



جامعة زيان عاشور بالجلفة  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم الحقوق

## محاضرات في مقياس المالية العامة

مقدمة لطلبة سنة ثالثة

تخصص قانون عام

تحتوى على ثلاث محاور فقط

( تطور المالية العامة - النفقات العامة - الايرادات العامة )

من إعداد

الدكتور : بن يحي أبو بكر الصديق

السنة الجامعية 2021/2020

## مقدمة

يعمل الإنسان دائما على إشباع حاجاته المتعددة، المتجددة والمتزايدة، وتنقسم هذه الحاجات من حيث إشباعها إلى: حاجات فردية وحاجات جماعية، ويتم إشباع الحاجات الفردية عن طريق النشاط الخاص ومن أمثلة ذلك الغذاء، الكساء، الدواء، والمسكن... الخ، أما الحاجات الجماعية فتتولى الهيئات العامة أمر إشباعها، حيث تعرف الحاجات التي تقوم الهيئات العامة بإشباعها بالحاجات العامة أو الجماعية، سواء تعلق الأمر بتلك التي لا يمكن أن يقوم بأدائها وقضائها غير الهيئات العامة، أو تلك التي يمكن ترك أمر إشباعها إلى الأفراد، غير أن الهيئات العامة تتدخل لإشباعها وذلك لسبب أو لآخر، والحاجات العامة بهذا المعنى، تختلف من دولة إلى أخرى، وفي آن واحد قد تختلف في الدولة الواحدة من عصر إلى آخر بناء على اختلاف فلسفتها وسياستها الاقتصادية والاجتماعية.

ويمثل مجموعة الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات، ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة (برنامج) محددة تتضمنها وثيقة، اصطلاح على تسميتها بالميزانية العامة أو الموازنة العامة، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة.

وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة. غير أن لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام لجزء من الموارد الإنتاجية المتاحة، وإنفاق وتحصيل مبالغ من الدخل القومي، آثار هامة على حجم وتكوين الناتج القومي، وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الأفراد والفئات الاجتماعية في الدولة، ويستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، وبالفعل فقد خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الوجوه، و لتوضيح أكثر حول مفهوم المالية العامة فإننا ننتهج الخطة التالية:

المبحث الأول: تعريف علم المالية العامة وتحديد مصادره

المبحث الثاني: تطور علم المالية العامة وعلاقته ببعض العلوم الأخرى.

## المبحث الأول: تعريف علم المالية العامة و تحديد مصادره

### المطلب الأول: تعريف المالية العامة و تمييزها عن المالية

#### الخاصة

الفرع الأول: تعريف المالية العامة<sup>1</sup>

أولاً: التعريف التقليدي ( الكلاسيكي )

عرف الفقه التقليدي علم المالية العامة بأنه:

" مجموعة القواعد التي تطبق في تحديد النفقات العامة و تأمين الموارد لسد هذه النفقات بتوزيع أعبائها بين المواطنين "<sup>2</sup>.

أو بعبارة أخرى:

هي " علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين المواطنين "<sup>3</sup>

ثانياً: التعريف الحديث

أما الفقه الحديث فعرف علم المالية العامة بأنه:

" هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات و رسوم و ضرائب و قروض و وسائل نقدية و موازنة... لتحقيق أهدافها السياسية و الاقتصادية و الثقافية و غيرها... "<sup>4</sup>.

أو بعبارة أخرى:

" هو العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات و الإيرادات و الميزانية العامة حيث تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة "<sup>5</sup>.

نستخلص من موقف الفقه التقليدي و الحديث مايلي:

<sup>1</sup> - بشير يلي شاوش، المالية العامة، د م ج ، 2007، ص 11 و مابعدهما

<sup>2</sup> - حسن عواضة ، المالية العامة ، الطبعة السادسة، دار النهضة ، بيروت 1983، ص 5.

<sup>3</sup> - صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، د م ج ، الجزائر ، 1980، ص 10.

<sup>4</sup> - حسن عواضة و عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة ، دار الخلود ، بيروت، 1995، ص 13.

<sup>5</sup> - محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، سوريا ، 1979، ص 33.

- تزامن التعريف التقليدي مع فكرة الدولة الحارسة، أما التعريف الحديث فظهر بظهور الدولة المتدخلة ( أفكار كينز).

- التعريف التقليدي يبحث في كيفية تحقيق الموازنة بين النفقات والإيرادات في حدود إقامة الدفاع و الأمن و العدل، أما التعريف الحديث فلا يقتصر على إقامة الموازنة بين النفقات و الإيرادات فحسب، بل يبحث في كل مناحي تدخل الدولة، و هذا من أجل إشباع الحاجات العامة في الدولة.

### الفرع الثاني: تمييز المالية العامة عن المالية الخاصة

نتحدث في البداية عن أوجه التشابه (أولا) ثم فيما بعد عن أوجه الاختلاف (ثانيا).

#### أولا: أوجه التشابه

تتجلى أوجه التشابه فيما يلي:

1- مراعاة عامل السعر عند الإنفاق أو الإبراء

أي أن كل من المالية العامة و المالية الخاصة تسعيان دائما إلى أن تتصرف بأقل تكلفة.

فالمناقصة وفقا لنص المادة 26 من المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتعلق بالصفقات العمومية هي:

" إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض".

أما المزايدة فهي وفقا لنص المادة 33 من المرسوم المذكور أعلاه" الإجراء الذي تمنح الصفقة بموجبه للمتعهد الذي يقدم العرض الأقل ثمنا، و تشمل العمليات البسيطة من النمط العادي و لا تخص إلا المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري".

يفهم من هذا بأن الإدارة عندما تتعاقد تشتترط تقديم أفضل عرض و بأقل ثمن عند إبرام مناقصة أو تقديم عرض أعلى عند إجراء مزايدة ، وهذا ما يسعى إليه الفرد.

2- إمكانية الحجز على مالية الدولة فيما يخص مؤسسات العامة الاقتصادية بإعتبارها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الإجتماعي مباشرة أو غير مباشرة. و هي تخضع للقانون العام.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> - أنظر المادة 1 من الأمر 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المهتم بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصيتها.

كما نصت المادة الرابعة من نفس الأمر السابق على مايلي " ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها و قابلة للتصرف فيها طبقا للقانون العام و أحكام هذا الأمر، و يشكل رأسمالها الاجتماعي الرهن الدائم و غير المنقوص للدائنين الاجتماعيين".  
و من هنا يمكن حجز سيولتها النقدية المودعة لدى الغير ( البنوك و مراكز البريد).  
3- الحرص على الفعالية في التسيير:

هذه الخاصية هي من خصائص القطاع الخاص و التي امتدت إلى القطاع العام، حيث أصبحت أجهزة الرقابة ( مجلس المحاسبة مثلا) تعمل على مراقبة نوعية التسيير و الفعالية في الأداء، وهذا من خلال تشجيع الاستعمال الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية.

ثانيا: أوجه الاختلاف

و تتمثل أوجه الاختلاف فيما يلي<sup>7</sup>:

1- من حيث الهدف:

هدف المالية العامة هو تحقيق المصلحة العامة بغض النظر عن الربح و الخسارة، عدا المؤسسات العمومية الاقتصادية و التجارية، التي تهدف إلى تحقيق الربح، أما هدف المالية الخاصة هو تحقيق الربح.

2- من حيث تحصيل الإيرادات:

في المالية العامة هناك التزام في تحصيل الضرائب و الرسوم ، أما في المالية الخاصة فتحصيل الإيرادات يكون عن طريق الاختيار و التعاقد كأصل عام، عدا في حالة الإحتكار القانوني أين تفرض إرادتها على الأفراد المستهلكين.

3- من حيث نطاق المسؤولية و الرقابة:

في المالية العامة نجد المسؤولية فيها متعددة الأوجه ( إدارية، تأديبية، جنائية... )، و من ثم تحظى بحماية قانونية شديدة و متميزة.

أما في المالية الخاصة لا تزيد العقوبة فيها عقوبة الإفلاس المتعارف عليها في القانون التجاري.

أما فيما يخص الرقابة فإن الأموال العامة تخضع لرقابة سابقة و آنية و لاحقة سواء كانت رقابة إدارية ( تلقائية ، رئاسية، و صائية) أو رقابة تشريعية ( أسئلة ، استجابات، مناقشة بيان السياسة العامة ، لجان تحقيق ، قانون ضبط الموازنة العامة) أو عن طريق هيئة خاصة ( مجلس المحاسبة).

<sup>7</sup>- راجع: حسين مصطفى حسين، المالية العامة، د م ج ، 1995، ص 5.

4- من حيث كيفية الإنفاق:

إذا كان للمالية العامة عدة مصادر للإيرادات العامة ( ضرائب، رسوم، قروض، إصدار نقدي... فإن المالية الخاصة لها إيرادات محددة من الأرباح التي تحصل عليها من عملية بيع المنتوجات.... كما أن في المالية العامة، الدولة تقدر نفقاتها أولاً ثم تقدر إيراداتها لتغطية الأعباء العامة، أما في المالية الخاصة، فإن الفرد ينفق بقدر ما يحصل عليه من إيرادات.

5- من حيث قواعد المحاسبة و مبادئ الموازنة.

في المالية العامة، تخضع لقواعد المحاسبة العمومية ( تراخيص مسبقة للتحصيل أو الإنفاق، الفصل بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين...)، أما في المالية الخاصة ، فالمشروعات الخاصة تخضع لقواعد المحاسبة التجارية.

و نخلص مما سبق ، بأنه بالرغم من وجود هذه الفوارق إلا أن هناك تأثير متبادل بينهما سيما فيما يخص الإنفاق أو التحصيل فكلاهما جزء من الدائرة الإقتصادية في الدولة الواحدة، فالمالية العامة تؤثر في القطاع الخاص إقتصاديا و ماليا.

المطلب الثاني: مصادر المالية العامة

الفرع الأول: المصادر الدستورية

تجد المالية العامة مصدرها في الدستور، حيث نصت المادة 64 من دستور 1996 على مايلي " كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة

و يجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبة

لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون

و لا يجوز أن تحدث بأثر رجعي أية ضريبة أو جباية أو رسم أو أي حق كيفما كان نوعه".

أما المادة 120 من نفس الدستور فتتضمن على أنه " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة

بأمر"

و تنص المادة 122 من نفس الدستور على اختصاص البرلمان :

-فقرة 12 : التصويت على ميزانية الدولة من اختصاص البرلمان.

- فقرة 13 : إحداه الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أسسها و نسبتها .
- فقرة 14 : النظام الجمركي.
- فقرة 15 : نظام إصدار النقود، نظام البنوك، القروض و التأمينات.
- و تنص المادة 160 من دستور 1996 على ما يلي:
- " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.
- تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان ، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".
- و تنص المادة 161 من نفس الدستور:
- " يمكن كل غرفة من البرلمان ، في إطار اختصاصاتها ، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة".
- و تنص المادة 170 فقرة 1 :
- " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية".

#### الفرع الثاني: المصادر التشريعية

و من هذه المصادر نجد:

- قانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، المعدل و المتمم ، الذي يعتبر بأنه دستور قوانين المالية التي تصدر كل سنة.
- مختلف القوانين المالية الصادرة عن البرلمان من 1962 إلى يومنا هذا.
- قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل و المتمم... الخ

#### الفرع الثالث: المصادر التنظيمية

- و يقصد بها مختلف الأوامر و المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية و منها:
- أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة
- أمر 03 – 11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقذ و القرض ، المعدل و المتمم.

- مرسوم تنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم ، المعدل و المتمم.
- مرسوم تنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراء تسخير للآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.
- مرسوم تنفيذي رقم 98 - 199 المؤرخ في 9 أوت 1998 المتضمن تطبيق المادة 10 من القانون 84-17.
- قرار مؤرخ في 26 مارس 1991 يحدد تكوين لجنة المنازعات وعملها... الخ

المبحث الثاني: تطور علم المالية العامة وعلاقته ببعض العلوم

المطلب 1: التطور التاريخي لعلم المالية العامة

نتناول في هذا المطلب , التطور التاريخي لعلم المالية العامة أولا بالعهد القديم ثم في العصور الوسطى و أخيرا في العصر الحديث .

الفرع الأول: في العصور القديمة

أولا: عند الفراعنة

إن علم المالية العامة كان يعرف قديما عند الفراعنة في مصر إذ نجد الملك كشخصية ميتافيزيقية يستحوذ على الضمير الجماعي وكان يفرض الضرائب لتمويل الجيش .

وكان سيدنا يوسف أمين على خزينة المال في تلك الفترة حيث نلاحظ حسن تديره لأمر الدولة المالية حيث قال لعزير مصر عند ظهور براءته " اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم" وكان سيدنا يوسف يقصد بأني حفيظ عليم أنه حفيظ

بجميع أوجه التي يمكن تحصيل الدخل المال القومي منه عليم بالجهات الصالحة لصرف المال أي حفيظ بجميع مصالح الناس و احتياجاتهم<sup>8</sup>.

ثانيا: عند الإغريق

لقد تضمنت العديد من كتب أرسطو و أفلاطون الكثير من الجوانب المالية العامة لدولة وتصورتهم حولها , كما كانت الضريبة في المدن الإغريقية مصدرا أساسيا لتجهيز الجيش و توفير الأمن للمواطنين .

الفرع الثاني : في العصور الوسطى

أولا: عند الأوروبيين

اعتمدت الإمبراطورية الرومانية على الضرائب<sup>9</sup> وبعض المشروعات الإستراتيجية كصناعة الأسلحة ولقد تميزت أوروبا في العصور الوسطى باعتبار الضريبة ركن أساسي في النظام الإقطاعي الكنسي .

ثانيا: عند المسلمين

يمكن تقسيم المال الذي ينفق على ضوء الشريعة الإسلامية إلى ثلاث :

-إنفاق أموال الزكاة

-إنفاق الفيء و الغنيمة

-إنفاق خمس المعادن.<sup>10</sup>

ولكل هذه أنواع من الإنفاق وجه تصرف فيه , وهذا ما يميز الإسلام عن غيره من النظم الوضعية المالية , حيث يحدد الإسلام أوجه الإنفاق قبل أن يرد إليه المال المراد إنفاقه و يقول سبحانه وتعالى في منزل تحكيمه "إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب و الغارمين وفي سبيل الله فريضة من الله والله عليم حكيم"<sup>11</sup> وربما سمو ورفعة النظام الاقتصادي والمالي الإسلامي في توفيره للأموال و المصادر التمويلية إنما ينطلق من مفاهيم و معايير تكليفية إلهية وشرعية قبل أن تكون وضعية تستند إلى شواهد الرحمة بالمسلمين بعيد عن الظلم و التعسف في الضرائب أو الإثقال في التكليف , وذلك كله في إطار مجموعة من القواعد والضوابط وقد أسس عمر بن الخطاب رضي الله عنه وما يسمى بالديون أو ما يسمى ببيت مال المسلمين وهو موضع لحفظ كل ما يتعلق بحقوق السلطنة من أعمال أو أموال , ومن يقوم بها من الجيوش و العمال<sup>12</sup> , أما عن سبب

<sup>8</sup> -أعمر يحيواوي -المرجع السابق -ص10

<sup>9</sup> -علي زغدود-المالية العامة- ديوان المطبوعات الجامعية -طبعة 2006 -ص8

<sup>10</sup> -محمد الصغير بعلي -المرجع السابق -ص21

<sup>11</sup> -الآية 60 من سورة التوبة

<sup>12</sup> -د/اعمر يحيواوي -المرجع السابق -ص13

وضع هذه المؤسسة فهو أن أبا هريرة رضي الله عنه أتى بمبلغ خمسمائة ألف درهم فأشار رجل من الرعية على عمر بن الخطاب بتدوين الديوان ويشبه الديوان في الوقت الحالي ما يسمى بوزارة المالية .

### الفرع الثالث : في العصر الحديث

في هذا الفرع يظهر ارتباط طبيعة النظام الاقتصادي بتطور المالية العامة ويمكن الإشارة في هذا المقام كذلك إلى وظيفة الدولة و انعكاساتها بطبيعة الحال على المالية العامة .

#### أولاً: في ظل الدولة الحارسة

ففي ظل النظام الرأسمالي المطلق في بداية نشأته كان ينادي بعدم تدخل الدولة على وجه الإطلاق في الحياة الاقتصادية لكون تدخلها فيه تبديد و ضياع لجزء من الموارد القومية , كان يمكن أن تستغل بطريقة أكثر فاعلية لو ترك للأفراد , وبالتالي فمن الطبيعي أن تكون كل من نفقات الدولة و إيراداتها قليلة متواضعة . كما كان على المالية العامة أن تكون محايدة أي لا تحدث أي تغيير أو تعديل في الأوضاع و المراكز الاقتصادية القائمة.<sup>13</sup> ومن كل هذا يتبين إبعاد الدولة من مجال النشاط الاقتصادي و الاجتماعي , ليقصر دورها على توفير الخدمات ذات الطابع الجماعي (الدفاع, الأمن, العدالة) التي لا تجلب النشاط الخاص رغم ضرورتها .

فكان توازن الميزانية قاعدة هامة جدا في المالية التقليدية و كانت النفقات العامة تقتصر تقريبا على الخدمات والحاجات العامة الأساسية , وتمثل سوى نسبة ضئيلة من الدخل القومي , أما عن إيرادات كانت ناتجة عن الضرائب<sup>14</sup> وللإشارة فقط يعتبر العالم الفرنسي بودان أول باحث في الأصول المالية في أوروبا سنة 1756 وبعده كان مونتسكيو في القرن 18 حيث ذكر بعض القواعد في الأوضاع السياسية والمالية و الضرائب إلى جانب العلم الانجليزي ادم سميث في كتابه "ثروة الأمم" في سنة 1776 تناول فيه بإسهاب أنواع الضرائب<sup>15</sup>

#### ثانياً: في ظل الدولة المتدخلة

على ضوء النظرة الضيقة للمذهب الفردي الحر "الليبرالية المطلقة" لدور الدولة وظهور الأزمات الاقتصادية في 1929 و 1931 التي عرف فيها العالم كسادا كبيرا, مما أدى بالدولة إلى إقحام نفسها في المجال الاقتصادي بطرق عديدة مثل تحديد الأجور في فرنسا و إنجلترا و القيام بعمليات البنية الاقتصادية في ألمانيا و اللجوء إلى التأمينات الاجتماعية .

