

كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير
قسم علوم التسيير

مطبوعة بيداغوجية

بعنوان:

محاضرات في المالية العامة

من إعداد:

الأستاذ: نزعي عزالدين

أستاذ محاضر - أ -

موجهة لطلبة السنة الثانية ل.م.د جميع الشعب

السنة الجامعية: 2021/2020

الصفحة	فهرس المحتويات
	<u>الفصل الأول: مفاهيم حول علم المالية العامة</u>
01	مقدمة عامة
03	المبحث الأول: الحاجات العامة وتدخّل الدولة في النشاط الإقتصادي
03	المطلب الأول: تعريف الحاجات العامة
04	المطلب الثاني: أنواع الحاجات العامة
04	أولاً: الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة
04	ثانياً: الحاجات المستحقة
04	ثالثاً: الحاجات الفردية والجماعية
05	المطلب الثالث: خصائص الحاجات العامة
05	المبحث الثاني: ماهية المالية العامة
05	لمطلب الأول: نشأة وتطور المالية العامة في الفكر الإقتصادي
05	أولاً: المالية العامة في العصور القديمة
05	ثانياً: المالية العامة في العصور الوسطى
06	ثالثاً: المالية العامة في المدرسة الكلاسيكية
07	رابعاً: المالية العامة في العصر الحديث
08	خامساً: المالية العامة عند العرب قبل وبعد الإسلام
09	المطلب الثاني: تعريف المالية العامة
09	أولاً: التعريف الكلاسيكي للمالية العامة
09	ثانياً: التعريف الحديث للمالية العامة
10	ثالثاً: المفهوم المعاصر لعلم المالية العامة
11	رابعاً: التعريف التقني
11	المطلب الثالث: مصادر أدوات وأهداف المالية العامة
11	أولاً: مصادر المالية العامة
12	ثانياً: أدوات المالية العامة
13	ثالثاً: أهداف المالية العامة
13	المطلب الرابع: المالية الخاصة والعامة و علاقاتها بالعلوم الأخرى
13	أولاً: المالية العامة والمالية الخاصة
16	ثانياً: السياسة المالية
18	ثالثاً: علاقة علم المالية اعامة بالعلوم الأخرى
20	خاتمة الفصل

20	مراجع الفصل
	<u>الفصل الثاني: النفقات العامة</u>
22	مقدمة
22	المبحث الأول: النفقات العامة في الفكر الإقتصادي
23	المطلب الأول: النفقات العامة في المدرسة الكلاسيكية
23	المطلب الثاني: النفقات العامة في المدرسة الحديثة
23	المبحث الثاني: مفهوم النفقات العامة وتقسيماتها
24	المطلب الأول: ماهية النفقات العامة
24	أولا: النفقة العامة مبلغ نقدي
25	ثانيا: النفقة العامة يقوم بها شخص عام
26	ثالثا: النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام
26	المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة
27	أولا: التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة
30	ثانيا: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة
31	المبحث الثالث: قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة
31	المطلب الأول: قواعد النفقات العامة
31	أولا: قاعدة المنفعة
32	المطلب الثاني: حدود النفقات العامة
33	أولا: العوامل المذهبية
34	المطلب الثاني: حدود النفقات العامة
34	أولا: العوامل المذهبية
36	ثانيا: العوامل الاقتصادية
37	ثالثا: العوامل المالية
37	المطلب الثالث: ضوابط النفقات العامة
38	المبحث الرابع: أسباب تزايد النفقات العامة
38	المطلب الأول: مفهوم ظاهرة تزايد النفقات العامة
39	المطلب الثاني: أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة
39	أولا: الأسباب الاقتصادية
40	ثانيا: الأسباب الاجتماعية
40	ثالثا: الأسباب السياسية
41	رابعا: الأسباب الإدارية

41	خامسا: الأسباب المالية
41	سادسا: الأسباب الحربية
42	رابعا: الأسباب الإدارية
42	خامسا: الأسباب المالية
43	ثانيا: اختلاف الفن المالي
43	ثالثا: زيادة مساحة الدولة
43	المبحث الخامس: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
44	ثانيا: اختلاف الفن المالي
44	ثالثا: زيادة مساحة الدولة
47	ثانيا: الآثار المباشرة للنفقات العامة في الاستهلاك القومي
48	المطلب الثاني: الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج والاستهلاك
48	المطلب الثالث: دور النفقات العامة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية
48	أولا: النفقات العامة والنمو الاقتصادي
49	ثانيا: النفقات العامة والاستقرار الاقتصادي
49	ثالثا: النفقات العامة وإعادة توزيع الدخل القومي
	<u>الفصل الثالث: الإيرادات العامة</u>
52	مقدمة
52	المبحث الأول: مفاهيم حول الإيرادات العامة
52	المطلب الأول: الإيرادات العامة في الفكر الاقتصادي
54	المطلب الثاني: مفهوم الإيرادات العامة
54	المطلب الثالث: تقسيمات الإيرادات العامة
54	أولا: تقسيم من حيث مصدر الإيرادات
54	ثانيا: تقسيم من حيث التشابه مع إيرادات القطاع الخاص
54	ثالثا: تقسيم من حيث سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات
55	رابعا: تقسيم من حيث دورية الإيرادات العامة
56	المبحث الثاني: الإيرادات الاقتصادية العامة
56	المطلب الأول: الإيرادات الاقتصادية العامة من أملاك الدولة (الدومين):
57	ثانيا: أنواع الدومين
61	المطلب الأول: الإيرادات الاقتصادية العامة من الرسوم والتمن العام
61	أولا: الإيرادات من التمن العام
63	ثانيا: الإيرادات الاقتصادية من الرسوم

66	ثالثا: التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى
68	رابعا: دور الرسوم في المالية العامة الحديثة
69	المبحث الثالث: الإيرادات العامة من الضرائب
70	المطلب الأول: نشأة وأساس الضرائب
70	أولا: نشأة الضرائب
71	ثانيا: الأساس القانوني للضريبة
76	ثالثا: أهداف الضريبة
77	المطلب الثاني: مفهوم وخصائص وقواعد الضرائب
77	أولا: مفهوم الضريبة
78	ثانيا: خصائص الضريبة
80	ثالثا: القواعد الأساسية في الضريبة
83	المطلب الثالث: أنواع الضرائب وأساليب فرضها
83	أولا: مفهوم الوعاء الضريبي وطرق تحديده
89	ثانيا: تحصيل الضريبة
90	المطلب الرابع: تقسيمات الضرائب
90	أولا: الضرائب المباشرة والضرائب الغير مباشرة
101	ثانيا: الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال
101	ثالثا: الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة
102	رابعا: الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية
102	المطلب الخامس: الآثار الاقتصادية العامة للضرائب
102	أولا: أثر الضرائب على الإنتاج القومي
103	ثانيا: أثر الضرائب على مستويات الاستهلاك و الادخار
103	ثالثا: أثر الضرائب على مستوى الأسعار
104	رابعا: أثر الضرائب على توزيع الدخل و الثروة
104	المبحث الرابع: القروض العامة و الدين العام
104	المطلب الأول: مفهوم الدين العام
104	أولا: تعريف القروض العامة و الدين العام
105	ثانيا: مقارنة بين القروض العامة و الضرائب
106	ثالثا: مبررات استخدام الدين العام
106	رابعا: تعريف القروض الداخلية و الخارجية
107	المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للدين العام

107	أولا: أثر الدين علي المتغيرات النقدية
107	ثانيا: أثر الدين علي المتغيرات الحقيقية
108	ثالثا: الأثار الاجتماعية للدين العام
108	خاتمة
	<u>الفصل الرابع: الميزانية العامة</u>
111	مقدمة
111	المبحث الأول: تعريف الميزانية العامة وخصائصها
112	المطلب الأول: تعريف الميزانية وخصائصها
112	أولا: تعريف الميزانية
112	ثانيا: خصائص الميزانية
113	المطلب الثاني: القواعد الأساسية للميزانية العامة
113	اولا: قاعدة سنوية الميزانية
114	ثانيا: قاعدة وحدة الميزانية
115	ثالثا: قاعدة شمول الميزانية
116	رابعا: قاعدة عدم التخصيص أو شيوع الميزانية
116	خامسا: قاعدة الوضوح والمرونة
116	المطلب الثالث: مبادئ الميزانية
116	المبحث الثاني: دورة الميزانية من الإعداد إلى الرقابة
117	المطلب الأول: مرحلة التحضير و الإعداد
117	أولا: الاعتبارات التنظيمية
118	ثانيا: الاعتبارات الفنية
119	المطلب الثاني : مرحلة الاعتماد
119	أولا: مرحلة المناقشة العامة
119	ثانيا: مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة
120	ثالثا: مرحلة المناقشة النهائية
120	المطلب الثالث : مرحلة التنفيذ
121	المطلب الرابع: مرحلة المراجعة و الرقابة
121	خاتمة
123	قائمة المراجع

مقدمة عامة:

نشأ علم المالية العامة كفرع من فروع علم الاقتصاد يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة، أي بدراسة نفقات الدولة وإيراداتها ومدى تأثيرها على تخصيص الموارد وكذلك العدالة في التوزيع، حيث تدخل اقتصاديات المالية العامة ضمن الاقتصاد الكلي اما التخصيص الامثل للموارد يدرس ضمن الاقتصاد الجزئي.

تسمى المالية العامة أيضا إقتصاديات المالية العامة او القطاع الحكومي او القطاع العام، ويمكن القول أن اقتصاديات المالية العامة يدرس أو يهتم بالموازنة العامة للدولة ومكوناتها وكيفية المحافظة على توازنها.

ستشمل هذه المطبوعة على دراسة أحد فروع الاقتصاد ألا وهو الاقتصاد المالي أو اقتصاد المالية العامة بكل ما يحويه هذا العلم من أنشطة مالية حتى أنه يتضمن السياسات المالية التي تعتبر جزء من السياسة الاقتصادية العامة لأي نشاط اقتصادي واجتماعي، وهذه المطبوعة هي موجهة لطلبة السنة الثانية ل.م.د جميع الشعب.

ولذلك يجب علينا الإشارة بأن علم المالية العامة هو من العلوم التي تعتبر حديثة نسبيا، وهكذا فإن المالية العامة والسياسات المالية يعتبران أهم أدوات الدولة للتدخل الاقتصادي ومن هذه المنطلقات نطرح الإشكاليات التالية:

- ماهو جوهر المالية العامة؟
- كيف كان تدرج المالية العامة؟
- من أين تستمد المالية العامة؟
- وفي ما تتمثل مكنزمات سياسة المالية العامة؟

الفصل الأول:

مفاهيم حول علم المالية العامة

المبحث الأول: الحاجات العامة وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي

المطلب الأول: تعريف الحاجات العامة

تعرف الحاجة العامة بأنها الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية، وتقسّم 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 متوقفاً على الهيئات العامة وإشباع البعض الآخر قاصراً على جهود الأفراد.

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

من يقوم بالإشباع: إذا كانت الدولة هي التي تقوم بإشباع الحاجات فهي إذا حاجات عامة وإذا كان الفرد هو الذي يشبع الحاجة ف هي حاجة خاصة.

الشخص الذي يحس بالحاجة: إذا كان من يحس بالحاجة هو احد الأفراد فهي حاجة خاصة وإذا كانت الجماعة هي التي تحس بالحاجة فهي حاجة عامة.

المعيار الاقتصادي: ويقصد به تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة والفرد هو من يتبع هذا المعيار لإشباع حاجاتها الخاصة ، أما إشباع الحاجات العامة فلا يخضع لهذا المعيار فالدولة تقوم بإشباع الحاجات العامة بصرف النظر عن عملية الموازنة بين النفقة التي تتحملها والمنفعة التي تعود عليها.

المعيار التاريخي: ويقضي هذا المعيار بأن هذا كانت الحاجات تدخل ضمن الأمن والدفاع والعدل فهي حاجات عامة وما عداها فهي حاجات خاصة.

المطلب الثاني: أنواع الحاجات العامة

ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

أولا: الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة:

وهي الحاجات التي لا يمكن تجزئة إشباعها وتجزئة المنفعة المتولدة عنها بالنسبة لفرد أو مجموعة من الأفراد دون البعض الآخر، فإشباع الحاجة إلى الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة لا بد أن يتم بالنسبة إلى جميع الأفراد ككل لا يتجزأ، ويتميز هذا النوع من الحاجات العامة بالسمات 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.

ثانيا: الحاجات المستحقة:

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

ثالثا: الحاجات الفردية والجماعية

الحاجات الفردية: وهي الحاجات التي يتولى الفرد إشباعها بنفسه مثل الحاجة إلى الغذاء والملبس والمسكن.

الحاجات الجماعية: وهي الحاجات التي يقتضي إشباعها بصورة جماعية بالنسبة لجميع أفراد المجتمع أي الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها مثل الحاجة إلى الدفاع والأمن والعدل.

الطلب الثالث: خصائص الحاجات العامة:

- عدم قابليتها للانقسام والتجزئة.

- لا يؤثر استهلاك احد الأفراد منها على الانتقاص من استهلاك الآخرين.
- يتعذر تقديمها في وحدات مجزأة وتحديد مدى انتفاع الأفراد بها.
- يتعذر استبعاد احد أفراد المجتمع من الاستفادة منها.

المبحث الثاني: ماهية المالية العامة

يهتم علم المالية العامة تعني دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة و تخصيص المال العام لاشباعها بالوسائل المالية المتوفرة لدى الدولة.

المطلب الأول: نشأة وتطور المالية العامة في الفكر الإقتصادي

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.

أولا: المالية العامة في العصور القديمة :

ترجع أصول الفكر المالي إلى المفكرين القدامى بأن الحضارات الأولى بالرغم من أن الشؤون الاقتصادية والمالية البحثة لم تشغل أذهان أولئك المفكرين ، فقد أخذت كثير من الحكومات القديمة إلى جانب اعتمادها على ما يفرض على الشعوب المغلوبة من حزيه وعلى عمل الأصدقاء لتظم الضرائب غير المباشرة التي تتكون عناصرها الرئيسية على الرسوم التي تفرض على ثقل ملكية الأرض وعلى المعاملات التجارية المختلفة.

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

ثانيا: المالية العامة في العصور الوسطى:

وفي العصور الوسطى كان النظام الاقتصادي سائدا وكان للكيسة دور كبير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في حين كادت الدولة أن تختفي وتخفي معها النظام المالية التي كانت معروفة من قبل كما تقلص الفكر المالي،

واندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم وأسرته 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 مجاناً.

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.

ثالثاً: المالية العامة في المدرسة الكلاسيكية:

التي كانت 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 منفعة 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 لضالة 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، لأن 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 الميزانية) التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها (والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون إلى غاية أوائل القرن العشرين.

ومنه نستنتج خصائص المالية العامة من وجهة نظر المدرسة الاقتصادية التقليدية:

- النشاط المالي للحكومة يجب أن يكون محايداً يعني لا يمكن للدولة ان تتدخل في النشاط المالي .(أي لا يؤثر في الاسعار النسبية
- النشاط المالي للحكومة يجب أن يكون بأقل تكلفة ممكنة .و بالتالي يجب تخفيض عبء الضريبة
- ضرورة تحقيق التوازن في الميزانية العامة . حيث ان الفائض يؤدي للتبذير و العجز يؤدي للاقتراض والقروض الحكومية من وجهة نظرهم إهدار للمدخرات القومية و سحب لها من الاستثمار الخاص الأكفأ في استغلالها.
- أي ان هذه النظرية التي تقول عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي تعتبر ان السوق وآلية السوق ونظام الاسعار والحرية الاقتصادية ودافع الربح هما الاساس في تخصيص الموارد تخصيص الامثل وتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

رابعا :المالية العامة في العصر الحديث :

وابتداءا من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب 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 الدخول 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 بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من أن الفكر الاقتصادي السائد في هذه الفترة والذي يتزعمه جون ماينرد كينز الذي يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، وبذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فاتسعت دائرة الإنفاق العام

وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت ميزانية 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 الملايين من المواطنين.

ومن هنا يتضح خصائص المالية العامة من وجهة نظر المدرسة الاقتصادية الحديثة في:

- حل هدف تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي بدلا من توازن الميزانية العامة .أي أن الفائض أو العجز يمكن أن يكون متعمدا.
- لم تعد طبيعة الإنفاق العام استهلاكية فقط و إنما يمكن ان تكون إنتاجية ايضا.
- لم يعد هناك ضرورة لحياض النشاط المالي). أي الدولة تتكفل فيه.

خامسا: المالية العامة عند العرب قبل وبعد الإسلام:

لم يكن للعرب قبل الإسلام نظام مالي لأنهم كانوا يعيشون عيشة قبلية لا اثر لتنظيم الأموال العامة حيث كان بيت مال المسلمين الذي أقامه الخليفة عمر بن الخطاب أشبه بخزينة الدولة العامة أو بوزارة المالية في العصر الحديث.

كما توخى التشريع الإسلامي في فرض الضرائب مبادئ العدل واليقين والملائمة والاقتصاد وهي نفسها المبادئ التي لم يتوصل إليها العالم إلا بعد اثنا عشر قرنا ، أما في مجال توظيف المال في خدمة المجتمع فقد حارب الإسلام اكتناز المال وأوصى بإنفاقه واستثماره في تنمية ثروة المسلمين وتحقيق العدالة الاجتماعية فيما بينهم.

وقد ظهر هذا كله في العديد من كتابات الفقه الإسلامي لدى ابن مالك في كتاب " الزكاة " وابن يوسف الأحصاري في كتابه الشهير " الخراج " وابن رجب الحنبلي " الاستخراج لأحكام الخراج " وابن خلدون في مقدمته الشهيرة وغيرهم من أعلام الفقه الإسلام والفقه الإسلامي والفكر العربي الإسلامي الذي استندوا في دراساتهم إلى تعاليم الإسلام في أصولها الشرعية بالقرآن الكريم والسنة النبوية من جهة و إلى واقع المجتمع والدولة الإسلامية من جهة أخرى.

المطلب الثاني: تعريف المالية العامة

ارتبط مفهوم ومضمون المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا 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.

وعرفت المالية العامة قديما بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات.

أولا :التعريف الكلاسيكي للمالية العامة

هي علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة من خلال توزيع الأعباء على جميع المواطنين). هذا التعريف كان سائدا عند الاقطاعيين ، الدولة الحارسة)

وعليه كانت تعرف وفقا للفكر الذي ساد حتى من تصف القرن 19 م بأنه العلم الذي يهتم بدراسة الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة، فالعلم كان يعرف على هذا النحو بهدف واحد وهو تغطية النفقات العامة وكذلك بوسائل تحقيق هذا الهدف أي كيفية توزيع أعباء العامة على مختلف المواطنين وقد كان الطابع الأساسي لهذا العلم آنذاك طابعا قانونيا إذ كان الشاغل الكبير لشارحي المالية العامة بيان وسائل الحد من نشاط الدولة وحماية مصالح الأفراد من التدخل الحكومي غير المفيد.

ولقد كانت دراسة علم المالية العامة من هذه الزاوية الضيقة أمرا منتقدا إذ أن الظواهر المالية ، مثلها في ذلك مثل غيرها من الظواهر الاجتماعية تتأثر بالعديد من العوامل) اق.س.اج (.إلا أن الوقائع حتى نهاية ح ع I كان لا بد من عرف المالية العامة إلى البحث عن تعريف جديد ذلك لتعدد موضوعاته وتعدد جوانب دراسته وهكذا أصبحت المالية العامة بأنها العلم الذي يبحث في دراسة الأسس التي ينبني عليها الضرائب والحصول على إيرادات العامة اللازمة لتأدية الخدمات العامة ويبحث كيفية الموازنة بين إيرادات ونفقات الدولة.

ثانيا :التعريف الحديث للمالية العامة

إن أفكار الاقتصاديين التقليديين تتلاشت تدريجيا بعد أن أثبتت الكساد العالمي الكبير أزمة 1929 عدم تحقيق التوازن الاقتصادي آليا، وفتح الباب للدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في إحداث التوازن، فقد اتخذت السياسة المالية معنى أوسع من المعنى السابق فلم يعد من الممكن أن تظل هذه السياسة ذات طابع

حيادي بل أصبح يقصد بها مجهودات حكومية لتحقيق الاستقرار وتشجيع النشاط الاقتصادي الذي ينبع من نظرية كينز كثيرا من أفكار الاقتصاديين التقليديين وأشار إلى أن ميزانية الدولة يمثل قطاعا حيويا له أهميته الكبرى وآثاره البالغة على القطاعات الأخرى وأولى بأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وهكذا أخرج كينز المالية العامة من عزلتها التقليدية عن سائر قطاعات الاقتصاد.

وعليه بعد أزمة الكساد الكبير ونشوب ح ع II جعل هذا التعريف قاصرا على الإمام بما طرأ على دور الدولة في الحياة) ا.ق (من تطور، فأهداف الدولة لم تعد محددة بالمحافظة على الأمن والنظام وإنما بدأت السلطات العامة في السعي مباشرة لتحقيق الرفاهية العامة وتوزيع أفضل للدخل القومي يتميز بتحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية ولقد لفت تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أنظار للماليين ودفعهم إلى التركيز على الجانب الاقتصادي في دراسة الظواهر المالية والبحث عن أفضل الأساليب لترشيد الاتفاق لعام وضمان تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد العامة ، وقد أدى هذا التطور إلى تدعيم العلاقة بين علمي الاقتصاد والمالية العامة حتى أصبح يتلخص في دراسة الاقتصاديات المرافقة والهيئات العامة ولنفصل أكثر فان المالية العامة هي ذلك العلم الذي يشرح المبادئ التي تحكم التنظيم المالي للدولة والهيئات العامة ويبحث عن وسائل تنفيذ أهداف المرافق بأكثر أساليب الاقتصادية.

ثالثا: المفهوم المعاصر لعلم المالية العامة

عرفت المالية العامة تطورا أكبر خلال النصف الثاني من القرن 20 الراجع إلى تعددها بالنظر إلى أهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة إلى تخلف من دولة متقدمة إلى أخرى في طريق النمو، ولقد استحدثت المالية المعاصرة من طرف الأنظمة البرلمانية في مختلف الدول وعلى وجه الخصوص الدول الأوروبية منها عقب اختيار الحكم الملكي، فللحد من السلطة الملكية ، عمدت البرلمانات المنتخبة إلى استعمال التقنيات المالية ، بالترخيص المبدئي للإيرادات ونفقات الخدمات العمومية بهذه الطريقة لكون هذه البرلمانات حدت من مجال التدخل الممكن والمسموح للدولة.

رابعاً: التعريف التقني

مالية: تعني الذمة المالية بشقيها الايجابي و السلبي للدولة.

عامة: تخص الأشخاص عامة دون سواهم لاعتبارات تخضع لها تقدير النفقات و الايرادات و وسائل تمويلها مع مراعاة القيود التالية:

• الاعبارات القانونية: هي القواعد التي تضعها الدولة على شكل دستور أو قانون بغية تنظيم مالية الدولة.

• الاعبارات السياسية: هي الفلسفة التي تتبناها الدولة بغرض توجيه سياستها المالية و الاقتصادية من أجل الحفاظ على النظام العام.

• الاعبارات الاقتصادية: هي التي تفرض على الدولة أن تأخذ بتقديراتها عند فرض الضرائب أو الحالة الاقتصادية العامة:

• ففي حالة ركود اقتصادي عليها توسيع النفقات.

• و حالة تضخم تقلص النفقات و رفع الضرائب.

• الاعبارات التقنية: هي الأشكال التي تصاغ بها القواعد القانونية الواجبة الاتباع سواء عند الانفاق أو البحث عن الموارد المالية كقانون الصفقات العمومية و مختلف القوانين الجبائية.

المطلب الثالث: مصادر أدوات وأهداف المالية العامة

أولاً: مصادر المالية العامة

هناك مصادر دستورية ، مصادر تشريعية.

1. المصادر الدستورية :

يضع الدستور المبادئ الأساسية للضريبة كما هو مقرر في المادة 04 والتي تنص على مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة والضريبة محددة بقانون الأعباء المالية من الضرائب والرسوم ويحدد المدة القصوى البرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية.

كما يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما اعتبارا من تاريخ الإيداع وإذا تجاوزت هذه المدة يصدر قانون المالية بأمر من رئيس الجمهورية (المادة 120) كما ينص على أن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان المادة 122 كذلك ضمن حسن استعمال الاعتمادات المالية لكل قطاع برقابة البرلمان المادة 160 ورقابة مجلس المحاسبة المادة 170 .

2. المصادر التشريعية:

وتتمثل قوانين المالية المصدر الأكبر إذ تفصل الإيرادات والنفقات لما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات وما دامت الحاجات العامة تتقيد في فترات قصيرة ، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المتجددة أما عمليات التحصيل والصرف فتكون وفقا للقانون المتعلق بمجلس المحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990 وثمة مصدر آخر يتعلق بمجلس المحاسبة المذكور لما له من دور فعال في مراقبة أموال الدولة.

ثانيا :أدوات المالية العامة

يعتمد نظام المالية العامة في تحقيق أهدافه على عدة أدوات مالية وهي النفقات والإيرادات والميزانية العامة.

1. النفقات العامة: يقوم النشاط العام من خلال هيئاته القطاع العام (بتحديد الحاجات العامة ، ولا يمكن للقطاع العام أن يلبي هذه الحاجيات إلا إذا توفرت السلع والخدمات اللازمة ويقوم النشاط العام في مقابل الحصول على هذه السلع والخدمات بتسديد ما يسمى بالنفقات العامة

2. الإيرادات العامة: أن تغطية النفقات العامة يتطلب إيرادات عامة وسوف نتطرق بالتفصيل لأهم الإيرادات العامة في الفصول اللاحقة.

3. الميزانية العامة: هي كل خطة مالية تمثل تقريرا مفصلا لنفقات الدولة وإيراداتها مدتها سنة ويصدر سنويا بيئة الموازنة بعد موافقة الهيئة التشريعية عليها وتعتبر بريطانيا أول دولة قامت بتجربة الموازنة لنظامها المالي ولم تقتصر وظيفة الموازنة لتأكيد رقابة السلطات الشعبية على الحسابات العامة فقط، بل تعدتها لتمثل أداة لتحقيق التشغيل الكامل والاستقرار الاقتصادي وهذا يعني أن الموازنة أو الميزانية تحولت إلى أداة لإدارة الاقتصاد وتوجيهه، وعموما لا خلاف بين النظم المالية في هذا الشأن وإنما يقع الخلاف بينهما في تحديد حجم الأدوات المالية أي النفقات العامة والإيرادات العامة وأنواعها والأهمية التي تعطى لكل نوع.

فبالنسبة لحجم الأدوات المالية فإنه يختلف من نظام لآخر ومن فترة إلى أخرى) ضمن نفس النظام (، فهو أكثر شمولاً في النظام الاشتراكي منه في النظام الرأسمالي، كما أنه يختلف من مرحلة إلى أخرى ومن بلد إلى آخر في هذا النظام، ففي المنافسة الحرة كان أضيق الحدود ثم ازدادت النفقات والإيرادات العامة كثيراً فيما بعد.

ثالثاً: أهداف المالية العامة

من الطبيعي أن يكون للنظام المالي للدولة انعكاساً لنظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي حيث أنه يشكل كما أشرنا سابقاً جزءاً منه وهكذا إذن تتحدد أهداف النظام المالي بطبيعته وأهداف النظام الاقتصادي للبلد ولهذا تختلف الأهداف المنوط بتحقيقها بنظام المالية العامة باختلاف النظم الاقتصادية وبصفة عامة يمكن القول بأن الهدف الضمني للنظام المالي للدول الرأسمالية المتطورة يمثل في بلوغ أقصى مساهمة في الحفاظ على النظام الرأسمالي وتطوره في ظل الصراعات الاجتماعية التي ينطوي عليها النظام، ومن هنا يرى أغلب أساتذة المالية العامة في هذه البلدان أن على المالية العامة أن تخدم تحقيق الأهداف التالية:

- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي
- بتحقيق العدالة في توزيع الدخل
- تحقيق توزيع أمثل للموارد
- دعم النمو الاقتصادي

أما الهدف الرئيسي لنظام المالية العامة في ظل الاشتراكية هو تحقيق أقصى مساهمة في إشباع الاحتياجات الاجتماعية وفي إنجاز الخطط العامة لتنمية الاقتصاد الوطني وهنا تشكل الخطط المالية جزءاً من نظام التخطيط الذي يحكم حياة المجتمع في هذه البلدان.

فيما يخص البلدان النامية فإنه يمكن القول بأن الهدف العام يجب أن يتمثل في تحقيق أكبر مساهمة ممكنة في إنجاز المهام الكبرى التي تواجه هذه البلدان أي الأهداف التي ترتبط بالخروج من دائرة التخلف والتبعية في أقل زمن ممكن.

المطلب الرابع: المالية الخاصة والعامة و علاقاتها بالعلوم الأخرى

أولاً: المالية العامة والمالية الخاصة:

ثم تقوم بإعداد المصادر التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة النفقات، أما المؤسسات الخاصة تقدر حجم إيرادات أولاً من دخول أرباح ثم تحدد أوجه الإنفاق.

- الأساليب المعتمدة: يسعى الفرد لتحقيق منفعة الخاصة في إطار الحرية فتلجأ إلى عقود لتحقيق رغباته وتقدر النفقات على أساس إيرادات وإسراف يؤدي إلى اقتراض وإمكانات في ذلك محدودة، أما الدولة فإن نفقاتها ضرورية لضمان سير المرافق العامة فهي تحدد نفقاتها ونبحث عن وسائل اللازمة لتغطيتها فهي تلجأ إلى طرق عديدة لتعديل إنفاقها تتم عن طريق سلطتها مثل الضريبة، وبالتالي نشاطها يتم في إطار الحرية، أما نشاط الدولة في عملية حصولها على إيراداتها فأساسه الضرائب.

- النظرة المستقبلية: لا يقدم أفراد في الغالب إلا على أنشطة ذات الربحية السريعة غير بعيدة عن النتائج

- تقدم الدولة على مشاريع لا تظهر بجانبها إلا بعد فترة طويلة جداً.

- الحجم: حجم مالية الأفراد أقل حجماً من مالية الدولة فالدولة تصرف سنوياً مليارات الدينارات بصفة نهائية بينما ليس في مقدور مؤسسات خاصة تحمل خسارة ملايين الدينارات وهذا فقط على مستوى محلي لأن بعض مالية الشركات المتعددة الجنسيات تفوق مالية العديد من الدول.

- الهدف: يسعى الفرد لاستخدام مالية لتحقيق ربح فهذا الخير هو محرك نشاط الفرد ولهذا نترك أنشطة الغير مريحة للدولة لأنها لا تهدف لتحقيق الربح بغير ما تسعى لتلبية الحاجات العامة.

- القانون: تخضع مالية الأفراد في تكوينها وفي حريتها إلى قواعد والتزامات القانون الخاص، بينما المالية العامة تخضع إلى قواعد صارمة هي قواعد القانون العام.

- من حيث الأساس: فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعة الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.

- من حيث التنظيم: تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية.

