

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد خيضر - بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم المالية - وق



مطبوعة علمية بعنوان:

محاضرات في مقياس المالية العامة

أقيمت على طلبية السنة الثالثة ليسانس
التخصص قانون عام

إعداد الدكتور (ة) / علوي شمس نريمان

سنوات التدريس بالمطبوعة /

2025 ** 2024

تقديم المقياس:

تعد المالية العامة المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما وإقامة المشاريع حيث يعتمد نجاح المشاريع الاقتصادية على إتباع الطرق العلمية في إدارتها، فهي علم يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لتلبية الاحتياجات الالمتناهية في ظل الاستخدام الأمثل للموارد المالية المحدودة؛

وعليه، هذه المطبوعة هي مجموعة محاضرات خاصة بمقياس المالية العامة التي تسمح للطلاب فهم وإدراك الاقتصاد المعاصر، وهي **موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس (قانون عام)**، من أجل بناء معرفة شاملة تساهم في تكوين طلبة قادرين على إدارة موارد الدولة المالية بفعالية من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة.

أهداف دراسة مقياس المالية العامة:

يتمحور هدف الدراسة حول تزويد الطلبة بالمعارف والمهارات اللازمة لفهم وتحليل الإطار النظري، القانوني والتنظيمي للموازنة (الميزانية) العامة للدولة، وكيفية إدارتها للموارد المالية أو المؤسسات وفقاً للقوانين والتشريعات المعمول بها؛ وتشمل أهداف دراسة هذا المقياس ما يلي:

1. تسليط الضوء على المفاهيم الأساسية للموازنة العامة للدولة ومحاولة فهمها؛
2. التعرف على الأطر القانونية والتنظيمية للموازنة العامة للدولة، والقواعد الفنية لها؛
3. التعرف على هيكل الموازنة العامة للدولة (نفقات عامة وإيرادات عامة)؛
4. توعية الطالب بكيفية إعداد الموازنة العامة للدولة ومختلف مراحلها؛
5. تنويه الطالب بأساسيات الضريبة كونها رافد من روافد الإيرادات العامة للدولة؛
6. التعرف على ماهية القرض العام وتحديد طبيعته القانونية والاقتصادية.

محتوى المقياس:

المحور الأول: مدخل للمالية العامة -الإطار والأبعاد-

أولاً: الحاجة العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة

ثانياً: أهمية التفرقة بين المالية العامة و المالية الخاصة

ثالثاً: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

رابعاً: نشأة وتطور علم المالية العامة

خامساً: مفهوم علم المالية العامة

سادساً: أصول المالية العامة

سابعاً: مصادر المالية العامة

المحور الثاني: أساسيات حول الموازنة (الميزانية) العامة للدولة

أولاً: مفهوم الموازنة العامة للدولة

ثانياً: خصائص الموازنة العامة للدولة

ثالثاً: أنواع الموازنة العامة للدولة

رابعاً: أهداف الموازنة العامة للدولة

المحور الثالث: النفقات العامة للدولة

أولاً: مفهوم النفقات العامة

ثانياً: تقسيمات النفقات العامة للدولة

ثالثاً: قواعد ومحددات الانفاق العام

المحور الرابع: الإيرادات العامة للدولة

أولاً: مفهوم الإيرادات العامة

ثانياً: تقسيمات الإيرادات العامة

ثالثاً: الدومين (دخل أملاك الدولة)

المحور الخامس: مبادئ الموازنة العامة للدولة

أولاً: مبدأ الوحدة

ثانياً: مبدأ السنوية

ثالثاً: مبدأ العمومية (الشمولية)

رابعاً: مبدأ توازن الموازنة

المحور السادس: مراحل الموازنة العامة للدولة

أولاً: مرحلة الإعداد والتحضير

ثانياً: مرحلة الاعتماد أو الإجازة

ثالثاً: مرحلة التنفيذ

رابعاً: مرحلة المراجعة والرقابة

المحور السابع: عموميات حول الضريبة

أولاً: ماهية الضريبة

ثانياً: الضريبة لدى بعض المفكرين الاقتصاديين

ثالثاً: مبادئ الضريبة

رابعاً: أهداف الضريبة

خامساً: الآثار المختلفة للضريبة

سادساً: الأساس القانوني للضريبة

سابعاً: الأساس الفني للضريبة

ثامناً: التنظيم الفني للضريبة

المحور الثامن: القرض العام

أولاً: ماهية القرض العام

ثانياً: أنواع القرض العام

ثالثاً: فوائد وأهمية القرض العام

رابعاً: طبيعة القرض العام

خامساً: الآثار الاقتصادية للقرض العام

المحور الأول: مدخل للمالية العامة - الإطار والأبعاد -

تمهيد:

ترتبط الحاجات الإنسانية في شكلها وخصائصها ومضمونها بالمرحلة التي بلغها المجتمع في تطوره ودرجة حضارته، لذلك فإن الحاجات الإنسانية في معظمها ذات طابع اجتماعي واقتصادي فهي تستمد وجودها من المجتمع ذاته، وتتأثر به ويمتثل الأوضاع السائدة فيه.

أولاً: الحاجة العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة

تقسم الحاجات إلى حاجات فردية أو خاصة، يستطيع الفرد إشباعها مثل: (الحاجة إلى الغذاء، اللباس)، وهناك حاجات عامة أو جماعية يلزم إشباعها بصورة جماعية وترتبط هذه الأخيرة بوجود المجتمع ذاته كالحاجة إلى: (الدفاع والأمن، العدالة، التعليم، الصحة، البناء....) هذه الأخيرة تتميز بعدم قابليتها للتجزئة ويرجع ذلك إلى طبيعتها إذ لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها إلا لفائدة الجماعة (إذ تكون الحاجة شاملة من جهة، ودائمة من جهة أخرى)؛

وعليه، هناك العديد من المعايير للفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة نذكر منها:¹

1. معيار من يقدم ويقوم بالإشباع

اعتبر مؤيدوا هذا المعيار أن الحاجة العامة هي الحاجة التي تُقدّم السلطات العامة على تقديمها عن طريق الإنفاق العام، فعملية الإشباع حسب هذا المعيار تمت بواسطة وتحت أمر السلطة العامة فهذا المعيار يعتبر من أبسط المعايير لتمييز الحاجة العامة عن الحاجة الخاصة.

2. معيار من يشعر بالحاجة

اعتبر مؤيدوا هذا المعيار بأن الحاجة تكون خاصة إذا كان يشعر بها أحد الأفراد وتكون عامة إذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها، وعليه الحاجة الخاصة هي الحاجة الفردية والحاجة العامة هي الحاجة الجماعية؛

وهذا المعيار في إطار الحوكمة وما يميزها من معطيات جديدة فرضتها مفاهيم حديثة أهمها الابتكار لدى المؤسسات الخاصة، فالحاجات الجماعية ممكن أن يتم إشباعها من طرف مؤسسات القطاع الخاص فهذا ما يجعل هذا المعيار عرضة للعديد من الانتقادات أو بصيغة أخرى فهو معيار غير كاف لتحديد الحاجات العامة عن الخاصة.

¹ سالم محمد شوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار الثقافة، الأردن، 2015، ص ص 11-12.

3. المعيار الاقتصادي

يتعلق هذا المعيار أساساً بما يعرف بالمنفعة والنفقة، يعني هذا أنه يجب ويحبذ تحقيق أكبر منفعة بأقل نفقة ممكنة، فالمؤسسات الخاصة مثلاً تقوم بالخدمة لقاء ما تجنيه من أرباح بعد الموازنة بين الإيرادات والنفقات على عكس الهيئات العامة التي تقوم بإشباع الحاجة العامة دون النظر إلى كلفة المشروع أو ربحيته.

4. المعيار التاريخي:

يرجع هذا المعيار الحاجات العامة إلى جملة الوظائف التي كانت تقوم الدولة في نطاق دور الدولة التقليدي القائم على: الدفاع، الأمن، العدالة، والمرافق العامة التقليدية الأخرى. فمن خلال هاته المعايير الأربعة المعتمدة عليها للترقية بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة اتضح لنا أن هذه الأخيرة لا تكفي للتمييز بين الاحتياج العام والخاص، لما لها علاقة بعامل المنفعة فبالناتالي:

الحاجة الجماعية هي التي يحقق إشباعها منفعة جماعية لا منفعة فردية أي خاصة بفرد معين؛
والمنفعة الجماعية لا تقتصر على المنفعة الاقتصادية فقط بل تشمل عناصر أخرى سياسية واجتماعية واقتصادية إن صح التعبير، كما لوحظ أن الحاجة العامة يمكن للقطاع الخاص أن يتولى نشاطها وسائل النقل الخاص، التعليم الخاص، المستشفيات الخاصة... إلخ؛
وعليه نستخلص أن الحاجة العامة تكون عامة إلا إذا تبين أن الدولة هي التي تسهر على إشباعها.

ثانياً: أهمية التفرقة بين المالية العامة و المالية الخاصة

بعد عرض مفهوم الحاجات العامة ودور الدولة في إشباعها يتحدّد لنا نطاق:

➤ **علم المالية العامة:** فهو يختص بالجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مرافقها ومشروعاتها العامة.

➤ **علم المالية الخاصة:** يقصد بها على وجه التحديد مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها، أو بعبارة أخرى مالية القطاع الخاص في الاقتصاد القومي.
وتختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث كل من¹:

1. الهدف:

إن الفرد يقوم بتوزيع إنفاقه على مختلف السلع والخدمات بحيث تتساوى المنافع الحدية لإنفاقه المختلفة رغبة في مضاعفة إشباعه الكلي من وحدات دخله؛

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط6، دار وائل للنشر، عمان، 2016، ص 20.

وإن السلطات العامة تحاول أن توزع إنفاقها بحيث تتساوى المنافع الحدية بالنسبة للمجتمع من جراء إنفاقها على مختلف المرافق العامة.

ولكن المعيار الذي تتبعه الدولة هو من أجل تحقيق الرفاهية العامة ومنفعة المجتمع حيث تراعي الدولة في نشاطها المالي تحقيق المصلحة العامة، لذا فإنها قد تُقدم على القيام ببعض المشروعات رغم علمها مقدماً أن الإيرادات الناتجة عنها لن تسمح بتحقيق الأرباح، بل حققت من خلالها اعتبارات أخرى ذات طبيعة اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية.

2. الأسلوب:

كما تختلف المالية الخاصة عن المالية العامة من حيث الأسلوب المتبع في إحداث الموازنة بين النفقات والإيرادات، إذ يحدّد الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، بينما إنفاق السلطات العامة هو الذي يحدّد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من إيراد، ومنه فإن الاختلاف في كيفية وأسلوب إحداث الموازنة بين نوعي المالية يعود أساساً إلى أن الدخل الفردي (المالية الخاصة) محدود المصادر في المعتاد، بخلاف دخل الدولة (المالية العامة) حيث تتمتع تلك الأخيرة بسلطات مالية ونقدية واسعة من حيث تفوقها أساساً على المقدرة المالية القومية.

3. وسائل الحصول على الإيرادات:

حيث أن الوسائل المتبعة في الحصول على الإيرادات لمقابلة النفقات تختلف في النشاط الخاص عنها في النشاط العام؛

فالمشروعات الخاصة تحصل على إيرادها بطريقة اختيارية وعن طريق الجهد المبذول أو بيع منتجاتها... بينما الدولة تتمتع بمقدرة واسعة بما تفرضه من ضرائب وإصدار النقود وزيادة إيراداتها بشتى الوسائل بما لها من سلطات نقدية ومالية واسعة،

وفي هذا الصدد لابد من الإشارة إلى أن الدولة وبالرغم مما تتمتع به من مرونة لا تستطيع أن تزيد إيراداتها إلى ما لا نهاية، فهناك جملة قيود على الدولة مراعاتها، (مثال لا تستطيع زيادة الضرائب دون مراعاة الطاقة الضريبية وحالة الاقتصاد القومي، أو اللجوء إلى القروض داخلية كانت أم خارجية دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية).

ثالثاً: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

لفهم علم المالية العامة يتطلب الأمر فهم علاقته بغيره من العلوم منها¹:

1. المالية العامة وعلم الاقتصاد:

إن علم الاقتصاد يتناول بالبحث استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية، ولا يختلف النشاط المالي الذي تقوم به الدولة لإشباع الحاجات العامة عن ذلك، ومن هنا جاء اعتبار المالية العامة جزء من علم الاقتصاد بالنظر إلى أن القواعد العلمية الخاصة بتلك الأخيرة تتعلق ببيان النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تعكس في الواقع علاقات اقتصادية عينية؛ ومما لا شك فيه أن معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية للدولة يقع في ميدان الدراسة الاقتصادية، فإن الضرائب والقروض الحكومية والإنفاق العام تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادي يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي بصفة عامة.

2. المالية العامة وعلم القانون:

إن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، وتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة شكل قواعد قانونية دستورية، لائحة وأمر إدارياً مما يستدعي الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها وبطلق على مجموعة هذه القواعد القانونية "التشريع المالي"؛

"التشريع المالي" وهو في معناه عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات.

3. المالية العامة وعلم السياسية:

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة بعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث في نفقات وإيرادات هذه العلاقات بالسلطات؛ كما أن للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة أثرها على ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف حسب كل الدولة استبدادية أو ديمقراطية ومن مركزية أو لا مركزية، فالظروف المالية لها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية، (هناك عدة دول فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لحروب بسبب ارتباط ماليتها العامة²؛

¹ محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط2، دار الميسرة، عمان، 2010، ص 20.

² المرجع السابق.

هذا ويعتبر وضع الموازنة العامة للدولة عملاً سياسياً كون الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الموازنة، كميولها إلى زيادة التسليح أو تعضيد نوع معين من التعليم...، فهي بذلك تحدد اتجاهها السياسي والطبقي.

4. المالية العامة وعلم الإحصاء

يقصد بالإحصاء "من جهة مجموعة المعطيات العددية التي تخص قطاعاً معيناً إحصائيات انتاج-السيارات مثلاً ومن جهة أخرى نشاط جمع، معالجة وترجمة هذه المعطيات، ولا يخلو علم من العلوم إلا ويستخدم الإحصاء في التحليل والقياس لاستنباط النتائج الرقمية، فالتحليل المنطقي للظواهر المختلفة ومنها المالية لا يكفي وحده للوصول إلى نتائج منطقية بل بالإمكان استخدام النظريات الإحصائية المختلفة للوصول إلى نتائج أكثر دقة ومنطقية؛

ومنه، إن علم الإحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعالم و الزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات، ولاشك أن دراسة الإحصائيات هي التي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقدير للنفقات المستقبلية و الإيرادات المتوقعة، فضلاً عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

رابعاً: نشأة وتطور علم المالية العامة

يطلق اسم المالية العامة على النشاط المالي الذي تقوم به الدولة والذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة، وبهذا فإن جوانب النشاط المالي للدولة من الأمور التي تمس الفرد عن قرب وتحيط به عند ممارسة حياته اليومية، فنجد أن هذا الأخير يستفيد من خلال النشاط المالي العام الذي تقوم به الدولة من جهة، في حين يساهم في التكاليف والأعباء العامة عن طريق دفع الضرائب من جهة أخرى.

إن مالية الدولة لم تستقر على نفس الوضع الذي اتخذته منذ نشأتها (حيث لم تكن معروفة في العصور القديمة، إذ كانت تختلط بمالية الملك أو الأمير الحاكم، وبما ينفقه على أسرته وحاشيته)، وإنما تطورت بتطور الأفكار والنظم الاقتصادية، فكانت في بداية الأمر مالية محايدة أي لا تهدف إلا للحصول على موارد للخزانة العامة بقصد سدّ ما تحتاج إليه من نفقات، ولم تكن تتدخل لإحداث أي تغيير في الأوضاع الاقتصادية السائدة، ثم تطورت بتطور دور الدولة إلى استخدام المالية العامة كأداة من أدوات توجيه الاقتصاد القومي؛

ومنه يمكن تحديد غرض النظام المالي من خلال التطورات التي لحقت بدور الدولة¹:

1. مرحلة الدولة الحارسة:

انحصر نشاط الدولة في ظل هذا النظام في قيام الدولة بالوظائف التقليدية والمتمثلة في المرافق العامة التقليدية: الأمن، الدفاع والقضاء، والإشراف على العلاقات الخارجية، دون محاولات للتأثير على النشاط الاقتصادي الذي اعتمد على الحوافز الفردية وفقاً لقواعد المنافسة الحرة وقانون السوق (العرض يخلق الطلب) ؛

ومنه تميزت المالية العامة بالحياد المطلق إذ كانت أهدافها ذات طبيعة مالية خالصة تنحصر في مجرد تزويد الدولة باعتبارها مستهلكة للدخل وليست منتجة له بحيث لا تتجاوز نفقاتها حدود دخلها، وبذلك كانت المالية العامة المثلى هي التي تتميز بانخفاض ما تتطوي عليه من أعباء مالية يتحملها أفراد المجتمع في صورة ضرائب، أما الموزانة العامة للدولة فهي مجرد أداة لتحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات.

2. مرحلة الدولة المتدخلة:

بعد أزمة الكساد العالمية سنة 1929 أصبح تدخل الدولة ضرورياً لحل الأزمة وكان الاقتصادي الشهير "كينز" أول من دعى إلى ذلك (نظرية الطلب الكلي الفعال) وهناك بدأت فكرة الدولة الحياضية تتلاشى وبدأت الدولة تأخذ دورها كفاعل في السياسة المالية وحل الأزمات، ويظهر تدخل الدولة من خلال العناصر التالية:

➤ **زيادة النفقات العامة:** حيث ارتفعت النفقات العامة بوتيرة كبيرة من أجل تنشيط الاقتصاد وتحريكه بعد الركود الذي كان يعاني منه.

➤ **إعادة النظر في توازن الميزانية:** تلاشت فكرة توازن الميزانية التي كان يقدها الكلاسيك وأصبح التفكير في البحث عن أساليب ومصادر جديدة لتمويل العجز.

➤ **خروج المالية العامة عن حيادتها:** وأصبحت تمارس تأثيراً هاماً في تطور الوضعية الاقتصادية.

3. مرحلة الدولة العصرية:

عرفت المالية العامة تطوراً كبيراً خلال النصف الثاني من القرن العشرين، الراجع إلى تعددها بالنظر إلى أهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة التي تختلف من دولة إلى أخرى في طريق النمو، فلقد استحدثت المالية المعاصرة من طرف الأنظمة البرلمانية وتجد هذه العلاقة تفسيراً منطقياً،

¹Pierre LALUMIERE, Les Finances Publiques, Armand Colin collection, 7ème édition, Paris, 1983, PP 15-81

تاريخيا ظهرت الأنظمة البرلمانية في مختلف الدول وعلى وجه الخصوص الأوروبية منها عقب انهيار الحكم الملكي، فالحد من السلطة الملكية عمدت البرلمانات المنتخبة إلى استعمال التقنيات المالية، بالترخيص المبدئي لإيرادات ونفقات الخدمات العامة، بهذه الطريقة فإن تكوين هذه المجالس قد حدث من مجال التدخل الممكن والمسموح للحكومة.

خامسا: مفهوم علم المالية العامة

يمكن التمييز بين مفهومين مختلفين للمالية العامة، وذلك استنادا لتطور مفهوم دور الدولة في النشاط الاقتصادي¹:

1. المفهوم التقليدي لعلم المالية العامة:

"غاستون جيز - Gaston Geze" - وغيره من المؤلفين التقليديين يعرفون علم المالية العامة على أنها:

"هي مجموعة القواعد التي يجب على الدول أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لتلبية هذه النفقات مع توزيع أعبائها على الأفراد " ؛

إن هذا التعريف يستند على طبيعة الإيرادات العامة والنفقات العامة في المفهوم التقليدي، فالإيرادات العامة تجد وجودها وسببها في النفقات العامة التقليدية وضرورة تغطيتها، وهذا التعريف 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 بحيادية الدولة.

2. المفهوم الحديث لعلم المالية العامة:

إن تطور دور الدولة من مجرد دولة حارسة أو حيادية إلى دولة متدخلة، جعل من التعريف السابق للمالية العامة غير قادر على ترجمة حقيقة هذا التطور، فلم يعد هدف المالية العامة هو مجرد الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة، بل أصبح الهدف أكثر اتساعاً، ليشمل تغطية النفقات العامة التقليدية وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، الأمر الذي يتطلب زيادة النفقات العامة، وهو ما ستلزم الحصول على إيرادات عامة أكبر لتحقيق الأهداف القديمة والجديدة؛ وتعرف بذلك على أنها: " العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛

¹ محمد عباس محرز، اقتصاد المالية العامة، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 28.

كما يدرس جميع المشاكل التي تواجه السلطات العامة في أعمالها المتعلقة بجمع وتخصيص الموارد المالية.

سادساً: أصول المالية العامة

أصول المالية العامة هي شبه مبادئ تمحورت حولها تلك الأخيرة، بعضها فقد كل أهميته وبعضها تحول إلى قواعد ثابتة، إلا أن دراسة مبادئ المالية العامة في ظل الظروف الحديثة استلزم الأمر الخروج عن هذه الأصول التي لعبت دوراً هاماً في التطور التاريخي للمالية العامة؛ نذكر من بينها ما يلي¹:

1. **التكليف بقدر الاحتياج والجباية بقدر الكفاية:** بمعنى فرض الضريبة على المكلفين من المواطنين وجبايتها منهم أن لا تتعدى احتياجات الخزينة في الانفاق على المشاريع العمومية، فعلى الدولة أن لا تفرض وتحصل إلا بقدر ما تحتاج إليه، (بعض الخبراء ينادون بضرورة العودة إلى هذا الأصل).

2. **لا يكلف الشعب إلا ممثليه:** ويكرس هذا الأصل أن السيادة للشعب، فلا يتم فرض الضرائب جبراً بل بقانون يوافق عليه ممثلوا الشعب وهو ما يعرف بشرعية الضريبة؛ وقد تحول هذا الأصل إلى قاعدة دستورية تسري في أغلب الدول.

3. **خزينة الدولة وقدرات مموليها:** يجب على الدولة أن تعتمد أساساً على امكانياتها الداخلية، أي امكانيات ملزميها ولا تلجأ في سبيل سد حاجياتها من الموارد إلى الاقتراض لاسيما الخارجي منه إلا في الظروف الاستثنائية.

4. **تحمل أعباء الضريبة رهين بالقدرة لا بالمنفعة:** يعني يؤدي الضريبة من يستطيع دفعها، فلا يعفى من التكليف من لا ينتفع منها متى كان قادراً على أدائها، ولا يشترط لذلك أن ينتفع شخصياً منها، ويعبر هذا الأصل أحد خصائص الضريبة، وقد كرسه الدساتير والقوانين الضريبية.

5. **تناسب حصيلة الاقتطاعات مع الناتج الداخلي الإجمالي:** أي ما تفرضه الدولة من ضرائب ورسوم وغيرها يجب أن لا يتجاوز نسبة معينة من الدخل القومي، ويعرف هذا الأصل تحت مصطلح "الضغط الضريبي" (وهو إحدى انشغالات المالية العامة).

