

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجزائر 3



كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم التجارية
شعبة العلوم المالية والمحاسبية
السداسي الرابع
مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية

مقياس: المالية العامة

من اعداد:

د. البرود أم الخير

السنة الجامعية 2020-2021

فهرس المحتويات

الصفحة	البيان
7-6	مقدمة
8	الفصل الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى
9	تمهيد:
10	أولاً: نشأة وتطور المالية العامة
13	ثانياً: مفهوم المالية العامة
14	ثالثاً: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة
14	رابعاً: أهمية المالية العامة
15	خامساً: أدوات المالية العامة.
16	سادساً: مصادر علم المالية العامة
17	سابعاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
19	ثامناً: خصائص علم المالية العامة
20	الفصل الثاني: النفقات العامة
21	تمهيد:
22	أولاً: تطور مفهوم النفقات العامة
24	ثانياً: مفهوم النفقات العامة
27	ثالثاً: ترشيد الإنفاق العام
30	رابعاً: محددات الإنفاق العام
31	خامساً: آثار النفقات العامة
32	سادساً: تقسيمات الإنفاق العام
37	سابعاً: الأسباب الظاهرية والحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة.
41	الفصل الثالث: الإيرادات العامة
42	تمهيد:
43	أولاً: الإطار التاريخي والمفاهيمي للإيرادات العامة
44	ثانياً: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة
66	الفصل الرابع: الميزانية العامة

67	تمهيد:
68	أولاً: مفهوم الميزانية العامة
69	ثانياً: أهمية الميزانية العامة
69	ثالثاً: خصائص الميزانية العامة
70	رابعاً: تقسيمات (تبويب) الميزانية العامة
71	خامساً: أنواع الموازنات العامة للدولة
72	سادساً: قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة
75	سابعاً: الاستثناءات الواردة على المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة
78	ثامناً: دورة الميزانية العامة
80	تاسعاً: عجز الميزانية العامة
82	تاسعاً: وثائق الميزانية العامة
83	عاشراً: إجراءات إعداد وتحضير قانون المالية في الجزائر
90	الحادي عشر: إجراءات تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر
96	ثاني عشر: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر
102	الخاتمة
104	قائمة المراجع

مقدمة

حظي علم المالية العامة بأهمية بالغة في علم الاقتصاد وفي كافة المجتمعات المعاصرة، بالنظر الى ما طرأ على دور الدولة ككيان سيادي منظم من تطورات جذرية وعميقة كان لها ابعاد الاثر في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وكنتيجة لذلك فقد تزايدت مسؤولية الدولة عن تحقيق الاشباع العام الى الحد الذي أمكن معه تقدير بان هذه التطورات اوجدت اقتصادا عاما له خصائصه وقواعده التي تختلف عن تلك التي تحكم سلوك الافراد وهم ينشطون في حياتهم اليومية لإشباع حاجاتهم الخاصة.

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

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

ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة محددة تتضمنها وثيقة، اصطلاح على تسميتها "الموازنة العامة"، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة. وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة.

وفي إطار دراستنا ومن خلال مطبوعتنا، قسمناها الى اربعة فصول:

خصص **الفصل الاول** للتعرف على نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الاخرى، من خلال التطرق الى الخلفية التاريخية لتطور علم المالية العامة، وكذلك تقديم مجموعة من المفاهيم المتعلقة بهذا العلم، وكذلك ابراز اهمية وادوات ومصادر علم المالية العامة، وكذلك توضيح علاقة المالية العامة بمجموعة من العلوم؛

بعده جاء **الفصل الثاني** ليهتم بدراسة النفقات العامة، من خلال عرض تطور مفهوم النفقات العامة، وكذلك تم التطرق إلى مفهوم وترشيد واهم محددات الانفاق العام، وايضا تبيان آثار النفقات العامة، كما تم التطرق ايضا الى تقسيمات النفقات العامة والاسباب الظاهرية والحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة؛

أما **الفصل الثالث** نتعرض فيه الايرادات العامة، تم التطرق فيه الى مختلف المفاهيم المتعلقة بالإطار التاريخي والمفاهيمي للإيرادات العامة، وايضا تناولنا اهم انواع ومصادر الايرادات العامة؛

بينما **الفصل الرابع** تطرقنا فيه الى الميزانية العامة من خلال مجموعة من النقاط نذكرها في النقاط التالية:

- مفهوم وخصائص واهمية الميزانية العامة؛
- تقسيمات وانواع، وقواعد اعداد الميزانية العامة؛

- الاستثناءات الواردة على المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة؛
- دوره الميزانية العامة؛
- عجز الميزانية العامة؛
- وثائق واجراءات اعداد وتحضير قانون المالية؛
- اجراءات تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر.

الفصل الأول:

نشأة وتطور المالية

العامّة وعلاقتها

بالعلوم الأخرى

تمهيد:

تعتبر المالية العامة المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد لآي دولة في فترة زمنية معينة، لهذا يمكن القول أن علم المالية العامة من العلوم المهمة التي تعالج إيرادات ونفقات الدولة من خلال جباية الإيرادات وتوجيهها في صورة انفاق عام لتحقيق النفع العام، ولكي تقوم الدولة بإشباع الحاجات العامة فإنها تضطر إلى استخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص، ويقتضي حصول الدولة على هذه الأموال والخدمات وأن تدفع مقابلا لها في صورة مبالغ نقدية تنفق بقصد إشباع الحاجات العامة، هذه المبالغ هي " النفقات العامة "، ولكي تقوم الدولة هذه النفقات فلا بد لها من "إيرادات عامة " تحصل عليها من مصادر مختلفة، وعليه فإن علم المالية العامة يعالج دور الدولة تجاه تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال الميزانية العامة للدولة التي تعد من أدوات السياسة المالية التي تمكن الدولة من خلالها من التأثير في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

تعد دراسة الحاجات العامة المقدمة الأولى في مجال البحث في موضوع المالية العامة، ومن المعروف أن هدف النشاط الإنسان وبصرف النظر عن ماهيته إلى إشباع حاجة ما، لأن الإنسان يعمل دوما على إشباع حاجاته المتعددة، المتجددة والمتزايدة، وتنقسم هذه الحاجات من حيث إشباعها إلى: حاجات فردية وحاجات جماعية، ويتم إشباع الحاجات الفردية عن طريق النشاط الخاص ومن أمثلة ذلك الغذاء، الكساء، الدواء، والمسكن... الخ، أما الحاجات الجماعية فتتولى الهيئات العامة أمر إشباعها.

أولاً: نشأة وتطور المالية العامة

لقد مرت المالية العامة بعدة مراحل في التاريخ الحديث، وتعد انعكاساً للمراحل تطور وظيفة الدولة، ولم يقتصر هذا التطور على وسائل المالية العامة بل تعداها موضوع وأهداف المالية العامة، وقد مرت مالية الدولة بأربعة مراحل أساسية:

1- مرحلة الدولة الحارسة:

هيمنت خلال هذه الفترة من القرن التاسع عشر (19) فلسفة الفكر الكلاسيكي التي تبنت مجموعة من المبادئ في المالية العامة، ويمكن أن نقسم هذه الفترة إلى النقاط التالية¹:

1-1- تحديد النفقات العامة:

يتمثل الهاجس الأول للسلطة التشريعية في الترخيص للسلطة التنفيذية إلا بالقيام بأداء النفقات التي لا يمكن التفريط بها من أجل سير المصالح العمومية الضرورية وهذا بهدف تحميل المكلفين بالضريبة أقل عبء مالي ممكن. ومنها تبني الفكر الكلاسيكي مبدأ الحرص على تحديد النفقات والاقتصاد فيها.

1-2- توازن الميزانية العامة:

إن فكرة توازن الميزانية العامة للدولة قائمة على منطق المفكرين الكلاسيك القائلة بأنه: "عند اختلال توازن الميزانية تضطر الدولة للاقتراض، حيث أن القروض العامة تأتي لزيادة نفقات السنوات القادمة مادام أن يجب إهلاكها ودفع الفوائد عنها مما قد يؤدي إلى تضخيم العجز الميزاني"، ولمواجه وضعية مثل هذه، تضطر للاقتراض من جديد مما يجعلها رهينة ظاهرة المديونية، ولما تعجز الدولة عن الاقتراض ستلجأ إلى البنك المركزي للإصدار النقدي.

1-3- حيادية المالية العامة:

يتمثل دور الحكومة، حسب النظرية الكلاسيكية، في إطار الدولة الليبرالية، في التحكيم أثناء النزاعات بين الأعوان الاقتصاديين دون التدخل في علاقاتهم الاقتصادية ومن يتم رسم دور الدولة داخل المجتمع الذي لا يتعدى سوى ضمان الأمن الداخلي داخل الإقليم دون التكفل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2- مرحلة الدولة المتدخلة:

اتضح مع تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ضرورة التخلي عن مفهوم الدولة الحارسة، وانتشر بدله مفهوم الدولة المتدخلة خاصة بعد أن ساد العالم الكساد العالمي الكبير في 1929، وفي الوقت ذاته برزت أفكار النظرية الكينزية للاقتصادي الإنجليزي كينز خلال الثلاثينات من القرن الماضي، ولقد جاءت أفكار كينز معاكسة تماماً لأفكار الكلاسيك، التي رسمت السياسات الحكومية الواجبة الإلتباع للخروج من الأزمة. لقد قامت النظرية الكينزية على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق إقامة بعض المشاريع العامة لتحريك النشاط الاقتصادي من الركود ويتم ذلك من خلال الإنفاق باعتباره المضخة التي تنشط الدورة الدموية للنشاط الاقتصادي، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تدخلت الحكومة

¹ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 21.

الأمريكية بواسطة زيادة الإنفاق العام لكي تخلق دفعة قوية من الإنفاق الفردي وبالتالي زيادة الفائض والمخزون من السلع الراكدة، وأما في إنجلترا فإنها قامت بتخفيض سعر صرف عملتها لكي تزيد من الطلب الخارجي على صادراتها وتقلل من الواردات إليها، وبذلك تخفض من تيار التدفق النقدي الخارجي وترفع من حجم التدفقات النقدية الداخلة إلى غير ذلك من الحلول التي اتبعتها الدول.

وقد ترتب على ذلك أن وظيفة الدولة تغيرت، حيث أصبح لها دورا متزايداً في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة التي كانت موجودة مثل الأمن والحماية والعدالة وإقامة المرافق العامة. إنَّ المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة هو التخلي عن الحياد المالي وإحلال محلها المالية الوظيفية والذي يقرر بتحديد الإنفاق العام المطلوب أولاً، ولا مانع أن يتحدد إنفاق عام أكبر من الإيرادات العامة².

3- مرحلة الدولة الاشتراكية:

إن النظام الاشتراكي يقوم بصفة أساسية على الملكية العامة الواسعة لوسائل الإنتاج وعلى قيام الدولة بالإنتاج والتوزيع وفقاً لخطة قومية وقد أدى إلى ظهور (الدولة المنتجة) على هذا النحو، إلى تطور عميق في أغراض النظام المالي وفي طبيعته. فلم تعد الدولة مسؤولة فقط، عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي كما هو الحال في الدولة المتدخلة تاركة أمر الإنتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص، بل أصبحت تقوم أساساً بالإنتاج والتوزيع كما تحددها الخطة العامة الاقتصادية والاجتماعية والتي لها صفة الإلزام، ومن ثم فإن أغراض النظام المالي أصبحت تتمثل بصفة أساسية في تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية، وأيضاً تغيير دور الموازنة العامة وطبيعتها لتصبح جزءاً من الخطة الوطنية، وتحقيق أمرين: الأول هو تمويل الخطة الوطنية والثاني هو ضمان تنفيذ الخطة العينية وذلك عن طريق أحكام الرقابة على الوحدات الإنتاجية المختلفة باستخدام الوسائل المالية.

4- المفهوم الحديث لعلم المالية العامة

أدى تطور دور الدولة والانتقال من فكرة "الدولة الحارسة" إلى فكرة "الدولة المتدخلة" إلى تطور مفهوم المالية العامة في الدولة، وبالتالي إلى تطور نظرية "النفقات العامة" نظرية "الإيرادات العامة"، نظرية "الموازنة العامة" تطورا يتفق مع هذا الدور الحديث للدولة

فلم يعد الغرض من النفقات العامة مقصوراً على الوظائف التقليدية (الأمن والعدالة والدفاع)، بل أصبح يشمل، بالإضافة إلى ذلك، التأثير في حجم الدخل القومي، وفي كيفية توزيعه بين الفئات الاجتماعية المختلفة، بما يضمن تحقيق العدالة وارتفاع مستوى معيشة الفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدودة ولم تصبح نظرية "الإيرادات العامة" مقصورة على تغطية "النفقات العامة" بل أصبحت تهدف إلى ما هو أبعد من ذلك ألا وهو تحقيق قدر من التقارب بين الدخل والثروات، إلى محاربة التضخم، أو إلى تكوين احتياطي للميزانية وهكذا تم الانتقال من مرحلة المالية المحايدة إلى ما يسمى بالمالية الوظيفية أي التي توظف لخدمة غايات الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك تبعاً للانتقال من الدولة الحارسة إلى

² دراوسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر سنة 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص 38-39.

الدولة المتدخلة ، وهكذا اتسع نطاق علم المالية العامة بحيث أصبح يشمل بالدراسة نشاط الدولة عندما تستخدم الادوات المالية كنفقات والضرائب والرسوم والقروض العامة والميزانية العامة بقصد تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وهذا ما يظهر من تعريفات العديدة التي اعطيت لعلم المالية العامة منها على سبيل المثال بان المالية العامة " العلم الذي يدرس النفقات العامة والايادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق اغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ومنها ايضا ان المالية العامة هي " العلم الذي يتناول النشاط المالي العام ام نشاط الدولة الذي تستعين فيه الادوات المالية من ايرادات ونفقات عامة بقصد تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع³."

5- المالية العامة في الإسلام

يهدف الإسلام إلى تنظيم المجتمع بطريقة يكون فيها كل فرد متمكناً من الحياة وفق مراد الله عز وجل للإنسان، متحرراً من استبداد البشر وآمناً من الجوع والخوف. ولن يتحقق ذلك إلا بضمان الحريات والحاجات الأساسية، من خلال حياة اجتماعية منظمة ومحكومة بقواعد العدالة، والتي يوفرها الإسلام عن طريق تهيئة السلوك الرشيد وقواعد المعاملات والمؤسسات التي تضمن التماسك الاجتماعي⁴. وفيما يلي نقدم المبادئ الأساسية التي على ضوئها تسير الدولة حيال المال العام⁵:

- صلاح المال العام أمر يأخذ لدى الدولة كل عناية واهتمام؛
- جوهر السياسة المالية الرشيدة والصالحة ينحصر في بعدين:

- الرشد في جانب الإيرادات، من خلال قول عمر (أن يؤخذ بالحق) بمعنى عدم جباية أي مال إلا من وجهه المشروع. ويتضمن ذلك عدم الإهمال والتفريط في جمعه وتحصيله مهما كان الفرد المكلف به، لأن تضييعه هو تضييع لنفقات عامة ضرورية. وفي ذات الوقت عدم الإضرار بالمولين بحيث لا يطالب فرد بأكثر مما تتحمله طاقته وتستدعيه الضرورة وإلا ما كان أخذاً بالحق. وعليه تكون جباية المال العام دون إهمال ولا إضرار؛

- الرشد في جانب النفقات العامة، من خلال قوله (أن يعطى في الحق ويمنع من الباطل)، وهو أيضاً مبدأ يتضمن عدة جوانب منها:

✓ أنه لا بد أن ينفق ولا يظل حبيس الخزائن؛

✓ وأن يكون الإنفاق في وجوه الحق فلا يضاع ولا يبدد أي جزء منه في الإنفاقات الباطلة وغير المفيدة.

- أن التنمية وتحقيق الأمن من أكبر مهام الدولة، وبالتالي فهما من أهم المجالات التي تصرف فيها أموال الدولة، فهي مسؤولة عن زيادة دخول الأفراد ومسؤولة بذلك عن توفير مختلف أنواع السلع والخدمات، وكذا عن حماية المجتمع من أي اعتداء؛

³ سهام العبداني، محاضرات المالية العامة، تخصص قانون اداري، المركز الجامعي نور البشير البيض، بدون سنة، ص 03.

⁴ محمد نجاة الله صديقي، تدريس علم الاقتصاد الإسلامي -المالية العامة-، مركز النشر العلمي، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، 2007، ص 08.

⁵ العربي مجيدي، محاضرات في المالية العامة الإسلامية، تخصص علوم إسلامية، جامعة المسيلة، 2018، ص 03.

- أن دور الدولة بالنسبة للمال العام هي الجباية والإنفاق، فلا جباية فقط وإنما جباية بهدف الإنفاق، وأن الدولة مسؤولة عن ذلك مسئولية تامة أمام الأفراد.

ثانياً: مفهوم المالية العامة

المالية العامة هي علم مالية الدولة، الذي يتضمن مجموعة من الأدوات الاقتصادية الكلية التي يتحقق بمقتضاها أهداف المجتمع وإذا قمنا بتحليل هذا الرأي اقتصادياً، سنجد أنه يتضمن مفهوم علم المالية العامة الذي هو جزء من علم الاقتصاد السياسي، أي ذلك الذي يتضمن امتلاك موارد تديرها الدولة من خلال مجموعة من القوانين القادرة على استغلال طاقة الإنسان في العمل والإنتاج، مستخدمة في ذلك الأدوات الاقتصادية المتمثلة في السياسة المالية والنقدية والرقابة على القطاع الخاص، من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية⁶.

يمكن أن نعرفها على أنها ذلك " العلم الذي يدرس مجمل نشاطات الدولة التي أصبحت تستخدم تقنيات مالية خاصة كالميزانية، الضرائب، سندات الاستثمار والعمليات النقدية"⁷.

كما عرفها التقليديون بأنها " ذلك العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة"⁸.

بينما التعريف الحديث يرى ان علم المالية العامة على أنه " العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة"⁹.

كما يمكن ان نعرفها ايضاً، 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 جانبيين، هما:

- 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.

وعموما نعرف علم المالية العامة على أنه: " العلم الذي يبحث في الأسس التي يستحسن أن يعتمد عليها النظام المالي لتحديد النفقات العامة وتأمين الإيرادات العامة اللازمة لتغطيتها، والموازنة بينهما لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".

⁶ أحمد عبد السميع علام، المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق، الطبعة الأولى، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2012، ص 16.

⁷ محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المعزز للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 19.

⁸ إعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة السابعة، عمان ، 2010، ص 28.

⁹ خالد شحاذ خطيب، أحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005، ص 16.

ثالثاً: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

تقسم حاجات الإنسان على نوعين من الحاجات الأولى تدعى الحاجات الفردية أو الخاصة يحتاجها الإنسان بصفته الشخصية (يحتاج إلى الغذاء والسكن والملابس والدواء)، وعادة ما يسعى إلى إشباع هذه الحاجات بنفسه، حيث يعمل ويحصل على دخل ينفقه لإشباع هذه الحاجات. أما النوع الثاني فيدعى الحاجات الجماعية أو العامة، وهذه الحاجات تنشأ من حاجة الإنسان إلى العيش في مجتمع حيث أنه 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 يشعر بها الفرد ولا يستطيع إشباعها بمفرده إما لعدم قدرته على ذلك أو لأنها غير قابلة للتجزئة... وعادة ما تقوم الدولة بتولي أمر إشباع هذه الحاجات¹⁰. ويمكن أن نميز بين المالية العامة والمالية الخاصة كما يلي:

1. من حيث أسلوب الإنفاق: تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث الإيراد، كون الأولى تحدد إيراداتها حسب النفقات الواجبة الأداء، أي تحدد الإيرادات على أساس النفقات، على عكس الثانية التي تحدد النفقات على أساس الإيرادات، فمن غير المعقول أن ينفق الفرد أموال تفوق دخله؛

2. من حيث التنظيم: إن الطرق الحسابية للدولة تختلف عن الطرق التي يتبعها الأفراد، فعليها تثبيت القيود بالدفتر الحكومية وإثبات الإيرادات التي قبضت فعلاً خلال السنة المالية، بينما المشاريع الخاصة تسير على مبدأ استحقاق النفقة أو الإيراد، وذلك لتحصيل كل فترة حسابية بإيراداتها ونفقاتها فقط، حتى يكن معرفة المركز المالي للمشروع خلال سنتها المالية¹¹؛

3. من حيث الهدف: يتمثل عادة الهدف الأساسي بالنسبة للمؤسسات (المالية الخاصة) في الربح، لكن لا يعتبر هذا الهدف أساسياً بالنسبة للدولة (المالية العامة)، فقد تسعى إلى تحقيق المنفعة العامة أولاً ثم تحقيق الربح في مرحلة ثانوية من أجل التمكن من الاستمرار في تلبية الحاجات العامة.

رابعاً: أهمية المالية العامة

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

فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلباً أو إيجاباً، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات

¹⁰ سعيد على محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار دجلة، الأردن، 2011، ص 29.

¹¹ عبد الكريم بوغزالة أحمد، محاضرات في المالية العامة، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2017، ص 14.

الاجتماعية والتعويضات المختلفة. خلاصة القول، هو أن للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها¹².

خامسا: أدوات المالية العامة

تتألف المالية العامة من:¹³

1- النفقات العامة:

إن الدولة في سبيل مواجهة إشباع الحاجات العامة تقوم بقدر من النفقات العامة سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات، أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل، بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص.

2- الإيرادات العامة:

يلزم للقيام بالنفقات العامة تدير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها، وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل الوطني في حدود ما تسمح به المالية الوطنية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية، بالإضافة ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب، أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية.

3- الميزانية العامة:

وهي تنظيم مالي يقابل بين النوعين السابقين ويحدد العلاقة بينهما يوجههما معا لتحقيق السياسة المالية، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد الوطني ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد يتم الترخيص بها من السلطة التشريعية.

● السياسة المالية:

تعرف السياسة المالية " بأنها مجموعة القرارات التي يترتب عليها تحديد طريقة ونمط استخدام مختلف العناصر المالية وتوجيهها والتنسيق بينها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك في نفس الوقت الذي تقوم فيه هذه العناصر بوظائفها الأساسية".

¹² https://www.cours-examens.org/images/An_2015_1/Etudes_superieures/Compta/comptajuriste/Pages%20de%20Finance_Publique_1.pdf, consulté le 20/01/2021-

¹³ المالية العامة، متاحة على الرابط الإلكتروني، <http://haqq.ba7r.org/t405-topic>، تاريخ الصدور: 13-11-2011، ص01، تاريخ الاطلاع 2021/02/20.

وتتجسد السياسة المالية عادة بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها السياسة الاقتصادية، فالسياسة المالية يجب أن تكون متكاملة مع عناصر السياسة الاقتصادية الأخرى، وتتضمن السياسة المالية تكييفاً كميّاً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، بالإضافة إلى التكييف النوعي لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغرض تحقيق أهداف معينة وفي مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومي، وتحقيق التشغيل الكامل، الاستقرار الاقتصادي، تحقيق العدالة الاجتماعية، إتاحة الفرص المتكافئة لجهود المواطنين بالتقريب بين فئات المجتمع والتقليل من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات... الخ، وتستخدم الدولة في سعيها لتحقيق هذه الأهداف كافة الوسائل والأدوات المتاحة بدءاً من استخدام سلطتها السيادية في سن القوانين واللوائح والتشريعات المختلفة، كما تستخدم أدوات السياسة المالية: (الضرائب، النفقات، والقروض العامة)¹⁴.

سادساً: مصادر علم المالية العامة

تتمثل المصادر الرئيسية لعلم المالية العامة في النقاط التالية¹⁵:

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 العامة وكيفية إعدادها وإقرارها وتنفيذها فعلى سبيل المثال: في الجزائر ينص الدستور في المادة 64 " مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة المحددة بقانون وتحديث الأعباء المالية من الضرائب والرسوم بأثر فوري " كما تنص المادة 120 " أن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان".

2- المصادر القانونية:

تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العمة 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، فعلى سبيل المثال الجزائر تعتمد على قانون 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بالمحاسبة العمومية وقانون 21/90 المؤرخ في 17/08/1990 المتعلق بالقوانين المالية.

3- المراسيم التنظيمية: وهي المراسيم المتخذة تطبيقاً لقوانين المالية.

4- الإتفاقيات الدولية:

تعتبر الإتفاقيات 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 وإتفاقية ممثلي وموظفي جامعة الدول العربية 1952 وحيث تضمنت كل من الإتفاقيتين إعفاءات ضريبية. كما يوجد العديد من إتفاقيات القروض العامة الخارجية وإتفاقيات المنح والديون الخارجية التي تعقد بين الدول والهيئات الدولية¹⁶.

¹⁴ http://www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf, consulté le 20/01/2021.

¹⁵ حياية عبد اللطيف ، أساسيات في إقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009، ص 16.

¹⁶ جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة و التشريع الضريبي بين النظرية و التطبيق العلمي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى ، الأردن، 2010 ، ص 16-18.

سابعاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

لكون المالية العامة مظهر من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة التي تختص بدراسة نواحي السلوك الإنساني، فمن الطبيعي أن تنشأ لها علاقات مع مظاهر الحياة الاجتماعية الأخرى كالاقتصاد والسياسة والاجتماع والإحصاء والقانون والتاريخ وعلم الإدارة والمحاسبة وعلم الأخلاق. ويتطلب فهمها كعلم وبغية توضيح الروابط بين علم المالية والعلوم الأخرى سوف نتناول دراسة هذه الروابط بشيء من الإيجاز¹⁷:

1- المالية العامة والاقتصاد:

علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد من العلاقات الوثيقة جداً، لكونه فرع من فروع علم الاقتصاد ولأنه كما هو معروف يتناول القوانين المتعلقة بالظواهر الاقتصادية، أي العلاقات الاجتماعية التي تأخذ من الإنتاج والتوزيع للسلع والخدمات التي تشبع حاجات الإنسان المتعددة. وجوهر النشاط الاقتصادي هو بذل العمل على استخدام الموارد الموضوعة تحت تصرف المجتمع من أجل إشباع الحاجات، فأن الإمام بمبادئ الاقتصاد يعد شرطاً أساسياً لفهم موضوعات المالية العامة، من إنفاق حكومي وضرائب وقروض عامة والتي جميعها تعد أدوات مالية واقتصادية مجتمعة في آن واحد، تستخدمها الدولة في توجيه الاقتصاد للتأثير في مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي. كما إن القواعد العلمية المتعلقة بالمالية العامة تتناول النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تنعكس بشكل فعلي في علاقات اقتصادية عينية.

2- المالية العامة والعلوم السياسية:

يرى Duverger إن المالية العامة ما هي إلا فرع من فروع العلوم السياسية. كما وثق Dalton العلاقة بين المالية العامة والعلوم السياسية، حيث يقول أن المالية العامة تقع على الحد الذي يفصل بين السياسة والاقتصاد. فالعلوم السياسية تهتم بدراسة نظام الحكم والعلاقات بين السلطات العامة فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة أخرى، في حين تبحث المالية العامة في النفقات والإيرادات العامة في إطار هذه السلطات. فارتباطها بالمالية العامة ارتباطاً قوياً لأنه يتأثر بها ويؤثر فيه.

الأوضاع الدستورية والإدارية لها أثرها في مالية الدولة العامة، حيث تختلف النفقات والإيرادات العامة في إطار هذه السلطات وحسب ما إذا كانت الدولة "استبدادية أو ديمقراطية أو موحدة (بسيطة) كانت أو تعاقدية (مركبة)" أو تملك نظاماً إدارياً مركزياً أو لا مركزياً. للظروف المالية أثراً مهماً في أوضاع الدولة السياسية واستقرارها. فكم من بلد فقد استقلاله وتعرض لنشوب الثورات والصراعات بسبب اضطراب في مالية وميزانية الدولة العامة.

وضع ميزانية الدولة يعد عملاً سياسياً وجميع العمليات المالية ترد في وثائق إحصائية كبيرة، وهذه المعلومات تشكل معطيات ثمينة في سياسة أية حكومة، لان ما تدرجه في الميزانية يبين ما أنفقتة الدولة على أي نشاط تتدخل فيه، ومنها يتضح التفاوت في الإيرادات والنفقات، وما إذا كانت تميل إلى الإقلال أو الزيادة.

¹⁷ سهى بطرس قوجا، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.ishtartv.com/viewarticle,63036.html> ، تاريخ الاطلاع 2021/01/30.

3- المالية العامة والقانون:

القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف المجالات. ومنها المجال المالي. لذلك تأخذ جميع عناصر المالية العامة من: (نفقات، إيرادات، موازنة) شكل قواعد قانونية من: (دستور، قانون، نظام، تعليمات). ويطلق على هذه القواعد اسم التشريع المالي. وهو عبارة عن مجموعة قواعد قانونية تنظم شؤون الدولة المالية، وبخاصة دراسة ظواهر المالية العامة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر.

4- المالية العامة وعلم الأخلاق:

الأخلاق هي مجموع القيم والمبادئ التي يؤمن بها الإنسان ويتعامل على ضوءها مع الآخرين. وكثير من الأمور التي تتضمنها السياسة العامة لها أحكام قيمية تمتد جذورها إلى ميادين الفلسفة والأخلاق. فالحد من التفاوت في توزيع الدخل والثروات لا بد له من التعرض لأحكام استندت في مجموعها إلى مبادئ الأخلاق والفلسفة عامة.

5- المالية العامة والمحاسبة:

كثير من موضوعات المالية العامة وخاصة الضرائب تتطلب الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها من استهلاك وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية. وتعتبر المحاسبة القومية أداة أساسية تستعين بها الحكومة في رسم سياستها المالية. ويزداد الارتباط بين المالية العامة والمحاسبة كلما زاد دخل الدولة في الحياة الاقتصادية وشاركت في المشروعات الإنتاجية المختلفة مما يستدعي نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات.

6- المالية العامة وعلم الإدارة:

الترابط وثيق بينهما، ويتضح هذا الترابط من اهتمام الإدارة في بلورة الصيغ والأساليب العلمية التي تضمن إدارة أي مرفق من مرافق الحياة الاقتصادية المالية بغية تسهيل إنجازات الفعاليات الاقتصادية والمالية بكفاءة لتحقيق الأهداف المرجوة.

7- المالية العامة والتاريخ:

كما هو معروف حصيلة البشرية على مرّ العصور، وهو يزود الباحث بمعلومات تساعده على استخلاص النتائج الصحيحة وتفسير الكثير من الظواهر الاقتصادية والمالية المعاصرة على ضوء اطلاعه على تطور النظم الاقتصادية والمالية عبر مختلف العصور.

8- المالية العامة وعلم الاجتماع:

العلاقة بين هذين العلمين يتضح في مجال الضرائب، لأنه يترتب على الأخيرة أثار اجتماعية إلى جانب أثارها المالية والاقتصادية تمس طوائف معينة من المواطنين. وقد أكد Myrdal الصلة الوثيقة بين النظم المالية والعلوم الاجتماعية والسياسية. ويعتقد العلماء بأن المالية والاقتصاد والأخلاق والمعتقدات وغيرها من أنواع السلوك الاجتماعي ظواهر مترابطة ومتداخلة والتأثير بينها متبادل. وان دراستها بشكل منفصل يؤدي إلى نتائج ناقصة. فتوزيع الدخل بين فئات المجتمع وفرض الضرائب أمثلة حية للعلاقة بين علم المالية والظواهر الاجتماعية كافة.

9- المالية العامة والإحصاء.

المالية العامة تستعين بعلم الإحصاء لما يقدمه من بيانات وأرقام لمعرفة حجم الدخل القومي وتوزيع الثروة بين فئات المجتمع وعدد السكان ودخولهم وتوزيعهم على الحرف المختلفة وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وحالة ميزان المدفوعات ومقدار الضرائب والرسوم وغيرها من البيانات الإحصائية التي لها أهميتها عند وضع ميزانية ورسم السياسة الاتفاقية التي تستخدمها الدولة لزيادة الدخل القومي أو إعادة توزيعه.

يتضح مما سبق ذكره أن للمالية العامة دور هام في حياة الدولة، فإذا أحسنت الدولة التصرف في ماليتها من خلال موازنة نفقاتها وإيراداتها، فذلك حتما سيؤدي إلى تجنب الوقوع في أزمات مالية ويغنيها عن اقتصاد مضطرب يهز مركزها كدولة تسيير وفقا لسياسة مترابطة وواضحة لتكون لها قاعدة سليمة وقوية لرسم تشريع مالي للبلد يحافظ على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ككل.

ثامنا: خصائص علم المالية العامة

تتجلى هذه الخصائص فيما يأتي¹⁸:

- 1- علم المالية العامة هو العلم الذي يهتم بالحاجات العامة: والحاجة العامة هي الطلب الجماعي على السلع والمنتجات والخدمات، وتقوم الدولة بإشباعها عن طريق الموازنة العامة. وهذا يعني أن الحاجة العامة تتطلب وجود إيرادات عامة لازمة لتغطيتها مالياً، وحين تقوم الدولة بإشباعها، تظهر هذه الحاجة مالياً على شكل نفقة عامة، وبالتالي فإن المالية العامة تناقش الأسس التي يمكن في ضوءها حصر الحاجات العامة وتحديدتها بجميع أنواعها، وتبحث في القواعد العلمية والأصول الفنية التي يتعين على الدولة الأخذ بها في تدبير ما يلزمها من موارد اقتصادية.
- 2- علم المالية العامة فرع من فروع القانون العام: وذلك لأن المالية العامة تتكون من مجموعة قواعد قانونية تنظم العلاقة المالية للدولة مع الآخرين على أساس من السلطة والسيادة. والمالية العامة بهذا المعنى لا بد من أن تخضع لنظام قانوني خاص يكفل لأجهزة الدولة ضمان تقديم الخدمة العامة وتحقيق المنفعة العامة.
- 3- علم المالية العامة يبحث في القواعد والإجراءات المتعلقة بالأموال العامة: وتختلف المالية العامة بذلك عن المالية الخاصة، إذ تبحث الأولى في إيرادات الدولة ونفقاتها وأجهزتها، أما الثانية فتبحث في الثروة التي يتصرف بها الأفراد والشركات الخاضعون لأحكام القانون الخاص.

