



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة لونيبي علي - البليدة 02 -
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
- الشهيد طالب عبد الرحمان -



قسم علوم التسيير

دروس في المالية العامة

موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس كل التخصصات

من إعداد:

الدكتور بملولي فيصل

السنة الجامعية 2020-2021

1. مقدمة:

يحتل علم المالية العامة دورا مهما وكبيرا في حياة الدولة المعاصرة، نظرا لأن السياسات المالية توضح وتترجم لأفراد المجتمع دور الحكومات وكفاءتها في إدارة النشاط الاقتصادي في الدولة، وأيضا دور السلطة التشريعية في بسط رقابتها على السلطة التنفيذية سواء في مرحلة وضع السياسات المالية أو عند تنفيذها. فعلم المالية العامة يتناول دراسة كيفية تنظيم النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة، بحيث تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تبنتها الدولة. فالنظام المالي يعكس اتجاهات النظام السياسي، ويعتبر في نفس الوقت أداة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام، وعادة ما تهدف الدولة عند استخدام أدواتها المالية إلى تحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ومن هنا نجد أن أن المالية العامة بموضوعاتها تحتل أهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية والسياسية، ولذلك فإن العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة هو علم المالية العامة. وقد جاءت هذه المطبوعة لدراسة هذا العلم من خلال تضمينها خمسة أجزاء أساسية، جاءت على النحو التالي:

- الجزء الأول: وجاء بعنوان الإطار العام للمالية العامة من خلال التطرق إلى مفهوم وتطور المالية العامة، أهدافها ومصادرها، عناصرها ووظائفها، بالإضافة إلى التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة، وأخيرا علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.
- الجزء الثاني: وجاء بعنوان النفقات العامة للدولة، من خلال التطرق إلى مفهوم وعناصر النفقات العامة وتطور مفهومها ودورها، تبويب وتقسيمات النفقات العامة، قواعدها ومحدداتها، ظاهرة ازدياد النفقات العامة، وأخيرا الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.
- الجزء الثالث: وجاء بعنوان الإيرادات العامة للدولة، من خلال التطرق إلى مفهوم وتقسيمات الإيرادات العامة، ثم إلى الإيرادات الاقتصادية، الإيرادات السيادية، وأخيرا الإيرادات غير العادية للدولة.
- الجزء الرابع: وجاء بعنوان الموازنة العامة للدولة وقانون المالية، من خلال التطرق إلى مفاهيم أساسية متعلقة بالموازنة العامة للدولة وقانون المالية، بالإضافة إلى دراسة مراحل تحضير، اعتماد، تنفيذ والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

دروس في المالية العامة

- الجزء الخامس: وجاء بعنوان المالية العامة في الاقتصاد الإسلامي، من خلال التطرق إلى مدخل لعلم المالية في الإسلام، بالإضافة إلى الموارد العامة والإنفاق العام في الإسلام، وأخيرا الموازنة العامة في النظام الإسلامي.

وفي الأخير نتمنى أننا وفقنا ولو بالقدر القليل في تسهيل فهم ودراسة موضوع المالية العامة لكل من له اهتمام بهذا الموضوع من أساتذة وباحثين وطلبة، كما نتقدم بالشكر الجزيل لكل من قدم لنا النصيحة والملاحظات والنقد البناء الذي يخدم هذا العمل.

2. الفهرس

الصفحة	العنوان
01	1. مقدمة
03	2. الفهرس
05	3. الإطار العام للمالية العامة
05	1.3 مفهوم وتطور المالية العامة
07	2.3 أهداف ومصادر المالية العامة
08	3.3 عناصر ووظائف المالية العامة
10	4.3 التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة
12	5.3 علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
14	4. النفقات العامة للدولة
14	1.4 مفهوم وعناصر النفقات العامة
15	2.4 تطور مفهوم ودور النفقات العامة
16	3.4 تبويب وتقسيمات النفقات العامة
22	4.4 قواعد ومحددات النفقات العامة
24	5.4 ظاهرة ازدياد النفقات العامة
28	6.4 الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
31	5. الإيرادات العامة للدولة
31	1.5 مفهوم وتقسيمات الإيرادات العامة للدولة

دروس في المالية العامة

33	2.5 الإيرادات الاقتصادية للدولة (إيرادات أملاك الدولة والرسوم)
40	3.5 الإيرادات السيادية للدولة (الضرائب)
49	4.5 الإيرادات غير العادية (القروض العامة والإصدار النقدي)
63	6. الموازنة العامة للدولة وقانون المالية
63	1.6 مفاهيم أساسية حول الموازنة العامة للدولة وقانون المالية
73	2.6 تحضير وإعداد الموازنة العامة للدولة
77	3.6 اعتماد الموازنة العامة للدولة
79	4.6 تنفيذ الموازنة العامة للدولة
85	5.6 الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة
89	7. المالية العامة في الاقتصاد الإسلامي
89	1.7 مدخل لعلم المالية العامة في الإسلام
94	2.7 الموارد العامة في الإسلام
105	3.7 الإنفاق العام في الإسلام
110	4.7 الموازنة العامة في النظام الإسلامي
125	8. الخاتمة
127	9. قائمة المراجع

3. الإطار العام للمالية العامة

ارتبط تطور دور وعمل الدولة بالمالية العامة ارتباطا وثيقا، أين كانت طريقة قيامها بالإنفاق لتلبية الحاجات العامة وكيفية توزيع الأعباء الضريبية على المكلفين بها، تعكس التطور الذي لحق بميكلها ومؤسساتها، بل أكثر من هذا تقوم المالية العامة بتقديم صورة مكبرة عن الوضعية الاقتصادية للبلد، ويعد تعريف الحاجات العامة ضرورة أساسية يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالي في محاولته إشباع هذه الحاجات، كما أنه يؤدي إلى بيان الأوجه التي تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن أوجه النشاط الخاص وطبيعته، وبالتالي تتميز على أساسها المالية العامة عن المالية الخاصة.

1.3 مفهوم وتطور المالية العامة: يهتم علم المالية العامة بدراسة المشاكل التي تتعلق بتوجيه الموارد الاقتصادية والمالية لإشباع الحاجات العامة، ومن الضروري عند البدء بدراسة علم ما، أن تعرض طبيعة ذلك العلم، لأن مثل هذا العرض يحدد طريقة الدراسة، ونطاق العلم وحدوده، الذي تقوم بدراسته، والبحث فيه، وهو ما يتطلب دراسة مفهوم وتطور علم المالية العامة.

1.1.3 مفهوم علم المالية العامة: يمكن التمييز بين تعريفين مختلفين للمالية العامة، وذلك استنادا لتطور مفهوم دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فنجد التعريف التقليدي لعلم المالية العامة "لغاستون جيز - Gaston Geze" وغيره من المؤلفين التقليديين كما يلي: " هي مجموعة القواعد التي يجب على الدول أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لتلبية هذه النفقات مع توزيع أعبائها على الأفراد"¹.

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

إلا أن تطور دور الدولة من مجرد دولة حارسة أو حيادية إلى دولة متدخلة، جعل من التعريف السابق للمالية العامة غير قادر على ترجمة حقيقة هذا التطور، فلم يعد هدف المالية العامة هو مجرد الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة، بل أصبح الهدف أكثر اتساعا، ليشمل تغطية النفقات العامة التقليدية

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

دروس في المالية العامة

وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يتطلب زيادة النفقات العامة، وهو ما يستلزم الحصول على إيرادات عامة أكبر لتحقيق الأهداف القديمة والجديدة¹.

ولقد انعكس هذا التطور على مفهوم المالية العامة في شكله الحديث فأصبح علم المالية العامة يعرف على أنه: " العلم الذي يتمثل موضوعه في دراسة القواعد المنظمة للنشاط المالي وللأنشطة التي تبذلها الدولة في سبيل الحصول على الموارد الضرورية لانفاقها قصد إشباع الحاجات العامة، أما منهجه أو طريقة بحثه فتتمثل في أدواته الإيرادات، النفقات والميزانية. ويتحقق ذلك من خلال دراسة هذه الأدوات منفصلة ومنعزلة عن العوامل الاقتصادية الأخرى ". ويعرف كذلك على أنه " ذلك العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة ، دف تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية "².

ومن خلال كل ما سبق يمكن تعريف المالية العامة على أنه: " العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لانفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة ".

2.1.3 تطور علم المالية العامة: مرت مالية الدولة في العصر الحديث بثلاث مراحل أساسية، عرفت الأولى بمرحلة الدولة الليبرالية التي تميزت بتحديد النفقات والعمل على توازن الميزانية العامة للدولة إلى جانب الإصرار على حيادية المالية العامة والمستمدة من حيادية دور الدولة في الحياة الاقتصادية، أما الثانية فهي مرحلة الدولة المتدخلة والتي نادى مؤيدو هذا الطرح بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ويظهر تدخل الدولة فيما يتعلق بالمالية العامة من خلال الزيادة في النفقات العامة إلى جانب إعادة النظر في التوازن في الميزانية العامة، وصولاً إلى المرحلة الثالثة وهي المرحلة المعاصرة أين تعددت فيه أساليب تدخل وتسيير المالية العامة³.

- مرحلة الدولة الحارسة: هيمنت خلال هذه الفترة من القرن التاسع عشر (19) فلسفة الفكر الكلاسيكي التي تبنت في مجال المالية العامة مبدأ الحرص على تحديد النفقات والاقتصاد فيها، وللوصول إلى ذلك يجب الإبقاء على توازن الميزانية العامة للدولة، ولضمان كل هذا رأي الكلاسيك في تقييد أداء الدولة الاقتصادي

¹ - خالد شحادة الخطيب - أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة السادسة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص ص 15 - 16.

² - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000، ص 8.

³ -Pierre LALUMIERE, Les Finances Publiques, Armand Colin collection, 7ème édition, Paris, 1983, PP 15-.81

دروس في المالية العامة

الوسيلة المثلى لذلك، فتدخل الدولة حسبهم يؤدي لا محالة إلى زيادة النفقات مما يحدث خللا في توازن ميزانية الدولة قد ينتج عنه اضطراب في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

- مرحلة الدولة المتدخلة: جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى، والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية، وفي هذا الإطار خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل الكلاسيك، والذين قاموا بتحبيدها عن المجال الاقتصادي، وأخذت في لعب دور هام وحاسم في الحياة الاقتصادية إلى جانب إعادة توزيع الدخل الوطني، وأضحت بالتالي المالية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، ويظهر تدخل الدولة فيما يتعلق المالية العامة من خلال: زيادة النفقات العامة، إعادة النظر في توازن الميزانية العامة، خروج المالية العامة عن حياديتها.

- مرحلة الدولة المنتجة: عرفت المالية العامة تطورا أكبر خلال النصف الثاني من القرن العشرين الراجع إلى تعددها بالنظر إلى أهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة التي تختلف من دولة إلى أخرى في طريق النمو، فلقد استحدثت المالية المعاصرة من طرف الأنظمة البرلمانية وتجد هذه العلاقة تفسيرا منطقيا، تاريخيا، ظهرت الأنظمة البرلمانية في مختلف الدول وعلى وجه الخصوص الأوروبية منها عقب انهيار الحكم الملكي، فلحد من السلطة الملكية عمدت البرلمانات المنتخبة إلى استعمال التقنيات المالية، بالترخيص المبدئي لإيرادات ونفقات الخدمات العامة، بهذه الطريقة تكون هذه المجالس قد حدثت من مجال التدخل الممكن والمسموح للحكومة.

2.3 أهداف ومصادر المالية العامة: للمالية العامة مجموعة من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، بالمقابل تعتمد المالية العامة على عدد من المصادر التي يمكن تحديدها في المصادر الدستورية والتشريعية والتنظيمية.

1.2.3 أهداف المالية العامة: يمكن معرفة أهداف المالية العامة من خلال مقارنتها بالمالية الخاصة، ذلك أن الأخيرة تبحث عن النشاط الذي يحقق نفعا للفرد في شكل نقدي أو يمكن تقويمه بالنقود وغرضها الاقتصادي إذن هو الإنتاجية الاقتصادية، أما هدف المالية العامة فينصب على الفائدة الاجتماعية القصوى التي تحقق أكبر قدر من الاشباع وبأقل تكلفة ممكنة، أي استخدام الوسائل الأكثر نفعا من الناحية الاجتماعية. ويزداد هذا الاختلاف وضوحا في الهدف، وهو ما يحدث عند اختيار الأفراد و الدولة لوسائل اشباع الحاجات العامة والخاصة، وفي هذا الصدد يتميز التفضيل المالي الذي تمارسه الدولة عن التفضيل الاقتصادي الذي يمارسه الفرد، وذلك نظرا لارتباط التفصيل الأول بالسياسة المالية وأدائها في ذلك الموازنة العامة بعيدا عن فكرة النفع الخاص الذي هو غاية التفضيل الاقتصادي.

2.2.3 مصادر المالية العامة: تتمثل في المصادر التالية¹:

- **المصادر الدستورية:** يضع الدستور في الجزائر المبادئ الأساسية للضرائب كما هو مقرر في المادة 64 منه (مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة محددة بقانون، تحدث الأعباء المالية من ضرائب ورسوم بأثر فوري)، ويحدد المدة القصوى للبرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية (يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما اعتبارا من تاريخ الإيداع، وإذا تجاوز هذه المدة يصدر قانون المالية بأمر من رئيس الجمهورية وذلك حسب المادة 120)، كما ينص على أن التصويت على الميزانية من اختصاص حسب المادة 122، كذلك ضمن حسن استعمال الاعتمادات المالية لكل قطاع برقابة البرلمان حسب المادة 160، ورقابة مجلس المحاسبة حسب المادة 170.

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

- **المصادر التنظيمية:** وهي المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية.

3.3 عناصر ووظائف المالية العامة: تتمثل عناصر المالية في كل من النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة، بالمقابل تقوم المالية العامة بمجموعة من الوظائف والمهام.

1.3.3 عناصر المالية العامة: تتضمن المالية العامة ثلاث عناصر أساسية، النفقات العامة والإيرادات العامة، وهما يتصلان بالموارد المالية اللازمة لأداء الوظيفة المالية للدولة، والموازنة العامة، وهي الإطار التنظيمي لهذه الموارد المالية²:

- **النفقات العامة:** وهي الأموال اللازمة لتحقيق الإشباع العام لسد الحاجات العامة، وإن الدولة تقوم بشراء السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الإشباع، ويختلف مدى الإشباع تبعا للفلسفة التي تنتهجها الدولة، أي الدور الذي تقوم به لتطبيق النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد فيها، وإن هذه الحاجات آخذة في الازدياد مع ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

1 - عمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2005، ص ص 24 - 25.

2 - محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2007، ص ص 21 - 22.

دروس في المالية العامة

- **الإيرادات العامة:** ويقصد بها مصادر تمويل النشاط المالي للاقتصاد العام، حيث يتطلب القيام بتغطية النفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة، وتحصل الدولة على هذه الموارد أساسا من الدخل الوطني في حدود القدرة المالية الوطنية، أو من الخارج عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الانفاق العام، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة.

- **الموازنة العامة:** وهي جداول تتضمن أرقام تقديرية للنفقات والإيرادات العامة لسنة مقبلة، وهي بذلك تنظيم مالي يقابل بين هذين النوعين من الموارد المالية، ويحدد العلاقة بينهما لتحقيق السياسة المالية للدولة. ولا بد الإشارة في هذا السياق إلى وجود علاقة تبادلية بين الموارد المالية (النفقات والإيرادات) تؤثر في الاقتصاد الوطني وتتأثر به، فالإيرادات العامة تقتطع من الموارد الاقتصادية (الناتج الوطني ومداخل عوامل الإنتاج)، ثم إنها تعود فتندمج في الدورة الاقتصادية وذلك عن طريق الإنفاق العام الذي يشكل جزءا من الإنفاق الوطني الإجمالي، والذي يساهم في خلق الناتج الوطني وفي خلق مداخل عوامل الإنتاج، وهكذا فإن الدورة المالية ترتبط ارتباطا وثيقا بالدورة الاقتصادية.

2.3.3 وظائف المالية العامة: رغم أن السياسات الضريبية أو الإنفاق العام تؤثر على الاقتصاد الوطني بعدة طرق، وأن تصميمها يخضع لطبيعة الغرض منها، إلا أنه يمكن تحديد الوظائف التالية للمالية العامة¹:

- **تخصيص الموارد:** ويقصد بها توفير السلع العامة أو ما يعرف أيضا بالسلع الاجتماعية، ومن هنا فإن المالية العامة تستهدف التأثير على عملية تخصيص الموارد بين السلع العامة والسلع الخاصة، وكيفية تحديد سلة السلع العامة، وهذه هي الوظيفة الأولى والتي تعرف بتخصيص الموارد.

- **توزيع الدخل والثروة:** تستهدف الدولة تحقيق العدالة الاجتماعية التي يقرها المجتمع، حيث تسعى الدولة من خلال أدواتها المالية (الضرائب والنفقات) إلى إعادة توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع بالشكل الذي يعتبره المجتمع عادلا.

- **الاستقرار الاقتصادي:** كذلك تسعى الدولة لتحقيق مستوى عالي من التوظيف خاصة في حالات الكساد، وضبط الأسعار في حالات التضخم، وكذلك تحقيق معدل نمو مناسب للدخل الوطني وذلك باستخدام أدواتها المالية من ضرائب ونفقات.

¹ - محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة - مدخل حديث، الدار الجامعية، مصر، 2009، ص 28.

دروس في المالية العامة

4.3 التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة: يهتم علم المالية العامة بمعالجة الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مؤسساتها العامة، أما المالية الخاصة فهي تختص ببحث هذا الجانب من نشاط الأفراد طبيعيين أو معنويين، ويرى التقليديون أنه ليس هناك فرق بينهما، وأنها يجب أن يقوموا على نفس المبادئ وأن تسييرها نفس القواعد والضوابط.

أما حالياً، فيرى خبراء المالية أن هناك فرقا أساسيا بين المالية العامة والخاصة، ينتج عن اختلاف المبادئ التي تحكم كلا منهما اختلافا تاما، فالمالية الخاصة هي مالية الأفراد والمؤسسات العائدة لهم أي ما يعرف بالقطاع الخاص، وهي تختلف عن المالية العامة نظرا لاختلاف طبيعة الدولة ودورها وسلطتها عن طبيعة الفرد ودوره وسلطته، هذه الأخيرة تركز على استخدام الدولة لامتيازاتها وما تتمتع به من سلطات على الأفراد والمؤسسات الخاصة ولا يستطيع أي شخص أن يعارضها، فالضريبة التي تعد موردا أساسيا للدولة، هي اقتطاع إجباري من موارد القطاع الخاص، لا يوجد ما يشابهها في مالية القطاع الخاص، أضف إلى ذلك التقنيات المستخدمة في المالية العامة والخاصة وإن كانت تبدو متشابهة لأول وهلة، إلا أن بينها بعض نقاط الاختلاف.

1.4.3 عناصر التشابه: وتتمثل فيما يلي¹:

- إن زيادة النفقات العامة تجعل الدولة تهتم بمسائل التكلفة والمردودية، نفس الشيء ينطبق على الفرد الخاص الذي يحاول التصرف بأقل تكلفة ممكنة، إذا الدولة والهيئات العامة مثل الخواص تحاول دائما أن تتصرف بأقل تكلفة.

- متأثرة بالتغيرات الاقتصادية التي طرأت في العالم، تخلت الخزينة العمومية عن تدعيم المؤسسات العمومية الاقتصادية، فبعد أن كانت أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية غير قابلة للحجز والتنازل عند تبني النظام الاشتراكي، أصبحت في إطار الإصلاحات الاقتصادية ضمانا للدائنين، وعليه يمكن القول أن مالية الدولة لا تختلف عن مالية الفرد، إذ يمكن حجز السيولة النقدية للمؤسسة العمومية الاقتصادية المودعة لدى الغير، عن طريق حجز ما للمدين لدى الغير.

- لقد تطورت طبيعة عملية الرقابة، إذ لم يعد المكلفون بالرقابة يحصرون أنفسهم في مدى احترام النصوص من قبل الهيئة الخاضعة للرقابة، بل أصبحوا يراقبون نوعية التسيير والفعالية في الأداء، إذ لم تعد الفعالية في التسيير خاصية من خصائص القطاع الخاص، بل امتدت إلى القطاع العام كذلك.

¹ - عمر بجاوي، مرجع سبق ذكره، ص ص 17 - 22.

دروس في المالية العامة

كما سبق ذكره يمكن استنتاج أن عناصر التوافق بين مالية الدولة ومالية الأفراد تتلخص في ثلاث أوجه

أساسية:

- ✓ مراعاة عامل السعر عند الإنفاق والإيراد.
- ✓ يمكن الحجز على مالية الدولة في بعض الأحيان.
- ✓ الحرص على الفعالية في التسيير.

2.4.3 عناصر الاختلاف: يمكن التمييز بين العديد من الاختلافات بين المالية العامة والمالية الخاصة لعل أهمها¹:

- **من حيث الهدف:** تختلف الأغراض التي يسعى إلى تحقيقها كل من النشاط العام والنشاط الخاص عند قيامها بالنشاط المالي، فالأفراد والمشروعات الخاصة تسعى من خلال نشاطها الاقتصادي إلى تحقيق الربح بل على تعظيم هذا الربح إلى أقصى حد ممكن، بينما الدولة لا تسعى إلى تحقيق الربح المادي فقط، في قيامها بالنشاط المالي، بل تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع من خلال إشباع الحاجات الأساسية للمجتمع، ولو تعارض ذلك مع تحقيق أكبر ربح ممكن، أو حتى الوقوع في الخسارة عندما تقدم الدولة الخدمة للأفراد بأقل من تكلفتها.
- **من حيث الإيرادات:** من الطبيعي أن يكون اختلاف في طريقة الحصول على الإيرادات اللازمة بين كل من المالية العامة والمالية الخاصة، فالدولة كما هو معروف تعتمد على الوسائل الإجبارية في الحصول على إيراداتها المنتبقة عن حقها في السيادة، الذي يتمثل في فرض الضرائب والرسوم، وإصدار القروض العامة وغيرها، بينما لا يتمتع الأفراد بمثل هذه السلطة، فيعتمدون في الحصول على إيراداتهم على عنصر الاختيار والتعاقد، عن طريق بيع منتجاتهم وتقديم خدماتهم للدولة أو الأفراد.
- **من حيث الأسلوب:** تختلف الدولة عن الأفراد في كيفية الوصول إلى الموازنة بين النفقات العامة والإيرادات العامة، فالأفراد والهيئات الخاصة يرتبون نفقاتهم في ضوء ما يحصلون عليه من إيراد، وهم مقيدون بهذا الإيراد، أي أن الأفراد والهيئات الخاصة يقومون بتقدير إيراداتهم من دخول وأرباح، ثم يحددون بعد ذلك أوجه إنفاقها في حدود تلك الإيرادات، ومن ثم تتحقق الموازنة بين الإيرادات والنفقات من خلال تبعية الإنفاق للإيراد، أي تطبيق قاعدة أولوية الإيراد على الإنفاق. أما الدولة فتحدد أوجه الإنفاق المختلفة التي يجب أن

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 25-28.

دروس في المالية العامة

تقوم بها أولاً، ثم تقوم بعد ذلك في ضوء هذا الإنفاق، بتقدير إيراداتها اللازمة لتغطية ذلك الإنفاق، ويعني تبعية الإيراد العام للإنفاق العام، أي أن الموازنة تتم في ضوء تطبيق قاعدة أولوية الإنفاق العام على الإيراد العام. ويعود هذا الاختلاف في الأسلوب بين المالية العامة والمالية الخاصة، إلى أن الدولة تتمتع بسلطات أوسع لزيادة إيراداتها، سواء تلك الإيرادات المتأتية عن طريق الضرائب والرسوم، القروض العامة أو الإصدار الجديد، ولكن هذه السلطة ليست مطلقة، بل هي مقيدة بمستوى التشغيل في الاقتصاد الوطني بالقدرة المالية والضريبية للاقتصاد الوطني.

- **من حيث الملكية (التنظيم):** تختلف الملكية العامة عن الملكية الخاصة من حيث التنظيم، وهو ما يتعلق بشكل الملكية القائم في كل منهما، فالملكية في المشاريع العمومية ليست ملكاً لفرد معين أو مجموعة من الأفراد، بل تعود الملكية للمجتمع بمختلف طبقاته، بالمقابل تكون الملكية في المشاريع الخاصة للفرد أو مجموعة من الأفراد، ولذلك يختلف الحافز على القيام بالنشاط في كل منهما، ويختلف بالتالي تحديد الهدف أو مجموعة من الأهداف التي يرغب كل منها في تحقيقها.

5.3 علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى: إن المالية العامة علم من العلوم الاجتماعية، لأنه ظهر وتطور وتوافق مع وجود الأفراد والجماعات المنظمة، والمجتمعات في تطورها، وخضوعها إلى سلطة عامة، يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة، وتقديم مجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية لمعيشة ورفاهية المجتمع، ومن الطبيعي أن يرتبط هذا العلم الاجتماعي بصلات وثيقة مع العلوم الاجتماعية التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع واقتصاد واحد، ومن أهم العلوم التي يرتبط بها هي:

1.5.3 المالية العامة وعلم الاقتصاد: إن العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد قديمة ومتراصة، ومن المعروف أن علم الاقتصاد ظهر لدراسة المشكلة الاقتصادية، وهي مشكلة الندرة، والبحث في كيفية إشباع الحاجات الإنسانية، ومن خلال الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة. ويهدف علم المالية العامة إلى إشباع الحاجات العامة من خلال دراسة الإيرادات العامة ذات الحجم المحدود، والبحث عن الاستخدام السليم لهذه الإيرادات العامة المحدودة، في تقديم أفضل الخدمات، وأكثرها أهمية لجميع أفراد المجتمع.

فالعلاقة بين المالية العامة والاقتصاد، هي علاقة الخاص بالعام، أو علاقة الجزء بالكل، فهي علاقة تبادلية، يؤثر كل منهما في الآخر وتتأكد هذه العلاقة، إذا ما عرفنا أن العلاقات المالية، التي تنشأ بمناسبة قيام الدولة بنشاطها، تعكس في الواقع علاقات اقتصادية.

دروس في المالية العامة

2.5.3 المالية العامة وعلم الاجتماع: إن العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع علاقة قوية وواضحة، فهناك تأثير متبادل بينهما، ومن المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية، الإيرادات العامة والنفقات العامة تحدث آثارا اجتماعية عند انتقالها من وإلى الدولة، سواء أقصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لا، وسواء أتمت هذه الكميات المالية في ظل المالية العامة التقليدية (الحيادية)، أو المالية العامة المتدخلية (الوظيفية المعوضة)، في الدول الرأسمالية أو ذات الاقتصاديات الموجهة، فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي، وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام¹.

3.5.3 المالية العامة وعلم السياسة: إن العلاقة بين المالية العامة والسياسة هي علاقة تأثير متبادل، فالنظام السياسي يؤثر في المالية العامة ويضفي عليها طابعه، وكذلك تتأثر المالية العامة بالنظام السياسي وتعكس اتجاهاته. وتعد في الوقت نفسه أداة من الأدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه، فالإيرادات العامة والنفقات العامة تختلف كما ونوعا، تبعا لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة، واختلاف الأغراض التي يهدف إليها، كما تعكس الموازنة العامة الأهداف السياسية لاتجاهات نظام الحكم في الدولة.

4.5.3 المالية العامة وعلم القانون: هناك علاقة وثيقة تربط بين علم المالية العامة والقانون، فالقانون هو الأداة التنظيمية الأساسية، التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة، التي يجب السير عليها، في مختلف المبادئ ومنها ميدان المالية العامة، فالقانون يحول الجوانب النظرية للمالية العامة كالنفقات العامة والضرائب إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق.

5.5.3 المالية العامة وعلمي المحاسبة والإحصاء: إن صلة المالية العامة بالمحاسبة وثيقة جدا، إذ يتطلب البحث في كثير من المواضيع المالية وخاصة الضرائب الإمام بأصول المحاسبة ومراجعتها من مجرد واحتياطات ومخصصات وتنظيم الحسابات الختامية والأرباح والخسائر، وإعداد الموازنة العامة للدولة، وتنفيذها والرقابة على تنفيذها، وكل ذلك يتطلب استخدام نظم المحاسبة الفنية.

كما يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة، إذ يستعان بالإحصاء للتحقق من مسائل كثيرة كمستوى الدخل الفردي وتوزيع الثروة والدخول بين الطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية، وغيرها من الإحصائيات الأساسية للباحثين في المالية العامة عنها، لأهميتها عند دراسة ورسم السياسة المالية للدولة².

1 - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 17.

2 - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 20.

4. النفقات العامة للدولة

لم يهتم المؤلفون من كتاب المالية التقليديون بدراسة النفقات العامة رغم أهميتها في الفكر المالي، ولم يهتم التقليديون بطبيعة النفقة العامة، إذ اعتبروا النفقات العامة مشكلة إدارية أو سياسية، ولم يعتبروها مشكلة مالية، وقد اهتم التقليديون بكمية النفقات لا بمحتواها، ويظهر ذلك واضحا من خلال دراستهم لتوازن الموازنة العامة، أما المالية الحديثة فإنها تختلف في نظرتها إلى النفقات العامة اختلافا جوهريا، فهي تهتم بمحتويات الموازنة العامة قبل أن تهتم بمبالغها، وبالتالي فإن اهتمام المالية العامة الحديثة يكون بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها، حيث تعتبر تحليل النفقة العامة عنصرا أساسيا في التحليل الاقتصادي والمالي.

1.4 مفهوم وعناصر النفقات العامة: تعرف النفقات العامة بأنها " تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة والجماعات المحلية)"، أو أنها " استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة".

كما يمكن تعريف النفقة العامة على أنها " مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام، بقصد إشباع حاجة عامة ".

ويتضح من خلال كل التعاريف السابقة أن أركان وعناصر النفقة العامة ثلاث عناصر هي¹:

1.1.4 استعمال مبلغ نقدي: تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها، ويعتبر الإنفاق النقدي هو الوسيلة العادية ولكنه لا يعتبر الطريق الوحيد، فقد تنفق الدولة عينا، وقدما كانت تحصل الدول على الخدمات والأموال اللازمة عن طريق الاستيلاء أو تقوم بمنح مزايا عينية مقابل الخدمات التي تحصل عليها، وقد لجأت الدولة قديما لهذه الأساليب غير النقدية في سبيل حصولها على السلع والخدمات، ولكن أدى التطور الاقتصادي والاجتماعي إلى استبعاد هذه الأساليب وأصبحت محل انتقاد، ولا تلجأ إليها إلا حين يتعذر عليها الحصول على الأموال اللازمة عن طريق الإنفاق كما هو الحال في حالة الحروب.

ولقد كان لظهور مبادئ الديمقراطية الحديثة أثره في استبعاد هذه الوسائل العينية، خاصة لما تمثله من تعدي على حرية الأفراد وحقوقهم، كما أن اتباع الحكومة لوسائل الإنفاق العيني يؤدي إلى تعذر مراقبة إنفاقها مقارنة بوسائل الإنفاق النقدي.

¹ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص ص 11 - 12.

دروس في المالية العامة

2.1.4 صدور النفقة من شخص معنوي عام: لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي عام، والأشخاص المعنويون هم الذين تنظم قواعد القانون العام علاقاتهم بغيرهم، ويتمتعون بالشخصية القانونية المستقلة، والأشخاص المعنويون هم الدولة ومؤسساتها كالولاية والبلدية والمؤسسات والهيئات العامة. وتبعاً لذلك لا تعتبر الأموال التي تخرج من ذمة شخص طبيعي نفقة عامة، وإن كان هدفه تحقيق مصلحة عامة كبناء مدرسة أو مستشفى، فلا بد إذن لإبقاء النفقة عامة أن تخرج من ذمة شخص معنوي عام بقصد تحقيق مصلحة عامة.

3.1.4 تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام: يجب أن تكون غاية النفقة وهدفها تحقيق نفع عام يعود على جميع أفراد الدولة وليس على فرد معين بالذات أو فئة معينة على حساب فئات أخرى، فاستخدام فئة معينة لمبالغ بقصد تحقيق منافع خاصة لبعض الأفراد أو منافع شخصية لا يمكن اعتباره إنفاقاً عاماً، إنما هو إساءة أو انحراف عن تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة.

ويعتبر هذا الشرط ناتجاً من ناحية عن فكرة أن المصالح العمومية أي أجهزة الدولة لم تنشأ لتحقيق مصالح فئة معينة بل كل فئات المجتمع، ومن ناحية أخرى إلى أن الأموال المنفقة قد تمت جبايته وتحمل عبءه كل الأفراد، فتحويل جزء منه لصالح فئة معينة أو نفع شخص يخل بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فكما أن العبء عام يجب أن يكون النفع عام كذلك.

2.4 تطور مفهوم ودور النفقات العامة: تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره، ومع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلية، إلى الدولة المنتجة، تطورت النفقات العامة، وتطور مفهومها الذي اختلف في ظل الدولة الحارسة عنه في ظل الدولة المتدخلة، أو في ظل الدولة المنتجة.

1.2.4 تطور مفهوم النفقات العامة: لم يهتم الفكر التقليدي بالنفقات العامة، حيث كانت الدولة تحدد إيراداتها أولاً ومن ثم تحدد نفقاتها تبعاً لذلك، شأنها في ذلك شأن الأفراد والمشاريع وليس العكس، ويطلق على هذا المبدأ اسم مبدأ أولوية الإيرادات العامة.

ولقد عللت النظرية التقليدية هذا المبدأ بقولها أن النفقات العامة تضمن بقاء واستمرار الدولة، ولهذا انصب اهتمامها على طرق تحديد وإجراءات النفقة العامة والرقابة عليها، كما أنها تهتم بمحتوى ونوع النفقة العامة مما سحب عدم اهتمامها بدراسة الآثار الجانبية المترتبة عليها، ولقد اعتقدت بضرورة حيادها من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية.

دروس في المالية العامة

بينما انصب اهتمام النظرية الحديثة في المالية العامة على دراسة النفقات العامة من ناحيتين، تتمثل الأولى بدراسة طبيعتها وآثارها، وتناولت الثانية دراسة مقدارها، أو كما هو معلوم أن آثار النفقات العامة تختلف تبعاً لطبيعتها، فالنفقات التحويلية التي تدفعها الدولة لصناعة معينة مثلاً تختلف عن تلك التي تدفعها للأفراد، لأن طبيعة الأولى إنتاجية في حين أن طبيعة الثانية استهلاكية.

2.2.4 تطور دور النفقة العامة: ارتبط تطور دور النفقة العامة بتطور علم المالية العامة، حيث تغير دورها من الحياد كما تعتقده النظرية التقليدية إلى دور إيجابي مؤثر كما تراه النظرية الحديثة.

فلقد حرم الفكر التقليدي على الدولة أن تتدخل في الاقتصاد على أساس أن تدخلها يعيق تحقق القوانين الاقتصادية الطبيعية المتعلقة بالتوازن التلقائي، غير أنه لا يمكن تصور حياد النفقات العامة خاصة في الوقت الحاضر، حيث أنها تحتل نسبة كبيرة من الدخل الوطني في أغلب دول العالم، وكل تخفيض أو زيادة في حجمها أو في هيكلها تترتب عليه آثار على الاقتصاد الوطني، ومن أجل أن يضمن الفكر التقليدي حياد النفقات العامة افترض اتجاهين معينين هما: ضغط النفقات العامة إلى أقصى حد، وتقليص حجمها وتثبيتها. ونتيجة لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتوسع نشاطها فقد ازدادت النفقات العامة، كما أن التغير قد تناول حجم النفقات العامة تبعاً لسياسة الدولة الاقتصادية وتوسع نشاطها فقد ازدادت النفقات العامة، كما أن (سياسة انكماشية وضغط النفقات العامة أو بالعكس سياسة توسعية هدفها تنشيط الركود والكساد).

وقد أصبح هدفها إيجابياً حيث تقوم بإحداث آثار اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، بالإضافة على الآثار المالية وأضحى وسيلة فعالة للتدخل، وتعددت أشكال هذا التدخل كالإعانات التي تقدمها الدولة للأفراد أو مشاريع معينة أو القيام بمشاريع إنتاجية ضخمة¹.

3.4 تبويب وتقسيمات النفقات العامة: تعددت أوجه الإنفاق العام نتيجة تدخل الدولة المتزايد في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وانتقال دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، ثم إلى الدولة المنتجة، وأصبحت النفقات العامة تشمل أنواعاً متعددة لتحقيق أهداف محددة لكل منها، لذلك تركزت دراسات المالية العامة الحديثة على تحليل طبيعة كل من هذه النفقات العامة وتقسيمها تبعاً لوضع كل منها وآثاره وانعكاساته.

ولم تتناول دراسة طبيعة النفقات العامة في النظرية التقليدية الاهتمام اللازم بحده الأدنى، فقد كانت النفقات العامة في إطار مفهومها التقليدي ذات طبيعة واحدة نتيجة لوحدة أهدافها التي تقتصر على القيام بالوظائف الأساسية التقليدية لتسيير المرافق الإدارية، أما بعد اتساع نشاط الدولة وزيادة تدخلها في الحياة

¹ - فتحي أحمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص 55 - 57.

الاقتصادية والاجتماعية فقد اكتسبت دراسة طبيعة وهيكل النفقات العامة أهمية كبيرة في العصر الحاضر، حيث أصبحت النفقات العامة تتخذ صوراً متعددة ومتنوعة مع تزايد وظائف الدولة ومظاهر تدخلها في اقتصاديا واجتماعيا.

1.3.4 التبويب العلمي (النظري) للنفقات العامة: ويقصد بتبويب النفقات العامة، وضع هذه النفقات في أقسام وزمر متجانسة، وتمييزها تمييزاً واضحاً بعضاً عن بعض، وهناك تقسيمات متعددة للنفقات العامة، تتعدد بتعدد أغراض الدراسة وتختلف فيما بينها باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى هذه النفقات. لذلك فقد تعددت أسس تبويب وتقسيم النفقات العامة من إدارية واقتصادية وسياسية ومالية، وسوف نعرض فيما يلي أنواع التبويب العلمية للنفقات العامة كالتالي¹:

1.1.3.4 التبويب الوظيفي للنفقات العامة (تبعاً لأهدافها): يعد التبويب الوظيفي للنفقات العامة تبويبا حديثاً نسبياً، فهو يعتمد على المفهوم الحديث للمالية العامة التي لم تعد قاصرة على مجرد تمويل النفقات الإدارية للحكومة، بل أصبحت أداة لتنفيذ سياستها، والاضطلاع بوظائف اقتصادية واجتماعية متعددة، فالتبويب الوظيفي يظهر النفقات العامة للدولة حسب الوظائف التي تقوم بها:

- **النفقات العامة الاقتصادية:** وتشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي ومثال ذلك الاستثمارات في المشاريع الاقتصادية المتنوعة، والإعانات والمنح الاقتصادية والنفقات التي تستهدف تزويد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية كالطاقة والنقل... الخ.

- **النفقات العامة الاجتماعية:** وتتضمن النفقات العامة اللازمة للقيام بخدمات اجتماعية، كالمبالغ التي تمنح لبعض الفئات الاجتماعية أو الأفراد أو الأسر الكبيرة ذات الدخل المحدود، والنفقات العامة المخصصة للخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية والضمان الاجتماعي.

- **النفقات الإدارية:** وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة لتسيير المرافق العامة، من رواتب وأجور للعاملين في الإدارات الحكومية، وأثمان مستلزمات الإدارات الحكومية، كما تتضمن المبالغ المخصصة للجهاز الإداري من أجل إعداده وتدريبه، لكي يكون قادراً على أداء الخدمات العامة على الوجه الأكمل، كما يدخل ضمنها، المبالغ اللازمة لتحقيق الأمن الداخلي واستمرار العلاقات مع الخارج.

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 112 - 119.

