقة القومية، والطّاقة الضريبية الشخصية والقومية.

إنّ الإشارة السّابقة إلى العلاقة التي تربط بين علم المالية العامّة، والعلوم الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، لا تعني أنّ المالية العامّة تشكل جزء من هذه العلوم. ذلك لأنّ القصد من هذه الدّراسة، الكشف عن العوامل التي تؤثر في الإيرادات العامّة والنّفقات العامّة، وعن ماهية الآثار المترتبة عنها. وهذا ما يسبغ على المالية العامّة صفة العلم، الذي هو البحث المنظم للوصول إلى فهم الواقع، بإتباع طريقة عقلانية خاصّة متميّزة، والذي يهدف إلى كشف وتحديد القوانين العامّة، التي تحكم الظواهر موضوع البحث، من حيث العوامل المؤثرة في تلك الظواهر، أو من حيث الآثار التي تترتب عليها.

وهكذا نخلص إلى أنّ علم المالية العامّة، وقد حقّقت أبحاثه مستوى عاليًا من التجريد والتعميم والتنظيم. علم مستقلّ بذاته، تربطه مع العلوم الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، علاقات وثيقة، يستعين بها على شرح نظريّاته والبرهان عليها. فهو لا يعمل في فراغ، وإنّما يعمل ضمن مجتمع معيّن، يتضمّن العلوم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وغيرها. فيرتبط معها بعلاقات وطيدة، مختلفة المستوى فيؤثر بها، للوصول معاً إلى تحقيق الأغراض المخطّطة، وفق الخطط الاقتصادية والاجتماعية<sup>(1)</sup>.

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامّة"، مرجع سبق ذكره، ص. 22.

**خلاصة الفصل:**

لقد وضعنا من خلال هذا الفصل التمهيدي أهمية علم المالية العامة حيث انه ظهر قديما وازدهر حديثا بعد تطور دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي، ومن ثم بروز القطاع العام وتعاضمه والتفاعل القائم بينه وبين القطاع الخاص، وقد انتهى الفصل في إيضاح العلاقة الوثيقة القائمة بين علم المالية والعلوم الأخرى.

# الفصل الأول

## النفقات العامة

## مقدمة الفصل:

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطاتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها. فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها.

ولذلك نرى أنّ نظرية النفقات العامة قد شهدت تطورا يساير التطور الذي حدث في دور الدولة. فمن منظور اقتصادي.

وفي هذا الإطار سنتناول فيما يلي دراسة النفقات العامة من حيث القواعد التقنية للإنفاق العام بالتطرق إلى ماهية النفقة العامة لنأتي فيما بعد إلى أساليب تقسيم النفقة العامة من حيث طبيعتها وموضوعها وتأثيرها ثم نتعرض إلى القواعد الضابطة والمحددة والمسيرة للإنفاق العمومي لنختم دراستنا للنفقات العامة بتسليط الضوء على الآثار الاقتصادية للإنفاق العام.

## المبحث الأول: التعريف بالنفقات العامة وعناصرها

إنّ مصطلح نفقة عامة يتكوّن من مقطعين اثنين:

نفقة بمعنى مصاريف، وعامة بمعنى أن تقوم بها مؤسسات الدولة العامة من قبل أشخاص يُمثلون هذه المؤسسات وعلى قمة هرم إدارتها العليا، وهم يُمثلون مؤسسات الدولة العامة وخاضعين للقانون العامّ بفرعيها الإداري والدستوري. وقد تمّ تكليفهم أو تفويضهم للقيام بعملية الإنفاق العامّ على شرط أن تؤدي هذه النفقة العامة إلى تحقيق الصالح العامّ بإشباعها حاجة عامة.

وقد اتفق أغلب كتاب المالية العامة على تعريف النفقة العامة بها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام (أشخاص القانون العام) بقصد تحقيق نفع عامّ.

ويتبين من هذا التعريف ضرورة توافر ثلاثة عناصر لكي نكون أمام نفقة عامة وهذه العناصر

هي:

أولاً: النفقة العامة مبلغ نقدي.

ثانياً: النفقة العامة يقوم بها شخص عامّ.

ثالثاً: النفقة العامة يقصد بها تحقيق النفع العامّ.

## المطلب الأول: النفقة العامة مبلغ نقدي

تقوم المؤسسات العامة للدولة وغيرها من الأشخاص العامة بالإنفاق من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة من أجل إشباع الحاجات العامة وبدورها تلك المرافق تؤدي واجبها تجاه المجتمع.

فالدولة متمثلة بمؤسساتها تنفق لشراء ما يلزمها من الأموال الإنتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها وهي تنفق أخيراً لمنح المساعدات والإعانات الاجتماعية، كلّ هذه النفقات وغيرها يجب أن تتخذ الشكل النقدي حتى يمكن القول بوجود نفقة عامة.

وبما أنّ الدولة تتحصّل على إيراداتها، وتعدّ موازنتها بشكل نقدي، فإنّ إنفاقها أيضاً يكون نقدياً. ولكن يتبادر سؤال ما أهمية تعامل الدولة بالشكل النقدي، ولماذا لا تتعامل بالشكل العيني كما في



السابق أو بأنظمة النقود السلعية، وأصبحت تتعامل بالنقود الائتمانية التي هي كل الأنظمة النقدية في وقتنا الحاضر.

الجواب إن الدولة تتفق نفقاتها نقداً وتتحصل على إيراداتها نقداً، وتعدّ موازنتها نقداً وذلك ما للنقود وظائف أساسية توظف لغايات الدولة والمجتمع الاقتصادية في آن واحد. والمقصود بالنقود الائتمانية.

ويمكن حصر وظائف النقود الأساسية في:

1- النقود وسيط للتبادل تستمد قوتها من القانون وقبول الانفراد لها قبولاً عاماً في التداول وهذه الوظيفة تُسهّل من إنفاق الدولة في تعاملاتها المتنوعة.

2- وحدة للتحاسب: بواسطة النقود أصبح بالإمكان قياس قيم السلع والمقارنة بين أهمية كل منها، وأيضاً المقارنة بين تكاليف الإنتاج وإيرادات المنشأة وعليه يمكن التعبير عن هذه الوظيفة بأنها مقياس للتقييم. وهذه الوظيفة ساعدت من معرفة وقياس النفقات والإيرادات والموازنة العامة.

3- النقود مستودع للقيمة أو مخزن للقيمة، أي تخزن القوة الشرائية في النقود، وهنا الفرق بين النقود والسلع أيام التعامل بالمقايضة أو الإنفاق عينياً حيث السلعة المدخرة قابلة للتلف وبالإضافة إلى تكاليف التخزين وخدمة المخزون المكلفة.

4- النقود أداة لقياس المدفوعات الآجلة، حيث أصبح باستخدام النقود بالإمكان عقد الصفقات وإجراء العقود لسنوات قادمة، وأصبح بإمكان الدولة تأجيل إنفاق النقود الواردة إليها من إيراداتها كاحتياطي كي يتم إنفاقه في المستقبل، إذن بفضل النقود تحدّد الدولة نفقاتها وتقدّر حجم إيراداتها وتحدّد موازنتها العامة.

وبالتطور الاقتصادي للنقود استفادت نظرية النفقات العامة من المحافظة على القوة الشرائية لوحدة النقود وإعطاء النفقات المرونة في تحويل الأشكال المختلفة للنقود إلى نقود قانونية وبالعكس، وكذلك الأمان النقدي في التعاملات الاقتصادية. إذن تصوّر النفقة العامة بالشكل النقدي أدى إلى تطوّر النشاط المالي للدولة وتطوّر نظامها الاقتصادي بشكل سريع، وكذلك تصوّر النفقات العامة بالشكل النقدي زاد من تحقيق العدالة المالية في الإنفاق العام وفي نفس الوقت عدالة الأعباء العامة للدولة.

وعليه كل نفقة عامة عليها أن تتخذ الشكل النقدي، حتى يُمكن القول بوجود نفقة عامة. وعلى ذلك فإن حصول الدولة على موارد إنتاجية أو خدمات دون أن تدفع لها ثمنًا لا يُعدّ من قبيل النفقة العامة. مثلما يحدث في حالات السخرة أو ما تُقدّمه الدولة من مساعدات غير نقدية لبعض العاملين مثل السكن المجاني أو ما تمنحه من إعفاء ضريبي.

وقد نشأ هذا العنصر الأساسي من عناصر النفقة العامة نتيجة تطوّر طويل فقد كانت الدولة تميل في الماضي إلى الحصول على بعض مستلزماتها في صورة عينية عن طريق مصادرة جزء من ممتلكات الأفراد، أو تسخيرهم للعمل لحسابها بدون أجر، ثم لم تلبث الدول أن تخلت عن هذا الأسلوب لمجافاته لمبادئ الديمقراطية واعتراض الأفراد المتزايد عليه ثم انتهى الأمر بمعظم الدول إلى استبعاد الأسلوب العيني تماما نظرا لعدم ملائمته ومقتضيات العصر لإهداره أحيانا لمبادئ العدالة في توزيع الأعباء المالية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: النفقة العامة يقوم بها شخص عام

إنّ النفقات العامة في الأصل تتم من خلال أشخاص القانون العام بفرعيه الإداري والدستوري ذو الشخصية المعنوية الاعتبارية والذين هم إما مؤسسات دولة أو أشخاص. وقد تمّ إعطائهم تلك الشخصية المعنوية بموجب مرسوم جهوي وفق الصلاحيات الممنوحة أو قرار إداري. وأشخاص القانون العام، أو الممثلين لمؤسساتهم، والعاملين وفق الصلاحيات الممنوحة أو القرارات المؤسسة لها يتمّ تعاملهم مع الجهات العامة والخاصة وفق ما يُحدده القانون العام.

وقد اعتمد الفكر المالي في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي، على أساس الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق هي التي تُحدّد طبيعة النفقة فيما إذا كانت عامة أم خاصة.

### 1- المعيار القانوني:

غالبا ما يأخذ هذا المعيار الماليون التقليديون الذين يرون أنّ الذي يُعطي النفقة العامة طابعها العام هو الوضع القانوني للمنفق. في علاقته بالقانون العام فإنّ النفقة التي يقوم بها تعتبر نفقة عامة أمّا في حال علاقته بالقانون الخاص فإنّ النفقة التي يقوم بها تعتبر نفقة خاصة.

<sup>1</sup> د. شريف رمسيس نكلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي، مصر، القاهرة، 1978، ص.08.

فالنفقات العامة وفقا لهذا المعيار هي نفقات الأشخاص المعنوية العامة أي أشخاص القانون العام، والشخص العام قد يكون الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة التابعة لها قانونيًا بحكم القانون العام وإداريًا بحكم الهيكل التنظيمي العام للدولة، وخطوط السلطة والاتصال الإداريين وتتبع رقابيًا لمؤسسات الدولة الرقابية العامة.

وقد يكون الشخص العام إحدى الولايات في الدولة الاتحادية وقد يكون شخصًا عامًا محليًا كالمحافظات الأفضية والنواحي المتمثلة بمنظماتها العامة التابعة للدولة. فوفق هذا التسلسل الإداري الهرمي تعتبر نفقة عامة عندما تتم من خلالها.

ويعتبر هذا المعيار ملغيًا متى صدر الإنفاق من الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة كالشركات أو الجمعيات والنوادي والروابط الأهلية حتى لو كان هدفها تحقيق النفع العام.

فلو قام شخص ببناء مستشفى أو جمعية قامت ببناء مدرسة أو متنزه وتم تخصيصها للنفع العام عبر إهدائها للدولة فإن الإنفاق هنا لا يُعتبر عامًا وإنما خاصًا.

وأساس هذا المعيار يستند إلى اختلاف طبيعة وهدف نشاط أشخاص القانون العام عن أشخاص القانون الخاص، حيث يسعى أشخاص القانون الخاص لتحقيق المصالح الخاصة وإشباع الحاجات الفردية وتحقيق الأرباح وبالاعتماد على التعاقد والإنفاق في الحصول على إيراداتها بينما أشخاص القانون العام يعتمدون على أغلب أنواع الإيرادات كالضرائب، والرسوم، والغرامات، على الأوامر والقرارات الإدارية. ووفق القانون العام لما تملكه من سلطة أمر.

## 2- المعيار الوظيفي:

ظهر هذا المعيار نتيجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وظهور القطاع المختلط العامل للمصالح العام وإشباع الحاجات العامة والتي تنشأ الدولة أو تعمل وفق ما يمليه التخطيط العام للدولة والمخصصة لإشباع الحاجات العامة والتي تقوم مقام مؤسسات الدولة فإن هذه المؤسسات وإن كانت في بعض مفاصلها تعود للقطاع الخاص ولكن النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة تعتبر نفقات العامة.

## المطلب الثالث: النفقة العامة يُقصد بها تحقيق النفع العام

لا يكفي تحقق العنصرين السابقين من عناصر النفقة العامة وهما صفة نقدية الإنفاق وصفة القائم بالإنفاق بل يجب إضافة العنصر الثالث وهو الغرض مع الإنفاق العام إلى ذلك وهو أن يؤدي الإنفاق العام إلى تحقيق منفعة عامة تؤدي إلى إشباع حاجة خاصة.

ويؤكد البعض من رواد الفكر المالي العام، أن أساس تبرير حدوث حالة تُسمى نفقة عامة هو وجود حاجة يحتاجها عموم المجتمع، وأن إشباع هذه الحاجة يجب أن تتولاها جهة عامة وتقوم بالإنفاق نقدا من مال عام لعموم المجتمع تسد وتشبع الحاجة التي هم محتاجين لها. لذلك إن إنفاق المال العام لتحقيق منفعة خاصة لا يُعد إنفاقا عاما. وذلك أن الشخص العام الذي يقوم بإنفاق مالا عاما لمصلحته الشخصية يُعد إنفاقا خاصا وليس عاما.

وإن حالة النفع تُقرره سلطة عامة، وهي السلطة التشريعية، المشرعة للصالح العام، وأساسا المنتخبة والمختارة من المجتمع أو الشعب وهنا تصبح السلطة التشريعية الجهة المخططة للحاجات العامة للصالح العام ومؤسسات الدولة وأجهزتها التنفيذية العامة الذين هم أشخاص القانون العام يقومون بعملية الإنفاق العام وفقا لما خطط له ممثلي الشعب المختارين والمنتخبين من الشعب نفسه<sup>(1)</sup>.

ولضمان توجيه النفقة لسد الحاجات العامة توضع حدود على سلطة البرلمان حتى لا يسيء استخدام حقه في اقتراح النفقات، كذلك تفرض رقابة فعالة على السلطة التنفيذية في استخدامها الأموال العامة.

ونتيجة بعض الدساتير إلى جعل اقتراح النفقات قاصرا على الحكومة دون أعضاء البرلمان، ففي إنجلترا قصر حق اقتراح النفقات على الحكومة، وللبرلمان حق مناقشتها واعتمادها، ولكن ليس له حق تعديلها إذ له أن يوافق على الميزانية كما هي، أو يسحب ثقتها من الحكومة.

أما فيما يخص الرقابة، فتمثل في رقابة ممثلي الشعب على النفقات العامة، وهذا الحق مقرر في مختلف الدساتير المختلفة، لضمان استخدام النفقات العامة فيما يحقق النفع العام.

(1) د. سمير صلاح الدين حمدي، "المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص. 50.

وفي المادة 187 من الدستور الجزائري، نصّ على أنّ: "تقدّم الحكومة في نهاية كلّ سنة مالية، إلى المجلس الوطني الشعبي، عرضاً حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرّها بالنسبة للسنة المالية المعيّنة...".

وإلى جانب هذه الرقابة البرلمانية، نجد رقابة إدارية، ورقابة قضائية تقوم بها سلطة مستقلة حتى تضمن حسن استخدام النفقات العامة فيما رصدت له<sup>(1)</sup>.

### ▪ مفهوم الرقابة

توجد عدّة تعريفات للرقابة نذكر منها ما يلي:

1- الرقابة هي مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ، حتى يمكن علاج نقاط الضعف، ومنع تكرار الخطأ.

2- الرقابة هي عملية مقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة أو النتائج المتوقعة، وتشخيص وتحليل أسباب الانحرافات الواقعة بالمطلوب، وإجراء التعديلات اللازمة.

3- الرقابة هي نشاط يراد به التأكد من أنّ الخطة قد تمّ تنفيذها حسبما قرّر.

4- الرقابة هي علمية يُقصد بها التأكد من أنّ الخطة (السّوية للدولة - الموازنة العامّة) قد تمّ تنفيذها حسبما هو مقرر لها، وتتضمّن قياس النتائج، ومقارنتها بالأهداف، وتحديد الفروق (الانحرافات)، وتحليل أسبابها، ووضع الحلول المناسبة لها<sup>(2)</sup>.

### ▪ أهداف الرقابة

تتلخّص أهداف الرقابة في ما يلي:

1- التأكد من أنّ أموال الدولة قد تمّ التصرف فيها وفقاً لخطة الدولة السنوية (الموازنة العامّة)، وفي الحدود المرسومة لها. وإنّ الاعتمادات المالية قد أنفقت فيما خصّصت من أجله، وإنّ الإيرادات قد تمّ تحصيلها حسبما هو مقرر، وإنّ عمليّات تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات قد تمّت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول.

(1) حسين مصطفى حسين، "المالية العامّة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، الجزائر، السنة 2016، ص. 12-13.

(2) د. محمد خصاونة، "المالية العامّة - النظرية والتطبيق"، مرجع سبق ذكره، ص. 176.

2- اكتشاف الأخطاء، وحالات الانحراف في التنفيذ (عن الخطّة الموضوعة)، واتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.

3- تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية، والحدّ من الإسراف، وضمان الاستغلال الأمثل للاعتمادات المالية المخصّصة للأجهزة الحكومية.

### ■ عناصر الرقابة

لنجاح الرقابة المالية فإنه يتعيّن توفر عدّة عناصر منها:

1- دقّة تقديرات الموازنة العامّة، بمعنى أن تتسم تقديرات النفقات والإيرادات العامّة بالدقّة الواقعية. فإنّ هبوط التقديرات عن الواقع الفعلي أو المبالغة فيها من شأنه أن يجعل توازن الميزانية غير حقيقي، ومن ثمّ يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة نظراً لصورية النتائج وعدم دقّة التقديرات.

2- تحديد أهداف الرقابة بما يتفق مع طبيعة العمل والأنشطة محلّ المراقبة في شكل منهج واضح المعالم.

3- سلامة نظم الضبط الداخلي، ودقّة تطبيق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية. والمقصود بنظم الضبط الداخلي، هي القواعد التي بمقتضى تطبيقها يصعب ارتكاب أيّ خطأ أو تزوير يؤدي إلى تعرّض المال العامّ لسوء استخدام أو اختلاس، كما أنّ تطبيق هذه النظم يؤدي تلقائياً إلى اكتشاف الخطأ أو التزوير أو الاختلاس إذا حدث، ويؤدي إلى تحديد المسؤولية عن كلّ خطأ أو سهو أو تلاعب. وتقوم أنظمة الرقابة (الضبط) الداخلية أساساً على عدم انفراد موظّف واحد بالعمل، بل ينبغي العمل بين العاملين مع تحديد مسؤولياتهم وواجباتهم، بما يكفل الحدّ من سوء استخدام الأموال العامّة.

4- وضع وسائل للمراقبة الجديّة، وذلك بوضع حدّ أعلى للمبالغ التي يمكن الاحتفاظ بها في الخزّانة لدى أمين الصندوق، أو وضع حدود عليا للمبالغ التي يمكن اعتماد صرفها بمعرفة كلّ مسئول، أو العقود التي يمكن إبرامها، وكذلك وضع حدود عليا لمدة بقاء المال العامّ، حتى لا تكون ضخامة المبلغ وطول الوقت سبباً في إغراء القائمين بالعمليّات المالية أو من لديه هذا المال على سوء الاستخدام أو الاختلاس.