والجدول التالي يوضح أهم الفروقات بين المالية العامة والمالية الخاصة:

الجدول رقم 1: مقارنة بين المالية العامة و المالية الخاصة

من حيث	المالية العامة	المالية الخاصة
الهدف	هو تحقيق المصلحة العامة و بالتالي فإن نشاطها و عملياتها تقع في دائرة المنفعة أي لإشباع الحاجات الجماعية الأساسية للمجتمع.	ينحصر في تحقيق الربح إلى أقصى ما يمكن.
تحصيل الإيرادات	تتمتع الدولة بسلطات واسعة في الحصول علي إيراداتها جبرا من مصادر (عدة) منها الضرائب، الرسوم، القروض، الإصدار النقدي(....)	تحصل إيراداتها عن طريق الاختيار من بيع منتجاتها، إلا في الحالات التي يتمتع نشاطها بالاحتكار القانوني فتفرض إيراداتها على الأفراد المستهلكين، كما أنها تنقيد في إيراداتها المحققة من الأرباح.
الأسبقية في تقدير الإنفاق و الإيراد	تحدد أوجه الإنفاق أولا ثم يتم البحث عن تدبير الموارد لهذه النفقات.	يتم تحديد الموارد أولا ثم تحدد النفقات على ضوء تلك الموارد.
شكل الملكية	ملكية وسائل الإنتاج للمجتمع ككل	تكون ملكية وسائل الإنتاج لفرد أو لمجموعة من الأفراد

ثانيا: السياسة المالية:

إن السياسة المالية في دراسة تحليلية للنشاط المالي للدولة وتختص هذه الدراسة في توزيع واستخدام الموارد المالية وتستخدم الدولة هذه السياسة لتنفيذ وظائفها وأهدافها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فهي تعتبر عن السياسة العامة للدولة وعلى وجه الخصوص سياستها الاقتصادية التي تتحدد بطبيعة الظروف الداخلية والخارجية للدولة. لذا يعتبر مفهوم السياسة المالية مفهوما ذو أهمية وهذا بسبب اختلاف أهدافها في المجتمعات.

وتتكون السياسة المالية من فروع تبعا لما تستخدمه من أدوات ولما تسعى إليه من أهداف ففي برنامج تخطيطه وتنفذه الدولة عن عمد تستخدمه فيها مصادرها الإرادية وبرامجها الاتفاقية.

1. دور السياسة المالية في اقتصاديات الرأسمالية

دورها في الدول الرأسمالية المتقدمة اقتصاديا يقوم القطاع الخاص أساسا بوظيفة الإنتاج أي أن طريقة الإنتاج تعتمد على الملكية الخاصة والعمل المأجور والهدف من الإنتاج هو تحقيق أقصى ربح.

فكان محور اهتمامات السياسة المالية هو العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لميزانية الدولة بالتقلب تبعا لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة استمدت فكرة السماح للميزانية الدولة بالتقلب من النظرية الكينزية التي مفادها بان ميزانية الدولة تمثل قطاع حيوي له أهمية كبيرة وأثره البالغ على القطاعات الأخرى في الاقتصاد الوطني كما أوضح بأن العبرة ليست بتوازن الميزانية وإنما الاقتصاد الوطني حتى لو اقتضى ذلك إلى عدم توازن الميزانية وباستعمال تقنية العجز المقصود خلال دورة اقتصادية تمتد إلى عدة سنوات ولكن يتعين أن يكون العجز بالقصد الذي يحتاجه الاقتصاد. وقد استعملت هذه الفكرة في الاقتصاديات الرأسمالية خاصة بعد أزمة الكساد عام 1929 م التي كان سببها في الاختلال الذي حدث في آلية العرض والطلب بحيث أصبح العرض الكلي أكبر من الطلب الكلي لذا استعملت هذه السياسة لزيادة مستوى الطلب ورفع الإنفاق الكلي حتى يتساوى مع قيمة الإنتاج والذي يتحقق عند مستوى العمالة الكاملة لعوامل الإنتاج ويمكن رفع مستوى الطلب بواسطة السياسة المالية بأكثر من طريقة منها:

- زيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات أي زيادة الإنفاق العام؛
- اتخاذ الخطوات اللازمة لرفع مستوى الإنفاق الخاص وتشجيعه بزيادة الإعانات والتحويلات) كالمنح والعائدات (وتخفيض الضرائب.

2. دور السياسة المالية في الاقتصاديات الاشتراكية:

في هذه المجتمعات يقوم القطاع العام أساسا بوظيفة الإنتاج تعتمد على الملكية العامة لأدوات الإنتاج ، وعلى التخطيط الشامل كأسلوب لإدارة اقتصادها بحيث تستخدم هذا التخطيط لإيجاد التناصف) توازن (بين الموارد المالية والموارد الإنسانية بحيث توجه هذه الموارد بين مختلف الأنشطة والمجالات وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الاشتراكي. وتقوم السياسة الاشتراكية بوظيفتين أساسيتين وظيفتي التوزيع: بحيث يتم توزيع الدخل القومي بين مختلف المشروعات وفروع الاقتصاد القومي) توجيه الموارد بين مختلف الاستعمالات (وكذلك توزيع الناتج الاجتماعي بين الناتج الضروري لإشباع الحاجات الجماعية ، ومن خلال المشروعات وفروع الاقتصاد القومي هذه الوظيفة ترتبط المالية العامة للدول الاشتراكية ارتباطا كاملا بالنشاط الاقتصادي للمشروعات الإنتاجية وتضم في إطارها العلاقات الاقتصادية التي تحكم خلف الموارد النقدية وفق الخطة القومية الموضوعة

لتوزيع الناتج الاجتماعي والدخل القومي وإعادة التوزيع من دولة إلى أخرى حسب درجة نموها وإلى جانب وظيفتي التوزيع وإعادة توزيعه وتوجد وظيفة أخرى وهي وظيفة الرقابة والعششراف المالي. بحيث تستخدم هذه الطريقة كأداة للإشراف على الأنشطة الاقتصادية والمالية للدولة بحيث تحقق هذه الطريقة عملا في اتجاهات عدة:

الأول: يتمثل في الرقابة المالية داخل ذاتها وبين مختلف هذه المشروعات.

الثاني: في ميزانية الدول من خلال العمليات المتعلقة بإعدادها وتنفيذها لتقوم بدورها في تحقيق الرقابة على الوحدات الاقتصادية

الثالث: في الاستعانة بنظم الإنسان والتسوية المحاسبية المتعارف عليها في الاقتصاد الاشتراكي.

ثالثا: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى:

تعتبر المالية العامة مظهر من مظاهر الحياة الاجتماعية إذن فمن الطبيعي والمنطقي أن توجد علاقة بين هذه المظاهر وغيره من هذه المظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة واجتماع وقانون ومحاسبة وإحصاء وغيرها ، فالمالية العامة تؤثر في غيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية وتتأثر بها لذا وجب علينا أن نعترض للعلاقة التي تربط علم المالية العامة بالعلوم الأخرى.

1. العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد:

إن العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد تعتبر من أوثق العلاقات ذلك أن الاقتصاد هو العلم الذي يبحث عن حل المشكلة الاقتصادية التي تتعرض النشاط الاقتصادي ابتداء من الإنتاج حتى توزيع الناتج) مثل كيفية إشباع الحاجات الإنسانية (فإن علم المالية العامة أو الاقتصاد المالي هو العلم الذي يبحث في إيجاد أفضل الوسائل لإشباع الحاجيات العامة مما يساهم في حل المشكلة الاقتصادية.

2. علاقة علم المالية بعلم السياسة:

إن علم السياسة يهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطة العامة ببعضها البعض أما علم المالية العامة فهو يبحث في كيفية سير النفقات والإيرادات ويكون الترابط فيهما متمثل بان الظروف المالية له أثر هام في أوضاع الدولة السياسية لكم من دول فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لذنوب الثورات وهذا بسبب اضطراب ماليتها العامة وعدم استقرارها.

3. علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع :

إن العلاقة بين هذين العلمين تتضح في مجال الضرائب إذ يترتب على فرض الضرائب آثار اجتماعية إلى جانب آثارها المالية والاقتصادية تمس طوائف معينة من المواطنين حتى ولو لم يقصد المشرع من فرض الضريبة سوى الحصول على إيرادات الخزينة العامة إلا أن الدولة في كثير من الأحيان تستهدف من خلال الضريبة آثارا اجتماعية مقصودة كتقليل التفاوت بين ثروات الأفراد ودخولهم والضريبة على استهلاك بعض المواد المضرة كالكحول بحيث تساهم في التقليل من استهلاكه والضريبة على أراضي البناء غير المستعملة تهدف إلى تشجيع بناء المساكن وهكذا تتبين العلاقة الوثيقة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية وبين الأوضاع الاجتماعية السائدة فيها.

4. علاقة علم المالية العامة بعلم القانون:

أما علاقة المالية العامة بعلم القانون فإن مضمونها يبلور لنا معرفة أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة (في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي ، فتأخذ مختلف ، عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية بشكل قواعد قانونية كالدستور.

فالدستور يتضمن الواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين توضع القوانين المالية في حدودها فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها فميزانية الدول تصدر في أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة وهذا لما لها من مضمون مالي يلزم للموافقة عليه وإجازة الالتزام بهذه النصوص

5. علاقة علم المالية العامة بعلم المحاسبة:

إن صلة المالية العامة بالمحاسبة والمراجعة وفنونها من اهتلاك وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الميزانية الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها وتزداد صلة المالية العامة والمحاسبة بازدياد تدخل الدول في الحياة الاقتصادية عن طريق إقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة مما يستلزم نشر ميزانية تجارية لهذه المشروعات إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة.

6. علاقة علم المالية العامة بالإحصاء :

عن علم المالية العامة يستعين بالإحصاء في التحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة كمستوى الدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وعلى الحرف المختلفة وحال ميزان المدفوعات وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهديتها البالغة في دراسة ورسم البيان المالية العامة للدولة.

خاتمة الفصل:

من خلال ما سبق ذكره يمكن أن نستخلص أن للمالية العامة دور هام في حياة الدولة وأن السياسة المالية هي حتما ذات تطور مهني وعقلاني مبني علي منطلقات واضحة فإن أحسنت الدولة التصرف في ماليتها من خلال تعديل نفقاتها وإيراداتها ، فذلك حتما سيؤدي بها إلى تجنب الوقوع في تأزم الأحوال المالية والتصاعد في حدتها وتعرض القدرات التمويلية إلى هزات متتالية مضرة لها فإذا توفر الاستقرار في المالية العامة وسارت وفقا لسياسة متراصة وواضحة المعالم تكون القاعدة السليمة لرسم تشريع مالي للبلاد يستجيب لخصوصيات البلاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع اعتماد البلد على الطرق الحديثة في التسيير المالي.

مراجع الفصل:

- رياض الشيخ، ود. عمرو محي الدين " : المالية العامة دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي"، دار النهضة العربية، 1974.
- عادل أحمد حشيش ود. مصطفى رشدي شيحة" :مقدمة في الاقتصاد العام، المالية العامة"، دار الجامعات الجديدة للنشر، مصر. 1998.
- حامد عبد المجيد دراز" :مبادئ الاقتصاد العام"، الدار الجامعية، مصر. 1998.
- عادل أحمد حشيش" :مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام أساسيات المالية العامة"، دار النهضة العربية، بيروت. 1998.
- صالح الرويلي" :اقتصاديات المالية العامة"، د.م .الجامعية، الجزائر. 1992.

الفصل الثاني : النقّات العامة

مقدمة:

يعتبر الإنفاق العام أداة مهمة من الأدوات المالية التي تستخدمها الحكومة من أجل اشباع الحاجات العامة و تحقيق أهداف المجتمع، وبصورة عامة يعتبر الإنفاق العام مقياسا نقديا للسلع و الخدمات التي تقدمها الحكومة للمجتمع.

زاد الاهتمام بتقويم الإنفاق العام في الوقت المعاصر من أجل رفع كفاءة الموارد الاقتصادية التي يسيطر عليها القطاع العام ، حيث تشكل هذه الموارد نسبة مهمة من موارد المجتمع.

كذلك تزايد الاهتمام بدراسة الآثار الاقتصادية للإنفاق العام من أجل وضع السياسات المالية السليمة التي تساعد الدولة علي تحقيق أهدافها بأقل تكاليف اجتماعية ممكنة.

وفي هذا الفضل سوف نتناول مفهوم النفقات العامة، ثم نستعرض التقسيمات المختلفة للنفقات العامة وكيفية تقويم الانفاق كما سنتطرق الاثار الاقتصادية الانفاق العام.

المبحث الأول: النفقات العامة في الفكر الإقتصادي:

تمثل دراسة النفقات العامة جزءا هاما في الدراسات المالية، ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

تطورت دراسة النفقات العامة مع تطور طبيعة المالية العامة، مع تطور دور الدولة في الإقتصاد من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، ومع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، تطورت نظرية النفقات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهومها، وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة، والقواعد التي تحكمها، والآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، وتشكل النفقات العامة، والإيرادات العامة، والموازنة العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة.

المطلب الأول: النفقات العامة في المدرسة الكلاسيكية

لقد حرص التقليديون على دراسة النفقات العامة في ظل المنطق الكلاسيكي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي كانت الدولة تقوم بإشباعها طبقا لمقتضيات المذهب الاقتصادي الحر، ولهذا لم يكن هناك مبرر حينذاك لتحصيل الإيرادات العامة، سوى التمكن من تغطية حجم النفقة اللازم للعدد الضئيل من المرافق التي كانت الدولة تتدخل فيها في حياة الأفراد، وبالتالي فالدولة في ظل النظرية التقليدية، تقدر مبدأ توازن الميزانية ولا تسمح بتحصيل إيرادات أو بتكليف الأفراد بأعباء مالية إلا في حدود ما يلزمها من نفقات لسير المرافق العامة، ولذلك لم يتعرض التقليديون لبحث التحليل الاقتصادي للنفقة، والدور الذي يمكن أن تلعبه في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، أو في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وكان هذا طبيعياً حسب المنطق التقليدي الذي كان يعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذي كانت تقوم به الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد) الدولة الحارسة(، وعليه فقد كان الإنفاق العام يتسم بطابع حيادي.

المطلب الثاني: النفقات العامة في المدرسة الحديثة

مع تطور الحديث لم تصبح الدولة مجرد حارسة للأفراد كما كانت، وإنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي القومي وفي الحياة الاجتماعية، فزادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة التي صار لزاماً على الدولة إشباع حاجات الأفراد شأنها، كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد، ولقد أدت هذه التطورات إلى خروج الميزانية العامة على منطلق التوازن الذي كان سائداً في الفكر التقليدي، وأمكن زيادة الإنفاق العام لتحقيق كافة الأغراض المتقدمة على الرغم من احتمال وجود عجز في الميزانية، ولقد أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة إحداث عجز منظم في الميزانية لتحقيق التوازن الاقتصادي ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية.

المبحث الثاني: مفهوم النفقات العامة وتقسيماتها

تتعدد أنواع النفقات العامة، وتزداد مع اتساع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبما أن النفقات العامة لا تكون كلاً متجانساً، بل يختلف بعضها عن البعض الآخر سواء من حيث الطبيعة أو من حيث الآثار الاقتصادية والاجتماعية فإن الأمر يستوجب التمييز بين الأنواع المختلفة للنفقات العامة، وعلى ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: ماهية النفقات العامة

تتميز النفقات العامة بخصائص أساسية تفرقها عن النفقات الخاصة، وتتعلق هذه الخصائص بطبيعة كل منهما، بحسبان أن الدولة شخص اعتباري فهي تسعى من وراء نفقاتها إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد، وقد تعددت التعاريف من القانوني إلى الإقتصادي إلا أن كلها تتفق على نفس المضمون، وعليه يمكن تعريف النفقات العامة. النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام، ويتبين من هذا التعريف أن النفقة العامة تشتمل على عناصر ثلاثة وهي:

- النفقة العامة مبلغ نقدي.
- النفقة العامة يقوم بها شخص عام.
- النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام.

أولاً: النفقة العامة مبلغ نقدي :

تقوم الدولة وغيرها من الأشخاص العامة بإنفاق مبالغ نقدية ثمنا لما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وثمرًا 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 الإنفاق، شأنها في ذلك شأن الأفراد، وعليه فالنفقات العامة تتم دائماً بشكل نقدي، أما أعمال السخرة التي كانت تلجأ إليها الدولة قديماً للحصول على أنواع معينة من الخدمات فهي لا تعتبر نفقات عامة، وبالمثل فإن ما تقدمه الدولة من مزايا عينية كالسكن المجاني، ونقدية كالإعفاء من الضرائب، وشرفية كمنح الأوسمة والألقاب لبعض الأفراد، لا تعتبر من قبيل النفقات العامة، وقد أدى انتشار روح الديمقراطية ومبادئها في العصر الحديث، وتطبيقات مبدأ المساواة بين الأفراد إلى اختفاء تلك الظواهر تدريجياً.

وقد ترتب على التجاء الدولة إلى الإنفاق النقدي دون غيرها من الوسائل الأخرى، أن ازداد حجم النفقات العامة، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة زيادة عبء هذه

التكاليف على الأفراد، بل لقد نشأ في الغالب تخفيف لهذا العبء وتوزيع أعدل فيه وسنعود للموضوع عند دراسة ظاهرة تزايد النفقات العامة.

ثانيا: النفقة العامة يقوم بها شخص عام (أي صدور النفقة عن هيئة عامة):

ويدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة) وهم أشخاص القانون العام (وتتمثل في الدولة على اختلاف أنظمتها: جمهورية 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 فإن 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 مثلا، ويدخل ذلك في إطار الإنفاق الخاص.

وتعتبر المبالغ التي تنفقها الدولة وهي بصدد ممارستها لنشاطها العام المعتمد على سلطتها الآمرة باعتبارها ذات سيادة والتي لا يشاركها فيها الأفراد نفقات عامة بالمعنى الفني للكلمة، وهذا متفق عليه، أما النفقات التي تنفقها الدولة وهي بصدد ممارسة نشاط اقتصادي شبيه للنشاط الذي يباشره الأفراد كالمشروعات الإنتاجية التي تتولاها الدولة، فقد اعتبرها بعض المفكرين وبصفة خاصة في فرنسا نفقات خاصة وليست نفقات عامة، اعتمادا على التفرقة بين نوعي النفقات العامة والخاصة إنما تستهدف تأثير التدخل الحكومية في الحياة الاجتماعية بصفة عامة والاقتصادية بصفة خاصة، وواضح أن النفقات من النوع الأول هي فقط التي تؤثر في هذه الحياة الاجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني، غير أن هذا الرأي لم يسلم من النقد لأكثر من سبب، لأنه عندما تنفق الدولة وهي شخص عام مبالغ معينة في أي وجه كان فإن المبالغ هذه تأخذ صفة العمومية وتصطبغ بها، كالنفقات الخاصة التي تأخذ صفة الخصوصية باعتبار أن تلك النفقات ينفقها أشخاص القانون الخاص من أفراد طبيعيين وأشخاص اعتباريين، بالإضافة إلى أنه لا يمكن المقارنة بين نشاط الدولة في العصر الحديث ونشاطها فيما مضى فإذا استبعدنا نفقاتها على المشروعات الإنتاجية الماثلة لمشروعات الأفراد من النفقات العامة، وعلى وجه التحديد فإن هذا النوع من النفقات هو الذي يمثل الجديد الذي طرأ على نشاط الدولة في العصر الحديث، وإلا لما اختلفت الصورة كثيرا في العصرين، كما يلاحظ أيضا بأن المشروعات الإنتاجية المشار إليها تحقق دخولا لا خلاف في وصفها بالإيرادات العامة، ومن غير المنطقي أن تؤدي النفقات الخاصة إلى الحصول على إيرادات

عامة، وبصفة عامة يمكن تحديد النفقات العامة بكافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مشروعاتها العامة القومية والمحلية دون النظر إلى الصفة السيادية أو السلطة الآمرة أو طبيعة الوظيفة التي صدر عنها الإنفاق.

ثالثا: 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 أن 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 أن المساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا تكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيلة الضرائب في تحقيق مصالح خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الاجتماعية دون غيرهم، إلا أن 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 فإن 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.

إلا أن السلطة السياسية قد تسيء استعمال حقها في تقدير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة مما يستدعي وجود رقابة فعالة تضمن عدم إساءة استعمال هذا الحق عن طريق السلطة التشريعية التي تقوم عادة برقابة استخدام الإنفاق العام في تحقيق المنفعة العامة أولا من خلال اعتماد بنود النفقات العامة في الميزانية وثانيا من خلال مساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية عن تنفيذ الإنفاق العام في جملته وتفصيلاته، وتعمل الرقابة الإدارية ذاتها على أداء نفس الدور، ومما تقدم نخلص إلى أن النفقة العامة عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة.

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة

تتخذ النفقات العامة صورا متعددة ومتنوعة، ويزداد هذا التنوع بتزايد وظائف الدولة وتزايد مظاهر تدخلها في الحياة العامة للمجتمع، وبما أن الأنواع المتعددة للنفقات العامة تختلف فيما بينها، سواء من ناحية مضمونها أو من ناحية أثارها الاقتصادية ونتائجها المالية، فقد وضع علماء المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة

يرتكز كل منها على وجهة نظر معينة في تحييد تقسيم دون آخر، وبالرغم من أن هذه لتقسيمات قد يتداخل بعضها في البعض الآخر إلا أن لها أهمية كبيرة في استظهار طبيعة الإنفاق العام وأثاره وأغراضه، مما يساعد كثيرا على إدارة الأموال العامة، ومعرفة المحللين الماليين مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة على حدة، ومن ثم تتبع تطور هذه النفقات من فترة إلى أخرى بالإضافة إلى تمكين السلطة التشريعية والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة ويمكن تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها الاقتصادية وهي ما تعرف بالتقسيمات الاقتصادية أو بالتقسيمات العلمية، كما يمكن أن تقسم إلى تلك الأقسام التي تعتمد عليها الميزانيات وهي ما تعرف بالتقسيمات الوضعية.

أولا: التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة

يقصد بالتقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة تلك التقسيمات التي تقوم على معايير اقتصادية، وذلك بهدف معرفة آثار النفقات العامة على الحياة الاقتصادية للجماعة، وكذلك الآثار التي تتركز على بعض القطاعات أو الأنشطة الاقتصادية.

ولقد جرت الكتابات المالية والاقتصادية على إجراء عدة تقسيمات اقتصادية للنفقات العامة أهمها:

1. تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة

يقوم هذا التقسيم في جوهره على فكرة مبسطة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة تبعا للوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة، ووفقا لهذا التقسيم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع مختلفة للنفقات العامة تبعا للوظائف الأساسية للدولة وهي: الوظيفة الإدارية، والوظيفة الاجتماعية، والوظيفة الاقتصادية.

• **النفقات الإدارية:** وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة وهي تشمل على نفقات الإدارة العامة والدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي، وأهم بنود هذا النوع من النفقات هي نفقات الدفاع الوطني.

• **النفقات الاجتماعية:** وهي التي تنصرف إلى تحقيق آثار اجتماعية معينة بين الأفراد وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والرعاية الصحية للأفراد، بالإضافة إلى تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الفئات التي توجد في ظروف اجتماعية تستدعي المساندة) تقديم المساعدات والإعانات

لذوي الدخل المحدود، والعاطلين عن العمل... الخ (وأهم بنود هذه النفقات تلك المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، والثقافة العامة، والإسكان).

• **النفقات الاقتصادية:** وهي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بخدمات عامة تحقيقاً لأهداف اقتصادية كالاستثمارات الهادفة إلى خدمة إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات، ومحطات توليد القوى الكهربائية، والري والصرف، إلى جانب تقديم الإعانات الاقتصادية للمشروعات العمدة والخاصة. والتقسيمات السابقة للنفقات العامة فهي على سبيل المثال لا الحصر، لأنه يمكن الإمعان في كل تقسيم من بينها والوصول إلى تعدد أنواع النفقات العامة وتفضيلها على نحو أكبر، وذلك بتقسيم كل نوع من الأنواع المتقدمة إلى عدة أنواع تبعا لتعدد الأغراض التي تدخل في كل تقسيم منها.

2. النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية

• **النفقات الحقيقية أو الفعلية:** ويقصد بها تلك النفقات التي تصرفها الدولة في مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالمرتبات وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة، سواء التقليدية أو الحديثة التي اقتضاها تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية.

فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل للإنفاق) عمل، خدمة أو سلعة(، كما تؤدي إلى خلق دخول جديدة يجب إضافتها إلى باقي الدخل المكونة للدخل القومي.

• **النفقات التحويلية أو الناقلية:** فيقصد بها تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، إنما تمثل تحويل لجزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل، والمثال على ذلك الإعانات والمساعدات الاجتماعية المختلفة؛ كالضمان الاجتماعي والإعانات ضد البطالة والشيخوخة وإعانات غلاء المعيشة، والإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الخاصة بقصد حملها على تخفيض أسعار منتجاتها، وتستهدف الدولة من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل ولو بصورة جزئية لمصلحة الطبقة الفقيرة، ومن الواضح أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر دون أن تضيف إليه شيئا، فهي بمثابة إجراءات لتحويل الدخل من فئات اجتماعية معينة إلى فئات أخرى.

3. النفقات العادية والنفقات غير العادية

• **النفقات العادية:** يقصد بها تلك النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في ميزانية الدولة كمرتبات الموظفين، وتكاليف صيانة المباني والأجهزة العامة ونفقات التعليم والصحة العامة ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها من النفقات التي تظهر بصفة دورية منتظمة في الميزانية، ولا يعني هذا أن كمية أو حجم هذه النفقات يجب ألا يتغير من ميزانية إلى أخرى حتى توصف بالعادية، بل يكفي أن تتكرر بنوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية.

• **النفقات غير العادية:** هي تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الميزانية، بل تدعو إلى 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 كالزلازل والفيضانات ونفقات إنشاء السدود والخزانات ومد خطوط السكك الحديدية وتعبيد الطرق وتأسيس الأساطيل التجارية وغيرها.

ولهذا التقسيم فائدته وسلبياته، وتتمثل فائدته في التكرار الدوري للنفقات العادية مما يمكن الحكومة من تقديرها تقديرا يكون قريبا من الصحة، وتدير الأموال اللازمة لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب، أما النفقات غير العادية وباعتبارها تحدث بصفة عرضية واستثنائية فإن سدادها يكون عادة من إيرادات غير عادية كالقروض العامة والإصدار النقدي الجديد، أما خطره فيكمن في لجوء الحكومة كلما تحقق عجز في الميزانية إلى عقد قروض عامة بدعوى إجراء نفقات غير عادية عندما لا تكفي لتغطيتها مواردها العادية وتخصيص ميزانية غير عادية لذلك.

وأمام الملاحظات والانتقادات الموجهة لتقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية، فقد اتجه الفكر المالي الحديث إلى التمييز بين نوعين من النفقات العامة: النفقات التسييرية وهي تلك النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة كالمرتبات ونفقات الصيانة وغيرها، والنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية ويقصد بها تلك النفقات التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية في المجتمع كنفقات إنشاء المشروعات الجديدة من طرق وغيرها.

4. النفقات القومية والنفقات المحلية

إن تقسيم النفقات العامة إلى نفقات قومية ونفقات محلية يعتمد على معيار نطاق سريان النفقة العامة ومدى استفادة أفراد المجتمع كافة أو سكان إقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة، وتكون النفقة قومية أو مركزية إذا وردت في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة المركزية القيام بها مثل نفقة الدفاع والعدالة والأمن.

أما النفقات المحلية أو الإقليمية وهي النفقات التي تقوم بها الولايات أو ما يسمى بمجالس الحكم المحلي كمجالس الولايات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانيات هذه الهيئات، وتخدم بالأساس احتياجات هيئة محلية معينة مثل الانفاق على توصيل مياه الشرب والكهرباء للإقليم.

وتختلف اتجاهات الدول اختلافاً بينا فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة، وبالتالي النفقات العامة بين الدولة والهيئات المحلية كما تختلف هذه الاتجاهات في الدولة نفسها من زمن إلى آخر، ويرجع هذا الاختلاف إلى الظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة في كل زمن معين.

ثانياً: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

تعتمد التقسيمات العلمية للنفقات العامة على معايير اقتصادية ونظرية، مع تبيان أنواع النفقات العامة من الناحية العلمية، طبقاً لتلك المعايير المتخذة (المعتمدة) كأساس للتقسيم.

أما التقسيمات الوضعية للنفقات العامة، فهي تلك التي تتبناها الميزانيات العامة للدول المختلفة استناداً إلى الاعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الاعتبارات الإدارية والوظيفية التي تدعو في الغالب إلى عدم الالتزام بالتقسيم العلمي للنفقة.

ويهتم التقسيم الإداري للنفقات العامة بتوزيع النفقات العامة تبعاً للهيئات الإدارية التي تقوم بها، وبغض النظر عن أوجه النشاط والوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات، وقد أخذ على التقسيم الإداري صفته الإدارية البحتة وعدم اهتمامه بتجميع النفقات حسب موضوعها.

أما التقسيم الوظيفي فهو 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 عدة وزارات أو مصالح، ويتميز هذا التقسيم في كونه لا ينظر إلى مشتريات الدولة في حد ذاتها وإنما ينظر إليها في نطاق الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه من ورائها.

ويلاحظ بأن التقسيم الوظيفي هو الصورة الغالبة في الوقت الحاضر في ميزانيات الدولة المختلفة.

ويقوم التقسيم الاقتصادي على توزيع النفقات العامة حسب العملية وحسب القطاع الذي يقوم بها، فالعمليات تنقسم إلى عمليات رأسمالية وعمليات جارية، وفي داخل هاتين المجموعتين يمكن توزيع النفقات إلى مجموعات فرعية، أما التقسيم حسب القطاع فيتم على أساس تقسيم الاقتصاد القومي إلى قطاعات يضم كل قطاع منها أقساما فرعية.

تعرض التقسيمات الوضعية للنفقة العامة داخل الميزانية للأسس التي تعرضها التقسيمات العلمية في بيان أنواع النفقات، وعليه فالتقسيمات الوضعية لا تكون بعيدة تماما عن التقسيمات العلمية وإنما قد تتخذها كأساس، وإن اختلفت طريقة التقسيم نتيجة للضرورات العملية.

المبحث الثالث: قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة

إن دراسة حجم النفقات لعامة تلقي اهتماما بالغا من طرف علماء المالية العامة سواء ناحية تبيان أولا: الضوابط التي تحكم سلوك الدولة أو الهيئات العامة وهي بصدد إجراء نفقاتها العامة، وثانيا: حدود النفقات العامة والعوامل المؤثرة على حجمها بالزيادة أو النقصان، وثالثا دراسة الأسباب المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة.

المطلب الأول: قواعد النفقات العامة

إن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، وحتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات العامة، يجب أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية، وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العامة من ناحية أخرى، ويتم التحقق من توافر الضابطين السابقين بواسطة أساليب الرقابة المختلفة.

أولا: قاعدة المنفعة:

إن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني بالدرجة الأولى ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي، ويمارس هذا النفوذ عادة في هيئة ما يسمى بجماعات الضغط وما تحدته هذه الجماعات من آثار ضارة بسبب الأساليب والضغط المختلفة التي تمارسها في المجتمع.

كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى.

ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة 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 فالنفقات الحربية ونفقات التعليم والجزء الأكبر من النفقات التحويلية، إذا لا يمكن قياس المنفعة التي تترتب عليها بالتدقيق كما هو ظاهر.

وفي الواقع أن تقرير ما إذا كان وجه معين من وجوه الإنفاق يترتب عليه تحقيق نفع عام أم لا إنما يعود للسلطة السياسية في الدولة، وبهذا يعتبر القرار المتضمن للإنفاق العام في وجه معين دون غيره بمثابة تفضيل للنفع المتحقق منه دون النفع الذي يتحقق من غيره، وهذا تفصيل سياسي بطبيعة الحال.

ولا شك أن معرفة مبلغ الإنفاق العام الذي ينفق على وجه معين له فائدته، حتى لو استحال قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منه، وتمثل هذه الفائدة في إفساح المجال أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة الحكومة وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين وجوه الإنفاق المختلفة.

ثانيا: قاعدة الاقتصاد في النفقة:

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.

ومن جهة أخرى فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها، ومظاهر التبذير الحكومي متعددة ويمكن أن تحدث في شتى مجالات الإنفاق العام، وعلى الأخص في الدول النامية ومن أمثلتها مايلي:

- استخدام عدد كبير من الموظفين أو العمال في الوزارات والمصالح الحكومية يزيد عن الحد اللازم تماما لحسن سير تلك المرافق.

- الاهتمام بتشديد المباني الضخمة والتأثيث الفاخر لدور الحكومة والمرافق العامة.

- استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها.

- إسراف وتبذير في الاستهلاك العام مثل: مصروفات الإضاءة والمياه والتليفونات التي تدفعها الدولة دون استخدامها أو لزومها بالفعل لأداء النشاط العام وتحقيق النفع العام.

- كميات الأوراق والملفات المكلفة للدولة نفقات باهظة دون استخدامها كلها في الأعمال العامة.

- استغلال الوظيفة العامة في أخذ ما هو حق الجماعة بأسرها للانتفاع به نفعاً خاصاً بدون وجه حق.

ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة للدولة في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت أساسية وضرورية تماما، بالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

ثالثا: قاعدة الرقابة على النفقات العامة:

ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجراءها فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلا نفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

أما الرقابة على الإنفاق العام فهي تأخذ أشكالا ثلاثة:

1. رقابة إدارية:

وهي رقابة تقوم بها في العادة وزارة المالية) أو الخزانة (عن طريق موظفيها العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية وفي حدود الاعتماد المقرر له، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.

2. رقابة محاسبية مستقلة:

ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية، وهذا النوع من الرقابة قد تكون سابقة للصرف أو لاحقة عليه.

3. رقابة برلمانية:

وتتولاها السلطة التشريعية بما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية، وعند اعتماد الحساب الختامي أمام البرلمان.

المطلب الثاني: حدود النفقات العامة

إن النفقات العامة عبارة عن مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومي لتقوم هي بإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة، والسؤال الذي يطرح نفسه من خلال هذا المنظور هل توجد حدود لا يمكن تجاوزها عند وضع الإعتمادات والمبالغ المالية المهيأة للنفقات العمومية وهل هناك حجم أو سقف أمثل للنفقات العمومية؟، 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 أن 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 أهمها: العوامل المذهبية والاقتصادية والمالية.

أولا: العوامل المذهبية:

إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة، وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة المذهبية أو الإيديولوجية السائدة في الدولة: فردية أو تدخلية أو جماعية.

1. ففي ظل الإيديولوجية الفردية :

فالفلسفة السائدة هي ترك الأفراد أحرار في إقامة وتنظيم علاقات الإنتاج والتوزيع فيما بينهم وهي الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي حيث يقتصر دور الدولة على القيام بمهام الدولة الحارسة أي الوظائف التقليدية بالإضافة إلى القيام ببعض الأنشطة الاقتصادية التي لا يقدم عليها النشاط الخاص، إما لضخامة نفقاتها كالسدود والخزانات، أو لعدم ربحيتها كالطرق والخدمات التعليمية... الخ، ويتحدد حجم النفقات العامة بالنسبة إلى الدخل القومي في ظل هذه الأيديولوجية بالقدر الضروري للقيام بتلك الوظائف مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي من جهة، وأن تقل أنواعها من جهة أخرى.

2. أما في ظل الأيديولوجية التدخلية :

فالفلسفة السائدة هي ضرورة تدخل الدولة في بعض ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي تاركة الأفراد أحراراً في ممارسة البعض الآخر، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل، فبالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية فهي تقوم بوظائف اقتصادية تتمثل في استغلالها لبعض المشروعات الإنتاجية، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الاقتصاد القومي وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة للطبقات ذات الدخل المحدودة وغيرها من الإجراءات الهادفة إلى تقليص الفوارق بين الطبقات.

3. في ظل الأيديولوجية الجماعية أو الدولة المنتجة:

حيث تمتلك الجماعة كل أو معظم أدوات الإنتاج، وتقوم الدولة نيابة عنها القيام بكافة وجوه النشاط الإنتاجي إلى جانب قيامها بالوظائف التقليدية، فإن دور النفقات العامة تزداد أهمية إلى أقصى حد، فالاقتصاد هنا ليس حراً وإنما تسيطر عليه الدولة وهي التي تقوم بعمليات الإنتاج والتوزيع كلها أو معظمها، وتعتبر كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الإنتاجية نفقات عامة، زيادة على النفقات الاجتماعية التي تهدف الدولة من ورائها توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيراً عن تكلفتها الحقيقية، ويؤدي هذا الوضع بطبيعة الحال إلى زيادة حجم النفقات العامة وارتفاع نسبتها إلى الدخل القومي إلى أكبر حد مع تعدد وتنوع هذه النفقات بحسب حاجات الأفراد وحاجات الدولة ذاتها.

بالإضافة إلى العوامل المذهبية السابقة والتي يبدو من خلالها مدى تأثر الإنفاق العام من خلال ما تؤديه الدولة من أدوار اقتصادية واجتماعية في ظل نظام اقتصادي وسياسي معين، فإن حجم النفقات العامة يتأثر أيضا بطبيعة البنيان الاقتصادي، أي تبعا لدرجة التقدم والتخلف، فعادة ما يزداد هذا الحجم في الدول المتقدمة مقارنة بالدول المتخلفة.

ثانيا :العوامل الاقتصادية:

تؤثر العوامل والظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد الوطني في حجم النفقات العمومية وحدودها، وهذه العوامل زيادة الدخل الوطني تؤدي إلى زيادة النفقات لأن زيادة الدخل الوطني يشجع الدولة على زيادة الضرائب والرسوم، وهذه الأخيرة تعود إلى الدولة على شكل إيرادات مما يمكن للدولة من زيادة حجم نفقاتها في أوجه مختلفة، التوسع في المشروعات الاقتصادية العامة يؤدي إلى زيادة في النفقات العامة، والهدف من هذا التوسع هو إما الحصول على موارد للخزانة العامة أو كان من أجل التنمية الاقتصادية ومحاربة الإحتكار، التنافس الإقتصادي الدولي يؤدي إلى زيادة النفقات العامة وقد يكون في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية .

يمكن القول أن حجم الإنفاق العام يتحدد بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الفعلي(الاستهلاكي والاستثماري (إذن حجم الإنفاق العام يتحدد بمستوى النشاط، كما أن النفقات العامة تستخدم كأداة للتأثير في النشاط الاقتصادي من خلال تأثيرها في الطلب الإستثماري والطلب الإستهلاكي

وعليه يتأثر حجم النفقات العامة وحدودها بالظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي وخاصة في فترات الرخاء والكساد التي تتعاقب على الاقتصاديات الرأسمالية، وتحت تأثير الأفكار الكينزية تلجأ الدول إلى زيادة نفقاتها العامة في أوقات الكساد لإحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد القومي إلى مستوى التشغيل الكامل، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتفادي الارتفاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الاقتصاد القومي إلى حالة التشغيل الكامل.

أما في الاقتصاديات النامية التي تتميز بعدم مرونة جهازها الإنتاجي أو بمعنى آخر عدم استجابة بعض عوامل الإنتاج للزيادة في الطلب وذلك بسبب عدم وجود الموارد لاقتصادية اللازمة، أو عدم كفايتها، ولوجود نقص

عنصر العمل الفني ورؤوس الأموال مما يجعل عرضها غير مرن ويجعل بعض قطاعات الاقتصاد القومي الحيوية إلى أوضاع تمثل نقط اختناق تشبه عنق الزجاجة تحد من نمو الإنتاج، وعليه يتحتم ألا تزيد النفقات العامة عن حد معين، لأنه بعد هذا الحد سوف ترتفع الأسعار وتدهور قيمة النقود.

ثالثا :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 ماليتها 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، فإن لهذه الزيادة حدودا، وهو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية.

ويقصد بالمقدرة المالية القومية :قدرة الاقتصاد القومي (أي الدخل القومي (على تحمل الأعباء العامة بمختلف أشكالها وصورها من :الضرائب، والقروض، والإصدار النقدي الجديد دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية القومية.

وتتمثل 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 أو بمعنى آخر تمويل تيارات الإيرادات العامة عن طريق الضرائب.

المطلب الثالث :ضوابط النفقات العامة :

هناك ضوابط تسترشد بها الدولة لتحقيق أكبر نفع للمجتمع من خلال النفقات العامة نذكر منها :

أولا : تعادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقات إذا ما بقيت في أيدي الأفراد واتفقت من قبلهم ونلاحظ أن هذه القاعدة تبرر فرض الضرائب بنسبة أعلى على الأفراد الذين يعود عليهم نفع أكثر من مشروع معين من مشروعات الدولة

ثانيا : تعادل المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية، ويقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على أفراد المجتمع لكل نتيجة للنشاط الحكومي، وأما التكلفة الاجتماعية الحدية فإنها تبين مقدار ما يضحى به المجتمع من إنتاج القطاع الخاص نتيجة قيام الدولة

بالنشاط، وفي هذه الحالة يجب أن تتساوى المنافع الحدية الاجتماعية في الأنشطة الحكومية المختلفة وكذلك من الضروري أن يحقق كل إنفاق تقوم به الدولة من المنفعة ما يساوي على الأقل ما ضحى به القطاع الخاص

المبحث الرابع: أسباب تزايد النفقات العامة

المطلب الأول: مفهوم ظاهرة تزايد النفقات العامة

إن 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 قاجنر 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 قاجنر تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك.

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد بإطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها.

وتجدر الإشارة إلى أن حجم الدخل القومي هو الآخر قد زاد في مختلف الدول إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي.

وقبل بحث أسباب التزايد الحقيقي أو الظاهري للنفقات العامة يجب الإشارة إلى أنه لا يترتب على زيادة النفقات العامة أن يثقل عبء التكاليف العامة كالضرائب على الأفراد بنفس معدل زيادة النفقات، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع أسعارها لمواجهة الزيادة في النفقات العامة بمعدل أكبر من زيادة الدخل القومي، ويرجع هذا إلى إحساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب ارتفاع الدخل من ناحية واتجاه الدول الديمقراطية إلى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات ذات الدخل المرتفع والتي تنقص المنفعة الحدية لدخولها كثيرا عن المنفعة الحدية للطبقات الأخرى ذات الدخل المحدود من ناحية أخرى، ويؤدي هذا إلى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي.

المطلب الثاني: أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، كما تشير إلى ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

إن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة في شتى الدول في السنوات الماضية يشير 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 أسباب حربية.

أولا: الأسباب الاقتصادية:

إن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي خاصة في حالة الكساد، 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 تزد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه.

كما يؤدي التوسع في إقامة المشروعات العامة الاقتصادية إلى زيادة النفقات العامة، وتسعى الدولة من قيامها بهذه المشروعات:

- الحصول على موارد لخزانة الدولة.
- التعجيل بالتنمية الاقتصادية.
- محاربة الاحتكار.

وبصفة عامة توجيه النشاط الاقتصادي وجهة معينة بحسب الأيديولوجية السائدة في الدولة.

ومن جهة أخرى فإن 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، وهذه السياسة وإن كانت تصلح في البلدان المتقدمة، فإنها تكون غير صالحة في حالة البلدان النامية.

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.

ثانيا: الأسباب الاجتماعية:

فقد أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... الخ، ويرجع ذلك إلى أن متطلبات وحاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم، كما أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون 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 للعديد من الخدمات الاجتماعية إلى زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

ثالثا: الأسباب السياسية:

إن 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 وينجم عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة.

كما يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة أمام القضاء إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ما قد يحكم به على الدولة من تعويضات وغيرها.

ومن جهة أخرى إن اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر الحديث، إلى جانب ظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة ومنظمات إقليمية متعددة قد أدى إلى زيادة الإنفاق العام على هذا المرفق الحيوي.

رابعاً: الأسباب الإدارية:

مما لا شك فيه أن سوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي، والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة من سعاة وأثاث وسيارات... الخ يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي، وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين، وإن كانت تمثل زيادة غير منتجة إنتاجاً مباشراً لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام، وهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى النفقات الفعلية (الحقيقية).

خامساً: الأسباب المالية:

إن سهولة الافتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزانة العامة مما يسمح للحكومة بزيادة الإنفاق وخاصة على الشؤون الحربية، وهذا فضلاً 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 فإن 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، وذلك لما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام.

سادساً: الأسباب الحربية:

وهي لا تقل أهمية عن الأسباب السابقة الذكر، إن لم تكن أهمها جميعاً 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، وهو ما تؤكد الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم، وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي، ويمكن التأكد من ظاهرة التزايد المستمر في النفقات الحربية إلى حجم الإنفاق العام، وذلك بالرجوع إلى تطور هذه النفقات في الميزانيات العامة لبعض الدول الكبرى، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة إلى حجم الدخل القومي في نفس الدول.

وتتسم فترات الحروب عامة بالتبذير الحكومي وصعوبة تحقيق الرقابة على نفقات الدولة أثناء الحرب بسبب كل من: الطبيعة السرية للإنفاق العسكري وسرعة اتخاذ القرارات الانفاقية، وانتهاء الحرب لا يعني انتهاء النفقات الحربية، إذ أنها تنخفض فقط إلى حد معين نظرا إلى أن استمرار التوتر الدولي يحتم على الدول المختلفة الاحتفاظ بقوة ضارية في حالة استعداد مستمر لمواجهة أي تهديد لسلامتها وبالتالي الدخول فيما يسمى بسباق التسلح.

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 وتعمير ما دمرته الحرب في الجهاز الإنتاجي للاقتصاد القومي إلى جانب دفع أقساط وفوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب لتمويل نفقاتها الحربية.

المطلب الثالث: أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة:

ترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى إلى تدهور قيمة النقود وطريقة إعداد الميزانية والحسابات العامة وتغير مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

أولا: تدهور قيمة النقود:

إن 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 أن 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 أن 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 إن 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.

ثانيا: اختلاف الفن المالي:

وهو يتعلق بإعداد الميزانية 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 الميزانية العامة للدولة، الأخذ بفكرة

الميزانية الصافية أو الإجمالية، وتقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة، ومؤدى ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلا أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها؛ بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات، وفكرة الميزانية الصافية كانت تتبع في الماضي، أما فكرة الميزانية الإجمالية فهي تقوم على أن كل النفقات العامة التي تنفقها المرافق والهيئات العامة تظهر في ميزانية الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة، وعليه فإن الأخذ بمبدأ الميزانية الإجمالية في سنة معينة، حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة إلى وجود قدر من الزيادة في حجم الإنفاق العام في هذه السنة مقارنة بالنسبة السابقة وتعتبر هذه الزيادة بالطبع زيادة ظاهرية بسبب تغيير القواعد المحاسبية للميزانية لا زيادة حقيقية في النفقات العامة.

ثالثا: زيادة مساحة الدولة:

إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة أو بزيادة عدد سكانها دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإن الزيادة في الإنفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية، واتجاه النفقات العامة إلى التزايد في هذه الحالات يكون راجعا إلى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل، 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.

المبحث الخامس: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

لقد أدى التطور في جميع الدول إلى التوسع في الإنفاق العام بصفة مستمرة وإلى تنوعه وتغير هيكله، واستخدامه بهدف التأثير في الاقتصاد القومي وعلى كافة جوانب المجتمع سواء أكانت سياسية أو اجتماعية أو مالية.

وتتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عدة عوامل منها: طبيعة هذه النفقات، والهدف الذي ترمي إلى تحقيقه، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها، والوضع الاقتصادي السائد.

لا يمكن الخوض في تفاصيل مختلف الآثار الاقتصادية لسائر أنواع النفقات العامة على الاقتصاد القومي وتحليلها تحليلا مستفيضا، إنما سنتعرض وبإيجاز لأهم الآثار بالنسبة لحجم الناتج القومي وطريقة توزيعه، وعلى حجم بعض الكميات الاقتصادية الكلية، كالاستهلاك والادخار والاستثمار، وذلك لكون أن هذه الآثار هي التي

تعتمد عليها السياسة المالية الحديثة لمختلف الدول لإحداث آثار كمية وكيفية في اقتصادياتها، وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

وتنقسم النفقات العامة تبعاً لأغراضها إلى عدة أنواع مختلفة ويترتب عنها آثاراً 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 قسماً: مباشر وغير مباشر.

المطلب الأول: الآثار المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج والاستهلاك القوميين:

تقوم الدولة في العصر الحديث بنوعين رئيسيين من الوظائف في المجتمع، وظيفتها كدولة تقدم خدمات عامة للمواطنين، ووظيفتها كمنظم وتأخذ على عاتقها بعض أوجه النشاط الاقتصادي) أي الإنفاق الاستثماري (التي كانت من اختصاص الأفراد) الاقتصاد الخاص، وعليه فالإنتاج العام يمكن أن ينظر إليه بنظرتين: قطاع عام بالمعنى الضيق وهو ذو طابع تنظيمي وسيادي، وقطاع عام بالمعنى الواسع وهو ذو طابع إنتاجي واقتصادي، ولا شك أن لكل نوع من أنواع الإنفاق العام في هذين المجالين آثاره الاقتصادية المباشرة التي يتعين على المسؤولين عن السياسة المالية أخذها بعين الاعتبار عند اتخاذ قراراتهم بشأنها.

أولاً: الآثار المباشرة للنفقات العامة في الإنتاج الوطني:

لا شك أن النفقات العامة تؤثر على الإنتاج والعمالة من خلال تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعلي، إذ تشكل هذه النفقات جزءاً هاماً من هذا الطلب تزداد أهميته بزيادة تدخل الدولة في حياة الأفراد، وعلاقة النفقات العامة بحجم الطلب وأثرها عليه يتوقف على حجم النفقة ونوعها، فالنفقات الحقيقية تمثل طلباً على السلع والخدمات، أما النفقات التحويلية فأثرها يتوقف على طريقة تصرف المستفيدين بهذه النفقات.

ومن جهة أخرى يرتبط أثر النفقة العامة في الإنتاج بمدى أثر الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والعمالة، وهو ما يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة، وعلى درجة التنمية الاقتصادية بالبلدان النامية، وتأثير النفقات العامة على الإنتاج القومي يدعو إلى التأمل في الأنواع الرئيسية لتلك النفقات) بغض النظر عن تقسيماتها (ليبيان مدى الأثر الذي تحدثه في حجم الإنتاج، وأول هذه الأنواع:

1. النفقات الإنتاجية:

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 وإعانات اقتصادية لتحقيق أغراض مختلفة منها التدخل في سياسة الأثمان ومحاربة التضخم في بادئ الأمر ثم تطورت وظيفة هذه الإعانات تطورا كبيرا، فالنسبة 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 الوجهة التي تراها الدولة كفيلة بتحقيق أهدافها: سواء المتعلقة بالتنمية الاقتصادية أو توازن ميزان المدفوعات، والعمل على زيادة معدل تكوين رأس المال، وبالتالي المحافظة على معدل نمو الناتج القومي.

أما عن الإعانات الاقتصادية التي تقدمها الدولة للمشروعات العامة فمبررها هو كون أن بعض هذه المشروعات لا يسعى من وراء قيامه بنشاطه إلى تحقيق الربح، بل وقد يعرض إنتاجه بسعر يقل عن سعر التكلفة إشباعا للحاجات العامة الضرورية التي تجد الدولة نفسها مضطرة لأخذ أمر إشباعها على عاتقها مثل إنتاج مياه الشرب والكهرباء، كما وأن البعض الآخر يقوم بنشاط إنتاجي هو في الأصل من مجالات النشاط الخاص ولكن الدولة ترى أن القيام بها يحقق فلسفتها الاقتصادية والاجتماعية.

وتهدف الدولة من وراء ما تقدمه من إعانات للمشروعات العامة التي تعمل في مجال إشباع الحاجات الضرورية إلى إعادة التوازن المالي لهذه المشروعات وسد عجزها والحفاظ على استمرار نشاطها لما له من نفع عام.

أما الإعانات الممنوحة للنوع الثاني من المشروعات العامة فتستمد أسبابها من واقع التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع أو لاعتبارات فلسفية تتمثل في الالتزام بتطبيق إيديولوجية معينة.

2. آثار 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 تعطيتها 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.

3. أثر النفقات العسكرية أو الحربية:

تمثل النفقات العسكرية عبئا كبيرا في ميزانيات 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.

وقد كان الفكر التقليدي يعتبر النفقات العسكرية من بين النفقات التي تذهب للاستهلاك غير المنتج، بينما يميل الفكر الحديث إلى التمييز بين نوعين من الآثار التي تطرأ على الإنتاج القومي من جراء هذا الإنفاق وهما الآثار الانكماشية والآثار التوسعية.

قد تحدث النفقات العسكرية أثرا انكماشيا في حجم الإنتاج القومي وذلك في الحالات التي يترتب عليها تحويل جزء من الموارد المادية والبشرية المتاحة من الاستعمال المدني إلى الاستعمال العسكري، مما يؤدي إلى انخفاض حجم الإنتاج القومي، وإلى ارتفاع أثمان عناصر الإنتاج، وبالتالي ارتفاع أثمان المنتجات وانخفاض الطلب الاستهلاكي.

ومع ذلك فمن المتصور أن يترتب عن النفقات العسكرية أثرا توسعيا على حجم الإنتاج القومي وذلك في حالات متعددة، منها الأحوال التي تستخدم فيها هذه النفقات في إنشاء صناعات معينة أو إنشاء المطارات والموانئ والطرق والسدود يفيد منها الاقتصاد القومي في الإنتاج المدني فيما بعد الحرب، وحتى قبل انتهائها إذا زادت عن حاجة الإنتاج الحربي، كذلك فكثيرا ما يتولد عن الإنفاق العسكري تقدم علمي في فنون الإنتاج، إذ تخصص نسبة هامة منه للبحوث العلمية وعلى الأخص في الدول المتقدمة، بما يفيد في نهاية المجالين الحربي والمدني على السواء.

وبشكل عام فإن النفقات العسكرية تؤثر في الأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة وتتأثر بها، فمن جهة تعوق التوسع في الإنتاج وتستخدمه في شراء الأسلحة والمعدات الحربية من الخارج مما يسجل عجزا في ميزان المدفوعات أما إذا كانت النفقات العسكرية تصرف في سبيل إنشاء صناعات في الداخل فإنها تعمل على زيادة حجم الدخل القومي.

ثانيا: الآثار المباشرة للنفقات العامة في الاستهلاك القومي:

تؤثر النفقات العامة في الاستهلاك القومي بطريق مباشر، 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.

1. بالنسبة لنفقات الاستهلاك الحكومي أو العام:

يبدو أثرها على زيادة الاستهلاك من خلال ما تقوم به الدولة في سبيل إشباع الحاجات العامة من إنفاق، وقد يتخذ الاستهلاك الحكومي صورة شراء سلع أو مهمات تتعلق بأداء الوظيفة العامة أو تلزم الموظفين العموميين أو لأعمال المرافق والمشروعات العامة.

2. 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 الأكبر 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.

المطلب الثاني: الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج والاستهلاك

عادة ما تحدث النفقات العامة آثارا غير مباشرة على الاستهلاك وعلى الإنتاج من خلال الأثر الخاص يعامل المضعف والمعجل، فالنفقات لا تؤثر فقط على الاستهلاك بتأثير عامل المضعف، ولكنها تعود فتؤثر على الإنتاج كنتيجة غير مباشرة لعمل المضعف نفسه، وكذلك القول بالنسبة لأثر عامل المعجل أنه لا يؤثر على الإنتاج فقط ولكنه يعود فينتج أثره غير المباشر على الاستهلاك أيضا.

لفهم فكري المضعف والمعجل يستوجب على الطالب الإلمام بالمواضيع التالية: دالة الاستهلاك، ودالة الادخار ودالة الاستثمار أولا ثم يعد ذلك يمكن القيام بالتحليل للموضوع المذكور أعلاه.

المطلب الثالث: دور النفقات العامة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية

تعتمد الدول بشكل كبير على الإنفاق العام في تحقيق العديد من أهداف السياسة الاقتصادية، وفيما يلي نتناول دور النفقات العامة في تحقيق أهم أهداف هذه السياسة.

أولا: النفقات العامة والنمو الاقتصادي:

كثيرا ما تساهم النفقات العامة إلى جانب الأدوات المالية الأخرى (الضرائب، القروض العامة، الائتمان الحكومي... الخ) في تحقيق معدل مرتفع من النمو الاقتصادي ويتم ذلك من خلال:

- تخصيص جزء معتبر من النفقات العامة لتحقيق معدل مرتفع من التراكم الرأسمالي، ويتم ذلك عن طريق زيادة الاستثمار العام، أو عن طريق زيادة الإعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة بهدف زيادة استثماراتها.
- تخصيص جزء من الإنفاق العام لتكوين رأس المال الإنساني ورفع كفاءته.
- تخصيص جزء من الإنفاق العام لأغراض البحوث الهادفة إلى تحقيق التقدم التكنولوجي في مجالي الإنتاج والتوزيع.

ثانيا: النفقات العامة والاستقرار الاقتصادي:

على خلاف اعتقاد النظرية التقليدية بوجود قوى تلقائية في السوق تضمن التوازن التلقائي، غير أن تجربة البلدان الرأسمالية أثبتت خطأ تلك النظرية، ودعى كينز الذي ظهرت أفكاره بعد أزمة الكساد الكبير بتدخل الدولة من أجل ضمان التوازن الاقتصادي العام، ويرجع إلى كل من كينز وهانسن ولرنر الفضل في تبيان أهمية استخدام المالية العامة كأداة لتحقيق أهداف السياسة المالية، وتتلخص نظرية المالية الوظيفية في اعتبار أن الإيرادات العامة والنفقات العامة والدين العام على أنها أدوات الدولة في الإشراف على مستوى الإنفاق القومي وذلك بهدف تحقيق التشغيل الكامل واستقرار الأسعار، إذ تستخدم الضرائب للتأثير على الإنفاق الكلي بالزيادة أو بالنقص، كما تستخدم التغيرات في الإنفاق كأداة لزيادة الإنفاق الكلي أو خفضه، وبالمثل يمكن استخدام الدين العام كأداة لسحب وامتصاص الأموال المكتنزة لدى الأفراد، وللحد من السيولة في حالة التضخم، وزيادتها في أوقات الكساد.

ثالثا: النفقات العامة وإعادة توزيع الدخل القومي:

تؤثر الدولة في توزيع الدخل القومي على مرحلتين: فهي تتدخل أولا في توزيع الدخل القومي بين الذين شاركوا في إنتاجه أي بين المنتخبين، وهو ما يعرف بالتوزيع الأولي، ثم تتدخل ثانيا بإدخال ما تراه مناسبا من التعديلات من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على التوزيع الأولي وهو ما يعرف بإعادة توزيع الدخل القومي.

1. دور الدولة في التوزيع الأولي للدخل :

تؤثر الدولة في التوزيع الأولي للدخل من خلال: دفع دخول جديدة للأفراد الذين يقدمون إليها سلعاً 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 أيضا أثمان المنتجات ويعني ذلك التأثير على الأرباح وبالتالي في توزيع الدخل القومي على العوامل التي شاركت في إنتاجه.

2. 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 نفاقتها التحويلية والسبب في لك أن النفقات التحويلية تهدف أساسا 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.

المراجع:

- رفعت المحجوب "المالية العامة"، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- أحمد جامع "علم المالية"، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- زين العابدين ناصر "علم المالية العامة"، القاهرة، 1975.
- المرسي السيد حجازي "مبادئ الاقتصاد العام، النفقات والقروض العامة"، الدار الجامعية، 2000.

الفصل الثالث :

الإيرادات العامة

مقدمة:

تتطلب النفقات العامة إلى إيرادات عامة لتغطيتها حتى تتمكن الدولة من القيام بوظيفتها في إشباع الحاجات العامة، وتعمل الدولة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، بإتباع سياسة مالية معينة تأخذ بعين الاعتبار حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في فترة معينة من مراحل تطورها، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام.

المبحث الأول: مفاهيم حول الإيرادات العامة

المطلب الأول: الإيرادات العامة في الفكر الإقتصادي

الإيرادات العامة بالإنكليزية Public Revenues أو Government revenue هي مجموع الأموال التي تجبها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة. والإيرادات العامة هي مكون هام في السياسة المالية.

كان مفهوم الإيرادات العامة غير معروف لدى الجماعات البدائية الأولى، حيث كان القيام بواجب الحراسة والدفاع عن الجماعة هو الوجه الوحيد للحياة المشتركة بين أفراد القبيلة الواحدة، فلم تكن ثمة حاجة إلى الإيرادات العامة ولو لتمويل الحروب. ولكن هذا الوضع تطور نتيجة تمرکز السلطة بيد حاكم قوي، ولكي تقوم الدولة بوظيفتها لا بد أن تحصل على تمويل لإنفاقها العام أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة. وهذه الموارد هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة. وإذا كانت الإيرادات العامة ينحصر هدفها في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية. فإن الإيرادات العامة في الوقت الحاضر ترمي فضلاً عن ذلك إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية أي أنها أصبحت أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي وبعبارة أخرى أصبحت مع النفقات العامة أدوات السياسة المالية التي تسعى الدولة من خلالها لتحقيق أهدافها.

ولقد 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 على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد المتحددة في الطبيعة أو المتشابهة في الخصائص.

وقد حاول بعض الكتاب وعلى الأخص الألمان تقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص، ومثالها إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة كالدومين 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- الدومين الصناعي والتجاري- والقروض الاختيارية، وإيرادات إجبارية يدفعها الأفراد جبرا 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 والتي تحصل عليها الدولة سنويا بصفة منتظمة أو دورية كإيرادات ممتلكاتها الخاصة والضرائب والرسوم، والإيرادات غير العادية أو الاستثنائية التي لا تتكرر سنويا وإنما تلجأ إليها الدولة من وقت لآخر حسب الحاجة كالقروض والإصدار النقدي وبيع جزء من ممتلكات الدولة.

وفي الواقع أن التقسيمات السابقة وغيرها لا تسلم جميعا من النقد نظرا لعدم دقة المعايير المتخذة كأساس للترقية فيما بينها، وعملية الاختيار بين أوجه الإيرادات العامة المختلفة تشكل جزءا من السياسة المالية التي يجب أن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع.

