

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الجزائر 3



كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

السداسي الثالث

مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية شعبة العلوم المالية والمحاسبة

مقياس: المالية العمومية

من إعداد:

د. فخاري فاروق

السنة الجامعية: 2025-2026

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرس المحتويات

الصفحة:	العنوان:
5-2	فهرس المحتويات
6	فهرس الجداول
6	فهرس الأشكال
8-7	مقدمة
21-9	المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي
10	تمهيد
11	أولاً: نشأة وتطور دور الدولة
14	ثانياً: مفهوم علم المالية العمومية وأنواع الحاجات
17	ثالثاً: التفرقة بين المالية العمومية والمالية الخاصة
18	رابعاً: خصائص المالية العمومية
19	خامساً: مصادر علم المالية العمومية
19	سادساً: علاقة علم المالية العمومية بالعلوم الأخرى
21	خلاصة
44-22	المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية
69-23	تمهيد
24	أولاً: النفقة العمومية وعناصرها
25	ثانياً: قواعد النفقة العمومية (ضوابط النفقات العمومية)
25	ثالثاً: التقسيمات المختلفة للنفقات العمومية
32	رابعاً: تحليل هيكل النفقات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023)
33	خامساً: ظاهرة تزايد النفقات العمومية وتحليل أسبابها
36	سادساً: الأسباب الظاهرية والحقيقية لتزايد النفقات العمومية
39	سابعاً: الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية
43	خلاصة

69-44	المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية
45	تمهيد
46	أولاً: تعريف الإيرادات العمومية
46	ثانياً: الإيرادات العمومية العادية
57	ثالثاً: الإيرادات غير العادية للدولة
65	رابعاً: إشارة لتصنيف الإيرادات في الجزائر حسب القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية
66	خامساً: تحليل هيكل الإيرادات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023)
69	خلاصة
91-70	المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية
71	تمهيد
72	أولاً: تعريف الموازنة العمومية، عناصرها وخصائصها
74	ثانياً: القواعد الكبرى للموازنة العمومية واستثناءاتها
77	ثالثاً: أهمية الموازنة العمومية للدولة
78	رابعاً: دورة الموازنة العمومية للدولة (المراحل)
85	خامساً: قوانين المالية
89	سادساً: تحليل رصيد الموازنة العمومية في الجزائر خلال الفترة (2021-2023)
91	خلاصة
102-92	المحور الخامس: الرقابة على الموازنة/الميزانية العمومية
93	تمهيد
94	أولاً: تعريف الرقابة على الموازنة العمومية وأهدافها
95	ثانياً: عناصر نجاح الرقابة على الموازنة العمومية
96	ثالثاً: أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العمومية
102	خلاصة
114-103	المحور السادس: سياسات الموازنة العمومية
104	تمهيد

105	أولاً: تعريف عجز الموازنة وأسبابه
106	ثانياً: أنواع عجز الميزانية العمومية
108	ثالثاً: تغطية العجز في الميزانية
109	رابعاً: آثار العجز في الميزانية
110	خامساً: سياسة النفقات
111	سادساً: السياسة الضريبية
114	خلاصة
125-115	المحور السابع: موازنة الجماعات المحلية
116	تمهيد
117	أولاً: ماهية الجماعات المحلية وخصائصها
118	ثانياً: ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها
122	ثالثاً: خطوات اعداد وتنفيذ الميزانية المحلية
125	خلاصة
142-126	المحور الثامن: إشكالية المالية العمومية في الجزائر (ترشيد الانفاق العام، الازدواج الضريبي، التهرب الضريبي...)
127	تمهيد
128	أولاً: مفهوم ترشيد الانفاق العام وأهدافه
129	ثانياً: عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات وضوابطه
131	ثالثاً: متطلبات ترشيد الانفاق العام في الجزائر
133	رابعاً: تعريف الازدواج الضريبي وأنواعه
134	خامساً: آثار الازدواج الضريبي وآليات تجنبه
136	سادساً: مفهوم التهرب الضريبي وأشكاله
137	سابعاً: أسباب، آثار التهرب الضريبي وآليات معالجته
142	خلاصة
158-143	المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية
144	تمهيد

145	أولاً: موازنة البنود (الموازنة التقليدية)
147	ثانياً: موازنة البرامج والأداء
150	ثالثاً: موازنة التخطيط والبرمجة
152	رابعاً: الموازنة الصفرية (ذات الأساس الصفري) خامساً: الموازنة التعاقدية
154	خامساً: الموازنة التعاقدية
158	خلاصة
172-159	المحور العاشر: المالية العمومية في المنظور الإسلامي
160	تمهيد
161	أولاً: عموميات حول المالية العمومية في الإسلام
162	ثانياً: الإيرادات العمومية في الإسلام
165	ثالثاً: النفقات العمومية في الإسلام
168	رابعاً: الموازنة العمومية للدولة من المنظور الإسلامي
172	خلاصة
173	الخاتمة
180-174	قائمة المراجع

قائمة الجداول

الرقم:	العنوان:	الصفحة:
01	أهم معايير التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة	16
02	الاعتمادات المفتوحة لكل وزارة أو مؤسسة عمومية بين سنتي 2022 و 2023	31
03	أهداف الضريبة	49
04	الفرق بين الرسم والضريبة	56
05	تطور هيكل إيرادات الميزانية في الجزائر (2022-2023)	67
06	الأطراف المتدخلة في عملية الرقابة السابقة على الموازنة العمومية	97
07	العقوبات القانونية للتهرب الضريبي في الجزائر	141

قائمة الأشكال

الرقم:	العنوان:	الصفحة:
01	هيكل نفقات الميزانية بمليارات الدينار لسنتي 2022 و 2023	33
02	منحنى فرضية Wagner	34
03	منحنى فرضية Peacock Wiseman	35
04	تطور إجمالي إيرادات الميزانية في الجزائر	66
05	المؤشرات الرئيسية للمالية العمومية بين 2021 و 2023 بمليارات الدينار	90

مقدمة:

تبرز أهمية موضوع المالية العمومية بوصفها النظام الأساسي للحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فهي ليست مجرد تحصيل إيرادات وإنفاق نفقات، بل هي الفلسفة التي تحكم علاقة الدولة بمواطنيها، والآلية التي تُترجم من خلالها السياسات العامة للدولة إلى واقع ملموس، والمرآة العاكسة لأولويات الحكم ومدى فعاليته. إن فهم آليات المالية العمومية وأبعادها النظرية والتطبيقية أصبح ضرورة ملحة لمتخذي القرار، والباحثين، والدارسين، والمهتمين بمستقبل المجتمعات وتنميتها المستدامة.

نحاول من خلال هذه المطبوعة إلى أن نجعلها أحد المراجع المهمة، والتي تجمع بين الدقة الأكاديمية والوضوح التطبيقي، سعياً لتقديم فهم شامل وديناميكي للمالية العمومية. وفي نفس السياق تأتي هذه المطبوعة لتدعيم الفجوة المعرفية في المكاتب الجامعية، خصوصاً بعد استحداث برنامج جديد لمقياس المالية العمومية يحتوي على مقررات مستحدثة ورؤية شاملة ومتعمقة، متجاوزةً الطرح التقليدي للبرنامج القديم من خلال الربط بين الأطر النظرية الرصينة والتطبيقات العملية المعاصرة، مع تركيز خاص على الواقع الجزائري.

كما تهدف محاور هذه المطبوعة لتدعيم وتلقين المعارف الأساسية لطلبة السنة الثانية شعبة العلوم المالية والمحاسبة بمجال المالية العمومية، وهذا بما يألهم بالالتحاق بأحد التخصصات في السنة الثالثة التي لها علاقة مع المحتويات العلمية لهذه المطبوعة، وكذلك محاولة اسقاط الجوانب النظرية للمطبوعة مع الجوانب الميدانية والتطبيقية المتعلقة بالممارسات الصحيحة لمضمون مالية الدولة العمومية. ولأجل ذلك تم تقسيم المطبوعة إلى عشرة محاور متطابقة تماماً لما جاء في دليل المادة التعليمية Syllabus، وذلك على النحو الآتي:

- نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي، من خلال تناول كل من نشأة وتطور دور الدولة، مفهوم علم المالية العمومية وأنواع الحاجات، التفرقة بين المالية العمومية والمالية الخاصة، خصائص المالية العمومية، مصادر علم المالية العمومية وعلاقة علم المالية العمومية بالعلوم الأخرى.
- الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية، وهذا بالتعرض لكل من النفقة العمومية وعناصرها، قواعد النفقة العمومية (ضوابط النفقات العمومية)، التقسيمات المختلفة للنفقات العمومية، تحليل هيكل النفقات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023)، ظاهرة تزايد النفقات العمومية وتحليل أسبابها، لأسباب الظاهرية والحقيقية لتزايد النفقات العمومية والآثار الاقتصادية للنفقات العمومية.
- الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية، وهذا بتناول تعريف الإيرادات العمومية، الإيرادات العمومية العادية، الإيرادات غير العادية للدولة، إشارة لتصنيف الإيرادات في الجزائر حسب القانون العضوي 18- المتعلق بقوانين المالية، تحليل هيكل الإيرادات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023).
- الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية، من خلال التعرض لتعريف الموازنة العمومية، عناصرها وخصائصها، القواعد الكبرى للموازنة العمومية واستثناءاتها، أهمية الموازنة العمومية للدولة، دورة الموازنة

العمومية للدولة (المراحل)، قوانين المالية وتحليل رصيد الموازنة العمومية في الجزائر خلال الفترة (2021-2023).

- الرقابة على الموازنة/الميزانية العمومية، اهتم هذا المحور بمعالجة كل من تعريف الرقابة على الموازنة العمومية وأهدافها، عناصر نجاح الرقابة على الموازنة العمومية، أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العمومية.
 - سياسات الموازنة العمومية، عالج هذا المحور تعريف عجز الموازنة وأسبابه، أنواع عجز الميزانية العمومية، تغطية العجز في الميزانية، آثار العجز في الميزانية، سياسة النفقات والسياسة الضريبية.
 - موازنة الجماعات المحلية، قسم هذا المحور لماهية الجماعات المحلية وخصائصها، ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها، خطوات اعداد وتنفيذ الميزانية المحلية.
 - إشكالية المالية العمومية في الجزائر (ترشيد الانفاق العام، الازدواج الضريبي، التهرب الضريبي...)، اهتم هذا المحور بمفهوم ترشيد الانفاق العام وأهدافه، عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات وضوابطه، متطلبات ترشيد الانفاق العام في الجزائر، تعريف الازدواج الضريبي وأنواعه، آثار الازدواج الضريبي وآليات تجنبه، مفهوم التهرب الضريبي وأشكاله، أسباب، آثار التهرب الضريبي وآليات معالجته..
 - الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية، عالج هذا المحور كل من موازنة البنود (الموازنة التقليدية)، موازنة البرامج والأداء، موازنة التخطيط والبرمجة، الموازنة الصفرية (ذات الأساس الصفري)، الموازنة التعاقدية.
 - المحور الأخير تحت عنوان: المالية العمومية في المنظور الإسلامي، تم التطرق فيه إلى عموميات حول المالية العمومية في الإسلام، الإيرادات العمومية في الإسلام، النفقات العمومية في الإسلام والموازنة العمومية للدولة من المنظور الإسلامي.
- في الأخير نأمل أن تكون هذه المطبوعة بمثابة دليل علمي وأكاديمي يعتمد عليه بشكل خاص طلبة السنة الثانية شعبة المالية والمحاسبة، وبقية الطلبة المهتمين بالبحث في مجال مالية الدولة العمومية ومختلف تفصيلاتها.

د. فخاري فاروق

المحور الأول:

نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي

تمهيد:

تعتبر المالية العمومية أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها دول العالم قديماً وحديثاً، إذ تشكل انعكاساً مباشراً لطبيعة التفاعل بين الدولة والمجتمع في إدارة الإيرادات وتحقيق التوازن بين الحاجات العامة والخاصة. يأتي هذا المحور لتعميق المفاهيم حول تطور دور الدولة عبر العصور، بداية من العصور القديمة ووصولاً إلى النماذج المعاصرة. كما يسلط هذا المحور الضوء على جوهر علم المالية العمومية، الذي يركز على دراسة الحاجات العامة وتصنيفها، وتمييزها عن المالية الخاصة، مع استعراض خصائصها ومصادرها وارتباطها الوثيق بالعلوم الأخرى كالاقتصاد، المحاسبة، الإحصاء والقانون.

واعتماداً على ما سبق سنفصل هذا المحور إلى النقاط الأساسية الآتية:

أولاً: نشأة وتطور دور الدولة.

ثانياً: مفهوم علم المالية العمومية وأنواع الحاجات.

ثالثاً: التفرقة بين المالية العمومية والمالية الخاصة.

رابعاً: خصائص المالية العمومية.

خامساً: مصادر علم المالية العمومية.

سادساً: علاقة علم المالية العمومية بالعلوم الأخرى.

أولاً: نشأة وتطور دور الدولة

تعتبر الدولة الفاعل الأساسي في تشكيل الأنظمة الاقتصادية عبر التاريخ، حيث ارتبط دورها ووجودها دوماً بالتحويلات والتغيرات التي عرفتها مكونات المالية العمومية (النفقات، الإيرادات، الموازنة العمومية). وفيما يلي سنقدم تطور دور الدولة في العناصر الآتية:

1. مرحلة العصور القديمة:¹

عرفت الأنظمة المالية عند الفراعنة واليونان والرومان كذلك في بلاد فارس والهند والصين، وقد اتسمت تلك الامبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة الثورات، وكما هو معلوم فإن الحرب بحاجة إلى تجهيز لها، فالدولة الغازية بحاجة إلى أموال لبناء الجيش، كما أنها وبنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع والحصون لحماية نفسها من أي عدوان هذا بالإضافة إلى حاجة الدولة للمال كي تحافظ على الأمن الداخلي والاستقرار السياسي، وبما أن الميزة الأساسية كما ذكرنا لتلك الامبراطوريات هو كثرة الحروب، فإن الحاجة إلى المال كانت دائماً قائمة، ليس هذا فحسب بل أن المنتصر دائماً يحتفل بالانتصار الأمر الذي يولد الحاجة إلى المال للقيام بالاحتفالات الرسمية والخاصة بالحاكم، فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة ولا يوجد هناك فرق بين حاجات الحاكم الخاصة والحاجات العامة .

2. مرحلة العصور الوسطى:

مع تطور المجتمعات وظهور نظام الإقطاع في العصور الوسطى من (القرن الخامس)، وانتهاء الامبراطورية الرومانية وحتى القرن الخامس عشر انهار نظام الإقطاع، برزت طبقتين في المجتمع هما طبقة السادة الاقطاعيين وطبقة ملاك الأراضي والفلاحين، فالعلاقات الاجتماعية والاقتصادية المالية كانت تقوم على أساس التقسيم الطبقي، في هذه المرحلة تم اكتشاف أمريكا، الأمر الذي جعل وجود العبيد نادر عند الإقطاعي بسبب بيعهم في الغارة الجديدة المكتشفة، حيث تم تأجير الأراضي للفلاح مقابل ريع عيني أو نقدي جراء قيام الأخير بفلاحة الأراضي، فظهر ما يطلق بنظام الدومين، والذي حمل علاقات سياسية وإنتاجية ومالية واجتماعية جديدة، وبرزت طبقة السادة المالكين لأراضي من الإقطاعيين، فالدومين عبارة عن قطعة من الأراضي يخصها لنفسه وتزرع بواسطة الفلاحين عبيداً وأحراراً على أن تعود الغلة لصاحب الأرض. ومن هنا أصبحت المصادر الرئيسية للإيرادات العمومية ممثلة في الدومين والضرائب المفروضة على الفلاحين مقابل توفير الحماية لهم من قبل صاحب الأرض.

3. الدولة في الإسلام:

ارتبط مفهوم الدولة وعلاقتها بالمالية العمومية في الإسلام مع تأسيس بيت المال خلال العهد النبوي وعصر الخلفاء الراشدين، حيث تم بناء إيرادات الدولة وفقاً لما جاء في الشريعة الإسلامية وفي السنة واجتهادات

¹ - زواش زهير، محاضرات في المالية العامة، جامعة قسنطينة 02 عبد الحميد مهري، الجزائر، 2019، ص-ص 2-3.

الفقهاء ممثلة في الزكاة والجزية والخراج وغيرها، ومع انتقال الخلافة إلى الامويين والعباسيين شهدت بنية مالية الدولة في الإسلام تطورا جوهريا من خلال إرساء دواوين مالية متخصصة وعمليات نقدية موحدة منسوبة للدولة.*

4. مرحلة الدولة الحارسة (المالية الحيادية - التقليدية):¹

كانت المالية العمومية في هذه المرحلة انعكاساً للفكر الاقتصادي الكلاسيكي. اذ كانت مهام الدولة محصورة في تقديم الخدمات العامة الأساسية مثل الدفاع والأمن والقضاء فضلاً عن بعض الخدمات العامة الأخرى التي لا يقدمها القطاع الخاص بسبب محدودية ارباحها أو أنها تحتاج إلى مدة زمنية طويلة لكي تعطي عائداً، أو بسبب رغبة الدولة في تقديم خدمات معينة تعتقد أنها أساسية للمجتمع مثل التعليم. أو رغبة الدولة في منع الاحتكار في سوق بعض الخدمات من قبل القطاع الخاص. ومن اهم الافكار التي كانت سائدة ما يأتي:

- سيادة مبدأ الحرية الاقتصادية (دعه يعمل دعه يمر): وهذا يتطلب أن يكون تدخل الدولة بأقل قدر ممكن لان زيادة تدخلها في الاقتصاد عن القدر اللازم لتسهيل سير النشاط الاقتصادي.
- يجب أن تكون النفقات العمومية بأقل قدر ممكن: لان استغلال القطاع الخاص للثروة القومية أكثر كفاءة استغلالها من قبل القطاع العام. وعليه يجب أن تكون الإيرادات بالقدر اللازم لتغطية النفقات العمومية فقط.
- يجب أن تكون الموازنة العمومية متوازنة: أي يجب أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات أي ليس هناك عجز أو فائض في الموازنة. وعليه لا تستطيع الدولة استغلال عجز أو فائض الموازنة وسيلة من وسائل السياسة المالية لتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.
- يجب أن تكون الموازنة العمومية (الإيرادات والنفقات) بأقل قدر ممكن: لأن نشاط الدولة نشاط استهلاكي. وعليه يجب أن لا تتوسع الدولة في الاتفاق العام لان ذلك يقتطع من مدخرات القطاع الخاص التي لو تُركت له سوف تأخذ طريقها للاستثمار مما يؤدي في زيادة الإنتاج والدخل القومي.
- يفضل تدبير الإيرادات العمومية عن طريق الضرائب غير المباشرة.

5. مرحلة الدولة المتدخلة:

جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية. وتركت الدولة الليبرالية مكانها لـ "الدولة المتدخلة" عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929، ومن خلال هذا الشكل يمكن لها أن تتدخل للتسيير. في هذا الإطار، خرجت المالية العمومية من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك والتي قالوا بتحبيدها عن المجال الاقتصادي وأخذت في لعب دور هام وحاسم في التنمية والتعديل الاقتصادي إلى جانب إعادة توزيع الدخل الوطني

* - سيتم التطرق لتفاصيل المالية العمومية من منظور إسلامي خلال المحور الأخير من هذه المطبوعة.

¹ - سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة للنشر، عمان، الأردن، 2011، ص-ص 34-35.

واضحت بالتالي المالية العمومية أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية واعتمد تدخل الدولة داخل الاقتصاد على ركائز نظرية دعمتها آراء واجتهادات العديد من المفكرين أشهرهم على الإطلاق الاقتصادي الإنكليزي "جون مينارد كينر"، الذي وضع مبادئ التدخل التعديلي للدولة للتقليص والقضاء على البطالة وبعث التشغيل الكامل.

ويظهر تدخل الدولة فيما يتعلق بالمالية العمومية من خلال العناصر التالية:¹

- ✓ زيادة النفقات العمومية: ما يجب تسجيله هنا هي تلك الوتيرة التي طبعت الزيادة في النفقات العمومية خلال المرحلة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تمت بسرعة تفوق ارتفاع الدخل الوطني والتي لا يمكن تمويلها من خلال الإيرادات الجبائية فقط.
- ✓ إعادة النظر في التوازن الميزاني: لقد تم إعادة النظر في هذه القاعدة التي قدسها المفكرون الكلاسيك. فبعد العديد من المحاولات للالتزام بهذا المبدأ مختلف الدول المتقدمة، اضطرت حكوماتها إلى التخلي عن توازن الميزانية العمومية للدولة والبحث عن مصادر أخرى لتمويل هذا العجز.
- ✓ خروج المالية العمومية عن حياديتها: صارت ميزانية الدولة بفعل تدخل الحكومات في الأمر الاقتصادي غير حيادية وراحت تمارس تأثيرا هاما وفي بعض الأحيان حاسما على تطور الوضعية الاقتصادية.

6. مرحلة الدولة الاشتراكية (المالية العمومية المنتجة):

تميزت هذه المرحلة بسيطرة الدولة على الاقتصاد من خلال التخطيط المركزي وملكية وسائل الإنتاج، حيث كانت الدولة تعتمد بشكل مباشر في إيراداتها العمومية على أرباح الشركات الحكومية والضرائب، في حين ركزت النفقات العمومية على الانفاق الموجه للخدمات الاجتماعية المجانية كالتعليم والصحة، والصناعات الثقيلة. وبسبب غياب آليات السوق في هذا النظام، ظهرت بعض التشوهات الاقتصادية كالاقتصاد الموازي وندرة السلع، بينما تفاقم العجز المالي في العديد من الدول والنتائج عن سياسات الدعم الحكومي المكثفة وعدم كفاءة المؤسسات الإنتاجية الحكومية، الأمر الذي أدى إلى انهيار هذا النظام مع بداية الحرب الباردة.

7. مرحلة الدولة المعاصرة:

عرفت المالية العمومية تطورا أكبر خلال النصف الثاني من القرن العشرين الراجع إلى تعددها بالنظر إلى الأهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العمومية التي تختلف من دولة متقدمة إلى أخرى في طريق النمو. لقد استحدثت المالية المعاصرة من طرف الأنظمة البرلمانية وتجد هذه العلاقة تفسيراً منطقياً تاريخياً، ظهرت الأنظمة البرلمانية في مختلف الدول وعلى وجه الخصوص الأوروبية منها عقب انهيار الحكم الملكي. ومن أجل الحد من السلطة الملكية، عمدت البرلمانات المنتخبة إلى استعمال التقنيات المالية بالترخيص المبدئي لإيرادات

¹ - محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة للدولة، ط2، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2005، ص. ص 21-24.

ونفقات الخدمات العمومية بهذه الطريقة تكون هذه المجالس قد حدثت من مجال التدخل الممكن والمسموح للحكومة. وفي البلدان المتقدمة يتم ملاحظة التطور السريع للخدمات العمومية، حيث يجب أن تحمل هذه الدولة الأعباء المالية لها، وبهذا تتدخل الدولة لتصحيح آليات اقتصاد السوق الحرة منذ البداية حتى تتفادى الآثار السلبية المترتبة عن الاختلالات المالية التي قد تحدث.

أما على مستوى دول العالم الثالث، فهي تعمل على التحكم بأكثر من طريقة وأداة في سبيل الولوج إلى التقدم والتطور بالرغم من وجود هذه الدول في درجات مختلفة من النمو، فهذه الدول النامية تعمل على اقتناء التجهيزات المختلفة والضرورية للحياة الاقتصادية بينما لا تمتلك -إلا البعض منها- رؤوس الأموال اللازمة والكافية، من جهة أخرى تعيش أغلب هذه البلدان في أزمة لليد العاملة الخبيرة وهذا تحت ضغط ديموغرافي يتجاوز الزيادة في الدخل الوطني.¹

ثانياً: مفهوم علم المالية العمومية وأنواع الحاجات

1. مفهوم علم المالية العمومية:

مصطلح المالية العمومية من الناحية اللغوية يُختصر في كلمتين، فالكلمة الأولى هي المالية والتي يقصد بها الذمة المالية للدولة وتعني الممتلكات والديون فهي تتمثل في المداخل والإيرادات والتي تعبر عن الجانب الدائن، أما الجانب المدين يتمثل في الالتزامات والديون.

أما الكلمة الثانية العامة يقصد بها أنه خاصة بالدولة كمؤسسة اجتماعية تقتزن بوجود نفقات لإشباع حاجاتها، وإيرادات لتمويل هذه النفقات ولا بد أن يكون هناك حد أدنى من الإنفاق لإشباع حد أدنى من الحاجات العامة، فهي تخص الأشخاص العامة دون سواها الاعتباريات أو الضوابط التي تخضع لها تقدير النفقات العمومية وتمويلها ونعني بالضوابط التي يجب على الدولة مراعاتها عند تقديرها للنفقات العمومية بغرض إشباعها للحاجات العامة.²

كما يشير "يلس شاوش بشير" أنه للمالية العمومية مفهومان تعرف بالثروة كما تعرف بالعلم.

المالية العمومية كثرة؛ يطلق اصطلاح المالية العمومية على المصروفات والإيرادات التي تمكن الهيئات العامة من تأدية مهامها. وتدرج هذه العمليات المالية من نفقات وموارد في وثيقة رسمية تسمى الميزانية العمومية التي تعرف بالوثيقة التي تقدر فيها وترخص نفقات وإيرادات الهيئات العامة الإقليمية.

¹ - محرزى محمد عباس، مرجع سبق ذكره، ص 25.

² - لونيس إكن، محاضرات في المالية العامة، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2021، ص 12.

المالية العمومية كعلم؛ تعرف بأنها العلم الذي يتناول بالبحث في مصروفات الدولة وإيراداتها. لقد ارتبط مفهوم المالية العمومية بمفهوم الدولة، فال تغيير الذي طرأ على مفهوم الدولة أدى إلى إحداث تغيير في مفهوم المالية العمومية. ولقد مس التطور الذي عرفته المالية العمومية حجم الميزانية ومضمونها وكذا خصائصها.¹ ينطوي مفهوم علم المالية العمومية على دراسة وتحليل المشاكل المتعلقة بتخصيص وتوجيه الموارد لإشباع الحاجات العامة من خلال ما يسمى بالموازنة العمومية للدولة، والتي تنطوي على جانبين هما جانب النفقات العمومية وجانب الإيرادات العمومية.² كما يمكن تعريف علم المالية العمومية على أنها العلم الذي يهتم بدراسة جميع إيرادات ونفقات الدولة التي تمر عبر الموازنة العمومية للدولة.³ علم المالية العمومية هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العامة، وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها، من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة.⁴

يمكن تعريف علم المالية العمومية بأنه العلم الذي يبحث في جملة الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن خلال هذا التعريف يمكن القول إن علم المالية يتناول بحث جانبين هما:⁵

- إنه يتضمن الأوجه الاقتصادية والاجتماعية والقانونية لمختلف القرارات المتعلقة بالأدوات المالية للدولة.
- إنه يتعلق باستخدام الأدوات المالية بقصد تحقيق أهداف معينة اقتصادية واجتماعية وسياسية إضافة إلى هدفها المالي، وتحليل دور الأدوات المالية في تحقيق تلك الأهداف*.

بعد الاطلاع على المفاهيم السابقة لعلم المالية العمومية، يمكن أن نعرفها على أنها العلم الذي يهتم بالقواعد والآليات التي تنظم النشاط المالي للدولة، وهذا من خلال البحث عن كيفية تسيير الإيرادات العمومية وتوجيهها لتمويل النفقات لإشباع الحاجات العامة بما يخدم الأهداف الاقتصادية، المالية والاجتماعية بدرجة أولى.

2. الحاجات العمومية والحاجات الخاصة:

تقسم حاجات الإنسان على نوعين من الحاجات الأولى تدعى الحاجات الفردية أو الخاصة يحتاجها الإنسان بصفته الشخصية فهو يحتاج إلى الغذاء والسكن والملابس والدواء وعادة ما يسعى إلى إشباع هذه الحاجات بنفسه،

¹ - يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 9.

² - عبد الحميد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الشركة العربية للتسويق، القاهرة، مصر، 2010، ص 14.

³ - Stephen J. Bailey, **Strategic public finance**, Palgrave macmillan, New York, USA, 2004, p 3.

⁴ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 4.

⁵ - محمد خير العكام، المالية العامة 1، الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2018، ص 23.

*- تجدر الإشارة إلى أن بعض المراجع تُقسم تعريف المالية العمومية إلى تعريفين، الأول يتعلق بتعريف المالية العمومية بالمفهوم التقليدي نسبة إلى دور الدولة في المرحلة الحارسة (المدرسة الكلاسيكية)، أما التعريف الثاني فيتعلق بالمفهوم الحديث والذي ينسب بدوره إلى مرحلة الدولة المتدخل (المدرسة الكينزية).

حيث يعمل ويحصل على دخل يتقنه لإشباع هذه الحاجات. أما النوع الثاني فيدعى الحاجات الجماعية أو العامة وهذه الحاجات تنشأ من حاجة الإنسان إلى العيش في مجتمع حيث انه مدني بالطبع. ويشعر بالحاجة إلى إشباعها ضمن حاجة المجتمع إلى ذلك، مثال ذلك الحاجة إلى الأمن والدفاع ضد الاعتداء الخارجي والقضاء وتحقيق العدالة، هذه الحاجات لا يشعر بها الفرد ولا يستطيع إشباعها بمفرده أما لعدم قدرته على ذلك أو لأنها غير قابلة للتجزئة، وعادة ما تقوم الدولة بتولي أمر إشباع هذه الحاجات.

من أجل توضيح أهم الفروقات بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة، سنقوم بتصميم جدول مقارن يحتوي على عدة معايير كالآتي:

الجدول رقم 01: أهم معايير التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة

نوع المعيار	الحاجات العامة	الحاجات الخاصة
معيار القائم بعملية الاشباع	إذا تولت الدولة أمر اشباعها باستخدام النفقات العمومية.	إذا تولى أمر اشباعها الفرد مثل: الحاجة إلى الطعام والسكن والعلاج.
معيار الحساسية اتجاه الحاجة	إذا أحست بها الجماعة كالحاجة إلى الدفاع ضد الاعتداء الخارجي وحفظ الأمن في الداخل وتوفير العدالة.	إذا أحس بها الفرد كالحاجة إلى الطعام والسكن والكساء والدواء.
المعيار الاقتصادي (أكبر منفعة بأقل تكلفة)	عندما تقوم الدولة بإشباع الحاجات العمومية فإنها لا تجري موازنة بين المنافع والتكاليف الاقتصادية فقط، بل تجري موازنة بين المنافع والتكاليف الاجتماعية.	عندما يقوم الافراد بإشباع حاجاتهم الخاصة فإنهم يسعون إلى اشباع أكبر قدر ممكن من حاجاتهم بأقل تكلفة اقتصادية ممكنة، وهذا سلوك اقتصادي صحيح على مستوى الافراد يؤدي إلى تعظيم المنافع والاستغلال الأمثل للموارد.

المصدر: من اعداد الباحث اعتمادا على:

- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة للنشر، عمان، الأردن، 2011، ص-ص 31-32.

ثالثاً: التفرقة بين المالية العمومية والمالية الخاصة

ترتبط المالية العمومية بالدولة فهي تعالج أموال الدولة من حيث الإيرادات العمومية والنفقات العمومية ضمن بنود الموازنة العمومية للدولة المرتبطة بأهداف مختلفة ومتنوعة. أما المالية الخاصة فترتبط بالأفراد والمشاريع الفردية، والشركات، ويطلق عليها أيضاً بالإدارة المالية، وتعرف بأنها ذلك العلم الذي يبحث في الإيرادات والنفقات المتعلقة بالقطاع الخاص ضمن إطار الموازنة العمومية بغرض تحقيق الربح. تهتم المالية العمومية بنشاط الدولة المالي أما المالية الخاصة فإنها تتناول دراسة مالية الأشخاص الخاصة من أفراد وشركات. ويمكن تحديد أوجه التشابه بين المالية العمومية والمالية الخاصة، حيث ان كلاهما يتعامل بالمال المرتبط بهدف. أما أوجه الاختلاف فتتمثل في النقاط التالية:¹

1. من حيث الملكية:

تعود الملكية في المالية العمومية للدولة وهي لخدمة الصالح العام من خلال أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة.

2. من حيث الحجم:

المالية العمومية أكبر حجماً من الإدارة المالية، خاصة إذا ما علمنا ان مصادر الإيرادات العمومية هي كثيرة ومتنوعة كذلك أوجه النفقات العمومية مجالاتها واسعة جداً.

3. من حيث الهدف:

تهدف المالية العمومية الى خدمة الصالح العام وتلبية الحاجات العامة وتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية المختلفة. فهي لا تهدف الى تحقيق الربح فقط. أما الإدارة المالية فهدفها الأساسي هو تحقيق الربح وتعظيمه.

4. من حيث جهة الإنفاق:

يتولى عملية الإنفاق في المالية العمومية للدولة من خلالها مؤسساتها وأجهزتها المختلفة. بينما في المالية الخاصة فالمسؤول عن ذلك هم المؤسسين على المشروع الخاص والمؤسسات الخاصة.

5. من حيث مصادر التمويل:

تعمل الدولة في المالية العمومية من خلال مؤسساتها المختلفة البحث عن مصادر الإيرادات العمومية وهي المسؤولة عن ذلك. ويكون أسلوب جمع الإيرادات العمومية إجباري وهذا حق سيادي للدولة. أما في المالية الخاصة فالمؤسسون أو القائمون على المشروع الخاص هم المسؤولون عن توفير الأموال اللازمة لعملهم ويكون الأسلوب في عملية التمويل اختياري كالبيع والشراء والحرية والتراضي بالتعامل مع الآخرين.

6. من حيث الحساب الختامي:

¹ - صباح صابر محمد خوشناو، اقتصاديات المالية العامة، ط1، مكتب التفسير للطبع والنشر، أربيل، العراق، 2020، ص-ص 38-39.

يطلق على تسجيل الإيرادات العمومية والنفقات العمومية الفعلية الموجودة على أرض الواقع وفي السجلات الرسمية لدوائر ومؤسسات الدولة في المالية العمومية بالحسابات الختامية والتي تعد لسنة مالية سابقة. بينما في المالية الخاصة فيعد ما يطلق عليه بالموازنة العمومية والتي توضح الوضع المالي للم شروع بعد انتهاء السنة المالية.

7. من حيث الأولوية في تحديد الإنفاق أو الإيراد:

المالية الخاصة يتحدد إنفاقها بمقدار ما تحصل عليه من إيرادات. على خلاف ما هو متبع من قبل الدولة التي تكيف إيراداتها وفقاً لنفقاتها العمومية. بمعنى ان الدولة تحدد أولاً النفقات العمومية في الموازنة العمومية ثم يجري بعد ذلك تقدير الإيرادات العمومية.

8. من حيث المرونة:

تعتمد الحكومة والمالية العمومية مرونة عالية في توسيع مصادر إيراداتها لمواجهة نفقاتها الكثيرة، من خلال اللجوء الى سن قوانين لفرض الضرائب وتعديلها وزيادة أسعار الضرائب القائمة، في حين ان المالية الخاصة لا تمتلك مرونة عالية في توسيع مصادر الإيرادات بسرعة كافية لمواجهة نفقاتها الخاصة.

رابعاً: خصائص المالية العمومية

يمكن تلخيص أبرز خصائص المالية العمومية في العناصر الآتية:

1. الانفراد في عملية فرض الالتزام:

تمتلك الدولة دون سواها سلطة الاجبار على الدفع إذا ما تعلق الامر بالحصول على الإيرادات العمومية، مثل فرض الضرائب وإنفاقها بشكل إلزامي لتمويل الخدمات العامة.

2. أهداف الدولة الاجتماعية والاقتصادية:

تُوجّه الموارد التي تتحصل عليها الدولة بدرجة أولى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، وتقليل الفقر، وتحفيز النمو الاقتصادي.

3. الطابع غير الربحي:

تركز الدولة على تحقيق المصلحة العامة بدلاً عن تحقيق الأرباح.

4. التأثير على الاقتصاد الكلي:

تستخدم الدولة أدوات السياسات المالية (مثل زيادة الإنفاق أو خفض الضرائب) لتنظيم الاقتصاد والتحكم في التضخم أو الركود.

5. المرونة:

تتميز مالية الدولة من خلال ميزانيتها العمومية على القدرة على التكيف مع التحديات والأزمات الطارئة مثل الأزمات الاقتصادية وغيرها.

خامسا: مصادر علم المالية العمومية

تتمثل المصادر الرئيسية لعلم المالية العمومية في النقاط التالية:¹

1. المصادر الدستورية:

في دستور كل دولة مواد عديدة تتعلق بالشؤون المالية والضريبية تبين قواعد فرض الضرائب والإعفاء منها والقيود التي ترد على الإنفاق العام وكذلك تحدد أحكام الموازنة العمومية وكيفية إعدادها وإقرارها وتنفيذها.

2. المصادر القانونية:

تمثل القوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات ومادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون المالية التكميلي لمواجهة الظروف المستجدة.

3. المراسيم التنظيمية:

وهي المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية.

4. الاتفاقيات الدولية:

تعتبر الاتفاقيات الدولية من المصادر المهمة في المجال الضريبي كإتفاقيات تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف كإتفاقية مزايا وحصانات ممثلي وموظفي هيئة الأمم المتحدة سنة 1946 واتفاقية ممثلي وموظفي جامعة الدول العربية 1952 وحيث تضمنت كل من الاتفاقيتين إعفاءات ضريبية. كما يوجد العديد من اتفاقيات القروض العامة الخارجية واتفاقيات المنح والديون الخارجية التي تعقد بين الدول والهيئات الدولية.

سادسا: علاقة علم المالية العمومية بالعلوم الأخرى

لفهم علم المالية العمومية يتطلب الأمر فهم علاقته بغيره من العلوم منها:

1. المالية العمومية وعلم الاقتصاد:

ان علم الاقتصاد يتناول بالبحث استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية، ولا يختلف النشاط المالي الذي تقوم به الدولة لإشباع الحاجات العامة عن ذلك، ومن هنا جاء اعتبار المالية العمومية جزء من علم الاقتصاد بالنظر إلى أن القواعد العلمية الخاصة بالمالية العمومية تتعلق ببيان النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تعكس في الواقع علاقات اقتصادية عينية.

2. المالية العمومية وعلم الاجتماع:

¹ - اكن لونيس، مرجع سبق ذكره، ص-ص 14-15، نقلا عن:

- خبابة عبد اللطيف، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009، ص 16.

ان للمالية العمومية كعلم علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة، حيث أنه من الواضح أن كثيرا من مشكلات المالية العمومية كفرع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية، تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع، فالضرائب مثلا بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية.

3. المالية العمومية والعلوم السياسية:

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العمومية ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد والمالية العمومية تبحث نفقات وإيرادات هذه العلاقات بالسلطات. كما ان للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة أثرها على ماليتها العمومية، فالنفقات والإيرادات العمومية تختلف حسب كون الدولة استبدادية أو ديمقراطية، مركزية أو لامركزية، وان للظروف المالية أثراً هاماً في أوضاع الدولة السياسية.

4. المالية العمومية وعلم القانون:

ان القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ اليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، وتأخذ مختلف عناصر المالية العمومية من نفقات وإيرادات وموازنة شكل قواعد قانونية دستورية، لائحة وامراً إدارياً مما يستدعي الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها ويطلق على مجموعة هذه القواعد القانونية التشريع المالي وهو في معناه عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات.¹

5. المالية العمومية والمحاسبة والاحصاء (أدوات القياس الكمي):

يتطلب البحث في موضوعات المالية العمومية بشكل عام والضرائب بشكل خاص الإلمام بأصول المحاسبة والتدقيق من حساب الأرباح والخسائر إلى جرد الموجودات وتنظيم الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشأة التجارية والصناعية، كما ان إعداد الموازنة العمومية للدولة وتنفيذها والرقابة عليها يتطلب استخدام المحاسبة، فضلا عن ان عملية تقدير الضريبة يتطلب المام بالمحاسبة الضريبية. كما ان علم المالية يستعين بالاحصاء للتحقق من مسائل كثيرة كمستوى الدخل الفردي وتوزيع الثروة والدخول بين الطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم حسب المناطق الجغرافية وعلى الحروف المختلفة وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها عن دراسة ورسم السياسة المالية لأي بلد.²

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص. ص 17-19.

² - سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط1، مطبعة العالمية المثلى السماوة، العراق، 2016، ص 22.

خلاصة:

قدمنا من خلال هذا المحور إطاراً تحليلياً متكاملًا لتطور المالية العمومية كعلم وممارسة، بداية من الجذور التاريخية التي رسمت ملامح دور الدولة في إدارة الموارد، ومرورًا بالتحويلات الفكرية التي أعادت تعريف حدود التدخل الحكومي. كما سعينا كذلك إلى توضيح الفرق الجوهرية بين المالية العمومية والخاصة، سواء في الأهداف أو الآليات، مع توضيح خصائصها التي تجعلها أداة حيوية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. كما تعرضنا إلى تحليل الربط الوثيق بين علم المالية العمومية والعلوم الأخرى، مما يجعله جسرًا بين الاقتصاد والسياسة والقانون. وفي ظل التحديات المعاصرة كالتباينات الاجتماعية والأزمات المالية، تبرز أهمية استيعاب هذه المفاهيم للتعرف على كيفية توظيف أدوات المالية العمومية (النفقات العمومية، الإيرادات العمومية، الميزانية العمومية) بما يخدم أهداف الدولة الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

المحور الثاني:

الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية

تمهيد:

تمثل النفقات العمومية للدولة مؤشراً جوهرياً لتوجهات الدولة الاقتصادية، المالية والاجتماعية، فهي لا تمثل فقط تدفق نقدي من خزينة الدولة بل هي أداة فاعلة في توزيع الموارد، تحقيق العدالة، استقرار الاقتصاد الكلي، ودفع عجلة التنمية المستدامة. ينصب هذا المحور على تحليل مفهوم النفقة العمومية، مع التعرض لمكوناتها الأساسية والضوابط والأطر الحاكمة لها بالشكل الذي يضمن كفاءتها وفعاليتها في خدمة المصلحة العامة.

كما يتعمق المحور في تصنيفات هذه النفقات وتقسيماتها المتنوعة، انطلاقاً من طبيعتها الاقتصادية، وقطاعاتها المستهدفة، ووظيفتها، وذلك لفهم آليات عملها. كما تم من خلال هذا المحور تحليل هيكل النفقات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023)، كاشفاً عن الأولويات المالية والاقتصادية الفعلية للدولة.

بعد ذلك تطرقنا لظاهرة التزايد المستمر في حجم النفقات العمومية، محاولاً تشخيص الأسباب الظاهرية، ثم التعمق للوصول إلى الأسباب الهيكلية والحقيقية الكامنة وراء هذا الاتجاه. وأخيراً، يختتم المحور باستقراء الآثار الاقتصادية المترتبة على النفقات العمومية بشتى أنواعها وحجومها، سواء كانت إيجابية في دفع النمو وتحسين مستوى المعيشة، أو سلبية فيما يتعلق بالضغوط التضخمية وعجز الموازنة وعبء الدين العام. وبذلك، يقدم هذا المحور رؤية شاملة ومحكمة لواحدة من أهم أدوات السياسة المالية.

انطلاقاً مما سبق كان تقسيم محتويات هذا المحور كالاتي:

أولاً: النفقة العمومية وعناصرها.

ثانياً: قواعد النفقة العمومية (ضوابط النفقات العمومية).

ثالثاً: التقسيمات المختلفة للنفقات العمومية.

رابعاً: تحليل هيكل النفقات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023).

خامساً: ظاهرة تزايد النفقات العمومية وتحليل أسبابها.

سادساً: الأسباب الظاهرية والحقيقية لتزايد النفقات العمومية.

سابعاً: الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية.

أولاً: النفقة العمومية وعناصرها

1. تعريف النفقة العمومية:

تعرف النفقة العمومية بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.¹ كما تعرف النفقات العمومية بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطات العمومية (الحكومة والجماعات المحلية)، وتعرف على أنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة.²

2. عناصر النفقة العمومية:

من خلال مختلف المفاهيم السابقة المتعلقة بالنفقات العمومية والتي تمحورت جميعها على اعتبار النفقات العمومية مبلغاً نقدياً يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة، وعليه فإن عناصر النفقة العمومية تكون على النحو الآتي:³

1.2. المبلغ النقدي:

تتفق الدولة عادة مبالغ نقدية للحصول على ما يلزمها من سلع وخدمات وبعد إنفاق المبالغ النقدية الأسلوب الاعتيادي الحصول الدولة على احتياجاتها وسداد ما يستحق عليها من فوائد واقساط الدين العام.

2.2. النفقة العمومية تصدر عن الدولة أو إحدى هيئاتها:

حيث تشمل نفقات الهيئات المحلية ومؤسسات الدولة ونفقات المشروعات العامة ولا يمنع من ذلك ان هذه المشروعات تخضع في ادارتها لتنظيم تجاري بقصد تحقيق الربح، لان ذلك لا يزيل عنها صفتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط متميز بقصد تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية.

3.2. النفقة العمومية يقصد بها تحقيق نفع عام:

يختلف امر تحديد الحاجات العامة وما يحققه إشباعها من منافع عامة باختلاف فلسفة الدولة وان الحاجات العامة يتطلب إشباعها تضامناً جهود المجتمع بأسره وذلك اما لعدم امكانية تجزئة مثل هذه الخدمات (كالدفاع) واما نتيجة لعدم كفاية الجهود الفردية لإشباع بعضها رغم امكانية تجزئتها (كالتعليم والصحة) الأمر الذي يتطلب من الدولة ضرورة إشباعها لما ينطوي عليه من نفع عام، ولا تعتبر النفقة عامة تلك التي تعود بالنفع على فئة معينة من الأفراد، ففي هذا انحراف عن تحقيق إشباع الحاجات العامة ويعتبر اختلالاً لمبدأ مساواة الجميع امام الاعباء العامة.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 25.

² - محرز محمد عباس، مرجع سبق ذكره، ص 65.

³ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص-ص 33-34

ثانياً: قواعد النفقة العمومية (ضوابط النفقات العمومية)

تحاول السلطة التنفيذية مراعاة ضوابط معينة عند شروعها في الإنفاق لكي تدعم من شرعية هذا الإنفاق، حيث تتمثل ضوابطها في العناصر: ضابط المنفعة وضابط العقلانية الاقتصادية.

1. ضابط المنفعة:

نعني به ضرورة توفر الأهمية والفائدة والنفع الاجتماعي في الإنفاق العام، إذ بغياب المنفعة يصبح الإنفاق العام غير مجدي وعيبي ويفقد أحد أركان شرعيته.¹

2. ضابط العقلانية الاقتصادية:

نعني بها الرشادة وحسن التدبير في إدارة الأموال العامة أي الابتعاد عن مظاهر الهدر والتسيب المالي في أنفاق الأموال العامة، علماً بأن هذه المظاهر هي أحد الأسباب المولدة لظاهرة التهرب الضريبي، لذلك تعد العقلانية الاقتصادية ضابط أساسي من ضوابط الإنفاق العام. وهناك مؤشرات يمكن استخدامها لقياس ضابط العقلانية الاقتصادية هي:

- مؤشر إنتاجية الإنفاق العام.
- مؤشر الإنفاق العام الاستثماري.

3. ضابط الترخيص:

يعني ذلك أن أي مبلغ من الأموال لا يصرف إلا إذا سبقت ذلك موافقة الجهة المختصة بالتشريع، وهذا ما يميز النفقة العمومية عن النفقة الخاصة.

ثالثاً: التقسيمات المختلفة للنفقات العمومية

1. التقسيمات العلمية (النظرية) للنفقات العمومية

يقصد بهذا النوع من التقسيمات العلمية، التقسيمات النظرية التي تناولها مفكري وعلماء المالية العمومية، والتي تعتمد على معايير عدة، مثل التكرار والدورية والأهداف ونطاق سريانها والآثار المترتبة على تلك النفقات. ويمكن تقسيم النفقات العمومية حسب هذه المعايير إلى ما يلي:²

1.1. تقسيم النفقات العمومية حسب معيار الدورية:

أ. النفقات العادية:

يقصد بالنفقات العادية تلك النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في موازنة الدولة كمرتبات الموظفين، وتكاليف صيانة المباني والأجهزة العامة ونفقات التعليم والصحة العامة ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها من

¹ - نوزاد عبد الرحمن الهيبي، منجد عبد الطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص-ص 40-41.

² - صباح صابر محمد خوشناو، مرجع سبق ذكره، ص. ص 90-94.

النفقات التي تظهر بصفة دورية منتظمة في الموازنة، ولا يعني هذا ان كمية أو حجم هذه النفقات يجب ألا يتغير من موازنة إلى أخرى حتى توصف بالعادية، بل يكفي ان تتكرر بنوعها في كل موازنة حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية.

ب. النفقات غير العادية:

يقصد بالنفقات العادية تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة، بل تدعو إلى الحاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة اي تأتي بصفة استثنائية لمواجهة ظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية معينة في وقت محدد وكمثال على ذلك النفقات الحربية والعسكرية ونفقات الكوارث وغيرها.

2.1. تقسيم النفقات العمومية حسب معيار التأثير في الدخل القومي والقوة الشرائية (التقسيم الاقتصادي):

أ. النفقات الحقيقية:

تعني بها استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع والخدمات المختلفة لإقامة المشاريع التي تشعب حاجات عامة، وتؤدي النفقات الحقيقية إلى زيادة مباشرة في الناتج الوطني كصرف الأموال العامة على الأجور والرواتب للعاملين، كذلك شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل الإدارات وأجهزة الدولة. ويقصد بها أيضا تلك النفقات التي تصرفها الدولة في مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالمرتببات وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة. وتنقسم النفقات الحقيقية إلى قسمين هما:

- النفقات الجارية: وهي التي تصرف في وجوه يستلزمها سير الإدارة الحكومية واستمرارها، وغايتها الحصول على سلع وخدمات ضرورية لتسيير المصالح العامة، كالنفقات التي تصرف للرواتب والأجور والتعويضات وفواتير الكهرباء والهاتف وغيرها.
- النفقات الاستثمارية: وهي التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة للمجتمع، كالنفقات التي تصرف على بناء مصنع.

ب. النفقات التحويلية:

هي تحويل مبالغ نقدية من فئة إلى أخرى في المجتمع وهذه النفقات ليس لها مقابل مباشر ولا تؤدي إلى زيادة في الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيعه. فيقصد بها تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، انما تمثل تحويل لجزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل، والمثال على ذلك الإعانات والمساعدات الاجتماعية المختلفة: كالضمان الاجتماعي والإعانات ضد البطالة والشيخوخة...، وتنقسم النفقات التحويلية إلى ثلاث أقسام:

- النفقات التحويلية الاقتصادية: هي النفقات التي تقوم بها الدولة بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي.

- النفقات التحويلية الاجتماعية: هي النفقات التي تقوم بها الدولة بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي لرفع مستوى المعيشة لبعض فئات المجتمع.
- النفقات التحويلية المالية: هي النفقات التي تقوم بها الدولة بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي (فوائد الدين العام، وأقساط استهلاكه السنوي).

