

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير .

قسم العلوم الاقتصادية

محاضرات في مقياس المالية العامة

مقياس المالية العامة

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية LMD

(العلوم الاقتصادية ، علوم التسيير ، وعلوم المالية و المحاسبة)

من إعداد الدكتور :

عباس عبد الحفيظ

أستاذ محاضر أ

الموسم الجامعي : 2025/2024

مقدمة عامة :

تعتبر المالية العامة من العلوم المهمة التي تعالج إيرادات ونفقات الدولة من خلال جباية الإيرادات وتوجيهها في صورة إنفاق عام لتحقيق النفع العام، كما يعالج علم المالية العامة دور الدولة تجاه تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال الميزانية العامة للدولة التي تعد من أدوات السياسة المالية التي تمكن الدولة من خلالها من التأثير في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

وتعتبر المالية العامة المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه، وللحالة السياسية وظروفها في دولة من الدول في فترة زمنية معينة، وإذا كان للمالية هذه الأهمية من الوجهتين الاقتصادية والسياسية، فالتساؤل الذي يحضر هنا حول الموضوع الذي تعالجه المالية العامة، والمقصود منها، ومكانها في نطاق العلوم الاجتماعية الأخرى، ومن هنا تتركز هذه المطبوعة على دراسة المالية العامة وفق البرنامج المسطر من طرف الوزارة الوصية حسب البرنامج التالي :

رقم المحور	عنوان المحور	رقم الصفحة
المحور الأول	نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي	03
المحور الثاني	الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية	13
المحور الثالث	الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية	46
المحور الرابع	الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية	55
المحور الخامس	الرقابة على الموازنة/ الميزانية العمومية	83
المحور السادس	سياسات الموازنة العمومية	84
المحور السابع	موازنة الجماعات المحلية	89
المحور الثامن	إشكاليات المالية العمومية في الجزائر: (ترشيد الإنفاق العام، الازدواج الضريبي، التهرب الضريبي، ...)	95
المحور التاسع	الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية	104
المحور العاشر	المالية العمومية في المنظور الإسلامي	117

	نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي	المحور الأول

لكل فرد في المجتمع حاجات ورغبات يسعى لإشباعها بشتى الوسائل المستخرجة والمتاحة، وهذه الحاجات تمتاز بالتعدد والتجدد من فرد لآخر ومن زمان إلى آخر، وإذا نظرنا إلى هذه الحاجات المتعددة نجد أن بعضها يتعلّق بالفرد نفسه وتسمى بالحاجات الخاصة، والآخر يتعلّق بالمجتمع ككل وتسمى بالحاجات العامة، وهذه الأخيرة تعد عملية إشباعها من وظائف الدولة؛ من خلال ما يسمى بالميزانية العامة باعتبارها عنصرا من عناصر النظام المالي، وهي بذلك تهدف إلى تحقيق ما يسعى النظام المالي لتحقيقه حتى تتمكن الدولة من القيام بوظائفها العامة ورعاية مصالح المجتمع، مستخدمة في ذلك جانبها من إيرادات عامة ونفقات عامة كوسائل وأدوات لتحقيق تلك الأهداف.

ويمثل مجموع الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات. ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة (برنامج) محددة تتضمنها وثيقة، اصطلاح على تسميتها بالميزانية العامة أو الموازنة العامة، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة. وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة؛ الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة. لذلك سيخصص هذا المحرر التمهيدي لدراسة الموضوعات التالية:

أولا - تعريف المالية العامة

ثانيا - الحاجات العامة

ثالثا - السياسة المالية

أولاً - مفهوم المالية العامة:

إذا كان تعريف المالية العامة قد تم تناوله من قبل معظم مؤلفي المالية العامة ، فإن مسألة " هوية " هذا الموضوع كانت أقل تقييداً في كثير من الأحيان، نظراً للتطورات التي حددت معالمها. ومع ذلك، يبدو أن البحث عن تعريف للمالية العامة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بهويتها، نظراً للطبيعة المتقلبة للمالية العامة، والتي يزداد تعقيدها في نظام اقتصادي ومالي يتزايد أيضاً. أصبحت أكثر تعقيداً¹. وفي هذا الصدد، على الرغم من عدم صياغتها بشكل صريح، فإن مسألة هوية المالية العامة لم يتم فصلها أبداً عن تعريفها. منذ نهاية القرن العشرين ، وضع المؤلفون نظريات حول المفهوم الصارم أو الواسع للمالية العامة.

في تاريخ تدريس المالية العامة، غالباً ما تم تخصيص مقدمات لدورات العلوم المالية والتشريعات، إذا التزمنا بدراسة المؤلفين الكلاسيكيين، لتحديد المالية العامة من خلال علاقتها بالعلوم الاقتصادية والسياسية ومكانتها في القانون. . واليوم، لا يغيب هذا التأمل عن الفقه المعاصر، لكن من الواضح أن مسألة هوية المالية العامة لا تزال دون حل، نظراً لسرعة التغيرات التي طرأت على المجال المالي العام والخاص.²

وارتبط مفهوم ومضمون المالية العامة في تطوره ارتباطاً وثيقاً بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعية على نشاطها، مقيداً بتحقيق قاعدتي توازن الميزانية (التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها) والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون إلى غاية أوائل القرن العشرين.

وعرفت المالية العامة قديماً بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات. فالمفهوم التقليدي لعلم المالية العامة يقتصر على البعد المالي الحسابي فقط، في حين أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

¹ R. HERTZOG, A la recherche d'une théorie du système financier complexe, *in Constitution et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 401. Voir également : P. BELTRAME, Complexité et rationalité dans la gestion du système financier public, *in Mélanges P. M. Gaudemet, Etudes de finances publiques*, Economica, 1984.

² Delivré-Gilg, Cendrine. "Réflexions sur la fiscalité forestière dérogatoire." *Revue juridique de l'environnement* 32.1 (2007): 23-36.

والمالية العامة في معناها الحديث :هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام، كما عرفها آخرون بما يلي :
المالية العامة هي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية
بشقيها الإيرادي والإنفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية.
وهو العلم الذي يبحث في الأسس والنظريات العامة التي يستحسن أن يعتمد عليها النظام المالي.

أولاً: تعريف علم المالية العامة: من خلال ما سبق يمكن القول بأنه إذا كان علم المالية العامة هو
ذلك العلم الذي يدرس كل من النفقات والإيرادات العامة وكذا الميزانية العامة، فإنّ تعريف هذا العلم
يختلف من حيث النظرة التقليدية له والنظرة الحديثة أي بين الفكر المالي والفكر المالي الحديث
الكلاسيكي.

لقد عرّف التقليديون علم المالية العامة على أنه: " العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة
على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة". فعلى حدّ تعبير فإنّ مجموع المالية العامة يمكن
التمييز بين تعريفين مختلفين للمالية العامة، وذلك استناداً لتطور مفهوم دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فنجد
التعريف التقليدي لعلم المالية العامة "لغاستون جيز - Gaston Geze³" وغيره من المؤلفين التقليديين كما
يلي : " هي مجموعة القواعد التي يجب على الدول أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لتلبية هذه
النفقات مع توزيع أعبائها على الأفراد"⁴

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

Gaston Jèze fut l'un des principaux promoteurs de la science financière comme enseignement autonome dans les universités. Dans les milieux universitaires, il est souvent considéré comme le « pape » des finances publiques. C'est également l'un des juristes qui a contribué à remplacer la notion de puissance publique par celle de service public comme justification de l'État et du droit public, ce qui explique qu'on le rattache généralement à l'« École du service public » de Léon Duguit.

⁴ محمد عباس محرزى، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، طبعة 2003، ص 20.

ومن الواضح من خلال هذا التعريف التقليدي لعلم المالية العامة، أنه يستند إلى طبيعة الإيرادات العامة والنفقات العامة، فالإيرادات تحد وجودها وسببها في النفقات العامة التقليدية، وبالتالي فإنّ التعريف التقليدي يقصر هدف الإيرادات العامة على مجرد تغطية النفقات العامة.

إن هذا التعريف يستند على طبيعة الإيرادات العامة والنفقات العامة في المفهوم التقليدي، فالإيرادات العامة تحد وجودها وسببها في النفقات العامة التقليدية وضرورة تغطيتها وهذا التعريف التقليدي لا يخرج عن الإطار والقواعد التي تقوم عليها النظرية التقليدية، إذ يجب على الدولة أن لا تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لأن قوانين السوق ونظام المنافسة التامة يحققان التوازن في الاقتصاد الوطني، وهو ما يطلق عليه بجيازية الدولة.

تعتبر المالية العامة كوسيلة للدولة لتمويل أداء الإدارة وتحقيق الاستثمارات العامة، عنصرها ما في اقتصاد أي بلد، حتى لو كانت مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي أقل أهمية بكثير من مساهمة القطاع الخاص. . تسعى النظرية الاقتصادية إلى تحديد الظروف التي يمكن في ظلها أن تكون المالية العامة فعالة. وهكذا، فإن المالية العامة كفرع من العلوم الاقتصادية تخضع للعقلانية الاقتصادية التي تحددها مجموعة من النظريات المجمع تحت مظلة نظرية المالية العامة.

تحدد هذه النظرية الشروط الفعالة لجمع الموارد العامة لإنتاج السلع العامة. "تشير المالية العامة إلى الأموال المتعلقة بالأنشطة العامة المختلفة والعلوم المتعلقة بها." وفقاً لغاستون جيبي، "إن علم المالية العامة هو علم الوسائل التي تستخدمها الدولة والسلطات العامة الأخرى في الشراء والاستخدام". الموارد اللازمة لتغطية النفقات العامة، من خلال توزيع التكاليف الناتجة على الأفراد. ويؤكد هذا التعريف على الجانب المحاسبي للمالية العامة والذي يتضمن التوازن بين الإيرادات والنفقات كوسيلة لعمل الدولة⁵.

ثانياً - الحاجات العامة:

تعد دراسة الحاجات العامة المقدمة الأولى في مجال البحث في مضمون المالية العامة ومن

المعروف أن هدف النشاط الإنساني وبصرف النظر عن ماهيته يتجه إلى إشباع حاجة ما , ويمكن

إشباع بعض هذه الحاجات عن طريق المبادرة الفردية كالحاجة إلى المأكل أو المشرب أو الملابس

والبعض الآخر لا يمكن إشباعها بالمبادرة الفردية وإنما يتم إشباعها عن طريق تدابير مجتمعية كالحاجة

⁵ Djelhi-Yahot, Sandavoy Adamoh. "La théorie des finances publiques optimales: une approche gagnante pour l'Afrique." (2020): pages 13

إلى الأمن الداخلي أو الخارجي والاستقرار المجتمعي . فالأخيرة حاجات يشعر بها الناس مجتمعين فهي توجد مع وجود الجماعة.

يطلق على الحاجات من النوع الأول بالحاجات الفردية (الخاصة) ويطلق على الحاجات من النوع الثاني بالحاجات الجماعية (العامة) . فالحاجات من النوع الأول (الخاصة) تكون بطبيعتها قابلة للتجزئة ومن ثم يتولى الفرد إشباعها أما الثانية فتكون غير قابلة للتجزئة وبأ لتالي تتولى الدولة مهمة إشباعها.

نقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين :قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف **بالحاجات الخاصة** أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... الخ، فهذه الأخيرة يستطيع الفرد بمفرده أن يستقل بإشباع حاجاته منها، طالما يقدر على دفع ثمنها وذلك لقابليتها للتجزئة، أما إذا لم يستطع دفع ثمنها فإنه لا يحصل عليها، وقسم آخر يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية سواء تعلق الأمر بتلك التي لا يمكن أن يقوم بأدائها وقضائها غير الهيئات العامة كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... الخ، أو تلك التي يمكن ترك أمر إشباعها إلى الأفراد (التعليم، الصحة)...، غير أن الهيئات العامة تتدخل لإشباعها وذلك لسبب أو لآخر، والحاجات العامة بهذا المعنى، تختلف من دولة إلى أخرى، وفي آن واحد قد تختلف في الدولة الواحدة من فترة إلى أخرى؛ بناء على اختلاف فلسفتها وسياستها الاقتصادية والاجتماعية⁶.

ويمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة والعامة، باستثناء بعض الحاجات الجماعية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بأدائها غير الهيئات العامة، فإن جميع الحاجات الأخرى، وتشكل الغالبية العظمى، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها متوقفا على الهيئات العامة وإشباع البعض الآخر قاصرا على جهود الأفراد.

وبما أنه لا توجد فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم

حاجة عامة، كان في عصر مضى حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

- 1- **الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة**: وهي الحاجات التي لا يمكن تجزئة إشباعها وتجزئة المنفعة المتولدة عنها بالنسبة لفرد أو مجموعة من الأفراد دون البعض الآخر، فإشباع الحاجة إلى الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة لا بد أن يتم بالنسبة إلى جميع الأفراد ككل لا يتجزأ.
- 2- **الحاجات المستحقة**: هناك نوع آخر من الحاجات يمكن تجزئتها، أي تجزئة إشباعها ويعني هذا إمكانية فصل حاجة الأفراد عن حاجة البعض الآخر، ويتوقف حدود هذه الخدمات أو الحاجات على الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع، وهي حاجات يمكن أن يترك أمر القيام بها لنشاط الخاص غير أن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك منفعة عامة تستدعيها، ومن أمثلة الحاجات المستحقة، الحاجة إلى التعليم العام والصحة والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز... الخ.

3. **السلع الفردية التي يقوم النشاط العام بإشباعها**: وهذه السلع بإمكان النشاط الخاص أو جهاز السوق أن يقوم بتوجيه الموارد الضرورية لإشباعها، إلا أنه ولا اعتبارات مختلفة استراتيجية وسياسية واجتماعية واقتصادية يقوم النشاط العام بإنتاج هذه السلع والخدمات، مثل صناعة الأسلحة، صناعة الحديد والصلب، وكافة الصناعات الأخرى التي يقوم النشاط العام من خلال المشروعات العامة بإنتاجها، ويتسع نطاق هذا النوع من السلع كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أو في ظل ما يسمى بالدولة المنتجة أو المتدخلة.

ثالثا - السياسة المالية:

تعرف السياسة المالية بأنها مجموعة القرارات التي يترتب عليها تحديد طريقة ونمط استخدام مختلف العناصر المالية وتوجيهها والتنسيق بينها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك في نفس الوقت الذي تقوم فيه هذه العناصر بوظائفها الأساسية.

وتتحدد عادة السياسة المالية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها السياسة الاقتصادية، فالسياسة المالية يجب أن تكون متكاملة مع عناصر السياسة الاقتصادية الأخرى، وتتضمن السياسة المالية تكييفاً

كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، بالإضافة إلى التكييف النوعي لآ وجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغرض تحقيق أهداف معينة وفي مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومي، وتحقيق التشغيل الكامل، الاستقرار الاقتصادي، تحقيق العدالة الاجتماعية، إتاحة الفرص المتكافئة لجهود المواطنين بالتقريب بين فئات المجتمع والتقليل من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات... الخ، وتستخدم الدولة في سعيها لتحقيق هذه الأهداف كافة الوسائل والأدوات المتاحة بدءاً من استخدام سلطتها السيادية في سن القوانين واللوائح والتشريعات المختلفة، كما تستخدم أسلحة السياسة المالية (:الضرائب، النفقات، والقروض العامة.)

رابعا - المالية العامة والمالية الخاصة:

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة يقصد بها مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها، ويمكن القول أنه في الوقت الذي يحدد فيه دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، فإن السلطات العامة هي التي تحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من دخل أو إيراد، فالدولة لها القدرة على تكييف إيراداتها وفقاً لنفقاتها العامة، ويرجع ذلك إلى أن دخل الفرد محدود، بينما الدولة فلا حدود لسلطانها في فرض الضرائب وإصدار القروض وزيادة مواردها بشتى الوسائل.

ويمكن تمييز المالية العامة على المالية الخاصة في ما يلي:

- 1- من حيث الهدف:** يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة أما بالنسبة للدولة فهي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.
- 2- من حيث تحصيل الإيرادات العامة:** تتمتع الدولة بسلطة الإلزام والإكراه بتحصيل إيراداتها الضريبية وغيرها من الإيرادات التي تعتمد الدولة فيها على وسائل الإلزام والإلزام في تحصيل أموالها، بينما المالية الخاصة تفتقر إلى هذا العنصر، إذ يتم تحصيل إيراداتها عن طريق الاختيار والتعاقد وبيع منتجاتها..
- 3- من حيث الأساس:** فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.
- 4- من حيث التنظيم:** تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية.

خامسا - علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى:

تمثل المالية العامة مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة، ومن الطبيعي والمنطقي أن توجد علاقة بين هذا المظهر وغيره من مظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة وقانون وأخلاق وعلم النفس والمحاسبة والإحصاء وغير ذلك.

-علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية:

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث في الإيرادات والنفقات لنفس هذه الهيئات، بالإضافة إلى ذلك فإن للأوضاع الدستورية والإدارية في بلد معين أثرها في ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة استبدادية أو ديمقراطية، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي، كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية، و تعد الموازنة العامة للدولة ترجمة حقيقية لتوجهات النظام السياسي و تؤثر تأثيرا كبيرا على استقرار الأنظمة السياسية⁷ كما أنّ القواعد العلمية المتعلقة بالمالية العامة تتناول النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تنعكس بشكل فعلي في علاقات اقتصادية عينية⁸

هذا ويعتبر وضع ميزانية الدولة عملا سياسيا، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في ميزانيتها فيتضح منها نطاق واتجاه الدور الذي تزمع السير عليه في التطبيق.

-أما عن علاقة المالية العامة بعلم القانون:

إن مضمونها يتبلور في أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي، فتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية، شكل قواعد قانونية، دستور، قانون، لائحة، وأمر إداري، مما يستوجب الإمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها.

⁷ سعيد علي العبيدي اقتصاديات المالية العامة دار دجلة عمان الأردن 2011، ص 49

⁸ طاهر الجناحي، علم المالية و التشريع المالي ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي -جامعة بغداد . - جامعة الموصل (العراق) دار

الكتب للطباعة والنشر] ، ص 11 .

ومجموع هذه القواعد القانونية تدعى بالتشريع المالي وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى وجه الخصوص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات.

والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية، فالدستور يتضمن القواعد الأساسية للمنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها، والقانون الإداري ينظم طريقة سير المرافق العامة وهذا يحتاج إلى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة. وهو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم الشؤون المالية للدولة وبخاصة دراسة ظواهر المالية العامة (ر. من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر⁹ كما أن القانون الدستوري يتضمن نصوصا مالية تحدد صلاحيات السلطات التشريعية و التنفيذية في اعداد الموازنة و إقرارها و تنفيذها و التشريع الضريبي يتضمن القوانين التي تنظم الضرائب¹⁰

—أما علاقة المالية بالاقتصاد:

فهي أهم تلك العلاقات جميعا، فالالاقتصاد يتناول بالبحث كيفية استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية وعليه فمن وظائف الدولة إشباع حاجات أفراد المجتمع، وإن ما تتضمنه الضرائب من مسائل وما تنطوي عليه من أمور يعتبر أصلا جزءا من المشكلة الاقتصادية، هذا ويستند الباحث في علم المالية العامة إلى كثير من النظريات الاقتصادية، من ذلك أن مبدأ الضريبة التصاعدية يستند إلى نظرية المنفعة الحديثة، فالإمام بمبادئ الاقتصاد يعد شرط أساسي لتفهم موضوعات المالية العامة، وتزداد أهمية الأمر المتقدم وضوحا إذا علم أن معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية يقع في ميدان المشكلات الاقتصادية، فالضرائب والإنفاق الحكومي والقروض العامة على سبيل المثال تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادي الحديث يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي بصفة عامة.

⁹ - طاهر الجاني، المرجع السابق، ص 14.

¹⁰ سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة دار دجلة عمان 2011، ص 50.

-أما عن العلاقة بين المالية العامة وعلم الأخلاق: فإن كثيرا من الأمور التي تشملها السياسة العامة للدولة تتضمن أحكاما قيمة تمتد جذورها في ميادين الفلسفة والأخلاق، وواضح أن العديد من مشكلات المالية العامة،

كفرع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية، تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة بحث علم النفس، فالضرائب مثلا بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية.

-أما عن صلة المالية العامة بالمحاسبة:

فهي وثيقة أيضا، إذ يستلزم البحث في كثير من موضوعات المالية العامة وخاصة الضرائب الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها، من استهلاك وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها، ومن ناحية أخرى فإن أعداد ميزانية الدولة وتنفيذها والرقابة عليها يتضمن استخدام النظم المحاسبية الفنية.

-علاقة المالية العامة بالإحصاء:

يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا غنى عنها في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب رسم السياسة المالية توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية وحالة ميزان المدفوعات وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها البالغة عند دراسة ورسم السياسة المالية للدولة¹¹

¹¹ خالد شحادة الخطيب ، أحمد زهير شامية ، اسس المالية العامة دار وائل للنشر عمان 2007 ص 23 .

تحتل النفقات العامة دورا بارزا و كبيرا لدى الباحثين في الآونة الأخيرة، مع تعاظم دور الدولة و تدخلها في الحياة الاقتصادية فهي الأداة التي تستخدمها من خلال سياستها الإقتصادية فنكتسي دراستها جانبا مهما و هذا مع تطور الفكر المالي و السياسة المالية فهي بذلك تعكس جوانب الأنشطة العامة وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام و اعتمادات مرصودة في الميزانيات العامة .

و للتعرف أكثر على الإنفاق العام سنحاول في هذا المحور الإحاطة بموضوع النفقات العامة بتبيان مفهومها ، تقسيماتها ، تأثيراتها على المتغيرات الاقتصادية الأخرى الأسباب المؤدية لتطورها و زيادتها و ذكر تطور تاريخ الإنفاق العام في المدارس الإقتصادية.

1. الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي:

يعتبر الإنفاق العام أداة مهمة من أدوات السياسة المالية بغرض تحقيق أهداف المسطرة و لقد عرف الإنفاق العام تطورا عبر المدارس الاقتصادية و سنتناولها بأكثر تفصيل في ما يلي :

1.1. الإنفاق في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي:

ترى المدرسة الكلاسيكية بقيادة ادم سميث أن هناك قوى خفية تعمل على إعادة التوازن العام (اليد الخفية) دون الحاجة لتدخل الدولة لتصحيح الاختلال في النشاط الاقتصادي إذ ينطلق هذا

المبدأ من الإيدولوجية الفردية كأساس لقيام النشاط الاقتصادي¹² فالمدرسة ترى سيادة الحرية و
اقتصار الدولة على القيام بوظائفها التقليدية المتمثلة في (نفقات العدالة ، نفقات الأمن ، الصحة)
و هي تنادي بتوسيع نشاط الأفراد (القطاع الخاص) إلى أقصى مدى و يقابله تقليص نشاط الدولة
و حجتهم في ذلك أن الأنشطة التي يقوم بها الأفراد تؤدي إلى زيادة الإنتاج و رفاهية المجتمع¹³ .
مما سبق يمكن الإلمام بالركائز الرئيسية التي تحكم سياسة الإنفاق في الفكر الكلاسيكي في النقاط
التالية :

1.1.1. سيادة مبدأ الحرية الفردية و عدم تدخل الدولة و ترك التوازن الاقتصادي يتحقق أليا

و تلقائيا بواسطة قوى السوق :تحت شعار(دعه يعمل دعه يمر) الذي ندى به الفيزيوقراطيون
سابقا و مضمون هذا الشعار ينص على توسيع مجال الحريات الإقتصادية للفرد (حرية العمل ، حرية
التملك ، و حرية التصرف في الممتلكات) فيرى التقليديون انه إذا فسخ المجال أمام القطاع الخاص ،
وترك طليقا في جو يتوفر فيه كل ما يضمن الحرية الاقتصادية فانه يعمل من اجل إنتاج ما يحتاجه من
سلع و خدمات تشبع حاجاته و تحقق رغباته و منه يواصل في عملية الإنتاج حتى يصل لمستوى
التشغيل التام¹⁴ و نادى ادم سميث بضرورة قصر دور الدولة على القيام بمهامها التقليدية المتمثلة في
(الصحة ، الدفاع ن العدالة) م ع قيامها ببعض الوظائف الاقتصادية الأخرى¹⁵ و بالتالي يتحدد

¹² حمدي عبد العظيم السياسات المالية و النقدية ن الدار الجامعية ، مصر ، 2007 ، ص 202 .

¹³ محمد الصغير يعلى ، ابو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم ، عنابة ، الجزائر ، 2003 ، ص 47 .

¹⁴ عبد المنعمة فوزي ، المالية العامة و السياسة المالية ن دار المعارف الإسكندرية ، دون تاريخ نشر ، ص 40 .

¹⁵ محمد طاقة ، هدى العزاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، دار المسيرة للنشر ، عمان ، 2010 ، ص 33 .

وجه الإنفاق العام عند الكلاسيك على قطاعات معينة فتدخل الدول يكون حياديا ، أي لا يؤثر النشاط الاقتصادي الذي تمارسه الدولة على السلوك الأفراد و القطاع الخاص و في هذا الصدد يقول آدم سميث (إن الدولة يزداد نفعها بقدر عدم تدخلها في النشاط الاقتصادي ، الحكومة أسوأ صانع و أسوأ تاجر)¹⁶

ومن ثم ظهر مفهوم دقيق لحياة النفقة العامة (ذلك النفقة التي لا تؤثر في الحياة الاقتصادية أو في حياة المجتمع بوجه عام ، أي لا تغير من الدورة الاقتصادية في الإنتاج و التوزيع و الاستهلاك و التي تنتج عن المنافسة الحرة بين الأفراد و لا تعدل من مراكز الطبقات الإجتماعية¹⁷

مما سبق نرى ان الفكر الكلاسيكي لم يعط أهمية تذكر لدراسة طبيعة النفقات العامة و آثارها الاقتصادية و لاجتماعية و نادرا ما كانوا يخصصون حيزا مستقلا في كتاباتهم بل اكتفوا بجوانب القانونية المتعلقة بإجراءات الإنفاق العام و إجراءات مراقبته بنصيب الأكبر في دراستهم¹⁸

ففكر التقليدي أعطى دورا حياديا للدولة في النشاط الاقتصادي فليس هناك ضرورة لتدخلها و جعل أوجه الإنفاق العام مقتصر على بعض القطاعات كقطاع العدالة، الصحة الأمن.

2.1. الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الكينزي :

¹⁶ محي محمد مسعد ، دور الدولة في ظل العولمة دراسة تحليلية مقارنة مركز الإسكندرية للكتاب الطبعة الأولى 2004، ص 60 .

¹⁷ علي سيف المزرعي ، أثر الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال سنوات 2009/1990 مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية مجلة 28 عدد 01 دمشق ، سوريا 2012، 617.

¹⁸ حامد عبد المجيد دراز ، المالية العامة الدار الجامعية ، مصر 2002 ، ص 410 .

شهد العالم سنة 1929 أزمة الكساد العظيم و التي أتت على معظم الدول التي تبنت الأفكار الكلاسيكية و حطمت هذه الأزمة كل الأفكار السائدة آنذاك مثل اليد الخفية ، قانون ساي و هنا ظهر تيار جديد على يد الاقتصادي جون كينز و جاءت هذه أفكار هذا الأخير و نظرياته ناقدة لأفكار التقليديين حيث اصدر كتابه في عام 1936 تحت عنوان (النظرية العامة في التشغيل و الفائدة و النقود) و دعا إلى حتمية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال زيادة الإنفاق الحكومي لعلاج مشكلة القصور في الطلب الكلي الذي كان سببا في حدوث الأزمة و ليس فائض الإنتاج كما اعتقد البعض¹⁹ .

و لقد قدم كينز دراسة لنموذج لنظام رأسمالي متطور تتجلى مشكلته في عدم استطاعته للاستغلال الموارد استغلالا فعالا ، خصوصا ما هو متعلق باليد العاملة بمعنى أن هذا النظام يعاني من مشكلة البطالة ذهب للقول أن سبب هذا المشكل هو مشكل في الطلب الكلي الفعال، خصوصا بعد أزمة الكساد العظيم 1929، حيث ركز كينز على ضرورة رفع مستوى الطلب الفعال من أجل القضاء على هذه المشكلة، ومنه تظهر لنا المعالم الرئيسية للنظرية العامة وأساسها فكرة الطلب الكلي الفعال، ويتكون هذا الطلب من طلب عادي مضافا إليه القدرة الفعلية على الشراء.²⁰

3.1. الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي النقدي الحديث :

¹⁹ عادل أحمد حشيش تاريخ الفكر الاقتصادي ، دار النهضة العربية ، بيروت 1947 ص 576 .
²⁰ لحسن دردوري ، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة لدولة دراسة مقارنة الجزائر - تونس ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة بسكرة ، 2014 ص 44 .

أحرزت وجهة نظر التيار النقدي نفوذا واسعا في أواخر السبعينات من القرن الماضي و خصوصا بعد أن ساد الاعتقاد بأاساسيات تحقيق الاستقرار الكينزية التي أخفقت في احتواء التضخم الركودي (يصاحب الارتفاع المتواصل في الأسعار تزايد معدلات البطالة و تباطؤ معدلات النمو) في الوقت التي ارتفعت فيه معدلات التضخم و البطالة و بنسب عالية إذ اعتقد النقديون و صناع السياسة بأن السياسة النقدية هي الأمل الوحيد لوضع سياسة فعالة و مضادة للتضخم و أن السياسة المالية ليس لها اثر في المستوى العام للأسعار في النشاط الاقتصادي على الأقل في الأجل القصير و أن عدم استخدام السياسة المالية ينطلق من موقفهم المعارض للتدخل الحكومي الواسع و اعتقادهم بان الاقتصاد الحر الخاص هو اقتصاد مستقر لا يحتاج إلى أي تدخل حكومي واسع (إعادة الروح للنظرية الكلاسيكية) و يعتقد أنصار المدرسة النقدية أمثال ملتون فريدمان و كارل بروتر و غيرهم بأن اليد الخفية التي تحدث عنه ادم سمسيت يمكن أن تعود للعمل من جديد في ظل الحرية الاقتصادية التامة²¹.

فالفكر النقدي دعوا إلى التخلي عن أدوات التحليل الكينزي و تبني سياسة جديدة تكون امتدادا للمدرسة النيوكلاسيكية²².

و لقد رأى النقديون أن الإنفاق العام و استخدامه لحل الأزمات الاقتصادية هو المولد الصريح لظاهرة التضخم .

4.1. الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الاشتراكي :

²¹ بلوافي محمد أثر سياسة النقدية و المالية على النمو الاقتصادي حالة الجزائر 2011/1970 ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية جامعة تلمسان ص 56 .

²² مدحت القرشي ، تطور الفكر الاقتصادي ، ط 1 دار وائل للنشر الأردن 2008، ص 291 .

الفكر الاقتصادي الاشتراكي يقوم على أساس الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج فالدولة تقوم بعملية الإنتاج و التوزيع و وفقا لخطة قومية (الدولة المنتجة) فدولة حسب هذا التيار لم يعد مقتصرًا في تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي فحسب بل أصبح النظام المالي يهدف إلى تنفيذ خطة اقتصادية و اجتماعية لتصبح ميزانية العامة جزء من الخطة القومية²³، فالدولة في الفكر الاقتصادي الاشتراكي هي المسؤولة عن الإنفاق العام لتوفير مختلف السلع و الخدمات العامة فالنفقات العامة تهدف إلى تحقيق الأهداف الاستثمارية و غير استثمارية الواردة في الخطة القومية .

الفكر الاقتصادي الاشتراكي منح للدولة دورا كبيرا ما انبثق عنه دور الدولة المنتجة ما ترتب عنه دور سياسة الإنفاق العام المحققة للهدف الموضوعة في خطة مسطرة.

5.1. الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الإسلامي:

النفقات العامة في الفكر الإسلامي المالي هي أداة لل عمران و وسيلة للتقدم ، و يسبغ هذا الفكر الايجابية في الآراء و حفز التقدم الاقتصادي و الاجتماعي على الدور الوظيفي للنفقة العامة ، وهو ينفي الصفة السلبية في التأثير على الدخل و الاستهلاك كما يقره الفكر المالي التقليدي و هو يفي بالدور في إعادة توزيع الثروة كما يقرر الفكر المالي الحديث فهو يرى أن الإنفاق العام يقوم بدو أساسي في تحقيق و تنمية المجتمع و رفع مستوى المعيشة ، فهو يراها سببا مباشرا لإحداث الرواج الاقتصادي بما يتبعه من زيادة في المعاملات يتبعها زيادة في الأرباح و ارتفاع في دخل الأفراد ، تستطيع الدولة أن تقتطع منه كمية أبر تقوم بإنفاقها في الدورة التالية ، و هكذا تستمر العملية

²³ السيد عبد المولى ، المالية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1978، ص 36 .

للفكر الاقتصادي الإسلامي موقف و نظرة لطبيعة الإنفاق العام و يوسع الدور الوظيفي له و لا يعتبره أداة تحكيم و استهلاك للثروة و القيم ، و لا يحصر دوره في ناحية الحيادية فقط ، و يتبنى له دورا واسعا في عملية توزيع الثروة و في التأثير في مجريات الأمور الاقتصادية و الاجتماعية .²⁴

6.1. مفهوم الإنفاق العام في الاقتصاد الوضعي:

قبل تناول مفهوم الإنفاق العام من الناحية الاصطلاحية، يجدر بنا توضيح معناه من الناحية اللغوية.

1.1.3. المفهوم اللغوي للإنفاق العام:²⁵

أ. **الإنفاق** : لغة مشتق من فعل نفق و نَفَّقَ، وهو بمعنى نفذ، فَنَى، قَلَّ، مَاتَ، رَاحَ، أُخْرِجَ؛ فيقال :نفق المال إذا نَفِدَ وفني ، ونفقت الدابة إذا ماتت، ونفقت السلعة إذا راجت ورغب فيها ويتعدى فعل نَفَقَ بالهمزة فيقال : أنفق والاسم منه النفقة، وجمعها نفاق ونفقات، وأنفق المال إذا صَرَفَهُ وأنفده " ، وقيل : إن الإنفاق هو بذل المال ونحوه في وجه من ووجه الخير والفقر والإملاق، وفي التنزيل العزيز : ﴿ قُلْ لَوْ أَنَّمْ تَمْلِكُونَ خَزَائِنَ رَحْمَةِ رَبِّي إِذًا لَأَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ الْإِنْفَاقِ وَكَانَ الْإِنْسَانُ قَتُورًا ﴾ 4 . سورة الإسراء آية 100 .

²⁴ كرودي صبرينة ، ترشيد الإنفاق العام و دوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي ، اطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة بسكرة ، 2014 ، ص 10 .

²⁵ كرودي صبرينة ، ترشيد الإنفاق العام و دوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي ، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة بسكرة ، 2014 ، ص 3 .

ب- العام: أما معنى عامة فهو لفظ مشتق من الفعل عمّ ؛ على وزن اسم الفاعل :ومعنى الفعل عمّ شملّ، تقول عمّم الأمر عموماً أي كلهم، فالعام هو الشامل وخلاف الخاص،والعامة خلاف الخاصة

2.1.3. المفهوم الاصطلاحي للإنفاق العام في إطار الفكر الاقتصادي الوضعي:

تعرف النفقات العمومية بصورة رئيسية بأنها:" كافة المبالغ النقدية التي يقوم بإنفاقها شخص عام لتلبية حاجة عامة .²⁶

النفقة العامة هي كم قابل لتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام لإشباع الحاجات العامة²⁷

النفقة العامة تعتبر بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام أو جماعي.²⁸
النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عام²⁹.
يتضح من خلال التعاريف السابقة أن النفقة العامة تصرف من شخص عام بقصد تلبية حاجة عامة
و هذا ما يستلزم شمول النفقة العامة على ثلاث خصائص أساسية يمكن اعتبارها عناصر لها و هي
كالتالي :

²⁶ فلح حسين خلف المالية العامة الطبعة الأولى عالم الكتاب الحديث جدار للكتاب العلمي الأردن 2008 ص 89 .

²⁷ حامد المجيد درازا ، مبادئ المالية العامة ، ، مصر 2000 ، ص 378 .

²⁸ عادل احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 63 .

²⁹ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية، الجزائر، طبعة 2001 ص11

1.2.1.3 النفقة العامة كم قابل لتقويم النقدي :إذا كنا بصدد نفقة عامة فلا بد من استخدام

مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه الجهة العامة من منتجات سلع و بضائع و خدمات و ذلك لتحقيق

الصالح العام من مشاريع تنمية تحقق الحاجات العامة .

و الإنفاق العام في شكله النقدي أدى إلى ازدياد حجمه و تطوره و إلى تدعيم أساسيات اقتصاد

السوق و الخروج عن آليات اقتصاد التخطيط اين يزيد تدخل الدولة و تأثير في متغيرات الاقتصادية .

2.2.1.3. صدورها من قبل هيئة عامة :لا يمكن أن تكتسي النفقة العامة الصفة العامة إلا إذا

صدرت من هيئة عامة .

و على هذا الأساس لا تعتبر النفقة عامة إذ ما صدرت من قبل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين حتى

و لو هدفت إلى تحقيق حاجة عامة و إنما يتم تصنيفها ضمن النفقة الخاصة و يعتم في الفكر المالي

على معيارين للتفريق بين النفقة العامة و الخاصة :³⁰

أ- المعيار القانوني : حسب هذا المعيار فإن النفقات العامة تعتبر بأنها تلك النفقات التي يقوم بها

أشخاص القانون العام مثل الدولة ، الوزارات ، الإدارات المركزية و المحلية العامة المؤسسات العامة ، اذ

طبيعة نشاط أشخاص القانون العام تختلف عن طبيعة أشخاص القانون الخاص بهم ، فالأول يهدف

إلى تحقيق مصلحة عامة بإعتماده على القوانين و القرارات الإدارية ، بينما الثاني يعتمد على أحكام

القانون الخاص ، و بالتالي نقطة الارتكاز في هذا المعيار هي الشخص القائم بالإنفاق أيا كانت

طبيعة الإنفاق .

³⁰ سوزي عدلي ناشد ، المالية العام ط 1 منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2006 ، ص 29

ب- المعيار الموضوعي أو الوظيفي : و يعتمد هذا المعيار على طبيعة الوظيفة التي تصدر لأجلها

النفقة العامة لا على الطبيعة القانونية لمن يقوم بها³¹، إذا التطورات العديدة في كافة الدول و بغض

النظر عن طبيعة أنظمتها فرضت على هذه الدول الأخذ بمفهوم معاصر لدور الدولة إذا اتسع

الحاجات العامة و تطور مفهومها بدرجة اتسعت معها النشاطات التي تقوم بها الدولة لتحقيق

مصلحة المجتمع .وعليه فليست كل النفقات التي تقوم بها الهيئات العامة تعتبر نفقات عامة ، بل تعتبر

نفقات عامة ما يصدر عن أشخاص خاصة سواء ذو الشخصية المعنوية الطبيعية أو الاعتبارية

بتفويض من طرف الدولة أو إحدى سلطاتها .

3.1.2.3. أن تهدف إلى إشباع حاجة عامة : يجب أن يكون الهدف من النفقة العامة هو إشباع

حاجة عامة و تحقيق مصلحة عامة للمواطنين دون استثناء او تمييز فإذا كان الجميع يتساوون في

تحمل الأعباء العامة كالضرائب فإنهم يتساوون كذلك في الاستفادة من النفقات العامة و فقاً لمبدأ

العدالة و المساواة داخل المجتمع .

هنا يمكن التمييز بين ثلاث أنواع من الحاجات نذكر منها :³²

أولاً : حاجة عامة بحتة : و هي حاجات يجري إشباعها بمعرفة الدولة و لا يمكن إشباعها بمعرفة

أفراد مثل : حاجة المجتمع للمن الداخلي و العدالة و الأمن الخارجي ، حيث تعود منافع هذه

الخدمات على جميع المواطنين في مختلف الأقاليم .

³¹ طارق الحاج المالية العامة ، دار صفاء للنشر و التوزيع الأردن 1999 ص 24 .

³² هويدي عبد الجليل ، المالية العامة للحكم المحلي دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر (القاهرة، دار الفكر العربي 1990 .، ص

ثانيا: حاجات خاصة بحتة : وهي حاجات يجري إشباعها بمعرفة السوق و تعتبر ذات طبيعة محلية بحتة يمكن ترك مسؤوليتها للجهات العمة ، حيث تقتصر منافعها على مواطنين في إقليم او مدينة او قرية بعينها .

ثالثا : حاجات عامة مستحقة أو متداخلة : وهي التي تجمع بين الصفتين المحلية و الوطنية حيث تعود منافعها على المواطنين في منطقة أساسية بذاتها كما تتجاوز منافعها و أثارها الحدود المحلية كخدمة التعليم مثلا حيث تقوم السلطات المركزية بالتخطيط و يقع التنفيذ على السلطات المحلية .

3.3. تقسيمات الإنفاق العام : تعددت تقسيمات النفقات العام بتطور التاريخي لدور الدولة و تدخلها في الحياة الاقتصادية وظهرت تقسيمات جديدة نتيجة تعدد أوجه الإنفاق العام والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها هذا ما أدى إلى التنوع في تقسيمات الإنفاق العام و تعدد هذه التقسيمات من خلال الزاوية التي ينظر إليها كتاب المالية العامة و ثم معايير للتقسيمات الإنفاق العام و يقسم الاقتصاديون النفقات العامة إلى أصناف تتصف بصفات مشتركة سواء من حيث دوريتها ا و طبيعتها أو الأغراض التي تستهدفها و من بين هذه التقسيمات ندرج تقسيمين هما³³ :

1.3.3. التقسيم الوضعي ، العملي للإنفاق العام:

تقسيم النفقات العامة هنا يكون وفق المعيار الوضعي أو العملي و هذا ما يتم العمل به عند إعداد الميزانيات و الذي ينقسم بدوره إلى :

³³ محمد سعيد فرهود ، مبادئ المالية العامة ، منشور جامعات حلب سوريا ، 1979 ، ص 62

1.1.3.3. التقسيم الإداري : يعتمد هذا التقسيم على طبيعة و تركيب المؤسسات أي

التقسيمات الحكومية المركزية بحيث توزع النفقات و وفقاً لهذا المعيار بحسب الوزارات إلى أقسام فرعية كل على حذا و لا تكاد توجد دولة حالياً لا تستخدم هذا التقسيم يحدد المبالغ المخصصة للإنفاق عللا كل جهاز إداري للدولة بحيث يتبع للمطلع على الميزانية العامة للدولة من ضبط اتجاهاتها عن طريق مقارنة حجم النفقات العامة المخصصة لكل جهاز إداري مع الأجهزة الأخرى .³⁴

2.1.3.3. التقسيم الوظيفي : إن فكرة التصنيف الوظيفي للنفقات العامة فكر حديثة توافق

عصرنة مفاهيم المالية العامة و يعود و ضع هذا النوع من التصنيف بواسطة تقرير لجنة (هوفر – HOUVER) المشكلة في ولايات المتحدة الأمريكية لدراسة إعادة تنظيم الهيئات هذا التقرير يربط التقدم الوظيفي للموازنة بفكرة استخراج وظيفة الإدارة العمومية و مختلف عوائدها بالمقارنة مع مثيلاتها في مؤسسة الخواص اذ يتم تقسيم النفقات العامة و فقا لوظائف الدولة و مهامها في مختلف حقول النشاط مشكلة كل منها و لنسبتها في الإنفاق و المعيار المتبع هو معيار الوظيفة او الخدمة التي تمت من اجلها النفقة بحيث ترتب النفقات حسب وظيفتها إلى مجموعات متجانسة بحيث تختص لكل مجموعة متجانسة من النشاطات و الوظائف مبالغ محددة كالدفاع العدالة التربية و التكوين الثقافي الصحة الشؤون الاجتماعية الصناعة التجارة .³⁵

³⁴ صالح الرويلي - اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1992 ، 45 .

³⁵ بلقاسم رابح ، محددات و ابعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، 1998 ، ص 19

3.1.3.3. التقسيم الاقتصادي³⁶ : يستند تقسيم النفقات إلى طبيعة النفقة العامة الاقتصادية،

وآثارها في مختلف البنى الاقتصادية، حيث يعتمد على المهام والأعمال المتنوعة التي تقوم بها جميع إدارات الدولة، وذلك بتوزيعها حسب القطاعات الاقتصادية، وتظهر فيه وظائف الدولة في قطاعات مختلفة ومتعددة للوظيفة الواحدة، ويرمي هذا التقسيم إلى التفريق بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية في الوحدة الإدارية، ففي كل إدارة نجد نفقات جارية ونفقات رأسمالية، ويمكن هذا التقسيم من تسهيل وتبسيط التعرف على حجم النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية في الوحدة الإدارية، كما أنه يهدف لتبويب عمليات الدولة المالية بحسب طبيعتها الاقتصادية إلى نفقات جارية والتي تتكرر بشكل دوري ويكون الهدف منها هو تسيير المرافق العامة، ونفقات رأسمالية والتي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية، والتي يكون الهدف منها تنمية الثروة الوطنية، و عليه فإن هذا التقسيم يتيح لنا معرفة مقدار الإنفاق الرأسمالي من الإنفاق العام، ويظهر لنا درجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، و بشكل عام فكل النفقات العامة المدرجة تحت التقسيم الاقتصادي تخصصها الدولة من أجل تحقيق أهداف اقتصادية بشكل رئيسي، وتعرف بالنفقات الاستثمارية ويكون الهدف الأساسي منها هو زيادة الناتج الوطني وخلق رؤوس أموال جديدة، وما تجدر الإشارة إليه أن هذا التقسيم يفترض وجود تقسيم إداري يتماشى معه، لذلك نجد الكثير من الدول تعتمد على تقسيم واحد يضم كلا التقسيمين الإداري والاقتصادي.

2.3.3. التقسيم العلمي للإنفاق العام : هي محاولة جمع النفقات العامة المتشابهة مما يسهل

³⁶ لحسن دردوري ، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر - تونس ، مرجع سابق ، ص 47.

للباحث تحليلها إلا ان هذا النوع لا يعمل به عند إعداد الميزانية و يمكن تقسيمها إلى :

1.2.3.3 من حيث دورية النفقة : يقوم هذا التصنيف على أساس تكرار النفقة العامة في ميزانية

الدولة و يشمل نوعين من النفقة العامة :

النفقات العادية و النفقات الغير عادية : يرجع هذا التقسيم الى الحاجة الى تجديد الموارد بموارد غير

عادية لتغطية النفقات العامة ، و هناك عدة معايير للتمييز بين النفقة العادية و النفقة غير عادية :³⁷

● إذا كانت النفقة تتم بنظام ودورية فهي نفقة عادية، أما إذا ل تتم بانتظام فهي غير عادية .

● إذا كانت النفقة تستوعب بكاملها خلال الفترة المالية في نفقة عادية، وإذا تعدت الفترة

المالية فهي نفقة غير عادية.

● معيار الإنتاجية :إذا كانت النفقة منتجة فهي نفقة غير عادية، وإذا كانت غير منتجة فهي

نفقة عادية.

● معيار المساهمة في تكوين رأس المال العيني: تعتبر النفقة عادية إذا لم تساهم في تكوين

رؤوس الأموال العينية، و تعتبر نفقة غير عادية إذا أسهمت في تكوين رؤوس الأموال العينية.

و لا يقصد بالتكرار في النفقات العادية ثبات النفقة كل سنة فقد تتغير قيمتها بالزيادة او النقصان ،

فمرتبات الموظفين تعتبر من النفقات العادية يتم تكرار ورودها في الميزانية كل سنة ، ولكن ذلك لا

يعني ثبات المقدار الذي قد يتغير زيادة أو نقصان من سنة إلى أخرى³⁸ .

3.3.1.3 من حيث وظيفة النفقة: و يشمل هذا التصنيف قسمين :

³⁷ نعمت عبد اللطيف مشهور، اقتصاديات المالية العامة الإسلامية و والوضعية. القاهرة: مطبعة العمرانية، 1988، ص236 .

³⁸ يونس منصور ميليد ، مبادئ المالية العامة ، طرابلس ، الشركة العامة للورق و الطباعة 1981 ، ص 31 .

أ- **النفقات الحقيقية:** تعني استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع و الخدمات المختلفة حيث يؤدي مثل هذه النفقات الى زيادة مباشرة في الناتج القومي إذ أن موضوع هذا الإنفاق عادة مكافئة الخدمات او دفع ثمن السلع التي تحصل عليها الدولة³⁹.

ب- **النفقات التحويلية:** و هي نفقات ليس لها مقابل مباشر او زيادة في الثروة الوطنية كالإعانات الاجتماعية و معاشات الضمان الاجتماعي .

الفرع الثالث : من حيث الغرض من النفقة :تقسم النفقات الى الوظائف التي تؤديها الدولة إلى نفقات إدارية ، اقتصادية ، و نفقات اجتماعية .

ج- **النفقات إدارية:** و هي تشمل النفقات المخصصة لتسيير المرافق من مرتبات الموظفين ، أجور العمال و مستلزمات الإدارة الحكومية ، لكي تكون قادرة على أداء الخدمات العامة على أكمل وجه .

د- **النفقات الاقتصادية:** و تشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي كالاستثمار في المشاريع الاقتصادية المتنوعة و الإعانات و المنح الاقتصادية و النفقات التي تستهدف تزويد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية كطاقة و النقل⁴⁰.

ذ- **النفقات الاجتماعية:** يغلب عليها الطابع الاجتماعي و تحتل مثل هذه النفقات مكانا مرموقا في سلم أولويات الإنفاق العام للدولة ، ويزداد ذلك بشكل كبير كلما اتجهت الدولة نحو التقدم الاقتصادي و الرقي الاجتماعي و زيادة مستوى الرفاهية للفرد داخل الدولة .

³⁹ محمد باهر عتام ، المالية العامة ، ادواتها الفنية و اثارها الاقتصادية ، مكتبة الاداب ، مصر ، 1998، ص 86 .

⁴⁰ خالد شحادة الخطيب ، احمد زهير الشامية ، اسس المالية العامة ط3 ، دار وائل للنشر عمان ، 2007 ، ص 113 .

4.3. ظاهرة تزايد ونمو الإنفاق العام:

أصبحت ظاهرة تزايد النفقات العامة تلفت انتباه العديد من الاقتصاديين و برز ذلك من خلال التفسيرات المقدمة حول النمو المطرد للنفقات العامة ووضع قوانين عامة تفسر هذه الزيادة اذ نتدرج هذه القوانين ضمن قوانين التطور الاقتصادي و الاجتماعي .
و سوف نقوم في ما يلي إلى أهم هذه القوانين و النظريات و الأسباب الحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة .

1.4.3. قانون فاغنر (ADOLPHE-WAGNER) (1893) :

كان الاقتصادي الألماني أدولف فاغنر (A. Wagner) أول من لاحظ وشخص هذه العلاقة وذلك في عام (1892) وقد صاغ قانوناً "اسماه قانون التوسع المستمر للنشاط الحكومي هذا القانون يقرر أن الإنفاق الحكومي ينمو باستمرار سواء في حجمه المطلق او النسبي بفعل التطور المتحقق في المجتمع ، أي أن الحاجة إلى زيادة نفقات الدولة يعود الى ثلاثة أسباب حددها فاغنر نفسه.

1/ ان الطلب على السلع العامة ينمو مع ارتفاع معدلات التحضر والتصنيع ومن ثم التوسع في

القطاع العام من اجل ضمان كفاءة الأداء الاقتصادي.

2/ من نتائج التنمية الاقتصادية تؤدي إلى التوسع في الخدمات الثقافية والرعاية الاجتماعية والتعليم

والتي تؤدي إلى ارتفاع الإنفاق الحكومي.

3/ التدخل الحكومي لإدارة و تمويل الاحتكارات الطبيعية .

إن هذه الفرضية القائلة بوجود علاقة بين النمو الاقتصادي والإنفاق الحكومي تدعم في جوهرها

نظرية اقتصاد جانب الطلب ان أنصار هذه النظرية يدعوا إلى التدخل الفعال من الحكومة في

الاقتصاد من خلال الإنفاق ، وتوفير المال من اجل تحفيز الطلب على السلع والخدمات وضمن

النمو الاقتصادي والاستقرار ومع ذلك فان هذا القول يتناقض مع منهج جانب العرض في المالية

العامة حيث الإنفاق يشوه النمو الاقتصادي من خلال التضخم.

ويعبر هذا القانون عن علاقة طويلة الأجل بين الإنفاق الحكومي والدخل القومي في الدول التي

هي في المراحل المبكرة للتنمية ، وبلا شك فقد تأثر فاجنر بالأحداث التاريخية التي تميزت بها ألمانيا

في أواخر القرن التاسع عشر وبتوسيع الإمبراطورية الألمانية وسقوط الإمبراطورية العثمانية وما

حققته من دخل مرتفع نتيجة للنمو السريع في مجال التكنولوجيا.

و القانون يعمل تحت الشروط التالية :

أ.ارتفاع نصيب الفرد من الدخل.

ب.التغير التكنولوجي من نوع معين.

ج.التحول الديمقراطي توسيع المشاركة السياسية في نظام البلاد.

إن مضمون هذا القانون يشير ان السببية تتجه من الناتج المحلي الإجمالي إلى الإنفاق الحكومي ،

فالزيادة في معدلات النمو الاقتصادي تؤدي حتماً إلى اتساع نشاط الدولة ومن ثم زيادة الإنفاق

الحكومي بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط نصيب الفرد الناتج المحلي الإجمالي حيث يؤدي النمو

الاقتصادي إلى زيادة الطلب الكلي الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الحاجة إلى زيادة الإنفاق الحكومي

والى زيادة الموارد المتاحة للقطاع الحكومي لتمويل هذه الزيادة في الإنفاق عن طريق الموارد

الإضافية الناتجة من النمو الاقتصادي وهو ما يقتضيه قانون فاجنر.

إن الزيادة في الإنفاق الحكومي يبرره الدور الذي تلعبه الحكومة في المجتمع ، اذ تنفذ الحكومة أنواع

مختلفة من الأنشطة كتوفير بيئة مواتية لحقوق الملكية كحواجز للمنافسة ومنع الاحتكار وضمان

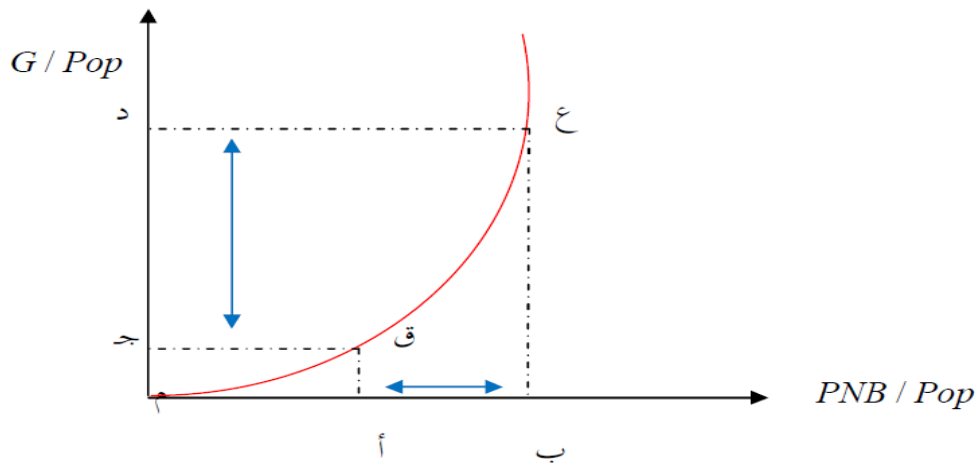
القوانين وتحويل الأنشطة الاجتماعية إضافة إلى نفقات الدفاع الوطني وإدارة البيئة.

هذا الى جانب تدخل الحكومي في الاقتصاد من اجل تصحيح التفاوت الناجم عن نظام السوق

والتخفيف من ظاهرة الفقر و إعادة توزيع الدخل والثروة⁴¹.

و الشكل التالي يوضح قانون فاجنر :

الشكل رقم (1-1) : ظاهرة تزايد النفقات العامة (قانون فاغنر)



⁴¹ كريم سالم حسين الغالبي ، الانفاق الحكومي و اختبار قانون فاجنر في العراق للمدة (2010/1975) تحليل قياسي ،مجلة الغري

للعولم الاقتصادية والادارية ، العراق ، (2012) ، Vol 8, No 25 .

المصدر : علي لطفي ، المالية العامة دراسة تحليلية مكتبة عين شمس /مصر 1995، ص 45 .

$$\text{PNB/Pop} : \text{نصيب الفرد من الدخل الوطني و يساوي } \frac{\text{الناتج الاجمالي الخام}}{\text{عدد السكان}}$$

$$\text{G/Pop} : \text{متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة و يساوي } \frac{\text{النفقات السلطنة}}{\text{عدد}}$$

أما الصيغة الرياضية العامة لقانون تأخذ الصيغة التالية :

حيث :

G : يمثل الإنفاق العام

Y : يمثل الدخل القومي

N : عدد السكان .

و تعليقا على الشكل السابق : تمثل النقطة (ق) العلاقة بين متوسط الفرد من الدخل الوطني و

متوسط نصيبه من النفقات الحقيقية في سنة معينة و لتكن السنة (ن) ، بينما تمثل النقطة (ع) هذه

العلاقة بعد فترة معينة و لتكن السنة (ن+4) و يتضح من الشكل ان العلاقة بين الممتغيرين كانت

"م أ - م ج " و أصبحت خلال السنة (ن+4) " م ب - م د"

و يظهر جليا أن المسافة "ج د" < "أ ب" ما يعني ان معدل متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة يزيد بنسبة أكبر من نصيبه في الدخل الوطني الإجمالي .

5.3. آثار الاقتصادية للإنفاق العام:

إن دراسة الإنفاق العام تهدف إلى معرفة الأثر الذي يولد هـ في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و حتى السياسية و للإلمام أكثر بآثار الإنفاق العام التي تنجم عنه تم تقسيم هذا المبحث غالى المطالب التالية :

المطلب الأول : الآثار الاقتصادية المباشرة للإنفاق العام :

و تشمل اثر النفقات العامة المباشرة على الإنتاج الوطني و الاستهلاك الكلي

1.5.3. اثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني : للنفقات العامة تأثيرا مباشرا في الإنتاج الوطني

عن طرق قدرتها في التأثير على رغبة الأفراد على العمل و الاستثمار (وفقا لما يتوافر له من عوامل إنتاجية تتمثل في العمل و رأس المال و الموارد الطبيعية و القدرات التنظيمية و الفنية و حجم الطلب الفعال) .

2.5.3. اثر الإنفاق العام على قدرة الأفراد على العمل و الإدخار و الإستثمار:

تؤدي النفقات العامة إلى رفع مقدرة الاقتصاد الوطني على الإنتاج و ذلك عن طريق تنمية عوامل الإنتاج كما و كيفاً⁴² كزيادة قدرة الأفراد على العمل باعتبار هذا الأخير عامل من عوامل الإنتاج الأساسية من خلال الزيادة في النفقات العامة التي تعمل على توفير و بكمية أكبر السلع و الخدمات

⁴² السيد عبد المولى ، ص 151 .

التي تستهلكها الأفراد، و يشكل هذا النوع من النفقات الاستهلاكية بحيث كل ما تنفقه الدولة على

المرافق العامة التقليدية الدفاع الخارجي و الأمن الداخلي و القضاء و غير التقليدية التعليم،

الصحة، و التأمين الاجتماعي ، و الإعانات الاجتماعية (يزيد في قدرة الأفراد على العمل أي

مقدراتهم الإنتاجية لأنها تزيد في كفاءتهم وقدراتهم الذهنية و الجسمانية و تؤمنهم ضد مخاطر

المستقبل⁴³ .

لقد رأينا كيف للإنفاق العام دور كبير في التأثير على الأفراد في ما يخص العمل و الإدخار و

الإستثمار في حين انه يوجد بعض أنواع النفقات العامة التي يتوقع الفرد من خلالها حصوله على

دخل مضمون مثلا كراتب التقاعد او فوائد الدين العام يؤدي ذلك ربما إلى تخفيض رغبة الأفراد في

العمل و يصبح هناك اثر سلبي على بعض أنواع للإنفاق العام .

3.5.3. أثر الإنفاق العام على تحويل عناصر الإنتاج :

تؤدي النفقات العامة إلى تحويل في استخدام الموارد الاقتصادية، بتأثيرها على عناصر الإنتاج فتجعلها

تتحول من فرع إنتاج إلى آخر و من مكان إلى آخر وفقا لما يلي :

— الإنفاق العسكري مثلا يحول عناصر الإنتاج من قطاع الزراعة والصناعة إلى ميدان الإنتاج

الحربي⁴⁴ .

— ان قيام الدولة بعض المشروعات و خصوصا تلك التي لا يتجه إليها القطاع الخاص إطلاقا أو

يتجه إليها بقدر ضئيل يقل عن المطلوب نظرا لان هذه المشروعات تتطلب رؤوس أموال ضخمة

⁴³ محمد سعيد فرهود ، ص 105

⁴⁴ عبد الكريم صادق بركات ، مرجع سابق ص 322 .

يعجز عنها القطاع الخاص فالدولة عند الإنفاق العام عليها تؤدي إلى انتقال عناصر الإنتاج إلى هذه المشروعات .⁴⁵

و الأمثلة كثيرة في هذا الشأن، الإنفاق العام يؤدي إلى تحويل عناصر الإنتاج من نشاط إلى آخر من مكان إلى مكان آخر هذا التحويل له الأثر على الإنتاج الوطني .

4.5.3. آثار الإنفاق العام على الاستهلاك الوطني :

للإنفاق العام تأثير واضح و مباشر على الاستهلاك من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي العام كإجراء الدولة خدمات استهلاكية (كالخدمات الصحية و خدمات الأمن و الدفاع الوطني) هذا ينجم عنه زيادة في الطلب الاستهلاكي و يظهر هذا النوع في الدول الاشتراكية و خاصة الدول النفطية.

5.5.3. آثار الإنفاق العام في إعادة توزيع الدخل الوطني :

تسعى الدولة من خلال عملية الإنفاق أن تحقق العدالة الاجتماعية عند توزيع المداخيل على مختلف الطبقات و الشرائح التي تكون المجتمع فالدولة ذات الطابع الاشتراكي تنفق الأموال على الطبقة العاملة من خلال الأجور و الرواتب و تسعى إلى تقوية هذه الطبقة بينما في الدول الرأسمالية فنجد الإنفاق يتجه إلى تقوية الطبقة الغنية لتمكينها من قيادة عملية التقدم الاقتصادي ، ويكون أثر الإنفاق العام على نمط توزيع التوزيع الدخل مباشرا أو غير مباشر في حالات مختلفة⁴⁶ ،

⁴⁵ حامد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 132 . .

⁴⁶ محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، الدار الجامعية ، مصر 1985، ص 112 .

-يكون أثر الإنفاق العام على نمط توزيع التوزيع الدخل مباشرة بزيادة القدرة الشرائية لدى بعض الأفراد عن طريق منح الإعانات النقدية او لدى الوحدات الإنتاجية .

-يكون أثر الإنفاق العام على نمط توزيع التوزيع الدخل غير مباشر عن طريق تزويد الفئات

معينة ببعض السلع و الخدمات بسعر أقل من سعر تكلفته و ذلك بدفع إعانات استغلال

للمشاريع التي تنتج هذه السلع و الخدمات كذلك عندما يحصل بعض الأفراد على سلع أو خدمة

تؤديها الهيئات العامة بلا مقابل أو مقابل يقل عن سعر التكلفة .

3.5.6. الآثار الاقتصادية الغير مباشرة للإنفاق العام :

تنتج الآثار غير المباشرة عن سلوك المستفيدين من الدخل فينجم عن ذلك طلبا جديداً غير مباشر

على السلع الاستهلاكية، حيث يرتبط أثر الإنفاق العام على الاستهلاك بالآثار المترتب على الإنتاج

بسبب تفاعل كل من الاستهلاك المولد لآثار المضاعف والاستثمار المولد لآثار (المعجل)

فالمضاعف هو عبارة عن تلك الآثار المكررة التي تنتج عن الزيادة أو النقص في الإنفاق بالنسبة

للدخل القومي، فهو عبارة عن معامل عددي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني، والتي تتولد عن

الزيادة الأصلية في الإنفاق، وذلك بما تؤديه هذه الزيادة الأخيرة من تأثير على الإنفاق الوطني على

الاستهلاك.