¹⁸<https://www.marefa.org/>, consulté le 20/01/2021.

الفصل الثاني: النفقات العامة

تمهيد:

تعتبر النفقات العامة المرآة العاكسة لدور الدولة في مختلف المجالات سواء اقتصادية، اجتماعية وغيرها من المجالات الأخرى و ارتبط ذلك مع تطور دور الدولة الحارسة ، الدولة المتدخللة إلى الدولة المنتجة، فتطورت النفقات العامة حيث ازداد حجمها وتعددت أنواعها وأصبحت أداة رئيسة من أدوات السياسة المالية والسياسة الإقتصادية ومع تطور طبيعة السياسة المالية من السياسة المالية المحايدة الي السياسة المالية المتدخللة، تطورت دراسة النفقات العامة باعتبارها الأداة المالية الرئيسية للدولة، فأول عمل تقوم به هو تحديد نفقاتها العامة، بعد ذلك تقوم بتحديد مجموعة إيراداتها، فالإنفاق العام يعكس فعالية الحكومة ومدى تأثيرها على مختلف الأنشطة.

أولاً: تطور مفهوم النفقات العامة

ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها أداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور التي تقوم به مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتسيير البرامج الحكومية في شتى المجالات في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحجج العامة للأفراد وسعيًا وراء تحقيق أقصى منفعة إجتماعية. و لقد تطورت النفقات العامة في كافة دول العالم بتطور دور الدولة في التدخل في اشباع الحاجات العامة، الأمر الذي اقتضى التوسع في الإنفاق العام على كافة المجالات، سواء القديمة منها، أو الجديدة لنشاط الدولة المالي المرتبط بدورها هذا الواسع و المتزايد، وبحيث أن النفقات العامة تنمو بمؤشر نسبتها إلى الناتج القومي الإجمالي و التي كانت تتراوح في معظم الدول في فترات سابقة بين 5-10%، في حين أن هذه النفقات العامة ازدادت أهميتها النسبية إلى الناتج القومي الإجمالي بحيث أصبحت تزيد على 30% في معظم الدول المتقدمة، و أن نسبة الإنفاق هذه تزيد في بعض هذه الدول عن 50% و حيث يتبين أن هنالك ارتفاع واضح في هذه النسبة منذ بداية القرن الماضي، و بالذات بدءاً بأزمة الثلاثينات وما اقتضته من توسيع لدور الدولة و زيادة درجة تدخلها في النشاطات الإقتصادية ، و لزيادة في نفقاتها العامة في إطار اتساع نشاطها المالي، و خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية، و استمرار الزيادة هذه الفترات التي تلت ذلك، و التي يبينها الجدول التالي:

حصة الإنفاق الحكومي من الناتج القومي الإجمالي في بعض الدول المتقدمة

الدولة/السنة	1880	1929	1960	1980
فرنسا	15%	19%	35%	52%
ألمانيا	10%	31%	32%	47%
اليابان	11%	19%	18%	33%
السويد	6%	8%	31%	65%
إنجلترا	10%	24%	32%	48%
أمريكا	8%	10%	28%	37%

المصدر: فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم المكتب الحديث للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص94

من الجدول السابق الخاص بتطور النفقات العامة في الدول المتقدمة تبين لنا الملاحظات التالية:

- إنخفاض نسبة الإنفاق الحكومي في الدول المتقدمة إلى الناتج القومي في نهاية القرن 19 و ذلك راجع إلى اقتصار قيام الدولة بمهام الحماية و الحراسة و من تم محدودية الإيرادات المطلوبة لتغطية النفقات المحدودة هي الأخرى و التي حصتها لا تتجاوز نسبة 15% كأقصى تقدير في فرنسا.
- التطور الواضح و الكبير في الإنفاق الحكومي في هذه الدول مع بداية القرن العشرين، وبالذات بعد الأزمة التي عرفها العالم و هي أزمة الكساد في الفترة الممتدة بين سنة 1929 و 1933 وبالأخص في أمريكا، بحيث تجاوزت

حصتها ثلث الناتج القومي الإجمالي، عدا اليابان كانت الحصة هذه 33%، وحتى أنها تجاوزت نصف الناتج القومي الإجمالي في كل من فرنسا والسويد، وما يقرب من هذا النصف في ألمانيا، إنجلترا، وارتباطا بالدور الحديث للمالية العامة والناجم عن زيادة دور الدولة و نشاطها في كافة المجالات، وبما يحقق أهداف إقتصادية، وإجتماعية، وبالذات ما يرتبط منه بتحقيق دولة الرفاه، و اعتمادا على توفر الإيرادات بحكم زيادة الدخول فيها، وبحكم قدرتها على توفير الإعانات و الخدمات التي تسهم في ذلك، وأدت إلى تحققة.

في حين أن نسبة النفقات العامة إلى الناتج القومي الإجمالي في الدول النامية، ورغم الزيادة الهامة إلا أنها بقيت عند حدود 25%، وهو الأمر الذي يمثل مفارقة هامة وواضحة في زيادة النفقات العامة في المجموعتين من الدول المتقدمة والنامية، حيث طبيعة اقتصادات الدول المتقدمة باعتبارها دول رأسمالية يفترض أن تكون نسبة النفقات العامة فيها أقل ارتباطا بدور الدولة فيها، وكون أن حاجتها للإنفاق العام أقل بسبب توسع النشاطات الخاصة فيها وقيامها بتلبية قدر واسع من احتياجاتها ونتيجة توفر البنية التحتية إلى غير ذلك¹⁹.

يمكن أن نلخص تطور النفقات العامة مع تطور الدولة في النقاط التالية:

تعكس النفقات العامة دور الدولة تطوره فمع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فالمنتجة تطورت النفقات العامة وتطور مفهومها الذي اختلف في ظل الدولة المتدخلة عنه في ظل الدولة المنتجة، ويمكن ان نقسم تطورها على النحو الآتي²⁰:

1- النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة:

لقد ساد في الفكر الاقتصادي التقليدي مفهوم الدولة الحارسة الذي إقتصرت دورها في تأمين الدفاع، الأمن والعدالة، وقد ترتب على ذلك إقتصار الإنفاق على تأدية هذه الوظائف التي تستهدف توفير بعض الخدمات والمرافق العامة التي لا تتعارض مع مبادئ المذهب الفردي الحر.

وقد نادى المفكرون التقليديون بضرورة الإقتصاد في النفقات العامة إلى أبعد الحدود وكان تبريرهم لذلك أن الإنفاق الحكومي ما هو إلا إستهلاك غير إنتاجي من ثروة المجتمع وأن الدولة تقوم بتغطية نفقاتها من خلال فرض الضرائب وأن التوسيع في النفقات يعني التوسع في تحصيل المزيد من الضرائب أي تحمل الافراد عبء ضريبي أكثر، وهذا يؤثر على وإستهلاكهم ومدخراتهم حيث يمكن للافراد إستخدام المبلغ الذي دفع كضريبة في الحصول على سلعة إستهلاكية وإدخاره.

2- النفقات العامة في ظل الدولة المتدخلة:

إتضح مع تطور الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية ضرورة التخلي عن مفهوم الدولة الحارسة وانتشر بدله مفهوم الدولة المتدخلة الذي قام على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي من خلال الإنفاق بإعتباره المضخة التي تنشط الدورة الدموية للنشاط الإقتصادي من خلال دعم بعض فروع الإنتاج، إعادة البناء والتعمير، إعادة توزيع الدخل الوطني بين الفئات المختلفة للمجتمع وكذا تحقيق التنمية الإقتصادية.

¹⁹ فليح حسن خلف،المالية العامة، عالم المكتب الحديث للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص 95.

²⁰قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الإقتصادية الكلية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005 ، ص45.

3- النفقات العامة في ظل الدولة المنتجة:

بظهور الثورة الشيوعية التي قامت في روسيا سنة (1917) ظهرت الدولة الاشتراكية حيث بدأ إنتشارها في أوروبا الشرقية وبعض دول العالم ، وفي هذا الإتجاه أصبحت الدولة بعد إنتقالها من الدولة الحارسة الى المتدخله فالمنتجة بآتم معنى الكلمة تملك جزءاً كبيراً من وسائل الإنتاج و بالتالي فهي تقوم بتحقيق جزء كبير من الإنتاج الوطني. وقد إعتمدت الدول التي إتبعته هذا النظام في نشاطها الإقتصادي على التخطيط وبذلك فقد إتسع نطاق النفقات العامة على مستواها.

4- النفقات العامة في ظل العولمة:

بعيدا عن إقتصاديات الدول الاشتراكية، فان إقتصاديات الدول الرأسمالية عملت على الحفاظ على مبادئ الفكر الإسلامي ولم تتجاهل ما جاء به الإقتصادي " كينز " خاصة فيما يخص دور الدولة في النشاط الإقتصادي ومدى فعالية السياسة المالية في تحقيق الإستقرار الإقتصادي فبعد الحرب العالمية الثانية وبروز معالم جديدة لنظام إقتصادي عالمي يقوم على مبادئ العولمة ظهر ما يسمى بدولة الرفاه الإقتصادي التي تعني ان الدولة لا تكتفي فقط بالتدخل من اجل تحقيق التوازن الإقتصادي حسب كينز، وانما هدفها اوسع من ذلك ، باعتمادها على سياسة ميزانية نشطة تسعى من خلالها لتحقيق الرفاه الإجتماعي للأفراد.

ثانيا: مفهوم النفقات العامة

تولي الحكومة درجة كبيرة من الأهمية للنفقات العامة لكونها وسيلة لتحقيق الأهداف المسطرة وبناء خطة التنمية، حيث تم التعمق في هذا الموضوع من أجل تحديد معالمه بالتفصيل.

1- تعريف النفقة العامة:

توجد العديد من التعاريف المقدمة للنفقات العامة، نذكر منها:

"مبلغ نقدي يدفع بواسطة خزانة عامة لإشباع حاجة عامة، تحددها عناصرها التي تستند إلى كل من طابعها (مبلغ نقدي)، صفة القائم بها (هيئة عامة) و هدفها إشباع حاجة عامة"²¹.

"مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد إشباع حاجة عامة"²² .

"صرف إحدى الهيئات و الإدارات العامة مبلغ معين بغرض سد إحدى الحاجات العامة"²³ .

²¹ بوكس البطريق " المالية العامة "، دار النهضة العربية بيروت 1894 ، ص 173

²² عبد الكريم بركات - حامد عبد المجيد دراز ، " علم المالية العامة " ، مؤسسة شباب الجامعة ، القاهرة ، 1871 ، ص 216.

²³ محمد الصغير بعلي - يسرى ابو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم الجزائر 2003 ، ص 2

وعلى هذا الأساس نستنتج الخصائص الأساسية للنفقة العامة:

1-1- النفقة العامة مبلغ نقدي:

لكي تحصل الدولة على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها يجب عليها انفاق مبالغ نقدية، وبالتالي فإن كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة أو شراء السلع الرأسمالية اللازمة لعمليات الإنتاج، أو المنح والإعلانات والمساعدات بمختلف أشكالها، لكي يعد من قبيل النفقات العامة يجب أن يتخذ الصفة النقدية²⁴.

1-2- النفقة العامة تصدر عن شخص عام:

يلزم في اعتبار أن النفقة عامة، أن تصدر من شخص معنوي وإداري عام، ويقصد بالأشخاص العامة "الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة (الداخلة في الاقتصاد العام) ذات الشخصية المعنوية". وبطبيعة الحال عندما يأمر بالنفقة بصفته هذه، أي بصفته الوظيفية فلا بد أن تخرج النفقة من خزنة الدولة.²⁵

2- النفقة العامة تحقق النفع العام:

يعني ذلك أن مبرر النفقة العامة ينجر عنه وجود حاجة عامة تقتضي على الدولة إشباعها وتحقيقها، وعليه فلا يمكن اعتبار أن النفقة عامة ما أدى إلى إشباع حاجة خاصة أي تحقيق نفع خاص لا يعود على الصالح العام. ويتمثل الصالح العام فيما يلي:²⁶

- إشباع الحاجات الاجتماعية كالحاجة إلى الدفاع والأمن والعدالة وحماية البيئة؛
- توفر المرافق العامة للمجتمع كالصحة والتعليم والكهرباء والغاز والطرق؛
- تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومخاربة التضخم والانكماش.

وعليه يمكن ان نعرف النفقة العامة على انها مبلغ نقدي ينفقه شخص عام قصد تحقيق المنفعة العامة.

عموما النفقات العامة هي عبارة عن أعباء تتحملها الدولة في إطار تأدية وظائفها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية والدولية وغيرها. بل أكثر من ذلك هي التي تبرر غرض وجود الدولة في نظر المواطن. وإدارة هذه النفقات بشكل كفاء هو الذي يضمن استمرارية الدولة ويوفر الركائز الأساسية للتنافسية للاقتصاد.

2- ضوابط النفقة العامة:

تقتضي سلامة مالية الدولة ان تلتزم مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام فيها لدى قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الروابط يمكن إجمالها في ضرورة إن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من جهة وان يتم هذا خلال الاقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادة إنتاجها من جهة أخرى، ويتم

²⁴ محمودي بيداري، العوامل المفسرة لنمو الانفاق الحكومي في الاقتصاد الجزائري (1991-2010)، رسالة ماجستير في الاقتصاد الدولي، جامعة وهران، 2014، ص 09.

²⁵ خالد فتوح، تطور الإنفاق العمومي وأثره على التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر القايد، تلمسان، 2015، ص 05.

²⁶ خالد فتوح، مرجع سبق ذكره، ص 07.

التأكد من توافر الرابطين السابقين بواسطة أساليب الرقابة المختلفة عن طريق إخضاع نشاط الدولة المالي في هذا المجال لكافة الإجراءات والتدابير التشريعية السائدة²⁷

3- ضابط تحقيق أكبر قدر من المنافع:

إن الإنفاق الحكومي يهدف أساساً إلى تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة، لذا لا يجوز للدولة أن تنفق في الأمور التي لا يرجى منها نفعاً، إن المنفعة التي تريد الدولة تحقيقها يجب أن تفهم على نحو يختلف عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الأفراد، أي أن فكرة المنفعة بالنسبة لإنفاق الدولة لا يقتصر على الإنتاجية الحدية والدخل العائد منه، وإنما تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، وزيادة إنتاجية الفرد وتحسين جودة الإنتاج وغيرها.²⁸

4- ضابط الاقتصاد في النفقة:

ترتبط هذه القاعدة بموضوع المنفعة حيث أن هذه الأخيرة بديها تأخذ الزيادة كلما نقصت النفقات إلى أقل حجم ممكن لذا وجب على السلطات العمومية الاحتياط من التبذير لما قد يسببه ذلك من ضباب لأموال ضخمة دون أن تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أية منفعة إلى جانب كل هذا فإن عدم اقتصاد السلطات المالية للمبالغ الموضوعة تحت تصرفها في إطار الميزانية العامة للدولة يدفع إلى بروز مظاهر سلبية في المجتمع من بينها اندثار ثقة الشعب في مؤسسات الدولة واتساع رقعة التهرب والغش الضريبيين*.

5- ضابط الترخيص:

وتعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، أو أن يحصل الارتباط بصرفه إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة، أي موافقة السلطة التشريعية، والتي تعتبر كضمانة لصرف النفقات لتحقيق الأهداف حيث أن ميزانية الحكومات تكون ضخمة وموجهة لتحقيق الأهداف والحاجات العامة والخدمات الضرورية فيصبح ترخيصها من طرف ممثلي الشعب أكثر فعالية وتحقيقاً للمصلحة العامة بعيداً عن كل شكل من أشكال التبذير وعدم الكفاءة. تعتبر هذه القاعدة ضرورية لتحقيق للضابطين السابقين، وهما ضابط المنفعة القصوى وضابط الاقتصاد والتأكد من استمرار تحققهما من كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها (الإدارية والبرلمانية والمحاسبية)، ويعتبر هذا المبدأ مطبق في غالبية الدول حتى ذات النظام الملكي.²⁹

²⁷ عادل احمد حشيش، أساسيات المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1992، ص 77.

²⁸ سعود جايد مشكور العامري، عقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، الطبعة الثانية، 2020، ص 34، متاحة على الرابط الإلكتروني:

https://www.researchgate.net/publication/338501183_mdckhl_masr_fy_lm_almalyt_alamt ، تاريخ الاطلاع 2020/12/20.

* يقصد بالتهرب الضريبي تخلف المكلف بالضريبة من الأعباء الضريبية من خلال استعمال وسائل مشروعة أو غير مشروعة لتفادي دفعها، أما الغش الضريبي فهو تحرب المكلف من دفع الضريبة باستعمال وسائل غير مشروعة، أي ارتكابه لمخالفات متعمدة من أجل تفادي دفع الضريبة.

²⁹ صلاح الدين طالي، محاضرات في المالية العامة، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2017، ص 22.

6- ضوابط ضمان استمرار المنفعة والاقتصاد:

لكي يكون ضابطي المنفعة العامة والاقتصاد في النفقة العامة مجديين لا بد من القيام بعملية الرقابة على النفقات العامة رقابة قبلية وبعديّة، فقبل اعتماد الميزانية يقوم البرلمان بمراقبة البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة من خلال مناقشة بنوده، وهذا يخول لهم الإفصاح عن أي سقم أو عوجاج في ذلك البرنامج الذي من شأنه أن يبدد الأموال العامة. وبعد ذلك الاعتماد تقوم الهيئات التي يخول لها القانون بالرقابة البعديّة، أي بعد صرف الاعتمادات المالية الموزعة حسب كل قطاع.³⁰

ثالثا: ترشيد الإنفاق العام

المقصود بترشيد النفقات العامة هو تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تديره من الموارد العادية للدولة.

1- ضوابط ترشيد النفقات العامة:

والواقع أن ترشيد النفقات العامة يتطلب الالتزام بالضوابط التالية³¹:

1-1- تحديد حجم أمثل للنفقات العامة: أنه ليست من المصلحة تتجه النفقات العامة نحو التزايد بلا حدود، وإنما تقتضي المصلحة بأن تصل النفقات إلى حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه (الحجم الأمثل للنفقات العامة) وهذا الأخير هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن تديره من الموارد العادية للدولة.

1-2- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات: تتضمن دراسة الجدوى لأي مشروع على العناصر التالية: التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، اقتصاديات تشغيل المشروع، ربحية المشروع، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع، فرص العمالة التي يخلقها المشروع وآثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل، كذلك الآثار الاجتماعية للمشروع.

2- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية: تقضي قواعد المالية العامة بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الارتباط بأنفاقه، يجب أن يكون مسبقاً بترخيص من السلطة التشريعية، ضماناً لتوجيهه بالشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة، كما أن هذا الترخيص يساعد على ترشيد النفقات، لأن أعضاء البرلمان أثناء مناقشتهم (مشروع الموازنة) قد يطالبون الحكومة بإلغاء بعض النفقات أو استبدالها.

³⁰ محمودي بيداري، العوامل المفسرة لنمو الانفاق الحكومي في الاقتصاد الجزائري (1991-2010)، مكدرة ماجستير في الاقتصاد الدولي، جامعة وهران، 2014، ص 15.

³¹ دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 171-172.

3- تجنب الإسراف والتبذير: هناك صور عديدة للإسراف والتبذير في النفقات العامة في كثير من الدول النامية نوجزها فيما يلي:

- ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة؛
 - سوء تنظيم الجهاز الحكومي؛
 - تحقيق مآرب خاصة لبعض ذوي النفوذ والسلطة؛
 - عدم وجود تنسيق في العمل بين الأجهزة الحكومية كما هو الحال مثلا بالنسبة للأجهزة المسؤولة عن المياه والكهرباء وتعبيد الطرقات؛
 - زيادة عدد العاملين في الجهاز الحكومي عن القدر اللازم لأداء الأعمال؛
 - المبالغة في نفقات التمثيل الخارجي... الخ.
- لا شك أن ترشيد النفقات العامة يتطلب القضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير المذكورة سابقا وغيرها وبالأخص تشديد الرقابة بمختلف أنواعها على النفقات العامة.

2- اهداف ترشيد الانفاق:

يهدف ترشيد الإنفاق إلى تحقيق مايلي³²:

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات؛
- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم واحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية؛
- مراجعة هيكله المصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة؛
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها؛
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام؛
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة؛
- تجنب مخاطر المديونية وآثارها خصوصا وأن الكثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي؛
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها؛
- الإحتياط من كافة الأوضاع المالية الصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

³²محمد صادق رابعة ،نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية، أطروحة دكتوراه في المحاسبة ،كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا الأردن ، 2010 ، ص47 .

3- المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام

لا يوجد هنالك سقف للنفقات العامة خاصة في الوقت الحالي وذلك لان النفقة العامة هدفها تلبية الحاجات العامة، والحاجات تمتاز بالتجدد والتدخل، لذا على الدولة ان تحاول دوما تلبية تلك الحاجات وهذا يتطلب الإنفاق في كثير من المجالات ومن هنا فإن الإنفاق العام في تزايد مستمر. وليس شرطا ان تتفق جميع الدول في جميع مجالات الإنفاق التي سنذكرها لان ذلك يعتمد على طبيعة النظام القائم وعلى مدى الوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي للدولة³³:
يمكن القول انه من الصعب تطبيق قواعد الترشيح بصورة إجمالية على كل أنواع النفقات العامة لذا يجب التفرقة بين مجالات ثلاث لترشيح الإنفاق العام، مجال الخدمات العامة، مجال الأشغال العامة، مجال المشروعات التجارية والصناعية.

3-1- مجال الخدمات العامة

إن نطاق ومجال الخدمات العامة المستوجبة لتدخل الدولة يختلف باختلاف منظور الدولة لهذه الخدمات ففي ظل الدولة الحارسة مجال هذه الخدمات محدودة بينما في ظل الدولة المتدخلة حجم ونطاق هذه الخدمات يتسع نظرا لاتساع نطاق ووظائف الدولة أما في ظل الدولة الاشتراكية حيث تسود الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج فإن حجم هذه الخدمات يتسع إلى أقصى حد نظرا لقيام الدولة بعمليات الإنتاج والتوزيع والاستهلاك، وعليه يمكننا القول أن تحديد حجم الخدمات العامة أمر سياسي بالدرجة الأولى لأنه منوط بالسلطة السياسية في تحديد ما ستقوم به من خدمات على ضوء فلسفتها الإيديولوجية والاقتصادية والذي يعيننا في هذا الصدد هو ضرورة استعمال الطرق والأسباب التي تؤدي إلى التقليل من النفقات الزائدة بقصد تحقيق أكبر مستوى من المنافع، ولترشيح الإنفاق العام في هذا المجال يجب توفر الاعتبارات التالية³⁴:

- إعادة تنظيم مرافق الخدمات وتوزيع الاختصاصات بينها؛
- محاربة بعض التصرفات المنحرفة للمسيرين؛
- الضغط على بعض النفقات المظهرية غير الأساسية؛
- الجوانب الفنية للنفقات العامة ومتطلبات ترشيحها.

3-2- مجال الأشغال العامة الإنشائية:

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أكثر لهذه المشروعات تعظيما للنفع العام، فهناك مشروعات لإقامة الطرق والسكك الحديدية، وثانية لإنشاء السدود وتوصيل شبكة المياه وشبكة الكهرباء وثالثة لبناء المساكن ومراكز البحث العلمي... الخ. وبالتالي فإن الحكومة تواجه أعداد كبيرة من المشروعات التي تعتقد من الواجب تنفيذها، إلا أن قلة المتاح من الموارد العامة يضطرها للمفاضلة بينها واختيار البعض منها، وتدخل هذه المفاضلة في نطاق الدراسة الاقتصادية إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام بالإعتماد على قاعدتين أساسيتين هما³⁵:

³³ طارق الحاج، "المالية العامة"، دار الصفاء للنشر و التوزيع، طبعة اولى عمان، 1999، ص129.

³⁴ بلقاسم رايح، محددات و أبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في الإقتصاد، جامعة الجزائر 1997/1998، ص10.

³⁵ بن عزة محمد، ترشيح سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الإنضباط بالأهداف، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2009-2010، ص87، 80.

- الإنفاق الأمثل على هذه المشروعات يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية له؛

- مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع مع التكلفة والمنفعة الحدية لمشروع آخر ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

ولكن نظرا للصعوبات التي تكتنف تطبيق القاعدة الأولى والمتمثلة في العجز عن قياس كل من المنفعة والتكلفة الحدية الاجتماعية. فإنه من الممكن الاكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة باستعمال القاعدة الثانية أي المفاضلة باستعمال التكلفة والمنفعة الحدية³⁶. وذلك بداية بتقدير تكلفة ومنفعة كل مشروع، ثم مقارنة هذه المشروعات مع بعضها البعض وما سيعود من جراء تنفيذها من مزايا إضافية. وعلى ضوء هذه المقارنة يمكن تحديد أكثر ملائمة وهو الذي يزيد منفعته الحدية عن تكلفته أكثر من غيره.

3-3- مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية:

تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام الخاصة بهذا المجال الثالث عن السابق ذكرها، وذلك أنه من السهل في كثير من الأحوال قياس إنتاجية النفقة في حالة المشروعات العامة التجارية والصناعية على ضوء معايير واضحة ومحددة مثل معيار الربح التجاري أو العائد الاجتماعي للمشروع، وكقاعدة عامة فإنه من الممكن تنظيم الإنفاق العام المتعلق بهذه المشروعات على أساس الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة مع مراعاة أن الاستعانة بكل من جهاز السوق أو لحوافز الفردية على النحو المتبع في حالة القطاع الخاص لتعظيم النفع العام تعترضه بعض العقبات في حالة المشروعات العامة.

رابعا: محددات الإنفاق العام

يمكن حصر هذه المحددات في العوامل التالية³⁷:

1- العوامل الاقتصادية:

يمكن إبرازها من خلال زاويتين:

1-1- أثر مستوى النشاط الاقتصادي: يعبر مستوى النشاط الاقتصادي عن الحالة الاقتصادية السائدة في الدولة (حالة ركود أو تضخم) وبالإمكان إدراك العلاقة بين حجم الإنفاق العام وحالة النشاط الاقتصادي من خلال صور العلاقة بين النفقات العامة و الطلب الفعلي. فالطلب الفعلي الكلي في الاقتصاد يتمثل في طلب كل من الدولة والأفراد سواء على سلع الاستهلاك أو سلع الاستثمار. ولهذا فإن النفقات العامة تشكل ذلك الجزء من الطلب الفعلي الكلي المتعلق بطلب الدولة، ومن ذلك نستنتج أن هناك علاقة وثيقة جدا بين النفقات العامة والطلب الفعلي الكلي.

1-2- طبيعة البنية الاقتصادية: تشير طبيعة البنية الاقتصادية إلى درجة التقدم التي يتصف بها الاقتصاد (متقدم أو نام) فبالنسبة إلى الدول ذات البنية الاقتصادية المتقدم فالملاحظ أن حجم النفقات العامة كرقم مطلق كبير لسبب

³⁶ المقصود بالمنفعة الحدية الاجتماعية للإنفاق العام هي: مقدار ما يعود على مجموع أفراد المجتمع من منافع إضافية نتيجة ممارسة الدولة لنشاطها أما التكلفة الاجتماعية الحدية فيقصد بها مقدار ما يضحي به الأفراد من نشاط ناتج خاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط عوض عنهم.

³⁷ سراج وهيبة، دراسة تحليلية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية العدد 19، جانفي 2018،

أساسي هو ضخامة الدخل واتساع نطاق الخدمات فيها بعكس الدول ذات البنيان الاقتصادي النامي فإن الحجم المطلق للإنفاق نسبيا منخفض لضآلة الدخل وضيق نطاق الخدمات.

2- العوامل المالية (الطاقة المالية) :

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تكفل تغطية هذه النفقات . وتستمد هذه المقدرة من عاملين أساسيين هما:

1-2- المقدرة التكلفة: تقيس المقدرة التحملية للدخل على تمويل الضرائب، إذ تبرز مدى قدرة الدخل على تحمل الضرائب المفروضة وواجبة الدفع، وكلما ازدادت المقدرة التكلفة للدخل ازدادت الحصيلة الضريبية ومن ثم المقدرة أو الطاقة المالية للدولة .

2-2- المقدرة الإقراضية: تعني مقدرة الدخل الوطني على إشباع حاجات الإقراض العام، أي قدرة الدولة على الاقتراض والوصول إلى أعلى قدرة اقتراضية ممكنة.

خامسا: آثار النفقات العامة

سيتم التطرق فيما يلي الى آثار النفقات العامة في النقاط الآتية:

1- آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني:

تحدث النفقات العامة آثارا مباشرة في الإنتاج الوطني من خلال تأثيرها في قدرة الافراد على العمل والإدخار والاستثمار، وتأثيرها على تحويل عناصر الإنتاج وفي القوى المادية للإنتاج وعلى الطلب الفعلي وذلك على الشكل التالي:

1-1- أثر النفقات العامة على قدرة الأفراد على العمل والإدخار والاستثمار

مما لا شك فيه أن طبيعة النفقات العامة التي تقوم بها الدولة من شأنها أن تزيد من كفاءة الأفراد وهي بالتالي تزيد في الوقت نفسه من قدرتهم على العمل وتأخذ هذه النفقات العامة الشكل النقدي أو الشكل العيني، الشكل النقدي للنفقات العامة تتمثل في الإعانات العائلية والمعاشات والأجور والمرتبات التي يستفيد منها الأفراد مباشرة.

أما النفقات العامة العينية المتمثلة في الخدمات الصحية والتعليمية والإسكان فكل النفقات تزيد من قدرة الأفراد على العمل وبالتالي زيادة دخولهم ومن ثم زيادة الدخل المخصص للإدخار من هذه الدخول.

كذلك فإن النفقات العامة على هذه المرافق العامة التقليدية كالمدافع الخارجي و الأمن الداخلي والعدالة تعتبر ضرورية للإنتاج، فهذه المرافق تهيء الظروف التي يصعب بدونها الإنتاج، فهي توفر الأمن للأفراد لقيامهم بالنشاط الإنتاجي، فمن جهة تزيد هذه النفقات العامة من إمكانات الافراد على الإدخار ومن جهة أخرى تزيد من قدرة الافراد على الاستثمار إذا وضعت تلك المذكرات القابلة للإستثمار في أيدي الهيئات العامة أو الخاصة التي تعمل في ميدان الاستثمار، وبالتالي ما تنفقه الدولة على الوظائف التقليدية، الأمن الداخلي والقضاء، وعلى الوظائف الجديدة و التعليم و الصحة... الخ، يؤثر في قدرة الافراد على العمل والإدخار والاستثمار، وبالتالي يؤثر في الإنتاج القومي³⁸.

³⁸ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر. والتوزيع، عمان، 2007، ص92.

1-2- آثار النفقات العامة في القوى المادية والإنتاج

يقصد بالقوى المادية للإنتاج الموارد الطبيعية، القوة العاملة وراس المال الفني والإنتاجي وهي تشكل في المجموعة المقدرية الإنتاجية القومية، تبعا لمدى توافرها كيميا، ومستواها نوعيا، حيث تؤدي النفقات العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة الى زيادة المقدرية الإنتاجية من خلال تنمية عامل الإنتاج كما ونوعا ولدراسة أثر النفقات العامة في رفع المقدرية الإنتاجية القومية و تحديده.

يجب أن نميز بين نوعين من النفقات العامة الاستثمارية، والنفقات العامة الاستهلاكية.

يقصد بالنفقات العامة الاستثمارية النفقات العامة الإنتاجية التي تؤدي إلى زيادة تراكم المال القومي من خلال تكوين رؤوس أموال عينية جديدة ومن ثم فإنها تؤدي إلى زيادة المقدرية الإنتاجية القومية خاصة في المدى الطويل، إضافة إلى ما تحدثه من زيادة مباشرة في الدخل القومي الجاري.

أما النفقات العامة الاستهلاكية التي تعرف بالنفقات العامة الجارية حيث تؤدي إلى زيادة المقدرية الإنتاجية القومية بصورة غير مباشرة ومثلها الإعانات الاجتماعية ونفقات التعليم والبحث العلمي والتدريب ونفقات العلاج والصحة كلها تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي³⁹.

سادسا: تقسيمات الإنفاق العام

تتخذ النفقات العامة صورا متعددة ومتنوعة، ويزداد هذا التنوع بتزايد وظائف الدولة وتزايد مظاهر تدخله في الحياة العامة للمجتمع، ولا يعتبر تقسيم النفقات العامة كمجر تصنيف أو تقسيم فقط وإنما الهدف من ذلك هو معرفة كل نوع من النفقات لتحديد تمويلها، حيث أن النفقات العادية تمول غالبا بالإيرادات العادية وتمول النفقات الاستثنائية بإيرادات استثنائية كأصل عام.

كما أن الهدف من هذا التصنيف أنه يبرز لنا كل نفقة بقصد ترشيدها كما يسهل لنا ذلك أعمال الرقابة المالية وإجراء المتابعة والفحص بخلاف ما إذا كانت النفقات مبهمة دون تحديد وتصنيف، فيستحيل بذلك إجراء عمليات التدقيق والتحقق كعناصر للرقابة المالية.

1- التقسيم الإداري للنفقات العامة

وهو من أهم أنواع التقسيمات التي عرفها النظام المالي وذلك لسهولة وبساطته والذي يعتمد على التقسيم الهيكلي للإدارة عند تقسيم النفقات العامة فكما أن الإدارة تنقسم إلى إدارات حكومية مركزية وزارة ومؤسسة أو إدارة عامة، ثم يتفرع فتصبح وزارة ومؤسسة فرعي أي تتم وفق التقسيم التالي:

قسم رئيسي-قسم فرعي-جزء فرعي وعلى نفس النسق وهكذا يتم تصنيف النفقات العامة وفق التقسيم الإداري

³⁹ رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص 142.

