



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة مصطفى اسطمبولي معسكر
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية



مطبوعة محاضرات مقياس:

المالية العامة

لفائدة طلبة السنة الثانية ليسانس: علوم اقتصادية

من إعداد الأستاذة:
الدكتورة شباب سيهام

السنة الجامعية
2020/2019



محتوى المطبوعة

مقدمة عامة

فصل تمهيدي: الإطار العام لاقتصاديات المالية العامة

أولاً: الحاجات العامة والحاجات الخاصة

ثانياً: المالية العامة، النشأة والمفهوم

ثالثاً: المالية العامة والمالية الخاصة

رابعاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

الفصل الأول: النفقات العامة

أولاً: مضمون النفقات العامة

ثانياً: حجم النفقات العامة

ثالثاً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

الفصل الثاني: الإيرادات العامة

أولاً: مفهوم الإيرادات العامة وتقسيماتها

ثانياً: مصادر الإيرادات العامة

الفصل الثالث: الموازنة العامة للدولة

أولاً: تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة في الفكر الاقتصادي

ثانياً: تعريف الموازنة العامة وخصائصها

ثالثاً: أساسيات الموازنة العامة

الخاتمة العامة

مقدمة عامة:

يُعتبر دور الدولة من أهم المواضيع التي نالت حظاً وافراً من النقاشات في الحياة الاقتصادية وذلك نتيجة للتحويلات الكبرى التي عرفها، ففيما اتجه الفكر الكلاسيكي إلى حصر دور الدولة في وظائف محددة مما جعلها دولة حيادية لا تتدخل في الحياة الاقتصادية يقتصر دورها في الحصول على الموارد اللازمة للقيام بالوظائف التقليدية، اتجه الفكر الحديث إلى منحى آخر لبلورة دور الدولة، ويعود ذلك إلى الأزمة الاقتصادية الكبرى التي لعبت دوراً كبيراً في إرساء مفهوم الدولة المتدخلة، حيث أفرز الكساد الاقتصادي مشكلات اقتصادية عديدة، مما دفع الأفراد إلى مطالبة حكوماتهم بضرورة التدخل في الميدان الاقتصادي لرفع مستوى المعيشة، وبهذا فقد تطور دور الدولة، فبعدما كان نشاطها مقتصرًا على ضمان الأمن الداخلي والدفاع الخارجي، امتد هذا النشاط فشمل ميادين الخدمات العامة من رعاية الصحة العامة، نشر التعليم وزيادة أسباب الرفاهية الاجتماعية.

لقد كان لمفهوم المالية العامة وعناصرها النصيب الأوفر من تطور دور الدولة، باعتبارها المرآة العاكسة لنشاط الدولة، فأصبح دورها يأخذ أبعاداً جديدة.

تشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة غير أن لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام جزء من الموارد الإنتاجية المتاحة وإنفاق وتحصيل مبالغ من الدخل القومي، آثاراً هامة على حجم وتكوين الناتج القومي، وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الأفراد والفئات الاجتماعية في الدولة، وهو ما يستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، وبالفعل فقد خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الوجوه.

ولما كانت النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة تكون العناصر الثلاثة الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، وتمثل في آن واحد الأدوات الرئيسية لرسم وتنفيذ السياسة المالية للدولة فسوف نقسم هذه المحاضرات إلى ثلاثة فصول مسبقة بفصل تمهيدي على النحو الآتي:

الفصل التمهيدي: الإطار العام لاقتصاديات المالية العامة

الفصل الأول: النفقات العامة

الفصل الثاني: الإيرادات العامة

الفصل الثالث: الموازنة العامة للدولة

فصل تمهيدي: الإطار العام لاقتصاديات المالية العامة

من الضروري قبل البدء في دراسة العناصر المؤلفة لمالية الدولة (النفقات العامة، الإيرادات العامة والموازنة العامة) أن نوضح عددا من النقاط الأساسية التي تساعدنا كثيرا على حسن تفهم الموضوعات التي سنقوم بدراستها في الفصول القادمة، نوجزها فيما يلي:

أولا: الحاجات العامة والحاجات الخاصة

يعد تعريف الحاجات العامة ضرورة أساسية يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالي في محاولته إشباع هذه الحاجات، كما أنه يؤدي إلى بيان الوجوه التي تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن طبيعة النشاط الخاص وبالتالي تتميز على أساسها المالية العامة عن المالية الخاصة.

تعرف الحاجة العامة بأنها الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية وتقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين: قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... الخ، وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... الخ، ويشعر بها الناس مجتمعين، ويمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة والعامة، باستثناء بعض الحاجات الجماعية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بأدائها غير الهيئات العامة، فإن جميع الحاجات الأخرى وتشكل الغالبية العظمى ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها متوقفا على الهيئات العامة، وإشباع البعض الآخر قاصرا على جهود الأفراد.

بما أنه لا توجد فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة كان في عصر مضى حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

1. الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة: تعبر عن الحاجات التي لا يمكن تجزئة إشباعها وتجزئة المنفعة المتولدة عنها بالنسبة لفرد أو مجموعة من الأفراد دون البعض الآخر، فإشباع الحاجة إلى الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة لا بد أن يتم بالنسبة إلى جميع الأفراد ككل لا يتجزأ، ويتميز هذا النوع من الحاجات العامة بالسماة الآتية:

- إن الكمية المستهلكة من هذه الخدمات تكاد تكون متساوية بين جميع الأفراد؛
- لا يمكن تطبيق مبدأ الاستبعاد في مثل هذه الحاجات العامة؛
- هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة ويستحيل استبعاد أي فرد من التمتع بمنافع هذه الخدمات.

2. الحاجات المستحقة: هناك نوع آخر من الحاجات يمكن تجزئتها، أي تجزئة إشباعها ويعني هذا إمكانية فصل حاجة لبعض الأفراد عن حاجة البعض الآخر، ويتوقف حدود هذه الخدمات أو الحاجات على الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع، وهي حاجات يمكن أن يترك أمر القيام بها لنشاط الخاص، غير أن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك منفعة عامة تستدعيها، ويرجع ذلك إلى عوامل عدة منها:

- أن المنفعة الاجتماعية التي تعود من إشباع هذه الحاجات أكبر من المنفعة الفردية؛
- الأولويات الاجتماعية السائدة تحتم الإشباع الجماعي لهذه الحاجات؛
- الاعتبارات السياسية والاستراتيجية... الخ، ومن أمثلة هذه الحاجات المستحقة، الحاجة إلى التعليم العام والصحة والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز... الخ.

3. السلع الفردية التي يقوم النشاط العام بإشباعها: هيسلع بإمكان النشاط الخاص أو جهاز السوق أن يقوم بتوجيه الموارد الضرورية لإشباعها، إلا أنه ولاعتبارات مختلفة استراتيجية، سياسية، اجتماعية واقتصادية يقوم النشاط العام بإنتاج هذه السلع والخدمات، مثل صناعة الأسلحة صناعة الكهرباء والغاز، وكافة الصناعات الأخرى التي يقوم النشاط العام من خلال المشروعات العامة بإنتاجها، ويتسع نطاق هذا النوع من السلع كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أو في ظل ما يسمى بـ "الدولة المنتجة" أو "المتدخل".

ثانياً: المالية العامة، النشأة والمفهوم

لقد ارتبط مفهوم المالية العامة بمفهوم الدولة، فالتغيير الذي طرأ على مفهوم الدولة أدى إلى إحداث تغيير في مفهوم المالية العامة.

1. نشأة وتطور المالية العامة: من البديهي أنه لا وجود لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، وقبل هذا الوجود فقد كانت هناك تجمعات عامة اتخذت شكلا ما من أشكال التجمع وكان لها ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والقواعد المنظمة للجماعة.

(أ) **مرحلة العصور القديمة:** كانت دولة الفراعنة بمصر والإمبراطورية الرومانية تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة، وإلى عمل الأرقاء للحصول على موارد تنفق منها على مراقفها العامة، وقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب المباشرة وغير المباشرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضا أنواعا معينة من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة على التركات.

(ب) **مرحلة العصور الوسطى:** اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين المالتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا، ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر وكانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء.

ج) مرحلة الاقتصاد الحر: كانت هذه المرحلة نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية وكانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ "دعه يعمل، دعه يمر" حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحراراً في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعته الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد ويبد خفية لتحقيق منفعة الجماعة (حسب مفهوم اليد الخفية لآدم سميث)، والتي هي عبارة عن المجموع الجبري لمصالح أفراد المجتمع، أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة.

وعليه يتعين على دور الدولة أن يكون عند أدنى مستوى ممكن بحيث يقتصر فقط على إشباع الحاجات العامة من أمن ودفاع وعدالة ومرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حيادياً لا تأثير له على سلوك الأفراد بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضآلة ما تدره من أرباح، كالتعليم والطرق والمواصلات والمياه، والكهرباء والغاز... الخ، وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأنّ ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيلة بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة.

ومما سبق يتضح أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعة على نشاطها، مقيدا بتحقيق قاعدتي توازن الموازنة (التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها) والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون إلى غاية أوائل القرن العشرين.

د) مرحلة العصر الحديث: بداية من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة لأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929، ومن بين أسباب هذا التدخل مايلي:

- رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة؛
- معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم؛
- التقليل من التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع؛
- تفعيل دور القطاع الخاص في النمو ودفع عجلة التنمية؛
- الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

ويطلق على الدولة في هذه الحالة بـ"الدولة المتدخلة" لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وبالرغم من أنّ الفكر الاقتصادي السائد في هذه الفترة والذي تزعمه "جون ماينرد كينز" يؤمن بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلاّ أنّه يعطي للدولة دوراً جديداً متميزاً في النشاط الاقتصادي وبذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيراً عن فكرة المالية الوظيفية، فامتدت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه كما تغيرت النظرة اتّجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط، بل تعددت وتنوعت أهدافها

واتخذت موازنة الدولة طابع وظيفي، فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وإنما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الأفراد.

2. مفهوم المالية العامة: ينظر للمالية العامة بأنها ذلك العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة، وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد في المجتمع، وهو العلم الذي يبحث في جملة الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة في سبيل تحقيق أهدافها العامة المختلفة، وتتجسد هذه الوسائل المالية من الأموال العامة، أما الأهداف العامة فهي ذات طبيعة مختلفة اقتصادية واجتماعية ومالية نابعة من سياسة الدولة العامة.

لم يبدأ علم المالية العامة بالتبلور حتى انتهاء القرون الوسطى، وذلك عندما ازدادت وظائف الدولة وأصبحت واردات أملاك الحاكم وتبرعات رعيته الاختيارية لا تكفي لسداد حاجة الدولة من النفقات العامة، عندئذ لجأت السلطة في سبيل توفير الأموال اللازمة لها إلى فرض التكاليف العامة، وقد تطور علم المالية العامة تبعاً لتطور وظائف الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فكانت الغاية من علم المالية العامة بصيغته التقليدية تتمثل في توفير الإيرادات اللازمة لتغطية نفقات الدولة، وتوزيع العبء الناجم بين المكلفين بصورة عادلة، ووفقاً لمبدأ المساواة وكانت المالية العامة وفقاً لهذا المضمون تخدم الفكر الاقتصادي الذي كان سائداً قبل الحرب العالمية الأولى، حيث يجب أن تقتصر الدولة على الحد الأدنى من النفقات العامة، بحسبان أن إنفاقها عقيم، ولا تجبي من الإيرادات العامة إلا قدر حاجتها.

ولكن هذه النظرة التقليدية للمالية العامة تغيرت، وذلك نتيجة للوقائع الاجتماعية والمبادئ الاقتصادية التي تعاقبت على العالم منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، ونتيجة المفهوم الجديد لدور الدولة، إذ أصبحت مهيمنة على النشاطات الاقتصادية، وتدخل في الشؤون الاجتماعية وتحمم بالمصلحة العامة وتعمل لها، وتدخل لأجلها في مختلف الفعاليات وتوفر لها شتى الخدمات فتقوم بتوزيع الدخل بصورة عادلة بين الناس، وتستثمر ثروات البلاد وتحافظ على القوة الشرائية للنقد، وتعمل على زيادة الإنتاج، والقضاء على البطالة، لذلك اختلف دور المالية العامة وأصبحت وسيلة للتدخل في الحياة الاقتصادية وأداة لتحقيق أغراض الدولة الاجتماعية.

لهذا، فقد ارتبط مفهوم ومضمون المالية العامة في تطوره ارتباطاً وثيقاً بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

فقد عُرفت المالية العامة قديماً بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها، أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات.

في حين عُرفت المالية العامة حديثاً بأنها: دراسة لاقتصاديات القطاع العام، كما عرفها آخرون على أنها: ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادي والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ومن التعريف السابق نستنتج عدة عناصر أساسية تكون في مجموعها مضمون دراسة المالية العامة:

- تحديد حجم الحاجات العامة الواجبة للإشباع؛
- تحديد الوسائل والأدوات التي بموجبها يتم توفير الموارد لإشباع حاجات المجتمع؛
- تحديد تأثير نشاط الدولة على الاقتصاد القومي ككل؛
- التدخل بكافة السياسات المالية والنقدية المتاحة كلما دعت الضرورة لذلك لضبط التوازنات.

ثالثا: المالية العامة والمالية الخاصة

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

ويمكن تمييز المالية العامة على المالية الخاصة وفقا لما يلي:

1. **من حيث الهدف:** يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة، أما بالنسبة للدولة فهي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة؛

2. **من حيث الأساس:** فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة؛

3. **من حيث التنظيم:** فهي تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس الملكية العامة كلية كانت أم جزئية.

رابعا: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

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

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

2. علاقة المالية العامة بالإحصاء: يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا غنى عنها في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة، وتتضح الصلة بينهما في كون أن علم الإحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعالم والزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات. ولا شك أن دراسة الإحصائيات هي التي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقدير للنفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

3. علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية: فالعلوم السياسية تهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث في الإيرادات والنفقات لنفس هذه الهيئات، بالإضافة إلى ذلك فإن الأوضاع الدستورية والإدارية في بلد معين أثرها في ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة استبدادية أو ديمقراطية، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي، كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية، فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لنشوب الثورات فيها بسبب اضطراب ماليتها العامة وعدم استقرارها.

4. علاقة المالية العامة بالمحاسبة: فالمحاسبة أيضا وثيقة، إذ يستلزم البحث في كثير من موضوعات المالية العامة وخاصة الضرائب الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها، من استهلاكات وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها، ومن ناحية أخرى فإن إعداد موازنة الدولة وتنفيذها والرقابة عليها يتضمن استخدام النظم المحاسبية الفنية.

5. علاقة المالية العامة بعلم القانون: يتبلور مضمون هذه العلاقة في أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي، فتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة، شكل قواعد قانونية، دستور، قانون لائحة وأمر إداري مما يستوجب الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها.

ومجموع هذه القواعد القانونية تدعى بـ"التشريع المالي" وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى وجه الخصوص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات. والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية، فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الموازنة أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها، والقانون الإداري ينظم طريقة سير المرافق العامة وهذا يحتاج إلى نفقات عامة يبيحثها علم المالية العامة.

- لمزيد من التفاصيل حول الموضوع يمكن الرجوع إلى المراجع التالية:
- حامد عبد المجيد دراز، "مبادئ الاقتصاد العام"، الدار الجامعية، مصر، 1998.
- رياض الشيخ وعمرو محي الدين : "المالية العامة دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي"، دار النهضة العربية 1974.
- صالح الرويلي، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
- عادل أحمد حشيش ومصطفى رشدي شيحة، "مقدمة في الاقتصاد العام، المالية العامة"، دار الجامعات الجديدة للنشر، مصر، 1998.
- عادل أحمد حشيش، "مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام أساسيات المالية العامة"، دار النهضة العربية، بيروت 1998.
- محززي محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة": النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة"، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- هشام مصطفى الجمل، "دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الإجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر - دراسة مقارنة-" دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.

الفصل الأول: النفقات العامة

تعتمد الدولة على قاعدة أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة، وهو ما يعني أن تحدد الدولة أولاً الحاجات العامة التي يجب عليها القيام بإشباعها، الأمر الذي يتطلب منها إنفاق مبالغ ضخمة للوفاء بالتزاماتها وتقديم الخدمات المختلفة المنوطة بها، هذه المبالغ الضخمة المنفقة هي ما يطلق عليها "النفقات العامة"، حيث تمثل الشريان الرئيسي للدولة والمحرك المهم لأنشطتها المختلفة، فإذا أردنا التعرف على مدى فاعلية الدولة وتأثيرها في المجتمع، فما علينا سوى دراسة مستوى تطور الإنفاق العام فيها ومدى تناسقه مع السياسات الاقتصادية الأخرى.

أولاً: مضمون النفقات العامة

تشكل دراسة النفقات العامة ركناً أساسياً في الدراسات المالية، ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي باعتبارها الوسيلة التي تستخدمها الدولة في رسم حدود نشاطها الاقتصادي والاجتماعي. إنّ مسار الإنفاق العام يرتبط بأسلوب النظام الاقتصادي وشكل الدولة، ففي ظل الدولة الحارسة يأخذ مسار الإنفاق العام اتجاهها مشابهاً لمسار النشاط الاقتصادي في البلد وفقاً لطبيعة وحيادية النفقات العامة، أما في ظل الدولة المتدخلية فإنّ مسار الإنفاق العام يستجيب بشكل معاكس لحركة الدورة الاقتصادية، أي زيادة الإنفاق العمومي في حالة الكساد وتخفيضه عند معالجة التضخم.

1. مفهوم النفقات العامة: يقصد بالنفقة العامة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام. ويتبين من هذا التعريف أنّ النفقة العامة تشتمل على عناصر ثلاثة وهي:

(أ) **النفقة العامة مبلغ نقدي:** تقوم الدولة وغيرها من الأشخاص العامة بإنفاق مبالغ نقدية ثمناً لما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وثنماً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، وأخيراً لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، واستخدام النقود في النفقة العامة أمر طبيعي ما دامت كل المعاملات والمبادلات الاقتصادية تتم في الوقت الراهن باستخدام النقود في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاقشأنها في ذلك شأن الأفراد، وعليه فالنفقات العامة تتم دائماً بشكل نقدي، أما أعمال الصخرة التي كانت تلجأ إليها الدولة قديماً للحصول على أنواع معينة من الخدمات فهي لا تعتبر نفقات عامة.

(ب) **النفقة العامة يقوم بها شخص عام:** يدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة (وهم أشخاص القانون العام) وتتمثل في الدولة على اختلاف أنظمتها، جمهورية أكانت أو ملكية أو رئاسية، ومن استبدادية إلى ديمقراطية والحكومات المركزية والمحلية بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة الداخلة في الاقتصاد العام ذات الشخصية المعنوية، وعلى هذا فإنّ المبالغ التي ينفقها الأشخاص الخاصة الطبيعية والاعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق خدمات عامة، كتبرع أحد هؤلاء الأشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مدرسة أو مستشفى أو مسجد مثلاً، ويدخل ذلك في إطار الإنفاق الخاص.

ج) **النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام:** ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة بالأساس إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام، فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة، ويستند هذا العنصر على سنيين: أولهما يتلخص في أنّ المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تقوم الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة بإشباعها نيابة عن الأفراد ومن ثم يلزم أن يكون الهدف من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يتمثل في إشباع حاجة عامة، أما السند الثاني يتمثل في مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، ذلك أنّ المساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا تكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيللة الضرائب في تحقيق مصالح خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الاجتماعية دون غيرهم، إلا أنّ هناك صعوبة في كثير من الأحيان في معرفة ما إذا كانت حاجة ما هي من الحاجات العامة أم لا، ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا، وأمام هذه الصعوبة فإنّ أمر تقدير الحاجات العامة وبالتالي المنفعة العامة متروك للسلطات السياسية، فهي التي تتولى عادة تقدير ما إذا كانت حاجة ما تعتبر حاجة عامة أم لا وذلك بموافقتها أو رفضها اعتماد المبالغ اللازمة لإشباع هذه الحاجة ضمن النفقات العامة.

2. **تقسيمات النفقات العامة:** إنّ البحث في تقسيم النفقات العامة يتضمن دراسة هذه النفقات من حيث تركيبها ومضمونها وطبيعتها ومن الطبيعي أن يزداد تنوع النفقات العامة بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة، وبالرغم من تعدد وتنوع التقسيمات للنفقات العامة سواء على المستوى الأكاديمي أو على مستوى التطبيق الذي تظهره موازنات الدول، إلا أنّ هذه التقسيمات في مجملها النظري والتطبيقي تستند إلى تقسيمين وهما:

أ) **التقسيمات الاقتصادية أو العلمية للنفقات العامة:** إنّ أهمية إعداد الموازنة العامة السنوية، يلزم الدولة إيجاد تصنيف يحوي جميع وظائف الدولة التي تقوم بها، ويعتبر التصنيف الاقتصادي أهم هذه التصنيفات، نظرا لاعتباره معيار حديث ومتطور يتماشى والظروف الاقتصادية، ووفقا لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة بالاستناد إلى عدد من المعايير أهمها:

1. **معيار طبيعة النفقة العامة:** استنادا إلى هذا المعيار يتم التمييز بين نوعين من النفقات وهما:

- **النفقات الحقيقية:** وتشمل النفقات في سبيل حصول الدولة على السلع والخدمات الإنتاجية (الأرض، العمل رأس المال) لقيامها بوظائفها التقليدية والحديثة من أمن ودفاع وعدالة، وكذلك إقامة المشاريع الاستثمارية ومشاريع البنية التحتية ذات النفع العام، كإنشاء الطرقات والمستشفيات والمدارس والجامعات... إلخ، كلها تعتبر نفقات حقيقية، وقد أطلق بعض الكتاب على هذه النفقات اسم "النفقات المنشأة للخدمات"، حيث أنّ الدولة من وراء إنفاقها تنتظر الحصول على خدمات ومنافع مباشرة.
- **النفقات الحكومية التحويلية:** هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة بهدف نقل الدخل من فئة اجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائما اقتصادية، مثلها الإعانات الاجتماعية أو إعانات البطالة. فالنفقات التحويلية تقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع دون أن تلزم المستفيد بتقديم أي سلع أو خدمة للسلطات العامة وهذا يعني أنّ النفقات التحويلية لا تقود إلى تغيير متدفق الدخل الإجمالي بل تكفي بنقل القوة الشرائية من فئة اجتماعية ميسورة إلى فئة اجتماعية معسورة، لهذا يطلق عليها بـ "الناقلة".

أ.2 معيار دورية النفقة الحكومية: وفقا لهذا المعيار يتم تقسيم النفقات العامة إلى نوعين وهما:

- **النفقات الجارية (العادية):** تشمل النفقات التي لا ترتب عليها إنفاقها زيادة في رأس المال الاجتماعي أو زيادة في رأس المال للإنجاز للمؤسسات والهيئات العمومية، فعلايتها تتم بالدورية والتكرار، وتشمل بنود الرواتب والأجور ومصروفات الصيانة وفواتير المياه والكهرباء، وكل ما يتطلب تسيير مختلف الوزارات والوحدات الحكومية.
 - **النفقات العادية:** وهي تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة، بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة، أي تأتي بصفة استثنائية لمواجهة ظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية معينة في وقت محدد وكمثال على ذلك النفقات الحربية ونفقات إصلاح الكوارث الطبيعية كمخلفات الزلازل والفيضانات ونفقات إنشاء السدود ومد خطوط السكك الحديدية وتعبيد الطرق وغيرها.
- أ.3 معيار الهدف من النفقة: استنادا إلى هذا المعيار يمكن تصنيف النفقة العامة إلى ثلاث مجموعات رئيسية:

- **النفقات الإدارية:** وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة وهي تشمل على نفقات الإدارة العامة والدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي؛
- **النفقات الاقتصادية:** ويتضمن هذا النوع من الإنفاق، الإنفاق الحكومي بهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية كتشجيع وحدات القطاع الخاص على زيادة الإنتاج أو تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد الاقتصادية وزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني من خلال زيادة المتاح من استثمارات البنية التحتية وزيادة كفاءتها وزيادة الاستثمار العام؛

- **النفقات الاجتماعية:** يغلب على هذه النفقات الطابع الاجتماعي، حيث يكون الهدف منها هو زيادة الرفاهية لأفراد المجتمع عموما والطبقات الفقيرة خصوصا، وبالتالي فإن أغلب هذه النفقات تكون موجهة إلى ذوي الدخل المتدنية وأهم بنود هذه النفقات تلك المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، الثقافة العامة والإسكان.