<sup>13</sup> -د/ سوزي عدلي ناشر -المالية العامة -منشورات الحلبي الحقوقية -لبنان -طبعة 2006 -ص 8

<sup>14</sup> - د/ محمد الصغير بعلي -المرجع السابق -ص 19

<sup>15</sup> د/ امير يحيى واي -المرجع السابق -ص 14

فبدأ دور الدولة يتطور بسرعة في الحياة الاقتصادية فلم يعد دورها مقتصرًا على الوظائف التقليدية، وأصبح حجم تدخل الدولة ضخماً في ذاته وأصبحنا بصدد ظاهرة ما يسمى بالدولة المتدخلة<sup>16</sup>، وبذلك تخلت المالية العامة و السياسة المالية عن قواعدها التقليدية، واتخذت مفهوماً وظيفياً فلم تعد المالية العامة محايدة تستخدم لأغراض مالية مجردة، وإنما أصبحت أداة رئيسية للتأثير على مستوى النشاط الاقتصادي وعلى مستوى الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد<sup>17</sup>.

في ظل الدولة المنتجة:

نجد الدولة المنتجة في الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي متأثرة في ذلك بالتيار الماركسي، فقد هيمنت و سيطرت الدولة سيطرة تامة و كاملة على جميع أوجه النشاط الاقتصادي، وتقلص دور القطاع الخاص إلى إن اختفى تماماً وتعرف بظاهرة الدولة المنتجة وبالتالي تنعكس على دور المالية العامة كنتيجة لذلك، إذ أن تدخل الدولة وسيطرتها على جميع أوجه النشاط الاقتصادي يقتضي الحصول على إيرادات ضخمة من مصادر مختلفة، وذلك لمواجهة النفقات العامة التي يقتضيها تدخل الدولة و سيطرتها على النظام الاقتصادي، وتتميز الميزانية العامة في هذه الدول بضخامة دورها في التمويل وفي توزيع وإعادة توزيع الدخل وفي الرقابة التي تمارسها على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، ولذلك يفضل الكثير من فقهاء المالية استخدام اصطلاح التخطيط المالي<sup>18</sup> بدلاً من المالية العامة في المجتمعات الاشتراكية.

### ثالثاً: تطور المالية العامة في الجزائر

#### 1- تطور المالية العامة في الجزائر قبل الإستقلال

أما في الجزائر فقد عرفت المالية العامة تطوراً عبر عدة مراحل، فقبل الإحتلال الفرنسي كان النظام المطبق على المالية العامة مستمداً من النظام الإسلامي، أي أن إيرادات الدولة و نفقاتها تحكمها مبادئ الشريعة الإسلامية، و من ثم فالدولة لم تكن بحاجة إلى وضع قانون مالي، و من هذا المنطلق فإننا سنتحدث عن تطور المالية العامة أثناء الإحتلال الفرنسي، ثم تطورها بعد نيل الجزائر لإستقلالها.

<sup>16</sup> د/ سوزي عدلي ناشر - المرجع السابق - ص 9

<sup>17</sup> د/ محمد الصغير بعلي - المرجع السابق - ص 20

<sup>18</sup> نفس المرجع - ص 20

أولاً: تطور المالية العامة أثناء الاحتلال الفرنسي

لقد شهدت هذه الفترة خمسة مراحل نوجزها كما يلي<sup>19</sup>:

- المرحلة الأولى: المرحلة الممتدة من (1834 – 1844) وتعرف بمرحلة إعادة هيكلة الموازنة.

قبل سنة 1834 كان النظام المطبق هو النظام الإسلامي، وهذا راجع للسياسة الفرنسية المتبعة و التي حاولت من خلالها الاستحواذ على قلوب الجزائريين، و لكن منذ 1834، قامت السلطات الفرنسية بوضع موازنة خاصة بالجزائر و هذا بغية تغطية النفقات العسكرية، بالإضافة إلى النفقات المدنية.

ففي سنة 1833 أدمجت نفقات الجزائر في موازنة مزدوجة ، و هذا كان بناء على إجراء صدر عن لجنة تحقيق أنشأت لهذا الغرض، فالموازنة الأولى شملت النفقات العسكرية و كانت خاضعة لوزارة الحرب، و الثانية شملت موازنة البلدية و كانت تخص النفقات المدنية.

و في سنة 1834 أنشأت السلطات الفرنسية محافظ عام للممتلكات الفرنسية في الشمال الإفريقي، للقيام بتحضير سنوي للموازنة المزدوجة و تنفيذها بناء على أمر ملكي.

و شهد شهر سبتمبر من نفس السنة إنشاء بجانب المحافظ العام، مجلس إداري مهمته إجراء مداورات على مشاريع الموازنات و الأشغال التي يشرف عليها المحافظ العام أو الوزير المعني، و استمر العمل بهذا الأسلوب إلى غاية نهاية سنة 1838.

و بتاريخ 21 أوت 1839 صدر أمر ينظم المحاسبة الجزائرية و فرق بين أمرين:

- نفقات و إيرادات المصالح الإستعمارية.

- نفقات الخزينة و الأموال التي تدرج في موازنة الدولة الفرنسية.

و تم إنهاء العمل بهذا الأمر الماريشال (بيجو) بسبب إزدياد نفقات الحرب التي شنها ضد الأمير عبدالقادر، حيث كان دائماً المحافظ العام يطلب اعتمادات مالية إضافية.

- المرحلة الثانية: المرحلة الممتدة من (1845 – 1860) و تعرف بمرحلة الفترة المركزية.

أدمت في هذه المرحلة موازنة الجزائر في مصالح وزارة الحرب باستثناء الفترة الممتدة من 1858-1860 التي أدرجت في وزارة الجزائر، و هذا بفضل إقتراح تقدمت به لجنة خاصة إلى البرلمان الفرنسي مطالبة بالمزج بين الموازنتين و تمت الموافقة عليه سنة 1845 و سمي بإصلاح 1845.

- المرحلة الثالثة: المرحلة الممتدة من 1860 – 1881 و تعرف بمرحلة الاستقلال الضيق.

<sup>19</sup> - راجع في ذلك: يحي دنيديني، المرجع السابق، ص 31 و ما بعدها.

في هذه المرحلة كان المحافظ العام و يساعده مجلس أعلى يضم 22 عضو، يحضر مشروع الموازنة و يرسله إلى وزير الحرب الذي يدمجه في موازنته. و بعد تغيير المحافظ العسكري بالمحافظ المدني سنة 1871 أصبحت هذه الموازنة مدمجة في موازنة الداخلية.

- المرحلة الرابعة: المرحلة الممتدة من (1881 – 1900) و تعرف بمرحلة الانضمام.

في هذه المرحلة لم تكن للجزائر لا شخصية معنوية و لا ذمة مالية و لا موازنة ، فالجزائر في هذه المرحلة كانت مقسمة إلى ثلاثة محافظات فرنسية و كانت كل محافظة تابعة مباشرة إلى الوزارة المعنية.

- المرحلة الخامسة: المرحلة الممتدة من (1900 – 1962) و تعرف بمرحلة الاستقلالية المالية.

في سنة 1898 وقّع رئيس الجمهورية الفرنسية فيليكس فور ثلاثة مشاريع مراسيم للقضاء على نظام الانضمام الذي كان سائداً آنذاك، وهذا بهدف إشراك الشعب الجزائري لأعمال المحافظ العام، و ظهرت ما يعرف بالمندوبيات المالية الجزائرية و التي ستعطي رأياً في إنشاء موازنة خاصة بالجزائر، رغم قلق النواب الفرنسيين.

و بتاريخ 19 ديسمبر 1900 صوت البرلمان الفرنسي على قانون يتضمن موازنة كاملة خاصة بالجزائر.

و بتاريخ 20 سبتمبر 1947 صدر قانون عضوي خاص بالجزائر.

و بتاريخ 02 نوفمبر 1959 صدر الأمر المتضمن القانون العضوي للقوانين المالية و الذي طبق في

الجزائر بعد الإستقلال.

و ما يلاحظ على هذه المرحلة هو أن موازنة الجزائر لم تكن موازنة مستقلة سياسياً، بل كانت ذات طابع استعماري خالص بدليل أنها كانت تحضر من طرف المحافظ العام و تحت رقابة وزير الداخلية و وزير المالية، فكثيراً ما كانت فرنسا تقتطع منها لتمويل نفقاتها العسكرية.

## 2- تطور المالية العامة في الجزائر بعد الإستقلال

شهدت مرحلة الاستقلال مرحلتين نوجزهما كما يلي:

المرحلة الأولى: ما بين (1962 – 1984)

لقد استمر العمل بأمر 02 جانفي 1959 المنضمن القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية الفرنسية إلا في بنوده المخالفة للسيادة عملا بمرسوم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962. وكانت مختلف القوانين التي تصدرها الدولة الجزائرية الخاصة بالموازنة تصدر في شكل أوامر. المرحلة الثانية: ما بين 1984 – إلى يومنا هذا. في سنة 1984 صدر قانون 17/14 المتضمن قوانين المالية و الذي اشتمل على سبعة أبواب موزعة كما يلي<sup>20</sup>:

- الباب الأول: الأحكام العامة.
- الباب الثاني: الميزانية العامة للدولة.
- الباب الثالث: الميزانيات الأخرى.
- الباب الرابع: عمليات الخزينة.
- الباب الخامس: تحضير قوانين المالية و التصويت عليها و تنفيذها.
- الباب السادس: قانون ضبط الميزانية.
- الباب السابع: الأحكام المختلفة.

□

المطلب الثاني : علاقة علم المالية العامة ببعض العلوم الأخرى

<sup>20</sup> - عدل بالقوانين التالية:

- قانون رقم 88 – 05 المؤرخ في 12 /01/ 1988.
- قانون رقم 89 – 02 المؤرخ في 31 /12/ 1989.
- قانون رقم 93 – 01 المؤرخ في 19 /01/ 1993.
- قانون رقم 93 – 18 المؤرخ في 29 /12/ 1993.

إن علم المالية العامة ككل العلوم الأخرى له علاقات تربطهم بشتى العلوم يمكن أن نذكر منها الاقتصاد , السياسة , القانون , المحاسبة , الإحصاء , علم الاجتماع<sup>21</sup> .

الفرع الأول :علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد وعلم السياسة:

أولاً: علاقته بعلم الاقتصاد

إن علاقة بين علم المالية وعلم الاقتصاد علاقة متينة فهي علاقة تأثير و تأثر وهذه أهم العلاقات جميعاً , إذ أن إشباع الحاجات الإنسانية هو الهدف النهائي لكل من المالية و الاقتصاد مع اختلاف نطاق الإشباع , حيث يهدف الاقتصاد إلى إشباع الحاجات العامة و الخاصة,فالمالية تهتم بإشباع الحاجات العامة فحسب<sup>22</sup> بما تتضمنه الضرائب من مسائل و ما تنطوي عليه من أمور<sup>23</sup> حيث تعتبر جزء من المشكلة الاقتصادية وهنا علاقة بين الجزء بالكل أو الخاص بالعام.

كما يستند الباحث في علم المالية العامة إلى الكثير من النظريات الاقتصادية من ذلك أن دراسة مرونة العرض و الطلب على سلعة ما يجب أن يسبق فرض أي رسم على استهلاك السلعة .

كما إن السياسة المالية و السياسة الاقتصادية تشكل معا وحدة واحدة لا يقوم بينهما تعارض ويجمعهما هدف واحد هو تحقيق استقرار و توازن اقتصادي و تخلص من أزمات اقتصادية ,وبالتالي نستطيع أن نقول إن المالية العامة في العصر الحديث أداة من أدوات التدخل و التوجيه الاقتصادي<sup>24</sup> .

ثانياً:علاقته بعلم السياسة

يرى الكتاب الألمان أن المالية العامة فرع من علم السياسة ,وأكد الكتاب الانجليزي صلته بعلم السياسة حيث كثيرة هي التطورات السياسية التي يرجع سببها الأصلي إلى مناقشة المسائل المالية, وقد كانت الأسس التاريخية للنظام البرلماني الذي نشأ في انجلترا نتيجة لحق الملك في فرض الضرائب على الرعايا المستعمرات في البرلمان الانجليزي .

إذن توجد علاقة تأثير متبادلة بين نظام المالي والنظام السياسي بالدولة فإرادات الدولة و نفقاتها تختلف حسب ما إذا كانت دولة تبني النظام الليبرالي الاشتراكي و حسب ما إذا كانت دولة بسيطة أو

<sup>21</sup> -راجع : حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 6.

<sup>22</sup> د/ عادل فليح العلي -المالية العامة و التشريع المالي الضريبي -دار الحامد للنشر و التوزيع -الأردن طبعة 2006

ص 37

<sup>23</sup> د/ فوزي عبد المنعم -المالية العامة و السياسة المالية -دار النهضة العربية -لبنان -طبعة 1972-ص 15

<sup>24</sup> د/ علي زغدود -المرجع السابق -ص 10

مركبة ، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي ، كما أن الظروف المالية لدولة لها دور هام في أوضاع البلد السياسية فكم من بلد فقد استقلاله السياسي بسبب ارتباك ماليته عامة. أضف إلى ذلك أن وضع الميزانية هو عملا سياسيا, لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الإعتمادات التي تدرجها في الميزانية فيتضح منها إذا كانت تميل إلى زيادة التسليح أو إقلال منه أو إقلال من التعاون في توزيع الدخل و الثروات وهكذا.

الفرع الثاني : علاقة علم المالية العامة بعلم القانون وعلم الاجتماع

أولا: علاقته بالقانون

ترتبط المالية العامة ارتباط شديد بالقانون فإذا كانت المالية العامة هي النظرية العامة , فإن التشريع المالي هو الجانب التطبيقي<sup>25</sup> لذلك العلم إذ هو مالية عامة في صورة نصوص قانونية قابلة للتطبيق, أضف إلى ذلك أن التشريع المالي فرع من فروع القانون العام الداخلي ولقد كان جزء من القانون الإداري ثم استقل عنه و أصبح فرعا من فروع القانون العام, وفي هذا السياق جاء دستور الجزائري لسنة 1996 بقواعد وأحكام تتعلق بالمالية العامة كما هو وارد خاصة بالمواد 17،18،20،21،64،121،122،123،160،170.

كما يتدخل القانون كذلك في تحديد كيفية جباية الضريبة و أسلوب إنفاقها و الجزاءات المترتبة على المتهرب من مساهمة في الأعباء العامة للدولة .

صدر قانون للضرائب بموجب الأمر رقم 76-101 المؤرخ في 12/09/1976 المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة و الأمر رقم 76-103 المؤرخ في 09/12/1976 المتعلق بالطابع .

كما صدرت قوانين عديدة تنظم المالية العامة لعل أهمها القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 والمتعلق بقوانين المالية الذي يشكل القانون العضوي الإطار للمالية بالجزائر طبقا للمادة 123 من دستور<sup>26</sup>

ثانيا: علاقته بعلم الاجتماع

لا شك من إن للمالية العامة علاقة انعكاسية على المجتمع , إذ تهدف الدولة عند استخدام أدواتها المالية تحقيق بعض الأغراض الاجتماعية وهذا ما يؤثر على طبيعة و تكوين النظام المالي نفسه , كما أن للمالية العامة آثار اجتماعية سواء قصدت الدولة أو لم تقصد , فإصلاح الاجتماعي في أي دولة

<sup>25</sup> د/ عادل فليح العلي - المرجع السابق - ص 37

<sup>26</sup> د/ محمد الصغير بعلي - المرجع السابق - ص 16

يرتبط بالعوائد المالية المرصودة له , فقد تلجا الدولة إلى فرض ضرائب مالية على استهلاك الخمر ولا يقصد الحصول على موارد مالية فحسب , ولكن قد يكون هدف الأساسي هو الحد من استهلاك هذه المشروبات.<sup>27</sup>

### الفرع الثالث : علاقة علم المالية بعلم الإحصاء وعلم المحاسبة

#### أولاً: علاقته بعلم الإحصاء

لا تستغني المالية العامة عن علم الإحصاء لأهميتها البالغة في رسم السياسة المالية لدولة عن طريق الإحصاءات إذ يستعين علم المالية بالإحصاء للتحقق من مسائل عدة كمستوى الدخل القومي , وتوزيع الثروة و الدخل بين طبقات المجتمع وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية.<sup>28</sup>

#### ثانياً: علاقته بعلم المحاسبة

يتطلب البحث في موضوعات المالية العامة بشكل عام والضرائب بشكل خاص , الإمام و التمكن من المحاسبة و التدقيق من حساب الأرباح و الخسائر كما إن إعداد الموازنة العامة للدولة نفسها و تنفيذها بالرقابة عليها يتطلب استخدام المحاسبة , كما إن عملية تقدير الضريبة يتطلب الماما كبيرا بالمحاسبة الضريبية.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> د/ علي زغدود - المرجع السابق - ص 11

<sup>28</sup> د/ فوزي عبد المنعم - المرجع السابق - ص 16

<sup>29</sup> د/ عادل فليح العلي - المرجع السابق - ص 16

## الخاتمة

تلعب المالية العامة دورا هاما في حياة الدول , اذ تعتبر العصب الذي تسير به شؤون الدولة ولا وجود لكيان الدولة دون أن يكون لها قانون مالية عامة .

إذن فإننا إذا أردنا أن نفهم المالية العامة وجب دراسة الوظائف التي تضطلع بها الدولة داخل النظام الاقتصادي واجتماعي معين . أما إذا تتبعنا تطور وظائف الدولة و أهدافها , فإننا سنصل لا محالة إلى تطور مفهوم المالية العامة , إذ أن جوهر المالية العامة , يختلف من مجتمع لآخر فنشاط الدولة المالي لإشباع الحاجات العامة زهين بدوره بتفاعل العوامل السياسية و اقتصادية للمجتمع .

و ختاماً فان التطور التاريخي لمختلف المجتمعات في أساليب إنتاج اجتماعي وفي أسس توزيع الدخل القومي أدت إلى تغييرات جذرية في الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة , وبالتالي في جوهر المالية العامة, كما إن جوهر النشاط المالي للدولة , يكمن في الحصول على الموارد النقدية و إنفاقها لإشباع الحاجات العامة, وتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية .

## مقدمة:

تعتبر النفقات العامة من أهم عناصر الظاهرة المالية التي تستخدمها الدولة لإشباع الحاجات العامة للمجتمع، حيث تطور البحث فيها بتطور الفكر المالي والسياسة المالية، وهي أداة تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، ويهدف تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

ومع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، تتطور نظرية النفقات العامة بصفة دائمة من حيث مفهوميها وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة والقواعد التي تحكمها وتبين الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها، حيث تعتبر النفقات العمومية وسيلة أساسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وقد ازدادت أهميتها مع تطور وظائف الدولة وانتقالها من دور الحراسة إلى التدخل في مختلف الجوانب الاقتصادية والمالية.

ونظرا لأهمية دور النفقات العمومية سواء من حيث حجمها أو أثارها فإن الدولة تسعى إلى ضمان تحقيقها للأهداف المسطرة، لهذه تظهر أهمية الرقابة على النفقات العمومية التي يفترض أن تتفحص وتحيط بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسير الأموال العمومية من خلال إجراء مسح شامل للعمليات التي يتم إجراؤها من قبل الهيئة الخاضعة للرقابة، لكن يتعين عليها أن تتجاوز مهمة الكشف عن الأخطاء والمخالفات ومطاردتها إلى تصحيحها والقضاء النهائي عليها من خلال الرقابة المالية، وقد كانت مهمة الرقابة مطبقة منذ العصور والحضارات الأولى لكن بصور بدائية، وبعد تطور مهام الدولة في الوقت الحاضر فإن الحاجة إلى جهاز رقابي أصبحت ضرورة منطقية أثناء تأدية وظيفته.

حيث أصبحت هذه الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة، فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام كما أن تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد الوطني بوجه عام.

وللمحافظة على الاستعمال الحسن للأموال العمومية يجب أن تحاط بسياسات متين من الرقابة بشكل يلزم الحكومة أثناء تنفيذ النفقات العمومية، بتنفيذها على نحو خال من كل إسراف أو تبذير.

هذا وأن المعنى الحقيقي لهذه الرقابة نجده مجسدا في الشريعة الإسلامية ، وتتجسد أكثر من خلال إطلاعنا على التاريخ الإسلامي ، وقد تطورت قواعد هذه الرقابة مع تطور الدولة فأصبح لها أجهزة ودواوين متخصصة تباشر رقابة فعالة ومستمرة على مالية الدولة وتحميها من العبث والضياع والرقابة الذاتية التي غرستها العقيدة الصادقة في نفس الإنسان المسلم وذلك في ظل اقتصاد إسلامي متميز.

لهذا تحتل الرقابة الإدارية والمالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية وتعد من أهم عناصر هذه العملية ، ولابد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة وتتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة، ومن المعلوم أن الأجهزة الحكومية تهدف من وراء قيامها بأعمالها إلى تقديم الخدمة للمواطنين ، ويأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمة بأسرع وقت وبأقل جهد وتكلفة، والحقيقة أن الرقابة على النفقات العمومية ليست هدفا في حد ذاتها لأن الهدف الفعلي هو القضاء على الآثار السلبية التي يتسبب فيها سوء التسيير وسوء التنظيم وتبديد الأموال العمومية وقلة الشفافية في التقرير حولها والتي تؤدي إلى تعطل المشاريع والمخططات المسطرة مما يمكن أن يؤثر أيضا وبشدة على التوازنات الكبرى القائمة المالية والاقتصادية وحتى الاجتماعية والسياسية .

أما في الجزائر فقد ظلت الرقابة على النفقات العمومية تحظى بأهمية أقل بالنظر إلى الوضعية المالية المريحة التي عاشتها البلاد في مرحلة معينة ، إضافة إلى طبيعة التوجه الاقتصادي للدولة القائم آنذاك على أساس الاشتراكي الذي تميزه المخططات الكبرى ذات النتائج الأكيدة التي لا تحتاج للرقابة على الأقل من الناحية النظرية لذلك لم تبذل بالفعل جهود جديدة لتطوير إجراءات أو أجهزة قادرة على الحد من الانحرافات في تسيير الأموال العمومية .

ولذلك نطرح التساؤل التالي: ما مفهوم النفقات العامة وفيما تكمن وتقسيماتها وما هي الآثار الاقتصادية المترتبة عنها؟

وللإجابة على هذه التساؤل سنعالج الموضوع في ثلاث محاور:

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة

لمبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

### المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في الفترة الأخيرة، مع توسع الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وتعتبر النفقات العامة الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها لذلك نحاول أن نبين تعريف وأركان النفقات العامة في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني فنتناول أشكال النفقات العامة، وأخيراً نتناول القواعد التي تحكم النفقات العامة في المطلب الثالث.

### المطلب الأول: تعريف وأركان النفقات العامة

نحاول أن نتناول في هذا المطلب تعريف النفقات العامة في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فنتناول أركان النفقات العامة

#### الفرع الأول: تعريف النفقات العامة

للوصول إلى تعريف النفقة العامة وجب علينا أولاً الإشارة إلى مراحل تطورها، فالنفقة العامة في الفكر التقليدي ليست إلا استهلاكاً، بمعنى أن الدولة تقتطع جزءاً من الأموال للقيام بأنشطتها المختلفة<sup>1</sup>، ويرجع هذا الفكر للتفوق المطلق للنشاط الخاص على النشاط العام.

أما الفكر الحديث فهو ينظر إلى النفقة على أنها مجرد إعادة لتوزيع الدخل القومي ونقل للقوة الشرائية من مجموعة من الأفراد إلى مجموعة أخرى، وهذا الفكر يرجع إلى عدم التسليم دائماً بتفوق الدافع أو الحافز الخاص، فقد تكون الدولة أحياناً أكثر إنتاجية من الأفراد<sup>2</sup>، فالفكر الحديث يميز بين النفقات الحقيقية –الاستهلاك في اصطلاح التقليديين- التي تؤدي إلى تدمير جزء من الموارد الاقتصادية، وبين النفقات المحولة التي تقتصر على نقل القوة الشرائية من فئة إلى أخرى من المواطنين.

<sup>1</sup> أنظر، باهر عتلم، سامي السيد، المالية العامة ودور القطاع في تحقيق الرفاهية الاقتصادية، منشورات الجامعية،

بدون ذكر سنة النشر، ص 95

<sup>2</sup> أنظر، باهر عتلم، سامي السيد، مرجع سابق، ص 96

ويمكن القول أن طبيعة النفقات العامة تغيرت عن الماضي تغيرا كليا، فقد كان علماء المال في القديم يرون ضرورة تقليل النفقات العمومية إلى أدنى حد ممكن، ويدعون إلى توفير أقصى المستطاع بحيث أن مهمة وزير المالية حراسة أموال الخزينة ومنع الهجوم عليها، ولكن العلماء المعاصرون فإنهم عكس ذلك يرون في الدولة مجموعة من الأفراد يعملون ويستهلكون كغيرهم من الأفراد، تأخذ الدولة في نظر المعاصرين شكل المصفاة التي تجمع المال لتوزيعه بصورة أكثر فائدة للمصلحة العامة أو شكل المضخة التي تمتص كمية من الدخل القومي لتعديها إلى المواطنين دون نقص<sup>1</sup>، فمجموعة المبالغ التي توزعها الدولة على المواطنين تساوي مجموع المبالغ المقتطعة من دخولهم.

ومن خلال هذا التطور للنفقة العامة يمكن تعريفها كما يلي: "كمّ قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجة عامة"<sup>2</sup>.

وهناك من يعرفها بأنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"<sup>3</sup>، ويمكن تعريفها أيضا بأنها "استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة"<sup>4</sup>، والملاحظ أن هذه التعريفات تصب في نفس المعنى وهي أن النفقات العامة هي مجموعة الأموال التي تنفقها الدولة ومؤسساتها العامة لإشباع حاجات عامة.

### الفرع الثاني: أركان النفقات العامة

من خلال تعريف النفقات العامة بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة فإننا نستنتج أن أركانها تتمثل فيما يلي:

#### أولا: النفقة العامة مبلغ من النقود

يتميز إنفاق الدولة في وقتنا الحاضر بأنه مبلغ نقدي، بعد أن كانت تميل الدولة في الماضي إلى أداء التزاماتها في صورة عينية، أي مقابلا عينا مقابل حصولها على البضائع والخدمات، أو تقدم للعاملين

<sup>1</sup> أنظر د. حسن عوضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة لسنة 1978 ص 337

<sup>2</sup> أنظر أمير يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للنشر، طبعة 2010، ص 26

<sup>3</sup> أنظر د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2000، ص 27

<sup>4</sup> أنظر محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، سنة 2001، ص

معها بعض المزايا العينية كمنحهم السكن والمأكل والملبس والخدمات الصحية، ومع تطور الوقت استبعد الأسلوب العيني لعدم ملاءمته لمتطلبات العصر لاعتبارات عملية وفنية وإدارية وحسابية، فأصبح الإنفاق العام يتم في الغالب بشكل نقدي، وهذا لا يحول من لجوء الدولة إلى الحصول على بعض الخدمات والبضائع مجاناً أو عينا وخاصة في حالات الضرورة<sup>1</sup>.  
ومما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي ويتمشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثمّ تصبح النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

### ثانياً: صدور النفقة العامة من شخص عام.

لاعتبار النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي وإداري، ويعتبر الشخص العام إحدى الهيئات العامة الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وذمة المالية وتملك الصفة الآمرة والسيادية.  
وعلى هذا فإن النفقات التي ينفقها أشخاص عامة، طبيعية واعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام، مثال: إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع بها للدولة فإن هذا الإنفاق لا يعتبر إنفاقاً عاماً.

والسؤال المطروح هنا: هل كافة المبالغ التي تنفقها الدولة أو الهيئات العامة تعد من قبيل النفقات العامة؟ من المتفق عليه أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصفتها صاحبة السلطة الآمرة تعد نفقات عامة، أما إذا مارست الدولة نشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد مثل المشروعات الإنتاجية في هذه الحالة ما هي طبيعة هذا الإنفاق؟

استند الفكر المالي في سبيل تحديد هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والثاني وظيفي<sup>2</sup>:

1- المعيار القانوني: يعتمد أصحاب هذا المعيار في تحديد الطبيعة القانونية للنفقة على أساس الصفة القائمة بالإنفاق وعلى طبيعة الاختلافات بين نشاط الهيئات العامة والهيئات الخاصة، إذ أن الهيئات العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة (الدولة، الهيئات العامة القومية والمحلية والمؤسسات العامة) أي أن القائم بالإنفاق يمتلك السلطة الآمرة، بينما تستهدف الهيئات الخاصة (الأفراد والهيئات الخاصة من شركات وجمعيات) المصلحة الخاصة بالاعتماد على التعاقد فيما بينها أو مع

<sup>1</sup> د. أبعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2008، ص 36

<sup>2</sup> د. سوزي عادل ناشد، مرجع سابق، ص 30

الهيئات العامة ويستمد هذا المعيار جذوره إلى الفكر المالي التقليدي الذي كان سائد في ظل الدولة الحارسة ذات الوظائف المحدودة، ومع تطور الدولة وانتقالها إلى الدولة المتدخلة والمنتجة امتد نشاط الدولة ليشمل أوجه متعددة اقتصادية واجتماعية، حيث بدأت الدولة تمارس نشاطا شبيه بنشاط الأفراد في الجانب الاقتصادي تحقيقا للربح المالي<sup>1</sup>، لذلك أصبح المعيار القانوني غير كافي للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وهو ما دفع علماء الاقتصاد إلى اختيار معيار آخر وهو المعيار الوظيفي.

2- المعيار الوظيفي: يستند أصحاب هذا المعيار على أساس الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق وليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم به، ومنه لا تعتبر جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة بل يعد كذلك فقط التي تقوم بها الدولة بموجب سلطتها الأمرة وسيادتها على إقليمها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتمثل نفقات الأفراد فإنها تعتبر نفقة خاصة، كما تعتبر نفقات الأشخاص الخاصة التي فوضتهم الدولة في استخدام سلطاتها الأمرة نفقات عامة، بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة استخدام سلطتها السيادية، أما إذا قاموا بالتصرف أو العمل شأنهم في ذلك شأن الأفراد العاديين فإن النفقة تعد نفقة خاصة<sup>2</sup>. إن الأخذ بهذا المعيار يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة، ومن شأنه أن يخرج من نطاق المالية العامة الجزء الأكبر منها، والتي تقوم بها الدولة إشباعا للحاجات العامة التي تتزايد على نحو مستمر أثر تطور الدولة على ما سبق الإشارة إليه، ومنه يجب التوسع في تعريف النفقة العامة بحيث تشمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة، أو مشروعاتها العامة والقومية والمحلية بغض النظر عن صفة السيادة أو السلطة الأمرة.

### ثالثا: تحقيق حاجة أو منفعة عامة

ينبغي أن يكون الهدف من النفقة العامة هو إشباع الحاجات العامة أي تحقيق منفعة عامة، وبالتالي فمبرر النفقة العامة وجود حاجة عامة تتولى الدولة إشباعها نيابة عن الأفراد<sup>3</sup>، ويعود تبرير هذا

<sup>1</sup> أ. أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 32

<sup>2</sup> د. سوزي عادل ناشد، مرجع سابق، ص 32

<sup>3</sup> د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007، ص 53

العنصر إلى مبدأ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد، إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة، ومن ثم فيجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة. والصعوبة تكمن في تقدير المنفعة العامة بصورة موضوعية، وهذا التحديد يرتكز أساساً على معيار سياسي أكثر منه اقتصادي واجتماعي، وعادة ما تحدد السلطة السياسية في الدولة ما إذا كانت المنفعة عامة أم لا وهي تخضع في ذلك لرقابة تشريعية وتنفيذية، وأحياناً قضائية، لضمان عدم إساءة استعمال هذا الحق<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: أشكال النفقات العامة

نتناول في هذا المطلب الأشكال الأربعة للنفقات العامة، الأجور والمساعدات في الفرع الأول، ثم نتناول في الفرع الثاني مشتريات الدولة وتسديد الدين العام.

#### الفرع الأول: الأجور والمساعدات

- 1- الرواتب والأجور: وهي مبالغ تدفعها الدولة للعاملين في أجهزتها على شكل رواتب مقابل حصولها على خدماتهم الحالية (الآنية) والسابقة (المتقاعدين).
- 2- الإعانات والمساعدات: وهي نفقات تصرفها الدولة وتمنحها لهيئات عامة أو خاصة دون الحصول على مقابل والهدف من تقديمها تعضيد ودعم الصناعات الوطنية وبأهداف اقتصادية، وتدفع بشكل دفعات نقدية أو عينية.

#### الفرع الثاني: مشتريات الدولة وتسديد الدين العام.

- 1- أثمان مشتريات الدولة: وهي مبالغ تدفعها الدولة لشراء البضائع من الآلات والأدوات والخدمات التي تحتاجها الدولة ومرافقها العامة.
- 2- تسديد الدين العام وفوائده: ويتمثل بما تستدينه الدولة من أموال لتمويل مشاريعها أو ميزانيتها العامة، وهذه الديون قد تكون داخلية أو خارجية كالقروض المحلية والدولية، فيترتب من جراء ذلك أعباء مالية على دولة لا بد من تسديدها عند حلول ميعاد الوفاء بها ودفع فوائد عن المبلغ المقرض،

<sup>1</sup> د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 34

لذلك تخصص الدولة جزءاً من نفقاتها السنوية لتسديد الدين العام وفوائده المستحقة، فتنشأ نتيجة لذلك ما يسمى بصندوق تسديد أصل الدين وفوائده<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: قواعد الإنفاق

إن تحديد الإنفاق العام للدولة يتم وفقاً لأسس وضوابط معينة يجب عدم تجاوزها حتى يحقق الهدف المرجو منه وهو إشباع الحاجات العامة، هذه القواعد تتأثر بشكل كبير بالفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، لذلك فإننا سوف ندرس ضوابط الإنفاق العام في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فنتناول حدود الإنفاق، أخيراً نعرض على ظاهرة تزايد النفقات العامة في الفرع الثالث.

#### الفرع الأول: ضوابط الإنفاق العام

لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع الحاجات العامة يستلزم تحقيق أمرين أولهما تحقيق أكبر قدر من المنفعة، وثانيهما أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقات وذلك بوجود الرقابة على توجيه النفقات العامة أياً كانت صورتها.

1- ضابط المنفعة: وهي قاعدة تعني اتجاه النفقة العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل كلفة ممكنة<sup>2</sup>، ويقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة ألا توجه النفقة العامة لصالح بعض الأفراد دون البعض الآخر بسبب ما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي كما يلزم أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى من جهة، ومن جهة أخرى أن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد التكاليف العامة، وهذا يعد تطبيقاً لقاعدة توازن المستهلك<sup>3</sup>.

ومها يكن فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يتوقف على عاملين أساسيين هما: زيادة نصيب الفرد من الدخل القومي، وتقليل التباين بين مداخيل الأفراد، وهذان العاملان يقتضيان أن تزيد الدولة من

<sup>1</sup> أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 40

<sup>2</sup> د. عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 53

<sup>3</sup> د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 52

حجم الدخل القومي عن طريق زيادة وتنظيم الإنتاج، مما يؤدي إلى زيادة مداخيل الأفراد سواء لكونهم عناصر فعالة في النشاط الاقتصادي أو بسبب الإعانات التي تمنحهم إياها الدولة<sup>1</sup>، هكذا يقل التباين الفاحش بين أفراد المجتمع من ناحية مداخيلهم، الأمر الذي يقضي إلى الاستقرار الاجتماعي.

2- ضابط الاقتصاد في النفقات: تتضمن قاعدة الاقتصاد الابتعاد عن التبذير والإسراف في الإنفاق العام دون مبرر وترتبط هذه القاعدة بالقاعدة الأولى، فتحقق أقصى منفعة ممكنة يجب أن يتم بأقل كلفة ممكنة أو بعبارة أخرى يتحقق أكبر عائد بأقل نفقة ممكنة<sup>2</sup>.