ومن فوائد هذا التقسيم هي:

- لها أهمية للسلطة التنفيذية فالتحضير لمشروع الموازنة يبدأ من الإدارات الحكومية فهو أقدر على تحديد احتياجا؛
- يحقق مزايا للسلطة التشريعية فعند مناقشة مشروع الموازنة العامة تكون العملية واضحة ويبدو أن مزايا السلطة ووضع تقديرات واقعية الإنفاق العام.

2- التقسيم الوظيفي للنفقات العامة

ويقصد بتقسيم الإنفاق العام تبعاً للوظائف التي تؤديها الدولة، والغرض منه هو إظهار مقدار نشاط الحكومة في أوجه إنفاقها المختلفة، وقد درع الاقتصاديون على التمييز بين ثلاثة وظائف أساسية للدولة، هي الوظيفة الإدارية، الوظيفة الاقتصادية والوظيفة الاجتماعية وعلى هذا يمكن أن نجد ثلاثة أنواع من الإنفاق هي⁴⁰ :

2-1- النفقات الإدارية للدولة: وهي الخاصة بتسيير المرافق العامة، وتضم الأجور وما في حكمها للعاملين للدولة، ووفقات رئيس الدولة والسلطة التشريعية، ونفقات الدفاع والأمن والتمثيل السياسي؛

2-2- النفقات الاجتماعية للدولة: وتتعلق بالأغراض الاجتماعية من أجل التنمية الاجتماعية، وتحقيق التضامن الاجتماعي، وتشمل نفقات التعليم والصحة والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية؛

2-3- النفقات الاقتصادية للدولة: وهي النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية مثل الري والصرف والنقل والمواصلات، والمياه والكهرباء والطرق إلى غيرها من الخدمات؛

2-4- النفقة المالية: وهي المبالغ النقدية المخصصة لسداد الدين العام وفوائده؛

2-5- النفقة الدفاعية: وهي الأموال المنفقة لأغراض التسليح والقوات المسلحة المعدة لأغراض الأمن والدفاع الداخلي والخارجي؛

2-6- أخرى: في حالة عدم وجود نفقة ضمن الحالات الأخرى أعلاه تضاف في أخرى.

وبناء على ما سبق يمكن ان نقول ان التقسيم الوظيفي: يسهل معرفة نشاط الدولة ووظيفتها في قطاع معين كالتعليم مثلا وهذا ما يسهل على الباحث أو الرأي العام معرفة ما تقوم بها الدولة من نفقات فضلا عن أن هذا التقسيم يترجم إلى حد ما سياسية الدولة العامة في المجالات كافة من خلال حجم الإنفاق الدولة كما يعكس فلسفة الدولة وأهدافها للمراحل القادمة.

3- التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة:

تنقسم النفقات وفقا للمعايير الاقتصادية إلى ما يأتي:

3-1- معيار علاقة النفقة بالثروة القومية:

هي عملية دور النفقة العامة في تكوين رؤوس الأموال المنفقة وتأخذ صورتين كما يأتي:

⁴⁰ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص190.

● النفقات الجارية:

وهي النفقات التي تصرف لضمان سير المرافق العامة) الأجور - الرواتب (أي نفقات تصرف في سبيل تغطية الحاجة اليومية للدولة والمحافظة على جهازها الإداري وليس في سبيل زيادة رأس المال المادي كنفقات الملابس والمأكل.

● النفقات الرأسمالية الاستثمارية : وهي النفقات التي تصرف لزيادة الإنتاج القومي (السلعي والخدمي) أي تخصصها الدولة للحصول على المعدات اللازمة لضمان زيادة الإنتاج القومي.

4- معيار علاقة النفقة العامة باستخدام القوة الشرائية ونقلها (النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية):

4-1- النفقات الحقيقية:

تعني النفقات الحقيقية استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع والخدمات المختلفة لإقامة مشاريع التي تشبع حاجات عامة، وتؤدي النفقات الحقيقية إلى زيادة مباشرة في الناتج الوطني كصرف الأموال العامة على الأجور والرواتب والعاملين، كذلك شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل الإدارات وأجهزة الدولة.

4-2- النفقات التحويلية:

وهي تحويل مبالغ نقدية من فئة لأخرى في المجتمع وهذه النفقات ليس لها مقابل مباشر ولا تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيعه أي أن هذا النوع من النفقات من شأنها نقل القوة الشرائية من فئة لأخرى، تهدف إلى إحداث تغيير في نمط توزيع الدخل الوطني. وتنقسم النفقات التحويلية إلى ثلاثة أنواع:⁽⁴¹⁾

- **النفقات التحويلية الاقتصادية:** وهي تلك الإعانات الحكومية التي تمنح لبعض المشروعات الإنتاجية والتي يكون الهدف منها تشجيع تلك المشروعات على زيادة الإنتاج والبيع بأسعار منخفضة عن بعض السلع والخدمات والتي تكون غالبيتها إما سلعا أو خدمات استهلاكية ضرورية أو سلعا تصديرية، وبصفة عامة فإن تلك السلع والخدمات في غالبيتها يصاحب إنتاجها واستهلاكها منافع خارجية ومن ناحية أخرى فقد يتم استخدام النفقات التحويلية الاقتصادية سعيا إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد الاقتصادية في اتجاه إنتاج بعض السلع والخدمات التي يعجز نظام آليات السوق الحر عن تحقيق الكفاءة في مجال إنتاجها واستهلاكها.

- **النفقات التحويلية الاجتماعية:** فهي النفقات الحكومية التي تتم دون مقابل ويكون الهدف منها تحقيق ما يسمى بالبعد الاجتماعي من الإنفاق العام مثل إعانات البطالة التي يتم منحها للأفراد الذين يفقدون ووظائفهم لأسباب خارجة عن إرادتهم أو لحين حصول الداخلين لسوق العمل على وظيفة أو فرصة عمل وكذلك الإعانات المقدمة لكبار السن والعجزة، والإعانات المقدمة للفقراء في المجتمع الذي تقل دخولهم الشهرية عن مستوى معين، ويطلق على النفقات التحويلية أحيانا نفقات برامج الرفاهية الاجتماعية الموجهة للفقراء.

- **النفقات التحويلية المالية:** وهي تمثل نوعا من النفقات الحكومية التي يكون الهدف منها هو مواجهة عبء الإقراض العام والتي تتمثل في فوائد الدين العام واستهلاكه فيما يطلق بـنفقات خدمة الدين العام.

⁴¹ عبد المطلب عبد الحميد مرجع سبق ذكره، ص 189.

وعموما تختلف الأهمية النسبية لكل من النفقات التحويلية الاقتصادية والاجتماعية والمالية من دولة لأخرى ولنفس البلد من فترة زمنية لأخرى.

5- النفقات العادية والنفقات الغير العادية الاستثنائية

يستند علماء المال في هذا التقسيم على دورية النفقة أو عدم دوريتها، بمعنى أن النفقات التي لا يتكرر إنفاقها بشكل سنوي تعتبر نفقات عادية. من هذه النفقات رواتب الموظفين التابعين للدولة ونفقات التجهيز وصيانة مرافق الدولة وإدارتها العامة، وتكاليف شق الطرقات وصيانتها، هذا بالإضافة إلى نفقات تسديد ديون الدولة وفوائدها. أما النفقات الغير العادية فهي نفقات التي لا يتكرر إنفاقها في الموازنة السنوية بشكل دوري، مثل نفقات الحروب ونفقات مواجهة الكوارث الطبيعية كالجفاف والفيضانات والزلازل وأخيرا نفقات المشاريع الإنشائية الكبرى التي تقوم بها الدولة كلما دعت الضرورة لذلك.

يلاحظ من هذا التقسيم للنفقات العادية وغير العادية أنه يعود للمفهوم التقليدي لسياسة الدولة المالية. هذا المفهوم الذي يقتضي بأن تحصر الدولة اهتماماتها المالية فقط في المهام الضرورية لديمومتها ولا استمرارها، وأن لا تتجاوز هذه المهام إلا في الحالات الاستثنائية الطارئة التي لا يمكن للأفراد القيام بها⁴².

أما السياسة المالية الحديثة فهي على عكس ذلك إذ ترى أنه ليس هناك ما يبرر هذا التمييز حيث أنه يمكن تمويل إحدى النفقتين العادية أو إستثنائية من نفس مصادر التمويل. أكثر من هذا فالنفقات العادية والتي قيل بسنويتها فقدت إلى حد معتبر هذا المنطلق، فالدولة أخذت اليوم بإعداد ميزانيتها وفقا لبرامج التنمية الإقتصادية و وفقا لمخططات تنمية قد تتعدى السنة و من هنا ففكرة الدورية تجعل من الصعب التفرقة بين النفقات العادية و غير العادية لأننا لو نظرنا إلى فترة أطول من فترة سنة و لتكن خمسة سنوات مثلا لأدى ذلك إلى إعتبار العديد من النفقات غير العادية و كذلك لو إقتصرت لفترة أقل من سنة لإعتبرنا بعض النفقات العادية غير عادية.⁴³

وهناك عدة معايير للتفرقة بين النفقات العادية والغير العادية وهي:⁴⁴

5-1- الإنتظام والدورية: فإذا كانت النفقات دورية ومنتظمة فتعتبر عادية مثل الأجور، وإن لم تكن كذلك فهي غير عادية و منها مثلا: تمويل الحروب و الكوارث الطبيعية؛

5-2- طول فترة الإنفاق: فإذا كانت فترة الإنفاق أقل من سنة فتعتبر عادية، أما إذا امتدت أكثر من سنة فتكون غير عادية؛

5-3- معيار توليد الدخل: فإذا كانت النفقات تعطي دخلا فتعتبر النفقة عادية، مثل اللجوء إلى الإقتراض للقيام بالمشاريع العامة التي تعطي دخلا يغطي فوائد هذا القرض، أي أن القرض يخصص لتغطية نفقات تعطي إيرادات تكفي لدفع فائدته والقيام بتسديده؛

⁴² مهري محفوظ، علم المالية العامة و التشريع المالي و الضريبي: الموازنة و النفقات و الواردات و القروض العامة دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، لبنان، 2005، ص 249.

⁴³ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 116.

⁴⁴ دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره ص 166.

5-4- معيار الإنتاجية: فإذا كانت غير منتجة أو ما يسمى بالنفقات الاستهلاكية أي لا تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني فهي نفقة عادية، أما إذا كانت منتجة تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني فهي نفقة غير عادية مثل النفقات المخصصة لإنشاء المدارس والمستشفيات؛

5-5- معيار المساهمة في تكوين الرأس المال: تكون عادية إذا كانت لا تساهم في تكوين رأس المال كتلك التي تلتزم تسيير المرافق العامة وتسمى بالجزارية أو ما يعرف أيضا بالنفقات الإدارية أما إذا كانت تساهم في تكوين رأس المال كاستثمارات فهي نفقة غير عادية.

6- النفقات المنتجة وغير المنتجة:

من حيث إنتاجية النفقات العامة فقد قسمها فقهاء المالية إلى منتجة وغير منتجة والمقصود بإنتاجية النفقة هو الحصيلة التي تترتب عن إنفاقها، لأجل هذا اعتبرت النفقات الإستثمارية التي تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية نفقات منتجة بخلاف نفقات مستخدمي الإدارات و نفقات التسيير المرافق العامة التي اعتبرت غير منتجة. وبهذا أعتبر المحصول أو الغلة التي تجني من النفقة هي المحدد لهذا التقسيم إذ أصبحت النفقة المنتجة إذا زادت في مداخيل الدولة كالرسوم الجمركية و حقوق الطابع و الأثمان المحصلة من طرح السلع في الأسواق أعتبرت النفقة على غير ذلك إذا لم تدر دخلا نقديا كالنفقات الطارئة و نفقات المساعدات الإجتماعية وغيرها.⁽⁴⁵⁾

7- تقسيم النفقات العامة في الجزائر:

تقسم النفقات العامة في ميزانية الجزائر إلى قسمين رئيسيين: نفقات التسيير و نفقات التجهيز، وهذا طبقا للتفرقة بين طبيعة النفقات حيث تجمع النفقات المتشابهة والمتجانسة من حيث طبيعتها والدور الذي تقوم به والأثر الذي يحدثه والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الدولة حسب كل نوع من أنواع النفقات:

7-1- نفقات التسيير: هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة، والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهام الجارية. تنقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي⁴⁶:

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

⁴⁵ بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 58.

⁴⁶ المادة 24 من قانون رقم 84-17: المؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق ل 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية العدد 28.

7-2- نفقات التجهيز: تمثل تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار والذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي وبالتالي ازدياد ثروة البلاد. ويطلق على نفقات التجهيز اسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار، حيث تتفرع نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب⁴⁷:

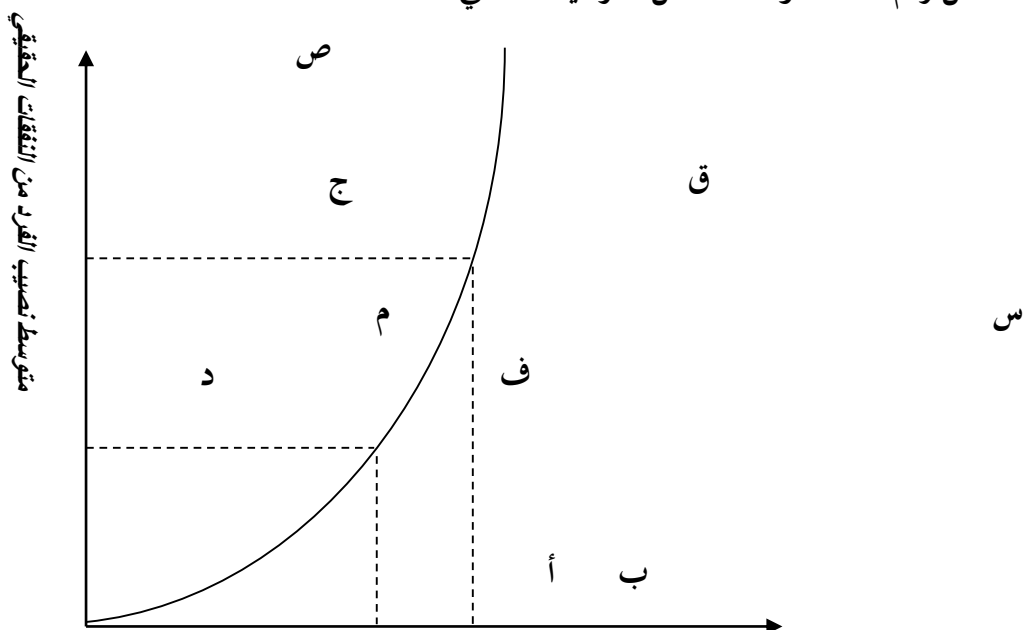
- الاستثمارات التي تنفذ من طرف الدولة؛
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخرى برأسمال.

سابعاً: الأسباب الظاهرية والحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة

من أهم الظواهر الاقتصادية التي استدعت انتباه الاقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات العامة مع زيادة الدخل الوطني. تعتبر ظاهرة تزايد النفقات من الظواهر العامة في جميع الدول مهما اختلفت نظامها الاقتصادي رأسمالي أو اشتراكي ومهما اختلفت درجة تقدمها. وأول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي فاجنر **A. Wagner** بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، وانتهى إلى وجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالي للدولة مع التطور الاقتصادي الذي يحدث بها⁴⁸.

ويمكن توضيح قانون فاجنر في الرسم الموالي⁴⁹.

الشكل رقم 01: متوسط الدخل الفردي الحقيقي



المصدر: علي لطفي، المالية العامة، دراسة تحليلية، علي لطفي، المالية العامة دراسة تحليلية، مكتبة عين شمس - مصر، 1995.

⁴⁷ المادة 35 من القانون 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق ل 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية العدد 28.

⁴⁸ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 61-62.

⁴⁹ دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 169.

النقطة 'ف' في الشكل تمثل العلاقة بين متوسط الدخل الحقيقي للفرد ومتوسط الفرد من النفقات الحقيقية في سنة معينة ولتكن السنة (ن) بينما تمثل النقطة (ق) هذه العلاقة بعد فترة معينة ولتكن السنة (ن+4).

ويتضح من الشكل أن العلاقة بين المتغيرين كانت م د/م أ وأصبحت خلال السنة (ن+4) م ج / م ب ، وكما هو واضح للعيان أن المسافة د ج < أ ب أي متوسط الفرد من النفقات الحقيقية يزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط الفرد من الدخل الحقيقي.

السؤال المطروح هو: ما هي أسباب زيادة النفقات العمة بمرور الوقت؟

لقد لوحظ أن ظاهرة تزايد الإنفاق العام قد ترجع إلى أسباب ظاهرية وأخرى حقيقية على النحو التالي:

1- الأسباب الظاهرية:

من بين الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العمومية يمكننا ذكر الأسباب التالية:

1-1- تدني قيمة النقود:

وهذا يعني تدني القوة الشرائية للنقد الوطني، وهذا ما حصل بالنسبة لنقد جميع الدول، مما سبب إرتفاعا في كلفة الخدمات والسلع التي تحتاجها الدولة. فتدني القوة الشرائية للنقد يؤدي بالضرورة إلى زيادة عدد الوحدات النقدية اللازمة للحصول على نفس الخدمة أو السلعة المعنية بين فترتين زمنييتين. وهذا ما يؤدي إلى زيادة في أرقام النفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع أو الخدمات التي يمكن الحصول عليها.

ولذلك لكي تعرف القيمة الحقيقية لزيادة النفقات العامة، ينبغي تعديل أرقام تلك النفقات وفقا لأرقام قياسية وثابتة لكلفة أسعار السلع والخدمات حتى تتمكن من معرفة القيمة الحقيقية لتلك النفقات ومقارنتها مع بعضها البعض لاستخلاص القيمة الحقيقية لتلك الزيادة. هذا مع العلم ان الدول المدينة يمكنها لدى تسديد ديونها أن تستفيد من تدني قيمة النقد على حساب الدائنين بنسبة توازي نسبة التدني⁵⁰.

1-2- زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها:

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة او عدد سكانها. ومثال 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 نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الاعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي.

ومن الواضح أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة، في هذه الحالات، إذ تأثر بالزيادة فإنها تكون حقيقية، أما إذا تزايد الإنفاق تحت تأثير التوسع الحاصل في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون أن يمس السكان الاصليين ففي هذه الحالة تكون الزيادة في الإنفاق مجرد زيادة ظاهرية.

⁵⁰ مهري محفوظ، مرجع سبق ذكره، ص 221.

1-3- إختلاف طرق المحاسبة والمالية:

إن تغير القواعد الفنية يمكن أن يظهر زيادات كبيرة في حجم الإنفاق الحكومي والمثال على ذلك هو إلغاء الموازنات الملحققة وضمها إلى الموازنة العامة للدولة بعد اعتماد مبدأ وحدة الميزانية العامة أو التخلي عن بعض النظم المحاسبية التقليدية التي تأخذ بمبدأ الناتج الإجمالي عند إعداد حسابات الموازنة العامة.

2- الأسباب الحقيقية:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات بالإضافة إلى زيادة ثقل الأعباء العامة بنسبة ما (زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة) و ترجع الزيادة الحقيقية في النفقات لأسباب عديدة:

1-2- الأسباب الاقتصادية :

تعود الزيادة في النفقات العامة لأسباب اقتصادية في أغلب الدول إلى:⁵¹

- ضعف النشاط الاقتصادي وحاجة الدول الماسة لتطوير اقتصادها بما يتماشى ومتطلبات الفترة الراهنة؛
- ضرورة التأثير في النشاط الاقتصادي بما يحقق الأهداف الاقتصادية المسطرة؛
- توجيه النشاط الاقتصادي بما يخدم ويحقق أهداف التنمية المستدامة؛
- انخفاض مردودية المشاريع الاقتصادية وضرورة دعمها لزيادة حجم الدخول التي تولدها؛
- الحاجة لضمان القدرة التنافسية مع الدول الأخرى الأمر الذي يستدعي وضع برامج إنفاقية تهدف لخلق مناخ اقتصادي مشجع للاستثمار؛

هذه الأسباب تفرض ضرورة قيام الدولة بنشاطها الإنفاقي بأحسن الطرق للإسراع بمعدل النمو نحو الارتفاع وذلك في سبيل تحقيق التنمية المستدامة.

2-2- الأسباب الاجتماعية:

عادة ما تكون للعوامل الاجتماعية دورا بارزا في زيادة الطلبات بتحسين الخدمات العامة ورغبة الأفراد في تطوير مستوي معيشتهم وليس أمام الدولة الراعية سوي الرضوخ لهذه المطالب من خلال زيادة الإنفاق العام الموجه لإشباع الحاجات المتنوعة والمتجددة والتي تكون مرتبطة ب:⁵²

- **تطور الوعي الاجتماعي:** الذي أدى إلى إتجاه الأفراد إلى مبدأ التضامن الاجتماعي ونبذ التفاوت الطبقي وهذا ما شكل ضغطا على الدولة من خلال مطالبها بزيادة حجم النفقات العامة لعدم الطبقات الفقيرة في المجتمع؛
- **زيادة عدد السكان:** إن ارتفاع معدلات النمو السكاني يقتضي بالضرورة زيادة النفقات العامة الموجهة لسد الحاجات السكانية المتزايدة والمتمثلة في الإنفاق على: الرعاية الصحية، التعليم، التكوين... الخ

⁵¹ فليح حسين خلف، مرجع سبق ذكره ص 98.

⁵² نوزاد عبد الرحمن الهبتي، منجد عبد الطيف الحشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005، ص 57.

2-3- الأسباب الإدارية:

إن حجم الإدارة الحكومية قد توسع بشكل سريع وذلك بزيادة عدد الوظائف وما صاحبه من ضرورة إيجاد تنظيم إداري يتماشى والتطور الذي حصل في الهيكل الإداري للدولة، هذه الأعباء الإدارية الجديدة أدت إلى زيادة النفقات العامة من أجل تغطية تكلفتها.

2-4- الأسباب السياسية:

إن إنتشار المبادئ والأنظمة الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة وعلاقتها الخارجية وكذلك توسع التمثيل الدبلوماسي والمشاركة في المؤتمرات والندوات الدولية بغية تحسين صورة الدولة أدي إلى زيادة الإنفاق العام المخصصة لتغطية الأعباء السياسية.

2-5- الأسباب العسكرية:

إن للأسباب العسكرية دور كبير في زيادة حجم الإنفاق وذلك نظرا لزيادة بؤر التوتر العسكري في العالم مما يستلزم إنفاقا على القوات المسلحة، وقد كرس هذا الاتجاه الحربي الذي شهده القرن الماضي وما زلنا نشهدها حتى الآن أمرا واقعا يتمثل في أن النفقات العسكرية أصبحت تشكل أكبر بنود الإنفاق العام في الموازنات العامة للدول في العصر الحديث.

الفصل الثالث:

الإيرادات العامة

تمهيد

تعتبر الإيرادات العامة من أهم الأدوات التي تستخدمها الدولة في تنفيذ خططها التنموية الشاملة، وتسعى دوماً إلى زيادة حصيلتها والحفاظ عليها من التبذير والضياع، كما أن الإيرادات العامة تعتبر مؤشراً حقيقياً يعكس مدى فعالية ونشاط الأداء الحكومي الاقتصادي والمالي، ومن المعروف أن الجانب المالي لأي دولة والمتمثل في الغالب في الإيرادات العامة له أهمية خاصة سواء على الصعيد المحلي أو الصعيد الدولي.

أولاً: الإطار التاريخي والمفاهيمي للإيرادات العامة

1- الإطار التاريخي للإيرادات العامة

إذا اتبعنا التطور الذي لحق الإيرادات العامة ابتداءً من العصور الوسطى نجد أنها تمثلت أساساً في هذه الحقبة في إيرادات الدومين، أي إيرادات أملاك الدولة التي كانت تختلط بأملاك الملك، ويفسر هذا الوضع بأن الملوك قد نزلوا مع بداية عهد الإقطاع في أوروبا الغربية عن حق فرض الضرائب لأمراء الإقطاع، مما استلزم اعتماد الدولة أساساً على دخل الدومين، ومن هنا ظهرت التفرقة بين الإيرادات المالية العادية (دخل الدومين) والإيرادات المالية غير العادية. ومع بدء العصور الحديثة بدأت الدولة تسترد سلطانها الذي نزلت عنه لأمراء الإقطاع، وهو حق فرض الضرائب، ومع ازدياد نفقات القصور والجهاز الإداري للدولة الذي اتسع نطاقه والجيش الحديثة التي تكونت تحولت الضرائب إلى مورد عادي وسقطت التفرقة السابقة بين الإيرادات العادية وغير العادية.

ومع تزايد النفقات العامة بسبب الحروب الكبيرة اضطرت الدولة للبحث عن موارد أخرى، فظهرت القروض كمورد جديد واعتبر الدومين والضرائب إيرادات عادية بينما اعتبرت القروض والإصدار النقدي الجديد إيرادات غير عادية. وخصص كل نوع من هذه الموارد لتغطية النفقة العامة المقابلة، وكان الفكر التقليدي يرى أن يقتصر تغطية النفقات العامة على الإيرادات العادية، الأمر الذي يشكل توازن الميزانية بالمعنى التقليدي وقد استتبع ظهور التفرقة بين الإيرادات العادية وغير العادية، ان ظهرت التفرقة بين بعض البلاد بين الميزانية العادية والميزانية غير العادية.

ومع مرور الوقت بدأ نشاط الدولة يزداد أساساً خاصة مع ازدياد الاتجاهات الاشتراكية وتدخل الدولة في كل صغيرة وكبيرة وتصديها لتلبية حاجات المواطنين المتزايدة مع التقدم العمراني والتكنولوجي، ولذلك اتجهت الدولة إلى التوسع في القروض العامة، واضطرت لاستخدامها في الانفاق العادي، مما أدى إلى صعوبة التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية، وفي العصر الحاضر وهي الفترة الحالية التي تتصف بقوة التيار الاشتراكي، باتساع أملاك الدولة وخاصة نتيجة للتوسع في سياسة التأميم أخذ دخل الدومين يسترد أهمية بصفته مصدراً للإيرادات العامة. ولكن من الضروري ونحن نقدر أهمية دخل أملاك الدولة أن ندخل في اعتبارنا عاملين مرتبطين عملاً بهذا الاتجاه، وهما أثر الشكل القانوني الذي تختاره الدولة لمشروعاتها، وأثر الفن المالي الذي تستخدمه في الحصول على ما يلزمها من دخل هذه المشروعات.

فمن الممكن ألا تزداد أهمية دخل أملاك الدولة على الرغم من زيادة المشروعات العامة وذلك نتيجة اختيار الدولة لشكل هذه المشروعات في صورة مشروعات مختلطة أو مشروعات عامة مباشرة أو مشروعات مستقلة. وكذلك فإن لاختيار الفن المالي أثره كأن تحصل الدولة على إيرادات منها عن طريق إخضاعها للضرائب، أو تحول أرباحها إلى إيرادات للدولة⁵³.

⁵³ يسري أبو العلا، مرجع سبق ذكره، ص 16-17.

2- مفهوم الإيرادات العامة :

الإيرادات العامة " هي عبارة عن مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومات للإئفاق على المرافق والمشروعات العامة ووضع سياستها موضع التنفيذ"⁵⁴.

وأيضاً عرفت إيرادات المالية العامة بأنها " جميع الأموال النقدية والعينية والمنقولة والعقارية التي ترد إلى الخزينة العامة للدولة وتغطي بنود الإيرادات العامة في الموازنة العامة "⁵⁵.

عموماً تمثل الإيرادات العامة مختلف المداخل التي تتلقاها الدولة عبر مختلف وحداتها الاقتصادية وغير الاقتصادية في البلد. سواء كانت هذه المداخل مقابل خدمات تقدمها المصالح الحكومية أو اقتطاعات الزامية يفرضها الدور الرقابي للدولة أو مبالغ تطوعية تقدم للدولة من قبل الأفراد والهيئات الوطنية والدولية والحكومات الأجنبية.

ثانياً: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة

إن مدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية يختلف من دولة لأخرى بالرغم من أن الهدف واحد وهو تغطية النفقات العامة والخدمات العامة، فالدولة من أجل أن تقوم بوظائفها العامة لا بد لها من الحصول على حجم كافي من الإيرادات يسمح لها بمواجهة احتياجاتها المالية فهي تعمل بشكل جاد بهدف تحصيل الإيرادات.

1- إيرادات الدولة من أملاكها:

تمتلك الدولة مجموعة من الأموال المختلفة وتسمى **بالدومين** والذي ينقسم بدوره إلى الدومين العام والدومين الخاص. ويقصد بالدومين العام ما تملكه الدولة من أموال مخصصة ومعدة للاستعمال والنفع العام، وهي الأموال التي لا يجوز بيعها أو إيجارها أو استئجارها أو تملكها بالتقادم والتصرف بها... إلخ، وتخضع لأحكام القانون العام، مثل الطرق العامة والجسور والحدائق والشواطئ والموانئ والأنهار...، أي تلك الأموال التي ينتفع بها الأفراد دون مقابل ولا تقصد الدولة من ورائها تحقيق الأرباح.

أما الدومين الخاص، فنحن به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة ويخضع لأحكام القانون الخاص وبالتالي يعتبر مصدراً رئيسياً من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وينقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أنواع هي على النحو التالي (56):

● الدومين العقاري:

وهو كل ما تملكه الدولة من الأراضي الزراعية وأراضي البناء والعقارات المبنية والجزر وطرحة الأنهار والصحاري والمناجم والمحاجر والأراضي البور والبرك والمستنقعات والغابات وتعتبر الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الدومين الخاص العقاري هي نتيجة للاستغلال أو الإيجار أو البيع و يرى بعض الاقتصاديين أن الإيرادات العامة الناتجة عن بيع الدومين

⁵⁴كلى الشريف رمسيس، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة. مصر، دار الفكر العربي، ص 1978، ص 213.

⁵⁵عناية غازي، المالية العامة و التشريع الضريبي. عمان، دار البارق 1998، ص 47.

⁵⁶عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 230.

العقاري، لا تعتبر إيرادات عادية لأنها تؤدي إلى نقص رأس المال القومي أو الاجتماعي كما أنها لا تتصف بالدورية و لذلك فمن الأفضل استخدامها في أعمال إنشائية استثمارية أو استهلاك الدين العام.

● الدومين المالي:

ونعني به ما تملكه الدولة من أسهم وسندات من شركات ومشروعات، يكون الإيراد هنا من خلال ما تدره هذه الأوراق المالية من عائد، فالأسهم تدر أرباحا والسندات تدر فوائد، وقد ازدادت أهمية الدومين المالي مع مرور الزمن حيث استطاعت الدولة من خلاله السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام بل أصبح مجالاً جيداً للخصخصة التي تحدث عندما تطرح الدولة حصتها للبيع في سوق الأوراق المالية.

● الدومين التجاري والصناعي:

تزايدت أهمية هذا الدومين واتسعت من خلال تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية بعد التطور الذي حصل على واجباتها وبذلك مارست الدولة التجارة و أقامت المشاريع الصناعية الكبرى لإنتاج البضائع. ومن الطبيعي أن هذه الأملاك تختلف في حجمها وسعتها حسب طبيعة النظام الاقتصادي القائم، ففي الدول ذات الأنظمة الإشتراكية يكون فيها حجم القطاع العام كبيراً ودوره رئيسي ويده عصب الاقتصاد الوطني حيث تمتلك الدولة كل وسائل الإنتاج وكذلك التجارة الداخلية والخارجية، على عكسها الدول ذات الأنظمة الرأسمالية والتي تعتمد على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ولا شك أن النظامين يحصلان على مبالغ كبيرة من الأرباح التي يحققها قطاعها الصناعي والتجاري ولكن بنسب متفاوتة تبعاً لطبيعة النظام الاقتصادي السائد.

ومهما يكن الأمر فقد تعددت الأهداف التي من أجلها تدخل الحكومات مجال الإنتاج والتجارة، فقد تدخل الحكومة في هذا المجال بغية تحقيق الأرباح وزيادة مواردها المالية شأنها في ذلك شأن المنتج الخاص وقد تدخل مجال الإنتاج لتخفيض ثمن بيع السلع للمستهلكين حتى تصبح في متناول أفراد المجتمع. وتختلف الأملاك الخاصة عن الأملاك العامة بعدة نواحي أهمها:

- أن الأملاك العامة تقدم منفعة عامة لجميع الموظفين، في حين أن الغاية من الأملاك الخاصة هي الحصول على موارد مالية لخزينة الدولة؛
- إن الأملاك العامة بصفتها مخصصة للنفع العام، لا يمكن تملكها من قبل الأفراد بواسطة البيع أو مرور الزمن أو غير ذلك من وسائل التملك، أما الأملاك الخاصة يمكن أن يملكها الأفراد بالبيع أو بانقضاء المدة القانونية لها؛
- ينتفع أفراد المجتمع من الأملاك العامة بصورة مباشرة، بينما ينتفعون من الأملاك الخاصة بصورة غير مباشرة باعتبار ريع هذه الأملاك الخاصة ينصب في خزينة الدولة لينفق على المرافق العامة.

2- الضرائب:

أصبحت الضريبة من أهم أدوات التي تستخدمها الدولة في الحصول على الموارد المالية التي تضمن من خلالها مواجهة نفقاتها العامة، إضافة إلى دور جديد يتمثل في كونها أصبحت أداة لتدخل لتحقيق أهداف المجتمع، وأداة لتوجيه وال ضبط الاقتصادي.

تعرف الضريبة بأنها مبلغ من المال تفرضه الدولة على المكلفين مساهمة منهم في تغطية نفقاتها العامة بصفة نهائية، ودون أن يعود عليهم بالنفع الخاص مقابل دفع الضريبة باعتبارهم أعضاء متضامنين في الدولة التي تهدف إلى تقديم الخدمات العامة.⁵⁷

من خلال هذا التعريف نستنج الخصائص التي تتميز بها الضريبة والمتمثلة في:

- الضريبة مبلغا نقديا؛
- الضريبة تدفع جبرا؛
- الضريبة تدفع بصفة نهائية؛
- الضريبة لا تدفع لتحقيق النفع الخاص (بدون مقابل)؛
- الضريبة تدفع لتحقيق النفع العام.