5- إثبات نظام الجرد المفاجئ للخزائن والمستودعات.

- 6- وجود أنظمة ولوائح وتعليمات توضح مسار العمليات المالية وكيفية أدائها، ومسئولية القائمين بها، وينبغي أن تتسم هذه اللوائح بالدقة والمرونة، مع العمل على تطويرها باستمرار.
- 7- تتبع خطوط القيام بالعمل طبقا للخطط والبرامج الموضوعية، مع الاطمئنان على توافر الظروف والعوامل اللازمة للتنفيذ بقصد اكتشاف كل انحراف فور حدوثه قدر الإمكان، مع تحديد نوع وحجم الانحراف.
- 8- دراسة وتحليل الانحراف بقصد الوصول إلى المسئول، والأسباب، حتى يمكن الحكم على الكفاية في التنفيذ، وإبداء التوصيات اللازمة لعلاج أسباب الانحراف، بهدف منع تكراره مستقبلا.
- 9- حسن اختيار القائمين بالأعمال المالية والرقابية، مع تصميم البرامج التدريبية لزيادة كفاءتهم ورفع مستوى أدائهم وإحاطتهم بكل ما هو جديد في مجال أعمالهم.
- 10- التنسيق بين أجهزة الرقابة بحيث تتكامل فيما بينها ولا تتعارض في اختصاصاتها وأعمالها<sup>(1)</sup>.

### المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة

في السابق، وفي ظلّ الدولة الحارسة لم يكن تقسيم النفقات العامة موضوعا يثير شغف الباحثين الاقتصاديّين، حيث كانت النفقات العامة محدودة وموجهة لتقديم خدمات معينة تقوم بها الدولة، فكانت النفقات من طبيعة واحدة. إلا أنه مع تطوّر دور الدولة وتحولها من خانة الدولة الحارسة إلى خانة الدولة المتدخلّة ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظرا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها. ومن ثمّ ظهرت الحاجة إلى تقسيم وتبويب هذه النفقات إلى أقسام متميّزة، مع ضرورة أن يكون معيار التقسيم قائما على مبادئ واضحة ومنطقية.

وترجع أهمية تحديد هذه التقسيمات، إلى كونها تخدم أغراضا متعدّدة، من أبرزها:

- تسهيل صياغة وإعداد البرامج: حيث أن حسابات الدولة مرتبطة ببرامج معينة تتولّى الأجهزة والهيئات العامة تسييرها، فيجب ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج.

(1) د. محمد خصاونة، "المالية العامة - النظرية والتطبيق"، مرجع سبق ذكره، ص.179.

- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: وهذا أمر بديهي حيث أنّ كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل برنامج.
  - خدمة أهداف المحاسبة، المراجعة، المراقبة والاعتماد.
  - تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة المختلفة ومعرفة تطورها، حيث إنّ تقسيم النفقات العامة يُسهّل التعرف على تكلفة كلّ نشاط وتطورات تلك التكلفة وأهميتها النسبية بالمقارنة بالأنشطة الأخرى.
  - تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعّالة على الدور المالي للدولة، بجعل الحكومة تقوم بإنفاق المبالغ المالية في السبل التي قرّرها وليس في أوجه أخرى.
- وسوف ندرس هذه التقسيمات بداية من التقسيم الذي نصّه التشريع الجزائري دون أن نتجاهل باقي التقسيمات التي سنتعرّض إليها فيما بعد.

### المطلب الأول: نفقات التسيير

يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

يُقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمتكوّنة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب... الخ ومنه لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية. فهذا النوع من النفقات مُوجّه أساسا لإمداد هيكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه، حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، وهي تعبير يتطابق إلى حدّ كبير مع دور الدولة المحايدة مادام أنها لا تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكلّ ما تحدّثه من آثار فهو غير مباشر، لذلك تسمى كذلك بالنفقات الاستهلاكية.

تجمع نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي:

- أعباد الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛
- تخصيصات السلطات العمومية؛
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
- التدخّلات العمومية.



يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، يتم تفصيلهما وتوزيعهما بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيهمان الوزارات ويتم توزيعهما عن طريق مراسيم التوزيع، ويُقسّم الباب إلى أقسام ويتفرّع إلى فصول ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية<sup>(1)</sup> وعنصراً مهماً في الرقابة المالية.

في الحقيقة يجب على السلطات التنفيذية أن تعمل على تخفيض نفقات التسيير، مادامت أنها غير منتجة وأنها تدمر للثروة المحصل عليها عن طريق الضرائب وهذا حسب الكلاسيك كما أوردنا سابقاً، لكن لما ندقّق التحليل نلاحظ أنّ الزيادة بالقيمة المطلقة لهذه النفقات لا يمكن تجنبه، فهي تؤمّن السّير العادي لمختلف المصالح العمومية التي يجب أن تبقى وبصفة إجبارية مضمونة. إنّ زيادة عدد الموظفين، ارتفاع حجم الأجور، عصرنة المصالح المدنية هي عوامل شاركت في زيادة نفقات التسيير. يجب أن نشير كذلك أنّ إنجاز تجهيزات هامة يدفع إلى ظهور نفقات تسيير أخرى في شكل مصاريف صيانة هذه المنشآت الجديدة.

### المطلب الثاني: نفقات الاستثمار

يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات وتتفرّع إلى ثلاثة أبواب<sup>(2)</sup>: الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى برأس المال.

يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة مادامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة. فالشهرة التي تحظى لها هذه النفقات تجد جذورها في تحاليل الاقتصادي البريطاني "جون مينارد كيتز" الذي برهن أنّ، في فترة ركود اقتصادي، تقوم نفقات الاستثمار بإعادة التوازن الاقتصادي العام من خلال الدور الذي يقوم بأدائه "مضاعف الاستثمار". فلو افترضنا قيام الدولة بإنجاز استثمار معين (بناء طريق سريع) خلال فترة أزمة اقتصادية، فالنفقة العامة "الاستثمارية" ستسمح بتوزيع الأجور على العمّال والقيام بطلبات المواد الأولية لدى الموردين.

(1) يرمز للفصل بأربعة أرقام: الأول يهّم الباب، الثاني يرمز للقسم، والرقمان الأخيران يعنيان الفصل، مثال 45-03، 4 (الباب)، 5 (القسم) و3 (الفصل).

(2) المادة 35 من قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

يوجه عندها الزبائن والموردون المداخل المُحقَّقة لشراء سلع استهلاكية أو تجديد مخزوناتهم. فيمنحون بالتالي مداخل جديدة للتجار، للمنتجين الصناعيين الذين بدورهم سوف يستعملون هذه المداخل.

ما يمكن ملاحظته أن كلّ عملية من النفقات قد قامت بإنشاء دخل جديد ناتج مباشرة عن النفقة العامة الأولية. بالتالي ينتشر تجدد النشاط إلى مجمل الهيكل الاقتصادي. لكنّ قوّة أثر المضاعف تابع لـ "الميل نحو الاستهلاك" للمستفيدين المتتاليين للمداخل المنشأة. فإذا قام هؤلاء بالادّخار عوض الاستهلاك فإنهم بذلك قدّموا مداخل منقوصة ويعطلون لفترة غير محدّدة المدّة الدّفع الاقتصادي النّاجم عن نفقة الاستثمار. ممّا أدّى إلى ظهور تحفّظات اتّجاه نفقات الاستثمار ممّا أدّى إلى الاعتقاد بفكرة أنّ عمليّات التّجهيز لا تملك نفس القيمة. لذا وجب القيام بخيارات فيما يخصّ المشاريع الاستثمارية الممولة من طرف الدّولة حتى يتمّ الإبقاء سوى على تلك التي لها منفعية قصوى. إلى جانب كلّ هذا، ففي فترة تضخّم، يُمكن أن تُمثل نفقات الاستثمار خطراً على الجانب النّقدي، لذا وجب تقييدها ومراقبتها بشكل مباشر من طرف الحكومة.

ويسمح التّقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار بإعطاء صورة واضحة المعالم لنشاط الدّولة الاستثماري، حيث يميّز بين نفقات الاستثمار بصفة عامّة والعمليّات برأس المال لهذا يُمكننا عدّ وملاحظة القطاعات التّالية: المحروقات، الصّناعات المصنّعة، المناجم والطّاقة، الفلاحة والرّي، الخدمات المنتجة، المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية، التّربية والتّكوين، المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية، السّكن والمخطّطات البلدية للتّنمية.

ويتوزّع القطاع إلى قطاع فرعي الذي يتجزأ بدوره إلى أنشطة محدّدة، هذه الأخيرة تعتبر ميدانا ضمن الاقتصاد الوطني يمكن تشخيصه بحيث يميّز بخصائص ويمكن تعيينه بدقّة ويخضع توزيع الاعتمادات على الفروع والأنشطة إلى الاختصاص التّنظيمي<sup>(1)</sup>.

(1) محرز محمد عباس، "اقتصاديّات المالية العامّة"، مرجع سبق ذكره، ص.69.

## المبحث الثالث: حجم النفقات العامة

ربطت النظرية المالية التقليدية بين الدخل القومي وحجم النفقات العامة، وحدد بعض كتابها نسبة تتراوح ما بين (5%-25%) من الدخل القومي كحجم للإنفاق العام، ولا شك أن النظرية المالية التقليدية قد ركزت على تحديد الحكم الكلي للإنفاق العام ولم تهتم بتحديد حجم كل نوع من أنواعه، وهذا ما يتفق مع الفكر الاقتصادي التقليدي، والفروض الأساسية التي يقوم عليها وبخاصة ما افترضته تلك النظرية، من أن الإنفاق العام ذو طبيعة استهلاكية، ومن ثم يجب أن يقتصر على أضيق الحدود، إضافة إلى حياد النفقات العامة.

ورغم أهمية التأكيد على ضرورة قيام علاقة بين حجم النفقات العامة والدخل القومي فإن الفكر المالي التقليدي، قد وقع في خطأ منهجي عندما حدد تلك النسبة من الدخل القومي، وطالب الدولة بالالتزام بها وعدم تجاوزها. ذلك لأن تحديد معدل أو نسبة جامدة من الدخل للإنفاق العام معناه، التعامل مع اقتصاد ساكن عديم الحركة، فضلا عن إغفاله لمسألة أساسية هي طبيعة النفقات العامة، وكيف أن مقدارها يختلف باختلاف الهدف منها وباختلاف آثارها، والظروف الاقتصادية والاجتماعية في مختلف الدول<sup>(1)</sup>.

إذن مما لا شك فيه، أن حجم النفقات العامة في أي دولة تُقرره مجموعة من الاعتبارات الموضوعية، ذات علاقة وطيدة بالدولة ذاتها، لهذا فإن تحديد نسبة معينة من الدخل القومي للنفقات العامة يُعدّ أمرا غير منطقي، ولا ينسجم مع الواقع العملي بدلالة أن نسبة ما، أو حجما ما للنفقات العامة، الذي يناسب دولة معينة، قد لا يصلح لدولة أخرى، بحكم الاختلاف في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والفلسفة السياسية لكلّ منهما ناهيك عن عدم صلاحية ذلك، للدولة ذاتها بين فترة ومرحلة تطوّر أخرى، لهذا يُصبح من الضروري، الإقرار أن حجم النفقات العامة، في دولة معينة وفي فترة زمنية محدّدة، تحكمه مجموعة من العوامل وهي تقوم من حيث مضمونها في جميع الدول، وإن أدت إلى اختلاف حجم النفقات العامة من دولة إلى أخرى وسوف يتعرّض هذا الفصل إلى أهمّ هذه العوامل على النحو التالي:

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص.45.

## المطلب الأول: دور الدولة

إن غاية النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة التي تتطور باستمرار مع تطور الوظائف التي تدخل ضمن اختصاص الدولة، ولهذا فإن دور الدولة يُحدّد حجم النفقات العامة.

إن يتقرّر الإنفاق العام إلا لإشباع حاجة عامة فيدخل إشباعها في نطاق وظائف الدولة. فالنفقات العامة تعكس إذن حقيقة النظام الاقتصادي والسياسي، فهي تعكس في حجمها وفي أنواعها وفي أغراضها الحرية والتدخل، وهي مراحل التطور التي مرت بها الدولة خلال الفترة ما بين القرن الثامن عشر والقرن العشرين على الشكل التالي:

## الفرع الأول: الدولة الحارسة

يتحدّد الدور الذي تقوم به الدولة، في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، في المحافظة على الفكر الاقتصادي والسياسي الذي كان سائداً والذي كان يؤمن بالنظام الطبيعي، والحرية الاقتصادية وبقدرتها على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فاقترنت وظائف الدولة على المحافظة على هذا النظام وديمومة استمراره من خلال القيام بأعمال الدفاع المدني الخارجي، والمحافظة على الأمن الداخلي والعدالة. ومن هنا جاءت تسمية الدولة بالدولة الحارسة. وانعكس هذا الدور على طبيعة السياسة المالية<sup>(1)</sup>، لتكوين سياسة محايدة، مقتصرة على الأغراض المالية لتغطية النفقات العامة، دون أن يكون لها أي تأثير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. وقد ترتّب في ضوء هذا الدور للدولة النتيجتان التاليتان:

- انخفاض حجم النفقات العامة، وكذلك انخفاض نسبتها إلى الدخل القومي، لأنّ هذه النفقات تعتبر نفقات استهلاكية، يجب أن تضغط إلى أضيق الحدود.
- قلة أنواع هذه النفقات العامة، وذلك نتيجة لتحديد الوظائف التي تستطيع الدولة أن تقوم بها، انسجاماً مع طبيعة الواجبات الملقاة على عاتقها، وضيق نطاق النفقات العامة، ودون أن تكون أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والمالية، ودون أن تكون لإعادة توزيع الدخل القومي بين الطبقات المختلفة.

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص. 46.

## الفرع الثاني: الدولة المتدخلة

وفي أوائل القرن العشرين، وتحت تأثير الأزمات الاقتصادية المذكورة، وما سببته من اضطرابات اجتماعية، أثبتت الوقائع عجز النظام الطبيعي، والحرية الاقتصادية عن ضمان استمرار الفلسفة الفردية، فتطور دور الدولة، وبدأت تخرج عن حيادها التقليدي، وأصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وكان منطقيًا أن تنعكس هذه التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، في المالية العامة للدولة بشكل عام، وفي جانب النفقات العامة خاصة، لتتسجم مع الدور الجديد للدولة من خلال:

- تنوع النفقات العامة، طبقًا لتنوع وظائف الدولة. فقد أصبحت الدولة مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي، إضافة إلى وظائفها التقليدية. فامتدت مجال النفقات العامة الاقتصادية، الإعلانات الاقتصادية وبنفقات البطالة، والنفقات العامة لإعادة توزيع الدخل القومي. أصبحت النفقات العامة أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية.
- ازدياد حجم النفقات العامة، وزيادة معدلها للدخل القومي، وهذا ما يتضح من خلال دراسة تطور النفقات العامة في العديد من الدول المختلفة<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثالث: الدولة المنتجة (الاشتراكية)

وفي العقد الثاني من القرن العشرين، قامت الثورة في روسيا عام 1917 وبرزت الأفكار والمبادئ الاشتراكية، ووجدت تطبيقًا لها في إطار الدولة الاشتراكية التي تقوم على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، وأصبحت الدولة مسؤولة بشكل مباشر عن الإنتاج وعن توزيعه أيضًا، وظهر ما أطلق عليه الدولة المنتجة وانعكس هذا التغيير في الدولة على المالية العامة بشكل عام، والنفقات العامة بشكل خاص، فامتد نطاق النفقات العامة بشكل كبير، وأصبح حجمها ضخماً، يُغطّي مجالات اقتصادية واجتماعية لم تكن معرفة من قبل، في ظلّ الأنماط السابقة لدور الدولة وهكذا، تعاضمت أهمية النفقات العامة، وشكلت نسبة هامة جدًا من الدخل القومي، تكاد تستحوذ على كامل الدخل القومي، في المراحل المتقدمة لهذا الدور.

نخلص ممّا سبق أنّ دور الذي تمارسه الدولة، يعتبر عاملاً حيويًا في تحديد حجم النفقات العامة، يتحدّد هذا الحجم عند مستويات منخفضة، في ظلّ دور محدّد للدولة، ويزداد هذا الحجم كلما

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص. 47.

اتسع نطاق الدور الذي تقوم به الدولة الذي يعكس الفلسفة السياسية التي تؤمن بها الدولة نفسها، إذ لا يمكن تصور وجود تدخلية في ظلّ دور محدود للدولة، وبذلك يمكن القول أنّ دور الدولة معاملاً مؤثراً في حجم النفقات العامة، دون إنكار الدور الهامّ الذي تلعبه العوامل الاقتصادية في تحديد هذا الحجم.

### المطلب الثاني: مستوى النشاط الاقتصادي (الطلب الفعلي)

تشكل الحالة التي يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادي حداً يجب أن يؤخذ في الحسبان، عند تحديد حجم النفقات العامة، ويمكننا القول أنّ هناك أثراً متبادلاً بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة وهو ما يتضح من إدراك العلاقة بين حجم النفقات العامة وحالة النشاط الاقتصادي من خلال تصور العلاقة بين النفقات العامة والطلب الفعلي، وكما يتضح من النظر إلى البنيان الاقتصادي، وفيما إذا كانت الدولة المتقدمة أو نامية. فالطلب الفعلي يتكوّن من كلّ الطلب الحكومي والطلب الخاصّ على سلع وخدمات الاستهلاك والاستثمار، ويأتي الطلب الحكومي من النفقات العامة، وبذلك تعتبر النفقات العامة أحد مكونات الطلب الفعلي، وتبرز أهميتها في رسم السياسة الاقتصادية ورسم السياسة المالية، وبمعنى آخر سيكون بإمكان النفقات العامة أن تؤثر بشكل ملموس في مستوى الطلب الفعلي.

ففي حالة الركود، التي تتمثل في انخفاض مستوى الطلب الفعلي في الاقتصاد، عن المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل، فإنّ الأمر يتطلب رفع مستوى الطلب الفعلي إلى المستوى الذي يقضي على البطالة ويحقق التشغيل الكامل وذلك بزيادة حجم النفقات العامة، إلى المستوى الذي يرفع الطلب الفعلي في الاقتصاد، وإلى المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل مع الأخذ بعين الاعتبار فيما إذا كان الاقتصاد متقدماً أو نامياً.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنّ طبيعة البنيان الاقتصادي، وهي تشير إلى درجة التقدّم التي يتّصف بها الاقتصاد، توضح العلاقة الطردية التي تربط بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة فالدول المتقدمة ذات البنيان الاقتصادي المتقدّم، تستطيع أن تنفق مبالغ ضخمة من النفقات العامة، وذلك لارتفاع دخلها القومي، واتساع نطاق الحاجات العامة التي تستطيع إشباعها وتعديل سياساتها المالية، وقف التغيرات الاقتصادية الدورية التي يمرّ بها الاقتصاد القومي. في الوقت الذي تكون فيه النفقات العامة منخفضة، في الدول النامية ذات البنيان الاقتصادي المتخلف، لضآلة حجم الدخل القومي وضيق نطاق الحاجات العامة التي تستطيع الدولة إشباعها في تلك الدول.