3.1. تقسيم النفقات العمومية حسب آثارها الاقتصادية:¹

أ. النفقات الرأسمالية:

هي نفقات الدولة المخصصة للحصول على المعدات الرأسمالية والمصانع والمشاريع الإنتاجية وبناء السدود والمدارس والمستشفيات. هذه النفقات تسهم في بناء رؤوس الأموال وزيادة الإنتاج القومي.

ب. النفقات الجارية:

هي النفقات اللازمة لسير الجهاز الإداري للدولة والمرافق العامة مثل الرواتب والأجور. هذه النفقات لا تسهم في بناء رأس المال بل هي نفقات استهلاكية أو تشغيلية.

4.1. تقسيم النفقات العمومية حسب نطاق سريانها:

أ. النفقات المركزية:

هي التي تخص كيان الدولة وجميع أقاليمها مثل نفقات الدفاع والأمن وإنشاء المشاريع الاقتصادية الاستراتيجية. ويتولى أمر انفاقها السلطة المركزية.

ب. النفقات المحلية (نفقات الوحدات الإدارية اللامركزية)

هي النفقات التي تخص مدينة معينة (كالولاية، البلدية، الدائرة...) مثل تقديم البلدية وتبليط الشوارع ومد شبكات الماء والكهرباء والهاتف وغيرها، ويتولى أمر انفاقها السلطة المحلية.

5.1. تقسيم النفقات العمومية حسب معيار إمكانية تجزئة منفعة النفقات:²

أ. النفقات التي تتجزأ منافعها وخدماتها:

هي تلك المنافع أو الخدمات التي يمكن تحديد أو تقدير نصيب الفرد منها، وبالتالي إمكانية تحديد قيمتها مثل خدمات النقل العام والخدمات الصحية والمشروعات الإنتاجية.

ب. النفقات التي لا تتجزأ منافعها وخدماتها:

هي تلك المنافع أو الخدمات التي لا يمكن تحديد أو تقدير نصيب الفرد منها، ومثالها الخدمات التقليدية للدولة كمرافق الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والقضاء ونفقات البرلمان، أو هي نفقات الإدارة العامة، وبالرغم من أهمية هذه النفقات وبالرغم من أن منفعتها تشمل الأفراد كافة إلا أن من الصعوبة أن تجد القدر الذي أصاب كل

¹ - سعيد علي العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 63.

² - صباح صابر محمد خوشناو، مرجع سبق ذكره، ص 97.

فرد من هذه المنفعة أو الخدمة، ولذا يتم تمويلها من خلال الضرائب بتوزيع عبئها على أفراد المجتمع كافة كل حسب قدرته المالية.

2. التقسيمات العملية (التطبيقية) للنفقات العمومية:

1.2. التقسيم الإداري:

يقوم التقسيم الإداري على أساس الجهة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، وعلى أساس الوظائف الرئيسية التي تقوم بها تلك الجهة. ويتم تصنيف النفقة تبعاً للوحدات الإدارية العليا وبحسب عددها فتوزع النفقة على عدة أبواب، مقسمة على عدد من الوحدات والهيئات الإدارية، ومن ثم تقسم كل وحدة إدارية عليا إلى عدة وحدات إدارية أدنى بحسب الفصول، ثم إلى وحدات أصغر بحسب المواد.¹

2.2. التقسيم الوظيفي:

وفقاً لهذا التقسيم يتم تقسيم النفقات العمومية إلى مجموعات مختلفة، كل مجموعة ترتبط بأداء وظيفة محددة من الوظائف التي تقوم بها الدولة وحتى يتحقق هذا التقسيم بموازنة الدولة فإن الأمر يستلزم في البداية بتحديد الوظائف أو الخدمات التي سوف تقوم بها الدولة. ولأغراض هذا التقسيم تقسم عادة الوظائف الحكومية إلى وظيفة الدفاع، ووظيفة الأمن الداخلي، ووظيفة الزراعة، ووظيفة الصحة، ووظيفة الزراعة، الوظيفة التعليمية والثقافية ... إلخ. ويتم توزيع أو تبويب النفقات الحكومية على هذه الوظائف بغض النظر عن الجهات الإدارية التي ستقوم بتأدية هذه الوظائف. فالوظيفة الواحدة قد يتم تأديتها من خلال أكثر من جهة إدارية تابعة لعدد من الوزارات الحكومية. فمثلاً وظيفة الصحة يمكن أن يتم تأديتها من خلال وزارة الصحة، من خلال وزارة التربية والتعليم (الصحة المدرسية) وزارة الدفاع (حيث توجد خدمات صحية يتم تأديتها لأفراد القوات المسلحة من خلال وزارة الدفاع). وهكذا.

3.2. تقسيم النفقات العمومية حسب طبيعتها المالية:

تعني هذه النفقات مدى كونها تعود مرة أخرى إلى الخزينة العامة وتقسم إلى: نفقات عامة نهائية، نفقات عامة مؤقتة ونفقات عامة احتمالية أو افتراضية:

أ. نفقات عامة نهائية:

هي تلك النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها دون أن تتوقع أن تعود إليها مرة أخرى بذاتها، إلا أن هذا لا يمنع من إمكانية عودتها بصورة غير مباشرة، وهي كالنفقات الاستثمارية أو الإدارية أو غيرها من صور النفقات العمومية

ب. النفقات العمومية المؤقتة:

هي تلك النفقات التي تخرج من خزينة الدولة مع توقع استردادها مرة أخرى، فالدولة تؤديها بصورة مؤقتة.

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، دار فاروس العلمية، الإسكندرية، مصر، 2016، ص-ص 452-453.

ج. النفقات الاحتمالية أو الافتراضية:

هي النفقات التي تحتاج لها الدولة في بعض الظروف ومن ثم تستطيع كل دولة ان تحددتها مقدماً بصورة احتمالية. وهذه النفقات لا تقوم الدولة بإنفاقها إلا إذا طرأت ظروف معينة تستلزم ضرورة إنفاقها كالزلازل أو الحروب أو الأعاصير التي قد تؤدي إلى تدمير بعض المناطق.¹

3. تقسيم النفقات العمومية حسب المشرع الجزائري:

1.3. تقسيم النفقات العمومية حسب القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية:

استناداً لأحكام المادة 23 من القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07، قسم المشرع الجزائري النفقات العمومية كالآتي:²

أ. نفقات التسيير:

هي تلك النفقات اللازمة لسير جهاز الدولة الإداري كأجور الموظفين ولوازم المكاتب، مصاريف المباني، وقود السيارات. فهذه النفقات لا تضيف أي مقدرة إنتاجية جديدة بقدر ما تسعى إلى إبقاء هيكل الإدارة موجوداً، وهي توزع حسب الدوائر الوزارية. وضمن نفس القانون تم توزيع نفقات التسيير على 04 أبواب:

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

ب. نفقات التجهيز (الاستثمار):

هي كل النفقات المسجلة في الميزانية العمومية للدولة، على شكل رخص وبرامج وتنفيذ باعتمادات الدفع. وهي أيضاً تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي، وبالتالي ازدياد ثروة البلاد. وهي توزع حسب القطاعات. وضمن نفس القانون تم توزيع نفقات التجهيز على 03 أبواب:

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة (أملك الدولة، أملاك المنظمات العمومية).
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى برأس المال.³

¹ - صباح صابر محمد خوشناو، مرجع سبق ذكره، ص 101.

² - سعيد خديجة، محاضرات في المالية العمومية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2024، ص-ص 21-22.

³ - أنظر إلى: - القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.

2.3. تقسيم النفقات العمومية حسب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

نظرا لكون التقديم الميزانياتي السابق (قانون 17/84) لم يكن يوفر الشفافية اللازمة، ونظرا لاختلاف تقديم ميزانية التسيير عن ميزانية التجهيز، مما صعب من مهمة المتصفح للميزانية، فإن النظام الميزانياتي الجديد المقرر بالقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، اقترح تصنيفا جديدا للنفقات العمومية يدمج كل من ميزانية التسيير والتجهيز تحت ميزانية واحدة تحمل اسم ميزانية البرامج. وعلى هذا تم استحداث تصنيفات جديدة للنفقات العمومية، وهي كآآتي:¹

أ. تصنيف أعباء الميزانية على أساس النشاط:

حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي 20-354 الصادر في 30 نوفمبر 2020 المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة، فإن التصنيف حسب النشاط يحدد وجهة أعباء ميزانية الدولة ومستوى تنفيذها، وعليه يهدف التصنيف حسب النشاط إلى تجسيد ميزانية البرامج والاهداف*، وذلك من خلال تحديد أهداف وغايات للمسيرين الإداريين ينبغي تحقيقها. وحسب المادة 05 من نفس المرسوم، فإن التصنيف حسب النشاط لأعباء ميزانية الدولة، ينقسم إلى 05 مستويات:²

- محفظة البرامج.
- البرامج.
- البرنامج الفرعي.
- النشاط.
- النشاط الفرعي.

ب. تصنيف أعباء الميزانية حسب الطبيعة الاقتصادية:

يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها، وحسب المادتين 07 و08 من المرسوم السابق، يتضمن التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية لأعباء ميزانية الدولة، نفقات الميزانية وفقا للموارد الممنوحة بغض النظر عن وجهتها الإدارية، يتضمن هيكل تصنيف النفقات العمومية حسب الطبيعة الاقتصادية المراتب التالية: العنوان، الصنف، الصنف الفرعي. مع تفرع 07 نفقات كآآتي:

- نفقات المستخدمين.

¹ - يوسف جباللي، تصنيف وتوزيع النفقات العامة في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 07، العدد 02، 2023، ص. ص 281-289. بتصرف.

* - سيتم التفصيل فيها لاحقا في الفصول القادمة.

² - أنظر إلى:

-المرسوم التنفيذي 20-354 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1442 الموافق لـ 30 نوفمبر 2020 المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة.

- نفقات تسيير المصالح.
- نفقات الاستثمار.
- نفقات التحويل.
- أعباء الدين العمومي.
- أعباء العمليات المالية.
- نفقات غير متوقعة.

ج. تصنيف أعباء الميزانية حسب الوظائف الكبرى للدولة:

حسب المادة 10 من المرسوم 20-354 يرتكز التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة لأعباء ميزانية الدولة على تصنيف وظيفي للأعباء يتضمن حسب المستوى، مجموع الأنشطة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف. ويتشكل التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة عن طريق تعيين القطاعات التي تتكفل بإنجاز الأهداف حسب الوظائف، وتتمثل القطاعات الرئيسية في: المصالح العامة للإدارات العمومية، الدفاع، النظام والأمن العمومي، الشؤون الاقتصادية، حماية البيئة، السكن والتجهيز الجماعي، الصحة، التعليم، الحماية الاجتماعية.

هـ. توزيع الأعباء العمومية حسب الهيئات الإدارية:

يسمح هذا التصنيف بتوزيع الاعتمادات المالية حسب الوزارات و/أو المؤسسات العمومية و/أو حسب مركز مسؤولية التسيير الميزانياتي التي تتلقى الاعتمادات وفقا للهيكل التنظيمي و/أو التنظيم الحالي للهيئة الإدارية المعنية.

ملاحظة:

تجدر الإشارة إلى أن التطبيق الفعلي للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية كان سنة 2023، ومن خلال الجدول المقارن الذي سيتم عرضه لقانون المالية سنة 2022 الذي كان يعتمد على قانون 17/84 والقانون 18-15 الذي تم تجسيده في قانون المالية سنة 2023، سيتضح الفرق بين الاعتمادات المفتوحة لكل سنة مالية، خصوصا فيما يخص الاعتمادات المفتوحة لكل وزارة أو مؤسسة عمومية حسب البرامج وحسب التخصيص والذي تم العمل به في القانون العضوي 18-15، حيث سنقوم بعرض جزء من الاعتمادات لنفس الوزارات كمثال عن تطبيق ميزانية البرامج في توزيع الأعباء كالاتي:

الجدول رقم 02: الاعتمادات المفتوحة لكل وزارة أو مؤسسة عمومية بين سنتي 2022 و2023

الجدول (ب)	
توزيع الاعتمادات المخصمة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2022 حسب كل دائرة وزارية	
المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
15.201.224.000	رئاسة الجمهورية
4.551.727.000	مصالح الوزير الأول
1.300.000.000.000	الدفاع الوطني
92.928.896.000	المالية

الجدول "ب"
الاحتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة
أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص
(المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018
والمتمعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم)

توزيع رخص الالتزام واحتمادات الدفع حسب محافظ البرامج وحسب البرامج (دج)

محافظة البرامج / البرامج	رخص الالتزام	احتمادات الدفع
رئاسة الجمهورية	88.442.286.000	57.482.286.000
نشاط رئاسة الجمهورية	4.913.480.000	6.437.680.000
تنسيق النشاط القانوني والحكومي	772.389.000	772.389.000
وساطة الجمهورية	1.125.245.000	1.125.245.000
التعاون الدولي	69.156.000.000	36.156.000.000
الإدارة العامة	12.475.172.000	12.990.972.000
مصارف الوزير الأول	12.428.123.000	34.881.123.000
نشاط الوزير الأول	3.205.980.000	3.307.980.000
النشاط القضائي	7.394.000.000	29.728.000.000
الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري	1.828.143.000	1.845.143.000
الدفاع الوطني	2.486.000.000.000	2.486.000.000.000
الدفاع الوطني	500.000.000.000	500.000.000.000
اللوجيستيك والدعم متعدد الأشكال	740.000.000.000	740.000.000.000
الإدارة العامة	1.246.000.000.000	1.246.000.000.000
المالية	3.704.849.197.000	3.700.934.034.000
الخزينة والتسيير المحاسبي	904.976.843.000	903.006.501.000
الضرائب	68.781.361.000	68.294.822.000
الميزانية	130.235.116.000	129.709.497.000
أموال الدولة	21.895.880.000	20.231.244.000
الجمارك	26.331.390.000	26.100.863.000
مفتشية المالية	1.038.269.000	1.038.269.000
الإدارة العامة	65.590.338.000	66.552.838.000
مبلغ غير مخصص	2.486.000.000.000	2.486.000.000.000

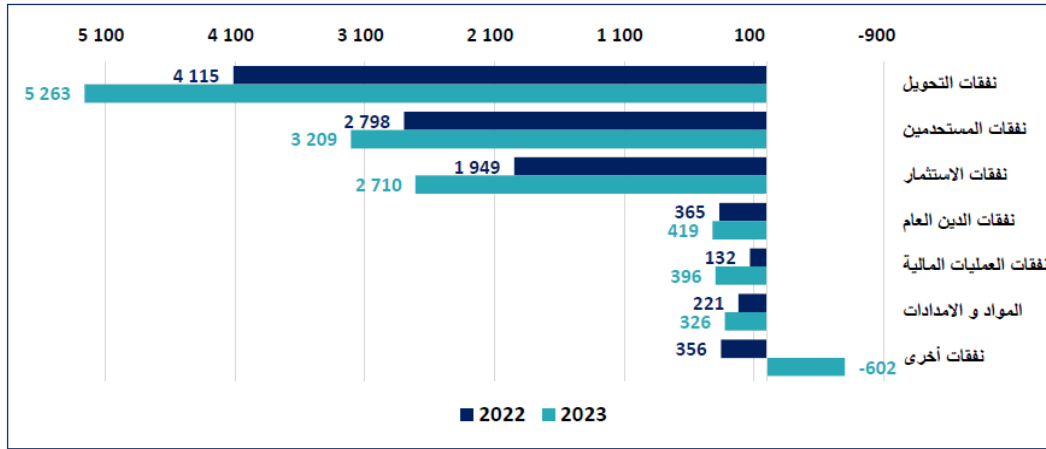
المصدر: من اعداد الباحث اعتمادا على قوانين المالية للسنوات 2022 و 2023.

رابعا: تحليل هيكل النفقات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023):

سجل إجمالي نفقات الميزانية استقرارا نسبيا خلال السنوات الأخيرة حيث بعد الانخفاض المسجل في سنة 2020 بنسبة 10.8% ارتفعت النفقات العمومية بشكل كبير بين سنتي 2022 و 2023 وعليه، بلغت نفقات الميزانية زيادة تقدر بـ 17.97% في سنة 2023، وقد أثرت هذه الزيادة الكبيرة في نفقات الميزانية مباشرة على نسبة النفقات الميزانية في إجمالي الناتج الداخلي والتي بلغت 35.97% سنة 2023 مقابل 31.03% سنة 2022. ويكشف تحليل هيكل نفقات الميزانية أن زيادتها المهمة تعزى بشكل رئيسي إلى ارتفاع نفقات رأس المال. على الرغم من أن حصة نفقات رأس المال في إجمالي نفقات الميزانية لانتزاع نسبية، والتي تمثل 26.50% سنة 2023 مقابل 20.94% سنة 2022، فإن نفقات رأس المال لعبت دورا حاسما في الديناميكية الكلية لإجمالي نفقات الميزانية. فقد ساهمت بنسبة 57.41% في زيادة النفقات الإجمالية المسجلة في سنة 2023. سجلت نفقات رأس المال زيادة قدرها 49.28% سنة 2023 مقارنة بسنة 2022. أما النفقات الجارية، فقد سجلت زيادة قدرها 9.68%، حيث تمثل نفقات الجارية حصة قدرها 73.50% من إجمالي نفقات الميزانية سنة 2023 مقابل 79.06% سنة 2022.¹

¹ - بنك الجزائر، التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر لسنة 2023، صص 100-101.

الشكل رقم 01: هيكل نفقات الميزانية بمليارات الدينار لسنتي 2022 و 2023



المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر لسنة 2023، ص 101.

تفسر الزيادة في النفقات الجارية بين سنتي 2022 و 3202 بشكل رئيسي بوجود عاملين رئيسيين:

- الارتفاع في التحويلات الجارية، التي سجلت زيادة بنسبة 27.90% لتصل إلى 5263.26 مليار دينار نهاية سنة 2023 مما يمثل نسبة 44.90% من النفقات الإجمالية. يعود هذا الارتفاع بشكل خاص إلى زيادة المساعدات الاجتماعية المختلفة.
- الارتفاع في نفقات المستخدمين، التي ارتفعت بنسبة 14.70% لتصل إلى 3208.91 مليار دينار نهاية سنة 2023، مما يمثل 27.38% من النفقات الإجمالية. يعود هذا الارتفاع إلى زيادة أجور الموظفين ووكلاء الدولة.

خامسا: ظاهرة تزايد النفقات العمومية وتحليل أسبابها

1. فرضيات تفسير ظاهرة تزايد النفقات العمومية:

يشير التاريخ المالي لمعظم دول العالم على اختلاف أنظمتها وطبيعتها هيكلها وظروفها الاقتصادية إلى وجود ظاهرة التزايد المطرد في النفقات العمومية، أي أن النفقات العمومية تنمو بمعدلات متزايدة، وهذه تعتبر ظاهرة عامة يخضع لها الانفاق العمومي في كل مكان. وقد تم تناول هذا الموضوع في البداية من طرف خبراء الاقتصاد، حيث سنعرض الفرضيات التي تم تقديمها من طرفهم كالاتي:¹

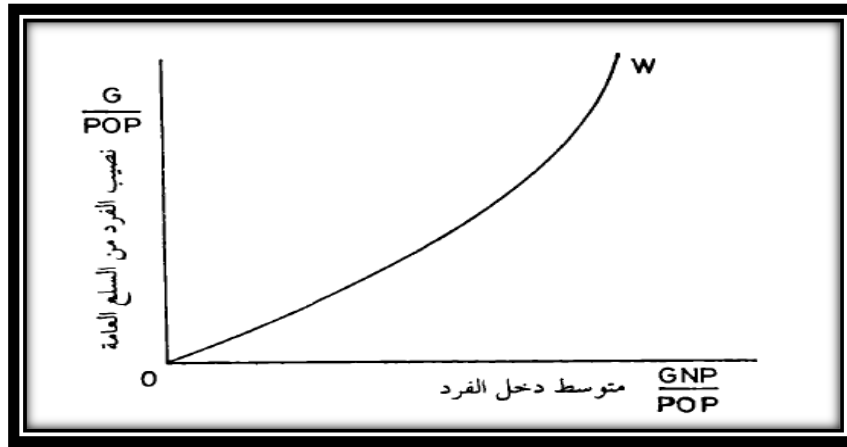
أ. فرضية واجنر Adloph Wagner:

قدم الاقتصادي الألماني ادلوف واجنر Adloph Wagner سنة 1883 القانون المعروف باسم " قانون تزايد نشاط الدولة Law Of Increasing State Activity وقد أكد Wagner على أن تطور المجتمعات الصناعية يؤدي الى بروز ضغط سياسي متزايد من أجل احداث تطورات اجتماعية. وهذا يتطلب المزيد من الانفاق العام، أي أن

¹ - علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص. ص 122-126.

نمو القطاع الحكومي يعتبر صفة متأصلة في الاقتصاديات الصناعية. وينص القانون على أنه كلما تزايد متوسط دخل الفرد في البلدان الصناعية كلما أصبح من الضروري نمو القطاع العام كنسبة من النشاط الاقتصادي الكلي. وبالمفهوم الحديث نجد أن هذا يعني أن مع نمو متوسط الدخل الحقيقي للفرد بات من الضروري نمو النفقات العمومية كنسبة من الدخل القومي. ووفقاً لـ Wagner ان معدل نمو متوسط نصيب الفرد من السلع العامة سيكون أكبر من معدل نمو متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي الاجمالي. وفيما يلي توضيحاً بيانياً في لفرضية Wagner:

الشكل رقم 02: منحنى فرضية Wagner



المصدر: من اعداد الباحث اعتمادا على:

علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص 123.

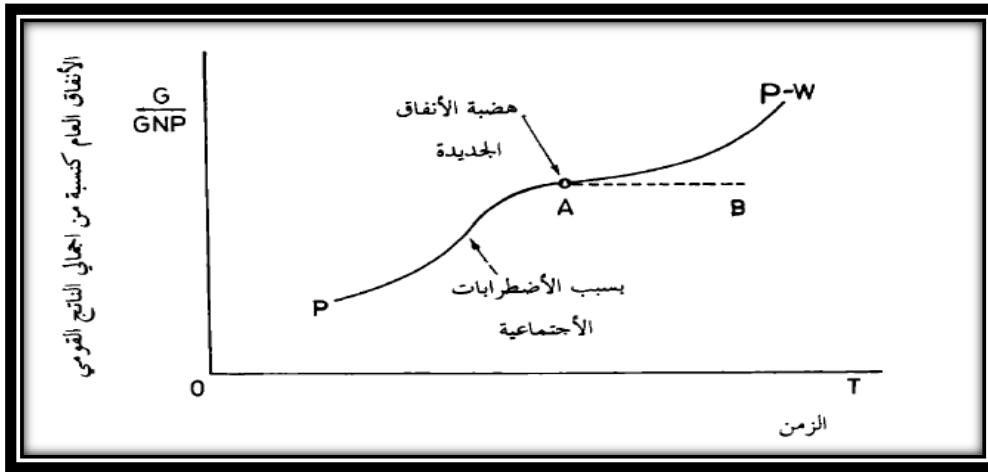
يمثل المحور الافقي متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقي بينما يمثل المحور العمودي متوسط نصيب الفرد من السلع العامة. ويعبر المنحنى OW عن قانون Wagner الذي بموجبه تتزايد الموارد المخصصة لإنتاج السلع والخدمات العامة بصورة مطردة وبمعدلات أكبر من معدلات النمو في الدخل والتي تتحقق عبر الزمن ورغم الانتقادات التي وجهت الى قانون Wagner في تزايد نشاط الدولة الا ان الادلة الواقعية تدعمه. كما أكدت الدراسات المعاصرة كدراسة بيكوك - وايزمان على أن قانون Wagner لا يزال صالحاً.

ب. فرضية بيكوك - وايزمان Peacock Wiseman

ان الفرضية الثانية في نمو النفقات العمومية قدمت من قبل استاذان في مدرسة لندن للاقتصاد هما بيكوك ووايزمان في سنة 1961 حيث قاما بدراسة الانفاق العام في المملكة المتحدة خلال الفترة 1890 - 1955 وقد أكد بيكوك ووايزمان في فرضيتهم الجديدة على ان الاتجاه العام للزيادة في النفقات العمومية لا ممهداً ولا مستمراً. حيث ان التزايد في النفقات العمومية يحدث على شكل شبه تدرج. وهذا يعزى الى ثلاث تأثيرات هي أثر الازاحة

والتفتيش والتركيز فالاضطرابات الاجتماعية تؤدي الى دفع النفقات وبالتالي الإيرادات العمومية من الضرائب الى مستوى أعلى وبعد انتهاء الاضطرابات فإن النفقات العمومية لن تعود الى مستواها الواطئ سابقاً. وستكون لدى المجتمع رغبة في تمويل الانفاق العام المرتفع، علماً بأن المجتمع يدرك بأن لديه المقدرة على تحمل العبء الضريبي أكثر من السابق. وهكذا سيستقر الانفاق العام عند مستوى اعلى ولن يكون هناك أي حافز للعودة الى مستوى الانفاق قبل حدوث الاضطرابات، وهذا مل يعرف بأثر الازاحة Displacement Effect أي ازاحة الانفاق العام المنخفض والإيرادات الضريبية المنخفضة من قبل الانفاق العام المرتفع والإيرادات الضريبية المرتفعة. وبهذا نكون قد وصلنا الى هضبة الانفاق الجديدة.

الشكل رقم 03: منحنى فرضية Peacock Wiseman



المصدر: من اعداد الباحث اعتمادا على:

علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص 126.

يوضح الشكل أعلاه فرضية Peacock Wiseman في زيادة الانفاق العام، حيث يمثل المحور الأفقي الزمن بينما يمثل المحور العمودي النفقات العمومية G كنسبة من الناتج القومي الاجمالي، GNP أي G/GNP ويعبر المنحنى PW عن المسار الزمني للنسبة. ويبين الشكل بأن الاضطرابات الاجتماعية تؤدي الى حصول زيادة مطردة في نسبة الانفاق العام الى الناتج القومي الاجمالي حتى يصل الى هضبة الانفاق الجديدة عند نقطة A . وبسبب ازاحة الانفاق القديم المنخفض من قبل الانفاق الجديد المرتفع ستستقر النسبة عند نقطة A . ولو افترضنا عدم وجود تأثيرات أخرى فإن النسبة ستستمر ثابتة. وستكون الحركة عبر الزمن على طول الخط المتقطع AB الا ان وجود أثر التفتيش وأثر التركيز سيعملان على رفع النسبة باستمرار الى أعلى. وهذا يعني ثبات استمرار النسبة عبر الزمن لحين حصول درجات اجتماعية تعمل على دفع نسبة الانفاق العام إلى الناتج القومي الإجمالي إلى الزيادة مرة أخرى.

سادساً: الأسباب الظاهرية والحقيقية لتزايد النفقات العمومية

1. الأسباب الظاهرية:

يقصد بالزيادة الظاهرية للنفقات العمومية، الزيادة في رقم الإنفاق العام دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو الزيادة في عبئ التكاليف العامة. ويمكن اجمال الأسباب المؤدية إلى الزيادة الظاهرية للنفقات العمومية في ثلاث أسباب رئيسية:¹

أ. تدهور قيمة النقود:

يقصد بتدهور قيمة النقود انخفاض قوتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من النقود عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل. وهي الظاهرة التي يمكن أن تفسر ارتفاع أسعار السلع والخدمات. ولارتفاع الأسعار علاقة مباشرة بموضوع الإنفاق العام، حيث أنه يؤثر على التزامات الدولة من أكثر من ناحية فارتفاع الأسعار يخلق ضغطاً على الدولة لزيادة الأجور والمرتبات وزيادة اعتمادات الدعم والإعانات. كما أن ارتفاع الأسعار يزيد من تكلفة إنتاج السلع والخدمات وبالتالي فإن جزءاً من زيادة الإنفاق العام يتم فقط لمجرد مواجهة التضخم وتدهور القوة الشرائية للنقود، دونما زيادة في الإنفاق الحقيقي أي في كمية المنافع والخدمات العامة ودون الارتفاع بمستوى الرفاهية العامة للمواطنين.

ب. اتساع إقليم الدولة أو الزيادة في عدد سكانها:

قد تكون الزيادة الظاهرية سببها زيادة مساحة إقليم الدولة وكذلك زيادة عدد سكانها مثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها. ويترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال زيادة في حجم النفقات العامة، إلا أنها زيادة ظاهرية نظراً لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على عاتق السكان.

ج. اختلاف طرق المحاسبة (أو ما يعرف بالخداع النقدي)

قد تأتي الزيادة الظاهرية في حجم الإنفاق العام نتيجة عدم إتباع القواعد المالية والمحاسبية المستقرة، وكذلك تغيير الفنون والأسس المحاسبية والمالية المتبعة في إعداد الموازنة العمومية (مثل تعديل بداية أو مدة السنة المالية، الانتقال من طريقة الميزانية الصافية إلى طريقة الميزانية الاجمالية) وقد يتم ذلك لضرورات عملية ولمتابعة التطورات العلمية والاقتصادية. وأياً كان الغرض من تغيير الأسس والفنون المحاسبية أو المالية فإنه يترك أثراً هاماً على تطور الإنفاق العام.

2. الأسباب الحقيقية:

يقصد بالأسباب الحقيقية، تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العمومية ناتجة عن زيادة عدد الحاجات العامة التي تشبها الدولة، وعن زيادة الأفراد الذين يستفيدون من النفقات العمومية، إذا ظلت مساحة

¹ - محمود محمد الدمرداش، اقتصاديات المالية العامة، دار الاجادة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2018، ص-ص 85-86.

الدولة وعدد سكانها دون تغيير، أي أن هذه الزيادة في النفقات العمومية تؤدي إلى زيادة كمية الخدمات العامة المقدمة للأفراد وإلى تحسين نوعية تلك الخدمات. ويمكن القول إن هناك أسباباً حقيقية عديدة، تكمن خلف الزيادة في النفقات العامة للدولة، يمكن إجمالها في الأسباب التالية:¹

أ. الأسباب الإدارية:

أدى التوسع في وظائف الدولة ومهامها إلى اتساع جهازها الإداري، وزيادة عدد العاملين فيه، من عمال وموظفين، ورافق ذلك ارتفاع في حجم المستلزمات السلعية والخدمية اللازمة لتسهيل مهمة هذا الجهاز ومما لا شك فيه أن هذا التوسع يؤدي إلى زيادة النفقات العمومية، سواء ما كان منها في شكل رواتب وأجور.

ب. الأسباب الاقتصادية:

أدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لزيادة حجم الإنفاق العام، وقيام الدولة بعدد من المشاريع بهدف خدمة الاستثمار والمستثمرين وتنمية وتطوير الصناعة والإنتاج في الاقتصاد الوطني وذلك من خلال:²

- إقامة مشاريع البنية التحتية من طرقات وجسور ومطارات ومرافئ، سكك الحديد، الكهرباء، الماء، الاتصالات، الصرف الصحي، الحدائق العامة وغيرها مما يؤدي إلى تخفيض تكاليف الإنتاج وزيادة أرباح المستثمرين.
- إقامة المدن الصناعية وإيصال الخدمات إليها بحيث يؤدي ذلك لتشجيع الاستثمار وزيادة حجم المشروعات الصناعية فيزداد الإنتاج الوطني من السلع والخدمات، الأمر الذي ينعكس إيجابياً على حياة المواطنين والشركات والأفراد.
- دعم التطور التكنولوجي، ومراكز البحوث التي تقدم للاقتصاد الوطني الاختراعات والمكتشفات العلمية، وهي تُعد عالمياً محرك النمو الذي يدعم اتجاهات التصنيع وتطوير الخدمات.

ج. الأسباب الاجتماعية:

- تتعدد الأسباب الاجتماعية التي تؤدي إلى ظاهرة تزايد النفقات العمومية وأهمها ما يلي:³
- زيادة عدد السكان: حيث تتطلب زيادة السكان عدداً أكبر من الخدمات ووسائل فنية أفضل وأكثر إنتاجاً، مما يتطلب نفقات أكثر.
 - تزايد الهجرة من الريف إلى المدينة: أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العمومية المخصصة للخدمات الصحية والتعليمية والثقافية، وكذلك نفقات

¹ - محمد خالد المهنياني، خالد شحادة الخطيب، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، سوريا، 2016، ص 114.

² - محمود زنبوع، علي كنعان، المالية العامة، الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2020، ص 45.

³ - محمود محمد الدمرداش، مرجع سبق ذكره، ص-ص 89-90.

النقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز والحدائق العامة. إلى أن حاجات السكان في المدن أكبر وأكثر تعقيداً من حاجات سكان الريف.

- تطور دور الدولة في الميدان الاجتماعي: من أبرز التطورات المالية المعاصرة تزايد الدور الاجتماعي للدولة في ظل كافة النظم الاقتصادية المعاصرة. ويعنى ذلك أن الدولة أصبحت مكلفة بصورة أكثر فعالية عن تحقيق التوازن والسلام والتكامل الاجتماعي. وقد تطلب ذلك من الدولة العمل على رفع مستوى المعيشة للطبقات الفقيرة والمتوسطة وتقليل الفوارق بين الطبقات.

د. الأسباب السياسية:

من أهم الأسباب السياسية التي تعمل على زيادة النفقات العمومية، نجد العناصر الآتية:

- انتشار المبادئ الديمقراطية: يترتب على انتشار المبادئ الديمقراطية اهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من حاجاتها إذ غالباً ما تسعى الحكومات المنتخبة إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية، وإلى الإكثار من تعيين الموظفين إرضاءً للناخبين. ويترتب على ذلك تزايد النفقات العمومية.
- التمثيل الدبلوماسي: أدى التوسع في العلاقات الدولية، وخاصة بإقامة العلاقات الدبلوماسية وبالاشتراك في المنظمات الدولية والإقليمية، إلى التوسع في النفقات العمومية.
- التحويلات الخارجية: مع توسع العلاقات الدولية كان من الطبيعي أن يزيد الإنفاق العام والذي يتجاوز حدود الدولة. فمنذ سنوات ما بعد الحروب تزايدت الإعانات النقدية والعينية والعسكرية للدول الصديقة التي تكون في حاجة إليها، وذلك بغرض مساعدتها على تحقيق التنمية الاقتصادية أو المساعدة على معالجة الأزمات أو إعادة التعمير.
- الإنفاق العسكري: يعد الإنفاق العسكري من أهم أسباب زيادة النفقات العمومية في العصر الحديث ويرجع ذلك إلى عدة عوامل منها تزايد حدة التوترات الداخلية والدولية مع فشل المحاولات السلمية السياسية في الوصول إلى حل للعلاقات محل الخلافات، إلى جانب تزايد الصراع الدولي بين القوى الكبرى والذي يجد مسرحه غالباً في الوقت المعاصر على أراضي الدول النامية. التقدم السريع والمستمر في الفنون والاختراعات الحربية باهظة التكاليف وضرورة استخدامها وتحديث الجيوش بها، وبالتالي زيادة نفقات التسليح.

هـ. الأسباب المالية:

تميز العصر الحديث بسهولة الاقتراض حيث لم يعد القرض يتحدد بمفهومه السابق على أنه مصدراً غير اعتيادياً تلجأ إليه الدولة في الظروف غير الاعتيادية لزيادة إيراداتها العمومية، وقد تفرغ على الدولة المقترضة شروطاً غير ميسرة من قبل المؤسسات المقرضة مما يؤدي إلى زيادة عبء خدمة الدين أي (أصل الدين زائداً الفوائد المترتبة عليه) نتيجة لهذا الاقتراض. أما في الوقت الحاضر فقد تضاءلت هذه الصعوبات بسبب تقدم

الأساليب الفنية لإصدار القروض العامة كالاكتتاب بالسندات مما جعل الدولة تستطيع بسهولة اللجوء الى القروض العامة ومن الطبيعي ان يؤدي هذا الحال الى زيادة كبيرة في حجم النفقات العمومية، كما ان وجود الفائض في إيرادات الدولة لاسيما من الإيرادات غير المخصصة لقرض معين دفع الحكومات للتوسع في الانفاق العام، وأدى هذا الحال الى اجبار الدولة على عدم تخفيض نفقاتها العمومية لما قد يؤدي الى تدمير الافراد في حالة تخفيض الإنفاق الحكومي¹.

سابعا: الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية

1. الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العمومية:

تتعدد آثار النفقات العمومية باختلاف انواعها وتبعاً للهدف الذي تسعى إليه، وعلى الرغم من هذا التعدد في مختلف المجالات ونظراً لتزايد أهمية النفقات العمومية وتزايد استخدامها في رسم السياسة الاقتصادية للدول بعد تطور دور الدولة في هذا المجال. ان الآثار الاقتصادية التي تترتب على النفقات العمومية قد تكون آثاراً مباشرة، وهي تلك التي تشكل الآثار الأولية للإنفاق العام وترتبط بتحقيق الهدف الأصلي من النفقات العمومية وهو إشباع الحاجات الضرورية للأفراد التي تسمح لهم بممارسة أعمالهم ونشاطاتهم باستمرار وأمان. وقد تكون هذه الآثار غير مباشرة، وهي تلك التي تنتج خلال دورة الدخل، وتؤثر في كل من الاستهلاك والإنتاج والعمالة ومستوى الأسعار من خلال ما يعرف بالآثار المضاعف أو المعجل.

أ. آثار النفقات العمومية في الإنتاج والدخل القومي:

ان تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بقصد التأثير فيها أصبح قاعدة عامة، ويظهر هذا التدخل بصورة مباشرة في حجم الناتج القومي، لذلك يقاس الأثر الاقتصادي المباشر للنفقات العمومية بأثرها في الإنتاج القومي. ومن الطبيعي ان قيام الدولة بالإنفاق على إقامة المشروعات الإنتاجية يؤدي إلى توليد دخول مباشرة للدولة من عوائد تلك المشروعات مما يترتب عليه زيادة في الناتج القومي الاجمالي، إلا ان تلك الزيادة في الناتج القومي تتوقف على كفاءة النفقات العمومية.²

ب. أثر النفقات العمومية في المقدرة الإنتاجية القومية:

تؤدي النفقات العمومية بطريق مباشر أو غير مباشر إلى رفع مقدرة الاقتصاد القومي على الإنتاج عن طريق تنمية عوامل الإنتاج كماً وكيفاً. وتأثير النفقات العمومية هنا يختلف تبعاً لاختلاف نوع تلك النفقات، فالنفقات العمومية الاستهلاكية وان أسهمت على نحو فعال في رفع مستوى المعيشة للطبقات ذات الدخل المنخفض إلا ان تأثيرها في حجم الدخل القومي يكون متواضعاً ولا يظهر إلا على المدى البعيد فالنفقات المصروفة على تعليم جيل تؤدي إلى زيادة الدخل القومي للجيل القادم أما النفقات الاستثمارية فتؤدي إلى تكوين رؤوس الأموال العينية، وهي

1 - سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سبق ذكره، ص 43.

2 - صباح صابر محمد خوشناو، مرجع سبق ذكره، ص-ص 127-128.

إحدى القوى المادية للإنتاج، ومن ثم تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية ونمو الدخل القومي على نحو مباشر وسريع.

ج. أثر النفقات العمومية في الناتج القومي من خلال الطلب الفعلي:

ان حجم الدخل القومي يتوقف على فرض ثبات المقدرة الإنتاجية القومية وعلى حجم الطلب الكلي الفعلي، أي حجم الإنفاق الكلي على السلع الاستهلاكية والاستثمارية، لأن النفقات العمومية أصبحت تشكل جزءاً مهماً من الطلب الفعلي. ولمعرفة تأثير النفقات العمومية في الطلب الكلي الفعلي، يجب التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية. فالنفقات الحقيقية تؤدي إلى زيادة في الدخل القومي عبر زيادة الطلب الكلي الفعلي بمقدار أكبر من مقدار هذا الإنفاق نتيجة لآثار غير المباشرة لها أو ما يعرف بالآثار المضاعف*، أما النفقات التحويلية فتتوقف آثارها في الطلب الفعلي ومن ثم في الدخل والإنتاج القومي على كيفية تصرف المستفيدين منها، أي على مدى تسربها في دورة الدخل القومي، فالمستفيد من النفقات التحويلية، كنفقة التعليم مثلاً.

د. أثر النفقات العمومية على الاستهلاك:

تحدث النفقات العمومية آثارها في الاستهلاك القومي من خلال الآتي:¹

- قيام الدولة بشراء سلع استهلاكية معينة لتموين بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلاً بدلاً من توزيع دخول أكبر لهم فقيام الدولة بهذا الشراء يعد نوع من تحويل الاستهلاك بدلاً من قيام الأفراد بهذه المهمة، أو قد تشتري الأثاث والسيارات وتتفق على الخدمات من أجل تسير مرافقها العامة أو قد تقوم بتقديم سلع استهلاكية بدون مقابل كالتغذية المدرسية أو تتوسع في خدماتها المجانية كالخدمات الصحية. كل ذلك ينعكس بصورة مباشرة في الاستهلاك القومي ويرفع من مستوى الاستهلاك.
- قيام الدولة بتوزيع الدخل، حين تدفع الدولة المرتبات والأجور والمكافآت لموظفيها وعمالها مقابل ما يقدمونه من خدمات أو في شكل منح ومعاشات لفئات معينة، فإن الجزء الأكبر منها يخصص للاستهلاك ويزيد من درجة الإشباع مما يرفع من مستوى الاستهلاك.

هـ. أثر النفقات العمومية على الادخار:²

يتوقف أثر الإنفاق العام على الادخار القومي على ما إذا كان الدخل القومي في حالة ثبات أم في حالة زيادة. فمثلاً عند ثبات الدخل القومي، وزيادة الاستهلاك العام من خلال الإنفاق العام فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض الادخار القومي وطالما أن القاعدة في هذا المجال لا استثمار بلا ادخار فإن ذلك الوضع سيؤثر على الاستثمار بالسالب، ومن ثم يؤثر على الناتج أو الإنتاج بالسالب. نفس النتائج تظهر عندما يزيد الاستهلاك العام من خلال

*- سيتم التفصيل فيه في الجزء المتعلق بالآثار غير المباشرة للنفقات العمومية.

1 - نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص 64.

2 - عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سبق ذكره، ص 199.

الإنفاق العام وبالتالي يزيد الاستهلاك القومي بمعدل يفوق زيادة الدخل القومي، ويمكن الحصول على نتائج شبيهه إذا كان الإنفاق العام يزيد بمعدل أكبر من الإيرادات العمومية فإن الآثار ستكون سالبة سواء على الادخار القومي أو الاستثمار القومي أو الناتج القومي وبالطبع النتائج تختلف في حالة ما يكون الدخل القومي في حالة تزايد فإن الأمر سيختلف بالضرورة.

2. الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العمومية:¹

تنتج النفقات العمومية آثاراً غير مباشرة على البناء الاقتصادي والاجتماعي تتمثل فيما تولده من زيادات متتابة في الدخل القومي بفعل مضاعف ومعدل الاستثمار.

أ. أثر المضاعف:

برزت أهمية مضاعف الاستثمار كأداة تحليلية في النظرية العامة لكينز. وتفيد دراسة المضاعف في معرفة أثر تغير الاستثمار على الدخل القومي من خلال ما يحدثه من زيادات في الاستهلاك نتيجة لتزايد الدخل القومي. والمضاعف هو المعامل العددي الذي يوضح لنا مقدار الزيادة في الدخل القومي التي تتولد عن الزيادة في الإنفاق عن طريق ما تزاوله هذه الزيادة الأخيرة من تأثير على الإنفاق القومي وعلى الاستهلاك. فهو يمثل النسبة بين الزيادة الإجمالية في الدخل والزيادة الأولية في الإنفاق.

1

1 - الميل الحدي للاستهلاك

أو

1

1 - الميل الحدي للادخار

حيث:

- يشير الميل الحدي للاستهلاك Marginal Propensity to Consume - MPC إلى نسبة التغير بين الإنفاق الاستهلاكي ΔC والتغير في الدخل المتاح ΔY .

$$(MPC = \Delta C / \Delta Y)$$

- يشير الميل الحدي للادخار Marginal Propensity to Save - MPS إلى نسبة التغير بين الادخار ΔS وبين التغير في الدخل ΔY .

$$(MPS = \Delta S / \Delta Y)$$

¹ - محمود محمد الدمرداش، مرجع سبق ذكره، ص-ص 107-108.

فالمضاعف يرتبط ارتباطاً طردياً بالميل الحدي للاستهلاك وارتباطاً عكسياً بالميل الحدي للادخار. فهو يزداد بازدياد الميل الحدي للاستهلاك وينخفض بانخفاضه. والعكس فيما يتعلق بعلاقته بالميل الحدي للادخار. وهكذا يمكن الحصول على الزيادة الإجمالية في الدخل القومي على إثر زيادة الإنفاق العام على الوجه التالي:

الزيادة الإجمالية في الدخل القومي =

1

الزيادة الأولية في الإنفاق / 1 - الميل الحدي للاستهلاك

ب. أثر المعجل:

يشير اصطلاح المعجل في التحليل الاقتصادي إلى أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار. فمن الملاحظ أن الزيادة في الإنفاق على السلع وزيادة حجم الدخل القومي والتشغيل خلال عمليات الاستهلاك المتتالية الناشئة عن زيادة الإنفاق الأولي (وهذا هو الأثر السابق للمضاعف) تؤدي بدورها بالمنتجين إلى توسيع طاقاتهم الإنتاجية بزيادة طلبهم على الاستثمار وذلك بشراء الآلات والمعدات الإنتاجية اللازمة لذلك.

وعلى ذلك يلتقي أثر المضاعف بأثر المعجل ويرتبط به من حيث زيادة حجم الإنتاج نتيجة للإنفاق على السلع الاستهلاكية بنسبة أكبر من الإنفاق الأولي (وهذا هو أثر المضاعف أيضاً)، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الاستثمار بالتالي (أثر المعجل أو الاستثمار المولد).

فالمعجل إذن يوضح أثر نسبة التغير في الإنتاج على الاستثمار حيث تؤدي الزيادة الأولية في الإنفاق المؤدية إلى الإنتاج القومي، إلى إحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر. ويتم احتساب عامل التعجيل على أساس النسبة بين التغير في مقدار الاستثمار وبين التغير في مقدار الإنفاق.

خلاصة:

في ختام هذا المحور، تبين بوضوح أن النفقة العمومية ليست مجرد بنود رقمية في الموازنة العمومية للدولة، بل هي انعكاس حيوي لاختيارات مجتمعية وسياسية واقتصادية عميقة. فقد تم تفكيك مفهومها وعناصرها الأساسية، وأبرزت القواعد والضوابط التي يجب أن تحكمها لضمان سلامة المال العام وترشيد استخدامه، كما تم استعراض التقسيمات المتعددة التي تتيح فهم طبيعتها واتجاهاتها وألوياتها.

بخصوص دراسة حالة هيكل النفقات في الجزائر خلال الفترة (2022-2023) فقد تم تقديم صورة واقعية عن كيفية ترجمة المفاهيم النظرية السابقة على أرض الواقع، كاشفةً عن التحديات والاختيارات التي تواجه السياسة المالية في بيئة اقتصادية ديناميكية. وقد سلط التحليل الضوء على ظاهرة تزايد النفقات بين أسبابها الظاهرية المتعلقة بالضغوط الأنية ومتطلبات الخدمات، وبين جذورها الحقيقية العميقة المتصلة بالهيكل المؤسسية، وفعالية السياسات، والبيئة الاقتصادية الكلية.

إن الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية التي تم استقرؤها تؤكد على الطبيعة ذات الحدين لهذه الأداة: فهي محرك محتمل للنمو الاقتصادي، العدالة الاجتماعية، وتطوير البنية التحتية عندما تُصمم وتُنفذ بكفاءة وتتركز على الاستثمار المنتج؛ وفي المقابل، يمكن أن تتحول إلى عبء ثقيل يهدد الاستقرار المالي ويغذي التضخم ويراكم الديون إذا خرجت عن نطاق الضبط والمطابقة مع الإيرادات العمومية المتاحة وقدرات الاقتصاد.

المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية

تمهيد:

تعتبر الإيرادات العمومية عاملاً حاسماً في تحديد إمكانية الدولة على الوفاء بالتزاماتها وتحقيق أهدافها التنموية والاستراتيجية، خصوصاً مع التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تتطور باستمرار في كل الدول، من هنا تبرز أهمية الإدارة السليمة لمصادر تلك الإيرادات وذلك من خلال قيام الدولة بالجمع بين الكفاءة في الجباية والعدالة في التوزيع والرشادة في الإنفاق. يهدف هذا المحور إلى تحليل مصادر الإيرادات الأساسية لتمويل النفقات العمومية للدولة، حيث سيتم التطرق إلى تعريف تلك الإيرادات وطبيعتها، ومعالجة التقسيمات المختلفة لها، مع الإشارة للتصنيف الحالي للإيرادات العمومية بالجزائر بحسب ما حدده القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية. أخيراً، وتماشياً مع مقاربة تحليل السياسات المالية، يختتم هذا المحور بقراءة تحليلية لهيكل الإيرادات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023)، وهذا سعياً لفهم واستشراف التوجهات المستقبلية لتعزيز الاستدامة المالية.

انطلاقاً مما سبق تم تقسيم هذا المحور على النحو الآتي:

أولاً: تعريف الإيرادات العمومية.

ثانياً: الإيرادات العمومية العادية.

ثالثاً: الإيرادات غير العادية للدولة.

رابعاً: إشارة لتصنيف الإيرادات في الجزائر حسب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

خامساً: تحليل هيكل الإيرادات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023).

أولاً: تعريف الإيرادات العمومية

تعرف الإيرادات العمومية للدولة على أنها أداة مالية، تتمثل في مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العمومية وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي. كما يمكن تعريفها على أنها مجموع الأموال التي تجبها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العمومية وسد الحاجات العامة.¹

انطلاقاً من مختلف المفاهيم السابقة لإيرادات العمومية يتضح أنها ذات مصادر متعددة تختلف باختلاف الخصائص المميزة لها، وبالتالي سنحاول تقديم أهم التقسيمات المعتمدة للإيرادات العمومية وهذا بحسب ما تم تناوله في أهم الأدبيات المتخصصة في المالية العمومية.

ثانياً: الإيرادات العمومية العادية

1. الإيرادات الاقتصادية للدولة:

1.1. إيرادات ممتلكات الدولة (الدومين العام والدومين الخاص):²

1.1.1. الدومين العام:

يقصد بالدومين العام ما تملكه الدولة من أموال مخصصة ومعدة للاستعمال والنفق العام، وهي الأموال التي لا يجوز بيعها أو إيجارها أو استئجارها أو تملكها بالتقادم والتصرف بها، وتخضع لأحكام القانون العام، مثل الطرق العامة والجسور والحدائق والشواطئ والموانئ والأنهار، أي تلك الأموال التي ينتفع بها الأفراد دون مقابل، وهذا هو المعنى الواسع لها.