2-1- القواعد أساسية للضرائب:

هي القواعد التي يجب الالتزام بها والتي تتمثل في:⁵⁸

● قاعدة العدالة:

إن هدف النظام الضريبي في أي دولة هو تحقيق العدالة إلى جانب اعتبارات أخرى، وقد تصور البعض أن العدالة تعني وجوب تطبيق نسبة الضريبة أو ما يعرف بالضريبة النسبية، أي أن تكون نسبة الضريبة المقتطعة من وعاء الضريبة واحدة، بغض النظر عن طبيعة الوعاء. إلا أن الضريبة النسبية إذا كانت تصلح للتطبيق في العصور السابقة، فإن العصر الحديث، قد أظهر عجزها عن تحقيق العدالة، ولذلك توجه المتخصصون بالمالية العامة إلى تبني فكرة الضريبة التصاعدية لتحقيق عدالة أكثر من خلال التمييز بين المكلفين وفقا لمقدرتهم التكاليفية. كما تأخذ التشريعات المالية بعين الاعتبار عندما تقرر فرض الضرائب شخصية المكلف ومركزه المالي، وأعباءه الاجتماعية، أي بالضرائب الشخصية تحقيقا للعدالة. كما تميز هذه التشريعات من خلال سعر الضريبة المفروضة بين الدخل المتأتي من العمل وذلك المفروض على رأس المال والدخل المتأتي منه.

● قاعدة اليقين :

يرى آدم سميث أن الضريبة الجيدة هي تلك الضريبة المحددة بوضوح وبلا تحكّم، أي أن تكون الضريبة معلومة وواضحة للمكلف، فسعرها معروف، وأسلوب ومواعيد جبايتها محدد بوضوح. والغرض من هذه القاعدة هو أن يكون المكلف على علم مسبق بالتزاماته الضريبية كي تكون لديه القدرة على الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو سوء استعمال للسلطة من جانب الإدارة الضريبية. ومن أجل تحقيق ذلك يجب أن يتوافر أمران:

- أن تتسم القوانين الضريبية بالوضوح حتى يفهمها عامة الناس. وهذا الأمر له علاقة بحصيلة الضريبة لأن القوانين الضريبية كلما احتملت تفسيرين مختلفين اختار المكلف التفسير الذي يحقق مصلحته؛

⁵⁷ محمد جمال ذنيبات، مرجع سبق ذكره، ص 121.

⁵⁸ عبد الكريم بوغزلة أهد، مرجع سبق ذكره، ص 36-37.

- على الدولة نشر القوانين والأنظمة الضريبية في وسائل النشر المعروفة إعمالاً لمبدأي الشفافية والعلانية.

● قاعدة الملاءمة:

المقصود بالملاءمة هو أن يتم دفع الضريبة في الوقت الملائم بالنسبة للمكلف، والوقت الملائم هو بعد تحقق الدخل، فالموظف الذي يتقاضى راتباً، الوقت الملائم له لدفع الضريبة بعد أن يقبض راتبه وهكذا.

● قاعدة الاقتصاد في النفقات الضريبية:

تعني هذه القاعدة الاقتصاد في كلفة جباية الضريبة. أي أن تنظم كل ضريبة بحيث لا تزيد كلفة جبايتها عما يدخل في خزينة الدولة. ويعني ذلك أن على الدولة أن تختار أسلوباً للجباية يكلفها أقل نفقة ممكنة حتى لا يتحمل المكلف تضحية في غير موضعها، ويتضاءل الفرق بينما يدفعه وما يدخل خزينة الدولة.

2-1- تقسيمات الضرائب:

تفرض الضرائب على عدة أشكال وبنسب مختلفة حسب اقتصاديات كل دولة، فالضرائب المفروضة في الدول النامية تختلف عن تلك المفروضة في الدول المتقدمة نظراً لعدة عوامل نذكر منها تكاليف تحصيل الضرائب ومدى توفر المعلومات اللازمة حول المكلف...، ومن أبرز التقسيمات المعروفة للضرائب نجد الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة التي سنتطرق لها لاحقاً بعد التعرف على تقسيماتها حسب الوعاء الضريبي التي تعرف بالتقسيمات الحديثة للضرائب في علم المالية العامة.

● تقسيمات الضرائب حسب الوعاء الضريبي:

يقصد بالوعاء الضريبي الأساس الخاضع للضريبة، ويتم تصنيف الضرائب المنسوبة إلى وعائها الضريبي كما يلي:

- الضريبة على الدخل:

برزت أهمية ضرائب الدخل على صعيد تمويل النفقات العامة مع انتشار التجارة والصناعة، وظهور أنواع جديدة من الثروة غير الثروة العقارية، وعلى الصعيد الاقتصادي والاجتماعي مع تطور أهداف الدولة وتدخلها، فتوسعت الدولة في الاعتماد عليها في النظم الضريبية، نظراً لأن الدخل يعد المعيار الأمثل للتعبير عن مقدرة المكلف وتحقيق العدالة، ومراعاة الظروف الشخصية والاجتماعية للمكلفين.⁵⁹

هناك أسلوبان لفرض الضريبة على الدخل:⁶⁰

➤ **الأسلوب الأول:** هو أن تفرض الضريبة على كل فرع من فروع الدخل (نظام الضرائب النوعية).

➤ **الأسلوب الثاني:** هو أن تفرض الضريبة على مجموع الدخل الذي يناله الشخص من مختلف المصادر (نظام

الضريبة العامة على الدخل).

⁵⁹ نواز عبد الرحمن الهبتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص 96.

⁶⁰ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الخامسة، دار وائل للنشر والتوزيع الأردن، 2018، ص 172.

- الضريبة على رأس المال:

تفرض على عين المال، سواء أنتج أو لم ينتج، وساء أكان انتاجه مستمرا أم طارئاً، وهي إما أن تصيب رأس المال، وتؤخذ من دخله إذا كان معدلها خفيفاً، أو أن تفرض على رأس المال وتقتطع منه إذا معدلها عالياً، هذه الضريبة تفرض على الأموال التي يمتلكها شخص معين في وقت معين، والتي تمتاز بشيء من الثبات النسبي، سواء أكانت مخصصة للاستثمار أم للاستهلاك أم بمجرد الادخار، فالضريبة تفرض على الملكية بهذا المعنى، ولو لم تنتج المال دخلاً كالضريبة على العقارات أو على الحلي والمجوهرات.⁶¹

- الضرائب على الإنفاق:

عادة ما يمارس الفرد نشاطه الإنفاقي سواء كان في عملية الاستهلاك أو الإنتاج أو ممارسة التجارة الخارجية لذا تأخذ الضريبة على الإنفاق أشكالاً متنوعة منها:⁶²

➤ **الضريبة العامة على الإنفاق:** وهي التي تفرض على جميع السلع والخدمات وهي تكون ضريبة متدرجة على مراحل إنتاج السلع أو ضريبة على القيمة المضافة لمراحل الإنتاج.

➤ **الضرائب على استهلاك السلع الضرورية والسلع الكمالية:** وتؤمن الأولى حصيلة وافرة بسبب انخفاض مرونة الطلب على هذا النوع، أما الثانية فهي عادة ما تصيب الدخول المرتفعة.

➤ **الضرائب الجمركية:** وتفرض هذه الضرائب عند ممارسة التجارة الدولية وتعد من أقدم الضرائب على الإطلاق، وتستخدم لتحقيق أهداف مالية إضافة إلى أهداف أخرى مثل حماية السلع الوطنية أو الحد من استيراد السلع الكمالية أو المشروبات الكحولية والسكائر.

● تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة:

- الضرائب المباشرة:

هي الضرائب التي تفرض على المكلف القانوني (دافع الضريبة) بصورة مباشرة، تنقسم إلى:

➤ **الضريبة على الدخل الإجمالي IRG:** هي ضريبة تفرض على الدخل الصافي الإجمالي للأشخاص الطبيعية المكلفة بالضريبة.

➤ **الضريبة على دخل الشركات IBS:** تفرض على كل الشركات بأنواعها.

➤ **الضريبة الوحيدة الجزافية:** تفرض على صغار المكلفين بالضريبة، وهي ضريبة تقديرية تفرض بناءً على ما يقدمه المكلف من معلومات أو ما تختاره الإدارة.

- الضرائب غير المباشرة:

هي الضرائب التي تفرض على المكلف الفعلي (متحمل العبء الضريبي) جراء الانتفاع بمنتجات وخدمات معينة، أهمها:

⁶¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 176.

⁶² نواز عبد الرحمن الهبتي، منجد عبد اللطيف الحشالي، مرجع سبق ذكره، ص 98-99.

➤ **الرسم على القيمة المضافة TVA:** هو من أهم الرسوم غير المباشرة، تفرض على الاستهلاك وتخص العمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري، الحرفي، وكذلك الحر وتقصى من المجال التطبيقي للرسم على القيمة المضافة العمليات ذات الطابع الفلاحي أو الخدمات العامة التجارية.⁶³

➤ **الرسم الداخلي على الاستهلاك TIC:** تفرض على بعض المنتجات كالسجائر، التبغ والكبريت.

➤ **الرسم على المنتجات البترولية:** يفرض عند استهلاك البنزين والغاز.

يجب إلقاء نظرة سريعة على التفرقة المستعملة عادة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة. وبينما تتميز هذه التفرقة بالغموض، فإن معظم الكتاب يعرفون الضرائب المباشرة بأنها تلك التي تفرض في المبدأ على الفرد أو العائلة الذي يقصد أن يتحمل عنها، أما الضرائب غير المباشرة فهي التي تفرض عند نقطة أخرى في النظام، ويقصد بـ "نقل عبئها" إلى من يفترض أن يكون المتحمل النهائي للعبء.⁶⁴

وعليه يمكن نقول ان يقصد بالوعاء الضريبي المادة الخاضعة للضريبة، ويمكن تعريفه على أنه الدخل الخاضع للضريبة الذي يحققه المكلف وهو محصلة تفاعل الإيرادات والتكاليف والمصروفات والمبالغ التي يجوز خصمها والإعفاءات طبقاً لأحكام القانون، أي ليس المقصود المكلف نفسه وإنما أموال المكلف، فيتم اقتطاع الضريبة على ثلاث مراحل، الأولى عندما يحقق المكلف الدخل فيقتطع من دخله ضريبة، وهذا يسمى ضريبة على الدخل، والثانية عند تجميد الثروة في ذمة المكلف، وعند فرض الضريبة على هذه الثروة المجددة تسمى ضريبة على رأس المال، وأما الثالثة عندما يقوم المكلف باستخدام هذه الثروة في الإنفاق والاستهلاك فتسمى ضريبة على الاستهلاك ويمكن إجمالي المراحل وتقسيمها إلى نوعين رئيسيين، إذا ما تم اقتطاع الضريبة بصوره مباشره فتسمى ضرائب مباشره أو يتم اقتطاع الضريبة بصوره غير مباشره فيطلق عليها ضرائب غير مباشره.

2-2- الدور التمويلي للضرائب العامة

تهدف السياسة الضريبية في الدول التي اكتملت أسباب نموها هو العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي ويمكن تبيان أهمية والدور التمويلي في مثل هذه الاقتصاديات من خلال إظهار خصائص الهيكل الضريبي لهذه الدول حيث تتصف بما يلي⁶⁵:

- تشكل الضرائب المباشرة نسبة كبيرة من مجموع الإيرادات العامة، هذا ما يفسر أن التقدم الإقتصادي يتبعه تنوع النشاط الاقتصادي، اين ترتفع المداخل ومستوى الخدمات؛
- ارتفاع معدل الإقتطاع الضريبي وهو نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج الداخلي؛
- تدني مردود الضرائب الغير المباشرة ومتمثلة في الضرائب عمى الانفاق التي ينظر إليها على انها تعرقل التداول والمبادلات؛

⁶³ فاطمة سعادة، خيرة مسعودي، الرسم على القائمة المضافة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، العدد الثامن، الأغواط، جوان 2018، ص 235.

⁶⁴ محمد حمدي السباحي، كامل سلمان العاني، المالية العامة في النظرية والتطبيق، دار المريح للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2017، ص 264.

⁶⁵ دنان راضية، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 1993-2014، ص 55-56،. متاحة على الرابط الإلكتروني،

http://www.enssea.net/enssea/majalat/2534.pdf، تاريخ الاطلاع 2021/10/20.

- تتميز الإيرادات الضريبية في الدول المتقدمة بمردود عالي من خلال العنصر البشري المؤهل والوسائل التقنية الحديثة مما يساعد على تقليل من امكانية التهرب الضريبي؛

بينما تشترك أغلبية الدول النامية بالهيكل الاقتصادي المتصف بالخصائص التالية:

- تتميز إقتصاديات الدول النامية بضعف الجهاز الإنتاجي، التبعية للخارج في الآلات والمعدات وبغلبة النشاط الزراعي.

- وجود موارد بشرية ومادية معطلة وهي نتيجة طبيعية ومنطقية لمتفاعل بين خصائص التخلف والنمو السكاني وانخفاض مستوى التصنيع؛

- تعتمد الكثير من الدول النامية بصفة كبيرة على صادراتها من مادة اولية أو مادتين، التي تشكل مورد لمدخل الوطني و العملة الصعبة كما أنها تعتمد عمى الواردات في سد حاجياتها من السلع الصناعية، و ينتج عن ذلك أن إقتصاديات هذه الدول تكون عرضة لتقلبات التي تحدث في الاسواق العالمية.

3- ماهية الرسوم

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة العادية للدولة، والتي تدخل خزينتها العمومية بصفة دورية ومنتظمة حيث تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذي وجد المرفق أصلا للقيام به.

3-1- تعريف الرسوم:

الرسوم هي قيام الدولة بتقديم خدمات للأفراد يغلب عليها النفع العام والخاص، وأخيرا الضرائب فيتم تحصيلها من قبل الدولة لقاء قيامها بتقديم خدمات الأساسية الغير القابلة للتجزئة التي تؤديها لجميع الأفراد بدون تمييز⁶⁶. إحدى إيرادات الدولة العادية تتميز بال تكرار والدورية وتفرض جبرا مقابل انتفاع الأفراد بخدمة عامة وخاصة في آن واحد، أي يوجد فيها عنصر إجبار قانوني ومعنوي⁶⁷

3-1-1. خصائص الرسم: للرسم جملة من الخصائص نذكر منها:

• الصفة النقدية للرسم:

كان الرسم قديما يحصل في صورة عينية وفقا للأوضاع الإقتصادية العامة السائدة في ذلك الوقت، أما في الوقت الحاضر فالرسم يدفع في صورة نقدية من طرف الأفراد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى الإدارات والمرافق العامة تماشيا مع الأوضاع الإقتصادية العامة التي تقوم على استخدام النقود في التعامل والمبادلات، فضلا عن أنه يتفق مع التطور الحديث في مالية الدولة من تحصيل إيراداتها وإنفاق مصروفاتها في صورة نقدية، لهذا أصبح من غير المقبول قيام الفرد بدفع الرسم في صورة عينية⁶⁸.

⁶⁶ مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام-المالية العامة-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 260

⁶⁷ خالد واصف الوزني، أحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، طبعة السابعة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005، ص 323 .

⁶⁸ محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 163.

● صفة الإيجار للرسم:

يقوم الفرد بدفع مبلغ الرسم جبرا للهيئة التي تؤدي له الخدمة ويظهر عنصر الجبر واضحا في استقلال تلك الهيئة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وسبل الاستفادة بالخدمة المقدمة كمقابل له. ويمكن التفريق بين نوعين من الإيجار أولهما قانوني وثانيهما معنوي، والمقصود بالإيجار القانوني أن يلتزم الأفراد بمقتضى القانون بالحصول على بعض الخدمات وأداء الرسوم المقررة عنها ومثال ذلك خدمات التطعيم الإجباري، أما المقصود بالإيجار المعنوي أن يلتزم الأفراد بدفع الرسوم فقط في حالة إذا ما قرروا الإنتفاع بالخدمات التي تؤديها الهيئات العامة⁶⁹.

● صفة المقابل للرسم:

يدفع الفرد الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يتحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عملا تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) أو امتيازا خاصا يمنح للشخص كالحصول على رخصة سيطرة أو جواز سفر، أو غير ذلك من الخدمات المقدمة من طرف الدولة والتي يتحقق فيها نفع خاص للفرد طالب الخدمة⁷⁰.

يعني هذا أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعنية التي تؤديها له الهيئات العامة للدولة. كما أنه بالإضافة إلى هذا النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد هناك نفعا عاما يعود على المجتمع ككل أو على الإقتصاد الوطني في مجموعه فالرسوم القضائية مثلا يلزم بدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مصالح القضاء، وهي منفعة خاصة تتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمان عدم منازعة أحد فيه. وفي نفس الوقت يستفيد المجتمع نتيجة لذلك استقرار الحقوق وشيوع الأمن وتوفير العدالة بين الأفراد⁷¹.

3-1-2. أنواع الرسوم

تختلف أنواع الرسوم في التشريع المالي من دولة لأخرى ويظهر هذا الاختلاف في الرسوم بحسب طبيعة الخدمة، وبحسب الجهة مانحة الخدمة، وبذلك تكون أمام عدة أنواع من الرسوم ومن أهمها:⁽⁷²⁾

● **الرسوم القضائية والتوثيقية:** فهي 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 وإثبات شهادة أو تاريخ ولادة وعند ذلك تسمى بالرسوم العدلية.

● **الرسوم الامتيازية:** وهي الرسوم التي يتحملها الأفراد عند الانتفاع بشكل خاص بخدمات معينة يمتازون بها عن الغير كالرسوم منح رخصة حمل السلاح أو رخصة قيادة سيارة أو رسوم الحصول على جواز السفر.

⁶⁹ فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 122.

⁷⁰ عادل احمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 136.

⁷¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 165.

⁷² عاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة السابعة، عمان، 2010، ص 67.

- **الرسوم الإدارية:** وهي الرسوم المفروضة مقابل تقديم الخدمات الإدارية التي تقدمها بعض الهيئات والمرافق العامة كرسوم البلدية ورسوم الصحة والبريد وغيرها...

3-1-3. تقدير الرسم:

إن الأصل في تحديد السعر أن يكون السعر متناسباً مع نفقة الخدمة المؤداة، فلا يصح أن يتجاوز ما هو ضروري لتغطية المصروفات التي يتكبدها الشخص العام في سبيل أداء هذه الخدمة وإلا اعتبرت الزيادة ضريبة. فقد ذهب كتاب المالية إلى ضرورة تساوي مجموع الحصيلة من الرسم مع التكاليف الكلية التي تتحملها الدولة في سبيل تقديم الخدمات، وذهب عدد آخر من الكتاب إلى عدم ضرورة تحقيق هذا التناسب وأن يكون سعر الخدمة التي تقدمها الدولة أقل من نفقة إنتاجها وتغطي الدولة العجز في فائض الإيرادات العامة الأخرى وقد تحدد الدولة سعر الخدمة التي تقدمها بأكثر من نفقات إنتاجها ويستخدم هذا الفائض في تمويل النفقات العامة وهو ما يعني أن المشروع لا يراعي المقدرة التكاليفية للفرد دافع الرسم وذلك عند تحديده لمبلغ الرسم وليس من الضروري أن تحقق التناسب بين الرسم المدفوع وقيمة الخدمة أو المنفعة التي تقدمها الدولة ويحصل عليها الفرد.

وعلى هذا الأساس يمكن تعريف الرسم على أنه مبلغ من المال يؤخذ من الفرد مقابل خدمة خاصة تقوم بها الحكومة. لذا فإن الرسم يتضمن بصورة أو بأخرى الصفة الاختيارية للفرد، حيث يرتبط دفعه للرسم بإرادته في الحصول على المنفعة. بالإضافة إلى أن الخدمات التي ينتفع منها الفرد انتفاعاً مباشراً يكون لها صفة الخدمات العامة التي يفيد منها المجتمع بأسره. إلا أن المنفعة العائدة من هذه الخدمات العامة لا بد أن تكون قابلة للتجزئة بين الأفراد. ومن الأمثلة المستخدمة كرسوم: رسوم تسجيل الزواج والولادة، والوفاة، كذلك رسوم التليفون، وتسجيل العقارات، ورسوم إصدار جوازات السفر.

4- الإتاوة

تعرف الإتاوة بأنها اقتطاع مالي تفرضه الدولة على بعض أفراد المجتمع الذين يستفيدون من بعض النشاطات والمشروعات العامة. وعلى سبيل المثال: نجد أن قيمة الأراضي والعقارات تزداد نتيجة قيام الدولة بمشروعات عامة، مثل المتنزهات العامة، وفتح الشوارع، وتمديد شبكة ماء وكهرباء وتليفونات.

كذلك إذا أقامت الدولة مشروعات ري، فإن قيمة الإنتاجية الزراعية للأراضي المستفيدة، وكذلك قيمتها ترتفع. من هذا نجد أن هناك منافع قد تحققت لمالكي تلك الأراضي والعقارات في صورة مكاسب رأسمالية غير مكتسبة بجهدهم. فالدولة هنا في ظل مفهوم الإتاوة تأخذ جزءاً من هذه المكاسب من أجل تغطية تكاليف تلك المشروعات العامة التي أسهمت في تحقيق تلك المكاسب. أو أن الدولة تأخر الإتاوة من أصحاب الأملاك المستفيدين مشاركة منها للأرباح المتحققة التي تعتبر الدولة هي السبب الرئيسي في وجود تلك الأرباح. ويحدد مقدار الإتاوة بمقدار تكلفة التحسينات التي تمت في ملكية الأفراد. ومن الناحية النظرية فإن مقدار الإتاوة يجب ألا يزيد على قيمة هذه التحسينات إلا أنه من الناحية العملية لا يراعي هذا القيد باستمرار

نلاحظ أن هناك تشابهاً بين الرسوم والإتاوة، حيث أن كليهما مبالغ نقدية تدفع إلى الدولة مقابل منفعة خاصة يحققها المستفيد من الخدمة العامة. إلا أنه ما زال بين الرسوم والإتاوة فروق واضحة تميز كلاً منهما عن الآخر. أهم هذه الفروق هو أن الإتاوة تقتصر على فئة معينة من الناس، وبصفة خاصة ملاك العقارات، في حين أن الرسوم لا تقتصر على فئة دون أخرى. بالإضافة على ان عنصر الإلزام في الإتاوة أكثر وضوحاً منه في الرسوم، حيث لا خيار لأصحاب العقارات التي ترتفع قيمة عقاراتهم من دفع الإتاوة. زيادة على أن حصيلة الإتاوة في معظم الأحيان تكون أقل من تكلفة المشروع، بينما حصيلة الرسوم في الغالب تغطي تكلفة الخدمة العامة.

وعلى الرغم من قدم هذا النوع من الإيرادات في معظم ميزانيات الدولة في الماضي، إلا أنه لم يجد الاهتمام الكافي به. وكان لوجود الميزانيات المستقلة للبلديات والحكومات المحلية في كثير من الدول أثر في زيادة الاهتمام بهذا المصدر من الإيرادات. إذ أصبحت الإيرادات العامة لهذه الميزانيات من الإتاوة تمويل جزءاً كبيراً من تكاليف التحسينات التي تقوم بها الدوائر العامة في البلديات والمحليات وخاصة عند نمو المدن وتوسعها. وكان لزيادة استخدام الإتاوة كمصدر للإيرادات العامة في هذا المجال عدة أسباب، منها أن الإتاوة أكثر الأدوات المالية عدالة في هذا المجال، حيث توزع تكاليف التحسينات العامة على المستفيدين منها بطريقة مباشرة، ويكون النفع واضحاً امامهم. بالإضافة إلى أن استخدام الإتاوة يؤدي إلى تخفيض عبء الضرائب العامة وقيود الدين العام. زيادة على أن فرض الإتاوة يتغلب على مشكلة إعفاء الممتلكات العقارية من الضريبة العامة⁷³.

وعليه تعرف الإتاوة بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة جبراً على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة

التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال العامة، ومن أمثلة هذه الأعمال: شق الطرق وتعبيدها، وتوصيل الكهرباء، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لري الأراضي الزراعية

5- الثمن العام:

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

5-1- تعريف الثمن العام

إن الثمن العام يدفع اختيارياً حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة عكس الضريبة التي تدفع جبراً. هناك تشابه بين الخدمات التي تقدمها الدولة مقابل ثمن عام وبين الخدمات المماثلة التي يؤديها القطاع الخاص، وفي الحالتين لا

⁷³ <http://termsconcepts.blogspot.com/2018/02/inflow-general-money.html>, consulté le 20/01/2021.

تقدم الخدمة لجميع الأفراد تقتصر على من يرغب فيها، أما الاختلاف الأساسي ينحصر في أن الحكومة عادة لا تهدف إلى الربح بل المنفعة العامة بعكس القطاع الخاص⁷⁴.

يقصد بالثمن العام ما يدفع مقابل خدمة تؤديها هيئة عمومية سواء، لأهميتها وضرورة إتاحة الفرصة للاستفادة بها من جميع الأشخاص أو لكونها عرضة للاحتكار ولبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العمومية للمؤسسات الخاصة . وبذلك يتميز الثمن العمومي عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة عند بيع منتجاتها من سلع وخدمات⁷⁵.

يطلق مصطلح الثمن العام على ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية، وبذلك يمثل الثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة نتيجة قيامها بنشاط صناعي أو تجاري ويعد أحد الوسائل التي تمكنها من تحقيق إيراد عام يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع أو الخدمات للأفراد، سواء في ظل قوانين المنافسة الكاملة أو في ظل الاحتكار الذي تمارسه الدولة بالنسبة لبعض أنواع السلع قصد الاستقلال في تحديد ثمنها بما يمكنها من الحصول على أكبر قدر من الإيرادات للخزانة العامة.

5-2- كيفية تحديد الثمن العام:

يمكن تحديد الثمن العام في ضوء الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه الدولة وهنا يمكن ان نميز بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية:

- إذا كان هدف الدولة اجتماعي أي أنها تحاول مثلاً ان توفر نوع معين من السلع الى فئات اجتماعية محددة، في هذه الحالة يمكن ان يكون الثمن العام متوازياً بحيث تتكبد الدولة خسارة معينة بدلاً من تحقيق الربح نتيجة إنتاج سلعة معينة.
- أما إذا كان هدف الدولة تحقيق أكبر ما يمكن من الإيرادات العامة فيمكن ان تعتمد إحدى الطريقتين الآتيتين في تحديد الثمن العام⁷⁶:

- **المنافسة:** قد تسمح الدولة للقطاع الخاص بإقامة مشاريع مماثلة للمشاريع العامة التي تنتج سلعا معينة وبالتالي تبدأ الدولة بمنافسة القطاع الخاص على أساس مفهوم الكفاءة الاقتصادية، حيث تقوم الدولة بمحاولة تحسين النوعية وتقليل التكاليف ومن ثم تخفيض الأسعار الأمر الذي يؤدي الى تصريف السلع المنتجة في المشاريع العامة. إن هذه الطريقة في تحديد الثمن العام تعتمد على قوى السوق أو ما يمكن تسميتها بقوى العرض والطلب؛

⁷⁴ دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 177.

⁷⁵ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 171.

⁷⁶ https://abu.edu.iq/sites/default/files/courses/law/courses/2/public-finance-financial-legislation/financial_07.pdf, consulté le 20/01/2021.

- **الاحتكار**: قد لا تسمح الدولة للقطاع الخاص بإنتاج سلعة معينة وبالتالي فإنها تقوم باحتكارها أي يجري تحديد الثمن العام على أساس الاحتكار من الدولة وعادة تقوم الدولة باحتكار السلع بشرط ألا يترتب على ذلك إي ضرر اجتماعي وأن تكون السلعة المحتكرة واسعة الانتشار وأن يكون الطلب عليها غير مرن وخير مثال على ذلك التبغ.

6- التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى:

6-1- الفرق بين الضرائب والرسوم:

بعد معرفة مفهوم كل من الضرائب والرسوم، لا بد من معرفة الفرق بين الضرائب والرسوم، حيث إن الرسوم ليست ضريبة، بل تعد عبارة عن الخط الفاصل بين زيادة الضرائب ورسوم المستخدم دون العبور تقنيا إلى منطقة الضرائب، حيث ترتبط الرسوم عادة بتكلفة الخدمة المقدمة أو قيمة السلعة أو المورد المستخدم، فهي الأموال التي تتقاضاها الحكومة مقابل الخدمات، أو لبيع أو استخدام السلع أو الموارد، والتي توفر عموما مزايا للمستخدمين، وبالمقارنة لا ترتبط الضرائب بخدمات معينة، وبالتالي لا يمكن تجنبها بمجرد رفض استخدام هذه الخدمات، فهي عبارة عن أموال يتم جمعها من الجمهور وتنشأ من ممارسة الحكومة لسلطاتها السيادية أو الحكومية.

6-2- الرسم والتمن العام: يمكن إيجاز جملة الفروقات في النقاط التالية⁷⁷:

يتشابه الرسم مع الثمن العام في أن كلا منهما يدفع في سبيل حصول الفرد على نفع خاص له يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العام في حالة الرسم وفي الحصول على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية، كما يتشابهان في أن كلا منهما قد يكون مساويا لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها، وأن الاعتبارات التي تدعو الدولة إلى جعل الرسم أكبر أو أقل من نفقة الخدمة المؤداة هي ذاتها التي تدفعها إلى جعل ثمن منتجات الدومين الصناعي والتجاري أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها، ويتشابه الرسم مع الثمن العام أخيرا في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة. أما أوجه الاختلاف بين الثمن العام والرسم: هناك أوجه متعددة نذكر منها:

- طبيعة المقابل، فالتمن العام يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تبيعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام الذي يؤديه المرفق للمجتمع ككل؛
- يتحدد الرسم بناء على القانون أو القرار الإداري، وبالتالي فإن السلطة العامة هي التي تستقل بتحديد قيمته دون تدخل من جانب الأفراد، أما الثمن العام فإنه يتحدد وفقا لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية، أو طبقا لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالي للدولة؛

⁷⁷ بوابة القانون، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي، <https://gatelaw.blogspot.com/2015/12/Public-revenues.html>.

، تاريخ الاطلاع 2021/4/23.

- يدفع الرسم جبراً عن الأفراد، بينما يدفع الثمن العام اختباراً بواسطة مشتري السلعة التي ينتجها المشروع الصناعي أو يتجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري؛
- التناقض أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة، والعكس بالنسبة للثمن العام الذي تتزايد أهميته نظراً للاتجاه الحديث في الدول المختلفة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وإنشاء الكثير من المشروعات الصناعية والتجارية التي كانت من قبل وقفاً على النشاط الخاص.

7- القروض العامة:

يمكن تعريف القرض العام على أنه " مبلغ نقدي تستوفيه الدولة أو أي شخص معنوي آخر، من الغير، سواء أكان هذا الغير في عداد الأفراد أم البنوك أم الهيئات الخاصة أم الدولية، أم كان من الدول الأخرى وتتعهد الدولة. برده وبدفع الفائدة عنه، وفقاً لشروط محددة⁷⁸.

يمكن القول أن: القروض العامة هي كل الأموال التي تقترضها الدولة أو أحد هيئاتها العامة من الأفراد والهيئات الخاصة والعامة سواء المحلية أو الأجنبية على أن تلتزم برد هذه الأموال في مواعيدها والوفاء بخدمة الدين وفقاً لشروط القروض.

7-1- تقسيمات القروض العامة: تختلف تقسيم القروض العامة باختلاف المعيار الذي تستند إليه، نذكر منها:

- من ناحية مصدر القرض المكاني (القروض الداخلية والقروض الخارجية)؛
- من ناحية حرية الاكتتاب فيها (القروض الاختيارية والقروض الإجبارية)؛
- من ناحية توقيت القرض (القروض المؤبدة والقروض المؤقتة)؛

7-1-1- القروض الداخلية والقروض الخارجية

إن التمييز بين القرض الداخلي والقرض الخارجي إنما يتم على أساس مصدر القرض فإذا كان مصدره داخلياً عد القرض داخلياً وإذا كان مصدره خارجياً عد القرض خارجياً.

- الفرق بين القرض الداخلي والقرض الخارجي:

يحقق القرض الداخلي للدولة الحصول على جزء من مدخرات الأفراد (من القوة الشرائية للأفراد) بالعملة المحلية، في حين أن القرض الخارجي يحقق للدولة المقترضة قوة شرائية بالعملات الأجنبية. وفي هذه الحالة له أهمية كبيرة ولا سيما في حالة عجز ميزان مدفوعات الدولة المقترضة أو حالة معاناتها من النقص في احتياطياتها من العملات الصعبة اللازمة لتمويل حاجاتها من المعدات الإنتاجية اللازمة لسير عملية التنمية الاقتصادية الأمر الذي يؤلف عنق الزجاجة في عملية التنمية في البلدان النامية. كما لا يعدو أن يكون القرض الداخلي نقلاً للقوة الشرائية من فئة إلى أخرى دون أن يؤدي في النهاية إلى زيادة القوة الشرائية في التداول، وإنما إلى نقل جزء من هذه القوة من أيدي الأفراد المكتتبين إلى الدولة. في حين أن القرض الخارجي يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية للدولة المقترضة بما يعطيه للاقتصاد القومي من قوة شرائية خارجية تسهل عملية تمويل التنمية الاقتصادية. ويكون في هذه الحالة أداة تساعد على زيادة النمو الاقتصادي بما يعكسه الأخير من

⁷⁸ فوزي عطوى ، المالية العامة (النظم الضريبية موازنة الدولة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، 132.