ب) **التقسيمات الوضعية أو العملية للنفقات العامة:** يقصد بالتقسيمات الوضعية للنفقات العامة تلك التي تتبناها الموازنات العامة للدول المختلفة استنادا إلى الاعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الاعتبارات الإدارية والوظيفية التي تدعو في الغالب إلى عدم الالتزام بالتقسيم العلمي للنفقة. ويشتمل هذا التقسيم على:

- ب.1 **التقسيم الإداري:** يتم تقسيم النفقات العامة بما يتلاءم مع الهيكل الإداري أو التنظيمي للدولة، فمثلا يتم تقسيم النفقات العامة إلى عدد من الأقسام أو البنود الإنفاقية، بحيث يخصص كل باب أو قسم لجهة إدارية معينة، فمثلا وزارة التربية يخصص لها باب محدد ومثلها لوزارة الصحة والتعليم وباب لوزارة الدفاع وهكذا. وكل باب من هذه الأبواب يتم تقسيمه إلى عدد من الفروع الإنفاقية وكل فرع ينقسم بدوره إلى عدد من البنود الإنفاقية يخصص كل منها لوحدة إدارية أقل في مستواها التنظيمي داخل الهيكل التنظيمي للوحدة، ويتم تخصيص بند إنفاقي لكل وحدة من هذه الوحدات داخل الهيكل التنظيمي للوحدة نفسها.

ب. 2 التقسيم النوعي: وفقا لهذا التقسيم يتم تقسيم النفقات المدرجة بالموازنة العامة والمخصصة لكل وحدة إدارية وفقا لطبيعة الأشياء التي يخصص لها الإنفاق العام، فمثلا يمكن تقسيم النفقات العامة لأي وحدة حكومية نوعيا إلى أربع مجموعات إنفاقية أو أربعة بنود إنفاقية وهي:

- نفقات مقابل خدمة العمل وتتمثل في الأجور والمرتبات؛
- نفقات مقابل مستلزمات الإنتاج ويطلق عليها "النفقات الجارية"؛
- نفقات مقابل مشتريات خدمية؛
- نفقات مقابل أصول رأسمالية ويطلق عليها "النفقات الرأسمالية".

ب. 3 التقسيم الوظيفي: يهتم بتقسيم النفقات العامة حسب الوظائف التي تقوم بها الدولة دون الاهتمام بطبيعة النفقة وهذه الطريقة تسمح بجمع كافة النفقات التي تهدف إلى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد، حتى ولو كانت موزعة على عدّة وزارات أو مصالح، ويتميز هذا التقسيم في كونه لا ينظر إلى مشتريات الدولة في حد ذاتها وإنما ينظر إليها في نطاق الهدف الذي يرجى تحقيقه من ورائها.

ثانيا: حجم النفقات العامة

إنّ تحديد الإنفاق العام يتم وفقا لأسس وضوابط معينة يجب عدم تجاوزها، وهذا في سبيل تحقيق الهدف المرجو منه وهو إشباع الحاجات العامة.

1. ضوابط النفقات العامة: حتى يتمكن الإنفاق العام من تحقيق الآثار المنشودة منه من الإشباع الأمثل للحاجات العامة، فإنّ هذا يستلزم تحقيق أمرين في غاية الأهمية، أولهما تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة، وثانيهما أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقات، مع ضرورة وجود أساليب وصور للرقابة المختلفة التي تضمن توجيه النفقات العامة إلى أوجه المنفعة دون إسراف أو تبذير.

(أ) ضابط المنفعة: يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما في ذهن القائمين به، تحقيق أكبر منفعة ممكنة، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وبذلك فإنّ تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له.

ويقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة، ألاّ توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون الآخر، نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي. كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق، في ضوء احتياجات المرافق وأوجه الإنفاق المختلفة، كما يلزم أيضا، أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على المنفعة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل الوجوه الأخرى من جهة، وأن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة وجوه الإنفاق مجتمعة مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة كالضرائب من جهة أخرى، وهذا تطبيق لقاعدة توازن المستهلك.

وفي حقيقة الأمر أنه من الصعوبة بمكان إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع من الإنفاق العام لمقياس واضح منضبط، حيث أن للنفقات العامة آثار متعددة: ظاهرة وغير ظاهرة، اقتصادية وغير اقتصادية، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلية، مما يتعذر معه قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة.

ب) ضابط الاقتصاد في الإنفاق: يعتبر الاقتصاد في الإنفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة السابق ذكره، فمن البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى الناجمة على النفقة لا تتصور إلا إذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة، وعليه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، وفي الواقع أن التبذير أو الإسراف وهو ما يطلق عليه "التسبب المالي" يؤدي إلى ضياع مبالغ مالية في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها إلى غيرها من الوجوه المفيدة، أو تركها في يد الأفراد لاستغلالها في مجالات أكثر فائدة.

ومظاهر التبذير والإسراف المالي العام متعددة في كل دول العالم، وعلى وجه الخصوص في الدول النامية بسبب انخفاض كفاءة أجهزة الرقابة لا سيما السياسية منها، وتمثل تلك المظاهر في دفع مرتبات وأجور الموظفين زائدين عن الحاجة، التسبب في مشتريات الحكومة وتوريداتها، عدم إتباع الطرق التجارية في شراء وبيع ما تحتاجه الحكومة إلى شرائه أو بيعه، استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها، وغير ذلك من مظاهر الإسراف. ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما وبالقدر اللازم فقط، لتحقيق المنافع الجماعية العامة، هذا فضلا عما يمكن أن تؤديه أجهزة الإعلام والرقابة المختلفة من أدوار هامة في إيجاد رقابة فعالة وحازمة على عمليات الإنفاق الحكومي بما يضمن توجه النفقات العامة إلى الأوجه النافعة.

2. حدود النفقات العامة: كما سبق وأشرنا فإن النفقات العامة عبارة عن مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومي لتقوم بإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة، والسؤال المطروح هنا يدور حول ما إذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل القومي لا يحق للدولة تجاوزها وهي بصدد تحديد النفقات العامة. أو بمعنى آخر: هل للنفقات العامة حدود لا يصح للدولة تعديها؟ وقد حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسبة معينة من الدخل القومي تتراوح ما بين 10% و 15% وأنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب، إلا أنّ ما يؤخذ على هذا المنطق جمود النسبة التي يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد القومي عن غيره من الاقتصاديات القومية والتي تختلف من فترة لأخرى في نفس الدولة.

وفي الواقع أن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في مكان وزمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل منها العوامل المذهبية أو الإيديولوجية السائدة في دولة معينة، العوامل الاقتصادية والعوامل المالية.

أ) العوامل المذهبية أو الإيديولوجية: تعني أنه إذا كان السائد في دولة ما الإيديولوجية الفردية، فإنّ حجم النفقات العامة وتنوعها يقل بالنسبة إلى الدخل القومي، وتبرير ذلك أنّ الدولة في ظل هذه الإيديولوجية يقتصر على قيامها بوظائفها التقليدية وبالأنشطة التي يعزف عنها القطاع الخاص (الدولة الحارسة)، أما ماعدا ذلك من أنشطة فهو متروك لحرية الأفراد.

أما في ظل الإيديولوجية التدخلية، فإنّ دور يتمثل في التدخل في العديد من الأنشطة الاقتصادية، التي كان من الممكن أن يقوم بها النشاط الخاص (الدولة المتدخلية)، ويترتب على ذلك زيادة حجم النفقات العامة لمواجهة الزيادة في الأنشطة التي تقوم بها الدولة.

وبخصوص الإيديولوجية الجماعية، حيث تقوم الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية وتملك الجماعة لأدوات الإنتاج بالإضافة إلى قيامها بالدور التقليدي، فإنّ حجم النفقات العامة يزيد بشكل كبير وترتفع نسبتها إلى الحد الذي تكاد تتطابق فيه مع الدخل القومي ذاته، وتتعدد أنواع هذه النفقات بقدر حاجات الأفراد بالإضافة إلى حاجات الدولة ذاتها، وتظهر هذه الإيديولوجية في ظل الدولة المنتجة، أي ذات النمط الاشتراكي.

ب) العوامل الاقتصادية: تؤثر العوامل والظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي في حجم النفقات العامة وحدودها، حيث أنّ هناك علاقة حتمية بين النفقات العامة وبين المستوى العام للنشاط الاقتصادي الذي يظهر من خلال حالة العمالة والدخل القومي والمستوى العام للأسعار ومدى تأثر كل منها بمستوى الطلب الفعلي. فالإنفاق العام أصبح من أهم الوسائل التي تستخدم في إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير في حجم الطلب الكلي الفعلي، وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في جملته، ومن ثمّ يمكن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الكلي.

ج) العوامل المالية: يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تضمن تغطية هذه النفقات، وعادة ما تتمتع الدولة في تدبير موارد مالياتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد في تدبير ما يلزم لتمويل ماليتهم الخاصة، إذ لا يمكن في المدى الطويل تجاوز النفقات لحد معين بزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة، أي أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، فإنّ لهذه الزيادة حدودا، وهو ما يعرف بـ"المقدرة المالية القومية"، ويقصد بهذه الأخيرة قدرة الاقتصاد القومي على تحمل الأعباء العامة بمختلف أشكالها وصورها من: الضرائب، القروض والإصدار النقدي الجديد دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية القومية.

وتمثل الطاقة الضريبية أهم عناصر المقدرة المالية القومية، ويقصد بالطاقة الضريبية القومية أو ما يعرف بالمقدرة التكلفة القومية أي قدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية، فمثلا زيادة الضرائب لا بد أن يخضع لدراسات واسعة هذا من جهة، بالإضافة إلى ما يحتاج إليه من فترة زمنية يتقبل فيها المكلفون بها هذه الزيادة من جهة أخرى، وإلا ترتب على ذلك آثار سلبية في غاية الخطورة على مختلف النشاط الاقتصادي (التهرب والغش الضريبيين)، كذلك الحال بالنسبة للمصادر الأخرى كالإصدار النقدي والقروض.

3. ظاهرة تزايد النفقات العامة: إنّ ظاهرة اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاما بعد عام أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدولة وبمختلف الدول، وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد خلص الاقتصاديون اعتمادا على استقراء الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي.

ويعتبر العالم الألماني "فاجنر wagner" أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، ويفسر فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإنّ نفقاتها تزداد تبعا لذلك، وفيما يلي نتناول أسباب تزايد النفقات العامة والمتمثلة في:

أ) أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة: يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة، كما تشير إلى ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

إنّ الزيادة الحقيقية للنفقات العامة في شتى الدول في السنوات الماضية تشير إلى الزيادة المطردة في حجم النفقات والتي ترجع إلى أسباب متعددة تختلف باختلاف مستوى التطور في كل دولة من الدول وهي أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية بالإضافة إلى أخرى حربية.

• **الأسباب الاجتماعية:** لقد أدى ميل السكان في العصر الحديث نحو التركز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... الخ، ويرجع ذلك إلى أنّ متطلبات وحاجات سكان المدن أكبر وأعدت من حاجات سكان الريف كما أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة، وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب وقد نتج عن منح الدولة لهذه الإعانات وتقديم العديد من الخدمات الاجتماعية إلى زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

• **الأسباب الاقتصادية:** إنّ من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي، فزيادة الدخل القومي تسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، حتى ولو لم تزداد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف مناحي الحياة العامة. كما يؤدي التوسع في إقامة المشروعات العامة الاقتصادية إلى زيادة النفقات العامة. ومن جهة أخرى فإنّ محاربة الكساد وأثاره الضارة يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الإنفاق بهدف زيادة مستوى الطلب الكلي الفعلي إلى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل وذلك في حدود الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي.

وأخيرا فالتنافس الاقتصادي الدولي مهما كانت أسبابه فهو يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، سواء في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية، أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود والوقوف في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

• **الأسباب السياسية:** إنّ انتشار المبادئ الديمقراطية ترتب عنها اهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها، وكثيرا ما يدفع النظام الحزبي الحزب الحاكم إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية قصد إرضاء الناخبين وإلى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره وينتج عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة، كما أنّ اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر الحديث، إلى جانب ظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة ومنظمات إقليمية متعددة يستلزم الأمر تعيين ممثلين بها أدى إلى زيادة الإنفاق العام على هذه التوجهات الحديثة.

• **الأسباب الإدارية:** مما لا شك فيه أنّ سوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي، وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين كانت تمثل زيادة غير منتجة إنتاجا مباشرا، لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام وهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى النفقات الفعلية (الحقيقية).

• **الأسباب المالية:** إنّ سهولة الاقتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة التوجه نحو عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزينة العمومية مما يسمح للحكومة بزيادة الإنفاق، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده من الزيادة في النفقات العامة.

وفي حالة وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير مخصص لهدف معين فإنّ ذلك يؤدي إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية، وبذلك تزداد النفقات العامة، وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها، فتجد الحكومة نفسها أمام صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام نتيجة اعتماد المجتمع على ذلك الإنفاق.

• **الأسباب الحربية:** وهي لا تقل أهمية عن الأسباب السالفة الذكر، إنّ لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحاضر بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من تزايد الإنفاق العسكري في الدولة، ولا يقتصر الأمر في أوقات الحروب فقط، بل يزداد هذا الإنفاق حتى في فترات السلم.

ومن جهة أخرى تزداد النفقات العامة على وجوه معينة بعد انتهاء الحرب كدفع تعويضات وإعانات ومعاشات لضحايا الحرب من قدماء المحاربين وأسر الشهداء بالإضافة إلى نفقات إعادة البناء أو ترميم ما دمرته الحرب في الجهاز الإنتاجي للاقتصاد القومي، إلى جانب دفع أقساط وفوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب لتمويل نفقاتها الحربية.

ب) أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة: تعني الزيادة الظاهرية في الإنفاق العام تسجيل ارتفاع في المبالغ المرصودة له وزيادة الاعتمادات المالية المفتوحة بدون أن ينتج عن هذه الزيادة تحسن في الإشباع ورفع في مستوى المنفعة العامة، وترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى إلى تدهور قيمة النقود وطريقة إعداد الموازنة والحسابات العامة، وتغير مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

• **تدهور قيمة النقود:** إنّ تدهور قيمة النقود أي انخفاض قدرتها الشرائية يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية مقارنة بالكمية التي كان يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، ويترجم تدهور قيمة النقود في ارتفاع المستوى العام للأسعار، وفي الواقع أنّ مختلف العملات النقدية قد تعرضت إلى تدهور في قيمتها خلال تطورها التاريخي، وإن كانت نسبة هذا التدهور تختلف من عملة إلى أخرى.

ويعني تدهور قيمة النقود أنّ الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المتحقق من هذه النفقات، أو بمعنى آخر أنّ الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة. ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

• **اختلاف الفن المالي:** ويتعلق بإعداد الموازنة والحسابات العامة، فقد ترجع الزيادة في النفقات العامة إلى الاختلاف في الفن المالي وإلى اختلاف طرق قيد الحسابات المالية، فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الموازنة العامة للدولة - كما سبق وأشرنا - الأخذ بفكرة الموازنة الصافية أو الإجمالية، وتقوم فكرة الموازنة الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة ومؤدى ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلاً أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها، بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الموازنة العامة للدولة إلاّ فائض الإيرادات على النفقات، أما فكرة الموازنة الإجمالية فهي تقوم على أساس أنّ كل النفقات العامة التي تنفقها المرافق والهيئات العامة تظهر في موازنة الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة وعليه فإنّ الأخذ بمبدأ الموازنة الإجمالية في سنة معينة يظهر وجود قدر من الزيادة في حجم الإنفاق العام في هذه السنة مقارنة بالنسبة السابقة وتعتبر هذه الزيادة بالطبع زيادة ظاهرية بسبب تغيير القواعد المحاسبية للموازنة لا زيادة حقيقية في النفقات العامة.

• **زيادة مساحة وعدد سكان الدولة:** إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة أو بزيادة عدد سكانها دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإنّ الزيادة في الإنفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية، واتجاه النفقات العامة إلى التزايد في هذه الحالات لا يكون راجعاً إلى التوسع في الخدمات العامة وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المساحات الجديدة التي أضيفت لإقليم الدولة، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدون من تلك الخدمات والمنافع العامة، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام.

ثالثا: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

تنقسم النفقات العامة تبعا لأغراضها إلى عدة أنواع مختلفة ويترتب عنها آثارا متعددة في شتى المجالات فهي تهدف إلى إشباع الحاجات الجماعية والتأثير في مختلف الكميات الاقتصادية، والتأثير في المستوى العام للأسعار، وفي توزيع الدخل القومي، وبالتالي التأثير في التوازن الاقتصادي العام، والآثار الاقتصادية للنفقات العامة قسما مباشرة وغير مباشرة.

1. الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة: تشمل هذه الآثار على حجم كل من الإنتاج القومي، الاستهلاك وأخيرا على نمط توزيع الدخل القومي أو ما يسمى إعادة توزيع الدخل القومي.

(أ) آثار النفقات العامة على الإنتاج القومي: تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والتشغيل من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءا هاما من هذا الطلب، وتزداد أهميته بازدياد إمكانية تدخل الدولة في حياة الأفراد، والعلاقة بين النفقات العامة وحجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة ونوعها.

ومن جهة أخرى، يرتبط أثر النفقة العامة على الإنتاج بمدى تأثير الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والعمالة، وهذا بدوره يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة، وعلى درجة النمو في البلاد النامية.

ولبيان مدى الأثر الذي تحدثه النفقات العامة في حجم الإنتاج، يتعين التفرقة في الأنواع الرئيسية لتلك النفقات (بغض النظر عن تقسيماتها) وأول هذه الأنواع:

• **النفقات الإنتاجية أو الاستثمارية:** وهذه النفقات سواء تولتها الدولة مباشرة عن طريق قيامها بالإنتاج (الدولة المنتجة) أو عملت على مد بعض المشروعات الخاصة أو العامة بها في شكل إعانات اقتصادية لتحقيق هدف اقتصادي معين، فهي تساعد بشكل عام على إنتاج السلع المادية والخدمات العامة اللازمة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، كما تنتج رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار (أموال الاستثمار)، ويعتبر هذا الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم الدخل القومي ورفع الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد القومي.

وقد تمنح الدولة بعض المشروعات الخاصة أو العامة إعانات اقتصادية لتحقيق أغراض مختلفة منها التدخل في سياسة الأثمان ومحاربة التضخم في بادئ الأمر ثم تطورت وظيفة هذه الإعانات تطورا كبيرا، فبالنسبة للإعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة يمكن أن نميز بين نوعين أساسيين هما: إعانات تعطي بهدف سد العجز الناتج عن نشاط المشروع قصد تشجيع نوع معين من النشاط الاقتصادي مما يحفز المنظمين على الاستمرار في هذا النشاط، وإعانات تمنح لمساعدة المشروع على تجهيز نفسه بالمعدات والوسائل اللازمة لنشاطه الإنتاجي. ومن أبرز الآثار المرجوة من وراء هذه الإعانات هو توجيه الاستثمارات إلى الوجهة التي تراها الدولة كفيلة بتحقيق أهدافها، سواء المتعلقة منها بالتنمية الاقتصادية أو توازن ميزان المدفوعات، والعمل على زيادة معدل تكوين رأس المال وبالتالي المحافظة على معدل نمو الناتج القومي.

• **النفقات الاجتماعية:** هذه النفقات سواء اتخذت شكل تحويلات نقدية في صورة تحويلات نقدية معينة أو شكل تحويلات عينية في صورة سلع وخدمات فهي تؤثر على الإنتاج القومي، وتهدف التحويلات النقدية إلى تحويل جزء من القوة الشرائية لصالح الفئات الفقيرة أو لذوي الدخل المحدود كإعانات البطالة ومختلف مساعدات التضامن الاجتماعي، وإنفاق هذه الفئات المستفيدة من التحويلات النقدية على السلع والخدمات الاستهلاكية الضرورية سيؤدي إلى زيادة الطلب الفعلي وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة الإنتاج.

أما التحويلات العينية فمن آثارها المباشرة تشجيع استهلاك بعض الفئات الضعيفة اقتصاديا لسلع وخدمات معينة تعطيها الدولة الأولوية وترى فيها تحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية. أما النفقات الاجتماعية التي تتخذ صورة الإعانات أو التحويلات المباشرة فإنها تؤدي إلى زيادة الإنتاج بشكل ملموس، فهي تعمل على زيادة إنتاج السلع والخدمات الاستهلاكية كنفقات الصحة والتعليم والثقافة والإسكان والمياه الصالحة للشرب... الخ وهي تؤدي إلى رفع المستوى الاجتماعي للأفراد وتمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر.

• **النفقات العسكرية أو الحربية:** تمثل النفقات العسكرية عبئا كبيرا في موازنات معظم الدول الحديثة والبحث عن آثارها يثير العديد من الصعوبات الناتجة عن خروج هذه النفقات في كثير من الأحيان عن النطاق الاقتصادي إلى المجال السياسي والاستراتيجي البحث.

ويرى الفكر المالي التقليدي أن النفقات الحربية تعد من النفقات الاستهلاكية غير المنتجة، بينما يميل الفكر الحديث إلى التمييز بين الآثار الانكماشية والتوسعية للنفقات الحربية، حيث تتمثل الآثار الانكماشية على حجم الإنتاج القومي في كونها تعمل على تحويل بعض عناصر الإنتاج (العمل والموارد المادية) لإشباع الأغراض العسكرية أو الحربية، مما يؤثر على الإنتاج العادي للأفراد بالنقصان، مما يؤدي إلى الإقلال من الاستهلاك من جهة، وارتفاع أسعار عناصر الإنتاج من جهة أخرى. أما الآثار التوسعية للنفقات الحربية على حجم الإنتاج القومي، فتتمثل في الحالات التي ترصد فيها النفقات للصناعات الحربية وإنشاء الموانئ والمطارات والطرق، وكذا نفقات البحث العلمي في مجالات العلوم النووية، وتصدير الأسلحة كما هو الحال بالنسبة للدول المتقدمة، وتؤثر تلك النفقات على الدول النامية التي تعتمد على الدول الخارجية في الحصول على معداتها، مما يؤدي إلى حدوث عجز في ميزان مدفوعاتها، بسبب اضطرار الدولة إلى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية في أغراض التسليح من الخارج.

ب) آثار النفقات العامة على الاستهلاك: تؤثر النفقات العامة في الاستهلاك القومي بصورة مباشرة، وذلك عن طريق الزيادة الأولية في الطلب على أموال الاستهلاك نتيجة للإنفاق العام ويمكن تتبع هذا النوع من الآثار من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام ومن خلال النفقات التي توزعها الدولة على الأفراد في شكل مرتبات أو أجور تخصص نسبة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات.

• **نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام:** يقصد بنفقات الاستهلاك الحكومي ما تقوم به الدولة من شراء سلع أو مهمات لازمة لسير المرافق العامة. ومن أمثلتها النفقات التي تدفعها الدولة في سبيل صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة والنفقات المتعلقة بالملفات والأوراق والآثاث اللازمة للمصالح الحكومية... الخ.

• **نفقات الاستهلاك الخاصة بالدخول الموزعة على الأفراد:** تبدأ آثار هذه النفقات عندما تقوم الدولة بتخصيص جزء من النفقات العامة لدفع مرتبات وأجور ومعاشات لموظفيها وعمالها الحاليين والسابقين، ويخصص الجزء الكبير من هذه الدخول الموزعة على الأفراد لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات، وتعتبر نفقات الدولة في هذه الحالة مقابل ما يؤديه عمالها من أعمال أو خدمات، ولذلك فهي تعتبر من قبيل النفقات العامة المنتجة، حيث تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي.