2.1.1. الدومين الخاص:

أما الدومين الخاص (ممتلكات الدولة الخاصة)، وهي أيضاً أموال تملكها الدولة، ملكية خاصة، ولذلك يجوز التصرف بها من بيع وإيجار واستئجار وتخضع لأحكام القانون الخاص عند التصرف بها، وتسري عليه القواعد المتعلقة بالمعاملات والتقادم في القانون الخاص. ويقسم الدومين الخاص كالاتي:

أ. الدومين العقاري (ممتلكات الدولة العقارية):

يحتل الدومين العقاري أهمية تاريخية في العصور الوسطى والمتمثلة بالأراضي الزراعية والغابات، وبدأ هذا النوع يفقد أهميته على أثر زوال العهد الاقطاعي، وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك أمر استغلالها للأفراد. كما انخفضت أهميته أيضاً نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه. وبشكل عام

¹ - رانيا محمود عمارة، المالية العامة-الإيرادات العامة، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، 2015، ص 32.

² - أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص. ص 60-63.

يتكون الدومين العقاري من الأراضي الزراعية والمناجم والغابات والمباني، حيث ساهم هذا النوع من الدومين مساهمة خاصة في إيرادات بعض الدول.

ب. الدومين المالي:

يتكون الدومين المالي مما تحوزه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات وفوائد القروض وغيرها من الفوائد المستحقة للحكومة. ويسمى البعض هذا الدومين بمحفظة الدولة، أي ما تملكه من أوراق مالية ونقدية، وما تحققه من أرباح وفوائد.

ج. الدومين الصناعي والتجاري:

يشمل هذا النوع جميع النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات، حيث تمارس الدولة فيه نشاطاً شبيهاً بنشاط الأفراد العاديين والمشروعات الخاصة بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية. وقد تستهدف الدولة احتكار بعض أنواع من الصناعات للمشروعات الصناعية والتجارية التي تحتاج لرؤوس أموال ضخمة، ويعجز الأفراد عن توفيرها، أو كأن تقوم الدولة باحتكار إنتاج بعض البضائع الغذائية، بقصد بيعها بأثمان زهيدة.*

هـ. الدومين الاستخراجي (الأنشطة والصناعات الاستخراجية):

هو ما يتصل بالثروات الطبيعية التي يمكن استخراجها من المناجم أو المحاجر الموجودة في الدولة أو الاستخراج البترولية وهنا تختلف الدول حول أسلوب استغلال هذه الثروات بين تملك كامل أو تركه للأفراد أو مشاركة معهم حفاظاً على الثروات الطبيعية والقدرة على توجيه الإيرادات المحصلة منها إلى أوجه النفقات العمومية التي تخدم خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها.¹

2. الإيرادات السيادية للدولة:

1.2. الضرائب:

1.1.2. تعريف الضرائب وخصائصها:

تعرف الضريبة على أنها مبلغ نقدي تفرضه الدولة أو إحدى الهيئات المحلية فيها جبراً، ويتم تحصيلها من المكلف بشكل نهائي ودون مقابل، وذلك وفق قانون أو تشريع محدد، ويكون الهدف من فرض الضريبة المساهمة في تغطية نفقات الدولة المختلفة، وتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة للوصول إليها.

*- تجدر الإشارة إلى أن ممتلكات الدولة من الدومين الصناعي والتجاري يكون مرتبط بالإيراد الذي يعرف تحت اسم "الثمن العام"؛ حيث يشير هذا الأخير إلى ثمن السلع والخدمات التي تبيعها المرافق العمومية الصناعية والتجارية (المقابل الذي تتحصل عليه الدولة نتيجة نشاطها التجاري والصناعي)

¹ - صباح صابر محمد خوشناو، مرجع سبق ذكره، ص 155.

تعرف الضريبة أيضا على أنها اقتطاع سيادي عن طريق السلطات العامة لتحقيق أهداف عامة، وتوزيع عيناها حسب الطاقة الضريبية للمواطن.

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص خصائص الضريبة، والمتمثلة في الآتي:¹

- الضريبة فريضة مالية، ويقصد بهذا أنها اقتطاع مالي أو نقدي من ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين. وبما أنها فريضة مالية؛ فإن ما يحصل من الأفراد يؤخذ بصفة المال وذلك تماشيا مع الاقتصاد الحديث الذي يقوم على استخدام النقود في كافة المعاملات الاقتصادية.
- الضريبة إجبارية، حيث يُجبر على دفع الضريبة عن طريق القانون، كما تتمتع بحق اللجوء إلى التنفيذ الجبري لتحصيل مقدارها.
- تدفع الضريبة بصفة نهائية، أي يدفعها المكلف بها بصفة نهائية للدولة، بمعنى أنه ليس من حقه استرجاعها، ولا تقدم له خدمات أو فوائد خاصة منها.
- الضريبة تفرضها الدولة، أي لا يمكن أن تفرض أو تعدل أو تلغى إلا بالقانون، فالإدارة الجبائية التي تقوم بتنفيذ إدارة السلطة العامة لا يحق لها إلا جباية وتحصيل الضرائب المسموح بها من قبل السلطات المختصة.
- الضريبة تدفع دون مقابل حيث تدفع الضريبة من المكلف، دون أن يحصل على نفع خاص يعود عليه وحده مقابل أدائه الضريبة، وإنما مساهمة منه كعضو في المجتمع، من خلال تحمله الأعباء والتكاليف العامة وفقا لمقدرته التكاليفية.
- تساهم الضريبة في تحقيق النفع العام، أي تعتبر الضريبة أهم مصدر من مصادر الإيرادات العمومية للدولة، فهي تمكنها من تحقيق أهدافها؛ كونها توفر لها الموارد التي تحتاجها لمواجهة نفقاتها وأعبائها الموجهة لتحقيق النفع العام كالأمن، والتعليم، والصحة... إلخ.

2.1.2. قواعد الضريبة (مبادئ الضريبة):²

أ. قاعدة العدالة والمساواة:

يقصد بهذه القاعدة أن يشترك كل أفراد الدولة في نفقات الحكومة، كل يحسب مقدرته، ويقصد بالعدالة توزيع العبء المالي للضريبة على كل أفراد المجتمع، وتعتبر الإعفاءات مناسبة للحالة الاجتماعية للأفراد.

ب. قاعدة اليقين:

¹ - شعباني لطفي، جباية المؤسسة، منشورات الصفحات الزرقاء، الجزائر، 2017، ص-ص 15-16.

² - شعباني لطفي، مرجع سبق ذكره، ص-ص 20-21.

يجب أن تكون الضريبة محددة وواضحة من حيث معدلها وتاريخ الوفاء بها، ومن حيث الأعباء والمصاريف الواجب خصمها؛ والغرض من ذلك أن يكون المكلف بالضريبة على علم بمدى التزامه أمام الضريبة بصورة واضحة، وهذا الوضوح لا يقتصر فقط على المكلف بل يمس كذلك الإدارة الجبائية.

ج. قاعدة الملاءمة في التحصيل:

يقصد بها ملاءمة ميعاد التحصيل مع ميعاد تحقق الإيراد الفعلي، أي أن يكون موعد دفع الضريبة إلى خزانة الدولة وقت يسره المالي، ومن هذه الناحية يعتبر الوقت الذي يحصل فيه المكلف على دخله أكثر الأوقات ملاءمة لدفع الضرائب المفروضة. وأحسن مثال على ذلك الضريبة على الدخل الإجمالي وطريقة الحجز من المصدر بالنسبة للأجراء، حيث تقتطع الضريبة عند تحقيق الدخل.

د. قاعدة الاقتصاد في النفقات:

تعني أن يتم تنظيم الضريبة وجبايتها بطريقة محكمة وبأقل تكلفة، حتى لا تضطر الدولة إلى التوسع في فرض الضرائب على الممولين بحجة تغطية نفقات تحصيلها.

هـ. قاعدة الثبات:

يقصد بها أن لا تتغير حصيله الضرائب تبعاً للتغيرات التي تطرأ على الحياة الاقتصادية، وخصوصاً في أوقات الكساد، وذلك أن الحصيله الجبائية تزداد عادة في أوقات الرخاء بسبب ازدياد الدخل والإنتاج، بينما الحصيله الجبائية تقل عادة في أوقات الكساد؛ مما يعرض السلطات العامة المضايقات مالية كبيرة بالنسبة لمسؤولياتها التي تزداد في هذه الأوقات.

و. قاعدة المرونة:

يقصد بها أن يكون تغير الدخل مصحوباً من الناحية الزمنية وقدر الإمكان بتغير في الحصيله الجبائية، وفي نفس الاتجاه.

3.1.2. أهداف الضريبة:

يمكن تلخيص أهداف الضريبة من خلال الجدول الآتي:

الجدول رقم 03: أهداف الضريبة

الأهداف	محتوى الأهداف
المالية	تغطية الأعباء العامة، أي توفير الموارد المالية للدولة للوفاء بالتزاماتها اتجاه الانفاق على الخدمات المطلوبة من طرف الافراد.
الاقتصادية	تستخدم للوصول إلى الاستقرار الاقتصادي غير المشوب بالتضخم أو الانكماش. إضافة إلى تشجيع بعض الأنشطة الإنتاجية، واستخدامها لمنع التمرکز في المشاريع الاقتصادية، كما تستخدم الضريبة في تشجيع الادخار والاستثمار.

الاجتماعية	- تخفيف حدة التفاوت بين الدخول والثروات المرتفعة عن طريق إعادة توزيع المداخيل. - الحد من الظواهر الاجتماعية السيئة كمحاربة استهلاك بعض السلع الضارة كالكحول والتبغ وذلك بفرض ضرائب مرتفعة على هذا النوع من السلع.
السياسية	فرض رسوم جمركية مرتفعة على منتجات بعض الدول يعتبر استعمالا للضريبة لأهداف سياسية وهو ما يعرف بالحروب التجارية بين الدول.

المصدر: زير مي نعيمة، محاضرات في جباية المؤسسة، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، 2016، ص

.7

4.1.2. التصنيفات المختلفة للضريبة (تقسيمات الضريبة):

1.4.1.2. التصنيف حسب معيار العبء الضريبي:

وفقا لهذا المعيار يمكن تصنيف الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة:¹

أ. الضرائب المباشرة:

هي ضرائب تورّد إلى الخزينة العمومية من قبل المكلف بها بصفة قانونية ومباشرة ونهائية حيث لا يمكن التخلص منها أو نقل عبئها إلى شخص آخر مثل الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة على رأس المال، الضريبة على الثروة... الخ.

ب. مزايا الضرائب المباشرة:

- تتميز الضرائب المباشرة بمجموعة من المزايا نذكر منها:
- حصيلتها ثابتة نسبيا لتوقع ثبات الوعاء الذي تفرض عليه.
- انخفاض نفقات تحصيلها لأنها تعتمد على عناصر معرفة لدى الإدارة الضريبية.
- تمتاز بالوضوح والملائمة، لأنها تجسد قاعدة اليقين في فرض الضريبة وكذلك قاعدة الملائمة.
- تراعي المقدر التكاليفية للممول، وأكثر تحقيقا للعدالة الضريبية لان معظمها يعتمد على الضريبة
- التصاعدية بالشرائح (الضرائب على الدخل).
- تتميز بقلّة نفقات تحصيلها نسبيا لأنها تفرض على عناصر ظاهرة معروفة للإدارة الضريبية.

ج. عيوب الضرائب المباشرة من اهم المآخذ على الضريبة المباشرة نجد:

- كونها تعتمد على نظام التصريح الحقيقي، قد تدفع المكلفين غير النزهاء الى محاولة التخلص من العبء الضريبي بالتهرب منها من خلال التلاعب بالتصريحات المقدمة للإدارة الضريبية مما يترتب عنها تذبذب في حصيلتها.

¹ - صالح طالم، محاضرات في جباية المؤسسة، جامعة أحمد بن يحيى الوئشريسبي، تيسيمسيلات، الجزائر، 2022، ص-ص 9-10.

- تمتاز بعدم المرونة، بحيث تظل حصيلتها ثابتة لا تتغير بتغير الاوضاع الاقتصادية.
- تحتاج عملية تحصيل الضرائب المباشرة وقتا طويلا لأنها تفرض عادة على اساس سنوي.

د. الضرائب غير المباشرة:

هي كل ضريبة يدفعها المكلف قانونا ويستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر، أي الذي يقوم بتحملها في النهاية ليس هو الذي دفعها في البداية، مثل الرسم على القيمة المضافة (TVA)، والضرائب الجمركية التي تطبق على حركة السلع عند دخولها أو خروجها من الدولة.

هـ. مزايا الضرائب غير المباشرة:

تتمتع الضرائب غير المباشرة بمجموعة من المزايا نذكر منها:

- لا يشعر الفرد (الممول الحقيقي) بعبئها، لأنها تدفع من طرف المكلفين القانونيين كالمستوردين والمنتجين وبائعي الجملة ثم يسترجعونها ويحملونها على اسعار السلع والخدمات في شكل زيادة في سعر السلع او الخدمات، بحيث يعتبر كوسطاء بين ادارة الضرائب والممول الحقيقي (المستهلك النهائي).
- تتميز الضرائب غير المباشرة بالمرونة في الحصيلة، حيث تزداد حصيلتها تلقائيا في حالة الراج الاقتصادي نظرا لازدياد النشاط الانتاجي والاستهلاكي والتصدير والاستيراد وتداول الاموال بين الافراد دون اللجوء الى رفع سعرها.
- تعتبر مورد مالي دوري للخزينة العمومية وعلى مدار السنة عكس الضرائب المباشرة التي تتم عادة في نهاية السنة.

و. عيوب الضرائب غير المباشرة:

- اقل عدالة من الضرائب المباشرة لأنها تمس جيوب كل المواطنين دون مراعاة الظروف الشخصية للمكلف بأدائها، لان المكلف غير معروف لدى ادارة الضرائب، غير انها من جهة اخرى من الممكن لها اضعاف نوع من العدالة إذا اعفيت منها السلع والخدمات الضرورية والواسعة الاستهلاك.
- تقتضي الضرائب غير المباشرة وجود رقابة دقيقة على المنتجين الذين تحصل عليهم ضرائب الإنتاج من عدم اخفاء حجم الانتاج الفعلي تخلصا من دفع الضريبة، وقد يؤدي هذا الى عرقلة الانتاج وتداول حركة السلع والخدمات.
- لا تحقق قاعدة الملائمة في التحصيل لان الممول في الضرائب غير المباشرة مجهول من طرف مصالح الضرائب، ومن ثم لا يمكن تحقيق شيء من الملائمة بالنسبة اليه؛
- تحتاج الضرائب غير المباشرة الى نفقات تحصيل كبيرة نظرا لما تستلزمه من موظفين يقومون بمراقبة كل النشاطات التي تفرض عليها هذا النوع من الضرائب والعمل على منع التهرب منها.

2.4.1.2. التصنيف حسب معيار مصدر الضريبة (مدى تعدد الضريبة):¹

أ. الضريبة الوحيدة:

تعني فرض ضريبة واحدة على مختلف المداخل المتعددة المصدر وذلك بتجميعها وإخضاعها إلى ضريبة وحيدة مثل الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG).

ب. مزايا الضريبة الوحيدة:

- لا تتطلب نفقات كثيرة في الإدارة والتحصيل.
- سهولة تحصيلها.
- تأخذ بعين الاعتبار كل امكانيات المكلف وكذا مختلف اعباءه.
- تمتاز بالبساطة والوضوح.

ج. عيوب الضريبة الوحيدة:

- لا تصيب الا جزءا من الثروة او مظهرا واحدا من مظاهر النشاط الاقتصادي.
- ثقيلة العبء على المكلفين حيث تؤدي الى ارهاق وعاء الضريبة وتجعل المكلفون يتهربون من دفعها.

د. الضريبة المتعددة:

وفقا لهذا النوع من الضرائب يكون المكلف بدفع الضريبة محبر على دفع ضريبة عن كل نشاط يمارسه، أي أن لكل نشاط ضريبة خاصة به، وهو ما يعتمد على تعدد واختلاف الأوعية الضريبية.

هـ. مزايا نظام الضريبة المتعددة:

يقلل من ظاهرة التهرب الضريبي، حيث انه إذا أفلح المكلف من التهرب من الضريبة الوحيدة ولم يتحمل نصيبه من الاعباء العامة، فانه في ظل هذا النظام يستحيل عليه التهرب من كافة الضرائب.

و. عيوب نظام الضريبة المتعددة:

ان الافراط في تعدد الضرائب يؤدي الى تعقيد النظام الضريبي والى عرقلة سير النشاط الاقتصادي وزيادة نفقات الجباية.

3.4.1.2. التصنيف حسب معيار المادة الخاضعة للضريبة:

أ. الضريبة الحقيقية:

أساس هذا النوع من الضرائب ما يملكه الشخص من ثروة وليس الشخص في حد ذاته، فإذا كان هذا الأخير يملك دخلا، رأس مال أو ثروة فان أساس فرض الضريبة هو مجموع هذه المداخل.

ب. الضريبة الشخصية:

¹ - صالح طالم، مرجع سبق ذكره، ص-ص 11-12.

هي الضريبة التي تصيب الشخص بذاته مقابل وجوده على ارض دولة معينة، فهي تجعل من الشخص نفسه وعاء للضريبة بغض النظر عما يملكه من أموال.

4.4.1.2. التصنيف حسب معيار السعر (ظروف وضع الضريبة):¹

أ. الضريبة النسبية (الثابتة):

هي الضريبة التي تفرض بمعدلات ونسب ثابتة لا تتغير مهما تغير الأساس الخاضع للضريبة، ومثال ذلك الضريبة على أرباح الشركات التي تفرض بمعدل ثابت، أما الضريبة التصاعدية فتفرض بمعدلات مختلفة تختلف باختلاف الأساس الخاضع للضريبة كالضريبة على الدخل الإجمالي للأجور. كمثال لهذه الضريبة في الجزائر نجد الضريبة على أرباح الشركات IBS.

ب. الضريبة التصاعدية:

هي التي تفرض بمعدلات متصاعدة كلما زاد الأساس الضريبي، حيث اعتمدت معظم النظم الضريبية المعاصرة على الضريبة التصاعدية نظرا للعديد من المزايا التي تتسم بها هذه الأخيرة من حيث كونها تراعي مبادئ العدالة والظروف الشخصية للمكلف ضريبيا، كما تعتمد كأداة لتقليل التفاوت بين مداخيل الأفراد. كمثال لهذه الضريبة في الجزائر نجد الضريبة على الدخل الإجمالي IRG.

5.4.1.2. التصنيف حسب معيار الواقعة المنشئة للضريبة:

يقصد بالواقعة المنشئة للضريبة، ان الالتزام بالضريبة ينشأ بمجرد توافر تلك الظروف الموضوعية والشخصية التي تؤدي الى ظهور الالتزام بالضريبة، وحسب هذا التصنيف نجد ثلاث انواع من الضرائب:²

أ. الضرائب على رأس المال:

هي الضرائب التي تنشأ عن واقعة تملك رأس المال، ويقصد بواقعة تملك رأس المال من الناحية الضريبية، مجموع الاموال المنقولة (الاسهم السندات...الخ) والعقارية (المبينة وغير المبينة) التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة، والقابلة للتقدير بالنقود سواء كانت تدر دخلا ام لا.

ب. الضرائب على الدخل:

هي الضرائب التي تتولد عن واقعة تحقق الدخل، ويفهم من الدخل كل ما يحصل عليه الشخص من ايراد مقابل السلع التي ينتجها او الخدمة التي يقدمها وبذلك تكون مصادر الدخل الاساسية هي: العمل - رأس المال - العمل ورأس المال معاً. فللعمل عائد الاجر الذي تفرض عليه الضريبة على الاجور، ولرأس المال عائد الفائدة الذي تفرض عليه الضريبة على الدخل، ويدر العمل ورأس المال معا ربحا تفرض عليه الضريبة على الأرباح.

¹ - محمد لعلاوي، دراسة تحليلية لقواعد تأسيس وتحصيل الضرائب بالجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015، ص 21.

² - صالح طالم، مرجع سبق ذكره، ص 12.

ج. الضرائب على الانفاق:

هذا النوع من الضرائب هو نتاج واقعة الاستهلاك التي مفادها ان الالتزام بدفع الضريبة ينشأ بمجرد شراء سلعة ويقصد بالضرائب على الاستهلاك تلك الضرائب التي تفرض على الدخل عند استعماله في الحصول على السلع الاستهلاكية، وضرائب الاستهلاك قد تفرض على استهلاك انواع معينة من السلع اي في صورة نوعية على الاستهلاك كالرسم الداخلي على الاستهلاك، وقد تفرض على جميع انواع السلع في صورة ضريبية عامة على الاستهلاك كالرسم على القيمة المضافة (TVA).

2.2. الرسم:**1.2.2. تعريف الرسم وخصائصه:**

الرسم مبلغ نقدي يدفع للجهة الإدارية نظير قيام الدولة بتقديم خدمة عامة للفرد أو لأحدي مؤسسات القطاع الخاص. ويدفع الرسم مقابل قيام الدولة ببعض الخدمات ذات الطابع الإداري كرسوم استخراج شهادات الميلاد وجوازات السفر ورخص القيادة وغيرها، كما قد يكون الرسم مقابل خدمات ذات طابع تجاري كرسوم استخدام الحدائق العامة والمتاحف، ويستخدم الرسم أحيانا لتنظيم استخدام بعض الخدمات، كاستخدام الرسم للحد من التزاحم في بعض الطرق. ويمكن تمييز الرسم عن الضريبة، بأن الرسم مقابل خدمة أم الضريبة فتؤدي بدون مقابل، ويتوافر في الرسم عنصر الاختيار (أي الانتفاع بالخدمة مقابل الرسم أو الامتناع وعدم الدفع)، أما الضريبة فتفرض وتحصل جبرا.¹

يحمل الرسم الخصائص الآتية:²

- الصفة النقدية: يمثل الرسم مبلغاً نقدياً يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة تقدمها له الدولة. وهذا ينسجم مع تعميم استخدام النقود في التعامل والمبادلات، كما يتفق مع إيرادات الدولة الأخرى وكذلك نفقاتها التي تتخذ صورة النقود، ولهذا فقد استبعد دفع الرسم بصورة عينية.
- الصفة الجبرية: يتسم الرسم بدفعه بصورة اجبارية، وتأتي هذه من أن الرسم يقترن بتقديم الخدمة، وعدم دفعه يجرمه من التمتع بها. وبذلك يحمل الرسم الطابع الجبري، كما تتضح هذه الصفة من خلال استقلال الدولة بوضع النظام القانوني له، من حيث تحديد مقداره واسلوب تحصيله.
- المقابل او المنفعة الخاصة: من المعلوم أن الفرد يدفع رسماً مقابل الخدمة الخاصة التي تقدمها الدولة. وقد تأخذ هذه الخدمة عملاً تتولاه الدولة لمصلحة الفرد، ومثاله: الفصل في المنازعات الرسوم القضائية)، او توثيق العقود أو الشهر العقاري (رسوم التوثيق ورسوم التسجيل العقاري) وغيرها من الأمثلة التي يحقق الفرد من خلالها نفعاً خاصاً من الخدمة التي يطلبها.

¹ - محمود محمد الدمرداش، مرجع سبق ذكره، ص 122.

² - طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة بغداد، العراق، 2017، ص 59.

• تحقق النفع العام والخاص معا: ويتجلى ذلك في أن الفرد الذي يدفع الرسم يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره متمثلا في الخدمة المحددة التي تقدمها له الدولة، كما انه وإلى جانب هذه الخدمة يتحقق نفع عام للمجتمع. فالرسوم القضائية التي يلتزم بدفعها من يرفع دعواه أمام القضاء مقابل استصدار الأحكام القضائية التي تؤمن له حقه المتنازع عليه، فإنها تحقق نفعاً للمجتمع من خلال نشاط مرفق.

2.2.2. أساس فرض الرسم:

تفرض صفة الرسوم ضرورة تحديد اساس تتطلق منه الدولة في تقرير الرسوم ضمانا لمالية الدولة والمواطنين معا. وقد تطلبت معظم الدساتير موافقة السلطة التشريعية البرلمان أو من يملك هذا الحق على فرض الرسوم، حيث لا يمكن فرض اعباء مالية على الافراد مقابل الخدمات العامة الا من خلال هذه السلطة، غير ان تعدد الرسوم وتنوع القواعد التي تنظمها قد وضع السلطة التنفيذية في موقع تستطيع من خلاله تقدير ذلك في كثير من الاحيان، وبالتالي يكتفى بفرض الرسوم بإصدار القرارات الادارية.¹

3.2.2. أهم تقسيمات الرسم:

تختلف أنواع الرسوم في تشريع مالي لدولة ما عنه في دولة أخرى. ويظهر هذا لاختلاف في الرسوم بحسب طبيعة الخدمة، وبحسب الجهة مانحة الخدمة، وبذلك نكون أمام عدة أنواع من الرسوم، ومن أهمها²:

أ. الرسوم القضائية والتوثيقية:

هي الرسوم التي يدفعها الأفراد عند طلب خدمة من مرفق قضائي أو من كاتب عدل فعندما يقوم الفرد برفع دعوى قضائية للفصل فيها في محكمة بداءة عليه أن يدفع رسوم في محاكم الأحوال الشخصية أو رسوم للطعن في الأحكام القضائية والقرارات والتي تدفع إما بشكل رسم مقطوع أو قد تستوفى بنسبة مئوية من قيمة الدعوى، أو قد يدفع الرسم لتوثيق العقد لدى كاتب العدل أو إثبات شهادة أو تاريخ ولادة وعند ذلك تسمى بالرسوم العدلية، أو كرسوم التنفيذ التي تستوفى من المدين والتي قد تكون نسبة مئوية من قيمة الدين أو بمبلغ مقطوع من قيمة المعاملة.

ب. الرسوم الامتيازية:

هي الرسوم التي يتحملها الأفراد عند الانتفاع بشكل خاص بخدمات معينة يمتازون بها عن الغير كرسوم منح رخصة حمل السلاح أو رخصة قيادة سيارة أو رسوم الحصول على جواز سفر.

ج. الرسوم الإدارية:

هي الرسوم المفروضة مقابل تقديم الخدمات الإدارية التي تقدمها بعض الهيئات والمرافق العامة كرسوم البلدية ورسوم الصحة ورسوم البريد وغيرها.

¹ - طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص 61.

² - أعاد حمود القيسي، مرجع سبق ذكره، ص-ص 66-67.

4.2.2. الفرق بين الرسم والضريبة:

سنحاول التطرق لأهم الفروقات بين الرسم والضريبة من خلال الجدول المقارن الآتي:

الجدول رقم 04: الفرق بين الرسم والضريبة

الرسم	الضريبة
- يدفع بصفة اجبارية ونهائية.	- يدفع بصفة اجبارية ونهائية.
- يكون جبرا مقابل منفعة تعود على دافعها.	- تفرض على أساس المقدرة على الدفع بغض النظر عن المنفعة التي تعود على الفرد.
- يدفع الرسم نقدا.	- تدفع الضريبة نقدا.
- يدفع لتمويل ميزانية الدولة.	- تدفع لتمويل ميزانية الدولة.
- لا تؤخذ بعين الاعتبار المقدرة التكلفة للفرد.	- تفرض غالبا على أساس المقدرة التكلفة للفرد.
- تهدف الدولة من خلاله إلى تعزيز الخزينة العمومية بالموارد المالية، وتنظيم الانتفاع بخدمات بعض الهيئات والإدارات العمومية.	- تستهدف أغراضا مالية، واجتماعية، واقتصادية، وذات منفعة عامة.

المصدر:

شعباني لطفي، جباية المؤسسة، منشورات الصفحات الزرقاء، الجزائر، 2017، ص 19.

3.2. الغرامات:¹

هي المبالغ النقدية التي تجبها الدولة وهيئاتها العامة من الأفراد المخالفين للقوانين والتشريعات في ذلك البلد، ولا يعد مصدر الغرامات أحد المصادر الرئيسية التي تعول عليها الدولة في تمويل الخزينة العامة وذلك لقلّة المردود المالي التي يمكن أن تحققه الغرامات هذا من جهة، من جهة أخرى أن الهدف الرئيس من فرض الغرامات هو هدف ردعي الغاية منه حث المواطنين على الالتزام بتطبيق القوانين وردعهم من مغبة مخالفتها.

4.2. الهبات، المنح والتبرعات:

هذه الإيرادات تقدمها الدول الصديقة والحليفة للدول المحتاجة أو تقدمها المنظمات الدولية أو الشركات الأجنبية لأسباب اقتصادية، سياسية، مالية أو إنسانية، كما أن بعض المؤسسات والأفراد داخل الدولة قد يتبرعون ببعض الأموال بصفة هبة أو منحة غير مستردة لدعم الجهد المالي للدولة.

5.2. الاتاوات (مقابل التحسين):

هي ما تحصل عليه الدولة من مبالغ نقدية من اصحاب العقارات والاراضي مقابل النفع المادي الخاص الذي يعود عليهم من جراء قيامها بأعمال ذات نفع عام. فعندما تقوم الدولة بتبليط الطرائق وشبكات الكهرباء والماء

¹ - نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص ص 87-88.

والهاتف وهي أعمال ذات نفع عام. فإن اصحاب العمارات والدور والأراضي سوف تزداد قيمتها الرأسمالية وتزداد ايجاراتها. لذلك تجبرهم الدولة على دفع اتاوة تتناسب مع مقدار النفع الذي حصلوا عليه. وأهمية هذه الإيرادات قليلة جدا بالنسبة لخزينة الدولة.¹

ثالثا: الإيرادات غير العادية للدولة:

الإيرادات غير العادية تعبر عن تلك الإيرادات التي تنتج بسبب ظروف استثنائية لا تتكرر بشكل منتظم، حيث أن الدولة لا تقوم بالاعتماد عليها كمصدر أساسي لتمويل نفقاتها.

1. القروض العامة:

1.1. تعريف القروض العامة وخصائصها:

تعرف القروض العامة بأنها مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المؤسسات الوطنية أو الأجنبية يتضمن مقابل الوفاء مع الفوائد وفي الأوقات المتفق عليها يؤدي لإشباع الحاجات المالية للدولة وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

يتبين من خلال هذا التعريف بأن القروض العامة تحمل الخصائص التالية²:

- مبالغ تقترضها الدولة وقد تكون عينية أو نقدية، لأن القروض الأجنبية في أكثرها تكون سلعاً وخدمات لدول أخرى.
- الدولة هي صاحبة الحق بالاقتراض، ولا تستطيع الهيئات الحكومية الاقتراض إلا من خلال قانون يصدر عن السلطة التشريعية يجيز للحكومة الاقتراض، لأن الواقعة المالية تنظم دائماً بقانون.
- يتحدد في عقد القرض الفائدة وزمن السداد والأقساط.
- يحقق القرض أهداف الدولة الاقتصادية في تمويل مشاريع البنية التحتية وإقامة المصانع العامة بهدف زيادة الإنتاج، وتمويل الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم والثقافة والرياضة وخدمات النظافة، بهدف دعم وتقوية العلاقات والروابط الاجتماعية.

2.1. أسباب لجوء الدولة للقروض العامة:

اختلفت المدارس الاقتصادية في استخدام القروض العامة، وحددت كل مدرسة زمن وشروط اللجوء إلى

القروض العامة³:

¹ - سعيد علي العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 182.

² - محمود زنبوعة، علي كنعان، مرجع سبق ذكره، ص 187-188.

³ - محمود زنبوعة، علي كنعان، مرجع سبق ذكره، ص 188-189.

فالمدرسة الكلاسيكية ترى في القروض العامة عنصر منافسة للقطاع الخاص، فإذا اقترضت الدولة من القطاع الخاص ينخفض عرض الأموال المخصصة للاستثمار فيرتفع سعر الفائدة ويتضرر الاستثمار، لذلك لا يجوز اللجوء إلى القروض العامة إلا في الظروف الاستثنائية، وحالات الحروب.

أما المدرسة الكينزية فإنها ترى في القروض العامة أداة هامة وفعالة لإخراج الاقتصاد من حالات الركود أو لتشجيع الاستثمار والوصول إلى حالة التشغيل الكامل.

أما المدرسة النقدية النيو كلاسيكية (مدرسة شيكاغو): فإنها لا تحبذ القروض العامة لأنها تؤدي لزيادة معدلات التضخم، ولا يجوز اللجوء للقروض العامة، لكن ظروف بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبا تفرض على الحكومات الاقتراض لتمويل عجز الموازنة العامة، وسداد الأقساط السابقة، فإذا لم تقتض الحكومة فمن أين ستمول هذه الحاجات؟

مهما اختلفت الآراء والأفكار فإن اللجوء للقروض العامة أصبح ضرورة، وليس حاجة، أي يفرض على الدولة الاقتراض للتمويل وذلك للأسباب التالية:

- تلجأ الدولة للقروض العامة لتمويل مشاريع البنية التحتية من طرقات - جسور - مطارات - مرافئ - سكك الحديد المدن الصناعية - الكهرباء - الاتصالات وكلها مشاريع ضخمة تحتاج للأموال.
- لتمويل إقامة مصانع القطاع العام التي تمتلكها الدولة وهي ضرورية للاقتصاد الوطني لإنتاج السلع التي يحتاجها الإنتاج الصناعي والاقتصاد الوطني.
- لتمويل عجز الموازنة في حالات نقص الضرائب أو عجزها عن تمويل الإنفاق العام بهدف إنجاز البرامج المخططة. وكذلك تستخدم لمواجهة التضخم عن طريق طرح سندات الدين لسحب السيولة الفائضة.
- لتمويل استيراد السلع أو التقنيات الحديثة نظراً لانخفاض حصة القطع الأجنبي لديها وحاجتها لهذه السلع، ولذلك تمول المنظمات الدولية أو الحكومات الأجنبية وتشتري الاستيراد والسلع معينة من اقتصادها الوطني.

3.1. أنواع القروض العامة:

يمكن تقسيم القروض العامة التي تحصل عليها الدولة أو إحدى هيئاتها استناداً إلى عدد من المعايير الشائع استخدامها في الكتابات المالية. واستناداً إلى هذه المعايير يمكن التمييز بين الأشكال التالية للقروض العامة:¹

1.3.1. من حيث حرية الاكتتاب في القرض:

أ. قروض عامة اختيارية:

حيث يتمتع المكتتب بحرية تامة في عملية الاكتتاب. فهو يُقبل على عملية الاكتتاب في سندات القرض العام دون إكراه أو إجبار. ويكون الدافع الأساسي وراء عملية الاكتتاب المزايا النقدية والعينية التي يمكن أن يحصل

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص. 311-318.

عليها الأفراد، مثل الحصول على أسعار فائدة مرتفعة، الإعفاء من ضرائب الدخل، الإعفاء من ضريبة التركات... إلخ.

ب. قروض عامة إجبارية:

هنا لا يتمتع المكتتب في سندات القرض العام بأي درجة من الحرية في عملية الاكتتاب فالدولة تجبر الأفراد والمؤسسات على الاكتتاب في سندات القرض، ولكن الدولة تكون ملتزمة برد أصل القرض ودفع فوائده.

2.3.1. من حيث مدة القرض:

أ. قروض عامة قصيرة الأجل:

هي تلك القروض التي تلتزم الدولة عند إصدارها بسداد قيمتها بالكامل خلال فترة زمنية لا تزيد عن سنة. ومن أشهر الأمثلة على مثل هذه القروض ما يسمى بأذونات سندات الخزنة " Treasury Bills " وهي قروض قصيرة الأجل تحصل عليها الدولة من الأفراد والمؤسسات تتميز بسيولة ذاتية، كما أنها تكون قابلة للتسويق، وتكاد تكون منعدمة المخاطر لأن الذي يضمن هذه السندات هو البنك المركزي.

ب. قروض عامة متوسطة وطويلة الأجل:

القروض متوسطة الأجل يتراوح مداها من سنة إلى 5 سنوات، أما القروض طويلة الأجل فقد تزيد إلى أكثر من 5 سنوات، وقد تصل إلى ما لا نهاية وتسمى بالقروض الدائمة والتي لا تحدد الدولة في عقد الاكتتاب فيها مدة استحقاقها. ومن أمثلة القروض متوسطة وطويلة الأجل ما يسمى بسندات التنمية. فقد تعجز الدولة في الحصول على الأموال لتمويل برامج التنمية الاقتصادية من خلال الضريبة والرسوم والإتاوة وفائض القطاع العام وغيرها، ومن ثم فإنها تلجأ إلى الاقتراض العام سواء من أفراد ومؤسسات داخل البلد أو من أفراد ومؤسسات خارج البلد.

3.3.1. من حيث المصدر المكاني للقرض العام:

أ. القروض الداخلية:

هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الأفراد والمؤسسات التي تقيم داخل حدودها السياسية بغض النظر عن جنسية المقرض أي سواء كان وطنياً أو أجنبياً. والقرض العام الداخلي ينقسم بدوره إلى نوعين:

- قرض داخلي حقيقي: يترتب عليه تحويل موارد حقيقية من أفراد المجتمع الطبيعيين والمعنويين إلى الحكومة. ومن ثم فإن هذا القرض لن يؤثر على العرض النقدي الكلي في المجتمع، بل من المتوقع أن يترتب عليه تخفيض القوة الشرائية لدى الأفراد.
- قرض داخلي صوري (زائف): يترتب عليه خلق قوة شرائية جديدة في المجتمع، فهو يمثل اقتراضاً للحكومة من الجهاز المصرفي المحلي، وفي الواقع فإنه يمثل زيادة مقنعة في كمية النقود في المجتمع، ولذلك فقد يسمى بالقرض الصوري أو الزائف.

ب. القروض الخارجية:

هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من المؤسسات الخاصة الأجنبية (كالبنوك التجارية والأفراد)، المؤسسات الدولية (كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير، صندوق النقد الدولي... إلخ) والمؤسسات الإقليمية. أي أن القروض الخارجية هي تلك القروض التي تعقدتها الحكومة في الأسواق الخارجية، ومن ثم فإن المكتتبين في سندات القرض هم من الأجانب.

1.4.3.1. من حيث قابلية القرض للتسويق:**أ. قروض قابلة للتسويق:**

حيث تصدر سندات القرض لحاملها، ومن ثم فإنها تكون قابلة للبيع والشراء في سوق الأوراق المالية.

ب. قروض غير قابلة للتسويق:

حيث تصدر سندات القرض بقيمة إسمية وتسجل في سجلات خاصة، كما ينص عقد إصدار هذه السندات على عدم قابليتها للتحويل من شخص إلى آخر أي عدم قابليتها للتسويق. ومن ثم فإن حامل سندات هذه القروض لا يستطيع أن يتعامل بها في سوق الأوراق المالية.

1.4.1. طرق اصدار القروض العامة:

هناك عدة طرق لإصدار القرض من الدولة، والتي يمكن أن نوجزها كالآتي:¹

أ. طريقة الاكتتاب العام المباشر:

هو أن تتولى الدولة بنفسها إصدار سندات القرض وطرحها للاكتتاب مباشرة مع الأفراد وتحدد موعداً نهائياً للاكتتاب معها، ويقوم من يرغب بالشراء أما عن طريق البنك المركزي أو عن طريق وزارة المالية أو البنوك التجارية، والدولة هنا هي التي أصدرته وهي التي تحدد قيمته وسعر الفائدة ومدة الاكتتاب وموعد انتهاء المدة.

ب. طريقة الاكتتاب المصرفي:

هذا النوع من الاكتتاب تلجأ له الدولة بأخذ قيمة القرض من خلال المصارف، فمن مميزات هذا الاكتتاب أن الدولة تحصل على الأموال بكل سهولة.

ج. طريقة اكتتاب المزيدة:

هنا تقوم الدولة بعرض السندات بالمزيدة العلنية وهو اشتراك الأفراد والمؤسسات بالشراء، فالدولة هنا تكتتب بسعر دون سعر التعادل وسعر التعادل يراد به انه يتمثل بالمبلغ الاسمي الذي يصدر به السند، فيشمل السعر الأصلي وسعر الفائدة، فتتعهد الدولة برده، كما تحتسب الفائدة على اساسه وهذا اسمه سعر التعادل، لذا فهو النسبة التي تحدها الدولة لبيع السندات.

¹ - عثمان زعل فارس المعاينة، دور القروض العامة في تحسين الأنشطة الاقتصادية للدولة: الأردن نموذجاً، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارة والقانونية، المجلد 06، العدد 08، 2022، ص 73.

د. طريقة الإصدار في البورصة:

هنا تقوم الدولة بطرح سنداتنا للبيع بسوق الأوراق المالية وتبيعها بالسعر الذي يحقق المصلحة لها، فمثلاً يكون سعر الإصدار مرتفع ومرة منخفض، ولكن عيوب هذه الطريقة أن الدولة لا يمكن أن تنزل السندات دفعة واحدة لبيعها فإذا نزلت دفعة واحدة فإن قيمتها بالنسبة للسند سوف تنخفض وإذا انخفضت فلن تحقق مبلغ القرض، فتقوم الدولة بهذه الحالة بتنزيهه على دفعات وهذا الأمر يحتاج إلى وقت طويل، فالدولة تحتاج الأموال بسرعة لتنفيذ المشاريع والتي عُقد القرض لأجلها، فهنا سوف يكون تأخر بهذا الأمر.

5.1. انقضاء القروض العامة:

يقصد بانقضاء القروض العامة حلول أجلها وقيام الحكومة بسدادها للمقرضين مع الفوائد دفعة واحدة أو قد تقوم الحكومة بسداد القرض على دفعات وذلك للتخفيف من الفوائد التي تترتب على القرض. إن استمرار الحكومة باستخدام الأموال المقترضة يترتب عليها فوائد مرتفعة، وقد تصل خدمة الدين في بعض الدول إلى ما يعادل الإيرادات الضريبية، لذلك من مصلحة الحكومة تسديد القروض أو إيجاد سبل جديدة لتبديل قروض قديمة بقروض جديدة أقل تكلفة من السابقة. ويأخذ انقضاء القروض العامة عدة أشكال¹:

أ. تسديد القرض العام:

هو الحالة الطبيعية لانقضاء الدين العام، ويقصد فيه سداد قيمة القرض دفعة واحدة مع الفوائد.

ب. استهلاك القرض العام:

يكون الاستهلاك بدفع قيمة القرض على دفعات، وخاصة عندما تتوفر الأموال لدى الدولة الأمر الذي يخفف من العبء المالي على الدولة ويخلصها من تراكم الدين، لذلك تلجأ الحكومات إلى استهلاك القروض تدريجياً بدلاً من سدادها دفعة واحدة، وهذه طريقة انقضاء القروض العامة الشائعة حالياً وخاصة في القروض الضخمة، حيث تعطى الدولة فترة سماح لا تسدد من القرض أي جزء ومن ثم يتم تقسيم القرض إلى أجزاء يدفع كل منها في موعد محدد في اتفاقية القرض.

ج. تثبيت القروض العامة:

يكون في حالات نادرة وذلك عندما لا تستطيع الدولة سداد القروض قصيرة الأجل أذون الخزينة فتقوم بتحويلها إلى قروض طويلة الأجل مع رفع سعر الفائدة للقرض الجديد، وفي هذه الحالة قد يكون التمويل اختيارياً أو إجبارياً حسب حالة الاقتصاد الوطني وفي كلا الحالتين يتحول القرض قصير الأجل إلى قرض طويل الأجل مع تعديل في سعر الفائدة، فتثبيت القرض يعني تأجيل دفعه عندما يحل أجله إلى موعد لاحق وذلك بإصدار قرض جديد بمبلغ القرض المستحق نفسه، والتثبيت قد يأخذ الصفة الإجبارية أحياناً وفي الغالب يكون اختيارياً.

1 - محمد خير العكام، المالية العامة 1، مرجع سبق ذكره، ص 262.

د. تبديل القرض العام:

تحصل هذه الحالة عندما تستطيع الحكومة الحصول على قروض جديدة بأسعار فائدة أقل فتقوم بسداد القروض السابقة حتى وإن لم يحن موعد سدادها، فتكون قد استبدلت قرضاً بأسعار فائدة مرتفعة بقرض منخفض الفائدة.

6.1. الآثار الاقتصادية والاجتماعية للقرض العام:

1.6.1. الآثار الاقتصادية:

تعتبر القروض العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية لما تنطوي عليه على توزيع العبء المالي العام بين مختلف الفئات ومختلف الأجيال، على مستوى الدخل القومي ونمط توزيعه فضلاً عن اسهامها في تمويل الانفاق العام، وتعتبر أداة هامة لتحقيق التنسيق بين السياستين المالية والنقدية، نتيجة لآثارها الواضحة على الكمية النقدية المطروحة في التداول. وعموماً فإن آثار القروض العامة تتوقف على عوامل عدة، منها الإيجابية ومنها السلبية نذكر منها:¹

أ. أهم الآثار الاقتصادية الإيجابية:

- الاستثمار في البنية التحتية والرأس المال البشري: تُمكن القروض الحكومات من تمويل مشاريع البنية التحتية (طرق، طاقة، اتصالات) والاستثمار في التعليم والصحة، مما يعزز إنتاجية الاقتصاد وقدرته التنافسية على المدى الطويل.

- في فترات الركود: يُمكن لزيادة الإنفاق الممول بالقروض أن تحفز الطلب الكلي، وتخلق فرص عمل، وتساعد الاقتصاد على التعافي في حال كانت المشاريع ذات جدوى مالية مقبولة (التحليل الكينزي).

- تحسين البنية التحتية والاستقرار الناتج عن سياسة مالية مدروسة يمكن أن يخلق بيئة جاذبة للاستثمار الخاص المحلي والأجنبي.

ب. أهم الآثار الاقتصادية السلبية:

- اكتناز القطاع الخاص: عندما تطلب الدولة الاقتراض بصيغة القروض العامة بشكل مبالغ فيه، قد يرفع الطلب على رأس المال القابل للإقراض، مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة. هذا الارتفاع قد يثني القطاع الخاص عن الاقتراض للاستثمار، مُضعفاً بذلك النمو المحتمل.

¹ - أنظر إلى :

- International Monetary Fund (IMF), **Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances**, Washington, USA, 2021.

- Stiglitz, J. E., **The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future**. W. W, Norton & Company, (2012).

-Stubbs, T., & Kentikelenis, A, **Targeted social safeguards in the age of universal social protection: The IMF and health systems of low-income countries**. Critical Public Health, 28(2), 2018, 132-143.

- الضغوط التضخمية: إذا تم توجيه القروض العامة نحو زيادة الإنفاق الاستهلاكي دون زيادة مقابلة في العرض (الإنتاج)، فقد يؤدي ذلك إلى ارتفاع مستويات التضخم، خاصة في اقتصادات تعمل بكامل طاقتها.
- عبء خدمة الدين العام: تستهلك مدفوعات الفائدة والاستهلاك (أقساط السداد) جزءاً متزايداً من الموازنة العامة، مما يقلص المساحة المتاحة للإنفاق على الخدمات الأساسية أو الاستثمارات الجديدة. من جهة أخرى قد تُضطر الحكومة لرفع الضرائب في المستقبل لخدمة الدين العام، مما يثقل كاهل الأجيال القادمة ويُضعف حوافز العمل والاستثمار الحالية.

2.6.1. الآثار الاجتماعية:

أ. أهم الآثار الاجتماعية الإيجابية:

- تحسين الخدمات العامة وتحسين المستوى المعيشي: التمويل المستند على القروض العامة والموجه للتعليم والصحة والحماية الاجتماعية يمكن أن يحسن مؤشرات رفاهية المواطنين، ويقلل من الفقر وعدم المساواة، ويخلق فرصاً أكثر عدالة.
- خلق فرص العمل: مشاريع البنية التحتية والخدمات الممولة بالقروض العامة تولد فرص عمل مباشرة وغير مباشرة، مما يقلل من البطالة ويدعم الدخل.

ب. أهم الآثار الاجتماعية السلبية:

- تفاقم عدم المساواة (إشكالية توزيع عبء الدين العام) إذا تم سداد الدين العام عبر ضرائب غير تصاعدية، فقد يتحمل الفقراء وأصحاب الدخل المحدود ثقلاً نسبياً أكبر مقارنة بالأثرياء.
- إشكالية الخلل في توزيع الإنفاق: إذا ركز الإنفاق الممول بالقروض العامة على مشاريع تخدم النخبة أو مناطق معينة دون غيرها، قد تتعمق الفجوات الاجتماعية والمناطقية.
- التبعية وتهديد السيادة (المدىونية الخارجية): في حالات الديون الخارجية الكبيرة، قد تفرض الدائنة (الدول أو المؤسسات الدولية) شروطاً قاسية تؤثر سلباً على السياسات الاجتماعية وعلى السيادة للدولة.

2. الإصدار النقدي الجديد (التمويل بالعجز) - (التمويل غير التقليدي):

1.2. مفهوم الإصدار النقدي الجديد وشروطه:¹

الإصدار النقدي الجديد هو من أحد الوسائل التي تلجأ إليها الدولة من أجل تمويل عجز موازنتها فتقوم الحكومة بالتوسع النقدي أي إصدار نقود جديدة، ويطلق على هذه الآلية بالتمويل التضخمي نظراً لاعتماده على

¹ -فايزة يوب، سياسة الإصدار النقدي كآلية للتمويل غير التقليدي في الجزائر، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 13، العدد 03، 2019، ص. ص 487-488.

مصادر تضخمية بدلا من الارتكاز على مدخرات حقيقية، فهو من الأدوات المقصودة التي تستخدمها الدولة من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية.

تتم عملية الإصدار النقدي من طرف البنك المركزي الذي يمثل المؤسسة الوحيدة المكلفة بعملية الإصدار النقدي على مستوى كل دولة بناء على طلب الخزينة العمومية فيها، من خلال تقديم سندات حكومية تعطى للبنك المركزي كغطاء لعملية الإصدار النقدي وفقا لقانون المالية المصادق عليه من طرف الهيئة التشريعية، أي بمعنى ضخ كتلة نقدية يصدرها البنك المركزي دون ان يكون لها، مقابل، كما قد تتم عملية الإصدار عن طريق توسع البنوك التجارية اشتقاق نقود الودائع مقابل السندات الحكومية التي تصدرها الدولة لصالح هذه البنوك التي يحق لها أن تعيد خصم هذه السندات لدى البنك المركزي، والذي يقبلها من البنوك التجارية باعتباره الملجأ الأخير للإقراض بالنسبة للبنوك التجارية، ويمول البنك المركزي طلبات البنوك التجارية هذه عن طريق الإصدار النقدي الجديد، مما يزيد من كمية النقود المتداولة في الاقتصاد، إلا انه نادرا ما يتم اللجوء إلى هاته الآلية على اعتبار أنها تؤثر بشكل مباشر في تدني قيمة النقد المحلي.

قبل تطبيق سياسة الإصدار النقدي من أجل تمويل الموازنة العمومية، فإن هذه السياسة تتطلب توفر لدى الدولة شروط اقتصادية معينة لعل أهمها كالاتي:

- أن تقوم بتوجيه أموال الإصدار النقدي الجديد لإنشاء مشاريع استثمارية تساعد في زيادة السلع الاستهلاكية من أجل أن يوفر لها متسعا من المرونة في عرض هذه السلع لتحمل الزيادة في الطلب النقدي عليها.
- أن لا تقوم الحكومة بعملية الإصدار دفعة واحدة، بل تقوم بإصدار نقدي جديد عبر دفعات بكميات مدروسة لكي لا تضر بالاقتصاد الوطني.
- لا بد أن يكون الاقتصاد الوطني للدولة التي تعتمد على الإصدار النقدي مرنا خصوصا في أجهزته الإنتاجية.