زيادة في معدلات التشغيل والعمالة داخل الدولة. ايضاً يحمل القرض الداخلي الاقتصاد القومي للدولة عبء الادخار الذي يمثله، أي عبء الحرمان من الاستهلاك وهو ما يؤلف عبئاً عينياً على الجيل الحاضر في حين نجد أن القرض الخارجي يعني الجيل الحاضر من عبء هذا الادخار.

7-1-2- القروض الاختيارية والقروض الإجبارية:

إن الأصل في القرض أن يكون اختيارياً، لذا يعد عنصر الاختيار الفارق الأساسي بين القرض والضريبة. ومع ذلك فقد تلجأ الدولة في حالات معينة إلى القروض الإجبارية. والقروض الاختيارية هي التي تعلن الدولة عن مقدارها وشروط الاكتتاب بها وموعد سدادها ثم تترك للجمهور حرية الإقراض من عدمه. أما القروض الإجبارية فهي تلك القروض التي تستعمل فيها الدولة سلطتها في إجبار الجمهور على إقراضها. وقد يتحقق الإجبار في القرض بصورة مباشرة، حينما تُلزم الدولة مواطنيها بالاكتتاب بقروضها على أساس وعد منها برد تلك القروض. وقد يتحقق الإجبار بشكل غير مباشر حينما تعمل الدولة على فرض رقابة شديدة على الائتمان الخاص، بقصد تقيده وتوجيه المدخرات الفائضة إلى القروض العامة. وتكون هذه الوسيلة ناجحة عندما تكون غالبية هيئات الإقراض تابعة إلى الدولة (صناديق التوفير، البنوك المؤمنة، صناديق التأمينات الاجتماعية) وفي هذه الحالة لا نكون بصدد إلزام قانوني مباشر يجبر الأفراد والهيئات على الاكتتاب، وإنما تقبل تلك الأطراف على الإقراض لعدم وجود قرض آخر لاستغلال مدخراتهم.

ويمكن أن نرد أهم الظروف التي تُلجئ الدولة إلى القروض الإجبارية إلى ثلاثة أمور :

- الرغبة في امتصاص القوة الشرائية في أوقات التضخم المالي على أن تعيد الدولة المبالغ المقترضة بعد انتهاء الظروف؛
- تلجأ الدولة كثيراً وهي تقوم بالإصلاح الزراعي أو بتأميم المشروعات الخاصة إلى صرف التعويض على شكل سندات تستحق خلال مدة زمنية معينة؛
- تلجأ الدولة إلى القرض الإجباري في حالة ضعف ثقة الأفراد بالدولة بحيث لو كان القرض اختيارياً لما قدموا عليه بسبب انعدام ثقتهم بالحالة الاقتصادية؛

- في حالة الكوارث والحروب والحالات الطارئة الأخرى؛

- وقد تلجأ الدولة عند حلول أجل السداد إلى تأجيل ذلك الأجل ويعني ذلك نشوء قرض إجباري جديد. ويعني ذلك أن الدولة تعيد بإرادتها المنفردة اقتراض المبالغ التي حل أجلها لمدد جديدة.

7-1-3- القروض المؤبدة والقروض المؤقتة

القرض المؤبد هو القرض الذي لا تلتزم الدولة بتسديده في فترة زمنية محددة وتنتهز الدولة الفرصة المواتية لتسديده مثل تحقيق فائض في الميزانية أو ترى إن أحوال السوق مناسبة من حيث أسعار الفائدة. ومن المشاكل التي تنشأ في الغالب من القرض المؤبد هو تراكم الفوائد حتى عند مجيء حكومات متعاقبة فأثما ستواجه صعوبة عند سدادها ولذلك تتراكم المبالغ مما يكلف الدولة عبئاً ثقيلاً في آخر المطاف.

أما بالنسبة للقروض المؤقتة فأنها تنقسم إلى ثلاثة أقسام⁷⁹:

-قروض طويلة الأجل؛

-قروض متوسطة الأجل؛

-القروض قصيرة الأجل.

7-1-3-1- القروض قصيرة الأجل:

فهي القروض التي لا تتجاوز موعد سدادها عن السنة الواحدة وقد تلجأ إليها الدولة عندما يكون هناك ضرورة للإنفاق قبل تحصيل الإيرادات وتسدد الديون بعد تحصيل الإيرادات. وقد تتبع الدولة في هذه الحالة إصدار اذونات الخزينة العامة للحصول على القرض التي يمكن أن تشتري من قبل المصارف والمؤسسات المالية. أما إذا كان العجز حقيقي أي تفوق النفقات على الإيرادات هنا تقوم الدولة بإصدار اذونات الخزينة غير العادية التي تشتريها أيضا المصارف والمؤسسات المالية وتقوم بدفع ثمنها إلى الدولة لاستغلاله في تغطية هذا العجز.

7-1-3-2- القروض متوسطة الأجل: هو الذي يكون لفترة زمنية تتراوح بين السنة والخمس سنوات.

7-1-3-3- القروض طويلة الأجل: هو الذي يكون لفترة زمنية تتجاوز الخمس سنوات. إن الدولة عادة ما تلجأ إلى النوعين الأخيرين من القروض العامة وذلك إما دعماً للمجهود الحربي أو للإسهام في تمويل للتنمية الاقتصادية.

3-6-2- اسباب اللجوء الى القروض العامة:

وتسلك الدولة هذا السبيل عادة في حالتين أساسيتين⁸⁰:

الأولى: حينما تصل الضرائب إلى حدها الأقصى وذلك بلوغ المعدل الضريبي حجمه الممثل، الممر الذي يعني أن المقدرة التكاليفية القومية تكون قد استنفدت، بحيث لا يصح للدولة أن تلجأ إلى المزيد من الضرائب والإرادات إلى تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة.

الثانية: في الحالات التي يكون فيها الضرائب ردود فعل عنيفة لدى المكلفين، حتى و قبل تحقيق الحالة السابقة، وهو ما

يعني أن الضرائب بالإضافة إلى حدودها الاقتصادية، حدود أخرى من طبيعة نفسية تضع قيوداً على قدرة الدولة في

الاستعانة بها، وفي مثل هذا الأحوال يشكل القرض وسيلة في بدأ الدولة لتجميع المدخرات التي لا تستطيع الضرائب

الحصول عليها، وبالتالي فإن عبء تمويل النشاط العام في أبعادها المتعددة، يصبح موزعين جانبيين من الأفراد، المقرضين

والممولين بدا من كونه قاصراً على فئة ممولي الضرائب وحده، وفي الحالتين المتقدمتين لا تقتصر أهمية القروض العامة على

كونها مورداً غير منتظم يستخدم في تمويل النفقات العامة، بل أنها تمثل من الناحيتين النظرية والتطبيقية أداة من أدوات

السياسة المالية (بل والسياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع)، أي أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي، ينبغي استخدامها

⁷⁹ حامد عباس محمد المزروك، أنواع القروض العامة، متاحة على الرابط الإلكتروني،

<http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?fid=7&depid=1&lcid=22971>

، تاريخ الاطلاع 2021/3/15.

⁸⁰ عبد الفتاح عبد الرحمان عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، المطبعة الكمالية 1990، ص 406.

بعناية فائقة لخدمة الأغراض الاقتصادية للدولة في ضوء علاقتها بمستوى الدخل القومي، ومدى التأثير الذي تمارسه بالنسبة له.

7-2- الآثار الاقتصادية للقروض العامة:

للقروض العامة آثارا واسعة ومتباينة على النشاط الاقتصادي والتوازن الاقتصادي والإجمالي، وهي تعتبر من أدوات المالية العامة. وتتمس آثار القروض العامة المتغيرات الرئيسية للاقتصاد الوطني. فتؤثر على مستوى الإنفاق العام والاستثمار العام على حساب الإنفاق والاستثمار الخاص، مما يؤثر بالتالي على مستوى الدخل الوطني. ومن هنا يمكن طرح آثار الاقتصادية للقروض العامة كما يلي⁸¹:

7-2-1- أثر القروض على الاستهلاك والادخار:

تؤثر القروض العامة على الاستهلاك والادخار من خلال ما تؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل القومي. وعادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للادخار على حساب الاستهلاك فالقروض تمنح العديد من المزايا والضمانات والتسهيلات لصغار المدخرين، من أجل تشجيعهم على الادخار والاكتتاب في سندات القروض العامة ومن جهة نظر صغار المدخرين، يكون توظيف مدخراتهم في السندات الحكومية أكثر سهولة وأمنا وأقل خطرا من توظيفها في السندات الخاصة. مما يؤدي إلى رفع الميل للادخار وانخفاض الميل للاستهلاك. وبمعنى آخر، فإن الأفراد عادة ما يفضلون الاكتتاب في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار، على زيادة الادخار على حساب الاستهلاك.

7-2-2- أثر القروض على الاستثمار:

يترتب على عقد القروض، وما يتبعه من دفع فوائد منتظمة وأصل الدين إلى المقترضين، انخفاض الأرباح المحتملة، ومن ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال، وبالتالي انخفاض الميل للاستثمار. وكذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب للأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة. وارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للاستثمار الخاص بالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة، مما يسبب ضررا معتبرا بالاستثمارات الخاصة.

7-2-3- أثر القروض على زيادة الكتلة النقدية:

تقتزن القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول ويترتب على ذلك، أنه في حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل فإنها تحدث آثارا تضخمية بالغة الخطورة. ويشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة فاكتتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية جديدة من النقود، يتم ذلك على النحو التالي:

- حينما يقوم البنك التجاري بالاكتتاب في القروض العامة فإنه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة.

- تؤدي إعادة خصم سندات الخزينة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكتلة النقدية؛

⁸¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 370--372.

- تقوم، عادة، البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع ائتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من سندات؛

- قد يحدث أن تترك الدولة المبالغ التي اقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك في شكل وديعة على أن تقوم باستخدامها في الوفاء بالتزاماتها وفي هذه الحالة يكون النظام المصرفي ككل قد أكتتب في القروض العامة بنقود كتابية إضافية .

7-2-4- أثر القروض في توزيع العبء المالي العام

يوزع القرض العبء المالي له بين المقرضين والمكلفين بالضرائب كما أن يترتب نوعين من الأعباء:

النوع الأول : عبء على الخزينة العمومية للدولة أي التزامات التي تقدمها الدولة للمكاتبين في القرض العام ويسمى هذا العبء "بالعبء المالي للقرض" ؛

النوع الثاني : فهو عبء على الاقتصاد الوطني أي مدى ثقل القرض على الحياة الاقتصادية بكل جوانبها منذ لحظة الإصدار حتى السداد ويعرف هذا العبء "بالعبء الاقتصادي للقرض" فالقرض هذا لا يلقي فقط عبئا اقتصاديا على الاقتصاد الوطني، بل يوزعه على الفئات المختلفة، مما يؤثر على الإنتاجية الوطنية والرفاهية الاقتصادي ومنه فإن العبء المالي للقرض يتحمله الجيل الحالي المتمثل في المقرضين ، والأجيال المستقبلية المتمثلة في المكلفين بدفع الضرائب المفروضة عليهم.

7-3- طرق إصدار القرض العام

تنوع اساليب وطرق اصدار القرض العام فيما يلي⁸²:

-الاكتتاب العام؛

- الاكتتاب المصرفي؛

- الاكتتاب بالمزايدة؛

-الإصدار بالبورصة.

7-3-1- الاكتتاب العام

تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب محددة موعد لبداية الاكتتاب ونهايته، وشروط القرض، وتقوم مؤسسات الدولة ببيع السندات في البنوك التجارية-البنك المركزي، أو وزارة المالية أو مكاتب البريد. وهذه الحالة توفر للدولة مبالغ كبيرة فيما إذا قامت البنوك بإصدار القرض ويمكن الدولة من السيطرة على رقابة السندات وعدم إفساح المجال للمضاربة بالسندات، وتتطلب هذه الطريقة توفر الثقة بمالية الدولة وان تتوفر الدراية الكافية بأحوال السوق المالية من قبل الدولة.

⁸² حامد عباس المزروك، طرق اصدار القرض العام، متاحة على الرابط الالكتروني:

<http://www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/lecture.aspx?fid=7&depid=1&lcid=23753>، تاريخ الاطلاع 2021/04/30.

7-3-2-الاكتتاب المصرفي:

تبيع الدولة مبلغ القرض (السندات) إلى البنوك التجارية بسعر مخفض عن السعر الاسمي الصادر فيه السند ، وتترك للبنوك التجارية حرية بيعها ثانية بالسعر الذي تحدده ، وفي هذه الحالة ستفقد الدولة مبالغ كبيرة بسبب الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض فيما لو أصدرته عن طريق الاكتتاب العام ومبلغ القرض التي حصلت عليه عن طريق الاكتتاب المصرفي، لأنه في النتيجة الدولة هي الملزمة لتسديد المكتتبين حسب السعر الاسمي الصادر فيه السند مع الفائدة ، وكأن دور المصارف التجارية أو مؤسسات الدولة الائتمانية الأخرى وسيط بين الدولة المتمثلة في البنك المركزي أو وزارة المالية وبين المكتتبين. أما ما تحصل عليه تلك المؤسسات هو الفرق بين سعر البيع وسعر الشراء.

7-3-3-الاكتتاب بالمزايدة:

تقوم الدولة بعرض السندات في المزايدة، دون تحديد سعر أدنى للقرض وقد تقبل الدولة بسعر أدنى من سعر التعادل. أي المبلغ الذي يصدر به السند إذا كان مبلغ القرض على السعر الأدنى يساوي المبلغ المراد اقتراضه. فلو أصدرت الدولة سندات قرض بمبلغ 10000 دينار للسند الواحد وطرحت هذه السندات للمزايدة فأنها تقبل (على سبيل القرض) ببيع سندات القرض في سعر 9000 دينار إذا كانت السندات تكفي للحصول على مبلغ القرض. علما أن الدولة ملزمة بسداد القرض مع فوائده على أساس 10000 دينار.

7-3-4- الإصدار في البورصة:

تقوم الدولة بطرح سندات القرض في البورصة شأنها في ذلك شأن المشروعات الخاصة وتحدد البيع بدفعات صغيرة تجنبا لزيادة المعروض منها مما يؤثر سلباً على سعر السند وتتميز هذه الطريقة بسهولةها وتمكن الدولة من مراقبة السوق مما يجعلها تختار الوقت المناسب لطرح سنداتهما في السوق، إلا أن ما يعيبها المخاطر التي تنجم عن عدم وجود طلب كافي على السندات وبالتالي يؤثر في تدني سعر السند.

7-4- طرق سداد القرض العام:

- استهلاك القرض: حيث تقوم الحكومة بسداد القرض كاملا مع فوائده عند انتهاء أجله
- استهلاك القرض تدريجيا: بصفة خاصة عند طرح السندات للاكتتاب وتكون متداولة للبيع والشراء مثال: قرض مدته خمس سنوات، في السنة الثانية تقوم الحكومة بشراء جزء من السندات " تكون قد سددت جزء من القرض " وعند السنة الأخرى تشتري الجزء الآخر من السندات وهكذا.

تبديل القرض ويكون بطريقتين:

- تبديل سعر الفائدة: حيث تقوم الحكومة باستبدال القرض الحالي بسعر فائدة 10 % بقرض آخر بسعر فائدة 8% (بسبب انخفاض سعر الفائدة في السوق)؛
- تبديل أجل القرض: حيث تقوم الحكومة بتبديل قرض مدته خمس سنوات مثلا بقرض جديد ولمدة أطول ولكن بنفس سعر الفائدة السابق حتى ولو انخفض سعر الفائدة في السوق لكي يوافق صاحب السند على تطويل المدة وقبوله لمد الأجل " تثبيت الدين "

- امتناع الدولة عن السداد: (وهي نادرة الحدوث) حيث تستغل الدولة السلطة الإيجابية والسيادية وتمتنع عن السداد ولكنها ستواجه بفقدان الثقة في الحكومة. كما حصل في أمريكا اللاتينية حيث رفضت الدولة سداد القرض وتولى البنك المركزي عمليات مالية ليستطيع سداد القرض للمقرضين.

7-5- مقومات الاقتراض العام :

لكي تتمكن الدول من عقد القروض العامة بنجاح فأن عليها ان تحقق بعض المقومات الاقتصادية وغير الاقتصادية الضرورية ومن ابرزها⁸³:

- اعداد احصاءات دقيقة توضح فيها محددات الادخار السنوي للأفراد؛
- توجيه لهذه المدخرات لأفضل واعلى انتاجية من الاستخدامات البديلة؛
- الاخذ في الاعتبار مدى قدرة الدولة على اداء الفوائد لاصحاب السندات فترة طويلة من الزمن؛
- امكانية الدولة لسدادها القرض ويظهر ذلك من انخفاض نسبة ديونها الخارجية؛
- درجة الاستقرار السياسي والاجتماعي ومدى احترام القوانين بها.
- معدلات التضخم التي تسود الدول المدينة؛
- العلاقات السياسية الدولية؛
- تشجيع الافراد والمؤسسات لشراء السندات الحكومية بكافة الوسائل المباشرة وغير المباشرة بوسائل مختلفة كالدعاية والاعلان وبيان مزايا هذه القروض؛
- حجم المدخرات الخاصة؛
- قدرة الدولة على زيادة الصادرات؛
- مدى قدرة الدولة على خفض وارداتها.

8- الإصدار النقدي الجديد (التمويل بالعجز)

مع تحول ظاهرة عجز الموازنة العامة إلى مشكلة حقيقية تواجه المجتمعات الحديثة، وجد علماء الاقتصاد والإدارة أنفسهم أمام تحد كبير، وظهر الجدل واضحا في طبيعة المشكلة وتناول أبعادها ووصف علاجها، وحيث تزيد النفقات على الإيرادات في موازنة الدولة سنة بعد سنة، يمثل الفارق عجزا مرهقا للأجيال، ومن هنا فقد ظهرت اتجاهات معالجة هذه المشكلة في الفكر الاقتصادي المعاصر. من بين الوسائل المتاحة في علم المالية العامة إذا لم تستطع الدولة أن تسد عجز موازنتها، سواء باللجوء إلى الضرائب والرسوم، أو بالحصول على القروض العامة لتغطية نفقاتها والنهوض بأعبائها، فإنها تعتمد إلى سد ذلك العجز عن طريق الوسائل النقدية التي تدعى لدى العامة بـ " طبع النقود"، أي إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية المتوفرة في البلاد، وهذا الإصدار الجديد يتولد عنه ما يعرف " بالتضخم المالي" الذي يفرض بالضرورة إلى " التضخم النقدي".

⁸³ حامد عبد المجيد دراز وآخرون، مبادئ المالية العامة، الناشر اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الاسكندرية، 2006، ص 255.

8-1- تعريف الإصدار النقدي الجديد:

إن التمويل بالعجز والذي يطلق عليه التمويل التضخمي يتم اللجوء إليه في الحالات ليست بالقليلة، وبالذات في الدول النامية حيث يتم استخدامه بشكل واسع من قبل معظم هذه الدول وذلك نتيجة لحاجتها الواسعة والمتزايدة للإنفاق العام و بحكم نقص الحاد و الشديد في ما تستطيع الحصول عليه من موارد عن طريق المصادر الأخرى التي يمكن أن تتاح لها، والتي من بينها الضرائب بحكم محدودية الدخل، ومحدودية الاستهلاك ومحدودية النشاطات الاقتصادية، والتي تحدد القدرة على تحصيل الإيرادات الضريبية، وكذلك محدودية قدرتها على الاقتراض الداخلي والخارجي، إضافة إلى القدر المحدود من الموارد التي تتاح لها من خلال إيرادات أملاكها العامة بسبب ضعف كفاءة إدارتها من ناحية، ومحدودية هذه الأملاك العامة فيها، وكذلك محدودية الموارد التي تتاح لها من خلال مشروعاتها العامة بسبب محدودية نشاطات هذه الأخيرة، وهو الأمر الذي يدفعها إلى الاعتماد على الإصدار النقدي الجديد كوسيلة يتم عن طريقها تمويل العجز في ميزانيتها العامة.⁸⁴ ولهذا الطريقة أثار ضارة على الاقتصاد القومي فإن طرح كميات إضافية من النقود في التداول دون أن ترافقه زيادة إضافية في الانتاج خاصة عندما يكون الجهاز الانتاجي في حالة التشغيل الكامل مما يؤدي إلى زيادة الطلب نتيجة لزيادة القوة الشرائية التي ولدتها كمية النقود الجديدة، ونتيجة لزيادة الطلب هذه ترتفع الأسعار بشكل أكبر من كمية النقود نفسها فتحدث حالات تضخم الذي يترك آثاره الضارة على الاقتصاد القومي فهو:

- يزيد في الأثمان ويؤدي إلى ارتفاع نفقات الانتاج وهذا يؤدي إلى اعاقه الإنتاج عادة؛
- يؤدي إلى ارتفاع أثمان الصادرات في الخارج فينتج عنه ضعف صمودها أمام المنافسة الأجنبية؛
- كما تنخفض القيمة الخارجية للعملة بسبب ذلك، مما يؤدي إلى ارتفاع أثمان الواردات والأضرار بميزان المدفوعات؛
- يؤدي إلى توزيع الدخل القومي في غير صالح أصحاب الدخل الثابتة كالموظفين والعمال وأصحاب السندات والعقارات وهو أيضا في غير صالح الدائنين.

8-2- أسباب اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد واهم شروط سياسة الإصدار النقدي:

- تلجأ له الدولة في الوقت الراهن لتمويل نفقاتها الاستثمارية منها خاصة هذا الأسلوب في التمويل لا تلجأ إليه الدول الا عندما تعجز إيراداتها الاعتيادية كالضرائب والرسوم والقروض... الخ على تغطية نفقاتها العامة، وعلى ذلك فان الإصدار النقدي الجديد يتلاءم وفكرة وجود المنظم في الميزانية العامة.⁸⁵

8-3- شروط سياسة الإصدار النقدي:

- قبل تطبيق سياسة الإصدار النقدي من أجل تمويل الموازنة العامة، فإن هاته السياسة تتطلب توفر شروط معينة، يجب توفرها في الإقتصاد، من أجل أن تكون لها إيجابية على الإقتصاد، نذكرها على النحو الآتي⁸⁶:

⁸⁴ فليح خلف حسين، مرجع سبق ذكره، ص 254.

⁸⁵ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، الاسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2015، ص 86.

⁸⁶ ناصر عبد الناصر، المالية العامة، منشورات دمشق، سوريا ، 2005، ص 268.

- يجب أن تكون الإستراتيجية التنموية للدولة تقوم على دعم جانب العرض، خاصة في مجال المشاريع الإستثمارية والبنى التحتية، وعليه فإن هاته السياسة تستوجب توجيه هاته الأموال إلى مشاريع إستثمارية وليس استهلاكية، والغرض من ان كمية النقود التي توجه الى هاته المشاريع الاستثمارية تجتد المرونة الكافية في هذه المشاريع من اجل امتصاصها؛
- تكمن الاشكالية في هذه السياسة في انه يجب ان تقوم الحكومة بطبع الكتلة النقدية على دفعات متباعدة من حيث الفترة، كما يجب ان تكون الكتلة النقدية التي تضخها مدروسة بعناية، حتى لا تؤدي الى بروز قوى تضخمية، تأتي على النمو الاقتصادي المستهدف؛
- ان يكون الجهاز الانتاجي مرنا كفاية لامتناس هذه الزيادة، على اعتبار ان هذه الكتلة هي تضخمية لأنه ليس لها مقابل، مثلها مثل الكتلة النقدية المطبوعة من اجل سياسة التسيير الكمي.

8-4- مبررات الإصدار النقدي الجديد:

يعتبر الإصدار النقدي الجديد كأسلوب لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة وذلك عن طريق خلق كمية إضافية من النقود بدون تغطية، فهذه السياسة التي تعد تمويلا بالعجز أو تمويلا تضخيميا هي زيادة تستهدف بها الدولة تمويل الزيادة في الإنفاق الحكومي، لأنه يترتب على إصدار النقود الجديدة غير المغطاة ارتفاعا في الأسعار وهذه الضغوط تتفاوت قوتها على حسب مرونة الجهاز الإنتاجي، ونظرا لما لهذه الطريقة من آثار سلبية على الاقتصاد، فإن الدول نادرا ما تلجأ إليها في عملية تمويل عجز الموازنة العامة، وتستند في القيام على إصدار النقدي الجديد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيهه وتقوم بتحديد القواعد التي يسيّر بمقتضاها وتحديد كمية الإصدار، غالبا ما تكون عملية الإصدار النقدي الجديد أمرا متعمدا كأحد وسائل السياسة الميزانية التي تستخدمها لتحقيق أهدافها الاقتصادية وأهمها تحقيق آثار توسعية على الاقتصاد من اجل حثه على النمو وتحقيق التشغيل ويمكن أن تلجأ الدولة من اجل استهلاك القروض العامة إلى الإصدار النقدي الجديد، وترى النظرية الكينزية أن اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد في ظل النظام الرأسمالي مادام هناك نقص في التشغيل والجهاز الإنتاجي يكون مرنا شرط أن تتوقف الدولة عن عملية الإصدار بمجرد ارتفاع مستوى التشغيل إلى مستوى التشغيل التام، أما الدول النامية فلا يمكن لها أن تلجأ للإصدار النقدي الجديد إلا إن كان موجها للاستثمار أو أن يستعمل بكميات صغيرة لكي لا تنجر عليه آثار تضخمية وخيمة⁸⁷.

⁸⁷ محمد هاني و ياسيم مراح، حدود سياسة الإصدار النقدي كألية لتمويل غير التقليدي للموازنة العامة في الجزائر دراسة تحليلية لمضمون القانون 17-10، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 04، مارس 2018، جامعة المدية، ص ص 127-128.

9- هيكل الإيرادات العامة في الجزائر

صنف الإيرادات العامة في ميزانية الدولة الجزائرية إلى قسمين: الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية⁸⁸.

9-1- الإيرادات الضريبية (الجبائية): تتمثل الإيرادات الضريبية في إيرادات الجبائية العادية والجبائية البترولية.

9-2- الجبائية العادية: وتتكون من مختلف الضرائب والرسوم التي ييويها الجدول "أ" في الموازنة العامة كالتالي:

- **الضرائب المباشرة:** وهي الضرائب التي تفرض على مختلف أنواع المداحيل كالأرباح الصناعية والتجارية والأرباح غير التجارية وفوائد السلف والضمانات والمرتبات والأجور... الخ.
- **حقوق التسجيل والطابع:** وهي الضرائب الموضوعية على بعض العقود القانونية وكل الوثائق الموجهة للعقود المدنية والقضائية مثل حقوق تسجيل انتقال رأس المال، ورخص السياقة، وطوابع جوازات السفر وبطاقة التعريف والبطاقة الرمادية... الخ.
- **الضرائب غير المباشرة:** وتتكون أيضاً من الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك لكنها تخص فقط المنتجات غير الخاضعة للرسوم على رقم الأعمال كالذهب والفضة... الخ.
- **الضرائب على رقم الأعمال:** وتفرض على مجموع المواد الاستهلاكية وبالتالي فهي ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك.
- **الحقوق الجمركية:** يخضع لهذا الرسم جميع الموارد الموجهة للاستيراد والتصدير.

9-3- الجبائية البترولية: تتكون من مجموع إقتطاعين وهما:

- ضريبة على إنتاج البترول السائل والغاز.
- ضريبة مباشرة على الأرباح الناتجة عن نشاطات البترولية المتعلقة بالبحث والاستغلال والنقل عبر القنوات.

9-4- الإيرادات غير ضريبية: وهي تشمل العناصر التالية:

9-4-1- إيرادات أملاك الدول (الدومين): والتي تتمثل في حصيلة استغلال أو تأجير أو بيع أملاك الدولة

كالإتاوات المحصّلة من الشركات والأشخاص الذين يستغلون المناجم والمحاجر التي تعود ملكيتها للدولة، وكذا المكافآت التي تحصل عليها الدولة من جراء تخصيص المباني العامة لمصالح البريد والمواصلات.

9-4-2- الإيرادات المختلفة للميزانية: كإيرادات بيع المجلات والمنشورات، وبعض الرسوم التي تحصل عليها الدولة من المتاحف، والمناطق الأثرية.

⁸⁸ عنتره برياش و محمد خليل بوحلايس، قراءة تحليلية لتطور الإيرادات العامة في الجزائر للفترة: 1990-2017، الافاق للدراسات الاسلامية، العدد 05، ص ص 54-

الفصل الرابع:

الميزانية العامة

تمهيد:

إن للميزانية العامة أهمية جد بالغة في الحياة الاقتصادية لأي دولة، والحفاظ على الاستقرار المالي والاقتصادي لها، حيث كان أول ظهور لها بمبادئها في فرنسا على يد الملك لويس عام 1256 حيث شرع في وضع إدارة تهتم في التفريق والفحص للنفقات والايرادات العامة ثم أخذت في التطور في كل من فرنسا وإنجلترا بتطور الشعوب إلى غاية سنة 1826، أين أصدر المرسوم الخاص بالمحاسبة العمومية والذي أعطى المفاهيم والمعايير الأساسية للموازنة العامة المتعارف عليها الآن، والمتمثل في أن الميزانية العامة بيان يتم من خلاله إجازة جميع النفقات والايرادات العامة ولمدة سنة واحدة.

أولاً: مفهوم الميزانية العامة

بعد أن قمنا في الفصول السابقة بدراسة كل من النفقات والإيرادات العامة يكون من الطبيعي أن ننتقل إلى دراسة الميزانية العامة للدولة باعتبار أنه يتم من خلالها مقابلة النفقات العامة مع الإيرادات العامة حيث تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها " التقدير المعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها من خلال مدة مقبلة، فهي تعرض النشاط الاقتصادي الذي ستقوم الدولة بتحقيقه وتبحث في وسائل تمويل هذا النشاط، وإيجاز شديد إنها تتضمن خطة عمل الحكومة لتحقيقاً للأهداف المجتمع خلال مدة زمنية محددة غالباً ما تكون السنة"⁸⁹.

ويتضح من خلال هذا التعريف أن الميزانية العامة تتضمن العناصر التالية⁹⁰:

- **الميزانية خطة مالية للدولة:** فهي تتضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة التي تشمل البرامج والمشاريع التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة المالية القادمة، ووسائل تمويلها من مختلف مصادر الإيرادات للدولة، وبذلك فإن الميزانية العامة ينظر إليها بأنها أداة تمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد؛
 - **الصفة التقديرية للميزانية العامة:** إن جداول النفقات وجداول الإيرادات التي تتكون منها وثيقة الميزانية العامة ما هي إلا أرقام تقريبية وتقديرات متوقعة لنفقات الدولة وإيراداتها؛
 - **سنوية الميزانية العامة:** تحضر الميزانية العامة لمدة سنة واحدة في معظم دول العالم، وهناك إمكانية لوضع ميزانية لمدة أقل أو أطول من سنة لكن غالبية الدول تنتهج تحضير الميزانية العامة لمدة سنة واحدة، وهذا لا يعني أن تبدأ السنة المالية في تاريخ محدد بذاته، فلكل دولة أن تحدد بداية ونهاية لعامها المالي بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاقتصادية وامكانياتها الإدارية والعملية؛
 - **الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:** إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة، بل لابد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة ودون هذه الموافقة تبقى الموازنة مشروعاً " مقترحاً" غير قابل للتنفيذ؛
 - **الميزانية العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة:** تتضمن الميزانية العامة برامج ومشاريع ستنفذ خلال السنة المالي المقبلة وأحياناً السنوات المالية التي تتلوها وتكون تلك البرامج والمشاريع مدرجة ضمن خطة التنمية للدولة ويؤدي تنفيذها إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة تعتبر أداة تساعد في تحقيقها.
- كما يمكن ان نعرفها، هي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد الوطني، ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد تم الترخيص بها من السلطة التشريعية⁹¹.

⁸⁹ حامد عبد المجيد دراز، سميرة ابراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، دار النشر الجامعية، الاسكندرية، 2003، ص 58

⁹⁰ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008، ص 04.

⁹¹ محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة. عمان، دار المعتر للنشر والتوزيع، 2015، ص 20.

ومن خلال ما سبق يمكن أن نقول إن الميزانية العامة هي " عبارة عن ترجمة للخطة المالية للدولة خلال مدة سنة واحدة".

ثانيا: أهمية الميزانية العامة

كشفت التجارب المالية في مختلف دول العالم وبالأخص منذ الثلاثينات عن تطور وظائف الموازنة العامة، مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية في جميع الدول، ونذكر منها⁹²:

1- **الأهمية السياسية للموازنة العامة:** لم تعد الموازنة العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراتها، بل أصبحت لها أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان، وهذا الاعتماد يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة والموازنة تكون المرآة العاكسة لها. ومن الأهمية السياسية المتعاظمة للموازنة العامة كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، فقد ظهرت الموازنة العامة أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عاملا لاندثاره؛

2- **الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة:** لقد أصبحت الموازنة العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الاقتصاد. قد تستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

تعتمد استراتيجية الموازنة العامة في تحقيق ما سبق ذكره على تغيير مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات، ومن الواضح كبر حجم الموازنة هو العامل الفعال في تحقيق هذه الأهداف، كما يجب أن يتوافق حجم الموازنة وتكوينها مع الظروف الاقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الموازنة الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادي والمتمثلة، كما تعتبر جزء من الخطة المالية وأداة لتنفيذها.

ثالثا: خصائص الميزانية العامة

1- إن للميزانية العامة نظرة تقديرية، تقدر أرقام مبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة حيث إنها بيان مفصل عن النفقات بما يقابله من إيرادات لتغطيتها فهي تستند إلى عنصر التوقع؛

2- الميزانية العامة تستوجب الترخيص: تعد الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب قانون. فبعد تحضير الميزانية من طرف السلطة التشريعية بما لها من إمكانيات بشرية وإدارية تمكنها من ذلك تبقى مجرد مشروع لا ينفذ إلا بعد حصولها على موافقة من السلطة التشريعية؛

3- وللترخيص أهمية بالغة في العملية السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بحيث يُسمح بموجبه للحكومة بمباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتحصيل تطبيقا للنصوص القانونية؛

⁹² خيرة بلهاشمي، أثر الإصلاحات الاقتصادية في الموازنة العامة في الجزائر 1967-2001، رسالة ماجستير، الجزائر 03، 2002.