بيد أنه يمكننا أن نلاحظ العكس تماما، إذا ما نظرنا إلى النفقات العامة، بمعيار الأهمية النسبية التي تمثلها النفقات العامة من إجمالي الدخل القومي، فالنفقات العامة في الدول النامية، ذات البنين الاقتصادي المتخلف، تشكل أهمية نسبية مرتفعة من الدخل القومي، مقارنة بالدول المتقدمة، ذات البنين الاقتصادي المتقدم، وذلك نظرا للدور الهام والكبير الذي تقوم به الدولة، لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. حيث لا يمكن تصور تحقيق تنمية اقتصادية اجتماعية حقيقية في غياب الدولة. وهذا ما يتضح من استعراض الخطط الاقتصادية والاتفاقية والاستثمارية، التي ترسمها الدول النامية في سعيها لتحقيق أهدافها التنموية.

### المطلب الثالث: قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة

من الطبيعي أن تتحدد النفقات العامة بقدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة العادية منها وغير العادية، وتتمتع النفقات العامة بقدر كبير من المرونة، وهذا على عكس النفقات الخاصة، ويرجع ذلك إلى أن الدولة تتمتع بقدرة أكبر من الأفراد على الحصول على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة، لما لها من حق السيادة والسلطة في فرض الضرائب والرسوم، وإصدار النقود وبهيئ لها قدرة كبيرة على الاقتراض الداخلي والخارجي.

لكن ليس معنى ذلك، أن قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة هي قدرة مطلقة ولا نهائية. بل تتحدد هذه القدرة في الواقع بما يطلق عليه المقدر المالية القومية، التي يقصد بها قدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء المالية العامة بمختلف صورها (الضرائب والرسوم وشبه الضرائب والقروض العامة والإصدار النقدي الجديد والإعانات الاقتصادية والاجتماعية)، دون إحداث أي ضغوط اقتصادية واجتماعية وسياسية، تضر بمستوى معيشة الأفراد، ودون الإضرار بالمقدرة الإنتاجية القومية.

وتشكل المقدر التكاليفية القومية، أو الطاقة الضريبية القومية، أحد مكونات المقدر المالية القومية، ويقصد بها قدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية وشبه الضريبية دون إحداث أي ضغوط اقتصادية واجتماعية وسياسية تضر بمستوى معيشة الأفراد، ودون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد، ودون الإضرار بالمقدرة الإنتاجية القومية. وتتوقف المقدر المالية القومية على عدة اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية ونقدية، أهمها:

- حجم الناتج القومي الصافي، وكيفية توزيعه بين الفئات الاجتماعية المختلفة.
- اعتبارات المحافظة على مستوى معيشة الأفراد في المجتمع.
- اعتبارات المحافظة على المقدرة الإنتاجية القومية وتنميتها.
- مدى اتساع دور كل من النشاط الخاص والنشاط العام في الحياة الاقتصادية، وهو ما يتعلّق بطبيعة دور الدولة.
- اعتبارات ضرورة المحافظة على قيمة النقود.

نخلص إلى أنّ المقدرة المالية القومية يمكن أن تتغير تحت تأثير هذه الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والنقدية، إذا ما أردنا إلى أن نزيد من قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة، من دخل قومي ثابت فإننا يجب أن نقبل تغييراً في بعض الاعتبارات السابقة. وينتج عن ذلك قدرة النظام السياسي على الحصول على الإيرادات العامة، وبالتالي على تحديد النفقات العامة.

#### المطلب الرابع: ضرورة المحافظة على قيمة النقود

يترتب على العلاقة القائمة بين مستوى النفقات العامة ومستوى النشاط الاقتصادي، قيد آخر على حجم النفقات العامة، عند المستوى الذي يحافظ على قيمة النقود، ألا تعمل هذه النفقات على تدهور القوة الشرائية للنقد، ويضر أصحاب الدخول الثابتة والمتغيرة ببطء، ويرفع تكاليف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ففي البلاد المتقدمة التي تعمل عند مستوى التشغيل الكامل، تؤدي زيادة النفقات العامة إلى زيادة الطلب الفعلي على المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج، أو المحافظة عليه.

وفي البلاد النامية، التي لا تملك جهازاً إنتاجياً مرناً، أي أنها تتميز بعدم مرونة عرض عوامل الإنتاج، مما يعني عدم قدرة العرض الكلي على الاستجابة للزيادة في الطلب الفعلي الناتجة عن زيادة النفقات العامة، وبخاصة الفترة القصيرة فإن زيادة النفقات العامة على حجم معين، لا بد أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وظهور الضغوط التضخمية وانخفاض القوة الشرائية للنقود.

نخلص إلى أن تحديد حجم النفقات العامة، يجب أن يتم بحيث يحافظ على القوة الشرائية للنقود سواء أكان ذلك في الدول المتقدمة عند المستوى الذي يحقق توازن التشغيل الكامل وفي البلاد النامية



عند المستوى الذي يلزم لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبمعدل ملائم، ومن ثم تعتبر المحافظة على قيمة النقود أحد المحددات الهامة لحجم النفقات العامة.

### المطلب الخامس: المنفعة الجماعية

من الطبيعي أن نقول إن المنفعة العامة ظاهرة سياسية، بمعنى أنها تتأثر بالاعتبارات السياسية وتشكل من ناحية أخرى أداة من أدوات السياسة العامة للدولة. وبالتالي يخضع اختيار النفقة العامة للاعتبارات السياسية إلا أنه في الوقت نفسه، تخضع النفقة العامة، شأن النفقة الخاصة للحساب الاقتصادي، أي للحساب المنفعي، أي تخضع لمبدأ "أكبر منفعة بأقل نفقة".

وهذا المبدأ قديم في الفكر الاقتصادي وهو موضع اتفاق بين الكتاب التقليديين والكتاب المحدثين وقد تطوّر هذا المبدأ مع تطوّر التحليل الاقتصادي وتمثل هذا التطوّر بصفة أساسية في اتجاهين:

**الأول:** حلول المنفعة الحدية في التحليل محلّ المنفعة الكلية على يد المدرسة الحدية ومع هذا التطوّر وجدت النفقات العامة قديماً المحدد في المنفعة الحدية، فالوحدة النقدية الحدية من النفقات العامة لا تكون مبررة إلا إذا حققت منفعة جماعية حدية مساوية لها على الأقل.

**والثاني:** اتساع مضمون المنفعة وبخاصة مع اتساع دور الدولة، فلم يعد يقتصر هذا المضمون على ما يعود على الدولة، بصفتها الشخص المعنوي العام من منفعة، كما لا يصح أن يقتصر هذا المضمون على المنفعة المترتبة على قيام الدولة بوظائفها التقليدية فحسب، بل يجب أن يشمل أيضاً المنفعة التي تعود على الأفراد المواطنين، من الإنفاق على الأغراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وبناء على ذلك فإن المنفعة العامة، منفعة مركبة، تتكوّن من مجموعة متباينة من العناصر السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ويترتب على تطبيق مبدأ "أكبر منفعة بأقل نفقة" في نطاق النفقات العامة أمران:

**أولهما:** ضرورة تحقيق المنفعة العامة بأقل نفقة ممكنة، وهذا ما يُعرف بمبدأ "الوفر في الإنفاق"، ويتطلب تطبيق هذا المبدأ، دقة حساب كلّ من النفقة والمنفعة المترتبة على الإنفاق سواء أكان ذلك في نطاق إنتاج السلع المادية، أم في نطاق الخدمات الشخصية.

**ثانيهما:** ضرورة تساوي المنفعة المترتبة على النفقة العامة مع التضحية التي تسببها، أي مع المنفعة التي تضيعها على الممولين، وهذا ما يعرف بمبدأ المنفعة الحدية المتساوية ولتطبيق هذا المبدأ على الإنفاق العام، نجد أنه يحدّد الحجم الكليّ للنفقات العامة، ويحدّد أيضا توزيع هذه النفقات العامة بين مختلف الاستخدامات<sup>(1)</sup>.

### المبحث الرابع: تأثير الإنفاق العام على الناتج القومي

الناتج القومي هو أحد صور الدخل القومي ويعرف الناتج القومي على أنه مجموع السلع والخدمات التي ينتجها المجتمع خلال فترة زمنية محدّدة وتكون عادة سنة. وحيث أنّ النفقات العامة هي استخدام لجزء من الموارد الاقتصادية للحصول على السلع والخدمات فإنّ هذا الاستخدام سيؤثر حتما في الناتج القومي.

وتعتمد آثار الإنفاق العام على حجم وطبيعة هذا الإنفاق والظروف الاقتصادية السائدة، كما يتوقّف الأثر النهائي للنفقات العامة على طبيعة الإيرادات التي تستخدم في تمويلها.

وانطلاقا من المفهوم الحديث للنفقات العامة فإنّ أيّ نفقة حكومية ومهما كان تصنيفها (رأسمالي، جارية، تمويلية) سوف سترتب عليها العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية<sup>(2)</sup>.

ويمكن تقسيم آثار الإنفاق إلى نوعين آثار مباشرة وغير مباشرة.

#### المطلب الأول: آثار النفقات المباشرة على قدرة الأفراد على العمل والادّخار والاستثمار

إنّ طبيعة الإنفاق العام والذي تقوم به الدولة تزيد من كفاءة الأفراد وبالتالي تزيد من قدرتهم على العمل. فالنفقات العامة النقدية مثل رواتب التقاعد التي يتلقاها الأفراد تزيد من قدرتهم على الإنفاق وبالتالي خلق طلب على السلع والخدمات، فمثلا نرى أنّ الطلب على السلع والخدمات يزداد وترتفع وتيرته وتنتعش الحركة في الأسواق التجارية بعد صرف الرواتب التقاعدية للموظفين، كما أنّ أثر هذه النفقات النقدية المباشرة يمتدّ ليشمل أبناء وعائلات المستفيدين من النفقات من خلال تعزيز فرصهم في

(1) د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص.63.

(2) د. محمد خصوانة، "المالية العامة - النظرية والتطبيق"، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، السنة 2013، ص.78.

الحصول على خدمات أفضل. كما أنّ الإنفاق الحكومي العيني على خدمات الصحة والتعليم تزيد من كفاءة الأفراد الذين يتلقونها من خلال رفع مستواهم التعليمي وبالتالي تعزيز الكفاءة الإنتاجية لهؤلاء الأفراد. حيث أنّ الإنفاق على الصحة والتعليم هو نوع من الاستثمار الاجتماعي أو ما يُسمى بالاستثمار في الإنسان وبالتالي تؤثر هذه النفقات في زيادة قدرة الأفراد على العمل حيث أنّ تحسّن صحة الأفراد ينعكس إيجابيًا على قدرتهم على العمل. كما وتنعكس هذه النفقات النقدية والعينية على دخول الأفراد حيث أنّ زيادة هذه النفقات تساهم في رفع المستوى التعليمي والصحي والمعيشي لهؤلاء الأفراد وبالتالي تؤدي إلى زيادة دخول هؤلاء الأفراد. إنّ ارتفاع الدّخول سوف يؤدي إلى زيادة الادّخار لهؤلاء الأفراد. وسوف يتحوّل جزء من هذه المدّخرات لهؤلاء الأفراد إلى استثمارات وبالتالي فإنّ للإنفاق الحكومي دورا في تعزيز الاستثمار.

### المطلب الثاني: أثر الإنفاق العام على كيفية توزيع الدّخل القومي

يقصد بكيفية توزيع الدّخل القومي أو هيكل الدّخل القومي هو كيفية توزيع الدّخل القومي على العمل وإنتاجيته وما يمتلكه الفرد من وسائل إنتاج ومقدرة هذا الفرد على توظيف هذه العناصر الإنتاجية.

لقد أدت الحرية الاقتصادية وخضوع الإنتاج والتوزيع لقوى السوق أن اتسعت الفوارق بين الطبقات الاجتماعية داخل المجتمع الواحد وأدى تنامي دور جماعات الضّغط المحلي مثل النقابات العمالية وغيرها إلى إجبار الدّول على التّدخل بهدف تخفيف حدّة التّفاوت بين مستويات الدّخل بين الأفراد بهدف تحقيق درجة مناسبة من إعادة توزيع الدّخل من خلال الإيرادات العامة والنفقات العامة لإيجاد نوع من التوازن بين سياسة السوق المفتوح وبين توفير الحماية الاجتماعية لبعض أفراد المجتمع.

ويكون أثر الإنفاق العام على هيكل توزيع الدّخل القومي إمّا مباشرة من خلال زيادة القوة الشرائية لبعض الطبقات الاجتماعية من خلال المساعدات النقدية التي تقدّم لها أو من خلال التأثير غير المباشر من خلال المساعدات العينية التي تقدّمها الدّولة إمّا مجانًا أو بثمن يقلّ عن تكاليف إنتاجها.

إنّ أثر الإنفاق العامّ على هيكل توزيع الدّخل القومي يعتمد على كيفية تمويل هذا الإنفاق. فإذا كانت النفقات العامة يتمّ تمويلها من خلال توفير المساعدات النقدية أو العينية من خلال اقتطاعات ضريبية على الفئات المقنطرة. ساهم ذلك في تحقيق العدالة في توزيع الدّخل القومي.

### المطلب الثالث: الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج القومي

تمّ الحديث سابقاً على الآثار المباشرة التي يحدثها الإنفاق العامّ على الناتج القومي. ولا بد هنا من التحدّث عن الآثار غير المباشرة التي يتركها الإنفاق العامّ على الناتج القومي أي الآثار التي تعتبر بمثابة نتائج للآثار المترتبة على الإنفاق العامّ المباشر. ولا بد هنا قبل دراسة الآثار غير المباشرة من دراسة مفهومي المضاعف والمعجل لبيان هذه الآثار.

#### المضاعف:

يُعتبر "كاهن" أول من أدخل فكرة المضاعف إلى النظرية الاقتصادية من خلال محاولة قياس العلاقة الكمية القائمة بين الزيادة في الاستثمار والزيادة في التّشغيل، وبالتالي فإنّ مفهوم المضاعف عند "كاهن" هو مضاعف التّشغيل في لحين أنّ "كينز" استخدم فكرة المضاعف لبيان أثر الاستثمار في الدّخل القومي، وبالتالي فقد سمي مضاعف كينز بمضاعف الاستثمار. ويعبّر مضاعف الاستثمار عن العلاقة بين التّغير في الاستثمار المستقلّ والتّغير في الدّخل القومي. أي أنّ مضاعف الاستثمار يظهر عدد المرّات التي يزداد بها الدّخل القومي على أثر التّغير بالإنفاق الاستثماري. ويمكن حسابه بالعلاقة التالية:

$$M = \frac{\Delta Y}{\Delta I}$$

حيث:

M: المعامل العددي للمضاعف.

$\Delta Y$ : التّغير في الدّخل القومي.

$\Delta I$ : التّغير في الاستثمار

وبناء عليه، فإنّ مضاعف الاستثمار هو المعامل العددي الذي يبيّن مقدار الزيادة في الدّخل القومي الناتجة عن الزيادة الأولية في الاستثمار. إنّ جوهر فكرة المضاعف هو أنّ القيام بإنفاق استثماري معيّن من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الدّخل القومي أضعاف الزيادة في الإنفاق الاستثماري

والعكس صحيح. المقصود بالاستثمار المستقل هو الاستثمار المستقل عن الدخل القومي. والاستثمار المستقل هو ذلك الاستثمار الذي يتخذ القرار بشأنه بصورة مستقلة عن مستوى الدخل وغالبا ما يكون الإنفاق الاستثماري العام استثمارا مستقلا حيث أنه يتحدد وفق خطط طويلة الأجل بناء على معايير مختلفة تماما عن المعايير التي يقوم عليها الإنفاق الاستثماري الخاص.

إنّ التوسّع في الإنفاق الحكومي يؤدي إلى توزيع دخول جديدة تتمثل في دخول عوامل الإنتاج (الأجر، الفائدة، الربح، الربح) ويخصّص المستفيدين من هذه الدخول جزءا منها للإنفاق على الاستهلاك وجزءا للادّخار.

ويعتمد المضاعف على الميل الحدي للاستهلاك وعلى الميل الحدي للادّخار، حيث يؤدي هذا الجزء المخصّص للاستهلاك إلى زيادة استهلاك هذه السلع وبالتالي إلى توزيع دخول جديدة توزع بدورها ما بين الاستهلاك والادّخار. وهكذا تتوالى الزيادة في الدخل الجديدة من خلال دورة الدخل في سلسلة متتالية من الإنفاق الاستهلاكي المتناقض وهو ما يعرف بالاستهلاك المولّد الذي تشكل في مجموعها زيادة إجمالية في الدخل القومي تفوق التوسّع الأولي في النفقات العامة.

ويعتمد المضاعف على الميل الحدي للاستهلاك ويرتبط به رقميا ارتباطا طرديا فإذا كان الميل الحدي للاستهلاك كبير فإنّ المضاعف سيكون كبير والعكس صحيح وفق المعادلة التالية:

$$M = \frac{1}{1-C}$$

حيث تمثل C الميل الحدي للاستهلاك.

وبما أنّ الميل الحدي للاستهلاك مضافة إليه الميل الحدي للادّخار يساوي واحد صحيح فإنّ مضاعف الإنفاق الحكومي هو مقلوب الميل الحدي للادّخار.

فلو افترضنا أنّ الميل الحدي للاستهلاك لسكان دولة هو 0,95 وإنه تحقّق زيادة في الاستثمار بمقدار (15) ملايين دينار، وبالتالي فإنّ مضاعف الإنفاق يكون:

$$M = \frac{1}{1-C} = \frac{1}{1-0,95} = 20$$

وهذا يعني أنّ كلّ وحدة نقدية من الاستثمار سترتّب عليها زيادة الدّخل القومي بمقدار (20) وحدة وعليه فإنّ زيادة الاستثمار بمقدار (10) ملايين دينار سترتّب عليه زيادة الدّخل القومي بمقدار (200) مليون دينار.

### المعجل:

إنّ الآثار غير المباشرة التي تحدثها النفقات العامّة لا يقتصر أثرها على الإنتاج القومي في الزيادة المتتالية من الاستهلاك المتولّد عن الإنفاق الأولي وإنما هناك آثار غير مباشرة تتركها هذه النفقات في الطلب على أموال الاستثمار وهو ما يعرف بالاستثمار المولّد أو المتتابع. أي ذلك الاستثمار الذي يشتقّ من الطلب على السلع الاستهلاكية حيث أنّ زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية بفعل الإنفاق العامّ سترتّب عليه تغيير أكبر في الإنفاق الاستثماري من خلال زيادة الطلب على وسائل الإنتاج الثابتة من قبل المشاريع التي زاد الطلب على منتجاتها، وهو ما يُعرف بأثر المتسارع أو المعجل. ويمكن احتساب المعجل بقسمة التغيّر في الاستثمار على التغيّر في الناتج القومي.

$$\frac{\Delta I}{\Delta G} = \text{المعجل}$$

ويتوقّف أثر المعجل على ما يعرف بمعامل رأس المال (معامل الاستثمار) أي على العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج وإنّ معامل رأس المال يجدر ما يلزم من رأس المال لإنتاج وحدة واحدة من سلعة ما أو صناعة ما أي إذا ما ارتفع الطلب النهائي على سلعة ما يقتضي هذا الارتفاع زيادة الإنتاج لمقابلته، أي ضرورة التوسّع وبالنسبة نفسها في رأس المال المستخدم في إنتاج هذه السلعة. ولا تتوقّف الزيادة عند هذا الحدّ بل تؤدي إلى سلسلة متتالية من الاستثمارات المولّدة ويتوقّف معامل رأس المال على الأوضاع الفنية التي تحكم الإنتاج وهي تختلف حسب درجة الكفاءة الإنتاجية وطبيعة كلّ صناعة.

