

جامعة سعد دحلب بالبليدة

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

مذكرة ماجستير

التخصص: نقود، مالية وبنوك

ترشيح الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة

دراسة حالة الجزائر للفترة (1995-2009)

من طرف

عامر عميريو

أمام اللجنة المشكلة من:

رئيساً	أستاذ محاضر (أ)، جامعة البليدة	علاش احمد
مشرفاً ومقرراً	أستاذ محاضر (أ)، جامعة البليدة	مسعود دراوسي
عضواً مناقشاً	أستاذ محاضر (أ)، جامعة البليدة	ناصر مراد
عضواً مناقشاً	أستاذ محاضر (أ)، جامعة البليدة	منصوري الزين

البليدة: أكتوبر 2010

شكر وتقدير

أتوجه بخالص الشكر والتقدير والعرفان إلى أستاذي الفاضل الدكتور / دراوسي مسعود، على ما أسداه لي من نصح وتوجيه وإرشاد خلال إعداد هذه الرسالة.

كما لا يفوتني أن أتوجه بخالص شكري إلى الصديق والعزيز بن مهيريس سعيد.

وأقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من أمدني بيد العون والمساعدة سواء من قريب أو

بعيد.

RESUME EN LANGUE FRANÇAISE :

Le déficit budgétaire est parmi les plus importants paramètres pour mesurer la prestation financière de l'état. Et à chaque fois qu'on peut minimiser ce déficit budgétaire, on débâche sur le bon sens de la réforme budgétaire de l'état.

Traiter le déficit budgétaire ne signifie pas finir le déficit, mais il permet de savoir le niveau de l'économie atteint et sa capacité de développement sans être touché par les problèmes d'inflation ou de stagnation. et ce problème doit être effectué dans un cadre global et d'un point de vue de synthèses et larges.

Et pour maîtriser le déficit budgétaire comme objectif principal. L'état, doit rationaliser ces dépenses, puisqu'elle est la meilleure façon de traiter le déficit budgétaire avec la spécialisation des ressources disponibles d'une façon efficace et efficiente, pour réaliser les objectifs économiques et sociaux prévus par l'état. Et éviter les effets indésirables des méthodes classiques pour traiter le déficit budgétaires.

قائمة الجداول:

الصفحة	عنوان الجدول	رقم
142	المعدل السنوي لنمو النفقات مع هيكلتها ونسبتها للناتج الداخلي الخام فترة (2009-1998)	01
148	المعدل السنوي لنمو الإيرادات العامة مع هيكلتها ونسبتها للناتج الداخلي الخام للفترة الممتدة (2009-1995)	02
153	تطور عجز الموازنة العامة ونسبته من الناتج الداخلي الخام في الفترة الممتدة من (2009-1995)	03
155	تطور السعر المتوسط السنوي لبرميل النفط الخام (صحاري بلند) 1998- 2007	04
157	حالة صندوق ضبط الموارد العامة إلى غاية نهاية سنة 2008	05

قائمة الأشكال:

رقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	دالة فائض الموازنة	33
02	دورة الموازنة العامة للدولة	35
03	مفهوم الكفاءة والفعالية	48
04	كيفية الاعتماد على المنهج الحدي في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص.....	101
05	منحنى إمكانيات الإنتاج بين القطاع العام والقطاع الخاص	102
06	كيفية الاعتماد على المنهج الحدي في تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة.....	103
07	اتجاهات الموازنة العامة للدولة	109
08	التسلسل الهرمي في تبويب موازنة البرامج والأداء	113
09	المعدل السنوي لنمو النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (1995-2009).....	143
10	نسبة النفقات العامة للنتائج الداخلي في الجزائر خلال الفترة (1995-2009)	144
11	تطور نسبة كل من نفقات التسيير و نفقات التجهيز بالنسبة لمجموع النفقات العامة خلال الفترة (1995-2009)	146
12	المعدل السنوي لنمو الإيرادات العامة في الجزائر خلال الفترة (1995-2009)	149
13	نسبة الإيرادات العامة للنتائج الداخلي الخام في الجزائر خلال الفترة (1995-2009).....	150
14	تطور كل من الجباية البترولية والموارد العادية بالنسبة لمجموع الإيرادات العامة في الجزائر خلال الفترة (1995-2009)	152
15	رصيد الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة(1995-2009).....	154
16	نسبة رصيد الموازنة العامة إلى الناتج الداخلي الخام في الجزائر خلال الفترة (1995-2009).....	155

قائمة الملاحق

تعين الملحق	الرقم
Prévisions de la Loi de Finances Complémentaire pour 2007	01
Evolution des principaux agrégats de la sphère réelle	02
LE BUDGET DE L'ETAT	03
Fonds de régulation des recettes	04

فهرس المحتويات

	شكر وتقدير
	ملخص الدراسة
	قائمة الجداول
	قائمة الأشكال
	قائمة الملاحق
	فهرس المحتويات
09	مقدمة
15	1. مدخل للتعريف بالموازنة العامة للدولة
15	1.1. ماهية الموازنة العامة للدولة
16	1.1.1. تطور فكرة الموازنة العامة
18	2.1.1. مفهوم الموازنة العامة
21	3.1.1. خصائص الموازنة العامة وأهميتها
24	2.1. مبادئ الموازنة العامة للدولة
24	1.2.1. مبدأ سنوية الموازنة
27	2.2.1. مبدأ وحدة الموازنة
29	3.2.1. مبدأ عمومية الموازنة
32	4.2.1. مبدأ توازن الموازنة العامة
35	3.1. دورة الموازنة العامة للدولة
35	1.3.1. إعداد الموازنة العامة

40	..... 2.3.1. إعتماء الموازنة العامة
42	..... 3.2.1. تنفيذ الموازنة العامة
45	..... 4.2.1. الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة
50	..... خلاصة
51	..... 2. المكونات الأساسية للموازنة العامة وسياسة العجز الموازني
51	..... 1.2. مكونات الإنفاق للموازنة العامة
52	..... 1.1.2. ماهية النفقات العامة
56	..... 2.1.2. العوامل المؤثرة على الإنفاق
60	..... 3.1.2. الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
63	..... 2.2. مكونات الإيرادات للموازنة العامة
64	..... 1.2.2. الإيرادات الاقتصادية
67	..... 2.2.2. الإيرادات السيادية
72	..... 3.2.2. الإيرادات الطارئة
76	..... 3.2. عجز الموازنة العامة للدولة
76	..... 1.3.2. ماهية عجز الموازنة العامة
80	..... 2.3.2. تطور عجز الموازنة العامة في الفكر المالي
87	..... 3.2.2. أساليب تمويل عجز الموازنة العامة وآثارها
91	..... خلاصة
92	..... 3. دور الإنفاق العام الرشيد في دعم توازن الموازنة العامة
92	..... 1.3. ماهية الإنفاق العام الرشيد
93	..... 1.1.3. مفهوم الإنفاق العام الرشيد وشروطه
95	..... 2.1.3. تطور أساليب ترشيد الإنفاق العام
97	..... 3.1.3. علاقة الإنفاق العام الرشيد بالاستخدام الرشيد لموارد المجتمع
100	..... 2.3. متطلبات ترشيد الإنفاق العام
100	..... 1.2.3. فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص
102	..... 2.2.3. فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة

105	..... 3.2.3. تخطيط النفقات والتنبؤ
109	..... 3.3. الاتجاهات الحديثة لإعداد الموازنة العامة كمقترح لترشيد الإنفاق العام
110	..... 1.3.3. موازنة الاعتمادات والبنود
112	..... 2.3.3. موازنة البرامج و الأداء
115	..... 3.3.3. موازنة التخطيط والبرمجة
118	..... 4.3.3. موازنة الأساس الصفري
122	..... خلاصة
123	..... 4. الموازنة العامة وأهمية ترشيد الإنفاق العام في الجزائر
123	..... 1.4. الموازنة العامة في الجزائر في التشريع المالي الحالي
124	..... 1.1.4. تاريخ النظام المالي في الجزائر
126	..... 2.1.4. نظام الموازنة العامة في لجزائر:
133	..... 3.1.4. مراحل الموازنة العامة في الجزائر
141	..... 2.4. تطور الموازنة العامة في الجزائر للفترة (1995-2009)
142	..... 1.2.4. تطور النفقات العامة
147	..... 2.2.4. تطور الإيرادات العامة
153	..... 3.2.4. تطور عجز الموازنة العامة
158	..... 3.4. مشروع عصرنة النظام الموازناتي
158	..... 1.3.4. مضمون مشروع عصرنة النظام الموازناتي
162	..... 2.3.4. مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
165	..... 3.3.4. المكونات الأساسية لعصرنة النظام الموازناتي
170	..... خلاصة
171	..... خاتمة
178	..... قائمة المراجع

الملاحق

مقدمة:

برزت باهتمام متزايد خلال السنوات الأخيرة ظاهرة زيادة حجم دور الحكومة في النشاط الاقتصادي، وسياسات الإصلاح الاقتصادي والمالي والتصحيح الهيكلي والتي تستهدف بشكل أساسي تقليل هذا الدور، وجاءت خلفية ذلك الاهتمام بنظر إلى للعلاقة الوثيقة لحجم الدولة في النشاط الاقتصادي في البلدان النامية بمستويات الإنفاق العام وتطوره. فالملاحظة التي تخص جميع هذه الدول على اختلاف نظمها وظروفها هي اتجاه النفقات العامة إلى التزايد والتنوع، وهذا في ظل الشح المتزايد في الموارد.

إذ تعاني الدول النامية قصورا في طاقتها التمويلية، فبالنسبة للطاقة الضريبية يلاحظ أن نسبة كبيرة من هذه الدول قد تعدت حدود طاقتها الضريبية، الأمر الذي يعني استحالة زيادة الحصيلة الضريبية في هذه الدول دون التأثير سلبا على كافة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أما الطاقة الاقتراضية فقد عجزت هذه الدول عن تدبير القدر اللازم من الموارد اعتمادا على القروض الداخلية لعدة أسباب منها انخفاض نسبة الدخل وارتفاع الميل المتوسط والحدي للاستهلاك وتدهور مستوى المعيشة، وما يتبع ذلك من انخفاض المدخرات، الأمر الذي اضطر هذه الدول إلى اللجوء إلى الإصدار النقدي بما يصاحبه من ضغوط تضخمية تلقي بآثارها السلبية على معدلات التنمية ودرجة الاستقرار الاقتصادي وعدالة توزيع الدخل.

ونتيجة لقصور الطاقة التمويلية الداخلية لجأت هذه الدول إلى القروض الخارجية، وهو ما أنجر عنه زيادة في حدة مديونيتها حتى أصبحت مدفوعات خدمة الدين تفوق القروض المتدفقة إليها، الأمر الذي اضطر الدول النامية إلى الرضوخ سياسيا واقتصاديا أمام الدول المتقدمة وقبولها سياسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي مقابل إسقاط بعض الديون وجدولة البعض الآخر، ولا يخفى ما يصاحب ذلك من انعكاسات غير مرغوبة على الإرادة السياسية لهذه الدول من ناحية، وتعميق حدة الآثار السلبية للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها من ناحية أخرى.

وفي ظل قصور الطاقة التمويلية باتت الدول النامية تعاني من عجز مستمر في موازنتها العامة، برز الاتجاه نحو تخفيض الإنفاق العام، إلا أننا نلاحظ أن تزايد الإنفاق العام كثيرا ما يكون مرتبطا بالسياسة المالية الهادفة إلى تحقيق أهداف المجتمع، وخاصة هدفي التنمية الاقتصادية وعدالة توزيع الدخل، بحيث يؤدي تخفيض الإنفاق العام إلى تدهور معدلات التنمية الاقتصادية وتزايد التفاوت في توزيع الدخل.

فالظروف الاقتصادية والاجتماعية في العديد من الدول النامية لا تزال غير مؤهلة لإفساح المجال للقطاع الخاص لممارسة دورا يعتد به في مسار عملية التنمية، بل أن تجارب العديد من الدول النامية في هذا المجال قد باءت بالفشل، حيث عاودت هذه الدول الرغبة في المزيد من التدخل الحكومي لما عانته من مشكلات اقتصادية واجتماعية نتيجة التطبيق غير الرشيد لآليات قوى السوق.

كذلك أن تزايد الإنفاق العام يرجع إلى العديد من المتغيرات الوطنية والعالمية التي يصعب التحكم فيها أو تجنبها، وتتمثل أهم هذه العوامل في اضطلاع الحكومات بالجانب الأكبر من مسؤوليات عمليات التنمية الاقتصادية، وسياسات التوظيف والأجور في الدولة والقطاع العام لاعتبارات سياسية واجتماعية، وكذا الإنفاق العسكري بسبب التوترات الإقليمية، وتخفيض العملة الوطنية كأحد الشروط التي يفرضها صندوق النقد الدولي، ... الخ.

ومن هنا تبرز أهمية ترشيد الإنفاق العام باعتباره السبيل الوحيد للدول النامية، من أجل تجنب الآثار السلبية المصاحبة لمحاولات علاج عجز الموازنة العامة من خلال فرض المزيد من الضرائب واللجوء إلى القروض العامة بأنواعها أو من خلال تخفيض الإنفاق العام، وكذا من أجل زيادة مساهمة الدولة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

ولما كانت هنالك علاقة بين أسلوب إدارة الموازنة العامة وبين ترشيد الإنفاق العام، فإننا نعتقد بأن تطوير أسلوب إدارة الموازنة العامة يلعب دورا هاما في التأثير على كفاءة وفعالية الإنفاق العام، ذلك أن علاج عجز الموازنة العامة أو القضاء عليه من خلال ترشيد الإنفاق العام يتطلب تحديد أو اقتراح أفضل الأساليب قدرة على تحقيق الفعالية والكفاءة في استخدام الموارد العامة المتاحة. ومن ثم تجنب أهم أسباب وأثار عجز الموازنة العامة في الدول النامية.

- إشكالية البحث:

بناء على ما تم عرضه، تتضح الإشكالية التي نحن بصدد معالجتها، والمتمثلة في السؤال التالي:

- ما هو دور ترشيد الإنفاق العام في تحقيق الفعالية والكفاءة في استخدام الموارد العامة المتاحة، ومن ثم في علاج العجز في الموازنة العامة للدولة؟

وللوصول إلى الإلمام الجيد والتحليل الدقيق لهذه الإشكالية استوجب الأمر تجزئتها إلى مجموعة من الأسئلة الفرعية على النحو التالي:

- ما هي المفاهيم الأساسية المتصلة بالموازنة العامة؟ وما هي مكوناتها الأساسية؟

- ما المقصود بعجز الموازنة العامة؟ ما هي أساليب تمويل العجز الموازني والآثار الناجمة عنها؟

- ما المقصود بترشيد الإنفاق العام؟ وما هو دور تطوير أسلوب إدارة الموازنة العامة على كفاءة وفعالية الإنفاق العام؟

- كيف يتم إعداد الموازنة العامة في الجزائر؟ وما هي آفاق تطويرها وعصرنتها؟

- فرضيات البحث:

- لكي نوفي بالغرض لمعالجة هذا الموضوع اعتمدنا أساسا الفرضيات التالية:
- تطور الدور الوظيفي للدولة والاعتماد على أدوات السياسة الانفاقية في تحقيق أهداف المجتمع.
- يعود العجز الموزني إلى التبيان الحاصل بين النمو الكبير الحادث في النفقات العامة للدولة من ناحية، والنمو البطيء أو التدهور الحاصل في الإيرادات العامة للدولة من ناحية ثانية.
- إن ترشيد الإنفاق العام يعتبر كأفضل الأساليب لمواجهة العجز غير المرغوب في موازنة الدولة دون الإخلال بالدور الوظيفي للدولة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- إن تطوير أسلوب إدارة إعداد الموازنة العامة في ظل ظروف الدول النامية بما في ذلك الجزائر يعتبر من أفضل المناهج لتحقيق فعالية وكفاءة استخدام الموارد العامة المتاحة.

- أسباب اختيار البحث:

- يعود اختيارنا لهذا الموضوع إلى جملة من الدوافع نحصرها فيما يلي:
- قناعتنا الكبيرة بأن مشكلة الدول النامية ليست في قلت مواردها العامة المتاحة بقدر ما تكمن في كفاءة وفعالية استخدام هذه الموارد؛
- محاولة إيجاد السبل الكفيلة لعلاج العجز الموزني في الدول النامية ومنها الجزائر من خلال ترشيد الإنفاق العام عن طريق تطوير أسلوب إدارة إعداد الموازنة العامة باعتبارها وسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية؛
- الرغبة في الإلمام بالإبعاد الرئيسية التي تنطوي عليها قضية إصلاح المالية العامة لاسيما عصرنة النظام الموزناتي في بلادنا؛
- بينما ترتبط الأسباب الذاتية لاختيارنا لهذا الموضوع بطبيعة مجال التخصص الذي انتمي إليه " بنوك، نقود، مالية "، والذي تعد المالية العامة والموازنة وترشيد نفقاتها إحدى موضوعاته واهتماماته الأساسية.
- ضف إلى ذلك أهمية ومكانة الموضوع كونه يمس مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية الذي يهم كل فرد من أفراد المجتمع وكوني فرد من هذا المجتمع فقد ارتأيت معالجة هذا الموضوع.

- أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في كون أن أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الحكومات في مختلف الدول من خلال برامجها الاقتصادية والاجتماعية قصد تحقيق النتائج المنتظرة منها، تتوقف على مجموعة السياسات والوسائل التي تتفاوت فيما بينها، وأهمها السياسة المالية وفق النظرة الاقتصادية الحديثة. وباعتبار موازنة الدولة أداة من أدوات السياسة المالية، فهي لم تعد تهدف إلى تحقيق مجرد التوازن المحاسبي فقط، بل أصبحت تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فقد أصبحت الموازنة العامة تحتل أهمية كبيرة في الوقت المعاصر، فهي تستخدم كعامل ثبات واستقرار، كما أنها أداة فعالة في تحقيق التنمية الاقتصادية وتشجيع الاستثمار.

هذا و تعاني الدول النامية عجزا متزايدا في موازنتها الحكومية، وذلك بسبب انخفاض الإيرادات العامة، وارتفاع حجم الدين العام الإجمالي والزيادة المستمرة في الإنفاق العام لمواجهة الزيادة السكانية وتلبية احتياجات المواطنين التعليمية والصحية وخدمات الطرق والمرافق العمومية ودعم السلع الأساسية لمحدودي الدخل الأمر الذي يتطلب تحسين نظم إدارة الإنفاق العام في هذه الدول.

ويمثل عدم رشادة الإنفاق العام أحد أهم الأسباب التي تؤدي إلى تفاقم عجز الموازنة العامة، بما يترتب عليه من استنزاف الموارد العامة دون تحقيق الهدف المطلوب أو تحقيقه بتكلفة مرتفعة نتيجة عدم حساب التكلفة والعائد لأوجه الإنفاق المطلوبة. وعدم دراسة البدائل المتاحة لتحقيق الأهداف الحكومية المخطط لها، خاصة في ظل تطبيق العديد من الدول النامية لأسلوب موازنة البنود التقليدية والتي تعاني كثيرا من أوجه القصور.

وإذ تسعى الدول النامية ومنها الجزائر نحو تحقيق ترشيد في إنفاقها العام بما ينطوي عليه من إصلاح لأنظمتها المالية، ويدعم قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المالية، فإن تطوير أسلوب إدارة الموازنة العامة للدولة تعد أحد آليات التي تساعد بالإضافة إلى السياسات المالية الأخرى على تطبيق نمط إنفاق يتفق وتحقيق النتائج المرجوة من الموارد المتاحة.

- أهداف البحث:

يرمي هذا البحث إلى مجموعة من الأهداف يمكن تلخيصها فيما يلي:

- محاولة إبراز الجوانب المختلفة المرتبطة بالموازنة العامة؛
- تسليط الضوء على المكونات الأساسية للموازنة العامة من إيرادات ونفقات عامة؛
- التعريف بمفهوم عجز الموازنة العامة وأنواعه المختلفة وبمقومات ظهوره في الدول النامية، إضافة إلى بيان تطور العجز في الموازنة العامة في المدارس الاقتصادية المختلفة التي تناولت مبدأ توازن الموازنة العامة ابتداء من الفكر الكلاسيكي حتى الفكر المالي المعاصر؛
- تحليل مصادر تمويل عجز الموازنة العامة والآثار المترتبة عليها؛
- التعريف بمفهوم الإنفاق العام الرشيد وشروطه وتطور أساليبه في الفكر المالي وعلاقته بالاستخدام الرشيد لموارد المجتمع ككل؛
- بيان متطلبات ترشيد الإنفاق العام متمثلة في فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، والتحقق من فعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها داخل قطاعات الدولة، والحاجة إلى تخطيط النفقات العامة والتنبؤ بها؛
- تحليل وتقييم تقسيمات الموازنة العامة في ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام كأهم أساليب لعلاج عجز الموازنة العامة؛
- دراسة نظام الموازنة العامة في الجزائر، وتحليل تطور الإيرادات والنفقات العامة والعجز الموازني بها للفترة الممتدة 1995-2009؛
- تبين أهمية وضرورة تطوير أسلوب إدارة الموازنة العامة في الجزائر كأهم أسلوب لترشيد الإنفاق العام، ومن ثم علاج عجز الموازنة العامة في الجزائر.

- منهج الدراسة:

قصد الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على إشكالية البحث واختبار صحة الفرضيات، اعتمدنا على المنهج الوصفي باعتباره يناسب الباحث في العلوم الاقتصادية التي هي جزء من العلوم الاجتماعية، بحيث عن طريقه يتسنى استعراض المفاهيم الأساسية المتعلقة بالموازنة العامة، ومكوناتها من الإيرادات والنفقات العامة، وسياسة العجز الموازي، وترشيد الإنفاق العام. كما اعتمدنا على المنهج التحليلي بغية تحليل البيانات التي تتوفر عن مشكلة البحث، وذلك في إطار دراسة حالة الجزائر، وهذا بالاعتماد على البيانات الرقمية الرسمية الصادرة عن وزارة المالية والديوان الوطني للإحصائيات.

- حدود الدراسة :

تواجه الدول النامية ومنها الجزائر مشكلات وتحديات لا حدود لها تتصل بوجودها وبنظمتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وأهم هذه التحديات مشكلة عجز الموازنة العامة باعتبارها أحد أهم المحاور الرئيسية التي تقع في دائرة النشاط المالي للدولة. لهذا حددنا دراستنا في العنصرين التاليين:

- **الحدود المكانية:** ترتبط هذه بدراسة حالة الموازنة العامة في الجزائر من خلال دراسة نظام الموازنة المتعلق بها وتحليل التطورات التي عرفت الإيرادات والنفقات العامة وكذا العجز الموازي، إضافة إلى دراسة مشروع عصرنه نظام الموازنة العامة في الجزائر والذي يهدف إلى ترشيد الإنفاق العام.

- **الحدود الزمنية:** تمتد فترة الدراسة خلال الفترة 1995-2009، وهي فترة تمتد لأكثر من عشرة سنوات، كما أنها تتعلق بفترة تطبيق الجزائر للإصلاحات الاقتصادية ابتداء من سنة 1994 بعد إمضاءها على اتفاق الاستعداد الائتماني في ماي 1994 مع صندوق النقد الدولي.

- الدراسات السابقة:

في حدود علمنا، فإنه من بين أهم الدراسات التي تناولت هذا الموضوع ما يلي:

- دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي -دراسة حالة الجزائر للفترة 1990-2004، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005، والتي تطرق فيها إلى العجز الموازي وضرورة علاجه.

- باغوس عبد القادر، دراسة تحليلية لعجز الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 1986-1997، رسالة شهادة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 1998-1999، تناول فيها مشكلة عجز الموازنة العامة في الجزائر، وطرق تمويل العجز الموازي وتأثيرها على الاقتصاد الوطني، وكيفية علاج عجز الموازنة العامة في ظل برنامج التعديل الهيكلي لصندوق النقد الدولي.

- صعوبات الدراسة:

تبعاً لخصوصية الموضوع المتعلق بترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة، وجدنا أمامنا صعوبات من أهمها الآتي:

- نقص المراجع التي تتناول الإنفاق العام الرشيد؛

- قلة الدراسات الأكاديمية المتخصصة التي تناولت الموضوع؛

- تباين واختلاف البيانات والإحصائيات من مصدر لأخر.

- هيكل الدراسة:

تبعاً للأهداف المتوخاة من بحثنا هذا ولمعالجة الإشكالية والتساؤلات الجزئية ولاختبار الفرضيات تم تقسيم البحث إلى أربعة فصول جاءت على النحو التالي:

الفصل الأول: هو عبارة عن مدخل للتعريف بالموازنة العامة يتضمن مختلف المفاهيم الأساسية ذات الصلة بالموازنة العامة، حيث ابتدأته بإعطاء نبذة عن تطور فكرة الموازنة في الفكر المالي وتعرض لمفهوم الموازنة وخصائصها وأهميتها، ثم تحديد المبادئ التي تخضع لها أثناء الإعداد، وهذه المبادئ، هي: السنوية، الوحدة، العمومية، التوازن، كما تناولت في هذا الفصل مختلف المراحل التي تتكون منها دورة الموازنة انطلاقاً من مرحلة الإعداد التي تتولها الحكومة إلى مرحلة الاعتماد التي هي من اختصاص البرلمان إلى مرحلة تنفيذ الاعتماد المصادق عليها، وأخيراً مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة.

وفي الفصل الثاني: تناولت فيه المكونات الأساسية للموازنة العامة والمتمثلة في مكونات الإنفاق العام ومكونات الإيراد العام، باعتبارهما عنصران أساسيان في توازن الموازنة العامة وما ينجر عنها من فائض أو عجز، ثم تطرقت إلى مشكلة عجز الموازنة العامة من خلال التعريف بمفهومه وتبين أنواعه وأسباب ظهوره، وإلى بيان تطور مفهوم العجز في الفكر المالي ابتداءً من الفكر الكلاسيكي حتى الفكر المالي المعاصر. وفي ختام هذا الفصل تعرضت إلى مصادر تمويل هذا العجز والآثار المترتبة عليه.

أما في الفصل الثالث: فقد حرصت فيه على تبين دور ترشيد الإنفاق العام كأحد أهم أساليب لعلاج عجز الموازنة، وذلك بتحديد مفهوم ترشيد الإنفاق العام والشروط الضرورية التي يتطلبها، وتبين تطور أساليبه في الفكر المالي، وكذا إلى تحديد علاقته بالاستخدام الرشيد لموارد المجتمع ككل. ثم تطرقت إلى متطلبات ترشيد الإنفاق العام متمثلة في فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، والتحقق من فعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها داخل قطاعات الدولة، والحاجة إلى تخطيط النفقات العامة والتنبؤ بها، وختاماً لهذا الفصل تعرضت إلى الأساليب الحديثة للموازنة العامة كمقترح لترشيد الإنفاق العام.

بينما الفصل الرابع: تطرقت فيه إلى الموازنة العامة في الجزائر وأهمية ترشيد الإنفاق العام بها، وهذا بالتعرض أولاً إلى الموازنة العامة في التشريع المالي الحالي، وذلك من خلال إعطاء نبذة تاريخية عن النظام المالي في الدولة الجزائرية، و التعرض إلى نظام الموازنة العامة فيها، كما تم التطرق للمراحل الرئيسية التي تمر بها الموازنة العامة. ثم دراسة تطور الموازنة العامة في الجزائر للفترة الممتدة 1995-2009 وذلك بدراسة وتحليل: تطور النفقات العامة، تطور الإيرادات العامة، تطور توازن الموازنة العامة والوقوف على العجز الذي عرفته خلال هذه الفترة. وأخيراً تطرقت إلى مشروع عصرنة النظام الموازني الذي يهدف إلى تصحيح الاختلالات المالية والتخفيض من العجز الموازني المستمر.

أما الخاتمة فقد عرضنا من خلالها أهم النتائج والتوصيات المتوصل إليها من الدراسة وهذا بعد اختبار صحة الفرضيات.

الفصل 1

مدخل للتعريف بالموازنة العامة للدولة

تتبع أهمية الموازنة العامة للدولة من كونها ترجمة رقمية للخطط الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية للدولة، موضوعها هو تخصيص الموارد المتاحة وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة، فهي تعكس دور الدولة في النشاط الاقتصادي. ومن هنا تكون الموازنة العامة للدولة قد أصبحت تمثل الترجمة الصحيحة للسياسة المالية للدولة، هذه الموازنة تثير كظاهرة من الظواهر المالية العامة، مسائل متعددة بالنسبة لماهيتها وللقواعد التي تحكم وجودها، تحضيرها واعتمادها وتنفيذها ومراقبة على هذا التنفيذ. مسائل كانت كلها محلا للبحث النظري الذي يعطينا نظرية الموازنة العامة للدولة، فالتعرف على هذه النظرية يسمح لنا بقراءة دقيقة للموازنة التي تبنيها الدولة في واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

وحتى يمكننا التطرق إلى المكونات الرئيسية للموازنة العامة والى سياسة العجز في الموازنة وكذا إلى ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج هذا العجز، فإنه ارتأينا أن نبدأ دراستنا بفصل تمهيدي نتعرض فيه لبعض العموميات المتعلقة بالموازنة العامة، حيث يتطلب الأمر إعطاء لمحة تاريخية عن تطور الفكر المالي وكذا التعرف إلى مفهوم الموازنة العامة و التمييز بينها وبين بعض المفاهيم القريبة لها، ثم توضيح خصائصها، وتبيين أهميتها، والمبادئ الأساسية في إعدادها والمراحل التي تمر بها دورة الموازنة.

لذا سنتناول تفصيل الموازنة العامة وفقا للعناصر التالية:

- ماهية الموازنة العامة للدولة؛
- مبادئ الموازنة العامة للدولة؛
- دورة الموازنة العامة للدولة.

1.1. ماهية الموازنة العامة للدولة

تمثل الموازنة العامة للدولة بجوانبها المختلفة مسألة على درجة عالية من الأهمية وخاصة مع الأخذ في الاعتبار تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، كما تعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية للسياسة المالية التي تؤدي إلى تحقيق أهدافها، ومن هذا المدخل يمكن تناول الموازنة من خلال النقاط التالية:

- تطور فكرة الموازنة العامة؛
- مفهوم الموازنة العامة؛
- أهمية الموازنة العامة.

1.1.1. تطور فكرة الموازنة العامة

تعود الأصول التاريخية للموازنة العامة للدولة إلى عرف تاريخي يتعلق بضرورة الموافقة المسبقة للشعب مباشرة، وعبر ممثليه، على كيفية جباية إيرادات الدولة ووجوه إنفاقها، بمعنى آخر لا تفرض ضريبة معينة إلى بعد مناقشة وجوه وضرورة هذا الإنفاق بواسطة ممثلي الشعب.

وبالرغم من أن الكثير من المؤرخين يرجعون ظهور الموازنة العامة إلى عهد الإمبراطورية الرومانية في العصور القديمة نظرا لاتساع رقعتها وضرورة تنظيم إيراداتها ونفقاتها في قائمتين متقابلتين، ثم إلى عهد الجمهوريات الإيطالية القديمة، في جنوى، البندقية، وفلورنسا، فإنه بالإمكان القول إن فكرة الموازنة العامة بمفهومها العلمي الحديث قد ارتبطت بوجود الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يسمح لكل سلطة أن تراقب أعمال السلطة الأخرى [57] ص 25.

هذا التحديد يقودنا إلى القول أن الموازنة بمفهومها الحديث هي من وضع بريطانيا، ثم جاءت فرنسا واقتبستها وبنتها على أسس علمية واضحة. وانتقلت الفكرة من بريطانيا وفرنسا إلى الدول الأخرى حتى عمت جميع البلدان المتعدنة [13] ص 28.

1.1.1.1. فكرة الموازنة في بريطانيا

كانت بريطانيا هي الأولى، من بين بلدان العالم، التي أرسيت فيها مبادئ الموازنة الحديثة. وكانت نقطة الانطلاق لإرساء هذه المبادئ، المبدأ القائل بأنه لا ينبغي أن تفرض الضريبة ويجرى تحصيلها إلا برضى ممثلي الشعب الذين يقع على عاتقهم عبء دفعها، وموافقتهم، وعن هذا المبدأ الأصل تفرعت جميع المبادئ الأساسية للموازنة وبموازاة ذلك أرسيت مبادئ الديمقراطية البرلمانية على خطين متوازيين يلتقيان ويتبع كل منهما الآخر ويتبادلان التأثير والتأثير. وقد كان المبدأ المالي الأساسي المعمول به في بريطانيا طيلة القرون الوسطى، أن الملك يغطي نفقات المملكة بما تدره عليه أملاك التاج الخاصة وإيراداتها [35] ص 8، وقد كان حرا في الإنفاق كيفما يشاء، وكان يحق له عند الضرورة أن يفرض على الشعب ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة ولكنه كان مضطرا في مثل هذه الحالة إلى الحصول على موافقة من ممثلي الأمة.

ولما أخذت نفقات الدولة تزداد واضطر الملك إلى الاستعانة بالضرائب أكثر فأكثر من ذي قبل حاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة [13] ص 29، وبالفعل هذا ما بادر إليه الملك " ادوارد الأول " و " هنري الثامن " مما أدى إلى قيام معارضة برلمانية متمسكة بمبدأ الموافقة البرلمانية المسبقة، وقد بقي الصراع بين البرلمان قائما حتى عهد الملك "شارل الأول " عندما استطاع البرلمان الإنجليزي سنة 1628، أن يفرض على الملك إعلان وثيقة الحقوق التي تنص على ضرورة موافقة البرلمان المسبقة على فرض أو جباية أية ضريبة مقترحة.

بالطبع لم ينته الصراع عند هذا الحد، فبالرغم من المعارضة البرلمانية تابع الملك محاولة التهرب من قيد الموافقة البرلمانية المسبقة لفرض وجباية الضرائب، حتى كانت الحرب الأهلية التي انفجرت في عام 1648 بين أنصار الملك وأنصار البرلمان بقيادة " كرمويل "، ثم تجددت في عام 1688 لتنتهي بإصدار الملك " وليام الثالث " ما سمي بإعلان دستور الحقوق الذي وسع صلاحيات البرلمان في الشؤون المالية، فباتت رقابته المسبقة تشمل كل إيرادات الدولة بما فيها موارد التاج الخاصة وكل النفقات العامة التي ينوي الملك إنفاقها.

وفي القرن الثامن عشر لم يكتف البرلمان بالإذن المسبق الصادر عنه للجباية والإنفاق، بل أصبح يقرر أن هذا الإذن يجب أن يمنح لفترة سنة زمنية، وفي حال انتهائها يتوجب الحصول على إذن جديد [57] ص 32-33.

2.1.1.1. فكرة الموازنة في فرنسا

اقتفت فرنسا أثر بريطانيا في إرساء مبادئ الموازنة، بإجازة جباية الضرائب والرسوم وأوجه إنفاقها من جهة، وتجديد هذه الإجازة سنويا من جهة ثانية، ولكنها جاءت متأخرة عنها بفترة طويلة من الزمن. فقد كان مرد هذا التأخر في إقرار مبادئ الموازنة بمفهومها الحديث في فرنسا إلى أن جمعيات ممثلي طبقات المجتمع الفرنسي في المقاطعات والأقاليم أو لعموم فرنسا، لم تأخذ دورها الحقيقي في موضوع مناقشة الضرائب وإقرارها إلا بعد اندلاع الثورة وتحول جمعيات الممثلين العامة إلى جمعية وطنية [35] ص 12.

ففي القرون الوسطى، وبالرغم من تقييد الصلاحيات الملكية في فرض الضرائب للموقفة البرلمانية المسبقة. فقد كان الملك الفرنسي غالبا ما يتجنب الالتزام بهذا القيد ويلجأ إلى فرض الضرائب التي يرتئها لتغطية نفقاته ونفقات الدولة، وقد ساعده على ذلك عدم جدية ممثلي الشعب والحروب التي كانت تشغل فرنسا خلال حقبة طويلة من الزمن، مما سمح للملك أن يفرض، الضرائب ويجبئها وينفقها بالشكل الذي يراه مناسباً، وقد بقي الوضع على هذه الحال حتى نشوب الثورة الفرنسية عام 1789، وعلى ضوء المبادئ والأفكار التحررية التي كان ينشرها النظام الإنجليزي عبر فلاسفته ومفكره، ومن هذه المبادئ التي أثرت بالمفكرين الفرنسيين الذين مهدوا للثورة الفرنسية، ما كتبه "جون لوك" في كتابه الحكم المدني عن عدم قانونية فرض الضرائب والرسوم على الأموال الخاصة بالشعب دون الحصول على موافقته المسبقة مباشرة أو عبر ممثليه [57] ص 34.

وهكذا، فما إن التأمّت الجمعية الوطنية عام 1789 اثر نشوب الثورة الكبرى، حتى ضمنت قانون حقوق الإنسان وفي المادة 14 منه الإعلان الذي ينص بأنه: "إن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة فرض الضرائب، وأن يوافق عليها بملء الحرية، ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها" [13] ص 30.

بعد هذا الإعلان لم يكتف ممثلو الشعب بذلك، فضمنوا دستور سنة 1791 حق تحديد النفقات العامة، بحيث نصت المادة العاشرة 10 منه على "إن الدستور يفوض الهيئة التشريعية صلاحية تحديد النفقات العامة ووضع الضرائب مع تحديد طبيعتها، كميتها، مدتها، وطرق جبايتها"، وبعد هذا التطور الذي أدخل أصول تنظيم المالية العامة مرحلة جديدة، نجد أن الفرنسيين من خلال دستور 1793، حاولوا إضفاء طابع المصلحة العامة للضرائب وشمولية تطبيقها، حيث نص هذا الدستور، أنه "لا يمكن فرض أية ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا بفرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها".

واعتباراً من هذا التاريخ بدأت الموازنة العامة في فرنسا تكتسب طابعها الحالي، بحيث أصبحت السلطة التشريعية تأذن سنويا بالجباية والإنفاق، ولا يمكن أن يعطى هذا الإذن لأكثر من سنة واحدة [57] ص 35.

3.1.1.1. فكرة الموازنة عند العرب

إن دراسة فكرة الموازنة عند العرب لا يمكن أن تكون مجدية، إلا بعد اندثار المجتمعات القبلية وظهور الدولة الإسلامية وتوسع سلطتها على أرجاء واسعة من العالم، هذا التوسع للدولة الإسلامية مع كل ما يتطلبه من قوى عسكرية وولايات وإدارات لضمان الأمن والنظام داخل كل ولاية وتنظيم العلاقة بين مختلف الولايات والسلطة المركزية للدولة الإسلامية، كان يفترض بلا شك أعباء مالية تلبى متطلبات الدولة من الإيرادات اللازمة لتغطية احتياجاتها الاتفاقية.

إن المسلمين، وإن كانوا يهتمون بتأمين الإيرادات العامة لتغطية النفقات الضرورية، فإنهم لم يعتمدوا السياسة المالية بمفهومها التقليدي الذي عرفناه من خلال التجربة الانجليزية والفرنسية، كما لم يعتمدوا مبدأ وضع موازنة عامة للدولة الإسلامية، وفقا للمبادئ التقليدية التي كرستها الدولة الغربية مع مرور الزمن.

وعلى الرغم من غياب الأسس لوضع موازنة عامة للدولة الإسلامية بالمفهوم الغربي التقليدي، فإن النظم المالية الإسلامية عملت على تنظيم العمليات المالية، وضبط عمليات تأمين الإيرادات، إنفاقها، وتسجيلها عبر الأخذ بفكرة بيت المال والدواوين. فبيت المال الذي أنشئ في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم يحمل معنيين، المعنى الأول هو السجل أو الحساب المختص بتدوين كل ما يرد إلى الدولة من إيرادات وكل ما يخرج منه مما يستحقه المسلمون من مال، أما المعنى الثاني فيقصد به المكان الذي توضع فيها أو تصرف منه الأموال التي هي من إيرادات الدولة. من خلال هذين المعنيين يمكن اعتبار أن بيت المال كان يمثل خزينة الدولة الإسلامية التي كانت تتكون من إيرادات الزكاة والصدقات التي كانت تجمع في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء وتنفق في أوجهها الشرعية.

أما فكرة الدواوين فقد كان أول من تبناها الخليفة الثاني لرسول الله صلى الله عليه وسلم عمر بن الخطاب، وهذا خصوصا بعد أن ازدادت موارد الدولة بصورة عظيمة كما ازدادت نفقاتها جراء الفتوحات الإسلامية، ومن جراء الموارد الجديدة التي أحدثها الخليفة عمر بن الخطاب بفرض ضرائب الخراج والعشور وميراث من لا وارث له، فقد رأى ضرورة تنظيم تلك الإيرادات وتنظيم عمليات إنفاقها فاستحسن فكرة الدواوين وعمل على تنظيمها. والواقع أن الدواوين كانت تعني الأمانة أو السجلات المختصة بحصر الموارد العامة للدولة وبحصر نفقاتها، وهذا ما يشبه إلى حد ما توزيع الموازنة العامة بمفهومها الحديث إلى كفتين متقابلتين، كفة الإيرادات وكفة النفقات.

ولقد بقي الوضع على هذا الحال حتى العهد الأموي والعهد العباسي، عندما زاد الاهتمام بالدواوين فزاد عددها واختصاصاتها، أما عندما سيطر الأتراك على الخلافة، فقد تم إنشاء بيت مال خاص متميز عن بيت المال الأساسي الذي وضع تحت إشراف الوزير المختص، بينما بيت المال الخاص فقد بقي تحت إشراف الخلفاء ينفقون منه على ما يختص بهم. وعليه كانت الأسس التي اعتمدت من قبل الدولة الإسلامية لتنظيم عملياتها المالية المتعلقة بنفقاتها وإيراداتها تتشابه مع بعض أسس الموازنة العامة بمفهومها الغربي، خصوصا فيما يتعلق بسنوية الإيرادات وفي ما يتعلق بتخصيص قائمتين للإيرادات والنفقات العامة ومقابلتهما ببعضهما [57] ص 26-31.

وهكذا يمكن القول أن العرب المسلمين وإن كانوا بلغوا مستوى عالي في إدارة الأموال العمومية وطرح الضرائب، وتقنوا في طرق جبايتها وجمعوا أموالا ضخمة، غير أنهم لم ينظموا موازنة بالمعنى الذي نفهمه حاليا، ولم يستمروا على قواعد وأصول ثابتة، بل كانت هذه القواعد تتبدل بين سنة وسنة ومن خليفة وآخر بإلغاء الوظائف وإحداث غيرها وتخصيص الرواتب وإبطال غيرها بلا قيد ولا شرط [13] ص 33.

2.1.1. مفهوم الموازنة العامة للدولة

موازنة الدولة هي التقدير المعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة مقبلة عادة سنة، فهي تتعرض للنشاط الاقتصادي الذي ستقوم الدولة بتحقيقه، وتبحث في وسائل تمويل هذا النشاط، وإيجاز شديد أنها تتضمن خطة عمل الحكومة تحقيقا لأهداف المجتمع خلال مدة محددة من الزمن [11] ص 58.

إذ أن جميع الدول الحديثة على اختلاف أنظمتها متفقة على أن يسير نشاطها وفقا لبرنامج محدد بصورة دقيقة، يشمل مجموع نفقات الدولة وإيراداتها التي تقرها مسبقا لسنة على العموم، وتفصلها في بيانات تقتنر بالصفة الإجبارية عن طريق السلطة التشريعية، ويطلق على هذا البرنامج اسم " الموازنة العامة ". ويمكن حاليا اعتبار هذه الموازنة بمثابة المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع الميادين، فالضرائب لا يمكن أن تجبى إلا إذا سمحت الموازنة بجبايتها والإنفاق غير ممكن إلا إذا أذنت به الموازنة.

وحيث أن مفهوم الدولة وفلسفتها قد تطور مع مرور الزمن، فإن ذلك التطور كان لا بد أن يؤثر في الموازنة العامة فيجعلها تجاري في مفهومها مقتضيات التطور في فلسفة الدولة ووظائفها.

1.2.1.1. التعريف بالموازنة العامة

تكثر التعريفات الخاصة بالموازنة العامة للدولة، وبالتالي تتفاوت من حيث شموليتها وتكاملها، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى طبيعة الجوانب التي ينظر من خلالها للموازنة، سواء في القوانين والتشريعات الحكومية أو في مؤلفات المالية العامة والاقتصاد. ومن هنا تبلورت عدة مداخل لتعريف الموازنة العامة، نستطيع أن نرصدها على النحو التالي [59] ص 146:

1.1.2.1.1. المدخل الإداري

يعرف الموازنة العامة " بأنها وثيقة تعدها السلطة التنفيذية تتضمن تقديرات مفصلة لنفقات الدولة التي تلتزم القيام بها ولمواردها اللازمة لتمويل هذه النفقات، حيث يتم عرضها على السلطة التشريعية لمناقشة ما تراه مناسبا منها في صيغة قانونية يسمح بموجبها للسلطة التنفيذية القيام بمهام الجباية والإنفاق خلال فترة زمنية معينة ". ويوجز هذا التعريف الموازنة العامة في إطار النشاط الإداري المتضمن جمع الإيرادات، وممارسة الإنفاق ضمن الصلاحيات التي يجيزها القانون.

2.1.2.1.1. المدخل الاقتصادي

ينطلق هذا المدخل من التعريف التالي: " الموازنة العامة أداة مالية تقوم الحكومة باستخدامها لاقتطاع جزء من الثروة المنشئة بهدف تحقيق سياستها الاقتصادية والاجتماعية في تحقيق التوازن والرقى ". ويعبر هذا المدخل عن كون الموازنة العامة أداة مالية مؤثرة في النشاط والتوازن الاقتصادي، وبهذا فهو يلبسها الدور الوظيفي المالي.

3.1.2.1.1. المدخل القانوني

يتضمن هذا المدخل تعريف الموازنة العامة على أساس قانون البلد الذي يحكم النشاط المالي. فقد عرف القانون الفرنسي من خلال المرسوم الصادر في 19 جوان 1957، الموازنة العامة بأنها: " الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها، ويؤذن بها، ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية " [13] ص 42. وتغير هذا التعريف بموجب القانون الصادر في فرنسا بتاريخ 02 جانفي 1959، إذ عرفت المادة الأولى منه الموازنة العامة، التي باتت تعرف باسم " القانون المالي السنوي " بما يلي: " تقدر القوانين المالية، وتجزى لكل سنة مدنية، مجموع مواردها وأعبائها، أخذا بالاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي الذي تحدده لها " [73] ص 156.

وفي بلجيكا عرفت الموازنة العامة، بأنها: " بيان الإيرادات والنفقات العامة خلال الدورة المالية".

وقد عرفها القانون الأمريكي، بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة المالية التالية وإيراداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراح الجباية المبسطة فيها".

ويعرفها قانون المحاسبة العمومية في لبنان وفق المرسوم الصادر في 31 ديسمبر 1963، بأنها: "وثيقة تشريعية تقدر في نفقات الدولة وإيراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبها الجباية والإنفاق" [13] ص 42.

أما القانون الجزائري فقد عرفها بأنها: " تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها " [89].

2.2.1.1. تمييز الموازنة العامة عن المصطلحات الأخرى

تختلف الموازنة العامة عن غيرها من الوثائق المالية التي قد تختلط بها، ولذا يتطلب الأمر توضيحا لذلك.

1.2.2.1.1. الموازنة العامة أم الميزانية العامة

يستخدم اصطلاح " الموازنة العامة " و " الميزانية العامة " بشكل مترادف ويؤيدان نفس المدلول في قوانين موازنات الدول العربية وتشريعاتها المختلفة، وفي كتب المالية العامة والمؤلفات المتخصصة في علم الموازنة العامة. ويحاول بعض الباحثين التمييز بين كلمتي الموازنة والميزانية، إذ يطلق على الموازنة العامة لفظ الميزانية العامة، إلا أن لفظ الميزانية لفظ مولد، فإطلاق لفظ الموازنة العامة هو الأولى. حيث أن تعبير الموازنة العامة أكثر دلالة وانطباقا على التوازن، وأما لفظا " ميزانية " فهي اصطلاح حديث تم استخدامه من طرف بعض الكتاب المعاصرين وتم تداوله في العمل اليومي وبين العاملين في الجهاز الاداري ولم يكن معروفا من قبل.

هذا التباين في استخدام المصطلحين لقصد واحد كان موضوع مناقشة خبراء الموازنة العرب في عدة مؤتمرات، عقدتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية، منها المؤتمر الخامس بالكويت عام 1969، والمؤتمر السادس بالقاهرة عام 1927 والندوة العلمية المنعقدة في تونس عام 1980، وقد أوصت كل هذه المؤتمرات باستخدام مصطلح " الموازنة "، لأن استعمال مصطلح " الميزانية " يدعو إلى الخلط مع مصطلح " الميزانية المحاسبية " المستخدم في علم المحاسبة. وفي الواقع العملي من النادر أن نجد دولة أو حكومة تستطيع أن تحقق توازنا دائما بين إيراداتها ونفقاتها، وحقيقة الأمر أن العملية هي عملية سعي مستمر نحو موازنة الطرفين، الشيء الذي يجعل كلمة موازنة أكثر دقة في التعبير عن الحالة الفعلية لوضعية الموازنة العامة [45] ص 47-48.

2.2.2.1.1. الموازنة العامة وميزانية المشروعات

تقوم المشروعات الخاصة بعمل ميزانياتها السنوية، وهي عبارة عن حساب لموجودات ومطلوبات المشروع في تاريخ معين نتيجة لعملياتها التي تمت في فترة سابقة وفقا لقواعد يهتم بها علم المحاسبة، أما الموازنة العامة فتختلف عن ميزانية المشروعات كونها تتعلق بفترة مستقبلية وأنها لا تعطي تقييما لموجودات ومطلوبات الدولة في تاريخ معين وإنما فقط تقديرا لبيان الإنفاق والإيراد خلال فترة قادمة ويشترط لتنفيذها موافقة السلطة التشريعية [31] ص 507-508.

3.2.2.1.1. الموازنة العامة والمحاسبة الوطنية والحسابات الوطنية

المحاسبة الوطنية مصطلح حديث يقصد به، التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي الكلي لبلد من البلدان بقطاعيه الخاص والعمومي في علاقته الداخلية والخارجية خلال مدة مقبلة هي سنة في الغالب، وهي تختلف عن الموازنة العامة في أنها تضم تقديرا لنفقات وإيرادات الأمة كلها (حكومة وأفراد) أثناء مدة قادمة في حين أن الموازنة العامة هي تقدير للإنفاق والإيراد المتوقع خلال فترة قادمة [31] ص 508.

كما ترتبط المحاسبة الوطنية بما يسمى بالحسابات الوطنية أو حسابات الدخل الوطني، فصلة الحساب الوطني بالمحاسبة الوطنية تشبه تماما صلة الحساب الختامي بالموازنة لعامة، بمعنى أن الحساب الوطني عبارة عن سجل لكافة أوجه النشاط الاقتصادي للأمة عن فترة ماضية، وذلك خلال العمليات التي تمت فعلا والخاصة بحجم الدخل الوطني في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه [25] ص 279.

4.2.2.1.1. الموازنة العامة والحساب الختامي

يجب التفرقة بين الموازنة العامة التي تتعلق بفترة مقبلة بناء على تقديرات قد تتحقق أو لا تتحقق، أما الحسابات الختامية فهي بيان لنفقات وإيرادات الدولة الفعلية، أي التي أنفقت خلال مدة زمنية ماضية [31] ص 508، وبالتالي فإن الحساب الختامي يعتبر معكوس مفهوم الموازنة العامة تماما، ذلك لأن الموازنة العامة تنطوي على تقديرات لسنة مالية مقبلة بينما الحساب الختامي يحتوي على فعاليات لسنة مالية منتهية، كما أن لكل موازنة عامة تقديرية حساب ختامي فعلي يصدر عن نفس الفترة التي تكون قد نفذت فيها هذه الموازنة [37] ص 508. كما يعتبر الحساب الختامي ذو أهمية بالغة، نظرا لاعتماد تقديرات الإيرادات والنفقات للموازنة العامة للسنة المالية الجديدة عليه [31] ص 508.

3.1.1. خصائص الموازنة العامة وأهميتها

مهما كان التعريف أو المفهوم المعطى للموازنة العامة، نلاحظ بأن كل الموازنات المعتمدة في الدول الديمقراطية البرلمانية تتضمن خصائص مشتركة، ويترتب عليها دورا مهما في المالية العامة وتأخذ أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول على الرغم من اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية. وسنبحث في تلك الجوانب على النحو التالي:

1.3.1.1. خصائص الموازنة العامة

تتصف الموازنة العامة بعدد من الخصائص أو الصفات التي تتلخص في العناصر التالية:

1.1.3.1.1. الموازنة العامة تنبؤ وتقدير

تعتبر الموازنة العامة بيانا وتقديرا لما ينتظر أن تنفقه السلطة التنفيذية من نفقات عامة وما يتوقع أن تحصله من إيرادات عامة خلال فترة مستقبلية تكون في الغالب سنة واحدة، وبعبارة أخرى تعد الموازنة العامة بمثابة كشف توقعات أو جدول تقديري للإيرادات الواجب تحصيلها والنفقات التي يلزم القيام بإنفاقها، ويتم التقدير والتنبؤات الخاصة بالنفقات والإيرادات عن طريق تحليل السياسات الاقتصادية والمالية للدولة وكذلك عن طريق مقارنة الموازنات السابقة للدولة [23] ص 84.

2.1.3.1.1. الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة بل لابد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو إجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير [18] ص 272، حيث يصبح مشروع الموازنة العامة بهذه الموافقة قانونا يجيز للحكومة إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات.

ويلاحظ أن موافقة السلطة التشريعية تنصرف إلى كل من الإيرادات والنفقات التي تحويها وثيقة الموازنة، غير أن مضمون هذه الموافقة أو الإجازة يختلف في كل منهما، فالموافقة بالنسبة للنفقات يعطي الحكومة الحق للقيام بالإنفاق بذات المبلغ أو بأقل منها أو عدم القيام بها، أما الموافقة بالنسبة للإيرادات فلا تتضمن أي خيار للحكومة في تحصيلها أو عدم تحصيلها، فهي واجبة التحصيل طبقا لنصوص القوانين المقررة للضرائب أو طبقا لممارسة الحكومة لنشاطها الاقتصادي كإيراداتها من القطاع العام [31] ص 507.

3.1.3.1.1. الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة

توضع الموازنة العامة لمدة من الزمن اصطاحت معظم الدول على جعلها سنة، فيأتي التقدير عندئذ عن سنة، ويعطي الإذن بالجباية والإنفاق عن سنة. ومن الأسباب التي دفعت الدول إلى اعتبار السنة هي مدة الموازنة العامة، هو صعوبة إعداد الموازنة لفترة قصيرة أقل من سنة وصعوبة التقدير للنفقات والإيرادات لفترة طويلة تتعدى السنة، فتحضير الموازنة ودراستها والتصويت عليها من قبل السلطة التشريعية يتطلب مجهودا كبيرا ووقتا طويلا لا يسمح بتكرار الأمر أكثر من مرة في السنة، كذلك إن عملية تقدير الإيرادات والنفقات لفترة تتعدى السنة كان أمرا بالغ التعقيد، مما جعل أكثرية الدول في الماضي والحاضر يعتمدون على مبدأ سنوية الموازنة [57] ص 45-46.

4.1.3.1.1. الموازنة العامة عمل إداري

تتطلب الموازنة العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية، حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة وتتولى السلطة التشريعية في ما بعد اعتمادها، فالموازنة من 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 [18] ص 275.

وعلى أساس ذلك يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصا لكل جهة في حدود اختصاصها، باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها اعتبارا من أول السنة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة، وتكون هذه الجهات مسؤولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحققة لها [23] ص 88.

5.1.3.1.1. الموازنة العامة خطة مالية شاملة لتحقيق أهداف المجتمع

الموازنة العامة هي البرنامج المالي عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة، ومن الأصول العلمية المسلم بها ضرورة توافق الموازنة العامة للدولة مع مقتضيات الخطة الاقتصادية، بمعنى أنه يلزم عند إعدادها مراعاة عدم تعارضها مع متطلبات الخطة الاقتصادية [23] ص 88.

2.3.1.1. أهمية الموازنة العامة

يجب أن لا تعتبر الموازنة العامة مجرد بيان تقديري إحصائي لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت تحظى في وقتنا الحالي بأهمية متزايدة وتأخذ أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في دول العالم على الرغم من اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية، فقد أصبحت الموازنة العامة وسيلة لا غنى عنها وأداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الحكومات لتحقيق أهدافها المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن ثم لتحقيق أهدافها التنموية التوازنية في شتى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وتظهر أهمية الموازنة من حيث:

1.2.3.1.1. الأهمية السياسية للموازنة العامة

تحتل الموازنة العامة من الناحية السياسية أهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، ذلك أنه يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة التي أعدتها السلطة التنفيذية أن يعتمد مشروعها من طرف نواب الشعب، ذلك أن اعتماد الموازنة العامة من قبل البرلمان يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على البرنامج السياسي للحكومة، ومن ثم فبدون هذه الموافقة تقف الحكومة مشلولة عاجزة عن مزاولة أعمالها [41] ص 214.

فالحكومة مسؤولة سياسيا عن أعمالها أمام البرلمان تستقيل في حال خسارتها لثقتهم، إذ أن احتفاظ أو عدم احتفاظ الحكومة بثقة المجلس ينبع في أكثر الأحيان من المناقشات المالية [43] ص 46.

1.1.3.2.2. الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة

للموازنة العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك عن طريق استخدام سياسة النفقات والإيرادات، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة النفقات وتخفيض الضرائب لرفع القدرة الشرائية لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص بالإضافة إلى الطلب الحكومي، وبذلك يخرج الاقتصاد من أزيمته ويدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي. أما في حالة التضخم وعندما يكون الطلب أكثر من العرض تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها ورفع نسب الضرائب بهدف امتصاص القدرة الشرائية الزائدة في السوق، فيقل الطلب بشقيه الخاص والعام مما يؤدي إلى تخفيض في الأسعار.

وتعكس الموازنة العامة فلسفة النظام وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها، فالتوسع في نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الاقتصاد، وأن ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتباع سياسة الاقتصاد الموجه. أما إذا كان دور الدولة في الاقتصاد محدوداً ونسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات فهذا يشير إلى أهمية القطاع الخاص في الاقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق [53] ص 171-172.

1.1.3.2.3. الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة

إن أهمية الموازنة الاجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، حيث تعكس الأهداف التي تضعها وتنفذها الحكومة في سبيل تحقيق الرقي الاجتماعي، حيث لا تقل أهمية تحقيق التوازن الاجتماعي عن التوازن الاقتصادي، إذ أصبحت الموازنة العامة وسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي عن طريق فرض الضرائب المباشرة التصاعدية التي يتحمل عبئها ذوي المداخل الكبيرة، و توجيه حصيلتها لتمويل بعض أنواع النفقات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة، كإعانات البطالة والضمان الاجتماعي وإعانات السكن والتعليم المجاني والخدمات الصحية وغيرها. كما أنه بالإمكان استخدام الموازنة العامة كوسيلة للتوجيه الاجتماعي كتقديم بعض الإعفاءات الضريبية أو العلاوات العائلية أو منح بعض الحوافز التي تشجع على زيادة النسل إذا كانت الدولة ترغب في زيادة عدد السكان [39] ص 304.

1.1.3.2.4. الأهمية المالية و المحاسبية للموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة المرآة التي تعكس الوضع المالي للدولة، فهي تفصل الموارد المالية بأنواعها والتي سيتم توفيرها خلال سنة مقبلة من ضرائب ورسوم ونفود ورقية جديدة وأرباح وعملة صعبة وغيرها من الموارد المالية، وتفصل كذلك أوجه الإنفاق للقطاعات العمومية المختلفة، مما يوفر للدولة قدر أكبر من التعرف على حقيقة أوضاعها المالية الداخلية والخارجية، ومن ثم الحكم على سلامة مركزها المالي، وما إذا كانت الموازنة تتمتع بعجز أو بفائض مما يؤهل الدولة للتدخل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي. وكما يراها البعض فأنها عبارة مؤشر للوضع المالي للدولة تهدي به للاطمئنان على مركزها المالي، واتجاهه نحو الإيجاب أو السلب [41] ص 210.

أما الموازنة العامة للدولة من الناحية المحاسبية تبدو على درجة كبيرة من الأهمية وخاصة في ما يتعلق بالإنفاق العام، ذلك أنه إذا كانت الإيرادات العامة تحصل طبقاً للقوانين الخاصة بها بغض النظر عن الأرقام المقدر لها في الموازنة فإن النفقات العامة ينبغي أن تتم في حدود الأرقام المقدر والمعمدة لها في الموازنة العامة، بحيث يتمتع محاسبي المرافق والهيئات العامة من صرف أي مبلغ إلا في حدود الأرقام والاعتمادات المقررة، ووفقاً للقوانين والتعليمات المالية المقررة. وبالإضافة إلى ما سبق فإن أهمية الموازنة تبدو واضحة من الناحية المحاسبية في ما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمسائها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يفتح لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقاً لطريقة ومدة اعتماد الموازنة العامة للدولة [47] ص 55.

2.1. مبادئ الموازنة العامة للدولة

لقد اتفق علماء المالية العامة، على أن إعداد الموازنة العامة للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من المبادئ، تهدف بالدرجة الأولى إلى ضمان تيسير الرقابة الفعلية والجادة على السياسة المالية للدولة، وضمان إعداد وتحضير الموازنة بأسلوب اقتصادي مقبول، وعموماً توجد أربع مبادئ أساسية للموازنة العامة، هي: مبدأ سنوية الموازنة، مبدأ وحدة الموازنة، مبدأ عمومية الموازنة، مبدأ توازن الموازنة. وقد طرأ على هذه المبادئ، تغيير من حيث دورها ومفهومها، تبعاً لتغير المفاهيم التي استجذت على المالية العامة.

1.2.1. مبدأ سنوية الموازنة Principe de l'annualité budgétaire

يمثل هذا المبدأ البعد الزمني للموازنة العامة، حيث أن لكل موازنة بعد زمني يبدأ من اليوم الأول لتنفيذ اعتماداتها، وينتهي في اليوم الأخير لقف هذه الاعتمادات.

1.1.2.1. مفهوم مبدأ سنوية الموازنة

يقضي هذا المبدأ أن تكون فترة عمل الموازنة العامة لمدة عام، أي توضع الموازنة لفترة مستقبلية من الزمن جرى العرف المالي على تحديدها بسنة واحدة مقبلة، وتحديد مدة الموازنة ضروري لاكتسابها صفة الدورية، حتى يتحقق الإشراف البرلماني على أعمال الحكومة، ولذا يجب أن يكون الإذن بالنفقات والإيرادات لفترة محددة، جرت العادة على أن تكون اثني عشر شهراً، وبالتالي تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية، حتى يتسنى لممثلي الشعب الإطلاع على الخطة التي سوف تنتهجها الحكومة في السنة التالية قبل تنفيذها [37] ص 72.

2.1.2.1. مبررات مبدأ سنوية الموازنة

إن المبررات الأساسية لمبدأ سنوية الموازنة تكمن في الاعتبارات التالية [57] ص 68-69:

1.2.1.2.1. المبررات السياسية

إن عرض مشروع الموازنة العامة في البرلمان بشكل سنوي من شأنه أن يضمن الرقابة الدورية والفعالة للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وبالأخص على سياستها المالية، فعندما يتولى البرلمان مناقشة مشروع الموازنة يصبح بإمكانه إبداء الملاحظات على برنامج عملها السنوي، وفترة السنة الواحدة تعتبر الفترة الأنسب لممارسة البرلمان رقابته على أعمال الحكومة.

فإذا ما تم العمل بالموازنة لفترة تجاوز السنة، فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة البرلمانية، كما إن اعتماد مدة الموازنة لفترة أقل من سنة من شأنه أن يربك نشاطات الحكومة ويجعلها منهكة باستمرار في عمليات إعداد مشاريع الموازنات وعرضها على البرلمان للدخول معه في مناقشات قد تطول.

2.2.1.2.1. المبررات الاقتصادية

إن اختيار فترة السنة يعتبر اختياراً مناسباً وذلك لكون السنة الواحدة تغطي المواسم الفصلية الأربعة، هذه المواسم تؤثر على كل من جانبي النفقات والإيرادات، خصوصاً وأن الإيرادات العامة كانت ولا تزال تتحدد في غالبية الدول بمدى نجاح أو فشل الموسم، كما هو الحال بالنسبة للإيرادات المتأتية من المحاصيل الزراعية أو السياحة والاصطياف. وبما أن فترة السنة هي الفترة التي تغطي نتائج المواسم الأربعة، فإنها تسهل على الحكومة عملية تقدير الإيرادات والنفقات التي يمكن أن تتحقق خلال تلك الفترة المتكاملة التي هي سنة.

3.2.1.2.1. المبررات المالية

من المعروف أن معظم المؤسسات الاقتصادية الخاصة تنظم حساباتها وأعمالها التجارية وأرباحها وما يترتب عليها من ضرائب على أساس سنوي و أن القسم الأكبر من نفقات الموازنة العامة، يغطي من الإيرادات المتأتية من حواصل الضرائب والرسوم. وبما أن تحصيل هذه الضرائب يتم على أساس سنوي يصبح من الضروري أن تتم عملية تقدير الإيرادات في الموازنة على أساس سنوي.

4.2.1.2.1. المبررات التقنية

إن مراحل الدورة التي تمر بها الموازنة من إعداد ومناقشة وإقرار وتنفيذ، تتضمن عمليات معقدة ومتشعبة والتي يتطلب إنجازها جهدا كبيرا ووقتا طويلا مما يتعذر معه إمكان استكمال الموازنة وتنفيذها خلال فترة تقل عن السنة، كما أن اعتماد فترة تزيد عن السنة من شأنه أن يجعل تقديرات الموازنة بعيدة عن الواقع بسبب صعوبة التنبؤ في التطورات الاقتصادية المستقبلية، وعليه تعتبر مدة سنة الفترة الأنسب للموازنة العامة.

3.1.2.1. بداية السنة المالية للموازنة العامة وختامها

1.3.1.2.1. بداية السنة المالية

إن مبدأ السنوية يحدد مدة إجازة العمل بالموازنة بسنة، وهذه القاعدة لا تفترض بالضرورة علاقة مع السنة المدنية، فتحديد مدة معينة يختلف عن تحديد بدء سريان تلك المدة. والأسباب التي تحكم تحديد بدأ سنة الموازنة، هي ذات طبيعة اقتصادية وسياسية، حيث أن سنة الموازنة يجب أن تبدأ في أكثر الأوقات ملائمة لإعداد موازنة صحيحة، أي لإعداد موازنة أقرب ما تكون إلى الواقع في تقدير النفقات والإيرادات، فلو كان البلد زراعيًا أو تغلب عليه أحد الزراعات، فإن أنسب الأوقات بالنسبة إليه لإعداد الموازنة هو الوقت الذي تكون قد ظهرت فيه المواسم الزراعية السائدة في البلد المعني، كذلك يجب الأخذ بالاعتبار أنسب الأوقات التي تكون فيها السلطة التشريعية قادرة على مناقشة الموازنة وإقرارها، والتي تختلف باختلاف ظروف البلدان ومن هنا اختلاف بدء سنة الموازنة فيها [71] ص 51.

وعلى هذا الأساس، نجد فرنسا وبلجيكا واليونان والعديد من البلدان، قد اختارت بداية السنة المدنية بداية لسنة الموازنة عندها، واختارت بريطانيا وأستراليا والسويد واليابان الأول من كل أفريل بداية للسنة المالية للموازنة، واختارت الولايات المتحدة الأمريكية الفاتح من كل جوان بداية لسنتها المالية [35] ص 60.

2.3.1.2.1. ختام السنة المالية

توضع الموازنة لتنفذ خلال السنة التي وضعت لأجلها، ولكن كثيرا ما يحصل أن تنتهي سنة الموازنة دون أن يتم تحصيل كافة الإيرادات وإنفاق كافة النفقات التي حصل الالتزام بإنفاقها من قبل الدولة قبل نهاية السنة المالية، ومن ثم يجري الدفع الفعلي لهذه النفقات بعد انتهاء السنة المالية أو بتحقيق التحصيل الحقيقي للإيرادات بعد انتهاء السنة المالية، ولكي تختم حسابات الموازنة فإن هناك طريقتين، هما [31] ص 514:

1.2.3.1.2.1. طريقة حسابات الخزينة (أسلوب التسيير)

وتقوم هذه الطريقة على أساس أن الحساب الختامي للموازنة لا يشتمل إلا تلك الإيرادات التي تم تحصيلها خلال السنة المالية المنتهية وتلك النفقات التي تم إنفاقها في السنة المشار إليها، ومن ثم فإن الإيرادات التي يتم تحصيلها والنفقات التي يتم إنفاقها، يتم إلغائها لتضاف إلى السنة المالية التالية للسنة المالية المنتهية. ويعاب على هذه الطريقة أنها لا تظهر المركز المالي للدولة أثناء السنة المالية، كما أنها تدفع الكثير من دوائر الدولة إلى الإسراع بالإنفاق قبل نهاية السنة المالية، أي قبل إقفال حسابات تلك السنة وفي ذلك مدعاة للإسراف.

2.2.3.1.2.1. طريقة حسابات التسوية (أو أسلوب الحقوق المكتسبة)

تقوم هذه الطريقة على أساس تقييد كافة النفقات سواء تلك التي تمت خلال السنة المالية أو تلك التي حصل الالتزام القانوني بإنفاقها ولم تنفق، وكذلك الإيرادات التي تم تحصيلها أو تلك التي تنشأ للدولة حقوق في تحصيلها ولم تحصل في حسابات السنة المالية المنتهية. وتمتاز هذه الطريقة بأنها تظهر وثيقة المركز المالي للدولة خلال السنة المالية، كما أنها تعطي فكرة صحيحة عن نشاطها خلال تلك السنة، غير أنه يعاب عليها أن الحساب الختامي قد يبقى مفتوحا لمدة طويلة، فلا تعرف نتيجته على وجه السرعة.

4.1.2.1. الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة

انعكس تغير دور الدولة الحديثة وتدخلها في معظم المجالات والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية المتشعبة عن مبدأ سنوية الموازنة، وقد ترجم هذا الانعكاس ببعض الحالات الاستثنائية التي لا تتقيد بفترة السنة، ومن هذه الحالات يمكننا ذكر ما يلي:

1.4.1.2.1. الاعتمادات الشهرية (الموازنات الاثني عشر) les douzièmes provisoires

وهي موازنات توضع لشهر أو أكثر، حيث تستمر بموجبها الحكومة بالإنفاق في حدود جزء من اثني عشر شهرا من الاعتمادات المفتوحة لها خلال السنة السابقة، مع الاستمرار بجباية الإيرادات العامة خلال المدة نفسها. ويعمل بهذه الموازنات عادة عندما يتأخر إقرار الموازنة إلى ما بعد دخول السنة المالية الجديدة [43] ص 80.

2.4.1.2.1. الاعتمادات الإضافية les crédits supplémentaires

يتم اللجوء إلى هذه الاعتمادات عندما تكون الاعتمادات المخصصة لبعض الأعمال غير كافية لانجازها، مما يضطر الحكومة إلى زيادة هذه الاعتمادات بطلب فتح اعتمادات إضافية لتكملة الاعتمادات الأساسية في الموازنة، كذلك إنه يمكن وخلال تنفيذ الموازنة أن تطرأ بعض الحاجات والأعباء التي لم تكن مرتقبة خلال إعداد الموازنة مما يضطر الحكومة أيضا إلى طلب اعتمادات إضافية لتغطية تلك الأعباء الطارئة.

والاعتمادات الإضافية على نوعين [35] ص 80:

- الاعتمادات التكميلية les crédits complémentaires: وهي التي تفتح لمواجهة نقص في الاعتمادات المفتوحة في الموازنة والتي لم تكفي لتغطية النفقات المخصصة لها.

- الاعتمادات الاستثنائية les crédits exceptionnels: وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلا أي اعتماد في الموازنة.

ويمكن تغطية هذه النفقات بتحويل اعتمادات الموازنة من قطاع أو وجه ذو أولوية ثانوية إلى القطاع أو الوجه الاستعجالي، مع العلم بأن معدي الموازنة يخصصون دائما اعتمادات مالية احتياطية بالنسبة لكل وزارة، تسمى بالأبواب الاحتياطية، حيث أن هذا التحويل يكون إما من هذه الأبواب إذا كانت كافية، أو من جهات ذات أهمية أقل [14] ص 107.

3.4.1.2.1. قوانين البرامج (رخص البرامج) lois ou autorisation de programme

إن مبدأ سنوية الموازنة يقضي مبدئيا باستقلالية الموازنة العامة للدولة عن الموازنة التي تسبقها، وعليه يصبح من الطبيعي أن تكون نفقات الأعمال والمشاريع التي تقوم بها الحكومة مرصودة وموافقا عليها من البرلمان لسنة مالية واحدة، فإذا ما انتهت هذه السنة تعود الحكومة إلى البرلمان للحصول على إذن جديد بالجباية والإنفاق خلال السنة المقبلة. ونظرا لتوسع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أصبحت الحكومة تجد نفسها مضطرة للقيام ببعض المشاريع الاستثمارية الكبرى، التي يتطلب تنفيذها عددا من السنوات ومبالغ ضخمة لا يمكن للموازنة العامة أن توفرها، ومن الأمثلة على تلك المشاريع: مشاريع مد شبكات الطرق، مشاريع بناء السدود، مشروع تعميم الكهرباء... الخ.

وللتمكن من تنفيذ هذه المشاريع، توضع عادة قوانين برامج خاصة، تشتمل على الأحكام الأساسية التالية: تحديد نوع المشروع، وتقدير تكاليفه، وتحديد عدد السنوات اللازمة لتنفيذه، وتحديد قيمة اعتمادات الدفع في الموازنة السنوية.

إن ما يميز، قوانين البرامج هو أنها تجيز للحكومة عقد نفقة تتعهد بموجبه دفع كامل تكاليف البرنامج الذي سيدوم تنفيذه عددا من السنوات، ولكن بشرط أن يجزأ المبلغ الإجمالي إلى اعتمادات دفع سنوية يتم إنفاقها بموجب الموازنات السنوية. وهنا يصبح من الضروري التمييز بين قوانين البرامج (رخص البرامج) التي تجيز بموجه السلطة التشريعية للحكومة أن تتعهد بدفعه خلال فترة تتجاوز نطاق السنة وهنا تشكل استثناءا لمبدأ سنوية الموازنة، وبين اعتمادات الدفع السنوية التي يجوز للحكومة إنفاقها ضمن إطار الاعتمادات السنوية للموازنة [57] ص 85-86.

2.2.1. مبدأ وحدة الموازنة principe de l'unité budgétaire

تمثل الحكومة وحدة إدارية متكاملة مما يتطلب أن يكون لها موازنة واحدة تحتوي على كافة الإيرادات والنفقات العامة، وهو ما يهدف إلى تحقيقه مبدأ وحدة الموازنة.

1.2.2.1. مفهوم مبدأ وحدة الموازنة

يقوم هذا المبدأ على إدراج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في مستند واحد، مما يظهر الموازنة بأبسط صورة ممكنة أمام كل من يريد الإطلاع على المركز المالي للدولة، أو عن توازن أو عدم توازن موازنتها. فالهدف الرئيسي لهذا المبدأ هو منع تشتت العمليات الواردة في الموازنة الواحدة في عدة وثائق [43] ص 101.

وكذلك حتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الموازنة العامة كما وافقت عليه السلطة التشريعية [24] ص 289.

2.2.2.1. مبررات مبدأ وحدة الموازنة

يستند مبدأ وحدة الموازنة إلى عدة اعتبارات مالية واقتصادية وسياسية يمكن تلخيصها في ما يلي [37] ص 80:

1.2.2.2.1. من الناحية المالية

يسهل هذا المبدأ معرفة المركز المالي الحقيقي للدولة، وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات، إذ يمكن بمجرد النظر إلى الموازنة العامة معرفة ما إذا كان هناك توازن أو أن هناك فائض وإمكانيات استخدامه أو عجز ومصادر تمويله، وبالتالي التعرف على مقدار الفائض أو العجز وما لذلك من دلالات هامة.

2.2.2.2.1. من الناحية الاقتصادية

إن مبدأ وحدة الموازنة يمكننا بكل سهولة، إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الموازنة، مثل نسب الإنفاق العام والإيرادات العامة إلى الدخل الوطني، لوجود المبالغ في وثيقة واحدة، على عكس لو تعددت الموازنات العامة إذ يصبح الأمر عندئذ معقدا لتداخل حسابات هذه الموازنات مع بعضها البعض، بإجراء العديد من التسويات الحسابية التي يستلزمها الأمر في حالة تعدد الموازنات.

3.2.2.2.1. من الناحية السياسية

يسمح مبدأ وحدة الموازنة للبرلمان أن يمارس رقابته الفعالة على السياسة المالية للحكومة، فتوحيد جميع النفقات والإيرادات العامة في مستند واحد من شأنه أن يوفر لأعضاء السلطة التشريعية فرصة تكوين فكرة حقيقية عن القيمة الإجمالية لنفقات الدولة وإيراداتها، وعن كيفية توزيعها في الموازنة العامة، ومن خلال هذه الفكرة الحقيقية يصبح من السهل على السلطة التشريعية أن تصدر أحكامها التقييمية للسياسة المالية للحكومة.

أما إذا تعددت الوثائق والمستندات وعرضت الموازنة مجزأة وخلال فترات متفاوتة لأصبح باستطاعة الحكومة أن تخفي من خلالها بعض النوايا وتمويه بعض الحقائق والمعلومات التي يمكن للبرلمان إذا ما عرضت عليه موحدة وفي نفس الوقت أن يرفضها، ويرفض إقرار مشروع الموازنة على أساسها [57] ص 59.

3.2.2.1 استثناءات مبدأ وحدة الموازنة

بالرغم من أن الهدف من توحيد الموازنة هو التنظيم والوضوح، وبالتالي إعطاء فكرة صحيحة وسريعة عن مجمل نشاط الدولة، وعن مدى تعادل إيراداتها ونفقاتها، فإن هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ، ويمكن حصر هذه الاستثناءات في أمور أربعة على النحو التالي:

1.3.2.2.1. الموازونات الملحقة les budgets annexes

عندما تعددت نشاطات الدولة وبدأت تتعدى النطاق الإداري البحث إلى نطاق أكثر شمولاً وعمقا، وفي ميادين مختلفة، اقتصادية واجتماعية وحتى سياسية، فكان من الضروري التفتيش على أساليب مرنة للإدارة المالية تتوافق مع هذه الأنشطة الجديدة، ولكي لا يطبق على هذه الأنشطة القواعد الصارمة للقانون المالي والمحاسبة العمومية، تم إيجاد موازونات جانبية وموازنية للموازنة العامة، أطلق عليها اصطلاحا الموازونات الملحقة.