6. **قديم الضرائب السيئ أهون من جديدها:** أي أن كل ضريبة جديدة لا يتقبلها الملزمون بسهولة وإن كانت عادلة، ويتحملون القديم من الضرائب لأنهم اعتادوا عليها ولو لم تكن عادلة، وينتج عنها ظاهرة الإصلاح الجبائي.

¹ المرجع السابق.

7. طبيعة الضريبة والتصاقها بمؤديها: يتحمل الضريبة نهائياً الملزم الذي يوجب عليه القانون دفعها، فكثير من الضرائب يدفعها الملزم اسماً ويتحملها شخص آخر لأن الملزم الأول استطاع نقل عبئها للملزم الثاني، كضريبة TVA.

8. لا تخصيص في الجباية والإنفاق: يقصد به أن لا يخصص مورد معين لنفقة معينة، بل تصب جميع الموارد العامة في الخزينة، ثم توزع النفقات حسب أهميتها، وهذا الأصل تحول إلى أحد المبادئ¹ الأساسية في المالية العامة.

وعليه، تلك إذن هي بعض الأصول التي تتحكم في مالية الدولة التي تختلف بطبيعتها عن مالية الفرد ومالية المؤسسات.

سابعاً: مصادر المالية العامة

تتمثل مصادر المالية العامة في مصادر دستورية وتشريعية ومنها التنظيمية، نوجزها في الآتي²:

1. المصادر الدستورية لقانون المالية العامة:

يعتبر الدستور من أهم المصادر لعلم المالية العامة خصوصاً المواد (82-135-139-140-146-147-153-156) من الدستور الحالي بعد تعديله سنة 2020؛

ويكون الدستور مصدراً لعلم المالية العامة أين ينص في المادة 82: "لا تحدت أية ضريبة إلا بمقتضى القانون، الضريبة من واجبات المواطنة، يعاقب القانون على التهرب والغش الضريبي..."; ويحدد المدة القصوى للبرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية وفق ما تنص عليه المادة 146: (يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً اعتباراً من تاريخ الإيداع، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر).

2. المصادر التشريعية لقانون المالية العامة :

وتمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل الحالات، وما دامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، أما عمليات التحصيل والصرف فتكون وفقاً للقانون المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990 ، وثمة مصدر مهم ويتعلق الأمر بمجلس المحاسبة المذكور لما له من دور فعال في مراقبة الأموال العمومية.

3. المصادر التنظيمية لقانون المالية العامة: وهي المراسيم المتخذة تطبيقاً لقوانين المالية.

¹ مع العلم أنه قد تم تغييره في القانون العضوي، سنتطرق إليه لاحقاً.

² عمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 24.

المحور الثاني: أساسيات حول الموازنة (الميزانية) العامة للدولة

تمهيد:

تدرجت النظرة إلى الموازنة العامة باعتبارها وسيلة بيد السلطة التشريعية المراقبة للسلطة التنفيذية المسؤولة عن تنظيم وإنفاق المال العام، إلى اعتبارها وسيلة لتخطيط السياسات المالية للدولة وتنفيذها وأداة لرفع كفاءة الإدارة الحكومية وقياس أعمالها، فهي تؤدي دوراً كبيراً في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية للدولة، مستوعبة جزءاً كبيراً من الدخل القومي بواسطة النفقات العامة والإيرادات المخصصة لتغطيتها، فتباينت التعريفات للموازنة العامة حسب القوانين الوضعية والفنية لها، وما يختلط بها من مصطلحات ووثائق مالية ومحاسبية تتداخل معها في بعض المفاهيم، أو الفترة الزمنية.

أولاً: نشأة الموازنة (الميزانية) العامة للدولة

إن الميزانية العامة عرفت في حقبة ماضية من الزمن بشكلها البسيط بما هي عليه في الوقت الحاضر، حيث يرى معظم المفكرين المعاصرين أن فكرة الميزانية العامة كمفهوم علمي حديث ارتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود الدولة الحديثة قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية)، لذلك كان أول ظهور للميزانية العامة بمفهومها الحديث في إنجلترا، ثم انتقلت إلى باقي الدول الأوروبية الأخرى وإلى الولايات المتحدة الأمريكية ثم انتقلت فكرة الميزانية العامة والتطورات التي أدخلت عليها إلى باقي الدول الأخرى؛

ومن هنا الجزائر أين كان يتم ضبط الميزانية العامة حسب قواعد هذا النظام المستمد من أحكام الشريعة الإسلامية، إلى غاية دخول الاحتلال الفرنسي أين تم إلحاق أموال الخزينة بأموال الدولة الفرنسية.

ثانياً: مفهوم الموازنة العامة للدولة

ورد في معظم الدراسات المتعلقة بالموازنة العامة والمتناولة لكافة جوانبها تعبير "الموازنة العامة" بدلاً التسمية الشائعة "الميزانية العامة"، والهدف من وراء هذا التفريق والتعديل تميّز هذه الأخيرة وارتباطها بالمشروعات التجارية، ولفظ "الموازنة العامة" يستخدمه كل ما هو تابع لإطار الدولة، ولتوضيح استخدام هذا اللفظ يتم تقديم مفصل لماهية الموازنة العامة في الآتي.

1. تعريف الموازنة العامة للدولة في الفقه المالي

إن مصطلح الموازنة العامة (العربي) يقابله في اللغة الانجليزية كلمة (Budget) التي اشتقت أصلاً من الكلمة الفرنسية القديمة (Bougette) وتعني الحقيبة الجلدية الصغيرة، وقد جاء من إنجلترا بعد عدة تطورات إلى أن وصل إلى المفهوم الحديث الشائع حالياً باعتباره إجازة تقدير للنفقات والإيرادات العامة، إذ استعملت إنجلترا هذه الكلمة لأول مرة في العصور الوسطى لتدل على الحقيبة الجلدية التي كان يحملها وزير الخارجية الإنجليزي عندما كان يذهب إلى مجلس العموم ويخرج منها الوثائق المتعلقة بنفقات الدولة وإيراداتها أثناء إلقاء بيانه أمام هذا المجلس عن السنة المالية القادمة، أما في اللغة العربية فإن كلمة الموازنة تأخذ معاني كثيرة منها المعادلة والمقابلة والمحاذاة والمساواة، حيث جاء على لسان العرب: وزنت بين الشيئين موازنة ووزاناً أي بمعنى عادله وقابله¹.

2. تعريف الموازنة العامة للدولة من الناحية الفنية:

نستحضر بعض تعريفات الموازنة العامة، حيث تعرف على أنها:

- "وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مدنية"².
- وتمثل كذلك بأنها³: "وثيقة تشريعية سنوية، تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها، من أجل تسير المرافق العمومية ونفقات التجهيز العمومي والنفقات برأس مال".
- وفي هذا السياق ينظر إلى الموازنة العامة على أنها ليست عملية رياضية للإيرادات والنفقات، بل تمثل الخطط والمشاريع المستقبلية المدرجة في تعليمات الموازنة العامة للتنفيذ، لخلق استقرار نسبي بين الإيرادات التي تفرضها الدولة والنفقات المخطط تقديرها⁴.

3. تعريف الموازنة العامة للدولة في القوانين الوضعية

- عرفها التشريع الأمريكي بأنها⁵: " صكّ تشريعي تقدر فيه نفقات السنة التالية وواراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراح الجباية المبسطة فيها".
- وعرفها التشريع الفرنسي بأنها⁶: "القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعبائها".

¹ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015، ص ص 143-144.

² Jean Longatte ,Paseal Vanhove ,Chritophe Viprey ,Economie Général, 3édit ,Paris :DUNOD , 2002p90 .

³ جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر، القاهرة، 2004، ص 34.

⁴ Maswadeh. S, Structure of public revenues and expenditures and their effect on the deficit of Jordanian public budget, International Review of Management and Business Research, vol.5, Issue.3, 09/2016, P951.

⁵ سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، الدار الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة النشر، ص 104.

⁶ أحمد الجبير، المالية العامة والتشريع المالي، الأفق المشرقة، عمان، 2010، ص 240.

➤ أما دليل المحاسبة الحكومية الصادرة عن الندوة الإقليمية لهيئة الأمم المتحدة، قد عرف الميزانية العامة كما يلي¹: " الموازنة العامة هي عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة فهي أساساً عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للموارد المتاحة".

➤ جاء التشريع الجزائري وحسب المادة السادسة من القانون 84-17 ذكر بأن²: " الميزانية العامة للدولة تتشكل من النفقات والإيرادات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"؛

أما المادة الثالثة من القانون 90-21 في ظل التشريع الجزائري فعرفها على أنها³: " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأس المال وترخص بها".

4. الموازنة العامة وتميزها عن غيرها من الظواهر المالية

لتوضيح مفهوم الموازنة العامة للدولة يتطلب التعرض لما قد يختلط بها من مصطلحات ووثائق مالية ومحاسبية تتداخل معها في بعض المفاهيم، أو الفترة الزمنية، أو موضوع النشاط وغيرها من أوجه الاختلافات وتميزها، وذلك فيما يلي:

➤ الموازنة العامة والميزانية العامة

الواقع أن التشريعات قد اختلفت في اعتماد استخدام، أي المصطلحين الموازنة أو الميزانية⁴:

➤ إن لفظ الموازنة (le budget) يفيد معنى الكشف التقديري لنفقات الدولة ووارداتها عن سنة مالية مقبلة، وهي تحتاج لترخيص من السلطة التشريعية في الدولة، ويعني ذلك افتراض تحقيق توازن بين الواردات والنفقات؛

➤ بينما لفظ الميزانية (le bilan) فهي تعبر عن كشف بموجودات ومطلوبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة، ومقارنة القيمتين الحالية والسابقة، لكشف الأرباح أو الخسائر المحققة بمعنى

¹ حسن عبد الكريم، محمد خالد مهابني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2017، ص 96.

² قانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 متعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 18، الصادرة في 1984/07/10.

³ القانون رقم 90-21 المؤرخ في 21 أوت 1990 متعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة في 1990/08/15.

⁴ سامية شرفه، رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة (دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري)، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2018-2019، ص 04.

أنها عبارة عن بيان لحسابات يشير لقيمة الأصول والخصوم المملوكة لشخص طبيعي أو معنوي خلال فترة معينة؛

ومن ذلك اختلفت الموازنة عن الميزانية، فالميزانية تهدف لتحقيق الأرباح، بينما الموازنة تهدف الدولة من ورائها إلى تحصيل الأموال والضرائب والرسوم من المكلفين وتخصيصها لإدارة شؤون الدولة وأفراد المجتمع، بناء على وضع الخطط والبرامج لغرض الاستفادة من المال العام. ويظهر أن خبراء المالية العرب¹:

يفضلون من الناحية اللغوية استعمال مصطلح "الموازنة العامة" بدل "الميزانية العامة" فقد أصدر المؤتمر العربي الخامس للمنظمة العربية للعلوم الإدارية الذي انعقد في الكويت سنة 1969، قراراً أوصى بمقتضاه بضرورة استخدام اصطلاح "الموازنة" على الميزانية التقديرية، وإصطلاح "الميزانية" للتعبير عن جدول المركز المالي في ختام السنة المالية؛

لكن واقع الممارسة في الدول العربية، يظهر أنها لم تتفق على اصطلاح موحد، حيث يستعمل أغلب هذه الدول ومن بينها الجزائر، تونس، المغرب وليبيا والبحرين والكويت، العراق.... مصطلح "الميزانية العامة"، بينما تفضل دول أخرى مثل الأردن، لبنان وسوريا، مصر... استعمال مصطلح "الموازنة العامة"، كما يظهر هذا الواقع على أن الاختلاف في استعمال المصطلحين لا يعدو أن يكون اختلافاً شكلياً، حيث لا ينصرف هذا الاختلاف إلى الجوهر أو المضمون بين مصطلحي الميزانية والموازنة.

وفي الواقع العلمي من النادر أن نجد دولة أو حكومة تستطيع أن تحقق توازناً دائماً بين إيراداتها ونفقاتها، فحقيقة الأمر أن العملية هي عملية سعي مستمر نحو موازنة الطرفين، الشيء الذي جعل كلمة موازنة أكثر دقة في التعبير عن الحالة الفعلية لوضعية الموازنة العامة.

➤ الموازنة العامة والموازنات التقديرية للمشروعات العامة

موازنات المشروعات العامة هي عبارة عن تقدير لأهداف هذه المشروعات وكيفية بلوغها، وهي وإن كانت تحتوي على تصور دقيق للإنفاق الضروري لتحقيق هذه الأهداف وللإيرادات اللازمة لتمويلها، إلا أنها تفتقر إلى عنصر الإلزام الذي تتميز به الموازنة العامة عند اعتمادها، فتخصص هذه الموازنات للمشروعات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وتعد هذه

¹ عمر زغودي، دروس في مقياس التشريع المالي 2 (مصممة عبر الخط)، لفائدة طلبة السنة أولى ماستر، تخصص قانون إداري، 2025/2024، ص 15.

الموازنات بشكل مستقل عن موازنة الدولة، فتنفيذها لا يحتاج لموافقة السلطة التشريعية وتسمى بالموازنات المستقلة¹.

➤ الموازنة العامة والموازنة الاقتصادية

الموازنة الاقتصادية (أو القومية) عبارة عن بيان يتضمن تقديرات مستقبلية لما ينتظر أن تكون عليه كافة أوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع خلال العام القادم، ويتضمن حجم وتكوين الدخل الوطني، وتداوله وتوزيعه بين الاستهلاك والاستثمار بشقيهما العام والخاص، والمعاملات الخارجية وما يتضمنه كل ذلك من إيرادات ونفقات؛

وتحتوي الموازنة الاقتصادية على عنصرين هما النفقات القومية أي الإنفاق الكلي، والإيرادات القومية أي الطلب الكلي، فالنفقات القومية تمثل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن يستهلكها أو يذخرها المجتمع، بينما تمثل الإيرادات القومية نتاج النشاط الاقتصادي بمختلف أنواعه².

➤ الموازنة العامة وقانون المالية

تعرف قانون المالية على أنها: "هي القوانين التي تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"؛

قانون المالية هو³: "وثيقة مالية سنوية محضرة من قبل السلطة التنفيذية ومصادق عليها من طرف البرلمان والتي تحدد طبيعة كمية المبالغ التي تخص موارد الدولة وأعبائها المنتظر تنفيذها وذلك في إطار احترام التوازنات العامة".

وقانون المالية عبارة عن وثيقة مالية تتضمن الموازنة العامة للدولة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخرينة، كما يتم من خلال تأسيس أو إلغاء ضريبة أو اقتطاع إجباري، وعليه قانون المالية هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الموازنة العامة للدولة⁴.

➤ الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة

الموازنة العامة تتعلق بمدة مقبلة ومستقبلية تعتمد على تقديرات يمكن تحققها من عدمه، بينما الحساب الختامي فهو بيان لنفقات وإيرادات الدولة الفعلية والتي أنفقت خلال فترة زمنية سابقة، ومنه نلاحظ أن الموازنة العامة توضع لسنة مالية بينما يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية¹.

¹ سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مدخل تحليلي معاصر)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 59.

² جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 49.

³ عائشة بوشیخي، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة (200-2011)، المجلة الجزائرية المالية العامة، العدد 01، نوفمبر 2011، ص 31.

⁴ المادة رقم 01 من القانون 17-84، الجريدة الرسمية، العدد 28.

ثالثاً: خصائص الموازنة العامة للدولة

للموازنة العامة مجموعة من الخصائص نوردتها في الآتي²:

1. الموازنة العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة

تتضمن الموازنة العامة للدولة، توقعاً لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالباً ما تكون سنة، ويتطلب هذا الطابع التقديري للموازنة العامة، أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الموازنة العامة على دقة معايير التوقع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع.

2. الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحدة لتكون أمام موازنة عامة للدولة بل لا بد من يقترن بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير وبدون هذه الموافقة تبقى الموازنة مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ.

3. الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة

فهي بمثابة خطة مالية تعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة، خلال فترة زمنية قادمة هي السنة.

4. الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أن الحكومة قد تتحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرنامج المناسب لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الموازنة العامة لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة، لتحقيق الأهداف السنوية المرحلية أملاً في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع.

5. الموازنة العامة عمل إداري ومالي

تتطلب الموازنة العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالموازنة العامة من الناحية الإدارية والتنظيمية خطة

¹ لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة الجزائر-تونس)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 100.

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط3، دار وائل، الأردن، 2007، ص ص 271-274.

عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة تنفيذ الاعتمادات المقررة، وفق أوجه الإنفاق المحددة بما يضمن تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة المقررة في الموازنة العامة.

رابعاً: أنواع الموازنة العامة للدولة

يؤدي كل نوع من أنواع الموازنة العامة للدولة دوراً بارزاً في تحديد المنهج والآليات التي تعمل بها في مجال إدارة المال العام من جهة، وتحديد توجهات نشاطها الحكومي في المجال الاقتصادي والاجتماعي بغرض رسم سياساتها التنموية من جهة أخرى.

1. موازنة البنود (الموازنة التقليدية)

هي طريقة من الطرق المستخدمة في عرض بيانات الموازنة العامة للدولة، وهي أولى الصور التي ظهرت فيها هذه الموازنة بمفهومها العلمي الحديث وهي لا زالت من أكثرها انتشاراً حيث تطبقها أغلب دول العالم نظراً لسهولة وبساطة إعدادها ولسهولة فهمها بالنسبة لغير المتخصصين، ويمكن تعريفها بأنها برنامج عمل متفق عليه موضح به تقديرات معتمدة للنفقات لأداء خدمات معينة والاعتمادات المالية الخاصة بتغطية هذه النفقات خلال فترة مقبلة تلتزم بها السلطة التنفيذية؛

وسميت هذه الموازنة بموازنة البنود بسبب عرض الموازنة العامة على هيئة بنود حسب الهدف الذي تؤديه النفقات، وتسمى أيضاً بموازنة الاعتمادات حيث يتم من خلالها التأكد من سلامة الإنفاق العام طبقاً لما هو مدرج بالموازنة في حدود الاعتمادات المقررة؛

كما يطلق عليها أيضاً بموازنة الرقابة باعتبارها أداة تمكن السلطة التشريعية والأجهزة الرقابية من التأكد أن الاعتمادات المقررة قد وجهت إلى استخداماتها المحددة، وإن الإيرادات قد حصلت بالكامل وآلت إلى الخزنة العامة ويتطلب إعداد هذه الموازنة إظهار تقديرات وإيرادات النفقات العامة بصورة تفصيلية حتى يمكن التعرف على مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق، ويجري تبويب اعتمادات هذه الموازنة تبويباً إدارياً أولاً ثم تبويباً نوعياً أما بالنسبة للإيرادات فيتم إدراجها تبعاً لمصدرها وطبيعتها وليس تبعاً للجهة التي قامت بتحصيل هذه الإيرادات¹.

2. موازنة البرامج والأداء

تحدد نقطة التحول في أهداف الموازنة العامة من موازنة رقابة إلى موازنة الأداء في نهاية العشرينيات وبداية الثلاثينيات من القرن العشرين، إذ ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية من ينادي بضرورة إدخال الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها

¹ عبد الرحمن محمد عبد الرحيم، دليل مصطلحات الموازنة العامة للدولة، المكتبة العصرية، مصر، 2018، ص 102.

من أعمال بكفاءة ووفق الخطة المعتمدة التي تسير عليها الحكومة، ويمكن تعريف موازنة البرامج والأداء بأنها¹:

"مجموعة الأهداف المقرر على أجهزة الحكومة ووحداتها المختلفة تحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة بعد تفصيلها تبعاً للبرامج والأنشطة والجهود اللازمة لهذا التحقيق، مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط، وتحديد معايير الإنجاز وقياس الكفاءة".

ويتولى الجهاز المركزي للموازنة وضع دليل موحد للموازنة تلتزم به الوحدات التنفيذية (تصنف النفقات على أساس برامج عمل، وتحلل الإيرادات حسب مصادرها وليس عند تحصيلها مع تبرير لهذه الإيرادات حسب الخدمات المقدمة)، وتتدفق قرارات الموازنة العامة تجميعياً وللأعلى (كما هو الحال في موازنة الرقابة) وتلتزم الوحدات التنفيذية بتعليمات الجهاز المركزي للموازنة. ومن أهم النقاط السلبية في موازنة الأداء²:

- كثيرة التكلفة لحاجتها لاستعمال أجهزة فنية لتنفيذ المعلومات؛
- لا تركز على عملية التخطيط وعلى قضايا البرامج الرئيسة؛
- اهتمامها بالمشاريع على المدى القصير (لمدة سنة واحدة).

3. موازنة التخطيط والبرمجة

تعد هذه الموازنة أحد أهم متطلبات الإدارة العلمية الحديثة وهي علامة مميزة للكثير من الوحدات على اختلاف أنواعها إذ أنها تمثل خطة عمل للمستقبل ومرشداً لما تسعى الإدارة إلى تحقيقه وقد سميت بالموازنة التخطيطية لأنها تنتمي لأسلوب التخطيط، ويمكن تعريفها بأنها³:

"الموازنة التي تهتم بالتخطيط الشامل وتكاليف المهام أو الأنشطة ومدخل موازنة البرامج كاملة مما يستلزم التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة المعنية بغض النظر عن الوحدات التنظيمية التي تستخدم لتنفيذ البرامج". وعليه يركز هذا التعريف للموازنة التخطيطية على عدة عوامل أهمها:

- الاعتبارات طويلة الأمد؛
- تطوير وتحليل البيانات عن الآثار الكلية؛
- إيجاد بدائل محتملة لقرارات تخصيص الموارد لتنفيذ البرامج والأنشطة المختلفة؛
- التركيز على الأهداف العامة التي تحاول الحكومة تحقيقها؛

¹ محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سوريا - الواقع والآفاق، مجلة جامعة دمشق، المجلد 16، العدد 01، 2000، ص ص 17-18.

² المرجع السابق.

³ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سبق ذكره، ص ص 166-167.

- عدم التزامها بقاعدة سنوية الموازنة إذ أنها ترتبط بأهداف محددة يزيد تنفيذها على سنة؛
- يتم تبويب الموازنة مع إظهار البرامج والأنشطة الحكومية كمجرد وسائل لتحقيق الأهداف؛
- أن يكون العاملين في جهاز الموازنة العامة متخصصين في أساليب التخطيط العلمي وبحوث العمليات والبرمجة.

وعليه تعد موازنة التخطيط والبرمجة بأنها نظام للتخطيط ويكون الإنفاق مرتبطاً بأهداف أساسية معينة على خيارات الإنفاق على أساس الكلفة تبعاً لأهدافها، ولقد اصطلح عليها بموازنة المخرجات.