4- ويعتبر حق السلطة التشريعية في منح الترخيص من الحقوق الأساسية، ومن المبادئ الهامة المقررة دستورياً، التي لا يمكن مخالفتها، وتعد وسيلة في يد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة.

رابعاً: تقسيمات (تبويب) الميزانية العامة

وتعرض الميزانية العامة في خمسة أنواع من التقسيمات يختلف باختلاف الغرض منها⁹³:

1- التبويب الإداري:

موجب هذا التبويب يتم إظهار التخصيصات المعتمدة في الموازنة حسب الإدارة التي ستقوم بالإنفاق والجبائية أي يعطي مقدار الاعتمادات الخاصة بالإدارة كالوزارة أو الهيئة العامة أو المديرية العامة.

2- التبويب الاقتصادي:

بمقتضاه يتم التمييز بين النفقات والإيرادات الجارية والنفقات والإيرادات الرأسمالية ويفيد هذا النوع من التبويب في معرفة نسبة استخدامات المواد فالنفقات الجارية هي التي تستهلك حال استعمالها أو لمدة تقل عن سنة والتي تمثل في المستلزمات الخدمية والمستلزمات السلعية أما النفقات الرأسمالية فهي التي تستخدم لأكثر من استعمال واحد والمدة أكثر من سنة واحدة والتي تتمثل في الموجودات الثابتة كالمباني والأراضي.

3- التبويب النوعي:

يعتمد هذا التبويب على توزيع التخصيصات أو الإيرادات حسب نوع النفقة أو الإيراد أي تظهر التخصيصات باسم النفقة كأن يخصص اعتماد للرواتب وآخر للضيافة، وبالنسبة للإيرادات يجري الشيء نفسه كأن يقدر مبلغ معين كإيراد من ضريبة الدخل وآخر من ضريبة العقار وهكذا.

4- التبويب الإقليمي:

يقصد بهذا النوع من التبويب توزيع النفقات والإيرادات وفقاً لأقاليم البلد أو مناطقه بهدف معرفة مقدار حصة كل إقليم أو محافظة من حجم النفقات العامة لذلك البلد من جهة ومقدار مساهمة ذلك الإقليم في الإيرادات العامة من جهة أخرى من أجل توزيع النفقات العامة على جميع أجزاء البلد المعني بصورة عادلة وحسب احتياجاتها.

5- التبويب الوظيفي:

وبموجبه يتم توزيع النفقات العامة في الموازنة حسب وظيفة النفقة إذ توجد هناك وظائف رئيسية للحكومة تُخصص لها المبالغ بغية إنجازها لخدمة المواطنين والاقتصاد الوطني.

⁹³ خطاب عبد الله شحاتة وآخرون، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة، تقرير سنة 2008، القاهرة، ص ص 8-11.

خامسا: أنواع الموازنات العامة للدولة

تتنوع الموازنات العامة للدولة على اختلاف المذاهب الاقتصادية التي تتبناها إلى أربعة أنواع كما يلي⁹⁴:

1- موازنة البنود:

تمثل موازنة البنود الصورة الأولى التي ظهرت فيها الموازنة بمفهومها العلمي الحديث وما زالت تطبقها غالبية دول العالم، فهي مطبقة بشكل واسع في الدول النامية ويطلق عليها أيضا الموازنة التقليدية أو موازنة الرقابة، حيث تعرف بانها الطريقة التي يتم فيها حصر جميع إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل مفصل والحصول على اعتماداتها من قبل السلطة التشريعية لتتم الرقابة على مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق من قبل السلطة التشريعية ومحاسبة السلطة التنفيذية عن ايه تجاوزات لم تعتمد، ويطلق عليها أيضا الموازنة الخطية لأنه يتم تبويب النفقات إلى مجموعات ثم بنود و مواد حسب هدف الإنفاق.

2- موازنة البرامج والأداء:

موازنة البرامج والأداء بأنها تبين الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم العمل بالنسبة لكل برنامج. يحاول البعض توضيح أوجه الاختلاف بين موازنة الأداء وموازنة البرامج على أساس البرنامج الذي يمثل مستوى تنظيمي أعلى من مستوى الأداء ويختلفان من ناحية الزمن فموازنة البرامج تتصل بالمستقبل بينما تتناول موازنة الأداء بالماضي، ومن ناحية الهدف تسعى البرامج إلى هذه هدف موازنة الأداء فإن الأخير تفيد في اقتراح التحسينات الضرورية لتنفيذ البرامج ولذا عددا أغلب الكتاب بانها موازنة البرامج والأداء تعني تحليل لتكلفة والمنفعة مما يؤدي إلى تضاول الفرق بينهما.

3- موازنة التخطيط والبرمجة:

تعد هذه الموازنة أحد أهم متطلبات الإدارة العلمية الحديثة وهي علامة مميزة للكثير من الوحدات على اختلاف أنواعها إذ تمثل خطة عمل للمستقبل ومرشدا لما تسعى الإدارة إلى تحقيقه، وقد سميت بالموازنة التخطيطية لأنها تهتم بالتخطيط الشامل وتكاليف المهام أو الأنشطة ومدخل موازنة البرامج كاملة مما يستلزم تعريف موازنة التخطيط والبرمجة بانها التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة المعنية بغض النظر عن الوحدات التنظيمية التي تستخدم لتنفيذ البرامج.

4- الموازنة الصفرية:

برز نظام موازنة الأساس الصفري (Z.B.B) Zero Base Budgeting منذ عام 1976 في إحدى المؤتمرات الامم المتحدة، الذي عقد في الدنمارك، وتبدأ مرحلة إعداد الميزانية ذات الأساس الصفري بتحديد الأهداف التي ينبغي على الحكومة أن تسعى لتحقيقها في الأجل القصير وبصفة خاصة في السنة القادمة ثم تحديد أكفأ البرامج التي يمكنها تحقيق هذه الأهداف... وتأسيسا على ذلك فإن الميزانية ذات الأساس الصفري تتطلب من كل مدير وحدة أو برنامج أن يقدم تقديرات الاعتمادات المطلوبة لوحده إلى إدارته.

⁹⁴ المحجد دراز وميمرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الإسكندرية:، الدار الجامعية، 2003، ص ص 161-163.

5- الميزانية العامة وقانون المالية:

بعد صدور قانون المالية 84-17 فقد جاء هذا القانون في المادة 6 منه " إن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية كما توزع وفق الأحكام التشريعية، وهي تشكل الموازنة العامة للدولة." من خلال هذه النصوص يتضح أن الميزانية تتشكل من الإيرادات والنفقات فهي إذن عبارة عن مجموعة حسابات في حين أن قانون المالية يرخص بإيجاز هذه النفقات والإيرادات وبالتالي فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق بمعنى آخر أن قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لإنجاز الميزانية وبالتالي لا يمكن اعتماد وتنفيذ الموازنة إلا من خلال قوانين المالية لأن إجازتها تتم من قبل السلطات التشريعية وتكون على شكل قانون وهذه الإجازة من البرلمان شرع في تطبيقها من 1978، سنة تنصيب أو مجلس شعبي وطني، سابقا كانت من صلاحية مجلس الثورة⁹⁵.

سادسا: قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة

هناك مجموعة من القواعد الأساسية والمبادئ التي تلتزم السلطة التنفيذية باحترامها عند إعداد الميزانية العامة، ويؤدي احترامها إلى تسيير مهمة إعداد وتحضير الميزانية العامة بأسلوب علمي وموضوعي؛ بعيدا عن التعقيد ومظاهر الإسراف والتبذير، كما أن احترام هذه القواعد والأسس يسهل من مهمة السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية العامة.

1- مبدأ سنوية الميزانية العامة⁹⁶:

يقصد بمبدأ السنوية أن يتم تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة واحدة ويتم ذلك بصفة دورية، " أي أن تراخيص النفقات والإيرادات العامة الميزانيات العامة المتعاقبة مستقلة الواحدة عن الأخرى، حيث تحدد سنويا التي تتضمنها هذه الميزانيات من طرف السلطة التشريعية لإجازتها والعمل بها.

1-1- مبررات قاعدة السنوية:

- تساعد على إجراء المقارنات بين مختلف بنود الميزانية بين سنة وأخرى، مما يساهم في رسم السياسات المالية والتنمية؛
- يولد تقدير الإيرادات والنفقات لمدة أطول من سنة بعض الصعوبات نظرا للظروف والمتغيرات غير المتوقعة؛
- تقصير السنة المالية إلى مدة أقل من السنة سيؤدي إلى إشغال السلطة التنفيذية، ولا يعطيها الوقت اللازم للقيام بالواجبات الموكلة لها؛
- تساعد على تبسيط إجراءات الرقابة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

1-2- استثناءات قاعدة السنوية:

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

⁹⁵ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 385.

⁹⁶ كردودي صبرينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مقدمة للسنة الثانية علوم مالية ومحاسبية، 2016/2015، ص ص 47-48.

- **الميزانية الإثني عشرية:** هي ميزانية مؤقتة تقرر فيها الحكومة فتح الاعتمادات لجميع وحداتها لمدة شهر واحد، وتقوم الوحدات الحكومية بتوزيع ما يتقرر لها من اعتمادات على الأبواب والفصول والبنود، وقد جاء هذا الاستثناء للظروف التي تؤدي إلى تأخر المصادقة على الميزانية، فكان لا بد من أن تنفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل في العام السابق مقسما على اثني عشر شهرا وما يطلق عليها في الجزائر؛
- **الاعتمادات الإضافية (التكميلية):** هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الميزانية المعتمد سابقا ويطلق عليها في الجزائر الاعتمادات التكميلية؛
- **الميزانية الدورية:** وتهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية، ففي حالة الازدهار تحجم الدولة عن بعض بنود الإنفاق العام لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي العام؛
- **اعتمادات الدفع:** حيث ترصد اعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات (برامج التجهيز في الجزائر) .

2- مبدأ قاعدة وحدة الميزانية:

- يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف والاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية. وهناك اعتبارات لقاعدة وحدة الميزانية⁹⁷:
- **الاعتبار المالي:** فيتمثل في أن وحدة الميزانية من شأنه تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين والماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه يساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته؛
 - **الاعتبار السياسي:** يساعد السلطة التشريعية في رقابة ميزانية الدولة.

2-1- الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية:

- رغم ما تضمن عليه مبدأ وحدة الميزانية من فوائد فإن هناك بعض الاستثناءات التي ترد عليها وهي⁹⁸ :
- **الميزانيات المستقلة:** هي الميزانية الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة حيث من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يليه منطقيا الاستقلال في الميزانية. مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون الحاجة إلى نص صريح عن ذلك؛
 - **الميزانيات الملحقة:** هي ميزانية ملحقة تسمح بمتابعة كيفية وشروط سير بعض مرافق الدولة التي يغلب عليها الطابع التجاري لكنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومن ذلك فهي ميزانية المرافق التي تتمتع بمواد خاصة وهي ذات طابع اقتصادي ميزانية البريد والمواصلات؛
 - **الحسابات الخاصة للخزينة:** يقصد بها الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة، بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ولا تعتبر إيرادات عامة، وتسجل خروج أموال منها ولا تعتبر نفقات عامة مثال ذلك، التأمين الذي

⁹⁷ حمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 402-408.

⁹⁸ محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، مرجع سبق ذكره، ص 410.

يلتزم بدفعه المقاولون المتعاقدون مع الحكومة لتنفيذ مشروع معين، وفي الجزائر تفتح الحسابات من خلال قانون المالية المادة 48 القانون رقم 84 - 17 وتجمع في:

حسابات التجارة، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسيقات للخرينة، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

● **الميزانيات غير العادية:** ويرجع وجودها إلى التقسيم التقليدي للنفقات العامة والإيرادات العامة إلى عادية أو غير عادية مثال ذلك اضطرار الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية أو استثنائية كتعمير ما خربته الحرب أو القيام باستثمار ضخم.

ولذلك يفضل وضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية يطلق عليه اسم الميزانية غير العادية مما يسمح بمقارنة حالة الدولة في السنوات المختلفة مقارنة بصحيحة بالرجوع إلى أرقام الميزانيات العادية وحدها.

3- مبدأ توازن الميزانية العامة:

يقصد بها توازن نفقات الدولة العادية مع الإيرادات العادية. ففي الفكر التقليدي كان التقليديون يحرمون عجز الموازنة وذلك بعدم إقرارها للالتجاء إلى القروض أو الإصدار النقدي، إلا في حالة مواجهة النفقات غير العادية مثل نفقات الحروب، الاستثمارات طويلة المدى هذا من جهة، وكانوا يحرمون فائض الموازنة من جهة أخرى، وذلك باعتبار أن زيادة الإيرادات العادية تدفع البرلمان إلى المطالبة بزيادة النفقات العادية لأغراض غالباً ما تكون سياسية.

أما في الفكر الحديث كانوا يعتقدون أن توازن الموازنة العمومية يكون تلقائي. لكن تم التخلي عن هذه الفكرة عندما عرفت الاقتصاديات الرأسمالية تقلبات اقتصادية عنيفة، مما أثبت عدم صحة افتراضات النظرية التقليدية، وأصبح الفكر المالي الحديث لا يهتم كثيراً بموضوع توازن الموازنة، بقدر اهتمامه بجعل الموازنة أداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

4- مبدأ العمومية:

ويقضي هذا المبدأ بإظهار كافة الإيرادات وكافة المصروفات فيما كان حجمها. بحيث يتضح جلياً جميع عناصر الإيرادات وجميع عناصر المصروفات دون أن تتم مقاصة بين المصروفات والإيرادات وإظهار الرصيد المعبر عن زيادة المصروفات عن الإيرادات أو زيادة الإيرادات عن المصروفات، وكانت قديماً تتبع في معظم الدول حيث كانت تتبع أسلوب الناتج الصافي. ويدافع أنصار مبدأ الناتج الصافي على أن هذه الطريقة تعطي صورة واضحة عن نتيجة نشاط الوحدة الإدارية أو المصلحة، إن كانت إيراد أو إنفاق بالنسبة للدولة، ويوجهون النقد لمبدأ العمومية لأنه يلزم كل وحدة أو مصلحة بأن تدرج في كل ميزانية تفاصيل ليست من الأهمية بمكان ولا سيما أنو قد سبق ذكرها في سنوات سابقة. ولكن يرد على هذا الرأي بأن إدراج الوحدة الإدارية أو المصلحة لمصروفاتها بالتفصيل الكامل لميزانيتها وكذلك إدراج إيراداتها بالكامل بمثابة توضيح كامل لهذه العناصر مما ييسر مهمة الباحث أو الفاحص. ولا سيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي يهمها الوقوف على حقيقة وطبيعة كل منصرف وإيراد كما يعتبر بمثابة رقابة داخلية على الوحدة أو المصلحة في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عرض حساباتها الختامية دون أن تجد وسيمة ليا في تعمد إخفاء بعض عناصر المصروفات أو الإيرادات باعتمادها عمى

إظهار نتيجة نشاطها في رقم واحد يعبر عن زيادة الإيراد عن المنصرف أو زيادة المنصرف عن الإيراد وهذا ما أدى إلى اختفاء طريقة الناتج الصافي من عالم المالية العامة وحل محله مبدأ العمومية⁹⁹.

5- مبدأ عدم التخصيص:

المقصود به ألا يخصص نوع معين من الإيراد لإنفاق حصيلته عمى نوع معين من الإنفاق كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية على تغطية المصروفات الخاصة بالجامعة، وتتنج أساليب المالية العامة الحديثة لإنكار مبدأ التخصيص والأخذ بمبدأ عدم التخصيص للأسباب التالية¹⁰⁰:

- إذا قدمت حصيلة الإيراد المخصص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصص لها هذا الإيراد؛
- وإذا زاد الإيراد يؤدي إلى إسراف في الإنفاق المخصص لو هذا الإيراد من المفروض أن أوجه الإنفاق العام تتحدد طبقا لدرجة إلحاح الحاجات العامة للمجتمع والعمل على إشباعها طبقا لدرجة إلحاحها وأن توجه الإيرادات جميعها دون تخصيص لإشباع هذه الحاجات طبقا لترتيب أولويتها .

سابعاً: الاستثناءات الواردة على المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة:

هناك جملة من الاستثناءات، مست مجموعة من مبادئ الميزانية العامة نذكر منها¹⁰¹:

1- استثناءات مبدأ سنوية الميزانية:

- الاعتمادات الشهرية: وتكون عند تأخر اعتماد قانون المالية في وقته لأسباب معينة وذلك لمواجهة نفقات لا يمكن تأجيل صرفها حتى إقرار وإصدار قانون المالية، تنص المادة 69 من القانون 17/84 السابق الذكر على ما يلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية.

- يواصل مؤقتاً تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ/ بالنسبة إلى الإيرادات طبقاً للشروط والنسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبيقاً لقانون المالية السابق.

ب/ بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهرياً ولمدة ثلاثة أشهر.

ج/ بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع 1/4 الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي للسنة السابقة.

- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية"، غير أن الفقه يدعو إلى عدم المبالغة

⁹⁹ http://ecofich.blogspot.com/2019/01/blog-post_30.html, consulté le 30/04/2021, pp36-37.

¹⁰⁰ معلم يوسف، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي http://ecofich.blogspot.com/2019/01/blog-post_30.html, ص 39، تاريخ الاطلاع 2021/03/20.

¹⁰¹ <https://fadaok.ahlamontada.com/t256-topic>, consulté le 20/2/2021.

في اللجوء الى هذه الاعتمادات.

- لاعتمادات الإضافية: لكون الميزانية تتصف بالتقدير والاحتمال حول الإيرادات والنفقات خلال سنة مقبلة فإن السلطة التنفيذية قد تخطئ التقدير فتضطر لطلب تصحيح الأرقام الواردة في الميزانية بشرط موافقة السلطة التشريعية.
- الاعتمادات الدائمة: وتفتح لأكثر من سنة واحدة ومن أمثلتها ما جرى عليه الوضع في بريطانيا من أن النفقات التي لاشك في ضرورتها كأجور القضاة وفوائد القروض العامة لا تعرض على السلطة التشريعية بل يتم إقرارها بصفة دائمة آليا ربجا للوقت.
- اعتمادات التعهد: وتفتح لأكثر من سنة وتخصص لتنفيذ المشاريع التي لا يمكن إنجازها خلال فترة تنفيذ قانون المالية (الميزانية) أي سنة واحدة.

2- استثناءات مبدأ وحدة الميزانية:

- **الميزانيات المستقلة:** وتخص 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 الأشخاص لا فائدة منه إذا لم يتوج باستقلال مالي بإعداد ميزانياتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية وان المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومداحيلها 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 الاستثنائية:** وتوضع من قبل الدولة لتحقيق غايات معينة يغلب عليها الطابع الاستثنائي أو الطارئ كمواجهة النفقات العسكرية وإزالة آثار الكوارث الطبيعية والميزانية الاستثنائية غالبا ما تمول بمصادر استثنائية كالقروض.

- **الميزانيات الملحقة:** وتوضع لتسيير المؤسسات والهيئات التي لا تملك شخصية معنوية ويشترط فيها موافقة البرلمان حسب المادة 44 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

- **الحسابات الخاصة بالخزينة:** وقد نصت عليها المادة 48 من القانون 17/84 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 غير أن التنسيق ليس أمرا سهلا ذلك أن الخزينة قد تحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقا كإقراض الموظفين أموال لإنجاز سكنات أو شراء سيارات على أن يتم إرجاعها على دفعات، أو أن تقوم الدولة بشراء سلعة لتقوم ببيعها بسعر أعلى وهذه العمليات لا يمكن اعتبارها إيرادات ولا نفقات.

ولما كانت المبالغ المذكورة لا تشكل إيرادات ولا نفقات فان الدولة تسجل تلك المبالغ في حسابات خاصة تعرف بحسابات الخزينة وهذه الحسابات لا تفتح إلا بقانون وتتضمن تسجيل العمليات النقدية التي تخرج عن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة، وتتخذ الصور التالية:

- **حسابات التجارة:** (م 48 فقرة 1 والمادة 54) وتفتح لفائدة المرافق العمومية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية ويضم العمليات ذات الطابع التجاري التي يباشرها المرفق العمومي بصفة ملحقة أو بصفة إضافية لا بصفة أساسية، ومن أمثلتها

بيع مراكز التكوين المهني للمصنوعات والمنتجات التي يتم إنشاؤها في إطار تكوين المتربين وحصيلة عملية البيع توضع في حساب خاص يفتح لهذا الغرض ويستفيد منه الطلبة والأساتذة ولا يدخل في ميزانية المركز. ومن الأمثلة أيضا قيام البلدية بكراء العتاد الذي تملكه للخواص وتخصيص المداخل لإصلاح العتاد وتحسين الحظيرة...

- حسابات التخصيص الخاص: (م48 فقرة2 والمادة 55) ويمول بإيرادات الجباية وشبه الجباية وإعانات ميزانية الدولة ويخصص للقيام بنفقات ذات طابع اجتماعي أو مهني أو تضامني كالصندوق الوطني للسكن الذي يمول ب 20 إلى 40% من الضريبة على الثروة.

- حسابات التسبيقات (م48 فقرة3) ويخصص للتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة للجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية عندما تتأخر إيرادات هذه الهيئات فتكون هذه التسبيقات بمثابة إيرادات تعويضية تلتزم هذه الهيئات بردها خلال السنتين المقبلتين دون فوائد وإن لم تستطع ذلك فإما أن تمدد المهلة لسنتين إضافيتين إذا كانت الأسباب موضوعية، أو تتحول الى قرض بفوائد.

- حسابات القروض(م48 فقرة4 والمادة59) وتفتح لعمليات القرض الممنوحة من طرف الدولة للمجموعات المحلية أو المؤسسات والهيئات العمومية أو للأفراد وتكون بفوائد مع تقديم المستفيد للضمانات اللازم.

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية (م48 فقرة5 والمادة 61) وتوضع في إطار الاتفاقيات الدولية مع الحكومات الأجنبية ويتم التصديق عليها بالأساليب القانونية المعروفة وتسجل في الحسابات ما تم دفعه وما بقي في ذمة الدولة.

- حسابات المساهمات(م48 فقرة6 والمادة 58) وتوضع لتسوية الأوضاع المالية الناجمة عن تسيير القطاع الاقتصادي والمحافظة على المال العام.

3- استثناءات مبدأ الشمولية:

-أرصدة المساهمات: وهي عبارة عن التبرعات التي يمنحها الأشخاص المعنويون والطبيعيون للدولة من اجل 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 17/84 إذ أن المبالغ المدفوعة بغير حق لفائدة الخزينة أو المبالغ الناجمة عن بيع العتاد يمكن إدراجها مرة أخرى في الفصل الذي صرفت منه.

-الحسابات الخاصة بالخزينة: وقد تم الحديث عنها آنفا.

-العمليات خارج الميزانية: وقد فتحت بخصوص مراكز التكوين المهني مثلا لاقتناء المواد الأولية وتحفيز المتربين وتعويض الأساتذة والعمال عن الساعات الإضافية وشراء اللوازم الخاصة بالإنتاج.

ثامنا: دورة الميزانية العامة

دورة الميزانية العامة يطلق هذا اللفظ على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية ونعرض باختصار هذه المراحل حسب التشريع المعمول به في الدولة الجزائرية في النقاط التالية¹⁰²:

1- مرحلة إعداد و تحضير الميزانية العامة:

يقصر حق تحضير وإعداد الميزانية العامة على السلطة التنفيذية وبالتحديد وزير المالية طبقا لنص المرسوم التنفيذي رقم 54-95 المتضمن صلاحيات وزير المالية وتحت سلطة الوزير الاول فعليها تقع مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية ومن ناحية العلمية فان السلطة التنفيذية اقدر من السلطة التشريعية على تحضير وإعداد الميزانية ولهذا تتولى الحكومة مهام تحضير وإعداد الميزانية. وفي مرحلة لتحضير وإعداد للميزانية تسترشد الحكومة بمجموعة من المبادئ العامة نحصرها في أربعة وهي مبدأ السنوية- مبدأ الوحدة- مبدأ العمومية -مبدأ توازن الميزانية (ومبدأ السنوية هو ان الميزانية يتم اعدادها كل سنة مدنية وقبل نهايتها وأما مبدأ توازن الميزانية فانه ليس بمبدأ ضروري لإعداد الميزانية اما مبدأ الوحدة يقصد بوحدة الميزانية أن يتم إعداد وتقديم مشروع الميزانية كوحدة واحدة متكاملة تضم كافة التقديرات لإيرادات ونفقات كافة وحدات وفروع الدولة ، واخيرا مبدأ العمومية يقضي هذا المبدأ بان تظهر تقديرات كافة الإيرادات والنفقات العامة تفصيليا في ميزانية الدولة دون إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات التي تصرف في سبيل تحصيلها) .

2- مرحلة اعتماد الميزانية العامة:

إن مرحلة الاعتماد كانت وستظل دائما من اختصاص السلطة التشريعية دون منازع ، فعليها بحكم أو لها ممثلة لقوى الشعب تقع مسؤولية التحقيق من سلامة البرامج والسياسات الحكومية عن طريق اعتماد مشروع الميزانية ومتابعة تنفيذها للتأكد من حسن الأداء باستخدام أساليب الرقابة المالية وهذا مبدأ دستوري حسب مادة 122 من الدستور 1996 الجزائري يبدأ الاعتماد بمناقشة مشروع قانون المالية ثم تعديله اذا اقتضى الامر ثم التصويت عليه قبل السنة المندية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية مادة 120 من نفس الدستور.

¹⁰² <https://www.startimes.com/?t=29653719>, consulté le 20/2/2021.

3- مرحلة تنفيذ الميزانية العامة:

في هذه المرحلة تقوم الحكومة بتنفيذ الميزانية، فتتولى الوزارات والمصالح والهيئات المختلفة القيام بالبرامج والمشروعات وتسيير الخدمات التي اعتمدها السلطة التشريعية ولا تقتصر مهمة تنفيذ الميزانية على مجرد تحصيل الإيرادات ودفع المصروفات التي أدرجت في الميزانية بل عليها أن تتبع آثار هذه العمليات على الاقتصاد القومي وان تراقب اتجاهاتها نحو الأهداف الاقتصادية المنشودة حتى تستطيع تعديل سياساتها الانفاقية والايادية إن لزم الأمر. وعلى مرحلة التنفيذ مواجهة كافة النتائج التي تترتب على مقارنة التقديرات بالواقع والمكلفون بتنفيذ الميزانية هم الآمرون بالصرف والمحاسب العمومي وكلاهما يعملان بكل استقلالية وهذا ما ينص عليه قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21.

4- مرحلة المراجعة والرقابة للميزانية العامة:

كانت النظرة إلى هذه المرحلة في الحقبة الأولى من تاريخ الميزانية في غاية البساطة وتركز الهدف منها في فحص الحسابات العامة ومع تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي بدا الاهتمام بتطوير مرحلة المراجعة والرقابة لكي تتماشى مع المهام الجديدة التي أقيمت على عاتقها ، و في التشريع الجزائري الرقابة على ميزانية تعد مبدءا دستوري محظ و تكون رقابة ادارية تلقائية كانت او رئاسية او وصائية حسب التنظيم الاداري المعمول به وهناك رقابة تشريعية باسم الشعب يقوم بها البرلمان بغرفتيه ورقابة بواسطة هيئة مستقلة الا وهي مجلس المحاسبة المنظم بالقانون رقم 95-20 المتعلق بالمجلس المحاسبة وخلاصة القول ان الادارة التشريعية الجزائرية اعطت للميزانية العامة اهمية كبيرة لدرجة ان معظم اجراءاتها تسمد مبادئها واسسها من دستور 1996 المعمول به حاليا في الدولة الجزائرية وكل هذا لأنها تخص المال العام للدولة واي مساس به يعني دمار وتدهور الاقتصاد الوطني.

5- الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة:

الرقابة هي إحدى جوان العملية الإدارية وتعني قياس الأداء الحالي ومقارنته بالمعايير المتوقعة للأداء والسابق تحديدها، ومن واقع هذه المقارنة يصبح من الممكن تحديد ما إذا كان الأمر يحتاج إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء إلى المستوى المخطط والمعبر عنه بالمعايير السابق تحديدها " ولذلك وظيفة الرقابة تمارس بطريقة دائمة ومستمرة واتصالها الأكبر عادة ما يكون بوظيفة التخطيط. كما يقصد بها مجموع العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال¹⁰³.

أساليب الرقابة على المال العام: إن إرادة الرقابة والتحكم في الأموال العمومية والتي تعد في حد ذاتها مهمة أساسية للدولة، لا يمكن فصلها عن المنظومة التشريعية حيث أن هذه الأخيرة تحيط بكل العمليات المالية للدولة وبمختلف وحداتها.

5-1- نظام الرقابة الداخلية (الإدارية):

إن التسيير الجيد (المالي والمحاسبي) للأموال العامة يفترض ضرورة فرض رقابة داخلية على الإدارة ويجب أن تشمل هذه الرقابة مختلف مراحل تنفيذ عمليات النفقات وعمليات الإيرادات، وعموما فهي تنص أكثر على النفقات باعتبارها

¹⁰³ لعمرية لعجال، دراسة وتحليل تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2019-2021، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12، العدد 02، 2019، ص

تعرض أكثر للتبذير. المغزى الرئيس ي من هذه الرقابة هو المحافظة على المصالح العامة بأن تؤدي الهيئات أدوارها المكلفة بها وأن تصرف الاعتمادات المخصصة لها وفق ما حددته القوانين والتشريعات الخاصة بها.

5-2- الرقابة الخارجية

الرقابة الخارجية هي رقابة تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية، و من بين هذه الأجهزة هناك البرلمان كما تتجلى رقابة البرلمان في مرحلة تنفيذ الميزانية، بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة طالبة فتح اعتمادات إضافية، حيث تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية إليه عن حالة تنفيذ الميزانية وتبرر طلبها بفتح الاعتمادات ومناقشة الحكومة في سياستها المالية، و تحتتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المعنية أي احتتام السنة المالية .

5-3- الرقابة القضائية المستقلة لمجلس المحاسبة:

يوجد ضمن البناء المؤسساتي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية وبغض النظر عن اختلاف تسميته. وفي الجزائر يتمثل هذا الجهاز في مجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية ويختص بشمولية واختصاص أكبر في الرقابة. يتمتع مجلس المحاسبة باختصاصات واسعة في مجال الرقابة. وتتمثل مهامه على وجه الخصوص في التدقيق في شروط الهيئات، الموارد، والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه وفي تقييم تسييرها وفي التأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للتنظيمات والقوانين المعمول بها إن الهدف من ذلك هو تشجيع الاستعمال الفعال والصارم وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية. كما يساهم المجلس في إطار صلاحياته، في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية ومكافحتها. ينص الأمر 95-20 المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس المحاسبة وكذا المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي على إجراءات الرقابة. ويتعلق الأمر أساسا بإجراءات رقابة تصفية حسابات المحاسبين العموميين وإجراءات رقابة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من الأمر المذكور علاوة على هذين الإجراءين، وبمناسبة إجراء رقابة نوعية تسيير الهيئات، تدون الوقائع القابلة للإحالة على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي تسجلها الغرفة المختصة عقب ارتكاب عون ما لخطأ من شأنه أن يدخل في مجال تطبيق المادة 88 من الأمر المذكور، تدون في تقرير مفصل يوجه إلى الناظر العام بغرض الإدلاء بخلاصات مكتوبة ومنه تطبيق الاجراء المتبع عقب ارساله الى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية، ويتم نفس الإجراء عندما يتعلق الأمر بإخطار خارجي.

تاسعا: عجز الميزانية العامة

إن أبسط تعريف لمفهوم عجز الميزانية هو زيادة النفقات عن الإيرادات، وهناك تعريفات أخرى كتعريفه بأنه الرصيد السالب للميزانية العامة للدولة، بمعنى أنه عند القيام بمراجعة الميزانية فلا بد من تعادل أو توازن المدخول (الإيرادات أو العائدات) مع النفقات (المصروفات)، وعندما يكون الناتج تفوق النفقات على الإيرادات نستطيع القول أن هناك عجزا في الميزانية، وعندما تزيد الإيرادات على النفقات فذلك دليل على وجود فائض في الميزانية، وهي الرصيد الإيجابي للميزانية، والحالة العكسية لعجزها. تلجأ بعض الدول إلى الاقتراض عند وقوع العجز في ميزانيتها، أما في حالة الفائض فيتم تخصيصه

ميزانية السنة المقبلة، مع إدخال مشاريع ونفقات إضافية يغطيها المردود الفائض من السنة الماضية، أو تحويله إلى مشاريع ذات أهمية كبرى. أسباب عجز الميزانية هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى العجز في الميزانية، وقد يُرجعها بعض المراقبين والمحللين في مجال الاقتصاد والمال، إلى سوء الإدارة المالية العامة؛ لكن البعض يرى أنّ هناك عوامل أخرى تؤدي إلى الوصول إليه ومنها: حالات الطوارئ؛ كتعرض الدول للزلازل، والبراكين، والفيضانات وغيرها من الكوارث الطبيعية، التي تُجبر الدول على زيادة إنفاقها وتركيزها على إنقاذ الأرواح، والممتلكات، وإعادة مظاهر الحياة قدر المستطاع إلى سابق عهدها، وهذا يعني حرف بوصلة الإنفاق من مشاريع حالية إلى مشاريع طارئة تتطلب مبالغاً قد تتجاوز الإيرادات. زيادة عدد السكان وضرورة توفير سبل عيش كريمة؛ فالدول التي يرتفع فيها عدد السكان تزيد مصروفاتها؛ من أجل توفير المزيد من الخدمات والمشاريع، وهي مطلوبة في هذه الحالة بالبحث عن خطط إنتاجية تدفع بالضرورة نحو الانتعاش الاقتصادي، وتوفر فرص ممددة للدخل للعاطلين عن العمل، أو للأعداد المتزايدة من السكان. الضرورات الاستراتيجية والعسكرية؛ حيث تضطر بعض الدول إلى المشاركة في الحروب، أو دخول صدام عسكري؛ للحفاظ على حدودها وسلامة مواطنيها، ما يتطلب

المزيد من الإنفاق¹⁰⁴.