وعليه فقد أنشئ لكل مرفق عام ذا طابع صناعي أو تجاري موازنة ملحقة تسمح له بإدارة أمواله الذاتية بشكل منفصل عن الموازنة العامة، مما يتيح تنظيم نشاطه الاقتصادي على أسس سليمة بعيدة عن القواعد الروتينية التي تميز المعاملات المالية المعتادة للجهاز الحكومي [43] ص 104-105. إذ أن الموازونات الملحقة هي موازونات يستدعيها حسن سير بعض المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي أو تجاري، حيث توضع لهذه المرافق موازونات مستقلة تشتمل على إيراداتها وتلحق بموازنة الدولة، وفي هذه الحالة لا يعدو الأمر أن يكون سوى إعطاء الشخصية المالية المستقلة للمرفق العام وليس الشخصية الاعتبارية المستقلة عن شخصية الدولة [24] ص 294.

2.3.2.2.1. الموازونات المستقلة les budgets autonomes

يرتبط وجود الموازونات المستقلة بتطور مهام الدولة الحديثة، بعد أن أصبحت دولة تدخلية تمارس أنشطة صناعية وتجارية، ولذلك فقد دعت الضرورة إلى عدم تطبيق الأصول المالية العادية على المؤسسات العامة الصناعية والتجارية التي تنشئها الدولة لهذه الغاية، إذا أرادت أن تمارس نشاطها الاستثماري التجاري أو الصناعي على الوجه الأكمل، ومن هنا ظهرت فكرة الموازونات المستقلة الخاصة بهذه المؤسسات.

فالمقصود بالموازنات المستقلة هي كل موازنات المؤسسات والوحدات الاقتصادية التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، وتسري على هذه المؤسسات والوحدات الاقتصادية كل الآثار القانونية المترتبة على اكتساب الشخصية القانونية، بمعنى أنها تمتع بذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة، وهكذا تستقل بإيراداتها ونفقاتها، وتحمل أي عجز يصيبها وتحفظ بالفائض إن تحقق إلا إذا نص على خلاف ذلك صراحة في قوانينها الأساسية [14] ص 131.

3.3.2.2.1. الموازنات غير العادية les budgets extraordinaires

يقصد بالموازنات غير العادية تلك الموازنات التي توضع بصفة مؤقتة أو استثنائية أو في ظروف غير عادية وتمول بموارد غير عادية، بحيث لو أدرجت النفقات والإيرادات المذكورة فيها ضمن الموازنة العامة للدولة، أدت إلى عدم إعطاء صورة حقيقية عن صحة المقارنات التي يمكن أن تقدمه بين موازنات الأعوام المختلفة. ومن أمثلة النفقات غير العادية نفقات الحروب ونفقات الأشغال العمومية التي تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة، وكذلك نفقات المشروعات التي ترمي إلى مكافحة الركود الاقتصادي والمشروعات الإنتاجية الكبرى، كما تستعمل بعض الدول الموازنات غير العادية لتغطية مصروفات التسلح لشن حرب أو لدرء كارثة طبيعية [31] ص 530.

4.3.2.2.1. الحسابات الخاصة للخرينة les comptes spéciaux de trésor

تشمل هذه الحسابات على جميع العمليات المالية المترتبة عن خروج أموال من الخزينة العامة أو دخولها إليها بصورة غير نهائية، فهي لا تعتبر إنفاقاً أو إيراداً بالمعنى الصحيح للكلمة. بل عبارة عن أموال تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد، والعكس يبقى صحيحاً، وعليه فقد أقتضى المنطق العلمي بعدم تدوين هذه العمليات في الموازنة، على أن يفتح لها في قيود الخزينة حسابات مستقلة يطلق عليها الحسابات الخاصة للخرينة [43] ص 110.

ويؤخذ على نظام الحسابات الخاصة للخرينة من الناحية السياسية أنه يضعف من رقابة البرلمان على المبالغ المقررة إنفاقها إذا كانت ستعرض عليه، ذلك أن هذه الحسابات تعرض على البرلمان على أساس أن هذه المبالغ ستخرج من الخزينة العامة بصفة مؤقتة ثم لا تلبث أن تعود إليها، ولذا تكفي السلطة التشريعية بإقرار الموضوع من حيث المبدأ دون بحث مقدار النفقة أو تفصيلاتها، ثم يحدث بعد ذلك ألا يتحقق استرداد المبالغ التي صرفت فتصبح السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع وتضطر إلى إدراج هذه المبالغ بالموازنة العامة للدولة [37] ص 83.

3.2.1. مبدأ عمومية الموازنة principe de l'universalité du budget

إن مبدأ عمومية الموازنة العامة هو من المبادئ التي يجب مراعاتها في تنظيم موازنة الدولة، وذلك من أجل أن تأتي إجازة الجباية والإنفاق منطبقة مع الواقع. وينبغي تطبيقاً لهذا المبدأ أن تكون الموازنة العامة شاملة للنفقات العامة والإيرادات العامة فلا يتم خصم لنفقات أية مؤسسة أو مصلحة عامة من إيراداتها وأن لا يخصص أي نوع من الإيرادات بذاته لأوجه معينة من أوجه الإنفاق وبذلك تستطيع أجهزة الرقابة سواء التنفيذية أو التشريعية من تحقيق رقابتها على النفقات العامة وتتابع ما رافقها من تبذير وإسراف. وعلى أساس ذلك سوف نتطرق إلى هذا المبدأ من خلال العناصر التالية:

1.3.2.1. مفهوم مبدأ عمومية الموازنة

يستلزم تحصيل الإيرادات العامة القيام ببعض النفقات، كذلك إن كثيرا من وحدات القطاع العام تتمتع بإيرادات ضخمة، ولهذا توجد طريقتان لإدراج الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة [24] ص 296.

- **الطريقة الأولى**، وتسمى بطريقة الناتج الصافي، ومؤداها إجراء مقاصة بين إيرادات كل وحدة ونفقاتها بحيث لا يظهر في الموازنة إلا نتيجة المقاصة.

- **الطريقة الثانية**، وتسمى بطريقة الموازنة الشاملة، وفحواها أن تدرج في الموازنة كل نفقة وكل إيراد مهما كان مقداره ودون إجراء أي مقاصة بينهما. وهذه الطريقة هي المتبعة كمبدأ، أي مبدأ العمومية والشمول.

والمقصود بهذا المبدأ هو أن الموازنة يجب أن تعم وتشمل كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أية مقاصة بينهما، فإذا كان مبدأ وحدة الموازنة يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة للموازنة ويحظر وجود عدد من الموازنات أو وجود نفقات أو إيرادات خارج الموازنة، فإن مبدأ عمومية الموازنة يقضي أن تدرج في الموازنة العامة كافة الإيرادات العامة وكافة النفقات العامة دون إغفال و دون أية مقاصة بينهما [13] ص 57.

2.3.2.1. مبررات مبدأ عمومية الموازنة

يستند مبدأ عمومية الموازنة إلى مبررات عديدة أهمها [57] ص 51:

- يؤدي مبدأ عمومية الموازنة، إلى توضيح كامل لجميع عناصر الإيرادات والنفقات العامة دون أي حسم أو إنقاص في كلا الجانبين المخصصين لهما في الموازنة، وعلى ضوء ذلك، يصبح بإمكان الحكومة أن تتوقف على حقيقة الأوضاع المالية للدولة ومدى التوازن بين نفقاتها وإيراداتها العامة بدقة ووضوح، كما يصبح بإمكان السلطة التشريعية أن تتقف على أدق تفاصيل الأوضاع المالية مما يسهل عليها ممارسة الرقابة بشكل كامل؛

- أنه يضمن حق السلطة التشريعية بإجازة الجباية والإنفاق، فلا يجبي أي مورد ولا تنفق أية نفقة دون إجازة أو موافقة مسبقة من البرلمان؛

- أنه يحول دون تبذير الأموال العمومية، إذ طالما أن جميع النفقات و الإيرادات العامة مدونة في الموازنة، يكون من الصعب على الحكومة أن تتصرف بأي قسم من الأموال العمومية على غير ما يجيزه البرلمان؛

- أنه يحول دون تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة، ذلك لأنه يمنع على إدارات الدولة ومصالحها المختلفة من أن تحسم مباشرة بعض نفقاتها من إيراداتها الخاصة، أو تخصص إيراداتها لبعض نفقاتها، بل يوجب عليها أن تدخل إيراداتها لتدوب في مجموع إيرادات الدولة في الموازنة، ومن ثم يعاد تخصيصها ببعض الاعتمادات لتغطية نفقاتها.

ولهذا فإن كان مبدأ عمومية الموازنة يرمي إلى إحكام رقابة سلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة بإجازتها لتفاصيل إيرادات و نفقات المرافق العامة، فإن هذا المبدأ يؤدي إلى مبادئ فرعية متصلة به، ويتعلق الأمر بوجود مبدئين إلى جانبه يستهدفان تحقيق نفس الغرض، وهما:

- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات؛

- مبدأ تخصيص النفقات.

- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات:

يقضي مبدأ عدم تخصيص الإيرادات، بعدم جواز تخصيص مورد معين لنفقة معينة، أو أن يختص إيراد معين بنفقة دون غيرها، لذا ينبغي تحصيل كافة الإيرادات العامة لصالح خزينة الدولة ثم الإنفاق منها على كافة المرافق العامة دون أدنى تخصيص، وهكذا لا يجوز لمصلحة من مصالح الدولة استعمال ثمن مواد أو أغراض تتبعها أو إيرادات تحصلها لإنفاقها على حاجتها، فلا يجوز مثلا تخصيص إيرادات رسوم السيارات للإنفاق على بناء الجسور أو تخصيص إيرادات رسوم السجائر لإنفاقها على مكافحة التدخين، وعليه فإن الهدف من هذا المبدأ تحصيل الإيرادات كافة لسد وتغطية النفقات جمعيا [43] ص 69.

ويساعد هذا المبدأ على عدالة الإنفاق العام، فلا تحصل منطقة أو جهة على إنفاق أكثر من الأخرى، وهذا يعني أيضا أنه يساعد على تحقيق أهداف الدولة حسب الأولويات، فلو سمح بتخصيص كل مورد معين لنفقة معينة، تصبح قيمة النفقة مرهونة بقيمة الإيراد المخصص لها، فمن الممكن أن تزيد قيمة الإيراد عن قيمة النفقة مما يشجع الإدارات المختصة على إنفاق المبلغ الفائض على أوجه لا فائدة منها، وحرمان بعض الإدارات الأخرى من هذا الفائض الذي يمكن أن تكون بحاجة إليه، وإذا كانت قيمة الإيراد أقل من قيمة النفقة المطلوبة، فهذا من شأنه أن يوقف الإنفاق كليا أو جزئيا ويؤخر أعمال الحكومة. لذلك فإن مبدأ عدم تخصيص الإيرادات يساعد في الحصول على أكبر فائدة ممكنة من استخدام الموارد المالية المتوفرة للدولة وذلك لمواجهة احتياجاتها طبقا لأهمية أوجه الإنفاق في سلم الأولويات.

ويستند هذا المبدأ إلى عدة اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية يمكن تلخيصها في ما يلي:

من الناحية السياسية يقضي مبدأ عدم تخصيص الإيرادات بعدم السماح للحكومة بالتحيز في تخصيصها بعض الإيرادات وإنفاقها على أوجه انفاقية لا تتوخى إلا تحقيق مصالح وأغراض سياسية لفئة معينة من الناس غالبا ما تكون الطبقة السياسية الحاكمة.

ومن الناحية الاقتصادية، فإن هذا المبدأ يحافظ على الأموال العامة ويساعد على حسن إنفاقها، لكونه يقطع الطريق أمام الإدارات الحكومية للإسراف وتبذير الأموال العمومية، خصوصا عندما تكون قيمة الإيراد المخصص أكبر من قيمة النفقة المطلوبة.

أما من الناحية الاجتماعية، فإن من شأن مبدأ عدم تخصيص الإيرادات، دعم التضامن الاجتماعي بين جميع فئات المجتمع. وذلك لكونه يمنع كل فئة من المواطنين المكلفين بدفع ضريبة معينة أن يطالبوا بتخصيص حصيلة هذه الضريبة لإنفاقها على أوجه انفاقية يستفيدون منها أكثر من غيرهم، وهذا السلوك يتعارض مع الدور الاجتماعي للحكومة [57] ص 54-55.

- مبدأ تخصيص النفقات:

ويعني هذا المبدأ، وهو الأكثر أهمية، أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالا، بل يجب أن يخصص لكل وجه من أوجه الإنفاق العام مبلغ معين فلا يجوز مثلا أن يكون إعداد واعتماد النفقات كمبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة وفق مشيئتها، وإلضاعت الحكمة من رسم البرامج والسياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية للمجتمع نحو الاستخدامات المثلى وإلا تعذر على السلطة التشريعية مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاته وتقييم الأداء.

ورغم ما يحققه هذا المبدأ من مزايا إلا أن التطبيق الحرفي له من شأنه أن يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، فيترتب من ناحية على وجوب موافقة السلطة التشريعية على المبلغ المخصص لكل وجه من أوجه الإنفاق بالتفصيل أن يتضخم حجم الموازنة إلى درجة مبالغ فيها، وكذا إلى التزام السلطة التشريعية بإجراء عدد هائل من التصويبات يتناسب مع تفصيل كل وجه من وجوه الإنفاق العام في كل إدارة من إدارات الدولة على حدى، مما يؤدي إلى إثقال كاهل هذه السلطة بتفاصيل غير ضرورية. وتفقّد من ناحية أخرى الحكومة المرونة اللازمة لإدارة المرافق العامة، وتضطرها إلى الرجوع إلى السلطة التشريعية في كل مرة ترى فيها ملائمة تغيير الاعتمادات التفصيلية، التي سبق لها إقرارها، مما يتعارض مع حسن سير المرافق العامة.

ولهذا فإن التطور في ميدان المالية العامة، انتهى إلى ضرورة توفير المرونة اللازمة لحركة الإدارات الحكومية، ويتحقق ذلك بأن تقسم النفقات العامة بالنسبة لكل وحدة حكومية إلى أقسام رئيسية تمثل وحدات التخصيص ويتم اعتمادها من السلطة التشريعية، بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية تجاوز المبالغ المخصصة لكل من هذه الوحدات إلا بعد الرجوع إلى السلطة التشريعية والحصول على موافقتها، وفي نفس الوقت يسمح للحكومة بأن تتعدى المبالغ المخصصة للبنود، بأن تحول مبالغ متوفرة في بند معين لا يحتاجها إلى بند آخر داخل نفس الوحدة الإدارية دون ما حاجة إلى السلطة التشريعية في هذا الشأن. وهكذا يتم التوفيق بين الاعتبارات السياسية المتمثلة في إحكام رقابة السلطة التشريعية على أوجه الإنفاق العام الحكومي وبين الاعتبارات الفنية المتمثلة في توفير المرونة اللازمة لحركة الإدارات الحكومية [24] ص 296.

4.2.1. مبدأ توازن الموازنة العامة principe de l'équilibre budgétaire

توازن الموازنة هو تحقيق المساواة بين حجم الإيرادات و حجم النفقات ضمن الموازنة العامة للدولة أو موازنات الجماعات المحلية أو موازنات الإدارات العمومية [69] ص 83، فهذا المبدأ يعني ضرورة التعادل بين نفقات الدولة وإيراداتها في موازنة السنة المالية الواحدة، وكان هذا المبدأ شبه مقدس في ظل الفكر المالي الكلاسيكي، لأنه كان يعبر من خلال مفهوم الدولة الحارسة ذات النشاط الاقتصادي المعلوم أو المحدود، عن فلسفة الدولة الاقتصادية والسياسية. لكن توسع نشاط الدولة وتطور الأحداث العالمية منذ أزمة 1929، استدعى تطور مبدأ التوازن، فتبدلت النظرة إليه، وسقطت القداصة التي كانت تحيط به في ظل الفكر الكلاسيكي، وأصبح من المتفق عليه اليوم أنه في إمكان الدول أن تضحي بمبدأ توازن الموازنة السنوية من أجل تحقيق توازن أهم هو التوازن الاقتصادي العام.

وعلى هذا الأساس سنتناول هذا المبدأ من خلال التعريف بمفهومه ثم التعرض إلى نظرة كل من المدرسة التقليدية والمدرسة الحديثة إليه، وذلك فيما يلي:

1.4.2.1. مفهوم توازن وعدم توازن الموازنة

إن المقصود بتوازن الموازنة العامة هو تساوي مقدار النفقات مع مقدار الإيرادات العامة، وبالعكس ستكون الموازنة العامة في حالة عدم توازن عندما لا تتساوى الإيرادات مع النفقات العامة. ويترتب عن حالة عدم التوازن حدوث فائض في الموازنة وسنفرق هنا بين حالتين لعدم التوازن. ففي الحالة الأولى تكون الإيرادات أكبر من النفقات وعدم التوازن هذا يترتب عليه فائض موازنة موجب، أما في الحالة الثانية فإن الإيرادات أقل من النفقات وعدم التوازن هنا يترتب عليه حدوث فائض موازنة سالب أي عجز موازنة. ولتوضيح فكرة توازن وعدم توازن الموازنة العامة، وحدث فائض أو عجز موازنة فإننا سوف نفترض نمودجا بسيطا تكون فيه الإيرادات والنفقات على السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية كالاتي [39] ص 312-313:

$$T = tY \dots\dots\dots (1)$$

$$G = G_0 \dots\dots\dots (2)$$

$$R = R_0 \dots\dots\dots (3)$$

حيث أن الحرف T يمثل الإيرادات من الضرائب المباشرة و t يمثل نسبة أو معدل ضريبة الدخل و Y يمثل الدخل الوطني، وتعرف المعادلة (1) بدالة الضريبة، أما الحرف G فيمثل الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة ويمثل G_0 مقدار الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة، وهو مقدار ثابت تحدده الحكومة، وتعرف المعادلة (2) بدالة الإنفاق الحكومي. أما الحرف R فيعبر عن المدفوعات التحويلية كإعانات البطالة والإعانات الاجتماعية وإعانات الإنتاج ويمثل R_0 مقدار المدفوعات التحويلية، وهو مقدار ثابت كذلك تقوم الحكومة بتحديدته، وتعرف المعادلة (3) بدالة المدفوعات التحويلية.

وهكذا يمكن التعبير عن فائض الموازنة بالمعادلة التالية [39] ص 114:

$$BS = T - G - R \dots\dots\dots (4)$$

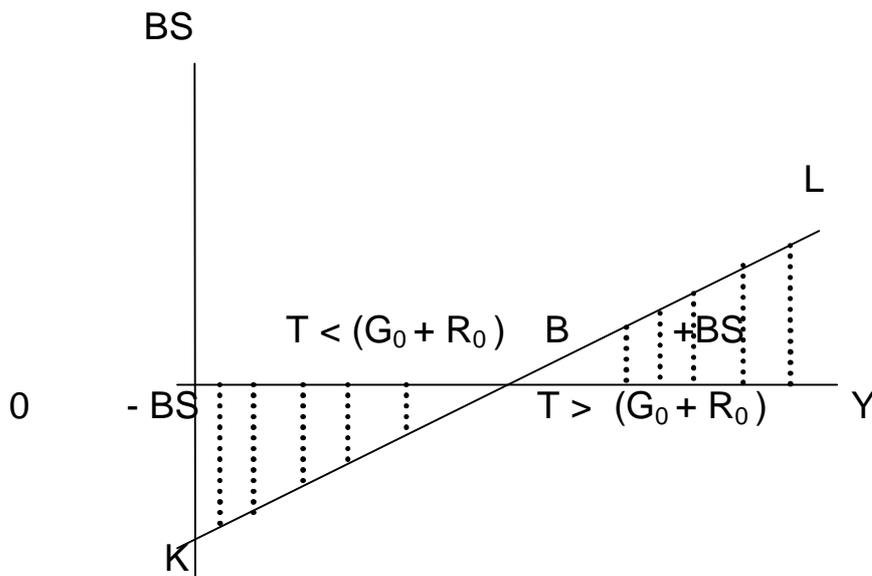
حيث يمثل BS فائض الموازنة العامة. وبتعويض المعادلة (1) و (2) و (3) في المعادلة (4) نحصل على:

$$BS = tY - G_0 - R_0 \dots\dots\dots (5)$$

وبجمع مقدار الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات مع مقدار المدفوعات التحويلية وإعادة الترتيبات:

$$BS = - (G_0 + R_0) + tY \dots\dots\dots (6)$$

حيث تمثل المعادلة (6) دالة فائض الموازنة، وهي دالة تعتمد على مستوى الدخل، ويمكن تمثيل هذه الدالة بيانياً لمستوى معطى من الإنفاق العام والمدفوعات التحويلية ومعدل ضريبة الدخل كما هو مبين في الشكل التالي:



الشكل (01): دالة فائض الموازنة [39] ص 315

حيث يمثل المحور الأفقي الدخل Y بينما يمثل المحور الرأسي فائض الموازنة BS ، أما الخط (L, k) فهو دالة فائض الموازنة العامة المعبر عنه بالمعادلة (6) ويمثل $(G_0 + R_0)$ - الجزء المقطوع من المحور العمودي، ويعبر t عن ميلها. وبالنظر إلى الشكل أعلاه نجد أن الموازنة العامة في حالة توازن عند النقطة B على المحور الأفقي، والتي عندها تقطع دالة فائض الموازنة BS المحور الأفقي للدخل، ولما كانت $(G_0 + R_0) = T$ فهذا يعني أن فائض الموازنة يساوي صفر، أي لا وجود لفائض أو لعجز في الموازنة.

أما عند مستويات الدخل المحصورة بين نقطة 0 و B ، فإن الموازنة في حالة عدم توازن وأن هناك عجز موازنة أي فائض موازنة سالبا $BS -$ ، حيث أن $T < (G_0 + R_0)$. أما عند مستويات الدخل التي تزيد عن مستواه عند نقطة B ، فإن الموازنة العامة في حالة عدم توازن، وهذا يعني أن هناك فائض موازنة موجب $BS +$ ، حيث أن $T > (G_0 + R_0)$. وتمثل الخطوط العمودية المحصورة بين المحور الأفقي للدخل ودالة فائض الموازنة، مقدار فائض الموازنة $BS +$ أو عجز الموازنة $B -$ ، وهنا لا بد من أن نشير إلى أن فائض الموازنة العامة كما في المعادلة (6) يعتمد على السياسة المالية للدولة وعلى مستوى الدخل.

فلو فرضنا بأن حالة الاقتصاد عند مستوى دخل B فإن الموازنة في حالة توازن وبذلك يكون فائض الموازنة مساويا إلى صفر، فإذا أقدمت الدولة على زيادة الإنفاق الحكومي أو المدفوعات التحويلية أو كليهما، فإن دالة فائض الموازنة ستنتقل عموديا إلى أسفل بمقدار الزيادة الحاصلة، وسيزداد بذلك مقدار العجز عند كل مستوى من مستويات الدخل التي تقل عن مستوى الدخل عندما تقطع دالة فائض الموازنة الجديد محور الدخل والعكس بالعكس عندما تقلل الدولة من الإنفاق الحكومي أو المدفوعات التحويلية أو كليهما، وهكذا فإن السياسة المالية الجديدة التوسعية أو المقيدة قد أدت إلى انتقال دالة فائض الموازنة إلى أسفل أو إلى أعلى. أما في حالة حصول زيادة في الاستثمار الخاص، فإن هذا سيؤدي إلى زيادة في الدخل وبالتالي زيادة في الإيرادات الضريبية وحدث فائض في الموازنة والعكس بالعكس، أي لو قل الاستثمار الخاص فسيحدث عجز في الموازنة [39] ص 315-316.

2.4.2.1. النظرية المالية التقليدية والنظرية المالية الحديثة وتوازن الموازنة العامة

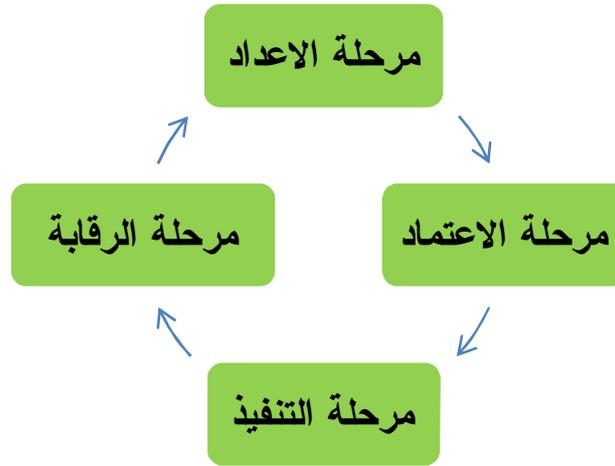
ليس لتوازن الموازنة مفهوم واحد وإنما تغير هذا المفهوم، وتغيرت دلالاته والنظرة إليه تبعا للتغير الحاصل في مفهوم المالية العامة، والدور الموكول إلى الدولة في المجتمع. حيث يعتبر التوازن في الموازنة نقطة الارتكاز في الفكر المالي الكلاسيكي، إذ كان يمثل المسار الرئيسي للتوازن التلقائي للاقتصاد الوطني، ويقضي هذا التوازن أن يكون مجموع النفقات العامة مساويا لمجموع الإيرادات العامة العادية، أي الإيرادات التي لا يدخل في عدادها القروض والوسائل النقدية [35] ص 112، وكذلك فإن المالية العامة في المفهوم الكلاسيكي حريصة على ألا يكون في الموازنة عجز وما قد يترتب على تغطيته من أثر تضخمي، أو فائض لا تستطيع الدولة التصرف فيه. ومن ثم فإن التوازن في ظل النظرية التقليدية يستلزم وجود موازنة عامة بلا عجز وبلا فائض، أي موازنة عامة تتعادل فيها حسابيا كفة الإيرادات العامة والنفقات العامة [31] ص 533.

أما في الفكر المالي الحديث، وبعد أن عرفت الاقتصاديات الرأسمالية أزمات وتقلبات اقتصادية عنيفة، وهو ما أظهر عدم صحة فروض النظرية التقليدية الخاصة بالتوازن التلقائي، وقد نادي "كينز" بتدخل الدولة عن طريق زيادة إنفاقها العام بغرض تنشيط الطلب الفعال، وبالتالي العمل على إعادة التوازن الاقتصادي، ومن هنا عرفت الدول الرأسمالية العجز في الموازنات العامة للكثير منها، وأصبح عجز الموازنة العامة ليس شرا من الناحية الاقتصادية، بل هو أحيانا أمرا ضروريا ومقصودا لتحقيق التوسع الاقتصادي في فترات الأزمات، ويمكن أن تواجه الدولة الزيادة التي تحدث في الإنفاق العام عن طريق القروض العامة والإصدار النقدي الجديد.

وفي إطار هذا الفكر، لا خطر من استخدام القروض العامة إذا ما استخدمت حصيلتها في تمويل استثمارات منتجة تعطي عائدا وتزيد من حصيلة الضريبة المتوقعة مما يزيد من حجم الإيرادات العامة للدولة، وكذلك لا خطر من استخدام الإصدار النقدي الجديد إذا استخدم في تمويل استثمارات منتجة، ذلك لأن هذه الاستثمارات سوف تزيد من الطلب الفعال، وكذلك سوف تزيد من الطاقة الإنتاجية، وبالتالي من العرض الكلي، والذي يقلل من حدوث التضخم في صورة ارتفاع مستمر في الأسعار. وهكذا فإن الفكر المالي الحديث أخذ ينظر إلى توازن الموازنة في ضوء التوازن الاقتصادي العام، بمعنى أنه يحكم على سلامة السياسة المالية لا من خلال توازن النفقات العامة العادية مع الإيرادات العامة العادية، وإنما من خلال التوازن الاقتصادي العام [37] ص 96.

3.1. دورة الموازنة العامة للدولة

تشمل دورة الموازنة العامة المراحل الفنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها موازنة الدولة تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي يعني أن دورة الموازنة العامة عبارة عن عمليات مستمرة يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل بالحاضر على مدار السنة المالية. وكذلك إن دورة الموازنة إلى جانب اتصافها بخاصية الاستمرار والتدخل تتصف أيضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا وتتكرر عاما بعد عام، ولكل منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها، ولذا كان من الممكن تقسيم دورة الموازنة إلى أربعة مراحل، هي: التحضير، الإعداد، الاعتماد، التنفيذ، والرقابة، كما هو موضح في المخطط التالي:



شكل رقم (02): دورة الموازنة العامة للدولة [52] ص 75

1.3.1. إعداد الموازنة العامة

يعتبر إعداد الموازنة العامة إحدى مسؤوليات السلطة التنفيذية، فالحكومة هي المكلفة، بإجراء الدراسات المتعلقة بتحديد الوسائل المثلى لإشباع الحاجات العامة وتحضير الموازنات على ضوءها، وقد تطورت إجراءات إعداد هذه السلطة للموازنة تطورا كبيرا في السنوات الأخيرة، فتضخم حجم الموازنة وتزايد أهمية تأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية جعل عملية تحضيرها مسألة فنية دقيقة لا يبخل الاقتصاديون من تجنيد أدوات التحليل الحديثة من أجل تطويرها وجعلها ملائمة للمعطيات الاقتصادية المعاصرة.

1.1.3.1. السلطة المختصة بإعداد الموازنة العامة

جرت التقاليد في معظم الدول على أن يعهد بإعداد الموازنة العامة إلى السلطة التنفيذية، وذلك يعود إلى عدة أسباب يمكن إجمالها في التالي [60] ص 149-150:

- إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن إدارة أجهزة ومؤسسات الحكومة وهي أعلم بحاجات الإنفاق العام؛
- إن السلطة التنفيذية لما لها من دراية وإمام بمقدرة البلاد المالية والاقتصادية بفضل ممارسة أجهزتها العامة في هذا الميدان، هي أولى بتقدير حاجات نفقاتها العامة وتقدير مواردها؛
- إن السلطة التنفيذية مسؤولة عن وضع وتنفيذ برامج أخرى ترتبط بالموازنة وبسياستها المالية والنقدية والاستثمارات والتجارة الخارجية وغيرها مما يتطلب تنسيق وظائف هذه السياسات وسياسة الموازنة العامة؛
- إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن رسم السياسة المالية وإدارة شؤون مالية الدولة، وهي بذلك صاحبة الحق الأول في رسم سياستها المالية السنوية في إطار الموازنة العامة؛
- إن السلطة التنفيذية أقل تأثر بآراء الناخبين ورغباتهم من السلطة التشريعية، وأكثر قدرة على توزيع النفقات العامة توزيعاً جغرافياً واقتصادياً بصورة تحقق العدالة الاجتماعية في توزيع المداخل والمنافع.

2.1.3.1. الإجراءات الفنية لإعداد الموازنة العامة

لكي تأتي الموازنة العامة معبرة بصدق عن مجمل نشاطات الدولة من سياسية واقتصادية واجتماعية، وجب إشراك كل أصحاب المسؤولية في عملية تحضيرها، وهذا ما تحاول تطبيقه معظم البلدان، إذ تبدأ عملية تحضير الموازنة في الوحدات التابعة لكل إدارة من هذه الوحدات إلى الإدارة المركزية، فالوزير المختص، فوزير المالية، فمجلس الوزراء، وعلى هذا الأساس فإن عملية التحضير تجتاز من بدئها حتى تاريخ إحالة مشروع الموازنة على البرلمان أربعة مراحل، هي كالتالي [43] ص 117-120:

1.2.1.3.1. تحديد الأهداف العامة la détermination des perspectives

تتحدد هذه الأهداف في القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في جلساته العادية والاستثنائية المخصصة لمعالجة مواضيع معينة، ورسم السياسة المالية للدولة ووسائل تحقيقها، والأصول والاتجاهات المالية الواجب مراعاتها.

2.2.1.3.1. إعداد الإطار العام لمشروع الموازنة les grands lignes du projet budgétaire

على ضوء قرارات مجلس الوزراء وما تحدده من السياسة المالية الواجب إتباعها، تبدأ وزارة المالية بوضع الإطار العام لمشروع الموازنة للسنة المالية المقبلة، مركزة في الوقت نفسه على الأولويات، والخدمات العامة التي تنوي تقديمها، وحجم القروض عند اللجوء إلى الإيرادات الاستثنائية لتغطية نفقات المشاريع الأساسية وضغط النفقات والتوسع في بعضها الآخر.

3.2.1.3.1. تحضير مشروع الموازنة لدى الوزارات (la préparation du projet budgétaire dans les différents ministères)

ففي الأشهر الأولى من السنة المالية يبدأ تحضير مشروع الموازنة لدى الوزارات، فتقوم كل وحدة إدارية في الوزارة واستناداً إلى نفقاتها في العام السابق بإعداد جدول نفقاتها ونفقات المصالح التابع لها للسنة المقبلة على ضوء السياسة المالية العامة المحددة كالأخذ بعين الاعتبار مثلاً: حالة الخزينة، الخطة

الاقتصادية والإنمائية؛... الخ، وبعد أن ترفق هذه الجداول بالمستندات والوثائق اللازمة تودع لدى مصالح الوزير المختص، حيث يتم توحيدها وعرضها على الوزير.

وبعد أن يدرس كل وزير موازنة وزارته، وهذا طبقا لمتطلبات سياسته المقبلة، يمكنه إعادة النظر فيها لجهة الزيادة أو النقصان، أو تفضيل مشروع على آخر أو تعديلها، ثم يرسلها ضمن المهلة القانونية إلى إدارة الموازنة في وزارة المالية مرفقة بالمستندات والإيضاحات التي تبرر الاعتمادات المطلوبة، والفروق الحاصلة بينها وبين الموازنة الجارية، والأسباب الموجبة لها.

4.2.1.3.1. عرض مشروع الموازنة على مجلس الوزراء

تلعب وزارة المالية دورا هاما فهي تحضر الموازنة مما يعطي لوزير المالية سلطة واسعة بالنسبة لغيره من الوزراء ويتجلى هذا الأمر ضمن الإطار القانوني الذي خول وزير المالية القيام بالمهام التالية:

- يقوم بإعداد نفقات وزارته، شأنه في ذلك شأن الوزارات الأخرى، ثم يودعها لاحقا في إدارة الموازنة؛
- يختص بتحضير تقديرات الإيرادات العائدة للسنة التالية، وهو الأمر الذي يميزه عن سائر زملائه الذين يكتفون بتقدير النفقات فقط؛

- يجمع مشاريع موازنات النفقات الواردة إليه من مختلف الوزارات مضيفا إليها مشروع نفقات وزارته؛
- يتحمل وحده مسؤولية تأمين التعادل بين إيرادات الموازنة ونفقاتها، لذلك فإنه يكون حريصا على دراسة وتدقيق جميع طلبات الاعتمادات المالية والأسباب الموجبة لها والمستندات والوثائق التي تبررها مع اضطراره في غالب الأحيان إلى مناقشة الإدارات المختصة في صحة بعض النفقات وضرورتها؛
- وأخيرا يعد مشروع الموازنة في صيغته النهائية ويعرضه على مجلس الوزراء تمهيدا لإحالاته على السلطة التشريعية، ويرافق ذلك خطاب الموازنة أو التقرير التفسيري.

ولعلا الدور الرئيسي الذي يلعبه وزير المالية يتمثل في حالة طغيان النفقات على إيرادات، ونظرا لعدم قدرته على زيادة الإيرادات، فإنه يسعى جاهدا للعمل على إنقاص النفقات، وهنا تتبين لنا أهمية الوزير وبراعته في المناقشة والإقناع، إذ يقع عليه وحده مهمة إقناع زملائه بالحجة والمنطق على ضرورة إنقاص بعض النفقات أو حتى إلغائها، فإذا لم ينجح في مهمته وتمسك الوزراء بأرائهم عرض الأمر على مجلس الوزراء الذي يبيت في الخلاف، وقد يؤدي ذلك في بعض الأحيان إلى نشوب أزمات وزارية خصوصا إذا ما انقسمت آراء الوزراء بين مؤيد ومعارض لموقف وزير المالية. وهذا ما دفع معظم التشريعات المالية على جعل أمر تحضير الموازنة لوزير المالية على أن يتبعها فيما بعد تحضير مشروع الموازنة ورفعها إلى مجلس الوزراء ضمن المهل القانونية والدستورية لتمكين الحكومة من دراسته وانجازه وإحالاته على البرلمان ضمن المهلة المحددة في الدستور.

3.1.3.1. كيفية تقدير الإيرادات والنفقات

charges

تحتل عملية تقدير الإيرادات والنفقات أهمية خاصة في مسألة الموازنة، إذ يركز عليها إمكانية تحقيق تعادل الموازنة وحسن تنفيذها، ومن ثم تحقيق الدقة والوضوح الذين يجب أن تتصف بهما هذه التقديرات، وإلا فقدت الموازنة غايتها وأهدافها وتحولت إلى مجرد أرقام حسابية عشوائية، وإن كان من الصعوبة بما كان الوصول إلى أقرب التقديرات نظرا للعوامل التي تؤثر في الإيرادات والنفقات والتي لا يمكن معرفتها مسبقا، لذا لجأت بعض الدول إلى أساليب مختلفة للتقدير بعيدة عن المغالاة وقريبة كل القرب من واقع التقدير.

1.3.1.3.1. تقدير الإيرادات la prévision des ressources

تتوقف عملية احترام التوازن المالي للدولة على صحة تقدير الإيرادات وقربها قدر الإمكان من الواقع، ويلعب وزير المالية دوراً أساسياً في هذا المجال، إذ يركز على جميع المعلومات التي تصله من زملائه الوزراء ليحدد بمفرده هذه التقديرات، وإذا كانت تقديرات الإيرادات الثابتة لا تثير مشاكل تذكر، كحاصلات أملاك الدولة، والديون الواجبة للدولة وأرباح الدولة من الشركات التي تمتلكها وما شابه ذلك من الإيرادات التي يمكن معرفتها مسبقاً، وبالتالي، يسهل تقديرها بأقرب ما يمكن من الواقع الفعلي.

بينما تقديرات الإيرادات المتقلبة (المتغيرة) حملت الكثير من الصعاب نظراً لتبدلها وعدم القدرة على التنبؤ بما ستكون عليه في المستقبل، بسبب ارتباطها بمستوى الأوضاع الاقتصادية، كإيرادات الأرباح الصناعية والتجارية، والرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم غير المباشرة المرتبطة بمستوى استهلاك المواطنين وقدرتهم الشرائية، ولما كان من المتعذر الوصول إلى تقدير دقيق، كان لابد من اعتماد الطرق الكفيلة التي تقرب من الحقيقة بقدر الإمكان، وقد تعارف مفكري المالية العامة على ثلاث طرق يمكن اللجوء إليها في تقدير الإيرادات، وهي:

1.1.3.1.3.1. طريقة التقدير القياسي la règle de la pénultième année

بموجب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات للسنة المقبلة قياساً على النتائج الفعلية التي تم تحقيقها في السنة قبل الأخيرة، أي في السنة السابقة للسنة التي يتم التقدير فيها، وتتطلب هذه الطريقة لتأتي قريبة من الواقع الأخذ بعين الاعتبار ببعض التعديلات المحتملة، من فرض ضرائب جديدة، أو تغيير قيمتها، أو إلغائها، أو إعفاء جزء منها،... الخ [43] ص 125. وبهذا فإنه لتقدير مشروعات الموازنة في السنة (س) للسنة المقبلة (س+1)، يجب الارتكاز على الإيرادات الفعلية التي تم تحصيلها فعلاً عن السنة (س-1) كأساس للتقدير، مع الأخذ في الحسبان إجراء بعض التعديلات والإضافات، وفقاً لمقتضيات الحال، وعلى ضوء ذلك يكون تقدير الإيرادات لإعداد مشروع الموازنة، عملاً آلياً، لا يأخذ بالاعتبار الأوضاع الاقتصادية ومستجداتها الدائمة والمتحركة والتقلبات [68] ص 211.

2.1.3.1.3.1. طريقة التقدير الوسطي le système moyen d'évaluation

تقضي هذه الطريقة عند تقدير إيرادات السنة المقبلة، باعتماد المعدل الوسطي للزيادات التي تم تحقيقها فعلياً بعد تحصيل إيرادات عدد من السنوات، يتراوح بين الثلاث وخمس سنوات السابقة للسنة الأخيرة التي تم إنجاز حسابها النهائي، ومن ثم يضاف متوسط الزيادة هذا إلى الإيرادات الفعلية التي تم تحصيلها فعلياً في تلك السنة الأخيرة، وبذلك يتحدد حجم الإيرادات العامة المرتقب تحقيقها في السنة المقبلة. فإذا أردنا مثلاً تقدير إيرادات سنة 1992، ينبغي أخذ المعدل الوسطي للزيادات التي تحققت بموجب إيرادات السنوات الخمس السابقة لسنة 1990 (آخر سنة قياس)، أي سنوات 1985، 1986، 1987، 1988، 1989، ومن ثم يضاف هذا المعدل إلى مجموع الإيرادات التي تحققت فعلياً سنة 1990 [57] ص 109-110.

3.1.3.1.3.1. طريقة التقدير المباشر le système d'évaluation direct

إن طريقة التقدير المباشر هي أحدث طرق التقدير للإيرادات العامة، فهي لا تعتمد على قاعدة أو أسس معينة، بل يترك للجهة المختصة الحرية في تقديرها، ولكن على ضوء ما ترتقب أن تكون عليه هذه الإيرادات في المستقبل، أي على ضوء الظروف المختلفة لاسيما الاقتصادية منها، لذلك فإن هذا الأسلوب يأخذ بالحسبان جميع العوامل التي يمكن أن تؤثر مستقبلاً على حجم الإيرادات بالزيادة أو بالنقصان.

وتعتبر هذه الطريقة من أفضل طرق التقدير فيما لو أحسن تطبيقها، ذلك أنه يمكن أن تنطوي على عيب واحد، وهو تمكين الجهة المختصة، وبحجة توقع تحسن الأحوال الاقتصادية في السنة القادمة، من زيادة الإيرادات المقدره لتلك السنة زيادة غير واقعية، من شأنها إيقاع موازنة الدولة في عجز، ولذلك فإنه يفترض بالجهة المختصة بالتقدير المباشر أن تكون على مستوى رفيع من الكفاءة والخبرة والتجرد، وحسن الملاحظة لتغيرات الأوضاع الاقتصادية المرتقبة، إلا أن هذه الطريقة تبقى الأسلوب الأمثل خصوصاً وأنها تسمح للجهات المختصة بالتقدير، أن تسترشد بنتائج الفترة السابقة وخاصة السنة قبل الأخيرة والنصف الأول من السنة الجارية التي هي قيد التنفيذ عند إجراء التقدير، وهذا ما تلجأ إليه معظم الدول [57] ص 109.

2.3.1.3.1. تقدير النفقات la prévision des charges

لقد جرت العادة عند إعداد الموازنة، أن يتم تقدير قيمة الإعتمادات المرصودة في الموازنة بعد التأكد من ضرورتها ومن حاجة الوحدات الإدارية للدولة إليها، لتتمكن من القيام بمهامها خلال السنة المقبلة، إذ أن تقدير قيمة هذه الاعتماد الانفاقية يتم على أساس أوجه إنفاقها وضمن إطار الفصل أو البند وفقاً للأصول التي يتم على أساسها التصويت على الموازنة.

أما في يتعلق بأساليب تقدير النفقات، فليس هناك من أساليب معينة، بل أن القاعدة المعتمدة بشكل عام وفي معظم الدول هي أسلوب التقدير المباشر من قبل المسؤولين المعنيين بعملية التقدير انطلاقاً من خبرتهم، واستناداً إلى أرقام النفقات الفعلية التي نفذت بموجب موازنات السنوات السابقة والى التغيرات التي يمكن أن تطرأ على مستوى الأسعار والأجور، ومع ذلك فهناك نوعان من النفقات حيث تختلف عناصر أسلوب التقدير المباشر لكل منهما وهما النفقات الثابتة والنفقات المتقلبة [57] ص 105-106.

1.2.3.1.3.1. أسلوب تقدير النفقات الثابتة

إن النفقات الثابتة تدخل ضمن نفقات الرواتب والأجور والديون التي ينبغي على الدولة تسديدها خلال سنة الموازنة. إن تقدير هذا النوع من النفقات يتم استناداً إلى أرقام نفقات موازنات السنوات السابقة، مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات التي يمكن أن تطرأ خلال السنة المقبلة، كإضافة الأعباء المترتبة على زيادة الرواتب والأجور، أو الأعباء الناجمة عن ترقية الموظفين المستحقين للترقية. انطلاقاً من طبيعة هذه النفقات الثابتة وذات الصفة المتكررة سنوياً، حيث أن عملية تقديرها تعتبر أمراً سهلاً مما لو كانت تتعلق بتقدير النفقات المتقلبة، كما أن الأرقام التقديرية للاعتمادات يمكن أن تتطابق مع الأرقام الفعلية للنفقات.

2.2.3.1.3.1. أسلوب تقدير النفقات المتقلبة

إن النفقات المتقلبة يمكن أن تنقسم إلى نوعين من النفقات. النوع الأول الذي يتصف بصفة التكرار السنوي ويدخل ضمن إطار الاحتياجات الانفاقية لإدارات الدولة لكي تتمكن من القيام بمهامها، كنفقات اللوازم الإدارية، والإنارة، والهاتف والوقود وغيرها. ويتم تقدير هذا النوع من النفقات استناداً إلى النفقات الفعلية التي حصلت في السنة السابقة والى سير الإنفاق في السنة الحالية وإلى المستجدات المرتقب حدوثها خلال السنة القادمة.

أما النوع الثاني من النفقات المتقلبة التي لا تكرر سنوياً، فهو النوع الذي ينتهي الإنفاق منه بمجرد تنفيذ الغرض الذي تم من أجله رصد الاعتمادات الانفاقية، كالنفقات التي تخصص لبناء مدرسة أو تجهيز مستشفى أو شراء معدات أو آلات. إن تقدير هذا النوع من النفقات المتقلبة يتم على أساس الدراسات التي يضعها أصحاب الاختصاص وعلى ضوء الأسعار في السوق أو المحتملة في السنة القادمة.

أما الاعتمادات التي ترصد في الموازنة لتغطية النفقات العمومية فتختلف تسميتها وفقا لنوع النفقات التي ترصد لأجلها فالاعتمادات المخصصة للنفقات الثابتة، وبسبب سهولة ودقة تقديرها، تسمى اعتمادات محددة. بينما الاعتمادات المخصصة للنفقات المتقلبة، وبسبب احتمال سوء تقديرها، يطلق عليها اسم اعتمادات تقديرية. والفرق بين هذين النوعين من الاعتمادات يكمن في تعاطي السلطة التشريعية لكل منهما. فبالنسبة للاعتمادات المحددة، نادرا ما تعترض عليها السلطة التشريعية لدى إقرارها، بينما بالمقابل فإنها كثيرا ما تعترض خلال تنفيذ الموازنة على فتح اعتمادات إضافية لتكتملها إذا ما ظهرت غير كافية خلال سنة تنفيذها.

2.3.1. اعتماد الموازنة العامة

لا يعتبر مشروع الموازنة العامة قانونا تلتزم الحكومة بتنفيذه 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 الوطني الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدول المختلفة على ضرورة اعتماد السلطة الممثلة للشعب، أي السلطة التشريعية، لمشروع الموازنة حتى يصبح قابلا للتنفيذ [55] ص 126.

فإقرار الموازنة وتصديقها هو عبارة عن إذن للسماح للحكومة بمباشرة الإنفاق وتنفيذ التزاماتها، كما أنها إذن للسماح للحكومة بجباية إيرادات الدولة، ولذلك لا بد من صدور قانون لكل موازنة في كل سنة جديدة. فهذا القانون هو الذي يفرض على سلطة التنفيذية ضرورة الالتزام بعدم تجاوز ما هو محدد من سقف معين للإنفاق إلا بعد موافقة السلطة التشريعية مجددا، بهدف إعطاء رقابة فعالة للبرلمان على احترام موازنة الدولة. ولهذا لا يجوز بعد المصادقة عليها إجراء أي تعديل أو إلغاء أو إضافة لمحتويات الموازنة إلى بموافقة البرلمان [02] ص 100.

1.2.3.1. السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة

السلطة المختصة باعتماد وإقرار الموازنة العامة هي السلطة التشريعية. وهذا الاعتماد يعتبر شرط أساسي لاغني عنه لوضع الموازنة موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ ". وقد نشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة وإقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب، وعلى مراقبة موارد الدولة عامة. إذ من الواضح أن هذا الحق، أي الحق في فرض الضرائب، يعد قليل الأهمية إذا لم يعترف للسلطة التشريعية بحق آخر مقابل له هو الحق في الموافقة على النفقات، إذ لا فائدة ترجى من مراقبة الإيرادات طالما أن الحكومة ستستأثر بسلطة إنفاقها كيفما يحلو لها [24] ص 325.

وتولي السلطة التشريعية موضوع الموازنة اهتماما كبيرا، فمن خلال الإطلاع عليها يصبح بإمكانها الوقوف على سياسة الحكومة الاقتصادية والمالية والأهداف التي تتوخى تحقيقها، كما أنه من خلال دراستها ومناقشتها وإقرارها لمشروع الموازنة تكون قد مارست حقها في الرقابة على السلطة التنفيذية وتوجيه سياستها بالشكل الذي يرضي مصالح الشعب وتطلعاته.

ومن هنا يعتبر إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة المعروف أمامها من قبل السلطة التنفيذية إقرارا نهائيا لإضفاء الصيغة القانونية على الموازنة وتخويلا منها للسلطة التنفيذية بتنفيذ الموازنة [57] ص 114-115.

2.2.3.1. إجراءات اعتماد الموازنة

يخضع اعتماد الموازنة عادة لعدة إجراءات تبدأ بقيام الحكومة ممثلة في وزير مالىتها بعرض مشروع الموازنة على اللجنة المالية في البرلمان، وبعدها يعرض مشروع الموازنة بكامله على البرلمان للاقتراع عليه بالموافقة أو الرفض.

1.2.2.3.1. دراسة مشروع الموازنة في اللجنة المالية

تلجأ معظم المجالس النيابية إلى إنشاء هيئات خاصة من بين أعضائها يطلق عليها في أغلب الأحيان لجنة الميزانية أو اللجنة المالية أو لجنة المالية والميزانية. وتكون مهمتها الأولى دراسة مشروع الموازنة وإبداء جميع ملاحظاتها عليه، على أن يتبع ذلك عرض هذا المشروع مع جميع الملاحظات المثارة حوله على الهيئة العامة للمجلس [43] ص 157.

وانطلاقاً من مواضيع اختصاصها تعتبر اللجنة المالية من أهم اللجان البرلمانية، فعن طريق دراستها للمشاريع المالية ولمشروع الموازنة وإدخالها التعديلات التي تراها مناسبة عليها، تكون قد أسهمت بتحديد الأسس العريضة لسياسية الحكومة في مختلف الميادين، كما تكون قد أثارَت سبيل المجلس الذي تنتفع منه، عبر التقارير التي ترفعها إليه، وسهلت عليه فكرة تكوين فكرة واضحة عما هو معروض أمامه من مشاريع لإقرارها، ولهذا فإن ما من مجلس تشريعي إلا ويحتفظ للجنة المالية والميزانية بهذا الدور الأساسي والهام.

ولتسهيل دراستها لمشروع الموازنة يحق لهذه اللجنة أن تطلب من وزير المالية كل البيانات والوثائق والشروح المتعلقة بإعتمادات الموازنة المقترحة، ولها أيضاً أن تطلب من وزير المالية ومن كل وزير صاحب علاقة بإعتمادات الموازنة أن يحضر جلساتها ويشارك في المناقشات الخاصة بموازنات وزارتهم لتبرير الإعتمادات المطلوبة.

خلال دراستها لمشروع الموازنة تتصرف اللجنة المالية للتدقيق في كل اعتماد من اعتمادات الموازنة، وفي البيانات والوثائق والمستندات المتعلقة به. وعلى ضوء هذه الدراسة يكون من حق اللجنة أن تدخل التعديلات التي تراها مناسبة. وبعد الانتهاء من دراسة الموازنة، تضع اللجنة تقريراً يتضمن التعديلات التي أقرتها وتقتراح إدخالها على مشروع الموازنة، إلى مكتب رئيس البرلمان الذي يبادر إلى طبعه وتوزيعه على النواب لتمكينهم من الإطلاع عليه ومناقشة مشروع الموازنة على أساسه [57] ص 117-119.

2.2.2.3.1. مناقشة الموازنة العامة في المجلس النيابي

يفتح المناقشة عادة وزير المالية بخطاب حول الموازنة العامة يوضح فيه السياسة المالية للحكومة والأسباب التي حملتها على وضع مشروع الموازنة في الشكل المعروض، ثم يليه بعد ذلك المقرر العام للجنة المالية والميزانية أو رئيسها. فيعرض في خطابه للامسات الرئيسية التي تتميز بها الموازنة المطروحة للنقاش، ويعلل أسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة، ثم يشرع النواب في المناقشة العامة، حيث يناقشون في معرض كلامهم مختلف القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

وبعد انتهاء المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت، فإن نال الأكتريية أعتبر مقبولاً بصورة مبدئية وأمكن بالتالي الانصراف إلى مناقشته بصورة تفصيلية، وهكذا يبدأ بدراسة موضوع النفقات العامة لكل وزارة على حدا، وبعدها دراسة النفقات مقترعا عليها فصلاً أو بنداً، حسب النصوص الدستورية الخاصة بكل بلد، ثم ينتقل المجلس بعدها إلى الإيرادات العامة فيصوت عليها وفقاً لنفس الأسس المتبعة في التصويت على النفقات العامة، وأخيراً دراسة مشروع الموازنة والاقتراع عليه

مادة مادة، وعندما يفرغ المجلس من الاقتراع، يرسل مشروع الموازنة إلى رئيس الدولة لتوقيعه ونشره بصيغته النهائية[43] ص 160-161.

3.2.3.1. الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في حق التصويت على الموازنة

إن ارتباط الموازنة العامة بخطة إنمائية واقتصادية واجتماعية وما يتبع ذلك من السرعة في البت بهذه المشاريع دفع معظم دول العالم للحد من صلاحيات السلطة التشريعية في حق التصويت على الموازنة. وقد تجلت سياسية التقييد المتبعة ضد السلطة التشريعية في الأمور التالية[35] ص 162-164:

- 1- تحديد أمر مناقشة مشروع الموازنة، بحيث لا يمكن أن تتعدى هذه المهلة الممنوحة للسلطة التشريعية في معظم دول العالم الشهرين، في حين تتراوح المدة المعطاة إلى السلطة التنفيذية بين السنة وتسعة أشهر.
- 2- منع معظم دساتير العالم على السلطة التشريعية زيادة النفقات العامة أثناء مناقشة مشروع الموازنة، على أن تحتفظ بحقها بتعديل أرقام الموازنة في حدود المبالغ الإجمالية الواردة في مشروع الحكومة. والسبب يعود إلى كون الموازنة تشكل بناء متكاملًا، بحيث تؤدي كل التعديلات المحتملة إلى الإخلال بهذا التناسق.
- 3- أن التصديق على الموازنة يتم في معظم دول العالم على أساس الاعتماد الإجمالية، كأن يصوت على الموازنة بابا بابا أو فصلا فصلا.
- 4- لا يسمح للسلطة التشريعية خلال دورة الموازنة بحث أي موضوع آخر قبل مناقشة مشروع قانون الموازنة والمصادقة عليه، حرصًا من يؤدي ذلك إلى تشعب المناقشات وتفرعها لأمر لا تمت بأي صلة لهذا المشروع.

3.3.1. تنفيذ الموازنة العامة l'exécution du budget

بالانتهاء من إعداد الموازنة واعتمادها يتبع ذلك دخولها مرحلة التنفيذ، ويقصد بتنفيذ الموازنة العامة، إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها بعد اعتمادها من السلطة المختصة، ويستلزم لتنفيذ الموازنة العامة إجراء ثلاثة أنواع من العمليات المالية، الأولى خاصة بالنفقات، والثانية تتعلق بالإيرادات، والثالثة تتصل بعمليات الخزينة كحلقة اتصال بين التحصيل والصرف.

1.3.3.1. عمليات النفقات العامة

لا يعني إقرار السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات العامة الواردة بالموازنة العامة التزام الحكومة بإنفاق كافة مبالغ هذه الاعتمادات، ولكنه يعني الترخيص لها بأن تقوم بالإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على الأوجه والتقسيمات المعتمدة من أجلها وعدم تجاوزها لهذه الحدود.

وفي هذا الصدد فإننا نجد مجموعة من الإجراءات التي تتمثل في مجموعة من الخطوات تمر بها عملية النفقة أو الصرف، حيث تستهدف هذه الخطوات الحفاظ على أموال الدولة ومنع أي إساءة في استخدامها [28] ص 304. حيث يمر تنفيذ النفقات العمومية، في الحالات العامة، بأربع مراحل متتالية، هي [58] ص 77-84:

الالتزام، والتصفية، والأمر بالدفع، والدفع. فتطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، فإن المراحل الثلاث الأولى، التي يمكن أن توصف مجتمعًا بالمرحلة الإدارية، وهي من صلاحيات الأمرين بالصرف، أما المرحلة الرابعة التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبين العموميين.

1.1.3.3.1. الالتزام بالنفقة l' engagement de la dépense

إن من شروط تمكين إدارات الدولة من تنفيذ سياستها الانفاقية، وجود رابطة قانونية بين الدولة ودائنيها من خلال الالتزام بالنفقة، الذي يعتبر العملية الإدارية الأولى التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال تنفيذ النفقات. ويعرف الالتزام بالنفقة عادة، بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشئ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاماً.

2.1.3.3.1. التصفية la liquidation

لا تصبح النفقة الملتزم بها فعلية إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية، وعليه فإن موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة. فالتصفية تعتبر تطبيقاً لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي " قاعدة أداء الخدمة" أو " قاعدة الحق المكتسب " règle du service fait ou de droit acquis أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية لا تدفع مسبقاً)، باستثناء حالات قليلة جداً ومقررة قانوناً، مثل التسبيقات على الصفقات العمومية.

3.1.3.3.1. الأمر بالدفع l' ordonnancement

وهو عبارة عن قرار صادر من الجهة الإدارية المختصة، يتضمن أمراً بدفع مبلغ النفقة التي التزمت بها الهيئة العمومية إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، فالتصفية وإن كانت تقر حق الدائن في استفاء دينه إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة.

4.1.3.3.1. الدفع le paiement

ويقصد به الدفع الفعلي للمبلغ الصادر عن الأمر بالدفع إلى صاحب الحق، أي دائن الدولة، فالدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية.

2.3.3.1. عمليات الإيرادات العامة

إن عمليات التنفيذ المتعلقة بتحصيل الإيرادات العامة تختلف عن تلك المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية، فإذا كانت الإجازة البرلمانية لا تعني إلزام الحكومة على إنفاق الاعتمادات المرصودة في الموازنة، فإنها فيما يتعلق بالإيرادات توجب على الحكومة تحصيل تلك الإيرادات وفقاً لمضمون الإجازة والقوانين الضريبية المعمول بها.

ويشتمل تنفيذ الإيرادات العامة عادة على نوعين من العمليات:

النوع الأول: عمليات إدارية (التقريرية) تتولى مهام التحقق والتفتيش عن الموارد الخاضعة للضرائب، وإحصائها، وتحديد معدلاتها وطرحها على المكلفين بموجب جداول تكليف أو أوامر القبض بالضرائب المتوجبة ووضعها موضع التنفيذ.

النوع الثاني: عمليات تنفيذية (محاسبية) تهتم بتحصيل الضرائب والرسوم وتقييد قيمتها في سجل الإيرادات.

وعليه يكون الأشخاص الذين يقررون نشؤ الحق للدولة غير الأشخاص الذين يتولون تحصيله وإدخاله إلى خزينة الدولة. وهذا عملاً بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية (التقريرية) والمحاسبية (التنفيذية).

وبسبب تعدد أنواع الإيرادات العامة من ضرائب مباشرة وغير مباشر ورسوم، فإن أصول تنفيذها تختلف باختلاف نوع الإيراد وهذا كالتالي:

1.2.3.3.1. تحصيل الضرائب المباشرة

الضرائب المباشرة هي الضرائب التي تتناول مباشرة رأس المال بمناسبة الحصول عليه، كالضريبة على التركات والإرث، أو التي تتناول الدخل الناتج عن ممارسة مهنة أو وظيفة ما، كالضريبة على أرباح الصناعيين والتجار وأصحاب الشركات والحرفيين، أو الضريبة على الرواتب والأجور. ويتطلب تنفيذ الضرائب المباشرة قيام الأجهزة المختصة في وزارة المالية بعمليات أربع، وهي [05] ص 513:

تحديد وعاء الضريبة، تصفيته، إصدار جداول تحقيقها، وجبايتها. وتمثل العمليات الثلاث الأولى مرحلة تحقيق الضريبة، وتتولى تنفيذها مفتشية الضرائب التي تقوم بتنظيم جداول التكليف، أما المرحلة الرابعة فهي مرحلة تنفيذية، حيث تحصل بموجبها الضرائب من طرف مصلحة الخزينة العامة أو دوائر التحصيل والجباية التي تقوم بقبض الأموال المبينة في جداول التكليف.

2.2.3.3.1. تحصيل الضرائب غير مباشرة

إن الضرائب غير المباشرة لا تترتب على المكلف إلى بمناسبة حصوله على خدمة معينة من الدولة أو بمناسبة إنفاقه بعض النفقات، كالرسوم الجمركية، والرسم على القيمة المضافة وغيرها. وفي حالة الضرائب غير المباشرة لا يمكن تنظيم جداول تكليف من نفس نوع الضرائب المباشرة لأن الدوائر المالية لا يمكنها أن تعرف سلفاً اسم الشخص الذي سيقوم بالعمل، ولا مقدار الضريبة التي ستفرض عليه، لأن ذلك يتوقف على الحادثة المنشئة للضريبة، مما يجعل تنفيذ الضرائب غير المباشرة يختلف باختلاف أنواع الضرائب، وهذا يعني أنه ليس هناك قاعدة عامة تطبق على جميع الضرائب غير المباشرة والرسوم، فكل منها أصول خاصة تتفق مع نوعها ومكانها [45] ص 153.

3.3.3.1. عمليات الخزينة العامة

ليست الخزينة العامة مكاناً مادياً، 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 للدولة هي حلقة الاتصال بين تحصيل الموارد وصرفها، حيث يتجمع فيها مختلف أنواع الإيرادات ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع سائر النفقات. وفي الواقع فإن مهمة الخزينة العامة تعتبر ذات شقين، تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات باسم الدولة من جهة، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف والعمل على أن تكون بها المبالغ اللازمة لأوامر الصرف في حينها من جهة أخرى.

والخزينة عند قيامها بوظيفتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة إلى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الإيرادات، وحينئذ تلجأ إلى ما يسمى بعمليات الخزينة للحصول على الأموال اللازمة لذلك [28] ص 307، وأهم تلك العمليات:

- الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزي أو من غيره من البنوك؛
- إصدار أذونات على الخزينة قصيرة الأجل لمدة لا تتجاوز السنة في أبعد تقدير؛
- اللجوء إلى المال الاحتياطي، الذي يتكون من فائض الإيرادات العامة، التي تم تحصيلها فعلاً أو ينتج عن عدم صرف كامل الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة.

4.3.1. الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة le contrôle sur l'exécution du budget

إن مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة هي المرحلة الأخيرة من مراحل دورة الموازنة العامة، وتتخلص الفوائد المرجوة من وراء هذه الرقابة في التأكد من حسن إدارة الأموال العامة. ومن مدى تطابق تقديرات الإيرادات والنفقات العامة على ما يتحقق منها بالفعل، كذلك فإنها تسمح من الواجهة السياسية للمجالس النيابية التأكد من تقيد الحكومة خلال تنفيذ الموازنة العامة بمضمون إجازة الإنفاق والجباية التي منحت إياها بموجب قانون المالية. أما بالنسبة لأساليب الرقابة على تنفيذ الموازنة فهي كثيرة ومتنوعة، بل وتختلف أشكال كل نوع منها ونطاقها من دولة إلى أخرى وباختلاف الفترة الزمنية التي تواجهها، وحتى يمكننا أن نفهم كيفية القيام بهذه الرقابة، فإننا نتعرض لما هو متعارف بشأنها من أساليب، وذلك كالتالي:

1.4.3.1. الرقابة من حيث المعيار الزمني

تأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة صوراً متعددة تختلف باختلاف التوقيت المختار لممارسة هذه الرقابة، وابتداءً من هذه الفكرة فإنه يمكن أن تكون الرقابة سابقة على التنفيذ أو لاحقة عليه بعد تمامه أو حتى أثناءه.

1.1.4.3.1. الرقابة السابقة على التنفيذ

إن الرقابة المسبقة ترمي إلى التحقق من قانونية المعاملات الآيلة إلى تنفيذ الموازنة قبل المباشرة بها، وذلك لتجنب ارتكاب المخالفات التي من شأنها أن تسيء للأموال العمومية، ويمكن أن تتولى هذا النوع من الرقابة الإدارة نفسها أو وزارة المالية من خلال جهاز المراقبة المالية على تنفيذ النفقات العامة التابع لها [57] ص 174.

2.1.4.3.1. الرقابة اللاحقة على التنفيذ

يقصد بها الرقابة التي تحصل بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي للدولة، وهذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة على التنفيذ ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة، علاوة على ذلك، للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة وعلى الأخص الضرائب، وأن كل ما حصل من إيرادات قد ورد فعلاً إلى خزينة الدولة [22] ص 300.

وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالاً متعددة، فقد تقتصر على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي أرتكبت، وقد تمتد لبحث الكفاءة في استخدام الأموال العامة، ولكي تتوافر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة بما يحقق الأهداف المرجوة منها، فإنه من الأفضل أن تمارس هذه الرقابة بواسطة جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، وأن تمنح هذه الجهة من السلطات والضمانات بما يجعل القائمين عليها بمنأى عن كل تعسف أو اضطهاد قد تباشره السلطة التنفيذية بالنسبة لهم.

3.1.4.3.1. الرقابة أثناء التنفيذ

إن هذه الرقابة تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات والإيرادات العامة الواردة في موازنة الدولة. وعادة ما يمارس هذا النوع من الرقابة، المجالس النيابية في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، إذ أن رقابة تنفيذ الموازنة هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية بحكم كونها رقيباً على السلطة التنفيذية ومن واجباتها في هذا الشأن التأكد من مدى تقيد هذه الأخيرة بإجازة الجباية والإنفاق [22] ص 301.

2.4.3.1. الرقابة من حيث الجهة أو السلطة القائمة بها

تتنوع صور وأشكال الرقابة هنا بحسب الجهة التي تقوم بها، فيمكن التمييز هنا بين نوعين من أنواع الرقابة، رقابة الدولة لنفسها في تنفيذ الموازنة، ومراقبة هذا التنفيذ بواسطة هيئات مستقلة ذات طابع قضائي.

1.2.4.3.1. الرقابة الإدارية

تنصب هذه الرقابة على تنفيذ كل من الإيرادات والنفقات، وتمثل هذه الرقابة في أوضح صورها في رقابة الرؤساء من موظفي القطاع العام على مرؤوسيه، أو ما يقوم به بعض الموظفين التابعون لوزارة المالية المنتشرون في جميع المصالح والهيئات العمومية.

إن الرقابة الإدارية لا تعدو أن تكون إراقبة من الإدارة على نفسها، إذ تمارس هذه الرقابة من قبل الإدارة على نفسها عبر التسلسل الإداري فهي رقابة ذاتية أو داخلية طبقاً للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية. ولهذا فإنها لم تعد كافية في عصرنا الحالي للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة، وذلك بالنظر لما كشفت عنه معظم التطبيقات المالية من أن ترك الإدارة تراقب نفسها بنفسها في هذا المجال لم يعد أمراً مقبولاً لكثرة ما لوحظ فيها من مظاهر التسبب، بل والانحراف المالي والتي كان مصدرها الأساسي يكمن في انعدام الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية في قيامها بتنفيذ الموازنة، وبالتالي، فقد دعت الحاجة إلى ضرورة إيجاد رقابة مستقلة وغير خاضعة لها [22] ص 301.

2.2.4.3.1. الرقابة المستقلة

بالنسبة لهذه الرقابة (المستقلة أو القضائية) فإنه يعهد بها إلى جهة قضائية مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية ومستقلة عنها، حيث تختص هذه الجهة بصفة عامة بمهمة أو عدد من المهام، وذلك طبقاً للقوانين الوضعية السائدة في كل دولة من الدول، فقد يعتمد إلى هذه الجهة في بعض الأحيان محاكمة المسؤولين عن الأخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات المقررة قانوناً بشأنها.

وقد تحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر ذلك، كما قد يطلب منها وضع تقارير سنوية ترفع باسم رئيس الدولة أو المجالس النيابية أو للثنتين معا تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات، وما أمكن تلافيه منها، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل. وبصفة عامة فإن مهمة الرقابة القضائية تنحصر في رقابة تنفيذ الموازنة العامة والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر به لإجازة السلطة التشريعية وطبقاً للقواعد المالية في الدولة ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة مجلس الحسابات في كل من فرنسا وإيطاليا.

3.4.3.1. الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة

تعتبر الرقابة التي يمارسها نواب الشعب الذي تتألف من مجالسهم المختلفة السلطة التشريعية في الدولة والتي تعرف أيضاً بالرقابة السياسية، أكثر عمومية من سابقتها (الإدارية والقضائية) ويرجع السبب في ذلك أن رقابة تنفيذ الموازنة هي في الأصل من اختصاص هذه السلطة، فإذا كانت المجالس النيابية هي التي تقوم باعتماد الموازنة العامة، فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها، وهذا لغرض الوقوف على مدى التقييد بإجازة الجباية والإنفاق المعطاة للحكومة، وقد تكون رقابة هذه المجالس على تنفيذ الموازنة رقابة أثناء التنفيذ أو لاحقة عليه.

1.3.4.3.1. الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة

فبالنسبة للرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية أثناء تنفيذ الموازنة، أي خلال السنة المالية الخاصة بهذا التنفيذ، فإنها تستطيع أن تحققها بواسطة واحدة أو أكثر من مجموعته من الطرق، منها ما هو معروف في النظم الديمقراطية من أن للمجالس النيابية، لها حق الإشراف على أعمال الحكومة في جميع المجالات، حيث يجوز لها بالاستناد على هذا الحق، أن تطلب من الحكومة الإيضاحات والمعلومات التي ترغب فيها عن سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء كان ذلك بأسئلة شفوية أو خطية أو حتى الاستجابات، وقد ينتهي الأمر بتحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المالية المتعلقة بسير وتنفيذ الموازنة.

وكذلك، فإنه يمكن للجان المالية المنبثقة عن هذه المجالس أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية وقت الحاجة للاستماع إليهم في مواضيع مالية عامة وخاصة، وأخيراً، فإنه كثيراً ما تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية في الدولة بطلب فتح إعمادات إضافية حيث يكون عليها في كل مرة أن تبرر أسباب هذا الطلب، الأمر الذي يفسح مجال الرقابة أمام هذه المجالس للإطلاع على سير التنفيذ ومناقشة الحكومة في سياستها المالية [28] ص 313.

2.3.4.3.1. الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة

تكون هذه الرقابة عن طريق الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية بمناقشته والمصادقة عليه ثم إصداره في شكل قانون، فالمجالس النيابية هي التي تقوم باعتماد الموازنة العامة، مما يتطلب أن تعرض عليها نفس الموازنة بعد تنفيذها للتأكد من أن تطبيقها كان على النحو الذي اعتمدت عليه، إذ تقوم بالإطلاع على النتائج الفعلية للحساب الختامي للسنة المالية المنتهية ومدى تطابقه مع الموازنة في الصورة التي اعتمدت بها، وهكذا يشمل اعتماد المجالس النيابية للحساب الختامي المبالغ التي أنفقت والتي حصلت بالفعل، فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم باعتماد هذا الحساب، أما إذا تبين لها حدوث مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الموازنة فيحق لها تحريك المسؤولية ضد الحكومة، وقد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها [24] ص 345-346.

4.4.3.1. الرقابة من خلال تقييم الأداء

لقد بدأ الاهتمام بتطوير مهام التدقيق والرقابة لكي تتماشى مع المهام الجديدة التي أقيمت على عاتقها، فقد اتسع نطاقها لتشمل إلى جانب الرقابة الحسابية رقابة تقييمية، تتخذ من التحليل العلمي والدراسة الفنية الفاحصة أداة لتقييم الأداء ورفع الكفاءة، وتوجيه الموارد العامة إلى أفضل استخداماتها.

إن عملية تقييم أداء الأنشطة والبرامج الحكومية ومراجعتها تمثل جوهر عملية الرقابة على المستوى الكلي وبصفة خاصة القطاع العام، حيث تتطلب المقارنة المنظمة للنتائج الفعلية بالأهداف وتقييم أسباب عدم تحقيقها وإعادة توزيع الموارد للاستفادة من الفرص الجديدة التي تم الكشف عنها، وأخيراً وضع الإجراءات التصحيحية موضع التنفيذ مع وضع بعض الإجراءات اللازمة لمواجهة أي تغييرات قد تحدث بعد ذلك.

ويمثل تقييم الأداء عنصراً هاماً من عناصر العمل الإداري اللازم لتقييم مدى فعالية النتائج التي تحققت حيث يهتم بدراسة وفحص ما حققته الوحدة الحكومية المعنية من الأهداف التي قامت من أجلها، ويجب أن يقوم بتقييم الأداء في المجال الحكومي وبصفته أيضاً أداة هامة من أدوات الرقابة على أساس وضع وتحديد الأهداف النهائية المتوقعة للأنشطة والبرامج الحكومية، ثم يتم التقييم في ضوء هذه الأهداف بغرض بيان مدى كفاءتها وفعاليتها، ولهذا فإن عملية تقييم الأداء تهدف إلى [33] ص 344-346:

- تحديد درجة النجاح في تحقيق أهداف برامج الخدمات عن طريق عناصر الكفاءة والفعالية في هذه البرامج وتقييم آثارها المختلفة؛

- التحقق من مدى قيام المستويات الإدارية المختلفة بتنفيذ وأداء مسؤوليتها وتحقيق أهدافها؛

- التحقق من الأسباب التي أدت إلى عدم تحقيق الأهداف، واقتراح الوسائل الكفيلة بالقضاء على أسباب الانحراف عن هذه الأهداف؛

- تحديد كيفية إنتاج وتوزيع الخدمات العامة وتحديد مدى مقابقتها للاحتياجات المختلفة لإفراد المجتمع بكفاءة وفعالية؛

- تحقيق الرقابة الفعالة على أنشطة البرنامج المعين خلال مستويات الإدارة الحكومية، حيث يعتبر تقييم الأداء أهم حلقات العمل الرقابي الذي يقوم على أساس المقارنة بين الأداء الفعلي والأداء المخطط باستخدام طرق مقارنة متعددة تفيد في الحكم على درجة جودة الأداء الفعلي.

ومن الاتجاهات الحديثة في مجال تقييم أداء البرامج الحكومية ضرورة قياس عناصر الكفاءة والفعالية بالنسبة لهذه البرامج، حيث أن المدى الكامل لأي برنامج حكومي يتضمن هذين العنصرين، يقع بين كل من [42] ص 37:

1- جهود الخدمة المبذولة لأي برنامج أو نشاط حكومي، و تتضمن عنصرين هما:

أ- المدخلات من الموارد المختلفة المستخدمة في إعداد وانجاز البرامج والأنشطة الحكومية.

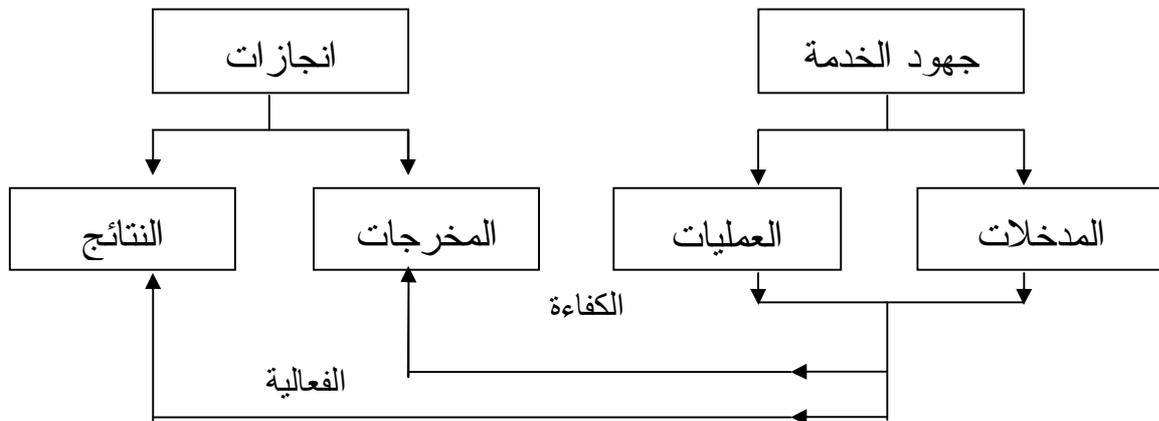
ب- العمليات التشغيلية التي تمت على هذه المدخلات لإنتاج وتوزيع الخدمة.

2- انجازات الخدمة والتي تتضمن النتائج الخاصة بجهود الخدمة، و تتضمن عنصرين هما:

أ- المخرجات والتي تمثل السلع والخدمات المنتجة من تنفيذ البرامج والأنشطة الحكومية؛

ب- النتائج، وهي التي تمثل مدى انجاز وتحقيق الأهداف العامة المطلوبة والنتائج النهائية بعد تنفيذ البرامج والأنشطة الحكومية.

والشكل التالي يوضح مفهوم الكفاءة والفعالية من خلال العلاقة بين العناصر المختلفة السابقة:



شكل رقم (03): مفهوم الكفاءة والفعالية [42] ص 38

من الشكل أعلاه يمكن تحديد مفهوم الكفاءة والفعالية على النحو التالي [42]ص39:

- مفهوم الكفاءة :

يعني مفهوم الكفاءة تحقيق العلاقة المثلى بين عناصر جهود الخدمة وعناصر المخرجات بغرض الكفاءة في استخدام الموارد المختلفة نحو تحقيق الهدف، وتعني الكفاءة أيضا تحقيق أكبر قدر ممكن من المخرجات (النتائج) بأقل قدر ممكن من المدخلات (التكاليف)، كما تعني أيضا العلاقة المثلى بين التكلفة والمنفعة، وأخيرا التركيز على الكم وليس على الكيف.

- مفهوم الفعالية:

ترتبط الفعالية بمدى تحقيق البرنامج الحكومي لأهدافه، فهي تعني تحقيق هدف معين مطلوب تحقيقه، وهذا بقياس العلاقة بين جهود الخدمة والنتائج النهائية، كما أنها تعني التركيز على الجودة والنوعية، أي الكيف قبل الكم.