والاقتصاد هنا أن تتجنب الإدارة التقدير (الشح في الإنفاق) والتبذير، أو ما يسمى بترشيد الإنفاق أي حسن التدبير لأن الإسراف والتبذير في الإنفاق من جانب الإدارة في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيما ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة.

3- ضابط الرقابة: إن ضابط المنفعة العامة والاقتصاد في النفقات لن ينتجا أثرهما إلا إذا ضمنهما ضابط آخر وهو رقابة النفقات العامة سواء قبل اعتماد قانون المالية أو بعده.

فقبل اعتماد قانون المالية يمارس البرلمان رقابته على المشروع الذي تعرضه عليه الحكومة من خلال مناقشة بنوده، بحيث يمكن أن يفضح نواب الشعب للرأي العام كل انحراف عن المنفعة العامة وكل محاولة لتبديد أموال الشعب<sup>3</sup>، كما أن للبرلمان الحق في السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها، وهي تسمى بالرقابة السياسية.

أما بعد اعتماد قانون المالية فإن صرف الاعتمادات المالية الموزعة حسب كل قطاع يخضع لقواعد محاسبية صارمة ولرقابة بعدية تقوم بها الهيئات التي نص عليها القانون، هذه الرقابة تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية عن طريق المراقبين والموظفين الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات، وهي تسمى بالرقابة الإدارية<sup>4</sup>.

أما بعد أداء النفقة فهنا تكون الرقابة من طرف أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على أوجه الانفاق، في فرنسا تتولى محكمة المحاسبات هذا النوع من الرقابة، أما في الجزائر فيقوم بها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، بحيث تعمل على التأكد من مدى صرف الاعتمادات على الأوجه

<sup>1</sup> أعمار يحيواوي، مرجع سابق، ص 35

<sup>2</sup> د. عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 53

<sup>3</sup> أعمار يحيواوي، مرجع سابق، ص 38

<sup>4</sup> د. سوزي عادل ناشد، مرجع سابق، ص 53

التي نص عليها القانون وفي مدى التسيير العقلاني للأموال العمومية وقد تتمحص المسؤولية باختلاف أنواعها عندما يتبين المساس بأموال الشعب<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: حدود الإنفاق العام

استقر الفكر التقليدي لفترة من الزمن على تحديد نسبة معينة من الدخل القومي تتراوح ما بين 10٪ أو 15٪ توجه للإنفاق العام لا يجوز تجاوزها، ويبرر ذلك أن دور الدولة في ظل هذه الإيديولوجية يقتصر على قيامها بوظائفها التقليدية في ظل الدولة الحارسة أما الأنشطة الأخرى فمتروكة لحرية الأفراد.

أما في ظل الفكر الجديد فإن دور الدولة يتمثل في التدخل في العديد من الأنشطة الاقتصادية التي من الممكن أن يقوم بها النشاط الخاص كالاتجاه إلى المشاريع الإنتاجية وترتب على ذلك زيادة حجم النفقات العامة إلى الحد الذي يكاد يتطابق فيه مع الدخل القومي ذاته<sup>2</sup>.

وبالتالي فإن العوامل والظروف الاقتصادية التي يمر بها اقتصاد الدولة تؤثر في حجم النفقات العامة وحدودها، ومن ثم يمكن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الكلي (الاستهلاكي والاستثماري)، كما أن حدود النفقات العامة لا بد أن ترتبط بقدرة الدولة على توفير الإيرادات العامة نظرا لأثر النفقة العامة الإيجابي على تكوين الرأسمال الإنساني.

### الفرع الثالث: أسباب تزايد النفقات العامة

لفت الاقتصادي الألماني فانجر Wanger الانتباه إلى ظاهرة اقتصادية هامة وهي تزايد النفقات العامة بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، وذلك راجع إلى ازدياد نشاط الدولة المالي مع التطور الاقتصادي، وصاغ ذلك في قانون اقتصادي سماه بإسمه، حيث يقول في هذا الكتاب "كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الإقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أعمار يحيواوي، مرجع سابق، ص 39

<sup>2</sup> د.حسن عواضة، مرجع سابق، ص 346

<sup>3</sup> د.سوزي عادلي ناشد، مرجع سابق، ص 61

إن ظاهرة ازدياد النفقات لها أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية تتمثل في:

1- الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العامة: المقصود بالزيادة الظاهرية للإنفاق تلك الزيادة التي لا تقابلها زيادة مباشرة في متوسط نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة خلال مشاريعها وأعمالها<sup>1</sup>، فهي زيادة حسابية رقمية في الإنفاق وتتمثل بشكل واضح في انخفاض قيمة النقود وتغيير أساليب المحاسبة الحكومية واتساع إقليم أو مساحة الدولة

أ- تدهور قيمة النقود: يقصد بذلك انخفاض قوتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية، وترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور<sup>2</sup>.

ب- تغيير أساليب المحاسبة الحكومية: كانت في السابق بعض الإدارات تخصص الفائض من الإيرادات التي تحصلها لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها ولا إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها، ومع اتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها ظهرت نفقات عامة كانت تنفق ولم تكن تظهر، وثم فإن هذه الزيادة في النفقات زيادة ظاهرية.

ج- اتساع مساحة الإقليم وزيادة عدد السكان: إن زيادة عدد السكان وتوسع المساحة بضم بعض المناطق الجديدة للدولة عقب الحروب ترتب عليه زيادة ظاهرية في حجم الإنفاق العام، فهذه الزيادة في السكان والتوسع في المساحات أعباء جديدة لا تعود بمنافع حقيقية على سكان الإقليم الأصلي في تحسين مستوى الخدمات المقدمة إليه.

2- الأسباب الحقيقية لازدياد الإنفاق العام: وهي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية التي تحصل عليها الدولة من حجم البضائع والخدمات من أجل تحقيق الدولة أهدافها وإلى زيادة كمية الخدمات والبضائع التي تؤدي بالتالي إلى ارتفاع متوسط نصيب الفرد في هذه الخدمات والبضائع<sup>3</sup>.

أ- الأسباب السياسية: ترتب على انتشار مبدأ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من خدماتها، أضف إلى ذلك أن النظام الحزبي يدفع الحزب الحاكم إلى التوسع في المشروعات الاجتماعية لإرضاء الناخبين، مما يترتب عليه زيادة في النفقات

<sup>1</sup> أعاد حود القيسي، مرجع سابق، ص 53

<sup>2</sup> د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 63

<sup>3</sup> أعمار يحيواوي، مرجع سابق، ص 50

العامة<sup>1</sup>، كما أن النفقات العسكرية تشغل بندا هاما في التزايد المطرد للنفقات العامة، ويرجع ذلك إلى التقدم التكنولوجي السريع في هذا المجال مما يدفع الدولة لإنفقا مبالغ لمدها بأحدث الأساليب والمخترعات العسكرية بهدف حماية منشآتها ومواطنيها من خطر الغزو الخارجي.

ب- الأسباب الاقتصادية: بدأت الدولة في التوسع بمشروعها العامة الاقتصادية بكافة أشكالها وأدى ذلك إلى نمو الدخل القومي، وبالتالي موارد الدولة وإنتاجها، فكان أن توسعت دخول الأفراد وتحسنت مستويات خدماتهم، وبالمقابل أدى ذلك إلى اتساع دائرة الضرائب والرسوم بحيث سهل على الدولة من اقتطاع مبالغ ضريبية كبيرة، عملت على زيادة الإيرادات العامة للدولة، مما دفع هذا الأمر إلى ضرورة قيام الدولة بإشباع حاجات المواطنين والتوسع في نفقات الدولة<sup>2</sup>.

ج- الأسباب الاجتماعية: كان توزيع الدخل القومي زمن حياد الدولة يخضع للقوانين الاقتصادية الطبيعية وما ترتب عن ذلك من حرمان الطبقة الشغيلة، لكن بعد الهزة التي عرفتها الرأسمالية المتطرفة، وبفضل أفكار التضامن الاجتماعي، أصبحت الدولة تتدخل في توزيع الدخل القومي عن طريق الميزانية بما يضمن إنصاف العمّال ومحدودي الدخل، وهو ما يعرف بالنفقات التحويلية<sup>3</sup>.

د- الأسباب الإدارية: إن حجم الإدارة الحكومية قد توسع بشكل سريع، وذلك بزيادة عدد الوظائف وعدد الموظفين، وما صاحبها من ضرورة إيجاد تنظيم إداري جديد يتماشى والتطور الذي حصل في مهام ووظائف الدولة، كل هذه الأسباب الإدارية أدت إلى زيادة حجم الإنفاق الحكومي أمام زيادة الأعباء الإدارية الجديدة للدولة الحديثة<sup>4</sup>.

هـ- الأسباب المالية: تركزت الأسباب المالية لزيادة الإنفاق العام على أمرين، أولا سهولة الاقتراض في العصر الحديث مما أدى إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما يلزمها لسداد أي عجز في إيراداتها، مما يترتب عليه زيادة حجم النفقات العامة، لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد. وثانيا وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يؤدي إلى تشجيع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه انفاق ضرورية أو غير ضرورية.

<sup>1</sup> د. سوزي عادل ناشد، مرجع سابق، ص 68

<sup>2</sup> د. أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 56

<sup>3</sup> أعمر يحيى، مرجع سابق، ص 53

<sup>4</sup> أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 57

## المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة

يراد بتقسيم النفقات العامة تقسيمها إلى عدة أقسام متميزة يضم كل منها تنوعا واضحا للنفقات العامة، مما يتيح لدارس المالية العامة سهولة تحليلها وفقا لأسس عملية تمكنه من تتبع آثار النفقات العامة، لذلك سوف نتناول في هذا المبحث التقسيم الوظيفي للنفقات العامة في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني فندرس فيه التقسيمات النظرية للنفقات العامة، وأخيرا نبين تقسيم النفقات العامة في بعض القوانين العضوية في المطلب الثالث.

### المطلب الأول: تقسيم الوظيفي للنفقات العامة

تنقسم النفقات العامة تبعا لوظائف الدولة إلى نفقات إدارية (الفرع الأول)، نفقات اجتماعية (الفرع الثاني)، نفقات اقتصادية (الفرع الثالث)، ونفقات سياسية (الفرع الرابع)، وأخذ بهذا التقسيم لأول مرة هوفر في الو.م.أ ثم اتبعه بعد ذلك عدة دول أخرى.

#### الفرع الأول: نفقات إدارية

ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة، وتشتمل هذه النفقات على نفقات الدفاع والأمن والعدالة، فإلى جانب التقسيم الإداري القديم المقتصر على تقسيم النفقات العامة تبعا لسلطة التي لها الحق في التصرف فيه<sup>1</sup>، فإنه في الوقت الراهن تعد وزارة المالية تقسيما وظيفيا يسمى نفقة وعائد المرافق العامة، وتقسم هذه النفقات كما يلي:

1- نفقات الإدارة والسلطات العامة

2- نفقة العدالة والأمن

3- نفقة العلاقات الخارجية

4- نفقة الدفاع القومي

5- نفقة التعليم والثقافة

<sup>1</sup> د. باهر عتلم ود. سامي السيد، مرجع سابق، ص 106

- 6- نفقة الاجراءات الاجتماعية (المجاهدون، الشهداء، العمل، الصحة)  
 7- نفقة الاجراءات الاقتصادية (الزراعة، الأشغال العامة، التجارة، الصناعة، الشؤون المالية)  
 8- نفقة الإسكان  
 10- نفقات المعاشات أي الأجور.

### الفرع الثاني: نفقات اجتماعية

وهي النفقات التي تتعلق بالأغراض والأهداف الاجتماعية للدولة والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد، من خلال تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وكذا تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي توجد في ظروف تستدعي المساندة<sup>1</sup>.

ويشمل هذا النوع من النفقات تلك المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان، وتعتبر نفقات التعليم أهم النفقات الاجتماعية نظرا لما لها من أهمية في قياس درجة تقدم المجتمع.

### الفرع الثالث: النفقات الاقتصادية

ويقصد بها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، حيث تهدف الدولة من خلالها إلى زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال جديدة، تشمل هذه النفقات كل ما ينفق على مشروعات الصناعية والقوى الكهربائية والري والصرف، بالإضافة إلى كافة الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة.

ويعتبر هذا النوع من النفقات ذو أهمية كبيرة في الدول النامية وذلك يرجع إلى أن الدول تقوم بنفسها بعمليات التكوين الرأسمالي لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> د. سوزي عادل ناشد، مرجع سابق، ص 38

<sup>2</sup> د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 39

## الفرع الرابع: النفقات السياسية

لم يعد تدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام موضوع نزاع، بل أصبح أمر مرغوب فيه، ومن الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها بهذه الوسيلة أهداف سياسية، ومن ذلك اعتماد نفقات تسمح لبعض الجهات كالسفراء مثلا بمنح إعانات لبعض الصحف والأحزاب، وقد تكون سياسة الدولة اجتماعية مثل إنشاء المستشفيات العامة أو دور الحضانه أو دور لمن لا عائل لهم، قد تكون أيضا سياسة الدولة اقتصادية كالتدخل عن طريق الإنفاق العام.

بالإضافة إلى النفقات العامة التي تخصصها الدولة من أجل تجسيد الديمقراطية، وذلك عن طريق التعدد الحزبي، وكذا مصاريف ونفقات الانتخابات أيا كان نوعها<sup>1</sup>، الأمر الذي زاد من النفقات العامة.

## المطلب الثاني: التقسيم النظري للنفقات العامة

نتناول في هذا المطلب نفقات عادية ونفقات غير عادية في الفرع الأول، نفقات حقيقية ونفقات تحويلية في الفرع الثاني، نفقات التسيير ونفقات الاستثمار في الفرع الثالث، نفقات الخدمات ونفقات تحويلية في الفرع الرابع، نفقات قومية ونفقات محلية في الفرع الخامس

## الفرع الأول: نفقات عادية ونفقات غير عادية

1- النفقات العادية: هي تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة، أي كل سنة مالية ومثال ذلك مرتبات العاملين، وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العامة، ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر، وهي تول من إيرادات الدولة العادية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> د. باهر عتلم و. سامي السيد، مرجع سابق، ص 108

<sup>2</sup> أعمر يحيى، مرجع سابق، ص 39

2- نفقات غير عادية: هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة ولكن تدعوا الحاجة إليها، مثل نفقات مكافحة وباء طارئ أو اصلاح ما خلفته كوارث طبيعية.. الخ، وهي تسدد من ايرادات غير عادية كالقروض<sup>1</sup>.

إذا كان هذا تقسيم يمكن السلطة العامة من تقدير النفقات بصورة أقرب إلى الصّحة، إلا أنّ السياسة المالية الحديثة تعتبر كلّ إيرادات الدولة مخصصة في مجموعها لكلّ أوجه الإنفاق الحكومي<sup>2</sup>، وهو ما تنص عليه المادة 1/8 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية والمعدل والمتمم على أنه "لا يمكن أن يخصصَ أيراد لنفقة خاصة، توجّه إيرادات الدولة دون تمييز لتغطية نفقات الميزانية العامّة للدولة"

### الفرع الثاني: نفقات حقيقية ونفقات تحويلية

1- النفقات الحقيقية: هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، كالمرتبات وأثمان المواد والتوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية والحديثة والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية، ومنه فالإنفاق الحقيقي يتمثل في استخدام الدولة للقوة الشرائية وينتج عنها حصولها على السلع والخدمات والقوة العامة، فالإنفاق يمثل المقابل أو ثمن الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها، فالدولة هنا تحصل على مقابل للإنفاق كما تؤدي إلى زيادة الدخل القومي زيادة مباشرة في الناتج القومي أي خلق إنتاج جديد<sup>3</sup>.

2- النفقات التحويلية: هي تلك النفقات التي لا ترتب عليها حصول الدولة على مقابل من سلع أو الخدمات أو رؤوس أموال، إنما تستهدف إعادة توزيع الدخل القومي، إما عن طريق نفقات تحويلية اجتماعية وهي النفقات التي يراد منها نقل القدرة الشرائية من الأغنياء إلى الفقراء مثل الإعانات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية، نفقات تحويلية اقتصادية، وهي تهدف إلى تحقيق توازن اقتصادي، ومن أمثلتها إعانات الاستثمار والامتيازات الضريبية، نفقات تحويلية مالية التي تمثل فوائد الدين العام واستهلاكه.

<sup>1</sup> د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 46

<sup>2</sup> أعمار يحيواوي، مرجع سابق، ص 40

<sup>3</sup> د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 40

وتتجلى أهمية هذا التقسيم في تمكين السلطة العامة من وضع خطتها الاقتصادية والاجتماعية بما يسمح لها من توجيه الإنفاق العام في الناحية الانتاجية من جهة، والمجالات الإنتاجية الأخرى. غير أنه يؤخذ عليه أنّ النفقات الحقيقية تساهم كذلك في توزيع الدخل القومي على مختلف فئات المجتمع، وتمثل الخدمات الصحية والتعليمية حجة واضحة على ذلك إذ ان هذه الخدمات تلعب دورا فعالا في رفع مستوى مداخل بعض الفئات الاجتماعية.

### الفرع الرابع: نفقات قومية و نفقات محلية

و يسند هذا التقسيم إلى نطاق تطبيق أو سريان هذه النفقة و مدى استفادة الأفراد منها.

#### 1. النفقات القومية أو المركزية

و هي النفقة التي ترد في ميزانية الدولة و يستفيد منها جميع من في الدولة، هذه النفقة تصرفها الدولة على المرافق العامة كمرفقة الأمن، الدفاع، القضاء، فهذه نفقات ذات طابع قومي.

#### 2. النفقات المحلية

و هي تلك النفقات التي تقوم بها ولايات أو محافظات أو مدن معينة و ترد في ميزانية تلك الهيئات كتوزيع الماء أو الكهرباء أو المواصلات<sup>(1)</sup>.

### الفرع الخامس: نفقات الخدمات و نفقات تحويلية

#### 1. نفقات الخدمات

و تنقسم إلى قسمين:

##### أ. نفقات وظيفية

و تشمل المرتبات، مصاريف الصيانة الدورية للمباني العامة و مصاريف إدارية أخرى.

##### ب. نفقات استثمارية

و تشمل الإنشاءات العامة، نفقات التجهيز و المعدات و الآلات و نفقات المشروعات رأس المال الاجتماعي<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> - سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 48.