دروس في المالية العامة

- **النفقات العسكرية:** وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة لإقامة واستمرار مرافق الدفاع الوطني من رواتب وأجور ونفقات إعداد ودعم وتجهيز القوات المسلحة، وبرامج التسليح في أوقات السلم والحرب.
- **النفقات المالية:** وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل أداء أقساط وفوائد الدين العام والأوراق والسندات المالية الأخرى.
- 2.1.3.4 تبويب النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها:** نميز وفقا لهذا التوزيع، حسب الانتظام والدورية، ما بين نفقات عامة عادية، ونفقات عامة غير عادية.
- **النفقات العامة العادية:** يقصد بالنفقات العامة العادية، تلك النفقات العامة التي تنفق بشكل دوري ومنظم سنويا، دون أن يعني هذا الانتظام والتكرار ثبات مقدار النفقة، أو تكرارها بالحجم ذاته، ومثالها الرواتب والأجور ونفقات الصيانة، ونفقات العدالة وفوائد القروض العامة، ونفقات الإدارة.
- **النفقات العامة غير العادية (الاستثنائية):** يقصد بها تلك النفقات العامة التي لا تتكرر بانتظام ولا تتميز بالدورية، فهي تحدث على فترات متباعدة، وبصورة غير منتظمة، ومثالها النفقات العامة الاستثمارية الضخمة (بناء السدود مثلا) ونفقات مكافحة البطالة ونفقات الحرب والنفقات العامة اللازمة لمواجهة الكوارث الكبيرة كالفيضانات والزلازل.
- وتتضح الفائدة من تبويب النفقات العامة على هذا الشكل، في إرساء قاعدة هامة في مجال تمويل النفقات العامة، فالنفقات العادية تتكرر بصورة دورية، مما يجعل الحكومة قادرة على تقديرها بدقة، وتديبر ما يلزم لتغطيتها من الإيرادات العادية، إيرادات أملاك الدولة، والضرائب والرسوم. أما النفقات غير العادية، فهي حسب طبيعتها غير متوقعة، ومن ثم فإنه لا ضرر من السماح للحكومة بتمويلها عن طريق اللجوء إلى الإيرادات العامة غير العادية، القروض العامة والإصدار النقدي الجديد.
- 3.1.3.4 تبويب النفقات العامة حسب نطاق سريانها:** يعتمد هذا التوزيع للنفقات العامة على مبدأ شمول الإنفاق، وبناء على ذلك تبويب النفقات العامة وفقا لنطاق سريانها إلى نفقات عامة مركزية وأخرى نفقات عامة محلية، وللتمييز بينهما هناك ثلاثة معايير يمكن الاعتماد عليها وهي:
- **معيار المستفيد من النفقة:** تعتبر النفقة العامة مركزية، إذا كانت موجهة لصالح مجتمع الدولة بكامله، مثل نفقات الأمن والدفاع والبحوث العلمية... الخ، في حين إذا كانت النفقة العامة موجهة لصالح سكان إقليم معين أو منطقة معينة داخل الدولة، فهي نفقة محلية، مثل نفقات إيصال الكهرباء والماء والهاتف... الخ.

دروس في المالية العامة

- معيار من يتحمل عبء النفقة العامة: تعتبر النفقة العامة مركزية، إذا تحمل المجتمع عبأها عن طريق الموازنة العامة للدولة، وتكون النفقة العامة محلية إن تحمل عبأها مجتمع الإقليم عن طريق الموازنة المحلية للإقليم.
- معيار الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة: يرى بعض الاقتصاديين أن خير معيار، هو النظر إلى الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة. ومن ثم فإن النفقة العامة مركزية إن وردت في الموازنة العامة، وتكون النفقة العامة محلية إن وردت في موازنة الإقليم، بغض النظر عن المستفيد منها، ومن يتحمل عبأها.

4.1.3.4 تبويب النفقات العامة تبعاً لتأثيرها في الإنتاج الوطني: يمكن تبويب النفقات العامة وفقاً لتأثيرها في الإنتاج الوطني إلى النفقات الحقيقية، والنفقات العامة التحويلية.

وتنطوي النفقات العامة الحقيقية بصفة عامة، على النفقات العامة التي تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني، فهي بالمعنى الواسع لها النفقات المنتجة التي تتم بمقابل، بينما يقصد بالنفقات العامة التحويلية، تلك النفقات العامة التي لا تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي، ولا تفعل بصورة مباشرة، سوى إنها تحول القوة الشرائية فيما بين الأفراد والجماعات، أي لا تعدو كونها تعيد توزيع الدخل القومي وهي عادة تتم دون مقابل. وقد اعتمد كتاب المالية العامة في التفرقة بين النفقات العامة الحقيقية، والنفقات العامة التحويلية، على ثلاثة معايير متداخلة وهي:

- معيار المقابل المباشر: المقابل المباشر هو ما تحصل عليه الدولة من الأموال المادية أو الخدمات مقابل نفقاتها العامة، وبناء على ذلك، تكون النفقة العامة حقيقية، إذا ما حصلت الدولة على خدمات أو أموال عينية مقابل نفقاتها العامة، وتكون النفقة العامة تحويلية إذا كانت تتم دون مقابل لها.
- معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج الوطني: فالنفقات العامة الحقيقية هي تلك النفقات التي تخصصها الدولة مباشرة لاستخدام جزء من الموارد الاقتصادية للمجتمع، في إنتاج السلع والخدمات لإشباع الحاجات العامة، أي التي تؤدي إلى خلق إنتاج جديد، وزيادة الدخل القومي بصورة مباشرة، مثل النفقات المخصصة للدفاع والخدمات المدنية وغيرها، والنفقات التحويلية تلك النفقات التي تخصص للمدفوعات التي تتم دون مقابل، مثل إعانات المرض والبطالة والمعاشات وغيرها، أي أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى استخدام مباشر لموارد المجتمع، ومن ثم لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الإنتاج الوطني.

- معيار من يقوم بالاستهلاك الفعلي المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع: من المعروف أن الإنتاج يعني استهلاك جزء من عناصر الإنتاج، وبذلك فإننا يمكن أن نفرق بين النفقات الحقيقية، والتحويلية بالاعتماد على تأثيرها في استهلاك الموارد المادية وعناصر الإنتاج، ومن يقوم بهذا الاستهلاك هل هو الشخص العام الذي

دروس في المالية العامة

قام بالإنفاق أم الأفراد، ونكون أمام نفقات حقيقية إذا كانت الدولة (الشخص العام) هي التي تستخدم وبصورة مباشرة الموارد العينية وعناصر الإنتاج، مثل رواتب وأجور الموظفين والعمال، أو ما يعرف بالاستهلاك الحكومي المباشر، أما النفقات التحويلية فهي النفقات التي تؤدي إلى استهلاك الموارد العينية وعناصر الإنتاج استهلاك غير مباشر، مثل إعانات البطالة والمرض والشيخوخة والعجز والطفولة.

2.3.4 التبويب الوضعي للنفقات العامة: يقصد بالتبويب الوضعي للنفقات العامة الممارسات والتطبيقات العملية التي تعتمد وتلجأ إليها مختلف الدول بشأن تنظيم نفقاتها العامة، بغض النظر عن مدى التزامها بالتقسيم العلمي السابق، وهكذا فإن ميزانيات الدول إنما تبني في وضعها على جملة من الاعتبارات التاريخية والسياسية والاقتصادية والإدارية التي تسود المجتمع، وإن الدراسة المقارنة لتلك الميزانيات تظهر اعتماد عدة عوامل ومعايير في تقسيم وتبويب النفقات العامة أهمها¹:

1.2.3.4 المعيار الإداري: يقوم التقسيم الإداري للنفقات العامة على أساس الجهة أو الهيئة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، حيث يتم توزيعها حسب الوزارات، كما توزع داخل كل وزارة حسب أقسامها وأجهزتها.

2.2.3.4 المعيار الوظيفي: حيث تظهر فيه وظائف الدولة في شكل قطاعات تبرز بداخلها نفقات كل قطاع كما يلي:

- تقسيم النفقات العامة المعمول به في الميزانية الإنجليزية يرجع إلى عدة اعتبارات تاريخية؛
- وعلى العكس من ذلك فإن التقسيم الذي تأخذ به الميزانية الفرنسية كان يرجع إلى اعتبارات إدارية، ثم اتجه العمل إلى إدخال بعض الاعتبارات المتعلقة بالتحليل الاقتصادي؛
- وفي الولايات المتحدة الأمريكية أخذ منذ زمن، بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، ثم يجري تقسيم النفقات العامة داخل كل وظيفة إلى أقسام فرعية يتعلق كل بقطاع اقتصادي معين تتناسب مع القطاعات التي تنقسم إليها الخطة الاقتصادية.

3.2.3.4 المعيار الاقتصادي: يقوم هذا المعيار على الاعتبار الوظيفي ولكن تظهر فيه وظائف الدولة في قطاعات متعددة للوظيفة الواحدة، فلا يكفي بالقول بنفقات اقتصادية واجتماعية بل يظهر توزيعا بحسب أنواع هذا النشاط.

¹ - محمد الصغير بعلبي، يسري أبو العلاء، المالية العامة: النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص ص 36 - 38.

3.3.4 تبويب النفقات العامة في الجزائر: استنادا إلى القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 الخاص بقوانين المالية المعدل والمتمم، فإن المشرع يقسم النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز (الاستثمار).

1.3.3.4 نفقات التسيير: ويقصد بها تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية المتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية وغيرها، وهي نفقات لا تقدم أي قيمة مضافة منتجة للاقتصاد الوطني لذلك تسمى بالنفقات الاستهلاكية، فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمداد هيكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه، حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، وتقسم إلى أربعة أبواب هي: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات، تخصيصات السلطات العمومية، النفقات الخاصة بوسائل المصالح، التدخلات العمومية¹.

ويتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، يتم تفصيلهما وتوزيعهما بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيهمان الوزارات ويتم توزيعهما عن طريق مراسيم التوزيع، ويقسم الباب إلى أقسام ويتفرع القسم إلى فصول ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية وعنصر مهمما في الرقابة المالية.

2.3.3.4 نفقات التجهيز (الاستثمار): يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات، وتتفرع إلى ثلاثة أبواب هي: الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى بالرأسمال².

يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة ما دامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، كما تقوم بإعادة التوازن الاقتصادي العام من خلال الدور الذي يقوم بأدائه مضاعف الاستثمار في حالة الركود الاقتصادي.

1 - المادة 24 من القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1984.

2 - المادة 35 من نفس المرجع السابق.

4.4 قواعد ومحددات النفقات العامة: حتى تتمكن النفقات العامة من تحقيق الأهداف المنتظرة منها في تلبية الحاجات العامة، فإن ذلك يتطلب تحقيق أكبر حجم ممكن من المنفعة العامة مع الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من القواعد والحدود، بالمقابل فإن حجم ومقدار هذه النفقات متعلق ومرتبطة بعدد من المحددات.

1.4.4 قواعد وضوابط النفقة العامة: إن التعريف بالنفقات العامة لا يقف عند حد بيان أركانها بل يتعدى ذلك إلى ضرورة بيان القواعد التي تخضع لها هذه النفقات، أي بيان الضوابط التي تحكم الإنفاق العام، أو ما يطلق عليه دستور النفقات العامة، وهذه القواعد هي¹:

- **قاعدة المنفعة القصوى:** وتعني أن تهدف النفقات العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع، وخاصة أن أحد أركان النفقات العامة هو تحقيق المنفعة العامة.

تلك المنفعة التي تريد الدولة تحقيقها، يجب أن تفهم على نحو يختلف عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الأفراد، أي أن فكرة المنفعة بالنسبة لإنفاق الدولة، لا تقتصر على الإنتاجية الحدية والدخل العائد منه، وإنما تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، وزيادة إنتاجية الفرد، وتحسين جودة الإنتاج، وتخفيض الفاقد من الموارد الاقتصادية الناتجة عن البطالة أو غيرها، وتشمل كذلك النفقات التي تؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخل، وكذلك مواجهة المخاطر التي يتعرض لها الأفراد نتيجة التقلبات الحادة في دخولهم، من خلال ما تقدمه الدولة من إعانات البطالة وغيرها، أو ما يطلق عليه بشكل عام النفقات العامة الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والطبقات الأخرى في المجتمع.

- **قاعدة الاقتصاد والتدبير:** تعني هذه القاعدة أن تتجنب الدولة ومؤسساتها الإسراف والتبذير في الإنفاق فيما لا مبرر ولا نفع له، وكذلك الابتعاد عن الشح والتقتير، فيما إذا كانت هناك الضرورة والمنفعة والدواعي الجدية المبررة للإنفاق، أي الاقتصاد في الإنفاق وحسن التدبير.

وتتضح أهمية قاعدة الاقتصاد والتدبير في الإنفاق العام، إذا ما لاحظنا أن النفقات العامة تنطوي على تصرف في مال يخرج من خزانة الدولة، ويقوم على هذا الإنفاق أفراد لا يملكون هذا المال، فلا يحرصون عليه كحرصهم على أموالهم الخاصة مما يغري بالإسراف والتبذير، ويؤدي ذلك إلى ضياع أموال عامة، كان من

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 61 - 64.

دروس في المالية العامة

الممكن أن تستخدم وتوجه إلى مجالات أخرى، تكون الفائدة منها أكبر، إضافة إلى أنه يضعف الثقة العامة في مالية الدولة ويعطي المكلفين بدفع الضريبة مبررا للتهرب من دفعها.

وحتى يتم تطبيق هذه القاعدة وإدراك الوفر في التكاليف، لتحقيق الرشد في الإنفاق العام وتحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل التكاليف يتطلب الأمر أن يتوفر لدى الدولة رقابة مالية حازمة، تمتد سلطتها إلى كل بند من بنود النفقات العامة.

- قاعدة الترخيص أو الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية: وتعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، أو أن يحصل الارتباط بصرفه، إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة بالتشريع، ضمن حدود اختصاصها الزمني والمكاني، وبخاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة.

وتظهر أهمية هذه القاعدة أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين، والتأكد من استمرار تحققهما، من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الإجراءات القانونية، التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام، بوساطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها.

وتعد هذه القاعدة مظهرا آخر من مظاهر الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة التي لا تحتاج إلى إجراءات وموافقة مسبقة، بل يكفي أن تصدر الموافقة ممن يملك حق الإنفاق، الفرد أو الشركة الخاصة، دون الحاجة إلى موافقة مسبقة.

2.4.4 محددات النفقة العامة: يقصد بمحددات النفقات العامة العوامل التي تحدد نطاق الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها، وبمعنى آخر فإنه بعد التطور الذي لحق بدور الدولة في مختلف النظم الاقتصادية يبرز التساؤل حول مدى ونطاق الحاجات العامة التي تسعى الدولة إلى إشباعها، والقيود التي يمكن أن ترد على النشاط المالي للدولة، وتتمثل هذه المحددات أساسا في¹:

- المذهب الاقتصادي: مما لا شك فيه أن دور الدولة طبقا للمذهب الذي تعتنقه يمثل أحد المحددات الرئيسية لنطاق النشاط المالي للدولة عموما ومدى الحاجات العامة التي تقوم بإشباعها، ففي ظل المذهب الفردي الحر كانت الحاجات العامة محدودة للغاية محصورة في الخدمات والمرافق الأساسية.

¹ - محمد البناء، مرجع سبق ذكره، ص ص 273 - 276.

دروس في المالية العامة

أما في ظل المذهب الاشتراكي الذي يعطي أولوية للحاجات الجماعية على الحاجات الفردية فإن نطاق النشاط المالي للدولة أصبح متسعا بقدر ما تملكه الدولة من وسائل الانتاج، ومن هنا تزايد حجم النفقات العامة مع اتساع الوظائف التي تمارسها الدولة في ظل المذهب الاشتراكي.

بل أنه حتى في ظل المذهب الحر السائد في الوقت الحاضر في الدول الرأسمالية تزايد واتسع النشاط المالي للدولة نتيجة لما حدث من تطور في دور الدولة في الحياة الاقتصادية وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة.

- الطاقة المالية للدولة: لاشك في أن قيام الدولة بإشباع الحاجات العامة يستلزم توفر الموارد المالية اللازمة لذلك، حيث أصبح من المسلم به أن النفقات العامة للدولة الحديثة تأخذ صورة نقدية، ومن هنا تمثل قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات محددًا أساسيًا لنطاق النشاط المالي للدولة ولحجم النفقات العامة.

وعلى الرغم من أن الطاقة الضريبية للدولة تمثل المصدر الرئيسي لتمويل النفقات العامة، فإن مصادر الإيرادات العامة في الوقت الحالي قد أصبحت متعددة بالشكل الذي يسمح بتمويل المزيد من النفقات العامة كما هو الحال بالنسبة للاقتراض والإصدار الجديد، غير أن ذلك لا يعني أنه لا توجد حدود على المقدرة المالية للدولة خاصة في ظل الآثار التضخمية لهذه المصادر على الاقتصاد الوطني.

- مستوى النشاط الاقتصادي: تشير الكثير من الدراسات التطبيقية إلى وجود علاقة ارتباط طردية بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة، وقد أصبح من المسلم به في الفكر المالي الحديث اتجاه الانفاق العام نحو التزايد بشكل مطرد مع التطور الاقتصادي للمجتمع، بل هناك من يرى وجود ارتباط بين معدل نمو النفقات العامة ومعدل نمو الدخل الوطني في الأجل الطويل.

ذلك أنه كلما تحسن مستوى النشاط الاقتصادي وارتفع مستوى الدخل زادت قدرة الدولة على تحصيل الضرائب وهي مصدر الإنفاق العام الرئيسي، مما يتيح الفرصة لمزيد من النفقات كلما زاد الدخل الوطني، كذلك فإن التقدم الاقتصادي يحمل في طياته المزيد من الحاجات الخاصة والعامة التي يجب توفيرها وإشباعها، من ناحية أخرى أصبح هناك ارتباطا بين مستوى النشاط الاقتصادي والإنفاق العام من خلال الدور الذي يقوم به الإنفاق الحكومي في تحقيق أهداف النمو والتنمية والاستقرار الاقتصادي.

5.4 ظاهرة ازدياد النفقات العامة: كان من النتائج التي أدى إليها تطور دور الدولة من الدولة الحارسة المتدخلة فالمنتجة، وتوسع وجوه نشاطها المختلفة إلى زيادة مطردة في حجم وتنوع النفقات العامة إلى درجة أن اعتبرت هذه الزيادة بمثابة ظاهرة عامة طويلة الأجل انتشرت في مختلف الدول على اختلاف مستوياتها وتقدمها

دروس في المالية العامة

الاقتصادي وطبيعة الأنظمة الاقتصادية والسياسية السائدة فيها، ولم تقتصر هذه الظاهرة على زيادة مطلقة في حجم النفقات العامة، وإنما على زيادة مستمرة في نسبة هذه النفقات العامة من الدخل الوطني.

وإن النقاش القائم حول ظاهرة الزيادة في النفقات العامة قد دفع بعض فقهاء المالية العامة إلى التباين في وجهات النظر بشأن الأسباب المؤدية إلى هذه الظاهرة، غير أنه يمكن إجمالها بالزيادة في موارد الدولة وزيادة الخدمات العامة، والآثار الناشئة من الاضطرابات الاجتماعية والسياسية وغيرها، ومهما يكن من أمر، فإنه يمكن تقسيم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة إلى أسباب حقيقية وأخرى ظاهرية.

1.5.4 الأسباب الظاهرية: يقصد بالأسباب الظاهرية زيادة وتساعد الإنفاق العام عددياً دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسن فعلي وملموس في حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة. ومن أهم الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة تدهور قيمة النقود، تعديل وتغيير أساليب وكيفيات وضع الميزانيات، والتغير على مستوى سكان الدولة أو إقليمها¹:

- **تدهور قيمة النقود:** ويعتبر من الأسباب الأساسية للزيادة الظاهرية للنفقات، والمقصود بتدهور قيمة النقود هو انخفاض قوتها الشرائية، مما ينجم عنها نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس القيمة العددية التي كان يمكن الحصول عليها من قبل، وبمعنى آخر هو ارتفاع أثمان السلع والخدمات والدولة تدفع قيمة نقدية أكبر من القيمة النقدية التي كانت تدفعها للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات، وبالتالي الزيادة هنا في هذه الحالة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أية زيادة في المنفعة الحقيقية.

- **التغيير في أساليب وكيفيات وضع الميزانيات:** كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية، أي تخصيص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها في الميزانية العامة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

لكن بعد اتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يوجب ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص في الميزانية ظهرت نفقات عامة كانت تنفق من قبل ولم تكن تظهر في الميزانية، وعليه فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعتبر زيادة ظاهرية اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

- **التغيرات على مستوى سكان الدولة أو إقليمها:** إن الزيادة في عدد السكان أو الزيادة في مساحة إقليم الدولة قد يكون أحدهما أو كلاهما أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة، فهذه الزيادة تكون سبباً في الزيادة

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 45 - 46.

النفقات العامة وتكن ظاهرة أي دون أن تجد لها مقابل لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على عاتق السكان:

- **ازدياد عدد السكان:** يؤدي ازدياد عدد السكان كميًا إلى زيادة النفقات العامة تبعًا لذلك، وهو يمثل زيادة ظاهرية مادامت الزيادة موجهة إلى سد حاجات السكان الجدد، وليس لتحسين مستوى المعيشة.
- **اتساع إقليم الدولة:** كما يؤدي اتساع إقليم الدولة بفعل عملية الاتحاد إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة للدولة الجديدة.

2.5.4 الأسباب الحقيقية: يقصد بالزيادة الحقيقية في حجم النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية الناشئة عن هذه النفقات لشخص معين بذاته خلال فترتين زمنيتين مختلفتين بنسبة أقل منها أو بدون عبء جديد، ويمكن لهذه الزيادة أن تشير إلى حجم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من خلال زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة، وتعزى أهمية الوزن النسبي لكل منها بحسب الظروف والأوضاع ومستوى التطور في كل دولة، إلا أنه يمكن أن تتحلل إلى أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية وعسكرية¹:

- **الأسباب الاقتصادية:** تعد الأسباب الاقتصادية من أهم الأسباب التي تفسر ظاهرة التزايد في النفقات العامة زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي، فزيادة الدخل القومي تسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، حتى ولو لم 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، ومحاربة الاحتكار، وتوجيه النشاط الاقتصادي بوجه عام وجهة معينة بحسب المذهب الذي تؤمن به الدولة، كما أن الانكماش بكل آثاره الضارة كان يفرض على الدولة زيادة إنفاقها بقصد زيادة إنفاقها بقصد زيادة مستوى الطلب الكلي الفعال إلى الحد الذي يحقق الاستخدام الكامل في حدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد الوطني أو الاقتراب منه.

1 - طاهر الجناي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، بدون سنة نشر، ص 40 - 42.

دروس في المالية العامة

- **الأسباب الاجتماعية:** من أبرز النتائج التي أفرزتها هجرة السكان من الأرياف والتركز في المدن والمراكز الصناعية هي توسع نطاق المدن، وبالتالي إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للتعليم والصحة والنقل وغيرها، كما أن عملية التوسع في التعليم قد عزز الوعي الاجتماعي، فأصبح الأفراد يطالبون الدولة بأداء وظائف لن تعرفها من قبل مثل التأمين ضد البطالة والمرض والعجز وغيرها من الأسباب التي تحول دون ممارسة الفرد لعمله.

- **الأسباب السياسية:** من أهم الأسباب التي أدت إلى زيادة النفقات العامة هي انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة وعلاقتها الخارجية، وقد ترتب عن ذلك اهتمام الدولة بالفئات الاجتماعية محدودة الدخل ومحاولة تقديم الخدمات الضرورية لها، هذا فضلا عن أن نظام تعدد الأحزاب السياسية قد دفع الدولة إلى زيادة المشاريع الاجتماعية لكسب رضا الناخبين، ويترتب على هذا زيادة النفقات العامة، كذلك فإن توسع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهمية ذلك في العصر الحديث، بالإضافة إلى ظهور المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة.

- **الأسباب الإدارية:** لقد فرض تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى زيادة عدد المؤسسات والإدارات والمرافق العامة، وبالتالي زيادة عدد الموظفين وارتفاع تكاليف تسييرها، وبالتالي زيادة النفقات العامة، غير أن زيادة عدد الموظفين في إدارات الدولة قد يؤدي إلى تدهور هذه الإدارات وتعقيد إجراءاتها، فضلا عن الإسراف والتبذير الذي تتسم به هذه الإدارات التي كثيرا ما تضعف أجهزة الرقابة عليها.

- **الأسباب المالية:** إن سهولة الإفتراض 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 العسكرية، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده من الزيادة في النفقات العامة.

وفي حالة وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير مخصص لهدف معين 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 ما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام.

- **الأسباب العسكرية:** تحتل الأسباب العسكرية أهمية خاصة في الوقت الحاضر بالنظر إلى توسع نطاق الحروب والتوترات والاستعداد لها، وما ينشأ عن ذلك من زيادة في الإنفاق العسكري في وقت السلم والحرب، وقد أكد هذه الحقيقة الحريان العالميتان والظروف الراهنة الناشئة عن التوتر الدولي في جميع أنحاء العالم، وتتفاوت

الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب أو تسوية آثارها بين الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي في الصراع الدولي.

6.4 الآثار الاقتصادية للنفقات العامة: تظهر أهمية دراسة آثار النفقات العامة من الناحية الاقتصادية، في كونها تحمل أغراضا دقيقة، وبالتالي استخدامها كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية معينة، إذ متى عرف الأثر الذي تحققه نفقة معينة في ظل ظروف معينة أمكن اتخاذ هذا الإنفاق على نحو واعي، وسيلة لتحقيق الأثر إذا ما اعتبر هذا الأخير هدفا من أهداف السياسة الاقتصادية.

وأهم أثر للنفقات العامة إشباعها للحاجات العامة، كما أنها تؤثر على النشاط الاقتصادي في مجموعه عن طريق تأثيرها على الإنتاج والاستهلاك الوطني والأسعار وإعادة توزيع الدخل الوطني، وهذه الآثار تعرف بالآثار المباشرة للنفقات العامة، وهناك أيضا آثار غير مباشرة للنفقات العامة تنتج من خلال دورة الدخل، والذي يعرف من الناحية الاقتصادية بمبدأي المضاعف والمعجل.

1.6.4 الآثار الاقتصادية المباشرة: للنفقات العامة آثار اقتصادية مباشرة على كل من الإنتاج الوطني والتوزيع والاستهلاك والأسعار¹:

- **آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني:** ونميز في آثار الإنفاق على الإنتاج بين آثار تتحقق في المدى القصير وأخرى تتحقق في المدى الطويل، ففي المدى القصير ترتبط آثار الإنفاق بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه.

وفيما يتعلق بالمدى الطويل تختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج والدخل تبعاً لطبيعة هذا الإنفاق، فالإنفاق على الوظائف التقليدية كالمدافع الخارجي وبسط الأمن الداخلي وإقامة العدالة وإن لم تبد له علاقة مباشرة بالإنتاج، إلا أنه يهيئ الظروف التي لا غنى عنها لقيامه، حيث يؤدي اختلال الأمن وانتفاء الحماية إلى عدم اطمئنان المنتجين على استثمار أعمالهم مما يعوق سير الإنتاج في مختلف ميادين.

كما يؤثر الإنفاق على التعليم والصحة العامة والتأمينات الاجتماعية ضد المرض والعجز والشيخوخة والبطالة على الإنتاج من خلال تأثيره على قدرة الأفراد ورغبتهم في العمل والادخار، وكذلك يلعب الإنفاق العام دورا فعلا في توجيه الموارد الإنتاجية المتاحة إلى فروع النشاط المرغوبة عن طريق التأثير على معدلات الربح

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 39 - 40.

دروس في المالية العامة

فيها بضمان حدا أدنى من الأرباح أو سد العجز في ميزانية المشروع خلال مدة معينة ومنح بعض الإعانات المالية كإعانات الإنشاء والتوسع والتصدير.

- آثار النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني: إن تأثير الإنفاق العام في توزيع الدخل الوطني يتم بطريقتين:

- **الطريقة الأولى:** تمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة في حين يتحمل الأغنياء بنسبة أكبر من تمويل هذا الإنفاق، فيعتبر هذا نقلا للدخول من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغيرة.
- **الطريقة الثانية:** استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات المخصصة لهم كإعانات البطالة، والمستشفيات وغيرها، ولكي يحدث الأثر ينبغي أن تكون معظم الإيرادات مستمدة من الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة، ومن ثم يؤدي عمليا إلى توزيع الدخل الوطني.

- آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني: للنفقات العامة آثار مباشرة على الاستهلاك وذلك من خلال نفقات الاستهلاك التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور حيث يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، وللنفقات العامة على الاستهلاك صورتان¹:

- **شراء الدولة للسلع الاستهلاكية:** ويتخذ هذا النوع من الاستهلاك صورة شراء سلع وخدمات الموظفين العموميين أو عمال المرافق العامة كنفقات تنظيف وصيانة المباني الحكومية، أو الخدمات التي تؤديها الدولة لهؤلاء العمال من الإسكان والوجبات النهائية في بعض الحالات، ويرى البعض أن هذا النوع من النفقات يعد نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فبدلا من أن تقدم الدولة لهم زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم تقوم هي بهذا الإنفاق مما يؤدي هذا الاستهلاك بطريق غير مباشر.

- **توزيع الدولة للدخول:** وذلك حينما تؤدي الدولة للأفراد إنفاقها في صورة مرتبات وأجور ومعاشات ثم يخصص الأفراد الجزء الأكبر منها للاستهلاك.

- آثار النفقات العامة على الأسعار: يترتب على الإنفاق العام في المشاريع الإنتاجية زيادة في السلع مما ينجم عنه انخفاض في الأسعار، أما توجيه الإنفاق العام موجه إلى المجالات الاستهلاكية فهذا يؤدي إلى زيادة

¹ - محمود ابراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 36.

دروس في المالية العامة

أسعارها نظرا لزيادة الطلب عليها، كما يمكن تخفيض الأسعار بشراء بعض السلع والمنتجات وتخزينها حينما تكون متوفرة ومنخفضة السعر حفاظا على استقرار بعض الصناعات المؤسسات.

2.6.4 الآثار الاقتصادية غير المباشرة: للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل وهي ما تعرف من الناحية الاقتصادية بأثر المضاعف والمعجل.

- **أثر المضاعف (Effet Du Multiplicateur):** يشير المضاعف في التحليل الاقتصادي إلى المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني المتولدة عن الزيادة في الإنفاق وأثر زيادة الإنفاق الوطني على الاستهلاك.

ولتوظيف فكرة المضاعف، فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتببات وغيرها، وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخول لإنفاقه على المواد الاستهلاكية المختلفة ويقومون بادخار الباقي وفقا للميل الحدي للاستهلاك والادخار، والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى إنشاء دخول جديدة لفئات أخرى، وتقسم ما بين الاستهلاك والادخار والدخل الذي يوجه إلى الدخل ينفق جزء منه في الاستثمار.

وبذلك تستمر دورة توزيع الدخول من خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج - الدخل - الاستهلاك - الإنتاج، مع ملاحظة أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق، ولكن بنسبة مضاعفة ولذلك سمي بالمضاعف.

- **أثر المعجل (Effet Du L'accélérateur):** يقصد باصطلاح المعجل في التحليل الاقتصادي أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل. وحقيقة الأمر أن زيادة الدخول يترتب عليها زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية (أثر المضاعف)، ومع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع وبعد نفاذ المخزون، يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع بغرض زيادة أرباحهم، ومن ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية لاستمرار إنتاجية السلع التي زاد الطلب عليها، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل الوطني، فإن زيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج الوطني تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار بمرور الوقت بنسبة أكبر¹.

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 107 - 110.

5. الإيرادات العامة للدولة

تعتبر نظرية الإيرادات العامة بين أهم النظريات التي شغلت فكر العديد من مفكري علم المالية العامة قبل وبعد قيام المالية كعلم مستقل بذاته، فحتى تستطيع الدولة أن تمارس دورها الاقتصادي والاجتماعي، وتقوم النفقات العامة يجب عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة، والتي تعتبر دخولا للدولة تمكنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، فانساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، أدى إلى اتساع وازدياد حجم النفقات العامة وأنواعها، وبشكل آلي اتسع نطاق الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة، وترتب على ذلك تطور في هيكل الإيرادات العامة وأصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر مختلفة.

1.5 مفهوم وتقسيمات الإيرادات العامة للدولة: لقد تطرق العديد من المفكرين لدراسة مفهوم الإيرادات العامة، بالمقابل تعدد أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة للدولة وفقا للعديد من المعايير.

1.1.5 مفهوم وتطور الإيرادات العامة: لقد تعددت التعاريف المختلفة للإيرادات العامة، فقد قام مفكري المالية العامة بتقديم العديد من التعاريف لعل أهمها مايلي:

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

كما يمكن تعريف الإيرادات العامة على أنها: " عبارة عن المقابل الضروري لتغطية النفقات العامة للدولة، وذلك من أجل تحقيق جميع وظائفها، حيث تعتبر أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي".

ولقد تطور مفهوم الإيرادات العامة مع تطور دور الدولة، ففي ظل الدولة الحارسة اقتصر مفهوم الإيراد على الاكتفاء بالحد الأدنى من الموارد المأخوذة من الأفراد، واقتصر مفهوم الإيرادات في هذه الحقبة من الزمن على تأمين الإيرادات الضرورية لتغطية النفقات الضرورية، ومرجع هذا المبدأ في ظل الدولة الحارسة هو أن الاقتصاديين التقليديين اعتقدوا أن الإدخار والاستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق تغيرات سعر الفائدة، وعند مستوى التشغيل الكامل دائما، وذلك انسجاما مع الفكر الرأسمالي السائد في تلك الفترة والقائل إن كل عرض يخلق الطلب الموازي له، ومعنى ذلك أن الاستثمار الكامل والتوظيف الأمثل لموارد المجتمع يتحققان، إذا لم تتدخل الدولة بالنشاط الاقتصادي، ويترب عن ذلك وجوب حياد المالية العامة بشكل عام والضرائب بشكل خاص، ويتجسد حياد المالية العامة بتوازن الموازنة العامة للدولة، وذلك على اعتبار أن النفقات العامة تتغذى بالإيرادات العامة، ولكن التغيرات الجذرية التي حدثت بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، دفعت

دروس في المالية العامة

بالدول إلى ضرورة التدخل لضمان الاستقرار الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل بشكل عادل، وفي تحديد السياسات المالية ولقد استخدمت هذه السياسات في مجال الإيرادات والنفقات العامة¹.

2.1.5 تقسيمات الإيرادات العامة: يشكل التقسيم النظري للإيرادات العامة أشمل التقسيمات الممكن عرضها، ولعل التقسيم القانوني، المالي، الاقتصادي وتقسيم الموارد المالية على أساس نسبة النفع العام إلى النفع الخاص.

1.2.1.5 التقسيم القانوني: يعتمد أساس هذا التقسيم على استخدام الدولة من عدمه لسلطتها الأمر وهي بصدد تحصيل الإيرادات المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، وتتمكن الدولة وهي بصدد حصولها على ما يلزم من موارد مالية أن تستخدم سلطتها القانونية، وكمبدأ عام فإن هذه السلطة تحتكرها الدولة وحدها ويمكنها أن تلجأ إلى عدة وسائل قانونية لا يملك الأفراد حق استخدامها للحصول على الموارد العامة كالضرائب التي تفرضها الدولة دون مقابل والرسوم التي تحصلها كمقابل لاستخدام الأفراد لمرفق من المرافق العامة.

2.2.1.5 التقسيم المالي: يعتمد هذا التقسيم إلى أن هناك من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة ما يدخل نهائياً في خزينتها أي أنها لا تلتزم بردها، ويطلق على هذا النوع من الإيرادات اسم الإيرادات العادية أو الجارية، وتشكل الضرائب بنوعها المباشرة وغير المباشرة المصدر الأساسي لهذا النوع من الإيرادات. أما النوع الثاني من الإيرادات هي الإيرادات ذات الطبيعة الوقتية، لأنها تلزم الدولة برد قيمتها أو دفع فوائدها كالقروض العامة الداخلية والخارجية، وتسمى هذه الإيرادات بالإيرادات الوقتية.

3.2.1.5 التقسيم الاقتصادي: ويعتمد هذا التقسيم على معيارين:

- طبيعة الثروة التي تقتطع منها الإيرادات: ويستخدم هذا المعيار أساساً فيما يخص الإيرادات الضريبية، فتقسم إلى ضرائب على الدخل وعلى الاستهلاك وعلى رأس المال.
- طبيعة الآثار الاقتصادية التي تولدها الاقتطاعات العامة: وتقسم الإيرادات بموجبها إلى إيرادات عادية وغير عادية، فالأولى تمثل الإيرادات التي يمكن للدولة أن تحصل عليها بشكل مستمر لأن آثارها الاقتصادية لا تهدد التوازن الاقتصادي، أما الثانية فهي تلك التي لا تستطيع الدولة الحصول عليها بشكل مستمر ولفترة طويلة لأن آثارها يمكن أن تهدد التوازن الاقتصادي كالقروض.

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 131.

4.2.1.5 التقسيم على أساس نسبة النفع العام إلى النفع الخاص: وتقسّم الموارد العامة طبقاً لهذا المعيار

إلى ما يلي:

- إذا تضمنت الخدمة التي تقدمها الدولة نفعاً خاصاً يسمى ما تحصل عليه في مقابلها ثمناً خاصاً، كقيام السلطة العامة ببيع مال تملكه، ولا يختلف هذا الثمن عن الأثمان الأخرى.
 - أما إذا تضمنت هذه الخدمة نفعاً عاماً، يسمى ما تحصل عليه في مقابلها بالضريبة كخدمات الدفاع والأمن، لأن هذه الخدمات تفيد كل الأفراد ولا يمكن تحديد مقدار النفع الذي يحصل عليه كل فرد بذاته¹.
- أما في الجزائر فيقسم المشرع موارد الميزانية العامة للدولة إلى ما يلي²:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى؛
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات؛
- التسديد بالرأسمال للقروض والتسيبقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها؛
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها؛
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانوناً؛
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي، المحسوبة والحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.

واستناداً إلى ما سبق يتضح أن الفكر المالي لم يتفق على تقسيم محدد للإيرادات العامة، لذلك سوف يتم التطرق إلى أنواعها دون التقيد بتقسيم معين.

2.5 الإيرادات الاقتصادية للدولة (إيرادات أملاك الدولة والرسوم): ويقصد بها الإيرادات التي تحصل

عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد ويحصلون على نفع منها، سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً،

1 - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص 111 - 113.

2 - المادة 11 من القانون 84 - 17، مرجع سبق ذكره.

دروس في المالية العامة

وهي بذلك تشمل دخل أملاك الدولة العامة والخاصة وحصيلة الرسوم، وتشمل هذه الإيرادات أملاك الدولة (الدومين) والرسوم.

1.2.5 إيرادات أملاك الدولة (الدومين): يقصد بمصطلح الدومين كل ممتلكات الدولة بغض النظر عن طبيعتها عقارية أو منقولة، ونوع ملكيتها عامة أو خاصة، ويمكن تقسيم أملاك الدولة وفقا لمعيار المنفعة إلى الدومين العام والدومين الخاص¹:

1.1.2.5 الدومين العام: ويقصد به كل الأموال التي تمتلكها الدولة أو مؤسساتها العامة، وتخضع لأحكام القانون العام، وتكون مخصصة للنفع العام، ولا تتقاضى الدولة في العادة مقابل لقاء استخدامهم لهذه الأموال، وقد تفرض الدولة رسوما على الانتفاع بها أحيانا، قد يكون السبب وراء ذلك هو رغبتها في تنظيم استخدام هذه الأموال أو تغطية نفقات إنشاء هذه الأموال بصفة استثنائية، وتتضمن كل من الأملاك العمومية الطبيعية كالأراضي والأنهار وغيرها، وكذا الأموال العمومية الاصطناعية كالطرق والموانئ والمباني العامة وغيرها*.

2.1.2.5 الدومين الخاص: ويقصد به تلك الأموال التي تمتلكها الدولة أو مؤسساتها العامة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص بصورة عامة، وتكون مخصصة للنفع الخاص، ويمكن التصرف فيها بالبيع، كما يمكن تملكها بالتقادم طويل الأجل من طرف الأفراد، وتدر إيرادات كبيرة عكس الدومين العام، وهي تشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية*.

ويمكن تقسيم الدومين الخاص لثلاث أنواع: دومين عقاري، دومين صناعي وتجاري، ودومين مالي كمايلي²:

- **الدومين العقاري:** ويتضمن ما تمتلكه الدولة من عقارات متعددة تتمثل في الأراضي الزراعية والغابات، ويطلق عليه الدومين الفلاحي، والمناجم والمحاجر ويطلق عليه الدومين الاستخراجي، وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق الموارد المالية التي يحققها الدومين العقاري في إجماله.

1 - طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص ص 57-58.

