

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة الجزائر 3

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم علوم المالية والمحاسبة

السداسي الثالث

مطبوعة بعنوان:

محاضرات في المالية العمومية

موجهة إلى طلبة السنة الثانية ليسانس

من إعداد الدكتورة: جابلة صبرينة

السنة الجامعية: 2024-2025

فهرس المحتويات

المحاور الرئيسية:

1. نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي
2. الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية
3. الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية
4. الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية
5. الرقابة على الموازنة
6. سياسات الموازنة العمومية
7. موازنة الجماعات المحلية
8. اشكاليات المالية العمومية في الجزائر
9. الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية
10. المالية العمومية في المنظور الاسلامي

المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي

- 1 ماهية المالية العمومية
 - 1.1 مفهوم المالية العمومية
 - 1.2 المفهوم الضيق والتقليدي المالية العمومية
 - 1.3 المفهوم الواسع والحديث المالية العمومية
 - 1.4 عناصر المالية العمومية
 - 1.5 مفاهيم أساسية مرتبطة بالمالية العمومية
- الحاجات العامة
- النظام المالي
- السياسة المالية
- التشريع المالي
- المالية العمومية والمالية الخاصة

2 وظائف فروع ومظاهر المالية العمومية

2.1 الوظائف الأساسية المالية العمومية

2.2 فروع المالية العمومية

2.3 مظاهر المالية العمومية

3 نشأة المالية العمومية

3.1 المالية العمومية في العصور القديمة

3.2 المالية العمومية في الإسلام

3.3 المالية العمومية في العصور الوسطى

3.4 المالية العمومية في مرحلة الاقتصاد الحر

3.5 المالية العمومية في النظام الاقتصادي الاشتراكي

4 أهمية المالية العمومية وعلاقتها بالعلوم الأخرى

4.1 أهمية علم المالية العمومية

4.2 علاقة المالية العمومية بالعلوم الأخرى:

- المالية العمومية وعلم الاقتصاد
- المالية العمومية وعلم السياسة
- المالية العمومية وعلم الاجتماع
- المالية العمومية والقانون
- المالية العمومية والمحاسبة

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية

1 الجوانب الفنية للنفقات العمومية

1.1 ماهية النفقة العمومية

أولا تعريف النفقات العمومية

ثانيا عناصر النفقة العمومية (أركانها)

1.2 هيكل النفقات العمومية (تقسيمات النفقات العمومية)

أولا أهمية التقسيم

ثانيا تقسيمات النفقات العمومية

1. التقسيمات العلمية للنفقات العمومية

2. التقسيمات الوضعية للنفقات العمومية

1.3 ضوابط النفقة العمومية

1.4 الرقابة على الإنفاق

1.5 حدود الإنفاق العام

2 ظاهرة تزايد النفقات العمومية وأسبابها

2.1 أسباب تزايد النفقات العمومية

أولا الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية

ثانيا الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية

2.2 الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية

أولا الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العمومية

ثانيا الآثار الاقتصادية غير المباشرة للإنفاق العام

2.3 تقسيم النفقات العمومية في الجزائر

المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية

1 ماهية الإيرادات العمومية وهيكلها

1.1 التعريف بالإيرادات العمومية

1.2 مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية

1.3 تصنيفات وأنواع الإيرادات العمومية

1.4 مصادر الإيرادات العمومية

2 القروض العامة

2.1 تعريف القرض العام وخصائصه

2.2 أنواع القروض العامة

2.3 أسباب ودوافع اللجوء إلى القرض العام

2.4 شروط القرض العام

2.5 الآثار السلبية والإيجابية المترتبة عن القروض العامة

3 تصنيف إيرادات الميزانية العمومية وفقا للقانون العضوي الجديد 15-18

المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية

1 مفاهيم أساسية حول الموازنة العمومية

1.1 نشأة الموازنة العمومية

1.2 تعريف الموازنة العمومية

2 خصائص الموازنة العمومية للدولة

3 مفاهيم مرتبطة بالموازنة العمومية

3.1 الاختلاف بين الموازنة والميزانية

3.2 الاختلاف بين الموازنة العمومية والميزانية الخاصة

3.3 الميزانية والمحاسبة الوطنية

3.4 الموازنة العمومية وقانون المالية

4 مبادئ الموازنة العمومية

4.1 مبدأ السنوية

4.2 مبدأ وحدة الميزانية

4.3 مبدأ الشمولية أو العمومية

4.4 مبدأ التوازن

5 المبادئ الحديثة للميزانية العمومية

5.1 مبدأ الصدق الميزانياتي

5.2 مبدأ المسؤولية

5.3 مبدأ الاستقرار

5.4 مبدأ الأداء

6 أنواع الموازنة العمومية:

6.1 الميزانية التقليدية = ميزانية البنود

6.2 ميزانية الأداء والبرامج

6.3 ميزانية التخطيط والبرمجة

6.4 ميزانية الأساس الصفري

7 أهمية الموازنة العمومية

7.1 من الناحية المالية

7.2 من الناحية الاقتصادية

7.3 من الناحية السياسية

7.4 من الناحية القانونية

7.5 من الناحية الاجتماعية

8 دورة الموازنة العمومية

9 مراحل تحضير واعداد مشروع الميزانية العمومية وفق القانون العضوي الجديد 15-18

9.1 التخطيط متعدد السنوات لإعداد الميزانية العمومية

أولاً الإطار الميزانياتي المتوسط المدى

ثانياً إطار النفقات متوسط المدى

ثالثاً: مخطط الالتزام بالنفقات

9.2 المكلفون بإعداد الميزانية ودورهم في إعدادها

9.3 المرحلة التقنية لإعداد مشروع الموازنة العمومية

أولاً تقدير النفقات العمومية

ثانياً تقدير الإيرادات العمومية

9.4 مرحلة الاعتماد

أولاً السلطة المختصة باعتماد الموازنة العمومية

ثانياً إجراءات اعتماد الموازنة العمومية

9.5 مرحلة المناقشة

9.6 مرحلة التعديل

9.7 مرحلة التصويت والمصادقة على المشروع

9.8 عمليات تنفيذ الموازنة العمومية

10. قانون المالية

10.1 تعريف قانون المالية

10.2 محتوى قانون المالية

10.3 أهمية قانون المالية

10.4 أنواع قانون المالية

10.5 مصادر قانون المالية

10.6 مراحل اعداد قانون المالية

المحور الخامس: الرقابة على الموازنة/ الميزانية العمومية

1. الرقابة على الميزانية العمومية

2. أنواع الرقابة

2.1. الرقابة النوعية للموازنة

2.2. الرقابة على الموازنة العمومية حسب توقيتها

أولا الرقابة المالية السابقة (قبلية)

ثانيا الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية

2.3. الرقابة على الميزانية العمومية حسب الجهة المنفذة

أولا الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العمومية

ثانيا الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة)

ثالثا الرقابة الإدارية (هيئات الدولة)

المحور السادس: سياسات الموازنة العمومية

1. سياسة العجز الموازني

1.1 مفهوم سياسة العجز

1.2 أنواع العجز

1.3 آليات معالجة العجز الموازناتي.

1.4 أسباب العجز في الميزانية

1.5 طرق تمويل العجز الموازناتي

2. سياسة النفقات

2.1 مفهوم سياسة النفقات .

2.2 خصائص السياسة الانفاقية

2.3 آثار سياسة النفقات على الاقتصاد

3. السياسة الضريبية

3.1 مفهوم السياسة الضريبية

3.2 أدوات السياسة الضريبية

3.3 أهداف السياسة الضريبية

المحور السابع: ميزانية الجماعات المحلية

1. تعريف الميزانية المحلية

2. المبادئ التي تقوم عليها الميزانية المحلية

3. أنواع الميزانيات المحلية

4. تحضير وإعداد الميزانية المحلية

5. مضمون الميزانية المحلية

6. تنفيذ الميزانية المحلية

المحور الثامن: إشكاليات المالية العمومية في الجزائر

1. ترشيد الانفاق العام

1.1 مفهوم ترشيد الانفاق العمومي

1.2 ضوابط ترشيد الانفاق العام

1.3 آليات ترشيد الانفاق العام

1.4 الآثار الاقتصادية والاجتماعية لترشيد الانفاق العام

2. الازدواج الضريبي

2.1 تعريف الازدواج الضريبي

2.2 أسباب الازدواج الضريبي

2.3 أنواع الازدواج الضريبي

3. التهرب الضريبي

3.1 تعريف التهرب الضريبي

3.2 أشكال التهرب الضريبي

3.3 أسباب التهرب الضريبي

المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية

1. حوكمة الموازنة العمومية

1.1 مفهوم الحوكمة

1.2 عوامل نجاح حوكمة الموازنة العمومية للدولة

1.3 حوكمة ميزانية الدولة في الجزائر

2. المحاور الرئيسية لإصلاح نظام الميزانياتي وفقا للقانون العضوي الجديد

2.1 الشق المتعلق بالتنسيق

2.2 الشق المتعلق بالميزانية

2.3 تحديث مسار التنفيذ والرقابة على عمليات الميزانية

المحور العاشر: المالية العمومية في المنظور الإسلامي

1. مفهوم المالية العمومية في الإسلام

2. خصائص المالية العمومية في الإسلام

3. مقارنة بين المالية الإسلامية والمالية التقليدية

4. الاتفاق العام من المنظور الإسلامي

تمهيد:

إن هذه المطبوعة البيداغوجية لمقياس المالية العمومية مخصصة لطلبة السنة الثانية، وهي نتيجة جهد وبحت وتدرّس، وباعتبار علم المالية هو حلقة وصل بين الاقتصاد والسياسة، فالمالية العمومية هي فرع من فروع الاقتصاد.

إن للمالية العامة أهمية كبيرة من حيث اهتمامها بدراسة الحاجات العامة للدولة والمجتمع وتغطية هذه الحاجات عن طريق النفقات العمومية، والبحث عن أهم السبل لإشباع هذه الحاجات عن طريق الإيرادات اللازمة لتمويلها، كما تركز المالية العمومية عللا مدى فعالية السياسات المالية لتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع والوصول إلى استقرار اقتصادي خال من المشاكل الاقتصادية:

تأخذ المالية العمومية إطارا قانونيا منظما يتمثل في ميزانية الدولة باعتبارها الوثيقة الأساسية التي تتكرر سنويا بتدخلها في جميع الميادين التي تتدرج ضمن قانون المالية، ولذلك نجد أن دراسة علم المالية يرتبط بعدة مواضيع اقتصادية أو حتى اجتماعية ما يعطيها توجهات عديدة تتطلب منا البحث كآثار إصدار قوانين عضوية جديدة.

نسعى من خلال هذه المطبوعة لتحقيق جملة من الأهداف التعليمية مثل:

- تعرف الطالب على بعض المفاهيم الأساسية للمالية العمومية.

في ضوء هذه الأهداف يسعى هذا المساق إلى تعريف الدارسين موضوع علم المالية العمومية وأهميتها ومدى تأثيرها في حياة المجتمع باعتبارها المسؤولة عن معالجة الاختلالات التي تعترى المسار الاقتصادي

إلمام الطالب لبعض المعطيات الأساسية التي تخص النفقات العمومية من مفهومها وكيفية التفرقة بينها وبين النفقات الخاصة، إضافة إلى مختلف أنواعها وتقسيماتها.

- تعزيز قدرة الطالب على فهم كل ما يخص موضوع الإيرادات العمومية من تمكين الطالب من معرفة مختلف مصادر الإيرادات العمومية.

هذا ما يجعل الطالب ملم بشقي أي مكونات ميزانية الدولة، وتحديد أهم مرحل إنجازها وصولا إلى الميزانية الأقرب إلى المواطن وهي ميزانية الجمات المحلية والتعرف على خصائصها.

1. المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي

تمهيد:

تعد المالية العمومية أحد العلوم الاجتماعية الحديثة نسبياً فضلاً عن كونها أحد فروع الاقتصاد، وتحتل هذه الأخيرة أهمية كبيرة من خلال دورها الريادي والفعال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والذي اتسع وتزايد بتزايد دور الدولة وتباين من دولة لأخرى ومن وقت لآخر.

1 ماهية المالية العمومية

1.1 مفهوم المالية العمومية:

يتكون هذا المصطلح من كلمتين: "المالية" + "العمومية"، ولهذا سنوضح المعاني اللغوية لهذا مصطلح:

- المالية: وتعني "الذمة المالية" بما تحتويه من جانبين أي الممتلكات والتي تمثل الجانب الدائن (المداخل والإيرادات)، والجانب المدين ويتمثل في الالتزامات والديون (النفقات).¹
- العمومية: تعني بأنها تخص مالية السلطات العامة أي الأشخاص المعنوية العامة القائمة والموجودة بالدولة.

ونجد في التعريف اللغوي أنه لا يوجد مفهوم محدد ومتفق عليه للمالية العمومية، فقد اختلف الكتاب حول تعريف المالية العمومية نظراً لتعدد الجوانب التي يتناولها هذا العلم، كما اختلفت التعريف من فترة إلى أخرى، ولاختلاف دورها رغم أنه هناك اتفاقاً على جوهر المالية العمومية والتي تعني مالية الدولة وهيئاتها العامة، أي أنها تتضمن النشاط المالي للدولة بهيئاتها المتعددة.

إن مفهوم المالية العمومية مرتبط بتطور دور الدولة وأهدافها، باعتبار أن دور الدولة في الاقتصاد وفي المجتمع هو المحدد الأساسي لدور المالية العمومية، وبالتالي لمفهومها²، لذلك يمكن القول أن علم المالية العمومية مر في تطوره بمرحلتين وهما المالية العمومية التقليدية والمالية العمومية الحديثة.

وقد وردت الكثير من التعريفات للمالية العمومية اختلف باختلاف التطور الفكري والنظام الاقتصادي المعتمد

¹ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء: "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة، الجزائر، 2003، ص 8

² فليح حسن خلف: المالية العامة، عالم الكتب الحديث، اربد الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص:9.

1.2 المفهوم الضيق والتقليدي للمالية العمومية:

عرف التقليديون علم المالية العمومية على انه " العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العمومية اللازمة لتغطية النفقات العمومية وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد"¹

وفي تعريف آخر للكلاسيك وعلى رأسهم "غاستون جيز" والذي يعرف المالية العمومية بأنها مجموعة القواعد التي يجب على الهيئات والحكومات أن تطبقها في تحديد النفقات وتأمين الموارد لتلبية هذه النفقات مع توزيع أعبائها على المواطنين.²

كما أشار الاقتصادي تيلور TAYLOR أن المالية العمومية تبحث الأمور العامة كجماعة منظمة تديرها الحكومة وهي بذلك تهتم بمالية الحكومة والأمور التي تتعلق بالمالية أو الخزينة العامة، ولذا فهي علم مالي وسياسات مالية ومشكلات مالية.³

فالمفهوم التقليدي يرى أن المالية العمومية (المحايدة) هي التي تنحصر مهمتها في توفير الدولة لإيرادات مالية تغطي نفقاتها من أجل إشباع الحاجات العامة، ويرتبط هذا التعريف بالدور التقليدي للدولة (الحارسة)، وكانت المالية المحايدة تقوم على الأسس التالية:⁴

- الأخذ بقاعدة أولوية النفقات العمومية، وتقتضي القاعدة أن تحدد الدولة حجم النفقات أولاً وفي ضوء هذه النفقات تحدد الإيرادات.
- انخفاض النفقات والإيرادات العمومية إلى أقل حجم ممكن، نظراً لاقتصار دور الدولة على الوظائف التقليدية.
- الاعتماد بصفة أساسية على الضرائب غير المباشرة التي تصيب الاستهلاك بدرجة أكبر من الضرائب المباشرة التي تصيب الدخل ورأس المال لما لها من تأثير سلبي على حجم الادخار.
- يجب أن تتوازن النفقات والإيرادات دون وجود عجز أو فائض فيها، في الحد الأدنى لإنفاقها والحد الأدنى لإيراداتها.⁵

1.3 المفهوم الواسع والحديث للمالية العمومية:

المالية العمومية بمفهومها الحديث هي " ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيراد والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية

¹ خالد شحادة الخطيب وأحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2005، ص15

² محمد محرز عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص28 :

³ خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، نسخة الكترونية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، القاهرة، مصر، 2016، ص: 15.

⁴ خالد سعد زغلول حلمي، إبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، نسخة الكترونية، أعضاء منظمة الإدارة العربية، الطبعة الثانية 2002،

ص11.

⁵ فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، ص ص : 10-11.

والاجتماعية والمالية¹، فالمفهوم الحديث للمالية العمومية يمتد ويتسع ليعني كافة النشاطات المالية للدولة المتعلقة بإيراداتها ونفقاتها والتي تتضمن ميزانية الدولة في إطار السياسة المالية المشتقة من السياسة الاقتصادية.

فالمالية العمومية أي مالية الدولة تتضمن أي نشاط مالي للدولة سواء تم من قبل هيئاتها العامة (الإدارية، المركزية، الإقليمية أو المحلية) أو هيئاتها العامة التي تمارس نشاطات اقتصادية منتجة أو خدمة مستقلة كانت أو غير مستقلة وتؤدي بذلك دورا اجتماعيا أو اقتصاديا أو غيره، من خلال نشاطها المالي، وتصبح نشاطات الدولة المالية جزءا مهما وأساسيا من النشاطات الاقتصادية ويتسع بذلك مفهوم المالية العمومية ودورها مع اتساع مهام ودور الدولة والذي يتحدد بطبيعة النظام الاقتصادي ودرجة تطور الاقتصاد ونشاطاته.²

وبالتالي ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العمومية في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فبعد أن كان علم المالية العمومية في المفهوم التقليدي مقتصر على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح لهذا المفهوم في العصر الحديث أبعادا متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية. ويظهر الفرق بين المفهومين من خلال:

– أنه في الفكر التقليدي كان يجب التقيد بمبدأ توازن الموازنة العامة، بمعنى ضرورة تساوى النفقات العمومية مع الإيرادات العمومية، والضغط على النفقات العمومية إلى أقصى حد وعدم اللجوء إلى مصادر تمويلية استثنائية لحصول على الإيرادات مثل القروض، لأن القاعدة أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي غير مطلوب وغير مرغوب، ودورها يقتصر فقط على الإنفاق على الأمن والعدالة والدفاع عن الإقليم ورصد وتوفير الموارد المالية الكفيلة بتغطية هذه النفقات. لأن الأمر يتعلق بالدولة الحارسة.

– أما في التعريف الحديث فالمالية العمومية تهدف إلى بلوغ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بمعنى أنها تسعى لتنفيذ السياسة المالية (المنبثقة عن السياسة الاقتصادية) لذلك لا ينبغي الالتزام أو التقيد بتساوي الإيرادات مع النفقات.

كما يمكن تعريف المالية العمومية على أنها دراسة النشاط الاقتصادي والمالي للدولة وسلطاتها العامة من خلال دورها في الاقتصاد القومي بهدف إشباع الحاجات العامة للمجتمع وبالتالي فإنها تهدف إلى إشباع هذه الحاجات من خلال حسن إدارة واستخدام مواردها المالية من خلال الموازنة العامة وسياساتها المالية

¹ خالد أحمد المشهداني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، 2013، ص:7

² فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، صص 11-12.

والتي تتحدد من خلال طبيعة النظام السياسي والاقتصادي الذي تسير عليه الدولة ومدى تدخلها في الشؤون الاقتصادية لتحقيق التنمية المستدامة.¹

من خلال كل ما سبق يمكن تعريف المالية العمومية كما يلي:

"هي حصر وتنظيم وتخمين وجباية إيرادات الدولة المالية والنقدية وإعادة انفاقها على مختلف الأنشطة والفعاليات الإنتاجية والخدمية، من خلال تقديرات وقرارات إدارية ومالية تشريعية وقانونية تضمن لمؤسسات الدولة القيام بها تحقيقاً لأهداف تنصب حول إشباع حاجات أفراد المجتمع وبما يحقق المنافع العامة لهم."²

في الأخير نخلص إلى أن المالية العمومية هي: " العلم الذي يهتم بدراسة النفقات والإيرادات المالية والموازنة العمومية بحيث تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للفلسفة التي تتبناها الدولة".

ونلاحظ من هذا التعريف:

- أن النظام المالي يعتبر جزءاً من النظام الاقتصادي الذي يعتبر بدوره جزءاً من النظام الاجتماعي.
- إن سياسة الانفاق العام والإيرادات العمومية تخضع لقواعد التحليل الاقتصادي.³

1.4 عناصر المالية العمومية:

يعتبر علم المالية العمومية ذلك العلم الذي يبحث في كيفية توفير الموارد المالية، وإنفاقها، ولكن بشكل سوي، ومتوازن، لحل المشكلة الاقتصادية بهدف إشباع الحاجات الانسانية.

ويمكن تحديد العناصر المكونة للمالية العمومية كالآتي:

- النفقات العمومية: تقوم الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق منفعة عامة بصرف وإنفاق مبالغ مالية تدعى "نفقات عامة" سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية،⁴ وترتبط النفقات العمومية بالنشاط المالي الذي يتضمنه الدور الذي تمارسه الدولة، وتختلف من دولة لأخرى ومن وقت لآخر، ارتباطاً بطبيعة النظام الاقتصادي للدولة ودرجة تطوره، إضافة إلى ظروفها، أوضاعها ومواردها واحتياجاتها⁵، والمتمثلة في خدمات الدولة التقليدية والأساسية كالأمن، الدفاع، التعليم، الصحة،

¹ خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مدخل إلى المالية العامة، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن الطبعة العربية 2014، ص 35.

² نفس المرجع، ص 17.

³ خالد سعد زغول حلمي، إبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، نسخة الكترونية، أعضاء منظمة الإدارة العربية، الطبعة الثانية 2002، ص: 25.

⁴ خالد أحمد المشهداني، مرجع سابق، ص 7

⁵ فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، ص 12

المواصلات ،الاتصالات ، الزراعة ،الصناعة ،التجارة ، الغاز والماء و الكهرباء ومشروعات الدولة الاقتصادية ،الاجتماعية ، المالية، الاستثمارية والتنمية وغيرها.

➤ الإيرادات العمومية: وهي مصادر التمويل التي لابد منها لتغطية النفقات العمومية وبالتالي لتدبير الموارد المالية اللازمة للإنفاق العام ، وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساساً من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية وأمن الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام ، وقد تعددت أنواع الإيرادات العمومية إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها الخاصة ومشروعاتها الاقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية¹.

➤ الموازنة العامة للدولة: وهي تنظيم مالي يقابل بين الإيرادات العمومية والنفقات العمومية ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية للدولة، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الموازنة التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة والتي هي عادة لمدة سنة واحدة، ويجري إقرارها من قبل السلطة التشريعية².

1.5 مفاهيم أساسية مرتبطة بالمالية العمومية:

➤ الحاجات العامة:

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

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

¹ خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مرجع سابق ذكره، ص ص 18-19.

² مرجع سابق ذكره ص 35.

فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة، كان في عصر مضى يعتبر حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي¹.

إن تحديد طبيعة الحاجات العامة بمثابة المقدمة الأولية والضرورية التي يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالي للدولة، فالحاجات الانسانية في معظمها، ذات طابع اجتماعي واقتصادي، فهي تستمد وجودها من المجتمع ذاته، وتتأثر بمختلف الأوضاع السائدة فيه، وعلى الأخص درجة تقدمه في المجالين الاقتصادي والاجتماعي².

➤ النظام المالي:

يعرف النظام المالي بأنه مجموعة من العناصر والعلاقات، فالعناصر هي الأجزاء المكونة والعلاقات هي التي تربط العناصر المكونة للنظام، فالنظام المالي هو جزء من النظام الاقتصادي الذي بدوره هو جزء من النظام الاجتماعي، وينقسم النظام المالي بدوره إلى عدد من الأنظمة الفرعية مثل نظام النفقة العمومية، النظام الضريبي، النظام المالي للمشروعات العامة، نظام القروض العامة، نظام الموازنة العامة ونظام الائتماني الحكومي.. وهذه النظم تتداخل فيما بينها.

وللنظام المالي خصائص وهيكله الخاص الذي يجعل منه نظاما مستقلا، ومن الممكن النظر إليه من زاويتين: الأولى تركز على مجموعة من العلاقات المالية العمومية والتي تتمثل في النفقات العمومية والضرائب والرسوم والقروض العامة وإيرادات الدولة من مشروعاتها، ويمكن دراسة كل منها على حدة وعلاقة كل منها بالأخرى والتي تظهر في الموازنة العمومية للدولة أو علاقة كل منها بالاقتصاد القومي والتي تظهر في الميزانية القومية، والثانية تركز على المؤسسات والهيئات المالية سواء كانت مركزية أو محلية (البنك المركزي، البنوك التجارية، بنوك التنمية) من ناحية طريقة أدائها وعلاقتها ببعض الآخر³.

➤ السياسة المالية:

تعرف السياسة المالية "بأنها مجموعة القرارات التي يترتب عليها تحديد طريقة ونمط استخدام مختلف العناصر المالية وتوجيهها والتنسيق بينها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك في نفس الوقت

¹ محمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص 7-8.

² عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1998،

ص 4.

³ عزت قناوي، أساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم، القاهرة، مصر، 2006، ص 9

الذي تقوم فيه هذه العناصر بوظائفها الأساسية، وتتجسد السياسة المالية عادة بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها السياسة الاقتصادية، فالسياسة المالية يجب أن تكون متكاملة مع عناصر السياسة الاقتصادية الأخرى، وتتضمن السياسة المالية تكييفاً كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العمومية، بالإضافة إلى التكييف النوعي لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغرض تحقيق أهداف معينة وفي مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومي، وتحقيق التشغيل الكامل، الاستقرار الاقتصادي، تحقيق العدالة الاجتماعية، إتاحة الفرص المتكافئة لجهود المواطنين بالتقريب بين فئات المجتمع والتقليل من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات وتستخدم الدولة في سعيها لتحقيق هذه الأهداف كافة الوسائل والأدوات المتاحة بدءاً من استخدام سلطتها السيادية في سن القوانين واللوائح والتشريعات المختلفة، كما تستخدم أدوات السياسة المالية (الضرائب، النفقات، والقروض العام).

➤ التشريع المالي:

هو مجموعة القوانين والأنظمة المالية التي تتبناها الدولة بهدف تنظيم وتطبيق الإنفاق والإيرادات والموازنة بينهما، فالتشريع المالي يهدف إلى ترجمة الأفكار والآراء إلى قواعد قانونية وتطبيقها عن طريق الإدارة ومرافقها في شكل تعليمات ولوائح الغرض منها حماية إيرادات الدولة وتنظيم شؤون الصرف، بعبارة أخرى إن التشريع المالي يترجم ويقنن النظريات والأفكار التي تخص مفردات علم المالية العمومية في شكل قوانين.¹

➤ المالية العمومية والمالية الخاصة:

هناك أوجه تشابه وأوجه اختلاف بين كل من المالية العمومية والمالية الخاصة، حيث تتشابه المالية العمومية مع المالية الخاصة في أن للدولة نفقات وإيرادات كما أن للفرد نفقات وإيراداته الخاصة، وكل منها يهدف إلى الحصول على أكبر قدر ممكن من الإشباع لحاجاتها بأقل نفقة ممكنة.²

يختص علم المالية العمومية ببحث الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مرافقها العامة أما المالية الخاصة فهي تختص ببحث هذا الجانب من نشاط الأفراد الطبيعيين أو المعنويين.

وقد أخذ التقليديون بمنطق تطابق المالية العمومية مع الخاصة أي ليس هناك فرق بينهما فكانوا يخضعون تبعاً لذلك للاقتصاد القومي والمالية العمومية للتحليل الجزئي، أي لقواعد المشروع الخاص منكرين في ذلك

¹ أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2015، ص 28-29.
² خالد سعد ز غول حلمي، إبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العمومية، نسخة الكترونية، أعضاء منظمة الإدارة العربية، الطبعة الثانية 2002، ص: 32.

الفروق الضخمة التي تقوم بين المالية العمومية والمالية الخاصة التي ترجع إلى اختلاف طبيعة الدولة ودورها وسلطتها عن طبيعة الفرد ودوره وسلطته.

بينما تذهب بالنظرية الحديثة إلى إنكار التحليل الجزئي للكميات المالية أو بالنسبة للكميات الاقتصادية الكلية، وتخضع الاثنين معا للتحليل الاقتصادي الكلي، ولا تأخذ بالتالي التشابه بين المالية العمومية والمالية الخاصة.

فحاليا يرى خبراء المالية أن هناك فوارق أساسية بين المالية العمومية والخاصة ناتجة عن اختلاف المبادئ التي تحكم كل منهما، فالمالية الخاصة هي مالية الأفراد والمؤسسات العائدة إليهم أي ما يعرف بالقطاع الخاص، أضف إلى ذلك أن التقنيات المستخدمة في نوعية المالية مختلفة وإن كانت تبدو متشابهة.

يميز الفقه الحديث بين المالية العمومية والمالية الخاصة من عدة نواحي كما يلي:¹
أ/ من ناحية الانفاق:

يظهر الخلاف بين المالية العمومية والخاصة من حيث حجم الانفاق والغرض المرجو منه:

➤ إذ تهدف المشروعات الخاصة من انفاقها لتحقيق المنفعة الشخصية أي تحقيق أكبر ربح ممكن باعتبار أن هذا هو الهدف الرئيسي لنشاط الأفراد.

➤ أما الدولة فإنها تهدف لتحقيق المنفعة العامة في المرتبة الأولى، بمعنى أن المالية العمومية (مالية الدولة) ذات أهداف عامة في حين أن مالية الأفراد أو المالية الخاصة تهتم بالمنافع الخاصة.²

ب/ من ناحية الإيرادات:

يظهر الخلاف أيضا من حيث الإيرادات وطرق الحصول عليها، حيث:

➤ تحصل المشاريع الخاصة والأفراد على إيراداتهم عن طريق التعاقد وهو ما يحمل عنصر التراضي والاختيار أي بالاتفاق عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة أو الأفراد، وقد تظهر سيطرة المشروعات الخاصة على الإيراد في حالة تمتع هذا النشاط باحتكار قانوني أو فعلي في بعض الأسواق.

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 17-18.

² إذا كانت الدولة تهدف أساسا إلى تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية، فإن هذا لا يمنعها من إقامة بعض المشروعات ذات الطابع الاقتصادي بهدف تحقيق أكبر ربح ممكن شأنها في هذا شأن القطاع الخاص.

➤ أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب لما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة، أي بعدة طرق بعضها يتسم بسلطة الجبر والإكراه والتي تستمدتها من حقها في السيادة كحق الدولة في فرض الضرائب والرسوم وحق الإصدار النقدي وحق الاستيلاء أو مصادرة بعض الممتلكات الخاصة، وبعضها يتسم بالتراضي والاختيار مثلها مثل المشروعات الخاصة، ويظهر ذلك في إدارة الدولة لأموالها العقارية، ومشروعاتها الزراعية، والصناعية، والتجارية.

ج/ من حيث الميزانية:

هناك اختلاف بين المالية العمومية والمالية الخاصة من طريق موازنة النفقات والإيرادات حيث:

➤ تقوم الدولة بإعداد ميزانيتها من خلال تقدير نفقاتها اللازمة لسير المرافق العامة لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية أولاً، ثم في مرحلة ثانية تقوم بإعداد المصادر التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات أي في ضوء قاعدة أولوية النفقات..

➤ بينما تقوم المؤسسات والمشاريع الخاصة بتقدير حجم إيراداتها أولاً من دخول وأرباح ثم توجه أوجه إنفاق تلك الإيرادات في مرحلة ثانية أي في ضوء قاعدة أولوية الإيرادات.¹

ر/ من حيث الرقابة:

يخضع المال العام إلى الرقابة في جميع المراحل، بدءاً من مرحلة التحصيل الناجم عن مختلف أنواع الإيرادات، ثم أثناء التخصيص أو التوزيع على مختلف القطاعات، ثم بعد عملية الإنفاق، وإن أي خلل أو مخالفة تسجل أو تُكشف فإن المرتكب أو المخالف يعرض للعقاب وفقاً للقانون الساري المفعول، وعليه فإن الأموال العامة تخضع لرقابة سابقة وحالية ولاحقة، وغيرها من مختلف الرقابات المتعددة سواء من السلطة التنفيذية أو القضائية وحتى التشريعية، وتستند هذه الرقابة على عنصر التعاقد.

كما تخضع المالية العمومية عند الإنفاق وجباية الإيرادات إلى إجراءات وقواعد وأصول الموازنة العمومية وللأسلم الإداري والنظام العام، كقاعدة أو مبدأ سنوية الميزانية، وشمولية الموازنة، وخصوصية النفقات، والإيرادات.

¹ خالد سعد ز غول حلمي، إبراهيم الحمود، مرجع سابق ذكره، ص 34-36 بتصرف.

2 وظائف فروع ومظاهر المالية العمومية

2.1 الوظائف الأساسية للمالية العمومية تتمثل في النقاط التالية:¹

- ✓ تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومحاربة المشكلات الاقتصادية ومن أهمها محاربة الفقر والبطالة، أي أنها أداة لسياسة الإصلاح.
- ✓ إعادة توزيع الدخل القومي بشكل يحقق العدالة العامة والتوازن الاجتماعي من خلال تنفيذ خطط السياسات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار، وكذلك توفير الأمان والحياة الكريمة لجميع المواطنين.
- ✓ توفير الرفاهية للدولة وزيادة إيراداتها.
- ✓ التطوير والتنمية الشاملة، حيث تسعى إلى تحقيق أهداف مختلفة في مختلف الجوانب المادية والمعنوية.
- ✓ المالية العمومية أداة لتوجه حركة الاقتصاد الوطني، وتحقيق العدالة الاجتماعية وذلك بإعادة توزيعها لثرواتها.

2.2 فروع المالية العمومية ينقسم علم المالية العمومية إجمالاً إلى ثلاثة فروع:

- أ/ فن المالية العمومية: الذي يبحث في القواعد والأساليب الفنية التي تتبعها الدولة بخصوص النفقات والإيرادات والموازنة العامة "أي الموازنة العمومية".
- ب/ اقتصاديات المالية العمومية: الذي يبحث في الوجوه الاقتصادية والاجتماعية لمختلف القرارات المتعلقة بعناصر المالية العمومية.
- ج/ السياسة المالية: الذي يبحث في استخدام مختلف عناصر المالية العمومية لتحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

2.3 مظاهر المالية العمومية:

تتميز المالية العمومية بمظهرين أساسيين هما² :

- المظهر التنظيمي للمالية العمومية : تتوقف الضوابط التي تخضع لها المالية العمومية ، على طبيعة الشكل القانوني الذي يحكمها، فعندما يكون الأمر يتعلق بالمرافق العامة وهي بصدد أن تؤدي خدمات فإنها تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة، ومن ثم تسري عليها قواعد القانون

¹ مصطفى الفار، " الإدارة المالية العامة"، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، الطبعة الأولى 2000، ص ص:8-9

² خبابة عبد اللطيف، " أساسيات في اقتصاد المالية العامة"، مؤسسة شباب الجامعة، 2009، ص:16

العام، أما إذا كنا أمام مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات المادية " المشروعات العامة " فإنها تخضع في تنظيمها وتسييرها إلى ما تقرره القوانين الاقتصادية التي تنظم عمليات الإنتاج والتوزيع وفقا لقواعد وأسس ينظمها علم الاقتصاد.

- المظهر القانوني للمالية العمومية : تستند المالية العمومية على خلاف المالية الخاصة على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، جزئية كانت أو كلية كما أن تنظيماتها تختلف في درجة خضوعها للدولة، كما تختلف شكل إدارتها وفقا لطبيعة أهدافها أو لظروف إنشاءها من استغلال مباشر إلى استغلال مالي إلى امتياز يمنح حقه إلى شركات خاصة أو استقلال مختلط إلا أن القاسم المشترك في جميع هذه التنظيمات هو خضوعها لسلطة الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويتجلى ذلك من خلال تحديد هدفها بواسطة الدولة وفقا لما يتطلبه أمر إشباع الحاجات العامة حتى ولو تمتع بعضها بالاستقلال المالي والإداري.

3 نشأة المالية العمومية

لقد مرت المالية العمومية بمجموعة من المراحل حتى وصلت إلى وضعها الراهن ، وتعود نشأة المالية العمومية إلى وجود الدولة، فهي متزامنة ومقتترنة بتواجد الدولة أو السلطة الحاكمة أيا كان شكلها أو نوعها، وقبل هذا الوجود فقد كانت المجتمعات البشرية تعيش في شكل تجمعات، وكانت لها مالياتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والتقاليد والقواعد المنظمة للجماعة، وعلى هذا الأساس يمكننا أن نتطرق إلى نشأة المالية العمومية بناء على التطور الذي عرفته الدولة منذ نشأتها كتجمع سياسي يؤسس كيانا ذا اختصاص سيادي في نطاق إقليمي معين.

3.1 المالية العمومية في العصور القديمة:

كانت الدولة في العصور القديمة تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة وإلى عمل الأرقاء للحصول على موارد تنفقها بهدف اشباع حاجات الأفراد، فقد عرفت الأنظمة المالية في القديم عند الفراعنة من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي كانت تفرض على نقل الملكية وعلى المعاملات التجارية، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضا أنواعا أخرى من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة على التركات¹، كذلك في اليونان وبلاد فارس، الهند والصين، وقد اتسمت تلك الإمبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة الثورات الداخلية، مما جعل الحاجة إلى المال دائما قائمة من أجل بناء الجيش والقلاع والحصون لحماية نفسها وكذلك من أجل أن تحافظ على الأمن الداخلي والاستقرار السياسي، ليس

¹ خالد سعد زغلول حلمي، ابراهيم الحمود، مرجع سابق ذكره 2002، ص: 8.

هذا فحسب بل كانت تحتاج للمال أيضا عند الاحتفال بانتصارها، فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة ولا يوجد فرق بين حاجات الحاكم الخاصة والحاجات العامة¹.

ولقد وجد في تاريخ الفراعنة أن دولتهم كانت تحصل على الضرائب وتتفق الأموال وفق انظمه خاصة، وقد اخذ عنهم اليونان بعض هذه الأنظمة، حتى أن مؤلفات أرسطو وأفلاطون تضمنت أبحاثا هامة تتعلق بمالية الدولة وأصول تنظيمها، ثم ورث الرومان عن اليونان بعض أنظمتهم وأضافوا إليها ما يتفق وأوضاعهم الخاصة، فنظموا الضرائب وحدودها نسبة للأرض والمعادن والمكوس وغيرها².

ولقد عرفت الدول العربية الواقعة تحت الاحتلال البيزنطي أنواعا كثيرة ومتنوعة من الضرائب مثل : ضريبة الأرض التي كانت تمثل القاعدة الأساسية التي يقوم عليها النظام المالي آنذاك، حيث بلغت الضريبة على محصول الأرض المزروعة نسبة مرتفعة جدا، وتأتي بعدها ضريبة على الرؤوس والماشية والنقل، والمبيعات، والصناعات، والتركات.

وانتهى حال العرب في القرن الأخير من عهد الاحتلال البيزنطي إلى حالة من الفقر المدقع، وضلت الأوضاع الاقتصادية والمالية في الكثير من البلدان العربية متدهورة حتى ظهور الإسلام.

3.2 المالية العمومية في الإسلام:

بالرغم من صعوبة تحديد مفهوم المالية العمومية في الإسلام، لكن يمكن الإشارة إليها، حيث عند بداية العهد النبوي لم يكن للدولة في بادئ الأمر نظام مالي إسلامي محدد من موارد ونفقات، إلى أن نزلت الآيات القرآنية الكريمة - تزامنا مع هجرة النبي صلى الله عليه وسلم إلى المدينة المنورة - التي أوجبت على المسلمين الزكاة في أموالهم، وكان ذلك في السنة الثانية للهجرة النبوية.

ولا بد من الإشارة إلى أن هناك اختلاف بين النظام المالي الإسلامي والمالية العمومية في الاقتصاديات الوضعية، فإذا كانت هذه الأخيرة محكومة بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات، بمعنى أن الدولة تقوم بتحصيل الإيرادات أي جمعها بصفة عامة، وبعد ذلك تبدأ الدولة بواسطة أجهزتها الكثيرة في توزيع هذه الإيرادات على أنواع النفقات التي تقوم بها أي إعطاء الحرية المطلقة للدولة في تخصيص الإيرادات وهذا المعنى المتضمن في مصطلح عامة يجعلنا نتوقف أمام استخدامه في النظام المالي الإسلامي، التي تكون الدولة طرفاً فيه، ذلك أن تحليل عناصر الإيرادات في هذا النظام يبين أنها في إجماليتها

¹ محمد خالد المهني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سوريا 2013، ص: 5.

² مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي -نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999، ص ص: 7-8.

مخصصة، ويعني هذا أن المالية الإسلامية تخضع بالاجمال لقاعدة تخصيص الإيرادات، وهذا مما يعمل على ترشيد القرار المالي الذي تتخذه السلطات المالية.

أثناء القرون الوسطى كانت الدولة الإسلامية تقيم نظاما ماليا متقدما لم تعرفه أي منطقة أخرى من العالم فكانت الضرائب بأنواعها كضرائب الدخل ورأس المال والضرائب غير المباشرة - عشور التجارة وغيرها، و كان عمر بن الخطاب أول من أنشأ بيت مال المسلمين بشكل رسمي، وهو بمثابة وزارة المالية في عصرنا الحالي، حيث تجمع فيه واردات الدولة الإسلامية لتصرف على مرافقها المختلفة، وقد كانت إيرادات الدولة الإسلامية تتمثل في الزكاة، الفية، الغنينة، الجزية، العشور، الخراج والمكوس، أما أوجه إنفاق هذه الإيرادات فهي تختلف بحسب طبيعة الإيراد، فبالنسبة للزكاة والفية والغنينة ففيها نص واضح في القرآن الكريم يشير إلى كيفية صرفها، اما باقي الإيرادات فكانت تصرف في أمور مختلفة.

كما توخى التشريع الإسلامي في فرض الضرائب مبادل العدل واليقين والملائمة والاقتصاد وهي نفس المبادل التي توصل إليها علماء المالية بعد 12 قرن أما في مجال اكتناز المال فقد حاربه الإسلام وأوصى بإنفاقه واستثماره في تنمية ثروة المسلمين وتحقيق العدالة الاجتماعية فيما بينهم.¹

3.3 المالية العمومية في العصور الوسطى:

بعد انهيار الامبراطورية الرومانية ساد في أوروبا الغربية التكوين الاجتماعي الاقطاعي , وكان نفوذ الكنيسة في أوروبا في هذه الفترة قويا، ولذلك ارتبط الفكر المالي بالتعاليم الدينية آنذاك، وما يميز هذه الحقبة الزمنية، أن مالية الدولة اندمجت مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين الماليتين، وكانت الأفكار السياسية السائدة وقتئذ تؤيد الوضع، إذ كان الولي يستمد سلطته من الحق الالهي، وكانت الدولة تقوم بإشباع الحاجات العامة بطريقة عينية ، ولم يكن هناك تمييز بين النفقات العمومية اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، معتمدا في ذلك، على السخرة والإجبار في الحصول على الخدمات وعلى الاستيلاء كرها ودون مقابل والمصادرة جبرا للسلع والخدمات، وفرض الإتاوات في حالة الحاجة إلى الأموال،

كما كانت الدولة تحصل على إيراداتها النقدية بصفة سياسية من أملاكها الخاصة إلى جانب مصادر أخرى ثانوية كالجزية المفروضة على الشعوب المهزومة والضرائب الزراعية، دون وجود قوانين أو قواعد في الغالب فأوامر الملوك والحكام مطلقة في الشؤون المالية، فالملك هو وحده من يصدر أوامر بفرض الضريبة وتحديد

¹ دغمان زوبير، محاضرات في المالية العامة، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق الأهراس , الجزائر، 2017، ص 17.

مقدارها وأوجه انفاقها، وتعلقت القوانين بالأعراف والتقاليد الاجتماعية السائدة وطبيعة العلاقة بين الحاكم ومرؤوسيه.¹

وقد كان عامة الناس من الرقيق أو العبيد هم الذين يتحملون أساسا أعباء وتكاليف تقديم الخدمات، وما يتطلبه إنفاق الحاكم الذي يمثل السيد أو الاقطاعي، وارتباطا بكل ذلك لم يكن هناك فصل واضح بين مالية الدولة والحاكم حتى انهيار النظام الاقطاعي وبدايات نشوء الاقتصاد الرأسمالي.²

3.4 المالية العمومية في مرحلة الاقتصاد الحر:

اختلف دور المالية العمومية في هذه المرحلة تبعا لمرحلة تطور النظام الرأسمالي والذي يمكن توضيحه من خلال ما يلي:

➤ المالية العمومية في مرحلة نشوء النظام الرأسمالي:

إن مرحلة بدايات نشوء النظام الاقتصادي الرأسمالي، والتي ارتبطت بالتأكيد على التجارة، والتي مثلتها مرحلة الرأسمالية التجارية، التي رافقها توسع تجاري ونزوع للتوجه نحو الاكتشافات الجغرافية، والتي أبرزت دور الدولة في دعم هذه التوجهات من خلال نشاطها المالي ومالياتها من أجل الوصول إلى تحقيق الثروة والقوة من خلال الميزان التجاري الملائم الذي يقود إلى الحصول على المعادن الثمينة باعتبارها أساس الثراء والقوة.

وبعد ذلك تم التوجه إلى التأكيد على الزراعة، ارتباطا بالمذهب الطبيعي الذي اعتبر الزراعة أساس النشاطات الاقتصادية، ومن ثم فإن دور الدولة ونشاطها المالي ومالياتها العامة يجب أن ترتبط بذلك بحيث تضمن تطوير الزراعة، ومن ثم فإن إيرادات الدولة تعتمد على الإيرادات التي تنتجها الزراعة وأن نفقاتها ينبغي أن تتوجه لتطوير هذا النشاط.³

➤ المالية العمومية في مرحلة الدولة الرأسمالية المحايدة:

تضمنت هذه المرحلة دورا محايدا للمالية العمومية، والتي كانت عبارة عن نتاج لتحقيق ثورتين هما الثورة الصناعية التي أدت إلى حصول تطور اقتصادي واسع وزيادة كبيرة في الانتاج، والثورة الفرنسية وما مثلته من تطور لأفكار ومبادئ نشوء ما يطلق عليها بالديمقراطية الغربية والحرية السياسية والتي ترافقها الحرية الاقتصادية، وكانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي الذي تضمن الدعوة إلى حرية ممارسة النشاطات الاقتصادية بما في ذلك حرية التعاقد، وحقوق الملكية الخاصة، حيث

¹ خالد زغلول، إبراهيم الحمود، مرجع سابق ذكره، ص 9.

² فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، ص 38.

³ فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، ص 39-40.

يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحراراً في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى إلى تحقيق منفعة الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد وببدا خفية لتحقيق منفعة الجماعة والتي هي عبارة عن مجموع مصالح أفراد المجتمع.

وهذه الفلسفة ترى ضرورة ترك الأفراد أحراراً في ممارسة نشاطهم الاقتصادي والاجتماعي في ظل المنافسة الكاملة وقوانين السوق، وهذه الحرية كفيلة بتحقيق الصالح العام، مما يعني عدم الحاجة إلى تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية ويقتصر دورها على وظائف تقليدية كتوفير الأمن الداخلي وتأمين الدفاع الخارجي، إقامة العدالة وفرض النظام والقيام بالخدمات الأساسية التي تعجز النشاطات الخاصة عن القيام بها مثل الطرقات القنوات والسدود وغيرها من مشاريع البنية التحتية، وسميت بذلك بالدولة الحارسة.

وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية كفيل بتحقيق أقصى انتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون تدخل الدولة.

ونتج عن تطبيق هذه الفلسفة أن أصبح دور المالية العمومية محايداً أي لا يهدف إلا للحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها على المرافق التقليدية، دون أن يكون لها أي غرض اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي،¹ بمعنى آخر أن نشاط الدولة سواء من خلال إيراداتها العامة أو نفقاتها يجب أن لا تؤثر على النشاطات الاقتصادية ولا يتأثر بها، وفي هذا الإطار لا يمكن للدولة أن تمارس نشاطاً إنتاجياً مما يجعل نفقاتها تتم في أضيق نطاق ممكن وإيراداتها تستند أساساً على الضرائب إضافة إلى إيرادات الدولة من أملاكها العامة، بحيث لا يمكن للدولة التوسع في فرض الضرائب ولا اللجوء إلى الاقتراض أو التمويل بالعجز لما لها من أضرار، وتستند الدولة في حصولها على الإيرادات على مبدأ يتمثل بتحقيق العدالة والمساواة في تحمل أعباء قيام الدولة بنشاطاتها المالية في إطار ماليتها العامة. ويتم العمل في ظل الدور المحايد للمالية العمومية على ضرورة إحداث التوازن بين الإيرادات العمومية والنفقات العمومية من خلال الميزانية العامة للدولة، وبذلك فإن مهمة المالية العمومية تنحصر بتوفير الإيرادات لتغطية النفقات والتي تكون بأضيق نطاق ممكن في إطار دورها المحايد وعن طريق ميزانيتها.²

➤ المالية العمومية في مرحلة الرأسمالية المتدخلة والموجهة:

بعد التطورات التي تحققت في النظام الرأسمالي عقب الثورة الصناعية وبالأذات في القرن التاسع عشر وبدرجة أكبر في القرن العشرين، والتي تضمنت رفع مستويات المعيشة ومساهمة واسعة في توسيع

¹ خالد زغلول، إبراهيم الحمود، مرجع سابق، ص 10

² فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، ص ص : 41-42.