<sup>(2)</sup> - أعمار يحيوي، مرجع سابق، ص 44.

2. نفقات تحويلية

وهي كذلك نوعين:

أ. نفقات تحويلية في صورة دخول

و تتمثل في الإعانات الاجتماعية و معاشات المسنين.

ب. نفقات تحويلية رأس مالية استثمارية غير مباشرة

و تشمل الإعانات الاقتصادية للمنتجين ودعم المشروعات الخاصة و الأجهزة و المعدات.

### المطلب الثالث: بعض التقسيمات الوضعية للنفقات

نتناول في هذا المطلب تقسيم النفقات العامة في القانون البريطاني في الفرع الأول، ثم نتناول في الفرع الثاني تقسيم النفقات العامة في فرنسا، وأخيراً نبين تقسيم النفقات العامة في القانون الجزائري في الفرع الثالث.

#### الفرع الأول: التقسيم البريطاني للنفقات العامة

و تنقسم النفقات انكلترا إلى قسمين:

أ. نفقات ذات اعتماد دائم

وهي النفقات التي لا تعتمد الإذن إلا سنوياً من البرلمان لأنها تتقرر بمقتضى قوانين خاصة بها و لها صفة الدوام والاستمرار ولا تتجدد حتى يطرأ ظرف من الظروف و توجب تعديلها و أهم هذه النفقات: مخصصات البلاط، وزعيم المعارضة، ورواتب القضاة، و المراقب المدقق العام، و كبار موظفي المحاكم، و نفقات الانتخابات... إلخ

ب. نفقات الاعتماد المتجدد

وهي التي تعرض على البرلمان كل سنة و أهمها نفقات الدفاع<sup>1</sup> و الغدارات المدنية على اختلافاتها، الشؤون الخارجية، التعليم، الصحة، الزراعة، المواصلات... إلخ

(1) - حسن عوض، المالية العامة، المرجع السابق، ص 304

الفرع الثاني: تقسيم النفقات في فرنسا

تنقسم النفقات العامة في فرنسا حسب الجهة التي تقوم بذلك فنجد أن هناك تقسيمات جاء بها القانون 1959م و أخرى تأتي وزارة المالية و أخرى تتم طبقا للمبادئ الحسابات القومية.

أ. تقسيم قانون 1959

يميز هذا القانون بين ثلاثة أنواع من النفقات و حدد القانون المالي لكن سنة الحد الأقصى لكل نوع و هذه الأنواع هي:

- النفقات العادية

و بدورها تنقسم إلى نفقات عسكرية و نفقات مدنية.

- نفقات مدنية استثمارية

تنقسم بدورها إلى نفقات مدنية كاستثمارية المباشرة و الإعانات العسكرية. و نوع آخر هو القروض و المقدمات التي تمنحها الدولة.

ب. تقسيم وزارة المالية الفرنسية

يقوم مكتب البحوث إلى إدارة الميزانية بوزارة المالية الفرنسية بتقديم الموازنة للمواطنين و لهذا يهتم بتقسيم النفقات حسب طبيعتها في الوثيقة الملحة بقانون المالية السنوي و التي تسمية ب ( النفقة و عائد المرافق العامة) و تتميز هذه الوثيقة بين 3 أنواع من النفقات.

- نفقات التشغيل و يضاف إليها النفقة العسكرية و يأخذ هذا النوع من النفقة أكثر من نصف الموازنة الفرنسية.

- نفقات تحويل بدون مقابل و التي تتمثل في إعانات إعادة توزيع الدخل القومية التدخل في الحياة العامة و خدمة الدين العام.

- نفقات استثمارية أيا كانت طريقة تمويلها.

ج. تقسيم النفقات طبقا لحسابات القومية

و يتمثل تقسيمها لنفقات المرافق العامة و الخاصة التي لا تهدف إلى تحقيق الربح و تنقسم هذه النفقات إلى:

- نفقات استهلاكية كسواء السلع و الأجور و المرتبات الإجمالية، و هذه نفقات المرافق أو نفقات تشغيل.
- نفقات جماعية: كالإعانات التي تمنح و هي كما نعلم نفقات تحويلية.
- تكوين رأس مال ثابت إجمالي لنفقات الاستثمارية.
- و أخيرا نفقات أخرى و هي غالبا ما تقوم بها الدولة في الخارج.

### الفرع الثالث: تقسيم النفقات العامة في الجزائر

تنقسم النفقات العامة في الجزائر إلى قسمين نفقات التسيير و نفقات استثمار، حسب ما جاء به قانون 17/84 المتضمن القانون الأساسي لقوانين المالية.

#### 1. مصاريف التسيير

و هي الاعتمادات المالية المخصصة لكل الدوائر الوزارية كل واحدة على انفراد طبقا لقانون المالية لسنة معينة، فكل وزارة لها غلاف مالي خاص بها، ثم تأتي السلطة التنظيمية و توزع هذه الاعتمادات و أقل كل وزارة.

#### 2. مصاريف استثمار (أو التجهيز)

و توزع هذه النفقات على قطاعات النشاطات المختلفة و هو تجهيز المرافق العامة فيما يتضمن حسب سيرها.

و لكن يعاب على المشرع الجزائري أنه يأخذ بنوعين من النفقات (تسيير و استثمار) ولكن يغلب نفقات التسيير على نفقات التجهيز مما يجعله يتعارض مع مبدأ ترشيد الإنفاق العام.

### المبحث الثالث : الآثار الاقتصادية لنفقات العامة

إنه و بدراستنا لآثار النفقات العامة نستطيع معرفة فيما ماذا تصرف هذه النفقة و بتالي أمكن لنا اتخاذ هذا الاتفاق حيث يعتبر وسيلة لتحقيق الأثر إذا ما اعتبر هذا الأخير هدفا من أهداف

السياسة الاقتصادية و أهم أثر لنفقات العامة هو إشباعها للحاجات العامة كما أنها تؤثر على النشاط الاقتصادي، عن طريق تأثيرها على الإنتاج و الاستهلاك و إعادة التوزيع النقل القومي و هذا ما يعرف بالأثر المباشر لنفقة و هناك أيضا آثار غير مباشرة للنفقات العامة تنتج من خلال دورة الدخل الذي يعرف من الناحية الاقتصادية بالمبدأ المضاعف و المبدأ المحصل<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول : الآثار المباشرة لنفقات العامة

و تشمل هذه الدراسة آثار النفقات العامة على حجم الإنتاج القومي، و كذلك على الاستهلاك و اخبرا آثارها على نمط التوزيع النقل القومي.

#### الفرع الأول : أثر النفقة على الإنتاج القومية

يقصد بالإنتاج القومي مجموع السلع و الخدمات المنتجة في الدولة، و لزيادة الإنتاج يتخذ الإنفاق العام عدة أشكال مثل نفقات التعليم و الصحة و مساعدة المستثمرين بمنحهم امتيازهم<sup>(2)</sup> أو ما يسمى بالاتفاق لدفع عجلة الاستثمار فتؤثر النفقة العامة على حجم الإنتاج القومي من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءا كبيرا من هذا الطلب تزداد قيمته بازدياد تدخل الدولة في حياة الأفراد و العلاقة بين النفقات العامة و حجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة و نوعها و لبيان أثر النفقات العامة على رفع المقدرة الإنتاجية بحيث علينا التفرقة بين أنواع النفقات العامة.

1. فالنفقات الإنتاجية والاستثمارية تعمل على إنتاج السلع المادية والخدمات العامة لإشباع حاجات العامة وتكوين رؤوس الأموال الهيئة المقدمة للاستثمار وهذا الاتفاق الاستهلاكي والاستثماري يعد من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم النقل القومي<sup>(3)</sup>

(1)- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 69.

(2)- أعمار يحيوي، مرجع سابق، ص

(3)- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 71.

وتقوم الدولة بهذا الاتفاق عن طريق قيامها مباشرة بالإنتاج أو بمنح مشاريع عامة أو خاصة إعانات اقتصادية من أجل تحقيق المنفعة العامة.

2. النفقات الاجتماعية و تشمل النفقة التحويلية والنفقات الحقيقية التي تهدف على تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية، وهذه النفقات كما أثر مباشر على الإنتاج فيكون أما بتدعيم القدرة الشرائية للفئات محدودة النقل خاصا فيزيد كليها على المواد الضرورية مما يزيد من الإنتاج نظرا لتزايد الطلب عليها هذه السلع .  
أو تكون في شكل تحويلات هيئة تؤدي إلى زيادة الإنتاج السلع والخدمات الاستهلاكية مثل نفقات التعليم والصحة، التي تؤثر على زيادة ورفع الكفاءات فكل ما ينفق على تعليم وصحة العامل من شأنه أن يرفع من مستواهم الفني الذي يضاعف الطاقة الإنتاجية لديهم ويزيد الإنتاج

### 3. النفقات الحربية

في العصر الحديث تمثل النفقات العسكرية أكبر وجه للاتفاق في الدولة الحديثة فالدول تصرف مبالغ طائلة على حيويتها، سواء كان الاتفاق من أجل الاستعداد للحرب أو يعدها أو الاتفاق من أجل تطوير جيشها مما يكفل لها الأمن و يرى الفقه المالي التقليدي إلى أن النفقات الحربية ليست منتجة أما الفقه الحديث فيرى العكس لكن يتميز بين الآثار الانكماشية و التوسعية لنفقات الحربية.

#### الانكماشية:

تتمثل في كونها تعمل على تحويل بعض عناصر الإنتاج إلى إشباع الأغراض العسكرية و الحربية مما يؤثر على الإنتاج العادي للأفراد بالنقصان مما يؤدي إلى الإقلال من الاستهلاك من جهة و ارتفاع الأسعار من جهة أخرى.

#### أما التوسعية:

تتمثل فيما لا توحد من نفقات لزيادة الإنتاج الحربي و إنشاء الموانئ و المطارات والطرق والنفقات البحث العلمي و تصدير الأسلحة كما هو الحال في روسي و الدول الأوروبية لكن هذا ما يختلف الحال فيه بالمرتبة لدول المستوردة للأسلحة التي تصرف مبالغ طائلة على تسليح و على جيوشها مما من شأنه أن يؤثر على إنتاجها بالسلب

### الفرع الثاني : أثر النفقات العامة على الاستهلاك

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك بصورة مباشرة فيما يتعلق بنفقات الاستهلاك الحكومي و من خلال ما توزع الدولة من أجور و مرتبات و يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد

1. نفقات الاستهلاك الحكومية ( التجهيز)
2. و يقصد بما كرما يصرف من طرف الدولة للقيام بمهامها الضرورية من صيانة مبانيها و تجهيزها و شراء المواد الأولية اللازمة للإنتاج العمومية أو لأداء الوظائف العامة و النفقات المتعلقة بالملفات و الأوراق و الأثاث إلزام للمصالح الحكومية و الوزارات
3. و هذا النوع من النفقات يعد نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فعوض من قيام لإعطاء هؤلاء الأفراد مبالغ كبيرة فتقوم هي بمنحها إليهم.
4. 2. نفقات خاصة بالاستهلاك بدخول الأفراد و تعد الأجور و المرتبات من أكبر النفقات التي تصرف من طرف الدولة و بطبيعة الحال جزء كبير منها يصرف إشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع و خدمات لذا تعتبر هذه من قبل النفقات المنتجة فهي مقابل لما يؤدي الأفراد الذين يصرفونها في حاجاتهم الاستهلاكية وذلك يؤدي إلى زيادة الإنتاج من خلال الأثر المضاعف.

### الفرع الثالث : أثر النفقات العامة في طريقة توزيع الدخل

ويقصد بها طريقة توزيع الدخل الوطني مع شرائح و فئات المجتمع و نصيب كل شريحة أو فئة<sup>(1)</sup>

ويتم توزيع الإنتاج على إحساس اعتبارات هي الملكية الفردية لوسائل الإنتاج و عمل الأجر ومدى سيطرة الوحدة الإنتاجية على السوق وهذه الاعتبارات مجتمعة تؤثر على نمط التوزيع الناتج الصافي على طبقات الاجتماعية.

أ. العمل وإنتاجيته

(1) - سوزي عدلي، مرجع سابق، ص 76.

حيث يتحدد الإنتاجية على أساس أن الهدف هو تدريب العمال و تحسين إمكانياتهم الإنتاجية و يتم ذلك من خلال التعليم و التدريب الفني و تحسين ظروفهم المعيشة كلما ارتفع مستوى العامل و مستواه الفني و المعيشي زادت إنتاجيته.

### ب. الملكية الفردية لوسائل الإنتاج

و بذلك صاحب وسائل الإنتاج لا قوة اقتصادية تجعله يختص بجزء كبير من الدخل الاجتماعي يزيد بزيادة ملكيته و بتقليص يقلصها.

### ج. النفوذ الشخصي أو السياسي

وهو الذي يسمح لبعض الفئات بالحصول على دخل أكبر لا يتناسب مع عملهم أو مع ما هو تحت سيطرتهم من وسائل الإنتاج لكن يمكن اعتبار ذلك على انه يتناسب مع مسؤوليتهم.

إلى أنه في حقيقة الأمر من شأنه أن يؤدي إلى انعدام العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل القومي الرأس مال الذي يقوم على أنه من يمتلك وسائل إنتاج أكثر و له نفوذ أكبر له حصة أكبر من الدخل القومي على حساب الطبقة العاملة صاحبة أكبر جهد<sup>(1)</sup>

وهنا يتجلى دور الدولة في التأثير على نمط التوزيع بغرض التخفيف من عدم العدالة في توزيع الدخل أي عن طريق إعادة توزيع الدخل القومي بواسطة النفقات العامة التي تكمن في زيادة القدرة الشرائية لدى الفئات ذات مدخول منخفض ويكون ذلك بأخرى الطريقتين مباشرة وغير مباشرة.

أ. أن يكون أثر الاتفاق العام على نمط التوزيع الدخل القومي مباشرة بزيادة القوة الشرائية

لدى بعض الأفراد عن طريق منحهم الإعانات النقدية

ب. أو يكون أثر الاتفاق العام على نمط التوزيع الدخل القومي الغير مباشر بواسطة تزويد

بعض الفئات معينة ببعض السلع و الخدمات بثمن أقل من ثمن تكلفتها وذلك بدفع إعانات

استغلال المشروعات التي تنتج هذه السلع و الخدمات.

(1) - سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق. ص 71.

## المطلب الثاني : الأثار الغير مباشرة لنفقات

تنتج النفقات العامة اثرا غير مباشرة من خلال دورة الدخل، و هي ما تعرف من النامية الاقتصادية بالأثر المضاعف و الأثر المعجل.

### الفرع الأول : الأثر المضاعف

يقصد به أثر زيادة الاتفاق القومي على الاستهلاك التي تعود إلى زيادة الدخل القومي بمفهوم أوضح زيادة في الاتفاق تؤدي في الزيادة في الدخل القومي زيادة في الاستهلاك ملاحظة :

إن زيادة في الإنتاج لا تتم بنفس المقدار الزيادة في الاتفاق و لكن يسبب مضاعفة و لذلك يسمى بالأثر المضاعف.

و بالتالي أصحاب الأجور و المرتبات أو ما يسمى بالطبقة العاملة بزيادة الاتفاق الموجه لهم يزيد استهلاكهم و يتضاعف، أما الطبقة المنتجة صاحبة الوحدات الإنتاجية فاستهلاكها محدود و موجة للشراء المعدات و الأدوات الإنتاجية و بالتالي فالأثر المضاعف يكون بسيط لديهم أضف إلى ذلك أن الأثر المضاعف مرتبط بمدى توسيع الجهاز الإنتاجي و تمتع بالمرونة و القدرة على التحلب مع الزيادات الاستهلاكية فهي الدول المتقدمة لديهم هذه القدرة فيزيد الإنتاج بزيادة القدرة على الاستهلاك فيزيد الاستهلاك و بالتالي الأثر المضاعف ينتج أثاره المباشرة و الغير مباشرة أما في الدول النامية يرغم من زيادة الميل الحدي لهم الاستهلاك يكون أثر المضاعف ضعيفا بالنسبة للمنتجين نظرا لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي و انعدام قدرته مع التجارب مع زيادة في الاستهلاك<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني : الفرع المعجل

ويقصد بالأثر المعجل في التحليل الاقتصادي هو أثر زيادة النفقة أو نقصه على حجم الاستثمار حية أو الزيادات المتتالية في الطلب مع السلع الاستهلاكية يتبعها على النحو الحتمي زيادات في الاستثمار و العلاقة بين هاتين الزياتين هو المبدأ المعجل.

وهو الزيادة في الدخل في الاستهلاك ( أثر مضاعف) ومع مرور الوقت فإن منتجي السلع وبعد نفقات المخزون يجدون أنفسهم مضطربة إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية و الآلات و توزيع

(1) - سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 81.

وسائل الإنتاج لديهم من أجل زيادة ربحهم ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل الوطني بزيادة الاتفاق العام تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج الوطنية تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار بمرور الوقت بنسبة أكبر<sup>(1)</sup>

---

(1) - محمد محرزى عباس، مرجع سابق، ص 110.

## الخاتمة

في الأخير لابد أن تكون قد توصلنا إلى أن النفقة هي مبلغ مالي تدفعه الدولة التي هي شخص معنوي عام و يرخص به البرلمان و يقوم بمراقبة تنفيذها مجموعة من الهيئات. ومهما تعدد أقسامه فهي تصب في نفس الإطار ونفس الهدف والمتمثل في تلبية الحاجيات العامة، والمهم في الأمر أن النفقات العامة محددة بقواعد وضوابط تحدد كيفية إنفاقها والمجالات المخصصة لذلك، تفاديا لإبذاد المال العام.

المبحث الأول : ماهية الإيرادات العامة

## المطلب الأول : التطور التاريخي للإيرادات العامة

بالعودة الى التاريخ المالي يستطيع الباحث ان يستخلص ملاحظتين اثنتين

الأولى: إن الإيرادات العامة تطورت حجما و نوعا .