إنّ آثار المعجل تتحدّد بمجموعة من الاعتبارات ومن أهمّها مدى توافر المخزون من السلع الاستهلاكية ووجود الطّاقات الإنتاجية غير المستغلّة وكذلك تقدير منتجي السلع الاستهلاكية لآجهاات الزيادة في الطلب على هذه السلع فيما إذا كانت اتجاهات الطلب ذات طبيعة مؤقتة أو طارئة فإنها لا تشجّع هؤلاء المنتجين على زيادة حجم الاستثمار أمّا إذا كانت التّقديرات أنّ هذه الزيادة ذات طبيعة

دائمة ومستمرّة فإنها تُشجّع هؤلاء المستثمرين على ضخّ المزيد من الاستثمارات لمواجهة الطلب المتزايد على السلع الاستهلاكية.

### هل يكون أثر المضاعف والمعجل متساوي في الدول المتقدمة والنامية؟

بالرغم من أنّ الدول النامية تتفوق بمبالغ طائلة على الخطط والبرامج التنموية فإنه يلاحظ أنّ هذا الإنفاق لم ينعكس إيجاباً على نموّ الناتج القومي الإجمالي ولم يحدث تغييرات كبيرة في الناتج القومي بالرغم من أنّ الميل الحدي للاستهلاك مرتفع وبالتالي فهذا يؤشّر على أنّ مضاعف الاستثمار وكذلك مضاعف الإنفاق لأبد وأن يكون مرتفعاً ولكن واقع الحال يشير وبشكل مؤكّد أنّ كلا المضاعفين متدنيان في الدول النامية ويعود إلى العوامل التالية:

- وجود البطالة المقنعة.
- عدم توفير آلية السوق.
- وجود طاقات إنتاجية عاطلة.
- عدم مرونة رأس المال التشغيلي.

وبالتالي فإنه يلاحظ أنّ أثر المعجل والمضاعف يكون في الدول المتقدمة اقتصادياً أعلى مقارنة في الدول النامية حيث يكون المعجل والمضاعف منخفضاً<sup>(1)</sup>.

### المبحث الخامس: تزايد النفقات العامة

لاحظ علماء المالية اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة بصورة عامّة فقد وضع الكاتب الألماني "أدولف فاجنر" في أواخر القرن التاسع عشر قانونه الشهير الخاصّ بازدياد نشاط الدولة. عبّر بقوله إن المقارنات الشاملة في مختلف الدول، وفي الأوقات المختلفة تشير إلى الازدياد المضطرد في نشاط الدولة

سواء على مستوى الحكومات المركزية أو على مستوى السلطات المحليّة وقد اتسع هذا النشاط بالنسبة لوظائف الدولة القديمة فضلاً عن قيامها بوظائف جديدة، ومن ثم اقتضى هذا الاتساع ازدياد في

(1) د. محمد خصوانة، "المالية العامة - النظرية والتطبيق"، مرجع سبق ذكره، ص. 84.

الاحتياجات الاقتصادية التي تلزم الحكومات المركزية والسلطات المحلية لأداء واجباتها على أحسن وجه.

مما أدى باتجاه النفقات العامة إلى التزايد بصورة واضحة في الدول التي استقرّ نظامها المالي منذ زمن مبكر نسبياً.

فبالنسبة لنفقات حكومة الولايات المتحدة الأمريكية كانت هذه النفقات سنة 1880 قد بلغت 204 مليون، ثم ارتفعت سنة بعد أخرى إلى أن بلغت تقديرات النفقات العامة 186062 مليوناً من الدولارات سنة 1969. أما بالنسبة للاتحاد السوفيتي فقد بلغت النفقات العامة فيه سنة 1929 مبلغ 8784 مليوناً من الروبلات ثم ارتفعت سنة بعد سنة إلى أن وصلت 105400 مليوناً من الروبلات سنة 1966.

وبالنسبة لفرنسا فقد بلغت النفقات العامة في عهد لويس الرابع عشر 200 مليون فرنك وازدادت في عهد الثورة الفرنسية إلى 500 مليون فرنك ثم بلغت تقديرات النفقات العامة سنة 1968 مبلغ 12450 مليار فرنك قديم. وفي إيطاليا بلغت النفقات العامة 7,40 مليار ليرة سنة 1939 سنة 1940 وارتفعت إلى 4290,8 مليار ليرة سنة 1960-1961.

وفي مصر كانت النفقات العامة سنة 1880 - 7.691.424 جنيهاً ثم ارتفعت بمبلغ 319.500.000 جنيه في ميزانية 1982.

وبالنسبة للجزائر فإنّ هذه الزيادة في النفقات العامة يمكن ملاحظتها أيضاً وإن كان من الواجب مراعاة أنّ ميزانية الجزائر بعد الاستقلال كانت تصدر حتى سنة 1964 مقومة بالفرنك الجديد ثم أصبحت تصدر وفقاً لقانون 10 أبريل 1964 مقومة بالدينار الجزائري، وقد كانت الاعتمادات المالية التي فتحت في ميزانية سنة 1968 بموجب قانون المالية لسنة 1968 الصادر في 30 ديسمبر سنة 1968 بمقتضى الأمر رقم 290 لسنة 1968 مبلغ خمسة ملايين وستة وسبعون مليوناً ومائتي ألف دينار، بينما بلغت الاعتمادات التي فتحت في ميزانية 1969 بموجب قانون المالية الصادر في 30 ديسمبر 1968 بمقتضى الأمر رقم 654 لسنة 1968 مبلغ ستة ملايين وثلاثمائة وستة وخمسين مليوناً وخمسمائة ألف دينار، ثم بلغت الاعتمادات التي فتحت في ميزانية سنة 1970 بموجب قانون المالية الصادر في 31 ديسمبر 1969 بمقتضى الأمر رقم 108 لسنة 1969 مبلغ ستة ملايين وثمانمائة



وتسعة وتسعون مليوناً من الدينارات ثم بلغت الاعتمادات التي فتحت في ميزانية سنة 1981 بموجب قانون المالية الصادر في 1980/12/31 مبلغ سبعة ملايين وسبعمئة وخمسين مليوناً من الدينارات وذلك بموجب الأمر رقم 93 لسنة 1980، ثم قفزت تقديرات النفقات العامة لميزانية سنة 1982 في قانون المالية سنة 1982 الصادر بمقتضى الأمر رقم 26 لسنة 1981 الصادر في 31 ديسمبر 1981 مبلغ ثمانية ملايين وتسعمائة وخمسة وثلاثون مليوناً من الدينارات وفي قانون المالية الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1988 بلغت الميزانية مائة وثلاثة مليارات دينار جزائري.

وُعدت ظاهرة تزايد النفقات العامة من أبرز المشاكل التي تعرّض لها علماء المالية العامة ليس من ناحية أسبابها فحسب، ولكن من ناحية ما يترتب عليها من آثار على الإيرادات العامة، خاصة من ناحية ما يترتب عليها من آثار على الإيرادات العامة، خاصة وأنّ الدولة لا تستطيع أن ترفع إيراداتها بغير حدود، ولا تستطيع أن تتجاوز الدولة حدوداً معينة بالنسبة لفرض الضرائب أو زيادتها وإلا أخلت بالمعايير الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي الحفاظ عليها وكذلك لا يمكن للدولة أن تلجأ إلى القروض دون أن تأخذ في اعتبارها طاقة الاقتصاد الوطني وقدرته على الوفاء بها ولا يعني أنّ كلّ زيادة في النفقات العامة لابد وأن يقابلها زيادة حتمية في عبء الضرائب لأنّ زيادة النفقات العامة تقتضي زيادة الدخل الوطني وزيادة الثروة العامة، كما أنّ النفقات العامة لها آثارها على زيادة الدخل والثروات الأمر الذي قد يؤدي حتى في ارتفاع أسعار الضرائب وفرض ضرائب جديدة إلى أن تقترب أحياناً زيادة الضريبة مع ما قد يحدث من زيادة في دخل الفرد أو في ثروته نتيجة إنفاق الدولة لزيادة النفقات العامة وأسباب ظاهرية وأسباب حقيقية.

#### المطلب الأول: صورية تزايد النفقات العامة

تعتبر الزيادة في النفقات العامة زيادة ظاهرية أو صورية إذا لم يكن يقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤدّيها الدولة أو الهيئات العامة، فالزيادة الظاهرية في النفقات العامة هي مجرد زيادة في أرقام النفقات العامة دون أن يكون هناك زيادة مقابلة في كمية السلع أو الخدمات أو تحسين أنواعها.

وترجع الزيادة الصورية الظاهرية في النفقات العامة إلى عدّة أسباب:

- كخفض سعر النقد: أي انخفاض القوة الشرائية للأوراق النقدية المختلفة قد انخفضت ومازالت تتجه إلى الانخفاض، واتجاه أسعار السلع باستمرار إلى الارتفاع فتصبح نسبة زيادة النفقات العامة عبارة عن زيادة صورية وتصبح الدولة تدفع في السلع والخدمات ما يجاوز بكثير ما كانت تدفعه في تلك السلع والخدمات في فترة ماضية ولهذا فإنه من الضروري عند إجراء مقارنة بين أرقام النفقات العامة في السنوات المختلفة أن نأخذ في حسابنا مقدار انخفاض سعر النقود حتى نستطيع تحديد الزيادة الحقيقية في النفقات العامة بعد استثناء النسبة التي تمثل الزيادة الظاهرية أو الصورية نتيجة انخفاض القوة الشرائية لوحدات سعر النقد.

- واختلاف طرق المحاسبة المالية يؤدي في بعض الأحيان إلى أن تبدو النفقات العامة وقد زادت زيادة كبيرة إذا قورنت النفقات العامة الواردة في ميزانية حديثة بالنفقات العامة الواردة في ميزانية قديمة بينما يتبين من البحث أن جانبا من هذه الزيادة يرجع إلى اختلاف طريقة قيد الحسابات ومن ذلك أن القواعد المالية التي كانت متبعة في الماضي كانت تسمح لبعض الإدارات والمصالح أن تقوم بتغطية نفقاتها مما تحصل عليه من إيرادات بحيث لا يظهر في الميزانية إلا صافي النفقات العامة التي تبدو في الميزانية بتفاصيلها نتيجة لعدم الأخذ بقاعدة عمومية الميزانية وللأخذ بتخصيص الإيرادات العامة لنفقات معينة، فلما تغير هذا الأسلوب وأصبح من القواعد المتبعة عند تحضير الميزانيات قاعدة عمومية الميزانية الذي يعني أن تظهر جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها في ميزانيتها ظهر في ميزانيات بعض الدول زيادة ضخمة في النفقات العامة نتيجة للأخذ بهذا الأسلوب، وهذه الزيادة ظاهرية لا تمثل الحقيقة وإنما يرجع ذلك إلى الأخذ بقاعدة عمومية الميزانية.

وقد يحدث عند تأميم بعض الشركات الخاصة أن يترتب على ذلك زيادة ضخمة في النفقات العامة نتيجة لتحويل نفقات الشركات الخاصة إلى نفقات عامة، وليست هذه الزيادة إلا زيادة ظاهرية في جانب هام منها لأن النفقات الجديدة كانت موجودة من قبل وكانت تظهر في الميزانيات الخاصة لهذه الشركات قبل أن تؤمم.

وقد ترجع زيادة النفقات العامة في جانب منها إلى زيادة المدّة موضوع المقارنة عن المدّة المقررة، ومثال ذلك عندما يحدث تغيير في بداية السنة المالية، كما قد يحدث أن ترجع الزيادة في جانب منها إلى اختلاف أسلوب الإحصاء.

- قد ترجع الزيادة الصورية الظاهرية في النفقات العامة إلى اتساع إقليم الدولة نتيجة وحدتها مع دولة أخرى أو نتيجة ضمّ مساحات أخرى إليها، وبطبيعة الحال فإنّ الإقليم الجديد يُضاف نصيبه من النفقات العامة إلى نفقات إقليم الدولة السابق الأمر الذي يبدو فيه أرقام النفقات العامة وقد زادت عمّا كانت عليه من قبل، وليست هذه الزيادة في الواقع إلاّ زيادة صورية وكذلك ظاهرة. كذلك يترتب على زيادة عدد السكان زيادة ظاهرية في النفقات العامة.

### المطلب الثاني: حقيقة تزايد النفقات العامة

ترجع حقيقة تزايد النفقات العامة إلى أسباب عديدة من أهمّها قيام الدولة بوظائف جديدة لم تكن تتحمّل مسؤوليتها من قبل، فضلا عن زيادة اهتمام الدولة بوظائفها القديمة ممّا اقتضى زيادة الإنفاق.

- أسباب اقتصادية: إنّ الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة كبيرة ومتعدّدة، ولعل من أهمّها القيام بالمشروعات العامة، وزيادة الثروة الوطنية والمنافسة الاقتصادية بين الدول والتقدّم التكنولوجي والدورة الاقتصادية وسنعرض فيما يلي لكل منها على التّوالي:

واتساع الدولة في القيام بالمشروعات العامة بسبب زيادة نشاطها نتيجة قيامها بالمشروعات العامة بوجه عامّ وخاصة نتيجة التوجّه الاشتراكي الذي ساد في مختلف البلدان، ولهذا اتّبع دول كثيرة سياسة تأمين المؤسسات والمشروعات التي تزايدت بوجه خاصّ في الدول ذات النظم الاشتراكية على أساس أنّ الملكية العامة من أهمّ الأسس التي يقوم عليها النظام الاشتراكي، وكذلك تأمين بعض الدول غير الاشتراكية للصناعات الرئيسية كصناعة الحديد والصلب والفحم والمشروعات الكهربائية وغيرها وقد تلجأ الدول إلى التسيير والقيام بالمشروعات العامة في العصر الحديث للحصول على أرباح من تلك المشروعات سواء كانت مشروعات صناعية أو تجارية فتحتكر الدولة إنتاج وبيع بعض السلع كالنّبغ والملح والكبريت وغيرها، كما قد يكون حافزا للدولة على القيام ببعض المشروعات العامة أهميّة كمشروعات توريد المياه وتوزيع النّيار الكهربائي ومشروعات المواصلات العامة والنقل كما قد تقوم الدولة ببعض المشروعات التي لا تقبل عليها الأفراد لما يتطلّب استثمارها من وقت طويل كاستثمار الغابات وغيرها.

وهكذا فإنّ الدول الاشتراكية تتجه بحسب الفلسفة التي تقوم عليها إلى التوسّع في القيام بالمشروعات العامة، وكذلك الدول التي لا تقوم نظمها على الفلسفة الاشتراكية اتّجهت إلى التوسّع في المشروعات العامة إمّا بدافع الربح أو لأهميّة تلك المشروعات أو ظروف استغلالها، كما تضطر هذه

الدول للقيام بالمشروعات العامة لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وعلى وجه العموم فإنّ الدول المتخلفة والتي تعاني من انخفاض مستوى الدخل الوطني ومستوى دخل الأفراد فيها تضطرّ للقيام بالمشروعات العامة في إطار خططها للتنمية الاقتصادية حتى يرتفع مستوى دخلها الوطني ومستوى دخل الأفراد فيها.

ويترتب على قيام الدولة بتسيير المشروعات العامة في العصر الحديث زيادة في نفقاتها العامة وكذلك يترتب على اتساع حجم القطاع العام في الدولة ازدياد النفقات العامة بصورة ملحوظة إذ أنّ إنفاق الدولة على المشروعات المؤممة يزيد في كثير من الأحيان عمّا كانت تنفقه قبل التأميم لظروف مختلفة من أهمّها منح مزايا عينية ونقدية للعاملين في الشركات المؤممة.

وتعتبر زيادة الثروة من أهمّ العوامل التي تؤدي إلى ازدياد النفقات العامة، فمع الازدياد المضطرد للثروة يزيد الدخل الوطني الذي تعتمد عليه الدولة في تدبير إيراداتها للإنفاق على مختلف نشاطاتها الذي يستلزم أوجه الصّرف المختلفة وتؤثر النفقات العامة بازدياد الثروة تختلف من بلد إلى آخر حسب الفلسفة التي يقوم عليها نظام الحكم، فزيادة الثروة في الدول الاشتراكية يؤثر بدرجة كبيرة على زيادة النفقات العامة وكذلك الحال بالنسبة للدول المتخلفة اقتصاديًا فتتأثر نفقاتها العامة بدرجة كبيرة عند زيادة الثروات الوطنية<sup>(1)</sup>.

أمّا الدول الرأسمالية المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية فتأثير نفقاتها العامة بزيادة الثروة الوطنية تقلّ عن الدول سالفه الذكر.

(1) د. علي زغدود، " المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص.78.

## خلاصة الفصل الأول:

بما أن للدولة من سيادة على أراضيها وأجوائها، وإفراد مجتمعها والمقيمين عليها بشكل عام. والتزاما منها اتجاه مسؤولياتها العامة تقوم بالإنفاق العام من خلال مؤسساتها العامة لإشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع ككل لتحقيق الصالح العام في كل مجالات الحياة. ومع تطور الدولة وانتقالها من المفهوم التقليدي كدولة حارسة إلى الدولة المتدخلة لمجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أدى إلى زيادة وتنوع في مجالات الإنفاق العام. وبناءا على التطور المستمر في تنوع الحاجات والرغبات العامة مع الزيادة المستمرة في عدد سكان المجتمع فكل هذا تطلب تزايدا في حجم النفقات العامة التي تؤيدها الدولة. وكما رأينا في هذا الفصل أن هذه النفقات تختلف من حيث دوريتها وطبيعتها وآثارها.

# الفصل الثاني

## الإيرادات العامة

## مقدمة الفصل:

إنّ الإيرادات العامّة متنوّعة ومتعدّدة ويمكن تقسيمها إلى ثلاث مصادر: الإيرادات السيادية وفي مقدّمتها الضرائب، والإيرادات الاقتصادية المتمثلة في أملاك الدولة ومشروعاتها الاقتصادية أو ما يسمى بالدومين العام والخاص. إضافة إلى ما تحصل عليه من الثمن العام؛ أما المصدر الثالث فهو الإيرادات الائتمانية وهي تتمثل في القروض الداخلية والخارجية التي تحصل عليها الدولة لتمويل نفقاتها العمومية.

وهذا ما سنتناوله من خلال هذا الفصل. حيث خصصنا المبحث الأول إلى ماهية الإيرادات العامة ثم تطرقنا إلى أنواع الإيرادات العمومية، وخصصنا المبحث الأخير لدراسة هيكل الإيرادات العامة في الجزائر.

## المبحث الأول: الإيرادات العامة

يلزم للقيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساساً من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية.

## المطلب الأول: مفهوم الإيراد العام

يقصد بالإيرادات العامة مجموعة الدخل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي<sup>(1)</sup>، وقد اتسعت في الوقت الحاضر لتشمل تحقيق الأهداف السياسية، ولالإيرادات العامة عدة مصادر تختلف من دولة لأخرى حسب النظام السياسي والاجتماعي لكل دولة، ومن أهمها: الضرائب، القروض، والإصدار النقدي الجديد، كما أصبحت أداة لمحاربة التضخم عن طريق امتصاص بعض القوى الشرائية من السوق أو للتوجيه الاستثماري وأداة لتوزيع الثروات والدخول<sup>(2)</sup>، ويعني جميع المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة بواسطة هيئاتها العامة سواء كانت إيرادات اقتصادية أو سيادية التي تدخل الخزينة المركزية بصورة نهائية وغير قابلة للردّ بهدف تمويل النشاط الإنفاقي العام.