2.2. أسباب القيام بعملية الإصدار النقدي الجديد:

يعد التراجع في نمو الإيرادات العمومية مقارنة بالنفقات العمومية ما يجعل الموازنة العمومية في عجز مزمن أساس اللجوء إلى سياسة الإصدار النقدي، ويظهر العجز الموازني إذا ارتفعت الإيرادات العمومية بنسبة تقل عن نسبة ارتفاع النفقات العمومية ويمكن إبراز أهم العوامل المتعلقة بقصور الموارد العمومية للدولة بالتركيز على الدول النامية فيما يلي:¹

¹ - محمد هاني، وهيبة الوهاب، إشكالية تمويل المالية العامة بين التمويل غير التقليدي وحتمية اصلاح الجهاز الضريبي، وتأثيرها على الاستراتيجية المالية لسياسة الإنعاش الاقتصادي آفاق 2030 في الجزائر، مجلة آفاق للبحوث والدراسات، المجلد 08، العدد 01، 2025، صص 290-291. بتصرف

أ. ضعف الجهد الضريبي:

إن انخفاض الحصيلة الضريبية يمثل تحدياً كبيراً يؤثر سلباً على قدرة الدولة على تمويل مشاريع التنمية وتوفير الخدمات الأساسية. ويعود هذا الانخفاض بشكل رئيسي إلى مجموعة من العوامل منها ضعف القدرة الشرائية، وانخفاض الوعي الضريبي، وتوسع الاقتصاد غير الرسمي. هذه العوامل مجتمعة تؤدي إلى تراجع الإيرادات العمومية وتزيد من الاعتماد على مصادر تمويل غير مستدامة.

ب. التهرب الضريبي:

عندما يتجنب الأفراد والمؤسسات دفع الضرائب المستحقة عليهم، فإنهم يساهمون في خلق عجز مالي يؤثر سلباً على الميزانية العمومية. هذا العجز يجبر الحكومة على اتخاذ قرارات صعبة.

ج. جمود النظام الضريبي:

النظام الضريبي هو ذلك الإطار الذي تعمل بداخله مجموعة من الضرائب التي يراد باختيارها وتطبيقها تحقيق أهداف السياسة الضريبية، فبطء مسايرة التطورات العالمية والمحلية يؤثر سلباً على تطور النظام الضريبي.

د. الإعفاءات والمزايا الضريبية:

تشكل الإعفاءات الضريبية عبئاً كبيراً على الميزانية العمومية، حيث تؤدي إلى فقدان الدولة إيرادات ضريبية كبيرة. وبالرغم من أهمية جذب الاستثمارات، إلا أن الإفراط في منح الامتيازات الضريبية يضر بالاقتصاد الوطني على المدى الطويل.

هـ. ظاهرة المتأخرات المالية:

تؤدي ظاهرة المتأخرات الضريبية إلى تفاقم الموارد العمومية لميزانية الدولة وتتمثل السمات الرئيسية لهذه الظاهرة في عدم دفع الضرائب من جانب دافعي الضرائب، وكذلك التأخير في تحصيل الضرائب في المواعيد التي حددها القانون.

رابعاً: إشارة لتصنيف الإيرادات في الجزائر حسب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

حسب المادة 15 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فإن موارد (إيرادات) ميزانية الدولة في الجزائر تتضمن العناصر الآتية:¹

- الإيرادات المتحصل عليها من الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات. مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى.
- المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الأتاوى مختلف حواصل الميزانية.

¹ - القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الصادر في سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية، العدد 53.

- الحواصل الاستثنائية المتنوعة، الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا، الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة.

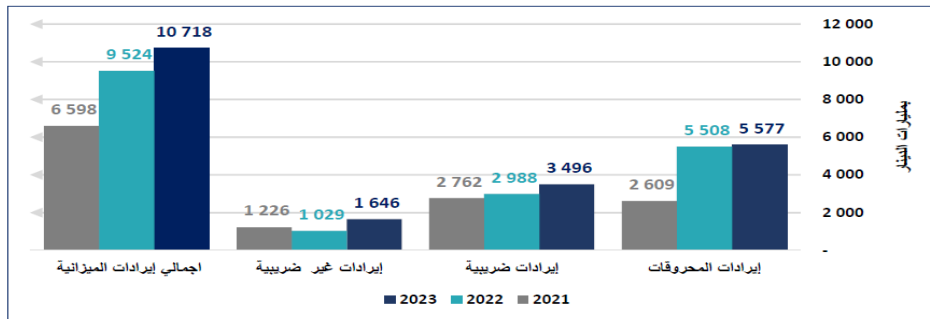
خامسا: تحليل هيكل الإيرادات العمومية في الجزائر خلال الفترة (2022-2023):¹

سجل إجمالي إيرادات الميزانية زيادة ملحوظة بنسبة 12.54% سنة 2023 مقارنة بسنة 2022، حيث ارتفعت من 9524.14 مليار دينار إلى 10718.05 مليار دينار، أي بزيادة قدرها 1193.92 مليار دينار. نسبة إلى إجمالي الناتج الداخلي، فإن إيرادات الميزانية قد تحسنت بمقدار 3.15 نقطة مئوية، حيث ارتفعت النسبة من 29.74% سنة 2022 إلى 32.89% سنة 2023.

يكشف تحليل المكونات الأساسية لإيرادات الميزانية عن تطور ملحوظ في هيكلها. حيث شهدت حصة الإيرادات خارج المحروقات من الإيرادات الإجمالية تقدماً ملحوظاً حيث بلغت 47.97% في سنة 2023، مقارنة بـ 42.17% سنة 2022، بزيادة قدرها 5.8 نقطة مئوية. في المقابل، ورغم انخفاض حصة إيرادات المحروقات في الإيرادات الإجمالية، فإنها لا تزال تشكل الجزء الأكبر من إيرادات الميزانية بنسبة 52.03% في سنة 2023 مقابل 57.83% في سنة 2022.

شهدت إيرادات المحروقات شبه ركود بين سنتي 2022 و 2023 (+1.26%)، حيث ارتفعت من 5507.68 مليار دينار في سنة 2022 إلى 5576.98 مليار دينار في سنة 2023، مما ساهم بنسبة 5.80% فقط في زيادة الإيرادات الإجمالية. من جهة أخرى، سجلت الإيرادات خارج المحروقات نمواً ملحوظاً بنسبة 28% في سنة 2023 مقارنة بسنة 2022، حيث ارتفعت من 4016.46 مليار دينار إلى 5141.07 مليار دينار وبالتالي، زادت حصتها في الإيرادات الإجمالية بشكل واضح لتصل إلى 47.97% في سنة 2023 مقابل 47.17% في سنة 2022. لقد أسهمت هذه الديناميكية الإيجابية للإيرادات خارج المحروقات في زيادة إجمالي إيرادات الميزانية في سنة 2023 بنسبة 94.20%، وهذا ما يعكس أهميتها كمصدر لإيرادات الميزانية.

الشكل رقم 04: تطور إجمالي إيرادات الميزانية في الجزائر



المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر لسنة 2023، ص 96.

¹ - بنك الجزائر، التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر لسنة 2023، ص. ص 96-99.

علاوة على ما سبق، تستمر الإيرادات خارج المحروقات في كونها ركيزة أساسية في تمويل نفقات الميزانية، حيث سجلت نسبة تغطية بلغت 43.86% من إجمالي نفقات الميزانية في سنة 2023، وهو مستوى أعلى من سنة 2022 (40.42%) هذه التطورات تؤكد على قدرة الإيرادات خارج المحروقات على دعم النفقات العمومية، في إطار النمو الاقتصادي القوي لقطاع خارج المحروقات، حتى في ظل تقلبات إيرادات المحروقات.

الجدول رقم 05: تطور هيكل إيرادات الميزانية في الجزائر (2022-2023)

2023	2022	الإيرادات الضريبية
44.69%	41.83%	الضرائب على المداخل
40.03%	42.01%	الضرائب على الاستهلاك
10.13%	11.29%	الرسوم الجمركية وما يعادلها
3.37%	3.08%	الضرائب والرسوم الأخرى
1.72%	1.70%	الضرائب على رأس المال
0.07%	0.08%	إيرادات الغرامات

المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر لسنة 2023، ص 98.

في سنة 2023، سجلت الإيرادات الضريبية زيادة بنسبة 16.99% مقارنة بسنة 2022، وبلغت هذه الزيادة 507.61 مليار دينار، مما رفع الإيرادات الضريبية إلى 3495.58 مليار دينار، مساهمة بنسبة 42.52% في زيادة إجمالي إيرادات الميزانية سنة 2023. على الرغم من هذه الزيادة، انخفضت نسبة الإيرادات الضريبية بالنسبة للإيرادات خارج المحروقات، من 74.39% سنة 2022 إلى 67.99% في سنة 2023.

في سنة 2023، شهدت هيكلية الإيرادات الضريبية استقراراً نسبياً مقارنة بسنة 2022، حيث تهيمن فئتان من هذه الضرائب على هيكلية الإيرادات الضريبية، وهما الضرائب على المداخل والضرائب على الاستهلاك. في الواقع، تمثل الضرائب على الدخل المصدر الرئيسي للإيرادات الضريبية، بنسبة 44.69% من إجمالي الإيرادات الضريبية، وتعود هذه الهيمنة إلى زيادة الضريبة على الدخل الإجمالي IRG المطبقة على الرواتب التي بلغت 892.43 مليار دينار في سنة 2023، والضريبة على أرباح الشركات IBS التي سجلت 529.39 مليار دينار في نفس الفترة، مما يشير إلى انتعاش واضح للنشاط الاقتصادي.

من جهة أخرى، تشكل الضرائب على الاستهلاك المصدر الثاني للإيرادات الضريبية، بحصة 40.03% من إجمالي الإيرادات الضريبية. تشمل هذه الفئة ضريبة القيمة المضافة على الواردات التي بلغت 588.08 مليار دينار سنة 2023، وضريبة الرسم على القيمة المضافة المحلية TVA بقيمة 444.35 مليار دينار، والرسم على المنتجات البترولية TPP بقيمة 189.89 مليار دينار.

يمكن تضمين مجموعة من الإيرادات الضريبية المتنوعة، مثل الضرائب على رأس المال، الحقوق الجمركية، رسوم التسجيل، ونواتج الغرامات، والضرائب والرسوم الأخرى في فئة " ضرائب أخرى" والتي بلغت حصتها 15.29% من إجمالي الإيرادات الضريبية في سنة 2023.

سنة 2023، سجلت جميع الفئات المشكلة للإيرادات الضريبية زيادة مقارنة بسنة 2022. مما يفسر الأداء الإيجابي الملاحظ في كل مكوناتها، وبالتالي المساهمة في الديناميكيات الكلية لإيرادات الضرائب. ومن بين مختلف فئات الإيرادات الضريبية، تتميز الضرائب على الدخل بأكبر زيادة، بنسبة نمو قدرها 29.97% في سنة 2023 مقارنة بسنة 2022. يعزى هذا الارتفاع الكبير، بشكل أساسي، إلى زيادة الرواتب، لاسيما في قطاع الوظيف العمومي.

بالإضافة إلى الضرائب على المداخل، سجلت الفئات الأخرى من الإيرادات الضريبية نمواً إيجابياً أيضاً في سنة 2023. وسجلت الضرائب على الاستهلاك زيادة قدرها 11.45%، في حين سجلت الحقوق الجمركية والحقوق المماثلة زيادة بنسبة 4.95%. وبالإضافة إلى ذلك، سجلت الضرائب والرسوم الأخرى زيادة ملحوظة بنسبة 28.04% وسجلت الضرائب على رأس المال زيادة بنسبة 18.27%. وأخيراً، سجلت نواتج الغرامات انخفاضاً طفيفاً بنسبة 4.75%، دون أن يكون لها تأثير كبير على الأداء العام للإيرادات الضريبية.

سجلت الإيرادات غير الضريبية زيادة كبيرة بنسبة 59.99% في سنة 2023 مقارنة بسنة 2022، حيث ارتفعت من 1028.50 مليار دينار إلى 1645.50 مليار دينار. وبالتالي، تمثل هذه الإيرادات غير الضريبية نسبة 15.35% من إجمالي إيرادات الميزانية مقابل نسبة 10.80% في سنة 2022. كما شهدت نسبة الإيرادات غير الضريبية في الإيرادات خارج المحروقات زيادة بشكل ملحوظ، حيث ارتفعت من 25.61% في سنة 2022 إلى 32.01% في سنة 2023.

خلاصة:

إن الإيرادات العمومية للدولة ليست مجرد مبالغ نقدية مُعبر عنها بلغة الأرقام تدخل لخزينة الدولة، بل هي صورة حيوية تظهر سيادة الدولة وقدرتها على العمل وتحقيق الاستقرار المالي بما يتوافق مع كيفية تمويل النفقات العمومية لها، حيث يتجسد التوازن الدقيق بين متطلبات التنمية وضروريات العدالة الاجتماعية.

لقد ركزنا في هذا المحور على كيفية التمييز بين الإيرادات العمومية العادية، التي تمثل مصدر الاستقرار المالي، والإيرادات العمومية غير العادية كأدوات طارئة في حالة الأزمات، مع تسليط الضوء على المخاطر المرتبطة بالاعتماد المفرط عليها. كما قدم المحور هذا نموذجاً تطبيقياً من خلال استعراض المنظومة التصنيفية للإيرادات في الجزائر وفق القانون العضوي 18-15، هذا الأخير الذي ركز على أهمية الأطر القانونية في إدارة الموارد العمومية. من جهة أخرى كشفت القراءة التحليلية لهيكل الإيرادات في الجزائر خلال الفترة (2022-2023) عن نقاط القوة والاعتماد على مصادر محددة (كالجباية البترولية)، والتحديات المستمرة في تنويع قاعدة الإيرادات وتعزيز كفاءة التحصيل.

المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية

تمهيد:

تمثل الموازنة العمومية للدولة حجر الزاوية في السياسة المالية وأداةً محوريةً لتحقيق التوازن بين الإيرادات العمومية والنفقات العمومية.

يهدف هذا المحور إلى تقديم رؤية شمولية تُثري الفهم الأكاديمي وتُعزز القدرة على تقييم السياسات المالية في سياقات الاقتصاديات الدول.

يركز هذا المحور على تحليل الإطار النظري للموازنة العمومية بشكل مفصل مع الإشارة لتحليل رصيد الموازنة العمومية للجزائر خلال الفترة الزمنية (2021-2023)، وذلك انطلاقاً من إطارها المفاهيمي مروراً بمراحلها التشغيلية، ثم تقييم أداء الموازنة العمومية في سياقها الاقتصادي المعاصر. وقد تم تناول هذا المحور من خلال العناصر الآتية:

أولاً: تعريف الموازنة العمومية، عناصرها وخصائصها.

ثانياً: القواعد الكبرى للموازنة العمومية واستثناءاتها.

ثالثاً: أهمية الموازنة العمومية للدولة.

رابعاً: دورة الموازنة العمومية للدولة (المراحل).

خامساً: قوانين المالية.

سادساً: تحليل رصيد الموازنة العمومية في الجزائر خلال الفترة (2021-2023).

أولاً: تعريف الموازنة العمومية، عناصرها وخصائصها

1. تعريف الموازنة العمومية:

للموازنة العمومية تعريفات متعددة ومتنوعة تختلف باختلاف الناحية، أو الجانب، الذي يريد أن يؤكد المؤلف أو الباحث. وسنذكر، فيما يلي بعض التعريفات الواردة في كتب الموازنة العمومية في هذا الخصوص. الموازنة العمومية هي تقدير مفصل، ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة مقبلة من الزمن. وموازنة الدولة عبارة عن بيان، تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية. تعرف كذلك الموازنة العمومية بأنها نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة، ويعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاجتماعية والاقتصادية للدولة.¹

2. عناصر الموازنة العمومية:²

أ. الموازنة خطة مالية للدولة:

تعتبر الموازنة خطة مالية للدولة (قصيرة الأجل لأنها لمدة سنة)، فهي تتضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة (النفقات العمومية)، التي تشمل البرامج والمشاريع التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة المالية القادمة ووسائل تمويلها (الإيرادات العمومية) من مختلف مصادر الإيرادات للدولة وبذلك فإن الموازنة العمومية ينظر إليها، بأنها الإدارة التمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد.

ب. الصفة التقديرية للموازنة العمومية:

إن جداول النفقات وجداول الإيرادات، التي تتكون منها وثيقة الموازنة العمومية، ما هي إلا أرقام تقريبية، وتقديرات متوقعة لنفقات الدولة وإيراداتها.

ج. سنوية الموازنة العمومية:

تحضر الموازنة العمومية لمدة سنة واحدة، في معظم دول العالم (قاعدة السنوية)، وهناك إمكانية لوضع موازنات لمدد أقل من سنة، أو لمدد أطول من سنة (لمواجهة بعض الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد أحياناً).

د. إجازة الجباية والإنفاق:

قبل البدء في تنفيذ الموازنة، فلا بد أن تعرض على السلطة التشريعية في البلاد للموافقة عليها، وإجازتها. ومن هنا تتضح علاقة الموازنة العمومية بالسلطة التشريعية فهي تصدر عنها، ولا تصبح نافذة المفعول إلا بعد تصديقها منها.

هـ. الموازنة العمومية تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة:

¹ - محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط 3، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2011، ص 16.

² - المرجع نفسه، ص-ص 17-18.

تتضمن الموازنة العمومية برامج ومشاريع ستنفذ خلال السنة المالية المقبلة، (وأحيانا في السنوات المالية التي تتلوها)، وتكون تلك البرامج والمشاريع مدرجة ضمن خطة التنمية للدولة، وتؤدي تنفيذها إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها، وبذلك فان الموازنة العمومية تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتعتبر أداة (وسيلة) تساعد في تحقيقها.

3. خصائص الموازنة العمومية:

للموازنة العمومية مجموعة من الخصائص منها ما يلي:¹

أ. الموازنة العمومية تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة:

تتضمن الموازنة العمومية للدولة توقعات لأرقام مبالغ النفقات العمومية والإيرادات العمومية لمدة لاحقة غالبا ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للموازنة العمومية أقصى درجات الدقة والموضوعية إذ تتوقف أهمية الموازنة العمومية على دقة معايير التوقيع والتقدير ونجاحها في تقليل هامش الخطأ، وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع.

ب. الموازنة العمومية تقدير معتمد من السلطة التشريعية:

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

ج. الموازنة العمومية خطة مالية لسنة قادمة:

تعتبر الموازنة العمومية من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تخصيص تفضيل اقتصادي، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العمومية خلال فترة زمنية قادمة السنة.

د. الموازنة 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، وتأتي الموازنة العمومية لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة.

هـ. الموازنة العمومية عمل إداري ومالي:

تتطلب الموازنة 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 العمومية وتتولى

¹ - محمد خالد المهني، خالد شحادة الخطيب، مرجع سبق ذكره، ص. ص 367-369.

فيما بعد اعتمادها التشريعية، فالموازنة من الناحية العمومية 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.

ثانياً: القواعد الكبرى للموازنة العمومية واستثناءاتها

1. القواعد الكبرى للموازنة العمومية (المبادئ)

هنالك قواعد كبرى وعامة تشترك بها جميع الدول ينبغي استحضارها عند اعداد الموازنة العمومية:¹

أ. قاعدة وحدة الموازنة العمومية:

نعني بها أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة، أي على وزارة المالية تجميع وتوحيد جميع الموازنات الخاصة بالمؤسسات والوحدات الحكومية ودمجها في ميزانية موحدة، فالتصديق والاعتماد يمنح لميزانية موحدة.

ب. قاعدة سنوية الموازنة العمومية:

نعني بها أن الفترة المقدرة للنفقات والإيرادات العمومية المتوقعة هي لسنة واحدة فقط، وأن مناقشة الميزانية ومنحها الاعتماد يتم بشكل دوري وسنوي، ومن المبررات لهذه القاعدة هو أن تحديد فترة زمنية أقل من سنة واحدة سوف لا يعطي الوقت الكافي للسلطة التنفيذية لإنجاز الإنفاق العام أو جباية الإيراد العام كما يصعب من عمل إعداد وتحضير الميزانية، أما إذا تم منح فترة تتجاوز السنة، فإن هذا من شأنه أن يضعف عملية الرقابة على السلطة التنفيذية، لذلك كان الإجماع أن تكون مدة السنة مدة قياسية لتنفيذ الموازنة العمومية، ولكن هذا لا يعني أن هناك استثناءات لهذه القاعدة، فقد تنتهي السنة وبعض النفقات غير منجزة، هنا يمنح المشرع المالي فرصة التسوية للحسابات حيث يعد الحساب الختامي على أساس المبالغ التي التزمت الحكومة بإنفاقها حتى إن لم تنفقها فعلاً خلال السنة القائمة.

ج. قاعدة عدم التخصيص:

نعني بها أنه لا يجوز تخصيص إيراد معين لتمويل إنفاق معين، أي لا يمكن أن نخصص على سبيل المثال إيراد الضرائب للإنفاق على الصحة؛ لأن هذا يتعارض مع قاعدة عدم التخصيص.

د. قاعدة العمومية أو الشمولية:

يعد عدم إجراء عملية مقاصة بين الإيرادات والنفقات، أهم قواعد الميزانية، أي لا يمكن استخدام الميزانية الصافية المختزلة التي تقوم على قاعدة تصفية النفقة بإيرادها، لذا أصبحت قاعدة العمومية موافقة لإعداد ميزانية

¹ - يحيى عبد الغني أو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، مركز الإدارة العامة معهد البحوث، المملكة العربية السعودية، 2014، ص. ص 161-164.

شاملة تتضمن تفاصيل جميع النفقات والإيرادات العمومية، وهذا من شأنه تسهيل عملية الرقابة من قبل السلطة التشريعية وإعطاء صورة دقيقة عن النشاط المالي للسلطة التنفيذية.

هـ. قاعدة توازن الموازنة:

ينصرف مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي (المدرسة الكلاسيكية) إلى أن تحدد النفقات العمومية العادية بقدر يجعلها متساوية مع الإيرادات العمومية العادية (الضرائب والدومين والرسوم) بحيث لا تكون أزيد أو أقل منها. ولقد ظلت الدولة حريصة على تطبيق مبدأ توازن الموازنة حتى الحرب العالمية الأولى. ولكن قيام هذه الحرب والكساد الكبير الذي بدأ عام 1929 والحرب العالمية الثانية وما أعقب هذه الحروب من ضرورة تعمير ما خربته الحروب أدى إلى قلب الأمور رأساً على عقب وجعل التوازن مستحيلاً لسنوات عديدة. أما في الفكر المالي الحديث (المدرسة الكينزية) لم يعد ينظر إلى مبدأ توازن الموازنة نظرة الأهمية نفسها التي كان ينظرها إليه الفكر التقليدي. وقد سمح هذا الفكر المالي الحديث بالتضحية بمبدأ توازن الموازنة إذا كان في هذه التضحية علاج لمشكلات الاقتصاد القومي، وتبلور هذا الأمر فيما عرف بنظرية (العجز المنظم).

2. استثناءات الموازنة العمومية للدولة:¹

أ. استثناءات قاعدة السنوية:

لقاعدة السنوية استثناءات يمكن ذكرها فيما يلي:

- الميزانية الشهرية: في حال لم يصادق البرلمان على الميزانية الجديدة، تطلب الحكومة رخصة من البرلمان طالما أن الميزانية في المناقشة.
- الميزانية الاتية عشرية في حال ما إذا رفض البرلمان إعطاء الميزانية الشهرية وحتى لا تتعطل المصالح، فرض القانون إعطاء رخصة ابتدائية يمنحها المشرع للحكومة دون موافقة البرلمان.
- تنص المادة 69 من القانون 84-17 السابق الذكر على ما يلي: في حالة ما إذا كان: على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة. يواصل مؤقتاً تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العمومية للدولة حسب الشروط التالية:
- ✓ بالنسبة إلى الإيرادات طبقاً للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقاً لقانون المالية السابق بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهرياً ولمدة ثلاثة أشهر.
- ✓ بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار في حدود ربع 1/4 الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة السابقة.

¹ - سعيد خديجة، مرجع سبق ذكره، ص. ص 54-57.

- الميزانية التكميلية: عبارة عن ميزانية تعد وسط السنة المالية (في الجزائر غالبا ما تعد بين جوان وجويلية)، تعتبر لاغية لما قبلها، وهي تعد لتعديل الميزانية الأولية سواء بإضافة أو بإلغاء بعض القوانين وبعد إعدادها يتم استخدامها حتى نهاية السنة المالية.
- رخص البرامج: غالبا ما تكون البرامج الكبرى للدولة تمتد لأكثر من سنة كإنشاء سد، مولدات الكهرباء، الطريق السيار شرق غرب شمال جنوب، لذلك تقسم المبالغ الإجمالية على عدد السنوات فتحصل على المبلغ السنوي (اعتمادات الدفع)، وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أطلق تسمية رخص الالتزام على رخص البرامج.

ب. استثناءات قاعدة الشمولية:

لمبدأ الشمولية استثناءات منها ما يلي:

- الأرصدة المودعة (أرصدة المساهمات): هي عبارة عن التبرعات التي يمنحها الأشخاص المعنويون والطبيعيون للدولة من أجل بناء أو إنشاء مشاريع دون تحديد الهدف من هذه التبرعات مع اشتراط قبول وزير المالية لهذه الأخيرة بعد التحقق من المصدر المشروع لهذه الأموال.
- إجراء إعادة الاعتماد وقد نصت عليه المادة 10 من القانون 84-17 إذ أن المبالغ المدفوعة بغير حق لفائدة الخزينة أو المبالغ الناجمة عن بيع العتاد يمكن إدراجها مرة أخرى في الفصل الذي صرفت منه تخصيص النفقات: حيث يخصص كل مبلغ في جانب النفقات لوزارة معينة إلا ما استثنى من النفقات (المشتركة تكاليف مشتركة).

ج. استثناءات قاعدة الوحدة:

على الرغم من أهمية ومزايا هذه القاعدة، فقد ظهرت بعض الضرورات التي دفعت الكثير من الحكومات إلى الخروج عن هذه القاعدة وذلك في شكل تعدد الموازنات، فنجد إلى جانب الميزانية الأساسية ميزانيات أخرى، نذكر منها:

• الميزانيات الاستثنائية:

- ✓ تشمل هذه الميزانيات المبالغ التي تضطر الدولة لإنفاقها بصفة استثنائية ولا تمول من الإيرادات العمومية، مثل نفقات تمويل الحروب الكوارث...
- ✓ الاعتمادات المخصصة لهذه الميزانية لا تدرج ضمن الميزانية العمومية حتى لا تؤثر على التحليل المالي لتطور أموال الدولة طالما أنها ظرفية واستثنائية. والميزانية الاستثنائية غالبا ما تمول بمصادر استثنائية كالقروض.

• الميزانيات المستقلة:

- ✓ تخص ميزانيات الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تتمتع بالاستقلال المالي وتوضع من المجالس المحلية (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ومجلس إدارة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري)، إذ أن الاستقلال الإداري لتلك الهيئات لا فائدة منه إذا لم يتوج باستقلال مالي بإعداد ميزانياتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية، وأن المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومدخيلها لا يتم من قبل البرلمان بل من قبل الأجهزة المحددة في القانون المنظم لهذه الهيئات وهذه الهيئات تتحمل العجز في الميزانية دون أن يؤثر ذلك على ميزانية الدولة.
- الميزانيات الملحقة وتوضع لتسيير المؤسسات والهيئات التي لا تملك شخصية معنوية ويشترط فيها موافقة البرلمان حسب المادة 44 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.
- الحسابات الخاصة بالخرينة:
- ✓ وقد نصت عليها المادة 48 القانون 84-17 وهي حسابات خاصة تفتح في الخزينة العمومية ولا تدخل في ميزانية الدولة ولا تعرض على السلطة التشريعية، فوظيفة الخزينة تتمثل في جمع إيرادات وصرف النفقات المسجلة في قانون المالية والتنسيق بين هاتين العمليتين.
- في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية تم التوسع أكثر في الحسابات الخاصة بالخرينة، إذ وردت في المادة 42 منه 06 حسابات هي كما يلي:
- ✓ الحسابات التجارية حسابات التخصيص الخاص بحسابات القروض والتسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات المساهمة والالتزام، حسابات العمليات النقدية.

ثالثا: أهمية الموازنة العمومية للدولة

1. الأهداف السياسية:¹

يتمثل في أن الموازنة العمومية هي أداة الدولة في تنفيذ سياسة معينة، فالدولة هي التي تنظم نشاط كل الهيئات العامة وتنفق عليها من إيراداتها ومن ثم يمكن التعرف على نشاطات الدولة عن طريق عرض وتحليل البنود المختلفة للموازنة، كما أن تحضير الموازنة العمومية وتنفيذها يكونان دائما من سلطة من له السيطرة الفعلية في المجتمع، ولذلك يقال أن الموازنة العمومية تعبر في المجال الاقتصادي والمالي عن الأهداف السياسية المراد تحقيقها.

2. الأهداف الاقتصادية:

اتسعت الأهداف الاقتصادية كنتيجة لزيادة أهمية دور الدولة الاقتصادي في المجتمعات الرأسمالية المعاصرة والذي يتمثل في:

¹ - عزت عبد الحميد البرعي، مبادئ الاقتصاد المالي (المالية العامة)، الولاء للطبع والتوزيع، شبين الكوم، مصر، 2005، ص-ص 527-528.

- قيام الدولة ببناء شبكة الخدمات الأساسية للإنتاج (طرق مواصلات، ونقل، وصرف صحي، غاز، مياه، كهرباء، ... الخ).
- قيام الدولة بإنشاء العديد من المشروعات الاقتصادية (مملوكة للدولة ملكية عامة، أو ملكية خاصة).
- قيام الدولة باستثمارات واسعة المدى (صناعي، منجمي، استصلاح الأراضي ...) وأثر ذلك على الطلب الكلي الفعال وخلق طاقة إنتاجية جديدة.
- الدور الذي تقوم به الدولة عن طريق السياسة المالية في توجيه النشاط الخاص، وتشجيع بعض فروع النشاط والحد من البعض الآخر.
- التدخل المباشر للدولة في التداول عن طريق التغييرات التي تحدثها في كمية النقود، فهي تقلل من هذه الكمية في صورة ضرائب أو قروض عامة، كما تزيد منها إذا حاولت تغطية عجز الموازنة العمومية عن طريق إصدار نقود جديدة.
- كما تؤثر الدولة في مجال الاستهلاك عن طريق نصيب الاستهلاك أو الإنفاق العام في الطلب الكلي تقوم الدولة بدور بارز في إعادة توزيع الدخل عن طريق السياسة المالية

3. الأهداف الاجتماعية:

الموازنة العمومية هي الأداة الرئيسية في تحقيق مجموعة الأهداف الاجتماعية التي تحددها الدولة، وذلك بهدف توفير التأمين الاجتماعي والصحي لأفراد المجتمع والحد من المشاكل الاجتماعية الحادة وتحقيق قدر من التوازن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية. وهذا الدور الاجتماعي للدولة في تزايد مستمر ولا يؤثر فيه الاتجاهات المتزايدة نحو تقليص دور الدولة الاقتصادي، فقد كانت وستظل الدولة تنظم اجتماعي سياسي بالدرجة الأولى، ومن ثم لا يمكن أن يقلص الدور الاجتماعي والسياسي، بل العكس فإنه ينمو ويتزايد وذلك من أجل الحفاظ على التوازن الاجتماعي والسياسي للمجتمع.

رابعاً: دورة الموازنة العمومية للدولة (المراحل)

1. مرحلة اعداد وتحضير مشروع الموازنة العمومية:

تتولى الحكومة مهمة تحضير الميزانية العمومية من حيث الإيرادات والنفقات حتى يتسنى إدراجها في مشروع الميزانية. وتحمل السلطة التنفيذية أي الحكومة في مختلف بلاد العالم مسؤولية تحضير الميزانية وقد تشارك بعض المجالس البرلمانية في بعض البلاد في عملية تحضير الميزانية، ويبقى مع ذلك عبء مسؤولية تحضير الميزانية على عاتق الحكومة بصفة أساسية. ويرجع تحمل السلطة التنفيذية لهذه المسؤولية لعدد من الأسباب من أهمها أن الحكومة بأجهزتها المختلفة أقدر على تقدير الإيرادات العمومية والنفقات العمومية من المجالس البرلمانية التي قد تنتزع لإرضاء الناخبين إلى المبالغة في النفقات العمومية بما ينطوي على الإسراف الضار.

في كثير من بلدان العالم يتولى وزير المالية الدور الرئيسي في تحضير الميزانية، ويعطي هذا الدور لوزير المالية نفوذا سياسيا لا يتمتع به غيره من الوزراء. ويتم الاتفاق بين وزير المالية وبين كل من زملائه الوزراء على ميزانية كل وزارة أو قطاع، وعند الاختلاف في الرأي يعرض الخلاف عادة على رئيس الجمهورية. يبدأ تحضير الميزانية عادة بتوجيه وزير المالية تعليمات لزملائه الوزراء يطلب منهم تقديم مقترحاتهم عن النفقات العمومية اللازمة لوزاراتهم وبعد تجميع الأرقام الخاصة بالإيرادات العمومية والنفقات العمومية المقترحة من كل وزارة يراجع الوزير المسؤول المقترحات المقدمة العامة في ضوء اعتبارات مختلفة أهمها السياسة المتفق عليها أو المرسومة لنفقات الدولة بوجه عام، ثم تتم مراجعة الإيرادات العمومية وفقا للتقديرات المعدة في هذا الشأن.¹

وفقا للمادة 69 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، فإن وزير المالية يتولى الدور الرئيسي في تحضير الموازنة العمومية وذلك تحت اشراف الوزير الأول، حيث يمكن أن تمر عملية اعداد الموازنة العمومية للدولة بالمراحل الآتية:²

- التنسيق بين كل العناصر المعنية بالميزانية العمومية في الدولة ووضع الخطوط العريضة للخطة المالية والبحث في آليات تجسيدها ميدانيا من خلال وضع الأهداف المرجوة.
- تقوم السلطة التنفيذية بالتنسيق مع كل الأعضاء وتكليف كل وزراء القطاع بتحديد التقديرات الاحتياجيات قطاعه يقوم كل وزير بالتنسيق مع مسؤولي قطاعه من أجل تحديد الاحتياجيات اللازمة والضرورية لقطاعه.
- تقوم المديرية العامة للدراسات والتخطيط بوزارة المالية يجمع كل المعلومات والمعطيات حول كل الوزارات من أجل استعمالها كوسيلة لقياس المؤشرات الاقتصادية واستنتاج الخطوط العريضة المساعدة في بناء مشروع الميزانية.
- تقوم وزارة المالية بدراسة التقديرات الموجودة لديها وبعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف النفقات المحدد مسبقا تقوم بإعداد المشروع الأولي لقانون المالية الذي يكون محل دراسة على طاولة مجلس الوزراء للدولة من جهة وبالتركيز على الظروف الاقتصادية من جهة أخرى فمن غير الممكن أن تلبى احتياجيات كل الوزارات بشكل كامل ومنه يمكن لوزير المالية أن يرفض كل مطلب يمكن أن يخل بالتوازنات المالية للدولة ويحدث أزمة، وعند انتهاء المناقشات بين مجلس الوزراء يتم إعداد مشروع قانون المالية ليمر للبرلمان من أجل المصادقة عليه. بحيث تتم المناقشة بين مختلف الوزراء كل وزير على حسب قطاعه ووزير المالية، والذي يكون متمسكا بالخطة المالية.

¹ - علي زغود، المالية العامة، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص-ص 101-102.

² - سعيد خديجة، مرجع سبق ذكره، ص-ص 62-63. نقلا عن:

- خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط3، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2007، ص 303.

- وفقا للقانون العضوي -18-15 المتعلق بقوانين المالية، يجب أن يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر كحد أقصى من كل سنة.

1.1. عملية تقدير النفقات العمومية:

لا تثير تقدير النفقات العمومية مشاكل كبيرة، ولا يوجد طرق متعددة لتقدير النفقات العمومية، بل يتم التقدير عادة بسهولة، ويتم الاعتماد في تقدير النفقات العمومية على طريقة التقدير المباشر، ويتم التقدير بموجب هذه الطريقة وفقا للحاجة المستقبلية المعروفة من قبل العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة، ولا تسبب هذه الطريقة صعوبات فنية، ولا تتطلب سوى أن يكون القائمين على تقدير اعتمادات النفقات العمومية على خبرة بتلك الحاجات والمتطلبات. ومن المتعارف عليه أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوز الاعتمادات الواردة في الميزانية العمومية، وإذا ما كان هناك ضرورة لهذا التجاوز، فيجب على السلطة التنفيذية أن تحصل على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية.

2.1. عملية تقدير الإيرادات العمومية:

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

أ. التقدير الآلي 2-n:

بموجب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العمومية للسنة المالية المقبلة بالاعتماد على الإيرادات التي تحققت فعلا في السنة قبل الأخيرة والتي عرفت نتائجها من خلال مناقشتها حسابها الختامي.

ب. طريقة الزيادة السنوية:

لتلافي الانتقادات الموجهة الى الطريقة الآلية السابق ذكرها، تم ربط التقديرات بطريقة أكثر واقعية، وعليه تم البحث عن طريقة أخرى وكانت طريقته الزيادة النسبية السنوية، مفاد هذه الطريقة أنه يتم تقدير الإيرادات العمومية للسنة المقبلة وزيادتها بنسبة مئوية تقدر بمتوسط نسبة الزيادة التي حصلت في الإيرادات العمومية خلال سنوات سابقة ثلاثة أو خمسة أو سبع سنوات مثلا مراعية في ذلك توقعات ارتفاع الدخل القومي وازدياد النشاط الاقتصادي.

ج. طريقة التقدير المباشر:

نظرا لعيوب الطريقتين السابقتين، تم إيجاد طريقته حديثه في التقدير ألا وهي الطريقة المباشرة، يستعين المسؤولون عن اعداد الموازنة العمومية بجميع البيانات والمعلومات التي يستطيعون الحصول عليها من أجل تحديد الإيرادات العمومية المتوقعة للسنة المقبلة مستخدمين في ذلك أدوات التحليل الحديثة المختلفة لإعطاء فكرة واضحة

عن الفترة السابقة والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد والتنبؤ بطريقه دقيقة وموضوعيه بالمتغيرات المالية والاقتصادية المختلفة وذلك بحرية كبيرة مما يساعد على الوصول إلى تقديرات أقرب للواقع وأكثر دقه مقارنة بالطريقتين السابقتين.

2. مرحلة اعتماد الموازنة العمومية للدولة:

لا يعتبر مشروع الموازنة العمومية ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقاً للنظام السياسي لكل دولة. والسبب الرئيسي في ذلك، أن الموازنة العمومية تمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل القومي الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدول المحتلة على ضرورة اعتماد السلطة الممثلة للشعب، أي السلطة التشريعية لمشروع الموازنة حتى يصبح قابلاً للتنفيذ والسلطة المختصة باعتماد الموازنة هي المجلس التشريعي ويتم اعتماد الموازنة داخله بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة.

1.2 السلطة المختصة باعتماد الموازنة:

تقوم السلطة المختصة باعتماد وإجاز الموازنة وهي التشريعية فهذا الاعتماد شرط أساس لا غنى عنه لوضع الموازنة موضع التنفيذ وذلك طبقاً للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ". وقد تنشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة وإقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب وعلى مراقبة موارد الدولة عامة. ويمر اعتماد الموازنة داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل على النحو التالي:

أ. مرحلة المناقشة العامة:

حيث يعرض مشروع الموازنة العامة للمناقشة العامة في البرلمان وهذه المناقشة تنصب، غالباً، على كليات الموازنة العمومية وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

ب. مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة:

تضطلع به لجنة متخصصة متفرعة عن المجلس النيابي (لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية) ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج البرلمان. وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع الموازنة في جوانبها التفصيلية ثم ترفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس

ج. مرحلة المناقشة النهائية:

حيث يناقش المجلس مجتمعاً تقرير اللجنة، ثم يصير التصويت على الموازنة العمومية بأبوابها وفروعها وفقاً للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن. وبطبيعة الحال، تتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع الموازنة العمومية على اعتبارات متعددة منها توفر قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة. فضلاً عن توفر المعلومات المالية والاقتصادية لدى المجلس ووصولها إليه في الوقت المناسب.

2.2 أداة اعتماد الموازنة:

إذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العمومية، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية". و جدير بالملاحظة أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف في طبيعته للنقطة فاعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه عن اعتماده للحكومة بتحصيلها، ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم فحسب بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد بقانون الميزانية، بل يحق لها كذلك أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان بذلك. إذا كان الخطأ في تقدير الإيرادات لا يستوجب بوجه عام تدخل ما من المجلس النيابي للتوفيق بين الإيرادات المقدر والإيرادات الفعلية.

يختلف الوضع عن ذلك كلية في خصوص اعتماد البرلمان للنقطة العمومية. إذ أن هذا الاعتماد يعد إجازة وتخصيصاً لأوجه إنفاقها. بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيلاً بحيث يعتمد كل باب على حدة ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل نوع منها ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص باب آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان المذكور احتراماً لقاعدة تخصيص الاعتمادات. قد تدعو الحاجة الحكومة على طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الميزانية العمومية وذلك بعد الانتهاء من اعتماد تلك الأخيرة وأثناء تنفيذها. وقد يكون السبب في طلب الاعتماد الإضافي ما تبين للحكومة من عدم كفاية المبالغ المرصودة في الميزانية. وقد يكون السبب نشأة وجه جديد للإنفاق لم يرد في تقديرات الميزانية ويحتاج إلى نفقات لمواجهة، ويتعين ضرورة موافقة المجلس النيابي على هذه الاعتمادات الإضافية¹.

وفي مضمون المادة 146 من الدستور يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوم انطلاقاً من تاريخ إيداعه، بحيث أن المجلس الوطني الشعبي يصادق على المشروع في مدة أقصاها 47 يوم من تاريخ إيداعه، ثم يرسله بعد ذلك إلى مجلس الأمة الذي يصادق على مضمون المشروع في أجل 20 يوم، وفي حالة ما إذا كان هناك اختلاف بين الغرفتين تتدخل اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل فيه في أجل 08 أيام، وفي حالة عدم المصادقة على المشروع في أجل 75 يوم، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي. وتجدر الإشارة إلى أن المادة 77 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فقد اشترطت أن تتم المصادقة على إيرادات ونقطة الموازنة العمومية بشكل إجمالي².

3. مرحلة تنفيذ الموازنة العمومية للدولة:³

تبدأ مرحلة التنفيذ بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية وإمضاء رئيس الجمهورية على قانون المالية المتضمن الموازنة العمومية للدولة ونشره في الجريدة الرسمية، حيث تصبح الحكومة مخولة بالبدء بتنفيذ الموازنة

¹ - محرز محمد عباس، مرجع سبق ذكره، ص. ص 439-443.

² - سعيد خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 65.

³ - خليل دعاس، محاضرات في المالية العامة، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2021، ص. ص 100-104.

العمومية أي تحصيل الإيرادات العمومية انطلاقاً من التقديرات المعتمدة وكذلك صرف النفقات العمومية في الأوجه المقررة لها.

1.3. تنفيذ الإيرادات العمومية:

حيث تتولى السلطة المعنية تحصيل الضرائب والإيرادات المقررة ببذل كل الإمكانيات المتاحة في سبيل منع التهرب والغش الضريبيين مع الاقتصاد في تكاليف التحصيل. وكتتويج لعملية التنفيذ يحدث أن لا تتطابق الإيرادات المحصلة فعلاً مع الإيرادات المقدرة في الميزانية العمومية للسنة المعنية حيث نسجل، إما:

- نقصان الإيراد الفعلي عن الإيراد المتوقع: قد يحدث عدم تطابق في بعض بنود الإيرادات بما يؤثر على إجمالي الإيرادات، وهذا لا يعد مشكلة بحد ذاته إذ يعتبر من قبيل الأخطاء التي يمكن تعويضها، طالما أن الإيرادات لا تخصص في العادة لمصروفات بذاتها انطلاقاً من مبدأ عدم التخصيص، وفي حالة عدم كفاية الإيرادات لتنفيذ خطة الدولة ومشروعاتها تلجأ الحكومة إلى تغطية العجز عن طريق زيادة معدل الضريبة القائمة أو فرض ضرائب جديدة أو الاقتراض أو زيادة الإصدار النقدي.
- زيادة الإيراد الفعلي عن المتوقع قد تحدث أخطاء في تقدير الإيرادات ينتج عنها زيادة في الإيرادات الفعلية عن تلك التي تم تقديرها، وينتج عن ذلك تجاوز الإيرادات الفعلية للمصروفات مما يشكل فائضاً في الميزانية يدون في الحساب الختامي* للسنة المالية.

2.3. تنفيذ النفقات العمومية:

تمر عملية تنفيذ النفقة العمومية بأربعة (04) مراحل أساسية، تتمثل في:

أ. عقد النفقة أو الالتزام بالدفع:

تعد هذه المرحلة الخطوة الأولى في عمليات التنفيذ التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وهو في الحقيقة تأكيد للقيام بالعمل أو الامتناع عن القيام به. وتشترط هذه المرحلة العناصر الآتية:

- أن يكون العقد من طرف السلطة صاحبة الاختصاص: حيث تعود سلطة عقد النفقة إلى الموظف الإداري الذي يبرر المرفق العام وهو عادة الوزير في وزارته أو المدير في إدارته أو الوالي في ولايته ... إلخ.
- أن يتقيد العقد بالاعتماد المقترح في الميزانية: حيث يجب أن لا يتجاوز عقد النفقة المبلغ المخصص لها في الميزانية، ولا تعقد النفقة على اعتماد مخصص لنفقة أخرى.
- عدم تجاوز المبلغ المخصص للاعتمادات على الذي يقوم بعملية عقد النفقة أن يتقيد بالمبلغ المحدد لها في الميزانية.

* الحساب الختامي: عبارة عن وثيقة مالية نهائية يتم اعدادها في نهاية السنة المالية، من طرف الحكومة ممثلة عادةً في وزارة المالية، حيث تعرض هذه الوثيقة النتائج الفعلية للنفقات العمومية والإيرادات العمومية بالمقارنة مع ما كان مخططاً له في مشروع الموازنة لنفس السنة.

• عدم صرف الاعتماد لغير الوجه الذي خصص له فلا يمكن عقد النفقة لاستثمار عقاري اعتمادا على مخصصات رواتب الموظفين.

ب. تحديد مبلغ النفقة:

هي المرحلة التي تؤكد ترتب الدين قانوناً على الحكومة وتحديد مقداره بالأرقام كما تثبت أنه مستحق الأداء، ويتعين على الذي يطالب الحكومة بأداء دين له أن يثبت ذلك بوثائق خاصة. وفي هذا الإطار، لا بد من التأكد من توافر وجود العقد الخاص بالنفقة وتقديم أوراق الثبوتية لما سبق.

ج. الأمر بصرف النفقة:

هو أمر خطي كتابي يوجهه الأمر بالصرف* إلى المحاسب العمومي** لكي يدفع لشخص معين مبلغاً من الاعتمادات المحددة في الميزانية العمومية، ويرفق أمر الصرف بكل الأوراق الثبوتية التي تسمح للمحاسب بالتأكد من قانونية ومشروعية النفقة مع التقيد بالاعتمادات المفتوحة في الميزانية للغرض المقصود من صرف النفقة من أجله مع بيان وتوضيح الباب أو القسم والفصل والمادة والفقرة التي تعود إليها هذه النفقة. ويجري الصرف بصورة تلقائية وإذا تعذر ذلك فبناءً على طلب الدائن.

هـ. الصرف الفعلي للنفقة (المرحلة المحاسبية):

هي المرحلة التي يقوم بها المحاسب العمومي حيث يتسلم هذا الأخير حوالات الدفع المرفقة بالأوراق الثبوتية المرسلة من قبل الأمر بالصرف، ويقوم في هذا الإطار بمهمتين الأولى كمدقق أو دافع والثانية كأمين صندوق.

4. مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العمومية:

تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العمومية للدولة وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الموازنة. والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها السلطة التشريعية. وبناءً على ذلك، فإن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الموازنة هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة¹. (سيتم التطرق لجميع تفاصيل هذه المرحلة خلال المحور الخامس)

* - الأمر بالصرف: هو الشخص الذي يملك الصفة القانونية لإصدار أوامر الصرف وتنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات العمومية والنفقات العمومية باسم ولحساب الدولة أو الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بمعنى آخر، هو المسؤول عن إدارة الجانب المالي لمرفق عام أو جهة حكومية، من خلال إصدار الأوامر لتنفيذ الميزانية. كما نميز بين نوعين من الأمرين بالصرف، الأمر الرئيسي هو المسؤول عن الميزانية بشكل عام ويتخذ القرارات الرئيسية وهو أعلى سلطة لإدارة الميزانية ويكون ممثلاً عادة في الوزير أو الوالي... أما الثانوي فهو شخص يعمل بتفويض من الأمر بالصرف الرئيسي، ينفذ العمليات المالية في إطار صلاحيات محددة.

** - المحاسب العمومي: هو كل موظف أو عون معين من طرف وزير المالية، أسند له القيام بتحصيل الإيرادات العمومية ودفع النفقات العمومية، مع ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم المكلف بها.

¹ - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 387.

خامسا: قوانين المالية

1. تعريف قانون المالية:

تم الإشارة إلى تعريف قانون المالية وفقا للقانون 84-17 كالاتي: " إن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون مالية كما توزع وفق الاحكام التشريعية وهي شكل الميزانية العمومية للدولة".¹ في حين اشارت المادة 06 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى قانون المالية كالاتي: "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم".²

يمثل قانون المالية الوثيقة الأساسية لدراسة مالية الدولة العمومية لأي دولة من الدول، إذ أنها تشمل قواعد الإنفاق العام، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العمومية التي تمول بها هذا الإنفاق.³

2. خصائص ومكونات قانون المالية:

1.2. خصائص قانون المالية:

أ. الخصائص الدستورية والقانونية:

- السنوية: حيث يغطي قانون المالية مدة سنة واحدة، لا يتم تعديلها وتصحيحها إلا في حال وجود ظروف خاصة (قانون المالية التكميلي سابقا وقانون المالية التصحيحي في الفترة الحالية).
- الشمولية: يشمل قانون المالية جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة.
- التخصص البرامجي: يحدث يتم ربط كل النفقات المتواجدة بقانون المالية ببرنامج تنموي محدد لقطاع معين كالصحة والتعليم والبنى التحتية وغيرها.

ب. الخصائص الرقابية:

يخضع قانون المالية للرقابة عليه، حيث يمكن تعديل مواده قبل المصادقة عليه من طرف المجالس المنتخبة عن الشعب، كما يخض لعملية الرقابة بعد صدوره من طرف أعوان وهيئات مختلفة (سيتم التطرق لها لاحقا في المحور الخامس).

2.2. مكونات قانون المالية:⁴

يحتوي قانون المالية وفق القانون 84-17 على ما يلي:

¹ - القانون 84-17 المؤرخ في 07-07-1984 المتعلق بقوانين المالية.

² - القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الصادر في سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية، العدد 53.