الانتاج وزيادة درجة التطور الاقتصادي وهو الأمر الذي رافقه وأفرز معه العديد من الظواهر نذكر منها:

- ظهور التنظيمات الاحتكارية (التكتلات الرأسمالية الاحتكارية) والتي تولد معها الاحتكار ونتيجة المنافسة وأصبحت بذلك السوق الواقعية في الغالب هي إما سوق احتكار تام أو سوق احتكار قلة أو سوق منافسة احتكارية.
- عدم التوجه نحو توفير الحاجات الأساسية والحاجات ذات النفع العام والأكثر أهمية، واستغلال الموارد بما يحقق المصلحة الخاصة بشكل يتعارض مع تحقيق مصلحة المجتمع وذلك بسبب سعي الأفراد لتحقيق مصلحتهم الخاصة بأقصى قدر ممكن عن طريق سعيهم للحصول على أكبر قدر ممكن من الأرباح.
- حصول تفاوت واسع في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع واتساع الفوارق بين الطبقات والفئات الاجتماعية والمناطق والأقاليم...
- وقوع تقلبات وأزمات اقتصادية متكررة (البطالة والتضخم) والتي استمرت لفترات طويلة بسبب وجود القوى الاحتكارية في السوق الفعلية مما أدى إلى عرقلة وإعاقة عمل السوق الحرة والتلقائية، وقد كان للأزمة الاقتصادية العالمية التي أطلق عليها أزمة الكساد أثرا كبيرا ، حيث جعلت أمر تدخل الدولة أمرا لا مفر منه، وأصبح بالإمكان استخدام الأدوات المالية لمكافحة الكساد وتحقيق التوازن الاجتماعي بين أفراد المجتمع، وقد أدى ذلك في مجال المالية العمومية إلى ظهور المالية الوطنية في مختلف النظم الاقتصادية، ولكن بدرجات متفاوتة.¹

ونتيجة لما سبق برزت الحاجة إلى ضرورة تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية لتحقيق أهداف المجتمع والتقليل من العيوب والمساوئ التي رافقت عمل هذا النظام الرأسمالي، وبذلك لم يعد علم المالية المحايدة قادرا على الاستجابة لهذه التغيرات بل أصبح علم المالية العمومية أكثر تعبيراً عن فكرة المالية الوظيفية ومع زيادة نشاط الدولة اتسعت دائرة الانفاق العام وتعددت ميادينه وهو ما أدى إلى تغير النظر اتجاه الضرائب والحاجة إلى زيادتها وتعددتها وتنوعها، وحتى اللجوء إلى القروض ، وإلى التمويل بالعجز عن طريق إصدار نقود جديدة إن اقتضت الحاجة.

وبهذا أصبحت المالية العمومية للدولة من خلال ميزانيتها عن طريق نفقاتها وإيراداتها تتدخل في النشاطات الاقتصادية بحيث تتأثر بها وتؤثر عليها، وبذلك لم يعد دور المالية العمومية حيادياً، بل وظيفياً، تدخلها إلا أنه يبقى رغم ذلك مرتبطاً بالدور العلاجي له وبدرجة تفوق دوره التوجيهي في الاقتصاد.²

¹ خالد زغلول، ابراهيم الحمود، مرجع سابق ذكره، ص 12.

² فليح حسن مرجع سابق ذكره ص ص: 42-43.

وتطورت بذلك الأسس التي تقوم عليها المالية المتداخلة كما يلي:

- لم يعد تحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات هدفاً، بل هدف المالية هو تحقيق التوازن الاقتصادي، لا التوازن المالي.
- استخدام الأدوات المالية لتحقيق بعض الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- استبعاد قاعدة أولوية النفقات العمومية على الإيرادات العمومية نظراً لزيادة حجم النفقات تبعاً لتطور دور الدولة واتساع وظائفها مما يجعل من الصعب تقدير النفقات دوم مراعاة الإيرادات.
- اتباع قواعد التحليل الكلي بدلاً من التحليل الجزئي الذي كان يعتبر ركيزة النظرية الاقتصادية التقليدية.
- الأخذ بنظرية الموازنات الدورية وذلك بتخصيص فائض الإيرادات المتحقق في فترات الازدهار لا نفاقه في فترات الانكماش.¹

3.5 المالية العمومية في النظام الاقتصادي الاشتراكي:

يطلق عليها السياسة المالية المنتجة، حيث أن دور المالية العمومية اتسع بشكل كبير مع اتساع دور الدولة والذي يتضمن قيام الدولة ذاتها بكل الأنشطة الاقتصادية وخاصة الإنتاجية منها. ومع قيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفياتي سنة 1917 وازدهار المفاهيم الاشتراكية والنزاعات نحو التأميم وغيرها، لم تعد الدولة مجرد دولة موجهة أو متداخلة فحسب، بل بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة الذي لم يكتف بمجرد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج. وقد أدى ذلك إلى اتساع نطاق دور الدولة في المجتمع الاشتراكي كدولة منتجة عن نطاق دورها في المجتمع الرأسمالي المعاصر كدولة متدخلة، وانعكس ذلك على طبيعة وأهداف المالية العمومية (أو النشاط المالي العام) في كل منهما، فبينما يقتصر النشاط المالي للدولة في المجتمع الرأسمالي المعاصر على المحافظة على التوازن المالي تاركة أمر الإنتاج والتوزيع للنشاط الفردي بصفة رئيسية، فإن الدولة في ظل النشاط الاشتراكي أصبحت تتولى بنفسها مسئولية الإنتاج والتوزيع على المستوى القومي بأكمله عن طريق وضع خطة قومية شاملة، وقد أدى ذلك في مجال المالية العمومية إلى ظهور التخطيط المالي.² وأصبحت للموازنة العمومية في الاقتصاد الاشتراكي أهمية كبيرة جداً والتي تضمن من خلالها نفقات الدولة وإيراداتها وبذلك فإن نفقات الدولة ترتبط بالقيام وتسيير النشاطات الاقتصادية وتشمل الإنفاق على الاستثمار والإنتاج والخدمات.

بينما إيرادات الدولة تعتمد على إيراداتها من ممارسة النشاطات الاقتصادية، من فوائض المشاريع الاقتصادية والإنتاجية وضريبة رقم الأعمال وضريبة الدخل وغيرها من الضرائب التي لا تقل أهميتها النسبية في تكوين

الايادات العمومية للدولة، ولا تعتمد الدولة في النظام الاشتراكي على القروض والتمويل بالعجز إلا بشكل محدود وبأضيق نطاق ممكن.

وتعتبر الميزانية أحد الموازين الهامة التي يتم استخدامها في التخطيط الاقتصادي والتي توضع بشكل مالي.¹

من أهم الأسس التي تقوم عليها المالية العمومية في ظل النظام الاشتراكي ما يلي:

- تشمل النفقات العمومية على مصروفات ميزانية الدولة ومصروفات جميع مشروعاتها الاستثمارية، وتهدف إلى تحقيق أهداف استثمارية وأهداف غير استثمارية.
- يتم الحصول على الايرادات من مصدرين أساسيين هما استخدام جهاز الثمن والضرائب خاصة غير المباشرة منها، وقد تلجأ الدول إلى القروض الداخلية كوسيلة لتمويل الميزانية.
- الأخذ بمبدأ التخطيط الشامل، باعتبار الموازنة العمومية جزءا من الخطة المالية أخذين بعين الاعتبار ضرورة تحقيق مبدأ توازن الميزانية لأنه عنصر أساسي للنمو المتوازن للاقتصاد القومي.²

4 أهمية المالية العمومية وعلاقتها بالعلوم الأخرى

تقاس أهمية أي علم من العلوم بمدى تأثيره في حياة المجتمع ومدى ارتباطه بالعلوم الأخرى:

4.1 أهمية علم المالية العمومية:

وإذا كان علم المالية قد بدا تأثيره محدودا في ظل الفلسفة السياسية والاقتصادية التي كانت سائدة في القرن الثامن عشر والتاسع عشر (أي في مرحلة الفكر الكلاسيكي) والتي كانت تدعو بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية معتقدين بأن الاستقرار الاقتصادي يتحقق تلقائيا . ولهذا كانت الدولة أسيرة لثلاث وظائف تقليدية هي الأمن الخارجي والأمن الداخلي وتحقيق العدالة . وعلى هذا الأساس ظل علم المالية العمومية علما "متخصصا" في نشاط الدولة بعيدا "عن الازدهار ولم يحتل مكانة مرموقة له بين العلوم الأخرى.

غير أنه وبعد تعرض النظام الرأسمالي إلى أكبر تحد له وسقوطه فريسة للأزمة الاقتصادية والمالية (1929 - 1933)، كان لابد من البحث عن علاج لهذه الأزمة الطاحنة الذي أصبح استمرارها يعني سقوط النظام الرأسمالي برمته، بعد أن يدفع المجتمع ثمنا "غاليا" يتمثل بالفوضى في الإنتاج وانتشار وتفشي البطالة، في ظل فشل المدرسة الكلاسيكية وأفكارها والتي ظلت عاجزة عن علاج الأزمة، فالتوازن

¹ فليح حسن، مرجع سابق ذكره، ص ص: 47-48.

² خالد زغلول، ابراهيم الحمود، مرجع سابق ذكره، ص 18.

التلقائي لم يتحقق واليد الخفية لم تعمل فسقطت تلك الأفكار أمام التحدي الصعب مما حدا بالدول إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وكان تدخلها مبنيا "على قاعدة جديدة وفلسفة أخرى هي فلسفة وأفكار المدرسة الكينزية التي انتقدت منطلقات المدرسة التقليدية(الكلاسيكية) إذ دعت إلى ضرورة تدخل الدولة، ذلك لان الطلب الفعلي يمكن أن يظل ولمدة طويلة دون مستوى التشغيل الكامل، وأن الطلب وليس العرض هو المحرك لعجلة الاقتصاد وان هذا الطلب ارتفاعا "أو انخفاضاً"يتطلب تدخلا "من الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام أدوات السياسة المالية، ومن هنا برزت أهمية المالية العمومية واحتلت مركزا "مرموقا" لها بين العلوم الاجتماعية إذ أصبحت مسؤولة عن معالجة الاختلالات التي تعترى المسار الاقتصادي.¹

وبالتالي فهي تعد المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في دولة من الدول وفي فترة زمنية معينة وأحسن دليل على ذلك يظهر في الدور الذي تؤديه كل من الإيرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العمومية حيث تكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية للدولة.

فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلبا أو إيجابا، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة ولذلك للمالية العمومية أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها

4.2 علاقة المالية العمومية بالعلوم الأخرى:

تعتبر المالية العمومية مظهر من مظاهر الحياة الاجتماعية إذ من الطبيعي والمنطقي أن توجد علاقة بين هذه المظاهر وغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة واجتماع وقانون و.....، فالمالية العمومية تؤثر وتتأثر بمختلف مظاهر الحياة الاجتماعية ولهذا سنتطرق فيما يلي إلى العلاقة التي تربط علم المالية العمومية بمختلف العلوم الأخرى:

➤ المالية العمومية وعلم الاقتصاد:

¹ معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2017، ص: 18.

من البديهي أن فكرة المالية العمومية ذاتها فكرة اقتصادية، لذا تعتبر العلاقة بين علم المالية العمومية وعلم الاقتصاد من أوثق العلاقات كون أن الاقتصاد هو العلم الذي يبحث عن حل المشكلة الاقتصادية التي تعترض النشاط الاقتصادي ابتداء من الإنتاج حتى توزيع الناتج (كيفية إشباع الحاجات الإنسانية)، وعلم المالية العمومية أو الاقتصاد المالي هو العلم الذي يبحث في إيجاد أفضل الوسائل لإشباع الحاجيات العامة مما يساهم في حل المشكلة الاقتصادية¹.

وتعد المالية العمومية من حيث الأساس علما اقتصاديا، وهي تحتل مكانة خاصة في منظومة العلوم الاقتصادية التي تعنى بدراسة العلاقات الاقتصادية، مما لا شك فيه أن علم المالية شديد الصلة وعلاقته وثيقة بعلم الاقتصاد، وهو أقرب العلوم إليه سواء من الناحية النظرية أو العملية، حيث تظهر هذه الصلة، وتتجسد من خلال العناصر التالية:

- وحدة المفهوم: فالمالية العمومية جزء من الاقتصاد، وهي فرع منه، فهي جزء من كل، إذ يعرف علم المالية العمومية بأنه ذلك الفرع من الاقتصاد الذي يتعلق بالنشاط المالي للدولة، فالمالية العمومية ظاهرة اقتصادية، والنشاطات المالية للدولة هي نشاطات اقتصادية، وأدوات المالية العمومية كالإيرادات، والنفقات، والموازنة العامة هي أدوات اقتصادية.
- وحدة الهدف: فكلاهما يبحث في عوارض المشكلة الاقتصادية، وكيفية حلها ويحصرانها في عامل الندرة، أي ندرة الموارد المالية المتاحة، وعلى المستويين الحكومي، والفردى وفيما يتعلق بكيفية توفير هذه الموارد، وتوجيهه نحو إشباع الحاجات الإنسانية المتعددة، كما يهتمان بتحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي الشامل والتخلص من الأزمات.
- وحدة الأسلوب: يعتمد علم المالية العمومية على الكثير من أدوات التحليل الاقتصادي الجزئي في دراسة، وتطوير العلوم، والدراسات المالية، ونذكر من هذه الأدوات والأساليب على سبيل المثال : النظرية الكمية النقدية، ونظرية الدخل، والنظريات الأخرى المتصلة بالنقد، وجهاز المرونة، والدورة التجارية، وجهاز الأثمان، وسعر الفائدة، والكفاية الحدية لرأس المال، والتحليل الحدي الذي يستخدم في تفسير سلوك بعض عوامل النشاط الاقتصادي، كالمستهلكين أو تفسير حركات الأسعار، ومستويات تكاليف المعيشة أو دراسة آثار الضرائب الاقتصادية وظواهر التدفقات النقدية المالية

¹ خالد أحمد مشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مرجع سابق ذكره، ص 99.

كالتضخم، الانكماش، وظواهر توزيع الدخل القومي، أوفي حركة ميزان المدفوعات، وفي كيفية توزيع الموارد العامة على مختلف بنود الإنفاق العام في الموازنة العمومية للدولة.

إن بعبارة أخرى يمكننا القول أن التحليل المالي يخضع للتحليل الاقتصادي، وبحيث يستخدم التحليل الاقتصادي في تفسير حركة الظواهر المالية، ومنها الكميات المالية، وآثرها في حقل الاقتصاد، وفي مختلف النشاطات المالية، الاقتصادية في الاقتصاد القومي، ويترتب على هذا التشابه اعتمادهما على طرق بحث متشابهة أهمها الطريقة الاستنباطية والطريقة الاستقرائية، وأسلوب التحليل الرياضي، وأسلوب التحليل الإحصائي¹.

- وحدة العلاقة التبادلية: فهي تتسم بالوضوح، والقوة فيما بين الظواهر المالية، والظواهر الاقتصادية، فالعلاقة التأثيرية التبادلية فيما بين المالية العمومية، والاقتصاد واضحة ففي أحوال كثيرة تتأثر الأوضاع الاقتصادية بالأوضاع المالية، وكذلك العكس، فاختلال الميزانية الناشئ عن التمويل بالعجز في الميزانية -وهذه ظاهرة مالية -تؤثر في الأسعار، وهذه ظاهرة اقتصادية -وتؤدي إلى ارتفاعها، ونرى كذلك أن الأوضاع المالية في تأثر دائم بالأوضاع الاقتصادية:
- ✓ مالية الدولة تتوقف في حركتها، وفي كثير من أحوالها على الأوضاع الاقتصادية، وحركة النشاط الاقتصادي في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي.
- ✓ وكذلك تتوقف حصيلة الإيرادات المالية العمومية، وهذه ظاهرة مالية -على حركة الدخل القومي، وهذه ظاهرة اقتصادية، فكلما نقصت الإيرادات المالية أمكن فرض ضرائب على الدخل.
- ✓ ويتحدد حجم النفقات العمومية طبقا للحالة الاقتصادية السائدة، ففي حالة التضخم يخفض الإنفاق العام، وفي حالة الكساد يضاعف.

إن علم المالية العمومية ولو أنه جزء من علم الاقتصاد تبقى له خصوصيته، وطبيعته، ونوعيته، وأغراضه، وأساليبه، وأدواته، ومجالاته، ونشاطاته الخاصة به:

- وحدة الهدف مثلا: علم المالية العمومية يهدف أصلا إلى تحقيق المصلحة العامة، بتقديمه للخدمات العامة شبه مجانية للأفراد، في حين يهدف علم الاقتصاد، والمالية الخاصة جزء منه إلى تحقيق الربح، والكسب المادي في أغلب الأحوال.

¹ خالد سعد ز غلول حلمي، إبراهيم الحمود، مرجع سابق ذكره ص: 28.

بالنسبة لوضع الموازنة العمومية فعلم المالية العمومية يحدد النفقات بصورة مسبقة على الإيرادات.

- وحدة الأساليب :فعلم المالية العمومية، أي علم مالية الدولة يستخدم فضلا عن الأساليب الاقتصادية الفردية ذات الطابع الخاص أساليب ذات طابع سيادي كفرض الضرائب، والرسوم، وإصدار النقد، في يد الدولة مطلقة، وخاصة بالنسبة للإنفاق النقدي التمويلي في حين أن إرادة المالية الخاصة، أي إرادة الفرد مفيدة بتحقيق التوازن الانفاقي، ولا تتمتع بأساليب ذات طابع سيادي. وبالتالي إن مثل هذه الفروق القليلة لا تؤثر على درجة العلاقة الوثيقة بين علمي المالية العمومية، والاقتصاد، بل ولا تقلل من قوة وحدة المشاركة بينهما.¹

وعلى هذا النحو لا يكون في الإمكان فصل المالية العمومية فضلا تاما عن الاقتصاد، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تلون وتكيف العمليات المالية، كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونفوذها على الحقل الاقتصادي، وبهذا إذا كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإن من الطبيعي إذا أن تتأثر المالية العمومية وهي جزء هام من هذه الثروة بالاقتصاد.²

➤ المالية العمومية وعلم السياسة:

يهتم علم السياسية بدراسة نظام الحكم في مختلف الدول، وتبين علاقة السلطات العامة ببعضها البعض - سلطات مركزية وسلطات محلية - وعلاقتها بالأفراد، ولما كان علم المالية العمومية يبحث في كيفية تمويل نفقات الخدمات المقدمة من طرف هذه السلطات، فانه من الطبيعي أن تنشأ بين علم المالية العمومية وعلم السياسية روابط عديدة، فتحديد تلك الخدمات يتوقف كثيرا على المذهب السياسي السائد في الدولة، فالظروف المالية لها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية، فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي بسبب اضطراب ماليتها العامة.³

ولا تخفى أهمية علاقة المالية العمومية بالعلوم السياسية، فالعمليات المالية ترد في وثائق متعددة أهمها الموازنة العامة للدولة، وهذه المعلومات تسمح بتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة، والتي تعتبر أساس الرقابة على استخدام الموارد العامة، هذه المعلومات تشكل معطيات أساسية للعلوم السياسية، بحيث تمكنها من معرفة ما تنفقه الدولة على كل ميدان من الميادين التي تتدخل فيها، فهي تبين ما إذا كانت دولة معينة تنفق أكثر على التسليح أو التعليم أو الصحة العامة أو البحث العلمي أو التنمية

¹ دغمان زوبير، مرجع سابق ذكره، ص ص: 7-8.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، 2009، ص: 11.

³ خالد احمد المشهداني، نبيل ابراهيم الطائي، مرجع سابق ذكره، ص ص: 99-100.

الاقتصادية....الخ، وهي تسمح كذلك بمقارنة اتجاهات هذه النفقات من فترة زمنية إلى أخرى في دولة ما ومقارنة اتجاهاتها في الدول المختلفة في نفس الوقت¹

يتضح مما سبق أن العلاقة بين المالية العمومية والسياسة هي علاقة تأثير متبادل، فالنظام السياسي يؤثر في المالية العمومية ويضفي عليها طابعه، وكذلك تتأثر المالية العمومية بالنظام السياسي وتعكس اتجاهاته، وتعدّ في الوقت نفسه، أداة من الأدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه، فالإيرادات العمومية والنفقات العمومية تختلف كما "ونوعاً"، تبعاً لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة، واختلاف الأغراض التي يهدف إليها، فهي تختلف كذلك تبعاً لما إذا كانت الدولة بسيطة أو مركبة، مستقلة أو خاضعة لغيرها من الدول كما تعكس الموازنة العامة الأهداف السياسية لاتجاهات نظام الحكم في الدولة.²

➤ المالية العمومية وعلم الاجتماع:

يعتبر علم المالية العمومية من العلوم الاجتماعية لأنه في نشأته وتطوره يرتبط تماماً بوجود جماعة منظمة تخضع لسلطة عامة منوط بها السهر على قضاء الحاجات العامة وتقديم مجموعة من الخدمات التي يعتبرها الأفراد ضرورية لمعيشتهم ورفاهيتهم، وبالتالي تحقيق أهداف المجتمع.³

إن العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع، علاقة قوية واضحة، فهناك تأثير متبادل بينهما، ومن المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية، الإيرادات العمومية والنفقات العمومية تحدث أثراً اجتماعياً، عند انتقالها من وإلى الدولة، سواء أقصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لم تقصد، فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي، وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا الأخير وبالتالي فهذين العلمين يستهدفان تحقيق الأغراض الإنسانية، وبالم منظور البعيد تستهدف السياسات المالية عادة تحقيق أغراض اجتماعية سواء من حيث إعادة توزيع الثروة، أي إعادة توزيع الدخل، أو تقديم الإعانات النقدية كمنح البطالة والعجز والشيخوخة، أو العناية للفئات الفقيرة، أو توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية: كالخدمات الصحية، والتعليمية، والرياضية، أو زيادة إنتاج السلع الاستهلاكية، أو حماية المنتجات المحلية...الخ.⁴

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 15.

² محمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره ص: 12.

³ مجدي محمود شهاب، مرجع سابق ذكره، ص: 20.

⁴ محمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص 20.

➤ المالية العمومية والقانون:¹

ترتبط المالية العمومية بالقانون ارتباطا وثيقا جدا، حتى أن هذه الصلة هي التي حالت زمنا طويلا دون أن يكون علم المالية العمومية فرعاً مستقلاً عن القانون وقائماً بذاته.²

وتتجسد هذه العلاقة من خلال أن معظم القواعد المالية تأخذ شكلاً قانونياً، فالقانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة للميدان المالي، فكل النظم والقواعد المالية تخضع دائماً لنصوص دستورية، إذ يتضمن الدستور القواعد الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد اقرار الموازنة واعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها³، وبالإضافة لذلك ترتبط المالية العمومية بالقانون الإداري، فإن معظم القواعد المالية التنفيذية تصدر في شكل قانون أو أوامر إدارية، بحيث أصبح لا يمكن فرض ضريبة إلا بقانون بعد موافقة البرلمان على ذلك، كما أنه لا بد من قانون حتى تعقد القروض أو تصدر الموازنة العامة، وفضلاً عن كل هذا فإن دراسة النظام المالي لأي دولة من الدول يستلزم الرجوع إلى تشريعها المالي، أي مجموعة القوانين واللوائح التي تحدد القواعد المالية المطبقة في هذه الدولة أو تلك، فالقانون والمالية العمومية مرتبطان من حيث الشكل بصورة وثيقة، كما أنهما مرتبطان من حيث الموضوع، إذ يسعى كل منهما إلى تحقيق العدالة في المجتمع على نحو خاص به، فإذا كان القانون يسعى لتحقيق العدالة في توزيع أعباء النفقات العمومية على مجموع أفراد المجتمع وفي تقريب مستويات دخولهم بما يحقق هذه العدالة، فإن المالية العمومية تعتبر كأداة لتحقيق ذلك.⁴

وبهذا نجد أن المسائل المالية لها جانب قانوني هام يبدأ بتخصيص فقرات بارزة في دساتير الدول أو موثيقها الوطنية وانتهاء بالقواعد التشريعية التفضيلية التي تتعلق بمختلف جوانب النشاط المالي للدولة فالقانون يعكس الواقع الاقتصادي والاجتماعي والمالي ويعبر عنه، مثال ذلك قوانين الاستثمار والشركات التجارية، وقوانين سوق المال، قطاع الأعمال وقوانين الضرائب..

وهذه العلاقة الوثيقة بين المالية العمومية والقانون جعلت الكثيرين يعتبرون المالية العمومية فرعاً من فروع القانون العام، أي أن المالية العمومية تعد باختصار مالية الأشخاص العامة أي مالية الدولة بمعنى أنها مالية الدولة أساساً وغيرها من الأشخاص المحلية أو المرفقية التي يهتم القانون العام بدراستها.

¹ طاهر الجناي، علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، بدون سنة، بدون طبعة، ص 12.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 12.

³ خالد سعد ز غول حلمي، إبراهيم الحمود، مرجع سابق ذكره 2002، ص: 26.

⁴ محمود مجدي شهاب، مرجع سابق ذكره، ص 21.

➤ **المالية العمومية والإحصاء:**

إن علم الإحصاء هو علم قديم، وهو في الوقت نفسه علم متكامل ومتطور مع كل ما هو جديد، فهو يتضمن الأسلوب العلمي الضروري لتقصي حقائق الظواهر واستخلاص النتائج منها، ويتضمن النظرية اللازمة للقياس واتخاذ القرار، في شتى الميادين، الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، العسكرية وغيرها.....، وهو بذلك يعطي الدارسين أدق أداة للبحث العلمي المبني على الأسلوب والنظرية.

يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العمومية، وهو لا غنى عنه في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني، وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد والطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات، وغير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإتباع في ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة سلفاً.¹

➤ **علم المالية العمومية بالمحاسبة:**

إن العديد من مسائل المالية العمومية وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة و الإلمام بأصول المراجعة وفنونها من اهتلاك و جرد واحتياطات ومخصصات وعمل الميزانية الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها، كما يتطلب اعداد ميزانية الدولة نفسها وتنفيذها والرقابة على تنفيذها استخدام النظم المحاسبية الفنية ، وتزداد صلة المالية العمومية والمحاسبة بازدياد تدخل الدول في الحياة الاقتصادية عن طريق إقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة مما يستلزم نشر ميزانية تجارية لهذه المشروعات إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة، أو الميزانيات الملحقه².

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 12

² عادل أحمد حشيش مرجع سابق ذكره، ص: 38.

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية

تمهيد:

مع توسع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية من خلال الأدوات التي تستخدمها لتلبية حاجات المواطنين وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنوطة به من خلال أداة مهمة تسمى النفقات العمومية.

1 الجوانب الفنية للنفقات العمومية

لم يعن علماء المالية العمومية القدامى بدراسة النفقات العمومية، رغم أهميتها الكبيرة في الفكرة التقليدية للمالية العمومية، وطالما نجد في الكتب القديمة بابا مخصصا للنفقات العمومية، وإذا كان مثل هذا الباب فهو يعالج على الأخص النواحي القانونية للنفقات العمومية ووسائل الرقابة عليها، ولم يهتم العلماء التقليديون بطبيعة النفقات، إذ اعتبروها مشكلة إدارية أو سياسية، ولم تعتبر مشكلة مالية، ويرجع السبب في ذلك إلى أن النفقات العمومية كانت محدودة الأثر نتيجة لاقتران وظيفة الدولة الحيادية على تسيير شؤون البوليس والقضاء والجيش، ولم يكن لها أثر واضح في الحياة الاقتصادية.

لم تتغير هذه النظرة إلى النفقات العمومية إلا بعد حدوث أزمات اقتصادية متكررة مطلع القرن العشرين وعجز قوى السوق في إحداث التوازن، بإضافة إلى تطور الفكر الاقتصادي الذي أقر بضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لاستحالة حدوث التوازن دونها.

ازدادت أهمية دراسة نظرية الإنفاق العام في الآونة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية، حيث ترجع أهمية النفقات العمومية إلى كونها الأداة التي تستخدمها

الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعيا وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم.

وتهدف دراسة النفقات العمومية إلى معرفة الأثر الذي تولده في حياة المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والاسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسيير عليها سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة، فمع التطور الحديث لم تصبح الدولة مجرد حارس للأفراد كما كانت

الفكر التقليدي، وإنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي القومي وفي الحياة الاجتماعية، فزادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة التي صار لزاما على الدولة إشباع حاجات الأفراد ، كما أصبحت النفقات العمومية أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد.

1.1 ماهية النفقة العمومية:

تمثل النفقات العمومية الأداة الأساسية التي يتم استخدامها في إطار المالية العمومية والسياسة المالية من أجل تحقيق أهدافهما، وحسب طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي ودرجة تطور الاقتصاد وظروفه وموارده لذا سنتطرق فيما يلي إلى تناول أهم الجوانب الخاصة بالنفقات العمومية.

أولا تعريف النفقات العمومية:

يختلف مفهوم النفقات العمومية باختلاف مفهوم الحاجات العامة التي يراد إشباعها والتي بدورها تختلف من نظام سياسي لآخر، غير أن هذه التعاريف تكاد كلها تجمع على العناصر الرئيسية للنفقة العامة، وفيما يلي بعض التعاريف التي تناولت موضوع النفقات العمومية:

- تعرف النفقات العمومية بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة والجماعات المحلية) ، أي شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها أنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة¹.
- يعرف الفكر المالي الحديث النفقة العمومية:"النفقة العمومية تعتبر بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق النفع العام²، أي بقصد إشباع حاجة من الحاجات العامة³.
- النفقات العمومية ما تستخدمه الدولة من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات من أجل تسيير المرافق العامة وثمرنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة (اقتصادية، اجتماعية وثقافية وغيرها)⁴

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة الإيرادات العامة الموازنة العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص 65.

² عادل أحمد حشيش، مرجع سابق ذكره 2000، ص 63.

³ مجدي محمود شهاب، مرجع سابق ذكره، ص 39.

⁴ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 25.

- كما تعرف بأنها كم قابل للتقويم النقدي يعبر عن حجم التدخل الحكومي والتكفل بالأعباء العمومية سواء من قبل الحكومة المركزية أو حكومة الولايات¹.

- التعريف القانوني: لم يرد في التشريع الجزائري تعريف للنفقات العمومية عدا تلك الإشارات التي تناولها في إطار الموازنة العمومية للدولة أو ما تعلق باعتمادها، وهذا ما ورد على وجه الخصوص في المادة 06 من قانون 84-17 التي تنص: تتشكل الموازنة العمومية للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها،²

ثانياً عناصر النفقة العمومية (أركانها):

من خلال التعاريف السابقة للنفقات العمومية يمكن اجمال عناصر النفقة في ثلاث أركان كما يلي:

1. النفقة مبلغ نقدي: (الصفة النقدية للنفقة)

تقوم الدولة ممثلة بالوزارات والإدارات والهيئات العامة باستخدام مبالغ نقدية ثمنًا للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة أو ثمنًا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بمشروعاتها الاستثمارية التي تتولاها بنفسها³، وأخيراً لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، واستخدام النقود في النفقة العمومية أمر طبيعي طالما كانت المعاملات والمبادلات الاقتصادية تتم في الوقت الراهن باستخدام النقود في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق، شأنها في ذلك شأن الأفراد، وعليه فالنفقات العمومية تتم دائماً بشكل نقدي⁴، وهذا من شأنه تسهيل عملية الرقابة على تنفيذ النفقات بهدف تحقيقها لأهدافها التي وضعت من أجلها، وعملية الرقابة تكون صعبة لو تمت النفقة العمومية بشكل عيني، كما أن شكلها النقدي من شأنه أن يحقق العدالة الاجتماعية عن طريق إعادة توزيع الدخل.

لا تعتبر من قبيل النفقات العمومية تلك الوسائل غير النقدية التي تتخذها الدولة أو إحدى هيئاتها من أجل الحصول على ما تحتاجه، أو المساعدات العينية التي تمنحها، واستناداً إلى ذلك فإن الوسائل غير النقدية التي تتبعها الدولة للحصول على متطلباتها، كأن تلجأ إلى الاستيلاء الجبري على الأموال وسلع الخواص دون تعويض، أو إلزام الأفراد بالقيام بأعمال دون أن تدفع لهم الأجر، وما يطلق عليه

¹ عبد المجيد قدي، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، طبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 179.

² قانون رقم 84-17 مؤرخ في 1984/07/07 يتعلق بقوانين المالية للجزائر، عدد 28.

³ خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مرجع سابق ذكره، ص 77.

⁴ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العمومية، مرجع سابق ذكره ص 62.

بالسخرة، أو بدفعها مقابل محدود بجانب منحها بعض المزايا العينية مثل إتاحة السكن المجاني لبعض موظفيها في بعض المباني التابعة لها لا تدخل في إطار النفقات العمومية.

إن اشتراط أن تتخذ النفقة العمومية شكلا نقديا قد جاء نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل عبر التطور الاقتصادي، أهمها¹:

- الانتقال من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي مما اقتضى أن يكون التعامل أساسا بالنقود أي أصبحت النقود هي الوسيلة الوحيدة لكل المعاملات، وقد اندثر نظام المقايضة.
- تعارض الانفاق العيني بأساليبه المتعددة مع مبادئ وأفكار الديمقراطية وتخلي الدولة من عنصر القوة (اكراه الأفراد على تأدية الأعمال عمل السخرة والاستيلاء الجبري) لتتافي ذلك مع حرية الأفراد وكرامتهم وحقوقهم.
- تتمكن الدولة من خلال الانفاق النقدي أن تفرض سيطرتها ورقابتها (البرلمانية والادارية) على حجم الانفاق العام وأوجه استخدامه بما يضمن ترشيدها وتحقيق الأهداف التي خصصت لها، والتي يصعب إجراؤها في حالة النفقات غير النقدية.
- محاولة تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع (إعادة توزيع الدخل) أي مبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة.

2. النفقة تصدر من الدولة أو أحد هيئاتها: (الصفة العامة للشخص القائم بالإنفاق)

النفقة العمومية يقوم بها شخص معنوي عام، ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لا مركزية، أو الهيئات المحلية أو المؤسسات والهيئات والمصالح العامة ذات الشخصية الإدارية المستقلة²، وعلى سبيل المثال: الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة، والمجالس الوطنية وغيرها، أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية،..... الخ.

بمعنى آخر أن تكون النقود المستعملة في الانفاق مقتطعة من الأموال العامة، أي داخلية في الذمة المالية للدولة، كما تعتبر المبالغ التي تنفقها المؤسسات العامة من أموالها من نفقات الدولة لأن هذه المؤسسات منحتها الدولة الشخصية المعنوية المستقلة لكنها تعتبر جزءا من الدولة فصلتها عنها بإرادتها

¹ خالد سعد زغلول حلمي، إبراهيم الحمود، مرجع سابق ذكره، ص 43.
² عزت قناوي، أساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم، مصر، 2006، ص 44.

لأغراض معينة، فخضوع هذه المنشآت لتنظيم تجاري في إدارتها وسعيها لتحقيق الربح لا يخفي طبيعتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط مميز قصد تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة.

كما أن المبالغ التي تنفق في سبيل الصالح العام أو لتحقيق خدمة عامة، ولكنها لم تقتطع من الأموال العامة، لا تعد من النفقات العمومية مثال ذلك، تبرع شخص بمبلغ مالي لازم لإنشاء مستشفى أو مدرسة، لا تعتبر نفقة عامة لأنها لم تقتطع من الأموال العامة¹.

فقد استند الفكر المالي في تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين، أحدهما قانوني والآخر وظيفي:

✓ المعيار القانوني: (الإداري) استند هذا المعيار إلى الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، أي إذا كان الشخص من أشخاص القانون العام (الدولة وهيئاتها العامة) أي أن القائم بالإنفاق يملك السلطة الأمر فإن النفقة تعد عامة، مهما كان غرضها، أما إذا كان شخص من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعد خاصة مهما كان هدفها، وكان هذا المعيار سائدا في ظل الدولة الحارسة، ويستند أنصار هذا المعيار إلى اختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام عن النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون الخاص.

ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وتطور نشاطها خلص بعض علماء الاقتصاد إلى اقتراح معيار آخر يتناسب مع توسع نشاط الدولة باعتبارها منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد، ويعتمد على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص الذي تصدر عنه النفقة العمومية².

✓ المعيار الوظيفي: يستند هذا المعيار أساسا على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق وليس على أساس صفة القائم بالإنفاق، حيث لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، وإنما تلك التي تقوم بها الدولة بموجب سيادتها على إقليمها وبموجب سلطاتها الأمر ، أما النفقات التي تقوم بها الدولة وهيئاتها سواء كانت مركزية أم لا مركزية، وتتشابه مع نفقات الأفراد لا تعد نفقة عامة بل خاصة، والعكس بالنسبة للنفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة بتقويض من الدولة في استخدام سلطاتها الأمر فهي نفقات عامة، بشرط أن تكون هذه النفقات نتيجة استخدام الدولة لسلطاتها السيادية³.

إن الهدف من المعيار الوظيفي الذي يعتمد على الفكرة الاقتصادية والاجتماعية هو استبعاد جزء كبير من نفقات الدولة وخاصة نفقات المشروعات الاقتصادية من عداد النفقات العمومية من جهة، وإدخال

¹ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، كتاب تم تحميله من موقع: www.kotobarabia.com، ص 25

² أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 37.

³ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص ص: 28-29.

بعض نفقات الهيئات الخاصة والمختلطة التي تنازلت الدولة لها عن بعض سلطاتها الآمرة ضمن إطار النفقات العمومية من جهة أخرى.¹

3. النفقة العمومية غرضها تحقيق نفع عام:

ان الغرض من النفقة العمومية هو تحقيق المنفعة العامة، أي إشباع الحاجات العامة، ولا تعتبر من قبيل النفقات العمومية تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة وتحقيق نفع خاص يعود على فئة معينة من الأفراد وهذا استنادا لمبدأين هما:

✓ أولهما يتلخص في أن المبرر الوحيد للنفقات العمومية هو وجود حاجة عامة تقوم الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة بإشباعها نيابة عن الأفراد ومن ثم يلزم أن يكون الهدف من النفقة العمومية هو تحقيق نفع عام يتمثل في إشباع حاجة عامة،

✓ أما السند الثاني فيتمثل في مبدأ المساواة والعدل بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة للدولة كالضرائب وغيرها فمن العدل ان يتساووا في المنفعة العامة²

فإذا استخدمت الدولة بعض المبالغ النقدية من ذمتها لتحقيق مصالح خاصة ذاتية، فلا يمكن اعتبارها نفقة عامة، وإنما تعتبر الدولة في هذه الحالة أنها أساءت استعمال مالية الدولة وانحرفت عن أهدافها، واتصاف الحاجة بصفة العمومية مسألة سياسية أكثر منها مالية، لذلك تدعو الحاجة إلى وجود رقابة فعالة تكفل عدم إساءة استعمال هذا الحق وتعتبر السلطة التشريعية الممثلة لغالبية الشعب هي صاحبة الكلمة الأخيرة في هذا الشأن بما تملك من سلطة الإذن بالاعتماد المطلوب لتلك النفقة أو رفضه³.

يصعب حصر جميع الحاجات العامة التي يلزم أن تخصص لها نفقة لاختلافها وتنوعها، لذلك يترك أمر تحديد الحاجة بأنها عامة إلى الحكومة باعتبارها مسألة سياسية، تخضع لرقابة البرلمان، وقد انتهى بعض الكتاب إلى عدم ضرورة اشتراط قضاء حاجة عامة للقول بأنه نفقة عامة وليست خاصة ويمكن الاكتفاء بمعيار شخصية القائم بإنفاق المال، لكن يبقى شرط قضاء حاجة عامة ضروريا، ليس لإثبات طبيعة النفقة وإنما كمعيار لترشيد النفقات العمومية، فلا تسرف الدولة في انفاقها إلا في حدود قضاء حاجات عامة.⁴

إن قاعدة النفقات العمومية إنما تستهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام، ولا يعتبر خروجاً من هذه القاعدة ما تقوم به الدولة في بعض الأحيان من توجيه بعض النفقات العمومية التحويلية إلى بعض القطاعات الاقتصادية لدعمها أو لرفع مستوى المعيشة لبعض طبقات المجتمع من أصحاب الدخل

¹ أعاد حمود القيسي، مرجع سابق ذكره، ص 38.

² محمد خالد المهاياني، مرجع سابق ذكره، ص 18.

³ محمد حلمي مراد، مرجع سابق ذكره، ص 25.

⁴ رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، نسخة الكترونية للكتاب، ص 77.

المحدودة أي تقليل الفجوة في توزيع الدخل من خلال تقديم إعانات للفقراء، إذ أن هذه النفقة في النهاية ستحقق منفعة عامة ، وبهذا يتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية كت تحقيق استقرار اقتصادي من خلال الحد من البطالة ، محاربة التضخم، تحقيق تنمية إقليمية متوازنة بين أقاليم الدولة.¹

1.2 هيكل النفقات العمومية (تقسيمات النفقات العمومية):

نظرا لتنوع وتزايد النفقات العمومية واختلاف آثارها الاقتصادية والاجتماعية، فقد ازدادت أهمية تقسيماتها وخاصة مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة والمنتهجة،

أولا أهمية التقسيم: ترجع أهمية هذا التقسيم إلى الأسباب التالية

- تسهيل صياغة وإعداد البرامج :إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي يستوجب هذا ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج.
- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الموازنة :وهذا من البديهيات، أي كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الموازنة) يتطلب ضرورة تقسيم الموازنة حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج.
- خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة :لضمان تنفيذ الموازنة في الأوجه المحددة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة ذلك وهذا للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد المالية، مما يسهل عملية مراجعة دفاتر الحسابات المختلفة الخاصة ببند الموازنة العامة للدولة.
- تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة، وذلك بتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه التي قررها وليس في أوجه أخرى².

¹ خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مرجع سابق ذكره، ص 18.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص ص: 33-34.

ثانيا تقسيمات النفقات:

لقد وضع علماء المالية العمومية تقسيمات متعددة للنفقات العمومية ونبين فيما يلي أنواع هذه التقسيمات التي تنضوي في فئتين أساسيتين هما التقسيمات العلمية، والتقسيمات الوضعية.

1- التقسيمات العلمية للنفقات العمومية:

تشير التقسيمات العلمية في الكثير من المراجع إلى تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية تظهر فيها الطبيعة الاقتصادية بوضوح شديد، ومن بين أهم أقسامها نجد:

تقسيم النفقات من حيث دوريتها - طبيعتها¹:

جرى العرف على تقسيم النفقات من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين: نفقات عادية ونفقات غير عادية.

أ- يقصد بالنفقات العادية تلك النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في موازنة الدولة كرواتب الموظفين، ونفقات صيانة المباني والأجهزة العامة، ونفقات التعليم والصحة العامة ونفقات تحصيل الضرائب وكل النفقات الإدارية اللازمة لتسيير الإدارة العامة وغيرها من النفقات التي تظهر بصفة دورية منتظمة في الموازنة العامة، وتسمى أيضا بالنفقات الاعتيادية أو الجارية ولا يعني هذا أن كمية أو حجم هذه النفقات يجب ألا يتغير من موازنة إلى أخرى حتى توصف بالعادية، بل يكفي أن تتكرر بنوعها في كل موازنة حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية، ويطلق عليها في الجزائر مصطلح نفقات التسيير.

ب- النفقات غير العادية: هي تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة، بل تدعو حاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة أي تأتي بصفة استثنائية لمواجهة ظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية معينة في وقت محدد، ومثال ذلك النفقات الحربية، ونفقات إصلاح الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات ونفقات إنشاء السدود والخزانات المائية ومد خطوط السكك الحديدية وتعبيد الطرق وبناء الأساطيل التجارية وغيرها، فهي النفقات الاستثمارية المخصصة لاحتياجات تكوين رؤوس الأموال العينية، ويطلق عليها في الجزائر مصطلح نفقات التجهيز.

¹ أنظر: محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع الأردن، ط3، 2011، ص ص 262-264. معيوف أحمد، مرجع سابق ذكره، ص ص: 42-43.

فائدة هذا التقسيم أن التكرار الدوري للنفقات العمومية يمكن الدولة من تقديرها تقديرا قريبا من الصحة وتدبير ما يلزم لسدادها، أما النفقات غير العادية فنظرا لأن حدوث مسبباتها لم يكن منتظرا فإنها تسدد بإيرادات غير عادية كالقروض.

أما خطر هذا التقسيم في أن بعض وزراء المالية كثيرا ما يسيئون استعماله، خاصة عند عدم توازن الميزانية، إذ يعمدون إلى فصل بعض النفقات عنها ووصفها بغير العادية وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض.¹

تقسيم النفقات العمومية من حيث نطاق سريانها:

تقسم حسب هذا المعيار إلى نفقات قومية ونفقات محلية.

- أ. **انفقات القومية أو المركزية:** هي تلك التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها نفقات الدفاع والقضاء والأمن، فهي نفقات ذات طابع قومي.
- ب. **النفقات المحلية أو الإقليمية:** فهي تلك التي تقوم بها الولايات أو البلديات أو المجالس وترد في ميزانية هذه الهيئات مقل توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم.²

تقسيمات النفقات العمومية من الناحية الاقتصادية (حسب استخدام القوة الشرائية):³

- أ. **نفقات حقيقية:** يقصد بها تلك التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على السلع أو رؤوس أموال إنتاجية أو الخدمات التي تؤدي الدولة من خلالها القيام بنشاطاتها المتصلة بأداء دورها في المجتمع والاقتصاد والتي تتمثل في دفع الأجور والرواتب مقابل خدمات العمل، ودفع مستلزمات الانتاج وأثمان متطلبات إقامة الاستثمارات وهي نفقات حقيقية تتصل بنفقات لتوفير البنية التحتية اللازمة لعمل النشاطات الاقتصادية أو أداء الدولة للخدمات العامة، وبدون هذه النفقات تقف عجلة الدولة عن العمل.
- ب. **نفقات تحويلية:** و تتمثل في النفقات التي لا يقابلها حصول الدولة على مقابل من سلع أو خدمات، وهي تمثل تحويل لجزء من الدخل القومي من بعض الفئات الاجتماعية ذات الدخل المرتفع إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل ، ومثال ذلك الإعانات والمساعدات الاجتماعية المختلفة كالضمان الاجتماعي والإعانات ضد البطالة والشيخوخة وإعانات غلاء المعيشة (دعم السلع الاستهلاكية)، والإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الخاصة بقصد حملها على تخفيض

¹ محمود رياض عطية، موجز في المالية العمومية، دار المعارف مصر، 1969، ص 47.

² سوزي عدل ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 45.

³ فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، ص 128.

أسعار منتجاتها، وتستهدف الدولة من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل ولو بصورة جزئية لمصلحة الطبقة الفقيرة، ومن الواضح أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر دون أن تضيف إليه شيئاً فهي بمثابة إجراءات لتحويل الدخل من فئات اجتماعية معينة إلى فئات أخرى.¹

تقسيمات النفقات العمومية من حيث الاستمرارية والاستدامة (حسب الانتاجية):

ويمكن تقسيمها حسب هذا المعيار إلى:²

- أ. **النفقات الجارية: (نفقات غير منتجة)** وتشمل جميع نفقات الدولة المستدامة لتسيير أعمالها والتي تتكرر سنوياً وبصورة منتظمة مثل مرتبات موظفي الدولة، ونفقات الصيانة، والدين العام، والإعانات.
- ب. **النفقات الاستثمارية: (نفقات منتجة)** وهي النفقات التي تهدف إلى تنفيذ المشاريع الاستثمارية المستهدفة لاسيما بناء الهياكل الارتكازية والبنى التحتية.

تقسيم النفقات حسب الوظيفة (الأغراض التي تهدف إليها) وظيفة الدولة:

تنقسم النفقات العمومية وفقاً لغرض منها أو كما يفضل تسميتها بالتقسيم الوظيفي أي تبعاً لاختلاف وظائف الدولة أو إلى النفقات التالية:

أ- **النفقات الإدارية:** وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة أي تسيير هيئاتها ومؤسساتها وتطوير الجهاز الإداري، وتشتمل على نفقات الدفاع والأمن والعدالة والجهاز السياسي والإدارة العامة، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخلياً وخارجياً وتوفير العدالة فيما بينهم وتنظيم الشؤون السياسية لهم.³

ب- **النفقات الاقتصادية:** وهي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بخدمات عامة تحقيقاً لأهداف اقتصادية، كالاستثمارات الهادفة إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات، ومحطات توليد الطاقة الكهربائية، والري والصرف، إلى جانب تقديم الإعانات الاقتصادية للمشروعات العامة والخاصة.

ج- **النفقات الاجتماعية:** التي تحتل مكاناً مرموقاً في سلم أولويات الإنفاق العام للدولة، ويزداد ذلك بشكل كبير كلما اتجهت الدولة نحو التقدم الاقتصادي والرفق الاجتماعي، فالدولة لها أهداف متعددة

¹ محمد خالد المهابني، مرجع سابق ذكره، ص: 20.

² خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مرجع سابق ذكره، ص: 80.

³ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص: 36.

من النفقات الاجتماعية، فهي تُمنح بغرض إعادة توزيع الدخل إما في شكل نقدي كمنح كبار السن أو العجزة.... ، أو في شكل عيني كالخدمات الطبية والتعليمية المجانية، وتفضل هذه الأخيرة عن الأولى لأن الإعانات النقدية قد لا يصرفها من إستفاد منها على السلع والخدمات المفيدة، بل ينفقونها على سلع وخدمات ضارة كالتدخين والخمر والملاهي... ، وبالتالي لن تتحقق الآثار الإيجابية المستهدفة.

ح- **النفقات المالية:** تضمن النفقات المخصصة لأداء أقساط الفوائد وفوائد الدين العام.

خ- **النفقات العسكرية:** وهي نفقات تمثل في الوقت الحاضر جزءا كبيرا من ميزانية الدولة، وسبب ذلك تصاعد توتر الأوضاع الدولية والداخلية، والتقدم التكنولوجي وانعكاسه على إنتاج الأسلحة، والنظرة السائدة لهذه النفقات أنها نفقات استهلاكية غير منتجة، لأنها تجمد مبالغ مالية كان من الممكن استعمالها لصالح الاقتصاد بشكل أكثر إنتاجية، وهذا ليس مطلقا لأن أثارها النهائية تتوقف على كيفية إنفاقها من جهة، ومن دولة إلى أخرى حسب الأوضاع الاقتصادية من جهة أخرى.

2 التقسيمات الوضعية للنفقات العمومية:

يقصد بالتقسيم الوضعي هو أن الأساس الذي تستند عليه هذه التقسيمات يختلف من وضع إلى وضع آخر وتحكمه أحيانا ظروف خاصة تاريخية أو إدارية، وهناك صعوبات جمة في وضع أسس وقواعد محددة لهذه التقسيمات لذلك نجد أن العديد من الدول تأخذ بمزيج من التقسيمات العلمية والوضعية حسب ظروفها وحسب أوضاعها الإدارية والاقتصادية، وهناك صعوبات لوضع قواعد محددة لهذا النوع من التقسيم لأنه يختلف من بلد لآخر، لكن يمكن تقسيمها إلى: ¹

1. **نفقات ذات الاعتماد الدائم:** هي النفقات التي تتضمنها قوانين خاصة والتي لا يتجدد الاذن بإنفاقها من قبل السلطات التشريعية أو الرقابة المالية أو الرقابة السياسية البرلمانية، ولكن يحق لهذه السلطات المختلفة حق تعديلها مثل مخصصات الملك أو الرئيس ونفقات خدمة الدين العام والنفقات القضائية.