## المطلب الثاني: عناصر الإيراد العام ومصادره

## الفرع الأول: عناصر الإيراد العام

ويمكن إجمالها وعلى النحو الآتي:

## (1) النقدية.

(1) محمد عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، السنة 2012، الجزائر، ص.115.

(2) بولعباس مختار، "هيكل الإيرادات والنفقات العامة وأثرها على الميزانية العامة في الجزائر"، مجلة الإدارة والأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 5، العدد 2، ص.96.



(2) العمومية.

(3) الإجبارية والنهائية.

**الفرع الثاني: مصادر الإيراد العام**

ويمكن تناولها على النحو الآتي:

**أولاً: مصادر إيرادات عادية**

ويمكن تقسيمها إلى قسمين وهما:

- 1- إيرادات اقتصادية: تعتمد الإيرادات الاقتصادية بالدرجة الأساس على الدومين إذن فما هو الدومين.
  - أ- مفهوم الدومين العام: وهو أملاك الدولة وهيئاتها وتخضع لأحكام القانون العام وتكون مخصصة للنفع العام، فهي لا تدر للدولة إيرادات ذات أهداف اقتصادية بل تحتفظ الدولة بملكيتها من قبيل حسن إدارتها لتحقيق أهداف اجتماعية مثل الطرق والجسور والحدائق العامة والمتاحف<sup>(1)</sup>.
  - ب- مفهوم الدومين الخاص: وهو أملاك الدولة وهيئاتها، الخاضعة لأحكام القانون الخاص بصورة عامة، ويمكن للدولة التصرف بها بيعا أو إيجارا لتحقيق مردود اقتصادي مالي، مثل المشاريع الصناعية والمواني وحقول النفط والغاز إما فيما يتعلق بأنواع الدومين الخاص فنتمثل بالآتي:
    - الدومين العقاري: يشمل ممتلكات الدولة وإيراداتها المتحققة عن المباني والعقارات المؤجرة.
    - الدومين الزراعي: ويطلق على ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية والغابات والحقول الحيوانية
    - الدومين الإستخراجي: يشمل ما تملكه الدولة من الثروات والمناجم الطبيعية في باطن الأرض وما فوقها، مثل حقوق النفط والغاز ومناجم الفحم والمعادن الأخرى.
    - الدومين الصناعي والتجاري: ويضم هذا الأنواع من الدومين مشروعات صناعية وتجارية تملكها الدولة، وتمارس من خلالها أنشطة اقتصادية مشابهة لتلك التي يمارسها النشاط الخاص، حيث تحقق هذه المشروعات إيرادات مالية للدولة.
    - الدومين المالي: ويقصد بهذا النوع من الدومين، ما تملكه الدولة من الأوراق المالية (الأسهم والسندات) التي تستثمر في الأسواق المالية وتدر إيرادات مالية من خلال عمليات المضاربة.

(1) د. خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، "مدخل إلى المالية العامة"، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، السنة 2014، ص.80.

2- إيرادات سيادية: تعني الإيرادات السيادية الموارد المالية المتحققة للدولة يحكم استخدام سلطتها السيادية وتشريعاتها القانونية وإجراءاتها الإدارية لاستحصالتها جبراً كالغرامات والرسوم والضرائب المباشر ومن أهم أشكال الإيرادات السيادية هي<sup>(1)</sup>:

(1) الغرامات: هي المبالغ النقدية التي تجبها الدولة وهيئاتها العامة من الأفراد المخالفين للقوانين والتشريعات المسنة في ذلك البلد، وإنّ الهدف الرئيس من فرض الغرامات هو هدف تربيوي الغاية.

(2) الرسوم: هي المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الأفراد نظير تقديم خدمة أو منفعة محددة ومخصصة للأفراد، أي أنّ الرسم العام ينطوي ضمناً على نوع من التعاقد بين الدولة والفرد، فهو يدفع الرسم مقابل أن يحصل على الخدمة المطلوبة من الهيئات العامة، مثل رسوم البناء ورسم الطابو ورسم إصدار جواز السفر... الخ. وللرسم قواعد أساسية في تحديده لا يمكن تجاوزها وهي:

أ- إن تكون قيمة الرسم العام ضمن تكاليف إنتاج الخدمة، دون مراعاة الربح الذي تحققه الدولة.  
ب- إن لا تتجاوز قيمة الرسم العام قيمة المنفعة التي يروم الحصول عليها الفرد عند دفعه للرسوم.

(3) المنح والهبات والتبرعات: هذه الإيرادات تقدّمها الدول الصديقة والحليفة للدول المحتاجة أو تقدّمها المنظمات الدولية أو الشركات الأجنبية لأسباب اقتصادية وسياسية ومالية أو إنسانية.

(4) الضرائب: تُعدّ الضرائب أهمّ مورد من موارد الإيرادات العامة في العصر الحديث وهي أبرز تعبير عن السلطة السيادية للدولة. ويمكن تناول الضرائب على النحو الآتي:

أ- مفهوم الضريبة: فريضة نقدية يدفعها الفرد بصورة إجبارية ونهائية إلى الدولة أو أحد هيئاتها العامة، مساهمة منه في تحمل الأعباء العامة والتعبير عن التضامن الاجتماعي والمواطنة، دون أن يتوقّع الحصول على منفعة خاصة به.

ب- خصائص الضرائب: يمكن إجمال أهمّ الضرائب وعلى النحو الآتي:

- (1) النقدية: أي استخدام السيولة النقدية وليست السلع العينية.
- (2) الإلزامية: أي اعتماد أسلوب الإكراه أو الإكراه في تحصيلها.
- (3) النهائية: أي أنها تدخل الخزينة بشكل نهائي غير قابل للرد.
- (4) التعبير عن المواطنة والتكافل الاجتماعي: أي تجعل من ظاهرة الامتناع أو التهرب الضريبي مساس في وطنية المكلف.

(1) د. خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، "مدخل إلى المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص. 82.

ج- القواعد التي تحدّد فاعلية الهيكل الضريبي: فاعلية وكفاءة أيّ نظام ضريبي يتوقّف على قواعد أساسية تحكم عمل النظام الضريبي وتقرّر فاعليته، وقد لخصّ "آدم سميث" في مؤلّفه الشهير (ثروة الأمم) هذه القواعد، كذلك تناولها "ريتشارد موسجراف" في كتابه (المالية العامّة بين النظرية والتطبيق) وتناولتها أدبيات كثيرة وهذه القواعد هي<sup>(1)</sup>:

- (1) قاعدة العدالة والمساواة: وجوب تساوي توزيع العبء الضريبي على المكلفين.
- (2) قاعدة اليقين: أن تكون التشريعات الضريبية واضحة لا لبس فيها ولا غموض ويقينية لا تقبل التأويل.
- (3) قاعدة الملائمة: أي اختيار الوقت الملائم لتحصيل وجباية الضريبة، ويفضّل أن يكون نهاية السنة المالية.
- (4) قاعدة الاستقرار: قدرة النظام الضريبي على السّماح باستخدام السياسات المالية بسهولة لتحقيق النموّ والاستقرار.
- (5) قاعدة الاقتصاد: اختيار الدّولة لوسائل وطرق جباية للضرائب غير مكلفة ومختصرة.

#### جدول يبيّن المقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير مباشرة

وجه المقارنة	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
1 من حيث التعريف	تُدفع من قبل المكلف القانوني بصورة مباشرة إلى الجهات الحكومية.	يتحمّل عبئها المكلف الفعلي بسبب ارتفاع أسعار السلع والخدمات.
2 من الناحية الإدارية	استخدام القوائم والسجلات لتوثيق قيمها وتاريخ سدادها.	مرتبطة بحركة الأسعار دون توثيق.
3 من حيث الثبات	تتميّز بالثبات والاستقرار لأنها معلومة النسبة	مرتبطة بتقلبات حركة الأسعار.
4 من حيث مراعاة المقدرة المالية	تأخذ بنظر الاعتبار المقدرة المالية للمكلف.	يتحمّل الجميع في أعبائها بغضّ النظر عن المقدرة المالية.
5 من حيث تحقيق العدالة	تُستخدم كأداة لتقليل التفاوت في الدّخل.	تعمل على زيادة حدّة التفاوت في الدّخل بسبب آثارها التضخّمية.

المصدر: د. خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، "مدخل إلى المالية العامّة"، مرجع سبق ذكره، ص.84

(1) د. خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، "مدخل إلى المالية العامّة"، مرجع سبق ذكره، ص.83.

## ثانياً: مصادر إيرادات غير عادية

ويمكن تقسيمها إلى مصدرين هما:

**1) القروض العامة:** وهي مصدر إيراد استثنائي عندما يكون هناك قصور مالي وتكون الحاجة ضرورية للتمويل الداخلي من خلال الاقتراض من الجمهور عن طريق طرح سندات تحدّد فيها قيمة السند الذي هو بمثابة قيمة الدين المقدم للدولة وسعر الفائدة الممنوحة للسند والتي هي تعويض المقرض عن ثمن انتظاره وتخليه عن السيولة النقدية، وبهذه تتفرد القروض العامة بخاصية تميّزها عن بقية الإيرادات العامة وهي مبالغ مستردة وليست نهائية. ويمكن تناولها على النحو الآتي:

**أ) مفهوم القرض العام:** هو مبلغ نقدي تقترضه الدولة أو أحد هيئاتها العامة من الأفراد والمقيمين، مع التعهّد بردّ المبالغ المقترضة وفوائدها طبقاً لشروط القرض التي تعلن عنها بواسطة طرح السندات.

**ب) مفهوم الدين العام:** هو عقد بين الدولة والجهات المقرضة يتمّ بموجبه الاستدانة من الأفراد أو الجهات الخاصة لمعالجة قصور الإيرادات الأخرى.

إن القروض هي مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من الأشخاص أو المؤسسات المالية أو المصرفية المحلية والأجنبية بموجب عقد تتعهد فيه الدولة بسداد القرض والفوائد المستحقة وفقاً لشروط العقد. ويمكن أن تصنف القروض وفقاً لمصدرها المكاني إلى: قروض داخلية وقروض خارجية. وكما يمكن أن تصنف وفقاً للفترة الزمنية لسداد القرض إلى قروض قصيرة الأجل وأخرى متوسطة الأجل وثالثة طويلة الأجل. وأخيراً يمكن تصنيف القروض وفقاً إلى حرية الاكتتاب في سندات القرض إلى قروض اختيارية وأخرى إجبارية. ويمكن التمييز بين ثلاث هياكل للقروض العامة وفقاً لمكوناتها.

• **القروض الداخلية والقروض الخارجية:**

إذا كان المكتتبون في سندات القرض هم أشخاص طبيعيين ومعنويون في داخل الدولة المقترضة وان السوق التي طرحت فيه سندات القرض هي سوق المالية المحلية. فإن القرض هو قرض داخلي. والمكتتبين في القرض الداخلي هم عادة الأفراد والشركات والمؤسسات المالية والمصرفية. هذا مع العلم أنّ الدولة لا تستطيع الاقتراض من الداخل. أي أن القرض الداخلي لا يتحقق إلا إذا كان هناك فائض في المدخرات القومية عن حاجة القطاع الخاص، على أن يكون الفائض في المدخرات كافياً لتغطية القرض العام. أما عن استخدام القرض، ففي أغلب الأحوال توجه القروض

الداخلية لأغراض الاستثمارات في المشاريع التنموية وإعادة البناء أو في التخلص من عبئ دين خارجي.

وفي الحالة التي يكون فيها المكتتبون في للقرض هم دولة أجنبية أو هيئات دولية أو أشخاص طبيعيين أو معنويون مقيمون خارج حدود الدولة وان سندات القرض مطروحة في سوق مالية أجنبية، فان القرض هو قرض خارجي. وان الدولة في هذه الحالة ستحصل على القرض من المدخرات الأجنبية في دولة أخرى أو من مؤسسات التمويل الدولية كالبنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو الهيئة الدولية للتنمية. ولا تلجأ الدولة إلى القروض الخارجية إلا في حالة عدم وجود فائض في المدخرات القومية عن حاجة القطاع الخاص. أو في حالة الحاجة إلى العملات الصعبة لغرض استخدامها في استيراد ما تحتاج إليه من سلع رأسمالية ضرورية لعملية التنمية الاقتصادية كما تفعل اغلب دول العالم الثالث.

وبمقارنة القروض الخارجية بالقروض الداخلية نجد أن القروض الخارجية تتميز بتوفير العملات الصعبة التي يترتب عليها أمرين هما: زيادة القدرة الشرائية للاقتصاد من جهة وزيادة القدرة على معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من جهة أخرى، كمعالجة مشكلة المعاناة في النقص الحاصل في الاحتياطي من العملات الأجنبية، أو في معالجة مشكلة العجز القائم في ميزان المدفوعات، أو لغرض استخدام العملة الأجنبية كغطاء عن إصدار عملة وطنية جديدة، أو لقرض استيراد سلع إنتاجية بهدف التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية. بينما نرى أن القروض الداخلية لا تؤدي إلى زيادة في القدرة الشرائية. حيث أن العملة التي توفرها القروض الداخلية هي عملة وطنية تنقل من يد الأشخاص إلى يد الدولة. وهذا لا يعني أن هناك نقل للقوة الشرائية وليس زيادة في القوة الشرائية، كما أن القروض الداخلية لا تستطيع معالجة المشكلات التي يعالجها توافر العملة الصعبة. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أن القروض الداخلية لا تستطيع معالجة المشكلات التي يعالجها توافر العملة الصعبة. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أن القروض الداخلية تحمل الجيل الحاضر عبئ الادخار الذي يقاس بحرمانه من الاستهلاك حالياً بينما لا وجود لذلك في القروض الخارجية.

وأخيراً لابد أن نشير إلى إمكانية تحويل القرض الداخلي إلى قرض خارجي عندما تباع سندات القرض الداخلي من قبل الأشخاص المقيمون في داخل حدود الدولة إلى أشخاص يقيمون في دول أجنبية. وبالعكس يمكن أن يتحول القرض الخارجي إلى قرض داخلي عندما يقوم الأشخاص المقيمون في داخل حدود الدولة بشراء سندات القرض الخارجي من أشخاص ينتمون إلى دول أجنبية و يقيمون فيها.

### • القروض قصيرة الأجل والقروض طويلة الأجل:

تعتبر القروض قروض قصيرة الأجل إذا كان تسديد القرض في فترة لا تزيد عن سنة واحدة. وتقوم الدولة بالحصول على هذه القروض لمواجهة العجز المؤقت في ميزانية الدولة، وذلك بسبب تأخر الحصول على إيرادات الدولة من الضرائب المباشرة، أو بسبب تجاوز النفقات العامة على الإيرادات في بعض الشهور كالشهور التي تسدد فيها فوائد القروض. أي أن العجز المؤقت هو عجز موسمي، وفي مثل هذه الحالة تقوم الدولة بإصدار أذونات الخزينة العادية ومن ثم تقوم بتسديدها خلال السنة نفسها. وفي هذه الحالة التي يكون فيها العجز حقيقياً تقوم الدولة بإصدار اذونات الخزنة الغير العادية تسدد في فترة تتجاوز السنة. أما القروض متوسطة الأجل فهي القروض التي تتراوح مدة تسديدها بين سنة وخمس سنوات قروض طويلة الأجل. وفي العادة يكون هناك تأريخاً لتسديد القروض المتوسطة والطويلة الأجل، إذ يتم تسديد القرض في التاريخ الأول إذا كان الوضع المالي للدولة ملائماً، أما إذا لم تستطع الدولة تحقيق ذلك فستكون ملزمة بتسديد القرض في التاريخ الثاني، المحدد بموجب العقد. كما أنّ أسعار الفائدة تكون مرتفعة في القروض المتوسطة والطويلة الأجل مقارنة بأسعارها في القروض القصيرة الأجل.

### • قروض اختيارية وقروض إجبارية:

إن الحصول على مبلغ القرض يتم في العادة بموجب عقد يبرم بين طرفين بصورة اختيارية. والقروض الاختيارية قد تكون قروض داخلية أو قروض خارجية. إلا أن الدولة قد تضطر إلى الحصول على القروض بصورة إجبارية، وان هذا قد يحصل في حالة إجبار الأشخاص على الاكتتاب في سندات بعض القروض وفقاً لأوضاع يقرها القانون أو قد يحصل في حالة تأجيل موعد تسديد القروض دون أخذ موافقة المكتتبين في سندات القروض، وهذا يعني تحويل القرض الاختياري إلى قرض إجباري. كما قد يحصل ذلك عند الوضع قيود على الائتمان الخاص من أجل إجبار الفائض من المدخرات القومية لأن يكون متاحاً للقروض العامة. هذا مع العلم أنّ القروض الإجبارية لا تلقى قبولا لدى الأشخاص، ولهذا نرى أنّ الدولة لا تلجأ إليها إلا في حالات نادرة<sup>(1)</sup>.

(1) د. علي خليل، أ.د. سليمان اللّوزي، "المالية العامة"، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، السنة 2013، ص.257.

## • الآثار الاقتصادية للقروض:

## أ) الآثار السلبية:

بالنسبة للقروض الداخلية: لا تمثل الزيادة الحقيقية في القدرة الشرائية داخل البلاد لأن كمية النقود لا تتغير.

## بالنسبة للقروض الخارجية:

أ- تمثل زيادة حقيقية في كمية النقود، وفي حالة سدادها تشكل عبئاً على الاقتصاد الوطني خاصة إذا استعملت كقروض استهلاكية.

ب- في حالة سداد القروض تؤدي إلى تقلص الإنفاق العام.

ج- يؤثر مباشرة على الاستهلاك والادخار بالانقاص.

د- تلجأ الدولة إلى إصدار النقود لسداد القروض وبالتالي حدوث التضخم.

هـ- فقدان الثقة بين الحكومة والمقترضين في حالة عجز في السداد.

و- تعرض الدولة إلى الاستعمار أو الوصاية أو فرض شروط اقتصادية (إعادة الجدولة).

## ب) الآثار الإيجابية:

أ- القروض الاستثمارية تؤدي ثمارها إلى الأجيال القادمة.

ب- في حالة الحروب فإن القروض تغطي مصاريف الحرب.

ج- في حالة الكوارث والزلازل فإن القروض هي المنفذ الوحيد لسدّ الخطر.

د- في الدولة الرأسمالية تعتبر القروض وسيلة إستراتيجية لمعالجة آثار الدورة الاقتصادية (الكساد والتضخم).

هـ- القروض الأجنبية ضرورية لتمويل الاستثمارات وخاصة عند الدول التي تعاني من ندرة رأس المال<sup>(1)</sup>.

(1) د. خبايا عبد الله، "أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، السنة 2009، ص. 221.

## 2 الإصدار النقدي

تتجسد في تدخل البنك المركزي في السوق المالية لشراء أو بيع مختلف السندات المالية وخاصة السندات الحكومية.

فإذا رغب البنك المركزي في الزيادة في مقادير النقود المتداولة تراه يتقدم للسوق فيشتري القيم الحكومية ويصّبّ مقابل ذلك نقودا في السوق التي يؤدي إلى رواجها ووفرته. وهذا ما يقوم به البنك المركزي في فترات الانكماش حيث يحاول أن يحدث نوعا من الإنعاش الاقتصادي عندما ينزل إلى السوق كمشتري، الشيء الذي يساعد البنوك على سيولة إضافية والقيام بقرض الاقتصاد الوطني.

أمّا إذا أراد البنك المركزي التقليل من حجم النقود المتداولة (فترة التضخم)، فما عليه إلا أن ينزل إلى السوق كبائع السندات، الشيء الذي يمكنه من ابتلاع النقود المتداولة الإضافية فينقص حجم العملة وتنقص إمكانية قروض البنوك.