³ - بن عيسى زايد، إعداد مشروع قانون المالية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022، ص 224. نقلا عن:

- Deruel D, Buisson j, **Finances publique, Budget et pouvoir financier**, Dolloz, 2001, p 10.

⁴ - سعدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص- ص 67-68.

- الأحكام المنظمة للعمليات المالية وهي مختلف النصوص التشريعية الموضوعة في حالة ما إذا حدثت تغيرات في النفقات والإيرادات العمومية.
- الجداول المتعلقة بالموازنة: وهي مقسمة على 03 جداول: الجدول "أ"، الجدول "ب"، الجدول "ج" وهي تتضمن ما يلي:
 - ✓ الجدول "أ": بحيث يضمن هذا الجدول المجموع النهائي للإيرادات العادية وغير العادية. الإيرادات العادية وهي تتكون من الإيرادات الجبائية (الرسوم الجمركية حقوق التسجيل، TVA، IRG، IBS) والإيرادات الأخرى (الدومين الهبات الإتاوة الغرامات، الإيرادات النظامية).
 - ✓ الإيرادات غير العادية: وهي تتكون من الجبائية البترولية، مختلف الضرائب والرسوم التي تحصلها الدولة من عملية تصدير المحروقات.
 - ✓ الجدول "ب": وهو يتكون من نفقات التسيير التي تصنف ضمن 04 أبواب: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات تخصيصات السلطات العمومية النفقات الخاصة بوسائل المصالح، التدخلات العمومية.
 - ✓ الجدول "ج": بحيث يتضمن نفقات التجهيز التي تكون على شكل رخص البرامج.
- أما القانون العضوي -18-15 فقد بين محتوى قانون المالية في مضمون المادة 73، بحيث يتضمن مشروع قانون المالية أربعة أجزاء متباينة:
 - الجزء الأول يحتوي على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.
 - الجزء الثاني: ويحدد مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ اعتمادات الدفع ورخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص، سقف المكشوف المطبق على الحسابات الإدارية.
 - الجزء الثالث: يتكون من رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها، رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها، الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.
 - الجزء الرابع: وهو يحتوي على الجداول الآتية: الجدول "أ": يتعلق بالإيرادات، الجدول "ب": ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية، وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة، الجدول "ج": يبين قائمة الحسابات الخاصة للحزينة، الجدول "د": يبين التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية، الجدول "هـ": يبين قائمة الضرائب

الإخضاعات الأخرى، الجدول " و " : يتعلق بالرسوم شبه الجبائية، الجدول " ز " : يتعلق بالاقتطاعات الإلزامية غير الجبائية. الجدول " ح " : يبين تقديرات النفقات الجبائية.

3. أنواع قوانين المالية وكيفية التصويت والمصادقة عليها:

1.3. أنواع قوانين المالية:

1.1.3. حسب القانون 87-17¹:

أ- قانون المالية السنوي أو الأساسي:

هو قانون يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية والمصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأسمال. 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 العمومية للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقة (تسيير - تجهيز) والمبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.

ب - قانون المالية التكميلي:

هو قانون يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق لإيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة.

ج- قانون المالية المعدل:

هو تصريح بالمطابقة أي التنفيذ الحقيقي للموازنة حسب المصادقة الأولية والتي تم تعديلها في إطار الحالات الطارئة.

د - 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 عجز) ويعتبر أداة أساسية في تقدير بيانات الميزانيات المستقبلية.

2.1.3. حسب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

تشير المادة 04 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى وجود 03 قوانين للمالية:

أ. قانون المالية للسنة (تم الإشارة له سابقا).

ب. قوانين المالية التصحيحية:

¹ - عائشة بوشخي، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2000-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 01، 2011، ص 32.

حسب المادة 07 من القانون 18-15 فإن قانون المالية التصحيح يهدف إلى تعديل أو تتميم أحكام قانون المالية للسنة، خلال السنة الجارية.

ج. القانون المتضمن تسوية الميزانية:

حسب المادة 08 من القانون 18-15 فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة.

2.3. التصويت والمصادقة على قانون المالية (بالتركيز على قوانين 84-17 والقانون العضوي 18-15):

تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة. كما يقوم مجلس الأمة - لاحقا - بالمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور التي تنص على ما يلي "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه يناقش

مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية 3/4 أعضائه....

وتشير المادة 170 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على قانون المالية العامة بصورة إجمالية، والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية. كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على حينما نص في الفقرة السابعة من المادة 120 من الدستور على ما يلي: يصادق البرلمان على في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه طبقاً للقرارات السابقة.

بالنظر للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية نجد أنه تناول حالة تمكن البرلمان لاعتبارات معينة من المصادقة على قانون المالية قبل بداية السنة (أول جانفي)، حينما نص في مادته 69 إلى ما يلي: في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة عليه للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتمدة.¹

يشير القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بضرورة إيداع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر، كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية (المادة 71).

تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار اعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية (المادة 72). أما فيما

¹ - سارة لعراب، محاضرات في المالية العامة، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2022، ص. ص 103-106.

يتعلق بقوانين المالية التصحيحية فيتم وضعها خلال السنة، ويمكن أن تخضع لنفس أجزاء قانون المالية للسنة (المادة 74).

تشير مواد الفصل الثالث من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى موضوع التصويت على قانون المالية، حيث تكون النفقات مهما كانت طبيعتها بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة موضوع تصويت إجمالي. (المادة 77)

في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أول جانفي من السنة المعنية فإنه يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العمومية للدولة بصفة مؤقتة حسب عدة شروط. (المادة 78)

بخصوص تنفيذ قوانين المالية فإنه وبحسب المادة 79 يتم التوزيع المفصل للاعتمادات المالية المصوت عليها، بموجب مرسوم، فور صدور قانون المالية. ويتم هذا التوزيع حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب، وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة.

سادسا: تحليل رصيد الموازنة العمومية في الجزائر خلال الفترة (2021-2023)

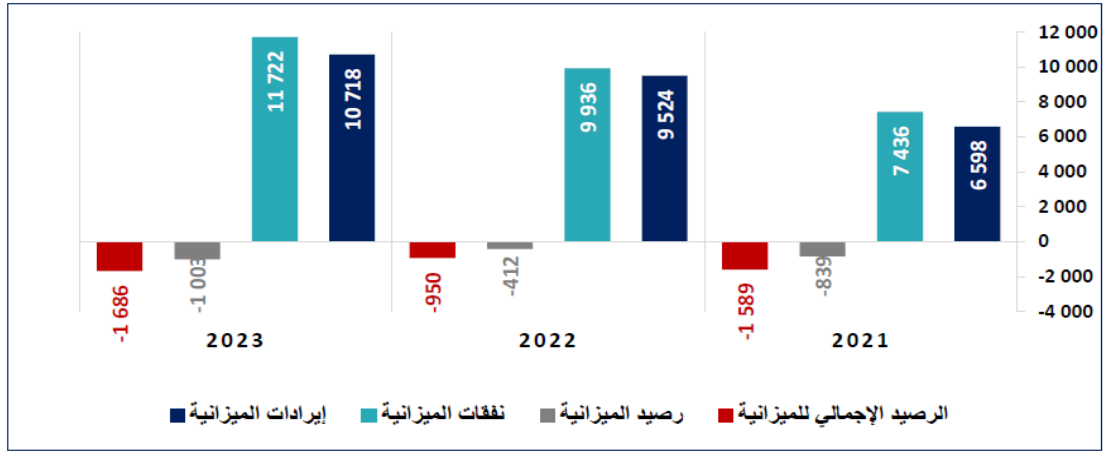
شهد رصيد الميزانية تدهورا كبيرا في سنة 2023، حيث انتقل من عجز قدره 411.51 مليار دينار، أي 1.28% إلى عجز قدره 1003.48 مليار دينار، أي 3.08% من إجمالي الناتج الداخلي في نهاية سنة 2023. ويعكس هذا التدهور في رصيد الميزانية اتساع عجز الميزانية بنسبة 143.85%.

يُفسر هذا التدهور الكبير في رصيد الميزانية بارتفاع نفقات الميزانية بشكل كبير والتي لم يتم تغطيتها بارتفاع الإيرادات. ونظرا لتدهور رصيد الحسابات الخاصة، الذي انتقل من فائض قدره 100.4 مليار دينار إلى عجز قدره 25.29 مليار دينار خلال الفترة المحللة وارتفاع التدخل من قبل الخزينة بنسبة 2.94% في نهاية سنة 2023، فقد وصلت نسبة العجز في الرصيد الإجمالي للخزينة إلى ما يمثل 5.17% من إجمالي الناتج الداخلي مقابل 949.56 مليار دينار أي 2.96% من إجمالي الناتج الداخلي في سنة 2022، أي بزيادة العجز بنسبة 77.56%.

في حال عدم احتساب أرباح بنك الجزائر، فإن العجز المالي للدولة كان ليبليغ 403.48 مليار دينار في نهاية سنة 2023، أي ما يعادل 4.31% من إجمالي الناتج الداخلي. بالمثل، فإن الرصيد الإجمالي للخزينة قد يبلغ عجزا نسبته 6.40% من إجمالي الناتج الداخلي سنة 2023.¹

¹ - بنك الجزائر، التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر لسنة 2023، ص 102.

الشكل رقم 05: المؤشرات الرئيسية للمالية العمومية بين 2021 و2023 بمليارات الدينار



المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر لسنة 2023، ص 103.

تجدر الإشارة إلى أن العجز في الرصيد الإجمالي للخزينة سنة 2023 تم تمويله، إلى حد كبير، من الأصول المتاحة في قناة الخزينة، وإلى حد أقل، من خلال شراء البنوك التجارية للأوراق المالية الصادرة عن الخزينة. ارتفع الادخار العمومي على الرغم من تدهور رصيد الميزانية، حيث سجلت أصول الخزينة في بنك الجزائر رصيـداً إجماليًا مديـنًا قدره 2917.94 مليار دينار في نهاية ديسمبر 2023، مقابل رصيـد بلغ 2224.59 مليار دينار نهاية ديسمبر 2022. وضمن أصول الخزينة، سجل الحساب الذي يضم صندوق ضبط الإيرادات (Fonds de régulation des recettes)* رصيـداً قدره 2268.29 مليار دينار بنهاية سنة 2023 مقابل 1162.89 مليار دينار في نهاية ديسمبر سنة 2022.

* - صندوق ضبط الإيرادات (FRR): هو صندوق ينتمي إلى حسابات التخصيص الخاص للخزينة، قامت الدولة الجزائرية بإنشائه بهدف تمويل عجز الموازنة العمومية في حال انخفاض الإيرادات الناتجة عن الجباية البترولية، حيث يتم تمويله من الفائض الناتج عن الفرق بين الجباية البترولية والجباية الفعلية، وكذلك تسبيقات بنك الجزائر.

خلاصة:

يقدم هذا المحور تحليلاً متعدد المستويات للموازنة العمومية للدولة كأداة مالية فائقة الأهمية. فقد تم التوصل من خلال هذا المحور أن الموازنة العمومية بوصفها عقدًا اجتماعيًا واقتصاديًا تتجاوز كونها وثيقة محاسبية إلى أداة للتخطيط الاستراتيجي والرقابة المالية على أداء حكومة الدولة. كما يبين تحليل القواعد الكبرى واستثناءاتها التوتر الجوهرية بين المرونة والانضباط المالي، بينما كشفت دورة الموازنة عن التفاعل الحيوي بين الأجهزة التنفيذية والتشريعية. وفي السياق الجزائري خلال الفترة (2021-2023) أظهر تحليل رصيد الموازنة العمومية تحديات هيكلية تتطلب إصلاحات جريئة في إدارة الإيرادات وترشيد النفقات.

المحور الخامس: الرقابة على الموازنة/الميزانية العمومية

تمهيد:

تشكل الرقابة المالية على الموازنة العمومية حجر الزاوية في ضمان سلامة المالية العمومية وترشيد الإنفاق الحكومي وتحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة. فهي ليست مجرد إجراء روتيني، بل هي نظام حوكمة متكامل يهدف إلى التأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للموازنة لما هو مُقر ومُعتمد، مع كفاءة وفعالية في استخدام الموارد العمومية المحدودة. يناقش هذا المحور الأبعاد الأساسية لعملية الرقابة، بداية من تحديد مفهومها وأهدافها الاستراتيجية في تعزيز الشفافية والمساءلة والانضباط المالي. ثم ينتقل إلى تحليل العناصر الحاسمة التي تضمن فعالية هذه الرقابة ونجاحها، وأخيراً، يستعرض المحور التصنيفات المتعددة لأشكال الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة، سواء من حيث توقيتها الزمني (سابقة، مرافقة، لاحقة)، أو الجهات المنفذة لها (داخلية، خارجية، تشريعية، قضائية)، أو طبيعتها ونوعية أدواتها. ويهدف هذا التحليل الشامل إلى تقديم إطار منهجي لفهم آليات الرقابة كضمانة أساسية لتحقيق العدالة المالية والنزاهة في إدارة أموال المجتمع. وقد تم تناول هذا المحور من خلال العناصر الآتية:

أولاً: تعريف الرقابة على الموازنة العمومية وأهدافها

ثانياً: عناصر نجاح الرقابة على الموازنة العمومية

ثالثاً: أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العمومية

أولاً: تعريف الرقابة على الموازنة العمومية وأهدافها

1. تعريف الرقابة على الموازنة العمومية للدولة:

يقصد بالرقابة على تنفيذ الموازنة العمومية التأكد من أن الموازنة قد تم تنفيذها وفق مضمون الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية، والتحقق من أن النفقات العمومية وتحصيل الإيرادات العمومية قد حصل وفق الأهداف المحددة في الموازنة العمومية¹.

كما تعرف على أنها عملية يقصد منها التأكد من أن الخطة (السنوية للدولة - الموازنة العمومية) قد تم تنفيذها، حسبما هو مقرر لها، وتتضمن قياس النتائج، ومقارنتها بالأهداف، وتحديد الفروقات (الانحرافات) وتحليل أسبابها، ووضع الحلول المناسبة لها². وقد عرف المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية بأنها: "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العمومية، ورفع كفاية استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة³.

2. أهداف عملية الرقابة على الموازنة العمومية:

إن الهدف الأساسي لكل رقابة هو حماية المصلحة العامة والرقابة المالية كنوع من انواع الرقابة تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي على حسب يحدد في الموازنة العمومية من دون إسراف أو تبذير أو تقدير أو إخلال، حفاظاً على حسن الإدارة الحكومية مالياً وحفاظاً على الأموال العامة وكما أصاب التطور مفهوم الرقابة، فهو كذلك أصاب أهدافها. وتتحدد أهداف الرقابة المالية بما يلي⁴:

- التحقق من ان جميع الإيرادات العمومية في الدولة قد حُصِّلت وأُدخلت في ذمتها وفقاً للقوانين واللوائح والأنظمة السارية.
- التحقق من ان جميع النفقات العمومية قد تمت وفقاً لما هو مقرر لها، ومن حسن استخدامها الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها.
- مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المالية، والتأكد من مدى ملاءمتها للتطورات التي تحدث، وتحليلها، واقتراح إجراء التعديلات التي تساعد على تحقيق أهداف الرقابة المالية.
- الكشف عن أي أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحدث من الأجهزة الحكومية وتحليلها ودراسة أسبابها وتوجيه تلك الأجهزة إلى الحلول المناسبة لعلاجها وتصحيحها وتجنب تكرارها.

¹ - عثمان مداحي، دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العام، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 16، العدد 24، 2020، ص 107.

² - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 148.

³ - صباح صابر محمد خوشناو، مرجع سبق ذكره، ص 486.

⁴ - المرجع نفسه، ص 487.

- العمل على ترشيد النفقات العمومية ، وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين إجراءات الأعمال المالية وتطويرها، بما يساعد الأجهزة الحكومية على القيام بدورها، واقتراح الإجراءات والوسائل الكفيلة برفع كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية، وتحسين مستوى تقديم الخدمات العامة.
- زيادة قدرة الأجهزة الحكومية وفعاليتها على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد.
- التأكد من ان القيود والسجلات والبيانات والتقارير المالية ممسوكة ومعدة بالطريقة الصحيحة التي تحددتها اللوائح والأنظمة التي تحكم ذلك.
- ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية بحسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة.
- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من ان التنفيذ وفقاً للسياسات الموضوعية.
- التنبؤ بالأخطاء والانحرافات قبل وقوعها، وتحديد المسؤول عنها.

ثانياً: عناصر نجاح الرقابة على الموازنة العمومية

لنجاح الرقابة المالية فإنه يتعين توفر عدة عناصر منها:¹

1. دقة تقديرات الموازنة العمومية:

بمعنى أن تتسم تقديرات النفقات والإيرادات العمومية بالدقة والواقعية. فإن هبوط مستوى التقديرات عن الواقع الفعلي، أو المبالغة فيها، من شأنه أن يجعل توازن الميزانية غير حقيقي، ومن ثم يؤدي الى اتخاذ قرارات خاطئة نظراً لصورية النتائج، وعدم دقة التقديرات.

2. تحديد أهداف الرقابة بما يتفق طبيعة العمل والأنشطة محل المراقبة

3. سلامة نظم الضبط الداخلي:

دقة تطبيق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية. والمقصود بنظم الضبط الداخلي، هي القواعد التي بمقتضى تطبيقها يصعب ارتكاب أي خطأ، أو تزوير، يؤدي إلى تعرض المال العام لسوء استخدام، أو اختلاس، كما أن تطبيق هذه النظم يؤدي تلقائياً إلى اكتشاف الخطأ أو لتزوير أو الاختلاس، إذا حدث، ويؤدي إلى تحديد المسؤولية عن كل خطأ أو سهو أو تلاعب.

4. وضع وسائل للمراقبة الجدية:

ذلك بوضع حد أعلى للمبالغ التي يمكن الاحتفاظ بها في الخزنة لدى الصراف، أو وضع حدود عليا للمبالغ التي يمكن اعتماد صرفها بمعرفة كل مسئول، أو العقود التي يمكن إبرامها. وكذلك وضع حدود عليا لمدة بقاء

¹ - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص-ص 149-150.

المال العام، حتى لا تكون ضخامة المبلغ وطول الوقت، سببا في إغراء القائمين، بالعمليات المالية أو من لديه هذا المال، على سوء الاستخدام، أو الاختلاس.

5. وجود أنظمة ولوائح وتعليمات:

حيث توضح مسار العمليات المالية وكيفية أدائها، ومسئولية القائمين بها، وينبغي أن تتسم هذه اللوائح بالدقة والمرونة، مع العمل على تطويرها باستمرار.

6. دراسة وتحليل الانحراف بقصد الوصول إلى المسئول:

حتى يمكن الحكم على الكفاية في تنفيذ، وإبداء التوصيات اللازمة لعلاج أسباب الانحراف، بهدف منع تكراره مستقبلاً.

7. حسن اختيار القائمين بالأعمال المالية والرقابية:

مع تصميم البرامج التدريبية لزيادة كفاءتهم، ورفع مستوى أدائهم، وإحاطتهم بكل ما هو جديد، في مجال أعمالهم.

ثالثا: أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العمومية

1. الرقابة المالية حسب التوقيت الزمني (الرقابة السابقة، الرقابة أثناء التنفيذ والرقابة اللاحقة):

يمكن أن ننظر للرقابة من زاوية الوقت المختار لممارستها فنجدها تنقسم إلى:

أ. الرقابة السابقة (المانعة أو الوقائية):¹

تتمثل هذه الرقابة في إجراء عمليات الرقابة والتدقيق قبل الصرف الفعلي للنفقة، وبالتالي عدم القيام بأي نوع من أنواع الإنفاق إلا بعد الحصول على إذن من الجهة المختصة بالرقابة على الإنفاق، تتم الرقابة السابقة على جانب النفقات دون جانب الإيرادات في الميزانية العمومية. تتمتع الرقابة السابقة بمزايا عدة نذكر منها:

- يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم المشروعية، الأمر الذي يدعم سلطة القانون كما أنها تحقق وفرا من النفقات العامة وتحول دون الإسراف مادامت ترفض النفقات غير المشروعة، خاصة أن بعض الجهات تلجأ إلى إنفاق كل اعتماداتها في نهاية السنة دون حاجة ملحة إلى ذلك.
- تتصف الرقابة السابقة بالسرعة والفورية لأنها تقوم على التصرف الإداري قبل إصداره، وتعتبر السرعة الفورية من صفات الرقابة الناجحة المؤثرة التي تتماشى مع الحياة المعاصرة ومتطلباتها.
- تخفف الرقابة السابقة المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة جراء إبرام التصرفات المالية، يحدث هذا التخفيف مهما كان قرار هيئة الرقابة، فإذا كان بالموافقة يتخذ من موافقتها سندا لهم في أي مناقشة لتصرفهم في المستقبل، وإن كان بالرفض تكون قد تخلصت من شبهة الخطأ.

¹ - عبد الكريم تقار، محاضرات في المالية العامة، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2021، ص 121.

بينما تتمثل عيوب الرقابة السابقة في:

- يترتب على الرقابة السابقة تأخر تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقوم بالرقابة.
- يصعب مع هذا النوع من الرقابة مراقبة العمليات المالية بمجموعها، إذ تتم مراجعتها كأجزاء متفرقة مما يصعب التأكد من مدى تنفيذ الميزانية مع أهدافها المسطرة.

ويمكن توضيح الأطراف المتدخلة في عملية الرقابة السابقة على الموازنة العمومية من خلال الجدول الآتي:

الجدول رقم 06: الأطراف المتدخلة في عملية الرقابة السابقة على الموازنة العمومية

جهة الرقابة	العمليات التي يقوم بها
الأمر بالصرف	<ul style="list-style-type: none"> - اثبات حقوق كل الأجهزة المتعلقة بالإدارة وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي. - يصفي الإيراد بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الإدارة ويصدر أوامر التحصيل لضمان استيفاء الإيرادات. - الالتزام بالنفقة وتصفيتها. - إصدار أوامر الدفع وإرسالها للمحاسب العمومي مرفقة بالوثائق الثبوتية المتعلقة بتسوية النفقة. - تنفيذ الموازنة العمومية في شقها الإداري.
المحاسب العمومي	<ul style="list-style-type: none"> - تنفيذ الموازنة العمومية في شقها المحاسبي. - التأكد من مدى شرعية الأمر بالصرف. - الرقابة على النفقات العمومية. - 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. - إجراء تدقيق لسندات الدفع والموارد التي أرسلها لهم الأمرون بالصرف.
المراقب المالي*	<ul style="list-style-type: none"> - التأشير على مشروع الالتزام الذي يحرره الأمر بالصرف من خلال التحقق من: <ul style="list-style-type: none"> • صفة الأمر بالصرف. • مطابقة تامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

*- المراقب المالي: هو عون معين من طرف وزير المالية، يمارس وظيفة المراقبة على النفقات العمومية المسبقة.

<ul style="list-style-type: none"> • توفر الاعتمادات والمناصب المالية، والتخصيص القانوني للنفقة. • مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة. • وجود التأشيرات والآراء التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض. <p>- رفض منح التأشيرة: يرفض المراقب المالي الالتزام بالنفقة في حالة عدم توفر الشروط السابقة الذكر مع تعليل الرفض في مدة لا تفوق 20 يوم. فيكون الرفض المؤقت من المراقب المالي على النحو التالي:</p> <ul style="list-style-type: none"> • عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة المطلوبة قانونيا. • نسيان أحد البيانات الهامة المرفقة للالتزام. <p>أما حالات الرفض النهائي فتكون من خلال الحالات الآتية:</p> <ul style="list-style-type: none"> • عدم تطابق الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها. • عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية. • عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت. 	
<p>- المصادقة على مشروع الموازنة العمومية، حيث يتم ذلك استنادا للعناصر الآتية:</p> <ul style="list-style-type: none"> • مراقبة تنفيذ الموازنة العمومية عن طريق اللجان المالية، حيث يتمتعون بصلاحيات الحصول على المعلومات والوثائق المتعلقة بالمسائل المالية والإدارية. • مراقبة وفحص الاعتمادات الوزارية ومناقشتها. • استخدام الأدوات المتعلقة بالسؤال البرلماني، الاستجواب البرلماني، التحقيق البرلماني وذلك عند التنفيذ الدقيق لبنود الموازنة. 	البرلمان

المصدر: من اعداد الباحث اعتمادا على المراجع الآتية:

- أحمد حنيش، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العمومي دراسة حالة الجزائر (2000-2014)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2016، ص. ص 130-142.
- نصيرة زروقي، فعالية المعايير الحديثة للرقابة المالية في تحسين أداء الموازنة العامة للدولة في ظل العصرنة-دراسة حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة يحيى فارس، المدية، الجزائر، 2021، ص. ص 153-156.

ب. الرقابة أثناء التنفيذ:

تمثل الرقابة أثناء التنفيذ أعمال المتابعة التي تُنفذها الجهات المختصة بالتزامن مع ممارسة الدولة لأنشطتها المالية سواءً في مجال النفقات أو تحصيل الإيرادات الواردة بالموازنة العمومية. وتُمارس هذه الرقابة بشكلٍ أساسي من قِبَل الهيئات الرقابية التابعة للسلطة التشريعية.

ج. الرقابة اللاحقة على التنفيذ:

تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات وإعداد الحسابات الختامية للدولة، فهي بذلك لا تقتصر على النفقات العمومية فقط بل تمتد لتشمل الإيرادات العمومية كذلك. حيث تتخذ هذه الرقابة أشكالاً متعددة، فقد تقتصر على المواجهة المحاسبية لجميع العمليات المالية، وذلك لكشف المخالفات والتجاوزات الواقعة، وقد تمتد إلى البحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة. ويتولى هذه الرقابة جهاز يتمتع بالاستقلال التام عن السلطة التنفيذية، وتمنح له جميع السلطات والضمانات ليقوم بعمله على أحسن وجه¹.

- **رقابة المفتشية العامة للمالية:** هي هيئة رقابية عليا تابعة لوزارة المالية في الجزائر، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تعمل على مراقبة وسلامة تنفيذ الميزانية العمومية وضمان التزام الإدارات العمومية بالقوانين المالية والمحاسبية. ومن أهم مهامها في إطار الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية الآتي:

✓ التحقق من مطابقة نفقات وإيرادات الدولة مع قانون المالية السنوي.
✓ الرقابة على صحة العمليات المالية وتدقيق المستندات المالية (فواتير، عقود، وأمر دفع) لضمان صحة الإجراءات المحاسبية ودقة التسجيلات المالية.

✓ الرقابة على توافق النفقات مع الاعتمادات المخصصة في الميزانية.
✓ التأكد من حفظ الممتلكات العمومية (أراضي، مباني، معدات) وتسجيلها في السجلات المالية.
✓ كشف حالات الهدر أو الاستخدام غير المشروع للموارد المخصصة في الميزانية العمومية.
✓ تقييم فعالية التنفيذ من خلال تحليل مدى تحقيق البرامج الممولة من الميزانية لأهدافها بكفاءة.

- **رقابة مجلس المحاسبة:** يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة القضائية العليا المكلفة بمساعدة البرلمان والحكومة في الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العمومية والميزانيات المختلفة للهيئات العمومية. وعلى الرغم من كونه هيئة قضائية إدارية إلا أن تابع لوزارة المالية، ويقوم بمهمتين رئيسيتين هما: الصلاحيات القضائية ورقابة الموازنة العمومية وتسييرها، إذ يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المالية، كما يتحقق من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

يلتزم كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بإيداع حسابات تسييره للسنة المالية لدى مجلس المحاسبة لتمحيصها وتدقيقها ومراجعتها، ويمكن للمجلس إجراء مختلف التحقيقات والتحريات حول الهيئات الخاضعة لرقابته.

¹ - أحمد بيرش، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة وتحديات السياسة المالية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2019، ص 44.

يقدم المجلس تقريراً سنوياً لرئيس الجمهورية يتضمن نتائج أعماله وملاحظات حول سير الأصول المالية في الهيئات التي يشرف على رقابتها، ويعتبر المجلس أيضاً هيئة استشارية لرئيس الجمهورية¹.

- رقابة فرق البحث (فرق الجرائم الاقتصادية): بحيث يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة، ويتم إنشاء لجان التحقيق بتصويت 20 نائب على اقتراح لائحة يتم إيداعها على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبعد إبداء رأي الحكومة في ذلك يتم تحديد اقتراح اللائحة بالتدقيق في الوثائق التي يستوجب التحقيق في المؤسسات محل الرقابة.

2. الرقابة المالية حسب الأجهزة:

1.2. الرقابة الداخلية (الإدارية أو الذاتية):

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها، أو على بعضها بعضاً، ويتولى هذه الرقابة الوزراء، ومدراء المصالح، (ومن يقوم مقامهم، في كل وزارة أو مصلحة حكومية) فيمارسون الرقابة على مرؤوسيه، ولا سيما على الموظفين الذين يقومون بأعمال جباية الإيرادات العمومية، وصرف النفقات العمومية، ولأجل ضمان حسن تنفيذ الموازنة العمومية، فإن الوزير والمسؤولين التابعين له يعتبرون مسئولين عن تنفيذ الموازنة العمومية ضمن الصلاحيات المفوضة لهم.

2.2. الرقابة السياسية:

هي الرقابة التي تمارسها الأجهزة المنوط بها إصدار التشريعات والأنظمة، كالمجالس التشريعية، وتقوم هذه الأجهزة باعتماد الموازنة العمومية، إذ تناقش الموازنة فيها، قبل البدء بتنفيذها (تعتبر هذه المناقشة رقابة سياسية سابقة)، كما تمارس هذه الأجهزة، رقابة أثناء تنفيذ الموازنة العمومية، ورقابة لاحقة بعد التنفيذ، أما الرقابة التي تمارس أثناء تنفيذ الموازنة العمومية، فتكون بمناقشة كيفية تنفيذها من قبل الجهات الحكومية. أما الرقابة السياسية اللاحقة بعد التنفيذ، فتمارس عند مناقشة الحساب الختامي².

3.2. الرقابة الخارجية:

يمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية بأنها نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها، والتأكد من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها. وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الخارجية طالما لم تمارس من داخل المنظمات العامة أو بواسطة منظمات عامة في السلطة التنفيذية³.

1 - سعيدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 74.

2 - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص. ص 156-158.

3 - أحمد حنيش، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العمومي دراسة حالة الجزائر (2000-2014)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2016، ص 126.

3. الرقابة المالية حسب نوعية الرقابة (من حيث موضوعها):

1.3. الرقابة المشروعية:

يتم بموجب هذه الرقابة مطابقة الصرف الذي له أثر مالي للقانون بمفهومه العام والواسع، وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه، ولذلك يمكن القول إنه إذا كانت الرقابة تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف أو موقف ما والقاعدة الموضوعية مسبقاً فهي رقابة مهتمة بنواحي المشروعية.

2.3. الرقابة المحاسبية:

يقصد بها مراجعة وتدقيق الدفاتر المحاسبية والمستندات والتعرف على مدى مطابقتها للاعتمادات المحددة في الموازنة العمومية والتأكد من سلامة الإجراءات المتبعة، وأن جميع التجاوزات قد تمت بعد الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة، وأن الإيرادات العمومية التي فرضها القانون قد تم تحصيلها، وأن الأموال المحصلة قد أودعت بخزانة الدولة. ويكون لمجلس المحاسبة في سبيل تأدية مهمته أن يفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها، وأي مستند أو سجل أو أوراق أخرى يرى لزومها للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، كما يحق له معاينة وتفتيش الأعمال للتأكد من أن المصروفات صرفت في الوجه المقرر له من جهة، ولتقييم نتائجها من جهة أخرى.¹

3.3. الرقابة الاقتصادية (التقييمية):

الرقابة الاقتصادية هي الرقابة التي لا تكتفي بمراجعة الجانب المحاسبي، ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال، والمشاريع، والبرامج، ومعرفة تكلفتها، وما قد صاحب التنفيذ من إسراف، والتأكد من الجهات القائمة بالتنفيذ، ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل، وأنه يتم في المواعيد المحددة، ويحقق النتائج المستهدفة، وبيان أثر التنفيذ على النشاط الاقتصادي. وتعتبر الرقابة الاقتصادية من الأساليب الحديثة، وقد ظهرت هذه الرقابة نتيجة لازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وازدياد حجم المشاريع العامة، وكبر حجم الموازنة العمومية، وقد أدى ذلك إلى إعادة النظر في الرقابة المحاسبية، واعتبارها غير كافية ولا تلبى الحاجة، ولا سيما حاجة المشاريع العامة. ويجدر التنويه إلى أن تطبيق الرقابة الاقتصادية يتطلب تطوير أسلوب تبويب الموازنة العمومية، من الموازنة التقليدية، إلى موازنة البرامج حيث تترجم الأعمال والمشاريع الحكومية، إلى وحدات أداء محددة، توضع لها تكاليف نمطية وتبين الرقابة الاقتصادية، مدى كفاءة أجهزة الاقتصاد العام في أدائها لمهامها، وذلك بمقارنة التكاليف النمطية (لوحدة الأداء)، مع التكاليف الفعلية لها، وتحليل الفروقات بينها، وتقييم النتائج النهائية.²

¹ -- أحمد حنيش، مرجع سبق ذكره، ص- ص 128-129.

² - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 160.

خلاصة:

يتضح من تحليل محتويات هذا المحور أن الرقابة على الموازنة العمومية ليست نشاطاً ثانوياً، بل هي ركن أساسي لا غنى عنه في هندسة الحوكمة المالية الرشيدة. فمن خلال التحديد الدقيق لمفهومها وأهدافها السامية المتمثلة في حماية المال العام وضمان كفاءة الأداء والمساءلة، تبرز مكانتها كأداة حيوية لتقييم أداء الدولة. وقد أكد استعراض عناصر نجاح الرقابة السبعة على الطبيعة المتكاملة والمتشابكة لهذا النظام؛ حيث لا تكفي دقة التقديرات أو وجود اللوائح وحدها، بل يجب أن تترافق مع منهجية رقابية واضحة المعالم، ونظم ضبط داخلية فعالة، وآليات مراقبة جادة، وقدرة تحليلية فائقة لتشخيص الانحرافات وتحديد المسؤوليات، كما يقدم تصنيف أنواع الرقابة المالية (حسب التوقيت، والجهة، والنوعية) خارطة طريق منهجية لفهم الأدوار التكاملية والمترابطة لمختلف الأجهزة الرقابية على عمل موازنة الدولة، حيث أن تعزيز فعالية هذا النظام الرقابي المتكامل يُعد شرطاً لا محيد عنه لتحقيق الاستدامة المالية، وتعزيز الشفافية.

المحور السادس:

سياسات الموازنة العمومية

تمهيد:

تشكل سياسات الموازنة العمومية أحد مرتكزات هندسة السياسة المالية للدولة، وتمثل الإطار التشغيلي الذي تترجم من خلاله الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الكبرى إلى برامج إنفاق وإيرادات عمومية ملموسة. ينصب اهتمام هذا المحور على تحليل الآليات والأدوات التي تتعامل بها الحكومات مع أحد التحديات المركزية في المالية العمومية، ألا وهو عجز الموازنة، وتداعياتها، والاستراتيجيات المتبعة لإدارتها وتمويلها، جنباً إلى جنب مع تحليل السياسات المرتبطة بهيكل الإنفاق العمومي والإيرادات الضريبية. لا يقتصر تحليل هذا المحور على إدارة العجز، بل يمتد ليشمل سياسة النفقات العمومية من حيث تعريفها وأدواتها وغاياتها في تحقيق الكفاءة والعدالة والنمو، وصولاً إلى السياسة الضريبية كأداة جوهرية في تعبئة الموارد وتمويل النفقات العمومية، مع التركيز على أسسها النظرية وأهدافها. وقد تم تناول هذا المحور من خلال العناصر الآتية:

أولاً: تعريف عجز الموازنة وأسبابه

ثانياً: أنواع عجز الميزانية العمومية

ثالثاً: تغطية العجز في الميزانية

رابعاً: آثار العجز في الميزانية

خامساً: سياسة النفقات

سادساً: السياسة الضريبية

أولاً: تعريف عجز الميزانية وأسبابه

1. تعريف عجز الميزانية:

لقد تعددت المفاهيم التي أعطيت لعجز الموازنة العمومية منها أن عجز الموازنة العمومية ظاهرة اقتصادية شائعة تحدث بشكل عام على مستوى الدول المختلفة عندما يزيد الإنفاق الحكومي عن الإيرادات الموجودة وهو ناتج بالأساس عن سوء تخطيط أو تقدير الحكومة، كما يعرف أيضاً على أنه فائض النفقات النهائية على الإيرادات النهائية، أو هو عبارة عن رصيد موازني سالب بحيث تكون نفقات الدولة أعلى من إيراداتها. ويمكن القول ان العجز الموازنة هو الزيادة التي تحدث في الإنفاق الحكومي عن الإيرادات الحكومية بحيث تعجز الإيرادات العمومية المحصلة عن تغطية النفقات العمومية¹. ويمكن النظر إلى عجز الميزانية بمنظاريين هما²:

أ. المفهوم المالي الحسابي:

عجز الميزانية هو زيادة نفقاتها على إيراداتها، بشرط أن تدخل في الميزانية جميع إيرادات الدولة ونفقاتها المالية. ب. المفهوم الاقتصادي والاجتماعي:

يتمثل عجز الميزانية بالآثار السلبية التي تنجم عن السياسة المالية المتبعة وعن المنهج المتبع في اعداد الميزانية وتنفيذها، هذا عندما تكون النتائج المتحققة من وراء الميزانية والسياسة المالية سلبية أكثر منها إيجابية. وفيما بين «العجزين» يمكن أن تكون العلاقة طردية أو تكون عكسية، فليس عجز الميزانية المالي المحاسبي بالضرورة متلازماً مع الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية، وقد يترافق على العكس، بتحقيق آثار إيجابية، والعكس صحيح أيضاً، فقد لا يكون فائض الميزانية المالي المحاسبي مؤشراً إيجابياً بالضرورة من حيث آثاره الاقتصادية والاجتماعية، فالأهم من الرصيد الايجابي أو السلبي هو الكيفية والوسائل التي يتحقق بها والتي تحكم التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تتحقق معه، وبهذا المنظور فإننا نخالف الموقف التقليدي المبسط الأحادي الاتجاه السائد هذه الأيام.

2. أسباب عجز الميزانية:

هناك العديد من العوامل التي تؤدي للوقوع في عجز الموازنة منها ما هو متعلق بزيادة النفقات العمومية (تم التفصيل فيها خلال المحور الثاني) ومنها ما هو متعلق بتراجع الإيرادات. ويمكن تلخيص أهم أسباب عجز الموازنة العمومية في العناصر الآتية:³

¹ - منال جابر مرسي محمد، العلاقة التبادلية بين عجز الموازنة العامة المصرية ومعدل التضخم، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المجلد 51، العدد 02، 2021، ص 368.

² - صبرينة كردودي وآخرون، أساليب تمويل عجز الميزانية العامة والآثار المترتبة عنها، مجلة نور للدراسات الاقتصادية، المجلد 04، العدد 07، 2018، ص-ص 191-192.

³ - منال جابر مرسي محمد، مرجع سبق ذكره، ص 369.

أ. زيادة النفقات العمومية:

بعد ظهور الدولة المتدخلة أصبحت الدولة تتدخل في كل النواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فزيادة النشاط الاقتصادي للدولة تتزايد معه النفقات العمومية. ومن أهم العوامل الاقتصادية التي تؤدي إلي زيادة معدل الإنفاق العمومي ما يلي:

- ✓ نمو النفقات العمومية بسبب زيادة تكاليف الدين العام.
- ✓ زيادة الدعم السلعي والإنتاجي، وزيادة الإنفاق العمومية على الاستهلاك.
- ✓ زيادة نسبة النفقات الموجهة للخدمات الاجتماعية، تزايد معدلات العمالة الحكومية.
- ✓ زيادة الإنفاق العسكري.

ب. انخفاض معدل نمو الإيرادات العمومية:

ويمكن إبراز أهم العوامل المتعلقة بقصور الموارد العمومية للدولة فيما يلي:

- ✓ زيادة حالة التهرب الضريبي الناتج عن اتساع حجم الاقتصاد الموازي من جهة.
- ✓ وضعف الإدارة الضريبية من جهة أخرى.
- ✓ انخفاض حصيلة الضرائب نتيجة لانخفاض مستويات الدخل وانخفاض النمو الاقتصادي، كذلك لكثرة الإعفاءات والمزايا الضريبية.

ثانيا: أنواع عجز الميزانية العمومية

1. أهم التصنيفات التي تخص أنواع عجز الموازنة العمومية:

لعجز الموازنة العمومية للدولة أشكال متعددة ومختلفة نذكر أهمها فيما يلي:¹

أ. العجز الجاري:

يعبر العجز الجاري عن صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد والذي يجب تمويله بالاقتراض، ويقاس هذا النوع من العجز بالفرق الإجمالي بين مجموع أنواع الإنفاق والإيرادات العامة لكل الهيئات الحكومية مطروحا منه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من السنوات السابقة.

ب. العجز الشامل:

هو عبارة عن التعريف التقليدي أو الرائج للعجز المالي، فالعجز المالي يقيس الفرق السالب بين إجمالي النفقات الحكومية متضمنة مدفوعات الفوائد وغير مشتملة على مدفوعات اهتلاك الديون الحكومية، وبين الإيرادات الحكومية متضمنة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، وغير مشتملة على الدخل من الاقتراض، فالعجز الشامل

¹ - لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر-تونس، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص-ص 115-116. نقلا عن:

- عبد الحميد عبد المطلب، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الوطني، مجموعة النيل العربية، 2003، ص 77.

يحاول توسيع مفهوم العجز ليشمل بالإضافة إلى الجهاز الحكومي جميع الكيانات الحكومية الأخرى كالهياآت المحلية والهياآت اللامركزية والمشاريع العامة للدولة، ومنه يصبح العجز مساويا للفرق بين مجموع إيرادات الحكومة والقطاع العام ومجموع نفقات الحكومة والقطاع العام، بحيث أن هذا العجز لا بد من تغطيته باقتراض جديد.

ج. العجز الأساسي (العجز بدون فوائد):

يستند هذا النوع من العجز على استبعاد الفوائد المستحقة على الديون، فهذه الفوائد هي نتيجة لعجز سابق وليست نتيجة للنشاط المالي الحالي للدولة فهذا النوع من العجز يقدم لنا صورة واضحة لنا عن السياسات الميزانية الحالية من خلال استبعاد الفوائد، ويهدف هذا المقياس إلى التعرف على مدى التحسن أو التدهور الذي حدث على المديونية الحكومية نتيجة للسياسات الميزانية الجارية، ويقدم أيضا تقييما على مدى القدرة على تحمل العجز الحكومي.

د. العجز التشغيلي (العجز المصحح للتضخم):

العجز التشغيلي هو ذلك العجز الذي يمثل متطلبات الاقتراض الحكومي والقطاع العام مخصصا منه الجزء الذي دفع من فوائد من أجل تصحيح التضخم، وذلك من خلال معامل التصحيح النقدي، ويحتوي سعر الفائدة المدفوع للدائنين جزء من النقود لتعويضهم عن الخسائر الناجمة نتيجة لارتفاع الأسعار، فمعظم الدول تعاني من معدلات التضخم، يشترط الدائنون ربط قيم ديونهم وفوائدها بالتغيرات في الأسعار، لأن التضخم يعمل على تخفيض القيم الحقيقية للديون القائمة، وغالبا ما لا تكون الفوائد التي تدفع في تغطية خسائر انخفاض القيمة الحقيقية للديون كافية.

هـ. العجز الهيكلي:

هو مقياس يحاول أن يمحى أثر العوامل الطارئة أو المؤقتة والتي تؤثر على الموازنة العمومية مثل تغيرات الأسعار وانحراف أسعار الفائدة في المدى الطويل، ويستبعد هذا المقياس مبيعات الأصول الحكومية، ويبين لنا هذا العجز عجز معدلات نمو الإيرادات الخاصة عن مسايرة معدلات نمو النفقات العمومية بشكل دائم وغير مفاجئ أو مؤقت، فهو عجز دائم يستبعد أثر العوامل المؤقتة أو العارضة والتي تكون مؤثرة على العجز المالي إضافة إلى التذبذبات في الدخل المحلي وأسعار الفائدة، وهناك من يستعمل مصطلح عجز الطوارئ من أجل الدلالة على العجز الهيكلي على اعتبار أن هذا المقياس ليس مقياسا هيكليا ولكنه مقياس يحاول إزالة أثر العوامل المؤقتة والتي تؤثر على الموازنة العمومية للدولة، مثل تلك الانحرافات التي تحدث في الدخل المحلي وأسعار الفائدة والأسعار، ومن جانب آخر فصفة الهيكلية لا بد لها من الاستمرار الزمني.

$$\text{العجز الهيكلي} = \text{العجز الشامل} - \text{العجز الظرفي}$$

2. تصنيفات أخرى لأنواع عجز الموازنة العمومية:¹

أ. العجز المفروض (الفعلي):

هو الذي تقع فيه ميزانية الدولة ويفرضها الواقع عليها كحدوث الأزمات والحروب، والكوارث الطبيعية.

ب. العجز المقصود:

هو ذلك العجز الذي تقصد الدولة الوقوع فيه لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

ثالثا: تغطية العجز في الميزانية

1. التمويل بالدين:²

هو عبارة عن استخدام أموال مقترضة (اقتراض حكومي) لتمويل العجز، حيث أن الذين يقرضون الأموال للحكومة لغرض تمويل العجز عادة ما يقومون بذلك بمحض إرادتهم مع التزام الحكومة برد المبالغ المقترضة مع الفائدة في تاريخ المحدد، وقد تكون هذه الديون داخلية أو خارجية.

أ. التمويل المحلي (البنك المركزي، البنك التجاري، القطاع الخاص):

عن طريق إصدار سندات حكومية وبيعها للقطاع الخاص، مقابل حصول الحكومة على السيولة التي تستخدمها في تغطية العجز، وهذا النوع من التمويل ليست له آثار تضخمية، وذلك لأن بيع هذه السندات يؤدي إلى تحويل جزء من الدخل لدى القطاع الخاص إلى الدولة مما يؤدي إلى انخفاض الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري للقطاع الخاص بقدر ما لمشتريات هذا القطاع من تلك السندات، حتى لو قامت الدولة بإنفاق قيمة هذه السندات فإن الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني لن يرتفع بل يقابلها انخفاض في الطلب الكلي من قبل القطاع الخاص مما يعني عدم حدوث ارتفاع في المستوى الأسعار وتوقف فعالية هذه الوسيلة على توافر الأسواق المالية المتطورة، و على تحقق أسعار فائدة مرتفعة تزيد على معدلات تضخم السائدة، بالإضافة إلى توفر ثقة القطاع الخاص والأفراد في هذه السندات الحكومية.

ب. التمويل الخارجي:

إن عدم كفاية المدخرات الوطنية وقلة مصادر التمويل المحلية، يجعل الدولة إلى الاقتراض الخارجي سواء من حكومات أجنبية أو المنظمات الدولية، وهذا النوع من التمويل للعجز يمكن أن يكون في شكل المنح أو القروض الميسرة أو التفضيلية، والاقتراض التجاري والدول التي اعتمدت على هذا النوع من الطرق نجم عنها كثير من الآثار السلبية كتصاعد حجم الدين الخارجي وتصاعد أعباء خدمته، بالإضافة إلى كلفة سياسية الدين الخارجي مجموعة الشروط المالية والنقدية التي تشترطها الدول أو المؤسسات المقدمة للقروض على الدول المقترضة.

¹ - سعيدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 75.

² - راضية دنان، عجز الموازنة العامة في الجزائر (أسباب وحلول)، مجلة الاقتصاد والاحصاء التطبيقي، المجلد 09، العدد 02، 2012، ص-154-155.

2. الإصدار النقدي:

إن عملية إصدار النقدي تمثل دينا على الاقتصاد القومي للآن وحدة النقد الجديدة هذه تعبر عن قوة شرائية، تفقد قيمتها إن لم تجد سلعا وخدمات يطرحها الإنتاج القومي، وبذلك وهي تمثل دينا ينبغي الوفاء به من خلال دعم القدرة الإنتاجية للمجتمع قبل التفكير في أمر تغذية الدورة النقدية فيه بأي إصدار نقدي جديد، وإلا تحقق الاتجاه العكسي، وهذا يعرض الاقتصاد لخطر التضخم. وتجدر الإشارة إلى أن الإفراط في الإصدار النقدي يؤدي إلى آثار اقتصادية واجتماعية أهمها:

- يضر ارتفاع الأسعار بأصحاب الدخل الثابتة وبالتالي انخفاض مستويات المعيشة.
- يؤدي التضخم إلى تأثير سلبي على نوعية الاستثمارات وارتفاع تكاليفها.
- يؤدي التضخم إلى عجز في الميزان التجاري وعليه فإن عملية الإصدار النقدي سلاحاً ذا حدين فإن الرغبة في الاستفادة منه تقتضى التمسك بالحذر بحيث يكون: الجهاز الإنتاجي يتمتع بدرجة عالية من المرونة، هناك فائض في عناصر الإنتاج وأن يتم الإصدار النقدي بهدف تمويل المشروعات الاستثمارية المنتجة. وفي حالة إن اضطرت الدولة لهذه الوسيلة فعليها أن تقوم بالإصدار النقدي على شكل دفعات بسيطة وفي فترات متباعدة بحيث يستطيع الاقتصاد الوطني امتصاصها ومقاومة الاضطرابات التي يحدثها.

3. التمويل بالضرائب:

تعتبر الضرائب من أهم الأدوات لعلاج تمويل عجز الموازنة العمومية، حيث يمكن استخدام عدة آليات في هذا الخصوص كزيادة معدلات الضرائب القائمة، توسيع القاعدة الضريبية، تحسين كفاءة التحصيل الجبائي، فرض ضرائب جديدة.

رغم إمكانية استخدام الدولة للآليات السابقة، غير أن تطبيقها بشكل سلبي قد ينجم عنه تحديات كبيرة مثل احتمال انكماش الطلب الكلي بسبب زيادة الضرائب القائمة، كذلك خلق مقاومة سياسية واجتماعية وغيرها.

رابعاً: آثار العجز في الميزانية

يمكن إيجاز هذه الآثار فيما يلي:

1. آثار الاقتراض الداخلي:

ينتج عن هذا النوع من التمويل خفض المدخرات المحلية ومزاحمة القطاع الخاص في الحصول على التمويل، ارتفاع معدلات الفائدة مما ينعكس سلبي على استثمارات القطاع الخاص وبالتالي حدوث انكماش في الاقتصاد، تعميق الفجوة بين طبقات المجتمع نتيجة التفاوت في توزيع الدخل الوطني.

2. آثار الاقتراض الخارجي:

ينجم عنها ارتفاع أعباء خدمة الدين الخارجي مما يؤدي إلى اقتطاع جزء كبير من حصيله الصادرات لتسديد هذا الدين، كما يمكن اللجوء إلى السحب من الاحتياطات الدولية وبالتالي التأثير على الاستقرار الاقتصادي للدولة، لجوء الدولة إلى تطبيق سياسات اقتصادية قاسية لإعادة التوازن للاقتصاد.