¹ محاضرة حول تقسيمات النفقات رقم واحد وعشرون ، على موقع الجامعة المستنصرية، الموقع uomustansiriyah.edu.iq :

2. نفقات ذات الاعتماد المتجدد: هي تلك النفقات التي يجب عرضها على البرلمان أو الجهة التشريعية أو الرقابة المالية سنويا لتقريرها وتقديرها مثل نفقات الدفاع وهذا النوع من التقسيم المعمول به في معظم الدول الرأسمالية المتطورة.

1.3 ضوابط النفقة العمومية:

إن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، وحتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات العامة، يجب أن تستهدف النفقات العمومية تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية، وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العمومية من ناحية أخرى، وهذا كله بهدف الوصول إلى الإنفاق العام الرشيد (العقلاني) أو الحجم الأمثل اقتصاديا للإنفاق العام.

ويقصد بضوابط النفقة العمومية القواعد التي يتم الاستناد إليها في إقرارها، والتي تحدد النوع والحجم الأمثل من النفقات العمومية بشكل يدعم ويزيد من مشروعيتها اقتصاديا واجتماعيا، وتتمثل هذه الضوابط في¹:

ضابط المنفعة:² يقصد به أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما تحقيق أكبر منفعة ممكنة، وتعتبر هذه القاعدة قديمة في الفكر الاقتصادي ومحل اتفاق بين الكتاب سواء التقليديين أو المحدثين وهي أمر بديهي إذ لا يمكن تبرير النفقة العمومية إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها وبذلك فإن قيام الدولة بالنفقات العمومية في ميدان معين دون الحصول على منفعة تعود على الافراد منها معناه أن هذه النفقات العمومية لا مبرر لها.

والمقصود بتحقيق المصلحة العامة ألا يتم توجيه أو تخصيص النفقة العمومية للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض شرائح المجتمع دون البعض الآخر لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي، ما يقصد أيضا أن يتم الإلمام بالاحتياجات الإجمالية الحقيقية لمرافق العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق وكل باب من أبواب النفقات على ضوء احتياجات كل مرفق.

¹ عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الجزء الأول، إثراء للنشر والتوزيع ، ط1، 2009، ص ص43-46.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص ص: 53-54.

وفكرة المنفعة العامة وتحديدها تثير مشكلة وضع قاعدة دقيقة في تحديد مقدارها خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن للنفقات آثار متعددة اقتصادية وغير اقتصادية، ظاهرة وغير ظاهرة، مباشرة وغير مباشرة، مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة، فقد تم الاتفاق على مؤشرات لمظاهر عامة في المجتمع تعكس مقدار المنفعة في الإنفاق العام وهي:¹

- مستوى تفاوت في توزيع دخول الأفراد؛
- المستوى الصحي ومتوسط أعمار السكان؛
- عدد الوحدات السكانية المخصصة للمواطنين؛
- مستوى الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين.

وبصفة عامة فإن الحكم على مدى توفر المنفعة العامة في النفقة العمومية يمكن أن يتم على أساس اعتبارات علمية معينة، على أن تأخذ بعين الاعتبار درجة النمو الاقتصادي لكل دولة على حدة.

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

ومن جهة أخرى فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها²، ومظاهر التبذير وإسراف المال العام متعددة في كل دول العالم وعلى الخصوص في الدول النامية بسبب انخفاض كفاءة الرقابة السياسية بصورة خاصة. وتتمثل هذه المظاهر في دفع مرتبات وأجور موظفين زائدين على الحاجة، التسيب في مشتريات الحكومة وتوريداتها، عدم إتباع الطرق التجارية في شراء ما تحتاج إليه الحكومة، استئجار المباني والسيارات بدلاً من شرائها وغير ذلك من

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، مصر، 1996، ص: 85.

² محمد خالد المهني، مرجع سابق ذكره، ص 23.

مظاهر التبذير والإسراف. ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العمومية في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، حيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.¹

ضابط الترخيص والتقنين: الترخيص هو ما يميز النفقة العمومية عن النفقة الخاصة، ويعني ذلك أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع، وهذا ما يجعل النشاط المالي مقننا بقوانين المالية في الدولة، فنقنين النشاط الانفاقي للدولة يقصد به أن يتم تنفيذ النفقات العمومية وفقا للإجراءات التي حددتها الميزانية وقوانين المالية، ويعد الضامن لتحقيق المنفعة والاقتصاد في النفقة، ويتمثل في درجة إحترام المنفذين لقواعد الإجراءات القانونية التي تتطلبها النصوص التشريعية عند تنفيذ النفقة العمومية من خلال أساليب الرقابة بشتى صورها، وتحدد القوانين التي تنظم النشاط المالي للدولة أساليب صرف النفقات وإجراءاتها، حيث تعين السلطة المخولة بالإذن وتوضح مراحل عملية صرفها وهو ما يضمن أن النفقة العمومية قد تم صرفها في مكانها بما يضمن تحقيق النفع.²

ضابط المرونة: وهو من الضوابط التي بدأت تشغل حيزا كبيرا في مجال النفقات العمومية خاصة مع بروز الأزمات بمختلف أشكالها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية وحتى السياسية، بحكم أن لها تأثير مباشر وغير مباشر على حجم النفقات العمومية، وهو ما يستلزم تمتع هذه الأخيرة بالمرونة الكافية للاستجابة مع هذه المتغيرات.

لكن مرونة النفقات العمومية تكون من إطارها الإيجابي وليس السلبي، إضافة إلى كونها خاضعة إلى ضوابط أخرى متكاملة فيما بينها، فالعمل وفق مبدأ المرونة يقتضي الالتزام بما هو محدد من النفقات العمومية وبالأوجه المحددة لها، فمرونة النفقات العمومية لا تكون في حجمها وإنما أيضا في الأوجه الموجهة لها، والتي قد يحصل تعارض فيها في وقت أزمة أو ما شابه ذلك، عندها يأخذ بمبدأ الأولوية في تحقيق الأهداف والذي يستلزم تمتع النفقات العمومية بالمرونة الكافية، أي مرونة الموارد المالية وقدرتها على الانتقال من قطاع لآخر.

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 55.

² العربي بن علي بوعلام، آليات ترشيد النفقات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2017، ص: 18.

ضابط العدالة: وتكون العدالة في النفقات العمومية بما يتصل بتحقيقها في توزيع العبء على من يتحملها، حيث تحقق العدالة في توزيع الأعباء التي يتم تحصيلها لتمويل هذه النفقات العمومية، وذلك بالشكل الذي يستند إلى القدرة على الدفع لكل فرد مكلف، وكذلك تحقق العدالة في توزيع الخدمات والمنافع العامة بحيث لا توجه لفائدة فئات دون غيرها، ولكن في إطار توجيه هذه النفقات لخدمة كل فئات المجتمع مع التركيز على الفئات الاجتماعية الأقل دخلا بدرجة أكبر، وبالشكل الذي يرفع معه دخول هذه الفئات من خلال الإعانات المقدمة لهم، أو من خلال الخدمات التي تساهم في الرفع من دخولهم الحقيقية، أو من خلال الإنفاق على الخدمات التي تساهم في تطوير قدراتهم التعليمية والصحية، ومن ثم التأثير على إنتاجيتهم في الاقتصاد مما يسمح بتحقيق عدالة أكبر في توزيع الدخل وتقليل التفاوت والطبقية في المجتمع.¹

1.4 الرقابة على الإنفاق: لضمان احترام الضوابط السابقة الذكر، خاصة ضابطي المنفعة والاقتصاد في النفقة العمومية، يستوجب أن يتوافر لدى الدولة رقابة مالية حازمة تمكنها من إحكام الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، وتأخذ الرقابة على الإنفاق العام أشكالا ثلاثة هي:²

- رقابة إدارية: وهي رقابة تقوم بها عادة وزارة المالية عن طريق موظفيها العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة، ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان له اعتماد مخصص في الموازنة العامة وفي حدود الاعتماد، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.
- رقابة محاسبية مستقلة: ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الموازنة العامة والقواعد المالية النافذة، وهذا النوع من الرقابة قد تكون سابقة للصرف أو لاحقة عليه.
- رقابة برلمانية (سياسية): وتتولاها السلطة التشريعية بمالها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الموازنة العامة، وعند اعتماد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة (الميزانية الختامية) أمام البرلمان (مجلس الشعب).

¹ العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق ذكره، ص : 19.

² دغمان زوبير، مرجع سابق ذكره، ص 40.

1.5 حدود الإنفاق العام:

يثير هذا الموضوع إشكال على جانب كبير من الأهمية، يتمثل في تحديد النسبة التي تستقطع من الدخل القومي لتوجيهها إلى الإنفاق العام، بحيث لا يمكن للدولة أن تتجاوزها وإلا أدى ذلك إلى إضرار بالاقتصاد الوطني، بمعنى هل هناك حدود لا يجوز تجاوزها بأي شكل من الأشكال عند تحديد النفقات العمومية؟ وهل هناك حجم أمثل لهذا الإنفاق؟ وهذا بالنظر لما أصبح يمثلته الإنفاق العام باعتباره أهم الوسائل التي تستخدم في إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي، وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في جملته. ومن ثم يمكن ان يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الكلي.

في الواقع إن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في مكان وزمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل أهمها:¹

• النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة:

إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة، وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة الاقتصادية والنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة، فكلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية زاد حجم إنفاقها العام، فبتغيير الفلسفة الاقتصادية للدولة يتغير حجم الإنفاق جراء تغير هذه الفلسفة، لذلك لابد من الإشارة إلى حجم الإنفاق في ظل الدولة الحارسة وفي ظل الدولة المتدخلة والمنتجة².

ففي ظل الدولة الحارسة أي نظام الاقتصاد الفردي الحر كانت وظائف الدولة محصورة في الأمن والعدل والدفاع وإقامة بعض المرافق الضرورية وبالتالي فحجم الإنفاق العام لديها محدودًا، حيث كان على الدولة أن تحافظ على وجود أكبر قدر ممكن من الموارد الاقتصادية بين أفراد المجتمع، حيث أنهم أكفأ من الحكومة في استخدام مواردهم.

أما في النظام الاقتصادي للدولة المتدخلة الحديثة فهي تؤمن بضرورة استعمال السياسات الضرورية من أجل الوصول على التشغيل الكامل والاستقرار والتوازن الاقتصادي، ومنه يزداد التخصيص المالي للنفقات العمومية، فتتنوع النفقات العمومية بتوسع وظائف الدولة، بحيث أصبحت تشمل الوظيفة الاجتماعية (تعليم، صحة، ضمان اجتماعي.....الخ) والوظيفة الاقتصادية في إقامة المشاريع التنموية والاستثمارية إضافة إلى الوظائف التقليدية، وبالتالي ازداد حجم الإنفاق العام في الموازنة، وذلك تبعًا

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر بدون طبعة، 2006 ص 86-87.

² عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983، ص 184.

للنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة ، ففي ظل الدولة المنتجة (الدولة المنتجة) حيث تقوم الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية، وتملك أدوات الإنتاج فإن حجم النفقات العمومية زاد بشكل كبير وارتفعت نسبتها إلى الحد الذي تكاد تتطابق فيه مع الدخل الوطني ذاته، حيث تتنوع هذه النفقات بقدر احتياجات الأفراد، بالإضافة إلى حاجات الدولة ذاتها.¹

الظروف الاقتصادية (الدورات الاقتصادية) التي تمر بها الدولة:

يتعرض الاقتصاد الوطني إلى تقلبات مستمرة ومتواصلة وذلك ما يسمى بالدورة الاقتصادية، وهذه الأخيرة تخضع لنوبات متعاقبة من مستوى النشاط الاقتصادي يختلف الاقتصاديون في تحديد مدتها الزمنية وأسباب حدوثها، إذ توجد علاقة عكسية في الغالب بين مستوى النشاط الاقتصادي وبين ما يعرف بحساسية النفقات العمومية، إذ أنه تختلف تبعاً لتقلبات النشاط الاقتصادي وحركة الدورة الاقتصادية.

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

المقدرة المالية للدولة: يتحدد حجم النفقات العمومية في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تضمن تغطية هذه النفقات، وعادة ما تتمتع الدولة في تدبير موارد مالياتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد في تدبير ما يلزم لتمويل مالياتهم الخاصة، إذ لا يمكن في المدى الطويل تجاوز النفقات لحد معين بزيادة النفقات العمومية عن الإيرادات العمومية، أي أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، فإن لهذه الزيادة حدوداً، وهو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية.

¹ العربي بن علي بوعلام ، مرجع سابق ذكره، ص 20.

ويقصد بالمقدرة المالية القومية: قدرة الاقتصاد القومي (الدخل الوطني) على تحمل الأعباء العامة بمختلف أشكالها وصورها من: الضرائب، والقروض، والإصدار النقدي الجديد دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية القومية¹.

2 ظاهرة تزايد النفقات العمومية وأسبابها:

يشير التاريخ المالي لمعظم دول العالم على اختلاف أنظمتها وطبيعتها هياكلها وظروفها الاقتصادية إلى وجود ظاهرة التزايد المطرد في النفقات العمومية وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد خلص الاقتصاديون اعتمادا على استقراء الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي، ما يجب الإشارة إليه أن زيادة الإنفاق العام لا ينجم عنه بالضرورة زيادة المنفعة الحقيقية، بل قد تكون زيادة رقمية فحسب دون أن يترتب عنها منفعة حقيقية.

يعتبر العالم الألماني أدولف فاجنر Adolf Wagner أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العمومية، بعد أن درس حجم النفقات العمومية للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، ويفسر فاجنر تلك الزيادة نسبة لتطور نشاط الدولة، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك².

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العمومية إلى التزايد المضطرب بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادية والفلسفة المذهبية السائدة فيها، وتجدر الإشارة إلى أن حجم الدخل القومي هو الآخر قد زاد في مختلف الدول إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي.

لقد فرق فاجنر في هذا الصدد بين وظائف ثلاثة للدولة وهي³:

أ - الوظيفة التقليدية: تتعلق هذه الوظيفة بالدفاع والأمن، وقد ارجع فاجنر تزايد النفقات العمومية في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة من جهة، والتوسع في بسط نفوذها من جهة ثانية.

¹ أنظر: معيوف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص: 32.

عادل أحمد حشيش، مرجع سابق ذكره، ص ص 94-95.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره ص 63.

³ نفس المرجع، ص ص 63-64.

ب -الوظيفة الإنتاجية: مع تزايد التقدم الفني وإمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلا من الشركات المساهمة، تتزايد النفقات العمومية نتيجة تزايد الوظيفة الإنتاجية للدولة.

ج -الوظيفة الاجتماعية: لقد ارجع فاجنر تزايد النفقات العمومية إلى رغبة الدولة في القضاء على الاحتكارات التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وعدم استفادة كافة الطوائف الاجتماعية من نتائج النمو الاقتصادي.

2.1 أسباب تزايد النفقات العمومية:

يمكن التمييز بين نوعين من أشكال تزايد النفقات العمومية، التزايد الظاهري ما يعني زيادة النفقات العمومية دون زيادة المنفعة المترتبة عنها، والتزايد الحقيقي أي زيادة المنفعة المقابلة لنمو الإنفاق العام، كما أن لكل من هذه الأشكال أسباب تميزه عن الآخر.

أولا الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية:

المقصود بالأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية، تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العمومية دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة في إشباع الحاجات العامة، وبتعبير آخر تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة مبلغ النفقات العمومية دون أن ينتج عنها زيادة في عدد الحاجات العامة التي تشبعها الدولة أو زيادة عدد الأفراد الذين يستفيدون من هذا الإشباع، وبالتالي لا تؤدي إلى زيادة في كمية الخدمات العامة التي تقدم للأفراد، ولا تحسين نوعية تلك الخدمات، فهي لا تعدو أن تكون مجرد زيادة رقمية (تضخم مبالغ النفقات العمومية).

وترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العمومية بهذا المعنى إلى تدهور قيمة النقود (عامل التضخم)، تغير أساليب المحاسبة الحكومية، وتغير مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

• تدهور قيمة النقود:¹

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

¹ أنظر محمد شاكر عصفور، مرجع سابق ذكره، ص 325.

ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العمومية تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر إن الزيادة في النفقات العمومية قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجت النفقات العمومية.

ويعود تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العمومية في العصر الحديث، بسبب استفحال ظاهرة التضخم النقدي.¹

• التغيير في الأساليب والإجراءات المحاسبية والمالية:

إن التغيير في الأساليب التي يتم بموجبها حساب النفقات العمومية يمكن أن يقود إلى زيادة ظاهرية فيها ودون أية زيادة حقيقية في النشاطات التي تتولى الدولة بقيام من خلال هذه النفقات، وبحيث لا تزداد الحاجات العامة التي يتم إشباعها، ولا تزداد المنافع العامة التي تتحقق نتيجة لها.²

ولقد ترتب على تغيير النظم المالية خلال القرن الماضي وشيوع استخدام الأسلوب النقدي في الإنفاق العام، أن تزايد هذا الإنفاق ظاهرياً، فعلى سبيل المثال فإن الدول كانت تلجأ إلى أعمال السخرة لتنفيذ بعض الأشغال العامة، ومن ثم فإن هذه الأشغال لم تكن تحمل الموازنة اعباء معينة، أما الآن وقد ألغيت أعمال السخرة، فإن تنفيذ هذه الأشغال يستوجب تخصيص الاعتمادات الملائمة لها، مما يعني منطقياً تزايد حجم النفقات العمومية ظاهرياً،³ وبالإضافة لذلك فقد ترتب على تغيير طرق إعداد حسابات الموازنة ازدياد صورياً آخر في حجم هذه النفقات. إذ تم الانتقال من قواعد الميزانية الصافية التي تستند على الحق في إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات إلى قواعد الميزانية العامة للدولة، كقاعدة الشمولية التي تقتضي تقييد الإيرادات والنفقات الكلية دون إجراء المقاصة بينهما، وهو ما انعكس على حجم النفقات العمومية التي باتت تعرف تزايداً وارتفاعاً من سنة لأخرى.⁴

• إتساع إقليم الدول وزيادة عدد السكان:

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العمومية مردها زيادة مساحة إقليم الدولة، إذ أن إسترجاع الدولة لسيادتها على بعض المناطق يزيد من عدد السكان، مما يتطلب من الدولة الرفع من نفقاتها العامة لتشمل سكان المساحة الإقليمية الجديدة، لكن دون أي زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العمومية، كما يعتبر الهيكل السكاني من العوامل المؤدية إلى زيادة النفقات العمومية بشكل ظاهري، إذ

¹ معيوف أمحمد، مرجع سابق ذكره، ص 38.

² فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، ص 108.

³ محمود مجدي شهاب، مرجع سابق ذكره، ص 66.

⁴ العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق ذكره، ص 37.

أن إرتفاع عدد الأطفال في سن التعليم يقود إلى زيادة نفقات التعليم، كما أن إرتفاع عدد كبار السن في المجتمع يزيد من حصة نفقات الرعاية الصحية والاجتماعية، لهذا فإن زيادة عدد السكان وتنوع الهيكل السكاني يمتصان أي زيادة في النفقات العمومية بشكل يجعل من زيادة النفقات العمومية زيادة ظاهرية.¹

ثانيا الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العمومية، زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، بالإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، هذه النسبة ترتبط غالبا بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهذا التدخل يترتب عنه زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة. إن الزيادة الحقيقية للنفقات العمومية في شتى الدول في السنوات الماضية تشير إلى الزيادة المضطربة في حجم النفقات والتي ترجع إلى أسباب متعددة تختلف باختلاف مستوى التطور في كل دولة من الدول وهي: أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية بالإضافة إلى الأسباب العسكرية ، وهذا ما سنحاول التفصيل فيه من خلال الآتي:

أ- الأسباب الاقتصادية: إن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العمومية زيادة الدخل القومي، والتوسع في المشروعات العامة، و الدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية، وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي خاصة في حالة الكساد، فزيادة الدخل القومي تسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه، كما أن التنافس الاقتصادي الدولي مهما كانت أسبابه يؤدي إلى زيادة النفقات العمومية، سواء في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير، ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية، أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود والوقوف في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.²

ب - الأسباب الاجتماعية: تتمثل في العديد من العوامل ذات الصلة بالنمو السكاني والتركيبية السكانية، وما يتصل بها، ومن أهم الأسباب الاجتماعية لنمو الإنفاق العام نذكر:

• تزايد الهجرة للمدن والمراكز الصناعية وخلق أحياء فقيرة فيها أدى إلى زيادة النفقات العمومية المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية، وكذا النفقات الخاصة بالنقل والمواصلات والمياه

والغاز والكهرباء ... الخ

¹ العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق ذكره، ص 37.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص ص 67-68.

- أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب.
- أدى تطور دور الدولة إلى تعدد وظائفها، وقيامها بتقديم الخدمات الأساسية بهدف تحقيق التنمية الاجتماعية ورفع معدلات النمو الاقتصادي.¹

ج - الأسباب السياسية: بعد تطور إيديولوجية الدولة وفلسفتها السياسية، خاصة بعد إنتشار مبادئ الحقوق الأساسية والحريات العامة وباقي المبادئ والشعارات الديمقراطية، فأصبحت الدولة تهتم بأحوال الطبقات محدودة الدخل، والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها، كما عمدت الدولة إلى الدخول في معترك الإستثمارات العامة والإكثار من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لمسايرة التطورات الحاصلة ولتلبية رغبات مواطنيها أي بقصد إرضاء الناخبين، وينجم عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العمومية. كما يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة عن أعوانها وعن هيئاتها أمام القضاء المحلي والقضاء الدولي إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ما قد يفرض أو يحكم به على الدولة من تعويضات وغيرها.

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

وتعتبر الحروب خاصة في الآونة الأخيرة مع تكلفة المعدات والأسلحة الإستراتيجية السبب البالغ الأهمية في ظاهرة الزيادة، وأصبح الإنفاق الحكومي خوفا من الحروب أو نتيجة لها أمر لا مئاس منه، خاصة أن الرقابة على نفقات الإنفاق العسكري تكاد تكون منعقدة، كما أن نهاية الحروب لا يعني إنخفاض الإنفاق بل هو البداية الحقيقية له لبقاء حالات التوتر وحالات الإستعداد لنشوب الحروب من جديد.²

د - الأسباب المالية: ترتكز في أمرين هامين³

أولا - إن سهولة الافتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزانة العامة، مما يسمح للحكومة بزيادة الإنفاق وخاصة على الشؤون العسكرية، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده من الزيادة في النفقات العمومية.

¹ محمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص 26.

² العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق ذكره، ص 38

³ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 69.

ثانيا- وفي حالة وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير مخصص لهدف معين فإن ذلك يؤدي إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية - وهذا ما حدث لكثير من الدول البترولية في الفترات التي عرف فيها البترول طفرة نوعية- وبذلك تزداد النفقات العمومية، وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة المالية السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها، وذلك لما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام.

هـ - الأسباب الإدارية: موازنة مع تطور دور الدولة وتوسعها في خدماتها العامة، فقد زادت عدد الوزارات والهيئات والمصالح الإدارية الحكومية، إضافة إلى التخصص وتقسيم العمل مما يزيد من الموظفين في الجهاز الإدارة الحكومي، كما أن استخدام الأساليب الإدارية الحديثة بهدف رفع كفاءة أداء الإدارات وموظفيها، كل ذلك يزيد من حجم النفقات العمومية بشكل عام.¹

2.2 الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية:

للنفقات العمومية أثر بارز على جميع مناحي الحياة في الدولة، سواء الاقتصادية، الاجتماعية أو السياسية، ويختلف هذا الأثر من دولة إلى أخرى.

إن الهدف من دراسة هذه الآثار هو معرفة النتائج المترتبة عن تغير حجم الإنفاق العام على المتغيرات الاقتصادية الرئيسية، ومن ثم على مستوى النشاط الاقتصادي ككل، فمعرفة هذه الآثار تعتبر مهمة جدا لوضع السياسة المالية، حيث أنها تمكنه من الاختيار المناسب للأداة اللازمة لعلاج المشكلة التي يواجهها أو لتحقيق هدف معين ومسطر، إذ متى عُرف الأثر الذي تحققه نفقة معينة في ظل ظروف معينة، أمكن إتخاذ هذا الإنفاق كوسيلة لتحقيق الأثر.

إن أهم المتغيرات الاقتصادية التي تتأثر بمستوى الإنفاق العام هي الناتج الوطني، مستوى التشغيل، مستوى الأسعار، الاستهلاك الكلي، الادخار الكلي، الاستثمار الكلي وتوزيع الدخل بين أفراد المجتمع.

أولا الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العمومية:

للنفقات العمومية آثارا اقتصادية مباشرة على الإنتاج الوطني والتوزيع والاستهلاك والأسعار، سنتعرض لها فيما يلي:²

الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العمومية على الإنتاج الوطني:

تحدث النفقات العمومية آثارا اقتصادية مباشرة في الإنتاج القومي، من خلال تأثيرها على قدرة الأفراد

¹ العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق ذكره، ص 39.

² أنظر كذلك محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2005، ص ص 121-122.

ورغبتهم على العمل والادخار والاستثمار، وتأثيرها على تحويل عناصر الإنتاج، وفي القوى المادية للإنتاج وعلى الطلب الفعلي، وذلك على الشكل التالي:

أ- أثر النفقات العمومية على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار:¹ مما لا شك فيه أن طبيعة النفقات العمومية التي تقوم بها الدولة من شأنها أن تزيد من كفاءة الأفراد، وهي بالتالي تزيد في الوقت نفسه من قدرتهم على العمل، سواء أخذت هذه النفقات الشكل النقدي أو الشكل العيني. كذلك فإن النفقات العمومية على المرافق العامة التقليدية (الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء) تعتبر ضرورية للإنتاج، فهذه المرافق تهيئ الظروف التي يصعب دونها القيام بالإنتاج، فهي توفر الأمن والطمأنينة للأفراد لقيامهم بالنشاط الإنتاجي، وكذلك تزيد النفقات العمومية، وهي تؤدي إلى توزيع الدخل على الأفراد المستفيدين منها، وتزيد من إمكانيات الأفراد على الادخار. وتزيد النفقات العمومية من قدرة الأفراد على الاستثمار، إذا وضعت تلك المدخرات القابلة للاستثمار في أيدي الهيئات العامة أو الخاصة التي تعمل في ميدان الاستثمار، مثل إنشاء المصانع وبناء الخزانات ومحطات توليد الطاقة.... الخ، هذا فضلا عن المبالغ التي تقرضها الدولة للمشروعات الإنتاجية الخاصة والإعانات المقدمة لها.

ب- آثار النفقات العمومية على القوى المادية للإنتاج وعلى انتقال عناصر الإنتاج: يقصد بالقوى المادية للإنتاج، الموارد الطبيعية والقوة العاملة، ورأس المال والفن الإنتاجي، وهي تؤدي إلى زيادة المقدرة الانتاجية، ولدراسة أثر النفقات العمومية في رفع المقدرة الإنتاجية القومية.

ولا بد من الإشارة إلى أن النفقات العمومية تؤدي إلى التأثير في الإنتاج القومي، بصورة كبيرة من خلال تأثيرها في انتقال عناصر الإنتاج بين الاستخدامات والأماكن المختلفة من القطاع الخاص إلى القطاع العام، مثلا، ومن نشاط اقتصادي إلى نشاط اقتصادي آخر، أو من مشروع إلى آخر².

الأثر المباشر للإنفاق العام على الاستهلاك الوطني:

هناك عدة جوانب يؤثر من خلالها الإنفاق العام على الاستهلاك منها:

- في حالة شراء الحكومة سلع استهلاكية مثل الملابس والأدوية للقطاع العسكري مثلا فإنها تزيد الاستهلاك الوطني، نفس الشيء في حالة شرائها لخدمات استهلاكية كالدفاع والأمن والتعليم.
- عندما تدفع الحكومة فوائد القروض لمقترضها وتقديم إعانات البطالة ومنحها لإعانات دعم عينية، كل هذه النفقات تزيد من الاستهلاك الوطني.

¹ محمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص 30-31 .

² خالد الخطيب شحادة، محمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص 127-128.

آثار النفقات العمومية على الطلب الكلي الفعال:¹

تشكل النفقات العمومية جزءاً هاماً من مكونات الطلب الفعلي، تزداد أهميته كلما يزداد حجم النفقات العمومية بزيادة مظاهر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والتي بدورها -مظاهر التدخل - تؤدي إلى زيادة طلب الدولة على سلع الإنتاج وبيع الاستهلاك وهذا الجزء يمثل الإنفاق العام الذي نجده يزداد أهمية خاصة في الدول النامية.

أما من حيث نوع النفقة، فالنفقات الحقيقية تشكل طلباً مباشراً على السلع والخدمات وتؤدي إلى زيادة الدخل الوطني ومن ثم الطلب الكلي الفعلي، أما النفقات التحويلية فإن تأثيرها على الطلب يتوقف على طريقة تصرف المستفيدين فيها، حيث تكون الآثار واضحة بالنسبة للنفقات التحويلية التي تستفيد منها فئات اجتماعية داخل الوطن، وهذا بعكس التحويلات إلى خارج الوطن (قد تتمثل في الإعانات التي ندفعها الدولة إلى دولة أو هيئة أجنبية أو فوائد القروض وغيرها) التي قد لا تؤثر على الطلب الكلي الفعلي.

أثر النفقات العمومية على توزيع الدخل يظهر هذا التأثير من خلال:²

. التدخل في توزيع الدخل الأولي: بين الذين شاركوا في إنتاج هذا الدخل عن طريق النفقات الحقيقية كالأجور وتحديد مكافآت عوامل الإنتاج عوائد الإنتاج.

. التدخل عن طريق ما يجريه من تعديلات لازمة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية تتم على التوزيع الأولي والذي يعرف بإعادة توزيع الدخل الوطني (بين الأفراد بصفتهم مستهلكين) وذلك عن طريق النفقات التحويلية بين عوامل الإنتاج أو فروق النشاط.

يصاحب النمو الاقتصادي - عادة - في الدول التي تأخذ بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج اتساع الفروق بين طبقات المجتمع، فالطبقات الغنية تزداد ثراء والطبقات الفقيرة تزداد بؤساً ونظراً لما يمثله هذا الوضع من مخاطر سياسية، فإن السلطات العامة (الدولة بمختلف أجهزتها) لا تتردد في التدخل لعلاج ذلك عن طريق استخدام ما لديها من مقدرة على فرض الضرائب التصاعدية وعلى توجيه الإنفاق العام نحو تقليل الفوارق بين الطبقات، سواء تعلق ذلك بالنفقات الاستهلاكية أو الاستثمارية، حيث:

- يؤدي التوسع في الإنفاق العام الاستهلاكي بوجه عام لإعادة توزيع الدخل بين الطبقات لصالح الطبقات الفقيرة، إذ أنها تتمتع بمعظم الخدمات التي تقدمها الدولة، في حين أن تمويل هذه الخدمات

¹ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العمومية، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص ص : 163-164 .

² أنظر عادل فليح العلي، مالية الدولة، مرجع سابق ذكره، ص 146-150 بتصرف.

يتم غالبا عن طريق اقتطاع جزء متزايد من دخول الطبقات الأكثر ثراء بواسطة الضرائب التصاعدية، ومن أمثلة ذلك نفقات التعليم، نفقات الرعاية الصحية والتأمينات الاجتماعية.

- تؤدي النفقات الاستثمارية بدورها إلى إعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع ولصالح الطبقات الفقيرة، ذلك أن الاستثمارات الحكومية التي تمويلها غالبا عن طريق الضرائب التصاعدية، ونهدف بالدرجة الأولى إلى بناء الهياكل الأساسية للاقتصاد وإتاحة الفرصة لزيادة المشروعات الإنتاجية والتوسع فيها مما يؤدي لاستيعاب المزيد من الأيدي العاملة ورفع مستويات دخول العاملين بوجه عام وبهذا تقل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، لكن هذا يبقى مشروطا بطبيعة الحال بوجود نظام ضريبي عادل.¹

أثر النفقات العمومية على مستوى الأسعار: تكون النفقات العمومية الهادفة إلى تقليل الدين العام أقل فاعلية في التأثير على مستوى الأسعار من تلك التي تهدف إلى زيادة القوة الشرائية للأشخاص، مثل الإعانات الاجتماعية، كما أن تركيز النفقات على الاستهلاك أو الاستثمار يكون له أثر مختلف على الأسعار، فإذا وجهت النفقات للاستثمار فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض نسبي في الأسعار والسبب في ذلك هو زيادة العرض على الطلب، ويكون مستوى التوازن عند مستوى من الأسعار أقل من المستوى السابق.

أما إذا وجهت النفقات العمومية لتشجيع الاستهلاك، فإن ذلك سيؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار والسبب في ذلك هو زيادة الطلب على العرض، لكن هذه الزيادة قد تتوقف لتتخفف مرة أخرى خاصة إذا كانت حافزا للمنتجين لزيادة الإنتاج، ولهذا فإن هذا الأثر يتوقف أيضا على مستوى النشاط الاقتصادي العام، فيكون أثر النفقات العمومية على الأسعار قليل في حالة الركود الاقتصادي، ويكون كبيرا في حالة الازدهار، لذا يرى الكثير من علماء المالية العمومية بضرورة إتباع سياسة مالية توسعية في فترات الكساد وانكماشية في حالة الانتعاش الاقتصادي.

الآثار المباشرة للنفقات العمومية على الاستهلاك الوطني: تؤثر النفقات العمومية على الاستهلاك بصورة مباشرة فيما يتعلق بنفقات الاستهلاك الحكومي، أو من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور يخصص نسبة كبيرة منها الأجور والرواتب لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد.

¹ معيوف امحمد، مرجع سابق ذكره، ص ص 51-52.

- نفقات الاستهلاك الحكومي: يقصد بنفقات الاستهلاك الحكومي ما تقوم به الدولة من شراء للسلع وخدمات ومهمات لازمة لسير المرافق العامة، ومن أمثلتها نفقات الدولة من أجل شراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، وكل النفقات المتعلقة بالمصالح الحكومية والوزارات.....الخ
- نفقات الاستهلاك الخاص: هو ما يتعلق بالدخول بمختلف أشكالها من مرتبات وأجور ومعاشات، التي تدفعها الدولة لموظفيها الحاليين والسابقين، وكما هو معلوم أن الجزء الأكبر من هذه الدخول ينفق لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات. ويعد هذا النوع من النفقات من قبيل النفقات المنتجة، لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من أعمال وخدمات تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي. ومن ثم فإن دخول الأفراد تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الذي بدوره يؤدي إلى زيادة الإنتاج.¹

ثانياً الآثار الاقتصادية غير المباشرة للإنفاق العام:²

- لا تقتصر آثار النفقات العمومية على الآثار الاقتصادية المباشرة فقط، وإنما تشمل أيضاً الآثار الاقتصادية غير المباشرة، التي يمكن أن تنشأ من خلال ما يعرف بدورة الدخل، فتحدث النفقات العمومية آثاراً غير مباشرة في الاستهلاك القومي، من خلال الاستهلاك المولد، أي من خلال ما يعرف بأثر المضاعف أو الضارب ويقصد بالمضاعف في التحليل الاقتصادي المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل القومي المتولدة عن الزيادة في الإنفاق، كما تؤدي هذه النفقات إلى آثار غير مباشرة في الإنتاج القومي، من خلال الاستثمار المولد، أي من خلال ما يعرف بأثر المعجل أو المسارع حيث:
- الأثر المضاعف للاستهلاك والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستهلاك خلال دورة الدخل، فبعد أن اقتصرَت دراسة كينز على أثر الاستثمار على الدخل القومي في نظريته للمضاعف، إلا أن الفقه الاقتصادي الحديث يميل إلى توسيع نظرية المضاعف وأثره ليشمل كل من الاستهلاك، الإنفاق العام والتصدير.
 - الأثر المعجل للاستثمار والذي مفاده أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستثمار وبالتالي زيادة غير مباشرة في الإنتاج خلال دورة الدخل، وحقيقة الأمر، أن زيادة الدخل يترتب عليها زيادة في الطلب السلع الاستهلاكية (أثر المضاعف)، ومع مرور الوقت فإن منتجي السلع، وبعد نفاذ المخزون، يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع بغرض زيادة أرباحهم، ومن ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من معدات وآلات لازمة لاستمرار انتاجية السلع التي زاد الطلب عليها، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل القومي، فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية في الانتاج القومي تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار بمرور الوقت بنسبة أكبر.

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 76-77.

² أنظر: خالد شحادة، أحمد زهير الشامية، أسس المالية العامة، 2008، ص 99.
محمد عباس محرز، مرجع سابق ذكره، ص 102.

والجدير بالذكر، أن هناك تفاعلا متبادلا بين مبدأي المضاعف والمعدل، كما أن أثر المعدل، شأنه في ذلك شأن المضاعف، يختلف من قطاع صناعي لآخر.¹

- الأثر على معدل النمو الاقتصادي: إن زيادة الإنفاق العام (الاستثماري) ومن ثم زيادة التراكم الرأسمالي ومنه زيادة الاستثمار، هذه الزيادة في الإنفاق يمكن أن تزيد من معدل النمو الاقتصادي، والعكس صحيح.

2.3 تقسيم النفقات العمومية في الجزائر²

تحضى النفقات العمومية بأهمية كبيرة في إطار الميزانية العامة، واعتبر المشرع الجزائري أن النفقات العامة هي أعباء ملقاة على عاتق الدولة من خلال قانون الميزانية واجبة الأداء والتنفيذ، إذ لا يتم عقد أي نفقة عامة إلا بصدر نص صريح من خلال قانون المالية، كما أن النفقات العمومية تتقيد بمبدأ التخصيص، أي لا يجوز تحويل الأموال والإعتمادات المخصصة لنوع معين من النفقات إلى نوع آخر من النفقات إلا في حدود ضيقة جدا وهذا للسير المتوازن لمختلف المصالح، وعلى غرار دول العالم التي تصنف نفقاتها العامة تصنيفا خاصا بها حسب نظامها الاقتصادي والاجتماعي والإداري، ولما لذلك من أهمية بالغة، فإن الجزائر وكغيرها من الدول تعتمد تصنيفا خاصا بها لنفقاتها العامة في إطار الميزانية العامة، وذلك للترقية بين هذه النفقات حسب الشكل والطبيعة والهدف.

يتم تقسيم النفقات العمومية في الجزائر على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات وهي ممثلة في جداول أ، ب، ج، د، جدول (أ) يتمثل في نفقات التسيير وجدول (ب) يتمثل في نفقات التجهيز الذي يعني الاستثمار في الجزائر، وجدول (ج)، نفقات استثمار المؤسسات وجدول (د) جدول خاص بتدعيم الأسعار والتصنيف الاقتصادي من جهة، وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى، وقد أسهم المشرع الجزائري في تحديد دقيق لتصنيف النفقات العمومية، وجاء ذلك صراحة بأن الأعباء النفقات الدائمة للدولة تشمل: نفقات التسيير، ونفقات التجهيز أي الاستثمار.

حيث أن كل نفقة يكون الهدف منها الحصول على مستلزمات تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل إعتماداتها في الميزانية العامة للدولة تعتبر من قبيل نفقات التسيير، أما إذا كان الهدف من عقد النفقة العمومية هو زيادة القدرة الإنتاجية للاقتصاد، من خلال إقتناء التجهيزات المختلفة وكذلك بهدف تكوين رأس المال، فإن هذه النفقات هي من قبيل نفقات التجهيز.

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص ص 81-83.

² العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق ذكره، ص ص 128-132 بتصرف

1- نفقات التسيير (ميزانية التسيير): هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة، والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهام الجارية، وبصفة عامة هي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارية، أي أن مهمتها تضمن استمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية، حيث أن نفقات التسيير تشمل على نفقات المستخدمين ونفقات المعدات، وتوزع في أربعة أبواب على النحو التالي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة؛
- تخصيصات السلطات العمومية؛
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
- التدخلات العمومية.

كل عنوان من هذه العناوين يتم تقسيمه إلى أقسام، ولكن ليست ثابتة في كل الوزارات، بل متغيرة حسب كل وزارة.

2- نفقات التجهيز (ميزانية التجهيز): تمثل تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي، وبالتالي إزدياد ثروة البلد، ويطلق على نفقات التجهيز اسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار، وتتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، يضاف إليها إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية، وتقسم ميزانية التجهيز بدورها حسب العناوين والقطاعات، والقطاعات الفرعية، الفصول، المواد.

كما نص المشرع الجزائري على أن تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية ووفقا لمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الإستثمار وفق ثلاث أبواب أي عناوين هي:

- الإعانات المنفذة من قبل الدولة؛
- إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخر بالرأسمال.

ومع صدور القانون العضوي الجديد 18-15 الذي تطرق لتصنيف الأعباء العمومية وفقا لما نصت عليه المادة 28 كما يلي:

1 **النشاط:** يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته، حيث تقسم النفقات إلى مهام واضحة تتجسد كل مهمة في حافظة بحيث تجمع كل حافظة مجموعة من البرامج تتفرع بدورها إلى برامج فرعية، ثم إلى نشاط ونشاط فرعي وذلك في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المهام.

2 **الطبيعة الاقتصادية للأعباء:** يتكون هذا التصنيف من أبواب الأعباء وأقسامها، ووفقا للمادة 29 من القانون العضوي 15_18 يتضمن سبعة عناوين تنقسم إلى اثنين وثلاثين صنفا ما جاءت به المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20 354 المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة والتي رتبت كما يلي:¹

+ أعباء المستخدمين : تضم كل من الرواتب، العلاوات والتعويضات ، الزيادات، مساهمات صاحب العمل، خدمات اجتماعية على عاتق صاحب العمل، حوادث العمل ومعاش الخدمة ، تخصيصات الرواتب للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية المماثلة الأخرى.

+ اعباء تسيير المصالح: تضم كل من التنقلات والنقل والاتصالات، الاعلام والتوثيق، الخدمات المهنية، الإيجار، الصيانة الاصلاح ، خدمات أخرى، التمويل واللوازم، أعباء أخرى للتسيير، خدمات التمهين والتكوين، تخصيصات تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة الأخرى.

+ اعباء الاستثمار: تضم كل من تثبيات عينية، تثبيات معنوية، تخصيصات الاستثمار للمؤسسات

العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة الأخرى.

+ أعباء التحويل: تشمل التحويلات عدة فئات، بما في ذلك التحويلات للأفراد، والتحويلات للمؤسسات، والتحويلات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والصناعي والتجاري، وكذلك للمؤسسات العمومية المماثلة الأخرى، بالإضافة إلى ذلك، تتضمن التحويلات أيضا الجماعات المحلية، والجمعيات، والمنظمات الدولية، والدول الأجنبية، بالإضافة إلى التحويلات الأخرى.

¹ المرسوم التنفيذي 354-20 الدولة المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1442 الموافق 30 نوفمبر 2020، المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة، ج ر ج العدد 73.

محاضرات في المالية العمومية.....من إعداد: د/جابلة صبرينة

+ أعباء الدين العمومي: تضم كل من فوائد على الدين العمومي، مصاريف أخرى على الدين العمومي.
+ أعباء العمليات المالية: تضم كل من المساهمات المالية القروض والتسبيقات، ودائع وكفالات.

+ الأعباء غير المتوقعة: لا تظهر العناوين 5 و6 و7 إلا في مدونة وزارة المالية.

يتم تحديد الأصناف: أعباء أخرى للتسيير" و "تحويلات أخرى" و "مصاريف أخرى على الدين العمومي"، عند الحاجة بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

3 الوظائف الكبرى للدولة: يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة، وفقا لما نصت عليه المادتين 10 و11 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354 المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة والتي صنفتم بدورها كالتالي:

- القطاع يسمح هذا المستوى بتحديد الاحتياجات العامة والمنفعة العامة الأساسية التي يجب تلبيتها.
- الوظيفة الأساسية: المستوى الذي يتضمن أنشطة ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف النهائي وتهدف إلى تلبية الاحتياجات والمنفعة الأساسية المحددة في القطاع المعني.
- الوظيفة الثانوية: المستوى الذي يتضمن أنشطة ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف البسيط.

- الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية حسب مركز مسؤولية التسيير الميزانياتي التي تتلقى الإعتمادات وفقا للهيكل التنظيمي و / أو التنظيم المحلي للهيئة الإدارية المعنية¹، ووفقا لما جاء في نص المادتين 14 و15 من المرسوم التنفيذي 20 354 كالاتي:

- يحدد المستوى الاول نوع الهيئة الإدارية.
- يحدد المستوى الثاني، لكل نوع هيئة إدارية، صنف الوحدة الإدارية التي تتلقى الإعتمادات.
- يحدد المستوى الثالث المصلحة أو المستفيد أو المتلقي للإعتمادات.
- يحدد المستوى الرابع الموقع أو الأثر الجغرافي للنفقة

¹ المادة رقم 28 من القانون العضوي الجديد 15-18.

المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية

تمهيد:

سبقت نظرية الإيرادات العمومية في الأبنية نظرية النفقات العامة، فلكي تستطيع الدولة أن تؤدي دورها الاقتصادي والاجتماعي، وتقوم بالإنفاق العام، يتعين عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العمومية والتي تعدّ دخلاً للدولة تمكّنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. فبالإضافة إلى إيرادات الدولة التي تعتمد على عنصر الإجبار، ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الاقتصادي للدولة، أي تلك الإيرادات الناتجة عن مشروعاتها الاقتصادية، ومن تنظيم النشاط الاقتصادي. و كما سبق أن رأينا، فالتوسع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطورها من الدولة الحارسية إلى الدولة المتدخلة، أدى إلى اتساع وازدياد حجم النفقات العامة ونوعها، ومن ثم وعلى نحو حتمي، اتسع نطاق الإيرادات العمومية لتمكّن من تغطية النفقات العامة، وترتب على ذلك تطور هيكل الإيرادات العمومية، وأصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعددة ومما هو جدير بالذكر، أن اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصور الحديثة قد جعل من الإيرادات العمومية أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال بشأن النفقات العامة فالدولة تستخدم الإيرادات العمومية لتشجيع الاستثمار في مجالات معينة، وتنشيطها في مجالات أخرى، كما تستخدمها كأداة لمحاربة بعض الأزمات الاقتصادية، كالتضخم والانكماش، وإعادة توزيع الدخل...، فلم يعد دور الإيرادات العمومية قاصراً على تغطية النفقات بل امتد لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة.

1 ماهية الإيرادات العمومية وهيكلها

تعد الإيرادات العمومية إحدى الأدوات الثلاث التي تعتمد عليها الدولة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فهي مجموع الدخل التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة مما جعلها متعددة الأنواع وذلك لتغطية مختلف النفقات العامة .

1.1 التعريف بالإيرادات العمومية:

الإيرادات العمومية هي جميع المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة بواسطة هيئاتها العامة سواء كانت إيرادات اقتصادية أو سيادية التي تدخل الخزينة المركزية بصورة نهائية وغير قابلة للرد بهدف تمويل النشاط الانفاقي العام.¹

كما تعرف الإيرادات العمومية بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة وتعتبر جزء هام ومكمل لتمويل الإنفاق العام، تحصل الدولة على الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة أساسا من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام.² وفي تعريف ثالث للإيرادات العامة، فإن هذه الأخيرة هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة سواء بصفتها السيادية، أو من أنشطتها وأملكها الذاتية أو من مصادر داخلية وخارجية سواء كانت في شكل قروض داخلية أو خارجية، أو من مصادر تضخمية، وهذا كله لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية.³

ومنه تمثل الإيرادات العمومية مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو أنشطتها وأملكها الذاتية أو من مصادر خارجية، عن ذلك، سواء قروض داخلية أو خارجية، أو مصادر تضخمية، لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، وذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية، ومن ذلك يتضح بأن الإيرادات العمومية متنوعة ومتعددة.

1.2 مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية:

ويتم تنفيذ الإيرادات العمومية في ثلاث مراحل هي الإثبات والتصفية و التحصيل.

أ - الإثبات: حيث يتم تكريس حق الدائن العمومي طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية سارية

المفعول بعد التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي.

ب - التصفية: بعد عملية الإثبات، يتم تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل لفائدة الدائن

العمومي والأمر بتحصيلها.

¹ خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مرجع سابق ذكره، ص: 80 .

² محمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، مبادئ المالية العامة ،دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008 ،ص: 5

³ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص: 223.

ت - التحصيل: وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية، أي إدماج الحقوق المالية في الخزينة العمومية، وتحصيل الإيرادات يجب أن يتم في إطار الشرعية بمراعاة الشرطين التاليين:

- الدين يجب أن يكون مستحق أي واجب الأداء .

- الدين لا يجب أن يكون متقادم .⁴

1.3 تصنيفات وأنواع الإيرادات العمومية:

قد حاول بعض الكتاب تقسيم الإيرادات العمومية إلى تقسيمات علمية، يضم كل منها الإيرادات المتشابهة في الخصائص أو التي لها نفس الطبيعة، وإن كان في الواقع أن هذه التقسيمات لا تسلم جميعاً من النقد نظراً لعدم دقة المعايير المتخذة كأساس للفرقة فيما بينها، وعملية الاختيار بين أوجه الإيرادات العمومية المختلفة تشكل جزءاً من السياسة المالية التي يجب أن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع.

يمكن تصنيف الإيرادات العمومية وفق معايير مختلفة على النحو التالي:

من حيث المصدر: يقوم هذا التقسيم على أساس التفرقة بين ما تحصل عليه الدولة من إيرادات من أملاكها الخاصة، وبين ما تحصل عليه عن طريق اقتطاع جزء من دخول المواطنين.

أ - الإيرادات الأصلية: وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مباشرة باعتبارها شخصاً قانونياً له حق التملك، ودون أن تقتطع هذه الإيرادات من دخول الأفراد، وأهم تلك الإيرادات إيرادات أملاك الدولة.