* لمزيد من التفاصيل أنظر المادتين 15 و16 من القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بأملاك الدولة، ج ر العدد 27 لسنة 1990.

* لمزيد من التفاصيل أنظر المادة 17 من القانون 90-30 المتعلق بأملاك الدولة، المرجع السابق.

2 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص ص 56-57.

دروس في المالية العامة

واحتل الدومين العقاري أهمية تاريخية في العصور الوسطى، ثم بدأ هذا النوع يفقد أهميته إثر زوال النظام الإقطاعي، وتوسع الدولة في بيع هذه الأراضي وترك استغلالها للأفراد، كما قلت أهميته أيضا نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أكبر منه.

- **الدومين الصناعي والتجاري:** ويشمل هذا النوع جميع النشاطات الصناعية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات، حيث تمارس الدولة فيه نشاطا شبيها بنشاط الأفراد العاديين والمشاريع الخاصة، بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية، وقد ازدهر هذا النوع نتيجة ترك الدولة لدورها كدولة حارسة واتجاهها إلى دور الدولة المتدخلة، وزيادة تدخلها في المجالات المختلفة المتعلقة بالنشاط الاقتصادي.

ويطلق اصطلاح " **الثمن العام** " على ثمن السلع التي تنتجها المشاريع العامة والخدمات التي تؤديها تميزا له عن الثمن الخاص، وهو ثمن المنتجات والخدمات من المشاريع الخاصة، ويتوقف تحديد الثمن العام على وجود مشاريع منافسة لها أو احتكار السوق. فإذا كانت تتنافس مع غيرها من المشاريع الخاصة المماثلة، فإن الثمن يتحدد في السوق طبقا للعرض والطلب، أما إذا كانت هذه المشاريع تنفرد بالسوق، فإنها تستطيع أن تحدد ثمنا أكثر ارتفاعا من الثمن الذي كان يحدد في حالة الاحتكار الخاص، على أنه لا يوجد ما يمنع من أن تحدد الدولة الثمن في هذه الحالة بأقل من ثمن السوق، إذا كانت تهدف إلى تسهيل الحصول على السلع والخدمات، وتشجيع الإقبال عليها دون النظر إلى ما تدره من إيرادات للخزينة العمومية¹.

- **الدومين المالي:** يتمثل هذا النوع من الدومين مما تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات وفوائد القروض، وغيرها من الفوائد المستحقة للدولة، ويعتبر هذا النوع من أحدث أنواع الدومين الخاص، وقد ازدادت أهميته في العصر الحديث وحدث تطور في مضمونه، فلم يعد مقتصرًا على حق الدولة في إصدار النقود لكنه اتسع ليشمل الأسهم بصورة خاصة، التي تمثل مساهمة الدولة في المشاريع الاقتصادية المختلفة، أو قيام الدولة باستثمار أموالها عن طريق شراء سندات ذات فائدة مرتفعة.

2.2.5 الرسوم: كانت تمثل الرسوم أقدم أنواع الموارد العامة التي تمول الخزينة العمومية للدول بالأموال لتغطية النفقات العامة أو النفقات الأخرى التي ارتبطت بطبيعة نفقات النظم الاقتصادية والاجتماعية التي سادت الدول، أما في الوقت الحاضر فقد انحسرت أهمية الرسوم كمورد أساسي لتمويل خزينة الدولة بسبب زيادة دور الضرائب والمصادر الأخرى في تمويل الخزينة العمومية.

¹ - محمد حلمي مراد، مالية الدولة، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، مصر، 2006، ص ص 122 - 123.

1.2.2.5 تعريف الرسم وخصائصه: يعرف الرسم على أنه: " مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والأفراد، فيما يتعلق بأداء الخدمات العامة ".¹

وتحدد ذاتية الرسم خصائص معينة حددها التعريف السابق تتمثل فيما يلي¹:

- **الصفة النقدية:** يمثل الرسم مبلغا نقديا يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة تقدمها الدولة، وهذا ينسجم مع تعميم استخدام النقود في التعامل والمبادلات، كما يتفق مع إيرادات الدولة الأخرى وكذلك نفاقتها التي تتخذ صورة النقود، ولهذا فقد استبعد دفع الرسوم بصورة عينية.

- **الصفة الإجبارية:** يتسم الرسم بدفعه بصورة إجبارية، وتتأتى هذه من أن الرسم يقترن بتقديم الخدمة، وعدم دفعه يجرمه من التمتع بها، وبذلك يحمل الرسم الطابع الإجباري، كما تتضح هذه الصفة من خلال استقلال الدولة بوضع النظام القانوني له، من حيث تحديد مقداره وأسلوب تحصيله، وتمتتع أمواله التي ترفع الدعاوى بمناسبته بامتياز على أموال المدين.

- **المقابل أو المنفعة الخاصة:** من المعلوم أن الفرد يدفع رسما مقابل الخدمة الخاصة التي تقدمها الدولة، وقد تأخذ هذه الخدمة عملا تتولاه الدولة لمصلحة الفرد، كالفصل في المنازعات وغيرها من الأمثلة التي يحقق الفرد من خلالها نفعاً خاصاً من الخدمة التي يطلبها.

- **اقتزان النفع الخاص بالنفع العام:** ويتجلى ذلك في أن الفرد الذي يدفع الرسم يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره متمثلاً في الخدمة المحددة التي تقدمها له الدولة، كما أنه وإلى جانب هذه الخدمة يتحقق نفع عام للمجتمع.

2.2.2.5 تقدير الرسم: ليس من السهل تحديد قواعد عامة تلتزم بها الدولة وهي بصدد تقدير الرسم الواجب دفعه، إلا أنه يمكن ذكر أهمها فيما يلي²:

- **القاعدة الأولى:** مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها: تستند هذه القاعدة أساساً إلى أن الهدف الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأفراد وليس تحقيق الربح، أي أن الهدف ليس مالياً بحتاً، ومن ثم فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل للرسم أكبر

1 - طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص ص 59 - 60.

2 - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 136 - 137.

دروس في المالية العامة

من نفقة الخدمة، ومبرر هذه القاعدة أنه لا يستوجب أن يترتب على أداء هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها.

- **القاعدة الثانية:** أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له: وهذه القاعدة ليست مطلقة، بل تتعلق ببعض الخدمات كالتعليم الجامعي والخدمات الصحية... إلخ. ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الخدمات، التي تمثل بالإضافة للنفع الخاص منفعة عامة يعود على المجتمع ككل، ومن ثم فإن متطلبات العدالة تستوجب توزيع نفقات هذه المرافق بين الأفراد المستفيدين بها (دفعي الرسوم) وبين المجتمع ككل، عن طريق فرض الرسوم والضرائب بأنواعها المختلفة.

- **القاعدة الثالثة:** أن يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له: ويتعلق هذا الأمر هنا ببعض أنواع الخدمات، ويكون الهدف منها إما تحقيق موارد مالية للخبزينة العمومية، وإما التقليل من طلب الأفراد على الخدمة موضوع الرسم.

3.2.2.5 أنواع الرسوم: الرسوم كثيرة ومتنوعة وتختلف باختلاف التكوين الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ولكن يمكن تقسيم الرسوم على النحو التالي:

- **الرسوم الاقتصادية:** وهي أيضا أصعب من أن تحصر ومن أكثرها شيوعا رسوم البريد ورسوم الهواتف والماء ورسوم الأسواق أو كل ما له علاقة بالنشاط الاقتصادي.

- **الرسوم الإدارية:** مثل رسوم التسجيل العقاري، رسوم الاستفادة من الأماكن العامة كالحدايق والمتاحف، أو رسوم التعليم ورسوم طلبات التوظيف.

- **الرسوم القضائية:** وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد في حال النزاعات بينهم والتي يقوم القضاء بالنظر فيها.

4.2.2.5 استيفاء الرسوم: عند فرض الرسوم تحاول السلطات عامة اختيار طرق استيفائها، بحيث تراعي مصلحة الخبزينة العمومية، ومصلحة دافع الرسم، وأما طرق استيفاء الرسم من قبل الدولة فهي كما يلي:

- **الدفع الفوري السابق لأداء الضريبة:** وفق هذه الطريقة، يدفع المكلف بالرسم إلى الدوائر المختصة أو الخبزينة العمومية، لقاء وصل يقدمه إلى الموظف المختص ليستفيد من الخدمة المعينة كرسوم التعليم.

- **استيفاء الرسم من قبل الإدارة:** أي أن الرسم يستوفى من قبل الإدارة وذلك بموجب جداول أو كشوف تدون فيها مسبقا أسماء المكلفين المستفيدين من الخدمات العامة كالرسوم العقارية وما إلى ذلك.

- استيفاء الرسوم على شكل طابع: حيث يقوم المستفيد من الخدمة بشراء طوابع بقيمة مساوية بدل الخدمة المحددة، كما في الطوابع المالية والبريدية، أو أن يستعمل أوراقا خاصة مدفوعة بقيمة الرسم كما في حالة الرسوم القضائية¹.

4.2.2.5 الرسم والإيرادات الأخرى: نظرا للتداخل الشائع بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة الأخرى لا بد من التفرقة بينه وبين كل من الثمن العام والضرائب وبينه وبين الإتاوة والغرامة.

- **الرسم والتمن العام:** يتشابه الرسم مع الثمن 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 منمنتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية، كما يتشابهان في أن كلا منهما قد يكون مساويا لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها، وأن الاعتبارات التي تدعو الدولة إلى جعل الرسم أكبر أو أقل من نفقة الخدمة المؤداة هي ذاتها التي تدفعها إلى جعل ثمن المنتجات الصناعية أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها، ويتشابه الرسم مع الثمن العام أخيرا في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة.

أما أوجه الاختلاف بين الثمن العام والرسم فتتمثل فيما يلي:

- **طبيعة المقابل:** فالثمن العام يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تباعها له المشاريع 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 الثمن العام فإنه يتحدد وفقا لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشاريع الدولة ومشاريع الأفراد الصناعية والتجارية، أو طبقا لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالي للدولة.

- **يدفع الرسم جبرا عن الأفراد، بينما يدفع الثمن العام اختاراً:** بواسطة مشتري السلعة التي ينتجها المشروع الصناعي أو يتجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري.

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص ص 233 - 234.

دروس في المالية العامة

- **تناقص أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة، والعكس بالنسبة للثمن العام:** الذي تتزايد أهميته نظرا للاتجاه الحديث في الدول المختلفة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وإنشاء الكثير من المشروعات الصناعية والتجارية التي كانت من قبل وقفا على النشاط الخاص.
- **الرسم والضريبة:** يتشابه كل من الرسم والضريبة في عنصر الإجبار، إلا أن الاختلاف الرئيسي بينهما يتمثل في أن الرسم يفرض مقابل خدمة معينة يطلبها الشخص ويحصل من خلالها على منفعة خاصة يشبع حاجاته مباشرة بالإضافة إلى المنفعة العامة التي تعود على المجتمع ككل بصورة غير مباشرة.
- أما الضريبة كمصدر مهم للإيرادات العامة فهي تفرض بدون مقابل، حيث تعتبر مساهمة من الشخص في تغطية جزء من النفقات العامة، وترتبط على ذلك فإن تحديد قيمة الرسم يتم عادة على أساس الخدمة التي يحصل عليها الفرد، بينما تحديد مقدار الضريبة يتم على أساس القدرة التكليفية أو المالية للمكلف بالضريبة، فهناك اختلاف واضح في طبيعة كل من الرسم والضريبة.
- بالإضافة إلى أن الرسم يفرض بناء على قانون في صورة قرارات إدارية، أما الضريبة فلا تفرض إلا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية نظرا لحساسية ولخطورة المصدر التمويلي، ونظرا للأهمية التي تكتسبها الضريبة سيتم التطرق إليها بشكل مستقل في العنصر المقبل.
- **الرسم والإتاوة والغرامة:** يختلف الرسم عن الإتاوة وعن الغرامة فيما يلي¹:
- **الإتاوة:** هي مبلغ من المال يفرض من قبل السلطات العمومية على مالك العقار مقابل تحسن قيمة العقار وزيادة قيمته بسبب عمل قامت به الدول، كفتح طريق عام، أو بناء جسر قريب من العقار، ولا تفرض الإتاوة عادة إلا إذا قامت السلطات العمومية بعمل مادي أدى إلى تحسن في قيمة العقار، وبذلك فالإتاوة تختلف عن الرسوم، ففرض الإتاوة لا خيار فيه بالنسبة للمكلف صاحب العقار، والخدمة تمت قسرا عنه، أما الرسم فالرغبة متوافرة لدى المستفيد من الخدمة.
 - **الغرامة:** هي مبلغ من المال تفرضه السلطات العمومية على الأفراد الذين يخالفون القوانين والأنظمة النافذة كما هو الحال بالنسبة لمخالفات السير والبناء... الخ، وإذا تختلفت الغرامة عن الرسم، فالغرامة تدفع نتيجة وقوع مخالفات، والقيام بتصرفات يحظرها القانون والنظم العامة، وهذا الأمر غير متوافر في وضع الرسم.

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 232.

3.5 الإيرادات السيادية للدولة (الضرائب): تعتبر الضرائب بكل أنواعها إحدى المصادر المالية المهمة التي لجأت إليها الدول على اختلاف أنظمتها الاقتصادية لتمويل نفقاتها العامة، وازدادت أهمية الضرائب كمصدر رئيسي في التمويل في الوقت الحاضر بسبب ازدياد دور الدولة التدخلي وبالتالي ازدياد نفقاتها العامة، وما يتطلبه ذلك من ضرورة توفير الموارد المالية لتمويل هذه النفقات، كما أصبحت الضرائب تستخدم في النظم الاقتصادية كأداة رئيسية لإحداث التغييرات الاقتصادية والاجتماعية، حيث تعالج الدولة بواسطتها التقلبات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل الوطني وتوجيه الاستثمارات، بما يخدم الأهداف العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

1.3.5 تعريف الضريبة وخصائصها: في غياب تعريف تشريعي، يمكن أن تعرف الضريبة على أنها " مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية، والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الأموال المحصلة وبشكل نهائي ودون مقابل محدد، نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة العمومية"¹.

وتعرف كذلك بأنها " اقتطاع نقدي، ذو سلطة، نهائي، دون مقابل، منجز لفائدة الجماعات الإقليمية (الدولة وجماعتها المحلية) أو لصالح الهيئات العمومية الإقليمية"².

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن الضريبة على أنها عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو لإحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون إن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.

ومما سبق يتضح أن الضريبة تتميز بالخصائص التالية:

- **الضريبة فريضة نقدية:** تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تمشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل نظرا لأن كل المعاملات أصبحت تقوم على استخدام النقود سواء في القطاعات العامة أو الخاصة، وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية فان الإيرادات بما في ذلك الضرائب لا بد وان تحصل كذلك بالنقود.

- **الضريبة تدفع جبرا:** ويعنى ذلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة، والإجبار هنا قانوني لا معنوي بالنظر إلى قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على المكلف الخضوع لها من كافة زواياها، ويبدو عنصر الإكراه في الضريبة واضحا من استقلال الدولة

¹ - Pierre BELTRAME, La Fiscalité en France, HACHETTE LIVRE, 6ème édition, 1998, P12.

² - Raymond MUZELLE, Finances Publiques, Editions Dalloz, 8ème édition, 1993, P423.

دروس في المالية العامة

بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، دون أن تراجع في ذلك الأفراد المكلفين بدفعها.

- **الضريبة تدفع بصفة نهائية:** ويقصد بهذه الخاصية أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها الدولة بصفة نهائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك.

- **الضريبة تدفع بدون مقابل:** وتعني هذه الخاصية أن المكلف الذي يدفع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا في الجماعة، وليس باعتباره مكلفا بالضريبة.

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

2.3.5 أهداف الضريبة: تفرض الضريبة على الأفراد من أجل تحقيق أغراض معينة، يأتي في مقدمتها الهدف التمويلي، باعتبارها مصدرا هاما للإيرادات العامة بالإضافة إلى الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الأخرى، وقد تطورت هذه الأهداف بتطور دور الدولة.

- **الأهداف المالية للضريبة:** اقتصر هدف الضريبة في ظل الدولة الحارسة (التقليدية) بالحصول 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 فيما يلي:

• **وفرة الحصيللة (الإنتاجية):** هي أن تأتي الضريبة بأكثر حصيللة صافية (أي بعد خصم نفقات التحصيل من الإيرادات).

• **ثبات الحصيللة:** هي تلك التي لا تتأثر حصيلتها بالتغيرات التي تحدث في مستوى النشاط الاقتصادي، خاصة في فترات الكساد.

دروس في المالية العامة

- **مرونة الضريبة:** هي التي تزداد أو تنقص حصيلتها تبعا للظروف الاقتصادية.
 - **حياد الضريبة:** هو أن يكون غرض الضريبة مقتصرًا على الغرض المالي البحت دون أن تؤثر على الأفراد أو المكلفين ودون التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.
- وقد خرجت الضريبة عن حيادها بعد أن تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة الحديثة المتدخلة، بحيث انتقلت الضريبة من دور الضريبة الحياضية إلى الضريبة الوظيفية التي أصبح لها دورا تدخليا غير حياضي، بحيث أصبحت الدولة في العصر الحديث تتدخل في الحياة الاقتصادية وبالتالي أصبح للضريبة إلى جانب الغرض المالي، أغراضا اجتماعية واقتصادية وسياسية.
- **الأهداف الاجتماعية للضريبة:** وتتمثل في 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.
- **الأهداف الاقتصادية للضريبة:** وتتمثل في 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.
- **الأهداف السياسية للضريبة:** تستخدم الضرائب لتحقيق أهداف سياسية لحساب طبقة على حساب طبقة أخرى، أو لتسهيل التجارة مع بعض البلدان أو للحد منها بواسطة رفع أو خفض الضرائب الجمركية على المستوردات.
- 3.3.5 قواعد ومبادئ الضريبة:** يقصد بهذه القواعد الأسس التي ينبغي على المشرع مراعاتها عند فرض الضرائب، وتنبع أهميتها من ضرورة التوفيق بين مصلحتي المكلف والدولة على حد سواء، والواقع أن " آدم سميث " أول من وضع هذه القواعد، ويسترشد بها حتى الآن في هذا المجال، حيث تمثل الدستور العام الذي

دروس في المالية العامة

تخضع له القواعد القانونية التي تنظم الضرائب، وتحترمها الدولة عند فرضها للضرائب، وهذا ما يخفف من ثقل هذه الأعباء ويجعلها مقبولة لدى الأفراد، وتتمثل هذه القواعد فيما يلي¹:

- **قاعدة العدالة**: من المعلوم أن هدف النظام الضريبي في أية دولة هو تحقيق العدالة إلى جانب اعتبارات أخرى، وقد تصور البعض أن العدالة تعني وجوب تطبيق الضريبة النسبية، أي أن تكون نسبة الضريبة المقتطعة من وعاء الضريبة واحدة بصرف النظر عن طبيعة الوعاء، وإذا كانت الضريبة النسبية تصلح للتطبيق في العصور السابقة، فإن العصر الحديث قد أظهر عجزها في تطبيق العدالة، ولذلك توجه المختصون في المالية العامة إلى تبني فكرة الضرائب التصاعدية رغبة في تحقيق عدالة أكثر من خلال التمييز بين المكلفين وفقا لمقدرتهم التكاليفية.

- **قاعدة اليقين**: يقصد به أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للمكلف، إذ من الضروري أن يكون المكلف على علم تام بمدى التزامه بالضريبة، بحيث يتمكن في ضوء ذلك من تحديد موقفه المالي، وعلى علم أيضا بالضرائب التي يلتزم بدفعها من حيث أهميتها وسعرها والأحكام المتعلقة بها بدءا من تحديد الوعاء إلى كيفية فرضها وتحصيلها وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالتنظيم الفني للضرائب، ومن أجل أن يتحقق ذلك ينبغي أن يتوفر أمرين:

● **أولا**: أن تتسم التشريعات الضريبية بالوضوح، بحيث يفهمها عامة الناس ذلك أن هذا يؤثر على وفرة حصيلة الضريبة.

● **ثانيا**: على الدولة أن تجعل القوانين والأنظمة والقرارات التي تنظم الضرائب تحت يد المكلفين من خلال وسائل النشر المعروفة.

- **قاعدة الملاءمة في الدفع**: يجب أن تتلاءم أحكام الضريبة مع أحوال المكلفين، من حيث اختيار الوعاء وأسلوب تحديده وكيفية جباية الضريبة وموعدها وإجراءاتها، أي أن يكون موعد تحصيل الضريبة في الوقت الذي يحصل منه المكلف على الدخل الخاضع للضريبة، غير أن هذا يعني أن تتسبب التسهيلات التي تقدمها الدولة للمكلف بضرر في مالية الدولة.

- **الاقتصاد في التحصيل**: ويقصد بهذه القاعدة تأمين سهولة التطبيق ومرونته، وأن تتجنب معوقات الروتين والتعقيد، مما يحمل الإدارة المالية نفقات باهضة في سبيل تحصيل الضرائب.

¹ - طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، كلية القانون - جامعة بغداد، العراق، بدون سنة نشر، ص ص 141 - 142.

دروس في المالية العامة

4.3.5 أنواع وتقسيمات الضرائب: قبل التطرق إلى تقسيمات الضرائب لابد من معرفة المقصود بالوعاء الضريبي، فهذا الأخير يعرف على أنه المادة التي تفرض وتقوم عليها الضريبة، مما يقتضي تقسيم وتصنيف الضرائب على أساسه إلى عدة أنواع.

فلقد تعددت أنواع الضرائب وذلك نتيجة لتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتطور مفهوم الضريبة ليتماشى مع فكرة المالية الوظيفية، ولقد اختلفت صورها الفنية من مجتمع إلى آخر بل لنفس المجتمع من فترة إلى أخرى، إذ تنقسم الضرائب إلى عدة أنواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر عليها وأهمها مايلي¹:

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

- **الضرائب المباشرة:** الضرائب المباشرة هي تلك التي تفرض إما على الدخل أو رأس المال، ولقد عرف بعض الكتاب الضرائب المباشرة بأنها الضريبة التي تفرض على عناصر تتمتع نسبيا بالدوام والاستقرار مثل ضريبة كسب العمل، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة العقارية.

الجدول 1: مزايا وعيوب الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

نوع الضريبة	المزايا	العيوب
الضرائب المباشرة	- ثابتة ومستقرة ومنتظمة نسبيا. - واضحة المعالم. - تحقق قاعدة الملاءمة. - تحقق قاعدة العدالة.	- أقل مرونة من الضرائب غير المباشرة. - لا تتصف بصفة بالعمومية. - مرهقة لدافعها ما قد تؤدي إلى التهرب الضريبي.
الضرائب غير المباشرة	- سهولة دفعها لأنها متضمنة في السعر. - تتسم بصفة المرونة، وحصيلتها وفيرة في فترات الانتعاش الاقتصادي.	- قلة حصيلتها في فترات الركود الاقتصادي. - مكلفة من حيث مراقبتها وتحصيلها. - عدم التناسب مع المقدرة التكليفية للممول.

المصدر: محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص ص 68 - 69.

¹ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص ص 11 - 12.

دروس في المالية العامة

- **الضرائب غير المباشرة:** ويطلق عليها اسم ضرائب الإنفاق و ذلك لكونها تفرض على الدخل بمناسبة إنفاقه، لذا فهي تصيب الدخل بطريقة غير مباشرة، حيث أنه من الممكن نقل عبئها ودافع الضريبة هو الذي يتحملها مثل الضرائب الجمركية، ضريبة المبيعات ويتوقف على درجة مرونة العرض والطلب على السلعة محل الضريبة ونوع العنصر الخاضع ومدى توافر أو انعدام المنافسة.
- 2.4.3.5 من حيث المادة الخاضعة للضريبة:** تنقسم الضرائب من حيث المادة الخاضعة للضريبة إلى ضرائب على الأموال وضرائب على الأشخاص.
- **الضرائب على الأموال:** حيث تفرض الضريبة على الممتلكات والأشياء التي يمتلكها الأفراد سواء كانت أموالاً منقولة أو عقارية.
- **الضرائب على الأشخاص:** وتفرض على الأفراد وذلك اعتباراً لوجودهم في الدولة وتحت رعايتها، حيث كان هذا النظام هو السائد سابقاً ولكن مع التطور الاجتماعي، تطور مفهوم الضرائب فأصبح ينصب على ما يملكه الفرد.
- 3.4.3.5 من حيث الواقعة المنشأة الضريبة:** حيث أن الالتزام بالضريبة يكون بمجرد توفر تلك الظروف الشخصية والموضوعية التي تؤدي إلى الالتزام بالضريبة.
- **واقعة تملك رأس مال:** حيث يمتلك الوارث قدراً من المال عن طريق الوراثة، وبالتالي ينشأ من واقع التملك فرض ضريبة التركات، كما أنها تفرض في لحظة زمنية معينة عند حدوث واقعة الوفاة وانتقال هذه التركة إلى الورثة.
- **واقعة الانتاج:** بعد تحديد المشرع الضريبي السلع التي تفرض عليها الضريبة فإنه يقوم بتحديد المرحلة التي تحصل عندها الضريبة لإجراء عملية التصنيع تنشأ تعهد بدفع الضريبة حيث تفرض الضريبة على السلع التي تنتج بكميات كبيرة و ذلك من أجل ضمان غزارة الحصيلة الضريبية.
- **واقعة الاستهلاك:** حيث تفرض الضريبة في هذه الحالة على أساس إنفاق الفرد لدخله من أجل الاستهلاك، حيث تفرض هنا الضريبة عندما يحصل الفرد على السلع والخدمات التي يحتاج إليها.
- **واقعة تحقق الدخل:** حيث بمجرد تحقق الدخل ينشأ الالتزام بدفع الضريبة، فالدخل ينجم عن طريق خدمة يقدمها الفرد أو سلعة ينتجها ومنه نلاحظ أن المصادر الأساسية للدخل هي العمل ورأس المال والعمل ورأس المال معاً.

4.4.3.5 من حيث تحديد وعاء الضريبة: تنقسم إلى ضريبة وحيدة وضريبة متعددة، فنظام الضريبة الواحدة يقتصر على عنصر واحد فقط من العناصر المحتمل أن تخضع للضريبة ومن أمثلة ذلك الأنظمة الضريبية التي تقتصر فرض الضريبة على الدخل أو الإنفاق أو الناتج، حيث أن هذا النظام يتسم بالبساطة والعدالة وسهولة أدائها واقتضائها.

أما بالنسبة للضريبة المتعددة تفرض عدة ضرائب على الشخص تتنوع بتنوع موارده وممتلكاته ونشاطه، حيث هي الحالة الأكثر شيوعا وذلك من الناحية التطبيقية في غالبية الدول، ويعتبر هذا النظام أكثر قدرة على تحقيق أهداف المجتمع وأكثر توافقا مع الدور الحديث للدولة في النشاط الاقتصادي.

5.4.3.5 من حيث السعر: ويمكن تقسيم الضرائب من حيث السعر إلى ما يلي:

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

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

5.3.5 الآثار الاقتصادية للضرائب: يمكن أن نلمس في دراسة الآثار الاقتصادية للضرائب منهجين، أولهما يوسعمن هذه الآثار بحيث يجعلها تشمل آثار الضريبة وآثار الإنفاق العام، وثانيهما يضيق منها بحيث يقصرها على آثار الضريبة بمفردها¹:

- **الأثر على الإستهلاك:** تؤثر الضرائب المفروضة على دخول المكلفين بعد أن يستقر العبء الضريبي على السلع والخدمات التي يستهلكونها من خلال تأثيرها على المستوى العام للأسعار، حيث تقلص من هذه الدخول، مما يدفع أصحابها إلى التضحية ببعض السلع والخدمات وخاصة الكمالية منها فيقل الطلب عليها، وتتجه أسعارها نحو الانخفاض، غير أن الطلب على السلع لا يكون بنسبة واحدة، وإنما يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعا لدرجة الطلب عليها، فالسلع ذاتي الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التي لا يستطيع الأفراد الاستغناء عنها إلا في حدود ضيقة.

- **الأثر على الإدخار:** من الواضح أن كل الضرائب لها نتائج عكسية على حجم المدخرات، حيث أن

¹ - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص ص 168 - 172.

دروس في المالية العامة

الإدخار هو دالة لمستوى الدخل، وعندما يقل حجم الدخل القابل للتصرف بمقدار الضريبة فإن حجم الإدخار ينخفض بشكل تلقائي، وبما أن الضرائب تفرض عادة على الدخل الفائض فإن القدرة على الإدخار سوف تقل بشكل متناسب مع مقدار الضريبة، وبذلك سوف تؤثر عكسيا على الميل الجدي للإدخار نتيجة تقليلها حجم الدخل الفائض الذي يتولد عنه الإدخار عادة.

- **الأثر على الإنتاج:** إذا كان فرض الضرائب يسبب نقصا في الاستهلاك، فإن الأخير يسبب نقصا في الإنتاج بسبب ارتباطهما ببعض ارتباطا قويا، وبالتالي فإن توزيع الآثار الناشئة عن الضرائب بينهما يتوقف من حيث الاتجاه والمدى على مرونة الطلب وسهولة أو صعوبة عملية تحول عوامل الإنتاج من قطاع أو فرع إلى آخر، كما أن الضرائب تؤثر في عرض الأموال الإنتاجية والطلب عليها.

- **الأثر على التوزيع:** لقد أصبحت سياسة تقليل التفاوت في الدخل من بين المهام الأساسية التي تبتتها أغلب دول العالم، ولتحقيق هذا الهدف فإن النفقات العامة يمكن أن تساعد في زيادة دخول الطبقة ذات الدخل المحدودة من جهة، في حين تلعب الضرائب دورا أساسيا في اقتطاع جزءا كبيرا من دخول الطبقة ذات الدخل المرتفعة، ومن الطبيعي أن تكون هذه الاقتطاعات هي أحد المصادر الأساسية لتمويل النفقات العامة، وعلى هذا الأساس تكون الضرائب الوسيلة الأساسية لتقليل فجوة التفاوت في الدخل بين الأفراد.

- **الأثر على المستوى العام للأسعار:** تقلل الضرائب المقتطعة من دخول الأفراد طلبهم على السلع والخدمات، فيتجه المستوى العام للأسعار إلى الانخفاض، وتتحقق هذه الحالة إذا لم تدخل الدولة حصيلة الضرائب إلى التداول، أما إذا أعيدت هذه الحصيلة إلى التداول من خلال الإنفاق العام، فلا يتحقق عمليا الانخفاض في المستوى العام للأسعار، والواقع أن لكل ضريبة مفروضة على سلعة معينة تأثيرها في سعرها، حيث تميل إلى رفع سعرها بمقدار الضريبة كلية أو بشكل جزئي.

6.3.5 مفاهيم متعلقة بالضريبة: عند دراسة الضريبة لابد من التطرق إلى جملة من المفاهيم المرتبطة بها لعل أهمها الضغط الجبائي، التهرب والغش الضريبي، والازدواج الضريبي¹.

- **الضغط الجبائي:** هي النسبة التي توضح النسبة المئوية للدخل المقتطع في شكل ضرائب ورسوم على الدخل المحققة من طرف كل فرد مكلف بالضريبة أو من طرف الدولة في حد ذاتها، ويمكن التمييز هنا بين:

- **الضغط الجبائي الفردي:** يحسب الضغط الجبائي الفردي آخذا بعين الاعتبار دخل المكلف بالضريبة

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 272 - 284.

دروس في المالية العامة

- ومقدار الضرائب التي تضاف إليها الاقتطاعات الإجبارية المحسوبة على أساس الحماية الاجتماعية.
- **الضغط الجبائي الإجمالي:** وفي هذا المجال يؤخذ بالحسبان مجمل الإيرادات الجبائية المحصلة لحساب الدولة والجماعات المحلية بما في ذلك الاقتطاعات الإجبارية من طرف صناديق الضمان الاجتماعي.
 - **التهرب والغش الضريبي:** يقصد بالتهرب الضريبي التخلص من عبء الضريبة كلياً أو جزئياً دون مخالفة أو انتهاك القانون، حيث يستخدم المكلف حقاً من حقوقه الدستورية باعتبار أن حرته في القيام بأي تصرف من عدمه تكون مضمونة دستورياً، ومن ثم لا يسأل المكلف بالضريبة عن تصرفه السلي نظراً لأنه لم ينتهك القانون أو يحتال عليه.
 - أما الغش الضريبي فيقصد به تلك السلوكيات والممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة، وهذا خارج إطار القانون، والغش الضريبي يفترض تحقق الواقعة المنشئة للضريبة بالفعل، إلا أن المكلف بالضريبة يتهرب من دفعها كلياً أو جزئياً بالاستفادة من الإعفاءات الضريبية وثغرات القانون والنقص الذي يكتسب نصوصه.
 - **الازدواج الضريبي:** يقصد به فرض نفس الضريبة على نفس الشخص المكلف بالضريبة أكثر من مرة، على نفس المادة الخاضعة للضريبة وخلال نفس الفترة.
 - وتتمثل شروط الازدواج الضريبي في وحدة الشخص المكلف بالضريبة، وحدة الضريبة المفروضة، وحدة المادة الخاضعة للضريبة، ووحدة الفترة المفروضة خلالها الضريبة.
 - وقد يكون الازدواج الضريبي داخلياً أو دولياً، كما قد يكون مقصود وغير مقصود كما يلي:
 - **الازدواج الداخلي والازدواج الدولي:** يقصد بالازدواج الداخلي تحقق شروطه داخل إقليم الدولة الواحدة، أي كان شكل هذه الدولة، وتطبق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على نفس الشخص وعلى نفس الوعاء وعن نفس المدة.
 - أما الازدواج الدولي فيقصد به تحقق شروطه بالنسبة لدولتين أو أكثر، بحيث تقوم السلطات المالية التابعة لدولتين أو أكثر بتطبيق تشريعاتها الضريبية على نفس الشخص ونفس الوعاء وعن نفس المدة، وظاهرة الازدواج الدولي قد انتشرت في الآونة الأخيرة بسبب نمو التجارة الدولية وحركة رؤوس الأموال بين الدول.
 - **الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود:** إذا كان الازدواج الداخلي في بعض الأحيان مقصوداً بهدف تحقيق أغراض معينة تتركز في زيادة الحصيلة الضريبية، فإن هذا لا يمنع من تحقق الازدواج الداخلي بصورة غير مقصودة وذلك عند تعدد الضرائب المتشابهة أو من نفس النوع.

دروس في المالية العامة

أما الازدواج الدولي فنادرا ما يكون مقصودا، ويرجع ذلك إلى مبدأ السيادة واستقلال كل دولة بوضع تشريعاتها الضريبية دون النظر إلى تشريعات الدول الأخرى، ومن ثم فإن الأسس التي تعتمد عليها كل دولة تختلف عن دولة أخرى، بالمقابل فإنه في الحالات القليلة قد يكون الازدواج الدولي مقصودا.

4.5 الإيرادات غير العادية (القروض العامة والإصدار النقدي): لتغطية النفقات العامة، تقوم الدولة بالبحث عن مصادر مختلفة لتلبية حاجات ومتطلبات أفراد المجتمع المختلفة، غالبا ما تكون الإيرادات العادية للدولة من ضرائب ورسوم وأملاك الدولة غير كافية لتغطية نفقاتها، ولا تستطيع الدولة أن تلجأ إلى مزيد من تلك الإيرادات، لأن ذلك يؤدي إلى تدهور القدرة الشرائية للأفراد، لهذه الأسباب تلجأ الدولة في سبيل تأمين نفقاتها إلى موارد أخرى كالقروض العامة والإصدار النقدي.

1.4.5 القروض العامة: تعتبر القروض العامة موردا من موارد الدولة التي لا تتصف بالدورية والانتظام، بل وتعتبر من وجهة نظر الفكر التقليدي موردا غير تقليدي تلجأ إليه الدولة بصورة استثنائية بحجة، من أجل تغطية النفقات غير العادية.

1.1.4.5 ماهية القرض العام وخصائصه: تعد القروض العامة من بين الإيرادات غير العادية التي يمكن للدولة أن تلجأ إليها في حالة عدم قدرة الإيرادات العادية على تغطية النفقات العامة.

- **تعريف القروض العامة:** يعرف القرض العام على أنه: " مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية، مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه"¹، كما يعرف بأنه: "عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقا لشروط العقد".

وتلجأ الدولة عادة إلى القروض العامة في حالتين أساسيتين:

- عندما تبلغ الضرائب حداها الأقصى، حيث يكون المعدل الضريبي قد بلغ حجمه الأمثل، وهذا يعني أن المقدرة التكاليفية الوطنية قد استنفذت، بحيث لا يعد ممكنا لجوء الدولة إلى مزيد من الضرائب، وإلا كان سلوكها مهددا للنشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة.
- عندما يكون للضرائب ردود فعل اجتماعية عنيفة، حتى قبل بلوغ مستوى الحالة السابقة، وهذا يعني

¹ - حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 61.

دروس في المالية العامة

أن للضرائب حدودا اقتصادية وحدودا اجتماعية تقيد قدرة الدولة على استخدامها، عندئذ يصبح القرض وسيلة فعالة بيد الدولة لتجميع المدخرات التي تعجز الضرائب عن القيام بها، وبالتالي فإن عبء تمويل النشاط العام يصبح موزعا بين المقرضين والمكلفين بدلا من قصره على فئة مكلفي الضرائب فقط، وعند ذاك لا تقتصر أهمية القروض العامة بأنها مورد غير منتظم لتمويل النفقات العامة، وإنما أداة فعالة من أدوات السياسة المالية وبالتالي الاقتصادية.

- **القروض العامة والضرائب:** يتضح من خلال التعاريف أن القرض العام أحد موارد الدولة التي تختلف عن الضريبة على الرغم مما يجمعهما من بعض أوجه التشابه المشتركة، ومن بين أبرز هذه الوجوه أن الأفراد هم الذين يتحملون ثنائيا عبء كل منهما، فمن المعلوم بالنسبة للقرض أن الدولة عندما تقوم بتسديده، يمثل قناة من قنوات الإنفاق العام يتطلب تدبير الموارد اللازمة لمواجهة، وأن الضرائب أهم هذه الموارد، وهكذا فإن مكلفي الضرائب هم الذين يتحملون في النهاية عبء القروض العامة في أغلب الأحيان من خلال تحمل العبء الضريبي، ويتشابه القرض العام مع الضريبة أيضا في كل منهما يتطلب صدور قانون.

غير أن القرض العام يختلف عن الضريبة في مجالات أخرى، فالضريبة تمثل مساهمة إجبارية تحصل عليها الدولة من المكلفين بصورة نهائية دون أن تدفع عنها أية فوائد، في حين يقوم القرض العام كقاعدة عامة على أساس المساهمة الاختيارية من جانب المكتتب (المقرض)، كما تلتزم الدولة برد المبالغ المكتتب بها ودفع الفوائد عنها، كذلك لا تخصص حصيلة الضريبة إلى إنفاق محدد، وإنما توضع مع الإيرادات الضريبية الأخرى لتشكّل مبلغا واحدا يخصص للإنفاق العام، في حين أن الأصل في القرض العام أن تخصص حصيلته لغرض معين يحدده القانون¹.

- **خصائص القروض العامة:** من خلال كل ما سبق نستنتج أن للقرض العام خصائص متعلقة به أهمها²:
 - **القرض العام مبلغ من المال:** وقد يكون عينيا أو نقدا، والقرض النقدي هو الأكثر شيوعا، قد يكون نقدا وطنيا أو أجنبيا.
 - **القرض العام يدفع بصورة اختيارية:** تعتبر الصفة الاختيارية للقرض العام هي الأساس، ويقضى الإلزام استثناء في هذه الحالة.

1 - طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص ص 68 - 69.

2 - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص ص 236 - 238.