ونخلص من هذا العرض، بأن الرقابة من خلال تقييم الأداء تعتبر امتدادا متطورا للرقابة المالية، انفتح فيها الفكر المالي والمحاسبي على معطيات حديثة لينسجم في ذلك مع التطور في دنيا الأعمال الذي تعمل فيه المنشآت الخاصة محاولة البقاء والاستمرار، ولينسجم أيضا مع تطور المؤسسات العامة كمنشآت ذات أهداف اجتماعية وتنموية. وهو بعد رقابي تبلور من خلال الخبرة والتجربة ليأخذ المفهوم الذي المحنا إليه، وليتضح فيه مظهر الفعالية والكفاءة بشكل أساسي.

خلاصة

إن ما يمكن الوصول إليه من خلال هذا الفصل: هو أن الموازنة العامة، أصبحت عبارة عن برنامج عمل مالي متكامل، يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية، ويتضمن خطة تفصيلية بالبرامج المزمع تنفيذها، وتخطيطا مفصلا بالموارد المتوقع تحصيلها، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية. لذا فإن الموازنة العامة للدولة، هي أداة توجيه إمكانات معينة نحو تحقيق هدف معين، وذلك عن طريق الحصول على الموارد العامة على النحو المحقق لخدمات تشبع الحاجات العامة.

فالموازنة ما هي إلى انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي والحياة الاقتصادية في المجتمع، ولقد تتابع التغيير في هذا الدور بتطور الفكر المالي على مر العصور، وكان من الطبيعي إذا أن يتبع هذا التطور في دور الدولة تطورا مماثلا في مفهوم الموازنة ودورها في النشاط الاقتصادي، فبعد أن كان هذا المفهوم يقتصر على القواعد الحقوقية والحسابية، أصبح الآن يتعدى ذلك إلى حدود المصير الاقتصادي والسياسي للدولة.

وتأتي أهمية الموازنة العامة في كونها توضح أوجه الإنفاق المتوقع للعام القادم في مجالات الصحة والتعليم والدفاع وغيرها وكذلك أوجه تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية تلك النفقات من خلال النظام الضريبي وأوجه الإيرادات الأخرى. وتواجه الموازنة العامة عادة إحدى ثلاث حالات: وجود موازنة متوازنة، أو وجود فائض موازنة، وأخيرا وجود عجز موازنة.

وكما يمكن لنا أن نتصور، فإن وجود موازنة متوازنة يأتي عند تساوي الإنفاق العام مع الإيراد العام، أما فائض الموازنة فهو حالة زيادة الإيرادات العامة من الضرائب وغيرها عن حجم الإنفاق العام. ولعله من النادر أن نرى فائض موازنة في البلدان النامية، أما الحالة الأخيرة فهي تمثيل واقعي لحالة البلدان النامية، حيث تكون النفقات العامة أكبر بكثير من الإيرادات العامة، وهنا يظهر عجز الموازنة. ويظهر في مثل هذه الحالة أهمية تمويل ذلك العجز. وهو ما نصبو إلى التطرق إليه ضمن الفصل المقبل، الذي نحاول فيه التحدث عن مكونات الموازنة العامة أولا ثم نتحول إلى الحديث عن عجز الموازنة العامة ثانيا.

الفصل 2

المكونات الأساسية للموازنة العامة للدولة وسياسة العجز الموازي

إن حجم عجز الموازنة العامة للدولة ونطاقه وطبيعته يرتبط بدرجة كبيرة بمدى كفاءة الدولة في إدارة المال العام من حيث تحصيله وأسلوب تخصيصه لتمويل مختلف مجالات الإنفاق العام، ذلك أن أصل العجز الموازي يرجع إلى عاملين أساسيين: الأول مرتبط بالجانب الإنفاقي نتيجة التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام، أما العامل الثاني فهو مرتبط بالجانب التحصيلي نتيجة ندرة الموارد المالية وتباطؤ نموها خاصة في الدول النامية. يضاف إلى ذلك أن عجز الموازنة العامة وأسلوب تمويله من مصادر مختلفة سوف يترتب عليه العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية وكذلك السياسية التي تؤثر في قدرة الدولة على إنجاز معدلات نمو حقيقية.

وفي هذا الفصل نريد تسليط الضوء أولاً على مكونات الموازنة العامة، بحيث أن مالية الدولة الحديثة تبدأ برسم سياسة إنفاقية تتضمن تقديراً لمختلف أنواع الإنفاق اللازم لأداء الخدمة المحققة لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، تقديراً يتم على أساسه تدبير الإيراد المالي اللازم من مصادره المختلفة، كالضرائب وغيرها. ثم نتحول في الأخير إلى الحديث عن عجز الموازنة العامة الذي يعد أخطر المشاكل التي تواجه الدول النامية.

و لدراسة أعمق و أكثر تفصيلاً لما ذكر سابقاً، تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة عناصر هامة، هي:

- مكونات الإنفاق للموازنة العامة؛

- مكونات الإيرادات للموازنة العامة؛

- عجز الموازنة العامة للدولة.

1.2. مكونات الإنفاق للموازنة العامة

من أجل تحقيق أهداف المجتمع وإشباع الحاجات العامة، تلجأ الدولة للإنفاق العام الذي يعتبر أداة مهمة من الأدوات المالية الرئيسية للدولة. وتعود أهمية الإنفاق باعتباره الوسيلة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في الميادين المختلفة، بمعنى أن الإنفاق العام يرسم حدود نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي، لذلك فهو يتسع عندما يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي ويضيق عندما ينحصر هذا الدور.

1.1.2. ماهية النفقات العامة

يتطلب الأمر لدراسة النفقات العامة أن نتعرف على ماهيتها من حيث:

1.1.1.2. تعريف النفقات العامة

تعرف النفقة العامة على أنها " مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة " [70] ص 241. إن النفقة العامة بهذا التعريف تشتمل على عناصر ثلاثة أساسية تعتبر في نفس الوقت صفات مميزة لها عن غيرها، وهي:

1.1.1.1.2. النفقة العامة مبلغ نقدي

النفقات العامة تحتم استعمال مبلغ نقدي تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، ومنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها [59] ص 33.

2.1.1.1.2. صدور النفقة عن شخص عام

يشترط في النفقة العامة، أن تصدر من شخص معنوي وإداري والذي هو إحدى الهيئات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية وذمة مالية وتمتلك الصفة الأمرة والسيادية [66] ص 4. حيث أن صفة العمومية تعني ضرورة صدور النفقة من هيئة عامة (الدولة وهيئاتها العامة) لكي تأخذ الصفة الرسمية والعمومية. ولا تعد نفقة عامة جميع المبالغ التي يصرفها الأفراد والجامعات بصفتهم الشخصية حتى ولو كانت هذه النفقات موجهة لإشباع حاجات عامة لانتهاء شرط العمومية، مثل تقديم شخص ما مسكنه الخاص لاستخدامه كمدرسة أو مستشفى، فينطبق على هذه الحالة إشباع حاجة عامة عن طريق هيئة غير عامة لذلك لا تدخل ضمن تصنيف النفقات العامة [59] ص 34.

3.1.1.1.2. تحقيق حاجة أو منفعة عامة

لا يكفي تحقق العنصرين السابقين وهما نقدية الإنفاق وصفة القائم بالإنفاق، بل يجب إضافة إلى ذلك أن يؤدي الإنفاق العام إلى تحقيق منفعة عامة، أي تحقيق نفع عام أو إشباع حاجة عامة، ويعني ذلك أن مبرر النفقة العامة وجود حاجات عامة تتولى الدولة إشباعها نيابة عن الأفراد [31] ص 52. فلا يجوز أن يكون الإنفاق العام لتلبية مصالح شخص بعينه، بل الأصل في النفقة العامة أن تخدم الصالح العام، مثل المحافظة على الأمن الداخلي أو حماية حدود الدولة من أي عدوان خارجي أو تعجيل التنمية الاقتصادية [27] ص 123.

2.1.1.2. صور النفقات العامة

تتخذ النفقات العامة صور متعددة ومختلفة من أهمها:

1.2.1.1.2. الأجور والرواتب والمدفوعات التقاعدية

وهي مبالغ تدفعها الدولة للعاملين في أجهزتها على شكل رواتب مقابل حصولها على خدماتهم الحالية (الآنية) والسابقة (المتقاعدين) [02] ص 40.

2.2.1.1.2. القيام بمقتنيات الدولة وتنفيذ الأشغال

وتمثل أثمان الأدوات والآلات التي تقوم الدولة باقتنائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة، أما تنفيذ الأشغال العامة فتكون عن طريق المقاولين بعد الإعلان عن المناقصات بشروط معينة ويقدم الراغبون بتنفيذها عروضهم وعطاءاتهم للتعاقد على الأشغال العامة [53] ص 50.

3.2.1.1.2. الإعانات والمساعدات

تعتبر المنح والإعانات نوعاً من الإنفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات اجتماعية معينة أو هيئات عامة أو مؤسسات خاصة دون الحصول على مقابل وتقسّم الإعانات إلى [53] ص 51:

1.3.2.1.1.2. الإعانات الداخلية

وهي مبالغ نقدية تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها، أو لتغطية العجز المالي في موازنتها،... الخ، ومن أشكال هذه الإعانات:

- **الإعانات الاقتصادية:** وهي المبالغ التي تدفعها الدولة إلى بعض المشروعات الأساسية وذلك تشجيعاً للصناعات الوطنية ودعم موقفها لمواجهة منافسة الصناعات الأجنبية أو تخفيض سعر البيع للمستهلك أو لتوطين الصناعات في منطقة معينة أو تشجيع نشاط معين.

- **الإعانات الاجتماعية:** وهي مبالغ تقدمها الدولة إلى المنظمات والهيئات والأفراد لغرض تحقيق أغراض اجتماعية مثل الإعانات المخصصة للعاطلين عن العمل، ورعاية دور العجزة والأحداث،... الخ.

2.3.2.1.1.2. المنح والإعانات الدولية

وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالاً متعددة، كأن تكون مرتبطة بمشروع معين، مثل أن تكون الإعانة مخصصة لمساعدة الدول أكثر فقراً، وتكون الإعانة الخارجية مشروطة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة أو الشقيقة.

4.2.1.1.2. أقساط الدين العام وفوائده

القروض العامة عبء ثقيل على الموازنة العامة للدولة لما تتطلبه من تحميلها قيمة الفوائد السنوية وتسديد المبلغ الأصلي المقترض في نهاية الفترة الزمنية المحددة في شروط إصدار القرض العام، ومن الأهمية بمكان أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها أياً كان نوع هذه القروض وأجلها [53] ص 51.

3.1.1.2. تقسيمات النفقات العامة

إن تطور الدولة ومهامها أدى إلى تنوع النفقات العامة، وأن البحث في تقسيم النفقات العامة يعني دراسة النفقات من حيث تركيبها، مضمونها وطبيعتها، وأن كل دولة أخذت بالتقسيمات التي تتلاءم وظروفها ودرجة تطورها الاقتصادي والاجتماعي، لذلك نجد الاقتصاديين والماليين وضعوا عدت تقسيمات للنفقات العامة منها:

1.3.1.1.2. التقسيمات العلمية النظرية للنفقات العامة

إن التقسيم العلمي للنفقات العامة ضرورة ملحة لكل من يهتم بمالية الدولة وصولاً لمعرفة التفاصيل الجزئية، ويندرج تحت هذا التقسيم أكثر من نوع للنفقات العامة، فنجد [53] ص 53-55 :

1.1.3.1.1.2. النفقات العادية والنفقات غير العادية

إن الاقتصاديين والماليين الكلاسيكيين قسّموا النفقات العامة إلى عادية وغير عادية. ويقصدون بالنفقات العادية هي التي تتكرر سنوياً وبصورة دورية منظمة، مثل رواتب الموظفين والنفقات الإدارية اللازمة لسير الإدارة العامة مثل نفقات صيانة الطرق، نفقات الإدارة والعدالة. أما النفقات غير العادية فهي التي لا تتسم بالانتظام والدورية، أي لا تتجدد كل سنة كنفقات الإنشاءات و نفقات الحروب وبناء السدود والجسور، وغيرها.

إن هذا التقسيم لم يعد يتلاءم مع المفهوم الحديث للمالية العامة، فالنفقات التي ينظر إليها كونها غير عادية أصبحت من النفقات المهمة والعادية والتي تتكرر سنوياً، حتى الإنشاءات الكبيرة قد لا تتكرر سنوياً بذاتها ولكن تتكرر بنوعها، كما أن التكرار السنوي لم يعد أمراً هاماً وخاصة بعد أن أصبحت الخطط الاقتصادية توضع لعدة سنوات، وبما أن التطور الحديث في المالية العامة المعاصرة سمح باللجوء إلى أي مصدر للتمويل إذا كان الوضع الاقتصادي يسمح بذلك.

2.1.3.1.1.2. النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية

إن هذا التقسيم الحديث هو امتداد للتقسيم القديم (نفقات عادية وغير عادية). فالنفقات الإدارية هي تلك النفقات اللازمة لسير الإدارات العامة للدولة كرواتب الموظفين وتكلفة الصيانة و نفقات الإدارات اللازمة لتسيير النشاط الحكومي،... الخ، وهي بذلك تقترب من النفقات العادية.

أما النفقات الرأسمالية فهي تلك التي تتعلق بالثروة الوطنية والرأسمال الوطني مثل نفقات التعمير والتجهيز، وهذه النفقات وإن كانت تتصل بالمفهوم القديم (النفقات العادية) ولكنها لم تعد تعتبر نفقات استثنائية وغير طبيعية، والنفقات الاستثنائية في الوقت الحاضر هي تلك التي تتعلق بالحروب والفيضانات والزلازل وغيرها.

3.1.3.1.1.2. النفقات الفعلية (الحقيقية) والنفقات التحويلية (نفقات إعادة التوزيع)

النفقات الفعلية هي التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المصالح العامة، مثل: رواتب الموظفين ومستخدمي الدولة واقتناء الأجهزة والفوائد التي تدفعها على القروض.

أما النفقات التحويلية (الناقل) هي التي تنفقها الدولة دون مقابل، أي دون الحصول على أية سلعة أو خدمة، وكل ما تحتاجه الدولة من هذه النفقات هو إعادة توزيع الدخل والثروة بحيث تأخذ المال من البعض لتوزعه على البعض الآخر دون مقابل وتشمل مثل هذه النفقات الإعانات بمختلف أنواعها: المساعدات الاجتماعية المختلفة، الضمان الاجتماعي، التأمين ضد الشيخوخة والبطالة، المساعدات الاقتصادية على اختلافها،... الخ.

2.3.1.1.2. التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

من الناحية العملية تختلف الدول في الأسلوب الذي تتبعه لتقسيم النفقات العامة فكل دولة تستخدم التقسيم الوضعي الذي يتلاءم مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، وندرج تحت هذا التقسيم:

1.2.3.1.1.2. التقسيم الإداري

يقوم التقسيم الإداري على أساس الجهة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، وعلى أساس الوظائف الرئيسية التي تقوم بها تلك الجهة [66] ص 7، ووفقا لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة تبعا للوحدات الإدارية التي تباشر النشاط الحكومي (رئاسة الجمهورية، الوزارات والمصالح المختلفة) وهذا التقسيم معروف منذ زمن بعيد نظرا لمنطقيته وضروريته. فمن الطبيعي أن يهتم معدو الموازنة بتقسيم النفقات العامة على أجهزة الدولة المختلفة، بحيث يتحدد لكل منها جزءا معيناً من الموارد العامة تستطيع على ضوءه أن ترسم سياستها الانفاقية، فضلا عن ذلك فإن هذا التقسيم يتيح للمطلع على الموازنة تبين اتجاهات السياسة الحكومية عن طريق دراسة حجم النفقات المخصص لكل مصلحة من مصالح الدولة وإجراء المقارنات المناسبة في هذا الخصوص.

وقد كان التقسيم الإداري مقبولا بصفة عامة عندما كان حجم الإنفاق العام ضئيلا وكان الجهاز الإداري للدولة محدودا، إلا أنه مع تطور بنين هذا الجهاز واتساع نطاقه، أصبح هذا التقسيم يثير بعض المشاكل الفنية، إذ أصبح توزيع الإنفاق يتم الآن على مراحل متعددة بحيث يخصص مبلغ إجمالي لكل جهاز من أجهزة الدولة الرئيسية ثم يتولى هذا الجهاز بدوره تقسيم نفقاته على الهيئات التابعة له والتي قد تحتاج بدورها لتقسيم نفقاتها على مختلف المشروعات التي تهيم عليها.

ومما يجعل الأمر يزيد صعوبة أن الجهاز الإداري للدولة يتعرض عادة للتغيرات من سنة لأخرى بحيث تتغير تبعية بعض الهيئات والمشروعات من جهاز لآخر من الأجهزة العامة مما يترتب عليه صعوبة متابعة تطور حجم الإنفاق العام المخصص لمختلف مصالح الدولة. وبالرغم من هذه الانتقادات فإن التقسيم الإداري مازال محتفظا بأهميته بحيث تحرص كل الدول على تصنيف نفقاتها طبقا له نظرا لضرورته [47] ص 200-201.

2.2.3.1.1.2. التقسيم الوظيفي

نظرا لما يكتنفه التقسيم الإداري من نقائص، فإن بعض الدول لا تكتفي بتقسيم النفقات على أساسه فقط، وإنما تلحق به تقسيما آخر وظيفيا يتم فيه تصنيف النفقات العامة وفقا لموضوعها، وطبقا لذلك فإنه يتم أولا تقسيم النفقات إداريا ثم يتبع ذلك تقسيما للسلعة أو الخدمة موضوع الإنفاق بحيث يتييسر تجميع كل مجموعة متشابهة من النفقات في بنود موحدة [47] ص 201. وترجع فكرة التقسيم الوظيفي إلى لجنة هوفر " commission Hoover " المشكلة في سنة 1947 في الولايات المتحدة الأمريكية، هذه اللجنة اقترحت تقسيما جديدا لبنود الموازنة العامة وكذلك اقترحت إجراء إصلاحات على جميع المصالح والأجهزة التنفيذية [74] ص 72.

ووفقا لهذا التقسيم تصنف النفقات العامة طبقا للوظائف والخدمات التي تضطلع بها الدولة في مختلف المجالات، وعلى ضوء ذلك فإنه يتم تبويب النفقات العامة في مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من هذه الوظائف، فيمكن مثلا تقسيم النفقات العامة على وظائف الدفاع والشؤون الخارجية والأمن الداخلي والعدالة والثقافة والتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية والشؤون الاقتصادية [07] ص 70.

3.2.3.1.1.2. التقسيم الاقتصادي

يهدف التصنيف الاقتصادي للنفقات العامة لتبويب عمليات الدولة بحسب طبيعتها الاقتصادية بحيث يمكن تقديم البيانات اللازمة عنها بصورة متناسقة يسهل معها دراسة الآثار الاقتصادية لنشاط الحكومة. وبموجب هذا التقسيم يتم تبويب نفقات الدولة بحسب طبيعتها الاقتصادية والمالية، فتقسم النفقات العامة إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية [02] ص 48.

2.1.2. العوامل المؤثرة على الإنفاق

يعبر حجم الإنفاق العام عن مقدار الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها، فكلما زادت النفقات العامة كلما أدى ذلك إلى إشباع أفضل وأكثر لحاجات أفراد المجتمع، وذلك لأن الإنفاق العام ما هو إلا وسيلة في يد الدولة لتحقيق أهدافها وتنفيذ برامجها المختلفة، لذا على الدولة أن تحاول دوما تلبية تلك الحاجات، وهذا يتطلب الإنفاق في كثير من المجالات، ومن هنا يصبح الإنفاق العام في تزايد مستمر.

ولهذا ومهما كان حجم الإنفاق العام، فإن له ضوابط لا بد من الاهتمام بها وحدود يستحسن عدم تجاوزها، مع بيان الأسباب المفسرة لتزايد المستمر، وهو ما يمثل لنا ثلاث نقاط مترابطة، نلخصها في التالي:

1.2.1.2. ضوابط النفقات العامة

تقتضي سلامة مالية الدولة أن تلتزم مختلف الإدارات والهيئات العمومية أثناء قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض الضوابط العامة التي تضمن استخدامه على الوجه الأمثل، هذه الضوابط يمكن حصرها في التالي [53] ص 34-35:

1.1.2.1.2. ضابط المنفعة

يعتبر اشتراط تحقق المنفعة القصوى في النفقة العامة شرطا منطقيا، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها بالنسبة للمجتمع، وبالتالي فإنه إذا لم توجد منافع عامة تعود على المجتمع من إجراء النفقة في مجال معين، فإن تدخل الدولة بالإنفاق لا يجد مبررا له. ولهذا فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني في المقام الأول ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي. ويتوقف تحقيق أقصى منفعة لأفراد المجتمع على عاملين أساسيين: الأول، مقدار الدخل النسبي، أي نصيب كل فرد من الدخل الوطني. والثاني، طريقة توزيع الدخل الوطني، ولما كانت زيادة رفاهية أفراد المجتمع تتحقق كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين مداخل الأفراد، فإنه ينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية أن تنتج سياسة الدولة في الحصول على مواردها العامة في إنفاق هذه الموارد نحو العمل على زيادة الدخل القومي وتقليل التباين بين مداخل الأفراد.

2.1.2.1.2. ضابط الاقتصاد

يقصد به حسن التدبير وتجنب الإسراف أو التبذير والسعي إلى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة. فالتبذير أو الإسراف وهو ما يندرج تحت وصف "التسيب المالي" يؤدي حال وقوعه إلى ضياع كميات مالية في أوجه غير مجدية كان من الممكن توجيهها في غيرها من الأوجه المفيدة، ولهذا فإن الحاجة إلى ضبط النفقات العامة في شتى مجالات الإنفاق على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، حيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية وتتحدد بالقدر اللازم لتحقيق النفع العام. وعليه يتطلب تحقيق هذا الضابط أو المبدأ في الإنفاق العام تعاون وتضافر جهود كافة الأجهزة التنفيذية والتشريعية وإحكام الرقابة.

3.1.2.1.2. ضابط الترخيص

يعني ذلك أن أي مبلغ من الأموال العامة لا يصرف إلا إذا سبقت ذلك موافقة من الجهة المختصة بالتشريع، وهذا ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة، وتظهر أهمية هذا الضابط، أنه يعتبر من ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد في الإنفاق العام، وذلك من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة والذي يتمثل في احترامها لكافة الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام، وبواسطة مختلف أساليب الرقابة وصورها المتعارف عليها في هذا المجال.

2.2.1.2. العوامل المحددة للإنفاق العام:

إن تحديد حجم الإنفاق العام يتوقف على مجموعة من العوامل، لعل أهمها ما يتصل بنوعية المذاهب التي تصدر عنها النظم الاقتصادية وطبيعة البنيان الاقتصادي القائم، وبمستوى النشاط الاقتصادي السائد من ناحية التقلبات الاقتصادية المختلفة التي يشهدها الوضع الاقتصادي في الدولة من حيث الرخاء أو الكساد، وأخيراً بالنظر إلى المقدره المالية الوطنية.

1.2.2.1.2. طبيعة النظام الاقتصادي القائم

إن الفلسفة الاقتصادية للنظام السياسي هي التي تحدد النظام الاقتصادي ونمط إدارة الدولة، وعلى الرغم من أن هناك عدة أنماط لإدارة الاقتصاد الوطني إلا أن جميع هذه الأنماط تندرج ضمن الأشكال الرئيسية للدولة. ففي ظل الدولة الحارسة التي تتبنى أسلوب المالية المحايدة والتي تحصر مهامها في الوظائف الأساسية للدولة وهذه الوظائف هي الأمن الداخلي والدفاع والقضاء. ولذلك فإن حدود الإنفاق العام تكون ضيقة جداً، تقتصر على تمويل نشاط الدولة في تنفيذ مهامها الأساسية. أما في ظل الدولة المتدخلة التي تستخدم أسلوب المالية الوظيفية والتي تسعى إلى تحقيق دور اقتصادي مؤثر في النشاط الاقتصادي فإنها تستدعي حدود أوسع للنفقات العامة لكي تتناسب مع الدور التدخلي للدولة، لذلك يزداد التخصيص المالي للنفقات العامة في ظل الدولة المتدخلة بشكل يفوق ما هو عليه في ظل الدولة الحارسة. وخلاصة القول أن النفقات العامة تحدد حجماً ونوعاً وغرضاً تبعاً لدور الدولة وتدخلها في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي، فكلما اتسعت وظائف الدولة وتنوعت ازدادت النفقات العامة وتنوعت تبعاً لذلك [20] ص 49.

2.2.2.1.2. الظروف الاقتصادية السائدة

عادة ما يخضع النشاط الاقتصادي إلى تقلبات تبعاً لحركة الدورة الاقتصادية، ففي حالة الركود والكساد والبطالة يتحقق التوازن في الاقتصاد عند مستوى دون الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية، فهناك قصور في الطلب الكلي المتكون من الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري الخاص ومن الإنفاق الحكومي، ولما كان من غير المنطقي أن يزداد الإنفاق الاستثماري الخاص في ظروف الكساد ولا يمكن زيادة الإنفاق الاستهلاكي بسبب وجود البطالة، فإن الأمر يتطلب زيادة الإنفاق الحكومي لرفع مستوى الطلب الكلي إلى

مستوى طلب التشغيل الكامل، وهذا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل، وبذلك يتساوى الطلب الكلي مع العرض الكلي.

أما في حالة التضخم الناشئ عن تجاوز الطلب الكلي على العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل، فإن الأمر يتطلب تقليص النفقات العامة، لكبح جماح التضخم، فتقليص النفقات العامة هي سياسة مالية مقيدة، تعني تخفيض الطلب الكلي إلى المستوى الذي يتساوى مقداره مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل، وبذلك يتحدد مقدار التقليص في النفقات العامة بوصول الاقتصاد الوطني إلى حالة التوازن.

وهكذا نخلص أن درجة ابتعاد الاقتصاد عن التوازن عند مستوى التشغيل الكامل يؤثر تأثيراً مباشراً في تحديد حجم النفقات العامة، وبعبارة أخرى إن لمستوى النشاط الاقتصادي دوراً حيوياً في تحديد الإنفاق العام [20] ص 49.

3.2.2.1.2. القدرة المالية للدولة

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تكفل تغطية هذه النفقات، فهناك حدود تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية الوطنية، هذه الحدود تكمن في ما يعرف بالمقدرة المالية للدخل الوطني والتي تتمثل في مقدراته على تحمل العبء المالي الذي يستلزمه نشاط الدولة، وتقاس هذه المقدرة بمدى تحمل الدخل الوطني لأن يستقطع منه جزء كإيرادات عامة، الأمر الذي يضع في النهاية حداً للإنفاق العام [28] ص 91. ولما كانت الإيرادات العامة تستمد في جانب كبير منها على الضرائب والقروض العامة، فإن المقدرة المالية للدخل الوطني تتحلل في النهاية إلى ضرورة البحث هنا في مقدرتين أساسيتين [36] ص 185:

- **المقدرة التكليفية:** وتتعلق بمدى قدرة الدخل الوطني على تمويل الإيرادات العامة عن طريق الضرائب، وهنا يتعلق الأمر بالحد الذي يمكن أن تصله الدولة من الاقتطاعات الضريبية، وهنا نصطدم بمنطق قانون "لافر".

- **المقدرة الاقتراضية:** وتتعلق بمدى قدرة الدولة على اللجوء إلى الإقراض العام، وهذا يرتبط بالقدرة التسديدية والسمعة على مستوى الأسواق المالية، وعموماً فإن قدرة الدولة على الاقتراض تزداد كلما استطاعت تعبئة الادخار وعلى مدى قوة الدوافع للاستثمار.

3.2.1.2. ظاهرة تزايد النفقات العامة وأسبابها

من الظواهر التي أصبحت مألوفة بالنسبة لمالية الدولة، ظاهرة اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاماً بعد عام مع تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ويعتبر العالم الألماني "فاجنر" هو أول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة بعد أن قام بدراسة حجم النفقات العامة في بعض الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، وانتهى إلى وجود اتجاه عام نحو ازدياد نشاط الدولة المالي بسبب التطور الاقتصادي الذي يحدث فيها وقد صاغ ذلك في قانون سمي باسمه، يتلخص "في أنه كلما حقق مجتمع معين معدلاً من النمو الاقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من معدل الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني" [24] ص 61.

وقد لاحظ الاقتصاديون والماليون، بأن ظاهرة تزايد النفقات العامة قد ترجع إلى أسباب ظاهرية، أي أن الزيادة في مبلغ النفقات العامة هي زيادة ظاهرية دون الزيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة، وكذلك قد ترجع إلى أسباب حقيقية، بمعنى زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة.

وقد حاول الاقتصاديون والماليون تفسير هذه الظاهرة والوقوف على أسبابها سواء كانت أسبابا ظاهرية أو أسبابا حقيقية، وسنتناول في ما يلي شرح هذه الأسباب:

1.3.2.1.2. الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

هناك العديد من الأسباب التي تزيد من النفقات العامة ظاهريا لعل أهمها:

1.1.3.2.1.2. تدهور قيمة النقود

يعد تدهور قيمة النقود السبب الأساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث، ويقصد بتدهور قيمة النقود، انخفاض قوتها الشرائية مما يسبب ارتفاعا في كلفة السلع والخدمات التي تحتاجها الدولة، فتدني القوة الشرائية للنقد يؤدي بالضرورة إلى زيادة عدد الوحدات النقدية اللازمة للحصول على نفس الخدمة أو السلعة المعينة بين فترتين زمنييتين، وهذا ما يؤدي إلى زيادة في حجم النفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل [63] ص 63.

2.1.3.2.1.2. تغيير أساليب إعداد الموازنة

يقود تغير المبادئ الفنية في إعداد الحسابات العامة أحيانا إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة، ومن ثم تستدعي المسألة عند القيام بالمقارنات أو إجراء دراسات حول تلك الفترة خلال فترة زمنية معينة التأكد من أن تلك القواعد والمبادئ التي اتبعت في إعداد الموازنات العامة بقيت ثابتة. فقد كانت الموازنة تعد في السابق على أساس مبدأ الموازنة الصافية، فلا تسجل النفقات في الموازنة إلا صافي الحساب، أي إجراء مناقصة بين إيراداتها ونفقاتها، أما اليوم فإن الموازنات العامة تعد وتحضر طبقا لمبدأ الموازنة الشاملة، الذي تدرج بموجبه كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون إجراء إي مقاصة بين النفقات والإيرادات، وأدى ذلك بطبيعة الحال إلى تضخم في حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية وليس إلى زيادة حقيقية لحجم النفقات العامة [02] ص 45.

3.1.3.2.1.2. زيادة عدد السكان

تؤثر الزيادة الحاصلة في عدد السكان في زيادة حجم النفقات العامة ومن ثما مواجهة الأعباء الجديدة في ميادين مختلفة من الخدمات العامة. ولا تعود الزيادة في النفقات العامة إلى الزيادة المطلقة في عدد السكان فقط، بل تتأثر بالتغيرات في هيكل السكان، فارتفاع عدد الأطفال إلى إجمالي السكان، يتطلب توفير الخدمات الأساسية المناسبة لمرحلة الطفولة، وفي مرحلة لاحقة، زيادة نفقات التعليم بشكل خاص، كذلك أن زيادة عدد كبار السن يؤدي إلى زيادة في الرواتب التقاعدية، وكل ذلك يبرر الزيادة في النفقات العامة في هذا المجال [18] ص 81. ولهذا عادة ما تؤدي الزيادة في عدد السكان إلى امتصاص الزيادة في النفقات العامة مما ينعكس على مستوى الخدمات المقدمة للإفراد باتجاه تدهورها على الرغم من سعي الحكومة لإشباع هذه الخدمات.

2.3.2.1.2. الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

هناك العديد من الأسباب الحقيقية التي تؤدي إلى تزايد النفقات العامة، وهذه الأسباب هي اقتصادية، اجتماعية، سياسية، إدارية ومالية، ونحاول استعراض هذه الأسباب بصورة موجزة في ما يلي:

1.2.3.2.1.2. الأسباب الاقتصادية

إن من أهم الأسباب الاقتصادية التي تفسر ظاهرة الازدياد المطرد في النفقات العامة تتمثل في زيادة الدخل الوطني، والتوسع في الدور الاقتصادي للدولة والمتمثل بالتوسع في إقامة المشاريع العامة، وعلاج التقلبات الاقتصادية حيث أن زيادة الدخل الوطني تمكن الدولة من الزيادة في مقدار ما يمكن أن تقطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة، حتى ولو لم تزداد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها، وبالتالي فإن هذه الموارد المتوفرة تدفع بالدولة نحو المزيد من الإنفاق على الأوجه كافة.

وأيضا يقود التوسع في إنشاء المشاريع الاقتصادية العامة إلى زيادة النفقات العامة، وتهدف الدولة من وراء إقامة هذه المشاريع إما الحصول على موارد مالية لخزينة الدولة أو الإسراع بمعدلات النمو الاقتصادي. ومن جانب آخر فإن وجود التقلبات الاقتصادية وخصوصا حالة الركود الاقتصادي الذي له انعكاساته السلبية تفرض على الدولة القيام بالمزيد من الإنفاق من أجل زيادة معدلات الطلب الفعلي إلى المستوى الذي يحقق الاستخدام الكامل ضمن إطار الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني [59] ص 44.

2.2.3.2.1.2. الأسباب الاجتماعية

عادة ما تلعب العوامل الاجتماعية دورا بارزا في زيادة المطالبة بتحسين الخدمات العامة ورغبة الأفراد في تطوير مستوى معيشتهم، وليس أمام الدولة الراعية والمتدخلة سوى الرضوخ لهذه المطالب من خلال زيادة الإنفاق العام في إشباع الحاجات المتنوعة والمتجددة. أضف إلى ذلك فإن زيادة الوعي الاجتماعي كنتيجة حتمية لانتشار التعليم ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، فأصبحوا يطالبون الدولة القيام بوظائف لم تعرفها من قبل، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها، وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات العامة [24] ص 66.

3.2.3.2.1.2. الأسباب السياسية

تؤثر بعض العوامل السياسية في ازدياد النفقات العامة، وأهم تلك العوامل انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية، نمو مسؤولية الدولة، ازدياد النفقات العسكرية، ازدياد نفقات التمثيل الخارجي والاشتراك في المنظمات الدولية. فقد ترتب على انتشار المبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من خدماتها. وبالإضافة إلى ذلك فإن رسوخ المبادئ الديمقراطية أدى لتقرير مبدأ مسؤولية الدولة في نواح مختلفة، فبعدما كانت وظائف الدولة تقتصر على القيام بالأمن والدفاع والقضاء أصبحت لها مهام جديدة وعلى رأس هذه المهام ضمان توفير فرص العمل والتقليل من معدلات البطالة [59] ص 59.

ومن جهة أخرى تزايدت النفقات العامة بسبب اتساع حجم التمثيل الدبلوماسي لازدياد عدد الدول المستقلة، وظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة ومنظمات إقليمية متعددة. وكذلك بسبب ما تقتضيه العلاقات الدولية من واجبات يتحتم على الدول القيام بها كتقديم المساعدات والمنح المادية والفنية للدول الأجنبية أو لرعاياها. وأخيرا تشغل النفقات العسكرية حيزا هاما في التزايد المطرد للنفقات العامة، ويرجع ذلك إلى التقدم التكنولوجي السريع في هذا المجال مما يدفع الدول لإنفاق مبالغ طائلة لمدها بأحدث الأساليب والمخترعات العسكرية بهدف حماية منشأتها ومواطنيها من خطر الغزو الخارجي [24] ص 68.

3.1.2. الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

تبدو دراسة آثار النفقات العامة من الناحية الاقتصادية في كونها تحقق أغراض معينة، وبالتالي يمكن استخدامها كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية معينة، إذ متى عرف الأثر الذي يحققه إنفاق معين في ظل ظروف معينة أمكن اتخاذ هذا الإنفاق - على نحو واع - وسيلة لتحقيق الأثر إذا ما اعتبر هذا الأخير هدفا من أهداف السياسة الاقتصادية، والآثار الاقتصادية للنفقات العامة قد تكون مباشرة وهي ما تعرف بالآثار الأولية للإنفاق العام وقد تكون غير مباشرة وهي التي تنتج خلال ما يعرف " بدورة الدخل " أي اثر المضاعف والمعجل، وعلى أساس هذا المنهج نتناول أهم الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على النحو التالي:

1.3.1.2. الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

هي تلك الآثار التي تحدثها النفقات العامة بصورة فورية وأولية، وتتمثل في:

1.1.3.1.2. آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج الوطني من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءا هاما من هذا الطلب، لأنها تؤدي إلى زيادة طلب الدولة على سلع الاستهلاك وعلى سلع الاستثمار. ولمعرفة تأثير النفقات العامة في الطلب الفعلي، يجب التفرقة بين النفقات الحقيقية، التي تؤدي إلى زيادة في الدخل الوطني، ومن ثم في الطلب الفعلي، بمقدار أكبر من مقدار هذا الإنفاق، وترجع

هذه الزيادة إلى فكرة المضاعف، أما النفقات التحويلية فيتوقف تأثيرها في الطلب الفعلي على كيفية تصرف المستفيدين منها، أي على مدى تسربها من دورة الدخل الوطني [37] ص 198.

2.1.3.1.2. آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني

يقصد بالآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك، تلك الزيادة في الطلب الاستهلاكي التي تترتب مباشرة عن النفقات العامة، أي لا تتم خلال دورة الدخل، وتؤثر النفقات العامة على الاستهلاك من خلال [59] ص 64:

- قيام الدولة باقتناء سلع استهلاكية معينة لتموين بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلاً، أو قد تقتني الأجهزة والآلات والأثاث وتنفق على الخدمات من أجل تسيير الهيئات والمصالح العمومية أو قد تقوم بتقديم سلع استهلاكية بدون مقابل كالتغذية المدرسية أو تتوسع في خدماتها المجانية كالخدمات الصحية؛
- قيام الدولة بتوزيع مداخيل، حين تدفع الدولة المرتبات والأجور والمكافآت لموظفيها وعمالها مقابل ما يقدمونه من خدمات أو في شكل منح ومعاشات لفئات معينة، فإن الجزء الأكبر منها يخصص للاستهلاك ويزيد من درجة الإشباع مما يرفع من مستوى الاستهلاك.

3.1.3.1.2. آثار النفقات العامة على الادخار الوطني

يتوقف آثار النفقات العامة على الادخار الوطني على ما إذا كان الدخل الوطني في حالة ثبات أو في حالة زيادة أو في حالة تناقص. فمثلاً عند ثبات الدخل القومي وزيادة الاستهلاك العام عن طريق الإنفاق العام فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض في الادخار الوطني، وطالما أن القاعدة في هذا المجال هي لا استثمار دون ادخار فإن ذلك الوضع سيؤثر على الاستثمار بالسالب، ومن ثم يؤثر على الإنتاج الوطني بالسالب. ونفس النتائج تظهر عندما يزيد الاستهلاك الوطني بمعدل يفوق معدل زيادة الدخل الوطني، وكذلك الأمر عندما يزيد الإنفاق العام بمعدل أكبر من معدل زيادة الإيرادات العامة فإن الآثار ستكون سلبية سواء على الادخار الوطني أو الاستثمار الوطني أو الناتج الوطني، وبالطبع النتائج تختلف في حالة ما يكون الدخل القومي في حالة تزايد فإن الأمر سيختلف بالضرورة [37] ص 199.

4.1.3.1.2. آثار النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني

إن الإنفاق العام له أثر كبير على توزيع المداخيل ويتكامل هذا الدور مع فرض الضرائب، فإذا كانت الدولة تهدف إلى التخفيف من الفوارق الطبقيّة بين أفراد المجتمع فإنها تلجأ إلى فرض ضرائب يقع عبئها الأكبر على عائق الطبقات ذات الدخل المرتفعة، كالضرائب التصاعدية وضرائب التراكات والضرائب على الأرباح الصناعية والتجارية كذلك على السلع الكمالية.
فالدولة إذ تفرض هذه الضرائب على الطبقات ذات الدخل المحدود، فإنها تحاول التخفيف من الضرائب المفروضة على الطبقات ذات الدخل المحدود بأن تقدم إعفاءات لمستوى معين من المداخيل وأن تقلل الضرائب على السلع الاستهلاكية وخاصة الضرورية منها التي يستهلكها الغالبية العظمى من المواطنين، وفي نفس الوقت تفرض ضرائب ذات سعر مرتفع على الكماليات التي يستهلكها ذوو المدخيل المرتفعة.

بعد ذلك تقوم الدولة بإنفاق القسم الأكبر من حصيلة هذه الضرائب لصالح الفئات ذات الدخل المحدود عن طريق التوسع في التحويلات الاجتماعية والمساعدات والتوسع في الخدمات المجانية، وهكذا تعمل لصالح المجتمع وتعمل على تقليل الفوارق الطبقيّة [53] ص 71.

2.3.1.2. الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل، وهي ما تعرف من الناحية الاقتصادية بأثر المضاعف والمعجل، ويطلق على أثر " المضاعف " الاستهلاك المولد، كما يطلق على أثر " المعجل " الاستثمار المولد، وستعرض لأثر النفقات العامة من خلال أثر المضاعف والمعجل على النحو التالي:

1.2.3.1.2. أثر المضاعف

يؤدي التوسع في النفقات العامة إلى توزيع مداخيل جديدة في صورة أجور ومرتببات موظفين أو أثمان سلع تدفعها الدولة للموردين،... الخ، هذه المداخيل الجديدة ينفق جزء منها على زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية، مما يترتب عليه التوسع في إنتاج هذه السلع ويؤدي ذلك بدوره إلى توزيع مداخيل جديدة أخرى يستعمل جزء منها في زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية، وهكذا فإن الإنفاق الأولي يؤدي إلى ظهور حلقات متتالية من الإنفاق يتناقص فيه المبلغ المخصص في كل مرة للاستهلاك حتى يكاد يتلاشى. أي أن الإنفاق الأولي لا يقتصر أثره على قيمته بل يتعداها إلى سلسلة من النفقات تكون في مجموعها قيمة مضاعفة.

فالمضاعف هو المعامل العددي الذي يوضح لنا مقدار الزيادة في الدخل الوطني التي تتولد عن الزيادة في الإنفاق عن طريق ما تحدثه هذه الزيادة الأخيرة من تأثير على الإنفاق الحكومي وعلى الاستهلاك، فهو يمثل النسبة بين الزيادة الإجمالية في الدخل والزيادة الأولية في الإنفاق.

$$\text{وهو يساوي [22] ص 77} = \frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}} \text{ أو } \frac{1}{\text{الميل الحدي للدخار}}$$

فالمضاعف يرتبط ارتباطاً طردياً بالميل الحدي للاستهلاك وارتباطاً عكسياً بالميل الحدي للدخار. فهو يزداد بازدياد الميل الحدي للاستهلاك وينخفض بانخفاضه، والعكس فيما يتعلق بعلاقته بالميل الحدي للدخار. وهكذا يمكن الحصول على الزيادة الإجمالية في الدخل الوطني على إثر زيادة الإنفاق العام على الوجه التالي [22] ص 77:

$$\text{الزيادة الإجمالية في الدخل الوطني} = \text{الزيادة الأولية في الإنفاق} \times \frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

ومن هذا يتضح مدى تأثير المضاعف بالميل الحدي للاستهلاك، فهو يزداد إذا ما زاد هذا الميل، وينخفض بانخفاضه، فإذا ما لاحظنا أن الميل الحدي للاستهلاك يختلف من قطاع إلى آخر ومن طبقة إلى أخرى، أمكننا معرفة مدى أهمية كل ذلك في تحديد الآثار المترتبة على الإنفاق العام في شتى القطاعات وبالنسبة لمختلف الطبقات.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن الأثر الذي يحدثه المضاعف يختلف بالنظر إلى درجة مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجي. فكلما كان الجهاز مرناً وقادراً على التجاوب مع الزيادات المتتالية في الاستهلاك، أنتج المضاعف أثره بشكل ملموس، وهذا ما ينطبق على الدول المتقدمة حيث الاستهلاك يتسم بطول دوراته المتتالية والإنتاج على جانب كبير من المرونة، أما في الدول النامية فإن المضاعف فيها يكون ضعيفاً على الرغم من ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لدى الأفراد فيها، وذلك نظراً لعدم مرونة جهازها الإنتاجي وانعدام قدرته على التجاوب مع الزيادة في الاستهلاك.

2.2.3.1.2. أثر المعجل

ينصرف اصطلاح " المعجل " في التحليل الاقتصادي إلى 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 الزياتين يعبر عنها بمبدأ المعجل أو المسارع. فالمعجل يبين أثر معدل التغيير في الناتج الوطني في الاستثمار، ويتوقف أثر المعجل على ما يعرف بمعامل رأس المال (معامل الاستثمار)، أي على العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج .

فالمعجل إذن يوضح أثر نسبة التغير في الإنتاج على الاستثمار، حيث تؤدي الزيادة الأولية في الإنفاق المؤدية إلى الإنتاج الوطني إلى إحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر، ويتم احتساب معامل التعجل على أساس النسبة بين التغير في مقدار الاستثمار وبين التغير في مقدار الإنفاق العام، هذا ويتوقف مدى الأثر الذي يحدثه المعجل على معامل رأس المال، أي على العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج، فمعامل رأس المال يحدد حجم رأس المال اللازم لإنتاج وحدة واحدة من إنتاج معين، ويختلف هذا المعامل من قطاع إلى آخر، وبالتالي يصبح لكل قطاع المعجل الخاص به، كذلك فإن أثر النفقات العامة على الاستثمار من خلال هذا المعامل يتوقف على نوع هذه النفقات وعلى صفة الأفراد المستفيدين منها، ومدى ميلهم الحدي للاستهلاك على النحو الذي أوضحناه بالنسبة لأثر المضاعف [22] ص 78.

2.2. مكونات الإيرادات للموازنة العامة

يستدعي قيام الدولة بوظائفها العامة البحث عن الموارد المالية اللازمة لتغطية النشاط الانفاقي وتمتع الدولة بمرونة عالية لتحصيل وجمع إيراداتها المالية بحكم ما تمتلكه من سلطة سيادية تسمح لها باستخدام الإكراه والإكراه في ممارسة هذا النشاط، لهذا شاعت عبارة " الدولة لا تفقر "، أي أنه في أي وقت تستطيع أن تحقق إيرادات ولو اضطرت في نهاية المطاف إلى أسلوب الملاذ الأخير وهو ممارسة عملية الإصدار النقدي الجديد وتحمل مخاطره.

- مفهوم الإيراد العام:

الإيراد العام هو جميع المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة بواسطة هيئاتها العامة سواء كانت بشكل إيرادات اقتصادية أو سيادية التي ترد إلى الخزينة بصورة نهائية وغير قابلة للرد بهدف تمويل النشاط الانفاقي العام .

- مصادر الإيراد العام وأهميته:

لقد أهتم الفكر المالي بدراسة أنواع الإيرادات العامة المختلفة بهدف تحديد وتحليل القواعد الفنية التي تحكم كل نوع منها على حدة، ويرجع ذلك إلى أن كل إيراد تحصله الدولة يعني بشكل أو بآخر اقتطاع جزء من إيرادات الأفراد الخاصة مع كل ما يعنيه ذلك من تحكم في ثرواتهم ومن تأثير على قراراتهم الاقتصادية، ولسبب آخر يتمثل في اتساع تدخل الدولة في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية وسعيها المستمر نحو تنمية مواردها حتى يتيسر لها تغطية نفقاتها المتزايدة، فمن الجلي أن قيام الدولة بوظائفها العامة وأنشطتها المتعددة يقتضي منها الحصول على حجم كافي من الإيرادات يسمح لها بمواجهة احتياجاتها المالية المتشعبة. ومن الطبيعي ألا تعتمد الدولة على مصدر واحد للإيرادات مراعاة منها لدافعين أساسيين، فهي تعمل من جهة على ضمان مرونة إيراداتها وعلى الاحتفاظ بالقدرة على زيادتها بسهولة كلما دعت الحاجة إلى ذلك، ومن المؤكد أن تعدد مصادر الإيرادات يعينها على تحقيق هذا الهدف، كما أنها تراعي من جهة أخرى اختلاف طبيعة الخدمات التي تؤديها وضرورة تحديد أساليب ملائمة لكل منها لتحصيل أثمانها وتغطية تكلفتها.

ويمكن إيجاز الإيرادات العامة التي تحصلها الدولة مقابل ما تقدمه للأفراد من خدمات إلى ثلاثة

أنواع:

أ- أثمان عامة عن بيع بعض السلع والخدمات التي يغلب عليها النفع الخاص ويطلق على هذه الأثمان أيضا إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة أو إيرادات الدومين الخاص.

ب- رسوم عامة عما تقدمها الدولة للأفراد من خدمات يغلب عليها النفع العام ولكنها تحقق لهم نفعاً خاصاً.

ج- ضرائب على مداخيل الأفراد و ثرواتهم تحصلها الدولة كمقابل للخدمات الأساسية غير القابلة للتجزئة التي تؤديها لجميع الأفراد بغير تمييز.

وتمثل هذه الأنواع الثلاثة من الإيرادات عماد الموازنات العامة في عصرنا الحاضر، فهي تكون الجانب الأعظم من الموارد العامة في مختلف الدول، غير أن الحكومات قد تلجأ استثناءً لموردين آخرين تكميليين على جانب كبير من الأهمية لمواجهة العجز في الموارد سائلة الذكر، ونقصد بذلك الاقتراض والإصدار النقدي الجديد [47] ص 260-261.

ومن المفيد أن نشير إلى أن أهمية كل نوع من أنواع الإيرادات العامة المختلفة وبالنظر إلى درجة مساهمتها في تمويل الخزينة العامة تتباين من دولة لأخرى، وهذا يعني أن بعض الدول تعتمد على إيرادات الدومين الاستخراجي أو التجاري لتمويل الخزينة العامة، في حين نجد في دول أخرى أن الضرائب تشكل المصدر الأساسي في تمويل الخزينة العامة، وهذا يتحدد بحسب درجة التقدم الاقتصادي في هذا البلد ومستوى الأداء والنشاط الاقتصادي فيه، أي أن البلدان التي تصنف ضمن البلدان النامية عادة ما يشكل إيرادات الدومين أو القروض العامة مصدر أساس في تمويل النشاط الانفاقي.

أما الدول التي تصنف على أنها دول متقدمة وذات نشاط اقتصادي متطور فإن الضرائب تعد المصدر الأول في تمويل الخزينة العامة، لذا عادة ما يستخدم معيار الضرائب كصفة للبلد المتقدم إذا ارتفعت نسبته 80% من الإيرادات العامة في حين توصف أو يشار إلى البلدان غير المتقدمة بأنها لا تعتمد على الضريبة في تمويل الخزينة العامة، والسبب في هذا ليس لأن البلدان المتقدمة لا تمتلك دومين أو قدرة على الاقتراض بل على العكس يمكن أن تكون هذه البلدان لها دومين استخراجي واسع ولكن المنطق الاقتصادي يحتم أن الحصلة الضريبية تبلغ أعلى مستوى لها مع أعلى مستوى من النشاط الاقتصادي وبالتالي ارتفاع مستوى دخل الفرد، لذا فإن ارتفاع الحصلة الضريبية يعني أن البلد بلغ مستوى متقدم من الأداء الاقتصادي وارتفاع المستوى المعيشي للفرد وهذه هي مؤشرات التقدم الاقتصادي، وهو أيضا يفسر تراجع الأهمية النسبية للضرائب في تمويل الخزينة العامة في البلدان النامية [59] ص 82.

ولقد تعددت مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة التي تقوم بها الدولة والهدف منها. وعنى الكثيرين من علماء المالية العامة بتقسيم موارد الدولة تبعاً لمعايير شتى. ومهما يكن من أمر هذه التقسيمات جميعاً فهي لا تعدو أن تكون محاولات لجمع الموارد المرتبطة في طبيعتها أو المتشابهة في أحكامها في أقسام متماثلة. ولتغطية الدولة لنفقاتها فإنها لا تعتمد على نوع واحد من الإيرادات، بل تعتمد على التعدد والتنوع في الإيرادات.

1.2.2. الإيرادات الاقتصادية

يقصد بالإيرادات الاقتصادية، الإيرادات التي تحققها الدولة عندما تمارس نشاطاً اقتصادياً يدر عائدات ذات طابع اقتصادي مثل أرباحها من المشاريع الاقتصادية أو ممتلكاتها من الأسهم والسندات، ويمكننا بهذا الوصف أن نتناول مصدرين أساسيين من مصادر إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية وفي مقابل الخدمات التي تؤديها للأفراد ويتحقق لهم نفع معين.

1.1.2.2. الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين)

يقصد بمصطلح الدومين (DOMAINE) جميع أملاك الدولة العقارية والمنقولة الصناعية أو التجارية التي تملكها الدولة والتي تدر إيراداتاً مالياً يمول الخزينة، وهذا اللفظ هو مصطلح فرنسي الأصل تم تداوله في الأدبيات العربية للتعبير عن أملاك الدولة، وتجدر الإشارة هنا إلى أنه ينبغي التمييز ما بين الدومين العام والدومين الخاص فمصطلح الخاص هنا لا يعني إشارة إلى طبيعة الملكية، فالدومين بكل أشكاله يتمتع بملكية الدولة والمجتمع إلا أنه يطلق هنا مصطلح الدومين العام على أملاك الدولة التي لا تدر إيرادات ذات معنى أو هدف اقتصادي بل أن الدولة تحتفظ بملكية هذه الأنواع لتحقيق أهداف اجتماعية أو دعائية مثل المتاحف أو المنتزهات العامة أو الحدائق.

أما الدومين الخاص، فيشمل ممتلكات الدولة التي تسعى لتحقيق مردود مالي اقتصادي مثل حقول النفط والغاز أو مناجم الذهب أو المشاريع الصناعية أو الموانئ التجارية... الخ، وهذا النوع هو الذي يعول عليه في تمويل الخزينة العامة [19] ص 18. وبصفة عامة يمكن أن نرصد أشكال مختلفة من أملاك الدولة من الدومين [59] ص 85-86:

1.1.1.2.2. الدومين العقاري

يتألف هذا النوع من جميع ممتلكات الدولة من المباني والعقارات التي تعود ملكيتها إلى الدولة، وقد كان هذا النوع من الدومين هو المصدر الأساسي في تمويل الخزينة العامة إلا أنه في العصر الحديث بدأت أهميته تقل وأصبح لا يشكل سوى جزءا بسيطا من الإيرادات العامة، إذ لوحظ أن الدولة بدأت تسعى للتخلي عن هذا النوع من خلال بيع ممتلكاتها إلى الأفراد تفاديا لمشاكل الإدارة لهذه الممتلكات، أي ترى الدولة أن جباية الضرائب من الأفراد المالكين لهذه العقارات أفضل من إدارتها من قبل الدولة، لذا انحسرت أهمية هذا النوع من الدومين.

2.1.1.2.2. الدومين الزراعي والغابات

يشمل المزارع والأراضي الزراعية والحقول الحيوانية المملوكة من قبل الدولة، وقد لوحظ في الآونة الأخيرة أن الحكومات لا تسعى للتوسع بهذا النوع من أملاك الدولة بعد أن أفرزت هذه التجربة خصوصا في الدول التي انتهجت المنحى الاشتراكي إبان الحرب الباردة من القرن الماضي، إذ أن الإدارة الحكومية للقطاع الزراعي لم تحقق الكفاءة المتوقعة، لذا باشرت كثير من هذه الدول إلى بيع هذه المزارع إلى القطاع الخاص، وقد استنتجت أغلب الدول ممتلكاتها من الغابات من هذا التوجه. وهذا للأسباب بيئية وجغرافية، لما تحققه الغابات من تنقية الأجواء وصد العواصف الترابية وتماسك التربة.

3.1.1.2.2. الدومين الاستخراجي

يشمل ممتلكات الدولة من الثروات المعدنية الموجودة في باطن الأرض من ذهب وفحم حجري وبنفط وغاز طبيعي... الخ، وتعتمد أهمية هذا الدومين في تمويل الخزينة العامة على حجم الثروة المعدنية وأهميتها في التجارة الدولية كما هو الحال بالنسبة للنفط في الدول الخليج العربي ودول عربية أخرى، وقد ساهم اعتماد هذه الدول على الدومين الاستخراجي من حقول النفط في اختلال قطاعي في هذه الدول وعلى خضوع خطط الموازنة العامة إلى التغييرات في أسعار هذه السلعة.

4.1.1.2.2. الدومين الصناعي والتجاري

يشمل ممتلكات الدولة من المشاريع الصناعية والمنافذ التجارية التي عادة ما تدر إيرادات اقتصادية للدولة، وقد اتسع هذا النوع من الدومين بشكل خاص في ظل انتشار المبادئ التدخلية والتطبيقات الاشتراكية، وقد لوحظ هذا من خلال الأشكال الرئيسية لإدارة الدومين الصناعي، والتي أخذت الصور التالية [29] ص 133:

- الإدارة المباشرة: أي أن يتم إدارة المشروع الصناعي بشكل مباشر من قبل الحكومة، وتحديد خطة الانتاج والتسويق والسيطرة على الإيرادات المتحققة من المشروع؛
- إعطاء حق الامتياز: أي أن تقوم الحكومة بإعطاء امتياز إدارة المشروع إلى جهة خاصة مقابل الاتفاق على نسبة الأرباح؛
- الإدارة المختلطة: ويتم وفق هذا الأسلوب اقتسام صلاحيات الإدارة ما بين الحكومة والأفراد المساهمين في المشروع الصناعي مقابل الاتفاق على مناصفة الأرباح.

غير أنه يلاحظ في الآونة الأخيرة أن الدومين الصناعي بدأ ينحصر بسبب انتشار الأفكار الاقتصادية الليبرالية الداعية إلى العودة إلى آليات السوق وخصخصة المشاريع المملوكة من قبل الدولة وتصفية القطاع العام، وتماشيا مع هذه الدعوات سواء كان بدوافع وظروف أملت لها الضرورة الداخلية أم بدوافع الضغط الخارجي سارعت الكثير من الدول النامية إلى محاولة التكيف مع النظام الدولي الجديد من خلال التخلي على ملكية المشاريع الصناعية الحكومية وبيعها إلى الأفراد.

5.1.1.2.2. الدومين المالي

يتمثل في ممتلكات الدولة من الأسهم والسندات المستثمرة في الأسواق المالية والتي تدر إيرادا ماليا من خلال عمليات البيع والشراء والمضاربة، وقد أوسع هذا النوع من الدومين في الآونة الأخيرة مع تسارع حركة الأسهم والسندات والأسواق المالية وفي ظل تحولات مهمة في الاقتصاد العالمي من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد الرمزي، وعلى الرغم من ارتفاع حجم الإيراد المالي الذي يمكن أن يحققه هذا النوع من ممتلكات الدولة إلا أن الكثير من الدول تتردد في التوسع فيه تجنباً لمخاطر الصدمات المفاجئة التي يمكن أن تضرب السوق المالي، كما حصل إبان أزمة دول جنوب شرق آسيا عام 1997، وهذا ما يعرض الخطة المالية للتذبذب وعدم الاستقرار جراء هذه التقلبات المفاجئة في الأسواق المالية [59] ص 87.

وقد زادت أهمية الدومين المالي نتيجة رغبة الدولة في الإشراف على القطاع الخاص ومن أجل السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى تحقيق الصالح العام، كما أدت نشأة هذا النوع من الدومين إلى نشأة ما يعرف بشركات الاقتصاد المختلط، وهي التي تجمع بين الملكية العامة والخاصة [56] ص 70.

2.1.2.2. الثمن العام

يطلق الثمن العام على ثمن السلع والخدمات التي تبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية، وعلى ذلك فالثمن العام يمثل المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي، ويعتبر أحد الوسائل التي تمكنها على هذا النحو من تحقيق إيراد عام للدولة يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع والخدمات للأفراد [29] ص 142، مثل خدمات البريد، الكهرباء، المياه... الخ.

إن الثمن العام مصطلح مالي يتداخل مع مفهوم الرسم، حيث يلتقي الثمن العام مع الرسم ببعض الخصائص ويختلف عنه في خصائص أخرى [15] ص 294-295، فنقاط التشابه بين الثمن العام والرسم تتمثل في:

- توفر عنصر المقابل في كليهما، فمقابل الرسم هو الخدمة المقدمة، ومقابل الثمن العام هو السلعة المشتراة؛
- كليهما يتحدد عند مستويات مختلفة من تكاليف الخدمة، وإذا زادت نسبتهما عن التكلفة زيادة كبيرة، فقد يتحول كل منهما إلى ضريبة مستمرة.

أما نقاط الاختلاف بين الثمن العام والرسم فتتمثل في:

- إن الخدمة المحصل عليها من الرسم ترتبط بالصالح العام، في حين أن الثمن العام يحصل لقاء مسألة ترتبط بالفرد؛
- أن الدولة تتمتع بسلطة الإيجار في تحديد الرسم، بينما تتحدد أثمان منتجاتها في ضوء ظروف المنافسة، ولكن قد يحدث في أحيان معينة أن تتحكم الدولة في تحديد أسعار منتجاتها عندما تحتكر إنتاج وتوزيع سلعة معينة.

2.2.2. الإيرادات السيادية

يقصد بالإيرادات السيادية الإيرادات التي تحققها الدولة باستخدام سلطة القانون وما يمنحها هذا الأخير من قوة وإجبار لتحقيق ذلك مثل الضرائب والرسوم.

1.2.2.2. الضرائب

تعد الضرائب أهم مورد من موارد الإيرادات العامة في العصر الحديث وهي أبرز تعبير عن السلطة السيادية للدولة، ويمكن قياس كفاءة وفعالية الدولة في بسط نفوذها وقوانينها في مدى قدرتها على إخضاع الأفراد في دفع الضريبة، وهذا جزء من التعبير عن هبة الدولة وسيادتها، ولهذا ينمو ويتطور النظام الضريبي في ظل الدولة القوية الأكثر تنظيماً لأن الدولة عادة ما تستخدم الضرائب كأداة للسياسة المالية ليس لتحقيق أهداف اقتصادية بل السعي لتحقيق أهداف اجتماعية أو سياسية.

وفي ظل المنطق الاقتصادي فإن اتساع الأهمية النسبية للضرائب في تمويل الخزينة العامة يعبر عن نشاط اقتصادي ذا أداء مرتفع ومقدرة تحميله عالية للمواطنين المكلفين بدفع الضريبة ودرجة تطور اقتصادي متقدمة. ولأهمية هذا المورد المالي سنحاول التعرض لمحاوره كما يلي:

1.1.2.2.2. تعريف الضريبة وخصائصها

يمكن تعريف الضريبة، بأنها مساهمة نقدية إلزامية تقتطع من الأشخاص الطبيعية و المعنوية بشكل نهائي و بدون مقابل بهدف تغطية الأعباء العمومية للدولة و الجماعات المحلية، و بصيغة أخرى بغرض تحقيق الأهداف المسطرة من قبل السلطات العمومية [76] ص 312. ويقترب هذا التعريف من أكثر التعريفات شهرة، وهو التعريف الذي قدمه الأستاذ "جاستون جيز" باعتبار أن الضريبة أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة [29] ص 151.

إن هذا التعريف يعبر عن الخصائص الحديثة للضرائب وهي:

1.1.1.2.2.2. الصفة النقدية

في ظل اقتصاد مالي متطور أصبح التعبير النقدي عن الضريبة مسألة لا بد منها ولم يعد التعبير العيني موافقاً للتعبير عن الضريبة، كما أن الصفة النقدية قد ميزت الضرائب عن الخدمات الإجبارية التي تحصل عليها الدولة من المواطنين مثل الخدمة العسكرية.

2.1.1.2.2.2. الصفة الإلزامية

يتجسد عنصر الإجبار والإكراه بشكل أكثر وضوحاً في مورد الضريبة بل أنه لا يرقى إلى مستوى التنفيذ دون التلويح بعقوبة القانون وإن سعت الدولة إلى رفع الوعي الضريبي لدى الأفراد إلا أنها لا يمكن لها أن تتجاهل أهمية الإجبار والإلزام في تنفيذ جباية الضريبة، حتى أصبح مصطلح الضريبة مرادف للقصر والإجبار [59] ص 101.

3.1.1.2.2.2. الصفة النهائية

شأنها شأن باقي إيرادات الدولة عندما تجبى فإنها تدخل الخزينة بشكل نهائي غير قابل للرد ولكن في أحيان معينة يستطيع المكلف الطعن بتقدير قيمة الضريبة والقانون يجيز ذلك ولكن ليس قبل أن يلتزم بالدفع ومن ثم له الحق بالطعن والتظلم ومن ثم المطالبة باسترداد بعض من قيمة الضريبة المدفوعة. وباستثناء ذلك

لا يجوز رد مبلغ الضريبة حتى ولو أثبت دافعها أنه لم يستفيد من خدمات الدولة وبأن هناك فائض في الموازنة[48] ص 151.

4.1.1.2.2.2. أنها إلزامية بدون مقابل

ويقصد بذلك أن المكلف الذي يدفع الضريبة لا يحصل على مقابل لها، فهو يدفع الضريبة بصفته عضواً في الجماعة السياسية "الدولة"، ففي ظل جهود الدولة لرفع الوعي الضريبي والإحساس بالمسؤولية العامة لدى مواطنيها تحاول قدر الإمكان ترسيخ عقيدة التكافل الاجتماعي والتعبير عن المواطنة عند دفع الضريبة، وتجعل من ظاهرة الامتناع أو التهرب الضريبي مساساً في وطنية المكلف. وهذه الخاصية تؤكد بعد فكرة الضريبة عن العقد أو الثمن وإقامتها على أساس التضامن الاجتماعي وفقاً للإيديولوجية السائدة في المجتمع[61] ص 25.

5.1.1.2.2.2. الغرض من الضريبة تحقيق نفع عام

ذلك أن الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنها تحصل على حصيلتها الإضافية إلى غيرها من الإيرادات العامة من أجل القيام باستخدامها في مصارف الإنفاق العام الذي يترتب على القيام به من تحقيق منافع عامة للمجتمع[29] ص 151.

2.1.2.2.2. القواعد الأساسية

تتلخص هذه القواعد في التالي[48] ص 319-324:

1.2.1.2.2.2. قاعدة العدالة والمساواة

وتعني هذه القاعدة وجوب اشتراك كل أفراد الدولة في أداء الضرائب المقررة بصورة تتناسب مع مقدرتهم المالية. ومؤدى ذلك أولاً وجوب خضوع الجميع للضريبة وهو ما يطلق عليه مبدأ عمومية الضريبة، ومؤداه الثاني وجوب مراعاة المقدرة المالية لكل مكلف عند إخضاعه للضريبة.

2.2.1.2.2.2. قاعدة اليقين أو التحديد

تقضي هذه القاعدة أن تكون الضريبة محددة بدون غموض أو تحكم، ويعني ذلك أن يكون سعرها ووعائها وميعاد دفعها وأسلوب تحصيلها وكل ما يتصل بها من أحكام وإجراءات معروفاً بوضوح وبصورة مسبقة لدى المكلفين بأدائها. هذا ويمكن الربط بين قاعدة اليقين وثبات الضريبة واستقرارها، فالتعديلات التي تطرأ على أحكام الضريبة ينبغي أن تكون في أضيق الحدود حتى لا تضايق الخاضعين للضريبة وحتى لا تؤدي لاضطراب النشاط الاقتصادي.

3.2.1.2.2.2. قاعدة الملائمة

تقضي هذه القاعدة بأن تكون أحكام تحصيل الضريبة المتعلقة بمواعيد وأساليب جبايتها ملائمة للمكلف وذلك حتى يمكن التخفيف عليه من وقع دفع الضريبة. فمن جهة يجب أن يكون ميعاد دفع الضريبة مناسباً للمكلف، وهذا يعني عملياً جبايتها في وقت لاحق بعد حصول المكلف على دخله، ومن جهة أخرى فإن قاعدة الملائمة تعني وجوب تحصيل الضريبة بأسلوب مناسب يسمح بتخفيف شعور المكلف بثقلها.

4.2.1.2.2.2. قاعدة الاقتصاد:

وتعني هذه القاعدة بأن التكلفة بين ما يدخل الخزينة العامة من حصيلتها والضرائب وبين ما يدفعه المكلفون يجب أن يكون ضئيلاً إلى أقصى حد ممكن، وبمعنى آخر ينبغي أن تكون نفقات تحصيل الضريبة ضئيلة بالمقارنة بحصيلتها، فلا خير في ضريبة تكلف جبايتها الجزء الأكبر من حصيلتها.

3.1.2.2.2. التنظيم الفني للضرائب

يعرف التنظيم الفني للضرائب بأنه مجموعة من القواعد والأنظمة والتعليمات والإجراءات المتعلقة بتحديد الوعاء الضريبي وأنواع الضرائب. ومن أهم الموضوعات التي يثيرها التنظيم الفني للضرائب تصنيف الضريبة [27] ص 53.

يشمل تصنيف الضرائب حسب آراء كتاب المالية العامة ما يلي [60] ص 62-66:

1.3.1.2.2.2. الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة

الضريبة الواحدة هو النظام الذي تحدد فيه الدولة مطرحة واحدا أو مصدرا محددًا تأخذ منه ما تحتاجه من موارد مالية، كما حصل لدى الفيزوقراط عندما اعتبروا أن الزراعة النشاط المنتج الوحيد، وبالتالي فرضوا ضريبة واحدة على الناتج الزراعي، فللضريبة الواحدة مزايا لسهولة وبساطتها وقلة تكاليف جبايتها، إلا أنها تواجه بعض الصعوبات لأنها تجعل الدولة تعتمد على مصدر واحد من الإيرادات الضريبية لأن فرض ضريبة واحدة يتقل كاهل فئة اجتماعية معينة مما يشجع على التهرب الضريبي.

أما نظام الضرائب المتعدد فهو الذي يعتمد تنوع مصادر الموارد العامة. بحيث تتعدد هذه الضرائب بتعدد هذه المصادر أي بتعدد أوعية الضرائب، فالضرائب المتعددة تؤدي إلى تنوع الوعاء الضريبي لتجاوز صعوبات الضريبة الواحدة لأن الضرائب المتعددة تحقق الشمولية وتنوع مصادر الإيرادات العامة، لذا فإن النظام الضريبي الحديث يميل إلى تعدد أنواع الضريبة وتوسيع وعائها.

2.3.1.2.2.2. الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال

الضرائب على الأشخاص هي الضرائب التي تتخذ من الشخص نفسه وعاء للضريبة، وتدعى الضرائب على الأشخاص بضريبة الرقبة أو الفردة أو الرؤوس أو الجزية في الدولة الإسلامية، وقد عرفت الضرائب على الأشخاص منذ القدم، وكانت تفرض على الأشخاص مقابل الحماية التي توفرها الدولة لهم، وتمتاز هذه الضرائب بوفرتها وبسهولة جبايتها وتحديد سعرها. إلا أنها لم تعد ملائمة للدولة الحديثة لعدم عدالتها لأنها تصيب جميع المواطنين بلا استثناء سواء الأغنياء أو الفقراء.

أما الضرائب على الأموال فتصيب ما يملكه الشخص، وهذا حسب المقدرة التكلفة للمكلفين ولا سبيل لقياس هذه المقدرة على نحو تحقيق العدالة إلا بالنظر إلى ثروتهم في صورة دخول أو في صورة رؤوس أموال مع مراعاة الظروف الشخصية للمكلف.

3.2.1.2.2.2. الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

يقصد بالضرائب المباشرة أن تفرض الضريبة مباشرة على ذات وجود الثروة (الدخل أو رأس المال) تحت يد الممول، فتفرض ضريبة الدخل بمناسبة تحقق هذا الدخل، وتفرض ضريبة رأس المال بمناسبة وجود رأس المال. ويقصد بالضرائب غير المباشرة أن تفرض الضريبة بصورة غير مباشرة على استعمال الثروة (الدخل أو رأس المال) وليس على ذات وجود هذه الثروة.

يعتبر هذا التصنيف هو الشائع في وقتنا الحالي وكثير من الدول تجمع بين هذين الصنفين، وليس من السهولة بمكان التمييز ما بين هذين النوعين من الضرائب، وقد أجمع مفكري المالية العامة على وضع بعض المعايير لتسهيل التمييز بينهما خاصة أن أنواع الضرائب كثيرة ومتنوعة، وهذه المعايير هي:

- المعيار الإداري: طريقة التحصيل

يتلخص هذا المعيار في التفرقة بين نوعي الضرائب موضع الدراسة على أساس طريقة الجباية، فالضرائب المباشرة هي التي تجبى بناء على جداول اسمية توضع بصفة دورية ويوضح فيها أسماء المكلفين ومقدار ما ينبغي عليهم دفعه من ضرائب. أما الضرائب غير المباشرة فلا تجبى بمقتضى جداول اسمية إذ أنها تحصل كلما حدثت الوقائع التي تؤدي قانونا لفرضها، ومن ثم فإن الإدارة الضريبية لا يمكنها التعرف مقدما على الأشخاص المكلفين بها، وبالتالي فإنها لا تستطيع تحصيلها بواسطة جداول اسمية.

ويبدو مما سلف أن المعيار الإداري يمتاز بالسهولة والوضوح من الناحية العملية فيما يتعلق بسلطة وفرض الضرائب، غير أن التفرقة بين نوعي الضرائب يجب أن تبنى على أساس علمي وليس على أساس جباية كل منهما، ولهذا أنتقد هذا المعيار، حيث يقوم على اعتبارات شكلية أساسها طرق الجباية ولا يستند إلى طبيعة الضريبة، إذ يترتب الأخذ به اعتبار الضرائب ذات الخصائص الواحدة مباشرة أو غير مباشرة وفقا لطريقة التي تختار لجبايتها [48] ص 173-174.

- المعيار الاقتصادي: نقل العبء الضريبي

وفقا لهذا المعيار يمكن التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة على أساس قدرة المكلف الأصلي على نقل عبء الضريبة إلى الغير، فالضريبة المباشرة هي التي يستقر عبؤها على المكلف قانونا بدفع الضريبة، أي أن المدين بها يعجز عن نقل عبئها للغير. أما الضريبة غير المباشرة فهي التي يدفعها المدين المكلف بها ولكنه يستطيع أن يتخلص منها بنقلها للغير.

والمواقع أن نقل عبء الضريبة يتوقف على عدة عوامل لعل أهمها الأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة، فالمدين بالضريبة قد ينقلها للغير أو يتحملها بصفة نهائية حسب ظروف السوق، وهكذا يتضح أن هذا المعيار تعوزه ألقه وأن تحديد صفة الضرائب وفقا له ليس بالأمر اليسير فهي قد تعتبر تارة مباشرة وتارة أخرى غير مباشرة، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على عدم صلاحية المعيار المقترح لاعتماده على ظاهرة بالغة التعقيد يصعب تطويقها واستخدامها بشكل واضح للتمييز بين نوعي الضرائب، ومما يؤكد ذلك أن المدين الأصلي بالضريبة قد ينجح في بعض الحالات في نقل جانب من العبء للغير مع تحمله هو للجانب الأخر، ويبدو من المستحيل في مثل هذه الحالة تصنيف الضريبة بصورة دقيقة وإدخالها في عداد الضرائب المباشرة أو غير المباشرة [47] ص 328-329.

- المعيار الفني: ثبات المادة الخاضعة للضريبة

يتلخص هذا المعيار في ضرورة الارتكاز على المادة الخاضعة للضريبة، أي محلها، لتصنيفها وذلك بالتفرقة بين الضرائب بحسب مدى ثبات الأموال التي تنصب عليها، فالضريبة المباشرة هي التي تفرض على عناصر ثابتة أو مراكز مستمرة لمدة طويلة لدى المكلف، كامتلاكه مالا معيناً أو مزاولته لمهنة ما بصورة منظمة، أما الضريبة غير المباشرة فهي تفرض على وقائع عارضة أو أعمال عرضية خاصة كالاستهلاك والتداول. وينتج من ذلك أن الضرائب المباشرة تكاد تكون تلك التي تنصب على الثروات والمداخل، في حين تنصب الضرائب غير المباشرة على مظاهر الثروة وتداولها أي على الإنفاق والتصرفات [49] ص 176.

ومن الواضح أن هذا المعيار الفني يتميز بمنطق سليم لأنه يقيم التفرقة بين نوعي الضريبة على أساس طبيعة وعاء كل منهما، فهو يستند لأساس فني مقبول، فالضرائب المباشرة تصيب حقا ثروة الفرد بشكل مباشر لأنها تنصب على قدرته على الدفع ممثلة في دخله أو رأسماله، بينما تقتصر الضرائب غير المباشرة عملا على أن تصيب هذه القدرة بمناسبة استعمال الثروة أو تداولها.

2.2.2.2. الرسوم

ظهر مفهوم الرسوم مع ظهور الدولة وتطور مفهومها، ومع زيادة الأعباء العامة، قامت الحكومات بفرض تكاليف إلزامية على الأشخاص، وعلى الأموال وذلك عن طريق فرض رسوم يدفعها الأفراد مقابل منافع خاصة يستفيدون منها، إذ تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل الخزينة العامة بصفة تكاد تكون دورية ومنظمة حيث تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة.

1.2.2.2.2. تعريف الرسم وخصائصه

الرسم العام هو " عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص من جانب إحدى الهيئات العامة، ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد، فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة ".

نستنتج من هذا التعريف المتقدم للرسم أنه يتميز بأربع خصائص تحدد ذاتيته على النحو التالي [29] ص 135:

1.1.2.2.2.2. الرسم مبلغ نقدي

فالأصل في الرسم أن يجبي نقدا إلا في بعض الحالات الاستثنائية كالحروب التي يمكن أن تجبي فيها الرسوم بشكل عيني كالسلع مثلا.

2.1.2.2.2.2. الصفة الإجبارية

حيث يدفع الرسم بشكل إجباري بمجرد طلب الفرد للخدمة من الدولة وحصوله عليها وجب عليه دفع الرسم.

3.1.2.2.2.2. تحقيق النفع الخاص

إذ يدفع الرسم مقابل خدمة خاصة يحصل عليها الفرد من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق والشهر) أو غير ذلك من الأمثلة التي يتحقق فيها للفرد نفع خاص من طلب الخدمة موضوع الرسم.

4.1.2.2.2.2. تحقيق النفع العام

ويتجلى ذلك في تحقيق النفع العام إلى جانب النفع الخاص، إذ يدفع الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد من جانب إحدى الهيئات العامة، وتتميز هذه الخدمة بوجه عام بأن النفع الذي يعود من أدائها لا ينحصر على الفرد وإنما يتعدى ذلك لصالح المجتمع بأكمله.

2.2.2.2.2. طرق جباية وتحصيل الرسوم العامة

تستطيع الدولة جباية وتحصيل الرسوم العامة من خلال طريقتين [59] ص 90:

1.2.2.2.2. الطريقة المباشرة

يتم وفق هذه الطريقة دفع قيمة الرسم بشكل مباشر إلى الهيئة العامة التي تقدم الخدمة كأن تكون محكمة أو المصلحة المكلفة بالتسجيل العقاري، وهذا عن طريق المحاسب على أن يحصل الدافع على إيصال مالي يثبت دفعه للرسوم.