الثانية : ان الزيادة التي طرأت على الإنفاق شكلت العامل الأساسي الذي حتم البحث عن زيادة الإيرادات العامة . و إذا تتبعنا التطور التاريخي لنظرية الإيرادات العامة فسنجد ان الدولة قديما كانت تحصل على إيراداتها في صورة عينية مستخدمة سلطاتها و سيادتها في إجبار الأفراد على الانتماء لجيوشها و القيام بالأشغال العامة عن طريق السخرة بل و تفرض أيضا

على المزارعين الحرفيين تقديم نسبة معينة من إنتاجهم إليها و إذا كان هذا الحال في عصر الرق فان الوضع قد اختلف في ظل الدولة الحديثة . فمع استخدام النقود كأداة للمبادلة و مخزن للقيم بشكل واسع أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها في شكل نقدي و تنوعت مصادر الإيرادات فبالإضافة الى إيراداتها الدولة التي تعتمد على عنصر الاجبار ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الاقتصادي للدولة أي تلك الإيرادات الناتجة عن مشاريعها الاقتصادية . فباتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و تطورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة أدى الى اتساع و ازدياد حجم النفقات العامة و أنواعها و من ثم اتسع نطاق الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ( فوزي عطوى- المالية العامة- منشورات الحلبي الحقوقية- لبنان-بيروت-2003.ص 43.

و ترتب على ذلك التطور ان الدولة أصبحت تحصل على إيراداتها من مصادر متعددة و ذلك من إيراداتها من أملاكها و مشاريعها الاقتصادية ( دخل الملكية العامة و الخاصة . الرسوم . الضرائب . الثمن العام . القروض . و الإصدار النقدي... فان اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصر الحديث قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي و الاجتماعي . فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع و تحفيز الاستثمار في مجالات معينة و كبها في مجالات أخرى . كما تستخدمها كأداة في مكافحة بعض الأزمات الاقتصادية كالتضخم و الانكماش و إعادة توزيع الدخل ... فلم يعد دور الإيرادات العامة مقتصرًا على تغطية النفقات العامة بل امتد لتحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية معينة<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ( محمد عباس محرزي - مرجع سبق ذكره . ص 135-136 .

## المطلب الثاني: تعريف الإيرادات العامة

يقصد بالإيرادات العامة كأداة مالية .مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من اجل تغطية نفقاتها العامة و تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي او هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام . و هي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها و طبقا للاعتبارات الواقعية التي تسود الجماعة بأسرها و قد ادى تطور دور الدولة و ازدياد النفقات إلى تطور نظرية الإيرادات العامة الأمر الذي تجلت آثاره في تطوير حجم هذه الإيرادات و الى تعدد أنواعها و أغراضها و هو ما يعني في الوقت نفسه تطوير محدداتها<sup>1</sup>.

## المطلب الثالث: تقسيمات الإيرادات العامة

قد حاول الكتاب تقسيم الإيرادات العامة الى أقسام متعددة يضم كل منها الإيرادات المتشابهة في الخصائص فقد اقترح البعض تقسيم الإيرادات العامة الى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص و مثالها إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة و إيرادات متعلقة بالنشاط العام و ليس لها نظير في إيرادات الأفراد و مثالها الرسوم و الضرائب و الغرامات المالية و يعيب هذا التقسيم ان الدولة و هي بصدد إدارة ممتلكاتها الخاصة تتمتع بسلطات عامة لا يتمتع بها الأفراد و قد تستعمل الدولة هذه السلطات لتضمن أثمان مبيعاتها جزء منها يعتبر ضريبة في الواقع و من ثم لا يمكن القول بان إيرادات ممتلكاتها الدولة تعتبر شبيهة بإيرادات نشاط الأفراد شها كاملا . و قد اتجه بعض المفكرين الماليين الى التمييز بين مصادر الإيرادات العامة على أساس عنصر الإجبار . فهناك مصادر إيرادية تقوم على أساس عنصر الإجبار من جانب الدولة في الحصول على إيراداتها استنادا الى سيادتها و يشمل هذا النوع:

(1) الضرائب و الرسوم التي تمثل أهم صورة من صور الإيرادات العامة .

<sup>1</sup> (سوزي عدي ناشد- الوجيز في المالية العامة- دار الجامعة الجديدة –الازرطية .2000- ص 85.

(2) الغرامات المالية التي تفرضها المحاكم و تذهب الى خزانة الدولة.<sup>1</sup>

### المطلب الرابع: معايير تقسيم الإيرادات

ان الدراسة المثلى للأنواع و مصادر الإيرادات العامة تستلزم تقسيمها وفقا لطبيعتها و هو ما ادى ببعض الدارسين الى اتخاذ عدة معايير لتقسيم الإيرادات أهمها .

(أ) مصدر الإيرادات العامة: (الإيرادات الأصلية و الإيرادات المشتقة)

المقصود بالأصلية تلك التي تحصل عليها الدولة من أملاكها ( الدومين العام) و أما المشتقة فيقصد بها تلك التي تحصل عليها عن طريق اقتطاع جزء من ثروات الآخرين . و هذا يعني كل ما تحصل عليه الدولة من إيرادات الدومين العام .

(ب) سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة: (الإيرادات الجبرية و الإيرادات غير الجبرية).

المقصود بالجبرية تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بالإكراه و اما غير الجبرية فهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بغير إكراه و يتمثل هذا التمييز من خلال الضريبة و هي جبرية . و ثمن منتوجات المشروعات العامة و هو غير جبري .

(ج) مدى الشبه مع إيرادات القطاع الخاص: (إيرادات الاقتصاد العام و الإيرادات الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص :

أما إيرادات الاقتصاد العام فهي لا تعتمد على السلطة السيادية للدولة . الأمر الذي يسبغ تسميتها ايضا (الإيرادات السيادية) و هي الضرائب و الرسوم و الإصدار النقدي الجديد . و الغرامات الجنائية . و استيلاء الدولة على الأموال التي لا وارث لها . و اما الإيرادات الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص او (الإيرادات الاقتصادية) فهي المماثلة للإيرادات أشخاص القانون الخاص مثل دخل المشروعات العامة و القروض و الإعانات<sup>2</sup>

<sup>1</sup> (زينب عوض الله حسين – أساسيات المالية العامة- دار الجامعة الجديدة – الأزراطية-2006-ص 89.

<sup>2</sup> (فوزي عطوى – مرجع سابق ذكره –ص 47.

(د) مدى دورية الإيرادات العامة : (الإيرادات العادية و الإيرادات الاستثنائية) و المقصود بالإيرادات العادية تلك التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة و دورية. و هي دخل أملاكها ( الدومين العام) و الضرائب و الرسوم و اما الإيرادات غير العادية (الاستثنائية) فهي تلك التي تحصل عليها الدولة بصورة غير منتظمة و هي القروض و الإصدارات النقدية الجديدة<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين).

تشكل إيرادات أملاك الدولة مصدرا ايراديا هاما و مستمرا يوفر للدولة موارد مالية شبه مضمونة تستعين بها في توفير الأموال في خزيتها العامة الا ان علماء المالية العامة يقسمون أملاك الدولة الى قسمين : أملاك الدولة العامة و أملاك الدولة الخاصة.<sup>2</sup>

#### المطلب الاول: تعريف الدومين

##### الفرع 1- اصطلاحا:

الدومين كلمة فرنسية دخلت كمصطلح الى اللغة العربية و يقصد بها في علم المالية العامة ممتلكات الدولة<sup>3</sup>

##### الفرع 2-عموما:

<sup>1</sup> فوزي عطوى – مرجع سبق ذكره – ص 48.

<sup>2</sup> حسين الصغير – دروس في المالية و المحاسبة العمومية – دار المحمدية العامة الجزائر-1999- ص 82

<sup>3</sup> زينب حسين عوض الله-مرجع سبق ذكره-ص 95.

يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها . عقارية او منقولة و ايا كان نوع ملكية الدولة لها عامة او خاصة و تتميز إيراداتها الدولة من الدومين بالثبات و عدم خضوعها للتقلبات كما انها تتميز بالاستمرارية و قلت أهميته النسبية مع التطور الاجتماعي و تطور نشاط الدولة بظهور مصادر أكثر أهمية و لكن لم تتخلى عنه الدول و من بينها الجزائر لانه مصدر مستمر . و يمكن ان نقسم الدومين الى قسمين كبيرين متفاوتين في الأهمية . دومين عام و دومين خاص . لكل منهما معناه و هدفه. الا ان الإيرادات تكاد مقتصرة على الدومين الخاص اكثر من الدومين العام<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: اقسام الدومين

**الفرع 1- الدومين العام:** يقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة او الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة و هي تخضع للقانون العام و تخصص للنفع العام كالطرق و الشواطئ و الأنهار و الموانئ و الحدائق العامة و الأصل ان لا تفرض الدولة رسما او مقابلا للانتفاع به و استعماله الا في حالات خاصة بهدف تنظيم هذا الانتفاع و بذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام

و قد عرفه القانون المدني على انه " تعتبر أموال الدولة العقارات و المنقولات التي تخصص بالفعل او بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة او إدارة او مؤسسة عمومية او لهيئة لها طابع اداري او مؤسسة اشتراكية . او لوحدة مسيرة ذاتيا او لتعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية او يستفاد من نص هذه المادة ان المشرع الجزائري قد اخذ بمعيار مزدوج و هو التخصص لمصلحة عامة او منفعة او التخصيص لمرفق عام .

و من خصائص الدومين العام انه :

1. غير قابل للتصرف فيه

2. غير قابل للتقادم

<sup>1</sup> ( شخشوخ سامية – الإيرادات العامة للدولة و دورها في الاقتصاد الوطني – مذكرة لنيل شهادة ليسانس في علوم التسيير تخصص مالية-المدية-2003-ص 26.

3. غير قابل للحجز

و قد قسم الدومين العام كذلك حسب المشرع الجزائري في القانون 90-30 الى  
 - **الدومين العام الطبيعي** : يكون مصدره العوامل الطبيعية و ليس ناتج عن عمل الإنسان كالبحار  
 الإقليمية و الفضاء الجوي و مجاري المياه .  
 -**الدومين العام الصناعي** : و هو ذلك الدومين الذي تغلب عليه اليد الصناعية و نستطيع القول ان  
 الدومين العام لا يعتبر إيرادا أساسيا باعتبار ان إيراداته تكاد تكون رمزية لان القاعدة فيه هي مجانية  
 الانتفاع به في بعض الأحيان فقد تفرض رسوم رمزية لدخول بعض الحدائق مثلا . عكس الدومين  
 الخاص الذي يعتبر أكثر أهمية.<sup>1</sup>

**الفرع 2-الدومين الخاص** : هي تلك الأموال التي تؤدي وظيفة تمليلية و مالية مثل المباني  
 ذات الاستعمال السكني و الأراضي الجرداء غير المخصصة و الأملاك الشاغرة و الأراضي الفلاحية و  
 الرعوية و يقسم الدومين الخاص تبعا لنوع الأموال التي يتكون منها و هي كما يلي .  
 \* **الدومين الزراعي** : يتكون من الراضي و الغابات و تحصل الدولة على إيراداتها من هذا  
 الدومين من ثمن بيع المنتجات الزراعية التي قد ينتجها و من ثمن بيع الأخشاب التي تنتجها الغابات و  
 قد بدا الدومين الزراعي يفقد أهميته بالنسبة للأراضي الزراعية نظرا لان الأفراد اقدر عموما على  
 استغلالها من الدولة . اما الغابات و أراضي البور فان الدولة اقدر على استغلالها و إدارتها لما تحتاجه  
 من نفقات مرتفعة لا قبل للأفراد بها.<sup>2</sup>  
 \* **الدومين العقاري** : يتكون هذا الدومين من المباني السكنية و الفنادق و القصور الحكومية و  
 غيرها من المباني المملوكة للدولة و التي قد خصصت للأغراض التجارية او شبه التجارية و من امثل  
 هذا النوع من الدومين المساكن الشعبية التي تنشأها بعض الدول من اجل المساهمة في حل مشكلة  
 الإسكان و لكنها لا تقوم بمنحها مجانا للمواطنين بل تعمل على بيعها او تأجيرها لبعض المواطنين مما  
 يدر عائدا معقولا على الخزينة العامة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد يوسف المعداوي – مذكرات في الأموال العامة و الأشغال العامة-ديوان المطبوعات الجامعية –الجزائر-  
 الطبعة الثانية-1992-ص 14.

<sup>2</sup> عبد الهادي النجار – اقتصاديات النشاط الحكومي- ذات السلاسل- الكويت 1982- ص 150.

<sup>3</sup> علي الغربي – عبد المعطي عساف- ادارة المالية العامة – دون دار نشر- دون تاريخ النشر ص 68.

\* الدومين التجاري : و هو ما تملكه الدولة من منشآت تجارية ملكية عامة مطلقة التي تحصل عليها عن طريق التأمين و التوسع في قاعدة القطاع العام او عن طريق مشاركة الأفراد في استغلال تجاري.<sup>1</sup>

\*الدومين المالي : و هو ما تملكه الدولة من أسهم و سندات في المنشأة الاقتصادية و يعتبر هذا احدث أنواع الدومين و عن طريقة يمكن للدولة التغلغل في توجيه بعض نواحي النشاط الاقتصادي . و قد زادت أهميته في العصر الحديث و حدث تطور في مضمونه فلم يعد قاصرا على حق الدولة في إصدار النقود و لكنه اتسع ليشمل الأسهم بصورة خاصة التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات الاقتصادية المختلفة او قيام الدولة باستثمار أموالها عن طريق شراء السندات ذات فائدة مرتفعة و قد ساهم ذلك في إمكانية الدولة من الإشراف على القطاع الخاص و السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام من اجل توجيهها الى تحقيق الصالح العام.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: دور الدومين في الاقتصاد الوطني

لقد عرف الدومين الوطني في القانون رقم 90-30 في المادة 2 منه كما يلي :

❖ وفقا للمادة 17 و 18 من الدستور يشمل الدومين الوطني مجموع الأموال و الحقوق المنقولة و العقارية المجازة اما في شكل ملكية عمومية و اما خاصة من طرف الدولة او جماعاتها المحلية . من هذا التعريف نلاحظ ان كل ما تملكه الدولة سواء يدخل إيرادا او لا . فانه يعتبر ضمن الدومين و لاحظنا أيضا من خلال دراستنا فيما سبق للدومين العام و الخاص ان هذا الأخير هو الذي يدر أموالا على خزينة الدولة اكثر من العام . لكن مع هذا نستطيع القول ان النسبة التي يساهم بها الدومين في إيرادات الدولة تكاد تكون قريبا معدومة حيث لا يساهم سوى . 0.6% تقريبا من مجموع إيرادات الدولة. هذا قليل مقارنة بكل من الضرائب و الجباية البترولية حيث يساهم كل منها تقريبا

<sup>1</sup> ( حسين مصطفى حسين – المالية العامة- ديوان المطبوعات الجامعية – بن عكنون- الجزائر-2001-ص 38.

<sup>2</sup> ( سوزي عدلي ناشد- مرجع سبق ذكره- ص 99- 100

بالنصف الا في هذا الإيراد لا يمكن الاستغناء عنه لانه كان أول من مول ميزانية الدولة قديما . حيث كانت إيرادات الدومين هي المورد الأكبر للملك او الأمير الإقطاعي في العصور الوسطى عندما كانت ماليته الخاصة مختلطة بمالية المملكة او الإمارة لكن هذه الأهمية تضاءلت تدريجيا و حلت محلها الإيرادات المتحصلة من الأفراد اختيارا في البداية ثم إجبارا في النهاية نعني بها إيرادات الضرائب .

و نلاحظ انه لم تعد ممتلكات الدولة من أراضي زراعية و بساتين تدر إيرادا كما في الماضي نظرا للظروف المناخية و الأوضاع الأمنية التي لم تعد مؤخرا في صالح الزراعة بصفة خاصة . بل المشاريع الصناعية فقط هي التي توفر نسبة كبيرة من إيرادات الدومين أما فيما يخص الدومين العقاري فهو كذلك يوفر إيرادا لا بأس به إلا أن الدولة في الغالب لا تستهدف من وراءه توفير إيرادات و إنما هدفها الأساسي هو النفع للمواطنين خاصة المحدودة الدخل منهم و هكذا فانه مع تطور الدور الذي تلعبه الدولة في حياة مواطنيها و ذلك ببحثها عن أكثر النظم فائدة حتى تصل بشعبها إلى أعلى المستويات .رأت أنها ملزمة بالدخول في اقتصاد السوق .حتى تواكب التطور فكان لها ذلك و

استوجب معه خوصصة الكثير من القطاعات مما ادى الى فقدان أهمية الدومين يوما بعد يوم . و ضعف حصيلته في تمويل خزينة الدولة الا انه لم يستغنى عنه طبيعيا و بهذا استنتج أن إيرادات الدولة من الدومين . كان لها أهمية في خزينة الدولة في العهد الاشتراكي اما في وقتنا هذا الرأسمالية البحتة ايراد الدومين يكاد يكون في طي النسيان نظرا لانه ما يحصل منه من إيرادات قليلة جدا مقارنة مع باقي الأنواع الأخرى.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ( سامية شخوخ- مرجع سبق ذكره-ص 33-34.