- **القرض العام يدفع من قبل أحد أشخاص القانون العام أو الخاص:** تستدين الدولة من أشخاص القانون العام (هيئات ومؤسسات) أو الخاص (الأفراد) الذين يتمتعون بجنسيتها.
 - **القرض العام يدفع للدولة:** القرض العام ينحصر بأشخاص القانون العام فقط سواء أكان هذا الشخص هو السلطة المركزية أو مؤسساتها والتي تتمتع بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري.
 - **القرض العام يتم بموجب عقد:** تحصل الدولة على القروض العامة بموجب عقد بين طرفين، الطرف الأول هو الدولة أو أحد مؤسساتها (المدين) والطرف الثاني هو المقرض (الدائن)، وذلك مقابل فوائد معينة.
 - **القرض العام يستند إلى صك تشريعي:** تقوم الدولة بعقد القروض العامة استنادا إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية.
 - **القرض العام يتضمن مقابل الوفاء:** تحصل الدولة على القرض العام بصورة مؤقتة وبمقابل، وتتعهد بإعادته إلى المقرض مضافا إليه فوائد سنوية.
- 2.1.4.5 مبررات اللجوء للقروض العامة:** لا تعتبر القروض العامة تصرفا محمودا من الوجهة المالية في جميع الظروف، كما أنها لا تعتبر إجراء مذموما في كافة الحالات، وإنما يتعين على الباحث الذي يريد أن يصدر حكما سليما بالاقتراض العام أو عليه، أن ينظر إلى طبيعة النفقة التي يعقد القرض من أجلها من ناحية، وإلى مبلغ تحمل الطاقة الضريبية للمزيد من الضرائب من ناحية أخرى¹:
- **طبيعة النفقة التي يعقد القرض من أجلها:** إن النفقات العامة العادية التي يستدعيها تمكين الأفراد من ممارسة نشاطهم والحفاظة على كيان الدولة الاجتماعي والاقتصادي، يجب أن لا يلتجأ إلى القرض لتغطيتها، فإن هذه النفقات يجب أن يتحملها الجيل الحاضر وليس من العدالة في شيء محاولة إلقائها على عاتق الأجيال المقبلة، خصوصا إذا لاحظنا أن هذه النفقات العادية تتكرر سنويا ولا يمكن الالتجاء إلى القروض بصفة دورية لسدادها. وبناء على ذلك فإن النفقات الاستثنائية وحدها هي التي يجوز الالتجاء إلى القروض لمواجهة على اعتبار أنها نفقات غير متوقعة ولا يمكن مواجهتها بالموارد السنوية للميزانية. ولكن النفقات غير العادية على نوعين: نفقات غير منتجة كنفقات الحرب، ونفقات منتجة كمد السكك الحديدية، وإنشاء مشروعات الري وتوليد الكهرباء من تساقط المياه. ويحسن فيما يختص بالنوع الأول من النفقة غير العادية أن

¹ - محمد حلمي مراد، مرجع سبق ذكره، ص 239.

دروس في المالية العامة

لا تسرف في الالتجاء إلى القروض لأنها ستؤدي إلى زيادة الأعباء العامة في المستقبل دون أن يكون لها فضل في زيادة الثروة القومية زيادة تيسر تحمل هذه الأعباء. أما النوع الثاني من النفقة غير العادية فإنها ستؤدي على العكس إلى زيادة الثروة القومية فيصبح أداء الدين أمرا ميسورا، كما أن هذه النفقات تعود بالنفع على الأجيال المقبلة، فمن العدل أن تساهم في تكاليفها.

- **الطاقة الضريبية:** وبالرغم من القواعد السابقة، فإن الالتجاء إلى الضريبة لسداد النفقات غير العادية حتى المنتجة منها يعتبر أسلم من الناحية المالية كلما كان ذلك ممكنا ذلك لأن القرض يعتبر ارتباطا بأعباء على المستقبل، ولكن الطاقة الضريبية للدولة قد لا تسمح بزيادة الضرائب الموجودة بالنظر إلى عبء الضرائب السارية ومقدار الدخل القومي ظروف البلاد السياسية والاقتصادية، كما أن الضرورة العاجلة للنفقة قد لا تترك متسعا من الوقت لسدادها عن طريق زيادة الضرائب، ذلك لأن حصيلة الضرائب لا تأتي إلا بعد مرور الوقت اللازم لتقريرها وتطبيقها.

3.1.4.5 أنواع القروض العامة: يمكن تقسيم القروض العامة استنادا إلى عدة معايير، فمن ناحية حرية الاكتتاب في القرض يمكن تقسيمها إلى قروض اختيارية وإجبارية، ومن حيث مصدرها إلى قروض داخلية وخارجية، أو من حيث أجلها إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة.

- **من ناحية حرية الاكتتاب:** تنقسم القروض العامة وفقا لهذا المعيار إلى قروض اختيارية وإجبارية، ويعتبر القرض اختياريا إذا أقبل عليه طواعية واختيارا، أما إذا أُلزم بذلك فيصبح القرض إجباريا¹:

- **القروض الاختيارية:** تقول القاعدة العامة أن القرض اختياري، إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه وفقا ظروفهم المالية والاقتصادية، وبالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض، وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى، ومن ثم فإنهم يقررون الاكتتاب من عدمه في ضوء مصلحتهم الخاصة في المقام الأول، فالدولة في هذا الصدد لا تستخدم سلطتها السيادية في عقد القرض.
- **القروض الإجبارية:** إن الخروج عن هذه القاعدة، قد تضطر الدولة إلى عقد القروض الإجبارية، حيث تستخدم سلطاتها السيادية بشأها، فلا يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه بل يجبرون عليه، وفقا للأحكام التي يقرها القانون، وقد تحول الدولة قرضا اختياريا سبق أن عقدته إلى قرض إجباري، حيث تؤجل موعد تسديده دون أن تحصل على موافقة المقرضين على هذا التأجيل.

1 - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 292-293.

دروس في المالية العامة

وتلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في الحالات الاستثنائية مثل الحروب والأزمات المالية، وكذلك عندما تضعف ثقة الأفراد في المركز المالي للدولة، وفي الوضع الذي يسود فيه التضخم وما يرافقه من آثار تؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار، وتدهور قيمة النقود، حيث ترى الدولة ضرورة إجبار الأفراد على إقراضها لتمتص جزءاً من الكتلة النقدية المتداولة للحد من آثار التضخم السائد¹.

- من ناحية المصدر: وهنا يمكن التفرقة بين القروض الداخلية والقروض الخارجية²:

● **القروض الداخلية:** هي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين فوق أراضيها، وتتمتع الدولة عادة بجزية كبيرة بهذا النوع من القروض، لأنها تستطيع وضع الشروط التي تجدها ملائمة، حيث تبين المزايا المختلفة للمقترض، وتحدد أجل القرض ومعدل الفائدة وكيفية السداد، وفي مثل هذه القروض تحاول الدولة إغراء المقرضين بالمزايا العديدة التي يقدمها القرض مستغلة الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للأفراد لدفعهم إلى الاكتتاب في هذه القروض.

● **القروض الخارجية:** هي القروض التي تحصل عليها الدولة من شخص طبيعي أو اعتباري مقيم في خارج البلاد أو من حكومات أجنبية، وتلجأ الدول إلى مثل هذه القروض عندما تكون بحاجة إلى رؤوس أموال، وعدم كفاية الإيرادات الداخلية وعدم كفاية المدخرات الوطنية. كذلك تلجأ للقروض الخارجية عند حاجة الدولة إلى عملات أجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات أو لدعم نقدها الوطني وحمائته من تدني قيمته، أو من أجل الحصول على ما يلزمها من سلع إنتاجية و سلع استهلاكية ضرورية لتلبية حاجة السوق الداخلية.

وقد يتحول القرض الخارجي إلى قرض داخلي أو العكس، حيث تعتمد الدولة إلى ذلك عند تحسن ظروفها وأوضاعها الاقتصادية قبل حلول أجل القرض، فتقوم الدولة أو مواطنوها بشراء سندات القرض من الدائنين المقيمين في الخارج، وقد يتحول القرض الداخلي إلى قرض خارجي إذا ما تحولت ملكية السندات من الأشخاص المقيمين داخل الدولة إلى ملكية أشخاص ينتمون إلى دولة أخرى.

- **من حيث الأجل:** وتنقسم وفق هذا المعيار إلى قروض محددة بأجل وهي القروض المؤقتة، وأخرى غير محددة بأجل وهي القروض المؤبدة:

1 - حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مجلة كلية القانون، المجلد 14، العدد 01، 2012، ص 07.

2 - خالد شحادة الخطيب - أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 239 - 240.

دروس في المالية العامة

- **القروض المؤبدة:** ويقصد بها تلك القروض التي لا تحدد الدولة أجلا للوفاء بها، مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به، وصفة التأيد هي حق للدولة فقط دون المكتتبين، فيكون للدولة بمقتضاها وإرادتها المنفردة تحديد تاريخ الوفاء، دون أن يكون للمكاتب حق مطالبتها باسترداد قيمة القرض، ويعاب عليها أن الدولة قد تستخدم هذه الحرية بصورة قد تضر بالاقتصاد الوطني، فمن الناحية الواقعية ستحاول الدولة دائما تأجيل دفع مبلغ القرض باستخدام هذه الرخصة، مما يترتب عليه تراكم الديون عليها وتزايد أعباء الفوائد المدفوعة عنها، وهو ما يؤثر في النهاية سلبا على الاقتصاد الوطني.
- **القروض المؤقتة:** هي القروض التي تحدد الدولة موعدا معيناً للوفاء بها وتلتزم به أمام المكتتبين في القرض، حتى ولو لم يكن هذا الميعاد ملائماً لظروفها الاقتصادية والمالية، وهو ما يجنبها هذا العبء في موعده، فتزداد ثقة الأفراد المكتتبين في الدولة، ويمكنها ذلك من عقد قروض أخرى بصورة متتالية، هذا ويمكن تقسيم القروض المؤقتة من حيث الأجل إلى¹:
 - **القروض قصيرة الأجل:** وتعرف هذه القروض بالقروض السائرة أو العائمة، وتصدر الدولة هذه القروض في مدة لا تتجاوز في أغلب الأحيان سنتين، من أجل الوفاء باحتياجاتها المؤقتة خلال السنة المالية، وتسمى السندات التي تصدر بها هذه القروض بأذونات الخزينة، وغالبا ما تلجأ الدولة إلى إصدارها لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية، وهو العجز الذي يحدث نتيجة تأخر الحصول على بعض الإيرادات المقررة في الميزانية وخاصة الضرائب، فتضطر الدولة إلى إصدار أذونات الخزينة لمدة عدة أشهر، وتقدمها للبنك المركزي أو البنوك التجارية مقابل الحصول على قيمتها.
 - وفي هذه الحالة تؤدي أذونات الخزينة إلى زيادة الكمية النقدية المطروحة في التداول، إما عن طريق الإصدار الجديد الذي يقوم به البنك المركزي، أو عن طريق توسيع البنوك التجارية في منح الإئتمان، أي في خلق الأوراق المالية، وبالإضافة إلى ذلك فقد يقدم الجمهور على شراء هذه الأذونات، والتي عادة ما تكون قابلة للخصم لدى البنوك، وعند وصول حصيلة الإيرادات المنتظرة تقوم الدولة بتسديد قيمة هذه الأذونات للمكاتبين فيها.
 - **القروض متوسطة وطويلة الأجل:** ويقصد بها تلك القروض التي تعقد لمدة تزيد على سنتين وتقل عن عشرين عاما، ويطلق على هذين النوعين اسم القروض المثبتة، وتعقد الدولة أيا من هذين النوعين لتغطية عجز

1 - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 297 - 298.

دروس في المالية العامة

دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة، بحيث لا تكفي الإيرادات العادية الخاصة بالسنة المالية لتغطيته، والوفاء بهذا القرض يتم إما في موعد معين تحدده الدولة من تاريخ الإصدار، وإما في خلال فترة ممتدة بين تاريخين. ومما هو جدير بالذكر أن الدول لا تتقيد بمراجعة تلك التقسيمات العلمية عند تسمية القروض التي تصدرها بالنظر إلى أجلها.

4.1.4.5 التنظيم الفني للقروض العامة: يتطلب عقد القروض العامة تنظيماً فنياً يتصل بعملية الإصدار ذاتها، من حيث شروطها وطرقها المختلفة وانقضاءها بانتهاء الأعباء المالية والتخفيف منها.

- **مبلغ القرض العام:** إن مبلغ القرض المطروح للاكتتاب قد يكون مبلغاً محدداً بشكل مسبق من طرف الدولة أو غير محدد، فإذا حدد وتم الاكتتاب بأكثر من قيمته معنى ذلك أن القرض قد غطى بأكثر من مرة (حسب الحال) من قيمته، في مثل هذه الحالة يخصص لكل مكتتب سندات تتناسب مع اكتتابه، أما في حالة تحديد مبلغ القرض من قبل الدولة، وخصوصاً عندما تخشى الجهة التي أصدرت القرض من تغطية المبلغ المحدد للقرض، فإنها تخصص لكل مكتتب كامل السندات التي أكتتب بها.

أما بالنسبة لمعدل الفائدة فيجب التمييز بين المعدل الإسمي والمعدل الحقيقي لها، والمعدل الإسمي هو المعدل المنصوص عليه في سندات الإصدار للقرض، أما المعدل الحقيقي هو الفائدة مقدره بنسبة رأس المال الذي دفع فعلاً، وبعد تحديد معدل الفائدة تحدد الدولة مواعيد دفع الفوائد التي تستحق على السندات في المستقبل، فقد تكون مواعيد الدفع نصف سنوية أو سنوية حسب الحال.

- **إصدار القرض العام:** تستلزم القروض العامة عند إصدارها عدة إجراءات قانونية وتنظيمات تقنية بعملية إصدار القرض وشروطها.

❖ **ماهية إصدار القرض العام:** يقصد بإصدار القرض العام العملية التي بمقتضاها تحصل الدولة على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات، يقوم الأفراد بالاكتتاب فيها وفقاً للشروط التي ينص عليها التشريع ساري المفعول.

ونظراً لأهمية إصدار القرض العام فإنه يتطلب صدور قانون خاص به من طرف السلطة التشريعية في الدولة، ويرجع ذلك إلى أن خدمة هذه القروض من دفع الفوائد والوفاء بقيمتها يتم من حصيلة الضرائب، وبما أن الضريبة تفرض بقانون فإن القرض يجب هو الآخر أن يصدر بقانون إلا أن قانون إصدار القرض العام هو مجرد قانون شكلي، حيث يتضمن موافقة السلطة التشريعية على قيام الدولة بإصدار قرض عام بمبلغ معين،

دروس في المالية العامة

وطبقا لشروط معينة وعلى أساس منح مجموعة من الضمانات والمزايا للمكاتبين فيه تشجيعا لهم على الاكتاب في سندات القرض.

❖ **أنواع سندات القرض العام:** تأخذ سندات القرض العام شكل سندات حكومية تصدرها الدولة، ثم تقوم بطرحها لعملية الاكتاب العام، وقد تكون إسمية أو لحاملها أو مختلطة¹:

- **السندات الإسمية:** تكون السندات إسمية إذا اشتملت على اسم مالكيها، حيث تقوم الدولة بمسك سجل خاص بالدين تقيد فيه أسماء المكاتبين في القرض العام تودعه في وزارة المالية، ولا تنقل ملكية هذه السندات إلا إذا تم تغيير البيانات الواردة في السجل، كما أن فائدة السند لا تدفع إلا لمن تكون الملكية مسجلة على اسمه، وبالتالي فإنها تحمي أصحابها من السرقة والضياع، غير أن تداولها غير مرن.

- **السندات لحاملها:** لا تحتوي السندات لحاملها على اسم المالك لها، وبالتالي فإنها لا تخضع للشروط المذكورة في السندات الإسمية، وتنتقل ملكيتها بمجرد التسليم باليد (الحيازة في المنقول سند الملكية).

- **السندات المختلطة:** تأخذ شكلا وسطا بين النوعين السابقين، حيث تجمع مزايا السندات الإسمية فيما يتعلق بالتسجيل وعدم نقل ملكيتها إلا بعد تغيير البيانات المثبتة في السجل، ومزايا السندات لحاملها، من حيث تحصيل الفوائد، حيث ترفق بها الفائدة التي تدفع لحاملها في تاريخ معين.

❖ **أساليب إصدار القرض العام:** تقوم وزارة المالية بتحديد شروط القرض العام وتفصيله وتنظيم أحكامه وفقا للظروف السائدة، وهناك ثلاث طرق يمكن للدولة أن تلجأ إليها في إصدار القرض العام هي²:

- **الاكتاب العام المباشر:** وتعتمد الدولة في هذه الطريقة على طرح سندات القرض العام للجمهور مباشرة للاكتاب فيها، معلنة عن بدء ميعاد الاكتاب ونهايته، وشروط القرض والمزايا الممنوحة للمكاتبين فيه. وتتميز هذه الطريقة، باعتبارها أكثر طرق الإصدار شيوعا في الوقت الحاضر، بأنها توفر على الدولة مبالغ العمولة التي كان من الممكن أن يحصل عليها الوسطاء كما تمتاز بفرض الدولة لرقابتها الفعالة وسيطرتها الكاملة على عمليات الإصدار، ويتطلب اللجوء إلى هذه الطريقة أن تتوافر الثقة لدى الأفراد في اقتصاديات الدولة ومالياتها.

- **الاكتاب عن طريق البنوك:** وفي هذه الحالة يتم إصدار القرض العام عن طريق قيام الحكومة ببيع سندات لبنك أو لعدة بنوك، وتقوم هذه البنوك بعملية تصريف السندات وبيعها للأفراد الراغبين في الاكتاب

1 - طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص ص 80 - 81.

2 - زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 213.

دروس في المالية العامة

مقابل عمولة معينة، ومن مميزات بيع السندات للبنوك هو ضمان الدولة تصريف جميع السندات كما تضمن تغطية القرض وحصولها بسرعة على الأموال التي تريدها، وتلجأ الحكومات لهذه الطريقة عندما تخشى عدم إقبال المدخرين على تغطية القرض مما يعرض سمعتها للسوء، وما يعيب هذه الطريقة هو حرمان الدولة من مبلغ كبير نسبيا يتمثل فيما تدفعه كعمولة للبنوك.

● **الاكتتاب في البورصة:** تستطيع الدولة أن تلجأ إلى بيع سندات القرض العام أو طرحها في بورصة الأوراق المالية، وغالبا ما تلجأ الدولة إلى هذه الطريقة إذا كان المبلغ المطلوب اقتراضه محدود وكانت الدولة في غير حاجة عاجلة إليه، وتتميز هذه الطريقة بسهولة وبساطتها واختصار كلفة العمولة وتمكين الدولة من متابعة تقلبات أسعار الأوراق المالية والبيع في أنسب الأوقات ومع ذلك يؤخذ عليها أنها محدودة المدى ذلك لأن الدولة لا تستطيع أن تعرض كميات كبيرة من السندات في وقت واحد وإلا انخفض سعرها.

❖ **شروط إصدار القرض العام:** يقترن إصدار القرض العام بالكثير من الشروط المالية والمزايا التي تمنح للمكتتبين، ولا يخلو قرض عام من تحديد الفائدة السنوية التي يحصل عليها المقرض، ولكن هناك شروط مالية أخرى وامتيازات قد تقرر للمقترضين بقصد تشجيع الإقبال على الاكتتاب في القرض أهمها¹:

● **الفائدة السنوية:** تحدد الدولة عند إصدار القرض العام سعر الفائدة المقرر له، وتتخذ الحكومة سعر الفائدة الجاري في السوق المالية أساسا لتحديد سعر فائدة القرض، مع مراعاة التغيير فيه بالزيادة أو النقصان بحسب حالة ائتمان الدولة، ومقدار المبلغ المقترض، ومدة القرض، والتغيرات المنتظر أن تطرأ على سعر الفائدة في السوق.

● **الحفاظة على قيمة رأس المال:** قد يقترن إصدار القرض يتعهد من جانب الدولة برد المال المقترض ذهباً أو ما يوازي قيمة الذهب، أو بالمراعاة لقيمة سلعة أخرى معينة، وذلك بقصد إدخال الطمأنينة إلى نفوس أصحاب رؤوس الأموال الذي يخشون تدهور قيمة العملة، إذ أنهم سيستردون المبلغ الذي أقرضوه بحسب قيمة وقت القرض، غير أن الحكومات التي تتمتع بمركز مالي سليم لا تقبل هذا الالتزام لأنه يلقي ظلا من الشك على القيمة المستقبلية لعملتها المحلية.

● **مكافآت السداد:** يقصد بمكافآت السداد أو جائزة السداد، مبلغ من المال يحصل عليه حامل سند القرض العام عند سداد قيمته علاوة على ما يكون قد دفعه فعلا للحكومة عند الاكتتاب.

1 - محمد حلمي مراد، مرجع سبق ذكره، ص ص 253 - 254.

دروس في المالية العامة

- **جوائز اليناصيب:** وقد تتضمن سندات القروض العامة جوائز اليناصيب، بأن تتعهد الدولة بدفع مبلغ كبير من النقود لبعض السندات التي تخرج بالقرعة في أوقات الاستهلاك.
- **الضمانات:** يعقد القرض العام عادة دون ضمانات خاصة للمقرضين سوى مجرد التزام الدولة باحترام شروط القروض، ولكن يحدث أحيانا أن يكون القرض محل ضمانات خاصة قد تكون شخصية أو عينية.
- **الإعفاء من الضرائب:** من المزايا التي تمنح أحيانا للمكاتبين في السندات العامة الإعفاء من الضرائب، وقد يكون الإعفاء مقصورا على ضريبة أو ضرائب معينة، وقد يكون شاملا لجميع أنواع الضرائب الموجودة بحيث لا تمتد إلى سندات القرض العام وإيراداتها.
- **قبول السندات العامة في تسديد الضرائب:** وقد تعمل الحكومة على زيادة الثقة العامة في سندات الدين العام، فتقرر قبولها بقيمتها الاسمية بدلا من النقود لتسديد الضرائب، ولكن هذه الميزة قد تؤدي إلى استهلاك الدين قبل الوقت المناسب للدولة، كما قد تؤدي إلى إنقاص الحصيلة النقدية للضرائب التي تحتاج إليها الدولة لسد نفقاتها العامة.
- **انقضاء القرض العام:** يتم انقضاء القرض العام برد قيمته إلى المكتتبين فيه، وتنطبق على القروض العامة قاعدة وجوب التخلص من الديون بالوفاء بها طالما كان ذلك ممكنا، وقد يتم تخفيف الدين إما بالوفاء به أو بتخفيض سعر الفائدة المقررة عليه، ويمكن تحديد طرق انقضاء القرض فيما يلي¹:
- **الوفاء بالقرض:** ويقصد به رد قيمة القرض بأكمله إلى المكتتبين فيه، ولا يتصور انقضاء القرض العام بواسطة الوفاء به إلا بالنسبة للقروض محددة المبلغ، لكي تتمكن الدولة من تدبير سدادها من مواردها العادية، ولذلك من غير المتصور الوفاء بالقروض الضخمة، حيث يكون من الصعب على الدولة تسديدها دفعة واحدة، بل يتم استهلاكها على عدة سنوات.
- **تثبيت القرض:** ويقصد به قيام الدولة بتحويل القرض قصير الأجل، عندما يحل أجله إلى قرض متوسط أو طويل الأجل، ويتم التثبيت عن طريق إصدار قرض متوسط أو طويل الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل مع السماح لحملة سندات الأخير بالاكتمال في القرض الجديد عن طريق تقديم أدونات الخزينة العمومية التي يملكونها، وعندئذ فإنه يتم تثبيت القرض قصير الأجل في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الاكتمال في القرض الجديد.

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 299-330.

دروس في المالية العامة

وقد يكون التثبيت إجباريا إذا ألزمت الدولة حاملي أذونات الخزينة على الاكتتاب بسندايمهم في القرض الجديد متوسط أو طويل الأجل، ويكون ذلك عادة في حالة عدم قدرة الدولة على رد قيمة القرض عند حلول أجله، ويترتب عن ذلك ضعف الثقة في مالية الدولة مما يضر بائتمانها العام، ولذلك فلا تلجأ الدولة إلى التثبيت الإجباري إلا في حالات نادرة.

● **تبديل القرض:** ويقصد به إحلال قرض جديد بسعر فائدة منخفض محل قرض قديم بسعر فائدة مرتفع، وهذا التحديد في الدين يترتب عليه عبء خدمة الدين على الخزينة العمومية، ويتميز بتبديل الدين بأنه يوفر الوقت والجهد والمال، وهذه العملية شروط أهمها:

- أن تتوفر ثقة المقرضين في الدولة، فإذا لم تتوفر هذه الثقة فإنهم سيختارون رد القرض دون تجديده؛
- أن تكون الفائدة المقترحة للقرض مساوية على الأقل للفائدة الجارية في السوق أو أعلى منها قليلا، وإلا فإن المقرضين سيفضلون إقراضها للغير بسعر الفائدة الجاري في السوق؛
- ألا تكون المدة المقترحة للقرض الجديد طويلة، وعادة ما تلجأ الدولة ضمنا لنجاح عملية التبديل إلى إقرار بعض المزايا ومنها إعفاء القرض من الضرائب أو منح مكافأة مالية لمن يقبل التبديل، أو تحديد مدة قصيرة لرد القرض إذا كان القرض الأصلي غير محدد المدة، أو رفع سعر الفائدة عن السعر الجاري في السوق ولو قليلا.

وقد يكون التبديل إجباريا إذا قامت الدولة بتخفيض سعر الفائدة دون موافقة الدائنين، وهذا التبديل يضر بالسمعة المالية للدولة ويضعف الثقة فيها، وقد يكون اختياريا بأن تعلن الدولة رغبتها في تخفيض سعر الفائدة ويكون لحاملي أذونات الخزينة حرية الاختيار إما أن يقبلوا تخفيض الفائدة وتبديل القرض، أو أن يسترد قيمة القرض الأصلي، هذا ويأخذ التبديل أشكالا متعددة أهمها التبديل المتكافئ، التبديل مع دفع الفرق، وأخيرا التبديل غير المتكافئ.

● **استهلاك القرض:** ويقصد به رد قيمة القرض بصورة تدريجية على المكتتبين، ويترتب على ذلك إيقاف الفائدة المقررة عليه أي تخفيض العبء المالي على الخزينة العمومية، وبعد الاستهلاك أكثر الطرق الفنية شيوعا لانقضاء القروض العامة، وخاصة القروض متوسطة وطويلة الأجل، ويتم الاستهلاك بصورة تدريجية خلال فترة معينة، حتى إذا انتهت هذه الفترة تكون الدولة قد أكملت تسديد القرض.

ويكون الاستهلاك إجباريا بالنسبة للقروض المؤقتة التي تحدد لها الدولة ميعادا تلتزم به سدادها، ويتم الاستهلاك التدريجي في هذه الحالة بعدة صور منها الاستهلاك العام على أقساط سنوية محددة، وفي هذه الحالة

دروس في المالية العامة

تدفع الدولة سنويا لحاملي السندات جميعهم قسطا يتضمن الفائدة السنوية وجزءا من أصل القرض، وقد يتم الاستهلاك بالقرعة، ويتم ذلك عن طريق إخراج بعض السندات سنويا بطريق القرعة على أن تسدد لحاملها قيمتها الإسمية بالكامل.

وقد يكون الاستهلاك اختياريا عندما يكون للدولة الحق في أن تقوم بتسديد القرض في الوقت الذي تراه مناسبا، ويطبق ذلك عادة بالنسبة للقروض المؤبدة، إذ لا تكون الدولة ملزمة برد القرض في أجل معين بل يكون لها بإرادتها المنفردة أن تحدد أجل هذا الرد، كما يتوافر لها هذا الحق بصورة جزئية في حالة القروض ذات الأجل، فقد تلتزم الدولة بالنسبة للقروض طويلة الأجل برد القرض في أجل معين، بل يكون لها وبإيراداتها المنفردة أن تحدد أجل هذا الرد، كما يتوافر لها هذا الحق بصورة جزئية في حالة القروض ذات الأجل بالنسبة للقروض طويلة الأجل، برد القرض في أجل معين ولكنها تحتفظ لنفسها بحق الرد في تاريخ سابق عليه، وتعد هذه الطريقة وسطا بين الاستهلاك الإجمالي والاختياري غير محدد الأجل.

- الآثار الاقتصادية للقروض العامة: للقروض العامة آثار واسعة ومتباينة على النشاط الاقتصادي والتوازن الاقتصادي الإجمالي، وهي تعتبر من أدوات المالية العامة، والتي تغيرت النظرة إليها مع تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخل إلى المنتجة، فلم تعد مصدرا استثنائيا للإيرادات العامة¹:

• **الأثر على النمو الاقتصادي ومستوى التشغيل:** للقروض العامة تأثير كبير في الاقتصاد القومي ويتوقف هذا التأثير على مصدر هذه القروض العامة فإذا كانت مصادر القروض العامة من مدخرات الأفراد المكتنزة فإن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة الطلب الفعلي وبالتالي زيادة معدلات النمو الاقتصادي والاتجاه بمستويات التشغيل في الاقتصاد القومي نحو التشغيل الكامل أما إذا كانت مصادر هذه القروض من مدخرات الأفراد والمؤسسات العامة غير المصرفية المستثمرة أصلا سوف تؤدي إلى تغير الجهة التي تقوم بالاستثمار فقط أما إذا كانت مصادر هذه القروض هي المصرف المركزي والمصارف التجارية الأخرى فإن ذلك سوف يؤدي إلى آثار انكماشية لأن هذه المؤسسات تستطيع خلق قوة شرائية جديدة.

• **الأثر على الاستهلاك والادخار:** تعمل القروض العامة بما فيها من مزايا كبيرة كالفائدة وغيرها على تشجيع الادخار وبالتالي تقليل الميل للاستهلاك ولكن في فترات التضخم قد يحدث العكس حيث إصدار القروض العامة قد يؤدي إلى زيادة الميل للاستهلاك وذلك لشعور الأفراد بأن القيمة الحقيقية لهذه القروض

¹ - محمد الدندشي، فراس السراج، القروض العامة أداة لتمويل العجز في الموازنة العامة، الجامعة المستنصرية، مجلة .كلية الحقوق، بغداد (العراق)،

دروس في المالية العامة

سوف تنخفض نتيجة انخفاض القوة الشرائية للنقود لذلك سيمتنعون عن الاكتاب فيها وبالتالي سوف يزيد الميل للاستهلاك.

• **الأثر على إعادة توزيع الدخل الوطني:** للقروض العامة دور مهم في توزيع الدخل القومي وهذا يتوقف على الأمور التالية:

- **مصدر تمويل فوائد القروض:** عندما تمول فوائد القروض من الضرائب التصاعدية يعني ذلك أن الفئات الغنية في المجتمع هي التي تتحمل هذا العبء أي أن للقروض العامة دورا كبيرا في إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الفئات الفقيرة في المجتمع وتقليل حدة التفاوت بين فئات المجتمع أما إذا كانت فوائد القروض تمول من الضرائب النسبية أو من ضرائب الاستهلاك فإن ذلك يعني أن الفئات الفقيرة هي التي تتحمل العبء وبالتالي للقروض العامة دور كبير في إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الفئات الغنية وبالتالي يؤدي إلى زيادة حدة التباين بين الفئات الاجتماعية.

- **الجهة التي تملك السندات:** إذا أصدرت سندات القروض العامة بقيمة عالية فإن غالبية مالكي السندات سوف يكونون من الفئات الغنية وبالتالي هم المستفيدون من فوائدها أي إن القروض العامة قد ساهمت في زيادة حدة التفاوت الاجتماعي بين الأغنياء والفقراء لصالح الأغنياء أما إذا أصدرت القروض العامة بقيمة منخفضة فإن ذلك يعني أن الفئات الفقيرة تستطيع امتلاك هذه القروض وبالتالي سيتم توزيع الدخل القومي لصالح الفئات الفقيرة.

2.4.5 الإصدار النقدي الجديد: على الرغم من أن القرض من الموارد الإئتمانية في الدولة، إلا أنه لا يستنفذ جميع مصادر الائتمان فيها، إذ أن بمقدورها ولو نظريا اللجوء إلى الوسائل الأخرى في نطاق السياسة النقدية والائتمانية، وخاصة الإصدار النقدي الجديد.

ويرتبط الإصدار النقدي لدى العامة بفكرة طبع نقود جديدة وإرغام الأفراد على قبولها، وخاصة من دائني الدولة كعملة قانونية، وقد يدفع الدولة إلى ذلك نقص في حصيلة الضرائب، أو عدم رغبتها في الاقتراض من المصادر العادية (طرح سندات بفائدة)، إذ تجد الدولة في إصدار العملات الورقية والمعدنية زيادة عما هو متداول طريقا سهلا للحصول على السلع والخدمات، ويبرر هذا التصور ما هو واقع فعلا من وجهة نظر التحليل الاقتصادي (النقدي والمالي)، إذ أن إصدار نقود جديدة يمثل في الحقيقة دينا على الاقتصاد الوطني، لأن وحدة النقد الجديدة هذه تعبر عن قوة شرائية تفقد قيمتها، إذا لم تجد سلعا وخدمات يطرحها الإنتاج الوطني، وبذلك فهي تمثل دينا ينبغي الوفاء به من خلال دعم القدرة الإنتاجية للمجتمع قبل التفكير في أمر

دروس في المالية العامة

تغذية الدورة النقدية فيه بأي إصدار نقدي جديد، وإلا تحقق الاتجاه العكسي المتسارع، وهذا يعرض الاقتصاد لخطر التضخم وبالتالي انهيار النظام النقدي، وتتجلى هذه المخاطر إذا لجأت الدولة إلى تمويل التنمية في اقتصاد متخلف بالإصدار النقدي.

ولما كانت عملية الإصدار النقدي سلاحا ذو حدين، فإن الرغبة في الإستفادة منه تفترض التمسك بالحذر، بحيث يكون:

- الجهاز الإنتاجي يتمتع بدرجة عالية من المرونة.
- هناك فائض في عناصر الإنتاج (معطلة).

وإذا اضطرت الدولة لهذا المسلك فعليها أن تقوم بالإصدار النقدي على صورة دفعات بسيطة، بحيث يستطيع الاقتصاد الوطني امتصاصها ومقاومة الاضطرابات التي يحدثها، وإن تتوقف هذه العملية إذا اتجهت الأسعار نحو الارتفاع تجنباً لخطر التضخم. وإذا كان الإصدار النقدي يمثل دينا عاما، فإنه يعد من قبيل الوسائل المباشرة التي تلجأ إليها الدولة لخلق قوة شرائية جديدة وفقا لشروط معينة، وبالتالي فهو من قبيل الوسائل التدخلية المباشرة، غير أن الإصدار النقدي قد يثور عنه الحديث تحت وصف آخر، وإن كان ذلك يحدث بشكل غير مباشر يتحول الدين العام الناشئ عن القروض العامة إلى نقود، عندما يجري التعامل في سندات هذه القروض بطريقة تؤدي إلى زيادة عرض النقود من خلال التوسع في الائتمان، فعندما يقوم البنك المركزي بشراء سندات القرض الحكومي من الدولة مباشرة أو من سوق الأوراق المالية (في حالة وجودها) فإنه يقوم بتسديد ثمن هذه السندات من خلال إضافة قيمتها إلى رصيد الحساب الجاري في الدولة، أو بشيك مسحوب على البنك المركزي نفسه لحساب البائع، وعندئذ يتسبب البنك المذكور في الحالتين في زيادة أولية في كمية النقود من خلال إصدار نقدي جديد بقيمة القرض، هذا بالإضافة إلى أن هذه الزيادة الأولية ستؤدي إلى زيادة احتياطات البنوك التجارية، حيث يضاعف النظام المصرفي هذه الزيادة الأولية عدة مرات (مضاعف الائتمان)، يتوقف عددها على قواعد النظام المصرفي (نسبة الاحتياطي القانوني) والظروف الاقتصادية السائدة (مستوى النشاط الاقتصادي)¹.

¹ - طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص ص 70 - 71.

6. الموازنة العامة للدولة وقانون المالية

تمثل الموازنة العامة للدولة في الوقت الحاضر الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دولة من الدول، واحتلت هذه الدراسة جانبا مهما من الدراسات المالية، وذلك نظرا لتطور حجم الموازنة العامة، وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي، فالموازنة العامة للدولة تتضمن تقديرا للإيرادات والنفقات العامة عن مدة قادمة، فهي خطة مالية للدولة بهدف إلى إشباع الحاجات العامة في ضوء الظروف والأهداف السياسية والاقتصادية والمالية القائمة في المجتمع، فهي المرآة العاكسة لنشاط الدولة، وتعبّر عن دورها، إذ أن الدولة لا تستطيع مباشرة نشاطها دون إنفاق، ولا يمكنها أن تنفق دون الحصول على الإيرادات الضرورية لهذه الغاية.

1.6 مفاهيم أساسية حول الموازنة العامة للدولة وقانون المالية: عند التطرق لمفهوم الموازنة العامة للدولة وقانون المالية لا بد من التطرق إلى مجموعة من المفاهيم الأخرى المرتبطة بهما.

1.1.6 مفهوم وخصائص الموازنة العامة للدولة: عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها " القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعبائها "، وعرفها القانون البلجيكي بأنها " بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية "، وعرفها القانون الأمريكي بأنها " صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها ".

أما بالنسبة للقانون الجزائري فالموازنة العامة للدولة " تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها "1.

كما عرفتها المادة 3 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 بأنها " هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها ".

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن الموازنة العامة للدولة هي وثيقة تمثل البرنامج المالي للحكومة تتضمن تقديرا مفصلا للإيرادات والنفقات النهائية للدولة لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع، على أن تعتمد من السلطة التشريعية.

انطلاقا مما سبق فإن للموازنة العامة للدولة مجموعة من الخصائص منها ما يلي:

¹ - المادة 6 من القانون 84 - 17 المتعلق بقانون المالية، مرجع سبق ذكره.

دروس في المالية العامة

- **الموازنة العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة:** تتضمن الموازنة العامة للدولة توقعاً "لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالباً" ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للموازنة العامة أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الموازنة العامة على دقة معايير التوقيع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ، وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للموازنة العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي.
- **الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:** إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة؛ بل لا بد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة، ودون هذه الموافقة، تبقى الموازنة مشروعاً "مقترحاً" غير قابل للتنفيذ.
- **الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة:** تعتبر الموازنة العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفضيل اقتصادي، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة، خلال فترة زمنية قادمة هي السنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على تقديرات لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، الأمر الذي يضيف عليها كذلك خصائص قانونية وإدارية وسياسية تنعكس بشكل واضح فيما تتطلبه من إجراءات، وما تقوم عليه تقديراتها من قواعد وأسس.
- **الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:** تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أن الحكومة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرامج المناسبة لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الموازنة العامة لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة، لتحقيق الأهداف السنوية المرئية أملاً "في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع. فالموازنة العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها البعيدة، وأداة الحكومة إلى تحقيق تلك الأهداف.
- **الموازنة العامة عمل إداري ومالي:** تتطلب الموازنة العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية، حتى تتمكن من خلالها من تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، فالموازنة من الناحية العامة هي من

دروس في المالية العامة

الناحية الإدارية والتنظيمية خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ، وتحت إشراف السلطة التشريعية الممثلة للشعب، وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة، وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة المقررة في الموازنة العامة للدولة¹.

وتعتبر الموازنة العامة للدولة جزءا من قانون المالية والذي عرفته المادة 72 من القانون 17/84 على أنه " الوثيقة السياسية والقانونية التي تضم حسابات مختلفة منها ميزانية الدولة، والميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة للخزينة العمومية ". كونه وثيقة سياسية، يتطلب تدخل السلطة التشريعية لمنح الترخيص للحكومة للقيام بعمليات الإنفاق و التحصيل، إلى جانب كونه المرآة المعبرة عن برنامج الحكومة²، وقد قسم القانون 17/84 من قانون المالية إلى ثلاثة أنواع:

- **قانون المالية السنوي:** عرفه المشرع الجزائري من خلال المادة 3 من القانون 17/84 التي تنص على ما يلي: " يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية بمجموع موارد الدولة و أعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي ".

ويحتوي قانون المالية السنوي على جزأين: يتضمن الجزء الأول طرق تحقيق التوازن المالي بينما يتضمن الجزء الثاني مختلف العمليات المالية، إلى جانب الملاحق المرفقة للقانون.

- **قوانين المالية التكميلية أو المعدلة:** قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي، لذلك تلجأ الحكومة إلى القوانين التكميلية أو المعدلة لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة، يصدر هذا القانون في الجزائر ما بين دورتي الربيع ودورة الخريف، ويكون على شكل أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي.

- **قانون ضبط الميزانية:** جاء تعريفه في المادة 05 من القانون 17/84 بقوانين المالية التي تنص على " يشكل قانون ضبط الميزانية، الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية ".

1 - خالد شحادة الخطيب ، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص ص 271 - 275.

2 - دنيدي يحي، المالية العامة، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 62.

دروس في المالية العامة

يوضع هذا القانون في نهاية السنة المالية، وتكون المبالغ الواردة فيه حقيقية ونهائية، خلافا للنوعين السابقين اللذان يحتويان مبالغ تقديرية، والمبالغ الواردة في قانون ضبط الميزانية تعبر عما أنفق فعلا كنفقات عامة، وما حصل كإيرادات، ويمكن اعتباره وثيقة مراقبة تطلبه السلطة التشريعية من السلطة التنفيذية، لمقارنة الأرقام الواردة فيه مع الأرقام المقدرة في القوانين السابقة الذكر، وبالتالي تبيان الفروق الموجودة، وطلب التفسيرات اللازمة لذلك.