ب - الإيرادات المشتقة: وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاقتطاع من دخول الأفراد مثل الضرائب والرسوم، والقروض والغرامات والإتاوات..... الخ ، أي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروة الآخرين.⁵

من حيث الانتظام: يقسم بعض كتاب المالية العامة، إيرادات الدولة إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية، حيث يقوم هذا التقسيم على التمييز بين الإيرادات العمومية بحسب انتظامها ودوريتها في الموازنة العامة للدولة.

⁴ دغمان زوبير ، مرجع سابق ذكره، ص 63.

⁵ معيوف أمحمد، مرجع سابق ذكره، ص 62.

محاضرات في المالية العمومية.....من إعداد: د/ جابلة صبرينة

أ- إيرادات عادية تتكرر سنويا بشكل دوري مثل الضرائب والرسوم وإيرادات الدولة من ممتلكاتها (دخل الدومين ، الضرائب).

ب- غير عادية (استثنائية)، لا تتوفر على صفة الدورية و الانتظام، مثل: القروض، الإصدار النقدي الجديد، وذلك لمواجهة ظروف استثنائية و طارئة⁶.

من حيث سيادتها، أي من حيث سلطتها نميز بين:

أ- الإيرادات السيادية: وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بالإلزام استنادًا على السلطة السيادية للدولة، مثل الضرائب، الغرامات، الرسوم.....

ب- الإيرادات غير السيادية (الاقتصادية): وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفقتها شخص اعتباري قانوني، مثل الإيرادات الناجمة عن تأجير العقارات التي تملكها الدولة والقروض والهباتالخ.

من حيث الإلزام، تنقسم الإيرادات إلى:

أ- إيرادات إجبارية (قسرية): هي التي تفرضها وتحصلها الدولة بالإجبار على الأفراد باستخدام سلطتها (الضرائب، وما يماثلها، الغرامات الجبائية، القروض الإجبارية...)

- إيرادات اختيارية (طوعية): تحصل عليها الإدارة العامة بدون استخدام السلطة في فرضها وتحصيلها بحيث تتحقق عن طريق الاختيار مثل الرسوم، القروض الاختيارية إيرادات المشروعات العامة التي تعمل في إطار السوق بدون احتكار⁷.

من حيث الشبه مع إيرادات القطاع الخاص:⁸ لقد حاول بعض الكتاب وعلى الأخص الألمان، تقسيم الإيرادات العمومية إلى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص وإيرادات متعلقة بالنشاط العام.

أ- الإيرادات الشبيهة بإيرادات النشاط الخاص: وهي إيرادات الدولة من أملاكها كإيرادات التجارية والمالية والزراعية، أي أنها إيرادات تحصل عليها الدولة من ممارستها لنشاط مماثلا للنشاط الخاص.

ب- الإيرادات المتعلقة بالنشاط العام: وهي إيرادات تحصل عليها الدولة باعتبارها صاحبة سلطة ونفوذ، ومثال ذلك الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التي لا وارث لها.

⁶ محمود مجدي شهاب، مرجع سابق ذكره، ص ص 117-118.

⁷ فليح حسن خلف، مرجع سابق ذكره، ص 166.

⁸ محمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص: 42.

1,4 مصادر الإيرادات العمومية:

تعددت في العصر الحديث مصادر الإيرادات العمومية، واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف من هذه الخدمة.

أولاً الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين): يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أياً كانت طبيعتها؛ عقارية أو منقولة، وأياً كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة، إن دوميئ الدولة كان فيما مضى دوميئا زراعياً بصفة أساسية و أن دخله كان يمثل جانباً هاماً من الإيرادات الكلية للدولة، ثم تناقصت أهمية الدوميئ الزراعي و إيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية حتى مطلع القرن الحالي، ثم تطورت صور أخرى من الدومين هي الدومين الصناعي والتجاري والمالي، وأخذت أهميتها تزداد في تغذية الإيرادات العمومية تبعاً لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و اضطلاعها بجانب كبت من النشاط الإنتاجي حتى أصبحت تشكل جانباً هاماً من الإيرادات العمومية وإن بقيت الضرائب المصدر الأول في تكوين هذه الإيرادات لا سيما في الاقتصاديات الرأسمالية. و تعتمد أهمية الدومين كمصدر للإيرادات العامة بهذه البلدان في المستقبل على سير تطور الدولة في مختلف ميادين الإنتاج فيه، وتنقسم ممتلكات الدولة (الدومين) إلى قسمين دومين عام ودومين خاص:

أ- **الدومين العام:** ويطلق عليه مصطلح أملاك الدولة العامة ، ويتناول جميع أملاك الدولة، وهيئاتها العامة، ومؤسساتها العامة، والمعدة للاستعمال، أو الانتفاع بها من قبل الأفراد بدون مقابل، أي تقدم خدماتها للجمهور مجاناً مثل :الطرق والشوارع والأنفاق والجسور والحدائق العامة والمتاحف والمدارس والمتنزهات الطبيعية والمحميات الجغرافية والمباني الحكومية التي يزورها الأفراد لقضاء حاجاتهم، وإنهاء معاملتهم، وغيرها، و بالتالي يتكون هذا النوع من كل ما تملكه الدولة ويخضع للقانون العام، ويختص أيضاً بتلبية الحاجات العامة ويكون انتفاع الجمهور بالدومين العام عادة إما مباشرة: كاستخدام الشوارع، والأنفاق، الجسور، المتنزهات، شواطئ البحار، وإما عن طريق مرفق عام، أو مصلحة ، أو مؤسسة عامة: كالسكك الحديدية، الحدائق العامة، المتاحف، الملاهي، مرافق المياه، أو التعليم، وغير ذلك وسواء كان هذا الانتفاع بدون أجر، أو بأجر رمزي يستهدف منه ضبط استخدام المرفق، وحسن سيره حتى لا يخضع استعماله لظواهر الفوضى.

وقد يكون الدومين العام طبيعياً على سبيل المثال شواطئ البحار، والأنهار، والترع، والبحيرات، أو كان مستحدثاً من قبل الدولة، أو الإنسان :كالمتنزهات على الشواطئ، والحدائق العامة، والمتاحف،

والشوارع، والكباري، والأنفاق، والقنوات، والحمامات، وإشارات المرور، وغيرها، كأماكن الترحلق على الجليد، وأماكن الرياضة، والتسلية، وغيرها، أو ان الدومين العام، أي أملاك الدولة العامة مملوكة أصلا للدولة، أو انتقلت ملكيتها من الأفراد.

ويتميز الدومين العام بعدة مميزات لا يجوز بيعه طالما هو مخصص للمنفعة العامة ولا يجوز تملكه بالتقادم، ملكية الدولة له هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري، والغاية من الدومين العام تقديم خدمات عامة وليس على أموال للخزينة العامة، وهذا لا يمنع من إمكان تحقيق إيراد كما هو الحال عند دخول الحقائق أو المطارات... الخ⁹.

ب- الدومين الخاص: وهي الأموال وأملاك الدولة وهيئاتها، مؤسساتها العامة والتي تمتلكها ملكية خاصة، وتقدم منافعها وخدماتها للجمهور بمقابل، وتلك الملكية التي تخضع لأحكام القانون الخاص، حيث تتصرف بها الدولة، كما يتصرف الأفراد في أملاكهم كأبار البترول، والأراضي الزراعية والغابات، ومختلف مشاريع الاستثمار الصناعية والتجارية والزراعية والمالية التي تقوم بها الدولة بيعا وشراء أو رهنا أو ايجارا.

ولقد كانت إيرادات الدولة من ممتلكاتها الخاصة أو ما تعرف بالفرنسية "الدومين الخاص" من أهم مصادر إيرادات الدولة في العصور الوسطى، لما تتمتع به مثل هذه الممتلكات من ثبات واستمرار وتجدد، فقد كان الحاكم (الملك أو الأمير) ينفق على إدارة شؤون الدولة من إيرادات الأراضي الخاصة، ومع اتساع النظام الاقتصادي، وخصوصاً في أوروبا العصر الوسيط، أخذ الحاكم يتقاضى جزءاً من إيرادات الأراضي المملوكة من الإقطاعيين كما قام بفرض إتاوات في ظروف خاصة كظروف الحملات العسكرية.

إن هذا الوضع بقي حتى زوال الإقطاع، وظهور الدولة بمفهومها الحديث حيث أخذت إيرادات أملاك الدولة بالتراجع، حتى أصبحت لا يعتمد عليها إلا في بعض الدول -كالدول النفطية مثلاً- ومرجع ذلك ظهور النظريات الفردية التي تدعو إلى تشجيع المبادرات الفردية في النشاطات الاقتصادية الوطنية، وقامت الدولة باللجوء إلى الضرائب كمورد أساسي لمواجهة النفقات المتزايدة، وانخفضت في الوقت نفسه الأهمية المطلقة والنسبية لإيرادات الملكية الخاصة للدولة، حيث ساد الاقتصاد الحر،

⁹ أنظر: دغمان زوبير، مرجع سابق ذكره، ص 64
عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق ذكره، ص 192

والمبادرات الفردية التي تدعو إلى أن يكون الفرد أكثر كفاءة من الدولة في إدارة الملكية، لكونه يعمل على زيادة إنتاجه، وربما هذه العوامل وغيرها كانت وراء انهيار النظام الاشتراكي، حيث ملكية الدولة كانت شبه كاملة للمال العام والمال الخاص.

ويجب ألا تغالي في الاعتقاد أن الملكية الخاصة للدولة قد اختفت، بل ظهرت من جديد وبشكل جديد كمورد للدولة، ومثال ذلك تدخلها في الحياة الاقتصادية، والاجتماعية حتى في الدول الرأسمالية، حيث تقوم الدولة بإنشاء المشاريع ذات الخدمات العامة، وتتقاضى بموجبها إيرادات كالبريد والهاتف والماء والكهرباء، حتى أن كثيراً من الدول الرأسمالية سيطرت على الصناعات الإستراتيجية والمتعلقة بالأمن القومي للدولة. وهكذا، فإن أملاك الدولة الخاصة في مفهومها الحديث، تتضمن ممتلكات صناعية، وتجارية وخدمية وزراعية.¹⁰

ويمكن اجمال انواع الدومين الخاص ضمن ثلاثة الأنواع التالية:

1- الدومين الخاص العقاري: ممتلكات الدولة العقارية ويشمل جميع أملاك الدولة الخاصة العقارية من مباني، وعمارات، ومخازن، وأراضي، ومنشآت عقارية، والجبال، والهضاب، والوديان، وغيرها. وأهم أنواع الدومين الخاص العقاري: الأراضي الزراعية، والمباني العقارية حيث يوفر استغلالها مصدراً إيرادياً مالياً ضخماً للدولة، حيث تتوفر لها القدرة التمويلية لتمويلها، وبناءها، واستغلالها مما يجعلها منافساً أقوى من القطاع الخاص في هذا المضمار.

احتلّ الدومين العقاري أهمية تاريخية في العصور الوسطى و المتمثلة بالأراضي الزراعية والغابات، و بدأ هذا النوع يفقد أهميته على إثر زوال العهد الاقطاعي، و توسّع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي و ترك استغلالها للأفراد، أما الغابات فما زالت الدولة مالكة لها، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات فالتوسع الغابات يستلزم وجود سلطة كبيرة لإدارتها، كما أن الاشراف الاقتصادي من جانب الدولة لا يكلفها الكثير، أما الدومين الاستخراجي (المناجم والمحاجر) لا تختص به الدولة بصورة عامة في جميع الدول ، بل يختلف الأمر حسب الايديولوجية السائدة في كل دولة ، ولقد أهمية الدومين العقاري نتيجة توسّع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه.¹¹

2- الدومين الصناعي والتجاري: يطلق هذا الدومين عادة على جميع المنشآت، والمشاريع الصناعية، والتجارية التي تملكها الدولة، وتديرها وفقاً لأساليب القطاع الخاص. ويشمل هذا الدومين المشاريع الصناعية، والتجارية ذات الصفة الاحتكارية، نظراً لما تتمتع به من أهمية حيوية فلا يجوز تركها

¹⁰ محمد خالد المهديني، مرجع سابق ذكره، ص 45.

¹¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 96.

للأفراد :كالمشروعات المياه، والوقود، الكهرباء، وغيرها. وقد يشمل مشروعات ذات أهداف مالية، وتمس حيوية الاقتصاد القومي، والتي يعتمد عليها في التصدير، وتوفير الأموال الصعبة، كمشروعات صناعة الفوسفات في الأردن، والبيتروكيماويات في دول الخليج والتصدير في ماليزيا والنحاس في شيلي، والشاي في الهند، وسيلان، والقطن في مصر وسوريا..إلخ.

وقد يشمل مشروعات اجتماعية توفر مواد استهلاكية هامة لا يستغنى عنها، كالمواد الغذائية بأنواعها، وصناعة الخبز، والسكر، والشاي، وتجارة الحبوب، والأرز وغيرها التي يعتمد عليها قوت غالبية الناس في المجتمع، ويكون الطلب الكلي النقدي المحلي عليها عاليا في أغلب الأحوال.

وقد يشمل هذا الدومين أيضا مشروعات صناعية ضخمة يصعب على القطاع الخاص تمويلها، ولذلك يترك ذلك للدولة كمشروعات الصناعات الاستخراجية، وقد يشمل أيضا مشروعات تقنية معقدة، وتحتاج لخبرات دقيقة، ومتقدمة، لا تتوفر لدى القطاع الخاص، مثل :أجهزة الاتصالات الحديثة، والهاتف، والفاكس، والكمبيوتر، والرادار، وأجهزة الإطلاق كالأقمار الصناعية، والصواريخ، وغيرها.

وقد يشمل الدومين الصناعي، التجاري أيضا مشروعات في غاية الخطورة، وذات تكنولوجيا متقدمة جدا يعجز الأفراد عن امتلاكها مثل :مختبرات الأبحاث النووية، والتصنيع النووي، والتصنيع الكيميائي، والجراثيمي،.....الخ.

والجدير بالذكر أن الدومين الخاص الصناعي، والتجاري تقوم به الدولة، أي القطاع العام، بمشاركة الأفراد وبالتعاون مع القطاع الخاص في كثير من الحالات، وكل على حدة .فيكون للدولة مشروعاتها الصناعية، والتجارية، ويكون للأفراد مشروعاتهم، أو تكون للدولة، والأفراد مشروعات مشتركة تساهم الدولة بنسبة معينة في رؤوس أموالها، وتترك إدارتها للأفراد، تجنباً للروتين الحكومي وتعقيده، وهذا كله باستثناء المشروعات الحيوية التي تقتضي المصلحة العامة عدم تركها للأفراد¹².

3- الدومين المالي

يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات وفوائد القروض وغيرها من الفوائد المستحقة والتي تحص منها الدولة على إيراد مالي يتمثل في الأرباح والفائد للخرينة العامة، ويعتبر هذا النوع من أحدث أنواع الدومين الخاص . وتسعى الدولة إلى مارسة النشاط المالي ليس فقط من أجل تحقيق إيرادات وإنما لتحقيق أيضا أغراض سياسية أو اقتصادية معينة، ويسمي البعض هذا الدومين بمحفظة الدولة .¹³

¹² دغمان زوبير، مرجع سابق ذكره، ص ص66-67.

¹³ سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ذكره، ص 101.

ت-الدومين الخدماتي: بعض الدول تحتكر بعض أنواع النشاط الخدمي مثل خدمات التأمين خاصة التأمينات الاجتماعية و خدمات المسارح، وهذا يعتبر مورد هام للدولة، وتتبع هذا الأسلوب الدول الاشتراكية السابقة و بعض الدول الرأسمالية مثل فرنسا التي تحتكر بعض أنواع التأمين كذلك بعض الدول النامية التي تنهج الطريق الاشتراكي ومنها بعض الدول العربية.

ث-الدومين التجاري: بعض الدول تمارس النشاط التجاري بالاستيراد والتصدير والبيع والشراء، كما هو القطاع الخاص، وبعضها قد يحتكر العمل التجاري (سواء التجارة الخارجية أم الداخلية) بأكمله كاحتكار الدولة تجارة التبغ وغيرها.¹⁴

ج-الثلث العام: يعتبر الثلث العام مصدر من مصادر إيرادات الدولة ويمكن تعريفه بأنه مبلغ يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، بمعنى آخر هو تلك المبالغ التي تحصل عليها الدولة بعد تقديمها لخدمات عامة تعود على الأفراد بمنفعة خاصة، حيث يمكن تحديد المنتفع بها مثل خدمات البريد، الكهرباء، المياه... الخ.

إن الثلث العام يدفع اختاريا حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة عكس الضريبة التي تدفع جبرا، هناك تشابه بين الخدمات التي تقدمها الدولة مقابل ثمن عام وبين الخدمات المماثلة التي يؤديها القطاع الخاص، وفي الحالتين لا تقدم الخدمة لجميع الأفراد تقتصر على من يرغب فيها، أما الاختلاف الأساسي ينحصر في أن الحكومة عادة لا تهدف إلى الربح بل المنفعة العامة بعكس القطاع الخاص.

ثانيا إيرادات الضرائب والرسوم تعتبر الضرائب والرسوم من أهم الموارد الأساسية للدولة لتغطية أعباءها المتزايدة والمتعددة خاصة في ظل الاقتصاديات الحرة وانحسار دور الدولة في مجال النشاطات الاقتصادية وتركها للأفراد، وتعتبر من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد لما لها من حق السيادة وتتمثل في الضرائب والرسوم والغرامات المالية التي تفرضها المحاكم وتذهب إلى خزينة الدولة.

أولا الضرائب

1- تعريف الضرائب وخصائصها:

أ- تعريف الضريبة: تعرف بأنها فريضة نقدية تقتطعها الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام من أموال الأفراد جبرا، وبصفة نهائية، وبدون مقابل، وتستخدمها لتغطية نفقاتها والوفاء بمقتضياتها، وأهداف السياسة المالية العامة للدولة، كما تعرف على أنها مبلغ من النقود تجبر الدول أو الهيئات العامة المحلية الأشخاص الخاضعين لسلطاتها طبيعيين كانوا أو معنويين على دفعه إليها بصفة نهائية ودون مقابل خاص بغية تمويل ما تقوم به (الدولة) من إنفاق عام أي بغرض الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة، وبمعنى آخر تفرضها لتحقيق أغراض مالية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية.¹⁵

ب- خصائص الضريبة:

- يتضح من خلال تعريف الضريبة أن لها خصائص أو عناصر أساسية متعددة هي:¹⁶
- الضريبة فريضة نقدية: تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تماشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل، نظرا لأن كل المعاملات أصبحت تقوم على استخدام النقود سواء في القطاعات العامة أو الخاصة، وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات بما في ذلك الضرائب لا بد وان تحصل كذلك بالنقود.
 - الضريبة تدفع جبرا: ويعنى ذلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة، والإجبار هنا قانوني لا معنوي بالنظر إلى قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على المكلف الخضوع لها من كافة زواياها، ويبدو عنصر الإكراه في الضريبة واضحا من استقلال الدولة بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، دون أن تراجع في ذلك الأفراد المكلفين بدفعها.
 - الضريبة تدفع بصفة نهائية: ويقصد بهذه الخاصية أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها إلى الدولة بصفة نهائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك.
 - الضريبة تدفع بدون مقابل: وتعني هذه الخاصية أن المكلف الذي يدفع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد

¹⁵ محمد طaque، هدى عزوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الطبعة الأولى، 2007، ص 102.

¹⁶ أنظر: محمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص 48.

سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص ص 118-119

من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا في الجماعة، وليس باعتباره مكلفاً بالضريبة.

- الضريبة تمكن الدولة من تحقيق نفع عام: إن الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنها تحصل على حصيلة الضرائب لتمويل نفقاتها العامة في مختلف القطاعات، كالصحة، التعليم، الأمن، القضاء، السياسة، الاقتصاد، الاجتماع... الخ، محققة بذلك منافع عامة للمجتمع، بالإضافة إلى ذلك فقد أصبحت الضريبة تستخدم لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية، مثل استخدام الضريبة التصاعدية كوسيلة لإعادة توزيع الدخل والحد من التفاوت بين الطبقات، كما تفرض الضريبة الجمركية على الواردات لحماية الصناعة الوطنية، وقد تفرض الضرائب للحد من الاستهلاك وتشجيع الادخار لتعبئة الفائض لأغراض التنمية الاقتصادية.
- الضريبة ذات أهداف مالية، واقتصادية، واجتماعية: فبالنسبة للأهداف المالية يحصرها الفكر المالي في تغطية النفقات العامة. وبالنسبة للأهداف الاقتصادية: كتمويل نفقات الدولة على مشروعاتها الإنتاجية، واستثماراتها التنموية، وبحيث تستهدف الحاصلات الضريبية تحقيق أهداف الخطط الاقتصادية التنموية الخمسية، أو العشرية، والمتمثلة في استحداث التنمية الاقتصادية المرسومة، وحفز النمو الاقتصادي المنشود. وبالنسبة للأهداف الاجتماعية كتمويل نفقات خدمات، ومرافق، ومشروعات الدولة من صحة، وعلاج وتعليم وتدريب وإعانات للمرضى والمقعدين والمعوقين وكبار السن، وفيما يعرف بالتكافل الاجتماعي، والضمان الاجتماعي، وغيرها من الأهداف التي تصب في الصالح العام بحيث يمكن القول: إن العلاقة بين الضرائب، والنفقات العامة من القوة بحيث يعتبر الصالح العام هو الأساس، والمبرر للضرائب.
- الضريبة فريضة حكومية: تفرضها الحكومة أو من ينوب عنها، أو يمثلها من الأفراد، والهيئات العامة: كالوزارات، والدوائر، والمصالح الحكومية: كأجهزة التحصيل الضريبي، أو المجالس المحلية اللامركزية: كالمحافظات، ومجالس المدن، والقرى وغيرها. وذلك حيث يستثنى بهذا العنصر عمليات فرض الضرائب، وفيما يعرف بالأتوات، أو الخاوات، والتي تفرضها وتقوم بجبايتها عناصر غير حكومية: كعصابات المافيا، أو الذين يقومون بعمليات الاختطاف والابتزاز، والتي تحصل عليها

تحت مسمى الضرائب، والتي لا يستهان بها لكثرتها، وضخامة الأموال التي تحصل عليها بهذه الطرق، ولذلك تقتضي الفرضية الحكومية أن تورد حصائل الضرائب إلى خزينة الدولة¹⁷.

2. القواعد العامة (المبادئ العامة) للضريبة :

يقصد بقواعد الضريبة المبادئ التي يستحسن أن يسترشد بها الشرع المالي وتهدف هذه القواعد إلى تحقيق مصلحة أفراد المجتمع من جهة ومصلحة الخزينة العامة من جهة أخرى وهذه القواعد هي:

أ- **العدالة:** التي تقتضي بوجوب توزيع عبء الضريبة توزيعاً عادلاً بين المواطنين، و يتحقق ذلك بمراعاة المقدرة التكليفية لكل منهم مع ضرورة إعفاء أصحاب الدخل المنخفضة من أداء الضريبة بالنسبة لحد الكفاف و الأعباء العائلية بما يتناسب و مستوى المعيشة في المجتمع.

ب- **اليقين :** و ذلك بوجوب تنظيم جباية الضريبة وفقاً لقواعد محددة و واضحة لا غموض فيها لكل

من المكلف و الإدارة التي تتولى الجباية، سواء بالنسبة لأسس تحديد قيمتها، أو مواعيد و أساليب تحصيلها.

ت- **الملائمة:** و ذلك بأن تحدد مواعيد و أساليب ملائمة و مناسبة لجباية الضريبة تتفق و طبيعة الضريبة من ناحية، و لظروف المكلفين (الممولين) و الأنشطة الخاضعة للضريبة من ناحية أخرى، كمطالبة التاجر بأداء الضريبة المستحقة على أرباحه بعد انتهاء السنة التجارية لنشاطه و تحديد لصافي نتائج هذا النشاط، أو مطالبة المزارع بأداء الضريبة بعد حصاد المحاصيل و تسويقها.

ث- **الاقتصاد في نفقات الجباية:** و يقصد من ذلك أن تحاط القاعدة الضريبية بما يضمن لها سهولة التطبيق و مرونته و تجنب الدخول في متاهات الروتين الإداري و التعقيدات البيروقراطية مما يجعل الإدارة تتحمل الكثير من النفقات في سبيل تطبيق نظامها الضريبي¹⁸.

¹⁷ دغمان زوبير ، مرجع سابق ذكره، ص 73.

¹⁸ أنظر: عبد الغفور ابراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، ص ص 239-240.

خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق ذكره، ص ص 158 - 159.

3. أهداف الضرائب:

تهدف الضريبة بالأساس إلى توفير المال اللازم لتغطية النفقات العامة، وهذا ما يميزها قانوناً عن بعض الإيرادات الأخرى، إلا أنه ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية لم يعد هدف الضريبة هدفاً مالياً بحتاً وإنما أصبحت لها أهدافاً أخرى إلى جانب الأهداف المالية وهي الأهداف الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية.

- على الصعيد الاقتصادي: فإن أغراض الضريبة تتحدد بصفة أساسية في تعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها من أجل خدمة أغراض التنمية، و لذلك فهي تستخدم في تشجيع المدخرات و كذلك في التأثير على الميل للاستثمار و توجيهه نحو الأنشطة الاقتصادية المراد تنميتها، كما تستخدم الضريبة كأحد أدوات تنفيذ الخطة الاقتصادية، كما تستخدم في تشجيع بعض النشاطات الاقتصادية عن طريق إعفاء النشاط من الضريبة أو تخفيضها على دخل النشاط أو إعفاء الموارد الأولية اللازمة لهذا النشاط أو إلغاء رسوم التصدير على المنتجات التي تنتج من هذا النشاط.
- على الصعيد الاجتماعي: فهي تعمل على إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفئات المحدودة للدخل والمساهمة في رفع المستوى الصحي و الغذائي للأفراد ... إلخ.
- على الصعيد المالي: بمعنى الحصول على الأموال (الضرائب كمصدر للإيرادات العامة) لتغطية النفقات العامة بعد رفض خزانة الدولة بالمال مع العلم أن أي التزام بنفقة لا بد أن يكون لو مصدر تمويل فالضرائب تعدّ من أهم هذه المصادر.¹⁹

4. تقسيم الضرائب:

تنقسم الضرائب الى عدة انواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها، واهم هذه التقسيمات، التقسيم الذي يحددها تبعاً لموضوعها فقسمها الى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة.

تقسيم الضرائب حسب الوعاء الضريبي: (Assiette de l'impôt)²⁰

يقصد بالوعاء الضريبي الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة فقد يكون شخصاً أو مالا أو عملاً ونجد:

1- الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال:

¹⁹ عيد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سابق ذكره، ص ص 240-241.

²⁰ زواش زوهير، مرجع سابق ذكره، ص ص 46-50.

محاضرات في المالية العمومية.....من إعداد: د/ جابلة صبرينة

أ- الضريبة على الأشخاص: تفرض على الأفراد لوجودهم في الدولة و تحت حمايتها، و قد عرفت قديما بضريبة الرؤوس في جل الدول القديمة.

ب- الضريبة على الأموال: أي على الأشياء والممتلكات التي يحوزها الأشخاص سواء كانت أموالا عقارية أو منقولة.

2- الضريبة الواحدة والضريبة المتعددة:

أ- **الضريبة الواحدة:** هي تتسم بالبساطة و العدالة و سهولة أدائها و اقتضائها وهي التي يحصل عليها المكلف في وعاء واحد و يحدد لها سعر واحد تقتطع على أساسه الضريبة المستحقة .

ب- **الضريبة المتعددة:** وهي الضريبة التي تفرض على مصدر من مصادر الإيراد و الدخل التي يحصل عليها المكلف على حدة و بسعر معين.

3- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

1- الضرائب المباشرة : هي الضريبة التي تفرض على المكلفين (المكلف و هو الشخص الذي يدفع مبلغ الضريبة) بشكل مباشر و سنوي، و التي تشمل مركزه المالي (الدخل و الثروة) وهي:

أ- **الضريبة على الدخل :** تحتل هذه الضريبة أهمية كبيرة لأنها تستوعي اوجه النشاط الاقتصادي المختلفة وبالتالي فهي تمثل مصدر ثابت ودائم للإيرادات العامة للدولة ، ويرى البعض بان الضرائب المباشرة تحقق العدالة في التكليف والضريبة على الدخل الاجمالي متعددة ومتنوعة بتعدد الاشخاص والدخول وهي كالآتي:

- **ضريبة الدخل الاجمالي على الارباح الغير تجارية :** وهي ضريبة تفرض على الارباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية.

- **ضريبة على الدخل الاجمالي على الارباح الغير تجارية:** وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من المهن الحرة والمحاماة، ومكاتب الدراسات، والعيادات الطبية الخاصة وغيرها.

- **ضريبة على الدخل الاجمالي على الدخل العقاري:** وهي ضريبة تفرض على الدخل التي يجنبها اصحابها من ايجار العقارات المبنية والغير مبنية سواء كانت محلات تجارية او محلات سكنية او اراضي زراعية... وغيرها.

- **ضريبة على الدخل الاجمالي على الاجور:** يقصد بالدخل، بمعناه الواسع، كل زيادة في القيمة الايجابية للممول، أي كل زيادة في ذمته المالية. يمكن تقسيم الدخل إلى:

- دخل اجمالي (global) يتمثل فيما يحصل عليه الممول من إيرادات دون خصم لتكاليفها.

- دخل صافي (net) الذي يتحدد بعد خصم التكاليف اللازمة للحصول على ذلك الدخل، وهو أكثر دلالة على المقدرة التكلفة للمول، و أكثر عدالة.
- وهذه الضريبة تفرض على الاجرالذي يأخذ العامل سواء كان يعمل في القطاع الخاص او القطاع العام.
- **ضريبة على أرباح الشركات:** وهي ضريبة على أرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية والخدمات التي تمارسها الأشخاص المعنوية الخاصة.
- ب- **الضريبة رأس المال :** يعرف رأس المال طبقا للمفهوم الاقتصادي بمجموع الأموال العقارية والمنقولة المنتجة للسلع و الخدمات وطبقا لمفهوم الضريبي هو مجموع الأموال العقارية والمنقولة التي يمتلكها الشخص في فترة زمنية معينة سواء كانت منتجة لدخل نقدي أو عيني أو خدمات أو غير منتجة لأي دخل من رؤوس الأموال العقارية الأراضي ،المنازل ومن رؤوس الأموال المنقولة، الديون الأوراق المالية ومن رؤوس الأموال المنتجة للعقارات المبنية ومن رؤوس الأموال الغير منتجة التحف، المجوهرات و الأراضي المعدة للبناء، والتركات Impôt sur les succession التي تقوم على انتقال رأس المال المتوفي إلى ورثته أو الموصى لهم.
- إن الضريبة على رأس المال يقصد بها تلك الضريبة التي تفرض على رأس المال المنتج أي المستخدم في العملية الإنتاجية بالإضافة إلى الضريبة على الثروة وهي التي تفرض على كل ما يملكه الشخص من أموال عقارية أو منقولة بغض النظر عن دورها في عملية الإنتاجية.
- 2- **ضرائب الغير مباشرة:** هي الضريبة التي يمكن نقل عبئها إلى الآخرين، أي أن دافع الضريبة يعكسها على أشخاص آخرين، وهي تلك الضرائب التي تقتطع بصفة غير مباشرة من المال عند تداوله أو استهلاكه وذلك بدفع أثمان السلع والخدمات التي ينفق عليها وتنقسم الضرائب الغير مباشرة على الاستهلاك وضرائب غير مباشرة على التداول.
- أ- **ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك:** هي ضرائب غير مباشرة تفرض بمناسبة استعمال الفرد لدخله قصد الحصول على السلع والخدمات التي تحتاج إليها ويتوقف تعدد هذه الضرائب على مدى حاجة الدولة إلى المال وأهمية تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية المالية من غرضها.
- **الضريبة على الانتاج:** بعد ان يحدد المشرع السلع التي تفرض عليها ضريبة الاستهلاك يحدد المرحلة التي يتم فيها تحصيل الضريبة فهي تفرض في مرحلة الاولى من انتاج السلعة،

فالمنتج هو الذي يدفع الضريبة ويضيف مقدارها الى ثمن السلعة اي ان المستهلك هو الذي يتحمل عبئها في النهاية.

- **الضريبة الجمركية:** هي ضريبة تفرض على حركة سلع دخولا او خروجا من اي اقليم وبالتالي تتجزأ الى ضرائب الاستيراد وضرائب التصدير وبصفة عامة تفرض ضرائب الجمركية على السلع المستوردة والمصدرة.

ب- **الضرائب الغير مباشرة على التداول:** بعد ما يحصل الفرد على دخله يقوم استهلاك جزء منه في شراء ما يحتاج اليه من سلع او خدمات وهذا الجزء من الدخل هو الذي تفرض عليه الضريبة على الاستهلاك، اما الجزء الباقي من الدخل فأما ان يتم ادخاره او استثماره في شكل شراء الاصول الجديدة " عقارية منقولة " او يتم بتصرف فيه بالبيع الى اخر وفي كلتا الحالتين المشرع يفرض ضريبة على تداول الاموال بين الافراد فيشمل:

- **الضريبة على الدمغة (Timbre):** تفرض هذه الضريبة على عملية تداول الاموال وانتقالها من شخص لآخر ويتم ذلك عن طريق تحرير مستندات كالعقود مثلا، وينظم القانون طريقة تحصيل هذه الضريبة إما بلحق طوابع دمغة على تلك المحررات او عن طريق دمج المحرر نفسه بواسطة ختم الادارة المختصة بذلك.
- **الضريبة على التسجيل:** هذه الضريبة تستحق عند إثبات واقع انتقال الملكية من شخص لأخر او عند توثيق عقد الملكية، فالضريبة على التسجيل تدفع عن توثيق تصرفات الناقلة للملكية لإثبات الحق من انتقلت اليه وسعر الضريبة هنا غير ثابت بل يختلف باختلاف قيمة المال موضوع توثيق او تسجيل.

5. طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة: تعتبر عملية تقدير المادة الخاضعة ليست بالأمر السهل، فهذا يتطلب قدرة للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة و تحديد سعرها للوصول إلى المبلغ الضريبي و ذلك حسب القوانين المعمول بها، و قد اعتمد علماء المالية على طريقتين رئيسيتين للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة و هما التقدير بواسطة الإدارة أو التقدير بواسطة الأفراد.

- **التقدير الإداري المباشر:** تلجأ معظم التشريعات الحديثة إلى هذه الطرق المباشرة في تحديد وعاء الضريبة ويمكن التمييز بين أسلوبين:

• أسلوب الإقرار :أن يقوم المكلف بنفسه بتقديم إقرار (تصريح)في موعد يحدده القانون يتضمن عناصر ثروته أو دخله أو المادة الخاضعة للضريبة بصورة عامة ويطلق على هذا النوع اسم إقرار المكلف، كما هناك نوع ثاني من الإقرار يسمى إقرار الغير أين يلتزم شخص آخر غير المكلف بتقديم الإقرار إلى الإدارة الضريبية ويشترط أن تكون هناك علاقة قانونية تربط بين المكلف والشخص الغير .

• أسلوب التحديد الإداري المباشر :تلجأ الإدارة المالية إلى هذه الطريقة في حالة امتناع الممول بقصد أو بغير قصد عن تقديم الإقرار المطلوب منه خلال المدة القانونية، ويحدد الوعاء في هذه الحالة بناء على ما تحوزه الإدارة المالية من معلومات، وتسمى هذه الطريقة بالتفتيش الإداري.

- التقدير على أساس المظاهر الخارجية :حسب هذه الطريقة يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بالاعتماد على بعض المظاهر الخارجية التي يسهل معرفتها مثل عدد العمال أو الآلات المستخدمة، عدد السيارات التي يمتلكها ... الخ، ومن الواضح أن هذه الطريقة لا تحقق العدالة الضريبية، حيث أنه من الممكن أن تساوي المظاهر الخارجية بالنسبة للمولين بالرغم من اختلاف مستوى دخولهم، كما أن هذه الأخيرة قد ترتفع دون أن تتغير المظاهر الخارجية مما يقلل من حصيلة الضرائب الممكن الحصول عليها نتيجة ارتفاع مستوى الدخل²¹.

- التقدير الجزافي: تبعاً لهذا الأسلوب تقدّر المادة الخاضعة للضريبة بشكل إجمالي و تقريبي بناءً على عدد من القرائن، كأن يتم تقدير الأرباح على أساس النشاط التجاري.

يمتاز هذا الأسلوب بالسهولة و البساطة و عدم التعقيد و خاصة في الحالات التي يصعب فيها المكلفين تقدير نتيجة أعمالهم، أمّا عيوبه فهي الخلافات المستمرة التي قد تحدث بين المكلف و الدوائر الضريبية، إذ تفرض الضريبة على الدخل الافتراضي، لا يعبر بشكل دقيق عن دخل المكلف الصحيح، لهذا تحاول التشريعات الضريبية الحديثة الابتعاد عن هذه الطريقة.

ثانياً الرسوم:

تعتبر الرسوم جزء من الإيرادات العمومية، وتدخل خزانة الدولة بصورة دائمة ومنتظمة تقريباً، وتستخدم في تمويل النفقات العامة شأنها في ذلك شأن بقية الإيرادات الأخرى، غير أن الرسوم هي من الإيرادات التي

²¹ دغمان زوبير، مرجع سابق ذكره، ص ص 79-80.

تحصل عليها الدولة مقابل ما تقدمه من خدمات للأفراد، ولقد كانت الرسوم تحتل في الماضي أهمية كبيرة كمصدر من مصادر الإيرادات، وكانت تأتي مباشرة بعد الدومين، ومع مرور الزمن، تضاءلت أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة تاركة مكان الصدارة للضرائب، ومع ذلك فلا زالت الرسوم تلعب دورا هاما في مالية الهيئات المحلية في معظم الدول الحديثة.

1- **مفهوم الرسم:** يعرف الرسم بأنه مجموع المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الأفراد نظير تقديم خدمة أو منفعة محددة ومخصصة للأفراد، أي أن الرسم ينطوي ضمنا على نوع من التعاقد بين الدولة والفرد، فهو يدفع مقابل الحصول على الخدمة المطلوبة من الهيئات العامة، مثل رسوم استخراج جواز السفر، ورسوم استخراج رخصة البناء.....الخ

بتعبير آخر، الرسم هو مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بالخدمات العامة.²²

2- **خصائص الرسم:** من خلال مفهوم الرسم الوارد أعلاه يمكننا استنتاج الخصائص الرئيسية التالية للرسم:²³

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

ب- الرسم يدفع جبرا من الأفراد للدولة: فالرسم يدفع جبرا بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب إحدى الإدارات والمرافق العامة، وتفرض الرسوم بقواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الفرد على دفعها إذا ما تقدم بطلب لإحدى الإدارات أو الهيئات العامة، وتحدد قيمة الرسوم بمقتضى هذه القواعد القانونية، معبرا عن إرادة الدولة، ولا سبيل أمام الفرد إلا الخضوع لمضمون تلك الإرادة.

ت- عنصر المقابل في دفع الرسم: فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في

²² أنظر معيوف أحمد، مرجع سابق ذكره، ص 72.

خالد شحادة، أحمد زهير الشامية مرجع سابق ذكره، ص 233.

²³ محمد خالد المهائني، مرجع سابق ذكره، ص ص 54-55.

المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق)، أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة استعمالاً يترتب عليه في الغالب تيسير مباشرة مهنته كاستعمال الموانئ والمطارات (رسوم الموانئ) وبعض الطرق العامة البرية والنهرية (رسوم الطرق).

ث- تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام: ويعني ذلك أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد، يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد القومي في مجموعة، فالرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء يترتب عليها تحقيق نفع خاص يتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمان عدم منازعة أحد فيه بعد ذلك، وفي آن واحد يستفيد المجتمع من نشاط القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار وهذا نفع عام كما هو واضح من خلال الوظيفة التقليدية للدولة والمتمثلة في العدالة.

3- تعريف الإتاوة: تعرف الإتاوة بأنها مبلغ من المال يدفعه صاحب العقار للدولة مقابل قيام الأخيرة بعمل مما أدى إلى ارتفاع قيمة العقار دون أن يطلب مالكو تلك الخدمة أو أن يبذل أي جهد في ذلك، كأن تقوم الدولة بشق طريق فتزيد قيمة الأرض أو أن تبني مستشفى أو جامعة فتزيد قيمة الأرض المحايدة لها، هذا الأمر لا تطبقه جميع الدول، بل البعض منها مثل دول السوق الأوروبية المشتركة.²⁴

الفرق بين الرسم والإتاوة رغم وجه الشبه في ارتكازهما على عنصر المنفعة، إلا أنهما يختلفان في:

- الرسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص بمحض إرادته أما الإتاوة فتدفع بشكل إجباري من قبل الشخص مالك العقار.

- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة، أما الإتاوة فتدفع مقابل خدمة عامة قامت بها الدولة.
- الرسم يتكرر دفعه كلما طلب الشخص الخدمة، أما الإتاوة فتدفع لمرة واحدة .

الفرق بين الرسم والغرامة:

تعرف الغرامة بأنها مبلغ من المال تفرضه الدولة على أي شخص يخالف القانون، مثل مخالفة بناء أو مخالفة إشارة المرور ... إلخ ، لذلك :

²⁴ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق ذكره، ص 138

- الغرامة تدفع دون أن يطلبها الشخص (تدفع جبرًا)، أما الرّسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص.
- الغرامة تدفع بسبب مخالفة للقانون، الرّسم يدفع دون وقوع مخالفة للقانون.
- الغرامة لا تعود بالنفع المباشر على الفرد (بمثابة عقاب) ، الرّسم يعود بالنفع المباشر على الفرد²⁵.

ثالثا الإصدار النقدي الجديد:²⁶

تعرف السياسة النقدية غير تقليدية بأنها: " مجموعة من الوسائل والإجراءات غير المعتادة في السياسة النقدية التقليدية، حيث يقوم البنك المركزي بدور الوساطة في عملية الائتمان لتعويض انقطاع الوساطة الخاصة، والميزة الأساسية في وساطة البنك المركزي هو سهولة الحصول على الأموال عن طريق إصدار سندات الحكومة بلا قيود وبلا مجازفة وذلك لتوفير وسيمة لتحفيز الاقتصاد.

يقصد بالإصدار النقدي الجديد: " أن تقوم الدولة بإصدار كميات إضافية من النقود لتغطية عجز الميزانية، ومن المعروف أن المعروض النقدي لا يقتصر على أوراق البنكنوت والعملات المساعدة و إنما يشمل أيضا النقود المصرفية أي الودائع، وودائع التوفير وشهادات الاستثمار أو ما يطلق عليها شبه النقود، كما يطلق على هذه الطريقة في الفقه المالي " التضخم المالي " أو التضخم الاقتصادي وهو يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود وبالتالي يصبح عبئا على الدخل أو الثروة وبالتالي يفيد التضخم في توزيع العبء العام بعيدا عن حركات الانتاج أو الدخل عكس الضرائب.

والتمويل التضخمي أو التمويل بالإصدار النقدي يعتبر صكا لنقود ليس إلا. ويعرف التمويل النقدي للعجز بأنه: " قدرة الحكومة على الحصول على إيرادات باستعمال حقها السيادي في سك النقود عالية الأثر (Seignorage) أي طباعة النقود لفترة زمنية مستمرة ،حيث تحصل الحكومة على رسم سك العملة لأن النقد يحولها زيادة في قدرتها الشرائية، وتحصل الحكومة على هذه الإيرادات من رسم سك العملة من مصدرين اثنين هما:

- رسم مجرد صكة العملة (Pur Seignorage) إذا كان تمويل العجز عن طريق إصدار نقود غير تضخمية عندئذ تتلقى الحكومة رسم سك عملة مجرد؛

²⁵ زواش زوهير، مرجع سابق ذكره، ص ص 67-68.

²⁶ حمزة طيبي، آلية الإصدار النقدي الجديد من خلال قانون رقم 17-10 لتمويل عجز الميزانية وانعكاساته على الاقتصاد الجزائري، مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، المجلد 07/ العدد 01، سنة 2022، ص 353.

- ضريبة التضخم يحصل عند التمويل النقدي التضخمي الحكومة تحصل على ضريبة تضخمية تساوي معدل التضخم (المعدل الضريبي) مضروباً في اجمالي الأرصدة النقدية الحقيقية التي يحوزها الجمهور .

الآثار السلبية للجوء لآلية التمويل غير التقليدي:

إن الزيادة في الكمية النقدية تؤدي إلى زيادة الأسعار مما يخفض حجم الاستهلاك ويطلق عليه الادخار الإجباري" وهو لصالح الدولة وتمكن الزيادة النقدية الدولة في تغطية نفقاتها العامة أو لتمويل الاستثمارات العامة. ومن ناحية أخرى يؤدي الإصدار النقدي إلى مساوئ اجتماعية نظراً لعدم ارتفاع الأجور لمواجهة ارتفاع الأسعار وخاصة في البلدان الفقيرة التي لا تتمتع بجهاز إنتاجي متقدم. ويترتب على ذلك:

- التضخم الاقتصادي، والذي يترتب عليه آثار سلبية في كافة النواحي الاقتصادية؛
- عدم زيادة الإنتاج لمواجهة الأموال الجديدة كقوة شرائية وبالتالي ترتفع الأسعار نتيجة عدم امتصاص الكميات الجديدة من النقود؛
- يؤدي ارتفاع المستوى العام الأسعار خصوصاً أسعار عوامل الإنتاج، إلى ارتفاع تكلفة الإنتاج وبالتالي يشكل عائناً أمام زيادة حجم الإنتاج؛
- انخفاض القوة الشرائية للعملة الوطنية أمام العملات الأجنبية ما يؤدي إلى ارتفاع ثمن الصادرات في الأسواق العالمية مما يفقدها القدرة على المنافسة. ومن ناحية أخرى، انخفاض حصيلة الدولة من العملات الصعبة يضعف الثقة في الإنتاج الوطني، ويمثل خطورة على البلدان النامية التي تعتمد في مواردها على الصادرات في تمويل ميزانياتها العامة؛
- يؤدي انخفاض القوة الشرائية إلى ارتفاع الواردات وبالتالي تخفيض حجم الاحتياطي النقدي من العملات الأجنبية، هذا الأثر يمثل خطورة على البلدان النامية التي تعتمد في مواردها على الصادرات في تمويل ميزانياتها العامة؛
- يترتب على التضخم حدوث المضاربات وارتفاع قيمة العقارات والمعادن النفيسة لعدم الثقة في العملة الوطنية وهروب الأموال الأجنبية من البلاد وعدم تشجيع الاستثمارات الأجنبية في البلاد
- يؤدي الإصدار النقدي الجديد إلى إعادة توزيع الدخل أو الثروة الوطنية بشكل غير عادل، حيث يزداد الأغنياء غنى والفقراء فقراً.²⁷

²⁷ حمزة طيبي، مرجع سابق ذكره، ص 355.

رابعاً الإيرادات من القروض العامة (الإيرادات الائتمانية)

يعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العمومية للدولة، وهو من الإيرادات الائتمانية. فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة بعد أن تكون قد استنفدت كافة إيراداتها العادية، فتلجأ إلى الاقتراض المحلي (الداخلي أو الخارجي)، وتزداد أهمية اللجوء إلى هذه المصادر التمويلية خاصة عند برمجة مشاريع استثمارية ضخمة من طرف الدولة في إطار تطبيق البرامج التنموية.

2 القروض العامة

2.1 تعريف القرض العام وخصائصه:

أ- تعريف القرض العام: القرض العام هو عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف أو من الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقاً لشروط العقد.²⁸

وفي تعريف آخر " :القرض العام هو عبارة عن مبلغ من النقود تسدينه الدولة أو احد أشخاص القانون العام من الأفراد أو البنوك أو الهيئات العامة أو الخاصة المحلية أو الدولية أو من الدول الأخرى، نظير تعهدها برد أصل القرض مع دفع فوائد سنوية محددة أثناء مدة سريان القرض.

ب- خصائص القرض العام: يتميز القرض العام بالخصائص التالية:

- التعهد بوفاء القرض هو الصفة الأساسية التي يتميز بها القرض العام عن إيرادات الدولة الأخرى .
- يتم الاكتتاب في القرض العام من قبل الأفراد والوحدات الاقتصادية الوطنية والهيئات الأجنبية بشكل اختياري كقاعدة عامة، بحيث تلتزم الدولة بالوفاء بأصل القرض والمزايا التي يتضمنها العقد، وبهذا تعتبر حصيلة القرض مؤقتة؛ بينما الضريبة تعتبر مشاركة إجبارية تدفع من طرف المكلفين وبشكل نهائي أي أنها لا ترد.
- يكتتب الأفراد والوحدات الاقتصادية في سندات القرض العام من خلال مدخراتهم الفائضة عن حاجاتهم الأساسية، وبالتالي فهو لا يؤثر على دخولهم، أما الضريبة فتقتطع من دخول المكلفين وبأشكال مختلفة؛ وبالتالي فهي تؤثر على دخولهم ومن ثم تؤثر على مستوى معيشتهم.
- قد تخصص حصيلة القرض العام، لغرض معين (لتغطية نفقات عامة معينة) وفقاً للقانون الذي يصدر بموجبه، بينما لا تخصص مبالغ الضريبة لتغطية نفقات معينة (طبقاً لمبدأ عدم التخصيص

²⁸ محمد خالد المهايبي، مرجع سابق ذكره، ص 57

الذي يسري على الجوانب المحاسبية لتنفيذ النفقات العامة) غير أن هذا التمييز بدأ يتلاشى تدريجيا في الفكر المالي الحديث، نظرا لعدم تخصيص حصيلة القرض لغرض معين، مع إمكانية تخصيص بعض الضرائب لأغراض محددة.