2.2.2.2.2. الطريقة غير المباشرة

في ظل هذه الطريقة تجد الدولة أن بعض الخدمات بسيطة وذات رسوم رمزية لذلك لا تجد من المناسب أن تكلف شخص عمومي لتحصيل قيمة هذه الرسوم لذا تلجأ إلى الطريقة غير المباشرة من خلال إصدار ما يعرف بطوابع الدمغة، ويكون شراء الفرد لهذه الطوابع هو بمثابة تسديد قيمة الرسم العام ولكن بصورة غير مباشرة.

3.2.2. الإيرادات الطارئة

يحدث في كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة في وجه من وجوه الإنفاق العام لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة السابق بينها وعلى الأخص الضرائب بتغطيتها، وتلجأ الدولة في مثل هذه الحالات إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها، وبذلك اتجهت الدول إلى القروض العامة باعتبارها أداة فعالة لامتناس المدخرات وتعبئتها للاقتصاد. كما قد تضطر الدولة في بعض الأحيان، لمواجهة نفقاتها المتزايدة وعجز الموازنة إلى اللجوء لإصدار النقدي الجديد، وذلك حينما لا تستطيع أن تواجه الزيادة في نفقاتها استنادا إلى مصادر الإيرادات العادية.

1.3.2.2. القروض العامة

نظرا لأهمية القرض العام كمصدر من مصادر إيرادات الدولة التي تتسم بطابع الائتمان ولما يمثله في الفكر المالي الحديث كأداة ناجعة لرفع مستوى النمو الاقتصادي وزيادة إنتاجيته، نجد من المفيد تعريف القرض العام ثم تبيين الخصائص التي يتميز بها.

1.1.3.2.2. تعريف القرض العام

يمكن تعريف القرض العام بأنه عبارة عن مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الغير (الأفراد، أو المؤسسات، أو البنوك، أو غيرها من المؤسسات المالية) مع التعهد برد مبلغه ودفع الفوائد عن مدته وفقا لشروطه [29] ص 221. أي أن القرض العام هو عقد بين الدولة والجهات المقرضة يتم بموجبه الاستدانة من الأفراد أو الجهات الخاصة لمعالجة قصور الإيرادات الأخرى لذا هو عادة ما يوصف بالدين العام.

2.1.3.2.2. خصائص القرض العام

إن للقرض العام خصائص متعلقة به ومن هذه الخصائص [60] ص 113-114:

- القرض العام مبلغ من المال، حيث أن الصفة النقدية هي الغالبة في العصر الحاضر على القروض العامة. ومع ذلك يبقى للقرض العام شكل عيني على نحو استثنائي، فقد يحاول المقرض وخاصة عندما يكون دولة أو مؤسسة صناعية تصريف منتجاته عن طريق قرض يمول مشروعا معيناً تستخدم في تنفيذه تلك المنتجات، كتنفيذ مشروع محطة توليد الطاقة الكهربائية لتموله الدولة المقرضة بشرط أن تقوم بتنفيذه شركة تحمل جنسيتها وبسعر مستوردة من عندها؛
- الأصل في القرض العام أن يكون اختياريا لا أثر للإكراه فيه، ويتم بإرادة حرة، حيث أن الجهة المقرضة لها حرية الاكتتاب في القرض وحرية رفضه ومع ذلك قد يكون القرض إجباريا في ظروف استثنائية، فبإمكان الدولة أن تفرض على مواطنيها الاكتتاب في بعض القروض العامة وقت الحروب.
- القرض العام يتم بموجب عقد بين طرفين، الطرف الأول هو المقترض وهو الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، التي تتعهد برد مبلغ القرض مضافا إليه الفوائد السنوية المترتبة بموجب أحكام العقد طوال فترة القرض والطرف الثاني هو الدائن الذي يتعهد بإقراض مبلغ من المال إلى الطرف الأول؛
- القرض العام يستند إلى موافقة تشريعية، إذ تقوم الحكومة بعقد القروض العامة وإصدار سندات الدين العام استنادا إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية؛
- القرض العام يتضمن مقابل الوفاء، والمقصود بذلك أنه يدخل الخزينة العامة بصورة مؤقتة وبمقابل، لأن الدولة ملزمة برد مبلغ القرض وفوائده بعد مدة معينة.

3.1.3.2.2. أنواع القروض العامة

تنقسم القروض العامة إلى أنواع متعددة بحسب وجهة النظر إليها، فمن حيث نطاقها الإقليمي تقسم إلى قروض داخلية وقروض خارجية، ومن حيث حرية الاكتتاب فيها إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، ومن حيث مدتها تقسم إلى قروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل.

1.3.1.3.2.2 القروض الداخلية والقروض الخارجية

القروض الداخلية وهي القروض التي تصدرها الدولة بالعملة الوطنية، ويكون مكان الاكتتاب فيها السوق الداخلية، ويكتتب فيها المواطنون أو المقيمون على إقليم الدولة، وتطرح الدولة هذه القروض لأسباب مالية عندما تقع موازنتها في عجز أو لأسباب اقتصادية كامتصاص الكتلة النقدية الفائضة عند المواطنين، فالشرط الأساسي لنجاح هذه القروض وجود مبالغ من المال تفيض عن حاجة السوق. وتتميز القروض الداخلية بعدة مزايا، منها أن الدولة تضع شروطها بحرية كبيرة من حيث تحديد أجلها وكيفية سدادها والمزايا الممنوحة للمقرضين.

أما القروض الخارجية، هي القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية أو حتى بعض المنظمات الدولية المتخصصة، وعادة ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملة الأجنبية، وتلجأ الدولة لعقد القروض الأجنبية عندما تكون السوق المالية الداخلية عاجزة عن توفير الأموال اللازمة لتغطية مبلغ القرض، وكذلك عندما تكون تعاني من عجز في ميزان مدفوعاتها الخارجية وتحتاج إلى العملات الأجنبية لسد العجز أو يكون سعر الفائدة أقل من سعرها في الداخل [56] ص 85.

2.3.1.3.2.2 القروض الاختيارية والقروض الإجبارية

الأصل في القرض أن يكون اختيارياً، ويتمثل هذا الاختيار في أن الأفراد غير مجبرين على شراء سندات القرض وأنهم أحرار في رفض الاكتتاب في القرض العام، وهذا الاختيار هو الذي يميز القرض العام عن الضريبة فالدولة تحصل على بعض ما تحتاج إليه من إيرادات دون حاجة لاستخدام سلطتها في الجبر والإكراه، كما أن الأفراد يكتتبون في القرض العام ليس لأنهم ملزمون بذلك ولكن لان المزايا التي يوفرها القرض العام أفضل بالنسبة لهم من تلك التي تتيحها أوجه الاستثمار الأخرى المتوفرة في السوق.

إلا أن هذه القاعدة قد ترد عليها بعض الاستثناءات فقد تلجأ الدولة إلى إجبار الأفراد أو الهيئات على إقرضها ويكون القرض في تلك الحالة إجبارياً، ومن الطبيعي أن هذه الفرضية لا يمكن تصورها إلا بالنسبة للقروض الداخلية أما القروض الخارجية فلا يمكن أن تكون إلا اختيارية. والقرض الإجباري هو وسط بين الضريبة والقرض الاختياري، فهو يتفق مع الضريبة في الزاميته ولكنه يختلف عنها ويتفق مع القرض الاختياري في أنه بمقابل وفي أن الدولة تقوم بسدادها بعد فترة زمنية. وتلجأ معظم الدول للقروض الإجبارية في الأحوال الاستثنائية مثل مواجهة اعتداءات خارجية تزيد من حاجتها إلى المال، أو عندما تضعف ثقة المواطن بها فيعزف عن الاشتراك في القروض الاختيارية، أو عندما تقتضي حاجة البلاد الاقتصادية تخفيض كمية النقد المتداول [56] ص 87.

3.3.1.3.2.2 القروض القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل

القروض القصيرة الأجل، هي التي تعقد لمدة محدودة للغاية لا تزيد عادة عن سنة ويطلق عليها تعبير " الدين السائر أو العائم " وهي تعقد غالباً لمواجهة ما يسمى بالعجز النقدي وهو الذي ينشأ من عدم توازن إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل مؤقت، فهناك شهور من السنة تزداد فيها الإيرادات المحصلة عن النفقات بينما تقل هذه الإيرادات في فترات أخرى عن النفقات الواجب القيام بها فتضطر الدولة إلى إصدار القروض القصيرة الأجل ويتم ذلك بإصدار الدولة لسندات تشتريها البنوك والمؤسسات المالية ويطلق عليها اسم " أدوات الخزينة " وتتراوح مدتها في الغالب بين ثلاثة أشهر وسنة.

أما القروض المتوسطة تمنح لفترة أطول من سنتين وأقل من عشر سنوات، وتستخدم هذه القروض لسد العجز المالي الذي قد يظهر في الموازنة العامة نتيجة لتزايد الإنفاق العام وعجز الإيرادات العامة عن مواجهته. أما القروض الطويلة الأجل فهي القروض التي تزيد مدتها عن عشرة سنوات، وتلجأ الدولة إلى مثل هذا النوع من القروض لتمويل المشروعات التنموية الضخمة أو لمواجهة المصاريف الناتجة عن الحروب أو الكوارث الطبيعية [60] ص 120.

4.1.3.2.2. طرق إصدار القرض العام

تستطيع الدولة أن تختار في إصدار قروضها الطرق الثلاثة التالية [60] ص 126-127:

1.4.1.3.2.2. الاكتتاب العام المباشر

طبقاً لهذا الأسلوب تقوم الدولة بطرح سندات مباشرة إلى الجمهور، فيطلب إلى كل راغب في الاكتتاب إن يتقدم إلى الخزينة العامة أو أحد المصارف المساعدة التي تتقاضى مبلغاً محدوداً كعمولة مقابل القيام بهذه العملية، وتعد هذه الطريقة أكثر الطرق شيوعاً في الوقت الحاضر حيث تتميز بتوفير نفقات الإصدار البنكي وتمكين الدولة من الإشراف على عملية الإصدار تجنباً للمضاربة في السندات العامة وحماية صغار المكتتبين، إلا أنه يؤخذ على هذه الطريقة أن القرض العام قد لا تتم تغطيته بالكامل، ولذا لا تلجأ الدولة إلى هذه الطريق إلا إذا وثقت من تغطية القرض، أو طرحه على عدة دفعات مع امتلاك أجهزة مالية ذات كفاءة.

2.4.1.3.2.2. الاكتتاب البنكي

ففي أحيان كثيرة تجد الدولة أن الطريقة الأولى المباشرة تحتاج بعض الوقت لتحصيل قيمة القرض، لذا تلجأ إلى الطريق الثانية، أي الاكتتاب عن طرق البنوك، إذ تقوم الدولة ببيع السندات بشكل إجمالي إلى البنوك وترك الحرية لها لإعادة بيعها للجمهور بصفة مباشرة أو عن طريق السوق المالية مقابل حصولها على الفرق بين القيمة الاسمية وقيمة شراء السند من الدولة والتي تكون في العادة أقل من القيمة الاسمية فتحصل بذلك على الفرق بين القيمتين الذي يمثل عمولتها، ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تحمل الدولة عمولة مرتفعة تطلبها البنوك خاصة في الدول التي تضعف فيها ثقة الجمهور بالمركز المالي للدولة بضمان تغطية القروض.

3.4.1.3.2.2. الاكتتاب عن طريق البورصة:

بموجب هذه الطريقة تقوم الحكومة بطرح سندات في سوق الأوراق المالية شأنها شأن أي جهة خاصة، وسعر السند يتوقف على معدل الفائدة السائد في السوق، وهذا النوع من الإصدار لا يكون ناجحاً إلا إذا كان مقدار القرض قليلاً لأن طرح كميات كبيرة من السندات في الأسواق المالية يقلل من أثمانها وأثمان السندات المالية الأخرى، وبالتالي يعرض للخطر الحالة المالية بصورة عامة، وتغطية القرض بصورة خاصة.

2.3.2.2. الإصدار النقدي الجديد

عندما تعجز جميع مصادر الإيرادات العامة عن تمويل الخزينة العامة فلا تجد الحكومة من مناص إلى الطلب من السلطة النقدية باستخدام سلطتها القانونية التي تجيز لها منح قوة أبرائية للعملة الوطنية وطبع بنكوت جديد كمعروض نقدي مقبول في التداول بموجب القانون، يتيح لها استخدامه في تمويل نشاطها الإنفاقي. لأنه يرتب على الحكومة ممارسة الإنفاق عن طريق استخدام العملة المصدرة وليس عن طريق الجباية الإجبارية للإيرادات العامة. وهو ما يطلق عليه أسلوب الملاذ الأخير لأن الحكومة تتردد كثيراً قبل أن تتخذ قرار الإصدار النقدي الجديد لأنه قد يولد زيادة كبيرة في المعروض النقدي تفوق الزيادة في الناتج مما يولد ضغوط تضخمية قد تصل إلى حد انهيار العملة الوطنية. لذا فهي تستخدمه في نطاق ضيق وفي ظل ظروف قاهرة. لأنها تأخذ بعين الاعتبار أنها من الممكن أن تواجه النتائج التالية [59] ص 134:

- تدهور القدرة الشرائية وزيادة التفاوت في الدخل بين الأفراد لصالح المداخيل المتحركة التي تستفيد من التضخم؛

- انخفاض قيمة العملة الوطنية بشكل يولد عزوف عن تداولها مما يمهد لظاهرة الدولار، أي استخدام الدولار بديل عن العملة الوطنية في التعامل المحلي؛

- انخفاض سعر الصرف وارتفاع أسعار الواردات بما يضر بمستوى المعيشة في البلد؛
- آثار اجتماعية خطيرة مثل ذوبان الطبقة المتوسطة وصعود طبقات تعتمد أرباح المضاربة كوسيلة للكسب مما يضر بالتوازن الاجتماعي؛

- تقادم عجز الموازنة العامة بسبب ارتفاع كلفة الخدمات العامة في حين أن الحصيلة الضريبية لا تستجيب للزيادة في الأسعار لضعف الجهاز الضريبي.

إن إصدار كمية جديدة من النقود وطرحها للتداول، تعرف كذلك بالتضخم المالي، أو التمويل عن طريق التضخم.

ويقصد بالتضخم زيادة وسائل الدفع ومن ثم زيادة الطلب الكلي على الاستهلاك، وبصورة لا يستجيب لها العرض الكلي لهذه السلع مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود. فالتضخم بالمعنى الاقتصادي، يعني أن زيادة كمية النقود المطروحة للتداول تدفع الأفراد إلى زيادة الطلب على السلع وخاصة الاستهلاكية دون وجود إنتاج كاف لتغطية هذه الزيادة، وبالتالي يقل العرض وترتفع أثمان السلع، ومن ثم تصبح تلك النقود غير قادرة على شراء ما يلزم أصحابها لسد احتياجاتهم، وهو ما يعرف اقتصادياً بانخفاض وتدهور قيمة النقود [24] ص 269.

إن سياسة تمويل عجز الموازنة العامة من خلال خلق النقود توفر للحكومات مصدراً مهما للإيرادات. وتكتسب هذه السياسة أهمية خاصة في الدول التي تكون غير قادرة على تفعيل برامج الضرائب أو إدارتها بصورة فعالة من أجل الحصول على الإيرادات الكافية.

وهناك مبرران للالتجاء إلى وسيلة الإصدار النقدي الجديد، وهما [06] ص 308-310:

- **المبرر الأول:** أنه يعتبر حافزاً على الاستثمار، ذلك أن الإصدار النقدي الجديد يؤدي إلى ضعف القدرة الشرائية للنقود وبالتالي ارتفاع الأسعار، مما يؤدي إلى زيادة الأرباح والتوسع في الاستثمار القائم وظهور فرص جديدة للاستثمار، كما أنه يؤدي إلى توزيع الدخل لصالح أصحاب المداخل المرتفعة على حساب أصحاب المداخل المحدودة، مما يعني زيادة الادخار على حساب الاستهلاك.

ويعد هذا المبرر غير فعال، بل قد يكون خطراً. فالواقع أن الذي يعوق الاستثمار هو عدم وجود طلب كافي، وعدم التنسيق بين الصناعات القائمة بالفعل. ولا يؤثر الإصدار النقدي (التضخم) على هذين العاملين، أضف إلى ذلك، أنه ليس صحيحاً أن إعادة توزيع الدخل يتم لصالح المداخل المرتفعة مما يترتب عليه زيادة الادخار، ففي فترات التضخم لا يتوقف الادخار على الدخل فحسب، بل يؤدي المناخ التضخمي إلى نقص في حجم المدخرات.

فالزيادة في المداخل المرتفعة لا تؤدي إلى زيادة المدخرات، ولكن إلى زيادة استهلاك السلع الكمالية المستوردة، مما يترتب عليه زيادة في اختلال ميزان المدفوعات، حيث أن زيادة استهلاك السلع الكمالية لا يحقق أي حافز للتنمية الاقتصادية؛

- **المبرر الثاني:** إن الإصدار النقدي يعتبر وسيلة ضرورية لتمويل الاستثمار العام والحصول على الوسائل اللازمة لبرامج التنمية، ففعاليتها تكمن فيما يسمح به من تحويل للموارد لتحقيق أهداف التنمية. ففي هذه الحالة يؤدي الإصدار النقدي إلى تكوين ادخار إجباري لتمويل مشروعات إنتاجية لها أثر هام على معدلات التنمية الاقتصادية. فالتضخم يسمح للدولة الحصول على موارد عينية وتخصيصها للاستخدامات الأكثر فائدة للتنمية الاقتصادية.

2.3. عجز الموازنة العامة للدولة

إن مصطلح العجز الذي يتم تناوله عادة عند الحديث عن السياسات الاقتصادية وتقييم دور الأداء الحكومي وكفاءته أكتسب أهمية كبيرة في الاقتصاديات الحديثة بسبب استخدامه في التحليل المالي كمقياس لتقييم أثر الموازنة في المتغيرات الاقتصادية الأخرى في المدى القصير، وكذلك في التعرف على طرق تمويل العجز وعلاقة ذلك بالتنمية وحشد الموارد في الدول النامية، وفي العقدين الماضيين أصبح عجز الموازنة العامة للدولة يضاهاى المشاكل الاقتصادية التقليدية مثل التضخم والبطالة، والتي تستحوذ على الكثير من الجهد والموارد للمعالجة. ولكي نلم بهذا الموضوع فإننا سنتناوله من خلال العناصر التالية:

- ماهية عجز الموازنة العامة؛

- تطور عجز الموازنة العامة في الفكر المالي؛

- أساليب تمويل عجز الموازنة العامة وأثارها.

1.3.2. ماهية عجز الموازنة العامة

حتى يمكننا التعرف على عجز الموازنة العامة للدولة الذي يعتبر أحد السمات الأساسية للمالية العامة في معظم دول العالم، فإنه يترتب علينا التعرض إلى مفهومه، ثم إلى أنواعه، وأخيرا إلى الأسباب المختلفة التي ساهمت في نمو وتفاقم هذا العجز في البلدان النامية.

1.1.3.2. مفهوم عجز الموازنة العامة

يعبر عجز الموازنة عن تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، وهو سمة تكاد تعرفها معظم الدول سواء المتقدمة منها أو النامية [36] ص 201، بحيث يجب تقدير عجز الموازنة من جانب النفقات، أي عدم كفاية الإيرادات العامة لتغطية حجم النفقات، ذلك أن حجم النفقات هو الذي يحدّد مستوى الاقتطاع الجبائي الذي يجب الوصول إليه، لأنه من الناحية العملية تقوم السلطات العمومية بتحديد حجم النفقات أولا ثم تبحث عن تغطية هذه النفقات عن طريق الموارد المتاحة. و عليه فإن عجز الموازنة لا يعتبر زيادة في حجم النفقات مقارنة بحجم الإيرادات و هذا نظرا لاستعمال مبدأ الأسبقية، أي أن تحديّد الإيرادات يأتي بعد تحديد النفقات و لكن العجز يعبر عن عدم كفاية الإيرادات العامة في تغطية حجم النفقات المقررة و يمكن أن ينتج نقص الإيرادات الجبائية عن عوامل مختلفة و لعل أهمها:

- الخطأ التقني المرتكب عند تقدير عناصر الموازنة المختلفة؛

- تدني المردودية الجبائية بسبب عوامل غير متوقعة كانخفاض مردودية الضريبة على الاستهلاك نتيجة الندرة المفاجئة للمنتوجات الخاضعة لها؛

__ عدم ضبط الإيرادات و النفقات عند إعداد الموازنة، مثلا الزيادة غير الكافية في نسب الضرائب لتغطية نفقات جديدة و تقديم تخفيضات جبائية معتبرة و التي تؤدي إلى انخفاض الإيرادات.

كذلك يمكن أن ينتج العجز عند عدم انسجام حركية الاقتصاد العمومي بحركة الاقتصاد الخاص نتيجة فقدان الارتباط بين تنامي الدخل الوطني مع تنامي النشاط الاقتصادي [62] ص 281.

وقد يكون هذا العجز نتيجة إرادة عمومية تهدف إلى زيادة الإنفاق العام أو تخفيض الإيرادات العامة، وقد يكون غير مقصود وإنما لقصور الدولة في تحصيلها للإيرادات هو السبب في ذلك [36] ص 201.

2.1.3.2. أنواع عجز الموازنة العامة

يمكن التمييز بين عدة أنواع من العجز، منها:

1.2.1.3.2. العجز الجاري

يعبر عن صافي مطالب (احتياجات) القطاع الحكومي من الموارد، والذي يجب تمويله بالاقتراض. ويقاس بالفرق الإجمالي بين مجموع أنواع الإنفاق والإيرادات لجميع الهيئات العامة مطروحا منه الإنفاق العام المخصص لسداد الديون المتركمة من سنوات سابقة.

وهناك من يرى بأنه يقيس الفرق بين النفقات الجارية والإيرادات الجارية، وهو بهذا الاعتبار يعطي وزنا مقداره صفرا للنفقات الرأسمالية والإيرادات الرأسمالية مثل بيع الأصول، والمنطق الكامن وراء ذلك هو أن زيادة الإنفاق العام على الإيرادات العامة في مجال الاستثمار لا تغير وضع صافي الأصول العمومية [32] ص 121.

2.2.1.3.2. العجز الأساسي

يعتمد هذا المفهوم للعجز على استبعاد مدفوعات الفوائد المستحقة على الديون من النفقات العامة، وهذا استنادا إلى أن هذه الفوائد تعد نتيجة لأوجه العجز السابق وليست نتيجة للنشاط المالي الجاري للحكومة، ويلاحظ على هذا المفهوم للعجز ما يلي [09] ص 199:

- إن الأخذ بهذا المفهوم يؤدي إلى استبعاد أحد المقومات الهامة لعجز الموازنة العامة خاصة في الدول النامية ويقصد بذلك مدفوعات الفوائد على الديون الخارجية التي تشكل عبئا جسيما على كاهل تلك الدول.
- إن هذا المفهوم للعجز يثيز لمصلحة الدول الدائنة حيث يؤدي الأخذ به إلى ضرورة التركيز على تحقيق ميزان ايجابي يتيح الفرصة للوفاء ولو بجزء من فوائد الدين الخارجي.

3.2.1.3.2. العجز التشغيلي

يعرف العجز في ظل هذا المفهوم بأنه الفارق بين متطلبات اقتراض الحكومة والقطاع العام وقيمة الفوائد المدفوعة على الديون المستحقة على الحكومة والقطاع العام والتي تأخذ في الاعتبار معدلات التضخم السائدة، بمعنى أن قيمة مدفوعات تلك الفوائد يراعى في تحديدها تعويض الدائنين عن الخسائر التي تلحق بهم نتيجة لارتفاع المستوى العام للأسعار [09] ص 200.

فارتفاع معدلات التضخم يؤدي إلى تخفيض القيمة الحقيقية للقروض، وقد تصبح الفوائد عليها لا تكفي لمحو أثر التضخم على القروض، الأمر الذي يدفع أصحابها إلى اشتراط ربط قيم ديونهم وفوائدها بالتغير في الأسعار، وهذا سيكون له انعكاس على حجم العجز، لذا يقرر البعض استبعاد المدفوعات المتعلقة بتصحيح آثار ارتفاع الأسعار وكذلك الفوائد الحقيقية عليها من متطلبات القطاع العام من القروض، والرصيد المتحصل عليه في هذه الحالة يطلق عليه العجز التشغيلي [16] ص 142.

4.2.1.3.2. العجز الشامل:

يشير هذا المفهوم إلى عجز الموازنة العامة باعتباره مساويا للفرق بين جملة الإيرادات العامة والقطاع العام من جهة، ومجموع نفقات كافة الأجهزة الحكومية من جهة ثانية، ومن هذا المفهوم نستنتج ما يلي [09] ص 198:

- يمكن أن يعرف عجز الموازنة العامة وفقا لهذا المفهوم بالعجز الموحد للقطاع العام؛
- إن هذا المفهوم يمثل اتجاها متزايدا للتوسع في مفهوم العجز العام، وذلك بإدخال جميع الكيانات الحكومية في عين الاعتبار، بمعنى الأخذ بكل من إيرادات ونفقات الإدارة المركزية والإدارة المحلية والمؤسسات والهيئات اللامركزية وكذلك القطاع العام.

فمن المعلوم أن القطاع الحكومي يتكون من مؤسسات عامة متعددة. فهو يشمل الإدارة المركزية والإدارة المحلية، والمؤسسات المملوكة للدولة. وهكذا يتضح لنا أن اقتصار قياس العجز على موازنة الجهاز الإداري (الحكومة) وحده من شأنه إعطاء صورة مضللة. وللتعرف على المتطلبات الكاملة للقطاع

الحكومي، بمعناه الشامل، فإن الأمر يتطلب التعرف عما تحققه المؤسسات العامة الأخرى من فائض أو عجز.

فالنظرة الشاملة للقطاع العام تتطلب عدم استبعاد المؤسسات المالية الحكومية عند قياس عجز الموازنة العامة. مثال ذلك البنك المركزي وما يحققه من خسائر نتيجة مسؤوليته عن أسعار الصرف أو نتيجته قيامه مباشرة بتقديم أسعار فائدة منخفضة لبعض القطاعات أو الأنشطة. ونظرا لأن العجز المالي لهذه المؤسسات له آثار على الاقتصاد الوطني تماثل تماما آثار العجز للجهاز الإداري للدولة، فمن الضروري أن يؤخذ في الحسبان، المتطلبات المالية الصافية لهذه المؤسسات العامة عند قياس العجز الشامل في الموازنة العامة للقطاع العام [17] ص 132.

5.2.1.3.2. العجز الهيكلي:

يتمثل العجز وفقا لهذا المفهوم في انحراف معدلات نمو الإيرادات العامة عن مواكبة معدلات نمو النفقات العامة بصورة دائمة وغير عارضة أو مؤقتة، أي أنه عجز مزمن يستبعد أثر العوامل الطارئة أو المؤقتة التي تمارس تأثيرها على حجم العجز، مثل انحرافات الدخل المحلي وأسعار الفائدة وتغيرات الأسعار في الأجل الطويل [09] ص 198.

أن هذا العجز يحدث إذا لم تغطي الإيرادات النفقات بصفة مستمرة، فيصبح بذلك دائما ويترجم لا بمجرد عدم التوافق بين الإيراد والنفقة، ولكن بعدم توازن الجهاز المالي كله، ويرجع هذا الوضع في العادة إلى زيادة الإنفاق العام بمعدل يزيد عن القدرة المالية للاقتصاد القومي ككل بجميع مصادره، أي مقدرة الدخل الوطني على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها، وهو ما ينبئ بوجه عام عن كل خلل في هيكل الاقتصاد الوطني نفسه إذ قد لا يكون الإنفاق العام منتجا إنتاجا كافيا [29] ص 348.

وبذلك وجب مقاومة العجز الهيكلي وعلاجه من قبل الدولة باتخاذ الإجراءات اللازمة للتغلب عليه.

3.1.3.2. أسباب عجز الموازنة العامة في الدول النامية

يتبلور جوهر قضية عجز الموازنة العامة في الدول النامية بصفة عامة من خلال التباين الحاصل بين معدلات نمو النفقات من ناحية، وبين معدلات نمو الإيرادات من ناحية أخرى. ولهذا حينما نتأمل في الأسباب المختلفة التي ساهمت في نمو وتفاقم هذا العجز في البلدان النامية، فإننا نجد أن بعض هذه الأسباب يعود إلى نمو الإنفاق العام، وبعضها الآخر يعود إلى تباطؤ نمو أو تدهور الإيرادات العامة، وهو ما يمكن تلخيصه في العوامل التالية:

1.3.1.3.2. مجموعة العوامل الدافعة إلى نمو الإنفاق العام

أرتبط تزايد معدلات الإنفاق العام في مختلف الدول النامية بعدد من العوامل، وفي مقدمتها:

1.1.3.1.3.2. اتساع نطاق نشاط القطاع العام

ومن ثم تزايد الوزن النسبي للإنفاق العام الاستثماري من إجمالي التكوين الرأسمالي الثابت، وارتباط تزايد هذه النسبة بمتطلبات التنمية الخاصة في مراحلها الأولى، والتي تقتضي توجيه قدر كبير من الأنفاق الاستثماري إلى مشروعات البنية الأساسية [09] ص 202.

2.1.3.1.3.2. التزايد المستمر في نسبة الإنفاق العسكري إلى إجمالي الناتج المحلي

حيث مازلت البلدان النامية تخصص للإغراض العسكرية ما يزيد على 5% من ناتجها المحلي الإجمالي في المتوسط وما يبلغ 20% من إنفاق حكوماتها المركزية، وهو ما يمثل استنزافا كبيرا لمواردها المالية، إذ تواصل الكثير من البلدان النامية إنفاق مبالغ كبيرة نسبيا على المجالات العسكرية، وهذا بالرغم من مصاعبها الاقتصادية العميقة والمتنامية في كتي من المجالات [86] ص 22.

3.1.3.1.3.2. انتشار نمو العمالة الحكومية

ويقصد بالعمالة الحكومية، الموظفين والعاملين بالحكومة المركزية وحكومات الولايات والأقاليم، وتتسم العمالة في تلك القطاعات بتسارع معدلات نموها وأيضا تزايد نسبتها إلى إجمالي حجم التوظيف على مستوى الاقتصاد الوطني ككل، ويتجلى تأثير الظاهرة في مشكلة عجز الموازنة فيما تحدثه من زيادة في النفقات الجارية من خلال تزايد بند الأجور، وبذلك تعد بمثابة أحد المحاور الرئيسية المسؤولة عن نمو الإنفاق العام، ومن ثم تزايد العجز خاصة في ظل تباطؤ الموارد السيادية للدولة وجمودها [21] ص 92-99.

إلى جانب المقومات السالفة الذكر، مارست بعض العوامل الخارجية تأثيرا سلبيا على تزايد النفقات العامة، مثل الارتفاع شديد الوطأة في أسعار الواردات الضرورية. وبصفة خاصة الواردات الغذائية وموارد الطاقة والسلع الوسيطة والاستثمارية. الأمر الذي أدى بدوره إلى تضخم حجم النفقات العامة المخصصة لمجابهة تمويل الحد الأدنى الضروري من تلك الدول. وهو ما ينجم عنه تزايد مخصصات الدعم الموجه للمنتجات الغذائية المستوردة. ولذلك الدعم المقدم للصادرات ودعم الائتمان الموجه للقطاع الخاص [09] ص 204.

كما يبرز تزايد مدفوعات خدمة أعباء الديون الخارجية في تلك الدول في ظل تزايد معدلات الفائدة العالمية بوصفه أحد الأسباب المهمة التي أسهمت في تزايد حجم ومعدلات نمو الإنفاق العام، خاصة في الدول النامية المثقلة بالديون.

2.3.1.3.2. مجموعة العوامل المؤدية إلى تدهور الإيرادات العامة

وتتمثل أهم هذه العوامل في ما يلي:

1.2.3.1.3.2. ضعف الجهد الضريبي

ويقصد بذلك انخفاض نسبة الحصيلة الضريبية على اختلاف أنواعها على الناتج المحلي الإجمالي حيث تتراوح هذه النسبة في البلدان النامية ما بين 15% و 20%. في حين أن نسبتها تصل في البلدان الصناعية المتقدمة إلى ما لا يقل عن 30% [21] ص 96. ويرجع انخفاض الجهد الضريبي في الدول النامية إلى عدة عوامل تتفاوت في تأثيرها النسبي من دولة إلى أخرى، ويتلخص أهمها في انخفاض مستوى الدخل الوطني ومتوسط نصيب الفرد منه، واتساع نطاق العمليات العينية. ومن ثمة انكماش المعاملات النقدية في اقتصاديات تلك الدول. علاوة على انتشار ظاهرة "الاقتصاد غير الرسمي" الذي يعرف بأنه مجموع المداخل المكتسبة التي لا يتم إبلاغها لإدارة الضرائب. أو مجموع المداخل غير الواردة في الحسابات الوطنية. أضف إلى ذلك انخفاض الوعي الضريبي وتدهور الكفاءة الضريبية [09] ص 206.

2.2.3.1.3.2. زيادة الوزن النسبي للضرائب غير مباشرة

تتميز النظم الضريبية في الدول النامية بارتفاع النصيب الضريبي النسبي لهذا النوع من الضرائب من إجمالي الموارد العامة. فقد بلغت نسبة الضرائب غير المباشرة إلى إجمالي الإيرادات السيادية أكثر من 60% في عدة دول نامية مثل المكسيك وبيرو وغانا والهند. وترجع تلك الظاهرة إلى ضآلة حجم النشاط الاقتصادي والدخل القومي، ومن ثم انخفاض الفرص المتاحة لزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة. علاوة على ما تتميز به الضرائب غير المباشرة من خصائص تقليدية معروفة مثل سهولة جبايتها. ووفرة حصيلتها واتساع نطاقها ووعائها.

3.2.3.1.3.2. تعاضم الضرائب على قطاع التجارة الخارجية

تحتل الضرائب على قطاع التجارة الخارجية وزنا نسبيا متزايدا ضمن مكونات هيكل الإيرادات العامة في عدد كثير من الدول النامية. حيث بلغت هذه النسبة في عام 1987 أكثر من 40% في عدة دول تشمل أوغندا 75% بنغلاديش 42.6% تشاد 46.2%. وبالرغم من المكانة التي تتبوأها تلك الضرائب إلا أن تقلب أسعار الصادرات ومعدلات الطلب عليها في الأسواق العالمية ينجم عنه عدم استقرار حصيله الضرائب المفروضة عليها، وهو ما يؤثر سلبا على جانب الإيرادات في الموازنة العامة [21] ص 99.

والى جانب المقومات السالفة الذكر قد ساهم تدهور الأسعار للمواد الخام التي تصدرها البلدان النامية بشكل خطير في تدهور موارد الدولة السيادية. فمع تردي هذه الأسعار تخسر الدولة الكثير من المواد المالية إما بشكل مباشر حينما تكون هي المالكة لمصادر إنتاج هذه المواد كما هي الحال بالنسبة لحقول النفط. أو أنها تخسر بشكل غير مباشر حينما تقل حصيله الضرائب المفروضة على أرباح الشركات المشتغلة في إنتاج وتصدير هذه المواد. على أن الخسارة لا تقف عند هذا الحد. ففي الحالات التي يكون المصدر الرئيس لدخل البلد متأتيا من إنتاج وتصدير مادة خام واحدة (أو مادتين)، فإن تدهور السعر العالمي للصادرات يترجم مباشرة في شكل موجة انكماشية عامة بالداخل. حيث تنخفض مستويات المداخيل. وتظهر الطاقات العاطلة وترتفع البطالة. وهو ما يؤثر سلبا في حصيله الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي ستحصلها الدولة نظرا لتدهور حجم النشاط الاقتصادي [21] ص 99.

2.3.2. تطور عجز الموازنة العامة في الفكر المالي

يعد مبدأ توازن الموازنة العامة من أكثر المبادئ المثيرة للجدل لأن مفهوم التوازن في الموازنة العامة يصعب وصفه بمعزل عن الإطار الفلسفي والعقائدي الذي يحكم النظام الاقتصادي، لذا اختلفت المدارس الفكرية في تحديد هذا المفهوم. وقد خضع هذا المصطلح لتطورات كثيرة ما بين مفهوم التوازن بالمعنى المحاسبي الذي تبنته المدرسة الكلاسيكية أو التوازن بالمعنى الاقتصادي الذي تبنته المدرسة الكينزية، وكل معنى من هذه المعاني يرتبط بآثار مهمة على صعيد التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

حيث أن المبادئ التي تحكم إعداد الموازنة العامة ليس مقدسة ولا جامدة بل من الممكن تطويرها أو حتى خرقها في ظروف معينة وفق مقتضيات التطور الاقتصادي والفكري، وهذا تجسد في قاعدة توازن الموازنة العامة على سبيل المثال، الذي أصبح في ظل المفهوم الحديث للفكر المالي (التوازن الاقتصادي) يسمح للقبول بالعجز المحاسبي للميزانية العامة. وعندما تقام هذا العجز برز اتجاه فكري آخر يدعو للعودة إلى التوازن المحاسبي.

1.2.3.2. عجز الموازنة العامة في الفكر المالي الكلاسيكي

في ظل المفهوم المالي التقليدي، كان الاعتقاد السائد يتمحور حول قدرة النشاط الاقتصادي الفردي على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي المستقر، ومن ثم فقد اعتقد الكلاسيك بأفضلية القطاع الخاص أفضلية مطلقة في إدارة النشاط الاقتصادي، ذلك أن أفضل السبل لتحقيق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية يتمثل في ترك الحرية الكاملة للأفراد في تحديد حجم ونوعية ما يمارسونه من نشاط اقتصادي " مبدأ دعه يعمل دعه يمر " فالحافز الفردي أفضل بكثير من الحافز الجماعي. كما أن نظام الأثمان قادر في ظل المنافسة الكاملة على تحديد حجم الدخل الوطني بأفضل الصور وعلى توزيع هذا الدخل على مختلف الفئات والأفراد بأكثر الأوجه عدالة.

وقد ربط الفكر المالي الكلاسيكي تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية في ظل الاقتصاد الحر بأنه يجب على الدولة أن لا تحتفظ لنفسها إلى بأقل قدر ممكن من الوظائف وأن تحجم عن التدخل في الحياة الاقتصادية، وقد كان التعبير عن هذه الأفكار ومن وجهة مالية الدولة تقتضي من جهة الحد من إيرادات الدولة ومن جهة ثانية الحد من الإنفاق العام [47] ص 20.

وستتناول عجز الموازنة العامة عند الكلاسيك من خلال العناصر التالية:

- مبادئ الفكر المالي الكلاسيكي؛

- مخاطر عجز الموازنة العامة عند الكلاسيك.

1.1.2.3.2. مبادئ الفكر المالي الكلاسيكي

إن الفكر الاقتصادي التقليدي كان يؤكد على ضرورة حصر الحاجات العامة في أضيق نطاق ممكن بحيث تتحدد وظائف الدولة بما هو ضروري للمحافظة على كيانها، وقد ترتب على انتشار هذا الفكر نشوء ثلاثة مبادئ سيطرت تماما على الفكر المالي طوال القرن التاسع عشر وحتى نهاية الثلث الأول من القرن العشرين، وهذه المبادئ هي :

1.1.1.2.3.2. مبدأ الدولة الحارسة

لقد اقتصر دور الدولة الحارسة على القيام بمهام توفير الأمن الداخلي والدفاع عن البلاد من الاعتداءات الخارجية والعدالة، وقد ترتب على ذلك اقتصار الإنفاق على تأدية هذه الوظائف حتى وان كان هناك إنفاقا عاما على بعض الخدمات ينبغي أن يكون في حدود ضيقة جدا، وهذا لا يتعارض مع مبدأ المذهب الحر إذا كان النشاط المالي حياديا وهو بذلك لا يستهدف إحداث آثار اقتصادية واجتماعية.

2.1.1.2.3.2. مبدأ حياد المالية العامة

كان الفكر الكلاسيكي يصر على تحديد أوجه الإنفاق العام في أضيق الحدود وعلى أن يكون تدخل الدولة لإنجاز هذا الدور المحدود تدخلا حياديا لا يؤثر بأي صورة من الصور على نشاط وقرارات القطاع الخاص. وهذا من أجل ضمان عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يعوق القطاع الخاص عن اتخاذ القرارات الاقتصادية السليمة بكل حرية ويسلب القطاع الخاص من رؤوس الأموال اللازمة لزيادة الإنتاج وتنمية الاقتصاد الوطني لبيئتها في إنفاق عام مجذب فيتحول بذلك جزءا من موارد المجتمع عن استخداماتها المثلى.

3.1.1.2.3.2. مبدأ التوازن المحاسبي للموازنة العامة

كان الاقتصاديون الكلاسيك يطالبون بضرورة توازن الموازنة العامة سنويا. ويقصد بالتوازن هنا أن تكون مجموع النفقات العامة مساويا لمجموع الإيرادات العامة العادية، أي الإيرادات التي لا يدخل في عددها القروض أو الإصدار النقدي الجديد [35] ص 112، ومن ثم فالتوازن في ظل النظرية التقليدية يستلزم وجود موازنة تتعادل فيها حسابيا كفة الإيرادات العامة والنفقات العامة [31] ص 533، أي لا تعدو أن تكون إلا مجرد بيان حاسبي تقديري متوازن عن متطلبات الدولة الانفاقية ووسائل تدبير الأموال اللازمة لهذا الإنفاق خلال فترة مقبلة دون مراعاة لأي من المتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسة سواء على المستوى الوطني أو على المستوى العالمي.

2.1.2.3.2. مخاطر عجز الموازنة العامة عند الكلاسيك

إن المالية العامة في المفهوم الكلاسيكي حريصة على ألا يكون في الموازنة عجز وما قد يترتب على تغطيته من أثر تضخمي، فمن مخاطر العجز في الموازنة العامة، أنه يؤدي إلى الإفلاس إذا تم اللجوء إلى القروض من أجل تغطيته، فالقروض تجعل التمويل المستقبلي أكثر صعوبة بزيادة في الإنفاق من أجل تسديد أعبائها من فوائد وعمولات، ولاحقا من أجل تسديد أقساطها عند الاستحقاق، وهذا يؤدي إلى المزيد من الاقتراض تباعا إلى أن تقع الدولة في الإفلاس، وبهذا تصبح القروض ليست علاجا للعجز، وإنما هي تقاوم في حجمه وتزيد في الأعباء على الخزينة.

أما إذا تم اللجوء إلى الإصدار النقدي في معالجة العجز في الموازنة، فمن مخاطر هذه الطريقة في العلاج أن يؤدي إلى التضخم، فإذا حصل الإصدار النقدي دون أن تقابله زيادة في حجم السلع والخدمات المنتجة، فإن ذلك يؤدي إلى ارتفاع الأسعار بمقابل التدني في القدرة الشرائية، وهذا طبقاً لقانون العرض، فكمية النقد تمثل من حيث المبدأ حجم الطلب في السوق. والزيادة فيها تتمثل بالزيادة في الطلب دون أن تقابله زيادة في عرض السلع المنتجة والخدمات المقدمة، وهذا يؤدي إلى أن يتقاطع خط الطلب مع خط العرض في نقطة أعلى من نقطة تقاطعهما السابق، والفارق في المسافة بين نقطتي التقاطع هي التي تعبر عن الزيادة في الأسعار [35] ص 112.

2.2.3.2. عجز الموازنة العامة في الفكر المالي الحديث (الفكر الكينزي)

سيطر الفكر المالي الحديث، بعد أن عرفت الاقتصاديات الرأسمالية أزمات وتقلبات اقتصادية عنيفة، بحيث كانت أزمة الكساد الكبير (1929-1933) التي ضربت النظام الرأسمالي هي الصخرة التي تحطمت عليه افتراضات الكلاسيك في التوازن الحتمي والتلقائي وأن العرض كفيل بخلق طلب مساوي له، وهو ما أظهر عدم صحة فروض النظرية التقليدية الخاصة بالتوازن التلقائي، وقد نادي " كينز " بتدخل الدولة عن طريق زيادة إنفاقها العام بغرض تنشيط الطلب الفعال، وبالتالي العمل على إعادة التوازن الاقتصادي، ومن هنا عرفت الدول الرأسمالية العجز في الموازنات العامة للكثير منها، وأصبح عجز الموازنة العامة ليس شراً من الناحية الاقتصادية، بل هو أحياناً أمراً ضرورياً ومقصوداً لتحقيق التوسع الاقتصادي في فترات الأزمات، ويمكن أن تواجه الدولة الزيادة التي تحدث في الإنفاق العام عن طريق القروض العامة والإصدار النقدي الجديد.

وسنتناول عجز الموازنة العامة عند الكينزيين من خلال العناصر التالية:

- أسس الفكر المالي الحديث؛

- نظريات الفكر المالي الحديث.

1.2.2.3.2. أسس الفكر المالي الحديث

إن السياسة المالية في الفكر المالي الحديث أصبحت تركز على الأسس التالية:

1.1.2.2.3.2. مبدأ الدولة المتدخلة

لقد تمخض عن الفكر السياسي الذي كان سائداً في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ولادة الدولة التدخلية التي أقيمت على عاتقها مسؤوليات جسام في توجيه الاقتصاد والنهوض به، فضلاً عن تخفيف حدت التفاوت الاجتماعي، حيث خرجت الدولة عن مفهوم " الحياد أو الحراسة " وأصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي. فعندما انتشر الفكر المالي الحديث تغيرت النظرة لتلقي على الدولة مسؤولية التدخل في النشاط الاقتصادي مستخدمة في ذلك مختلف عناصر المالية العامة كأداة أساسية لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

2.1.2.2.3.2. مبدأ التوازن الاقتصادي العام

إن النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الموازنة على أنه كارثة مالية محققة وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي عرفها القرن العشرين، ولكن ليس معنى ذلك أن هذا الفكر يستبعد فكرة التوازن، فكل ما هنالك أنه يميل إلى أن يستبدل فكرة التوازن المالي (المحاسبي) بفكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام أو الكلي [24] ص 203.

ولقد أتجه الفكر الاقتصادي والمالي إلى تأمين التوازن في الحياة الاقتصادية كلها، وليس الاقتصار على تأمين التوازن في الموازنة العامة فقط، فالتوازن المالي هو عنصر من عناصر التوازن الاقتصادي العام وليس معزولا عنه وإنما يتكامل معه.

2.2.2.3.2. نظريات الفكر المالي الحديث

هناك عدة أفكار ونظريات نسبت للفكر الكينزي، أهمها:

1.2.2.2.3.2. نظرية العجز المنظم *théorie du déficit systématique*

لقد أصبح عجز الموازنة وسيلة من وسائل السياسة الاقتصادية، في سياق نظرية الاقتصادي البريطاني "جون مينارد كينز" التي صاغها في كتابه "النظرية العامة في العمالة والفائدة والنقد"، والتي استند إليها السيد "وليم بفر يدج" William beveridge، لبناء نظريته في العجز المنظم [35] ص 121.

وتتلخص هذه النظرية أنه في فترات الركود والكساد تنتشر البطالة، وهذه البطالة هي في الحقيقة العجز الحقيقي الذي يتعرض له الاقتصاد وليس العجز بمفهومه المالي كما يقول أصحاب المفهوم التقليدي، وتخفيض هذا العجز الحقيقي يستلزم زيادة حجم الاستثمارات، ونظرا لحالة الركود القائمة لا يقوم الأفراد أو أصحاب المشروعات الخاصة بهذه الاستثمارات، ولهذا يتعين على الدولة من ناحية أن تزيد من استثماراتها لتنشيط الحياة الاقتصادية، وذلك عن طريق زيادة الطلب الكلي الفعلي بمنح إعانات للعاطلين عن العمل وزيادة الاستثمارات اللازمة لمواجهة الزيادة في الطلب. كما يتعين عليها من ناحية أخرى أن تخفض من حجم الاستقطاعات العامة (تخفيض سعر الضريبة أو عدم فرض ضرائب جديدة) حتى تنزايد الموارد المالية لدى الأفراد وتقليل الأعباء الملقة على عاتق المشروعات الخاصة.

هذه الإجراءات بشقيها، أي زيادة الطلب الكلي وتخفيض الاستقطاعات العامة يؤدي إلى حدوث عجز في الموازنة العامة، ولكنه عجز مقصود أو منظم لأنه سيؤدي بعد فترة إلى عودة التوازن الاقتصادي، وبالتالي التوازن المالي. فالإجراءات السالفة الذكر بشقيها (زيادة الطلب الكلي وخفض الضرائب) ستقضي على حالة البطالة وتؤدي إلى تنشيط الحياة الاقتصادية فتزيد حصيلة الضرائب وتكف الدولة عن منح الإعانات للعاطلين عن العمل ومساعدة المشروعات [24] ص 304-305.

ووسيلة الدولة في تمويل عجز الموازنة هي القروض العامة والإصدار النقدي، فاللجوء إلى القرض مثلا يتيح للدولة إمكانية تمويل المشروعات العامة الإنتاجية التي تفوق مداخيلها مقدار الزيادة في الدين العام الناتجة عن هذا القرض، أما اللجوء للإصدار النقدي فإنه لا بد من أن يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي وليس إلى التضخم، خصوصا إذا كان عرض السلع والخدمات يتمتع بجانب كبير من المرونة لأنه في حالة مرونة ضعيفة فإن كل زيادة في الطلب ستؤدي حتما إلى زيادة تابعة في الأسعار. وهكذا فإن عجز الموازنة العامة يمكن أن يقلص الانكماش الاقتصادي الناتج عن البطالة وجمود النشاط الاقتصادي، وبديهي أن يؤدي هذا الأمر في حالة الأخذ به إلى توازن مالي في الموازنة فزيادة الاستهلاك والأموال الموظفة في الإنتاج تؤديان حتما إلى ارتفاع الإنتاج والدخل الوطني، وهذا يعجل بدوره في زيادة موارد الخزينة العامة [43] ص 58-60.

2.2.2.2.3.2. نظرية موازنة الدورة الاقتصادية *théorie du budget cyclique*

في القرن الماضي أثبتت من قبل بعض الاقتصاديين، مسألة التوازن في إطار "نظريات الموازنات الدورية"، فهؤلاء الاقتصاديون يقرون بضرورة الحفاظ على التوازن في الموازنة العامة، غير أنهم لا يرون ضرورة في أن يتم ذلك في إطار كل موازنة على حدا، وإنما ينبغي ذلك في إطار الدورة الاقتصادية.

وأشهر من نادى بهذه النظرية هو الاقتصادي الفرنسي " لوفنبرج loufe burger " الذي رأى، بأن التطور الاقتصادي يمر بدورات، تتعاقب فيها مراحل الازدهار والنمو التي تليها مراحل الانكماش والأزمات، وعلى ضوء ذلك فإن إعداد الموازنات العامة يجب أن يراعى فيه تعاقب هذه المراحل، بحيث يغطي الفائض في مرحلة الازدهار والنمو العجز في مرحلة الانكماش والأزمات، فتتوازن في نهاية الدورة الاقتصادية الموازنات العامة التي أعدت في خلالها [35] ص 120-120.

وقد أخذت السويد بفكرة موازنة الدورة الاقتصادية فأنشأت منذ سنة 1937 صندوقاً للموازنة تودع فيه فوائض سنوات الرخاء على أن لا تتعدى حداً معيناً (75 مليون كورونه) بحيث يمكن الأخذ منه إلى الموازنة في أوقات الركود. فإذا لم تكف هذه الأموال الاحتياطية يمكن للصندوق أن يعقد قرضاً على أن يتم سداه في مدة أقصاها خمسة سنوات، وتعد موازنة احتياطية للمشروعات الواجب تنفيذها عند وقوع الأزمة حتى تكون جاهزة ومعدة للتنفيذ حرصاً على عدم إضاعة الوقت، كما سارت فنلندا على هذا النهج.

3.2.2.2.3.2. نظرية سقي المضخة

عرفت هذه النظرية تحت أسماء عدة منها " المالية المحضرة " و " المالية الماصة الكابسة " [01] ص 8، ويرى دعاة هذه النظرية أنه يمكن للدولة عن طريق سلطتها المركزية أو المحلية أن تقوم بدفع قدرة شرائية في الاقتصاد الوطني، وذلك بتنفيذها لبرامج تقتضي بإنفاق مبالغ كثيرة وعلى نطاق واسع وتمول عن طريق الاقتراض، ويكون من شأنها إعطاء الدفعة الأولى للاقتصاد الوطني لكي يتمكن من النهوض والسير بمفرده اعتماداً على قوته الذاتية.

إن هذه النظرية تشبه العجلة الاقتصادية بمضخة الماء، وحتى تضخ الماء يجب صب فيها قليل من الماء وبالقدر الكافي في البداية لتنتقل بعد ذلك المضخة في عملها معتمدة في ذلك على قدرتها وطاقتها الذاتية، وكذلك الحال في حلة الكساد يكون من واجب الحكومة التدخل عن طريق قيامها بمشروعات عامة أو عن طريق منحها مساعدات وإعانات للإفراد والمشروعات، إذ يعتبر هذا التدخل بمثابة صب قدرة شرائية جديدة في الاقتصاد الوطني من شأنها تحريك العجلة الاقتصادية إلى الأمام، بحيث تكون هذه الدفعة كافية لكي تنطلق الطاقة الكامنة فيها وتصبح هي المحرك الذاتي للاقتصاد [38] ص 69-70.

ولقد وجدت هذه النظرية تطبيقاً لها في الولايات المتحدة الأمريكية في عهد الرئيس فرانكلين روزفلت بين سنة 1933 إلى سنة 1937، وكانت أول ما قدم لعلاج العجز في الموازنة الفدرالية والذي نشأ أثناء الكساد العالمي سنة 1929. ولكنه إزاء عدم كفايتها بدأ الاعتماد على نظرية المالية المعوضة ابتداءً من سنة 1937.

4.2.2.2.3.2. نظرية المالية المعوضة

ظهرت نظرية المالية المعوضة تحت وطأة الظروف الاقتصادية التي سادت في كثير من الاقتصاديات الرأسمالية، وفشل نظرية سقي المضخة في توليد الشعلة التي تمكن القطاع الخاص من استمراره في توظيف عوامل الإنتاج دون مساعدات أخرى من توسع الحكومة في إنفاقها. ويرى رائد هذه النظرية " ألفين هانسن ALVIN HANSE " الذي ذكر في كتابه " السياسة المالية ودورات الأعمال "، الذي كتبه في نهاية حقبة الكساد عام 1941، بأن السياسة المالية أرغمت على أن تستخدم كأداة تعويضية بسبب الحوادث الواقعة أكثر من التصميم، كما أن تطورها كان استجابة لضرورة عملية وليس نتيجة للمبادئ النظرية.

إذ يرى هانسن بأن تحقيق التوازن الاقتصادي ورفعها إلى مستوى التشغيل الكامل يوجب على الدولة استخدام أدوات السياسة المالية لمعالجة القصور في الطلب الكلي عن طريق التأثير على مركباته، وهذا من أجل بلوغ الأهداف المنشودة، وبذلك تكون هذه النظرية بمثابة امتداد منطقي لمجمل الأفكار التي كانت سائدة خلال هذه الفترة وعلى الخصوص أفكار كينز.

إن نظرية المالية المعوضة تنصب على فكرة رئيسية تتمثل في أن النفقات العامة يجب أن تزيد لكي تعوض (ومنه جاءت التسمية) ندرة الاستثمار الخاص، حيث تعتبر بأن قصور الاستثمار هو المسؤول الوحيد عن إطالة فترة الكساد، وهذا لأن منطلق هذه النظرية يكمن في أن الطلب الكلي هو الذي يحدد نقطة التوازن الفعلي للاقتصاد الكلي، وبغرض تحقيق الاستقرار الاقتصادي يجب على الحكومة إحداث تغييرات في سياسة الإنفاق والضرائب والاقتراض، وهذا من أجل تدارك الفارق بين الواقع والأهداف المنشودة. حيث أن المالية التعويضية تتضمن استبعاد الحكومة للسير عكس القطاع الخاص، وهذا ليس فقط في حالة الانكماش ولكن أيضا في حالة الرواج، إذ يمكن النظر للعمل المالي التعويضي كوسيلة للإبقاء عند مستوى التشغيل المرغوب فيه حيث تركز هذه النظرية على الأخذ بعين الاعتبار حالة الاقتصاد والكيفية التي يجب أن يكون عليها، فإذا كان الإنفاق الخاص للفرد والمشروعات في حالة كساد وانهيار، فيجب على الحكومة الزيادة في حجم إنفاقها أو قيامها بتخفيض حجم الضرائب أو القيام بهما معا في نفس الوقت [83] ص 175-176.

4.2.3.2. عجز الموازنة العامة في الفكر المالي المعاصر

استطاعت سياسة قبول العجز في الموازنة العامة إبان العهد الكينزي امتصاص أزمة الكساد العالمي والخروج بالنظام الرأسمالي من عنق الزجاجة التي كاد أن يختنق بها، إلا أن متبنيي النهج الكينزي كان عليهم أن يدركوا بأن قبول العجز ينبغي أن يكون إجراء تكتيكي لتحقيق هدف استراتيجي وأن لا يركنوا إلى وسادة هذا العجز لفترة طويلة، ذلك أن التجربة أثبتت فيما بعد أن هذا العجز قد خرج من تحت السيطرة وتطور بشكل أصبح يمثل أزمة جديدة لا تقل خطورة عن الأزمة التي جاء لمعالجتها هذا العجز، الذي يفترض أن يكون منظم. ونستطيع أن نرصد حدثين مهمين أوجدتهما سياسة التمويل بالعجز والتدخل الحكومي (الفكر الكينزي) مهدت الطريق لخلق الثورة المضادة على الكينزيون.

الحدث الأول ويشمل الصعید الدولي، هو أن تمادي الولايات المتحدة الأمريكية بإصدار المزيد من الدولارات بشكل يفوق واقع احتياطياتها من الذهب، اضطرت الرئيس الأمريكي " نيكسون " عام 1971 إلى اتخاذ قرار فك ارتباط الدولار بالذهب، ويعد هذا الإجراء ضربة قاصمة للنظام النقدي الدولي المنبثق عن اتفاقية برتن وودز عام 1944، وقد أعقب هذا الإجراء فوضى نقدية عارمة ودبت الفوضى في أسواق النقد [30] ص 600.

الحدث الثاني ويشمل الصعید الداخلي، هو أن البلدان الصناعية الرأسمالية شهدت تدهورا واضحا في معدلات النمو الاقتصادي، وزادت فيها الطاقات العاطلة وحالات الإفلاس، وتفاقم فيها عجز الموازنة العامة للدولة. كما شهدت هذه البلدان ظاهرة جديدة لم تشهدها النظرية الاقتصادية من قبل، وهي ظاهرة تعاصر البطالة مع التضخم أو كما أطلق عليها " الركود التضخمي "، وهي ظاهرة لا يمكن تفسيرها في ضوء أدوات التحليل الكينزي. وربما كانت حالة الاقتصاد الأمريكي نموذج واضح على ما حدث في كثير من البلدان الصناعية الرأسمالية، حيث اتجهت كل من معدلات التضخم ومعدلات البطالة للارتفاع في آن واحد، وهو الأمر الذي أدى إلى موجة شديدة من الاضطراب وعدم الاستقرار الاقتصادي [59] ص 155.

وهكذا ومنذ بداية السبعينيات من القرن الماضي دخلت النظرية الكينزية في محنة شديدة، تتمثل في أن جهازها النظري لم يعد قادرا على تقديم تفسير علمي مقنع لما جرى، ولم تعد السياسات الاقتصادية المعروفة المنبثقة عنها ذات فاعلية في مواجهة هذا الواقع والخروج من الأزمة، حيث أثبتت السياسات ذات الطابع الكينزي والتي طبقتها حكومات نيكسون وفورد وكارتر في الولايات المتحدة الأمريكية وحكومات كثير من دول غرب أوروبا، أنه لا توجد دول رأسمالية في العالم يمكنها أن تجمع بين تحقيق التوظيف الكامل والاستقرار السعري ونظام حرية السوق، وكان ذلك يزيد الشك في عدم فاعلية النظرية الكينزية.

وفي ظل التفاقم الخطير لظاهرة العجز في الموازنات العامة، برز تيار جديد في مواجهة الأزمة التي أصبح يعاني منها الاقتصاد الرأسمالي، وهذا بقيادة الاقتصادي الأمريكي " ميلتون فريدمان " من جامعة شيكاغو، الذي قاد هجوما شديدا على النظرية الكينزية بتشكيل مدرسة فكرية جديدة سميت بالمدرسة النقدية،

أو كما أسماهم البعض الليبراليون الجدد، حيث يذهب أنصار هذه المدرسة إلى القول، بأن السبب الرئيسي لعجز الموازنة العامة يكمن في زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية. الأمر الذي أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة ونموها بلا أية ضوابط، ومحاولة الدولة تمويل هذا العجز من خلال زيادة الضرائب والتوسع في إصدار أدوات الدين العام الداخلي وطبع أوراق البنكنوت والاقتراض الخارجي. وكلها أمور لها في رأيهم علاقة بأزمة الكساد والتضخم وتدهور الإنتاجية والنمو الاقتصادي في البلدان الصناعية.

إن الفكر الاقتصادي النيوكلاسيكي (الليبراليون الجدد) اعتمدوا رؤية محددة بشأن علاج عجز الموازنة العامة للدولة في البلدان الصناعية الرأسمالية. وهي رؤية تقوم على تحجيم دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والتخلي عن أهداف التوظيف الكامل، وكان تبني هذه الرؤية وتضمينها في السياسات الاقتصادية والاجتماعية في هذه البلدان يعني ثمة انقلابا مضادا قد حدث ضد النظرية الكنزوية. وسرعان ما انتقلت هذه الرؤية إلى المنظمات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، التي تسيطر عليها هذه البلدان.

كما أن الرؤية الليبرالية الجديدة، قد تسربت إلى مجموعة البلدان النامية من خلال المنظمات الدولية، وهذا في خضم عمليات التفاوض لإعادة جدولة الديون الخارجية، ذلك أنه خلال هذه المفاوضات يتعين على البلد المدين الذي يطلب إعادة جدولة ديونه أن يحصل على رضا صندوق النقد الدولي وذلك من خلال موافقته على تنفيذ برنامج للتثبيت الاقتصادي كشرط أولي يتعين تحقيقه لموافقة الدائنين على إعادة الجدولة. وأحد المحاور الهامة لهذا البرنامج هو علاج عجز الموازنة العامة للدولة، وهو محور لا يتهاون فيه الصندوق.

وهكذا نخلص بأن رؤية صندوق النقد الدولي، هي رؤية تنطلق من أفكار النيوكلاسيك التي ترى أن اختلال التوازن الداخلي (عجز الموازنة) والخارجي (عجز ميزان المدفوعات) الذي تعاني منه البلدان النامية الغارقة في الديون، إنما يرجع في النهاية إلى وجود فائض في الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني يفوق المقدرة الحقيقية للعرض الكلي، وهو الأمر الذي يسبب تضخما ومديونية خارجية. وهذا الإفراط في الطلب الكلي ناجم في رأي خبراء الصندوق عن وجود طموحات إنمائية واستهلاكية تفوق موارد البلد، وعن أخطاء في السياسة الاقتصادية وسوء استخدام الموارد الاقتصادية، ولهذا فإن استعادة التوازن الاقتصادي تتطلب القضاء على هذا الفائض وإعادة النظر في السياسات الاقتصادية [21] ص 54-56.

وبالإضافة إلى ما تقدم، يعتقد خبراء صندوق النقد الدولي، أن فائض الطلب الكلي المسبب لعجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات يقابله فائض في عرض النقود. ومن هنا يكمن لب المشكلة في القضاء على فائض الطلب الكلي، وهذا من خلال تبني إدارة صارمة للطلب الكلي، يكون عمادها التحكم في المتغيرات النقدية والمالية، ولما كان الإنفاق العام، بشقيه الجاري والاستثماري، يمثل نسبة كبيرة من الطلب الكلي، فإن خفض العجز بالموازنة العامة للدولة، يمثل أهم محاور إدارة الطلب الكلي، ومن هنا يصر خبراء الصندوق على ضرورة خفض الإنفاق العام، حتى ولو أدى ذلك إلى حدوث انكماش اقتصادي (كساد، بطالة، انخفاض في مستويات المداخيل)، وفي هذا الخصوص وضع الصندوق مجموعة جاهزة من السياسات المالية والنقدية، أهمها [59] ص 159:

- تقليص الإنفاق العام وتخفيضه إلى حدوده الدنيا؛
- رفع الدعم على السلع الضرورية؛
- خصخصة النشاط الاقتصادي وتصفية القطاع العام؛
- تخفيض سعر الصرف تمهيدا لتعويم العملة كنظام لسعر الصرف؛
- التخلي عن سياسة التوظيف في القطاع العمومي، حتى ينخفض بند الأجور المرتبات في الموازنة العامة؛
- تحرير التجارة الخارجية ورفع إجراءات الحماية.

3.3.2. أساليب تمويل عجز الموازنة العامة وآثارها

تتوقف الآثار الاقتصادية للعجز في الموازنة العامة إلى حد كبير، على الكيفية التي يتم بها تمويله. حيث تعتبر هذه الآثار، واحدة من أكثر الموضوعات إثارة للخلاف بين الاقتصاديين منذ زمن ليس بالقصير. وقد احتل هذا الجدل مراكز الصدارة في الاقتصاديات العالمية منذ مطلع الثمانينات من القرن الماضي، وذلك بفعل عاملين:

- تفاقم عجز الموازنة العامة وارتفاع صيحات الحذر بالآثار المدمرة التي قد تترتب عليه؛
- سياسات معالجة العجز أصبحت تكون جزءاً مهماً من سياسات التصحيح الهيكلي التي تبنتها المؤسسات والمنظمات الدولية، وبخاصة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في تعاملها مع الدول النامية، كما غدت شرطاً ضرورياً للاستمرار في الحصول على المساعدات والقروض الدولية.
وتتراوح الآراء بشأن آثار العجز بين القول بأنه سبب رئيسي لموجات التضخم والتوسع النقدي والتحول في مكونات الإنتاج بعيداً عن الاستثمار وصافي الصادرات، وكذلك التأثير في سلوك الاستثمار الخاص وحجمه والقول بأن آثار هذا العجز سواء تم تمويله من خلال الدين العام أو من خلال الضرائب هي آثار محايدة على الاقتصاد، ولم يقتصر هذا الخلاف على حجم العجز ونسبته للنتائج المحلي الإجمالي، وإنما امتد أيضاً إلى الطرق المختلفة التي يتم من خلالها تمويل العجز، فلكل طريقة من طرق التمويل أثر محددة في الاقتصاد الوطني قد لا تتشابه مع الآثار التي تخلفها الطرق الأخرى، وقد سعى كل فريق من أجل تعزيز وجهة نظره.

ولتبيان الأثر الذي يحدثه تمويل عجز الموازنة على الاقتصاد الوطني سنقوم باستعراض مختصر لكل نوع من التمويل على حدة، وتتبع الآثار التي تنجم عنه، في ظل وجود اقتصاد اعتيادي مثل الاقتصاديات السائدة في معظم دول العالم، أي بافتراض عدم وجود موارد نادرة مثل النفط، فإن النشاط الاقتصادي العام يتم تمويله عن طريق ثلاثة وسائل أساسية هي: الاقتراض أو الدين العام، خلق النقود، الضرائب.

1.3.3.2. التمويل بالدين

إن للتمويل بالدين العام آثار واسعة ومتباينة على النشاط الاقتصادي والتوازن الاقتصادي في عمومه. فيعد أداة من أدوات المالية العامة تغيرت النظرة إليه مع تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، فلم يعد مصدراً استثنائياً من مصادر الإيرادات العامة، إذ أصبحت الدولة تستعين به لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية، وإن كان مازال يتعين اللجوء إليه في أضيق نطاق ممكن وفي حدود ما يمكن أن يحدثه من آثار مواتية على الاقتصاد الوطني. وواقع الأمر إن آثار الاقتراض الحكومي تتداخل مع آثار الضرائب نظراً لكون الديون العمومية تعد ضرائب مؤجلة، حيث تقوم الدولة بالاقتراض في مرحلة أولى لعدم توفر الظروف المناسبة لفرض المزيد من الضرائب، ثم تأتي وفي مرحلة ثانية، وخاصة عند استهلاك القرض العام، وتفرض ضرائب جديدة يستخدم عائدها في تسديد أصل القرض وفوائده.

وتمتد آثار الدين العام إلى المتغيرات الرئيسية في الاقتصاد الوطني، فتؤثر على مستوى الإنفاق العام ومن ثم فهي تساهم في التوسع في الإنفاق العام والاستثمار العام على حساب الإنفاق الخاص، وهذا يشار إليه في الاقتصاديات بأثر المزاحمة للإنفاق الخاص من قبل السياسات المالية [24] ص 261.

فالتمويل من خلال الدين العام له آثار طاردة أو مزاحمة، فالأموال التي أكتتب بها القطاع الخاص والأفراد كان بالإمكان توجيهها نحو الاستثمار أو بناء المنازل أو زيادة الاستهلاك الذي من شأنه حفز الإنتاج، وهكذا فإن جزءاً لا يستهان به من السيولة الخاصة قد تم امتصاصها في القنوات الحكومية مما قد يكون له آثار انكماشية. ولتشجيع الاككتاب العام في الدين العام، والذي يحوي جزءاً منه التعويض عن ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض القدرة الشرائية للنقود، فإن السلطات العامة قد تلجأ إلى رفع أسعار الفائدة، والنتائج المحتملة لذلك هي انخفاض الاستثمار الخاص وارتفاع معدلات التضخم من جديد [32] ص 157.

وفي ضوء تزايد أهمية التمويل بالدين من قبل الحكومات في مختلف الدول. فقد اختلف الفقه المالي بشأن تحديد من يتحمل عبء الدين الحكومي وآثاره المختلفة، فيرى أصحاب النظرية التقليدية أن القرض باعتباره تضحية مؤقتة من جانب المقرضين لبعض مدخراتهم مقابل ما يحصلون عليه من فوائد ومزايا أخرى ولا يلقي العبء على الجيل الحاضر، إنما يمتد أثره إلى الأجيال القادمة، فالمكلفين وحدهم هم الذين يتحملون في النهاية هذا العبء، ولذا فإنهم يعتبرون القرض " سحب من الإيرادات العامة المستقبلية " .

ويخلص التقليديون إلى أن القرض يعفي الجيل الحاضر للاكتتاب من عبء النفقات العامة التي يقوم بها، ويلقي في ذات الوقت هذا العبء على الأجيال القادمة، وقد بني الفكر التقليدي نظريته على أساس أن القرض مورد غير عادي لا يتم اللجوء إليه إلا لتغطية نفقات غير عادية.

أما أصحاب النظرية الحديثة، فيرون أن عبء الدين يتحملة فقط المقرضون دون الأجيال المقبلة، غافلين أن أصل القرض وفوائده ومزاياه تتحملة الأجيال القادمة الممثلة في المكلفين بدفع الضرائب. فالعبء يحدد حسبهم على أنه النقص الحاصل في الاستهلاك الناجم عن القرض العمومي، وبالتالي فإن الجيل الذي يقترض هو الذي يتحمل كلياً انخفاض الاستهلاك [24] ص 266.

2.3.3.2. الإصدار النقدي الجديد كأداة لتمويل

إن هذا النوع من تمويل العجز يسبب ضغوطاً تضخمية من خلال زيادة الكمية المعروضة من النقود. فكلما ازدادت معدلات التضخم ازداد الإنفاق العام بمعدلات أسرع من الإيرادات العامة، مما يدفع الحكومة لإصدار المزيد من النقود، والسبب في ذلك أن الإيرادات العامة بالقيم الاسمية تعتبر ثابتة في المدى القصير، ومن ثم فإن قيمتها الحقيقية تنخفض في مواجهة معدلات التضخم العالية، وفي الوقت ذاته، فإن التزامات الحكومة المتمثلة في أوجه الإنفاق بالقيم الاسمية يرتفع بالتزامن مع الزيادة في الأسعار، وحتى لو تمت مساواة الإيرادات العامة مع النفقات العامة في المدى الطويل، فإن هيكل التباطؤ في آلية الموازنة العامة تخلق عجزاً بالقيم الحقيقية، وكذلك بالقيم الاسمية في ظل وجود تضخم.

والعلاقة بين زيادة كمية النقود والعجز والتضخم تأخذ الآلية التالية: لو بدأنا بوضع التوازن، وافترضنا حدوث صدمة نقدية، فإن هذا يقود إلى زيادة الأسعار من خلال نظرية كمية النقود، وارتفاع التضخم سيؤدي إلى زيادة في الإنفاق العام ولكن بدون زيادة مماثلة في الإيرادات، وهذا سينجم عنه عجز في الموازنة يتم تمويله من خلال خلق النقود، مما يؤدي إلى زيادة أكبر في الأسعار وهكذا.

ووفقاً لحجج النقديين، فإن العجز ونمو النقود هما السبب الرئيسي للتضخم، وأن السلطات المالية تلجأ إلى زيادة عرض النقود كلما أدى عجز الموازنة إلى توليد ضغوط على أسعار الفائدة، وهذه الزيادة تحدث لأن السلطات المالية والنقدية تمارس سياستها النقدية من خلال التحكم في أسعار الفائدة، وليس في الكمية المعروضة من النقود، ولذا فإن ارتفاع مستويات العجز تسبب التضخم من خلال زيادة الكميات المعروضة من النقود.

وينبغي الإقرار بأن هذا الأثر يختلف من دولة لأخرى، وهو يعتمد على جملة من العوامل منها هيكل كل من الإيرادات والنفقات، وهيكل السياسات المالية والنقدية، وفي حالة الدول النامية، فإن هناك أسباب معقولة للتوقع بأن يكون التكيف في الإنفاق العام أسرع من التكيف في الإيرادات، وحتى لو أدركت الحكومات الحاجة إلى تقييد الإنفاق خلال فترات التضخم، فإنها ستجد صعوبة في تخفيض تعهداتها بالقيم الحقيقية، ومن جانب آخر، وعلى العكس مما هو عليها الحال في الدول الصناعية، حيث أن الإيرادات بالقيم النقدية تحافظ على مستويات مقارنة بالزيادة في الأسعار، فإن هذه الإيرادات في الدول النامية تتباطأ بدرجة ملحوظة، وهذا الاختلاف ناجم عن انخفاض المرونة الداخلية لنظام الضرائب ولطول فترة التباطؤ في جباية الضرائب في هذه الدول.

ونخلص مما تقدم إلى مدى خطورة العبء الاقتصادي الذي يترتب على الإصدار النقدي الجديد، وعدم عدالته في توزيع العبء بين مختلف الفئات الاجتماعية. وتكمن خطورة هذه الوسيلة في سهولة الالتجاء إليها في حالة عجز الدولة عن اللجوء إلى طرق التمويل الأخرى، مما يؤدي إلى اختلال التوازن الاقتصادي والنقدي.

وقد ثار الخلاف في الفقه المالي بشأن استخدام وسيلة الإصدار النقدي. فالفكر التقليدي يرى أنه في حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل، أي عدم مرونة الجهاز الإنتاجي، فإنه يكون غير ملائم الالتجاء إلى الإصدار الجديد، أي إلى التضخم كوسيلة لتمويل أعباء النفقات العامة للدولة، لتفادي الآثار التضخمية الضارة التي تحدث لهذا الاقتصاد.

أما الفكر الكينزي، الذي يهدف إلى معالجة البطالة والكساد، فهو يرى إمكانية الالتجاء إلى الإصدار النقدي لتغطية عجز الموازنة، في حالة عدم وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل، أي أن الجهاز الإنتاجي يكون أكثر مرونة. ولكن يكون من الضروري عند وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل، التوقف عن الإصدار النقدي على الفور حتى لا يؤدي إلى تضخم جديد وهكذا. واستنادا إلى ذلك، يصبح الالتجاء إلى الإصدار النقدي أمرا غير مناسب لتمويل عجز الموازنة في الدول النامية لعدم مرونة جهازها الإنتاجي، مما قد يؤدي إلى حدوث التضخم بآثاره السيئة. وهي آثار تؤدي إلى الإضرار بالتنمية الاقتصادية، وخاصة عن طريق رفع تكاليف التنمية، وإحداث عجز في ميزان المدفوعات. فاللجوء إلى طريقة الإصدار النقدي يجب أن يتم في أضيق نطاق ممكن وبحذر شديد لتلافي الآثار السيئة التي تنتج عنها [24] ص 272.

3.3.3.2. الضريبة وتمويل العجز

تعتبر الضرائب من أهم وسائل تمويل العجز، فالزيادة في الإنفاق العام قد تتطلب زيادة في معدلات الضرائب، وتوسيع الأوعية الضريبية لضمان حصيلة تتناسب مع مقدار العجز. حيث باستثناء البلدان التي تحظى بموارد طبيعية هائلة توفر لها إيرادات مالية، فإن جميع دول العالم تعتمد بدرجة كبيرة على نظام الضرائب لتمويل الزيادة في إنفاقها العام.

إن خيار زيادة نسب الضرائب ومن ثم زيادة الضَّغط الجبائي، يؤدي إلى تناقص الدَّخل الوطني في فترة الركود، نتيجة المضايقة الإضافية للنشاط الاقتصادي و التي يمكن ملاحظتها من خلال الآثار المترتبة عن الاقتطاع الجبائي، فالاقتطاعات غير المباشرة على المبيعات والاستهلاك لها تأثير في ضغط الطلب الخاص و الذي يكون مستحسنا أو سيئا حسب الوضعية الظرفية حيث يكون مستحسنا أثناء وضعية تضخمية ناتجة عن فائض الطلب المليء، كما يكون سيئا في حالة تناقص الطلب، مما يؤثر بدوره على الادخار. ونفس التحليل ينطبق على الاقتطاعات المباشرة من الدخل، حيث من آثارها تخفيض الدخل المتاح لأغراض الاستهلاك و الادخار.

إن الاقتطاع الجبائي العملي *Le prélèvement fiscal fonctionnel* يتطلب نوعا من الضغط الجبائي الموضوعي سواء كان كليا أو فرديا بحيث أن وزن السياسة الجبائية في توجيه الحياة الاقتصادية يتحدد ببلوغ الضغط الجبائي الكلي لحد أدنى. هذا الحد الأدنى يتراوح نظريا من 1% إلى 100% الأمر الذي دفع بالكثير من الاقتصاديين أمثال *Prest, Goode, Kaldor* إلى تزكية اختيار رفع الضغط الجبائي لأغراض النمو الاقتصادي، بل ذهبوا إلى أبعد من ذلك، حيث اعتبروا مستوى الضغط الجبائي من خصائص فعالية السياسية الاقتصادية [64] ص 14.

و في الواقع فإن الحد الأدنى للضغط الجبائي لا يقاس أو لا يتحدد إلا بمقارنة الضغط الجبائي على المستوى الدولي، أي بمقارنة العبء الجبائي على مستوى الدول، و بذلك تتحدد معايير وضع مستوى للضغط الجبائي، فإذا أخذت البلدان المتطورة كمرجع فإن نسبة الضغط الجبائي تتراوح ما بين 20% و 30%.

إن تمويل العجز عن طريق الزيادة في معدلات الضرائب، وإذا ما استثنينا دور الضرائب في إعادة توزيع الدخل في المجتمع، فإن للضرائب وظيفتين مهمتين في إستراتيجية التنمية الاقتصادية ينبغي أخذها في الاعتبار: الوظيفة الأولى هي تقييد نمو الاستهلاك الخاص من أجل زيادة حجم الموارد المتاحة للاستثمار ومن ثم هناك علاقة وثيقة بين النمو الاقتصادي أو النمو المراد تحقيقه ومستويات الضريبة، والوظيفة الثانية هي تحويل الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام ومع افتراض بقاء العوامل الأخرى على حالها، فإنه كلما كانت نسبة الضريبة للنتائج المحلي الإجمالي عالية، ارتفعت حصة الموارد المتاحة للحكومة لمواجهة نفقاتها الإنمائية والجارية [32] ص 104.

وهذه الزيادة في المعدلات الصافية للضرائب إما أن تؤخذ من المعدلات الصافية للإرباح التي تجنيها مؤسسات القطاع الخاص أو من الأجور والمرتببات. فإذا تم تمويل الإنفاق العام من خلال زيادة الضرائب على الأرباح التي يجنيها القطاع الخاص، فإن هذا الأخير قد يقرر تحويل هذه التكاليف إلى المستهلكين من خلال رفع الأسعار، ولذا فإن أرباح القطاع الخاص ستبقى كما هي، فالضرائب قد حمل أعباءها العاملون عن طريق ارتفاع تكاليف السلع والبضائع المستهلكة.

والعمال هذه الحالة قد يطالبون برفع مستوى الأجور بمقدار يكافئ مقدار الزيادة في ارتفاع أسعار السلع والخدمات (معدل التضخم) مما من شأنه تقليل هامش ربح المؤسسات الخاصة، والنتيجة نفسها ستحقق إذا كانت الزيادة في الإنفاق العام ستمول من خلال الضرائب المباشرة على الأجور والمرتببات. فارتفاع معدلات الضرائب ستؤدي إلى زيادة إلى الأجور، وهذا بدوره يؤدي إلى انخفاض معدل الأرباح، وهنا قد يرد السؤال التالي: ما هي الآثار الاقتصادية المحتملة والمترتبة على السياسات القاضية بتمويل الزيادة في الإنفاق العام من خلال رفع معدلات الضرائب؟ فمن الواضح إن زيادة الضرائب على الأرباح ستؤدي إلى تخفيض معدلات الأرباح، ورجال الأعمال والمؤسسات الخاصة عادة يقومون بتمويل استثماراتهم الجديدة، سواء كانت مصانع جديدة أو تطوير التقنية أو أعمال التوسع في الطاقة الإنتاجية عن طريق إعادة توظيف الأرباح، والنتيجة المنطقية لانخفاض الأرباح هي لا محالة انخفاض معدلات الاستثمار. فالمؤسسات الخاصة لديها مصدران آخران لتمويل الاستثمارات الجديدة:

المصدر الأول: هو إذا كانت هذه المؤسسات هي مؤسسات مساهمة ويمكنها في هذه الحالة الحصول على رأس المال من خلال إصدار أسهم جديدة، ولكن الأسهم الجديدة قد لا يمكن تصريفها إذا كان هناك اعتقاد أو شك في أن معدلات أرباح الشركة تتجه إلى الانخفاض أو كانت هناك توقعات بأن الأرباح لن تكون كافية في المستقبل؛

المصدر الثاني: هو الاقتراض بمعدلات فائدة ثابتة، وهنا أيضا انخفاض معدلات الأرباح قد يؤدي إلى تراكم الديون، ومن ثم إخفاق المؤسسة.

ومن الملاحظ أن المنشآت التي تقوم بتمويل استثماراتها الجديدة عن طريق إعادة توظيف الأرباح ستكون بأمن من هذه المخاطر، وقد توصلت دراسة تطبيقية عن المؤسسات الخاصة في بريطانيا إلى نتائج قريبة من هذه، وأشارت الدراسة إلى أن زيادة الإنفاق العام عن طريق رفع الضرائب كانت لها آثار عكسية قوية في استثمارات القطاع الخاص، وأن كل زيادة في الإنفاق العام بمقدار 5% تؤدي إلى نقص في معدلات النمو في الناتج الوطني بمقدار 1%. إذ يؤدي انخفاض معدلات الاستثمار إلى تدهور في معدلات الإنتاجية، ومن ثم فإن التقدم التقني أو الاستثمار في المعدات والآلات الحديثة سيؤدي إلى تفاقم مشكلة البطالة بدلا من زيادة معدلات الإنتاج. وقد لوحظ أيضا أن زيادة معدلات الأجور التي يكون سببها ارتفاع معدلات الضرائب تؤدي إلى زيادة تكلفة قوة العمل، بينما يؤدي لجوء المؤسسات الخاصة إلى الاقتراض نتيجة انخفاض الأرباح إلى زيادة تكلفة رأس المال. ولكن إذا كانت زيادة معدلات الأجور أكبر من معدلات زيادة أسعار الفائدة، فإن رجال الأعمال والقطاع الخاص قد يختارون الاستثمار في آلات ومعدات جديدة كثيفة رأس المال، مما من شأنه زيادة معدلات البطالة [32] ص 155-157.

خلاصة

إن ما يمكن الوصول إليه من خلال هذا الفصل: هو أن عجز الموازنة العامة للدولة يعد أحد السمات الأساسية للموازنة العامة في معظم دول العالم، كما تعتبر إدارة العجز في الموازنة العامة أحد المهام الرئيسية للسياسة المالية، التي تعمل على توازن موازنة الدولة سنوياً، أي على تساوي إجمالي الإنفاق العام مع إجمالي الإيراد العام. وهو ما يعني القضاء على عجز الموازنة العامة، الذي يستلزم لتغطيته، إما زيادة الضرائب، أو عن طريق إصدار نقود ورقية جديدة، أو اقتراض الدولة من الأفراد والمشروعات الخاصة، أي المدخرات المحلية، أو الاقتراض من الدول الأخرى، أي المدخرات الأجنبية.

ففي البلدان التي تتمتع بمعدلات عالية من المدخرات وأسواق منظمة لرأس المال، يمكن استيعاب أوجه العجز بسهولة، دون أن تتعرض اقتصاديتها الوطنية للتضخم ودون أن يتأثر إنتاجها الوطني. وعليه فإن مشكلة العجز تظهر بشكل واضح في الدول النامية التي تعاني من ضعف معدلات الادخار، وعدم وجود أسواق لرأس المال، وعدم الاستقرار الاقتصادي، وعدم قدرتها على سداد ديونها في المستقبل.

وبهذا فإن السياسة المالية الكفأة، هي السياسة التي تعمل على حسن تخصيص الموارد المتاحة، وترشيد النفقات العامة، بما يضمن لها التحكم في عجز الموازنة العامة دون المساس بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الموازنة العامة للدولة لتحقيقها، ذلك أن تطور نظام الموازنة الحديثة في كل إجراءاته وأساليبه واكب نمو الحكومات الديمقراطية المسؤولة، كما أن تطور أهداف الموازنة أصبح جزءاً لا يتجزأ من التطور الاقتصادي للدول. وهو ما نريد التعرض له في الفصل اللاحق، وذلك من خلال التطرق إلى دور ترشيد الإنفاق العام في دعم توازن الموازنة العامة ومن ثم في علاج العجز الموازني.

الفصل 3

دور الإنفاق العام الرشيد في دعم توازن الموازنة العامة

إن كثرة الأهداف التي تسطرها الدولة تستدعي الإعداد والتحضير الجيد للسياسات والاختيارات الدقيقة والرشيدة لوسائل تحقيق هذه الأهداف. وبحكم أن الإنفاق العام يكتسي أهمية كبيرة في السياسة المالية للدولة وجب على الدولة ترشيد إنفاقها باستخدامها لإيراداتها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إسرافها أو تبذيرها بما يمكنها من مواجهة العجز غير المرغوب في موازنة الدولة دون الإخلال بالدور الوظيفي للدولة في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية واستقرار الاقتصاد الكلي وعدالة توزيع الدخل.

ومن هنا تبرز لنا أهمية ترشيد الإنفاق العام باعتباره السبيل الوحيد للدول النامية في ظل قصور طاقاتها التمويلية وصعوبة تخفيض الإنفاق العام بها في تجنب الآثار السلبية المصاحبة للأساليب التقليدية لعلاج عجز الموازنة من خلال فرض المزيد من الضرائب والرسوم والالتجاء إلى القروض العامة بأنواعها وكذا إلى الإصدار النقدي الجديد، والسبيل أيضا إلى زيادة مساهمة الدولة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة.

لذا سنعالج في هذا الفصل العناصر التالية:

- ماهية الإنفاق العام الرشيد؛
- متطلبات ترشيد الإنفاق العام؛
- الأساليب الحديثة لإعداد الموازنة العامة كمقترح لترشيد الإنفاق العام.

3.1. ماهية الإنفاق العام الرشيد

من أجل تحقيق أهداف المجتمع وإشباع الحاجات العامة تلجأ الدولة للإنفاق العام الذي يعتبر أداة مهمة من الأدوات الرئيسية للدولة. فالإنفاق العام يعكس لدرجة كبيرة فعالية الحكومة، ومدى تأثيرها في النشاط الاقتصادي، وقد ازدادت النفقات العامة حجما مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، حتى أصبحت هذه الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق العام تعرف بظاهرة نمو الإنفاق العام. وتعتبر هذه الظاهرة هي إحدى السمات المميزة للميزة للمالية العامة في هذا العصر.

وبحكم أن الإنفاق العام يكتسي أهمية كبيرة في السياسة المالية للدولة وجب على الدولة التوجيه المحكم والترشيد السليم للإنفاق العام، حيث يعتبر هدف ترشيد الإنفاق من الأهداف العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها في مؤسساتها العامة بشكل خاص وذلك للقضاء على صور الإسراف والحد من ضياع المال العام ما أمكن ذلك.

وفي هذا المبحث نتطرق إلى تحديد مفهوم ترشيد الإنفاق العام وشروطه، وكذا التعرض إلى تطور أساليبه في الفكر المالي، إضافة إلى علاقته بالاستخدام الرشيد لموارد المجتمع ككل.

1.1.3. مفهوم الإنفاق العام الرشيد وشروطه

ويمكن التعرض إلى ذلك من خلال العناصر التالية:

1.1.1.3. مفهوم ترشيد الإنفاق العام

إن ترشيد الإنفاق العام لا يعني مجرد تخفيض النفقات العامة، وإنما تبرير الإنفاق العام بما يحقق رفاهية المجتمع، بمعنى أن الموارد المالية المتاحة للحكومة تظل محدودة بالنسبة لحجم الإنفاق العام، ذلك أن هناك العديد من البرامج التي تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من هذه الموارد، وقد أدت هذه الحقيقة إلى البحث عن الوسائل الهادفة إلى تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد.

وبهذا فإن ترشيد الإنفاق العام يعني التزام " الفعالية " (اختيار أفضل برامج الإنفاق) في تخصيص الموارد و " الكفاءة " (الاضطلاع بأفضل البرامج بأقل قدر من التكاليف في نطاق الإنفاق العام) في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع. ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقاً لأهميتها النسبية بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع وبما يمكن الدولة من تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف، أي أنه يمكن القول أن الفعالية تتم في مرحلتي إعداد الموازنة واعتمادها [54] ص 44.

أما الكفاءة فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات، وللکفاءة بعدين: البعد الأول: **كفاءة المخرجات**، وتعني تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، وعلى هذا فهي تقاس بنسبة المخرجات الفعلية / المخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات. البعد الثاني: **كفاءة المدخلات**، وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومن ثم فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية / المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات.

ويعتمد على " كفاءة المخرجات " عندما تكون مخرجات الإنفاق العام قابلة للقياس الكمي، أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي، أو أنها ذات أبعاد متعددة ومتداخلة بحيث لا يمكن قياسها بدقة، فإنه يمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة للمخرجات، فبرامج الإنفاق العام تبدأ بالحصول على المدخلات مثل: العمل، ورأس المال، ... الخ، للقيام بأنشطة معينة مثل: علاج المرضى، تعليم الأطفال، ... الخ، بهدف الحصول على مخرجات نهائية مثل: تقليل الفقر، تحسين الصحة، الارتقاء بالمستوى الثقافي، ... الخ، ولما كان من الصعب قياس هذه المخرجات بدقة فإنه من الممكن الاعتماد على المقاييس الوسيطة مثل عدد المرضى / لكل طبيب، عدد الطلاب في مستوى تعليمي معين / لكل معلم، ... الخ.

فإذا تعذر الاعتماد على مثل هذه المقاييس فيعتمد على مفهوم " كفاءة المدخلات " أو " الاقتصاد " والذي يتضمن تحديد النسبة بين الاستخدام الفعلي للموارد إلى الاستخدام المخطط، مع مقارنة هذه النسب بتلك التي تحققت في الجهات الأخرى والتي تمارس نفس النشاط، بل أنه يمكن أن تقارن هذه النسب بالنسب التي كان من الممكن أن تحقق في الاستخدامات البديلة لتلك الموارد. وعادة ما تكون هذه المقاييس " المعيارية " في صورة تكلفة الوحدة من المنتج مثل: إنشاء كيلو متر من الطرق، تعليم طالب في مستوى دراسي معين، ... الخ.

وعلى هذا الأساس فإن ترشيد الإنفاق العام يعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات [54] ص 45.

وهكذا فإن ترشيد الإنفاق العام يتضمن [54] ص 46:

- أن هناك مجالات يتعين أن يضطلع بها القطاع الخاص بحيث يكون قيام الدولة بها منافيا لترشيد الإنفاق العام؛

- في نطاق البرامج التي تضطلع بها الدولة إذا تم تخصيص الموارد بين البرامج المختلفة بما لا يتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع من ناحية، وبما لا يتناسب مع المنافع المستمدة من هذه البرامج من ناحية أخرى، فسوف يكون هناك سوء تخصيص للموارد داخل قطاعات الدولة بما يتعارض مع ترشيد الإنفاق العام؛

- كذلك قد تتحقق الفاعلية في تخصيص الموارد بين قطاعات الدولة، ولكن يتم الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام بطرق غير ذات كفاءة، مما ينشأ عنه انخفاض المخرجات لنفس القدر من المدخلات، أو تزيد التكاليف اللازمة لتحقيق نفس القدر من المخرجات، وهو الأمر الذي ينطوي على إهدار للموارد العامة ومن ثم يتعارض مع ترشيد الإنفاق العام.

2.1.1.3. الشروط الضرورية لترشيد الإنفاق العام

تعتبر عملية توزيع الإمكانات المالية المتوفرة لدى الدولة على نشاطات وأجهزة الدولة المختلفة من أصعب الأعمال وأكثرها حساسية، والسبب في ذلك يعود إلى ندرة الموارد وقصورها عن تلبية جميع احتياجات الدولة وإلى اختلاف الاعتبارات التي تراعى عند توزيع النفقات العامة، فبالإضافة إلى الاعتبارات الاقتصادية، فإن للاعتبارات السياسية والاجتماعية وزنا كبيرا في هذا المجال. ونظرا لأهمية هذا الموضوع فقد وضع الاقتصاديون شروط يمكن الاسترشاد بها عند توزيع النفقات العامة، حتى يكون الإنفاق العام رشيدا، ويعود بالخير والنفع على جميع أفراد المجتمع.

وسنتناول أهم هذه الشروط في ما يلي [52] ص 53:

1.2.1.1.3. النظرة الشاملة إلى جميع أوجه الإنفاق

إن كثرة أوجه الإنفاق المطلوبة من الدولة في العصر الحاضر تقضي من القائمين على توزيع النفقات العامة أن ينظروا إلى جميع مطالب الإنفاق نظرة شاملة، لأجل تحديد الأوجه التي ستوزع الدولة عليها إمكانياتها المالية. وليس من الحكمة أن يوجه القائمين على الإنفاق في الدولة نظرهم إلى اهتمام واحد على أساس أن نفعه واضح، وذلك دون الأخذ في عين الاعتبار الاهتمامات الأخرى والتي قد يكون من بينها ما هو أكثر نفعاً منه.

2.2.1.1.3. مراعاة عدالة توزيع المنافع الناتجة عن الإنفاق العام

يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع، وهذا على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى، ولا تميز منطقة على المناطق الأخرى. ولا يقصد بذلك أن يتساوى نصيب كل طبقات أو فئات المجتمع أو مناطق الدولة في النفقات. فقد لا تتحقق العدالة مع المساواة فقط، حيث من المعروف أن طبقات المجتمع الفقيرة هي في حاجة ماسة إلى خدمات الدولة ومعونتها، وهناك مناطق في الدولة قد تكون في حالة تخلف وتأخر شديد يستوجب زيادة الإنفاق عليها، وذلك لأجل النهوض بها لكي تساهم في التنمية المحلية في المناطق الأخرى.

3.2.1.1.3. وضع حدود قصوى للإنفاق

يتضمن مبدأ أولوية الإنفاق إطلاق حرية الهيئات والإدارات الحكومية في تقدير احتياجاتها، ثم بعد ذلك يتم البحث عن مصادر الإيرادات لتغطية هذا الإنفاق. وقد كانت النتيجة الحتمية لذلك هي قصور مصادر التمويل المتاحة والممكنة لتغطية هذا الإنفاق ومن ثم حدوث عجز مستمر وبمعدلات كبيرة في الموازنة يصعب تغطيته حتى بالقروض العامة، ومن ثم زاد الاعتماد على الإصدار النقدي في غير الظروف الملائمة للالتجاء إليه، بحيث أصبح التضخم وما يصاحبه من مشكلات بمثابة ظاهرة مزمنة تعاني منها اقتصاديات دول العالم وبخاصة الدول النامية.

ويتضمن تطوير الالتزام بهذا المبدأ وضع سقف أو حدود قصوى للإنفاق العام، أو على الأقل حدود لعجز الموازنة كنسبة من الناتج الوطني، على أن يتم تحديد هذه الحدود في ضوء حساب تكاليف برامج تحقيق أهداف محددة خلال فترة الموازنة العامة، بحيث ينصرف هذا التحديد إلى القضاء على الإسراف في استخدام الموارد دون المساس بدور الدولة في تحقيق أهداف المجتمع.

ويلاحظ أن هذا الأسلوب متبع بالفعل في العديد من الدول المتقدمة، إذ يعتبر تخفيض عجز الموازنة سنويا من أهم القيود التي توضع عند مناقشة الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية. كذلك يعتبر تخفيض اقتراض المؤسسات الاقتصادية المملوكة من الدولة من أهم أهداف الموازنة في كل من إنجلترا والسويد وألمانيا، بل بعض الدول ذهبت إلى أبعد من ذلك، ففي الدنمارك لا يسمح منذ عام 1983 بزيادة الإنفاق العام الحقيقي، وفي فنلندا لا يسمح بزيادة المعدل السنوي لنمو الإنفاق عن 2%، وفي كندا لا يسمح بزيادة معدل نمو الإنفاق العام عن معدل التضخم، أما في فرنسا فلا يسمح بزيادة عجز الموازنة عن 3% من الناتج المحلي الإجمالي [54] ص 180-181.

4.2.1.1.3. تحقيق أكبر قدر من النفع العام للمجتمع

يعد اشتراط تحقق المنفعة القصوى في النفقة العامة شرطا منطقيا، إذ لا يمكن تخصيص هذه النفقة إلا بمقدار المنفعة التي يجنيها المجتمع ومن ثم إذ لم توجد منافع عامة تعود على المجتمع من إجراء النفقة في مجال محدد فإن تدخل الدولة بالإنفاق لا يجد مبررا له، ولهذا ولتحقيق أكبر قدر من المنفعة للإفراد في المجتمع ينبغي أن تتجه سياسة الدولة عندما تقوم بتحصيل مواردها العامة إلى إنفاق هذه الموارد بصورة تحقق أهداف المجتمع، وخاصة هدي التنمية الاقتصادية وعدالة توزيع الدخل.

بحيث يتم العمل على زيادة الدخل الوطني من خلال اضطلاع الدولة بمسؤوليات عملية التنمية الاقتصادية وكذا تقليص التفاوت بين الدخل، وذلك من خلال نقل القدرة الشرائية ممن تقل عندهم منفعتها الحدية (الدخل العالية) إلى الأشخاص الذين تزداد عندهم تلك المنفعة (محدودي الدخل) [51] ص 79.

2.1.3. تطور أساليب ترشيد الإنفاق العام

إن تطور الدور الوظيفي للدولة قد انعكس على تطور مفهوم الموازنة العامة ودورها وتقسيماتها، فأصبحت تعرف بأنها "التعبير المالي عن برنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع". ويتضمن هذا التعريف دورا وظيفيا للموازنة في مجال فعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها، ومن ثم دورا في ترشيد الإنفاق العام. بحيث انعكس استخدام الموازنة العامة بوصفها أداة من أدوات ترشيد الإنفاق العام على طرق وأساليب تقسيمها، فقد ارتبط تطور تقسيمات الموازنة بتطور أساليب ترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال خمس مراحل، تمثلت في ما يلي [11] ص 404-410:

1.2.1.3. مرحلة التوازن المالي والرقابة المحاسبية (الميزانية الكلاسيكية) حتى عام 1930

وتعتبر موازنة الاعتمادات والبنود والتي ظهرت في بدايات القرن الثامن عشر بهدف تأكيد توازن الموازنة من الناحية المالية دون إحداث فائض أو عجز عن هذه المرحلة، وتعكس موازنة الاعتمادات والبنود المفهوم التقليدي لترشيد الإنفاق العام، متمثلا في تحقيق الرقابة المستندية على الإنفاق قبل الصرف وبعده. ويتم ذلك الأمر من خلال التقسيم الإداري لتحديد مراكز المسؤولية، والتقسيم النوعي بهدف تخصيص النفقات، باعتبار أن ذلك التقسيم يمثل إحدى قاعدتي مبدأ العمومية والذي يعد الالتزام به وبغيره من مبادئ الموازنة من أهم متطلبات ترشيد الإنفاق العام بالمفهوم التقليدي.

2.2.1.3. مرحلة التوازن الاقتصادي العام (النموذج الكينزي) 1930-1950

ويعبر التقسيم الاقتصادي عن هذه المرحلة، وهو يتضمن تقسيم الموازنة إلى نفقات جارية تمول من الضرائب ونفقات رأسمالية تمول من القروض العامة. ويعكس هذا التقسيم عدة تطورات في مالية الدولة تتمثل في:

- السماح للدولة بالاقتراض لتمويل الإنفاق الاستثماري وهو ما تتضمنه وجهة رأي كينز في السماح للدولة بالاقتراض بشرط حسن استخدام القروض بما يعظم رفاهية المجتمع، ولذا فإن الاعتراض التقليدي على القروض أصبح فقط في حالة الاعتماد عليها في تمويل الإنفاق الجاري. أما الاقتراض لتمويل الإنفاق الاستثماري فسيكون مبررا وخاصة في حالة إنتاج السلع والخدمات التي تستمر منافعها بعد انتهاء عملية إنفاق القرض، والتي تتضمن زيادة في الدخل الوطني مقابل خدمة الدين؛

- إن تصنيف الإنفاق العام إلى إنفاق جاري وآخر استثماري يعكس التطور في الدور الوظيفي للإنفاق العام والاعتماد عليه في توجيه الاقتصاد الوطني، وهو يعكس تطور مفهوم توازن الموازنة من التوازن المحاسبي إلى التوازن الاقتصادي، فالدولة التي تسعى إلى علاج الكساد عليها أن تزيد من إنفاقها وخاصة الإنفاق الجاري، في حين يتم تخفيض الإنفاق العام وخاصة الإنفاق الجاري في حالة التضخم؛

- يتضمن هذا التقسيم تطورا في الالتزام بمبدأ العمومية إذ أنه يتضمن تخصيص إيرادات القروض للإنفاق على الاستثمارات، ومن ثم أصبح الالتزام بهذا المبدأ ينصرف إلى عدم تخصيص إيرادات الضرائب دون غيرها من مصادر الإيرادات العامة؛

- يعكس هذا التقسيم تطورا في مفهوم ترشيد الإنفاق العام، باعتبار أن درجة ترشيد الإنفاق العام تزداد كلما زادت مساهمته في إدارة الاقتصاد الوطني وتخليصه من أزماته الانكماشية والتضخمية.

3.2.1.3. مرحلة الرقابة التقييمية وإبراز الدور الوظيفي للدولة 1950-1965

أدى تزايد الإنفاق العام وثقل العبء الضريبي الملقى على كاهل المواطنين إلى خلق دافع قوي لمزيد من رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة، وقد تبلور هذا الاتجاه في التوصيات التي تضمنتها لجنة "هوفر" التي دعت إلى تطوير تقسيمات الموازنة إلى وظائف وبرامج ومشروعات مع الاعتماد على موازنة الاعتمادات والبنود كتقسيم ثانوي. وقد نشأ عن هذا الاتجاه صدور التقسيم الاقتصادي والوظيفي عن الأمم المتحدة عام 1958 حيث تم تقسيم وظائف الدولة إلى خمسة عشرة وظيفة تضمنتها خمس مجموعات رئيسية هي الخدمات العامة، الدفاع، الخدمات الاجتماعية، الخدمات الاقتصادية، النفقات غير المبوبة.

تعكس هذه المرحلة تزايد الإنفاق العام وتعدد مجالاته، كما تتضمن تطورا جديدا في مفهوم ترشيد الإنفاق العام، حيث لم يعد هناك تركيز على الرقابة المستندية بقدر ما ظهرت الحاجة إلى التعرف على الدور الوظيفي للدولة كوسيلة لتبرير حصولها على الاعتمادات، وتقييم مدى كفاءتها في الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام، إذ تبلور في هذه المرحلة مفهوم كفاءة المدخلات.

4.2.13. مرحلة ظهور الوظيفة التخطيطية للموازنة 1965-1980

إن التقسيم الوظيفي يغلب عليه الطابع الرقابي التقييمي دون توفير احتياجات التخطيط والإدارة، وذلك لأنه لا يمكن من توضيح العلاقة بين الجانب التمويلي للموازنة ممثلا في الحصول على الإيرادات العامة وتمويل برامج الإنفاق وبين الجانب المالي ممثلا في تخطيط الاقتصاد الوطني وإدارته وتحديد آثار الموازنة على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما أن تقسيم الإنفاق العام إلى برامج في ظل التقسيم الوظيفي لم يكن بغرض تقييم البرامج البديلة واختيار أفضلها، بل كان بهدف التحقق من كفاءة الأداء (الجانب التنفيذي الرقابي).

ونتيجة لهذه الأسباب كلها، ولظهور أساليب التخطيط كان على الموازنة العامة أن توفر المعلومات والبيانات لصانعي قرارات السياسة العامة بهدف التوفيق بين عملية تحديد الأهداف الوطنية وبين تقسيم الإنفاق العام إلى وظائف وعملية تقييم البرامج البديلة، لذلك ظهرت موازنة التخطيط والبرمجة والتي تتضمن تصورا أكثر شمولا لمفهوم ترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال التأكد من فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص من ناحية، وفعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها داخل قطاعات الدولة من ناحية أخرى. وتتضمن هذه المرحلة كذلك ظهور ميزانية الأساس الصفري بوصفها تقسيما أكثر شمولا في عملية تخطيط الإنفاق العام، حيث يتم تقييم كافة البرامج الجديدة والقائمة.

هذا وتتضمن هذه المرحلة وضع خطوات لترشيد الإنفاق العام تتمثل في:

- تحديد الأهداف وترتيبها حسب أولويتها، والعمل على اختيار أفضل البرامج لتحقيق الأهداف باستخدام طرق التحليل الممكنة؛

-إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي وفقا لمقتضيات برامج الإنفاق، حيث يتم الدمج بين التقسيم الإداري والتقسيم الوظيفي؛

- تنفيذ برامج الإنفاق العام بمفهوم إدارة أدوات السياسة المالية وليس مجرد تحصيل الإيرادات وإنفاق الاعتمادات؛

- فرض رقابة تقييمية بغرض التأكد من كفاءة استخدام الموارد.

5.2.1.3. مرحلة ظهور الاتجاهات العالمية للخصخصة

تتضمن هذه المرحلة إعادة النظر في دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والهدف من ذلك ليس تقييد دور أدوات السياسة المالية في تحقيق أهداف المجتمع، بل تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع والكفاءة في استخدامها، وخاصة في ظل التزايد المستمر للإنفاق العام مقابل الانخفاض النسبي في الإيرادات العامة.

ويتمثل أساس هذا الاتجاه في ضرورة التمييز بين اعتبارات الإشباع واعتبارات الإنتاج باعتبار أن دور الدولة يتمثل في إشباع الحاجات العامة وتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي وعدالة توزيع الدخل، ولا يعني ضرورة قيامها بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لهذا الإشباع. لذلك فقد أصبح التمييز بين الإنفاق الذي يمثل إشباعا مباشرا، والإنفاق الذي يمثل إشباعا غير مباشر لحاجات المجتمع والذي يتم في نطاق الموازنة. حيث يتضح أن التزام الدولة بإشباع بعض حاجات المجتمع لا يعني بالضرورة التزامها بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لهذا الإشباع، باعتبار أن الإشباع غير المباشر عن طريق الشراء من القطاع الخاص والتوريد لأفراد المجتمع اعتمادا على الإنفاق العام لبعض الحاجات يكون أكثر إشباعا لحاجات المجتمع وأكثر اقتصادا في استخدام الموارد مقارنة بالإشباع المباشر عن طرق الإنتاج.

3.1.3. علاقة الإنفاق العام الرشيد بالاستخدام الرشيد لموارد المجتمع

إن الأداء الرشيد للاقتصاد الوطني وترشيد الإنفاق العام خاصة يتجلى في الاستخدام الرشيد لموارد المجتمع المادية والمالية والبشرية، وهو الأمر الذي يمكن توضيحه في النقاط التالية [26] ص 131-137:

1.3.1.3. الاستخدام الأمثل للموارد المادية

من غير الممكن استخدام الموارد والثروات الوطنية استخداما رشيدا إلا في ظل سيطرة كلية تثبت السيادة النامة والدائمة على هذه الموارد بما فيها من حق الملكية والاستخدام والتصرف بل أن تحقيق ذلك هو أحد الشروط الضرورية لنفي التبعية وتحقيق التحرر الاقتصادي، كما أن هذا الشرط ضروري من أجل توفير حرية القرار الوطني في حق استخدام وتوزيع تلك الموارد والثروات بما يتفق ومتطلبات النمو والاحتياجات الاجتماعية للبلاد.

فسيطرة الدولة على ثرواتها مقدمة لرفع كفاءة الاستخدام في مجال الاستغلال والاستخدام والتصنيع والنقل والتسويق والتحكم في تقنيات هذه المراحل المختلفة سواء في مجال الإنشاء والتوطين أو في مجال الحفظ والصيانة بتعظيم المنفعة الاقتصادية. فالسيادة على الثروات تمكن الدولة من تنفيذ سياستها التنموية حسب ما يحقق الأهداف المرحلية لعملية التغيير المنشودة، الأمر الذي يتطلب معرفة حجم هذه الثروات ومقاديرها، وطبيعتها من حيث التجدد والنفاذ حتى تستخدم الموارد غير المتجددة بصورة تراعي القيود الأساسية والشروط الهامة التي تضبط عملية تنميتها، وأهمها:

1- محدودية الاحتياطات من هذه الثروة وبأنها غير متجددة، ولها عمر محدد يتناقص مع زيادة حجم المستخرج منها؛

2- ضرورة استخلاف هذه الموارد ببدائل دائمة ومتجددة في الصناعة والزراعة؛

3- الكفاءة في تخصيص عوائد هذه الثروات المصدرة منها؛

4- ضمان حق الأجيال اللاحقة مستقبلا في هذه الثروة.

ولقد ناضلت البلدان النامية من أجل السيطرة على ثرواتها والحد من هيمنة الشركات المتعددة الجنسيات وتأثيرات الدول المتقدمة، وقد قطعت شوطا هاما ولكن نشهد اليوم انتكاسة جديدة تحت ضغط الأزمات الداخلية وهيمنة الدول القوية في ظل النظام الدولي الحالي، حيث بدأت الكثير من الدول تفتح المجال واسعا للشركات الدولية النشاط للاستثمار فيها من أجل مصالح آنية أهمها ضمان الاستمرارية للأنظمة الحالية على الأقل في المدى المتوسط على حساب المصالح الإستراتيجية لعملية التغيير الصحيحة، بتوفير التمويل اللازم الذي يضمن الإمدادات الضرورية لتلك الاقتصاديات التابعة.

ولذا، فإن من متطلبات الاستخدام الرشيد لموارد المجتمع وثرواته ما يلي:

- السيطرة التامة على الثروات والموارد؛

- تخصيصها حسب أولويات التنمية؛

- رفع نسبة الاستغلال للثروات العاطلة غير المستخدمة؛

- توزيع منافعها على جميع أفراد المجتمع ومراعاة حقوق الأجيال اللاحقة.

2.3.1.3. الإعداد الجيد والتوظيف الكامل للطاقات البشرية

لا يمكن استخدام الموارد المادية استخداما اقتصاديا كفوا دون إعداد جيد وتوظيف واسع للطاقات البشرية بالمجتمع، وأن الإخفاق الحالي لجهود مسيرة التنمية في البلاد النامية يعود إلى تلك السياسات التي أهملت دور الإنسان في عملية التغيير وإعادة البناء. ولتحقيق تغيير إيجابي نحو الأحسن لابد من:

1.2.3.1.3. الإعداد الجيد للطاقات البشرية

إن المهمة الأولى اللازمة لإنجاح تنمية اقتصادية حقيقية تتمثل في التكوين والإعداد الجيد للموارد البشرية بالمجتمع، وذلك بإعداد الإنسان الذي يتميز بالتحصيل العلمي الجيد في مجال تخصصه والمستوى الفكري الذي يؤهله للقيام بوظيفته في المجتمع، بحيث أن الإعداد الشامل هو المطلوب لإنجاح عملية التنمية، وذلك باعتبار قيمة العنصر البشري المكون جيدا في التنمية لا تماثلها أي قيمة أخرى، لأن الإنسان هو صانع التنمية وليس العكس.

2.2.3.1.3. التوظيف الكامل للطاقات البشرية

تبقى عملية الإعداد والتكوين بلا فائدة إذا لم تكفل هذه الجهود بتوظيف هذه الطاقات البشرية في الميدان العملي والاستفادة منها في مختلف مجالات الحياة لتعويض التكلفة الاجتماعية التي تحملتها الدولة أثناء عملية الإعداد والتكوين.

وعميلة التوظيف هنا تتطلب الأمور التالية:

- توفير مناصب الشغل المناسبة؛

- توفير الحوافز المادية والمعنوية للإقبال على الأعمال؛

- توفير المناخ الذي يضمن استمرار العمل؛

- توفير الشروط المناسبة لرفع كفاءة العمل وزيادة درجة تأهيله ميدانيا.

فعلمية التوظيف بهذا المفهوم لا يمكن للسوق أن تضمنها بدون مساهمة فعالة للدولة في إطار خطة مرسومة لاستغلال مواردها البشرية بشكل يؤدي إلى زيادة قدرة الدولة الذاتية على استغلال مواردها المادية استغلالا أمثل.

3.3.1.3. الاستخدام الرشيد للموارد المالية

لقد اتضح لنا بأن نجاح عملية التنمية الاقتصادية من أجل إعادة بناء الاقتصاد الوطني يتطلب استخداما أمثل للموارد، ويستلزم إعدادا وتكوينا جيدا وتوظيفا كاملا للطاقات البشرية المتاحة، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا في إطار الاستخدام الرشيد للموارد المالية بحسن توجيهها وتخصيصها نحو المجالات والفروع والأنشطة ذات الأولوية في المجتمع، ولاشك بأن ذلك يقتضي وجود كفاءة في تحصيل وجمع هذه الإيرادات ورشادة

في عملية توجيهها وإنفاقها تلافيا لتسربها إلى أنشطة ترفيهية وتحسينية على حساب ضروريات الأغلبية الساحقة في المجتمع. وهو الأمر الذي يمكن توضيحه فيما يلي:

1.3.3.1.3. كفاءة تحصيل الإيرادات وجمع الإيرادات

إن كفاءة تحصيل الإيرادات وجمعها خاصة الإيرادات الضريبية تظهر في ارتفاع الحصيلة وقلة التكاليف وعدم التأثير السلبي على مصادر هذه الإيرادات. بحيث أن الهدف الأساسي لفرض الضرائب في أي مجتمع هو الحصول على مزيد من الإيرادات لتمويل الإنفاق العام. ويمكن للدولة تحقيق هذه الزيادة في الإيرادات دون أن تلجأ إلى فرض ضرائب جديدة أو رفع أسعار الضرائب القائمة، وذلك بتخفيض نفقات تحصيل الضرائب. غير أن أسلوب تحصيل الضرائب في البلدان النامية يختلف عن إتباع هذا الأسلوب، فهي عادة ما تلجأ إلى أسهل السبل، وهو التوسع في فرض الضرائب كلما ظهرت حاجة هذه البلدان إلى مزيد من الإيرادات.

ونتيجة لذلك تعددت أنواع الضرائب، وتعددت أسعارها في البلدان النامية، مما أدى إلى تعدد التشريعات الضريبية وتعقد النظام الضريبي في هذه البلدان. وهذا التعقد في النظام الضريبي يتطلب زيادة عدد العاملين في الجهاز الإداري. والنتيجة ارتفاع نفقات تحصيل الضرائب، وبالتالي انخفاض الحصيلة الصافية للإيرادات.

ولذا ، فإنه من متطلبات تعبئة الموارد المالية للدولة من مصادرها المختلفة ما يلي:

- وفرة الحصيلة؛

- قلة التكاليف؛

- نمو مصادر الإيرادات.

2.3.3.1.3. ترشيد الإنفاق والتوجيه

مهما يكن حجم الموارد المالية للدولة فإنه مرتبط بأسلوب توجيهها وطريقة إنفاقها، فإذا كانت هناك سفاهة وتبذير في إنفاقها فإنها لا تكفي مهما كانت حصيلتها كبيرة، والبلدان العربية ذات الثروة البترولية الكبيرة والتي استنفذت حصة كبيرة منها عن طريق التصدير لم تستفد كثيرا من ذلك الحجم، لأنها تفتقد إلى عنصر الرشادة في عملية الإنفاق والتي تستدعي الالتزام بضوابط كثيرة، أهمها:

1.2.3.3.1.3. ضابط تحقيق المصلحة

حيث أن تخصيص الإيرادات إلى مجالات إنفاق معينة مشروط بتحقيق المصلحة العامة، وفي ظل أنظمة البلدان النامية المختلفة كثيرا ما توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر، لما يتمتعون به من نفوذ سياسي واجتماعي.

وبهذا فإنه يمكن التمييز بين المصلحة الموهومة وبين المصلحة الحقيقية، فالأولى هي المصلحة المرتبطة بتحقيق نفع فئوي أو سياسي أو اجتماعي يدعم الأنظمة الحالية التي تركز التخلف وتعمق التبعية، أما المصلحة الشرعية فهي التي تحقق نفعاً عاماً ضمن أولويات المجتمع الأساسية، ويمكن قياس تلك النفقة بالاستناد إلى مجموعة من الاعتبارات العلمية والواقعية تراعي درجة تطور المجتمع والمرحلة التي يمر بها ومدى استفادة الأغلبية الساحقة من المنافع المتحققة من الناحية الكمية والكيفية وأهمية هذه المصلحة بالمقارنة مع الأنشطة التي لم يتم إشباعها بعد.

2.2.3.2.1.3. ضابط ربط النفقات بالأولويات

حيث أن المصالح الناتجة عن إنفاق حصيلته الإيرادات في مجالات معينة تتفاوت من حيث درجة أهميتها وإلحاحها بالنسبة لإفراد المجتمع، ولذلك يجب ترتيب الأنشطة التي تلبى احتياجات المجتمع الضرورية ثم تليها وهكذا.

3.2.3.3.1.3. ضابط الاقتصاد في النفقات

حيث أن الاقتصاد في النفقات يتأكد في الواقع بمعرفة البدائل الممكنة التي تحقق نفس المصلحة في صورة إشباع حاجات ضرورية مرتبة درجة أهميتها، فاختيار البديل الأقل كلفة سيخفض من التكاليف الحالية التي تظهر في شكل تبذير كبير، وأن هذا التبذير والإسراف يؤدي إلى ضياع مبالغ كبيرة في أوجه غير مجدية كان من الممكن توجيهها في غيرها من الأوجه الهامة، وفضلا عن هذا فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة، ويعطي المبررات للتهرب من دفع الالتزامات من قبل المكلفين.

2.3. متطلبات ترشيد الإنفاق العام

اعتمادا على ما أوضحناه في المبحث الأول، فإنه يمكن تحديد متطلبات ترشيد الإنفاق العام في ثلاث خطوات، هي:

1.2.3. فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص

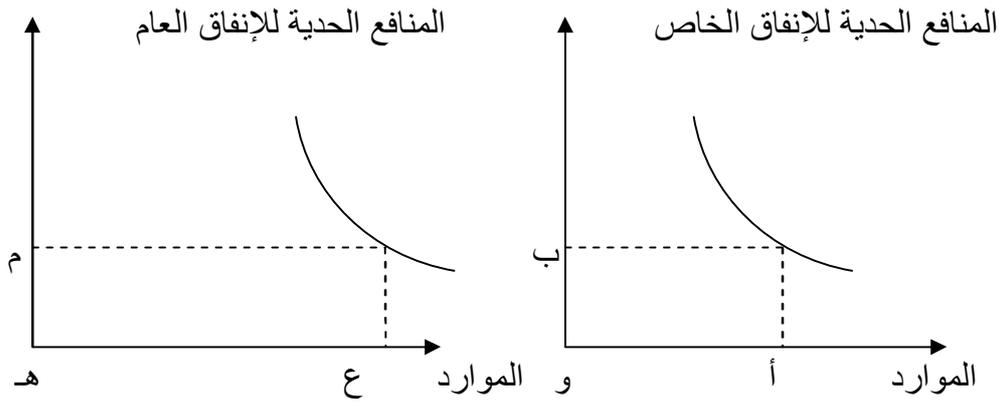
وهذا من خلال العمل على تحديد المجالات التي يجب أن تضطلع بها الدولة ومن ثم تدخل في نطاق الإنفاق العام، وتحديد المجالات التي يجب أن تمثل إنفاقا خاصا ومن ثم تخرج من نطاق الإنفاق العام، وهو ما يعني ضرورة العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، وترجع أهمية ذلك إلى عدة عوامل لعل أهمها انخفاض إنتاجية الإنفاق العام في الدول النامية، فقد أتضح الفشل المتكرر لكثير من أوجه الإنفاق العام في مواجهة مشاكل الاقتصاد الوطني، مما أدى إلى انخفاض معدلات التنمية، وزيادة حدت مشكلات المديونية الخارجية والعجز في ميزان المدفوعات والموازنة العامة. وفي الدول المتقدمة أستههدف من إعادة التخصيص تحقيق مستوى أعلى من الكفاءة من خلال إنتاج مخرجات أكثر بنفس القدر من الموارد المتاحة للمجتمع.

ولا يقصد بإعادة تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص الدعوة إلى تخفيض الحجم المطلق للإنفاق العام وإنما تغيير اتجاهاته إلى مجالات أكثر مساهمة في تحقيق أهداف المجتمع، ومن ثم إفساح المجال أمام القطاع الخاص لولوج المجالات الأخرى التي له ميزة نسبية في الاضطلاع بها. ولتحديد المجالات التي يجب أن تضطلع بها الدولة ومن ثم تدخل في نطاق الإنفاق العام، وكذا لتحديد المجالات التي يجب أن تمثل إنفاقا خاصا ومن ثم تخرج من نطاق الإنفاق العام، فإن هناك عدة مناهج لتخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، وأهمها [10] ص 343-365 :

1.1.2.3. المنهج الحدي (نموذج بيجو)

يقوم هذا المنهج على افتراض مؤداه أن زيادة الإنفاق العام تتم على حساب انخفاض الإنفاق الخاص، ومن ثم فإن تكلفة الفرصة البديلة للإنفاق العام هي بمثابة المنافع الضائعة في القطاع الخاص نتيجة تحويل الموارد من الاستخدام الخاص إلى الاستخدام العام.

وبافتراض قابلية تجزئة الموارد بين الدولة والقطاع الخاص. وإمكانية قياس المنافع الحدية للإنفاق العام والتكاليف الحدية للضرائب. فإن حجم الموازنة أو نقطة تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص تتحقق وفقا لهذا المنهج عندما تتساوى المنافع الحدية للإنفاق العام مع المنافع الحدية للإنفاق الخاص المضى بها والتي كانت ستتحقق لو بقيت الموارد ضمن دخول أفراد المجتمع، وهو الأمر الذي يمكن توضيحه اعتمادا على الشكل التالي:



الشكل رقم (04) : كيفية الاعتماد على المنهج الحدي في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص [10] ص 346

من الشكل أعلاه يتضح أنه يتم تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع بين الإنفاق العام والإنفاق الخاص حتى تتساوى المنافع الحدية للإنفاق العام (هـ م) مع المنافع الحدية للإنفاق الخاص (ب و)، ومن الواضح أنه تم تخصيص قدر من الموارد (هـ ع) للإنفاق العام والقدر (أ و) للإنفاق الخاص. ويلاحظ أن هذا المنهج يعتمد أساساً على إمكانية قياس المنافع والتكاليف الحدية لكل من الإنفاق العام والضرائب، وهذا أمر يصعب تحقيقه في العديد من الحالات. كما أن زيادة الإنفاق العام لا يجب أن تتم دائماً على حساب الإنفاق الخاص.

2.1.2.3. منهج تحليل السواء (نموذج سامولسون)

يتميز نموذج سامولسون بإدخاله طبيعة مسلك دوال التكاليف في التحليل، والجمع بين الإنتاج والاستهلاك حيال تخصيص الموارد. ويتم تحديد نقطة تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وفقاً لهذا المنهج اعتماداً على ثلاث خطوات تتمثل في:

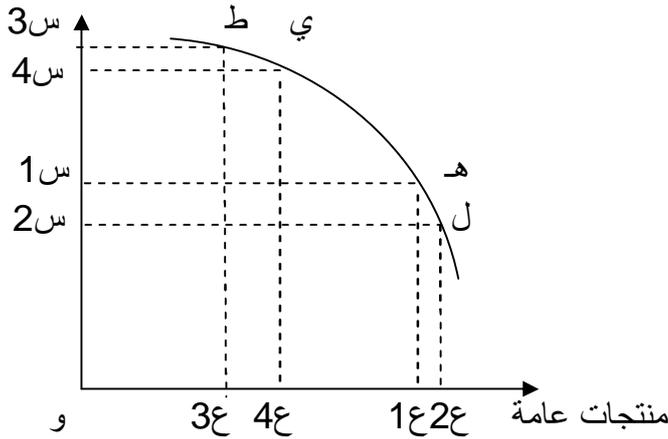
- اشتقاق منحنى إمكانيات الإنتاج والذي يعبر عن نقاط المزج بين الاستخدام العام والاستخدام الخاص للموارد في جانب الإنتاج مع الأخذ في الاعتبار الظروف التكنولوجية والموارد المتاحة ومسلك دوال التكاليف؛

- تحديد شكل خريطة السواء والتي تعكس تفضيلات المجتمع تجاه المنتجات العامة والخاصة مع الأخذ في الحسبان مستوى الديمقراطية، عدالة توزيع الدخل والأذواق؛

- الجمع بين منحنى إمكانيات الإنتاج وخريطة السواء للوصول إلى نقطة تخصيص الموارد والتي تتحقق عندما يتساوى المعدل الحدي للإحلال بين المنتجات العامة والخاصة في جانب الإنتاج مع المعدل الحدي للإحلال بينها في جانب الاستهلاك.

ويفيد هذا المنهج من خلال ما يعكسه، تفسير تقعر منحنى إمكانيات الإنتاج في الإشارة إلى أن هناك منتجات تنتجها الدولة بكفاءة أعلى مقارنة بالقطاع الخاص والعكس، ومن ثم فإذا اختلف أحد القطاعين بإنتاج ما يجب أن ينتجه القطاع الآخر فسوف تحدث خسارة على المستوى الوطني تساوي مقدار الفرق بين النقص في إنتاج القطاعين مقارنة بالزيادة الأقل في إنتاج القطاع الآخر، وهو الأمر الذي يمكن توضيحه اعتماداً على الشكل التالي:

منتجات خاصة



الشكل (05): منحني إمكانيات الإنتاج بين القطاع العام والقطاع الخاص [10] ص 348

من الشكل أعلاه يتضح لنا أنه عند النقطة (هـ) يتم إنتاج المقدار (و 1س) من المنتجات الخاصة، والمقدار (و 1ع) من المنتجات العامة، فإذا تم الانتقال إلى النقطة (ل) والتي تتضمن توجيه المزيد من الموارد نحو الاستخدام العام فسوف يتم زيادة الإنتاج العام بمقدار (1ع 2ع) مقابل نقص الإنتاج الخاص بمقدار (1س 2س)، وهنا نلاحظ أن مقدار الزيادة في الإنتاج العام (1ع 2ع) أقل من النقص في الإنتاج الخاص (1س 2س)، الأمر الذي يقضي بإعادة تخصيص الموارد في صالح القطاع الخاص أي الانتقال من (ل) في اتجاه النقطة (هـ). نفس الأمر يتحقق بالانتقال من (ي) إلى (ط) الأمر الذي يقضي بإعادة تخصيص في صالح القطاع العام أي الانتقال من (ط) في اتجاه النقطة (ي).

ويعاب على هذا المنهج اعتماده على فروض غير واقعية. فالفرض الأول يتمثل في وجود جهاز تخطيطي قادر على قياس تفضيلات أفراد المجتمع وتحديد مقدار الأسعار التي يتعين أن يتحملوها مقابل الاستفادة بالمنتجات العامة، أما الفرض الثاني فهو رغبة الأفراد في الإفصاح عن تفضيلاتهم تجاه السلع العامة، وهو ما لا يمكن تصوره في ظل عدم خضوع بعض هذه المنتجات لمبدأ القدرة على الاستبعاد.

2.2.3. فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة

بعد تحديد مجالات الإنفاق العام، والتفرقة بين ما تشعبه الدولة عن طريق الإنتاج وما تشعبه عن طريق الشراء أو تقديم الإعانات للقطاع الخاص وغيرها من أساليب الإشباع التي تتضمن ضرورة قيام الدولة بعمليات الإنتاج، تظهر مشكلة تخصيص الموارد بين الاستخدامات العامة البديلة بما يعظم رفاة المجتمع.

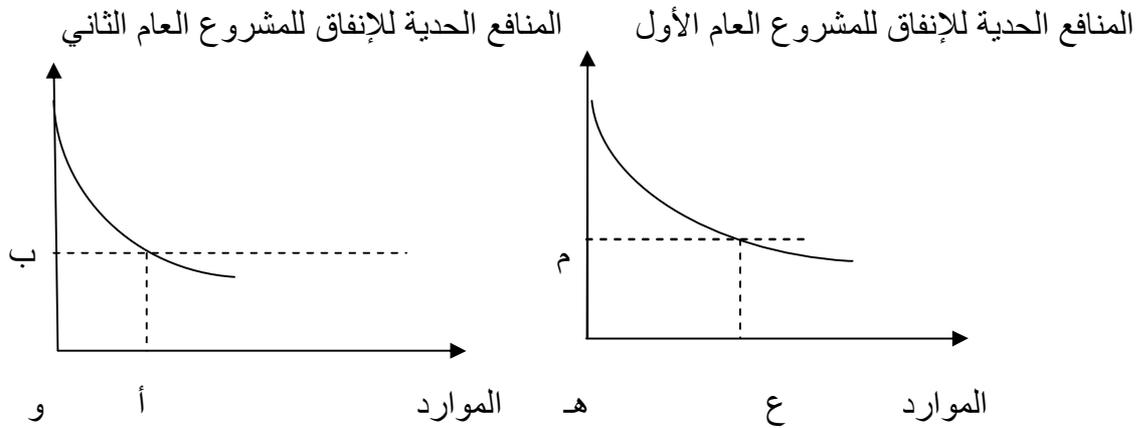
ففي نطاق الحاجات التي تشعبها الدولة إذا تم تخصيص الموارد بين البرامج البديلة بما لا يتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع من ناحية، وبما لا يتناسب مع المنافع المستمدة من هذا الإنفاق من ناحية أخرى، فسوف يكون هناك ابتعاد عن الفعالية في تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة. كما قد تتحقق الفعالية في تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، ولكن يتم الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام بطرق غير ذات كفاءة، بحيث تنخفض المخرجات لنفس القدر من المدخلات أو تزيد المدخلات لنفس القدر من المخرجات، وفي هذه الحالة يتسم الإنفاق العام بالبعد عن الكفاءة في استخدام الموارد.

الأمر الذي يقتضي التعرف على مناهج تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة والتي سوف نتناولها

في ما يلي [54] ص 75-100:

1.2.2.3. المنهج الحدي (المشرعات القابلة للتجزئة)

بعد تحديد حجم الإنفاق العام، فإننا نكون بصدد توزيع قدر معين من الموارد على استخدامات عامة بديلة، ومن ثم فإن زيادة الإنفاق على أحد المشروعات هو بمثابة نقص مساوي في الإنفاق على المشروعات العامة الأخرى. ولما كانت هذه المشروعات قابلة للتجزئة فإن معيار ترشيد الإنفاق العام في هذه الحالة يقتضي توزيع الموارد بين المشروعات حتى تتساوى المنافع الحدية للإنفاق على أي منها. أي أن هذا المنهج يقوم على افتراض أننا قد قمنا بتحديد حجم الموارد المخصصة للاستخدام العام، وبالتالي فإن المشكلة التي تواجهنا هي كيفية تخصيص هذا القدر من الموارد العامة على الاستخدامات العامة (أوجه الإنفاق) البديلة. ويفترض هذا المنهج أيضا أن الإنفاق العام على المشروعات البديلة يقبل التجزئة بمعنى أنه يوفر لنا القدرة الكاملة على سحب الموارد من أحد الاستخدامات العامة وتوجيهها إلى استخدامات أخرى بديلة. والشكل التالي يوضح كيفية الاعتماد على هذا المنهج في تخصيص الموارد العامة:



الشكل رقم (06): كيفية الاعتماد على المنهج الحدي في تخصيص الموارد داخل قطاعات

الدولة [54] ص 75

من الشكل أعلاه يتضح لنا أنه وفقا للمنهج الحدي يتم تخصيص الموارد بين المشرعات العامة حتى تتساوى المنافع الحدية للإنفاق على المشروع العام الأول (هـ م) من المنافع الحدية للإنفاق على المشروع العام الثاني (و ب). كما يلاحظ أنه تم تخصيص المقدار (هـ ع) للإنفاق على المشروع الأول والمقدار (و أ) للإنفاق على المشروع الثاني، بحيث يتساوى مجموع (هـ ع + و أ) مع حجم الإنفاق العام بموازنة الدولة.

والملاحظ أن إمكانية الاعتماد على هذا المعيار يتوقف على قابلية قياس ليس فقط المنافع والتكاليف الكلية وإنما أيضا المنافع والتكاليف الحدية، وكذا قابلية تجزئة الإنفاق على المشروعات العامة، فإذا ما سقط هذان الفرضان وأبقي على افتراض قابلية قياس المنافع والتكاليف الكلية اقتربنا أكثر من الواقع، وذلك باعتبار أن المشرعات العامة غالبا ذات اعتماد مجمل ومن ثم فلا مجال لقياس المنافع الحدية للإنفاق.

2.2.2.3. أسلوب تحليل المنافع والتكاليف (المشرعات ذات الاعتماد المجمل)

عندما نكون بصدد تخصيص الموارد بين استخدامات عامة بديلة ذات تكاليف محددة، فإنه لا مجال هنا لاستخدام التقييم الحدي، إذا أن كل مشروع سوف يكون مستقلا بمبلغ معين يتعين إنفاقه فيه. وفي مثل هذه الحالة يمكن الاعتماد على أسلوب تحليل المنافع والتكاليف، والذي يعرف بأنه وسيلة لترشيد النفقات العامة تهدف إلى توزيع الموارد المحددة على الاستخدامات المتعددة توزيعا يحقق الاستخدام الأمثل لتلك الموارد.

وهناك ثلاث قواعد فرعية يستند إليها في التقييم والاختيار بين المشروعات البديلة في ظل أسلوب تحليل المنافع والتكاليف، وهذه القواعد هي:

1.2.2.2.3. قاعدة تعظيم المنفعة الصافية

وفقاً لهذه القاعدة يتم ترتيب المشروعات تنازلياً حسب القيمة الموجبة لصافي المنافع، مع استبعاد المشروعات التي تعطي قيمة سالبة.

2.2.2.2.3. قاعدة تعظيم نسبة المنافع إلى التكاليف

يكون الاعتماد على قاعدة تعظيم صافي المنافع ملائماً في تقييم واختيار المشروعات العامة في حالة تساوي التكاليف، أما إذا كانت التكاليف مختلفة فإن الاعتماد على هذه القاعدة يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة. وهذا ما يدعو إلى الاعتماد على قاعدة تعظيم نسبة المنافع إلى التكاليف كوسيلة لتحديد أثر اختلاف التكاليف والتي في ظلها يتم اختيار المشروعات التي تكون فيها نسبة المنافع إلى التكاليف أكبر من أو تساوي الواحد الصحيح.

3.2.2.2.3. قاعدة نسبة المنافع إلى التكاليف

مؤدى هذه القاعدة هو أنه لو توفر لدى متخذي القرارات مشروعان (أ) و (ب) تكاليفهما 100، 120 والمنافع الكلية المتوقعة منهما 150، 180 على التوالي، فإذا تم الاعتماد على قاعدة تعظيم نسبة المنافع إلى التكاليف، فيلاحظ:

$$\text{إنها للمشروع (أ) } 1,5 = 100/150 \text{ وللمشروع (ب) } 1,5 = 120/180$$

حيث يبدو أن المشروعين متساويين في النسبة، إلا إذا اعتبرنا المشروع الذي تكاليفه 120 بمثابة مشروعين أحدهما تكاليفه 100 (أي المشروع أ)، والثاني تكاليفه 20 (الفرق في التكاليف) و بحثاً في جدوى إنفاق المبلغ الإضافي 20 من خلال المعادلة التالية:

$$1,5 = \frac{150-180}{100-120} = \frac{\text{منافع المشروع (أ) - منافع المشروع (ب)}}{\text{تكاليف المشروع (أ) - تكاليف المشروع (ب)}}$$

أي أن النسبة أكبر من الواحد الصحيح وهذا معناه أن الإنفاق الإضافي 20 مبرر من الناحية الاقتصادية، ومن ثم فإن المشروع (ب) سوف يكون أفضل من المشروع (أ)، أما إذا كانت نسبة المنافع إلى التكاليف للفرق أقل من الواحد فيكون المشروع (أ) أفضل من المشروع (ب).

وهكذا، فإنه إذا كانت نسبة المنافع إلى التكاليف للمشاريع ذات التكاليف المختلفة أكبر من أو تساوي الواحد، فقد يكون من الخطأ الاختيار بين هذه المشاريع اعتماداً على الرقم المطلق لنسبة المنافع إلى التكاليف، ويكون من الملائم الاعتماد على نسبة المنافع إلى التكاليف لفرق التكاليف - دليل الربحية للفرق - بحيث إذا كان دليل الربحية للفرق أكبر من أو يساوي من الواحد فيتم اختيار المشروع الذي تكاليفه أكبر طالما توفرت الموارد اللازمة، أما إذا كان دليل الربحية للفرق أقل من الواحد فيتم اختيار المشروع الذي تكون تكلفته أقل.

واعتماداً على التحليل السابق، نخلص إلى نتيجة مؤداها أنه واعتماداً على أسلوب تحليل نسبة المنافع إلى التكاليف، فإنه يتم الاعتماد على القاعدة الأولى في حالة تساوي التكاليف، وحيث أن الغالب اختلاف تكاليف المشروعات فإنه يتم الاعتماد على القاعدة الثالثة.

إن أسلوب تحليل نسبة المنافع إلى التكاليف المشار إليه أعلاه يكون في ظل افتراض إمكانية حصر كافة المنافع والتكاليف وإهمال القيمة الزمنية للنقود، وكذا افتراض إمكانية الاعتماد على أسعار السوق لقياس المنافع والتكاليف، حيث أن التحليل في ظل هذه الظروف باستثناء إهمال القيمة الزمنية للنقود يتفق مع الإنفاق العام على المشروعات التي تدار على أسس اقتصادية، والتي تتشابه بدرجة كبيرة مع الإنفاق الخاص.

3.2.2.3. أسلوب فعالية التكاليف

مما سبق، يتضح أن الاعتماد على أسلوب المنافع والتكاليف في مجال تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة يفيد في تحقيق قدر أكبر من الرشد في تخصيص الموارد، سواء أعتمد عليه بصورة كلية في تقييم المشروعات التي تنسم بسهولة نسبية في قياس المنافع والتكاليف، أو كمؤشر يفيد في تصويب القرارات السياسية للمشروعات التي يصعب تقدير منافعها وتكاليفها.

أما برامج الإنفاق العام التي تتضمن قدرا كبيرا من المنافع والتكاليف غير قابل للقياس فإنه يعتمد في تقييمها والاختيار بينها على معيار فعالية التكاليف، ويلاحظ أن هذا المعيار يتضمن الاختيار بين تكاليف تحقق نفس القدر من المخرجات بتكاليف أقل (كفاءة المدخلات)، أو الاختيار بين عدد من البدائل ذات التكاليف المتساوية ومن ثم يتم اختيار البدائل التي تحقق مخرجات أكبر (كفاءة المخرجات).

أما إذا كانت البدائل مختلفة من حيث التكاليف والمنافع ففي هذه الحالة يتم الاختيار على أساس تخفيض معامل نسبة التكاليف إلى المنافع [54] ص 103.

3.2.3. تخطيط النفقات والتنبؤ

إن أحد الأشكال التي تطورت خلال السنوات الأخيرة واستجذبت اهتمام المختصين والاقتصاديين حول موضوع تخطيط النفقات والتنبؤات التي توضع لها وما يمكن أن يحصل مستقبلا من تطور على هذه المتغيرات الاقتصادية، هو موضوع تخطيط التنمية التي أصبح يشكل الإطار الشامل الذي يقع عليه الاختيار في الدول النامية من أجل تقدير النفقات العامة لدعم تنفيذ أهداف التنمية الاقتصادية.

وبما أن هذه الأهداف تترجم إلى مهام ووظائف عملية فعلية تلعب دورها في العملية الاقتصادية الكلية فقد بات من الضروري على الدول أن تخطط إستراتيجية إنفاقها كجزء من سياساتها الاقتصادية المتوسطة الأمد وتعمل على تقدير الأثر على الطلب واستعمال الموارد بالنسبة للبرامج الضرورية وكذلك أن تفتش عن أساليب يمكن من خلالها استخدام النفقات لأغراض النمو وإدارة الاقتصاد الوطني.

إن تخطيط النفقات والتنبؤ باتجاهاتها وآفاقها المستقبلية أصبحت مسألة متلاحمة حتما، فالتخطيط يتضمن تكوين الأهداف وبلورة السياسات اللازمة لذلك. بينما في نفس الوقت يعتبر التنبؤ بمثابة التوقع وقراءات تصورات المستقبل، والتنبؤ لا يمكن أن يخلق أو ينتج خطة بصورة تلقائية مطلقا ولكن عملية التنبؤ توفر فرصة لصنع القرار. والتنبؤات في بعض الأحيان أكثر ما تكون توقعات ومقترحات مستقبلية آلية كونها تعكس نوع من الشكل المصمم، فكلا من التخطيط والتنبؤ على هذا الأساس هي جزء من الموازنة والتي غالبا ما تؤخذ شكل توقعات ومقترحات المستقبل الأقرب للواقعية [40] ص 228.

1.3.2.3. الحاجة إلى تخطيط النفقات

إن كلمة " تخطيط " من الكلمات ذات المعنى الواسع، لذلك يصعب وضع تعريف دقيق ومحدد لمفهوم التخطيط لأن كلمة تخطيط تشمل عدة معان ومفاهيم كثيرة. فلو انتقلنا إلى تعريف التخطيط نجد كتب ومراجع

التخطيط مزدحمة بالعديد من التعاريف المختلفة، بالنسبة (لدانيال بول) [75] ص 15: يرى بأن " التخطيط هو في آن واحد عملية الحصول على معلومات، واتصال، وتفكير، واتخاذ قرار وتعليل ". ويرى (هنري منزبارق) [80] ص 81: " أن التخطيط هو عملية تبدو كأداة يمكن من خلالها أن تصمم القرارات والأنشطة الروتينية لنظام قائم على خصائص متكاملة". أما (مكفار لاند) [79] ص 20 فيرى: "أن التخطيط يعني أن نتنبأ بما قد يحدث من تغير وتطور في المستقبل، ونحاول أن نتحكم أو نسيطر على مقدار واتجاه هذا التطور"، وهو يقصد بذلك أن تحاول الدولة أن تواجه التغير المتوقع وتستفيد منه وتتكيف معه. أما (أسكوف راسل) [77] ص 15-16 فيرى أن التخطيط هو: وضع تصور للمستقبل المرغوب، وتصميم الوسائل الفعالة لتحقيقه ". والتخطيط حسب (أسكوف) يعتمد على مستوى المسؤولين (المخططين) ذلك لأن التخطيط أداة يستخدمها الشخص المسير.

وبهذا فإن التخطيط وفي سياق ما سبق ذكره من تعاريف، ما هو إلا طريقة أو وسيلة لاتخاذ القرار، والتنظيم والتحفيز، وهو يتطلب بذل مجهود ذهني (دراسة، تحليل، تنبؤ، وتكامل) يسمح بإعداد وثائق ملموسة تسمى " الخطط ".

إن التخطيط هو وسيلة لاتخاذ القرار والتنظيم، ذلك لأنه عندما يتم توضيح المعنى والمغزى من الدراسة، وتحدد العناصر المؤثرة في النظام، ويتم تحليل تفاعلات هذه العناصر، وتعرف التغيرات والتطورات التي قد تطرأ على هذه العناصر، وترسم أو تحدد الأهداف، فإن التخطيط يأتي ليقدم أساساً لاتخاذ القرارات وتنظيم الأعمال.

يعتبر التخطيط أيضاً وسيلة تحفيزية، لأن اشتراك كل المديرين في التخطيط يجعلهم أكثر حماساً ودافعية للأشياء التي يشتركون فيها، وعلى دراية تامة مسبقاً بالمشاكل والصعاب التي تعيق تطور النظام ونموه. إن صياغتهم للإجراءات ووضعهم للأهداف ومعايير الأداء وأساليب العمل لأنشطة القائمين بها يثير دافعيتهم لها وتعهدهم أمام أنفسهم بالالتزام بها. فالتخطيط هو في الحقيقة ممارسة تُعد النظر والإعداد للمستقبل، فبواسطة التخطيط يحاول أعضاء الإدارة النظر إلى الأمام وتوقع الأحداث، والإعداد للطوارئ، ورسم الأنشطة ومتابعة مستمرة ومنظمة لتحقيق الهدف، فهو كالجسر الذي يعبر بنا من حيث نوجد إلى المكان الذي نريد الوصول إليه. كما يعتبر الحجر الأساس أو القاعدة التي تبنى أو تقوم عليها الأعمال الأخرى للإدارة.

والتخطيط بمفهومه العام، إنما هو عبارة عن تحديد الأهداف المتناسقة التي يراد تحقيقها وفق أوليات معنية، وخلال فترة زمنية محددة، مع اختيار لمجموعة الإجراءات والوسائل اللازمة لتحويل هذه الأهداف إلى وقائع.

إن أهمية التخطيط، ترجع لأسباب عديدة، يمكن اختصارها في ما يلي [08] ص 109-111:

1- يحدد التخطيط اتجاه النظام، فرغم أن أهمية التخطيط ترجع لأسباب عديدة إلا أن السبب الرئيسي. قد يكون أنه يحدد للنظام (الوحدات والهيئات العمومية) الوجهة التي يسعى إليها وغرضها الرئيسي؛

2- يحدد التخطيط إطاراً موحداً للعمل، فالتخطيط يحدد إطاراً موحداً لاتخاذ القرارات، وهذا أمر مهم لأن غياب التخطيط النظام يعني غياب الهدف، لذلك فإنه من غير خطة، توضح لكل قسم أو نظام فرعي الدور المطلوب منه أو الإضافة المطلوبة منه، فإن النظام سوف يتوقف أمام عدد من الاتجاهات المختلفة والمتنافسة. ولكن في وجود خطة واضحة وفعالة فإن كل وحدة تنظيمية أو كل نظام فرعي يعرف ماذا سيفعل ليضيف إلى أهداف النظام، ومن ثم يمكن لكل الأقسام والأنظمة الفرعية أن تعمل معا بانسجام لتساعد في تحقيق هذه الأهداف؛

3- يساعد التخطيط على معرفة الفرص والمخاطر المستقبلية حيث أن هناك جانب آخر من جوانب الأهمية في التخطيط وهو أنه في حين لا يؤدي التخطيط إلى التحديد الكامل للمخاطر المترتبة على القرارات طويلة المدى، إلا أنه يساعد على معرفة الفرص والمخاطر الكامنة في المستقبل، ويساعد على الأقل على خفض هذه المخاطر؛

4- يساعد التخطيط في رسم الحلول للمشكلات والصعوبات والمعوقات المحتملة الوقوع، وفي كل خطوات التنفيذ، وفي جميع المستويات؛

5- إن التخطيط يسهل عملية الرقابة، والتي تعني الرقابة ضمان موائمة الأنشطة الموضوعية، وهي تشمل على دورة ثلاثية الخطوات هي: وضع المعايير، وقياس الأداء بالنسبة لهذه المعايير والتعرف على الانحرافات وتصحيحها. ويختص التخطيط بالخطوة الأولى من دائرة الرقابة هذه، وذلك بتحديد ما يتعين إنجازه؛

6- التغلب على عدم التأكد والتغير، وذلك لأن المستقبل بما يحويه من عدم تأكد وتغير كما أوضحنا من قبل يجعل التخطيط ضرورة من أهم الضروريات؛

7- التخطيط الفعال يسمح للمديرين بالتحديد المبكر للمشاكل والتهديدات؛

8- يساعد التخطيط في الرشد والتحليل والمنطق في نشاطات وعمليات النظام؛

9- يعمل التخطيط على الاستغلال الأمثل للإمكانات المتاحة مما يؤدي إلى خفض التكاليف إلى أدنى حد؛

10- يؤدي التخطيط إلى خفض الوقت اللازم للقيام بالأنشطة المخططة، لأن الأداء سيقصر على العمل الضروري بالإضافة إلى تحديد الوقت اللازم لتنفيذ كل جزء من أجزاء العمل مع ربطها ببعض من أجل تحقيق الهدف في الوقت المحدد.

وهكذا فإن التخطيط يعمل على زيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية، ومن ثم فهو كما أوضحنا في السابق وظيفة من الوظائف الجوهرية والضرورية للإدارة.

وفيما يخص تخطيط النفقات فهو التصور المنطقي والموضوعي للأهداف المراد بلوغها في المحيط السائد خلال فترة زمنية معينة، سواء كانت أهداف أنية أو مشاريع استثمارية، يؤدي هذا التصور بأجهزة التخطيط إلى وضع الخطوط العريضة للأهداف الرئيسية لتوضيح الرؤية بصفة شاملة، كتحقيق حجم معين من العمليات، وهذا ما يستدعي من أصحاب المراكز الإدارية رسم الخطط التفصيلية تعبيراً عن تلك الأهداف مع مراعاة عامل الزمن والظروف المحيطة الداخلية والخارجية. وأمام هذه التقديرات والاعتبارات توضع الموازنة التقديرية بعد دراسة كامل الافتراضات والبدائل التي تتم في اجتماعات متتالية [85] ص 130.

وتخطيط النفقات تستند أساساً على تحليل وتقدير العوامل التي تؤثر على كل قطاع وهو محاولة لتحديد كميات لتلك العوامل وتشتمل العملية على ثلاثة مراحل أو خطوات كما يلي [40] ص 228:

- الأولى: العوامل القائمة التي تساهم نحو زيادات النفقات أو التخفيضات في النفقات.

- الثانية: تقدير معايير أو أسس الخدمة المطلوبة أو الأهداف التي يتطلب تلبيتها حيث يستوجب الأمر أخذها بعين الاعتبار والاهتمام بها.

- الثالثة: التكاليف التي يفترض تحملها لتقديم الخدمات وعامل الوقت المطلوب وشكل تلك التكاليف لاستخدامها في تكوين الموازنة، إذ لا بد من حسابه بدقة وإعطاء النتائج السديدة لها بهذا الشأن.

2.3.2.3. التنبؤ

التنبؤ يمثل توقع لحادثة معينة أو لموقف معين، أي الحصول على تقديرات لظاهرة ما في مجموعة معينة من الظروف. وهذا يعني عادة أن تكون لدينا فكرة عن العلاقة التي تربط هذه الظروف بتلك الظاهرة، وهو ما يتحقق عن طريق تحليل المشاهدات الماضية وتفسيرها. ويمكن معالجة التنبؤات أو التقديرات بأحد الطريقتين [87] ص 48-59:

الأول: وهو عامل تقديرات عن القيم التي يمكن أن تأخذها المتغيرات المختلفة، وفقا لما سيحدث في المستقبل على أرجح الاحتمالات.

الثاني: هو أن نقوم بوضع قيم فرضية بديلة لبعض المتغيرات المرتبطة بالظاهرة المراد تقدير قيمها مستقبليا، ونبني تقديرات هذه القيم وفقا لكل من هذه الفروض، دون أن يكون هناك ما يدعو إلى تأكيد تحقق هذه الفروض بالذات دون غيرها، وهذا لا يعطي تنبؤات بالمعنى السابق وإنما يؤدي إلى ما يعرف بالإسقاط، ومن الواضح أن الإسقاط نوعاً مشروطاً من التنبؤ.

إذا التنبؤ لا يعتبر تخميناً أو حدساً وإنما هو دراسة علمية تقوم على أسس وقواعد متعارف عليها. ويعتمد التنبؤ على دراسة معلومات وبيانات وإحصاءات وأنماط تاريخية، ومحاولة استنتاج العلاقات والمعاملات، واستخدامها في التنبؤ بما ستكون عليه لحالة أو الظاهرة المدروسة خلال فترة مقبلة من الزمن [78] ص 61.

إنّ التنبؤ بالقيم الاتجاهية لظاهرة معينة يستلزم تتبع المراحل التالية [34] ص 40:

- 1- تحديد هذه الظاهرة أو الظواهر المراد التنبؤ بها؛
- 2- تحليل هذه الظاهرة إلى عناصرها الجزئية حتى يمكن عمل تقدير لكل من هذه العناصر على حدا؛
- 3- دراسة العلاقات القائمة بين هذه الظواهر أو العناصر على حدا؛
- 4- دراسة العلاقات بين هذه الظواهر أو العناصر وغيرها من الظواهر التي يمكن الاسترشاد بها في التنبؤ؛
- 5- تقدير القيم الرقمية لمعاملات هذه العلاقات من واقع البيانات المتوفرة عن الماضي وتصحيحها إذا لزم الأمر بناء على ما يتوقع حدوثه من متغيرات هيكلية؛
- 6- الحصول على معلومات عن المتغيرات التي يراد التنبؤ والإسقاط على أسسها؛
- 7- تكوين تقديرات عن الظاهرة في المستقبل باستخدام العلاقات المنتخبة كأساس للتنبؤ.
- 8- مقارنة النتائج التي تؤدي إليها هذه الطرق البديلة، وانتقاء أفضلها بناء على مناقشة واقعية ومنطقية.

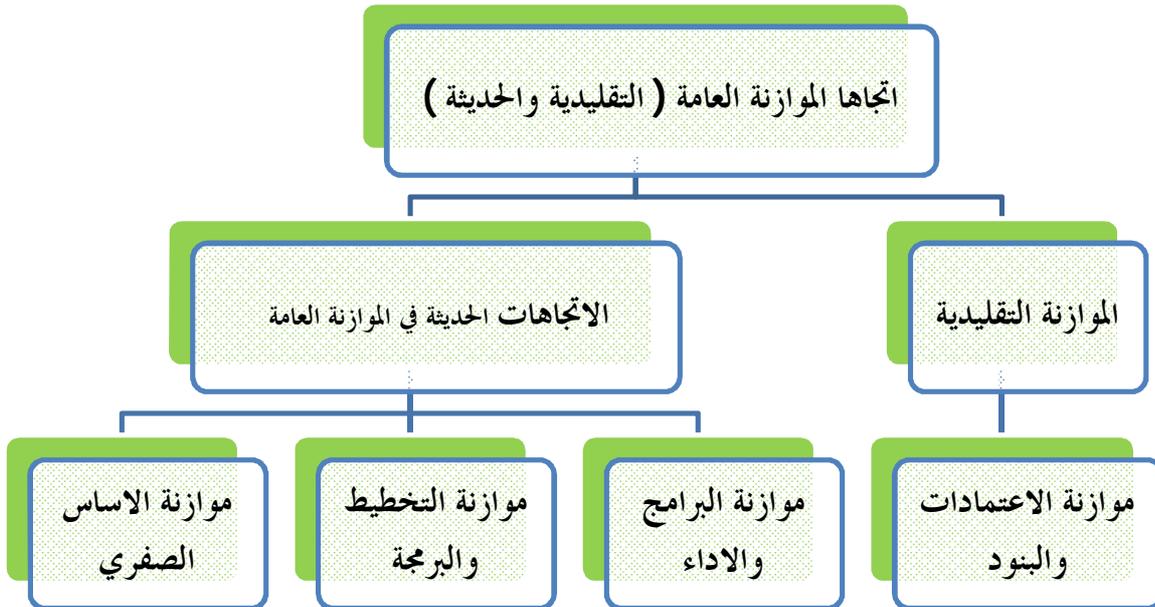
ومما تقدم يمكن لنا القول أن التنبؤ ليس تخطيطاً، وإنما هو أحد الأركان الرئيسية لعملية التخطيط، أي أداة من الأدوات التي يعتمد عليها التخطيط، لاسيما فيما يتعلق بتحديد المؤشرات المستقبلية، وهكذا، طالما أن التخطيط يهتم بالمستقبل... يهتم بما هو آت فإن التنبؤ يبرز كأداة من أدوات التخطيط. والتخطيط بصفة عامة يهدف إلى نقل المؤسسة أو الهيئة العامة كنظام من صورته الراهنة إلى صورة أخرى يكون عليها في المستقبل، ولتحقيق هذا الأمر لا بد من ترسخ تلك الصور، صورة مؤسسة أو هيئة المستقبل في ذهن المخطط، حتى يتمكن من تعبئة كافة الطاقات والإمكانات، وتسخيرها لتحقيق تلك الصورة بالشكل الذي يحقق الكفاية المثلى.