2.1.6 نشأة وأهمية الموازنة العامة للدولة: إن فكرة الموازنة العامة ليست فكرة حديثة كما يعتقد معظم المفكرين المعاصرين، وإنما تعود إلى عقود قديمة حيث أشار القرآن الكريم في سورة يوسف، إلى أن النبي يوسف عليه السلام، وضع ميزانية عامة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لمصر في ذلك الوقت، غير أن الموازنة العامة التي عرفت في تلك الحقبة الزمنية الماضية، شكلها بسيط مقارنة بما هي عليه في الوقت الحاضر، ويرى معظم المفكرين المعاصرين أن فكرة الموازنة العامة كمفهوم علمي حديث ارتبط ارتباطا وثيقا بوجود الدولة الحديثة، القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية.

وتعتبر فكرة إعداد موازنة لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة مقبلة بالصورة المعروفة في الوقت الحاضر، فكرة حديثة العهد يرجع تاريخها إلى ثورة سنة 1688 في إنجلترا، وإلى ثورة سنة 1789 في فرنسا.

وتتشابه مراحل إقرار هذه الفكرة في كل من هاتين الدولتين، فكانت الخطوة الأولى عبارة عن تقرير مبدأ وجوب الإذن بجمالية الضريبة من ممثلي الشعب أي نواب الأمة، ولما توطد هذا المبدأ أدرك هؤلاء أن حق اعتماد الضريبة يتضمن حقا آخر وهو حق الرقابة على كيفية إنفاق حصيلتها ومناقشة الأسباب التي تدعو إلى فرضها، فتمسكوا بهذا الحق الجديد، وانتقلوا منه تدريجيا إلى تأكيد حقهم في مناقشة كافة الإيرادات وكافة المصروفات بغير استثناء، وأخيرا إلى تقرير وجوب الاعتماد الدوري لهذه الإيرادات والنفقات.

ولقد ازدادت أهمية الموازنة العامة للدولة بشكل مضطرد وواسع بحيث شملت أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول على الرغم من اختلاف أنظمتها السياسية، ومن النتائج التي ترتبت على زيادة هذه الأهمية أن تغير وتطور دور الموازنة في المالية الحديثة عما كان عليه سائدا عند مفكري المالية التقليدية¹:

- **الأهمية السياسية:** جعل اعتماد الموازنة في جميع الدول ذات النظام البرلماني اختصاص البرلمان، ويعتبر هذا الاختصاص من أخطر اختصاصاته، وتتجلى هذه الخطوة في أن اعتماد الموازنة يمكن البرلمان من فحص النظام الإداري للدولة ومناقشة البرنامج السياسي للحكومة، وإن احتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان

¹ - محمد حلمي مراد، مرجع سبق ذكره، ص ص 273 - 274.

دروس في المالية العامة

على الاعتمادات المالية اللازمة لها، يعد أقوى سلاح يستطيع البرلمان أن يشهره في وجه السلطة التنفيذية لإكراهها على قبول وجهة نظره أو لإجبارها على الإستقالة برفض الموازنة.

- **الأهمية الاقتصادية:** تعتبر موازنة الدولة أداة لإعادة توزيع الدخل الوطني، فتقطع بواسطة الضرائب والرسوم جانبا من دخول بعض الأفراد لتعيد توزيعها عن طريق النفقات العامة (مرتبات الموظفين ومعاشات الضمان الاجتماعي والأشغال العامة) على غيرهم من الأفراد، وينبني على ذلك أن الدولة تستطيع برفع نسبة ما تستولي عليه من دخول البعض، وبزيادة ما توزعه على البعض الآخر، أن تعدل وضع مختلف الدخل والثروات، وأن تحدث اختلالا في نظام الطبقات الاجتماعية.

- **الأهمية القانونية:** تمر الموازنة بكل المراحل التي يمر بها القانون، ولذا فإنها تعتبر قانونا من حيث الشكل، وإن كانت تعد حسب الرأي الراجح عملا إداريا من حيث الموضوع، يقصد به تنظيم إيرادات ونفقات الدولة في حدود القوانين القائمة الخاصة بتنظيم المرافق العامة وسن الضرائب، وإذا اقتضى الأمر تغييرا في هذه القوانين الموجودة تعد لها السلطة التشريعية أو تسن قوانين أخرى تحل محلها.

فمن ناحية موارد الدولة ليس لموازنة الإيرادات المستمدة من غير الضرائب أية صفة قانونية، لأنها مجرد تقدير مالي لدخل الدولة المنتظر من أراضي الدومين أو المشاريع الاقتصادية التي تتولاها، والسند القانوني لتحصيلها أعمال قانونية خلاف الموازنة كعقود البيع أو الإيجار، أما الإيرادات المستمدة من الضرائب فهذه بدورها تقدير لما ينتظر أن يجيء تنفيذها لقوانين الضرائب، ومن ناحية النفقات يجبر البرلمان للسلطة التنفيذية الانفاق على سير المرافق التي تنظمها القوانين في حدود التقديرات الواردة في الموازنة، ولكن وجود اعتماد في الموازنة لا يعتبر إلزاما للسلطة التنفيذية بإنفاقه.

3.1.6 قواعد ومبادئ الموازنة العامة للدولة: تتعلق هذه القواعد بالعلاقة التي تربط السلطة التنفيذية

القائمة على تحضير وتنفيذ الموازنة العامة والسلطة التشريعية التي لديها سلطة إجازة الموازنة العامة وهي¹:

- **قاعدة سنوية الموازنة العامة:** ويقصد بسنوية الموازنة أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة، وبالتالي تكون لكل سنة موازنة خاصة بها تختلف عن موازنة السنة السابقة وموازنة السنة اللاحقة، وقد حددت المدة بسنة لأن إطالة المدة لا يحقق الفعالية في الرقابة والتقدير، كما أن تخفيضها عن سنة يربك الأجهزة القائمة في الدولة على تحضير الموازنة لاضطرابها كل فترة قصيرة إلى الدخول في دراسات

¹ - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص ص 75 - 77.

دروس في المالية العامة

لتحديد التقديرات، إلى جانب سبب آخر وهو أن معظم إيرادات الدولة وعلى رأسها الضرائب تجبي وتقدر على أساس سنوي.

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

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

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

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

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

- **قاعدة وحدة الموازنة العامة:** ويعني هذا المبدأ أن ترد نفقات الدولة وإيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة، تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، وهذا يعطي سهولة ووضوح لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة وإجراء حسابات كمعرفة نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل الوطني.

وهناك بعض الاستثناءات عن هذا المبدأ وأهمها:

- **الميزانية الملحقية:** والتي تتمثل في موازنات بعض الهيئات، أو المرافق العامة، القائمة بنشاط صناعي أو تجاري يستدعي حسن سيرها أن تخصص لها موازنات مستقلة تشمل على إيرادات ونفقات الهيئة أو المرفق، وتلحق بموازنة الدولة، بإضافة الفائض أو العجز فقط، وبالتالي تمثل الموازنة الملحقية أيضا خروجاً على مبدأ عدم التخصيص، وتتمثل الحكمة من الموازنات الملحقية في إظهار الظروف الخاصة بنشاط بعض الهيئات التي

تستلزم إدارة خاصة تختلف عن إدارة الهيئات العامة الأخرى، ومثال عن هذه المرافق في الجزائر مؤسسة الإذاعة والتلفزيون RTA ، ومؤسسة البريد والمواصلات PTT .

● **الموازنات الاستثنائية:** قد تضطر الدول في مناسبات استثنائية كأوقات الحروب وما بعدها أن تنفق أموال كبيرة ينتج عنها أن تتضخم النفقات العامة بشكل يوحى بزيادة نشاط الدولة بدرجة كبيرة مقارنة بالسنوات السابقة، وهو ما لا يطابق الواقع، لأن مثل هذه النفقات ظرفية أو مؤقتة ولا تتكرر كل سنة، ولذلك يحسن أن توضع في ميزانية خاصة بها مما يسمح بمقارنة حالة الدولة المالية في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع إلى أرقام الموازنات العادية فقط.

● **الحسابات الخاصة للخزينة:** تسجل هذه الحسابات دخول أموال إلى خزينة الدولة لا تعتبر إيرادات عامة، وخروج أموال منها لا تعتبر نفقات عامة، فالتأمينات التي يلتزم بدفعها المقاولون المتعاقدون مع الحكومة للقيام ببعض الأشغال العامة ضمانا لتنفيذ الأعمال المتفق عليها على النحو والمواعيد المقررة لا تعتبر إيرادات عامة ولو أنها تدخل خزانة الدولة، إذ أنها سترد ثانية إلى هؤلاء المقاولين إذا تمت الأشغال على النحو المطلوب، كما أن خروجها لا يعد نفقة عامة، ومن المنطقي إذن أن تسجل مثل هذه الأموال في حسابات خاصة تقفل من تلقاء ذاتها.

ولا يجوز فتح حسابات خاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية ولا يحتوي إلا على الأصناف الآتية: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، كما يمكن أن تفتح حسابات المساهمة والسندات بواسطة تعليمات من الوزير المكلف بالمالية.

- **قاعدة عمومية (عدم تخصيص) الموازنة العامة:** ومعنى ذلك أن تقيّد في باب الإيرادات من الموازنة كل الأموال التي تجبى وتقبض لحساب الخزينة العمومية مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها، وأن تقيّد في باب النفقات كل الأموال التي تصرف من حساب الخزينة العمومية مهما كانت الغاية من إنفاقها، حيث لا يجوز تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها أو لإدارة من الإيرادات العامة مثلا لا يجوز أن تخصص الرسوم القضائية لنفقة المحاكم، وتنزيل نفقات أي إدارة أو مؤسسة من إيراداتها.

ويساعد هذا المبدأ السلطة التشريعية على أعمال الرقابة على الإيرادات والنفقات كافة، بحيث لا يسمح لأي إدارة باستعمال إيراداتها لتغطية نفقاتها بعيدا عن رقابة السلطة التشريعية.

دروس في المالية العامة

وهذا المبدأ لا يعتد به في الاقتصاد الإسلامي كما سنرى لاحقا، حيث يجري تقاص بين نفقات كل إدارة وإيراداتها، بحيث لا يظهر في الموازنة العامة إلا فائض الإيرادات عن نفقات الإدارة أو العجز، وهذا ما كان معمول به في الدول الإسلامية حيث كان عمال الخليفة ينفقون من محصول الجباية على أمور ولايتهم ثم يرفعون إلى الخليفة ما بقي منها.

- قاعدة توازن الموازنة العامة: ويقصد بها توازن الإيرادات العامة مع النفقات العامة، ويتطابق هذا مع ما يتبعه الأفراد في الميزانيات الخاصة، بأن ينفق الفرد إلا بقدر دخله لتتوازن إيراداته مع نفقاته. إلا أن استخدام الدولة الموازنة العامة كأحد أدوات السياسة المالية قد يجعل توازن الميزانية غير محقق وغير مفيد في بعض الحالات، ففي حالات الكساد مثلا تلجأ الدولة إلى التوسع في نفقاتها وتخفيف الضرائب على الأفراد من أجل رفع القدرة الشرائية لديهم مما يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي وتحريك عجلة الإنتاج، وفي هذه الحالة تصبح الميزانية في حالة عجز، ويسمى الاقتصاديون المعاصرون بـ "العجز المنتظم أو التراكمي" وهي فترة عجز مؤقتة يعود بعدها الاقتصاد الوطني إلى التوازن.

4.1.6 التمييز بين الموازنة العامة للدولة وباقي الموازنات: ثمة اختلاف نشأ حول أي من مصطلحي الميزانية أو الموازنة، يستخدم لتسمية الموازنة العامة للدولة، وفي الحقيقة ليس هناك حيثيات علمية تسمح بتبني أي من المصطلحين، فكلاهما مرادف للآخر، وربما كان المربر الوحيد لاستخدام مصطلح الموازنة هو التمييز عن مصطلح الميزانية الذي يطلق على القائمة التي توضح المركز المالي للمشروع في لحظة معينة.

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

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

دروس في المالية العامة

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

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

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

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

- **الموازنة العامة للدولة والميزانية التقديرية للمشروع:** تعرف الميزانية التقديرية للمشروع أو الميزانية التخطيطية على أنها برنامج العمل الذي يعتمد المشروع تنفيذه في الفترة المقبلة تحقيقاً لأهداف المشروع، فهي أداة للتعبير عن أهداف وسياسات المشروع مقدماً، وتشابه كل منهما من حيث أن الأرقام الواردة في كل منهما تقديرية وتتعلق بالمستقبل، كما أن كلاهما تعبر عن خطة العمل التي تنوي جهة الاختصاص تنفيذها مستقبلاً، بالإضافة إلى اعتماد كل منهما من قبل جهة الاختصاص، إلا أن هناك اختلافات جوهرية بينهما تتمثل في:

- اختلاف طبيعة الأهداف التي تسعى كل منهما إلى تحقيقها: فأهداف الميزانية التقديرية للمشروع يغلب عليها الطابع الكمي تحقيقاً لمنفعة خاصة تتعلق بالمشروع، بينما نجد أن الأهداف التي تسعى الميزانية العامة إلى تحقيقها تتعلق بالمنفعة العامة للمجتمع؛

دروس في المالية العامة

- اختلاف طول الفترة التي توضع عنها الميزانية التقديرية للمشروع والميزانية العامة للدولة، فبينما ميزانية الدولة تعبر عن فترة مقبلة عادة سنة، نجد أن الميزانية التقديرية للمشروع تعبر عن فترة أكثر من سنة؛
- اختلاف جهة اعتماد الميزانية العامة للدولة والميزانية التقديرية للمشروع حيث تكون السلطة التشريعية بالنسبة للأولى وإدارة المشروع بالنسبة للثانية.

5.1.6 تبويب الموازنة العامة للدولة: حتى يستطيع المتخصص والتشريعي والسياسي وحتى المواطن العادي قراءة وثيقة الموازنة العامة وحتى يمكن التعرف على هيكل الإيرادات والنفقات العامة فإنها لا بد أن تعرض في صورة مجموعة من التقسيمات التي تشمل برامج وأنشطة الجهات المختلفة ونوعية الإنفاق والإيراد والوظيفة التي يؤديها كل إنفاق ومصادر تمويله. ويقصد بتقسيمات الموازنة الطرق المختلفة التي يتم بها عرض النفقات والإيرادات على البرلمان من أجل التعرف على هيكلها ومعرفة مدى توظيفها ومساهمتها في تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية .

وتعرض الموازنة العامة في ثلاث أنواع من التقسيمات يختلف باختلاف الغرض من طريقة العرض، هي كالتالي:

- **التقسيم الوظيفي:** الأساس الذي يقوم عليه التقسيم الوظيفي هي تقسيم عمليات الإنفاق وفقا للغرض منها، إذ يتم تقسيم الإنفاق العام وفقا للوظائف التي تقوم بها الحكومة مثل توفير الرعاية الصحية والتعليمية أو الدفاع والأمن والعدالة... ويساعد هذا التقسيم في قياس كيفية تخصيص الحكومة للموارد المتاحة لديها للقيام بأنشطة محددة وتحقيق أهداف متنوعة، أي يمكن من خلاله معرفة الأهمية النسبية للوظائف الحكومية والتي تختلف من فترة لأخرى.

- **التقسيم الإداري:** الأساس الذي يقوم عليه هذا التصنيف هو تحديد الجهة التي تقوم بالإنفاق أو تحصل الإيراد، ولهذا يتم توزيع الإنفاق العام على الجهات الإدارية للدولة (الحكومة المركزية والهيئات التابعة لها والحكومات المحلية ووحدات القطاع العام وغيرها من الجهات التابعة للدولة)، والأمر ذاته في عمليات تحصيل الإيرادات، ويختلف هذا التقسيم من دولة إلى أخرى وفقا للنظام والهيكل الإداري لكل دولة، وإن جرت العادة على أن تتضمن الموازنة الوحدات التابعة للحكومة العامة والتي حددها نظام الحسابات القومية الدولي.

- **التقسيم الاقتصادي:** تقسيم المعاملات المالية لعامة وفقا للتقسيم الاقتصادي على أساس الطبيعة الاقتصادية للمعاملة، أي هل إذا كانت تتم بمقابل أم بدون مقابل، تتم لأغراض جارية أم رأسمالية، وعادة ما

يستخدم هذا التقسيم للتعرف على طبيعة العمليات الحكومية وأثارها الاقتصادية، فأثر الإنفاق الجاري الاقتصادي يختلف عن أثر الإنفاق على المعاملات الرأسمالية.

2.6 تحضير واعداد الموازنة العامة للدولة: تتشابه دول العالم في المراحل التي تمر بها ميزانياتها، إذ تمر الموازنات العامة في معظم الدول بأربع مراحل هي التحضير والاعتماد والتنفيذ ومراقبة التنفيذ، ويطلق على هذه المراحل مسمى " دورة الموازنة العامة "، نظرا لكون هذه المراحل تتسم بالتكرار والاستمرار والتداخل.

إن عملية تحضير أو إعداد مشروع قانون الموازنة العامة تعتبر أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الموازنة، ومن أدقها أيضا، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته، تؤثر في جميع مراحل الموازنة اللاحقة، وبالتالي لها أثرها على الاقتصاد الوطني، وتعتبر مرحلة إعداد التقديرات للفترة الزمنية القادمة من أهم المراحل التي تمر بها الموازنة لكونها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد.

1.2.6 السلطة المختصة بتحضير وإعداد الموازنة العامة للدولة: تعتبر مرحلة التحضير والإعداد المرحلة الأولى في دورة الموازنة العامة، ومن المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الموازنة العامة هي عملية إدارية بحتة تختص بها السلطة التنفيذية، في جميع الدول على اختلاف أنظمتها وهيكلها الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقع على السلطة التنفيذية مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية، ويرجع ذلك إلى عدد من المبررات والحجج، أهمها¹:

- تحتاج الموازنة العامة إلى معلومات وبيانات مختلفة ومتعددة، والسلطة التنفيذية هي السلطة التي تتجمع لديها البيانات والإحصاءات عن النشاطات والقطاعات والأوضاع الاقتصادية والمالية المختلفة، كما تتوفر لديها الأجهزة والإدارات والخبرة، للقيام برسم برنامج عمل للمستقبل؛
- يضاف إلى ذلك أن السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن عملية تنفيذ الموازنة العامة، مما يجعل من المنطقي أن توكل إليها عملية التحضير والإعداد فتسبغ عليها إلمامها بجوانب الحياة المختلفة، وبما تتضمن من مواطن قوة أو ضعف أو اقتصاد أو إسراف، ولا شك أن مصلحة الحكومة تتطلب أن تقوم بهذه المهمة بدقة وعناية فائقة؛

- تحتاج الموازنة العامة إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها وتقسيماتها وأجزائها المختلفة، وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعداد وتحضير الموازنة، ذلك أن إعطاء هذه المهمة للسلطة التشريعية لن يحقق

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص ص 298 - 299.

دروس في المالية العامة

التنسيق بين بنودها وأقسامها المختلفة، نظرا "لتعدد أعضائها، واختلاف اتجاهاتهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية، ومن ثم تباين مطالبهم المالية إرضاء لناخبهم، أو تجاوبا" مع برامج أحزابهم دون النظر إلى الاعتبارات الفنية والاقتصادية والمالية؛

- إن من خصائص الموازنة العامة للدولة، اعتبارها بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والمالي والاجتماعي للحكومة، خلال السنة المقبلة، لذلك فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد وتحضير الموازنة العامة حتى تأتي معبرة عن هذا البرنامج، وحتى يمكن في نهاية المطاف، محاسبة الحكومة عن مدى تنفيذها لما التزمت به، في برنامجها أمام السلطة التشريعية والشعب؛

- ما أن الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، لذلك فإنها تعتبر أقدر السلطات على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة، بدرجة كبيرة من الدقة والموضوعية، لأنها أقرب من غيرها إلى معرفة احتياجات تلك المرافق العامة من النفقات، وما يتوقع أن تدره من إيرادات.

2.2.6 إجراءات وخطوات إعداد الموازنة العامة للدولة: يعد وزير المالية المؤهل قانونا بالإشراف على تحضير مشروع الموازنة، ومناقشة المبالغ المطلوبة من طرف الوزارات الأخرى، وهذا حسب ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية على أنه " يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالخزينة، في إطار السياسة العامة للحكومة برنامج عملها المصادق عليها طبقا للدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية، ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها "، وتتم هذه العملية عبر الخطوات التالية¹:

- يقوم وزير المالية باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية، بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده، لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب؛

- بمعنى آخر أن هذه المرحلة تبدأ عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عمومية إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات، وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد موازنتها، وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارات التابعة لها، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها، ويكون من سلطتها إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 359 - 360.

دروس في المالية العامة

ملائمة، ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لموازنة الدولة، حيث يرفع مع الوثائق المالية إلى السلطة التشريعية للإطلاع عليه واعتماده؛

- بعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية، تقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها أي نفقات وزارة المالية وبتقدير إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها، وتتولى العامة للميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات المشار إليها وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إذا اقتضى الأمر، ويكون مشروع الموازنة الذي يرسل إلى المديرية العامة للميزانية بالنسبة للنفقات العامة والمديرية العامة للضرائب بالنسبة للإيرادات العامة بالوزارة مرفقا به مذكرة تفسيرية أو عرض للأسباب.

3.2.6 طرق وأساليب النفقات والإيرادات العامة للدولة: تختلف الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل من النفقات والإيرادات العامة الواردة في الموازنة، وإن الهدف الذي تسعى إليه السلطة التنفيذية المختصة بإعداد وتحضير الموازنة هي أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان، حتى تتمكن من تنفيذ السياسة المالية المقررة للدولة دون حدوث أي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات ونقص الإيرادات عما هو متوقع.

1.3.2.6 تقدير النفقات: يتم إعادة تقدير النفقات دون صعوبات تقنية كثيرة، حيث أن كل مرفق يحدد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة مضافا إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة، ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالاعتمادات باستخدام عدة طرق:

- **الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية:** نعني بالاعتمادات المحددة تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة اتفاقية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، وتعد هذه الطريقة هي الأساس في اعتمادات النفقات، وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل والتي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، مما يعني عدم تجاوزها لاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

أما الاعتمادات التقديرية ويقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد للحصول على موافقتها، أي أن موافقة السلطة التشريعية عليها تعد موافقة شكلية.

- **اعتمادات البرامج:** هذه الطريقة لتقدير النفقات تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة، ويتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين: إما عن طريق أن يتم تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية، ويتم إدراجها في

دروس في المالية العامة

ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات، وتسمى هذه الطريقة " طريقة اعتمادات الربط"، أما الطريقة الثانية فهي تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج توافق عليه السلطة التشريعية.

2.3.2.6 تقدير الإيرادات: يثير تقدير الإيرادات العامة كثيرا "من الصعوبات الفنية، ويمكننا التمييز بين عدد من طرق التقدير التي ترمي كل طريقة منها إلى الدقة، والاقتراب من الواقع قدر الإمكان، وتقليل الاختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المتحققة فعلا"، وحتى لا يكون هناك أي اختلال أو ارتباك في المركز المالي للدولة، ومن ثم فإننا يمكن أن نميز بين أربع طرق لتقدير الإيرادات العامة، وهي¹:

- **طريقة السنة قبل الأخيرة:** وهي الطريقة التي تعتمد في تقدير الإيرادات العامة، على حسابات السنة قبل الأخيرة، وبموجب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة، بالاعتماد على الإيرادات التي تحققت فعلا "في السنة قبل الأخيرة، التي عرفت نتائجها من خلال مناقشة حسابها الختامي، ومثال ذلك أن يتم الاعتماد على بيانات ونتائج سنة 2017 عند التحضير والإعداد لموازنة سنة 2019 مثلا"، مع إدخال بعض التعديلات التي تدعو إليها التغيرات المتوقعة في الظروف المالية.

وتتميز هذه الطريقة بالبساطة ولا تتطلب جهودا كبيرة، وتسمى بالطريقة الآلية، وقد كان ينظر إلى هذه الطريقة قديما "على أنها طريقة تتسم بالحذر والتعقل من جانب وتضع قيودا "على حرية وزير المالية في التقدير، وتقلل من الضغوط والأخطار التي قد يقع فيها من جانب آخر.

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تغفل العلاقة الوثيقة بين الإيرادات العامة والأوضاع الاقتصادية المتغيرة والمتقلبة، مثل حالات التضخم والكساد، وهو ما يؤدي إلى عدم دقة تقدير الإيرادات العامة. فالأوضاع الاقتصادية تتغير وبسرعة وما لم تتوافق السياسة المالية للدولة معها للتأثير عليها، يكون لذلك الأثر السيئ، ليس في الإيرادات العامة فقط، بل يتعدى ذلك ليشمل الوضع الاقتصادي بأكمله.

- **طريقة الزيادة السنوية:** لقد حاول بعض المالىين الحد من النقد الموجه إلى الطريقة الآلية السابقة، بالتخفيف من آلية التقدير المتبعة، وربطه بطريقة أكثر واقعية مع الاحتفاظ بفكرة الآلية، فاستخدموا طريقة الزيادة النسبية السنوية، ومفاد هذه الطريقة أن يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة القادمة، وزيادتها بنسبة مئوية

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص ص 304 - 305.

دروس في المالية العامة

تقدر بمتوسط نسبة الزيادة، التي حصلت في الإيرادات العامة، خلال سنوات سابقة 3 أو 5 أو 7 سنوات مثلا، تراعي في ذلك توقع ارتفاع الدخل القومي وازدياد النشاط الاقتصادي. ويعاب على هذه الطريقة أنه لا يمكن إتباعها إلا في سنوات الازدهار حيث تزداد الإيرادات العامة خلال الفترة بمعدل متزايد وبصورة مؤكدة.

- **طريقة التقدير المباشر:** دفعت العقبات التي تثيرها الطريقتان الآليتان السابقتان، المالىين إلى استخدام الطرق الحديثة في التقدير، أي الطريقة المباشرة، ويستعين المسؤولون عن إعداد الموازنة العامة بمقتضى هذه الطريقة، بجميع البيانات والمعلومات التي يستطيعون الحصول عليها، لتحديد الإيرادات العامة المتوقعة للعام القادم، ويستخدمون أدوات التحليل الحديثة المختلفة، في الرياضيات والإحصاء لإعطاء فكرة واضحة عن الفترة السابقة، والمرحلة التيمر بها الاقتصاد والتنبؤ بطريقة أكثر دقة وموضوعية، بالمتغيرات المالية والاقتصادية المختلفة، وبحرية كبيرة، مما يسمح بالوصول إلى تقديرات أقرب إلى الواقع، وأكثر دقة من الطريقتين السابقتين.
- **طريقة المتوسطات:** حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة فعلا خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة).

وهكذا يتم تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويكتمل مشروع الموازنة العامة للدولة، الذي يتعين دراسته ومناقشته وإقراره واعتماده من السلطة التشريعية.

3.6 اعتماد الموازنة العامة للدولة: لا يعتبر مشروع الموازنة العامة للدولة التزاما تقوم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة، والسبب الرئيسي في ذلك، أن الموازنة العامة تمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل القومي الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدول المختلفة على ضرورة اعتماد السلطة الممثلة للشعب أي السلطة التشريعية لمشروع الموازنة حتى يصبح قابلا للتنفيذ من خلال إجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة.

1.3.6 السلطة المكلفة باعتماد الموازنة العامة للدولة: تختص السلطة التنفيذية (الحكومة) بتحضير وإعداد الموازنة العامة، باعتبار أنها تعبر عن الخطة، التي ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للسنة المقبلة، وتنفرد السلطة التشريعية بحق اعتماد (إقرار) الموازنة، باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، سواء تكونت السلطة التشريعية من مجلس واحد أم أكثر، حسب النظام السياسي والإداري المتبع.

دروس في المالية العامة

ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة، من الحقوق الرئيسية التي تختص بها السلطة التشريعية، والتي اكتسبتها عبر تطور تاريخي، بدأ بضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب، ثم تبع ذلك ضرورة مراقبتها لإنفاق حصيلة الضرائب، ثم تطورت الموافقة لتصبح ضرورة الموافقة على الموازنة العامة، إلى جانب الإيرادات والنفقات.

ويلاحظ أن السلطة التنفيذية (الحكومة) لا يمكنها البدء بتنفيذ الموازنة العامة إلا بعد مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة، وإقراره، وهو ما يعني تطبيقا للقاعدة المالية التي تقول "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، وهذا ما يقوي موقف السلطة التشريعية في الرقابة على الحكومة، وحتى لا توضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع. وقد يحدث في الواقع العملي، أن تبدأ السنة المالية الجديدة، ولما تنتهي السلطة التشريعية من اعتماد الموازنة العامة، لذلك وضمنا "سير أعمال الدولة، التي لا تتوقف مع انتهاء السنة المالية السابقة، فإن السلطة التشريعية تعطي الموافقة للسلطة التنفيذية، مع عدم الإخلال بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، على الاستمرار بالعمل، حسب اعتمادات الموازنة السابقة، وتطبيق الاستثناء من سنوية الموازنة، باتباع نظام الموازونات الإثني عشرية السابق الإشارة إليه، إلى حين اعتماد الموازنة العامة الجديدة¹.

2.3.6 إجراءات وخطوات اعتماد الموازنة العامة للدولة: بعد إعداده من طرف السلطة التنفيذية يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية بغرض اعتماده تطبيقا لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، وذلك حسب المراحل الأساسية الآتية:

- **مرحلة المناقشة:** بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير، طبقا للقانون؛ وللقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالاته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط.

تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة 121 من الدستور.

يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات.

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 306 - 307.

دروس في المالية العامة

- **مرحلة التعديل:** يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقييد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص على مايلي " لايقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو تنحيته نتيجة تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"، ويمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية.

- **مرحلة التصويت:** تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على موازنة الدولة، كما يقوم مجلس الأمة- لاحقا- بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور.

كما أن المادة 70 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الموازنة العامة بصورة إجمالية، خلافا لميزانيات الإدارة المحلية التي يصوت عليها بابا وفصلا فصلا ومادة مادة، والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية.

يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة أيام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال، حيث تنص المادة 127 من الدستور على ما يلي "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، يناقش مجلس الأمة النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه خلال أجل أقصاه عشرون يوما، بعد ذلك يوقع مشروع قانون المالية والموازنة العامة من طرف رئيس الجمهورية، وبذلك يصبح قانونا قابل للتنفيذ وينشر في الجريدة الرسمية.

4.6 تنفيذ الموازنة العامة للدولة: تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم المراحل في دورة الموازنة العامة للدولة، ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ، وتختص بها السلطة التنفيذية، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة، وبمعنى آخر فإن هذه المرحلة تمثل انتقال الموازنة العامة من التطبيق النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس، فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية، تحصيل وجباية الإيرادات الواردة المقدر في الموازنة، كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الموازنة.

ولضمان تنفيذ الموازنة في الأوجه المحددة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الموازنة للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لمهامهم.

دروس في المالية العامة

1.4.6 الأعران المكلفون بتنفيذ الموازنة العامة للدولة: لقد حرص المشرع على المحافظة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من خلال إسنادها لفئة معينة من الموظفين تطبيقاً لمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، إذ تسند كل من عملية الإلتزام و الإثبات والتصفية والأمر بالدفع لهيئة إدارية، في حين يتولى المحاسب العمومي القيام بكل من عملية التحصيل والدفع، نظراً لتنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، تطبيقاً لمبادئ قانون المحاسبة العمومية.

1.1.4.6 الأمر بالصرف: لقد عرف المشرع الجزائري الأمر بالصرف بأنه كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المالية التالية: الإثبات والتصفية والالتزام تحرير الحوالات، ويجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات واللذين يأمرون بتنفيذها¹. والأمر بالصرف صنفان²:

- **الأمر بالصرف الرئيسي:** هو ذلك الذي يصدر أوامر الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، ويتمثلون في الوزراء والولاة ورؤساء المجالس البلدية، رئيس مجلس المحاسبة والمجلس الدستوري، إلى جانب المسؤولين المعينين قانوناً على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

- **الأمر بالصرف الثانوي:** ويقصد به ذلك الموظف الذي يصدر حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وذلك تطبيقاً لنص المادة 27 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ولقد خول القانون صلاحيات واسعة للأمرين بالصرف من خلال القيام بما يلي:

- مسك المحاسبة المادية لمختلف ممتلكات الهيئة الإدارية؛
- احترام النصوص القانونية والتنظيمية أثناء القيام بعملية الإنفاق والتحصيل؛
- القيام والتحقق من أن عملية الإلتزام قد تمت وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً؛
- مسك محاسبة إدارية للنفقات والإيرادات العامة في سجلات خاصة؛
- ممارسة الرقابة على عمليات التسجيل والجرد للتأكد من أن المسك قد تم وفقاً لقواعد الجرد القانونية؛
- التحقق من مدى سلامة الوثائق والمستندات المتعلقة بالعمليات المالية.

¹ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 97 - 268 المؤرخ في 2 جويلية 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالتزام النفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسئولتهم، الجريدة الرسمية العدد 48 لسنة 1997.

² - المادة 25 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35 لسنة 1990.

2.1.4.6 المحاسب العمومي: ويقصد به كل شخص عين بمقتضى قرار وزاري صادر عن وزير المالية بهدف

القيام بعملية تداول وتسيير الأموال العمومية¹، ويتم تعيين المحاسبون العموميون إما:

- عن طريق قرار تعيين يصدره وزير المالية إذا كان المعني بالأمر ينتمي لسلك موظفي وزارة المالية.
- عن طريق قرار اعتماد يصدره وزير المالية، إذا كان المعني بالأمر ينتمي لسلك موظفي الدولة، لأي قطاع من القطاعات الأخرى من غير قطاع وزارة المالية.

وطبقا لنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض.

ويتمتع المحاسب العمومي بصلاحيات متعددة في مجال تداول الأموال العمومية، وبالتالي يقع على عاتقه مسؤولية سوء التسيير وتعرضه للجزاء²، لذلك قبل قبول النفقة يجب التأكد من:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها؛
- التحقق من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له؛
- شرعية عمليات التصفية والإلتزام الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة؛
- التحقق من توفر الاعتمادات المالية، ومن وجود المناصب المالية؛
- صحة العملية من الناحية المحاسبية؛
- وجود تأشيرة مصالح المراقبة مثل المراقب المالي ومصلحة الوظيف العمومي.

2.4.6 عمليات صرف النفقات العامة: تتركز عملية تنفيذ النفقات العامة على مبدأ رئيسي وهو الفصل

بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فهناك فصل تام في المهمة والمسؤولية بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بحيث يقوم الأمر بالصرف بالتنفيذ الإداري للميزانية العامة بينما يقوم المحاسب العمومي بالتنفيذ الفعلي المالي والمحاسبي فهناك استقلالية سلطة الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي ويعني ذلك أنه لا توجد هناك سلطة للأمر بالصرف على المحاسب العمومي بحيث لا يمكن لشخص واحد أن يشغل منصب الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في نفس الوقت وذلك من أجل احترام الاستقلالية في اتخاذ القرارات، فيتم تنفيذ النفقات العامة عن طريق البدء في صرفها على تغطية احتياج كل قطاع فعندما يتسلم

¹ - المواد من 11 إلى 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 1991.

² - المادة 36 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سبق ذكره.

دروس في المالية العامة

الأمر بالصرف الإشعار المتعلق بالاعتمادات المالية يباشر مهامه والمتمثلة في استهلاك وصرف هذه الإعتمادات وذلك باختلاف أنواعها بين نفقات تسيير ونفقات التجهيز وعندما يتم إثبات النفقة يقوم المحاسب بتسديدها¹.

ولضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة، والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم، فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال العمومية على أربع خطوات هي²:

- **الإرتباط بالنفقة (ENGAGEMENT):** ينشأ الإرتباط بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقا من جانب الدولة كالإنفاق مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام أو بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء طرق أو جسور... الخ، ومثل هذا القرار الذي يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق، لا يكون الغرض منه مجرد زيادة أعباء الدولة، ولكن لتحقيق أهداف معينة تتمثل في الاستعانة بموظف جديد أو إنشاء طريق جديد، أي أنها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، فالإرتباط بالنفقة هنا يعتبر إرادي. كما قد ينشأ الإرتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما، مثال ذلك أن تتسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن، مما يضطر الدولة على دفع مبلغ تعويض، فالواقعة هنا مادية وغير إرادية، وفي كلتا الحالتين فإن الإرتباط بالنفقة يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدينة.

- **تحديد النفقة (LIQUIDATION):** بعد أن يتم الإرتباط بالنفقة تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعها، فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة مع ضرورة التأكد من أن الشخص الدائن غير مدين بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدينين، ومن القواعد المالية المقررة يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال، يتعين على دائن الدولة أن ينهي أعماله أولا التي تسببت في دائنيه، قبل أن تدفع لو الدولة المبالغ المدينة بها نتيجة هذه الأعمال، حتى تتمكن من تحديد مبلغ الدين على نحو فعلي.

- **الأمر بالدفع (ORDONNANCEMENT):** بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة أو الدين، يصدر قرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة، ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من ينوب عنه.

1 - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 211.

2 - المواد من 19 إلى 22 القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سبق ذكره.

دروس في المالية العامة

- **الصرف (PAIEMENT):** يقصد بالصرف أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق موظف تابع لوزارة المالية ومن المقرر أن يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي يصدر عنه أمر الدفع منعا للتلاعب، وغالبا ما يتم هذا في صورة إذن على البنك المركزي الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها.

وجدير بالذكر أن الخطوات الثلاث الأولى تتعلق بالاختصاص الإداري المتعلق بالجهة الإدارية (الأمر بالصرف)، أما الخطوة الأخيرة فتتعلق بالاختصاص الحسابي المتعلق بوزارة المالية (المحاسب العمومي)، وهذا الفصل بين الاختصاصين من شأنه أن يحقق الضمانات الكافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية.

3.4.6 عمليات تحصيل الإيرادات العامة: تختلف القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية للإيرادات الواردة في الموازنة عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات، وإجازتها للنفقات تعني مجرد التجديد للحكومة بالإنفاق في حدود المبالغتي تم اعتمادها، أما إجازتها للإيرادات فهي تنشئ التزاما على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات، بحيث لا تملك هذه الأخيرة عدم تحصيل جزء منها، وألا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية.

ويتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية، ويجب مراعاة عدة قواعد عامة في عمليات تحصيل الإيرادات العامة تتمثل فيما يلي¹:

- أن يتم تحصيل الإيرادات في مواعيد معينة وطرق معينة وفقا لنص القانون؛
- يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير، وقد تضمن المشرع حق الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن، بإعطاء الحكومة حق امتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين، كما أعطاهم الحق في إجراء الحجز الإداري لتحصيل ديونها، كما ميز حق الدولة في تحصيل دين الضريبة لا يوقف دفعها أولا ثم التظلم فيما بعد؛

- لضمان دقة وسلامة التحصيل، فإنه من المقرر ووفقا للقواعد التنظيمية، الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة، والآخرين المختصين بجبايتها.

أما الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات فتتمثل في العمليات التالية:

- **الإثبات:** وهي عملية إدارية من اختصاص الأمر بالصرف وهو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

1 - عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 368 - 369.

دروس في المالية العامة

• **التصفية:** وتسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والآخر بتحصيلها.

• **التحصيل:** وهي عملية من اختصاص المحاسب العمومي بحيث يعتبر التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

وكثيرا ما يحدث في الحياة العملية اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلا، فإذا كانت الإيرادات المحصلة فعلا أكبر مما هو متوقع، أي أن هناك فائض في الخزينة العامة؛ في هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) إلى المال الاحتياطي، أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلا أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات المحصلة فعلا، وبالتالي ظهور عجز في الميزانية العامة، وعلى الدولة أن تغطي هذا العجز عن طريق فرض ضرائب جديدة أو الرفع من معدل الضرائب القائمة، أو قد تلجأ إلى القروض العامة أو الإصدار النقدي الجديد¹.