3. آثار التمويل عن طريق الضرائب:

إن لجوء الدولة إلى الرفع من معدلات الضرائب له من الآثار التي يمكن ذكرها فيما يلي: تأثر القدرة الشرائية للأفراد، تأثر حجم الاستثمارات في الدولة، تخفيض حجم الإنتاج والعمالة في القطاعات التي تفرض عليها نسب عالية من الضرائب، انخفاض الادخار نتيجة زيادة الاستهلاك. وهنا تجدر الإشارة إلى أن اعتماد هذه الآلية لتمويل العجز في الموازنة تتحدد آثاره على حسب المعدلات المفروضة من الضرائب إذ يمكن أن يكون لها أثر سلبي يمكن أن تكون آلية لتوليد آثار إيجابية¹.

خامسا: سياسة النفقات

1. تعريف سياسة النفقات:

تعتبر سياسة النفقات استراتيجية حكومية تعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي Macroeconomic حيث تهدف إلى تحقيق أهداف الدولة المالية، الاقتصادية والاجتماعية.

2. أدوات وأهداف سياسة الإنفاق:

1.2. أدوات سياسة الإنفاق العام:

أ. تخفيض أو زيادة الإنفاق العام:

هذا لكون استخدام حجم النفقات العمومية يرتبط بحجم المشاكل التي يعرفها الاقتصاد القومي من جهة، وبالقيود المالية التي تعرفها الدولة من جهة أخرى وهي بهذا يمكن أن تكون توسعية أو تقييدية. إلا أنه من المفيد جدا إدراك أن الدولة لا يمكنها الذهاب في زيادة الإنفاق العمومي بلا حدود لما يمكن أن يحدثه من آثار سلبية كالتضخم ولعدم قدرة الدولة دائما على تغطيته. ويجب أن ندرك بأن زيادة الإنفاق العمومي قد تكون لا إرادية تفرضها الأوضاع القائمة كالحروب العسكرية والأزمات والنكبات، فإذا تورطت دولة ما في حرب من الحروب فمن الصعب جدا التحكم في الإنفاق العسكري الذي تحدده متطلبات الحرب. نفس الأمر يحدث عند ظهور كوارث أو نكبات طبيعية. ونفس الأمر يقال عن التخفيض، فالدولة لا يمكنها أن تخفض النفقات العمومية بلا حدود اعتبارا لوجود بعض الحاجات الاجتماعية غير القابلة للضغط.

¹ - سعيدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 79.

² - قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص. ص 190-195.

ب. إعادة هيكلة بنية الإنفاق العام:

هذا من خلال مراجعة الأولويات التي تقوم بها الحكومات، فعادة ما تتم هيكلة النفقات العمومي على النحو التالي:

- نفقات الخدمات العامة.
- نفقات الأمن والدفاع.
- نفقات الخدمات الاجتماعية.
- نفقات الشؤون الاقتصادية.
- نفقات أخرى.

ويتم التعبير عن هذه البنية بالنسب المئوية من إجمالي الإنفاق العمومي. ويحدث هذا التغيير تبعا للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية القائمة من جهة، وتبعا لرغبة السلطات في تغييرها. فزيادة النفقات العسكرية يمكن أن تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية نتيجة انخفاض الإنتاج المدني ومنه زيادة أسعاره.

تسعى سياسة الانفاق العمومي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف (تحقيق الاستقرار الاقتصادي، توفير الخدمات الأساسية، تعزيز التنمية الاقتصادية، تحقيق العدالة الاجتماعية، توفير الأمن والدفاع...) وإحداث مجموعة من الآثار المرغوبة وغير المرغوبة من قبل السلطات العمومية إلا أنه من المفيد جدا التنبيه إلى عدة أمور:

- عدم تجانس أشكال الإنفاق العام، وهذا ما يؤدي إلى أن تأثير كل نوع منها قد لا يكون مماثلا بالضرورة لتأثير نوع آخر.
- أن الإنفاق في مجال معين لا يتوقف تأثيره عند ذلك المجال فحسب، فالإنفاق العسكري مثلا لا يتوقف تأثيره على المجال العسكري وإنما يمتد إلى المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية... الخ
- إن الآثار التي تحدثها سياسة الإنفاق العام ليست حتما هي تلك المرغوبة من قبل السلطات العمومية فقد تسعى هذه الأخيرة إلى تحقيق هدف ما، لتجد نفسها أمام أوضاع غير متوقعة نتيجة ضعف القدرة على التنبؤ، قلة موثوقية المعلومات...

سادسا: السياسة الضريبية**1. تعريف السياسة الضريبية وأهدافها:¹****1.1. تعريف السياسة الضريبية:**

السياسة الضريبية هي تلك الطريقة المتخذة في إدارة التنظيم الضريبي للحصول على المبالغ المالية اللازمة لتغطية النفقات العمومية للدولة، كي تتمكن من تحقيق الآثار المرغوبة، وتجنب الآثار غير المرغوبة على الدخل،

¹ - الحواس زواق، فعالية السياسة الضريبية في توجيه الاستثمار لتحقيق التنوع الاقتصادي في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 15، 2016، ص-ص 304-305.

والإنتاج والتوظيف. كما تعرف على أنها: مجموع التدابير ذات الطابع الضريبي المتعلق بتنظيم التحصيل الضريبي قصد تغطية النفقات العمومية من جهة، والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجهات العامة للاقتصاد من جهة ثانية.

2.1. أهداف السياسة الضريبية:

1.2.1. الأهداف الاقتصادية:

تتجلى أهم هذه الأهداف في التالي:

أ. تحقيق النمو الاقتصادي: تساهم السياسة الضريبية في تحقيق النمو الاقتصادي من خلال:

- مساهمتها في تكوين رأس المال عبر رفع معدل المدخرات المحلية، زيادة تدفق رؤوس الأموال الأجنبية وتنويع فرص الاستثمار المتاحة داخل المجتمع.
- مساهمتها في التطور التكنولوجي من خلال المعاملة الضريبية التمييزية لصالح الطرق الإنتاجية المتطورة.

ب. تحقيق الاستقرار الاقتصادي:

يمثل الاستقرار الاقتصادي أحد الأهداف الرئيسية للسياسات الاقتصادية الكلية، وللسياسة الضريبية دورا

هاما في هذا المجال إذ تستخدم فيما يلي:

- معالجة ظاهرة الركود من خلال رفع الدخل للأفراد عن طريق تخفيض الضرائب.
- معالجة ظاهرة التضخم من خلال رفع معدلات الضرائب على المداخيل.

ج. تصحيح إخفاق السوق:

يتجلى دور السياسة الضريبية في هذا المجال في الحد من إنتاج واستهلاك السلع الضارة من الناحية

الاجتماعية ورفع التكاليف الخاصة التي تتحملها المؤسسات وجعلها تقارب التكلفة الاجتماعية على الأقل.

د. زيادة تنافسية المؤسسات:

إن تأثير الضريبة على عناصر الإنتاج، جعلها أداة هامة لزيادة تنافسية المؤسسات، فتخفيض الضرائب

يساعد على زيادة الإنتاج؛ وهو ما يمكن المؤسسة من الاستفادة من مزايا الحجم الكبير من جهة، ومن جهة ثانية

يعمل على تخفيض أسعار عوامل الإنتاج، والذي يؤدي إلى تخفيض التكاليف الكلية للإنتاج.

هـ. تحقيق الاندماج الاقتصادي:

من خلال تنسيق أو توحيد الأنظمة الضريبية، وذلك باعتماد نفس الضرائب، تنسيق المعدلات الإعفاءات

والتخفيضات الممنوحة.

و. توجيه قرارات المؤسسات:

تؤثر الضريبة على توجيه قرارات المؤسسات من خلال:

- الكميات التي ترغب في إنتاجها، من خلال تأثير الضرائب على حجم ساعات ونوعية العمل، حجم المدخرات.
- التأثير على هيكل الاستثمارات وتوجيهها نحو قطاعات أو مناطق معينة ترى الدولة قدرتها على توفير مناصب الشغل.

ز. تحقيق التنوع الاقتصادي:

إن قدرة السياسة الضريبية على المساهمة في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصاديين وما تتوفر عليه من أدوات التأثير على قرارات المستثمرين وتهيئة بيئة الأعمال المناسبة تجعلها أهم أدوات تحقيق التنوع الاقتصادي.

2.2.1. الأهداف الاجتماعية:

أ. إعادة توزيع الدخل والثروة:

وهذا بما يحقق نوع من العدالة في توزيع الدخل في المجتمع من خلال تزايد معدلات الاقتطاع الضريبي مع تزايد مستوى الدخل بالنسبة للضرائب المباشرة، والتمييز بين السلع والخدمات على أساس الفئات المستهلكة لها بالنسبة للضرائب غير المباشرة، ما يُحمل الأغنياء النصيب الأكبر من العبء الضريبي.

ب توجيه الاستهلاك:

وهذا نتيجة تأثير الضريبة على الأسعار النسبية للسلع والخدمات.

2. قواعد السياسة الضريبية:

هناك مجموعة من القواعد يجب أن يركز عليها النظام الضريبي لأية دولة عند رسمه للسياسة الضريبية لأجل تحقي الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية نذكر منها¹:

أ. **تحديد الأهداف:** ينبغي أن يتم وضع هذه السياسة في ظل تحديد الأهداف الرئيسية ذات الأولوية للنظام الضريبي للدولة خلال فترة زمنية محددة، دون تجاهل الواقع السياسي، الاقتصادي، والاجتماعي داخليا وخارجيا.

ب. **التنسيق بين أهدافها وأهداف باقي فروع السياسة الاقتصادية:** يرتبط نجاح السياسة الاقتصادية في تحقيق أهدافها بمدى التنسيق بين أهداف كل فرع من فروع هذه السياسة مع باقي فروعها، وضمن هذا الإطار ينبغي صياغة السياسة الضريبية.

ج. **تجنب القرارات المتناقضة:** ينبغي تجنب التناقضات الناجمة عن قرارات السياسة الضريبية في سعيها لتحقيق أهدافها، من ذلك أن التوسع في الحوافز الضريبية لتحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية، قد يكون على حساب الهدف المالي للضريبة، وبالتالي التأثير سلبا على إيرادات الميزانية العمومية للدولة.

¹ - الحواس زواق، دور السياسة الضريبية في تحفيز وتوجيه الاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف 1، سطيف، الجزائر، 2016، ص 75.

خلاصة:

يخلص هذا المحور إلى أن إدارة الموازنة العمومية، وخاصة ما يتعلق بعجزها وسياسات معالجته، ليست مجرد عمليات محاسبية روتينية، بل هي انعكاس لخيارات اقتصادية وسياسية عميقة ذات تبعات بعيدة المدى على استقرار الاقتصاد الكلي ونموه وتوزيع ثروته. فقد أظهر التحليل أن فهم طبيعة وأسباب العجز هو الخطوة الأولى نحو تصميم سياسات فعالة، وأن التصنيف الدقيق لأنواع العجز يعد أمراً محورياً لتقييم الآثار التضخمية والاستدانة المستقبلية. كما توصلنا من خلال استعراض طرق تغطية العجز على تنوع الأدوات وتباين آثارها الكلية بشكل جوهري، حيث يحمل الاقتراض الداخلي مخاطر إزاحة القطاع الخاص وارتفاع أسعار الفائدة، بينما يهدد الاقتراض الخارجي بالتبعية نحو الخارج، ويحمل الإصدار النقدي آثار سلبية تضخمية، كما أنه يجب أن يقترن التمويل الضريبي بمراعاة دقيقة لقواعد العدالة والكفاءة الاقتصادية. وقد سلط الضوء على أن سياسة النفقات العمومية، بوصفها محركاً رئيسياً للعجز أو فائض الموازنة، تحتاج إلى ضبط دقيق عبر أدوات كفؤة وشفافة لتحقيق أقصى عائد اقتصادي واجتماعي من الموارد العمومية. وفي المقابل، أكدت مناقشة السياسة الضريبية على دورها الحيوي ليس فقط في تغطية العجز، بل في تحقيق العدالة التوزيعية وتوجيه السلوك الاقتصادي وفقاً لأهداف التنمية المستدامة.

المحور السابع: موازنة الجماعات المحلية

تمهيد:

تشكل الجماعات المحلية المسار الأساسي لتجسيد مبدأ اللامركزية وأحد أبرز الممارسات التشاركية على أرض الواقع. يكتسي فهم آليات تمويلها وإدارة شؤونها المالية أهمية محورية، كوسيلة لتحقيق التنمية المحلية المتوازنة والاستجابة الفعالة لحاجيات أفراد المجتمع داخل الدولة. يُعدّ نظام موازنة الجماعات المحلية بمثابة المرآة العاكسة لسياستها المالية وأداة التخطيط والرقابة الرئيسية على إيراداتها ونفقاتها. في هذا الإطار، يسلط هذا المحور الضوء على الأسس النظرية والعملية لسياسات موازنة هذه الجماعات (البلدية والولاية)، بدء من تحديد ماهيتها وخصائصها المميزة التي تحدد طبيعتها علاقتها بالدولة المركزية، مروراً بتحليل هيكل ميزانيتها ومصادر تمويلها المتنوعة، ووصولاً إلى تحليل المراحل الدقيقة لإعداد وتنفيذ هذه الموازنة، من التحضير الأولي مروراً بالمصادقة ووصولاً إلى التنفيذ. ومن أجل الوصول لما سبق تم تقسيم هذا المحور كالاتي:

أولاً: ماهية الجماعات المحلية وخصائصها

ثانياً: ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها

ثالثاً: خطوات إعداد وتنفيذ الميزانية المحلية

أولاً: ماهية الجماعات المحلية وخصائصها

1. ماهية الجماعات المحلية:

الجماعات المحلية عبارة عن منطقة جغرافية، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية، لذا تعددت تسمياتها فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، وسميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي وليس وطني، سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة.

يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاثة مستويات رئيسية هي: الولايات والدوائر والبلديات، حيث تتشكل الولاية من عدد من الدوائر والدائرة من عدد من البلديات، تشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع ومساعد للولاية، الهدف من وجود الدائرة التي يغيب فيها مجلس منتخب هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية. وقد عرف التشريع الجزائري الجماعات المحلية أو الإقليمية ممثلة في الولاية والبلدية كما يلي¹:

أ. الولاية:

هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

ب. البلدية:

هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون.

2. خصائص الجماعات المحلية:

يرتبط نشاط الجماعات المحلية لدى مختلف اقتصاديات دول العالم بجملة من الخصائص والمتمثلة فيما يلي²:

أ. الاستقلالية الإدارية:

تجسيدا لمبدأ الديمقراطية في اتخاذ القرارات وإدارة الشؤون المحلية فإن الجماعات المحلية تتمتع بخاصية الاستقلالية الإدارية إلى حد ما، وهي من أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون البلدي في الجزائر، فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، إذ تحقق

¹ - وسيلة سبتي وآخرون، الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 08، العدد 01، 2019، ص 203.

² - وسام عباي، خالد بن عمر، إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين التحديات الجبائية المحلية وسبل تفعيلها، مجلة دراسات جبائية، المجلد 11، العدد 01، 2022، ص 187.

خاصية الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية انعكاسات ايجابية باعتبارها تساهم في التخفيف من الأعباء المترابطة على إدارتها المركزية من جهة مع تبسيط وتيرة اتخاذ القرارات المحلية من جهة أخرى.

ب. الاستقلالية المالية:

المقصود بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية هو حصولها على ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية السلطة المركزية تعطىها حق التملك وتوفر من خلالها الموارد المالية اللازمة لأداء مهامها التنموية وإدارة الشؤون المحلية. إلا أن هذا الأمر لا يسقط حق الإدارة المركزية في عمليات الرقابة ولا يسقط أيضا واجبها في العمليات الإشرافية.

ج. اللامركزية الإقليمية:

تتميز الجماعات المحلية بالاختصاص الإقليمي، أين تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها وشؤونها المحلية في نطاق جغرافي معين، حيث تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من استقلال في القيام بالمصالح المحلية المخولة لها، حيث تخول الدولة للبلدية والولاية كامل الصلاحيات التي بإمكانها حل مشاكلها على إقليمها الجغرافي في جميع المجالات ذات المصلحة المحلية أو الجهوية.

ثانيا: ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها

1. ميزانية الجماعات المحلية:

1.1. تعريف ميزانية الجماعات المحلية:

لقد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون البلدية لسنة 2011 أن ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، وقد جاء هذا التعريف أكثر دقة من التعريف الوارد في قانون البلدية لسنة 1990 بحيث أنه أكد على أن الميزانية هي أداة تنفيذ برامج التجهيز والاستثمار للبلدية ومن ثم على الطابع التنموي لمهامها. وهو ذات التعريف الذي خص به ميزانية الولاية في قانون سنة 2012، ونستخلص من هذين التعريفين التشريعيين من أن الميزانية المحلية سواء كانت متعلقة بالبلدية أو الولاية تتضمن الخصائص الثلاث التي تميز الميزانيات العمومية وهي: الطابع التقديري، طابع الترخيص والطابع السنوي.

2.1. تشكيل ميزانية البلدية وميزانية الولاية:

تتشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين على الخصوص¹:

أ. الميزانية الأولية (Le budget primitif):

وهي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها، تقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها. وهي تحتوي على وثائق متعددة:

¹ - يلس شاوش بشير، مرجع سبق ذكره، ص-ص 162-163.

- الميزانية الأصلية ذاتها

- جدول تلخيصي يسمح التحقق من التوازن بين أقسام الميزانية

- جداول إحصائية ملحقة.

وتجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية والسياسة المالية للجماعة المحلية. لا بد أن يتم وضع هذه الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة.

ب. الميزانية الإضافية (Le budget supplémentaire) :

يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تكميلها وتعديلها بإجراء معادلة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة. تعتبر إذن الميزانية الإضافية تصحيحا وتتميمًا للميزانية الأولية. وزيادة على الميزانية الإضافية يرخص للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي، في حالة الضرورة وبصفة استثنائية التصويت على انفراد على اعتمادات تسمى:

- الاعتمادات المفتوحة مسبقا (Les ouvertures de crédit) وهي اعتمادات تفتح قبل التصويت على الميزانية الإضافية

- الترخيصات الخاصة (Les autorisations spéciales) وهي الاعتمادات التي تقرر وتفتح بعد التصويت على الميزانية الإضافية.

اشتراطت المادة 178 من قانون البلدية عند فتح هذين النوعين من الاعتمادات توفر إيرادات جديدة لمواجهة هذه النفقات. ومهما تعددت خلال السنة الوثائق المالية المعدلة للميزانية المحلية، فإنه لا توجد بالنسبة لهذه الدورة سوى ميزانية واحدة تتشكل من: الميزانية الأولية، الاعتمادات المفتوحة مسبقا إن اقتضى الحال، الميزانية الإضافية.

2. مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية:

تتوفر الجماعات المحلية في الجزائر على مصادر تمويلية متعددة ومتنوعة وتنقسم هذه المصادر المالية إلى قسمين مصادر التمويل الذاتي ومصادر التمويل الخارجي.

1.2. مصادر التمويل الذاتي:¹

تتمثل مصادر التمويل الذاتي في حصيلة الجباية المحلية، مداخيل الممتلكات، وناتج الاستغلال، حيث أن التمويل الذاتي تعتبر الدعامة الرئيسية في تفعيل الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

1.1.2. الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:

أ. الرسم العقاري:

هو عبارة عن ضريبة على الملكيات المبنية وغير المبنية.

¹ - اسمهان عرقاب، عماد لبيد، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين متطلبات الاستقلالية وتأثير الإعانات المركزية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص. ص 1404-1407.

ب. رسم التطهير:

هو عبارة عن ضريبة سنوية على الملكيات المبنية في البلديات التي تتوفر فيها مصالح لإزالة القمامات، ويؤسس بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي.

ج. الرسم على النشاط المهني:

هذا الرسم يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو غير تجاري، ويحدد معدل الرسم على النشاط المهني بـ 2% ويرفع هذا المعدل إلى 3% بالنسبة لنشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب، ويحسب على أساس رقم الأعمال الذي يحققه هؤلاء الأشخاص بغض النظر عن نتيجتهم المحققة، ويتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني بـ 66% لفائدة البلدية، 29% لفائدة الولاية، 5 لفائدة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

د. رسم الإقامة:

عبارة عن رسم يفرض على الأشخاص غير المقيمين بإقليم البلدية، وهو لفائدة البلديات المصنفة كمناطق سياحية والحمامات المعدنية والبحرية.

2.1.2. الضرائب والرسوم المحلية المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية:**أ. الرسم على القيمة المضافة:**

يفرض هذا الرسم في عمليات البيع والأشغال العقارية والخدمات، ويتم توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة كما يلي: 10% لفائدة البلديات، 75 لفائدة الدولة 15% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية*.

ب. الرسم على الذبح:

هو الرسم الذي تحصله البلديات عن طريق ذبح الحيوانات، ويتم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات.

ج. الضريبة على الأملاك:

تفرض الضريبة على الأملاك على الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر، بالنسبة لألاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر، إضافة إلى الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لألاكهم الموجودة في الجزائر، ويتم توزيع حصيلة هذه الضريبة بـ 70% لميزانية الدولة، 30% لميزانية البلديات.

د. قسيمة السيارات:

هي عبارة عن ضريبة تفرض على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، وتعفى من هذه الضريبة السيارات التي لها رقم تسجيل خاص التابعة للدولة والجماعات المحلية أو سيارات الدبلوماسيين، سيارات الإسعاف.

هـ. الضريبة الجزائرية الوحيدة:

*- صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: تتمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، وذلك من خلال توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.

تقرض الضريبة الجزافية الوحيدة على الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا وحرفيا، بالإضافة إلى التعاونيات الحرفية، ويتم توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي: ميزانية الدولة 49.0%، غرف التجارة والصناعة 0.5%، الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01%، غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.24%، البلديات 40.25%، الولايات 5.0%، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 5.0%.

3.1.2. مداخيل الممتلكات:

وهي الإيرادات والأموال التي تنتج عن استغلال الجماعات المحلية لأموالها باعتبارها أشخاص اعتبارية، وتحصيل ضرائب مقابل استغلالها من طرف بعض الخواص ومن هذه المداخيل والإيرادات نذكر إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، حقوق الأيجار، حقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق، عوائد منح الامتيازات.

4.1.2. موارد الاستغلال:

تتمثل هذه الإيرادات في عوائد الوزن والكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح، المتاحف والحضائر العمومية. غير أن هذه الإيرادات تمثل نسبة ضئيلة، حيث أنها لا تتجاوز حوالي 10% من إيرادات وموارد التسيير للبلدية، فبالرغم من نسبة هذه الضئيلة لهذه الإيرادات إلا أنها تمثل موردا هاما يدعم الاستقلالية المالية للبلديات.

2.2. مصادر التمويل الخارجية:¹

1.2.2. القروض:

تلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من أجل تغطية العجز المالي الذي يمنعها عن إقامة وتسيير مشاريعها الاستثمارية التنموية، وذلك بموجب القانون الذي خول لها هذه الإلية (وفق المادة 174 من قانون البلدية 11-10 الصادر في 2011) حيث يمكن للبلدية اللجوء إلى الاقتراض بشرط أن توظف المبالغ المقترضة في إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل.

2.2.2. الهبات والوصايا:

هي عبارة عن موارد مالية خارجية يعود قبولها أو رفضها لإدارة المجالس الشعبية المحلية حسب تقديرها للشروط المفروضة مقابل الحصول على هذه الهبات أو الوصايا. تكون ذات مصدر حكومي يتمثل في شخص معنوي عام، أو بإمكانها أن تصدر من طرف أحد أشخاص القانون الخاص سواء الطبيعيين أو المعنويين، وهي بمثابة موارد موسمية عرضية غير منتظمة ولا مستقرة.

3.2.2. الإعانات والمساعدات المالية:

¹ - هاجر يوشعير، نمذجة وتقييم أداء الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية باستعمال الطرق الامثلية في الاقتصاد -دراسة حالة بلديات ولاية الجزائر-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2022، ص. ص 27-29.

هي مبالغ نقدية تقدم للبلديات في شكل مساعدات مالية لتغطية عجزها ونقص تمويل نفقاتها اللازمة وتختلف باختلاف الجهة المانحة لها، فنجد إعانات الدولة وإعانات البلديات وإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أ. إعانات الدولة:

هي مخصصات مالية تمنحها الدولة للجماعات المحلية في ظروف استثنائية أو بصفة مستمرة، قصد تمويل متطلبات التنمية المحلية بمختلف أبعادها (اجتماعية اقتصادية وبيئية) بما يتوافق ومتطلبات التنمية الوطنية كإزالة الفوارق الجهوية وتطوير المناطق النائية.

ب. إعانات البلديات (التضامن المالي المباشر ما بين البلديات):

تم استحداث هذه الآلية كتضامن مالي محلي ما بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة لنفس الولاية.

ج. إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

تعتبر أحد أهم مصادر تمويل التنمية المحلية للبلديات والولايات الفقيرة ومحدودة المداخيل، وذلك من أجل تقليص الفوارق الجهوية من خلال تجسيد مبدأ التضامن المالي بين مختلف البلديات والولايات.

ثالثا: خطوات اعداد وتنفيذ الميزانية المحلية

1. تحضير الميزانية المحلية:

يقوم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بتحضير ميزانية المؤسسة التي يشرف عليها، وهذا بمساعدة أمنائهما العامين والمصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية. ولتأمينها من تحضير ميزانيتها، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها الفائدة هذه الجماعات. ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل. وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه لمناقشته والتصويت عليه في جلسة علانية.

2. التصويت على الميزانية المحلية:

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية ويصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية ضمن شرط ومواعيد محددة قانونا.

أ. الشروط المتعلقة بالتصويت

خلاف لما هو معمول به بالنسبة لميزانية الدولة، يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن. حيث تحتوي ميزانية البلدية على قسمين قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار. وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا. كما أكدت المواد القانونية للجماعات المحلية بأنه لا يمكن المصادقة على الميزانية

إذا لم تكن متوازنة. وتخضع ميزانية الولاية لنفس المبدأ. والجدير بالملاحظة أن المشرع لم يكتف بالنص على مبدأ التوازن، بل ذهب إلى أبعد من ذلك عندما حدد الوسائل القانونية الكفيلة بضمان احترام هذا المبدأ في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي على الميزانية وهي غير متوازنة، تقوم السلطة الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال 15 يوماً من استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يطرحها على المجلس للمداولة فيها من جديد وذلك في غضون عشرة أيام. وإذا صوت عليها مجدداً بدون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها. ويطبق نفس الإجراء إذا لم ترد الميزانية المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداء من تاريخ إرجاعها من قبل هذه السلطة.

ب. مواعيد التصويت على الميزانية المحلية:

تتشكل الميزانية المحلية من ميزانية أولية وميزانية إضافية، ولقد حددت تواريخ التصويت على هذه الوثائق المالية في المواد القانونية للجماعات المحلية كالتالي:

بالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزامياً قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها، بالنسبة للميزانية الإضافية، يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق عليها. ويجري التصويت على اعتمادات الميزانية البلدية باباً باباً ومادةً مادةً. ويمكن للمجلس الشعبي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب، غير أنه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة. أما عن ميزانية الولاية حيث يتم توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية وبنود، فإن التصويت عليها يتم باباً باباً، غير أنه يجوز للوالي أن ينقل الاعتمادات من بند إلى بند آخر داخل فصل واحد. وفي حالة الاستعجال يمكن له نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي¹.

3. تنفيذ الميزانية المحلية:

إن إجازة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على الجماعات المحلية للميزانية، لا يعني التزام هذه الأخيرة بإنفاق جميع وكافة مبالغ الاعتمادات، ولكنه يعني الترخيص لها بأن تنفق في حدود هذه المبالغ على الأوجه المعتمدة من أجلها دون أن تتعدها بأي حال من الأحوال، ولذلك تستطيع عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو جزء منها إذا لم تدع الحاجة إلى ذلك، ومن ثم فإن مجرد فتح الاعتماد في الموازنة لا يعني تنفيذ النفقة، لذلك فإن عملية

¹ - يلس شاوش بشير، مرجع سبق ذكره، ص. ص 164 - 166. بتصرف

-أنظر إلى:

-المواد، 56، 57، 182 من قانون البلدية والمادة، 54، 170 من قانون الولاية.

التنفيذ ترتبط بأصول وقواعد تهدف إلى احترام القوانين المعمول بها عند تخصيص وصرف النفقات العمومية. وتجري عمليات صرف نفقات الجماعات المحلية على مرحلتين متتاليتين وهما¹:

أ. المرحلة الإدارية:

وتكون هذه المرحلة من اختصاص الأمر بالصرف الممثل في شخص الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، وتتم هذه المرحلة على ثلاث فترات وهي:

- الالتزام بالنفقة: وهو التصرف الذي بمقتضاه تنشئ الجماعة المحلية التزاماً ينشأ عنه عبء، حيث يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء وقد يكون مصدر هذا الدين التزام إرادي أو غير إرادي، فالالتزام الإرادي والمتمثل في التصرف القانوني الذي ينشأ عليه التزام مثل: شراء معدات و لوازم للجماعة المحلية، تعيين موظفين، أما الالتزام اللإرادي فهو الالتزام الذي قد ينشأ عن الطريق الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة مثل إنفاق مبلغ ما نتيجة تسبب سيارة الجماعة في إصابة شخص ما، فيعتبر هذا الالتزام غير إرادي...

- التصفية (تحديد النفقة): تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية. ويقصد بهذا الإجراء تحديد المبلغ الذي تلتزم الجماعة المحلية بدفعه نتيجة النفقة السابق الالتزام بها.

- الأمر بالصرف: وهو عبارة عن قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمراً بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية.

ب. المرحلة المحاسبية:

وهي المرحلة الأخيرة من مراحل صرف النفقة العمومية، وتنفذ هذه المرحلة من طرف المحاسب العمومي (أمين الخزينة البلدي، وأمين الخزينة على مستوى الولاية)، والتي تمر عبر مرحلة وحيدة، وهي دفع النفقة للدائن الحقيقي للبلدية أو الولاية.

- دفع النفقة: يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، فهذه العملية بموجبها يتم إبراء الدين الخاص بالجماعة المحلية، ومرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات، غير أنه يجب الإشارة إلى أن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الأمر بالصرف بل تتعداها بممارسة نوع من أنواع الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته، بالإضافة إلى كونه أميناً للصندوق.

¹ - نور الدين سعيدي، مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر -دراسة حالة بلديات ولاية باتنة-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021، ص- ص 56-57. بتصرف

خلاصة:

يتضح من خلال تحليل هذا المحور المتعلق بسياسات موازنة الجماعات المحلية أن إدارة الشأن المالي المحلي تمثل نظاماً معقداً ومتداخلاً المستويات، يجمع بين الأبعاد القانونية والسياسية والاقتصادية والإدارية. حيث تبين من خلال التعرض لماهية الجماعات المحلية وخصائصها دورها كفاعل أساسي في التنمية المحلية، مع التأكيد على أن درجة استقلاليتها المالية والإدارية. كما كشف تحليل ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها عن التحدي الجوهرى المتمثل في تحقيق التوازن بين الموارد الذاتية والخارجية، حيث يظل تعزيز الموارد الذاتية شرطاً أساسياً لتعزيز الاستقلالية والمسؤولية المالية. أما تتبع مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية المحلية (التحضير، المصادقة، التنفيذ) فقد سلط الضوء على أهمية الشفافية والمشاركة في عملية التحضير، ودور المجالس المنتخبة في المصادقة والرقابة، وتعقيدات التنفيذ في ظل الالتزام بمبدأ المشروعية والضبط المالي.

المحور الثامن:

إشكالية المالية العمومية في
الجزائر (ترشيد الانفاق العام،
الازدواج الضريبي، التهرب
الضريبي...)

تمهيد:

تشكّل إشكالية المالية العمومية في الجزائر تحديًا بنيويًا يعكس التفاعل المعقّد بين السياسات الضريبية وكفاءة الإنفاق العام. في ظلّ التحوّلات الاقتصادية العالمية والتحديات الداخلية المتمثلة، يبرز هذا المحور لتحليل ثلاث ركائز جوهرية تُحدّد فاعلية النظام المالي: ترشيد الإنفاق العام، ومشكلة الازدواج الضريبي، وانتشار التهرب الضريبي. إن تحليل هذه الإشكاليات يندرج ضمن حلقات متشابكة في سلسلة الحوكمة المالية. فترشيد النفقات يُعدّ شرطًا أساسيًا لضمان الاستدامة المالية، بينما يُشكّل الازدواج الضريبي عائقًا أمام جاذبية الاستثمار بالدرجة الأولى، ويُفاقم التهرب الضريبي من أزمة العجز في الإيرادات. من هذا المنظور، ينطلق تحليل هذا المحور لمعالجة الأبعاد للمفاهيم السابقة، وقد تم تقسيم هذا المحور على النحو الآتي:

- أولاً: مفهوم ترشيد الانفاق العام وأهدافه.
- ثانياً: عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات وضوابطه.
- ثالثاً: متطلبات ترشيد الانفاق العام في الجزائر.
- رابعاً: تعريف الازدواج الضريبي وأنواعه.
- خامساً: آثار الازدواج الضريبي وآليات تجنبه.
- سادساً: مفهوم التهرب الضريبي وأشكاله.
- سابعاً: أسباب، آثار التهرب الضريبي وآليات معالجته.

أولاً: مفهوم ترشيد الإنفاق العام وأهدافه

1. مفهوم ترشيد الإنفاق العام:

يأخذ اصطلاح ترشيد الإنفاق معناه من اصطلاح " الرشد " بمعناه الاقتصادي، والذي يعني التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد، وطبقاً لما يمليه العقل ويتضمن ترشيد الإنفاق، ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف الى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستعادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة.

لقد كثر الحديث عن ترشيد الإنفاق الحكومي، في السنوات الاخيرة، وذلك حالة الكساد الاقتصادي التي عمت العديد من دول العالم، وبسبب الانخفاض الحاد في الإيرادات العمومية، لتك الدول، وبسبب حصول عجز كبير في موازنتها العمومية ، ولذا اصبحت هناك حاجة ماسة الى ترشيد الإنفاق الحكومي، وتخفيض النفقات، واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك.¹

2. أهداف ترشيد الإنفاق العام:

يهدف ترشيد الإنفاق الحكومي إلى تحقيق ما يلي:²

- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكله للمصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة ومحاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر، والاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها، والمحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والطويلة.
- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المداخلات أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات.

¹ - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 367.

² - نسرین كزیز، مختار حميدة، ترشيد الإنفاق الحكومي ودوره في علاج الموازنة العامة للدولة، مجلة الابداع، المجلد 08، العدد 01، 2018، ص 115.

ثانيا: عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات وضوابطه

1. عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات:

هناك عوامل موضوعية من شأنها المساعدة على نجاح عملية ترشيد الانفاق العام مما يستدعي تضافر

الجهود من كل الجهات والنواحي لتجسيدها على الواقع ويمكن ايجازها فيما يلي:¹

أ. تحديد الأهداف بدقة:

حيث يتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من اجلها تطلب الأموال كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة أو الوظائف المتعددة التي يتم تنفيذها من اجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدات التنظيمية، ومن الضروري عدم تعارض اهداف الوحدات التنظيمية مع اهداف المجتمع المحددة سلفا في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الاجل.

ب. تحديد الأولويات:

تعتبر عملية تحديد الأولويات من اهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط، وان احت ارم هذا المبدأ ضرورة لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه، وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئة العمومية تنفيذه ومدى قدرته على اشباع حاجات سكانية متزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة يساهم بدور كبير في تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

ج. القياس الدوري لأداء برامج الانفاق العام:

يقصد بقياس أداء برامج الانفاق العام تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة اليها، وذلك ان الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العمومية عند تقديم الخدمات والبرامج.

د. عدالة الانفاق العام ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف:

تهدف دراسة عدالة الانفاق العام الى تبيان مدى ملائمة حاجات الفئات الأكثر فقرا في المجتمع (كتوزيع هبات لا علاقة لها بالحاجة الفعلية للمستفيدين)، ومراعاة حصة كل فئة من الانفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العمومية، وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة.

هـ. تفعيل دور الرقابة على النفقة العمومية:

من الضروري توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية الى الرقابة التقييمية، ولكي تكون مثل

¹ - فضيلة بوطورة وآخرون، ترشيد الانفاق العام كمدخل للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الاعمال، العدد 02، 2018، ص. ص 138 - 140.

هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية، فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية الى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها، وضمان حمايتها من الانحراف.

2. ضوابط عملية ترشيد النفقات:

تتطلب عملية ترشيد النفقات العمومية توافر جملة من الضوابط والدعائم التي تركز عليها، والتي ينبغي على الأجهزة العامة إتباعها والتقيدها بها حتى يمكن تحقيق أكبر منفعة جماعية بأقل قدر من الإنفاق العام، ولعل من أهم هذه الضوابط ما يلي¹:

أ. التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل:

إن اتجاه النفقات العمومية نحو التزايد بلا حدود لا يعتبر من المصلحة العامة، وإنما يقتضي وصول النفقات العمومية إلى حجم معين لا تزيد عنه، وهو ما يطلق عليه بالحجم الأمثل للنفقات العمومية، والمقصود به ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من الأفراد في حدود أقصى ما يمكن تحصيله من الموارد المالية للدولة، أي أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، وعليه لا بد أن يكون تحديد حجم أمثل للنفقات العمومية يتماشى إلى حد كبير مع تحقيق أهداف المجتمع، وتجنب الزيادة المفرطة في الإنفاق العام والتي لا يقابلها نفع عام.

ب. إعداد دراسات جدوى للمشروعات المقرر إقامتها:

تتضمن دراسة جدوى أي مشروع العناصر التالية التكاليف الاستثمارية الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، اقتصاديات تشغيل المشروع، ربحية المشروع، فرص العمالة التي يوفرها المشروع وآثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع، كذلك الآثار الاجتماعية للمشروع.

ج. الترخيص المسبق من السلطة التشريعية

تقتضي قواعد المالية العمومية بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الارتباط بإنفاقه يجب أن يكون مشروطا بترخيص مسبق من السلطة التشريعية ضمانا لتوجيهه بالشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة، كما أن هذا الترخيص يساعد على ترشيد الإنفاق العام، بحيث أن أعضاء البرلمان أثناء مناقشتهم لمشروع الميزانية قد يطالبون الحكومة بإلغاء بعض النفقات أو استبدالها.

د. تجنب الإسراف والتبذير (قاعدة الاقتصاد):

يعد الإسراف والتبذير من الأسباب الرئيسية لتزايد الإنفاق العام، ويظهر ذلك عندما لا يتعادل نفع الإنفاق العام مع المبالغ المصروفة عليه، فتتجر عن هذه الحالة العديد من الآثار السلبية أبرزها إهدار الأموال العمومية، وبالتالي تبديد جزء من دخل الأفراد الذي تحصلت عليه الدولة عن طريق الضرائب، ومن جانب آخر فإن التماهي

¹ - الهاشمي بن علال، دور الرقابة المالية في ترشيد الإنفاق العام في الجزائر-دراسة ميدانية للرقابة المالية المسبقة الممارسة من طرف المراقب المالي-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2024، ص. ص 69-71.

في الإنفاق العام يؤدي إلى تعشي ظاهرة التهرب الضريبي، إذ تتكون لدى المكلفين بدفع الضرائب فكرة سلبية حول دفع الضرائب وتوجيهها، ومن آثارها السلبية إضعاف الثقة في مالية الدولة.

هـ. فرض رقابة على الإنفاق العام:

تعتبر عملية الرقابة بمختلف أنواعها الإدارية البرلمانية والقضائية من أهم العناصر الفعالة في عملية ترشيد الإنفاق العام، نظرا لما تقوم به من ضبط العمل الإداري واكتشاف الأخطاء، وضمان التطبيق السليم للقواعد العامة في الدولة، ومدى الالتزام بقرارات السلطة التشريعية، مما يجعلها حاجز أمان ضد الفساد الإداري والمالي.

ثالثا: متطلبات ترشيد الانفاق العام في الجزائر

1. ترشيد الإنفاق العام على ضوء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

أ. تكريس مبادئ الحوكمة المالية:

سعى المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 18-15 إلى تجسيد مبادئ الحوكمة المالية الحديثة كما يلي:

- تكريس المزيد من الشفافية في تسيير المال العام: من خلال إعطاء تصنيف جديد للميزانية أورده المشرع في المادة 28 من القانون العضوي 18-15 ويقوم هذا التصنيف على أساس النتائج والبرامج التي تسمح بتعزيز أكثر لشفافية مالية الدولة، إضافة إلى إثراء الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية السنوي وقانون المالية التصحيحي وقانون تسوية الميزانية، كما سعى المشرع إلى ترقية مبدأ الصديق الميزانياتي الذي تناولته المواد 65 و 68 و 70 من القانون العضوي 18/15، كما أعطى المشرع من خلال هذا القانون ترخيصا للإنفاق العام وفق ما سماه برخص الميزانية المنصوص عليها في المادة 23 منه، فكل هذه المستجدات التي جاء بها القانون العضوي تهدف إلى رفع شفافية المالية العامة للدولة وهو ما يساهم في تجسيد سياسة ترشيد الإنفاق العام.

- تكريس مبدأ المساءلة والمشاركة: أعطى القانون العضوي الجديد صلاحيات أكبر للبرلمان من أجل ممارسة رقابته على الإنفاق العام وتحريره من هيمنة السلطة التنفيذية، بحيث سيعتمد البرلمان على الوثائق المستحدثة التي يتم ارفاقها مع الميزانية ليستخدمها من أجل الحصول على المعلومات بشكل أكبر.¹

ب. تكريس مبادئ الأداء والرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية العمومية:

حرص المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي على تحسين الأداء في كفاءات تنفيذ البرامج في ظل

رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية:

- نحو تبني مفهوم الأداء في تنفيذ الميزانية: في إطار تبني مفهوم الأداء ظهرت فئة جديدة من المحاسبين العموميين هم مسيرو البرامج حسب ما نصت عليه المادة 79 من القانون العضوي 18-15 نحو تعزيز

¹ - عبد الجليل عمالو، عثمان مداحي، دور الإصلاح الميزانياتي في ترشيد الإنفاق العام في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، 2024، ص-ص 313-314.

الرقابة على تنفيذ الميزانية رغبة في تقادي نقص فعالية الرقابة على النفقات العمومية حاول المشرع من خلال القانون العضوي تعزيز الدور الرقابي لأجهزة الرقابة المالية لتحقيق فعالية أكبر في رقابة المال العام، وقد حددت المادة 85 من القانون العضوي موضوع الرقابة التي تخضع لها عملية تنفيذ الميزانية والتي تتمثل أساسا في الرقابة الإدارية القضائية والبرلمانية.

2. أساليب أخرى مستحدثة لترشيد الإنفاق العام في الجزائر:

وجهت الحكومة الجزائرية تعليمات صارمة للوزارات والأجهزة والهيئات التابعة لها، تتعلق بتقليص وترشيد الإنفاق الحكومي، والسيطرة على المصروفات والاستهلاك العام؛ وضمت مذكرة لوزارة المالية صادر في 22 جانفي 2025 تدابير تحسين التحكم في موازنتها بتقليص النفقات المتعلقة بالموظفين والشركات العامة، وتم إصدار تعليمات جديدة للمسؤولين عن البرامج التنفيذية، لتطبيق تدابير تهدف إلى استخدام الموارد المتاحة بشكل فعال، مع تجنّب النفقات غير الضرورية، والهدر في تمويل تشغيل خدمات الدولة على جميع المستويات، حيث تم في هذا الإطار التشديد على تطبيق التدابير اللازمة كآلاتي:¹

1.2. ترشيد نفقات المستخدمين:

من أجل التحكم في تزايد الأعباء المرتبطة بنفقات المستخدمين ذات الطابع الدائم وصعوبة التقليص، تشير وزارة المالية إلى ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها المساهمة في تحقيق هدف التحكم في تزايد نفقات المستخدمين على المدى المتوسط، وذلك باللجوء إلى قرارات تهدف إلى الاستعمال الأكثر اقتصادا والأمثل للمورد البشري.

2.2. ترشيد نفقات تسيير المصالح:

تتطلب الطبيعة الدائمة والمتكررة لنفقات تسيير المصالح اعتماد نهج الترشيح والحذر، وهذا، من ناحية للاستجابة مع منطق الخدمة العمومية بأقل تكلفة، ومن ناحية أخرى، لتخفيف، في نهاية المطاف، أعباء تسيير المصالح. وفي هذا الإطار، يتم التحكم وتخفيض نفقات تسيير المصالح من خلال:

أ. المصاريف المتعلقة بالتكاليف الملحة استهلاك الكهرباء، الماء، الهاتف، الاشتراكات (...):

ضرورة محافظ برامج ميزانية الدولة على ما يلي:

- تخفيض استهلاك الكهرباء والغاز والماء، من خلال العمل وفق مقاربة اقتصادية وبيئية، من خلال مراقبة مستوى الاستهلاك الطاقوي وترشيد الاعتمادات المفتوحة.
- ترشيد المصاريف المرتبطة باستخدام الهواتف الثابتة والمحمولة.
- وجوب أن يكون استخدام الخطوط الهاتفية (الثابتة والمحمولة) الموضوعة تحت التصرف من طرف الإدارة مخصصة بشكل صارم وحتمي لاحتياجات مصالح الإدارة.

¹ - وزارة المالية الجزائرية، الترشيح والتحكم في النفقات العمومية، مذكرة رقم 246 صادر بتاريخ 22 جانفي 2025.

- تخفيض الاشتراكات في الصحافة المكتوبة، اعتباراً لتطور تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة.
- ب. نفقات تسيير المصالح الأخرى:
 - من الضروري كذلك إيلاء اهتمام خاص لترشيد نفقات تسيير المصالح الأخرى، لا سيما من خلال:
 - التخفيض من استهلاك اللوازم والمستهلكات المكتبية مثل الوراقة.
 - ترشيد وتخفيض المصاريف المتعلقة بتنظيم المؤتمرات والندوات والأيام الدراسية واللقاءات الوطنية و/أو الدولية.
 - تقليل التنقلات في إطار المهمات المطلوبة للموظفين وأعاون الإدارة، مع تفضيل استعمال وسائل الاتصال عن بعد (تقنية التحاضر المرئي عن بعد...).
- 3.2. فيما يخص المؤسسات العمومية تحت الوصاية:
 - باعتبار أن المؤسسات العمومية للدولة تشكل بندا هاماً. من بنود النفقات بالنسبة لميزانية الدولة، فإن مسؤولي محافظ برامج ميزانية الدولة مدعوون للسهر على:
 - عدم اللجوء إلى إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع اداري والمؤسسات الماثلة، التي يترتب عنها، على المستوى المجمع عبر التراب الوطني، نفقات استثمار وصيانة وتسيير مصالح ونفقات مستخدمين كبيرة جدا على ميزانية الدولة، إلا بعد الموافقة المسبقة للسيد الوزير الأول.
 - تفضيل إعادة انتشار التعداد المتواجد والمستخدمين الذين يكون عددهم زائداً، لا سيما في إطار التجميع المذكور سابقاً، أو الذين تم تحويل المهام الموكلة إليهم سابقاً إلى مؤسسات أخرى تحت الوصاية.

رابعاً: تعريف الازدواج الضريبي وأنواعه

1. تعريف الازدواج الضريبي:

تعددت تعاريف الازدواج الضريبي، فهناك من عرفه بأنه فرض الضريبة على نفس الشخص المكلف بالضريبة أكثر من مرة على نفس المادة الخاضعة للضريبة وخلال نفس المدة. ويعرف كذلك أنه فرض نفس الضريبة أكثر من مرة على نفس المكلف، وعلى نفس المال عن نفس المدة، ولكي يوجد ازدواج ضريبي لابد من أن تفرض نفس الضريبة أكثر من مرة على نفس المكلف ونفس الوعاء الضريبي وخلال المدة ذاتها.¹

2. أنواع الازدواج الضريبي:²

يحدث الازدواج الضريبي داخل إقليم الدولة، أو يحدث في الخارج بين دولتين أو أكثر واستناداً إلى ذلك يمكن تقسيم الازدواج من حيث نطاقه إلى ازدواج داخلي وازدواج دولي. كما قد يحدث الازدواج بصورة مقصودة من

¹ - عزوز مفتاح، الازدواج الضريبي - المفهوم وآليات المعالجة-، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 02، 2018، ص 81.

² - فاتح بن شعوان، النوري حاشي، الازدواج الضريبي وطرق تفاديه ومعالجته، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، المجلد 06، العدد

01، 2022، ص-ص 33-34.

جانب المشرع أو السلطات المالية أو يحدث بصورة عفوية غير مقصودة، واستنادا لذلك يمكن تقسيم الازدواج من حيث قصد المشرع إلى ازدواج مقصود وآخر غير مقصود.

أ. الازدواج الداخلي والازدواج الدولي:

يقصد بالازدواج الداخلي أن تتحقق شروطه داخل إقليم الدولة الواحدة، أي كان شكل هذه الدولة، وتطبق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على نفس الشخص وعلى نفس الوعاء وعن نفس المدة. وفي الازدواج الداخلي لا يشترط تعدد السلطات المالية التي تقوم بفرض الضريبة. فإنما تكون السلطة الضريبية واحدة أي مركزية، فتفرض ضريبتين أو أكثر على نفس المادة ونفس الشخص لأي سبب من الأسباب. أما الازدواج الدولي فيقصد به تحقق شروطه بالنسبة لدولتين أو أكثر، بحيث تقوم السلطات المالية التابعة لدولتين أو أكثر بتطبيق تشريعاتها الضريبية على نفس الشخص ونفس الوعاء وعن نفس المدة، وعادة ما يحدث الازدواج الدولي نتيجة مبدأ السيادة الضريبية الذي يعني السلطة المطلقة للدولة في اتخاذ القرار على إقليمها وأن هذه السيادة دائما ما تكون مطلقة وغير محدودة.

ب. الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود:

قد يهدف المشرع الضريبي إلى تحقيق الازدواج الضريبي وهو الوضع الغالب في هذا الصدد، رغبة في تحقيق أهداف معينة لتحقيق عدة أهداف 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 الرغبة في عدم مواجهة الأفراد برفع سعر الضريبة بما قد يترتب عليه من استياء عام من جانبهم أو الرغبة في التمييز في المعاملة المالية بين الدخول المختلفة بحسب مصدرها، وإذا كان الازدواج الداخلي الضريبي عادة ما يكون مقصودا من جانب المشرع فإن هذا لا يمنع من تحقق الازدواج الداخلي بصورة غير مقصودة ويحدث ذلك عند تعدد الضرائب المتشابهة أو نفس النوع، كما رأينا من قبل. أما الازدواج الضريبي الدولي نادرا ما يكون مقصودا، ويرجع ذلك إلى مبدأ السيادة الضريبية، واستقلال كل دولة بسن تشريعاتها الضريبية دون النظر إلى تشريعات الدول الأخرى. وفي الحالات القليلة التي يكون فيها الازدواج الدولي مقصودا، فإن الهدف منه يكون تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية.