إن ما يعطي أهمية خاصة للتنبؤ هو أنه لا يعالج كحدث منفرد لوحده وحسب، ولكن تؤخذ قاعدته المعيارية ضمانا لمثل هذه المقترحات المستقبلية والتوقعات والتخطيط المستقبلي. وبشكل منتظم مثلا يستكشف ويتم من خلاله اختيار أهداف السياسة والبدائل لكي يمكن إدراج وإسهام الأحداث المنعزلة في شكل عملية صنع القرار وبهذا الشكل ومنذ ابتداء التخطيط الاقتصادي، يستخدم في توقعات الاتجاهات الاقتصادية المستقبلية، ورغم هذا التوجه فإن سجل مسار هذا التطبيق للتنبؤ قد كان مثقلا بالمشاكل، فصحة و مقبولية التنبؤ تعتمد جزئيا على بعد الهدف وكلما كانت الفترة أطول كلما كانت هناك إمكانية لأن تتغير الظروف، فالتوقعات والمقترحات المستقبلية لخمس سنوات يمكن أن تكون أكثر ميلا نحو الخطأ أكثر مما يكون التنبؤ للسنة التالية.

كما أن نجاح التنبؤ وفائدته بالنسبة لصانع القرار تعتمد على موضوعية صانع القرار وقدرته على تقديم التقديرات الصحيحة للاقتصاد من ناحية وبالنسبة لطبيعة محدداته وعملياته المختلفة وهي أفضل الحالات والأوقات، والتي يلاحظ بأنها تعتبر بمثابة المجال الذي يتضمن الكثير من الخطورة وتحتاج بكل وضوح إلى أفضل اهتمام ورعاية. إضافة إلى أنه إذا أريد إثبات قبولها بالنسبة للمشاركة فيجب أن تستند على فهم واضح للاعتبارات السياسية العامة. كما يجب أن تتضمن مشاركة الوزارات والهيئات المرتبطة بعملية الموازنة [40] ص 230-231.

3.3. الاتجاهات الحديثة لإعداد الموازنة العامة كمقترح لترشيد الإنفاق العام

لقد شهدت اتجاهات الموازنة العامة للدولة التي نعرفها في وقتنا الحالي تطورا مهما وواضحا، وكان لذلك أسباب عديدة منها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجيات الكثيرة التي حدثت في العصر الحديث، وكذلك لاتساع الدور الذي أصبحت تلعبه الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. وقد اتخذ التطور في الموازنة العامة للدولة اتجاهات عديدة، والمخطط أدناه يوضح أهم التطورات الأساسية التي مرت بها الموازنة والتي تمثل تغيرات جذرية في الموازنة العامة للدولة.



شكل رقم (07): اتجاهات الموازنة العامة للدولة [52] ص 205.

1.3.3. موازنة الاعتمادات والبنود

إن موازنة الاعتمادات والبنود، هي أول أسلوب لإعداد الموازنة من زاوية التطور التاريخي، وهي الأكثر شيوعاً في إعداد الموازنة العامة في مختلف دول العالم، وتمتاز بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، ويمكن دراسة موازنة الاعتمادات والبنود من خلال العناصر التالية:

1.1.3.3. مفهوم موازنة الاعتمادات والبنود

يقصد بموازنة الاعتمادات والبنود الجمع في تقسيمات الموازنة بين التقسيم الإداري والنوعي، حيث يتم تقسيم النفقات العامة، وكذا الإيرادات العامة إدارياً حسب الجهات الحكومية (الهيكل الإداري أو التنظيمي للدولة) التي تقوم بالإنفاق وتحصيل الإيرادات (أي تحديد مراكز المسؤولية)، ونوعياً حسب السلع والخدمات التي يتم اقتنائها (جانبا النفقات) وحسب أنواع الإيرادات التي يتم تحصيله [54] ص 117.

وتركز موازنة البنود والاعتمادات على تحقيق الرقابة المالية على عناصر المصروفات والإيرادات. فقد نشأت موازنة البنود كنتيجة لانفصال مالية الدولة عن مالية الحاكم، الأمر الذي جعل للمجتمع ممثلاً في السلطة التشريعية دوراً في الرقابة على مالية الدولة، ومن ثم فإن الرقابة المالية مثلت الهدف الرئيسي لهذه الموازنة. وهو ما كان يتلاءم مع الظروف التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر كتواضع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي لدول العالم واقتصار دور الحكومات على أداء الوظائف السيادية (الدفاع، الأمن، القضاء) والوظائف الأخرى التي يحجم الأفراد أو المشروعات الخاصة عن القيام بها بما يتوافق مع تعاليم الاقتصاد الحر التي نادى بها آدم سميث والاقتصاديون التقليديون من بعده، فقد كان الاهتمام الأكبر للحكومات في ذلك الوقت يتركز على أحداث التوازن الحسابي بين الإيرادات والنفقات لتفادي الآثار السلبية التي يمكن أن تترتب على العجز في الموازنة العامة للدولة [44] ص 111.

2.1.3.3. تبويب موازنة الاعتمادات والبنود

إن الأساس الذي يركز عليه هيكل موازنة البنود يتمثل في اعتماده على عرض البيانات في مستويين هما [45] ص 179-180:

1.2.1.3.3. التبويب الإداري

التبويب الإداري هو تقسيم أساسي تستخدمه كل دول العالم في موازنتها العامة، بحيث تعرض الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة على أساس التبويب الإداري للهيكل التنظيمي للدولة، الذي يتطلب تقسيم النشاط الحكومي إلى مجموعة من الوحدات الإدارية (وزارات، إدارات، مصالح). ثم يتم توزيع النفقات داخل هذه الوحدات في فصول أو أبواب أخذاً بالتصنيف الأفقي، بحيث يمكن تحديد نصيب كل وحدة من النفقات والإيرادات. فالموازنة العامة لوزارة ما، قد تقسم إلى أبواب يتعلق كل باب بموازنة فروع الوزارة أو قطاعاتها الرئيسية، ثم تقسم لفصول يتعلق كل منها بموازنة الإدارات الأساسية التي يتكون منها الفرع أو القطاع المعني، وهكذا تستمر تفرعات وتبويب الموازنة في صورة تتوازي مع البناء التنظيمي وتفرعاته.

2.2.1.3.3. التبويب النوعي

تعرض الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة على أساس التبويب النوعي الذي يعتمد على توزيع النفقات وفقاً لأوجهها، أي الغرض الذي يخصص من أجله الاعتماد. ويلاحظ أن الوحدات الإدارية المختلفة تشتري عادة مواد وخدمات متشابهة كدفع أجور العمال، وأثمان الطاقة، ومصروفات الصيانة

وغيرها، وذلك رغم اختلاف البرامج التي تقوم بتنفيذها كل وحدة، وهذا يساعد على وضع تقسيم نوعي موحد لكافة الوحدات الإدارية، يلزم رؤسائها بالصرف في حدود الاعتمادات المخصصة، وطبقا للقوانين واللوائح المالية للدولة، حيث يتم عرض الاعتمادات المخصصة في الموازنة وفقا لبنود الإنفاق، عرضا عموديا. يتم فيه تصنيف النفقات وتوزيعها على البنود والفقرات على أساس التصنيف النوعي لهذه النفقات، والذي يعرف بالتخصيص النمطي أي المتكرر في مختلف الوحدات الإدارية لتجانس النفقات في أوجه الصرف.

ويكون تسلسل توزيع اعتمادات الموازنة بالنسبة للبنود تسلسلا عموديا هو: فصل، بند، فقرة. حيث تأخذ الفصول أرقاما تسلسلية للإدارة العامة التي تخصها الاعتمادات، بينما تأخذ البنود أرقاما تسلسلية داخل الفصول المتفرعة منها، علما أن التويب في الموازنة يتم على أساس إداري وأساس نوعي في وقت واحد.

3.1.3.3. مزايا موازنة الاعتمادات والبنود

لتحديد مدى قدرة موازنة الاعتمادات والبنود على ترشيد الإنفاق العام كأهم أساليب لعلاج عجز الموازنة يمكن تمييز عدة إيجابيات منها [54] ص 117-119:

- تعكس ملامح موازنة البنود والاعتمادات مبررات نشأتها على تحقيق الرقابة على مالية الدولة، حيث تمثلت في الرقابة المحاسبية التي تكفي بالتحقق من التزام السلطة التنفيذية في الأوجه المحددة لإشباع الحاجات العامة دون تجاوز المبالغ المعتمدة حفاظا على توازن الموازنة، وبغض النظر عما تم انجازه من أعمال؛

- يؤدي الدمج بين التويب " الإداري " و " النوعي " إلى تحديد مقتنيات الوحدات التنفيذية من السلع والخدمات، بما يتيح خلق مراكز المسؤولية التي تعتبر أساس محاسبة الاعتمادات والتي تقوم على مقارنة الإنفاق الفعلي بالاعتمادات المقدره بما يمكن من تحديد أوجه الانحراف في الإنفاق والمسؤول عنه حفاظا على المال العام. ويعد ذلك مطلبا من متطلبات ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم التصدي لعجز الموازنة الناشئ عن الإسراف في استخدام المال العام؛

- يفيد الدمج بين التويب " الإداري " و " النوعي " في توحيد الحسابات في كافة الوحدات الحكومية، بما يؤدي إلى تيسير الرقابة المحاسبية التي تقوم بها السلطتين التنفيذية والتشريعية؛

- تفيد عملية المقارنة بين " الإنفاق الفعلي " و " التقديري " في تحديد مدى دقة عملية التنبؤ بالنفقات والإيرادات حال إعداد الموازنة وتحضيرها، بما يمكن من تصويب عملية التقدير في السنوات التالية والاقتراب منها بدقة، ومن ثم التصدي لعجز الموازنة الناشئ عن المبالغة في تقدير أوجه الإنفاق؛

- قد يتم في نطاق موازنة الاعتمادات التمييز بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية (تقسيم اقتصادي) ولمثل هذا التقسيم أهميته عندما تسعى الدولة إلى ترشيد الإنفاق العام عن طريق ضغط بعض البنود، إذ يمكن هذا التقسيم من تحديد البنود التي يمكن ضغطها دون الإضرار بالأهداف التي لها أهمية نسبية أكبر.

4.1.3.3. عيوب موازنة الاعتمادات والبنود

يلاحظ على موازنة الاعتمادات والبنود أوجه القصور التالية [54] ص 119-122:

- أنها لا تمكن من التعرف على الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها وذلك لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقصان في الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات و الأنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق؛

- إن من متطلبات ترشيده الإنفاق العام ومن ثم التصدي لعجز الموازنة العامة تخصيص الموارد وفقا لبرامج تحقيق الأهداف بما يتضمنه ذلك من تقسيم الإنفاق إلى وظائف وبرامج، ثم حصر وقياس منافع وتكاليف كل برنامج بما يمكن من استخدام طرق التقييم الملائمة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق الأهداف؛

- إن اختلاف البعد الزمني لموازنة الاعتمادات باعتبارها تعد عن سنة عن البعد الزمني لعملية التخطيط (متوسط وطويل الأجل) يخلق تعارضا بين هذه الموازنة ومتطلبات التخطيط، علاوة على اختلاف طبيعة البيانات والمعلومات التي تتطلبها عملية التخطيط عن تلك التي توفرها موازنة الاعتمادات؛

- يتم تقدير الاعتمادات في ظل هذه الموازنة على أساس النفقات في السنة السابقة أو متوسط السنوات السابقة، وهو ما يمثل الحد الأدنى للإنفاق في العام التالي، إذ عادة ما يتم زيادة اعتمادات معظم البنود تحسبا للزيادة في الأسعار ومدفوعات الأجور، علاوة على ما يجسد من بنود جديدة للإنفاق، ويلاحظ أن هذا الأسلوب يتعارض بشدة مع ترشيده الإنفاق العام، بل يقنن تزايد الإنفاق العام سنة بعد أخرى، والذي يعد من أهم أسباب استمرار بل تزايد عجز الموازنة؛

- يتطلب ترشيده الإنفاق العام وجود إطار تنفيذي يكفل كفاءة المرونة في التنفيذ، ويمكن من الوقوف على مدى التقدم في انجاز الأعمال، إلا أن موازنة الاعتمادات لا تضمن للحكومة أن تتجاوز الاعتمادات أو أن تنقل من بند إلى آخر في نفس الباب إلا بالرجوع للبرلمان، ولا يخفى ما لهذه القيود من آثار على تأخير تنفيذ الأعمال.

2.3.3. موازنة البرامج و الأداء

إن فكرة موازنة البرامج و الأداء ترجع إلى الدراسات التي تمت في الولايات المتحدة الأمريكية من قبل " لجنة تافت " وكان ذلك في عام 1913، حيث أشار تقرير هذه اللجنة إلى أهمية تبويب الموازنة العامة وفقا لهدف النشاط، إلا أن هذه الفكرة لم تجد قبولا في ذلك الوقت ولم تنفذ إلا في سنة 1934، وذلك عندما بدأت وزارة الزراعة الأمريكية بإعداد موازنة مشروع حوض نهر تينيسي على أساس البرامج و الأداء. وقد تعمقت هذه الفكرة أيضا سنة 1949 نتيجة توصيات لجنة " هوفر " التي دعت إلى تبويب موازنة الولايات المتحدة الأمريكية على أساس البرامج والأنشطة التي تنفذها الحكومة.

إن نقطة التحول في أهداف الموازنة العامة من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء بدأت حين ظهر من يناادي بضرورة إدخال أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها من واجبات بكفاءة وفعالية وفق الخطة المعتمدة من قبل الحكومة.

1.2.3.3. مفهوم موازنة البرامج والأداء

تعددت مفاهيم موازنة البرامج والأداء ولكن العامل المشترك بين هذه المفاهيم هو أنها تركز على الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الوحدات الإدارية، وليس على وسائل تنفيذ الأعمال والأنشطة (عناصر الاستخدامات المختلفة من سلع وخدمات) كما هو الحال في موازنة البنود، وكذلك فإن موازنة البرامج والأداء تركز على الربط أو التنسيق بين البرامج في الوحدات الحكومية وبين الأهداف العامة للدولة، ويتم ذلك بتقسيم الموازنة العامة للدولة إلى موازونات فرعية على مستوى الوحدات الإدارية الأصغر حجما التي تكلف بتنفيذ برنامج كامل أو جزء من برنامج، وفي النهاية يتم تقسيم البرامج إلى مجموعة من الأنشطة التي تترجم إلى وحدات أداء، وعلى ذلك فإنه يتم بناء موازنة البرامج والأداء على أساس تبويب الموازنة وفقا للبرامج ووحدات الأداء أو المسؤولية [44] ص 115.

وهكذا نلاحظ أن موازنة البرامج والأداء تركز على النقاط التالية[44] ص 115:

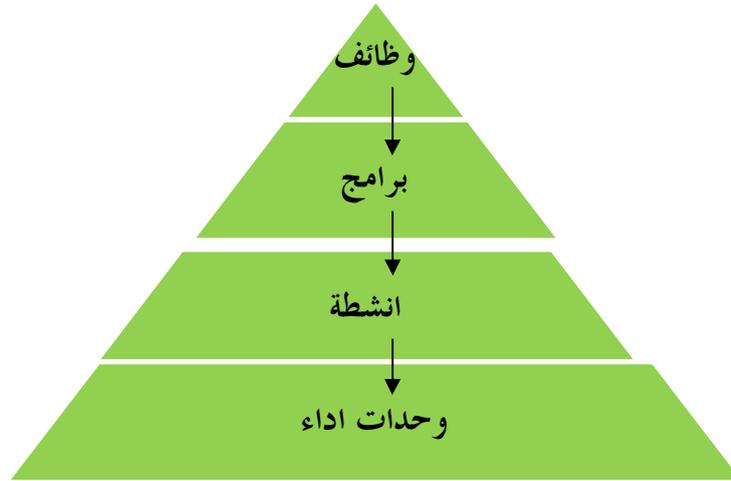
- تحديد الأهداف من العمل الحكومي وتقسيمها على مجموعة من الوزارات والوحدات الإدارية الأخرى التي تشارك في تنفيذ أحد هذه الأهداف وتقسيمها في كل وحدة إدارية حكومية إلى مجموعة من البرامج وتحديد الأنشطة اللازمة لتنفيذها؛

- تعديل النظام المحاسبي كأحد أدوات الإدارة المالية العامة ليشمل استخدام محاسبة التكاليف؛

- تحديد وسائل قياس الأداء، وذلك بتحديد أدوات هذا القياس مثل النسب المئوية ومعدلات الأداء.

2.2.3.3. تبويب موازنة البرامج والأداء

يرتكز التبويب في موازنة البرامج والأداء على التبويب الهرمي المتدرج من الوظائف إلى البرامج إلى الأنشطة ووحدات الأداء. ويوضح الشكل التالي هذا التسلسل الهرمي:



شكل رقم (08): التسلسل الهرمي في تبويب موازنة البرامج والأداء[44] ص 117

1.2.2.3.3. التبويب الوظيفي

يقصد بالتبويب الوظيفي تصنيف جميع النفقات، ثم تبويبها في مجموعات متجانسة، طبقاً للخدمات العامة التي تحققها، بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة، أي أن التبويب الوظيفي يتجه إلى عرض النفقات المخصصة للوظائف العامة للدولة، وليس عرضها على أساس الإدارات العامة المخصصة لها هذه النفقات[12] ص 410. حيث أن المعيار المعتمد في هذا التقسيم هو نوع الوظيفة أو الخدمة التي ينفق المال العام من أجلها، وهذا بغض النظر عن الجهاز الحكومي الذي يقوم بالإنفاق أو طبيعة الأشياء المقنتاة بهذه النفقات، مما يعطي صورة واضحة عن الأهداف التي يخدمها الإنفاق العام. ويمكن بصفة عامة رد الخدمات التي تؤديها الدولة في وقتنا الحالي إلى أربعة مجموعات كبيرة[29] ص 327:

1.1.2.2.3.3. الخدمات العامة

هو كل ما يتعلق بسيادة الدولة التي لا بد لها من القيام بها حيث لا مجال فيها للجهود الخاصة، كخدمات الإدارة العامة والعدالة والدفاع والأمن.

2.1.2.2.3.3. الخدمات الجماعية

هي الخدمات اللازمة للمعيشة المشتركة في مجتمع منظم متمدن كالخدمات الصحية والوقائية وتوصيل الكهرباء والغاز ومياه الشرب وإقامة الجسور والسدود وغيرها.

3.1.2.2.3.3. الخدمات الاجتماعية

تشمل على أوجه النشاط العام المتعلقة بتقديم الخدمات الأساسية لأفراد المجتمع، كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي والإسكان.

4.1.2.2.3.3. الخدمات الاقتصادية

الخدمات التي تقوم بها الدولة، وتتعلق بقطاع الأعمال، ولو كانت هذه الخدمات جماعية أو اجتماعية، طالما أن تقديمها يتم على أساس تجاري، كالتعدين والصناعات الإستخراجية، التجارة والصناعة والزراعة، الخ ...

2.2.2.3.3. التبويب حسب البرامج

تحتوي كل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة على مجموعة من البرامج، ولهذا يعتبر البرنامج الواحد تقسيماً فرعياً من الوظائف الرئيسية للدولة وأحد مكوناتها. ويضم البرنامج الأعمال المتوقع تنفيذها في آجال معينة، وهذا باتخاذ إجراءات محددة، ويتم التعبير عنها في صورة نفقات تبرزها الموازنة العامة، ويتضمن البرنامج عادة بيانات عامة تتناول موضوع البرنامج وجهة تنفيذه وأهدافه ووحدات أداءه، ومدى ارتباطه بالبرامج الأخرى، وبيانات أخرى ضرورية لتوضيح خصائص البرنامج. ويمكن لإدارة واحدة أن تنفذ أكثر من برنامج، كما يمكن لأكثر من إدارة أن تشترك في برنامج واحد.

وقد تقسم البرامج إلى برامج رئيسية وبرامج فرعية منبثقة عنها، حيث يتطلب حجم البرنامج وطبيعته وطريقة إدارته، تفصيله إلى برامج فرعية، كما يمكن أن يكون كل فرع من البرنامج في مستوى التبويب المستقل، وفي بعض تطبيقات هذا التبويب قد يعتبر المشروع الواحد فرعاً من برنامج، عندما يكون المشروع أحد مكونات البرنامج ويساهم في تحقيق الناتج النهائي له. ويقرر مخطط الموازنة العامة أهمية تفرع البرامج في إطار معطيات أداء إنتاجية العمل وتحديده [45] ص 200.

3.2.2.3.3. التبويب حسب النشاط

يتفرع من كل برنامج أو من كل فرع من فروع عدد من الأنشطة التي يمثل كل نشاط منها مجهوداً من العمل المبذول في إطار مكونات البرنامج أو أحد فروعها. فالنشاط هو مجموعة من الأعمال التي ينقسم إليها البرنامج، ويفيد تبويب الأنشطة في داخل الإدارة في تحديد أساس العمل للموازنة والرقابة على العمل، ويجب أن ينعكس النشاط على قدر الإمكان، مسؤولية محددة لقسم من أقسام الإدارة [03] ص 44.

والأنشطة في موازنة البرامج والأداء هي نقطة التركيز بالنسبة للإدارة، حيث تشكل الأساس الأول في إعداد وتقديم الموازنة والحسابات ومتابعة تنفيذ الموازنة، والخاصية المميزة للنشاط أنه يمثل تجمعا للعمليات أو الواجبات التي تعتبر ذات فائدة للمسؤولين بالهيئة لدى اتخاذ القرارات الإدارية وتحليل الأداء. ولكي تقي الأنشطة بهذه الأغراض على وجهها الأكمل يستحسن أن تزود ببعض أدوات القياس الإحصائية عن عبء العمل والاستفادة من الأفراد وتكاليف الوحدة ... الخ [04] ص 34.

3.2.3.3. مزايا موازنة البرامج والأداء

- تمثل موازنة البرامج والأداء أسلوباً لتقسيم الموازنة دعت إليه الحاجة إلى ترشيد الإنفاق العام وتحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات، وتقسيم الوظائف إلى برامج، وإعداد تقارير عن الأداء بما يمكن من متابعة الانجاز، ويعتبر ذلك من متطلبات ترشيد الإنفاق العام، إذ يمكن من التحقق من مدى الكفاءة والاقتصاد في استخدام الموارد [54] ص 128؛
- المرونة في توزيع المخصصات على المهام والأنشطة وفقاً لأهميتها النسبية مما يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للموارد؛
- إيجاد نظام محاسبي على درجة عالية من الكفاءة لتسجيل البيانات المالية وحصر تكاليف الحكومة كافة وإعداد التقارير الموثوق فيها؛
- إمكانية استخدام بياناتها لخدمة الخطط الطويلة الأجل؛

4.2.3.3. سلبيات موازنة البرامج والأداء

- يلاحظ على موازنة البرامج والأداء أنها لا تتضمن عملية تحديد الأهداف وترتيبها والاختيار بينها، كما أنها لا تتضمن دراسة برامج الإنفاق البديلة وتحليلها؛
- النقص الكبير في إعداد الموظفين المؤهلين علمياً وعملياً للزمين لإدارة وتنفيذ هذا النوع من الموازنات، إذ تعاني معظم الحكومات من هذه الظاهرة؛
- صعوبة قياس العديد من الأنشطة والخدمات الحكومية في صورة وحدات ناتج أو تحديد تكلفة الوحدة، الأمر الذي ينعكس على تحديد وحدات القياس وتحليل الأداء؛
- قد يتم قياس تكلفة الأنشطة بالتفصيل دون دراسة مدى مساهمتها في تحقيق أهداف الحكومة ومدى أداء الأنشطة بطريقة مثلى.

3.3.3. موازنة التخطيط والبرمجة

نشأت فكرة موازنة التخطيط والبرمجة لعلاج قصور موازنة البرامج والأداء في الربط بين الموازنات الفرعية للوحدات الإدارية وبين الأهداف الوطنية للحكومة، واقتصر موازنة البرامج والأداء على الأجل القصير، وعدم اختيار البرامج التي تدرج في الموازنة وفقاً للطريقة العلمية لاتخاذ القرارات التي تقضي بالمفاضلة بين البرامج لاختيار أفضلها.

1.3.3.3. مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة

- لقد ساهمت عوامل عديدة في بلورة فكرة هذا النظام الجديد، ومن أهم هذه العوامل الاعتراف بجانب التخطيط كأحد الأعمدة الرئيسية في إعداد الموازنة العامة وضرورة إتباع الأسس العلمية في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالإنفاق العام. ويعتمد هذا النظام على الربط والتكافل بين ثلاثة عوامل رئيسية، هي:
- الأهداف المطلوب تحقيقها (التخطيط)؛
 - وسائل تحقيق الأهداف (البرامج والأنشطة)؛
 - الأموال المتاحة لتمويل البرامج والأنشطة (الموازنة).
- إي أنها تعتمد على التكامل بين هذه العوامل الثلاثة فتبدأ دورتها بالتخطيط وصياغة الأهداف ثم يلي ذلك تحديد البرامج والأنشطة التي تكفل تحقيق هذه الأهداف المرجوة، وبعد ذلك تبحث في مصادر التمويل بالتعرف على الموارد المتاحة لتنفيذ البرنامج الزمني لذلك.
- ويمكن أن يعرف هذا النظام بأنه منهج علمي لاتخاذ القرارات يمكن من قياس التكلفة والعائد للاستخدامات البديلة للموارد الاقتصادية وتشجيع استخدام تلك المعلومات بصفة مستمرة ومنتظمة في صياغة السياسات واتخاذ القرارات وتبدير الأموال في وحدات الجهاز الإداري للدولة [44] ص 120-121.

2.3.3.3. المقومات الأساسية لموازنة التخطيط والبرمجة

لتحقيق متطلبات نجاح هذا النظام فقد اعتمد على عدد من المقومات الأساسية لتحقيق هدف ربط البرامج الحكومية بالأهداف العامة للدولة وتقييم مساهمتها على المستوى الاقتصادي والاجتماعي. وتتلخص المقومات الأساسية لهذا النظام فيما يلي [44] ص 122-126 :

1.2.3.3.3. صياغة الأهداف

يقتضي ذلك التعرف على الأهداف العامة للدولة (الاقتصادية والاجتماعية) ومحاولة صياغة هذه الأهداف في أهداف فرعية أكثر تحديدا ووضوحا، ثم إلى برامج رئيسية وفرعية لتحقيق هذه الأهداف، ثم تحليل البرامج والأنشطة، ويتطلب ذلك:

- تحديد الإطار العام لسياسات الدولة؛
- تحديد الأهداف الرئيسية والفرعية؛
- تحديد نوعية الخدمات والسلع التي تقدمها الهيئات الإدارية؛
- تحديد كمية الخدمات والسلع التي تقدمها الهيئات الإدارية، وهذا يقتضي تحديد الحجم الأمثل للوحدات الإدارية وإمكاناتها، ويرتبط ذلك بسياسة التسعير والتوزيع والاعتبارات الأخرى؛
- توفير التنسيق والتكامل بين القطاعات المختلفة للدولة حتى لا يحدث اختناقا في بعض القطاعات وفائض في قطاعات أخرى.

2.2.3.3.3. تحديد البرامج وتقييمها

من أهم المقومات الأساسية لنظام الموازنة والتخطيط والبرمجة، التعرف على الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف والتي تتمثل في البرامج التي تخطط الوحدات الإدارية لانجازها، ويقتضي ذلك:

- التعرف على البرامج البديلة وحصرها؛
- تحليل البرامج لتحديد الأنشطة التي تنفرع من كل برنامج؛
- تقييم البرامج البديلة، وهذا يتطلب التعرف على التكلفة والعائد من كل برنامج لتحديد أثر كل برنامج على المستوى الوطني، ويجب أن يشمل التقييم الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛
- اختيار البديل الأفضل، وهو البرنامج الذي يحقق أكبر صافي إسهام اجتماعي من استخدام الموارد المتاحة؛
- إعداد الجداول الزمنية لتنفيذ البرامج، وهذا بتوزيع الأنشطة التي يتكون منها البرنامج على الفترات الزمنية.

3.2.3.3.3. تحديد المسؤوليات

لتطبيق هذا النظام ينبغي تقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات إدارية أو مراكز مسؤولية وتحديد البرامج أو الأنشطة التي تدخل في نطاق رقابة واختصاصات كل مركز مما يبرز مشكلة التعارض بين متطلبات التخطيط من تبويب البرامج حسب الأهداف المخططة وبين متطلبات التنظيم من حيث الوحدات المسؤولة عن تنفيذ برنامج معين. فقد يتم تنفيذ برنامج معين في وحدات إدارية عديدة، ويمكن التغلب على هذه المشكلة عن طريق الجمع بين تبويبات فرعية، فيتم التبويب حسب البرامج، ثم التبويب حسب الوحدات الإدارية المسؤولة.

4.2.3.3.3. وضع معدلات ومؤشرات للأداء

يفترض لتطبيق هذه الموازنة صياغة ووضع معدلات ومؤشرات تستخدم كأساس لتقييم أداء الوحدات الإدارية أو مراكز المسؤولية، وكذلك تقييم البرامج والأنشطة الحكومية وبالرغم من صعوبة وضع مثل تلك المعدلات في كثير من المجالات الإدارية إلا أنه ينبغي محاولة التغلب على هذه الصعوبات بالتحليل والدراسة لوحدات الأداء التي يتكون منها كل نشاط ومحاولة تطبيق الأساليب الحديثة في هذا المجال.

5.2.3.3.3. توفير الكفاءات والخبرات البشرية

يعتمد تطبيق نظام موازنة التخطيط والبرمجة على توافر الطاقات البشرية ذات الكفاءة أو الخبرة العالية في مجال التخطيط واتخاذ القرارات وتقييم الأداء في مجال النشاط الحكومي، وهذا يتطلب تدريب العاملين وتأهيلهم وتنمية قدراتهم بما يتفق ومتطلبات هذه الموازنة.

6.2.3.3.3. نظام فعال للمعلومات

تعتمد موازنة التخطيط والبرامج على توفير البيانات والمعلومات الملائمة وبطريقة فورية عن الماضي والحاضر والمستقبل سواء كانت تتعلق بالسياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية أو بالموارد والاستخدامات والإمكانات المتاحة لكل وحدة إدارية أو لكل برنامج أو نشاط.

7.2.3.3.3. تهيئة الظروف والبيئة الملائمة

يعتمد تطبيق نظام موازنة التخطيط والبرمجة على خلق الظروف والبيئة المناسبة لتوفير عناصر النجاح، من حيث رفع الروح المعنوية لدى العاملين ووعيهم بأهمية الصالح والمال العام، ووضع نظام للحوافز وربط الأجر بالإنتاج، ووضع نظم فعالة للثواب والعقاب على أسس موضوعية لتقييم أداء العاملين، وتوفير التجهيزات والمعدات الحديثة، كأجهزة الإعلام الآلي ونظم حفظ البيانات واسترجاعها بما يحقق السرعة والدقة المطلوبة.

3.3.3.3.3. مزايا موازنة التخطيط والبرمجة

يمكن تحديد مدى قدرة هذه الموازنة على علاج عجز الموازنة العامة من خلال ترشيد الإنفاق العام كالتالي:

- إن تخطيط الإنفاق العام لمدة طويلة وبرمجته في قالب محددة يلزم المسؤولين عن المرافق العامة بدراسة احتياجاتهم بدقة وتحديد كيفية تحقيق أهدافهم، ومن ثم فإنهم يبتعدون تماما عن التوكل في عملهم وعن الاعتماد على الظروف لحل مشاكلهم [72] ص 52-53؛
- تمكن موازنة التخطيط والبرمجة من تحديد أهداف المجتمع، وترتيبها حسب أهميتها النسبية وفقا للمرحلة التي يمر بها المجتمع، مع ربط الأهداف بالبرامج، وتعد تلك الإجراءات بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد الإنفاق من خلال الموازنة العامة؛
- يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال الموازنة إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والموازنة، وأهمها القضاء على ظاهرة اختلاف المدى الزمني للموازنة عن المدى الزمني للخطة، الأمر الذي يمكن من تخطيط البرامج في ضوء الموارد المالية المتاحة والممكنة، ومن ثم القضاء على ظاهرة قصور الاعتمادات بالموازنة عن تغطية تكاليف برامج الخطة وإهدار الموارد التي تنفق على بعض البرامج دون إكمالها، علاوة على إهمال الآثار طويلة الأجل لبرامج الإنفاق العام؛
- يؤدي التخطيط الشامل من خلال الموازنة العامة إلى التنسيق بين كل من برامج الإنفاق العام والخاص، ومن القضاء على ظاهرة تعارض برامج الإنفاق العام مع الإنفاق الخاص، الأمر الذي يكفل تخصيص أفضل للموارد على المستوى الوطني؛
- يؤدي تخصيص الإنفاق العام على أساس " برامج تحقيق الأهداف "، وبغض النظر عن الهيكل الإداري، إلى توضيح الدور الوظيفي للإنفاق العام، وخلق نوع من التنسيق بين الوحدات التنفيذية التي تشترك في الاضطلاع ببرنامج معين؛
- إن تخصيص الإنفاق وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف، يؤدي إلى القضاء على المعايير غير الموضوعية التي تحكم عملية تخصيص الاعتمادات في ظل التقسيم الإداري والنوعي (موازنة الاعتمادات والبنود)، ويبرز مبررات الحصول على الاعتمادات وفقا لمعايير موضوعية، علاوة على تغيير مفهوم الرقابة، بحيث تركز على تحقيق الأهداف (رقابة تقييمية) بدلا من التركيز على قانونية صرف الاعتمادات (رقابة محاسبية) [54] ص 134-135.

4.3.3.3. عيوب موازنة التخطيط والبرامج

يلاحظ على هذه الموازنة وفي ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام أوجه القصور التالية [54] ص 136-137 :

1.4.3.3.3. من حيث " الفعالية "

تركز موازنة التخطيط والبرمجة حال اتخاذ قرارات تخصيص الموارد على دراسة البرامج الجديدة وتحليلها وتقييمها دون البرامج القائمة، الأمر الذي يؤدي إلى استمرار أو زيادة الإنفاق على البرامج القائمة والتي قد تكون فقدت فعاليتها نتيجة تغير العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحكم عملية اتخاذ قرارات تخصيص الموارد، ويتضمن ذلك تعارضا مع " الفعالية "، وخاصة أن بعض البرامج الجديدة قد تكون ذات منافع أكبر ومن ثم لها أولوية أكبر في تخصيص الموارد مقارنة بالبرامج القائمة، هذا، علاوة على عدم القضاء على ظاهرة " الموازنة المتزايدة " والتي تعد من أهم مظاهر عدم ترشيد الإنفاق العام، باعتبار أنها تتضمن استمرار إدراج اعتمادات للبرامج القائمة بغض النظر عن مدى فعاليتها وجدوى الإنفاق عليها.

2.4.3.3.3. من حيث " الكفاءة "

تركز موازنة التخطيط والبرمجة على " الفعالية " دون " الكفاءة "، إذ أنها توضح ما سوف يتم تنفيذه دون توضيح كيفية ذلك، وهذا لأنها لا تتضمن وجود إطار إجرائي يضمن كفاءة التنفيذ، ولعل السبب في ذلك هو التباعد بين المستوى التنفيذي والمستوى الذي عنده تعدد قرارات تخصيص الموارد، كذلك يلاحظ أن موازنة التخطيط والبرمجة تركز على التحليل الكلي، إذ يمثل " البرنامج " (دون مكوناته من أنشطة ومشروعات ومهام) وحدة اتخاذ القرارات، كما أن تدفق القرارات يتم من أعلى إلى أسفل وبصورة مركزية، وهذا لأنه لا يطلب من المديرين التنفيذيين بالمستويات الإدارية الدنيا الاختيار بين البدائل، أو تحديد حجم المدخلات، أو مستوى المخرجات، ويؤدي ذلك علاوة على عدم تحقيق " كفاءة الأداء "، إلى ضعف رغبة هؤلاء المديرين التنفيذيين في المشاركة في إنجاز الأعمال .

4.3.3. موازنة الأساس الصفري

تعتبر موازنة الأساس الصفري الموجة الأخيرة من موجات إصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة. وبصفة عامة جاءت موازنة الأساس الصفري لتخدم أهداف الحكومة في مجال تحقيق كفاءة وفعالية أكبر في أداء الأنشطة الحكومية، وهذا بتحديد الأولويات بين البرامج الحكومية، وإلقاء الضوء على جدوى تلك البرامج ومحاولة إعادة تخصيص الموارد بشكل أفضل. وقد برزت موازنة الأساس الصفري كمحاولة للتغلب على المشاكل والعقبات التطبيقية التي صادفت النظم الأخرى للموازنة.

1.4.3.3.3. مفهوم موازنة الأساس الصفري

تعتبر موازنة الأساس الصفري فلسفة متكاملة وتتميز عن الموازنة التقليدية في أنها تستند إلى فكر علمي يساعد على توفير أفضل الظروف للإبداع والابتكار والتخلص من الروتين الحكومي، وهذا من خلال ممارسة التقييم.

ولقد اختلفت وتعددت تفسيرات موازنة الأساس الصفري، ففي حين تفسر على أنها تطوير لمدخل " الإدارة بالأهداف " الذي اتبعته الشركة الأمريكية " instruments Texas " لفترة طويلة تفسر أيضا على أنها تأخذ الاتجاه العكسي للموازنة التقليدية فبدلا من تحديد إجمالي التكاليف المقدرة للفترة القادمة ثم توزيعها على الاستخدامات المختلفة فإنها تبدأ بمراجعة وتقييم البرامج المختلفة وقبولها على أساس كفاءتها وفعاليتها ثم إعداد الموازنة والوصول إلى إجمالي التكاليف كنتيجة نهائية لعملية تحليل ومراجعة وتقييم البرامج على مستوى الوحدات الإدارية المختلفة. ويرى Draper وآخرون أن جوهر موازنة الأساس الصفري يتلخص في محاولة ترشيد عملية إعداد الموازنة بنظام يكون من شأنه [44] ص 129:

- المعاونة في تخصيص موارد الدولة؛

- المساعدة في تعظيم الرفاهية الاجتماعية.

وبعبارة أخرى، يرى أنها أسلوب عمل يساعد متخذي القرارات للوصول إلى المزج المناسب الذي يحقق أكبر إشباع لاحتياجات المجتمع وتحقيق رغباته، وبصفة عامة تفسر موازنة الأساس الصفري على أنها عملية التخطيط والتشغيل وإعداد الموازنة بصورة تفصيلية بحيث تلقي على عاتق كل مسئول مهمة تبرير الموارد المطلوب تخصيصها لبرامجه بحيث يبين لماذا يعتزم أن ينفق أي مال فهو لا يطالب فقط بتبرير الزيادة عن السنة ولكنه مطالب بتبرير أي عمل أو نشاط يخطط لإنجازه من الصفر بافتراض اعتماد في الموازنة السابقة كان صفرا. ويتضح مما سبق أن:

- 1- الموازنة الصفريّة لها فلسفة متميزة تعتمد منهج وأسس ومبادئ التخطيط والمتابعة واتخاذ القرارات؛
- 2- لفظ " الصفريّة " لا يعني انكسار الجهود السابقة وعدم استمرارية البرامج والأنشطة وما يعكسه ذلك من آثار سلوكية سلبية. وإنما القصد هنا هو مراجعة وتقييم كل شيء. وبالطبع فإن هذه العملية تعتمد على البيانات والمعلومات التاريخية للفترات السابقة.
- 3- لفظ " الصفريّة " لا يعني التنازل للمجهودات كتطور منطقي لما سبقتها من تطورات لأن التطور عملية تراكمية؛

4- عملية المراجعة والتقييم تشمل جميع الأنشطة سواء كانت ضمن برامج جديدة أو برامج قائمة فعلا؛

- 5- التقييم وتركيب الأولويات (المفاضلة) لا يتم لكل برنامج على حدة وإنما تتم لكل مجموعة القرارات. وتمثل الموازنة الصفريّة بهذا المعنى أداة تخطيطية ورقابية تنتهج أسلوبا متميزا في المراجعة والتقييم المستمر للبرامج والأنشطة الحكومية وتنسجم تماما مع الأصول والمبادئ العلمية لعملية اتخاذ القرارات. كذلك فإنه تقدم منهجا علميا في التخطيط الإستراتيجي، بالإضافة إلى ذلك تعكس الاتجاهات الحديثة التي تتبنى استخدام الأسس والمبادئ التجارية والاقتصادية السليمة في مجال الإدارة الحكومية [44] ص 130.

2.4.3.3. خطوات تطبيق موازنة الأساس الصفري

إن أهم ما يميز الأساس الصفري هو التأكيد على جانب المشاركة بين كافة المستويات الإدارية، إذا أن دورة إعداد هذه الموازنة تأخذ الشكل الدائري الذي تتدفق فيه المعلومات من القمة إلى القاعدة، ثم من القاعدة إلى القمة وهكذا، ويتضح ذلك من خلال استقراء خطوات تطبيق هذه الموازنة، والتي تتمثل في [54] ص 158 :

1.2.4.3.3. تحديد وحدات اتخاذ القرارات

تتضمن هذه الخطوة تحديد الأهداف طويلة وقصير الأجل، ومراكز اتخاذ قرارات تخصيص الموارد، وإعادة تشكيل الهيكل التنظيمي وفقا لبرامج تحقيق الأهداف، فوحدة القرار تعرف بأنها " مجموعة من الأنشطة التي على أساسها يتم التحليل "، وهي قد تكون " مركز تكاليف " أو " كيانا تنظيميا " أو " برنامجا " أو مجموعة من " البرامج " أو " الأنشطة " التي يمكن تحديدها، وتحليلها بكفاءة، وتخصيص الموارد على أساسها، بمعنى أن وحدة القرار تمثل عنصرا من عناصر هيكل اتخاذ القرارات، المحددة وفقا للمسار التقاطعي للبرامج وعلى أساس الأضطلاع بعمل معين تكون مسؤولة.

2.2.4.3.3. مجموعات القرارات

تتمثل مخرجات تحديد وحدات القرارات في تحديد الأهداف والمؤشرات والملاح العامة (نوعية الخدمات المطلوب أدائها، الحد الأقصى لحجم العمالة، الحجم الأقصى لاعتمادات) التي في ضوءها يتم إعداد مجموعات القرارات، وتساعد هذه المؤشرات في جعل البيانات والمعلومات التي تتضمنها مجموعات القرارات تتم في إطار السياسة العامة للجهات الحكومية. وبمجرد تحديد هذه المؤشرات يبدأ المدراء في إعداد مجموعات القرارات، والتي تعرف بأنها " وثيقة تحدد وتعرف وتصف الأنشطة بطريقة تمكن المدراء من تقييمها وترتيبها بالنسبة للأنشطة الأخرى، وبما يمكن من اتخاذ قرار بتحويلها أو استبعادها ".

وبالرغم من اختلاف تصميم وشكل مجموعات القرارات من وحدة إلى أخرى إلا إنها تتضمن المعلومات الأساسية التالية [54] ص 159:

- 1- أهداف البرنامج أو النشاط؛
- 2- كيفية تنفيذ البرنامج أو النشاط؛
- 3- تحديد المستويات البديلة للإنفاق على كل برنامج أو نشاط؛
- 4- تحديد حجم الموارد المطلوبة لتنفيذ البرنامج أو النشاط؛
- 5- تحديد النتائج المتوقعة من عدم تنفيذ البرنامج أو النشاط وإلغاء الاعتماد التي كانت مقررة، ويتضمن ذلك توضيح المنافع (العوائد) والتكاليف لكل برنامج، متمثلة في الآثار التي تترتب على اعتماده أو عدم اعتماده.

3.2.4.3.3. مراجعة مجموعات القرارات وترتيبها

تعتمد موازنة الأساس الصفري على المراجعة والتقييم المستمر للبرامج والأنشطة سواء كانت جديدة أو قائمة فعلا، ويتم اعتماد البرنامج أو نشاط على أساس أهميته ومنفعته للوحدة والمجتمع ككل. ويحقق ذلك توفير الموارد الاقتصادية وتخصيصها للبرامج الجديدة أو الأعلى ترتيبا في الأولوية. بحيث يمكن تعريف عملية الترتيب بأنها " العملية التي تمكن من تحقيق التخصيص الأمثل للموارد النادرة على أكثر البدائل كفاءة وإنتاجية ".

وتتم المفاضلة بين البدائل بعد ترتيب مجموعات القرارات ترتيبا تنازليا وفقا للأولوية لكل مجموعة بإتباع طرق عديدة للترتيب، أهمها طريقة التكلفة والعائد وطريقة التقدير أو الحكم الشخصي من خلال لجان ذات إجراءات ونظم خاصة. ويلاحظ هنا أن المفاضلة ليست بين برنامج وآخر، وإنما بين مجموعات القرارات [44] ص 139-140.

4.2.4.3.3. إعداد تقديرات الموازنة

بعد ترتيب مجموعات القرارات، وفي ظل تحديد الحد الأقصى للإنفاق، يمكن تحديد الحجم الإجمالي للإنفاق العام موزعا على برامج وأنشطة تحقيق الأهداف، كذلك فإن مجموع تكاليف مجموعات القرارات المختلفة (خدمة العمل، مستلزمات الإنتاج، التكاليف الاستثمارية،... الخ) يمكن من إعداد الموازنة في صورة التقسيم النوعي للإنفاق موزعا على وحدات القرارات، ولهذا فإن موازنة الأساس الصفري تتضمن تقسيم إداري ونوعي للإنفاق، ولكن كتقسيم ثانوي، ومرحلة نهائية في مرحلة إعداد هذه الموازنة [54] ص 159.

3.4.3.3. مزايا موازنة الأساس الصفري

إن ما تتميز به موازنة الأساس الصفري عن غيرها من أساليب الموازنة ويجعلها أكثر قدرة على الوفاء بمتطلبات ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم التصدي لعجز الموازنة فيتمثل في [54] ص 161-162:

- 1- تتميز هذه الموازنة بالعمل على تقييم برامج الإنفاق الجديدة والقائمة بما يضمن المزيد من الفعالية في تخصيص الموارد، ومن ثم مزيدا من الرشد في الإنفاق العام، وخاصة أن إعادة تقييم البرامج القائمة يؤدي إلى القضاء على ظاهرة " الموازنة المتزايدة " والتي تعتبر من أهم مظاهر البعد عن ترشيد الإنفاق العام وأهم أسباب عجز الموازنة، نظرا لما تؤدي إليه من زيادة الاعتمادات التي فقدت فعاليتها؛
- 2- يعتبر تحديد المستويات البديلة للإنفاق على البرامج والأنشطة من مستحدثات الأساس الصفري، ويعد ذلك من أهم متطلبات ترشيد الإنفاق العام وخاصة عند مستويات الإنفاق ذات التكاليف الأقل التي يكون لها أولوية في مرحلة ترتيب مجموعات القرارات، بل إن تحديد المستويات البديلة للإنفاق مع وجود تحديد مسبق للحد الأقصى للإنفاق، يؤدي بالوحدات الحكومية إلى الترشيح في استخدام الموارد بما يمكنها من تحقيق هذه الأهداف، وخاصة أنه سوف يتم تقييم أداءها اعتمادا على معايير للأداء ومقاييس للفعالية؛

3- تتميز أيضا موازنة الأساس الصفري بتأكيد روح المشاركة في اتخاذ القرارات، ففي الوقت الذي تتدفق فيه المعلومات من أعلى إلى أسفل في ظل موازنة التخطيط والبرمجة، وما يؤدي إليه ذلك من مركزية التطبيق، ومن أسفل إلى أعلى في ظل موازنة البرامج والأداء، متضمنا حرصا على الكفاءة دون تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد، فإن تدفق المعلومات في ظل الأساس الصفري يتم من أعلى إلى أسفل في مرحلة تحديد وحدات القرارات، ومن أسفل إلى أعلى في مرحلة تحديد مجموعات القرارات وكذا ترتيبها (الترتيب الأولي)، ثم من أعلى إلى أسفل في مرحلة إعادة الترتيب (الترتيب النهائي)، ويؤدي ذلك إلى مشاركة كافة المستويات في تخطيط وإدارة والرقابة على الموازنة العامة، ويجعل عملية التخطيط متفقة مع إمكانيات التطبيق.

4.4.3.3. عيوب موازنة الأساس الصفري

- برغم من أن موازنة الأساس الصفري هي آخر التطورات الحاصلة في أساليب إعداد الموازنات، إلا أنه يمكن ملاحظة أوجه القصور التالية [45] ص 230:
- 1- نقص المعايير الضرورية لعملية تقييم ومراجعة البرامج الحكومية؛
 - 2- الارتفاع الكبير في تكاليف تطبيقها، حيث تستلزم تدريباً خاصاً ومهارات عالية المستوى للموظفين الذين سوف يتولون تنفيذها؛
 - 3- أنها لم تكتمل لتصبح نظاماً جديداً وبديلاً لأنظمة الموازنة الحكومية، لا من حيث هيكلها التنظيمي، ولا من حيث اعتمادها تبويبات معينة خاصة بها، ذلك أن هذا النمط من الموازنة يقوم أساساً على مفهوم جديد لوسائل وطرق إعداد الموازنة وفقاً لقاعدة صفرية، لا تأخذ بعين الاعتبار النفقات السابقة.

خلاصة

إن ما يمكن الوصول إليه من خلال هذا الفصل: هو أن علاج عجز الموازنة من خلال ترشيد الإنفاق العام يتطلب مراعاة عدد من الخطوات أهمها: تحديد الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها بصورة دقيقة، حصر وتحديد البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف واستخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج، تخصيص الموارد المتاحة وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف بحيث يتم إعادة تنظيم الهيكل الإداري لأجهزة الدولة بما يتفق ومتطلبات الاضطلاع بالبرامج، تفصيل البرامج إلى مكوناتها من برامج فرعية وأنشطة ومهام الأمر الذي يمكن من تحديد مراكز المسؤولية في انجازات البرامج، وأخيرا تطوير تقسيمات الموازنة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية على المستويين الكلي (تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص) والجزئي (تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة)، وقادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء (الرقابة التقييمية) والرقابة المستندية، بما يضمن فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد.

وبهذا، فإن ترشيد الإنفاق العام يعد أفضل أساليب علاج العجز الموازني بما يؤدي إليه من فعالية وكفاءة في تخصيص الموارد المالية المتاحة بشكل يقود إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة من الدولة وتجنب الآثار السلبية المصاحبة للأساليب التقليدية لعلاج عجز الموازنة.

إن ما تطرقنا له خلال هذا الفصل والفصلين السابقين، يتطلب منا الوقوف على تقسيمات الموازنة وترشيد الإنفاق العام بالجزائر، ذلك لأن الدولة الجزائرية تعتمد بدرجة كبيرة على الإنفاق العام في تحقيق أهداف المجتمع، وتعاني من عجز مزمن في موازنتها في ظل قصور طاقتها التمويلية، وبما أن الجزائر تعتمد في تقسيم موازنتها العامة على الموازنة التقليدية، فإنه ينبغي تحديد العلاقة بين عجز الموازنة العامة في الجزائر وتقسيمات الموازنة المتبعة، وتحديد الآفاق المرتبطة بتطوير تلك التقسيمات على ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم علاج عجز الموازنة العامة. وهذا ما نسعى إلى إيضاحه خلال الفصل المقبل.

الفصل 4

الموازنة العامة وأهمية ترشيد الإنفاق العام في الجزائر

أوضحنا في الفصل الثالث أن ترشيد الإنفاق العام يعني العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها داخل قطاعات الدولة بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع الحاجات العامة الضرورية واللازمة، كذلك اتضح في ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام كأهم أساليب لعلاج عجز الموازنة بضرورة تكامل تقسيمات الموازنة، بحيث يكمل كل تقسيم أوجه قصور التقسيمات الأخرى.

ولأن الدولة الجزائرية تعتمد بدرجة كبيرة على الإنفاق العام في تحقيق أهداف المجتمع، وتعاني من عجز موازنة الدولة في ظل قصور طاقتها التمويلية، ولما كانت الجزائر تعتمد في تقسيم موازنتها العامة على التقسيمات التقليدية، فإننا نهدف من خلال هذا الفصل إلى تحديد العلاقة بين تقسيمات الموازنة المتبعة وعجز الموازنة العامة في الجزائر واعتزام الدولة الجزائرية على تطوير تلك التقسيمات من أجل ترشيد إنفاقها العام، ومن ثم علاج عجز الموازنة العامة، وذلك بتحول من النظام التقليدي في إعداد الموازنة إلى نظام موازنة البرامج القائمة على تحقيق النتائج ابتداء من السنة المالية 2012.

وبهذا الصدد سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاث عناصر:

- الموازنة العامة في الجزائر في ظل التشريع الحالي؛

- تطور الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة الممتدة 1995-2009؛

- مشروع عصرنه نظام الموازنة العامة.

1.4. الموازنة العامة في الجزائر في التشريع المالي الحالي

يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، القانون المحدد لمعالم المالية العامة الجزائرية الحديثة، بحيث عرف الميزانية العامة للدولة بأنها " تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها" [90].

كما يعرف القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الميزانية العامة بأنها " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها "[91].

ومن خلال هذين التعريفين يمكن التعرض للموازنة العامة للدولة في الجزائر على النحو التالي:

1.1.4. تطور النظام المالي في الجزائر

لقد عرف النظام المالي الجزائري عدة تطورات انعكست آثارها على الموازنة العامة للدولة. فقد شهدت الجزائر عبر تاريخها بدء بالعهد العثماني ومرورا بمرحلة الاستعمار الفرنسي إلى الاستقلال، أوضاع اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفة أثرت بشكل مباشر على المالية العامة، ومنه على نظام الموازنة العامة في كل مرحلة من هذه المراحل، وهو ما سنتطرق إليه بصفة مختصرة من خلال العناصر التالية:

1.1.1.4. النظام المالي في المرحلة العثمانية

اعتمدت الدولة الجزائرية في هذه المرحلة، تنظيما ماليا يستند إلى مبادئ الشريعة الإسلامية. حيث كان النظام المالي الجزائري في العهد العثماني يقوم على مصادر دخل محددة ووجوه إنفاق معينة.

فقد كان نظام الضرائب في المرحلة العثمانية يمتاز بتعدد مصادره، وتأثيره على كل الأنشطة الاقتصادية المنتجة سواء منها الفلاحية أو الصناعية أو التجارية، حيث لم يتم استثناء أي مادة قابلة للدفع. كما كان يتصف هذا النظام بالواقعية، فهو كان يأخذ بعين الاعتبار واقع البلاد ونفسية الأهالي، بالإضافة إلى اختصاص كل منطقة بضريبة تتلاءم وطبيعة تضاريسها ومناخها.

أما وجوه الإنفاق التي كانت تتحملها خزينة الدولة، فيمكن تقسيمها إلى نوعين:

- النوع الأول: يتعلق بالنفقات الضرورية للمحافظة على الأمن والاستقرار الداخلي وضمان مصالح الفئة الحاكمة، وينحصر في دفع أجور الجند والموظفين وتلبية متطلبات التجهيزات العسكرية.

- النوع الثاني: يتعلق بالنفقات التي تساهم بها الخزينة بصورة غير مباشرة عن طريق بيت المال أو الأوقاف أو الزكاة.

وأما الخزينة فقد كانت تمثل العصب الحساس للدولة، وهي المؤثر المباشر على سياسة الحكام فيما يتخذونه من قرارات تخص الحياة الاقتصادية والمالية، كما أنها تمثل رمز سياسة الموازنة العامة للدولة الجزائرية قبل الاحتلال [46] ص 9.

2.1.1.4. النظام المالي في مرحلة الاحتلال الفرنسي

تعود بداية ظهور النظام المالي للاستعمار الفرنسي في الجزائر إلى سنة 1833، حيث قامت لجنة خاصة بتقسيم النفقات الخاصة بالجزائر إلى:

- قسم خاص بالحرب لتغطية النفقات العسكرية؛

- قسم خاص بالمصالح المدنية لتغطية النفقات المدنية.

أما المرحلة الممتدة من سنة 1834 إلى سنة 1845 فقد اتسم سلوك السلطات الفرنسية في مؤسساتها الاستعمارية بالتذبذب، وبالتالي أعدت السلطات الاستعمارية ميزانية خاصة للجزائر من أجل تدارك النقص المسجل في تغطية النفقات العسكرية والنفقات المدنية.

وفي سنة 1844 اقترحت لجنة برلمانية خاصة مكلفة بدراسة دفاتر الاعتمادات الإضافية للجزائر، دمج الميزانيتين في ميزانية واحدة تكون تحت رقابة البرلمان، وقد تحقق ذلك ابتداء من 1846/01/01 بجعل كل الإيرادات والنفقات تلحق بميزانية الدولة باستثناء التي لها طابع محلي، حيث أصبحت الميزانية تعد في وثيقة واحدة تعرف بميزانية بلديات الجزائر والمقاطعات و الدوائر الجزائرية.

وقد عرفت ميزانية الجزائر من حيث إعدادها وهيكلتها تغييرات كثيرة خلال الفترة الممتدة من سنة 1845 إلى سنة 1900. ففي مرحلة أولى في الفترة الممتدة من سنة 1845 إلى سنة 1858 أصبحت الميزانية تعد وتدمج في مصالح وزارة الحربية، ثم في الفترة الممتدة من سنة 1858 إلى سنة 1860 أصبحت تعد الميزانية من وزارة الجزائر. وفي مرحلة ثانية في الفترة الممتدة من سنة 1860 إلى سنة 1881 التي عرفت بالاستقلال المالي المحدود، فإن الحاكم العسكري العام هو الذي يعد مشروع الميزانية ويرسله إلى وزارة الحرب لإدماجه في ميزانية وزارته، وفي سنة 1871 فإن إحلال حاكم مدني محل الحاكم العسكري، الذي أصبح يحول هذه الميزانية إلى وزارة الداخلية. ثم في مرحلة ثالثة الممتدة من سنة 1881 إلى سنة 1900 فقد تم إلحاق كل المصالح الجزائرية مباشرة بالوزارات الفرنسية المعنية، فالجزائر لم تعد كيانا موحدا، ولكن مجموعة من ثلاثة مقاطعات فرنسية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي وليس لها موازنة.

وفي 19 ديسمبر 1900 صادق البرلمان الفرنسي على قانون يتم بموجبه إنشاء ميزانية خاصة بالجزائر تضم كل إيراداتها وكل نفقاتها، بما يعني التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. فالجزائر بموجب هذا القانون تبقى كيان إداري خاضع لوصاية السلطات الفرنسية، وتخصيص ميزانية لها لا يعني منحها الاستقلال السياسي، فالمجالس المحلية الجزائرية المكلفة بتقدير وإجازة الإيرادات العامة والنفقات السنوية للجزائر تظل تحت متابعة ومراقبة وزارة الداخلية ووزارة المالية. وقد حافظ قانون 20 سبتمبر 1947 على استقلالية هذه الميزانية، وذلك إلى غاية الإصلاحات المحدثة بفعل ثورة التحرير الجزائرية ابتداء من سنة 1956.

فقد أجريت عدت تعديلات على الميزانية بين سنة 1956 وسنة 1959 وتتمثل في التمييز التدريجي بين ميزانية الشمال الجزائري وميزانية الصحراء بإقامة وزارة للصحراء، وأخيرا تسيير اعتماد الميزانية غير العادية من طرف هيئات خاصة كصندوق التجهيز.

وابتداء من سنة 1959 تم وضع هياكل ميزانية وإجراءات مالية جديدة تخص الجزائر بموجب قانون 1959/07/02، وهذا من أجل تقليص الميزانية الجزائرية في ميزانية لا تحتوي إلا على نفقات المصالح المدنية التي لا تتحملها الميزانية الفرنسية. ومضمون ذلك استبعاد النفقات المسلحة في ميزانية كتابة الدولة للشؤون الجزائر، وكذلك تلك المسجلة في ميزانية وزارة الصحراء [46] ص 10-14.

3.1.1.4. النظام المالي الجزائري بعد الاستقلال

يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم بقوانين المالية، المصدر الأساسي الذي يحدد معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة، هذا إضافة إلى قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا المراسيم التنفيذية الخاصة بتطبيقه.

فبعد الاستقلال كان هناك ما يشبه الفراغ القانوني ولاسيما في مجال التشريع المالي. وبما أنه كان من المستحيل ترك البلاد بدون قانون. فقد تم بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، والرامي إلى التمديد، حتى إشعار آخر، لمفعول التشريع الفرنسي، فقد استمر العمل بمعظم النصوص التشريعية والتنظيمية التي كانت تحكم نظام المالية العامة والمحاسبة العمومية في فرنسا بصفة عامة، لاسيما المرسوم الإمبراطوري المؤرخ في 31 ماي 1862 والمتضمن تنظيم المحاسبة العمومية، أو التي كانت خاصة بالجزائر المستعمرة كالمرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 19 جوان 1950 المتعلق بالنظام المالي للجزائر، وكذلك المرسوم المؤرخ في 19 جوان 1956، والأمر التنظيمي المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية.

لكن بعد إبطال العمل بهذه النصوص وغيرها من القوانين والأنظمة العائدة للحقبة الاستعمارية في 05 جويلية 1975، وهذا تطبيقا لإحكام الأمر رقم 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973، تبنى الفراغ القانوني السالف الذكر، إلا أنه يجب التأكيد على أن هذا الفراغ القانوني لم يكن يعني عدم وجود أي نص قانوني متعلق بالمالية العامة والمحاسبة العمومية وذي مصدر جزائري. بل على العكس من ذلك، وبداية من السنوات الأولى للاستقلال صدرت مجموعة معتبرة من النصوص التنظيمية في مختلف جوانب تسيير المالية العامة.

لعل أهم النصوص التنظيمية التي يمكن ذكرها في هذا السياق ما ورد في قانون المالية لسنة 1965 من إجراءات متعلقة بنظام الموازنة العامة، والأمر المتضمن قانون المالية لسنة 1966، حيث يعتبر قانون المالية لهذه السنة كنموذج مرجعي لقوانين المالية الجزائرية، وذلك إلى حين صدور القانوني التنظيمي الذي يحدد طريقة تقديم قوانين المالية، وكذا قانون المالية لسنة 1970 التي تكفل بوضع الإجراءات التي تسمح بتسهيل التسيير المالي وإنجاز برامج التجهيز، وضبط العلاقات الوظيفية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي السمة المشتركة التي ميزت قوانين المالية إلى غاية صدور نص تشريعي يحدد كيفية تقديم قوانين المالية، هذا إضافة إلى مختلف النصوص التنظيمية التي كانت تصدر تباعا عن الوزارة المكلفة بالمالية (قرارات، تعليمات، مناشير).

فالمقصود إذا بالفراغ القانوني الملاحظ قبل صدور قانون 84-17 وقانون 90-21 هو عدم وجود نصوص تشريعية أو تنظيمية تكون بمثابة الإطار العام للمالية العامة والمحاسبة العمومية، والجامع لمبادئها وقواعدها، والمرجع الأساسي لهما [58] ص 9-10.

2.1.4. نظام الموازنة العامة في الجزائر

يمكن التطرق إلى نظام الموازنة العامة للدولة في الجزائر من خلال العناصر التالية:

1.2.1.4. تعريف قانون المالية

يعتبر القانون 84-17، قانون المالية الأساسي والأصلي الذي يعطي التوجيهات ويحدد الأحكام التي من خلالها يتم إعداد باقي قوانين المالية، لذلك يعرف ذلك بالقانون العضوي [88]، بحيث نجد أن المشرع الجزائري قد اعتمد في تعريفه لقانون المالية على الأمر التنظيمي المؤرخ في 02/01/1959 المتعلق بقوانين المالية من التشريع الفرنسي الذي عرف قانون المالية بأنه " الوثيقة التي تقدر وتؤذن لكل سنة مالية مجموع أعباء الدولة ". فقد نصت الماد الثالثة من قانون 84-17: بأنه " تحدد قوانين المالية، في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات، والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها ".

وهكذا فإذا كانت الميزانية تقتصر على بيان الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، فإن قانون المالية يشمل إضافة إلى الميزانية مختلف الطرق والوسائل التي تتبعها الدولة، والتي تسمح لها بتحقيق التوازن بين مواردها وأعبائها، وبالتالي فإن قانون المالية هو الصيغة القانونية التي تعطي الحق لتنفيذ مشروع معين ينظم مالية الدولة وكيفية انجاز كل السياسات فهو قانون تنظيمي إداري بالدرجة الأولى.

ويكتسي طابع قانون المالية [90]:

- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية، والمعدلة (بكرس الدال)؛

- قانون ضبط الميزانية.

1.1.2.1.4. قانون المالية السنوي

يعتبر قانون المالية السنوي، المرجع الأساسي الذي يحدد السياسة المالية للدولة خلال مدة معينة سنة، كما يسمى كذلك بقانون المالية الأولي، لأنه أول قانون يوضع خلال السنة، بحيث يتضمن مختلف القواعد والأحكام التي تخص مختلف النشاطات المالية للدولة بما فيها الموازنة العامة للدولة، وما تحويه من إيرادات ونفقات خلال سنة مالية مقبلة. ومن ضمن التعديلات التي فرضها خيار التوجه إلى الاقتصاد المفتوح، إعادة تحديد مهام قانون المالية، الذي أصبح " يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية بمجملة موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات برأسمال" [92].

إن قانون المالية السنوي يقسم إلى جزئيين، جزء أول يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية [93]. وجزء ثاني يخص الاعتمادات المطبقة في ميزانية الدولة، والموزعة حسب طبيعة النفقة.

2.1.2.1.4. قانون المالية التكميلي والمعدل

إن الهدف من قانون المالية التكميلي يكمن في كونه يعمل على تدارك النقص أو الأخطاء المرتكبة في قانون المالية السنوي، نتيجة بروز متغيرات جديدة اقتصادية واجتماعية وحتى الطبيعية أحيانا، وهنا تلجأ الدولة متخذة نفس الإجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي من أجل وضع قانون مالية تكميلي، وهذا عن طريق إلغاء أو إضافة اعتمادات أخرى، ونفس الشيء بالنسبة للإيرادات، مما يعمل على المحافظة وضمان التوازنات المالية، وبالتالي احترام الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الحكومة لتحقيقها من خلال سياستها المالية.

أما قانون المالية المعدل، فيقوم بإحداث تعديلات على قانون المالية السنوي، كأن يقوم قانون المالية المعدل بالتعديل في سعر البترول الذي اعتمد كمرجع في إعداد قانون المالية السنوي، سواء بالزيادة أو بالنقصان [82] ص 68.

3.1.2.1.4. قانون ضبط الميزانية

اعتمادا على نص المادة الخامسة من قانون 84-17، فإنه " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية ". كما يسمى هذا القانون كذلك بقانون تسوية الميزانية [89].

إن قانون ضبط الميزانية آخر عمل أو إجراء يتعلق بدورة المالية، فهو يقوم بضبط النتائج المالية لكل سنة عن طريق تسجيله الأرقام الفعلية التي حصلت بالنسبة للإيرادات والنفقات بالتحديد وتقرير ما إذا سجلت ميزانية الدولة عجزاً أو فائض، وكذلك يعتبر وسيلة تسمح للسلطة التشريعية بمراقبة استعمال السلطة التنفيذية للاعتمادات المالية، كما يعتمد عليه في تحضير قانون المالية السنوي للسنة المالية القادمة.

2.2.1.4. بنية الموازنة العامة في الجزائر

تتكون الموازنة العامة في الجزائر من جانبين: جانب يضم النفقات العامة والجانب الآخر يضم الإيرادات العامة، وتقدم في شكل جداول مختلفة، وبيانات أخرى تكون مفصلة حسب التنظيم الداخلي لكل هيئة، وهو ما سنتناوله من خلال العناصر التالية:

1.2.2.1.4. بنية الإيرادات العامة

صنف المشرع الجزائري موارد الميزانية العامة للدولة كالتالي [90]:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الاتاوي؛
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات؛
- التسديد بالرأسمال للقروض و التسيقات 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؛
- المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تسندها لها الدولة.

إن الإيرادات و الحواصل والمداخيل النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة للسنة المدنية، المعروضة عموماً حسب الطبيعة القانونية للضرائب وحسب الإدارات التي تحصلها، مصنفة في الجدول " أ الملحق لقانون المالية في بابين: الموارد العادية والجبائية البترولية.

أ- **الموارد العادية:** هي المداخيل المحصل عليها من طرف الدولة عن طريق الاقتطاعات الجبائية من الأشخاص الطبيعية والاعتبارية من خلال نشاطها العادي (إنتاج، تجارة، استهلاك)، إضافة إلى دخل الدولة من مختلف أملاكها العمومية. وتقسم إلى: الإيرادات الجبائية، الإيرادات العادية، الإيرادات الأخرى.

- **الإيرادات الجبائية:** وتشتمل حسب مدونة حسابات الخزينة على الحسابات التالية:

- حساب 201-001 "حاصل الضرائب المباشرة": وهي الضرائب التي تفرض على مختلف أنواع الدخول كالأرباح الصناعية والتجارية، والأرباح غير التجارية، والمرتببات والأجور، وفوائد السلف والضمانات؛
- حساب 201-002 "حاصل التسجيل والطابع": وهي ضرائب تفرض على بعض العقود القانونية وعلى الوثائق الموجهة للعقود المدنية والقضائية، مثل طوابع جوازات السفر ورخص السياقة،... الخ؛

- حساب 201-003 " حاصل الرسوم المختلفة على رقم الأعمال ": وتعرف أيضا بالرسم على رقم الأعمال، وتقع على السلع الموجهة للاستهلاك؛

- حساب 201-004 " حاصل الضرائب غير المباشرة ": وهي ضرائب تقع على السلع الاستهلاكية، وتفرض فقط على المنتجات التي لا تخضع للرسم على رقم الأعمال (مثلا: البلاطين، الذهب والفضة)؛

- حساب 201-005 " حاصل الجمارك ": هو اقتطاع على السلع والمواد المستوردة.

- الإيرادات العادية: وهي تلك التي تتحصل عليها الدولة سنويا وبصفة دورية، وتشتمل حسب مدونة حسابات الخزينة على الحسابات التالية:

- حساب 201-006 " حاصل ودخل الأملاك الوطنية "؛

- حساب 201-007 " الحواصل المختلفة للميزانية "؛

- حساب 201-008 " الإيرادات النظامية ".

- الإيرادات الأخرى: هي تلك التي تتحصل عليها الدولة بصورة غير منتظمة كمدخيل المساهمات المالية للدولة، والغرامات والهدايا والهبات.

ب- الجباية البترولية: هي ضرائب تمس التنقيب واستغلال الحقول البترولية، وتعتبر مورد غير عادي لتعرضها لتقلبات السوق الدولي وتذبذب الأسعار. وتشتمل على حساب واحد هو:

- حساب 201-011 " الجباية البترولية ".

2.2.2.1.4. بنية النفقات العامة

صنف المشرع الجزائري نفقات الموازنة العامة للدولة في الجزائر إلى عدة تصنيفات مختلفة تبعا لتصنيفات النفقات العلمية، وكذا من الناحية الوضعية. حيث أن النظام الموازنة العامة في الجزائر قد اعتمد على التصنيف الإداري والاقتصادي من ناحية والتصنيف الوظيفي من ناحية أخرى، ويتجسد من خلال نفقات التسيير والتجهيز وهو ما يعرف بميزانيتي التسيير والتجهيز، وهو ما يمكن أن نبينه من خلال مدونة ميزانية التسيير وكذا مدونة ميزانية التجهيز.

1.2.2.2.1.4. مدونة ميزانية التسيير

وهي توضع من أجل ضمان تسيير المرافق العمومية لأدائها خدمات عامة للجمهور، ولذلك فهي تتوافق مع التصنيف الإداري الذي يعتمد على المعيار غير الاقتصادي المتمثل في التقسيم الهيكلي الإداري للدولة، مع مراعاة وظيفة كل مرفق عمومي والغرض من النفقة. وتشتمل ميزانية التسيير على أربع أبواب، كما تجمع في أبوابها على قسمين:

- القسم الأول: يتمثل في ميزانية الأعباء المشتركة التي تحتوي على الباب الأول والثاني وجزء من الباب الثالث والرابع.

- القسم الثاني: يتمثل في ميزانية الوزارات التي تحتوي على الباب الثالث والرابع، والموزعة بواسطة مراسيم التوزيع.

وترتبط مدونة ميزانية التسيير بوحدات قاعدية مندمجة مع بعضها، وهي: العنوان، القسم، الفصل، المادة والفقرة.

- الفصل: يمثل الفصل الوحدة الأولية لتخصيص الاعتمادات، وهو يبوب النفقات حسب طبيعتها أو أغراض استعمالها[90]. حيث أن الفصل يعبر عن التصور الذي يتم بموجبه تجميع كل الاعتمادات التي تسمح بتسوية النفقات التي لها طبيعة واحدة في عمود واحد لوزارة معينة. وعلى سبيل المثال: الفصل 31-01 في ميزانية التسيير لوزارة ما يجمع كل الاعتمادات المخصصة للتعويضات الأساسية للموظفين العاملين في الإدارة المركزية.

- المواد والفقرات: تقسم الفصول أو الأبواب بدورها إلى مواد وفقرات، حيث تنفذ نفقات التسيير حسب كل فصل وكل مادة طبقا للإطار المقرر بموجب أحكام تنظيمية تحدد المدونة الميزانية الموحدة الضوابط[89].

- العنوان: تجمع نفقات التسيير في أربعة عناوين[90]، وهي:

العنوان الأول: " أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات "، حيث يشتمل هذا العنوان الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات. ويتكون من خمسة أقسام، هي:

-القسم الأول: دين قابل للاستهلاك (اقتراض الدولة)؛

-القسم الثاني: دين داخلي (فوائد سندات الخزينة)؛

-القسم الثالث: دين خارجي؛

-القسم الرابع: ضمانات (من أجل القروض والتسيقات المبرمة من طرف الجماعات والمؤسسات العمومية)؛

-القسم الخامس: نفقات محسومة من الإيرادات (تعويض على منتوجات مختلفة).

العنوان الثاني: " تخصيصات السلطات العمومية "، حيث يحتوي هذا العنوان على نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها (المجلس الوطني الشعبي، المجلس الدستوري، مجلس الأمة، ... الخ)، وباعتبار أن هذه نفقات مشتركة لكل الوزارات، فإن النفقات التي يضمنها القسمين الأول والثاني تجمع في ميزانية التكاليف المشتركة.

العنوان الثالث: " النفقات الخاصة بوسائل المصالح "، ويقدم هذا العنوان الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح ووسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والأدوات، ويتكون من الأقسام التالية:

- القسم الأول: الموظفون- مرتبات العمل؛

- القسم الثاني: الموظفون- المعاشات والمنح؛

- القسم الثالث: الموظفون-التكاليف الاجتماعية؛

- القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح؛

- القسم الخامس: أشغال الصيانة؛

- القسم السادس: إعانات التسيير؛

- القسم السابع : النفقات المختلفة.

العنوان الرابع: " التدخلات العمومية "، وتتعلق التدخلات العمومية بنفقات التحويل التي بدورها تقسم بين مختلف أصناف التحويلات حسب المقاصد المختلفة لعملياتها كالنشاط التربوي والثقافي، والنشاط الاقتصادي المتعلق بالتشجيعات والتدخلات وعمليات الدعم المختلفة، والنشاط الاجتماعي المرتبط بالمساعدات وعمليات التضامن، ويتكون هذا العنوان من الأقسام التالية:

- القسم الأول: التدخلات العمومية والإدارية (إعانات للجماعات المحلية)؛
- القسم الثاني: النشاط الدولي (مساهمات في الهيئات الدولية)؛
- القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي (منح دراسية)؛
- القسم الرابع: النشاط الاقتصادي-التشجيعات والتدخلات (إعانات اقتصادية)؛
- القسم الخامس: النشاط الاقتصادي-إعانات للمؤسسات ذات منفعة وطنية؛
- القسم السادس: النشاط الاجتماعي-المساعدات والتضامن؛
- القسم السابع: النشاط الاجتماعي-الاحتياط (مساهمة الدولة في مختلف صناديق المعاشات، القيام بإجراءات لحماية الصحة).

إن نفقات التسيير المجموعة في هذه العناوين الأربعة تقسم في الجدول " ب " الملحق بقانون المالية، بالشكل التالي:

-النفقات المتعلقة بالعنوان الثالث والرابع تقسم حسب الوزارات، حيث يحدد قانون المالية المبلغ الإجمالي للاعتمادات الموجهة لكل دائرة وزارية. ثم يتكفل المرسوم التنفيذي بتوزيع هذه الاعتمادات الإجمالية حسب العناوين والفصول بدلالة طبيعتها.

- النفقات المتعلقة بالعنوان الأول والثاني التي هي مشتركة لكل الوزارات أو التي لا ترتبط بوزارة معينة تجمع في ميزانية " التكاليف المشتركة " في أسفل الجدول " ب " بعد الاعتمادات الموجهة لكل وزارة.

- **الأقسام:** يوزع العنوان إلى أقسام تتناسب مع معايير متنوعة: إدارية، وظيفية، اقتصادية أو قطاعية. ويساعد التوزيع إلى أقسام على سهولة التمييز بين مختلف أصناف النفقات، كما يسمح أيضا بمتابعة أهداف محددة تتغير حسب طبيعة النفقات. مثلا في الأقسام المبينة سابقا في العنوان الثالث "وسائل المصالح " هي متماثلة عندما توجه لكل وزارة، وهذا التصنيف يسمح بتمييز الاعتمادات حسب الطبيعة القانونية للوسائل المالية الموضوعة للعمل.

2.2.2.2.1.4. مدونة ميزانية التجهيز (ميزانية الاستثمار)

هي الميزانية التي تخصص للقطاعات الاقتصادية للدولة، وذلك من أجل تجهيز هذه القطاعات بوسائل الإنتاج للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن. وأما من حيث التوزيع فإنها تتم على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات وفق المخطط الإنمائي السنوي.

تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، في ثلاثة أبواب، هي [90]:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخرى بالرأس المال.

3.2.2.1.4. عرض وثائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر

تعرض الميزانية العامة للدولة في الجزائر من خلال الوثائق التالية:

1.3.2.2.1.4. قانون المالية

تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل والتي يسمح محتواها بإجراء دراسة من جزئين متباينين [46] ص 62: يتعلق الأول بطرق التوازن المالي ووسائله، بينما يتناول الثاني الميزانية والعمليات المالية للدولة. ويتم التقديم لهما بأحكام تتعلق بالرخصة السنوية للحصول الإيرادات المختلفة.

أ- **أحكام تمهيدية:** يتم التقديم لقانون المالية بأحكام تمهيدية تتعلق بالترخيص السنوي لتحويل الضرائب والحوال السارية المفعول، كما تعتبر الأحكام التمهيدية الموضوع المناسب الذي يتم من خلاله الإعلان عن تعديل قانون المالية الأولي وإتمامه بأحكام تشكل قانون المالية التكميلي.

ب- **طرق التوازن المالي ووسائله:** يتضمن هذا الجزء الأحكام المتعلقة بتحويل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية.