وتوصف تقسيمات الإيرادات العامة بأوصاف عدة بحسب نشاط الدولة المالي، وهي لا تخرج في الغالب من أن تكون هذه الأوصاف إما "اقتصادية" أو "سياسية" أو "ائتمانية"، ويمكن الحديث تحت كل وصف من هذه الأوصاف عن إيراد أو أكثر من الإيرادات العامة، فمن خلال وصف "الإيرادات الاقتصادية" يظهر لنا فائض الاقتصاد العام المشتمل أساسا على دخل الدومين والرسوم، وفي نطاق "الإيرادات السيادية" تتجلى الضرائب بأنواعها المختلفة لكونها تمثل أهم الموارد المالية للدول في الوقت الحاضر، وفي إطار "الإيرادات الائتمانية" تحتل القروض العامة بشتى صورها وأشكالها حجر الزاوية عند نقل الإيرادات الاقتصادية والسيادية عن الوفاء بكل ما تحتاجه الدولة من إيرادات لازمة لتغطية نفقاتها العامة.

المطلب الثاني: مفهوم الإيرادات العامة

يتطلب نظام الإنفاق العام مثل الذي تم ذكره في الفصل السابق كأساس ضروري إيرادات عامة مقابلة، وعليه يقصد بالإيرادات العامة كأداة مالية، مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

الإيرادات العامة هي موارد اقتصادية تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة، إذن هي الجزء المكمل والضروري لتمويل الإنفاق العام.

المطلب الثالث: تقسيمات الإيرادات العامة

لقد حاول الكتاب الماليون تقسيم الإيرادات العامة إلى أقسام متعددة يضم كل منها الإيرادات المشابهة في الخصائص، واهم هذه التقسيمات هي:

أولا: تقسيم من حيث مصدر الإيرادات

تقسم إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة، ويقصد بالإيرادات الأصلية تلك التي تحصل عليها الدولة من ممتلكاتها، أما المشتقة فهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروة الآخرين سواء كان أجر أو ربح أو فوائد أو ريع.

ثانيا: تقسيم من حيث التشابه مع إيرادات القطاع الخاص

ومثالها إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة، وإيرادات متعلقة بالنشاط العام وليس لها نظير في إيرادات الأفراد مثل الرسوم والضرائب والغرامات المالية، ويعيب هذا التقسيم أن الدولة وهي بصدد إدارة ممتلكاتها الخاصة تتمتع بسلطات عامة لا يتمتع بها الأفراد، قد تستعمل الدولة هذه السلطات لتضمن أثمان مبيعاتها جزء منها يعتبر ضريبة في الواقع ومن ثم لا يمكن القول بأن إيرادات ممتلكات الدولة تعتبر شبيهة بإيرادات نشاط الأفراد شبيها كاملا.

ثالثا: تقسيم من حيث سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات

قسمت إلى إيرادات تستند إلى الإكراه وإيرادات لا تستند إليه؛

- الإيرادات المستندة على الإكراه :

من جانب الدولة في الحصول على الإيرادات استنادا إلى سيادتها وتشمل: الضرائب، الغرامات، الرسوم، التعويضات، القروض الإجبارية] إجبار الأفراد على التنازل عن جزء من دخولهم لفترة معينة.]

• الإيرادات التي لا تستند إلى الإجبار

وهي التي تحصل عليها الدولة من ملكية خاصة بها، مثال ذلك: تأجير الأراضي الزراعية التي تملكها الدولة؛ الإيرادات التي تحصل عليها الدولة كمقابل لسلعة أو خدمة تباعها؛ القروض الإجبارية التي تستند إلى الإجبار حيث تعرض الدولة على الأفراد إقراضها مبالغ معينة لمواجهة بعض الإنفاق العام ولمدة معينة، تلتزم الدولة بعد انقضائها بردها بالإضافة إلى فائدة معينة في مواعيد محددة.

رابعا: تقسيم من حيث دورية الإيرادات العامة

هناك تمييز بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية، فالعادية هي إيرادات ينص عليها قانون المالية سنويا وبانتظام مثل: كإيرادات من ممتلكاتها الخاصة والضرائب والرسوم، ودورية الإيراد قد ترجع إلى طبيعة إيرادات الممتلكات العامة أو للنصوص التشريعية، أما غير العادية أو الاستثنائية فيقصد بها تلك التي تحصل عليها الدولة بصورة غير دورية وغير منتظمة، بل تلجأ إليها الدولة من وقت لآخر وهي مبالغ مالية تظهر في ميزانية الدولة بشكل غير منتظم، كالقروض والإصدار النقدي، وبيع جزء من ممتلكاتها والإعانات التي تتلقاها من دول أخرى والغرامات الجزائية، وعليه وبالرغم من أن هذا التقسيم قد لعب دورا كبيرا في الفكر المالي القديم إلا أنه قد فقد الكثير من أهميته في العصر الحالي، فقد كان الغرض قديما هو اللجوء إلى الموارد غير العادية في الظروف غير العادية كوسيلة تكميلية، ولكن مع تطور دور الدولة وزيادة النفقات العامة واتساعها، وقصور الإيرادات العامة العادية وحدها لمواجهة تطور النفقات العامة، أصبح اللجوء إلى ما يسمى بالإيرادات غير العادية أمرا عاديا ومتكررا بالنسبة للدول المتقدمة والنامية على حد سواء ولذلك لم يعد لهذا التقسيم أهمية اقتصادية كبيرة.

المبحث الثاني: الإيرادات الاقتصادية العامة

إن زيادة النفقات العامة وتنوعها كان العامل الأساسي الذي أدى إلى زيادة الإيرادات العامة وتنوعها وتطورها حجما ونوعا، وتتعدد مصادر تمويل الميزانية العامة في كل دولة وتختلف وتنوع من دولة إلى أخرى، وذلك من حيث العدد ومن حيث التسميات وأهمها: الإيرادات الاقتصادية والتي يقصد بها الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد، ويحصلون على نفع عام منها، سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً، وهي بذلك تشمل دخل الدومين العام والخاص وحصيلة الرسوم، وتتناول في هذا المبحث إيرادات الدولة من ممتلكاتها من خلال العنصرين التاليين: أولاً-إيرادات أملاك الدولة) الدومين. (ثانياً-التمن العام.

المطلب الأول: الإيرادات الاقتصادية العامة من أملاك الدولة (الدومين):

أولاً: تعريف الدومين

يطلق لفظ الدومين *Domaine* على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها، عقارية أو منقولة، ومهما كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة.

يقصد بأملاك الدولة الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها سواء ملكية عامة وهي الخاضعة لأحكام القانون العام أو ملكية خاصة وهي تلك الخاضعة لأحكام القانون الخاص، ويقصد بأملاك الدولة في نظر المشرع الجزائري من خلال دستور 1996 وبالتحديد المادة 17 التي تنص على أن " الملكية العامة هي ملكية المجموعة الوطنية"، كما عرفها المشرع في القانون الخاص بالأملاك الوطنية بنص المادة: "02 تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عامة أو خاصة،

كان الدومين هو المصدر الأساسي في إيرادات الدولة إلا أنه قلت أهميته النسبية مع التطور الاجتماعي واستتبعه تطور نشاط الدولة .

إن دومين الدولة كان في ما مضى دومينا زراعيا بصفة أساسية وأن دخله كان يمثل جانبا هاما من الإيرادات الكلية للدولة. ثم تناقصت أهمية الدومين الزراعي و إيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية حتى مطلع القرن الحالي. ثم تطورت صورة أخرى من الدومين هي الدومين الصناعي والتجاري والمالي. وأخذت أهميتها تزداد في تغذية الإيرادات العامة تبعا لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بجانب كبير من النشاط الإنتاجي حتى أصبحت تشكل جزءا هاما من الإيرادات العامة وإن بقيت الضرائب المصدر الأول في تكوين هذه

الإيرادات . لا سيما في الإقتصاديات الرأسمالية . وتعتمد أهمية الدومين كمصدر للإيرادات العامة بهذه البلدان في المستقبل على سير تطور الدولة في مختلف ميادين الإنتاج فيها. أما الإقتصاديات الإشتراكية فإن دائرة دومين الدولة تغطي كل أو معظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي . وتسهم إيراداته بالجانب الأكبر من الإيرادات العامة .

أما عن الدومين العام فليس له أهمية في تغذية الإيرادات العامة لأن القاعدة في الدومين العام هي مجانية الإنتفاع لأنها سمة من سمات ، فتسير في الطريق وتسبح في الشواطئ وتدخل الغابات مجاناً لأننا بصدد ممارسة حرية عامة . ويتميز إيراد الدومين بعنصر ثابت وعدم خضوعه للتقلبات . فتسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلاً . وكانت لهذه الميزة أهميتها في تحديد النفقات العامة المستقبلية وقت أن كان نشاط الدولة قاصراً على النشاط التقليدي المعروف .

وعلى هذا الأساس فإن الدومين أو أملاك الدولة تقسم إلى قسمين:

ثانياً: أنواع الدومين

1. الدومين العام :

وهي الأموال التي تمتلكها الدولة أو هيئاتها العامة وتخضع لأحكام القانون العام وتكون مخصصة للنفع العام، ويقصد به كذلك ما تملكه الدولة ويكون معد للاستعمال العام، ولخدمة المرافق العامة كالطرق والمطارات والموانئ وأبنية الوزارات والمصالح العامة والمتاحف والحدائق العامة والملاعب والأنهار، 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 للخزانة 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.

والأملاك الوطنية العامة حسب المشرع الجزائري تتمتع بجملة من الخصائص تميزها عن باقي الأملاك، وهي : استعمالها من قبل الجمهور بشكل جماعي ومجاني يضمنه القانون، سواء كان الاستعمال مباشرة أو بواسطة مرفق عام. الحماية الخاصة لهذه الأملاك بعدم قابليتها للتصرف، فيمنع نقل ملكيتها، وعدم قابليتها لإجراء الحجز. هذه الأملاك لا تقبل إجراء نزع الملكية بدواعي المنفعة العامة.

2. الدومين الخاص:

ويقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره، كما يجوز للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل، ويدير الدومين الخاص على عكس الدومين العام إيرادات للخزانة العامة، وهو وحده الذي يعنيه علماء المالية العامة عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها، أي الدومين الخاص كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

يتكون من مجموعة الأملاك غير المخصصة للمنفعة العامة، وحق الدولة أو الجماعات الإقليمية على هذه الأملاك الخاصة هو حق ملكية خاصة لا حق ملكية إدارية مثل ما هو عليه الأمر في الدومين العام، فالدولة كشخص معنوي عام يمكنها أن تمتلك أشياء مثل الخواص وتباشر عليها نفس التصرفات والأعمال التي يباشرها هؤلاء الخواص بل وإن هذه الأملاك تخضع أصلا حين التصرف فيها إلى أحكام القانون الخاص وليس إلى أحكام القانون العام مثل ما هو عليه الحال في الأملاك العمومية التي تحكمها قواعد خاصة تستمد أصولها من القانون العام.

ويشير البحث في إيرادات الدومين الخاص التعرض لمختلف أنواع الإيرادات الناتجة من ملكية الدولة التي تتخذ إحدى صور ثلاث: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري والدومين المالي.

1.2. الدومين العقاري :

تعد ملكية الدولة للأرض أقدم أشكال الملكية وأنواعها يتضمن ما تمتلكه الدولة من عقارات متعددة تتمثل في الأراضي الزراعية والغابات، ويطلق عليه الدومين الزراعي، والمناجم والحاجر ويطلق عليه الدومين الاستخراجي، حيث أنه تساهم هذه الممتلكات في تحقيق المورد المالي الذي يحققه الدومين العقاري في جملته.

وعليه الدومين العقاري يشمل ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية والغابات والمناجم والحاجر وأضيفت إليه في العصر الحديث الأبنية السكنية.

ولقد كان النشاط الزراعي المتعلق باستغلال الأراضي من أهم أنواع الدومين الخاص في العصور الوسطى، ويأتي دخل هذا النوع من الدومين من ثمن بيع المنتجات الزراعية، ومن الأجرة التي يدفعها المستأجرون.

وقد بدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته ابتداء من نهاية القرن الثامن عشر مع زوال العهد الإقطاعي ونبوغ النظام الرأسمالي، وقيام حكومات الدول الأوروبية بالتصرف في الأراضي وبيعها للأفراد لأسباب سياسية واقتصادية، لكن بقي للدول استغلال الغابات نظرا لما تتطلبه من نفقات ضخمة لغرس الأشجار وصيانتها، ولا تكون منتجة إلا في المدة الطويلة، ويرجع اهتمام الدول بالغابات إلى الفوائد الكبرى التي تحققها، فهي تعمل على إعاقة السيول ومنع انتشار الأتربة، وتؤثر على الأحوال المناخية فتهديء من الرياح وتعمل على تثبيت التربة.

كما تمتلك الدولة الأراضي البور بهدف إصلاحها، وبصفة عامة فإن الإيرادات الناتجة عن الأراضي الزراعية ليست عزيزة ولا مرنة، ولذلك لم يعد من الممكن أن تؤدي دورا هاما كمصدر من مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث.

أما عن المناجم والمحاجر (الدومين الإستخراجي) فهو يتصل بالثروات الطبيعية التي يمكن استخراجها من المناجم والمحاجر الموجودة في الدولة، وتختلف الدول فيما بينها بالنسبة إلى استغلال هذه الموارد تبعا لاختلاف الإيديولوجية السائدة فيها، فالبعض يحتفظ للدولة بالاستغلال المباشر للثروة المعدنية لما لها من دور حيوي في مختلف أوجه النشاط الصناعي، والبعض الآخر يترك أمر استغلالها للأفراد إيمانا بأفضلية الاستغلال الاقتصادي الفردي عن الحكومي، خاصة في مثل هذا المجال الذي يتطلب استخدام أحدث طرق الإنتاج الفنية، وأخيرا تفضل بعض الدول الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وترك أمر استغلالها إلى الأفراد مع الإشراف على هذا الاستغلال بهدف حماية الثروة المعدنية من النضوب المبكر، ويأخذ هذا الإشراف في الغالب صورة اشتراك الدولة مع الأفراد في استغلال المناجم والمحاجر.

كما تعتمد الدولة على أبنية سكنية تملكها لتحقيق جزء من إيراداتها العامة ولا شك أن تدخل الدولة في العصر الحديث تدخلا مباشرا للعمل على تقديم الخدمات الإسكانية قد ساهم في حل أزمة السكن الناشئة عن الميل إلى التركز في المدن والمراكز الصناعية من جهة وإلى زيادة عدد السكان من جهة أخرى.

2.2. الدومين الصناعي والتجاري:

هو مجموع المؤسسات التي تمتلكها الدولة بهدف تحقيق المنفعة والربح ذات الطابع التجاري والصناعي حيث أن الدومين التجاري يعبر عن عملية البيع والشراء والدومين الصناعي يعبر عن عملية الإنتاج، وإن الهدف من الدومين الصناعي والتجاري هو تحقيق المصلحة العامة وبأسعار معقولة. فالدومين الصناعي هو تملك الدولة للمؤسسات الصناعية ووسائل الإنتاج وتتمثل إيراداته في مجموعة المبيعات الموفرة من طرف المؤسسة، وإن المشروعات التجارية والصناعية التي تتولاها الدولة كثر في معظم الدول بسبب الاتجاه الذي ظهر أثناء الحرب العالمية الأخيرة وفي أعقابها نحو تأميم الصناعات الأساسية فيها، ويتوقف اتساع نطاق هذه المشروعات التي تتولاها الدولة على أمرين:

- سياسة الحكومة من حيث اتجاهها نحو الاشتراكية أو نحو الفردية.
 - المقارنة بين ما يعود على الدولة من ربح من هذه المشروعات وبين ما كانت تقتطعه كضرائب من أرباح هذه المشروعات لو ترك أمر القيام بها للأفراد.
- ويضم 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.
- وقد 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 الجهود الحربية 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.

3.2. الدومين المالي :

وهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا، ويقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح وفوائد تمثل إيرادا ماليا يدخل ضمن دخل أملاك الدولة، ولقد ازدادت أهمية الدومين المالي في الوقت الحاضر بالإضافة إلى حدوث تطور في مضمونه، فلم يعد قاصرا على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة في إصدار النقود، بل أصبح يتضمن أساسا الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات ذات الاقتصاد المختلط) التي تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة(، كما تسيطر الدولة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى ما يحقق الصالح العام، وقد يوجه النقد إلى توجه الدولة لاستثمار أموالها في شراء الأسهم والسندات نظرا للتقلبات الاقتصادية الكبيرة التي تتعرض لها سوق الأوراق المالية في بعض الأحيان، مما يؤثر على إيراد الدولة ويصبح غير ثابت أو مضمون، إلا أن الدولة قد تجد نفسها مدفوعة إلى ممارسة مثل هذا النشاط المالي لتحقيق هدف سياسي أو مصلحة اقتصادية يكون من شأنه اطمئنان الأفراد إلى شراء الأسهم والسندات الخاصة بالمشروعات التي تشارك فيها مما ينتج عليه إنجاح حركة التنمية الاقتصادية التي تحتاج إليها البلاد، هذا فضلا عن فوائد القروض التي تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية وللمؤسسات والمشروعات العامة.

المطلب الأول: الإيرادات الاقتصادية العامة من الرسوم والثلث العام

أولا: الإيرادات من الثمن العام

يطلق مصطلح الثمن العام على 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 للخزينة العامة.

ويشير الفكر المالي سؤالاً يتعلق بكيفية تحديد الثمن العام، أي بالمستوى الذي يتحقق عنده الثمن العام، والإجابة تدعو إلى ضرورة التفرقة بين الحالات التي تمارس فيها الدولة نشاطها التجاري والصناعي على سبيل المنافسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد، وبين الحالات التي تتمتع الدولة فيها بمركز احتكاري بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع.

ففي حالة المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية، ومشروعات الأفراد العاديين، فالدولة لا تحتكر بيع السلع والخدمات، وإنما تنزل إلى مستوى الأفراد وتمارس النشاط رغبة في تحقيق الربح، ويتحدد هنا ثمن السلعة أو الخدمة التي تباعها الدولة حسب قوى العرض والطلب، ويسمى ثمن السلع بالثمن العام، تمييزاً له عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة عند بيع منتجاتها، أما في حالة عدم سماح الدولة بقيام مشروعات خاصة مماثلة للمشروعات العامة، وتستهدف الدولة المتمتع بمركز احتكاري بالنسبة إلى إنتاج سلع معينة، والاستقلال في تحديد ثمن السلع أو الخدمات التي تحتكرها، والغرض من احتكار الدولة قد يكون لأحد أمرين:

الأول: يتمثل في رغبة الدولة تقديم أنواع معينة من السلع للأفراد على سبيل الاحتكار، باعتبارها ضرورية للاستهلاك، خشية من تلجأ المشروعات الخاصة إلى رفع أثمانها واستغلال مدى ضرورتها لاستهلاك الأفراد، وفي هذه الحالة فإن الدولة لا تهدف من نشاطها إلى تحقيق الإيراد المالي بقدر ما تهدف إلى ضمان توفير سلع وخدمات معينة تعتبر أساسية مثل المياه، الكهرباء، الخبز، خدمات الهاتف، ويتحدد الثمن العام لهذه السلع والخدمات على أساس نفقات الإنتاج أو بأقل من هذه النفقات، على أن يغطي الفرق بين الثمن والتكلفة من الخزانة العامة، وأحياناً أخرى قد يفوق ثمن هذه السلع بنسبة ضئيلة جداً نفقات الإنتاج.

الثاني: قد تهدف الدولة من احتكار النشاط الصناعي أو التجاري إلى تحقيق الإيراد المالي، ويطلق على هذه الحالة اصطلاح الاحتكار المالي، إذ عادة ما تختار الدولة لاحتكارها المالي سلعا واسعة الانتشار ويكون الطلب عليها غير مرن، حتى لا يترتب على ارتفاع ثمنها بنسبة معينة نقص في طلبها الكلي بنسبة أكبر ومن ثم نقص في الإيرادات الكلية وفي الأرباح المحققة، ومن أهم أمثلة الاحتكار المالي هو احتكار الدولة لمنتجات التبغ (الدخان) وتحديد أثمانه بما يحقق لها إيراد مالي ضخم.

ويرى بعض الكتاب أن تحديد الثمن في حالة الاحتكار المالي لا يختلف عن الثمن الذي يحدده المحتكر في المشروع الخاص، ففي الحالتين يسعى المحتكر إلى الوصول إلى حالة التوازن التي تتيح له الحصول على أكبر قدر ممكن من

الأرباح وفقا لظروف إنتاج السلعة والطلب عليها، في حين يرى آخرون أن الثمن في حالة الاحتكار المالي يتحدد عند مستوى أعلى من المستوى الذي يتحدد عنده الثمن في حالة الاحتكار الخاص، وأن الفرق بين الثمنين ما هو إلا ضريبة مستترة غير مباشرة.

وهناك رأي ثالث يرى أن الدولة لا تلجأ إلى الاحتكار المالي إلا للحصول على مصدر للإيرادات، ومن ثم فإن الزيادة في الثمن المحدد في هذه الحالة ينفقه إنتاج وحدة من وحدات السلعة المحتكرة متضمنة ما يمكن اعتباره ربحا عاديا للمشروع، وهذه الزيادة في الواقع هي ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلعة، إذ تعذر على الدولة فرضها عند قيام الأفراد بإنتاج السلعة أو تداولها أو بيعها فأثرت أن تقوم هي باحتكار إنتاجها وتحصيل هذه الضريبة بتضمينها ثمن السلعة المحتكرة، ويذهب أنصار هذا الرأي الأخير في تحليلهم على اعتبار إيرادات الاحتكار المالي من بين إيرادات الضرائب غير المباشرة وليس من بين إيرادات الدومين الخاص (المشروعات الصناعية والتجارية). فالاحتكار المالي لا يؤدي إلى تغيير النظرة إلى الثمن العام مهما كان نفعاً، واعتباره بمثابة ضريبة مستترة أو غير مباشرة، إذ يظل ثمننا عاما ويفسر ارتفاعه برغبة الدولة في استغلال الاحتكار من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد مالي ضخم.

ثانيا: الإيرادات الإقتصادية من الرسوم:

تعتبر الرسوم من 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.

1. تعريف الرسم وخصائصه:

يعد الرسم من أقدم الإيرادات العامة، وله أهمية كبيرة كمورد من موارد الميزانية العامة للدولة، وعليه يمكن تعريف الرسم بأنه مبلغ نقدي يلزم الفرد بدفعه جبرا إلى الدولة مقابل حصوله على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة بحيث تحقق له نفعاً خاصاً على أن يقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة، ومما سبق نستنتج الخصائص الرئيسية التالية للرسوم:

يتضح من هذا التعريف أن الرسم يتميز بأربع خصائص هامة وهي:

• الرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة، واشتراط الصورة النقدية للرسم جاء ليساير التطور الحديث في مالية الدولة من حيث اتخاذ نفقاتها وإيراداتها الصورة النقدية.

• الرسم يدفع جبرا من الأفراد للدولة: 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.

ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الإكراه، بين الإكراه القانوني والإكراه المعنوي، ويقصد بالأول حالة ما إذا كان الفرد مجبرا قانونا على تلقي خدمة معينة ودفع الرسم المفروض على أدائها كما في حالة رسوم التعليم الإلزامي بالنسبة للمرحلة الأولى من مراحل التعليم ورسوم التطعيم الإلزامي، لكن الغالب أن يكون الإكراه معنويا أي أن الفرد يطلب من تلقاء ذاته خدمة معينة تقدمها الدولة دون أن يلزمه القانون بهذا، ومن الأمثلة على ذلك حالة دفع الرسم المقرر على استخراج رخصة القيادة أو الحصول على جواز السفر أو تأشيرة دخول إحدى الدول، فالجبر أو الإكراه المقصود هنا إنما يعني إلزام الفرد بدفع الرسم المقرر لخدمة معينة في حالة الاستفادة منها أي الانتفاع بها.

• عنصر المقابل في دفع الرسم: 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 تيسير مباشرة مهنته كاستعمال الموانئ والمطارات) رسوم الموانئ (وبعض الطرق العامة البرية والنهرية) رسوم الطرق.

• تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام: 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 أن 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 كما هو واضح.

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 تلتزمها 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 ثلاثة 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 حدة، بل يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة مع حصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها، وتستند هذه القاعدة إلى أن الغرض الأساسي من إنشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح ومن ثم فإنه لا يتحتم أن يترتب علي مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها.

- **القاعدة الثانية** هي جعل مبلغ الرسم اقل من نفقة إنتاج الخدمة المقابلة له وذلك بالنسبة إلى خدمات معينة كالتعليم العام والجامعي والخدمات الصحية وتستند هذه القاعدة أما إلى أن مثل هذه الخدمات يترتب عليها نفع عام يعود علي المجتمع إلى جانب المجتمع إلى جانب النفع الخاص الذي يعود علي دافع الرسم ومن ثم فإن قواعد العدالة نقضي 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 و ذلك 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:** وهي التي 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 للخرزاة العامة كرسوم التوثيق و الإشهار إذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة.

إلا أن هذه القواعد كلها لا تمنع من أنه يمكن القول بصفة عامة، أن الغرض الأساسي من اقتضاء الرسوم مقابل خدمات بعض المرافق العامة هو غرض مالي، فههدف الدولة من فرض الرسم هو الحصول على إيرادات للخرزاة العامة، و يتفق أغلب علماء المالية العامة على أنه في حالة زيادة مبلغ الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له ، فإن هذا الجزء الزائد يعتبر في الواقع ضريبة مستترة أو مقنعة.

3. أساس فرض الرسم:

يترتب على الطابع الإلجباري للرسوم ضرورة وضع أساس تستمد منه سلطتها في تقرير الرسوم ضمانا لسلامة مالية الدولة والمواطنين، وقد استتبع هذا في الدول ذات الدساتير الديمقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية البرلمان أو غيره من المجالس النيابية (على فرض الرسوم، و نظرا لتعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي تتبع في تقديرها ، فإن السلطة التنفيذية تكون هي الأقدر على إجراء هذا التقدير، ومن ثم 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، و ألا كانت القرارات باطلة من الناحية الدستورية.

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

ثالثا: التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى:

1. الرسم والضمن العام:

يتشابه الرسم مع الضمن العام في أن كلا منهما يدفع في سبيل حصول الفرد على نفع خاص له يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العام في حالة الرسم وفي الحصول على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية، كما يتشابهان في أن كلا منهما قد يكون مساويا لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها، وأن الاعترافات التي تدعو الدولة إلى جعل الرسم أكبر أو أقل من نفقة الخدمة المؤداة هي ذاتها التي تدفعها إلى جعل ثمن منتجات الدومين الصناعي والتجاري أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها، ويتشابه الرسم مع

الثلث العام أخيراً في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة.

أما أوجه الاختلاف بين الثلث العام والرسم: هناك أوجه متعددة نذكر منها:

- طبيعة المقابل: فالثلث العام يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تبيعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام الذي يؤديه المرفق للمجتمع ككل.

- يتحدد الرسم بناء على القانون أو القرار الإداري، وبالتالي فإن السلطة العامة هي التي تستقل بتحديد قيمته دون تدخل من جانب الأفراد، أما الثلث العام فإنه يتحدد وفقاً لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية، أو طبقاً لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالي للدولة.

- يدفع الرسم جبراً عن الأفراد، بينما يدفع الثلث العام اختياريًا بواسطة مشتري السلعة التي ينتجها المشروع الصناعي أو يتجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري.

- تناقض أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة، والعكس بالنسبة للثلث العام الذي تتزايد أهميته نظراً للاتجاه الحديث في الدول المختلفة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وإنشاء الكثير من المشروعات الصناعية والتجارية التي كانت من قبل وفقاً على النشاط الخاص.

2. الرسم ومقابل التحسين أو الإتاوة:

تعرف الإتاوة بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة جبراً على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال العامة، ومن أمثلة هذه الأعمال: شق الطرق وتعبيدها، وتوصيل الكهرباء، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لري الأراضي الزراعية... الخ، تتشابه الإتاوة إلى حد كبير مع الرسم مما أدى بالبعض إلى النظر إليها على أنها نوع من الرسوم، ومع ذلك فإن الأوجه التي يختلفان فيها كثيرة وعلى جانب كبير من الأهمية: فدرجة الإلزام تختلف في الإتاوة عنها في الرسم، ففي حالة الإتاوة نجد أنه لا مفر للمالك العقاري من دفعها طالما أن عقاره قد استفاد من أشغال عامة، أما في الرسم فإنه يمكن عدم دفع المقابل

النقدي فيه بالامتناع عن الاستفادة من الخدمة التي قرر هذا الرسم في مقابلها في الحالات التي لا يتحقق فيها الإكراه القانوني.

ومن جهة أخرى فإن الإتاوة تقوم بدفعها فئة معينة من الأشخاص، وهم الملاك العقاريون لعقارات زادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة، أما الرسم يدفع مقابلته أي شخص أراد الانتفاع من خدمات معينة، ويقصد بالإتاوة عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال العامة أو ما يتبقى من هذه النفقات، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فإنها تغطي من حصيلة الضرائب، ويرجع هذا إلى أن الملاك العقاريين ليسوا المنتفعين بهذه المشروعات السابقة وحدهم.

والإتاوة لا تدفع إلا مرة واحدة، أما الرسم فيدفعه المستفيد في كل مرة يحصل فيها على الخدمة.

فبعد أن توزع النفقات بالميزانية حسب الأهداف التي ترمي الدولة إلى تحقيقها من الإنفاق العام، يعاد تقسيم هذه النفقات تقسيماً إدارياً أي تبعا للوزارات والمصالح.

رابعا : دور الرسوم في المالية العامة الحديثة:

كان للرسوم فيما مضى وخاصة في القرون الوسطى والعصور التي تلتها دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة بعد الدومين الناتج أساسا من ريع أملاك الدولة الخاصة وذلك لكون الرسوم وبأنواعها لم تكن تتطلب موافقة النواب المكلفين بها) ممثلي الشعب (كما في الضرائب مما جعل الدول تفضل اللجوء إليها، غير أن التطور أدى إلى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام، فأصبحت تؤدي دورها بناء على مسؤوليتها عن إشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات دون أن يقترن هذا الدور بفرض الرسوم على خدمات الدولة وتمول هذه الخدمات العامة من الميزانية العامة.

وكنتيجة لما سبق، فقد تضاءلت أهمية الرسوم كمورد مالي في مالية الدول الحديثة، مما أدى إلى اتجاه معظم البلدان إلى الحد منها بإلغائها أو تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة وهو ما أدى إلى اللجوء لسد تكاليفها إلى الاستعانة بالضرائب التي احتلت المقام الأول بين موارد الدولة.

بالإضافة إلى أن المبدأ الحديث الذي يقضي بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة في سهولة الالتجاء إليه عن الضريبة.