خامسا: آثار الازدواج الضريبي وآليات تجنبه

1. آثار الازدواج الضريبي:

إن حصول الازدواج الضريبي يفضي إلى بعض الآثار السلبية من النواحي الاجتماعية والمالية والاقتصادية، فمن النواحي الاجتماعية يمس الازدواج الضريبي بالعدالة الضريبية من خلال تحميل المكلف أكثر من طاقته وبذلك تتحول نظرية المساواة في تحمل الأعباء العامة إلى مجرد شعار نظري، ومن الناحية المالية يؤدي الازدواج الضريبي إلى التهرب من الضريبة، على اعتبار أنه يتمثل في فرض ضريبتين أو أكثر من النوع نفسه على الوعاء

الضريبي نفسه، فذلك يؤدي من الناحية العملية إلى تكرار إجراءات تحقق وتحصيل الضريبة، مما يدفع بالعديد من المكلفين إلى التهرب من الضريبة، وبالتالي فإن ذلك يؤثر بصفة سلبية على الحصيلة الضريبية المتوقعة، بينما من الناحية الاقتصادية يدفع الأزواج الضريبي إلى تهريب رؤوس الأموال الوطنية وإلى الإحجام عن إقامة مشاريع اقتصادية جديدة، كما يؤدي عرقلة النشاط الاقتصادي وتقليص حوافز الأفراد على الرغبة في العمل والانتاج، كما أنه سيؤدي إلى عرقلة انتقال رؤوس الأموال واليد العاملة والمبادلات التجارية والعلاقات الاقتصادية الدولية. كما يعتبر الأزواج الضريبي الدولي عقبة أمام انسياب رؤوس الأموال الأجنبية إلى مختلف الدول للاستثمار فيها، لأن خضوع المستثمر لنفس الضرائب على نفس الدخل في بلد إقامته، وكذلك في البلد الذي يمارس فيه نشاطا سيؤدي إلى تراكم الضرائب المستحقة على نفس الدخل، وتقل العبء الضريبي الذي يتحمله المستثمر، مما يؤدي إلى تقليص العوائد التي كان يأمل في تحقيقها، الشيء الذي يجعل المستثمر يحجم عن إعادة استثمار تلك العوائد ويكون عائقا أمام انتقال رؤوس الأموال بين مختلف الدول.¹

2. آليات تجنب الأزواج الضريبي:²

أ. أساليب منع الأزواج الضريبي الداخلي:

- الحل الأول: (خصم إيراد من إيراد) بحيث يجري تخفيض الوعاء الخاضع للتكليف في الضريبة الأولى، من وعاء الضريبة الثانية، أو العكس.
- الحل الثاني: خصم ضريبة من ضريبة: وذلك بأن يخصم مقدار الضريبة الثانية التي فرضت على المكلف من مقدار الضريبة الأولى أو العكس. كما نشير أن التقاضي الكامل للأزواج الضريبي يستلزم كون معدلي كل من الضريبتين متساويين، وأما إذا كان أحد المعدلين أعلى أو أدنى من المعدل الآخر، فيكون الأزواج المتحقق ازدواجا جزئيا.
- الحل الثالث: (خصم ضريبة من إيراد) إذ يمكن بهذا الأسلوب خصم مقدار من الضريبة الأولى التي دفعها المكلف من إجمالي الوعاء الخاضع للضريبة الثانية. وهذا الأسلوب يعتبر أسلوبا استثنائيا يهدف إلى تلافي الأزواج الضريبي، لأن الضريبة على الدخل تعد من استعمالات الدخل وليست من تكاليفه أو من تكاليف صيانتها حتى يسمح بتخفيضها للحصول على الدخل الصافي الخاضع للضريبة.

ب. أساليب تقاضي الأزواج الضريبي الدولي:

من المؤكد أن تقاضي الأزواج الضريبي هو أصعب من تقاضي الأزواج الضريبي الداخلي، ومرد ذلك إلى عدم وجود سلطة عليا بين الدول تقوم بالتنسيق بين تشريعاتها الضريبية المتباينة ولا سيما أن كل دولة تراعي في

¹ - عزوز مفتاح، مرجع سبق ذكره، ص 85.

² -- فاتح بن شعوان، النوري حاشي، مرجع سبق ذكره، ص-ص 36-37.

وضع تشريعاتها الضريبية ظروفها الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وبصرف النظر عن ظروف الدول الأخرى ومع هذا فقد تبني أسلوبين لتفادي الازدواج:

- الأسلوب الأول (الاتفاقيات الثنائية الخاصة) لقد مرت المحاولات الرامية إلى تفادي الازدواج الضريبي الدولي بعدة مراحل خصوصا وأن الهدف منها كان تسيير العلاقات الاقتصادية الدولية التي يعرقلها مثل هذا الازدواج.
- الأسلوب الثاني: (تنظيم الضريبة) وفي هذه الحالة يستطيع المشرع أن يتخذ من الإجراءات ما يكفل عدم تحقق الازدواج الضريبي بصرف النظر عما تقرره الدول الأخرى في هذا الشأن، وذلك عن طريق إقرار قانون يقضي صراحة بإعفاء المكلف من ضريبة معينة إذا استطاع أن يثبت أنه دفعها إلى خزينة دولة أخرى.

سادسا: مفهوم التهرب الضريبي وأشكاله

1. مفهوم التهرب الضريبي:

التهرب الضريبي معناه أن يحاول أحد الأفراد التخلص والافلات من التزامه الضريبي، باتباع أساليب مخالفة للقانون ومتسمة بطابع الغش، وهو ما يطلق عليه بالغش الضريبي . ويلاحظ أن التهرب الضريبي هو شكل من أشكال الاحتيال الضريبي الذي ينطوي على استخدام طرق غير قانونية لإخفاء الدخل أو المعلومات الحقيقية عن مصلحة الضرائب أو السلطات الضريبية الأخرى بهدف تجنب دفع الضرائب، والجدير بالذكر أن التهرب الضريبي يختلف عن التجنب الضريبي حيث يتطلب التهرب الضريبي استخدام طرق غير قانونية لتجنب دفع الضرائب أما التجنب الضريبي هو الذي يستفيد فيه الخاضع للضريبة من بعض الثغرات الموجودة في التشريع الضريبي والتي تسمح له بالتخلص من دفع الضريبة دون أن تكون هناك مخالفة قانونية. انطلاقا مما سبق يمكن استنتاج أركان الضريبة على النحو الآتي:¹

أ. الركن المادي:

الركن المادي في جريمة التهرب الضريبي هو استعمال الطرق الاحتيالية للتخلص من الضريبة، وأن النتيجة اللازمة عن استعمال الطرق الاحتيالية هو اخفاء مبالغ تسري عليها الضريبة وأن الحكمة التشريعية هي التخلص من أداء الضريبة المنصوص عليها في القانون كلها أو بعضها.

ب. الركن المعنوي:

تتطلب أن تتضمن المخالفات الضريبية على العنصر المعنوي، والذي يعرف بأنه عبارة عن علاقة نفسية أو معنوية تربط الجاني بالنشاط أو السلوك غير المشروع الذي تم ارتكابه فلكي تعد جريمة ضريبية لابد من اتجاه

¹ - شيرين نبوي على سعيد، التهرب الضريبي وسبل مواجهته، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 60، العدد 03، 2024، ص. ص

إرادة الجاني إلى ارتكاب الواقعة المجرمة بالقانون الجنائي الضريبي، فضلاً من توافر القصد الجنائي العام والقصد الجنائي الخاص أي قصد التخلص من الضريبة كلها أو بعضها.

2. أشكال التهرب الضريبي:

أ. التهرب الضريبي المشروع:

هو ذلك النوع الذي يعتمد على الثغرات القانونية الموجودة في القانون الضريبي في الدولة، حيث يقوم المكلف بالضريبة بالاعتماد على مجموعة من الخبراء والتقنيين القادرين على تجنب الواقعة المنشأة للضريبة، وكمثال على ذلك قيام الشخص بالإقرار بمشروعين في نفس الصيغة ما يجعل من فرض الضريبة على الضريبي المشروعين يبدو كالازدواج الضريبي، أو بتجنب الأسر استهلاك السلع والخدمات التي يفرض عليها ضرائب.

ب. التهرب الضريبي غير المشروع (الغش الضريبي):

هي الظاهرة التي تنطوي على مخالفة النظام الضريبي في الدولة بشكل مقصود وغير قانوني، كما يطلق عليها في بعض الكتب والمراجع بالغش الضريبي، ويكون هذا الغش أحياناً بصفة مباشرة وأحياناً أخرى يكون بصفة غير مباشرة، بحسب طبيعة الفعل المنشئ للضريبة، مما يتسبب في انخفاض في الحصيلة الضريبية للدولة.¹

سابعاً: أسباب، آثار التهرب الضريبي وأليات معالجته

1. أسباب التهرب الضريبي:

يرجع انتشار التهرب الضريبي إلى تضافر عدة أسباب والتي ترتبط بالمكلف نفسه وطبيعة النظام الجبائي المطبق في البلد، وكذا الظروف الاقتصادية السائدة إضافة إلى الأسباب المرتبطة بالإدارة الجبائية.

أ. الأسباب المتعلقة بالمكلف:

- ضعف المستوى الخلفي: ضعف المستوى الخلفي يحفز المكلفين على التهرب من أداء واجبه الجبائي.
- ضعف الوعي الجبائي: يقصد بالوعي الجبائي شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه ذلك من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يلقي عليها من أعباء في هذا المجال تشكل وسائل الإعلام أداة هامة للتأثير على مستوى الوعي الجبائي.
- الوضعية المالية السيئة للمكلف: الحالة المالية السيئة للمكلف تجعله يميل نحو التهرب الجبائي لتعويض ما خسره.

ب. الأسباب المرتبطة بطبيعة النظام الجبائي:

توجد عدة عوامل تؤثر على التهرب الجبائي ونطاقه والتي ترتبط بطبيعة التنظيم الفني الجبائي ومدى استقرار التشريع الجبائي.

¹ - حساني بن عودة وآخرون، جهود الجزائر في مكافحة التهرب الضريبي لدعم التنمية الاقتصادية، مجلة الاقتصاد وإدارة الاعمال، المجلد 03، العدد 02، 2019، ص-ص 58-59.

- تعقد النظام الجبائي: وذلك من حيث تنوع وتعدد معدلات الرسوم والضرائب، مع تغير المكلف الخاضع إلى كل نوع من الضرائب في كل مرة هذا من جهة ومن جهة أخرى يجد المكلف نفسه أمام أعوان تنقصهم الكفاءة وبوسائل بدائية.
- عدم استقرار التشريع الجبائي: إن عدم الاستقرار هذا راجع بالدرجة الأولى إلى التغيرات العديدة التي تحدث على قوانين المالية الرئيسية والقوانين المالية التكميلية، مما خلق نوعا من التذبذب في استمرارية المنظومة التشريعية الجبائية.

ج. الأسباب المرتبطة بالظروف الاقتصادية السائدة:

- من المسلم به أن ارتفاع القدرة الشرائية للأفراد وزيادة دخول المكلفين في أي اقتصاد يجعل إمكانية التهرب الجبائي قليلة جدا، الشيء الذي يسمح للمنتجين بنقل عبء الضريبة إلى المستهلكين بسهولة، غير أنه إذا تأملنا وضعية الاقتصاد الوطني المتسم بانتشار الاقتصاد الموازي، الذي نتج عنه عدم ضبط سوق السلع والخدمات.
- د. الأسباب المرتبطة بالإدارة الجبائية.

يرجع عدم كفاءة الإدارة الجبائية إلى ضعف الإمكانيات والوسائل المادية، بالإضافة إلى نقص الأيدي العاملة الفنية، وذلك نتيجة ضعف الأجور في الوظيف العمومي، وقلة المعاهد المتخصصة في تكوين الإطارات الجبائية، بالإضافة إلى ذلك توجد ظاهرة خطيرة تهدد وجود الإدارة الجبائية والتي ترتبط بالجانب الخلفي لموظفي الإدارة الجبائية، والتي تتمثل في الرشوة بحيث أنها تعتبر أخطر من ضعف الكفاءة وتتدرج ضمن الفساد الاقتصادي.¹

2. آثار التهرب الضريبي:²

أ. الآثار الاقتصادية للتهرب الضريبي:

- ضعف قدرة الحكومة على تمويل استثماراتها الأساسية وتمويل استثمارات القطاع الخاص.
- عدم القدرة على استخدام الدولة للضريبة، كأداة لتوجيه النشاط الاقتصادي في المسار الذي يخدم أغراض التنمية، وتحقيق العدالة وحسن توزيع الدخل وتقليل الفوارق بين الطبقات
- الحد من الآثار الاقتصادية للضريبة على الاستهلاك والادخار والإنتاج والتوزيع .
- تقليل حصيلة الإيرادات الضريبية مما يدفع الدولة إلى زيادة أسعار الضرائب المفروضة أو فرض ضرائب جديدة مما قد يؤثر على الطاقة الضريبية للمجتمع بشكل يتجاوز إمكانياته المادية مما يترتب عليه آثار سلبية بالنسبة للاقتصاد القومي وإضعاف الحافز على الاستثمار في الإنتاج.

¹ - الجيلاني بلواضح، نبيلة ميمون، مكافحة التهرب الضريبي كهدف لجهود القضاء على البطالة، الملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة للقضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، يومي 15 و16 نوفمبر، جامعة المسيلة، الجزائر، 2011، ص-ص 7-8.

² - شيرين نبوي على سعيد، مرجع سبق ذكره، ص-ص 174-175.

ب. الآثار المالية للتهرب الضريبي:

تتمثل هذه الآثار في أن للتهرب الضريبي آثار سلبية كبيرة تلحق بالخزينة العامة للدولة وذلك من خلال انخفاض قيمة الحصيلة الضريبية مما يؤثر على عدم قدرة الدولة على الوفاء بالمتطلبات الاقتصادية والاجتماعية، وعجز الموارد التي تعتمد عليها الدولة في تغطية نفقاتها العمومية.

ج. الآثار الاجتماعية للتهرب الضريبي:

- عدم قدرة الدولة على استخدام حصيلة الضرائب كأداة أساسية لتوزيع الأعباء القومية بين المواطنين بما يحقق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.
- يؤثر التهرب الضريبي على التضامن بين أفراد المجتمع الواحد، والذي يؤدي إلى إهدار القيم الأخلاقية في المجتمع.

3. آليات معالجة ظاهرة التهرب الضريبي:**1.3. تبسيط النظام الضريبي وتعزيز العدالة:**

- تقليل عدد الشرائح الضريبية والإعفاءات غير المستهدفة.
- تخفيض معدلات الضرائب إلى مستويات معقولة ومنافسة لتقليل الحافز للتهرب.
- ضمان تطبيق متساوٍ وفعال للقوانين على جميع المكلفين دون تمييز.

2.3. التحديث التكنولوجي وتعزيز الإدارة الإلكترونية:

- تطبيق أنظمة الفوترة الإلكترونية والصراف الآلي الضريبي الموصولة بالسلطة الضريبية.
- تطوير منصات سهلة الاستخدام للتسجيل الضريبي والإقرار والدفع الإلكتروني.

3.3. تشديد الرقابة الجبائية:

- تعزيز قدرات التدقيق الضريبي من خلال تدريب الكوادر وتزويدها بأدوات تحليل متقدمة.
- فرض عقوبات مالية وإدارية وجزائية رادعة ومنتاسبة ومطبقة بشكل فعلي على المتهربين.
- إنشاء وحدات متخصصة لمكافحة التهرب الضريبي والجريمة المالية المنظمة.

4.3. تعزيز الوعي الضريبي:

- حملات توعية مستمرة توضح أهمية الضرائب في تمويل الخدمات العامة والتنمية.
 - تبسيط الإجراءات وتقديم الدعم للمكلفين لمساعدتهم على الامتثال للقوانين الضريبية.
 - بناء الثقة بين المكلفين والإدارة الضريبية من خلال الشفافية والمساءلة في إنفاق الموارد العمومية.
- فيما يتعلق بتحليل ظاهرة التهرب الضريبي في الجزائر، ونظرا لخطورة ظاهرة التهرب الضريبي التي نكرناها سابقا وما لها من آثار سلبية مباشرة وغير مباشرة على تطور وازدهار الدولة، وعلى تحقيق التنمية الاقتصادية، فإن ذلك دفع الدولة إلى تبني سياسات أكثر صرامة فيما يخص المتهربين والمتملصين من دفع الضرائب، بحيث

عملت الجزائر على صياغة مجموعة من النصوص القانونية المنظمة لعمل الإدارة الجبائية والكفيلة بالوقاية ومحاربة كل عمل ينجر عنه التهرب الضريبي.

أ. الوسائل الوقائية:

حيث يعمل النظام الضريبي في الجزائر على التقادي المبكر لحدوث التهرب الضريبي، وهذا من أجل حماية الاقتصاد الوطني ودفع التنمية الاقتصادية المستدامة، ولضمان هذا الجانب اعتمدت الدولة على:

- إعادة النظر في تحسين وتبسيط التشريعات الضريبية.
- العمل على صياغة قوانين ضريبية أكثر عدالة.
- تعزيز الموارد المالية والبشرية للإدارة الجبائية.
- وضع نظام جبائي وطني.
- تفعيل الرقابة الجبائية للمصالح المختصة.
- تفعيل التحقيقات الجبائية لمفتشي مديريات الضرائب المحلية.
- تحسين العلاقة بين الإدارة والمكلف.
- نشر الوعي الضريبي لدى كافة الأشخاص المكلفين بالضرائب.
- الاستعانة بالملصقات والإشهار والترويج الإلكتروني عبر بوابة المديرية العامة للضرائب.

ب. الوسائل القانونية والعقابية:

إلى جانب الوسائل السابقة، والتي تعتبر إجراءات استباقية لمنع حدوث ظاهرة التهرب الضريبي، فقد أضاف المشرع الجزائري مجموعة من الوسائل الردعية والعقابية في حال تمادي البعض في الإخلال بالقانون والتهرب العمدي من أداء الضريبة المكلف بها، حيث تتضمن الوسائل القانونية والعقابية بالأساس عقوبات مؤسسة ومنظمة تتدرج حسب نوع وحجم التهرب الضريبي ودرجة خطورته على الاقتصاد الوطني.

الجدول رقم 07: العقوبات القانونية للتهرب الضريبي في الجزائر

نوع الضرائب	قيمة المبلغ المتهرب منه	الغرامة الجزائية	الحبس
الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة م 303 الرسوم على الأعمال	من 0 إلى 100 ألف دج	من 50 ألف إلى 100 ألف دج	-
	من 100 ألف إلى مليون دج	من 100 ألف إلى 500 ألف دج	من 02 إلى 06 أشهر
	من مليون ألف إلى 05 مليون دج	من 500 ألف إلى 02 مليون دج	من 06 أشهر إلى 02 سنة
	من 05 مليون إلى 10 مليون دج	من 02 مليون إلى 05 مليون دج	من 02 سنة إلى 05 سنة
	أكثر من 10 مليون دج	من 05 مليون إلى 10 مليون دج	من 05 سنة إلى 10 سنة
الضرائب غير المباشرة	دون ذكر المبلغ	-	من 06 أيام إلى 06 أشهر
	دون ذكر المبلغ	العقوبات المنصوص في قانون العقوبات م 209 و م 210	
م 530 م 531 م 532	دون ذكر المبلغ غير انه في صورة الإخفاء يشترط تطبيق العقوبات المذكورة أن يتجاوز الإخفاء عشر المبلغ الخاضع للضريبة أو مبلغ 10 ألف دج	من 50 ألف إلى 200 ألف دج	من سنة إلى 05 سنوات
حقوق الطابع المادة 34	مهما كان المبلغ غير انه في صورة الإخفاء يشترط تطبيق العقوبات المذكورة أن يتجاوز هذا الإخفاء عشر المبلغ الخاضع للضريبة أو مبلغ 10 آلاف دج.	من 50 ألف إلى 200 ألف دج	من سنة إلى 05 سنوات

المصدر: من اعداد الباحث اعتمادا على:

- عبد الحق مرسللي، حمزة الهمال، التهرب الضريبي بين العقاب والصلح في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 02، 2019، ص. ص 162-166.
- حساني بن عودة وآخرون، جهود الجزائر في مكافحة التهرب الضريبي لدعم التنمية الاقتصادية، مجلة الاقتصاد وإدارة الاعمال، المجلد 03، العدد 02، 2019، ص 64.

خلاصة:

أكدنا من خلال هذا المحور على معالجة وتحليل المفاهيم الثلاثة المتعلقة بإشكاليات المالية العمومية في الجزائر والمتعلقة بترشيد الإنفاق، الأزواج الضريبي والتهرب الضريبي. حيث تبين خلال تحليل آليات ترشيد النفقات على ضوء القانون العضوي 15-18 والأساليب المستحدثة، أن كفاءة الإنفاق رهناً بتحقيق الشفافية وتعزيز الرقابة على المال العمومي. وفي سياق الإيرادات، كشف تقصي أنواع الأزواج الضريبي وآثاره الاقتصادية السلبية عن ضرورة تحديث الاتفاقيات الضريبية الدولية وتبني معايير التناسق الضريبي. أمّا في مواجهة التهرب الضريبي، فقد توصلنا إلى أن معالجته في الجزائر تتطلب نهجاً شاملاً يجمع بين التحديث التكنولوجي، وتشديد العقوبات، وإصلاح الثقة بين المكلفين والدولة.

المحور التاسع:

الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية

تمهيد:

يشهد مجال المالية العمومية تحولاً في فلسفة وممارسات إعداد الموازنة العمومية، يتجاوز النموذج التقليدي القائم على الرقابة المحضنة على المدخلات نحو نماذج متطورة تركز على النتائج والكفاءة والفعالية. يأتي هذا المحور ليستعرض الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية، كاستجابة لتحديات القطاع العام وحتمية ضغوط المساءلة والشفافية وترشيد الإنفاق. إذ لم تعد الموازنة مجرد وثيقة مالية رقابية، بل أضحت أداة إستراتيجية للتخطيط وإدارة الأداء وتحقيق الأهداف الوطنية.

سيناقش هذا المحور تحليلاً مقارناً لأبرز المناهج المستحدثة التي طُرحت كبدايل أو مكملات لنموذج موازنة البنود التقليدية، والتي يعترها قصور متزايد في مواكبة متطلبات الإدارة الحديثة. واستناداً لما سبق تم تقسيم هذا المحور على النحو الآتي:

أولاً: موازنة البنود (الموازنة التقليدية)

ثانياً: موازنة البرامج والأداء

ثالثاً: موازنة التخطيط والبرمجة

رابعاً: الموازنة الصفرية (ذات الأساس الصفري)

خامساً: الموازنة التعاقدية

أولاً: موازنة البنود (الموازنة التقليدية)

1. مفهوم موازنة البنود:

تعتبر الموازنة التقليدية (موازنة البنود) النموذج الأول للموازنة العمومية الذي طبق في حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وكان ذلك في عام 1921. وتركز هذه الموازنة، على الرقابة على النفقات العمومية (الرقابة المالية) وأن تتم عمليات الصرف وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات، لأجل التقليل، أو منع المخالفات أو الاختلاسات المالية، وقد تطلب هذا الوضع، تبويب الإيرادات العمومية، والنفقات العمومية، بشكل يمكن من إحكام الرقابة عليهما، ومحاسبة المسؤولين عن إساءة التصرف فيهما.

الموازنة التقليدية هي النموذج الأول للموازنة العمومية بمفهومها الحديث، وتعتبر أقدم أنواع الموازنات الحكومية المعروفة حالياً، وأكثرها انتشاراً في دول العالم. فهي مطبقة على نطاق واسع، في الدول النامية، وفي العديد من الدول المتقدمة. ويطلق عليها عدة مسميات منها:

- موازنة البنود وذلك بسبب تركيزها على بنود الموازنة، وما يرصد فيها من اعتمادات، وضرورة التقيد بالبنود عند الإنفاق.
- موازنة الرقابة لأنها تركز على إحكام الرقابة المالية على النفقات العمومية في الوزارات والمصالح الحكومية، لمنع اختلاس أموال الدولة وعدم صرفها في غير الوجه المحددة لها، وعدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البنود عند الإنفاق.
- الموازنة الجزئية، أو الموازنة المتدرجة، أو الموازنة المتزايدة جزئياً، وذلك لأن نفقاتها تزيد باستمرار، سنة بعد أخرى، بمعدلات صغيرة. فهي تعتبر نفقات السنة السابقة، أساساً مقبولاً يمكننا لاعتماد عليه لتقدير نفقات السنة القادمة. وتزيد عادة، بنسبة مئوية صغيرة.¹

2. خصائص موازنة البنود:

تتسم ميزانية البنود والاعتمادات بالخصائص والمميزات التالية²:

- تساعد على تحديد مسؤوليات كل جهاز إداري من أجهزة الدولة في تنفيذ الميزانية العمومية، بدء من أدنى المستويات الإدارية وصولاً إلى أعلاها (الوزارة).
- يؤدي التقسيم المزدوج أي الدمج بين التقسيم الإداري والنوعي لميزانية البنود والاعتمادات إلى تحديد مقتنيات الوحدات الحكومية من السلع والخدمات فهو يلزم رؤساء هذه الوحدات الحكومية بالصرف في حدود الاعتمادات المقررة داخل الوحدة الحكومية، والتأكد من أن الإنفاق العام قد تم وفقاً للقواعد واللوائح والأنظمة المالية السائدة، مما يساعد على اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية بسهولة.

¹ - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص. ص 194-198.

² - الهاشمي بن علال، مرجع سبق ذكره، ص 89.

- إن الاعتماد على التبويب المزدوج في إعداد ميزانية البنود والاعتمادات يفيد في توحيد أنماط الحسابات في كافة الوحدات الحكومية، مما يزيد من قدرة الأجهزة الرقابية على أداء الرقابة الحسابية بسهولة ويسر.
- تمتاز هذه الميزانية بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، وتركز على تحقيق الرقابة المالية والقانونية على عناصر النفقات والإيرادات .
- تعكس ميزانية البنود والاعتمادات مبررات نشأتها، حيث نشأت هذه الميزانية كنتيجة لانفصال مالية الدولة عن مالية الحاكم، الأمر الذي جعل للمجتمع (ممثلا في السلطة التشريعية) دورا في الرقابة على مالية الدولة، وبالتالي فإن الهدف الرئيسي لهذه الميزانية يتمثل في الرقابة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعكس هذه الميزانية التوقيت الذي نشأت فيه.

3. مزايا وعيوب موازنة البنود:¹

أ. مزايا أسلوب موازنة البنود:

يتميز أسلوب موازنة البنود بما يلي:

- يسهل عملية تبويب النفقات إلى جارية وأسمالية لكل وحدة من وحدات المشروع سهولة الإعداد وبساطة تبويب النفقات وفهمها ومقارنتها.
- غير مكلفة في تطوير الموازنات الخاصة بمراكز التكلفة العديدة في المؤسسات الكبيرة.

ب. عيوب أسلوب موازنة البنود:

يعاب على موازنة البنود الآتي:

- أن عمل زيادات مستمرة في كل موازنة مقارنة بالموازنة السابقة يجعل طلبات الموازنة أكبر من الأموال المتاحة وهذا يضطر الإدارة غالبا إلى البحث عن أموال إضافية.
- صعوبة ترجمة الأهداف طويلة الأجل إلى خطط عمل موازنات.
- تكون المشكلات الأساسية ومجالات القرارات غير واضحة تماما.
- تكون البدائل غير محددة - مجموعة واحدة من الأرقام تعرض بدون تحديد وسيلة بديلة لأداء الوظيفة أو مستويات تحويل بديلة (وخاصة مستويات أقل).
- صعوبة إعداد الموازنات والعمليات بما يتفق مع الأوضاع المتغيرة فعلا.
- تكون عمليات المقاصة بين الأهداف طويلة الأجل والبرامج واحتياجات التشغيل والأرباح الغير محددة بوضوح، والأموال اللازمة للتطوير والمشروعات الجديدة تكون غالبا هي أول ما يتعرض للتحقيق.

¹ محمد أمين قبور، علاء الدين مجدوب، الانتقال من أسلوب موازنة البنود إلى أسلوب الموازنة الصفرية في اعداد الموازنة العامة في الجزائر، مجلة اقتصاد المال والاعمال، المجلد 05، العدد 01، 2020، ص 90.

ثانيا: موازنة البرامج والأداء

1. تعريف موازنة البرامج والأداء:

عرفت لجنة التنمية الاقتصادية بالولايات المتحدة الأمريكية هذه الموازنة على أنها مجموعة من الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت ساعات العمل والمواد إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات.

من خلال التعريف السابق، نجد أن موازنة البرامج والأداء تقوم على تقسيم أهداف الخطة العامة للدلو إلى برامج وأنشطة محددة يتم تنفيذها وفق خطة مبرمجة بزمان محدد وبتكاليف محددة، وبمسؤولين محددين لمتابعة البرنامج، على أن يتم قياس الأداء في نهاية المدة المبرمجة¹.

2. مبادئ موازنة البرامج والأداء:

تقوم موازنة البرامج والأداء على مجموعة من المبادئ هي كما يلي:²

- مبدأ المرونة: حتى تكون قادرة على مجابهة الظروف المستجدة والتي لم يتم أخذها بعين الاعتبار عند الإعداد.
- مبدأ المشاركة: للاستفادة القصوى من الخبرات على كافة المستويات.
- مبدأ الواقعية عند قيام الحكومة بتقدير الإيرادات يجب أن تراعي دقة التقديرات ومدى مطابقتها للواقع.
- مبدأ الشمول: يجب أن تغطي الموازنة كالأوجه نشاط الوحدة وكل المستويات الإدارية فيها، وان تمثل كل الإيرادات والاستخدامات والأنشطة.
- مبدأ التنبؤ عن فترة مقبلة: إعداد الموازنة يكون عن فترة مقبلة، باستخدام الأسس العلمية السليمة للتقدير الصحيح.
- مبدأ التوزيع الزمني: تنفيذ العمليات يتم خلال فترة الموازنة.
- مبدأ الربط بين الموازنة والهيكل التنظيمي: ربط التنبؤات عند تحضير الموازنة وتنفيذها بمراكز المسؤولية في الوحدة.
- تقويم الأداء: إذ يمكن استخدام الموازنة كمييار للرقابة والأداء ومتابعة التنفيذ.

¹ - سعيدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 96.

² - المرجع نفسه، ص 97، نقلا عن:

- غنام فريد أحمد عبد الحافظ، إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2006، ص 60.

- مبدأ الإفصاح: حتى تكون هناك صورة واضحة عن الموازنة وبالتالي يمكن فهم محتوياتها.
- مبدأ المبادلة الرقابية وكفاية الأداء: بعد اعتماد الموازنة يجب أن تكون هي الهدف الذي تتجه نحوه كل أوجه النشاط في الوحدة.
- التمييز بين العمليات الجارية والعمليات الرأسمالية.
- التعبير عن الموازنة في صورة مالية.
- مبدأ تحديد الأهداف والإمكانات.
- عدم تخصيص الإيرادات.

3. هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء: ¹

يمثل هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء أحد المقومات الأساسية لإعداد الموازنة، لأنه يوفر القاعدة التي يتم على أساسها اتخاذ القرار في إطار عملية الموازنة، ويوفر أيضا أساليب الرقابة والإدارة اللازمة لتحقيق أهداف الموازنة، كما يعمل هذا التبويب على توثيق العلاقة بين الخطط طويلة الأجل قصيرة الأجل، وذلك من خلال خطط الموازنات السنوية، وبناء على ذلك يحتوي على المستويات التالية:

أ. الوظائف:

يقوم على أساس الوظائف الرئيسية التي تتولى الحكومة القيام بها، حيث يشير هذا التبويب إلى الخدمات أو الإنجازات العريضة التي تقوم بها الحكومة من خلال تنفيذ موازنتها السنوية.

ب. البرامج:

حيث تحتوي كل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة على مجموعة من البرامج، التي تعمل كل منها على تحقيق غاية محددة من الإنجاز العريض للدولة، ولهذا فإن البرامج تعد جزءا جوهريا من الوظيفة.

ج. الأنشطة:

يعتبر النشاط جزءا رئيسيا من البرنامج، حيث يتفرع من كل برنامج أو من كل فرع من فروعها إلى عدد من الأنشطة يمثل كل منها مجهودا من العمل المبذول في إطار مكونات البرنامج أو أحد فروعها، ويتسم النشاط الواحد يتجانس نوعيه العمل المبذول فيه وبوحدة أداء ناتجة عنه.

4. خطوات إعداد موازنة البرامج والأداء ومتطلباته: ²

- يتم احتساب تكلفة كل برنامج لمعرفة العلاقة بين التكلفة والمنفعة لمختلف البرامج التي تم تحديدها سابقا وذلك حتى يتم توزيع مخصصات الموازنة العمومية بناء على هذه العلاقة بين التكلفة والمنفعة.

¹ -فايزة حيرش، طرشي محمد، موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08، العدد 03، 2020، ص-ص 137-138.

² -فايزة حيرش، طرشي محمد، مرجع سبق ذكره، ص-ص 138-139.

- تبدأ عملية إعداد موازنة البرامج والأداء بتحديد الأهداف العامة للوحدة الحكومية، ثم يتم وضع البرامج المختلفة والتي يجب تنفيذها لتحقيق هذه الأهداف.
 - من جهة أخرى فإن التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء يجب توفر مجموعة المتطلبات يمكن ايجازها فيما يلي:
 - ضرورة الانتقال من التبويب الإداري إلى تبويب تكاليف الأداء وذلك حتى يمكن ربط التبويب حسب البرامج والنشاط بتبويب تكاليف الأداء وذلك طبقاً للمعادلة الآتية:
- $$\text{مجموع تكلفة الأداء المتوقع} = \text{الاعتمادات الموزعة حسب الغرض}$$
- التحول إلى التكاليف لتحقيق الأهداف الإدارية المطلوبة من موازنة البرامج والأداء بإتباع أساس الاستحقاق: أي ضرورة التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق.
 - تحضير الموازنة في صورة برامج وأنشطة وتكاليف تنفذها حتى يمكن مقابلة الخدمات المؤداة بالمبالغ المنفقة.
 - التغلب على المشاكل الميدانية بطريقة عملية وعلمية مع مراعاة أنه ليس من الضروري تحقيق الأهداف المشار إليها مرة واحدة وفي وقت واحد وفي جميع الوزارات.

5. مزايا وعيوب موازنة البرامج والأداء: ¹

1.5. المزايا:

يحقق تطبيق موازنة الأداء العديد من المزايا، من أهمها ما يلي:

- تساعد في توزيع الامكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية، فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات، بين الوزارات والمصالح، عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها، بواسطة الوزارات والمصالح، وعن تكاليف تلك البرامج والمشاريع، وعن الانجازات (النتائج) المأمول تحقيقها منها.
- تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح)، لأنها تبين مسبقاً وحدات الاداء التي ستحقق نتيجة تنفيذ برنامج معين.
- توفر معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الدولة لهم (مجالات الانفاق).

2.5. العيوب:

- صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الانجازات لكل وزارة ومصالح حكومية، فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومي يصعب تحديد معايير لقياس أدائها.

¹ - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص-ص 210-211.

- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة، لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها.
- ارتفاع تكلفة تطبيقها، وذلك لأن التطبيق يتطلب توفر إعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة في محاسبة التكاليف والمتابعة.

ثالثاً: موازنة التخطيط والبرمجة

1. مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة:

يعرف هذا النظام بأنه منهج علمي لاتخاذ القرارات يمكن من قياس التكلفة والعائد للاستخدامات البديلة للموارد الاقتصادية وتشجيع استخدام تلك المعلومات بصفة مستمرة ومنتظمة في صياغة السياسات واتخاذ القرارات وتبدير الأموال في الجهاز الإداري للدولة. وقد ساهمت عوامل عديدة في بلورة فكرة هذا النظام الجديد، ومن أهم هذه العوامل الاعتراف بجانب التخطيط كأحد الأعمدة الرئيسية في إعداد الموازنة. ويعتمد هذا النظام على الربط والتكامل بين ثلاثة عوامل رئيسية هي: الأهداف المطلوب تحقيقها (التخطيط)، وسائل تحقيق الأهداف (البرامج والأنشطة)، الأموال المتاحة لتمويل البرامج والأنشطة (الموازنة). أي أنها تعتمد على التكامل بين هذه العوامل فتبدأ دورتها بالتخطيط وصياغة الأهداف ثم يلي ذلك تحديد البرامج والأنشطة التي تكفل تحقيق هذه الأهداف وبعد ذلك تبحث في مصادر التمويل بالتعرف على الموارد المتاحة لتنفيذ البرامج والأنشطة والبرنامج الزمني لها.¹

2. عناصر موازنة التخطيط والبرمجة وخطوات تحضيرها:²

1.2. عناصر موازنة التخطيط والبرمجة:

تعتمد موازنة التخطيط والبرمجة على 03 دراسات أساسية (تقارير، وثائق) تقدمها الجهات التي تطبق موازنة البرامج إلى مكتب الموازنة، وهذه الدراسات هي:

أ. المذكرة التفسيرية للبرنامج:

تبين المذكرة التفسيرية للبرنامج أهداف المنظمة، والخطة التي ستسير عليها لتحقيق تلك الأهداف، كما تتضمن عرضاً موجزاً للبرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للوزارة أو للمصلحة (للمنظمة)، وتحتوي على ملخص للبدائل لتحقيق أهداف المنظمة.

ب. الخطة التمويلية للبرنامج:

تكون على شكل جداول تتضمن ملخصاً لبرامج المنظمة، كما تتضمن الخطة التمويلية تقديرات للتكاليف والعوائد لبرامج المنظمة لخمس سنوات مقبلة. والهدف من تقديم الخطة التمويلية لبرنامج منظمة ما.

¹ - أحمد بيرش، مرجع سبق ذكره، ص 64.

² - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص - ص 222-223.

ج. الدراسات التحليلية الخاصة:

تحضير هذه الدراسات بواسطة خبراء موازنة البرامج في المنظمة، وتتضمن الدراسات التحليلية التي تم على ضوءها اختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة، وتحتوي على دراسات مقارنة للتكاليف والعوائد لمختلف البرامج، كما تبين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المنظمة، ومفاضلة بين تلك البرامج، مع بيان أي البرامج يستطيع ان يحقق أهداف المنظمة بأقل التكاليف.

2.2. تحضير موازنة البرامج:

- تحديد الاهداف المراد تحقيقها (من قبل الأجهزة الحكومية) تحديداً، واضحاً، وذكرها باختصار على شكل قائمة.
- تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الاهداف المرجوة.
- تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف (تقدير المدخلات) للسنة الأولى، ثم القيام بالاتصالات اللازمة مع ادارة الموازنة العمومية كي ترصد الاعتمادات الكافية لتنفيذ برامج ومشاريع السنة الأولى من الخطة، والتي يبدأ تنفيذها اعتباراً من بداية السنة المالية المقبلة.
- تقدير النتائج (المخرجات) من البرامج الرئيسية، والبرامج الفرعية ومن المشاريع.
- تقدير ما تحتاجه البرامج من أموال (تكاليف البرامج) لمدة أربع سنوات أخرى مقبلة.
- وضع نظام وإجراءات للمتابعة، وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع.
- وضع نظام وإجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم.

3. مزايا وعيوب موازنة التخطيط والبرمجة:**1.3. المزايا:**

- يمتاز بأفاق زمنية طويلة المدى، فهو يهتم بالتكلفة الإجمالية لكل برنامج عوض التركيز على تكلفة الجزء المتعلق بالموازنة المقبلة.
- يتسم هذا الأسلوب بالمرونة إذ يمكن التغيير في البرامج في أي وقت.
- يجمع هذا الأسلوب مختلف الجوانب للموازنة العمومية (تحديد الأهداف، خطة عمل، الرقابة والمتابعة).
- يعتمد على التحليل الكمي بما يعمل على تحسين التخطيط الاستراتيجي وبالتالي تعظيم الأهداف المنجزة أو تقليل الموارد لأهداف محددة.¹

2.3. العيوب:

- صعوبة قياس الأهداف لكافة الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً مما يجعل عملية المفاضلة بين البدائل في غاية الصعوبة.

¹ - أحمد بيرش، مرجع سبق ذكره، ص 66.

- عدم الاستعداد لاستخدام هذا الأسلوب في الأجهزة الحكومية تبعا لنقص الخبرة والكفاءات في الأساليب الإدارية الحديثة التي يتطلبها هذا الأسلوب.
- يركز بشكل كبير على الجوانب الاقتصادية دون الآثار الاجتماعية والسياسية للقرارات المالية والتخطيطية.
- يؤدي تطبيقها إلى تلاشي دور السلطة التشريعية في عملية رسم السياسة العامة للدولة التحيز نحو المركزية في اتخاذ القرارات.¹

رابعاً: الموازنة الصفرية (ذات الأساس الصفري)

1. مفهوم وخصائص الموازنة الصفرية:²

يمكن أن نعرف الموازنة الصفرية بأنها: الموازنة التي تتطلب دراسة جدوى كافة البرامج والمشاريع التي تتضمنها الموازنة العمومية، سواء البرامج التي قيد الانجاز أو الجديدة، حيث ممكن أن تقترح تخفيض أو إلغاء اعتمادات المشاريع قيد الانجاز، إذا تبين عند الدراسة أن كفاءتها أصبحت منخفضة أو أن تكلفتها أصبحت أكثر من العائد المتوقع منها.

تتميز الموازنة الصفرية بجملة من المميزات والخصائص لعل أهمها ما يلي:

- إعداد الموازنة ابتداء من قاعدة الصفر: يقصد بذلك أن جميع البرامج والمشاريع تعتبر متساوية، وليس هناك أولوية للبرامج القديمة على الجديدة، ويتم مراجعتها وتقييمها بشكل شامل، وعلى ضوء ذلك فإن البرامج التي تخصص لها اعتمادات مالية هي البرامج المجدية حتى وإن كانت جديدة، أما البرامج ضعيفة الجدوى فتخفض اعتماداتها أو تلغى كلياً حتى وإن كان قيد التنفيذ.
- نقل مسؤولية الدفاع عن البرامج من الإدارة العليا إلى الإدارة الوسطى: عبء الدفاع عن البرامج من خلال إثبات جدواها وفعاليتها يكون على عاتق مديري الوحدات الإدارية في مستوى الإدارة الوسطى، حيث عليهم أن يقدموا الدراسات والمبررات والتحليلات التي تدعم برامجهم، مما يؤدي إلى تخفيف العمل على الإطارات السامية.
- تتطلب إجراء تقييم وترتيب لمجموعات القرارات: ويكون ذلك حسب أهميتها ثم توزيع الاعتماد المقدر حسب هذه الأهمية بين البرامج.
- تتطلب كميات كبيرة من الأوراق والأعمال الكتابية الدراسات التحليلية والحجج والبراهين تستهلك كميات كبيرة من الأوراق.

2. خطوات اعداد الموازنة الصفرية:

¹ - سعيدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 102.

² - علي مسعودي، محمد العيد تجاني، الموازنة الصفرية (النشأة، المفهوم، المزايا والعيوب)، مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 02، العدد 02، 2019، صص 206-207.

أ. تحديد وحدات القرار:

بعد تحديد الأهداف العامة التي تسعى الوزارة لتحقيقها في ضوء الأهداف والسياسات العامة للدولة، وتعميم ذلك على مستوى الوزارات كافة، وتقوم بذلك السلطة العليا فيها، تأتي الخطوة الثانية والمتمثلة في تحديد وحدات القرار، والتي قد تكون الوحدات الإدارية في الوزارة مسؤولة عنها، وفي مثل هذه الحالة تتشكل وحدات القرار من الوحدات الواقعة في أدنى مستوى تنظيمي يمتلك سلطة إعداد الموازنة، وتحضيرها، وغالبا ما يكون ذلك هو مستوى الإدارات وليس ما هو أدنى منها.

ب. صياغة مجموعات القرار:

تسبق عملية إعداد الموازنة مجموعة من التوجيهات والأطر التي تضعها الوحدات القرارية العليا في مرحلة التخطيط واتخاذ القرارات ثم يقوم المسؤول عن كل وحدة قرارية بصياغة مجموعات قرارية للأنشطة التي أوكل إليه القيام بها، وتمثل المجموعة القرارية مستوى معيناً من التمويل والأداء، وحتى يتمكن المسؤول من الصياغة السليمة للمجموعات القرارية يجب أن يقوم بتحديد هدف وحدته القرارية وحصر البدائل (المجموعات البديلة) التي تمكن من إنجاز الهدف ثم فحصها وتحليلها وترتيبها لاختيار أفضلها.

ج. ترتيب مجموعات القرار:

بغرض ترتيب مجموعات القرار تنازليا حسب الأولوية، يتم فحص وتحليل المجموعات القرارية، وتتضمن عملية الفحص والتحليل التعمق في تحديد الأهداف الرئيسية والفرعية والموارد اللازمة وكذلك تقييم مدى إمكانية وجدوى المجموعات القرارية في تحقيق هذه الأهداف .

د. إعداد الموازنة:

بعد إعداد جداول الموازنة التفصيلية يجري تصعيدها إلى مستوى الإدارة العليا حيث يتم تجميع جداول الموازنة من كافة الوحدات القرارية، ويتم إعداد الموازنة في شكلها النهائي لتبدأ بعد ذلك مرحلة التنفيذ، وقبل ذلك إما أن تقبل جميع الحزم وذلك لوجود موارد تكفي أو تكون الموارد لا تكفي وعند ذلك يستلزم الأمر إما تأجيل بعض الحزم لعدم إمكانية تغطية جميع المتطلبات.¹

3. مزايا وعيوب الموازنة الصفرية:²**1.3. المزايا:**

- ترشيد عملية اتخاذ القرارات وتحسينها، وذلك من خلال تقديم حجج وبراهين قوية للإدارة المركزية من أجل الموافقة على مشروع البرنامج والحصول الاعتمادات اللازمة سواء للبرامج قيد الانجاز أو الجديدة.

¹ - أحمد بيرش، مختار حميدة، الموازنة الصفرية كمقاربة لترشيد الانفاق العام في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12، العدد 02، 2019، ص-ص 42-43.

² - المرجع نفسه، ص 209.

- التعرف على البرامج المنخفضة الكفاءة والفعالية، وقليلة الجدوى من أجل تخفيض الاعتمادات المرصودة لها، وحتى إلغائها نهائياً.
- الحد من الزيادات في النفقات وفي عدد الموظفين في الوحدات الإدارية ومراقبتها والعمل على مستوى مقبول.
- توزيع أفضل للموارد المالية من خلال إجراء الدراسات التفصيلية لمشاريع البرامج واختيار الأكثر جدوى وفعالية.
- عدم زيادة معدلات الضرائب الحالية والعمل على تخفيضها، وبالتالي تخفض العبء على دافعيها، وتبني برامج جديدة من خلال إلغاء تلك البرامج عديمة الجدوى.
- الرفع من فعالية وكفاءة الأجهزة الحكومية، والحد من عدم الرشادة في النفقات العمومية.

2.3. العيوب:

- الحساسية من اسم الموازنة الصفرية تسبب تسمية هذه الموازنة في تخويف الكثير من معدي الموازنة ومدراء البرامج.
- المراجعة السنوية لكل البرامج سواء الجديدة أو التي قيد الانجاز، والتي قد ينجم عنها تخفيض الاعتمادات المالية أو إلغائها كلياً.
- عدم توفر اليد العاملة المؤهلة لتطبيقها حيث يتطلب تطبيق الموازنة الصفرية توفر مؤهلات وخبرات ومهارات في معدي الموازنة، كتوفر متخصصين في محاسبة التكاليف وقياس الأداء، وتحليل المشاريع، ودراسة الجدوى.
- صعوبة توفر البيانات الكافية عن البرامج والمشاريع يتطلب هذا النوع من الموازنات كم هائل من المعلومات والبيانات المختلفة.
- تتطلب كم هائل من الأوراق في مشروع الموازنة.
- تحتاج إلى وقت طويل لإعداد الموازنة.

خامساً: الموازنة التعاقدية

1. تعريف الموازنة التعاقدية ومميزاتها:¹

الموازنة التعاقدية هي الموجة الأخيرة من موجات إصلاح وتطوير الموازنة العمومية للدولة، بمقتضاها تكون العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية لتنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي، مقابل مبالغ تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما تم الاتفاق عليه أو نص عليه العقد.

¹ - عطية عزالدين، أحمد بيرش، أساليب اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، مجلة إدارة الاعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص- ص 423-424.

كما عرفت على أنها محاولة لإيجاد المنافع العامة والأصول طويلة الأجل، مثل: مشاريع البنية التحتية كالمستشفيات ومؤسسات التعليم، وغيرها، أي أنها تقدم تفاصيل الاحتياجات للتنمية طويلة الأجل وتنشئ عملية موحدة بصدد وضع الخطة لسنوات متعددة وتحويلها إلى برامج ثم إلى مشاريع.

يمتاز تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية بالكثير من المميزات أهمها:

- تقديم حلول جذرية للمشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية كالتوسع الكبير في مسؤولياتها ومطالباتها بتقديم الخدمات.
- ربط الموازنة العمومية بالخطط التنموية طويلة الأجل وتنفيذ العديد من المشاريع الحكومية بكفاءة وفاعلية.
- قيام القطاع الخاص بتقديم الخدمات تحت إشراف ومراقبة الحكومة، وضمان خضوع الخدمات المقدمة للمعايير والمواصفات المطلوبة.
- تقليل المخاطر أو تقاسمها والتي قد يصاحبها خسارة مبالغ ضخمة مع القطاع الخاص.
- تقليص حجم نفقات القطاع العام والاستفادة من الموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص.
- تخفيض تكلفة الخدمات من خلال الاستفادة من نظام المشاركة الذي يسمح بالحصول على أفضل العروض وكلفة وأكثرها جودة.
- تغيير العلاقة ما بين الحكومة وأجهزتها التنفيذية من علاقة تمويل إلى علاقة تجارية.

2. مشاريع تنفيذ الموازنة التعاقدية:

إن قصور مصادر التمويل التقليدية عن تلبية الاحتياجات المالية للدولة، جعل لزاما عليها أن تعتمد على صيغ تمويل جديدة للقيام بمشروعات البنية التحتية، وبالرغم من تنوع هذه الصيغ إلا أنها اشتركت بمجملها باعتمادها على القطاع الخاص بأشكال ودرجات متفاوتة وأن أهم هذه الصيغ هي:

أ. المشاركة:

تعتبر مشروعات المشاركة أحد أهم أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص، يجري من خلالها وضع ترتيبات يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها وبصورة غير مباشرة، بمعنى أن القطاع الخاص يمارس دورا أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة وبموجب ترتيبات تعاقدية مع الحكومة. ويعود قرار الحكومة إلى الدخول في عقود المشاركة مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات العامة إلى عدة أسباب أهمها:¹

- تقليل الخطورة التي تصحب هذه المشاريع الضخمة وتوزيع المخاطر.
- تقليص حجم الموارد التي يحتاجها القطاع العام والاستفادة من الموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص.

¹ - عطية عزالدين، أحمد بيرش، أساليب اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، مرجع سبق ذكره، ص 424.

- تخفيض تكلفة الخدمات المختلفة من خلال الحصول على أفضل العروض وأكثرها كفاءة من حيث القدرة على تقديم الخدمات.
- الاستعانة بالتكنولوجيا والخبرة الاولية والإمكانيات الموجودة لدى القطاع الخاص لتنفيذ وإدارة البرامج الحكومية.