4. الموازنة الصفرية

وهو الشكل الأحدث بالاستخدام في الموازنة، إذ تقوم على فكرة البدء من نقطة الصفر، ولذلك يطلق عليها الموازنة الصفرية (ذات الأساس الصفري)، ويستهدف هذا النوع من الميزانيات الوصول إلى أفضل استخدام ممكن للموارد العامة، وبالشكل الذي يحقق أكبر قدر ممكن من أهداف المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويلبي أهم احتياجاته في ظل الموارد والإمكانات المتوفرة، وفكرة الصفرية هي في الواقع تعبير عن أن كل ما يتم تنفيذه بموجب هذه الميزانية هو جديد (مشاريع ومنتجات جديدة)، لا يستند إلى نشاطات سابقة (ليس استكمالاً)، حتى ولو تم تنفيذ أشياء مماثلة لها في ميزانيات سابقة، لذا تجري دراسة النفقات وتخصيصها لمشاريع (جديدة)، بصرف النظر عما يماثلها في ميزانيات سابقة (بمعنى لا تخصص هذه النفقات ولا تحدد كزيادات أو استكمالات لنفقات مخصصة سابقاً¹).

وتتطلب هذه الطريقة من كل إدارة أن تقدم المبررات اللازمة لمتطلباتها من الموازنة بدءاً من الصفر ودون التأثير التام بالإنفاق والاعتمادات السابقة وبحقق هذا الأسلوب وفورات كبيرة في الإنفاق العام، ومن هنا نجد أن هذه الطريقة تلقي على كاهل كل إدارة أن تبرر السبب الذي يدعوها لإنفاق المبلغ المطلوب، وتتطلب هذه الطريقة تحليل الأنشطة كافة، ليتم من ثم التوصل للقرارات التي يتم تقويمها من خلال التحليل المنتظم والشامل لتصنف بعدئذ وفق أولوياتها، وتتميز هذه القاعدة في عمليات الموازنة عن الطريقة التقليدية بما يلي²:

- ترتيب البرامج حسب أولويتها، ويمكن الاعتماد في ذلك على أسلوب التكلفة والفعالية؛
- ربط التخطيط بالموازنة؛
- تحديد الوسائل البديلة لتنفيذ النشاط مع تقويم وعرض مستويات مختلفة للتمويل؛

¹ محمد إبراهيم عبد اللاوي، محمد إبراهيم عبد اللاوي، المالية العامة، دار الحامد، الأردن، 2017، ص 181.
² محمد خالد المهاني، الموازنة العامة في سورية (الواقع والأفاق)، مجلة جامعة دمشق، المجلد 16، العدد الأول، سوريا، 2000، ص 18-19.

- تحديد مسؤوليات الإدارات في اتخاذ القرارات المتعلقة بعمليات الموازنة.

خامساً: أهداف الموازنة العامة للدولة

تحقق الموازنة العامة عنصراً من عناصر النظام المالي، وهي بهذا تهدف إلى ما يهدف إليه النظام المالي، ومع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أصبحت الموازنة العامة أداة يستهدف من خلالها تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية مثل استقرار الأسعار وتحقيق العمالة الكاملة وزيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة، وعليه نوجز الأهداف التالية¹:

1. الأهداف الرقابية: تبرز الأهداف الرقابية للموازنة من خلال ما يعرف بموازنة البنود التي تعد أقدم صور الموازنة وأكثرها انتشاراً واستمراراً حيث ما زالت هذه تطبق حتى الآن في كثير من دول العالم، وتتيح الموازنة بالأمه مراقبة التصرفات المالية للدولة، كما يسمح للمسؤولين مراقبة صرف الأموال العامة.

2. الأهداف الإدارية: وهي الأهداف التي تمكن الموازنة العامة من أن تسهم في التأكد من الحصول على الموارد واستخدامها بطريقة فعالة لتحقيق أهداف السياسة الكبرى، وتقتضي هذه الأهداف تقسيماً مختلفاً عن موازنة البنود يساعد في تحقيق تلك الأهداف، ولهذا فقد ظهر لتحقيق هذه الأهداف ما يسمى بموازنة البرامج والأداء. ويمكن التعرف كذلك على أهداف الموازنة العامة للدولة من خلال بيان دورها في مجالات عدة إلى جانب الإدارة والرقابة وذلك في الآتي:

✓ **تستخدم الموازنة كأداة للتخطيط:** حيث تعمل على تحديد الإستراتيجيات والأهداف للدولة وترتيب أولويات هذه الأهداف والتعبير عنها بأساليب كمية ومالية، كما تستخدم للتنبؤ بالأحداث المستقبلية والكشف عن المشاكل المتوقع حدوثها ودراستها ومحاولة اقتراح الحلول الملائمة لها؛

✓ **تستخدم الموازنة كأداة للتنسيق:** تعتبر الموازنة أسلوباً علمياً وعملياً ونظاماً متكاملًا لتنسيق كافة المجالات والأنشطة التي تقوم بها الدولة وصولاً إلى التأكد من الأداء السليم لهذه الأنشطة بغية تحقيق أهدافها المحددة، وهذا يتضح من خلال ما تقوم به جميع مؤسسات الدولة من أداء لوظائفها المتصلة والمتتالية والمستمرة والمتمثلة بالتخطيط والتنظيم والتوجيه، والرقابة؛

✓ **الموازنة كأداة لاتخاذ القرارات:** تمكن الموازنة من قياس الانحرافات بهدف الدراسة واتخاذ القرارات للحد من الانحرافات السلبية وتنمية الإيجابية منها وفقاً لكل حالة على حدة، كما تتيح الموازنة للإدارة رسم السياسات المستقبلية في ضوء الفعل الجاري وكذلك تحقيق دورة الموازنة في تحسين الخطط ووسائل الرقابة على تنفيذها.

¹ ناصر وراق علي وراق، أثر عرض النقود على عجز الموازنة في السودان (خلال الفترة 1996-2014)، مجلة الدراسات العليا، المجلد 04، العدد 15، الإمارات، فيفري 2016، ص 11.

المحور الثالث: النفقات العامة للدولة

تمهيد:

تعتبر الموازنة العامة الاطار التنظيمي للكميات المالية الخاصة بالنفقات العامة والإيرادات العامة اللذان يتصلان لأداء الوظيفة المالية للدولة، وفيما يلي إيجاز لمفهوم عناصرها وتقسيمات كل منها مشكلة بذلك هيكل الموازنة العامة للدولة.

أولاً: مفهوم النفقات العامة

تطورت دراسة النفقات العامة مع تطور طبيعة المالية العامة من مالية محايدة الى مالية وظيفية، وأصبح فقهاء المالية العامة يهتمون بدراسة وتحليل النفقات العامة وتقسيماتها، وحدودها وضوابطها، وأثارها الاقتصادية والاجتماعية.

1. تعريف النفقات العامة للدولة:

هي الأموال اللازمة لتحقيق الإشباع العام لسد الحاجات العامة، فالدولة تقوم بشراء السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الإشباع، ويختلف مدى الإشباع تبعاً للفلسفة التي تنتهجها الدولة أي الدور الذي تقوم به لتطبيق النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد فيها، وأن هذه الحاجات آخذة في الازدياد مع تزايد تدخل الدولة في شؤون الحياة الاقتصادية والاجتماعية¹؛ فيحدد مفهوم النفقات العامة باعتبارها:

" مبلغاً نقدياً يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة".

2. عناصر النفقات العامة: وتتمثل فيما يلي:

✓ **هي مبلغ نقدي:** حيث تتفق الدولة عادة بمبالغ نقدية للحصول على ما يلزمها من سلع وخدمات، ويعد إنفاق المبالغ النقدية الأسلوب الاعتيادي لحصول الدولة على احتياجاتها وسداد ما يستحق عليها من فوائد وأقساط الدين العام؛

✓ **النفقة العامة تصدر عن الدولة أو إحدى هيئاتها:** حيث تشمل الهيئات المحلية ومؤسسات الدولة ونفقات المشروعات العامة ولا يمنع من ذلك أن هذه المشروعات تخضع في ادارتها لتنظيم تجاري بقصد تحقيق الربح، لأن ذلك لا يزيل عنها صفتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط متميز بقصد تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية.

¹ محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط2، دار المسيرة، عمان، 2010، ص ص 21، 33.

✓ الهدف من النفقات العامة هو إشباع حاجات عامة:

يجب أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة أو المصلحة العامة، وبالتالي لا يمكننا اعتبار مبلغ نقدي كنفقة عامة تم صرفه بهدف إشباع حاجة خاصة أو تحقيق منفعة خاصة تعود على الأفراد؛

والسبب في ذلك يرجع إلى ضرورة سيادة مبدأ العدالة والمساواة دخل المجتمع، إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة، كالضرائب ومن ثم فيجب أن يكونوا على قدم المساواة كذلك في الاستفادة من النفقات العامة للدولة.

ثانياً: تقسيمات النفقات العامة للدولة

للنفقات العامة عدة تقسيمات منها ما هو علمي (نظري)، ومنها ما هو عملي، بالإضافة إلى تقسيماتها وفق المشرع الجزائري، نوجز أبرز التقسيمات فيما يلي¹:

1. تقسيم النفقات العامة حسب تكرارها الدوري في الموازنة العامة

وتنقسم النفقات العامة إلى نوعين هما:

1.1. **نفقات عامة عادية:** ويقصد بها تلك التي يتكرر صرفها دورياً كل فترة زمنية، وتستعمل لتسيير المرافق العامة كالأجور والمرتبات، نفقات تحصيل الضرائب... إلخ، والمقصود بالتكرار ليس تكرار حجمها ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر.

2.1. **نفقات عامة غير عادية:** وهي التي لا تتكرر بصفة عادية ومنتظمة في ميزانية الدولة، وإنما تدعو الحاجة إليها حيث يصعب التنبؤ لها وتتفق بصورة عرضية وتسمى بالنفقات الإستثنائية، مثل نفقات مساعدة منكوبي إحدى الكوارث الطبيعية، زلازل وفيضانات... إلخ، وتسديد هذه النفقات يتم من إيرادات غير عادية كالقروض.

2. تقسيم النفقات العامة حسب الغرض منها

إن الهدف من قيام الدولة بالانفاق هو تحقيق العديد من الأهداف، قد تكون أهداف إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية، مالية أو عسكرية، واستناداً لهذه الأهداف تقسم النفقات العامة حسب أغراضها إلى:

¹ Luc saidj, **Finances Publiques**, Dalloz, 3e édition, Paris, 2000, P226.

1.2. النفقات الإدارية:

وهي تلك النفقات التي تكون موجهة ومخصصة لتسيير المرافق العامة، فهي بالأساس نفقات تتعلق بتسيير المرافق العامة والضرورية لقيام الدولة وتشمل الرواتب والأجور والمكافآت... الخ، والنفقات الإدارية لا تتضمن أي تحويل في رأس المال وتسمى أيضا بنفقات التسيير.

2.2. النفقات الاجتماعية:

وهي التي تستهدف في الأساس النهوض بعبء الخدمات الاجتماعية، ترمي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية للدولة ويكون الطابع الاجتماعي غالبا عليها، وتقوم الدولة بإنفاقها من أجل زيادة مستوى الرفاهية لأفراد المجتمع بصفة عامة والفقراء بشكل خاص، وتشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المتنوعة كنفقات التعليم والرعاية الصحية وإعانات البطالة... الخ.

3.2. النفقات الاقتصادية:

وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة من أجل تحقيق أهداف اقتصادية بشكل أساسي مثل الاستثمارات التي يكون الهدف والغرض منها هو تدعيم الاقتصاد الوطني بخدمات هامة مثل خدمات النقل والمواصلات والري... الخ، ويعرف هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية، لأنها تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال، وتشمل أيضا الإعانات الاقتصادية التي تعطيها الدولة للمشاريع العامة والخاصة.

4.2. النفقات المالية:

وتتضمن النفقات المخصصة لأداء أقساط وفوائد الدين العام.

5.2. نفقات عسكرية:

وتشمل نفقات الأجهزة العسكرية في الدولة ونفقات شراء الأسلحة والتجهيزات العسكرية، فهي في الأصل نفقات مخصصة لإقامة واستمرار مرافق الدفاع الوطني من رواتب وأجور ونفقات إعداد ودعم للقوات العسكرية بجميع متطلباتها.

3. تقسيم النفقات العامة حسب الهيئات المكلفة بها

تنقسم هذه الأخيرة من حيث الهيئة التي تقوم بها إلى ما يلي¹:

1.3. نفقات حكومية: وتمثل نفقات المرافق العامة التي تتولاها الإدارة المركزية (الوزارات،

الهيئات العامة الوطنية) وفقاً لميزانية الدولة؛

¹ أحمد حنيش، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي (دراسة حالة الجزائر 2000-2014)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015-2016، ص 37.

2.3. نفقات محلية: وتضم نفقات المرافق العامة التي تقوم بها الهيئات المحلية (البلديات والولايات) وفقاً لميزانيات الإدارة المحلية؛

وتوزيع المرافق بين الحكومة والهيئات المحلية في الدول النامية يرجع إلى الاعتبارات العامة، التاريخية، السياسية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية... إلخ، الخاصة بكل دولة، ويرجع هذا التوزيع للمرافق لكون هذا الأخير يهم المجتمع في مجموعه، أو أنه مرفق فني معقد يتطلب إدارة موحدة كمرفق الدفاع الوطني، وبذلك يخشى على هذا المرفق من طغيان المصالح المحلية وبذلك يعهد بها إلى الهيئة المركزية، وعلى العكس إذا كان المرفق يهم أشخاص معينين في منطقة معينة فيعهد للإدارة المحلية بتسييرها كالمستشفيات والمدارس... إلخ.

4. تقسيم النفقات العامة من الناحية الاقتصادية

يتم تقسيم النفقات العامة من الناحية الاقتصادية إلى ¹:

1.4. نفقات حقيقية : والتي تتحقق كمقابل للحصول الدولة على السلع أو الخدمات التي تؤدي الدولة من خلالها القيام بنشاطاتها المتصلة بأداء دورها في المجتمع والاقتصاد، والتي تتمثل بالإنفاق على دفع الأجور والرواتب مقابل خدمات العمل الذي تحصل عليه الدولة، ودفع أثمان متطلبات إقامة الاستثمارات وهذه النفقات الحقيقية يمكن أن تتصل بالنفقات العامة على أداء الدولة للخدمات العامة، أو النفقات العامة على توفير البنية التحتية اللازمة لعمل النشاطات الاقتصادية، أو اللازمة للقيام بالنشاطات الاقتصادية وتبعاً لدور الدولة الذي يحدد مدى وطبيعة هذه النفقات الحقيقية.

2.4. نفقات تحويلية : وهي التي لا يقابلها حصول الدولة على سلع وخدمات، كالإعانات - مثلاً التي تمنح للأفراد والتي يتم تمويلها من الإيرادات الضريبية حيث أنها تمثل تحويلاً للموارد من جهات معينة في المجتمع عن طريق اقتطاع جزء من موارد ودخول فئاته القادرة عن طريق الضرائب إلى الجهات الأخرى في المجتمع والتي تمثلها الفئات غير القادرة، والأقل قدرة عن طريق استخدامها بإنفاقها لصالحها بشكل إعانات أو خدمات وبالشكل الذي يؤدي إلى زيادة دخولهم الناجمة عن مثل هذه النفقات التحويلية.

¹ عدنان حسين الخياط وآخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، دار الأيام، عمان، 2016، ص 37.

5. تقسيم النفقات العامة في الجزائر

يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز¹:

1.5. نفقات التسيير: ويقصد بها تلك النفقات الضرورية لسير مصالح أجهزة الدولة الإدارية، والمتكونة من أجور الموظفين، مصاريف الصيانة، معدات المكاتب... إلخ، وهذه النفقات لا تكون أي قيمة مضافة مباشرة للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أي سلعة حقيقية، فهذا النوع موجه لتسيير هياكل الدولة حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الموزانة العامة، وهذه النفقات توافق تعبير "الدولة المحايدة" لأنها لا تهدف إلى التأثير على الحياة الاقتصادية بطريقة مباشرة، وكل آثارها على الاقتصاد والمجتمع هي آثار غير مباشرة، وتقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- تخصيصات السلطة العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية.

2.5. نفقات التجهيز (الاستثمار): ويتم توزيع هذه النفقات وفق الخطة الإنمائية السنوية للدولة، وتوزع هذه النفقات على مختلف القطاعات، وتتفرع إلى ثلاثة أبواب وهي:

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة للقطاع العام والخاص.
- النفقات الأخرى برأس المال.

ويتميز هذا النوع من النفقات بإنتاجيته الكبيرة، مقارنة بنفقات التسيير، وذلك لأنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة.

ثالثا: قواعد ومحددات الانفاق العام

حتى تتمكن النفقات العامة من تحقيق الآثار والأهداف المنتظرة منها في تلبية مثلى للحاجات العامة، فإن ذلك يتطلب تحقيق أكبر حجم ممكن من المنفعة، مستعملة في ذلك أداة الاقتصاد في النفقات، مع الأخذ في الحسبان أهمية وضرة وجود طرق ومناهج للرقابة التي تضمن توجيه النفقات العامة نحو الأبواب ذات المصلحة الشاملة لأفراد الشعب دون تبذيرها في غير تلك المصلحة²:

¹ فاطمة الزهراء زرواط، تطور النفقات العامة في الجزائر وأثرها على النمو الاقتصادي، مجلة المالية والأسواق، المجلد 2، العدد 01، 2015.

ص ص 10-11 (بتصرف).

² عائشة عزوز، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم تجارية، جامعة الجزائر 3، 2019-2020، ص ص 25-27.

1. قواعد الانفاق العام:

هي مجموعة القواعد التي اذا تم احترامها بشكل دقيق فذلك سيقودنا الى حالة من الانفاق الرشيد أو الى النفقات العامة الحاملة لقيمة مضافة هامة للاقتصاد الوطني؛ وعليه فإن التعريف بالنفقات العامة لا يقف عند حدّ بيان أركانها بل يتعدى ذلك إلى ضرورة بيان القواعد التي تخضع لهذه النفقات، أي بيان الضوابط التي تحكم الانفاق العام (وهو ما يطلق عليه دستور النفقات العامة)، وهذه القواعد ثلاث تتمثل في:

1.1. وفق قاعدة المنفعة:

تعني قاعدة المنفعة اتجاه النفقة العامة الى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل كلفة ممكنة ويتحقق ذلك عندما تتساوى المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية للأفراد بعد فرض الضريبة، أي عندما تتساوى المنفعة الحدية مع الكلفة الحدية. ويقصد بالمنفعة الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على أفراد المجتمع ككل نتيجة النشاط الحكومي؛ أما التكلفة الحدية فيقصد بها مقدار ما ضحي به المجتمع من انتاج القطاع الخاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط الاقتصادي.

2.2. وفق قاعدة الاقتصاد والتدبير:

والمقصود بها الابتعاد عن التبذير والاسراف والذي يؤدي الى ضياع أموال عامة كان من الممكن توجيهها الى مجالات أخرى أكثر منفعة، بالإضافة الى أن هذه الحالة تضعف الثقة العامة في مالية الدولة ويعطي للمكافئين بدفع الضريبة مبررا للتهرب منها؛ ومن الطبيعي أن هذه القاعدة ملازمة للقاعدة الأولى لتحقيق أقصى منفعة ممكنة يجب أن يتم بأقل كلفة ممكنة أي تحقيق أكبر عائد بأقل التكاليف.

3.1. وفق قاعدة الترخيص أو الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية:

وتعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، أو أن يحصل الارتباط بصرفه، إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة بالتشريع، ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني، وخاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة؛ وتظهر أهمية هذه القاعدة أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين، والتأكد من استمرار تحققهما، من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، يتمثل في احترام الإجراءات القانونية، التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها.

2. محددات الانفاق العام:

يقصد بمحددات النفقات العامة العوامل التي تحدد نطاق الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها، وبمعنى آخر فإنه بعد التطور الذي لحق بدور الدولة في مختلف النظم الاقتصادية يبرز التساؤل حول مدى ونطاق الحاجات العامة التي تسعى الدولة إلى إشباعها، والقيود التي يمكن أن ترد على النشاط المالي للدولة، وتتمثل هذه المحددات أساس في ما يلي:

1.2. المذهب الاقتصادي: حيث يلعب دور الدولة في ظل المذهب الذي تنتهجه أحد المحددات الرئيسية لنطاق النشاط المالي للدولة عموماً ومدى الحاجات العامة التي تقوم على إشباعها (عكس محدودية الحاجات العامة في الدولة الحارسة محصورة فقط في الخدمات والمرافق الأساسية للدولة).

2.2. الطاقة المالية للدولة:

لاشك في أن قيام الدولة بإشباع الحاجات العامة يستلزم توفر الموارد المالية اللازمة لذلك، حيث أصبح من المسلم به أن النفقات العامة للدولة الحديثة تأخذ صورة نقدية، ومن هنا تمثل قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات محدداً أساسياً لنطاق النشاط المالي للدولة ولحجم النفقات العامة؛ وعلى الرغم من أن الطاقة الضريبية للدولة تمثل المصدر الرئيسي لتمويل النفقات العامة، فإن مصادر الإيرادات أصبحت متعددة بما يسمح بالتوسع في الانفاق العام.

3.2. مستوى النشاط الاقتصادي:

أصبح من المسلم به في الفكر المالي الحديث اتجاه الانفاق العام نحو التزايد بشكل مطرد مع التطور الاقتصادي للمجتمع، (وجود ارتباط بين معدل نمو النفقات العامة ومعدل نمو الدخل الوطني في الأجل الطويل)، ذلك أنه كلما تحسن مستوى النشاط الاقتصادي وارتفع مستوى الدخل زادت قدرة الدولة على تحصيل الضرائب وهي مصدر الإنفاق العام الرئيسي، مما يتيح الفرصة لمزيد من النفقات كلما زاد الدخل الوطني، كذلك فإن التقدم الاقتصادي يحمل في طياته المزيد من الحاجات الخاصة والعامة التي يجب توفيرها وإشباعها.

المحور الرابع: الإيرادات العامة للدولة

تمهيد:

تعتبر الإيرادات العامة الطرف الأساسي في المالية العامة، حيث توجهت الدولة عن البحث عن مصادر تمويل لميزانيتها العامة تتميز بالتجدد والتنوع والاختلاف.

أولاً: مفهوم الإيرادات العامة

ونقصد بالإيرادات العامة هي مصادر تمويل النشاط المالي للاقتصاد العام، حيث يتطلب القيام بتغطية النفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة، وتحصل الدولة على هذه الموارد أساساً من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية، أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة¹؛

وتوجد عدة أنواع متعددة من الإيرادات العامة، من أهمها دخل أملاك الدولة والرسوم والضرائب، الغرامات والإعانات والإصدار النقدي...، فتختلف أهمية هذه الأنواع من بلد إلى آخر فهي ليست على درجة متساوية من الأهمية.

ثانياً: تقسيمات الإيرادات العامة:

فمن أهم تقسيماتها ما يلي²:

1. تقسيم الإيرادات العامة حسب دوريتها

1.1. إيرادات عادية:

وهي تلك التي تتكرر وتدرج تقديراتها في نظام (أو قانون) الموازنة العامة سنوياً واستخدم في تمويل النفقات العادية (المتكررة)، وتشمل إيرادات الدولة (من مشاريعها الزراعية والصناعية والتجارية)، الضرائب والرسوم بكل أنواعها؛

2.1. إيرادات غير عادية: فهي التي لا تتكرر سنوياً، ولا تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة

وتخصص عادة لتغطية النفقات غير العادية (كالمشاريع الاقتصادية الكبيرة والحروب، والزلازل) كما تشمل إيرادات القروض العامة والإصدار النقدي الجديد.