المبحث الثالث: الإيرادات العامة من الضرائب

تمثل الضرائب في العصر الحديث أهم أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وتجبر الدولة الأفراد بالمساهمة في أعبائها العامة عن طريق فرض الضرائب عليهم وفقاً لنظام في معين يقوم على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم سلوك الدولة والتزام الأفراد بأداء الضريبة، وترجع أهمية الضرائب إلى الدور الذي تلعبه في تحقيق أهداف السياسة المالية، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية وما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية، لذلك فإن دراسة الضرائب تتناول جوانب متعددة ومتشعبة ينبغي الإلمام بها جميعاً لاكتمال الإحاطة بهذا الفرع من المعرفة.

تعد الضرائب المورد الأساسي والتقليدي في تغطية نفقات الدولة، غير أن دور الضريبة وأهميتها يختلف باختلاف ظروف البلدان التي تستعملها كوسيلة لتوفير الإيرادات العامة، فقد لا تكون الضريبة العنصر الأساسي من عناصر الإيرادات العامة في غالبية الدول، فهي كذلك في المجتمعات الرأسمالية، إلا أنه ليس لها نفس الأهمية والدور في الدول الاشتراكية التي تستند في الأساس على امتلاك وإدارة المشاريع الاقتصادية.

وقد ظهر خلاف بين فقهاء المالية العامة حول تعريف الضريبة، وسبب هذا الخلاف هو تباين وجهة نظر كل فريق منهم لهدف الضريبة، فمن ينظر إلى الضريبة كهدف اجتماعي يختلف تعريفه عن من ينظر لها من الناحية الاقتصادية، ومن ينظر إليها من ناحية الهدف السياسي يختلف تعريفه لها عن التعريفات المتعلقة بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية، ولقد ظل هذا الخلاف قائماً بين الفقهاء حتى عند تحديدهم للتكييف القانوني للضريبة أو الأساس القانوني لفرضها.

ومن جهة أخرى تعد الضريبة محور الارتكاز للسياسة المالية للدولة، فمع نشأت الدولة نشأت معها أعباؤها والتزاماتها تجاه الأفراد، ومع تطور دور الدولة كان لا بد أن يتطور النظام الضريبي بحيث لم تعد الضريبة هدفاً أو غرضاً مالياً يعقد عليه لتغطية النفقات العامة للدولة فقط، بل أصبح للضريبة أهداف كثيرة جداً سياسية واقتصادية واجتماعية.

والدولة في سعيها لتحقيق الأهداف السابقة عليها أن تكفل الضمانات الأساسية بأسلوب فرض وجباية الضريبة وموازنة مصلحة الأفراد مع مصلحة الخزانة العامة للدولة، وذلك من خلال اعتماد مجموعة من المبادئ والقواعد الضريبية التي تكفل حقوق الممولين وتضمن حسن تطبيق الضريبة.

المطلب الأول: نشأة وأساس الضرائب

أولاً: نشأة الضرائب

هناك علاقة وثيقة بين الضريبة والسلطة السياسية، فعندما كانت البشرية تعيش في أطوارها البدائية، لم يكن للإنسان حاجات مشتركة واضحة، ومع ظهور الأسرة والجماعات والقبائل، برزت هناك ضرورة للحاجات المشتركة، وإلى وجود قائد يقود ويوجه أفراد هذه الجماعات أو القبائل ويحقق لهم عدد من الحاجات العامة الضرورية كالأمن والدفاع، وقد ظلت الحياة البشرية لعصور طويلة في حالة استقرار مع غياب العلاقات المشتركة بين الناس، رغم ذلك كان هناك إكتفاء ذاتي وظروف معيشة بسيطة، لم تتطلب فرض الضرائب ولكن مع تطور حياة الإنسان واستقرار الجماعات البشرية ظهرت الحاجة إلى توفير الحماية والأمن الداخلي والخارجي لهذه الجماعات ورافق ذلك ظهور السلطات (الرئيس أو الملك والسلطان) التي تعهدت بتوفير الأمن والحماية وبالتالي ظهرت الضرائب، لغايات الإنفاق على احتياجات المجتمعات وكانت السلطة هي الجهة المخولة بجمعها، ومن ذلك نلاحظ ان ظهور الضرائب كان مرافقاً لوجود الدولة واستقرار المجتمعات وتطورها، حيث فرضت لأول مرة الضرائب على دخل الفرد، كما حدث في إنجلترا عام 1779، حيث قسم الدخل بموجبها إلى عدة فروع وطبقات

وقد ظهرت الضرائب في حضارات كثيرة، كحضارة وادي النيل، وحضارة وادي الرافدين، حيث كانت تفرض في عدة أشكال، إلا إنه في العصر اليوناني دخلت الضرائب مرحلة أوسع، ففرضت ضرائب على السلع والمحاصيل الزراعية، والمبيعات، والضرائب الجمركية، كما عرف العصر الروماني الضرائب على المحاصيل الزراعية، وعلى السلع التجارية، والتي ظلت قروناً طويلة، وتعتبر عملاً من أعمال السيادة.

وتطورت تقنية الضرائب في أوروبا، بعد مرورها بعدة مراحل مختلفة، وكانت تعد في كل مراحلها، مصدراً مهماً لتغطية نفقات الدولة، ابتداءً من القرون الوسطى وحتى الوقت الحاضر. فلم تعد مجرد معونات مالية يطلبها الملك من الإقطاع والكنيسة لحماية الدولة والكنيسة، وعند الحروب يلجأ إليها لتمويل النفقات المتزايدة عن طريق موافقة مجلس الشعب، ومع تطور مفهوم الدولة في العصر الحديث وتوسعت وظائفها ولاسيما نتيجة الأزمات الاقتصادية التي شهدتها العالم في أثناء الأزمة الاقتصادية العالمية 1929-1931 م فانتقلت من الدولة الحارسة التي كانت تنحصر مهامها في الدفاع والأمن وتحقيق العدالة إلى الدولة المتدخلة، فزاد تدخل الدولة في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي في ظل الدولة الراعية المتدخلة وذلك في كل نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتأمين الاستقرار

والتوازن الاقتصادي والاجتماعي ودفع عملية التنمية والتطور من خلال استخدامها لسياسات مالية واقتصادية مختلفة تؤثر في النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ونتيجة لذلك فقد ازدادت حاجة الدولة إلى مصادر تمويل جديدة لتلبية الوظائف المتطورة، وعليه تعد الضرائب من أهم الأدوات المالية التي تساعد الدولة في تأمين تلك الموارد وتوجيهها وفقا للسياسات المالية والاقتصادية لتحقيق الأهداف المرسومة مسبقا، وبالتالي لم تعد الضريبة غاية بحد ذاتها وإنما وسيلة تسعى الدولة من خلالها في تطبيق سياستها التدخلية وتحقيق غاياتها الاجتماعية وأهدافها الاقتصادية.

و بصفة عامة قد يرى الكلاسيكيون و النيوكلاسيكيون أن الدولة لا تتدخل في تحديد الضريبة بل يترك ذلك إلى السوق الذي يرجع له الفضل في تحقيق التوازن الاقتصادي . أما كينز فقد اعتبر تدخل الدولة ضروري لتنظيم السوق و العمل على تحقيق التوازن الاقتصادي ، فبواسطة الضريبة تعمل الدولة على تدعيم القوة الشرائية عن طريق إعادة التوزيع العادل للمداخيل، أي التخصص العقلاني للموارد.

ونتيجة لما سبق يمكن وضع الملاحظات التالية :

- الضريبة عرفت البشرية منذ القدم.
- الضريبة مرآة للأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية للمجتمع فهي تتغير بتغير الأوضاع و هكذا عرفت أشكال عديدة عبر التاريخ.

ثانيا : الأساس القانوني للضريبة

اختلف الفقه المالي وتباينت آراؤه حول موضوع التكييف القانوني للضريبة وانقسم إلى اتجاهات متعددة ، إلا أنه يمكن جمع هذه الآراء في نظريتين أساسيتين وهما نظرية التضامن الاجتماعي والنظرية التعاقدية

1. النظرية التعاقدية

سادت خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر فكرة مفادها أن الأساس القانوني الذي تقوم عليه الضريبة هو علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد، حيث أن هذا الأخير تنازل عند بدأ تكون الجماعات البشرية عن جزء من حقوقه وأمواله للمجموع، حتى يحظى بحماية القوانين، فاعتبرت الضريبة عقداً ضمنياً تربط بين الدولة ورعاياها.

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

وقد اختلف أنصار هذا الاتجاه في طبيعة العقد، فاعتبره البعض كأدم سميث عقد بيع خدمات، فالدولة تباع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشتريين بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب.

وصور البعض الآخر مثل تيير thiers العقد الضمني على أنه 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، وتمثل هذه المساهمة في الضرائب التي تفرضها الدولة عليهم.

وأخيرا فقد تصور آخرون مثل مونتسكيو وجود عقد تأمين تقوم الدولة بمقتضاه بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التي يتعرضون لها، مقابل سداداهم للضريبة باعتبارها قسط تأمين.

وقد اختلف المفكرون حول طبيعة هذا العقد، فمنهم من قال بأنه عقد بيع خدمات، أي أن الضريبة لمن يدفعه الملزم للدولة نظير خدمات تؤديها له، ومنهم من اعتبره عقد شركة، أي أن الضريبة هي نتيجة عقد شركة ويعتبرون أن الهيئة الإجتماعية كشركة إنتاج، وأن تكاليف الإنتاج تتكون من تكاليف خاصة يتحملها كل منتج عند مباشرة صناعة وتكاليف عامة تتحملها الجماعة التي تمثلها الدولة وهذه التكاليف العامة تنفق للحصول على منافع عامة مشتركة وضرورية لسير الإنتاج كالأمن والقضاء... الخ.

والواقع أن النظرية التعاقدية لم تسلم من النقد مهما تعددت تياراتها وتوجهاتها، فالعلاقة بين الدولة والفرد المكلف بالضريبة ليست عقد بيع لأن الثمن يفترض فيه أن يكون مساويا بقيمته المادية للمنفعة المشتراة، وهذا غير ممكن في الضريبة، كما أنه لا يمكن تفسير التزام الجيل الحاضر بدفع ضرائب تخصص حصيلتها أو جزء من حصيلتها لخدمة القروض العامة التي عقدها الأجيال السابقة والتي استنفذت هذه الأجيال كل منافعها

ومن جهة أخرى فإن الواقع أن نظريات المنفعة والعقد المستندة على فكرة العقد الاجتماعي لجان جاك روسو، لم يثبت تاريخياً وجود مثل هذا العقد، فضلاً عن كون الفرد يلتزم بدفع الضريبة حتى لو لم يقدّم بأي دور في الموافقة على فرضها.

2. نظرية التضامن الاجتماعي

إن الفكر الحديث يتجه إلى لقي النظريات السابقة و إلى تأسيس حق الدولة في جباية الضرائب على فكرة التضامن الاجتماعي، فالأفراد يلتزمون بدفع الضرائب يصفهم أعضاء في جماعة المواجهة الأعباء العامة حتى تتمكن الدولة باعتبارها ضرورة تاريخية واجتماعية من القيام بوظائفها المتمثلة في توفير جميع أنواع الخدمات العامة لكافة المواطنين) الأمن ، العدالة (بغض النظر عن مدى مساهمتهم الفردية في تحمل هذه التكاليف العامة وبما أن الدولة تتمتع بسيادة قانونية على رعاياها فإنها تقوم بفرض الضرائب على المواطنين بشكل يتناسب المقدرة التكاليفية لكل مواطن، وتعتبر هذه القاعدة أهم قواعد العدالة الضريبية في الوقت الحاضر.

وعليه فإن الأساس القانوني التي تستند إليه الدولة في فرض الضرائب هي فكرة التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة على رعاياها، أي باجتماع رابطة التبعية السياسية الجنسية والرابطة الاجتماعية) الإقامة أو الوطن (والرابطة الإقتصادية) ممارسة نشاط اقتصادي أو التمتع بملكية أو ثروة تحقق دخل معلن داخل إقليم الدولة (وهي روابط أصبحت سائدة في الوقت الحاضر دون غيرها من النظريات.

وهكذا فإن فكرة التضامن الاجتماعي التي يجب أن تقوم بين أعضاء الجماعة السياسية الواحدة التي تمثلها الدولة هو وحدة الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض وجباية الضريبة، أو بالأحرى يمكن القول أن فكرة التضامن الاجتماعي المقترنة بسيادة الدولة تتكاملان إطاراً صالحاً للقول بأن عملية فرض الضرائب هي من طبيعة اجتماعية تضامنية منظمة بسيادة الدولة الممنوحة لها من القلب ، والواقع أن هذه النظرية أكثر قبولاً لأنها تستوعب كل التطورات التي حصلت في دور الضريبة الاجتماعي و الاقتصادي ولتنظيمها الفني.

وعليه يترتب على هذه النظرية عدة نتائج أساسية منها:

- إن الضريبة فكرة سيادية وأداة من أدوات ممارسة الدولة لسيادتها.
- تفرض الضريبة على كافة المواطنين ويتحقق بذلك مبدأ عمومية الضريبة.
- تفرض الضريبة على الأفراد بغض النظر عن النفع الذي يعود عليهم وإنما تبعاً لمقدرة الفرد المالية.

- التضامن بين الأجيال المتعاقبة كأن تتحمل أجيال معينة بأعباء قروض عامة أنفقت لتحقيق منافع لأجيال سابقة عليها.

3. نظرية التأمين

يرى أنصار هذه النظرية أن الضريبة تشبه قسط التأمين الذي يدفعه الممول سنوياً ليؤمن حياته وأمواله ضد الأخطار، على أساس أن الوظيفة الأساسية للدولة هي توفير الأمن والدفاع فإن حصولها على الضريبة إنما يرجع لتقسيم الأمن للأفراد ضد حدوث هذه المخاطر .

وتتقد هذه النظرية أيضاً لأن دور الحكومة لا يقتصر على توفير الأمن والدفاع وإنما يمتد لتقديم خدمات أخرى، كذلك لأن شركة التأمين تدفع التعويض بعد حدوث الخطر أما الدولة فتقوم بمحاولة منع حدوث الخطر .

والجدول التالي يوضح الفرق بين النظريات الثلاث:

الجدول رقم: 2 مبررات حق الدولة في فرض الضريبة

أ- نظرية العقد المالي: المساومة	ب- نظرية التأمين	ج- نظرية التضامن المالي
طبقاً لهذه النظرية فإن الضريبة تجدد أساسها القانوني في أنها عقد مالي انعقد ضمناً بين الدولة والأفراد، والتزمت الدولة بمقتضى ذلك العقد أن تقدم لأفراد شعبها الخدمات العامة وفي مقدمتها خدمة الأمن والدفاع والعدالة، والتزم الفرد في المقابل بأن يدفع الضريبة مقابل حصوله على هذه الخدمات، ومعنى ذلك أن الضريبة في وجهة نظرهم هي ثمن للخدمات العامة.	يرى أنصار هذه النظرية أن الضريبة تشبه قسط التأمين الذي يدفعه الممول سنوياً ليؤمن حياته وأمواله ضد الأخطار، على أساس أن الوظيفة الأساسية للدولة هي توفير الأمن والدفاع فإن حصولها على الضريبة إنما يرجع لتقسيم الأمن للأفراد ضد حدوث هذه المخاطر.	وطبقاً لهذه النظرية فإن الأفراد يدفعون الضريبة كنوع من التضامن بالمساهمة في تحمل الأعباء العامة. وكذلك يلاحظ أن هذا التضامن المالي بين أفراد المجتمع إنما يعني أن يدفع كل على قدر طاقته لتمويل النفقات العامة، بعكس الحال مع نظرية العقد المالي التي تعني أن يدفع الأفراد ثمناً يتساوى مع استفادتهم منها.

<p>وتفسير ذلك بأنه إذا كانت الدولة ملتزمة أمام المجتمع بتوفير السلع اللازمة لإشباع الحاجات العامة له، فإن لها أن تلجأ إلى فرض الضرائب على أعضاء المجتمع بما لها من سيادة عليهم لكي توفر الأموال اللازمة لكي تستطيع الاستمرار في تقديم الإشباع الكافي لهم.</p>	<p>وتنتقد هذه النظرية أيضاً لأن دور الحكومة لا يقتصر على توفير الأمن والدفاع وإنما يمتد لتقديم خدمات أخرى، كذلك لأن شركة التأمين تدفع التعويض بعد حدوث الخطر أما الدولة فتقوم بمحاولة منع حدوث الخطر.</p>	<p>وتنتقد هذه النظرية في صعوبة المقارنة بين ما دفعه هذا الفرد وبين ما قد حصل عليه ، وبالتالي صعوبة تحديد المقدار العادل للضريبة بين أفراد المجتمع.</p>
<p>وطبقاً لهذه النظرية فإن أساس حق الدولة في فرض الضريبة إنما يرجع لما لها من سيادة على أفراد الشعب وليس إلى عملية تعاقدية معهم.</p>		
<p>وكذلك يلاحظ أن هذا التضامن المالي بين أفراد المجتمع إنما يعني أن يدفع كل على قدر طاقته لتمويل النفقات العامة ، بعكس الحال مع نظرية العقد المالي التي تعني أن يدفع الأفراد ثمناً يتساوى مع استفادتهم منها.</p>		

ثالثا: أهداف الضريبة :

1. الأغراض المالية:

ففي ظل الدولة الحارسة (اقتصر هدف الضريبة في الحصول على الأموال اللازمة لتمويل النفقات العامة، دون أن يكون لهذه الأموال غرض معين كتوجيه الاقتصاد أو الاستثمار مثلا بمعنى أن المالية العامة حيادية، ولتحقيق الغرض المالي يجب توافر عدة شروط تتلخص في: الإنتاجية - الثبات - المرونة والحياد.

- الإنتاجية: هي أن تأتي الضريبة بأكبر حصة صافية) أي بعد خصم نفقات التحصيل من الإيرادات.
- الضريبة الثابتة: هي تلك التي لا تتأثر حصيلتها بالتغيرات التي تحدث في مستوى النشاط الاقتصادي، خاصة في فترات الكساد.

- الضريبة المرنة: هي التي لا يؤدي زيادة سعرها.

- الحياد: هو أن يكون غرض الضريبة مقتصرًا على الغرض المالي البحت دون أن تؤثر على الأفراد أو الممولين ودون التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

عند المحدثين الضريبة الوظيفية أصبحت الدولة في العصر الحديث تتدخل في الحياة الاقتصادية وبالتالي أصبح للضريبة إلى جانب الغرض المالي، أغراضا اجتماعية واقتصادية وسياسية.

2. الأغراض الاجتماعية:

ومن الأغراض الاجتماعية للضريبة مايلي:

-تشجيع النسل أو الحد منه، إعادة توزيع الدخل والثروة بهدف تقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، تشجيع استهلاك السلع المرغوب فيها اجتماعيا، أو محاربة استهلاك بعض السلع الضارة... الخ.

3. الأغراض الاقتصادية:

أما الأغراض الاقتصادية التي يمكن للدولة تحقيقها باستخدام الضرائب منها:

تشجيع أو محاربة بعض أشكال المشروعات عن طريق التمييز في المعاملة الضريبية، تشجيع الادخار والتكوين الرأسمالي عن طريق تقرير بعض الإعفاءات تبعا لنوع السلعة، حماية الإنتاج الوطني ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات، التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية عن طريق السياسة الضريبية... الخ.

أما أغراض الضريبة في البلدان النامية فتتحدد، بشكل رئيسي في تعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية.

المطلب الثاني: مفهوم وخصائص وقواعد الضرائب

أولا: مفهوم الضريبة

يواجه الفقه المالي الكثير من الصعوبات لتحديد تعريف واحد وشامل و جامع و مانع ومطلق للضريبة جازة تطور المفهوم الذي اختلف من زمن لأخر، فمنهم من اعتمد تعريفا يحدد طبيعة الضريبة من خلال علاقتها بالميزانية واعتبارها وسيلة التوزيع أعباء الميزانية بين الأفراد وفقا لطاقتهم أو قدراتهم التكاليفية ، وحتى وإن اعتمد جانب كبير منهم على أشهر تعريفات الضريبة الذي قدمه العالم جاستون جيز ([Gaston Jèze](#)) إذ اعتبر الضريبة على أنها " أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بصفة نهائية وبدون مقابل وذلك بغية أو قصد تغطية التكاليف العامة"، لكن تعريف جيز عرف بعض التغييرات ليتناسب مع دور الضريبة المعاصر والحديث نتيجة تطور دور الدولة والوظائف المنوطة بالضريبة وكذلك تطور مفهوم تدخل الدولة، وعليه يمكن تعريف الضريبة:

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

و أنها اقتطاع مالي يقتطع جزءا من طرف الدولة من ثروة الأشخاص الآخرين من دون مقابل تتلقونه لغرض تحقيق النفع العام.

ثانيا :خصائص الضريبة

من هذه التعاريف نجد أن للضريبة خصائص تميزها عن غيرها من الإيرادات الأخرى ،أهمها:

1. الضريبة اقتطاع عيني أو مالي :

حيث تقتطع الضريبة من أموال الأفراد و إذا كانت الضريبة تفرض في صورة نقدية فإنها لم تكن كذلك في النظم الاقتصادية القديمة حيث أنها كانت تفرض و تجنى عينا و ذلك في شكل التزام الأفراد بتسليم أشياء معينة أو جزء من المحصول أو في شكل عمل معين للدولة أو لمشروعاتها و قد كانت هذه الأشكال لفرض و جباية الضرائب تتفق حسب طبيعة الاقتصاديات العينية التي كانت سائدة وقتئذ والتي تقوم على نظام المبادلة، ولكن هناك مشاكل في تحصيل الضريبة في شكل عيني تتمثل في :صعوبة تقدير قيمة السلع المختلفة التي كانت تقدم الضريبة في صورتها، وصعوبة نقلها، وكذلك صعوبة توافر أماكن ملائمة لتخزينها واحتمال تعرض هذه السلع العينية للتلف في المخازن الحكومية ،كما يعيب هذه الضريبة العينية عدم عدالتها حيث لا تأخذ في الاعتبار الإيراد الصافي للممول، وعليه في العصر الحديث فقد تم التخلي عن هذا النوع من الإقتطاع والتوجه بالإعتماد الكلي على النوع الثاني من الإقتطاع وهو الإقتطاع النقدي.

حيث أن في العصر الحديث وبعد أن سادت الاقتصاديات النقدية وانتشر استعمال النقود، فقد أصبحت القاعدة العامة هي أن تفرض الضرائب وتجنى في شكل نقدي ومن ثم فإنها لا تفرض في شكل عيني إلا في الأحوال الاستثنائية كالحروب والأزمات.

و لا شك أن الضرائب النقدية تعتبر أكثر ملائمة للاقتصاديات النقدي و النظام المالي المعاصر.

2. الضريبة الإجبارية :

تعتبر الضريبة إجبارية لأنها تفرض و تجنى من المكلفين الذين يعتبرون من الأعمال السيادة التي تتمتع بها الدولة و يترتب على أفراد الدولة دون اتفاق مع الممول بوضع النظام القانوني للضريبة) وعائها ، معدلها ، المكلف بأدائها و كيفية تحصيلها.(

3. ضريبة تدفع بصفة نهائية :

هو أن الممولين لا يستطيعون استيراد ما دفعوه للخزينة العامة للضرائب، حيث يتصف هذا العنصر بتميز الضريبة عن القروض العامة حيث تلتزم الدولة برد المبلغ الذي اقترضته سواء كان اختياريا أم إجباريا، لكن هذا لم يمنع استرجاعها كاملة أو جزء منها في حالة حدوث خطأ أو تقديرها.

4. ليس للضريبة مقابل معين :

أي أن الممول يدفع الضريبة دون أن يحصل على مقابل عن نفع معين خاص به، فالممول يدفع الضريبة باعتباره عضو من الجماعة السياسية (المجتمع) التي تربطه بها روابط معينة و هو ما يفرض عليه المساهمة فيها ، تنفق هذه الجماعات من نفقات عامة فيما يتعلق بالخدمات العامة كالدفاع و الأمن و القضاء و غيرها ولا شك أن دافع الضريبة يستفيد من هذه الخدمات لكنه لا يتحصل على أي نفع خاص محدد له بالذات.

5. الغرض من الضريبة تحقيق نفع عام:

إذا كانت الضريبة لا تفرضها الدولة مقابل نفع خاص لدافعها فإنها تلتزم باستخدام حصيلة الضرائب و عموما حصيلة الإيرادات العامة لتحقيق منفعة عامة . و قد درجت الدساتير و القوانين على تأكيد هذا المعنى منذ القرن الثامن عشر) خصوصا بعد الإعلان عن حقوق الإنسان و المواطن الذي أصدرته الثورة الفرنسية و هذا منع فرض الضرائب لاستخدامها لأغراض الأمراء و الملوك.

6. الضريبة لا تحقق نفعاً خاصاً و مباشراً لدافع الضريبة:

أي أنه لا يوجد نفع مباشر يعود على المكلف في مقابل دفعها لأنه دفعها . ويعني ذلك أن الإيرادات التي تحصلها الدولة توزع على النفقات العامة للدولة بدون النظر لإعطاء من دفع أكثر منافع أو مشروعات خدمية أكثر.

7. الضريبة تقتطعها الدولة :

ينحصر أمر فرض الضريبة واستخدامها وسيلة مالية للدولة، والمقصود بالدولة جميع الأشخاص الاعتباريين الذين أعطاهم القانون هذا الحق . فالضرائب العامة تفرضها السلطة المركزية والمؤسسات والهيئات العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة واستقلال مالي وإداري، والوحدات الإدارية المحلية، الإقليمية والمرفعية والبلديات التي تفرض الضرائب الإقليمية والبلدية المحلية.

8. مقارنة بين الضريبة والرسم:

أوجه الشبه: يتشابه الرسم والضريبة في أن كلا منهما:

- مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبراً.
 - كلا منهما 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.
- ورغم وجوه التشابه هذه فإنه توجد اختلافات كبيرة بين الرسم والضريبة نذكر منها:
- تدفع الضريبة دون مقابل خدمة معينة خاصة يدافعها، بينما الرسم يدفع في مقابل حصول الفرد على خدمة معينة.
 - تفرض الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية شتى إلى جانب الغرض المالي، أما الرسم فهدفه 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 كورد للإيرادات العامة في العصر الحديث وتضائل أهمية الرسم كموارد مالي.

ثالثاً: القواعد الأساسية في الضريبة

تؤدي زيادة الاقتطاع الضريبي إلى أثران متعارضان : الأول ازدياد مقدار حصيللة الضرائب لخزانة الدولة، و الأثر الثاني هو انخفاض حجم الموارد الاقتصادية المتاحة لدي الأفراد مما يؤثر علي المصالح الخاصة. وعلى هذا كان لابد من الالتزام بمبادئ وقواعد أساسية عند فرض الضريبة تهدف إلى تحقيق التوافق بين مصلحة الخزانة العامة و المصلحة الخاصة للأفراد، ويقصد بالقواعد العامة التي تحكم الضريبة مجموعة المبادئ والأسس التي يتعين على المشرع إتباعها ومراعاتها عند وضع قواعد النظام الضريبي في الدولة،

ويعتبر آدم سميث أول من وضع القواعد الأساسية التي ينبغي أن يقوم عليها النظام الضريبي عام 1776 وذلك في مؤلفه المشهور ثروة الأمم (Wealth of nation) وهذه القواعد لا زالت لحد الآن قائمة وأضيفت لها قواعد أخرى مثل الثبات والإستقرار، وهذه القواعد هي:

1. العدالة :

لا بد أن تكون الضريبة عادلة من حيث مساهمة المكلفين في دفع الضرائب كل حسب مقدرته وبما يتناسب مع حجم دخله، وقد اختلفت الآراء حول مفهوم عدالة توزيع العبء الضريبي بين أفراد المجتمع، و نميز هنا بين نظريتين هما :

- **نظرية المنفعة:** و يرى أنصارها أن العدالة في توزيع عبء الضرائب تتحقق عندما يدفع كل فرد مكلف مبلغ الضريبة بما يعادل المنافع التي يحصل عليها من الخدمات العامة .

وتتفق هذه النظرية لعدم إمكانية تحديد نصيب الفرد من المنفعة الناتجة عن الخدمات العامة في معظم الأحيان، بالإضافة إلي عدم توافقها مع المفهوم الحديث للضرائب باعتبارها مشاركة من أفراد المجتمع لا يقابلها نفع خاص مباشر .

• نظرية المقدرة على الدفع :

طبقا لهذه النظرية تتحقق عدالة توزيع عبء الضريبة عندما تتساوى التضحية و الحرمان الذي يحدثه اقتطاع الضريبة لدي المكلفين بدفعها، أي أن العدالة تتحقق عندما يتناسب مقدار الضرائب مع مقدرة أفراد المجتمع على الدفع، وعليه السؤال المطروح **كيف تقاس المقدرة على الدفع؟** وعليه وضع الاقتصاديون عدة مقاييس موضوعية للمقدرة علي الدفع وهي الدخل و الإنفاق الاستهلاكي والثروة، و يعتبر الدخل أكثرها قبولا .

وطبقا لهذه النظرية يوجد مفهومين للعدالة :**العدالة الأفقية** وتتحقق عندما يدفع الأفراد ذوي الدخل المتساوية ضرائب متساوية، و**العدالة الرأسية** وهي محاولة تحقيق العدالة بين الأسر غير المتساوية في القدرة على الدفع بمعنى استخدام الضريبة في تقليل الفوارق في الدخل بين الطبقات المختلفة.

2. الكفاءة:

يمكن النظر لهذا المبدأ من زاويتين: الأولى كفاءة تحصيل الضريبة وتعني أن تولد الضريبة دخلاً يكفي للإنفاق على المستوى المرغوب من الخدمات العامة.

والزاوية الثانية تتعلق بكفاءة الضريبة المرتبطة بكفاءة تشغيل الاقتصاد، و تتصف الضريبة بالكفاءة إذا كانت لا تغير أياً من القرارات الاقتصادية التي كانت ستتخذها الشركات أو القطاع العائلي في حالة غياب هذه الضريبة، بأن تحافظ على ثبات الأسعار النسبية بين السلع المختلفة. أي أن تكون الضريبة محايدة قدر الإمكان. أما إذا كان النشاط الاقتصادي غير كفاء، تكون الضريبة غير المحايدة هي الأكثر كفاءة .

3. قاعدة الوضوح واليقين:

يجب أن تكون الضريبة المفروضة على المكلفين القانونيين واضحة المعالم، بحيث يعرف الخاضع لها، مقدار الوعاء، ومعدل الضريبة وتاريخ سداد الضريبة، وكذا الجزاءات والعقوبات التي تترتب عن التهرب والغش الضريبيين، فكل ضريبة لا يعرف المكلف مقدارها وزمان جبايتها ومكان دفعها معرفة تامة، تعتبر ضريبة تعسفية بحيث تؤدي في النهاية إلى التهرب والغش، وعليه لا يجب دفعها، ولقد أخذت التشريعات الضريبية المعاصرة بقاعدة الوضوح واليقين وأولتهما اهتماماً كبيراً بحيث أصبحت الضريبة واضحة ومحددة من جانب مكوناتها.

حيث شدد ادم سميث على أهمية قاعدة اليقين بقوله: أن عدم اليقين في أي نظام ضريبي أشد خطراً من عدم العدالة في توزيع العبء الضريبي.