ب عقود البوت: (B.O.T)

يقصد بعقود البوت (B.O.T) تلك المشروعات التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية سواء كانت من القطاع العام أو القطاع الخاص، لإنشاء مرفق عام وتحمل كافة تكاليف إنشائه وبموجب عقود مع الحكومة، بالمقابل قتلى هذه الشركة تشغيل المشروع وإدارته والاستفادة منه وتحت رقابة الجهة المتعاقد معها، وبعد انتهاء مدة العقد تنتقل ملكية المشروع إلى الدولة.

وقد شهدت عقود البوت انتشارا في كثير من الدول، وأصبحت تطبيقاته وأنواعه بديلا عن التمويل عن طريق الموازنة العمومية ، أو عن طريق القرض، أو المعونات، أو غيرها من وسائل التمويل، فقد مكنت هذه العقود الدولة من التغلب على عقبات التمويل التي تواجهها لإنشاء البنية التحتية وتقديم الخدمات العمومية، عن طريق إشراك القطاع الخاص، وتضمنت عقود البوت أنواعا مختلفة تسمى (عائلة البوت)، تختلف هذه العقود عن بعضها البعض تبعا للصيغة التعاقدية بين الحكومة والجهة المنفذة.

3. متطلبات تطبيق الموازنة التعاقدية:

- تغيير طريقة الإدارة التقليدية التي لا تتماشى مع الموازنة التعاقدية، بمعنى تبني المفهوم المعاصر للإدارة العامة ويعرف على أنه ربط الموارد المالية المتاحة بمخرجات محددة بأسلوب تنافسي.
- الحاجة إلى التخطيط الاستراتيجي المحكم والذي يعمل على تحديد دقيق للنواتج المطلوب تحقيقها بكفاءة وكذلك تحديد الأسعار أو التكاليف التي تعكس تكلفة النواتج بكفاءة.
- التحول من نظام التعاقد الموحد إلى نظام التعاقد المتعدد لمساعدة الحكومة على إدارة مشاريعها بسهولة وبساطة.
- الخضوع إلى التشريع للموازنة جانب تشريعي لا يتم العمل به ما لم تصبح كقانون ويتم الإجماع عليه وتصادق عليه السلطة التشريعية، وعليه فإن تنفيذ الموازنة يتم بشكل قانوني ويخضع للتعليمات التي تصدرها الجهات الرسمية المختصة.
- يعتمد وضع تخصيصات الموازنة على الكلف الموضوعة لكل برنامج كما أن حسابات التكاليف ضرورية لاستخدامها كمقياس عند تحليل العطاءات وترسيه العقود.

- إعداد التعليمات والشروط، حيث أن وجود الشروط والمواصفات وجدول الكميات والخرائط وغير ذلك معد بوضوح فضلا عن وجود المرونة في العمل من خلال إعطاء الرخص الكافية للتسهيل تبعا للمواصفات المطلوبة¹.

4. مزايا وعيوب الموازنة التعاقدية:²

استنادا لبعض التجارب الدولية مع منهجية الموازنة التعاقدية، يمكن تسجيل مزايا وعيوب هذه المنهجية في النقاط الآتية:

أ. المزايا:

- ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تقف في وجه الإدارات الحكومية.
- عملت على إعادة النظر في صياغة طرق إعداد الموازنة العمومية بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية للدولة.
- ساعدت على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية وفاعلية.
- أدت إلى توصيل المخرجات المطلوبة إلى المواطنين مع ترشيد الإنفاق العام.
- التعاقدات الحكومية تؤدي إلى مزيد من الكفاءة للخدمات المقدمة وموفرة للتكلفة.
- التعاقدات الحكومية تقود إلى إدارة أفضل للموازنة العمومية واللامركزية في إدارة الخدمات العامة.

ب. العيوب:

- غياب الكثير من المعلومات عن السوق وأسعاره عن القطاع العام مما يجعل دخوله في منافسة تعاقدية مع القطاع الخاص امرا محفوفا بالمخاطر.
- عدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية.
- حداثة الموازنة التعاقدية وعدم توافر الخبرات اللازمة لها وكذلك عدم كفاية المعلومات.
- تفرغ القطاع العام من الموظفين في المدى الطويل وهذا يؤدي إلى تدمير مؤسسات القطاع العام لعدم قدرتها على تقديم خدمات معينة.
- بالنسبة للموظفين العاملين غالبا ما يأخذ المتعاقد البعض منهم، أما البقية فيتقاعدون وهذا يؤثر على مدفوعات التقاعد، وموظفون آخرون ينتقلون إلى أقسام أخرى كبداية عن توظيفات جديدة أو يضافون إلى القوة العاملة الموجودة مما يؤدي إلى زيادة التكاليف في الأقسام أو البرامج الأخرى، وهذا يؤدي إلى زيادة طاقم التوظيف ذو الخلفية والتدريب الخاطئ.

¹ - محمد الحلو اعتدال، الموازنة التعاقدية ودورها في تحسين المساءلة المحاسبية والإدارية وكفاءة الرقابة على المال العام اللازم لإعادة اعمار قطاع غزة، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، المجلد 06، العدد 02، 2015، ص 86.

² - المرجع نفسه، ص-ص 88-89.

خلاصة:

خلص استعراض الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية في هذا المحور إلى تأكيد حقيقة تجاوز تطورات الفكر والممارسة في المالية العمومية فكرة الموازنة كأداة رقابية على النفقات العمومية. فقد أظهر التحليل المقارن لنماذج موازنة البرامج والأداء، وموازنة التخطيط والبرمجة، والموازنة الصفرية، والموازنة التعاقدية، سعياً متواصلاً لتحويل الموازنة إلى آلية ديناميكية للتخطيط الاستراتيجي، وقياس الأداء، وتعظيم العائد على الموارد العمومية، وتحقيق المساءلة بناءً على النتائج.

على الرغم من تميز كل نموذج بخصائصه الفريدة إلا أنهم يشتركون في هدف أساسي هو تجاوز سلبيات موازنة البنود التقليدية. ومع ذلك، فإن تقييم مزايا وعيوب كل نموذج كشف أن لا حلاً مثاليًا يناسب جميع السياقات. فنجاح تطبيق أي من هذه النماذج المعاصرة مرهون بتوفر بيئة داعمة للدولة، ونظم معلومات متطورة، وكفاءات بشرية مؤهلة، وإرادة سياسية راسخة.

المحور العاشر: المالية العمومية في المنظور الإسلامي

تمهيد:

تشكل المالية العمومية في الإسلام مرتكزا في بناء الدولة وتحقيق مقاصد الشريعة في العدل الاجتماعي والتنمية المستدامة. يُقدم هذا المحور تحليلاً لهذا النظام المالي الذي ينبثق من أصولٍ شرعيةٍ ثابتةٍ ويعمل على تحقيق المتطلبات الاقتصادية المعاصرة. حيث يستهدف هذا المحور التعرض للأسس النظرية والتطبيقية التي تميز المالية الإسلامية، بداية من المفهوم الشامل لبيت المال كحاضنةٍ للموارد العمومية، ومروراً بالضوابط المحكمة للإيرادات والنفقات التي تضمن الكفاءة والعدالة، ووصولاً إلى آليات الموازنة التي تجسد مبدأ المسؤولية والشفافية. تم تحليل هذا المحور من خلال العناصر الآتية:

أولاً: عموميات حول المالية العمومية في الإسلام

ثانياً: الإيرادات العمومية في الإسلام

ثالثاً: النفقات العمومية في الإسلام

رابعاً: الموازنة العمومية للدولة من المنظور الإسلامي

أولاً: عموميات حول المالية العمومية في الإسلام

1. تعريف المالية العمومية في الإسلام:¹

يعرف علم المالية العمومية في الاقتصاد الإسلامي بأنه مجموعة الأصول والمبادئ المالية المستمدة من النصوص الشرعية الإسلامية القرآن والسنة وإجماع العلماء التي تحكم وتنظم النشاط المالي العام للدولة الإسلامية، وما يتوصل إليه المجتهدون من علماء الأمة من أنظمة وحلول تطبيقاً لهذه الأصول والمبادئ العامة بما يتوافق مع كل عصر وبيئة.

2. أهم مميزات المالية العمومية في الإسلام:

تتمتع المالية العمومية في الإسلام بمميزات تميزها على غيرها من الأنظمة المالية الأخرى، تتمثل هذه الخصائص في:

- أنها شرعية ربانية: فهي من صنع الله، تعتمد على النصوص الشرعية من القرآن والسنة وإجماع الأمة في أحكامها وتشريعاتها ولا تخالفها أبداً، من أمثلة ذلك قوله تعالى " إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ" (التوبة 60).
- الشمولية: يقصد بها أن أصولها وأحكامها المستمدة من الدين الإسلامي، تعالج وتلبي كل جوانب الحياة الإنسانية والدينية والمادية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية بشكل متوازن لا يطغى جانب على آخر، لأن الله خلق الإنسان من جسد وروح وسن له من الأحكام والتشريعات التي تحفظ له جسده وروحه وتحقق لهما التوازن، قال تعالى: " رِجَالٌ لَّا تُلْهِيهِمْ تِجَارَةٌ وَلَا بَيْعٌ عَن ذِكْرِ اللَّهِ وَإِقَامِ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءِ الزَّكَاةِ يَخَافُونَ يَوْمًا تَتَقَلَّبُ فِيهِ الْقُلُوبُ وَالْأَبْصَارُ" (النور 37).
- الاستقرار والانضباطية: تتمتع المالية العمومية في الإسلام بالاستقرار والثبات كون أحكامها مستمدة من الشريعة الإسلامية، وهذا ما يجعل الأفراد والدولة يعرفون واجباتهم وحقوقهم.

3. بيت المال وأسباب وجوده:

يمثل بيت المال مؤسسة إسلامية اشبه بخزينة الدولة في الوقت الحاضر ويرجع تكوينه الى عهد الرسول محمد صلى الله عليه وسلم، حيث كانت الخزينة المركزية في العاصمة وكانت واردة تجمع في ايرادات الأقاليم (دواوين الخراج المحلية بعد ان ينفق الوالي ما يلزم الإدارة المحلية والمصالح والخدمات ثم يقوم بإرسال المتبقي إلى بيت المال المركزي ، الذي يشرف عليه خليفة المسلمين مباشرة)، اما بيوت المال الفرعية فتكون في الاقاليم والولايات التابعة للدولة الإسلامية فتكون بإشراف الولاية ، ويدير بيت المال موظف كفاء يسمى بصاحب بيت

¹ - عبد الكريم تقار، مرجع سبق ذكره، ص. ص 125-127.

المال، ولم يكن لببيت المال مقرا ثابتا في بداية الامر ولكن غالبا ما يكون موقعه في المسجد حيث كان المسجد الجامع مركزا لسلطة الدولة قبل اقامة دار الخلافة ودور الإمارة ، وكان بعض الولاة ينقلون بيت المال إلى دورهم في أوقات الفتن والاضطرابات.

بعد اتساع الفتوحات الاسلامية ازدادت ايرادات الدولة من جانب وكثرت التزاماتها تجاه المقاتلين والتحويلات الاجتماعية من جانب اخر مما تطلب الامر ان تدون الدواوين لضبط الايرادات والنفقات العمومية، وكان ديوان الجند أول الدواوين انشاءً، وقد كانت مهمة بيت المال الإشراف على ما يرد من أموال وما يخرج منه لغرض النفقات العمومية التي تتطلبها مرافق الدولة مع الاحتفاظ بمبلغ احتياطي لمواجهة الحالات الطارئة، وقد حدد العلماء ما لببيت المال ما له من حقوق وما عليه من واجبات، حيث اعتبروا كل مال استحققه المسلمون هو حق من حقوق بيت المال، وكل وجه من اوجه النفقات في مصالح المسلمين هو حق من حقوق بيت المال.¹

4. مقارنة المالية العمومية الإسلامية والمالية العمومية الوضعية:

يمكن إبراز أوجه الاختلاف بين المالية العمومية الإسلامية والمالية العمومية الوضعية في النقاط الآتية:²

- تسعى المالية العمومية الإسلامية لتحقيق أغراض اجتماعية من خلال تخصيص بعض الموارد لنفقات معينة كالزكاة، والفيء والغنائم، وهو ما يخالف المعمول به في المالية العمومية الوضعية التي تقوم أساسا على مبدأ عدم التخصيص للموارد.
- تقوم المالية العمومية الإسلامية على مبدأ أولوية الإيرادات عن النفقات، بمعنى أنه يتم تجميع الإيرادات أولا في بيت المال ثم يتم البحث عن أوجه إنفاقه، على عكس المالية العمومية الوضعية التي تقوم على مبدأ أولوية النفقات على الإيرادات.
- المالية العمومية الإسلامية لا تقوم على مبدأ سنوية الميزانية مثل المالية العمومية الوضعية.

ثانيا: الإيرادات العمومية في الإسلام

1. الإيرادات الدورية (العادية):

1.1. الزكاة:³

الزكاة فريضة مالية دورية يدفعها المسلم المالك للنصاب للدولة لتتفقها في اوجه إنفاق معينة أو يوزعها المكلف بنفسه على اوجه الانفاق نفسها. والزكاة فريضة مالية يتقرب بها المسلم لربه وهي أحد أركان الاسلام الخمسة. ولأهمية هذا الركن نجد أن الزكاة قرنت مع الصلاة عدة مرات في القرآن الكريم منها قوله تعالى " وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ " (المزمل 20).

¹ - سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الطلو، مرجع سبق ذكره، ص-ص 158-159.

² - سعيدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 108.

³ - سعيد علي العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 242.

أ. الفرق بين الزكاة والضرائب:

- الضريبة تأخذها الدولة جبراً لتحقيق نفع عام وبدون مقابل. أما الزكاة فيؤديها المسلم طاعة وتعبداً لله وبالالتزام ذاتي لا وجود له في الضريبة.
- تؤخذ الضريبة من كل المواطنين المكلفين بغض النظر عن ديانة المكلف. أما الزكاة فتؤخذ من المسلمين فقط.
- الزكاة حق الله في المال لا يملك أحد حق منح الاعفاء منها أو تغيير انصبتها أو أسعارها والأصل فيها أن تدفع تطوعاً. أما الضريبة فتفرضها الدولة على من تشاء في أي سعر تشاء وتتخذ بقوة القانون وغالباً ما يسعى المكلف للتهرب منها.
- الزكاة أيراد مخصص لأوجه محددة من الانفاق حددها القرآن أما الضريبة فليس فيها هذا التخصيص.
- الزكاة فريضة مالية محلية لا تنتقل حصيلتها إلى الإدارة المركزية إلا بعد أن تحقق أهدافها محلياً أما الضريبة فتكون في الغالب مركزية.
- الزكاة تكون أسعارها نسبية. أما الضريبة فقد تكون أسعارها نسبية أو تصاعدية.

ب. شروط وجوب الزكاة:

يجب توفر الشروط الآتية لتكون الزكاة واجبة الدفع من قبل المكلف:

- الملك التام: إذا لم يكن المكلف مالكاً ملكاً تاماً للأموال التي تحت يده فلا زكاة عليها، لان عدم الملكية قد يكون مانعاً من التصرف فلا زكاة على المال غير المملوك وكذلك لا زكاة على المال الحرام.
- النماء: يجب أن يكون المال نامياً أو قابلاً للنماء كالتناسل للثروة الحيوانية والغلة للإنتاج النباتي والاستثمار لرأس المال النقدي
- بلوغ النصاب: هناك حد معين من الملكية لكل وعاء من اوعية الزكاة يتمتع مالكة بالإعفاء من فريضة الزكاة، وبعد تجاوز هذا الحد يكون الوعاء خاضعاً للزكاة.
- حولان الحول: الزكاة فريضة دورية سنوية أو نصف سنوية فهي سنوية بالنسبة لعروض التجارة والثروة الحيوانية والنقد ونصف سنوية بالنسبة للإنتاج النباتي.

2.1. الجزية:

الجزية هي الفريضة المالية المفروضة على أهل الذمة المقيمين في دار الإسلام. فهي بذلك تمثل مورداً من الموارد المالية للدولة الإسلامية.¹ كما تعرف الجزية بأنها المال المأخوذ من أهل الذمة المقيمين بدار الإسلام وأهل الذمة هم اليهود والنصارى والمجوس المقيمين في بلاد الإسلام وهي ضريبة شخصية تفرض على رؤوس

¹ - سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، ط 1، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، المملكة العربية السعودية، 1997، ص 233.

أهل الزمة من الرجال القادرين على دفعها. وهي كذلك ضريبة سنوية أي تفرض مرة كل عام أما سعرها فيحدد عن طريق عقد بين الدولة وأهل الزمة.¹

أ. طبيعة الجزية:

من حيث طبيعة الجزية فإنه يمكن أخذها من أهل الزمة نقداً أو عيناً بحسب ما يتيسر لهم من أموال. وقال الشريبي من الشافعية: (ظاهر الخبر أن أقلها دينار أو ما قيمته دينار... وعليه إذا عقدت به جاز أن يعتاض عنه ما قيمته دينار). والخبر المقصود هو ما جاء عن معاذ أن النبي صلى الله عليه وسلم بعثه إلى اليمن وأمره أن يأخذ من كل حالم ديناراً أو عدله معافراً.

3.1. الخراج:

يمثل الخراج ضريبة تفرض على الأرض على أساس مساحتها سواء كانت مزروعة أم لم تزرع وهي الأراضي التي فتحها المسلمون عنوة مقابل لقاءها تحت تصرف أصحابها، أو الأراضي التي جلا عنها أصحابها أثناء الفتوحات الإسلامية فانقلت إلى المسلم ويعد خراجها إيجاراً لها يدفعه الزارع سواء أكان مسلماً أو غير مسلم، وتشمل كذلك أراضي الصلح أي التي صلح أهلها على أن يؤدوا الخراج عليها.

4.1. العشور:

يقصد بالعشور ما يفرض على الأموال المعدة للتجارة العابرة للحدود السياسية للدولة وبأسعار مختلفة بحسب الموقف من الدين الإسلامي، وبحسب مبدأ المعاملة بالمثل وسميت بالعشور لأنها تؤخذ بنسبة العُشر، وقد فرضت في زمن الخليفة عمر بن الخطاب ومبررات فرضها أنها نظير ما يتمتع به التاجر غير المسلم من خدمات عامة تقدمها الدولة، وقد كانت هذه الضريبة تفرض مرة واحدة بالسنة إذا انتقل التاجر من بلده إلى بلاد أخرى وكان الموظف الذي يجبيها يسمى (العاشر).²

5.1. إيراد أملاك الدولة:

تتمثل في الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مما تقيمه من استثمارات عقارية أو صناعية أو تجارية ومن استثمار فوائض عوائدها في المؤسسات المالية. ويعتبر مثل هذه الإيرادات من العناصر الهامة في النشاط الاقتصادي وأداة مهمة في تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي.

6.1. إيراد استغلال الثروات الطبيعية:

يتمثل في الإيراد الذي تحصل عليه الدولة باستغلالها للثروات الطبيعية كالنفط والغاز الطبيعي والمعادن والفحم ومصادر الطاقة، تعتبر هذه الإيرادات وفي مقدمتها النفط والغاز الطبيعي من أهم عناصر الإيرادات

¹ - سعيد علي العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 252.

² - سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سبق ذكره، ص 161.

العمومية لكثير من الدول المتخلفة فيزداد الطلب عليهما مع ازدياد النشاط الاقتصادي داخليا وخارجيا باعتبارهما إحدى الدعائم الأساسية لمعظم الأنشطة الاقتصادية في العالم¹.

2. الإيرادات غير الدورية (غير العادية):²

1.2. الفيء:

- يعرف الفيء بأنه كل ما يحصل عليه المسلمون من الكفار بلا قتال ويعرف الفيء على مذهبين وكالاتي:
- أن الفيء يخمس كالغنيمة يصرف خمسه الى الاسهم التي يصرف فيها خمس الغنيمة وهي المصالح العامة وذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل، ويصرف اربعة اخماسه الباقية على المقاتلين ومن يقوم بخدمتهم.
- أن الفيء لا يخمس وانما هو لجميع المسلمين يصرفه الامام في مصالحهم العامة وفقا للأهمية، وهو من الإيرادات غير الدورية أو المؤقتة لأنه لا يتكرر.

2.2. الغنائم

يقصد بالغنائم هي ما وصل إلى المسلمين عن طريق القتال حسب ما وردة في الآية الكريمة (وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِنْ كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّنْقِيهِ الْجَمْعَانِ ۗ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ) (الانفال 41) وتفسيرا لما جاءت به في الآية الكريمة فإنه يجب الخمس على ما يغنمه المسلمون من الكفار في الحرب من الاموال المنقولة ولا فرق بين القليل والكثير، ولا فرق في الحرب بين ان يبدأ الكفار بمهاجمة المسلمين وبالعكس.

3.2. الإرث:

يقصد به مال من يموت دون وارث يرثه بقرابة فان الدولة الاسلامية مسؤولة عن قيام بما يقوم به الورثة في حال وجودهم، وبالتالي فإن الدولة ترث اموال من لا وارث له فتسدد ديونه وتنفذ وصاياه.

ثالثا: النفقات العمومية في الإسلام

1. تعريف النفقة العمومية في الإسلام وعناصرها:

يقصد بالنفقة العمومية في الاقتصاد الإسلامي، بأنها مبلغ من المال تابع للدولة، يقوم الإمام باستخدامه في إشباع الحاجات العامة أو النفع العام، وفق ضوابط التشريع الإسلامي. وتعرف أيضا بأنها كم قابل للتقويم من

¹ - عبد الكريم تقار، مرجع سبق ذكره، ص 150.

² - سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سبق ذكره، ص 161.

* - تندرج كذلك ضمن الإيرادات غير العادية في المنظور الإسلامي كل من: "القروض العامة"، "الإصدار النقدي الجديد"، "الضرائب عند الحاجة" (تستخدم عند عجز بيت المال أو خزينة الدولة في تغطية النفقات)، وقد تم التفصيل فيهم في المحور الثالث من هذه المطبوعة.

النقود، وان يكون هذا الكم خارجا من الذمة المالية للدولة، ويكون الغرض منها سد حاجة عامة، وعلى ضوء تلك التعاريف للنفقة العمومية، يمكن تحديد عناصرها كالآتي:¹

أ. النفقة العمومية مبلغ نقدي:

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

ب. النفقة العمومية يقوم بها الإمام أو شخص عام:

بمعنى إذا صدرت النفقة من الشخصيات المعنوية، تعتبر عامة أما إذا صدرت من شخص خاص فهي خاصة. أما الفكر الإسلامي، فالنفقة العمومية تنفق بواسطة الإمام أو من ينوب عنه بالصرف بمعنى أن يتولاها الحاكم أو من ينوبه في ذلك.

ج. النفقة العمومية تهدف إلى تحقيق نفع عام:

• النفقة لا تعتبر عامة إلا إذا قصد بها إشباع حاجة عامة، والحاجة لا تكون عامة إلا إذا كان إشباعها يحقق منفعة عامة.

• النفقة العمومية إذا حققت منفعة عامة، فإن ذلك يؤدي إلى إحلال نوع من العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد المجتمع. وهو ما يتفق مع الفكر المالي الإسلامي.

2. ضوابط النفقات العمومية في الإسلام:²

أ. أن يكون ولي الأمر قدوة للناس في الإنفاق العام:

وفي إنفاقه الشخصي كذلك وتظهر أهمية ذلك في الظروف الاقتصادية العصبية، ولقد كان السلف الصالح من أولياء الأمر خير مثال يقتدى في السلوك الشخصي في مجال الإنفاق، وفي مقدمتهم عمر بن الخطاب.

ب. تنظيم استهلاك السلع الرئيسية:

يتعين ذلك في وقت الأزمات الاقتصادية عندما يقل توافر المواد الغذائية خاصة في الأسواق مما يوجب تخليص القدرة الشرائية من سيطرة الأهواء والرغبات، وتوفير الحد الأدنى من هذه السلع.

ج. الالتزام في الإنفاق العام بالأحكام الشرعية:

وذلك بإنفاق المال العام بخيارات القواعد الإسلامية في الأولويات والأساسيات وتجنب المحرمات في الربا أو غيره من المواد المحرمة، ثم تخصيص موارد لمصارفها المعينة.

¹ - حميد قرومي، الموازنة العامة لبيت المال (دراسة مقارنة مع الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم

الاقتصادية وعلوم التسيير بالخروبة، جامعة الجزائر، 2009، ص-ص 211-212.

² - المرجع نفسه، ص 215.

د. ملائمة الإنفاق للأحوال الاقتصادية السائدة:

يقصد بذلك مراعاة القدرات المالية للدولة الموارد المالية وأهم مصادرها، وكذلك أن يكون الإنفاق العام يتناسب مع الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

هـ. معاونة الدول الفقيرة:

تقديم الإعانات إلى الدول الفقيرة وخاصة المسلمة منها في حالة الشدائد والصعاب كالجفاف والأوبئة والحروب وغيرها.

3. تقسيمات النفقات العمومية في الإسلام:

يمكن تقسيم النفقات العمومية في الاقتصاد الإسلامي إلى نفقات محددة المصارف، ونفقات غير محددة المصارف وهي كالاتي:¹

1.3. النفقات المحددة المصارف:

يقصد بها تلك النفقات التي حدد الشرع مصارفها وأوجه إنفاقها، مثل: مصارف الزكاة، مصارف الغنائم، مصارف الفيء.

- مصارف الزكاة: الفقراء والمساكين، العاملين عليها، المؤلفة قلوبهم، في الرقاب، الغارمون، في سبيل الله، ابن السبيل.
- مصارف الغنائم يقسم خمس الغنيمة إلى خمسة أسهم: سهم الله ورسوله، سهم لذوي القربى، سهم لليتامى، سهم للمساكين، سهم لأبناء السبيل.
- مصارف الفيء: يمكن تقسيم الفيء إلى خمسة أخماس، والخمس الأول يقسم إلى خمسة أسهم متساوية (سهم رسول الله صلى الله عليه وسلم، سهم ذوي القربى، سهم اليتامى، سهم المساكين، سهم ابن السبيل)، أما الأربعة أخماس الباقية ففيها رأيين الأول يقول بأن تخصص للجيش، أما الثاني فيقول أن تصرف في المصالح العامة للمسلمين والتي من ضمنها الجيش.
- مصارف الضوائع: تخصص لتلبية حاجات الفئات أشد حرمانا وفقرا دون سواهم، ولا فرق في ذلك بين مسلم وذمي.

2.3. النفقات غير محددة المصارف:

هي كافة النفقات التي توجه للمصالح العامة دون تخصيص لها بجهة معينة وهي تضم باقي النفقات من الإيرادات الأخرى مثل: الخراج الجزية العشور القروض، الضرائب، الأملاك العامة للدولة.
بناء على مسبق، يمكننا إسقاط النفقات العمومية السابقة الذكر وتقسيمها وفقا للتقسيم العلمي الحديث كما يلي:

¹ - سعيدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 113. نقلا عن:

- عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-، ط 2، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، 2003، ص 245.

أ. النفقات العمومية من حيث الدورية:

تقسم إلى نفقات دورية مثل الرواتب العدالة، الخدمات، الضمان الاجتماعي، مصاريف المرافق العمومية وهي تعطى من إيرادات دورية كالأجور والعشور والجزية، أما نفقات الضمان الاجتماعي فهي من الزكاة.

ب. النفقات العمومية من حيث الطبيعة:

تضم النفقات الحقيقية وهي تشمل مرتبات العمال، مرتبات الجيش، عطاء الخلفاء والنفقات التحويلية تشمل مصارف الزكاة.

ج. النفقات العمومية حسب طبيعة الخدمة:

تشمل نفقات الخدمات العمومية (بعض مصارف الزكاة مثل سهم العاملين عليها، سهم في سبيل الله، المؤلفة قلوبهم)، نفقات الخدمات الاجتماعية (نفقات الضمان الاجتماعي)، نفقات الخدمات الاقتصادية (النفقات الاستثمارية).

رابعاً: الموازنة العمومية للدولة من المنظور الإسلامي**1. مفهوم الموازنة العمومية في الإسلام:**

تعرف الموازنة العمومية في الاقتصادي الإسلامي على أنها مساواة معتمدة بين تقدير الإيرادات العمومية والنفقات العمومية لفترة زمنية معينة ولتحقيق أهداف معينة. وهذا التعريف وإن كان لا يختلف في صورته عن تعريف الموازنة في النظام الوضعي إلا أنه يختلف عنه في تفصيلاته مثل شكل الاعتماد، والجهة المختصة به، وبعض بنود الإيرادات والنفقات، وكذلك حدود الأهداف المقصودة.

وانطلاقاً من هذا التعريف يجب الوقوف عند العمليات الأساسية الآتية:¹

1.1. التقدير في الموازنة العمومية:

إن التقدير في الموازنة العمومية، وتوقع ما ستكون عليه الإيرادات والنفقات العمومية من أجل الموازنة بينها يعتبر من قبيل تنظيم الدولة لشؤونها المالية وتخطيطها لها، وهو أمر متروك للدولة الإسلامية تتخذ له الأساليب والطرق ما يناسب ظروف زمانها ومكانها على النحو الذي يحقق أكبر مصلحة للأمة الإسلامية، ولا يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية.

2.1. الاعتماد في الموازنة العمومية:

لمناقشة الاعتماد في النظام الإسلامي فإنه ينبغي أن يعرف أولاً أن نظام الحكم في الإسلام يختلف عنه في النظم الوضعية، فليس الشعب في الدولة الإسلامية هو مصدر الأحكام، وليست هناك سلطة تشريعية تشرع للناس من دون الله، بل المشرع هو الله سبحانه وتعالى، والمرجع هو شريعة الإسلام، فما جاءت بوجوبه وجب تنفيذه والالتزام به، وما جاءت الشريعة بتحريمه وجب الانتهاء عنه.

¹ - سعد بن حمدان اللحياني، مرجع سبق ذكره، ص. ص 28-33.

3.1. ارتباط الموازنة العمومية بفترة زمنية محددة:

إن الموازنة العمومية ترتبط بفترة زمنية مستقبلية محددة؛ لأنها تقدير للإيرادات والنفقات العمومية، والموازنة في الاقتصاد الإسلامي لا تختلف عن غيرها في هذه الخاصية؛ لأنها أيضا تمثل تقديرات الإيرادات والنفقات العمومية، فهي بذلك ترتبط بفترة محددة.

4.1. ارتباط الموازنة العمومية بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة:

في الاقتصاد الإسلامي الموازنة العمومية بما تتضمنه من إيرادات ونفقات تحقق أهدافا للدولة الإسلامية، فالدولة الإسلامية لها وظائفها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والأمنية، وتعتبر الموازنة العمومية وسيلتها لتحقيق تلك الوظائف.

5.1. ارتباط الإيرادات والنفقات في الموازنة العمومية:

في الاقتصاد الإسلامي إن الموازنة العمومية بجانبها الإيرادات والنفقات ترتبط بالدولة من جهة أنها لا تخص أحدا بعينه، لذلك فإن كل ما استحقه المسلمون ولم يتعين مالكة منهم فهو من حقوق بيت المال، وكل حق وجب صرفه في مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال. فالموازنة العمومية في الاقتصاد الإسلامي تتعلق أيضا بإيرادات الدولة ونفقاتها، وهذا باعتبار أن الدولة هي المسؤولة عن هذه الأموال تحصيلًا وإنفاقًا نيابة عن المسلمين.

2. أنواع الموازنة العمومية في الإسلام:

أخذ الفكر المالي الإسلامي بمبدأ تعدد الموازنات الذي يفضلته كثير من كتاب المالية العمومية المعاصرين على مبدأ وحدة الموازنة، ويقوم هذا المبدأ على أساس تخصيص موارد الزكاة للصرف منها لأنها مخصصة لنفقات محددة، وتتفرع هذه الميزانية إلى ميزانيات متعددة حسب المناطق. لذلك يرى بعض الكتاب أعداد موازنة خاصة لكل نوع من أنواع الإيرادات كموازنة للزكاة وموازنة للخارج وموازنة للغنائم تظهر في كل منها الإيرادات والنفقات الخاصة بها، وكل منها تنقسم إلى موازنات فرعية لكل إقليم أو ما يسمى بموازنة المحليات، وبجانب ذلك توجد موازنة الحكومة المركزية، وبشكل عام توجد ثلاث أنواع من الموازنات في الدولة الإسلامية هي¹:

1.2. الموازنة الأولى (موازنة الزكاة أو التكافل الاجتماعي):

موازنة الزكاة أو التكافل الاجتماعي وتشمل في جانب الإيرادات الزكاة على الأموال والزكاة على الدخل الزراعية، والعشور من المسلم والخمس من الفياء والغنائم. وبنفس الأسلوب تعد حسابات الجزية من أهل الذمة، أما في جانب المصروفات فيحتل الجانب الأكبر منها الرعاية الاجتماعية للفقراء والمساكين وابن السبيل والغارمين، كما تتضمن أجور العاملين.

2.2. الموازنة الثانية (موازنة بيت المال):

¹ - سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سبق ذكره، ص-ص 165-166.

وتشمل اعمال الدولة من موارد بيت المال ونفقاته وهي كالآتي:

- إيرادات ونفقات جارية: فالإيرادات تأتي من العشور الناشئة من الحرب والجزية بدل الثمن العام والرسوم، أما النفقات فتتمثل بالنفقات على الأجور والمرتبات والانفاق الجهادي وغيرها.
- إيرادات ونفقات تحويلية: ففي جانب الإيرادات تشمل على التبرعات وتركة من لا وارث له والمعونات من الخارج، أما النفقات بالإعانات لمحدودي الدخل وسداد القروض وإعانات استثمارية للداخل والخارج.
- إيرادات ونفقات استثمارية: والإيرادات تتمثل بالثمن الخاص وفائض الهيئات الاقتصادية والمعادن الظاهرة والخارج، أما النفقات فتتمثل بالنفقات الاستثمارية التي تقوم بها الدولة لمساعدة القطاع الخاص.

3.2. الموازنة الثالثة (موازنة الاستقرار):

إليها يرحل فائض موازنة المصالح لصفه على التحصينات او ابقاءه كاحتياطي للمستقبل.

4.2. تقسيم آخر:

هناك تقسيم اخر لموازنة النظام الإسلامي تقوم على اساس وجود ميزانيتين مستقلتين هما:

- الأولى: هي الموازنة العمومية الاساسية وهي التي تواجه كافة النفقات العامة التي تحقق المصلحة العامة للمسلمين.
- الثانية: ميزانية الضمان الاجتماعي والتي تختص بإشباع جانب هام من الحاجات العامة تتمثل بنفقات الضمان الاجتماعي.

3. دورة الموازنة العمومية من المنظور الإسلامي:

أ. مرحلة الإعداد:

إن الحرص على شؤون الدولة وتدبيرها، وتلبية حاجات الأمة هو من واجبات الإمام الذي تم اختياره لتلك المهمة وله أن يستتبع في تصريف أمور الدولة من يختار من الوزراء والعمال.

ب. مرحلة الاعتماد:

في هذه المرحلة يقوم مجلس الشورى بالنظر في الموازنة العمومية وإبداء ملاحظاته عليها وإمضاء التصحيح وإلغاء ما لا يحقق المصلحة العامة أو يخالف أحكام الشريعة الإسلامية.

ج. مرحلة التنفيذ:

بعد اعتماد الموازنة وإقرارها تعطى سلطة التنفيذ للسلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات المدرجة فيها مع التزامها بمراعاة الحدود الشرعية.

د. مرحلة الرقابة:

يطلق على الرقابة مالية في الإسلام "مصطلح "الحسبة"، فالإسلام يحرص على المال العام، باعتباره وسيلة لتحقيق الرفاه الاجتماعي العام. وتعتبر الرقابة على الموازنة العمومية لبيت المال عملية متابعة مستمرة تقوم بها

السلطة نفسها. ويمكن تقسيم الرقابة في هذا الإطار إلى: رقابة ذاتية (رقابة الانسان حاكما أو محكوما) الرقابة الإدارية (رقابة كل مصلحة أو وزارة على نفسها)، رقابة الأمة.¹

4. إشارة لتمويل عجز الموازنة العمومية في الاقتصاد الإسلامي:

يستخدم النظام الاقتصادي الإسلامي آليات تمويلية متوافقة مع الضوابط الشرعية لمعالجة عجز الموازنة العمومية، مستندا إلى أدوات تستمد شرعيتها من أحكام الشريعة الإسلامية. وتتمثل أهم هذه الآليات في كل من: الزكاة، الوقف، التكافل الاجتماعي، الصكوك الإسلامية، القروض الحسنة. وتهدف هذه الأدوات في مجموعها إلى تحقيق الاستقرار المالي الكلي مع التزام صارم بالمبادئ والقيم الإسلامية، وتحقيق التوازن بين المتطلبات المالية للدولة والأبعاد الاجتماعية والأخلاقية للتنمية.

- الزكاة: تشكل الزكاة ركيزة أساسية في البنية المالية الإسلامية، وتُوجّه لدعم الموازنة العمومية في حالات العجز، لتمويل الاحتياجات المجتمعية الأساسية والضرورات العامة.
- الوقف: يُعرف الوقف بحبس الأصل وتسبيل منفعته، ويمثل مورداً تمويلياً مستداماً يُوظف ريعه في تمويل المشاريع التنموية أو سد فجوات محددة في بنود الإنفاق العام، بما يخدم الصالح المجتمعي الدائم.
- التكافل الاجتماعي: يُجسد هذا المبدأ آليات تضامنية مؤسسية تعزز التآزر المجتمعي، ويمكن تسخيرها لتعبئة الموارد اللازمة لتمويل مشاريع ذات أولوية أو معالجة العجز المالي من خلال المساهمات التطوعية الموجهة.
- الصكوك الإسلامية: تُصدر هذه الأوراق المالية المتوافقة مع الشريعة (بواسطة الحكومات) لتمويل أصول أو مشاريع محددة، وتُعد أداة تمويل بديلة لسد عجز الموازنة دون مخالفة الأحكام الشرعية.
- القروض الحسنة: تُمثل بديلاً شرعياً عن القروض الربوية، حيث تقدم الجهات الحكومية أو المؤسسات قروضا خالية من الفائدة وفق ضوابط محددة لتمويل أنشطة أو بنود للنققات معينة في إطار الموازنة، مع التركيز على الجانب الاجتماعي.

¹ - سعيدي خديجة، مرجع سبق ذكره، ص 116. نقلا عن:

- غازي حسين عناية، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، ص 49.

خلاصة:

يتبين لنا من التحليل الشامل لهذا المحور أن المالية العمومية في الإسلام تمثل نسقاً متكاملًا ومتميزًا، قائمًا على أسسٍ عقديّةٍ وأخلاقيةٍ راسخةٍ تختلف جوهرياً عن النماذج الوضعية. لقد أكد المحور أهمية بيت المال في تحقيق الكفاية والعدل، وكيف تخضع الإيرادات - سواء الدورية كالزكاة والخراج، أو غير الدورية كالغنائم - لضوابط شرعية صارمة تحدد مصادرها وأوجه صرفها، مما يضمن مشروعيتها وعدالة توزيعها. كما أوضحت الضوابط الحاكمة للنفقات العمومية، التي تضع المصلحة العامة والضرورات الشرعية فوق أي اعتبار، وتجسد مبدأ المراقبة والمحاسبة (الحسبة) في كل مرحلة. وفيما يتعلق بالموازنة، فقد كشف التحليل عن رؤية إسلامية متوازنة تربط بين الاستقرار المالي والالتزام بالحدود الشرعية، مع تقديم حلول لمعالجة العجز دون اللجوء للممارسات المحظورة.

الخاتمة:

نختتم هذه المطبوعة المتعلقة بعلم المالية العمومية، بعد أن استعرضنا عبر محاورها العشرة المتسلسلة والمترابطة، البنية النظرية والتطبيقية لهذا العلم. لقد أكد تحليلنا أن المالية العمومية ليست شأنًا تقنيًا محضًا، بل هي أداة محورية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة. وبعد تلقين الطالب لمختلف المحاور المتعلقة بدروس مقياس المالية العمومية، سيكتسب قيمة مضافة ورصيد معرفي متكامل يمكنه من التخصص والتعمق في السنوات القادمة في واحدة أو في جميع المحاور التي تم التطرق لها في المحاضرة، كما يمكن أن تأهله بعض المعارف والمعلومات الموجودة في محاور دروس هذه المطبوعة من اكتساب الأساسيات الأولية التي تمكنه من العمل في القطاع المالي.

في النهاية أتمنى أن أكون قد وفقت إلى حد ما في إعداد هذه المطبوعة وإخراجها في شكلها العلمي والمعرفي النهائي الذي يناسب طلبتنا الأعزاء، وكذلك كل قارئ مهتم بالمجال الذي تتدرج فيه محاور هذه المطبوعة.

والله ولي التوفيق.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ. الكتب:

1. البرعي عزت عبد الحميد، مبادئ الاقتصاد المالي (المالية العامة)، الولاء للطبع والتوزيع، شبين الكوم، مصر، 2005.
2. الجنابي طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة بغداد، العراق، 2017.
3. الدمرداش محمود محمد، اقتصاديات المالية العامة، دار الاجادة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2018.
4. الهيتي نوزاد عبد الرحمن، الخشالي منجد عبد اللطيف، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.
5. زغدود علي، المالية العامة، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
6. زنبوعة محمود، علي كنعان، المالية العامة، الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2020.
7. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
8. يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
9. الكفراوي عوف محمود، النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-، ط 2، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، 2003.
10. اللحياني سعد بن حمدان، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، ط 1، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، المملكة العربية السعودية، 1997.
11. المهياي محمد خالد، الخطيب خالد شحادة، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، سوريا، 2016.
12. محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة للدولة، ط2، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2005.
13. محمد خير العكام، المالية العامة 1، الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2018.
14. محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
15. ناشد سوزي عدلي، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.

16. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، دار فاروس العلمية، الإسكندرية، مصر، 2016.
17. سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط1، مطبعة العالمية المثنى السماوة، العراق، 2016.
18. سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة للنشر، عمان، الأردن، 2011.
19. عبد الحميد عبد المطلب، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الوطني، مجموعة النيل العربية، 2003.
20. عبد الحميد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الشركة العربية للتسويق، القاهرة، مصر، 2010.
21. عمارة رانيا محمود، المالية العامة-الإيرادات العامة، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، 2015.
22. عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، ط3، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2011.
23. عناية غازي حسين، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر.
24. صباح صابر محمد خوشناو، اقتصاديات المالية العامة، ط1، مكتب التفسير للطبع والنشر، أربيل، العراق، 2020.
25. قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
26. القيسي أعاد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
27. شحادة خالد الخطيب، شامية أحمد زهير، أسس المالية العامة، ط3، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2007.
28. شعباني لطفي، جباية المؤسسة، منشورات الصفحات الزرقاء، الجزائر، 2017.
29. خبابة عبد اللطيف، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009.
30. خليل علي محمد، اللوزي سليمان أحمد، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000.

ب. الرسائل والأطروحات:

1. بن علال الهاشمي، دور الرقابة المالية في ترشيد الانفاق العام في الجزائر-دراسة ميدانية للرقابة المالية المسبقة الممارسة من طرف المراقب المالي-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2024.
2. بيرش أحمد، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة وتحديات السياسة المالية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2019.
3. بوشعير هاجر، نمذجة وتقييم أداء الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية باستعمال الطرق الامثلية في الاقتصاد -دراسة حالة بلديات ولاية الجزائر-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2022.
4. دردوري لحسن، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر-تونس، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.
5. زروقي نصيرة، فعالية المعايير الحديثة للرقابة المالية في تحسين أداء الموازنة العامة للدولة في ظل العصرية-دراسة حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة يحيى فارس، المدية، الجزائر، 2021.
6. زواق الحواس، دور السياسة الضريبية في تحفيز وتوجيه الاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف 1، سطيف، الجزائر، 2016.
7. حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العمومي دراسة حالة الجزائر (2000-2014)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2016.
8. لعلاوي محمد، دراسة تحليلية لقواعد تأسيس وتحصيل الضرائب بالجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015.
9. سعدي نور الدين، مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر -دراسة حالة بلديات ولاية باتنة-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021.
10. عبد الحافظ غنام فريد أحمد، إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2006.

11. قرومي حميد، الموازنة العامة لبيت المال (دراسة مقارنة مع الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بالخروبة، جامعة الجزائر، 2009.
- ج. المجلات والدوريات:
1. اعتدال محمد الطلو، الموازنة التعاقدية ودورها في تحسين المساءلة المحاسبية والإدارية وكفاءة الرقابة على المال العام اللازم لإعادة اعمار قطاع غزة، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، المجلد 06، العدد 02، 2015.
 2. بوشخي عائشة، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2000-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 01، 2011.
 3. يوطورة فضيلة وآخرون، ترشيد الانفاق العام كمدخل للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الاعمال، العدد 02، 2018.
 4. بن شعوان فاتح، النوري حاشي، الازدواج الضريبي وطرق تفاديه ومعالجته، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، المجلد 06، العدد 01، 2022.
 5. بن عودة حساني وآخرون، جهود الجزائر في مكافحة التهرب الضريبي لدعم التنمية الاقتصادية، مجلة الاقتصاد وإدارة الاعمال، المجلد 03، العدد 02، 2019.
 6. بيرش أحمد، حميدة مختار، الموازنة الصفريّة كمقاربة لترشيد الانفاق العام في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12، العدد 02، 2019.
 7. جيلالي يوسف، تصنيف وتوزيع النفقات العامة في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 07، العدد 02، 2023.
 8. دنان راضية، عجز الموازنة العامة في الجزائر (أسباب وحلول)، مجلة الاقتصاد والاحصاء التطبيقي، المجلد 09، العدد 02، 2012.
 9. هاني محمد، الوهاب وهيبة، إشكالية تمويل المالية العامة بين التمويل غير التقليدي وحتمية اصلاح الجهاز الضريبي، وتأثيرها على الاستراتيجية المالية لسياسة الإنعاش الاقتصادي آفاق 2030 في الجزائر، مجلة آفاق للبحوث والدراسات، المجلد 08، العدد 01، 2025.
 10. زايد بن عيسى، إعداد مشروع قانون المالية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022.
 11. زواق الحواس، فعالية السياسة الضريبية في توجيه الاستثمار لتحقيق التنوع الاقتصادي في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 15، 2016.

12. طرشي محمد فايزة حريش، موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08، العدد 03، 2020.
13. يوب فايزة، سياسة الإصدار النقدي كألية للتمويل غير التقليدي في الجزائر، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 13، العدد 03، 2019.
14. كردودي صبرينة وآخرون، أساليب تمويل عجز الميزانية العامة والآثار المترتبة عنها، مجلة نور للدراسات الاقتصادية، المجلد 04، العدد 07، 2018.
15. كزيز نسرين، حميدة مختار، ترشيد الانفاق الحكومي ودوره في علاج الموازنة العامة للدولة، مجلة الابداع، المجلد 08، العدد 01، 2018.
16. المعايطه عثمان زعل فارس، دور القروض العامة في تحسين الأنشطة الاقتصادية للدولة: الأردن نموذجا، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارة والقانونية، المجلد 06، العدد 08، 2022.
17. مداحي عثمان، دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العام، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 16، العدد 24، 2020.
18. مرسي محمد منال جابر، العلاقة التبادلية بين عجز الموازنة العامة المصرية ومعدل التضخم، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المجلد 51، العدد 02، 2021.
19. مفتاح عزوز، الازدواج الضريبي - المفهوم وآليات المعالجة -، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 02، 2018.
20. مرسللي عبد الحق، حمزة الهمال، التهرب الضريبي بين العقاب والصلح في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 02، 2019.
21. مسعودي علي، تجاني محمد العيد، الموازنة الصفرية (النشأة، المفهوم، المزايا والعيوب)، مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 02، العدد 02، 2019.
22. سبتي وسيلة وآخرون، الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 08، العدد 01، 2019.
23. عباي وسام، بن عمر خالد، إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين التحديات الجبائية المحلية وسبل تفعيلها، مجلة دراسات جبائية، المجلد 11، العدد 01، 2022.
24. عز الدين عطية، بيرش أحمد، أساليب اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، مجلة إدارة الاعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 06، العدد 02، 2020.
25. عرقاب اسمهان، لبيد عماد، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين متطلبات الاستقلالية وتأثير الإعانات المركزية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، 2022.

26. عمالو عبد الجليل، مداحي عثمان، دور الإصلاح الميزانياتي في ترشيد الانفاق العام في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، 2024.

27. على سعيد شيرين نبوي، التهرب الضريبي وسبل مواجهته، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 60، العدد 03، 2024.

28. قمبر محمد أمين، مجدوب علاء الدين، الانتقال من أسلوب موازنة البنود إلى أسلوب الموازنة الصفرية في اعداد الموازنة العامة في الجزائر، مجلة اقتصاد المال والاعمال، المجلد 05، العدد 01، 2020.

د. الملتقيات والمؤتمرات:

1. بلواضح الجيلاني، ميمون نبيلة، مكافحة التهرب الضريبي كهدف لجهود القضاء على البطالة، الملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة للقضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، يومي 15 و16 نوفمبر، جامعة المسيلة، الجزائر، 2011.

هـ. المطبوعات الجامعية:

1. دعاس خليل، محاضرات في المالية العامة، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2021.

2. زواش زهير، محاضرات في المالية العامة، جامعة قسنطينة 02 عبد الحميد مهري، الجزائر، 2019.

3. زير مي نعيمة، محاضرات في جباية المؤسسة، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، 2016.

4. لونيس إكن، محاضرات في المالية العامة، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2021.

5. سعدي خديجة، محاضرات في المالية العمومية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2024.

6. لعراب سارة، محاضرات في المالية العامة، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2022.

7. صالح طالم، محاضرات في جباية المؤسسة، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسيمسيلات، الجزائر، 2022.

8. تقار عبد الكريم، محاضرات في المالية العامة، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2021.

و. التقارير والنشرات:

1. بنك الجزائر، التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، 2023.

2. وزارة المالية الجزائرية، الترشيح والتحكم في النفقات العمومية، مذكرة رقم 246 صادر بتاريخ 22 جانفي 2025.

3. يحيى عبد الغني أو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، مركز الإدارة العامة معهد البحوث، المملكة العربية السعودية، 2014.

ز. القوانين، الأوامر، الأنظمة والتعليمات:

1. القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.

2. المرسوم التنفيذي 20-354 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1442 الموافق لـ 30 نوفمبر 2020 المحدد العناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة.
3. القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الصادر في سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية، العدد 53.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة الأجنبية

A. Ouvrages:

1. Deruel D, Buisson j, **Finances publique, Budget et pouvoir financier**, Dolloz, 2001
2. International Monetary Fund (IMF), **Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances**, Washington, USA, 2021.
- Stephen J. Bailey, **Strategic public finance**, Palgrave macmillan, New York, USA, 2004.
3. Stiglitz, J. E, **The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future**. W. W, Norton & Company, (2012).

B. Articles :

1. Stubbs, T., & Kentikelenis, A, **Targeted social safeguards in the age of universal social protection: The IMF and health systems of low-income countries**. Critical Public Health, 28(2), 2018, 132–143.