كيفية معالجة العجز في الموازنة

للتقليل من عجز الموازنة تلجأ الحكومات لاتباع العديد من السياسات نذكر منها¹⁰⁵:

- **خفض نفقات الحكومة:** يعتمد نوع الإجراءات التي تتخذها الحكومة لتخفيض النفقات على نوع الإنفاق الحكومي، فإذا قامت الحكومة بخفض الإنفاق على المعاشات (مثال جعل الناس يعملون لفترة أطول كجعل سن المعاش 70 عاماً بدلاً من 60 عاماً)، فقد تكون هناك زيادة فعلية في القدرة الإنتاجية، أما إذا قامت بخفض استثمارات القطاع العام، فقد يكون لذلك تأثير سلبي على إجمالي الطلب وعلى موضوع العرض في الاقتصاد، لذلك، فالأفضل خفض الفوائد والمعاشات التقاعدية لأن ذلك يقلل من الإنفاق مع تأثير أقل على النمو الاقتصادي، لكنه سيؤدي إلى خلق حالة عدم مساواة في المجتمع؛

- **زيادة الضرائب:** تساعد زيادة الضرائب على زيادة الإيرادات وتقليل عجز الموازنة لأنها مصدر أساسي من مصادر الإيرادات، ولكنها يمكن أن تتسبب في انخفاض الإنفاق وانخفاض النمو الاقتصادي، يعتمد ذلك على توقيت الزيادات الضريبية، ففي حالة الركود، يمكن أن تؤدي الزيادات الضريبية إلى انخفاض كبير في الإنفاق، أما خلال النمو الاقتصادي، لن تضر الزيادات الضريبية بالإنفاق؛

¹⁰⁴ فاطمة مشعل ، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <https://mawdoo3.com/%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85>.

تاريخ الاطلاع 2021/4/30.

¹⁰⁵ الاقتصادي العربي Arab Economist ، متاحة على الرابط الإلكتروني

التالي: <https://www.economicarab.com/2020/04/Definition-Budget-Deficit.html> ، تاريخ الاطلاع 2021 /02/26.

● **التنمية الاقتصادية:** أفضل الطرق لتخفيض العجز في الميزانية هي تشجيع النمو الاقتصادي، فعند نمو الاقتصاد، تزداد عائدات الضرائب، ومع النمو الاقتصادي، يدفع الناس المزيد من ضريبة القيمة المضافة، وتدفع الشركات المزيد من ضريبة الأرباح، ويدفع العمال المزيد من ضريبة الدخل، يمثل النمو الاقتصادي المرتفع أفضل الطرق لتقليل عجز الموازنة، لأننا لسنا بحاجة الى رفع معدلات الضرائب او خفض الانفاق؛

● **اللجوء إلى خطة إنقاذ :** يمكن أن تكون البلدان بحاجة لخطة إنقاذ من منظمة دولية، مثل صندوق النقد الدولي، هذا يعني انه يمكنهم سحب اموال مؤقتة للمساعدة في نقص السيولة.

قد تطمئن خطة الإنقاذ المستثمرين وتعطي البلاد المزيد من الوقت للتعامل مع العجز، ولكن عادة ما تأتي خطة الإنقاذ مع تعليمات صارمة بشأن تخفيض العجز. في حالة البلدان المثقلة بالديون، قد لا تكون خطة الإنقاذ كافية للتعامل مع المستوى الإجمالي للديون، كما يمكن أن تكون شروط خطة الإنقاذ مثيرة للجدل إلى حد كبير.

تاسعا: وثائق الميزانية العامة

تتمثل في:

1- قوانين المالية:

لقد كان التشريع الجزائري واضحا حيث ربط بين الميزانية العامة السنوية وقوانين المالية، إذ يؤكد أن قوانين المالية تمثل الإطار القانوني الذي يجب أن تصدر فيه الميزانية العامة. حيث تنص المادة (06) من القانون 84-17 على ذلك: "تشكل الميزانية العامة للدولة من النفقات والإيرادات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها". كما يحدد نفس القانون 3 أنواع من قوانين المالية وهي¹⁰⁶:

● **قانون المالية الأولي (السنوي):** وهو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية السنوية وهو يقر ويرخص بالسنة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال؛

● **قانون المالية التكميلي أو المعدل:** يصدر هذا القانون فقط بقصد تغيير أو تعديل معطيات جاء بها قانون المالية السنوي حيث "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية؛

● **قانون ضبط الميزانية:** يعرف قانون ضبط الميزانية بأنه: " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية".

¹⁰⁶ فاطمة مفتاح، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد الرابع، المركز الجامعي النعامة، جوان 2016، ص 321.

2- الوثائق الملحقة بقانون المالية:

تمثل هذه الوثائق في: 107

2-1- الجدول (أ) الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة للسنة: هو الجدول التقديري لمختلف أصناف إيرادات الدولة للسنة المعتمدة، وهو جدول مختصر لأن كل واحد من الحسابات (09) للإيرادات مفصل إلى حسابات فرعية، فقرات، خطوط وخطوط فرعية؛

2-2- الجدول (ب) توزيع حسب القطاعات الوزارية للاعتمادات المفتوحة في ميزانية التجهيز للسنة: هو جدول توزع من خلاله الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير من طرف قانون المالية للسنة المعتمدة، وهذا حسب الدوائر الوزارية طبقاً لتشكيلة الحكومة التي يضاف لها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئيس الحكومة المعتمدة كدوائر وزارية بالإضافة إلى التكاليف المشتركة؛

2-3- الجدول (ج) توزيع حسب القطاعات للنفقات ذات الطابع النهائي على المخطط الوطني للسنة: هو جدول رخص البرامج المسموح بها لاعتمادات ميزانية التجهيز أو الاستثمارات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني موزعة بين مختلف القطاعات والعمليات برأسمال التي تقوم بها الدولة؛

2-4- جداول خاصة شبيهة الجبائية: تحدد الجداول الخاصة للهيئات المستفيدة من المبلغ التقديري للإيرادات العامة شبيهة الجبائية، وتعتبر بمثابة الرسوم شبيهة الجبائية، كل الحقوق والرسوم والأتاوي الواردة في الجدول الملحق بقانون المالية، والمحصلة لقائدة شخص اعتباري غير الدولة والولايات والبلديات وعلى سبيل المثال نذكر الضمان الاجتماعي.

عاشرا: إجراءات إعداد وتحضير قانون المالية في الجزائر

على اعتبار أن قانون المالية هو انعكاس لجميع نشاطات الدولة إدارية وسياسية واقتصادية واجتماعية، وله مساس مباشر بجميع إداراتها العامة. فهو بالتالي عمل جماعي لا يمكن لأي جهاز إداري الانفراد بإعداده، لأجل أن يكون قانون المالية معداً إعداداً صحيحاً يعكس الحاجات العامة، يجب أن يشارك في إعداده كل أجهزة الدولة المختصة، حيث تتولى السلطة التنفيذية إعداد مشروع قانون المالية تمهيداً لعرضه على السلطة التشريعية لمناقشته واعتماده، وذلك لأنها تعتبر أكثر قدرة على التنبؤ والتقدير لاقتراحها من الواقع العملي في القطاعات المختلفة. فتتم هذه المهمة بتوجيه وتحت إشراف وزارة المالية باعتبارها التنظيم المركزي الذي يتولى تخطيط وإدارة ورقابة الموارد العامة في الدولة¹⁰⁸.

وبصفة عامة فإن عملية إعداد قانون المالية تمر بعدد من المراحل يمكن تجزئتها وفقاً للخطوات التالية:¹⁰⁹

1- وضع الأهداف والسياسات العامة لقانون المالية:

تقوم الإدارة العامة للموازنة العامة بوزارة المالية بإعداد مقترحاتها وتوصياتها التي يجب أن تحكم مشروع قانون المالية للسنة المالية المقبلة. ويتم تقويم ودراسة هذه المقترحات والتوصيات بمعرفة لجان فنية وفقاً للظروف الاقتصادية الجارية والمتوقعة

¹⁰⁷ نفس المرجع أعلاه، ص 322.

¹⁰⁸ مراحل إعداد الموازنة العامة، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <https://accounting22.wordpress.com/>، تاريخ الإطلاع: 12-03-2021، ص 01.

¹⁰⁹ نفس المرجع أعلاه، ص 01.

والتطورات المحتملة التي يمكن أن تؤثر على الإيرادات والنفقات للسنة القادمة، مثل التعديلات التي قد تطرأ على هيكل الضرائب والأجور والبند التي قد تتطلب نفقات كبيرة غير عادية مثل تسديد القروض طويلة الأجل.

ومن التوجيهات أو الإطار الذي يجب أن يعد قانون المالية على أساسه:

- تقليل أو سد العجز في الموازنة العامة؛
- تشجيع الصناعات المحلية وتكوين البنية الأساسية للهيكلة الاقتصادي؛
- زيادة الرفاهية لأفراد المجتمع ككل؛
- ضبط وترشيد الإنفاق العام؛
- تخفيض آثار التضخم؛
- تنمية موارد الدولة الذاتية؛
- تحديد أنواع البرامج والخدمات ذات الأولوية.

وبعد الانتهاء من وضع الصيغة النهائية لسياسة قانون المالية يقوم وزير المالية بعرض نتائج هذه الدراسة على مجلس الوزراء لاعتمادها، وعندئذ تصبح هذه المقترحات والتوصيات بمثابة مؤشرات عامة يجب أن تلتزم بها السلطة التنفيذية لإعداد مشروع قانون المالية.

2- إصدار منشور إعداد قانون المالية:

على ضوء المؤشرات العامة التي يقرها مجلس الوزراء تصدر وزارة المالية كل سنة منشوراً دورياً يبلغ إلى كل الوزارات والمؤسسات العامة بوقت مبكر، مصحوبة بمجموعة من التعليمات اللازمة لتنفيذ سياسة الميزانية متضمنة التعليمات الخاصة بكيفية إكمال النماذج وأوراق العمل التي يجب أن تستخدم عند إعداد قانون المالية، وكذلك مواعيد تقديم مقترحات قانون المالية لوزارة المالية، وذلك ليتقيد بها جميع الأشخاص المسؤولين عن وضع مقترحات ومراجعة المراحل المختلفة للموازنة.

3- إعداد مشاريع قوانين المالية:

تباشر الوزارات عملية إعداد موازنتها قبل بدء سنة قانون المالية بفترة تتراوح بين ستة وثمانية أشهر، بحيث يتبقى أمام وزارة المالية الوقت الكافي لدراستها ومناقشتها وإدخال التعديلات اللازمة عليها، قبل رفعها إلى مجلس الوزراء. وذلك بحيث يقوم كل وزير أو رئيس مؤسسة عامة بإبلاغ منشور قانون المالية إلى المصالح والوحدات الحكومية والإدارات المختصة طالباً إليها التقيد بمضمونه، وإعداد موازنة الوزارة المعنية ضمن مهل محددة. فتشكل في كل وزارة أو مؤسسة لجنة مركزية تتألف من المديرين المختصين بشؤون قانون المالية والمالية والتخطيط والموظفين والتنظيم والإدارة. وفي الوقت نفسه تشكل لجان فرعية، وتتولى هذه اللجان إعداد تقديرات قانون المالية وفقاً للمؤشرات والقواعد العامة وباستخدام النماذج المقررة. وبعد أن تتلقى اللجنة المركزية في الوزارة أو المؤسسة تقديرات اللجان الفرعية تقوم بدراستها وتقويمها والتنسيق بينها ثم تقوم بإعداد الموازنة على مستوى الوزارة أو المؤسسة وترفع بعد ذلك إلى وزارة المالية. والجدير بالذكر أن وزارة المالية تقوم هي الأخرى بإعداد الموازنة الخاصة بها مثلها في ذلك مثل أي وزارة تنفيذية.

4- إعداد مشروع قانون المالية على مستوى الدولة:

عندما تتسلم الإدارة العامة للموازنة بوزارة المالية مشاريع موازنات للوزارات والمؤسسات العامة تقوم بدراستها وتقومها والتنسيق بينها. ويتم ذلك بالاشتراك مع مندوبين من هذه الوزارات والمؤسسات، والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة. وتتم هذه الدراسة على مستوى كل باب من أبواب الموازنة وبعد ذلك تقوم وزارة المالية بإعداد جدول (حرف أ) متضمنا تقديرا لكل إيرادات الدولة، و جدول (حرف ب) متضمنا تقديرا لكل نفقات الدولة. ثم يضمن كل الجدولين في وثيقة واحدة تمثل مشروع قانون المالية للدولة حيث ترفع إلى مجلس الوزراء بمعرفة وزير المالية.

5- إجراءات اعتماد قانون المالية في الجزائر.

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات، فلا يعتبر مشروع قانون المالية العامة ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها، إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة، و السبب الرئيسي في ذلك أن قانون المالية العامة يمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل الوطني الحقيقي بين الطبقات و الفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدول المختلفة على ضرورة اعتماد السلطة الممثلة للشعب، أي السلطة التشريعية، لمشروع قانون المالية حتى يصبح قابلا للتنفيذ و يتم اعتماد قانون المالية داخل المجلس بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة:¹¹⁰

إن اعتماد قانون المالية شرط أساسي لا غنى عنه لوضع قانون المالية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ". وقد نشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد قانون المالية وإقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب وعلى مراقبة موارد الدولة عامة. إذ من الواضح أن هذا الحق، أي الحق في فرض الضرائب يعدو قليل القيمة إذا لم يعترف للسلطة التشريعية بحق آخر مقابل له هو الحق في الموافقة على النفقات وهذا أمر بديهي، إذ لا فائدة ترجى من مراقبة الإيرادات طالما أن الحكومة ستستأثر بسلطة إنفاقها كيفما يحلو لها.

5-1- أداة اعتماد قانون المالية في الجزائر:

إذا وافق البرلمان على مشروع الموازنة العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية" وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان: يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات، والثاني بيانا تفصيليا للإيرادات.

ولقد ثار الخلاف حول ما إذا كان يعد قانونا بالمعنى الفني الدقيق للكلمة، خاصة وأنه لا يقرر قواعد عامة مجردة وإنما يقرر فحسب اعتماد البرلمان لمبالغ الإيرادات والنفقات الواردة في قانون المالية.

ودون الدخول في تفاصيل النقاش حول هذا الموضوع فإن يعد قانونا بالمعنى العضوي لكونه صادرا من السلطة المختصة بالتشريع. تنص المادة 123 من الدستور: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

¹¹⁰ بن أعراب محمد، "الميزانية العامة للدولة"، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <http://cte.univ->

setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec1.html، تاريخ الاطلاع 2021/01/6، ص01.

- ف/6 القانون المتعلق بقوانين المالية " إن هذا النص يستوجب الملاحظات التالية:
- إن القانون الذي يعتبر في الوقت الحالي هو القانون المرجعي لقوانين المالية هو القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/7 في حين المنطق و القانون يفترضان وجود علاقة تدرجية بين القانونين (والقوانين المرجعية) ولكن كيف يمكن افتراض هذه العلاقة التدرجية بين قانونين صادرا عن نفس السلطة وبنفس الكيفيات مع وجوب تقييد أحدهما بالآخر، فالقانون 84-17 له نفس القوة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية و بالتالي لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى لهذا نجد أن دستور 1996 جاء محل لهذا التناقض في مادته 123 وأوجب على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق قانون عضوي يخضع عند إعداده لإجراءات خاصة وتمييزة (الأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة و خضوعه للرقابة المسبقة والإلزامية للمجلس الدستوري وهو ما يضمن على هذا القانون مركزا متميزا وساميا بالمقارنة مع قوانين المالية التي يجب أن تخضع له طبقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية.
- و بالرغم من هذا الإصلاح في الدستور فان القانون المتعلق بقوانين المالية لازال على الشكل الذي صدر به (قانون عادي) ولم يرق بعد إلى مرتبة قانون عضوي وبصدور دستور 96 يكون القانون 84-17 قد فقد أساسه الدستوري وأصبح غير دستوري مما يسهل الاستخفاف بالأحكام التشريعية الواردة فيه إذ أن المادة 67¹¹¹ من هذا القانون نصت على أن يحتوي على جزأين متباينين يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية بالطرق و الوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط الإنمائي السنوي،و يقترح في القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للنفقات المخصصة للتسيير و الاستثمارات العمومية على كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية، والمبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال، والترخيصان الإجمالية للإيرادات والنفقات وبعده كل ميزانية ملحقة والإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة غير أن الاطلاع على محتوى قوانين المالية السنوية يبين أن مجال هذه القوانين لم يصبح يعرف حدودا باحتوائه على قوانين جديدة، أو تعديل نصوص قانونية قائمة والتشريع في مجالات لا علاقة لها بمثل احتواء المادة 38¹¹² على قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و الذي يحتوي على 408 مادة ، وكذا احتواء هذا القانون على قانون الرسم على القيمة المضافة في المادة 65 و الذي احتوى على 175 مادة، وتضمن لسنة 2002 بقانون الإجراءات الجبائية في المادة 40 منه وتضمن لسنة 1995 في المادة 113 على رد المحلات التجارية للعروض السينمائية التي أمت سنة 1994 إلى ملاكها الأصليين الخواص ونصت المادة 66 من لسنة 1999 على إنشاء هيئة لدى الوزير المكلف بالمالية تسمى المجلس الوطني للجباية.

¹¹¹ قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 28، الصادرة بتاريخ: 10 جويلية 1984.

¹¹² لمزيد من التفاصيل أنظر:

- "تعريف قانون المالية، مبادئه، إعماده، تحضيره و التصويت عليه"، مرجع سبق ذكره، ص01.
- بن أعراب محمد، مرجع سبق ذكره، ص01.

6- المراحل التي يمر عليها اعتماد قانون المالية في الجزائر:

6-1- المناقشة:

بعد إيداع مشروع مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير بإحالة إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية وقانون المالية والتخطيط لتقوم بدراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج البرلمان. وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع قانون المالية في جوانبها التفصيلية وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة 121 من الدستور. يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات. وتتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع قانون المالية العامة على اعتبارات متعددة منها:

- توفر قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة؛
 - توفر المعلومات المالية والاقتصادية لدى المجلس ووصولها إليه في الوقت المناسب؛
 - مدى نضج المؤسسات السياسية والاقتصادية والنقابية، حيث كلما كانت هذه المؤسسات ناضجة توفرت للسلطة التشريعية قوة سياسية يمكن أن ترفع تأثير تلك السلطة في اعتماد وإقرار البرامج الاقتصادية والمالية، وعلى العكس كلما كانت هذه المؤسسات غير ناضجة كلما كانت السلطة التشريعية ضعيفة، وان تأثير السلطة التنفيذية أقوى.
- ويثور التساؤل حول حق المجلس التشريعي في إجراء التعديلات على مشروع قانون المالية إذ يرى جانب من الفقه أن المجلس التشريعي لا يحق له إجراء تعديلات جزئية على مشروع قانون المالية، ذلك لأن هذه الأخيرة تمثل بناء متكاملًا يهدف إلى تحقيق سياسة الحكومة في مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية. إذ انه من المتصور أن تؤدي تلك التعديلات إلى الإخلال بهذا التكامل. أضف إلى ذلك الخشية من سعي بعض النواب، فيما لو أعطى للمجلس حق تعديل قانون المالية، لطلب تعديلات معينة بهدف تغليب المصالح الحزبية والنزعات الانتخابية وليس بهدف تحقيق الصالح العام. وإن حق البرلمان ينحصر في الموافقة على مشروع قانون المالية في جملته أو رفضه برمته. وفي الحالة الأخيرة ينبغي على الحكومة سحب مشروعها للموازنة العامة وتقديم استقالته. ذلك أن رفض البرلمان لهذا المشروع ينطوي في حقيقته على رفض لسياسات الحكومة مما يعني في التحليل الأخير سحب الثقة منها. اللهم إلا إذا تم حل هذه الهيئة وإجراء انتخابات نيابية جديدة.

أما موقف المشرع الجزائري فنجد أنه يمكن للنواب والحكومة و أعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص على ما يلي :

" لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها". ويمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية.

6-2- التصويت:

تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق " التصويت على ميزانية الدولة " .

6-3- المصادقة:

كما يقوم مجلس الأمة - لاحقاً- بمناقشة 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 $\frac{3}{4}$ أعضائه. وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص ... " .

وخلافا لبعض الأنظمة التي تخول للبرلمان التصويت على قانون المالية بابا بابا، فإن المادة 113⁷⁰ من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على قانون المالية العامة بصورة إجمالية، خلافا لميزانيات الإدارة المحلية التي يصوت عليها، بابا وبابا وفصلا وفصلا ومادة مادة.

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 للفقرات السابقة ... " ومضمون هذه المادة نفسه نصت عليه المادة 44 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 و الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة وبالنظر للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية نجد أنه تناول حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معينة من المصادقة على قانون المالية قبل بداية السنة (أول جانفي)، حينما نص في مادته 69 إلى ما يلي: ¹¹⁴

● في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة عليه للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعترية:

يواصل مؤقتاً تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة 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.

¹¹³ قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره.

¹¹⁴ قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره.

– بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع الاعتمادات الدفع للمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

• يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية".

غير أن دستور 1996 قد عالج حالة التأخر في المصادقة على قانون المالية تفادياً للفراغ الذي يحدث في حالة التأخر في المصادقة على قانون المالية في الوقت المحدد بنصه في الفقرة الأخيرة من المادة 120 منه على ما يلي :

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

وفي حدود هذه الآجال خصص القانون العضوي المذكور أعلاه في المادة 44 للمجلس الشعبي الوطني للتصويت على مدة 47 يوماً من تاريخ إيداعه وللمجلس الأمة 20 يوماً من تاريخ إيداعه للمصادقة على هذا التصويت وتبقى ثمانية أيام (8) أيام محفوظة في حالة خلاف بين الغرفتين للجنة المتساوية الأعضاء للبت في شأنه وهذا النص يستدعي الملاحظة التالية :

كيف يمكن للبرلمان وخاصة مجلس الأمة أن يناقش وبصفة جدية مشروع قانون يحتوي على الكثير من المواد (408 مادة لسنة 1991 و235 مادة لسنة 2002 و72 و87 مادة لسنة 2004 و2005 على التوالي) في ظرف 20 يوماً يمكن للحكومة أن تستغل الضغط الزمني المفروض دستورياً على البرلمان عند مناقشة لتمرير بعض المشاريع الحساسة وإفادتها بنفس الإجراءات الاستعمالية للتصويت عليها خاصة إذا علمنا انه في حالة عدم المصادقة على خلال مدة 75 يوماً المحددة له لأي سبب كان يصدر رئيس الجمهورية مشروع الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة (الفقرة الأخيرة من المادة 120 من الدستور والمادة 44 من قانون 02/99 المذكور) وهذا قد يدفع الحكومة بإتباع وسائل عديدة عن طريق أعضاء حزبها في البرلمان بتأخير وعرقلة عملية المصادقة عمداً لتمكين رئيس الجمهورية من إصدار بموجب أمر.

ملاحظة:

جدير بالملاحظة أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف في طبيعة عن اعتماده للنفقات فاعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها، ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم فحسب بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد بقانون قانون المالية، 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 المقدره والإيرادات الفعلية. ويختلف الوضع عن ذلك كلية في خصوص اعتماد البرلمان للنفقات العامة إذ أن هذا الاعتماد يعد إجازة وتخصيصاً لأوجه إنفاقها. بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيلياً 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 آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان احتراماً لقاعدة تخصيص الاعتمادات.

وقد تدعو الحاجة الحكومة إلى طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في قانون المالية العامة 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 قانون المالية. وقد يكون السبب نشأة وجه جديد للإنفاق لم يرد في تقديرات قانون المالية ويحتاج إلى نفقات لمواجهة، ويتعين ضرورة موافقة المجلس النيابي على هذه الاعتمادات الإضافية.

6-4- الإصدار:

يصدر بموجب قانون من طرف رئيس الجمهورية الذي يأمر بنشره في الجريدة الرسمية ويكون ذلك في يوم 29 ديسمبر من السنة ما قبل السنة موضوع لبيدأ سريانه بدءا من أول جانفي من السنة المعنية.

الحادي عشر: إجراءات تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر

بعد المصادقة على موازنة الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالموازنة ونشره في الجريدة الرسمية، من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقيع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في وقت حاضر، سواء من حيث تحصيل الإيرادات وجبايتها أو صرف النفقات المعتمدة، وتمثل هاته الإجراءات فيما يلي¹¹⁵:

1- تحصيل الإيرادات العامة:

تتولى وزارة المالية مهمة تنفيذ الموازنة، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو في البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به ويخول القانون المتعلق بالموازنة للجهات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات كأن تتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية، أو تحصيل الرسوم الجمركية من مصالح إدارة الجمارك، أو جباية الضرائب مختلف أنواعها من قبل قباضات الضرائب المختلفة.

ويخضع تحصيل الإيرادات إلى مجموعة من المبادئ والقواعد الرئيسية، تتمثل أساسا فيما يلي:

1-1- يحكم تحصيل الإيرادات قاعدة مالية أساسية هي: "عدم تخصيص الإيرادات" ومعناها أن تختلط كل الإيرادات التي تحصلها الخزنة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز.

غير أنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات متعلقة بتخصيص موارد بعض القروض العامة أو الضرائب لأغراض أو فئات معينة. وفي هذا السياق جاءت المادة 8¹¹⁶ من القانون 84-17 لتنص على ما يلي:

¹¹⁵ بن أعراب محمد، " تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها"، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: [http://cte.univ-](http://cte.univ-setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec2.html)

setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec2.html، تاريخ الاطلاع 20/3/2021، ص 01.

¹¹⁶: قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره، ص: 1041.

" لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الموازنة العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكسى هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية¹¹⁷:

- الميزانيات الملحققة
- الحسابات الخاصة للخزينة؛
- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الموازنة العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات،

1-2- تسقط ديون الدولة، كقاعدة عامة بفوات أربعة سنوات دون القيام بأي إجراء من أجل تحصيلها بهذا الصدد فإن المادة 16 من القانون 84-17 تنص على ما يلي: " تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات موازنة التسيير، عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام المالية صراحة على خلاف ذلك". وهي القاعدة الذي نص عليها أيضا قانون الإجراءات الجبائية.

1-3- يجب مراعاة مواعيد التحصيل وإجراءاته المنصوص عليها في القوانين، وإلا تعرض القائمون بذلك للعقوبات المناسبة.

1-4- تلتزم الجهات الإدارية المختصة بتحصيل الإيرادات على اختلافها، حيث لا تتمتع بجزية أو أية سلطة تقديرية في التقاعس عن ذلك أو الاستلاء عليها بطرق غير شرعية، خلافا لصف النفقات العامة المعتمدة. وبهذا الصدد جاءت الفقرة الثانية من المادة 79 من القانون 84-17 لتنص على ما يلي: " يمنع منعاً باتاً تحصيل جميع الضرائب المباشرة أو غير المباشرة غير المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم والقرارات والتنظيمات المعمول بها مهما كان نوعها أو تسميتها، وإلا تعرض المستخدمون الذين قد يعدون السجلات والتعريفات والذين يواصلون تحصيل الضرائب للملاحظات، المقررة ضد المختلسين وذلك دون الإخلال بدعوى الاسترجاع، التي تقام ثلاث سنوات ضد جميع المحصلين أو القابضين أو الأشخاص الذين يكونون قد حصلوا هذه الضرائب.

ويتعرض لنفس العقوبات المنصوص عليها تجاه المختلسين جميع الأشخاص المتمتعين بالسلطة العمومية والذين يمنحون بأي شكل من الأشكال ولأي سبب من الأسباب وبدون ترخيص قانوني، إعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم العمومية.

كما تطبق هذه الأحكام على المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات والهيئات العمومية الذين قد يقدمون مجاناً بدون ترخيص تشريعي أو تنظيمي منتوجات أو خدمات للمؤسسات الموضوعة تحت مسؤولياتهم". وتماطل السلطة التنفيذية عموماً عن تحصيل مختلف الإيرادات يعد خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية. وجدير بالذكر أن الخطوات الثلاث الأولى تتعلق بالاختصاص الإداري المتعلق بالجهة الإدارية، أما الخطوة الأخيرة فإنها تتعلق بالاختصاص الحسابي المتعلق بوزارة

¹¹⁷: قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره، ص: 1041.

المالية، وهذا الفصل بين الاختصاصين الإداري والحسابي من شأنه أن يحقق الضمانات الكافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية.

وبعد أن استعرضنا عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات النفقات فالسؤال الذي يطرح نفسه ماذا يحدث في حالة عدم مطابقة الموازنة للواقع. وبعبارة أخرى كيفية مواجهة الاختلاف بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية للنفقات والإيرادات العامة فبخصوص الإيرادات فإن مخالفة تقديرات إيرادات الدولة للأرقام الفعلية، لا يثير العديد من المشاكل فيما إذا تعلق بخطأ في تقدير حصيلة كل نوع من أنواع الإيرادات المختلفة، إذ من المتصور أن تعوض أخطاء التقدير بعضها البعض. فالأخطاء بالزيادة تعوض الأخطاء بالنقص، دون أن يؤثر ذلك على تنفيذ الموازنة العامة وفقا للقاعدة المتبعة بالنسبة للإيرادات العامة وهي "قاعدة عدم تخصيص الإيرادات". أما إذا تعلق الخطأ بالزيادة فإنه يتم التصرف في الزيادة الإجمالية وفقا للنظم والقوانين المعمول بها في كل دولة على حدة.

وتثور المشكلة في حالة الخطأ في تقدير الحصيلة الإجمالية للإيرادات العامة بالنقصان، إذ تضطر الدولة في هذه الحالة إلى اللجوء لمصادر غير عادية لسد العجز في الإيرادات، مثل الاقتراض أو الإصدار النقدي.

2- صرف النفقات العامة:

إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقي مبالغ محتملة ومنتوقعة فإن قانون الموازنة ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة، تطبيقا للمادة 75 من القانون 84-17 التي نصت على ما يلي¹¹⁸:

" لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك ".

● تحكم صرف النفقات العامة قاعدة " تخصيص الاعتمادات " التي تعني أن توزع النفقات على مختلف الوزارات، وبالنسبة لمختلف الأبواب في صورة اعتمادات معينة ومحددة لكل منها، إعمالا لمبدأ التخصيص السالف الذكر.

● كما يقصد بهذه القاعدة أيضا عدم رصد مبلغ إجمالي للنفقات تنصرف فيه الإدارة كما تشاء، مما يترتب عنه عدم تحويل اعتماد من باب أو مجال إلى آخر على أن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية يتضمن مرونة تتعلق بنقل الاعتمادات وتحويلها حيث أن صلاحيات البرلمان فيما يخص توزيع الاعتمادات تنتهي بتوزيعها حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير و حسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز أما التوزيع داخل كل دائرة وزارية أو قطاع يتم عن طريق مراسيم تنفيذية، غير أن الأشكال هنا يتمثل في إمكانية السلطة التنفيذية تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت رغم أن المبدأ هو ضرورة العمل بقاعدة توازي الأشكال الذي يقتضي أن ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكنه تعديله أو تكملته إلا بموجب قانون مالية تكميلي غير أن المشرع ناقض نفسه عندما رخص بموجب المواد 32-33-36 من القانون 17/84¹¹⁹ للحكومة الخروج عن هذا المبدأ و مكنها من تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية الأصلي بإجراء نقل الاعتمادات أو

¹¹⁸ قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره.

¹¹⁹: قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره.

تحويلها، وبانتهاج أسلوب التحويل من وزارة إلى أخرى يمكن للسلطة التنفيذية التحرر من المصادقة، وغالبا ما يجري تحويل الاعتمادات من موازنة الأعباء المشتركة التي تتضمن اعتمادات إجمالية الغرض من وجودها تمكين الحكومة من مواجهة نفقات يحتمل صرفها مستقبلا غير أن البرلمان يصوت عليها دون أن يعرف الاتجاه الذي ستصرف فيه ولا الوزارات التي ستستفيد منها ولا الأغراض التي ستليها والسلطة التنفيذية هي التي تتولى خلال السنة المالية مهمة إعادة توزيعها على الوزارات مستخدمة في ذلك مراسيم التحويل. ويمر صرف النفقة العامة بعدة مراحل أشار إليها قانون المحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990 في مواده 19 من إلى 22 ، وتتمثل فيما يلي:

2-1- الارتباط بالنفقة (أو عقدها / الالتزام): وهو عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي ترتب التزاما على عاتق الإدارة العامة: (كتعيين موظف، إبرام صفقة مع مقاول...)، وغالبا ما تستهدف تحقيق المنفعة العامة غير انه قد ينشأ الالتزام نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما. مثال ذلك أن تتسبب سيارة تابعة للدولة في إصابة مواطن، فتلتزم الدولة بدفع مبلغ التعويض عن الضرر فالواقعة هنا مادية لا إرادية.

وفي كلتا الحالتين فإن الارتباط بالنفقة يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدينة.

2-2- تصفية أو تحديد النفقة: وهو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ (التقويم النقدي) الواجب أدائه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة مع ضرورة التأكد من أن شخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدينين.

ومن القواعد المالية المقررة أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال حتى تتمكن من تحديد مبلغ الدين على نحو فعلي.