فسياسة السوق المفتوحة تهدف من الناحية النقدية إلى تغيير حجم النقود وتغيير حجم القروض. وقد تهدف من الناحية التمويلية قيام البنك المركزي بقرض الخزينة العمومية، ذلك أن شراء السندات العمومية من طرف البنك المركزي يعتبر إحدى وسائل الاقتراض التي يقدمها هذا الأخير إلى الخزينة العمومية.

وقد كانت إنجلترا أول بلد باشر في القرن التاسع عشر سياسة السوق المفتوحة بآصال وثيق مع سياسة معدّل الخصم كيف تمتّ هذه العمليات؟ ننصّر أنّ البنك المركزي أراد أن ينقص من القروض البنكية فيبيع السندات الحكومية، الشيء الذي يؤدي إلى نقصان حجم النقود. فتضطرّ البنوك إلى أن تتقدم لإعادة خصم أوراقها عند البنك المركزي ويستطيع هذا الأخير أن يزيد من معدّل الخصم حتى يضمن نجاح سياسته، فيرفع معدّل الفائدة في سوق القروض وكذا معدّل الفائدة المتعلق بسندات الدولة. وهذا ما يدفع المودعين لإخراج أموالهم من البنوك والاكتتاب في سندات الخزينة. فكلّ ذلك سينقص من سيولة البنوك فينخفض حجم القروض.

أمّا إذا تقدّم البنك لشراء القيم فإنّ ذلك يؤدي إلى ظواهر معاكسة للنموذج السابق. ولقد بيّنت التجارب أنّ سياسة السوق المفتوحة تتجح عندما يعزم البنك المركزي على النقص من السيولة أكثر من نجاحها عندما يريد أن يزيد في السيولة: لأنّ في الوضعية الأخيرة لا يكفي أن ينزل البنك إلى



السوق لشراء القيم الحكومية، بل من الضروري أن يجد بائعين لهذه القيم، ومن الضروري بالخصوص أن ترغب المشروعات اقتراض الأموال بعد أن تتوفر لدى البنوك<sup>(1)</sup>.

كم أن الشرط الأساسي لنجاح سياسة السوق المفتوح يرتبط بوجود معاملات جدّ متسعة للسندات بحيث يكون عرضها وطلبها في مستوى كبير، وأن تكون للبنوك بصفة خاصة تقاليد في الحفاظ على مقادير وافرة من سندات الخزينة كما هو الحال في البلاد المتقدمة اقتصادياً.

### 1- السندات العامة في الأمد القريب:

تصدر السندات العامة في الأمد القريب عن الخزينة العامة، وهي عبارة عن سندات صندوق لا تختلف عن سندات الصندوق الخاصة، إلا باعتبار أنّ مصدرها هو الخزينة العمومية عوض أن يكون مصدرها إحدى البنوك.

أ- **السندات المطبوعة:** عبارة عن أوراق مطبوعة تصدرها الخزينة العامة لكن يكتب فيه الجمهور أي مجموع الأفراد والمؤسسات يتسلم المكتتب السند من صناديق الخزينة مقابل قرض يمنحه للدولة، وعند نهاية مدة الاستحقاق التي تتراوح بين 6 أشهر إلى 5 سنوات ترجع له الخزينة دينه، بإضافة فوائد على القرض الذي قدّمه إليها للرفع من المدخرات بهذه الطريقة تمنح الحكومة تسهيلات عديدة:

أ- تحديد معدل فائدة لسند الخزينة في مستوى معدل الفائدة الجاري به العمل في السوق النقدي.

ب- منح تسهيلات ضريبية للمكتتبين، وذلك بالترخيص لهم بعدم دفع ضرائب عن الفوائد والعائدات التي يجنونها نتيجة اكتتابهم في سندات الخزينة.

ج- منح المكتتبين عائدات مضافة إلى عائدات الفوائد وذلك عن طريق استعمال بعض التقنيات المالية في طريقة الإصدار مثل: إصدار أقل من القيمة الاسمية - إصدار أكبر من القيمة الاسمية.

د- ضمان قيمة السند: إن ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة سعر صرف العملة يؤديان إلى انخفاض قيمة السند، الشيء الذي يجعل قيمته الحقيقية عند الاستحقاق أقل من قيمته عند الإصدار، وهذا ما يجعل

(1) د. وليد خالد الشايجي، "مدخل إلى المالية العامة الإسلامية"، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، السنة 2005، ص.123.

المواطنين يحجمون عن شراء السندات الحكومية ولتشجيعهم تضمن الحكومة قيمة السند ثابتا وربطه بالعملة الأجنبية أو الذهب<sup>(1)</sup>.

ب- **شهادات الخزينة العمومية:** عبارة عن سندات حكومية موجهة إلى البنوك والمؤسسات المالية لتكتتب فيها في إطار السياسة البنكية. لأن القوانين المالية والتشريعات تسمح لكل البنوك الاحتفاظ بقدر معين من هذه السندات وإيداعها في حساباتها الجارية بالبنك المركزي.

وتكون مختلف سندات الخزينة العمومية ما يسمّى بالذمم العائمة أي الذمم التي يستوجب استخلاصها في الأجل القريب، والهدف من إصدار هذه السندات هو:

- سد عجز الميزانية وتمويل النفقات الحكومية. - التحكم في السيولة المتداولة في السوق لمحاربة التضخم.

- تشجيع الادخار الوطني. - مراقبة البنوك لتمكّن الدولة من توجيه سياسة البنوك وذلك بإجبارها على استعمال مواردها المالية في سندات الخزينة بالحساب الجاري.

2- **الحسابات الجارية:** حوالة مطبوعة من طرف البنك أو الخزينة أو البريد يحررها صاحب الحساب ويكلف عن طريقها البنك بدفع مبلغ من النقود لشخص آخر (مستفيد) أو لأمره أو لحامله.

**فالشيك عبارة عن كمبيالة:** يسحب من طرف صاحب الحساب (الساحب) على البنك (المسحوب عليه) ولصالح شخص ثالث أو حامل الشيك الذي قد يكون هو الساحب نفسه (المستفيد)، ولكنه يختلف عن السفنجة في ثلاث نقاط:

- المسحوب عليه البنك أو البريد. - يسحب الشك عند الاطلاع من حقّ حامله أن يتقدّم إلى البنك ويتسلم القدر المسجل في أيّ وقت أراد مباشرة بعد توقيع الساحب في حين أنّ أجل استحقاقها محدد بفترة زمنية محددة داخلها.

- الشيك سند تجاري يعتمد على عملية بنكية عوض العملية التجارية.

**وهناك ثلاثة أنواع من الحسابات الجارية**

(1) د. خبايا عبد الله، "أساسيات في اقتصاد المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص. 222.

**1- حساب الشيك للاطلاع:** حساب عادي خاصّ بالعائلات والأفراد الذين يودعون أموالهم في البنوك، وهو حساب للاطلاع لأنّ من حقّ صاحب الحساب أن يخرج أيّ قسط من ودائعه في أيّ وقت أراد، كما أنه بإمكانه أن يغدّي حسابه بأموال جديدة وذلك بتسلّمه البنك شيكات أو ترحيلات أو سندات خاصّة، وبالتالي تؤدّي إلى تغيير رصيد الحساب، ويستخدم اليوم من طرف الموظفين وخاصّة الشيك البريدي.

**2- الحساب الجاري:** حساب للاطلاع مثل حساب الشيك إلاّ أنه يختلف عن هذا الأخير في نقطتين:

- الحساب الجاري خاصّ بالمؤسّسات الصناعيّة والتجارية ناتج عن عقد بين الطرفين المتعاقدين.
- يمكن أن يصبح الحساب الجاري مدينا (سالبا) وفي نفس الوقت البنك يمدّ صاحب الحساب بالأموال (يسمّى السحب على المكشوف) في أيّ وقت شاء، والعكس بالنسبة للشخص صاحب الحساب بإمكانه إيداع أمواله وإقراضها للبنك، نتيجة العقد المبرم بينهما.

**3- الحساب بالإخطار السابِق:** عبارة عن ودائع لأجل وليس للاطلاع، فلا يمكن لصاحب الحساب أن يسحب أمواله في أيّ وقت أراد إلاّ إذا كان البنك على علم مسبق بذلك، وعادة ما يترتب عن هذه الودائع أن يمكّم المودع بدفتر تسجل فيه عمليات الإيداع والسحب، لذا سمّيت هذه الحسابات بالحسابات على الدفاتر، وتكون فوائد هذه الحسابات أكثر من فوائد الحسابات الأخرى.

### وسائل الائتمان في الأجل البعيد (القيم الماليّة)

**تمهيد:** ظهرت وسائل الائتمان في الأمد البعيد نتيجة تطوّر الشركات المتعدّدة الجنسيّات، وكان لزاما على هذه الشركات جمع موارد ماليّة ضخمة للقيام بالاستثمارات الضروريّة لتسييرها فأخذت تصدر قيما ماليّة ليكتتب فيها الأفراد والجماعات. غير أنّ سيولة هذه القيم محدودة نسبيا نظرا لبعدها عن تحويلها إلى نقود. وهذا لا يعني أنها ليست وسيلة ائتمان، لأنها تؤثر في كمّيّة النقود على عدّة مستويات.

- يؤدّي إلى تحويل المدخّرات من استعمال لأجل قريب إلى استعمال لأجل بعيد.
- يمكن لصاحب القيم الماليّة أن يحولها إلى نقود وذلك ببيعها إلى غيره في الأسواق الماليّة.

- يتحصّل مالك القيم المالية على فوائد من استغلال قسمه وهي فوائد تفوق الفوائد المرتبطة بالأوراق التجارية نظرا لطول فترة استحقاقها.

تضمّ هذه القيم عناصر رئيسية:

1- أسهم الشركات: السّهم سند خاصّ يمثّل نصيب المساهم في رأس مال شركة ما، فهو شهادة ملكية خاصّة. إلاّ أنه وقع نقاش حدّ بين القانونيين والاقتصاديين حول ماهية وصيغة السّهم هل هي سندات ملكية؟ أم سندات انتمان؟

فمن الوجهة القانونية: يرى القانونيون بأنّ السّهم سند ملكية لأنّ المساهم يساهم في تسيير الشركة وخاصة شركات التضامن ويتحمّل نتائج الأعمال، فإذا كانت أرباح فإنه يتحصّل عليها، وإن كانت خسائر فيتحمّل تبعاتها.

أمّا الاقتصاديون: فيعتبرون السّهم سند انتمان لعدة أسباب:

- المساهم شخصا بعيدا كلّ البعد عن الشركة لأنه يساهم في تسييرها (حالة شركات الأموال)، فهو سيشتري السّهم لاستعمال مدّخراته مثلما يمكن أن يستعملها في ودائع بنكية أو سندات حكومية. إذن فالسّهم شهادة دين للمساهم على الشركة.

- يمكن للمساهم أن يشارك في تسيير الشركة، بحيث يبقى بعيدا عنها ولا يشارك في اجتماعاتها، ويترك دور التسيير للمديرين والمساهمين الكبار.

- من حقّ المساهم أن ينقل السّهم إلى غيره عن طريق بيعه في السّوق المالي الشيء الذي يعطي للسّهم صيغة سيولة نسبية، وقيمة السّهم تتغيّر حسب العرض والطلب في السّوق المالي.

- من النّاحية القانونية يجب التنبية إلى أنّ الشّخصية المعنوية للشركة مستقلة تماما عن الشّخصية الماديّة للمساهمين خلافا لما يحدث بالنسبة للمؤسّسات الشّخصية.

2- حقوق المؤسّسين: سندات يملكها المؤسّسون بعد أن تسلمها لهم الشركة بدون أن يكون لها مقابل مالي، وحقوق المؤسّسين سندات منقولة تباع وتشتري. كما أنّ قيمتها تساير قيمة موجودات الشركة ونشاطاتها.

**3-سندات الشركات:** بجانب رأس المال تستطيع الشركات أن تبحث عن موارد أخرى في شكل إصدار سندات ليكتتب بها الجمهور، ومعنى ذلك أن بإمكان المشروعات المختلفة المحتاجة إلى تمويل قصد القيام باستثمارات والتي لا تريد أن ترفع رأسمالها أن تصدر سندات للعموم. إذن تقرض قدرا من الأموال من المكتتبين في السندات مقابل شهادات دين (هي سندات). وتتعهد مقابل ذلك إرجاع السند بعد 5 سنوات إلى 20 سنة وتسلم لها الفوائد سنويًا. ويمكن للأشخاص بيع السندات والتداول بها في السوق المالية، إضافة إلى تحويلها إلى أسهم في الشركة بالاتفاق مع الشركة.

**4-السندات الحكومية في الأمد البعيد:** عبارة عن سندات تصدرها الخزينة لتكون مدة استحقاقها بين 5 إلى 15 سنة لتمول بمقابلها بعض الاستثمارات العمومية. فالدولة في هذه الحالة تطلب قروضا من الجمهور ومن المؤسسات المالية مقابل سندات في الأجل البعيد تعطي الحق في فوائد سنوية. فعلى سبيل المثال أصدرت الخزينة العمومية في الجزائر سنة 1990 سندات بمقدار 10000دج لمحاربة التضخم وتمويل عجز الميزانية.

### المبحث الثاني: هيكل الإيرادات العامة في الجزائر

تصنف الإيرادات العمومية في الجزائر إلى صنفين: إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية  
المطلب الأول: الإيرادات الضريبية (الجباية)

تتمثل الإيرادات الضريبية في إيرادات الجباية البترولية وإيرادات الجباية العادية.

#### الفرع الأول: الجباية العادية

وتتكون من مختلف الضرائب والرسوم التي يبوبها الجدول "أ" في الموازنة العامة كالاتي:

**الضرائب المباشرة:** وهي الضرائب التي تفرض على مختلف أنواع المداخيل كالأرباح الصناعية والتجارية والأرباح غير التجارية وفوائد السلف والضمانات والمرتببات والأجور....الخ.  
حقوق التسجيل والطابع: وهي الضرائب الموضوعية على بعض العقود القانونية وكل الوثائق الموجهة للعقود المدنية والقضائية مثل حقوق تسجيل انتقال رأس المال. وطوابع جوازات السفر وبطاقة التعريف والبطاقة الرمادية...الخ.

**الضرائب الغير المباشرة:** وتتكون أيضا من الضرائب الغير المباشرة على الاستهلاك لكنها تخص فقط المنتجات الغير الخاضعة للرسوم على رقم الأعمال كالذهب والفضة....الخ.

الضرائب على رقم الأعمال: وتفرض على مجموع المواد الاستهلاكية وبالتالي فهي ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك.

الحقوق الجمركية: يخضع لهذا الرسم جميع الموارد الموجهة للاستيراد والتصدير.

### الفرع الثاني: الجباية البترولية

تتكون من مجموع اقتطاعين وهما:

ضريبة على إنتاج البترول السائل والغاز، ضريبة مباشرة على الأرباح الناتجة عن نشاطات بترولية المتعلقة بالبحث والاستغلال والنقل عبر القنوات.

### المطلب الثاني: الإيرادات الغير الضريبية

وهي تشمل العناصر الآتية:

#### الفرع الأول: إيرادات أملاك الدولة (الدومين)

والتي تتمثل في حسيمة استغلال أو تأجير أو بيع أملاك الدولة كالإتاوات المحصلة من الشركات والأشخاص الذين يستغلون المناجم والمحاجر التي تعود ملكيتها للدولة. وكذا المكافآت التي تحصل عليها الدولة من جراء تخصيص المباني العامة لمصالح البريد والمواصلات.

#### الفرع الثاني: الإيرادات المختلفة للميزانية

كإيرادات بيع المجالات والمنشورات وبعض الرسوم التي تحصل عليها الدولة من المتاحف والمناطق الأثرية.

#### الفرع الثالث: الإيرادات الاستثنائية

وتتمثل في مساهمة الدفع التي يقدمها البنك المركزي وحقوق الدخول والهبات المقدمة من الخارج<sup>(1)</sup>.

وبصفة عامة يمكن القول أن الإيرادات العامة النهائية المطبقة على الموازنة العامة للدولة المعروضة عموماً حسب الطبيعة القانونية والمصنفة في الجدول "أ" الملحق لقانون المالية في بايين هما: الموارد العادية؛ والجباية البترولية كما هو موضح في الجدول الآتي:

(1) عنتره محمد، برباش خليل بوخلايس، "قراءة تحليلية لتطور الإيرادات المالية العامة في الجزائر للفترة 1990-2010"، مجلة الآفاق للدراسات الاقتصادية، المجلد 3، العدد 2، ص. 55.

## المبحث الثالث: أسباب تراجع الإيرادات العامة

من أهمها ما يلي:

**ضعف الجهد الضريبي:** ضعف الجهد الضريبي يعود بالدرجة الأولى إلى انخفاض متوسط الدخل الفردي من جهة وانتشار نشاطات الاقتصاد الغير الرسمي وانخفاض الوعي الضريبي من جهة أخرى.

**التهرب الضريبي:** الذي يمثل هاجسا بالنسبة للنظم الضريبية وينمو بتوسع بؤر النشاط الاقتصادي الموازي التي تضاعف حجم التهرب الضريبي، ولا تقتصر هذه الظاهرة على البلدان النامية فقط.

**جمود النظام الضريبي:** والذي يعكس مرونته الناتجة عن الارتباط بتغيرات القوانين التشريعية التي تتميز هي الأخرى بالبطء في الاستجابة نتيجة الإجراءات المعقدة التي يتطلبها تغيير القوانين من جهة وضعف الإدارة الجبائية بفقدانها للكفاءات التي تعمل على تطبيق القوانين وتأخر استخدامها للتكنولوجيا الحديثة لاستيعاب التغيرات التي يعرفها مجال النشاط الاقتصادي.

**سياسة الإنفاق الجبائي:** والتي تضم الإجراءات التحفيزية الضريبية من تخفيضات وإعفاءات كلية، وهو ما يؤدي في حال عدم التسيير الكفء إلى نتيجة سلبية. ويرى المعارضون لهذه السياسة أنه يتم استخدامها كمنفذ للتهرب الضريبي بتحويل المزايا إلى قطاعات وأنشطة غير معنية بالمزايا وبالتالي يكون أثرها سلبي على الحصيلة الجبائية.

**الاختلال في الهيكل الضريبي وضعف الجهاز الإداري:** وهو ما نلاحظه بمقارنة هيكل النظم الضريبية في البلدان النامية الذي يعتمد على الضرائب الغير المباشرة بكثرة بنظيره في الدول الصناعية المتقدمة التي تعتمد بشكل كبير على الضرائب المباشرة. فالاعتماد على نوع معين من الضرائب يؤثر سلبا على الإيراد العام في حال تأثر أوعية هذا النوع من الضرائب. ويضاف إلى ذلك ضعف الجهاز الإداري الناتج عن ضعف مصالح التحصيل والمنازعات، ونفشي الفساد والرشوة التي تحول دون بلوغ الهدف المالي للضريبة والاقتصادي بشكل عام.

**ظاهرة المتأخرات المالية:** من أسبابها الرئيسية ضعف الإمكانيات والإهمال الكبير من العمال المكلفين بتحصيل الضريبة وكثرة التعقيدات الموجودة في التشريعات الضريبية، مما يؤدي إلى التأخر في التحصيلات الضريبية في مواعيدها المقررة فيؤثر سلبا بتدهور موارد الموازنة العامة<sup>(1)</sup>.

(1) رشيد شباح، شعيب بغداد، "قياس العلاقة بين الإيرادات والنفقات العامة في الجزائر وفق نموذج شعاع تصحيح الخطأ للفترة 1990-2017"، مجلة الإستراتيجية والتنمية، المجلد 9، العدد 3 مكرّر، الجزء 2، ص.540.