المبحث الثالث: الإيرادات من الضرائب

تصنف الضرائب على أنها إيرادات سياسية تحصل عليها الدولة جبرا من موارد الدولة فقد حظيت الضرائب بعناية مميزة من قبل الباحثين جعلتها علما قائما بذاته و هو يعرف بالنظرية العامة للضريبة و سوف نرى فيما يلي بشئ من التفصيل تعريف الضريبة و قواعدها و اهدافها

المطلب الأول: تعريف الضريبة و خصائصهاالفرع الأول: تعريف الضريبة

لقد كانت الضرائب في القرون الماضية المصدر الأول للإيرادات الدولة و كان الهدف منها قاصرا على الناحية المالية فقط و كانت تتميز الضرائب في ذلك الوقت بالاختيارية . أي لم يكن الأفراد ملزمين بدفعها و مع تطور النظم السياسية و الاقتصادية تدخلت الدولة في المجتمعات بفرض ضرائب مباشرة على الأفراد عن طريق الهيئات النيابية و أصبحت الضريبة تستخدم لتحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية و سياسية . أي أن الضريبة في البداية كانت مجرد إعانة ( هبات و مساعدات للدولة) ثم تطورت و أصبحت وسيلة لتغطية النفقات اللازمة للأمن ثم تغطية الخدمات العامة الى أداة للإصلاح الاقتصاد الوطني . و للضريبة تعاريف عديدة و لكن المعنى واحد.<sup>1</sup>

❖ تعريف الفقيه الفرنسي حيز : بأنها استقطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد

بطريقة نهائية و بلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ( شخشوخ سامية- مرجع سبق ذكره-ص 22

- ❖ تعريف الدكتور عادل احمد حشيش : هي عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة او إحدى هيئاتها العامة المحلية بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل التكاليف و الأعباء العامة دون ان يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة .
- ❖ كما يعرفها البعض : بأنها اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبرا من الأفراد دون مقابل بهدف تحقيق مصلحة عامة .<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: خصائص الضريبة

- ⊗ اقتطاع مالي : يعني ذلك أن قيمتها تنتقل انتقالا نهائيا من المكلف بها إلى الدولة و قد كانت قديما تجبى عينا إما في شكل سخرة أو تسليم أشباه أو أجزاء من محصول ثم حلت محلها الضرائب النقدية .
- ⊗ تفرض بلا مقابل : أي أن المكلف الذي يدفع الضريبة لا يحصل مقابلها على نفع خاص به فهو يدفع الضريبة بصفته في الجماعة السياسية و ليس معنى ذلك ان دافع الضريبة لا يفيد منها بل على العكس من ذلك انه يفيد بصفته واحدا من الجماعة من الإيرادات الضريبية على المرافق العامة.
- ⊗ وفقا لمقدرة المكلفين : إن الضريبة تطرح على كل شخص قادر على الدفع تبعا لمقدرته المالية فالضريبة هي طريقة لتقسيم الأعباء العامة بين الأفراد وفق قدرتهم التكليفية و هذا ما نادى به ادم سميث بقاعدة العدالة أي أن يسهم كل أعضاء المجتمع في تحمل أعباء الدولة تبعا لمقدرتهم النسبية على الدفع .

- ⊗ وفقا لمقدرة المكلفين : إن الضريبة تطرح على كل شخص قادر على الدفع تبعا لمقدرته المالية فالضريبة هي طريقة لتقسيم الأعباء العامة بين الأفراد وفق قدرتهم التكليفية و هذا ما نادى به ادم سميث بقاعدة العدالة أي ان

<sup>1</sup> ( خالد شحادة الخطيب . احمد زهير شامية-مرجع سبق ذكره -ص 145.

<sup>2</sup> ( محمد الصغير بعلي - يسري ابو العلا - مرجع سبق ذكره-ص 57.

يسهم كل أعضاء المجتمع في تحمل أعباء الدولة تبعاً لمقدرتهم النسبية على الدفع.<sup>1</sup>

✕ **الطابع الإجباري** : ان الضريبة شكل من أشكال إبراز وإظهار سيادة الدولة فهي توضع ثم بعد ذلك تحصل عن طريق السلطة أو الإجماع و يفهم من لفظ الإجماع الأمر المتمثل في إجبار المكلف بالضريبة من أدائها عبر طرق إدارية . فالضريبة تفرض بطريقة أحادية ( صادرة عن الدولة) و يحصل بالاستعمال الجبر. حيث يوجد جهاز كامل للجبر و العقوبات مؤلف بهدف إلزام المكلف بالضريبة على الدفع يمكن ان يظهر الجبر في انه تهديد بسيط . ففي حالة رفض او عدم اداء الفرد واجباته الضريبية ينطلق هذا الجهاز في متابعة هذا المكلف من اجل إجباره على تخليص دينه الضريبي .

✕ **تدفع الضريبة بصفة نهائية** : و هذا العنصر يميز الضريبة عن القرض الإجباري حيث تلتزم الدولة برد المبلغ الذي اقترضته أما في الحالة الضريبية فان ما يدفع منها في حدود القانون لا يرد و لا يدفع عنه أية فائدة و من هنا كان دفع الأفراد للضريبة نهائياً.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ( محمد عباس محرزى - مرجع سبق ذكره-ص 177.

<sup>2</sup> ( زينب حسين عوض الله - مرجع سبق ذكره- ص 120.

✘ ان الضريبة تهدف الى تحقيق النفع العام : أي ان الضريبة تجبى بحكم موجب التضامن الاجتماعي بين الأفراد أي تجبى كونها تهدف الى تحقيق النفع العام و هو ما درجت دساتير القرن العشرين بصورة خاصة و نقرا النص من الدستور اللبناني المادة 81 و في استهلاله " تفرض الضرائب للأجل المنفعة العامة" و على الرغم من استقرار مبدأ تحقيق النفع العام كأساس للضريبة حتى و لم تنص عليه الأحكام الدستورية فان علماء الاقتصاد لم يتفقوا على المقصود بعبارة النفع العام .

- فالاقتصاديون الكلاسيكيون : وجدو في الضريبة وسيلة لتوفير الأموال اللازمة و الكافية لتغطية النفقات العامة من دون ان يكون لهذه الوسيلة أي تأثير في تغيير البنيان الاقتصادي او في تعديل العلاقات الاجتماعية السائدة و هكذا فقد رأى الكلاسيكيون ان الضريبة أداة مالية حيادية
- أما الاقتصاديين المعاصرين فقد استبعدوا تصور الضريبة المحايدة<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: أهداف الضريبة

تفرض الضريبة على الأشخاص من اجل تحقيق أغراض و أهداف معينة يأتي في مقدمتها الهدف التمويلي . باعتبارها المصدر هاما للإيرادات العامة بالإضافة إلى الاهداف المالية و السياسية و الاقتصادية الأخرى و قد تطورت هذه الأهداف بتطور دور الدولة . ففي ظل المالية التقليدية عندما كانت فكرة الدولة الحارسة مهيمنة كان الهدف من الضريبة هدفاً مالياً بحتاً. لكن مع تطور دور الدولة و زيادة أنشطتها و تدخلها في الحياة الاقتصادية بصورة فعالة تطورت أهداف الضريبة و أصبحت بمثابة أداة أساسية في يد الدولة لتحقيق أهدافها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

<sup>1</sup> ( فوزي عطوى – مرجع سبق ذكره ص-56-57.

الفرع الأول: الأهداف المالية

حسب النظرية الكلاسيكية فان تغطية النفقات العمومية هو الهدف الوحيد للضريبة و التي يجب ألا يكون لها أي تأثير اقتصادي .

إن هذا المفهوم الذي يحصر دور الضريبة في تغذية صناديق الخزينة العمومية و يعطيها وظيفة مالية بشكل مطلق . يرتبط بشكل وثيق بفكرة الدولة الحارسة بالتالي لا يمكن تسجيل أي تأثير على المستوى الاقتصادي و الاجتماعي فهي تتصف بالحياد أمام هذه الميادين . أما اليوم فلا يمكننا الدفاع عن فكرة حيادية الضريبة لانه في الواقع من المستحيل اقتطاع عن طريق الجبر الضريبي ربع الناتج الداخلي الخام دون ان تكون هناك انعكاسات و مضاعفات اقتصادية هامة فالإقتطاع الضريبي يقلص من القدرة الشرائية للأفراد مما يحدث انعكاسات اقتصادية. في نفس السياق فالضريبة تزيد من أسعار السلع و الخدمات بالتالي تؤثر على حجم استهلاكها.<sup>1</sup>

الفرع الثاني: الأهداف الاقتصادية

بالنسبة للدول الرأسمالية فتمثل في تحقيق الاستقرار عبر الدورة الاقتصادية عن طريق تخفيض الضرائب أثناء فترة الانكماش لزيادة الإنفاق و زيادتها في فترة التضخم من اجل امتصاص القوة الشرائية. كما قد تستخدم لتشجيع نشاط اقتصادي معين. بمنحه فترة إعفاء محددة و إعفاء المواد الأولية اللازمة لهذا النشاط باعتباره نشاطا حيويا يحقق التنمية الاقتصادية.

الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية

<sup>1</sup> ( محمد عباس محرزي – مرجع سبق ذكره-ص 197-198 .

يتمثل الهدف الاجتماعي في استخدام الضريبة لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الفئات الفقيرة محدودة الدخل كان يقرر المشرع الضريبي تخفيض الأعباء الضريبية على ذوي الأعباء العائلية الكبيرة كإعفاء بعض المؤسسات و الجمعيات التي تقدم خدمات اجتماعية معينة من الضرائب. او قد تساهم الضريبة في المحافضة على إمكانية اقتناء بعض السلع ذات الاستهلاك الواسع بغرض ضرائب منخفضة المعدل على السلع الاستهلاكية كالخبز و الحليب او الحفاظ على الصحة العمومية بفرض ضرائب مرتفعة المعدل على بعض السلع التي ينتج عنها أضرار صحية كالمشروبات الكحولية و التبغ او بفرض ضرائب تصاعديّة عالية على الدخول و على التراكات في نفس الوقت الذي خفضت فيه الضرائب على السلع الضرورية الواسعة الانتشار عكس السلع الكمالية التي فرضت عليها ضرائب مرتفعة . و قد سمحت هذه الإجراءات الضريبية بشكل فعال من تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية و ذلك بزيادة القدرة الشرائية للفئات محدودة الدخل و الحد من تلك التي تتمتع بها الفئات مرتفعة الدخل . و قد تم تطبيق هذه السياسة في بعض دول اسكندنافيا و أدت إلى نفس النتائج و هكذا نجد أن الضريبة تعتبر أداة من أدوات تلجا إليها الدولة لتحقيق الرفاهية العامة في الميادين الاجتماعية و الاقتصادية . و أن الهدف المالي للضريبة لم يعد هدفها الوحيد لكن بالرغم من تعدد أهداف الضريبة . يبقى الهدف المالي صاحب الأولوية لما تتعارض الأهداف الأخرى للضريبة.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: القواعد الأساسية للضريبة

الضريبة من أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة و هي في نفس الوقت من الأعباء التي تقع على عاتق الأفراد ( الممولين) مما يقتضي إقامة توازن بين مصلحة الدولة و مصلحة الأفراد.

لقد وضع ادم سميث و علماء المالية مجموعة من المبادئ و القواعد لتحقيق ذلك التوازن تتمثل في القواعد الأساسية التالية: قاعدة العدالة اليقين و الملائمة و قاعدة الاقتصاد في الإنفاق .

### الفرع الأول: قاعدة العدالة و المساواة

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد-المالية العامة-منشورات الحلبي الحقوقية –بيروت-لبنان-2003-ص 131.

يرتكز مفهوم هذه القاعدة على التزام الدولة عند فرض الضرائب على المكلفين بها مراعاة تحقيق مبدأى العدالة و المساواة في توزيع الأعباء العامة بينهم و قد أثارت هذه القاعدة العديد من الجدل بين الكتاب الاقتصاديين و تعرضت لتطور كبير وفقا للتطور الاقتصادي و الاجتماعي الذي حدث منذ أواخر القرن الثامن عشر . و قد ذكر ادم سميث في كتابه الشهير " ثروة الأمم " انه يجب ان تساهم رعايا الدولة في النفقات الحكومية وفقا لمقدرتهم النسبية بقدر الإمكان أي بنسبة الدخل الذي يتمتع به كل منهم في حماية الدولة . و في إطار العدالة و المساواة بين أفراد المجتمع في تحمل عبئ الضريبة لا بد من الحديث عن مبدأين هامين هما .

(1) مبدأ العمومية الشخصية للضريبة :

أي ان الضريبة تفرض على كافة المواطنين الخاضعين لسيادة الدولة او التابعين لها سياسيا او اقتصاديا .

(2) مبدأ العمومية المادية للضريبة :

و يقصد به أن تفرض الضريبة على كافة الأموال و العناصر المادية سواء كانت دخولا او ثروات فيما عدا ما بنص القانون الضريبي على استثنائه صراحة كالأراضي البور أو المناطق الحرة من اجل تحقيق أغراض اقتصادية معينة<sup>1</sup>.

الفرع الثاني: قاعدة اليقين

يقصد بها ان تكون الضريبة محددة بصورة قاطعة دون أي غموض او إبهام و الهدف من ذلك أن يكون المكلف متيقنا بمدى التزامه بأدائها بصورة واضحة لا التباس فيها . و من ثم يمكنه ان يعرف مسبقا موقفه الضريبي من حيث الضرائب الملزم بأدائها و تعديلها و كافة الأحكام القانونية المتعلقة بها و غير ذلك من المسائل التقنية المتعلقة بالضريبة إلى جانب معرفته لحقوقه نحو إدارة الضرائب و الدفاع عنها . حيث ان عدم الوضوح يؤدي الى حذر المكلفين من النظام الضريبي فعلى سبيل المثال pool tax التي تم تأسيسها كإجراء ضريبي محلي من طرف حكومة المحافظين برئاسة " مارغريت تاتشر "

<sup>1</sup> (سوزي عدلي ناشد- مرجع سبق ذكره-ص 127-128).

في بريطانيا العظمى سنة 1990 واجهتها معارضة شديدة ( مع نتائج سياسية فادحة) لان تخصيصها و مزاياها كانت مهمة و غير مؤكدة . و بالتالي وصفت بعدم عدالتها .

### الفرع الثالث: قاعدة الملائمة في الدفع

ان مضمون هذه القاعدة وجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم مع ظروف الممولين الشخصية و على الأخص فيما يتعلق بميعاد التحصيل و طريقته و إجراءاته . و من هذه الناحية يعتبر الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله أكثر الأوقات ملائمة لدفع الضرائب المفروضة على كسب العمل و على ايراد القيم المنقولة و قد نجم عن تلك القاعدة قاعدة الحجز عند المنبع و هي احدى القواعد المتبعة في تحصيل الضرائب .

### الفرع الرابع: قاعدة الاقتصاد في الإنفاق

نقصد بالاقتصاد في النفقات التقليل من تكاليف التحصيل الضريبة . أي تجنب الصراف و المبالغة في نفقات التحصيل حتى لا تكون هذه التكاليف اكبر من العائدات سواء كانت نفقات القائمين بالتحصيل الضريبي و هم العمال و موظفي الضرائب او نفقات وسائل التحصيل من أوراق نقل و أشياء أخرى غير ضرورية لان الإفراط في هذه القاعدة هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام و اساس تعتمد عليه الدولة دون ان تضيع جزء اكبر منه في سبيل الحصول عليه و ننوه هنا ان الدول المتخلفة معنية بالحرص على تطبيق هذه المادة بسبب معاناة أجهزتها الضريبية من سوء التنظيم و نخص بالذكر هنا الجزائر باعتبار نقص الإمكانيات و سوء التسيير يعم معظم أجهزة الدولة المتعلقة بالضرائب و بالتالي يؤدي الى عدم تحصيل مبالغ هامة منها<sup>1</sup>

### المطلب الرابع: أنواع الضرائب

ان الأنظمة الحديثة لا تقتصر على نوع واحد من أنواع الضرائب فحسب و إنما تتخير مزيجا متكاملا من الضرائب المتنوعة و تصوغ هذا المزيج المتكامل في صور تنظيمية فنية تلاءم الأهداف المجتمعة التي تسعى السياسة الضريبية خصوصا و المالية عموما الى تحقيقها و في هذا يتجلى سر الاختلاف القائم بين نظام ضريبي و نظام ضريبي اخر و عليه يمكن التطرق إلى الأنواع التالية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ( عادل احمد حشيش – مرجع سبق ذكره- ص 159-160.

<sup>2</sup> ( عادل احمد حشيش – مرجع سبق ذكره ص 159-160.

### الفرع الأول: الضريبة الوحيدة والضريبة المتعددة

الضريبة الوحيدة نعني بها ان تلجأ الدولة إلى فرض ضريبة واحدة فقط . فيما يخص الجبايات و اول من نادى بحد الضريبة هم الطبيعيون في القرن 17-18-و الاعتقاد الذي كان سائد عندهم هو وجود مصدر وحيد للثروة هو الأرض و الزراعة و في حال احتياج الدولة لتمويل خزيتها فانها تلجأ الى فرض ضريبة وحيدة على ملاك هذه الأراضي الزراعية على ان يتحمل المستهلك هذه الضريبة باعتباره هو المستهلك لهذه المنتجات الزراعية و يدفعها في شكل ضرائب غير مباشرة .

و عادة هذه الفكرة لتظهر مجددا عندما نادى بها الاقتصادي " اوجين شويلار" عام 1950 و لكنه يعتقد انها يجب ان تفرض على مصادر الطاقة على أساس انها تستخدم في كل نشاطات اقتصادي أي تدخل في كل نفقات الإنتاج في الوقت الحاضر و للضريبة الوحيدة مزايا .كتحقيق العدالة –بساطة إجراءاتها و بعدها عن التعقيد و انخفاض تكاليف جبايتها و تعذر التهرب منها –أما الضريبة المتعددة فنعني بها إخضاع المكلفين الى أنواع متعددة من الضرائب حسب نشاط كل واحد منهم و من ثم توزيع العبء على كل الأفراد و ليس البعض فقط و تتميز الضرائب المتعددة بالبساطة حيث لا تحتاج إلى جهاز إداري كبير و كذلك تتميز بالعدالة فلا تؤثر على فئة الشعب دون غيرها و أيضا تخفيف عبئ الضريبة على عاتق المكلف<sup>1</sup> .

### الفرع الثاني: الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال

الضرائب على الأشخاص يقصد بها ان يكون الإنسان ذاته هو محل الضريبة او وعاء الضريبة فتفرض على الأشخاص بحكم وجودهم في إقليم الدولة بغض النظر عن امتلاكهم للثروة و قد عرف التاريخ المالي الضريبة على الأشخاص منذ قديم الزمان فعرفها العرب و الرومان حيث كانت تفرض على غيرها المسلمين و كانت تقتصر على الذكور من البالغين كما عرفت مصر في أواخر القرن التاسع عشر كانت تسمى بضريبة الفرد او ضريبة الروس لكونها تفرض على الشخص باعتباره رأسا اما الضرائب على الأموال فنظرا لعيوب الضريبة على الأشخاص و التي تجعل الإنسان وعاء لها و هذا يتنافى و الأخلاق الإنسانية كان من الضروري البحث عن اتجاه آخر أكثر مصداقية ووقع الاختيار على الأموال

<sup>1</sup> فوزي عطوى –مرجع سبق ذكره ص 66.