فعندما نلاحظ آلية عمل المضاعف نلاحظ أن الزيادة الأولية في الإنفاق العام تصحب زيادة أولية في

مستوى الناتج، وهو ما يؤدي إلى الزيادة في توزيع الدخل بحيث يكون الميل الحدي للاستهلاك

مرتفع، وهو ما يؤدي إلى تحفيز الطلب (استهلاك مولد) ، و ما ينجم عنه أيضا امتصاص السلع

المعروضة و زيادة استغلال الطاقات الإنتاجية العاطلة في المرحلة الأولى وهو ما يعرف بأثر المضاعف، وتعجيل الإنتاج عن طريق توظيف آلات ومعدات إنتاجية إضافية، وهو ما يعرف بأثر المعجل والذي يتم التعبير عنه بالزيادة في الاستثمار بسبب الزيادة في الإنفاق العام، فالتفاعل بين أثر المضاعف مع أثر المعجل يتولد عنه زيادة مضاعفة في الدخل، وسوف نبين أثر المضاعف وأثر المعجل فيما يلي⁴⁷:

1.6.5.3. أثر المضاعف :

يقصد بالمضاعف في التحليل الاقتصادي المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني المتولدة عن زيادة الإنفاق و اثر زيادة الإنفاق الوطني على الاستهلاك و اذا كانت نظرية كينز اقتضت على بيان أثر الاستثمار على الدخل الوطني عن طريق نظريته في المضاعف ، إلا إن فكرة الاقتصادي الحديث يميل إلى توسيع نظرية المضاعف و أثره ليشمل ليس فقط الاستثمار بل و كذلك الاستهلاك و الإنفاق العام و التصدير .⁴⁸

ومضاعف النفقات العمومية يعبر عن الزيادة في المداخيل و الإنتاج (ΔY) الناتجة عن إرتفاع مبالغ النفقات العمومية (ΔG) بحيث أن تغطية هذه النفقات يكون عن طريق الموارد الجبائية، و هذا المضاعف يساوي $\Delta Y = K . \Delta Y$ (49)

⁴⁷ لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر - تونس ، مرجع سابق ، ص 59 .

⁴⁸ طاوش قندوسي ، تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي دراسة حالة الجزائر (2012/1970) أطروحة دكتوراه في علوم التسيير جامعة تلمسان 2014. ص58.

(49), (40) A. SAMUELSON : Les Grands Courants de la pensée économique - OPU- Alger 1993 - PP.475-476

إن إرتفاع النفقات العمومية يؤدي إلى ارتفاع الإنتاج (الناتج الداخلي الخام)، مما يسبب ارتفاع المداحيل الموزعة. و جزء من هذه المداحيل يتحول إلى استهلاك، و هذا الأخير يحفز بدوره الإنتاج، وهكذا فإن آلية المضاعفة تبدأ في العمل و على سبيل المثال فإن 40 مليار دينار من النفقات العمومية الممولة جباثيا تولد 200 مليار. كمداحيل إضافية حيث : الميل الحدي للإستهلاك

$$5 = \frac{1}{0,20} = \frac{1}{0,80-1} = \frac{1}{C-1} \text{ يساوي } K \text{ المضاعف } 0.80 \text{ و } (\Delta Y / \Delta G) \text{ يساوي } 5$$

$$\text{ومنه فإن } 200 = 5 \times 40 .$$

لقد استعمل الاقتصادي كينز فكرة المضاعف من أجل تبين أثر الاستثمار المستقل (الذاتي) في الدخل الوطني بواسطة آثار الاستثمار على الزيادة في الاستهلاك المولد في الاقتصاد الوطني، والذي بدوره يؤدي إلى الزيادة في الدخل الوطني أو بمعنى آخر ركز كينز على إظهار أثر الاستثمار المستقل أو التلقائي في الدخل الوطني من خلال ما يؤدي إليه هذا الاستثمار من زيادة الاستهلاك المولد في الاقتصاد الوطني، والذي يؤدي بدوره إلى زيادة الدخل الوطني بأضعاف الزيادة الأولية في الاستثمار المستقل وهو ما يطلق عليه مضاعف الاستثمار، والذي يعبر عن العلاقة بين الزيادة في الاستثمار المستقل والزيادة في الدخل الوطني

على اعتبار ان الزيادة في الإنفاق الاستثماري تؤدي إلى الزيادة في الدخل الوطني لا بمقدار الزيادة الأولية في الاستثمار بل بكميات مضاعفة تضاف الى تلك الزيادة الأولية في الاستثمار ، ما ينجر

عنه زيادة في النفقات الاستهلاكية⁵⁰ ان المضاعف بين الزيادة الإجمالية في الدخل و الزيادة الأولية في الإنفاق و يعطي لنا العلاقة التالية :

حيث ان M : تمثل مضاعف الاستثمار

PmC : تمثل الميل الحدي للاستهلاك لدالة الاستهلاك الكلية .

G : تمثل الإنفاق الحكومي .

ومن جهة أخرى لدينا : الميل الحدي للاستهلاك + الميل الحدي للاستثمار = 1

الميل الحدي للاادخار = 1 - الميل الحدي للاستهلاك فيصبح المضاعف يساوي :

حيث ان PmS : يمثل الميل الحدي للاادخار لدالة الادخار الكلية .

و يمكن توضيح ذلك بيانيا

نعلم ان عند التوازن ، العرض الكلي = الطلب الكلي

حيث ان: Y تمثل الدخل .

C : الاستهلاك.

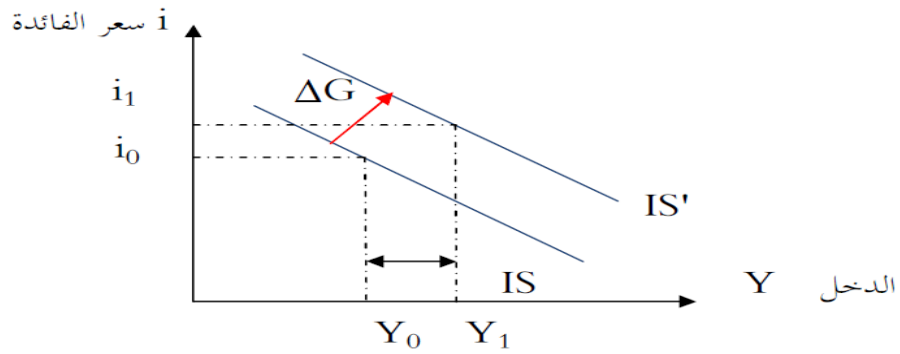
⁵⁰ رفعت المحجوب ، الطلب الفعلي ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1984، ص 106 .

I : الاستثمار .

G : الإنفاق الحكومي .

ΔS : صافي الصادرات .

الشكل رقم (2-3): منحنى التوازن في السوق و الخدمات .



عند زيادة الإنفاق العمومي بمقدار ΔG فإن منحنى IS ينتقل الى اليمين (IS') و يرتفع الدخل من

Y_0 الى Y_1 .

حيث أن :

و عليه :

أي كلما ارتفع الميل الحدي للاستهلاك زادت قيمة مضاعف الاستثمار يزيد الدخل الوطني

2.6.5.3..أثر المعجل : المسارع (EFFET D'ACCELERATEUR) :

يحدث أيضا الانفاق العمومي اثارا غير مباشرة و ذلك من خلال الزيادة التي تحدثها في الطلب على أموال الاستثمار " و هي ما تعرف بالاستثمار المولد او ما يعرف بأثر المسارع ، حيث الزيادات الممتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار و العلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل (المسارع)⁵¹.

فالمسارع يبين اثر التغيير في الاستهلاك على الاستثمار و يمكن التعبير عن ذلك في العلاقة التالية:

الزيادة في طلب على السلع الاستهلاكية ينجم عنه طلب على السلع الاستثمارية من طرف المنتجين و هذا ما ينجم عنه الأخر زيادة في الدخل القومي و نشير إلى ثلاث أمور أساسية:

1/ هناك تفاعل مبدئي بين المضاعف و المسارع و هذا التفاعل المتبادل يحدث أثارا تراكمية في كل من الدخل و الإنتاج و الاستهلاك و الاستثمار .

2/ انه من أجل حساب اثر المضاعف و المسارع المترتب على الزيادة أو الانخفاض في النفقات العامة يجب الأخذ بعين الاعتبار مصدر تمويل هذه النفقات .

⁵¹ سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 81 .

3/ ان مبدأ المضاعف و المسارع يفرضان وجود جهاز إنتاجي مرن ليستجيب للزيادة في الإنفاق بزيادة الإنتاج ، هذا التحليل يلازم الدول المتقدمة على عكس الدول النامية التي تفتقر إلى الجهاز الإنتاجي المحكم .⁵²

3-6- سياسة الإنفاق العام الحكومي و أثرها على مستوى التشغيل :

يعتبر التشغيل الكامل من أهم أهداف السياسة المالية بصفة عامة و سياسة الإنفاق الحكومي بصفة خاصة و في ما يلي سوف نتطرق إلى تأثير الإنفاق العام حسب بعض المدارس الاقتصادية .

3-6-1- تأثير الإنفاق العام على البطالة في الفكر الكلاسيكي :

يهمل الاقتصاديون الكلاسيك العلاقة بين الإنفاق العام والبطالة, لأنهم يتصورون أن الاقتصاد لا يمكن أن يكون إلا في حالة الإستخدام التام وهي الحالة التي يكون فيها الإنتاج أعظمي واستغلال عوامل الإنتاج مثاليا والبطالة منعدمة, أي أن اقتصادهم بإمكانه أن يوفر مناصب شغل لكل بطال يرغب في أن يشتغل, هذه الرؤية التفاضلية التي تميز نظرة الكلاسيك للبطالة يصاحبها اعتقاد آخر أكثر أهمية و غرابة هو أن إقتصاد الكلاسيك يتوازن عند حالة الإستخدام التام من دون تدخل الدولة (اليد الخفية), مهملين بذلك دور الحكومة في تحقيق التوازن و التأثير على مخرجات النشاط

⁵² محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ص 113 .

الإقتصادي، حيث يرون أن السياسات المالية التوسعية سوف لن تؤثر إلا على ميزانية الدولة، وأن السياسة النقدية التوسعية لا تؤدي إلى زيادة الإنتاج والتشغيل بل إلى ارتفاع الأسعار.⁵³

3-6-2- الإنفاق العام والطلب الفعال والبطالة⁵⁴:

اقترح كينز، للخروج من حالة التشغيل الناقص، ضرورة التدخل للتأثير في حجم ما أطلق عليه الطلب الكلي الفعال حتى يتسنى رفعه إلى المستوى اللازم الذي يحقق التشغيل الكامل ؛ وهو يرى أن الدولة (التدخل الحكومي) هي الجهاز الوحيد القادر على لعب هذا الدور وإحداث هذا التأثير، حيث تستطيع بواسطة سياستها المالية التوسعية زيادة الإنفاق العام وخفض الضرائب، من احتواء حالة التشغيل الناقص، وذلك ما لمضاعفات السياسة المالية من تأثير بالغ على زيادة الإنتاج، والمحافظة على مناصب الشغل الموجودة، وخلق مناصب شغل جديدة ؛ وهذا بناء دائما على فرضية تحديد الناتج من جانب الطلب، أي أن تغيرا مستقلا في الطلب الكلي يمكن أن يكون له أثرا فعالا على الناتج. وعليه فإن تدخل الحكومة لتعديل مستوى الطلب الكلي يمكن استعماله لتوجيه الناتج نحو المستوى المرغوب، أي نحو مستوى التشغيل الكامل ؛ وكما تمت الإشارة إليه في نقطة سابقة، فإن السياسة المالية في هذه الحالة تستهدف في البداية تغيرا في معمد الإنفاق العام وفي معدلات الاقتطاع الضريبي، كون الإنفاق هو أحد مكونات الطلب الكلي، كما أن تغير الضرائب يمثل الطريقة التي

⁵³ أحمد زكان ، رايح بلعباس ، العلاقة بين الإنفاق العام والبطالة - دراسة قياسية لحالة الجزائر - (1973 - 2008) ، مداخلة في ملتقى دولي حول " إستراتيجية الحكومة للقضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة * جامعة المسيلة مرجع سابق.

⁵⁴ سعد أولاد العيد، ترشيد سياسة الإنفاق العام : دراسة لظاهرة العجز الموازنة العامة للدولة - حالة الجزائر - اطروحة دكتوراه العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر ، 2013 ص 125 .

بواسطتها يمكن التأثير في الاستهلاك الخاص والاستثمار الخاص، مركبتا الطلب الخاص؛ أما الحكومة فتستطيع التأثير مباشرة في مستوى الطلب الكلي من خلال الرفع من الإنفاق العام، وبالتالي يرتفع مستوى الناتج بنسبة أكبر من الارتفاع الحاصل في الإنفاق العام كنتيجة لأثر مضاعف الإنفاق العام. كما تم تطرق إليه سابقا .

والمتابع لنظرية كينز فإن هذه المقاربة تعتمد على الأدوات التالية⁵⁵:

○ الطلب الفعال : وفقا لكينز فإن البطالة تحدث بسبب نقص الطلب الفعال، وللتخلص منها

يقترح كينز حدوث زيادة في الإنفاق سواء على الاستهلاك، أو الاستثمار.

○ الكفاية الحدية لرأس المال : يرى كينز أن الكفاية الحدية لرأس المال تمثل أحد المحددات الرئيسية

لمعدل الاستثمار، حيث توجد علاقة عكسية بين الاستثمار والكفاية الحدية لرأس المال.

○ سعر الفائدة : يمثل سعر الفائدة العنصر الثاني المحدد للاستثمار بجانب الكفاية الحدية لرأس

المال في النموذج الكينزي، ويتحدد سعر الفائدة بدوره تبعاً لمؤشر عرض النقود.

المضاعف : إن المضاعف الكينزي يقوم على أربعة فروض هي : وجود بطالة لا إرادية، اقتصاد صناعي،

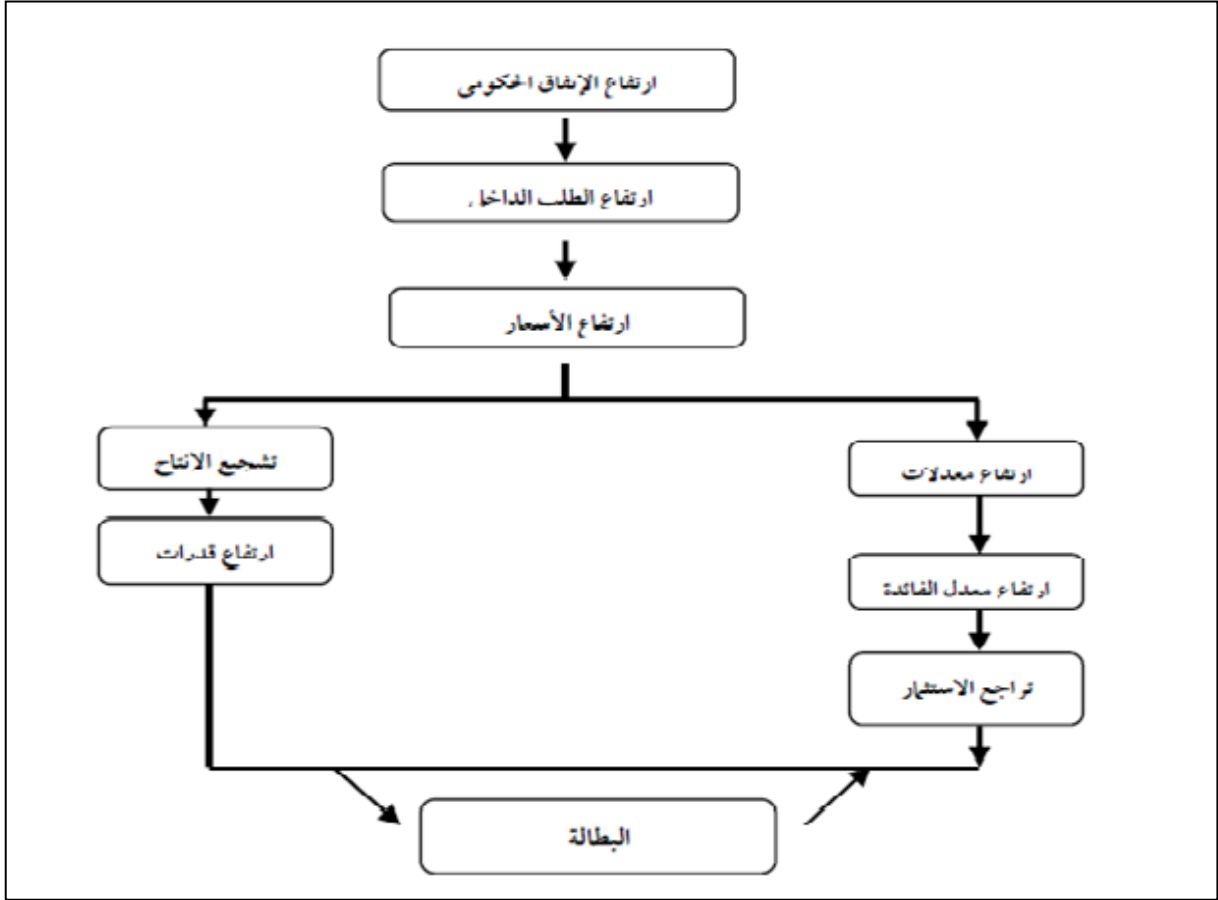
وجود فائض في الطاقة الإنتاجية للسلع الاستهلاكية، توفر سلع رأس المال اللازمة لزيادة الإنتاج.

فالدولة تقوم بزيادة في الإنفاق الحكومي لتحفيز الطلب الداخلي بغرض الوصول إلى زيادة معدلات

التشغيل ، ويمكن تتبع مراحل تأثير الإنفاق الحكومي في معدلات التشغيل وفق الشكل التالي :

⁵⁵ مجيد علي حسين ، عفاق عبد الجبار سعيد ، مقدمة في تحليل الاقتصاد الكلي ، الطبعة 1 ، دار وائل للنشر و التوزيع ، الاردن

الشكل رقم 2- أثر الإنفاق العام على معدل البطالة .⁵⁶



من الشكل السابق، يتضح أن ارتفاع الإنفاق الحكومي يؤدي حتما إلى زيادة الطلب الداخلي على السلع والخدمات باعتبار أن الإنفاق الحكومي هو جزء من الطلب الداخلي وارتفاع هذا الأخير يدفع بالمعدل العام للأسعار نحو الارتفاع، في انتظار تحرك الآلة الإنتاجية لتلبية الطلب الإضافي عن طريق زيادة الإنتاج. مما يؤدي إلى زيادة الطلب على التشغيل، وبالتالي

⁵⁶ المصدر : بودلال علي، تنمية الدور المتنامي لخدمات الاستثمار وأثره على التشغيل والنمو في الجزائر خلال الفترة 2001/2011، دراسة قياسية تقييمية، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول : تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001/2014، جامعة سطيف يومي 11/12 مارس 2013، ص 10.

انخفاض معدلات البطالة. غير أن هذا الانتظار يجب أن لا يطول كثيرا لأن ذلك من شأنه أن يدفع بمعدلات التضخم إلى الارتفاع، ومنه ارتفاع أسعار الفائدة على الإقراض، وتقلص هامش حركة الاستثمارات الخاصة. مما يؤدي إلى تباطؤ النمو الاقتصادي، وبالتالي التأثير على معدل البطالة سلبا.

وعليه فإن الإشكالية المطروحة في سياسة التوسع في الإنفاق الحكومي، هي مدى الاستجابة السريعة للآلة الإنتاجية المحلية للطلب الإضافي على السلع والخدمات، الناتج عن زيادة الإنفاق الحكومي⁵⁷.

⁵⁷ بودلال علي، مرجع سابق، ص 11.

سيتم التعرف على مفهوم الإيرادات العامة وأنواعها في العناصر التالية:

-تعريف الإيرادات العامة.

-تقسيماتها المختلفة

1-تعريف الإيرادات العامة:

تعرف الإيرادات العامة بأنها مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

ويعنى آخر أن الإيرادات العامة هي عبارة عن المقابل الضروري لتغطية النفقات العامة للدولة؛ وذلك من أجل تحقيق جميع وظائفها، حيث تعتبر أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي.

المطلب الثاني: تقسيمات الإيرادات العامة المختلفة

تعددت آراء المفكرين في المالية العامة حول تقسيم الإيرادات العامة إلى أقسام متعددة يضم مل منها الإيرادات المتشابهة في الخصائص.

فقد اقترح البعض تقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص مثل إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة؛ وإيرادات متعلقة بالنشاط العام وليس لها نظير في إيرادات الأفراد، مثل: الرسوم، والضرائب والغرامات المالية..

وهناك من ميز بين مصادر الإيرادات العامة على أساس عنصر الإجبار؛ فهناك مصادر إيرادية تقوم على أساس عنصر الإجبار من جانب الدولة في الحصول على الإيراد استنادا إلى سيادتها، ويشمل هذا النوع:

الضرائب، الغرامات المالية، القروض الإجبارية..، أما مصادر الإيرادات التي ينتفي فيها عنصر الإجبار فتشمل:

الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من ملكية خاصة بها، مثل: تأجير الأراضي الزراعية التي تملكها الدولة، الإيرادات التي تحصل عليها الدولة كمقابل لسلعة أو خدمة تباعها، وكذلك القروض الاختيارية التي لا تقوم على عنصر الإجبار.

كما اتجه الكثير من المالىين التقليديين الى التفرقة بين مصادر الإيرادات على أساس مدى دورية وانتظام هذه الإيرادات التي تحصل عليها الدولة، والفرق بين الإيرادات العادية وغير العادية، فالإيرادات العادية هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة سنويا بصورة دورية؛ كإيرادات ممتلكاتها الخاصة والرسوم والضرائب، أما الإيرادات غير العادية فيقصد بها تلك التي تحصل عليها الدولة بصورة غير دورية وغير منتظمة؛ بل تلجأ إليها الدولة من وقت لآخر كالقروض والإصدار النقدي وبيع جزء من ممتلكات الدولة.

واستنادا إلى ما سبق، يتضح أن الفكر المالى لم يتفق على تقسيم محدد للإيرادات العامة، ولذلك سيتم تناول الإيرادات العامة دون التقييد بتقسيم معين.

2-: الإيرادات الاقتصادية

تتعدد مصادر تمويل الميزانية العامة في كل دولة وتختلف وتتغير من دولة إلى أخرى، وذلك من حيث العدد ومن حيث التسميات أ وهما: الإيرادات الاقتصادية والتي يقصد بها الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد، ويحصلون على نفع عام منها، سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً، وهي بذلك تشمل دخل الدومين العام والخاص وحصيلة الرسوم.

المطلب الثاني: الرسوم

يعد الرسم من أقدم الإيرادات العامة، وله أهمية كبيرة كمورد من موارد الميزانية العامة للدولة.

الفرع الأول: تعريف الرسم وخصائصه

الرسم هو مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة، أو إحدى مؤسساتها العمومية، مقابل منفعة خاصة يحصل عليها الفرد إلى جانب منفعة عامة تعود على المجتمع ككل".

ومما سبق نستنتج الخصائص الرئيسية التالية للرسم:

1. الرسم تحصل عليه الدولة وذلك من خلال مؤسساتها ودوائرها المختلفة.
2. الرسم يجبي بشكل مبالغ نقدية، فالأصل في الرسم أن يجبي بشكل نقدي، إلا في بعض الاستثناءات كالحروب والتي يمكن أن تجبي فيها الرسوم بشكل عيني كالسلع مثلاً.
3. تحدد قيمة الرسم بقانون فلا يجبي أي رسم إلا ضمن القانون و ذلك سواء بالطريقة أو حجم المبلغ.
4. يرتبط الرسم بخدمة خاصة أو منفعة خاصة تعود على دافعه بمنفعة ومثال ذلك تلقي العلم أو ترخيص تسيير.....

5. إن الشخص لا يدفع الرسوم إلا بمناسبة حصوله على خدمة معينة من الدولة، والقاعدة أن الشخص حر في أن يطلب الخدمة أو لا يطلبها وفي هذه الحالة هناك حالتين:
- إن عنصر الاختيار المتروك للشخص يقتصر على الرغبة في الخدمة من عدمها فإذا ما اختار الشخص طلب الخدمة فهو مجبر على دفع الرسم.
- أن الأفراد قد يكونوا مجبرين في كثير من الأحيان على طلب الخدمة وبالتالي يختفي عنصر الاختيار في طلب الخدمة.

الفرع الثاني: تقدير الرسم

إن الأصل في تحديد السعر أن يكون السعر متناسباً مع نفقة الخدمة المؤداة، فلا يصح أن يتجاوز ما هو ضروري لتغطية المصروفات التي يتكبدها الشخص العام في سبيل أداء هذه الخدمة وإلا اعتبرت الزيادة ضربية.

فقد ذهب كتاب المالية إلى ضرورة تساوي مجموع الحصيلة من الرسم مع التكاليف الكلية التي تتحملها الدولة في سبيل تقديم الخدمات، وذهب عدد آخر من الكتاب إلى عدم ضرورة تحقيق هذا التناسب وأن يكون سعر الخدمة التي تقدمها الدولة أقل من نفقة إنتاجها وتغطي الدولة العجز في فائض الإيرادات العامة الأخرى وقد تحدد الدولة سعر الخدمة التي تقدمها بأكثر من نفقات إنتاجها ويستخدم هذا الفائض في تمويل النفقات العامة

وهو ما يعني أن المشروع لا يراعي المقدرة التكاليفية للفرد دافع الرسم وذلك عند تحديده لمبلغ الرسم وليس من الضروري أن تحقق التناسب بين الرسم المدفوع وقيمة الخدمة أو المنفعة التي تقدمها الدولة ويحصل عليها الفرد.

الفرع الثالث: الفرق بين الرسم وبعض الإيرادات الأخرى :

نظرا للتداخل الشائع بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة الأخرى لا بد من التفرقة بينه وبين كل من الثمن العمومي والضرائب وبين الإتاوة والغرامة.

أ. الرسم والثمن العمومي:

إن الرسم العام هو إيراد عام تأخذه الإدارة نظيرا لخدماتها وهو يتحدد عادة طبقا للعرض والطلب، عملا بمبدأ المنافسة، أما مصطلح الثمن العام فيطلق على ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعتها المشروعات العامة الصناعية والتجارية، وبذلك يمثل الثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة نتيجة قيامها بنشاط صناعي أو تجاري ويعد أحد الوسائل التي تمكنها من تحقيق إيراد عام يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع أو الخدمات للأفراد، سواء في ظل قوانين المنافسة الكاملة أو في ظل الاحتكار الذي تمارسه الدولة بالنسبة لبعض أنواع السلع قصد الاستقلال في تحديد ثمنها بما يمكنها من الحصول على أكبر قدر من الإيرادات للخزينة العامة.

وأوجه التشابه بين الثمن العمومي والرسم هو أنهما إيراد عام تحصل عليه الدولة وتعتمد عليه في تغطية نفقاتها وأن الهدف منهما الحصول على منفعة خاصة، كما أن هناك قدرا من التناسب بين المنفعة التي يحصل عليها الشخص وحجم تكاليف الخدمة لكنهما يختلفان من حيث التقنية المالية لكل منهما ويتجلى هذا الاختلاف فيما يلي:

إذا كانت المنفعة الخاصة المحققة أكبر من المنفعة العامة فإن ما تحصل عليه الدولة مقابل السلعة أو أداء الخدمة هو ثمن عمومي، أما إذا كانت المنفعة العمومية المحققة أكبر من المنفعة الخاصة فإن الدولة تحصل في مقابل أداء الخدمة على رسم يدفعه المستفيد من الخدمة.

يتم فرض الرسم استنادا إلى قانون، فالسلطة العمومية هي التي تقوم لوحدها بتحديد قيمته وتحديد كافة الأحكام القانونية المتعلقة به دون تدخل من جانب الأشخاص، أما الثمن العمومي فيتم تحديده بقرار

إداري من طرف المؤسسة العمومية المنتجة للسلع والخدمات ويتم تقديره بموجب قانون العرض والطلب في السوق دون تدخل من جانب السلطة العامة.

يتم دفع قيمة الرسم جبرا من جانب الأفراد ويكون للدولة حق الامتياز على أموال طالب الخدمة، أما الثمن العام فهو اختياري إلا إذا كانت الدولة تتمتع بمركز احتكاري أو فعلي بالنسبة

المطلب الأول: تعريف الضريبة وخصائصها

الفرع الأول: تعريف الضريبة :

يمكن تعريف الضريبة بأنها" عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا على الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة". كما تعرف أيضا" أنها مساهمة عامة إجبارية تفرض على الأشخاص طبيعيين أو شركات للوفاء بالنفقات العامة في إضفاء منفعة عامة على المقيمين في الدولة".

الفرع الثاني: خصائص الضريبة :

هناك خمس خصائص رئيسة للضريبة هي:

1. الضريبة فريضة نقدية: فالأصل أن تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تماشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل وذلك بالنظر إلى أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود، سواء في القطاعات العامة أو الخاصة، فنلاحظ أنه ما دامت النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات العامة بما فيها الضرائب لا بد و أن تحصل كذلك بالنقود.
2. الضريبة فريضة جبرية: فالدولة هي الجهة الوحيدة المخولة بفرض الضريبة و يتم ذلك بالقانون و بصفة جبرية بمعنى أن المكلف ليس حرا في دفعها من عدمه و لكنه ملزم و مجبر بالدفع.

3. الضريبة تدفع دون مقابل : و بدون منفعة خاصة فالمكلف يقوم بأدائها على أساس مساهمته في المجتمع، و باعتباره عضوا في الجماعة، و ليس باعتباره ممولا للضرائب و على هذا فإنه يبدو منطقيا بأنه يساهم في تغطية أعباء الدولة التي تحمي الجماعة و تشرف عليهم.
4. الضريبة تدفع بصورة نهائية : يقوم الأفراد بدفع الضريبة للدولة بشكل نهائي أي أن الدولة لا تلتزم برد قيمتها أو بدفع أي فوائد عنها.
5. الضريبة تمكن الدولة من تحقيق النفع العام : تعد الضريبة من أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق و لذا فإنها تمكن الدولة من تحقيق أهدافها خصوصا النفع العام.

المطلب الثاني: القواعد الأساسية في الضريبة

- تعني القواعد العامة التي تحكم الضريبة مجموعة المبادئ والأسس التي يتعين على المشرع إتباعها ومراعاتها عند وضع قواعد نظام ضريبي في الدولة، و من بين أهم هذه القواعد ما يلي:
1. قاعدة العدالة : لا بد أن تكون الضريبة عادلة من حيث مساهمة المكلفين في دفع الضرائب كل حسب مقدرته وبما يتناسب مع حجم دخله
 - 2- قاعدة الملائمة : لا بد أن تجبي الضريبة في الوقت والطريقة التي تلاؤم المكلف، حيث لا بد أن تراعي التشريعات الضريبية؛ هذا الأمر حتى لا تثقل على المكلف.
 3. قاعدة اليقين : ويعنى بذلك أن تحدد بقانون يوضح قيمة الضريبة، وأسس احتسابها والواقعة المنشأة للضريبة والمصروفات الواجب خصمها، ومعيار السداد بحيث تربط على قواعد محددة دون ترك فرصة للتعسف في التقدير.
 4. قاعدة الاقتصاد في النفقات : بمعنى أنه ما يصرف من نفقات و تكاليف من أجل تحصيل الضريبة يجب أن تكون ضئيلة و متدنية إلى أقصى حد ممكن، فزيادة أجهزة إدارية وتوظيف عدد كبير من الموظفين الجباة مخالف لقاعدة الاقتصاد.

المطلب الثالث: أنواع الضرائب

لقد تعددت أنواع الضرائب وذلك نتيجة لتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتطور مفهوم الضريبة ليتماشى مع فكرة المالية الوظيفية، ولقد اختلفت صورها الفنية من مجتمع إلى آخر بل لنفس المجتمع من فترة إلى أخرى، حيث تنقسم الضرائب إلى عدة أنواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر عليها ومن أبرزها ما يلي:

الفرع الأول: من حيث تحمل عبء الضريبة

تنقسم الضرائب من حيث تحمل عبء الضريبة إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة.

1. **الضرائب المباشرة:** الضرائب المباشرة هي تلك التي تفرض إما على الدخل أو رأس المال؛ ولقد

عرف بعض الكتاب الضرائب المباشرة بأنها الضريبة التي تفرض على عناصر تتمتع نسبيا بالدوام

والاستقرار مثل ضريبة كسب العمل، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة العقارية.