- غالبا ما تتم تغطية أعباء القرض العام من حصيلة الضرائب، والعكس غير صحيح؛ بمعنى أن عبء الضريبة لا يغطي من حصيلة القرض العام (لأن المقترض هنا هو الحكومة وليس الممولون).
- يؤثر التغير في سعر الضريبة على حصيلتها، بينما يؤثر سعر الفائدة المقرر على القرض على تحصيل مبلغه فأى ارتفاع في السعر الأول يؤدي بالمولدين إلى التهرب الضريبي؛ بينما الارتفاع في السعر الثاني يشجع المقرضين على تمويل القرض العام.²⁹

2.2 أنواع القروض العامة: تنقسم القروض إلى ثلاث أنواع رئيسية هي:

- أ- **تقسيم القروض من حيث المكتب،** يمكن تقسيمها إلى³⁰:
 - قروض اختيارية :وهي القروض التي يكتتب فيها الأفراد والهيئات العامة والخاصة الوطنية طوعية .
 - قروض إجبارية :وهي تلك القروض التي يكتتب فيها الأفراد والهيئات العامة والخاصة الوطنية جبريا، علما أن هذا النوع من القروض تكون داخلية فقط.
- ب- **تقسيم القروض من حيث فترة السداد:**
 - قروض قصيرة الأجل :وفترة سدادها لا تزيد عن 5 سنوات وتلجأ لها الدولة لمعالجة العجز في الموازنة وهنا لها صورتان هما:
 - حالة العجز النقدي: عندما يكون توازن الميزانية متحققا، لكن بعض الإيرادات متأخرة وعليه تصدر الدولة قروضا قصيرة الأجل تسمى سندات القصيرة.
 - حالة العجز المالي: في هذه الحالة تزيد النفقات العامة عن الإيرادات العمومية، وعليه تصدر الدولة قروضا قصيرة الأجل لفترة أطول من الأولى وتسمى سندات الخزينة غير العادية.
 - قروض متوسطة الأجل: يتميز هذا النوع من القروض بالسيولة وقلة عنصر المخاطرة لكنها أحيانا تزيد من مشكلة التضخم، تتراوح مدتها من 3 إلى 11 سنوات، ومن أمثلة القروض المتوسطة نجد السندات الحكومية.

²⁹ معيوف أحمد، مرجع سابق ذكره، ص 75.

³⁰ عادل العلي ، مرجع سابق ذكره ، ص 274 بتصرف.

- قروض طويلة: هي تلك التي تزيد مدتها عن 11 سنوات غالباً ما تتخذ أجال القروض حسب حالة السوق، أي المدة التي تحتاج فيها الدولة للأموال، وكذلك طبيعة المشاريع المعنية بالقروض ومركز الدولة المالي.

ت-تقسيم القروض من حيث مصدرها³¹:

- القروض الداخلية: وهي القروض التي تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية، بمعنى آخر هي القروض التي تحصل عليها الدولة من طرف الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المقيمين داخل إقليم الدولة هذا النوع من القروض لا يزيد ولا ينقص في الثروة الوطنية، كما لا يؤثر على سعر الصرف ولا على ميزان المدفوعات وإذا ما يؤدي فقط إلى إعادة توزيع الدخل.
 - القروض الخارجية: وهي القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية أي تحصل عليها من الخارج سواء كانت حكومية أجنبية، أو شخص طبيعي، أو معنوي أو المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي أو البنك العالمي.
- وتلجأ الدولة لهذه القروض بسبب نقص المدخرات الوطنية أو عجز في ميزان المدفوعات وهي على عكس القروض الداخلية من حيث إنها:

- تؤثر في الثروة الوطنية بالزيادة عند الإصدار غير أنها تؤثر بالنقص عند السداد،
- تحسن من سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات عند الإصدار، ولكنها تعمل العكس عند السداد.
- القرض الخارجي يمكن أن يؤدي إلى تدخل الجهة الدائنة في شؤون البلاد المدينة، سواء كانت هذه الجهة إحدى البلدان الأجنبية أو منظمة دولية³²

2.3 أسباب ودوافع اللجوء إلى القرض العام:

- من الدوافع التي تدعو الدول إلى اللجوء إلى الاقتراض العام ما يلي:
- الحالة التي تعجز فيها الإيرادات العادية من تغطية النفقات العامة وخاصة في حالة الالتزام والكوارث التي قد لا تكفي فيها الإيرادات العادية بسبب الظروف التي تمر بها الدولة.
 - عندما لا تستطيع الدولة زيادة الضرائب أو فرض ضرائب جديدة لتمويل النفقات العامة وذلك إما لأنها قد وصلت إلى حدها الأقصى بحيث لا يصح للدولة بعدها أن تلجأ إلى المزيد من الضرائب

³¹ خالد شخادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق ذكره

³² دغمان زهير ، مرجع سابق ذكره، ص ص 84-85.

والا أدى ذلك التدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة، أو لأنها قد يترتب عن زيادتها ردود فعل سياسية أو اقتصادية وخاصة عند الأسعار المرتفعة بالإضافة إلى طول إجراءات فرض الضرائب وتحصيلها لذا تلجأ الدولة إلى الاقتراض في مثل هذه الحالات بدل الضرائب.

• لرغبة الدولة في امتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد والمشروعات أي محاربة التضخم في الاقتصاد كأن تلجأ الدولة بخصم جزء من رواتب وأجور العمال والموظفين أو إلزام الشركات والمؤسسات خصيص جزء من أرباحها لشراء سندات القرض العام.

• لرغبة الدولة في الحصول على العملات الأجنبية وهذا خاص بالقرض الخارجي.

كما قد تلجأ الدول إلى القروض الاجبارية للأسباب التالية:

• حالات ضعف ثقة الأفراد في الدولة، حيث لو تركت القروض اختيارية لعزف الأفراد عن الاكتتاب فيها، ويكون هذا عادة في فترات عدم الاستقرار الاقتصادي أو الأزمات، حيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة اتجاه الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض.

• في حالة الحروب والأزمات والذي تحتاج معها إلى نفقات عامة لمواجهة هذه الأزمات وهي نفقات ضرورية، لذا تلجأ الدولة إلى القرض الإجباري عند عدم حصولها على الأموال الكافية لذلك.

• في حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار نتيجة تدهور قيمة النقود، فإن الدولة تلجأ إلى القروض الإجبارية من أجل امتصاص أكبر قدر من النقود السائلة لمحاربة التضخم.³³

2.4 شروط القرض العام:

هي مجموعة الأحكام التي تتعلق بإصدار القرض العام، ونذكرها فيما يلي:³⁴

(أ) - مبلغ القرض العام: أي القيمة التي يصدر بها القرض مبلغ القرض وفي بعض الحالات يكون غير محدد القيمة، وفي الحالة التي يكون فيها القرض محدد القيمة يقفل باب الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته أو انتهاء المدة المحددة للاكتتاب، أما في حالة القرض غير المحدد القيمة تلجأ إليه الدولة في حالة احتياجها لأموال ضخمة، وفي هذه الحالات، جميع الاكتتابات مقبولة مهما كانت قيمتها، ويحدث ذلك في أوقات الحروب والأزمات.

³³ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ذكره، ص 297 ت 298.

³⁴ رويحة عباس، تمويل عجز الميزانية العمومية في الجزائر، مذكرة ليسانس، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، ص 104-105.

(ب) - **شكل سندات القرض العام:** في أغلب الأحيان، يتخذ القرض العام شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها للجمهور في الاكتتاب العام، وتأخذ سندات القرض العمومي أحد الأشكال التالية:

- سندات اسمية، تشتمل على اسم مالكيها ولا يتم نقل ملكية هذه السندات إلا إذا تم تغيير البيانات الواردة في السجل، وتمتاز بتأمين المكتب فيها من السرقة والتلف وهي غير قابلة للتداول.
- سندات لحاملها، لا تحتوي على اسم المالك لها، وتتميز بأنها تتداول من شخص لآخر بدون اللجوء للإدارة، وهي تنتقل بالتسليم باليد لكن إذا تعرضت إلى التلف أو الضياع، فإن الدولة غير مطالبة بالتعويض.
- سندات مختلطة، هي وسيط بين السندات الاسمية والسندات لحاملها.

(ج) - **سعر الإصدار:** في هذه الحالة إما أن يصدر القرض العام بسعر التكافؤ أو بأقل من سعر التكافؤ. - إذا كانت قيمة السند 100 دج، وأصدرته الدولة بتلك القيمة، قيل أن القرض أصدر بسعر التكافؤ. - وفي حالة ما إذا أصدر بأقل من 100 دج مثلاً 90 دج، فنقول أن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ أي أن المكتب يدفع 90 دج عند الاكتتاب، وعندما تسدد له الدولة فإن يستلم 100 دج، والغرض من ذلك تحفيز الأفراد على الاكتتاب.

(د) - **سعر الفائدة:** تراعي الدولة في تحديده مجموعة من الاعتبارات، حالة الأسواق المالية، مركز انتمان الدولة، حجم مبلغ القرض، المدة واحتمال تغيير سعر الفائدة وتقوم الدولة بتعيين مواعيد دفع الفوائد وكيفية دفعها إما دفعة واحدة أو على أقساط.

(هـ) - **المزايا والضمانات المقررة للمكتتبين في القرض:** تمنح الدول للمكتتبين في القرض مجموعة من المزايا أو الضمانات، حتى تحفزهم على الاقتراض، وأهم هذه المزايا مكافئة السداد والتي تنقرر كمبلغ يضاف إلى القيمة الاسمية للسند المكتتب فيه، جوائز اليانصيب التي تعطى بطرق مختلفة لإجراء القرعة لبعض أصحاب السندات.، إعفاء السندات وفوائدها أحياناً من الضرائب، أو تأمين المقترضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود.

3 الآثار السلبية والإيجابية المترتبة عن القروض العامة³⁵

1 - الآثار السلبية: وتتمثل هذه الآثار في:

³⁵ محاضرات في المالية العامة، سنة ثانية ليسانس، المركز الجامعي عبد الحفيظ بالصوف، ميلة

- السداد بالعملة الصعبة، إذ أن الديون الممنوحة من الهيئات الرسمية يجب تسديدها بعملة البلدان المقرضة والدولارات بالنسبة لأغلبية الهيئات الدولية، لذا تضطر الدول عادة إلى اللجوء لقروض جديدة أو بتشجيع المنتجات الوطنية ويستدعي تشجيع الاستثمارات الدولية بمنحها امتيازات معتبرة (وصلت في الجزائر لحد التكفل بمصاريف المنشآت الضرورية للاستثمار والإعفاء لمدة 10 سنوات من الضريبة على أرباح الشركات بموجب الأمر 01/03 م 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار (ج ر 47) والذي تمت الموافقة عليه بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 21 أكتوبر 2001 (ج ر 62) ، كما شجع صندوق النقد الدولي إجراء تعديل في القطاع العام لحساب القطاع الخاص وهو ما انتهجته الجزائر بموجب الأمر 01/04 م 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها (ج ر 47).

- التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة من القرض: سبقت الإشارة إلى أن الدول المقرضة عادة ما تربط عملية القرض بالظروف السياسية والاقتصادية للدول المقرضة، وقد يصل ذلك إلى حد اشتراطها قيام هذه الدولة بإجراء تعديلات في النصوص القانونية والتخلي عن النهج الاقتصادي السابق، وهذا يعد مساس بسيادة الدول الداخلية وهذه التبعية المالية والسياسية وسيلة للإدماج الحتمي للعالم الثالث في الاقتصاد العالمي، لذا غالبا ما تلجأ الدول إلى الاقتراض من المنظمات والمؤسسات المالية الدولية.

- انها تؤثر سلبا على الميل للاستثمار حيث أن الدولة عادة ما ترفع سعر الفائدة كوسيلة لجذب الأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة، مما يجعلهم يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة.

- أنها تزيد من الأعباء على الخزينة العمومية نتيجة الامتيازات التي تقدمها الدولة للمكاتبين في القرض العام، وعادة ما تربط الدول الغنية منح القروض بضرورة تصريف منتجاتها نحو الدول النامية، وتراعي في ذلك نوعية نظام الحكم والظروف السياسية لذا تفضل الدول النامية للمنظمات الدولية دفعا للإحراج السياسي، وعادة ما تلجأ إليها الدولة عند عدم كفاية الادخار الوطني.

إذا سلبات القروض العامة يمكن تلخيصها فيما يلي:

• القروض الداخلية لا تمثل زيادة حقيقية للقوة الشرائية داخل الدولة، وعند التسديد يحول جزء من دخول الأفراد الذي حصلت عليه الدولة منهم عن طريق الضرائب إلى الأفراد المقرضين والمستحيي السداد، وبالتالي يستفيد أكثر من يحوز على سندات أكثر ولا يستفيد أكثر من له سندات أقل أو ليس له سندات إطلاقا، ما يؤدي إلى عدم عدالة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع.

محاضرات في المالية العمومية.....من إعداد: د/ جابلة صبرينة

- القروض الخارجية في حالة السداد تمثل عبئاً على ميزان المدفوعات، وإذا كانت موجهة للاستهلاك فالأجيال القادمة هي من تتحمل عبئها؛
- عند سداد القروض العامة، يؤثر بالسلب على بعض عناصر الإنفاق العام خاصة النواحي الاجتماعية، ويقلل القوة الشرائية للأفراد؛
 - يؤثر على الاستهلاك والادخار بالنقص، لأن مصدر القروض الداخلية هو جزء من دخول الأفراد، وفي ذلك نقص للاستثمار وزيادة الإنتاج؛
 - قد تلجأ بعض الدول لزيادة إصدار النقد بغرض سداد القروض العامة، ما ينتج عنه آثار تضخمية لها بالغ الضرر على أصحاب الدخل الثابتة؛
 - قد تعجز الدولة عن سداد القروض العامة، ما يضطرها إلى تغيير شروط السداد المتفق عليها سابقاً، ما يضعف الثقة في الدولة، مما يدفع الأفراد لعدم الاكتتاب في القروض العامة مرة أخرى؛
 - قد تعجز الدولة عن سداد القروض الخارجية، ما قد يعرضها للمساومة على سيادتها أو التبعية السياسية للدولة المقرضة، أو فرض قيود عليها.

2- الآثار الإيجابية:

- تلعب المؤسسات المالية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير دور هام في تجنب انهيار اقتصاد الدول التي تعرف عجز مالي وبالتبعية الحفاظ على الاستقرار الداخلي وقد مرت معظم الدول المصنعة حالياً كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا بمرحلة استعانت فيها برؤوس الأموال الأجنبية في القرن 19 من أجل الإسراع بتنميتها.
- صندوق النقد الدولي يساعد ويساهم في تعزيز حقوق الإنسان إذ بادرت الجماعة الدولية بتخفيض ديون الدول النامية بما يقدر بحوالي 76 مليار دولار سنة 1995 سعياً للحد من الفقر مثلما حدث مع بوركينا فاسو، رواندا الكاميرون وكمبوديا وأوغندا والفيتنام واشترطت الدول الكبيرة لمنح هذه المساعدات بضرورة احترام حقوق الإنسان.
- ومن أمثلة المؤسسات المالية الدولية نجد

- صندوق النقد الدولي (مؤسسة مالية دولية تأسست سنة 1944 بعد معاهدة "بريتون وودس" بهدف مساعدة الدول الأعضاء التي تعاني صعوبات في ميزانها التجاري ويضم كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تقريباً ، وتساهم الدول الأعضاء في الصندوق حسب قدراتها المالية ، ويمكن لأي دولة أن تحصل على قرض عادي دون شرط إذا لم يتجاوز 25% من حصة مساهمتها ، كما يمكنها الحصول

على قروض مشروطة لا تتجاوز في أقصى الاحتمالات ضعف حصتها والمقصود بالقروض المشروطة يعني أن على الدولة إتباع سياسة اقتصادية منبثقة عن توصيات صندوق النقد الدولي وتحت متابعته

- الصندوق الدولي للبناء والتعمير (مؤسسة مالية دولية تأسست سنة 1944 بعد معاهدة ب" بريتون وودس " لترتيب النظام النقدي الدولي بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وهو المؤسسة الدولية الثانية بعد صندوق النقد الدولي يمد الدول التي تعاني عجزا في ميزان مدفوعاتها بمساعدات قصيرة الأجل خاصة الدول التي تضررت من الحرب لتتمكن من إعادة البناء وقروض هذا البنك مشروطة ويعمل بتكامل مع صندوق النقد الدولي.

أما عندما يتعلق الأمر بإعادة جدولة الديون أي تأجيل وتمديد أجال تسديد الديون المستحقة خلال فترة زمنية معينة ليتم سدادها خلال فترة زمنية أطول مع زيادة في فوائد الدين الذي أعيدت جدولته فيتم اللجوء إلى نادي باريس بخصوص الديون الرسمية (وقد لجأت الجزائر إليه سنة 1994 واثّر ذلك إيجابيا على اقتصاد الجزائر بانخفاض تكاليف خدمة الديون من 82 % سنة 1993 إلى 42% في سنة 1995 إلى 31% سنة 1996، وإلى نادي لندن (اللجنة التوجيهية العامة للبنوك التجارية) بخصوص الديون التجارية (وقد لجأت إليه الجزائر سنة 1995 وغطى اتفاقها معه الديون المستحقة التسديد في 1997 أي ما يعادل 3.23 مليار دولار وأعيد جدولة هذه الديون إلى 15 سنة وكذا تحويل بعض الدين إلى أسهم في رأس المال) وهدف إعادة الجدولة هو ربح الوقت لان البلد المعني يتوقع تحسن ميزانيته .

إذا يمكن تلخيص أهم إيجابيات القروض العامة كما يلي:

- على اعتبار نفقات الدولة متكررة ومواعيد تحصيل الضرائب تتركز في موسم معين من السنة يصبح القرض هو الوسيلة الوحيدة لتغطية النفقات العامة حتى موعد تحصيل الضرائب.

- القروض التي تستخدم في العمليات الإنشائية والاستثمارية سوف تؤتي ثمارها للأجيال القادمة فيعتبر تأميننا لهم.

- في حالة الحروب والدفاع عن كيان الدولة والمواطنين والمحافظة على المشروعات الاقتصادية تشكل القروض أهمية بالغة في تغطية مصروفات الحرب حيث تعجز الإيرادات العادية عن مواجهة هذه المصروفات.

- في حالة الكوارث والأوبئة والزلازل العنيفة وما شابه ذلك مما يضر بالصالح العام، ولم تكن متوقعة، فإن القروض في هذه الحالة هي المنفذ لدرء الطوارئ.

- في الدول الرأس المالية تعتبر القروض العامة وسيلة فعالة في علاج خطر الدورة الاقتصادية في أوقات الكساد، تتدخل الدولة لزيادة إنفاقها على الاستهلاك والاستثمار بغرض تشغيل العاطلين الذي بدوره يؤدي إلى خلق الطلب الفعال الذي ينقذ الدولة من خطر الدورة الاقتصادية وتقادي الأزمات.
- في حالة التضخم تعتبر القروض أحسن الوسائل لامتصاص القوة الشرائية الزائدة فتتخفف كمية النقود المتداولة ما يقلل من حالة التضخم.
- القروض الأجنبية ضرورية لتمويل مشروعات استغلال الموارد غير المستغلة في الدول التي تعاني من نقص رأس المال.

3 تصنيف إيرادات الميزانية العمومية وفقا للقانون العضوي الجديد 15-18:

تعرف الإيرادات بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية الأعباء العامة بهدف إشباع الحاجات العامة وتعتبر جزء هام ومكمل لتمويل الانفاق العام.

أولا التصنيف حسب الطبيعة الإيرادات:

انطلاقا من المادة 15 من القانون العضوي الجديد 15-18 تم تصنيف الإيرادات العمومية إلى ثمانية أصناف (تسمى فئات طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 353_20 المحدد للعناصر المكونة لتصنيف إيرادات الدولة)، وتحمل هذه الفئات خانات (المستوى المبين للطبيعة النوعية أو الاقتصادية للإيرادات) كما يلي :

1 فئة الإيرادات المتحصل عليها من الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات تشمل الخانات التالية:

الإيرادات الجبائية: وتشمل كل من الضرائب على الدخل، الضرائب على رأس المال، الضرائب على الاستهلاك، الحقوق الجمركية والحقوق المماثلة وضرائب ورسوم أخرى، وناتج الغرامات.

الجبائية البترولية: الرسم المساحي، إتاوة المحروقات، الضريبة على دخل المحروقات، الضريبة على الناتج، الضريبة على أجر الشريك المتعاقد الأجنبي، الرسم على الدخل البترولي، الضريبة التكميلية على الدخل، الرسم على الأرباح الاستثنائية، الإتاوة الجزافية على الإنتاج المسبق، الرسم على حرق الغاز، الناتج على حقوق التحويل.

2 فئة مداخل الأملاك التابعة للدولة: وتشمل حقوق وأتاوى، مداخل الإيجار والاستغلال، ناتج التنازل عن الأصول المنقولة والعقارية، ناتج الخدمات الإدارية، وحقوق ومداخل أخرى.

3 فئة مداخل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى: تشمل ناتج أرباح البنوك والمؤسسات المالية، ناتج أرباح المؤسسات غير المالية، اقتطاعات وعوائد الأصول المالية الأخرى.

- 4 فئة المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الأتاوى.
- 5 فئة الحواصل الاستثنائية المتنوعة: الضرائب والرسوم غير المدرجة في الميزانية في الآجال المحددة، ناتج الرسوم غير المخصصة مسبقاً، إيرادات مختلفة غير معنية.
- 6 فئة مختلف حواصل الميزانية: الإلغاءات الكلية أو الجزئية على ديون الدولة، استرجاعات إلى الخزينة للمبالغ المدفوعة بغير حق، ديون الدولة التي لحقها التقادم نهائياً، حواصل استثنائية أخرى.
- 7 فئة الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا.
- 8 فئة الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة: الفوائد على السندات، نواتج القروض والتسبيقات والتوظيفات، القيم والحسومات والأوراق المالية بكل أنواعها، فوائد وحواصل أخرى.
- ثانياً تصنيف إيرادات الدولة حسب التخصيص (حسب الوجهة):**
- يعرض تصنيف إيرادات الدولة حسب التخصيص أي الوجهة إلى: الجماعات المحلية، الحسابات الخاصة للخزينة، صناديق الضمان الاجتماعي، هيئات تحت الوصاية، جهات أخرى.
- ثالثاً تصنيف إيرادات الدولة حسب التحميل المحاسبي:**
- يحدد تصنيف الإيرادات حسب التحميل المحاسبي طبقاً للتشريع والتنظيم المحاسبيين المعمول بهما.³⁶

³⁶ المرسوم التنفيذي رقم 20-353، مؤرخ في 14 ربيع الثاني، يحدد العناصر المكونة لتصنيف الإيرادات، الموافق 30 نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج العدد 73، ص ص 5-4

المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية

تمهيد:

المالية العمومية هي مالية الدولة المتجسدة في ميزانيتها العامة، والميزانية لا تخرج عن كونها بيان للنفقات والايادات العمومية اللازمة لتحقيق أهداف الدولة.

إذ تمثل الميزانية العمومية للدولة، في الوقت الحاضر، الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العمومية، لأية دولة من الدول، وقد احتلت هذه الدراسة جانبا هاما من الدراسات المالية، وذلك بالنظر لتطور حجم الميزانية العمومية، وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي، والاجتماعي، والسياسي، والمالي.

فالميزانية العمومية للدولة تتضمن تقديرا للإيرادات العامة والنفقات العمومية، عن مدة قادمة، فهي خطة مالية للدولة، تهدف إلى إشباع الحاجات العامة في ضوء الظروف والأهداف السياسية والاقتصادية والمالية القائمة في المجتمع، فهي المرآة التي تعكس نشاط الدولة وتعبّر عن دورها، إذ تعتبر وسيلة لا غنى عنها وأداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية و من ثم تحقيق أهدافها التنموية التوازنية في شتى القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية.

1 مفاهيم أساسية حول الميزانية العمومية:

أن التعرف على الميزانية العمومية يقتضي منا الوقوف على نشأتها و مفهومها و مبادئها:

1.1 نشأة الميزانية العمومية:

تعود فكرة الميزانية بمفهومها الحديث إلى إنجلترا ، حيث كانت نفقات المملكة تغطي من حاصلات لأملاك الملك الخاصة الذي كان يتكفل بذلك، واعتبرت هذه الإيرادات سرا من أسرار الدولة، لكن مع تزايد نفقات الدولة توالى الاحتجاجات مما اقتضى وضع حدود لسلطات الحاكم ، لتضع فيما بعد السلطات الملكية سنة 1215 وثيقة تنص على ضرورة استشارة الشعب قبل فرض الضرائب وجبايتها.¹

¹ عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان ط ١، 2005، ص 8

وفي عهد الملك شارل الأول ألح البرلمان على ضرورة أخذ موافقة مسبقة منه لفرض الضرائب ، ونتج عن ذلك صدور ميثاق إعلان الحقوق عام 1628 الذي أيد ووجب موافقة البرلمان عند فرض الضرائب، بالتالي زادت الضغوطات على تحديد سلطات الملك في الانفاق والجباية¹ ، ومع اقرا وثيقة إعلان الحقوق عام 1688 اتسعت نطاق إجازة البرلمان لتشمل جميع الإيرادات أيا كان مصدرها وكذا مختلف أوجه الانفاق وبالتالي لم تعد سرا من أسرار الدولة، ومع قيام الثورة الفرنسية عام 1789 تم ادخال العديد من التعديلات على فكرة ومضمون الموازنة العامة لتمتد بذلك حق السلطة التشريعية ليشمل الرقابة على ممارسة تنفيذ جباية الضرائب والأموال العامة، كما تضمن دستور سنة 1793 نصوصا تصرح بعدم فرض ضرائب إلا في سبيل المصلحة العامة ومنذ ذلك الحين بدأت الموازنة العامة في فرنسا تكتسب المفهوم الحالي للميزانية.²

1.2 تعريف الميزانية العمومية:

إن تعريف الميزانية لا يجد له تعبيرا موحدا وشاملا، إنما اختلف وتعدد فقد جاء تعريفها في العديد من القوانين والتشريعات والكتابات بعبارة عامة وخاصة أحيانا، كما أن مفهوم الميزانية العمومية على قدر كبير من المرونة ليتغير حسب دور الدولة وتوجهاتها ومستجداتها.

يمكن تعريف ميزانية الدولة بصفة عامة بأنها:

- عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية.³
- هي الغلاف المالي المخصص لمالية الدولة وهي بذلك تحمل حسابات النفقات العمومية والإيرادات العمومية، أي تسجل مختلف الضرائب ورخص الانفاق الخاصة بالدولة، وهي بيان يرخص ويناقش مسبقا وي طرح في قانون المالية، كما تعتبر من أدوات السياسة الاقتصادية.⁴
- الميزانية في معناها العام هي جرد النفقات المقرر تحقيقها خلال مدّة من طرف شخص أو مجموعة، وهي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الموارد وجميع

¹ فهمي محمود شكري ، الموازنة العامة ماضيها حاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 1990، ص 13.

² عبد اللطيف قطيش ، مرجع سابق ذكره، ص 11.

³ معيوف أحمد، مرجع سابق ذكره، ص 82.

⁴ Maurice Baslé ,le budget de l'Etat, 6eme Editions , Edition la decouverte, paris , 2000, p3.

الأعباء الدائمة، إذا فهي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع.¹

- الميزانية وثيقة يصادق عليها من طرف البرلمان في قانون المالية، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة.²

وقد عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها: "القانون المالي السنوي أي الصيغة التشريعية التي تقدر وتجزئ لكل سنة ميلادية مجموع إيرادات الدولة ونفقاتها آخذة بعين الاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي الذي تحدده لها"³

كما عرفها القانون البلجيكي بأنها: "بيان الإيرادات والنفقات العمومية خلال الدورة المالية".

في حين عرفها القانون الأمريكي بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة المالية وإيراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند تقديم واقتراح الجباية المعروضة فيها".

وبالنسبة للمشرع الجزائري، فقد عرفها قانون 84/ 17 المتعلق بقوانين المالية في المادة (6) بأنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، والميزانية وثيقة سياسية، مالية وقانونية.⁴

2 خصائص الميزانية العمومية للدولة:

من خلال تعاريف الميزانية العمومية للدولة الواردة أعلاه، يمكننا استخلاص الخصائص التالية:⁵

أ- الميزانية العمومية تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة (الصفة التقديرية):

تتضمن الميزانية العمومية للدولة توقعاً لمبالغ النفقات العمومية والإيرادات العمومية لمدة لاحقة غالباً ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للميزانية العامة أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الميزانية العمومية على دقة معايير التوقع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ، وتقليص

¹ يساعد علي، المالية العمومية، مطبوعات المعهد الوطني للمالية، الجزائر، 1992، ص 47.

² سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2000، ص 276.

³ عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق ذكره، ص 17.

⁴ خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص 64.

⁵ محمد خالد الخطيب، ومحمد خالد المهاني، مرجع سابق ذكره، ص 368-370.

الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للميزانية العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي.

فتقوم أجهزة الدولة المختلفة، بتقدير حجم النفقات العمومية والإيرادات العمومية، اللازمة من أجل تنفيذ السياسة المالية، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة وموزعة بين الإدارات العامة المختلفة، ومقسمة حسب أنواعها المتعددة، وبما يتفق مع أبعاد السياسة المالية للدولة.

ب- الميزانية العمومية تقدير معتمد من السلطة التشريعية (الصفة التشريعية)

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العمومية، لا يكفي وحده لتكون أمام ميزانية عامة للدولة؛ بل لا بد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الميزانية العمومية شرط أساسي لتنفيذها، ودون هذه الموافقة، تبقى الميزانية مشروعا مقترحا غير قابل للتنفيذ.

ويلاحظ أن موافقة السلطة التشريعية تنصرف بصفة أساسية إلى النفقات العمومية، ذلك أن موافقة ممثلي الشعب على النفقات العمومية، تعطي الحق للسلطة التنفيذية (الحكومة)، القيام بعملية الإنفاق حسبما هو محدد في الموازنة العامة، أما اعتماد السلطة التشريعية للإيرادات العامة فلا يعطي الحكومة حق الاختيار، بتحصيل أو عدم تحصيل الإيرادات العمومية، حيث أن الإيرادات العمومية واجبة التحصيل، استنادا إلى القوانين التي تفرضها، والوقائع التي توجبها (الضرائب) ومباشرة الدولة نشاطها الصناعي والتجاري ولكن ليس معنى إجازة السلطة التشريعية أن تنفرد هذه السلطة بمختلف خطوات الموازنة العامة، بل تقسم الاختصاصات بينها وبين السلطة التنفيذية، فاختصاص السلطة التنفيذية الإعداد والتنفيذ، واختصاص السلطة التشريعية الموافقة والرقابة.

وتختلف الإجراءات التفصيلية لاعتماد الموازنة العامة من دولة إلى أخرى وفقا لكثير من العوامل السياسية والتاريخية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، كما تختلف المدة اللازمة لإتمام إجراءات الاعتماد، ومن ثم يختلف الموعد الذي يجب أن يقدم فيه مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية.

ت- الميزانية العمومية خطة مالية لسنة قادمة:

تعتبر الميزانية العمومية من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفضيل اقتصادي، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة، خلال فترة زمنية قادمة هي السنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على تقديرات لكل من الإيرادات العمومية والنفقات العمومية، الأمر الذي يضيف عليها كذلك خصائص قانونية وإدارية وسياسية تنعكس بشكل واضح فيما تتطلبه من إجراءات، وما تقوم عليه تقديراتها من قواعد وأسس.

فالميزانية العمومية تعبير عن برنامج عمل للمستقبل يتضمن تقديرا لما تنوي الحكومة إنفاقه، وما تتوقع الحكومة تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة، وهذه هي الفترة التي اتخذتها جميع المشروعات العامة والخاصة، وتحديد أرباحها (المشروعات العامة والخاصة) ومقدار الفائض أو العجز في ميزانية الدولة، وهذا لا يعني أن تبدأ السنة المالية للدولة في تاريخ محدد بذاته، فلكل دولة أن تحدد بداية ونهاية عامها المالي، بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاقتصادية، وإمكاناتها الإدارية والعملية.

ث- الميزانية العمومية خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أن الحكومة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرامج المناسبة لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الميزانية العمومية لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة، لتحقيق الأهداف السنوية المرحلية أملا في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع. فالميزانية العمومية هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها البعيدة، وأداة الحكومة لتحقيق تلك الأهداف.

ج- الميزانية العمومية عمل إداري ومالي:

تتطلب الميزانية العمومية مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية، حتى تتمكن من خلالها من تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، فالموازنة من الناحية العامة هي من الناحية الإدارية والتنظيمية خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ، وتحت إشراف السلطة التشريعية

الممثلة للشعب، وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة، وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العمومية، المقررة في الميزانية العمومية.

3 مفاهيم مرتبطة بالميزانية العمومية: ¹

3.1 الاختلاف بين الموازنة والميزانية:

تستخدم كلمتي الموازنة والميزانية في مؤلفات وكتب المالية العمومية بشكل مترادف لتأدية نفس المعنى، حيث تدل كلمة موازنة التي هي مشتقة من وزن بمعنى ساوى وعادل على أن موازنة الدولة تتضمن تقديرات متعادلة للنفقات والإيرادات لسنة مالية مقبلة، وهي من الناحية اللغوية أقرب للصواب، أما كلمة الميزانية فهي كلمة محدثة شاعت في العصر الحديث والتي تقصد سجل تعادل فيه موارد الدولة ونفقاتها²، هذا من جهة؛

من جهة أخرى تعد الموازنة تقديرا في بداية السنة و تستخدم كأداة رقابة على العمل وبالتالي فهي تعتمد على التخطيط (تقديرية) وتعكس برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي ، أما الميزانية فهي مرحلة بعدية لمرحلة ما تم تحقيقه خلال السنة (فعلية)، من خلال الحساب الختامي للميزانية الذي هو عبارة عن بيان للنفقات و الإيرادات التي أنفقت و حصّلت فعلا عن فترة سابقة و بعبارة موجزة، إذا كانت الموازنة العامة نظرة توقعية على فترة قادمة أي أرقام تقديرية فإن الحساب الختامي للميزانية هو نظرة تسجيلية عن مدة ماضية، أي أرقام فعلية .

وبالنسبة للجزائر فإن الشائع في القوانين والتشريعات والمؤلفات والاصدارات في مجال المالية العمومية هو استخدام المصطلح الحديث أي الميزانية العمومية.

3.2 الاختلاف بين الميزانية العمومية والميزانية الخاصة:

- يعتبر الترخيص هو العنصر الذي يفرق بين الميزانية العمومية أي ميزانية الدولة والميزانية الخاصة أي ميزانية المؤسسة الخاصة، فبينما يلتقي الاثنان في أن كلاهما يحضر بنظرة مستقبلية وتوقعية للمبالغ المنتظر إنفاقها والمنتظر تحصيلها خلال فترة زمنية مقبلة تتحدد في الغالب بسنة واحدة، فإنهما

¹ محمد عباس محرز، مرجع سابق ذكره، ص ص 384-387.

² مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص تدبير المالية العمومية، جامعة أب بكر بلقايد، تلمسان الجزائر، 2011، ص 22.

يختلفان من حيث أن للأولى نظرة توقعية عامة، بينما الثانية نظرة توقعية خاصة، هذا فضلا عن أن الميزانية العمومية تتضمن عنصر الإقرار أي ترخيص السلطة التشريعية، بينما لا تتطلب الميزانية الخاصة مثل هذه الرخصة¹.

3.3 الميزانية والمحاسبة الوطنية:

- إن اجتماع العنصرين، التوقع و الرخصة، هو الذي يفرق بين ميزانية الدولة و الميزانية الوطنية حيث تهتم الدول حاليًا بإعداد ما يسمّى الميزانية الوطنية أو الاقتصادية، و هي عبارة عن التقديرات الكميّة المتوقعة للنشاط الاقتصادي في مجموعه، أي في القطاعين العام و الخاص و في علاقاته الداخلية و الخارجية خلال فترة مقبلة، و ذلك من خلال التوقعات الخاصة بحجم الدخل الوطني في هذه الفترة و تكوينه و تداوله، بمعنى آخر إذا كانت ميزانية الدولة تعكس مختلف أوجه نشاط الدولة وحدها كشخص معنوي في فترة مقبلة بتوقع ورخصة في نفس الوقت، فإن الميزانية الوطنية تعكس مختلف هذه الزوايا في الأمة كلّها، بما فيها الدولة لكن بتوقع فحسب.

وعلى ذلك لا يمكن أن تحلّ الميزانية الوطنيّة محل ميزانيّة الدولة، شأنها في ذلك شأن ميزانيّة الدولة التي لا يمكن أن تحل محل ميزانيّة أي مشروع خاص، فدور الميزانية الوطنيّة يقتصر، إذن على كونه مجموعة البيانات الأساسيّة التي يمكن على أساسها إعداد ميزانيّة الدولة، فهي لوحة القيادة للحكومة عند إعدادها لسياستها الاقتصادية، بصفة عامّة وميزانيّة الدولة بصفة خاصّة.

3.4 الميزانية العمومية وقانون المالية:

يعتبر قانون المالية الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية العمومية للدولة، بمعنى هو عبارة عن وثيقة مالية سنوية تتضمن الميزانية العمومية، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة، والذي يتم من خلاله أيضا تأسيس أو إلغاء ضريبة أو اقتطاع اجباري²

4 مبادئ الميزانية العمومية:

لقد اتفق علماء المالية العامة على أن إعداد الميزانية العمومية للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من المبادئ ونميز فيها بين المبادئ التقليدية والحديثة بالنسبة للجزائر أي قبل وبعد صدور القانون العضوي الجديد 15-18 كما يلي:

4.1 مبدأ السنوية:

¹ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، الجزائر، 2015، ص 319.

² مفتاح فاطمة، مرجع سابق ذكره، ص 22.

تعتبر فترة السنة هي المدة المثلى لتحديد الإنفاق العام والإيرادات العامة، فإذا أعدت لمدة أطول من ذلك فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية لما في الحياة الاقتصادية والسياسية من تقلبات يصعب التكهّن بها لمدة أطول من السنة، وإذا قلت المدة عن السنة فسيؤدي ذلك إلى إمكانية إعداد ميزانيات لا تعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي الإجمالي في الدولة، فلو تصورنا مثلا أن النفقات تتركز في فترة الشتاء باعتبارها أكثر فترات السنة نشاطا وأن الإيرادات تتركز في فترة الصيف باعتبارها فترة تحصيل الضرائب هنا لا يمكن موازنة نفقات و إيرادات الدولة، كما أن إعداد الميزانية يتطلب أعمال مرهقة للأجهزة التنفيذية والتشريعية فلا يجب أن تتم في فترات مقاربة¹.

تختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى فمثلا في مصر والولايات المتحدة الأمريكية تبدأ السنة المالية من أول جويلية وتنتهي في آخر جوان من السنة التالية، أما الجزائر فالسنة المالية تتطابق مع السنة المدنية أي تبدأ من أول جانفي إلى غاية 31 ديسمبر².

يعتمد نظام الميزانية المتعدد السنوات الذي تبنته الجزائر في تنفيذ الأعباء على مبدأ السنوية ، حيث أن هذا النظام يمتد على أساس البعد الخماسي طبقا للمادة 05 من القانون العضوي الجديد 15-18 كما يلي:

"يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الإيرادات والأعباء ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء".³

استثناءات المبدأ: إن لمبدأ السنوية استثناءات ذلك أن الميزانية تشكل مخططا لنشاط الدولة لا يمكن أن يكون لها أفقا سنويا لكون نشاط الدولة متعدد السنوات ويظهر هذا من خلال:

• **ميزانية الاثني عشرية (الميزانية الشهرية المؤقتة) :**

في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه أي عدم المصادقة في الأجل المحددة، عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة، فإنه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:⁴

¹ حسين مصطفى حسين، المالية العمومية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2، الجزائر، 1987، ص 76.

² بساعد علي ، مرجع سابق ذكره، ص 81.

³ المادة 05 من القانون العضوي الجديد 15-18 الفقرة الأولى.

⁴ المادة 78 من القانون العضوي الجديد 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.

- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية السابقة، وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

• **ترحيل الاعتمادات:** تقتضي هذه التقنية إمكانية تجديد صلاحية الاعتمادات المالية التي لم تستهلك للسنة الماضية ، غير أنها تختلف باختلاف وضعية الاعتمادات، حيث يتم ترحيل اعتمادات التجهيز بطريقة آلية من أجل إتمام تنفيذ المشاريع لأن مدتها تفوق السنة، أما اعتمادات التسيير فهي تحتاج إلى رخصة تشريعية.

• **رخص البرنامج:** رخص البرنامج استثناء آخر لمبدأ السنوية، وتنشأ رخص البرنامج لأن عمليات الاستثمار وإنجاز المشاريع الكبرى يستغرق إنجازها عدة سنوات، بينما الميزانية تنتهي خلال سنة وبهذا فلا يتمكن المسير من دفع المبلغ الإجمالي لأن هذا الأخير لا يتقرر إلا عند الانتهاء من الأشغال.

ويميز النظام المالي الجزائري بين رخص البرامج واعتمادات الدفع، حيث تسجل كل من نفقات التجهيز ونفقات الاستثمار والنفقات الرأسمالية على شكل رخص برامج AP والتي تمثل الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة ، حيث تنفذ الرخص باعتمادات الدفع CP التي تمثل التخصيصات السنوية التي يمكن للأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها وحسب نص المادة 35 من ق.ع 18\15 فإن الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان سنة مالية لا تخول الحق في استمرارية سريانها في السنة المالية الموالية.

لكن حسب نص المادة 36 من ق.ع 18\15 يمكن الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج ما، خلال السنة الموالية وفي نفس البرنامج وذلك في حالة رفض استثنائية ومبررة قانونا، حيث نصت المادة على أنه يجب أن يتم هذا التنفيذ قبل انقضاء الفترة التكميلية التي لا تتعدى مدتها تاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الموازنة ولا تعني هذه الفترة إلا التنفيذ المحاسبي للموازنة للعلم

فإن التنفيذ المحاسبي يعنى به الاستمرار في عملية الدفع فقط للأعباء التي سبق وأن تم الالتزام بها خلال السنة المعنية، دون أن يشمل ذلك التزامات جديدة على عاتق السنة المنقضية.¹

- **قوانين المالية التكميلية** وهي التي تسلك نفس مسار قانون المالية الأساسي، وتأتي لتكمل أو تعدل أو تنشئ أو تلغي بندا من بنود قانون المالية الأساسي.²

4.2 مبدأ وحدة الميزانية:

يقضي هذا المبدأ بأن تدرج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في موازنة واحدة وتظهر في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية.³

وحسب مقتضيات هذه القاعدة، فإن جميع الإيرادات تدرج في الجدول الخاص بالإيرادات، وجميع النفقات تذكر في الجدول الخاص بالنفقات، ويكون الجدولان منفصلين، وغير متداخلين، ويظهران في وثيقة واحدة.

يعترض قاعدة الوحدة عارضان:

الأول يتعلق ببعض المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، هذه المرافق تحتاج إلى رؤية محاسبتها مرسومة في ميزانية خاصة، تمكن من تقدير جيد لمردوديتها و يمنحها إمكانيات التمويل الذاتي، إذ يتعارض تقدير المردودية مع دمج إيراداتها و نفقاتها ضمن الميزانية العامة، فلم يعد من الممكن أن تدرج نفقات السلطات العامة والقضاء و قوات الأمن وغيرها من النفقات العمومية الإدارية البحتة في ميزانية واحدة إلى جانب النفقات الخاصة بالمصالح الصناعية و التجارية و الاستثمارية، التي لها أوضاع خاصة و حاجات خاصة، كما أنه لم يعد من الممكن أن تطبق على نفقات الدولة قواعد و أصول واحدة.

والثاني يشير إلى أن عملية الجمع ليس لها أية قيمة إذا كانت تجمع مبالغ ليس لها نفس الطبيعة، كأن تضم نفقات مؤقتة مع نفقات ذات طابع نهائي، نفس الشيء بالنسبة للإيرادات، أخذا بعين الاعتبار الاعتراضين المذكورين هناك تعديلا مزدوجا تم تقريرهما داخل قانون المالية، وذلك

¹ مصطفى شيرة امحمد، أهمية اصالح النظام الموازي في ترشيد النفق العام للجزائر، رسالة دكتوراه في علوم التسيير، مالية ومحاسبة، جامعة الجزائر 3، سنة 2022، ص 209

² مفتاح فاطمة، مرجع سابق ذكره، ص ص 68-69.

⁴ عباس محرز، اقتصاديات المالية العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 398

بإخراج الميزانيات الملحقه من جهة و إنشاء الحسابات الخاصة بالخزينة من جهة أخرى بعيدين ومنفصلين عن الميزانية العامة لكن دائما في إطار قانون المالية.¹

استثناءات المبدأ: هناك استثناءات لمبدأ وحدة الميزانية وتتمثل في:

- **الميزانية الملحقه:** يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة وذلك كالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع باستقلال مالي، ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية، ويبرر وجود هذه الميزانيات أنها تعطي الحرية للمرافق العامة في مزاوله أعمالها دون التقيد بالروتين الإداري حتى تستطيع مباشرة النشاط التجاري وهي ميزانيات يستند عليها حسن سير هذه المرافق العامة، وهي مستقلة تلحق بميزانية الدولة.²
- **الحسابات الخاصة للخزينة العمومية:** الفكرة التي كانت وراء إنشاء الحسابات الخاصة بالخزينة أن كل دخول للأرصدة ليس بالضرورة إيراد، كما أن أي خروج للأموال من الخزينة ليس حتما نفقة، لهذا فإن حركة الأرصدة المؤقتة يجب أن تتم محاسبتها منفصلة، ليعطي ذلك وضوحا أكثر لوثيقة الميزانية.

وفي الجزائر تبين الحسابات الخاصة للخزينة العمليات التي تدخل في مجالات خاصة مبررة بالمرونة في التسيير، وتتعلق هذه الحسابات بعمليات وليس بخدمات أو هيئات، ويتم فتح هذه الحسابات أو غلقها بموجب قانون المالية.³

حيث صنف القانون العضوي 15-18 الحسابات الخاصة بالخزينة إلى ستة أصناف⁴، حيث يمكن توضيح هذه الحسابات كما يلي:⁵

الحسابات التجارية: هي الحسابات التي ترسم العمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري الممارسة بصفة ملحقة أي ثانوية من طرف المصالح العمومية للدولة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

¹ حسن عواضة ، علم المالية العمومية، منشورات دار الطليعة، بيروت، 2013، ص 71.

² عباس محرز ، مرجع سابق ذكره، ص 401.

³ المادتين 41 و 42 من القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.

⁴ المادة 43 من القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية .

⁵ المواد 50، 52، 55، 56 و 57 من القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.

حسابات التخصيص الخاص : ترسم هذه الحسابات بصفة أساسية العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية ، بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية.
مثل :صناديق تشغيل الشباب.

حسابات التسبيقات : ترسم هذه الحسابات عمليات منح التسبيقات أو استرجاعها التي يرخص للخزينة بمنحها لمدة لا تتجاوز السنتين لصالح المؤسسات العمومية الوطنية، الجماعات المحلية الميزانيات الملحقه وهي دون فائدة أصلا إلا إذا نص قانون المالية على حكم مخالف، وعند تجاوز هذا الأجل يجب تحويل التسبيق إلى قرض بفوائد، و لهذا فإن حسابات التسبيقات تشكل أهم الحسابات الخاصة.

حسابات القروض : تتضمن عمليات القرض المقدمة من طرف الدولة بعنوان عملية جديدة أو تحويل التسبيقات وتكون منتجة للفوائد ما لم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك.

حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية : تدرج في هذه الحسابات العمليات المنجزة طبقا لاتفاقيات دولية مصادق عليها قانونا.

حسابات المساهمة والالتزام: تخصص لتسجيل الأسهم الصادرة عن المؤسسات العمومية الناتجة عن عمليات توحيد وتحويل مستحقات الخزينة التي تحوزها عن المؤسسات العمومية، وكذا عمليات الاكتتاب والتسديد والتنازل وإعادة شراء السندات التساهمية والالتزامات.

حسابات العمليات النقدية : تبين إيرادات ونفقات ذات طابع نقدي ، وتكتسي التقييمات المتعلقة بالإيرادات وتقديرات النفقات طابعا بيانيا، بالنسبة لهذه الفئة من الحسابات.

4.3 مبدأ الشمولية أو العمومية:

يقضي مبدأ الشمولية بإظهار كافة الإيرادات والنفقات مهما كان حجمها في ميزانية الدولة، حيث تتضمن الميزانية قسمين :أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر، وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

وحسب ما نصت عليه المادة 14 من القانون العضوي الجديد 15-18 فإن مجمع الإيرادات والنفقات يقيد ضمن حساب وحيد يشكل الميزانية العمومية للدولة ، وبالتالي يقصد بهذا المبدأ أن تكون ميزانية الدولة

شاملة لجميع اعباءها وجميع إيراداتها دون أي مقاصة بينهما، بمعنى أن يذكر في الميزانية واردات الدولة كافة أيا كان مصدرها وابعاءها مهما كانت أنواعها وترتب على هذا المبدأ نتيجتين هما:

1/ قاعدة عدم التخصيص: يقصد بهذا المبدأ ألا يخصص نوع معين من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معين من النفقات، والسبب وراء اعتماد هذا المبدأ هو أنه إذا قلت حصة الإيراد المخصص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصص لهذا الإيراد، وإذا زاد الإيراد سوف يؤدي إلى إسراف في الإنفاق، وقد ورد في قانون المالية وبموجب المادة 38 من القانون العضوي 15.18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية بأنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة، ويستعمل مجموع الإيرادات أي المبلغ الكلي للحواصل لتغطية جميع نفقات الميزانية دون التقليل بين الإيرادات والنفقات.¹

استثناءات القاعدة: حسب المادة السابقة الذكر فإنه يمكن أن تستثنى من هذه القاعدة أسلوبين :

الحسابات الخاصة للخزينة، و الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية العمومية للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية.

2/ قاعدة تخصيص الاعتمادات: يقصد بها تخصيص أعباء مرفق معين في الزمان والمكان بعد ذلك تحدد الاعتمادات المالية الكافية لها.

4.4 مبدأ التوازن:

نقصد به وجوب تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العمومية، لأنه إذا زاد إجمالي النفقات عن إجمالي الإيرادات الميزانية في حالة عجز، أما إذا زاد إجمالي الإيرادات عن إجمالي النفقات فهذا يحدث فائض في الميزانية².

5. المبادئ الحديثة للميزانية العمومية: ظهرت في صميم الإصلاح الميزانياتي

5.1 مبدأ الصدق الميزانياتي: يتمثل في إطلاع المواطنين والمجتمع المدني على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، إضافة إلى توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثقة والآنية الخاصة بالنشاطات

¹ المادة رقم 38 من القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية

² يساعد علي، مرجع سابق ذكره، ص ص 65-66.