2. تقسيم الإيرادات العامة حسب مصدرها

1.2. إيرادات أصلية: وهي ما تحصل عليه الدولة من دخل أملاكها (أو دخل الدومين)، وتشمل

إيرادات أملاك الدولة الزراعية والتجارية، الصناعية والمالية (أرباح الأسهم والسندات في الشركات)؛

¹ محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سابق، ص 21.

² محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، 2008، ص ص 345، 341.

2.2. إيرادات مشتقة: فهي ما تحصل عليه الدولة عن طريق اقتطاع قسم من أموال الأفراد، ويشمل هذا النوع باقي الإيرادات غير دخل الدولة من أملاكها، كالدخل من الضرائب والرسوم والغرامات الجزائية... وغيرها.

3. تقسيم الإيرادات العامة حسب سلطة الدولة في الحصول عليها

1.3. إيرادات سيادية: وهي تشمل ما تحصل عليه الدولة جبراً وبالإكراه، وأهم تلك الإيرادات نجد الضرائب بمختلف أنواعها، الرسوم والغرامات والقروض الجبرية.

2.3. الإيرادات الاقتصادية: تعرف بالإيرادات غير السيادية، فهي التي تحصل عليها الدولة بدون إكراه أو إجبار، إذ تحصل عليها بصفتها شخصاً معنوياً يمتلك الثروة، ويقوم بالخدمات (فالدولة تحصل على إيجار ما تملكه من أراضي أو مباني، فهي تشمل إيجار أو ثمن بيع، العقارات الحكومية، وأرباح المشروعات الاقتصادية التي تقوم بها الحكومة، كالمصانع الحكومية وخدمات البريد والبرق والهاتف، الخطوط الجوية وغيرها).

ثالثاً: الدومين (دخل أملاك الدولة)

وتتمثل تلك الإيرادات الاقتصادية في الدومين نوجز ماهيته في الآتي¹:

1. تعريف الدومين: يقصد بالدومين الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة، حيث أن دومين الدولة كان فيما مضى دومين زراعي بصفة أساسية وكان دخله يمثل جزءاً هاماً من الإيرادات الكلية للدولة، لكن مع مرور الوقت تناقصت أهمية هذا الأخير وإيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية حتى مطلع القرن الحالي، ثم تطورت صور أخرى من الدومين الصناعي والتجاري والمالي وأخذت أهميتها تزداد في تغذية الإيرادات العامة تبعاً لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بجانب كبير من النشاط الإنتاجي حتى أصبحت تشكل جانباً هاماً من الإيرادات العامة وإن بقيت الضرائب المصدر الأول في تكوين هذه الإيرادات لاسيما في الاقتصاديات الرأسمالية؛ وتعتمد أهمية الدومين كمصدر للإيرادات العامة على سير تطور الدولة في مختلف ميادين الإنتاج فيها.

2. أقسام الدومين: يمكن تقسيم الدومين إلى نوعين أساسيين هما، الدومين العام والدومين الخاص. وفي هذا السياق تنص المادة 18 من الدستور على: "الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، الولاية، البلدية، يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقاً للقانون".

¹ عائشة عزوز، مرجع سابق.

1.2. الدومين العام (الأمالك الوطنية العامة): هي الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام وتُخصّص للنفع العام، كالطرق وشواطئ البحر والأنهار والموانئ والحدائق العامة والأصل أن لا تفرض الدولة رسم أو مقابلًا للانتفاع به واستعماله إلا في حالات خاصّة بهدف تنظيم هذا الانتفاع، وبذلك تظلّ القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام. وتخضع الأمالك الوطنية العامة لحماية قانونية من الناحية المدنية من حيث عدم إمكانية التصرف فيها والحجز عليها واكتسابها بالتقادم، طبقاً لأحكام المادة 688 من القانون المدني. كما تخضع لحماية جنائية من حيث تجريم كل اعتداء أو مساس بها وكذا تشديد العقوبة على ذلك، طبقاً لقانون العقوبات.

2-2. الدومين الخاص: عبارة عن الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، وتخضع لأحكام القانون الخاص خاصة أحكام الملكية في القانون المدني وتُدرّ إيراداً ويقسم الدومين الخاص إلى:

- **الدومين العقاري (ممتلكات الدولة العقارية):** احتل الدومين العقاري أهمية تاريخية في العصور الوسطى والمتمثلة بالأراضي الزراعية والغابات، بدأ هذا النوع يفقد أهميته على إثر زوال العهد إقطاعي، وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك استغلالها للأفراد، كما قلّت أيضاً نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه.

- **الدومين المالي:** يتكون هذا الدومين ممّا تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات وفوائد القروض، وغيرها من الفوائد المستحقّة، ويسمى البعض هذا الدومين "بمحفظة الدولة" أي ما تملكه من أوراق مالية ونقدية، وما تحقّقه من أرباح وفوائد.

- **الدومين الصناعي والتجاري:** يشمل هذا النوع جميع النشاطات الصناعية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات حيث تمارس الدولة فيه نشاطاً شبيهاً بنشاط الأفراد العاديين والمشروعات الخاصة، بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية، وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين التجاري والصناعي أما بشكل مباشر من قبل هذا الاستغلال المباشر أو عن طريق أحد مرافقها، أو أن تمنح امتياز أو ترخيص لإحدى الشركات الخاصة بأن تقوم ببيع البضائع أو الخدمات لأجل معيّن.

المحور الخامس: مبادئ الموازنة العامة للدولة

تمهيد:

تعتبر مبادئ الميزانية (الموازنة) العامة في مجملها عن الأصول والقواعد والأسس التي تلتزم بها السلطة التنفيذية عند إعداد تلك الأخيرة، بشكل يكفل للبرلمان الوقوف على حقيقة النشاط المالي للجهات الممثلة في الموازنة العامة للدولة لفترة لاحقة.

أولاً: مبدأ الوحدة

يقصد بوحدة الموازنة أن تتدرج كافة النفقات والإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المقبلة في وثيقة واحدة أي في موازنة واحدة، ويرجع السبب في تقرير هذا المبدأ إلى أن الموازنة الموحدة الشاملة لجميع النفقات والإيرادات تتميز بالوضوح بحيث تيسر لمن يريد الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة، الوصول إلى غايته دون أن يضل الطريق في السعي وراء الحسابات المتعددة أو يرهق نفسه في جمع شتات النفقات والإيرادات العامة المتناثرة في موازنات متعددة؛ ولمبدأ وحدة الموازنة العامة فوائد أهمها¹:

✓ سهولة معرفة المركز المالي الحقيقي للدولة وذلك بمقارنة مجموع النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة حيث يمكن بمجرد النظر إلى الموازنة العامة معرفة ما إذا كان هناك توازن أو أن هناك فائض أو عجز ومقدار كل منهما؛

✓ سهولة إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الموازنة العامة ومن ثم إمكان معرفة تأثير الموازنة العامة على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية، وذلك دون حاجة إلى إجراء العديد من التسويات الحسابية التي يستلزم الأمر في حالة تعدد الموازنات؛

✓ لا شك أن إدراج جميع النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة، يجعل مهمة السلطة التشريعية من حيث اعتماد الموازنة العامة وفرض الرقابة على تنفيذها أمر سهل وبسيط.

في قانون الميزانية الجزائرية أو حتى في القانون الفرنسي هناك تجاوزات في المفهوم الصحيح لمبدأ وحدة الموازنة العامة للدولة، فالبنية الثلاثية التي تعتمد على² :

الميزانية الملحق والميزانية غير العادية، والمستقلة والحسابات الخاصة بالخزينة التي اختارها المشرع الجزائري ما هي إلا تعبير عن عدم إمكانية حصر جميع العمليات المالية للدولة في وثيقة واحدة، فالضرورة إذن تفسر أن هناك بعض الخدمات الصناعية أو التجارية، والالتزامات تقنية لفعالية هذه

¹ سالم محمد الشوابكة، مرجع سبق ذكره، ص ص 240-241.

² يحي دنيدي، المالية العمومية، دار الخلدونية، ط2، الجزائر، 2014، ص 65.

الخدمات تجعلها تكون معزولة في ميزانيات مستقلة، لهذا الغرض نص قانون 7 جويلية 1984 على الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة والتي ما هي إلا تجاوزات لمبدأ الموازنة (الميزانية). هذه الاستثناءات نوجزها في الآتي¹:

1- الموازنات الملحقة

الموازنات الملحقة خاصة ببعض المؤسسات العامة، التي لها استقلال مالي كالبريد والمواصلات ومصلحة المياه، وكذلك يقصد بهذه الموازنات تلك التي تتمتع بموارد خاصة، وذلك كالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي الحائزة على الاستقلال المالي ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية، كونها تعطي الحرية للمرافق العامة في مزاوله أعمالها دون التقييد بالروتين الإداري، حتى تستطيع مباشرة النشاط التجاري على قدم المساواة مع المشروعات التجارية الأخرى، حتى يعرف ما إذا كانت هذه المرافق تحقق عائداً من نشاطها أم لا.

إلى جانب الموازنات الملحقة نجد الموازنات غير العادية والموازنات المستقلة نوردها في الآتي²:

2- الموازنات غير العادية

تشمل الموازنات غير العادية المبالغ التي تضطر الحكومة لإنفاقها بصفة استثنائية، ولا تحول من الإيرادات العادية مثل: نفقات تمويل الحروب، نفقات محاربة الكساد الاقتصادي، كبناء السدود والسكك الحديدية... إلخ، وتغطي النفقات غير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض.

3- الموازنات المستقلة

وهي خاصة بموازنات المرافق والمشروعات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، تحمل موازنة مستقلة عن موازنة الدولة، وكذلك فإن الفائض والعجز يحتفظ به داخل المشروع. ولعل الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة دون تعدد الموازنات يرجع للأسباب التالية³:

1. التعدد لا يوضح المركز المالي والنقدي للدولة؛
2. لا يساعد التعدد على إعطاء الصورة الكاملة للإنفاق العام ومصادر التمويل؛
3. أسلوب تعدد الموازنات لا ينسجم وأسلوب التخطيط الشامل؛
4. تعدد الموازنات واستقلالها يعني مراكز التخطيط الجزئي المستقل مما يؤدي إلى فقدان التنسيق والتخطيط المالي الموحد على مستوى الدولة.

¹ حياة بن إسماعيل، تطوير إيرادات الموازنة العامة للدولة (دراسة نظرية)، مكتبة إيتراك، القاهرة، 2009، ص ص 10-11.

² عيسى خليف، هيكل الموازنة العامة للدولة (في الاقتصاد الإسلامي)، دار النفائس، الأردن، 2011، ص ص 31-32.

³ المرجع السابق.

4. الحسابات الخاصة على الخزينة

وهي مجموعة الحسابات عند المصالح المالية التي ترسم النفقات والإيرادات المنفذة خارج نطاق الميزانية، من قبل إدارات الدولة غير المخولة بشخصية قانونية أو مالية مستقلة، فلا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية، ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية¹:

1. الحسابات التجارية؛
2. حسابات التخصيص الخاص؛
3. حسابات التسبيقات؛
4. حسابات القروض؛
5. حسابات التسوية مع الحكومة الأجنبية.

ثانياً: مبدأ السنوية

ويقصد بمبدأ سنوية الموازنة العامة للدولة تقدير إنفاق وإيرادات هذه الأخيرة لمدة سنة واحدة، وأن يتم بصفة دورية، وتعتبر هذه الفترة من الناحية العملية أقصر فترة تتلاءم مع خصائص الموازنة، ولعل أهم مبررات سنوية الموازنة ما يلي²:

- ضمان الرقابة الدورية والفعالة من جانب السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية؛
- فترة سنة واحدة هي فترة طبيعية تغطي المواسم الفصلية الأربعة؛
- ملائمة فترة السنة لعملية إعداد الموازنة؛
- الكثير من مقومات الحياة الإنسانية والطبيعية يقاس بالسنة الواحدة.

وعليه تعني قاعدة السنوية التزام الحكومة بإنفاق مبالغ النفقات المدرجة بالموازنة وتحصيل الإيرادات الواردة فيها خلال تنفيذها، وفي حال ما إذا كانت الفترة أقل من سنة، فإنه يصعب تحقيق التوازن في موازنات فتراتها أقل من السنة (هناك استثناءات التي قد تفرض جراء ظروف معينة قد تقتضي تحديد فترة الموازنة لفترات تزيد أو تقل عن السنة كتعديل بداية السنة المالية، ونتيجة ظروف الحروب أو الأزمات الاقتصادية الحادة).

وللمشروعات الخاصة بموازناتها سنوية لتحديد وضعها المالي، هذه الأخيرة لها أثرها على جانب إيرادات الدولة، وبالتالي وجب توحيد مدة العمل بين المشروعات الخاصة وموازنة الدولة، كما لا بد من اقتصاد الجهد والمال الذي ينفق في إعداد واعتماد الموازنة إذا تكرر أكثر من مرة في العام؛

¹ حياة بن إسماعيل، مرجع سابق، ص 13.

² عيسى خليف، مرجع سابق، ص ص 32-33.

إن انتقال الوظائف إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية في تطور وظائف الحكومة واتساع نطاقها، أدى إلى ظهور العديد من المشاكل للوجود في تطبيق مبدأ السنوية من بينها نورّد:

- مشكلة كيفية تنظيم حسابات السنة المالية الخاصة بالموازنة، وتعني أن بعض النفقات التي تستحق الدفع في السنة التي استحق فيها الدفع، أو لا يتم قبض إيرادات في السنة نفسها التي نشأ فيها حق الحكومة في تحصيلها؛

- مشكلة البعد الزمني لأكثر من سنة للمشروعات العامة؛

- تاريخ بداية السنة المالية، الذي يعني اليوم الأول التي تنفدّ فيه الموازنة بعد المصادقة عليها، وتاريخ انتهاء السنة المالية للموازنة يقصد به تاريخ آخر يوم لتنفيذها، هذه التواريخ تختلف من دولة إلى أخرى حسب الظروف الاقتصادية والسياسية مثل: المواسم والمحاصيل الزراعية أو المواد الطبيعية وغيرها...

ثالثاً: مبدأ العمومية (الشمولية)

ويقصد بها هذا المبدأ تدوين جميع وكافة الإيرادات العامة وجميع النفقات العامة مهما قلّ شأنها، وهو يعني عدم الأخذ بأسلوب الموازنة الصافية وهي خصم جميع النفقات من الإيرادات، والهدف من هذه القاعدة هو إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة، وكذلك يساعد على تطبيق الرقابة بشكل دقيق وواضح مما يسمح بمحاربة الإسراف والتبذير؛ ويتضمن هذا المبدأ قاعدتين هما¹:

- **مبدأ عدم التخصيص:** والتي تعني عدم جواز تخصيص إيراد معين لإنفاق معين، فالإيرادات تمثل وحدة واحدة تصبّ بكاملها في الموازنة العامة.

- **مبدأ التخصيص:** أي تخصيص الاعتمادات وهي الأكثر أهمية ويراد بها عدم الاعتماد الإجمالي للنفقات من طرف المجالس النيابية، بل يجب تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، وهو ما يتيح للمجالس مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاته ومما يقيد في إنفاق السلطة التنفيذية؛

ونتيجة للتوسع الكبير للدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى الخروج عن هذه القاعدة في عدة مجالات منها إدارة المرافق العامة والمشروعات الاقتصادية، وكذلك فرض بعض الضرائب والرسوم لأغراض خدمات مقابلة للجمهور؛

¹ المرجع السابق، ص 33-34.

وتبقى تشريعات الموازنات في العديد من الدول تنص من حيث المبدأ، إما صراحة أو ضمناً على الأخذ بمبدأ عدم التخصيص للإيرادات مقابل نفقات معينة، إلا أن الجزائر أصبحت تأخذ بمبدأ تخصيص الإيرادات تدريجياً كجزء من جهود تطوير نظام الإدارة المالية وتعزيز الشفافية والمساءلة.

رابعاً: مبدأ توازن الموازنة

ويقصد بقاعدة توازن الموازنة بأن¹: "تكون قيمة الإيرادات العامة مساوية لقيمة الانفاق العادي للحكومة، فإذا تجاوزت قيمة الإيرادات قيمة النفقات كان هناك فائض في الموازنة العامة، والعكس يحدث عجز في الموازنة".

ولقد كان الفكر المالي التقليدي متمسكاً بهذه القاعدة، وعارض حدوث أي فائض أو عجز في الموازنة (حيث طالب بالموازنة الرقمية أو المحاسبية)، إذّ التوازن الاقتصادي بحسب سياسات هذا الفكر يتحقق دائماً وتلقائياً عند مستوى التشغيل الكامل أو العمالة الكاملة دون تدخل الدولة؛ بينما تطورت فكرة التوازن عند المفهوم التقليدي تطوراً كبيراً بتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وازدياد مسؤولياتها في أوجه كثيرة من النشاط الإنتاجي، حيث جاء الفكر المالي الحديث ليعطي مفهوماً جديداً لفكرة توازن الموازنة، حيث أصبح يجوز إحداث عجز منظم في الموازنة وصولاً إلى تحقيق التوازن العام أي توازن الاقتصاد القومي؛

ويمكن تمويل العجز في المالية الحديثة عن طريق ثلاث طرق هي:

✓ زيادة الإصدار النقدي؛

✓ الاقتراض من الداخل أو من الخارج (الإستدانة)؛

✓ الزيادة في معدلات الضرائب والرسوم .

وفي هذا الصدد²: نصت المادة 121 من الدستور على: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه ونتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية لفصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها". والجزائر، وإلى جانب المبادئ التقليدية المطبقة السالفة الذكر (مبدأ الوحدة والسنوية والشمولية والموازنة)، فالقانون العضوي الجديد رقم 15/18 أضاف مبادئ جديدة للميزانية (الموازنة) العمومية تمثلت في أربع مبادئ وهي: الأداء، الإستقرار، الشفافية، المسؤولية؛

¹ عيسى خليفي، مرجع سابق، ص ص 34-35 (بتصرف).

² محمد حمدي، تشخيص الميزانية العامة للدولة ومكانتها في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 06، العدد 02، 2023، ص 528.

يمثل القانون العضوي نقلة نوعية في إدارة المالية العامة في الجزائر، حيث تسعى إلى تحديثها وتطويرها بما يتماشى مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات، وينقل التركيز من مجرد تقدير الإيرادات والنفقات السنوية إلى تخطيط وإدارة أكثر استدامة وفعالية للموارد العامة على المدى المتوسط.

حيث يعتبر القانون العضوي الجديد 15/18 هو الإطار القانوني الذي يستند إليه القانون المالي العادي (حيث يجب أن يتوافق القانون المالي السنوي مع المبادئ والقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القانون العضوي)، ويمكن تشبيه العلاقة بينهما بالدستور والقوانين العادية، فالقانون العضوي يمثل القاعدة الأساسية بينما قانون المالية العادي هو التطبيق السنوي لهذه القاعدة.

المحور السادس: مراحل الموازنة العامة للدولة

تمهيد:

دورة الموازنة العامة هو لفظ يطلق على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة، والتي من الممكن تقسيمها إلى أربعة مراحل متميزة لكل منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها، إذ تتصف هذه المراحل بخاصية الاستمرار والتداخل والتعاقب زمنياً (تتكرر سنة بعد سنة)، لمستويات مشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية.

أولاً: مرحلة الإعداد والتحضير

تعتبر مرحلة إعداد وتحضير الموازنة هي أولى مراحل دورة الموازنة العامة للدولة، وتتولى السلطة التنفيذية مهام إعداد وتحضير الموازنة العامة، وتبدأ هذه المرحلة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية، إذ تتولى كل وحدة عملية تقدير نفقاتها وما تتوقع تحصيله من إيرادات خلال السنة المقبلة، ويختلف المدى الزمني بين التحضير وبين بداية السنة المالية محل التقدير من دولة إلى أخرى إلا أنه لا يوجد اختلاف حول رؤية أن يسبق التحضير بداية السنة المالية بفترة كافية؛

وبالرجوع إلى القانون 84-17 المعلق بقوانين المالية لا نجده يشير إلى اختصاص السلطة التنفيذية بشكل صريح، غير أنه بالعودة إلى دستور 86 نجد المادة 80 تنص على أنه: " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجرى المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية، يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلماً وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة¹؛

ولاشك أن اضطلاع السلطة التنفيذية بمهام مرحلة إعداد وتحضير الموازنة له ما يبرره²:

1. يقع على السلطة التنفيذية عبء تحقيق أهداف المجتمع، ولما كانت موازنة الدولة إحدى الأدوات الفاعلة في تحقيق هذه الأهداف، فإن ذلك يفرض ضرورة أن تقوم الحكومة بإعداد وتحضير الموازنة حتى يتيسر لها تحقيق تلك الأهداف، وبالنظر إلى كون الحكومة تمتلك المعلومات والبيانات والإمكانات أكثر من غيرها من السلطات في تقدير أوجه الإنفاق العام المختلفة التي تحتاجها كل وزارة بفروعها المختلفة والمبلغ اللازم إنفاقه على كل وجه من أوجه الإنفاق، وعلى تقدير مصادر

¹ ملكة حجاج، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019-2020، ص 56.

² محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة، عمان، 2008، ص 65.

الإيرادات المختلفة وحصة كل جهة من الإيرادات العامة فإن هذا يعزز من أهمية إسناد عملية تحضير الموازنة للسلطة التنفيذية؛

2. تأسيساً على مبدأ وحدة الموازنة، تعتبر الموازنة العامة كل واحد لا يتجزأ إذ يتعين أن تتوفر خاصية الانسجام والتوافق بين أجزائها، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال توحيد جهة إعدادها وتحضيرها؛

3. الموازنة العامة تعكس برنامج العمل الحكومي المزمع تطبيقه في سنة مقبلة بما يتضمنه من أهداف اجتماعية وسياسية واجتماعية محددة، الأمر الذي يستلزم ضرورة منح السلطة التنفيذية حرية تحضير الموازنة، فهي جهة تنفيذ الموازنة ومن خلال نتائج التنفيذ يتم مساءلتها ولأنها تتحمل نتائج التنفيذ فمن الطبيعي أن تقوم بإعداد وتحضير ما سوف تحاسب عنه؛

4. تحتاج عملية إعداد وتحضير الموازنة العامة إلى توافر كوادرات فنية متخصصة تتوفر لها خبرات كافية في هذا المجال تتوفر لدى السلطة التنفيذية وقد لا تتوفر لدى السلطة التشريعية؛

5. تتميز السلطة التنفيذية بكونها أقل ارتباطاً من السلطة التشريعية بمصالح ورغبات الناخبين، ومن ثم أكثر قدرة على تحديد النفقات العامة وتوزيعها على المناطق المختلفة تأسيساً على معايير موضوعية تأخذ في اعتبارها الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وبما يحقق المنافع العامة للمجتمع؛

ولأسباب السابقة مجتمعة تقع عملية إعداد وتحضير الموازنة العامة بكاملها على عاتق السلطة التنفيذية في معظم الدول، إلا في حالات محددة قد يسمح فيها بتدخل السلطة التشريعية ولكن بقيود وضوابط معينة، لما للسلطة التنفيذية من مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي عملية تحضير الموازنة العامة ما هو إلا ترجمة مالية وفنية لتلك البرامج والسياسات.