ج- **الميزانية والعمليات المالية للدولة:** يتضمن هذا الجزء المعطيات الأساسية للتوازن المالي للدولة، وهو يتضمن الأحكام المتعلقة بـ:

- تقدير الإيرادات والحوال والداخل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة؛
- فتح بعنوان السنة المعنية، قصد تمويل النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة ما يأتي:
- * اعتمادات لتغطية نفقات التسيير، توزع حسب كل دائرة وزارية طبقاً للجدول " ب " .
- * اعتمادات لتغطية نفقات التجهيز، توزع حسب كل قطاع طبقاً للجدول " ج " .
- تقديم إعانات ومنح التهيئة العمرانية أو تخصيصات لتمويل المنشآت الأساسية لتغطية تكلفة إعادة تقييم البرنامج الجاري وتكلفة البرامج الجديدة؛
- تخصيص مساهمات هيئات الضمان الاجتماعي في ميزانية القطاعات الصحية والمؤسسات الاستشفائية المتخصصة؛
- فتح الحسابات الخاصة للخزينة وتحويل أرصدها؛
- تحديد قائمة الفصول التي تتضمن على المخصصات ذات الطابع المؤقت أو الاحتياطي.

2.3.2.2.1.4. الجداول الملحق بقانون المالية

تحتاج الرخص الممنوحة بواسطة قانون المالية أن تفصل وتوضح بواسطة وثائق تتمثل في الجداول التي تنشر كملحق لقانون المالية [46] ص 62، والتي يشار إليها بدلالة الأحرف الأبجدية.

أ- **الجدول " أ ":** الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة " ن " : هو جدول تقديري لمختلف أصناف الإيرادات للدولة للسنة " ن "، وهو جدول مختصر، لأن كل واحد من الحسابات التسعة 09" للإيرادات مفصل إلى حسابات فرعية، فقرات، خطوط وخطوط فرعية.

ب- **الجدول " ب ":** توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة " ن " : هو جدول توزع من خلاله الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير من طرف قانون المالية للسنة " ن "، وهذا لكل الوزارات، والتي يضاف لها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة بالإضافة إلى التكاليف المشتركة.

ج- الجدول " ج " : توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التجهيز لسنة " ن " : هو جدول رخص البرامج المسموح بها لاعتمادات ميزانية التجهيز والاستثمار ذات الطابع النهائي في المخطط الإنمائي موزعة بين مختلف القطاعات والعمليات رأس المال التي تقوم بها الدولة.

3.3.2.2.1.4. المراسيم التوزيعية للاعتمادات المخصصة:

يتم توزيع الاعتمادات المخصصة عن طريق مراسيم تنفيذية أو مراسيم رئاسية، بحيث لا يعطي قانون المالية للسنة إلا المجامع الكبرى للاعتمادات المفتوحة للسنة المعنية، ورخص النفقات لكل وزارة [46] ص 63.

أ- المراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة: يتحقق توزيع الاعتمادات من خلال جداول ملحقة بالمراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية من ميزانية التسيير لكل الوزارات ولمصالح رئاسة الحكومة، وتستثنى تلك المتعلقة بوزير الدولة وزير الشؤون الخارجية حيث تتم بموجب مرسوم رئاسي، وتنتشر في الجريدة الرسمية.

ب- المراسيم الرئاسية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة: وهي تختص بتوزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية، لكل من رئاسة الجمهورية، ووزارة الدفاع الوطني، وكذا ميزانية التكاليف المشتركة، وهي لا تنتشر في الجريدة الرسمية، وما ينشر منها لا يلحق بجداول لتوزيع الاعتمادات المخصصة، كما هو الحال بالنسبة لرئاسة الجمهورية.

3.1.4. مراحل الموازنة العامة في الجزائر

إن دورة الموازنة العامة في الجزائر تمر بأربعة مراحل مختلفة: الإعداد، الاعتماد، التنفيذ والمراقبة. وهو ما سنتناوله من خلال العناصر التالية:

1.3.1.4. إعداد الموازنة العامة

تعتبر مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة في الجزائر من أصعب مراحل إعداد قانون المالية، لكونها تترجم الأولويات الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج الحكومة وأهدافها. وفي نفس الوقت ترجمة رقمية لهذه الأولويات، عن طريق تحديد الأهداف الواجب تحقيقها وما تتطلبه من نفقات، والبحث في السبل والوسائل الكفيلة التي تسمح بتحصيل الإيرادات من أجل تغطية هذه النفقات، ولذلك يتطلب الأمر تحديد السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية العامة في الجزائر وكذا كيفية إعدادها.

1.1.3.1.4. السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية العامة

الاتجاه السائد في مختلف الأنظمة أن إعداد الميزانية والتحضير الأولي لها يتم بمعرفة السلطة التنفيذية، نظرا لما تتمتع به من إمكانيات ووسائل تسمح لها بذلك. وفي الجزائر تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية، بحيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة [65] ص 301.

وفي مرحلة سابقة، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 84-341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984، المتضمن صلاحيات وزير المالية، كانت لوزير المالية سلطات واسعة في تحضير الميزانية. وفي مرحلة لاحقة، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية، فإن تحضير الميزانية، وأن بقي من مشتملات وزير المالية، إلا أن ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي يتسم في قمته بالازدواجية (رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة)، حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف الأعلى على ذلك، من أجل تجسيد برنامج الحكومة [50] ص 99.

2.1.3.1.4. كيفية تحضير الميزانية

إن تحضير وإعداد الميزانية يحتوي على شقين، إحداهما خاص بكيفية تقدير النفقات والإيرادات، والثاني خاص بخطوات ومراحل تحضير الميزانية.

2.1.3.1.4.1. كيفية تقدير النفقات والإيرادات:

بالنسبة لتقدير النفقات العامة: تقسم النفقات العامة في الجزائر إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار، وعلى أساس ذلك فإن تقدير هذه النفقات يكون كما يلي [46] ص 163-167:

- **تقدير نفقات التسيير:** بحيث تقدر النفقات العمومية الخاصة بالتسيير على أساس التقدير المباشر، الذي يقتضي أن يقوم كل مرفق عمومي إداري بتقدير نفقاته مباشرة استنادا إلى الالتزامات المادية المتكررة كالأجور، والتكاليف الاجتماعية، ومصاريف أدوات التسيير، وأشغال الصيانة، وإعانات التسيير والمصاريف المختلفة.

- **تقدير نفقات التجهيز والاستثمار:** إذ يرتبط تقدير نفقات التجهيز بتنفيذ إجراءات الخطة، حيث يمثل مبلغ اعتمادات التجهيز الذي يفتح سنويا بموجب قانون المالية القسط السنوي المرتبط بالخطة التنموية.

بالنسبة لتقدير الإيرادات العامة: إن الطريقة المستعملة لتقدير الإيرادات العامة في الجزائر هي طريقة التقدير المباشر، والتي تقتضي تقدير العائد المحتمل لكل ضريبة انطلاقا من آخر المعلومات الاقتصادية، بحيث أن تحصيل الإيرادات يقوم على أساس آخر البيانات المتحصل عليها في ميدان التحصيل الجبائي والتي تعتبر كأساس في تقدير إيرادات السنة المقبلة مع إدخال أثر التقلبات الاقتصادية المتوقعة. وبالرغم من ذلك، تواجه عملية تقدير الإيرادات العامة صعوبات تؤثر على نوعية التقدير، ولعل أكبر هذه الصعوبات لتقدير الإيرادات العامة في الجزائر، هو أن إيرادات الميزانية تعتمد بشكل كبير على إيرادات الجباية البترولية، التي تتأثر بالطلب العالمي، الذي يتغير حسب الظروف وانعكاس ذلك على الأسعار [50] ص 100.

2.2.1.3.1.4. خطوات تحضير الميزانية

إن تحضير مشروع الميزانية من طرف وزارة المالية، يمر بعدة خطوات متلاحقة، يمكن حصرها في ما يلي [82] ص 78-82:

- **تحضير استراتيجية السياسة المالية للدولة:** بحيث تتكفل المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية برسم الأفق المتعلقة بالميزانية في بداية كل سنة، وذلك مع مراعاة التوجيهات الأساسية لبرنامج الحكومة في مجال السياسة الاقتصادية والاجتماعية خاصة في جباية الضرائب، تطور النفقات وعجز الميزانية. ويقوم المدير العام للميزانية بعرض الاستراتيجية المالية المقترحة على وزير المالية موضحا فيها الأولويات الممكنة وسبل تحقيقها ودرجة تأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

ثم يقوم وزير المالية بعد التأكد من إمام المشروع المقترح عليه بكل الأهداف الأساسية لبرنامج الحكومة، باقتراحه على رئيس الحكومة، هذا الأخير وبعد أن يتأكد كذلك من مراعاة الإستراتيجية المقترحة لأهداف السياسة المالية والتوجيهات الحكومية، يعطي تعليمات لوزير المالية بالانطلاق في تحضير الميزانية.

- إرسال المذكرة المنهجية: بعد التوجيهات التي يتلقها وزير المالية من رئيس الحكومة وتلقيه التعليمات التي تسمح له بالانطلاق في تحضير الميزانية، تقوم المديرية العامة للميزانية بإعداد مذكرة منهجية وإرسالها إلى مختلف الوزارات والولايات تطلب منهم فيها تقدير احتياجاتهم من الاعتمادات.

- تحضير الميزانية التقديرية للوزارات: وذلك بعد تسلم الوزارات المذكرة المنهجية، وتبليغها إلى هيئاتها التابعة لها سواء على المستوى المركزي أو على المستوى اللامركزي، وانطلاقاً من ذلك تبدأ المصالح المختصة المكلفة بالميزانية على كل المستويات بتجميع المعلومات الخاصة بميزانياتها والوثائق والتقارير التبريرية المتعلقة بها، ثم توضع في شكل مشروع وزاري يتم إرفاقه بالوثائق التبريرية، يقدم لوزير القطاع لكي يتفحصه ويناقشه مع مسؤولي الميزانية، وبعد الاتفاق عليه وتعديله يرسل إلى المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية.

- تحضير المشروع التمهيدي للميزانية العامة بوزارة المالية: تجمع مشاريع الميزانيات للوزارات بالإضافة إلى مشروع ميزانية وزارة المالية على مستوى المديرية العامة للميزانية في الآجال المحددة، وتكلف هذه الأخيرة بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة، سواء ما يتعلق بالإيرادات أو النفقات. ثم تكون اقتراحات النفقات المقدمة من طرف مختلف الدوائر الوزارية محل مناقشة بين الأعوان المختصين للمديرية العامة للميزانية والممثلين عن كل وزارة من أجل تحديد مبلغ الاعتمادات الذي يسجل في مشروع الميزانية. وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق على مستوى المديرية العامة للميزانية، يمكن اللجوء إلى التحكيم بين وزير المالية والوزراء المعنيين في إطار مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء، قبل أن يأخذ مشروع الميزانية شكله النهائي.

- مرحلة وضع المشروع النهائي للميزانية ولقانون المالية: بعد الانتهاء من مرحلة المناقشة على مستوى المديرية العامة للميزانية وحل الإشكالات والخلافات عن طريق التحكيم. يتم تجميع ميزانيات كل الوزارات في وثيقة واحدة على مستوى المديرية الفرعية للدراسات والتخليص، لتشكل فيما بعد ميزانية الدولة، ثم يتم إدراجها في قانون المالية. ثم بعد الانتهاء من كل ذلك يرسل مشروع قانون المالية للأمانة العامة للحكومة ولجميع الوزارات لدراسته، ومن ثم مناقشته في اجتماع مجلس الحكومة، وبعد إجراء التعديلات اللازمة عليه يرسل مرة ثانية لدراسته في اجتماع مجلس الوزراء، وبعد الاتفاق على مضمونه والتعديلات الممكنة وإقرارها يرسل إلى البرلمان.

2.3.1.4. اعتماد وإقرار الموازنة العامة

بعد إعداده من طرف السلطة التنفيذية يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية، بغرض اعتماده تطبيقاً لقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ". وذلك حسب المراحل التالية:

1.2.3.1.4. دراسة ومناقشة المشروع من طرف لجنة المالية

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقاً بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير، طبقاً للقانون والقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالاته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط [89].

حيث تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسته ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة 121 من دستور 1996.

2.2.3.1.4. مناقشة المشروع من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني

عند الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية، يتم عرضه على نواب المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، بحيث تبدأ عملية مناقشة قانون المالية والميزانية بعرض يقدمه ممثل الحكومة، وزير المالية، يتضمن تقديم مشروع قانون المالية، ويتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع، وتتمثل الخطوة الثانية في إلقاء مقرر لجنة المالية والميزانية عرض التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، مبينا فيه اقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية على المشروع، بالإضافة إلى ملاحظات اللجنة مع وجهة نظرها وموقفها من المشروع بصفة عامة. ثم بعد ذلك يشرع في مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية داخل المجلس على مرحلتين [82] ص 87:

- المرحلة الأولى: يتم فيه مناقشة المشروع مناقشة عامة تتمحور حول السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، أي مناقشة التوازن الاقتصادي وسبل تحقيقه دون المساس بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي صوت عليها البرلمان وأقرها من خلال برنامج الحكومة.

- المرحلة الثانية: يتم فيها مناقشة مفصلة لميزانية كل قطاع وتكون تدخلات أعضاء المجلس قصد المناقشة حسب طريقتين، سواء عن طريق الأسئلة الشفوية أو عن طريق الأسئلة الكتابية، ويقوم الوزراء المعنيين بالرد عليها، مما يسمح بتعميق النقاش، بحيث يكون كل وزير مطالب ليس بالدفاع فقط على الاعتمادات المقترحة لقطاعه، وإنما على السياسة التي أتبعها والتي سيتبعها فيما يخص قطاعه.

ويمكن للنواب وأعضاء الحكومة وأعضاء لجنة المالية والميزانية اقتراح تعديلات مكتوبة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيد بأحكام الماد 121 من دستور 1996 التي تنص على: أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته 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 المقترحة ".

3.2.3.1.4. التصويت والمصادقة على المشروع

تخول الفقرة 12 من المادة 122 من دستور 1996 المجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة. و يقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور. كما أن المادة 70 من قانون 84-17 تشير إلى أن التصويت على الميزانية العامة يكون بصورة إجمالية، خلافا لميزانيات الهيئات المحلية التي يصوت عليها بابا بابا وفصلا فصلا ومادة [94]-[95].

والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية، كما أن الدستور قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حينما نص في الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 120 منه على ما يلي: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ".

كما يشير القانون 84-17 في حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معينة من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة (أول جانفي) حينما نص في مادته 69 على ما يلي: " في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية.

1-يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- أ) بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق؛
- ب) بالنسبة لنفقات التسيير في حدود واحد من اثني عشر شهرا (12/1) من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر؛
- ج) بالنسبة لاعتمادات الاستثمار في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير، كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية " .

4.2.3.1.4. إصدار المشروع وإقراره

يدرس المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون المالية ويناقشه ويعدله ويصوت عليه، وذلك قبل إحالته إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال[96].

ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما[96].

وبعد موافقة البرلمان بغرفتيه على مشروع قانون المالية بالتصويت والمصادقة، يدخل المشروع مرحلة الإصدار، وهي من صلاحيات رئس الجمهورية، ذلك حتى ينتقل من مرحلة المشروع إلى مرحلة القانون، بعد أن يوقع عليه رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية، بحيث أن رئيس الجمهورية يصدره في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما ابتداء من تسلمه إياه[88]. إذا لم تكن هناك اعتراضات بشأنه، أما إذا لم يصدره فيمكن له أن يطلب إجراء مداولة ثانية في خلال ثلاثين (30) يوم من إقراره[89]. وهكذا بعد أن يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية ويوقع عليه يتم نشره في الجريدة الرسمية، ومن ثم يصبح ساري المفعول بالنسبة للسنة المعنية.

4.3.3.1.4. تنفيذ الموازنة العامة

بعد نشر قانون المالية في الجريدة الرسمية، وصدور مراسيم توزيع الاعتمادات على مختلف الوزارات يصبح هذه القانون ساري المفعول وقابل للتنفيذ، سواء من حيث: تحصيل الإيرادات وجبايتها أو صرف النفقات المعتمدة.

4.3.3.1.4.1. تحصيل الإيرادات

يخول القانون المتعلق بالميزانية للجهات الإدارية المختصة، تحصيل الإيرادات، كأن تتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية، ومصالح الجمارك تحصيل الرسوم الجمركية،... الخ.

ويحكم تحصيل الإيرادات مبدأ: " عدم تخصيص الإيرادات "، أي يجب تمويل النفقات بجموع الإيرادات، على أنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات بموجب قانون المالية، مثل الحسابات الخاصة للخزينة[90].

كما تقتضي الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات أربعة عمليات متتالية، تتمثل في [58] ص 63-65: إثبات حقوق الدائنين العموميين (الهيئات العمومية)، وتصفياتها، والأمر بتحصيلها، والتحصيل. فالعمليات الثلاث الأولى هي، مبدئياً من اختصاص الأمرين بالصرف، أما العملية الأخيرة فيضطلع بها المحاسب العمومي.

- **الإثبات:** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

- **التصفية:** تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي. حيث تتمثل في تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل مثل تحديد مبلغ ضريبة بتطبيق النسبة أو التعريف الخاصة بها على الأساس الضريبي لها. وفي الواقع إن إثبات وتصفية الإيرادات العمومية هما عمليتان مكتملتان، وغالبا ما يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة " تحديد الإيرادات".

- **الأمر بالتحصيل:** وهذا حسب طبيعة الديون المثبتة والمصفاة لصالح مختلف الهيئات العمومية، ومن ثم فإن أوامر تحصيلها تتخذ عدة أشكال: جدول جبائي (ضرائب مباشرة)، إشعار بإجراء التحصيل، مستخرج من حكم أو قرار قضائي (غرامات، تعويضات، ... الخ)، عقد يلزم متعاقد مع هيئة عمومية ما بدفع مقابل ما يحصل عليه من خدمات، أو أي سند آخر يمكن اعتباره قانوناً أمراً بالتحصيل. وفي الحالات التي لا يوجد فيها شكل خاص لأمر التحصيل، فإن الأمرين بالصرف يصدران أوامر تسديد أو استرداد لاسترجاع مبالغ مدفوعة دون وجه حق أو زائدة عن المستحق. كما أنهم يصدران سندات إيرادات بالنسبة للديون المسددة مباشرة من قبل المدنين، حيث تمكن هذه السندات المحاسبين من الحسم الميزاني للمبالغ المحصلة وتقييدها في حساباتهم.

- **التحصيل:** يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية [91]، حيث تبدأ إجراءات تحصيل الإيرادات العمومية حين يتكفل المحاسبون العموميون في تدويناتهم المحاسبية بأوامر تحصيلها الصادرة عن الأمرين بالصرف. أي قبول تحصيلها بعد التحقق من الترخيص بذلك قانوناً، وبالتالي تحمل المسؤولية المالية والشخصية عن هذا التحصيل.

2.3.3.1.4. صرف النفقات

إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقى مبالغ محتملة ومتوقعة، فإن قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، بحيث لا يجوز للهيئات العمومية تجاوز الاعتمادات المقررة، تطبيقاً للمادة 75 من قانون 84-17 التي تنص على أنه: " لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك ". ويحكم صرف النفقات العمومية مبدأ " تخصيص النفقات "، التي تعني أن تنفذ النفقات في حدود الغرض والمبلغ المقررين لها في الميزانية، حيث أن الاعتمادات المفتوحة تكون ذات طابع حصري (أو تحديدي)، أي أنه لا يمكن تجاوز مبلغها المحدد في الميزانية [90].

كما يمر تنفيذ النفقات العامة، في الحالات العادية، بأربع إجراءات متتالية، هي [58] ص 77-84: الالتزام، والتصفية، والأمر بالصرف، ثم الدفع. وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين، فإن المراحل الثلاث الأولى، التي يمكن أن توصف مجتمعة بالمرحلة الإدارية، هي من صلاحيات الأمرين بالصرف، أما المرحلة الرابعة، التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبين العموميين.

- **الالتزام:** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين. حيث يعرف الالتزام بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشئ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاماً ينتج عنه عبء.

- **التصفية:** تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية. حيث إن موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط النفقة. فالتصفية كمرحلة مستقلة عن الالتزام، تعتبر تطبيقاً لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي " قاعدة أداء الخدمة "، أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها.

- **الأمر بالدفع:** يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية. فهو عبارة عن قرار إداري يعطى بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة.

-**الدفع:** هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي. وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الأمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين المخصصين، أي المكلفين، دون غيرهم بدفع مبلغها، ودور المحاسبين يتمثل هنا في أنهم يتمتعون بنوع من السلطة الرقابية على الأمرين بالصرف، والتي تعتبر أحد أهم نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

4.3.1.4. الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

يخضع تنفيذ الميزانية في الجزائر لأنواع متعددة من الرقابة، وذلك قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات، حفاظاً على الأموال العامة وحسن استعمالها دون تمييز وتبديد واختلاس. ولعل أهم صور الرقابة على تنفيذ العمليات المالية على الهيئات العمومية يتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة القضائية والرقابة البرلمانية.

1.4.3.1.4. الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الإدارية في الجزائر من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى لاسيما تلك التابعة لوزارة المالية، وبواسطة موظفين مختصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية. وتعدد أنواع الرقابة الإدارية حسب طبيعة نشاط مختلف الهيئات العمومية، وخصوصيات مهامها وتنظيمها وسيرها، ويمكن حصر أهمها فيما يلي:

1.1.4.3.1.4. الرقابة المالية القبلية

تمارس من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يسمون مراقبين ماليين، فعلى المستوى المركزي، يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل اختصاصه أيضاً الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين. أما على المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح غير المركزية للدولة والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات، ... الخ). ويساعد المراقبين الماليين في مهامهم مراقبون ماليون معاونون.

إن الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك. وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة إليهم من طرف الأمر بالصرف، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف، ومطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، وتوفير الاعتمادات أو المناصب المالية، والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ

الالتزام، ووجود التأشيرات أو الآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت مفروضة قانوناً [98]. وجزء هذه التدقيقات يتلخص في منح تأشيرة المراقبة المالية، وذلك بوضعها على بطاقة الالتزام وسندات الإثبات عند الاقتضاء، إذا كان الالتزام مستوفياً للشروط المذكورة أعلاه، أو رفض تلك التأشيرة إذا كان الالتزام معيباً، وهذا الرفض قد يكون مؤقتاً أو نهائياً حسب الحالة [98].

2.1.4.3.1.4. رقابة المفتشية العامة للمالية

يرتكز عمل المفتشية العامة للمالية حول تنفيذ برنامجها الرقابي المحدد من طرف الوزير المكلف بالمالية، والذي يتم تسطيره وفقاً لأهداف معينة، وحسب طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المخولة بذلك. وتتم مراقبة المفتشية العامة بناءً على الوثائق أو في عين المكان، بصورة فجائية أو بعد إخطار مسبق. وتتمحور هذه الرقابة حول تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، أو الأحكام التشريعية والتنظيمية التي يكون لها أثر مالي مباشر، وحول التسيير المالي في المصالح والهيئات المعنية، وصحة المحاسبة وسلاماتها وانتظامها، وشروط استعمال وتسيير الاعتمادات والوسائل، وسير الرقابة الداخلية لتلك المصالح والهيئات [58] ص 144.

2.4.3.1.4. الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويقيم تسييرها، ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية [97].

تقسم صلاحيات مجلس المحاسبة إلى صلاحيات قضائية تتمثل أساساً في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إضافة إلى رقابة الانضباط أليزاني والمالي وصلاحيات إدارية تدرج ضمنها كل أشكال الرقابة الأخرى التي يمارسها المجلس.

3.4.3.1.4. الرقابة البرلمانية (التشريعية)

ينصرف مفهوم الرقابة التشريعية، إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة والتي من بينها حقه في الإطلاع على كل ما يتعلق بوضعية المالية العامة في الدولة، وهو ما يمكنه من التدخل عند الاقتضاء لرفض ما يراه ضرورياً من تدابير رقابية على تسيير الأموال العمومية. ويمكن أن تكون رقابة البرلمان على تنفيذ ميزانية الدولة خلال هذا التنفيذ أو لاحقة له. إذ تدرج رقابة البرلمان خلال التنفيذ ضمن سلطاته الدستورية في مراقبة النشاط العام للحكومة، حيث يمكنه في هذا الصدد استجوابها حول مختلف القضايا المالية، فأعضائه الحق أن يطلبوا من أعضاء الحكومة بواسطة أسئلة كتابية أو شفوية، أي معلومات أو توضيحات حول تنفيذ العمليات المالية الخاصة بقطاعات نشاطهم. كما يمكنه أن ينشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا متعلقة بتنفيذ الميزانية.

أما الرقابة اللاحقة، فإنها تتمثل في تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها في إطار ميزانية السنة المالية المنقضية من جهة، وفي التصويت من قبل كل غرفة على قانون يتضمن تسوية تلك الميزانية من جهة أخرى، هذا القانون، المعبر عنه بقانون ضبط

الميزانية هو الذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات، ويقر حساب نتائج السنة المالية المعنية والمشمول على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية، والنتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، ونتائج تسيير عمليات الخزينة. كما يتضمن هذا القانون التسويات اللازمة للميزانية المنفذة [58] ص 157-158.

2.4. تطور الموازنة العامة في الجزائر للفترة (1995-2009)

تأثرت الموازنة العامة في الجزائر تأثرا كبيرا بأوضاع البلاد السياسية والاقتصادية، فقد انتهجت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال (1967-1979) النهج الاقتصادي الاشتراكي المعتمد على التخطيط كأداة عمل مناسبة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك في إطار إستراتيجية وطنية تهدف إلى استعادة السيطرة على الثروات الوطنية والتحرر من التبعية الاقتصادية، وكذا العمل على إحداث تنمية وطنية حقيقية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي لإخراج البلاد من حالة التخلف وتكوين قاعدة اقتصادية قوية.

أما في مرحلة الثمانينات (1980-1989) والتي يطلق عليها بمرحلة التنمية اللامركزية، فإنه تم التركيز على إعادة تقويم الاقتصاد الوطني بتنفيذ جملة من الإصلاحات بغرض تصحيح الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن فترة السبعينيات، بالإضافة إلى التكيف مع الوضع الاقتصادي العالمي الجديد.

وفي مرحلة ثالثة وعلى اثر الأزمة الاقتصادية التي أصابت الاقتصاد الوطني سنة 1986، فقد شهدت الجزائر ابتداء من سنة 1990 ما يعرف بمرحلة الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر، كما عرفت الجزائر خلال هذه الفترة عدة إصلاحات جوهرية مازالت سارية حتى اليوم. وكذا لجوء الدولة الجزائرية إلى المؤسسات المالية الدولية عن طريق إبرام اتفاقيات معها. وبالتالي تبني الجزائر برامج التصحيح المدعومة من قبل المؤسسات المالية الدولية التي تتبعها عادة الدول المعنية بعملية التصحيح والتي تمثلت في برامج الاستقرار من أجل تحقيق التوازن في الاقتصاد الكلي، وبرامج التصحيح الهيكلي التي تهدف إلى تحسين كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية وتحقيق زيادة في الطاقة الإنتاجية [81] ص 391.

وإذا قمنا باستقراء للبيانات المتوفرة عن الموازنة العامة في الجزائر يتضح لنا ما تعانيه موازنة الدولة من عجز مستمر ومتزايد، ولكي يمكننا أخذ نظرة عامة عن تطور الموازنة العامة في الجزائر، فإننا قد اخترنا الفترة الممتدة 1995-2009. ويرجع اختيار هذه الفترة بالذات إلى كون الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة (1995-2009) تميزت بما يلي :

- نمو سريع للنفقات العامة؛

- تقلبات في الإيرادات الحكومية؛

- عجز مزمن في الموازنة العامة.

ويمكن دراسة تطور الموازنة العامة في الجزائر خلال هذه الفترة من خلال النقاط التالية:

- تطور النفقات العامة؛

- تطور الإيرادات العامة؛

- تطور توازن الموازنة العامة.

1.2.4. تطور النفقات العامة

عرفت الجزائر كغيرها من الدول النامية نموا كبيرا في حجم الإنفاق العام، ويرجع ذلك لاعتماد الحكومة سياسة مالية هادفة إلى تحقيق أهداف المجتمع، وخاصة هدفي التنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل الإنفاق على التعليم والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة، وكذا الإنفاق على الهياكل الأساسية، لذا سنحاول من خلال الجدول (01) أدناه التعرف على التطورات التي حصلت على الإنفاق العام خلال الفترة (1995-2009) مستعينين ببعض المؤشرات الاقتصادية لتفسير ذلك :

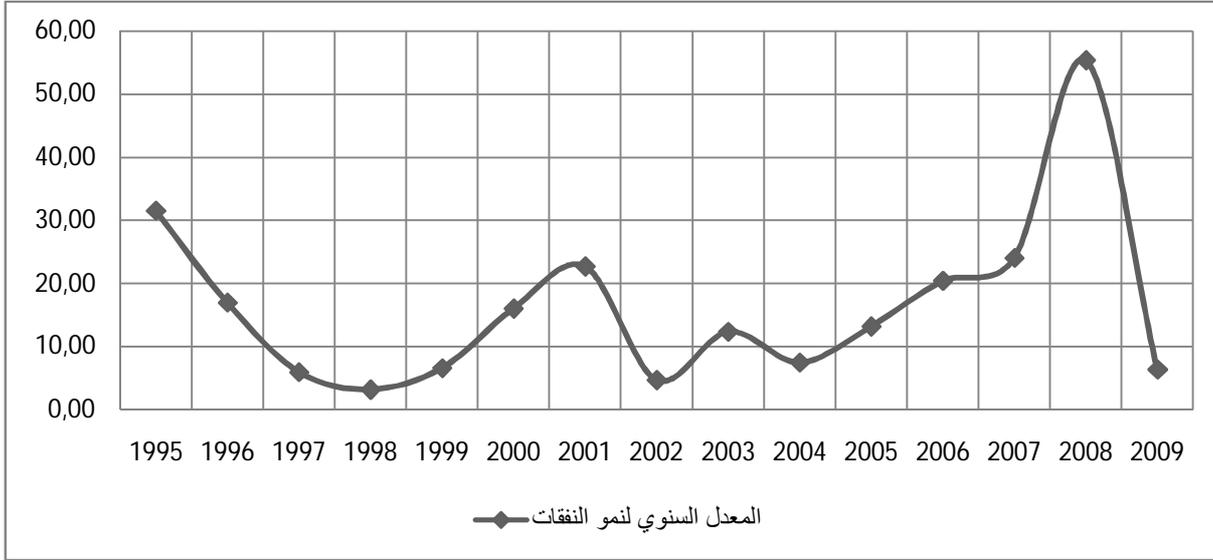
الجدول رقم(01): المعدل السنوي لنمو النفقات مع هيكلتها ونسبتها للناتج الداخلي الخام للفترة(1998-2009) المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على بيانات الملحقين رقم:01 و02 و03

الوحدة: نسبة مئوية %

السنوات	المعدل السنوي لنمو النفقات	نسبة النفقات العامة للناتج الداخلي الخام	نسبة نفقات التشغيل لمجموع النفقات	نسبة نفقات التجهيز لمجموع النفقات العمومية
1995	31,51	37,89	62,36	37,64
1996	16,94	34,56	66,48	33,52
1997	5,92	33,84	70,70	29,30
1998	3,17	34,29	74,69	25,31
1999	6,56	31,94	74,30	25,70
2000	16,00	29,10	73,42	26,58
2001	22,66	34,57	70,51	29,49
2002	4,69	33,93	67,40	32,60
2003	12,33	32,86	67,21	32,79
2004	7,46	30,36	66,73	33,27
2005	13,17	27,90	58,56	41,45
2006	20,40	29,96	57,09	42,91
2007	24,03	33,48	52,90	47,10
2008	55,32	42,56	48,40	51,60
2009	6,34	44,31	49,96	50,04

1.1.2.4. تطور النفقات من حيث المعدل السنوي

يبين لنا الجدول السابق أن حجم النفقات العامة في تزايد مستمر، غير أن معدل نموها يختلف من سنة إلى أخرى. فقد بلغت النسبة المتوسطة لهذا النمو خلال فترة لدراسة حوالي 15,03 %، وقد بلغ هذا النمو معدل أقصاه خلال سنة 2007 بنسبة 55,32 %، وذلك بسبب ارتفاع موارد الدولة من الجباية البترولية، بينما وصل معدل أدناه خلال سنة 1998 بنسبة 3,17 %، وذلك راجع إلى انخفاض في موارد الدولة نتيجة الانخفاض الذي عرفته أسعار المحروقات في السوق العالمية، والشكل رقم (09) أدناه يبين ذلك.

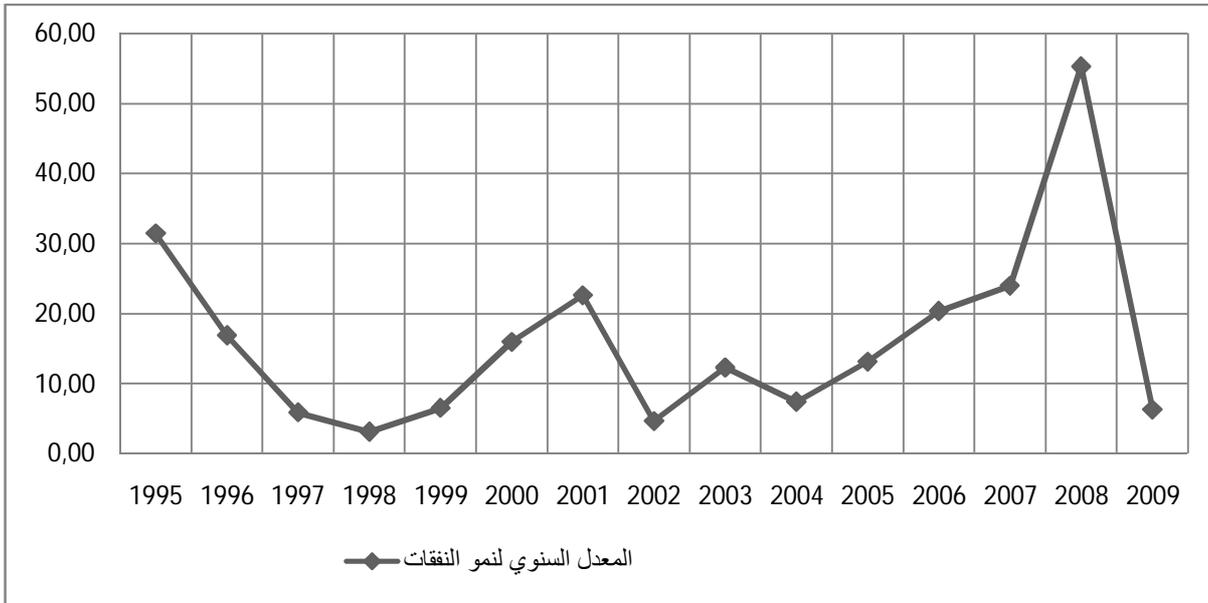


الشكل رقم (09): المعدل السنوي لنمو النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (2009-1995)
المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم: 01

2.1.2.4. تطور النفقات العامة من حيث نسبتها للناتج الداخلي الخام

بلغت النسبة المتوسطة للإنفاق العام إلى الناتج الداخلي الخام خلال فترة الدراسة حوالي 35,05 %، إذ بقيت هذه النسبة منحصرة بين 44,31 % كأقصى حد خلال سنة 2009، وبين 27,9 % كأدنى حد خلال سنة 2005. غير أن ما يمكن ملاحظته هو أنه بالرغم من أن المعدل السنوي لنمو النفقات خاصة خلال سنة 1998 أنخفض إلى أقل من 3,17 % إلا أن نسبة الإنفاق العام إلى الناتج الداخلي الخام بقيت محافظة على نفس المستوى مقارنة بسنوات 1995 و 1996، وحتى سنة 1997 التي عرفت هي الأخرى معدل نمو منخفض للإنفاق بنسبة 5,92 %.

كما تم أيضا ملاحظة ارتفاع هذه النسبة خلال سنة 2008 بنسبة تفوق 42,03 % وهو ما ترافق مع ارتفاع معدل النمو في الإنفاق العام بنسبة 55,32 %، ويمكن تفسير ذلك بالزيادة الكبيرة في أسعار النفط. ويمكن توضيح ما تقدم ذكره من خلال الشكل البياني رقم (10) أدناه:



الشكل رقم (10): نسبة النفقات العامة للنواتج الداخلي في الجزائر خلال الفترة (2009-1995)
المصدر: من إعداد الطالب بناء على الجدول رقم: 01

3.1.2.4. تطور النفقات العامة من حيث هيكلتها

إذا نظرنا إلى النفقات العامة من حيث تقسيمها إلى نفقات التشغيل (الجارية) ونفقات التجهيز (الاستثمارية)، فإنه يتبين لنا، بأن نفقات التشغيل كانت تمثل الحصة الكبرى من إجمالي النفقات العامة، إذ أن النسبة المتوسطة لنفقات التشغيل خلال فترة الدراسة بلغت حوالي 59,11 % من مجموع النفقات العامة، بحيث انحصرت هذه النسبة بين 74,69 % خلال سنة 1998، وبين 48,40 % خلال سنة 2008.

ويفسر الارتفاع المتتابع لمعدلات النفقات الجارية إلى ارتفاع نفقات المستخدمين في مختلف القطاعات العمومية، وهذا من أجل قيام الدولة بمهامها الأساسية، منها التشغيل المنتظم للإدارة المركزية والمحلية، ومهام الدفاع الوطني، والأمن، والعدالة، والتعليم والصحة العمومية، وكذا التدخل العمومي لموازنة التشغيل في قطاعين هامين هما:

- القطاع الاجتماعي عن طريق:

- ✓ صندوق تدعيم الفئات الاجتماعية المحرومة؛
- ✓ صندوق تعويض الأسعار؛
- ✓ صندوق ترقية التشغيل.

- القطاع الاقتصادي عن طريق:

- ✓ صندوق ضمان أسعار الإنتاج الفلاحي؛
- ✓ المساعدات الممنوحة للقطاع الفلاحي مثل تسوية الديون، التخفيضات في معدلات الفائدة والمشاركة في تكاليف الاستغلال لعدد من المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (E.P.I.C).

ويرجع تطور النفقات الجارية للعوامل التالية [83] ص 67:

- عامل النمو الديمغرافي الذي تولد عنه تأثيرات على موازنة القطاع الاجتماعي والتربوي؛
- مستوى وهيكل نفقات التجهيز الذي ترتب عنه انعكاسات على موازنة التسيير؛
- المستوى العام للأسعار الذي يولد ضغوطات على مستوى الأجور؛
- مستوى الدين العمومي؛
- تقلبات أسعار الصرف.

كما تشكل نفقات التجهيز الكتلة الثانية من حيث الأهمية في الموازنة العامة في الجزائر، حيث شهدت نفقات التجهيز في الفترة (1995-2001) انخفاضا متتابع كنسبة من إجمالي النفقات العامة مقابل الارتفاع المستمر في حجم نفقات التسيير نتيجة انكماش الاستثمارات العمومية في جميع الميادين.

أما في الفترة 2001-2004 فقد شهدت نفقات التجهيز ارتفاعا متتابعاً، حيث بلغت سنة 2001 إلى 1.471,8 مليار دينار جزائري، أي بارتفاع قدره 29,49% مقارنة بسنة 2000، وقد وصل مبلغ هذه النفقات سنة 2004 إلى 1.860 مليار دينار جزائري، أي بارتفاع قدره 33,27% مقارنة بسنة 2003، ويرجع نمو نفقات التجهيز في هذه المرحلة إلى:

- البرنامج القطاعي لدعم الإنعاش الاقتصادي (P.S.R.E) الذي تبنته الحكومة ابتداء من سنة 2001 ، ويتضمن ما يلي:

- ✓ البرنامج القطاعي غير الممرکز (P.S.C)؛
- ✓ مخططات البلديات للتنمية (P.S.D).

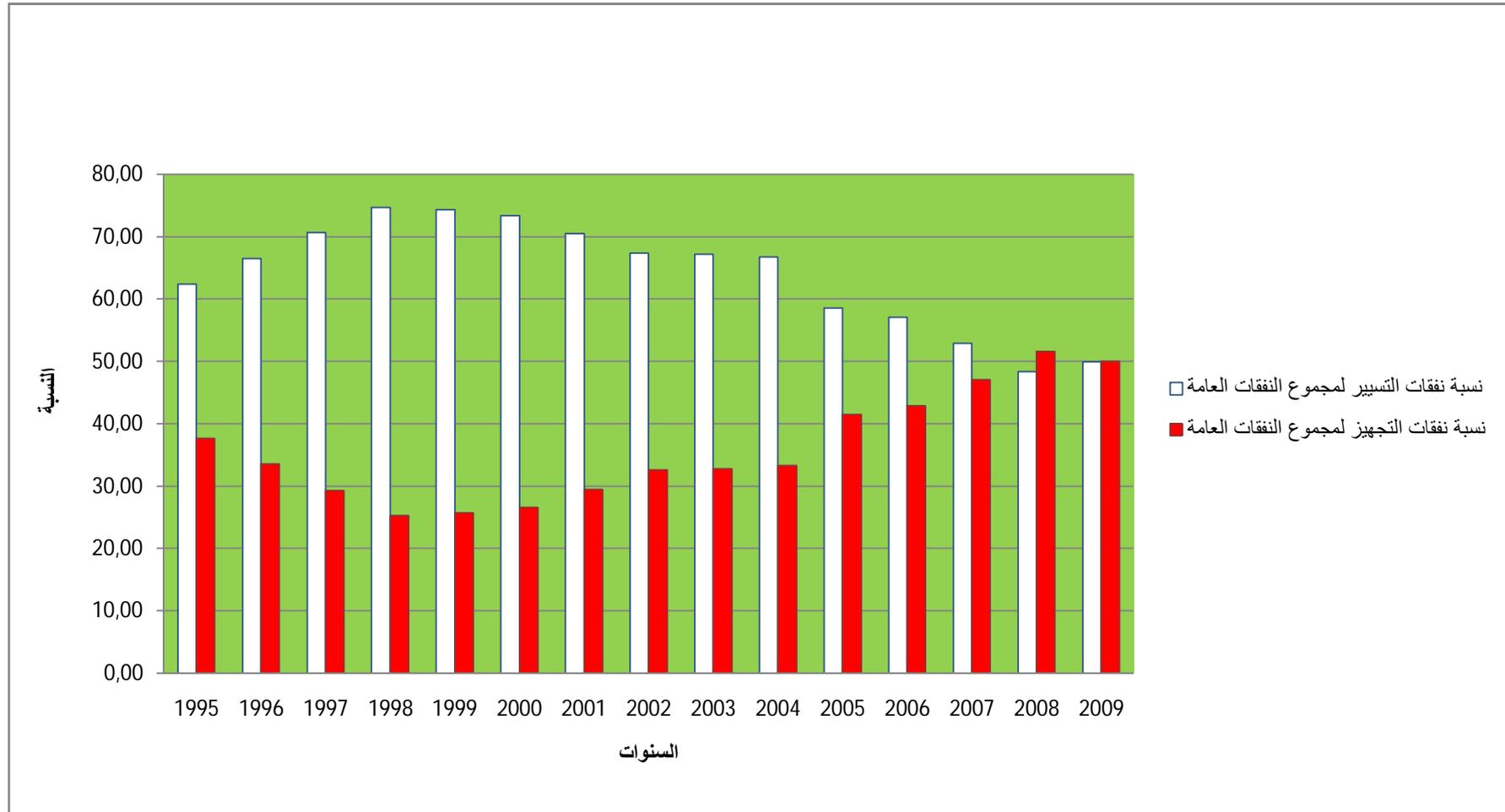
- صندوق محاربة التصحر وتنمية المناطق الريفية والنائية، ويتضمن ما يلي:

✓ البرنامج الخاص بالجنوب؛

✓ البرنامج الخاص بالهضاب العليا.

أما في الفترة 2005-2009 فقد استمرت نفقات التجهيز في الارتفاع، حيث بلغت سنة 2005 إلى 2.105 مليار دينار جزائري، أي بارتفاع قدره 41,45% مقارنة بسنة 2004، وقد وصل مبلغ هذه النفقات سنة 2008 إلى 4.882,2، أي بارتفاع قدره 51,60% مقارنة بسنة 2007، ويرجع نمو نفقات التجهيز إلى تطبيق مخطط خماسي يهدف إلى تسريع في النمو الاقتصادي.

ويمكن توضيح تطور النفقات العامة من حيث هيكلتها من خلال الشكل البياني التالي:



الشكل رقم(11): تطور نسبة كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز بالنسبة لمجموع النفقات العامة خلال الفترة (1995-2009) المصدر: من إعداد الطالب بناء على الجدول رقم: 01

2.2.4. تطور الإيرادات العامة

الإيرادات العامة هي المجال الثاني المهم للنشاط الحكومي في أي دولة، وهي تمثل الوجه الآخر للنفقات العامة. ونمو الإنفاق العام يواجه دائما قيودا صارمة تتمثل في الحاجة إلى توليد إيرادات مماثلة. ومن حيث المبدأ، فإن أي تغيير في طرف واحد من المعادلة يقتضي تغييرا مماثلا في الطرف الآخر، أي أن الرغبة في زيادة الإنفاق العام لا بد من أن تقيم في ضوء التقديرات المحتملة لزيادة الإيرادات العامة.

وقد تميزت الإيرادات العامة في الجزائر بخاصية أساسية وهي هيمنة الإيرادات الناتجة عن الجباية البترولية، والتي كانت دائما تفوق نسبة 50 % من إجمالي الإيرادات العامة للموازنة، بحيث انتقلت من 1,648 مليار دينار جزائري خلال سنة 1971 إلى 50,954 مليار دينار جزائري خلال سنة 1981 ثم إلى 570,8 مليار دينار جزائري في سنة 1997 وارتفعت لتصل إلى 916 مليار دينار جزائري في سنة 2006. ومن أجل فهم أكثر للإيرادات العامة في الجزائر سنحاول من خلال الجدول رقم (02) التعرف على التطورات التي حدثت عليها خلال الفترة الممتدة (1995-2009).

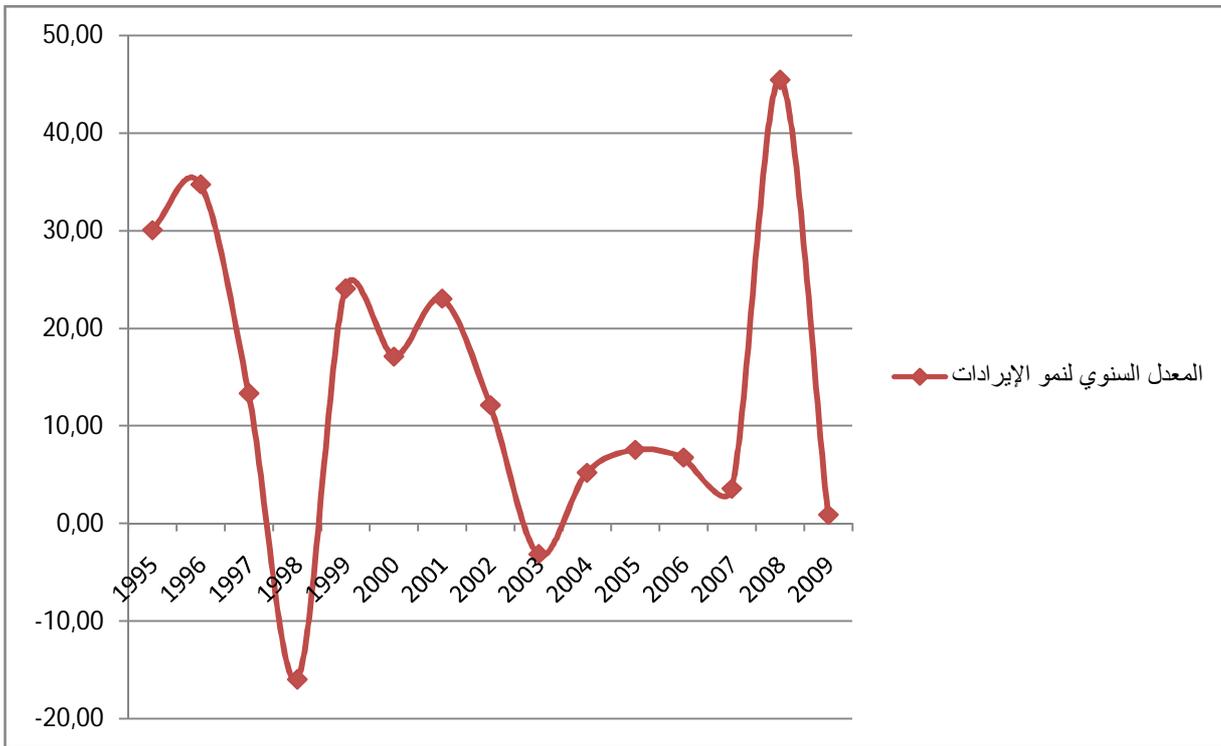
الجدول رقم (02) : المعدل السنوي لنمو الإيرادات العامة مع هيكلتها ونسبتها للناتج الداخلي الخام للفترة الممتدة (2009-1195) المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الملحق رقم: 01 و 02 و 03

الوحدة : نسبة مئوية %

السنوات	المعدل السنوي لنمو الإيرادات	المعدل السنوي لنمو الجباية البترولية	المعدل السنوي لنمو الموارد العادية	نسبة الجباية البترولية لمجموع الإيرادات	نسبة الجباية العادية لمجموع الإيرادات	نسبة الإيرادات للناتج الداخلي الخام	نسبة الجباية البترولية للناتج الداخلي الخام	نسبة الموارد العادية للناتج الداخلي الخام
1995	30,02	51,30	10,98	54,95	45,05	30,51	16,77	13,74
1996	34,70	47,61	18,95	60,22	39,78	32,06	19,31	12,75
1997	13,30	15,03	10,68	61,14	38,86	33,58	20,53	13,05
1998	-15,99	-33,65	11,80	48,29	51,71	27,71	13,38	14,33
1999	24,03	47,90	1,75	57,58	42,42	30,04	17,30	12,74
2000	17,07	28,55	1,50	63,22	36,78	27,62	17,46	10,16
2001	23,00	16,75	33,76	60,00	40,00	32,91	19,75	13,16
2002	12,09	9,02	16,71	58,36	41,64	34,57	20,18	14,40
2003	-3,17	-8,76	4,66	54,99	45,01	28,87	15,87	12,99
2004	5,18	3,12	7,70	53,91	46,09	26,10	14,07	12,03
2005	7,53	4,27	11,36	52,27	47,73	22,80	11,92	10,88
2006	6,73	1,89	12,02	49,90	50,10	21,24	10,60	10,64
2007	3,53	6,22	0,85	51,20	48,80	20,24	10,36	9,88
2008	45,40	76,30	12,97	62,08	37,92	24,09	14,95	9,13
2009	0,85	-5,07	10,55	58,44	41,56	23,78	13,90	9,88

1.2.2.4. تطور الإيرادات العامة من حيث المعدل السنوي لنموها

من خلال الجدول السابق نلاحظ بأن المعدل السنوي لنمو الإيرادات العامة يتميز بالتذبذب وعدم الاستقرار من سنة إلى أخرى. فبعدما سجلت الإيرادات سنة 1996 معدل نمو قدره 34,70 % من مجموع الإيرادات و 47,61 % بالنسبة للجباية البترولية، أنخفض في سنة 1998 إلى أقل من 15,99 - % من مجموع الإيرادات و 33,65 - % بالنسبة للجباية البترولية، أما في سنة 2008 أرتفع هذا المعدل إلى أعلى مستوى له إذ وصل إلى حوالي 45,5 % من مجموع الإيرادات و 76,30 % بالنسبة للجباية البترولية. ويرجع هذا التذبذب في معدل نمو الإيرادات إلى التغير الذي تعرفه أسعار البترول في السوق العالمي، وذلك باعتبار أن الإيرادات الناتجة عن الجباية البترولية التي تخص الفترة الممتدة (1995-2009) كنسبة متوسطة تمثل حوالي 56,44 % من إجمالي الإيرادات العامة للموازنة. و يمكن توضيح ما سبق ذكره من خلال الشكل البياني رقم (12) أدناه:

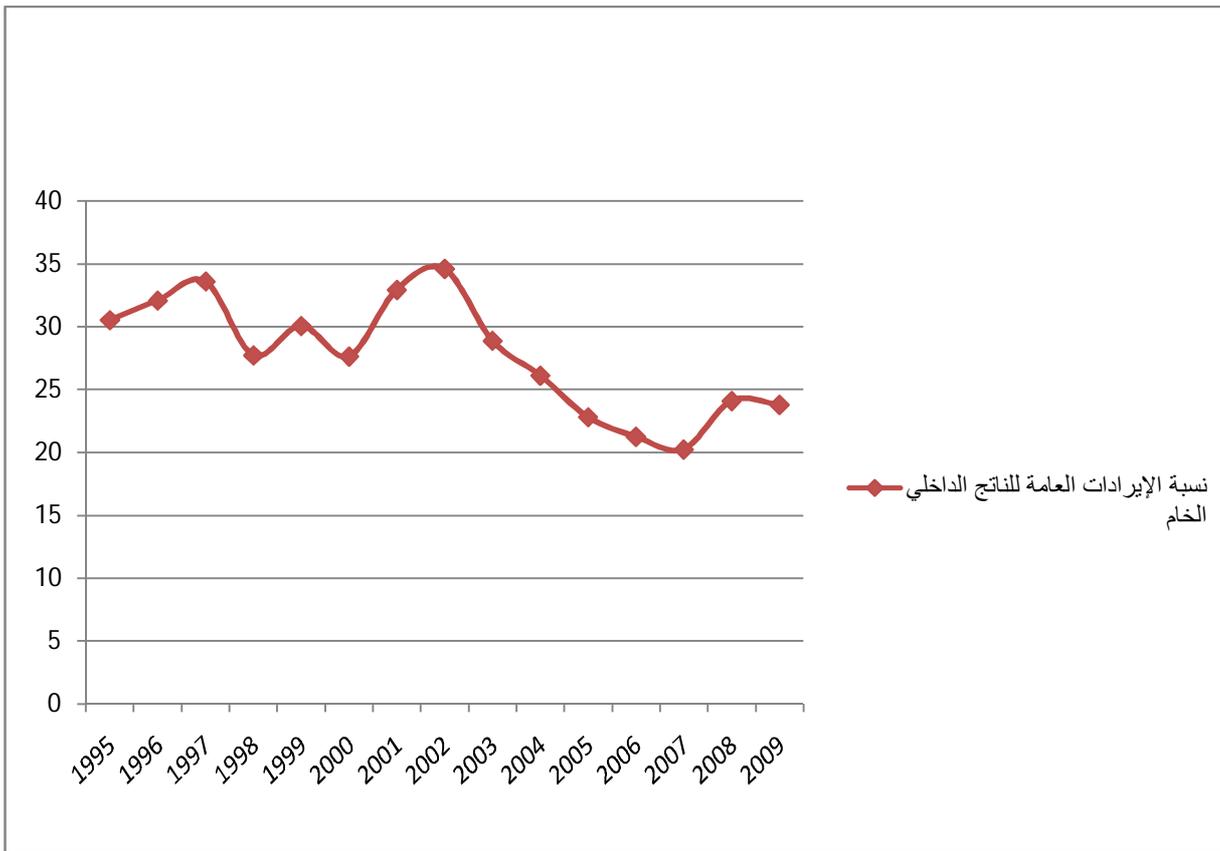


الشكل رقم (12): المعدل السنوي لنمو الإيرادات العامة في الجزائر خلال الفترة (2009-1995)

المصدر: من إعداد الطالب بناء على الجدول رقم: 02

2.2.2.4. تطور الإيرادات العامة من حيث نسبتها للناتج الداخلي الخام

إن تطور الإيرادات العامة كنسبة من الناتج الداخلي الخام عرفت استقرارا تدريجيا في المرحلة الممتدة (1995-2004)، إذ تراوحت هذه النسبة بين 34,57 % كأقصى حد خلال سنة 2002، وبين 26,10 % كأدنى حد خلال سنة 2004، وفي مرحلة ثانية سجلت هذه النسبة انخفاضا محسوسا في الفترة الممتدة (2005-2009)، حيث وصلت سنة 2007 إلى 20,24 %، وهو الأمر الذي يمكن توضيحه من خلال الشكل البياني رقم (13) أدناه:



الشكل رقم (13): نسبة الإيرادات العامة للناتج الداخلي الخام في الجزائر خلال الفترة (1995-2009) المصدر: من إعداد الطالب بناء على الجدول رقم: 02

3.2.2.4. تطور الإيرادات العامة من حيث هيكلتها

إن النظام الجبائي الجزائري الحالي يتكون من نوعين: الموارد العادية والجبائية البترولية، بحيث أن حصيلة الموارد العادية ضئيلة مقارنة بالجبائية البترولية، ويرجع ذلك إلى ركود في الأنشطة الاقتصادية المنشئة للقيمة المضافة وبالتالي الاعتماد بشكل كبير على الجبائية البترولية.

فبالنسبة لتطور الموارد العادية في الموازنة العامة: فإنه بعد الإصلاحات الجبائية التي أدخلت منذ سنة 1991 والانخفاض المتتابع لقيمة العملة الوطنية، شهدت الإيرادات الجبائية العادية تحسنا ملحوظا في الفترة الممتدة (1995-1997)، حيث بلغت هذه الإيرادات سنة 1996 إلى حوالي 327,80 مليار دينار جزائري مقابل التقديرات الختامية لسنة 1995 بـ: 275,583 دينار جزائري، أي بارتفاع قدره 18,95 % . ذلك أن النظام الجبائي الجديد الذي شرع في تطبيقه ابتداء من أفريل 1992 أصبح أكثر بساطة ووضوح من النظام السابق، وأن هذا التحسن يعود أساسا إلى توسيع وعاء التحصيل الضريبي، وكذا توسيع نطاق تطبيق الرسم على القيمة المضافة ليشمل المنتجات البترولية وبعض المهن الحرة.

غير أن الموارد العادية شهدت خلال سنة 1999 انخفاض في معدل نموها بنسبة تقدر بـ 1,75 %، وذلك نتيجة نقص في الإيرادات المحصل عليها من الضريبة على الدخل الإجمالي بمقدار 10 مليار دينار عن سنة 1998 ، بسبب تخفيض معدلاتها، وكذا نقص في الإيرادات المحصل عليها من الضريبة على أرباح الشركات المعاد استثمارها بمقدار 06 مليار دينار عن سنة 1998، بسبب تخفيض معدلها من 38 % إلى 36 %، بالإضافة إلى انخفاض الإيرادات المحصل عليها من الرسم على القيمة المضافة بحوالي 07 مليار دينار.

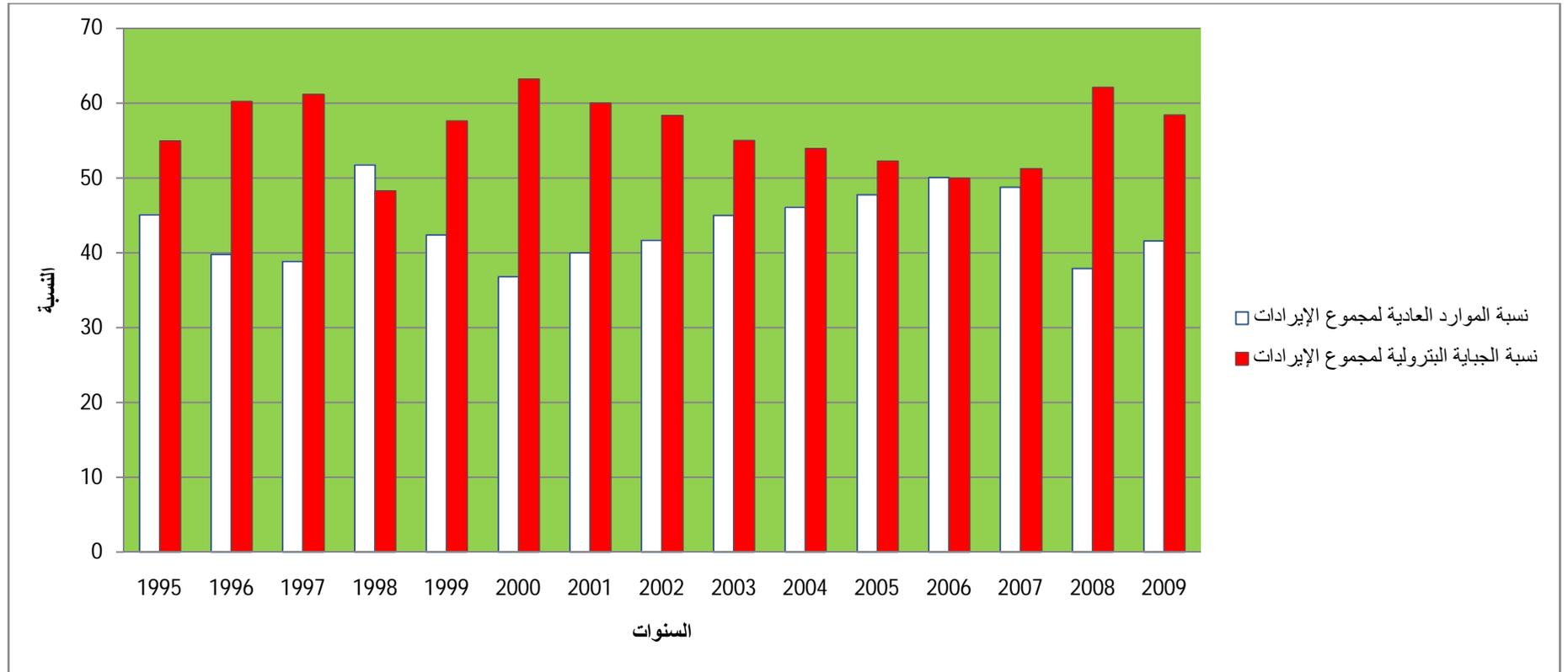
وقد عاودت حصيلة هذه الإيرادات الارتفاع لتصل نسبة نموها في سنة 2001 إلى 33,76 %، وقد استمرت في التحسن من سنة لأخرى لتصل سنة 2006 إلى 919.50 مليون دج ما يمثل 49,9 % من الإيرادات الإجمالية وبمعدل نمو 12,02 %، و يرجع ذلك لعدة عوامل نذكر منها الإجراءات المتخذة من طرف الدولة في محاربة الغش الضريبي والتهرب الضريبي، بالإضافة لتحسن الوضعية المالية للمؤسسات التابعة للقطاع الخاص بفضل التشجيع التي قدمته الدولة للقطاع الخاص ومن ثم ارتفاع حصيلة الضريبة على أرباح الشركات.

أما بالنسبة لتطور إيرادات الجباية البترولية: فقد بلغت إيرادات الجباية البترولية لسنة 1995 إلى 336,148 مليار دينار جزائري مقابل التقديرات الختامية لسنة 1994 بـ: 222,176 مليار دينار جزائري، أي بارتفاع قدره 51,30 %، وكذلك بالنسبة لسنة 1996، إذ بلغت 496,2 مليار دينار جزائري، أي بارتفاع قدره 47,61 %، وذلك بسبب ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية.

أما بالنسبة لسنة 1998 فقد بلغت هذه الإيرادات إلى 378,7 مليار دينار جزائري، أي بانخفاض قدره 33,65 % مقارنة بسنة 1997، وذلك بسبب انخفاض في سعر برميل النفط إلى 12,9 دولار للبرميل الواحد. غير أنه ابتداء من سنة 1999 عاودت هذه الإيرادات من جديد الارتفاع إلى 560,10 مليار دينار جزائري، أي بارتفاع قدره 47,90 %.

بينما سجلت إيرادات الجباية البترولية أعلى مستوى لها سنة 2008، حيث بلغت 1.715,4 مليار دينار جزائري، أي بارتفاع قدره 76,30 %، وذلك بسبب ارتفاع أسعار برميل النفط إلى مستويات قياسية.

وفي الأخير يمكن توضيح تطور الإيرادات العامة للميزانية في الجزائر من خلال الرسم البياني أدناه:



الشكل رقم (14): تطور كل من الجباية البترولية والموارد العادية بالنسبة لمجموع الإيرادات العامة في الجزائر خلال الفترة (1995-2009) المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات

الجدول رقم:02

3.2.4. تطور عجز الموازنة العامة

إن قاعدة توازن الموازنة العامة للدولة في الجزائر خلال الفترة الممتدة 1995-2009 قد تأثرت بمجموعة من العوامل منها صعوبة التحكم في حجم النفقات العامة، وضعف الموارد العادية، وتبعية الميزانية العامة للجباية البترولية، إضافة إلى المديونية العمومية بشقيها الداخلية والخارجية. ولهذا تميزت الموازنة العامة في الجزائر بوجود عجز مزمّن لازم الميزانية العامة للدولة في معظم الوقت، وهو ما سنحاول التعرض إليه من خلال النقاط التالية:

1.3.2.4. تطور عجز الموازنة العامة ونسبته من الناتج الداخلي الخام

لقد تميزت الموازنة العامة في الجزائر في الفترة الممتدة من سنة 1995 إلى سنة 2009 بوجود عجز مزمّن لازم الميزانية العامة للدولة في معظم الوقت، كما هو مبين في الجدول التالي:

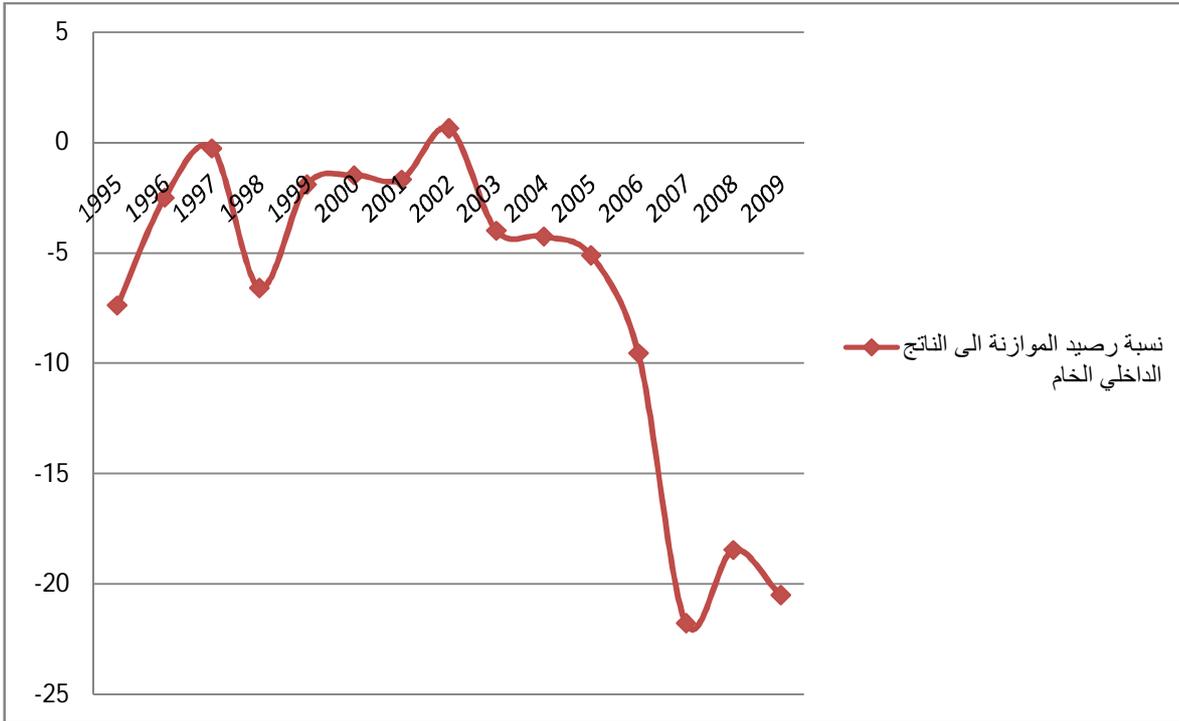
جدول رقم (03): تطور عجز الموازنة العامة ونسبته من الناتج الداخلي الخام في الفترة الممتدة من (1995-2009) المصدر: من إعداد الطالب بناء على الملحقين رقم: 01 و 02 و 03

الوحدة: مليار دينار جزائري

السنوات	رصيد الموازنة العامة	نسبة رصيد الموازنة إلى الناتج الداخلي الخام
1995	-147,9	-7,38
1996	-64,3	-2,5
1997	-7,3	-0,26
1998	-186,4	-6,59
1999	-61,6	-1,9
2000	-61	-1,48
2001	-70,9	-1,67
2002	29,4	0,65
2003	-210,4	-3,99
2004	-260,7	-4,25
2005	-385,2	-5,11
2006	-825,1	-9,55
2007	-2046,4	-21,79
2008	-2119,2	-18,47
2009	-2404,9	-20,52

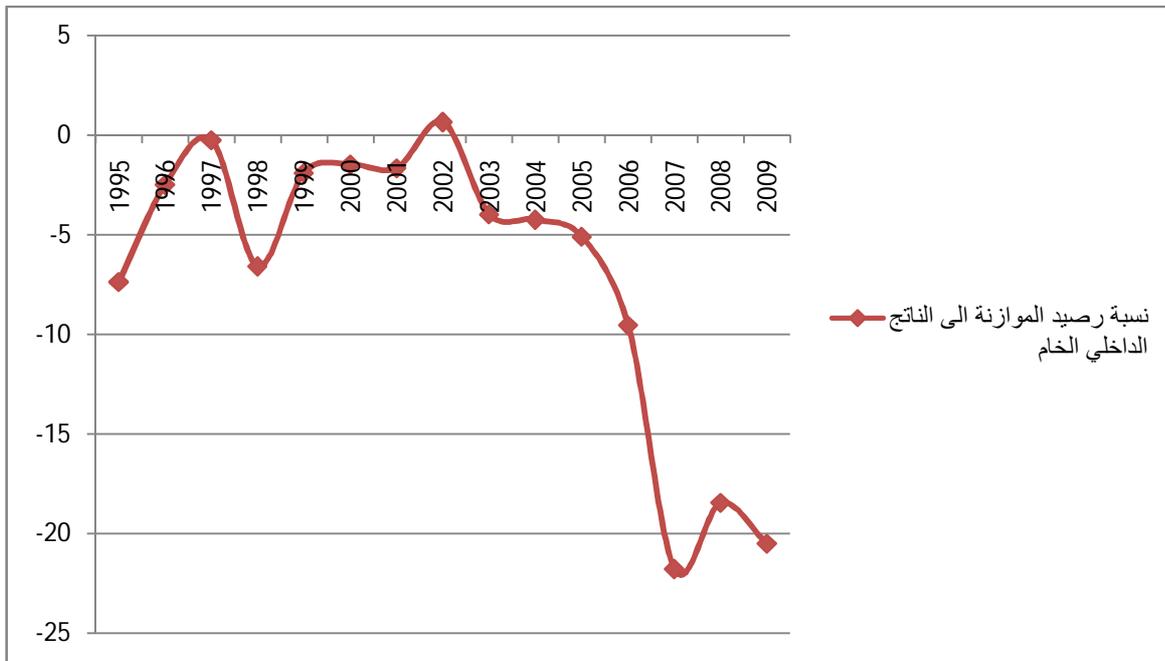
يتضح لنا من خلال الجدول السابق أن الميزانية العامة للدولة في الجزائر عرفت سنة 1995 عجزا مقداره 147,9 مليار دينار جزائري، وهو ما يمثل 7,38 % من الناتج الداخلي الخام، ويرجع ذلك إلى تفاقم في حجم النفقات العامة التي كانت وتيرة زيادتها أكبر من وتيرة الإيرادات. غير أن هذا العجز تقلص سنة 1996 إلى 64,3 مليار دينار جزائري، أي ما يمثل نسبة 2,5 % من الناتج الداخلي الخام، وكذا سنة 1997 إلى أقل من 7,3 مليار دينار جزائري، أي ما يمثل 0,26 % من الناتج الداخلي الخام، وذلك نتيجة الإصلاحات الهيكلية المنفذة من طرف الحكومة الجزائرية تطبيقا لشروط صندوق النقد الدولي.

أما في سنة 1998 عاد العجز ليرتفع من جديد إذ بلغ 186 مليار دينار جزائري، أي ما يمثل نسبة 6,59 % من الناتج الداخلي الخام، ذلك نتيجة انهيار أسعار المحروقات إلى أقل من 12,83 دولار أمريكي. إلا أن هذا العجز تقلص في سنة 1999 إلى حوالي 61,6 مليار دينار جزائري، أي بنسبة 1,9 % من الناتج الداخلي الخام، وذلك نتيجة ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية، وفي سنة 2002 حققت الجزائر فائضا في الميزانية العامة بلغ حوالي 29,4 مليار دينار جزائري، أي ما يمثل 0,65 % من الناتج الداخلي الخام، إلا أنه بعد هذه الفترة تفاقم العجز أكثر مما كان عليه من قبل، إذ وصل سنة 2007 إلى حوالي 2.046,4 مليار دينار جزائري، أي ما يمثل نسبة 21,79 %، ويرجع هذا الارتفاع المستمر في العجز إلى اعتماد سياسة انفاقية توسعية من طرف الحكومة والى اعتماد سعر مرجعي لبرميل النفط الخام بـ19 رغم بلوغ أسعار النفط مستويات قياسية في تلك الفترة. وفي ما يلي على التوالي الشكلين رقم (15) و (16) الذين يوضحان التغيرات التي حدثت على مستوى رصيد الميزانية ونسبته من الناتج الداخلي الخام خلال الفترة الممتدة من سنة 1995 إلى سنة 2009.



الشكل رقم (15): رصيد الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة (1995-2009) المصدر: من

إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم: 03



الشكل رقم (16): نسبة رصيد الموازنة العامة إلى الناتج الداخلي الخام في الجزائر خلال الفترة (1995-2009) المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم: 03

2.3.2.4. تحديد السعر المرجعي الجبائي لبرميل البترول الخام

إن السعر المرجعي الجبائي لبرميل البترول الخام المعتمد في التصور الاقتصادي الكلي هو 37 دولار أمريكي للبرميل بدلا من 19 دولار أمريكي كما ورد في قانون المالية الأصلي لسنة 2008. ويمثل هذا السعر المرجعي الجبائي الجديد معدل العشرية 1998-2007 لأسعار تصدير البترول الخام وهي نفس الطريقة التي مكنت من اعتماد السعر التاريخي المقدر بـ 19 دولار أمريكي للبرميل الواحد والمطبق منذ سنة 2000 باستثناء سنة 2002 التي كان فيها السعر المرجعي يبلغ 22 دولار أمريكي [88] ص 4. والجدول أدناه يبين لنا تطور السعر المتوسط لبرميل النفط الخام.

الجدول رقم (04): تطور السعر المتوسط السنوي لبرميل النفط الخام

(صحاري بلند) 1998-2007 [87] ص 6.

بالدولار الامريكى

السنوا ت	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
سعر البرميل	12,8	17,9	28,5	24,9	25,3	29	38,3	54,3	65,4	74,4
	6	1	9		1		6	3		7

3.3.2.4. صندوق ضبط الإيرادات

إن العجز المزمّن الذي أصبحت تعاني منه الموازنة العامة للدولة في الجزائر كان نتيجة ضعف مساهمة الموارد العادية وتعرض الجباية البترولية لتقلبات أسعار النفط. ومن أجل ضمان الموارد المالية اللازمة لإنهاء مشاريع التجهيز والنفقات المتكررة الناتجة عنها، فقد تم إنشاء صندوق ضبط الإيرادات بموجب أحكام المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 وذلك عن طريق فتح حساب تخصيص خاص أسمه " صندوق ضبط الموارد "، وهذا الحساب يعرض [102] ص 12:

- من جانب الموارد: زيادات القيمة الناتجة عن مستوى سعر المحروقات الأعلى من توقعات قانون المالية وكل الموارد الأخرى المتعلقة بسير الصندوق.

- من جانب النفقات: ضبط النفقات والتوازن المالي اللذان حددهما قانون المالية السنوي وكذا تخفيض الدين العام.

إن الحركة المنفذة على صندوق ضبط الإيرادات منذ إنشائه سنة 2000 إلى غاية 14 جويلية من سنة 2008 كانت كالتالي:

- إن مجموع موارد الصندوق منذ إنشائه سنة 2000 حتى 14 جويلية من سنة 2008 بلغت ما قيمته 7.845,8 مليار دينار جزائري، وهي موارد محصلة كلها من زيادات القيمة الناتجة عن الجباية البترولية.

- إن الاقتطاعات التي نفذت من هذا الصندوق بلغت ما مجموعه 3.482,9 مليار دينار جزائري، أي ما يمثل 44,40 % من مجموع موارد الصندوق، حيث بلغت الاقتطاعات المخصصة لتقليص الدين العمومي حوالي 2.809,5 مليار دينار جزائري، منها ما قيمته 2.144,4 مليار دينار جزائري خصص لتسديد أصل الدين العمومي.

- إن الرصيد المسجل بتاريخ 14 جويلية 2008 بلغ حوالي 4.362,8 مليار دينار جزائري.

وفي ما يلي الجدول رقم (05) أدناه بين لنا حالة صندوق ضبط الموارد إلى غاية 14 جويلية 2008:

جدول رقم (05) : حالة صندوق ضبط الموارد العامة إلى غاية نهاية سنة 2008 المصدر : من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم:4

الوحدة: مليون دينار جزائري

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	السنوات
									الموارد:
3 215 530	2 931 045	1 842 686	721 688	320 892	27 978	171 534	232 137	0	رصيد السنة السابقة
1 264 094	1 738 848	1 798 000	1 368 836	623 499	448 914	26 504	123 864	453 237	زيادة القيمة الناتجة عن الجباية البترولية
0	0	0	0	0	0	0	0	0	تسيقات بنك الجزائر
									الاستخدامات:
66 788	314 455	618 111	247 838	165 559	156 000	170 060	184 467	221 100	تسديد أصل الدين العمومي
-	607 956	-	-	-	-	-	-	-	تسديد تسيقات بنك الجزائر
0	0	0	0	57 144	0	0	0	0	تسديد المسبق للديون الخارجية
50 000	531 952	91 530	-	-	-	-	-	-	تمويل عجز الخزينة
4 362 836	3 215 530	2 931 045	1 842 686	721 688	320 892	27 978	171 534	232 137	الباقى في 12 /31 /

4.3. مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة (Projet de modernisation des systèmes budgétaires)

إن التطور التقني والتكنولوجي الذي يشهده العالم طرح كثيرا من المشاكل في مجالات التنمية، حيث أصبحت الحياة العصرية أكثر تعقيدا عما كانت عليه سابقا، لذا شرعت الكثير من الدول في تغييرات عميقة تختلف من بلد لآخر من أجل النهوض بعجلة التنمية. والجزائر كغيرها من هذه الدول أجرت العديد من الإصلاحات على اقتصادها، وهذا لضمان انتقال سليم من اقتصاد موجه إلى اقتصاد مفتوح وتنافسي، وكذا من أجل تحكم أفضل في التوازنات الاقتصادية الكبرى، وترشيد وعقلنة الإنفاق العام في كل المجالات.