4. قاعدة الملائمة:

على الضريبة أن تجبي في أكثر الأوقات ملائمة للمكلف وبالكيفية الأكثر تيسيراً له، بحيث تلاءم ظروفه وأحواله ودخله ما يجعل دفعها سهلاً ومقبولاً، ويعتبر الوقت الذي يحصل فيه المكلف على دخله أكثر الأوقات ملائمة لدفع الضريبة، كأن تجبي ضريبة المرتبات والأجور من المكلفين في أوقات استلام أجورهم، وتجبى ضريبة الأرباح التجارية والصناعية في نهاية الدورة المالية، وعند تحقيق الأرباح، أما الضرائب على الاستهلاك فهي تدفع عند شراء السلعة، والمكلف في هذه الحالة حر في شراء السلعة وبالتالي دفع الضريبة المفروضة عليها أو عدم شرائها وبالتالي التخلص من دفع الضريبة.

5. قاعدة الاقتصاد:

يعني به الاقتصاد في كلفة الضريبة، أي ما تتكبده الدولة وتصرفه على تقديرها وجبايتها وما تبقى منها من حصيللة صافية. وكذلك الاقتصاد فيما يتحمله الممولون من نفقات للوفاء بالدين الضريبي كالأستعانة بالمحاسبين أو الإمساك بسجلات ودفاتر محاسبية أو تقديم إقرارات مدعمة بالمستندات الرسمية، والمقصود بذلك ان لا تستنفذ هذه المصاريف جانبا كبيرا من حصيللة الضريبة على نحو يقلل من إمكانيات الدولة في الاستفادة منها.

المطلب الثالث: أنواع الضرائب وأساليب فرضها

إن التنظيم الفني للضريبة يقصد به تحديد الأوضاع والإجراءات الفنية المتعلقة بفرض الضريبة وتحصيلها، فكون النظام الضريبي في دولة ما يعكس صورة لأهم أنواع الضرائب التي تفرض على الأعوان الاقتصادية سواء كانوا أفراد أو مؤسسات أو موجدات، والأنواع الهامة في الهيكل الضريبي القائم، فإنه على الدولة بعد تحديد سياستها الضريبية، والأهداف التي تسعى لتحقيقها، أن تقوم بتحديد القواعد الفنية التي يبنى عليها نظامها الضريبي، وتشمل هذه القواعد تحديد العناصر الخاضعة للضريبة (وعاء الضريبة) ثم تحديد سعر الضريبة، ويلى ذلك إجراء التقدير للضريبة (ربط الضريبة) ثم تحصيلها:

أولا: مفهوم الوعاء الضريبي وطرق تحديده

1. مفهوم الوعاء الضريبي:

يقصد بالوعاء الضريبي المادة أو المال أو الشخص أو الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة مع ضرورة توافر العنصر الزمني لهذا الوعاء وذلك حسب الأنظمة المحددة لذلك، وهو يعتبر الخطوة الأولى في التعرف على ملامح الضريبة، وعليه يمكن القول أن وعاء الضريبة هو المبلغ الذي تقتطع الدولة منه الضرائب المختلفة، أو بعبارة أخرى هو " ما يخضع للضريبة"، ويوسع البعض من تعريف وعاء الضريبة ليشمل طريقة توزيع الضريبة بين المادة المفروضة عليها أو بدمج ذلك الوعاء بفكرة المقدرة التكاليفية على اعتبار أن المقدرة التكاليفية هي التي تشكل موضوع الضريبة، وبالتالي فإنه قبل حساب الضريبة لابد من تحديد قيمة الوعاء الخاضع لها. فمثلا مبلغ الرسم على القيمة المضافة هو رقم الأعمال في معدل الرسم الذي هو 19% في الجزائر، و بالتالي نلاحظ أنه لا يمكن حساب مبلغ "الرسم على القيمة المضافة" إلا بعد تحديد قيمة رقم الأعمال، وينطبق هذا المثال على مختلف أنواع الضرائب المفروضة. إن قيام مصلحة الضرائب بتقدير الوعاء الضريبي للمكلفين بدقة من الأهمية بمكان، ذلك أن المغالاة أو التقصير في هذا التقدير تكون آثاره سيئة، فالمغالاة في التقدير تؤدي إلى زيادة العبء على أفراد المجتمع بدون مبرر، أو بما يزيد عن قدرتهم على دفع الضرائب مما يؤدي بهم إلى التهرب والغش الضريبي أو توقيف النشاط.

ومن ناحية أخرى، فإن التقصير في هذا التقدير يضيع على مصلحة الضرائب فرصة الحصول على موارد مالية ضخمة لخزينة الدولة باعتبار أن حجم الإيرادات الجبائية مرتبط كما أشرنا سلفا بوعاء الضريبة. ومن أجل تحديد هذا الوعاء، وضع العلماء المالية طريقتين رئيسيتين هما: طريقة التقدير بواسطة الإدارة) التقدير غير المباشر(، وطريقة التقدير بواسطة الأفراد) التقدير المباشر(.

ويجدر التنويه هنا أن نفرق بين موضوع الالتزام بالضريبة وهو التزام المكلف بدفع مبلغ معين من المال إلى السلطة المالية وبين الوعاء الذي هو المال الذي تفرض عليه الضريبة، وكذلك التمييز بين وعاء الضريبة ومصدر الضريبة الذي يقصد به المال الذي تدفع منه الضريبة فعلا وقد يكون مصدر الضريبة رأسمالا أو دخلا بمختلف أنواعه إلا أن الدخل هو المصدر الرئيسي للضرائب فمعظم الضرائب على رأس المال لا تدفع من رأس ذاته وإنما تدفع مما يدره من ربح، فوعاء الضريبة هو الحل الذي يتحمل عبء الضريبة، ومع ذلك فقد يتطابق وعاء الضريبة أحيانا مع مصدرها ففي الضرائب على الدخل يكون وعاءها الدخل ومصدرها هو الدخل أيضا.

وكذلك يتأثر الوعاء الضريبي بدرجة تطور النمو الإقتصادي ففي المجتمعات الزراعية نجد أن الوعاء قد يكون على الإنتاج الزراعي مباشرة أو اللجوء إلى الضرائب الغير مباشرة لسهولة فرضها بينما في الدول المتقدمة نجد الإعتماد على الضرائب المباشرة المفروضة في الغالب على دخول الأفراد من العمل والأرباح المحققة.

2. طرق تقدير الوعاء الضريبي

يتوقف حجم الحصيلة من الضرائب على طريقة تقدير الوعاء الضريبي، أو تقدير قيمة الدخل للضريبة وهناك طرق مختلفة لتقدير قيمة المادة الخاضعة، و تتمثل فيما يلي:

1.2. الطريقة التقديرية أو التقريبية:

يعتمد هذا النوع على قرائن و دلائل تشير إلى قيمة الوعاء ، أي ان الإدارة الضريبية تستند في ذلك أكثر ما يكون إلى القرائن و الدلائل لا البيئة و من ثم فالتقدير هناع) تقدير غير مباشر (ويدخل في إطار هذا النوع طريقتي التقدير على أساس المظاهر الخارجية و طريقة التقدير الجزائي.

أ. التقدير بواسطة المظاهر الخارجية

حسب هذه الطريقة يتم تقدير قيمة وعاء الضريبة على أساس عدد من المظاهر الخارجية التي تعبر عن درجة يسر المكلف أو درجة رواج نشاطه. فمثلا: مقدار ما يدفعه الشخص كإيجار لمسكنه يمكن أن يعبر عن حجم

دخله، كذلك الأمر بالنسبة لنوع التجارة التي يمارسها المكلف، وعدد الآلات في الورشة، عدد العمال، عدد السيارات التي يملكها...

تتماز هذه الطريقة بالسهولة في التطبيق والتقليل من حالات الغش والتهرب من دفع الضريبة خصوصا وإذا أحسن اختيار المظاهر الخارجية، ويعاب عليها أنها تؤدي إلى فرض الضريبة على أساس قد يتعد عن الواقع، كما أن التساوي في المظاهر الخارجية قد يؤدي إلى فرض ضريبة متساوية بالنسبة لأشخاص وذلك بالرغم من اختلاف ظروفهم، ودخولهم بالإضافة إلى انه يمكن تجنب الضريبة باللجوء إلى التقليل من المظاهر الخارجية، كأن ينسب الأشخاص أموالهم إلى أولادهم وأزواجهم بغرض التهرب من دفع الضرائب لذلك فان هذه الطريقة لا تطبق إلا نادرا وبصورة تكميلية للتأكد من صحة التقدير.

ب. طريقة التقدير الجزافي:

حسب هذه الطريقة يتم تقدير الوعاء الضريبة بطريقة جزافية بالإستناد إلى بعض القرائن والأدلة التي لها صلة وارتباط وثيق بالنشاط الخاضع للضريبة، ويستند هذا التقدير على قرائن منطقية قانونية، يحدده النظام الضريبي ويقتصر دور الإدارة الضريبية على تطبيق تلك القواعد، كبعض المؤشرات مثل رقم الأعمال التجارية الذي يعد دليلا لمعرفة أرباح التاجر أو عدد ساعات عمل أصحاب المهن الحرة هذا ما يسمى بالجزاف القانوني ومما تجدر الإشارة إليه هو ان القانون قد يحدد نسبة الربح في نشاطات معينة على أساس جزافي، وتلجأ الإدارة الضريبية عادة إلى تطبيق هذه الطريقة عندما يتمتع المكلفون عن تقديم إقراراتهم الضريبية ، أو لأنهم لا يتمكنون من ذلك لعدم وجود دفاتر محاسبية منتظمة وأمانة تبين القيمة الحقيقية لوعاء الضريبة، أو المشمولين بنظام مسك الدفاتر المحاسبية وقد رفضت حساباتهم من قبل السلطة الضريبية، وتمارس الإدارة الضريبية التقدير جزافا من خلال إصدار ما يسمى بالضوابط السنوية وهي قرائن افتراضية مرتبطة بعنصر أو عناصر معينة من الدخل تستند إليها الإدارة الضريبية في تحديد هوامش الأرباح الخاضعة للضريبة أو هي استبدال للأساس القائم على الجزم واليقين بأساس آخر قائم على الافتراض والتخمين، هذا وتعتمد الإدارة الضريبية في التقدير الجزافي على طريقة أو أكثر من ذلك مثل:

- **قيمة العقد:** إذ تحدد السلطة المالية هامش الربح كنسبة من قيمة العقد الذي أبرمه المكلف.
- **حجم المبيعات:** كان تحدد نسبة 15% من مبيعات المشاريع.

- مدى قدرة مصدر الدخل على الإنتاج ومدى حدائته : كان تميز في احتساب الربح بين السيارات الإنتاجية بحسب الحمولة او عدد الركاب والموديل.
 - عدد الوحدات المستغلة في إنتاج الدخل حيث يقدر ربح كل وحدة بمبلغ مقطوع محدد.
 - مساحة مصدر الدخل : حيث تزداد نسبة الربح المقدرة مع تزايد مساحة مصدر الدخل
 - موقع محل مزاوله النشاط : حيث ميزت الضوابط بين الدخل المتحقق في الأنشطة التي يزاولها المكلف في مراكز تجارية متخصصة ومشهورة وبين الدخل الناجم عن مزاوله نشاط في أماكن اعتيادية.
 - نوع الاختصاص الذي يتحقق منه الدخل : وغالباً ما يعتمد هذا المعيار في المهن حيث تفرق السلطة المالية في تحديد هوامش الأرباح بحسب اختصاص صاحب المهنة.
- ويتميز هذا الأسلوب عن سابقه بإمكانية طعن المكلف في التقدير الذي تجر به إدارة الضرائب ويمتاز أيضا بسهولتها لكن عيبها الكبير يبقى احتمال خرقها للمبادئ العامة ، وتشابه طريقة التقدير الجزائي مع طريقة المظاهر الخارجية حيث أن كل منها لا يعتمد على الحقائق في تقدير الوعاء، وبالتالي تفتقر إلى الدقة المطلوبة في تحديد المادة الخاضعة للضريبة.

2.2. الطريقة التحديدية أو التقدير المباشر :

تمثل هذه الطريقة تقدير المادة الخاضعة للضريبة، تحديد أكثر انضباطا ودقة من الطرق السالفة الذكر، إذ أنها تستند مباشرة إلى معرفة المادة الخاضعة للضريبة، وتتم هذه إما بالتصريح المباشر من المكلف، وإما عن طريق الإقرار المباشر من الغير، أي يعتمد هذا النوع على البيئة (الدليل).

أ. طريقة الإقرار المباشر من المكلف :

ويسمى هذا النوع بطريقة الإقرار المباشر حيث يلتزم المكلف بتقديم إقراره الضريبي عن نتيجة أعماله خلال فترة المحاسبة كما هو مثبت في دفاتره ومستنداته وذلك بشكل مباشر إلى الإدارة الضريبية، وتتطلب هذه الطريق درجة عالية من الوعي الضريبي لدى الممولين وإحساسهم بأهمية الضرائب التي يسددونها إلى خزانة الدولة، و تقوم هذه الطريقة على افتراض ان المكلف هو أدرى الناس بما لديه من أموال، و بظروفه الشخصية، و بقدرته على الدفع، وبالتالي يكون تقديره اقرب ما يكون إلى الواقع و خصوصا إذا توافرت الأمانة وحسن النية عنده . وفي الواقع فإن النظم الضريبية الحديثة قد أعطت للإدارة الضريبية الحق بفحص الإقرار ومطالبة المكلف بتقديم

المستندات والوثائق التي تثبت صحة الإقرار الضريبي و التحقق من صحته في ضوء ما يتوفر لديها من مستندات ووثائق.

ب. طريقة الإقرار المباشر من الغير:

تلزم الإدارة الضريبية شخصا آخر غير المكلف بدفع الضريبة بتقديم إقرار يحدد فيه مقدار دخل المكلف الأصلي الخاضع للضريبة، والأصل هنا ان يكون هذا الدخل دينا للمكلف على شخص آخر كما في حالة صاحب العمل الذي يقدم إقرارا عن ما يدفعه للموظفين والعمال من مرتبات وأجور، والمنشأة التي تقدم إقرار عن الفوائد والأرباح التي يحصل عليها حملة الأسهم والسندات، والمستأجر الذي يقدم إقرارا عن قيمة الإيجار الذي يدفعه لصاحب العقار وهكذا.

3. طرق تحديد الدخل الضريبي

في الواقع فإن مقابلة المصروفات بالإيرادات تعتبر من أهم مراحل قياس الدخل الدوري و أصعبها لاعتمادها على الحكم الشخصي للمحاسب، و من هنا كان الاختلاف بين الربح المحاسبي و الدخل الضريبي، لاعتماد الأخير على قواعد نظامية تختلف عن القواعد المحاسبية. فالربح المحاسبي يمثل الفرق بين الإيرادات والمصروفات وفقا للأصول الفنية للمحاسبة خلال فترة زمنية معينة، بينما الدخل الضريبي يمثل الفرق بين إجمالي الدخل والاستقطاعات النظامية. كما ان الاتجاه في النظم الضريبية الحديثة يتجه نحو تحديد المقدرة التكليفية للمكلف الفرد بمراعاة ظروفه الشخصية، و يكون ذلك بإدخال عدد من العوامل التي تحقق شخصية الضريبة.

عند تحديد الدخل الخاضع للضريبة يجب التمييز بين ما يعتبر من التكاليف أو المصروفات اللازمة للحصول على الدخل وبين تلك المصروفات التي تعتبر استعمالا شخصيا له، فتكاليف الدخل تتمثل في النفقات اللازمة مباشرة للحصول على هذا الدخل والمحافظة على مصدره فيجوز خصمها من الدخل الإجمالي، أما استعمالات الدخل فتتمثل في النفقات الشخصية أو ما يستخدم للدخار أو الاستثمار فلا يجوز خصمها من الدخل الإجمالي) مثل توزيعات الأرباح ورواتب الشركاء)، وقد لا تتفق أنواع المصروفات التي يتم خصمها محاسبيا مع تلك الواجب استقطاعها ضريبيا، كما قد لا تتفق الشروط والحدود الواجب توافرها للخصم محاسبيا مع تلك الواجب توافرها للاستقطاع الضريبي، وبصفة عامة فان الاختلافات بين الدخل الضريبي - كما تحدده أنظمة الضرائب - والربح المحاسبي الصافي كما يتم قياسه وفقا للمبادئ المحاسبية المتعارف عليها يمكن تصنيفها إلى:

1.3. فروق أو اختلافات مؤقتة :

وهي التي ليس لها تأثير مهم على إجمالي الدخل الذي سيتم التقرير عنه في النهاية أو على إجمالي الالتزامات الضريبية، مثال ذلك السماح بإهلاك إضافي للآلات والمعدات المشتراة بمعدل 25% بالإضافة إلى الإهلاك العادي المتعارف عليه.

2.3. فروق أو اختلافات دائمة:

وهي التي لها تأثير في توزيع العبء الضريبي بين المكلفين والتي بدورها تؤثر على حصيلة الضرائب المحصلة بواسطة الإدارة الضريبية، وتظهر بسبب استبعاد عناصر معينة من الدخل كلياً أو جزئياً من الدخل الضريبي، أو عندما يتم منح بعض المكلفين استقطاعات خاصة، مثال ذلك عدم الاعتراف بأي احتياطات يتم تكوينها لمقابلة خسائر غير مؤكدة الحدوث وغير محددة المقدار.

وعليه هذه الاختلافات بنوعيتها المؤقتة و الدائمة تعود لأسباب عدة من أهمها :

أ. الأهداف :

تهدف المحاسبة المالية إلى تحديد الأحداث الاقتصادية، و قياسها بطرق محاسبية تمكن من إعداد قوائم مالية توفر معلومات مفيدة لأغراض اتخاذ قرارات اقتصادية، بينما تهدف المحاسبة الضريبية إلى احتساب الدخل الضريبي بما يحقق الأهداف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والمالية للنظام الضريبي .

ب. الموضوعية:

الأصل في المحاسبة الضريبية كما هو الحال في المحاسبة بوجه عام ان تكون المعلومات التي تحتوي عليها القوائم غير متحيزة أو بالأحرى موضوعية ما لم تضطر إلى تقدير الدخل الضريبي بطرق غير موضوعية، مثل أن تتبع طريقة المظاهر الخارجية، أو طريقة التقدير الجزائي.

ت. تحقق الإيراد:

إذا كان تحقق الإيراد - من وجهة النظر المحاسبية - يتطلب توافر تمام عملية اكتساب الإيراد بصفة أساسية، ووجود دليل موضوعي يمكن الاعتماد عليه في تحديد مقدار عملية الإيراد المكتسب، فإن قاعدة الدخل غير المكتسب الذي تتبناه المحاسبة الضريبية يقضي بأن تفرض الضرائب على المكلف طبقاً لمقدرته على الدفع، أي

يتطلب أن يتم تحصيل الضريبة في الوقت الذي يكون فيه المكلف أكثر استعدادا للدفع، وعليه وفقا لذلك تعتبر الإيرادات غير المكتسبة ضمن الدخل الضريبي في السنة أو السنوات التي يتم تحصيلها فيها، بغض النظر عن السنة أو السنوات التي تعتبر مكتسبة فيها بالفعل

و يقضي مبدأ تحقق الإيراد بأن الدخل لا يعد كذلك إلا إذا تحقق بالفعل بالتحويل إلى أصول جديدة أو تصفية لالتزامات قائمة، فمجرد الزيادة في القيمة السوقية للأصول لا يبرر خضوعها للضريبة إذا لم تبع. و بالطبع فإن قاعدة الإيراد غير المكتسب الذي تتبناه المحاسبة الضريبية تتمشى مع الاستثناءات التي ترد على قاعدة تحقق الإيراد الذي تتبناه المحاسبة المالية.

ثانيا: تحصيل الضريبة

بعد أن يتم تحديد وعاء الضريبة وربط المبلغ الذي يلتزم الممول " المكلف " بأدائه للضريبة العامة تأتي المرحلة الأخيرة من مراحل الاستقطاع الضريبي وهي مرحلة تحصيل دين الضريبة، وفيما يلي أهم طرق تحصيل الضريبة من المكلفين:

1. التوريد المباشر من قبل المكلف :

وطبقا لهذه الطريقة يقوم المكلف بدفع الضريبة المستحقة عليه مباشرة إلى الإدارة الضريبية المختصة، وتمتاز هذه الطريقة بالبساطة والسهولة في التطبيق ولكنها تحتاج إلى درجة عالية من الوعي الضريبي لدى المكلفين.

2. طريقة الأقساط المقدمة :

طبقا لهذه الطريقة يقوم المكلف بدفع مبلغ الضريبة على أقساط دورية خلال السنة الضريبية مقدما تحت حساب الضريبة طبقا لإقرار يقدمه عن دخله المحتمل في العام القادم، على أساس ما تم تحديده في السنة السابقة وفي نهاية السنة يتم تحديد المبلغ الفعلي للضريبة المستحقة ثم تتم التسوية بين مبلغ الضريبة الفعلي وما تم سداده مقدما تحت حساب الضريبة، فإذا تبقى على المكلف أي مبلغ يقوم بسداده وإذا تبقى له أي مبلغ لدى الإدارة الضريبية سدد له فوراً أو يرحل تحت حساب الضريبة المستحق للعام القادم، وتمتاز هذه الطريقة بأنها تخفف من وقع الضريبة على المكلف مما يجعل أداؤها أمرا سهلا وميسورا.

3. طريقة الحجز من المنبع :

وطبقاً لهذه الطريقة تحجز الضريبة من دخل المكلف قبل تسليمه له عند النقطة التي يتولد فيها وقبل وصوله للممول، وتتسم هذه الطريقة بالسهولة وسرعة التحصيل وانخفاض نفقات الجباية وانعدام التهرب من سداد الضريبة، ومثال ذلك حجز الضريبة من مرتبات وأجور العاملين قبل أن يتسلموا رواتبهم.

المطلب الرابع: تقسيمات الضرائب

تنقسم الضرائب من حيث تحمل عبء الضريبة إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة، حيث أنه أن الضرائب في الوقت الحالي تضم أنواعاً عديدة تتفاوت أهميتها وكذلك في أثارها الاقتصادية والاجتماعية، وسنستعرض فيما يأتي إلى أهم أنواع الضرائب من حيث تحمل عبء الضريبة، والتي تطبق على نطاق واسع في كافة الدول تقريباً.

أولاً: الضرائب المباشرة والضرائب الغير مباشرة:

1. تعريف الضرائب المباشرة:

الضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل و رأس مال، ويتحملها الشخص المكلف نفسه ولا يستطيع نقل عبئ هذه الضريبة إلى غيره ويقصد بها الضرائب التي لا يمكن نقل عبئها إلى شخص آخر لأنها مرتبطة باسم الشخص، حيث أن من يدفعها يتحملها بصفة نهائية، كما أن الاتجاه الحديث في فرض الضريبة هو الأخذ بعين الاعتبار المركز الشخصي للمكلف عند إخضاعه لها، فالضريبة المباشرة تنصب على ثروات ودخول المكلفين باعتبارها تعبيراً عن المقدرة التكليفية الحقيقية لهم، بحيث تقتطع مباشرة من الدخل أو رأس المال المكلف، وأشهر أنواعها الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال، إذن هي ضرائب تفرض بصفة مباشرة على الوعاء الذي يتميز بالاستقرار والانتظام كالأجور، رؤوس الأموال، تسجل في جداول اسمية تتضمن كل المعلومات اللازمة حول المكلف والمادة الخاضعة للضريبة، كما يتعذر على المكلف نقل عبئها إلى أي طرف آخر.

و مما سبق وبعد تحديد الواقعة المنشئة للضريبة المباشرة (الوعاء) بشكل دقيق، نجد التعاريف التالية للضريبة المباشرة استناداً إلى المعيار الإداري والقانوني والتقني.

فحسب المعيار الإداري " الضريبة المباشرة هي التي يتم حسابها و تغطيتها و ملاحقة المكلفين بدفعها من

قبل إدارة الضرائب المباشرة. "

أما المعيار القانوني: فان الضريبة المباشرة هي ضريبة تفرض بموجب وثيقة محضرة ومعدة سلفا من قبل الإدارة تحدد فيها الشخص و الوعاء الضريبي (سلع ، رؤوس أموال ، دخل ، راتب... الخ) وكذلك مقدار الدين الضريبي بحيث تتمكن الإدارة بناء على هذه الوثيقة من ملاحقة المكلفين أمام المحاكم في حالة امتناعهم عن تسديد مستحقاتهم. "

أما المعيار التقني: ان الضريبة المباشرة هي ضريبة دائمة و ان الواقعة المنشئة لها متكررة و ستكرر بمواعيد محددة سلفا من طرف المشرع كما هو الحال في الرواتب."

2. تعريف الضرائب الغير مباشرة

يطلق عليها اسم ضرائب الإنفاق و ذلك لكونها تفرض على الدخل بمناسبة إنفاقه، لذا فهي تصيب الدخل بطريقة غير مباشرة، حيث أنه من الممكن نقل عبئها ودافع الضريبة هو الذي يتحملها مثل الضرائب الجمركية، ضريبة المبيعات، ويتوقف ذلك على درجة مرونة العرض و الطلب على السلعة محل الضريبة و نوع العنصر الخاضع و مدى توافر أو انعدام المنافسة، إذن هي ضريبة تفرض على وقائع تمثل إنفاقا أو تداولاً لعناصر الثروة، وتنصب على استعمالات الثروة أي لا تنصب على وجود المال وإنما على استعمالاته، كما تكون الضريبة غير مباشرة عندما تجي من المكلف دون ما اعتبار لحالته الشخصية .

تقع الضرائب غير المباشرة في معظم الأحيان على عناصر الاستهلاك أو الخدمات المؤداة، وبالتالي يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة، من طرف مستهلك هذه الأشياء أو المستفيد من الخدمات الخاضعة للضريبة.

هي ضريبة يدفعها مكلف ثم ينقل عبئها إلى شخص آخر هو المستهلك أو متلقي الخدمة، وتفرض على واقعة معينة دون إمكان تحديد المكلف، كما أنها تفرض عند استعمال الثروة، ومن الممكن أن تتخذ شكل الضريبة أو الرسم ومنها: ضريبة الإنتاج، الضرائب الجمركية ضرائب الاستهلاك.

وتحتسب هذه الضريبة كنسبة مئوية من إجمالي المبلغ الذي يتم إنفاقه، وبالتالي لا تأخذ هذه الضريبة بعين الاعتبار دخل الأفراد أو المستوى الاجتماعي -الاقتصادي للعائلات.

وتلجأ بعض الحكومات إلى استثناء بعض السلع والخدمات الأساسية من الضرائب غير المباشرة، كضريبة المبيعات أو ضريبة القيمة المضافة، بهدف تفادي زيادة أسعار هذه المنتجات والخدمات على المستهلكين.

3. معايير التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب الغير مباشرة

رغم أن التفرقة بين الضرائب مباشرة والضرائب غير مباشرة تفرقة شائعة بين كتاب المالية العامة، إلا أنه حتى الآن لا يوجد معيار جامع ودقيق للتمييز بين هذه النوعين من الضرائب، حيث ظهر في هذا الصدد ثلاثة معايير للتمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة هي:

أ. معيار العبء الضريبي

• إذا فرض القانون الضريبة علي شخص معين يسمي المكلف القانوني أو الإسمي، وإذا تحمل هذا المكلف عبء الضريبة المفروضة عليه بصورة نهائية دون أن يتمكن من نقلها إلي شخص آخر تكون الضريبة مباشرة.

• أما إذا تمكن المكلف الإسمي من نقل عبء الضريبة المفروضة عليه إلي شخص آخر يسمي المكلف الحقيقي أو النهائي تكون الضريبة غير مباشرة.

• تكون الضرائب علي الدخل و علي الثروة و علي رأس المال ضرائب مباشرة .

• وتكون الضرائب علي الإنتاج و علي الاستهلاك و علي الواردات ضرائب غير مباشرة.

هذا المعيار تم إنتقاده، لأنه يعتمد علي ظاهرة نقل العبء الضريبي، أي علي راجعية الضريبة والتي يصعب فيها تحديد العبء بشكل دقيق ومحدد، لأن نقل العبء الضريبي يتوقف علي عدة عوامل لعل أهمها الأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة، وهي متباينة وغير ثابتة، فالمدن قد ينقلها للغير أو يتحملها بصفة نهائية حسب ظروف السوق (العرض والطلب)، فمثلا الضريبة الجمركية يستطيع المستورد أن ينقل عبئها بسهولة للمشتري في أوقات الرخاء التي تترافق فيها الدخول ويرتفع فيها مستوي الطلب، وبالعكس فإن المستورد يضطر لتحمل هذا العبء في أوقات الكساد التي تقل فيها الدخول ويقل الطلب .

ب. معيار الوعاء الضريبي

• إذا فرضت الضريبة علي الوعاء من حيث ملكيته أو اكتسابه بالنسبة للشخص المكلف كانت الضريبة

مباشرة.

• أما إذا قام المكلف باستعمال الوعاء الضريبي أو إنفاقه وفرضت الضريبة علي هذا الاستعمال أو الإنفاق

تكون الضريبة غير مباشرة.

• إذا فرضت الضريبة على وعاء يتميز بالثبات النسبي و الاستمرار كانت الضريبة مباشرة.

• أما إذا فرضت على وقائع غير منتظمة الحدوث بالنسبة للمكلف تكون الضريبة غير مباشرة.

هذا المعيار يتميز بمنطق سليم لأنه يقيم التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة على أساس طبيعة وعاء كل منها، إلا أن بعض الكتاب يثير التساؤل عن حقيقة الضريبة على التركات فالضريبة على التركات تعتبر غير مباشرة إذا كانت واقعة فرضها متمثلة في انتقال الثروة بسبب الوفاة وتعتبر مباشرة إذا ما فرضت بسعر مرتفع على ذات التركة وليس على واقعة انتقاله.

ت. المعيار الإداري

• يتعلق هذا المعيار بكيفية تنظيم الإدارة الضريبية، فتقسم هذه الإدارة من الناحية التنظيمية إلى دائرة تختص بالضرائب المباشرة، و أخرى تختص بالضرائب غير المباشرة،

• وتتبع دائرة الضرائب المباشرة أساليب إدارية في تنظيم هذه الضريبة تختلف عن الأساليب المتبعة في تنظيم الضرائب غير المباشرة.

• تختص دائرة الضرائب المباشرة بأنواع الضرائب التي تعتبر مباشرة من وجهة النظر الإدارية مثل ضرائب الدخل

• بينما تختص دائرة الضرائب غير المباشرة بأنواع الضرائب التي تعتبر غير مباشرة من وجهة النظر الإدارية مثل الضرائب على المبيعات.

• الضرائب المباشرة تجي بمقتضى جداول اسمية تتضمن اسم الملزم و قيمة المال المفروض عليه و مبلغ الضريبة الواجب تحصيله أما الضرائب الغير المباشرة فهي لا تحصل بمقتضى جداول اسمية و إنما بمناسبة وقائع و تصرفات معينة بحيث لا يحتاج المكلف إلى الاتصال المباشر بشأنها بالإدارة الضريبية.

هذا المعيار تم إنتقاده، لأن طريقة التحصيل لا يمكن أن تكون معياراً حاسماً للتمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، فطرق التحصيل تختلف من نظام مالي إلى آخر، بل يمكن في النظام المالي الواحد أن تتغير طريقة التحصيل بتغير الظروف السائدة وتطور الوعي الضريبي.

