

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة
معهد تسيير التقنيات الحضرية

قسم: الهندسة الحضرية
سنة ثانية ماستر: تسيير الأخطار/ النقل والحركة الحضرية
مقياس: المالية العامة والجباية

مطبوعة في مقياس:

المالية العامة

إعداد الأستاذ: دحدوح نجيب

البريد الإلكتروني: nadjib.dahdouh@univ-msila.dz

الفهرس

مقدمة عامة

فصل تمهيدي: بعض المفاهيم الأساسية

- 1/-نشأة وتطور المالية العامة 2/-تعريف المالية العامة
- 3/-الحاجات العامة

المحور الأول: النفقات العامة

المبحث الأول: مضمون النفقات العامة

1/-ماهية النفقات العامة

2/-تقسيمات النفقات العامة

المحور الثاني: الإيرادات العامة

المبحث الأول: الإيرادات الاقتصادية

1/-إيرادات أملاك الدولة

2/-الثمن العام

المبحث الثاني: الإيرادات السيادية

1/-الرسوم

2/-الضرائب

المبحث الثالث: إيرادات الدولة الانتمانية (القروض العامة)

1/ماهية القرض العام وخصائصه

2/-التنظيم الفني للقروض العامة

المحور الثالث: الميزانية العامة (الموازنة العامة)

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

1/-الطبيعة القانونية والمالية للميزانية العامة

2/-القواعد الفنية للميزانية العامة

المبحث الثاني: دورة الميزانية العامة للدولة

1/-إعداد وتحضير الميزانية

2/-اعتماد الميزانية

3/-تنفيذ الميزانية

4/-الرقابة على تنفيذ الميزانية

مقدمة

يعمل الإنسان دائماً على إشباع حاجاته المتعددة، المتجددة والمتزايدة، وتنقسم هذه الحاجات من حيث إشباعها إلى: حاجات فردية وحاجات جماعية، ويتم إشباع الحاجات الفردية عن طريق النشاط الخاص ومن أمثلة ذلك الغذاء، الكساء، الدواء، والمسكن... الخ، أما الحاجات الجماعية فتتولى الهيئات العامة أمر إشباعها.

تعرف الحاجات التي تقوم الهيئات العامة بإشباعها بالحاجات العامة أو الجماعية، سواء تعلق الأمر بتلك التي لا يمكن أن يقوم بأدائها وقضائها غير الهيئات العامة، أو تلك التي يمكن ترك أمر إشباعها إلى الأفراد، غير أن الهيئات العامة تتدخل لإشباعها وذلك لسبب أو لآخر، والحاجات العامة بهذا المعنى، تختلف من دولة إلى أخرى، وفي آن واحد قد تختلف في الدولة الواحدة من عصر إلى آخر بناء على اختلاف فلسفتها وسياستها الاقتصادية والاجتماعية.

ويمثل مجموعة الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات.

ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة (برنامج) محددة تتضمنها وثيقة، اصطلاح على تسميتها بالميزانية العامة أو الموازنة العامة، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة.

وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة.

غير أن لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام لجزء من الموارد الإنتاجية المتاحة، وإنفاق وتحصيل مبالغ من الدخل القومي، آثار هامة على حجم وتكوين الناتج القومي، وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الأفراد والفئات الاجتماعية في الدولة، ويستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، وبالفعل فقد خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الوجوه.

ولما كانت النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة تكون العناصر الثلاثة الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، وتمثل في آن واحد الأدوات الرئيسية لرسم وتنفيذ السياسة المالية للدولة فسوف نقسم هذه الدروس إلى ثلاثة فصول تكون مسبوقة بفصل تمهيدي وهي:

الفصل التمهيدي: بعض المفاهيم الأساسية

المحور الأول: النفقات العامة.

المحور الثاني: الإيرادات العامة.

المحور الثالث: الميزانية العامة أو الموازنة العامة.

الفصل التمهيدي

بعض المفاهيم الأساسية

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

أولا- نشأة وتطور المالية العامة:

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

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

-وفي العصور الوسطى: اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة، بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا.

ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر، وكانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء.

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

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

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

-أما في العصر الحديث: وابتداءا من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929، ومن بين أسباب هذا التدخل مايلي:

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

ثانيا- تعريف المالية العامة:

ارتبط مفهوم ومضمون المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية. وعرفت المالية العامة قديما بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات. والمالية العامة في معناها الحديث: هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام، كما عرفها آخرون بمايلي: المالية العامة هي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادي والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية. ومن التعريف السابق نستنتج عدة عناصر أساسية تكون في مجموعها مضمون دراسة المالية العامة:

- 1- تحديد حجم الحاجات العامة الواجبة للإشباع.
- 2- تحديد الوسائل والأدوات التي بموجبها يتم توفير الموارد لإشباع حاجت المجتمع.
- 3- تحديد تأثير نشاط الدولة على الاقتصاد القومي ككل.

ثالثا- الحاجات العامة:

تعرف الحاجة العامة بأنها الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية.

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

المحور الأول

النفقات العامة

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

ومع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، تتطور نظرية النفقات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهوماها، وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة، والقواعد التي تحكمها، كما تبين بوضوح الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

وانطلاقاً من المفاهيم الحديثة للنفقات العامة نحاول دراستها من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: مضمون النفقات العامة.

المبحث الثاني: حجم النفقات العامة.

المبحث الأول: مضمون النفقات العامة

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

أولاً: ماهية النفقات العامة

ثانياً: تقسيمات النفقات العامة

أولاً: ماهية النفقات العامة

النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام، ويتبين من هذا التعريف أن النفقة العامة تشتمل على عناصر ثلاثة وهي:

1- النفقة العامة مبلغ نقدي.

2- النفقة العامة يقوم بها شخص عام.

3- النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام.

ثانياً: تقسيمات النفقات العامة

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

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

تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة

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

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

2- النفقات الاجتماعية: وهي التي تنصرف إلى تحقيق آثار اجتماعية معينة بين الأفراد وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والرعاية الصحية للأفراد، بالإضافة إلى تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الفئات التي توجد في ظروف اجتماعية تستدعي المساعدة (تقديم المساعدات والإعانات لذوي الدخل المحدود، والعاطلين عن العمل... الخ) وأهم بنود هذه النفقات تلك المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، والثقافة العامة، والإسكان.

3-النفقات الاقتصادية: وهي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بخدمات عامة تحقيقا لأهداف اقتصادية كالأستثمارات الهادفة إلى خدمة إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات، ومحطات توليد القوى الكهربائية، والري والصرف، إلى جانب تقديم الإعانات الاقتصادية للمشروعات العمة والخاصة.

المبحث الثاني: حجم النفقات العامة

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

أولا: ضوابط الإنفاق العام

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

1/-ضابط المنفعة (أي تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع):

2/-ضابط الاقتصاد في الإنفاق (ضغط النفقات العامة):

3/-تقنين النشاط المالي والإنفاق للدولة وأحكام الرقابة على النفقات العامة:

أما الرقابة على الإنفاق العام فهي تأخذ أشكالا ثلاثة:

1-رقابة إدارية:

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

2-رقابة محاسبية مستقلة:

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

3-رقابة برلمانية:

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