ونظرا للدور الذي تكتسيه الأموال العامة في تمويل المشاريع العمومية، كان لزاما على الدولة أن تهتم بإصلاح القطاع المالي بكل أبعاده. وأن من أهم المحاور الأساسية لإصلاح القطاع المالي نجد عصرنة نظام تسيير النفقات العامة، وهذا من خلال تطوير وعصرنة النظام الموازني بغية تعزيز وضبط الوظائف الأساسية لتسيير النفقات العامة، ووضع سياسات اقتصادية جديدة للدولة.

ولذا، فإن هذا المبحث، يهدف إلى التعريف بمضمون هذا المشروع، ثم التطرق إلى مشروع القانون العضوي الجديد ومحتوياته، وأخيرا تناول العناصر الأساسية المقترحة في إطار هذا الإصلاح.

1.3.4. مضمون مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة

يمكن تناول مضمون مشروع عصرنة النظام الموازني من خلال العناصر التالية [103] ص 3-6:

1.1.3.4. بنية المشروع

يقوم المشروع على ركيزتين أساسيتين، هما:

- الركيزة الأولى: الإطار الموازني (la Budgétisation).

- الركيزة الثانية: الإعلام الآلي ونظام المعلومات (Informatique et système d'Information).

1.1.1.3.4. الإطار الموازني

يهدف إلى إجراء تغييرات في القواعد التنظيمية والتطبيقية، والممارسات في مجال تحضير وعرض وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وهذه الركيزة تقسم إلى خمسة فروع، وهي:

1.1.1.1.3.4. ميزانية متعددة السنوات (Budgétisation pluriannuelle): تقوم على ميزانية البرامج التي تمتد على المدى المتوسط (أربع سنوات) مع الاحتفاظ بمبدأ سنوية الميزانية.

2.1.1.1.3.4. تحسين عرض وثائق الميزانية (Amélioration de la préparation

et diffusion de budget): وهذا من أجل تشجيع وتحسين النقاش حول الخيارات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، وتمثل الوسائل المستعملة في:

- تكييف الملفات المالية للتغييرات الناجمة عن الإطار الموازني؛

- إعداد ووضع سياسة توزيع المعلومات والملفات المالية؛
- وضع سندات تقديم متطورة.

3.1.1.1.3.4. تعزيز وظيفة الاستشارة الاقتصادية لوزارة المالية (Renforcement de)

la fonction conseil économique du ministère des finances : وهذا من خلال تخصيص قدرات التحليل اللازمة من أجل القيام بتقييم برامج النفقات ومشاريع الاستثمار، وكذا تعزيز قدرات التأكد والمتابعة والرقابة.

4.1.1.1.3.4. إعادة هيكلة عمليات تنفيذ النفقات العامة (Restructuration du)

processus d'exécution de la dépense publique : وذلك من أجل تحسين نجاعة وفعالية النفقة وتعزيز متابعة تنفيذ مشاريع الاستثمارات العمومية، ويتكون هذا الفرع أساساً من:

- إعداد مخطط محاسبي جديد؛

- إصلاح أنظمة الرقابة.

5.1.1.1.3.4. إنشاء محاسبة عينية (Implantation d'un classification)

(patrimoniaire): حيث يبنى هذا النظام على أساس إنشاء محاسبة عينية للأصول العينية، والتي تعتمد على:

- تكوين المستخدمين في هذا المجال؛

- التقييم ومقاييس الأداء؛

- إعادة تنظيم المصالح المالية المكلفة بتنفيذ النفقات العمومية.

2.1.1.3.4. الإعلام الآلي ونظام المعلومات

وهذا من خلال وضع نظام يتعلق بالنفقات التي تغطي الحاجيات المحاسبية والتسيير الموازناتي، وتقسم هذه الركيزة إلى فرعين:

1.2.1.1.3.4. إعداد مخطط شامل للإعلام الآلي (Préparation du schéma)

directeur informatique : وهذا من أجل تعزيز استعمال الإعلام الآلي سواء على مستوى مركز الإعلام الآلي وتكنولوجيا إعلام المالية، أو على مستوى المديرية العامة للضرائب.

2.2.1.1.3.4. وضع نظام معتمد لتسيير الميزانية (mise en place d'un système)

intégrée du gestion budgétaire : حيث يتكون هذا النظام من:

- مقياس المحاسبة العامة الذي يجمع أوجه التسيير المالي للنفقات والإيرادات؛

- مقياس الميزانية الذي يتأكد من وظيفة و التسيير ومراقبة الميزانية.

2.1.3.4. دوافع عصرنة النظام الموازناتي

تتلخص أهم هذه الدوافع في [104] ص 8:

- إدخال أساليب الإدارة المالية الحديثة في مجال المالية العامة للتأكد من قيام الحكومة بتنفيذ ما يعهد إليها من التزامات بنجاعة وفعالية؛
- الاهتمام بنوعية الخدمات والارتقاء بها؛
- تعديل النظام المحاسبي كأحد أدوات الإدارة المالية العامة ليشمل المحاسبة العينية؛
- تحسين عرض الميزانية لتعكس الخيارات المتاحة والسياسة الاقتصادية التي تنتهجها الحكومة؛
- تحديد وسائل قياس الأداء؛
- توفير المعلومات حول النشاطات العامة، وتعزيز مسؤولية المسيرين على النتائج المحققة؛
- تعزيز إمكانية التقدير وتسيير النفقات العمومية من حيث الكلفة والفعالية.

3.1.3.4. النتائج المرجوة من عصرنة النظام الموازناتي

تتمثل النتائج المرجوة من هذا النظام، فيما يلي [105] ص 2:

- دعم ميزانية متعددة السنوات؛
- إدماج نفقات التسيير والاستثمار؛
- وضع مدونة حسابات جديدة حسب الوظيفة، طبيعة النفقة، مركز المسؤولية؛
- تحميل المسؤولية للمسيرين، وعدم تركيز الإجراءات على مستوى وزارة المالية؛
- تعزيز المجال التقني لتدعيم قدرات وزارة المالية فيما يخص نظم تسيير المعلوماتية؛
- تصور ووضع نظم متكاملة لتسيير المعلومات؛
- تعزيز البنية التكنولوجية للمديريات المعنية بالمشروع؛
- تصور ووضع نظام حكومي مندمج للميزانية (SIGBUD)، وذلك من أجل تدعيم المسيرين المسؤولين في تنفيذ ميزانية متعددة السنوات، والسماح لهم بإدماج ميزانيات النشاطات لمستويات أدنى.

4.1.3.4. هياكل تفعيل المشروع

تختص وزارة المالية بتنفيذ هذا المشروع، ولغرض ذلك تم إنشاء ثلاثة (03) هياكل، وهي:

1.4.1.3.4. لجنة القيادة (le comité de pilotage)

هي الهيئة التي تتولى التوجيه العام في تنفيذ المشروع، ويرأس هذه اللجنة وزير المالية، وتتشكل من:

- الأمين العام لوزارة المالية؛

- رئيس المفتشية العامة للمالية؛

- المدير العام للميزانية؛
 - المدير العام للمحاسبة؛
 - المدير العام للعلاقات المالية الخارجية؛
 - المدير العام للدراسات والتقدير؛
 - رئيس قسم هيئة التخطيط والبرامج؛
 - رئيس خلية المشروع؛
 - مدير الدراسات لدى الأمين العام، المكلف بنظام الإعلام لوزارة المالية.
- وتسند لهذه اللجنة المهام التالية:
- الإشراف على النشاطات المقررة في إطار التشريع؛
 - تأطير السير الحسن للمشروع؛
 - تنظيم التشاور بين المصالح الأعضاء في اللجنة؛
 - إدارة التفكير حول التصورات الموضوعية في إطار الإصلاح؛
 - تقديم توصيات حول الخيارات والتوجيهات المقترحة في إطار المشروع؛
 - الموافقة على الخيارات والتوجيهات المقترحة؛

توكل مهمة أمانة اللجنة إلى المديرية العامة للميزانية- مديريةية عصرنة الأنظمة الميزانية[99].

2.4.1.3.4. وحدة إنجاز المشروع (L'unité de réalisation du projet)

هي هيكل التسيير الإداري والمالي والتقني للمشروع، وتكون تحت مسؤولية لجنة القيادة، يرأسها الأمين العام لوزارة المالية، وتتكون من أعضاء ممثلين عن المديرية المعنية بالمشروع.

3.4.1.3.4. مركز الإعلام الآلي وتكنولوجيا الإعلام للمالية (Le centre de l'informatique et des technologies de l'information des finances)

هو مكلف بدور خبير مستشار في مجال اختيار أنظمة الإعلام الآلي واقتناء العتاد الذي له علاقة مع هذه الحلول التكنولوجية.

5.4.1.3.4. مراحل تطور إنجاز مشروع عصرنة النظام الموازناتي

يمر هذا المشروع بمرحلتين [100] ص 4-6:

- **المرحلة الأولى:** وهي تمتد بداية من سنة 2005 إلى غاية سنة 2008، وتخصص للتعريف بالمكونات الأساسية في عصرنة النظام الموازناتي، وهذا من خلال:
- الإطار الموازناتي، والذي يشمل على ما يلي:

- ✓ إطلاق مشروع نموذجي؛
- ✓ نظام إعلام آلي يستخدم في تحضير الميزانية.

- تجديد عمليات النفقات، والذي يشمل على ما يلي:

- ✓ المنهجية العملية لإجراءات تنفيذ النفقات العامة؛
- ✓ مخطط محاسبي للدولة.

- نشاط الإعلام الآلي، والذي يشمل على ما يلي:

- ✓ مخطط شامل للإعلام الآلي؛
- ✓ دفتر الشروط لنظم المعتمدة لتسيير الميزانية.

- **المرحلة الثانية:** وهي تمتد ابتداء من سنة 2008 إلى غاية سنة 2012، وتتضمن ما يلي:

- وضع ميزانية برامج لوزارات نموذجية في الفترة الممتدة من أكتوبر 2008 إلى جانفي 2009، ويتعلق الأمر بوزارات: المالية، الصحة، الأشغال العمومية، التعليم العالي والنقل. وهذا من خلال دمج ميزانية التسيير والتجهيز في ميزانية واحدة وفقا المدونة الجديدة للميزانية، وهذا حسب الوظيفة، البرنامج، وطبيعة النفقة.

- تكوين على نطاق واسع: 5000 موظف و 200 مكون، وذلك ابتداء من فيفري 2009 إلى غاية جويلية 2010؛

- عملية وضع ميزانية البرامج (تفصيل العمليات) والتي تنتهي في جويلية 2010، والتي تتضمن ما يلي:

- ✓ إعداد واعتماد هياكل نشاطات على أساس البرامج المرسله من طرف الوزارات؛
- ✓ تبليغ الهيكل التنظيمي للمسؤولين الماليين؛
- ✓ وضع ورشات العمل على مجموعة النصوص؛
- ✓ القيام باختبارات تتعلق بترجيح الميزانية الفعلية.

- في جويلية 2010، يتم تحميل مسؤولية الأعمال الجديدة المدرجة في المشروع للفاعلين في الميزانية؛

- في سنة 2011، يتم تحضير الميزانية طبقا لأنظمة الميزانية الجديدة؛

- في جانفي 2012، توضع أول ميزانية برامج رسمية.

2.3.4. مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

يشمل هذا المشروع على تكييف الإطار القانوني لإعادة النظر في قانون 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية. الذي لم يعد يستجيب لمتطلبات العصر بالنظر إلى الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي جرت لمدة عقدين من الزمن بالانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق.

فاستنادا لدستور 1996 المعدل والمتمم لاسيما المادة 123 منه، وكذا لإحكام المعاهدات الدولية المتعلقة بمبادئ الحكم الراشد، فإنه أصبح من الضروري إعادة النظر في قانون 84-17 من أجل تحديث وعصرنه ما يلزم المالية العامة، وهذا بإعداد قانون عضوي تكون له قيمة قانونية سامية مقارنة بقوانين المالية العادية.

إن مشروع القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية يهدف بالاساس إلى ما يلي [106]ص1-8:

- إطار ميزانية متعددة السنوات.

- تحسين وضوح وشفافية الميزانية ونطاق الترخيص البرلماني.

- توسيع الوثائق المرافقة لمشروع قانون المالية.

- تعزيز الرقابة البرلمانية.

1.2.3.4. إطار ميزانية متعددة السنوات

هو أدت تسيير الموارد العامة، التي توضح التوجهات الكبرى، والأولويات، والتوقعات الخاصة بالإيرادات والنفقات لمدة تفوق اثني عشر (12) شهرا، وهو يقوم على ميزانية البرامج في إطار إنفاق على المدى المتوسط (le cadre de dépenses a moyen terme)، وذلك من أجل تعزيز مهمة التنبؤ، والتحليل والبرمجة لوزارة المالية.

2.2.3.4. تحسين وضوح وشفافية الميزانية

وهذا من خلال إعادة تشكيل أجزاء مشروع قانون المالية إلى أربعة أجزاء بدلا من اثنين، وذلك كالتالي:

- **الجزء الأول:** يتضمن أحكاما تتعلق بتحصيل الموارد العامة والسبل والوسائل التي تكفل تحقيق مهام الدولة وتحقيق التوازن المالي الداخلي والخارجي.

- **الجزء الثاني:** يتضمن تحديد مبالغ الالتزامات واعتمادات الدفع للميزانية العامة وحسابات التخصيص الخاص، وكذا الحد الأقصى لتغطية الحسابات التجارية.

- **الجزء الثالث:** يتضمن منح ضمانات الدولة، وكل الأحكام المتعلقة بمحاسبة الدولة، وكل الأحكام المتعلقة بالمعلومات ورقابة البرلمان على مالية الدولة.

- **الجزء الرابع:** يتضمن الجداول التالية:

- الجدول " أ " الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة للسنة المعنية؛

- الجدول " ب " توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان السنة المالية حسب الوزارات والهيئات العمومية، والبرامج، ورخص الالتزامات واعتمادات الدفع المفتوحة؛

- الجدول " ج " يظهر قائمة الحسابات الخاصة للخزينة حسب الفئة؛

- الجدول " د " يظهر توازن الميزانية، والتوازن المالي والاقتصادي؛

- الجدول " هـ " يبين القائمة الكاملة للضرائب والرسوم المنفذة من الدولة، لتمويل الهيئات والمصالح المحلية؛

- الجدول " و " متعلق بالرسوم شبه جبائية؛

- الجدول " ز " الاقتطاعات الإلزامية من الضرائب والرسوم الأخرى؛

- الجدول " ح " يظهر التوقعات والإعفاءات الضريبية، والتي تسمى " النفقات الضريبية ".

كما أن مشروع قانون المالية الجديد المتعلق بقوانين المالية يعمل على تعزيز شفافية أكبر من خلال إلغاء مفهوم " الأعباء المشتركة "، حيث أن استخدام هذه الأعباء في القانون الحالي يفتح المجال إلى عدة تؤوليات، ذلك أن الاعتمادات المخصصة لهذه الأعباء، جزء منها يخصص للسلطات العمومية والجزء الباقي يخصص لمواجهة النفقات غير المتوقعة.

إذ تخصص الاعتمادات الخاصة بالسلطات العمومية بنفس الطريقة المستعملة في توزيع الاعتمادات على الوزارات، وهذا تحت عنوان واحد هو " الهيئات العمومية "، بحيث تظهر موازنات هذه الهيئات على مستوى قانون المالية. أما بخصوص اعتمادات النفقات غير المتوقعة فإنها تجمع في موضوع واحد يسمى " مخصصات عامة " توجه خلال السنة الجاري العمل بها عن طريق مراسيم النفقات غير المتوقعة.

3.2.3.4. توسيع الوثائق المرافقة لمشروع قانون المالية

وسع مشروع قانون المالية العضوي الجديد الوثائق المرافقة لمشروع قانون المالية، وهي ثلاث:

- الوثيقة الأولى: الميزانية الرئيسية لنفقات الدولة (budget principal des dépenses)
(: وهي بمثابة ميزانية الدولة حالياً، تعطي هذه الوثيقة نظرة عامة للميزانية لكل وزارة وحسب كل برنامج مما يسهل عملية التحليل والتقدير والعرض السهل والبسيط للميزانية.

- الوثيقة الثانية: تقرير الأولويات والتخطيط (rapport sur les priorités et la planification)
(: وهو يحضر من طرف كل وزارة، ويوضح المعلومات المقدمة في الميزانية الأساسية والمعلومات المتعلقة بالبرامج الوزارية، والأهداف والنتائج المنتظرة على المدى المتوسط.

- الوثيقة الثالثة: ميزانية النفقات للمصالح غير الممركزة (budget des dépenses des services déconcentrés des wilaya)
(: تبين هذه الوثيقة إعادة التوزيع الجغرافي للنفقات العامة على مختلف الهيئات الإقليمية عندما توكل لها مهمة تنفيذ كل أو جزء من البرنامج.

4.2.3.4. تعزيز الرقابة البرلمانية

يخضع تنفيذ الميزانية العامة لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من التزام أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات العمومية، بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات، حفاظاً على الأموال العامة، وحسن استعمالها، ومحاربة التبذير والتبديد والاختلاس.

ومن أهم صور الرقابة التي أهتم مشروع قانون المالية بها، الرقابة البرلمانية من خلال قانون ضبط الميزانية، الذي يقرر المبلغ النهائي من الإيرادات المحصلة والنفقات الفعلية في إطار السنة المالية (ن-1)، ويشمل على:

- الفائض أو العجز الناجم عن صافي الفرق بين الإيرادات والنفقات من الموازنة العامة للدولة؛

- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة؛

- الأرباح والخسائر، وهذا عند الاقتضاء في تسيير عمليات الخزينة.

إن مشروع قانون ضبط الميزانية الذي يعرض في كل سنة مالية على البرلمان، يكون مصحوباً:

- الملحقات التوضيحية على نتائج العمليات المالية في الميزانية، والحسابات الخاصة للخزينة، وعمليات الخزينة؛

- الميزانية العامة للحسابات، وميزانيات عمليات الدولة؛

- تقرير تقييمي بالتفصيل الظروف التي تم فيها تنفيذ الميزانية العامة للدولة، ودرجة تحقيق الأهداف، والنتائج المحققة، والتفسيرات على الفوارق الملحوظة.

كما أن مشروع قانون ضبط الميزانية يتم إرفاقه بتقريرين من مجلس المحاسبة، وهما:

- تقرير عن نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة الماضية، وتسيير الاعتمادات خاصة فيما يتعلق بتنفيذ البرامج؛

- تقرير عن إصدار الشهادات لحسابات الدولة وفقا لمبادئ الشرعية، الصحة والوفاء، وهذا بناء على تقارير الفحص والتدقيق التي قام بها لهذا الغرض.

3.3.4. المكونات الأساسية لعصرنة نظام الموازنة العامة

إن العناصر الأساسية المقترحة في إطار هذا الإصلاح يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1.3.3.4. إعداد ميزانية البرامج القائمة على تحقيق النتائج

تعد الموازنة العامة أحد أدوات السياسة المالية التي من المفترض أن تساعد الحكومة على تنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن أسلوب إعداد الموازنة في الجزائر المعتمدة على ميزانية البنود والاعتمادات لم تعد تساعد على إجراء تقديرات سليمة للإيرادات والنفقات على أساس التكلفة والعائد، وعلى أساس دراسة الخيارات المتاحة، كما لا تساعد على التحليل الاقتصادي لمعاملات الحكومة ولا تشتمل على معايير لقياس كفاءة الإنفاق العام وهو أمر على جانب كبير من الأهمية لأن أحد أسباب الزيادة في العجز هو انخفاض كفاءة الإنفاق العام.

لذلك فإن أسلوب إعداد الموازنة الحالي يعاني من بعض أوجه القصور التي تحول دون تحقيق الأهداف التنموية المنوط بها تحقيقها، خاصة فيما يتعلق بفعاليتها وإمكانية الرقابة المستمرة عليها، وفي إطار الإصلاح المالي الذي سلكته الدولة الجزائرية من خلال مشروع عصرنة نظام تسيير النفقات العمومية، فإنه سيتم الانتقال من موازنة البنود والاعتمادات إلى موازنة البرامج القائمة على تحقيق النتائج بما يساعد على تطبيق نمط للإنفاق العام يتفق وسياسات الحكومة أو يتفق وتحقيق أفضل النتائج المرجوة من الموارد المتاحة.

ولكي يتم تطبيق ميزانية البرامج، فإن الأمر يستدعي توفر المتطلبات التالية [107] ص 1-3:

- تبويب الميزانية إلى وظائف رئيسية حسب مهام كل وزارة؛

- تقسيم كل وظيفة من الوظائف الرئيسية إلى برامج مختلفة؛

- تقسيم كل برنامج إلى برامج فرعية ونشاطات.

كما يجب أن تقوم ميزانية البرامج على تحميل المسؤولية للمسيرين في اقتراح البرامج التي تتناسب مع اختصاص كل وزارة، وتحديد الأهداف والنتائج المرجوة، وتحديد مقاييس الأداء لكل برنامج للتأكد من تحقيق الأهداف المخطط لها.

ولإعداد ميزانية البرامج القائمة على تحقيق النتائج، فإنه يستجوب على كل وزارة ما يلي [108] ص

6-5:

- التعريف بمهامها؛

- التعريف بهياكل النشاطات، لإنجاز الأهداف التي تستلزم اقتراح برنامج إداري عام؛

- التعريف بأهداف كل برنامج؛

- التعريف بالنتائج المنتظرة، وتحديد مقاييس الأداء المرتبطة بالأهداف لكل برنامج؛

- ربط مراكز المسؤولية بالبرامج المقترحة؛

- إعداد برنامج متعدد النشاطات؛

- إعداد ميزانية متعددة السنوات؛

- إنشاء ملف سنوي يدعى " تقرير خاص بالأولويات والتخطيط " يتمحور حول تفاصيل المعلومات المالية وتفسيرها.

2.3.3.4. تصنيف النفقات العمومية

من أجل تصنيف النفقات العامة، تم اقتراح تغيير المدونة الحالية لحسابات الميزانية، بنظام تصنيف جديد، والذي يسمح بإظهارها بشكل مجموعات متجانسة، بحيث يتطلب الإصلاح توحيد نفقات التسيير والتجهيز في ميزانية واحدة لها أربع تصنيفات، وهي [101] ص 28-31 :

1.2.3.3.4. تصنيف حسب النشاطات:

يهتم هذا التصنيف ببيان البرامج والبرامج الفرعية والنشاطات اللازمة لتنفيذها، ومن مميزات هذا التصنيف أنه يبين النشاطات والبرامج والمشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة، وتكاليفها، وإلى جانب ذلك يحقق رقابة أفضل لأنه لا يقتصر على الناحية المحاسبية للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات، وإنما يقدم بيانات، وإحصائيات، ومعلومات إضافية عن البرامج والمشاريع، وقياس مدى كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية في إنجازها، والتقليل من الإسراف والتبذير، والاستفادة من الإمكانيات البشرية (الموظفين) إلى أكبر درجة ممكنة، وتقديم الإحصائيات والبيانات اللازمة لخدمة الأغراض الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

2.2.3.3.4. التصنيف الإداري

يتم تقسيم النفقات العامة حسب الأجهزة الإدارية التي يتكون منها الهيكل التنظيمي للدولة، كالوزارات، والمصالح، والمؤسسات والهيئات الحكومية الأخرى، وبموجب هذا التصنيف، فإن النفقات العامة تظهر في وثيقة الموازنة العامة، موزعة على الوزارات والمصالح الحكومية التي تقوم بتنفيذ سياسة وبرامج الدولة في مختلف المجالات.

3.2.3.3.4. تصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات

يتم تصنيف النفقات العامة المخصصة في الميزانية تبعا للطبيعة الاقتصادية للنفقة وتقسيم الاستخدامات وفقا لهذا التصنيف إلى نفقات جارية و نفقات رأسمالية. ويسمح هذا النوع من التصنيف بما يلي:

- توفير بيانات وأرقام إحصائية عن طبيعة النفقات وما تحقق من إنجازات؛

- مساعدة أجهزة التخطيط في رسم سياسة اقتصادية سليمة على المستوى الوطني.

4.2.3.3.4. التصنيف الوظيفي

بموجب هذا التصنيف يتم توزيع النفقات العامة حسب الوظائف أو الخدمات أو المهام التي تقوم بها الدولة، كالتعليم، الدفاع، الصحة،... الخ. وأن هذا التصنيف يساعد الحكومة في توزيع النفقات العامة على الوظائف الخاصة بها، حسب الأولويات التي تراها مناسبة، كما يساعد على إجراء المقارنة بين ما ينفق على الوظائف الرئيسية للدولة من سنة إلى أخرى. إضافة إلى ذلك يدرج مشروع عصرنة الموازنة العامة مفهوم جديد هو " النفقات التحويلية "، وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بدون مقابل بقصد زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع أو قطاعاته دون أن ينطوي ذلك على استهلاك جانب من إنتاج المجتمع من السلع والخدمات كما هو الحال بالنسبة للنفقات الحقيقية. ومن صورها:

- **النفقات التحويلية الاجتماعية:** وتشمل المساعدات والإعانات التي تدفعها الحكومة لإعانة بعض فئات المجتمع، منها: المنح الدراسية، المنح العائلية، مساهمة الدولة في أنظمة التأمينات الاجتماعية وصندوق الضمان الاجتماعي؛

- **النفقات التحويلية الاقتصادية:** وتستهدف هذه النفقات تحقيق نمو متوازن للاقتصاد الوطني، ومثال ذلك الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية بقصد تخفيض تكلفة إنتاجها وذلك للحفاظ على أسعار منتجاتها عند مستوى معين، وكذا من أجل تمكين ذوي الدخل المحدود من استهلاك هذه المنتجات أو لمساعدة هذه المشروعات على منافسة المشروعات والمنتجات الأجنبية، وكذلك الدعم الذي يحصل عليه الفلاحين بقصد تطوير المنتج الفلاحي؛

- **النفقات التحويلية إلى الهيئات الإقليمية:** في صورة إعانات للهيئات والمصالح المحلية.

3.3.3.4. المراحل الجديدة للموازنة

تمر الدورة الميزانية المقترحة بأربعة مراحل، هي [102] ص 9-10:

- **المرحلة الأولى: التخطيط المتوسط المدى.**

تهتم موازنة البرامج بالتخطيط، فهي تبين برامج ومشاريع الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة، والنفقات المتوقعة لها، وبهذا تختلف عن الموازنة التقليدية التي تبين نفقات سنة مالية واحدة، وحسب مفهوم موازنة البرامج، توضع خطط متوسطة الأجل مفصلة تسمى برامج، وتكون مدة البرامج ثلاث سنوات. ويتضمن البرنامج النشاطات والأعمال التي ستنفذ خلال تلك المدة (مدة البرنامج)، وعلى ضوء الخطة المتوسطة الأجل توضع خطط سنوية (قصيرة) وهي الموازنات، وتتضمن الموازنة النفقات اللازمة لتنفيذ القسم المحدد من البرنامج في تلك السنة، أي توزيع محتويات البرنامج على السنوات التي يشملها (ثلاث سنوات).

- **المرحلة الثانية: إعداد الميزانية للسنة " ن ".**

تتضمن عملية إعداد موازنة البرامج إتباع الخطوات التالية:

- تحديد الأهداف المراد تحقيقها (من قبل الإدارات الحكومية) تحديدا واضحا؛

- تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة؛

- تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف (تقدير جانب المدخلات)؛

- تقدير النتائج (المخرجات) من البرامج، والبرامج الفرعية والنشاطات؛

- وضع نظام وإجراءات للمتابعة، وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والبرامج الفرعية والنشاطات؛
- وضع نظام وإجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم؛
- تحديد المسؤولية الإدارية عن تنفيذ البرامج.

ويتم إعداد الميزانية للسنة " ن " اعتماداً على السنوات (ن-2) و (ن-1)، ويبدأ الإعداد من سبتمبر للسنة (ن-2) من خلال النقاش المالي، الذي يهدف إلى تقديم السياسة الاقتصادية، الضريبية، الميزانية والمالية للحكومة، وكذا التوقعات متعددة السنوات للإيرادات ونفقات الدولة لمدة تخطيط ثلاث سنوات.

وتنتهي هذه المرحلة مع إتمام قانون المالية للسنة " ن " والمصادقة عليه من طرف البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، وكذا توقيعه من طرف رئيس الجمهورية وإصداره في الجريدة الرسمية.

- المرحلة الثالثة: تنفيذ الميزانية:-

حيث تقوم الحكومة في هذه المرحلة بتنفيذ الميزانية، فتتولى الوزارات والمصالح والهيئات المختلفة القيام بالبرامج والمشروعات التي اعتمدها السلطة التشريعية (البرلمان) مراعية في ذلك ارتفاع الكفاءة الفنية في التنفيذ، كما تتولى المصالح المعنية تحصيل الضرائب والإيرادات المقررة. وفي هذه المرحلة يمكن تصحيح الميزانية سواء بتحويل الاعتمادات أو عن طريق قانون المالية التصحيحي.

- المرحلة الرابعة: تقديم الحسابات.

تنتهي دورة الميزانية بتقديم النتائج المحققة عن طريق الحسابات الإدارية للدولة، هذه المرحلة تمتد في المرحلة العادية خلال السنة (ن+1)، وتنتهي بتقديم والمصادقة على قانون ضبط الميزانية من طرف البرلمان.

4.3.3.4. مسؤولية التسيير ومراقبة الأداء

إن هذا المشروع يمنح المزيد من الحرية للمسييرين (المديرين)، في مقابل قدر أكبر من المسؤولية، وهذا في إطار ميزانية البرامج القائمة على تحقيق النتائج. فالمسير المسؤول، هو كل من توكل له سلطة: إعداد وإدارة الموارد المالية، الحاجيات المالية، مراقبة التكاليف مقارنة بالنتائج العملية، القيام بعملية الإنفاق، متابعة وتقديم الحسابات.

ومن أجل القيام بدور الموكل إليه، فإن هناك عدة مراحل يمر بها:

- مرحلة تخطيط الميزانية: وهذا من خلال القيام بالمهام التالية:

- المساهمة في تخطيط البرامج والأنشطة اللازمة لتنفيذها، وهذا أخذاً بمفهوم التسيير القائم على تحقيق النتائج؛
- تخطيط النشاطات المسؤول عنها مباشرة؛
- المساهمة في مراجعة مخطط تثبيت طويل المدى لبرنامجها؛
- المساهمة في مراجعة والتقييم الدوري للنتائج والبرامج.

- **مرحلة إعداد الميزانية:** حيث توكل إليه القيام بالمهام التالية:

- توزيع الاعتمادات الأولية على المسيرين والمرؤوسين؛

- تقييم تكاليف هذه النشاطات وفقا للنتائج المنتظرة؛

- الدفاع عن مقترحاته المالية أمام المديرية العامة للميزانية.

- **مرحلة تنفيذ الميزانية:** وهذا من خلال القيام بمتابعة ومراقبة النشاطات والميزانيات المسؤول عنها.

- **مرحلة تقديم الحسابات:** وهذا من خلال القيام بالمهام التالية:

- تقديم الحسابات عن النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المسطرة وتفسير الفوارق؛

- إعداد تقرير سنوي للتسيير.

5.3.3.4. الإعلام الآلي ونظام المعلومات

تتطلب موازنة البرامج القائمة على تحقيق النتائج إجراء دراسات تحليلية للبرامج الرئيسية والبرامج الفرعية من المحللين الاقتصاديين في الأجهزة الحكومية قبل اتخاذ القرار، حيث تعتبر الدراسات التحليلية عنصرا هاما من عناصر موازنة البرامج. لذلك تطلب الأمر وضع نظام متعمد لتسيير الميزانية (BUDGETAIRE SYSTEME INTEGREE DU GETION)، الذي من شأنه توفير المعلومات اللازمة للمديرية العامة للميزانية، ووزارات الإنفاق، والمصالح الغير ممركرة والمصالح والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري [109] ص 1-3.

وباستخدام هذا النظام عبر شبكة الانترنت، فإنه يتم تسهيل تحضير وأعداد وإرسال الملفات المتعلقة بالميزانية إلى الوزارة المعنية. ومن بين أهم أهداف هذا النظام ما يلي:

- ترشيد وتسهيل وظيفة الميزانية؛

- تسهيل معالجة العقود المرتبطة بالنفقة والتعجيل بها؛

- تحقيق التوافق وفي كل وقت بين محاسبة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، والمراقب المالي؛

- التعجيل بإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية؛

- تفعيل التغييرات المرتقبة على تشكيل الميزانية؛

- تعزيز وظيفة الاستشارة الاقتصادية لوزارة المالية.

خلاصة

إن ما يمكن الوصول إليه من خلال هذا الفصل: هو أن سياسة الموازنة المتبعة في الجزائر تبدو غير كافية بل عاجزة عن إبعاد الاقتصاد الوطني من التخلف وإحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة من أجل تحقيق أهداف المجتمع، حيث سجلت الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة (1995-2009) عجزا مستمرا، والناتج أساسا عن عاملين أساسيين، هما:

العامل الأول: هو الزيادة الكبيرة في الإنفاق العام للدولة، خاصة في نفقات التسيير التي أخذت حصة الأسد من النفقات العامة الإجمالية، إذ بلغت النسبة المتوسطة لهذه النفقات خلال الفترة المعنية بالدراسة 59,10% من إجمالي النفقات العامة، وتليها نفقات التجهيز في المرتبة الثانية والتي عرفت نوع من الزيادة خلال السنوات الأخيرة.

العامل الثاني: هو اعتماد الموازنة العامة على الجباية البترولية بنسب تفوق بكثير النصف من الإيرادات العامة للدولة وضعف قدرة الجباية العادية في تغطية النفقات العامة، إذ بلغت النسبة المتوسطة للإيرادات الناتجة عن الجباية البترولية خلال لفترة المعنية بالدراسة 56,44% من إجمالي الإيرادات العامة.

كما أن تقسيمات الموازنة العامة المعتمدة على الموازنة التقليدية (موازنة البنود والاعتمادات) والتي تفتقد للفاعلية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص من ناحية، وفي عدم إجراء الدراسات اللازمة لاختيار أفضل البرامج لتحقيق أهداف محددة، واختيار الطرق البديلة لتنفيذ البرامج، ومن ثم افتقاد الفاعلية والكفاءة في تخصيص واستخدام الموارد داخل قطاعات الدولة من ناحية أخرى. ولا يخفى ما يؤدي إليه ذلك من الإنفاق على بعض البرامج دون جدوى، مما ينعكس على تدهور معدلات نمو الاقتصاد، وتزايد الإنفاق العام لنفس القدر من المخرجات(النتائج)، ومن ثم خلق أسباب لعجز موازني كان يمكن تجنبه.

وبهدف تصحيح الاختلالات المالية والتخفيض من العجز الموازني المستمر، عملت الدولة على تنفيذ برامج للإصلاح الاقتصادي والمالي، وكذا العمل على الخفض التدريجي لعجز الموازنة العامة عن طريق العمل على تنمية الموارد وضبط الإنفاق العام وترشيده بما يؤدي إلى تضيق الفجوة بين استخدامات الموازنة العامة ومواردها. والواقع أن الدولة الجزائرية أدركت منذ عام 2001 أن الوضع الاقتصادي والمالي بدأ يحتاج إلى وسائل وبدائل لترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال تبني مفهوم موازنة البرامج القائمة على تحقيق النتائج، بحيث بدأت الحكومة بإعداد الاستشارات التي تهدف إلى دراسة وتحليل الوضع المالي للجهاز الحكومي استنادا إلى مبدأ أن الموازنة العامة لا تعبر عن الأرقام فقط، بل تعكس أيضا الوضع المالي للإدارات والهيئات الحكومية المختلفة، وعلى أساس أن موازنة البرامج ما هي إلى مفهوم متكامل لأساليب التخطيط التي من خلالها يمكن الحصول على النتائج المنتظرة.

الخاتمة:

ختاماً لبحثنا رأينا أنه من الأفيد تقديم خلاصة تتضمن النقاط الأساسية والهامة التي تطرقت إليها دراستنا هذه. ففي خضم الفصل الأول حاولنا التطرق إلى ماهية الموازنة العامة بوصفها تمثل التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع، ولكي يزداد مفهوم الموازنة العامة وضوحاً فكان لا بد من إظهار أوجه الخلاف والشبه عن غيرها من الوثائق المالية التي قد تختلط بها، إضافة إلى توضيح الخصائص التي تتصف بها والأهمية التي تحظى بها، فقد أصبحت الموازنة العامة الأداة المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها التوازنية في شتى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وفي تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتعجيل بها.

وتخضع الموازنة العامة إلى مبادئ عامة لا بد من الالتزام بها أثناء الإعداد للموازنة. فهذه المبادئ تهدف إلى تسهيل معرفة المركز المالي للدولة، ووضوحه، وتيسير الرقابة على الموازنة بواسطة السلطة التشريعية عند إقرار الإيرادات والنفقات والى تحضير الموازنة العامة بأسلوب علمي وعملي مقبول بعيد بقدر المكان عن التبذير والإسراف.

كما يرتبط إعداد وتحضير الموازنة بالمركز المالي للدولة، إذ لا تقل أهمية إقرار الموازنة عن أهمية إعدادها، وذلك من خلال المصادقة عليها ومناقشتها من طرف السلطة التشريعية. وبعد إتمام إقرارها لا بد من تنفيذها من طرف الحكومة، وأخير وبما أن البرلمان أقرها فلا بد من مراقبة إيرادات ونفقات الدولة لأهميتها ولكونها تتعلق بالسياسة العامة للدولة.

وتضمن الفصل الثاني تسليط الضوء على المكونات الأساسية للموازنة العامة وسياسة العجز الموازني، إذ يعد عجز الموازنة العامة للدولة من أعقد وأخطر المشاكل التي تواجه كافة دول العالم وبصفة خاصة الدول النامية. ويمكن إرجاع أصل العجز الموازني باعتباره أحد أهم المحاور الرئيسية التي تقع في دائرة النشاط المالي للدولة إلى عاملين أساسيين: العامل الأول مرتبط بالإنفاق العام، الذي يعتبر أحد أهم مظاهر تدخل الدول في النشاط الاقتصادي، حيث شهد معدلات نمو عالية في معظم دول العالم، وذلك نتيجة التغيرات التي طرأت على القناعات والمفاهيم المتصلة بالآثار المترتبة على زيادة دور الدولة في الاقتصاد.

أما العامل الثاني فهو مرتبط بالإيرادات العامة التي تعد المجال الثاني المهم للنشاط الحكومي، فهي تمثل الوجه الآخر للنفقات العامة. فممو الإنفاق العام يواجه دائماً قيود صارمة تتمثل في الحاجة إلى توليد إيرادات مماثلة، ومن حيث المبدأ، فإن أي تغيير في طرف واحد من المعادلة يقتضي تغييراً مماثلاً في الطرف الآخر، إي أن الرغبة في زيادة الإنفاق العام لا بد أن تقيم في ضوء التكاليف المحتملة لزيادة

الإيرادات العامة. وهذه التكاليف تعمل في الواقع كقيود صارمة، وتجاوز هذه القيود سينجم عنه معدلات عالية للتضخم في حالة زيادة الإنفاق العام دون زيادة مماثلة في الإيرادات العامة.

إضافة إلى ما سبق، فإن عجز الموازنة العامة وأسلوب تمويله سواء عن طريق زيادة الضرائب أو عن طريق الدين العام أو عن طريق الإصدار النقدي الجديد، سوف يترتب عليه العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية وكذلك السياسية التي تؤثر في قدرة الدولة على تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

وقد تعرض الفصل الثالث إلى دور الإنفاق العام الرشيد في دعم توازن الموازنة العامة باعتباره أفضل أساليب لعلاج عجز الموازنة العامة دون تأثير على الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، أي دون أن يتضمن اللجوء إلى تخفيض الإنفاق العام انخفاضا في معدلات النمو الاقتصادي من ناحية، وتدهور في المستوى المعيشي للطبقات الفقيرة في المجتمع من ناحية أخرى.

إن ترشيد الإنفاق العام يتضمن إعادة تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، وهو ما يعني ضرورة تحويل ملكية عدد من المؤسسات الاقتصادية العامة إلى القطاع الخاص، وهنا نلاحظ أن تخفيض الإنفاق العام من خلال خصصة المؤسسات الإنتاجية التي للقطاع الخاص ميزة نسبية للاضطلاع بها، سوف يتضمن زيادة في قدراتها الإنتاجية كنتيجة لإدارتها بأساليب اقتصادية وإقصاءها عن الاعتبارات السياسية والاجتماعية التي تحد من إنتاجيتها في ضل ملكية الدولة. إلا أن الذي يجب الإشارة إليه في هذا الصدد هو ضرورة اختيار الأساليب الملائمة في نطاق تحويل هذه المؤسسات من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، فقد يكون ملائما بالنسبة لبعض المؤسسات استمرار ملكية الدولة لها مع إدارتها بأسس اقتصادية، الأمر الذي يمكن عدم تحميل موازنة الدولة بعجز هذه المؤسسات، وعدم ضمان الحكومة لما تعقده هذه المؤسسات من قروض، أو بمعنى آخر انقطاع العلاقة بين هذه المؤسسات وموازنة الدولة. كما أن ترشيد الإنفاق العام يتضمن تحقيق الفعالية والكفاءة في تخصيص واستخدام الموارد داخل قطاعات الدولة.

يضاف إلى ما سبق، أن ترشيد الإنفاق العام يتطلب تطوير تقسيمات موازنة الدولة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية للإنفاق العام، وذلك في ظل تغير النظرة إلى دور الدولة ومسؤولياتها بالنسبة للنشاط الاقتصادي، إذ أصبحت الدولة تشرف إشرافا مباشرا أو غير مباشر على مختلف النشاطات الاقتصادية لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

أما الفصل الرابع فقد تعرض إلى الموازنة العامة في الجزائر وأهمية ترشيد الإنفاق العام بها، حيث أن الموازنة العامة في التشريع المالي الحالي تعتمد على الموازنة التقليدية أو ما يسمى بموازنة البنود في تقدير نفقات السنوات القادمة، وذلك من خلال تحديد البنود المختلفة للإنفاق: الأجور والمرتبات، والتوريدات السلعية والخدمية، الإيجار،... الخ، إلا أن هذا الأسلوب في التقدير لا يمثل تمثيلا صحيحا للاحتياجات الفعلية والأولويات التي تسعى إليها الحكومة، فقد ظهرت العديد من مساوئ هذا النمط من الموازنة العامة.

وباستعراض تطور الموازنة العامة في الجزائر للفترة الممتدة 1995-2009، وذلك من خلال استقراء البيانات المتوفرة عن نتائج الحسابات الختامية، يتوضح لنا ما تعانيه موازنة الدولة من عجز مستمر ومتزايد. بحيث يرجع تفاقم هذا العجز إلى سببين رئيسيين، هما:

1- زيادة النفقات العامة للدولة بمعدلات عالية ومنتزعة؛

2- انخفاض حصيله الإيرادات العامة للدولة وعدم مواكبتها للزيادة في النفقات العامة.

ولقد كان لاستمرار العجز الموازني وتزايد دور أساسي في زعزعة الاستقرار الاقتصادي، الأمر الذي تسبب في إضعاف الطاقة الإنتاجية الوطنية وعدم تطورها لمواكبة التطورات التكنولوجية المتسارعة مما أدى إلى انخفاض في مستوى إجمالي الناتج المحلي، وبالتالي في مستوى متوسط دخل الفرد الجزائري.

وعلى ضوء الإصلاحات التي شرعت فيها الجزائر بداية من التسعينيات من القرن الماضي، وضعت الدولة من خلال سياستها المالية عدة أهداف رئيسية لمحاولة علاج الخلل في التوازن المالي، بعضها اقتصادي متعلق بضرورة توفير التمويل اللازم لتضييق الفجوة بين الإيرادات والنفقات العامة، والبعض الآخر اجتماعي مرتبط بمحاولة تحسين الأوضاع الاجتماعية والمعيشية للمواطنين عن طريق المزيد من الإنفاق الاجتماعي، وبالتالي ارتكزت هذه السياسة على محورين رئيسيين إحداهما يتعلق بالحد من الهدر في الإنفاق العام وحصره في أضيق الحدود، وثانيهما في تنمية الإيرادات العامة.

وقد انعكست هذه السياسة المالية على ضرورة تطوير أسلوب إدارة الموازنة العامة للدولة من خلال تبني مفهوم موازنة البرامج القائمة على تحقيق الأهداف بما يساعد على تطبيق نمط الإنفاق العام يتفق وسياسات الدولة أو يتفق وتحقيق أفضل النتائج المرجوة من الموارد المتاحة.

- اختبار صحة الفرضيات:

بعدما تناولنا الموضوع من خلال أطواره المختلفة توصلنا إلى النتائج المرتبطة باختبار الفرضيات كالتالي:

- بالنسبة للفرضية الأولى والمتمثلة في تطور الدور الوظيفي للدولة والاعتماد على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع، فهي تؤكد اتجاه الإنفاق العام إلى الزيادة والتنوع مع تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بحيث خرجت الدولة عن مفهوم الحياد أو الحراسة وأصبحت مسؤولة على توجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به وتخفيف حدة التفاوت الاجتماعي، مستخدمة في ذلك الإنفاق العام كأداة أساسية لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

- أما بالنسبة للفرضية الثانية، التي ترى بأن العجز الموازني يعود إلى التباين الحاصل بين النمو الكبير الحادث في النفقات العامة والنمو البطيء أو التدهور الحاصل في الإيرادات العامة، فهي تؤكد بأن العجز يرجع إلى عاملين أساسيين: الأول مرتبط بالجانب الإنفاقي نتيجة التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام، أما الجانب الثاني فهو مرتبط بالجانب التحصيلي نتيجة ندرة الموارد المالية وتباطؤ نموها.

- أما فيما يرتبط بالفرضية الثالثة، التي تعتبر الإنفاق العام الرشيد كأفضل الأساليب لمواجهة العجز غير المرغوب في موازنة الدولة دون الإخلال بالدور الوظيفي للدولة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهي تؤكد بأن ترشيد الإنفاق العام يعد أفضل أساليب علاج العجز في الموازنة العامة بما يؤدي إليه من فعالية وكفاءة في تخصيص الموارد المالية المتاحة بشكل يقود إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة من الدولة وتجنب الآثار السلبية المصاحبة للأساليب التقليدية لعلاج عجز الموازنة.

- أما فيما يتعلق بالفرضية الرابعة والمتضمنة ضرورة تطوير أساليب إدارة إعداد الموازنة العامة في ظل ظروف الدول النامية بما في ذلك الجزائر يعتبر من أفضل المناهج لتحقيق فعالية وكفاءة استخدام الموارد العامة المتاحة، فهي تؤكد على ضرورة تطوير تقسيمات الموازنة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات ترشيد الإنفاق العام بما يضمن فعالية وكفاءة استخدام الموارد المتاحة.

- نتائج الدراسة:

- نتائج الجزء النظري: مكنتنا الدراسة التي قمنا بها من استخلاص النتائج الآتية:

- 1- تعتبر الموازنة العامة المجال الذي تعمل فيه السياسة المالية التي يمكن أن تستعملها الدولة لضبط وتوجيه النواحي الاجتماعية والاقتصادية.
- 2- إن عملية الموازنة تشتمل على مهام متعددة مختلفة على جانبي الإيرادات والنفقات، فمن جهة النفقات، تتضمن تقدير الحجم الكلي للمصروفات على الوظائف والمهام المختلفة وأهمية هذه المصروفات على البرامج المختلفة التي هي جزء من الوظيفة الأساسية لها. وعلى جانب الإيرادات، فإن حجم الإيرادات الكلية لا بد أن لا يتجاوز الحدود المثلى للاقتطاع والتحصيل الضريبي، كما يستوجب الأمر تخطيط الإيرادات على افتراضات متنوعة ومتعددة تحسبا لكل المستجدات؛
- 3- ندرة الموارد المالية في الدول النامية، وذلك نتيجة تدني مستوى الإنتاج الوطني وانعدام الصناعات الحديثة واستخدام الوسائل البدائية في الإنتاج، والاعتماد على القروض الخارجية، والعجز المزمن في الميزان التجاري،... الخ؛
- 4- تفتقد معظم الدول النامية إلى جهاز ضريبي كفؤ قادر على القيام بتحصيل الضرائب بالمقادير والنسب الحقيقية أو تنمية موارد جديدة قادرة على تغطية الاحتياجات المتزايدة، ناهيك عن انتشار الرشوة والمحسوبية والتهرب من دفع الضرائب المستحقة وغيرها من أشكال الفساد الإداري؛
- 5- التزايد المستمر في الإنفاق الاستهلاكي وحجم القطاع العام، الأمر الذي ينعكس سلبا على المشاريع التنموية، إذ أن الاحتياجات الضرورية تستحوذ على الجزء الأكبر من إيرادات الدول النامية من العملات الصعبة والوطنية. فنجد معظم الدول النامية تعمل جاهدة من أجل توفير السلع الضرورية من خبز ولباس ودواء لمواطنيها، ثم إنفاق بقية الموارد على التعليم ورواتب العاملين في القطاع العام؛
- 6- عدم توفر سياسة إنمائية واعية للاستفادة من الموارد المتاحة مما يقف عائقا في سبيل إنجاز مشاريع التنمية الزراعية والصناعية في الدول النامية، الأمر الذي يؤدي إلى تقليل فرص هذه الدول في تنمية مواردها وزيادة دخولها وتدعيم اقتصادياتها المستقبلية؛
- 7- عدم كفاءة أجهزة الرقابة، بحيث يلاحظ أن أجهزة الموازنة في الدول النامية تمارس الرقابة دون أي غاية تذكر، بدلا من أن تساهم في تحسين إنجاز الأهداف والواجبات بأقل تكلفة وأفضل الطرق، كما تفتقر هذه البلدان إلى الرقابة الداخلية والتي تساهم في إنجاز الأعمال بفاعلية؛
- 8- يعد عجز الموازنة العامة للدولة من أهم المؤشرات التي يقاس بها الأداء المالي للدولة، فكلما استطاعت الدولة تخفيض هذا العجز إلى أقصى الحدود الممكنة كلما كان ذلك توجيها نحو المسار الصحيح لإصلاح المالية العامة للدولة، وذلك انطلاقا من أن علاج الموازنة لا يعني إنهاء العجز، بل يشير ببساطة إلى المستوى الذي يصبح عنده الاقتصاد قادرا على النمو دون مشكلات تضخمية أو ركود، وهي مسألة يجب أن تتم في إطار رؤية تنموية متكاملة ومن منظور شامل وواسع؛
- 9- من وجهة النظر الاقتصادية، نجد أن ترشيد الإنفاق العام يشتمل على اهتمامات بالكفاءة التخصصية، أي كفاءة تخصيص الموارد منها وبلاستقرار وبتوزيع هذه الموارد كلها تحتاج إلى دراسة سديدة وشاملة في كل مرحلة من مراحل الموازنة. فالكفاءة التخصصية تشتمل على تخصيص الموارد بين القطاع العام والقطاع الخاص وتخصيص الموارد بين قطاعات الدولة ذاتها، وكذلك أن تقدير المبادلة بين الأهداف هو عملية أولويات تؤخذ بعين الاعتبار لإغراض تخصيص الموارد في الموازنة.

- نتائج الجزء التطبيقي:

كنتنا الدراسة التي قمنا بها في دراسة حالة الجزائر من استخلاص النتائج الآتية:

1- عرفت الإستراتيجية الجزائرية المنتهجة في تسيير المالية العامة عدة تطورات وتغيرات وذلك منذ السنوات الأولى للاستقلال، هذه التغيرات الحاصلة فرضها المنهج الاقتصادي الايدولوجي المعتمد وكذلك طبيعة البعد الاقتصادي الذي كانت الدولة تهدف إليه.

2- تعاني الجزائر من عجز مزمّن ومتزايد في موازنتها العامة، والنتائج أساسا، على الزيادة الكبيرة في الإنفاق العام للدولة خاصة في نفقات التسيير، وعلى اعتماد الموازنة العامة على الجباية البترولية بنسب تفوق بكثير النصف من الإيرادات العامة للدولة وضعف قدرة الجباية العادية في تغطية النفقات العامة، بحيث أن حصيلة الموارد العادية ضئيلة مقارنة بالجباية البترولية، ويرجع ذلك إلى ركود في الأنشطة الاقتصادية المنشئة للقيمة المضافة، وبالتالي الاعتماد بشكل كبير على الجباية البترولية. ذلك أن مصير جميع القطاعات في الاقتصاد الوطني تعتمد على ما يحققه هذا القطاع من إيرادات بالعملة الصعبة، وأن أي انخفاض لأسعار المحروقات في الأسواق العالمية يؤثر سلبا على عملية البعث الاقتصادي والاجتماعي.

3- النتائج السلبية المسجلة والمنجرة عن الإستراتيجية المالية الجزائرية تعد من أهم الدوافع للتوجه الجديد للسياسة الموازنة. فتلك النتائج أثرت سلبا على مجموع التوازنات الاقتصادية، فعلى المستوى الداخلي هي المسؤولة الأولى عن الاختلالات العميقة التي تعرفها الهياكل الإنتاجية، أما على المستوى الخارجي أحدثت اختلالا في ميزان المدفوعات، متسببة في حالة عدم القدرة على الدفع التي وصل إليها الاقتصاد الوطني سنوات التسعينات من القرن الماضي.

4- مع مطلع الألفية الثالثة تحسنت المؤشرات الاقتصادية سواء تعلق الأمر بالمالية العمومية أو باحتياجات الصرف وحتى نسبة خدمة المديونية العمومية ومستوى التضخم، ويرجع هذا التحسن إلى ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية.

5- عملية إصلاح المالية العمومية جاءت كحتمية فرضتها التطورات الكبيرة التي عرفتتها الاستراتيجية الاقتصادية والمالية عموما والموازنة العامة بالأخص، والمتولدة في الأساس عن التوجه الاقتصادي الجديد الذي تبنته الجزائر والمتمثل في اعتماد اقتصاد السوق.

6- بهدف تصحيح الاختلالات المالية والتخفيض من العجز الموازني المستمر، عملت الدولة الجزائرية على تنفيذ برامج للإصلاح الاقتصادي والمالي يعتمد على تنمية الموارد وضبط الإنفاق العام وترشيده بما يؤدي إلى تضيق الفجوة بين استخدامات الموازنة العامة ومواردها.

7- إنشاء صندوق لضبط الإيرادات بموجب أحكام المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000، وذلك خاصة من أجل ضمان الموارد المالية اللازمة لإنهاء مشاريع التجهيز والنفقات المتكررة الناتجة عنها.

8- الشروع في عصرنة نظام تسيير النفقات العامة، وهذا من خلال تطوير وعصرنة النظام الموازني (M.S.B) بغية تعزيز وضبط الوظائف الأساسية لتسيير النفقات العامة، ووضع سياسات اقتصادية جديدة للدولة، وذلك من خلال تبني مفهوم موازنة البرامج القائمة على تحقيق النتائج بدلا من الموازنة التقليدية.

- التوصيات:

لاشك أن المصروفات والنفقات هي معظمها نفقات حتمية لا يسهل بحال من الأحوال تخفيضها، فمن يملك تخفيض الأجور، ومن ذا الذي يمكنه تخفيض الإنفاق العام على التعليم أو الصحة أو مياه الشرب والصرف الصحي، ومن الذي يستطيع أن يؤجل الإنفاق على تسديد خدمة الدين العام.

إن أداء الخدمات العامة حق أصيل للمواطن الجزائري، إذ ينبغي تحسينها حتى تحقق الأهداف المرجوة منها. والإنفاق العام لا ينبغي أن ينظر إليه فقط من حيث أثره على عجز الموازنة، ولكن يتعين أن ينظر إليه من حيث مساهمته في رفع معدلات الاستثمار وخلق فرص عمل جديدة. ولذلك ينبغي أن يراعى ما يأتي:

1- قصر الإنفاق العام على النفقة الفعالة التي ترتبط بالأهداف كمية وعينية وتقاس نتائجها بمعايير الكفاءة والأداء، وبالتالي لا ينبغي أن ينظر للأمر على أنه مجرد حجم لإعتمادات مالية وإنما لما يحققه أداء كل دينار ينفق من هذه الاعتمادات، ولاشك أن الإعداد والاستعداد لذلك هو البداية الحقيقية لتطبيق موازنة البرامج القائمة على تحقيق النتائج؛

2- الاهتمام بالصيانة كأحد المقومات الأساسية للحفاظ على أصول المجتمع وثروته الوطنية، أي أن الحفاظ على الأصول وصيانتها يسير جنباً إلى جنب مع الإنفاق على الاستثمارات الجديدة، حيث لا معنى حقيقي لاستثمارات لا تجد من يحافظ عليها أو يرفع من كفاءتها وزيادة قدرتها الإنتاجية؛

3- إن طلب الاعتمادات اللازمة للمشروعات الاستثمارية، ينبغي أن يواكبه دراسات جدوى اقتصادية حقيقية لهذه المشروعات وكذلك برامج تمويلية توضح مقدرة هذه المشروعات على سداد أعباء تمويلها وتحديد العائد الاقتصادي والاجتماعي المناسب لها؛

4- إن تحديث أسلوب إعداد الموازنة للدولة بات أمراً حتمياً، وأن إدخال نظم الإعلام الآلي والمعلومات في إعداد الموازنة هو أمراً أصبحت تمليه مفردات العصر، حيث يجب على الدولة تطوير تقديرات إنفاق الموازنة من خلال اقتناء واستخدام نظم للإعلام الآلي متطورة وتساعد كثيراً على متابعة استخدام الاعتمادات والتأكد من جديتها.

كما أن تنمية الموارد العامة للدولة يعد العنصر الثاني المهم المكمل لعنصر ترشيد وضبط الإنفاق العام في منظومة السيطرة على عجز الموازنة العامة. وواقع الأمر أن قضية الموارد العامة في الجزائر باتت من أهم القضايا، ذلك أن قلة الموارد تؤدي إلى زيادة عجز الموازنة، لذا يتعين على الدولة أن تتداركه من خلال ما يأتي:

1- بذل كل الجهود لتحصيل واستفاء حقوق الخزانة العامة للدولة سواء أكانت حقوقاً ضريبية أو غير ضريبية؛

2- تنفيذ برنامج متكامل للإصلاح الضريبي يراعي قيمة وشرائح الضريبة، لتكون الضريبة جاذبة وليست طاردة، كما يستهدف توسيع قاعدة المجتمع الضريبي لضمان حقوق العدالة بين المواطنين؛

3- تطوير الإدارة الضريبية والأداء الضريبي، فذلك من الأمور الأساسية التي ينبغي العمل بكل جهد لتحقيقها، وكما ننادي بقياس نتائج النفقة بمعايير الكفاءة والأداء، علينا أن ننادي بقياس فاعلية الإيراد.

وإضافة لما سبق يتطلب ترشيده الإنفاق العام، التأكيد على بعض المقومات الأساسية:

- 1- تطوير ودعم وتكامل مراكز المعلومات على كافة المستويات، وإنشاء قواعد بيانات متكاملة ودقيقة عن النشاط الاقتصادي، وتصميم مجموعة من مؤشرات قياس الأداء على المستوى الوطني، وعلى مستوى القطاعات والأنشطة النوعية.
- 2- تطوير مناهج التعليم والتدريب والتأهيل للإطارات البشرية التي تعمل في مجال التخطيط والموازنة والرقابة المالية والإدارية.
- 3- وضع نظام للحوافز المادية والمعنوية ترتبط بالنتائج التي يحققها النظام الجديد حتى يكون ذلك دافعاً إلى العمل الجاد نحو تحقيق الأهداف المرجوة من هذا التحول في الأداء المالي على مستوى الدولة.
- 4- نشر ثقافة الكفاءة الاقتصادية والمادية، والرقابة على الأداء ونظام الثواب والعقاب.
- 5- الاستفادة من الاستشارات والدراسات التي قدمت من طرف الخبراء والمختصين الجزائريين ومن الدول الأجنبية.

- أفاق البحث:

من الأهمية بما كان الإشارة إلى نقص الأبحاث التي تناولت مشكلة علاج أو القضاء على عجز الموازنة العامة للدولة باعتباره اختلالاً هيكلياً له تداعيات وآثار سلبية عديدة، إذ لا بد أن يحتل ما يستحقه من مكانة في برنامج جاد للإصلاح المالي والاقتصادي، هذا الأمر يجعل موضوع بحثنا مفتوحاً لأبحاث مستقبلية أخرى أكثر عمقا، وخاصة فيما يتعلق:

- الكفاءة والفعالية والتخصيص الأمثل للموارد المتاحة وترشيده الإنفاق العام؛
- طموح الإنفاق العام الرشيد لتحقيق التنمية المستدامة؛
- دراسة مقارنة لترشيده الإنفاق العام على مستوى الدول العربية ودوره في علاج العجز في موازنتها العامة.

* وفي الأخير لا يسعني إلا حمد الله وشكره على ما أعانني من قوة الصبر والإرادة وتحمل المشاق، أملين أن نكون قد وفقنا في اختيار موضوع يتلاءم مع المستجدات الحاصلة وفي معالجته أيضاً.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً - الكتب:

1- الكتب باللغة العربية:

- 01- أحمد جامع، علم المالية العامة (فن المالية العامة)، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، 1975.
- 02- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مكتبة دار الثقافة - عمان، الأردن، الطبعة الثالثة 2000.
- 03- الأمم المتحدة، دليل المحاسبة الحكومية، ترجمة فؤاد يونس، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1972.
- 04- الأمم المتحدة، دليل موازنة البرامج والأداء، ترجمة محمد سعيد أحمد ومحمد حامد إبراهيم، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون تاريخ.
- 05- السيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.
- 06- باهر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1973.
- 07- باهر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- 08- بشير العلاق، أسس الإدارة الحديثة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 1998.
- 09- حامد عبد المجيد دراز و سميرة إبراهيم، مبادئ المالية العامة (القسم الأول)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- 10- حامد عبد المجيد دراز وسعيد عبد العزيز عثمان ومحمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
- 11- حامد عبد المجيد دراز وسميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، 2003.
- 12- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، الطبعة الرابعة، 1979.
- 13- حسن عواضة، المالية العامة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة السادسة 1983.

- 14- حسين صغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، الطبعة الأولى 1999.
- 15- حلمي مجيد محمد الحمدي، المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1992.
- 16- حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1992.
- 17- حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، دراسة في اتجاهات الإصلاح المالي الاقتصادي، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 2003.
- 18- خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2003؛
- 19- رفعت المحجوب، المالية العامة – الإيرادات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الجزء الثاني، 1971.
- 20- رفعت المحجوب، المالية العامة – النفقات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، الجز الأول، 1971.
- 21- رمزي زكي، انفجار العجز – علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، دار المدى للثقافة والنشر، سوريا، الطبعة الأولى 2000.
- 22- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 23- سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، الموازنة العامة-اتجاهات ورؤى جديدة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2004.
- 24- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة – النفقات العامة – الإيرادات العامة – الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2006.
- 25- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة –النفقات العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة، دار الجامعة، الإسكندرية 2000.
- 26- صالح صالح، المنهج التنموي البديل في الاقتصادي الإسلامي، دار الفجر، القاهرة، الطبعة الأولى 2006.
- 27- طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء، عمان، الطبعة الأولى 1999.
- 28- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة –مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار النهضة، بيروت، 1992.
- 29- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 30- عادل أحمد حشيش، تاريخ الفكر الاقتصادي، دار النهضة العربية، بيروت، 1999.
- 31- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2003.

- 32- عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والإنفاق العام -دراسة لظاهرة عجز الموازنة وأثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى 1997.
- 33- عبد الفتاح محمد الصحن ومحمد السيد سرايا، الرقابة والمراجعة الداخلية (على المستوى الجزئي والكلي)، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، بدون تاريخ.
- 34- عبد الكريم مفيد، مبادئ التخطيط الاقتصادي، مطبعة طربين جامعة دمشق، 1979.
- 35- عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، الطبعة الأولى 2005.
- 36- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية -دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية 2005.
- 37- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005/2004.
- 38- عطية عبد الواحد السيد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- 39- علي محمد خليل و سليمان احمد اللوزي، المالية العامة، دار زهوان للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 40- غازي عبد الرزاق النفاش، المالية العامة- تحليل أسس الاقتصاديات المالية، دار وائل، الطبعة الثالثة 2003.
- 41- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، 1998.
- 42- غسان برهان الدين قلعوي، رقابة الأداء، دار كنعان للدراسات والنشر، دمشق، الطبعة الأولى 1998.
- 43- فوزت فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي - دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
- 44- قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة، مؤسسة الورق، عمان، 1999.
- 45- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة- المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى 2004.
- 46- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر، القاهرة، 2004.
- 47- مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام - المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
- 48- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي " نظرية مالية الدولة - السياسات المالية للنظام الرأسمالي "، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1988.
- 49- محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، النظرية العامة في مالية الدولة - السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996.

- 50- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، النفقات العامة-الإيرادات العامة، دار العلوم، عناية، 2003.
- 51- محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2003.
- 52- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، الطبعة الأولى 2008.
- 53- محمد طاقة و هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، الطبعة الأولى 2007.
- 54- محمد عمر ابو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية الإسكندرية، 2006.
- 55- محمود عبد الفضيل ومحمد رضا العدل، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- 56- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، الطبعة الأولى 1991.
- 57- مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت ، الطبعة الرابعة 2004.
- 58- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الثانية، 2003.
- 59- نوزاد عبد الرحمان الهيتي و منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2006.
- 60- يحي قاسم علي سهل، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، دار الشوكاني للطباعة والنشر التوزيع، عدن-اليمن، الطبعة الأولى 2000.
- 61- يونس احمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.

2- الكتب باللغة الأجنبية:

أ- باللغة الفرنسية:

- 62- ALAIN. BARRERE , la problématique de l'équilibre Budgétaire , édition Dalloz , Paris 1961.
- 63-- ALAIN. BARRERE ,politique financière , édition Dalloz , Paris 1958.
- 64- ATHMANE KANDIL , Théorie fiscale et développement , SNED, Alger 1970.
- 65- DENENI YAHIA ,LA PRATIQUE DU SYSTEME BUDGETAIRE DE L'ETAT EN ALGERIE ,O.P.U,2002.
- 66-Duverger Maurice , finances publiques ,édition p.u.f ,1956.

- 67- Hervé SERIEYX et G. ARCHIER : « L'entreprise du 3eme type, projet d'entreprise » , ed, du Seuil, PARIS,1986.
- 68- jean- chaude martinez , pierre di mata , droit budgétaire , 2^e édition titec , 1988.
- 69- J.P. PAULET , Dictionnaire d'économie ,édition EYROLLES, Paris 1992.
- 70- Louis – trotabas , finances publiques , édition Dalloz ,paris ,1957.
- 71- Louis trotatabaz , jean – marie cotteret avec la collaboration de Michel la Flandre – droit budgétaire et comptabilité publique , 5^eedition ,1995 , Dalloz.
- 72- Louis leretaille : les choix budgétaires , p.u.f , paris , 1972.
- 73- Michel bouvier , marie –Christine escalassent. jean – pierre Lassalle finances publiques .L.G.D.J 2^o Edition 1995.
- 74- pallez .G ,finances publiques , les cours de droit
- 75- Paul, Danial : « Théories et pratiques de Management Stratégique : quinze années d'apprentissage dans les grandes entreprises Française » Thèse d'Etat un Sciences de gestion Université de Paris – Dauphine, 1979.
- 76- PHILIP. Loïc : Finances publique , édition CUJAS , Paris 1989.
- 77- RUSSEL, L. ACKOFF, « Méthodes de planification dans l'entreprise » , les Edition d'organisation, PARIS, 1973.
- 78- TCHEREVIC. E et CHVYRKOV. Y, « L'ABC de la planification » , les Editions du progrès, Moscou 1986.

ب- باللغة الانجليزية:

- 79- DALTON, Mc FARLAND : « Management, Principles and Practice » London: Macmillan, 1970.
- 80- Henry, Mintzberg : « The Structuring of organisation » , Englewood cliffs, New York, 1979.

ثانيا- الرسائل و الأطروحات:

أ- الاطروحات:

- 81- درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي -حالة الجزائر:1990-2004،رسالة دكتوراة دولة،غير منشورة،جامعة الجزائر، السنة الدراسية 2005-2006.

ب- رسائل الماجستير:

- 82- تومي سلامي، ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية-دراسة حالة الجزائر (1993-2000)، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الجزائر، السنة الدراسية 2001-2002.
- 83- محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1998-1999.
- 84- باغوس عبد القادر، دراسة تحليلية لعجز الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة (1986-1997)، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1998/1999.
- 85- عبد الحميد بن ناصر، التخطيط وترشيد الاختيارات الموازنة، رسالة ماجستير، غير منشورة، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1997-1998.

ثالثا- المجلات:

- 86- دانيال ب. هويت، مجلة التمويل والتنمية ، العدد3 ، المجلد28، سبتمبر 1991.
- 87- أجور بستوجيف لادا، ترجمة سلطان أبو علي، التنبؤ كأسلوب لدراسة مشكلات المستقبل، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، تصدر عن مجلة رسالة اليونسكو ومركز مطبوعات اليونسكو، العدد الأول، أكتوبر 1970.
- 88- وزارة المالية، أخبار المالية، نشرة شهرية، العدد 11، الجزائر، أوت 2008.

رابعا- القوانين والمراسيم:

- 89- دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10/04/2002، و بالقانون رقم 08-19 المؤرخ 15/11/2008.
- 90- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07/07/1984 يتعلق بقوانين المالية.
- 91- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية
- 92- قانون رقم 88-05 مؤرخ في 12/01/1988 يعدل ويتم القانون رقم 84-17.
- 93- قانون رقم 89-24 مؤرخ في 31/12/1988 يعدل ويتم القانون رقم 84-17.
- 94- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالبلدية.
- 95- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالولاية.
- 96- قانون رقم 99-02 مؤرخ في 08/03/1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 97- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 يتعلق بمجلس المحاسبة.
- 98- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات.

99- المرسوم التنفيذي رقم 364-07 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية.

خامسا- الملتقيات:

100- SEMINAIRE ALGERIE-France , projet de modernisation des systèmes budgétaires(MSB) , Alger , le 18 janvier 2009.

101- SEMINAIRE GOU VERNEMENTAL, projet de modernisation des systèmes budgétaires(MSB) ,PRESENTE AU CONSEIL DU GOUVERNEMENT, Alger , le 27AVRIL 2006.

سادسا- التقارير:

102- R.A.D.P, MINISTERE DES FINANCES , RAPPORT DE PRESENTATION DU PROJET DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009, 31 Août 2008.

103- R.A.D.P, MINISTERE DES FINANCES , NOTE RELATIVE AU PROJET DE MODERNISATION DES SYSTEMES BUDGETAIRES , FEVRIER 2008.

104 - R.A.D.P, MINISTERE DES FINANCES , NOTE RELATIVE AU PROJET DE MODERNISATION DES SYSTEMES BUDGETAIRES , FEVRIER 2002.

105- R.A.D.P, MINISTERE DES FINANCES, RAPPORT D'EXECUTION DE L'APPUI RAPPROCHE PROJET DE MODERNISATION DES SYSTEMES BUDGETAIRES , Décembre 2005.

106 - R.A.D.P, MINISTERE DES FINANCES , AVANT PROJET DE LOI ORGANIQUE PORTANT LOI-CADRE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ,EXPOSE DES MOTIFS, 10/01/2008.

107 - R.A.D.P , Ministère es finances ,rapport sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget ,projet de modernisation des systèmes budgétaires ,CRC SOGEMA,FEVRIER 2006.

108- R.A.D.P, Ministère es finances ,rapport sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget ,projet de modernisation des systèmes budgétaires ,SOUS-COMPOSANTE1.1, CRC SOGEMA,28 FEVRIER 2007.

109-R.A.D.P, Ministère es finances, rapport final, projet de modernisation des systèmes budgétaires ,SOUS-COMPOSANTE1.2, CRC -SOGEMA, mars 2007.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
En millions de DA													
Recettes budgétaires	611 731	824 000	933 600	784 300	972 800	1138 900	1400 900	1570 300	1520 500	1599 300	1719 800	1828 900	1831 300
Ressources ordinaires	275 583	327 800	362 800	405 600	412 700	418 900	560 300	653 900	684 400	737 100	820 800	912 500	858 300
Fiscalité pétrolière	336 148	496 200	570 800	378 700	560 100	720 000	840 600	916 400	836 100	862 200	899 000	916 400	973 000
Dépenses budgétaires	759 617	888 300	940 900	970 700	1034 400	1199 900	1471 800	1540 900	1730 900	1860 000	2105 000	2660 600	3946 700
Fonctionnement	473 694	590 500	665 200	725 000	768 600	881 000	1037 700	1038 600	1163 400	1241 200	1232 500	1443 000	1652 700
Equipement	285 923	297 800	275 700	245 700	265 800	318 900	434 100	502 300	567 500	618 800	872 500	1217 600	2294 000
Solde budgétaire	-147 886	-64 300	-7 300	-186 400	-61 600	-61 000	-70 900	29 400	-210 400	-260 700	-385 200	-831 700	-2115 400
le PIB	2004 995	2570 029	2780 168	2830 491	3238 198	4123 514	4257 048	4541 873	5266 822	6127 454	7498 628	8390 700	6406 100
Ratios %													
Recettes budgétaires/PIB	30,51	32,06	33,58	27,71	30,04	27,62	32,91	34,57	28,87	26,10	22,93	21,80	28,59
Fiscalité pétrolière/Recettes budgétaires	54,95	60,22	61,14	48,29	57,58	63,22	60,00	58,36	54,99	53,91	52,27	50,11	53,13
Dépenses budgétaires/PIB	37,89	34,56	33,84	34,29	31,94	29,10	34,57	33,93	32,86	30,36	28,07	31,71	61,61
Dép.fonctionnement/PIB	23,63	22,98	23,93	25,61	23,74	21,37	24,38	22,87	22,09	20,26	16,44	17,20	25,80
Dép.équipement/PIB	14,26	11,59	9,92	8,68	8,21	7,73	10,20	11,06	10,77	10,10	11,64	14,51	35,81
Solde budgétaire/PIB	-7,38	-2,50	-0,26	-6,59	-1,90	-1,48	-1,67	0,65	-3,99	-4,25	-5,14	-9,91	-33,02
Dép.fonctionnement/ressources ord.	171,89	180,14	183,35	178,75	186,24	210,31	185,20	158,83	169,99	168,39	150,16	158,14	192,56

* Prévisions de la Loi de Finances Complémentaire pour 2007.

SOURCE: ONS Rétrospective Statistique(1970- 2002), Edition 2005.

Evolution des principaux agrégats de la sphère réelle

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
		Réalis.	Réalis.	Réalis.	Clôture	LFC	LF
Milliards	Le PIB	6 127,2	7 544,1	8460,4	9 389,7	11 471,6*	11 717,6*
	Le PIB HH	3 807,4	4 191,2	4 578,2	5 232,2	5 804,4	6 359,0
	Le PIB HHHA	3 228,5	3 611,3	3 938,5	4 516,2	5 036,0	5 521,0
Croissance en %	Le PIB	5,2	5,1	2,0	3,0	3,5	4,1
	La VA des hydrocarbures	3,3	5,8	-2,5	-0,9	-0,2	1,6
	Le PIB HH	6,2	4,8	5,6	6,3	6,5	6,6
	VA agricole	3,1	1,9	4,9	5,0	4,0	5,5
	VA industrie	2,6	2,5	2,8	0,8	3,4	2,5
	VA BTPH	8,0	7,1	11,6	9,8	9,4	9,1
	VA services	7,7	6,0	6,5	6,8	7,5	7,2
	Le PIB HH HA	6,8	5,3	5,8	6,5	6,9	6,7
	La dépense intérieure brute	7,9	5,6	4,0	8,7	7,0	6,8
	L'ABFF	8,1	7,9	7,2	9,8	9,5	9,0
(*) La valeur ajoutée du secteur des hydrocarbures est calculée sur la base d'un prix du baril de pétrole brut à 100 \$ US.							

SOURCE: MINISTÈRE DES FINANCES , RAPPORT DE PRÉSENTATION DU PROJET DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009, 31 Août 2008,p 08

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
		<i>Réalis.</i>	<i>Réali.</i>	<i>Réalis.</i>	<i>Clôture</i>	<i>LFC</i>	<i>LF</i>
Milliards de DA	Les recettes budgétaires	1 599,3	1 719,8	1 835,5	1 900,3	2 763,0	2 786,6
	dont Fiscalité pétrolière	862,2	899,0	916,0	973,0	1 715,4	1 628,5
	Les dépenses budgétaires	1 860,0	2 105,1	2 543,4	3 143,4	4 882,2	5 191,5
	Fonctionnement	1 241,2	1 232,6	1 452,0	1 662,8	2 363,2	2 593,7
	Equipement	618,8	872,5	1 091,4	1 480,6	2 519,0	2 597,7
	Le solde budgétaire	-260,7	-385,2	-707,9	-1 243,1	-2 119,2	-2 404,9
	Le solde global du Trésor	-187,3	-472,2	-705,6	-1 258,0	-1 401,6	-1 604,7
%	Le solde budgétaire / PIB	-4,3	-5,1	-8,4	-13,2	-18,5	-20,5
	Le solde budgétaire / PIB HH	-6,9	-9,2	-15,5	-23,8	-36,5	-37,8
	Le solde global du Trésor/PIB	-3,1	-6,3	-8,3	-13,8	-12,2	-13,7

LE BUDGET DE L'ETAT

SOURCE: MINISTERE DES FINANCES , **RAPPORT DE PRESENTATION DU PROJET DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009**, 31 Août 2008,p 09.

Fonds de régulation des recettes (en millions de DA)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
<u>Ressources</u>									
- Reliquat au 31/12/	0	232 137	171 534	27 978	320 892	721 688	1 842 686	2 931 045	3 215 530
- Plus value sur fiscalité pétrolière	453 237	123 864	26 504	448 914	623 499	1 368 836	1 798 000	1 738 848	1 264 094
- Avances de la Banque d'Algérie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<u>Emplois</u>									
- Remboursement du principal de la dette	221 100	184 467	170 060	156 000	165 559	247 838	618 111	314 455	66 788
- Remboursement Avances BA	-	-	-	-	-	-	-	607 956	-
- Remboursement par anticipation de la dette extérieure	0	0	0	0	57 144	0	0	0	0
- Financement du déficit du Trésor	-	-	-	-	-	-	91 530	531 952	50 000
- Reliquat au 31/12/	232 137	171 534	27 978	320 892	721 688	1 842 686	2 931 045	3 215 530	4 362 836
(*) Au 14 juillet 2008.									

SOURCE: MINISTERE DES FINANCES , **RAPPORT DE PRESENTATION DU PROJET DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009**, 31 Août 2008,p 13.

الملاحق