(ج) **آثار النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي:** يقصد بنمط توزيع الدخل القومي الكيفية التي يوزع بها بين طبقات وفئات المجتمع، ونصيب كل طبقة أو فئة منه، حيث تؤثر الدولة في توزيع الدخل القومي على مرحلتين: فهي تتدخل أولاً في توزيع الدخل القومي بين الذين شاركوا في إنتاجه أي بين المنتجين، وهو ما يعرف بـ"التوزيع الأولي"، ثم تتدخل ثانياً بإدخال ما تراه مناسباً من التعديلات من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على التوزيع الأولي وهو ما يعرف بـ"إعادة توزيع الدخل القومي".

• **دور الدولة في التوزيع الأولي للدخل:** تؤثر الدولة في التوزيع الأولي للدخل من خلال دفع دخول جديدة للأفراد الذين يقدمون إليها سلعا أو خدمات معينة تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي، فالدولة تحدد مكافآت عوامل الإنتاج المتمثلة في الأجور أو المرتبات أو الفوائد أو الربح أو الأرباح، كما تحدد أيضاً أثمان المنتجات ويعني ذلك التأثير على الأرباح وبالتالي في توزيع الدخل القومي على العوامل التي شاركت في إنتاجه؛

• **دور الدولة في إعادة توزيع الدخل القومي:** تستطيع الدولة أن تتدخل لإعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد وذلك عن طريق إدخال تعديلات على حالة التوزيع الأولى باستخدام النفقات العامة ويتسنى للدولة القيام بالمهمة من خلال نفقاتها الحقيقية أو نفقاتها التحويلية والسبب في ذلك أن النفقات التحويلية تهدف أساساً إلى إعادة توزيع الدخل لصالح بعض الأفراد للحد من التفاوت بين الطبقات أو لصالح بعض فروع الإنتاج. وحتى يحقق الإنفاق العام آثاره المرجوة في إعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع فإنه يشترط أن تكون معظم الإيرادات التي يعتمد عليها الإنفاق العام مستمدة من الضرائب المباشرة وبصفة تصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية من الدخل أكبر بكثير من نصيب الطبقات الفقيرة.

2. **الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة:** تنتج هذه الآثار من خلال دورة الدخل، وهي ما تعرف

من الناحية الاقتصادية بـ"أثر المضاعف" و"أثر المعجل"، وفيما يلي نستعرض هذه الآثار على النحو التالي:

(أ) **أثر المضاعف:** يقصد بالمضاعف في التحليل الاقتصادي المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل القومي المتولدة عن الزيادة في الإنفاق، وأثر زيادة الإنفاق القومي على الاستهلاك.

وإذا كانت نظرية كينز اقتضت على بيان أثر الاستثمار على الدخل القومي عن طريق نظريته في المضاعف، فإن الفقه الاقتصادي الحديث يميل إلى توسع نظرية المضاعف وأثره ليشمل فقط الاستثمار، بل وكذلك الاستهلاك والإنفاق العام والتصدير.

ولتوضيح فكرة المضاعف، فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتبات وأرباح وفوائد وأثمان للمواد الأولية أو ريع على الأفراد، وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخول لإنفاقه على بنود الاستهلاك المختلفة، ويقومون بادخار الباقي وفقا للميل الحدي للاستهلاك والادخار (يقصد بالميل الحدي للاستهلاك نسبة الزيادة في الاستهلاك إلى الزيادة في الدخل وتسمى بدالة الاستهلاك، أما الميل الحدي للادخار فهو عبارة عن نسبة الزيادة في الادخار إلى الزيادة في الدخل وتسمى بدالة الادخار). والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات أخرى وتقسّم ما بين الاستهلاك والادخار، والدخل الذي يوجه إلى الادخار ينفق كجزء منه في الاستثمار، وبذلك تستمر حلقة توزيع الدخول من خلال ما يعرف بـ "دورة الدخل"، مع ملاحظة أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسب مضاعفة، ولذلك سمي بالمضاعف.

أضف إلى ذلك أنّ الأثر الذي يحدثه المضاعف يرتبط بمدى مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجي، وهذا يرتبط بدرجة التقدم الاقتصادي، ففي الدول المتقدمة حيث الجهاز الإنتاجي يتمتع بالمرونة والقدرة على التجاوب مع الزيادات في الاستهلاك، فالمضاعف ينتج أثره بشكل ملموس، في حين في الدول النامية وبالرغم من ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك، إلا أنّ أثر المضاعف يكون ضعيفا، نظرا لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي وانعدام قدرته على التجاوب مع الزيادة في الاستهلاك.

ب) أثر المعجل: ينصرف اصلاح "المعجل" في التحليل الاقتصادي إلى أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أنّ الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل. وحقيقة الأمر أنّ زيادة الدخول يترتب عليها زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية (أثر المضاعف)، ومع مرور الوقت فإنّ منتجي هذه السلع وبعد نفاذ المخزون، يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع بغرض زيادة أرباحهم، ومن ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من معدات وآلات لازمة لاستمرار إنتاجية السلع التي زاد الطلب عليها، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل القومي، فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج القومي تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار بمرور الوقت بنسبة أكبر.

ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع يمكن الرجوع إلى المراجع التالية:

- أحمد جامع، "علم المالية"، الجزء 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- رفعت المحجوب، "المالية العامة"، الجزء 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- زين العابدين ناصر، "علم المالية العامة"، القاهرة، 1975.
- سعيد عبد العزيز عثمان، "المالية العامة: مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- سوزي عدلي ناشد، "أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- محرز محمد عباس، "إقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- محمد عمر أبو دوح، "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدر الجامعية، الإسكندرية، مصر 2006.
- المرسي السيد حجازي، "مبادئ الاقتصاد العام، النفقات والقروض العامة"، الدار الجامعية، 2000.

الفصل الثاني: الإيرادات العامة

إنَّ

الإيرادات العامة والنفقات العامة أداتان مهمتان من أدوات السياسة المالية لأيدولة، فالنظور في الفكر الاقتصادي بالسائد ودور الدولة عبر مختلف المراحل الميكنتأثيره فقط على النفقات العامة وتطور مفهومها، بل انعكس على مفهوم دور الإيرادات العامة في كل مرحلة، ويأتي ذلك التراب: طمنكوناً للإيرادات والنفقات العامة أداتان مكملتان لبعضهما البعض، فأياً نفاقاً مع تريد الدولة إجراء هل تحقيقاً هداها المختلفة يحتاجاً لموا العامة لتغطيته.

أولاً: مفهوم الإيرادات العامة وتقسيماتها المختلفة

تعرف الإيرادات العامة علمياً أنها الموارد التي تحصل عليها الدولة فيشكلتند نفقات تنقدياً من أجل تغطية النفقات

العامة بهدف إشباع الحاجات العامة. وقد تطورت الإيرادات العامة بتطور الفكر الاقتصادي بالمالي السائد، ففي الفكر الاقتصادي التقليدي كانت مقصورة على تزويد الخزينة

العمومية بالأموال اللازمة لتغطية الإنفاق العام اللازم لقيام الدولة بوظائفها الأساسية، أما في ظل الفكر الاقتصادي بالحدبثأصبححتالإيرادات العامة بجانب كونها أداة للحصول على الأموال العامة، أداة هامة من أدوات السياسة الموازنة تستخدمها الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي حسب الأهداف التي ترغب بالدولة تحقيقها، إضافة إلى ذلك فإن أهمية الإيرادات العامة تزداد بزيادة أهمية الإنفاق العام كنتيجة ضرورية لتزايد دور الدولة في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

لقد أدى تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وازدياد نفقاتها العامة إلى تطور نظرية الإيرادات العامة الأمر الذي تجلت آثاره في تطوير حجم هذه الإيرادات وإلى تعدد أنواعها وأغراضها، ولقد تعددت في العصر الحديث مصادر الإيرادات العامة واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها. ويعرض الفكر المالي العديد من المحاولات لتقسيم الإيرادات العامة، حيث حاول بعض الكتاب تقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص، ومثالها إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة كالدمومين التجاري والمالي والزراعي، وإلى إيرادات متعلقة بالنشاط العام تحصل عليها الدولة باعتبارها صاحبة سلطة ونفوذ ومثال ذلك الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التي لا وارث لها.

كما اقترح البعض الآخر التمييز بين نوعين من الإيرادات العامة، إيرادات اختيارية يدفعها الأفراد دون إجبار من الدولة كإيرادات ممتلكات الدولة الخاصة - الدومومين الصناعي والتجاري - والقروض الاختيارية، وإيرادات إجبارية يدفعها الأفراد جبراً إلى الدولة وهي الأكثر أهمية كالرسوم والضرائب والقروض الإجبارية، إلى جانب الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بدون مقابل من جهتها كالإعانات والمنح التي تتلقاها.

وقسم البعض الآخر الإيرادات العامة إلى إيرادات عادية التي تحصل عليها الدولة سنوياً بصفة منتظمة أو دورية كإيرادات ممتلكاتها الخاصة والضرائب والرسوم، والإيرادات غير العادية أو الاستثنائية التي لا تتكرر سنوياً وإنما تلجأ إليها الدولة من وقت لآخر حسب الحاجة كالقروض والإصدار النقدي الجديد وبيع جزء من ممتلكات الدولة. وفي هذا العنصر سوف نستعرض أهم التقسيمات التي تناولت الإيرادات العامة على النحو الآتي:

ثانياً: مصادر الإيرادات العامة

1. إيرادات الدولة الاقتصادية: يقصد بالإيرادات الاقتصادية تلك التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد ويحصلون على نفع منها، سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً، وهي بذلك تشمل دخل الدولة من ممتلكاتها سواء العامة أو الخاصة وحصيللة الرسوم، وهو ما سنتناوله فيما يلي بالتفصيل.

(أ) **إيرادات أملاك الدولة (الدومين):** يقصد بأملاك الدولة الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة سواء ملكية عامة وهي تلك الخاضعة لأحكام القانون العام، أو ملكية خاصة وهي تلك الخاضعة لأحكام القانون الخاص، ولذا يطلق على الأموال الأولى بـ"الدومين العام"، وهي تلك المعدة للنفع العام، ولا تقصد الدولة تحقيق الربح هدفاً مباشراً من خلال استغلالها، كالطرق والمطارات والموانئ وأبنية الوزارات والمصالح العامة والمتاحف والحدائق العامة والملاعب والأندية، ويتميز الدومين العام بمميزات عدة منها أن ملكية الدولة له هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري، وبالتالي فهو لا يجوز بيعه أو التصرف فيه بما أنه مخصص للمنفعة العامة، كما لا يجوز تملكه بالتقادم، والغاية منه هو تقديم الخدمات العامة وليس الحصول على أموال للخزينة العامة، ولا يمنع هذا من إمكانية تحقيق بعض الإيرادات من الدومين العام، كما لو فرضت بعض الرسوم على دخول الحدائق العامة أو على دخول المطار أو الميناء، أو المتاحف العامة، وأن هذا المقابل لا يقصد به في الغالب سوى تنظيم استعمال هذه المرافق العامة، فضلاً عن ضآلته في معظم الحالات، وقد يكون سببها في حالات استثنائية هو الرغبة في تغطية نفقات إنشاء هذه المرافق، ومع ذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام.

كما يطلق على الأموال الثانية مصطلح "الدومين الخاص" وهي تلك المعدة للاستغلال الاقتصادي وتأتي أهمية هذا المورد نظراً لما يتمتع به الدومين من صفة الاستمرار ومن ثم فهو مورد مستمر ويتجدد سنوياً، ولا يقصد بذلك أن يتجدد سنوياً بنفس المقدار وإنما مجرد تكرره سنة بعد أخرى.

ويمكن تقسيم الدومين الخاص تبعاً لنوع الأموال التي يتكون منها إلى ثلاثة أنواع هي: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري وأخيراً الدومين المالي.

• **الدومين العقاري:** يتكون هذا الدومين من الأراضي الزراعية والعقارات والغابات (الدومين الزراعي) والمناجم والمحاجر (الدومين الاستخراجي) والأبنية السكنية التي تنشئها الدولة مساهمة منها في حل أزمة السكن ومن ثم تعد الإيجارات المتحققة عن إيجار هذه المساكن إلى المواطنين من موارد ذلك الدومين.

وقد كان الدومين الزراعي من أهم أنواع الدومين الخاص ولذا فهو يشكل ما يعرف بالدومين التقليدي. وقد بدأ هذا الدومين يفقد أهميته ابتداءً من القرن الثاني عشر للميلاد لمجموعة من الاعتبارات، تكمن أهمها في التيار الفكري الذي ساد في تلك الفترة والذي يرى أنّ الاستغلال الخاص (الفردى) للأراضي الزراعية أفضل وأجدى من الاستغلال العام (الحكومي)، أما بالنسبة للغابات فقد اتجه الفكر المالي حتى في مرحلته التقليدية اتجاهها مغايراً لموقفه من الأراضي الزراعية، حيث أنّ الدولة أكثر قدرة على استغلالها والعناية بها وتوسيعها من الأفراد لما يتطلبه ذلك من أموال كبيرة من ناحية ولأنّها لا تعطي إيرادات إلا بعد مضي فترة طويلة، وعليه فإنّ الدولة وحدها تستطيع تجميد استثماراتها لفترة طويلة من الزمن حتى تنتهي من الدورة الإنتاجية.

أما الدومين الاستخراجي، أي المناجم والمحاجر ومصادر الثروة المعدنية فيذهب الفكر المالي إلى أنّ ملكيتها يجب أن تكون بيد الدولة، أما استغلالها فتختلف الدول فيما بينها حول هذا الموضوع، فمنها من يرى

ضرورة استغلال الدولة لها بشكل مباشر نظرا لما يمثله هذا الدومين من دور حيوي في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي، في حين يذهب بعضها الآخر إلى ترك أمر استغلالها إلى الأفراد مع الإشراف على هذا الاستغلال بغية حماية الثروة الوطنية نظرا لعدم توفر الخبرة والدراية الفنية لبعض الدول على أن تتقاضى من الشركات أو الأفراد نسبة معينة من الأرباح أو مبلغا يحدد سنويا يتم الاتفاق عليه، وقد تأخذ صورة الإشراف شكل اشتراك الدولة مع الأفراد في استغلال المناجم وغيرها، والواقع أن الأخذ بأي الفكرتين يتوقف أساسا على الفكر الذي يصدر عنه من يناقش هذا الموضوع، ففي حين يذهب الفكر الاشتراكي إلى توسيع نطاق الملكية العامة، فإن الفكر الرأسمالي يذهب إلى العكس من ذلك.

• **الدومين الصناعي والتجاري:** يضم هذا الدومين مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة مثلها في ذلك مثل الأفراد، وتدر أغلبية هذه المشروعات إيرادات مالية تعتبر مصدرا من مصادر الإيرادات العامة.

لقد ازدادت أهمية الدومين الصناعي والتجاري في الدول الرأسمالية تحت تأثير المذهب التدخل، الذي انتشر بعد الحرب العالمية الأولى (وخاصة بعد أزمة النشاط الرأسمالي في الثلاثينات من القرن الماضي)، والذي اقتضى تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بعد أن كانت تحجم عن ذلك من قبل تحت تأثير المذهب الحر، ويرجع اتساع تدخل الدولة أساسا إلى الأيديولوجية السائدة فيها ومدى تحييدها للنشاط الاقتصادي الفردي، كما يرجع إلى المقارنة بين مزايا الاستغلال الفردي مع فرض الضرائب على أرباحه وبين مزايا الاستغلال الحكومي والحصول على كل أرباحه، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الأخرى بطبيعة الحال.

إن إقامة الدولة للمشروعات الصناعية والتجارية قد يكون بهدف تحقيق أغراض مالية، تتمثل في الحصول على إيرادات للخزانة العامة، أو قد تستهدف الدولة من وراء ذلك تحقيق أغراض اجتماعية تتمثل في توفير خدمة عامة للمواطنين، كالخدمات الصحية والتعليمية وخاصة لفئات معينة، بالإضافة إلى خدمة توريد المياه الكهرباء، وأخيرا قد تستهدف الدولة من بعض المشروعات الصناعية تحقيق أهداف لها علاقة بالأمن القومي تتمثل في خدمة المجهود الحربي وضمان إنتاج أنواع معينة من الأسلحة والمعدات الحربية.

إن نجاح المشروعات العامة لا يقاس بمدى تحقيقها للأرباح، لأن الهدف من إقامة هذه المشروعات هو إنتاج وتوفير سلع وخدمات معينة بغض النظر عن حساب استغلال هذه المشروعات من حيث الربح والخسارة.

• **الدومين المالي:** يقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية، كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح تدخل ضمن إيرادات الدولة من أملاكها، ويعد هذا النوع من الدومين من أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا، وقد ازدادت أهميته في الوقت الحاضر، ويمكن ارجاع ذلك التطور إلى رغبة الدولة في الإشراف على القطاع الخاص وفي السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع تتضمن توجيهها إلى تحقيق المصلحة العامة أو لما تسمح به بعض القوانين للممول بتسديد الضريبة على التركات من الأسهم والسندات المملوكة لهم. ويمكن القول أنّ نشأة هذا الدومين هو السبب المؤدي إلى نشاط ما يعرف بشركات الاقتصاد المختلط، أي تلك الشركات التي تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة.

(ب) **الرسوم:** تعتبر الرسوم من مصادر الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة، والتي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة، وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذي خلق المرفق العام أصلا من أجل القيام به.

ب.1 تعريف الرسم: يمكن تعريف الرسم بأنه: "مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى هيئاتها العامة مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له يترتب عليها نفع خاص له إلى جانب نفع عام".

يتضح من هذا التعريف أن الرسم يتميز بأربع خصائص وهي:

- **الصفة النقدية للرسم:** كان الرسم قديما يحصل في صورة عينية، وفقا للأوضاع الاقتصادية العامة القائمة في ذلك الوقت، ومع تطور مالية الدولة وبعد أن أصبحت النقود هي وسيلة التعامل الرئيسية، أصبح من المنطقي أن يدفع الرسم في صورة نقدية؛
- **صفة الإلزام للرسم:** فالرسم يدفع جبرا بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب إحدى الإدارات والمرافق العامة، وتفرض الرسوم بقواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الفرد على دفعها إذا ما تقدم بطلب لإحدى الإدارات أو الهيئات العامة، وتحدد قيمة الرسوم بمقتضى هذه القواعد القانونية، معبرا عن إرادة الدولة ولا سبيل أمام الفرد إلا الخضوع لمضمون تلك الإرادة؛
- **صفة المقابل للرسم:** فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في (المنازعات، الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق)، أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة استعمالا يترتب عليه في الغالب تسيير مباشرة مهنته كاستعمال الموانئ والمطارات (رسوم الموانئ) وبعض الطرق العامة البرية والنهرية (رسوم الطرق)؛
- **صفة النفع:** ويعني ذلك أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة، كما أنه يعني أنّ هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد القومي في مجموعة، فالرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء يترتب عليها تحقيق نفع خاص يتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمأن عدم منازعة أحد فيه بعد ذلك، وفي آن واحد يستفيد المجتمع من نشاط القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار وهذا نفع عام.

ب.2 تقدير الرسم: تستقل الدولة بتحديد قيمة الرسم الواجب دفعه على بعض أوجه النشاط العام، والواقع يشير إلى أنه ليس من السهل تحديد قاعدة عامة لتلتزمها الدولة وهي بصدد تقدير الرسم، بل هناك أكثر

من قاعدة تدخل في الاعتبار عند إجراء هذا التقدير، حيث يعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل هذه القواعد كلها، ويمكن إجمال القواعد الرئيسية في ثلاث قواعد أساسية:

- **القاعدة الأولى:** تأخذ بعين الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها، ولا يستلزم أن يتحقق هذا التناسب بالنسبة إلى كل فرد يستفيد من الخدمة على حدى، بل يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة مع حصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها، وتستند هذه القاعدة إلى أنّ الغرض الأساسي من إنشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح، ومن ثمّ فإنّه لا يتحتم أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها؛
- **القاعدة الثانية:** هي جعل مبلغ الرسم أقل من نفقة إنتاج الخدمة المقابلة له، وذلك بالنسبة إلى خدمات معينة كالتعليم الجامعي والخدمات الصحية وتستند هذه القاعدة إلى أنّ مثل هذه الخدمات يترتب عليها نفع عام يعود على المجتمع إلى جانب النفع الخاص الذي يعود على دافع الرسم. ومن ثمّ فإنّ قواعد العدالة تقضي بتوزيع نفقات المرافق القائمة بأداء هذه الخدمات بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الضرائب بأنواعها المختلفة، أما الرغبة في تشجيع الأفراد على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها أو لنفعها وذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة في صورة رسوم قد تقف عقبة في سبيل طلب الأفراد لها كما هو الحال بالنسبة إلى بعض الخدمات الصحية، و في بعض الحالات تقرر السلطة العامة عدم تحصيل الرسوم إطلاقاً عن الخدمات المؤداة كما هو الحال بالنسبة إلى التطعيم ضد بعض الأمراض؛
- **القاعدة الثالثة:** وتقتضي أن يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له، وذلك بالنسبة إلى خدمات محددة (بعينها)، وتستند هذه القاعدة إما إلى الرغبة في التقليل من إقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة إلى رسوم الاستحمام في بعض الشواطئ المعينة، وإما إلى الرغبة في الحصول على إيرادات للخزانة العامة كرسوم التوثيق والإشهار إذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة، إلا أن هذه القواعد كلها لا تمنع من أنّه يمكن القول بصفة عامة، أنّ الغرض الأساسي من اقتضاء الرسوم مقابل خدمات بعض المرافق العامة هو غرض مالي، فهذه الدولة من فرض الرسم هو الحصول على إيرادات للخزانة العامة، ويتفق أغلب علماء المالية العامة على أنّه في حالة زيادة مبلغ الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له، فإن هذا الجزء الزائد يعتبر في الواقع ضريبة مستترة.

ب. **3 أساس فرض الرسم:** يترتب على الطابع الإجباري للرسوم ضرورة وضع أساس تستمد منه الدولة سلطتها في تقرير الرسوم ضماناً لسلامة ماليتها، وقد استتبع هذا في الدول ذات الدساتير الديمقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية (البرلمان أو غيره من المجالس النيابية) على فرض الرسوم، و نظراً لتعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي

تتبع في تقديرها، فإنّ السلطة التنفيذية تكون هي الأقدر على إجراء هذا التقدير، ومن ثمّ تكفي القرارات الإدارية في فرض الرسوم، لكن يتعين دائما أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تخول لها هذا الفرض، و ذلك ضمانا لعدم إساءة استعمال الحق والحيلولة دون مغالاة الإدارة، وإلاّ كانت القرارات باطلة من الناحية الدستورية.

وغالبا ما يتضمن القانون الصادر بفرض الرسوم أو بإجازة فرضها بواسطة السلطة التنفيذية إعفاء طوائف معينة من المواطنين ذوي الدخل المنخفضة، من دفع هذه الرسوم أو تخفيضها بالنسبة إليهم، وفي هذه الحالة يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يتمتع بهذه الميزة.

ب.4. التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى: نظرا للخلط الشائع بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة الأخرى، فقد استوجب ذلك ضرورة التفرقة بينه وبين كل من الثمن العام والضرائب بصورة خاصة لتحديد ذاتية كل منهم.

• **التفرقة بين الرسم والثمن العام:** يقصد بالثمن العام ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية، وبذلك يمثل الثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة نتيجة قيامها بنشاط صناعي أو تجاري، ويعد أحد الوسائل التي تمكنها من تحقيق إيراد عام يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع أو الخدمات للأفراد، سواء في ظل قوانين المنافسة الكاملة أو في ظل الاحتكار الذي تمارسه الدولة بالنسبة لبعض أنواع السلع قصد الاستقلال في تحديد ثمنها بما يمكنها من الحصول على أكبر قدر من الإيرادات للخزانة العامة.