**خلاصة الفصل:**

إنّ الغرض الأساسي التقليدي للإيرادات العامة في الدولة الحارسة كانت هي تغطية النفقات العامة للجهات العامة التي تؤدي دورا سياديا في حفظ الأمن والسلم والعدالة ومع تغير اتجاه الدولة إلى المتدخلة في النشاط الاقتصادي أصبحت الإيرادات العامة أداة من أدوات تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فمع تطور الدولة وتطور نفقاتها إلى الزيادة تطورت معها نظرية الإيرادات العامة. فالإيرادات العامة التقليدية كالضرائب والرسوم لم تعد تكفي لتغطية نفقاتها ولذلك طورت الدولة أنواع أخرى من الإيرادات العامة كالقروض والإصدار النقدي وهذا ما قمنا بتوضيحه خلال هذا الفصل.



الفصل الثالث

الميزانية العامة

## مقدمة الفصل:

يتضح من دراستنا في الفصول السابقة، أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في أي مجتمع من المجتمعات يعد ضرورة حتمية مهما اختلفت الفلسفة الاقتصادية التي يؤمن بها المجتمع. بل أن الأحداث الاقتصادية شهدت تطورا اتجاها النشاط الاقتصادي للدولة، ومن ثم مفهوم ومضمون علم المالية العامة. وفي نطاق المفهوم الحديث لعلم المالية العامة والسابق الإشارة إليه، زاد اهتمام العديد من الكتاب المتخصصين والمهتمين بموضوع الموازنة العامة للدولة باعتبارها ليست فقط أداة للتعبير المالي عن نشاط الدولة، بل أنها أداة هامة للتخطيط والرقابة والتنبؤ. كما أن تنفيذها سوف يساهم في تحقيق الأهداف التي يصبو إليها المجتمع إلى تحقيقها. ونظرا لتعدد الوظائف المبتغاة من إعداد الموازنة العامة وتنفيذها. فقد تعددت تقسيمات وتصنيفات الموازنة العامة لنتلاءم وتعدد الأهداف المبتغاة.

وفي هذا القسم من الدراسة سوف نتناول مفهوم الموازنة العامة وتطوره مع التركيز على المفهوم الحديث لها، ثم نستتبع ذلك بدراسة وتحليل القواعد العلمية للموازنة العامة.

## المبحث الأول: نشأة وتعريف وطبيعة الميزانية

## المطلب الأول: نشأة نظام الميزانية العامة

يرجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة 1688م ثم انتشر نظام الميزانية في بلدان العالم ومن بينها فرنسا حيث اجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة 1789 وقررت عدم قانونية كلّ ضريبة لا تفرضها السلّطة التشريعية. وقد كان الهدف من إقرار نظام الميزانية يرمي إلى فرض رقابة السلّطة التشريعية على الحكومة حيث قرّر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ثم امتدّت إلى ضرورة رقابة كيفية إنفاق المال العامّ وهكذا أخذت الميزانية شكلها النهائي وأصبح من الضروري موافقة المجالس النيابية على إيرادات الحكومة ونفقاتها لمدة سنة مقبلة وأصبحت ظاهرة موافقة المجالس النيابية على الميزانية من أبرز ما تميّزت به الديمقراطيات التقليدية منذ القرن التاسع عشر وكانت الميزانية في الدول الإسلامية عبارة عن ما يتجمّع عند رسول الله صلى الله عليه وسلم. من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة أما الغنائم فتوضع في بيت المال وتوزّع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهل بيته وفي عهد الخلفاء الراشدين توسّعت موارد الخزينة وانتظمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج موارد الدولة إلى ثلاث خزائن. خزينة الأحماس وخزينة الخراج وخزينة الصدقات. وكانت الجزائر قبل الاحتلال الفرنسي تضبط شؤونها المالية حسب هذا النظام أي حسب أحكام الشريعة الإسلامية من حيث الإيرادات والنفقات وكانت تصكّ نقودها وتنظم ميزانيتها حسب الأنماط المرعية في أحكام الشريعة الإسلامية والذي كان يتكأف ببيت المال هو الخزانجي وهو بمثابة وزير المالية في الوقت الحالي. وبعد الاحتلال مباشرة أحدث المحتلّ الفرنسي لجنة سُمّيت لجنة الحكومة وأُغيت وظيفة الخزانجي وألحقت أموال الدولة الجزائرية بأموال الدولة الفرنسية ورغم هذا العمل الاستعماري بقي الأمير عبد القادر يُدير شؤون دولته التي نظّم أموالها حسبما كان جاري به العمل قبل الاحتلال مع بعض الإضافات التي اقتضتها حالة الحرب التي كانت قائمة ضدّ الوجود الفرنسي وحتى بعد سقوط دولة الأمير عبد القادر ظهرت تنظيمات مالية خاصّة بالمقاومة الجزائرية عبر كفاحها من أجل استرداد سيادة الجزائر وفي هذا الصّدّد لقد شكّلت الثورة الجزائرية التي اندلعت في أوّل نوفمبر 1954 قيادة لها كلّفت بتسيير شؤون الثورة بما فيها الأموال العامة حيث عيّن سنة 1957 عضو من لجنة التنسيق والتنفيذ كلّف

بمالية الثورة الجزائرية وكانت تتكوّن الميزانية من الإيرادات التي تأتي من التبرّعات<sup>(1)</sup> والاشتراكات وغيرها وتتفق على شراء الأسلحة والتموين الخاصّ بجيش التحرير الوطني والأجهزة التابعة للثورة. وفي شهر 19 سبتمبر سنة 1958 شكلت حكومة مؤقتة للجمهورية الجزائرية وعين وزير للمالية من بين أعضائها ومن مهامه إعداد الميزانية وبعد إعادة دولة الجزائر سيرها اهتمّت بالميزانية وسنعود لذلك فيما بعد.

### المطلب الثاني: تعريف ومفهوم الميزانية العامة

الميزانية وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة، تحدّد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة. ونستنتج من هذا التعريف الآتي:

- (1) إنّ الميزانية وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة، ومعنى هذا أنه قبل التصديق كانت في حكم المشروع، وبعد تصديق السلطة التشريعية المختصة، تصبح في حكم القانون الذي يُخول للسلطة التنفيذية تحصيل الإيرادات وجباية الضرائب بالشكل الذي ورد بالميزانية.
- (2) تُحدّد نفقات الدولة وإيراداتها، أي بيان مفصل لما تعترّم الدولة في إنفاقه وبيان مفصل من الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها بذلك تحدّد الميزانية بوضوح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها.
- (3) خلال فترة زمنية متصلة، وجرت العادة على أن تكون هذه الفترة محدّدة بسنة، وقد يحدث في بعض الأحيان أن تكون أقلّ أو أكثر من سنة، وذلك في حالة إرادة تغيير موعد بدء السنة المالية.

فالقاعدة عموماً هي مدّة سنة ومقبلة، وهذا ما يميّزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات ومصروفات الدولة خلال السنة المنتهية<sup>(2)</sup>.

وتلجأ الدولة في العصر الحديث إلى وضع برنامج مالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق على تحقيق أهداف معيّنة مختلفة وتتضمّن هذه البرامج موارد الدولة في تلك الفترة المقبلة ونفقاتها ولا يرتبط وضع البرامج المالية بفلسفة معيّنة وعلى هذا الأساس "عرفت الميزانية على أنها عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة".

(1) د. علي زغدود، "المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص.67.

(2) د. جهاد سعيد خصاونة، "علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي"، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، السنة 2010، ص 311.

وعرّف المشرّع الجزائري "الميزانية بأنها تتشكل من الإيرادات والنّفقات النهائيّة للدولة سنويًا" ومضمون هذه التعاريف لا تختلف في الدّول الرأسمالية عنه في الدّول الاشتراكية وللميزانية نفس الدّور وهو تحويل الموارد المالية من مجال إلى آخر وفقا لقرارات السّلطة السّياسية في الدّولة.

ويعني هذا أنّ الميزانية تعدّ من أهمّ أدوات تنفيذ الخطة الاقتصادية وهي ترتبط بما ارتباطا وثيقا من نواح متعدّدة وإذا كانت الدّول غير الاشتراكية تعلن حكوماتها عن اتجاهات عامّة وتنشر الأحزاب المختلفة فيها برامج للعمل عند تولّيها مسؤوليّة الحكم أو في فترات الصّراع للوصول إليه، فإنّ هذه الاتجاهات والبرامج لا تحمل صفة الالتزام المحدّدة بتنفيذها خلال فترة مقبلة محدّدة على نحو ما يحدث في الدّول الاشتراكية. فخطاب العرش الذي جرى عليه التّقليد الدّستوري في إنجلترا، ورسالة رئيس الجمهورية في الولايات المتّحدة الأمريكيّة للشعب الأمريكي عند تنصيبه يحتويان على اتجاهات عامّة وبرامج عمل لفترة مقبلة ولكن هذه البرامج ليست لها سمات التّخطيط الملزم الذي تعرفه الدّول الاشتراكية في الميدان الاقتصادي والاجتماعي لذا فإنّ مفهوم التّخطيط المالي في الدّول الاشتراكية يختلف عن مفهوم الدّول الرأسمالية كما يختلف نوع ومدى الارتباط بتنفيذ كلّ منها وأيا كان نوع الخلاف بين النّظم الاشتراكية والنّظم الرأسمالية حول دور الميزانية وسماتها الأساسيّة فالميزانية والأدوات المالية بوجه عامّ هي الوسائل التي تمارس بها الدّول نشاطاتها لتحقيق أهدافها في حالات الحرب والسّلم مهما كانت أنظمتها. وللميزانية أهميّة سياسية واقتصادية واجتماعية فالأهميّة السياسيّة للميزانية يظهر من خلال اعتماد الميزانية في الدّول التي يكون مركز النّقل السّياسي فيها في المجالس النّيابية التّشريعية يكون لهذه المجالس حقّ اعتماد الميزانية وفي الدّول التي يكون مركز النّقل السّياسي فيها للسّلطة التّنفيذية يكون لهذه السّلطة حقّ اعتماد الميزانية وقد يبقى هذا الحقّ للمجالس البرلمانية في الوقت الذي يكون للسّلطة التّنفيذية فيه وسائلها في السّيطرة على هذه المجالس.

ولمنح المجالس البرلمانية في بعض البلدان اختصاص اعتماد الميزانية أهميّة سياسيّة كبرى ويضع حقّ اعتماد الميزانية في يد هذه المجالس سلاحا تستطيع به إحراج الحكومة إذا رفضت اعتماد مشروع الميزانية المقدم منها، ومن ثم فقد تضطرّها إلى الاستقالة ولا تقف سلطة هذه المجالس فس هذه الدّول إلى هذا الحدّ بل تجعل من حقّها ممارسة رقابة مستمرّة على تصرّفات الحكومة الماليّة.

وللميزانية أهميّة اقتصادية فقد أشرنا إلى أنّ الميزانية في الدّول الاشتراكية والدّول ذات الاقتصاد المخطّط تعتبر من أهمّ أدوات وضع الخطة الاقتصادية موضع التّنفيذ وتتصل اتّصالا وثيقا

بخطّة الدولة الاقتصادية من نواحي متعدّدة. وتعتبر الميزانية من أهمّ ما تلجأ إليه الدول المختلفة لتعبئة طاقاتها الاقتصادية وتحقيق التكامل وزيادة الإنتاج الوطني. ولقد أخذت الجزائر بمثل هذا التخطيط. أمّا من الناحية الاجتماعية فتقوم الدولة عن طريق الميزانية بتحويل جانب من مواردها من مجال إلى آخر وفقا لقرارات السلطة السياسية. فإنه يترتب على تحويل هذه الموارد من مجال إلى آخر إعادة توزيع الدّخل الوطني فعن طريق ما تفرضه الدولة من ضرائب وما تتولّى إنفاقه من نفقات عامّة تعيد توزيع الدّخل الوطني بين مواطنيها وهو ما يعكس الأهميّة الاجتماعية للميزانية حيث أنه عن طريق الميزانية يمكن التأثير في إعادة توزيع الدّخل الوطني والتأثير على تغيير النظام الطبقي الاجتماعي وعلى مستوى التنمية الاقتصادية كذلك.

### المطلب الثالث: طبيعة الميزانية العامة من الناحية القانونية

تمرّ الميزانية العامة عادة بنفس المراحل التي يمرّ بها أيّ قانون فقد طرح هذا التساؤل عن طبيعتها القانونية ولكي نقف على الطبيعة القانونية للميزانية لابد لنا من إعادة تعريف الميزانية فالميزانية عبارة عن تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة وهي عادة سنة وإجازة هذا التقدير من السلطة المختصة أي البرلمان لذا فالميزانية عبارة عن شقين أولهما تقدير للإيرادات العامة وثانيهما تقدير للنفقات العامة ثم إجازة هذه التقديرات من السلطة التي لها صلاحيات التشريع في الدولة البرلمان. ولهذا تذهب أرجح الآراء إلى اعتبار الميزانية قانون من حيث الشكل لأنها تمرّ عادة بنفس المراحل التي يمرّ بها أيّ قانون. أمّا من حيث الموضوع فإنّ الميزانية وفقا لهذا الرأى عمل إداري فيما يتضمّنه من تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها خلال سنة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الرابع: أهمية الميزانية العامة للدولة<sup>(2)</sup>

تمثل الميزانية العامة للدولة الوثيقة الأساسية لمالية الدولة، حيث تعكس الوجه السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد مختلفة في جميع الدول.

(1) د. علي زغود، "المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص.72.

(2) قرينعي ربحية، دنوي طه حسين، "أثر الجباية البترولية على توازن الميزانية العامة للجزائر - دراسة قياسية لحالة الجزائر 1990-2016"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 3، ص.03.

### الفرع الأول: الأهمية الأساسية للميزانية العامة

يشكل إعداد الميزانية العامة واعتمادها مجالاً حساساً من الناحية السياسية حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة لإتباع نهج سياسي معين تحقيقاً لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية.

### الفرع الثاني: الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة

تعكس الميزانية العامة في دول كثيرة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي تساعد في إدارة وتوجيه الاقتصاد القومي، حيث لم تعد الميزانية أرقاماً وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي، بل لها آثار في كل من حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع وقطاعاته. الميزانية العامة تؤثر في القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (النفقات والإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها، فالعلاقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش انتعاش، بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الميزانية أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.

### الفرع الثالث: الأهمية الاجتماعية للميزانية

تستخدم الموازنة العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد، مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة عديمة الدخل أو ذات الدخل المحدود معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم تأت مدفوعاتها (الإعانات) للأفراد في المقام الثاني.

وإذا كانت الأساليب التوزيعية للمنح والإعانات تأخذ اتجاهها عكسياً للآثار التوزيعية للضرائب كما هو معروف في التحليل الاقتصادي، فالضرائب وعبئها يختلف من فئة لأخرى تؤدي إلى تغيير شكل الدخل بعد الضرائب عنه قبلها. أما النفقات العامة بعضها ليس لها آثاراً توزيعية واضحة مثل نفقات خدمات الإدارة، الدفاع..... الخ، والبعض الآخر قد تكون له آثاراً توزيعية على للدخل الحقيقي مثالها النفقات العامة على الخدمات التعليمية والصحة وذلك عندما تختلف منافعها لدى بعض الأفراد عنها لدى البعض الآخر.

## الفرع الرابع: الأهمية المحاسبية للميزانية

تمر الميزانية بعدة مراحل من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية. إنّ أهمية الموازنة من الناحية المحاسبية تبدو واضح. فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمكّن لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقاً لطريقة ومدة اعتماد الموازنة، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للميزانية العامة وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة في مراحلها المتعددة لاسيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الموازنة.

## المبحث الثاني: المبادئ الأساسية للميزانية

هناك مبادئ أساسية للميزانية اتفق عليها علماء المالية العامة وتتلخص فيما يأتي:

- (1) مبدأ السنوية.
- (2) مبدأ العمومية.
- (3) مبدأ الوحدة.
- (4) مبدأ عدم التخصص.
- (5) مبدأ التوازن.

ونتناول كلاً من هذه المبادئ بشيء من التفصيل.

## المطلب الأول: مبدأ السنوية

ويقضي هذا المبدأ بأنّ مدّة سريان الميزانية أثناء عشر شهور، أي سنة كاملة، وموافقة الجهة التشريعية سنوياً عليها.

ولا يشترط أن تبدأ السنّة المالية مع السنّة الميلادية، فقد كانت بداية السنّة المالية في جمهورية مصر عام 1971 هو أول يوليو من كلّ عام، ثمّ تغيّر وأصبح أول يناير، وتعتبر فترة السنّة هي المدّة المثلى لتحديد الإنفاق العام والإيرادات العامة، فإذا أُعدت لمدّة أطول من ذلك فقد لا تتحقّق التوقّعات التي بنيت عليها الميزانية لما في الحياة الاقتصادية والسياسية من تقلّبات يصعب التكهّن بها لمدّة أطول



من سنة<sup>(1)</sup>، وإذا قلت لمدّة من سنة فيعني هذا أنّ إحدى الميزانيات تتركز فيها الإيرادات لأنّ معظم الإيرادات التي تعتمد عليها الميزانية تكون موسمية، والعكس في الميزانية اللاحقة لها فسوف لا تظهر بها إيرادات بسبب سريانها في فترة خلاف المواسم التي لا يتحقّق فيها الإيراد، هذا بالإضافة إلى أنّ تغيير الميزانية واعتمادها يتطلّب أعمالاً مرهقة للأجهزة التنفيذية والتشريعية فلا يجب أن تتمّ شلّ هذه الأعمال في فترات متقاربة.

### المطلب الثاني: مبدأ العمومية

ويقضي هذا المبدأ بإظهار كافّة الإيرادات وكافّة المصروفات مهما كان حجمها، بحيث يتّضح جلياً جميع عناصر الإيرادات وجميع عناصر المصروفات دون أن تتمّ مقاصة بين المصروفات والإيرادات وإظهار الرصيد المعبّر عن زيادة المصروفات من الإيرادات أو زيادة الإيرادات عن المصروفات، وكانت قديماً تتّبع في معظم الدّول حيث كانت تتّبع أسلوب الناتج الصّافي.

ويدافع أنصار مبدأ الناتج الصّافي على أنّ هذه الطّريقة تعطي صورة واضحة عن نتيجة نشاط الوحدة الإدارية أو المصلحة، إن كانت إيراد أو إنفاق بالنسبة للدّولة، ويوجّهون النّقد لمبدأ العمومية بأنّه يلزم كلّ وحدة أو مصلحة بأن تدرج في كلّ ميزانية تفاصيل ليست من الأهميّة بمكان ولاسيما أنه قد سبق ذكرها في السّنوات السّابقة.

ولكن يردّ على هذا الرّأي بأنّ إدراج الوحدة الإدارية أو المصلحة لمصروفاتها بالتفصيل الكامل بميزانيتها وكذلك إدراج إيراداتها بالكامل بمثابة توضيح كامل لهذه العناصر ممّا يبسر مهمّة الباحث أو الفاحص، ولاسيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي يهّمها الوقوف على حقيقة وطبيعة كلّ منصرف وإيراد، كما يعتبر بمثابة رقابة داخلية في الوحدة أو المصلحة في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عرض حساباتها الختامية دون أن تجد وسيلة لها في تعمّد إخفاء بعض عناصر المصروفات أو الإيرادات باعتمادها على إظهار نتيجة نشاطها في رقم واحد يعبّر عن زيادة الإيراد من المنصرف أو زيادة المنصرف من الإيراد وهذا ما أدّى إلى اختفاء طريقة الناتج الصّافي من عالم المالية العامّة وحلّ محلّه مبدأ العمومية.