والسياسات المالية المتخذة من طرف الحكومة مع ضمان الوصول إليها بشكل سهل ومبسط بفعل دور الرقابة.

ويتجسد هذا المبدأ وفق المادة 70 من ق ع 15_18: تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها.¹

5.2 مبدأ المسؤولية: بالنسبة للمسيرين من خلال تقديم مزيدا من الحرية في التصرف مقابل المساءلة، خصوصا مسؤولية السلطة التنفيذية امام البرلمان يتجلى ذلك في قانون المتضمن تسوية المالية الذي عبارة عن وثيقة تتضمن تنفيذ ميزانية الدولة يصادق عليه البرلمان.

5.3 مبدأ الاستقرار: إن أهداف الميزانية والديون العامة تندرج في إطار مالي متوسط الأجل مع تحديثها دوريا، وهو الأمر الذي يتطلب قدرا من الاستقرار في المعادلات الضريبية وغيرها من الاقتطاعات الإجبارية، لذا لا بد أن يقابلها نص قانوني يلزم تنبؤات أو تقديرات للسنوات المقبلة.

5.4 مبدأ الأداء: يشترط القانون على السلطة التنفيذية أن تقدم للبرلمان وعند إيداع قانون المالي السنوي، معلومات عن الأداء السابق والمخطط له وهو ما يتجلى في قانون تسوية الميزانية.

يتمثل الأداء في القدرة على تحقيق يشترط القانون على السلطة التنفيذية أن تقدم للبرلمان وعند إيداع قانون المالي السنوي، معلومات عن الأداء السابق والمخطط له وهو ما يتجلى في قانون تسوية الميزانية.

يتمثل الأداء في القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة على غرار:

5 تحسين النجاعة الاقتصادية والاجتماعية للبرامج العمومية.

6 دعم فاعلية التصرف العمومي.

7 تأمين جودة الخدمات المسداة.

6. أنواع الميزانية العمومية:

ظهرت للميزانية عدة أنواع نظرا للتطورات التي مرت بها ويمكن ذكرها على حسب تسلسلها التاريخي كما يلي:

¹ المادة رقم 70 من القانون العضوي الجديد 15-18

6.1 الميزانية التقليدية = ميزانية البنود:

مفهومها: هي أقدم صورة للميزانية تمتاز بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، حيث تعرف على أنها ميزانية تنفيذية شاملة بتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف وتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الرأسمالية والجارية، لتصنف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها.¹

مميزاتها وعيوبها : تمتاز ميزانية البنود بسهولة استخدامها وفهمها لوجود تعليمات ونماذج واضحة تساعد على تجميع البيانات، وسهولة إعدادها وإجراء المقارنات للنفقات والإيرادات خلال سلسلة زمنية ، كما تمتاز بسهولة إحكام الرقابة عند التنفيذ وتوزيع النفقات على البنود لكونها واضحة ومحددة، ويعاب على هذه الميزانية أنها لا تهتم بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، حيث لا تكون متصلة ببرنامج أو خطة معينة للتنمية، كما أنها لا تهتم بالآثار السلبية لقصور اعتمادات الانفاق في تحقيق الأهداف بل تركز فقط على عدم تجاوز حدود هذه الاعتمادات، فالتركيز على بنود الانفاق وليس الأهداف والنتائج فتح الباب على مصرعيه لتفشي الفساد الإداري.

6.2 ميزانية الأداء والبرامج:

مفهومها: ظهرت نتيجة التطور الوظيفي للميزانية العامة للدولة ، إذ تحاول هذه الميزانية أن تتحاشى القصور في ميزانية البنود من خلال إظهار المقارنة بين المدخلات التي يتم الانفاق عليها في إطار الميزانية ، وبين المنتجات التي تتحقق من هذا الانفاق و يطلق عليها كذلك ميزانية البرامج أو ميزانية الانجاز، لأنها تحاول الاجابة على : ما هي الأهداف الرئيسة المراد الوصول إليها؟ كيف يمكن تحديد الأهداف وبرمجتها؟ وما مكانتها وعلاقتها بسياسة الدولة؟

تقوم هذه الميزانية على أسس رئيسية تتمثل في التخطيط أي التنبؤ، البرامج بفروعها ونشاطاتها، تحليل البدائل لاتخاذ القرارات ثم تقييم البرامج لتحسين عمليات تنفيذها.² مزاياها وعيوبها:

إعطاء صورة دقيقة عن حجم الانفاق الحكومي، مع رفع كفاءة أداء أجهزة الرقابة المالية والإدارية، كما تمتاز بمرونة توزيع المخصصات على المهام والأنشطة وفقا لأهميتها بما يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للموارد، أما فيما يخص الانتقادات الموجهة لهذه الميزانية فيتمثل في صعوبة تحديد الأهداف لجميع

¹ مفتاح فاطمة ، مرجع سابق ذكره، ص 32.

² فليح حسن خلف، المالية العمومية ، 2008، مرجع سابق ذكره، ص 317.

الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا، اضافة لارتفاع تكاليف تطبيق هذا النوع من الموازنة لكونها تتطلب معلومات عديدة يصعب توفيرها مع صعوبة تطبيقها إذ تتطلب أنظمة محاسبة ومتابعة معقدة.¹

6.3 ميزانية التخطيط والبرمجة:

مفهومها: تركز هذه الميزانية على التخطيط، وعلى ضرورة الربط بين التخطيط والموازنة العامة بهدف توفير المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمفاضلة بين البرامج البديلة واتخاذ القرارات المناسبة والتي تسعى إلى استخدام الامكانيات المالية المتاحة بكفاءة وفعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من المواطنين.
مزاياها وعيوبها:

تمتاز بتحديد أهداف الوطنية تحديدا واضحا وترتيبها حسب الأولويات وترجمتها لمشاريع قابلة للتنفيذ، كما تمتاز بتحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات على أسس موضوعية ، مع تقوية الترابط بين أجهزة التخطيط وأجهزة الموازنة العامة.²

لكن يصعب على هذا النوع من الميزانية تحديد وحصر أهداف الحكومة التي يمكن الموافقة عليها من كافة الأطراف، مع صعوبة قياس الأهداف والتكاليف والمنافع، كما تعتمد هذه الميزانية على تحديد الأهداف دون تحديد الوسائل التي تمكن من تحقيقها، بالتالي انفصال السياسة المالية عن الواقع العملي.

6.4 ميزانية الأساس الصفري:³

مفهومها: تقوم هذه الميزانية على أساس أنه عند وضع تقديرات الموازنة لأي بند من بنود الانفاق أن نبدأ من نقطة الصفر، أي دون الرجوع إلى تقديرات العام السابق أو حجم النشاط السابق ، بل نضع تقديرات وفقا للظروف المتوقعة وليس بمجرد التغيير في التكاليف من عام لآخر، لكن هذا لا يعني أيضا أنه نبدأ من الصفر تماما عند إعداد الموزنة وإنما يقصد به العمل الإداري يتطلب التخطيط الدقيق وإعادة النظر في البرامج والمشروعات التي كانت تنفذ لاستبعادها
مزاياها وعيوبها:

¹ محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع ، ط 1 عمان ، 2008 ، ص 222.

² محمد شاكر عصفور ، مرجع سابق ذكره، ص 238

³ عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العمومية، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، مصر، 2005، ص ص 164 - 169 .

يستند هذا النوع من الموازنة إلى فكر علمي منطقي متقدم يساعد على الابداع والابتكار والتخلص من الروتين الحكومي، مع ممارسة التقييم والمراجعة باستمرار للقرارات الاستراتيجية للإدارة الحكومية والتكيف مع الظروف غير المستقرة وتوفير أفضل الظروف.

لكن تواجه هذه الميزانية صعوبة إعداد معدلات الأداء خاصة في مراحل إعداد القرار ودراسة البدائل و تكلفة كل منها من أجل اختيار أفضلها، إضافة إلى صعوبة الربط بين التخطيط طويل الأجل و الموازنة من حيث تقسيم الخطة إلى خطط سنوية مرحلية ومن ثم صعوبة تطبيق الأساس الصفري عليها.

7. أهمية الميزانية العمومية: يجب ألا تعتبر الميزانية العمومية مجرد بيان تقديري إحصائي لنفقات الدولة، وإيراداتها فقط فهي ليست وثيقة تدون فيها أرقام بمبالغ مالية موزعة على بنود أصول، وخصوم يجري تنفيذها أو جبايتها أو إنفاقها خلال فترة زمنية محددة.

فقد أوضح الاقتصادي الشهير R.A. Musgrave من خلال نظريته للمالية العامة، أن لسياسة الميزانية ثلاث وظائف رئيسية هي:

وظيفة التخصيص: من خلال البحث عن إشباع الحاجات العامة عن طريق النفقات العمومية.

وظيفة إعادة التوزيع: والتي تتم من خلال إعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة في توزيع الثروة عن طريق الجباية والتحويلات الاجتماعية.

وظيفة الاستقرار: من خلال محاولة التدخل في بعض الظروف الاقتصادية وذلك بتحريك قوى الطلب الفعلي وسوق العمل وبالتالي معدلات النمو على المدى الطويل، هذا بانتهاء سياسات تدعم بعض النشاطات كدعم السياسة الصناعية.

تبحث الحكومة إذا من خلال وضع استراتيجية لميزانياتها عن توزيع الامكانيات (الوسائل) المالية بين هذه الوظائف الثلاث وهذا حسب الوضع الاقتصادي والسياسي¹، والميزانية من خلال هذه الوظائف تحقق أهمية كبرى في مجالات متعددة كما يلي:

7.1 من الناحية المالية: فالميزانية العمومية تعتبر مرآة تعكس الوضع المالي للدولة، تفصل الموارد المالية بأنواعها التي سيتم توفيرها خلال سنة مقبلة من ضرائب، ورسوم، ونقود ورقية جديدة وأرباح وعملة صعبة ودخول نقدية من مشروعاتها الزراعية، والصناعية والتجارية وغيرها من الموارد المالية، وتفصل

¹ مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير في تدبير المالية العمومية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011، ص 42.

كذلك أوجه الإنفاق للقطاعات والوزارات والدوائر والأقسام وغيرها من القطاعات الحكومية، مما يوفر للدولة قدرا أكبر من التعرف على حقيقة أوضاعها المالية الداخلية، والخارجية، وثم الحكم على سلامة مركزها المالي، وما إذا كانت الميزانية العمومية تتمتع بعجز أو فائض مما يؤهل الدولة للتدخل لتحقيقوازن الاقصادي والاجتماعي، و كما يراها البعض فالميزانية هي مؤشر الوضع المالي للدولة، وهي البوصلة التي تهدي بها الدولة للاطمئنان على مركزها المالي، واتجاهه نحو الإيجاب أو السلب¹.

7.2 من الناحية الاقتصادية: تزداد أهمية الموازنة العامة للدولة من الناحية الاقتصادية في الدول التي تسعى إلى توجيه اقتصادياتها من خلال تخطيط الاستثمار و الإنفاق، إذ تعدو الموازنة حينئذ أداة أساسية من أدوات التخطيط الحكومي، ويتم ربطها بصورة واضحة بالخطة القومية للدولة بحيث يتم تحديد حجم الاستثمارات العامة و توزيعها على مختلف أبواب و فصول الموازنة من واقع هذه الخطة، كما أصبح الهدف من الموازنة العامة هو السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي ، إذ يستخدم التحليل الاقتصادي الحديث المالية العمومية خاصة عجز الميزانية العمومية كأداة لتحقيق توازن الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل، ففي حالة التضخم يستخدم الفائض لسحب القوى الشرائية للحد من الطلب الفعلي ،أما في حالة الكساد فيستخدم العجز المنظم لرفع القوة الشرائية.

7.3 من الناحية السياسية: فانه على الحكومة قبل ممارسة أعمالها السيادية و نشاطاتها المالية والاجتماعية لابد من أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية على قانون الميزانية، لأنه يعتبر إنذارا بل وترخيصا لان تباشر أعمالها ومنها تحصيل الضرائب من الأفراد، و إنفاقها على تسيير مرافقها، ومن ثم فدون الإذن تقف الحكومة مشلولة عاجزة عن مزاوله أعمالها، وتبقى في حاجة ماسة وملحة لان تعطيها السلطة التشريعية هذا الإذن، مما يضع بين أيدي نواب الأمة ورقة رابحة يضغطون بها على وزراء الحكومة لتنفيذ ما يطلبه منهم نواب الأمة.

7.4 من الناحية القانونية: يكفي للتدليل على ذلك أن نذكر أن الموازنة لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية و صدور قانون يربطها، غير أنه من الضروري أن ننبه في هذا المجال أن الموازنة تعتبر بالرغم من ذلك عملا إداريا محضا، و ليس قانونا، فهي من حيث الموضوع لا تقرر قواعد عامة و دائمة مثلما هو الحال في التشريعات، و هي من حيث الشكل لا تعد أيضا تشريعا، إذ أنها لا تعدو أن تكون مجرد وسيلة تستخدمها الحكومة لتنظيم إيراداتها و نفقاتها خلال مدة محددة، أما

¹ دغمان زوبير ، مرجع سابق ذكره، ص 100.

الجانب التشريعي للموازنة فيقتصر على قانون ربطها و هو يعتبر عملا تشريعيا من حيث الشكل فقط، نظرا لصدوره عن السلطة التشريعية، أما من حيث الموضوع فهو لا يعدو أن يكون عملا إداريا محضا لأنه لا يحتوي على أية قاعدة عامة جديدة.¹

7.5 من الناحية الاجتماعية : حيث تستخدم الميزانية العمومية كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة ، لتحقيق اصلاحات هيكلية من أجل تحقيق الأهداف والأغراض الاجتماعية وضمان الترابط والتوازن الاجتماعي بإزالة التفاوت في الدخل بين فئات المجتمع الواحد، فقد تستخدم سياسة إحداث فوائض في الميزانية العمومية بفرض ضرائب تصاعدية على أموال الأغنياء وأصحاب الثروات ورؤوس الأموال الكبيرة، ومنهم المستثمرون، والمنتجون، وأصحاب المصانع، والمؤسسات التجارية، والبنوك، والمصارف، وغيرهم، ومن ثم استخدام الحصائل الضريبية المأخوذة منهم وتوظيفها في القنوات الاجتماعية، وتحقيق الأغراض الاجتماعية مساعدة للفئات الفقيرة في المجتمع وذلك كأن يجري إنفاق تلك الحصائل في دعم السلع الاستهلاكية، وتقليل أسعارها، وفي تقديم إعانات اجتماعية كالضمان الاجتماعي، وتقديم الخدمات الاجتماعية لهم :كالتعليم، والصحة، التدريب، وإعانات المعوقين وكبار السن والعجزة، والأطفال الذين لا عائل لهم والنساء والأرامل وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية.

ومن مبررات الميزانية العمومية الاجتماعية أيضا يكمن في استخدام فوائضها المالية في تحقيق سياسة التوجيه الاجتماعي بفرض ضرائب على السلع الاستهلاكية، فترتفع أسعارها مما يقلل من شرائها سواء بالنسبة للأغنياء أو الفقراء، فبالنسبة للأغنياء فهم يتصرفون إلى توظيف أموالهم في زيادة الإنتاج فيقل ادخارهم، أما بالنسبة للفقراء، فهم ينصرفون إلى توظيف أموالهم في الادخار فتزيد أموالهم ومن ثم تقل حدة التفاوت في الدخل، والأموال بين الأغنياء والفقراء .

إن استخدام الميزانية العمومية في تحقيق الأغراض الاجتماعية يساعد الفقراء ماليا ونقديا ونفسيا، فلا يشعرون بحدة الفوارق المالية بينهم وبين الأغنياء، إن تقليل التفاوت في الدخل يعتبر هدفا تنمويا اقتصاديا واجتماعيا في آن واحد، ومن ثم يصلح أن يعتبر مبررا هاما لإعداد الميزانية العمومية وإقرارها².

8. دورة الميزانية العمومية: تمر الموازنة العامة بأربعة مراحل هي:

¹ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، دار الجامعية الجديدة للنشر، الطبعة الأولى ، دمشق، 1999، ص 54.

² دغمان زوهير ، مرجع سابق ذكره، ص 102.

مرحلة إعداد مشروع الموازنة العامة: من قبل المؤسسات الحكومية المختصة و تحديد التقديرات المتعلقة بما يخصها من نفقات و إيرادات السنة المالية القادمة.

مرحلة اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية (المجلس الوطني) المتمثلة لجموع الشعب، وهي مسؤولية مهمة و كبيرة لما ينطوي عليه تغير الموازنة العامة، و التي تناول جميع قطاعات المجتمع و أنشطته و الاقتصادية المختلفة.

مرحلة تنفيذ الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة وفقاً لما اعتمدته السلطة التشريعية و تحت رقابتها.

مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة و إعداد الحساب الختامي أي أن العمل يجري لرقابة سلامة تنفيذ الخطة المالية للدولة إنفاقاً أو إيراداً وفق ما قرره قانون الموازنة العامة.

9. مراحل تحضير واعداد مشروع الميزانية العمومية وفق القانون العضوي الجديد 15-18:

تعتبر هذه المرحلة من اهم مستجدات الاصلاح الميزانياتي لأنها يطبق فيها اهم الوثائق الجديدة وتتم فيها وضع وتطبيق التوجهات والقرارات السيادية في مجال المالية العمومية للدولة.

9.1 التخطيط متعدد السنوات لإعداد الميزانية العمومية

يعتبر التخطيط متعدد السنوات لإعداد الميزانية العمومية من مستجدات القانون العضوي الجديد 15-18 المتعلق بقوانين المالية يتعلق الأمر بإعداد ميزانية البرامج بتسيير ميزانياتي يعتمد على النتائج في إطار منظور متعدد السنوات.

ويستند اساسه على نص المادة 05 من القانون العضوي الجديد 15-18 المتعلق بقوانين المالية وتم صدور مرسوم تنفيذي يبين كيفيات تصميم الإطار الميزانياتي الجديد وهو المرسوم التنفيذي 20 -335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 الذي يحدد كيفيات تصميم واعداد الإطار الميزانياتي متوسط المدى، ويتم تنفيذ الإطار الميزانياتي المتعدد السنوات من خلال إطار الأعباء المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالأعباء،

اولا الإطار الميزانياتي المتوسط المدى: وهو برمجة مالية (تقديرات) لمدة 3 سنوات (السنة المعتمدة والسنتين المتواليين) للإيرادات والأعباء ورصيد ميزانية الدولة.

حيث يقوم وزير المالية بتصميم وإعداد مشروع الإطار الميزانيات المتوسطة المدى لكل سنة بالاعتماد على: 7 تطور التحصيل بعنوان الجباية العادية.

8 تطور التحصيل بعنوان جباية المحروقات ذات الصلة متوسط سعر البرميل النفط ومتوسط سعره الضريبي.

9 سعر صرف الدينار الجزائري

10 استراتيجية القطاعات الرئيسية المنتجة للقيمة المضافة

11 التطور العام للأسعار

12 تطور الناتج الداخلي الخام

13 تطور الأعباء العمومية

14 تطور الوضعية المالية للخزينة.¹

ثانياً إطار النفقات متوسط المدى: هو برمجة متعددة السنوات للأعباء على مدى ثلاث 03 سنوات لكل محفظة وزارية أي تحديد سقف اعباء كل وزارة او مؤسسة عمومية وتندرج الاقتراحات المقدمة من الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية المكلفين تسيير محفظة البرامج ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى في حدود التسقيفات المحددة في توزيع الأعباء حسب مخطط البرامج على مستوى المذكرة التوجيهية وفق المادة 75 من القانون العضوي الجديد 18-15 تصاغ هذه الاقتراحات على النحو التالي:

- بالنسبة للسنة المالية الأولى لإطار النفقات المتوسط المدى: باحترام سقف النفقات المبلغة من وزير المالية، وفقاً للتوجيهات المبينة في المذكرة التوجيهية، يكون سقف النفقات المبلغة هو الحد الأقصى للأعباء التي يمكن إنفاقها في تلك السنة المالية.

- بالنسبة للسنتين الماليتين الموالتين، على الأقل لإطار النفقات المتوسط المدى: الأخذ بعين لمعايير التطور المنسجمة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى التي حددها الوزير المكلف بالمالية.²

ثالثاً: مخطط الالتزام بالنفقات

حيث نصت المادة 10 مان المرسوم رقم 335.20 بان مخطط الالتزام بالنفقات هو الوثيقة التي يتم من خلالها تقييم الأعباء الميزانياتية لسنة واحدة يتم عادة من قبل وزير القطاع المعني أو مسؤول المؤسسة العمومية، حيث يقوم بتحديد مستوى الالتزام لكل برنامج وأقسامه الفرعية على أساس شهري أو ربع سنوي.

¹ بوعيشاوي مراد، غزالي عماد، تصميم واعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي 15_18 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة المدية، المجلد 11، العدد(1) سنة ، 2021 ص ص 380-381.

² مرسوم تنفيذي 335-20 المؤرخ في 06 ربيع الثاني عام 1442 الموافق 22 نوفمبر 2020 يحدد كفايات تصميم واعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، ج.ر.ج. عدد 2، 71 ديسمبر 2020، ص 4.

يتم ذلك بمراعاة مستوى ووتيرة التنفيذ في السنة المالية السابقة والمستويات المعتمدة في إطار مقترحات إطار النفقات المتوسط المدى التي يقدمها الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية. يتم أي أيضا مراعاة الأعباء الإلزامية وغير القابلة للتقليص، بالإضافة إلى ترتيب الأولويات.

تقدم مستويات الالتزام بالنفقات المقترحة من قبل الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية بعنوان مخطط الالتزام، على جميع الأمرين بالصرف للبرنامج المعنيين به الذين يقومون بدورهم بإعداد مخطط التزام عملي، ويجب تبليغه للمراقب الميزانياتي به، يمكن مراجعة مستويات الالتزام خلال السنة المالية بعد الحصول على الموافقة المسبقة من وزير المالية، وذلك بناءً على قدرة الخزينة العمومية على الدفع.

من ناحية أخرى، يقوم وزير المالية بتجميع مخططات الالتزام بالأعباء الموقوفة للوقوف على تنفيذ السنة المالية الأولى من إطار النفقات المتوسط المدى.¹

9.2 المكلفون بإعداد الميزانية ودورهم في إعدادها:

1. دور وزير المالية: تعتبر وزارة المالية الجهة المسؤولة عن تحضير الميزانية العمومية، حيث نصت المادة 69 من القانون العضوي الجديد 18-15 بأن "يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء" كما يلي:

+ تقوم وزارة المالية بإرسال تعليمات لمختلف الأجهزة والمصالح الإدارية تتضمن الخطوط العريضة للسياسات العامة والمتعلقة بسنة مالية كاملة

+ يطالب وزير المالية كل وزارة بتقديم اقتراحات حول احتياجاتها المالية الحقيقية

+ يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية دائرته الوزارية وفقا للمذكرة المنهجية ليتم رفعها إلى وزارة المالية

+ تتولى وزارة المالية بعد ذلك الصياغة التقنية وضبط التوازنات لمشروع الميزانية، حيث تعمل على

تنسيق وتكييف جميع المشاريع الوزارية المقدمة إليها مع التوجهات العامة لبرنامج رئيس الجمهورية

ومخطط عمل الحكومة.²

¹ بوعيشاوي مراد، غزالي مراد، مرجع سابق ذكره، ص 383.

² عبد الصديق شيخ، الوجيز في المالية العمومية وفقا للتشريع الجزائري، دار هومة، 2020، ص ص 117-119.

يلعب وزير المالية دورا هاما وأساسيا في إعداد مشروع الميزانية معتمدا في ذلك على مختلف الهياكل والأجهزة التابعة لوزارته وعلى رأسها مديرية الميزانية، حيث تعمل الوزارة على تحضير الميزانية ومراقبة تنفيذها، تأمين التوازن بين الإيرادات العمومية والنفقات العمومية، دفع بعض الديون تحضير الاتفاقيات المالية مع الدول و.....

2. دور الأجهزة والإدارات المساهمة في إعداد الميزانية: تتدخل جهات عديدة لتحضير مشروع الميزانية ومنها: ¹

المديرية العامة للميزانية تقوم هذه الأخيرة بما يلي:

تجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها الدوائر والقطاعات الوزارية وتكييفها مع التوجيهات الحكومية تقدير الاعتمادات الضرورية لها وتحضيره في وثيقة تسمى المذكرة التوجيهية. تقوم هذه المديرية بعدة مهام لكنها ما بين شهر أفريل وشهر جويلية تشترع بدراسة اقتراحات مشاريع مختلف الدوائر الوزارية بالإضافة إلى مشروع وزارة المالية مع الوزراء الذين يتمسكون بمطالبهم. في حالة عدم التوصل إلى اتفاق على مستوى المديرية يتم اللجوء إلى التحكيم بين وزير المالية والوزراء المعنيين في إطار مجلس الوزراء، قبل أن يأخذ مشروع الميزانية العمومية شكله النهائي. تعد المديرية بعد المناقشة تقرير لكل وزارة وتقرير عام يسلم لمجلس الحكومة.

المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك: تتولى المديرية عملية رصد الإيرادات العمومية المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية التي تقوم بها، وكذا تلك المتعلقة بأملاك الدولة.

المديرية المركزية للخرينة العمومية: تقوم بعدة وظائف من أهمها تسيير الأموال العامة من خلال جرد الأموال العامة النهائية التي تشكل مصدر تمويل النفقات، وتعتبر من بين أهم المديريات المركزية بوزارة المالية.

9.3 المرحلة التقنية لإعداد مشروع الميزانية العمومية: تتكون الميزانية من قسمين هما النفقات العمومية والإيرادات العمومية وتختلف الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل منها كما يلي:

¹ مالك عليان، إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 يتعلق قوانين المالية، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03 ل2021 ، ص ص 73-

أولا تقدير النفقات العمومية: تسعى الحكومة في تقديراتها أن تكون مطابقة للواقع بقدر الإمكان لتجنب حدوث أي اضطرابات، حيث نميز بين:

1- النفقات العمومية الثابتة : هي التي يغلب طابع الثبات والاستمرارية ما يجعل تقديرها سهل وهي تخص النفقات الدائمة والاجبارية مثل رواتب وأجور الموظفين ومعاشات التقاعد وأقساط الدين العام، وهي نفقات ذات الصفة الإلزامية.

2- النفقات العمومية المتغيرة: لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب لصعوبة تحديدها بدقة، وهي تتعلق غالبا بالمشاريع الكبرى التي يتم انجازها خلال عدة سنوات، تكون الاعتمادات المالية وفقا للمادة 31 من القانون العضوي 15-18 على النحو التالي:¹

- اعتمادات تقييمية: أي تقديرية تحدد على وجه التقريب، وتتصب موافقة البرلمان على هدف النفقة وليس على حجمها، بمعنى يمكن تجاوزها بشرك الحصول على موافقة البرلمان.
- إعمادات حصرية: أي محددة وهي تمثل الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة انفاقه دون الرجوع إلى البرلمان
- اعتمادات المشاريع: متعلقة بمشاريع تتطلب مدة طويلة لتجسيدها، وتكون على النحو التالي:
- اعتمادات الالتزام: حيث يتم إدراج المبلغ كله في ميزانية السنة الأولى، لكن على شكل اعتمادات تقديرية دون دفعها فعلا، ويسجل في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا.
- اعتمادات البرامج: حيث هذا الأسلوب يقتضي إعداد قانون خاص مستقل في الميزانية يسمى قانون البرنامج الذي يتعين أن يوافق عليه البرلمان، حيث يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات.
- ثانيا تقدير الإيرادات العامة: يثير تقدير الإيرادات صعوبات تقنية مرتبطة أساسا بالتوقعات الظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرا على الاقتصاد الوطني، وهناك ثلاثة أساليب أساسية متمثلة في :
أسلوب التقدير القياسي: حيث يتم التقدير على أساس آلي، حيث يتم الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت.

¹ عبد الصديق شيخ، مرجع سابق ذكره، ص ص 124-125.

أسلوب التقدير الوسطي : يتم بموجبه إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت ، وتحدد هذه النسبة على أساس الزيادة التي حدثت في الإيرادات العمومية خلال الخمس سنوات السابقة، ويتم التقدير بصفة تحفظية

أسلوب التقدير المباشر: يعتمد هذا السلوب على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر على حدة وتقدير الحصيلة المتوقعة بناءا على دراسة مباشرة ، حيث يسمح بتقدير الإيراد المحتمل وفقا لكل ضريبة انطلاقا من أحدث المعلومات الاقتصادية وحصيلة الإيرادات للسنوات السابقة مع إدخال أثر التقلبات الاقتصادية المتوقعة.¹

تواجه الجزائر صعوبة كبيرة في تقديرها للإيرادات العامة لأنها تعتمد بشكل كبير على الجباية البترولية والتي تتأثر بالمتغيرات السياسية والاقتصادية الخارجية التي لا يمكن التنبؤ بها.

9.4 مرحلة الاعتماد:

تعتبر مرحلة اعتماد الميزانية العمومية من الناحيتين القانونية والفنية مسألة إجرائية غير معقدة يمكن تنفيذها خلال فترة وجيزة، وهي من أدق المراحل وأكثرها حساسية حيث تبدأ مرحلة الاعتماد بعد انتهاء السلطة التنفيذية من إعداد مشروع الميزانية العمومية للدولة، وتستمر طول فترة دراسته ومناقشته وتنته بالمصادقة عليه، ومشروع الميزانية العمومية، يعد ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة.

أولا السلطة المختصة باعتماد الميزانية العمومية:

تعتبر السلطة التشريعية السلطة المختصة باعتماد وإيجاز الميزانية، وهذا الاعتماد شرط أساسي لا غنا عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ". ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية العمومية من الحقوق الرئيسية التي تختص بها السلطة التشريعية، والتي اكتسبتها عبر التطور التاريخي لمهامها.

ثانيا إجراءات اعتماد الميزانية العمومية:

¹ مالك عليان مرجع سابق ذكره ، ص ص 79-81.

بعد قيام السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية العمومية فإنها ملزمة بعرضه على السلطة التشريعية في أجل محدد يكون على أكثر تقدير الخامس عشر 15 من شهر سبتمبر من كل سنة، ليتم مناقشته قبل المصادقة عليه في أجل أقصاه 75 يوما ابتداء من تاريخ عرضه على البرلمان بناء على المادة 138 من الدستور الجزائري، ويمر اعتماد الميزانية العمومية داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل على النحو التالي:

9.5 مرحلة المناقشة:

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة إلى به مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير وفقا للقانون والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالة إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط للمناقشة والإثراء، وذلك قصد تسهيل المهمة على باقي أعضاء المجلس. تقوم لجنة المالية و الميزانية بدراسة و مناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة، كما يمكن لها في ذلك أن تستعين بخبراء في الميدان، أو بخدمات بعض المؤسسات العمومية المختصة مثل مجلس المحاسبة، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظات و اقتراحات مع مراعاة أحكام (المادة 139 من الدستور الجزائري) فعمل اللجنة ينصب على العمل والتأكد من مدى احترام المشروع للسياسة الاقتصادية المنتهجة عموما، البرنامج الاقتصادي والاجتماعي للحكومة خاصة، وما مدى مطابقة المشروع للقوانين السارية خاصة ما تعلق منها بكيفية تحضير قانون المالية .

9.6 مرحلة التعديل:

يمكن للنواب وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، بشرطية التقيد بأحكام المادة 139 من الدستور الجزائري التي تنص على : " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفي الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"، و يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي يؤدي إلى مشاكل سياسية و دستورية .

9.7 مرحلة التصويت والمصادقة على المشروع:

يعتبر التصويت آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني، بعدما يقوم هذا الأخير بدراسة مشروع قانون المالية ومناقشته وتعديله و التصويت عليه، ليتم إحالته إلى مجلس الأمة

للمصادقة عليه، فيرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون (10) عشرة أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال.

9.8 عمليات تنفيذ الميزانية العمومية:

لقد عرفنا من خلال دراستنا للقواعد الفنية التي تحكم الميزانية أنه لا يجوز صرف نفقة ما لم يكن متوقعا بشأنها اعتماد مالي كافٍ لتغطيتها في الميزانية، وهذا ما يعرف بقاعدة الأسبقية، ومن جهة أخرى لا يجوز تحصيل إيراداتها من المواطنين أو الشركات ما لم يأذن به قانون المالية: (القانون الذي يحتوي على الميزانية وفي الواقع لا تصرف نفقة إلا بعد نشوء دين على الدولة وإثباته، كما لا يحصل أي إيراد لصالح الدولة إلا بعدما يثبت لها حق على الغير).

وتتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو البنك المركزي، وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به، كما يتم الإنفاق في الحقوق الواردة في اعتمادات الميزانية.

وعليه فإن عمليات تنفيذ النفقات تنقسم إلى:

- عمليات تحصيل الإيرادات.

- عمليات دفع النفقات

10. قانون المالية:

تعتبر قوانين المالية في الأنظمة الدستورية المختلفة من بين أهم القوانين في الدولة، حيث أن النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي يقوم في الأساس على الميزانية العمومية التي تتقرر بموجب قوانين المالية السنوية، وتتميز قوانين المالية بمختلف أنواعها بالكثير من الخصوصية عن غيرها من القوانين الأخرى نظرا لطبيعتها المختلفة.

10.1 تعريف قانون المالية:

هو تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية والمصادقة عليها من قبل البرلمان والتي تحدد خلال سنة مالية مجمل موارد الدولة واعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية المنتظر تنفيذها وذلك في إطار احترام التوازنات العامة، كما يعبر القانون عن النظام المالي المتبع في دولة ما.¹ تختلف تعريفات قانون المالية حسب السياق القانوني والاقتصادي لكل دولة وحسب المدرسة الفكرية التي تنظر إليه:

¹ بقالم مراد، خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري

- التعريف القانوني: قانون المالية هو نص تشريعي يصدر سنويا يحدد من خلاله البرلمان الإيرادات العمومية والنفقات العمومية للدولة خلال سنة مالية وألك استنادا للدستور.
- التعريف الاقتصادي: هو أداة مالية تستخدم لتنظيم السياسة المالية للدولة من خلال توزيع الموارد العامة وتخصيصها لتحقيق التوازن الاقتصادي والنمو والتنمية.
- التعريف الإداري: هو خطة عمل سنوية للدولة تتضمن تقديرات دقيقة للإيرادات والنفقات مما يتيح توجيه المال العام نحو تلبية احتياجات الإدارات العامة والمشاريع الوطنية.
- كما يعرف القانون على أنه : وثيقة قانونية سنوية محضرة من قبل السلطات التنفيذية ، وتصادق من قبل السلطات التشريعية ، حيث تعتمد الدولة لتنظيم وتحديد طبيعة كمية المبالغ التي تخص مواردها وتحديد بدقة كالضرائب والرسوم العوائد من الاستثمارات، بالإضافة إلى تقدير أعبائها المنتظر تنفيذها أي النفقات الموجهة لتغطية مختلف القطاعات وتسيير شؤون الدولة كالرواتب ، الخدمات العامة والانفاق على البنية التحتية، خلال السنة المالية القادمة وذلك في إطار احترام التوازنات العامة¹.
- حسب المادة 1 من القانون 17-84 الجريدة الرسمية العدد 28 تمثل قوانين المالية القوانين التي تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها.

10.2 محتوى قانون المالية:

يحتوي قانون المالية السنوي على بابين:

- أ- الباب الأول: يتضمن الترتيبات المتعلقة بطرق ووسائل تحصيل الإيرادات وعمليات القروض الموجهة لتغطية نفقات الخزينة العامة، والمعطيات العامة التي تضمن التوازن المالي بمعنى انه يحتوي على أحكام خاصة متعلقة بالإيرادات العمومية كإحداث الضرائب والرسوم الجديدة أو إلغاء الضرائب والرسوم أو تغيير معدلها أو احكامها...الخ
- ب- الباب الثاني: تتضمن الترتيبات المتعلقة بالميزانية العامة والتي تحدد المبلغ الإجمالي للاعتمادات المخصصة للخدمات والنفقات الخاصة بكل وزارة أي أنه يحتوي على الاعتمادات المالية المرصودة لنفقات التسيير ونفقات التجهيز.

10.3 أهمية قانون المالية:

- تتجلى أهمية قانون المالية في كونه أداة رئيسية لإدارة المال العام وتنظيم الاقتصاد وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة حيث:²
- إدارة الإيرادات والنفقات العمومية: يحدد قانون المالية بشكل دقيق مصادر الإيرادات العمومية المتوقعة مثل الضرائب والرسوم والقروض وغيرها وكيفية تخصيص وصرف هاه الإيرادات لتغطية

¹ السيد عبد المولى ، المالية العامة، دار النهضة العربية ، بيروت، 1984، ص 169. يتصرف
² إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، اردب، الأردن، 2010، يتصرف.

- النفقات العمة المنتظرة مثل الانفاق على الصحة، التعليم، الدفاع ويمكن هنا التحديد الدولة من إدارة مواردها المالية بكفاءة وفعالية.
- تحقيق التوازن المالي: تسعى الدولة إلى تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات لتجنب العجز المالي أو الفائض غير الضروري أو اللجوء إلى مصادر تمويلية مدرة للأعباء، فالتوازن المالي يسهم في تحقيق التنمية المستدامة.
 - تحقيق الاستقرار الاقتصادي: من خلال ضبط وتنظيم الإيرادات والانفاق، وتحقيق التوازن بين العرض والطلب على سبيل المثال قد تشمل السياسات المالية العمومية تحفيز النمو في فترات الركود أو تشديد السياسة لمكافحة التضخم والك لمنع التقلبات الاقتصادية.
 - تحقيق وتعزيز العدالة الاجتماعية: والك من خلال تخصيص الموارد لدعم الفئات الأكثر احتياجا وتمويل البرامج الاجتماعية مثل الرعاية الصحية الإسكان والتعليم، أو من خلال تعديل الضرائب.
 - الشفافية والمساءلة: مناقشة قانون المالية أمام البرلمان والهيئات التشريعية ونشره للعام يعزز الشفافية في كيفية تخصيص الدولة الأموال العامة، كما يسهم في المساءلة من خلال تنفي القانون والقرارات المالية، ما يمكن من التقليل من الفساد وهدر المال العام ويزيد من فعالية الانفاق العام.
 - توجيه التنمية والاستثمار لتعزيز التنمية المستدامة: يحدد القانون الأولويات التنموية للدولة، مثل دعم المشاريع الكبرى، تعزيز الاستثمارات، وتحفيز القطاع الخاص.

10.4 أنواع قانون المالية:

تحدد المادة 2 من القانون 17-84 ثلاثة أنواع من القوانين المالية: السنوي، التكميلي أو التعديلي، وقانون ضبط الميزانية.

أ- قانون المالية السنوي أو الأساسي: هو قانون يقرر ويرخص لكل سنة مالية مدينة مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية والمصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات برأسمال.

يتكون قانون المالية السنوي من جزأين:

الأول: يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية والمحافظة على التوازنات العمومية المالية الداخلية والخارجية التي أقرها المخطط السنوي للتنمية.

الثاني: يتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الموازنة العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقة (تسيير - تجهيز) والمبلغ الإجمالي لنفقات رأسمال.

ب- قانون المالية التكميلي: هو قانون يصدر لغرض تقديرات الإيرادات أو خلق لإيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة.

ت- قانون المالية المعدل: هو تصريح بالمطابقة أي التنفيذ الحقيقي للموازنة حسب المصادقة الأولية والتي تم تعديلها في إطار الحالات الطارئة.

ث- قانون ضبط الميزانية: هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، والهدف منه ضبط النتائج المالية لكل سنة (فائض أو فائض) ويعتبر أداة أساسية في تقدير بيانات الميزانيات المستقبلية. كما يمكن تعريفه بأنه:

قانون يضبط النتائج المالية لكل سنة ويصادق على الفروقات والنتائج المعدة في إطار قانون المالية السنوي.¹

10.5 مصادر قانون المالية:

المصادر الدستورية: هي النصوص الموجودة في الدستور التي تنظم الإطار العام لقانون المالية، ومن أبرز القواعد الدستورية المتعلقة بقانون المالية:

- صلاحيات السلطة التنفيذية: يحدد الدستور الجهة المسؤولة عن إعداد مشروع القانون المالية وتقديمه للبرلمان.
- صلاحيات السلطة التشريعية: يتمتع البرلمان بحق دراسة ومناقشة وإقرار قانون المالية، وأحيانا تعديله.
- ضوابط الانفاق والجباية: تنص معظم الدساتير على مبدأ لا ضريبة إلا بقانون، ولا إنفاق دون اعتماد مسبق من البرلمان.

- المصادر التشريعية: القوانين تكمل وتفصل المبادئ العامة الواردة في الدستور من أبرزها القوانين:
- القوانين التنظيمية للمالية: تحدد هاه القوانين الإجراءات التفصيلية لإعداد وتنفيذ الميزانية كتواريخ تقديم المشروع، وتحديد مكونات الميزانية.
- قوانين الجباية: تحدد تفاصيل الضرائب والرسوم التي تعتبر من مصادر أساسية للدولة.
- قوانين الانفاق: تشمل القوانين المتعلقة بقطاعات معينة مثل التعليم والصحة والأمن التي تحدد أنواع النفقات الممكنة.

المصادر القضائية:

الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية أو الدستورية، تعتبر مصادر هامة لتفسير النصوص المالية.

¹ بوشبيخي عائشة، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2000-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 1، نوفمبر 2011، ص 12.

المصادر العرفية: العرف المالي يعبر عن الممارسات التي اعتادت السلطات العامة على اتباعها في اعداد أو تنفيذ الميزانية دون أن تكون مكتوبة، مثل آليات التشاور كاعتماد لقاءات غير رسمية بين الحكومة والبرلمان أو بين الحكومة والشركاء الاقتصاديين.

المصادر الدولية: تؤثر العولمة الاقتصادية والنظام الدولي على قوانين المالية من خلال الاتفاقيات الدولية كاتفاقيات التجارة الحرة، وشروط المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي، والتقارير الاقتصادية الدولية التي تستخدم كمؤشرات لتقييم السياسات المالية للدول.

المصادر الاقتصادية: تشمل الدراسات والتقارير الصادرة عن الجهات المختصة كالبنوك المركزية ومراكز الأبحاث، والتي تحدد الحالة الاقتصادية وتوصي بسياسات مالية تتماشى مع الظروف الراهنة.

10.6 مراحل اعداد قانون المالية:

يتطلب إعداد قانون المالية العديد من المراحل التي تشمل:

– **مرحلة التحضير لإعداد المسودة الأولى:** تبدأ هذه المرحلة بجمع البيانات الاقتصادية والمالية والتي تشمل:

- تقدير الإيرادات والنفقات.
- الاستشارة مع الوزارات والمؤسسات الحكومية، حيث يرسل تقديراته كل جهاز حكومي للوزارة المعنية.

- التوقعات الاقتصادية لتبني على أساس النمو الاقتصادي، التضخم.....
 - وضع الأهداف المالية مثل السيطرة على الدين العام أو زيادة الإيرادات.
- **مرحلة المراجعة الحكومية:** بعد إعداد المسودة ترسل إلى الحكومة لتعديلها، حيث:

- المراجعة الفنية تتضمن مراجعة من قبل مستشاري الوزراء.
- المراجعة السياسية للتأكد من توافق قوانين المالية مع أوليات للحكومة السياسية.
- الاستشارة مع المعنيين الاستشارة مع القطاعات الخاصة والنقابات.

– **مرحلة تقديم المشروع إلى البرلمان:** بعد المراجعة من المستشارين يخول إلى:

- التقديم الرسمي حيث يقدم قانون المالية إلى البرلمان.
- التمهيد البرلمان حيث يقوم البرلمان بمناقشة بنود القانون وتقديم اقتراحات.
- اللجان البرلمان يتم إحالته إلى لجنة المالية لدراسته بشكل أعمق.

– **مرحلة المناقشة والتعديل في البرلمان:**

- يطرح الأعضاء تعديلات المشروع بما يناسب.
- الموافقة على الأرقام ويتم عبر التصويت على التقديرات.
- الموافقة المبدئية بعد الدراسة في البرلمان يتم التصويت في جلسة عامة.

– **مرحلة المصادقة من قبل الرئيس أو السلطة التنفيذية:**

- التوقيع الرئاسي يحتاج قانون المالية التوقيع من الرئيس ليصبح قانونا نافدا.
- المراجعة القانونية يتم التحقق من توافق قانون المالية مع الدستور.
- مرحلة التنفيذ والمتابعة: بعد المصادقة عليه يبدأ تنفيذه في بداية السنة
- تنفيذ الميزانية، تقوم المؤسسات الحكومية بتنفيذ النفقات والايادات كما هو مبرمج.
- المراجعة المستمرة، في حال حدوث تغيرات في الوضع الاقتصادي يتم تعديله.
- التقييم تقوم الجهات الرقابية بتقييم كيفية تنفيذه ومدى تحقيق الأهداف.

المحور الخامس: الرقابة على الموازنة/ الميزانية العمومية

1. الرقابة على الميزانية العمومية:

إن مرحلة الرقابة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة وهي تعتبر مرحلة أساسية للتحقق من أن الموازنة تمت بطريقة جيدة وكفاءة تتماشى وفق السياسة التي أقرت بها السلطة التنفيذية وإجازتها السلطة التشريعية،

فالرقابة من وجهة الهدف المحقق تعتبر أداة إدارية تستهدف ضمان صيرورة الأعمال في الاتجاه الصحيح، هذا يعني التحقق من الاستخدام الأمثل لوسائل الإنتاج المادي والبشري، بالاعتماد على مجموعة من السياسات والقوانين المحاسبة والمالية والتدقيقية لضمان السير الجيد للإدارة، ففعالية جهاز الرقابة أو وظيفة الرقابة تكمن في التدقيق من أي النتائج المرجوة من إيرادات، نفقات، أرباح وثروة قد ثم بلوغها وفق البرنامج المسطر وبدون انحرافات.

2. أنواع الرقابة: ¹

2.1 للرقابة ثلاثة أنواع هي الرقابة المحاسبية، الرقابة المشروعية، الرقابة الاقتصادية:

الرقابة المحاسبية:

تعتمد هذه الرقابة على مراجعة الحسابات وفق التحقق من أن مبالغ النفقات قد انفقت وفق ما نصت عليه الموازنة ووفق القوانين السائرة" يعني التأكد من سلامة الاجراءات وصحة الوثائق.

الرقابة المشروعية:

تعتمد هذه الرقابة على مبدأ تطبيق القانون، هذا يعني أن نرى ما مدى تطبيق الإدارة بكل مستوياتها للقوانين.

الرقابة الاقتصادية:

في إطار تطور دور الدولة، وفي ظل المحيط الجديد وما يميزه من معطيات جديدة فرضتها مفاهيم جديدة أهمها خلق الثروة والابتكار.

أصبحت الرقابة لا تقتصر على الجانب المحاسبي أو التأكد من سلامة تطبيق القوانين وإنما تقييم نشاط الدولة الاقتصادي فهي تبحث عن مدى تحقيق أهداف الموازنة وفق أهداف اقتصادية واجتماعية، فالرقابة الاقتصادية تبحث فيما مدى كفاءة كل الأعوان الاقتصادية.

¹ فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة، بغداد 1988، ص26.

2.2 الرقابة على الموازنة العمومية حسب توقيتها:

تتخلل مرحلة تنفيذ الموازنة العمومية في الجزائر مرحلتا الرقابة القبلية والبعدية أي اللاحقة عرى هذا التنفيذ، كما يلي:¹

أولا الرقابة المالية السابقة (قبلية)

باعتبارها رقابة وقائية تمنع وقوع الخطأ المالي وتعالجه قبل حدوثه، وتكمن أهميتها في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للأميرين بالصرف قبل إنتاج أثارها القانونية أي قبل أن تترتب عنها ديون اتجاه هيئات عمومية معينة، و تمارس وظيفة الرقابة المالية القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية، وتكمن صالحيتهم الأساسية في الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاصة والمقدمة من طرف الأمرون بالصرف، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف أو مفوضه القانوني عند الاقتضاء ومطابقة الانظمة المعمول بها.

بالتالي فالرقابة التي يمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجان الصفقات العمومية تمثل رقابة قبلية أي أنها تمارس قبل إتمام التنفيذ وصرف النفقة العامة.

ثانيا الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية:

بالإضافة إلى العديد من المفتشيات التي توجد لدى مختلف الهيئات مثل: المفتشية العامة لمختلف الدوائر الوزارية أو تلك التابعة للولايات أو التي يكون من ضمن مهامها مراقبة التسيير المالي لمصالح الهيئات العمومية المعنية أو تلك الموضوعة تحت سلطة ووصاية هذه الهيئات، هناك مفتشيات أخرى لها صلاحيات رقابية أوسع وهي المفتشية العامة للمالية. التي تهدف على الخصوص الى:

- 1- التعرف على الوضعية المالية للأملاك والهيئات موضوع الرقابة.
- 2- التعرف على موطن الخطأ بإعلام السلطة المعنية قصد إنجاز التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة.

2.3 الرقابة على الميزانية العمومية حسب الجهة المنفذة:

تنتهي دورة الموازنة العامة بالرقابة البعدية التي تمارسها السلطة التشريعية إلا أنه لابد من عدم إغفال الدور الذي يؤديه مجلس المحاسبة.

أولا الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العمومية

¹ زغودي عمر، حدود تدخل المؤسسات الدستورية في مراحل الميزانية العامة في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسة، المجلد5، العدد 2، 2021، ص ص 11-36.

فيما يخص الرقابة السياسية البرلمانية في مواجهة الحكومة، فقد جاء في نص المادة 156 من الدستور بانه: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقرتها لكل سنة مالية تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كل غرفة من البرلمان".

بالتالي تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية. المودع مع الوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل الفاتح أوت من السنة، ويعرف القانون المتضمن تسوية الميزانية بكونه: الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتممة بنفس السنة.¹

ويخضع مشروع قانون تسوية الميزانية لنفس الإجراءات التي يخضع لها مشروع قانون المالية من حيث تقديمه للمجلس الشعبي الوطني وجدولته، كونه يكتسي طابع قانون مالية. ويقوم وزير المالية بتقديم عرض حول مشروع قانون تسوية الميزانية يذكر فيه بصفة موجزة الإطار الاقتصادي الكلي ومدى تحقيق الاهداف التي رسما والمتعمقة بتنمية النشاطات الاقتصادية وتوزيعها والتكفل بالخدمة العمومية.