2-3- الأمر بالصرف: بعد معرفة مبلغ النفقة وتحديده، يقوم الشخص المختص (الوزير، المدير). بإصدار الأمر إلى المحاسب بدفع ذلك المبلغ إلى شخص معين، بموجب وثيقة مكتوبة تسمى وصل التسديد ويتولى الأمر بالصرف هذه النفقة وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي فالأمر بالصرف الرئيسي هم أساسا: مسئولو الهيئات الوطنية، الوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومدراء المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية، وكل مسئول عن هيئة أو مرافق أخرى تتمتع بموازنة ملحقة.

أما الأمر بالصرف الثانويين فهم رؤساء المصالح الإدارية الأخرى، حينما يخولهم التشريع ذلك.

2-4- الصرف: يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب بعد التأكد من المستندات. والمحاسبون هم موظفون موجودون بالإدارات العامة إلا أنهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للأمين بالصرف بها، حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة، من حيث مطابقتها للقانون.

ومثلما سبق يجدر بنا التساؤل عن حالة تجاوز النفقات للمقدار المتوقع في قانون المالية إذ سبقت الإشارة إلى أن القاعدة المتبعة بالنسبة لنفقات العامة هي قاعدة تخصيص الاعتمادات بمعنى أن الاعتماد المخصص لنفقة معينة لا يجوز استخدامه لنفقة أخرى إلا بعد إجازة السلطة التشريعية لذلك. ومن ثم فإنه في حالة مخالفة تقديرات النفقات للواقع، فلا يمكن التعديل في التوزيع المعتمد للنفقات سواء بالزيادة أو النقصان إلا بموافقة السلطة التشريعية المختصة بذلك. وتختلف الإجراءات المتبعة للحصول على اعتماد من السلطة التشريعية بتعديل جانب من النفقات العامة من دولة إلى أخرى. فقد يسمح للسلطة التنفيذية كما رأينا أن تنقل، من بند إلى آخر داخل نفس الباب دون موافقة سابقة من

السلطة التشريعية. كما قد يخصص في موازنة كل وزارة مبلغ من المال بصفة احتياطية للسحب منه في حالة نقص النفقات المقدرة عن المصروفات المحققة، على أن تأخذ الدولة بنظام الميزانيات المعدلة، ومضمونه إذا ما تبين للسلطة التنفيذية ضرورة تجاوز الأرقام الفعلية عن الأرقام التقديرية، فلا تتقدم بطلب اعتمادات إضافية، ولكن عليها أن تتقدم للسلطة التشريعية بموازنة كاملة مصححة للموازنة الأولى لمناقشتها واعتمادها ومما لا شك فيه أن الإكثار من طلب الاعتمادات الإضافية يعد دليلاً على عدم دقة تقديرات النفقات في الموازنة و أن العمل الحكومي لا يركز على أساس من التخطيط السليم. هذا فضلاً عن أن طلب هذه الاعتمادات يؤدي إلى الإخلال بتوازن الموازنة، خاصة وأنه لا يذكر في طلب الاعتماد الإضافي مورد الإيراد الجديد الذي يمكن استخدام حصيلته في تغطية مبالغ الاعتمادات الإضافية.

3- الأعران المكلفون بتنفيذ الموازنة العامة: يتطلب تنفيذ الميزانية والقيام بالعمليات المالية تدخل شخصين ذوي أدوار منفصلة ومتناقضة في نفس الوقت، وهم¹²⁰:

3-1- الأمر بالصرف: هو كل شخص يؤهل قانونياً لتنفيذ العمليات المتعلقة بأموال الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية كما يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين العاملين تحت سلطتهم. ويكون الوالي هو الأمر الرئيسي لصرف ميزانية الولاية.

مهام الأمر بالصرف:

- مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات؛
- إعداد الميزانية وعرضها للمصادقة؛
- الشخص الوحيد الذي يخول له القانون إصدار سندات التحصيل؛
- تقديم الحساب الإداري الخاص بالولاية؛
- تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعملية الالتزام والأمر بالدفع وذلك كل ثلاث أشهر إلى الوزارة الوصية.

3-2- وكيل الصرف:

هو عون من أعران تنفيذ الموازنة العامة، أو بمعنى آخر هو موظف يوكله الأمر بالصرف ببعض التصرفات القانونية، واستعمال السيولة النقدية المعمول بها في المحاسبة.

- مهام وكيل الصرف:

تحدد مهام وكيل الصرف وفق قرار إنشاء وكالة الصرف الصادرة عن الوزارة المكلفة بالمالية وباقتراح من الأمر بالصرف بعد موافقة الوزارة الوصية.

¹²⁰حسن داود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2010، ص ص82-89. (بصرف)

3-3- المحاسب العمومي:

عبارة عن عون مكلف بتنفيذ الميزانية. يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة. أو كل من يكلف قانونيا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية كما يعتبر أمين الخزينة المحاسب الرئيسي على مستوى الولاية.

مهام المحاسب العمومي :

- مسك محاسبة الجماعات المحلية؛
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
- متابعة حركة تنفيذ الميزانية؛
- الحفاظ على الوثائق الإدارية "دفاتر محاسبية"؛
- إعداد حساب التسيير وإرساله إلى الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة؛
- لا يقبل دفع أي نفقة قبل التأكد من :
 - مطابقة العمليات للقوانين؛
 - صفة الأمر بالصرف؛
 - شرعية عملية تصفية النفقات؛
 - توفر الإعتمادات الكافية.

3-4- المراقب المالي :

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام الذي يجره الأمر بالصرف، وله صلاحية رفض بعض العمليات المخالفة للقانون، كما يمكن للمراقب المالي أن يعطي إرشادات ونصائح للأمر بالصرف فهو بمثابة مستشاره المالي، ولا يعتبر المراقب المالي وكأنه عون محاسبي ، وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي .

مهام المراقب المالي:

- بناء على المرسوم التنفيذي 92-414¹²¹، وبموجب المادة 60 من القانون 90-21 تخول سلطة تعيين المراقب المالي لوزير المالية و يكلف بـ :
- مراقبة عملية الالتزام ، فالدولة لا يمكن أن تلتزم إلا في حدود مطابقة القانون وهي مسؤولية كبيرة ملقاة على عاتق الأمر بالصرف لأنه يتصرف باسم الدولة ؛
 - أن يتأكد من صحة الالتزامات التي يقررها، (نقصد هنا الصحة القانونية)؛
 - أن يتحقق من وجود إعتمادات كافية لتغطية العملية الملتزم بها؛

¹²¹ المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في: 14/11/1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 82 ، الصادرة بتاريخ: 15 نوفمبر 1992.

- أن يؤكد صحة الالتزام بان يمنح تأشيرة توضع على الوثائق المكونة لملف الالتزام والذي يقدمه الأمر بالصرف قبل تنفيذ عملية الشراء، فان لم يكن الملف مطابقا للقانون يجب على المراقب المالي أن يرفض إعطاء التأشيرة شريطة أن يبرر ذلك الرفض كتابيا؛
- مساعدة الأمر بالصرف وتقديم الإرشادات الضرورية التي يلتمسها والخاصة بعمليات تنفيذ النفقات العامة؛
- تقديم معلومات وإحصائيات دورية خاصة بالالتزامات ومستوى الاعتمادات لوزير المالية " شهرية أو سنوية " تفيده في إعادة تنظيم العمل.

ثاني عشر: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر

1- مفهوم الرقابة على تنفيذ قانون المالية:

تعتبر الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة آخر مرحلة يمر بها قانون المالية العامة للدولة وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ قانون المالية والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة قد تم على أكمل وجه ومحدد ووفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وإجازتها من طرف السلطة التشريعية¹²².

وبناء على ذلك فإن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة هو ضمان تحقيقه لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة.

2- أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

تأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عدة صور مختلفة وهي¹²³:

1-2- الرقابة الإدارية: تتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة رؤوسهم وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها المختصون أو من ينوبون عنهم. وهي تنقسم إلى:

1-1-2- تتم الرقابة الإدارية من الناحية العملية في طريقتين أساسيتين:

- **الرقابة الموضوعية:** تعني انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس ليتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق. ومثالها أن ينتقل مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة إلى مكاتب سائر الموظفين التابعين له وهكذا.

- **الرقابة على أساس الوثائق:** هنا لا ينتقل الرئيس إلى محل عمل مرؤوسيه ولكن يقوم بفحص أعمالهم من خلال التقارير والوثائق والملفات وتبدو هذه الطريقة أيسر في التطبيق من الناحية العملية من الطريقة السالفة (الرقابة الموضوعية) حيث أن انتقال الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسيه قد يؤدي وخاصة في الدول النامية على انضباط العمل ودفع بصورة مؤقتة

¹²² بن أعراب محمد، " تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها"، مرجع سبق ذكره، ص 01.

¹²³ لمزيد من التفاصيل أنظر:

- الموازنة العامة للدولة"، متاحة على الرابط الإلكتروني: <https://marefa.org/>، مرجع سبق ذكره

- "أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية"، متاحة على الرابط الإلكتروني: <http://www.djelfa.info/vb/archive/index.php/t-233056.html>، مرجع سبق ذكره.

مما يؤثر بالسلب على سير العمل ولا يحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ قانون المالية للدولة ولذا فإن أغلب الدول تأخذ بالطريقة الثانية (الرقابة على أساس المستندات).

2-1-2- الرقابة الإدارية من حيث التوقيت: تنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها إلى قسمين:

● **الرقابة السابقة:** تمثل الجزء الأكبر والأهم من الرقابة الإدارية وتكون مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد قانون المالية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة. وقد نص على وجوب امتناع مديري الحسابات ورؤسائها ووكلائهم عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا أو ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب قانون المالية أو نقل اعتماد من باب إلى آخر كما نص أيضا هذا القانون على أنه يتعين على المسؤولين الماليين بالجهاز الإداري للحكومة ووحدات الحكم المحلي والوحدات الاقتصادية إخبار وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بأي مخالفة مالية.

● **الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة:** يقصد بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بمناسبة إعدادها بفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة ومراجعة دفاتر الحسابات المختلفة ويضع عن كل هذا تقريرا يرسله مع الحسابات إلى المديرية العامة للميزانية في وزارة المالية وتشمل أيضا بجانب الرقابة على الحسابات الرقابة على الخزينة وعلى المخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية.

ومما هو جدير بالذكر أن الرقابة الإدارية أيا كان نوعها لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية طبقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فإنها لا تعد كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العمومية إذ كشفت التطبيقات العملية أن مراقبة الإدارة لنفسها قد أدى إلى العديد من مظاهر التسبب والإسراف بل والانحراف المالي والتي كان مصدرها الأساسي يكمن في انعدام الإشراف و الرقابة على السلطة التنفيذية في قيامها بتنفيذ الموازنة العامة ولذا فإن الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة لم تعد ذات أهمية في هذا الشأن.

2-1-3- الرقابة التشريعية البرلمانية: تتولى البرلمانات في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة فإذا كانت المجالس هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدها وإجازتها به.

وتتمثل تلك الرقابة التي يطلق عليها كذلك الرقابة السياسية في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجابات فمن حق اللجان المالية التابعة للبرلمانات أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة العامة أو ماليتهم الخاصة كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة. وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على قانون الموازنة العامة تتمثل في مرحلتين المرحلة المعاصرة والمرحلة اللاحقة.

2-1-3-1- المرحلة المعاصرة لتنفيذ الموازنة العامة: تختص بالرقابة التشريعية لجنة الشؤون المالية في البرلمانات وهي "لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية" التي لها أن تطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية فإذا تبين وجود أي مخالفة للقواعد المالية الخاصة لتنفيذ الموازنة العامة فإنه يكون من حقها تقديم أسئلة واستجابات على الوزراء المختصين عن كيفية تنفيذ قانون المالية، بل وأيضا تحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المالية المتعلقة بسير وتنفيذ الموازنة العامة، أضف إلى ذلك أن السلطة التشريعية تتمكن من إجراء الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عندما تلجأ الحكومة إلى البرلمان طالبة فتح اعتمادات إضافية، حيث تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية إليها عن حالة تنفيذ قانون المالية وتبرير طلبها بفتح هذه الاعتمادات ومناقشة الحكومة في سياستها المالية.

2-1-3-2- المرحلة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة: تتعلق تلك المرحلة بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشتها واعتمادها وإصدارها إما في شكل قانون أو في شكل قرار من رئيس الدولة، فالبرلمان كما رأينا يقوم باعتماد قانون المالية بعد تنفيذه للتأكد من تطبيقها على نحو اعتمادها لها، فيقوم بالاطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لقانون المالية ومدى مطابقتها للموازنة في الصورة التي اعتمدها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات. ويشمل اعتماد البرلمان للحساب الختامي اعتماد المبالغ التي أنفقت والتي حصلت بالفعل، واعتماده لإضافة ما قد يتحقق من فائض الإيرادات عن النفقات للاحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الاحتياطي واعتماده. فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم باعتماد هذا الحساب أما إذا تبين لها حدوث أي مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الموازنة العامة فيحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وذلك عن طريق سحب الثقة من الوزير وقد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها تكون الرقابة أكثر فاعلية إذا تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكرا بعد انتهاء السنة المالية مباشرة إذ ليس بخفي أن تغير الوزارات والوزراء قد يجعل منها مجرد رقابة شكلية أكثر منها موضوعية. بالرغم من فعالية الرقابة التشريعية يعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يثقل بها أعضاء السلطة التشريعية مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

2-1-4- الرقابة المستقلة للمجلس الأعلى للمحاسبة: تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الموازنة العامة والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادرة به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة. ومعنى آخر تتولى هذه الرقابة هيئة فنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ قانون المالية ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف، ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك وبناء عليه تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصا جديا تحاسب على أساسه الحكومة عن كافة المخالفات المالية. وتختلف هذه الهيئة التي تقوم بالرقابة المستقلة من دولة لأخرى ففي فرنسا تتولى الرقابة على

تنفيذ الموازنة العامة هيئة قضائية مستقلة هي محكمة الحسابات وهي محكمة إدارية منظمة تنظيماً قضائياً وفي الجزائر مجلس المحاسبة وتتولى مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي يعطي المشرع اختصاص النظر فيها إلى جهات أخرى. وتتكون هذه المحكمة من عدة دوائر يرأس كل منها مستشار ويعمل بها عدد من المحاسبين يتولون تحضير التقارير المحاسبية والفنية التي تطلبها منهم المحكمة ويمثل الحكومة بها نائب عام ومحامون عامين. يتمثل عمل هذه الهيئة في أمرين:

1-2-4-1-1 بعد قيام المحاسبين بتقديم حسابات الوزارات والمصالح المختلفة إلى المحكمة فإنها تقوم بتوزيع تلك الحسابات على دوائرها، للقيام بفحصها ومراجعتها للتأكد من سلامتها وعدم خروجها على إجازة السلطة التشريعية للميزانية أو مخالفتها للقواعد المالية المعمول بها فإذا قضت بسلامة تلك الحسابات فإنها تصدر حكمها ببراءة ذمة المحاسب أما إذا لم تكن الحسابات سليمة فهناك أمرين:

● أن تكون بالحسابات زيادة في الإيرادات أو نقص في النفقات السابق تقديرها وهنا تصدر المحكمة حكمها بأن الحسابات في حالة فائض أي براءة المحاسب؛

● أن تكون بالحسابات عجز نتيجة قلة الإيرادات أو زيادة في النفقات السابق اعتمادها، وفي هذه الحالة تصدر المحكمة حكمها بأن الحسابات في حالة عجز أي بإدانة المحاسب ويلتزم برد مبالغ العجز إلى خزانة الدولة ويمكن التنفيذ على أمواله جبراً دون أي إجراء واقف لهذا التنفيذ، ويكون للمحاسب حق الطعن في حكم المحكمة عن طريق التماس إعادة النظر. إذا أثبت أنه مسؤول عنه فإنه يتم إخلاء مسؤوليته عن هذا العجز كما في حالة الصرف على أساس أوراق مزورة مثلاً. وهنا تكون رقابة المحكمة على الحسابات ذاتها وليس على المحاسبين ومن هذا تستمد تسميتها بمحكمة الحسابات كما أن اختصاص المحكمة مقصورة على أعمال المحاسبين وليس لها أي سلطة على أعمال رجال الإدارة (الوزراء-الموظفين التابعين لهم).

1-2-4-2 أن المحكمة باعتبارها هيئة تقنية تقوم بوضع تقرير سنوي يتضمن مالا اكتشفته من مخالفات صادرة من الوزارات أو الموظفين التابعين لهم أثناء ممارستها لعملها وتقدمه إلى رئيس الدولة الذي يأمر بدوره توزيعها على أعضاء السلطة التشريعية حتى يتمكنوا بناءً عليه من مناقشة الحساب الختامي للدولة بصورة فعلية بإضافة إلى ذلك تقوم محكمة المحاسبات أيضاً بكل ما تطلبه منها السلطة التشريعية من تحريات وبحوث متعلقة بمسائل الإيرادات والنفقات العامة.

أما في بريطانيا فإن الهيئة المستقلة التي تتولى رقابة تنفيذ الموازنة العامة هي لجنة الحسابات العامة التي تقوم بمراقبة ومراجعة الحسابات العامة للحكومة ويتولى رئاسة هذه اللجنة أحد زعماء المعارضة ممن يتمتعون بدراية واسعة في الشؤون المالية والمحاسبية، وتستعين هذه اللجنة بموظف في درجة وزير يسمى: "المراقب المحاسب العام"، ويتمتع هذا المراقب بالاستقلال عن السلطة التنفيذية التي لا تستطيع إنقاص أو زيادة مرتبه، لأنه يندرج في نفقات الاعتمادات الدائمة كما أنه غير قابل للعزل إلا بناءً على قرار من مجلس العموم ولا يمكن سؤاله إلا أمام هذا المجلس. ورقابة المحاسب العام لتنفيذ الموازنة العامة رقابة مسبقة على الصرف ورقابة لاحقة عليها. تتمثل الرقابة السابقة على الصرف في أن جميع أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء لتغطية نفقات الوزارة يجب أن ترسل إليه أولاً ليقوم بفحص طلبات الإذن بالصرف. أما الرقابة اللاحقة على الصرف فتتمثل في أن المراقب المحاسب العام يتبعه موظفون يعملون في مختلف الوزارات والمصالح الحكومية تنحصر مهمتهم في

مراجعة الحسابات وخاصة تفاصيل عمليات الإنفاق والتحقق من سلامتها ومراعاة للإجازة التشريعية والقواعد المالية المقررة ويلتزم المراقب بتقديم تقرير دوري للجنة الحسابات العامة عن كيفية سير وتنفيذ الموازنة العامة ومدى مطابقتها للقواعد المالية والقانونية المتعلقة بهذا التنفيذ.

2-1-5- الرقابة المالية و المحاسبية : يقصد بها قيام مجلس المحاسبة بمراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة دون ارتكاب أي مخالفات للقواعد المالية ومراجعة حسابات المعاشات والتأمينات الاجتماعية، وفحص القرارات المتعلقة بشؤون العاملين ومراجعة حسابات التسوية والسلف والقروض والتسهيلات الائتمانية والرقابة على المخازن ومراجعة الحسابات الختامية للشركات ومنشآت القطاع العام، وفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، وبحث أسبابها ووسائل تلاقيها مستقبلاً ومراجعة تقارير مراقبي الحسابات والشركات التي تدخل في اختصاصه، ويختص الجهاز بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس الوزراء ويبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته على الجهة طالبة البحث. 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 أكمل وجه كما يحق له معاينة وتفطيش الأعمال للتأكد من أن المصروفات صرفت في الوجه المقررة له من جهة ولتقييم نتائجها من جهة أخرى.

2-1-5-1- الرقابة التقنية: يكون لمجلس المحاسبة أن يقيم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة وشركاتها فيما يتعلق بأعمال الإدارة والتنظيم إذ من الممكن أن تكون هذه التصرفات سليمة من الناحية المالية والمحاسبية، ولكنها معينة من الناحية الفنية لكونها تراعي تنظيم العمل بأسلوب اقتصادي مقبول مما يستلزم مراجعته لحسابات تكاليف أعمال هذه الجهات ومراجعة نتائج أعمالها وتحديد العائد منها وتقييم هذا العائد اقتصادياً في ضوء ما سبق تحديده في الخطة الاقتصادية العامة، أي أن من مهام مجلس المحاسبة متابعة تنفيذ قانون المالية العامة من الناحية المالية والمحاسبية، وكذلك الناحية التقنية حتى يتأكد من نتائج الإنفاق تتفق مع النتائج المرجوة له دون تبذير أو إسراف ويقوم الجهاز بوضع تقارير كل ثلاثي إلى جانب تقارير سنوية عن نتائج أعماله ومسؤولياته.

3- مزايا و عيوب الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة مزايا و عيوب تتمثل في:¹²⁴

3-1- مزايا و عيوب الرقابة السابقة على الصرف:

3-1-1- المزايا:

- يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات التي قد تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم مشروعية الأمر الذي يؤدي إلى تقوية سلطة القانون؛

¹²⁴ الموازنة العامة للدولة"، متاحة على الرابط الإلكتروني: <https://marefa.org/> ، مرجع سبق ذكره

- إنها تقلل من حجم المسؤولية على رجال الإدارة إذ أنها تستند إلى قرار هيئة الرقابة قبل إجراء أي تصرف في المستقبل.
- إنها تحقق اقتصادا في النفقات العامة فهي تهدف إلى رفض كافة النفقات غير المشروعة خاصة لاطراد التوسع في النفقات العامة.

3-1-2- العيوب:

- أنها تعطي لوزارة المالية نفوذا كبيرا على باقي وزارات الدولة بحيث تراقب تصرفاتها وتلغي ما تراه غير مشروع وذلك يخالف المفهوم السليم للنظام الإداري إذ أن وزارة المالية لا تعدو أن تكون كغيرها من الوزارات؛
- قد يترتب عليها تأخير تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقومون بهذه الرقابة، أنها قد تقيّد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها.

3-2- مزاي و عيوب الرقابة اللاحقة على الصرف:

3-2-1- المزايا:

- أن هذه الرقابة تتم بعد تنفيذ بنود قانون المالية العامة مما يعني أن الملاحظات من جانب الهيئة المختصة تتم على أساس الواقع وليس التقدير؛
- أنها تتعلق بالواقع ومن تم فإنها تكون أقدر على اقتراح الإصلاحات في المستقبل؛
- إن الرقابة اللاحقة على الصرف يمكن أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة من خلال العمليات المالية وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير قانون المالية العامة كميزانية الأداء وتخطيط وبرمجة قانون المالية بصورة تكفي لترشيد الإنفاق العام.

3-2-2- العيوب:

- أنها تتم بعد تنفيذ قانون المالية ومن تم فإنها لا تسمح بإصلاح العيوب والمخالفات أي أنها لا تتمكن من الحفاظ على المال العام؛
- عادة ما تتأثر الرقابة اللاحقة بما وصلت إليه الرقابة السابقة على الصرف من ملاحظات مما قد يجعلها غير فعالة في بعض الأحيان؛
- استنادا إلى كافة أنواع الرقابة السالفة الذكر الإدارية، التشريعية والمستقلة يمكن القول أن وزارة المالية هي التي تقوم عادة بالرقابة السابقة على الصرف بينما يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة اللاحقة على الصرف وكلاهما مهم من الناحية الواقعية.

الخاتمة:

نرى في الاخير أن المالية العامة المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد والحالة السياسية لكل دولة، خلال فترة زمنية معينة، كما ان علم المالية العامة من العلوم المهمة، التي تعالج ايرادات ونفقات الدولة من خلال تحصيل الايرادات وتوجيهها في صور إنفاق عام لتحقيق النفع العام، كما يعالج علم المالية العامة دور الدولة تجاه تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال الميزانية العامة للدولة التي تعد من أدوات السياسة المالية التي تمكن الدولة من خلالها من التأثير في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

تعتبر المالية العامة ذات أهمية بالغة في حياة الدولة لأنها المحرك الأساسي لمختلف نشاطاتها وركيزة من ركائز بعث الاستقرار الاجتماعي مما يتطلب الحذر والرشد والفعالية والشفافية عند الايراد والانفاق.

كما لا يمكن أن ننكر الأهمية التي تكتسبها المالية العامة في تحقيق الأهداف النهائية للسياسة الاقتصادية، فالدور المنوط بها إلى جانب آليات وأدوات السياسة الاقتصادية الأخرى يجعلها تحتل وصفا ومرتبة مرموقة في قائمة أدوات التعديل الاقتصادي. كما أن المالية العامة تعد إطارا قانونيا منظما عند استعمالها لعناصرها الثلاثة المتمثلة أساسا، كما ذكرنا في النفقة العامة الضريبة والقرض العمومي عبر الميزانية العامة للدولة التي يتضمنها قانون المالية السنوي المقدم من طرف الحكومة للبرلمان للدراسة والمناقشة والإثراء والترخيص، حيث يعتبر هذا الركن الأخير أساسيا في تطبيق السياسة المالية للحكومة.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب باللغة العربية

1. أحمد عبد السميع علام، المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق، الطبعة الأولى، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2012 .
2. إعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة السابعة، عمان ، 2010.
3. بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، 2009.
4. المجيد دراز وسميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003 .
5. بوكس البطريق " المالية العامة " ، دار النهرة العربية بيروت 1894 .
6. تكللي الشريف رمسيس، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة .مصر، دار الفكر العربي، 1978.
7. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة و التشريع الضريبي بين النظرية و التطبيق العلمي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2010 .
8. حامد عبد المجيد دراز ،.المرسي السيد حجازي ،د.محمد عمر ،مبادئ المالية العامة ، الناشر اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الاسكندرية، 2006.
9. حامد عبد المجيد دراز، سميرة ابراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، درا النشر الجامعية، الاسكندرية، 2003.
10. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
11. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005 .
12. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الخامسة، دار وائل للنشر والتوزيع الأردن، 2018.
13. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر. والتوزيع، عمان، 2007،.
14. خالد واصف الوزني، أحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، طبعة السابعة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005.
15. خبابة عبد اللطيف ، أساسيات في إقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009.
16. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1971.
17. سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار دجلة، الأردن، 2011.
18. سوزي عدلي ناشد ، المالية العامة ، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
19. طارق الحاج ، " المالية العامة " ، دار الصفاء للنشر و التوزيع ، طبعة اولى عمان ، 1999 .
20. عاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة السابعة، عمان ، 2010.
21. عادل احمد حشيش، أساسيات المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1992.
22. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، الاسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2015، ص 86.

23. عبد الفتاح عبد الرحمان عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، المطبعة الكمالية 1990.
24. عبد الكريم بركات و حامد عبد المجيد دراز ، " علم المالية العامة " ، مؤسسة شباب الجامعة ، القاهرة ، 1971.
25. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 190.
26. علي لطفي،المالية العامة، دراسة تحليلية، علي لطفي، المالية العامة دراسة تحليلية، مكتبة عين شمس-مصر، 1995.
27. عناية غازي، المالية العامة و التشريع الضريبي .عمان :دار البيارق 1998 .
28. فليح حسن خلف،المالية العامة، عالم المكتب الحديث للنشر و التوزيع، الأردن، 2008.
29. فوزي عطوى ، المالية العامة (النظم الضريبية موازنة الدولة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
30. قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الإقتصادية الكلية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005.
31. مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام-المالية العامة-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011 .
32. محمد الصغير بعلي و يسرى ابو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم الجزائر 2003 .
33. محمد حمدي السباحي، كامل سلمان العاني، المالية العامة في النظرية والتطبيق، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2017.
34. محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة. عمان، دار المعتر للنشر والتوزيع، 2015.
35. محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المعتر للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
36. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008 .
37. محمد عباس محرزى ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2003 .
38. محمد عباس محرزى، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2005.
39. محمد عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
40. مهري محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي: الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، لبنان، 2005.
41. ناصر عبد الناصر، المالية العامة، منشورات دمشق، سوريا ، 2005.
42. نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
43. نواز عبد الرحمن الهيتي ومنجد عبد الطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005.

ثانيا: الرسائل والاطروحات

44. بلقاسم رابع ،محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية دراسة مقارنة رسالة ماجستير في الإقتصاد ،جامعة الجزائر 1997/1998.

45. بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2009-2010.
46. خالد فتوح، تطور الإنفاق العمومي وأثره على التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر القايد، تلمسان، 2015، ص 05.
47. خيرة بلهاشمي، اثر الاصلاحات الاقتصادية في الموازنة العامة في الجزائر 1967-2001، رسالة ماجستير، الجزائر 03، 2002.
48. دراوسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر سنة 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005.
49. محمد صادق ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا الأردن، 2010
50. محمودي بيداري، العوامل المفسرة لنمو الانفاق الحكومي في الاقتصاد الجزائري (1991-2010)، رسالة ماجستير في الاقتصاد الدولي، جامعة وهران، 2014.
51. محمودي بيداري، العوامل المفسرة لنمو الانفاق الحكومي في الاقتصاد الجزائري (1991-2010)، مذكرة ماجستير في الاقتصاد الدولي، جامعة وهران، 2014، ص 15.

ثالثا: المقالات العلمية

52. سراج وهيبية، دراسة تحليلية لسياسة الانفاق العام في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية العدد 19، جانفي 2018.
53. عنتره برناش و محمد خليل بوحلايس، قراءة تحليلية لتطور الإيرادات العامة في الجزائر للفترة: 1990-2017، الافاق للدراسات الاسلامية، العدد 05.
54. فاطمة سعادة، خيرة مسعودي، الرسم على القيمة المضافة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، العدد الثامن، الأغواط، جوان 2018.
55. فاطمة مفتاح، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد الرابع، المركز الجامعي النعامة، جوان 2016.
56. لعمرية لعجال، دراسة وتحليل تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2019-2021، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12، العدد 02، 2019.
57. محمد هاني وياسيم مراح، حدود سياسة الاصدار النقدي كألية لتمويل غير التقليدي للموازنة العامة في الجزائر دراسة تحليلية لمضمون القانون 17-10، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة المدية، العدد 04، مارس 2018.

رابعاً: المحاضرات والمطبوعات الجامعية

58. صلاح الدين طالبي، محاضرات في المالية العامة، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2017.
59. سهام العيداني، محاضرات المالية العامة، تخصص قانون اداري، المركز الجامعي نور البشير البيض، بدون سنة.
60. محمد نجاته الله صديقي، تدريس علم الاقتصاد الإسلامي - المالية العامة -، مركز النشر العلمي، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، 2007.
61. العربي مجيدي، محاضرات في المالية العامة الإسلامية، تخصص علوم إسلامية، جامعة المسيلة، 2018.
62. عبد الكريم بوغزالة أحمد، محاضرات في المالية العامة، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2017.

خامساً: المواقع الالكترونية

63. المالية العامة"، الموقع الالكتروني: <http://haqq.ba7r.org/t405-topic>
64. http://www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf
65. <https://www.ishtartv.com/viewarticle,63036.html> .
66. https://www.marefa.org/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A.
67. سعود جايد مشكور العامري، عقيل حميد جابر الحلو، ، مدخل معاصر في علم المالية العامة، الطبعة الثانية، 2020، متوفر الموقع الالكتروني
- https://www.researchgate.net/publication/338501183_mdohl_masr_fy_lm_almalayt_alamt
68. دنان راضية ، دور الايرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 1993-2014، .
- <http://www.ensea.net/ensea/majalat/2534.pdf>
69. <http://termsconcepts.blogspot.com/2018/02/inflow-general-money.html>
70. https://abu.edu.iq/sites/default/files/courses/law/courses/2/public-finance-financial-legislation/financial_07.pdf
71. بوابة القانون <https://gatelaw.blogspot.com/2015/12/Public-revenues.html>
72. حامد عباس محمد المزروك، انواع القروض العامة، متاحة على الرابط الالكتروني،
- <http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?fid=7&depid=1&lciid=22971>
73. حامد عباس المزروك، طرق اصدار القرض العام، متاحة على الرابط الالكتروني:

<http://www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/lecture.aspx?fid=7&depid=1&clid=23753>

74. كردودي صبرينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مقدمة للسنة الثانية علوم مالية ومحاسبية، 2016/2015.

http://ecofich.blogspot.com/2019/01/blog-post_30.html.75

76. معلم يوسف، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة،

http://ecofich.blogspot.com/2019/01/blog-post_30.html

<https://fadaok.ahlamontada.com/t256-topic>.77

<https://www.startimes.com/?t=29653719>.78

https://mawdoo3.com/%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85_.79

80. الاقتصادي العربي Arab Economist |

<https://www.economicarab.com/2020/04/Definition-Budget-Deficit.html>

81. مراحل إعداد الموازنة العامة"، الموقع الإلكتروني: <https://accounting22.wordpress.com/>

82. بن أعراب محمد، "الميزانية العامة للدولة"، الموقع الإلكتروني: [http://cte.univ-](http://cte.univ-setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec1.htm)

[.setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec1.htm](http://cte.univ-setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec1.htm)

83. الموازنة العامة للدولة"، الموقع الإلكتروني: <https://marefa.org/>

84. أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية"، [http://www.djelfa.info/vb/archive/index.php/t-](http://www.djelfa.info/vb/archive/index.php/t-233056.html)

[.233056.html](http://www.djelfa.info/vb/archive/index.php/t-233056.html)

85. بن أعراب محمد، " تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها"، الموقع الإلكتروني: [http://cte.univ-](http://cte.univ-setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec2.html)

[.setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec2.html](http://cte.univ-setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec2.html)

سادسا: المواد القانونية، المراسيم، والتقارير

86. المادة 24 من قانون رقم 84-17: المؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق ل 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين

المالية الصادر في الجريدة الرسمية العدد 28.

87. المادة 35 من القانون 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق ل 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية

الصادر في الجريدة الرسمية العدد 28.

88. قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية

الجزائرية، العدد: 28، الصادرة بتاريخ: 10 جويلية 1984.

89. المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في: 14/11/1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 82، الصادرة بتاريخ: 15 نوفمبر 1992.

90. خطاب عبد الله شحاتة، وآخرون، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة، تقرير سنة 2008، القاهرة.