2. **الضرائب غير المباشرة:** ويطلق عليها اسم ضرائب الإنفاق و ذلك لكونها تفرض على الدخل

بمناسبة إنفاقه، لذا فهي تصيب الدخل بطريقة غير مباشرة، حيث أنه من الممكن نقل عبئها و دافع

الضريبة هو الذي يتحملها مثل الضرائب الجمركية، ضريبة المبيعات و يتوقف على درجة مرونة العرض

و الطلب على السلعة محل الضريبة و نوع العنصر الخاضع و مدى توافر أو انعدام المنافسة.

الفرع الثاني: من حيث المادة الخاضعة للضريبة:

تنقسم الضرائب من حيث المادة الخاضعة للضريبة إلى ضرائب على الأموال وضرائب على

الأشخاص.

1. **الضرائب على الأموال:** حيث تفرض الضريبة على الممتلكات والأشياء التي يمتلكها الأفراد سواء

كانت أموالا منقولة أو عقارية.

الضرائب على الأشخاص: و تفرض على الأفراد وذلك اعتبارا لوجودهم في الدولة وتحت رعايتها،

حيث كان هذا النظام هو السائد سابقا ولكن مع التطور الاجتماعي، تطور مفهوم الضرائب فأصبح

ينصب على ما يملكه الفرد.

الفرع الثالث: من حيث الواقعة المنشأة الضريبة

حيث أن الالتزام بالضريبة يكون بمجرّد توفر تلك الظروف الشخصية والموضوعية التي تؤدي إلى الالتزام بالضريبة.

1. **واقعة تملك رأس مال** : حيث يمتلك الوارث قدرًا من المال عن طريق الوراثة، وبالتالي ينشأ من واقع التملك فرض ضريبة التركات، كما أنها تفرض في لحظة زمنية معينة عند حدوث واقعة الوفاة وانتقال هذه التركة إلى الورثة.

2. **واقعة الإنتاج** : بعد تحديد المشرع الضريبي السلع التي تفرض عليها الضريبة فإنه يقوم بتحديد المرحلة التي تحصل عندها الضريبة فإجراء عملية التصنيع تنشأ تعهد بدفع الضريبة حيث تفرض الضريبة على السلع التي تنتج بكميات كبيرة و ذلك من أجل ضمان غزارة الحصيلة الضريبية.

3. **واقعة الاستهلاك** : حيث تفرض الضريبة في هذه الحالة على أساس إنفاق الفرد لدخله من أجل (الاستهلاك، حيث تفرض هنا الضريبة عندما يحصل الفرد على السلع و الخدمات التي يحتاج إليها).

4. **واقعة تحقق الدخل** : حيث بمجرد تحقق الدخل ينشأ الالتزام بدفع الضريبة، فالدخل ينجم عن

طريق خدمة يقدمها الفرد أو سلعة ينتجها ومنه نلاحظ أن المصادر الأساسية للدخل هي العمل ورأس المال والعمل ورأس المال معاً.

الفرع الرابع : من حيث تحديد وعاء الضريبة

تنقسم إلى ضريبة وحيدة وضريبة متعددة، فنظام الضريبة الواحدة يقتصر على عنصر واحد فقط من العناصر المحتمل أن تخضع للضريبة ومن أمثلة ذلك الأنظمة الضريبية التي تقتصر فرض الضريبة على الدخل أو الإنفاق أو الناتج، حيث أن هذا النظام يتسم بالبساطة والعدالة وسهولة أدائها واقتضائها. أما بالنسبة للضريبة المتعددة تفرض عدة ضرائب على الشخص تتنوع بتنوع موارده وممتلكاته ونشاطه، حيث هي الحالة الأكثر شيوعاً وذلك من الناحية التطبيقية في غالبية الدول، ويعتبر هذا النظام أكثر قدرة على تحقيق أهداف المجتمع وأكثر توافقاً مع الدور الحديث للدولة في النشاط الاقتصادي

الفرع الخامس : من حيث السعر

ويمكن تقسيم الضرائب من حيث السعر إلى ما يلي :

1. **ضريبة نسبية:** هي عبارة عن نسبة مئوية ثابتة تفرض على المادة الخاضعة للضريبة حيث لا تتغير بتغير قيمتها مثل الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية... إلخ، حيث أنه لا يتغير سعر الضريبة بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة.

2. **ضريبة تصاعدية:** فهي تفرض بنسب مختلفة باختلاف قيمة المادة الخاضعة للضريبة، حيث أنها ترتفع بارتفاع قيمة المادة الخاضعة لها والعكس صحيح.

المبحث الرابع: القروض العامة والإصدار النقدي

سيتم في هذا المبحث دراسة الإيرادات غير العادية، أي التي تلجأ إليها الدولة في ظروف استثنائية، والتي تشمل:

- القروض العامة.

- الإصدار النقدي.

لقد أصبحت الموازنة العامة للدولة في العصر الحديث وسيلة فعالة لاتخاذ القرارات الحكومية، التي تستند على مبدأ الأولويات وتأخذ في حسابها العوامل المختلفة من اقتصادية وسياسية واجتماعية، وبالتالي فإن الميزانية العامة ليست مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط، وإنما هي وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة، لذلك فقد أولي هذا التنظيم المالي أهمية كبيرة من طرف علماء المالية المعاصرين، وتوالى الدراسات التي تحاول الإحاطة بمختلف جوانب الميزانية العامة القانونية أو المالية أو الاجتماعية... الخ.

ويتضمن هذا المحور المباحث التالية:

-المبحث الأول: مفهوم وخصائص الميزانية العامة للدولة

-المبحث الثاني: دورة الميزانية العامة للدولة

الموازنة العامة:

تعد الموازنة العامة للدولة الأداة التي تستخدمها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية و مع اتساع دور الدولة و ازدياد تدخلها في الحياة الاقتصادية فلا نستطيع أن نقول أن الميزانية خارج هذه السياسة العامة بل أصبحت احد اقوي أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الحكومات من اجل تحقيق أهدافها المختلفة .

المطلب الأول : ماهية الموازنة العامة :

تعرف لغتنا : الموازنة مأخوذة في اللغة من فعل و ولقد جاءت على صيغة مفاعلة من الفعل وازن، ونقول وزنت الشيء وزنا وقام ميزان النهر أي انتصف.⁵⁸

⁵⁸إسماعيل بن حماد الجوهري، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، دار العلم للملايين بيروت، ط2 1979ص: 213

توازن يتوازن، توازنًا، فهو مُتوازن توازن الشَّيْئان: اتَّزنا، تعادلا، تساويا في الوزن "توازنت

الأحمال- توازن اقتصادي- توازن القوى⁵⁹

أما اصطلاحاً: فمصطلح الموازنة العامة (العربي) يقابله في اللغة الانجليزية كلمة (

Budget) التي اشتقت أصلاً من الكلمة الفرنسية القديمة (Bougette) ، وهو ما يعني

محفظة صغيرة ، وقد استخدم هذا التعبير في إنجلترا لوصف الحقيبة الجلدية التي كان

يحملها وزير المالية عند ذهابه للبرلمان. وتحفظ فيها كشوف احتياجات الحكومة من إنفاق و

موارد مالية كما استخدمت هذه الكلمة أيضاً للتعبير عن المستندات التي تحفظ في هذه

الحقيبة، وهي تحوي الخطة المالية التي تعرض على الهيئة التشريعية للتصديق عليها ثم

شاع استخدامها بعد ذلك كتعبير عن الذمة المالية للدولة أو موازنة الدولة.⁶⁰

و موازنة الدولة هي عبارة عن بيان تقديري، لنفقات، وإيرادات الدولة، عن مدة مقبلة، تقدر

عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية⁶¹.

وهي جداول تتضمن أرقام تقديرية للنفقات والإيرادات العامة لسنة مقبلة، وهي بذلك تنظيم

مالي يقابل بين هذين النوعين من الكميات المالية ويحدد العلاقة بينهما لتحقيق السياسة

المالية للدولة⁶²

⁵⁹معجم اللغة العربية المعاصرة .

⁶⁰حجابه عبد الله ، أساسيات المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009، ص 181.

⁶¹زكرياء محمد بيومي ، مبادئ المالية العامة ، مطبعة جامعة القاهرة و الكتاب الجامعي ، القاهرة، مصر ، 1978 ، ص 586

الميزانية وثيقة تحتوي على بيان تعادلي مقارنة لنفقات و إيرادات هيئة عامة خلال مدة مقبلة ، تقدر عادة بسنة، فهي تقدير لنشاط الدولة المالي للمستقبل أو ترجمة لخطط الدولة المالية في تحقيق أهدافها الخاصة بالتنمية الاقتصادية و الإجتماعية⁶³ ."

"خلاصة القول تعرف الموازنة العامة بأنها، خطة مالية للدولة، تتضمن جميع تقديرات النفقات، والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة، مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية ، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة لتحقيقها .

المطلب الثاني : خصائص الموازنة العامة :

من خلال تعريف الموازنة العامة يتضح لنا بان الموازنة لها أربع خصائص أساسية :

1) الفرع الأول : الموازنة خطة مالية للدولة تعتبر الموازنة خطة مالية للدولة)

قصيرة الأجل لأنها لمدة سنة)، فهي تتضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة في النفقات العامة، فهي تشمل جميع أوجه الإنفاق العام للدولة على مختلف الخدمات والبرامج التي تنوي القيام بها وكيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق.⁶⁴

⁶² محمد طاقة ، هدى العزاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ط 2 ، 2010 ، ص22.

⁶³ خبابة عبد الله ، مرجع سابق 181 .

⁶⁴ خصاونة ، جهاد سعيد ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، بين النظرية و التطبيق العلمي، دار وائل ، الاردن ، 2010، ص31

الفرع الثاني : الموازنة العامة وثيقة تقديرية : إن جداول النفقات، وجداول الإيرادات، التي تتكون منها وثيقة الموازنة العامة، ما هي إلا أرقام تقريبية ، و تقديرات متوقعة لنفقات الدولة وإيراداتها.⁶⁵

الفرع الثالث :الموازنة هي إجازة من السلطة التشريعية : من اهمم الخصائص التي تميز الموازنة العامة عن الموازنات الأخرى هي إجازتها من السلطة التشريعية ، فرغم العمل الذي تقوم به السلطة التنفيذية في إعداد تقديرات النفقات و الإيرادات و إذ لم تكتسب هذه الوثيقة صفة المشروعية التي تأتي بعد الموافقة السلطة التشريعية فهي غير قابلة للتنفيذ و تبقى معلقة .

الفرع الرابع : الموازنة العامة هي برنامج الدولة المتمثل في أهدافها : للموازنة العامة آثار اقتصادية و اجتماعية ن فهي البرنامج العام للدولة و الذي يعكس سياستها المنتهجة و الأهداف المسطرة فهي تحويل السياسة المالية إلى أرقام محققة على ارض الواقع .

المطلب الثالث : القواعد العامة للموازنة الدولة :

تخضع الميزانية العامة لمجموعة من القواعد والمبادئ العامة من بينها⁶⁶:

الفرع الأول : مبدأ سنوية الميزانية: تساعد الحياة المالية للدولة (السنة المالية على تمكين البرلمان من مراقبة الحكومة، ومبدأ سنوية الميزانية ليس مطلقة، بل ترد عليها استثناءات من

⁶⁵ محمد شاكر عصفور ، مرجع سابق ، ص 17 .

⁶⁶ محمد سلمان سلامة ، الإدارة المالية العامة ، المعتمز للنشر و التوزيع ، 2015 ، عمان ، الأردن ، ص 134

بينها الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات وتختلف بداية السنة المالية من دولة الأخرى.

الفرع الثاني: مبدأ العمومية: يعني أن تتضمن الميزانية قسمين أولهما خاص بالإيرادات، والثاني بالنفقات، مما يسهل مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية.

الفرع الثالث: مبدأ التوازن: يقصد به تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وإلا اعتبرت الميزانية غير محققة لمبدأ التوازن، وإذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة، فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية

الفرع الرابع : مبدأ وحدة الميزانية: يقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة، حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وتتمكن أجهزة الرقابة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية، كما وافقت عليها السلطة التشريعية ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية قاعدة أخرى هي عدم تخصيص الإيرادات أي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة.

-ثانيا :خصائص الميزانية العامة للدولة:

انطلاقا من التعريفات السابقة للميزانية العامة للدولة؛ يمكن تحديد أهم العناصر والمقومات التي يعتمد عليها مفهوم الميزانية العامة للدولة فيما يلي:

1.العنصر المالي(الميزانية العامة تنبؤ وتقدير :)تعد الميزانية العامة بمثابة كشف توقعات أو جدول تقديري للإيرادات الواجب تحصيلها، والنفقات التي يلزم القيام بإنفاقها خلال فترة مستقبلية، ويتم صياغة التقدير والتنبؤات الخاصة بالنفقات والإيرادات عن طريق تحليل السياسات الاقتصادية والمالية للدولة وكذلك عن طريق مقارنة الموازنات السابقة للدولة. ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملا مهما في كسب أعمال الحكومة من قبل المجتمع والسلطة التشريعية، لهذا عند تقدير كل من الإيرادات والنفقات العامة لا بد من وضع تقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع أن يكون خلال نفس الفترة؛ والذي يعد بمثابة برنامج الحكومة في الفترة القادمة حيث هذا البرنامج يعكس سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وذلك من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيرادات المختلفة. وطالما أن الميزانية العامة هي تنبؤ وتقدير فتجدر الإشارة إلى أن مسار العمل المالي لا يمكن رسمه مقدما بشكل تام، لذلك يجب السماح بوجود مرونة كافية لكي تساعد على التكيف مع الاحتمالات غير المتوقعة.

2.العنصر القانوني(ضرورة اعتماد التقديرات :)تعد الميزانية العامة بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة، غير أنها تبقى في شكل مشروع أو اقتراح بموازنة غير قابلة للتنفيذ، إلا بعد قبولها من طرف الشعب عن طريق ممثليه في المؤسسات الدستورية، أي أن الميزانية العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية واعتمادها وإصدار قانون بذلك (يسمى بقانون المالية في الجزائر). وبالتالي فالميزانية العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، وبعدها يعود الأمر إلى السلطة التنفيذية(الحكومة (مرة أخرى، فتقوم بتنفيذ بنود الموازنة العامة بالإنفاق والتحصيل في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة قصد تحقيق أهداف المجتمع.

3.العنصر السياسي (دورية الاعتماد :)للميزانية العامة للدولة مظهر سياسي؛ باعتبارها تصريحاً معطى من البرلمان للحكومة، ولكن لمدة محدودة هي سنة في الغالب في جميع الدول، وبالتالي يجب أن يصدر هذا التصريح بصفة دورية.

4. **الميزانية العامة ترخيص وإجازة**: يعتبر صدور قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة ترخيصاً لكل جهة في حدود اختصاصها؛ باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها، اعتباراً من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسؤولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ مبادئها وتحقيق الأهداف المحددة لها.

5. **الميزانية العامة توجيه**: تعتبر الميزانية العامة بمثابة توجيه للسياسات العامة للدولة نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترنو الدولة نحو تحقيقها، ويتم ذلك عن طريق تضمين الميزانية العامة خطة بالبرامج والأنشطة التي تحقق من خلالها الدولة أفضل النتائج الاقتصادية والاجتماعية.

6. **الميزانية العامة خطة مالية شاملة**: الميزانية العامة للدولة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة؛ لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

ثالثاً: طبيعة الميزانية العامة للدولة ودورها في مالية الدولة

1. طبيعة الميزانية العامة للدولة:

من خلال ما سبق، وعلى ضوء ما ورد من تعاريف مختلفة للموازنة العامة للدولة، يمكن أن نستنتج أن هذه الأخيرة يمكن أن تأخذ أكثر من صفة أو طبيعة، تختلف باختلاف وجهات نظر الباحثين لمفهوم الموازنة العامة، من طبيعة مالية أو اقتصادية أو سياسية أو غيرها:

أ. المفهوم المحاسبي للميزانية: والذي ينظر إلى كونها أرقاماً حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة ما تكون سنة، ولذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل وإظهار النتائج، وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الميزانية العامة، ووفق هذا المفهوم يمكن القول أن الميزانية العامة ذات طبيعة محاسبية.

ب. المفهوم المالي: الميزانية العامة هي التعبير المالي عن أهداف الحكومة المراد تحقيقها (أهداف المجتمع)، والظاهرة بينود الميزانية سواء في جانب النفقات أو الإيرادات، إما من ناحية الأرقام المالية الواردة فيها أو من ناحية تفاصيل مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق.

ج. المفهوم الرقابي للميزانية: تعتبر الميزانية الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كما لصرافها لأنواع المحددة وضمن الفترة

المخصصة لها للتحقق بأن الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة وهذا ما تؤكد عليه الميزانية التقليدية، ولا يهتم المفهوم الرقابي للميزانية بالتخطيط وإعداد البرامج.

د. المفهوم السياسي للميزانية: هنا يعكس البرلمان (السلطة التشريعية) فلسفة السياسة في إدارة دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافه من خلال الميزانية العامة؛ إذ تعد الأرقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة المركزية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً، والموجهة لإعداد مشروع الميزانية في ضوء السياسة العامة التي يرغب بها الحزب الحاكم.

هـ. المفهوم القانوني للميزانية: يعتبر فقهاء القانون بأن الموازنة العامة للدولة هي قانون لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها تشريع أي قانون، وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة، كما أن معظم الدساتير تتضمن أسس وقواعد إعداد الميزانية العامة للدولة من حيث الإعداد إلى التشريع وتصدر أرقامها بموجب قانون الميزانية السنوي.

و. المفهوم التخطيطي للميزانية: إن التغير الحاصل في مفاهيم الدولة وتغيرها من الدولة الحارسة إلى الدولة المنظمة، وممارستها لمختلف الأنشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في إيجاد توازن حقيقي للاقتصاد القومي، أثر على مفهوم الميزانية التقليدي وأصبح ينظر إليها أي للميزانية على كونها أداة أساسية للتخطيط وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف وأصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام بضوء السياسات العامة.

ز. المفهوم الاقتصادي للميزانية: يعد التحول المشار إليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد القومي برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، فأصبحت الميزانية العامة الأداة التي بواسطتها يكبح جماح التضخم أو الكساد الاقتصادي وهي وسيلة لدعم التخطيط على المستوى القومي.

2. دور الميزانية العامة في مالية الدولة

لقد واكبت التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات عبر العصور تطورات في فكرة الميزانية والدور الذي تقوم به في مالية الدولة مع تطور الدور الذي تقوم به في الحياة الاقتصادية، وقد اختلف هذا الدور في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث.

أ. دور الميزانية العامة في النظرية التقليدية: كانت النظرية التقليدية في مرحلة التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة؛ تتميز بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلا في حدود ضيقة

وذلك تأثرًا بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر، حيث ساد في الفكر الكلاسيكي الاعتقاد بقدرة القطاع الخاص إذا ما توافرت له الإمكانيات اللازمة؛ على تحقيق التوازن المستقر تلقائيًا عند مستوى التوظيف الكامل حيث كان دور الدولة مقتصرًا في الدور الضيق (الدولة الحارسة)، لهذا فقد غلب على الفكر التقليدي نوع من الحيادية المالية. حيث تمثل هذا الحياد في فكرة الميزانية بما تشمله من موارد ونفقات حيادية بالنسبة للاقتصاد، كما كان الاقتصاديون الكلاسيكيون يفضلون الميزانيات الأقل نفقات، وأن توازن جانبي الإيرادات والمصروفات يعتبر أمرًا جوهريًا في الميزانية السنوية، وبالتالي انحصر دور الدولة في اقتطاع جزء من ثروة مجموعة معينة من المجتمع مع تحويله إلى مجموعة أخرى من أفراد نفس المجتمع، أي الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات التقليدية، فهذا يعني أن الدولة محايدة، فلا تهدف إلى إحداث تغيير في البنيان الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا أصبح دور الميزانية العامة عند التقليديين هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة مع رفض فكرة إحداث عجز منظم أو غير منظم في الميزانية الدولة.

ب. دور الميزانية في المالية العامة الحديثة: منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، أصبح مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي هو الغالب، حيث كانت الأزمة العالمية الكبرى من القرن الماضي هي المعول الذي انهارت تحت ضرباته مبدأ القدرة الفردية (الحرية الاقتصادية) ووجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل في الشؤون الاقتصادية، وكان لذلك انعكاساته على المالية العامة بصفة عامة وعلى الميزانية بصفة خاصة فقد استبدلت المالية الحيادية بالمالية المتدخلة، فلم يعد هناك حديث عن حياد الميزانية، بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية. ولم يعد المهم الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات والنفقات في الميزانية السنوية، بل أصبح ما يستأثر بالاهتمام هو التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل وليس التوازن المالي والحسابي للميزانية؛ ومن ناحية أخرى فإن التوازن السنوي لم يعد أمرًا تلتزم الدولة بتنفيذه إذ أن المالية العامة الحديثة توجه جل اهتماماتها إلى ما يسمى بالتوازن الدوري، وكنتيجة لهذه الأفكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل والتطوير لتلائم الاتجاهات الجديدة في المالية العامة. وأخيرًا فإن الميزانية تحولت من مجرد وثيقة محاسبية ورقابية على المالية إلى أداة للإدارة الاقتصادية.

الفرع الثاني: نشأة وأهمية الميزانية العامة

في عصر العولمة والسباق السريع بين جميع الدول لاستغلال الموارد والإمكانيات المتاحة لتحويلها إلى اقتصاد قوي ومتين يجعلها قادرة على التقدم والنمو والازدهار، نحتاج إلى الميزانية العامة لمعرفة وضع الدولة ومقدرتها.

أولاً: نشأة الميزانية العامة

ان فكرة الميزانية العامة ليست فكرة حديثة كما يعتقد معظم المفكرين المعاصرين، وإنما تعود إلى عقود قديمة حيث أشار القرآن الكريم في سورة يوسف؛ إلى أن النبي يوسف عليه السلام، وضع ميزانية عامة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لمصر في ذلك الوقت " قَالَ اجْعَلْنِي عَ لَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ، وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبِعُونَ مِنْهَا حَيْثُ يَشَاءُ نُصِيبُ بِرَحْمِنَا مَنْ نَشَاءُ وَلَا نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ 13 ."

غير أن الميزانية العامة التي عرفت في تلك الحقبة الزمنية الماضية، شكلها بسيط مقارنة بما هي عليه في الوقت الحاضر، ويرى معظم المفكرين المعاصرين أن فكرة الميزانية العامة كمفهوم علمي حديث ارتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود الدولة الحديثة، القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية،

ولذلك فإن أول ظهور للميزانية العامة بمفهومها الحديث كان في إنجلترا، وانتقلت فكرة الميزانية العامة من إنجلترا إلى الدول الأوروبية الأخرى، وإلى الولايات المتحدة الأمريكية، ثم انتقلت فكرة الميزانية العامة والتطورات التي أدخلت عليها إلى الدول الأخرى.

ثانياً: أهمية الميزانية العامة

وتبرز أهمية الميزانية العامة للدولة من كونها تعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبواسطتها يبرز دور الدولة في التأثير على تلك الأنشطة وله الأثر الكبير في البناء، لكون الميزانية تستوعب جانبا مهما من الدخل القومي من خلال الموارد التي تقوم بتحصيلها والإنفاق العام الذي بدوره يعتبر قوة دفع للاقتصاد، وبذلك تكون الركيزة الأساسية للاستثمار العام والاستهلاك العام وتوزيع الدخل القومي من خلال التوجيه والمحددات للإنفاق والموارد، وطبعاً يكون هذا الدور للميزانية أكثر فعالية في ظل الأنظمة الديمقراطية مقارنة بدوره الهامشي والضعيف في ظل الأنظمة الديكتاتورية والبيروقراطية.

1. الأهمية السياسية للميزانية العامة: من الأهمية السياسية المتعاضمة للميزانية العامة كونها تمارس تأثيراً حقيقياً على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره، فتوجد علاقة وثيقة بين الميزانية والبرلمان، 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.

ويمكن القول بصفة عامة بأن القوة السياسية في الدول تميل عادة إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبة اعتماد الميزانية، ففي الدول الديمقراطية تكاد القوة السياسية والمالية تتمركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية،

أما في الدول ذات الأنظمة الدكتاتورية فتتركز القوتان المشار إليهما في قبضة السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي يصعب إخضاع هذه السلطة لرقابة جدية ومؤثرة من جانب المجالس النيابية للميزانية من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه المالية للرقابة الدقيقة والعلنية من إبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية..

2. الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة: لقد أصبحت الميزانية العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الاقتصاد 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 فروعها وقطاعاتها، فقد تستخدم الميزانية العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضاً كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي...

وتعتمد إستراتيجية الميزانية العامة في تحقيق ما سبق ذكره، على تغيير مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات، كما يجب أن يتوافق حجم الميزانية وتكوينها مع الظروف الاقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة، وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الميزانية الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادي، كما تعتبر جزءاً من الخطة المالية وأداة لتنفيذها، وفي الأخير تعتبر الميزانية العامة كأداة للتأثير المقصود على الحياة الاقتصادية للدولة ومنه أصبحت عاملاً هاماً للحياة الاقتصادية في مختلف الدول.

3. الأهمية الاجتماعية للميزانية: تستخدم الميزانية 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 مدفوعاتها (إعانات) إلى الأفراد في المقام الثاني، فإذا كانت الأساليب التوزيعية للمنح والإعانات تأخذ اتجاهها عكسيا للآثار التوزيعية للضرائب كما هو معروف في التحليل الاقتصادي، فالضرائب وعبؤها يختلف من فئة إلى أخرى تؤدي إلى تغيير شكل الدخل بعد الضرائب عنه قبلها.

أما النفقات العامة فبعضها ليست لها آثار توزيعية واضحة مثل نفقات خدمات الإدارة، الدفاع.. الخ، والبعض الآخر قد تكون له آثار توزيعية على الدخل الحقيقي، مثل النفقات العامة على الخدمات التعليمية والصحية وذلك عندما تختلف منافعتها لدى بعض الأفراد عنها لدى البعض الآخر.

4. الأهمية المحاسبية للميزانية: تمر الميزانية بعدة مراحل من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع

الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية، وإن أهمية الميزانية من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقا لطريقة ومدة اعتماد الميزانية، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للميزانية العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للميزانية العامة في مراحلها المتعددة لاسيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الميزانية، ويتضح مما سبق؛ وحتى تؤدي الميزانية رسالتها وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة منها، يجب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية والمحاسبية.

المطلب الثاني: التفرقة بين الميزانية العامة وغيرها من الوثائق المالية

ثمّة اختلاف نشأ حول أي من مصطلحي الميزانية أو الموازنة، يستخدم لتسمية الموازنة العامة للدولة، وفي تقديرنا أنه ليس هناك حيثيات علمية تجعلنا نبتني أيا من المصطلحين، فكلاهما مرادف للآخر، وربما كان المبرر الوحيد لاستخدام مصطلح الموازنة هو التمييز عن مصطلح الميزانية الذي يطلق على القائمة التي توضح المركز المالي للمشروع في لحظة معينة.

وهنا سنقوم بالتفرقة بين الميزانية العامة وبين عدة الميزانيات أخرى، منها:

- ميزانية المشروعات.
- الحسابات القومية.
- الحساب الختامي.
- الميزانية التقديرية للمشروع.
- الميزانية الاقتصادية القومية.

الفرع الأول: الميزانية العامة وميزانية المشروعات

الميزانية بالنسبة للمشروعات هي عبارة عن بيان يصور لنا المركز المالي للمؤسسة في نهاية السنة المالية لها، فهي تتضمن أرقاماً فعلية في تاريخ محدد، أما الميزانية العامة فهي عبارة عن أرقام تقديرية، وأيضاً فالميزانية الخاصة تتضمن أرصدة الأصول والخصوم (موجودات مطلوبات) بينما الميزانية العامة تتضمن نفقات عامة وإيرادات عامة أي المبالغ المنتظر إنفاقها، كما أن الميزانية العامة لكي تكتسب صفتها كوثيقة تعبر عن برنامج عمل الحكومة خلال فترة مقبلة، يتعين إقرارها من السلطة التشريعية، بينما لا تحتاج ميزانية المشروع أي نوع من الإجازة أو الاعتماد نظراً لكونها تعكس وقائع فعلية حدثت خلال فترات سابقة ساهمت في تكوين أرصدها في لحظة إعدادها.

بالإضافة إلى أن الميزانية العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة في إطار خططها، فيما تعكس ميزانية المشروع الهدف الأساسي لأي مشروع خاص، المتمثل في تعظيم الربح.

الفرع الثاني: الميزانية العامة والحسابات القومية

يمكن تعريف الحسابات القومية بأنها بيان تفصيلي يتضمن مجموعة متكاملة من الإحصاءات والبيانات تعطي وصفاً لعلاقات التشابك والترابط بين مختلف الأنشطة في القطاعات الاقتصادية، من خلال حسابات الدخل القومي، ومكوناته وتوزيعه على مختلف القطاعات والاستخدامات خلال فترة زمنية منتهية عادة سنة.

ومن هذا المفهوم للحسابات القومية يمكن القول بأنها أكثر شمولاً وتفصيلاً من الميزانية العامة للدولة، إذ تتضمن الحسابات القومية البيانات عن كافة الأنشطة الاقتصادية، سواء في القطاع الخاص أو الحكومي، كما أنها تتعلق بالفترة الماضية، وبالتالي فإن البيانات الواردة بها هي بيانات فعلية بعكس الحال في الميزانية العامة للدولة حيث تعكس جزءاً فقط من النشاط الاقتصادي الكلي، وهو الجزء

المتعلق بالنشاط الحكومي بمختلف سياساته الاقتصادية، كما أنها تتعلق بالفترة المقبلة وبالتالي فإن البيانات الواردة بها هي بيانات تقديرية سواء كانت متعلقة بالنفقات أو الإيرادات .

الفرع الثالث: الميزانية العامة والحساب الختامي

تختلف الميزانية العامة للدولة عن الحسابي الختامي للدولة من حيث طبيعة الأرقام الواردة في كل منهما، فهما وإن كانا يتماثلان في هيكل البنود المدرجة (نفس التويب والتقسيمات)، إلا أن طبيعة أرقام هذه البنود مختلفة، ففي حين تكون أرقام الميزانية العامة تقديرية (لسنة مالية مقبلة)، فإن الأرقام المدرجة في الحساب الختامي فعلية (لسنة مالية منتهية).

والحساب الختامي للميزانية أداة لمراجعة ما قامت به السلطة التنفيذية وما تعهدت به السلطة التشريعية، وهو وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية من برامج وسياسات.

الفرع الرابع: الميزانية العامة للدولة والميزانية التقديرية للمشروع

تعرف الميزانية التقديرية للمشروع أو الميزانية التخطيطية على أنها برنامج العمل الذي يعتزم المشروع تنفيذه في الفترة المقبلة تحقيقاً لأهداف المشروع، فهي أداة للتعبير عن أهداف وسياسات المشروع مقدماً، وتتشابه كل منهما من حيث أن الأرقام الواردة في كل منهما تقديرية وتتعلق بالمستقبل، كما أن كلا منهما تعبر عن خطة العمل التي تنوي جهة الاختصاص تنفيذها مستقبلاً، بالإضافة إلى اعتماد كل منهما من قبل جهة الاختصاص.

إلا أن هناك اختلافات جوهرية بينهما تتمثل في:

1. اختلاف طبيعة الأهداف التي تسعى كل منهما إلى تحقيقها: فأهداف الميزانية التقديرية للمشروع

يغلب عليها الطابع الكمي تحقيقاً لمنفعة خاصة تتعلق بالمشروع، بينما نجد أن الأهداف التي

تسعى الميزانية العامة إلى تحقيقها تتعلق بالمنفعة العامة للمجتمع.

2. اختلاف طول الفترة التي توضع عنها الميزانية التقديرية للمشروع و الميزانية العامة للدولة، فبينما

ميزانية الدولة تعبر عن فترة مقبلة عادة سنة، نجد أن الميزانية التقديرية للمشروع تعبر عن فترة أكثر من سنة.

3. اختلاف جهة اعتماد الميزانية العامة للدولة والميزانية التقديرية للمشروع حيث تكون السلطة

التشريعية بالنسبة للأولى وإدارة المشروع بالنسبة للثانية.

المطلب الثالث: قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة

هناك مجموعة من القواعد الأساسية والمبادئ التي تلتزم السلطة التنفيذية باحترامها عند إعداد الميزانية العامة، ويؤدي احترامها إلى تسيير مهمة إعداد وتحضير الميزانية العامة بأسلوب علمي وموضوعي؛ بعيدا عن التعقيد ومظاهر الإسراف والتبذير، كما أن احترام هذه القواعد والأسس يسهل من مهمة السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية العامة.