4.4.6 عمليات الخزينة: ليست الخزينة العامة مكانا ماديا تتجمع فيه الإيرادات العامة، وتصرف منه النفقات العامة، بل هي قيود محاسبية وحسابات تسجل فيها الإيرادات العامة المحصلة لحساب الدولة، وتسحب منها النفقات العامة التي تلتزم الدولة بدفعها.

فالخزينة العامة هي صلة الوصل بين الجباية والصرف، تتبع وزارة المالية فيها تتجمع الإيرادات العامة، ومنها تخرج النفقات العامة فهي تقوم بمهمتين معا، الأولى تنصرف إلى تحصيل الإيرادات و صرف النفقات لحساب الدولة، وتنحصر المهمة الثانية في التوفيق بين عمليات الجباية وعمليات الصرف، بحيث لا يتجاوز ما يجب أن تدفعه الخزينة المبالغ الموجودة حقيقة في الخزينة العامة.

ومن المعروف أن التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة لا تحقق في كل وقت على مدار السنة، فقد يحصل وتتاخر جباية الإيرادات وخاصة الناجمة عن الضرائب المباشرة التي تفرض بعد الحصول على الأرباح وتحصل في السنة الموالية، أو يظهر عجز في تحصيل الإيرادات في الوقت الذي تكون فيه الدولة مضطرة للاستمرار في صرف النفقات العامة، أو قد يحصل ويكون هناك فائض أو رصيد إيجابي في الخزينة.

أما في حالة وجود فائض الخزينة العامة، فإن هذا الفائض يحول إلى المال الاحتياطي، أما وجود العجز في الخزينة، فإنه يجب على الحكومة أن تقوم بسد هذا العجز المؤقت بإحدى الوسائل التالية²:

1 - خالد شحادة الخطيب - أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 313 - 314.

2 - حلمي مراد، مرجع سبق ذكره، ص 325 - 326.

دروس في المالية العامة

- إصدار أدونات على الخزينة قصيرة الأجل لمدة لا تتجاوز السنة في أبعث تقدير؛
 - الاقتراض من البنك المركزي وذلك بفتح حساب جاري للحكومة يكون رصيده مدينا، وقد يضطر البنك المركزي تحت إلماح الحكومة أو تحت ضغط الظروف الاقتصادية والمالية، أن يلجأ إلى إصدار نقود ورقية جديدة، وهو ما يسمى بالإصدار النقدي الجديد، رغم ما يمكن أن ينجم عنه من تضخم وارتفاع في الأسعار، وظهور الآثار السلبية للتضخم؛

- اللجوء إلى الأموال الاحتياطية، والذي يتكون من فائض الإيرادات العامة التي تم تحصيلها فعلا أو ينتج عن عدم صرف كامل الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة للدولة.

5.6 الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة: يخضع تنفيذ الموازنة العامة للدولة لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالموازنة سواء ما تعلق منها بالإيرادات والنفقات، حفاظا على الأموال العامة وحسن استعمالها ودرءا للتبذير والتبديد والاختلاس، ولعل أهم صور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة يتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

1.5.6 الرقابة الإدارية: هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض، فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، مما يجعلها داخلية وذاتية، كما قد تكون سابقة أو لاحقة، وأهم صور الرقابة الإدارية عموميا في مجال المالية العامة خصوصا، يمكن أن تأخذ الأشكال الآتية¹:

- الرقابة الذاتية (التلقائية) **AUTOCONTROLE:** حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسين مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب، مثل سجل الاقتراحات، التقييم الدوري والإجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري.... إلخ.

- الرقابة الرئاسية **CONTROLE HIERARCHIQUE:** حيث تحول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري (Supérieur) حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه (Subordonnés) من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي (Recours Hiérarchique).

1 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص ص 112 - 113.

- رقابة الوصائية (TUTELLE): بالرغم من الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية (بلدية، ولاية، جامعة... إلخ)، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا ولا تاما حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معين من الرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية، كما ذهبت إليه المادة 171 من قانون البلدية والمادة 141 من قانون الولاية، ولعل أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية (Le Contrôle Financier) التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المتفشية العامة للمالية أو المراقبين الماليين.

2.5.6 الرقابة التشريعية (CONTROLE LEGISLATIF): يتمتع البرلمان بزيادة على سلطة في وضع و سن القوانين، باختصاص لا يقل أهمية ألا وهو مراقبة الإدارة العامة (الحكومة)، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل، وتمس الرقابة البرلمانية أو التشريعية مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها ومنها المجال المالي، إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية) في مرحلة إعداد الموازنة، فإن مراقبته تمتد أيضا أثناء تنفيذ الموازنة (رقابة آنية أو معاصرة)، بل وحتى نهاية السنة المالية (رقابة بعدية).

1.2.5.6 الرقابة المعاصرة للتنفيذ: يمكن البرلمان أن يراقب النشاط والأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي، بواسطة الآليات الأساسية التالية:

- **الاستماع والاستجواب:** طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو في الحكومة)، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها.

- **السؤال:** يمكن لأعضاء البرلمان وفقا للمادة 134 من الدستور، أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية، ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الموازنة، طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان.

- **مناقشة بيان السياسة العامة:** طبقا للمادة 84 من الدستور، تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان كان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

- **لجنة التحقيق:** بموجب المادة 161 من الدستور، يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل

دروس في المالية العامة

الإدارة العامة (الحكومة)، يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق... إلخ. كما تتجلى رقابة البرلمان في مرحلة تنفيذ الموازنة، بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.

2.2.5.6 الرقابة اللاحقة (البعديّة): ويتم ذلك من خلال قانون ضبط الميزانية العامة، إذ تنص المادة 160 من الدستور على " أن تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان "، وفي نفس السياق كانت قد ذهبت المادة 5 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية حينما نصت على أن " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، كما يلزم القانون الحكومة بتقديم البيانات والوثائق التي تسمح للبرلمان بالقيام بالمراقبة.

3.5.6 الرقابة المستقلة: قد تتم الرقابة على تنفيذ الموازنة عن طريق هيئة مستقلة عن الهيئتين التنفيذية والتشريعية، ويوضع لها نظام خاص كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة في الجزائر (La Cour des Comptes).

ولقد نص دستور 1976 على تأسيس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 منه متبعا في ذلك مجلس المحاسبة بفرنسا رغم الاختيار الاشتراكي الذي كان سائدا آنذاك ، وبعد صدور دستور 1989 صدر القانون 90 - 32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة إلى أن ألغي بموجب الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 15 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث يقوم على مايلي¹:

1.3.5.6 التشكيل: ويتضمن العناصر التالية:

- **الأعضاء:** حسب المادة 38 منه، يتكون مجلس المحاسبة من جهة رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون، ومن جهة أخرى الناظر العام والناظر المساعدون.
- **التسيير:** ومن حيث تنظيمه وتسييره ، يقوم مجلس المحاسبة على:
- رئيس مجلس المحاسبة المعين بمرسوم رئاسي؛

1 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 117 - 120.

دروس في المالية العامة

- غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي، كما يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع، على كل منها رئيس؛
- كتابة الضبط؛
- أقسام تقنية ومصالح إدارية، ينشطها وينسق بينها ويتابع مهامها أمين مكلف.
- **التشكيلات:** ومن حيث تشكيلاته، يجتمع مجلس المحاسبة، طبقا للمادة 47، في شكل:
 - كل الغرف مجتمعة برئاسة مجلس المحاسبة؛
 - الغرفة وفروعها، حيث تتكون تشكيلة المداولة من ثلاث قضاة على الأقل؛
 - غرفة الانضباط في مجال التسيير للميزانية والمالية؛
 - لجنة البرامج والتقرير.

2.3.5.6 الإختصاص: يقوم اختصاص مجلس المحاسبة على معيار عضوي وآخر موضوعي حيث نصت المادة 170 من الدستور على أن " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه لرئيس الجمهورية، ويحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته "

كما نصت قوانين الإدارة المحلية على اختصاص مجلس المحاسبة بمراقبة كل المرافق العمومية الخدمية والصناعية والتجارية، شركات الاقتصاد المختلط، وكذا الهيئات الملك لفة بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية (صناديق الضمان الاجتماعي).

3.3.5.6 الإجراءات: لإجراء التحريات والتدقيقات والمراجعات يعين رئيس الغرفة مقرا لهذا الغرض، حيث يقوم رئيس الغرفة بإرسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، ثم يعرض الملف بكامله على التشكيلة المداولة للبت فيه إما بقرار نهائي في حالة عدم إثبات وجود أية مخالفة أو بقرار مؤقت في الحالة العكسية. يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب للرد عليه خلال شهر، وبعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية، وبعد المداولة تبت التشكيلة المختصة (الغرفة) في الملف بقرار نهائي بأغلبية الأصوات، مما يجعله خاضعا لفكرة القرار المزدوج.

ويمنح مجلس المحاسبة بقراره النهائي الإبراء إلى المحاسب الذي لم يتم تسجيل أية مخالفة على مسؤولية أو يجعله في حالة مدين إذا كان الأمر خلاف ذلك. يتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية.

7. المالية العامة في الاقتصاد الإسلامي*

إن الإسلام نظام حياة في الشؤون السياسية والاقتصادية والمالية والإدارية، ويخاطب الأفراد باستمرار لإرشادهم وتوجيههم إلى شرعه ومنهاج الحق التي تحدد لهم علاقات اقتصادية ومالية قائمة على الكفاية والعدل والرحمة، وهذا في الواقع واضح من النظام الإسلامي، وبشكل عام فإن المالية العامة توصف بأنها اقتصاديات القطاع العام أو الاقتصاديات العامة أو الاقتصاد السياسي للدولة.

1.7 مدخل لعلم المالية العامة في الإسلام: يعد المال أحد مقومات الحياة وأحد أسباب استمرارها، ومن العناصر الضرورية للفرد ومن مستلزمات عمل ونشاط الدولة، فبدونه لا يمكنها تأدية واجباتها والقيام بوظائفها، والنظر في شؤون ومصالح أفرادها، ولما كان المال بتلك المكانة في حياة الفرد والدولة، فقد أولت له الشريعة الإسلامية في أحكامها وتعاليمها اهتماما بالغا، وحثت على المحافظة عليه وضبط التعامل به.

1.1.7 نشأة، تطور وتعريف المالية العامة في الإسلام: أولى الإسلام أمور المال عناية كبيرة، فاهتم بموضوع اكتسابه وإنفاقه فيضع القواعد والمبادئ التي تنظمه باعتباره عصب الحياة، وتقديرا لآثاره ودوره في حياة المجتمعات. ومما يؤكد أهمية المال، واهتمام الإسلام بذلك ورود لفظ المال في القرآن الكريم ست وثمانون مرة. لذا فقد اهتم بتنظيم أمور المال ووضع القواعد والمبادئ كالعادلة والملائمة والاقتصاد التي يستند إليها في تنظيم المال العام، حيث يعد النظام المالي في الإسلام بمثابة تخطيط دقيق وتنظيم علمي متكامل وبيّز ذلك من خلال معرفة أهداف النظام المالي وأدواته وسياسته المالية المتبعة وبعض خصائصه.

وعليه يمكن تعريف النظام المالي في الإسلام أو المالية العامة الإسلامية بكونها: "مجموعة المبادئ والأصول الاقتصادية التي وردت في القرآن والسنة والتي تعالج الإيرادات العامة وإنفاقها، والموازنة بينها، وتوجيهها لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية"¹.

أو يمكن تعريفها على أنها: "مجموعة من الأحكام الشرعية التي وردت في القرآن الكريم، والسنة النبوية، فيما يتعلق بالأموال وكيفية الحصول عليها وطرق ذلك، وكيفية التصرف فيها. أي: بالمالية العامة وكيفية جباية الإيرادات العامة من مصادرها المختلفة والمتعددة، وكيف يتم إنفاقها وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية".

1 - غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجيل، بيروت، 1990، ص 21.

* تجدر الإشارة قبل عرض هذا المحور أننا سنتناول الموضوع كدراسة اقتصادية مالية، ولن نعوص في المسائل الفقهية الواسعة، نظرا لعدم تمكننا من هذا المجال، كما أن المقام لا يتسع لها، وإن كانت الكتب والأبحاث الفقهية في هذا المجال كثيرة يمكن الاطلاع عليها.

دروس في المالية العامة

ومما سبق يمكن القول أن المالية العامة الإسلامية هي " مجموعة من المبادئ والأصول المالية التي تحكم النشاط المالي للدولة الإسلامية، والتي وردت في نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية، والتي يمكن تطبيقها بما يتلاءم مع ظروف الزمان والمكان " .

ويفهم من هذا التعريف ما يلي:

- إن المالية العامة الإسلامية تتكون من مجموعة من الأصول والمبادئ التي لا تقبل التعديل والتغيير، لأنها صالحة لكل مكان وزمان بغض النظر عن تغير الظروف.
- هناك مجموعة من الأنظمة والحلول المالية التي يتوصل إليها المجتهدون في الدولة تطبيقاً للمبادئ الثابتة وأعمالاً لها، وهي تختلف من بيئة إلى أخرى ومن عصر إلى عصر.

وعلى أية حال فإنه مهما بدت صورة الأنظمة المالية التي كانت سائدة قبل ظهور الإسلام مجحفة، وأن ما لوحظ من عيوب في طريق تقدير الضرائب وأساليب الجباية، فإن المال يعد ضرورة اجتماعية في حياة الأمم والشعوب، ومن هنا أقرت الدولة الإسلامية نظاماً عادلاً في صيغ جديدة تتناسب وروح العصر الحديث، تقوم على أصول ثابتة أوردتها نصوص كلية في القرآن الكريم والسنة النبوية تكفل الكرامة والعدالة الاجتماعية، وأنه يمكن لكل دولة أن تطبق هذه الأصول بما يتفق مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والمالية¹.

ونظراً لأهمية المال في الإسلام، وبما أن النظام المالي الإسلامي ضرورة شرعية لا بد منها، وأنه لهذا النظام دوراً مهماً في جوانب الحياة المتعددة، فهذا الدور ومهما كان حجمه يستلزم أن يكون هنالك تنظيم إداري يتولى الإدارة فيه، وهذا التنظيم الإداري هو بيت المال الذي تقابله في النظم المعاصرة وزارة المالية أو الخزانة الذي يتضمن جانبين مهمين هما إيرادات بيت المال ونفقات بيت المال. ويعرف بيت المال بأنه: "الهيئة التي تتولى وتقوم بإدارة الشؤون والمصالح المالية في الدولة الإسلامية عن طريق الجباية والتخصيص، والإنفاق في عمليات التنمية المستدامة"²، ويطلق بيت المال على الجهة أو المكان الذي توضع فيه الأموال من إيرادات الدولة، وتصرف وفقاً للضوابط الشرعية في مصالح المسلمين ورعاية شؤونهم.

وأنشئ بيت مال المسلمين بمعنى الجهة بعد انتهاء معركة بدر، وجعلها مستحقة للمسلمين وأن للرسول حق التصرف فيها، وفق ما يرى في مصلحة المسلمين، فكانت حقاً لبيت المال أن يتصرف به ولي الأمر بما يراه صالحاً لهم، أما بيت المال الذي يدل معناه على المكان الذي توضع فيه الأموال الواردة وتصرف منه الأموال

1 - محمد يونس الصائغ، النظام المالي في الدولة الإسلامية، مجلة الراافدين للحقوق، المجلد 10، العدد 38، 2008، ص 199-204.

2 - حسين راتب، يوسف ريان، عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص 19.

دروس في المالية العامة

الخارجة، فلم يكن موجودا في العهد الأول للدولة الإسلامية، أي لم يظهر في مكة حتى رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى دار الهجرة.

وقد تميز الفكر المالي من بدء الدعوة المحمدية بأنه واكب واقعها وتطور أحداثها، فقد عرف الفكر المالي الإسلامي الثبات في أحكامه الكلية وأهدافه، مع مواكبة التطور في التنفيذ والتطبيق، فكانت الطبيعة المالية صفة من صفات البيئة المعاشة، شدة ورخاء، ضيقا وسعة، فالطبيعة المالية في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم اختلفت باختلاف مراحل الدعوة، فما كان من ضيق قبل الهجرة، نراه أوسع بعدها، وما كان من تراجع في بداية عهد الخليفة أبي بكر رضي الله عنه انقلب إلى عود الأمور لنصابها بعد حروب الردة وحرب مانعي الزكاة، وما كان من محدودية في المالية استهل بها الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه عهده نرى الخزانة الممتلئة بالأموال في نهاية عهده، أما تفرقة الأموال التي افتتح بها الخليفة عثمان بن عفان عهده واكبتها بجموحه أدت إلى استشهاده، مما نبه خلفه الخليفة علي بن أبي طالب رضي الله عنه إلى العود إلى سيرة الخليفة الثاني في تداول وتناول الأموال مع الرعية، فاتخذت ذريعة جديدة في الثائرة عليه وحصل ما حصل¹.

2.1.7 أهداف المالية العامة في الإسلام: إن دور الدولة في الإسلام لا يقتصر على مجرد القيام بالوظائف التقليدية التي اصطلح على تسميتها باسم "وظائف الدولة الحارسة"، وهي توفير الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة بين الناس، وقيام الدولة ببعض المشاريع التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لما تكلفه من أموال، كإنشاء الطرق والجسور وغيرها، وإنما امتد دورها إلى التدخل في الحياة الاقتصادية، آخذة في الحسبان سلم الأولويات في الإنتاج. ويقر الإسلام بحرية الأفراد في ممارسة نشاطهم الاقتصادي، إلا أنه يسمح بالتدخل لمراقبة هذا النشاط أو تنظيمه أو لتبأشر الدولة بنفسها بعض أوجه النشاط الذي يعجز الأفراد عن القيام به.

وتتدخل الدولة للقضاء على الاحتكار وتنظيم السوق ومنع الاستغلال الذي يتعرض له المستهلكون من جانب المحتكر، وكذلك تحديد الأسعار إذا اضطر الأمر لذلك، وكذلك نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، كما تتدخل الدولة إذا عمد الفرد لأسلوب في استثمار ماله من شأنه أن يؤدي إلى ضالة الإنتاج أو إلى إتلاف رأس المال، فتزد الفرد عن هذا الأسلوب إلى الأسلوب الرشيد في الاستثمار. كما يحرص الإسلام على تحقيق التوازن الاجتماعي وينكر تجميع الثروات في فئات قليلة، ومن ثم فللدولة أن تتدخل لإعادة توزيع الثروة بين أفراد

¹ - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص

المجتمع، كما تتكفل الدولة بجد الكفاية لكفاية أفراد المجتمع. فالأصل أن كل نشاط اقتصادي ومالي مشروع إلا ما ورد نص بتحريمه، وتدخل الدولة يستهدف تحقيق أمرين¹:

- أن يكون النشاط الاقتصادي أو المالي مشروعاً والتأكد من ذلك.
- مراقبة النشاط الاقتصادي أو المالي للأفراد لتنظيمه أو لمباشرة بعض أوجه النشاط التي يعجز عنها الأفراد أو يسيئون استغلالها، مثل منع الرشوة واستغلال النفوذ للحصول على الأموال، ومنع التحكم في ضروريات الأفراد، ومنع التلاعب في الأجور والأسعار وغيرها.

3.1.7 خصائص وسمات المالية العامة في الإسلام: لقد قام النظام المالي الإسلامي داخل نظام معين وهو الإسلام بنواحيه الدينية والاجتماعية والاقتصادية، فعكس الإسلام أثره على النظام المالي في الإسلام وفي نفس الوقت يعمل هذا النظام المالي على دعم رسالة الإسلام في النواحي الدينية والاجتماعية والاقتصادية، وهو في ظل تأثره بالإسلام اكتسب خصائص وسمات معينة تؤهله للقيام بدوره في دعم أهداف رسالة الإسلام في مختلف النواحي، وتمثل هذه الخصائص فيما يلي²:

- **للمالية العامة في الإسلام جانب معنوي:** يحيط الإسلام المالية العامة بسياج من المعنويات، فهو يهدف بجانب سلامة النظم المالية إلى تحقيق الأخلاق الفاضلة للشعوب، إذ أن المدنيات الخالدة تبنى على أساس المال والأخلاق، فالتجارة مثلاً لا تنهى عن ذكر الله مثلاً، وزراعة الأرض لا يثاب الزارع عنها بالحصول والإنتاج وتحقيق الأرباح فقط، وإنما له المثوبة من عند الله عز وجل، كما شرف الإسلام العمل تشریفاً كبيراً، وأن الثروة كمل تنمى بالعمل والاستثمار تنمى بالإحسان كذلك، وليس الهدف من فرض الضرائب هو تحقيق أكبر موارد للدولة الإسلامية، ولكن الدين الإسلامي قصد تحديد مصارف محددة لبعضها تحقيقاً لكفالة طبقات الفقراء والمساكين، كما تعمل الزكاة بذلك على دعم المصالح الاجتماعية بكفاية المحتاجين من الفقراء والمساكين والأرقاء والغارمين وأبناء السبيل والتعاون بين الأفراد في سداد الديون، ويطبق نفس الاتجاه في مورد هام من موارد الدولة الإسلامية وهو مورد الغنائم أيام الحروب.

- **خلو المالية العامة من المعاملات الربوية والكسب غير المشروع:** نهى الإسلام عن كسب المال وانمائه بطرق غير مشروعة، فحرم الربا تحريم صريح بالكتاب والسنة وآيات تحريم الربا كثيرة ومنها قوله عز وجل:

1 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص ص 206-207.

2 - قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1996، ص ص 14-17.

دروس في المالية العامة

﴿قالوا وإنما البيع مثل الربا وأحل الله البيع وحرم الربا﴾... البقرة 676، وحرم أكل أموال الناس بالباطل :
﴿ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل﴾... البقرة 188، ووضع الأحكام الشرعية في التملك والاستثمار بما يحقق المصلحة للفرد والجماعة فنهى عن الغش والتدليس وبيع الغرر ومنع الاحتكار والمنافسة غير المشروعة والقمار والسرقه... إلخ.

أما عن طرق الكسب المشروعة فهي ثلاث طرق¹:

- كسب عن طريق العمل في الزراعة والتجارة والصناعة والحرف والمهن المختلفة والمباحة شرعا، وبالوسائل التي تتفق مع أحكام الشريعة الإسلامية.
- كسب بغير عمل، مثال ذلك الهبة والوصية والميراث والهدية، على شريطة أن يكون التملك لأي نوع مما سبق وفقا لما تقضي به أحكام الشريعة الإسلامية.
- كسب عن طريق ما يأخذه المسلم من نصيبه في الغنيمة والفيء أو من أموال الزكاة إذا كان من مستحقيها، أو من أموال بيت مال المسلمين.
- **تعدد موارد الدولة الإسلامية:** لا يكتفي النظام المالي الإسلامي بمورد واحد ولا بضريبة واحدة، بل يجمع بين الضرائب وغيرها من الموارد، كما تتعدد أنواع الضرائب التي تمول بيت المال في الدولة الإسلامية، فجانبا ضريبة الزكاة فرضت ضريبة الخراج وضريبة العشور وضريبة الجزية، وبجانبا نظام الضرائب المطبق أخذت المالية الإسلامية بنظام الفيء، وهو ما يقابل إيرادات الدومين في العصر الحديث، كما أن هناك موردا هاما ساند المالية الإسلامية في أوائل العهد بالمجتمع الإسلامي وهو مال الغنيمة.
- وتعدد الموارد له مزاياه لأنه يضمن غلة وفيرة في موارد الدولة، وإذا قلت حصيلة أحد الموارد عوضته الزيادة في الموارد الأخرى، كما أن تعدد الضرائب يزيد غلتها ويمكن توزيع العبء الضريبي على فئات المجتمع المختلفة، فيساهم كل على قدر طاقته فيتحقق للنظام الضريبي ثموله وتتوفر له المرونة ويمنع المغالاة في سعر الضريبة، وهو ما يحدث إذا أخذ بنظام الضريبة الواحدة.
- **مرونة وتطور المالية الإسلامية وصلاحيتها لكل مكان وزمان:** تحمل المالية العامة في ثناياها عوامل التطور والمرونة التي تجعلها تتلاءم مع كل زمان ومكان، وبذلك فهي صالحة لمقابلة التطورات المستمرة بشرط أن لا يخل التطور بمبادئ الشريعة الإسلامية²، وأن لا تتسم المبادئ المالية بالجمود الذي يجعلها عاجزة عن تحقيق

¹ - عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 95.

² - قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية للرسول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1988، ص 267.

دروس في المالية العامة

دواعي المصلحة العامة، وألا تكون كثرة الإجراءات حائلا دون انطلاق العملية المالية، كأن تجمع الزكاة وتنفق على المستحقين لها في البلد الذي جمعت فيه، وأن تتسم بالوضوح الكافي الذي يمكن من تفهم أوضاعها سواء بالنسبة للأفراد أو القائمين على تنفيذ أحكامها، طالما أن الفرد هو الذي يقع عليه عبء المالية العامة لما يسدده من فرائض أو ضرائب¹.

• **الجانب الاجتماعي في المالية الإسلامية:** فلئن تبنت الدول بعد آثار أزمات الرأسمالية المتتالية إلى أهمية النشاط الاجتماعي و تحقيق التوازن بين مختلف طبقات المجتمع، ورصدت بذلك الاعتمادات اللازمة للنشاط الاجتماعي سواء لتحقيق نظام التأمينات الاجتماعية أو لتحقيق الضمان الاجتماعي، أو لتمويل وجوه البر والخير و الإحسان، فإن المالية العامة في الإسلام تحقق هذه الاتجاهات الاجتماعية وذلك من خلال إيرادات الدولة الإسلامية يكون الهدف الأول والرئيسي من تحصيلها وتوزيعها هو تغطية حاجات هذه الفئات بضمن حد الكفاية أي المستوى اللائق للمعيشة لكل فرد يعيش في مجتمع إسلامي أيا كانت ديانته أو جنسيته وليس مجرد حد الكفاف أي المستوى الأدنى للمعيشة، فالزكاة تعطي الأولوية في إنفاقها لسد حاجات الفقراء والمحتاجين باعتبار أن ضمان حد أدنى من مستويات المعيشة داخل الدولة مقدم على غيره من الأهداف ، وإن إغناء الفقراء وكفائتهم هو الهدف الأول للزكاة ثم تليه الأهداف الأخرى بحسب الأهمية وتوفر الحصيصة الكافية لذلك²، كذلك فإن خمس الغنيمة والفبيء يوجه لسد احتياجات هذه الفئات يقول تعالى: ﴿ **فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل** ﴾... الحشر 7.

2.7 الموارد العامة في الإسلام: لم يكن في عهد النبي صلى الله عليه وسلم قبل الهجرة نظام مالي محدد، وكانت الإيرادات من تلك الأموال التي يجود بها الصحابة، ولكن بعد الهجرة فرض الله الزكاة لتكون أول إيراد منظم للدولة الإسلامية، ثم ظهرت بعد ذلك الغنائم والفبيء والجزية. أما في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه زادت الإيرادات العامة للدولة الإسلامية ومن أهمها ضريبة الخراج والأراضي العشرية والعشور التجارية إضافة إلى دخل الصوافي، لتظهر بعد ذلك أنواع أخرى من الإيرادات، وعلى العموم يمكن تصنيف الإيرادات الدولة الإسلامية إلى صنفين دائمة أو دورية وغير دائمة أو غير دورية.

1 - قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لعمر بن الخطاب، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1984، ص ص 219-222.

2 - شعبان فهمي عبد العزيز، السياسة المالية ودورها في إصلاح الاقتصاد الإسلامي، محاضرة مقدمة إلى مؤتمر التحديات المعاصرة للاقتصاد المصري، القاهرة، من 2 إلى 3 جويلية، 1995، ص 21.

دروس في المالية العامة

1.2.7 الموارد الدورية: وهي موارد جارية متكررة، تتسم بالدورية والانتظام ويتكرر دخولها إلى بيت المال، الموازنة العامة بانتظام، وهي تمثل الدعامة الأساسية للنظام المالي الإسلامي، والمورد الرئيسي لبيت المال، وتأتي في مقدمتها الزكاة، ثم يليها الجزية، والعشور وغيرها.

1.1.2.7 الزكاة: هي ثالث ركن في الإسلام ودعامة من دعائمه المالية والاقتصادية ومورد لا ينضب من موارد الدولة الإسلامية، فهي عبادة مالية اجتماعية ذات غايات اقتصادية، غرضها تحقيق التكامل والترابط بين أفراد المجتمع، وقد خففت عن الدول الكثير من معاناة الناس وساهمت في تحقيق الأمن الاجتماعي المنشود، وآثار تطبيقاتها على المجتمعات في الماضي والحاضر جلية وملموسة، كما تعتبر حق مالي واجب مخصوص لطائفة مخصوصة.

- **تعريف وشروط الزكاة:** تعرف الزكاة لغة بأنها تعني "الطهارة والنماء والبركة"، أما اصطلاحاً فهي تعرف على أنها "المال المقتطع والخارج في مصارفه"¹، كما تعرف على أنها "الحصة المقدرة من المال والتي فرضها الله للمستحقين، كما تطلق على نفس إخراج هذه الحصة" أو هي "تمليك مال مخصوص لمستحقه بشروط مخصوصة".

ولا تعتبر الزكاة بديلاً عن الضرائب في الاقتصاد الوضعي، فهي تختلف عن الضريبة من حيث مفهومها الشرعي، في نواحي متعددة منها:

- الزكاة تكليف مالي على الأغنياء لصالح الفقراء، بينما الضريبة هي تكليف مالي على كل مكتسب دون النظر إلى وضعه المالي؛
- إن وعاء الزكاة ونسبها وكذلك مصارفها محددة شرعاً، وهي ليست عبئاً على الربح وإنما توزيعاً له، ولا يجوز نقل عبئها إلى الآخرين لأنها حق شرعي في رتبة المركزي، وهذا عكس الضرائب؛
- إن الزكاة أقل عبئاً على المال من الضرائب، فهي جزء يسير إذا ما قورنت بالضرائب التي تفرضها التشريعات الوضعية؛
- تتصرف الحكومات بحصيلة الضرائب حسب ما تراه، بينما حصيلة الزكاة توجه إلى مصارفها التي حددها الشرع؛
- لا يجوز تكليف الفقير مالياً في أي حال من الأحوال، إلا إذا ملك حد النصاب، وانطبقت عليه الشروط المذكورة آنفاً.

¹ - غازي حسين عناية، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2003، ص 52..

دروس في المالية العامة

ولقد وضع الفقهاء مجموعة من الشروط الواجب توافرها في المال كي يخضع للزكاة أهمها¹:

- أن يكون المزكي مسلماً؛
- أن يكون المزكي لِحْنِ الدِّين؛
- أن يكون المزكي مالِكاً ملكاً تاماً لنصاب المال؛
- أن يكون المزكي خالياً من حوائجه الشخصية؛
- أن يكون المزكي بالغاً عاقلاً (سليم العقل بالغاً سن الرشد)؛
- أن يحل على المال حولاً كاملاً، بمعنى مرور سنة قمرية على ملكية النصاب المحدد عليه الزكاة، وهذا بالنسبة للأموال النامية بفعل كالمسح التجاري، أما بالنسبة للأموال النامية بغير فعل كالزروع والمعادن والكنوز المستخرجة فلا يشترط فيها الحول.

- **وعاء الزكاة:** إن وعاء الزكاة أو المال الذي تجب فيه الزكاة، له ضوابط مستمدة من مصادر الشريعة الإسلامية، وهو المال النامي بالفعل أو بالقوة، وليس المال الذي يخصص لسد الحاجة وسواء اتخذ للنماء بالفعل والقوة أو أهمل ولم ينم، ومنه فوعاء الزكاة أو موضعه، هو المال النامي، وتتعدد الأموال التي تجب فيها الزكاة فيما يلي²:

- زكاة الثروة النقدية والاستثمارات المالية؛
- زكاة الحلبي والصدّاق (المهر)؛
- زكاة الديون؛
- زكاة الثروة التجارية والصناعية؛
- زكاة المستغلات.
- زكاة الثروة الزراعية؛
- زكاة الثروة الحيوانية؛
- زكاة الركاز والثروة المعدنية والبحرية؛
- زكاة الرواتب وكسب العمل؛

1 - جمال لعامة، النظام المالي في الإسلام، دار النبأ، الجزائر، 1996، ص15.

2 - سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، 2011، ص 135.

دروس في المالية العامة

- زكاة المال المستفاد.
 - **أهمية الزكاة:** للزكاة أهمية اقتصادية ومالية واجتماعية على مستوى الفرد والمجتمع، إضافة إلى ذلك فإنها تعتبر من أهم الإيرادات العامة التي تتولى الدولة جبايتها وإنفاقها في مصارفها المحددة، لأن الدولة مسؤولة عن جمعها وتوصيلها إلى مستحقيها، وتمثل هذه الأهمية فيما يلي:
 - **الأهمية الاقتصادية:** تساهم الزكاة في تحقيق التنمية الاقتصادية في المجتمع المسلم بصورة فاعلة عن طريق زيادة الإنتاج والاستثمار والتوظيف في الاقتصاد الوطني، وذلك بسبب الدوافع الإيمانية باعتبارها واجبا دينيا وأداة لإعادة توزيع الدخل، وأيضا عن طريق مساهمتها في محاربة مشكلات البطالة والفقر والتضخم ومن خلال تدعيمها للتماسك الاجتماعي بين أبناء الوطن.
 - **الأهمية المالية:** تتجلى أهمية الزكاة من الناحية المالية في وفرة حصيلتها، لأنها عبادة مالية وركن من أركان الإسلام الذي يكفر منكرها، ويقاقل مانعها، وكذلك في دوريتها، فهي تعتبر من الإيرادات الدورية التي تتكرر سنويا في الموازنة العامة للدولة، إضافة إلى استمراريتها، فهي إيراد دائم ومستمر الوجود لا يجوز لأي حاكم أو مسؤول أن يلغيه، أو يعفى بعض المكلفين منه، لأنها فرضت من قبل الله سبحانه وتعالى وأمر بإخراجها وصرفها في المصارف التي حددها¹.
 - **الأهمية الاجتماعية:** كما تبدو هذه الأهمية من الناحية الاجتماعية، في مدى تكافل وتعاون الأفراد في المجتمع الإسلامي كأداة مالية فعالة في الميدان الاقتصادي، لتحريك دواليب الإنتاج والثروة وتحقيق التوازن والنمو الاقتصادي، حيث أنها عبادة مالية وركن من أركان الإسلام، الذي يكفر منكرها، ويقاقل مانعها مما يزيد من فاعليتها وغزارتها، لأن أداءها لا يصبح مجرد مساهمة في الجانب الاجتماعي، وتركها وعدم تأديتها يعاقب عليه القانون، إنما هي أمر يجازى عليه المكلفون من الله، وذلك ما يقلل من التهرب منها.
- 2.1.2.7 الجزية:** إن الحكمة من فرض الجزية أن أهل الذمة مواطنون عليهم أن يتحملوا جزء من تكاليف الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، وبما أنهم معفيون من الزكاة والجهاد فتكون مساهمتهم هي دفع الجزية، إلا أن الأهمية النسبية للجزية أخذت تقل منذ العهد الأموي إلى وقتنا الحاضر لعدة أسباب لعل أهمها دخول الكثير من أهل الذمة في الدين الإسلامي، وكذلك اشتراكهم في دفع الضرائب المفروضة، فضلا عن اشتراكهم في الحروب التي تخوضها الجيوش الإسلامية.

¹ - وليد خالد الشابيحي، المالية العامة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النفائس، الأردن، 2005، ص ص 50-51.

دروس في المالية العامة

- **تعريف وخصائص الجزية:** تعرف الجزية لغة بأنها العقوبة أو الجزاء، أما اصطلاحاً فتعرف بأنها: " ما لزم الكافر من مال لأمنه، واستقراره تحت حكم الإسلام وصونه "، أو هي " عبارة عن المال الذي يعقد الكتابي عليه الذمة "، كما يمكن تعريفها بأنها: " ما يضرب على رقاب الكفار لإقامتهم في بلاد المسلمين، يفرض على كل رأس من الرجال البالغين القادرين مبلغ من المال، أو يضرب على البلد كلها، أن تؤدي مبلغاً معلوماً، ولو أداها من لا تجب عليه كانت هبة أو جزية"¹.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن الجزية: " هي ضريبة مالية تفرض على الرؤوس من الذميين، يلتزمون بأدائها للدولة الإسلامية متى توافر شروط وجوبها".

وعلى ضوء التعريفات السابقة يمكن تبيان أهم خصائص الجزية فيما يلي:²

- الجزية ضريبة شخصية تفرض على الشخص الذمي باعتبار إقامته في الدولة الإسلامية؛
 - الجزية ضريبة سنوية لا تجيء من الذمي إلا مرة في السنة؛
 - الجزية تجيء من الذمي فقط، ولا تأخذ من المسلم المرتد؛
 - إنها ليست عبادة كالزكاة أو العشر، وفرضيتها أوجبها القرآن الكريم والسنة النبوية، والتزامها الصغار.
- **أسباب وشروط وجوب الجزية:** كان المسلم في المجتمع الإسلامي عليه كثير من الواجبات، فكان يدفع الزكاة، ويقوم بالخدمة العسكرية، وقد تمتع أهل الذمة بكثير من الحقوق، ولقد فرضت الجزية للأسباب التالية³:

- **الأسباب الاجتماعية:** إن الله سبحانه وتعالى أمر أن تؤخذ الجزية ممن رغب عن الإسلام واختار الكفر عينا وخسرانا مبينا، وتوضع الجزية على من أطاق حملها ويتركوا لعمارة الأرض، فإن في ذلك صلاحاً للمعاش المسلمين وقوة لهم على عدوهم، ومن كبر سنه من أهل الذمة وضعفت قوته وولت عنه المكاسب فيجرى عليه من بيت مال المسلمين بما يصلحه.

- **الأسباب الدفاعية:** أما عن السبب الدفاعي فقد سموا أهل الذمة لأن في ذمتنا الدفاع عنهم، ولما كانت الأمة المسلمة يعينها في المقام الأول الدفاع عن العقيدة، فليس من العدالة أن يجند أهل الذمة في هذا الدفاع لكفالة حرية العقيدة، ومن ثم لا بد أن يكون هناك بديل لواجبات الحماية التي يقوم بها الجيش جنباً إلى

1 - سمير الشاعر، مرجع سبق ذكره، ص 132.

2 - غازي حسين غناية، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص ص 138-139.

3 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص ص 237-238.

دروس في المالية العامة

جنب بجانب الدفاع عن العقيدة، فهي ضريبة يدفعها المواطنون كبديل للتجنيد، فإن جندوا فلا جزية عليهم، كما أن الجزية لا تفرض إلا في نهاية العام أي بعد حولان الحول وشرطها القدرة والغنى. بالمقابل يشترط لفرض الجزية على الذمي توفر مجموعة من الشروط وهي¹:

- الذكورة: فتجب بإجماع الفقهاء على الذكر دون الأنثى؛
- العقل والبلوغ: لا تجب الجزية على الصبي وغير العاقل لعدم الأهلية؛
- الحرية: باعتبار أن العبد مملوك ولا مال له، حتى ولو كان سيده مسلماً؛
- المقدرة التكليفية: وهذا ثابت بالإجماع، فالفقير لا جزية عليه؛
- الصحة والقدرة: لا تجب الجزية على المريض إذا مرض السنة كلها أو أكثرها لأن الأكثر حكم الكل، لأنه لا يقدر على القتال فلا تجب عليه الجزية.

3.1.2.7 العشور: وهي الفريضة المالية التي فرضها الخليفة الراشد عمر بن الخطاب رضي الله عنه على التجار غير المسلمين عندما يجوبون الأراضي الإسلامية، على أموالهم المعدة للتجارة في مقابل ما ينتفعون به من مرافق وخدمات عامة، ومن باب المعاملة بالمثل.

- تعريف وخصائص العشور: يقصد بالعشور: "الضرائب التي تفرض على الأموال المعدة للتجارة العابرة للحدود السياسية للدولة وبأسعار مختلفة بحسب الموقف من الدين الإسلامي، وبحسب مبدأ المعاملة بالمثل وسميت بالعشور لأنها تؤخذ بنسبة العشر"، وقد فرضت في زمن الخليفة عمر بن الخطاب وميراثاتها نظير ما يتمتع به التاجر غير المسلم من خدمات عامة تقدمها الدولة²، كما تعرف على أنها: "ضريبة غير مباشرة تفرض على أموال التجارة التي تعبر حدود الدولة الإسلامية دخولا وخروجاً، وهي تشبه الضرائب الجمركية في الوقت الحاضر، ويسمى بعضها بالمكوس، ويسمى المكان على الحدود والذي يباشر فيه تحصيل ضرائب العشور ببيت المكس".