(1) حسين مصطفى حسين، "المالية العامّة"، مرجع سبق ذكره، ص.75.

المطلب الثالث: مبدأ الوحدة

ويقضي هذا المبدأ بأنّ تدرّج كافّة عناصر الإيرادات العامّة وعناصر الإنفاق العامّة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة يمثل كلّ بيان منه ميزانية مستقلة، كما لو تمّ إعداد ميزانية مستقلة للولايات والبلديات مستقلة عن ميزانية الدولة.

والهدف من إظهار الميزانية في صورة موحّدة لكافّة عناصر الإيرادات والمصروفات هو:

- 1) سهولة عرض الميزانية وتوضيحها للمركز المالي ككلّ.
- 2) تجنب الفاحص أو الباحث إجراء التّسويّات الحسابية التي يستلزمها الأمر لدراسة أو فحص الميزانية العامّة للدولة مثل تجميعه لعناصر المصروفات والإيرادات المختلفة.
- 3) إنّ وضع كافّة الإيرادات وأوجه إنفاقها تحت نظر السّلطة التشريعية تسهّل عليها مهمّة ترتيب الأولويات للإنفاق العامّ للدولة ككلّ، الأمر الذي لا يمكنها من ذلك لو نظرت إلى مشتملات كلّ ميزانية على حدة.

وبالرغم من هذا فإنّ الكثيرين من كُتاب علم المالية العامّة يرون أنّ التطوّرات التي لحقت وظائف الدولة ينبغي أن تتعكس على المالية العامّة فليس من الممكن أن تدرج نفقات وظائف الدولة التقليدية كالدفّاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء إلى جانب نفقات المشروعات الصناعية والتّجارية التي لها أوضاع خاصّة، كما أنه لم يعد من الممكن أن تطبّق على مختلف نفقات الدولة قواعد وأصول واحدة لهذا يرى هؤلاء الكُتاب أنه ينبغي أن توجد إلى جانب الميزانية العامّة العادية ميزانيات أخرى لكلّ منها طابعها الخاصّ وأصولها الخاصّة، وتتجلّى هذه الميزانيات في الأشكال الآتية:

أ- الميزانيات غير العادية:

والميزانية غير العادية هي تلك الميزانية التي توضع خصيصاً لعمل طارئ كالحروب، أو للقيام بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السّود أو مدّ السكك الحديدية، وتعطي النفقات غير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض.

ويؤخذ على هذا الأسلوب أنه قد يؤدي إلى الإسراف في النفقات العامّة، كما أنه قد يغري الحكومة بإحداث توازن ظاهري في الميزانية، وذلك عن طريق إخراج بعض النفقات من الميزانية العادية، وعمل ميزانية خاصّة لها فتبدو الميزانية العادية متوازنة وهو ما يخالف الحقيقة.

ب- الميزانية المستقلة:

يقصد بها ميزانيات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي منحت الشخصية المعنوية. وتتميز الميزانيات المستقلة بأنها لا تخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة، وأن بدايتها تختلف مع بداية الميزانية العادية للدولة، أنها - أي الميزانيات المستقلة - لا تُعرض على البرلمان لإجازتها.

ج- الميزانيات الملحقة:

ويُقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة، وذلك كالمرفق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع باستقلال مالي ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية.

ويبرر وجود هذه الميزانيات أنها تعطي الحرية للمرفق العامة في مزاوله أعمالها، دون التقيد بالروتين الإداري، حتى تستطيع مباشرة النشاط التجاري على قدم المساواة مع المشروعات التجارية الأخرى، وحتى يعرف ما إذا كانت هذه المرفق تحقق عائد من نشاطها أم لا.

وترتبط هذه الميزانيات بميزانية الدولة، أي أن رصيدها الدائن يظهر في جانب إيرادات الدولة، ورصيدها المدين يظهر في جانب نفقات الدولة، وكذلك تخضع للرقابة شأنها في ذلك شأن ميزانية الدولة.

د- الحسابات الخاصة على الخزنة:

يقصد بحسابات الخزينة تلك المبالغ التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد، أي لا تعدّ إيرادا بالمعنى الصحيح، ثم تلك المبالغ التي تخرج من الخزنة على أن تعاد إليها فيما بعد ولذلك لا تُعدّ إنفاقا عاما.

فمثلا بالنسبة لحسابات الأمانات (التأمينات) وهي عبارة عن مبالغ مدفوعة من الغير نظير قيامهم بتنفيذ عقود على أن يرد إليهم بعد الانتهاء من أعمالهم طبقا للشروط المتفق عليها، فوجود مثل هذه المبالغ كإيراد بالميزانية الموحدة يُعتبر تضخيما للإيرادات باعتبارها ملكا للغير والدولة ملتزمة بردها إليهم، كما أنّ إظهارها ضمن المصروفات يعتبر كذلك تضخيما للمصروفات دون مبرر بسبب توريدها من الغير فهي بذلك لا تُمثل إيرادا أو مصروفا حقيقيا، الأمر الذي ستوجب فصلها من الإيرادات والمصروفات العامة، وإدراجها في بيان مستقبل.

**المطلب الرابع: مبدأ عدم التخصيص**

المقصود بمبدأ عدم التخصيص ألا يُخصَّص نوع مُعيَّن من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معيَّن من الإنفاق، كما لو خُصَّص إيراد الرسوم الجامعية على تغطية المصروفات الخاصة بالجامعة، أو تخصيص حصيلة رسوم السيارات لإنشاء الطرق وصيانتها، وتنتج أساليب المالية العامة الحديثة لإنكار مبدأ التخصيص والأخذ بمبدأ عدم التخصيص للأسباب الآتية:

- 1) إذا قلَّت حصيلة الإيراد المخصَّص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصَّص لها هذا الإيراد، وإذا زاد الإيراد فسوف يُؤدِّي إلى إسراف في الإنفاق المخصَّص له هذا الإيراد.
- 2) من المفروض أنَّ أوجه الإنفاق العامَّ تتحدَّد طبقاً لدرجة إلحاح الحاجات العامة للمجتمع والعمل على إشباعها طبقاً لدرجة إلحاحها، وأنَّ تُوجَّه الإيرادات جميعها دون تخصيص لإشباع هذه الحاجات طبقاً لترتيب أولويتها.

وبالرغم من ذلك، فقد تحدث ظروف معيَّنة تضطرَّ الدولة إلى الخروج عن هذا المبدأ كما في حالة إصدار قرض هام فتكون الدولة مضطرةً لتخصيص مصدر إيراد لسداد فوائد هذا القرض وأصله.

**المطلب الخامس: مبدأ التوازن**

ومبدأ توازن الميزانية معناه أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وتأسيا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محقَّقة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة من إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية.

وكذلك في حالة زيادة الإيرادات العامة من النفقات العامة يعبر هذا عن وجود فائض بالميزانية.

ولقد كان هذا هو المبدأ السائد في القرن التاسع عشر حتى أواخر عام 1929 حيث الكساد العالمي الكبير الذي غير معتقدات أصحاب مبدأ توازن الميزانية فقد كانوا يعتقدون أنَّ دور الدولة محدود في نشاطها التقليدي الذي يتمثل في الدفاع والأمن القومي وعدم تدخُّل الدولة في النشاط الاقتصادي، فلا داعي في نظرهم لوجود عجز أو فائض، باعتبار أنَّ العجز في الميزانية معناه زيادة في النفقات العامة وبالتالي زيادة في النقود المتداولة ممَّا يؤدي إلى ارتفاع الأسعار والتضخم، ووجود

فائض يكون عن طريق الزيادة في الضرائب وهذا يعني تحويل جزء من دخول الأفراد إلى الدولة بدلاً من الاستثمار مما يؤدي إلى كساد وانكماش النشاط الاقتصادي.

ولكن العلماء المحدثون في المالية العامة يرون عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية ويرون أنّ تكيف الدولة الحالة الاقتصادية عن طريق أحداث عجز أو فائض في ميزانيتها، وفي هذا معالجة لهزات الدورة الاقتصادية بالنسبة للدول الرأسمالية، كما أنّ الدول التي هي في طريق التنمية لا سبيل لها في تنفيذ مشروعاتها إلاّ عن طريق زيادة نفقاتها الاستثمارية<sup>(1)</sup>.

(1) حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص.12.

**خلاصة الفصل:**

تعد الموازنة العامة لسنة مقبلة على أساس التوازن بين النفقات والإيرادات حيث يتم الإنفاق العام وفق الإيرادات العادية المتحصل عليها، وبسياسة إنفاق عادلة بين الأقاليم والمدن لديها بحيث تحقق العدالة العالية في الإنفاق العام وعلى أساس الرقابة على الإنفاق هناك قواعد معينة لتحضير الموازنة العامة على الدولة أن تلتزم بها وتمر الموازنة العامة بعدة مراحل لحين تنفيذها وتستمر معها عملية رقابية مالية، لحين الانتهاء منها وتقديم الحساب الختامي، والبدء بمرحلة جديدة مع انقضاء العام المالي للدولة والبدء بموازنة جديدة.

الخاتمة العامّة

إنّ الحديث عن المالية العامة هو الحديث عن مجالات متعددة في الاقتصاد السياسي، الفكر الاقتصادي، القانوني (قانون المالية)، الجانب السياسي والسياسات الاقتصادية والمالية باعتبار أنّ المالية العامة هي أحد الأدوات الأساسية لتجسيد طموحات أي بلد من ناحية النمو والاستقرار الاقتصاديين بمعنى أنها أحد الأدوات الأساسية لتجسيد السياسة الاقتصادية المالية، الضريبية ورافد من روافد السياسة النقدية.

تتكون هذه المطبوعة من محاضرات موزعة عبر أربعة فصول، حيث تناولنا في الفصل التمهيدي التطور التاريخي للمالية العامة وفقا للأنظمة المختلفة وعلاقتها بالعلوم الأخرى. أمّا في الفصل الأول فتطرقتنا لموضوع النفقات العامة من حيث تعريفها، أنواعها، تقسيماتها، وكذا آثارها الاقتصادية والاجتماعية. كما قمنا بتحليل ظاهرة زيادة النفقات العامة وأسبابها المختلفة. أمّا الفصل الثاني فخصصناه لدراسة موضوع الإيرادات العامة وتضمن هذا الفصل مختلف النقاط المرتبطة بالموضوع من مفاهيم وتعريف مختلفة، أنواع الإيرادات العامة من إيرادات عادية وإيرادات استثنائية. وقمنا بتخصيص جزء منها لدراسة طبيعة وأنواع الإيرادات العمومية في الجزائر. أمّا الفصل الثالث فتطرقتنا في إطاره إلى الميزانية العامة للدولة، مفهومها، أركانها وأهم المبادئ التي تحكمها.



# قائمة المصادر والمراجع

قائمة الكتب باللغة العربية:

- 1- البطريق يونس أحمد ، "اقتصاديات المالية العامة"، الدّار الجامعية، مصر، القاهرة، السنة: 1985.
- 2- امر يحيوي، "المالية العامة، دار همومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، السنة: 2003.
- 3- بولعباس مختار، "هيكل الإيرادات والنّفقات العامّة وأثرها على الميزانية العامّة في الجزائر"، مجلّة الإدارة والأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد5، العدد2.
- 4- تكلا شريف رمسيس ، الأسس الحديثة لعلم مالية الدّولة، دار الفكر العربي، مصر، القاهرة، 1978.
- 5- حسين مصطفى حسين، "المالية العامّة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطّبعة السّابعة، الجزائر، السنة 2016.
- 6- خبايا عبد الله، "أساسيات في اقتصاد المالية العامّة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، السنة 2009.
- 7- خصاونة جهاد سعيد، "علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي"، دار وائل للنشر، الأردن، الطّبعة الأولى، السنة 2010.
- 8- خصاونة محمد، " المالية العامّة - النّظرية والتّطبيق"، دار المناهج للنّشر والتّوزيع، الأردن، الطّبعة الأولى، السنة 2013.
- 9- الشايجي وليد خالد، "مدخل إلى المالية العامّة الإسلامية"، دار النّفائس للنّشر والتّوزيع، الأردن، الطّبعة الأولى، السّنة 2005.
- 10- شحادة الخطيب خالد، جمدا زهير شامية، "أسس المالية العامّة"، دار وائل للنّشر، الطّبعة الثالثة، عمّان، السنة: 2008.
- 11- صلاح الدين حمدي سمير، "المالية العامّة"، منشورات زين الحقوقية، الطّبعة الأولى، بيروت، السنة: 2015.
- 12- علي خليل، سليمان اللّوزي، "المالية العامّة"، دار زهران للنّشر والتّوزيع، عمّان، الطّبعة الأولى، السّنة 2013.
- 13- محرزي محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامّة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطّبعة الرّابعة، الجزائر، السنة: 2010.
- 14- محرزي محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامّة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطّبعة الخامسة، السنة 2012، الجزائر.
- 15- محمود حسين الوادي، زكرياء احمد عزام، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام" ، دار الميسرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، السنة: 2000.

- 16- المشهداني خالد أحمد، نبيل إبراهيم الطائي، "مدخل إلى المالية العامة"، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، السنة 2014.
- 17- وليد خالد الشايجي، "مدخل إلى المالية العامة الإسلامية"، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، السنة 2005.
- 18- جهاد سعيد خصاونة، "علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي"، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، السنة 2010.
- 19- يلس شاوش بشير، "المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، السنة 2008.

#### النصوص القانونية:

المادة 35 من قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

#### المجلات العلمية:

- 1- شباح رشيد، شعيب بغداد، "قياس العلاقة بين الإيرادات والنفقات العامة في الجزائر وفق نموذج شعاع تصحيح الخطأ للفترة 1990-2017"، مجلة الإستراتيجية والتنمية، المجلد 9، العدد 3 مكرّر، الجزء 2.
- 2- عننرة محمد، برباش خليل بوخلائس، "قراءة تحليلية لتطور الإيرادات المالية العامة في الجزائر للفترة 1990-2010"، مجلة الآفاق للدراسات الاقتصادية، المجلد 3، العدد 2.
- 3- قرينعي ربحية، دنوي طه حسين، "أثر الجباية البترولية على توازن الميزانية العامة للجزائر - دراسة قياسية لحالة الجزائر 1990-2016"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 3.
- 4- بولعباس مختار، "هيكل الإيرادات والنفقات العامة وأثرها على الميزانية العامة في الجزائر"، مجلة الإدارة والأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 5، العدد 2.

# فهرس المحتويات

1.....	المقدمة العامة
4.....	الفصل التمهيدي: مفهوم علم المالية العامة
5.....	مقدمة الفصل
6.....	المبحث الأول: ماهية علم المالية العامة
8.....	المبحث الثاني: تطور مالية الدولة
9.....	المطلب الأول: مرحلة الدولة الحارسة
11.....	المطلب الثاني: مرحلة الدولة المتدخلة
12.....	المطلب الثالث: مرحلة الدولة العصرية
14.....	المبحث الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى
14.....	المطلب الأول: العلاقة بين المالية العامة وعلم الاجتماع
15.....	المطلب الثاني: العلاقة بين المالية العامة والاقتصاد
17.....	المطلب الثالث: علاقة علم المالية وعلم السياسة
17.....	المطلب الرابع: علاقة علم المالية العامة والقانون
18.....	المطلب الخامس: علاقة علم المالية العامة والإحصاء
20.....	خلاصة الفصل:
21.....	الفصل الأول: النفقات العامة
22.....	مقدمة الفصل:
23.....	المبحث الأول: التعريف بالنفقات العامة وعناصرها
23.....	المطلب الأول: النفقة العامة مبلغ نقدي
25.....	المطلب الثاني: النفقة العامة يقوم بها شخص عام
27.....	المطلب الثالث: النفقة العامة يُقصد بها تحقيق النفع العام
30.....	المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة
31.....	المطلب الأول: نفقات التسيير
32.....	المطلب الثاني: نفقات الاستثمار
34.....	المبحث الثالث: حجم النفقات العامة
35.....	المطلب الأول: دور الدولة

35.....	الفرع الأول: الدولة الحارسة
36.....	الفرع الثاني: الدولة المتدخلة
36.....	الفرع الثالث: الدولة المنتجة (الاشتراكية)
37.....	المطلب الثاني: مستوى النشاط الاقتصادي (الطلب الفعلي)
38.....	المطلب الثالث: قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة
39.....	المطلب الرابع: ضرورة المحافظة على قيمة النقود
40.....	المطلب الخامس: المنفعة الجماعية
41.....	المبحث الرابع: تأثير الإنفاق العام على الناتج القومي
41.....	المطلب الأول: آثار النفقات المباشرة على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار
42.....	المطلب الثاني: أثر الإنفاق العام على كيفية توزيع الدخل القومي
43.....	المطلب الثالث: الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج القومي
46.....	المبحث الخامس: تزايد النفقات العامة
48.....	المطلب الأول: صور تزايد النفقات العامة
50.....	المطلب الثاني: حقيقة تزايد النفقات العامة
52.....	خلاصة الفصل الأول
53.....	الفصل الثاني: الإيرادات العامة
54.....	مقدمة الفصل:
55.....	المبحث الأول: الإيرادات العامة
55.....	المطلب الأول: مفهوم الإيراد العام
55.....	المطلب الثاني: عناصر الإيراد العام ومصادره
55.....	الفرع الأول: عناصر الإيراد العام
56.....	الفرع الثاني: مصادر الإيراد العام
56.....	أولاً: مصادر إيرادات عادية
59.....	ثانياً: مصادر إيرادات غير عادية
68.....	المبحث الثاني: هيكل الإيرادات العامة في الجزائر
68.....	المطلب الأول: الإيرادات الضريبية (الجبائية)

68.....	الفرع الأول: الجباية العادية
69.....	الفرع الثاني: الجباية البترولية
69.....	المطلب الثاني: الإيرادات الغير الضريبية
69.....	الفرع الأول: إيرادات أملاك الدولة (الدومين)
69.....	الفرع الثاني: الإيرادات المختلفة للميزانية
69.....	الفرع الثالث: الإيرادات الاستثنائية
70.....	المبحث الثالث: أسباب تراجع الإيرادات العامة
71.....	خلاصة الفصل
72.....	الفصل الثالث: الميزانية العامة
73.....	مقدمة الفصل:
73.....	المبحث الأول: نشأة وتعريف وطبيعة الميزانية
73.....	المطلب الأول: نشأة نظام الميزانية العامة
75.....	المطلب الثاني: تعريف ومفهوم الميزانية العامة
77.....	المطلب الثالث: طبيعة الميزانية العامة من الناحية القانونية
77.....	المطلب الرابع: أهمية الميزانية العامة للدولة
78.....	الفرع الأول: الأهمية الأساسية للميزانية العامة
78.....	الفرع الثاني: الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة
78.....	الفرع الثالث: الأهمية الاجتماعية للميزانية
79.....	الفرع الرابع: الأهمية المحاسبية للميزانية
79.....	المبحث الثاني: المبادئ الأساسية للميزانية
79.....	المطلب الأول: مبدأ السنوية
80.....	المطلب الثاني: مبدأ العمومية
81.....	المطلب الثالث: مبدأ الوحدة
83.....	المطلب الرابع: مبدأ عدم التخصيص
83.....	المطلب الخامس: مبدأ التوازن
85.....	خلاصة الفصل:

86.....	الخاتمة العامة.....
88.....	قائمة المصادر والمراجع.....
91.....	فهرس المحتويات .....