وفي الأخير يمكن أن نستخلص من دراسة هذه المعايير إلى أن الضرائب التي تفرض على واقعة وجود الثروة من دخل ورأس مال تعتبر من قبيل الضرائب المباشرة، وأن الضرائب التي تفرض على وقائع تمثل انفاقاً أو تداولاً لعناصر الثروة تعتبر من قبيل الضرائب غير المباشرة.

4. خصائص الضرائب المباشرة والضرائب الغير مباشرة

لكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة مزايا وعيوب نذكر أهمها فيما يلي:

- تتميز الضرائب المباشرة بثبات حصيلتها نسبيا لكونها تفرض على الثروات والدخول وهي تتصف باستقرار نسبي وذلك بعكس الضرائب غير المباشرة التي تفرض على أفعال وتصرفات متقطعة قد يقوم بها الأفراد وقد لا يقومون بها.

- تعتبر الضرائب المباشرة أكثر تحقيقا للعدالة من الضرائب غير المباشرة لأنها تفرض على رأس المال والدخل وهي عناصر واضحة الدلالة على مقدرة الممول التكليفية، وتدرج سعرها حسب هذه المقدرة، بينما لا يمكن ذلك في الضرائب غير المباشرة لأن الممول فيها غير معروف للإدارة المالية.

- تتميز الضرائب المباشرة بإمكانية تطبيق قاعدة الملاءمة عليها نظرا لمعرفة الإدارة المالية للمكلفين بدفعها شخصيا، بينما الممول في الضرائب غير المباشرة مجهول عن الإدارة المالية وبالتالي لا يمكن تحقيق مبدأ الملاءمة.

- الوعي الضريبي إذ يشعر الممولون بدفع الضرائب المباشرة بمدى التضحية التي يقومون بها نحو الدولة، في حين تتميز الضرائب غير المباشرة بعدم شعور الأفراد بعبئها لأنها تدفع بواسطة المنتجين والمستوردين ثم يتحملها المستهلك.

- تتميز الضرائب غير المباشرة نظرا مرونتها بازدياد حصيلتها تلقائيا في أوقات الرخاء نظرا لازدياد النشاط الإنتاجي والاستهلاكي وتداول الأموال بين الأفراد دون الحاجة إلى رفع سعرها، أما الضرائب المباشرة فهي أقل مرونة من الضرائب غير المباشرة.

- تستخدم الضرائب المباشرة أحيانا لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية متعددة كتشجيع النسل أو تقييده، وتخفيف حدة التفاوت في مستويات الدخل وتشجيع بعض فروع الإنتاج الصناعي... الخ، كما تستخدم الضرائب غير المباشرة لتحقيق أغراض اجتماعية متنوعة أهمها مكافحة استهلاك بعض السلع الضارة كالمواد الكحولية.

وبشكل عام يمكن القول أن كلا النوعين يكملان بعضهما ويحققان بوجودهما معا نظاما للضرائب أفضل من نظام يعتمد على أحدهما فقط وهذا هو ما تيسر عليه فعلا كافة التشريعات الضريبية، بحيث أن مزايا الضرائب المباشرة تصحح عيوب الضرائب غير المباشرة والعكس صحيح.

5. أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة

1.5. أنواع الضرائب المباشرة :

أ. الضرائب علي الدخل:

الضرائب علي الدخل تعتبر من أهم مصادر الإيرادات الضريبية في الدول المتقدمة، تنقسم حسب طبيعة المكلف بدفع الضريبة إلي نوعين هما:

أ. 1. الضريبة علي دخول الأشخاص:

انتشر استخدام هذه الضريبة لما تتمتع به من خصائص، أهمها عدالة الضريبة، وفرة الحصيلة، ومرونة الحصيلة، والملائمة، و تجدد الوعاء الضريبي.

وأحد الاتجاهات يعرف الدخل الخاضع للضريبة بأنه كل عائد دوري ينتج من مصدر دائم ويمكن تقويمه بالنقود خلال فترة زمنية معينة، و هو بذلك يستبعد الدخول غير المنتظمة مثل الجوائز و المكاسب الرأسمالية.

الاتجاه الآخر، و هو الأكثر شيوعا، يعرفه بأنه مجموع ما يتسلمه الفرد من إيرادات خلال فترة غالبا سنه، سواء كان نقدا أو عينا و هو ما يسمى " إجمالي الدخل الشخصي"، ويمكن التمييز بين مصدرين للدخل الأول هو الجهود الشخصية للمكلف في العملية الإنتاجية و يسمى " الدخل المكتسب"، والثاني مقابل استغلال الموارد في العملية الإنتاجية و يسمى " الدخل غير المكتسب".

وتفرض الضريبة علي صافي الدخل أي بعد استبعاد نفقات توليد الدخل، كما يوجد إعفاءات شخصية غالبا ما تمثل الحد الأدنى لتكاليف المعيشة .

ويأخذ الضريبة علي الدخل الشخصي أشكال:

- **ضريبة عامة علي الدخل:** حيث تفرض ضريبة وحيدة علي الدخل المتولد من مختلف المصادر، وتتميز بأنها تأخذ في الاعتبار جميع دخول المكلف و بالتالي تمثل مقياسا سليما للقدرة علي الدفع ، و تسمح بمراعاة

الظروف الشخصية للممول ، كما تسمح بتطبيق المعدلات التصاعدية للضريبة ، بالإضافة إلى انخفاض نفقات تحصيلها، ولكنها تحتاج إلى كفاءة عالية للإدارة الضريبية بالإضافة إلى انتشار الثقافة و الوعي الضريبي.

• **ضرائب متعددة:** على كل نوع من أنواع الدخل حسب مصدر كل نوع و تسمى " الضرائب النوعية"، وتتميز بأنها تتميز في المعاملة علي حسب مصدر الدخل ، بحيث تفرض بمعدلات منخفضة علي الدخل التي مصدرها العمل ، و لكنها تجعل ضريبة الدخل الشخصي غير شخصيه.

أ. 2. الضريبة علي دخول الشركات:

للضريبة علي دخول الشركات مبررات، فبالرغم من مناداة البعض بأن الشركة ما هي إلا مجموع الأفراد المكونين لها، وبالتالي عدم الحاجة لمثل هذه الضريبة، إلا أن لها العديد من المبررات، منها:

- أن الشركة شخصية قانونية مستقلة تختلف عن الأفراد المكونين لها.
- أنها قد تصيب أوعية ضريبية لا تتمكن الضرائب الأخرى من نيلها.
- أنها مقابل المنفعة التي تحصل عليها الشركات من الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة.
- تستخدم كأداة لتوجيه سلوك الشركات.
- أن لديها قبولاً سياسياً.

ووعاء هذه الضريبة وهو صافي دخول الشركات أي إجمالي دخل الشركة مطروحاً منه التكاليف الخاصة بالشركة، وفي هذا الخصوص تنور عدد من المسائل عند حساب الربح الخاضع للضريبة، أهمها المكاسب الرأسمالية، ترحيل الخسائر، استهلاك رأس المال، الديون المعدومة، النفقات الترفيهية للشركات.

ب. الضرائب علي الثروة

تفرض هذه الضريبة علي أساس حيازة هذه الثروات مثل الضريبة علي الثروة و الضريبة علي الممتلكات، أو علي أساس انتقال هذه الملكية مثل الضريبة علي التركات، ويوجد عدة مبررات لفرض الضريبة علي الثروة، أهمها:

- الثروة مؤشر علي المقدرة علي الدفع.
- رفع إنتاجية استخدام الثروات.

- تحقيق عدالة توزيع الثروة بين فئات المجتمع.
- الوصول إلى جوانب من ثروة الأفراد لا تصيبها ضرائب أخرى.
- ارتفاع قيمة الممتلكات بسبب الخدمات العامة التي تقدمها الدولة .

ب. 1. الضريبة علي صافي الثروة:

تفرض علي الأشخاص الطبيعيين، و تفرض علي القيمة الكلية لجميع الأصول التي يملكونها، وتتميز بعدد من الخصائص، أهمها:

- تأخذ في الاعتبار مبدأ القدرة علي الدفع.
 - تفرض بطريقة موحدة علي جميع أنواع الثروة.
 - عادة ما تكون معدلاتها منخفضة و لا تمثل مصدر رئيسي للإيرادات.
- وهناك مشكلات متعلقة بوعاء هذه الضريبة:

• إكتشاف الثروة.

• تقويم وعاء الضريبة.

ب. 2. الضريبة علي الممتلكات:

وهي ضريبة غير شخصية، أي أنها تفرض علي الأشياء دون الأخذ في الاعتبار الظروف الشخصية لمالكيها، و كذلك هي ضريبة غير موحدة حيث لا تفرض بالمعدل نفسه علي جميع أنواع الممتلكات، وأهم المشكلات التي تعترض هذه الضريبة:

- صعوبة تقويم بعض عناصر الممتلكات.
- صعوبة تصنيف الممتلكات.
- هناك إمكانية لنقل العبء الضريبي من بعض أنواع الممتلكات أكثر من الأنواع الأخرى.

ب. 3. ضريبة الشركات:

ويمكن أن تفرض في شكلين رئيسيين:

- الضريبة على التركة: و تفرض على إجمالي التركة قبل توزيعها على الورثة بعد حسم الديون المستحقة عليها.
- الضريبة على نصيب الورثة: و تختلف فيها معدلات الضريبة و الإعفاءات وفقا لنصيب الوارث و مدى قرب علاقته مع المتوفي.

2.5. أنواع الضرائب الغير مباشرة:

أ. الضريبة العامة على المبيعات

و هي تفرض على جميع السلع و الخدمات النهائية أو عدد واسع منها عند بيعها، و تتميز هذه الضريبة بسهولة إدارتها، ووفرة الحصيلة، والاستقرار النسبي لحصيلتها، و تتحقق و تدفع خلال السنة، ولا يشعر المكلف بعبئها، يمكن التمييز بين عدة أشكال للضريبة العامة على المبيعات:

- الضريبة العامة على مبيعات المصنع.
- الضريبة العامة على مبيعات الجملة.
- الضريبة العامة على مبيعات التجزئة.

و قد وجهت إلى هذه الضريبة عدد من الانتقادات، أهمها:

- تقلل الطلب الاستهلاكي مما يصعب الوصول للتشغيل الكامل.
- تعتبر ضريبة تنازلية.
- الآثار التوزيعية للضريبة غير مرغوب فيها.

ب. الضرائب على الإنتاج

وهي تفرض على أنواع معينة من السلع المنتجة أو المستهلكة محليا و لهذا احيانا ما تسمى بالضرائب الانتقائية على المبيعات، وكانت تفرض في الماضي بمبالغ محددة على كل وحدة من السلعة و لكن الصورة الغالبة لها الآن

بمعدلات قيمية) أي كنسبه من ثمن الوحدة من السلعة(، وتختلف مبررات فرضها على حسب الهدف منها كما يلي:

- ضرائب إنتاج يستهدف منها رفع كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية.
- ضرائب إنتاج تفرض مقابل المنفعة المتحققة من الخدمات العامة.
- ضرائب إنتاج من أجل تحقيق التصاعد في الضريبة) تؤثر على الكفاءة الاقتصادية - لا تحقق العدالة بين الأفراد - يواجه تطبيقها صعوبات إدارية.
- ضرائب إنتاج من أجل تحقيق إيرادات عامة.

ت. الضرائب على القيمة المضافة:

تفرض على الزيادات التي تتحقق في قيمة الإنتاج في كل مرحلة من مراحل الإنتاج و التوزيع. والقيمة المضافة = الإيرادات الكلية من بيع منتجات المنشأة - قيمة مشترياتها من السلع الإنتاجية . و تتميز الضريبة على القيمة المضافة عن غيرها من الضرائب على المبيعات كما يلي:

- حياد الضريبة.
- صعوبة التهرب من دفعها.
- يمكن أن تساعد على تشجيع الصادرات.
- يمكن أن تكون حافزا على تحقيق الكفاءة الاقتصادية.
- يمكن استبعاد السلع الإنتاجية منها بسهولة.
- و لكن يوجد بعض القيود على استخدامها في الدول النامية، من أهمها:
- تعتبر أكثر تعقيدا من الضريبة العامة على المبيعات.
- سهولة التهرب من دفعها.
- إذا فرضت بمعدلات متباينة يترتب عليها صعوبات إدارية.

- تتطلب حسابات منتظمة و هو ما يصعب توافره خاصة في المنشآت الصغيرة.

ث. الضرائب على الصادرات والواردات

منها الضرائب على الصادرات، ومن الأسباب المحتملة لفرضها ما يلي:

- من أجل حماية الصناعات المحلية التي تقوم على المواد الخام المصدرة.
- من أجل تحسين نوعية الصادرات.
- كمصدر للإيرادات العامة.
- للمشاركة في الأرباح الناجمة عن الارتفاع الحاد في الأسعار العالمية.
- ومقارنتها بالضريبة على الدخل بنجدها أبسط في إدارتها ، و لكنها أقل عدالة.
- والضرائب على الواردات أو الرسوم الجمركية، ومن أهم الأهداف التي تسعى لتحقيقها ما يلي:
- حماية الصناعات وخاصة حديثة النشأة من المنافسة الخارجية.
- الحد من الاستهلاك، و خاصة من السلع الكمالية و الترفيهية.
- تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات.
- تحقيق إيرادات عامة للدولة.
- و لكن تنتقد للعديد من الأسباب منها:
- فرضها بمعدلات عالية لحماية المنتجات المحلية قد يترتب عليه حماية صناعات لا تتوافر لديها مقومات النجاح.

- وفرة الحصيلة تتعارض مع مقتضيات العدالة.

- فرضها بمعدلات عالية قد يترتب عليه تقليص حجم الوعاء الضريبي لها.

ثانيا: الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:

ويقصد بالضرائب على الأشخاص، تلك الضرائب التي تتخذ من الوجود الآدمي أو الإنساني للفرد داخل الدولة محلا لفرض الضريبة، وقد عرض التاريخ المالي للعديد من المجتمعات أنواعا كثيرة من هذه الضرائب، ومن الأمثلة على ذلك ضرائب الفردة أو ضريبة الرؤوس وهي تنقسم إلى نوعين أساسيين:

الأولى: ضرائب الفردة البسيطة أو الموحدة وهي التي كانت تفرض بسعر واحد) مبلغ معين (على جميع الأشخاص دون النظر إلى الثروات التي يمتلكونها أو الدخل التي يحققونها، والثانية ضرائب الفردة المدرجة وهي تفرض بأسعار متعددة تبعا لتعدد الطبقات.

ولقد انتشر استخدام ضريبة الرؤوس منذ العصور القديمة عند العرب والرومان وحتى أواخر القرن التاسع عشر وذلك لسهولة إدارتها وتحصيلها، إلا أنها كانت تتميز بعدم عدالتها لكونها تفرض دون اعتداد بالمقدرة التكاليفية للأفراد، بالإضافة إلى أنها تتنافى مع اعتبارات الكرامة الإنسانية، وهذا ما يفسر اختفاءها من النظم المالية للمجتمعات الحديثة، لتحل محلها الضرائب على الأموال باعتبار الأموال أكثر ترجمة للمقدرة التكاليفية للمكلفين. أما الضريبة على الأموال، فيكون المال ذاته، سواء ثروة أو دخلا أو مظهرا من مظاهر الغنى هو المادة الخاضعة للضريبة أو وعاءها، وبذلك أصبحت الأموال في المجتمعات المعاصرة هي أساس فرض الضريبة.

ثالثا: الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة:

يقصد بنظام الضريبة الواحدة أن تعتمد الدولة في إيراداتها على ضريبة واحدة، إذ تقوم الدولة بفرض ضريبة رئيسية تمثل الأهمية النسبية الكبرى لحصيلة إيراداتها بالضريبة المفروضة على ناتج الأرض أو الثروة، وقديما نادى الطبيعيون (الفيزيوقراط) خلال القرن الثامن عشر بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي من الزراعة، باعتبار الأرض هي المصدر الوحيد للثروات.

وفي مرحلة لاحقة خلال القرن التاسع عشر، كتب الاقتصادي الأمريكي هنري جورج كتابه عن الفقر والتقدم عام 1879 نادى فيه بفكرة الضريبة الواحدة وحيد أن يكون الربح العقاري وعاء لها.

أما نظام الضرائب المتعددة وهو ما تأخذ به النظم الضريبية الحديثة فهو يقوم على تنوع الضريبة وتعدد الأوعية الضريبية بحيث يضم الوعاء الضريبي كل أوجه النشاط الاقتصادي مثل خلق الدخول وتوزيعها واستخدامها وتكوين الثروات وتداولها، ومن أمثلة الضرائب التي يتكون منها النظام الضريبي الحديث: الضرائب

على كل من: دخول الأفراد، دخول الأعمال، الإنفاق، الإنتاج، المبيعات، الرسوم الجمركية، والضرائب على خدمات بعض السلع الرأسمالية... الخ.

ويعتبر نظام الضرائب المتعددة أكثر عدالة من نظام الضريبة الواحدة، وبالتالي فهو النظام الأقدر على تحقيق الأهداف المتعددة للسياسة المالية.

رابعاً: الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية:

1. الضريبة النسبية: ويقصد بها تحديد نسبة مئوية من الوعاء الضريبي تقتطع لخدمة الدولة آيا كان حجم هذا الوعاء ، وخير مثال على ذلك الضريبة على أرباح الشركات في الجزائر أين تفرض كل منها بمعدل ثابت يقدر بـ 30 % ويتغير المعدل بتغيير المادة الخاضعة للضريبة ، وتزداد الحصيلة الضريبية فيها بنفس الزيادة في قيمة المادة الخاصة لها.

2. الضريبة التصاعدية: يقصد بها تغيير النسبة المئوية مع تغيير حجم الوعاء الضريبي و مبدأ التصاعد، تلجأ إليه الدول الإشتراكية لتقريب الفجوة بين الدخل.

المطلب الخامس: الآثار الاقتصادية العامة للضرائب

من الآثار الاقتصادية العامة للضرائب نجد:

أولاً: أثر الضرائب علي الإنتاج القومي

1. أثر الضرائب علي المقدرة و الرغبة في العمل :

من خلال المقدرة علي العمل تتوقف علي صحة العاملين و كفاءتهم، و بالتالي فإن الضرائب قد تقلل من المقدرة علي العمل حيث أنها ستقلل من إنفاق الفرد علي الاستهلاك الضروري أو العلاج أو التعليم .

و يكون أثر النظام الضريبي عكسيا علي المقدرة علي العمل إذا سادت فيه الضرائب غير المباشرة باعتبار أنها ضرائب تنازلية.

أما من ناحية تأثير الضريبة علي الرغبة في العمل، فإن ذلك يتوقف علي مرونة الطلب علي الدخل ، فكلما انخفضت هذه المرونة كان أثر الدخل عاليا. أي أن الأفراد يبذلون جهدا أكبر في العمل ليعوضوا النقص الحادث في دخولهم بسبب الضريبة .

2. أثر الضرائب علي المقدرة و الرغبة في الاستثمار:

من خلال المقدرة علي الاستثمار ترتبط بالمقدرة علي الادخار .فالضرائب التي تصيب مدخرات الأفراد سوف تقلل من الأرصدة النقدية المتاحة أمام المستثمرين ، و بالتالي ينخفض حجم الاستثمار.

و يحدث نفس الأثر عند فرض الضرائب غير المباشرة و التي تقلل من الاستثمارات عن طريق تخفيض الطلب الكلي علي السلع، وتعتمد الرغبة في الاستثمار علي عدة عوامل، أهمها :معدل العائد المتوقع والوقت اللازم لاسترداد رأس المال المستثمر، و يمكن للضرائب ان تؤثر في الرغبة في الاستثمار باستخدام الحوافز الضريبية، و أهم صور الحوافز الضريبية؛ الإعفاء الضريبي، الحسم من وعاء الضريبة، ونظام تثبيت الضريبة، والإهلاك السريع للأصول الرأسمالية.

ثانيا :أثر الضرائب علي مستويات الاستهلاك و الادخار

يتوقف مستوى الاستهلاك و الادخار بصورة رئيسية علي مستوى الدخل، وبالتالي فإذا كان فرض الضرائب يخفض من دخول الأفراد سواء النقدية أو الحقيقية فإنه سوف يترتب عليه انخفاض في مستويات الاستهلاك و الادخار، ولكي يكون أثر الضرائب علي تخفيض مستوى الاستهلاك و رفع مستوى الادخار كبيرا ، يجب أن تكون الضريبة تنازلية.

ثالثا :أثر الضرائب علي مستوى الأسعار

يتأثر مستوى الأسعار بصورة رئيسية بمستوي الطلب الكلي .و الضرائب بمختلف أنواعها تؤثر علي الطلب الكلي من خلال تأثيرها علي مستويات الدخل، فالضرائب المباشرة ذات المعدلات التصاعدية تؤدي إلي استقرار الأسعار في فترات التضخم و الكساد، أما الضرائب غير المباشرة فإنها تدخل ضمن تكاليف الانتاج و يختلف أثرها علي الأسعار باختلاف نوع السلعة ، فإذا فرضت علي سلع تتمتع بمرونة طلب عالية و مرونة عرض منخفضة قل تأثيرها علي مستوى الأسعار، وإذا فرضت الضريبة على سلع تتمتع بمرونة عرض عالية و مرونة طلب منخفضة زاد تأثيرها علي مستوى الأسعار.

رابعاً: أثر الضرائب علي توزيع الدخل و الثروة

تسهم الضرائب المباشرة علي الدخل و الثروة في عملية إعادة توزيع الدخل و الثروة بين فئات المجتمع ، و يكون هذا الأثر أكبر كلما كانت الضريبة تصاعديّة و كلما كانت تراعي الظروف الشخصية و الاجتماعية للمكلف، أما الضرائب غير المباشرة فإن عبئها يقع غالباً علي الإنفاق الاستهلاكي الذي يشكل نسبة كبيرة من دخول الفقراء و العائلات الكبيرة ، و بالتالي تعتبر هذه الضرائب تنازلية حيث تعمل علي إعادة توزيع الدخل و الثروات في صالح الطبقات الغنية.

المبحث الرابع: القروض العامة و الدين العام

تلجأ الحكومة إلى استخدام القروض العامة كمصدر لتمويل نفقاتها عادة في الظروف الاستثنائية مثل الحروب، أو لمواجهة عجز طارئ في الإيرادات العامة الأخرى للدولة، أو لتمويل المشروعات الكبيرة التي تستهدف خطط التنمية الاقتصادية للدولة القيام بها، وبتراكم القروض غير المسددة ينشأ الدين العام.

وفي الوقت الحاضر زادت أهمية الدين العام كوسيلة للتأثير في مستوى النشاط الاقتصادي للدولة، و زاد الجدل حول تأثيراته الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

المطلب الأول: مفهوم الدين العام

أولاً: تعريف القروض العامة و الدين العام

القروض العامة هي المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو أي شخص معنوي عام آخر من الغير أي من الأفراد أو البنوك أو الهيئات الخاصة أو العامة أو الدولية أو من الدول الأخرى مع التعهد بردها و بدفع فائدة عنها وفقاً لشروط معينة.

يلاحظ أن مفهوم الدين العام أوسع من المفهوم السابق للقروض العامة ، حيث أنه يمتد ليشمل كل الالتزامات على الدولة قبل الغير ، و يتوجب عليها سدادها بالإضافة الي الفوائد المستحقة عليها.

ثانيا: مقارنة بين القروض العامة و الضرائب

على الرغم من التعامل مع القروض العامة كمصدر من مصادر الإيرادات العامة و تشابهها مع الضرائب في أنهما يمثلان تدفقات نقدية، وفي ضرورة موافقة السلطات التشريعية عليهما، إلا أن كثير من الاقتصاديين يعتقدون في اختلافها عن الضرائب كمصدر من مصادر تمويل الإنفاق العام من وجهتين : الوجهة القانونية والوجهة الاقتصادية.

الجدول رقم 3: مقارنة بين القروض العامة و الضرائب

النوع	القروض العامة	الضريبة
من الوجهة القانونية	لها صفة الاختيارية؛ يتخذ القرض العام صيغة تعاقدية؛ تقدم الدولة للمقرض مزايا معينة وتتعهد برد القرض وفوائده في مواعيد محددة.	الدولة تفرض الضريبة من جانب واحد (بدون تعاقد)؛ وتقوم بتحصيلها جبراً من الممولين؛ تلتزم الدولة بمنح الممول أية مزايا في مقابل مبلغ الضريبة.
من الوجهة الاقتصادية	لا يفقر المكتتب فيه لأنه يستلم قيمة قرضه في نهاية مدة القرض؛ يمثل القرض أعباء في المستقبل بالنسبة لموازنة الدولة بخلاف الضريبة؛ فالدولة تتحمل عبء رد قيمة القرض وفوائده في نهاية مدة القرض.	تفقر الممول حال تحصيلها منه لأنها تقتطع من ثروته؛ لا تلتزم الدولة برد مقابل لها.

ثالثا: مبررات استخدام الدين العام

كان الفكر الاقتصادي التقليدي يري أن استخدام القروض يجب أن يكون في الظروف الاستثنائية فقط كالحروب علي أن يتم سداده بسرعة بعد انتهاء هذه الظروف، أما الفكر المعاصر فقد توسع في استخدام الدين العام وقدم المبررات التالية للحكومات المعاصرة لاستخدام الدين العام:

1. من الناحية المالية: تلجأ الدولة للاقتراض لتغطية العجز المؤقت في الموازنة العامة و في أوقات الأزمات.
2. من الناحية الاقتصادية: يستخدم الدين العام كأداة مالية لتحقيق أهداف اقتصادية مثل الاستقرار الاقتصادي.

3. من الناحية الاجتماعية: يستخدم كوسيلة لتحقيق العدالة بين الأجيال المتعاقبة.

رابعا: تعريف القروض الداخلية و الخارجية

تنوعت تقسيمات الدين العام على حسب المعيار الذي يقسم على أساسه:

1. من ناحية المصدر المكاني للقرض يقسم إلى:

أ -دين عام داخلي ب -دين عام خارجي

2. من ناحية أجل استحقاق القرض يقسم إلى:

أ -قرض طويل الأجل ب -متوسط الأجل ج -قصير الأجل

القروض الداخلية هي: الدين العام الذي يعقد أو يتولد داخل الدولة وعادة يكون بالعملة المحلية وفي أغلب الأحيان يكون لصالح المقيمين في هذه الدولة.

أما القروض الخارجية فهي: القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية ويكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية ، و قد تتم القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المنظمات الدولية أو من خلال المعاملات الثنائية الحكومية أو قروض من البنوك التجارية الأجنبية.

الجدول رقم 4: مقارنة بين القروض الداخلية و الخارجية

المرحلة	الدين العام الداخلي	الدين العام الخارجي
مرحلة الإصدار	لا يؤثر في الثروة القومية بالزيادة أو النقصان	يؤدي إلى زيادة ثروة الدولة وقت إصدار الدين.
مرحلة السداد	لا يمثل سداد الدين العام الداخلي وفوائده تغير في مستوى الثروة القومية وإنما يترب عليه انتقال للقوة الشرائية من فئات إلى فئات أخرى داخل نفس المجتمع	سداد الدين العام الخارجي وفوائده يعني انتقاص من الثروة الاقتصادية القومية
المشاكل	لا يوجد	صعوبة الحصول على القروض الخارجية بالنسبة للدول النامية الأثر على تغيرات سعر الصرف وميزان المدفوعات إمكانية خضوع الدولة المدينة إلى السيطرة أو الضغط من قبل الدولة الدائنة بشكل مباشر أو غير مباشر

المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للدين العام

أولاً: أثر الدين علي المتغيرات النقدية

- درجة السيولة في الاقتصاد: من خلال إطالة مدة السداد للدين العام تؤدي إلي تخفيض السيولة عند مقدار معين من الدين.
- هيكل الائتمان: يمكن للحكومة من خلال عمليات السوق المفتوحة أن تؤثر علي حجم الدين القائم و نوعه وبالتالي علي هيكل الائتمان.
- سعر الفائدة: يمكن للحكومة عن طريق التحكم في معدلات الفائدة علي الدين العام أن تؤثر في معدلات الفائدة في السوق، مع ملاحظة أن التوسع في الدين العام يمكن أن يؤدي تلقائياً إلي ارتفاع أسعار الفائدة بصفة عامة.

ثانياً: أثر الدين علي المتغيرات الحقيقية

1. الادخار والاستثمار:

في حالة الاقتراض الحقيقي، إذا تم تمويل القروض العامة من مدخرات مكتنزة فإن الدين العام يسهم في زيادة صافية للادخار و يسرع في تراكم رأس المال، أما إذا تم تمويله من مدخرات معدة للاستثمار فيكون الأثر هو زيادة الاستثمار العام علي حساب الاستثمار الخاص، أما في حالة الاقتراض الظاهري ، فسيؤدي إنفاق الحكومة لمبلغ القرض إلي زيادة الطلب الكلي ، فإذا كان الاقتصاد عند التشغيل الكامل أو يعاني من ضعف المرونة الإنتاجية فسيؤدي ذلك إلي ضغوط تضخمية.

2. الاسعار:

يتضمن الدين العام عناصر تضخمية تدفع بمستويات الأسعار الأعلى سواء بسبب الزيادة في الطلب الكلي أو النقص في العرض الكلي من السلع الاستهلاكية.

ثالثا: الآثار الاجتماعية للدين العام:

بالنسبة للآثار الاجتماعية للدين العام علي توزيع الدخل و الثروة بين فئات المجتمع ، فإن الأمر يختلف علي حسب نوع القروض المستخدمة، ففي حالة اقتراض حقيقي يكون عبء الدين بمثابة تحويل دخول من دافعي الضرائب إلي حملة السندات ، فإذا كان الاعتماد الأكبر علي ضرائب الاستهلاك يزيد التفاوت في توزيع الدخل .أما إذا كان الاعتماد الأكبر علي الضرائب التصاعدية علي الدخل فيكون عندها الاتجاه نحو عدالة التوزيع، أما الاقتراض الظاهري فيصعب قياس الآثار التوزيعية له، وإن كان التضخم الناتج عنه يبعثنا عن عدالة التوزيع، وبالنسبة لتوزيع عبء الدين العام بين الأجيال المتعاقبة، ففي حين يري التقليديون أن الأجيال القادمة تتحمل أعباء إسراف الأجيال الحالية .إلا أن ذلك يرد عيه بأن إنفاق القروض العامة غالبا ما يكون لتمويل استثمارات طويلة الأجل تستفيد منها الأجيال التالية.

خاتمة:

حسب ما ذكرناه فإن الضريبة هي عبارة عن فريضة نقدية جبرية دفعها يكون بلا مقابل مباشر و نهائي، تخضع المجموعة من مبادئ و القواعد تتمثل في مبدأ العدالة اليقين، الملائمة في التحصيل و أخيرا قاعدة الاقتصاد في التحصيل، و الهدف من هذه القواعد هو التوفيق بين مصلحة الدولة و مصلحة المكلفين أي أنها تحقق

مصلحة المكلفين بها من جهة أخرى تحقق مصلحة الخزينة العمومية كما نجدها تنفي إلى عدة أنواع و هذا وفقا لعدة معايير .

كما نستخلص أيضا أن الضريبة إلى جانب كونها تمويلية فهي أيضا وسيلة لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية.