وعلى ضوء التعريفات السابقة يمكن تبيان أهم خصائص العشور فيما يلي³:

- أنها ضريبة غير مباشرة: لأنها تفرض على وقائع متنقلة ومتقطعة هي انتقال الأموال المعدة للتجارة من دار الإسلام إلى الخارج.

1 - غازي حسين عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ص 142-143.

2 - سمحان حسين محمد وآخرون، المالية العامة في منظور إسلامي، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 6.

3 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 239.

دروس في المالية العامة

- أنها ضريبة سنوية: تفرض مرة واحدة في السنة بالنسبة للمسلم والذمي على خلاف الحربي.
- أنها ضريبة شخصية: على الرغم أن الأصل في الضرائب غير المباشرة أنها عينية لا تراعي الظروف الشخصية للمولين، إلا أن ضريبة العشور راعت هذه الظروف، فهي لا تفرض إلا إذا بلغ المال النصاب الكامل.
- أنها تأخذ بمبدأ إقليمية الضريبة: فهذه الضريبة تفرض بمناسبة وقائع تتم داخل حدود الدولة الإسلامية وهي مرور السلع على الحدود الإسلامية.

- أسباب ونسب ضريبة العشور: أول من فرضها عمر بن الخطاب رضي الله عنه، فقد كتب أبو موسى الأشعري إليه يذكر أن تجار المسلمين إذا أتوا أرض الحرب يأخذون منهم العشر، فكتب إليه عمر أن يأخذ من الحربيين كما يأخذون من تجار المسلمين، ومن أهل الذمة نصف العشر ومن المسلمين عن كل أربعين درهماً أي ربع العشر وليس فيما دون المائتين من الدراهم شيء، فإذا كانت مائتين ففيها خمسة دراهم وما زاد بحسابه، وتكون الدار دار حرب إذا كانت الأحكام الظاهرة غير إسلامية، وتعتبر دار إسلام إذا كانت الأحكام المنفذة إسلامية.

ويفهم مما سبق أن سعر ضريبة العشور يختلف باختلاف الخاضعين لها، فهي ربع العشر بالنسبة للمسلم ما يعادل 2.5%، وهي نصف العشر بالنسبة للذميين أي 5%، وهي العشر بالنسبة للحربيين أي 10%، وتضاعف النسب المفروضة على الضرائب المحرمة، كالخمر ولحوم الخنزير للحد من دخولها إلى الدولة الإسلامية¹.

4.1.2.7 الخراج: لقد فرضت ضريبة الخراج في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه على الأراضي المفتوحة عندما رأى عدم قسمتها وتوزيعها بين الفاتحين، وإبقائها وقفاً على جميع المسلمين على أن يفرض عليها خراجاً تستخدمه الدولة في تمويل نفقاتها العامة التي زادت وتوسعت بزيادة فتوحات الدولة الإسلامية.

- **تعريف وخصائص الخراج:** الخراج لغة هو الكراء أو الغلة، أما اصطلاحاً فيقصد به " ضريبة تفرض على الأرض على أساس مساحتها سواء كانت مزروعة أم لم تزرع، وهي الأراضي التي فتحها المسلمون عنوة مقابل إبقائها تحت تصرف أصحابها أو الأراضي التي جلا عنها أصحابها أثناء الفتوحات الإسلامية فانتقلت إلى المسلم ويعد خراجها إيجاراً لها يدفعه الزارع سواء أكان مسلماً أو غير مسلم، وتشمل كذلك أراضي الصلح أي

¹ - جمال لعامة، مرجع سبق ذكره، ص ص 24-25.

دروس في المالية العامة

التي صولح أهلها على أن يؤدوا الخراج عليها"¹، كما يعرف الخراج على أنه "ضريبة تفرض على الذمي في أرضه التي فتحها المسلمون عنوة فالخراج تكليف مالي يفرض على أرض الذمي التي فتحت تحت تصرفه أي تركها المسلمون تحت تصرف أصحابها".

إن الخراج يختلف عن الزكاة في أن الإمام الحق في أن يغير فئات الخراج كيف يشاء بما يحقق مصلحة الأمة، وذلك أن حصيلة الخراج كانت تستعمل لمقابلة مرتبات الجند وللعطاء للأمة الإسلامية جمعاء بينما كانت محددة المصارف.

كما يختلف الخراج عن الجزية في أن هذه الأخيرة نص والخراج اجتهاد، كما أن أقل الجزية مقدر بالشرع وأكثرها مقدر بالاجتهاد والخراج مقدر بالاجتهاد، وأن الجزية تأخذ مع بقاء الكفر وتسقط بحدوث الإسلام، بينما الخراج يؤخذ مع الكفر والإسلام.

ويتميز الخراج من الخصائص يمكن إجمالها في النقاط التالية:

• الخراج مورد من الموارد الدولة ويهدف لتحقيق التوازن الاجتماعي بين من يملكون ومن لا يملكون في الزمن الواحد؛

• الخراج ضريبة سنوية تجيء المرة في السنة؛

• الخراج ضريبة إقليمية؛

• الخراج ضريبة صغار تفرض على الذمي صغارا له، وهي ضريبة أرض وعامة.

- أسباب ومقدار الخراج: إن أول من وضع الخراج هو عمر بن الخطاب رضي الله عنه على الأراضي الزراعية المفتوحة عندما رأى عدم قسمة الأرضين (العراق والشام) وتوزيعها بين من فتحها، ووضع الخراج عليها. وقد بنى عمر بن الخطاب اجتهاده هذا على ثلاث أمور مصلحية:

• منع الملكية الكبيرة، إذ أن أراضي العراق شاسعة، وسوف تقسم على الآلاف من الناس، وبذلك يكون احتكارا للأراضي الزراعية، وهذا ينافي مبادئ الشريعة الإسلامية التي تمنع تركيز الأموال في أيدي فئة قليلة دون باقي أفراد المجتمع.

• إن خراج هذه الأراضي إذا منعت قسمتها يكون لمصالح الدولة والجهاد في سبيل الله.

• إنها لو قسمت لم يبق مال ينفق منه على الضعفاء من اليتامى ومن تخلف بعذر عن الجهاد، ولم يبق مال ينفق على الجهاد في سبيل الله.

1 - سمحان حسين محمد وآخرون، المالية العامة في منظور إسلامي، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 6

دروس في المالية العامة

وبالتالي فقد حرص عمر بن الخطاب على أن تبقى الأرض المفتوحة مالا عامًا للدولة يمنح منه الأعطيات والرواتب ويصلح به المرافق ويقيم المشروعات وحتى تظل هذه الأرض بخراجها مصدرا دائما لتمويل بيت المال، يستفيد منه الجيل الحاضر والأجيال المستقبلية.

تفرض الضريبة على الأرضين وقد أجمع الفقهاء على أن الأرض التي يستولي عليها المسلمون ويفرض عليها الخراج صنفان:

- **الأرض التي فتحت صلحا:** هذه الأرض يتحدد حكمها على أساس ما جاء في عقد الصلح، ويمكن أن ينص في العقد على أن يصبح ملكا للمسلمين وإما على أن تبقى لأصحابها. ففي الحالة الأولى تدخل في أملاك الدولة، وفي الحالة الثانية يوضع عليها الخراج ويؤدي إلى بيت المال.

- **الأرض التي فتحت عنوة:** وهذه الأرض الخراجية التي فتحت عنوة إذا أسلم أهلها فإن الخراج لا يسقط بإسلامهم، فمن أسلم منهم فله الخيار في أرضه إن شاء أقام فيها يؤدي عنها ما كانت تؤدي وإن شاء تركها فبأخذها الإمام مع ما في يديه.

ويختلف مقدار الخراج باختلاف أمور ثلاثة:

- درجة خصوبة الأرض فيزيد الخراج على الأراضي الجيدة ذات الإنتاج الوفير عنه في الأراضي غير الخصبة ضعيفة الإنتاج.

- نوع المحاصيل المزروعة بالأرض.

- الطريقة التي تروى بها الأرض فإن ما تلزمه مؤونة في سقيه لا يتحمل من الخراج.

- **أنواع الخراج:** تقسم ضريبة الخراج إلى نوعين: خراج الوظيفة وخراج المقاسمة¹:

- **خراج الوظيفة:** هو الضريبة التي تفرض على الأرض الزراعية من حيث مساحتها ونوع الزراعة التي تزرع فيها.

ويعود هذا النوع من الخراج إلى من وضعه وهو عمر بن الخطاب رضي الله عنه حيث وضعه في أرض

السواد حيث تركها في يد أهلها وفرض عليها القيم الآتية:

- فرض على كل جريب (الجريب وحدة قياس) من الأرض الصالحة للزراعة ففيزا (القفيز وحدة كيل قدرها كيلتين) مما يزرع فيها ودرهما؛

¹ - غازي حسين عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ص 159-160.

دروس في المالية العامة

- فرض على جريب الشعير درهمان؛
- فرض على جريب الرطبة من القثاء والبطيخ والطماطم خمسة دراهم؛
- فرض على جريب النخل ثمانية دراهم؛
- فرض على جريب العنب عشرة دراهم.

● **خراج المقاسمة:** هو أن تحدد قيمة معينة من الأشياء التي تنبتها الأرض وقد تحدد هذه القيمة بالخمسة أو السدس أو غير ذلك...، أي على أساس ما تنتجه الأرض من الزرع، وهذا يتعلق بخصوبة الأرض، ويعود هذا النوع من الخراج إلى اعتماد ذلك من طرف النبي صلى الله عليه وسلم يوم "خير" حين افتتحها.

2.2.7 الموارد غير الدورية: وهي تلك الموارد التي لا تتميز بالدورية والانتظام، ولا يتكرر دورها إلى بيت المال بانتظام، أي أنها إيرادات استثنائية، تحصل من وقت لآخر وتتمثل في الجزية والغنائم والفيء، وهي موارد مكملة للقسم الأول من موارد بيت المال.

1.2.2.7 الغنائم: يقصد بالغنائم لغة "بأنها الفوز بالشيء"، أما اصطلاحاً فهو "المال الذي يظفر به المسلمون من الكفار بالقتال ويأخذونه عنوة وقهراً"¹، أو هي "تلك الأموال التي يحصل عليها المسلمون من المحاربين نتيجة القتال"، وبالتالي يمكن تعريف الغنائم بأنها "كل ما أخذه المسلمون من الكفار قهراً بالقتال"، حيث يكون خمس الغنائم لله ورسوله ويقسم الباقي على المسلمين الذين شهدوا القتال لقوله تعالى ﴿واعلموا أن ما غنمتم من شيء فإن لله خمسه وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل﴾... الأنفال 20.

وخمس الغنائم يعتبر إيرادا مؤقتا واستثنائيا لا يتكرر سنويا في الموازنة العامة بسبب توقفه على الفتوحات الإسلامية، وبما أنه لم يعد هناك فتوحات إسلامية في العصر الحاضر فلم تعد له أهمية مالية.

2.2.2.7 الفيء: يعرف الفيء لغة بأنه "الرجوع"، أما اصطلاحاً فهو "تلك الأموال التي يستولي عليها المسلمون من أهل الحرب عفووا من غير قتال كالصلح مثلا، والفيء أعم دلالة وأوسع شمولاً من الغنائم"، أو يقصد به "ما استولى عليه المسلمون من أموال الكفار، عفووا من غير إيجاب خيل، ولا ركاب، أي من غير تحريك الجيش، ومن غير مقاتلة. كما حصل في بني النضير، أو كأن يهرب الكفار خوفاً من المسلمين، تاركين ديارهم وأموالهم فيستولي عليها المسلمون ليصالحوهم، ويعطوهم جزءاً من أرضهم وأموالهم حتى لا يقاتلوهم".

¹ - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الثانية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الاسكندرية، 1997، ص 89.

والأصل فيها قوله تعالى: ﴿ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم﴾... الحشر 7.

ويفرق بين أموال الغنيمة والفبيء، فالغنائم هي أموال منقولة أخذت بالقتال، أما الفبيء فهو نوعان أموال منقولة تم أخذها بغير قتال، وأراضي أخذت عن ط ريق الصلح أو القتال. وهذا الفبيء يكون من موارد الدولة وحقا للمسلمين بعد وفاة الرسول عليه الصلاة والسلام، وهو إيراد غير دوري أيضا كالغنائم ولم تعد له أهمية مالية في الوقت الحاضر بسبب توقف الفتحات.

3.2.2.7 المال الذي لا وارث له: إن الإمامة هي الولاية الشرعية على المسلمين، ويعتبر الإمام وارثا لمن لا وارث له من أقارب ومولى، والذي يموت من غير وارث من الأقارب والمولى يضبط أمواله فوراً لينقل إلى خزينة الدولة. فكل مال منقول كان، أو غير منقول، مات عنه أربابه، ولم يستحقه وارث بفرض ولا تعصيب، بأن يكون الشخص قد مات ولم يكن له ورثة من زوجة، أولاد، أو آباء أو أمهات أو إخوة أو أخوات، فإن هذا المال ينتقل إلى بيت المال¹.

ويعتبر هذا المال من الموارد غير الدورية لبيت مال المسلمين، وتتوقف حصيلتها على حالات عدم أحقية الإرث لعدم وجود الوارث الشرعي، ومنها ما يتبقى من تركة أحد الزوجين المتوفى بعد أن يحصل الزوج الآخر على نصيبه من الإرث، ولا يوجد وارث غيره، أما ما يتبقى من مال المتوفى كله أو بعضه في حالة عدم وجود الوارث الشرعي من الأقارب.

4.2.2.7 القروض العامة: وهي " عبارة عن مبالغ نقدية تقترضها الدولة أو الهيئات العامة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية والأجنبية أو المؤسسات الدولية، على أن ترد هذه القروض وفوائدها حسب الشروط المتفق عليها"²، وقد عرفت النظم المالية الإسلامية نظام التجاء الدولة إلى الاقتراض كوسيلة أو مورد غير عادي إذا لم تكن موارد الدولة العادية كافية لتغطية الإنفاق العام والحقوق المالية المتعلقة بسيادة الدولة، كما أنه يجوز التعجيل في دفع الزكاة لأكثر من سنة لوجود السبب لما ثبت ذلك عن الرسول عليه الصلاة والسلام أنه عجل زكاة مال عمه العباس لمدة سنتين وذلك لحاجته إلى المال.

5.2.2.7 الضرائب عند الحاجة: هي تلك الأموال التي أوجبها الله على المسلمين للقيام بالإنفاق على الحاجات، والجهات المفروضة عليهم في حالة عدم وجود مال في بيت مال المسلمين للإنفاق عليها. والأصل

1 - أحمد عبد الهادي طلخان، مالية الدولة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة وهبة للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1992، ص 72.

2 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 248.

دروس في المالية العامة

أن تكون أموال وإيرادات بيت المال الدائمة، التي جعلها الله حقا للمسلمين ومستحقة لبيت المال، كافية للإنفاق على ما يجب على بيت المال، الإنفاق عليه وفي حالة وجود المال وعدمه فيه، مما يتعلق بشؤون الرعية وقضاء مصالحها دون أن تحتاج الدولة إلى فرض ضريبة على المسلمين لأجله.

غير أنه قد تزيد نفقات بيت المال عن إيراداته، فإن للدولة في هذه الحالة أن توظف أموال الأغنياء، بما تراه كافيا لتغطية العجز في بيت المال بحيث يستدعي ذلك حاجة عامة، وأن تكون الضرائب قدر تلك الحاجة وهي عادلة بين مختلف الفئات في نفس الوقت.

3.7 الإنفاق العام في الإسلام: إن النفقة في الدولة المنضبطة بالشريعة لن يختلف دورها أو تتغير آثارها عما هي عليه في الدول الأخرى، وعليه فما ذكر من التعريف عموما والخصائص خصوصا وما تبعها من تقسيمات وآثار- يمكن الاستفادة منه وبشكل كبير في ها العنصر، إلا أنه ينبغي تناولها أيضا من زاوية تضيف لما سبق، مع مراعاة الخصوصية الشرعية لمفهومها ودورها، وما يدخل فيها من غير نوع من التصنيفات السابقة للنفقات.

1.3.7 تعريف وعناصر النفقة في الإسلام: النفقة في اللغة تعني "ذهاب المال، أنفق الرجل افتقر وذهب ماله"¹، ويقصد بالنفقة العامة في الاقتصاد الإسلامي بأنها "مبلغ من المال تابع للدولة، يقوم الإمام باستخدامه في إشباع الحاجات العامة أو النفع العام، وفق ضوابط التشريع الإسلامي"، وتعرف أيضا بأنها "كم قابل للتقويم من النقود، وان يكون هذا الكم خارجا من الذمة المالية للدولة، ويكون الغرض منها سد حاجة عامة"، كما تعرف بأنها "إخراج جزء من المال من الذمة المالية بقصد إشباع حاجة عامة".

وعلى ضوء تلك التعاريف للنفقة العامة، يمكن تحديد عناصرها، وهي ثلاثة:

- **النفقة العامة مبلغ نقدي:** النفقة العامة لا يمكن أن تكون إلا في صورة نقدية، تقوم الدولة بإنفاقها للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها وهو الشكل الحديث للنفقة العامة، أما في الفكر الإسلامي فالنفقة العامة لا تقتصر على الصفة النقدية فقط مثلما هو في الفكر المالي الحديث، بل يجمع جميع الصور النقدية والعينية، بحيث أن الإيرادات تحصل نقدا وعينا.

- **النفقة العامة يقوم بها الإمام أو شخص عام:** المقصود بالشخص العام هو الدولة أو أحد هيئاتها، أو مؤسساتها ذات الشخصية المعنوية، مثل الجماعات المحلية (البلدية الولائية...) أو المرافق الإدارية كالجامعات والمستشفيات، بمعنى إذا صدرت النفقة من هذه الشخصيات المعنوية، تعتبر عامة أما إذا صدرت من شخص

¹ - عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2003، ص 234.

دروس في المالية العامة

خاص فهي خاصة، أما الفكر الإسلامي فالنفقة العامة تنفق بواسطة الإمام أو من ينوب عنه بالصرف بمعنى أن يتولاها الحاكم أو من ينوبه في ذلك.

● **النفقة العامة تهدف إلى تحقيق نفع عام:** تستعمل النفقة العامة والتي هي شكل نقدي، تصدر من الدولة لتحقيق نفع عام، لكن مفهوم النفع العام يختلف باختلاف الزمان والمكان، ويحدد مبدأ النفع العام أن النفقة لا تعتبر عامة إلا إذا قصد بها إشباع حاجة عامة، والحاجة لا تكون عامة إلا إذا كان إشباعها يحقق منفعة عامة، وأن النفقة العامة إذا حققت منفعة عامة، فإن ذلك يؤدي إلى إحلال نوع من العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد المجتمع، وهو ما يتفق مع الفكر المالي الإسلامي، الذي يهدف بالإتفاق العام إلى إشباع الحاجات الحاجات العامة وبالتالي تحقيق النفع العام.

2.3.7 ضوابط النفقة العامة في الإسلام: لاشك أن درجة الرشد في النفقة العامة يتوقف عليها المردود النهائي للسياسة المالية، ومهما كانت إيرادات الدولة من الضخامة فإن ذلك بمفرده لا يعني شيئاً، فالأمر يتوقف في النهاية على مصير تلك الإيرادات وكيفية إنفاقها، ولهذا لا بد من ضوابط رشيدة ومحددة وملزمة، ولقد عنيت الشريعة الإسلامية بأما عناية بهذه المسألة، والضابط الكلي الذي تندرج تحته كل الضوابط هو الالتزام بمبدأ الحق في الإيراد وفي الإنفاق، ولتأمين توافر الحق دائماً نجد أن الإسلام يعطي حق المساءلة والرقابة للمجتمع حول إنفاق المال العام¹. وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي²:

● **ضرورة ربط الإنفاق بالمصلحة العامة:** على الدولة أن تربط سياسة الإنفاق العام بالمصلحة العامة دائماً، فيحدد كل من حجم النفقة أو مقدارها، وجهة الإنفاق بحيث تحقق المصالح العامة للأمة، ولا تتوجه إلى مصالح أفراد معينين، حاكمين كانوا أو محكومين، ولا فئات معينة، فحق المواطنة يوجب على كل فرد من أفراد المجتمع أن يقوم بواجباته وعلى الدولة والمجتمع أن يضمن حقوقه.

● **ضرورة الكفاءة وترشيد الإنفاق العام:** إن ضابط الكفاءة في الإنفاق العام يعني أن يعمل على تحقيق المصلحة بأقل ثمن، فلا يكون إسراف ولا تبذير في الإنفاق العام، وألا توضع النفقة في غير مواضعها الشرعية. فتبذير المال العام منهى عنه والإسراف في المال العام محظور، والإقتار في المال العام منهى عنه كذلك، لأن الإقتار يؤدي إلى عدم إدراج الاعتمادات الكافية لأغراض الإنفاق العام فلا تؤدي الخدمات العامة بمستوى الأداء المطلوب، كما أن الإقتار يؤدي إلى عدم استكمال المشاريع التي تقوم بها الدول.

1 - شوقي أحمد دنيا، دراسات في المالية العامة من المنظور الإسلامي، كلية التجارة: جامعة الأزهر، من دون سنة نشر. ص ص 214-215.

2 - سمير الشاعر، مرجع سبق ذكره، ص ص 93-94.

دروس في المالية العامة

- **دعم المبادرة الخاصة ذات النفع العام:** إن تدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام وتخصيص جزء منه لتشجيع المبادرات الخاصة أمر مشروع ومطلوب على ألا يتعارض والمصلحة العامة، فالاستفادة من المبادرات الشخصية للقطاع الخاص، وعدم محاولة الحلول محله، بل دعمه، وتنشيطه وهو أمر تدل عليه النصوص والأحاديث والأحكام الكثيرة.
- **التزام الإنفاق بالأحكام الشرعية:** يجب ألا تقع النفقات العامة إلا في الواجبات والمباحات، وتجنب المحرمات، وذلك بإنفاق المال العام بخيارات القواعد الإسلامية في الأولويات والأساسيات وتجنب المحرمات في الربا أو غيره من المواد المحرمة، ثم تخصيص موارد لمصارفها المعينة، بحيث لا يجوز الإنفاق من مورد في غير مصارفه، وأمثلة الزكاة وخمس الغنائم والفيء.
- **ربط الإنفاق العام بالترتيب الشرعي للأولويات:** فلأحكام الشرعية درجات، من واجبات ومندوبات ومباحات، وهنالك أيضا درجات داخل كل زمرة من الأحكام، الواجبات على درجات وكذلك المندوبات والمباحات،
- **ملائمة الإنفاق للأحوال الاقتصادية السائدة:** ويقصد بذلك مراعاة القدرات المالية للدولة للموارد المالية وأهم مصادرها، وكذلك أن يكون الإنفاق العام يتناسب مع الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للدولة. فإذا كانت الدولة تعرف روجا أو انتعاشا اقتصاديا فهي تعمل على تقليل النفقات، وذلك لتجنب حالة التضخم، فحين يكون المعروض من السلع أقل من الطلب، يتعين على الدولة أن تحد من نفقاتها، وتقلل من السلع والخدمات وتضغط على الإنفاق العام. أما في حالة الركود أو الكساد فيتعين العكس من ذلك، فتزيد الدولة من الإنفاق لمقاومة الكساد وتنشيط حركة الاقتصاد ويفهم من هذا عموم الإنفاق على حسب الأحوال، وعموم الإحسان والإنفاق¹.
- **مساعدة الدول الفقيرة:** تقدم الإعانات إلى الدول الفقيرة وخاصة المسلمة منها في حالة الشدائد والصعاب كالجفاف والأوبئة والحروب وغيرها. ويفهم في هذا الإطار التوجيه العام للإنفاق في الإسلام، والنهي عن البخل، فالنهي ليس قاصرا على الأفراد، إنما يشمل الجماعات والدول ويجب أن تكون المعونة في صورة منح لا ترد، أو قروض ميسرة بلا فوائد، في ذلك تحقيق للتكافل والتضامن بين أعضاء المجتمع الدولي والتقارب بين البشر².

1 - قطب إبراهيم محمد، مرجع سبق ذكره، ص 139.

2 - سعد بن حمدان الحبان، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، السعودية، 1997، ص 243.

3.3.7 تقسيمات النفقات العامة في الإسلام: يمكن تقسيم النفقات العامة في النظام المالي الإسلامي حسب عدة معايير إلى نفقات تقليدية، وهي نفقات تحددت معالمها وتم العمل بها في النظام المالي للدولة الإسلامية عبر التاريخ، والنفقات العلمية أو الحديثة أو التي يمكن أن تعمل بها الدولة الإسلامية اليوم مقارنة بالأنظمة المالية الحديثة.

1.3.3.7 تقسيم النفقات حسب الموارد المخصصة لإنفاق معين (التقسيم التقليدي للنفقات): يتم

تقسيم النفقات العامة لبيت المال في النظام المالي الذي عملت به الدولة الإسلامية عبر التاريخ، إلى:¹

- **نفقات مخصصة المصارف:** وهي المصارف التي ثبت ذكرها في التشريع الإسلامي من القرآن والسنة وتتمثل في مصارف الزكاة ومصارف الفيء ومصارف الغنيمة:

- **مصارف الزكاة:** مصارف الزكاة محددة في القرآن الكريم بقوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ...﴾ التوبة 60.

- **مصارف الفيء:** لقد حدد القرآن الكريم مصارف الفيء بقوله تعالى: ﴿مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ...﴾ الحشر 7.

ويمكن تقسيم الفيء إلى خمسة أخماس، والخمس الأول يقسم إلى خمسة أسهم متساوية.

- **مصارف الغنيمة:** وتقسّم الغنائم: الأربعة أخماس على الجنود المحاربين، ومن يقوم على خدمتهم بالمؤن والذخيرة، وغير ذلك مما يحتاجه الجيش. أما الخمس فهو ملك عام، يصرف منه في مصالح المسلمين، وفي السلاح وفي العتاد، ويقول الله تعالى في ذلك: ﴿وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَأَنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ...﴾ الأنفال 41.

- **مصارف الضوائع:** وهي تلك الأموال التي لا يعرف مالکها، وتتضمن الأموال التي لا صاحب لها، والأموال أو التركات التي لا وارث لها، وهي أيضا الأموال التي سجل حدوثها على فترات زمنية متقطعة، ومرجعها إلى بيت المال، على قاعدة أن المصالح العامة هي مصرف كل ما ليس له مستحق، وتخصص أموال الضوائع لتغطية متطلبات الفئات الأشد حرمانا وفقرا، دون سواهم ولا فرق في ذلك بين مسلم وذمي، فكلهم رعايا الدولة الإسلامية².

¹ - عوف محمود الكفراوي، سياسة الإنفاق العام في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1998، ص ص 565-567.

² - جمال لعامرة، مرجع سبق ذكره، ص 41.

● **نفقات غير مخصصة المصارف:** يطلق على النفقات العامة غير مخصصة المصارف، كل النفقات الموجهة إلى المصالح العامة للأمة دون تخصيص لها بجهة معينة، وتضم هذه المصارف باقي النفقات من الإيرادات الأخرى مثل العشور والخراج والجزية، وموارد الأملاك العامة والقروض والضرائب التي أجازت للصرف منها في المصالح العامة للدولة الإسلامية¹.

2.3.3.7 تقسيم النفقات حسب دوريتها²: وهي تنقسم إلى قسمين:

- **نفقات دورية (عادية):** وهي تمثل النفقات الدائمة والثابتة لدى الدولة، وهي تتصف بالتكرار والدورية مثل مصروفات إدارات أجهزة الدولة والضمان الاجتماعي.
- **نفقات غير دورية (استثنائية):** وهي النفقات التي تظهر وتختفي فلا تتكرر كل عام مثل نفقات الحروب، ومكافحة الأوبئة والكوارث.

وفي الغالب يتم تمويل النفقات الدورية من الإيرادات الدائمة والثابتة، بينما تمول النفقات غير الدورية من إيرادات غير دورية (استثنائية) غالباً ما يكون عن طريق (التوظيف) إذا لم يكن في الإيرادات الدائمة ما يكفي.

3.3.3.7 تقسيم النفقات من حيث طبيعتها³: ويسمى كذلك بالتقسيم النوعي، وهو مبني على الآثار التي تحدثها النفقات على الإنتاج القومي، فإذا كانت لهذه النفقات آثار مباشرة على الناتج القومي سميت بالنفقات الحقيقية، أما النفقات التي ليس لها آثار مباشرة فتسمى بالنفقات التحويلية، وحسب هذا المعيار فالنفقات قسمين:

- **نفقات حقيقية:** وهي النفقات التي تدفعها الدولة مقابل خدمات حقيقية أي هي نظير سلع وخدمات ولذا فإنها تعرف بالنفقات المنتجة.
- **نفقات تحويلية:** وهي المدفوعات التي تقوم بها الدولة على شكل إعانات للأفراد أو المشروعات بهدف تخفيض تكاليف الإنتاج، أي أن هذه النفقات هي بمثابة تحويل للقوة الشرائية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فالإنفاق الحقيقي لا تقوم به الدولة.

4.3.3.7 تقسيم النفقات حسب أغراضها⁴: ويسمى بالتقسيم الوظيفي أيضاً، وهذا التقسيم يعطي فكرة

1 - سعد بن حمدان الحياي، مرجع سبق ذكره، ص 257.

2 - عوف محمود الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص 268.

3 - سمير الشاعر، مرجع سبق ذكره، ص ص 91-92.

4 - خالد وليد الشايحي، مدخل لعم المالية العامة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 222

دروس في المالية العامة

عن اتجاهات ونشاط اللقو، ومن فوائده وضع الأسس الرقابية للتصرف في المال العام، وبناءً عليه تقسم النفقات إلى أغراض منها:

1. نفقات إدارية وتنظيمية.
2. نفقات اقتصادية.
3. نفقات اجتماعية.
4. نفقات تنموية.
5. نفقات الدفاع.
6. نفقات الأمن.
7. نفقات التعليم.
- وهكذا

5.3.3.7 تقسيم النفقات إداريا أو حسب نطاق سريانها: ووفقا لهذا المعيار تقسم النفقات حسب نطاق النشاط العام وشموليته، فإذا كان النشاط العام يمثل الدولة في بعدها القومي سميت النفقات نفقات مركزية، أما إذا كان نطاق النشاط محليا سميت بالنفقات اللامركزية. فالنفقات المركزية للحكومة هي النفقات التي تشمل نطاق الدولة كلها كنفقات الدفاع والأمن والصحة وغيرها. أما النفقات اللامركزية فهي التي تجريها السلطات المحلية كالمقاطعات والولايات وغيرها من الإدارات المحلية¹.

4.7 الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي: تتمثل الوظيفة العامة للدولة في النظام الإسلامي في رعاية مقاصد الشريعة في الأمة، ويدخل تحت هذه الوظيفة العامة الكثير من الوظائف التفصيلية التي تتصل برعاية الدين وسياسة الدنيا، وإن قيام الدولة بهذه الوظائف يتطلب إنفاقا ماليا وتدييرا للموارد المالية اللازمة لذلك، وتعتبر الموازنة العامة أحد الجوانب التنظيمية الهامة لمالية الدولة، فالموازنة أداة تخطيط للنشاط العام للدولة، حيث تعبر تلك الموازنة عن نهج الدولة لتحقيق الأهداف والسياسات التي تتطلع إليها وأسلوبها في إدارة الأموال العامة.

1.4.7 نشأة وتطور الموازنة العامة في الإسلام: لقد وجدت الموازنة العامة واقعا علميا في صدر الدولة الإسلامية وذلك من خلال العديد من القواعد والمبادئ التي كانت تحكم تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها، وهذه القواعد تتفق تماما مع العديد من القواعد المعمول بها في إعداد الموازنة العامة في الفكر المالي الحديث، كما أن الفكر المالي الإسلامي يعتمد على العديد من المقومات التي تصلح لإعداد الموازنة العامة.

1.1.4.7 نشأة وتطور الموازنة العامة في الإسلام: يرى بعض المفكرين أن الموازنة العامة ظهرت لدى المسلمين منذ عصر الرسول صلى الله عليه وسلم، ويستدلون على ذلك بتنظيم الأمور المالية في العهد النبوي

¹ - غازي عناية، أصول الانفاق العام في الفكر المالي الإسلامي: دراسة مقارنة، دار الجيل للطبع والنشر والتوزيع، بيروت، 1989، ص 59.

دروس في المالية العامة

حيث ورد عنه أنه كان يقوم بإجراء تقديرات للإيرادات والنفقات ويحتفظ بالسجلات، كما أنه كان يقيي جزء من الإيرادات لمواجهة بعض النفقات التي قد تحدث، وبناء على هذا التنظيم فإنهم يرون أن الموازنة تكون قد وجدت واقعا وعملا في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم بصرف النظر عن الشكليات التي عرفت. وهناك فريق آخر يرى أن أول موازنة عامة ظهرت لدى المسلمين بشكل متكامل ومتناسق كانت في عهد أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه باعتباره أول من نظم الأمور المالية والإدارية في الدولة الإسلامية بصورة حقيقية¹.

وتعتبر الشواهد التي استدلت بها المفكرون على التنظيم المالي في صدر الدولة الإسلامية دليلا على التقدم الحضاري الذي حققه المسلمون في ترتيب أمورهم المالية والإدارية على الرغم من حداثة دولتهم ويمكن تلخيص بعض القواعد والمبادئ التي نظمت بها الأمور المالية في النقاط التالية:

- تحصل الإيرادات العامة وفقاً لقواعد ومبادئ واضحة وقد حددت بستة موارد هي: (الزكاة والغنائم والجزية والخراج والفىء والعشور)؛
- خضوع الإيرادات لقاعدة التخصيص؛
- الإنفاق في الظروف العادية في بابين المصالح العامة والإعانات؛
- يمكن إضافة باب خاص بنفقات النوازل والحروب في الظروف غير العادية؛
- إن هذا التنظيم ظهر بصورته المتكاملة في عصر الخليفة عمر بن الخطاب.

إن ما استدلت به هؤلاء المفكرون من سبق الفكر الإسلامي في وجوب إعداد الموازنة العامة يعتبر أمراً مهماً، ولكنه لا يكفي لكونه يتعلق بالعرض التاريخي لهذا الموضوع، والأهم من ذلك هو الجانب التحليلي الذي يتعلق بالكشف عن المبادئ والقواعد العامة التي كانت مطبقة في تنظيم العملية المالية والتي يمكن الاستناد عليها في إعداد الموازنة العامة واستنباط الأساليب والطرق التي نظم المسلمون الأولون أمورهم المالية بناء عليها لنستطيع الاسترشاد بها في عصرنا الحالي.

ويمكننا الخروج بنتيجة نهائية في هذه المسألة وهي أن وجود الموازنة العامة في الفكر الإسلامي لم يكن على الشكل والصورة المعمول بها اليوم، وتمثل وجودها في بعض القواعد والمبادئ العامة التي نظمت العملية المالية في جانبي الإيرادات والنفقات، ويمكن اعتبار هذا التنظيم المالي من الناحية الفنية تطبيقاً يتلاءم مع ظروف

¹ - غازي عناية، أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجيل للطبع والنشر والتوزيع، بيروت، 1990، ص 13.

المجتمع الذي اتسم بالبساطة واليسر، ولكن هذه المبادئ والقواعد يمكن استخدامها في وضع الموازنة العامة للدولة فهي مقومات تتفق مع الكثير من القواعد والمبادئ التي تنظم بها الموازنة العامة في العصر الحالي.

2.1.4.7 أنواع الموازنات العامة في الإسلام: كانت الموازنة في بداية ظهور الإسلام عبارة عن الصدقات والزكوات التي كانت تتجمع لدى رسول الله صلى الله عليه وسلم، فينفقها في وجوه المصلحة العامة، أما الغنائم فكانت توزع على المحاربين بعد إخراج خمسها للنبي صلى الله عليه وسلم وأهل بيته، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الموازنة بعد فرض الخراج والعشر والجزية، وأصبح كثير من الضياع والأراضي ملكا لبيت المال، يستثمر لحسابه الخاص، وكانت هذه الموارد على كثرتها تنفق كلية دون أن يدخر منها شيء. وعندما امتدت الفتوحات العربية في عهد الأمويين والعباسيين وانتظمت شؤون الإدارة، ازدادت موارد الدولة بصورة كبيرة كما ازدادت نفقاتها.

ويمكن تصور نموذج هيكل الموازنة العامة في عهد الخليفة عمر بن الخطاب على النحو التالي:

أولاً: تقسم الموازنة العامة إلى أربعة أقسام حسب الإيرادات¹:

- موازنة الخراج والجزية والعشور: وتتكون مواردها من أموال الخراج والجزية والعشور، ويمثل جانب النفقات فيها كل ما يصرف في المصالح العامة كرواتب الخلفاء والولاة والقضاة والجند وإعانات ومعاشات رجال الإسلام وعلى المشروعات العامة.
- موازنة الزكاة: وتتكون مواردها من أموال الزكاة، ويمثل جانب النفقات ما ينفق من الزكاة على مصارفها المحددة في القرآن الكريم،
- موازنة الغنائم: وتتكون مواردها من أموال الغنائم وتشمل كل مال وصل إلى المسلمين من الكفار عن طريق الغلبة والقوة، ويمثل جانب النفقات فيها في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، ما ينفق على مصالح المسلمين عامة وما ينفق على الفقراء والمساكين وأبناء السبيل.
- موازنة الضوائع: وتتكون مواردها من أموال اللقيا وتركة من ليس له وارث، وهي تخصص للفقراء، وبذلك تكون نفقاتها عبارة عن الإعانات التي تعطى لهؤلاء الفقراء.

ثانياً: تقسم النفقات حسب طبيعتها:

باب أول: رواتب وتحتوي على البنود (خلفاء - ولاة - قضاة - جند).

باب ثاني: نفقات جارية وتحتوي على البنود (إعانات - معاشات - مصروفات جارية).

¹ - قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص ص 178-180.

دروس في المالية العامة

باب ثالث: نفقات استثمارية تحتوي على البنود (مشروعات عامة - حفر ترع - اصلاح أنهار - إقامة جسور - بناء مساجد).

ثالثا: تقسم الإيرادات حسب طبيعتها إلى أربعة أبواب:

باب أول: موارد غير مخصصة وتحتوي على البنود (الخراج - الجزية - العشور)،

باب ثاني: موارد الزكاة.

باب ثالث: موارد الغنائم.

باب رابع: موارد الضوائع، ويشمل بند الضوائع وبند تركات من لا وارث له.

ويمكن تصوير جداول الموازنات السابقة على النحو التالي:

الجدول 2: موازنة الخراج والجزية والعشور عن السنة المالية...

المبلغ	النفقات العامة	المبلغ	الإيرادات العامة
.....	باب 1- رواتب (للخليفة والولاة والقضاة وغيرهم)	.....	باب 1- موارد غير مخصصة
.....	باب 2- نفقات جارية (إعانات ومعاشات ومصروفات جارية أخرى)	.....	بند 1: موارد الخراج
.....	باب 3- مشروعات عامة	.....	بند 2: موارد الجزية
.....	جملة النفقات العامة	.....	بند 3: موارد العشور
.....	جملة الإيرادات العامة	.....	جملة الإيرادات غير المخصصة

الجدول 3: موازنة الزكاة عن السنة المالية ...

المبلغ	النفقات العامة	المبلغ	الإيرادات العامة
.....	باب 1- رواتب (العاملين عليها)	.....	باب 2- موارد الزكاة
.....	باب 2- نفقات جارية، إعانات الفقراء والمساكين والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل	.....	جملة إيرادات الزكاة
.....	جملة النفقات العامة	.....	جملة إيرادات الزكاة

دروس في المالية العامة

الجدول 4: موازنة الغنائم عن السنة المالية ...

المبلغ	النفقات العامة	المبلغ	الإيرادات العامة
.....	باب 1- رواتب (ما يأخذه الجند العاملون ويعتبر مزايا فوق مرتباتهم)	.....	باب 3- موارد الغنائم
.....	باب 2- نفقات جارية (نفقات جارية لشراء أسلحة للجيش وإعانات الفقراء والمساكين وأبناء السبيل)	.....
.....	باب 3- مشروعات عامة (مما كان مخصصا لرسول الله صلى الله عليه وسلم وآل لبيت المال بعد وفاته)	.....
.....	جملة النفقات العامة	.....	جملة إيرادات الغنائم

الجدول 5: موازنة الضوائع عن السنة المالية ...