ثالثا: مبدأ وحدة الميزانية:

يقصد به أن يتضمن مشروع الميزانية العامة كافة نفقات وإيرادات الدولة المقدره تفصيلا في وثيقة واحدة، الأمر الذي يسهل أكثر التعرف على المركز المالي للدولة، ويسمح للسلطة التشريعية بالقيام برقابة فعالة على الميزانية العامة للدولة وسياستها المالية.

غير أن حتمية مواكبة التغيير الجوهري الذي تحقق في مهام ووظائف الدولة الحديثة، والذي استلزم ضرورة الاعتماد على اللامركزية في إدارة العديد من الوحدات الحكومية والمؤسسات العامة، جعل الخروج عن هذه القاعدة في بعض الحالات ضرورة حتمية؛ وأهم هذه الحالات هي:

1. الميزانيات غير العادية: وهي تلك التي توضع خصيصا لعمل طارئ كالحروب، أو للقيام

بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السدود، وتغطي النفقات غير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض، ويؤخذ على هذا الأسلوب أنه قد يؤدي إلى الإسراف في النفقات العامة، كما أنه قد يغري الحكومة بإحداث توازن ظاهري في الميزانية، وذلك عن طريق إخراج بعض النفقات من الميزانية العادية، وعمل ميزانية خاصة لها فتبدو الأولى (الميزانية العادية) متوازنة وهو ما يخالف الحقيقة.

2. الميزانيات المستقلة: ويقصد بها تلك التي تخص المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي

منحت الشخصية المعنوية، ويتميز هذا الصنف من الميزانيات بأنه لا يخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانيات العامة للدولة، ثم أن بدايتها تختلف مع بداية الميزانيات العادية للدولة أي أنها لا تعرض على البرلمان لإجازتها.

3. الميزانيات الملحقة: ويقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة، وذلك كالمرافق العامة ذات

الطابع الاقتصادي والتي تتمتع باستقلال مالي، إلا أنها لا تمنح الشخصية الاعتبارية، ومبررات وجود هذه الميزانيات أنها تعطي الحرية للمرافق العامة في مزاوله أعمالها، دون التقييد بالروتين الإداري، حتى

تستطيع مباشرة النشاط التجاري على قدم المساواة مع المشروعات التجارية الأخرى، وحتى يعرف ما إذا كانت هذه المرافق تحقق عائدا من نشاطها.

وترتبط هذه الأخيرة بميزانية الدولة على خلاف سابقتها (الميزانية المستقلة)، أي أن رصيدها الدائن يظهر في جانب إيرادات الدولة، ورصيدها الآخر (المدين) يظهر في جانب نفقات الدولة، وكذلك تخضع للرقابة شأنها في ذلك شأن ميزانية الدولة.

4. الحسابات الخاصة على الخزانة: يستلزم حسن سير العمل قيام الحكومة بتحصيل مبالغ لا

تعتبر بطبيعتها نفقات عامة، حيث يتم إعداد حسابات خاصة تسجل فيها هذه الإيرادات والنفقات، وذلك مثل مبالغ

الفرع الأول: القواعد التشريعية للميزانية العامة:

تنصب هذه القواعد على علاقة السلطة التنفيذية القائمة على تحضير وتنفيذ الميزانية مع السلطة التشريعية الممثلة للشعب، والتي لها حق إجازة الميزانية، وتنحصر هذه القواعد بصفة عامة فيما يلي:

أولا: مبدأ سنوية الميزانية العامة:

يقصد بمبدأ السنوية أن يتم تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة واحدة ويتم ذلك بصفة دورية، "أي أن تراخيص النفقات والإيرادات العامة، الميزانيات العامة المتعاقبة مستقلة الواحدة عن الأخرى، حيث تجدد سنويا التي تتضمنها هذه الميزانيات من طرف السلطة التشريعية لإجازتها والعمل بها".
1. مبررات قاعدة السنوية:

- تساعد على إجراء المقارنات بين مختلف بنود الميزانية بين سنة وأخرى، مما يساهم في رسم السياسات المالية والتنموية.

- يولد تقدير الإيرادات والنفقات لمدة أطول من سنة بعض الصعوبات نظرا للظروف والمتغيرات غير المتوقعة.

- تقصير السنة المالية إلى مدة أقل من السنة سيؤدي إلى إشغال السلطة التنفيذية، ولا يعطيها الوقت اللازم للقيام بالواجبات الموكلة لها.

- تساعد على تبسيط إجراءات الرقابة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.
2. استثناءات قاعدة السنوية:

غير أن هذا المبدأ لا يخلو من بعض الاستثناءات التي قد تفرضها ظروف معينة، قد تقتضي تحديد فترة الميزانية لفترات تزيد أو تقل عن السنة، كتعديل بداية السنة المالية، أو نتيجة لظروف الحروب أو الأزمات الاقتصادية الحادة، ولعل أهم صور الخروج على مبدأ سنوية الميزانية ما يلي:

أ. **الميزانية الإثني عشرية**: هي ميزانية مؤقتة تقرر فيها الحكومة فتح الاعتمادات لجميع وحداتها لمدة شهر واحد، وتقوم الوحدات الحكومية بتوزيع ما يتقرر لها من اعتمادات على الأبواب والفصول والبنود، وقد جاء هذا الاستثناء للظروف التي تؤدي إلى تأخر المصادقة على الميزانية، فكان لا بد من أن تتفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل في العام السابق مقسما على اثني عشر شهرا وما يطلق عليها في الجزائر بالاعتمادات الشهرية.

الاعتمادات الإضافية (التكميلية): هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الميزانية المعتمد سابقا ويطلق عليها في الجزائر الاعتمادات التكميلية.

ج. **الميزانية الدورية**: وتهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية، ففي حالة الازدهار تحجم الدولة عن بعض بنود الإنفاق العام لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي العام.

د. **اعتمادات الدفع**: حيث ترصد اعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات (برامج التجهيز في الجزائر).

ثانيا: مبدأ الشمولية" العمومية"

يقصد به إظهار تقديرات كافة نفقات وإيرادات الدولة دون إنقاص أي جزء منها، وبدون أية مقاصة بين بنود الإيرادات والنفقات، وتأسيسا على ذلك لا يسمح للجهات الحكومية بتطبيق طريقة الناتج الصافي، التي تظهر نتيجة أعمالها من خلال خصم النفقات من الإيرادات ؛ وتتضمن هذه القاعدة مبدأين أساسيين هما:

- مبدأ عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة.

- مبدأ تخصيص النفقات ونعني بها تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من أوجه الإنفاق الحكومي. وكغيرها من قواعد الميزانية العامة؛ يصعب تطبيق هذه القاعدة في حالات خاصة، من بينها:

1. **الميزانية المستقلة:** ويظهر هذا النوع من الموازنات حينما تمنح الدولة بعض الهيئات أو المرافق شخصية معنوية مستقلة، وذلك لتحقيق أهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية معينة، ومن ثمّ تكون لمثل هذه الهيئات موازنات مستقلة تمامًا عن الميزانية العامة للدولة.

2. **الميزانية الاستثنائية (غير العادية):** وتوضع من قِبَل الدولة لتحقيق غايات معينة يغلب عليها الطابع الاستثنائي أو الطارئ كمواجهة النفقات العسكرية وإزالة آثار الكوارث الطبيعية والميزانية الاستثنائية غالبًا ما تمّول بمصادر استثنائية كالقروض.

3. **الميزانية الملحقة:** وتوضع لتسيير المؤسسات والهيئات التي لا تملك شخصية معنوية ويشترط فيها موافقة 17 المتعلق بقوانين المالية / البرلمان في القانون الجزائري، حسب المادة 44 من القانون 17/84 على أنّها

الحسابات الخاصة بالخرينة: وقد عرفها القانون الجزائري في المادة 48 من القانون 84

حسابات خاصة تفتح في الخزينة العمومية ولا تدخل في ميزانية الدولة ولا تعرض على السلطة التشريعية، وهذه الحسابات لا تفتح إلا بقانون وتتضمن تسجيل العمليات النقدية التي تخرج عن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة. التأمينات من المقاولين ومبالغ التأمينات من الطلبة والموظفين ضمانا لعدم إتلاف ما يجوزهم من أدوات ومصانع... الخ، حيث تقوم الدولة برد هذه المبالغ عند تطبيق ما تعهد عليه. فوجود مثل هذه المبالغ بميزانية الدولة على أنّها إيراد يعتبر تضخيماً لهذه الأخيرة، باعتبارها ملكاً للغير وأنه يجب على الدولة ردها إليهم، كما أنّ إبرازها في المصروفات يعتبر تضخيماً للمصروفات أيضاً؛ دون مبرر بسبب توريدها من الغير فهي بذلك لا تمثل إيرادا ولا مصروفاً حقيقياً، هذا الأمر الذي استوجب فصلها عن الإيرادات والمصروفات العامة، وإدراجها ضمن بيان مستقل.

رابعا: مبدأ توازن الميزانية:

يقصد بها أن تتعادل النفقات العامة للدولة مع إيراداتها خلال السنة المالية دون زيادة أو نقصان، ولقد كانت هذه القاعدة في ظل الفكر التقليدي تعني التوازن الكمي أو الحسابي، بمعنى أنّ تكون نفقات الدولة في حدود مواردها العادية، ورفض حدوث أي عجز أو فائض في الميزانية العامة للدولة. إنّ ما تجدر الإشارة إليه أنّ الفكر المالي التقليدي كان متمسكا بهذه القاعدة في السابق، حيث أنّه عارض حدوث أي فائض أو عجز في الميزانية، حيث كان يطالب الميزانية الرقمية وكان يستند في

ذلك إلى فكرة تحقق التوازن دائما وتلقائيا عند مستوى العمالة الكاملة أو التشغيل الكامل، وذلك دون تدخل الدولة، ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وازدياد مسؤولياتها في أوجه كثيرة من النشاط الاقتصادي تطورت فكرة التوازن عند التقليديين تطورا كبيرا.

غير أن الفكر المالي الحديث، ابتعد عن التوازن الحسابي للميزانية العامة، واستبدله بالتوازن العام، الذي يمكن أن يتحقق في ظل وجود عجز أو فائض في الميزانية العامة للدولة، حسب الأوضاع الاقتصادية، حيث أصبح من الممكن إحداث عجز منظم في الميزانية وصولا إلى تحقيق التوازن العام، بمعنى توازن الاقتصاد القومي، وأصبح الفكر المالي الحديث لا يقدم اهتماما لتوازن الميزانية بقدر ما يقدم الاهتمام لكيفية جعل الميزانية وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وإن النظرة السابقة أظهرت نظريتين أساسيتين هما:

أ. **نظرية العجز المقصود**: حيث تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية وذلك باعتبارها أداة هامة لتوجيه السياسة المالية، وذلك عن طريق إحداث عجز فيها، حيث يستخدم العجز المقصود للميزانية في بعض الحالات كأداة للتنمية الاقتصادية، وأيضا يستخدم لحل الأزمات الطارئة.

ب. **نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية**: حيث تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية كوسيلة لتحقيق التوازن، المتوسط خمس أو سبع سنوات، حيث يستلزم هذه النظرية تنظيم الميزانيات وذلك في إطار سياسة العجز أو الفائض وذلك وفقا لمستلزمات الدورة الاقتصادية على عدد من السنوات.

الفرع الثاني: القواعد الإدارية التنفيذية للميزانية العامة

على خلاف القواعد التشريعية التي تهتم بعلاقة السلطات التنفيذية بالسلطة التشريعية وبالشعب، فإن القواعد الإدارية تنصب على العلاقة الداخلية بين المستويات المختلفة للسلطة التنفيذية وطريقة أدائها لنشاطها، ويمكن تلخيص هذه القواعد فيما يلي:

أولا: تنظيم ذو اتجاهين: لضمان تدفق المقترحات من مستويات التنفيذ إلى سلطات تخطيط الميزانية ثم تدفق قرارات السلطات العليا من سلطات الميزانية إلى جهات التنفيذ، ويجب أن يتم تدفق المقترحات إلى أعلى، وتدفق القرارات إلى أسفل، بسهولة ويسر دون عوائق إدارية تسد الطريق.

ثانيا: تحديد المسؤوليات على كافة مستويات السلطة التنفيذية: وذلك تطبيقا للمبدأ الإداري المشهور " لا اختصاص بدون مسؤولية".

ثالثا: تعدد إجراءات الميزانيات المختلفة بما يتفق مع اختلاف طبيعة نشاط الجهات التنفيذية المختلفة: فإجراءات ميزانية الجهاز الإداري يجب أن تختلف عن إجراءات ميزانية الجهات المسؤولة عن النشاط المالي، وعن تلك التي تقوم بنشاط تجاري.... الخ.

رابعا: **حسن التصرف والإدارة الرشيدة**: فإجازة السلطة التشريعية هي إجازة ساحة وليست ملزمة، وعلى جهات التنفيذ أن تحسن استخدام اعتماد الميزانية، وأن لا يكون الهدف هو مجرد إنفاقها فحسب.

خامسا: **مرونة التنفيذ**: ليس فقط من حيث حسن التصرف وترشيد اتخاذ القرارات، بل أيضا بالنسبة لمراعاة التغير في الظروف الاقتصادية الداخلية والخارجية.

سادسا: **توافر كفاءة الإدارة**: من حيث المسؤولين عن إعداد الميزانية، واتخاذ القرار الملزم والمنشئ للدين على الخزنة، وتحديد حجم هذا الدين والإذن بالدفع، والقائمين بالتأشير بالسجلات الحسابية والإحصائية، أو إعداد تقارير الدورية عن تنفيذ الميزانية.

سابعا: **توافر نظام سليم للسجلات والتقارير**: وإلا كان تنفيذ الميزانية عملا تحكما، والرقابة على ذلك التنفيذ أمرا مستحيلا

الفرع الثالث: قواعد تتعلق بالأشكال والطرق التي تعرض بها الميزانية العامة

بالإضافة للقواعد والمبادئ السابقة، والتي تنظم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وكذا العلاقة الداخلية بين مختلف مستويات السلطة التنفيذية، توجد بعض المبادئ والقواعد التي تعنى بطريقة عرض الموازنة العامة؛ نذكر منها المبادئ التالية:

أولا: مبدأ وضوح الميزانية العامة: يقصد بمبدأ الوضوح أن تعرض كافة بنوده المتعلقة بالنفقات والإيرادات بوضوح شديد، لذلك يلزم حتى تستطيع الموازنة العامة أداء رسالتها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها أن يتم صياغة بياناتها بطريقة تسهل فهم محتوياتها من طرف الجهات المعنية بمناقشتها وتنفيذها أو المهتمين بدراستها، ومما يساعد على ذلك قوة نظام المحاسبة الحكومية وحسن تبويبها.

ثانيا: مبدأ مرونة الميزانية العامة: يقصد بالمرونة السهولة في تنفيذ الميزانية، والتكيف مع كل الاحتمالات غير المتوقعة خلال السنة المالية، وأن لا تكون كثرة الإجراءات عائقا لتنفيذ الميزانية العامة، ولذلك فإن مما يساعد على تحقيق مرونة الميزانية العامة عدم الرجوع كثيرا في المسائل المالية

للموازنة المركزية، كما أن تبسيط القوانين واللوائح المالية؛ واختصار إجراءاتها يضيفي درجة من المرونة على الميزانية العامة.

ثالثا: مبدأ دقة الميزانية العامة: يقصد بدقة الميزانية واقعيته، وحسن ضبط تقديراتها المتعلقة بإيراداتها ونفقاتها، مما يساعد على ذلك اللجوء إلى الأساليب العملية في تقدير الميزانية العامة، والاسترشاد بالتنفيذ الفعلي لموازنات السنوات الماضية، وأن تعد الحسابات الختامية في مواعيدها.

رابعا: مبدأ علانية الميزانية العامة: تعني علانية الميزانية العامة ضرورة طرح مختلف الخطوات التي تمر بها الميزانية على الرأي العام، لأن مراعاة واعتبار الرأي العام أمر له مكانة كبيرة في النظم الديمقراطية، وذلك لإتاحة الفرصة للمهتمين والمتخصصين في أمور الميزانية العامة للإدلاء بأرائهم فيما يفيد في تحقيق الميزانية العامة للأهداف المرجوة منها وتسهيل مهمة أعضاء السلطة التشريعية في الإحاطة بنود الميزانية العامة على نحو كاف يسهل مهمتهم في مناقشة الموازنة واعتمادها، غير أن مبدأ العلانية لا يعني المساس بمصلحة الدولة،

فقد تستدعي الضرورات السياسية عدم مناقشة بعض بنود الميزانية العامة علانية لا سيما ما يتعلق منها بالشؤون الحربية وفقا لنظرية أعمال السيادة في المجالين المالي والاقتصادي.

المبحث الثاني: دورة الميزانية العامة للدولة

تشابه دول العالم في المراحل التي تمر بها ميزانياتها، إذ تمر الميزانيات العامة في معظم الدول بأربع مراحل هي:

التحضير والاعتماد والتنفيذ ومراقبة التنفيذ، ويطلق على هذه المراحل مسمى " دورة الميزانية العامة"، نظرا لكون هذه المراحل تتسم بالتكرار والاستمرار والتداخل سوف نحاول شرح هذه المراحل، مع الأخذ بعين الاعتبار أن طبيعة الواقع العملي تجعل هذه المراحل متداخلة ومتتابعة دون توقف أو انقطاع، كما أن هذه الأخيرة متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول، إلا أن الاختلاف يظهر في توزيع السلطات والمسؤوليات لكل واحدة من هذه المراحل.

المطلب الأول: مرحلة الإعداد والتحضير

إن عملية تحضير أو إعداد مشروع قانون الميزانية العامة تعتبر أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الميزانية، ومن أدقها أيضاً، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته، تؤثر في جميع مراحل الميزانية اللاحقة، وبالتالي لها أثرها على الاقتصاد الوطني، وتعتبر مرحلة إعداد التقديرات للفترة الزمنية القادمة

من أهم المراحل التي تمر بها الميزانية لكونها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد. وأكثر ما يلاحظ على إعداد الميزانيات العامة في معظم دول العالم وخاصة الدول النامية؛ تبقى تركز على أسس غير سليمة، وقد يعزو السبب إلى عدم اهتمام الحكومات في هذا الجانب وقصور الباحثين وعزوفهم على الاهتمام بذلك مقارنة بالاهتمامات البحثية في المجالات الأخرى.

الفرع الأول: السلطة المخولة بإعداد وتحضير الميزانية العامة

وتختلف طرق إعداد الميزانية العامة من دولة إلى أخرى، كما تختلف الجهات التي تقوم بإعدادها تبعاً للنظام السياسي والاقتصادي المتبع، ولكن في معظم دول العالم تقريباً، تكون هذه المهمة من مهام السلطة التنفيذية التي تعمل بضوء التوجيهات المركزية، ولا شك أن قيام الحكومة بإعداد الميزانية العامة أمر طبيعي؛ للأسباب التالية:

1. كون الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، بالإضافة إلى جبايتها للإيرادات العامة

والقائمة على

الإنفاق على المرافق العامة، مما يجعلها أقدر من غيرها معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات وما ينتظر أنتدرة من إيرادات.

2. كون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية ولذلك فمن الطبيعي أن تتولى أيضاً

إعدادها لأنها ستحاول قطعاً أن تكون واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات أو صعاب.

3. السلطة التنفيذية أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني وذلك بفضل الأجهزة

الإحصائية التي تشرف عليها والمتغلغلة في البلاد بأكملها والتي توفر البيانات والتقديرات الضرورية.

4. كون الميزانية العامة تعتبر بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة إعداد

الميزانية خلال السنة القادمة لذا فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد الميزانية حتى تكون معبرة عن

برنامج هذه الحكومة.

تحتاج الميزانية العامة إلى تنسيق كبير بين بنودها المختلفة وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة

إعدادها لما تملكه من أجهزة إدارية متشعبة ومنتشرة في كامل إقليم الدولة، لكن لو أسندت هذه

المهمة إلى السلطة التشريعية فلن يتحقق التنسيق.

ومما سبق، يتضح أنه من المنطقي أن تتولى السلطة التنفيذية إعداد وتحضير الميزانية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها كل دولة، ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية.

الفرع الثاني: الإجراءات الفنية لإعداد الميزانية

إن معظم العمليات في مختلف الدول تتشابه فيما يخص خطوات إعداد وتحضير الميزانية، وتكون العمليات سلسلة من الخطوات لإعداد الميزانية العامة للدولة، وهي كالتالي:

1. أن تقوم السلطة العليا المسؤولة عن تحديد الإجراءات الخاصة بتنظيم المالية في الدولة، وهي في الغالب وزارة المالية، بإصدار تعميم خاص إلى جميع الجهات الحكومية لتخبرها فيه بقرب انتهاء السنة المالية، وببدء الفترة الزمنية التي يجب أن تعد مشروعات الميزانية خلالها.
2. تقوم الوزارات والجهات الأخرى بالتعميم على إداراتها ووحداتها المختلفة وتزويدها بالنماذج المقدمة من وزارة المالية ثم مطالبتها بتقديم توقعاتها عن نشاطاتها وأعمالها للسنة المالية القادمة، وتقديم مقترحاتها بخصوص إعداد الموازنة الخاصة بها، ثم بعد المشاورات ووضع المشروع النهائي للميزانية، وتقديمها إلى وزارة المالية.
3. تتسلم وزارة المالية أو اللجنة العليا للميزانية مقترحات الجهات الحكومية المختلفة ثم تبدأ بالتداول والتشاور والمناقشة مع الجهات صاحبة العلاقة وذلك بهدف تعديل هذه المشاريع والوصول حولها إلى مواقف نهائية، ثم بعد دراسة المشروع ترفع من قبل وزير المالية بعد ذلك إلى مجلس الوزراء.
4. يستلم مجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية مشروع الميزانية ثم يبدأ بدراسته ومناقشته بعناية مع وزير المالية، وإجراء أية تعديلات يراها مناسبة، ومن ثم يتم وضع الميزانية في صورتها شبه النهائية، حيث يتم رفع المشروع العام للميزانية إلى السلطة السياسية العليا (السلطة التشريعية) للمناقشة النهائية والمصادقة.

ويتضح مما سبق أن عملية إعداد الميزانية يتم على نحو روتيني؛ مثل كافة الأعمال الحكومية الأخرى، حيث تقوم كل إدارة من إدارات الدولة قبل نهاية كل سنة بتحديد احتياجاتها من النفقات والإيرادات عن السنة القادمة، ومن أجل أن تكون الميزانية العامة شاملة قدر الإمكان، يتطلب منها أن تتضمن جميع العمليات المالية التي تقوم بها الدولة بما فيها الإعانات من الأجهزة الحكومية والهيئات

العامة المختلفة، وتلك المخصصة إليها من الميزانية، بحيث تدرج هذه العمليات بصورة إجمالية، وينعكس من خلالها حجمها الحقيقي الكامل، ولتؤمن وضوح الصورة في إعداد الميزانية وتحضيرها أيضا.

الفرع الثالث: تقدير الإيرادات والنفقات

ولما كانت الميزانية بطبيعتها تقديرا للمبالغ التي ينتظر إنفاقها والتي يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة، فإن طرق التقدير وأساليبه يعد من أهم خصائص مرحلة التحضير والإعداد وأدق متطلباتها، ويمكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية طبقا لعدة طرق.

1. تقدير النفقات: تقدير النفقات في المعتاد لا يثير صعوبات فنية كثيرة ولا يتطلب إلا أن يكون صادقا، إذ أن كل مرفق يحدد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة مضافاً إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة، وتقدر النفقات بطريقة التقدير المباشر، من قبل الموظفين المختصين في الهيئات المختلفة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة بمعنى أن يكون هذا التقدير واقعيًا وبعيدا عن المغالاة حتى يمكن تطبيقه في أرض الواقع، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات اعتمادات ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوزها أثناء التنفيذ الفعلي، وإن دعت الضرورة لتجاوز هذه الاعتمادات عليها الحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية.

ويمكن بطبيعة الحال الاسترشاد بأرقام النفقات العامة الواردة بالميزانيات السابقة مع مراعاة ألا تكون منطوية على إسراف أو متضمنة لبعض النفقات العارضة أو الاستثنائية، كما ينبغي على معدي الميزانية أن يأخذوا في اعتبارهم نتائج الدراسات والأبحاث المتعلقة بالأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة، والتغيرات المتوقعة حدوثها خلال السنة المالية القادمة، لذلك فإن تقديرات النفقات التي تتولى الوزارات والهيئات العامة إعدادها تتم مراجعتها في وزارة المالية، التي تراعي وجود معدلات للإنفاق وتستشهد بالإنفاق الفعلي في السنتين الأخيرتين، كما أن هناك مراجعة أخرى لتقديرات النفقات تتم في اللجنة الفنية المختصة في السلطة التشريعية.

2. تقدير الإيرادات : يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبة فنية، إذ أنه يرتبط أساساً بالتوقع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد القومي، من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة، وخاصة الضرائب في السنة المالية المقبلة، وإن تقدير الإيرادات بدقة يقتضي الإلمام بكافة المتغيرات الاقتصادية المؤثرة في حجم الدخل الوطني، ومن ثم حصيلة الضرائب المحصلة لحساب الدولة، وكما أن للنفقات طرقاً عدة لتقديرها فإن للإيرادات كذلك طرقاً لتقديرها:

أ. طريقة التقدير المباشر: ترمي هذه الطريقة بصفة أساسية إلى التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة، وتقدير حصيلته على هذه الدراسة المباشرة، وفي هذه الطريقة تترك الحرية لمحضري الميزانية في تقدير الإيرادات المنتظر تحصيلها على أساس إجراء تحليل مباشر لواقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال العام المقبل

طريقة السنة قبل الأخيرة : بمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للميزانية الجديدة على أساس إيرادات السنة قبل الأخيرة، فمثلاً إذا أردنا تقدير إيرادات ميزانية السنة، ستعتمد على إيرادات السنة الأخيرة التي عرفت نتائجها، دون إجراء أي تغيير إلا في الحالات الاستثنائية (فرض ضريبة جديدة مثلاً)

ج . طريقة الزيادة أو النقص النسبي :تقتضي هذه الطريقة بأن يدون في مشروع الميزانية الجديدة أرقام الإيرادات وفق آخر سنة مالية منقضية، بعد زيادتها بمعدل محدد إذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادي أو بعد تخفيضها بمعدل محدد، إذا كان هبوط النشاط الاقتصادي هو الأمر الأكثر توقعاً.

د . طريقة المتوسطات :حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة فعلاً خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة).

المطلب الثاني :مرحلة الاعتماد والتنفيذ

تختلف مرحلة الاعتماد أو التصديق على الميزانية عن مرحلة التحضير والإعداد، بالنظر لظروفها أمام السلطة التي تملك حق التصديق على الميزانية، وفي الوقت الذي كانت تحيطها السرية خلال فترة إعدادها من قبل السلطة التنفيذية فإن طرحها لمرحلة التصديق يجعلها عرضة أكثر للمناقشة وتأثير كل من له مصلحة في تعديلها.

الفرع الأول :مرحلة الاعتماد

1. السلطة المختصة بالاعتماد: إذا كانت مرحلة الإعداد والتحضير قد أسندت إلى السلطة التنفيذية

باعتبارها الأقدر على ذلك، أما مرحلة الاعتماد فتتفرد به السلطة التشريعية باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، بالإضافة إلى كونها ممثلة الشعب بوصفه مصدر كل السلطات في النظم الديمقراطية.

2. إجراءات اعتماد الميزانية: بعد أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة تقوم بعرضه على السلطة التشريعية حيث يقوم وزير المالية بإلقائه على البرلمان، لأنه يمثل الشعب الذي يتحمل الأعباء المالية اللازمة لتغطية الإنفاق العام، ويخضع اعتماد الميزانية لإجراءات دستورية تستهدف الانتهاء من بحثها في حينها حيث يتعين عرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية نظرا لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، أصبحت الميزانية وثيقة معقدة يصعب فهمها لدى العامة.

وغالبا ما يكون هناك لجان مختصة لمناقشة مشروع الميزانية، ومعظم ما يدور حوله النقاش هو جانب النفقات وعلى الأخص على التغييرات المقترحة في مشروع الميزانية بعد التعديلات التي تجريها اللجان المختصة.

الفرع الثاني: مرحلة التنفيذ

يقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية التنفيذ، وتقوم به من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتماد المخصص لكل دائرة، ويتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية وفقا لما هو محول لها قانونا.

1. الناحية القانونية لتنفيذ الميزانية العامة: لا بد أن تتم عمليات التنفيذ طبقا للإطار القانوني الذي يرسم لها سواء من حيث مواعيد أو أقساط أو إجراءات صرف النفقات المخصصة لكل باب أو فصل منها، أو حيث العلاقة بين هذه الأبواب أو الفصول (حيث كثيرا ما نجد نصا يمنع النقل من باب لآخر أو من فصل لآخر.. الخ) أو من حيث مواعيد تقديم الدورية والنهائية عن سير عمليات التنفيذ ومحتويات كل منها... الخ.

2. الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة: تتولى وزارة المالية أو المكتب المركزي للميزانية عملية الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة بعد اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، وتقوم بتوزيع النفقات العامة على الميزانيات المعنية إما بدفعه واحدة، أو على فترات زمنية، محاولة بذلك توزيع عملية الإنفاق على السنة

حسب طبيعة النظام الذي تسير عليه الدولة، وهذا يعني ان النفقات المعتمدة لوزارة معينة لا يعني أن لهذه الوزارة أو تلك تنفيذ عملية صرف هذه النفقات وفقا لم يراه مناسباً، كما أن هذه الرقابة التي تمارسها وزارة المالية مستمرة خلال عملية التنفيذ.

3. تعليمات تنفيذ الميزانية العامة: تقوم وزارة المالية عادة بتعليمات تنفيذ الميزانية التي يطلق عليها أحيانا بقواعد تنفيذ الميزانية، وتشتمل هذه التعليمات على مجموعتين من القواعد، وهي كالتالي: أ. مجموعة قواعد تنفيذ الميزانية من الواجهة الإدارية: وتركز هذه المجموعة على أساليب تنفيذ الاعتمادات المرصودة بالميزانية، وطرق التنفيذ وتشير بعض هذه القواعد إلى الأحكام التشريعية ذات العلاقة بتنفيذ هذه الاعتمادات، كما تحدد هذه القواعد الصلاحيات وتوضح السلطات المسؤولة عن تنفيذ الاعتمادات والإيرادات.

ب. مجموعة قواعد التنفيذ المحاسبي للميزانية: وتركز هذه المجموعة على بيانات سلطات وصلاحيات الصرف والقبض، والإجراءات المالية المتعلقة بالمعاملات المالية الخاصة بهذا الصرف أو القبض من إجراءات نقدية وأسلوب السحب على الخزينة أو البنوك.

وتبدأ مرحلة تنفيذ الميزانية العامة بأن يقوم جهاز الميزانية العامة بوزارة المالية في أي دولة بتبليغ كل جهة من الجهات المدرجة بالميزانية العامة، بمذكرة خاصة بميزانيتها كما اعتمدها السلطة التشريعية، ويوضح بها الزيادة أو الخفض الذي تناول اعتمادات ميزانيتها للسنة المالية السابقة، وتبلغ كذلك بقرارات الربط، وكذلك يقوم جهاز الميزانية العامة بموافاة هذه الجهات بالجدول التفصيلية لموازنتها (استخدامات وإيرادات)

عمليات تنفيذ الميزانية العامة: ويمكن توضيح عملية التنفيذ باختصار من خلال المراحل التالية:

أ. **عمليات الصرف:** تهيمن وزارة المالية على عمليات الصرف في جميع الأجهزة والمصالح الحكومية التابعة لها عن طريق من ينوب عنها، وتتم عملية الصرف بأربعة مراحل متتالية يمكن تلخيصها فيما يلي:

- الارتباط بالنفقة: ويحصل هذا الارتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قراراً ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداؤه (التوقيع على شراء سلعة.. الخ.

- تحديد النفقة: وهو قرار تصدره الجهة المختصة) السلطة التنفيذية (بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتمادات المقررة في الميزانية.

-الإذن بالصرف: وهو الأمر الموجه إلى أمين الصندوق في الدوائر المعنية بدفع مبلغ من المال لشخص ما) الدائن (علما أن هذا الأمر يصدر من جهة رسمية مفوضة لذلك.

-صرف النفقة: أي صرف قيمة النفقة المحددة سابقا للشخص صاحب العلاقة، وقد تكون عملية الصرف(الدفع) نقدا أو شيكا مهما كان نوعه.