ومن طرق تقدير المبالغ المنفقة والمحصلة نجد بالنسبة للإيرادات ما يلي¹:

➤ **طريقة حسابات السنة الأخيرة:** ويتم فيها تقدير الإيرادات في موازنة معينة على أساس الإيرادات الفعلية لآخر سنة مالية منتهية، مع عدم إدخال أي تعديل إلا بسبب خاص يتوقع حدوثه كضرائب جديدة أو زيادة الضرائب الحالية.

➤ **طريقة الزيادات السنوية:** يتم التقدير هنا على أساس متوسط الإيرادات في السنوات السابقة يضاف إلى ذلك زيادة مئوية تمثل الزيادة المضطربة في الدخل القومي.

➤ **طريقة التقدير المباشر:** وهي تقوم على أساس ترك الحرية للقائمين بالتقدير عن طريق مقارنة الإيرادات السابقة، ودراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية وتوقعات هذه الظروف خلال السنة المقبلة.

¹ عيسى خليف، مرجع سابق، ص ص 37-38.

بينما نجد من طرق تقدير النفقات العامة:

وفق طريقة التقدير المباشر، حيث تقوم كل وزارة بتقدير نفقاتها على أساس التزاماتها المتكررة، وكذلك ما تراه لازماً لنفقات المشروعات الجديدة، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات اسم اعتمادات ويتم تحديدها وفق صورتين هما:

➤ **الاعتمادات التحديدية:** هنا الاعتمادات فيها تحديدية لها حد أقصى لا تتجاوز الحكومة (الدولة)، وإذا رغبت في المزيد عليها التقدم للحصول على اعتماد إضافي من البرلمان.

➤ **الاعتمادات التقديرية:** هنا تستطيع الحكومة فيها تجاوز مبلغ الاعتماد، ويعرض على البرلمان ليوافق على الزيادة المطلوبة.

ثانياً: مرحلة الاعتماد أو الإجازة

يؤدي البرلمان أدوار هامة في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون قانوناً ما لم يحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، لأنه يعد الممثل الوحيد لإرادة الشعب؛ وبما أن البرلمان يتكون من مجموعة من النواب ذوي ثقافات متفاوتة ومختلفة، وبالتالي نجد منهم من يفقه في علم المالية ومنهم من لا يدري إلا الخطوط العريضة فقط، ولهذا السبب لا يتصور أن يناقش مشروع الميزانية كل أعضاء البرلمان، وإنما تتكون لجنة من بين النواب الذين لهم دارية بقواعد المالية العامة تسمى:

لجنة الميزانية والمالية: وهذه اللجنة وحدها هي التي تتولى مناقشة مشروع الميزانية مع الحكومة، وبعد ذلك يصوت البرلمان على كل فصل من فصول الميزانية، وفي حالة التصويت بالأغلبية يتم اعتماد الميزانية، ثم تحول إلى رئيس الجمهورية لي صادق عليها في إطار قانون المالية، لتصبح واجبة التطبيق ابتداء من أول يوم من السنة المدنية الجديدة¹.

وتمثل عملية اعتماد الموازنة أو المصادقة عليها المرحلة الأخيرة التي تناقش الموازنة خلالها قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ و لئن أثيرت المناقشات حول اختصاصات كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في مرحلة تحضير وإعداد الميزانية فإن مرحلة الاعتماد كانت، وستضل دائماً من اختصاص السلطة التشريعية بحكم كونها ممثلة لقوى الشعب، حيث تقع مسؤولية التحقق من سلامة البرامج والسياسات الحكومية عن طريق اعتماد مشروع الميزانية ومتابعة تنفيذها للتأكد من حسن الأداء باستخدام أساليب الرقابة المالية (وهي المرحلة الرابعة من دورة الموازنة العامة للدولة)؛

¹ محمد شاكر عصفور، مرجع سابق.

ويبدأ مشروع الموازنة داخل المجلس التشريعي إذ يمر بثلاث مراحل وهي:

1. **مرحلة المناقشة العامة:** يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان، المناقشة تنصب غالباً عن كليات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس؛
2. **مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة:** وهي تتمثل في اللجنة المختصة المتفرعة عن المجلس النيابي (لجنة الشؤون الاجتماعية)، حيث تقوم بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترتفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس؛
3. **مرحلة المناقشة النهائية:** يقوم المجلس مجتمعاً بمناقشة تقرير اللجنة ثم يصوت على الموازنة (الميزانية) العامة بأبوابها وفروعها وفقاً للدستور والقوانين المعمول بها.

ثالثاً: مرحلة التنفيذ

عندما يتم اعتماد مشروع قانون المالية من قبل السلطة التشريعية، يتم إقرارها ونشرها قبل أن تصبح صالحة للتنفيذ، وتنفيذ الموازنة العامة معناه تطبيق تلك الإجراءات المتعلقة بمباشرة تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة والتي أدرجت في الموازنة العامة للدولة، فيمكن للوزارات والهيئات المختلفة القيام بالبرامج والمشاريع وتسيير الخدمات التي اعتمدتها السلطة التشريعية مراعية في ذلك ارتفاع الكفاءة الفنية للتنفيذ وانخفاض التكاليف، أما فيما يخص تحصيل الإيرادات العامة فتتولى الوزارات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الإيرادات العامة، حيث يتم إتباع قواعد أساسية في عملية التحصيل وهي قاعدة العدالة وقاعدة اليقين وقاعدة العمومية والوحدة والوضوح والاقتصاد وغيرها من القواعد التي تكفل التحصيل الإيجابي للإيرادات العامة

رابعاً: مرحلة المراجعة والرقابة

المقصود بمراقبة تنفيذ الميزانية هو أن يتم الإنفاق بالشكل الذي ارتضاه المجلس السياسي الممثل للشعب باعتباره الممول الأعلى للدولة فيما حددته من إيرادات عامة هي أساساً جزء من دخول أفراد الشعب، وقد تكون مراقبة التنفيذ سابقة عليه أو لاحقة له، بحيث تساعد هذه الأخيرة مساعدة علمية واعية على حسن تنفيذ الموازنة، وأساليب الرقابة المالية كثيرة ومتنوعة، فمن حيث الجهة التي تتولى عملية الرقابة المالية نجد¹:

- **رقابة داخلية (ذاتية):** والتي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها؛
- **رقابة خارجية:** التي تتم من هيئات مستقلة غير خاضعة للسلطة التنفيذية، وتتمثل في الآتي:

¹ عيسى خليف، مرجع سابق، ص ص 42-43.

🇳🇵 رقابة قضائية:

بحيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات، واكتشاف المخالفات المالية، وحوادث الغش والسرقة، فهي تتولى مراقبة تنفيذ الموازنة طبقاً للقواعد المالية للدولة.

🇳🇵 رقابة تشريعية:

وتسمى كذلك بالرقابة الشعبية أو السياسية، تقوم بها السلطة التشريعية وتمتاز بأنها أكثر عمومية من سابقتها، لما للبرلمان من سلطة مطلقة في الرقابة المالية، وتكون هذه الرقابة أثناء السنة المالية، أو في نهايتها عن طريق الاستجواب والسؤال.

أما عملية الرقابة من حيث التوقيت الزمني فتتقسم إلى:

1. رقابة سابقة للتنفيذ:

وتتمثل في إجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف (وتمس جانب النفقات فقط)، أي عدم جواز الارتباط بأي نوع من أنواع النفقات إلا بعد الحصول على إذن من الجهة المختصة بالرقابة على الإنفاق (أي منع التصرفات غير المشروعة من طرف السلطة التنفيذية).

2. رقابة لاحقة للتنفيذ:

وتبدأ بعد انتهاء السنة المالية، واستخراج الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، (تخص جانب النفقات والإيرادات معاً) حيث تمتاز هذه الرقابة بعدم أعاقه العمليات المالية، كما تقدم الهيئة المختصة بتقديم ملاحظات على أساس الواقع.

المحور السابع: عموميات حول الضريبة

تمهيد:

حظيت الضريبة بجانب من اهتمام العديد من المفكرين ورواد مختلف المدارس الاقتصادية، فاختلقت أوجه نظرهم حول من يعتبر الضريبة تعرقل عملية إعادة الإنتاج، ومنهم من أقر بأنها حافز للنشاط الاقتصادي وغيرها من الآراء، فمع تطور دور الدولة وزيادة نشاطها وتدخلها في الحياة الاقتصادية، تطورت أغراض الضريبة لتصبح أداة مالية رئيسية في يد الدولة لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب الغرض التقليدي التمويلي لها.

أولاً: ماهية الضريبة

لقد مرت الضريبة بمفاهيم وتعريفات مختلفة عبر العصور، وتقاربت هذه التعاريف في الكتابة الحديثة وأجمع مجملها في التعاريف التالية:

1. نشأة الضريبة وتطورها التاريخي

برزت الضريبة كأداة لتوجيه المركز المالي وأداة تنظيم مركزي من حيث تطبيقها، فمع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي ازداد التوسع في فرضها وتوجيهها بما يتفق مع السياسة الجبائية للدولة. إن النظام الضريبي (الجبائي) لم يكن وليد ظرف معين وإنما كان نتيجة لعدة تطورات وتقلبات اقتصادية وسياسية، اجتماعية شهدتها مختلف المجتمعات منذ القدم فهو قديم قدم التاريخ، إذ عرفت الإمبراطورية الرومانية نظاماً ضريبياً محكماً كانت فيه الضريبة سنوية وإجبارية بينما في عصر الإقطاع فقد كان الملك أو الأمير يعتمد في بادئ الأمر على إيرادات أملاكه الخاصة كمورد أساسي للحصول على الإيرادات اللازمة لنفقاته الشخصية إلى جانب النفقات العامة، ومنذ القرن الثالث عشر بدأ الملوك يلجئون إلى مساعدات إجبارية من رعاياهم لمواجهة زيادة النفقات وخاصة النفقات الاستثنائية وذلك لعدم كفاية موارد الدومين الملكي لسداد النفقات، وسرعان ما تحولت المساعدات الاختيارية إلى صفة الإلزام والإلزام والدوام، فمع تطور المجتمعات اضطر الملوك إلى دعوة ممثلي الشعب للحصول على موافقتهم على فرض الضرائب بعد ثورات سياسية دموية عرفتها أوروبا، ومن هنا نشأ حق المجالس السياسية في الاختصاص بسن التشريعات الخاصة بفرض الضرائب فأصبح من حق الشعب الموافقة المسبقة على فرض الضرائب باعتبار ذلك يعد من المبادئ الأولية في الدول الديمقراطية، والجدير بالذكر أن اعتماد الدولة على الضريبة في العصر الحديث كاد

يكون اعتماداً كلياً ولا يستثنى من ذلك إلا بعض الدول ذات الكثافة السكانية البسيطة والتي تتميز بثروات طبيعية تغنيها عن فرض الضرائب¹؛

فبرزت الضرائب في الأنظمة الاقتصادية المختلفة، ففي ظل النظام الرأسمالي كانت الضرائب أداة مالية لتوجيه الأنماط الاقتصادية المختلفة والاستهلاكية عامة في الدول علاوة على دورها في تمويل النفقات العامة، أما في النظام الاشتراكي فتعتبر الضرائب أداة تنظيم مركزي لسحب دخول شركات القطاع العام حيث أن الدولة هي المالك الرئيسي لوسائل الإنتاج التي تمول احتياجات الدولة في هذا النظام²؛

غير أن النظام المالي الذي عرفه الاقتصاد الإسلامي يعتبر بحق أول نظام مالي كامل وشامل وجد في العالم، فقد أسس خليفة المسلمين عمر بن الخطاب بيت مال المسلمين الذي حرر الضوابط الجوهرية للإنفاق والإيرادات، فالشريعة الإسلامية أبرزت الدور المهم للضرائب على اختلاف اسمها فالزكاة فرضت على أموال المسلمين وثرواتهم والجزية على غير المسلمين، بالإضافة إلى الخراج والعشور وغنائم الحروب وبذلك شهدت الأقطار الإسلامية نظاماً مالياً متقدماً أكثر عدالة اجتماعية، على خلاف العديد من الدول التي كانت تتخبط في أنظمة اعتباطية كالعمل القسري لمصلحة الكنيسة أو الأمراء البديل عن الضرائب العينية والنقدية واستمر الوضع على حاله قرابة عشر قرون إلى أن بدأ البعض يفكر عن أهداف وطبيعة الاقتطاعات الضريبية منهم³: " كيسي هنري، آدم سميث، ريكاردو، كينز،.... إلخ".

وعليه، لم يكن هناك مفهوم موحد للضريبة في ظل عدم نشأت التجمعات البشرية، بحيث لا يوجد أي نوع من الضرائب، فقد تميز ذاك العصر بالاكتماء الذاتي وظروف معيشية بسيطة، وعدم وجود علاقات مشتركة بين الناس كل ذلك لم يخلق فرصة لوجود الضريبة، ولكن مع تطور حياة الإنسان واستقرار الجماعات البشرية ظهرت السلطة التي تعهدت بتوفير الأمن والحماية، فظهرت الضرائب لغايات الإنفاق على احتياجات المجتمعات، حيث كانت السلطة هي الجهة المخولة بجمعها فظهرت الضرائب كان مرافقاً لوجود دول واستقرار المجتمعات وتطورها، ولمعرفة نشأة الضريبة والتطور الذي وصل إليه المفهوم الضريبي في هذا الوقت، من خلال ظهور مفاهيم مهنية وأكاديمية مرتبطة بالعمل الضريبي منها⁴:

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص ص 173-174.

² سعيد عبد العزيز، شكري رجب العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص 54.

³ علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 167.

⁴ Dora Hancock , Taxation Policy & Practice, Chapman & Hall , London , 1995, p12

❖ **التخطيط الضريبي:** وهو من الوسائل التي تستعملها الإدارة الناجحة للاستفادة من المزايا القانونية، حيث تساعد في إتباع سياسة استثمارية مفيدة سواء أكان ذلك بالموجودات الثابتة، أو الاستثمارات المالية، أو تقليل مبلغ الالتزام الضريبي، أو حتى تجنب الضريبة بأكملها.

❖ **الفجوة الضريبية:** هي الاختلاف بين الضرائب التي يقوم المكلفون بسدادها فعلا من واقع إقراراتهم، والضرائب التي يجب أن يسددوها على أرباحهم الحقيقية.

ثانيا: الضريبة لدى بعض المفكرين الاقتصاديين

حظيت الضريبة بجانب من اهتمام العديد من المفكرين ورواد مختلف المدارس الاقتصادية، فاختلقت أوجه نظرهم حول من يعتبر الضريبة تعرقل عملية إعادة الإنتاج، ومن أقر بأنها حافز للنشاط الاقتصادي وغيرها من الآراء، والتي نوجز البعض منها في الآتي¹:

1.1. الضريبة عند الطبيعيين:

يعتمد طرح الطبيعيين على فكرة الضريبة على من يستطيع أن يدفع، وعلى هذا الأساس اتخذوا نظاماً ضريبياً يعتمد على ضريبة وحيدة وهي الضريبة على الأرض، عن F.quesnay "قرانسوا كيني" يربط الاقتطاع الضريبي بالفائض أي الناتج الصافي الذي يعادل الفرق في القيمة التبادلية (سعر البيع) والقيمة الأساسية (نفقات الإنتاج)، كما أنه يفرض التوسع في الاقتطاع الضريبي لأن ذلك يعرقل عملية إعادة الإنتاج، وفي هذا السياق يقول F.quesnay: "يجب على الضريبة أن لا تكون هدامة أو بعيدة عن الكتلة أو حجم المداخل ويجب أن تقام على الأموال الثابتة (عقارات) وليس على أجور أو مداخل العمال وليس على أسعار الحبوب"، كما أنه رفع شعار (الضريبة الوحيدة على ناتج الأرض الصافي)؛

2.1. الضريبة عند الكلاسيك:

مع مطلع القرن التاسع عشر برزت أفكار المدرسة الكلاسيكية ومن رواده "آدم سميث"، إذ وضع المبادئ الأساسية للضريبة لتحقيق العدالة الضريبية وإنصاف المكلفين، ومن أجل تحقيق العدالة اعتبر آدم سميث أن الضريبة النسبية هي الضريبة العادلة؛ وفي إطار تحقيق العدالة الضريبية نجد أن "جان ساي" يدعو إلى التقليل من الضرائب، معتبرا أن الضريبة التصاعدية هي الضريبة العادلة؛ كما وضع النيوكلاسيك الذين تزعمهم "ألفريد مارشال" نظريتهم الاقتصادية التي تعتمد على مبدئين أساسيين هما:

¹ مراد ناصر، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص ص 13-16.

➤ **مبدأ تنظيم النشاط الاقتصادي بواسطة سوق تتميز بمنافسة حرة وحيدة:** تعتبر هذه المدرسة أن الضريبة تتحدد في السوق دون تدخل الدولة استن ادا إلى فكرة الحرية التي يؤمنون بها، بينما يرى آخرون أن الضريبة تحددها الدولة بسبب تدخل عوامل خارجية عن النموذج النيوكلاسيكي تعرقل التخصيص الأمثل للموارد بواسطة السوق.

➤ **مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي:** بصفة عامة الكلاسيكيون والنيوكلاسيكيون يرون أن الدولة لا تتدخل في تحديد الضريبة بل يترك ذلك للسوق الذي يرجع له الفضل في تحقيق التوازن الاقتصادي أما الكينزيون فقد اعتبروا تدخل الدولة ضروري لتنظيم السوق والعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي، فبواسطة الضريبة تعمل الدولة على تدعيم القوة الشرائية عن طريق إعادة التوزيع العادل للمداخل، والتخصيص العقلاني للموارد وتوفير التشغيل.

3.1. الضريبة في العصر الحديث:

تؤثر العولمة تأثيراً كبيراً على قدرة الدول على تحصيل الضرائب، وخلال التسعينات ومع تحرير أسواق المال وزيادة اندماج الاقتصاديات، بدا أثر العولمة في الظهور بشكل أكثر حدة، ويتجسد هذا التأثير من خلال عدة عناصر تتمثل فيما يلي:

- التجارة الالكترونية ومعاملاتها النقدية؛
- المعاملات التجارية داخل الشركات متعددة الجنسيات؛
- العجز على فرض ضرائب على الرأسمال المالي؛
- زيادة الأنشطة الأجنبية والتسوق من الخارج.

2. مفهوم الضريبة

لقد مرت الضريبة بمفاهيم وتعريفات مختلفة عبر العصور، وتقاربت هذه التعاريف في الكتابة الحديثة وأجمع مجملها في التعاريف التالية:

1.2. **تعريف الضريبة:** تعرف على أنها: "فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه في تكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة"¹.

كما أنها¹: "فريضة مالية تستقطعها الدولة جبراً من الأفراد بدون مقابل بهدف نفقاتها العامة وتحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية".

¹ عبد الله خبابة، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص 123.

وللتوضيح أكثر نميز بين الضريبة العامة والضريبة غير العامة، كما يلي²:

❖ **ضريبة عامة:** هي مبلغ نقدي يفرض على المستوى الجماعي للأمة ككل (جميع الأفراد) مساهمة منهم في التكاليف والأعباء والخدمات العامة دون أن يعود عليهم نفع خاص مقابل أدائها، مثال ذلك: الضريبة على الأشخاص الطبيعيين؛

❖ **ضريبة غير عامة:** مبلغ نقدي يفرض جبراً على مستوى أقل عمومية (أفراد محافظة، إقليم معين) مساهمة منهم في التكاليف والأعباء والخدمات العامة دون أن يعود عليهم نفع خاص مقابل أدائها؛

فالضريبة استخدمت كوسيلة بيد الدولة للتدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن تمويل خزينة الدولة بالإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، ويعبر عن مفهومها الحديث على أنها³: "فريضة مالية نقدية تجبى عن طريق الدولة بما لها من سلطة على الأفراد بلا مقابل، لغرض تمويل نفقاتها العامة وتحقيق مختلف الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتعتبر عن فلسفة نظام الحكم لتلك الدولة".

وعليه، نستخلص التعريف الشامل للضريبة:

"هي اقتطاع مباشر تفرضه الدولة بشكل جبري وفي صورة نقدية على جميع المكلفين وفقاً لقدراتهم بطريقة نهائية وبلا مقابل، من أجل تغطية أعباء الدولة العامة وبلوغ الأهداف المسطرة".

2.2. الضريبة وعلاقتها بمختلف العلوم الأخرى

فارتبطت الضريبة ارتباطاً كبيراً بمختلف العلوم من بينها⁴:

- ترتبط الضريبة ارتباطاً وثيقاً بالعلوم الاجتماعية لما لها من ارتباط هام بعلم المالية العامة والذي يبحث في تمويل الخزينة العامة للدولة، حيث قد تكون الضريبة مصدراً رئيسياً من مصادر الحصول على إيرادات الدولة أو هي تشكل جزءاً كبيراً من تلك الإيرادات؛
- ترتبط دراسة الضريبة بعلم الاقتصاد ارتباطاً كبيراً لما لها من آثار على النشاط الاقتصادي بحيث يمكن اعتبارها أداة فعالة في توجيه الاقتصاد في الدولة؛
- كما للضريبة علاقة وثيقة بالنظام السياسي والاجتماعي في الدولة، فتختلف الضريبة في أهدافها وغاياتها وربطها وطرق تحصيلها ونظامها من مجتمع لآخر ومن نظام سياسي لآخر؛

¹ سوزي ناشد عدلي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 115.

² المرجع السابق.

³ عبد الباسط علي جاسم الجديشي، الإعفاءات من ضريبة الدخل (دراسة مقارنة)، دار الحامد، الأردن، 2008، ص ص 21-

22.

⁴ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 17.

- ارتباط الضريبة بالقانون العام يخولها في نهاية المطاف التزام جبري على عاتق الأفراد وعليهم تسديده في موعده وبالكيفية التي يحددها القانون بموجب تشريع خاص يسمى التشريع الضريبي؛
- الضريبة وعلم الإحصاء، لتحقيق العدالة والتوازن لا بد من الاستعانة بالبيانات الإحصائية التحليلية المتعلقة بدخول الأفراد والأموال القومية والشخصية، يتطلب معرفة تامة بعلم الإحصاء؛
- كما يلاحظ أن العلاقة بين الضريبة وعلم النفس واضحة فلا بد للتشريع الضريبي من أن يكون مقبولاً من المكلفين بنفوس مهيأة للرضى وعلى درجة كبيرة من الوعي الضريبي؛
- الضريبة من فروع المحاسبة تهدف لخدمة علوم تطبيقية في مجالات الحياة لها صلة بالسلوك المادي للأفراد ولغرض تقدير أموالهم الخاضعة للضريبة وتحديد القدر الواجب أن يؤدي للخرينة.