كأساس لفرض الضريبة فان الضريبة على الأموال و هناك من يطلق عليها الضرائب العينية فانها تتخذ من الدخل او المادة الخاضعة للضريبة أساسا لاحتسابها دون مراعاة او تمييز لظروف المكلف الاقتصادية والاجتماعية الذي سيتحملها كالضرائب الجمركية و الضرائب على المبيعات . و بالمقارنة بين الضرائب على الأشخاص و الضرائب على الأموال نلاحظ ان الضرائب على الأشخاص هي الأكثر تحقيقا لفكرة العدالة نظرا لانها تراعي التفاوت في الظروف الشخصية و الاجتماعية و المالية للمكلف و بالمقابل فان الضرائب على الأموال تمتاز بأكثر مرونة في تحقيق بعض الاهداف الاجتماعية و الاقتصادية التي تسعى لها الدولة مثل حماية الصناعة المحلية بفرض ضرائب جمركية على السلع المستوردة.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة

الضرائب المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على المال مباشرة حيث تقطع مباشرة من الدخل أو رأس المال المكلف و تنصب مباشرة على ذات الثروة و تتميز الضرائب المباشرة بما يلي .

- الوضوح و البساطة سواء فرضها او تصنيفها او تحصيلها
  - الخضوع لقاعدة الملائمة و العدالة كما أنها قابلة للرفع من قيمتها بلا غموض
  - تتميز بالاستقرار و لا تتغير بالتأثيرات الاقتصادية
- او هي اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص او على الممتلكات و الذي يتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية و التي تنتقل مباشرة من المكلف بالضريبة الى الخزينة العمومية و تقسم الى

○ الضرائب على الدخل: و هي تلك الضرائب التي تتخذ من الدخل وعاء لها

<sup>1</sup> ( محمد ابو نصار -محفوظ المشاعلة-محاسبة الضرائب-دار وائل للنشر - ط 3-2005- ص 11.

○ الضرائب على رأس المال : و هي تلك التي تتخذ من رأس المال وعاء لها أما الضرائب غير المباشرة فهي تلك الضرائب التي تفرض على واقعة إنفاق الدخل و استخدامه و التصرف بالثروة و تداولها فلذلك هي إما أن تأخذ شكل الضرائب على الاستهلاك أو تأخذ شكل الضرائب على التداول و تقسم الى الضرائب على الاستهلاك و الضرائب على التداول.<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: الإيرادات من القرض العام

يعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة و هو من الإيرادات الائتمانية فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة بعد ان تكون قد استأنفت كافة إيراداتها العادية . فتلجأ الى اقتراض المبالغ التي تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العادية .

#### المطلب الأول: تعريف القرض العام

##### الفرع الأول: تعريف القرض العام

يمكن تعريف القرض بأنه دين مستحق على الدولة يصدر بموجب قانون تتعهد به بسداد أصل القرض و فوائده بشروط محددة متفق عليها من خلال التعريف يتضح فورا الفارق بين القرض اختياري و مخصص لغرض معين يحدده القانون الذي أصدره بينما الضريبة جبرية و لا تخصص عادة لغرض معين عاملا بقاعدتين الشيوخ و الشمول في الموازنة العامة. لكن هذه الفروق ضئيلة في عصرنا هذا نظرا لكثرة التجاء الدولة إلى القروض الإجبارية ثم نظرا لعدم تخصيص حصيلة القروض للأغراض محددة كما يفترض من حيث المبدأ كتلك التي تعقد لسد عجز الموازنة او لتغطية النفقات الناجمة عن الحروب

##### الفرع الثاني: خصائص القرض العام

يتبين لنا من التعريف ان القرض العام عدة خصائص يمكن تحديدها كما يلي .

○ القرض مبلغ من المال قد يكون نقدا او عينا

<sup>1</sup> ( محمد عباس محرزي - مرجع سبق ذكره - ص 205.

- القرض يدفع للدولة او احدى هيئاتها العامة أي احد أشخاص القانون العام من سلطة مركزية او سلطة لامركزية كالمunicipalities و المؤسسات العامة التي لها استقلال مالي و إداري .
- القرض يدفع بصورة اختيارية و ليست إجبارية فالأصل العام أن القرض يتم بين المقرض و المقترض على أساس الإرادة الحرة و ان على المقترض ان يقوم بأداء قيمة القرض و فوائده إلى المقرض طيلة فترة مدة القرض و الاستثناء هو إصدار القروض الإجبارية عندما تمر الدولة بظروف مالية و اقتصادية صعبة .
- القرض يدفع مقابل الوفاء بقيمته و دفع فوائد عنه خلال فترة او مدة القرض .
- القرض العام يتم بموجبه عقد بين المقرض و بين المقترض و التي تكون الدولة او احد هيئاتها العامة و هو من العقود الإدارية التي تكون احد أطرافها من أشخاص القانون العام و هذا العقد يحتاج إلى موافقة أو إذن السلطة التشريعية و يترك أمر تنظيمه فنيا للسلطة التنفيذية<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: أنواع القرض العام

الفرع الأول: من حيث حركة الاكتتاب: تقسم القروض لهذا المعيار الى قروض

اختيارية و قروض إجبارية

☒ القروض الاختيارية: إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه وفقا لظروفهم المالية و الاقتصادية و بالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض و تلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى . و من ثم فإنهم يقررون الاكتتاب من عدمه في ضوء مصلحتهم الخاصة في المقام الأول . فالدولة في هذا الصدد لا تستخدم سلطتها السيادية في عقد القرض.<sup>2</sup>

☒ القروض الإجبارية: الأصل في القروض العامة أن تكون اختيارية و لكن قد يحدث أن تتجاوز الدولة عن هذا الأصل فتلجأ إلى إصدار قرض إجباري لا يترك للأفراد فيه حرية الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في سندات و إنما يجبرون عليه بالأوضاع التي يقررها القانون إصدار القرض .

<sup>1</sup> ( اعاد حمود القيسي. مرجع سبق ذكره . ص 71.

<sup>2</sup> ( محمد عباس محرزى . مرجع سبق ذكره . ص 352.

☒ و قد يبدأ القرض اختيارياً ثم ينقلب إجبارياً بعد ذلك حين ترجئ الدولة ميعاد سداده دون ان تأخذ موافقة المقرضين على هذا التأجيل و غالباً ما يحدث هذا بالنسبة إلى القروض قصيرة الأجل<sup>1</sup>.

الفرع الثاني: من حيث المصدر: يمكن التفرقة بين القروض الداخلية و القروض

الخارجية .

☒ القروض الداخلية : و يطلق عليها أيضاً بالقروض الوطنية حيث يكتب فيها من جانب الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا أشخاص طبيعيين او معنويين فالسوق الداخلي هو الذي يغطي هذا القرض و بناءً على ذلك فان القروض الداخلية تستلزم توفر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض<sup>2</sup>

☒ القروض الخارجية : هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من مؤسسات او منظمات مالية أجنبية أو من حكومات و دول لها القدرة في منح الدولة المقترضة مبالغ من المال او أموال عينية مقابل ان تقوم الدولة المقترضة بسداد قيمة القرض و فوائده ضمن الفترة الزمنية المحددة و تلجأ الدولة المقترضة لمثل هذا النوع من القروض عندما تعاني من عجز في ميزان المدفوعات او لدعم نقدها الوطني او للحصول على بضائع إنتاجية او استهلاكية للاقتصاد المحلي . ان للقروض الخارجية محاذير متعددة منها تحميل الاقتصاد الوطني أعباء نقدية و عينية كما أنها تجعل الدولة المقترضة في حالة تبعية اقتصادية و سياسية للدولة المقترضة<sup>3</sup>

☒ الفرع الثالث: من حيث اجل القرض : و تقسم إلى قروض مؤبدة و قروض مؤقتة .

☒ القروض المؤبدة: هي تلك القروض الغير محددة الأجل للوفاء و متروك وقت تحديده للدولة و تمتاز هذه القروض بأنها تترك للدولة اختيار الوقت الملائم للسداد إلا انه يخشى إلا تسعى الدولة للوفاء بقيمة هذه القروض فتتراكم الديون و تؤثر في كيانها المالي<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ( زينب حسين عوض الله . مرجع سبق ذكره . ص 220 .

<sup>2</sup> ( محمد عباس محرزي . مرجع سبق ذكره . ص 153 .

<sup>3</sup> ( اعاد حمود القيسي . مرجع سبق ذكره . ص 75 .

<sup>4</sup> ( حسين مصطفى حسين . مرجع سبق ذكره . ص 65-66 .

✘ القروض المؤقتة : هي تلك القروض التي تحدد الدولة مقدما اجل الوفاء بها و تنقسم القروض المؤقتة من حيث أجالها إلى قروض قصيرة أو متوسطة أو طويلة الأجل . فالقروض القصيرة الأجل لا تزيد مدتها عن سنة مثل حوالات الخزينة و القروض طويلة الأجل تزيد مدتها عن عشر سنوات أما القروض المتوسطة الأجل فهي التي تقع بين الاثنتين و قد تحدد الدولة تاريخا واحدا لسدادها . كما تحدد تاريخين يحق لها أن تسدد القرض في أبعدها وواضح ان تحديد تاريخين للسداد يعطي للدولة فرصة للتخفيف من أعباء القرض قبل حلول اجله النهائي<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث : أثار القرض العام

للقروض العامة أثار واسعة و متباينة على النشاط الاقتصادي و التوازن الاقتصادي الإجمالي و هي تعتبر من أدوات المالية العامة التي تغيرت النظرة إليها مع تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة فلم تعد مصدرا استثنائيا من مصادر الإيرادات العامة و هذه الآثار تمثلت في الآثار على الاستهلاك و الادخار و الآثار على الاستثمار ثم الأثر على زيادة كمية النقود .

### الفرع الأول : أثار القروض على الاستهلاك و على الادخار

تؤثر القروض العامة على الاستهلاك و الادخار من خلال ما تؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل القومي و عادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للادخار على حساب الاستهلاك فالقروض تمنح العديد من المزايا و الضمانات و التسهيلات لصغار المدخرين من اجل تشجيعهم على الادخار و الاكتتاب في السندات القروض العامة و من وجهة نظر صغار المدخرين . يكون توظيف مدخراتهم في السندات الحكومية أكثر سهولة و أمنا و اقل خطرا من توظيفها في السندات الخاصة. مما يؤدي إلى رفع الميل الحدي للادخار و انخفاض الميل الحدي للاستهلاك . و بمعنى آخر فان الأفراد عادة ما يفضلون الاكتتاب في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار على زيادة الادخار على حساب الاستهلاك<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ( محمد طاقة . هدى العزاوي . مرجع سبق ذكره . ص 154 .

<sup>2</sup> ( محمد عباس محرز . مرجع سبق ذكره . ص 371 .

### الفرع الثاني: اثر القروض على الاستثمار

يترتب على عقد القروض و ما يستتبعه من دفع فوائد منتظمة و أصل الدين إلى المقرضين انخفاض الأرباح المتوقعة و من ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال و بالتالي انخفاض الميل للاستثمار بالاطافة إلى ذلك ان التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب للأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة و ارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للاستثمار الخاص فالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة مما يمثل ضررا بالغاً بالاستثمارات الخاصة . أضف إلى ذلك أن القروض يكون لها تأثير كبير على التوازن الاقتصادي و خاصة فيما يتعلق بإنفاق حصيلة هذه القروض في مجالات التنمية المختلفة. و هل هي نفقات استهلاكية كانت أم نفقات استثمارية حيث تساهم في تكوين رأس المال القومي و رفع المقدرة الإنتاجية القومية.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: اثر القروض على زيادة كمية النقود

تقتزن القروض التي تقدمها البنوك الى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول و يترتب على ذلك انه في حالة وصول الاقتصاد الى مرحلة التشغيل الكامل فانها تحدث اثارا تضخمية بالغة الخطورة و يشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة فاكتتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية من النقود و يتم ذلك على النحو التالي

- حينما يقوم البنك التجاري بالاكتتاب في القروض العامة فانه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة.
- تؤدي إعادة خصم السندات الخزينة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكتلة النقدية .
- تقوم البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع ائتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من هذه السندات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد .مرجع سبق ذكره ص 265.

<sup>2</sup> محمد عباس محرزى .مرجع سبق ذكره .ص 255.

- قد يحدث ان تترك الدولة المبالغ التي اقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك في شكل وديعة على ان تقوم باستخدامها في الوفاء بالتزاماتها و في هذه الحالة يكون النظام المصرفي ككل قد اکتب في القروض العامة بنقود كتابية إضافية .

#### المطلب الرابع: انقضاء القرض العام

يتم انقضاء القرض العام برد قيمته إلى المكتتبين فيه و تنطبق على القروض العامة قاعدة وجوب التخلص من الديون بالوفاء بها طالما كان ذلك ممكنا و يمكن إجمال طرق انقضاء الدين العام بأربعة طرق.

الفرع الأول: الوفاء: يقصد بالوفاء رد قيمة القرض بأكمله إلى المكتتبين فيه و لا يتصور انقضاء القرض بواسطة الوفاء به إلا بالنسبة للقروض المحددة المبلغ لكي تتمكن الدولة من تدبير سدادها من مواردها العادية .  
ولذلك فمن غير المتصور الوفاء بالقروض الضخمة حيث يكون من الصعب على الدولة سدادها دفعة واحدة بل يتم استهلاكها على عدة سنوات.

الفرع الثاني: التثبيت: يقصد بتثبيت القرض العام تحويل قرض عام قصير الأجل عندما يحل موعد سداده إلى قرض متوسط أو طويل الأجل و يتم التثبيت عن طريق إصدار الدولة قرضا متوسط الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل مع السماح لحملة السندات الأخير بالاكنتاب في القرض الجديد بتقديم الاذونات التي يحملونها و التي تتمثل في اذونات الخزنة عندئذ يتم تثبيت القرض في الحدود التي يقبل فيها أصحاب سندات الدين السائد الاكنتاب في القرض الجديد و تستخدم الدولة المبالغ المكتتب بها في سداد الاذونات التي لم يقدمها أصحابها للاكنتاب في القرض الجديد و في هذه الحالة يكون التثبيت اختياريا<sup>1</sup>

<sup>1</sup> زينب حسين عوض الله. مرجع سبق ذكره. ص 237.

الفرع الثالث : التبديل : يقصد به إحلال قرض جديد بسعر فائدة منخفض محل قرض

قديم

- بسعر فائدة مرتفع و هذا التجديد في الدين يترتب عليه تخفيف عبء خدمة الدين على الخزانة العامة و يتميز بتبديل الدين بأنه يوفر الوقت و الجهد و المال و للتبديل شروط منها.
- أن تتوفر ثقة المقرضين في الدولة فإذا لم تتوفر هذه الثقة فإنهم سيختارون رد القرض دون تجديده .
- أن تكون الفائدة المقترحة للقرض مساوية على الأقل للفائدة الجارية في السوق او أعلى منها قليلا و إلا فان المقرضين سيفضلون إقراضها للغير بسعر الفائدة الجاري في السوق
- أن لا تكون المدة المقترحة للقرض الجديد طويلة و عادة ما تلجأ الدولة ضمانا بنجاح العملية التبديل إلى تقرير بعض المزايا و منها إعفاء القرض الجديد من الضرائب او منح مكافأة مالية لمن يقبل التبديل او تحديد مدة قصيرة لرد القرض إذا كان القرض الأصلي غير محدد المدة او رفع سعر الفائدة عن السعر الجاري في السوق و لو قليلا 1

#### الفرع الرابع : الاستهلاك :

يقصد به رد قيمته بصورة تدريجية على المكتتبين و يترتب على ذلك إيقاف الفائدة المقررة عليه أي تخفيض العبء المالي على الخزانة العامة . و يعد الاستهلاك أكثر الطرق شيوعا للانقضاء القروض العامة و خاصة القروض متوسطة وطويلة الأجل و يكون الاستهلاك إجباريا بالنسبة للقروض المؤقتة التي تحددها الدولة ميعاد تلتزم به سدادها و يتم الاستهلاك التدريجي في هذه الحالة بعدة صور منها الاستهلاك العام على أقساط سنوية محددة و كذلك يتم الاستهلاك بالقرعة و يتم ذلك عن طريق إخراج بعض السندات سنويا بطريق القرعة على أن تسدد لحاملها قيمتها الاسمية بالكامل . و يكون الاستهلاك اختياريا عندما يكون للدولة الحق في أن تقوم بسداد القرض في الوقت الذي تراه ملائما و يطبق ذلك عادة بالنسبة للقروض المؤبدة إذ لا تكون الدولة ملزمة برد القرض في اجل معين بل يكون لها بإرادتها المنفردة أن تحدد اجل هذا الرد.<sup>2</sup>

#### مقدمة الفصل الأول :

<sup>1</sup> (سوزي عدلي ناشد. مرجع سبق ذكره ص- 258.259.

<sup>2</sup> (محمد عباس محرزى . مرجع سبق ذكره ص 368-369.

لكي تقوم الدولة بوظيفتها لا بد أن تحصل على تمويل للانفاقها العام أي أن تحصل على الموارد هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة للدولة و إذا كانت الإيرادات العامة تنحصر أهدافها في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية فان الإيرادات العامة في الوقت الحاضر ترمي فضلا عن ذلك في تحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية و سياسية أي أنها أصبحت أداة للتوجيه الاقتصادي و الاجتماعي و بعبارة أخرى ، أصبحت معنى النفقات العامة أدوات للسياسة المالية التي تسعى الدولة من خلالها تحقيق أهدافها و كما لحق التطور مضمون الإيرادات العامة و أهدافها لحق التطور أيضا أنواع الإيرادات العامة فلم تعد قاصرة على الضرائب و الرسوم و إنما امتدت و تنوعت مصادرها ليضاف إليها إيرادات الدولة من القطاع الاشتراكي و الإصدار النقدي الجديد و القروض و غيرها من المصادر و إذا كان كتاب المالية العامة قدموا الكثير من الأفكار الخاصة بتقسيم الإيرادات العامة على أساس ما يجمع كل مجموعة إيرادات من خصائص تميزها عن غيرها فان ذلك التقسيمات لا تخلو من أهمية و فائدة يمكن من خلالها إلقاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع و مدى اعتماد الدولة على نوع دون آخر تبعا لما يفرضه الواقع من ظروف اقتصادية و اجتماعية و سياسية .