ب. تحصيل الإيرادات العامة: تقوم الجهات الحكومية المختلفة وذات صاحبة الاختصاص بتحصيل ما ورد في الموازنة(الإيرادات العامة) وهذا طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولا يجوز لأي جهة كانت أن تتجاوز صلاحياتها المخولة لها قانونيا والقاعدة هي(عدم تخصيص الإيرادات العامة)، وهي تعني أن تختلط جميع الإيرادات التي تحصلها الخزنة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة للدولة دون تمييز بين إيراد وآخر حسب مصدره، وكثيرا ما يحدث في الحياة العملية اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلا، فإذا كانت الإيرادات المحصلة فعلا أكبر مما هو متوقع، أي أن هناك فائض في الخزنة العامة؛ في هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) إلى المال الاحتياطي، أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلا أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات المحصلة فعلا، وبالتالي ظهور عجز في الميزانية العامة، وعلى الدولة أن تغطي هذا العجز.

أما إذا تبين خلال عملية تنفيذ الميزانية أن الاعتماد المخصص لغرض ما غير كافي سواء كان ذلك نتيجة خطأ في التقدير أو نتيجة ظروف طارئة، فعندئذ تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية للموافقة على فتح اعتمادات إضافية والتي تشمل: الاعتمادات التكميلية والاعتمادات غير العادية وهي الاعتمادات التي تقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن واردة أصلا في الموازنة غير أنها تكون ضرورية ومهمة بسبب حدوث ظروف كانت غير متوقعة أثناء إعداد الموازنة، والواقع لعامل المرونة الذي ينبغي أن تتسم به الموازنة العامة أثره على التنفيذ وهي ضرورية لضمان نجاح مرحلة التنفيذ.

لا ينحصر عمل البرلمان بإقرار الميزانية والنظر في خلاصات التدقيق فحسب، وإنما على العكس يُفعل البرلمان بواسطة الرقابة المستمرة، ويفترض بالبرلمانات ملاحقة العملية بأسرها تبعاً وتكتسب الخبرة والدراسة عندما يتعمق المشرعون في شؤون الموازنة.

وتهدف الرقابة المالية إلى التأكد من صحة الحسابات وبأن أوجه الإنفاق ومصادر الإيرادات جميعها صدرت بناء على إجراءات وتعليمات سليمة، وأنه لم يحدث هناك أي تسبب أو تلاعب مالي أدى إلى ضياع المال العام،

وهناك نوعين من الرقابة هما: الرقابة السابقة وهي رقابة وقائية أو مانعة، وتختص بالنفقات فلا رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات ، أما الرقابة اللاحقة فتبدأ عادة بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي، وعلى خلاف الرقابة السابقة فهي تهتم بالنفقات والإيرادات معا.

وتضفي الرقابة المستمرة فعالية على مراقبة البرلمان للميزانية، وتستطيع اللجان البرلمانية في عدد من الدول،الطلب إلى الحكومة اطلاعها على مدى تقدم صياغة الميزانية التي سترفع الى البرلمان، ويمكن ان يطلب البرلمانيون بعض الوثائق الأساسية في صياغة الميزانية، ولدى تنفيذ الميزانية، يجب أن يتمكن البرلمان من الاطلاع المستمر على

بيانات الإيرادات والنفقات الفعلية، فيستطيع بالتالي ملاحقة تقدم تطبيق الميزانية الموافق عليها، فيتسنى له أن يكشف المشاكل قبل أن تحدث بوناً شاسعاً بين الميزانية المعتمدة والإيرادات والنفقات الفعلية.

مفهوم عجز الموازنة :

إن التوازن والاختلال في الموازنة العامة محل جدل كبير في علم المالية العامة ، إذ يختلف هذا المفهوم بحسب الفكر الاقتصادي السائد فالكلاسيك اعتقدوا أن توازن الموازنة أمر واقع لا بد منه في كافة الأحوال ، أما الفكر الكينزي فيعتقد أن حدوث اختلال سواء كان فائض أو عجز أمر اعتيادي وغير خطير لأنه قد يكون السبيل الوحيد للخروج من الأزمة الحاصلة في الاقتصاد ، فعندما تزداد الإيرادات العامة للدولة على نفقاتها خلال سنة مالية يكون هناك فائض في الموازنة أما عجز الموازنة يحدث عندما تزداد نفقات الدولة على إيراداتها . أما إذا تساوى كل من النفقات والإيرادات تكون الموازنة في حالة توازن ، واحتدم الجدل وتباينت الآراء حول عجز الموازنة العامة للدولة ويصدق ذلك على صعيد كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء فجميع الدول تقريبا تعاني عجزا في موازنتها العامة وأن كانت بدرجات متفاوتة.⁶⁷

عجز الموازنة العامة للدولة هو تلك الظاهرة الأساسية للمالية العامة ويقصد بالعجز في الموازنة "زيادة الإنفاق الحكومي عن الإيرادات الحكومية، أي يكون الإنفاق العام أكبر من

⁶⁷ حسين ماجد ثامر الفتلاوي ، السياسة المالية و اثرها في عرض النقود في العراق للمدة (1990-2014) رسالة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة القادسية ، العراق، 2017، ص 23 .

الإيرادات المحققة و بالتالي عدم توازن الموازنة العامة⁶⁸، أي أنه يعبر عن زيادة النفقات العامة للدولة أو عدم تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة للدولة⁶⁹

كما يمكن تقسيم العجز الموازي إلى نوعين رئيسيين حسب مدى مساهمة الدولة فيه:⁷⁰
الفرع الأول: العجز المفروض: إن الميزة الأساسية للنفقات العامة هي الزيادة مستمرة من سنة لأخرى ولمواجهة هذه الزيادة في الأعباء تسعى مختلف الحكومات إلى زيادة الإيرادات، وتعتبر الزيادة في النفقات ظاهرة عادية يمكن توقعها وحسابها و بالتالي معالجتها إلا ان الأعباء . التي تطرأ على الدولة في فترات الأزمات والكوارث هي التي تسبب العجز الحقيقي في الميزانية

الفرع الثاني: العجز المقصود: يعد العجز المقصود من أهم أشكال العجز ، وهو إجراء تقوم به الحكومة عند تعرض الإقتصاد إلى أزمة ، وعند حدوث كساد بسبب تدهور حجم الطلب الكلي الفعال ، وتراجع القوة الشرائية للسلع والخدمات عند ذلك تكون الحكومة أمام ثلاثة خيارات ، أما تعمل على زيادة الإنفاق أو تخفيض الضرائب أو كلاهما معا واللذان يؤديان بدورهما إلى زيادة الدخل ومن ثم الطلب الكلي الفعال والإنتاج و الإستخدام ومن ثم زيادة

⁶⁸ عبد اللطيف ماجد، مأمون دقاسمة، "الدين العام الداخلي و عجز الموازنة العامة للدولة"، الأردنية، مجلة آفاق إقتصادية، مجلد 22، العدد 87، الإمارات العربية، 2001، ص52.

⁶⁹ هالة فهد عبد الله عبد العزيز: عجز الموازنة العامة في دولة الكوي والسياسات المالية لمواجهةها، مذكرة ماجستير، كلية التجارة بجامعة عين شمس، - القاهرة، 2002، ص 3 .

⁷⁰ عبد القادر شلال، محمد هاني، العجز الموازني كآلية لتأثير في اتجاه الدورة الاقتصادية في الجزائر دراسة قياسية لفترة 2000-2015، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، جامعة جيجل، العدد 03 جوان 2018، ص 111

الدخل مرة أخرى⁷¹ ، وذلك عن طريق العجز المالي المقصود في سبيل الوصول (المعتمد) في الميزانية عندما تعاني من أزمة اقتصادية وتخشى اقتصادها من الشلل ومن اجل ذلك فهي تخفض الضرائب وتزيد في الإنفاق حتى تزيد الاستثمارات وتنشأ مناصب شغل كبيرة. وتحافظ على القدرة الشرائية للمواطنين وتنعش المشاريع الكاسدة، الأمر الذي بسبب عجز في الميزانية إلا انه يكون مقصودا من طرف الحكومة التي تسعى إلى تخطي الأزمة بسلام وتحقيق الرفاهية للمجتمع نتيجة لهذا فقد استعملت الدول المختلفة سواء النامية او المتقدمة، تمويل التنمية عن طريق تكوين تغطية هذا العجز في اغلب الحالات إلا انه يشترط في هذه الطريقة أن يستخدم لفترة مؤقتة لتنشيط الطلب الفعال وبالتالي تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي⁷² .

المطلب الثاني : أسباب عجز الموازنة العامة: يمكن تلخيص الأسباب الرئيسية فيما يلي⁷³:

- التوسيع في دور الدولة للإنفاق العام وذلك من خلال زيادة الإنفاق على المستلزمات السلعية والخدمية.

- ضعف النمو الاقتصادي وتقلص مداخيل الدولة.

⁷¹ علي العربي ، و عبد المعطي عساف ، مقدمة لدراسة الادارة المالية العامة ، دار زهران للنشر و التوزيع عمان الاردن ، 1999 ، ص 348 .

⁷² بن خالد فوضيل ، مرجع سابق ص 56 .

⁷³ بودلال علي ، العجز الموازني في الجزائر (الأسباب ، النتائج ن الحلول) مجلة اقتصاديات الأعمال و التجارة ، جامعة المسيلة المجلد 03 العدد 02 ، جوان 2018 ، ص 455 .

- اتباع سياسة التمويل بالعجز كوسيلة لتمويل التنمية الاقتصادية في المجتمع عن طريق الاقتراض من البنوك.

- جمود الأنظمة الضريبية نتيجة عدم قدرتها على الاستجابة وتقديم السياسات الملائمة الحديثة.

- الضغوط التضخمية من جهة وانخفاض القوة الشرائية للنقود من جهة أخرى.

- ارتفاع الأسعار العالمية على مواد الإنتاج الأولية.

- ارتفاع الاقتطاعات على العائدات للعائلات يؤثر على القدرة الشرائية ومن ثم على ادخاراتهم.

وبصفة عامة يمكن أن ندرج هذه الأسباب في سببين رئيسيين هما: زيادة الإنفاق الحكومي، مقابل نقص موارد الدولة العامة .

المطلب الثالث : أهم آليات تمويل عجز الموازنة العامة:

هناك عدة آليات لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة، ويختلف أسلوب تمويل العجز من دولة لأخرى، حسب الوضع الاقتصادي .ومن أهم هذه الأساليب أو الآليات نجد⁷⁴:

✓ **الفرع الأول : القروض الخارجية :** تعتبر القروض بمختلف أشكالها، من الإيرادات

المؤقتة التي تلجأ إليها الدولة لتغطية نفقاتها .ولهذا الأسلوب أي التمويل عن طريق القروض

⁷⁴ محفوظي فؤاد . شليحي الطاهر . مختاري مصطفى . العجز الموازني في الجزائر وأهم آليات تمويله خلال الفترة (2015-2018)

مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية جامعة مسيلة المجلد 12 العدد 02 ، صفحة 655 .

بعض الانعكاسات السلبية على الاقتصاد، كزيادة الأعباء المالية واستنزاف العملة (الصعبة بالنسبة للقروض الخارجية التي تعتبر عبئاً على ميزان المدفوعات ، و الاقتراض من القطاع المصرفي أي البنك المركزي أو البنوك التجارية من خلال بيعها السندات الحكومية .وكذلك القطاع غير المصرفي كمؤسسات التأمين واللجوء إلى الأسواق المالية لبيع السندات الحكومية .

الفرع الثاني زيادة الضرائب : تعتبر الضرائب من أهم الإيرادات العامة للدولة، لذلك تلجأ

الدولة في بعض الحالات إلى زيادة الضرائب أو زيادة نسب بعض الضرائب من أجل تغطية النفقات المتزايدة، ومن ثم تقليل نسبة العجز في الموازنة العامة .مع أنه في بعض

الأحيان يمكن أن يؤدي هذا الأسلوب إلى ضرر في الاقتصاد الوطني، عند عزوف

المستثمرين في النشاطات التي تشهد ارتفاعاً في الضرائب من جهة، وإلى زيادة التهرب

الضريبي من جهة أخرى .بالإضافة إلى إمكانية ارتفاع في المستوى العام

للأسعار جراء تحويل التكاليف التي يتكبدها القطاع الخاص إلى المستهلكين.

الفرع الثالث : الإصدار النقدي : تلجأ الدولة في بعض الأحيان إلى أسلوب استثنائي وهو

الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة العامة، غير أن هذا الأسلوب الذي يؤدي إلى ارتفاع

الكتلة النقدية في السوق يساهم في زيادة معدل التضخم.

تعريف ميزانية الجماعات المحلية: نتعرض لتعريف ميزانية البلدية (أولا) ثم تعريف ميزانية الولاية (ثانيا) لنجمعهما في تعريف واحد تحت إسم ميزانية الجماعات المحلية تجدر الإشارة إلى وجود وطرح مشروع قانون الجماعات الإقليمية (المحلية)، الذي سيعمل على توحيد قانون البلدية و قانون الولاية في قانون واحد باعتبارهما يصبان في مالية الجماعات المحلية، حيث أعلن وزير الداخلية و الجماعات المحلية عن قرب إطلاق قانون غير مسبوق للجماعات الإقليمية الذي سيجمع بين قانوني البلدية و الولاية⁷⁵.

أولا: تعريف ميزانية البلدية:

عرّفها المشرع الجزائري بأنها "جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية. و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الإستثمار⁷⁶.

ثانيا: تعريف ميزانية الولاية:

⁷⁵ فالح نوار، قانون غير مسبق للجماعات الإقليمية و مراجعة الجباية المحلية، مقال عن جريدة النهار، بتاريخ 22 جويلية 2017.

⁷⁶ المادة 176 من قانون البلدية، مرجع سابق.

عرّفت من قبل القانون الجزائري بأنها " جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية الخاصة

بالولاية، وكما هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها

للتجهيز و الإستثمار⁷⁷.

إذا، ميزانية الجماعات المحليّة عبارة عن وثيقة تقدّر النفقات و الإيرادات النهائيّة للجماعة

المحليّة، و ترخص لها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، و أداة فعّالة لتسيير مصالح

الجماعة المحليّة، بما يحقّق أهداف السّياسة الإقتصاديّة و الإجتماعيّة و الثّقافيّة للجماعة⁷⁸.

يتمّ إعداد ميزانية الجماعات المحليّة وفق أربعة مراحل بدءا بمرحلة التحضير ثمّ التصويت مرورا

على المصادقة لتدخل في الاخير حيز التنفيذ⁷⁹

الفرع الثاني: خصائص ميزانية الجماعات المحليّة⁸⁰

أهمّ خصائص ميزانية الجماعات المحليّة ما يلي:

⁷⁷ المادّة 157 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁷⁸ سعيد عبد العزيز عثمان، مقدّمة في الاقتصاد العام(مالية عامّة: مدخل تحليلي معاصر)، الدّار الجامعيّة، الإسكندرية، 2003، ص 555.

⁷⁹ أنظر الفصل الأول من الباب الثاني من قانون البلدية (المواد من 176 إلى 201) و الفصلين الثاني والثالث من الباب الخامس من

قانون الولاية (المواد من 157 إلى 174).

⁸⁰ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004، ص 39.

- هي عمل تقديري: أي أنّها جدول لتقدير النفقات المتوقعة، و الإيرادات الممكن تحصيلها لتغطيتها خلال سنة مالية كاملة.

- هي عمل ترخيصي: أي هي أمر بإذن معناه بمجرد المصادقة على ميزانية الولاية أو البلدية يتمّ صرف النفقات و تحصيل الإيرادات الموجودة في جدول الميزانية.

- هي عمل ذو طابع إداري: أي هي أمر بالإدارة و السير الحسن للجماعة المحلية.

- هي عمل دوري: أي وجود ميزانية واحدة لكلّ سنة مالية تعدّ بشكل دوري.

- هي عمل علني: أي أنّ كلّ مساهم في دفع الضريبة له الحقّ في الإطلاع على مدى

إستخدام المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية في تحقيق المنفعة العامّة.

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية لميزانية الجماعات المحلية ووثائقها:

لميزانية الجماعات المحلية مبادئ تقوم عليها تعرض لها الفرع الاول من هذا المطلب كما

تستعمل و تائق يعرفنا عليها الفرع الثاني.

الفرع الأول: المبادئ الأساسية لميزانية الجماعات المحلية:

لميزانية الجماعات المحلية مبادئ أساسية هي:

- مبدأ السنوية: يقضي هذا المبدأ بأن تتحدّد و تتحدّد إيرادات و نفقات الميزانية المحلية، بسنة واحدة، و هذا لسهولة التنبؤ بتقديرات الإيرادات و النفقات من جهة، و لفعالية الرقابة على الأموال العمومية من جهة أخرى، خلال هذه الفترة المحاسبية⁸¹.

- مبدأ وحدة الميزانية: أي أنّها تجمع كلّ النفقات و الإيرادات في بيان واحد، من أجل سهولة عرض الميزانية و معرفة المركز المالي للجماعة⁸².

- مبدأ التخصيص: على عكس ميزانية الدولة التي تمتاز بمبدأ عدم التخصيص، يمكن تخصيص إيراد معين لنفقة معيّنة، ومثالها تخصيص مبالغ الإقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز و الإستثمار⁸³.

- مبدأ التوازن: يتم إعداد ميزانية متوازنة للجماعات المحلية، و بذلك وجوب تساوي تقديرات الإيرادات مع تقديرات النفقات.

⁸¹ هذا لا يتنافى مع متطلبات عصرة الميزانية، التي تنادي بالميزانية المتعدّدة السنوات، حيث توزع المشاريع حسب آجال متوسّطة المدى، لكن التقييد المحاسبي و العمل الرقابي يكون سنويا.

⁸² عناية غازي، المالية العامة و التشريع، دار البيارق، عمّان، 1998، ص 224.

⁸³ المادة 195 من قانون البلدية، مرجع سابق.

- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي: نصّت على ذلك المادّة

55 من قانون المحاسبة العمومية⁸⁴ قائلة: تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة

المحاسب العمومي.

الفرع الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحليّة

تشكّل ميزانيّة الجماعات المحليّة من الوثائق التّالية:

1 - الميزانيّة الأولى: هي عبارة عن كشف و بيان تفصيلي لكافة العمليات المالية

المقرّر لها خلال السنّة، يتمّ عرضها على شكل تقديرات تعتم الجماعات المحليّة

تنفذها خلال السنّة⁸⁵. تحضر إجباريا قبل 31 أكتوبر من السنة المالية ن-1.

2 - الميزانيّة الإضافيّة: تعتبر ميزانيّة تصحيح و تميم للميزانيّة الأولى حيث تعيد

النّظر فيها قصد تكميلها و تعديلها بإجراء معادلة التّفقات و الإيرادات خلال

السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانيّة السنة السابقة⁸⁶. تقدم قبل 15 جوان من

السنة المالية ن.

⁸⁴ القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت سنة 1990، ج ر ج، العدد 35، 1990، ص 1136.

⁸⁵ عباس عبدالحفيظ، تقييم فعالية التّفقات العامّة في ميزانيّة الجماعات المحليّة، رسالة ماجستير في تسيير الماليّة العامّة، كليّة العلوم

الإقتصادية و التجاريّة و علوم التسيير، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012، ص 17.

⁸⁶ عباس عبدالحفيظ، مرجع سابق، ص 18.

في حالة الضرورة و بصفة إستثنائية، يرخص للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي، فتح إعتمادات مصادق عليها على أفراد، تسمى إعتمادات مفتوحة مسبقا إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية أو ترخيصا خاصا إذا جاءت بعدها⁸⁷، لكن بشرط توفر إيرادات جديدة⁸⁸.

3 - الحساب الإداري: هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين (الأولية و الإضافية)

يقدم كل المصاريف و الإيرادات المحققة فعلا خلال السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير و قسم التجهيز و الإستثمار، و يقدم الوضعية المالية للجماعات المحلية، و يعتمد عليه في ثلث نقاط أساسية⁸⁹:

- بواقي الإنجاز و التّحصيل لفرع التسيير ويرحل إلى الميزانية الإضافية.
- يستخرج منه الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الإستثمار.
- معرفة الفائض أو العجز إن وجد.

⁸⁷ أنظر، المادة 177 من قانون البلدية و المادة 164 من قانون الولاية.

⁸⁸ أنظر، المادة 178 من قانون البلدية و المادة 164 من قانون الولاية.

⁸⁹ عباس عبدالحفيظ، مرجع سابق، ص 18.

يعدّ الأمر بالصرف الحساب الإداري، و يقابله حساب التسيير الذي يعده المحاسب العمومي (أمين الخزينة)، و يجب أن يكونا متطابقان، و كلاهما يخضعان لرقابة و تدقيق و تطهير من طرف مجلس المحاسبة، و يجب تحضيرهما قبل 31 مارس من السنة المالية ن+1 بعد الإنتهاء من الفترة التكميلية.

المبحث الثاني: إعداد ميزانية الجماعات المحلية و تنفيذها:

يتناول هذا المبحث مطلبين عاجل في الاول إعداد الميزانية المحلية و مضمونها في حين تكلم الثاني عن الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية و كذا أنواع الرقابة عليها.

المطلب الأول: إعداد ميزانية الجماعات المحلية و مضمونها:

يبين الفرع الأول إعداد ميزانية الجماعات المحليّة، ليتكلم الفرع الثاني عن مضمونها (أقسامها).

الفرع الأول: إعداد ميزانية الجماعات المحلية:

إن الميزانية المحلية لا تغطي سوى منطقة جغرافية، فإنها تختلف من مكان لآخر وفقا لغنى المنطقة أو فقرها، فإعدادها و تنفيذها يتمان تحت سلطة الوصاية، كما أن مواردها محددة بجملة من القوانين من حيث نوعيتها و مبادئها⁹⁰.

تحضر أعلى سلطة على المستوى المحلي ميزانية الجماعات المحلية (أولا) ثم يصوت عليها المجلس الشعبي المختص (ثانيا) لتصادق عليها في الاخير السلطة الوصية (ثالثا).

أولا: مرحلة التحضير:

يتولى كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي على التوالي إعداد مشروع الميزانية طبقا لما جاء في نص المادتين 180 و 160 و يساعده في ذلك، الأمينان العامان و المصالح المالية المختصة للبلدية و الولاية .

يتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل كما حدده قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

ثانيا: مرحلة التصويت:

⁹⁰ صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع وآفاق-، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2013، ص 77.

يجري التصويت على إتمادات الميزانية البلدية بابا بابا و مادة مادة و يمكن للمجلس الشعبي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب، غير أنه لا يجوز تحويل إتمادات مقيدة بتخصيصات معينة⁹¹.

خلافًا لما هو معمول به بالنسبة لميزانية الدولة، يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن كما ورد في نص المادة 179 من قانون البلدية و المادة 158 من قانون الولاية.

ثالثًا: مرحلة المصادقة:

السلطات المختصة بالمصادقة على ميزانية الولاية هي الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية بالنسبة لميزانية الولاية حسب قانون الولاية في المادة 55 في أجل أقصاه شهران (2).

أما المادة 57 من قانون البلدية فقد أكدت على أن الوالي هو الذي يصادق على ميزانية البلدية، فإذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، يرجعها الوالي خلال 15 يوما من إستلامها مرفقة بملاحظاته، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية

⁹¹ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 166.

للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام، فإذا كرر المجلس التصويت على عدم التوازن أعذره الوالي و أعطاه مهلة ثمانية أيام و إلا تضبط تلقائيا من طرف الوالي⁹².

و بهذا يمكن للوالي ممارسة سلطة الحلول في حالات ثلاث هي:

- التصويت على ميزانية غير متوازنة
- عدم قيد النفقات الإجبارية
- عدم ضمان إمتصاص عدم التوازن الحاصل أثناء التنفيذ⁹³.

الفرع الثاني: أقسام ميزانية الجماعات المحليّة⁹⁴:

تتضمن الميزانيّة المحليّة على قسمين:

أولا: قسم التسيير:

يتفرع قسم التسيير إلى قسمين فرعيين هما:

1 - إيرادات التسيير:

نصت المادة 195 من قانون البلدية على أنّ إيرادات قسم التسيير تتكون مما

يأتي:

⁹² المادة 183 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁹³ يلس اوش بشير، مرجع سابق، ص 169.

⁹⁴ تجدر الإشارة أننا لم نتطرق لأقسام ميزانية الجماعات المحليّة من حيث التويب و الأبواب الفرعية و المواد لعدم الحاجة إليها في هذه الدراسة، لكن يمكن الإطلاع عليها بالتفصيل من خلال المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 03 شوال 1433 الموافق 21 أوت 2012 المحدد لشكل الميزانية البلدية و مضمونها، ج ر ج ج، العدد 49 وكذا القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 04 ربيع الأول الموافق 06 يناير 2014 الذي يحدد إطار ميزانية البلدية و يضبط عنوان و رقم تقسيمات الأبواب و الحسابات، ج ر ج ج، العدد 23.

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما،

- المساهمات و ناتج التسيير الممنوح من الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و المؤسسات العمومية،

- رسوم و حقوق و مقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين و التنظيمات،
- ناتج و مداخيل أملاك البلدية.

2 - نفقات التسيير:

يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي⁹⁵:

- أجور و أعباء مستخدمي البلدية،

- التعويضات و الأعباء المرتبطة بالمهام الإنتخابية،

- المساهمات المقررة على الأملاك و مداخيل البلدية بموجب القوانين،

- نفقات صيانة الأملاك المنقولة و العقارية،

- نفقات صيانة طرق البلدية،

- المساهمات البلدية و الاقساط المترتبة عليها،

⁹⁵ المادة 198 من قانون البلدية، مرجع سابق.

- الإقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز و الإستثمار،

- فوائد القروض،

- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة،

- مصاريف تسيير مصالح البلدية،

- الأعباء السابقة.

ثانيا: قسم التجهيز و الإستثمار:

يحتوي قسم التجهيز و الإستثمار في باب النفقات حسب المادة 198 من قانون

البلدية

خصوصا على ما يأتي :

- نفقات التجهيز العمومي،

- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الإستثمار،

- تسديد رأسمال القروض،

- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

المطلب الثاني: أعوان تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية و الرقابة عليها:

ينفذ ميزانية الجماعات المحلية الأمر بالصرف و المحاسب العمومي (الفرع الاول)

الفرع الأول: أعوان تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية⁹⁶:

ينفذ ميزانية الجماعات المحلية كل من الأمر بالصرف (أولاً)، و المحاسب العمومي

(ثانياً).

أولاً: الأمر بالصرف: عرف قانون المحاسبة العمومية⁹⁷ الأمر بالصرف بأنه كل شخص

يؤهل لتنفيذ الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات و التصفية و إصدار سند التحصيل من

جانب الإيرادات و القيام بإجراءات الإلتزام و التصفية و الأمر بالصرف أو تحرير

الحوالات عندما يتعلّق الأمر بالتفقات.

تسمى هذه العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف بالمرحلة الإدارية.

يعتبر الوالي الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية الولاية⁹⁸ بينما رئيس المجلس الشعبي البلدي

هو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية البلدية⁹⁹.

⁹⁶ لمعرفة المزيد عن إجراءات المحاسبة التي يمسه كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، إطلع على المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 07 سبتمبر 1991 المعدل و المتمم، ج ر ج ج، العدد 43.

⁹⁷ المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 1134.

⁹⁸ المادة 107 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁹⁹ المادة 81 من قانون البلدية، مرجع سابق.

ثانيا: المحاسب العمومي: عرّفته المادة 33 من قانون المحاسبة العموميّة¹⁰⁰ على أنه كل

شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

- التحصيل و الدفع المشار إليهما في المادتين 18 و 22 (من نفس القانون)،
- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات،
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها،

- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد،

- حركة حسابات الموجودات.

يعتبر أمين خزينة الولاية المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية الولاية¹⁰¹ بينما أمين خزينة

البلدية المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية البلدية¹⁰².

الفرع الثاني: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية:

¹⁰⁰ القانون 90-21 المؤرخ في الموافق 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العموميّة، ج ر ج، العدد 35، 1990.

¹⁰¹ المادة من قانون الولاية، مرجع سابق.

¹⁰² المادة 205 من قانون البلدية، مرجع سابق.

لا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات و حوالات الدفع من طرف هذا الأخير حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات و النفقات، مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي، و المصادقة عليها عند الإقتضاء من طرف القاضي الإداري¹⁰³.

يقوم المحاسب العمومي و المراقب المالي بالرقابة المسبقة و هي رقابة ذاتية¹⁰⁴، كما و أنّ مالية الجماعات المحليّة تخضع لرقابة خارجية تمارس من طرف كل من مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية و كذا المفتشين المركزيين لوزارة الداخلية و المالية. يوجد ثلاث أنواع من الرقابة:

الرقابة الإدارية: هي رقابة الإدارة على نفسها

الرقابة الشعبية: من خلال المجالس الشعبية المنتخبة، البلدية و الولائية

الرقابة القضائية: من اختصاص مجلس المحاسبة

¹⁰³ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الإعتلال، العجز و التحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص 103-104.

¹⁰⁴ عزيزي عثمان، مداخلة بعنوان التنمية المحلية بين رهانات الحوكمة الرشيدة و تحديات التمويل المحلي في الجزائر، الملتقى الدولي حول مدن مستدامة و تنمية محلية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 09 و 10 ديسمبر 2019، ص 15.