3.2. خصائص الضريبة: وتتمثل فيما يلي¹:

➤ الضريبة فريضة نقدية:

هي اقتطاع نقدي يستهدف ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، ففي النظم الاقتصادية القديمة، كانت الضريبة تفرض وتحصل في صور عينية، نظراً لأن الظروف الاقتصادية السائدة آنذاك كانت تقوم على أساس التعامل بالصور العينية، لكن مع التطور أصبحت النقود هي وسيلة وأداة التعامل الأساسية الأكثر انتشاراً، مما أدى بصورة حتمية أن تدفع الضرائب في شكل نقدي باعتبار أن كافة المعاملات، على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي، تتم بصورة نقدية.

➤ الضريبة فريضة إلزامية:

وهذا يعني أن الضريبة تفرض على الأفراد فرضاً وتلزمهم بتأديتها تحت طائلة العقوبة، وهذه الإلزامية للضريبة تنبثق من الحق الدستوري للدولة بممارسة سيادتها وتنفيذ إرادتها على أرضها وعلى رعاياها، ومن هذا الحق يكون بإمكان الدولة بإرادتها المنفردة أن تضع النظم القانونية لفرض الضريبة فتحدد أنواعها ومعدلاتها وأساليب تحصيلها وتعين الأفراد المكلفين بتأديتها، وإذا ما حصل أن امتنع المكلف الخاضع للضريبة عن تأديتها، يصبح بإمكان السلطات العامة للدولة أن تلزمه بذلك، عبر وضع اليد على ممتلكاته وبيعها واستيفاء الضريبة من ضمنها.

➤ الضريبة تؤدي للدولة بصورة نهائية:

وهذا يعني أن الممولين ليس لهم الحق في استرداد المبالغ التي يدفعونها للخزانة العامة كضريبة، ولا للمطالبة بفوائد عن هذه المبالغ، وذلك لطالما كان ربط وتحصيل الضريبة قد تم وفقاً للإجراءات

¹ خالد خضر الخير، قانون الضرائب والإعفاء منها، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014، ص 13 (بتصرف).

القانونية السليمة حتى ولن تقم الدولة بإنفاقها، وهذا ما يميز الضريبة عن القرض العام حيث تلتزم الدولة قانونياً برد مبلغه للمقرضين دون فوائد عنه.

❖ الضريبة تدفع بلا مقابل مباشر:

فالمكلف بالضريبة يدفعها دون أن يحصل مقابلها على نفع خاص به، وإنما يدفعها مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة باعتباره عضواً في مجتمع معين تربطه به روابط وعلاقات سياسية واقتصادية واجتماعية، ولا يعني عدم وجود مقابل لدفع الضريبة يتمثل في نفع مباشر يعود على دفعها، لا يستفيد منها على الإطلاق، بل هو يستفيد بطريق غير مباشر بوصفه عضواً في الجماعة السياسية (وليس بوصفه دافعاً للضريبة) التي ينتمي إليها وتمنحه خدمات عامة مثل الدفاع والأمن والعدالة وغيرها من الخدمات العامة؛

فيتربط على ذلك أن فرض وتحديد مقدار الضريبة لا يتوقف على ما يعود على الممول من نفع خاص، بل يتوقف على قدرته التكبيفية، أي قدرته على المساهمة في التكاليف والأعباء العامة، وهو ما يسمى بمبدأ القدرة على الدفع (وهو يعني أن تتفاوت الأعباء الضريبية للممولين تبعاً لمقدرتهم المالية ودخولهم المختلفة)، وبالتالي لا توجد أي علاقة بين ما يدفعه الفرد للدولة من ضرائب وما يعود عليه من منفعة من الإنفاق العام الذي تقوم به الدولة.

❖ حصيلة الضرائب تمكن الدولة من تحقيق النفع العام:

طوال حقبة طويلة من الزمن لم يكن الغرض من فرض الضريبة إلا لتغطية النفقات العامة المترتبة على الدولة، وعليه فقد كان الفكر المالي التقليدي لا ينظر للضريبة إلا من زاوية طابعها المالي الهادف إلى تأمين الموارد اللازمة لتغطية الاحتياجات المالية للدولة، فمع توسع وظائف الدولة من المهام الإدارية والأمنية والقضائية إلى مهمة التدخل في الواقع الاقتصادي والاجتماعي بهدف الإشراف عليه وتوجيهه وحمايته من الوقوع في الأزمات، بدأ الفكر المالي الحديث يتجاوز الغرض المالي للضريبة ويسعى إلى استخدامها كأداة لتحقيق بعض الأغراض الاقتصادية والاجتماعية.

ثالثاً: مبادئ الضريبة

لجأ عدد من المفكرين إلى تحديد قواعد فرض الضرائب وجبايتها التي ينبغي أن تقوم عليها الضريبة لتكون مقبولة لدى المكلفين بها، ومن أبرز هؤلاء المفكرين نجد "آدم سميث" الذي وضع في كتابه "ثروة الأمم" أربعة مبادئ أو قواعد للضريبة، ظلت تعتبر لفترة طويلة من الزمن كأنها قواعد مقدسة، نوجزها في الآتي¹:

1. مبدأ العدالة:

يستند على ضرورة تساوي جميع رعايا الدولة أمام العبء الضريبي، ولتأمين المساواة يتوجب على كل عضو من أعضاء المجتمع أن يساهم في التكاليف الضريبية كل بحسب مقدرته المالية، دون أن يفسح المجال أمام فريق من الرعايا أن يتمتع بامتياز الإعفاء من تأدية الضريبة على حساب فريق آخر.

2. مبدأ الوضوح:

على الضريبة أن تكون أيضاً واضحة ويقينية، أي أن تكون التشريعات الضريبية الخاصة بشأنها واضحة وجلية لا لبس فيها، ذلك أن عدم الوضوح في التشريع الضريبي يؤدي إلى إساءة تفسيره من قبل الإدارة الضريبية على حساب المكلف أو العكس، وهذا من شأنه أن يسيء إلى توزيع الأعباء الضريبية وفقاً لمقدرتهم المالية مما يسيء لمبدأ العدالة الضريبية، كما يوجب هذا المبدأ ليس فقط تحديد قيمة الضريبة المستحقة، بل وتحديد وقت جبايتها وكيفية دفعها والغرامات المترتبة على مخالفة طلب الإدارة.

3. مبدأ الملائمة:

أن تكون الأحكام القانونية المنظمة للضريبة موضحة بشكل يتلاءم مع ظروف المكلفين الشخصية بالنسبة لموعد التحصيل ولأسلوبه ولإجراءاته، فيستطيع المشرع تأمين هذه الملائمة عن طريق تحديد الواقعة المنشئة للضريبة تحديداً سليماً بمعنى ألا تفرض الضريبة إلا بعد حصول الواقعة المنشئة للضريبة، كجني المحاصيل الزراعية هو الواقعة المنشئة لضريبة الأرباح الزراعية، وضريبة الدخل يجب أن تستوفى في السنة التي تنشأ فيها الربح المتأتي من مداخيل المهن والمؤسسات التجارية والصناعية.

¹ المرجع السابق، ص ص 16-18.

4. مبدأ الاقتصاد والوفرة:

مضمونه يتمثل بضرورة وضع أحكام التنظيمية لأصول الجباية بشكل يجعل تكاليف جباية الضرائب بأقل قدر ممكن، ذلك أن هدر الأموال في سبيل الجباية من شأنه أن يفقد الضرائب التي جبيت أهميتها ومغزاها، لذلك يجب على الدولة أن تتوخى جانب الاقتصاد، وتبتعد عن الإسراف عند الجباية حتى تنتقل الأموال إليها كاملة دون أن ينقص منها سوى القدر الضروري لتأمين الجباية، وتبين أن مبدأ الاقتصاد ليس كافياً بمفهومه لجعل الضريبة أداة كافية لسد حاجات الدولة المالية الآخذة في الازدياد؛

أما بالنسبة للوفرة فالمقصود بها، أن تدر أقصى ما يمكنها من الموارد للخزينة ذلك أن الضريبة لم تنشأ إلا لتحقيق تلك الموارد وبأقل ما يمكن من التكاليف، وإذا ما اتضح للدولة أن الضريبة لم تعد ذات وفرة كافية لتحقيق الأهداف المرسومة لها، تعمل حينها على إلغائها.

هذه هي القواعد الأساسية للضريبة كما صاغها آدم سميث، وهي مازالت محل اعتبار في علم المالية الحديث، ويضيف بعض الكتاب قاعدتين تكميليتين تتمثلان في¹:

❖ قاعدة المرونة: التي يقصد بها زيادة الحصيلة تبعاً لزيادة الدخل والثروة القوميتين؛

❖ قاعدة الإنتاجية: تكون حصيلة الضريبة كبيرة لتغني ضرائب قليلة عن ضرائب كثيرة ومتنوعة.

رابعاً: أهداف الضريبة

تشير غالبية التعريفات الخاصة بالضرائب إلى أن الضريبة ذات هدف مالي فحسب في حين يميل البعض الآخر إلى جعل الضريبة ذات غايات متعددة نوجزها في الآتي:

1. الهدف المالي:

ترمي الضرائب إلى تحقيق غاية مالية هي تغطية النفقات العامة للدولة الذي تحتاج إليها لتسيير مرافقها العامة وتعد الغاية المالية من الغايات التقليدية للضرائب ولذا كانت الضريبة لدى الفكر التقليدي ومسوغة بغايتها المالية فحسب؛ ويعارض البعض جعل الضريبة لأغراض أخرى غير الغرض المالي، حيث يرون أن استعمال الضريبة في غير الغرض المالي يعني خروجها عن وظيفتها الأساسية بكونها مصدراً للإيراد وهذا يؤدي إلى قلة حصيلتها إذ قد تجب التضحية بالغرض المالي في سبيل غيره من الأغراض، فالضريبة عندهم لا يصح بها إلا الحصول على الإيراد².

¹ عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار حامد، الأردن، 2003، ص 97.

² عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 94.

سنوجز في الآتي أهم أهداف الضريبة لغير الغرض المالي¹:

2. الهدف الاقتصادي: ويمكن ذكر أهم الأهداف الاقتصادية فيما يلي:

- التقليل من حدة الضغوط التضخمية ومحاربتها والمحافظة على قيمة النقد الوطني نتيجة لازدياد العرض النقدي على العرض السلعي؛
- توجيه عناصر الإنتاج نحو الفروع والقطاعات الإنتاجية التي ترغب الدولة في تطويرها ويكون ذلك بالإعفاء الكلي للضرائب أو بفرض ضرائب مخفضة؛
- حماية الصناعات والمنتجات الوطنية وتغطية العجز في ميزان المدفوعات؛
- الحد من استهلاك بعض المواد الكمالية المستوردة من الخارج من فرض نمط استهلاك معين؛
- تحقيق التنمية الاقتصادية وذلك بتعبئة الموارد المالية باستخدام الضرائب كتشجيع الادخار بإعفاء المداخل الناتجة عن الأموال المودعة لدى البنوك.

3. الهدف الاجتماعي: تستخدم الضرائب لتحقيق أهداف اجتماعية أهمها:

- تخفيف حدة التفاوت بين الدخل والثروات حيث تسعى الدولة إلى فرض ضرائب مرتفعة إلى ذوي الثروات المرتفعة وذلك بهدف إعادة توزيعها على ذوي الدخل المنخفضة؛
- الحد من الظواهر الاجتماعية السيئة كمحاربة استهلاك بعض السلع الضارة كالكحول والتبغ وذلك بفرض ضرائب مرتفعة على هذا النوع من السلع؛
- المساهمة في حل مشكلة السكن وذلك باعتماد الدولة على الاستثمار أي إعفاء المستثمرين في قطاع الإسكان من الضرائب كتشجيع لهم في هذا المجال؛
- تشجيع النسل أو الحد منه وذلك بتخفيض معدل الضريبة للذين ينجبون عدد قليل من الأطفال وتزويد هذه الإعانات كلما ارتفع عدد الأطفال.

4. أهداف سياسية:

أصبحت الضريبة مرتبطة بشكل مباشر بمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة ويعتبر استعمال الضريبة للأهداف السياسية كما هو الحال في الحروب التجارية بين الدول المتقدمة كما تستخدم الضريبة في محاربة الطبقة الاجتماعية، كما تستعمل الضريبة من أجل تحقيق سياسة التوازن الجهوي من أجل إنعاش المناطق الصحراوية المعزولة، ويمنح امتيازات الاستثمار والعمل بهذه المناطق؛

¹ محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي (الاقتصاد المالي)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص ص 182-183.

وبالتالي جلب رؤوس الأموال واليد العاملة لتشجيع النشاطات الاقتصادية في إطار التنمية الوطنية الشاملة، مما سبق نستنتج إن الأهداف التي تسعى الضريبة إلى تحقيقها تتحدد بطبيعة الدولة الاجتماعية والسياسية وبمرحلة النمو التي وصلت إليها، أي الطبيعة الاقتصادية.

خامساً: الآثار المختلفة للضريبة

للضريبة آثار عدة على اقتصاديات الدول عامة، واستهلاك الأفراد المكلفون بأدائها خاصة، لذا سنحاول دراسة تلك الآثار وتبسيطها للقارئ من حيث تقسيمها إلى آثار اقتصادية بشقيها المباشر وغير المباشر، مروراً بآثارها الاجتماعية على حياة الأفراد، لنختم بالآثار السياسية التي تمس الأنظمة السياسية استناداً لما تقررته الإدارة الحكومية.

1. الآثار الاقتصادية للضريبة

يمكن تقسيم الآثار الاقتصادية للضريبة إلى آثار غير مباشرة تتعلق بمشاكل نقل العبء الضريبي وانتشاره والتخلص منه كلياً أو جزئياً، إلى جانب الآثار المباشرة للضريبة التي تمس كل من الاستهلاك والادخار والإنتاج إضافة إلى الأسعار والتوزيع.

1.1. الآثار الاقتصادية غير المباشرة للضريبة: يبرز في هذا الصدد العديد من المفاهيم ذات

الصلة بأثر الضريبة على دافع الضريبة (الممول)، وارتباطاً بمن يتحمل عبئها وأثرها، نجد منها¹:

➤ **نقل العبء الضريبي:** إن أثر الضريبة على دافعها يعتمد على قدرته في نقل عبء الضريبة بحيث يتحملها غيره في نهاية الأمر، وهو ما ينجم عنه اختلاف أثر الضريبة بحيث أن أثرها هذا يقع على من يتحمل عبئها النهائي ولا يتحمله من يدفعها ويتحمل عبئها القانوني، ونقل العبء الضريبي هذا والذي يحدد أثر الضريبة يرتبط بعوامل عديدة من بينها:

- وجود إمكانية لنقل عبء الضريبة من دافعها إلى من يتحملها نهائياً عن طريق وجود معاملات نقدية، ومبادلات تتضمن تحقق نقل العبء الضريبي هذا إلى الآخرين الذي يتعامل معهم دافع الضريبة.

- أن تتوفر المعرفة الكاملة للممول الذي يدفع الضريبة والعلم التام بمقدار الضريبة التي عليه دفعها، ومحاولته نقل عبئها إلى من يتعاملون معه.

- أن تسمح العلاقة بين درجة مرونة الطلب ودرجة مرونة العرض على نقل عبء الضريبة بصورة كاملة أو جزئية، حيث أن عدم مرونة الطلب توفر إمكانية كبيرة لنقل العبء الضريبي، إذ يتحملها بالكامل مشتري السلعة من بائعها، في حين إن عدم مرونة العرض يؤدي إلى عدم تحمل

¹ فليح حسن خلف، مدخل إلى المالية العامة، عالم الكتاب الحديث، الأردن، 2017، ص ص 213-215.

المشتري لعبئها، ويتحمل عبئها الكامل البائع الذي يقوم بدفعها، في حين أن مرونة العرض ومرونة الطلب النسبية تحقق تقاسم العبء بين البائع والمشتري وحسب درجة مرونة العرض والطلب.

- أن تتيح الظروف والأوضاع الاقتصادية العامة السائدة والتي ترتبط بحالة الاقتصاد بإمكانية نقل العبء الضريبي، حيث أن حالة الانتعاش مثلاً توفر إمكانية أكبر لنقله بينما في حالة الانكماش تقيد هذه الإمكانية وتحددها بحيث تجعلها أقل.

- طبيعة السوق، بحيث السوق التامة (سوق المنافسة الكاملة) تقيد إمكانية المنتج في نقل عبء الضريبة، إذ يتحدد عن طريقه سعر السلعة، في حين السوق الاحتكارية تتيح للمحتكر نقل العبء اعتماداً على قوة سلطته الاحتكارية، كما قد يكون نقل عبء الضريبة مقصوداً بحيث يتوفر العلم والمعرفة المسبقة لدى المشرع بإمكانية نقله وهو أمر مستهدف لتحقيق أهداف معينة، كان يتم فرض ضريبة على من يبيع سلعة استهلاكية افتراضاً وهو يعلم مسبقاً بأن بائعها عبئها إلى المستهلك لها (مشتريها)، في حين قد يكون نقل العبء الضريبي غير مقصوداً من قبل المشرع، في حال لا يستطيع فيها دافع الضريبة نقلها لغيره ودون أن يستهدف ويعلم المشرع بإمكانية حصول ذلك وتحقيقه.

➤ **استقرار الضريبة:** والذي يعني من تستقر عليه الضريبة في النهاية، بحيث يتحقق استقرارها بصورة مباشرة والتي يتحمل عبئها نهائياً م يقوم بدفعها، في حين أن الضريبة التي يمكن نقل عبئها إلى الآخرين يرافقها قيام المكلف قانونياً بدفع الضريبة في مثل هذه الحالة، والذي يقوم بنقل عبئها إلى غيره ويتحملها في النهاية، وهو بهذا يعتبر المكلف من الناحية الفعلية ولكن بصورة غير مباشرة ويعتبر الممول والدافع النهائي للضريبة ويتحقق أثرها عليه.

➤ **انتشار الضريبة:** وهو أمر يتصل باستقرار الضريبة، ذلك أن نقل الضريبة التي تفرض على المنتج والتي يتم نقل عبئها إلى المستهلك بحيث تؤدي إلى انخفاض استهلاكه نتيجة ارتفاع السعر متضمناً الضريبة المفروضة على إنتاج السلعة، وبذلك يقل دخله الحقيقي، وتنخفض قدرته الشرائية وينخفض طلبه على السلعة فتتخفض بذلك مبيعاته وتقل إيرادات المنتج، وذلك من خلال العلاقات والروابط التي تتحقق بين مختلف النشاطات الاقتصادية يتحقق انتشار الضريبة، وتتحقق آثارها على مختلف النشاطات الاستهلاكية والإنتاجية، هذه الأخيرة يتم عن طريقها نقل عبء الضريبة واستقرارها وانتشارها، تتمثل في الروابط الأمامية (نقل عبء الضريبة إلى مرحلة لاحقة) وروابط خلفية (نقل العبء إلى مرحلة سابقة على مرحلة النشاط).

2.1. الآثار الاقتصادية المباشرة للضريبة:

تخلف الضريبة آثاراً اقتصادية مباشرة على العديد من المتغيرات، نذكر أهمها في الآتي:

➤ **أثر الضريبة في الاستهلاك:**

تقوم الضرائب بالتأثير بصورة مباشرة على مقدار دخل المكلفين بها بالنقصان، ويتحدد ذلك بحسب معدل الضريبة، فكلما كان المعدل مرتفعاً كلما كان تأثيره على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح فيترتب على ذلك¹:

- يتأثر حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات من خلال أثره (أي معدل الضريبة) على مستوى الأسعار، فالمكلفون وخاصة ذو الدخل المحدودة والمتوسطة يقل دخلهم مما يدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات وخاصة الكمالية منها، وبالتالي يقل الطلب عليها وتميل أسعارها نحو الانخفاض؛

- كما أن حجم الدخل يحدد درجة التأثير بالضريبة، فالدخل المرتفع (الفئات الغنية) لا يتأثر كثيراً بالضريبة، ومنه لا يقلل من استهلاك هذه الفئات، لأنهم عادة يدفعون الضريبة من مدخراتهم، أما أصحاب الدخل المنخفضة (الفئة الفقيرة والمتوسطة) فإنه يتأثر بالضريبة بصورة واضحة إذ يقلل من استهلاك هذه الفئات وخاصة بالنسبة للسلع ذات الطلب المرن؛

- ومن جهة أخرى، يتوقف أثر الضريبة في الاستهلاك على خطة الدولة في استخدام الحصيلة الضريبية، فإذا ما قامت الدولة بتجميد حصيلة الضريبة فإن الاستهلاك يتجه نحو الانخفاض. أما إذا استخدمت الدولة هذه السلع والخدمات فإن نقص الاستهلاك من جانب الأفراد نتيجة فرض الضريبة، يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة.

➤ أثر الضريبة على الادخار:

لأثر الضريبة على الادخار أهمية كبيرة في السياسات المالية التقليدية، لأن النظرية الاقتصادية التي سادت في ظل هذه السياسات تعتقد أن الضريبة تقلص الادخار وتمنع تخزين رأس المال القادر على التنمية الاقتصادية، ولكن هذه النظرية أثبتت فشلها لأن الإيرادات المقطوعة بواسطة الضريبة يمكن أن تتفق بشكل منتج يحقق التنمية، ولأن الضريبة لا تقضي على الادخار القومي وإن كان من الممكن أن تنقص كميته من جهة أخرى، فيمكن دراسة أثر الضريبة في الادخار وفقاً لدخل الطبقات الاجتماعية الموجودة في الدولة كما هو الحال بالنسبة لتأثير الضريبة على الاستهلاك، فزيادة المعدل الضريبي على الطبقات الفقيرة لا يؤثر في ادخارها، لأنها لا تملك فائضاً عن الدخل لتدخره، ويكون الأثر معاكساً لذلك تماماً بالنسبة للطبقة ذات الدخل المرتفع. ويكون هذا التأثير ضئيلاً في الطبقة المتوسطة ذات الميل الكبير للادخار وكبيراً إذا كان ميلها صغيراً للادخار، فنجد أن الضريبة الشديدة التصاعدية على الدخل والضريبة على الأرباح الاستثنائية وعلى المواد الكمالية تكون ذات أثر فعال على الادخار فتخفضه.

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، ط 4، دار هومه، الجزائر، 2008، ص ص 172-173.

➤ أثر الضريبة على الإنتاج:

تؤثر الضريبة على الإنتاج بصورة مباشرة فتخفض من كمية السلع المنتجة، نظراً لأنها تزيد من كلفة الإنتاج ونجد هذا الأثر بشكل واضح في السلع التي تتناقص كلفة إنتاجها كلما زادت كمية إنتاجها، فعندما تفرض الضريبة على مثل هذه السلع تزيد الكلفة، مما يؤدي إلى خلق منافسة كاملة، فانخفاض في الربح يتبعه نقص في كمية السلع والكساد إلى زيادة الإنتاج عن طريق الإعفاءات التي تمنعها، وذلك بغية الوصول إلى درجة العمالة الكاملة بتنشيط الحالة الاقتصادية¹.