وأوجه الشبه بين الثمن العام والرسم أنّهما إيراد عام تحصل عليه الدولة وتعتمد عليه في تغطية نفقاتها، وأنّ دافع كل منهما يحصل على نفع خاص. كما أنّ هناك قدرا من التناسب بين النفع الذي يحصل عليه الفرد وقيمة تكاليف الخدمة، لكنهما يختلفان من حيث الفن المالي لكل منهما، ويمكن تحديد هذا الاختلاف على النحو التالي:

- بالرغم من أنّ كلاهما يحقق نفعاً خاصاً بجانب النفع العام، إلاّ أنّه إذا كان النفع الخاص المتحقق أكبر من النفع العام، فإنّ ما تحصل عليه الدولة مقابل السلعة أو أداء الخدمة هو ثمن عام، أما إذا كان النفع العام المتحقق أكبر من النفع الخاص، فإنّ الدولة تحصل في مقابل أداء الخدمة على رسم يدفعه المستفيد من الخدمة؛
- يتم فرض الرسم بناء على قانون، فالسلطة العامة هي التي تستقل بتحديد قيمته وبيان كافة الأحكام القانونية المتعلقة به دون تدخل من جانب الأفراد، أما الثمن العام فيتم تحديده بقرار إداري من المشروع العام المنتج للسلع والخدمات، وبناء على ذلك، فمن المتصور أن يتعدد الثمن العام من حيث قيمته طبقاً لقوانين السوق السائدة وظروف العرض والطلب، بينما تكون قيمة الرسم واحدة؛
- يتم دفع الرسم جبراً من جانب الأفراد، ويكون للدولة حق الإمتياز على أموال طالب الخدمة (المدين)، أما الثمن العام فهو اختياري إلاّ إذا كانت الدولة تتمتع بمركز احتكاري قانوني أو فعلي بالنسبة لإنتاج السلعة أو الخدمة، ولا يكون للدولة نفس الضمانات (حق الإمتياز) كما هو الحال بالنسبة للرسم؛
- يمكن تحويل الرسم إلى ضريبة، أما الثمن العام فلا يمكن تحويله إلى ضريبة.

- **التفرقة بين الرسم والضريبة:** يتشابه الرسم والضريبة في أن كلا منهما:
 - مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا؛
 - يدفع للدولة بصفة نهائية، وتستعين بحصيلتهما لتغطية النفقات العامة؛
 - تتمتع الدولة في سبيل اقتضائهما بامتياز على أموال المدين، ولا بد من صدور أداة تشريعية بفرض كل منهما.
- رغم وجوه التشابه هذه فإنه توجد اختلافات بين الرسم والضريبة نذكر منها:
 - تدفع الضريبة دون مقابل معين، بينما الرسم يدفع في مقابل حصول الفرد على خدمة معينة؛
 - تفرض الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية شتى إلى جانب الغرض المالي، أما الرسم فهده الأساسي حصول الدولة على إيراد مالي للخزانة العامة؛
 - تفرض الضريبة ويحدد سعرها بقانون خاص، لكن الرسم يفرض بقانون ويترك للسلطة التنفيذية تحديد سعره؛
 - تفرض الضريبة على أساس الطاقة المالية للفرد ومدى قدرته على تحمل الأعباء العامة، أما الرسم يفرض على أساس تغطية نفقات المرفق الذي يقدم النفع الخاص إلى دافع الرسم؛
 - تزايد أهمية الضرائب كمورد للإيرادات العامة في العصر الحديث وتضاؤل أهمية الرسم كمورد مالي.
- 2. إيرادات الدولة السيادية (الضرائب):** تعد الضرائب من أقدم وأهم مصادر الإيرادات العامة. وقد مثلت الضريبة خلال مراحل طويلة أساس الدراسات المالية، ولا يرجع ذلك لكونها تعد مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات العامة فقط، ولكن لأهمية الدور الذي تلعبه لتحقيق أغراض السياسة المالية من جهة، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية متعلقة بفرضها أو بآثارها من جهة أخرى.
- أ) تعريف الضريبة:** هي عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إلى إحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية، مساهمة منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة. من التعريف أعلاه يتضح أن الضريبة تتميز بالخصائص التالية:
- **الضريبة فريضة نقدية:** تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تماشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل، لكون أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود سواء في القطاعات العامة أو الخاصة وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات بما في ذلك الضرائب لا بد وأن تحصل كذلك بالنقود؛
- **الضريبة تدفع جبرا:** ويعنى ذلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة والجبر هنا قانوني لا معنوي بالنظر إلى قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على الممول النزول أو الخضوع لها من كافة زواياها، ويبدو عنصر الإكراه في الضريبة واضحا من استقلال الدولة بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، دون أن ترجع في ذلك الأفراد المكلفين بدفعها؛
- **الضريبة تدفع بصفة نهائية:** ويقصد بهذه الخاصية أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها للدولة بصفة نهائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك؛

• **الضريبة تدفع بدون مقابل:** وتعني هذه الخاصية أنّ الممول يدفع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا في الجماعة، وليس باعتباره ممولا للضرائب؛

• **الضريبة تمكن الدولة من تحقيق نفع عام:** إنّ الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنّها تحصل على حصيلة الضرائب لتمويل نفقاتها العامة في مختلف القطاعات: كالصحة، التعليم، الأمن، القضاء، السياسة، الاقتصاد، الاجتماع... الخ محققة بذلك منافع عامة للمجتمع، بالإضافة إلى ذلك فقد أصبحت الضريبة تستخدم لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية، مثل استخدام الضريبة التصاعدية كوسيلة لإعادة توزيع الدخل والحد من التفاوت بين الطبقات، كما تفرض الضريبة الجمركية على الواردات لحماية الصناعة الوطنية، وقد تفرض الضرائب للحد من الاستهلاك وتشجيع الادخار لتعبئة الفائض لأغراض التنمية الاقتصادية.

(ب) **أساس فرض الضريبة (المصدر الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض وجباية الضرائب):** حاول فقه المالية العامة تلمس الأساس الذي يعطي للدولة الحق في فرض الضرائب والتزام الأفراد بدفعها، ويمكن رد هذه المحاولات إلى تيارين كبيرين ينتمي كل منهما إلى حقبة تاريخية معينة، أولهما نظرية المنفعة والعقد الاجتماعي، وثانيهما نظرية التضامن الاجتماعي أو القومي.

• **نظرية المنفعة والعقد الاجتماعي:** يعتمد أنصار هذه النظريات أنّ الفرد يدفع الضريبة إلى الدولة في مقابل المنفعة التي تعود عليه من خدمات المرافق العامة المختلفة، وأنّه لولا انتفاعه بهذه الخدمات لما أصبح هناك سند لدفع الضريبة، ويؤيد هؤلاء المفكرون وجهة نظرهم بالقول أنّ الفرد يرتبط مع الدولة بعقد ضمني ذي طبيعة مالية مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع خاص له.

لقد اختلف أنصار هذا الاتجاه في طبيعة العقد، فاعتبره البعض كآدم سميث "عقد بيع خدمات"، فالدولة تباع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشتريين بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب. في حين صور البعض الآخر مثل "تبيير" العقد الضمني على أنّه "عقد شركة"، فالدولة شركة إنتاج كبرى تتكون من شركاء لكل منهم عمل معين يقوم به، ويتحمل في سبيل هذا نفقات خاصة، وإلى جانب هذه النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس إدارة هذه الشركة، أي الحكومة تعود منفعتها على جميع الشركاء، كالدفاع وإنشاء الطرق، وإقامة المستشفيات،... الخ، ومن ثم يتعين على الشركاء المساهمة في تمويلها، وتتمثل هذه المساهمة في الضرائب التي تفرضها الدولة عليهم.

وقد ذهب البعض الآخر مثل "مونتسكيو" إلى تكييف العقد على أنّه "عقد تأمين" تقوم الدولة بمقتضاه بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التي يتعرضون لها، مقابل سدادها للضريبة باعتبارها قسط تأمين.

لقد تعرضت هذه الآراء القائمة على فكرة وجود عقد بين الدولة ومواطنيها للعديد من أوجه النقد، مثل صعوبة تقدير المنفعة التي تعود كل دافع ضرائب من خدمات الدولة خاصة الخدمات غير القابلة للتجزئة كالأمن الخارجي والأمن الداخلي والتمثيل السياسي... الخ، إلى جانب كون الدولة لا تمثل مجموعة مشتركة من المصالح

المادية بل تمثل المصالح المعنوية أيضا، ثم أنّ وظيفة الدولة لا تقتصر على حفظ الأمن فقط فهذا غير صحيح خاصة في العصر الحديث، حيث تدخلت الدولة في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومنه فإنّ التزام الدولة بتقديم خدماتها للأفراد ليس من طبيعة الالتزامات المبنية على العقد، ومن جهة أخرى فإنّ الواقع أنّ نظريات المنفعة والعقد المستندة على فكرة العقد الاجتماعي لجان جاك روسو، لم يثبت تاريخيا وجود مثل هذا العقد، فضلا عن كون الفرد يلتزم بدفع الضريبة حتى لو لم يقيم بأي دور في الموافقة على فرضها.

• **نظرية التضامن الاجتماعي (القومي):** تقوم هذه النظرية على فكرة أساسية مفادها أنّ الأفراد يسلمون بضرورة وجود الدولة كضرورة سياسية واجتماعية تحقق مصالحهم وتشبع حاجاتهم، ومن ثمّ ينشأ بين الأفراد تضامن اجتماعي بموجبه يلتزم كل فرد بأداء الضريبة المفروضة عليه، كل بحسب مقدراته التكليفية، كي تتمكن الدولة من القيام بوظائفها المتعددة وتوفير الخدمات العامة لكافة المواطنين بلا استثناء وبغض النظر عن مدى مساهمتهم في تحمل الأعباء العامة. وأكثر من ذلك فمن الممكن استفادة بعض الأفراد بالخدمات العامة رغم عدم قيامهم بدفع الضرائب أو بدفع مبالغ زهيدة كأصحاب الدخل المحدودة، وعدم انتفاع البعض الآخر بهذه الخدمات رغم قيامهم بدفع الضرائب.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإنّ نظرية التضامن الاجتماعي تقترن بفكرة السيادة التي تمارسها الدولة على رعاياها، ومن ثمّ إلزامهم وإجبارهم على أداء الضريبة. وهذا يفسر إلزام الأجانب المقيمين في الدولة إقامة عادية أو مستمرة بالمساهمة في الأعباء والتكاليف العامة وأداء الضريبة المفروضة عليهم.

مما سبق، يتضح أنّ نظرية التضامن الاجتماعي تمثل الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضريبة على المقيمين على أرضها من وطنيين وأجانب.

ج) قواعد الضريبة: يقصد بقواعد الضريبة المبادئ التي يتعين على المشرع المالي أن يسترشد بها وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة، وتهدف هذه القواعد إلى التوفيق بين مصلحة الممول ومصلحة الخزنة العامة، ويعتبر الاقتصادي آدم سميث أول من صاغ مجموعة متماسكة من القواعد الضريبية وهي: العدالة، اليقين، الملاءمة والاقتصاد في النفقات، ولا تزال إلى الآن كمبادئ عامة صحيحة يحسن الاسترشاد بها في هذا المجال.

• **قاعدة العدالة:** تعني هذه القاعدة أنّه يجب عند فرض الضرائب على المواطنين مراعاة تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد. وقد خضع مضمون هذه القاعدة في الواقع إلى تطور كبير تبعا للتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي حدث منذ أواخر القرن الثامن عشر.

وذهب علماء المالية العامة أول الأمر إلى تصور العدالة على أنّها وجوب الأخذ بنسبية الضريبة، أي أن تكون النسبة المقتطعة من المادة الخاضعة للضريبة (دخلا أو ثروة) واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة. أما في العصر الحديث فقد اتجه علماء المالية العامة إلى فكرة أخرى وهي: تصاعديّة الضريبة رغبة في تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب مقدرتهم التكليفية.

- **قاعدة اليقين:** يقصد بها أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للممول بشكل يقيني لا غموض فيه، وذلك في كل ما يتعلق بها من أحكام كالسعر وطريقة تحديد الوعاء، وميعاد الوفاء وطريقة الدفع، وتؤدي مراعاة هذه القاعدة إلى علم الممول بالضبط بالتزاماته، ومن ثم يستطيع الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو سوء استعمال للسلطة من جانبها، وتستمد قاعدة اليقين أهميتها من قاعدة العدالة.
 - **قاعدة الملائمة في الدفع:** وتعني وجوب تحصيل كل ضريبة في الفترة وحسب النمط الذي يمكن أن يكون أكثر ملائمة للمكلف بالضريبة.
 - **قاعدة الاقتصاد في التحصيل:** تقضي هذه القاعدة بأنه يجب على الدولة أن تختار طريقة الجباية التي تكلفها أقل النفقات، حتى يكون الفرق بين ما يدفعه الممول وبين ما يدخل خزانة الدولة أقل ما يمكن، أي أنّ مراعاة مبدأ الاقتصاد في نفقات التحصيل هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام تعتمد عليه الدولة دون أن تضيع جزءا كبيرا منه في سبيل الحصول عليه.
 - (د) **أهداف الضريبة:** تفرض الضريبة على الأفراد من أجل تحقيق أغراض معينة، يأتي في مقدمتها الغرض التمويلي، باعتبارها مصدرا هاما للإيرادات العامة، بالإضافة إلى الأغراض المالية والسياسية والاقتصادية الأخرى، وقد تطورت هذه الأغراض بتطور دور الدولة.
- ففي ظل المالية التقليدية، عندما كانت تسود فكرة الدولة الحارسة، كان الغرض من الضريبة غرضا ماليا بحتا، أي تحقيق إيرادات للدولة، تستطيع أن تواجه بها نفقاتها من أجل تسيير المرافق العامة، أي أنّ دور الضريبة كان محايدا كدور الدولة في ذلك الوقت. بمعنى أنه لا يترتب على فرضها إحداث أي تغيير في المراكز القانونية للأفراد بشأن توزيع الدخل، أو التأثير في قراراتهم الاقتصادية المختلفة التي يجب أن تتخذ فقط وفقا لقوى السوق. غير أنه مع تطور دور الدولة، وزيادة أنشطتها وتدخّلها في الحياة الاقتصادية بصورة فعالة، تطورت أغراض الضريبة إذ أصبحت بمثابة أداة رئيسية في يد الدولة لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فهي تمثل أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية، وإن كان استخدامها لتحقيق أغراض معينة يختلف بحسب طبيعة النظام الاقتصادي، إذ يختلف دورها في ظل الرأسمالية عن الاشتراكية، وفي الدول المتقدمة عن الدول النامية. كما أنّ للضريبة دورا هاما في البلاد النامية، بصفة أساسية، في تعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها إلى المشروعات التي تحقق أغراض التنمية. ولذا فهي تستخدم في تشجيع المدخرات والتأثير على الميل للاستثمار وتوجيهه إلى الأنشطة الاقتصادية التي تمثل البنية الأساسية.

ومن أهم أهداف الضريبة في العصر الحديث بصورة عامة، **الأهداف السياسية**، سواء فيما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية، ففي الداخل تمثل الضريبة أداة في يد القوى الاجتماعية المسيطرة سياسيا في مواجهة الطبقات الاجتماعية الأخرى وهي بذلك تحقق مصلحة القوى المسيطرة على حساب فئات الشعب. أما في الخارج، فهي تمثل أداة من أدوات السياسة الخارجية، مثل استخدام الرسوم الجمركية (كمنح الإعفاءات

والامتيازات الضريبية) لتسهيل التجارة مع بعض الدول أو الحد منها (كرفع سعر الرسوم الجمركية) من أجل تحقيق أغراض سياسية.

أما **الأهداف الاقتصادية** كما هو الحال بالنسبة للدول الرأسمالية، فتتمثل في تحقيق الاستقرار عبر الدورة الاقتصادية عن طريق تخفيض الضرائب أثناء فترة الإنكماش لزيادة الإنفاق، وزيادتها في فترة التضخم من أجل امتصاص القوة الشرائية، كما قد تستخدم لتشجيع نشاط اقتصادي معين، بمنحه فترة إعفاء محددة وإعفاء المواد الأولية اللازمة لهذا النشاط باعتباره نشاطا حيويا يحقق التنمية الاقتصادية.

وفيما يخص **الأهداف الاجتماعية** التي تتمثل في استخدام الضريبة لإعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة. مثال ذلك أن يقرر المشرع الضريبي تخفيف الأعباء الضريبة على ذوي الأعباء العائلية الكبيرة، كما تستخدم الضريبة أيضا في تطوير بعض الأنشطة الاجتماعية، كإعفاء بعض الهيئات والجمعيات التي تقدم خدمات اجتماعية معينة (دينية أو أسرية...) من الضرائب. أو قد تساهم الضريبة في المحافظة على الصحة العامة بفرض ضرائب منخفضة السعر على سلع الاستهلاك الضروري، كالخبز وفرض ضرائب مرتفعة السعر على بعض السلع التي ينتج عنها أضرار صحية مثل المشروبات الحكولية والسجائر.

وبالرغم من تعدد أغراض الضريبة في العصر الحديث، إلا أنه ما زال الغرض المالي لها، باعتبارها أداة تمويلية في المرتبة الأولى، له الأولوية على باقي الأغراض.

2. الآثار الاقتصادية للضرائب: تنقسم الآثار الاقتصادية للضريبة إلى نوعين سنقوم بدراستهما على النحو التالي: أ) **الآثار الاقتصادية غير مباشرة للضريبة:** يقصد بالآثار الاقتصادية غير المباشرة المتعلقة بالضريبة، المشكلات المتعلقة بنقل العبء الضريبي التي تتمثل في استقرار الضريبة وانتشارها والتخلص من العبء الضريبي كليا أو جزئيا. وسنعرض لتلك المشكلات على التوالي:

- **استقرار الضريبة:** يتمثل استقرار الضريبة في تحديد شخص من يتحمل بالعبء الحقيقي لها، فإذا تحمل المكلف القانوني ثانيا بقيمة الضريبة، فإن هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار المباشر للضريبة، ولا تثير هذه الظاهرة صعوبة لأنها تنقص من الداخل الحقيقي الصافي لمن يدفعها، أما إذا تمكن المكلف القانوني من نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر، فإن هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار غير المباشر للضريبة، وهذه الظاهرة تثير العديد من الصعوبات.

فالاستقرار غير المباشر للضريبة يعني أن المشرع وفقا للقواعد محددة، قد حدد شخص المكلف الذي يتعين عليه أن يتحمل الضريبة، فهناك علاقة قانونية بين المكلف بدفع الضريبة والخزانة العامة، إلا أن العبء النهائي للضريبة في هذا الصدد يتحدد بواسطة الظروف الاقتصادية المتغيرة، التي تمكن من نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر غير المكلف القانوني، بشرط أن تربطه به علاقة اقتصادية، وهذا الأخير قد يتمكن من نقل عبء الضريبة إلى ثالث وهكذا، ففي هذه الحالة يكون تحمل عبء الضريبة غير مباشر، فيظل المكلف القانوني يدفع

الضريبة للخرزينة العامة وفقا للعلاقة القانونية بينهما ولكن في النهاية يتحملها شخص آخر هو المكلف الفعلي، عن طريق العلاقة الاقتصادية بينه وبين المكلف القانوني، إلا أن عملية نقل العبء الضريبي بهذه الصورة لا تستمر إلى ما لا نهاية، تنتهي باستمرار فعلي لها محققة ظاهرة انتشار الضريبة.

• **انتشار الضريبة:** يتأثر دخل المكلف النهائي بعبء الضريبة بالنقصان بمقدار ما دفعه من دين الضريبة، وذلك يؤثر بصورة حتمية على إنفاقه على الاستهلاك، وبالتالي تتناقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية، ويؤدي ذلك بالتبعية إلى إقلال إنفاقهم على الاستهلاك، وهذا يمثل نقصان في دخول من يزودونهم بالسلع الاستهلاكية، وهكذا تنتشر الضريبة بين المكلفين وتؤثر بصورة مباشرة على حجم استهلاكهم.

وبذلك يمكن تحديد الفرق بين ظاهرة نقل عبء الضريبة (استقرارها) وبين انتشارها فيما يلي:

- إن نقل عبء الضريبة (استقرارها) يجعل من غير الضروري أن ينقص المكلف القانوني استهلاكه الخاص، بينما يضع انتشار الضريبة على الفرد الذي تستقر عنده حدًا لاستهلاكه ينعكس بدوره على أصحاب المشروعات التي يشتري منها السلع الاستهلاكية؛

- إن نقل عبء الضريبة يكون ممكنًا بالنسبة لبعض الضرائب فقط، أما ظاهرة انتشار الضريبة فتشمل كافة أنواع الضرائب، لأنه لا بد أن يترتب على كل ضريبة بعض الإنكماش في الاستهلاك الخاص، كما أنه لا يصيب كل السلع بنفس الدرجة، فآثر الضريبة يتوقف على استهلاك الفرد للسلع المختلفة، وعلى مرونة الطلب على كل سلعة يشتريها، واستهلاك السلع ذات الطلب غير مرن لا يتأثر بالضريبة، بينما استهلاك السلع ذات الطلب المرن يتأثر بدرجات متفاوتة وفقًا لدرجة مرونة كل سلعة.

• **التخلص من عبء الضريبة:** تمثل الضريبة عبئًا على المكلف بها يدفعه إلى محاولة التخلص منها إما بنقل عبئها إلى شخص آخر أو التخلص من عبئها بصورة جزئية أو كلية.

والذي يدفع الفرد إلى محاولة التخلص من عبئها هو عدم وجود مقابل خاص يعود عليه مباشرة منها، كما أن إحساسه بثقل عبئها بصورة خاصة، عندما يكون محملاً بالعديد من الضرائب أو عندما تكون أسعارها مرتفعة، تجعله يسعى بكل الطرق إلى محاولة التخلص منها.

أ) **الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب:** تنشأ الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب بعد استقرار عبء الضريبة على مكلف معين، واختلفت الآراء بشأن تحديد هذه الآثار على وجه الدقة، فقد ذهب بعض الاقتصاديين إلى القول بأنه بالرغم من أن عبء الضريبة قد يكون ثقيلاً على المكلف بها، فإن هذا قد يدفع الأفراد إلى زيادة الإنتاج بكافة السبل المتاحة، لتعويض الجزء المقتطع من دخولهم كضريبة، أما البعض الآخر فيرى أن مقدار المبلغ المقتطع من الدخل المكلف هو الذي يحدد أثر الضريبة في نشاط الأفراد وإنتاجهم من حيث الكم والكيف.

وواقع الأمر، أن آثار الضريبة المباشرة على نمط الاستهلاك والإنتاج والادخار، وغيرها من السلوكيات الاقتصادية، يتحدد بأمرين: أولهما مقدار مبلغ الضريبة المستحقة، وثانيهما: الأوجه التي تستخدم فيها الدولة حصيلة الضرائب. وبناء على ما تقدم سنتناول فيما يلي تأثير الضرائب على الاستهلاك والادخار، الانتاج والتوزيع، وأخيرا على الأثمان.

• **أثر الضريبة في الاستهلاك:** تؤثر الضريبة بصورة مباشرة على مقدار دخل المكلفين بها بالنقصان، ويتحدد ذلك بحسب سعر الضريبة، فكلما كان السعر مرتفعا كلما كان التأثير على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح، ويترتب على ذلك أن يتأثر حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات من خلال أثره، أي سعر الضريبة، على مستوى الأثمان، فالمكلفون وخاصة ذو الدخل المحدود والمتوسط، يقل دخلهم مما يدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات، وخاصة الكمالية منها، وبالتالي يقل الطلب عليها، وتميل أثمانها نحو الإنخفاض، إلا أن هذا القول ليس صحيحًا بصورة مطلقة، إذ أن درجة مرونة الطلب على هذه السلع هو الذي يحدد إمكانية تأثرها بالضريبة، فالسلع ذات الطلب المرن (السلع الكمالية) يتأثر إستهلاكها بالضريبة بصورة أكبر من السلع ذات الطلب غير مرن (السلع الضرورية كالأدوية و المواد الغذائية) كما أن حجم الدخل يحدد درجة التأثير بالضريبة فالدخل المرتفع (الطبقات الغنية) لا يتأثر كثيرًا بالضريبة، ومن ثم لا يقلل من الاستهلاك هذه الطبقات، لأنهم عادة يدفعون الضريبة من مدخراتهم، أما الدخل المنخفض (الطبقات الفقيرة أو المتوسطة) فإنه يتأثر بالضريبة بصورة واضحة، إذ يقلل من استهلاك هذه الطبقات وخاصة بالنسبة للسلع ذات الطلب المرن.