إن الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنات و المعروف بأسلوب موازنة البنود(و هو الأسلوب الذي تتبناه الجزائر حاليا) يمتاز بالجمود و يؤدي إلى عدم دقة التقديرات و عدم شمول التخطيط المالي الحكومي لجميع الموارد الحكومية و عدم ربط التنفيذ مع الأهداف أو مع النتائج المرجوة و عدم وجود أساليب رقابة فعالة . جميع هذه الأسباب أدت إلى البحث عن وسائل أكثر حداثة و أكثر جدوى , فقد سعت دول كثيرة إلى تطوير أسلوب إعداد الموازنة و قد رسخت فكرة أن أسلوب موازنة البرامج و الأداء هو أفضل نموذج و أسلوب بديل يمكن تطبيقه لتحقيق قرارات مالية

المبحث الأول: مفاهيم أساسية حول الميزانية التقليدية و ميزانية البرامج والأداء

إن التعرف على كلتا الميزانيتين يقتضي هنا الوقوف على أهم المميزات و الأهداف الأساسية و مختلف الانتقادات

المطلب الأول : الميزانية التقليدية (مفاهيم أساسية)

لقد بدا تطبيق موازنة البنود أو الموازنة التقليدية في عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية وهي أقدم صورة الموازنة تمتاز بالسهولة و البساطة في إعدادها و تنفيذها و الرقابة عليها¹⁰⁵

الفرع الاول : مفهوم ميزانية البنود (التقليدية)

هناك عدة تعاريف للميزانية التقليدية نذكر منها :

. تعتبر موازنة البنود اسم مأخوذ من عملية عرض الموازنة على شكل بنود حسب الغرض الذي تؤدي النفقات , وبتفصيل رقمي للبنود المتعدد اللازمة لتشغيل وحدة إدارية من قبل الرواتب و الأجور و مستلزمات المكاتب و الإيجارات و علاوات السعر¹⁰⁶

. ميزانية البنود من أقدم أنواع الموازنات الذي بدأ تطبيقه في عام 1921 بالولايات المتحدة الأمريكية ومازال استخدامها جاريا حتى الآن و هو الـ؟ أكثر شيوعا لما تتصف به من يسر وبساطة في إعدادها و عرضها و تنفيذها و الرقابة عليها . وتبين موازنة البنود على التوبيع النوعي للنفقات . حيث يجري تصنيف المبالغ التي

¹⁰⁵ مفتاح فاطمة " تحديث النظام الميزاني في الجزائر " . مذكرة الماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 32

¹⁰⁶ محمد أمين قمبرور . علاء الدين مجدوب . مجلة اقتصاد المال و الأعمال . المجلد 05 . العدد 01 في جوان 2020 بعنوان الانتقال من أسلوب موازنة البنود إلى أسلوب الموازنة الصفرية في إعداد الموازنة العامة في الجزائر . الصفحة 90

تخصص لكل وحدة اقتصادية و ذلك حسب الغرض من النفقة التي تسمى مواد الإنفاق أو بنود الإنفاق , مثل تقديرات الرواتب و الأجور و تقديرات النفقات الجارية كما تقدر النفقات من خلال تقدير احتياجات كل وحدة اقتصادية من الموظفين و المهمات و الخدمات عن السنة القادمة¹⁰⁷

. ميزانية البنود (التقليدية) هي ميزانية تنفيذية شاملة بتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف وتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الرأسمالية و الجارية بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها و ليس وفق للغرض منها¹⁰⁸

الفرع الثاني : مميزات (خصائص ميزانية البنود)

تتميز ميزانية البنود بمجموعة من الخصائص نذكر منها :

1. أنها ميزانية محايدة و هذا ناتج عن مبدأ عدم تدخل الدولة و هو المبدأ الذي كان سائداً في القرن 19 إذا لم يكن يسمح للدولة أن تؤثر في النشاطات الاقتصادية التي هي من احتكار الخواص . إن كل عمل عن طريق الميزانية يكون الغرض منه التأثير على هذه النشاطات فهو مرفوض و بالتالي لا يمكن للدولة أن تشجع نشاط معين عن طريق منحه إعانات مالية أو إعفاءات جبائية , كما أنه لا يجوز لها أن تكبح نشاط آخر يرفع سعر الضريبة المفروضة عليه و هذا احتراماً لمبدأ المساواة
2. أنها ميزانية غير منتجة حيث يقال عن دولة القرن التاسع عشر أنها تستهلك و لا تنتج و هذا بظهور جليا من خلال ميزانيتها التي يقتصر مضمونها على نوع واحد من النفقات و هي النفقات الادارية المخصصة لتسيير المرافق التقليدية , أما النفقات الاقتصادية الموجهة للاستثمار و التي يكون من شأنها رفع الإنتاج و الدخل القومي فهي مستبعدة¹⁰⁹
3. سهولة استخدامها و فهمها لوجود تعليمات و نماذج واضحة تساعد على تجميع البيانات
4. سهولة إعدادها عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية
5. سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة
6. سهولة توزيع النفقات على البنود لأنها محددة وواضحة¹¹⁰
7. أنها ميزانية متوازنة حيث يعتبر هذا المبدأ أساسياً بالنسبة لفقهاء المال الكلاسيكيين الذين حرموا أي اختلال في التوازن , ايجابياً كان (فائض) أ سلبياً (عجز)

¹⁰⁷ عباس عبد الحفيظ : تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية " مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 72

¹⁰⁸ مفتاح فاطمة . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 32

¹⁰⁹ أ . يلس شاوش بشير . " المالية العامة " . ديوان المطبوعات الجامعية . المطبعة الجهوية بوهراة سنة 2007 . الصفحة 15

¹¹⁰ مفتاح فاطمة . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 32

أ. **رفض الفائض** : عندما يزيد حجم الإيرادات عن النفقات يدل هذا على أن الدولة حملت المواطنين أعباء مالية و تصنيفات جبائية لا مبرر لها , كما أنها حرمت قطاعات إنتاجية أخرى من الاستفادة من هذه الأموال الفائضة

ب. **رفض العجز** : كما لا يمكن للدولة أن تنفق أكثر مما تتحصل عليه من إيرادات وإذا حصل ذلك وقعت ميزانيتها في عجز فتكون عندئذ الدولة مضطرة للجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي لتغطية هذا العجز الشيء الذي يؤدي إلى التضخم¹¹¹

الفرع الثالث : أهداف ميزانية البنود (التقليدية)

لميزانية البنود مجموعة من الأهداف نجملها فيما يلي :

- 1) إن الهدف الأساسي لميزانية البنود هو إنشاء نظام مترابط للرقابة على الإنفاق العام في محاولة التغلب على أسراف الإدارة الحكومية و منح الاختلاسات و التأكد من صحة صرف الأموال العامة و أن الإنفاق يتم بكفاءة على الأغراض المحددة سلفا و لتحقيق هذا النمط من الرقابة تم تبويب بنود الموازنة حسب الوحدات التنظيمية (الدوائر و الوزارات) ثم حسب نوع المصروف (رواتب . أجور . مستلزمات سلعية . مستلزمات خدمية ...). أي تصنيف النفقات العامة تصنيفا إداريا يتبعه التصنيف النوعي حسب الغرض من النفقة و بذلك يمكن الوقوف على حجم المصروف و مجالاته و من ثم تحديد المسؤولية عن أي انحراف قد يحصل¹¹²
- 2) أداة للتخطيط لأعمال المؤسسة
- 3) أداة للتنسيق بين الأهداف المرجو تحقيقها و القرارات التي يتم اتخاذها في الحاضر من جهة و بين مختلف الوظائف ومراكز المسؤولية في المؤسسة من جهة أخرى
- 4) أداة لتحفيز المسؤولين فما دام تقسيم الموازنات مرتبط بالهيكل التنظيمي للمؤسسة فإن كل مسئول عن مركز مسؤولية سيحصل على موازنة خاصة به . وتوضع تحت تصرفه مجموعة من الموارد و مسؤوليته متمثلة في الوصول إلى الأهداف المترجمة في الموازنة المرسله إليه و بالتالي يمكن استخدامها لتحفيز المسؤولين
- 5) أداة للحوار و الاستشارة والتفاوض و البحث و تعمل على تحسين الاتصال الداخلي فهي قبل كل شيء طريقة تنسيق و تلاءم الاتصالات التي تحدث بين الأفراد داخل المؤسسة

الفرع الرابع : الانتقادات الموجهة لميزانية البنود (التقليدية)

¹¹¹ أ . يلس شاوش بشير . نفس المرجع السابق . الصفحة 15

¹¹² م . د أيداد شاکر سلطان و م . م ريباز محمد حسين محمد . إمكانية تطبيق موازنة البرامج و الأداء و دورها في ترشيد الانفاق الحكومي

. مجلة العربي للعلوم الاقتصادية و الادارية . الصفحة 372

. عرفت الميزانية مجموعة من الانتقادات الموجهة إليها نذكر منها :

● إن النظام التقليدي لتسيير الموازنات لم يعد قادرا في الوقت الحالي على إعطاء صورة واضحة عن أداء المؤسسات الاقتصادية , خاصة و أن هذا النظام اهتم فقط " بفجوة التنفيذ" التي يقصد بها التحقق من مدى مطابقة الأداء الفعلي بالمستهدف دون الاهتمام بمدى مساهمة الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف الإستراتيجية للمؤسسة , وهو ما أطلق عليه ب " فجوة الربط " و هي التي تنتج من عدم ربط هذا النظام بالإستراتيجية التي تضعها المؤسسة و التي تترجم فيما بعد إلى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها

113

● ثقل جهاز الموازنات و شكلياته المفرطة , حيث يستغرق إعداد الموازنات وقتا طويلا يصل إلى أربعة أشهر بالإضافة إلى وقت المتابعة , كما قد تتعرض خلالها الوحدات الاقتصادية لكثير من المتغيرات التي تتطلب التعديل وفد لا تستطيع الموازنة المعدة التكيف مع تلك المتغيرات ¹¹⁴

● عدم ارتباط بنود الموازنة التقليدية بخطة أو برنامج عام للتنمية من جهة وقصر الفترة الزمنية لها يجعل المعلومات التي تقدمها غير كافية لأغراض التخطيط و اتخاذ القرارات من جهة أخرى

● ضعف الاهتمام بوضع المعايير اللازمة لتوزيع الأموال بين أوجه الإنفاق و قلة الدراسات التحليلية حول الطرق البديلة للقيام بالأعمال , جعل أسلوب المساومة هو الأسلوب السائد في التعامل بين الوزارات و إدارة الموازنة العامة ¹¹⁵

● في ظل هذا النوع من الميزانية تعرف الإدارة العليا في تفاصيل البنود المحاسبية مما يفقدها الرؤية على تحقيق الأهداف الإستراتيجية للبرنامج , وتعيين البدائل المتاحة و تحليل التكلفة و مقارنتها بالفائدة المرجوة واختيار أفضل للوسائل

● الموازنة التقليدية من خلال تركيزها على بنود الإنفاق و ليس النتائج و الأهداف و الجودة المتحققة من هذا الإنفاق . تفتح الباب على مصرعيه لتفشي الفساد الإداري ¹¹⁶

● تميز هذا النظام بأسلوب الرقابة اللاحق لا يجدي نفعا وسط محيط يجب التصرف فيه بشكل سريع , فهي حالة ما أوضحت النتائج التي تم قياسها وجود ضعف في الأداء , فإن التصحيح يصبح بلا فائدة , لأن الأمر قد انتهى و لا يشجع هذا على توقع الأحداث و الاستعداد لها

¹¹³ د. بن أحمد سعدي و أ . د صالح إلياس . واقع تطبيق نظام الموازنات التقديرية في المؤسسات الاقتصادية الجزائرية . مجلة المالية و

الأسواق . المجلد 05 . العدد 10 / 2019 , الصفحة 298

¹¹⁴ د. نعيمة يحيوي " التوجهات الحديثة " لنظام الموازنات التقديرية " . جامعة باتنة , مجلة العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية

¹¹⁵ أ . م . د أياد شاكر سلطان . م . م ريباز محمد حسين محمد . مجلة الغربي للعلوم الاقتصادية و الادارية . نفس المرجع السابق .

الصفحة 373

¹¹⁶ مفتاح فاطمة . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 33

- الموازنة التقليدية تركز على تقييم الجانب المالي وتمهل الجوانب الأخرى التي تعتبر هامة هي الأخرى في تقييم أداء المؤسسة كتقييم رضا الزبائن وجود العمليات الداخلية للمؤسسة
- إن إعداد الموازنات يعتمد على تحقيقات و تقديرات السنة الماضية , وهذا لا يسمح بتحسين الأداء و يساهم في تطوير منطق متابعة الموجود و الحفاظ على الماضي كما هي أن القصور الموجود في السنة الماضية يتم نقله في موازنة السنة¹¹⁷
- التأكيد الشديد على النواحي المالية و القانونية في مجال الرقابة و عدم إمكانية تجاوز الإعتمادات المخصصة لبنود الميزانية أو النقل فيما بينها أفقد الموازنة المرونة الكافية لتنفيذ بعض البرامج و المشاريع التي ترى الأجهزة المعنية أهمية تنفيذها من برامج و ما أنفق عليها من أموال أو مراحل التي وصلت إليها إضافة إلى عدم إمكانية إدخال و تنفيذ برامج أو مشاريع جديدة قد تكون ذات جدوى اقتصادية أعلى من البرامج و المشاريع القديمة¹¹⁸

المطلب الثاني : ميزانية البرامج و الأداء (مفاهيم أساسية)

بعد الحرب العالمية الثانية بدأ العمل بهذا النوع من الميزانية في بعض الدول خاصة المتقدمة منها حيث أنها تختلف عن الميزانية التقليدية بكونها تكون مبنية على أهداف محددة مسبقا من عمليات التحصيل و الإنفاق , إذ أنها تتضمن مجموع الاستثمارات و المشاريع التي تسعى الدولة لتنفيذها مع تحديد الجدوى الاقتصادية من كل مشروع ثم مقارنتها بالتكلفة المالية و الزمنية لها¹¹⁹

الفرع الأول : مفهوم ميزانية البرامج أو الأداء

. تعرف ميزانية البرامج بأنها الشطر السنوي لبرنامج متعدد السنوات و المعتمد في إطار المخطط الوطني أو مخطط خاص , و تجمع كل الوسائل اللازمة لتنفيذ البرامج خلال السنة المعنية لتسجل في ميزانية البرامج , أو البرنامج هو عبارة عن مجموعة من المشروعات و الأنشطة و الفعاليات التي تشكل الجهود المشتركة المتتالية للوصول إلى الناتج النهائي الذي يهدف إليه البرنامج¹²⁰

¹¹⁷ د. بن أحمد سعدي . أ . د صالح إلياس . مجلة المالية و الأسواق . نفس المرجع السابق . الصفحة 299

¹¹⁸ أ . م . د أيد شاکر سلطان / م . م . ريباز محمد حسين محمد . مجلة الغربي للعلوم الاقتصادية و الإدارية (نفس المرجع السابق) .

الصفحة 373

¹¹⁹ أ . تومي سلامي . مشروع عصرنة أنظمة الميزانية نحو ترشيد الإنفاق العمومي . مجلة دراسات لجامعة الأغواط

¹²⁰ د , ثابتي الحبيب . عصرنة نظم الميزانية في الجزائر . مجلة التن ظيم و العمل . الصفحة 21

. وقد عرف مكتب الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية موازنة البرامج بأنها " تلك الموازنة التي تبين الأغراض و الأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية و تكاليف البرامج لبلوغ تلك الأهداف و كل ما أنجز من الأنشطة المدرجة تحت كل برنامج و البيانات الكمية التي تقيس الإنجازات ¹²¹

. هي نظام إداري لاتخاذ القرارات يربط التخطيط الاستراتيجي البعيد المدى بالموازنة و يركز على التحليل لكي تستطيع المنظمات توزيع الإمكانيات المتوفرة لديها بفعالية لتحقيق أهدافها القريبة و البعيدة المدى

. و تعرف أيضا أنها نظام إداري يهدف إلى توفير المعلومات و البيانات الضرورية لمتخذي القرار لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة و التي تسعى إلى تحقيق الهدف الأساسي و هو استخدام الموارد الاقتصادية بكفاءة و فعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من حاجات المواطنين ¹²²

عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة موازنة البرامج و الأداء بأنها " مجموعة الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة و مقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت ، المبالغ ، ساعات العمل و المواد ، إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرف الموازنة التقليدية ، إذ يساعد في الحصول على نتائج و يهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات ¹²³

. تحتوي موازنة الأداء على تقديرات لحجم النشاط و لعناصر التكاليف و الإيرادات لوحدة المسؤولية لفترة زمنية محددة و مستقبلية ، ويتم إعداد موازنات الأداء أولا على مستوى كل وحدة مسؤولة ثم تجمع و تدمج في موازنات على مستوى الإدارات ثم القطاعات ثم على مستوى المؤسسة في صورة موازنة شاملة ¹²⁴

الفرع الثاني : مميزات ميزانية البرامج و الأداء

تعتبر الميزانية الحديثة على عكس الميزانية التقليدية متدخلة ومنتجة و غير متوازنة أحيانا

¹²¹ د. أياد شاكر سلطان و م. ريباز محمد حسين محمدي. إمكانية تطبيق موازنة البرامج و الأداء و دورهما في ترشيد الإنفاق الحكومي. مجلة العربي للعلوم الاقتصادية و الادارية. المجلد الخامس عشر. دراسة ميدانية في عينة من الدوائر الحكومية في إقليم كورديستان. الصفحة 373

¹²² أ. د. مليكة حفيظ شبايكي و د. د. معني نادية. موازنة البرامج و الأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر. مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات. العدد التاسع. الصفحة 404

¹²³ عباس عبد الحفيظ. مذكرة ماجستير. نفس المرجع السابق. الصفحة 104

¹²⁴ أ. سمسوم فتيحة. قياس كفاية الأداء عن طريق الموازنات التقديرية. مجلة الاقتصاد و التنمية البشرية. جامعة الجزائر 03. الصفحة

. ميزانية متدخلة : تعتبر الدولة الحديثة متدخلة و يتمثل تدخلها في تأثيرها على الاقتصاد ففي حالة الكساد تعمل على إنعاش الاقتصاد بتخفيض الضرائب و رفع النفقات أما في حالة الازدهار تهدئ الاقتصاد بتخفيض النفقات و رفع الجباية

. ميزانية منتجة : ترمي النفقات الاقتصادية (نفقات الاستثمار) إلى تمويل الصناعة و الفلاحة و الري ... الشيء الذي ينتج عنه خلق مناصب جديدة للشغل و ارتفاع الإنتاج الوطني و بالتالي الدخل القومي

. ميزانية غير متوازنة أحيانا : أصبح توازن الميزانية أو فائضها أو عجزها يتوثق على الأوضاع الاقتصادية التي تعيشها الدولة , يتحقق الفائض برفع حاصل الجباية أو تخفيض النفقات أو بالوسيلتين معا , ويكون الغرض منه محاربة التضخم المالي بينما يهدف العجز المالي إلى إنعاش الاقتصاد عندما يكون في حالة الكساد¹²⁵

. و أهم ما يميز ميزانية البرامج هو تركيزها على الأهداف المسطرة لتجيب عن أسباب إجراء

الأنشطة (أي العلاقة بين الأهداف و الأنشطة) مع التأكيد على التكاليف و المزايا المرتبطة بالأهداف¹²⁶

الفرع الثالث : أهداف ميزانية البرامج و الأداء

تهدف ميزانية البرامج و الأداء إلى :

. موازنة البرامج و الأداء تهدف إلى ربط رسالة و أهداف الجهة الحكومية بالنتائج المتوقعة من جهة , و ربط الاعتمادات بالأهداف المخطط من جهة ثانية مما يجعلها أداة مثلى لترجمة السياسات العامة للدولة في شكل برامج و وسيلة لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمفاضلة بين البرامج البديلة و المنافسة على تحقيق أهداف معينة . يقدم أسلوب موازنة البرامج و الأداء حلولاً جوهرية لبعض الاختلالات و أوجه القصور التي يعاني منها النظام الموازني الجاري العمل به في الجزائر المبني وفق أسلوب موازنته البنود على غرار مشكلة عدم ارتباط نفقات التسيير بنفقات التجهيز مما يفتح الباب أمام أشكال هدر المال العام , و مشكل اعتماد الجهات الوصية على نسبة استهلاك الاعتمادات المالية المخصصة للمؤسسة كمؤشر لقياس أدائها و عدم الأخذ بعين الاعتبار ما تم إنجازه من وراء إنفاق هذه الإعتمادات¹²⁷

. ربط تقديرات الإنفاق بأهداف الجماعات المحلية عن طريق البرامج المخططة لتحقيق هذه الأهداف

. ربط الإنفاق الفعلي بالمستويات الإدارية المختلفة المسؤولة على مراكز الإنفاق المختلفة و طبقاً للصلاحيات المقررة

¹²⁵ أ . يلس شاوشي بشير . المالية العامة . نفس المرجع السابق . الصفحة 23

¹²⁶ د . تابشي الحبيب . عصرنة الميزانية في الجزائر . نفس المرجع السابق . الصفحة 21

¹²⁷ أ . د . مليكة حفيظ شبايكي و د مغني نادية . مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات . نفس المرجع السابق . الصفحة 410 . 411

. زيادة الدقة في تقديرات الميزانية عن طريق تفصيل عناصر الإنفاق و تقديرات الاحتياجات لكل برنامج بدلا من تقدير إجمالي للبنود مما يجعلها أفل أو أكثر من الاحتياجات الحقيقية

. تنمية الشعور لدى المستويات الإدارية المختلفة بمسؤولية " الإنفاق العام " وحسن استخدام الموارد المخصصة و تأكيد أهمية متابعة الإنفاق و تقييم الإنجاز¹²⁸

. أداة لمراقبة و متابعة الأداء في مختلف الأقسام و أجزاء المؤسسة و تحديد المسؤوليات و نظام المكافآت كما تعتبر أداة تنسق يتم من خلالها التأكد من أن مختلف الوظائف تتحرك وفق نسق واحد¹²⁹

الفرع الرابع : الانتقادات الموجهة لميزانية البرامج و الأداء

تتمثل الانتقادات الموجهة لهذه الميزانية في :

- 1) صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا
- 2) ارتفاع تكلفة تطبيق هذا النوع من الموازنة
- 3) تتطلب كميات كبيرة من المعلومات و التي يصعب توفيرها
- 4) صعوبة تحديد وحدات الأداء التي تقاس بها إنجازات كل مصلحة حكومية فهناك بعض الأعمال و النشاطات الحكومية يصعب تحديد معايير لقياس أدائها
- 5) صعوبة التطبيق إذ يتطلب ذلك توفر أنظمة محاسبة و متابعة معقدة كنظام محاسبة التكاليف

130

المبحث الثاني : أوجه المقارنة بين الميزانية التقليدية و ميزانية البرامج و الأداء

في هذا المبحث ستبرز الاختلافات الموجودة بين الميزانيتين فقد خصصنا مطلب نبرز فيه مزايا و عيوب ميزانية البنود (التقليدية) و مطلب لميزانية البرامج و الأداء

المطلب الأول : ميزانية البنود (التقليدية)

¹²⁸ عباس عبد الحفيظ . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 104

¹²⁹ أ . محرز عبد القادر و أ . قطوفي ياسين . بطاقة الأداء المتوازن و نظام الموازنات التقديرية و دورهما في تفعيل و قيادة الإستراتيجية في

المؤسسة . مجلة المقرري للدراسات الاقتصادية و المالية . الصفحة 60

¹³⁰ مفتاح فاطمة . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 36 . 37

سنبرز أوجه قصور و عيوب ميزانية البنود من حيث :

الفرع الأول : ميزانية البنود لا تساعد على توضيح الأهداف

لا توضح ميزانية البنود الأهداف التي ترصد لها الإعتمادات لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقص في الإعتمادات المخصصة للجماعة المحلية دون توضيح العلاقة بين هذه الإعتمادات و الأنشطة و النتائج المتوقعة من هذا الإنفاق¹³¹ . فلا يكون الاهتمام بالأهداف و الفوائد الاقتصادية و الاجتماعية و اعتبارات الكفاءة للإنفاق , وغالبا ما تكون كوازنة البنود غير متصلة بخطة أو برنامج عام للتنمية , وبالتالي الموازنة التقليدية من خلال تركيزها على بنود الإنفاق و ليس النتائج و الأهداف و الجودة المتحققة من هذا الإنفاق تفتح الباب على مصرعيه لتفشي الفساد الإداري¹³²

الفرع الثاني : وجود الانحرافات و عدم الدقة في تقديرات النفقات

حيث يتم تقدير النفقات بشكل جزائي دون الاعتماد على أسس علمية في وضع التقديرات فمن المستحيل تحقيق الأهداف المرجوة وراء تخصيص الإعتمادات دون التقدير الصحيح لتحقيق هذه الأهداف فهذه الانحرافات في تقدير النفقات تؤثر في فعالية النفقات العامة في صورتين :

1. الاتجاه الأول : عدم تحقيق الأهداف نتيجة عدم قدرة النفقات لتغطية تكاليف هذه الأهداف و بالتالي عدم تحقيق فعالية النفقات العامة

2 الاتجاه الثاني : تحقيق الأهداف نتيجة قدرة النفقات العامة تغطية تكاليف هذه الأهداف و بالتالي تحقق فعالية النفقات العامة لكن برغم من تحقيق الأهداف يبقى هناك مبالغ إضافية , تبقى هناك إعتمادات تدفع بالوحدات التنفيذية إلى إنفاقها قبل نهاية السنة ضمانا للحصول على أكبر اعتماد أ إعتمادات جديدة في السنة المقبلة ما ينتج عنه صور التبذير و انتشار الفساد المالي

الفرع الثالث : ميزانية تركز على المدخلات فقط

دون الاهتمام بجانب المخرجات و العلاقة بينهما هذه الطريقة لا تساعد متخذي القرار على الحصول على المعلومات الضرورية التي تمكنهم من إجراء دراسات تحليلية تتضمن طرق بديلة للقيام بالأعمال و تبين التكاليف و

¹³¹ عباس عبد الحفيظ . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 74

¹³² مفتاح فاطمة . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 33

موازنة البرامج و الأداء تنطلق من مفهوم آخر لتقدير النفقات و ذلك عندما يرتبط ذلك التقدير بالهدف من النشاط , فهي تحاول أن تحدد هدف الجماعة المحلية أولاً ثم تقدر التكلفة التي يتطلبها تحقيق هذا الهدف , وعلى هذا بدلا من صرف نفقات البنود و استهلاك الاعتمادات الموجودة في الميزانية دون أن يكون هناك مقاييس أداء , فموازنة البرامج و الأداء هي مجموعة الأهداف المقرر على أجهزة الجماعة المحلية ووحداتها المختلفة تحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة بعد تفصيلها تبعا للبرامج و الأشطة و الجهود اللازمة لهذا التحقيق , مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط و تحديد معايير الإنجاز و قياس الكفاءة

فتعتبر عملية تطبيق موازنة البرامج و الأداء نقلة نوعية للإدارة المالية العامة لما تحققة من مزايا و لكن يجب على الجماعات المحلية لتطبيق موازنة البرامج و الأداء توفر المقومات التالية :

- 1) تحديد أهداف الجماعات المحلية و تقسيمها على مجموعة من مصالحها و الوحدات الإدارية الأخرى التي تشارك في تنفيذ أحد هذه الأهداف أو أكثر أو جزء منها و تقييم هذه الأهداف في كل مصلحة تابعة للجماعات المحلية إلى مجموعة من البرامج و تحديد أهداف الجماعة المحلية القصيرة و الطويلة الأجل تكون في نطاق الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها يتم طلب الأموال .
- 2) إصلاح و تعديل النظام المحاسبي تأخذ أدوات الإدارة المالية العامة ليشمل استخدام محاسبة التكاليف ليطماشى مع الموازنة مما يساعد دراسة و تحديد تكاليف كل نشاط وبرنامج
- 3) تحديد وسائل قياس الأداء و ذلك بتحديد أدوات هذا القياس مثل المؤشرات , النسب المئوية و معدلات الأداء لقياس معادلات التنفيذ و الأداء بالنسبة لكل برنامج و تقسيماته في كل وحدة من مصالح الجماعة المحلية

136

الفرع الثاني : ميزانية البرامج و الوظائف الأساسية

تتسم ميزانية البرامج و الأداء مجموعة من المفاهيم الأساسية نذكر منها :

1. التخطيط :

التنبؤ بما سيكون في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل وهو وظيفة أساسية من وظائف الحكومة

2. البرامج :

تهتم هذه الموازنة ببيان البرامج و المشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية و تقسيمها إلى برامج فرعية و نشاطات كما ترصد الإعتمادات اللازمة لتنفيذها

136 أ. عباس عبد الحفيظ . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 112 . 113

3 . تحليل البدائل :

وهو العنصر الأساسي و ذلك لتحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة و المصالح الحكومية و على ضوء هذه البدائل و الاختيار بينها يتم اتخاذ القرارات

4 . التقييم :

يساعد تقييم البرامج على تحسين عمليات تنفيذها و تتمثل أهداف الموازنة فيما يلي :

- تحسين اتخاذ القرار اتجاه عملية تخصيص الموارد من خلال وضع برامج رئيسية و فرعية للنشاطات التي تنتج المخرجات (السلع أو خدمات) أكثر من كونها توزيع المدخلات التي تستخدم في إنتاج هذه المخرجات
- تحسين جودة المعلومات المقدمة عن الأداء للمسؤولين من أجل التخطيط الاستراتيجي و تخصيص الموارد و رقابة العمليات
- زيادة جودة الخدمات العامة و استجابتها لاحتياجات العميل
- استخدام أفضل للمال العام في تقديم الخدمات العامة¹³⁷

الفرع الثالث : موازنة البرامج و الأداء للربط بين الاعتمادات

باعتبار موازنة البرامج و الأداء نظام إدارة النفقات الحكومية من خلال محاولة المقارنة بين مقترحات البرامج لكل الوكالات و الهيئات الحكومية المخولة بتنفيذ الأهداف المماثلة فإنها تهدف إلى الربط بين الاعتمادات و بين تحقيق الأهداف المخططة كما أنها تعتبر وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة و المتنافسة لتحقيق أهداف معينة و هكذا تعطي الوظيفة التخطيط الأولوية على كل من وظيفة الرقابة على الصرف أو إدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج و بذلك فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة (تخطيط . تنفيذ . رقابة)¹³⁸

الفرع الرابع : موازنة البرامج و الأداء و مساهمتها في ترشيد الإنفاق الحكومي

تبرز مساهمة موازنة البرامج و الأداء في معالجة نواحي القصور و المتمثلة في الهدر المالي الذي أصبح صفة ملازمة لتنفيذ الأنشطة التي تنطوي عليها الموازنة التقليدية و ذلك من خلال إيجاد مبررات منطقية للإنفاق الحكومي على ما يرافق تطبيق موازنة البرامج و الأداء خطة اقتصادية و سياسية و اجتماعية يسبقها تهيئة المستلزمات اللازمة

¹³⁷ مفتاح فاطمة . مذكرة ماجستير . نفس المرجع السابق . الصفحة 34 . 35

¹³⁸ أ . د . مليكة حفيظ شبايكي . د . مغني نادية " مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات . نفس المرجع السابق . الصفحة 404 .

من كوادر بشرية يمكنها استيعاب أسس موازنة البرامج و الأداء فضلا عن تعطيل النظام المحاسبي الحكومي ليتلاءم و متطلبات الرقابة و التقييم التي تهدف موازنة البرامج و الأداء التي تحققها , إذ أن إدخال أساس الاستحقاق و نظم محاسبة التكاليف و العمل بمفهوم التكلفة العائد من شأنه أن يحدد تكلفة الأنشطة المختلفة ضمن البرنامج بشكل علمي مدروس الأمر الذي يضع القائمين على التنفيذ أمام مسؤولية الالتزام بحدود النفقات المخصصة وعدم إمكانية تجاوزها ومن تم تحقيق الكفاية الإنتاجية التي تصب أخيرا في معالجة ظاهرة الإسراف في النفقات هي من الظواهر التي لا تكاد تخلو منها معظم موازنات دول العالم سواء المتقدمة أو النامية و التي تأخذ صورا متنوعة كما في تضخم عدد الموظفين , التوسع في المزايا الممنوحة , شراء السيارات الحديثة و المباني الكبيرة و الأثاث الفخم و نفقات سفر كبار الموظفين و ما إلى ذلك . . . الأمر الذي يستدعي وقفة جادة لترشيد الإنفاق الحكومي بمعنى التصرف بحكمة و عقلانية تؤدي إلى ضبط النفقات العامة¹³⁹

¹³⁹ أ . م . د إياد شاكر سلطان . م . م ريباز محمد حسين محمد . مجلة العربي . للعلوم الاقتصادية و الادارية . نفس و الادارية . نفس المرجع السابق . الصفحة 379 . 380

مفهوم المالية العامة في الإسلام¹⁴⁰ :

بالرغم من صعوبة تحديد مفهوم المالية العامة¹⁴¹ في الإسلام، لكن يمكن الإشارة إليه بالخطوط العامة في هذا الموضوع اشتمل بيت المال في الإسلام على الإيرادات الدورية (كالزكاة والخراج) وإيرادات أخرى غير دورية لا تتكرر سنوياً (كخمس الغنائم والفيء والتركة التي لا وارث لها ...) وعلى النفقات العامة والخاصة.

ففي أخريات خلافة عمر (رضي الله عنه) الذي أمر بإنشاء (ديوان بيت المال)¹⁴² قد نظم الإيرادات في عدة بيوت أهمها:

البيت الأول : خاص (بالزكاة)

يعتبر هذا البيت مورداً لا ينضب لاحتوائه على الهدف الديني (الديني والأخروي) وعلى الهدف المالي والاجتماعي والاقتصادي.

فالزكاة فريضة تعبدية يلتزم الفرد المسلم بأداء قدر فائض عن حاجته الخاصة وذلك لتطهر الفرد وتزكيه¹⁴³ فهي حق الله في أموال الأغنياء وليست تبرعاً أو إحساناً، فتأدية الفرد للزكاة إنما يطلب الثواب والإيمان لتحقيق العبودية لله مساهمة منه في تحقيق الأهداف الأخرى للزكاة.

أما الهدف المالي للزكاة فيتحقق من خلال كونها فريضة تعبدية، فهي أيضاً فريضة حكومية لتمويل بيت مال الدولة¹⁴⁴ فالفرد مجبر على دفعها وأدائها انطلاقاً من إستفادته وتمتعه بهذا المال الذي هو الله تعالى وأن هذا الفرد مستخلف، فعليه أن يؤدي ما عليه من نسبة مقابل استخدامه وتمتعه بمال الله هو("" وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه "") فلا بد من أن يساهم هذا الفرد في تحمل الأعباء المالية للدولة وأن

¹⁴⁰ أعاد حمود القيسي المالية العامة و التشريع الضريبي الجزء و الصفحة 18-27 تاريخ الاطلاع 23-05-2024 على موقع

<https://mail.almerja.net/more.php?idm=231155>

¹⁴¹ للتفصيل أكثر في موضوع المال في الإسلام انظر : فضيلة الشيخ محمد مصطفى شلبي : المدخل في تعريف الفقه الإسلامي وقواعد الملكية والعقود 1964، الطبعة الثانية، ص 238 - 239

¹⁴² عبد الكريم الخطيب : السياسة المالية في الإسلام، 1968، بغداد، ص 50

¹⁴³ سورة المعراج آية 24 - 25 سورة التوبة آية 103 والتفصيل أكثر : د. محمود الدفراوي الرقابة المالية في الإسلام، الإسكندرية

1983، ص 35. وأيضاً : د. يوسف القرصناوي : «فقه الزكاة - الجزء الأول 1977. ص 194 و 428. وانظر أيضاً : د. أعاد علي حمود : التشريع المالي الإسلامي، مجلة القانون المقارن، العدد 19، 1987، ص 111.