أما بالنسبة لأثر الضريبة على الأسعار والتوزيع فسوف نوجز في الآتي²:

➤ أثر الضريبة على الأسعار:

يترتب على أن الضريبة تقتطع جزء من دخول الأفراد أن يقل الطلب على سلع وخدمات معينة من جانب هؤلاء الأفراد، وبالتالي يؤدي ذلك إلى انخفاض أسعار هذه السلع بشرط ألا تدخل الدولة حصيلة الضريبة في مجال التداول، بمعنى أن تستخدمها الدولة في تسديد قروض خارجية مثلاً، أو تكوين احتياطي معين. فإن تيار الإنفاق النقدي يقل وبالتالي يقل الطلب وتتنخفض الأسعار خاصة في فترات التضخم، أما في فترات الانكماش حيث تلجأ الدولة إلى تقليل الاقتطاع الضريبي من دخول الأفراد رغبة منها في تشجيع الإنفاق، مما يؤدي إلى حدوث حالة من الانتعاش وزيادة في الطلب الكلي الفعال، أما إذا استخدمت الدولة تلك الحصيلة في مجال التداول كشراء سلع وخدمات أو دفع رواتب العمال أو مبالغ مستحقة للموردين أو المقاولين، فإن هؤلاء يستخدمون هذه المبالغ في زيادة الطلب على السلع والخدمات مما يؤدي إلى عدم انخفاض الأسعار.

➤ أثر الضريبة على التوزيع: ينتج على الضريبة أن يعاد توزيع الدخل والثروة بشكل غير عادل، لصالح الطبقات الغنية على حساب الفئات الفقيرة. ويحدث هذا بالنسبة للضرائب غير المباشرة باعتبارها أشد عبئاً على الفئات الفقيرة، أما الضرائب المباشرة فهي تؤثر على الطبقات الغنية ومستوى الادخار. وعليه فإن الطريقة التي تستخدم بها الدولة الحصيلة الضريبية تؤثر على نمط التوزيع، فإذا أنفقت الدولة هذه الحصيلة في شكل نفقات تحويلية أو ناقلة (بمعنى تحويل الدخل من طبقات اجتماعية معينة إلى طبقات أخرى دون أية زيادة في الدخل) بحيث تستفيد منها الفئات الفقيرة، فإن هذا يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخل.

¹ يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2009، ص ص 477-478.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، مرجع سابق، ص ص 175-176.

2. الآثار الاجتماعية للضريبة

تؤثر الضريبة على حياة الأفراد ورغبتهم على العمل وتعد وسيلة لمصادرة الأجزاء العليا من الثروات الشخصية، وتخفيف حدة الفوارق بين الطبقات الاجتماعية أو زيادتها، نوضح فيما يلي¹:

1.2. أثر الضريبة في البنية الاجتماعية: وتكون سبباً في زيادة حدة التفاوت بين الطبقات الاجتماعية، كما هو الحال في الضرائب غير المباشرة التي تؤدي إلى تخفيض المركز النسبي لأصحاب الدخل المنخفضة، كون هذا العبء النسبي أشد على الطبقات الفقيرة مقارنة بالطبقات الغنية؛

2.2. أثر الضريبة في الرغبة بالعمل: يؤدي فرض الضريبة ذات النسب العالية إلى تثبيت همة المكلف صاحب الدخل المرتفع وعزيمته، وتدفعه الضريبة إلى التقاعس عن العمل (لأن المنفعة من الجهد تنقص كلما ازدادت مشقة العمل، وتؤثر بشكل معاكس إذا كان المكلف من أصحاب الدخل المحدود)، حيث لا بد من تأمين المواد الضرورية لحياته من حساب دخل معين، فإذا اقتطعت الضريبة جزءاً من هذا الدخل فلا بد له من زيادة نشاطه بغية تأمين ما هو بحاجة إليه في سبيل العيش.

3.3. أثر الضريبة في إعادة توزيع الدخل القومي: تقتطع الضريبة جزءاً من أموال الأفراد وتحوله للدولة، وتنفقه هذه الأخيرة على طبقات اجتماعية غير تلك التي دفعت الضريبة، فتؤثر على إعادة توزيع الدخل القومي، حيث تتوقف مدى فعالية هذا التوزيع على أمور عدة لعل أهمها تحديد المكلف الحقيقي الذي يستقر عليه العبء الضريبي.

3. الآثار السياسية للضريبة: بما أن الضرائب ظاهرة اقتصادية متكررة فهي متغير اقتصادي في إطار السياسة المالية، وهي تؤثر على الدخل والاستهلاك والادخار والاستثمار وتؤثر على الطبقات الاجتماعية، تؤثر سلباً أو إيجاباً على الأنظمة السياسية استناداً لما تقرره الإدارة الحكومية من ضرائب من جهة وتتناسب هذه الضرائب مع الدخل من جهة ثانية، فتسعى أكثر الأنظمة السياسية قبل فرض الضرائب للتعرف على متوسط الدخل ومقارنتها مع سلة الغذاء الضرورية لحياة المواطنين، شرط ألا يزداد عبء الضرائب على طبقة دون أخرى وألا يزداد العبء الإجمالي فيؤثر سلباً على النشاط الاقتصادي².

¹ يوسف شباط، مرجع سابق، ص ص 474-475.

² محمد بلوافي، أثر السياسة النقدية والمالية على النمو الاقتصادي حالة الجزائر (1970-2011)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013، ص 72.

سادسا: الأساس القانوني للضريبة

ظهرت عدة نظريات حاولت إيجاد نقطة الارتكاز القانونية، التي تعطي للدولة الحق في فرض الضرائب بمختلف أنواعها، مع الحق في جبايتها وإلزام المكلفين بأدائها، إذ استند الفكر الضريبي في هذا المجال إلى نظريتين أساسيتين في التكليف القانوني للضريبة هما¹:

1. نظرية العقد المالي والمنفعة

فسر علماء المالية خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، أن الفرد يدفع الضريبة مقابل المنفعة التي تعود عليه من خدمات المرافق العامة للدولة، ضمن رابطة اجتماعية لكل الأفراد داخل المجتمع الواحد، فالأفراد يدفعون الضريبة مقابل إشباع رغباتهم العامة فتعبر عن عقد ضمني بين هؤلاء الأفراد، يتبادلون من خلاله التنازل عن بعض الحرية والمال لبعضهم بعضاً، مقابل أن يؤمنوا للآخرين جزء من الحرية والمال أيضاً، في ظل قانون الرابطة الاجتماعية أو العقد المالي والمنفعة؛

وعليه فمن مقاصد هذه النظرية أن تأسس حق الدولة في فرض الضريبة على أساس فكرة المنفعة، التي تعود على المكلفين بها، والمتمثلة أساساً في الانتفاع الاجتماعي من خدمات المرافق العامة، أي أن درجة الاستفادة من هذا العقد المالي تكون حسب قيمة المبالغ المدفوعة من طرف الفرد، والشخص الذي لا يدفع الضرائب لا يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة؛

فحسب هذا المفهوم النظري فإن الارتباط القانوني، إنما هو العقد الضمني أو المعنوي بين الدولة والمواطنين، أي ما يسمى بالعقد الاجتماعي، وقد كان من أبرز رواد هذه النظرية "جان جاك روسو" و "آدم سميث" و "مونتيسكيو" في القرن الثامن عشر، وقد تعددت رؤى هذا الاتجاه في تحديد نوع العقد وطبيعته، إذ تأكد الانتقادات الموجهة لهذه النظرية عن عدم منطقيتها كأساس قانوني لفرض الضريبة، لأن الواقع ينفي وجود مثل هذا العقد بين الدولة والمكلفين بدفع الضرائب، فقد أثبتت نظرية العقد المالي والمنفعة فشلها للأسباب التالية:

- الاعتماد على التنظير القانوني السهل والبسيط من الوجهة النظرية، والمتعارض مع الحقيقة التي تبرز الصعوبة الواضحة في عملية تقدير المنفعة التي تعود على دافع الضريبة من خدمات المرافق العامة، التي لا يمكن قياسها أو تجزئتها كخدمات الأمن والدفاع؛
- الإسقاط الزمني المباشر على أفراد المجتمع خلال نفس الفترة دون اعتبار لعنصر الاستدامة، وكيفية هذه المنافع المتناقصة مع الأجيال المستقبلية؛

¹ محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 60.

- من وجهة أصحاب النظرية، فإن الفقراء والفئات الأقل دخلاً يدفعون ضرائب أكبر من قدراتهم، كثن مقابل لما يعود عليهم من منافع المرافق العامة؛
- وإن المقاربات الفكرية لهذه النظرية مبنية على أساس أن وظيفة الدولة محدودة في الأمن والدفاع (دولة حارس)، وهذا ما تجاوزه الزمن وتطور دورها إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي (موجهة ومراقبة...) حيث من مهامها في عصر العولمة محاربة الفقر وتوزيع خدمات المرفق العام بما يكفل تحقيق هدف محاربة الفقر، وضمان التنمية المستدامة من خلال ترشيد خدمات المرفق العام.

2. نظرية التضامن الاجتماعي

بما أن الأفراد يسلمون بضرورة وجود الدولة، لأسباب متعددة سياسة كانت أو اقتصادية واجتماعية، تعمل على تحقيق مصالحهم وضمان إشباع حاجاتهم، ومن ثم ينشأ مبدأ سيادة الدولة التي هي ضرورة اجتماعية وليست وليدة عقد اجتماعي أو نظام تعاقدية؛ وأن مبدأ السيادة هو وحدة الأساس القانوني، الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضرائب، والذي يرجع إليه الالتزام بدفعها؛

فالتضامن الاجتماعي يشمل كل فئات المجتمع، وهو ما يربط هذه النظرية بفكرة السيادة القانونية التي تمارسها الدولة على مواطنيها والمقيمين بها، ومن ثم إلزامهم وإجبارهم على أداء الضريبة، خاصة وأن الدولة المعاصرة لم يعد دورها مقتصرًا على مجرد توفير الأمن الداخلي، ولكنها أصبحت تعمل بمختلف وسائلها وأنظمتها للحفاظ على التوازن الاقتصادي والاجتماعي، ومعالجة الأزمات الاقتصادية وتحقيق التنمية في المجتمع، وهو ما تتكفل به الضريبة باعتبارها أداة هامة لتحقيق التنمية في شتى المجالات، وما توصلت إليه النظرية في التكيف القانوني للضريبة يتمثل في النقاط التالية¹:

- إن الضريبة فكرة سيادية، أي للدولة سلطة تحديدها، وسلطة تنظيمها الفني؛
- أن يكون تحديد العبء الذي يدفعه كل ممول من الضريبة ليس بقدر ما يعود عليه من نفع ولكن وفقاً لقدرته في تحمل أعباء الجماعة أي المقدرة التكليفية؛
- عمومية الضريبة على جميع أفراد المجتمع، ملتزمين بواجب التضامن الاجتماعي.

¹ أحمد يونس البطريق، حامد عبد المجيد دراز، النظم الضريبية، دار الجامعية، بيروت، 2002، ص 19.

سابعاً: الأساس الفني للضريبة

لتحصيل الضريبة تقوم الإدارة الضريبة بتحديد الدخل النهائي الذي تقع عليه الضريبة، يسمى بالواقعة المنشأة للضريبة، وبالمبدأ نفسه يتم تصفية الضريبة من خلال تحديد المبلغ (دين الضريبة) الواجب على المكلف دفعه، كل هذه الإجراءات تتم بوجود ضمانات تحدد من قبل قانون الخزينة العمومية، التي تضمن للدولة تحصيل مستحققاتها من الضرائب.

1. تحصيل الضريبة

نجزاً عملية تحصيل الضريبة إلى تحديد الواقعة المنشأة لها أولاً، ثم معرفة أهم طرق التحصيل مروراً بال ضمانات الواجب حيازتها من قبل المكلف بدفع الضريبة جراء عملية التحصيل.

1.1. الواقعة المنشأة للضريبة:

إن دين الضريبة لا يتحقق بذمة شخص لمجرد صدور قانون الضريبة، وإنما يتطلب تحقق الشرط الذي حدده قانون الضريبة، وهو ما يعرف بالواقعة المنشأة للضريبة (مناسبة فرض الضريبة)، ولتحديد هذه الأخيرة أهمية كبيرة لتحديد شخص المكلف بالضريبة الذي ينشأ في ذمته دين الضريبة، كما يؤثر كذلك في تحديد معدل الضريبة، وما إذا كان قد طرأ عليه تغير سواء بالزيادة أو بالنقصان بعد تحقق الواقعة المنشأة للضريبة؛ إذ أن المكلف بالضريبة يلتزم بدفع الضريبة حسب معدلها وفقاً لما هو قائم وقت تحقق الواقعة المنشأة لها، بغض النظر عن صدور أي قانون جديد يقضي برفع المعدل أو بتخفيضه، فيجب إتباع هذه القاعدة حتى في حالة إلغاء الضريبة كلياً أو جزئياً، حيث لا بد من الاستمرار في تحصيل الضريبة بالنسبة للحالات التي تمت فيها الواقعة المنشأة لها قبل الإلغاء إلا إذا نص القانون الجديد صراحة بإلغاء الضريبة بأثر رجعي¹.

2.1. طرق تحصيل الضريبة:

تتبع الإدارة الضريبية طرقاً مختلفة لتحصيل الضرائب، بحيث تختار لكل ضريبة طريقة التحصيل المناسبة، التي تحقق كلا من الاقتصاد في نفقات الجباية والملائمة في تحديد مواعيد أداء الضريبة، دون ما تعسف أو تعقيد في إجراءاتها الإدارية، بحيث تحد بقدر الإمكان من حساسية الممول تجاه الضريبة، وأهم طرق تحصيل الضرائب نجد ما يلي²:

➤ **التوريد المباشر:** قد تلجأ الإدارة الجبائية إلى تحصيل الضريبة عن طريق التوريد المباشر، بقيام الممول بسداد قيمة الضريبة المستحقة مباشرة إلى الإدارة بعد إتمام الربط النهائي لها؛

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، ط 4، دار هوم، الجزائر، 2008، ص 158.

² أحمد يونس البطريق، النظم الضريبية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص ص 79-80.

➤ **الأقساط المقدمة:** وقد تتبع الإدارة هذه الطريقة التي يقوم الممول بمقتضاها بدفع أقساط دورية خلال السنة الضريبية طبقاً لإقرار يقدمه عن دخله المحتمل، أو حسب قيمة الضريبة المستحقة عن السنة السابقة على أن تتم التسوية النهائية للضريبة بعد ربطها، بحيث يسترد الممول ما قد يزيد عن قيمة الضرائب المربوطة أو يدفع ما قد يقل عنها؛

➤ **الورد:** قد تلجأ الإدارة الجبائية إلى الاستعانة بالورد لتحصيل بعض الضرائب المباشرة، ويعتبر هذا الورد عملاً إدارياً محدداً لقيمة الضريبة التي يلتزم كل ممول بتوريدها إلى الخزنة العامة؛

➤ **الحجز من المنبع:** كما تلجأ الإدارة بصدد تحصيل بعض الضرائب إلى طريقة الحجز من المنبع التي تتميز عن غيرها من طرائق الجباية من ناحية لجوء الإدارة إلى تطبيقها في اللحظة التي يحصل فيها الممول على الدخل، فلا ينتظر لحين انقضاء مدة على حصوله عليه بجانب غيره من الدخول الجديدة، الأمر الذي يؤدي إلى تزويد الدولة تبعاً بحصيلة ضريبة مستمرة.

4.1. ضمانات تحصيل الضريبة

أحاط المشرع جباية (تحصيل) الضريبة بضمانات متعددة لما في حصول الدولة على الضرائب من أهمية بالغة، حيث حدد المشرع الأساليب التي تمكن للإدارة المالية المكلفة بالتحصيل في حال امتناع المكلف عن تسديدها، ما يلي¹:

➤ **التسديد الجبري:** أعطى المشرع للإدارة الضريبية السلطة اللازمة لإجبار المكلف على الدفع من خلال الإنذارات المشعرة بلزوم تسديد الضريبة، فإذا لم يرضخ ويدفع الضرائب يكون للإدارة الضريبية حق وضع يدها على أموال هذا المكلف وبيعها بالمزاد العلني بغية استيفاء حق الخزينة العامة؛

➤ **التسديد بالضمانات:** وتستخدم هذه الطريقة في حال عدم امتلاك المكلف الأموال يحجز عليها، أو في حالة تهريب المكلف لأمواله؛

وحتى تضمن الدولة الحصول على مستحقاتها من الضرائب، فقد حدد القانون للخزينة العمومية العديد من الضمانات أهمها²:

➤ **النص على حق امتياز لدين الضريبة على معظم الديون الأخرى،** (دين الضريبة قبل الديون الأخرى)، وللخزينة العمومية حق المتابعة للحصول على المبالغ المستحقة ضماناً للتحصيل؛

¹ يوسف شباط، مرجع سابق، صص 289-290.

² سوزي ناشد عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2000، صص 212-213.

➤ تقرير حق إصدار أمر بالحجز الإداري على الأموال ضد المكلفين الذين يتأخرون عن سداد دين الضريبة، ويعتبر الحجز هنا حجزاً تحفظياً ولا يجوز التصرف في هذه الأموال إلا إذا رفع الحجز بحكم من المحكمة أو بقرار من المدير العام للضرائب؛

➤ منح المشرع الموظفين المختصين على مستوى المصالح الضريبية حق الإطلاع على الوثائق والأوراق والدفاتر الموجودة لدى المكلف بالضريبة أو الغير، من أجل تمكينهم من تحديد دين الضريبة، بل ويجوز للنيابة العامة أن تطلعهم على ملفات أية دعوى مدنية أو جنائية تساعدهم في تحديد مبلغ الدين، إذ وضع المشرع سلسلة من العقوبات على من يعرقل استخدام هذا الحق سواء بالامتناع أو الإلتفاف قبل انقضاء مدة التقادم التي يسقط بعدها حق إدارة الضرائب؛

➤ تفرض "قاعدة الدفع ثم الاسترداد" أن يلتزم المكلف بدفع الضريبة إلى الجهة المختصة ثم يستطيع أن يطعن في فرضها أساساً أو في مقدارها أو استردادها، بهدف استقرار المعاملات الضريبية، ومراعاة مصلحة الخزينة وحتى لا يستغل المكلفون حقهم في الطعن ويتأخرون في دفع دين الضريبة؛

➤ تعد كافة الوسائل محاربة التهرب الضريبي في نفس الوقت ضمانات لتحصيل الضريبة.

2. **تصفية الضريبة:** يقصد بتصفية الضريبة تحديد دين الضريبة، أي تحديد المبلغ الذي يتعين على المكلف بالضريبة دفعه ولكي تحدد إدارة الضرائب دين الضريبة يجب عليها أولاً أن تتحقق من أن كافة شروط فرض الضريبة تنطبق على شخص هذا المكلف بالضريبة بالتحديد، وتتمثل هذه الشروط في تحقق الواقعة المنشأة للضريبة وتحديد مقدارها وقيمتها، والنظر فيما إذا كانت هذه المادة تخضع لأي إعفاءات أو خصومات، بناء على ما يقرره المشرع في هذا الإطار، ثم بعد إتمام كافة المراحل السابقة فيتم تحديد معدل الضريبة على ما تبقى من المادة الخاضعة للضريبة وهنا فقط يتم تصفية الضريبة، وتصبح واجبة التحصيل. ويكون من حق المكلف بالضريبة الطعن بالطرق التي يحددها القانون في قرار التصفية، ويمنح صاحب الطعن حق تأجيل دفع الضريبة لغاية الفصل في الطعن¹.

¹ محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 155.

المحور الثامن: القرض العام

تمهيد:

الحقيقة أن الكتابات الاقتصادية والتاريخ الاقتصادي يبين لنا أن القروض العامة لم تأخذ أهميتها الحاجة قبل القرن السابع عشر، ويبدو أن ذلك يعود إلى سببين رئيسيين أولهما هو عدم ظهور حاجة ملحة للدول للحصول على القرض العام في ظل المساهمات الاختيارية للأفراد لتمويل بعض المصالح العامة (كبناء الطرق...) ويعود ذلك بدوره إلى محدودية دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لأفرادها، كما يعود السبب الثاني إلى نظرة الفكر الديني (الشريعة الإسلامية) حول العلاقة بين القروض العامة والربا.

أولاً: ماهية القرض العام

يعد القرض العام مصدراً مهماً من مصادر التمويل تلجأ إليه الدول لتمويل نفقاتها العامة عندما تعجز عن توفير إيرادات كافية لتغطية النفقات؛ حيث تتجه الدولة للاقتراض من الأفراد أو المؤسسات المالية المحلية أو الدولية. ويختلف تعريف القرض العام بحسب مدى شمولية القرض لكافة مكوناته التي تمثل التزامات للدولة تجاه الآخرين.

1. تعريف القرض العام:

يعدّ القرض العام ائتماناً يقدمه أفراد المجتمع وهيئاته، والأجانب للدولة حيث يتخلّون عن أموالهم لمدة من الزمن ويقدمونها للدولة لاستغلالها كاملة في مقابل الحصول بعد فترة معينة على قيمة القرض كاملة وفائدته.

ويعرف على أنه¹: "ما تستدينه الحكومة من مبالغ نقدية من الأفراد أو المؤسسات المالية، وتلتزم بسداده مع الفوائد المستحقة عليه. وقد يكون الدين داخلياً أو خارجياً".

كما عرفه صندوق النقد الدولي بأنه: "الرصيد القائم من الالتزامات المباشرة على الحكومة، المعترف بها تجاه بقية الاقتصاد والعالم الخارجي. وهي التزامات نشأت في الماضي، وأدرجت لها جداول زمنية للسداد عن طريق العمليات الحكومية المستقبلية أو لتبقى كديون دائمة".

ويمكن تعريفه بصورة تشمل الاعتبارات القانونية والاقتصادية على أنه:

"مبلغ نقدي من المال تقتضيه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من الأفراد أو المؤسسات المالية الخاصة أو العامة الوطنية منها أو الدولية أو من الدول الأخرى، بموجب اتفاق يستند في

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 239.

أساس مشروعيته إلى قاعدة قانونية عامة صادرة عن السلطة التشريعية يتضمن مقابل الوفاء والتعهد برده ودفع فائدة عنه وفقاً لشروط الاتفاق".

2. خصائص القرض العام

تتميز القروض العامة بجملة من الخصائص الأساسية تميزها عن غيرها من الأدوات المالية الأخرى، من أهمها نجد¹:

- **مبلغ من المال:** القرض العام هو في الأساس مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المؤسسات أو من دول أخرى، وقد يكون القرض عينياً في حالات نادرة، ولكنه في العصر الحديث غالب ما يكون نقدياً؛

- **إذن من السلطة المختصة:** لا يمكن للدولة إصدار قرض عام إلا بعد الحصول على إذن بذلك من السلطة المختصة في البلاد، سواء كان البرلمان أو أي سلطة تشريعية أخرى، هذا الإجراء يهدف إلى إحكام الرقابة على موارد الدولة وأوجه إنفاقها؛

- **طوعية أو اختيارية القرض (في الغالب):** الأصل في القرض العام أن يكون إختيارياً حيث تعلن الدولة عن حاجتها للاقتراض وشروط القرض وتترك للجمهور حرية الاكتتاب فيه من عدمه، وفي حالات ما تلجأ الدولة إلى قروض إجبارية ويكون ذلك في حالات إستثنائية؛

- **التعهد بالردّ مع الفوائد:** القرض العام ليس مساهمة بلا مقابل كالضريبة، وإنما هو دين يقع على عاتق الدولة المقترضة التي تتعهد برده إلى الطرف الدائن (المقرض) في الأجل المتفق عليه مع دفع الفوائد مقابل ذلك؛

- **عقد إداري:** يعتبر عقد القرض العام من العقود الإدارية التي تبرمها الدولة وتخضع في تنظيمها لأساليب القانون العام وليس القانون الخاص؛

- **يصدر على شكل سندات:** غالباً ما يتم إصدار القرض العام في شكل سندات قابلة للتداول، تحمل قيمة اسمية محددة وتستحق بفوائد دورية؛

- **له أجل إستحقاق:** للقرض أجل محدد يتم الاتفاق عليه عند الإصدار، وقد تكون المدة قصيرة الأجل (أقل من سنة)، متوسطة الأجل (من سنة إلى عشر سنوات)، أو طويلة الأجل (يفوق عشر السنوات).