المبلغ	النفقات العامة	المبلغ	الإيرادات العامة
.....	باب 2- نفقات جارية، إعانات الفقراء	.....	باب 4- موارد متنوعة (اللقيا)
.....	جملة النفقات العامة	.....	جملة إيرادات الضوائع

2.4.7 دورة الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي: يقصد بدورة الموازنة العامة المراحل التي تمر بها الموازنة

من بدء إعدادها حتى اعتماد الحساب الختامي الذي يصور نتائج تنفيذها، وإطلاق لفظ " دورة " فيه بيان جانب التكرار والاستمرار لمراحل هذه الدورة، والتقسيم الشائع لدورة الموازنة هي المراحل الأربعة التالية:

1.2.4.7 مرحلة إعداد الموازنة: إن تدبير شؤون الدولة وسياسة أمورها، ورعاية حاجات الأمة من واجبات

الإمام الذي اختارته الأمة لتلك المهمة، فالخلافة موضوعة لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا، والمقصود بسياسة الدنيا إدارة شؤون الدولة والرعية على وجه يحقق المصلحة ويدرأ المفسدة.

- قواعد الإعداد: إن القواعد التي وضعها التقليديون لإعداد الموازنة والتي سبق دراستها تمثل لديهم أمرا

دروس في المالية العامة

ضروريا، حيث كانوا يحرصون كل الحرص على ضرورة إعداد الموازنة العامة وفقاً لها، وإذا كان تبلور هذه القواعد في الفكر الوضعي قد جاء نتيجة للتطور الحادث في الحياة الاقتصادية، فإن كثير من هذه القواعد ظهرت في النظام المالي منذ قيام الدولة الإسلامية، فقد نظمت الكثير من الأمور المالية في الدولة الإسلامية وفقاً لهذه القواعد، وإن لم تظهر بنفس الشكل الفني المعمول به الآن، فبعض قواعد الموازنة العامة تتعلق بالناحية الفنية لتنظيم وتبويب الموازنة العامة وهي بلا شك لم تكن موجودة في الفكر المالي الإسلامي:

- **قاعدة السنوية:** يقر الفكر الإسلامي هذه القاعدة، فقد ثبت أن كثيراً من العمليات المالية ارتبطت بتحصيلها وإنفاقها بمبدأ السنوية، وقد عمل بهذا المبدأ في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم مع كل الظروف التي كانت عليها الدولة الإسلامية آنذاك، ولكن مبدأ السنوية في الإسلام ليس قاعدة جامدة لا يمكن تجاوزها ففي بعض الظروف والحالات يقتضي الأمر الخروج عن هذه القاعدة، وبالذات في الحالات التي يحدث فيها عجز في الموازنة العامة، مما يستدعي قيام الدولة ببعض الإجراءات في تحصيل الإيرادات مثل تعجيل استيفاء بعضها. وهذا من شأنه أن يعطى للتشريع المالي الإسلامي مرونة في مواجهة الحالات الطارئة دون الاهتمام بحرفية القواعد من أجل تحقيق الجوهر.

- **قاعدة الوحدة:** ويقوم النظام المالي الإسلامي على عكس هذه القاعدة حيث توجد أكثر من موازنة، فهناك ميزانية مستقلة للزكاة، وهناك ميزانية أساسية هي ميزانية المصالح العامة، وهناك الميزانية غير العادية والتي يمكن أن تظهر في الظروف التي تعجز فيها الموارد العادية عن تغطية حاجات الدولة ونفقاتها.

- **قاعدة العمومية:** إن قاعدة العمومية وما يستهدفه الاقتصاديون منها، خاصة محاربة الإسراف الحكومي وتأكيد الرقابة على كافة وجوه الإيرادات والنفقات العامة، مرغوبة بهدفها ولكن من غير إسقاط العمومية على كل إيراد أو مصروف شرعي للخصوصية الشرعية، أما لناحية تسجيل كل الإيرادات والنفقات العامة دون إجراء مقاصة بينهما، فيمكن الأخذ بها في الاقتصاد الإسلامي إذا روعي التخصيص الشرعي كما يمكن الخروج عنها.

- **قاعدة عدم التخصيص:** إن الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي لا تقوم على قاعدة عدم التخصيص، إذ أن هذه القاعدة تنافي طبيعة النظام المالي الإسلامي الذي يخصص بعض الإيرادات لنفقات أو أقاليم معينة، ومع ذلك فهناك جزء من الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي لا تتنافى مع قاعدة عدم التخصيص، وهو ذلك الجزء الخاص بالإيرادات التي تنفق على المصالح العامة، والتي تركت لنظر الدولة المنضبطة بالإسلام.

دروس في المالية العامة

- **قاعدة التوازن:** في الإسلام الأصل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وتحقيق عدالة توزيع المال والثروة بين أبناء المجتمع، فالموقف العام للفكر الإسلامي هو ضرورة وجود فائض في الموازنة، سواء ظهر الفائض عند إعداد الموازنة أو أثناء تنفيذها بسبب زيادة الإيرادات أو تقليص النفقات، ويتصرف في الفائض بطريقتين، إما التوسع في الإنفاق العام أو ترحيل الفائض في صورة احتياطي للأجيال القادمة كما فعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه، أما في حالة العجز فيعالج بضغط المصروفات وزيادة الإيرادات لتمويل العجز¹.
- **مراحل الإعداد:** إن إعداد الموازنة العامة هو من الأمور التنظيمية الدنيوية التي يترك للدولة المنضبطة بالإسلام تحديد مراحل وخطواته، مع مراعاة تحقيق الكفاءة في هذه المراحل والخطوات، وضمان تحديد السلطات والمسؤوليات، وعلى هذا فإن مراحل إعداد الموازنة العامة المعروفة تقليدياً مقبولة في الاقتصاد الإسلامي بشكل عام، إلا أنه ينبغي التنبيه إلى أن هناك بعض الخطوات تختلف في الاقتصاد الإسلامي عنه في الاقتصاد الوضعي، ويمكن تصور مراحل إعداد الموازنة في الاقتصاد الإسلامي على النحو التالي:
- يحدد الإمام مع أهل الحل والعقد الضوابط والأسس والسياسات التي يلزم أن تعد الموازنة وفقها، وتتضمن هذه الضوابط والأسس كفاءة الإعداد وحسن التقدير، وتحدد السياسات اتجاهات الدولة وأولويات الأهداف التي تخطط لتحقيقها، بما يضمن أن يكون إعداد الموازنة العامة ملتزماً بالسياسة التي تتبعها الدولة أو تخطط لاتباعها.
- تتولى الإدارات والوزارات الحكومية إعداد موازنتها وفق الأسس والضوابط والسياسة التي حددتها الدولة، كما كان الحال مع مجلس التقدير في عهد الدولة العباسية والذي كان يقدر مستحقات رجال الديوان من الأعطيات والأرزاق، وهذا يشبه تقدير بند الرواتب، فمجلس التقدير أشبه ما يكون بلجان تقدير النفقات.
- ترسل الإدارات والوزارات موازنتها إلى وزارة المالية التي تتولى توحيدها في موازنة موحدة للدولة، ويتولى وزير المالية إعداد مقترحاته بشأن إيجاد التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة، ثم يرسلها إلى أهل الحل والعقد الذين يتولون إيجاد التوازن بين إيرادات ونفقات الموازنة، إما بتخفيض النفقات أو تمويل العجز بإيرادات استثنائية إذا كانت النفقات ضرورية وهامة، ثم تعتمد مشروع الموازنة وتحيله إلى رئيس الدولة للموافقة عليه أو إبداء رأيه، وبموافقة رئيس الدولة تصبح الموازنة قابلة للتنفيذ.

¹ - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص ص 316-317.

دروس في المالية العامة

- **مقومات الإعداد:** وتشير هذه المقومات إلى المرتكزات التي يستند عليها النظام المالي الإسلامي في عملية تقدير الإيرادات والنفقات عند إعداده للموازنة العامة حيث أن إعداد الموازنة العامة يعتمد على أمرين هما تحديد أنواع الإيرادات وأوجه إنفاقها (وتم التطرق إليه سابقا)، وطرق تقدير كل من الإيرادات والنفقات.
- **تقدير الإيرادات:** إن الهدف من تقدير الإيرادات العامة كما هو معلوم معرفة إمكانية الدولة في مواجهة احتياجاتها في الفترة المقبلة، وفي الاقتصاد الإسلامي تم اللجوء للعديد من الطرق للقيام بذلك، كما لا يمنع الاستفادة من الطرق والأساليب الحديثة في تقدير الإيرادات وانتقاء أفضلها بحسب ظروف الدولة المنضبطة بالإسلام وطبيعة إيراداتها، ومن الطرق التي استعملت في تقدير الإيرادات في الاقتصاد الإسلامي نجد:
 - **التقدير الفعلي:** ووفقا لهذه الطريقة تفرض حصة معلومة من الناتج مثل الخمس أو الربع ويتم تحصيلها، وقد استخدمت هذه الطريقة في تحصيل الخراج والجزية.
 - **التقدير الحكمي للإيرادات:** ووفقا لهذه الطريقة يفرض مقدار معين من المال نقداً كان أو عينا على كل وحدة من الوحدات الخاضعة لاستيفاء الإيرادات منها وقد استخدم المسلمون هذه الطريقة في تقدير الإيرادات.
 - **تقدير الإيرادات وفقا لبعض العقود والاتفاقيات:** ووفقا لهذه الطريقة يتم الإنفاق بين الممول والجهة على معاهدة أو عقد يتعهد فيه الممول بدفع مبلغ معين سنويا إلى هذه الجهة.
 - **تقدير النفقات:** إن الأساليب والطرق المتبعة في تقدير النفقات العامة في الاقتصاد الوضعي ليس هناك ما يمنع من اتباعها في الاقتصاد الإسلامي، بل ربما كانت هناك بعض الشواهد التي يمكن الاستئناس بها على وجود تلك الأساليب في الدولة المنضبطة بالإسلام، ويمكن التمييز بين طريقتين في تقدير النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي هما:
 - **طريقة التخصيص المباشر:** ويتم في هذه الطريقة توزيع الموارد المخصصة على بنود الإنفاق الخاصة بذلك ودون خلطها ببعضها أو بسائر الإيرادات الأخرى، ومن الأمثلة على ذلك توزيع حصيلة الزكاة على الأصناف المحددة في الآية الخاصة بتوزيع الزكاة، وكذلك خمس الغنيمة والوقف والندور والكفارات الخاصة بجهات بعينها.
 - **طريقة التقدير الفعلي:** ووفقا لهذه الطريقة فإنه توجد عدة أساليب منها:
 - **الإحصاء:** وتستخدم هذه الطريقة في تقدير المصروفات التي تتصف بالتكرار وثبات الحجم مثل الأجور المرتبات والأعطيات.
 - **تقدير العطاء بالكفاية:** كان رسول الله صلى الله عليه وسلم كان إذا أتاه الفيء قسمه في يومه فأعطى صاحب الأهل خطين، وأعطى الأعزب حظا واحدا.

- **تقدير العطاء حسب منازل الناس:** وقد استخدم عمر بن الخطاب رضي الله عنه هذه الطريقة في فرض الأعطيات.
 - **تقدير العطاء حسب تكاليف المعيشة:** ويتعلق هذا الأسلوب بالعطاءات العينية التي تقدمها الدولة لرعاياها فيتم تقدير كمية العطاء بحسب حاجة الفرد.
- ويمكن القول إن التشريع المالي الإسلامي هو أول من استخدم الطريقتين معا في تقدير الإيرادات والنفقات ضمن تشريع والتزام مالي واحد ووفقا لقاعدة سليمة في عملية التقدير، وهي تقدير الإيراد المفروض حسب الطاقة، وتقدير الإنفاق والعطاء بقدر ما يغطي الحاجة العامة.
- 2.2.4.7 مرحلة اعتماد الموازنة:** الاعتماد هو إذن من السلطة التشريعية (ممثلي الشعب) في الدولة الإسلامية بالجباية والإنفاق، وفق الحدود والقواعد المرسومة لقانون الموازنة العامة، مع مراعاة موافقة الموازنة للأحكام الشرعية وتحقيقها للمصالح الضرورية لأفراد المجتمع الإسلامي.
- ويعتبر من واجبات الإمام تدبير أمور الدولة، ولكن الإمام لا ينفرد في هذا الأمر بنفسه، بل عليه مشاورة أهل الحل والعقد من أهل العلم الشرعي، وأهل الخبرة والدراية في تصريف الأمور، لإبداء النصيحة في حسن تدبير أمور الرعية، وابتاع الحق والبعد عن الباطل، والأصل في الاقتصاد الإسلامي انفراد الإمام باعتماد الموازنة، ولما كان للأمة حق المراقبة على الإمام ووزرائه ونوابه، كان لابد من سلطة يطلق عليها السلطة التنظيمية أو مجلس الشورى، يكون لها حق النظر في الموازنة العامة، وإبداء ملاحظاتها وإمضاء التصحيح وإلغاء ما لا يحقق المصلحة العامة أو يخالف أحكام الشريعة¹، ويمكن أن يكون اعتماد الموازنة على النحو التالي²:
- بعد تسليم مشروع الموازنة يبدأ ببحث الموازنة في لجنة خاصة بالمجلس في أغلب الأحيان تسمى لجنة الخطة والموازنة (اللجنة التنظيمية)، وتتألف من عدد محدود من النواب يعود إليها دراسة مشروع الموازنة جملة وتفصيلا، ويكون لهذه اللجنة الحق في أن تطلب من الجهات المختلفة ما تريده من بيانات ومعلومات ومستندات تفيدها في دراسة مشروع الموازنة، وعند الانتهاء من هذه الخطوة تتقدم بتقرير إلى المجلس تعرض فيه رأيها وما ترى إدخاله على المشروع من تعديلات، وبناء على هذا التقرير يبدأ المجلس بفحص مشروع الموازنة مروراً بثلاث مراحل:

1 - سعد بن حمدان الحياتي، مرجع سبق ذكره، ص 130.

2- سمير الشاعر، مرجع سبق ذكره، ص 209.

دروس في المالية العامة

- المرحلة الأولى: تناقش فيها الموازنة مناقشة عادية في جملتها ويتناول فيها المجلس سياسة الحكومة.
 - المرحلة الثانية: وتناقش فيها الموازنة مناقشة تفصيلية، يتناول فيها المجلس الموازنة بابا بابا.
 - المرحلة الثالثة: ويتم اقتراح المجلس على مشروع الموازنة بكامله.
 - بعد موافقة السلطة التنظيمية على مشروع الموازنة واعتمادها له ترفع لرئيس الدولة أو ولي الأمر (الإمام) ليقوم بالنظر فيه، وبعد موافقته يصدر قراره بالعمل بتلك الموازنة، وفي حالة اختلاف الرئيس مع السلطة التنظيمية فيما لا نص فيه، فإن الأمر يترك لرئيس الدولة، ومهما يكن فإن المشرع المالي الإسلامي أرسى قواعد خاصة فيما يتعلق باعتماد الموازنة العامة للدولة الإسلامية، يجد في ذلك العدالة وحسن التطبيق، وهو ما يفرق بين نوعين من القواعد:

- النوع الأول: ويتعلق بالبنود أو القواعد الإلهية-الشرعية، وتعني البنود الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، التي وضع الشارع الإلهي قواعد اعتمادها مسبقا، وهنا تتقيد سلطة الحاكم الشرعية بالالتزام والتنفيذ، فهي فرائض قررها المشرع الإسلامي في الكتاب والسنة، وحدد مصادرها وأنواعها ومقاديرها ومواعيد جبايتها، كما هو الحال بالنسبة للزكاة والجزية والغنائم والفيء.
- النوع الثاني: ويتعلق بالبنود أو القواعد الاجتهادية، ويقصد بها بنود النفقات والإيرادات العامة الاجتهادية، وهذه يخضع اعتمادها للموافقة الشرعية من أهل العقد والحل والاختصاص، عملا بالقاعدة الشرعية في الشورى " وأمرهم شورى بينهم "1.

3.2.4.7 مرحلة تنفيذ الموازنة: بعد اعتماد الموازنة وإقرارها يبدأ العمل بها، حيث تحصل المبالغ الواردة في إيراداتها وتصرف المبالغ المدرجة في اعتمادات الموازنة، وهذا هو تنفيذ الموازنة، وإن اعتماد الموازنة العامة يعد تحديدا لصلاحيات السلطة التنفيذية، فلا تستطيع أن تفرض إيرادات غير ما ورد في الموازنة، أما في جانب النفقات فلا تستطيع السلطة التنفيذية تجاوز الاعتماد المقرر، أو توجيهه إلى غير ما اعتمد له، وقد تعطى صلاحيات للسلطة التنفيذية داخل إطار الموازنة العامة.

وفي الاقتصاد الإسلامي فإن الصلاحيات التي تعطى لسلطة تنفيذ الموازنة ليس لها حد شرعي، حيث أن اعتماد الموازنة يمكن أن يكون بابا بابا أو فصلا فصلا، وهذا يبين حدود صلاحيات التصرف عن التنفيذ بما لا يغير من اعتماد الموازنة، وحينئذ فإنه يمكن ضبط عملية المناقشة داخل الأبواب بقواعد معينة، حيث يعطى صاحب السلطة موافقة أو يعطى وزير المالية سلطة أخرى، وبذلك تدخل الموازنة العامة بعد اعتمادها دور

1 - غازي عناية، أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي-دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ص 49-51.

التنفيذ، فتقوم السلطة التنفيذية بمختلف أجهزتها بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات المدرجة فيها¹.
- تحصيل الإيرادات: إن الإيرادات في النظام المالي الإسلامي بعضها مخصص للإنفاق مثل الزكاة، وبعضها متروك لاجتهاد الدولة، فبالنسبة للزكاة فإنه يمكن القول أن تتولى حصيلتها إدارة متخصصة يكون لها فروع على مستوى الأقاليم، أما بالنسبة للإيرادات الأخرى فيمكن تحصيلها عن طريق الإدارات والمصالح الحكومية المختلفة بحسب اختصاصها.

● **جهة التحصيل:** يمكن أن تتولى جهة مركزية في الدولة المنضبطة بالإسلام، قبض الإيرادات مثل وزارة المالية أو غيرها من الجهات التي لها فروع في الأقاليم، ولقد كان بيت المال يتولى هذه العملية، وقد كانت تسلم جميع الإيرادات بعد تحصيلها إلى بيت المال، كما ينه إلى ضرورة فصل مال الصدقة عن الخراج، وكان ديوان بيت المال يضبط إيرادات ومصروفات بيت المال ويسجلها².

● **قواعد وضوابط التحصيل:** إن عملية تحصيل الإيرادات تخضع لمجموعة من القواعد والضوابط التي تؤخذ بعين الاعتبار وهي:

- اتباع اللوائح والتعليمات: تستوجب عملية تحصيل الإيرادات وضع التعليمات واللوائح الخاصة بتوجيه موظفي التحصيل وعدم الخروج عليها أثناء هذه العملية.

- اختيار العمال وتأهيلهم: يجب اختيار العمال المناسبين لهذه العملية بعناية، ثم تأهيلهم وتدريبهم على عملية التحصيل للإيرادات العامة³.

- الاقتصاد في التحصيل والابتعاد عن الطرق المكلفة: بحيث يجب اتباع أقل الأساليب تكلفة في تحصيل الإيرادات العامة والابتعاد عن الطرق المكلفة للقيام بذلك.

- مراعاة طاقة وعدم ظلم المكلف أو الممول: إذ يجب أن يراعي المقدر الظروف الاقتصادية للمكلفين أو الممولين واحتمالاتها الخطأ والتقليل من الأضرار لهم.

- الرفق في التحصيل: ويكون ذلك بأيسر الطرق والسبل على الممولين التي لا يكون فيها مشقة عليهم، وتعطيل مصالحهم، وهذا تأكيد على ضرورة تيسير السبل الإدارية في عملية التحصيل، والبعد عن التعقيدات النظامية، والإجراءات التي تسبب في تعطيل مصالح الأفراد وأعمالهم.

1 - سعد بن حمدان الحياتي، مرجع سبق ذكره، ص 136.

2 - سمير الشاعر، مرجع سبق ذكره، ص 212.

3 - سعد بن حمدان الحياتي، مرجع سبق ذكره، ص ص 138-139.

دروس في المالية العامة

- مراعاة مواعيد التحصيل: إذ يجب مراعاة المواعيد المقررة لتحصيل الإيرادات العامة، فالزكاة منها ما يحصل بحول الحول ومنها ما يحصل بمجرد الحصول على الدخل، فلا يحصل كل نوع إلا عند ثبوته، وكذلك سائر الإيرادات الأخرى كالجزية والخراج وغيرهما.

- ضبط الإيرادات وتسجيلها: لقد كان لرسول الله صلى الله عليه وسلم كتاب للصدقات والمغانم وكان يكلف الصحابة رضوان الله عليهم يكتبونها.

- **صرف النفقات:** بالنسبة للنفقات فإن الموازنة تقرر لها اعتمادات، وهذه الأخيرة تبين الحد الأقصى للمبالغ المصروف بإنفاقها لكل غرض من الأغراض، ولا يجوز للجباية أن تتجاوز الحد الأقصى المصرح به في الموازنة بالنسبة لكل نوع من أنواع النفقات الواردة في الأبواب المختلفة للموازنة، وذلك إلا بعد أخذ موافقة مجلس الشورى، وصدور قانون بذلك، ويتبين من ذلك أنه خلافا للإيرادات العامة تخضع النفقات العامة لقاعدة تخصيص الاعتمادات، وإذا كانت الاعتمادات تبين الحد الأقصى للنفقات، فإن الحكومة لا تلتزم بإنفاق كل هذه الاعتمادات، إذ أن الاعتمادات مجرد ترخيص للنفقات.

أما في حالة اكتشاف الحكومة عدم كفاية الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة، وذلك بسبب زيادة حجم النفقات العامة عن تلك التي تم تقديرها في الموازنة، وإما بسبب ظروف غير متوقعة تتطلب نوعا جديدا من الإنفاق، ولذا تتوجه الحكومة لمجلس الشورى طالبة منه الموافقة على فتح اعتمادات إضافية.

● **قواعد وضوابط الصرف:** لقد ضبط النظام المالي الإسلامي عملية صرف النفقات العامة بمجموعة من الضوابط والقواعد هي¹:

- الالتزام بالحدود الشرعية واللوائح التنظيمية: ينبغي عند صرف النفقة مراعاة الحدود الشرعية واللوائح التنظيمية التي صدرت بها الموازنة العامة، فتلتزم التخصيص النوعي والمحلي للزكاة، كما تلتزم حدود الإذن الصادر في قانون الموازنة، فلا تتجاوز السلطة التنفيذية ما حدد لها، أو تصرف من اعتماد معين في غير ما أذن به إلا وفق الصلاحيات المعطاة لها.

- اختيار العمال وتأهيلهم: يجب أن يتولى صرف النفقات عمال وموظفين يتم اختيارهم بعناية ويجب تأهيلهم حتى يتمتعوا بالكفاءة كما هو الحال فيما يخص عملية التحصيل.

- ضبط الإنفاق وتسجيله: إن ضبط الإنفاق العام بتقييده وتسجيله، يسهم في مراقبة عملية الصرف، ويضمن عدم التلاعب والتزوير.

¹ - سمير الشاعر، مرجع سبق ذكره، ص ص 212-214.

دروس في المالية العامة

- سرعة صرف النفقات: إن النفقات العامة متى لزمتم وجب صرفها لمستحقيها في أقرب وقت ممكن، إبراءاً لذمة الدولة وإيصالاً للحقوق إلى أصحابها، وهذا يعني أن الدولة يجب عليها أن تتخذ من التنظيمات الإدارية واللوائح القانونية ما يكفل وصول الحقوق إلى أصحابها بأقصى سرعة ممكنة، وهذه السرعة لها دور في كفاءة تسيير مصالح الدولة وسرعة إنجازها، ذلك أن صاحب الحق إذا عرف أن حقه يصله بدون تأخير ومماثلة أسرع في إنجاز عمله وأدى ما عليه.

● **مراحل الإنفاق:** تبدأ مراحل الإنفاق بالارتباط بالنفقة أي اتخاذ قرار يسبب نشوء دين في ذمة الدولة، ثم تليها مرحلة تحديد النفقة، ثم الإذن بالصرف من صاحب السلطة، ثم تكون عملية الصرف، وفي النظام المالي الإسلامي ليس هناك ما يمنع من السير وفق هذه المراحل في تنفيذ الموازنة العامة من حيث الصرف، وعموم الأمر تحكمه ظروف الدولة، وطبيعة نفقاتها، ونظمها الإدارية، ويمكن تلمس شواهد هذه المراحل كالتالي¹:

- الارتباط بالنفقة: والمقصود بالارتباط بالنفقة هو اتخاذ قرار ينشأ دين في ذمة الدولة من خلال واقعة معينة يترتب عليها نشوء الدين، إذ نجد في تحديد مصارف الزكاة ما يشبه الارتباط بالنفقة لأهل مصارف الزكاة.

- تحديد النفقة: إن تحديد النفقة يعني تحديد ما على الدولة من التزامات مالية، وتقدير مبالغها، وخصمها من اعتمادات الموازنة العامة.

- الإذن بالصرف: يتمثل الإذن بالصرف في صدور الموافقة على صرف النفقة من الجهة أو السلطة الصالحة لهذا الأمر، ولا يسمح بصرف النفقة إلا بإذن من صاحب السلطة المصرح له بذلك.

- صرف النفقة: يعد بيت المال في صدر الدولة الإسلامية الجهة التي كانت تقوم بصرف النفقات، وكانت عملية الصرف تتم بموجب كتب تشبه الشيكات (أوامر صرف) يصدر فيها الأمر لصاحب بيت المال بصرف المبلغ المدون فيها، وكان ديوان بيت المال يقوم بتسجيل عمليات الصرف قبل تنفيذها.

3.3.4.7 مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة: إن الرقابة المالية في الإسلام يطلق عليها بشكل عام مصطلح الحسبة، والحسبة تمثل جوانب لا حصر لها من حياة الفرد والجماعة في المجتمع الإسلامي، والواقع أنه ينبغي من حرص الإسلام على الأموال عموماً وأموال الدولة خصوصاً، من أهمية الأموال ودورها الحيوي، كأداة من أدوات النفع العام التي يجب توجيهها نحو خدمة الفرد والمجتمع، باستثمارها على نحو يحقق التقدم والرفاه الاجتماعي العام².

1 - سعد بن حمدان الحياتي، مرجع سبق ذكره، ص 146.

2 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 334.

دروس في المالية العامة

وتعد الرقابة على الموازنة العامة لبيت المال عملية متابعة مستمرة تقوم بها السلطة نفسها، وذلك للتأكد مما يجري العمل عليه وفقا للخطة الموضوعية والسياسات المرسومة والبرامج المعدة، في حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها، ونظرا لما تنظمه الموازنة العامة من جباية وإنفاق، والتصرف في الموارد العامة، لا بد أن يخضع تنفيذ الموازنة العامة لبيت المال لرقابة جادة، حتى لا تتجاوز الحكومة الاعتمادات التي صادقت أو وافقت عليها السلطة التشريعية، أو تعمل على تعديلها بتصرف، إلا أن الرقابة على الموازنة لا تتوقف على السلطة التشريعية فحسب، بل تتدخل عدة جهات بحسب الأهداف المنوطة بها.

والرقابة على الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي يمكن تقسيمها للجهات المكلفة بها إلى رقابة ذاتية، رقابة إدارية، رقابة مستقلة، ورقابة الأمة كالتالي:

● **الرقابة الذاتية:** ويقصد بها رقابة الإنسان (حاكما أو محكوما) على نفسه، وجعلها حسبيا ورفيقيا، حيث يراجع الإنسان تصرفاته قبل تنفيذها، فما كان من حق أمضاه، وما كان من واجب أداءه، وما كان من تعد أو تفريط أو خيانة انتهى عنه. فكل من له سلطة في الأموال العامة جباية وإنفاقا، يراقب نفسه في كل ما يتخذ من قرارات بالتحصيل أو الصرف، بأن تكون تلك القرارات في حدود ما شرعه الله تعالى، وفي حدود ما قرره أولو الأمر من أنظمة ولوائح، وأن يكون قراره مصلحة للأمة، وحفظا لأموالها¹.

وهذه الأسس الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة، والالتزام في ذلك بالحدود الشرعية والأنظمة والتعليمات الصادرة من ولي الأمر، يعتبر السبيل الأمثل إلى تطهير عمليات تنفيذ الموازنة من الاختلاسات والسرقات والرشاوي والإسراف وتبديد الموارد، فإذا اجتمع مع هذه الرقابة القوة في أداء العمل، أي المعرفة والخبرة والدقة، فإن كثيرا من التجاوزات التي تقع عند تنفيذ الموازنة العامة يمكن الوقاية منها.

وعلى الدولة الملتزمة بالإسلام أن تولي هذه الرقابة جل عنايتها، وعظيم اهتمامها وتشجيعها، فتقيم للعاملين في مجال تنفيذ الموازنة برامج توجيهية يكون هدفها تقوية هذه الرقابة في نفوس العاملين.

● **الرقابة الإدارية:** ويدخل في هذه الرقابة رقابة كل إدارة أو مصلحة أو وزارة على نفسها، وكذلك رقابة بعض الإدارات التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة على الإدارات الأخرى، مثل رقابة وزارة المالية أو البنك المركزي على سائر الوزارات والمصالح الأخرى. وبذلك فإن هذه الرقابة تشمل رقابة كل رئيس على مرؤوسيه في كل إدارة أو مصلحة، ويهتم الإسلام بهذه الرقابة وفق حلقات ثلاث²:

1 - عوف محمود الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص 398-399.

2 - سمير الشاعر، مرجع سبق ذكره، ص 219.

دروس في المالية العامة

- تحديد القواعد التي يلتزم بها الرئيس في اختيار العمال؛
 - واجب الرئيس في مداومة الإشراف على ممارسة مرؤوسيه لأعمالهم، وإرشادهم وتوجيههم؛
 - مراقبة العمال ومحاسبتهم عما قدموه من أعمال.
- وتنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيت القيام بها إلى رقابة سابقة لتنفيذ الموازنة العامة ورقابة لاحقة لها:
- **الرقابة السابقة:** وتتناول الرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة العامة جميع الارتباطات والتصرفات المالية لعمال الإدارة، ووجوب تطابقها مع القواعد المالية، والاعتمادات الواردة في الموازنة العامة.
 - **الرقابة اللاحقة:** فهي تتناول الارتباطات والوقائع المالية المنفذة، وغالبا ما تقضي ضرورة إعداد حسابات دورية منفذة أسبوعيا أو شهريا أو سنويا لكل وزارة أو دائرة عامة، حتى يمكن فحصها والتأكد من سلامتها وموافقتها للاعتمادات الواردة في الموازنة العامة.
 - **الرقابة المستقلة:** وهي الرقابة التي تقوم بها أجهزة خاصة مستقلة، وقد كانت الدولة الإسلامية تهتم بمثل هذه الرقابة، فأوجدت إدارات وأجهزة للرقابة على تحصيل وصرف الأموال العامة، ومن بين هذه الأجهزة ديوان الزمام وديوان البريد وديوان المظالم.
 - **رقابة الأمة:** للأمة في الدولة الإسلامية حق مراقبة رئيس الدولة وسائر ولائها في أعمالهم وتصرفاتهم التي تخص شؤون الدولة، وهذا مؤداه أن للأمة حق مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، اعتمادا على أدلة من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة اليتن تدل على حق الأمة في المراقبة على أعمال الولاة والحكام¹.
- إن ممارسة الأمة رقابة على تنفيذ الموازنة العامة يكون من خلال مجلس أهل الشورى الذي يعتمد الموازنة، فيكون لهذا المجلس الحق في طلب البيانات والمستندات والحسابات لمراجعتها وملاحظتها، ويمكن أن يكون هذا من خلال لجنة معينة من الأعضاء ذوي الخبرة في هذا المجال تكون مهمتها القيام بهذه المراقبة، كما يمكن أن تكون المراقبة من خلال مراجعة الحساب الختامي للدولة في نهاية الفترة المالية.
- إن هذه الرقابة ذات كفاءة في ضبط تصرفات مسؤولي الدولة وجهات التنفيذ، ورع المخالف، ويزيد من فعالية هذه الرقابة كونها تتم من سلطة مستقلة عن سلطة التنفيذ².

1 - سعد بن حمدان الحيايبي، مرجع سبق ذكره، ص 161.

2 - سمير الشاعر، مرجع سبق ذكره، ص 222.

8 . خاتمة:

- ها نحن بفضل الله تعالى ننهي دراستنا لموضوع المالية العامة لنسطر في ختامها أهم الاستنتاجات المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة والمتمثلة فيما يلي :
- تحدد الفلسفة السائدة في الدولة الحاجات العامة التي ينبغي على الدولة تقديم الخدمات العامة لإشباعها باستخدام نفقاتها العامة وإيراداتها العامة عبر موازنتها العامة؛
 - علم المالية العامة يتجلى في مجموعة من المبادئ والقواعد العلمية النظرية التي تدرس النفقات والإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة؛
 - لعلم المالية العامة علاقة وثيقة مع جميع العلوم الإنسانية ومنها علم الاقتصاد والاجتماع والسياسة والقانون وغيرها؛
 - النفقة العامة هي كل ما يقرر المشرع تخصيصه من الأموال العامة للصرف على مجالات محددة إذا ما تحقق أحد مصادر الالتزام بها؛
 - للنفقة العامة ركن مادي يتمثل في وجود مصدر من مصادر التزام الدولة بالنفقة وركن شرعي يتجسد في وجود نص في قانون الموازنة العامة بتخصيص مال معين للإنفاق على باب الإنفاق الذي وجد فيه مصدر الالتزام؛
 - رغم كثرة التقسيمات للنفقات العامة فإن صورها يمكن جمعها تحت ستة أصناف هي أثمان خدمات الأفراد، وأثمان مشتريات الدولة ومستأجراتها، وأقساط وفوائد القرض العام، والإعانات، ومبالغ القروض التي تقدمها الدولة، والالتزامات المالية الدولية؛
 - تتعدد القيود المتعلقة بحجم النفقات العامة بين عوامل إيديولوجية وقيود قانونية وأخرى اقتصادية؛
 - وفي المقابل تتعدد الأسباب التي تكمن وراء ظاهرة الزيادة في النفقات العامة زيادة حقيقية وظاهرية؛
 - هناك العديد من الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة التي تتركها النفقات العامة؛
 - الإيراد العام هو ما يقرر المشرع جبايته من أموال أو ما تحصل عليه الدولة أو أي من أشخاص القانون العام الأخرى من أموال بموجب مصدر من مصادر الحق؛
 - لكل إيراد من الإيرادات العامة أركانها خاصة به يمكن أن يجمعها جميعا ركن مادي يتمثل في وجود مصدر من مصادر الحق وركن قانوني يتجسد في وجود نص قانوني أو قرار إداري بالجباية؛
 - الرسم هو الفريضة المالية التي تدفع عند الاستفادة من الخدمات العامة المحددة بالقانون أو بناء عليه؛

دروس في المالية العامة

- الثمن العام هو المال الذي يلزم المشتري أو المستأجر بدفعه عما يشتريه أو يستأجره من الأموال الخاصة للدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى؛
- الضريبة هي الفريضة المالية التي تدفع عند تحقق الواقعة المنشئة لها والمحددة قانونا؛
- فضلا عن الضرائب والرسوم والتمن العام هناك إيرادات عامة أخرى تندرج إما تحت عنوان الجزاءات المالية أو عنوان القيود الواردة على حق الملكية؛
- القرض العام الوطني هو عقد من عقود القانون العام الشكلية يتم بموجبه إقراض مبلغ من المال لأحد أشخاص القانون العام لمدة محددة؛
- القرض العام الدولي هو معاهدة يتم بموجبها إقراض الدولة مبلغا من المال لمدة محددة، وللقرض العام الدولي مزايا وضمائم وطرق انقضاء وآثار اقتصادية مختلفة عن تلك الخاصة بالقرض العام الوطني؛
- الموازنة هي قانون ينتمي إلى فرع القانون المالي يتضمن في الأصل مجموعة القواعد القانونية التي تحدد النفقات العامة التي يمكن إنفاقها، والإيرادات العامة الواجب جبايتها لفترة قادمة من الزمن؛
- للموازنة العامة ركن مادي يتجسد في تقديرات النفقات العامة والإيرادات العامة، وركن شرعي يتمثل في موافقة السلطة التشريعية على إصدار قانون الموازنة العامة؛
- للموازنة العامة أربع قواعد تقليدية بقي منها اليوم ثلاث وهي الوحدة والعمومية والسنوية، في حين اندثرت قاعدة التوازن بسبب تغير دور الدولة في الاقتصاد؛
- تمر الموازنة العامة بأربع مراحل هي إعداد مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره وتنفيذه، من ثم الرقابة عليها، وإن كانت المرحلة الأخيرة قد تتداخل مع بقية المراحل في دورة الموازنة العامة؛
- للنظام المالي الإسلامي نفقاته وإيراداته الخاصة به، وله خصائص تميزه عن غيره من الأنظمة الوضعية الأخرى.

9. قائمة المراجع:**1.9 المراجع باللغة العربية****- المؤلفات:**

- 1 - أحمد عبد الهادي طلخان، مالية الدولة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة وهبة للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1992.
- 2 - امير يجياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2005.
- 3 - جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 4 - جمال لعمارة، النظام المالي في الإسلام، دار النبا للنشر والتوزيع، الجزائر، 1996.
- 5 - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
- 6 - حسين راتب، يوسف ريان، عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
- 7 - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة السادسة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
- 8 - خالد وليد الشايحي، مدخل لعم المالية العامة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 9 - سعد بن حمدان الحيايبي، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، السعودية، 1997.
- 10 - سمحان حسين محمد وآخرون، المالية العامة في منظور إسلامي، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 11 - سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، 2011.
- 12 - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.

دروس في المالية العامة

- 13 - شوقي أحمد دنيا، دراسات في المالية العامة من المنظور الإسلامي، كلية التجارة: جامعة الأزهر، من دون سنة نشر.
- 14 - طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، بدون سنة نشر.
- 15 - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 16 - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الثانية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، 1997.
- 17 - عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2003.
- 18 - عوف محمود الكفراوي، سياسة الإنفاق العام في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1998.
- 19 - غازي حسين عناية، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2003.
- 20 - غازي عناية، أصول الإنفاق العام في الفكر المالي الإسلامي: دراسة مقارنة، دار الجيل للطبع والنشر والتوزيع، بيروت، 1989.
- 21 - غازي عناية: أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجيل للطبع والنشر والتوزيع، بيروت، 1990.
- 22 - غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، الطبعة الأولى، 1990، دار الجيل، بيروت.
- 23 - فتحي أحمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
- 24 - قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لعمر بن الخطاب، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1984.
- 25 - قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية للرسول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1988.
- 26 - قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1996.

دروس في المالية العامة

- 27 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة: النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 28 - محمد حلمي مراد، مالية الدولة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2006.
- 29 - محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2007.
- 30 - محمد عباس محرز، اقتصاد المالية العامة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
- 31 - محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة - مدخل حديث، الدار الجامعية، مصر، 2009.
- 32 - محمود ابراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 33 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2000.
- 34 - وليد خالد الشايحي، المالية العامة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النفائس، الأردن، 2005.
- 35 - يحيى دنيدي، المالية العامة، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- المقالات:
- 36 - حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مجلة كلية القانون، المجلد 14، العدد 01، 2012.
- 37 - محمد يونس الصائغ، النظام المالي في الدولة الإسلامية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 10، العدد 38، 2008.
- 38 - محمد الدندشي، فراس السراج، القروض العامة أداة لتمويل العجز في الموازنة العامة، مجلة كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، بغداد (العراق)، 2008.
- المدخلات:
- 39 - شعبان فهمي عبد العزيز، السياسة المالية ودورها في إصلاح الاقتصاد الإسلامي، مؤتمر التحديات المعاصرة للاقتصاد المصري، من 2 إلى 3 جويلية 1995، القاهرة.
- القوانين والمراسيم:
- 40 - القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1984.

دروس في المالية العامة

- 41 - القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35 لسنة 1990.
- 42 - القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بأمولاك الدولة، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 1990.
- 43 - المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 1991.
- 44 - المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المؤرخ في 2 جويلية 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالتزام النفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولتهم، الجريدة الرسمية العدد 48 لسنة 1997.

2.9 المراجع باللغة الأجنبية

- **Ouvrages :**

- 45- Pierre BELTRAME, La Fiscalité en France, HACHETTE LIVRE, 6ème édition, 1998.
- 46- Pierre LALUMIERE, Les Finances Publiques, Armand Colin collection, 7ème édition, Paris, 1983.
- 47- Raymond MUZELLEC, Finances Publiques, Editions Dalloz, 8ème édition, 1993.