¹⁴⁴ محمد عبدالله العربي : الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد المعاصر»، مجلة الأزهر، المؤتمر الثالث، 1966، ص 231 ..

يشارك في الحفاظ على النظام الإسلامي وديمومته . وكذلك كما ذكرنا للزكاة أهداف اجتماعية واقتصادية من خلال كونها أداة اقتصادية لإعادة توزيع الدخول والثروات بين الأغنياء والفقراء وأحداث التوازن بينهما. وتعتبر الزكاة وسيلة فعالة للتضامن الاجتماعي وتكافل أفراد المجتمع الواحد ومساعدة بعضهم البعض بهدف بناء نظام اجتماعي يقوم على مفهوم الأخوة والتعاون بين أفراد الدين الواحد والنظام الشامل لكافة المسلمين غنيهم وفقيرهم . إن الهدف الاجتماعي للزكاة هو متمم ومكمل للهدف الاقتصادي من خلال أن الزكاة أداة اقتصادية تساهم في تمويل اقتصاد الدولة وفي محاربة الاكتناز والاستغلال من جمعه وفي تحريك رؤوس الأموال المعطلة وتوجيهها في تحقيق الاستقرار والرفاهية الاقتصادية.

فللزكاة أهداف متعددة اقتصادياً واجتماعياً في كافة مجريات النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، ولكي تؤدي الزكاة أهدافها وآثارها المطلوبة دنيوياً وأخروياً لا بد من الاهتمام بدراستها بالقدر الكاف لما تعطيه من آثار في حياة الأفراد والدولة وعلى صعيد أوجه النشاط المختلفة.

ولم تكن الزكاة قاصرة على مجرد كونها فريضة تعبدية بل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وعلاجاً فعالاً للأزمات ولزيادة إيرادات الدولة مما يسمح بزيادة حجم الإنفاق العام وبالتالي تحسين مستوى الخدمات للمواطنين في جميع المجالات.

إن نجاح الزكاة في تحقيق أهدافها كان ثمرة تعاون بين الدولة والأفراد، حيث أدت إلى إحداث التغييرات اللازمة لإقامة نظام متكامل في تنمية الفرد دنيوياً وأخروياً.

البيت الثاني : خاص (بالخراج والجزية والعشور)

فالخراج ضريبة عينية على الأرض الزراعية التي فتحت صلحاً أو قهراً دون النظر إلى شخص مكلف بدفعها

145

أما الجزية فهي فريضة مالية تفرض على رؤوس أهل الذمة وتسقط بإسلام الشخص، فتفرض على كل رجل عاقل بالغ مع مراعاة ظروفه وقدرته الاقتصادية حيث تتغير نسبتها مع يسر المكلف وعسره .¹⁴⁶

وتعتبر العشور من الفرائض المالية التي تفرض على بضائع التجار من أهل الذمة وغير المسلمين التي يقدمون بها إلى البلاد الإسلامية ولا تفرض على التجارة بين الدول الإسلامية تشجيعاً لها بين الدول الإسلامية .

والعشور نظام مالي يعكس الحماية الاقتصادية للتجارة في الدول الإسلامية ويؤكد على الوحدة الاقتصادية لهذه الدول، ويتضمن دقة في القاعدة الاقتصادية التجارية والتضامن بين أفراد المجتمعات الإسلامية الواحدة، فهذه الحماية التجارية تنادي بها اليوم الدول المتقدمة اقتصادياً وتجارياً وذلك بعد مرور أكثر من ألف سنة،

¹⁴⁵ للتفصيل أكثر في حكم الخراج : كتاب الخراج، لأبي يوسف، 1968، ص 24 و 28

¹⁴⁶ سورة التوبة آية 62

كان الإسلام قد أخذ بها وتعامل في ضوءها.

البيت الثالث : خاص بالغنائم والفيء والركاز

إن إيرادات الغنائم والفيء والركاز وإن كانت إيرادات غير دورية إلا أنها تعكس آنذاك التصنيف الدقيق والتوزيع في إيرادات الدولة، حيث كان تخصيص هذه الموارد لإنفاقها على منافع وخدمات عامة وهي موجهة لتغطية النفقات العسكرية والحربية وتوزيع الباقي أو الفائض من هذه الإيرادات إلى عدة أسهم محددة بآيات قرآنية، فما يأخذونه من غنائم عنوة وجبراً وبالقتال يوزع بحسب الأسهم. وكذلك الفيء، الذي يحصل عليه المسلمون من غير قتال وعن طريق الهدنة، وتقسيمه محدد بآيات قرآنية أيضاً. أما الركاز فهو المال الذي يعثر عليه في باطن الأرض كنزاً أو معدناً وأن حكمه يشبه إلى حد كبير حكم أموال الغنائم.

البيت الرابع : خاص (بالإيرادات الأخرى)

ويقصد بها أموال المصادرة وأموال المرتدين والضوائع التي لا صاحب لها ولا يعرف مالکها أو وارثها فجميعها تشكل إيرادات لبيت المال

يبقى أمامنا تقسيمات الإنفاق العام بعد أن أخذنا فكرة عن إيرادات (بيت المال)

فقد قسم الإنفاق في الإسلام على نوعين هما الإنفاق الحكومي والإنفاق الأهلي

أ. الإنفاق الحكومي وفيه يقسم الإنفاق الى نفقات بحسب طبيعة الإيراد وبحسب حاجة الدولة، ففي الحالة الأولى توزع النفقة ضمن دائرة إيراد معين، أو بمعنى آخر أن كل إيراد ينفق على جهة معينة، مثلاً الإيراد الخاص بالزكاة ينفق ضمن ما هو محدد في الآية الكريمة (إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل)

يتبين من الآية الكريمة أن الله عز وجل قد تولى قسمتها ولم يتركها للاجتهاد، فقد جاء توزيع إيرادات الزكاة على سبيل الحصر والقطع، وبذلك يلتزم المسؤول عن إنفاقها أو ما يسمى بولي الأمر بأن يصرفها بموجب الأصناف الثمانية

وبحسب مقتضيات المصلحة العامة، ويقاس ذلك على الإيرادات الأخرى حيث يخصص إنفاقها إما بموجب الآيات القرآنية أو السنة النبوية.

والحالة الثانية هو تقسيم النفقة بحسب حاجة الدولة وما تمر به من ظروف عرضية واستثنائية، يشبه التقسيم المالي الحديث الذي يقسم النفقات إلى عدة تقسيمات منها ما يسمى بالنفقات العرضية والاستثنائية، فعالباً ما تخصص الإيرادات الضرورية والاستثنائية لسد حاجة الدولة لنفقات طارئة وعرضية وهي نفقات مخصصة للإصلاحات المستعجلة واللازمة لضرورات تمر بها الدولة. ويلاحظ أن الإسلام قد أخذ وعمل بها آنذاك، واليوم تأخذ بها الميزانيات في كثير من الدول

ب - الإنفاق الأهلي، وهو إنفاق تعرفه الأنظمة المالية - الاقتصادية للدول الحديثة ولا يوجد ما يقابله في ميزانياتنا الحالية. يستند هذا الإنفاق على مبدأ وقاعدة التكافل أو التضامن الإقتصادي - الاجتماعي الذي لم تعرفه الأنظمة المالية الحديثة، بل جاء به النظام الإسلامي ولذلك ينفرد به ويشكل خصوصية ذات فوائد إجتماعية اقتصادية إضافة إلى الهدف المالي للدولة إن الإنفاق الأهلي والذي أوجبه الله تعالى على الفرد الميسور الحال، يدخل في دائرة الواجبات التي يقوم عليها أبناء المجتمع في إطار التكافل الديني وفي دائرة التضامن الاجتماعي داخل المجتمع الإسلامي الواحد

فهذا الإنفاق يقوم به الفرد أما بشكل تعبدي - ذاتي ، أو يقوم به الفرد بالإضافة إلى ذلك بهدف اقتصادي اجتماعي .

إن نصاب الإنفاق الأهلي غير مقيد ولا محدد بنسبة معينة، إنما متروك أمر القيام والعمل بدفعه للفرد وحسب إيمانه ودرجة إزمائه وفاءً لإيمانه وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق والتفاوت الاقتصادي والطبقي قدر الإمكان.

وإن من أنواع الإنفاق الأهلي (الصدقة الحسنة) والكفارة والوصية والوقف فهي إنفاقات متممة ومكملة للترابط الإسلامي والاجتماعي والاقتصادي.

أولاً - أساس الفرائض المالية والإنفاق في الإسلام

إن الفرائض المالية في الإسلام متعددة، فبعضها حددها القرآن الكريم كالزكاة والغنائم والفيء، والبعض الآخر جاءت بإقرار من رسول الله (ص) وأفعاله، ومنها ما جاءت باجتهادات الخلفاء رضوان الله عليهم. ولذلك فإن هذه الفرائض أساسها قائم على النظام المالي الإسلامي.

فمن هذه الفرائض ما يعتمد أساسها على قوله تعالى ((والله ملك السموات والأرض وما بينهما...)) وقوله تعالى ((وهو الذي جعلكم خلائف في الأرض ...)) وغيرها من الآيات التي تؤكد أن المال الذي بين أيدي البشر إنما هو الله تعالى، وأن الأفراد خلفاء لا أصلاء، وأن الأساس في هذه الفرائض المالية قائم على مفهوم الاستخلاف تمثيلاً . مع قوله تعالى ((وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه))

إن هذه الفرائض تدفع من الفرد بنسبة مئوية أو مبلغ مقطوع ... أهمية في التكالية . والأعباء العامة للمجتمع من جهة، وتضامناً لحق الاخوة في المجتمع الإسلامي من جهة أخرى. وبذلك فإن دفعها من قبل الفرد يستند إلى الرحمة والشكر للمالك فضلاً عن أنها تعطي للفرد الزاماً بعقيدته وتطبيقاً لإيمانه. إضافة إلى أنها ترهيب وتخويف من سخط الله وعذابه.

ثانياً : القواعد التي تحكم جباية الإيرادات والإنفاق في الإسلام .

لقد جاء النظام المالي الإسلامي بعدة قواعد ومبادئ في حقلي الإيراد والإنفاق تشبه ما تأخذ به

التشريعات المالية التقليدية والحديثة.

ففي جباية الإيرادات كانت تجبى وتدفع الفرائض المالية بشكل يتناسب ويتلائم مع القدرة المالية للفرد ومع مقدرته الاقتصادية. فقد كان المكلف يدفع الفريضة المالية سواء كانت هذه الفريضة زكاة أو خراج أو غير ذلك من الفرائض المالية المترتبة - من الله - على كل مسلم كي يساهم بماله ضمن العدالة وأن يتساوى في المعاملة المالية مع نظيره في اليسير.

واليوم تأخذ التشريعات الضريبية بقاعدة جباية الضريبة تسمى «بقاعدة العدالة». ويقصد بها المساواة في تحمل ودفع الأعباء المالية بشكل يتلاءم والقدرة المالية للأفراد في دفع الضرائب. ومعنى آخر وبموجب هذه القاعدة فإن جميع الخاضعون للضريبة عليهم دفع الضريبة المالية بشكل متساو ومن دون محاباة أو تفضيل في الوقت والمبلغ، كما ويستفيد الجميع من الإعفاءات والسماحات ومن القواعد المالية الأخرى التي جاء بها النظام المالي الإسلامي «قاعدة اليقين» التي نادى بها النظام الضريبي الحديث في وقت لاحق، وتتضمن هذه القاعدة أن على كل فرد وجوب العلم والدراية بما سيدفعه من فريضة ومقدارها المالي ونصابها ووقتها. وذات الشيء بالنسبة «القاعدة الملاءمة في الأداء ومحتواها أن تتم جباية الإيرادات في وقت يلائم ويناسب ظروف المكلف المالية أي أن تحديد الوعاء الخاضع للضريبة يتم بحيث لا يرهق المكلف الضريبي.

وأكد الإسلام على ضرورة تنظيم جباية الإيرادات وعدم التبذير والإسراف في الصرف والنفقات عند قيام المسؤول الإداري بجباية الفرائض المالية، ومعنى آخر أن لا تكون نفقات الجباية وما يدفع من رواتب الموظفين الجباية هي أكثر مما سيحصل عليه من إيرادات الفرائض وحتى لا نكون أمام هدر في المال العام وضياع الهدف من جباية الإيرادات ((ولا تَوَتُوا السُّفْهَاءَ أَمْوَالِكُمْ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا)) (16). وقد نادى النظام الضريبي الحديث بما يشبه هذا المفهوم، وأطلق على تطبيقه قاعدة «الاقتصاد في الإنفاق»، حيث تعمل بهذه القاعدة الماليات والأنظمة الضريبية الحديثة إن النظام المالي الإسلامي ركز على ضرورة تنظيم الفرائض وتحديد الأهداف من خلال تحديد الوعاء الخاضع للضريبة المالية فعامل الدخل معاملة ضريبية ومالية مختلفة عن رأس المال، وبهذا يكون النظام الإسلامي قد أخذ بما يشبه مفهوم تعدد الضرائب السائد في الوقت الحاضر فالدخل المتأتى من العمل له سعر ضريبي وتصاعد في الشرائح يختلف عن الدخل المتأتى من رأس المال الثابت أو المنقول، وكذلك راعى الإسلام الظروف الاقتصادية والعائلية للمكلف الخاضع للضريبة المالية وهذا ما تعمل به التشريعات الضريبية الحديثة، حيث تعطي بعض الإعفاءات والسماحات الاقتصادية والعائلية للمكلف الضريبي.

وإذا كانت التشريعات المالية والضريبية الحديثة قد حددت أهدافاً اقتصادية وإجتماعية فإن النظام المالي الإسلامي قصد من فرض بعض الفرائض المالية كالزكاة، والعشور، والخراج لتشجيع الاستثمار وحث رؤوس

الأموال المعطلة، ومحاربة الاكتناز، كما وهدفت إلى تحقيق التضامن والتكافل الإجتماعي. وفي حقل الإنفاق العام، فكما لاحظنا أن الإسلام جاء بتقسيمات للنفقات العامة تتماشى وأهداف الدولة الإسلامية وما تقتضيه المصلحة العامة للمجتمع. فجانبا كبيرا من النفقات كان ينفق على جهات محددة بالقرآن والسنة النبوية، وبحسب حاجة الدولة وما تمر به من ظروف مالية - اقتصادية، فكانت هنالك النفقات ذات الأغراض العسكرية، والإصلاحية والعامة والإعمارية، أي بحسب مصالح الجماعة. فمثلاً تقسيم بعض النفقات جاء تحت باب في سبيل الله وهي تلك الموجهة للنفع العام والمصلحة العامة تشبه النفقات الإجتماعية حسب التقسيم الحديث. وإن إحترام ضابط الاقتصاد في النفقات وعدم تبذيرها وإسرافها يؤكد على أهمية وضرورة النفقات وكيفية صرفها بقدر يتناسب وأوجه الحاجة والنشاط في البلد

ثالثاً : خصوصية النظام المالي الإسلامي

لقد انفرد النظام المالي الإسلامي بفرائض مالية تحمل عدة أهداف منها ما هو " دنيوي " مساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والإجتماعية وبناء الدولة الإسلامية (17)، وفيها ما هو (أخروي) يؤديها الفرد ثواباً وإيماناً لتحقيق العبودية لله تعالى. وعند عدم أداء هذه الفرائض المالية فيكون أمام عقوبات (دنيوية) و(أخروية). أي يكون الفرد محاسب في الدنيا والآخرة لقوله تعالى ((فالذين آمنوا منكم وأنفقوا لهم أجر كبير)) ، ومن لم يؤد الفريضة فيعاقب لقوله تعالى ((وويل للمشركين الذين لا يأتون الزكاة وهم بالآخرة هم كافرون)) وقوله تعالى ((والذين يكنزون الذهب والفضة ولا ينفقونها في سبيل الله فبشرهم بعذاب أليم))

جميع هذه الآيات وغيرها تعطي وتعكس إهتمام الإسلام بالمال، لدرجة أن هذا المال قدم على النفس والأولاد ((المال والبنون زينة الحياة الدنيا)) وما هو ضروري في الحياة وذلك في أكثر من ست وسبعين آية قرآنية، وإن الانسان مسؤول عما بين يديه من مال لا يضر به الغير بل أن ينتفع به المجتمع ككل. فالمال في الإسلام ليس غاية بل وسيلة يستعين به الفرد المسلم وعلى المسؤول أن ينفق هذا المال ضمن ضوابط تحدم مجتمعه دون المساس بحدود الله.

كذلك من خصوصية الفراض المالية في الإسلام أنها تستند على "مبدأ الاستخلاف" وأن المال لله تعالى والفرد مستخلف فيه يستخدمه وينتفع به ضمن الحدود التي رسمها الإسلام، فالزكاة من الفرائض المالية وعلى الفرد المسلم أن يدفع ما عليه من مبلغ مالي انطلاقاً من استفادته وتمتعه بهذا المال فهذه الخصوصية أيضاً انفرد بها الإسلام.

كما انفرد الإسلام بخصوصيات أخرى حيث أن أغلب فرائضه الإيرادية والإنفاقية الهية تشتمل على الدقة

والعظمة في نصابها وتوزيعها وهذا ما تفتقر إليه التشريعات المالية الوضعية الحديثة.¹⁴⁷

وأيضاً من خصوصية الفرائض المالية في الإسلام أن فيها ما هو من الفرائض إجباري، وفيها ما هو تعبدي يتعلق بجهد وإيمان الفرد في الأداء سواء ما يتعلق بالزكاة أو بالإنفاق الأهلي.

وكذلك فإن التشريع المالي الإسلامي جاء بخصوصية في تقسيم وتبويب النفقات العامة كما لاحظنا عند تقسيمها إلى نفقات تخص بيت المال حكوميه وإلى نفقات أهلية فجميعها تحقق أهداف اقتصادية واجتماعية بالإضافة إلى الهدف الديني الذي يشمل المجتمع الإسلامي ككل.

كما أخذ التشريع المالي الإسلامي أيضاً بالقرض لمساعدة الآخرين وللتخلص من الاستغلال والربا والاكتناز لقوله تعالى (وأقيموا الصلاة وآتوا الزكاة وأقرضوا الله قرضاً حسناً)، فالقرض جائز في الإسلام، على أن لا يكون مشروطاً أو حاملاً لنفع يعود على المقرض، لأن الرسول (ص) قد نهي عن القرض الذي يجز نفعاً، ولأن المال لله تعالى فلا يجوز للمقرض أن يطلب لنفسه الفائدة أو النفع (الربا) مهما كان شكل القرض ونوعه لقوله تعالى (وآتوهم من مال الله الذي أتاكم ...) ، كما لا يجوز «المستخلف» صاحب المال أن يفرض الشروط في القرض.

إن دقة النظام المالي الإسلامي تتجسد أيضاً في فرض الزكاة على الأموال المكتنزة ليس إلا دليل يؤكد على محاربة الاكتناز ولن يحمل المقرض دفع الزكاة عما أقرضه من المال، بل على المقرض أن يدفع الزكاة مقابل انتفاعه بمبلغ القرض واعتبر أن دفع الزكاة هي لفائدة الفقراء وليس إلى المقرض المكتنز، لأن المال أصلاً لله تعالى، ولا يجوز للمقرض المكتنز الحق في أخذ أية فائدة مقابل ماله لا يعود أصلاً له، كما أنه لا يستحق المقابل لعدم بذله أي جهد أو عملاً يستحق عليه هذا المقابل

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية :

1. أحمد زكان ، رابح بلعباس ، العلاقة بين الإنفاق العام والبطالة - دراسة قياسية لحالة الجزائر - (1973 - 2008) ، مداخلة في ملتقى دولي حول " إستراتيجية الحكومة للقضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة * جامعة المسيلة .
2. إسماعيل بن حماد الجوهري، ال.حاح تاج اللغة و.حاح العربية، دار العلم للملايين بيروت، ط2 1979 .:
3. أعاد حمود القيسي المالية العامة و التشريع الضريبي الجزء و 18-27 تاريخ الاطلاع 23-05-2024 على موقع <https://mail.almerja.net/more.php?idm=231155> .
4. أنظر الف.ل الأول من الباب الثاني من قانون البلدية (المواد من 176 إلى 201) و الف.لين الثاني والثالث من الباب الخامس من قانون الولاية (المواد من 157 إلى 174).
5. أياد شاکر سلطان و م . ريباز محمد حسين محمدى . إمكانية تطبيق موازنة البرامج و الأداء و دورهما في ترشيد الإنفاق الحكومي . مجلة العربي للعلوم الاقتصادية و الادارية . المجلد الخامس عشر . دراسة ميدانية في عينة من الدوائر الحكومية في إقليم كورديستان . 373
6. بلقاسم رابح ، محددات و ابعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، 1998، . بلوافي محمد أثر سياسة النقدية و المالية على النمو الاق. ادي حالة الجزائر 2011/1970 ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية جامعة تلمسان
7. بن أحمد سعدية و أ . د . الح إلياس . واقع تطبيق نظام الموازنات التقديرية في المؤسسات الاقتصادية الجزائرية . مجلة المالية و الأسواق . المجلد 05 . العدد 10 / 2019 ، 298
8. بودلال علي ، العجز الموازني في الجزائر (الأسباب ، النتائج ن الحلول) مجلة اقت. اديات الأعمال و التجارة ، جامعة المسيلة المجلد 03 العدد 02 ، جوان 2018 . .

9. بودلال علي، تضمين الدور المتنامي لخدمات الاستثمار وأثره على التشغيل والنمو في الجزائر خلال الفترة 2001/2011، دراسة
قياسية تقييمية، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول : تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة على التشغيل والاستثمار والنمو
الاقت. ادي خلال الفترة 2001/2014، جامعة سطيف يومي 11/12 مارس 2013 .
10. بيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر- واقع وآفاق-، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم
الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2013.
11. تومي سلامي . مشروع ع.رنة أنظمة الميزانية نحو ترشيد الإنفاق العمومي . مجلة دراسات لجامعة الأغواط
12. ثابتي الحبيب . عمردنة نظم الميزانية في الجزائر . مجلة التنظيم و العمل . 21
13. حامد عبد المجيد دراز ، المالية العامة الدار الجامعية ، م.ر 2002 ،
14. حسين م.طفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية، الجزائر، طبعة 11 . 2001
15. حسين ماجد ثامر الفتلاوي ، السياسة المالية و اثرها في عرض النقود في العراق للمدة (1990-2014) رسالة الماجستير في
العلوم الاقتصادية ، جامعة القادسية ، العراق ، 2017 .
16. حمدي عبد العظيم السياسات المالية و النقدية ن الدار الجامعية ، م.ر ، 2007 ،
17. خ.اونة، جهاد سعيد ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، بين النظرية و التطبيق العلمي، دار وائل ، الاردن ، 2010، ..
18. خالد شحادة الخطيب ، احمد زهير الشامية ، اسس المالية العامة ط3 ، دار وائل للنشر عمان ، 2007 ، .
19. خالد شحادة الخطيب ، أحمد زهير شامية ، اسس المالية العامة دار وائل للنشر عمان 2007
20. خباية عبد الله ، أساسيات المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009، .
21. رفعت المحجوب ، الطلب الفعلي ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1984، .
22. زكرياء محمد بيومي ، مبادئ المالية العامة ، مطبعة جامعة القاهرة و الكتاب الجامعي ، القاهرة ، م.ر ، 1978 ، .
23. سعد أولاد العيد ، ترشيد سياسة الإنفاق العام : دراسة لظاهرة العجز الموازنة العامة للدولة -حالة الجزائر- أطروحة دكتوراه العلوم
الاقتصادية جامعة الجزائر ، 2013
24. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدّمة في الاقت. اد العام (مالية عامة: مدخل تحليلي معاصر)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، .
555.
25. سمسوم فتيحة . قياس كفاية الأداء عن طريق الموازنات التقديرية . مجلة الاقت. اد و التنمية البشرية . جامعة الجزائر 03 .
26. سورة المعراج آية 24 - 25 سورة التوبة آية 103. والتف. يل أكثر : د. محمود الدفراوي الرقابة المالية في الإسلام، الإسكندرية
1983، . 35. وأيضاً : د. يوسف القر. ناوي : «فقه الزكاة - الجزء الأول 1977. . 194 و 428. وانظر أيضاً : : د. أعاد
علي حمود : التشريع المالي الإسلامي، مجلة القانون المقارن، العدد 19، 1987، . 111.
27. سوزي عدلي ناشد ، المالية العام ط 1 منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2006 ، .
28. السيد عبد المولى ، المالية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1978، .
29. الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الإعنتال، العجز و التحكّم الجيد في التسيير، دار القبة للنشر، الجزائر، 2003.
30. طارق الحاج المالية العامة ، دار. فاء للنشر و التوزيع الأردن 1999 .
31. طاهر الجنابي، علم المالية و التشريع المالي ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي -جامعة بغداد . - جامعة المو. ل (العراق) دار
الكتب للطباعة والنشر.
32. طاوش قندوسي ، تأثير النفقات العمومية على النمو الاقت. ادي دراسة حالة الجزائر (2012/1970) أطروحة دكتوراه في علوم
التسيير جامعة تلمسان 2014.
33. عادل أحمد حشيش تاريخ الفكر الإقت. ادي ، دار النهضة العربية ، بيروت 1947

34. عباس عبدالحفيظ، تقييم فعالية التفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012.
35. عبد القادر شلالي ، محمد هاني ، العجز الموازني كآلية لتأثير في اتجاه الدورة الاقتصادية في الجزائر دراسة قياسية لفترة 2000-2015 مجلة نماء للاقت.اد والتجارة، جامعة جيجل ، العدد 03 جوان 2018 .
36. عبد الكريم الخطيب : السياسة المالية في الإسلام، 1968، بغداد،
37. عبد اللطيف ماجد، مأمون دقاسمة، "الدين العام الداخلي و عجز الموازنة العامة للدولة"، الأردنية، مجلة آفاق إقت.ادية، مجلد 22، العدد 87، الإمارات العربية، 2001، .
38. عبد المنعم فوزي ، المالية العامة و السياسة المالية ن دار المعارف الإسكندرية ، دون تاريخ نشر ،
39. عزيزي عثمان، مداخلة بعنوان التنمية المحلية بين رهانات الحوكمة الرشيدة و تحديات التمويل المحلي في الجزائر، الملتقى الدولي حول مدن مستدامة و تنمية محلية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 09 و 10 ديسمبر 2019.
40. علي العربي ، و عبد المعطي عساف ، مقدمة لدراسة الادارة المالية العامة ، دار زهران للنشر و التوزيع عمان الاردن ، 1999 .
41. علي سيف المزرجي ، أثر الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال سنوات 1990/2009 مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية مجلة 28 عدد 01 دمشق ، سوريا 2012، 617.
42. عناية غازي، المالية العامة و التشريع، دار البيارق، عمان، 1998.
43. فالح نوار، قانون غير مسبوق للجماعات الإقليمية و مراجعة الجباية المحلية، مقال عن جريدة النهار، بتاريخ 22 جويلية 2017.
44. فلح حسين خلف المالية العامة الطبعة الأولى عالم الكتاب الحديث جدار للكتاب العلمي الأردن 2008 .
45. القانونون 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت سنة 1990، ج ر ج ج، العدد 35، 1990، 1136.
46. كرودي .برينة ، ترشيد الانفاق العام و دوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقت.اد الاسلامي ، اطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة بسكرة ، 2014 ، .
47. كريم سالم حسين الغالي ، الانفاق الحكومي و اختبار قانون فاجنر في العراق للمدة (1975/2010) تحليل قياسي ،مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، العراق ، (2012) Vol 8, No 25.
48. لحسن دردوري ، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر - تونس ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة بسكرة ، 2014 .
49. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004، .
50. للنف.يل أكثر في موضوع المال في الإسلام انظر : فضيلة الشيخ محمد م.طفى شلبي : المدخل في تعريف الفقه الإسلامي وقواعد الملكية والعقود 1964، الطبعة الثانية،
51. المادّة 23 من قانون المحاسبة العمومية، مرجع سابق، . 1134.
52. مجيد علي حسين ، عفاق عبد الجبار سعيد ، مقدمة في تحليل الإقت.اد الكلي ، الطبعة 1 ، دار وائل للنشر و التوزيع ، الاردن ، 2004، .
53. محفوظي فؤاد . شليحي الطاهر . مختاري م.طفى. العجز الموازني في الجزائر وأهم آليات تمويله خلال الفترة (2015-2018) مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية جامعة مسيلة المجلد 12 العدد 02 .
54. محمد .غير يعلى ، ابو العلاء ، المالية العامة ، ، دار العلوم ، عناية ، الجزائر ، 2003،
55. محمد أمين قمبر . علاء الدين مجدوب . مجلة اقت.اد المال و الأعمال . المجلد 05 . العدد 01 في جوان 2020 بعنوان الانتقال من أسلوب موازنة البنود إلى أسلوب الموازنة ال.فرية في إعداد الموازنة العامة في الجزائر . .
56. محمد باهر عتام ، المالية العامة ، ادواتها الفنية و اثارها الاقتصادية ، مكتبة الاداب ، م.ر ، 1998، .

57. محمد دويدار ، دراسات في الاقت.اد المالي ، الدار الجامعية ، م.ر. 1985 ، . .
58. محمد سعيد فرهود ، مبادئ المالية العامة ، منشور جامعات حلب سوريا ، 1979 ، .
59. محمد سلمان سلامة ، الإدارة المالية العامة ، المعزز للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2015 ، .
60. محمد طاقة ، هدى العزاوي ، اقت.اديات المالية العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ط 2 ، 2010 .
61. محمد عبدالله العربي : الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد ، مجلة الأزهر، المؤتمر الثالث، 1966، .
62. محي محمد مسعد ، دور الدولة في ظل العولمة دراسة تحليلية مقارنة مركز الإسكندرية للكتاب الطبعة الأولى 2004،
63. مدحت القرشي ، تطور الفكر الاقت.ادي ، ط 1 دار وائل للنشر الأردن 2008،
64. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 28. فر 1412 الموافق 07 سبتمبر 1991 المعدل و المتمم، ج ر ج ج، العدد 43.
65. معجم اللغة العربية المعاصرة .
66. مليكة حفيظ شبايكي و د . معني نادية. موازنة البرامج و الأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر. مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات . العدد التاسع .
67. نعمت عبد اللطيف مشهور، اقت.اديات المالية العامة الإسلامية و الوضعية. القاهرة: مطبعة العمرانية، 1988. .
68. نعيمة يحيوي " التوجهات الحديثة " لنظام الموازنات التقديرية " . جامعة باتنة ، مجلة العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية
69. هالة فهد عبد الله عبد العزيز :عجز الموازنة العامة في دولة الكوي والسياسات المالية لمواجهةها، مذكرة ماجستير، كلية التجارة بجامعة عين شمس،- القاهرة، 2002
70. هويدي عبد الجليل ، المالية العامة للحكم المحلي دراسة مقارنة مع الإشارة إلى م.ر(القاهرة، دار الفكر العربي 1990 . . ، . 122
71. يونس من.ور ميليد ، مبادئ المالية العامة ، طرابلس ، الشركة العامة للورق و الطباعة 1981 ، . .

المراجع الأجنبية :

1. A.SAMUELSON : Les Grands Courants de la pensée économique – OPU– Alger 1993
2. Delivré-Gilg, Cendrine. "Réflexions sur la fiscalité forestière dérogatoire." *Revue juridique de l'environnement* 32.1 (2007):
3. Djelhi-Yahot, Sandavoy Adamoh. "La théorie des finances publiques optimales: une approche gagnante pour l'Afrique." (2020): pages 13
4. Gaston Jèze (Toulouse, 2 mars 1869 – Deauville, 5 août 1953) est un professeur de droit public français, président de l'Institut de droit international, fondateur et directeur de la *Revue de science et de législation financière* (à partir de 1903), directeur de la *Revue du droit public* (de 1904 à 1953).
5. R. HERTZOG, A la recherche d'une théorie du système financier complexe, *in Constitution et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc*

Philip, *Economica*, 2005. Voir également : P. BELTRAME, Complexité et rationalité dans la gestion du système financier public, *in Mélanges P. M. Gaudemet, Etudes de finances publiques*, *Economica*, 1984.