¹ مي محرز، طبيعة القرض العام ومبرراته وآثاره الاقتصادية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 38، العدد 2، 2016، ص ص 71-72.

ثانياً: أنواع القرض العام

له تقسيمات عدة وفقاً لاعتبارات متعددة، ويمكن تقسيم القرض العام إلى ما يلي:

1.2. حسب جنسية المكتتبين في القروض:

• القرض الداخلي (المحلي، الوطني):

هو المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين في إقليمها بغض النظر عن جنسياتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب، فهو قروض تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية؛ لكي ينعقد هذا الأخير، لا بد من توافر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض وذلك وفقاً للشروط والمزايا التي تشجع المواطنين على الإقبال عليه والإكتتاب فيه.

• القرض الخارجي (الأجنبي):

هي القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية، وقد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المنظمات والمؤسسات الدولية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي)؛

وهو بمفهومه الشامل يتمثل في الإلتزامات القائمة (رصيد الدين) بالعملة الأجنبية على المقيمين تجاه غير المقيمين ويتم سداده أو تسويته بالعملة الأجنبية.

وإن عقد القرض الخارجي فالدولة لا تلجأ إليه إلا إذا لم تتوافر رؤوس الأموال الوطنية وعجزها عن تمويل الاستثمارات المختلفة والمشروعات الإنتاجية الضرورية للاقتصاد القومي، وقد تلجأ الدولة إلى القرض الخارجي لمواجهة العجز في ميزان مدفوعاتها في حالة نقص حصيلتها من العملات الأجنبية.

• أوجه الاختلاف بين القرض الداخلي والقرض الخارجي:

تختلف القروض الداخلية عن الخارجية من عدة وجوه نورد أهمها في الآتي:

✚ إن القروض الداخلية لا تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو بالنقص، بينما تنقل جزءاً من هذه الثروة من الأفراد المكتتبين في القرض إلى الدولة أو العكس، فهي إعادة توزيع جزء من الثروة القومية لصالح الأفراد؛

أما القروض الخارجية فإنها تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو بالنقصان، فإصدارها يعد زيادة للثروة القومية حيث ينتقل جزء من ثروة البلاد الأخرى إلى الدولة، في حين سداد القروض وفوائدها يؤدي إلى نقص الثروة القومية فينتقل جزء منها من الدولة إلى الدول الأخرى.

✚ يقوم القرض الداخلي بتحميل الاقتصاد القومي عبء الادخار الذي يمثله (أي عبء الحرمان من الإستهلاك) فيشكل عبئاً على أفراد الجيل الحاضر؛

أما القرض الخارجي فإنه يعفى الجيل الحاضر من عبء الادخار.

✚ لا تؤثر القروض الداخلية التي تعقد بالعملة الوطنية على سعر الصرف عند إصدارها أو سداد أقساطها أو فوائدها كما هو الحال في القروض الخارجية.

✚ يؤدي القرض الخارجي على خلاف الداخلي، إلى تدخل الدولة الأجنبية المقرضة في الشؤون الداخلية للدولة المقرضة أو قد تفرض شروط معينة لا تتفق مع سياسة الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية.

1.2. حسب طريقة أو شكل القروض:

يستند هذه النوع من القروض حسب طريقة أو شكل عقد القرض، أي مدى حرية الأفراد في الاختيار بين الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في القرض العام، ونجد:

• القروض الاختيارية:

وهو أصل القرض أن يكون اختياري، وهذا يعني أن يكون محل تفاوض واتفاق بين الدولة ومقرضيها، فيكون للأفراد حرية الاكتتاب في سداد القرض لما تحققه من مزايا ودون أي ضغوطات (السندات الحكومية).

• القروض الإجبارية:

وهي قد تلجأ إليها الدولة لأسباب كثيرة من بينها: دعم قدرتها على تمويل الإنفاق وقت الحروب والأزمات الاقتصادية والمالية، بالإضافة إلى الرغبة إلى امتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة عن حاجة السوق، كعلاج لمعدل التضخم والتخفيف من حدته.

وقد تصدر الدولة أحياناً قروض إختيارية ثم تحولها بعد ذلك إلى قروض إجبارية، وذلك من خلال تأجيل موعد سدادها دون أن تأخذ موافقة المقرضين على هذا التأجيل.

3.2. حسب مدة القرض:

يعتمد هنا على مدة القروض وتنقسم إلى ما يلي:

• القروض المؤبدة (الدائمة):

هي التي لا تكون الدولة ملتزمة بردّ قيمة القرض خلال مدة معينة، فالدولة لها حرية اختبار الوقت المناسب لسداد القرض دون أن يكون حق للأفراد المكتتبين في الاعتراض أو طلب استمرار القرض والحصول على فوائده؛ فتختار الدولة فرصة وجود فائض في الموازنة العامة فتقوم بالوفاء بالقرض، بينما تكمن درجة الخطورة في هذا النوع من القروض المؤبدة في تراكم الديون وزيادة أعباء الفوائد الدفوعة عنها في حالة عدم الوفاء بها مما يتسبب في حدوث آثار اقتصادية سيئة مضرّة بالاستقرار الاقتصادي في الدولة.

• القروض المؤقتة:

وهي تلك القروض التي تلتزم الدولة بردها في تاريخ معين وطبقاً للقواعد المتفق عليها في قانون الإصدار، وتنقسم إلى قروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل.

ثالثاً: فوائد وأهمية القرض العام

وتتمثل أهم فوائد القرض العام وأهميته في النقاط التالية¹:

- ✓ يعد مصدرًا من مصادر التمويل اللازمة لتغطية العجز في الميزانية العامة للدولة.
- ✓ تسهم أدوات القرض العام في زيادة الحلول الاستثمارية بأسواق المال، وبالتالي زيادة تدفق النقد؛

- مما يسهم في النمو الاقتصادي، باعتبارها أوراقاً مالية عالية السيولة ومعدومة المخاطر.
- ✓ يعد وسيلة للاستثمار وتطوير السوق المالي المحلي بمنعه خروج رؤوس الأموال إلى الخارج.
- ✓ يسهم في توفير مصادر النقد الأجنبي. ، وفي تمويل عمليات التنمية الاقتصادية.
- ✓ يعزز من النمو الاقتصادي في حالة أن رأس المال الإضافي الذي تموله القروض الجديدة يؤدي إلى زيادة الإنتاج؛ مما يزيد من قدرة الحكومة على مواجهة التزاماتها في خدمة الديون المستحقة عليها.

- ✓ يسهم في إعطاء ثقة للمستثمرين الأجانب بالاقتصاد الوطني.
- ✓ يُعدّ من أهم أدوات السياسة النقدية وإدارة النقود؛ إذ يستخدم في عمليات السوق المفتوحة للسيطرة على احتياطي البنوك وعرض النقود.
- ✓ يساعد على امتصاص المدخرات المتنامية عن طريق تحويل المدخرات من المدخرين إلى المستثمرين في حال عدم رغبة القطاع الخاص في الاقتراض.

¹ رانيا محمود عمارة، المالية العامة، مركز الدراسات العربية، مصر، 2014.

رابعاً: طبيعة القرض العام

يعرف القرض العام بأنه اتفاق بين طرفين تتولد عنه حالة قانونية هي نشوء الدين العام في ذمة أحد الطرفين والتزامه بأداء الفوائد وردّ أصل الدين بعد أجل محدد في حين يلتزم الطرف الثاني بتسليم الطرف الأول قدرًا من المال، ولذلك للقرض العام طبيعتان هما¹:

1. الطبيعة القانونية للقرض العام:

يتمتع القرض العام بطبيعة قانونية خاصة تجمع بين سمات العقود الإدارية (باعتبار الدولة طرفاً بهدف تحقيق المصلحة العامة) وسمات العقود المدنية أو التجارية (باعتباره اتفاقاً ينشئ التزامات مالية)، ويخضع القرض العام لمجموعة من القواعد القانونية المستمدة من كلا الفرعين (القانون العام والقانون الخاص)، مع إعطاء الأولوية لقواعد القانون العام عندما يتعلق الأمر بالمصلحة العامة وسلطة الدولة، ويمكن تفصيل ذلك في الآتي²:

1.1. من ناحية القانون العام: ويشتمل على ما يلي:

- **طرف في العقد شخص معنوي عام:** الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية (مثل الولايات أو البلديات) هي الطرف المقترض في عقد القرض العام، هذا يضيف على العلاقة القانونية طابع السلطة العامة والمصلحة العامة؛
- **يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة:** تلجأ الدولة إلى الاقتراض لتمويل مشاريع وخدمات تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجات المواطنين؛
- **يخضع لبعض قواعد القانون العام:** تخضع إجراءات إصدار القروض العامة وتنظيمها لبعض قواعد القانون العام المتعلقة بالإدارة المالية للدولة، مثل قوانين الموازنة العامة للدولة والرقابة على الأموال العامة؛
- **يتضمن القرض العام شروط استثنائية:** قد يتضمن شروط لا توجد في عقود القانون الخاص، وذلك نظراً لطبيعة الدولة كطرف ذي سيادة ولأهداف يسعى القرض لتحقيقها.

1.2. من ناحية القانون الخاص: ويتضمن ما يلي:

- **يعتبر عقداً:** القرض العام في جوهره هو عقد يتم بين طرفين (المقرض والمقترض)، ويخضع لمبادئ الرضائية والأهلية والمحل والسبب؛

¹ سالم محمد شوايكة، مرجع سابق، ص 157.

² بينه حمد المري، الإطار القانوني لعقد القرض العام، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، العدد 2، 2024، ص 05 (بتصرف).

• **يتضمن التزامات تعاقدية:** ينشأ عن عقد القرض العام التزامات على عاتق الطرفين، أهمها التزام المقرض بتقديم مبلغ القرض والتزام المقرض برده ودفع الفوائد المتفق عليها ÷ هذه الالتزامات تخضع للقواعد العامة في نظرية الالتزام والعقد؛

• **يخضع لبعض قواعد القانون الخاص:** في بعض الجوانب المتعلقة بتنفيذ العقد وتسوية المنازعات، قد يخضع القرض العام لقواعد القانون الخاص إذا كان الطرف المقرض مؤسسة خاصة. **وعليه،** يعتبر بعض الفقهاء القرض العام عملاً تشريعياً ينظمه القانون، أو عملاً من أعمال المبايعة، لكن غالبية الفقهاء يعتبرونه عقداً من العقود الإدارية تسري عليه كافة القواعد والأحكام التي تسري على العقود، فهو يقوم على الرضا وتقابل الإيجاب من جانب الدولة المقترضة من ناحية، والقبول من جانب المكتتبين من ناحية أخرى، كما أنه يترتب حقوقاً والتزامات لكل من الطرفين المتعاقدين لا يجوز المساس بها، حقيقة تتطلب المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية وجوب موافقة ممثلي الشعب على إصدار القرض، بعبارة أخرى لا بد من قانون لإصدار القرض، إلا أنه من الواضح أن حق البرلمان في إصدار القروض يعتبر نتيجة منطقية لحقه في قرض الضرائب، لأنه إذا أجبر للحكومة الالتجاء إلى الاقتراض دون موافقة البرلمان لعمدت الحكومة إلى الالتجاء للاقتراض في كل مرة يرفض فيها البرلمان فرض ضرائب جديدة¹.

2. الطبيعة الاقتصادية للقرض العام

يمكن النظر للطبيعة الاقتصادية للقرض العام من زوايا مختلفة ومعقدة نوردتها في الآتي²:

1.2. أداة مالية: وتتمثل في النقاط التالية:

- **تمويل الإنفاق العام:** القرض العام هو أداة تلجأ إليها الحكومات لتمويل نفقاتها المختلفة عندما لا تكفي الإيرادات العامة (الضرائب والرسوم) لتغطية هذه النفقات؛
- **تغطية العجز في الميزانية:** سعتبر القرض العام وسيلة لسد العجز الناتج عن زيادة النفقات العامة عن الإيرادات؛
- **تمويل مشاريع استثمارية كبرى:** والتي تستخدم القروض فيها من طرف الحكومات لتمويل مشاريع ضخمة كالبنى التحتية والاستثمارية التي تتطلب رؤوس أموال كبيرة؛
- **إدارة السيولة:** حيث تلجأ الدولة في بعض الحالات إلى الاقتراض لغدارة السيولة في الاقتصاد.

¹ محمد إبراهيم عبد اللاوي، المالية العامة، دار الحامد، الأردن، 2017، ص ص 134-135.

² مي محرز، مرجع سابق، ص 74.

2.2. أداة اقتصادية: وأبرز نقاطها في الآتي:

- **التأثير على أسعار الفائدة:** حيث يؤدي زيادة الاقتراض الحكومي إلى زيادة الطلب على الأموال القابلة للإقراض مما يسهم في رفع معدلات الفائدة؛
- **التأثير على العرض الكلي:** توجه اقروض في تمويل مشاريع تزيد من القدرة الإنتاجية للاقتصاد، فإنها يمكن أن تؤدي إلى زيادة العرض الكلي على المدى البعيد؛
- **التأثير على الطلب الكلي:** يؤدي الإنفاق الحكومي الممول بالقروض إلى زيادة الطلب الكلي في الاقتصاد خاصة في أوقات الركود؛
- **توزيع الموارد:** يمثل القرض العام تحويلًا للموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام؛
- **أداة للسياسة الاقتصادية:** يمكن استخدام القروض العامة كأداة بيد الدولة لتنفيذ سياسات اقتصادية معينة، مثل تحفيز النمو الاقتصادي أو مكافحة التضخم.

3.2. أداة ذات أبعاد اجتماعية: وتشمل مجموعة من النقاط الآتية ذكرها:

- **تحقيق العدالة بين الأجيال:** وذلك من خلال تبرير الاقتراض لتمويل مشاريع طويلة الأجل يستفيد منها الأجيال القادمة، على أساس تحمل هذه الأخيرة عبء الدين مستقبلاً؛
- **تمويل الخدمات العامة:** كالخدمات الأساسية الصحة، التعليم والسكن.....
- **الاستجابة للآزمات:** تلجأ الدولة إلى الاقتراض لتمويل جهود الإغاثة والتعافي في حالات الكوارث والأزمات.

خامسا: الآثار الاقتصادية للقرض العام

تحدث القروض العامة آثاراً عديدة من الناحية الاقتصادية وتختلف باختلاف القرض، والفترة الزمنية وآثارها عند إصدارها حتى استهلاكها (إنفاقها)، وتتوقف تلك الآثار على قدرة الدولة على الاقتراض، نوضح ذلك في الآتي¹:

➤ الآثار الاقتصادية للقروض العامة عند إصدارها:

تمثل القروض الداخلية اقتطاع من القوة الشرائية الموجودة تحت تصرف الأفراد، وبالتالي فإنها يمكن أن تحدث آثار انكماشية تنعكس على الناتج والاستهلاك القومي فتؤثر على الإدخار والاستثمار؛

بينما القروض الخارجية فهي تمثل قوة شرائية جديدة، يمكن أن تؤدي إلى زيادة الناتج القومي وتقوية الاستثمار لدى القطاع الخاص، وتحسين بذلك ميزان المدفوعات.

¹ محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سابق، ص 157.

➤ الآثار الاقتصادية للقروض العامة عند إنفاقها:

يحدث للقروض العامة عند إنفاقها نوع من الآثار التوسعية التي يمكن أن تعوض الانكماش الذي حدث عند إصدارها، ولكي يحدث ذلك لابد أن تخصص حصيلة القرض لتمويل نفقات عامة استثمارية منتجة، لها آثار إيجابية على الاستثمار الخاص، كونها ببساطة تساهم في تكوين رؤوس الأموال فتزيد من المقدرة الإنتاجية القومية.

➤ الآثار الاقتصادية للقروض العامة عند انقضائها:

تقتصر القروض الداخلية على تحويل جزء من القوة الشرائية المتاحة داخل الدولة الواحدة من الخزنة العامة إلى الأفراد، فتزداد القوة الشرائية لديهم مما يسهم في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفئات المكتتبة في القروض؛ ومن ناحية نجد القروض تشجع المدخرات الخاصة والاستثمار الخاص وذلك إذا ما تم تمويل القرض العام وفوائده من الضرائب غير المباشرة والحد من الاستهلاك وتوجيه هذه المبالغ للدخار والاستثمار. أما القروض الخارجية فيترتب عن دفع فوائدها واستهلاكها زيادة الأعباء المالية لأنها تدفع بالعملات الأجنبية (أي ينتقل جزء من الثروة الوطنية إلى الخارج) مما يحدث آثار انكماشية على الناتج القومي، وللخروج من هذا لا بد على الدولة أن تزيد من صادراتها وتخفيض وارداتها وهو ما يصعب تطبيقه في الدول النامية.

قائمة المراجع المعتمدة:

1. سالم محمد شوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار الثقافة، الأردن، 2015.
2. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط6، دار وائل للنشر، عمان، 2016.
3. محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط2، دار الميسرة، عمان، 2010.
4. Pierre LALUMIERE, Les Finances Publiques, Armand Colin collection, 7ème édition, Paris, 1990.
5. محمد عباس محرز، اقتصاد المالية العامة، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
6. عمر يحياي، مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة -، دار هومة، الجزائر، 2005.
7. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015.
8. Jean Longatte ,Paseal Vanhove ,Chritophe Viprey ,**Economie Général**, 3 édit ,Paris :DUNOD2000 ,
9. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر، القاهرة، 2004.
10. Maswadeh. S, **Structure of public revenues and expenditures and their effect on the deficit of Jordanian public budget**, International Review of Management and Business Research, vol.5, Issue.3, 09/2016.
11. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، الدار الجامعية، الاسكندرية، بدون سنة النشر.
12. أحمد الجبير، المالية العامة والتشريع المالي، الآفاق المشرقة، عمان، 2010.
13. حسن عبد الكريم، محمد خالد مهاني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2017.
14. قانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 متعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 18، الصادرة في 1984/07/10.
15. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 21 أوت 1990 متعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة في 1990/08/15 .

16. سامية شرفه، رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة (دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري)، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2018-2019.
17. عمر زغودي، دروس في مقياس التشريع المالي 2 (مصممة عبر الخط)، لفائدة طلبة السنة أولى ماستر، تخصص قانون إداري، 2024/2025.
18. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مدخل تحليلي معاصر)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
19. عائشة بوشخي، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة (200-2011)، المجلة الجزائرية المالية العامة، العدد 01، نوفمبر 2011.
20. المادة رقم 01 من القانون 84-17، الجريدة الرسمية، العدد 28.
21. لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة الجزائر-تونس)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.
22. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط3، دار وائل، الأردن، 2007.
23. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سوريا -الواقع والآفاق-، مجلة جامعة دمشق، المجلد 16، العدد 01، 2000.
24. عبد الرحمن محمد عبد الرحيم، دليل مصطلحات الموازنة العامة للدولة، المكتبة العصرية، مصر، 2018.
25. محمد إبراهيم عبد اللاوي، محمد إبراهيم عبد اللاوي، المالية العامة، دار الحامد، الأردن، 2017.
26. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة في سورية (الواقع والآفاق)، مجلة جامعة دمشق، المجلد 16، العدد الأول، سوريا، 2000.
27. ناصر وراق علي وراق، أثر عرض النقود على عجز الموازنة في السودان (خلال الفترة 1996-2014)، مجلة الدراسات العليا، المجلد 04، العدد 15، الإمارات، فيفري 2016.
28. محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط02، دار المسيرة، عمان، 2010.
29. Luc saidj, Finances Publiques, Dalloz, 3e édition, Paris, 2000.

30. أحمد حنيش، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي (دراسة حالة الجزائر 2000-2014)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015-2016.
31. عدنان حسين الخياط وآخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، دار الأيام، عمان، 2016.
32. فاطمة الزهراء زرواط، تطور النفقات العامة في الجزائر وأثرها على النمو الاقتصادي، مجلة المالية والأسواق، المجلد 2، العدد 01، 2015.
33. عائشة عزوز، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم تجارية، جامعة الجزائر 3، 2019-2020.
34. يحي دنيدي، المالية العمومية، دار الخلدونية، ط2، الجزائر، 2014.
35. حياة بن إسماعيل، تطوير إيرادات الموازنة العامة للدولة (دراسة نظرية)، مكتبة إيتراك، القاهرة، 2009.
36. عيسى خليفي، هيكل الموازنة العامة للدولة (في الاقتصاد الإسلامي)، دار النفائس، الأردن، 2011.
37. محمد حمدي، تشخيص الميزانية العامة للدولة ومكانتها في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 06، العدد 02، 2023.
38. مليكة حجاج، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019-2020.
39. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة، عمان، 2008.
40. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
41. سعيد عبد العزيز، شكري رجب العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعية، مصر، 2007.
42. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
43. Dora Hancock , Taxation Policy & Practice, Chapman & Hall , London , 1995.
44. مراد ناصر، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.

45. عبد الله خبابة، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
46. سوزي ناشد عدلي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
47. عبد الباسط علي جاسم الجحيشي، الإعفاءات من ضريبة الدخل (دراسة مقارنة)، دار الحامد، الأردن، 2008.
48. محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، عناية، 2003.
49. خالد خضر الخير، قانون الضرائب والإعفاء منها، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014.
50. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي (الاقتصاد المالي)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
51. محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار هومة، الجزائر، 2003.
52. أحمد يونس البطريق، حامد عبد المجيد دراز، النظم الضريبية، دار الجامعية، بيروت، 2002.
53. فليح حسن خلف، مدخل إلى المالية العامة، عالم الكتاب الحديث، الأردن، 2017.
54. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، 2009.
55. محمد بلوافي، أثر السياسة النقدية والمالية على النمو الاقتصادي حالة الجزائر (1970-2011)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013.
56. محمد عباس محرزي، اقتصاديات الجباية والضرائب، ط 4، دار هومه، الجزائر، 2008.
57. أحمد يونس البطريق، النظم الضريبية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
58. سوزي ناشد عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2000.
59. مي محرزي، طبيعة القرض العام ومبرراته وآثاره الاقتصادية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 38، العدد 2، 2016.
60. رانيا محمود عمارة، المالية العامة، مركز الدراسات العربية، مصر، 2014.
61. بينه حمد المري، الإطار القانوني لعقد القرض العام، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، العدد 2، 2024.