في سبيل تحقيق ذلك يملك البرلمان في مواجهة الحكومة سلطة الرقابة على تنفيذ مخططاتها في مختلف مجالات تدخلها ومن بينها المجال المالي، وتظهر سلطته الرقابية في العديد من الوسائل الممنوحة له بموجب الدستور والتي من بينها: الاسئلة الشفهية أو الكتابية الاستجواب، تشكيل لجان التحقيق، بين السياسة العامة للحكومة، ملتصق الرقابة.

وتشكل مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية تركية سياسية النشاط المالي للحكومة، أما إذا رفض البرلمان المصادقة على هذا القانون فإن ذلك يترتب مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة ويتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والإضافية مستقبلا. والعمل على تقادي الاخطاء التي وقعت فيها، كما أن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية يجعل كل القرارات التي اتخذتها الحكومة في إطار تنفيذ الميزانية محصنة ضد أحكام القضاء الإداري وأمام هيئات الرقابة المالية.²

ثانيا الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة):

أسند الدستور الجزائري مهمة الرقابة القضائية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العمومية للدولة ومختلف العمليات المالية العمومية لمحكمة مختصة في المجال المالي تدعى مجلس المحاسبة حيث بالاطلاع على المادة

¹ المادة رقم 08 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

² ز غودي عمر، مرجع سابق ذكره، ص 1138.

199 من الدستور التي تنص بأنه: مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والاموال العمومية يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة...يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول...

فيظهر من خلال هذه المادة أنه إلى جانب الرقابة السياسية البعدية التي يمارسها البرلمان فإن المؤسس الدستوري حاول بسط رقابة بعدية على المال العام ككل من طرف هيئة مستقلة تتمثل في مجلس المحاسبة. بالتالي فإن مجلس المحاسبة يعتبر النواة الأساسية في نظام الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والاموال العمومية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها ويساهم من خلال صلاحياته في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.¹

ثالثا الرقابة الإدارية:²

تعد الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، وهي رقابة تتناول الانفاق العام أكثر مما تتناول تحصيل الإيرادات العمومية.

تمارس الرقابة الإدارية من طرف أجهزة مختصة كل واحدة في مجالها وهي:

أ- المحاسب العمومي: وهو ذلك الشخص الذي يعينه القانون للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها،
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد،
- حركة حسابات الموجودات.

يتم تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لمسؤوليته، ولا ينحصر دور المحاسب في صرف النفقة بل يمتد إلى حد إجراء رقابة دقيقة مسبقة على الأمر بالصرف الذي يصدر إليه بحيث لا ينفاه إلا بعد التأكد من صحته، ويقوم المحاسب برقابة قبلية للإيرادات والنفقات،

¹ قانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14، 2016، ص 33.
² جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية والتطبيق دراسة حالة الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 29(1)، ص 89-93 بتصرف

إذ يتعين عليه قبل التكفل بسندات الإيراد التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات.¹

ب- رقابة المراقب الميزانياتي الذي كان يسمى المراقب المالي، الذي يظهر دوره من خلال تأشيرته على الالتزام بالنفقة، وعلى القرارات المتعلقة بها، وعلى مدى توفر العناصر الخاضعة لرقابته، وتتمثل الخاصية الأساسية للمراقب الميزانياتي في خاصية الرقابة على النفقات، وأوامر النفقة التي تكون محل تأشيرته، فالدور الرقابي للمراقب يعتبر من الصلاحيات الأساسية في عمل المراقب الميزانياتي، من خلال التأشير على النفقات الملتزم بها فتخضع للتأشيرة المسبقة للمراقب الميزانياتي، فهو يسهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به، والتحقق مسبقا من وجود وتوفير الاعتمادات كما يلتزم بارسال تقارير حول تطور الالتزام بالنفقات والتعداد الميزانياتي للوزير المكلف بالميزانية

ت- مراقبة لجان الصفقات العمومية، حيث تخضع النفقات الإدارات العمومية المصروفة في إطار صفقة عمومية لرقابة مسبقة من طرف لجان الصفقات على الرغم من وجود بعض الاستثناءات كالعقود المبرمة من طرف الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية التي الطابع الإداري فيما بينها.

ث- رقابة المفتشية العامة للمالية: وهي تتشكل من هياكل مركزية للتقويم والرقابة اللاحقة، تمارس مهامها على نشاطات الإدارات والمصالح المركزية وتمتد للمستوى المحلي، وتمارس الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية.²

تعد الرقابة التي يمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجان الصفقات العمومية، رقابة قبلية، أي أنها تمارس قبل إتمام التنفيذ وصرف النفقة، أما رقابة المفتشية العامة للمالية فإنها تصنف ضمن الرقابة البعدية، على اعتبار أنها تجري بعد عمليات التنفيذ.

¹ محمد سعيد بوسعيدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر، الجزائر، 2014، ص 123.

المحور السادس: سياسات الموازنة العمومية

1. سياسة العجز الموازني:

1.1 مفهوم سياسة العجز:

يعرف عجز الميزانية العامة بأنه قصور الإيرادات العامة للدولة عن سداد النفقات المقدرة، ويعرف أيضا على أنه الفرق بين إجمالي النفقات والإيرادات الحكومية باستثناء المديونية¹، وعجز الميزانية ما هو إلا رصيد موازني سالب تكون فيه نفقات الدولة أعلى من إيراداتها.

إن العجز الموازني هو أحد الظواهر الأساسية للمالية العامة، والتي يعبر فيها عن حالة اختلال في توازن الميزانية للدولة من خلال عدم كفاية الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة، وهي حالة تصيب مختلف البلدان المتقدمة منها أو النامية، وقد يكون العجز مقصودا بتعمد زيادة الانفاق لأغراض معينة، أو غير مقصود نتيجة انخفاض إيرادات الدولة أو عدم قدرتها على تحصيلها بما يتناسب وحجم الانفاق العام.

تعرف سياسة العجز الموازني على أنها استراتيجية اقتصادية تعتمد على الحكومة عندما تتجاوز النفقات العامة في الميزانية الإيرادات بشكل مقصود ومخطط، في هذه السياسة يسمح بحدوث عجز في الميزانية بهدف تحقيق أهداف اقتصادية معينة مثل تحفيز الاقتصاد في حالة الركود أو التباطؤ الاقتصادي، تمويل مشاريع كبيرة تتطلب استثمارات ضخمة، أو دعم القطاعات المتضررة بسبب الأزمات الاقتصادية، وقد تلجأ الحكومة في إطار هاه السياسة إلى الاستدانة أو الاقتراض من الداخل أو من الخارج.

تعتبر هذه السياسة أداة لتوجيه النشاط الاقتصادي في أوقات الأزمات، حيث يقصد بها زيادة الانفاق العام على مشروعات استثمارية أو اجتماعية تساعد على تحفيز الطلب الكلي وزيادة الإنتاجية، ولكن مع استمرار هذه السياسة على المدى الطويل يؤدي إلى تراكم الديون العامة مما يشكل تهديدا على الاستقرار المالي في حالة عدم ضبط العجز.²

1.2 أنواع العجز في الموازنة العامة:

أ- العجز الفعلي (الواقعي): يحدث نتيجة لانخفاض غير متوقع في الإيرادات أو زيادة مفاجئة للنفقات، هاه النوع يتسبب في خلل في التوازن المالي نتيجة لعوامل خارجية غير مخطط لها، مثلا شهدت العديد من الدول في 2020 عجزا في ميزانياتها بسبب انخفاض أسعار النفط نتيجة لجائحة كورونا، الذي

¹ حسين راتب، يوسف ريان، عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، دار النفائس، الأردن، 1999، ص 92 بتصرف.

² الدسوقي أحمد، النظرية الاقتصادية، تحليل السياسة المالية والنقدية، دار الفكر الجامعي، 2016، ص 135.

أدى إلى حوث فجوة مالية بسبب تراجع الإيرادات واضطرار الحكومات لتغطيتها عن طريق القروض.

ب-العجز المقصود(المخطط): يحدث عندما تخطط الحكومة لتحقيق العجز عمدا بهدف تمويل مشاريع استثمارية أو تحفيز الاقتصاد، يتم اللجوء إلى هذا النوع لتمويل مشاريع طويلة المدى المتعلقة بالبنى التحتية شق وبناء طرقا ومرافق عمومية.

1.3 آليات معالجة العجز الموازي:

قد يرجع العجز في الميزانية العمومية للدولة (عدم توازن الميزانية) إلى أحد الأسباب التالية :¹
العجز المفروض: مما سبق رأينا أن الميزة الأساسية للنفقات العامة هي الزيادة المستمرة من سنة إلى أخرى، ولمواجهة هذه الزيادة في الأعباء تسعى مختلف الحكومات إلى زيادة الإيرادات، وتعتبر الزيادة في النفقات ظاهرة عادية يمكن توقعها وحسابها وبالتالي معالجتها، إلا أن الأعباء والنفقات التي تطرأ على الدولة في فترات الأزمات والكوارث والحروب هي التي تسبب العجز الحقيقي في الميزانية الذي يؤدي في بعض الحالات إلى الاختناق.

العجز المقصود: وهو ما يقصد في به بعض الحالات بأسلوب الدورة الاقتصادية بعد الأزمات التي عاشتها الدول، تبين أن التوازن المالي في الوقت الحاضر غير ضروري، بل أصبحت تعتمد العجز المالي مقصود في سبيل الوصول إلى التوازن الاقتصادي، فقد تلجأ الدولة إلى العجز المقصود في الميزانية عندما تعاني من أزمة اقتصادية، وتخشى على اقتصادها من الشلل، وبذلك فهي تخفض من الضرائب وتزيد في الانخفاض حتى تحدث استثمارات وتنشئ مناصب شغل كبيرة وتحافظ على القدرة الشرائية للمواطنين وتنعش المشاريع الكاسدة، الأمر الذي يسبب عجزا في الميزانية، إلا أنه يكون مقصودا من طرف الحكومة التي تسعى من ورائه إلى تخطي الأزمة بسلام وتحقيق الرخاء للمجتمع.

وعندما تتحقق فترة الرخاء هذه تزيد الدولة من نسبة الضرائب وعددها، فترتفع الإيرادات، وفيما يخص النفقات تكتفي بالضروري دون التوسع في المشاريع وهكذا ينتج فائض في الميزانية يقابل العجز المقصود السابق الذكر، هذا الشيء الذي ينتج عنه توازن الميزانيات لفترتي الأزمة والرخاء، وتسمى الفترة (المرحلة) التي تجمع فترتي الأزمة والرخاء "بالدورة الاقتصادية" ويقصد بميزانيات الدورة الاقتصادية التوازن بين فترة الأزمة وفترة الرخاء، حيث يكون في الأولى العجز وفي الثانية فائض أي (فائض نفقات، فائض إيرادات)

¹ محاضرات في المالية العمومية، سنة ثانية تخصص علوم مالية ومحاسبية، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف، ميلة، ص ص 73-74.

ومجموعها يساوي صفر وبذلك تكون الصيغة الخاصة بالتوازن في الدورة الاقتصادية، "إيرادات سنوات الأزمات + إيرادات سنوات الرخاء = نفقات سنوات الأزمات + نفقات سنوات الرخاء ."

وحتى يمكن للدولة ممارسة هذا الأسلوب أي أسلوب الدورة الاقتصادية لابد لها من الإحتياط للمستقبل في حالة الرخاء وإيجاد صندوق أو مؤسسة مالية تودع فيها الأموال الفائضة لاستغلالها في فترات الأزمات.

ونتيجة ذلك فقد استخدمت الدول (المتقدمة والنامية) تمويل التنمية عن طريق (عجز الميزانية) ويتم تغطية هذا العجز عن طريق الإصدار النقدي الجديد، إلا أنه يشترط لنجاح هذه الطريقة أن يستخدم لفترة مؤقتة (هي فترة الأزمات) لتنشيط الطلب الفعلي وبالتالي تحقيق التوازن للاقتصاد الكلي، هذا من جهة كما يجب اتخاذ إجراءات مالية للتحكم في هذا التضخم (الإصدار النقدي) وبالتالي الحد من الارتفاع المستمر في الأسعار من جهة أخرى حتى يتحقق التوازن في الدورة الاقتصادية .

وخلاصة القول "إن الفكر المالي الحديث ينظر إلى توازن الميزانية في ضوء التوازن الاقتصادي العام، بمعنى أن يحكم على سلامة السياسة المالية، لا من خلال تساوي النفقات العمومية العادية مع الإيرادات العمومية العادية، من أي خلال صفحات الميزانية وإنما من خلال التوازن الاقتصادي العام أي من خلال الميزانية القومية .

1.4 أسباب العجز في الميزانية

يعزى بروز العجز الموازي بصفة عامة إلى وجود تباين بين معدلات نمو النفقات العامة من ناحية ومعدلات نمو الإيرادات العامة من ناحية أخرى، حيث: ¹

عوامل تزايد معدلات نمو النفقات العامة نذكر ما يلي:

- الأخذ بنظرية العجز المنظم: وهي تعود للنظرية الكنزية، والتي تعمل على استخدام أدوات السياسة المالية في أوقات الأزمات (الكساد) والك من خلال زيادة النفقات العامة لإحداث تأثير مباشر على الزيادة في الدخل الوطني.
- اتساع نطاق نشاط الدولة: يتطلب توجه الدولة لدعم عملية التنمية الاقتصادية إقامة المشروعات الصناعية ذات الأهمية والتي قد يحجم عنها القطاع الخاص بسبب ضخامة رؤوس أموالها، وتوفير البنية التحتية والهيكل القاعدية كمشق الطرق، وهذا ما يفسر ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العامة للدولة.

¹ عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 205.

- تدهور قيمة العملة الوطنية: يترتب على انخفاض قيمة العملة المحلية ارتفاع المستوى العام للأسعار، الأمر الذي يتطلب زيادة النفقات العامة، والتي تكون زيادة في الدخل الاسمية ولا تعود إلى زيادة الدخل الحقيقية.
- الانفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية وتكاليف الحماية الاجتماعية: حيث يتطلب من الدولة توفير قدر مقبول من التعليم، الصحة، الإسكان والضمان الاجتماعي، إضافة إلى الانفاق الموجه لدعم أسعار بعض السلع الأساسية، وحماية القدرة الشرائية للمواطنين.
- ارتفاع قيمة المديونية العمومية المحلية منها والأجنبية وما ينجر عنها من دفع أقساط الديون وفوائد وخصوصها مع ارتفاع أسعار الفائدة الدولية.
- زيادة السكان: من الطبيعي أن يترتب على زيادة السكان ارتفاع الانفاق العام، حيث يتوجب على الحكومة التوسع في الاستثمار الحكومي لتوفير فرص عمل.

عوامل تباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة:

- ضآلة الجهد الضريبي ويقصد بذلك انخفاض نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج الوطني، والى أسباب مختلفة كانتشار ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي، التهرب الضريبي وانخفاض متوسط دخل الفرد.
- الاعتماد على الضرائب غير مباشرة وتنتشر هذه الضرائب خاصة في البلدان النامية لسهولة جبايتها ووفرة حصيلتها واتساع نطاق وعائها، ويترتب عن هذه الضرائب ارتفاع المستوى العام للأسعار من جهة، وتوجيه حصيلتها للانفاق العام الاستهلاكي من جهة أخرى، مما يؤدي إلى زيادة العجز الموازني.
- الاعتماد على ضرائب قطاع التجارة: تعتمد الكثير من الدول وخاصة المصدرة منها للمواد الأولية والنفط على النوع من الضرائب، لمساهمتها الكبيرة في مجمل الإيرادات العامة، وتتميز هذه المواد بعدم استقرارها أسعارها لخضوعها للعرض والطلب عليها في الأسواق العالمية، وهذا ما ينجم عنه عدم استقرار حصيلة الضرائب المفروضة عليها

1.5 طرق تمويل العجز الموازني:

- إن وجود عجز مالي في الميزانية العامة للدولة، وما يترتب عليه من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية، يتطلب من صناع السياسة المالية معالجته وتغطيته بالاعتماد على مصادر مختلفة، أهم طرق التمويل العجز الموازني:

- التمويل بالإصدار النقدي: تلجأ الخزينة العمومية إلى البنك المركزي لتغطية العجز من خلال زيادة إصدار النقود أو التوسع في الائتمان الذي تمنحه البنوك، مع ضرورة تناسب حجم الإصدار النقدي الجديد مع حجم الغطاء المتاح في المجتمع من سلع وخدمات، إذ أن عدم التوافق بينهما يعني وجود حالة تضخم نقدي.
- زيادة الضرائب: يتطلب تمويل عجز الميزانية توفير موارد إضافية لرفع قيمة الإيرادات العامة، ويتأتى فرض ضرائب جديدة، ورفع معدلات الضريبة خاصة الضرائب على السلع الكمالية والتي تقتنيها الطبقة الغنية، وفي هذا الصدد لابد من مراعاة انعكاسات ذلك على مداخيل الأفراد وقدرتهم الشرائية.
- اللجوء إلى الأسواق المالية ببيع الدين العام: تقوم الخزينة العمومية في مثل هذه الحالة بإصدار أدونات وسندات خزينة وطرحها للاكتتاب العام، سواء للبنوك والمستثمرين المحليين، أو حتى طرحها بعملات أجنبية للأجانب.

2. سياسة النفقات

2.1 مفهوم سياسة النفقات

يمكن تقديم عدة تعاريف للسياسة الانفاقية حيث:

السياسة الانفاقية هي الوسائل التي يمكن من خلالها التدخل والتأثير على حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني.

كما تعرف هذه السياسة أيضا على أنها مجموعة من القواعد والإجراءات والتعليمات الخاصة بالإنفاق العام وتهدف لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية الاقتصادية فهي عبارة عن الطريقة التي تسعى من خلالها السلطات العامة باستخدام نفقاتها العامة من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

بعبارة أخرى السياسة الانفاقية هي تلك السلوك المالي للحكومة الذي يكون جوهره الإنفاق العام وهدفه تحقيق مجموعة من الأهداف.

ويمكن القول أن السياسة الانفاقية هي الأداة الأساسية لسياسة الموازنة والتي تهدف لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقوم الدولة بالتأثير على حجم الطلب الكلي في الاقتصاد بزيادة حجم الإنفاق الحكومي فيزداد الطلب الكلي ومن جانب آخر يمكن أن تقوم بتخفيضه، فينخفض حجم الطلب الكلي في الاقتصاد، وهذا كله يكون حسب الحالة الاقتصادية السائدة في الدولة.

2.2 خصائص السياسة الانفاقية:

هناك عدة خصائص نذكر منها:

- شمولية الانفاق، حيث تشمل سياسة الانفاق قطاعات متعددة مثل الصحة، التعليم، الأمن.....ولذلك قد تخصص السياسة ميزانية لبناء مستشفى أو مدرسة أو طريق.....
- تحقيق العدالة الاجتماعية، حيث تستهدف تقليل الفجوة بين الأغنياء والفقراء من خلال المنح الاجتماعية للبطالة للسكن....
- محفزة للاقتصاد، حيث تقوم هذه السياسة بتوجيه الموال نحو المشاريع الإنتاجية لتحريك الاقتصاد
- ترشيد الانفاق أي تكون النفقات مدروسة من أجل تجنب الهدر المالي من خلال تقليل الأعباء الإدارية غير الضرورية

2.3 آثار سياسة النفقات على الاقتصاد

عرفت النفقات العامة تطورا ملحوظا مما عكس دور الدولة وتطوره في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية ومدى اسهامها في تحقيق مطالب التنمية ومن أهمها رفع معدلات النمو الاقتصادي . حيث يرى بعض الاقتصاديون أن النشاط الحكومي يتميز بعدم وجود حافز الربح وغياب المنافسة مما يجعل الاستثمار العمومي أقل كفاءة من القطاع الخاص وبالتالي فإن الزيادة في الانفاق العمومي يؤدي الى تباطؤ النمو الاقتصادي ، لكن هناك فرق أخرى من الاقتصاديين يرى عكس هذه الفكرة خاصة لما يتعلق الأمر بالاقتصاديات النامية حيث لا يمكن تحقيق النمو الاقتصادي ما لم تتدخل الدولة بتطبيق سياساتها.

و تتميز سياسة الانفاق العام بأنها تساهم بدرجة كبيرة في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تحريك عجلة الاستثمار كما لها دور مهم في تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل على الفئات منخفضة القدرة الشرائية، وهو ما جعل من ها الانفاق سياسة اقتصادية لها أدواتها وأهدافها.¹

3. السياسة الضريبية

تعتبر السياسة الضريبية من بين أهم السياسات الاقتصادية والتي تتخا من الضريبية أساسا لها باعتبار أحد مصادر الإيرادات العامة للدولة

3.1 مفهوم السياسة الضريبية:

تعرف السياسة الضريبية على أنها عبارة عن برنامج تخطيطه وتنفذه الدولة عن عمد مستخدمة فيه أنواع وأساليب وفنون الضرائب المختلفة لإحداث آثار مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي، الاجتماعي، والسياسي للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع.

¹ محمد بن عزة، دور سياسة الانفاق في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، مجلة روى اقتصادية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر العدد09 ديسمبر 2015.ص 10.

تعتبر كذلك السياسة الضريبية عن مجموع التدابير الطابع الضريبي المتعلق بتنظيم التحصيل الضريبي قصد تغطية النفقات العامة من جهة والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجهات العامة للاقتصاد من جهة ثانية، وتعتمد هذه السياسة العمل على المحاور التالية:

- تحديد الأولويات التي يسعى إلى تحقيقها النظام الضريبي في المدى الطويل والقصير .
- المزج بين مختلف الأدوات الممكن استخدامها عند بناء الهيكل الضريبي باختيار الضرائب الأكثر ملائمة للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.
- تحديد المعدلات التي تمكن في ذات الوقت من رفع المردودية، وتحقيق باقي الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

إن مفهوم السياسة الضريبية يمر من تعريف تقليدي إلى معاصر، حيث كان مضمون هذه السياسة عبارة عن اجراء متمثل في كيفية تحصيل مبالغ نقدية من قبل مصالح مختصة بغية تحقيق مصلحة عامة (تغطية نفقات عامة)، إلى أن أصبح مضمون هذه السياسة عبارة عن مجموعة من الإجراءات والتدابير ذات الطابع الضريبي توضع من أجل إدارة وتوجيه الاقتصاد الوطني ومن أجل الوصول إلى تحقيق أهداف معينة غالبا ما تكون التنمية والاستقرار الاقتصاديين.¹

3.2 أدوات السياسة الضريبية:

لكل سياسة أدواتها الخاصة، حيث تعتمد السياسة الضريبية على جملة من الأدوات أغلبها يصب في مبدأ التسهيلات أو التخفيضات الضريبية أو كما يعرف بالانفاق الضريبي وهي كالتالي:²

- الاعفاء الضريبي: يتمثل أسا في إعفاء بعض المكلفين بصفة مؤقتة أو دائمة من سداد مبالغ الضرائب وإسقاط حق الدولة عليهم مقابل التزام هؤلاء بشروط معينة، ففي الحالة المؤقتة أو الاعفاء المؤقت يستفيد المكلف بعدم دفع قيمة الضرائب خلال فترة زمنية معينة وبعد انقضاء المدة يكون ملزم بالدفع كباقي المكلفين، مثال لك المؤسسات الناشئة واستثمارات تشغيل الشباب في الجزائر، أما فيما يخص الاعفاء الدائم فنجد في الدول التي تشجع الاستثمارات الأجنبية من خلال تقديم إعفاءات من دفع مستحقات الضرائب طيلة فترة المشاريع الاستثمارية.
- التأجيل الضريبي: هو اجراء تقوم به مصالح الضرائب في إطار التسهيلات الضريبية من خلال الإبقاء على قيمة الضرائب لكن تمنح للمكلفين بها فترات أخرى حتى يتسنى لهم إمكانية التسديد في الأوقات التي تساعد قدراتهم المالية.

¹ عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية تقييمية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2017، ص 139.

² بلمصطفى عمر، علاش أحمد، إجراءات السياسة الضريبية للحد من آثار الأزمة المزوجة لركود الاقتصاد العالمي وجائحة كورونا سنة 2020، مجلة الإبداع، المجلد 12، العدد 01، 2020، ص 424.

- التخفيضات الضريبية ونقص بها استفادة المكلفين باعفاء نسبي أو جزئي واخضاعهم إلى معدلات ضرائب أقل من تلك المعمول بها أو السائدة بالإضافة إلى استفادتهم من تقليص في حجم الوعاء الضريبي أو المادة الخاضعة إلى الضريبة مما يؤدي هو كذلك إلى خفض المعدلات.

3.3 أهداف السياسة الضريبية:

تهدف عملية رسم السياسة الضريبية إلى ما يلي:

- الأهداف المالية: بمعنى الدور التقليدي للضرائب والمتمثل أساسا في تمويل الميزانية العامة للدولة، حيث نجد الدول التي تعاني من نقص في الثروات الطبيعية وبالتالي نقص في موارد الجباية غير العادية.
- الأهداف الاقتصادية: تعتبر أداة من أدوات السياستين المالية والاقتصادية، حيث:
 - تستخدم الضريبة لتشجيع النشاطات الإنتاجية
 - تستخدم الحكومة الضرائب لمعالجة الركود الاقتصادي من خلال تخفيض الضرائب على الدخل خصوصا لفائدة الفئة ذات الدخل المنخفض.
 - زيادة تنافسية المؤسسات، من خلال التأثير على عوامل الإنتاج، فانخفاض الضرائب يساعد على زيادة الإنتاج من جهة وتخفيض أسعار عوامل الإنتاج من جهة ثانية مما يعمل على تخفيض التكاليف الكلية للإنتاج.
- الأهداف الاجتماعية: إعادة توزيع الدخل بغية تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق تأثير السياسة الضريبية بتكليف العبء الضريبي على أحجام الدخول المختلفة، كما تستخدم الضريبة في معالجة بعض الأزمات الاجتماعية، كمشكلة السكن من خلال اعفاء راس المال المستثمر في قطاع السكن أو فرض ضرائب عالية على السلع معينة كالتبغ والكحول.¹

¹ بلمصطفى عمر، علاش أحمد، مرجع سابق، ص 425.

المحور السابع: ميزانية الجماعات المحلية

تمهيد:

تمثل الجماعات المحلية أحد أهم الأعمدة التي يرتكز عليها النظام الإداري فهي همزة وصل بين القمة والقاعدة، كونها الأقرب للمواطنين وخدمة مصالحهم من جهة والأكثر اطلاعا على حاجياتهم وضروريات عيشهم من جهة أخرى.

ولكي تقوم هذه الجماعات بدورها على أحسن وجه، تحتاج إلى جملة من الموارد المادية والبشرية والتنظيمية وخاصة وأهمها الموارد المالية التي تعتبر أساس لجلب الموارد الأخرى، عند انفاقها في مختلف أوجه الانفاق التي يتطلبها التسيير المحلي لتلبية حاجات المواطنين وضمان حقوقهم.

تبوب موارد ونفقات هذه الجماعات في وثيقة رسمية يطلق عليها اسم الميزانية المحلية ، التي هي عبارة عن البرنامج المالي الذي يعكس سياسات الإدارة المحلية المختلفة ،

بمعنى آخر هي الإطار الذي يتضمن القرارات المتعددة لاختيار السياسات والأهداف التي ترغب الإدارة المحلية في تحقيقها ، وكذا اختيار الوسائل والبرامج التي تؤدي إلى احراز هذه الأهداف.

1. تعريف الميزانية المحلية:

عند تعريف الميزانية المحلية لابد من الإشارة إلى كل من ميزانية البلدية وميزانية الولاية كما يلي:

عرفت المادة 176 من القانون 10.11 و المتعلق بالبلدية ميزانية البلدية أنها عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.¹

كما عرفت المادة من 07.12 والمتعلق بالولاية ميزانية الولاية على أنها عبارة عن جدول تقديرات ليرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية ، كما هي قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والاستثمار.²

¹ القانون رقم 10-11

² القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 / 02 / 2012 و المتعلق بالولاية.

2. المبادئ التي تقوم عليها الميزانية المحلية:

تعتمد الميزانية المالية على جملة من المبادئ المستوحاة من المبادئ العامة لميزانية الدولة:³

- **مبدأ السنوية:** تبدأ السنة المالية للجماعات المحلية في 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة، حيث يتم التصويت على الميزانية المحلية سنويا ويتم تنفيذها في السنة، كنها قد تشمل فترة تكميلية إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية.
- بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر طبق لأحكام المادة 187 من قانون البلدية والمادة 149 من قانون الولاية، يمتد تنفيذ الميزانية المحلية إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية لتصفية النفقات والأمر بدفعها، وإلى غاية 31 مارس من أجل تصفية الإيرادات وتحصيلها.
- **مبدأ الوحدة:** بمعنى أن الإيرادات والنفقات المتوقعة للجماعات المحلية تظهر في وثيقة واحدة .
- **مبدأ الشمولية:** تدرج إيرادات ونفقات الجماعات المحلية دون إجراء مقاصة أو تخصيص بينهما حيث يقوم هذا المبدأ على قاعدتين هما:
 - . قاعدة الناتج الخام أي الإيرادات والنفقات تسجل بمبلغها الخام (عدم المقاصة)
 - . قاعدة عدم التخصيص أي أن مجموع الإيرادات يخصص لتغطية مجموع النفقات.
- **مبدأ القبلية:** بمعنى مبدأ التصويت قبل أي تنفيذ ، كون الميزانية المحلية عبارة عن وثيقة تقديرية وترخيصية يستوجب المصادقة عليها قبل 01 جانفي ن ولكونها ذات طابع تنبؤي يستوجب اقفال عناصرها قبل السنة التي تسبق تنفيذها.
- **مبدأ التوازن:** يتم التصويت على ميزانية الجماعات المحلية وهي في حالة توازن على عكس ميزانية الدولة، لكن التوازن الحقيقي للميزانية المحلية يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما تم تقديمه وتسييره خلال تلك السنة.

³ نعيجة فاهيم، الصادق الأسود، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، المجلد 14، العدد 01، 2020، ص ص 208 - 209 .

3. أنواع الميزانيات المحلية:

1. **الميزانية الأولية:** تحتوي على ميزان عام (إيرادات ونفقات الدورة)، جداول ملخصة للتأكد من توازن أقسام الموازنة، وملاحق إحصائية، تسمح هذه الميزانية للمجلس الشعبي من ممارسة عملية الرقابة.

2. **الميزانية الإضافية :** هي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعاً لنتائج السنة المالية السابقة ، بمعنى يتم ترحيل بواقي الحساب الإداري (نفقات وإيرادات متبقية للسنة المنصرمة وكل رصيد سواء دائن أو مدين) وتغييرات النفقات والإيرادات الضرورية للسنة المعنية إلى الموازنة الأولية ، فهي ميزانية ترحيلية.

4. تحضير وإعداد الميزانية المحلية:

تحضير الميزانية:

تقوم الجماعات المحلية بجمع المعلومات اللازمة وتحديد المتطلبات المالية والاختيارات المقترحة ومعالجتها لصياغة مشروع الميزانية من إيرادات ونفقات مستثنين في ذلك على جملة من الوثائق التالية:

بالنسبة للإيرادات يتم الاعتماد على الملحق رقم 02 بطاقة حساب الضرائب التي تتحصل عليها في بداية كل سنة من مصالح الضرائب للولاية التي تحدد التنبؤات الجبائية (ضرائب مباشرة وغير مباشرة) ، إضافة إلى مصادر التمويل الخارجية كالإمدادات المختلفة للصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL ، إعانات الدولة و الولاية، الهبات، القروض، مداخيل التصرف في الممتلكات.

بالنسبة للنفقات يتم تخصيص الإيرادات على أساس الأهداف والبرامج المحددة من طرف الجماعات المحلية بعد تقسيمها إلى وحدات تحليل وتكاليف معينة مترجمة في شكل تمويل الخدمات العمومية، مثل: تمويل الحالة المدنية، المساحات العمومية، المرافق الثقافية والرياضية والشؤون الاجتماعية و غيرها.

التصويت على الميزانية المحلية:

يتم التصويت على الميزانية المحلية من طرف المجالس الشعبية ، حيث يتم التصويت على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي، بينما يتم التصويت على ميزانية الولاية من طرف المجلس الشعبي الولائي، ويكون التصويت لزوماً على أساس التوازن ، ويكون ذلك بابا بابا وفصلاً بفصل ، فيتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ أما الميزانية الإضافية فيكون 31 جوان من سنة التطبيق.

المصادقة على الميزانية المحلية من طرف السلطات الوصية:

لا تنفذ الميزانية المحلية المصوت عليها من طرف المجالس الشعبية إلا بعد إقرار السلطة الوصية ، وذلك من أجل مراقبة النفقات والإيرادات المتبقي بها في الموازنة، كما يمكن للسلطة الوصية تعديل النفقات والإيرادات المتضمنة في الميزانية ، وتستمر الجماعات المحلية في تنفيذ الإيرادات والنفقات العادية في السنة الأخيرة حتى يصادق على الموازنة الجديدة.

يتم المصادقة على ميزانية البلدية من طرف:

- رؤساء الدوائر إذا كان عدد سكانها أقل من 50 ألف نسمة
- الوالي إذا كان عدد سكانها أكبر من 50 ألف نسمة
- في حالة رفض الميزانية يتم إعادة طرحها للمداولة على المجلس الشعبي البلدي في غضون 10 أيام.

5. مضمون الميزانية المحلية:

تقسم الميزانية المحلية وفق لمنطق اقتصادي إلى جانب إيرادات وجانب نفقات ، حيث يحتوي كل جانب على شقين هما: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار ، حيث يحتوي:

جانب النفقات المحلية: يتولد عن تسيير الجماعات المحلية للممتلكات التي تحت تصرفها نفقات هامة متزايدة باستمرار تنقسم إلى:

نفقات التسيير: التي تسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعات المحلية والمحافظة على ممتلكاتها والمكونة أساسا من الأغذية واللوازم، الأشغال والمصالح الخارجية، نفقات التسيير العام، نفقات المستخدمين ، الضرائب والرسوم والنفقات المالية، المنح والإعانات، المساهمات والحصص والخدمات لفائدة الغير، وترتب هذه النفقات على شكل فصول ومواد وهو تبويب مزدوج اقتصادي وحسب الطبيعة.

نفقات التجهيز والاستثمار: ترتب هذه النفقات داخل برامج وعمليات خارج البرامج مقسمة إلى فصول ومواد والمكونة أساسا من الاعانة التي تدفعها الجماعات المحلية، الأضرار، الأملاك المنقولة وغير المنقولة، القروض التي تقدمها الجماعات المحلية لمدة تفوق السنة، السندات والقيم، الأشغال الجديدة و الترميمات الكبرى، وهو كذلك تبويب مزدوج اقتصادي وحسب الطبيعة.

جانب الإيرادات المحلية:

تبويب الإيرادات حسب المعيار الاقتصادي إلى:

إيرادات التسيير: تتكون من

- الإيرادات الجبائية التي تعتبر أهم مصدر لتمويل الجماعات المحلية حيث تتكون من مداخل الضرائب والحقوق والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية المتمثلة في : الرسم على النشاط المهني، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الذبح، الضريبة على الممتلكات، قسيمة السيارات، الضريبة الجزافية الوحيدة.
 - إيرادات الاستغلال: تتشكل من عوائد بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية ، وهي تنقسم بالتنوع وترتبط بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وهي تتكون من حقوق الكيل والوزن والقياس ، عوائد الرسوم الإضافية عن الذبح، نواتج المحشر العمومي، حقوق فحص وختم اللحوم.
 - إيرادات الأملاك: تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبار أشخاص اعتبارية أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص (حقوق الإيجار، حقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق، عوائد منح الامتيازات).
 - إيرادات مالية: تحتوي على مداخل السندات، الفوائد على القروض والحقوق ، إيرادات المصالح الصناعية والتجارية المستقلة.
 - الإعانات والمساعدات تتحصل عليها من طرف الدولة في إطار البرامج التنموية.
- إيرادات التجهيز والاستثمار: ويكون مصدرها التمويل الذاتي حيث تنص المادة 198 من قانون البلدية على اقتطاع جزء من إيرادات التسيير (10%) وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، الهبات والوصايا (تبرعات المواطنين والمؤسسات) ، القروض، التنازل عن المباني والعقارات والمعدات، والعقارات والمعدات ، التعويض عن الكوارث ، التنازل عن سندات الدولة أو المؤسسات العمومية ، الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز، الإعانات المقدمة من طرف الدولة في شكل المخططات البلدية للتنمية أو الإعانات المقدمة من طرف الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

6. تنفيذ الميزانية المحلية:

قبل التطرق إلى تنفيذ الميزانية لابد من الإشارة إلى الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية كما يلي:

الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية: أي المرخص لهم قانوناً حصراً لتنفيذ الميزانية ونميز بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وفقاً لمبدأ الفصل بين الوظائف تطبيقاً لنصوص القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يمكن تعريفهما فيما يلي:

❖ الأمر بالصرف: هو كل شخص له صفة تمثيل الدولة، حيث يكون مؤهل لإثبات دين (حق) لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بدفعه، ويعتبر مسير رئيسي أو ثانوي حسب المخطط الإداري، ويتم تعيين الأمر أو إنتخابه، حيث حسب المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية يكتسي كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي صفة الأمر بالصرف حيث يتوليان تنفيذ الميزانية من تحصيل إيراداتها المقررة

عن طريق الاثبات والتصفية والأمر بالتحصيل وصرف نفقاتها عن طريق الالتزام والتصفية والأمر بالدفع، كما تسند إليهما مهام أخرى استنادا إلى المواد 21، 90، 2، 15، 27، 32، 66 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

❖ المحاسب العمومي: هو كل عون مؤهل قانونا ، يتصرف باسم الدولة ، جماعة محلية، مؤسسة عمومية من أجل تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات أو تسيير السندات بواسطة الأموال الموضوعة تحت تصرفه أو بواسطة التحويلات الداخلية للقيود، ويكتسي كلا من أمين خزينة البلدية وأمين خزينة الولاية صفة المحاسب العمومي اللذان يعينان من طرف وزير المالية.

❖ المراقب المالي: هو عون مؤهل قانونا لمراقبة إجراءات الالتزام للنفقات المرخصة في الميزانية، ويتم تعيينه من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية ، وتتمثل مهمته في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بهما، كما يعتبر المراقب المالي المستشار المالي للأمر بالصرف.

مراحل تنفيذ الميزانية المحلية: تختلف قاعدة تنفيذ الميزانية المحلية عن قاعدة تنفيذ الميزانية العمومية حيث يتم تحصيل الإيرادات وتنفيذها أولا ثم تنفيذ النفقات ثانيا، وتحدد مراحل التنفيذ كما يلي:

❖ مجال الإيرادات : تشمل أربعة مراحل هي:

1. الاثبات أي تكريس الحق قانونيا كتحديد الوعاء الضريبي.
2. التصفية من خلال تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله كمبلغ الضريبة أو نسبته.
3. الأمر بالتحصيل يصدره الأمر بالصرف، يحدد طبيعة الإيراد أساس حسابه ورقمه التسلسلي حسب قسمه.

4. التحصيل يقوم به المحاسب العمومي سواء كان تحصيل ودي أو تحصيل جبري لعدم استجابة المدين ويصبح الأمر هنا أمر تنفيذي من خلال سند تنفيذي.

❖ مجال النفقات: تشمل أربعة مراحل هي:

1. الالتزام: هو التصرف الذي يؤدي إلى نشوء الدين (التزام اتجاه الغير) سواء كان التزاما قانونيا كإمضاء صفقة أو عقد أو قرار قضائي، أو التزام محاسبي وهو تخصيص اعتمادات للعملية الناتجة عن الالتزام القانوني.
2. التصفية يعبر عن قاعدة أداء الخدمة ويسمى كذلك قاعدة الحق المكتسب وهي التحقق من وجود الدين وتحديد مبلغه ما عدا الصفقات فهي تخضع لشروط خاصة.
3. الأمر بالصرف ويكون بإصدار حوالة للدفع موجهة للمحاسب من أجل الدفع. الدفع حيث يتم إبراء الدين العمومي ويقوم المحاسب بمراقبة قانونية للنفقة من حيث مطابقة العملية للقوانين وشرعية عملية تصفية

النفقة وتوفير الاعتماد وصفة الأمر بالصرف وتبرير الخدمة وإن الأسلوب المعتمد في إعداد الميزانية المحلية في الجزائر هو الأسلوب التقليدي أي ميزانية البنود فرغم بساطته إلا أنه لا يسمح بالتسيير الأمل والعقلاني للموارد المحلية بكفاءة وفعالية.

المحور الثامن: إشكاليات المالية العمومية في الجزائر

1. ترشيد الانفاق العام

1.1 مفهوم ترشيد الانفاق العمومي:

يقصد بالترشيد التصرف بعقلانية وحكمة على أسس رشيد طبق الترشيد أحكام الرقابة والوصول بالتبair والاسراف إلى حد أدنى ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية.⁴

ويعرف ترشيد الانفاق العمومي على أنه اتخاذ مجموعة من القرارات من أجل تأجيل النفقة العامة للقيام بتحقيق المنفعة العامة بأقل التكاليف وأعلى جودة للسلع والخدمات مما يؤدي إلى رفع مردودية النفقات العامة.

يأخذ اصطلاح ترشيد الانفاق العام معناه من اصطلاح الرشد بمعناه الاقتصادي والذي يعني التصرف بالأموال وانفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد⁵

ومنه فالترشيد في الانفاق العمومي هو الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع.

1.2 ضوابط ترشيد الانفاق العام:

هي تلك المبادئ الواجب مراعاتها عند القيام بالانفاق العام بهدف ترشيده وهي كما يلي:⁶

- حرية الأسواق والمنافسة الحرة: أي حرية استخدام الموارد الاقتصادية بين المناطق المختلفة وتقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، لأن تدخل الدولة في النشاط يقلل من الكفاءة الإنتاجية للموارد الاقتصادية.
- الرشد الاقتصادي: وهذا يعني ربط العائد بالتكلفة لبرنامج الانفاق العام وإدارة الميزانية والديون العام بحكمته من خلال اختيار أفضل البدائل المتاحة وتحقيق أكبر مصلحة اقتصادية ممكنة.
- الثقة في المعاملات: وهو توفر عنصر الثقة في العقود والمعاملات أي تواجد الثقة بين إدارات وزارة المالية ، وهو عنصر مهم لانجاح أية سياسة مالية واقتصادية، فتتق أفراد المجتمع وتقاؤلهم حول

⁴ بلال عوايشية، ناصر فاطمة الزهراء، إصلاح الإدارة كمدخل لترشيد الانفاق العام للدولة، 20016، ص 47.

⁵ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الطبعة 6، 2014، ص 367.

⁶ ساجي فاطمة، الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الانفاق العام، تلمسان، 2016 ، ص ص150-151 بتصرف.

جدوى وفرص نجاح تلك السياسات من أهم أسباب نجاحها، وسيقل الك من تكلفة برنامج الانفاق العام ويزيد من كفاءته.

- استخدام السياسات الاقتصادية والضمانات القانونية لتحقيق أهداف المجتمع: إن أساس أي نمو اقتصادي في الفكر الرأسمالي هو القطاع الخاص، وأن الدولة تستخدم سياستها الاقتصادية ومنها سياستها المالية لتحفيز النمو والاستقرار الاقتصادي ولإعادة توزيع الدخل والثروات في المجتمع.
- أحكام الرقابة على النفقات العامة: يعتبر جانب الرقابة من أهم العناصر الفعالة في عملية ترشيد الانفاق العام، لذلك نجد أن هذه العملية مطبقة في كل الدول وتقوم به العديد من الأطراف من أجل السهر على صرف النفقات في أوجهها بشكل يضمن تحقيق أقصى نفع عام، لالك ظهرت الضرورة لرقابة حازمة ودقيقة على الانفاق العام من أجل الاقتصاد في صرفه وحسن استغلاله في أحسن وجوه الاستغلال.

1.3 آليات ترشيد الانفاق:

تتمثل آليات الترشيح في الانفاق العام فيما يلي:

- فعالية النفقة كمدخل لترشيد الانفاق العام: يعني حسن التصرف في الأموال وانفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسرافها، ويتضمن ترشيد الانفاق ضبط النفقات واحكام الرقابة عليها والوصول بالتبدير والاسراف إلى الحد الأدنى في النفقات غير الضرورية وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة أي بمعنى آخر الإدارة الرشيدة للإنفاق.
- المورد البشري ودوره في ترشيد الإنفاق العام: إن تطبيق اللامركزية يرتبط أساسا بقدرة المحليين على ممارسة اختصاصهم، ما يضع عامل نوعية المورد البشري من حيث التأهل والخبرة والكفاءة والمعرفة شرطا أساسيا لتحقيق الرشادة في الانفاق.
- عنصر الرقابة: رغم اختلاف أنواع الرقابة والممارسات الرقابية في الميزانية من مختلف الأجهزة الرقابية إلا أنها تبقى بعيدة عن المستوى المطلوب، وتبقى ضعيفة وغير كافية للتجاوزات التي تحدث. مضمون الرقابة هو أن النفقات العامة تتماشى مع المبالغ المدرجة في الميزانية، حيث لا يمكن للنظام الحالي للميزانية ممارسة الرقابة على فعالية أداء النفقة واحترام سقفها وهدفها.
- الشفافية: تبنى على حرية تدفق المعلومات حيث يمكن الوصول إليها من طرف المعنيين لها شريطة أن تكون المعلومة كافية وسهلة الفهم وموثوقة وأن يفسح المجال للمواطنين للاطلاع عليها، ويساعد ها الإفصاح في رشد القرارات الصحيحة.

- المساءلة: يعرف برنامج الأمم المتحدة المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم توضيحات لازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم والأخا بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية الحاجات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

1.4 الآثار الاقتصادية والاجتماعية لترشيد الانفاق العام: ⁷

تؤثر سياسة ترشيد الانفاق العام على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلاد لأنها تعتمد بشكل أساسي على النفقات العامة التي تعتبر من أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الحكومة للتأثير في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ونظرا لما تحدثه من آثار اقتصادية في حجم الإنتاج الوطني وفي طريقة توزيعه وفي الاستهلاك والادخار والاستثمار، ومن الواضح أن مفهوم ترشيد الانفاق يتضمن أحكام الرقابة على النفقات والابتعاد عن التبائير والنفقات غير الضرورية وبالتالي تخفيض النفقات بشكل عام.

تتوقف الآثار الاقتصادية المترتبة عن ترشيد النفقات على الأوضاع الاقتصادية السائدة في البلاد حيث إذا كانت الحالة السائدة هي حالة ازدهار اقتصادي فان تخفيض النفقات العامة (الناتج عن ترشيد النفقات) من شأنه أن يخفف من حدة الازدهار ومن ارتفاع الأسعار ومن أعراض التضخم، كما انه يؤدي إلى حصول فائض مالي في الموازنة العامة يحول إلى الاحتياطي العام للدولة لتتم الاستفادة منه عند حلول سنوات الكساد الاقتصادي والأزمات، لذا يمكن القول أن الآثار الجانبية المترتبة عن اتباع سياسة ترشيد الانفاق العام قد تكون لها آثار إيجابية وآثار سلبية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

أ- الآثار الإيجابية: تتمثل في أحكام الرقابة على النفقات وفي القضاء على التبائير والمحافظة على الأموال العامة وفي إعادة توزيع الإيرادات العامة بشكل أفضل على وجوه الانفاق وفي تحقيق استفادة أكبر من الإمكانيات المالية المتوفرة للدولة.

ب- الآثار السلبية: هي الآثار التي قد تنشأ عن سياسة ترشيد الانفاق العمومي حالة الكساد، قد تؤدي سياسة ترشيد الانفاق العمومي إلى تخفيض في أعداد الموظفين مما يؤثر بشكل سلبي على العمالة في البلاد فتتزايد أعداد العاطلين عن العمل وبالتالي ارتفاع معدلات البطالة وكل ما يتبعه من آثار سلبية، كما قد تؤدي إلى تخفيض الإعانات على المواد الأساسية مما يؤثر سلبا على مستوى معيشة الطبقات الفقيرة في المجتمع، وقد تؤدي إلى تخفيض نفقات المشاريع مما يؤثر على زيادة الدخل الوطني وعلى النمو الاقتصادي.

2. الازدواج الضريبي:

⁷ محمد عصفور شاكر، مرجع سابق ذكره، ص 406.

2.1 تعريف الازدواج الضريبي:⁸

يعرف الازدواج الضريبي بأنه عبارة عن فرض ضريبتين من نوع واحد على الوعاء نفسه، خلال فترة زمنية واحدة، وبالتالي اقتطاع هاتين الضريبتين من مال مكلف واحد، وقد يحدث الازدواج الضريبي على المستوى الداخلي أو على المستوى الدولي

ونظرا لخطورة هاته المشكلة فإنها لا تزال تتال عناية كبيرة من رجال المالية العامة والقانون نظرا للنتائج الخطيرة الناتجة عنها من الناحية الاقتصادية

هو الحالة التي يخضع فيها نفس الدخل أو راسمال أو النشاط الاقتصادي للضريبة مرتين أو أكثر من قبل جهتين مختلفتين أو ضمن نفس الجهة الضريبية خلال فترة زمنية واحدة.

2.2 أسباب الازدواج الضريبي:

- اختلاف السياسات الضريبية لكل دولة أو جهة تعتمد نظامها الخاص لفرض الضرائب.
- عدم وجود اتفاقيات ضريبية وغياب الاتفاقيات بين الدول لتنظيم الضرائب على الأنشطة العابرة للحدود.
- تعدد واختلاف تعاريف الدخل، إذ يمكن أن تعتبر دولة ما دخلا معينا خاضعا للضريبة بينما تعفيه دولة أخرى.

2.3 أنواع الازدواج الضريبي:

2.3.1 الازدواج الداخلي والازدواج الدولي

أ/ الازدواج المحلي: يحدث عندما تقوم جهتان مختلفتان من نفس الدولة بفرض ضريبة على نفس الدخل أو النشاط على سبيل المثال قيام جهتين مختلفتين في نفس النطاق الإقليمي كالبداية والمحافظة بفرض نفس الضريبة على شركة ما.

ب/ الازدواج الضريبي الدولي: يحدث عندما تفرض دولتان أو أكثر على نفس الدخل أو النشاط، وهذا شائع في حالة التجارة الدولية والاستثمارات الخارجية وعمل الأفراد في دولة أخرى.