و لقد أتضح إن كل دولة تختار مزيجا ضريبيا خاصا بها إذ أن هذه النظم لا تكون شرطا في كل دولة، المهم أن تحقق ما خططت لتحقيقه كما نجد إن تطبيق هذه الضرائب و تنفيذها ينجر عنه وقوع عدة آثار التي بدورها تؤثر بصفة مباشرة على النشاط الاقتصادي للدولة، نذكر أهمها تأثيرها على الدخل و الإنتاج و الاستهلاك و الأسعار و الادخار.

قائمة المراجع:

أحمد لهيبات و آخرون، الاقتصاد و المانجمنت و القانون، الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية، الطبعة الأولى . 2008 - 2007 .

خالد شحادة الخطيب و آخرون، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، طبعة ثانية عمان، . 2005

طارق الحاج، مالية عامة، دار الصفاء للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى عمان. 1999

محمد طاقة و آخرون، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع طبعة الأولى بغداد، . 2007

محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سنة. 2003

خالد شحادة الخطيب و آخرون: أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، طبعة الثانية، عمان، سنة. 2005

محمد طاقة و آخرون، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، طبعة الأولى، بغداد، . 2007

أحمد لهيبات و آخرون، الاقتصاد و المانجمنت و القانون، الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية، الطبعة الأولى، 2007، . 2008 .

طارق الحاج، مالية عامة، دار الصفاء للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان . 1999

محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر.

الفصل الرابع:

الميزانية العامة

مقدمة:

بعد دراسة النفقات العامة و الإيرادات العامة، اقوم المحكومات بالمهمة السنوية للحكومة و هي إعداد الموازنة بين إيراداتها و نفقاتها من خلال إعداد ما يعرف بالموازنة أو الميزانية العامة للدولة.

مع نهاية كل سنة ميلادية ينتظر الجميع إعلان الميزانية العامة للدولة، وإعداد الميزانية العامة من الأهمية بمكان، حيث أنها تعتبر ترجمة مالية للخطة السنوية للحكومة، يوضح فيها الأهداف المرغوبة والنفقات العامة اللازمة لتحقيقها، مع البحث عن أقل مصادر الإيرادات تكلفة للمجتمع لتمويل الإنفاق الحكومي.

المبحث الأول: تعريف الميزانية العامة وخصائصها

يجهل البعض من أفراد المجتمع المفهوم العام للميزانية، لكن التعريف المتفق عليه من جميع المحاسبين وذوي الاختصاص هو على أنها بيان تقديري تفصيلي معتمد يحتوي على الإيرادات العامة التي يتوقع أن تحصلها الدولة والنفقات العامة التي يلزم إنفاقها خلال سنة مالية مقبلة، ومن خلال هذا التعريف فالميزانية تعتبر بمنزلة البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة من أجل تحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وأستخدم لفظ الميزانية لأول مرة في بريطانيا ويقصد به الحقيبة التي يحمل فيها وزير الخزانة البيان المالي للحكومة الذي يحوي موارد الدولة وحاجاتها وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية. ومن خلال هذا التعريف يتضح للجميع أن الميزانية تعتمد على عنصرين هما تقدير الإيرادات التي سيتم تحقيقها من قبل الحكومة واعتماد المصروفات خلال العام المقبل التي سيتم صرفها على الاحتياجات العامة للدولة. ومن هذا نستنتج أنّ الميزانية العامة للدولة ما هي إلاّ بيان بإيرادات الدولة ومصروفاتها أو خطة مالية يتم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة للدولة وإيراداتها لفترة قادمة، أي أنها تمثل برنامجا ماليا يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها، وكذلك يتضح أن ميزانية الدولة تقديرية وليست فعلة وأيضا أنها تتعلق بفترة مالية محددة تكون عادة سنة، وأهم الأساسيات أن تكون معتمدة من قبل السلطة التشريعية، وهو المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

المطلب الأول: تعريف الميزانية وخصائصها

أولا: تعريف الميزانية

تعريف": 1 الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة و إيراداتها خلال فترة زمنية معينة ."

تعريف: 2 الميزانية حسب المشرع الجزائري:

"تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية ، و الموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ."

"الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها."

تعريف: 3 هي جرد النفقات و الإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أ ومجموعة وهي تعني بالنسبة للدولة مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة واحدة الموارد و الأعباء الدائمة.

تعريف": 4 قائمة تحتوي على الإيرادات و النفقات العامة المتوقعة لسنة مقبلة و تكون مصادقة عليها من طرف السلطات التشريعية، وهي التعبير المالي لبرنامج العمل المصادق عليه و الذي تنوي الحكومة تحقيقه للسنة المقبلة تحقيقها لأهداف المجتمع ."

ثانيا: خصائص الميزانية

تتميز الميزانية بأربع خصائص:

1. الميزانية وثيقة محاسبية:

حيث تخضع الميزانية للشكليات التي يعرفها نظام المحاسبة العمومية على هيئات عمومية ذات طابع إداري (غير ربحي) و التي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى قسم خاص بالإيرادات و الآخر بالنفقات و وكل جانب مقسم إلى فصول ، وكل فصل إلى أبواب وكل باب إلى مواد ثم بنود.

قد تتساوى النفقات مع الإيرادات، أما إذا زادت الإيرادات على النفقات فيصبح هناك فائض في الميزانية بينما إذا زادت النفقات عن الإيرادات فيحدث العجز في الميزانية.

2. وثيقة تقديرية:

تبقى الميزانية وثيقة تقديرية، تمتاز بعدم اليقين، حتى ولو اعتمد في أعدادها على عناصر موضوعية لأنها تحوي بيانات تقديرية عن فترة مقبلة لا تستوجب التنفيذ حتى يتأكد من تحقيقها ويرجع سبب ذلك إلى عدم التأكد.

3. وثيقة مساعدة لاتخاذ القرار:

تعتبر الميزانية قاعدة لاتخاذ القرار بالنسبة لمسؤولي المؤسسات العامة حيث يعتمد في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية، نظرا لطبيعتها و مميزات المعلومات التي تتضمنها و التي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات و الموارد بطريقة مبسطة و معبرة و سهلة التحليل.

4. قاعدة لمراقبة الأداء :

كما تم تعريف الميزانية سابقا فهي تعبر عن برنامج أو خطة عمل للمؤسسة لفترة زمنية محددة و بالتالي تعتبر كأداة لمراقبة الأداء من خلال قياس حجم و نسبة ما تم تحقيقه من البرامج المسطرة والمقارنة بين ما كان مقررا و ما تم تحقيقه فعلا.

المطلب الثاني: القواعد الأساسية للميزانية العامة

هناك اتجاه عام بين معظم الدول إلى مراعاة بعض القواعد عند وضع الميزانية العامة، و هذه القواعد هي:

أولا: قاعدة سنوية الميزانية

يقصد بهذه القاعدة أن تغطي الموازنة العامة النفقات و الإيرادات العامة الخاصة بسنة كاملة وأن تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية، وتقضي هذه القاعدة بأن تعد الميزانية العامة للدولة عن فترة مالية محددة تكون عادة سنة واحدة قادمة.

وتعتبر فترة سنة هي الفترة المالية المثلى لإعداد تقديرات الميزانية العامة وذلك لأن هذه الفترة تسمح بتغطية جميع العوامل الموسمية التي تؤثر على تدفق الموارد والنفقات العامة وتمكن من وضع تقديرات سليمة ودقيقة لها، بينما لو زادت الفترة المالية عن سنة فسوف يصعب التنبؤ والتقدير وتحقيق الرقابة الفعالة على التنفيذ و لو أعدت

الميزانية عن فترة مالية تقل عن السنة فسوف تلقي عبئاً كبيراً على الأجهزة المتخصصة لأنها ستتطلب وقتاً وجهداً كبيرين لإعدادها ومناقشتها واعتمادها وليس من السهل تكرار هذه العملية كل فترة زمنية قصيرة. وأهم ما يبرر قاعدة سنوية الميزانية ما يلي:

- صعوبة إعداد تقديرات دقيقة للإيرادات والنفقات العامة المتوقعة لفترة تزيد عن سنة.
- تقلب حجم الإيرادات والنفقات باختلاف أشهر وفصول السنة.
- البيانات المتعلقة بالنشاط الاقتصادي وحسابات الدخل القومي والحسابات الأخرى ذات العلاقات بالموازنة العامة عادة تكون سنوية.
- زيادة الفترة عن سنة تؤدي إلى ضعف رقابة السلطة التشريعية بينما قصر الفترة عن سنة تؤدي إلى إرهاق الموظفين المكلفين.

بالإضافة لذلك هناك إستثناءات من قاعدة سنوية الميزانية:

- هناك استثناءات تستدعي إعداد الميزانية لفترة أقل من سنة مثل الميزانيات المساعدة و الاعتمادات الشهرية المؤقتة.
- وهناك استثناءات تستدعي إعداد الميزانية لفترة أكبر من سنة مثل ميزانية الدورة الاقتصادية و ميزانية الخطة الاستثمارية.

ثانياً: قاعدة وحدة الميزانية

يقصد بهذه القاعدة أن تدرج الحكومة تقديرات النفقات و الإيرادات العامة في وثيقة واحدة، أي لا يكون هناك عدد من الميزانيات للحكومة مما يحقق سهولة معرفة المركز المالي للدولة، وهناك مبررات الأخذ بوحدة الميزانية هي:

- سهولة التعرف على المركز المالي للدولة بمجرد الاطلاع على الإيرادات والنفقات التي تضمنتها الميزانية العامة الواحدة.
- سهولة التعرف على الآثار الاقتصادية و الاجتماعية لبنودها.
- سهولة الرقابة التشريعية عليها.

وهناك استثناءات على قاعدة وحدة الميزانية:

1. الميزانيات المستقلة: تعد هذه الميزانية من قبل وحدات اقتصادية حكومية لا تسري عليها القواعد والأحكام التي تخضع لها الميزانية العامة للدولة بل تطبق قواعد وأحكام قطاع الأعمال، ولا ترتبط هذه الميزانية بميزانية الدولة إلا برصيد العجز فقط والذي يضاف إلى جدول النفقات العامة وهو بمثابة إعانة تقدمها الدولة. أما الفائض فتقوم الوحدة الحكومية المستقلة بالاستفادة منه لتوسيع أو تحسين جودة الخدمات المقدمة.

2. الميزانيات الملحقة: تعد هذه الميزانية من قبل وحدات إدارية ملحقة بالوزارات تقوم بأداء نشاطات ذات طبيعة خاصة و متميزة مما يعطيها الحق بمنحها قدرًا من الاستقلال المالي والإداري الذي يتلاءم مع طبيعة عملها وإن كانت تنطبق عليها معظم اللوائح والقوانين والتعليمات الخاصة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، لا تربط هذه الميزانية بميزانية الدولة إلا برصيد الفائض أو العجز فعندما يكون هناك فائض يضاف إلى جدول الإيرادات العامة للدولة وعندما يكون هناك عجز يضاف إلى جدول النفقات العامة حيث يتم تمويله كإعانة من الدولة.

3. الميزانيات الاستثنائية: تعد هذه الميزانية لأغراض مؤقتة أو استثنائية مثل نفقات المشاريع الإنمائية الكبيرة وحالات الحروب والكساد أو الكوارث التي يتم تمويلها عن طريق الاحتياطي العام والقروض العامة.

ثالثا: قاعدة شمول الميزانية

يقصد بهذه القاعدة أن تدرج كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة في الميزانية العامة مهما قل حجمها دون إجراء مقاصة بين إيرادات و نفقات هيئة أو مؤسسة ما، ولكن تقوم بعض الدول بإدراج نتيجة المقاصة التي تسمى طريقة الناتج الصافي (الفائض أو العجز) لعمليات الوحدات الحكومية في الميزانية العامة للدولة حيث يؤول الفائض إلى الميزانية العامة للدولة ويمول العجز منها، ومبررات عمومية الميزانية العامة هي:

- يسهل مهمة الاقتصاديين وخاصة السلطة التشريعية التي يهتمها في المقام الأول الوقوف على طبيعة وحجم كل إيراد محصل وكل نفقة منصرفة.
- ترشيد الإنفاق الحكومي ومحاربة الإسراف فيه، حيث يعتبر بمثابة رقابة داخلية في مراحل تنفيذ الموازنة أو عند عرض حساباتها الختامية، حيث لا توجد وسيلة لإخفاء بعض عناصر الإيرادات أو النفقات اعتماداً على إظهار نتيجة نشاطها في رقم واحد يحتوي على صافي ربح أو صافي خسارة.

رابعاً: قاعدة عدم التخصيص أو شيوع الميزانية

ويقصد بهذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لتغطية إنفاق معين، فكل الإيرادات يجب أن تمتزج ببعضها البعض ليتكون منها حصيلة واحدة تمول جميع أوجه الإنفاق العام، وبالتالي يطلق على هذه القاعدة اسم قاعدة "عدم التخصيص"، والاستثناءات من قاعدة عدم التخصيص هي:

- قيام الدولة بتخصيص إيراد معين لسداد فوائد الدين العام وأقساطه.
- استخدام الإيراد من قرض خارجي للإنفاق على مشروع تنموي محدد بموجب شروط القرض.
- الميزانيات المستقلة و الملحقه.

خامساً: قاعدة الوضوح والمرونة

الوضوح معناه ينبغي أن تتسم الميزانية العامة للدولة بالوضوح والبساطة حتى يمكن فهمها واستيعابها من قبل جميع القائمين على تنفيذها داخل الوحدات الحكومية المختلفة أو من القائمين على الرقابة عليها من الأجهزة الرقابية المختصة أو من أعضاء السلطة التنفيذية أو من أفراد الشعب) الممولين الرئيسيين للميزانية.

أما المرونة معناه ينبغي أن تتصف الميزانية بالمرونة التي تمكن إدارة الوحدة الحكومية من الحرية في إنفاق الموارد المتاحة والمخصصة لها وفقاً لظروف المحتملة التي لم تكن في الحساب عند إعداد تقديراتها.

وعليه تعد الميزانية بمثابة خطة عمل للحكومة تصدر بموافقة السلطة التشريعية واعتمادها في الفترة المقبلة الذي يعكس سياسة الدولة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهي تنبؤ وتقدير لذلك يجب السماح بوجود مرونة كافية كي تساعد على التكيف مع الاحتمالات غير المتوقعة.

المبحث الثاني: دورة الميزانية من الإعداد إلى الرقابة

يطلق لفظ دورة الميزانية العامة على المراحل الزمنية المتعاقبة و المتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقاً لهذه المستويات المشتركة بين السلطات التنفيذية و التشريعية، ودورة الميزانية إلى جانب اتصافها بخاصية الاستمرار و التداخل تتصف أيضاً بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنياً و تتكرر عام بعد عام و لكل منها خصائصها و مشاكلها و متطلباتها ولذلك كان من الممكن تقسيم دورة الميزانية العامة إلى الأربعة مراحل متميزة: التحضير والإعداد، الاعتماد، التنفيذ، المراجعة والرقابة، وستعرض لهم بالتفصيل في الخطوات التالية:

المطلب الأول: مرحلة التحضير و الإعداد :

وإن تعددت أنظمة تحضير الميزانية إلا أننا نجد أن حق تحضير و إعداد الميزانية العامة على السلطة التنفيذية وحدها فعلى السلطة التنفيذية تقع مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاجتماعية و الاقتصادية ومن الناحية العملية فإن السلطة التنفيذية اقدر من السلطة التشريعية على تحضير و إعداد الميزانية، فهي بمالها من أجهزة حكومية و إمكانيات فنية أدرى و لا شك بمقدرة القطاعات و الفئات المختلفة على تحمل الأعباء المالية.

و تبدأ هذه المرحلة عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات و ما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوبة إعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات و ما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية.

ثم تتولى وحدة تنفيذية متخصصة فحص تحصيلات الوحدات الحكومية المختلفة وتنفيذها أو تعديلها جوهرها ثم تنسيقها في مشروع واحد متكامل لميزانية الدولة، حيث يرفع مع البيان المالي إلى السلطة التشريعية لفحصه و اعتماده وفي مرحلة التحضير و الإعداد للميزانية تسترشد الحكومة بمجموعة من المبادئ العامة، وعدد من الأساليب الفنية، أما عن المبادئ العامة فقد حصرت تقليدياً في أربعة مبادئ و هي: مبدأ الوحدة، مبدأ العمومية، مبدأ توازن الميزانية، وهناك اعتبارات وأسس التي تحكم مرحلة إعداد مشروع الميزانية وهي:

أولاً: الاعتبارات التنظيمية

و تتمثل في جميع القواعد و الإجراءات التي يصنعها المشرع أو تقوم بتحديدها وزارة المالية دائرة الموازنة العامة، ويفترض بجميع الجهات الحكومية أن تلتزم بما أثناء تحضير مشروع الموازنة، و غالباً ما تأخذ عملية التحضير الخطوات التالية:

- صدور البلاغ الرسمي عن المكلف برسم السياسة بشكل عام وسياسة الموازنة بكل خاص و يتضمن هذا البلاغ الأسس و التعليمات الواجب إتباعها من قبل الوزارات و الدوائر و المؤسسات الحكومية عند إعدادها المشروع موازنتها للسنة المالية المقبلة.

- تقوم الوزارات و الدوائر و المؤسسات الحكومية بالتعميم على إدارتها المختلفة و تزويدها بال نماذج المعتمدة من دائرة الموازنة و مطالبتها بتقديم توقعاتها عن نشاطها و أعمالها للسنة المالية المقبلة و تقديم مقترحاتها بخصوص إعداد الموازنة الخاصة بها. ويتولى الإدارة العليا فيما يتعلق بمركز الوزارة أو الدائرة و الحاكم الإداري فيما

يتعلق بالإيرادات الحكومية في المحافظات، و الأولوية القيام بدراسة المقترحات المقدمة و التجاور و التشاور مع مديري الإدارات و الوحدات والعمل على إجراء أي تعديلات على المقترحات و المشروعات المقدمة منهم، ووضع مشروع نهائي على موازنتها و تقديم ذلك لدائرة الموازنة العامة أو الإدارة المسؤولة عن التنظيم المالي داخل الوزارة أو الدائرة هذا و غالبا ما يتم تشكيل لجان فرعية تدعى "لجان الموازنة" و ذلك على مستوى الوزارات أو المؤسسات المختلفة و تكون مهمتها القيام بإعداد مشروعات الموازنات الفرعية بالتنسيق مع الإدارات العليا على نفس المستوى.

- تتسلم دائرة الموازنة العامة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات و الدوائر الحكومية حيث يتم دراستها من قبل المختصين بالدائرة، ثم تبدأ المناقشة بين الوزارات و الدوائر المعنية و دوائر الموازنة حول المخصصات المطلوبة للسنة المالية المقبلة، و من ثم يتم التوصل إلى أرقام متفق عليها على ضوء الاحتياجات السائدة و الموارد المالية المتاحة.

- بعد الانتهاء من مرحلة مناقشة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات و الدوائر الحكومية يتم التوصل إلى صورة إجمالية واضحة لحجم الإيرادات و النفقات المقدرة للسنة المالية المقبلة و مقدار العجز المقدر و يتم استعراض ذلك من قبل المجلس الاستشاري للموازنة .

- يتم رفع مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء حيث يبدأ بدراسته و استعراضه و مناقشته بعناية و يقوم بإجراءاته تعديلات قديرها مناسبة و تنسجم مع اتجاهات السياسة العامة و يتم وضع الموازنة في صورتها شبه النهائية، حيث يتم رفع مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الأمة للمناقشة النهائية

ثانيا: الاعتبارات الفنية :

ويعتبر هذا الإطار في جميع الرتيبات و الخطوات التي يتم على أساسها تحضير الموازنة منذ النهاية، فالموازنة العامة باعتبارها خطة تحكم سلوك الجهات الرسمية و ربما غير رسمية في الدولة لمدة سنة كاملة لا يمكن أن تقوم على أساس عشوائي لا بيان تستند إلى ما يضمن واقعيتها و رشدتها و ذلك من خلال:

- توفر حصيلة من المعلومات عن مصادر الإيرادات العامة المتوقعة للسنة القادمة و عن أوجه الإنفاق المختلفة و العمل على فرزها و تنظيمها و تبويبها لتكون جاهزة للعمل.

- إجراء الدراسات اللازمة لتحديد عدد التنبؤات الأساسية عن حركة الإيرادات و النفقات للسنة المالية المقبلة بالاستعانة بأساليب التحليل المالي و الإحصائي القادرة على تحقيق أعلى درجة من التأكد حول موضوعات التنبؤات المختلفة.
- دراسة التنبؤات المختلفة و القيام بإعداد و تقييم مشروع الموازنة على ضوء ذلك مع الأخذ بعين الاعتبار التعليمات الصادرة بهذا الخصوص عن دائرة الموازنة العامة و الاستعانة بالنماذج المعتمدة لذلك.
- إبراز الدواعي والمبررات المختلفة مدعمة بالدراسات و الخلاطات و القرارات التي حكمت تحضير أرقام الموازنة و مثال ذلك تحديدا البرنامج و المشروعات المختلفة المستهدف إنشاؤها أو الصرف عليها خلال السنة المالية القادمة و تحديد جميع المتطلبات اللازمة للنهوض بكل مشروع كوحدة تكاملية واحدة و كذلك تقديم دراسات الجدوى لهذه المشروعات توضيح من خلالها المنافع التي يتوقع أن تتحقق من كل منها.

المطلب الثاني : مرحلة الاعتماد

تعتبر هذه المرحلة من أدق المراحل و أكثرها حساسية، وذلك لأن عملية اعتماد الموازنة أو المصادقة عليها تمثل المرحلة الأخيرة التي تناقش الموازنة خلالها قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ و لئن أثرت المناقشات حول اختصاصات كل من السلطة التنفيذية و التشريعية في مرحلة تحضير و إعداد الميزانية فان مرحلة الاعتماد كانت، و ستظل دائما من اختصاص السلطة التشريعية بحكم كونها ممثلة لقوى الشعب تقع مسؤولية التحقق من سلامة البرامج و السياسات الحكومية عن طريق اعتماد مشروع الميزانية و متابعة تنفيذها للتأكد من حسن الأداء باستخدام أساليب الرقابة المالية) وهي المرحلة الرابعة من دورة الميزانية(، ويبدأ مشروع الميزانية داخل المجلس التشريعي ويمر بثلاث مراحل و هي:

أولا: مرحلة المناقشة العامة

حيث يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان، و هذه المناقشة تنصب غالبا عن كليات الميزانية العامة و ارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

ثانيا: مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة

و سنطلع به لجنة مختصة متفرعة عن المجلس النيابي) لجنة الشؤون الاجتماعية (و تقوم اللجنة بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترتفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس.

ثالثا: مرحلة المناقشة النهائية

يقوم المجلس مجتمعاً بمناقشة تقرير اللجنة ثم يصوت على الميزانية العامة بأبوابها و فروعها وفقاً للدستور و القوانين المعمول بها.

إذا وافق البرلمان على المشروع الميزانية العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه " قانون المالية " و هو قانون يحدد الرقم الجمالي لكل النفقات العامة و الإيرادات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات و الثاني بيانا تفصيليا للإيرادات.

المطلب الثالث : مرحلة التنفيذ

وهي هذه المرحلة تنتقل الميزانية العامة من النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس ، حيث تقوم الحكومة تنفيذ الميزانية ، فتتولى الوزارات و المصالح و الهيئات المختلفة القيام بالبرامج و المشروعات و تسيير الخدمات التي اعتمدها السلطة التشريعية مراعية في ذلك ارتفاع الكفاءة الفنية للتنفيذ و انخفاض تكاليفه، كما تتولى المصالح المعنية تحصيل الضرائب و الإيرادات المقررة بأدلة كل إمكاناتها في سبيل منع التهرب الضريبي و انخفاض التكاليف الجبائية.

ولا تقتصر مهمة تنفيذ الميزانية على مجرد تحصيل الإيرادات، و دفع المصروفات التي أدرجت في الميزانية العامة بل أن تتبع آثار هذه العمليات على الاقتصاد القومي و أن تراقب اتجاهاتها نحو الأهداف الاقتصادية المنشودة حتى تستطيع في الوقت المناسب تعديل سياساتها الانفاقية و الإيرادية إن لزم الأمر ولما كانت عمليات التقدير و التنبؤ قد سادت مرحلة تحضير الميزانية" كما سبق أن ذكرنا "فان على مرحلة التنفيذ إن تواجه كافة النتائج التي تترتب على مقارنة التقديرات بالواقع .

المطلب الرابع: مرحلة المراجعة و الرقابة

تعد هذه المرحلة هي آخر مرحلة تعرفها الميزانية العامة للدولة و تسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية و الهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد وفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و إجازتها من طرف السلطة التشريعية، و بناءً على ذلك فان لهدف الأساسي من الرقابة على الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسات العامة للدولة.

و تأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة صور مختلفة وهي الرقابة الإدارية و الرقابة التشريعية و الرقابة المستقلة على النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر به لدى السلطة التشريعية و طبقا للقواعد المالية المقررة للدولة.

خاتمة:

تعتبر الموازنة العامة أداة لتوجيه السياسات العامة للدولة من أجل تحقيق الأهداف العامة للدولة، لذا يجب على السلطة التشريعية متابعة ما تم اعتماده سابقا مع سلامة التنفيذ سعيا لتحقيق الأهداف التي من أهمها رفاهية المجتمع المسؤولة عنه. تعتبر الميزانية العامة للدولة مؤشرا عاما للمستقبل فمن خلالها ترسم الأهداف المرجو تحقيقها بغرض توجيه الأوضاع إلى المسار الصحيح وكأداة رقابية وهي أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد وتوزيعها من أجل النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي. الميزانية العامة أداة لتحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد وضمان وصول الخدمات العامة دون مقابل، وللميزانية العامة أهمية محاسبية بالاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية، وذلك بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمسائها من أجل تنظيم وضبط معاملاتها المالية، لذ يكون هناك حساب لكل نوع من الإيرادات والنفقات وفقا لطريقة ومدة اعتماد الميزانية، فالنظام المحاسبي يساعد على استخراج الحساب الختامي للموازنة العامة الذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، لذا وجب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية والمحاسبية في أجهزة الدولة لتحقيق أهداف الميزانية العامة. وهناك ثلاث خطوات من أجل إعداد الميزانية، هي: أولا إعداد الميزانية، حيث تقوم الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة بوضع تقدير لإيراداتها ومصروفاتها لسنة مالية مقبلة وترسلها إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني) قسم الإدارة العامة للميزانية (لمناقشتها مع المسؤولين في الجهات الحكومية ومن ثم توضع ميزانية مقترحة. بعد ذلك تبدأ الخطوة الثانية وهي اعتماد الميزانية بعرضها على مجلس الوزراء من أجل مناقشتها أو إجراء تعديل إذا لزم الأمر، وفي حالة الموافقة عليها يصدر مرسوم ملكي باعتماد الميزانية بشكل نهائي. ثم تبدأ المرحلة الأخيرة وهي مرحلة تنفيذ الميزانية من تاريخ اعتمادها من السلطة العليا ثم تبلغ كل وزارة ومصطلحه بميزانيتها النهائية للعمل بموجبها، وأخيرا بعد مرحلة التنفيذ وفي نهاية السنة المالية تعد كل جهة الحساب الختامي. أما القواعد فهناك العديد من القواعد الأساسية التي يجب اتباعها عند إعداد الميزانية، وهي: أولا: القاعدة السنوية، المقصود بها أن تكون الفترة الزمنية التي تعد الميزانية عنها سنة مالية 12

شهرًا سواء بدأت في أول السنة المالية أو في أي شهر آخر من شهور السنة والسبب في اختيار الفترة الزمنية بسنة إمكانية التنبؤ بالعوامل التي تؤثر في الإنفاق العام وفي الموارد العامة وسهولة الرقابة وكذلك إعداد الميزانية ومناقشتها واعتمادها يتطلب وقتًا وجهدا لا يقل عن السنة وصعوبة إعداد تقديرات دقيقة لبعض النفقات والموارد إذا زادت المدة على سنة. ثانيا: قاعدة العمومية يقضي هذا المبدأ أن تكون الموارد والنفقات شائعة فلا يجوز تخصيص إيرادات معينة لمقابلة مصروفات معينة وذلك حتى لا تفقد الموازنة العامة مرونتها. ثالثا: قاعدة الشمول يقضي هذا المبدأ أن تكون الميزانية العامة للدولة شاملة لجميع النفقات والإيرادات، وذلك بتسجيل إيرادات ومصروفات كل جهة على حدة دون عمل مقاصة فيما بينها. لتحقيق رقابة فاعلة على كل موارد الدولة واستخداماتها. رابعا: قاعدة الوحدة وهي أن تكون للدولة الميزانية واحدة تحتوي على كل نفقاتها وإيراداتها على اختلاف قطاعاتها في وثيقة واحدة. الأمر الذي يساعد على معرفة الظروف الاقتصادية والمالية للدولة وسهولة الوصول إلى المعلومات من قبل المستخدمين وذوي الاختصاص. خامسا: قاعدة التوازن، ويقصد بها أن يكون توازنا رقميا بين مصروفات الميزانية وإيراداتها، بمعنى أن يكون جانب المصروفات مساويا لجانب الإيرادات. إلا أنه قد يكون هناك عجز في الميزانية أو فائض بسبب الظروف التي تمر بها الدولة وتتم معالجتها إما بضغط الإنفاق أو زيادة الإيراد أو الاقتراض. كما أنه يجب أن تتسم الميزانية العامة بالوضوح الكافي بعرضها بطريقة بسيطة ومقبولة، حيث لا تدرج الاعتمادات مجملة، بل مفصلة، كذلك استخدام الأشكال الهندسية والرسومات البيانية. وكذلك يجب أن تكون هناك مرونة من أجل سهولة تنفيذ ومراعاة الاحتمالات المختلفة التي قد تواجهها خلال السنة، والبحث عن بدائل لهذه الاحتمالات.

قائمة المراجع:

- حسين مصطفى، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، ساحة بن عكنون، الجزائر.
- المادة 6 من القانون 84/17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق ل 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية
- المادة 3 من القانون 90/21 الصادر في 15 أوت 1990 يتعلق بالحاسبة العمومية، جريدة الرسمية رقم 35
- غانم يحيى، سعيد الرحماني المهدي، أساسيات في النفقات العامة و إشكالية عدم تكافؤها مع الإيرادات مذكرة ليسانس في المالية، المدية. 2002/2003

- فرح عبد الكريم إبراهيمي حمزة " الرقابة على الأموال العمومية" دراسة حالة الجزائر " مذكرة ليسانس في المالية، المدية. 2004 /2005
- حسين الصغير " دروس في المالية و المحاسبة العمومية "دار المحمدية العامة، الجزائر. 1999
- إبراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة " مبادئ المالية العامة " دار الصفاء للطباعة و النشر و التوزيع عمان،. 1987
- حامد عبد المجيد دارس "مبادئ المالية العامة "مركز الإسكندرية للكتاب 42 شد مصطفى مشرقة الازايطة، الطبعة. 2000
- محمد عباس محرز "اقتصاديات المالية العامة "ديوان المطبوعات الجامعية ، ساحة المركزية بن عكنون، طبعة. 2003