• **أثر الضريبة في الادخار:** يتكون الادخار القومي في الاقتصاديات الرأسمالية على وجه التحديد من الادخار الخاص الذي يقوم به الأفراد والادخار العام الذي تقوم به الدولة، فلكي تقوم الدولة بالاستثمارات فإنها تلجأ إلى الضريبة لتمويل هذه الاستثمارات، ويمكن القول أن أثر الضريبة في الادخار العام (الدولة) يكون أثرًا إيجابيا إلا أن أثر الضريبة على الادخار الخاص لا يكون كذلك في الغالب من الحالات.

وتعتبر فكرة أن الضريبة تخفض من مدخرات الأفراد، وبالتالي من التراكم الرأسمالي ومن ثم الإبطاء في التقدم الاقتصادي، فكرة قديمة قدم النظرية الضريبية ذاتها. ففرض الضريبة يؤثر في دخول الأفراد بالنقصان، وبالتالي تقليل إنفاقهم على الاستهلاك مما يؤثر سلبا على مستوى مدخراتهم، إلا أن تأثير الضريبة في حجم المدخرات لا يكون واحدا بالنسبة للدخول المختلفة، فالضريبة تؤدي بالأفراد إلى إعادة توزيع دخولهم المتاحة بين الاستهلاك والادخار وفقا لمرونة كل منهما، وكذلك إعادة توزيع الإنفاق على الاستهلاك لمصلحة الإنفاقات الضرورية وعلى حساب الإنفاقات غير ضرورية.

ولما كان الإنفاق يتميز في علاقته بالادخار بانعدام المرونة نسبيا، فإن الادخار يكون أول ضحايا الضريبة ويتحمل العبء الأكبر لنقص الدخل نتيجة لفرض الضريبة أو رفع سعر الضريبة التي كانت موجودة من قبل أي أن أثر الضريبة في الادخار الخاص يكون سلبيا.

- **أثر الضريبة في الإنتاج:** كما رأينا من قبل أن الضريبة تؤثر في الاستهلاك بالسلب خاصة لأصحاب الدخل المحدودة والمتوسطة، وهذا بدوره يؤثر في الإنتاج بالنقصان، كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضريبة في عرض وطلب رؤوس الأموال الإنتاجية.
- **أثر الضريبة في التوزيع:** قد يترتب على الضريبة أن يعاد توزيع الدخل والثروات بصورة غير عادلة لصالح الطبقات الغنية على حساب الطبقات الفقيرة، ويحدث هذا بالنسبة للضرائب غير مباشرة، باعتبارها أشد عبئاً على الطبقات الفقيرة، أما الضرائب المباشرة فهي تؤثر على الطبقات الغنية ومستوى الادخار.
- **أثر الضريبة على الأثمان:** يترتب على أن الضريبة تقتطع جزءاً من دخول الأفراد أن يقل الطلب على سلع ومدخرات معينة من جانب هؤلاء الأفراد وبالتالي يؤدي ذلك إلى انخفاض الأثمان هذه السلع بشرط أن لا تتدخل الدولة في سداد قروض خارجية مثلاً، أو تكوين احتياطي معين، فإن تيار الإنفاق النقدي يقل وبالتالي يقل الطلب وتنخفض الأثمان وخاصة في فترات التضخم، أما في فترات الانكماش حيث تلجأ الدولة إلى تقليل الاقتطاع الضريبي من دخول الأفراد، رغبة منها في تشجيع الإنفاق، مما يؤدي إلى حدوث حالة من الانتعاش وزيادة في الطلب الكلي الفعال، أما إذا استخدمت الدولة تلك الحصيلة في مجال التداول ك شراء السلع وخدمات أو دفع مرتبات العاملين، أو مبالغ مستحقة للموردين أو المقاولين، فإن هؤلاء يستخدمون هذه المبالغ في زيادة الطلب على السلع والخدمات مما يؤدي إلى عدم انخفاض الأثمان.

3. إيرادات الدولة الائتمانية (القروض): يعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وهي من الإيرادات الائتمانية، فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة، بعد أن تكون قد استنفدت كافة إيراداتها العادية، فتلجأ إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العادية المتحصلة من الدومين والرسوم والضرائب.

وتلجأ الدولة عادة إلى القروض العامة في حالتين أساسيتين:

- في حالة وصول الضرائب إلى الحجم الأمثل، بمعنى أن المقدرة التكليفية القومية، أو ما تعرف بالطاقة الضريبية القومية قد استنفدت، فلا تستطيع الدولة أن تفرض المزيد من الضرائب، وإلا ترتب على ذلك آثار اقتصادية بالغة الخطورة تتمثل في تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة؛
- وفي حالة عدم وصول الضرائب إلى الحجم الأمثل، أي قبل استنفاد المقدرة التكليفية القومية، ولكن فرض المزيد من الضرائب ستتبعه ردود عنيفة واستياء عام من جانب المكلفين بها، إذ الضرائب، من هذه الزاوية لها حدود من طبيعة اقتصادية ومن طبيعة نفسية تضع قيوداً على قدرة الدولة في الالتجاء إليها.

أ) تعريف القروض العامة:

يقصد بالقروض العامة المبالغ النقدية التي تقرضها الدولة أو الهيئات العامة من أفراد أو الهيئات الخاصة، أو

الهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية مع الالتزام بمراد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقاً للشروط والقروض.

ب) تقسيمات القروض العامة: تنقسم القروض العامة إلى عدّة أنواع حسب احتلاف المعيار الذي يستند إليها التقسيم، وأهمها:

- **حسب مصدر القرض:** تنقسم إلى قروض داخلية وقروض خارجية، فالأولى تأتي من النظام المصرفي أو أجهزة تجميع الأموال مثل هيئة التأمينات، ويمكن الاقتراض من الجمهور مباشرة، وهذا النوع من القروض تصدره الدولة داخل حدودها الإقليمية ويكتتب فيها المواطنون أو المقيمين على إقليم الدولة، أما بالنسبة للقروض الخارجية فهي تمثل مديونية الدولة اتجاه أشخاص غير مقيمين في إقليمها، سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين ممثلين في شركات أو هيئات خاصة أو حكومات أجنبية أو هيئات دولية.
- **حسب حرية الاكتتاب:** تنقسم القروض حسب هذا المعيار إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، فهذه الأخيرة هي التي يكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الوطنية الخاصة أو العامة وغيرها جبراً، أما القروض الإجبارية فإنّ عملية الاكتتاب فيها تتم اختياراً وطواعية.
- **حسب الزمن:** وفقاً لهذا المعيار تقسم القروض إلى:
 - قروض قصيرة الأجل تسدد لفترة لا تزيد عن السنة؛
 - قروض متوسطة الأجل التي تتراوح مدتها بين سنة وخمس سنوات؛
 - قروض طويلة الأجل التي تتجاوز مدتها خمس سنوات.

ج) الآثار الاقتصادية للقروض العامة: للقروض العامة آثاراً واسعة ومتباينة على النشاط الاقتصادي والتوازن الاقتصادي في مجموعه، فتعد أداة من أدوات المالية العامة، تغيرت النظرة إليها مع تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخل إلى المنتجة، فلم تعد مصدراً استثنائياً من مصادر الإيرادات العامة، فأصبحت الدولة تستعين بها لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية، وإن كان مازال يتعين اللجوء إليها في أضيق نطاق ممكن وفي حدود ما يمكن أن تحدثه من آثار مواتية على الاقتصاد القومي.

وواقع الأمر، أن آثار القروض العامة تتداخل مع آثار الضرائب العامة، نظراً لكون الأولى تعد ضرائب مؤجلة حيث تقوم الدولة بالاقتراض في المرحلة الأولى لعدم توافر الظروف المناسبة لفرض المزيد من الضرائب، ثم تأتي في المرحلة الثانية، وخاصة عند استهلاك القرض العام، وتفرض ضرائب جديدة يستخدم عائدها في تسديد أصل القرض وفوائده.

وتمتد آثار القروض العامة إلى المتغيرات الرئيسية في الاقتصاد القومي، فتؤثر على مستوى الإنفاق العام ومن ثم فهي تساهم في التوسع في الإنفاق العام والاستثمار العام على حساب الإنفاق والاستثمار الخاص، مما يؤثر بالتالي على مستوى الدخل القومي، كما أنها تؤثر في الكمية النقدية المتداولة، وفي الميل للاستهلاك والادخار، أضف إلى ذلك أنها تؤثر بصورة كبيرة على توزيع العبء المالي بين الأجيال المختلفة.

واستناداً إلى ما تقدم يمكن تلخيص آثار القروض العامة على النحو التالي:

- **أثر القروض على الاستهلاك والادخار:** تؤثر القروض العامة على الاستهلاك من خلال ما تؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل القومي، وعادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للادخار على حساب الاستهلاك،

فالقروض تمنح العديد من المزايا والضمانات والتسهيلات لصغار المدخرين، من أجل تشجيعهم على الادخار والاكنتاب في سندات القروض العامة، ومن جهة نظر صغار المدخرين يكون توظيف مدخراتهم في السندات الحكومية أكثر سهولة وأمنًا وأقل خطرًا من توظيفها في السندات الخاصة، مما يؤدي إلى رفع الميل للادخار وانخفاض الميل للاستهلاك، وبمعنى آخر، فإن الأفراد عادة ما يفضلون الاكنتاب في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار على أساس كم المزايا والضمانات التي تعربهم على زيادة الادخار، على حساب الاستهلاك.

ومما هو جدير بالذكر أن انخفاض الاستهلاك في فترة الانكماش يكون ذا آثار خطيرة على الاقتصاد القومي، إذ يؤدي إلى مزيد من الكساد وعدم قدرة الاقتصاد على الخروج من هذه الأزمة، أما في حالة التضخم فإن انخفاض الميل للاستهلاك يترتب عليه حدوث نوع من التوازن والاستقرار الاقتصادي يمرور الزمن.

ويفرق البعض في هذا الصدد، بين القروض الادخارية والتضخمية، فالقروض الادخارية من شأنها زيادة الادخار وتقليل الاستهلاك، لأنها تؤدي إلى سحب قوة شرائية من قطاع الأعمال غير مصرفي والقطاع العائلي، أما القروض التضخمية، فبالرغم من كونها نوعًا من الادخار الإجمالي الذي تهدف منه الدولة إلى امتصاص القوة الشرائية الزائدة عن الحاجة السوق وعودة الاستقرار والتوازن الاقتصادي، إلا أنها قد تؤدي إلى إضعاف الميل للادخار في الزمن الطويل وتخفيض قيمة النقود مما يترتب عليه زيادة في الاستهلاك العام والخاص.

● **أثر القروض على الاستثمار:** يترتب على عقد القروض، وما يتبعه من دفع فوائد منظمة وأصل الدين إلى المقرضين، انخفاض الأرباح المتوقعة، ومن ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال، وبالتالي انخفاض الميل للاستثمار، أضف إلى ذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب للأفراد للاكنتاب في سندات القروض العامة، وارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في ميل الاستثمار الخاص، فالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة، مما يمثل ضررًا بالغًا بالاستثمارات الخاصة.

أضف إلى ذلك أن القروض يكون لها تأثير كبير على التوازن الاقتصادي، وخاصة فيما يتعلق بإنفاق حصيلة هذه القروض في مجالات التنمية المختلفة، وهل هي نفقات استهلاكية، كانت أم نفقات استثمارية حيث تساهم في تكوين رأس المال القومي ورفع المقدرة الإنتاجية القومية.

● **أثر القروض على زيادة كمية النقود:** تقترن القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول، ويترب على ذلك، أنه في حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل فإنها تحدث آثارًا تضخمية بالغة الخطورة، ويشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة، فاكنتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية جديدة من النقود.

● **أثر القروض في توزيع العبء المالي العام:** يوزع القرض العبد المالي له بين المقرضين والمكلفين بالضرائب، كما أنه يترتب عبئ من الأعباء: عبء على الخزينة العامة للدولة أي التزامات الخزانة تجاه المقرضين وتمثل

في دفع فوائد القرض، ورد أصله والامتيازات التي تقدمها الدولة للمكاتبين في القرض العام ويسمى هذا العبء بـ"العبء المالي للقرض"، أما النوع الثاني فهو عبء على الاقتصاد القومي، أي مدى ثقل القرض على الحياة الاقتصادية بكل جوانبها منذ لحظة الإصدار حتى السداد، ويعرف هذا العبء بـ"العبء الاقتصادي للقرض" فالقرض هنا لا يلقي فقط عبئاً اقتصادياً على الاقتصاد القومي بل يوزعه على الفئات المختلفة والأجيال المختلفة، مما يؤثر على الإنتاجية القومية والرفاهية الاقتصادية (أي على مدى ما يحققه الدخل القومي من منفعة جماعية)، فالعبء الاقتصادي للقرض يرتبط أساساً بالأفراد الذين يتحملون هذا العبء، ولا يمثل القرض عبئاً اقتصادياً إلا إذا كانت أضراره تفوق منفعه.

ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع يمكن الرجوع إلى المراجع التالية:

- باهر محمد علم، "المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي"، الطبعة الأولى، دارنخضة مصر، القاهرة، 1973.
- سمير صلاح الدين حمدي، "المالية العامة"، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان 2015.
- عبد الحميد القاضي، "اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، دارالجامعات المصرية الإسكندرية 1980.
- فوزي عطوي، "المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- محمد خصاونة، "المالية العامة (النظرية والتطبيق)"، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان بالأردن 2014
- المرسي السيد حجازي، "مبادئ الاقتصاد العام: الموازنة العامة - الإيرادات العامة - القروض"، الدار الجامعية بيروت 2009.
- وليد خالد الشايحي، "المدخل إلى المالية العامة الإسلامية"، دار النفائس، الأردن، 2005.

الفصل الثالث: الموازنة العامة للدولة

لقد كان لمفهوم الموازنة العامة ومجالاتها وأدواتها النصيب الأوفر من تطور دور الدولة، باعتبار الموازنة العامة المرآة العاكسة لنشاط الدولة وللحياة الاقتصادية والاجتماعية التي تسود تلك الدولة في مرحلة معينة من مراحل تاريخها، كما تعتبر الأداة الرئيسية في تحقيق إنجازات الأداء العام والوسيلة التي تستخدمها الدولة للاستدلال على كفاءة أجهزتها سواء التنفيذية، التشريعية أو الرقابية من خلال النظر إلى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي هي مرآة عاكسة لنشاط الدولة.

أولاً: تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة في الفكر الاقتصادي

لقد ظهرت الموازنة العامة عملياً بظهور الدولة، وعرفت عدّة تطورات قبل أن تأخذ شكلها ومضمونها الحديث فقد تأثرت فلسفتها خلال فترات تطورها بالمذاهب السائدة وتصورها لطبيعة الدولة ومدى تدخلها في الحياة العامة وقد مرت عملية الموازنة بمراحل عديدة من التطور، في كل مرحلة تعكس العلاقات التشريعية

والتنفيذية وكل مرحلة تقود إلى الثانية وتساهم في تراكم ارث قيم من الخبرة التطبيقية وتطوير الأسس والمعايير الدستورية والقانونية والإدارية الشائعة لإحداث التغييرات المناسبة لإصلاح الفكرة، وباختلاف المراحل التاريخية والمذاهب الإيديولوجية وطبيعة الأنظمة السائدة ومدى تطور التشريع فيها، تتعدد المفاهيم والتعاريف التي تحاول توضيح طبيعة الموازنة العامة للدولة وإبراز خصائصها.

1. تطور فكرة الموازنة العامة: لقد عرف الفكر المالي فكرة الموازنة بين إيرادات الدولة ونفقاتها منذ القدم، فقد ارتبطت فكرة الموازنة وتطورها بوجود الدولة وتطور وظائفها، حيث أنّ الموازنة بين ما تجببه الدولة من موارد، وما تنفقه منها من أموال لتوفير ما تشعب به الحاجات العامة، عرفت عملياً منذ أن عرف الإنسان الدولة. فقد حوت بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي يجب أن تقوم عليها. كما تضمن الفكر الإسلامي من خلال ما ورد في القرآن الكريم إشارة واضحة إلى إقرار النظرة المستقبلية للأمور، بناء على الظروف والمعطيات السائدة، فقد تولى سيدنا يوسف عليه السلام تسيير الأمور المالية للدولة بمصر وأوصى بتدابير من شأنها توفير السلع الضرورية لإشباع الحاجات العامة المستقبلية.

إتّمد ارتباط مفهوم الموازنة العامة بتاريخ الضرائب وأوجه الإنفاق من جهة، وبالتمثيل النيابي ودوره في الموافقة على فرض الضرائب وحقه في مراقبة أوجه الإنفاق من جهة ثانية، يعطينا فكرة عن جذور هذا المصطلح التي تمتد إلى العصور الماضية.

فلقد ظلت البلاد الغربية إلى غاية بداية القرن الثامن عشر جاهلة للمفهوم الشائع اليوم للموازنة العامة حيث كانت الدول الأوروبية طوال الفترة السابقة لا تفصل المالية العامة للدولة عن المالية الخاصة للحاكم، بل كانت الأموال تختلط في خزانة واحدة بحيث تعتبر الإيرادات والنفقات العامة من الأموال الخاصة للحاكم، ولم يكن هناك تفریق واضح بين النفقات العامة التي تُستخدم لإشباع الحاجات الخاصة لأسرة الحاكم وحاشيته، وتلك التي تُستعمل لتمويل الحاجات العامة للمجتمع، وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات التي تُجمع من أفراد الشعب على اختلاف مستوياتهم وطبيعة أعمالهم، فقد كان الحاكم حر في إنفاق وجباية الأموال حسب حاجاته لعدم وجود ضوابط تشريعية تُحد من سلطاته ولذلك نجده عند فرض الضرائب في الظروف الاستثنائية يسعى إلى الحصول على موافقة حاشيته ومستشاريه وممثلي الأمة، وقد يتجاهل ذلك باعتباره المسؤول الأول للرقابة على الإنفاق والجباية.

إنّ تنظيم المالية العامة في الدول الغربية على الأسس والمبادئ المتعارف عليها اليوم جاء نتيجة لتطور الحياة وإسراف بعض الحكام في تحصيل الضرائب وإرهاق الشعوب أو التضيق عليهم، مما أدى إلى تنامي الاحتجاج والغضب الشعبي في شكل ثورات تسعى إلى وضع حد لسلطة الحاكم في فرض الضرائب وفي طريقة جبايتها وإنفاقها مما أدى إلى نشوء حق الشعب في مناقشة محتويات الموازنة العامة واعتمادها، وقد كان لهذا أثر على ظهور الموازنة العامة وتطورها في الدول الأوروبية وفق ثلاثة مبادئ أساسية هي:

أ) مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة: ففي القرون الوسطى، في إنجلترا، كان الملك حراً في الإنفاق كيفما يشاء عندما كان يغطي نفقات المملكة من عائدات أملاك التاج الخاصة، كما كان يحق له أن يفرض على الشعب ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة إليها بعد موافقة ممثلي الأمة على ذلك. ونتيجة لتضخم نفقات الدولة وزيادة أعباء الأموال من أفراد الشعب بسبب تزايد الحاجة للأموال وخاصة في أوقات الحروب وبفعل الإسراف في

الإنفاق اضطر الملك إلى الاستعانة بالضرائب أكثر من ذي قبل، وحاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة فرد عليه البرلمان بتقرير عدم قانونية كل ضريبة تجبى دون موافقته وكان أن نتج عن ذلك إصدار الملك شارل الأول ولأول مرة في سنة 1628 "وثيقة إعلان الحقوق" « Bill Of Rights » حيث قرر فيها ضرورة موافقة ممثلي الشعب على ما يُفرض من ضرائب، وقد أخذت البرلمانات المتعاقبة ترفع من درجة معارضتها لإطلاق حرية الملك في الإنفاق والجبائية بغية تحديد سلطاته، مما اضطر الملك وليام الثالث إلى إصدار "دستور الحقوق" في عام 1688 حيث تقرر المبدأ الشهير "لا ضرائب بغير تمثيل"، أي عدم قانونية أي ضريبة تُحصل دون موافقة البرلمان الذي يُحدد مقاديرها ومواعيدها وكيفية تحصيلها، وبهذا تؤكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب.

أما في فرنسا، فقد مرت الموازنة العامة بنفس المراحل التي مر بها نشوءها في إنجلترا، حيث ظهرت الموازنة بشكلها الواضح إثر الثورة الفرنسية، ففي سنة 1789 أصدرت الجمعية الفرنسية التأسيسية قراراتها من خلال "وثيقة الإنسان" التي جاء فيها: "إنّ من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب وأن يوافق عليها بحرية ويراقب تطبيقها ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها"، حيث تم إلغاء الامتيازات والحقوق الإقطاعية أي الحد من الامتيازات التي كان يستفيد منها الأمراء والنبل، وتلا ذلك دستور 1793 الذي نص على أنه: "لا يمكن فرض أي ضريبة إلاّ في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين أن يسهموا في فرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها"، وبهذا تؤكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب، ولم يلبث هذا الحق حتى شمل بقية الإيرادات الأخرى وانتقل من إنجلترا وفرنسا إلى غيرها من الدول.

ب) مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة: لقد كانت حرية الملك مطلقة عندما كان يغطي نفقات العرش ونفقات الدولة مما تدره عليه أملاكه الخاصة، لكن الأمر تغير عندما أصبح الملك يستعين بالأموال العامة لتغطية مختلف النفقات والبرلمان يناقشه في كل مرة في الضرائب الجديدة ويستفسر عن الأسباب الداعية لأوجه الإنفاق المختلفة ولقد نتج عن حق البرلمان في الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها حقه في متابعة أوجه نفقات حصيلتها، واقتصر في بداية الأمر على متابعة النفقات الاستثنائية التي تجبى من أجلها الضرائب غير العادية وامتد هذا الحق إلى مناقشة مختلف النفقات العامة، حيث أنّ عرض قسم كبير من النفقات العامة على البرلمان لمناقشتها قبل تنفيذها لم يتحقق إلاّ بعد ثورة 1688 في إنجلترا عندما تمتع البرلمان ابتداء من عام 1837 بسلطة مطلقة وحرية تامة في مناقشة جميع النفقات، قبل أن يأذن بها أو أن يرفضها.

أما في فرنسا فقد منح دستور 1791 للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة بالإضافة إلى إعطائه دون سواه سلطة ووظائف تحديد الإنفاق العمومي. وبذلك أصبح من اختصاص البرلمان اعتماد النفقات العامة بالإضافة إلى الإيرادات العامة.

ج) مبدأ الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات العامة: لقد أصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوي للإيرادات والنفقات ما عدا مخصصات العرش وبعض أنواع النفقات والضرائب البسيطة، إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة في أول عهد الملك، ولمدة حياته إذ لم تدعو الحاجة إلى تعديلها، ومن هنا أخذ البرلمان يناقش برنامج الحكومة من خلال نفقاتها وإيراداتها قبل بداية كل عام ومناقشة مدى تنفيذها له بعد نهاية العام.

إنّ الفضل في تنظيم الموازنة العامة للدولة يرجع للدستور الفرنسي لسنة 1795، حيث بدأت تأخذ شكلها الحالي فأصبحت السلطة التشريعية تأذن بالجباية والإنفاق معا ولا تعطي هذا الإذن لأكثر من سنة، كما أنّ هذا النص نظم لأول مرة عملية مراقبة الإنفاق العمومي والتخفيف من آثار التعسف والإسراف، حيث نص على إنشاء هيئة مكونة من خمسة (05) محافظين للخرينة الوطنية يوافق عليهم البرلمان لمراقبة الإيرادات وإصدار الأوامر بالصرف كما أنشأت هيئة ثانية لا تقل أهمية عن الأولى وتتكون من خمسة (05) محافظين للمحاسبة الوطنية دورها إشعار المجلس التشريعي بالتجاوزات التي يُمكن أن تحدث، بالإضافة إلى استحداث حساب عام يشمل جميع نفقات وجميع إيرادات الجمهورية، أما دستور 1814 فيرجع له الفضل في اقتباس ما كان يتميز به النظام في إنجلترا وتكييفه مع النظام الفرنسي، فأكد موافقة البرلمان على الضريبة والمساواة في الضرائب، ثم جاء دستور 1830 فأضاف فكرة الاستثناء عن قاعدة الوحدة.

وهكذا نجد أنّه من الناحية التاريخية تعتبر إنجلترا هي الأولى في معرفة فكرة الموازنة الحديثة، وتلتها فرنسا وبعد ذلك انتشرت إلى باقي دول العالم.

ويتضح من هذا العرض لنشأة الموازنة العامة في الغرب، أنّ الموازنة العامة كعنصر من عناصر مالية الدولة قد نشأت فكرتها متأخرة عن الممارسة الفعلية لعنصري علم المالية العامة الآخرين وهما النفقات العامة والإيرادات العامة وأنّ فكرة الموازنة العامة قد نشأت لضبط عمليات الإنفاق وجباية الإيراد اللازم له ولفصل مالية الدولة عن مالية الحاكم.

2. تطور مفهوم الموازنة العامة في الفكر الاقتصادي: عرفت الجدلية الاقتصادية بين حرية السوق وتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية عدّة نقاشات في الفكر المعاصر. فالتدخل الحكومي في الاقتصاد أو كما تعرفها الأدبيات الاقتصادية دور الدولة في النشاط الاقتصادي من القضايا الحساسة التي احتلت ولا تزال تحتل مساحة هامة من النقاشات سواء على المستوى الأكاديمي أو على مستوى صناعة السياسة الاقتصادية، لا سيما بظهور أدوار جديدة للدولة أعطت أهمية بالغة للسياسات العمومية التي تعبر عن الإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية من أجل الاستجابة للانشغالات العمومية.

وكون الموازنة العامة أداة مهمة في يد الدولة لتوجيه نشاطها الاقتصادي، وسير سياساتها العمومية، فقد مرت عبر تاريخ الفكر الاقتصادي بعدّة مراحل، كالفكر الاقتصادي الكلاسيكي في ظل النظام الاقتصادي الحر والدولة الحارسة الذي تمتعت خلاله الدولة بدور ضيق اقتصر على أداء خدمات العدالة والأمن والدفاع وكذلك الفكر الكينزي الذي منح مساحة واسعة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بالإضافة إلى الفكر الاشتراكي ذو النزعة المنتجة.

وخلال مراحل التطور هذه كانت الموازنة العامة تنتقل بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي تبعا لتطور دور الدولة، وفيما يلي استعراض لأهم هذه الأفكار الاقتصادية في هذا المجال.

(أ) **الموازنة العامة في الفكر المالي التقليدي:** يؤمن الفكر المالي التقليدي بالتطور المتوازن للاقتصاد الوطني في ظل الأداء التلقائي لجهاز السوق وفي نطاق الحرية الاقتصادية المطلقة، بما يؤدي إلى تحديد دور الدولة في الحفاظ على هيكل الحرية الاقتصادية وأداء المهام الأساسية في المجتمع كالدفاع الخارجي، الأمن الداخلي وتسيير المرافق

العمومية، وبذلك يكون دور الدولة قائم على الحياد، أي على هامش الاقتصاد الوطني بحجة الحفاظ على المصلحة الخاصة وعلى مقومات النظام المتمثلة في الهيكلة الفردية والحرية الاقتصادية وقوى السوق، دون التأثير فيها عن طريق الجباية أو الإنفاق العام، ومن هنا قامت فكرة الموازنة بالمفهوم التقليدي على مبدأ التوازن الرقمي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، ووفق هذا اعتبر ظهور العجز في الموازنة خطراً حقيقياً، لأنّ معالجته عن طريق الاقتراض تسبب أزمة مديونية دائمة، كما أنّ لجوء الدولة إلى إصدار أوراق نقدية من شأنه إحداث حالة تضخمية مستمرة.

ووفق هذه النظرية فإنّ للفائض المتحقق في الموازنة بعض المساوئ على المستوى السياسي والاقتصادي لأنّ السلطة السياسية تستخدمه عادة لأغراض انتخابية دعائية مما قد يعمل على إيجاد نفقات ذات صفة دائمة في المستقبل وإلى حدوث عجز دائم في الموازنة. أما على المستوى الاقتصادي فإنّ الفائض عبارة عن مبالغ اقتطعت من الاقتصاد تؤدي إلى تجميد جزء من القوة الشرائية، كما ينبغي أن تمويل مشاريع إنتاجية في إطار الموازنة.

والواقع أنّ هذه النظرة التقليدية المحايدة تبالغ في إظهار مخاطر الاختلال في الموازنة وإيجابيات توازنها الرقمي رغم أنّ لكل الإجراءات في حالي العجز والفائض نتائج وآثار إيجابية يمكن تحقيقها.

لقد كان شكل الموازنة العامة وفلسفتها متفقين تماماً مع المذهب الحر الذي كان يسود النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك المرحلة، مما جعل دور الدولة ينحصر في المهام الأساسية التقليدية، في حين تركزت أمور الاقتصاد لقوى السوق باعتبار أنّ المنافسة الحرة بين الأفراد هي الأداة المثلى لتحقيق الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

لقد كانت الموازنة العامة في ظل الفكر التقليدي مجرد بيان حسابي تقديري متوازن يعبر عن احتياجات الدولة الإنفاقية ووسائل تدبير الموارد اللازمة لهذا الإنفاق، خلال فترة مقبلة دون إعطاء أي اعتبار للمتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على المستويين المحلي والعالمي.

وقد استمر الوضع على حاله في الغرب حتى اندلاع الحرب العالمية الثانية، وما تبع ذلك من كساد رهيب وانحيار شبه كامل في النظام الاقتصادي الرأسمالي، ثم الدمار والتخريب الذي لحق معظم دول العالم من جراء الحرب العالمية الثانية، ولم تكن هذه التطورات الرهيبة والكوارث الماحقة لتتمر دون أن تفرض على حكام الغرب ومفكره أن يعيدوا النظر في الكثير من القضايا التي كانت تعتبر عندهم في حكم المسلمات، وفي مقدمتها فلسفة الدولة ومدى تدخلها في الحياة العامة للمجتمع، وهذا ما جعل النظرة التقليدية القائمة على مبدأ التوازن الرقمي للموازنة العامة تفقد أهميتها عملياً لصالح الأفكار الحديثة في علم المالية العامة التي تعتمد على فكرة التوازن العام في الاقتصاد الوطني وبذلك أصبحت الدولة تتدخل في تخطيط النظام الاقتصادي والاجتماعي لتوجيهه نحو التوازن وإنشاء مناصب شغل وتوزيع الدخل الوطني بما يحقق العدالة الاجتماعية.

ب) الموازنة العامة في الفكر المالي الكينزي: أمام التحولات الكبرى التي عرفتها البلدان الرأسمالية وعلى رأسها أزمة الكساد العالمي (1929-1931) التي زعزت أركان النظرية التقليدية لم تبقى أمامها مكتوفة

الأيدي، وتمثل الموقف الجديد في ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وذلك بالقدر الذي يسمح بتوجيه النشاط الاقتصادي توجيهها يحقق الأهداف المسطرة.

لقد حاول جون مينارد كينز من خلال دراسته لمسببات الأزمة الاقتصادية من جهة، وقصور الفكر التقليدي عن تفسيرها من جهة ثانية، الانطلاق من النقيض لإيجاد علاج لها وما نجم عنها من كساد في السلع والخدمات. هذه المحاولة التي توجت بميلاد نظرية جديدة قامت على مجموعة من الأفكار الجديدة باستعمال أدوات تحليل جديدة اعتبرت بمثابة مذهب جديد تضمنه كتاب "النظرية العامة للتوظيف، سعر الفائدة والنقود" (1936)، حيث يرجع لها الفضل في التخلص جذريا من أفكار التقليديين برفض أسسها ومنهجها ونتائجها.

في هذا الإطار، خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك اللذين قاموا بتحبيدها عن المجال الاقتصادي وأخذت في لعب دور هام وحاسم في التنمية والتعديل الاقتصادي إلى جانب إعادة توزيع الدخل الوطني، وأضحت بالتالي الموازنة العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية. وقد تميزت الموازنة العامة في إطار الفكر الكينزي بجملة من الخصائص تمثلت أساسا فيما يلي:

- **موازنة منتجة:** ترمي النفقات العمومية الاقتصادية إلى تمويل المشاريع الاستثمارية، الأمر الذي ينتج عنه خلق مناصب جديدة للشغل وارتفاع الإنتاج الوطني وبالتالي الدخل القومي، فقد تحولت النفقات العامة من نفقات حيادية إلى نفقات مؤثرة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، إذ أصبحت وسيلة بيد الدولة للخروج من الأزمات الاقتصادية باعتبارها حسب ما جاء به "كينز" تؤدي إلى رفع الطلب الكلي الفعال وبالتالي زيادة الإنتاج والعمالة ومستوى الدخل القومي؛

- **إعادة النظر في التوازن الموازني:** لقد تم إعادة النظر في هذه القاعدة التي قدسها المفكرون الكلاسيك حيث اعتبر العديد من المنظرين الاقتصاديين المؤيدين لتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية أنّ "العجز الموازني أداة ملائمة للتخفيف والإنعاش الاقتصادي وهذا في ظل شروط معينة يجب توفرها؛

- **موازنة متدخلة:** فعن طريق الموازنة العامة تأثر الدولة في الاقتصاد، حيث أصبحت تُستخدم إما لمعالجة فجوة ركودية أو فجوة تضخمية في الاقتصاد. ويمكن توضيح الآلية كما يلي:

- **في حالة وجود فجوة ركودية:** يظهر الكساد في الاقتصاد حينما يعاني من حالة انخفاض مستوى الطلب الكلي والمقترن بوجود بطالة، أي أنّ الاقتصاد يمر بتباطؤ وفي هذه الحالة تستخدم الموازنة بأدائها النفقات والإيرادات العامة على النحو التالي:

- إما زيادة مستوى الإنفاق الحكومي، وهو الذي نادى به كينز عند حدوث الكساد الكبير سنة 1929 فإنفاق الدولة هو بمثابة دخول للأفراد وعند زيادة دخولهم يرتفع مستوى الطلب الكلي، عندها ستلجأ المؤسسات إلى زيادة الإنتاج، وبالتالي توظيف عمال جدد مما يساهم في علاج البطالة ويدفع بعجلة الاقتصاد إلى الأمام؛

- وقد تقوم الدولة بتخفيض الضرائب أو إعطاء إعفاءات ضريبية على الأفراد والمؤسسات الاستثمارية، مما يساهم في الميل نحو الاستثمار وزيادة الدخل، وبالتالي رفع القوة الشرائية للأفراد وحقن الاقتصاد بمزيد من الأموال مما يؤدي إلى دوران عجلة الاقتصاد؛

- أو استخدام الحالتين معا من أجل إعادة النشاط إلى مستوى الطلب الكلي في الاقتصاد.
- **في حالة وجود فجوة تضخمية:** في حالة وجود تضخم في الاقتصاد بسبب ارتفاع المستوى العام للأسعار فهنا تُستخدم سياسة موازنة انكماشية، وتهدف هذه السياسة إلى ضبط مستوى الإنفاق الحكومي بهدف السيطرة على مستوى الطلب الكلي وارتفاع الأسعار، وهنا تقوم الدولة بتخفيف مستوى الإنفاق العام مما ينعكس على تخفيض معدلات الاستهلاك، وبالتالي الحد من ارتفاع الأسعار وهذا يؤدي إلى ضبط التضخم، أو تقوم برفع معدلات الضرائب مما ينعكس على تراجع معدلات الدخول المتاحة وبالتالي خفض القدرة الشرائية وهذا يعني ضبط مستوى الطلب الكلي.

تُكثّر بانتقاده للمنافسة الكاملة كوسيلة لتحقيق التشغيل الكامل عند المستوى التوازني يكون قد ألقى على الدولة مسؤولية التدخل في النشاط الاقتصادي، وهذا باستعمال كافة أدوات السياسة الاقتصادية وعلى الخصوص السياسة الموازنة. وما ساعده في استخلاص ذلك هو أنّ الإنفاق الحكومي أصبح يمثل جانبا هاما من الإنفاق الكلي بحيث تضخمت موازنات الدول بسبب الحروب وإعادة البناء، الأمر الذي قوى أثره على مستويات الأسعار والإنتاج والتوظيف. وفي الفترة الأخيرة، التي تشمل العقدين الأخيرين برزت أفكار جديدة في سياسات الاستقرار تنتقد الأفكار الكينزية بناء على دراسات عملية ووقائع تطبيقية، وترى هذه الدراسات عدم فعالية السياسة الكينزية، بل تذهب إلى أبعد من هذا، حيث ترى أنّ هذه السياسات تترك آثار سيئة على الاستقرار، فهناك بعض الانتقادات الموجهة للفكر الكينزي نُحْمَلها فيما يلي:

- العوامل السياسية لها دور في تحديد السياسة الموازنة المتبعة، فالاعتبارات السياسية تجعل متخذي القرار لا يميلون إلى إتباع سياسة مقيدة بغض النظر عن حالة الاقتصاد، وذلك لأنّ السياسة التوسعية أكثر شعبية؛
- التأثيرات الثانوية للسياسة الموازنة قد تضعف من آثارها، فإحداث عجز في الموازنة العامة وتمويله عن طريق الاقتراض قد يحدث ضغطا تصاعديا على أسعار الفائدة، مما يسبب انخفاض مستوى الاستثمار فيقل الطلب الخاص على سلع الاستثمار وبعض سلع الاستهلاك، ويعرف هذا بـ"الأثر الانكماشى لعجز الموازنة" كما أن تحقيق فائض في الموازنة في حالة إتباع سياسة تقييدية قد يحدث آثار عكسية مما يضعف فعالية السياسة الموازنة.

ج) الموازنة العامة في الفكر الاشتراكي: لقد تعددت المذاهب والنظريات التي تناولت الفكر الاشتراكي، إلا أنّ النظرية الماركسية وحدها التي نقلتها الفكر إلى الواقع، وكانت الأساس الذي قامت عليه الأنظمة الاشتراكية التي سادت بلدان عدّة في القرن العشرين.

إنّ النظام الاشتراكي المبني على الملكية العامة لوسائل الإنتاج يعتمد أساسا على التخطيط المركزي الاقتصادي الذي يتسم بالشمولية لكل أوجه الحياة وأنشطتها الإدارية، الاجتماعية والاقتصادية وهذا تحقيقا للعدالة الاجتماعية والعدالة في توزيع الثروة.

إنّ الموازنة العامة في الأنظمة الاشتراكية ما هي إلاّ جزء من الخطة الشاملة حيث كل الموارد البشرية والمادية والمالية مبرمجة وتخضع لهذا التخطيط الشامل والمركزي، فالتخطيط الشامل لكل الموارد المادية والمالية جعل منه أن يكون بديلا عن جهاز آلية الأسعار والعرض والطلب في السوق، ومنه ليست هناك ضرورة لتدخل الدولة

للتأثير على الأسعار أو كبح التضخم عن طريق التأثير على القوة الشرائية للأفراد مثلا، لأنَّ ضرورة هذا التخطيط تكمن في تجنب سلبيات الاقتصاد المعتمد على التطور التلقائي لآلية السوق مثل عجز جهاز السوق عن تحقيق الاستخدام الأمثل لجميع الموارد البشرية والمادية في المجتمع حيث التنافس يدفع المشروعات إلى اتِّخاذ قرارات فردية منعزلة تهدف إلى توسيع الطاقات الإنتاجية التي غالبا ما تصطدم بالطاقة الاستيعابية للسوق (القدرة الشرائية) مما يعني بقاء قسم من الطاقة الإنتاجية معطلا.

كما أنَّ تدخل الدولة عن طريق الموازنة لتشجيع المستثمرين على الاستثمار أو توجيههم عن طريق المحفزات إلى مجال معين غير مطروحة، لأنَّ التخطيط يسعى إلى توجيه الاستثمارات نحو الفروع التي تحقق التقدم الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع على عكس آلية السوق والملكية الخاصة لوسائل الإنتاج التي توجه الاستثمارات نحو الإنتاج الذي يعظم الأرباح دون الاهتمام بأولويات المصلحة العامة للمجتمع.

إنَّ النظام المالي للدولة الاشتراكية أو الدولة المنتجة بعناصره الثلاثة يختلف عن النظام المالي للدولة الحارسة والدولة المتدخلة، ففي ظلها تملك الدولة بصفة عامة جل وسائل الإنتاج وتقوم بالإنتاج والتوزيع، فإنَّ كان هدف النظام المالي في الدولة الحارسة هو تدير المال اللازم لتغطية النفقات العامة التي تقتضيها وظائف الدولة التقليدية وتهدف الدولة المتدخلة السعي لتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي، فالدولة الاشتراكية تقوم بصفة عامة بالإنتاج والتوزيع وتهدف إلى القضاء على الفوارق الكبيرة بين الطبقات وإعادة توزيع الدخل الوطني بين الأفراد توزيعا عادلا وفقا للخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهو ما أوضحه كل من "Karl Marx (1818-1883)" ورفيقه "Engels (1820/1895)": "إنَّ الاشتراكية هي نظام اقتصادي

اجتماعي بحيث يكون هدف الإنتاج هو تلبية حاجات الناس بدل امتصاصها لمخالفات مالكي وسائل الإنتاج، وذلك وفق سياسة عامة تعتمد علما التخطيط الشامل، وأتخذ الأسلوب الاقتصادي يساهم في المساواة بين طبقات المجتمع ونبت التناحرات الطبقية"، وبهذا أصبحت الموازنة العامة في ظل الفكر الاشتراكي جزءا من الخطة الوطنية.

انطلاقا من العرض السابق يتضح أنَّ الموازنة العامة للدولة بعد اضمحلال الفكر الكلاسيكي تعدت وظائفها التقليدية المتمثلة في تمويل وتسيير الخدمات وأصبحت تقوم بوظائف حديثة حيث أصبح يعتمد عليها كعامل استقرار اقتصادي وكأداة لتحفيز الاستثمار والنهوض بالتنمية الاقتصادية بالإضافة إلى استغلالها كأداة لإعادة توزيع الدخل.

ثانيا: تعريف الموازنة العامة وخصائصها

تعتبر الموازنة العامة من أهم التنظيمات المالية المعاصرة، لما يمكن أن تحدثه من آثار على الهيكل الاقتصادي ذلك لأنَّها تجمع بين كل من الجانب الإنفاقي والجانب الإيرادي للدولة، وبذلك فهي صورة صادقة عن الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في كل مرحلة من مراحل تطورها. ويمكن توضيح ما يتعلق بتعريف الموازنة وخصائصها في العناصر الآتية:

1. تعريف الموازنة العامة لغة: الموازنة على صيغة مفاعلة من الفعل وازن، نقول وازنت بين الشيئين موازنة ووزانا ووازنه عادله وحاذاه. ووازن بين الشيئين ساوى وعادل. فمن هذا يتبين أنّ معنى الموازنة، المعادلة والمساواة أو المقابلة. ولعل إطلاق هذا اللفظ على الموازنة العامة لما فيها من المقابلة والمساواة بين الشيئين هما النفقات العامة والإيرادات العامة.

أما معنى عامة، فإنّه لفظ مشتق من الفعل عمّ على وزن اسم الفاعل، ومعنى الفعل عمّ شمل، نقول عمّم الأمر عموماً أي كلهم، فالعام هو الشامل، وخلاف الخاص والعامة خلاف الخاصة.

2. تعريف الموازنة العامة اصطلاحاً: إنّ مصطلح الموازنة لم يدخل قاموس الأدب الاقتصادي إلاّ في سنة 1733 ببريطانيا والذي يعني "الحقبة الصغيرة من الجلد" نسبة إلى الحقبة التي كان يحملها ويحفظ فيها وزير المالية البريطاني « R. Walpole » آنذاك وثائق ومشاريع النفقات والإيرادات العامة لمناقشتها في غرفة النواب.

وما تجدر الإشارة إليه اصطلاحاً فإنّ الميزانية العامة والموازنة العامة يستخدمان بشكل مترادف ويؤديان نفس المعنى ونفس المدلول في مؤلفات وكتب المالية العامة، ويحاول بعض الأكاديميين التمييز بين كلمة الموازنة والميزانية فيربط مفهوم الموازنة بالدولة وأنّ كلمة الموازنة العامة يقابلها اصطلاح (BUDGET) باللغة الإنجليزية وهي تقدير نفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية قادمة. بينما اصطلاح الميزانية مرتبط بالمنشآت والشركات والمؤسسات، ففيها يستعمل اصطلاح الميزانية العامة والذي يقابله اصطلاح (BALANCE SHEET) باللغة الإنجليزية، فالميزانية هي عبارة عن كشف للمركز المالي للشركة أو المنشأة في لحظة زمنية معينة، وتحتوي على موجودات ومطلوبات الشركة في تاريخ معين.

إنّ علم الاقتصاد - وعلم المالية العامة فرع منه - يرتبط في علاقات متشابكة بالعلوم الأخرى منها علم الإدارة، علم المحاسبة وعلم القانون، ونظراً لوجود تلك العلاقات فإنّ الموازنة العامة تختلف في تعريفها إلى حد ما باختلاف النظرة إليها، فالموازنة العامة ينظر إليها من جانب إداري على أنّها متضمنة لتوزيع المسؤوليات المختلفة المتعلقة باتخاذ القرارات في إطار طبيعة العلاقات السياسية القائمة بين السلطات في الدولة، وأنّها تمثل مجموعة القواعد الإدارية التي تنظم العلاقة والصلاحيات بين المستويات المختلفة لإدارة السلطة التنفيذية.

أما من جانب محاسبي فتعرف الموازنة بأنّها جداول للأرقام التي تتعلق بالإ اعتمادات المقدر إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها. ومن جانب قانوني فإنّ الموازنة يُنظر إليها أنّها أداة يمكن للسلطة التشريعية من خلالها فرض رقابتها على السلطة التنفيذية، ولذلك فإنّها تُعرف قانوناً بأنّها الصيغة التشريعية التي تُقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها ويؤذن بها ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يُعبر عن أهداف الدولة.

وإضافة لما سبق، فإنّ النظرة التخطيطية والمالية أثرا على تعريف الموازنة وبيان طبيعتها، فمن الناحية التخطيطية تُعرف الموازنة العامة بأنّها البرنامج المالي السنوي لتنفيذ خطة الدولة، وهذا التعريف يبرز الفرق بين الموازنة العامة والخطة فالموازنة أداة من أدوات الخطة لكونها تمثل البرنامج المالي لتنفيذها.

أما من الناحية المالية والاقتصادية فإنّ الموازنة تُعرف عادة بأنّها تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها، عن فترة مستقبلية غالباً ما تكون سنة يُعبر فيها عن أهدافها الاقتصادية.

3. تعريف الموازنة العامة في التشريعات الحكومية: لقد أوردت تشريعات بعض الدول تعريفات متعددة للموازنة، نستعرضها فيما يلي:

- تعريف القانون الفرنسي للموازنة العامة بأنها: "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها ويؤذن بها ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية"؛
- ويعرفها القانون الأمريكي بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة المالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند تقديم واقتراح الجباية المبسطة فيها"؛
- أما دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الندوة الإقليمية لهيئة الأمم المتحدة في بيروت في عام 1969 فقد عرف الموازنة العامة بأنها: "عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي أساسا عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للموارد المتاحة"؛
- وحسب المشرع الجزائري في نص المادة السادسة (06) من القانون (84_17) عرف الموازنة العامة بأنها: "تشكل من النفقات والإيرادات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها". وحسب المادة الثالثة (03) من القانون (90_21) فالموازنة هي: "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها".
- وبتنسيق مفهوم القانونين السابقين يمكن تعريف الموازنة العامة في الجزائر على أنها: "وثيقة تشريعية سنوية تقر النفقات والموارد النهائية للدولة وترخص بها من أجل تسيير المرافق العمومية ونفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال".

ومهما كانت التباينات أو الاختلافات في التفاصيل أو في التراكيب اللغوية بين التعريفات السابقة، وربما في غيرها مما يقدمه آخرون، فإنه يمكننا القول أنه هناك قاسم موحد ورئيسي ومشارك بينها، لا يمكن لأي منها إهماله، ويتمثل ذلك في أنّ الموازنة العامة دائما تبرز بشكل عام كتعبير عن خطة عمل مستقبلية، ولهذا دلالاته الأساسية والهامة التي تجعل من مدونة الموازنة العامة وثيقة هامة تستقطب اهتمام معظم المواطنين أو المهتمين بحياة الدولة والمجتمع المعني.

مما سبق يمكن أن نستخلص التعريف الآتي للموازنة العامة: "الموازنة العامة هي وثيقة تمثل البرنامج المالي للحكومة تتضمن تقديرا مفصلا للنفقات والإيرادات النهائية لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع، على أن تعتمد من قبل السلطة التشريعية".

بناء على ما سبق ذكره من تعاريف يمكن استخلاص خصائص الموازنة العامة فيما يلي:

أ) **الموازنة نظرة توقعية مستقبلية:** تعتبر الموازنة سجلاً يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقها وستحصله من المبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس الموازنة بما تحتويه من نفقات وإيرادات المبالغ المرصودة لكل منهما، برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي؛

ب) **الموازنة العامة مرتبطة بفترة زمنية محددة:** حيث أنه لا يمكن تقدير النفقات والإيرادات العامة لفترة مطلقة غير محددة ببداية ونهاية، وبناء على كون الموازنة العامة تقديرية فتلك الفترة تكون فترة مستقبلية، وقد جرت العادة لأن تكون سنة؛

ج) **الموازنة تعبير عن أهداف الدولة:** تنطوي موازنة الدولة على عملية مستمرة ذات تطابق اقتصادي تتضمن تياراً متدفقة من الأنشطة الاقتصادية يعتبر فيها الحاضر امتداد للماضي، ويعد فيها المستقبل استمراراً للحاضر، فعلى الرغم من انصراف تقدير الموازنة إلى الفترة زمنية مقبلة، فإنها التقدير لتحقيق الأثر بمرور الزمن من جزاءات السياسة المالية للدولة التي تحقق خلال سنوات سابقة ومستمرة فآثارها السياسية خلال السنوات المقبلة؛

د) **إجازة السلطة التشريعية:** يقصد باعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة إقرار توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة مستقبلية والموافقة عليها، وبالتالي لا تعتبر الموازنة العامة نهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها من قبل السلطة التشريعية.

والواقع أن تقدير النفقات العامة هي وحدها التي تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعية، حيث أن إجازة النفقات تمنح للسلطة التنفيذية حقا في القيام بتنفيذها، وهذا يتفق مع المفهوم الفينيل لإجازة، أما مسألة الموافقة على إيرادات العامة فلا يمنح للسلطة التنفيذية أي حيا ر في تحصيلها من عدمه، حيث أنها واجبة التحصيل استنادا لنصوص القوانين التي تنظمها. ولذلك تقرر القواعد التقليدية لإجازة موازنة الدولة ضرورة تحديد حجم النفقات العامة قبل إجازة الإيرادات اللازمة لتمويلها فتقوم السلطة التشريعية بمناقشة عناصرها لنفقات العامة بصورة تفصيلية تسمح بمناقشة جوانب السياسة الإنفاقية التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة التي تحد في ضوء الفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة. وإجمالا يمكن القول بأن الموازنة العامة من الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها المتعددة فهيمثابة توجيه للسياسة العامة للدولة نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة.

ثالثا: أساسيات الموازنة العامة

تعد الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية في تحقيق إنجازات الأداء العام والوسيلة التي تستخدمها الدولة للاستدلال على كفاءة أجهزتها سواء التنفيذية، التشريعية أو الرقابية من خلال النظر إلى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد اكتسبت أهميتها من حاجة الحكومات المختلفة بأنظمتها السياسية بإدارة الحكم وتطوير المجتمع في كافة المجالات الاقتصادية انطلاقا من هذه الوثيقة التي لم تعد مجرد جداول تتضمن أرقام صماء بل أرقام ناطقة في تحقيق أهداف معينة يخطط لها مسبقا ويحدد لها فترة زمنية معينة.

1. أهداف الموازنة العامة: لقد تبين مما سبق أن الموازنة العامة تقدير مسبق معتمد للنفقات والإيرادات العامة، تسعى الحكومات من خلالها لتحقيق جملة من الأهداف تتمحور حول الآتي:

(أ) **الأهداف الرقابية:** تتيح الموازنة العامة للأمة مراقبة التصرفات المالية للدولة، ذلك أنّ الموازنة العامة لا تنفذ إلاّ بعد اعتمادها، مما يُمكن من مراقبة التصرفات المالية الحكومية، كما أنّ الموازنة من جهة أخرى تتيح للمسؤولين مراقبة صرف الأموال العامة وتبرز الأهداف الرقابية للموازنة من خلال ما يعرف "بموازنة البنود" التي تعتبر أقدم صور الموازنة وأكثرها شيوعاً واستمراراً حيث ما زالت تطبق حتى الآن في كثير من دول العالم، وقد قُسمت هذه الموازنة وتُوثق بطريقة تحقق الرقابة على صرف الأموال العمومية.

(ب) **الأهداف الإدارية:** يقصد بالأهداف الإدارية أن تسهم الموازنة العامة للدولة في التأكد من الحصول على الموارد واستخدامها بطريقة فعالة لتحقيق الأهداف، وبناءً على ذلك فإنّ الأهداف الإدارية للموازنة العامة تعني أن يكون الاهتمام من خلال الموازنة مركزاً على أعمال الإدارة الحكومية لا على ما تصرفه فقط، وتقتضي هذه الأهداف تقسيماً مختلفاً عن موازنة البنود يساعد في تحقيق تلك الأهداف، ولهذا فقد ظهر لتحقيق هذه الأهداف ما يسمى "بموازنة البرامج والأداء".

(ج) **الأهداف التخطيطية:** تتركز هذه الأهداف في أنّ الموازنة العامة يمكن أن تكون أداة تخطيطية يتم من خلالها تحديد الأهداف ثم توجيه الموارد نحو أفضل استخدام لتحقيق تلك الأهداف، وقد برزت هذه الأهداف التخطيطية في "موازنة التخطيط والبرمجة" والتي تتمثل وظيفتها الأساسية في توجيه اهتمام متخذ القرار للمشكلة وتوضيح مدى النفع الناتج عن البدائل المختلفة.

(د) **الأهداف الاقتصادية والاجتماعية:** لقد استقر الأمر على اعتبار تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي هو من واجباتها لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، ومن ثم أصبحت الموازنة العامة أداة يُستهدف من خلالها لتحقيق الأهداف الاقتصادية من استقرار الأسعار والعمالة الكاملة، وكذا تمويل التنمية وزيادة الدخل القومي ورفع المستوى المعيشي.

2. مبادئ (قواعد) الموازنة العامة: لقد حددت النظرية التقليدية في المالية العامة للموازنة العامة عدداً من المبادئ تهدف من ورائها وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، سواءً كان ذلك اعتماداً على اعتمادها للإيرادات العامة أم الرقابة عند تنفيذ الموازنة العامة.

يُقصد بمبادئ الموازنة العامة الأصول والقواعد التي تحكم إعداد الموازنة العامة، ومع أنّ العمل ببعض هذه القواعد لا زال مستمراً، إلاّ أنّه مع تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، ومع تزايد أهمية الموازنة العامة للدولة وتعاطف تأثيرها على النشاط الاقتصادي، فإنّ العديد من الحكومات عمدت إلى الخروج عن هذه القواعد وعدم الالتزام المطلق بها، ما جعل لهذه المبادئ العديد من الاستثناءات.

(أ) **مبدأ سنوية الموازنة:** يقصد بالسنوية أن تعد تقديرات الموازنة العامة لفترة زمنية محددة بسنة كاملة، وبناءً على ذلك تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية، كما أنّ العمل بهذه الموازنة يسير لمدة سنة ويترتب عن تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية:

- أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد وصرف النفقات عن سنة واحدة؛
 - أن يتحدد هذا الترخيص كل سنة؛
 - أن تتوقف مبدئياً عمليات تحصيل الإيرادات في اليوم الأخير من السنة إلى أن يتحدد الترخيص؛
 - أن تلغى الاعتمادات غير المعتمدة في اليوم الأخير من السنة (يستثنى من ذلك نفقات التسيير).
- يثير مبدأ سنوية الموازنة مشكلتين، الأولى تتعلق بكيفية تحديد بداية السنة المالية والثانية تاريخ ختامها. بخصوص بداية السنة المالية فإنّ غالبية الدول تتطابق السنة المالية فيها مع السنة المدنية، أي أنّها تبدأ في أول يناير وتنتهي إلى غاية الواحد والثلاثون ديسمبر، لكن هناك بلدان أخرى خرجت عن هذه القاعدة. ففي إنجلترا وأستراليا والسويد تبدأ السنة المالية في أول أفريل وتنتهي في الواحد والثلاثون مارس، أما في الولايات المتحدة الأمريكية والسنغال تبدأ في أول يوليو وتنتهي في ثلاثون يونيو. وتجدر الإشارة بأنّ هذا الاختلاف حول تاريخ بداية السنة المالية لا يمس بمدة الموازنة التي تبقى محددة بإثني عشرة شهراً.
- أما بخصوص ختام السنة المالية، فإنّه يثير مشكلات دقيقة من الناحية الفنية أكثر تعقيداً من موضوع تحديد بداية السنة المالية، فالموازنة العامة توضع لمدة مستقبلية من الزمن هي سنة، ولا بدّ في نهاية السنة من إغلاق حساباتها لمعرفة المبالغ التي أنفقت فعلاً والإيرادات التي حُصلت فعلاً، وهي بالطبع تختلف عن تقديرات الموازنة في بداية السنة المالية.
- لقد كان لهذا المبدأ احترام كبير عند المدرسة التقليدية، إلّا أنّه مع تطور دور الدولة وازدياد تدخلها في النشاط الاقتصادي، أصبح الالتزام الكامل بهذا المبدأ يتعارض مع الوظائف التي تتولاها الدولة، حيث أنّ هذه الأعمال تستغرق عدّة سنوات، كما أنّ تغيير الأوضاع الاقتصادية بصورة مستمرة بين كساد ورواج فيما يعرف بـ"الدورة الاقتصادية" التي تستغرق عدّة سنوات يلزم معه أخذ هذه الدورة بعين الاعتبار عند تنظيم الموازنة العامة، مما يعني إطالة المدى الزمني لها.
- وبناء على ذلك أصبح هناك ما يعرف بـ"موازنة الدورة الاقتصادية"، التي هي عبارة عن موازنة عامة تستغرق فترة الدورة الاقتصادية، كما أصبح هناك ما يعرف بـ"موازنة البرامج الاقتصادية والاجتماعية"، والتي تستغرق عدّة سنوات وأصبحت هاتان الموازنتان استثناء لقاعدة السنوية.
- وإضافة إلى ما سبق، فهناك استثناءات أخرى على هذه القاعدة تتمثل في وجود اعتمادات دائمة تفتح لأكثر من سنة، والاعتمادات الإضافية وموازنات اثني عشر (شهرية).
- ب) مبدأ وحدة الموازنة:** يقصد به أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة في وثيقة واحدة، أي في موازنة واحدة، ولا يعني هذا المبدأ أن تقدم الموازنة العامة في ورقة واحدة أو مجلد واحد، فإنّ الموازنة غالباً ما تتضمن تفصيلات وتقسيمات تتطلب عدّة مجلدات، وإثماً يعني تقديمها في وثيقة واحدة مهما تعددت أجزاءها حيث تتضمن كافة الأرقام المتعلقة بالنشاط المالي للدولة وأن تقدم للجهات المختصة في وقت واحد.
- إنّ الهدف من تقرير هذه القاعدة هو منع تشتت العمليات المالية بشكل يكون معه الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة أمراً عسيراً حيث تتداخل الموازنت المتعددة.

وقد ظلت قاعدة الوحدة مطبقة باحترام عند التقليديين، إلا أنه مع الحرب العالمية الأولى تبين للدول ضرورة عمل موازنات غير عادية لتمويل الحرب، ثم لم تلبث السلطات العامة أن تخلت تدريجاً عن مبدأ الوحدة حيث زاد تدخلها في الحياة الاقتصادية، وقد كان لهذا الخروج عن قاعدة الوحدة أسباب إدارية ومحاسبية، أما الإدارية فهي المحافظة على استقلالية بعض المرافق مالياً، أو مالياً وإدارياً، أما الأسباب المحاسبية فتتمثل في أنّ بعض أنشطة الدولة تتطلب موازنات خاصة حتى يمكن الحكم على ربحيتها.

ومن الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة ما يلي:

- الموازنات غير العادية، وهي موازنات استثنائية طارئة، حيث قد تتعرض الدولة لظروف غير عادية تضطرها إلى دفع نفقات غير عادية يتم تمويلها بمرافق مالية استثنائية غير عادية، كحالة الحروب والأزمات والكوارث؛
- الموازنات الملحققة، وهي موازنات تختص ببعض الإدارات ذات الاستقلال المالي؛
- الحسابات الخاصة على الخزينة هي حسابات مفتوحة في قيود الخزينة العمومية، تتميز بكونها تتحرك خارج إطار الموازنة.

ج) مبدأ عمومية (شمولية) الموازنة: يقصد بهذا المبدأ أن تكون الموازنة شاملة للإيرادات والنفقات العامة للدولة كما ينبغي أن تدرج في الموازنة العامة جميع الإيرادات قبل خصم النفقات العامة منها، أي لا تكون هناك مقاصة بين الإيرادات والنفقات العامة، معنى ذلك أن يتم تسجيل كل تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد دون أية مقاصة بين نفقات وإيرادات أحد المرافق لإظهار صافي القيمة. يعني الأخذ بالموازنة الإجمالية، حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرفق وإيراداته.

لتحقيق أهداف هذا المبدأ، يقتضي الأمر من الحكومة مراعاة قاعدتين فرعيتين في إعداد وتحضير موازنة الدولة وهما: قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص النفقات.

فالأولى تقتضي **عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة**، أي تحصيل كافة الإيرادات لصالح خزينة الدولة ثم الإنفاق منها على كافة المرافق دون أدنى تخصيص. وهذا ما يطلق عليه "عدم التخصيص النوعي"، حيث لا يخصص نوع من الإيرادات لنوع من النفقات.

ويرجع الاهتمام بهذه القاعدة إلى ما تحققه من ضمان حسن لتوزيع الموارد توزيعاً أمثل بلا إسراف أو تبذير فتوزع النفقات وفق الأهمية النسبية لها ليتحقق الحصول على أفضل إشباع ممكن، وكذلك ما تحققه هذه القاعدة من إحكام الرقابة على الإيرادات والنفقات العامة.

لقد كان الفكر التقليدي يؤكد على الالتزام بهذه القاعدة، أما بعد تطور النظرة لدور الدولة في الفكر الحديث فقد حدث خروج عن هذه القاعدة بالتخصيص الجزئي لبعض الإيرادات نحو بعض النفقات ضماناً للقيام بها بكفاءة، بل هناك من يرى التخصيص الكلي على مستوى جميع الإيرادات، ومن الاستثناءات الحديثة الواردة على هذه القاعدة تخصيص بعض الإيرادات لمؤسسات معينة لنفقات تلك المؤسسات، وكذلك تخصيص حصيلة بعض القروض الداخلية لتمويل مشاريع معينة لكسب ثقة الممولين.

أما **قاعدة تخصيص الاعتمادات**، فيقصد بها أنّ اعتماد البرلمان للنفقات العامة لا يجوز أن يكون إجمالياً بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الإنفاق العام. ولهذا القاعدة استثناءات أهمها:

- النقل، حيث يتم فيه تغيير طبيعة النفقة، وبالتالي لا بد من توفر شروط معينة لإجراء النقل؛
 - التحويل فهو لا يغير طبيعة النفقة، بل يغير من الشخص القائم عليها؛
 - الأعباء المشتركة، أثناء توزيع النفقات تترك مثل هذه الأعباء ليتم توزيعها فيما بعد من طرف السلطة التنفيذية؛
 - الأرصدة السرية، هي أموال عمومية لا تخضع لأحكام الموازنة العامة ولا لأحكام المحاسبة العمومية، فهي مبالغ موضوعة بين أيدي السلطة التنفيذية مباشرة.
- (د) مبدأ توازن الموازنة: إنّ توازن الموازنة العامة له مفهومان، مفهوم تقليدي وآخر حديث، فالأول يقضي تعادل الإيرادات العامة مع النفقات العامة، أما الحديث فيقوم على أساس التوازن المالي والاقتصادي بدل التوازن الكمي للنفقات والإيرادات.
- يقضي توازن الموازنة التعادل بين النفقات والإيرادات العامة، عدم وجود عجز وفائض. ونظرية التوازن هذه كانت مقدسة عند التقليديين، أي كان يمنع على السلطة التنفيذية إحداث أي زيادة أو عجز، وعليه الخطة المالية المتمثلة في وثيقة الموازنة يجب أن تكون متوازنة، وكذلك الموازنة التي تظهر الواقع الفعلي لإيرادات ونفقات السنة المنصرمة يجب أن تكون متوازنة هي الأخرى وذلك بغض النظر عن الظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد.

من هنا يتضح أنّ توازن الموازنة يتطلب توفر عنصرين هما: عدم وجود فائض في الموازنة العامة وهو عنصر قليل الحدوث إلّا في حالات الازدهار الاقتصادي، كما أنّ التوازن يفترض عدم وجود عجز، لكن هذا الأخير قد يحدث لعدة أسباب منها:

- خطأ في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة؛
 - خطأ في دراسة الحالة الاقتصادية المقبلة التي تنفذ فيها الموازنة العامة؛
 - عدم كفاية الإيرادات وخاصة السيادية منها لتغطية النفقات العامة؛
 - عجز مستمر لعدة سنوات والناتج عن عدة أسباب مثل تزايد في النفقات لا يقابله تزايد في الإيرادات؛
 - التهرب الضريبي.
- مما سبق يمكن أن نخلص إلى ثلاثة أنواع من العجز الموازني:
- عجز موازني تعترف به السلطة التنفيذية ويظهر عند اعتماد الموازنة أي يكون في بداية السنة المالية؛
 - عجز بنيوي يظهر في نهاية السنة المالية نتيجة زيادة في النفقات غير مماثلة لزيادة الإيرادات العامة؛
 - عجز ناتج عن الوضعية الاقتصادية التي يمر بها اقتصاد البلد المعني أثناء تنفيذ الموازنة، أي أنّ هذا النوع يظهر كذلك في نهاية السنة المالية ولم يكن موجودا في بداية السنة، وفي أغلب الأحيان يعود سبب هذا العجز إلى الانخفاض المفاجئ للإيرادات والناتج هو الآخر عن تغيير الأوضاع الاقتصادية خلال فترة تنفيذ الموازنة.

لقد احتلت دراسة توازن الموازنة العامة أهمية كبيرة سواء في علم المالية التقليدية أو علم المالية الحدِيثِي وممكن القول أنها كمفهوم ما نلت وازن الموازنة العامة، والأولى نسج مع الفكر التقليدي وهو مفهوم محاسبية حقيقى صيبت بعد لا لإيراد ات مع النفقات العامة، والثاني يقوم معلماً ساس التوازن لا اقتصاديو الاجتماعى .

إنتوازن الموازنة العامة هو

نظرية وصلتها لحد التقديس في علم المالية التقليدي، واعتبرتها النظرية من مبادئ الموازنة الأساسية، وكانت تقتضى مساواة حسابية بيند فقات الدولة وإيراداتها، ضمناً لإطار العمل للبرنامج المالي السنوي الذي هو الموازنة، وهذا التوازن يفترض وجود عنصرين هما عدم وجود فائض أو لا وعدم وجود عجزاً ثانياً .

• العنصر الأول: منعناصر التوازن هو عدم زيادة إيرادات الدولة علن نفقاتها، وهو يحصل عادة في حالتين

الحالة الأولى ونتيجة خطأ في تقدير الإيرادات عند إعداد الموازنة، أما الحالة الثانية فتحدث نتيجة ازدهار اقتصاد يؤثر علن المادة الخاضعة لضريبة فيتسع وعائها الذي يرعى من الحصيللة الضريبية، وبالتالى من الإيرادات العامة، فلا يجوز بموجب هذا المبدأ أن يتحقق فر، بمعناً نزيد إيرادات الدولة علن نفقاتها، حتلاً يلقى على كاهل المكلفين أعباء مالية لا ضرورة لها في السنة المالية الجارية، ولأن الفائض أيضاً يضافاً مثلاً لقطاعاً إضافياً من الشرة القومية وتبذروا إسرافاً إذا ما تحولت لنفقة عامّة؛

• العنصر الثاني: منعناصر توازن الموازنة العامة عدم وجود عجز في الموازنة العامة، أي أن لا تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها، لأن العجز هو أمر غير مقبول، لأنه يهدد فعالية الدولة لإصدار النقد، والاقتراض من الغير لتغطية هذا العجز وما ينجم عن ذلك كمتأثر سئمة علماء الصعيدين لاقتصاديو الاجتماعى .

إنتوازن الموازنة العامة بهذا الشكل يتفق مع النظرية الاقتصادية التقليدية المؤمنة بمبدأ حياد المالية العامة والحرية الاقتصادية التي تجعلا لاقتصاد يتجه بشك لتلقائين نحو التشغيل الكامل، وترجعاً لجدور الأصلية لهذا المفهوم إلى لا اقتصاديين التقليديين وبخاصة أولئك الكالذي يعاصروا الثورة الصناعية أمثال آدم سميث وريكاردو وساي .

والتوازن مفهومه التقليدي هذا يمنع العجز الحسابي في الموازنة العامة، أي زيادة النفقات علن إيرادات كما يجرم الوفر أيضاً وهو زيادة الإيرادات علن النفقات، فالموازنة المتوازنة بموجب الفكر التقليدي هي التي تحقق تعادلاً سنوياً بين إيرادات العادىة التي تنتج عن الضرائب والرسمو إيرادات الدولة من استثماراتها، والنفقات العادية التي تتحملها

نفقات الأمان الخارجى والاستقرار الداخلى وبعض الأشغال العامة التي تعبر عن دور الدولة التقليدي في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

وبالتالى فالهدف الأساسى لسياسة الموازنة العامة هو تحقيق تعادلاً حسابياً كاملاً بين إيرادات الدولة ونفقاتها، وقد عملت الحكومات لتطبيق هذا المبدأ إلا أن استجدت ظروف جديدة ناد تبخرقه، وهي الحرب العالمية الأولى ولشمالاً أزمة العالمية الكبرى عام 1929 .

لقد تطور مفهوم متوازن الموازنة العامة نتيجة تطور المالية العامة خصوصاً في الفترة الواقعة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية، حيثاً أضحت ل سياسة الموازنة بمختلف أوضاعها وسبلتها تستخدمها الدولة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وقد أخذ التوازن مفهومه ما جديداً يتلاءم مع تطور دور الدولة، وازدياد وظائفها وانتقالها من مرحلة الدولة الحارسة إلى المرحلة الدولية المتدخلة فالمدتجة فأصبحت تسعملت تحقيق توازن اجتماعي في مواجهة النفا والتشديد في توزيع الثروات والدخول لمستوياتها استهلاكاً بالتالى زيادة حجم الإنفاق العام،

ويعود أصل هذا التطور الذي لحق بمفهوم توازن الموازنة العامة بشكل خاص إلى الفترة التي أعقبتنا لأزمة الاقتصاد العالمية، حيث أخذت العجوز تتوالى في موازنات الدول، وقد كانت الخطوة الأولى لهذا التطور من خلال توسيع الإطار الزمني لتوازن ظهور مفهوم الموازنة الدورية، التي تهدف إلى إقامة توازن بين النفقات والإيرادات لتعلم مدار الدورة الاقتصادية الكاملة وليس في كل سنة مالية،

وبموجب هذا المفهوم الجديد لم يعد التوازن الحسابي السنوي للموازنة العامة غاية مجرد ذاتها، وإنما وسيلة لتحقيق توازن أعم وأشمل، هو التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وهذا ما أدى بالتفريغ طبقاً لمبدأ التوازن الحسابي للموازنة العامة، بشرط أن تكون هذه التفضيلات حية ثم العلاج جوتصحيح معضلات الاقتصاد القومي ودفع عجلة الاقتصاد نحو الأمام.

ومنبين مكر يوكنا بالمالية الحديثة يعتبر الاقتصاد ينجونينار دكينز من أكثر الاقتصاديين إيماناً بأهمية المفهوم وتقديس التوازن النسبي للحسابي للموازنة العامة للدولة، وإنما المفهوم تحقيق توازن الموازنة علم مدار الدورة الاقتصادية والتيقن تراوح بين شماني إلى عشر سنوات، وبذلك يكون قد أعطى للسياسة الموازنة أهمية ارتكازية في إدارة وتوجيه النظام الاقتصادي بوصولها إلى الحالة التوازن.

وهكذا فإن توازن النفقات والإيرادات العامة لم يعد المؤشر الوحيد لوجود الحالة المالية والاقتصادية في الدولة، وإنما هو عنصر مهم يؤثر ويتأثر بمجموع العوامل المتغيرة التي تتسبب في تغيرها كحالة الاقتصاد في الدولة.

إننا لنفكر الحد يثل للمالية العامة يأخذ بالخروج جعل مبدأ توازن الموازنة إذا كان هذا الخروج يؤدي إلى المعالجات لمشكلات الاقتصاد القومي، وقد عرف هذا الخروج بما يسمى "نظرية العجز المنظم (المقصود) المستمدة من نظرية كينز القائلة أن البطالة في الاقتصاديات الرأسمالية قد تمتد لفترة طويلة بسبب عدم كفاية الطلب الفعلي للقطاع الخاص وبالتالي فإن علاج البطالة يتطلب تدخل الدولة من أجل تعويض نقص الطلب الفعلي في القطاع الخاص. ويكون التدخل من خلال تشجيع الحكومة للإنفاق الخاص عن طريق زيادة الدولة لنفقاتها العامة. وكل هذا يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي مما يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج في المراحل الأولى من دورة الاقتصاد.

إننا لننادى بمبدأ توازن الموازنة العامة شيء وتحقيق هذا التوازن نعلمنا الصعيد العملي شيء آخر، فقد تبين من خلال دراسة موازنات الدول ولعلنا اختلافاً فمذهبها الاقتصادية وإيديولوجياتها السياسية أن التوازن لا يتحقق إلا في حالات نادرة، وبذلك يكون أحد أشكال عدم التوازن نحو العجز وهو حال العديد من الدول.

3. مراحل (دورة) الموازنة العامة: تمر الموازنة العامة بمراحل متعاقبة يطلق عليها "دورة الموازنة العامة" بدءاً بإعدادها حتى اعتماد الحساب الختامي الذي يصور نتائج تنفيذها. ويقصد بإطلاق لفظ (دورة) بيان جانب التكرار والاستمرار لمراحل هذه الدورة. كما أنه قد يقصد به تأكيد خاصية التداخل الزمني بين الماضي والحاضر والمستقبل، حيث أن المصالح الحكومية تقوم بدراسة موازنات الأعوام الماضية وما أُنجزت، وتقوم بإعداد مشروع الموازنة الجديدة للعام القادم في الوقت الذي تقوم فيه بتنفيذ موازنة السنة الجارية. وإن كان هذا القصد بعيداً، حيث أن دراسة دورة الموازنة العامة تتعلق بموازنة معينة ولا علاقة لها بتداخل عمليات أكثر من موازنة.

وعموماً تقسم دورة الموازنة العامة إلى أربع مراحل هي على النحو الآتي:

أ) **مرحلة التحضير والإعداد:** يقصد بإعداد الموازنة العامة وضع بيان تقديرات الإيرادات والنفقات العامة للفترة المقبلة بصورة مفصلة. ويعتبر إعداد الموازنة العامة من مسؤوليات السلطة التنفيذية، فهي التي تقوم من خلال الإدارات الحكومية بإعداد التقديرات الخاصة بالموازنة، وذلك لعدة اعتبارات منها:

- الموازنة العامة برنامج لأعمال الحكومة، فهي أقدر من غيرها على تقدير الإيرادات والنفقات بدرجة كبيرة من الدقة؛
- إعداد الموازنة العامة أصبح أمرا معقدا يستدعي توفر معلومات وخبرات لا يمكن توفرها إلا بواسطة الحكومة لما لها من أجهزة ومرافق؛
- السلطة التنفيذية أقدر على تحديد الحاجات وأولوياتها، إضافة إلى أنها تقوم بذلك دون أن تتأثر بالأهواء والمصالح الحزبية.

وتمر عملية إعداد الموازنة بخطوات تبدأ بإصدار تعليمات من وزارة المالية لكافة الوزارات للعمل على تحضير موازنتها وفق الأسس الواردة في ذلك الإصدار، تليها عملية تجميع الموازنات لمختلف الوزارات، ليتم تحليلها في وزارة المالية، وتقديمها بالشكل النهائي لمجلس الوزراء تمهيدا لعرضها على البرلمان لإقرارها.

ولما كانت الموازنة العامة بطبيعتها تقديرا للمبالغ المراد صرفها والتي يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة فإن الأمر يستدعي مراعاة عدة اعتبارات عند إجراء هذا التقدير، نذكر منها:

- الاسترشاد بأحداث الوقائع، ومنها أرقام النفقات والإيرادات المحققة فعلا في الحسابات الختامية لموازنات السنوات السابقة؛
- يجب أن يكون تحضير الموازنة أقرب ما يكون إلى بداية السنة المالية، لأنه كلما كانت الفترة قصيرة بين التحضير والتنفيذ كلما كان التقدير أقرب إلى الدقة؛
- عدم المبالغة في التقدير.

أما فيما يتعلق بأساليب تقدير نفقات وإيرادات الموازنة العامة، فإنه لتقدير الأولى لا توجد قاعدة معينة فهذا التقدير متروك للموظفين المسؤولين على عملية تحضير الموازنة، إلا أنه تراعى عادة النفقات التي صرفت فعلا في السنوات المالية السابقة ويتقرر على أساسها ما تدعو الحاجة إلى زيادته أو ما يمكن إنقاظه نظرا لمتطلبات المستقبل أما فيما يتعلق بتقدير الإيرادات العامة فهي عملية صعبة جدا نظرا للعوامل المتقلبة التي تتحكم فيها وتستعمل للتقدير أساليب عديدة نذكر منها ثلاثة وهي:

- **التقدير القياسي:** يقضي هذا الأسلوب بتقدير أرقام إيرادات السنة القادمة بالقياس إلى أرقام الإيرادات الفعلية المحصل عليها في الدورة المالية الأخيرة التي تعرف نتائج التحصيل بالنسبة إليها. فمثلا لإعداد موازنة 2020 يجب الاعتماد على أرقام الجباية بالنسبة لدورة 2018. فمن مزايا هذا الأسلوب أنه سهل الاستعمال، إذ يكفي الرجوع إلى أرقام الجباية في السنة السابقة أو التي قبلها والاعتماد عليها قياسا ما لم يكن هناك تعديلات جبائية.

لكن ما يعاب عليه كونه أسلوب آلي حسابي يفترض اقتصادا مستقرا ولا يراعي التقلبات الاقتصادية وانعكاساتها على القدرة الجبائية للمكلفين بالضريبة. كما أنه لا يأخذ بعين الاعتبار الدورات الاقتصادية وما يرافقها من ازدهار وركود خلال فترة زمنية معينة. وينتج عن تطبيق هذا الأسلوب إما الفائض إذا حصلت التقديرات على أساس أرقام سنة ازدهار، وإما العجز إذا استندت التقديرات على أرقام سنة ركود في الوقت الذي كانت فيه السنة محل التقدير سنة ازدهار، لهذه الأسباب تم تصحيح هذا الأسلوب بالأسلوب الوسطي.

- **أسلوب التقدير الوسطي:** يقضي هذا الأسلوب بأن لا يعتمد على أرقام الإيرادات المحصل عليها فعلا خلال سنة واحدة، إنما نعتد على عدد من السنوات السابقة ونأخذ المعدل الوسطي لها، ويعتبر رقما تقديريا للجباية بالنسبة للسنة المالية القادمة.

فهذا الأسلوب بدوره لم يؤدي إلى نتائج مطابقة للوقائع، إذ أنه لا يراعي بدوره الدورات الاقتصادية وبالتالي احتفظ بنفس العيوب التي وجهت للأسلوب القياسي.

- **أسلوب التقدير المباشر:** من مميزات هذا الأسلوب أنه يترك الحرية للمسؤولين عند عملية تقدير الإيرادات في اختيار الطرق والأساليب التي يرونها مناسبة، على أن تكون الحكومة مسؤولة عن نتائج هذا التقدير أمام البرلمان.

ومهما يكن من أمر فإنّ تحضير الموازنة العامة لم يعد مهمة حسابية، بل أصبح مهمة تحليلية يأخذ بعين الاعتبار جميع العوامل الاقتصادية والاجتماعية والقانونية.

ب) مرحلة الاعتماد: يقصد باعتماد الموازنة العامة إجازتها والموافقة عليها من طرف السلطة المختصة، أي إعطاء الإذن بتنفيذ مشروع الموازنة الذي سبق إعداده، فاعتماد الموازنة لا بدّ منه حتى تأخذ التقديرات الحكومية صفة الموازنة العامة، حيث تختص السلطة التشريعية باعتماد الموازنة، وتمثل هذه السلطة في المجالس النيابية. ويرر هذا بأنّ الشعب هو الذي يتحمل الأعباء المالية فوجب أن يأذن بالجباية والإنفاق ليتمكن من مراقبة سياسة الحكومة.

لقد جرت العادة في الدول الديمقراطية على أن يبدأ بحث الموازنة في لجنة الشؤون المالية بالبرلمان يعهد إليها بدراسة مشروع الموازنة جملة وتفصيلا، ولدى انتهائها من بحث هذا المشروع تتقدم اللجنة للبرلمان بتقريرها الذي تحدد فيه موقفها بقبول أو رفض مشروع الموازنة، و يبدأ البرلمان بمناقشة مشروع الموازنة.

ونظرا لما أصبحت تسببها الموازنة العامة من تعقيد وصعوبة يجعلها إحاطة سلطة الاعتماد بها وفهم مختلف جوانبها أمر صعبا، لذا فإنّ هيلجأة إعادة التكوين لجائمتخصصة من الأعضاء ذوي الخبرة، تكون مهمتهم دراسة مشروع الموازنة حتى يتسنى للسلطة التشريعية مشاركة فيدراسة الموازنة بصورة فعالة.

وحيث تتقدم الحكومة للسلطة التشريعية بمشروع الموازنة فإنّ

اللجنة الفنية المختصة تقوم بدراسة المشروع وعجمله وتفصيلا وإعداد تقرير عن هيشمل وجهة نظرها والمقترحات التي تراها من تعديلو نحوه، وي رفعها التقرير للبرلمان الذي يناقش مشروع الموازنة في ضوء هذا التقرير. وتتم المناقشة بصفة عامة في ثلاث مراحل:

- مناقشة الموازنة إجمالاً، ويتم فيها تناول سياسة الحكومة في جميع جوانب النشاط الاقتصادي؛

- مناقشة الموازنة تفصيلا للاقتراح عليها، ويبدأ إعادة بالنفقات تماما لإيراداتها؛

- يقترع المجلس على المشروع بأكمله .

وبعد دراسة المشروع ومناقشتها واقتراح الموافقة عليه يصدر المجلس ما يسمى بـ "قانون المالية" يحدد فيها الرقعة الإجمالية لكل منا لإيرادات النفقات ويرقب هذا القانون نجد ولا تفصيلاً نل كل منهما . ولا يعتبر هذا القانون نقاناً إلا من ناحية شكلية، إذ الموازنة العامة في أصلها اعلام إداري، لا يتضمن نقاناً حكماً عاماً بلمؤقتة بسنة .

إن هذا الاعتماد يعد بالنسبة للإيرادات موجبا على الحكومة بمجابتها حسب ما هي موجودة نوعاً لا رقماً حيث يجوز للحكومة تجاوز تقديراتها لإيرادات التبعيات تفي بالموازنة .

أما بالنسبة للنفقات تفي بالاعتماد بعد إجازة بالصرف فقط وفق حدود ما اعتمد مع تخصيص كل نفقة لما اعتمدت له، فلا يشكك الاعتماد الإنفا موجبا بإنفاق كلما اعتمدت من نفقة، كما أنها لا يجوز تجاوز الاعتماد المقرر إلا بإذن من سلطة الاعتماد .

وبالنسبة لحق السلطة التشريعية في تعديل الموازنة فإن كثير من الدساتير لا تجيز للسلطة التشريعية إجراء تعديلات جزئية على مشروع الموازنة، إلا

أنها تجيز لها إبداء الملاحظات على بنود الموازنة، وطلب إجراء تعديلات بالزيادة أو النقصان، ثم بعد ذلك كفاً تالاً أمر مرتبب بموافقة الحكومة علنتك التعديلات ويبرر ذلك بأثالموازنة العامة تمثل وحدة متجانسة متكاملة لتحقيق برامج الحكومة، فالتعديل يقدر على إمكانية تنفيذها، كما أنه يشترط أن يكون نطلب التعديل مرتبطاً بمصالح حزبية لكسب رضا الناخبين .

ومع هذا فإن السلطة التشريعية لها حق رفض مشروع الموازنة بأكملها إذا تقدمت بطلب تعديلها لتلتموافق عليها الحكومة . وفي حالة الإخرا لاعتماد عند اية السنة المالية فإنها تقدر بعمل موازنة السنة المنتهية، أو يسمح باعتماد جزئياً للصر فيكون نفيشكك موازنة شهرية يعتمد فيها مبلغاً إجمالياً و تفصيل .

ج) مرحلة التنفيذ: تدخل الموازنة العامة بعد اعتمادها من قبل البرلمان مرحلة التنفيذ، فتقوم السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة فيها، ولا تثير عمليات التنفيذ مشاكل معينة طالما كانت النفقات والإيرادات المقدرة دقيقة ومطابقة للواقع، إذ تتسم العمليات المالية الحكومية حينئذ بالمرونة والانظام .

تتولى الوزارات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية

المختلفة بتحصيل الإيرادات العامة، حيث يتم تباعقواعد أساسية في عملية التحصيل وهي قواعد العدالة، قاعدة اليقين، قاعدة العمومية، قاعدة الوحدة والوضوح وقاعدة الاقتصاد وغيرها من القواعد التي تكفل التحصيل لا يجابلاً إيرادات العامة، فيتطلب تحصيل الإيراد تنفيذ عملياتها أولاً ولتتولى "الجانبا لإداري" وهو التحقق من قيام الحق لمصلحة الدولة ومعرفة مقداره، أما الثانية فهي "جباية وتحصيل المبالغ المحقة"، أما فيما يخص تنفيذ النفقات العامة فقد نظمت القوانين عملية صرف النفقات العامة حتى يمنع التلاعب في موارد الدولة، وتتم عملية تنفيذ النفقات العامة بمرحلتين، الأولى "إدارية" تتضمن المراحل التالية:

- الارتباط بالنفقة، يقصد به القيام بالعمل الذي يجعل الدولة مدينة؛
 - تحديد النفقة، أي القرار الخاص بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة؛
 - الأمر بالدفع، يقصد به تحرير أمر من الجهة المختصة إلى الخزينة العمومية بصرف المبلغ السابق تحديده .
- أما المرحلة الثانية فهي "المرحلة المحاسبية" والتي تتمثل في الصرف، والتي تعني دفع المبلغ المحدد في الأمر ويقوم بها موظف غير الذي صدر عنه الأمر بالدفع منعا للتلاعب .

إنّ عملية تنفيذ الموازنة من اختصاص السلطة التنفيذية، حيث تعتمد كل هيئة أو وزارة بتنفيذ ما ورد في بنود الموازنة من إيرادات ونفقات استناداً إلى القوانين المتعلقة بها، ويقع تنفيذ الموازنة على عاتق الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يتول الأمر بالصرف المرحلة الإدارية، في حين يتول المحاسب العمومي المرحلة المحاسبية سواء تعلق الأمر بالنفقة أو بالإيراد.

د) مرحلة الرقابة: يقصد بالرقابة على الموازنة العامة متابعة التنفيذ والتأكد من سلامته، وأنه يسير وفق ما هو مقرر ومعتمد ووفقاً للوائح المالية الصادرة مع الموازنة العامة، فهي تساعد في التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة والتأكد من إنفاق الإعتمادات المرصودة وفقاً لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الموازنة العامة، ويمكن التمييز بين أشكال متنوعة للرقابة على تنفيذ الموازنة حسب الزاوية التي ننظر منها للرقابة، وحسب الأشخاص الذين يقومون بعملية الرقابة وحسب توقيت الرقابة. وفيما يلي أهم هذه الأنواع:

➤ **الرقابة القبلية:** يقصد بها كل عملية رقابة تتم قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية، أي قبل تنفيذ الموازنة

العامة وهي رقابة وقائية تقي وقوع الخطأ، وتقع على عاتق المراقب المالي للدولة والمحاسب العمومي.

➤ **الرقابة البعدية:** يقصد بها كل عملية رقابة تتم بعد خروج الأموال من الخزينة العمومية، أي بعد تنفيذ

الموازنة العامة، وهي من اختصاص الهيئات الآتية:

- **البرلمان:** وتتم الرقابة عن طريق تشكيل لجنة رقابية من بين أعضاء اللجنة المالية للمجلس ويمكن لأعضاء هذه اللجنة أن ينتقلوا إلى أي مرفق أو مؤسسة ليراقبوا تسييرها المالي في أي وقت من السنة، غير أنّ هذا الإجراء لا يتسنى للمجلس إلا إذا وصله تقرير من المواطنين؛
- **مجلس المحاسبة:** يتولى مجلس المحاسبة مهام الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ويُعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة وعمله وطريقة إجراء تحقيقاته؛
- **المفتشية العامة للمالية:** تختص هذه الهيئة بمراقبة التسيير المالي لكل المرافق والمؤسسات والجماعات المحلية أو الوحدات الاقتصادية والتي للدولة نصيب في رأسمالها، وهي تعمل تحت إشراف وزير المالية.

ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع يمكن الرجوع إلى المراجع التالية:

- إبراهيم علي عبد الله وأنور العجارمة، "مبادئ المالية العامة"، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2000.
- أحمد إبراهيم المالديسوقي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- أحمد حمدي العناني، "اقتصاديات المالية العامة"، دار المعرفة، لبنان، 1992.
- أحمد عبد السميع علام، "المالية العامة: المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق"، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2012.
- حسين محمد سمحان وآخرون، "المالية العامة (من منظور إسلامي)"، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع عمان، 2014.

- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان 2007.
- رياض الشيخ وعمر محي الدين، "المالية العامة"، دار النهضة العربية، بيروت، 1976.
- زكي رمزي، "انفجار العجز: علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الجالانكماشيوالمنهج التنموي"، الطبعة الأولى، دار المدلل للثقافة والنشر، دمشق، 2000.
- LALUMIERE Pierre, « Les Finances Publiques », Armand Colin collection, Paris, 7^{ème} édition, 1983.
- MEKHANTAR Joël, « Finances publiques », Ed. Hachette, Paris, 1993.

الخاتمة العامة:

يعمل الإنسان دائما على إشباع حاجاته المتعددة، المتجددة والمتزايدة، وتنقسم هذه الحاجات من حيث إشباعها إلى: حاجات فردية وحاجات جماعية، ويتم إشباع الأولى عن طريق النشاط الخاص ومن أمثلة ذلك الغذاء، الكساء، الدواء، والمسكن... الخ، أما الثانية فتتولى الهيئات العامة أمر إشباعها. 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 بالموازنة العامة، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة.

وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة غير أن لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام جزء 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، وهو ما يستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، وبالفعل فقد خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الوجوه.

حاولنا من خلال هذه المطبوعة تقديم أسس ومبادئ المالية العامة من خلال التطرق إلى المفاهيم الأساسية المتعلقة بها وكذا التوقف على مدى تطور مكوناتها عبر الفكر الاقتصادي، حيث ظهرت المالية العامة عمليا بظهور الدولة، وعرفت عدّة تطورات قبل أن تأخذ شكلها ومضمونها الحديث، فقد تأثرت فلسفتها خلال فترات تطورها بالمذاهب السائدة وتصورها لطبيعة الدولة ومدى تدخلها في الحياة العامة.

ومن جهة أخرى تم استعراض مختلف العناصر المكونة للمالية العامة من نفقات وإيرادات عامة وأهم التأثيرات المترتبة عنهما، سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي، لتتطرق في الأخير إلى الموازنة العامة للدولة باعتبارها تشكل مقابلة بين العنصرين السالف ذكرهما (النفقات والإيرادات العامة) مع استعراض مختلف المراحل التي مر بها تطور مفهومها في إطار الفكر الاقتصادي، وكذا مختلف الأساسيات المتعلقة بها. وفي الأخير يمكننا القول بأن المالية العامة تكتسي أهمية بالغة في تحقيق الأهداف النهائية للسياسة الاقتصادية للدولة، فالدور المنوط بها إلى جانب آليات وأدوات السياسة الاقتصادية الأخرى، يجعلها تحتل مرتبة مرموقة في قائمة أدوات التعديل الاقتصادي.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية:

- إبراهيم علي عبد الله وأنور العجارمة، "مبادئ المالية العامة"، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2000.
- أحمد إبراهيم السوقي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- أحمد جامع، "علم المالية"، الجزء 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- أحمد حمدي العناني، "اقتصاديات المالية العامة"، دار المعرفة، لبنان، 1992.
- أحمد عبد السميع علام، "المالية العامة: المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق"، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2012.
- باهر محمد علم، "المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي"، الطبعة الأولى، دار نهضة مصر، القاهرة، 1973.
- حامد عبد المجيد دراز، "مبادئ الاقتصاد العام"، الدار الجامعية، مصر، 1998.
- حسين محمد سمحان وآخرون، "المالية العامة (من منظور إسلامي)"، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع عمان، 2014.
- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان 2007.
- رفعت المحجوب، "المالية العامة"، الجزء 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- رياض الشيخ وعمر محي الدين، "المالية العامة"، دار النهضة العربية، بيروت، 1976.
- رياض الشيخ وعمر محي الدين : "المالية العامة دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي"، دار النهضة العربية 1974.
- زكري مزي، "انفجار العجز: علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي"، الطبعة الأولى، دار المدلل للثقافة والنشر، دمشق، 2000.

- زين العابدين ناصر، "علم المالية العامة"، القاهرة، 1975.
- سعيد عبد العزيز عثمان، "المالية العامة: مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2008.
- سمير صلاح الدين حمدي، "المالية العامة"، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان 2015.
- سوزي عدلي ناشد، "أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- صالح الرويلي، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
- عادل أحمد حشيش ومصطفى رشدي شيحة، "مقدمة في الاقتصاد العام، المالية العامة"، دار الجامعات الجديدة للنشر، مصر، 1998.
- عادل أحمد حشيش، "مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام أساسيات المالية العامة"، دار النهضة العربية، بيروت 1998.
- عبد الحميد القاضي، "اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، دارالجامعات المصرية الإسكندرية 1980.
- فوزي عطوي، "المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة"، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- محمد خصاونة، "المالية العامة (النظرية والتطبيق)"، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان بالأردن 2014
- محمد عمر أبو دوح، "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدر الجامعية، الإسكندرية، مصر 2006.
- المرسي السيد حجازي، "مبادئ الاقتصاد العام: الموازنة العامة - الإيرادات العامة - القروض"، الدار الجامعية بيروت 2009.
- المرسي السيد حجازي، "مبادئ الاقتصاد العام، النفقات والقروض العامة"، الدار الجامعية، 2000.
- هشام مصطفى الجمل، "دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الإجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر - دراسة مقارنة-" دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- وليد خالد الشايحي، "المدخل إلى المالية العامة الإسلامية"، دار النفائس، الأردن، 2005.

ثانيا: باللغة الأجنبية

- LALUMIERE Pierre , « Les Finances Publiques », Armand Colin collection, Paris, 7^{ème} édition, 1983.
- MEKHANTAR Joël, « Finances publiques », Ed. Hachette, Paris, 1993

لقد استهدفت مطبوعة "مقياس المالية العامة" بشكل خاص طلبة السنة ثانية علوم اقتصادية، حيث قدمت شرحا مبسطا لمبادئ المالية العامة، من خلال حصيلة لمراجعات وأبحاث في موضوعات ذات الصلة بالمقياس، وقد حاولنا من خلال المطبوعة تبسيط المفاهيم حتى تصل الفكرة إلى أغلب الطلبة، معتمدين في طرحنا على المصطلحات والأفكار البسيطة.

وباعتبار كل من النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة تكون العناصر الثلاثة الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، وتمثل في آن واحد الأدوات الرئيسية لرسم وتنفيذ السياسة المالية للدولة فسوف نقسم هذه المحاضرات إلى ثلاثة فصول مسبقة بفصل تمهيدي على النحو الآتي:

الفصل التمهيدي: الإطار العام لاقتصاديات المالية العامة

الفصل الأول: النفقات العامة للدولة

الفصل الثاني: الإيرادات العامة للدولة

الفصل الثالث: الموازنة العامة للدولة