2.3.2 الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود

⁸ بن شعوان فاتح، حاشي النوري، الازدواج الضريبي وطرق تفاديه ومعالجته، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، المجلد 6، العدد 1، أبريل 2022، ص 30.

أ/ الازدواج المقصود: قد يهدف المشرع إلى تحقيق الازدواج الضريبي رغبة في تحقيق أهداف معينة تتركز في زيادة الحصيلة الضريبية وفي واقع الأمر يسلك المشرع هذه الطريقة إما ليغطي عجزا طارئاً في ميزانية الدولة أو لتغطية زيادة النفقات بصورة كبيرة أو لعدم مواجهة الأفراد برفع سعر الضريبة.

ب/ الازدواج غير المقصود: يحدث عادة عند تعدد الضرائب المتشابهة أو نفس النوع ويكون هنا الازدواج الضريبي اقتصادياً وليس قانونياً مثال ذلك أن يتمكن المكلف بأداء الضريبة من نقل عبئها إلى الغير الذي يكون قد سبق له أداء نفس الضريبة.

إن الازدواج الضريبي الدولي نادراً ما يكون مقصوداً ويرجع ذلك إلى مبدأ السيادة الضريبية واستقلال كل دولة بسن تشريعاتها الضريبية دون النظر إلى تشريعات الدول الأخرى، وقد يكون مقصوداً عندما تعتمد الدولة فرض ضريبة أخرى على رؤوس الأموال المستثمرة في الخارج وذلك سعياً للحد من هجرة رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج.⁹

3. التهرب الضريبي:

3.1 تعريف التهرب الضريبي:

هناك عدة تعريفات نذكر منها:

يقصد بالتهرب الضريبي ذلك السلوك الذي من خلاله يحاول المكلف القانوني عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً دون أن ينقل عبئها إلى شخص آخر ولتحقيق ذلك يتخذ المكلف عدة طرق وأساليب مشروعة أو غير مشروعة.¹⁰

بعبارة أخرى هو تخلص الفرد من دفع الضريبة دون ارتكاب أية مخالفة لنصوص التشريع الضريبي القائم بكن بعض المكلفين قد يلجؤون إلى استخدام أساليب الغش والخداع، مخالفين بذلك أحكام التشريع الضريبي.

⁹ بن شعوان فاتح، حاشي النوري، مرجع سابق ذكره، ص 34.

¹⁰ حسن مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، الجزائر الطبعة الثانية.

كما يعرف أيضا على أنه تلك المخالفات المتمثلة في عدم الامتثال للقانون الضريبي أو محاولات الاستفادة من الثغرات الموجودة في هذا القانون من أجل التخلص من أداء الواجب الضريبي بجميع الأشكال والوسائل.¹¹

إن التهرب الضريبي هو فعل سلبي يعتمد على المكلف بالضريبة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مشروعة أو غير مشروعة للتخلص من التزاماته كليا أو جزئيا .

3.2 أشكال التهرب الضريبي:

يتخذ التهرب الضريبي عدة أشكال وفقا لطبيعة الفعل إن كان مشروعاً أو غير مشروع، ففي حالة شرعية الفعل يعتبر تجنب ضريبي وفي حالة عدم شرعية الفعل يعتبر غش ضريبي.

أ- التجنب الضريبي: وهو عندما يعتمد المكلف على تقليص العبء الضريبي في حدود الإطار القانوني للنظام الضريبي أو التخلص المكلف القانوني من دفع الضريبة دون مخالفة أحكام القانون الضريبي، كما يتخذ هذا النوع من التهرب الضريبي عدة أشكال منها:¹²

- ✓ التهرب الناتج عن المكلف ذاته من خلال امتناعه عن شراء أو إنتاج سلعة أو القيام بأنشطة تفرض عليها ضرائب مرتفعة أو متعددة أو تحتوي على إعفاءات أو من خلال تقسيم الشركة إلى عدة وحدات.
- ✓ التهرب الناتج عن التشريع الضريبي وهو تهرب مقصود الغرض منه تحقيق غاية معينة.
- ✓ تهرب ناتج عن إهمال المشرع الجبائي أي وجود ثغرات نتيجة النقص في التشريع وعدم احكام صياغة المواد القانونية فيستغلها المكلف لصالحه.

ب- الغش الضريبي: وهو عندما يتمتع المكلف عن دفع الضريبة أو يخفض الضرائب المستحقة عليه بطريقة غير شرعية، ولقد صنف المشرع الجزائري الغش الضريبي في الصور التالية:

- ✓ إخفاء أو محاولة إخفاء المبالغ والمنتجات التي يطبق عليها الرسم على القيمة المضافة من طرف أشخاص مدينين به وخاصة المبيعات بدون فاتورة.
- ✓ القيام عمدا بنسيان أو إجراء تقييد غير صحيح في الحسابات الخاصة بالسجلات والدفاتر المنصوص في القانون التجاري.
- ✓ تقديم وثائق مزورة أو غير صحيحة للاستناد عليها عند طلب الحصول إما على تخفيض أو خصم أو استرجاع الرسم على القيمة المضافة.

¹¹ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسات المالية، دار النهضة العربية، بيروت.

¹² عوض الله صفوت عبد اسلام، الاقتصاد السري، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2000.

✓ قيام المكلف بالضريبة بتدبير عدم إمكانية الدفع، أو بوضع عوائق بطرق أخرى أمام تحصيل أي ضريبة أو رسم مدين به

✓ كل عمل أو فعل أو سلوك يقصد منه بوضوح تجنب أو تأخير دفع كل جزء من مبلغ الضرائب والرسوم كما هي مبنية في التصريحات المودعة.

إن التهرب الضريبي يحدث عندما يعتمد الأفراد عدم القيام بالتزاماتهم الضريبية مهما كان شكله مشروعاً (تجنب ضريبي) أو غير مشروع (غش ضريبي) فسوف يفضي إلى أحداث خسارة في الإيراد الضريبي الذي يسبب خسارة كبيرة للقطاع العام ويهدد قدرته على تمويل النفقات العامة.

التجنب الضريبي يعد أمراً مشروعاً لا يؤخذ عليه القانون ويكون فيه المكلف غير مسؤول، أما الغش الضريبي فيعتبر غير شرعي وغير قانوني وهو حالة خاصة من حالات التهرب تتم بمخالفة القوانين.

يرى المفكرون الاقتصاديون عموماً أن التهرب ظاهرة معقدة وهو من الجرائم الاقتصادية التي فرضت كافة قوانين الضرائب عبر العالم عقوبات اتجاهها.

3.3 أسباب التهرب الضريبي:

يمكن التمييز بين أسباب مباشرة وأسباب غير مباشرة لانتشار ظاهرة التهرب الضريبي، حيث ترتبط الأسباب المباشرة بالأسباب التشريعية، الإدارية والنفسية، بينما ترتبط الأسباب غير المباشرة بالأسباب الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، الأخلاقية والثقافية.

3.3.1 الأسباب المباشرة:

- أ- الأسباب التشريعية: وهي المتعلقة بالضريبة والنظام الضريبي وتتمثل في:
- ثقل العبء الضريبي: كلما ارتفع معدل الضريبة وزاد عبؤها كلما كان ذلك مدعاة للتهرب منها.
- تعقد النظام الضريبي: كلما كانت صياغة القانون معقدة يكون القانون أقل وضوحاً ويترك مجالاً لتدخل أعوان الإدارة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات وهذا ما يؤدي إلى عدم قناعة المكلف بالضريبة المفروضة عليه وبالتالي يحاول التهرب منها.
- عدم استقرار النظام الجبائي نتيجة للتغيرات السنوية التي تطرأ على القوانين الضريبية مما يجعل المكلفين في غالب الأحيان على غير دراية بها نتيجة لنقص وسائل الاعلام الضريبية أو صعوبة

الالامام بمضمونها وغالبا ما تنتهي بالاصطدام ما بين المكلف وإدارة الضرائب والدخول في منازعات فتشتد كراهية المكلف وبالتالي يزداد ميله للتهرب.

- ضعف الرقابة الضريبية: عندما يشعر المكلف بضعف الرقابة الضريبية أو عدم وجودها يزيد ميله للتهرب.¹³

- ضعف العقاب المفروض على المتهرب: هناك علاقة عكسية بين العقاب ومبلغ التهرب بحيث كلما كانت قيمة العقاب المفروض على المكلف أكبر من المبلغ الالاي يعود على المكلف إثر تهربه من الضريبة فالنتيجة هي ابتعاد المكلف عن ذلك التهرب ويقلل منه، لكن إذا كانت قيمة العقاب أقل من المبلغ الالاي يعود على المكلف أو غير الموجود تماما ففي هذه الحالة يكثر التهرب الضريبي.
- ارتفاع مستوى الضغط الضريبي: عندما يشعر المكلف بثقل عبء الضريبة يتحایل المكلف ويتهرب من دفع الضريبة حيث أن كل زيادة في حجم الاقتطاع الضريبي يؤدي إلى التقليل من دخل المكلف الأمر الذي يدفعه إلى التهرب والتملص من دفع الضريبة أو محاولة التخفيض من وعائها.
- النظام الجبائي التصريحي: يعتمد على التصريح المقدم من طرف المكلف وهالما يزيد من نسبة التهرب.¹⁴

ب-أسباب متعلقة بالإدارة الجبائية: باعتبارها وسيط بين السلطة التشريعية الجبائية والمكلفين المعنيين بالضريبة قد تعتبر الإدارة الضريبية سببا من أسباب التهرب الضريبي في حالة:

- محدودية الوسائل المادية مثل عدم توفر الإدارة بالشكل المطلوب على التجهيزات والمستلزمات الضرورية بالشكل الذي يساعدها على تحقيق أهدافها المتمثلة في الوصول إلى كل الأوعية الضريبية وربطها وتحصيلها.
- محدودية الوسائل البشرية: سواءا من حيث الكم التي تتمثل في نقص أعداد الأعوان الإداريين القادرين على تغطية العمليات الجبائية من تحقيق، رقابة، وتحصيل... أو النوع المتمثل في نقص الكفاءات القادرة على تحمل المسؤوليات في تطبيق أحكام قوانين الضرائب من تحديد للوعاء وتصفية وتحصيل لمختلف أنواع الضرائب.
- تعقد الإجراءات الإدارية والتنظيمية من خلال:
- صعوبة تقدير وعاء الضريبة، وإخضاعه للتقدير الجزافي الذي فيه نوعا ما مغالاة مما يدفع المكلف للتهرب.
- تعقد إجراءات التحصيل الضريبي.

¹³ محمد خال المهاني، التهرب الضريبي وأساليب مكافحته، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، سوريا 2010

¹⁴ ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، 2005.

- ضعف الثقة بين الإدارة الضريبية والمكلف.
- الفساد الإداري وتواطؤ بعض الإداريين، من خلال إخفاء كشوف المعلومات والتغاضي عن المراقبة ومنح امتيازات ضريبية غير مستحقة.
- ت- الأسباب النفسية والسلوكية: تفسر هذه الأسباب بمجموعة من العوامل نذكر منها:
 - نقص الوعي الضريبي مما يجعل المكلفين يخلون بواجبهم المتمثل في دفع المستحقات الضريبية التي تستخدمها الدولة في تمويل التنمية الاقتصادية
 - سيادة الاعتقاد الديني بعدم شرعية الضريبة
 - الاعتقاد أن سرقة الدولة ليست سرقة
 - عدم الرضا عن الواقع السياسي يدفع بالمكلف إلى عدم دفع مستحقاته الضريبية نتيجة لمشاعر معادية للحكومة.
 - الاعتقاد أن الضريبة غير عادلة وأن دفعها ظلم للمكلف الذي يتحمل نصيب الآخرين
 - الرغبة في الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الأموال بغرض البحث عن الربح.
 - سوء تخصيص النفقات العامة من طرف الدولة والذي يؤدي بشعور الأفراد أنهم بصدد تبدير أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة¹⁵.

3.3.2 الأسباب غير المباشرة:

- أ/ الأسباب الاقتصادية: هي تتعلق بالظروف الاقتصادية الخاصة بالمكلف من جهة والظروف الاقتصادية العامة الخاصة بالدولة من جهة أخرى، كمايلي:
- خوفا من انهيار مشروع المكلف الاقتصادي والتجاري في فترات الكساد والأزمات المالية يلجأ هذا الأخير إلى اتباع طرق تدليسية للتهرب من دفع الضريبة.
 - يختلف نطاق التهرب الضريبي باختلاف الظروف الاقتصادية للدولة فيزداد التهرب في فترات الكساد ويقل في فترات الرخاء حيث تزداد مداخيل الأفراد في فترة الرخاء وتتحسن اقدرتهم الشرائية وبالتالي يدرج العبء الضريبي في سعر السلع والخدمات.
 - انتشار الاقتصاد غير الرسمي أي الموازي بسبب القيود والقوانين الضريبية التي أصبحت تشكل عبئا على الأفراد.

¹⁵ بوشخي فاطمة، بوشخي عائشة، أسباب التهرب الضريبي وأثره على الخزينة العامة في الجزائر، مجلة دراسات جبائية، المجلد3، العدد1، ص ص 155-156

- إن سياسة الانفاق العام للحصيلة الجبائية تلعب دورا هاما في تفشي ظاهرة الغش والتهرب الضريبي، حيث كلما كان الانفاق العام رشيدا وعادلا وشاملا وأحس المكلف بوجود منافع من وراء الضريبة كلما قل تهربه من دفعها والعكس صحيح.

ب/ الأسباب الاجتماعية: عدم وجود عدالة ضريبية مطبقة على واقع الناس يدفع بالمكلف إلى التهرب عن دفع تلك الضريبة، كما يعد تأثير المحيط الاجتماعي سببا هاما في رسوخ وشيوع ظاهرة التهرب الضريبي.

ج/ الأسباب الثقافية والأخلاقية: يقصد بالأسباب الأخلاقية المستوى الأخلاقي الناتج عن انتشار الفساد وانعدام الضمير المهني، أما الأسباب الثقافية فتكمن في درجة الوعي الثقافي السائد في الدولة فكلما كان المستوى مرتفعا كلما كان الأفراد يتمتعون بشعور عال بالمسؤولية فيؤدون واجباتهم الضريبية.

المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية

1. حوكمة الميزانية العمومية:

إن المشكلة الأساسية التي تواجهها الدول والمؤسسات الحكومية في الوقت الراهن هي مشكلة فعالية وأداء قبل أن تكون مشكلة ندرة موارد مالية وإمكانيات وإن البحث عن دور حوكمة الميزانية العمومية كوسيلة تدخل للدولة في الحياة الاقتصادية من شأنها تحسين الوضعية للمجتمع، وقد برز مؤخرا مصطلح عصرنة التسيير العمومي وسير عمل الإدارات العمومية في أغلبية الدول النامية والذي يعتمد على اتباع أسلوب حوكمة مالية جديدة تهدف إلى إرساء نظام تسيير يركز على الأداء.

وفي إطار المتطلبات الجديدة في مجال عرض الوضعيات المالية والمحاسبية للقطاع العام وفقا للمعايير الدولية المعتمدة، فقد تبنت وزارة المالية في الجزائر جملة من مشاريع الإصلاح من بينها تطوير المنظومة التشريعية القانونية التي تحك الميزانية والمالية العمومية للاستجابة لهذه المتطلبات والتقيّد بالمعايير الدولية. وقد صدر في هذا الإطار القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، والذي يعول عليه لتقديم إضافة جديدة للحوكمة كأسلوب جديد لتسيير المالية العمومية.

1.1 مفهوم الحوكمة: هناك العديد من التعاريف للحوكمة ولا يوجد تعريف موحد للمصطلح، حيث يمكن

تعريفها كما يلي:¹⁶

عرفها البنك العالمي على أنها: الكيفية التي بواسطتها يتم ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما من أجل تحقيق تنمية.

وفي سياق القطاع العام، الحوكمة هي مجموعة من القواعد والقوانين والتشريعات والتنظيمات التي يسعى من خلالها القطاع العام تحقيق الكفاءة والفعالية والشفافية في الأداء بما يلبي احتياجات المجتمع ويضمن حسن استغلال الموارد المتاحة.

"عبارة عن أسلوب ممارسة الحكم الراشد أو الإدارة الراشدة التي تطبقها السلطات " تقوم الحوكمة على جملة من الركائز كالمشاركة الفعالة للمواطنين، مرجعية القانون وسيادته على الجميع، شفافية المعلومات التي يجب ان تكون موثوقة، حسن استجابة المؤسسات لخدمة المجتمع، مع القدرة على

¹⁶ ايمان عبدوس، آليات حوكمة الميزانية واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، المجلد 24 العدد 01، سنة 2021، ص 350.

التوفيق بين المصالح المتضاربة، وكذا تنفيذ المشاريع بكل فعالية، مع وجود أيضا نظام متكامل من المساءلة السياسية والإدارية ورقابة استراتيجية.¹⁷

1.2 عوامل نجاح حوكمة الميزانية العمومية للدولة: لنجاح عملية الحوكمة لا بد من توافر جملة من العوامل تتمثل في:

الالتزام بمبادئ الحوكمة الذي ينعكس في عملية ترشيد الإنفاق العام، بما يساهم في التقليل من الفساد وهدر المال العام، والتحصيل المباشر للإيرادات.

التخصيص الأمثل للموارد بغرض تحقيق أعلى مستوى ممكن للرفاهية لأفراد المجتمع.

تحديد أهداف البرنامج الحكومية بشكل دقيق وواضح.

كفاءة وفعالية الجهاز الإداري أي أجهزة الدولة وحسن إدارتها، بما يحقق حوكمة الإنفاق والتحصيل الحكومي.

الرقابة على برنامج الإنفاق العمومي وتقييم تنفيذ الميزانية والمساءلة على تحقيق النتائج والهداف وبالتالي تكريس المسؤولية.¹⁸

كفاءة النظام المحاسبي (تقارير وقوائم مالية) ترتبط ارتباطا فعلا بكفاءة النظام الميزانياتي ومنه إمكانية تحقيق الحوكمة.

يعتبر القانون العضوي الجديد 18-15 الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الموازناتي والمحاسبي واحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام. والانتقال من ثقافة التسيير القائمة على الوسائل والإجراءات إلى ثقافة قائمة على النتائج.

إن هذا التحول في عمليات التسيير يعطي إضافة لحوكمة ميزانية الدولة من خلال تحسين كفاءة الإنفاق العام وأداء خدمات الدولة كذلك تعزيز دور البرلمان ووضع آفاق تطور المالية العمومية في منظوره الصحيح، حيث انتقلت ميزانية إلى نموذج مهيكّل ومنظم على أساس اغراض السياسات العمومية، تتحكم فيه النتائج التي يتم الحصول عليها بعد أن كان نموذج منظم على أساس طبيعة الموارد من خلال الالتزام.

1.3 حوكمة ميزانية الدولة في الجزائر:

¹⁷ مراد بوعيشاوي، عماد غزاري، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10، العدد 01، 2020، ص ص 17-18.

¹⁸ مراد بوعيشاوي، عماد غزاري، مرجع سابق ذكره، ص 18.

إن مبادئ الحوكمة تساهم في الرفع من جودة رسم وتنفيذ الميزانية العمومية على المدى المتوسط بما يحسن من السياسة المالية المعتمدة من طرف الدولة، كما أنها تدعم تحقيق الشفافية والرقابة على تسيير المال العام بكفاءة وفعالية من خلال دعم مشاركة المواطنين في مختلف مراحل الميزانية.

وبما أن الهدف من عصرنة نظام الميزانية في الجزائر هو دفع عجلة التنمية إلى الأمام و تحقيق الرفاهية والازدهار في المجتمع والرخاء الاقتصادي ، ولأن التنمية ترتكز على قدرات ذاتية ومتطورة تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة، و قدرة إدارية كفئة وقدرة سياسية واعية وموجهة،

ولقد سعت المنظمات والهيئات الدولية في صورة لجنة حوكمة القطاع العام ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وعلى نطاق أوسع مختصو الميزانيات الدولية على وضع مجموعة ممارسات ومبادئ تقدم توجيهات واضحة لتطوير وتنفيذ وتحسين أنظمة الميزانية لمواجهة التحديات المستقبلية بهدف توفير أداة مرجعية مفيدة لصانعي القرار في الدول والجهات الفاعلة واستخدامها بحكمة لتحسين حياة المواطنين ومن ثم تحقيق حوكمة الميزانية العمومية والتي تعرف على أنها "مجموعة العمليات والقوانين والهياكل ووحدات القطاع العام التي يعتمد عليها نظام الميزانية العمومية لتلبية الأهداف المسطرة في الميزانية بطريقة فعالة ومستدامة"¹⁹، وقد صدر في الجزائر القانون العضوي الجديد 18-15 الذي يهدف في مجال تكريس تطبيق حوكمة الميزانية العمومية في الجزائر إلى:

- يكرس القانون العضوي الجديد تحقيق الشفافية في الميزانية العمومية للدولة بالجزائر من خلال النص على ضرورة ارفاق الميزانية العمومية بالوثائق والتقارير التي من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة، مع تحديد الجدول الزمني اللازم لنشر الوثائق المنصوص عليها قانونا، بالإضافة إلى التقارير الدورية بهدف الوصول إلى تحقيق شفافية أكبر في المعلومات المتاحة، مع الاعتماد على وسائل التكنولوجيا الحديثة لتحقيق سهولة أكبر في إيصال المعلومات إلى مختلف الأطراف بأقل تكاليف وفي الوقت المناسب.

اعتماد ميزانية البرامج المتمحورة حول النتائج كأسلوب جديد في وضع ميزانية الدولة.

¹⁹ ايمان عبدوس، مرجع سابق ذكره، ص 351.

ينص القانون العضوي 15/18 في مادته 72 على ضرورة "أن تعرض الحكومة قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد قانون المالية تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية يحتوي على عرض التوجيهات الكبرى للسياسة الاقتصادية والميزانية وتقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة"²⁰ وهو ما يدعم مبدأ حوكمة الميزانية العمومية الذي يحث على:

- أن تتم إدارة الميزانية ضمن حدود سياسة مالية واضحة وموثوقة ومستدامة مبنية على المدى المتوسط.
- وضع مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية.
- وضع مقررات اقتصادية (تحديد السياسات العمومية وفعاليته) بدلا للمقررات القانونية (الامتثال للقواعد والإجراءات).
- تطبيق مبادئ الحرية ومسؤولية المسيرين في تسيير المؤسسات والإدارات العمومية.
- وضع شروط صارمة لتحويل الاعتمادات.
- تقليص الصناديق الخاصة لسوء تسييرها ما جعلها مصدرا للفساد في الكثير القطاعات.²¹
- تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليات الاستثمار، من خلال تسهيلات حكومية لفتح رأسمال المؤسسات الحكومية الصغيرة والمتوسطة أمام مستثمري القطاع الخاص.

2. المحاور الرئيسية لإصلاح نظام الميزانياتي وفقا للنظام العضوي الجديد:

تضمنت أحكام القانون العضوي الجديد 15-18 محاور رئيسة لإصلاح نظام الميزانية، حيث يتضمن عصرنة كيفية إعداد وتنفيذ الميزانية بالتوازي مع إصلاح منظومتها المحاسبية، من خلال شقين كما يلي:

2.1 الشق المتعلق بالتسيير يتضمن عصرنة القواع والممارسات الخاصة بإعداد وعرض وتنفيذ الميزانية من خلال:

الميزانية القائمة على البرامج: وهي التي تجمع الاعتمادات الممنوحة لوزارة معينة حسب البرامج المعتمدة لديها، حيث يتضمن البرنامج مجموعة الأنشطة الموجهة لتحقيق الأهداف، ويتم إدراج النفقات في الميزانية حسب النتائج المنتظرة وفقا للمادة 28 من القانون العضوي الجديد 15-18 .

²⁰ المادة 72 من القانون العضوي الجديد 15-18

²¹ جريدة المناقشات البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري، العدد 2018/74 بتاريخ 24 جوان 2018، ص 20.

توضيح تفرعات الميزانية القائمة على البرامج

الحقيبة	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
البرنامج	البحث العلمي والتكنولوجي
البرنامج الفرعي	البحث في علوم الأرض والبيئة
النشاط	التكنولوجيات البيئية الجديدة

مصدر: مراد بوعيشاوي، عماد عزاري، مرجع سابق ذكره، ص21.

التسيير القائم على النتائج: أي الوصول إلى نتائج على أساس أهداف محددة ومرسومة مسبقا من طرف المسيرين، كما أن اختيارات الميزانية تستند إلى تخطيط متوسط المدى للأنشطة، حسب نص المادة 5 من القانون العضوي الجديد 15-18 وترسم وتضبط على أساس النتائج المنتظرة ما يضيف شفافية على تسيير المالية العمومية، في حين تكون فيه مساءلة صارمة للمسيرين حيث يربط كل برنامج بمسير وإقحامه لتجسيد الحكم الراشد من خلال مبادرته للوصول إلى الأهداف المرسومة وفي النهاية إلزام المسيرين على تقديم حصيلة للنتائج المحققة.

مؤشرات أداء المسيرين: وفقا للمادة 87 من القانون العضوي يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية تقرير وزاري للمردودية يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقع التي يتم قياسها وتتبعها من خلا مؤشرات والمرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة.²²

2.2 الشق المتعلق بالميزانية ويتضح ذلك من خلال:

- الإطار المتعدد السنوات للميزانية الذي يعبر عن التوجهات الكبرى وأولويات الدولة و كذا تقديرات الإيرادات والنفقات على افق يتجاوز افق 12 شهرا، وذلك على أساس البعد الخماسي اي سنتين سابقتين وسنتين لاحقتين للسنة المعنية، ويبقى التصويت سنوي، فمثلا ميزانية 2020، بعدها الخماسي يغطي الفترة 2018-2019-2020-2021-2022.

²² المادة 87، الجزء "ج" من القانون العضوي الجديد 15-18

- إطار تخطيط وبرمجة النفقات على المدى المتوسط يسمح بعرض بيان متكامل واقعي للموارد الممكن تعبئتها إضافة إلى إقامة نظام توزيع المورد متطابق مع الأولويات المرسومة.
- المدونة الجديدة للميزانية: أي وضع تصنيفات جديدة للنفقات العامة من أجل ضمان التناسق بين مدونة الميزانية وحسابات مدونة المحاسبة، حيث يحتوي جدول الميزانية على تصنيفات تتمثل في:
- محور لتوجيه النفقات حسب النشاط وفقا للمادة 28 من القانون العضوي تصنف النفقات حسب النشاط أي حسب البرنامج وتقسيماته.
- حسب الوظائف الكبرى للدولة (القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف)،
- حسب الهيئات الادارية المكلفة بإعداد الميزانية (أي توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية).²³
- محور مستند على الطبيعة الاقتصادية للنفقات: وفقا للمادة 29 من هذا القانون تتضمن أعباء ميزانية الدولة حسب الطبيعة الاقتصادية، الابواب السبعة التالية: نفقات المستخدمين، نفقات تسيير المصالح، نفقات التحويل، أعباء الدين العمومي، نفقات العمليات المالية، النفقات غير المتوقعة.
- تطوير طرق تقديم الميزانية من أجل شفافية احسن للتسيير الموازناتي و لمضمون الرخصة البرلمانية، فوفقا للمادة 75 من القانون العضوي يرفق مشروع قانون المالية بوثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بمشروع ميزانية الدولة (كل وزارة حسب كل برنامج)، تقرير عن الأولويات والتخطيط الذي يعده كل وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الادارة المركزية و التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة حسب كل برنامج والمتمحورة حول النتائج.²⁴

3. 2. تحديث مسار التنفيذ والرقابة على عمليات الميزانية:

تضمن مشروع عصرنه النظام الميزانياتي إعادة هيكلة الإجراءات الإدارية المرتبطة بمسار تنفيذ عمليات الميزانية، بمراعاة إعداده بما يتلاءم وميزانية البرامج المرتكزة على النتائج بهدف الوصول إلى وضع إطار ينظم مسار تنفيذ عمليات الميزانية والرقابة عليها بصورة مبسطة.

ورغم صدور القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية نجد أن هذا الجزء من الإصلاحات لا يزال قيد التصميم، حيث أن المادة 82 من هذا القانون نصت على أن شروط تسجيل البرامج وكيفيات تسيير

²³ المادة 28 من القانون العضوي الجديد 15-18.

²⁴ المادة 75 جزء "3" من القانون العضوي الجديد 15-18.

وتفويض الاعتمادات المالية وكذا الجوانب المحاسبية تحدد عن طريق التنظيم، بالإضافة إلى ذلك عدم وضع الاطار التصوري لإصلاح نظام الرقابة.

تعزيز وظيفة الإرشاد الاقتصادي لوزارة المالية: وذلك من خلال رفع قدرات تقييم ومراقبة تكاليف الاستثمارات والسياسات والبرامج التي على أساسها تحدد اعتمادات مختلف الوزارات.²⁵

²⁵ ايمن عبدوس مرجع سابق ذكره، ص ص 355 - 356.

المحور العاشر: المالية العمومية في المنظور الاسلامي

1. مفهوم المالية العمومية في الإسلام:

حرص الإسلام على تنظيم شؤون المال ووضع له ضوابط دقيقة فاهتم بموضوع اكتسابه وانفاقه وحدد القواعد والمبادئ التي تنظمه، باعتباره أساساً تقوم عليه حياة الأفراد والمجتمعات وما يؤكد أهمية المال في الإسلام، فقد ورد لفظ المال في القرآن الكريم 86 مرة، ويمكن أن نعرف المالية العمومية في الإسلام بأنها الك الفرع في الاقتصاد الذي يحكم النشاط المالي للدولة الإسلامية وبعبارة أخرى هي مجموعة المبادئ والأصول الاقتصادية التي وردت في القرآن والسنة والتي تعالج الإيرادات العامة وانفاقها والموازنة بينهما، وتوجهها لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.

كما يمكن إعطاء آخر، بالقول أن المالية العمومية هي مجموعة من الأحكام الشرعية في القرآن الكريم والسنة النبوية فيما يتعلق بالأموال وكيفية الحصول عليها وطرق ذلك وكيفية التصرف فيها، وكيفية جباية الإيرادات العامة من مصادرها المختلفة والمتعددة وكيف يتم انفاقها وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية.²⁶

وبمأن النظام المالي الإسلامي ضرورة شرعية لا بد منها فيستلزم أن يكون هناك تنظيم إداري يتولى الإدارة فيه والذي هو بيت المال.

ويعرف بيت المال بأنه الهيئة التي تتولى وتقوم بإدارة الشؤون والمصالح المالية في الدولة الإسلامية عن طريق الجباية والتخصيص والانفاق في عمليات التنمية المستدامة ويطلق اسم بيت المال على الجهة المختصة أو المكان الذي توضع فيه الأموال من إيرادات الدولة التي تتفق وفقاً للضوابط الشرعية لتلبية مصالح المسلمين ورعاية شؤونهم.

2. خصائص المالية العمومية في الإسلام:

من أهم خصائص المالية العمومية في الإسلام هو أنها تتسم بالعدالة والشمولية حيث تهدف إلى توزيع الثروات بشكل عادل بين أفراد المجتمع، ومن بين الخصائص الأخرى نذكر ما يلي:

²⁶ حسين راتب، يوسف ريان، عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن 1999، ص 19.

- المرجعية الشرعية: المالية العمومية في الإسلام تعتمد أساسا على النصوص الشرعية (القرآن والسنة) وهي المرجع الأساسي لتحديد موارد الدولة المالية وطرق انفاقها كفرض الزكاة كنظام مالي شرعي لتوزيع الثروات ودعم الفقراء.
 - العدالة الاجتماعية: تهدف إلى تحقيق التوازن بين فئات المجتمع عبر وسائل شرعية من خلال إعادة توزيع ثروات لمنع تفاوت الاقتصادي والاجتماعي، مثلا تخصيص موارد الزكاة لتلبية احتياجات الفقراء والمساكين.
 - التكافل الاجتماعي: يعزز الإسلام مفهوم التضامن المجتمعي عن طريق أدوات مالية مثل الزكاة والأوقاف لضمان حقوق الفئات المحتاجة وتحقيق الاستقرار الاجتماعي مثلا انشاء الأوقاف لدعم التعليم والرعاية الصحية.
 - تحريم الربا والنهي عن بعض الممارسات: نهى الإسلام عن كسب المال وانماؤه بطرق غير مشروعة فحرم الربا تحريما صريحا بالكتاب والسنة وتعددت آيات تحريم الربا ومنها قوله عز وجل: "قالوا وانما البيع مثل الربا، وأحل الله البيع وحرم الربا"، وحرم أكل أموال الناس بالباطل " ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل " ووضع الأحكام الشرعية في التملك والاستثمار بما يحقق المصلحة للفرد والجماعة، فنهى عن الغش والتدليس ومنع الاحتكار والمنافسة غير المشروعة وحرم القمار والسرقة.....
 - توازن الإيرادات والنفقات: ركز الإسلام على ضبط الانفاق العام وفقا للموارد المتاحة ومنح الأولوية للاحتياجات الضرورية دون اسراف أو تقصير ذلك ضمانا للاستقرار المالي على سبيل المثال تخصيص عائدات الإخراج والزكاة لتطوير البنية التحتية.
 - حماية المال العام: يعتبر المال العام أمانة يجب الحفاظ عليها بما يخدم مصالح المجتمع مع محاسبة القائمين عليه لضمان الشفافية والنزاهة.
 - الشفافية والمساءلة: شدد الإسلام على أهمية الوضوح في أداة الأموال العامة وألزم القائمين عليها بالإفصاح والمحاسبة لتجنب الفساد والتقصير.
3. مقارنة بين المالية الإسلامية والمالية التقليدية:

تكاد تتفق الأنظمة المالية العامة الإسلامية مع الوضعية في الأهداف لأن كلا النظامين يهدف إلى تحقيق الرفاهية الاجتماعية والك باستحداث التنمية الاقتصادية ورفع معدلات النمو الاقتصادي والوفاء بالخدمات العامة للجمهور ورفع معدلات الإنتاج، الاستهلاك وتحفيز العمالة الإنتاجية، توفير الموارد، إقامة المشاريع وزيادة الدخل القومي.....

إلا أننا نجد نقاط الاختلاف بين النظامين نذكرها فيما يلي:

محاضرات في المالية العامة.....من إعداد: د/ جالبة صيرينة

أولاً: نجد أن المالية العمومية الإسلامية تخصص موارد معينة لإنفاقها على خدمات اجتماعية، مثل الزكاة والفيء والغنائم وهذا مخالف لمبدأ المالية العمومية الوضعية التي تنكر مبدأ تخصيص أية موارد عامة للإنفاق العام وإنما توزع في الميزانية العامة للدولة.

ثانياً: المالية العمومية الإسلامية لها إمكانية التوسيع في تحقيق الأغراض الاجتماعية، وذلك باستخدام بعض الإيرادات غير مخصصة أصلاً مثل الخراج والعشور في حالة عدم كفاية حصائل الزكاة.

ولذلك أكر بعض الفقهاء التصرف في مصارف الزكاة للإنفاق على المصالح العامة، إلا أن تكون ديناً على الميزانية العامة وهذا غير موجود في الأنظمة الوضعية.

ثالثاً: تشمل المالية العمومية الإسلامية أنواعاً من الضمان الاجتماعي لم تعرفها الأنظمة الوضعية حتى الآن ومنها:

- ضمان الغارمين: وهم الدين تحيق بهم خسارة مالية كبيرة لأسباب معينة حتى ولو كان لديهم المال، ولكنهم ملاحقون بالديون أو الذين تعرضوا للفقر بعد الغنى، فهؤلاء لهم الحق أن يأخذوا من أموال الغارمين ما يعوض خسائهم أو يسد ديونهم.
- ضمان ابن السبيل: وهو الذي ينقطع عن بلده وليس معه مال حتى ولو كان غنياً.

رابعاً: انفردت المالية العمومية في استخدام الأدوات المالية لأغراض اجتماعية لتحقيق التوازن الاجتماعي والتكافل الاجتماعي.

مثال: استخدام الفيء لتحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على الفوارق الاجتماعية بين الطبقات وتطبيقاً لمبدأ إعادة توزيع الثروات لقوله تعالى: "ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم، وما آتاكم الرسول فخذوه وما نهاكم عنه فانتهوا واتقوا الله أن الله شديد العقاب" والك منعاً لاحتكار التصرف بالأموال من قبل فئة الأغنياء.

مثال: استخدام الزكاة لتحقيق مبدأ التكافل الاجتماعي وضمان حد الكفاية، وهو الحد الذي تسعى الدول اليوم إلى تحقيقه ولم تستطع حتى الآن الوصول إليه (حد الكفاف).

خامساً: المالية العامة أكثر تأصيلاً للقواعد والصول المالية الثابتة لتحديد تكاليف الزكاة والفيء والجزية.....

مثال: وردت فرضية الزكاة بالقرآن الكريم، وتحديد تكاليفها، وشروطها، ومقدارها، وعلى من تجب ووعائها في السنة النبوية وهي المعادن الذهب والفضة، الأنعام (الإبل، البقر، الغنم)، الزرع(الحنطة، الشعير)، الثمار(التمر، الزبيب) وعروض التجارة.

سادسا: عرفت المالية العمومية الإسلامية نظام الوظيفة أو المعوضة والتي لم تعرفها المالية الوضعية إلا في القرون الأخيرة، فقد توصلت المالية الوضعية إلى عدم تدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي وفي أحوال السوق وحصرت وظيفة الدولة في المهام التي يعجز عنها الأفراد، مثل الدفاع، الأمن، التعليم، الصحة.....، وتوفير الإيرادات بالقدر اللازم لتغطية النفقات، وتركت ممارسة النشاط الاقتصادي للأفراد، وبجدة أن التوازن الاقتصادي يحدث تلقائيا دون تدخل الدولة، وتخلت المالية العمومية الوضعية عن هذا المبدأ بعد أثبتت فشلها بعد الحرب العالمية الثانية، ولجأت إلى تبني نظام المالية الوظيفية أو المعوضة والتي عرفت المالية العامة الإسلامية منذ القرن الرابع عش، والتي تحتم على الدولة التدخل عن طريق استخدام الأدوات والسياسات المالية من أجل ممارسة النشاط الاقتصادي والتأثير على قوى السوق وتوسيع إيرادات الدولة والنفقات العامة.

سابعا: عرفت المالية العمومية الإسلامية مبدأ الفصل بين مالية الدولة ومالية الحكم أي فرقت بين بيت المال العام وبيت المال الخاص وهذا الفصل لم تعرفه المالية الوضعية إلا مؤخرا.

4. الانفاق العام من المنظور الإسلامي:

4.1 مفهوم النفقة العمة من منظور إسلامي: النفقة العامة في الاقتصاد الإسلامي هي مبلغ أو قدر من المال داخل الذمة المالية للدولة يقوم الامام أو من ينوب عنه باستخدامه في إشباع حاجة عامة وفقا لمعايير الشريعة الإسلامية.

وتهدف الدولة من خلال النفقة إلى إشباع الحاجات ومصالح عامة شرعية وفقا لترتيبها الشرعي الضرورييات ثم الحاجيات، ثم التحسينات.

4.2 تقسيمات النفقة العامة في الاسلام

تقسم النفقات العامة من منظور إسلامي إلى:

- نفقات عامة مخصصة المصارف أي موجهة لمصارف معينة أبرزها الزكاة مخصصة المصارف فهي موجهة لمصارف جاء بيانها في القرآن حيث حددت في الآية من الفقراء والمساكين، العاملين عليها أي الجهاز الإداري والمالي للزكاة، المؤلفة قلوبهم لتحقيق مصالح الإسلام وحاجة المسلمين، وتحرير الأرقاء أي الأسرى والغارمون وفي سبيل الله لنصرته وإعلاء كلمته في الأرض، وابن السبيل.
- نفقات عامة غير مخصصة المصارف: تضم كافة النفقات التي لم يحدد لها المشرع إيرادا معينة لتغطيتها وبالتالي يمكن تغطيتها بالإيرادات الأخرى مثل الخراج، الجزية، العشور..... وتنقسم هذه النفقات وفقا للتقسيم الحديث للمالية الوضعية، فنجد المرتبات والأجور وما في حكمها، الاستخدامات الجارية، الاستخدامات الاستثمارية، النفقات التحويلية.²⁷

5. الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي:

5.1 التقدير في الموازنة العامة: أي توقع الإيرادات والنفقات، ترك الأمر للاجتهاد في الدولة الإسلامية، إلا أن هذه الموازنة كانت معروفة منذ عهد النبي عليه الصلاة والسلام والخلفاء الراشدين، فقد كان الرسول (ص) يكتب كل ما يرد إليه من إيرادات، وكان يجري تقديرا لها قبل ورودها، وكان التقدير ممثلا في الخرص أي التقدير بالظن، حيث تولى الصحابة خرص الثمار وكتابة أموال الصدقات، أما بخصوص النفقات فقد كان الرسول (ص) يحتفظ بسجلات أسماء المسلمين ودرتهم وكان يوزع الأعطيات طبقا لهذه السجلات وقد عمل الخلفاء من بعده بنظام الخرص وهو دليل على وجود تقدير لبعض الإيرادات في الدولة الإسلامية.²⁸

5.2 الاعتماد في الموازنة العامة: تعتمد التقديرات من طرف السلطة التشريعية، والسلطة التشريعية في الاقتصاد الإسلامي هم أهل الشورى أي أهل الحل والعقد، ولكن الأمور المالية في الاقتصاد الإسلامي تنقسم إلى قسم حدده الشرع من جانب الإيرادات والنفقة، وقسم متروك للاجتهاد والنظر، فالقسم الأول يجب أن تتضمن الموازنة كما نص الشرع دون اجتهاد فيه، أما القسم الثاني فيشار فيه أهل الشورى للإقرار فيه والذي يعتبر اعتمادا.

فالموازنة العامة أي العمومية في الدولة الإسلامية لا بد لها من اعتماد السلطة المختصة، ولكن هذا الاعتماد يكون وفقا لضوابط السياسة الشرعية في الإسلام.

²⁷ الميزانية في المنظور الإسلامي بالتصرف على الموقع: <https://www.scribd.com/document/692220734/>
²⁸ خليفي عيسى، الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 08، 2009، ص 185-209 بتصرف.

عرف الفكر الإسلامي الموازنة العامة كأداة من أدوات التخطيط المالي من حيث اعتماد الإيرادات والنفقات من السلطة التشريعية، كما أنها تعد كقائمة بتقدير الإيرادات والنفقات العمومية وهذا يدل على سبق الفكر المالي الإسلامي في موضوع الموازنة.

لكن يجب الإشارة إلى أن السبق في وجود الموازنة لا يعني الموازنة بالشكل المعروفة به اليوم لأنها وليدة تقدم وتطور كبير في الفكر البشري، وإنما نتكلم عن المبادئ الأساسية والأصول الجوهرية. يعرف الاقتصاد الإسلامي الموازنة العمومية على أنها بيان تقديري سنوي مفصل ومعتمد يحدد الإيرادات والنفقات العامة التي تقوم بها هيئة عامة لتحقيق المصالح الشرعية في الدولة الإسلامية.²⁹

²⁹ سعد بن حمدان اللحياي، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب (البنك الإسلامي للتنمية) المملكة العربية السعودية، 1997، ص 33

قائمة المراجع:

كتب:

- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، اربد، الأردن، 2010.
- الدسوقي أحمد، النظرية الاقتصادية، تحليل السياسة المالية والنقدية، دار الفكر الجامعي، 2016.
- السيد عبد المولى، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1984.
- بساعد علي، المالية العامة، مطبوعات المعهد الوطني للمالية، الجزائر، 1992.
- حسين راتب، يوسف ريان، عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن 1999.
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1987.
- خالد أحمد المشهداني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، 2013.
- خالد أحمد المشهداني، نبيل ابراهيم الطائي، مدخل إلى المالية العامة، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة العربية 2014.
- خالد سعد زغول حلمي، ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، نسخة الكترونية، أعضاء منظمة الادارة العربية، الطبعة الثانية 2002.
- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان 2005.
- خبابة عبد اللطيف، " أساسيات في اقتصاد المالية العامة "، مؤسسة شباب الجامعة، 2009.
- خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، نسخة الكترونية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، القاهرة، مصر 2016.
- رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، نسخة الكترونية للكتاب.
- زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.
- سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب (البنك الإسلامي للتنمية) المملكة العربية السعودية، 1997.
- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2009.
- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2000.
- طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، بدون سنة، بدون طبعة.
- عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الجزء الأول، إثراء للنشر والتوزيع، ط1، 2009.
- عادل أحمد حشيش، " أساسيات المالية العامة "، دار النهضة العربية 2000 بيروت.
- عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983.

محاضرات في المالية العامة.....من إعداد: د/ جائلة صبرينة

- عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1998
- عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان ط1، 2005¹
- عبد المجيد قدي، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، طبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2005
- عبد الصديق شيخ، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري دار هومة، 2020
- عبد الغفور ابراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسات المالية، دار النهضة العربية، بيروت.
- عزت قناوي، أساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع بالقاهرة، القاهرة، مصر، 2006،
- عوض الله صفوت عبد اسلام، الاقتصاد السري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000
- فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة، بغداد 1988.
- فليح حسن خلف: المالية العامة، عالم الكتب الحديث، اردب الأردن، الطبعة الأولى، 2008،
- فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها حاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 1990.
- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء: "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر، 2003
- محمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2008
- محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر، الجزائر، 2014
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، ط1 عمان، 2008
- محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف مصر، 1969
- محمد حلمي مراد، مالية الدولة، كتاب تم تحميله من موقع: www.kotobarabia.com
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع الأردن، ط3، 2011
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع الأردن، ط1، 2008.
- محمد محرزى عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008
- محمد محرزى عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 2015
- محمد عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة الإيرادات العامة الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2003
- محمد حلمي مراد، مالية الدولة، كتاب تم تحميله من موقع: www.kotobarabia.com
- محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سوريا 2013،
- محمد خال المهاني، التهرب الضريبي وأساليب مكافحته، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، سوريا 2010.
- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي -نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999

-
- مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 2000.
- ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، 2005.
- Maurice Baslé ,le budget de l'Etat, 6eme Editions , Edition la decouverte, paris , 2000
- مطبوعات، مقالات ورسائل:**
- العربي بن علي بوعلام، آليات ترشيد النفقات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجبالي النابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2017،
- ايمان عبدوس، آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانيات في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، المجلد 24 العدد 1 سنة 2021، ص ص 347-347-365.
- بوشخي عائشة، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2000-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 1، نوفمبر 2011.
- بوشخي فاطمة، بوشخي عائشة، أسباب التهرب الضريبي وأثره على الخزينة العامة في الجزائر، مجلة دراسات جبائية، المجلد 3، العدد 1، ص ص 147-173.
- بن شعوان فاتح، حاشي النوري، الازدواج الضريبي وطرق تقاويه ومعالجته، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، المجلد 6، العدد 1، أبريل 2022.
- بوعيشاوي مراد، غزالي عماد، تصميم واعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كألية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي 15_18 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة المدية، المجلد 11، العدد 01 سنة، 2021، ص ص 15-34
- بلمصفاوي عمر، علاش أحمد، إجراءات السياسة الضريبية للحد من آثار الأزمة المزدوجة لركود الاقتصاد العالمي وجائحة كورونا سنة 2020، مجلة الإبداع، المجلد 12، العدد 01، 2020
- حمزة طيبي، آلية الاصدار النقدي الجديد من خلال قانون رقم 17. 10 لتمويل عجز الميزانية وانعكاساته على الاقتصاد الجزائري، مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، المجلد 07/ العدد 01، سنة 2022، ص ص 350-370
- جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية والتطبيق دراسة حالة الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 29(1).
- خليف عيسى، الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 08، 2009، ص ص 185-209 بتصرف.
- دغمان زوبير، محاضرات في المالية العامة، جامعة محمد الشريف مساعديه، سوق الأهراس، الجزائر، 2017،
- زغودي عمر، حدود تدخل المؤسسات الدستورية في مراحل الميزانية العامة في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسة، المجلد 5، العدد 2، 2021، ص ص 11-36.
- مالك عليان، إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 يتعلق قوانين المالية، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03 ل 2021، ص ص 64-89
- محمد بن عزة، دور سياسة الانفاق في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، مجلة رؤى اقتصادية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر العدد 09 ديسمبر 2015.
- مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أب بكر بلقايد، تلمسان الجزائر، 2011

محاضرات في المالية العامة.....من إعداد: د/ جابلة صيرينة

- مصطفى شبرة امحمد، أهمية اصالح النظام الموازني في ترشيد الإنفاق العام للجزائر، رسالة دكتوراه في علوم التسيير، مالية ومحاسبة، جامعة الجزائر 3، سنة 2022،
- محاضرة حول تقسيمات النفقات رقم واحد وعشرون، على موقع الجامعة المستنصرية، الموقع: uomustansiriyah.edu.iq
- محاضرات في المالية العامة، سنة ثانية تخصص علوم مالية ومحاسبة، المركز الجامعي عبد الحفيظ بو الصوف، ميلة،
- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2017
- نعيجة فهميم، الصادق الأسود، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، المجلد 14، العدد 01، 2020، ص ص 205-224
- الميزانية في المنظور الإسلامي بالتصرف على الموقع: <https://www.scribd.com/document/692220734/>

قوانين:

- قانون المالية 2024
- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07/07/1984 يتعلق بقوانين المالية للجزائر، عدد 28.
- المادة رقم 38 من القانون العضوي 15.18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية
- المادة رقم 70 من القانون العضوي الجديد 15-18
- المادتين 41 و 42 من القانون العضوي 15.18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.
- المادة 43 من القانون العضوي 15.18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.
- المواد 50، 52، 55، 56 و 57 من القانون العضوي 15.18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية
- القانون رقم 11-10 والرقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفيري، المتعلق بالولاية.
- جريدة المناقشات البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري، العدد 2018/74 بتاريخ 24 جوان 2018
- مرسوم تنفيذي 335-20 المؤرخ في 06 ربيع الثاني عام 1442 الموافق 22 نوفمبر 2020 يحدد كفايات تصميم واعداد إطار الميزانياتي المتوسط المدى، ج.ر.ج. عدد 2، 71 ديسمبر 2020.
- جريدة المناقشات البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري 24 جوان 2018، العدد 2018/74.
- المواد 28، 75 جزء 3، 87 جزء ج، 72 من القانون العضوي الجديد 15-18، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية