



جامعة الجزائر 3

كلية العلوم الإقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية

قسم العلوم التجارية

شعبة العلوم المالية والمحاسبة

السداسي الرابع

مقياس: المالية العامة

من إعداد:

د. لعراب سارة

السنة الجامعية: 2022/2021

الفهرس

02	مقدمة
المحور الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى	
04	تمهيد
05	أولاً: نشأة وتطور المالية العامة
08	ثانياً: مفهوم المالية العامة
10	ثالثاً: خصائص علم المالية العامة
10	رابعاً: أهمية المالية العامة
11	خامساً: أدوات المالية العامة
12	سادساً: مصادر علم المالية العامة
13	سابعاً: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة
14	ثامناً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
18	خلاصة
المحور الثاني: النفقات العامة	
20	تمهيد
21	أولاً: تطور مفهوم النفقات العامة
22	ثانياً: مفهوم النفقات العامة
27	ثالثاً: تقسيمات الإنفاق العام
33	رابعاً: محددات الإنفاق العام
34	خامساً: ترشيد الإنفاق العام
38	سادساً: آثار النفقات العامة
39	سابعاً: الأسباب الظاهرية والحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة
43	خلاصة
المحور الثالث: الإيرادات العامة	
45	تمهيد
46	أولاً: الإطار التاريخي والمفاهيمي للإيرادات العامة
47	ثانياً: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة
75	خلاصة
المحور الرابع: الميزانية العامة	

77	تمهيد
78	أولاً: مفهوم الميزانية العامة
79	ثانياً: أهمية الميزانية العامة
80	ثالثاً: خصائص الميزانية العامة
80	رابعاً: تقسيمات الميزانية العامة
81	خامساً: أنواع الموازنات العامة للدولة
83	سادساً: قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة
87	سابعاً: الاستثناءات الواردة على المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة
90	ثامناً: دورة الميزانية العامة
94	تاسعاً: عجز الميزانية العامة
96	عاشراً: وثائق الميزانية العامة
97	حادي عشر: إجراءات إعداد وتحضير قانون المالية في الجزائر
106	ثاني عشر: إجراءات تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر
113	ثالث عشر: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر
121	خلاصة
123	خاتمة
125	قائمة المراجع

مقدمة

مقدمة:

يبحث علم المالية العامة في الأساليب الفنية التي تتبعها الدولة فيما يتعلق بنفقاتها وإيراداتها المختلفة وموازنتها العامة، والحقيقة أن هذا المفهوم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتطور مفهوم الدولة، وكذا تحول مفهوم ومضمون المالية العامة أساساً بالنظر لتحول جوهرية الفكر الإقتصادي الليبرالي تجاه دور الدولة في النشاط الإقتصادي، فبعد أن كان دورها حياً أصبح إيجابياً، وبعد أن كان التوازن في الموازنة العامة للدولة ضرورياً في الفكر التقليدي أصبح غير ضروري في الفكر الحديث.

يهدف علم المالية العامة إلى دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة (الحاجات الجماعية: كالدفاع والأمن والبنى التحتية وتجسيد العدالة الإجتماعية التي يصعب على الإنسان تلبيتها بمفرده) وتخصيص الأموال اللازمة لإشباعها، حيث تتولى الدولة والهيئات التابعة لها القيام بهذا الدور من خلال ما يسمى بالنفقات العامة، الأمر الذي يستدعي على الدولة تحصيل الإيرادات العامة بالقدر الكافي عن طريق إقتطاع جزء من دخول و ثروات الأفراد من أجل تغطية هذه النفقات أو اللجوء إلى القروض العامة والإصدار النقدي في حالة عدم كفاية الموارد المتحصل عليها.

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

وعليه سوف ترتكز هذه المطبوعة على تناول أربعة محاور، خصص المحور الأول للتعرف على نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى، من خلال التطرق إلى الخلفية التاريخية لتطور علم المالية العامة، وكذلك إبراز أهمية وأدوات ومصادر علم المالية العامة، وكذلك توضيح علاقة المالية العامة بمجموعة من العلوم؛ بعده جاء المحور الثاني ليهتم بدراسة النفقات العامة، من خلال عرض تطور مفهوم النفقات العامة، وكذلك تم التطرق إلى مفهوم وترشيد وأهم محددات الإنفاق العام، وأيضاً تبيان آثار النفقات العامة؛ أما المحور الثالث نتعرض فيه للإيرادات العامة، حيث تم التطرق فيه إلى مختلف المفاهيم المتعلقة بالإطار التاريخي والمفاهيمي للإيرادات العامة، وأيضاً تناولنا أهم أنواع ومصادر الإيرادات العامة؛ بينما المحور الرابع تطرقنا فيه إلى الميزانية العامة من خلال تقديم مفهوم وخصائص وأهمية الميزانية العامة، تقسيمات وأنواع وقواعد إعداد الميزانية العامة، الإستثناءات الواردة على المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة، دورة وعجز الميزانية العامة.

المحور الأول

نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها
بالعلوم الأخرى

تمهيد:

تكتسي المالية العامة أهمية بالغة في تحقيق الأهداف الاقتصادية، بإعتبارها أداة مهمة على غرار الأدوات الاقتصادية الأخرى، تسعى الدولة من خلالها لتمويل إحتياجاتها، حتى تتمكن من أداء أدوارها المختلفة والتي عرفت هي الأخرى تطورا مع مرور الزمن، وهو ما يبرز الأهمية البالغة لها إنطلاقا من كونها المرآة العاكسة لحالة الإقتصاد، وظروفه في أي دولة خلال فترة زمنية معينة.

تعد دراسة الحاجات العامة المقدمة الأولى في مجال البحث في موضوع المالية العامة، ومن المعروف أن هدف نشاط الإنسان وبغض النظر عن ماهيته 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، أما الحاجات الجماعية فتتولى الهيئات العامة أمر إشباعها.

إنطلاقا من هنا تم تقسيم هذا المحور إلى العناصر التالية:

أولاً: نشأة وتطور المالية العامة

ثانياً: مفهوم المالية العامة

ثالثاً: خصائص علم المالية العامة

رابعاً: أهمية المالية العامة

خامساً: أدوات المالية العامة

سادساً: مصادر علم المالية العامة

سابعاً: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

ثامناً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

أولاً: نشأة وتطور المالية العامة

لقد مرت المالية العامة بعدة مراحل في التاريخ الحديث، وتعد إنعكاساً لمراحل 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 التالية:¹

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 تبنى الفكر الكلاسيكي مبدأ الحرص على تحديد النفقات والإقتصاد فيها.

1-2- توازن الميزانية العامة:

إن فكرة توازن الميزانية العامة للدولة قائمة على منطق المفكرين الكلاسيك القائلة بأنه: "عند إختلال توازن الميزانية تضطر الدولة للإقتراض، حيث أن القروض العامة تأتي لزيادة نفقات السنوات القادمة مادام أن يجب إهلاكها ودفع الفوائد عنها مما قد يؤدي إلى تضخيم العجز الميزاني"، ولمواجهة وضعية مثل هذه، تضطر للإقتراض من جديد مما يجعلها رهينة ظاهرة المديونية، ولما تعجز الدولة عن الإقتراض 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 الإقتصاديين دون التدخل في علاقاتهم الإقتصادية ومن ثم يتم رسم دور الدولة داخل المجتمع الذي لا يتعدى سوى ضمان الأمن الداخلي داخل الإقليم دون التكفل بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية.

¹ محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 21.

2- مرحلة الدولة المتدخلة:

إتضح مع تطور الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية ضرورة التخلي عن مفهوم الدولة الحارسة، وإنتشر بدله مفهوم الدولة المتدخلة خاصة بعد أن ساد العالم الكساد العالمي الكبير في 1929، وفي الوقت ذاته برزت أفكار النظرية الكينزية للإقتصادي الإنجليزي كينز خلال الثلاثينات من القرن الماضي، ولقد جاءت أفكار كينز معاكسة تماما لأفكار الكلاسيك، التي رسمت السياسات الحكومية واجبة الإلتباع للخروج من الأزمة، لقد قامت النظرية الكينزية على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي عن طريق إقامة بعض المشاريع العامة لتحريك النشاط الإقتصادي من الركود ويتم ذلك من خلال الإنفاق بإعتباره المضخة التي تنشط الدورة الدموية للنشاط الإقتصادي، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تدخلت الحكومة 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 إتبعها الدول.

وقد ترتب على ذلك أن وظيفة الدولة تغيرت، حيث أصبح لها دورا متزايدا في النشاط الإقتصادي والإجتماعي، 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 محله المالية الوظيفية والذي يقرر بتحديد الإنفاق العام المطلوب أولا، ولا مانع أن يتحدد إنفاق عام أكبر من الإيرادات العامة¹.

3- مرحلة الدولة الاشتراكية:

إن النظام الإشتراكي يقوم بصفة أساسية على الملكية العامة الواسعة لوسائل الإنتاج وعلى قيام الدولة بالإنتاج والتوزيع وفقا 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 الإقتصادي والإجتماعي كما هو الحال في الدولة المتدخلة تاركة أمر الإنتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص، بل أصبحت تقوم أساسا بالإنتاج والتوزيع كما تحددها الخطة العامة الإقتصادية والإجتماعية والتي لها صفة الإلزام، ومن ثم فإن أغراض النظام المالي أصبحت تتمثل بصفة أساسية في تنفيذ الخطة الإقتصادية

¹ دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي - حالة الجزائر سنة 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص ص 38-39.

والإجتماعية، وأيضا تغيير دور الموازنة العامة وطبيعتها لتصبح جزءا 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 بإستخدام 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 مقصورا على الوظائف التقليدية (الأمن والعدالة والدفاع)، بل أصبح يشمل، بالإضافة إلى ذلك، التأثير في حجم الدخل القومي، وفي كيفية توزيعه بين الفئات الإجتماعية المختلفة، بما يضمن تحقيق العدالة وإرتفاع مستوى معيشة الفئات الإجتماعية 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 إحتياطي للميزانية وهكذا تم الانتقال من مرحلة المالية المحايدة إلى ما يسمى بالمالية الوظيفية أي التي توظف لخدمة غايات الدولة الإقتصادية والإجتماعية، وذلك تبعا للانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وهكذا إتسع نطاق علم المالية العامة بحيث أصبح يشمل بالدراسة نشاط الدولة عندما تستخدم الأدوات المالية كالنفقات والضرائب والرسوم والقروض العامة والميزانية العامة بقصد تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وهذا ما يظهر من التعريفات العديدة التي أعطيت لعلم المالية العامة منها على سبيل المثال بأن المالية العامة هي " العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق أغراض الدولة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية " ومنها أيضا أن المالية العامة هي " العلم الذي يتناول النشاط المالي العام أم نشاط الدولة الذي تستعين فيه الأدوات المالية من إيرادات ونفقات عامة بقصد تحقيق الرفاهية الإقتصادية والإجتماعية لأفراد المجتمع"¹.

5- المالية العامة في الإسلام:

يهدف الإسلام إلى تنظيم المجتمع بطريقة يكون فيها كل فرد متمكنا من الحياة وفق مراد الله عز وجل للإنسان، متحررا من إستبداد البشر وآمنا من الجوع والخوف. ولن يتحقق ذلك إلا بضمان الحريات

¹ سهام العيداني، محاضرات المالية العامة، تخصص قانون إداري، المركز الجامعي نور البشير البيض، بدون سنة، ص 03.

والحاجات الأساسية، من خلال حياة إجتماعية منظمة ومحكومة بقواعد العدالة، والتي يوفرها الإسلام عن طريق تهيئة السلوك الرشيد وقواعد المعاملات والمؤسسات التي تضمن التماسك الإجتماعي¹. وفيما يلي نقدم المبادئ الأساسية التي على ضوءها تسير الدولة حيال المال العام:²

- صلاح المال العام أمر يأخذ لدى الدولة كل عناية وإهتمام؛
- جوهر السياسة المالية الراشدة 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 الفرد بأكثر مما تتحمله طاقته وتستدعيه الضرورة وإلا ما كان أخذا 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 أيضا 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 النفقات 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 إعتداء؛
- 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.

ثانيا: مفهوم المالية العامة

المالية العامة هي علم مالية الدولة، الذي يتضمن مجموعة من الأدوات الإقتصادية الكلية التي يتحقق بمقتضاها أهداف المجتمع وإذا قمنا بتحليل هذا الرأي إقتصاديا، سنجد أنه يتضمن مفهوم علم المالية

¹ محمد نجاه الله صديقي، تدريس علم الإقتصاد الإسلامي -المالية العامة-، مركز النشر العلمي، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، 2007، ص08.

² العربي مجيدي، محاضرات في المالية العامة الإسلامية، تخصص علوم إسلامية، جامعة المسيلة، 2018، ص03.

العامة الذي هو جزء من علم الإقتصاد السياسي، أي ذلك الذي يتضمن إمتلاك موارد تديرها الدولة من خلال مجموعة من القوانين القادرة على إستغلال طاقة الإنسان في العمل والإنتاج، مستخدمة في ذلك الأدوات الإقتصادية المتمثلة في السياسة المالية والنقدية والرقابة على القطاع الخاص، من أجل تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية¹.

يمكن أن نعرفها على أنها ذلك " العلم الذي يدرس مجمل نشاطات الدولة التي أصبحت تستخدم تقنيات مالية خاصة كالميزانية، الضرائب، سندات الإستثمار والعمليات النقدية"². كما عرفها التقليديون بأنها " ذلك العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة "³.

بينما التعريف الحديث يرى أن علم المالية العامة على أنه " العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة وتوجيهها وإستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة "⁴.

كما يمكن أن نعرفها أيضا، بأنه " العلم الذي يبحث في جملة الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية والإجتماعية "، ومن خلال هذا التعريف يمكن القول: إن علم المالية يتناول بحث جانبيين، هما:

- إنه يتضمن الأوجه الإقتصادية والإجتماعية والقانونية لمختلف القرارات المتعلقة بالأدوات المالية للدولة.
 - إنه يتعلق بإستخدام الأدوات المالية بقصد تحقيق أهداف معينة إقتصادية وإجتماعية 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 الإقتصادية والإجتماعية والسياسية ".

¹ أحمد عبد السميع علام، المالية العامة المفاهيم والتحليل الإقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2012، ص16.

² محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعزز للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2015، ص19.

³ إعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، عمان، 2010، ص28.

⁴ خالد شحاد خطيب، أحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005، ص16.

ثالثاً: خصائص علم المالية العامة

تتجلى هذه الخصائص فيما يأتي:¹

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 وتحديد أنواعها، وتبحث في القواعد العلمية والأصول الفنية التي يتعين على الدولة الأخذ بها في تدبير ما يلزمها من موارد إقتصادية.

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.

رابعاً: أهمية المالية العامة

تكمن أهمية المالية العامة في أنها تعد المرآة العاكسة لحالة الإقتصاد 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 بإعتبارها أحد مواضيع المالية العامة حيث تكشف عن الظروف السياسية والإقتصادية للدولة.

فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلبياً أو إيجابياً، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والإستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح

¹ <https://www.marefa.org/>, consulté le 20/01/2022.

والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الإجتماعية والتعويضات المختلفة. خلاصة القول، هو أن للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية وغيرها.

خامسا: أدوات المالية

تتألف المالية العامة من:¹

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 إجتماعية أو إقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل، بقصد تصحيح ما يقع من إختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الإقتصاد الخاص.

2- الإيرادات العامة:

يلزم للقيام بالنفقات العامة تدبير 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 ومشاريعها الإقتصادية، بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب، أما المصدر الثالث فهو الإئتمان 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 للإقتصاد العام وعلاقته بالإقتصاد 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.

¹ المالية العامة، متاحة على الرابط الالكتروني، <http://haqq.ba7r.org/t405-topic>، تاريخ الصدور: 2011/11/13، ص01، تاريخ الاطلاع: 2021/12/20.

• السياسة المالية:

تعرف السياسة المالية بأنها " مجموعة القرارات التي يترتب عليها تحديد طريقة ونمط إستخدام مختلف العناصر المالية وتوجيهها والتنسيق بينها لتحقيق أهداف السياسة الإقتصادية وذلك في نفس الوقت الذي تقوم فيه هذه العناصر بوظائفها الأساسية ".¹

وتتجسد السياسة المالية عادة بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها السياسة الإقتصادية، فالسياسة المالية يجب أن تكون متكاملة مع عناصر السياسة الإقتصادية 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 بالإقتصاد القومي، وتحقيق التشغيل الكامل، الإستقرار الإقتصادي، تحقيق العدالة الإجتماعية، إتاحة الفرص المتكافئة لجهود المواطنين بالتقريب بين فئات المجتمع والتقليل من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخول والثروات... إلخ، وتستخدم الدولة في سعيها لتحقيق هذه الأهداف كافة الوسائل والأدوات المتاحة بدءاً من إستخدام سلطتها السيادية في سن القوانين واللوائح والتشريعات المختلفة، كما تستخدم أدوات السياسة المالية (الضرائب، النفقات، والقروض العامة)¹.

سادساً: مصادر علم المالية العامة

تتمثل المصادر الرئيسية لعلم المالية العامة في النقاط التالية:²

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 إختصاص البرلمان ".¹

2- المصادر القانونية:

تمثل القوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات ومادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على

¹ http://www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf, consulté le 20/01/2021.

² خياطة عبد اللطيف، أساسيات في إقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009، ص 16.

أن يليه قانون المالية التكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، فعلى سبيل المثال الجزائر تعتمد على قانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بالمحاسبة العمومية وقانون 21/90 المؤرخ في 1990/08/17 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 الإزدواج 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 الدولية¹.

سابعاً: 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 الإعتداء 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 الحاجات². 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 واجبة 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؛

¹ جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص 16-18.

² سعيد على محمد العبيدي، إقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الطبعة الأولى، الأردن، 2011، ص 29.

2. من حيث التنظيم: إن الطرق الحسابية للدولة تختلف عن الطرق التي يتبعها الأفراد، فعليها تثبيت القيود بالدفتر الحكومية وإثبات الإيرادات التي قبضت فعلا خلال السنة المالية، بينما المشاريع الخاصة تسير على مبدأ إستحقاق النفقة أو الإيراد، وذلك لتحميل كل فترة حسابية بإيراداتها ونفقاتها فقط، حتى يكن معرفة المركز المالي للمشروع خلال سنتها المالية¹؛
3. من حيث الهدف: يتمثل عادة الهدف الأساسي بالنسبة للمؤسسات (المالية الخاصة) في الربح، لكن لا يعتبر هذا الهدف أساسيا بالنسبة للدولة (المالية العامة)، فقد تسعى إلى تحقيق المنفعة العامة أولا ثم تحقيق الربح في مرحلة ثانوية من أجل التمكن من الإستمرار في تلبية الحاجات العامة.

ثامنا: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

لكون المالية العامة مظهر من مظاهر الحياة الإجتماعية في الدول المعاصرة التي تختص بدراسة نواحي السلوك الإنساني، فمن الطبيعي أن تنشأ لها علاقات مع مظاهر الحياة الإجتماعية الأخرى كالإقتصاد والسياسة والإجتماع 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 الإيجاز: ²

1- المالية العامة والإقتصاد:

علاقة علم المالية بعلم الإقتصاد من العلاقات الوثيقة جدا، لكونه فرع من فروع علم الإقتصاد ولأنه كما هو معروف يتناول القوانين المتعلقة بالظواهر الإقتصادية، أي العلاقات الإجتماعية التي تأخذ من الإنتاج والتوزيع والسلع والخدمات التي تشبع حاجات الإنسان المتعددة. وجوهر النشاط الإقتصادي هو بذل العمل على إستخدام الموارد الموضوعة تحت تصرف المجتمع من أجل إشباع الحاجات، فإن الإمام بمبادئ الإقتصاد يعد شرطا أساسيا لتفهم موضوعات المالية العامة، من إنفاق حكومي وضرائب وقروض عامة والتي جميعها تعد أدوات مالية وإقتصادية مجتمعة في آن واحد، تستخدمها الدولة في توجيه الإقتصاد للتأثير في مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الإقتصادي. كما أن القواعد العلمية المتعلقة بالمالية العامة تتناول النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تنعكس بشكل فعلي في علاقات إقتصادية عينية.

¹ عبد الكريم بوغزالة أمحمد، محاضرات في المالية العامة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017، ص 14.

² سهى بطرس قوجا، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.ishtartv.com/viewarticle.63036.html> ، تاريخ الإطلاع 2021/12/30.

2- المالية العامة والعلوم السياسية:

يرى Duverger أن 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 والإقتصاد. 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. فإرتباطها بالمالية العامة إرتباطاً 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 "إستبدادية 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 وإستقرارها. فكم من بلد فقد إستقلاله وتعرض لنشوب الثورات والصراعات بسبب إضطراب 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 أنفقته الدولة على أي نشاط تتدخل فيه، ومنها يتضح التفاوت في الإيرادات والنفقات، وما إذا كانت تميل إلى الإقلال أو الزيادة.

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 إسم التشريع المالي. وهو عبارة عن مجموعة قواعد قانونية تنظم شؤون الدولة المالية، وخاصة دراسة ظواهر المالية العامة من الجوانب الإقتصادية والإجتماعية 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 لابد له من التعرض لأحكام استندت في مجموعها إلى مبادئ الأخلاق والفلسفة عامة.

5- المالية العامة والمحاسبة:

كثير من مواضيع المالية العامة وخاصة الضرائب تتطلب الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها من إستهلاك وجرّد وإحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية، وتعتبر المحاسبة القومية أداة أساسية تستعين بها الحكومة في رسم سياستها المالية. ويزداد الإرتباط بين المالية العامة والمحاسبة كلما زاد دخل الدولة في الحياة الإقتصادية وشاركت في المشروعات الإنتاجية المختلفة مما يستدعي نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات.

6- المالية العامة وعلم الإدارة:

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

7- المالية العامة والتاريخ:

كما هو معروف حصيلة البشرية على مر العصور، وهو يزود الباحث بمعلومات تساعد على إستخلاص النتائج الصحيحة وتفسير الكثير من الظواهر الإقتصادية والمالية المعاصرة على ضوء إطلاعه على تطور النظم الإقتصادية والمالية عبر مختلف العصور.

8- المالية العامة وعلم الإجتماع:

العلاقة بين هذين العلمين يتضح في مجال الضرائب، لأنه يترتب على الأخيرة آثاراً إجتماعية إلى جانب آثارها المالية والإقتصادية تمس طوائف معينة من المواطنين. وقد أكد Myrdal الصلة الوثيقة بين النظم المالية والعلوم الإجتماعية والسياسية. ويعتقد العلماء بأن المالية والإقتصاد والأخلاق والمعتقدات وغيرها من أنواع السلوك الإجتماعي ظواهر مترابطة ومتداخلة والتأثير بينها متبادل. وأن دراستها بشكل منفصل يؤدي إلى نتائج ناقصة. فتوزيع الدخل بين فئات المجتمع وفرض الضرائب أمثلة حية للعلاقة بين علم المالية والظواهر الإجتماعية 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 الإتفاقية 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 إقتصاد مضطرب يهز مركزها كدولة تسير وفقا لسياسة متراشة وواضحة لتكون لها قاعدة سليمة وقوية لرسم تشريع مالي للبلد يحافظ على الحياة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية ككل.

خلاصة:

من خلال ما سبق يمكن القول أن المالية العامة تعتبر المرآة العاكسة للحالة الإقتصادية لأي 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 إنفاق عام لتحقيق النفع العام، ولكي تقوم الدولة بإشباع الحاجات العامة فإنها تضطر إلى إستخدام 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 تقدم الدولة هذه النفقات فلا بد لها من إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة، وعليه فإن علم المالية العامة يعالج دور الدولة تجاه تحقيق الإستقرار الإقتصادي من خلال الميزانية العامة للدولة التي تعد من أدوات السياسية المالية التي تمكن الدولة من خلالها من التأثير في النشاطات الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع.

المحور الثاني

النفقات العامة

تمهيد:

إزدادت أهمية دراسة النفقات العامة في الآونة الأخيرة مع زيادة تدخل الدولة في مختلف القطاعات الاقتصادية، الإجتماعية، السياسية والثقافية، ومع توسع سلطاتها، وترجع أهميتها لكونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية قصد تحقيق أهدافها النهائية التي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها، فإزدادت نفقاتها العامة نتيجة لزيادة أدوارها المختلفة، وعليه أصبحت الأداة الفعالة التي تؤثر في الإقتصاد العام.

تعتبر دراسة النفقات العامة جزءا هاما في الدراسات المالية، ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية، خاصة لكونها تعبر عن واجبات الدولة وأولوياتها وبرامجها وأهدافها في شكل نقدي، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام وإعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، ومحاولة تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة لهم.

إنطلاقا من هنا تم تقسيم هذا المحور إلى العناصر التالية:

أولاً: تطور مفهوم النفقات العامة

ثانياً: مفهوم النفقات العامة

ثالثاً: تقسيمات الإنفاق العام

رابعاً: محددات الإنفاق العام

خامساً: ترشيد الإنفاق العام

سادساً: آثار النفقات العامة

سابعاً: الأسباب الظاهرية والحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة

أولاً: تطور مفهوم النفقات العامة

ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتسيير البرامج الحكومية في شتى المجالات في صورة أرقام وإعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعي وراء تحقيق أقصى منفعة إجتماعية.

ولقد تطورت النفقات العامة في كافة دول العالم بتطور دور الدولة في التدخل في إشباع الحاجات العامة، الأمر الذي إقتضى التوسع في الإنفاق العام على كافة المجالات، سواء القديمة منها، أو الجديدة لنشاط الدولة المالي المرتبط بدورها هذا الواسع والمتزايد، وبحيث أن النفقات العامة تنمو بمؤشر نسبتها إلى الناتج القومي الإجمالي والتي كانت تتراوح في معظم الدول في فترات سابقة بين 5-10%، في حين أن هذه النفقات العامة إزدادت 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 إرتفاع واضح في هذه النسبة منذ بداية القرن الماضي، و بالذات بدءاً بأزمة الثلاثينات وما إقتضته من توسيع لدور الدولة وزيادة درجة تدخلها في النشاطات الإقتصادية، وللزيادة في نفقاتها العامة في إطار إتساع نشاطها المالي، وخصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية، وإستمرار الزيادة هذه الفترات التي تلت ذلك، والتي يبينها الجدول التالي:

الجدول رقم (01): 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 والتوزيع، الأردن، 2008، ص94.

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

- إنخفاض نسبة الإنفاق الحكومي في الدول المتقدمة إلى الناتج القومي في نهاية القرن 19 وذلك راجع إلى إقتصار قيام الدولة بمهام الحماية والحراسة ومن ثم محدودية الإيرادات المطلوبة لتغطية النفقات المحدودة هي الأخرى والتي حصتها لا تتجاوز نسبة 15% كأقصى تقدير في فرنسا.
- التطور الواضح والكبير في الإنفاق الحكومي في هذه الدول مع بداية القرن العشرين، وبالذات بعد الأزمة التي عرفها العالم وهي أزمة الكساد في الفترة الممتدة بين سنة 1929 و1933 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 يقترّب من هذا النصف في ألمانيا، إنجلترا، وإرتباطا بالدور الحديث للمالية العامة والناجم عن زيادة دور الدولة ونشاطها في كافة المجالات، وبما يحقق أهداف إقتصادية وإجتماعية، وبالذات ما يرتبط منه بتحقيق دولة الرفاه، وإعتمادا على توفر الإيرادات بحكم زيادة الدخل فيها، وبحكم قدرتها على توفير الإعانات والخدمات التي تسهم في ذلك، وأدت إلى تحقّقه.

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 إقتصادات الدول المتقدمة بإعتبارها دول رأسمالية يفترض أن تكون نسبة النفقات العامة فيها أقل إرتباطا بدور الدولة فيها، وكون أن حاجتها للإنفاق العام أقل بسبب توسع النشاطات الخاصة فيها وقيامها بتلبية قدر واسع من إحتياجاتها ونتيجة توفر البنية التحتية إلى غير ذلك¹.

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 إختلف في ظل الدولة المتدخلة عنه في ظل الدولة المنتجة، ويمكن أن نقسم تطورها على النحو الآتي²:

¹ فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم المكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص95.

² قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الإقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص45.

1- النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة:

لقد ساد في الفكر الإقتصادي التقليدي مفهوم الدولة الحارسة الذي إقتصر 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 الأفراد عبء ضريبي أكثر، وهذا يؤثر على إستهلاكاتهم ومدخراتهم حيث يمكن للأفراد 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 وإنتشر 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.

3- النفقات العامة في ظل الدولة المنتجة:

بظهور الثورة الشيوعية التي قامت في روسيا سنة (1917) ظهرت الدولة الإشتراكية حيث بدأ إنتشارها في أوروبا الشرقية وبعض دول العالم، وفي هذا الإتجاه أصبحت الدولة بعد إنتقالها من الدولة الحارسة إلى المتدخلة فالمنتجة بأتم معنى الكلمة تملك جزءا كبيرا من وسائل الإنتاج وبالتالي فهي تقوم بتحقيق جزء كبير من الإنتاج الوطني.

وقد إتمدت 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 الإشتراكية، فإن 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 أن الدولة لا تكتفي فقط بالتدخل من أجل تحقيق التوازن الإقتصادي حسب كينز، وإنما هدفها أوسع من ذلك، بإعتمادها 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، تحدد عناصرها التي تستند إلى كل من طابعها (مبلغ نقدي)، صفة القائم بها (هيئة عامة) وهدفها إشباع حاجة عامة"¹.

" مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد إشباع حاجة عامة"².

" صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغ معين بغرض سد إحدى الحاجات العامة"³.

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 إنفاق 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 النقدية⁴.

1-2- النفقة العامة تصدر عن شخص عام:

يلزم في إعتبار النفقة عامة، أن تصدر من شخص معنوي وإداري عام، ويقصد بالأشخاص العامة "الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة (الداخلية في الإقتصاد العام) ذات الشخصية المعنوية".

¹ بوكس البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 2019، ص173.

² عبد الكريم بركات، حامد عبد المجيد دراز، علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 2016، ص216.

³ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص02.

⁴ محمودي بيداري، العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الإقتصاد الجزائري (1991-2010)، رسالة ماجستير في الإقتصاد الدولي، جامعة وهران، 2014، ص09.

وبطبيعة الحال عندما يأمر بالنفقة بصفته هذه، أي بصفته الوظيفية فلا بد أن تخرج النفقة من خزانة الدولة¹.

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 إعتبار أن النفقة عامة ما أدى إلى إشباع حاجة خاصة أي تحقيق نفع خاص لا يعود على الصالح العام. ويتمثل الصالح العام فيما يلي:²

- إشباع الحاجات الاجتماعية كالحاجة إلى الدفاع والأمن والعدالة وحماية البيئة؛
- توفر المرافق العامة للمجتمع كالصحة والتعليم والكهرباء والغاز والطرق؛
- تحقيق الإستقرار الإقتصادي ومحاربة التضخم والإنكماش.

وعليه يمكن أن نعرف النفقة العامة على أنها مبلغ نقدي ينفقه شخص عام قصد تحقيق المنفعة العامة.

عموما النفقات العامة هي عبارة عن أعباء تتحملها الدولة في إطار تأدية وظائفها المختلفة الإقتصادية والإجتماعية 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 إستمرارية الدولة ويوفر الركائز الأساسية لتنافسية الإقتصاد.

2- ضوابط النفقة العامة:

تقتضي سلامة مالية الدولة أن تلتزم مختلف الوحدات المكونة للإقتصاد العام فيها لدى قيامها بالإنفاق العام بإحترام بعض المبادئ أو الروابط يمكن إجمالها في ضرورة أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من جهة وأن يتم هذا خلال الإقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادة إنتاجاتها من جهة أخرى، ويتم التأكد من توافر الرابطتين السابقتين بواسطة أساليب الرقابة المختلفة عن طريق إخضاع نشاط الدولة المالي في هذا المجال لكافة الإجراءات والتدابير التشريعية السائدة³.

¹ خالد فتوح، تطور الإنفاق العمومي وأثره على التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة أبي بكر القايد، تلمسان، 2015، ص 05.

² خالد فتوح، مرجع سبق ذكره، ص 07.

³ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 2016، ص 77.

3- ضابط تحقيق أكبر قدر من المنافع:

إن الإنفاق الحكومي يهدف أساساً إلى تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة، لذا لا يجوز للدولة أن تتفق 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 الحديدية والدخل العائد منه، وإنما تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، وزيادة إنتاجية الفرد وتحسين جودة الإنتاج وغيرها.¹

4- ضابط الإقتصاد في النفقة:

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

5- ضابط الترخيص:

وتعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، أو أن يحصل الإرتباط 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 الضابطين السابقين، وهما ضابط المنفعة القصوى وضابط الإقتصاد والتأكد من إستمرار تحققهما من كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في إحترام الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية

¹ 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_mdohl_masr_fy_lm_almalylt_alamt ، تاريخ الاطلاع 2020/12/20.

* يقصد بالتهرب الضريبي تخلص المكلف بالضريبة من الأعباء الضريبية من خلال إستعمال وسائل مشروعة أو غير مشروعة لتفادي دفعها، أما الغش الضريبي فهو تحرب المكلف من دفع الضريبة بإستعمال وسائل غير مشروعة، أي إرتكابه لمخالفات متعمدة من أجل تفادي دفع الضريبة.

عند إجراء الإنفاق العام بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها (الإدارية والبرلمانية والمحاسبية)، ويعتبر هذا المبدأ مطبق في غالبية الدول حتى ذات النظام الملكي¹.

6- ضابط ضمان إستمرار المنفعة والإقتصاد:

لكي يكون ضابطي المنفعة العامة والإقتصاد في النفقة العامة مجديين لابد من القيام بعملية الرقابة على النفقات العامة رقابة قبلية وبعديّة، فقبل إعتماد الميزانية يقوم البرلمان بمراقبة البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة من خلال مناقشة بنوده، وهذا يخول لهم الإفصاح عن أي سقم أو إوجاج في ذلك البرنامج الذي من شأنه أن يبديد الأموال العامة. وبعد ذلك الإعتماد تقوم الهيئات التي يخول لها القانون بالرقابة البعديّة، أي بعد صرف الإعتمادات المالية الموزعة حسب كل قطاع².

ثالثاً: تقسيمات الإنفاق العام

تتخذ النفقات العامة صوراً 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 غالباً بالإيرادات العادية وتمول النفقات الإستثنائية بإيرادات إستثنائية 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، ومن فوائد هذا التقسيم هي:

¹ صلاح الدين طالبي، محاضرات في المالية العامة، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2017، ص 22.

² محمودي بيداري، العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الإقتصاد الجزائري (1991-2010)، مذكرة ماجستير في الإقتصاد الدولي، جامعة وهران، 2014، ص 15.

- له أهمية للسلطة التنفيذية فالتحضير لمشروع الموازنة يبدأ من الإدارات الحكومية فهو أقدر على تحديد إحتياجات الأفراد؛
- يحقق مزايا للسلطة التشريعية فعند مناقشة مشروع الموازنة العامة تكون العملية واضحة ويبدو أن من مزايا السلطة وضع تقديرات واقعية للإنفاق 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 شرع الإقتصاديون على التمييز بين ثلاثة وظائف أساسية للدولة، هي الوظيفة الإدارية، الوظيفة الإقتصادية والوظيفة الإجتماعية وعلى هذا يمكن أن نجد ثلاثة أنواع من الإنفاق هي:¹

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

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

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

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

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

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

وبناء على ما سبق يمكن أن نقول أن التقسيم الوظيفي يسهل معرفة نشاط الدولة ووظيفتها في قطاع معين كالتعليم مثلاً وهذا ما يسهل على الباحث أو الرأي العام معرفة ما تقوم به الدولة من نفقات فضلاً 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.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، إقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص190.

3- التقسيم الإقتصادي للنفقات العامة:

تنقسم النفقات وفقا للمعايير الإقتصادية إلى ما يلي:

3-1- معيار علاقة النفقة بالثروة القومية:

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

• النفقات الجارية:

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

• النفقات الرأسمالية الإستثمارية: 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 بإستخدام القوة الشرائية ونقلها:

4-1- النفقات الحقيقية:

تعني النفقات الحقيقية إستخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع والخدمات المختلفة لإقامة المشاريع 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:¹

- النفقات التحويلية الإقتصادية: وهي تلك الإعانات الحكومية التي تمنح لبعض المشاريع الإنتاجية

والتي يكون الهدف منها تشجيع تلك المشاريع على زيادة الإنتاج والبيع بأسعار منخفضة عن

بعض السلع والخدمات والتي تكون غالبيتها إما سلعا أو خدمات إستهلاكية ضرورية أو سلعا

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 189.

تصديرية، وبصفة عامة فإن تلك السلع والخدمات في غالبيتها يصاحب إنتاجها وإستهلاكها منافع خارجية ومن ناحية أخرى فقد يتم استخدام النفقات التحويلية الإقتصادية سعياً إلى تحقيق الكفاءة الإقتصادية في استخدام الموارد الإقتصادية في اتجاه إنتاج بعض السلع والخدمات التي يعجز نظام آليات السوق الحر عن تحقيق الكفاءة في مجال إنتاجها وإستهلاكها.

- **النفقات التحويلية الإجتماعية:** فهي النفقات الحكومية التي تتم دون مقابل ويكون الهدف منها تحقيق ما يسمى بالبعد الإجتماعي 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 أحياناً نفقات برامج الرفاهية الإجتماعية الموجهة للفقراء.

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

وعموماً تختلف الأهمية النسبية لكل من النفقات التحويلية الإقتصادية والإجتماعية والمالية من دولة لأخرى ولنفس البلد من فترة زمنية لأخرى.

5- النفقات العادية والنفقات الغير العادية الإستثنائية:

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 غير العادية فهي نفقات التي لا يتكرر إنفاقها في الموازنة السنوية بشكل دوري، مثل نفقات الحروب ونفقات مواجهة الكوارث الطبيعية كالجفاف والفيضانات والزلازل وأخيراً 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 إهتماماتها المالية فقط في المهام الضرورية لديمومتها

ولإستمرارها، وأن لا تتجاوز هذه المهام إلا في الحالات الإستثنائية الطارئة التي لا يمكن للأفراد القيام بها¹.

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 ووفقا لمخططات تنموية قد تتعدى السنة ومن هنا ففكرة الدورية تجعل من الصعب التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية لأننا لو نظرنا إلى فترة أطول من فترة سنة ولتكن خمسة سنوات مثلا لأدى ذلك إلى إعتبار العديد من النفقات غير العادية وكذلك لو إقتصرت لفترة أقل من سنة لإعتبارنا بعض النفقات العادية غير عادية².

وهناك عدة معايير للتفرقة بين النفقات العادية وغير العادية وهي:³

- 1-5 - **الإنتظام والدورية:** فإذا كانت النفقات دورية ومنتظمة فتعتبر عادية مثل الأجور، وإن لم تكن كذلك فهي غير عادية ومنها مثلا: تمويل الحروب والكوارث الطبيعية؛
- 2-5 - **طول فترة الإنفاق:** فإذا كانت فترة الإنفاق أقل من سنة فتعتبر عادية، أما إذا إمتدت لأكثر من سنة فتكون غير عادية؛
- 3-5 - **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؛
- 4-5 - **معيار الإنتاجية:** فإذا كانت غير منتجة أو ما يسمى بالنفقات الإستهلاكية 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؛

¹ مهري محفوظ، علم المالية العامة و التشريع المالي و الضريبي: الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، لبنان، 2005، ص 249.

² حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 116.

³ دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 166.

5-5 - معيار المساهمة في تكوين رأس المال: تكون عادية إذا كانت لا تساهم في تكوين رأس المال كذلك التي تلتزم تسيير المرافق العامة وتسمى بالجارية أو ما يعرف أيضا بالنفقات الإدارية أما إذا كانت تساهم في تكوين رأس المال كإستثمارات 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 أعتبرت النفقات الإستثمارية التي تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية نفقات منتجة بخلاف نفقات مستخدمي الإدارات ونفقات التسيير المرافق العامة التي أعتبرت 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 وحقوق الطابع والأثمان المحصلة من طرح السلع في الأسواق أعتبرت النفقة على غير ذلك إذا لم تدر دخلا نقديا كالنفقات الطارئة ونفقات المساعدات الإجتماعية وغيرها¹.

7 - تقسيم النفقات العامة في الجزائر:

تقسم النفقات العامة في ميزانية الجزائر إلى قسمين رئيسيين: نفقات التسيير ونفقات 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 هي²:

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

¹ بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 58.

² 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.

2-7- نفقات التجهيز: تمثل تلك النفقات التي لها طابع الإستثمار والذي يتولد عنه إزدياد الناتج الوطني الإجمالي وبالتالي إزدياد ثروة البلاد، ويطلق على نفقات التجهيز إسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الإستثمار، حيث تنفرع نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب¹:

- الإستثمارات التي تنفذ من طرف الدولة؛
- إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخرى برأسمال.

رابعاً: محددات الإنفاق العام

يمكن حصر هذه المحددات في العوامل التالية:²

1- العوامل الإقتصادية:

يمكن إبرازها من خلال زاويتين:

1-1- أثر مستوى النشاط الإقتصادي: يعبر مستوى النشاط الإقتصادي عن الحالة الإقتصادية السائدة

في الدولة (حالة ركود أو تضخم) وبالإمكان إدراك العلاقة بين حجم الإنفاق العام وحالة النشاط الإقتصادي من خلال صور العلاقة بين النفقات العامة والطلب الفعلي، فالطلب الفعلي الكلي في الإقتصاد يتمثل في طلب كل من الدولة والأفراد سواء على سلع الإستهلاك أو سلع الإستثمار، 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 الإقتصادية: تشير طبيعة البنيان الإقتصادي إلى درجة التقدم التي يتصف بها

الإقتصاد (متقدم أو نام) فبالنسبة إلى الدول ذات البنيان الإقتصادي المتقدم فالملاحظ أن حجم النفقات العامة كرقم مطلق كبير لسبب أساسي هو ضخامة الدخل وإتساع نطاق الخدمات فيها بعكس الدول ذات البنيان الإقتصادي النامي فإن الحجم المطلق للإنفاق نسبيا منخفض لضآلة الدخل وضيق نطاق الخدمات.

¹ 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.

² سراج وهيبة، دراسة تحليلية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد 19، جانفي 2018، ص 91.

2- العوامل المالية (الطاقة المالية):

يحدد 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 الإقراض والوصول إلى أعلى قدرة إقراضية ممكنة.

خامسا: 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 تدبيره من الموارد العادية للدولة.

1- ضوابط ترشيد النفقات العامة:

والواقع أن ترشيد النفقات العامة يتطلب الإلتزام بالضوابط التالية:¹

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 لأكثر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة.

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

¹ دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص ص 171-172.

2- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية:

تقضي قواعد المالية العامة بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الإرتباط بإنفاقه، 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 إستبدالها).

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

- إرتفاع 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 مثلاً 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 سابقاً وغيرها وبالأخص تشديد الرقابة بمختلف أنواعها على النفقات العامة.

2- أهداف ترشيد الإنفاق:

يهدف ترشيد الإنفاق إلى تحقيق مايلي:¹

- رفع الكفاءة الإقتصادية عند إستخدام 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 وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية؛

¹ محمد صادق رابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقاً للمعايير الدولية، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2010، ص 47.

- 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 إستعمال 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 الإكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها؛
- الإحتياط من كافة الأوضاع المالية الصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

3- المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام:

لا يوجد هنالك سقف للنفقات العامة خاصة في الوقت الحالي وذلك لأن النفقة العامة هدفها تلبية الحاجات العامة، والحاجات تمتاز بالتجدد والتدخل، لذا على الدولة أن تحاول دوما تلبية تلك الحاجات وهذا يتطلب الإنفاق في كثير من المجالات ومن هنا فإن الإنفاق العام في تزايد مستمر. وليس شرطا أن تتفق جميع الدول في جميع مجالات الإنفاق التي سنذكرها لأن ذلك يعتمد على طبيعة النظام القائم وعلى مدى الوضع الإقتصادي والمالي والاجتماعي للدولة¹.

يمكن القول أنه 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 المشاريع 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 لإتساع نطاق ووظائف الدولة أما في ظل الدولة الإشتراكية حيث تسود الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج فإن حجم هذه الخدمات يتسع إلى أقصى حد نظرا لقيام الدولة بعمليات الإنتاج

¹ طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2009، ص129.

التوزيع 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 والإقتصادية والذي يعيننا في هذا الصدد هو ضرورة استعمال الطرق والأسباب التي تؤدي إلى التقليل من النفقات الزائدة بقصد تحقيق أكبر مستوى من المنافع، ولترشيد الإنفاق العام في هذا المجال يجب توفر الإعتبارات التالية¹:

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

3-2- مجال الأشغال العامة الإنشائية:

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أكثر لهذه المشروعات تعظيماً للنفع العام، فهناك مشروعات لإقامة الطرق والسكك الحديدية، وثانية لإنشاء السدود وتوصيل شبكة المياه وشبكة الكهرباء وثالثة لبناء المساكن ومراكز البحث العلمي... إلخ. وبالتالي فإن الحكومة تواجه أعداد كبيرة من المشروعات التي تعتقد من الواجب تنفيذها، إلا أن قلة المتاح من الموارد العامة يضطرها للمفاضلة بينها وإختيار البعض منها، وتدخل هذه المفاضلة في نطاق الدراسة الإقتصادية إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام بالإعتماد على قاعدتين أساسيتين هما²:

- الإنفاق الأمثل على هذه المشروعات يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الإجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الإجتماعية له؛
- مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع مع التكلفة والمنفعة الحدية لمشروع آخر ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

¹ بلقاسم رابح، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الإقتصادية دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في الإقتصاد، جامعة الجزائر، 1998/1997، ص10.

² بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص ص 87-80.

ولكن نظرا للصعوبات التي تكتنف تطبيق القاعدة الأولى والمتمثلة في العجز عن قياس كل من المنفعة والتكلفة الحدية الإجتماعية، فإنه من الممكن الإكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة بإستعمال القاعدة الثانية أي المفاضلة بإستعمال التكلفة والمنفعة الحدية¹. 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 تزيد 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 الإجتماعي للمشروع ، وكقاعدة عامة فإنه من الممكن تنظيم الإنفاق العام المتعلق بهذه المشروعات على أساس الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة مع مراعاة أن الإستعانة بكل من جهاز السوق أو الحوافز الفردية على النحو المتبع في حالة القطاع الخاص لتعظيم النفع العام تعترضه بعض العقبات في حالة المشروعات العامة.

سابعاً: آثار النفقات العامة

سيتم التطرق فيما يلي إلى 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 الأفراد على العمل والإدخار والإستثمار، 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 والإستثمار:

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.

¹ المنفعة الحدية الإجتماعية للإنفاق العام هي مقدار ما يعود على مجموع أفراد المجتمع من منافع إضافية نتيجة ممارسة الدولة لنشاطها أما التكلفة الإجتماعية الحدية فيقصد بها مقدار ما يضحى به الأفراد من نشاط ناتج خاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط عوض عنهم.

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 كالدفاع الخارجي والأمن 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 إمكانيات الأفراد على الإدخار ومن جهة أخرى تزيد من قدرة الأفراد على الإستثمار إذا وضعت تلك المدخرات القابلة للإستثمار في أيدي الهيئات العامة أو الخاصة التي تعمل في ميدان الإستثمار، وبالتالي ما تنفقه الدولة على الوظائف التقليدية، الأمن الداخلي والقضاء، وعلى الوظائف الجديدة والتعليم والصحة... إلخ، يؤثر في قدرة الأفراد على العمل والإدخار والإستثمار، وبالتالي يؤثر في الإنتاج القومي¹.

1-2- آثار النفقات العامة في القوى المادية والإنتاجية:

يقصد بالقوى المادية للإنتاج الموارد الطبيعية، القوة العاملة ورأس المال الفني والإنتاجي وهي تشكل في المجموعة المقدررة الإنتاجية القومية، تبعا لمدى توافرها كميًا، ومستواها نوعيًا، حيث تؤدي النفقات العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى زيادة المقدررة الإنتاجية من خلال تنمية عامل الإنتاج كما ونوعا ولدراسة أثر النفقات العامة في رفع المقدررة الإنتاجية القومية وتحديده.

يجب أن نميز بين نوعين من النفقات العامة الإستثمارية، والنفقات العامة الإستهلاكية.

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 المقدررة الإنتاجية القومية خاصة في المدى الطويل، إضافة إلى ما تحدثه من زيادة مباشرة في الدخل القومي الجاري.

أما النفقات العامة الإستهلاكية التي تعرف بالنفقات العامة الجارية حيث تؤدي إلى زيادة المقدررة الإنتاجية القومية بصورة غير مباشرة ومثلها الإعانات الإجتماعية ونفقات التعليم والبحث العلمي والتدريب ونفقات العلاج والصحة كلها تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي².

ثامنا: الأسباب الظاهرية والحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة

من أهم الظواهر الإقتصادية التي إستدعت إنتباه الإقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات العامة مع زيادة الدخل الوطني. تعتبر ظاهرة تزايد النفقات من الظواهر العامة في جميع الدول مهما اختلفت نظامها

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص92.

² رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 142.

الإقتصادي رأسمالي أو إشتراكى ومهما اختلفت درجة تقدمها. وأول من لفت الإنتباه إلى هذه الظاهرة هو الإقتصادي **فاجنر A. Wagner** بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، وانتهى إلى وجود إتجاه عام نحو زيادة النشاط المالى للدولة مع التطور الإقتصادي الذي يحدث بها¹.

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

1- الأسباب الظاهرية:

من بين الأسباب الظاهرية لإزدياد 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 زمنيتين. 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 لإستخلاص القيمة الحقيقية لتلك الزيادة. هذا مع العلم أن الدول المدينة يمكنها لدى تسديد ديونها أن تستفيد من تدني قيمة النقد على حساب الدائنين بنسبة توازي نسبة التدني².

1-2- زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها:

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها. ومثال ذلك قيام الدولة بإحتلال دولة أخرى أو إسترداد 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 الأعباء 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 الأصليين ففي هذه الحالة تكون الزيادة في الإنفاق مجرد زيادة ظاهرية.

¹ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات حلي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 61-62.

² مهري محفوظ، مرجع سبق ذكره، ص 221.

1-3- إختلاف طرق المحاسبة والمالية:

إن تغيير القواعد الفنية يمكن أن يظهر زيادات كبيرة في حجم الإنفاق الحكومي والمثال على ذلك هو إلغاء الموازنات الملحقة 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:

2-1- الأسباب الاقتصادية:

تعود الزيادة في النفقات العامة لأسباب اقتصادية في أغلب الدول إلى:¹

- ضعف النشاط الإقتصادي وحاجة الدول الماسة لتطوير إقتصادها بما يتماشى ومتطلبات الفترة الراهنة؛
- ضرورة التأثير في النشاط الإقتصادي بما يحقق الأهداف الإقتصادية المسطرة؛
- توجيه النشاط الإقتصادي بما يخدم ويحقق أهداف التنمية المستدامة؛
- إنخفاض مردودية المشاريع الإقتصادية وضرورة دعمها لزيادة حجم الدخل التي تولدها؛
- الحاجة لضمان القدرة التنافسية مع الدول الأخرى الأمر الذي يستدعي وضع برامج إنفاقية تهدف لخلق مناخ إقتصادي مشجع للإستثمار؛

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

2-2- الأسباب الإجتماعية:

عادة ما تكون للعوامل الإجتماعية دورا بارزا في زيادة الطلبات بتحسين الخدمات العامة ورغبة الأفراد في تطوير مستوى معيشتهم وليس أمام الدولة الراعية سوي الرضوخ لهذه المطالب من خلال زيادة الإنفاق العام الموجه لإشباع الحاجات المتنوعة والمتجددة والتي تكون مرتبطة ب:²

¹ فليح حسين خلف، مرجع سبق ذكره، ص 98.

² نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد الطيف الحشالي، المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005، ص 57.

- **تطور الوعي الاجتماعي:** الذي أدى إلى إتجاه الأفراد إلى مبدأ التضامن الاجتماعي ونبذ التفاوت الطبقي وهذا ما شكل ضغطا على الدولة من خلال مطالبتها 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.

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 أدت 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 الإتجاه 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.

خلاصة:

من خلال ما سبق يمكن القول أن النفقات العامة تعتبر المرآة العاكسة لدور الدولة في مختلف المجالات سواء إقتصادية، إجتماعية وغيرها من المجالات الأخرى وإرتبط ذلك مع تطور دور الدولة الحارسة، الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة، فتطورت النفقات العامة حيث إزداد حجمها وتعددت أنواعها وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والسياسة الإقتصادية ومع تطور طبيعة السياسة المالية من السياسة المالية المحايدة إلى السياسة المالية المتدخلة، تطورت دراسة النفقات العامة بإعتبارها 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.

المحور الثالث

الإيرادات العامة

تمهيد:

للقيام بالنفقات العامة يجب تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها، وتحصل الدولة على هذه الموارد أساساً من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، وهذه الموارد في مجملها يطلق عليها بالإيرادات العامة للدولة. تعد الإيرادات العامة بمثابة مبالغ نقدية تحصل عليها الدولة بواسطة هيئاتها العامة، والتي ترد إلى الخزينة العامة بصورة نهائية وغير قابلة للرد بهدف تمويل النشاط الإنفاقي العام، ويقصد بها كأداة مالية مجموع المداخل التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي، وعليه تعتبر مؤشراً حقيقياً يعكس مدى فعالية ونشاط الأداء الحكومي الإقتصادي والمالي.

إنطلاقاً من هنا تم تقسيم هذا المحور إلى العنصرين التاليين:

أولاً: الإطار التاريخي والمفاهيمي للإيرادات العامة

ثانياً: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة

أولاً: الإطار التاريخي والمفاهيمي للإيرادات العامة

1- الإطار التاريخي للإيرادات العامة:

إذا إتبعنا التطور الذي لحق الإيرادات العامة إبتداء من العصور الوسطى نجد أنها تمثلت أساسا في هذه الحقبة في إيراد الدومين، أي إيراد أملاك الدولة التي كانت تختلط بأملك الملوك، ويفسر هذا الوضع بأن الملوك قد نزلوا مع بداية عهد الإقطاع في أوروبا الغربية عن حق فرض الضرائب لأمرأ الإقطاع، مما إستلزم إعتقاد الدولة أساسا 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 لأمرأ الإقطاع، وهو حق فرض الضرائب، ومع إزدياد نفقات القصور والجهاز الإداري للدولة الذي إتسع 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 إضطرت الدولة للبحث عن موارد أخرى، فظهرت القروض كمورد جديد وإعتبر الدومين والضرائب إيرادات عادية بينما إعتبرت القروض والإصدار النقدي الجديد إيرادات غير عادية. وخصص كل نوع من هذه الموارد لتغطية النفقة العامة المقابلة، وكان الفكر التقليدي يرى أن تقتصر تغطية النفقات العامة على الإيرادات العادية، الأمر الذي يشكل توازن الميزانية بالمعنى التقليدي وقد إستتبع ظهور التفرقة بين الإيرادات العادية وغير العادية، أن ظهرت التفرقة بين بعض البلدان بين الميزانية العادية والميزانية غير العادية.

ومع مرور الوقت بدأ نشاط الدولة يزداد أساسا خاصة مع إزدياد الإتجاهات الإشتراكية وتدخل الدولة في كل صغيرة وكبيرة وتصديها لتلبية حاجات المواطنين المتزايدة مع التقدم العمراني والتكنولوجي، ولذلك إتجهت الدولة إلى التوسع في القروض العامة، وإضطرت لإستخدامها في الإنفاق العادي، مما أدى إلى صعوبة التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية، وفي العصر الحاضر وهي الفترة الحالية التي تتصف بقوة التيار الإشتراكي، بإتساع أملاك الدولة وخاصة نتيجة للتوسع في سياسة التأميم أخذ دخل الدومين يسترد أهمية بصفته مصدرا للإيرادات العامة. ولكن من الضروري ونحن نقدر أهمية دخل أملاك الدولة أن ندخل في إعتبارنا عاملين مرتبطين عملا بهذا الإتجاه، 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 إختيار 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 إيراد منها عن طريق إخضاعها للضرائب، أو تحول أرباحها إلى إيراد للدولة¹.

2- مفهوم الإيرادات العامة:

الإيرادات العامة هي " عبارة عن مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومات للإنفاق على المرافق والمشروعات العامة ووضع سياستها موضع التنفيذ"².

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"³.

عموماً تمثل الإيرادات العامة مختلف المداخل التي تتلقاها الدولة عبر مختلف وحداتها الإقتصادية وغير الإقتصادية في البلد. سواء كانت هذه المداخل مقابل خدمات تقدمها المصالح الحكومية أو إقتطاعات إلزامية 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 الإقتصادية 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 إحتياجاتها 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 للإستعمال والنفع العام، وهي الأموال التي لا يجوز بيعها أو إيجارها أو إستئجارها أو تملكها بالتقادم والتصرف بها... إلخ، وتخضع لأحكام القانون العام، مثل الطرق العامة والجسور والحدائق والشواطئ والموانئ والأنهار... أي تلك الأموال التي ينفع بها الأفراد دون مقابل ولا تقصد الدولة من ورائها تحقيق الأرباح.

¹ يسري أبو العلا، مرجع سبق ذكره، ص 16-17.

² تكلي الشريف رمسيس، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، مصر، دار الفكر العربي، 2017، ص 213.

³ عناية غازي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، 2016، ص 47.

أما الدومين الخاص، فنعني به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة ويخضع لأحكام القانون الخاص وبالتالي يعتبر مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وينقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أنواع هي على النحو التالي⁽¹⁾:

• الدومين العقاري:

وهو كل ما تمتلكه الدولة من الأراضي الزراعية وأراضي البناء والعقارات المبنية والجزر وطرح الأنهار والصحاري والمناجم والمحاجر والأراضي البور والبرك والمستنقعات والغابات وتعتبر الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الدومين الخاص العقاري هي نتيجة للإستغلال أو الإيجار أو البيع و يرى بعض الإقتصاديين أن الإيرادات العامة الناتجة عن بيع الدومين العقاري، لا تعتبر إيرادات عادية لأنها تؤدي إلى نقص رأس المال القومي أو الإجتماعي كما أنها لا تتصف بالدورية و لذلك فمن الأفضل إستخدامها في أعمال إنشائية إستثمارية أو إستهلاك 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 إزدادت أهمية الدومين المالي مع مرور الزمن حيث إستطاعت الدولة من خلاله السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام بل أصبح مجالا جيدا 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 الإقتصادية بعد التطور الذي حصل على واجباتها وبذلك مارست الدولة التجارة وأقامت المشاريع الصناعية الكبرى لإنتاج البضائع. ومن الطبيعي أن هذه الأملاك تختلف في حجمها وسعتها حسب طبيعة النظام الإقتصادي القائم، ففي الدول ذات الأنظمة الإشتراكية يكون فيها حجم القطاع العام كبيرا ودوره رئيسي وبيده عصب الإقتصاد 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

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 230.

مبالغ كبيرة من الأرباح التي يحققها قطاعيها الصناعي والتجاري ولكن بنسب متفاوتة تبعا 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 الانتاج 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؛
- أن 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 بإنقضاء المدة القانونية لها؛
- ينتفع أفراد المجتمع من الأملاك العامة بصورة مباشرة، بينما ينتفعون من الأملاك الخاصة بصورة غير مباشرة بإعتبار 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 والضبط الإقتصادي.

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 بإعتبارهم أعضاء متضامنين في الدولة التي تهدف إلى تقديم الخدمات العامة.¹

من خلال هذا التعريف نستنتج الخصائص التي تتميز بهم الضريبة والمتمثلة في:

- الضريبة مبلغا نقديا؛
- الضريبة تدفع جبرا؛
- الضريبة تدفع بصفة نهائية؛

¹ محمد جمال ذنبيات، مرجع سبق ذكره، ص121.

- الضريبة لا تدفع لتحقيق النفع الخاص (بدون مقابل)؛
- الضريبة تدفع لتحقيق النفع العام.
- 2-1- القواعد الأساسية للضرائب:

هي القواعد التي يجب الالتزام بها والتي تتمثل في:¹

• قاعدة العدالة:

إن هدف النظام الضريبي في أي دولة هو تحقيق العدالة إلى جانب إعتبارات 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 الإعتبار عندما تقرر فرض الضرائب شخصية المكلف ومركزه المالي، وأعباءه الإجتماعية، 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 تحكم، 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 إستعمال للسلطة من جانب الإدارة الضريبية. ومن أجل تحقيق ذلك يجب أن يتوافر أمران:

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

¹ عبد الكريم بوغزلة أهد، مرجع سبق ذكره، ص 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 الإقتصاد في النفقات الضريبية:

تعني هذه القاعدة الإقتصاد 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 وينسب مختلفة حسب إقتصاديات 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 إنتشار التجارة والصناعة، وظهر أنواع جديدة من الثروة غير الثروة العقارية، وعلى الصعيد الإقتصادي والإجتماعي مع تطور أهداف الدولة وتدخلها، فتوسعت الدولة في الإعتماد عليها في النظم الضريبية، نظراً لأن الدخل يعد المعيار الأمثل للتعبير عن مقدرة المكلف وتحقيق العدالة، ومراعاة الظروف الشخصية والإجتماعية للمكلفين.¹

¹ نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الحشالي، المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص96.

هناك أسلوبان لفرض الضريبة على الدخل:¹

- **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).

- الضريبة على رأس المال:

تفرض على عين المال، سواء أنتج أو لم ينتج، وسواء أكان إنتاجه 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 كانت مخصصة للإستثمار أم للإستهلاك أم لمجرد الإيداع، فالضريبة تفرض على الملكية بهذا المعنى، ولو لم تنتج المال دخلاً كالضريبة على العقارات أو على الحلبي والمجوهرات.²

- الضرائب على الإنفاق:

- عادة ما يمارس الفرد نشاطه الإنفاقي سواء كان في عملية الإستهلاك أو الإنتاج أو ممارسة التجارة الخارجية لذا تأخذ الضريبة على الإنفاق أشكال متنوعة منها:³
- **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 إستهلاك السلع الضرورية والسلع الكمالية:** وتؤمن الأولى حصيلة وافرة بسبب انخفاض مرونة الطلب على هذا النوع، أما الثانية فهي عادة ما تصيب الدخل 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 إستيراد السلع الكمالية أو المشروبات الكحولية والسكائر.

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، الأردن، 2018، ص 172.

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 176.

³ نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الحشالي، مرجع سبق ذكره، ص 98-99.

• 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 بناء 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:

➤ **الرسم على القيمة المضافة TVA:** هو من أهم الرسوم غير المباشرة، تفرض على الإستهلاك 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.¹

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

➤ **الرسم على المنتجات البترولية:** يفرض عند إستهلاك 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.²

وعليه يمكن نقول أن 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،

¹ فاطمة سعادة، خيرة مسعودي، الرسم على القيمة المضافة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، العدد الثامن، الأغواط، جوان 2018، ص 235.

² محمد حمدي السباحي، كامل سلمان العاني، المالية العامة في النظرية والتطبيق، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2017، ص 264.

فيتم إقتطاع 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 المجمدة تسمى ضريبة على رأس المال، وأما الثالثة عندما يقوم المكلف بإستخدام هذه الثروة في الإنفاق والإستهلاك فتسمى ضريبة على الإستهلاك ويمكن إجمالي المراحل وتقسيمها إلى نوعين رئيسيين، إذا ما تم إقتطاع الضريبة بصورة مباشرة فتسمى ضرائب مباشرة أو يتم إقتطاع الضريبة بصورة غير مباشرة فيطلق عليها ضرائب غير مباشرة.

2-2- الدور التمويلي للضرائب العامة:

تهدف السياسة الضريبية في الدول التي إكتملت أسباب نموها هو العمل على تحقيق الإستقرار الإقتصادي ويمكن تبيان أهمية والدور التمويلي في مثل هذه الإقتصاديات من خلال إظهار خصائص الهيكل الضريبي لهذه الدول حيث تتصف بما يلي¹:

- تشكل الضرائب المباشرة نسبة كبيرة من مجموع الإيرادات العامة، هذا ما يفسر أن التقدم الإقتصادي يتبعه تنوع النشاط الإقتصادي، أين ترتفع المداخيل ومستوى الخدمات؛
- إرتفاع معدل الإقتطاع الضريبي وهو نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج الداخلي؛
- تدني مردود الضرائب الغير المباشرة ومتمثلة في الضرائب على الإنفاق التي ينظر إليها على أنها تعرقل التداول والمبادلات؛
- تتميز الإيرادات الضريبية في الدول المتقدمة بمردود عالي من خلال العنصر البشري المؤهل والوسائل التقنية الحديثة مما يساعد على تقليل من إمكانية التهرب الضريبي؛
- بينما تشترك أغلبية الدول النامية بالهيكل الإقتصادي 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 وإنخفاض مستوى التصنيع؛
- تعتمد الكثير من الدول النامية بصفة كبيرة على صادراتها من مادة اولية أو مادتين، التي تشكل مورد لمدخل الوطني والعملية الصعبة كما أنها تعتمد على الواردات في سد حاجياتها من السلع

¹ دنان راضية ، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 1993-2014، ص ص55-56، متاحة على الرابط الإلكتروني، <http://www.ensea.net/ensea/majalat/2534.pdf>، تاريخ الإطلاع 2021/10/20.

الصناعية، و ينتج عن ذلك أن إقتصاديات هذه الدول تكون عرضة لتقلبات التي تحدث في الأسواق 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 الخدمات الأساسية غير القابلة للتجزئة التي تؤديها لجميع الأفراد بدون تمييز¹.

إحدى إيرادات الدولة العادية تتميز بالتكرار والدورية وتفرض جبرا مقابل انتفاع الأفراد بخدمة عامة وخاصة في آن واحد، أي يوجد فيها عنصر إجبار قانوني ومعنوي².

3-1-1. خصائص الرسم:

لرسم 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 إستخدام 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 عينية³.

¹ مجدي شهاب، أصول الإقتصاد العام-المالية العامة-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 260.

² خالد واصف الوزني، أحمد حسين الرفاعي، مبادئ الإقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، الطبعة السابعة، عمان، الأردن، 2005، ص 323.

³ 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 إستقلال تلك الهيئة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وسبل الإستفادة 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 العامة¹.

• 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 إمتيازاً خاصاً يمنح للشخص كالحصول على رخصة سياقة أو جواز سفر، أو غير ذلك من الخدمات المقدمة من طرف الدولة والتي يتحقق فيها نفع خاص للفرد طالب الخدمة².

يعني هذا أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة للدولة. كما أنه بالإضافة إلى هذا النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد هناك نفعاً عاماً 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 وضمن عدم منازعة أحد فيه. وفي نفس الوقت يستفيد المجتمع نتيجة لذلك إستقرار الحقوق وشيوع الأمن وتوفير العدالة بين الأفراد³.

3-1-2. أنواع الرسوم:

تختلف أنواع الرسوم في التشريع المالي من دولة لأخرى ويظهر هذا الإختلاف في الرسوم بحسب طبيعة الخدمة، وبحسب الجهة مانحة الخدمة، وبذلك تكون أمام عدة أنواع من الرسوم ومن أهمها:⁴

¹ فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 122.

² عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 136.

³ محمد عباس محرز، إقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 165.

⁴ عاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، عمان، 2010، ص 67.

- **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 الإمتيائية:** وهي الرسوم التي يتحملها الأفراد عند الإنتفاع بشكل خاص بخدمات معينة يمتازون بها عن الغير كالرسوم منح رخصة حمل السلاح أو رخصة قيادة سيارة أو رسوم الحصول على جواز السفر.
- **الرسوم الإدارية:** وهي الرسوم المفروضة مقابل تقديم الخدمات الإدارية التي تقدمها بعض الهيئات والمرافق العامة كرسوم البلدية ورسوم الصحة والبريد وغيرها...إلخ.

3-1-3. تقدير الرسم:

إن الأصل في تحديد السعر أن يكون السعر متناسبا مع نفقة الخدمة المؤداة، فلا يصح أن يتجاوز ما هو ضروري لتغطية المصروفات التي يتكبدها الشخص العام في سبيل أداء هذه الخدمة وإلا إعتبرت 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 الإختيارية للفرد، حيث يرتبط دفعه للرسم بإيراداته في الحصول على المنفعة. بالإضافة إلى أن الخدمات التي ينتفع منها الفرد إنتفاعا مباشرا 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 الهاتف، وتسجيل العقارات، ورسوم إصدار جوازات السفر.

4- الإتاوة:

تعرف الإتاوة بأنها إقتطاع 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 المتنزعات العامة، وفتح الشوارع، وتمديد شبكة الماء والكهرباء والهواتف. كذلك إذا أقامت الدولة مشروعات ري، فإن القيمة 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 كلا 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 إلى أن عنصر الإيجار 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 الإهتمام الكافي به. وكان لوجود الميزانيات المستقلة للبلديات والحكومات المحلية في كثير من الدول أثر في زيادة الإهتمام بهذا المصدر من الإيرادات. إذ أصبحت الإيرادات العامة لهذه الميزانيات من الإتاوة تمول 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 أمامهم. 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 العامة¹.

وعليه تعرف الإتاوة بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة جبرا 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 إنتفاعهم 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 المنفعة بها مثل خدمات البريد، الكهرباء، المياه... الخ.

5-1- تعريف الثمن العام:

إن الثمن العام يدفع إختياريا حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة عكس الضريبة التي تدفع جبرا. هناك تشابه بين الخدمات التي تقدمها الدولة مقابل ثمن عام وبين الخدمات المماثلة التي يؤديها القطاع الخاص، وفي الحالتين لا تقدم الخدمة لجميع الأفراد تقتصر على من يرغب فيها، أما الإختلاف الأساسي ينحصر في أن الحكومة عادة لا تهدف إلى الربح بل المنفعة العامة بعكس القطاع الخاص². يقصد بالثمن العام ما يدفع مقابل خدمة تؤديها هيئة عمومية سواء، لأهميتها وضرورة إتاحة الفرصة للإستفادة بها من جميع الأشخاص أو لكونها عرضة للإحتكار وللبيع 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 وخدمات³.

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

¹ <http://termsconcepts.blogspot.com/2018/02/inflow-general-money.html>, consulté le 20/01/2021.

² دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 177.

³ محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 171.

الإحتكار الذي تمارسه الدولة بالنسبة لبعض أنواع السلع قصد الإستقلال 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 أن نميز بين الأهداف الإجتماعية والإقتصادية:

- إذا كان هدف الدولة إجتماعي أي أنها تحاول مثلا أن توفر نوع معين من السلع إلى فئات إجتماعية محددة، في هذه الحالة يمكن أن يكون الثمن العام متواضعا بحيث تتكبد الدولة خسارة معينة بدلا من تحقيق الربح نتيجة إنتاج سلعة معينة.

- أما إذا كان هدف الدولة تحقيق أكبر ما يمكن من الإيرادات العامة فيمكن أن تعتمد إحدى الطريقتين الآتيتين في تحديد الثمن العام¹:

- **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 الإقتصادية، 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؛

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

6- التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى:

6-1- الفرق بين الضرائب والرسم:

بعد معرفة مفهوم كل من الضرائب والرسم، لا بد من معرفة الفرق بين الضرائب والرسم، حيث أن 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

¹ https://abu.edu.iq/sites/default/files/courses/law/courses/2/public-finance-financial-legislation/financial_07.pdf,
consulté le 20/01/2021.

المستخدم، فهي الأموال التي تتقاضاها الحكومة مقابل الخدمات، أو لبيع أو إستخدام السلع أو الموارد، والتي توفر عموماً مزايا للمستفيدين، وبالمقارنة لا ترتبط الضرائب بخدمات معينة، وبالتالي لا يمكن تجنبها بمجرد رفض إستخدام 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 التالية:¹

يتشابه الرسم مع التمن 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 مساوياً لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها، وأن الإعتبارات 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 التمن العام أخيراً في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة.

أما أوجه الاختلاف بين التمن 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 التمن العام فإنه يتحدد وفقاً لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية، أو طبقاً لقوانين الإحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الإحتكار المالي للدولة؛
- يدفع الرسم جبراً عن الأفراد، بينما يدفع التمن العام إختباراً بواسطة مشتري السلعة التي ينتجها المشروع الصناعي أو يتجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل إقتضائه بحق إمتياز على أموال المشتري؛

¹ بوابة القانون، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي، <https://gatelaw.blogspot.com/2015/12/Public-revenues.html>، تاريخ الإطلاع 2021/4/23.

• التناقض أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة، والعكس بالنسبة للثمن العام الذي تتزايد أهميته نظرا للإتجاه الحديث في الدول المختلفة إلى التدخل في الحياة الإقتصادية وإنشاء الكثير من المشروعات الصناعية والتجارية التي كانت من قبل وقفا على النشاط الخاص.

7- القروض العامة:

يمكن تعريف القرض العام على أنه " مبلغ نقدي تستوفيه الدولة أو أي شخص معنوي آخر، من الغير، سواء كان هذا الغير في عداد الأفراد أم البنوك أم الهيئات الخاصة أم الدولية، أم كان من الدول الأخرى وتتعهد الدولة. برده وبدفع الفائدة عنه، وفقا لشروط محددة¹.

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 وفقا 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 الإكتتاب فيها (القروض الإختيارية 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 كن مصدره داخليا عد القرض داخليا وإذا كان مصدره خارجيا عد القرض خارجيا.

- 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 إحتياطيها من العملات الصعبة اللازمة لتمويل حاجاتها من المعدات الإنتاجية اللازمة لسير عملية التنمية الإقتصادية الأمر الذي يؤلف عنق الزجاجة في عملية التنمية في البلدان النامية. كما لا

¹ فوزي عطوى، المالية العامة (النظم الضريبية موازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 132.

يعدو أن يكون القرض الداخلي نقلا 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 للإقتصاد القومي من قوة شرائية خارجية تسهل عملية تمويل التنمية الإقتصادية. ويكون في هذه الحالة أداة تساعد على زيادة النمو الإقتصادي بما يعكسه الأخير من زيادة في معدلات التشغيل والعمالة داخل الدولة. أيضا يحمل القرض الداخلي الإقتصاد القومي للدولة عبء الإدخار الذي يمثله، أي عبء الحرمان من الإستهلاك وهو ما يؤلف عبئا عينيا على الجيل الحاضر في حين نجد أن القرض الخارجي يعفي الجيل الحاضر من عبء هذا الإدخار.

7-1-2- القروض الإختيارية والقروض الإجبارية:

إن الأصل في القرض أن يكون إختياريا، لذا يعد عنصر الإختيار الفارق الأساسي بين القرض والضريبة. ومع ذلك فقد تلجأ الدولة في حالات معينة إلى القروض الإجبارية. والقروض الإختيارية هي التي تعلن الدولة عن مقدارها وشروط الإكتتاب 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 تلزم الدولة مواطنيها بالإكتتاب بقروضها على أساس وعد منها برد تلك القروض. وقد يتحقق الإجبار بشكل غير مباشر حينما تعمل الدولة على فرض رقابة شديدة على الإئتمان الخاص، بقصد تقيده وتوجيه المدخرات الفائضة إلى القروض العامة. وتكون هذه الوسيلة ناجحة عندما تكون غالبية هيئات الإقراض تابعة إلى الدولة (صناديق التوفير، البنوك المؤممة، صناديق التأمينات الإجتماعية) وفي هذه الحالة لا نكون بصدد إلزام قانوني مباشر يجبر الأفراد والهيئات على الإكتتاب، وإنما تقبل تلك الأطراف على الإقراض لعدم وجود قرض آخر لإستغلال مدخراتهم. ويمكن أن نرد أهم الظروف التي تلجئ الدولة إلى القروض الإجبارية إلى ثلاثة أمور:

- الرغبة في إمتصاص القوة الشرائية في أوقات التضخم المالي على أن تعيد الدولة المبالغ المقترضة بعد إنتهاء الظروف؛

- تلجأ الدولة كثيرا 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 إختياريا

لما قدموا عليه بسبب إنعدام ثقتهم بالحالة الإقتصادية؛

- 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 إقتراض 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 فأنها ستواجه صعوبة عند سدادها ولذلك تتراكم المبالغ مما يكلف الدولة عبئ ثقيل في آخر المطاف.

أما بالنسبة للقروض المؤقتة فإنها تنقسم إلى ثلاثة أقسام:¹

- 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 للإئفاق قبل تحصيل الإيرادات وتسدد الديون بعد تحصيل الإيرادات. وقد تتبع الدولة في هذه الحالة إصدار أذونات 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 أذونات الخزينة غير العادية التي تشتريها أيضا المصارف والمؤسسات المالية وتقوم بدفع ثمنها إلى الدولة لإستغلاله في تغطية هذا العجز.

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

¹ 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 الإطلاع 2021/3/15.

7-1-3-3- القروض طويلة الأجل: هو الذي يكون لفترة زمنية تتجاوز خمس 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- أسباب اللجوء الى القروض العامة:

وتسلك الدولة هذا السبيل عادة في حالتين أساسيتين:¹

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

الثانية: في الحالات التي تكون فيها الضرائب ردود فعل عنيفة لدى المكلفين، حتى وقيل تحقيق الحالة السابقة، وهو ما يعني أن الضرائب بالإضافة إلى حدودها الاقتصادية، حدود أخرى من طبيعة نفسية تضع قيوداً على قدرة الدولة في الإستعانة 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 جانبين من الأفراد، المقرضين والممولين بدءاً من كونه قاصراً على فئة ممولي الضرائب وحده، وفي الحالتين المتقدمتين لا تقتصر أهمية القروض العامة على كونها مورداً غير منظم 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 الإقتصادي، ينبغي إستخدامها 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 آثاراً واسعة ومتباينة على النشاط الإقتصادي والتوازن الإقتصادي والإجمالي، وهي تعتبر من أدوات المالية العامة. وتمس آثار القروض العامة المتغيرات الرئيسية للإقتصاد الوطني. فتؤثر على مستوى الإنفاق العام والإستثمار العام على حساب الإنفاق والإستثمار الخاص، مما يؤثر بالتالي على مستوى الدخل الوطني، ومن هنا يمكن طرح الآثار الاقتصادية للقروض العامة كما يلي:²

¹ عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، إقتصاديات المالية العامة، المطبعة الكمالية، 2019، ص 406.

² محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 370-372.

7-2-1- أثر القروض على الإستهلاك والإدخار:

تؤثر القروض العامة على الإستهلاك والإدخار من خلال ما تؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل القومي. وعادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للإدخار على حساب الإستهلاك فالقروض تمنح العديد من المزايا والضمانات والتسهيلات لصغار المدخرين، من أجل تشجيعهم على الإدخار والإكتتاب في سندات القروض العامة ومن جهة نظر صغار المدخرين، يكون توظيف مدخراتهم في السندات الحكومية أكثر سهولة وأماناً وأقل خطراً من توظيفها في السندات الخاصة. مما يؤدي إلى رفع الميل للإدخار وإنخفاض الميل للإستهلاك. وبمعنى آخر، فإن الأفراد عادة ما يفضلون الإكتتاب في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للإستثمار، على زيادة الإدخار على حساب الإستهلاك.

7-2-2- أثر القروض على الإستثمار:

يترتب على عقد القروض، وما يتبعه من دفع فوائد منتظمة وأصل الدين إلى المقترضين، إنخفاض الأرباح المحتملة، ومن ثم إنخفاض الكفاية الحدية لرأس المال، وبالتالي إنخفاض الميل للإستثمار. وكذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب للأفراد للإكتتاب في سندات القروض العامة. وارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للإستثمار الخاص بالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الإستثمارات الخاصة، مما يسبب ضرراً معتبراً بالإستثمارات الخاصة.

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

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

- حينما يقوم البنك التجاري بالإكتتاب في القروض العامة فإنه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة.
- تؤدي إعادة خصم سندات الخزينة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكتلة النقدية؛
- تقوم عادة البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع إئتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من سندات؛

- قد يحدث أن تترك الدولة المبالغ التي إقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك في شكل وديعة على أن تقوم بإستخدامها 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 الإلتزامات التي تقدمها الدولة للمكاتبين في القرض العام ويسمى هذا العبء "بالعبء المالي للقرض"؛

النوع الثاني: فهو عبء على الإقتصاد الوطني أي مدى ثقل القرض على الحياة الإقتصادية بكل جوانبها منذ لحظة الإصدار حتى السداد ويعرف هذا العبء "بالعبء الإقتصادي للقرض" فالقرض هذا لا يلقى فقط عبئا إقتصاديا على الإقتصاد الوطني، بل يوزعه على الفئات المختلفة، مما يؤثر على الإنتاجية الوطنية والرفاهية الإقتصادية 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:

تتنوع أساليب وطرق إصدار القرض العام فيما يلي¹:

- الإكتتاب العام؛

- الإكتتاب المصرفي؛

- الإكتتاب بالمزايدة؛

- الإصدار بالبورصة.

7-3-1- الإكتتاب العام:

تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام للإكتتاب محددة موعد لبداية الإكتتاب 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

¹ حامد عباس المزروك، طرق إصدار القرض العام، متاحة على الرابط الإلكتروني:

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

2021/04/30

السيطرة على رقابة السندات وعدم إفساح المجال للمضاربة بالسندات، وتتطلب هذه الطريقة توفر الثقة بمالية الدولة وأن تتوفر الدراية الكافية بأحوال السوق المالية من قبل الدولة.

7-3-2- الإكتتاب المصرفي:

تبيع الدولة مبلغ القرض (السندات) إلى البنوك التجارية بسعر مخفض عن السعر الإسمي الصادر فيه السند، وتترك للبنوك التجارية حرية بيعها ثانية بالسعر الذي تحدده، وفي هذه الحالة ستفقد الدولة مبالغ كبيرة بسبب الفرق بين المبلغ الإسمي للقرض فيما لو أصدرته عن طريق الإكتتاب العام ومبلغ القرض التي حصلت عليه عن طريق الإكتتاب المصرفي، لأنه في النتيجة الدولة هي الملزمة لتسديد المكتتبين حسب السعر الإسمي الصادر فيه السند مع الفائدة، وكأن دور المصارف التجارية أو مؤسسات الدولة الإئتمانية 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- الإكتتاب 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 إقتراضه.

فلو أصدرت الدولة سندات قرض بمبلغ 10000 دينار للسند الواحد وطرحت هذه السندات للمزايدة فأنها تقبل (على سبيل الفرض) 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 تجنباً 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 يعييبها المخاطر التي تتجم عن عدم وجود طلب كافي على السندات وبالتالي يؤثر في تدني سعر السند.

7-4- طرق سداد القرض العام:

- إستهلاك القرض: حيث تقوم الحكومة بسداد القرض كاملاً مع فوائده عند إنتهاء أجله.

• **إستهلاك القرض تدريجياً:** بصفة خاصة عند طرح السندات للإكتتاب 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 يكون بطريقتين:

- **تبديل سعر الفائدة:** حيث تقوم الحكومة بإستبدال القرض الحالي بسعر فائدة 10 % بقرض آخر بسعر فائدة 8% (بسبب إنخفاض سعر الفائدة في السوق)؛
- **تبديل أجل القرض:** حيث تقوم الحكومة بتبديل قرض مدته خمس سنوات مثلاً بقرض جديد ولمدة أطول ولكن بنفس سعر الفائدة السابق حتى ولو إنخفض سعر الفائدة في السوق لكي يوافق صاحب السند على تطويل المدة وقبوله لمد الأجل " تثبيت الدين"؛
- **إمتناع الدولة عن السداد:** (وهي نادرة الحدوث) حيث تستغل الدولة السلطة الإجبارية 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 الإقتراض العام:

لكي تتمكن الدول من عقد القروض العامة بنجاح فإن عليها أن تحقق بعض المقومات الإقتصادية وغير الإقتصادية الضرورية ومن أبرزها¹:

- إعداد إحصاءات دقيقة توضح فيها محددات الإدخار السنوي للأفراد؛
- توجيه هذه المدخرات لأفضل وأعلى إنتاجية من الإستخدامات البديلة؛
- الأخذ في الإعتبار مدى قدرة الدولة على أداء الفوائد لأصحاب السندات فترة طويلة من الزمن؛
- إمكانية الدولة لسدادها القرض ويظهر ذلك من إنخفاض نسبة ديونها الخارجية؛
- درجة الإستقرار السياسي والإجتماعي ومدى إحترام القوانين بها؛
- معدلات التضخم التي تسود الدول المدينة؛
- العلاقات السياسية الدولية؛
- تشجيع الأفراد والمؤسسات لشراء السندات الحكومية بكافة الوسائل المباشرة وغير المباشرة بوسائل مختلفة كالدعاية والإعلان وبيان مزايا هذه القروض؛

¹ حامد عبد المجيد دراز وآخرون، مبادئ المالية العامة، الناشر اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2006، ص 255.

- 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 الإقتصاد 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 إتجاهات معالجة هذه المشكلة في الفكر الإقتصادي 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 يفضي بالضرورة إلى "التضخم النقدي".

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 إستخدامه بشكل واسع من قبل معظم هذه الدول وذلك نتيجة لحاجتها الواسعة والمتزايدة للإنفاق العام وبحكم النقص الحاد والشديد في ما تستطيع الحصول عليه من موارد عن طريق المصادر الأخرى التي يمكن أن تتاح لها، والتي من بينها الضرائب بحكم محدودية الدخل، ومحدودية الإستهلاك ومحدودية النشاطات الإقتصادية، والتي تحدد القدرة على تحصيل الإيرادات الضريبية، وكذلك محدودية قدرتها على الإقتراض 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 الإعتماد على الإصدار النقدي الجديد كوسيلة يتم عن طريقها تمويل العجز في ميزانيتها العامة¹.

¹ فليح خلف حسين، مرجع سبق ذكره، ص 254.

ولهذه الطريقة آثارا ضارة على الإقتصاد القومي فإن طرح كميات إضافية من النقود في التداول دون أن ترافقه زيادة إضافية في الإنتاج خاصة عندما يكون الجهاز الإنتاجي 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 الإقتصاد القومي فهو:

- يزيد في الأثمان ويؤدي إلى إرتفاع نفقات الإنتاج وهذا يؤدي إلى إعاقة الإنتاج عادة؛
- يؤدي إلى إرتفاع أثمان الصادرات في الخارج فينتج عنه ضعف صمودها أمام المنافسة الأجنبية؛
- كما تنخفض القيمة الخارجية للعملة بسبب ذلك، مما يؤدي إلى إرتفاع 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 وأهم شروط سياسة الإصدار النقدي:

تلجأ له الدولة في الوقت الراهن لتمويل نفقاتها الإستثمارية منها خاصة هذا الأسلوب في التمويل لا تلجأ اليه الدول إلا عندما تعجز إيراداتها الإعتيادية كالضرائب والرسوم والقروض... الخ على تغطية نفقاتها العامة، وعلى ذلك فان الإصدار النقدي الجديد يتلاءم وفكرة وجود المنظم في الميزانية العامة¹.

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 الآتي²:

- 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 إستهلاكية، والغرض من أن كمية النقود التي توجه الى هاته المشاريع الإستثمارية تجد المرونة الكافية في هذه المشاريع من أجل إمتصاصها؛

¹ عبد الباسط علي حاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2015، ص 86.

² ناصر عبد الناصر، المالية العامة، منشورات دمشق، سوريا، 2005، ص 268.

- تكمن الإشكالية في هذه السياسة في أنه يجب أن تقوم الحكومة بطبع الكتلة النقدية على دفعات متباعدة من حيث الفترة، كما يجب أن تكون الكتلة النقدية التي تضخها مدروسة بعناية، حتى لا تؤدي إلى بروز قوى تضخمية، تأتي على النمو الإقتصادي المستهدف؛
- أن يكون الجهاز الإنتاجي مرنا كفاية لإمتصاص هذه الزيادة، على إعتبار ان هذه الكتلة هي تضخمية لأنه ليس لها مقابل، مثلها مثل الكتلة النقدية المطبوعة من أجل 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 إرتفاعا في الأسعار وهذه الضغوط تتفاوت قوتها على حسب مرونة الجهاز الإنتاجي، ونظرا لما لهذه الطريقة من آثار سلبية على الإقتصاد، فإن الدول نادرا ما تلجأ إليها في عملية تمويل عجز الموازنة العامة، وتستند في القيام على الإصدار النقدي الجديد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيهه وتقوم بتحديد القواعد التي يسير بمقتضاها وتحديد كمية الإصدار، غالبا ما تكون عملية الإصدار النقدي الجديد أمرا متعمدا كأحد وسائل السياسة الميزانية التي تستخدمها لتحقيق أهدافها الإقتصادية وأهمها تحقيق آثار توسعية على الإقتصاد من أجل حثه على النمو وتحقيق التشغيل ويمكن أن تلجأ الدولة من أجل إستهلاك 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 إرتفاع مستوى التشغيل إلى مستوى التشغيل التام، أما الدول النامية فلا يمكن لها أن تلجأ للإصدار النقدي الجديد إلا إن كان موجهة للإستثمار أو أن يستعمل بكميات صغيرة لكي لا تتجر عليه آثار تضخمية وخيمة¹.

¹ محمد هاني وياسيم مراح، حدود سياسة الإصدار النقدي كألية للتمويل 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 ص127-128.

9- هيكل الإيرادات العامة في الجزائر:

صنفت الإيرادات العامة في ميزانية الدولة الجزائرية إلى قسمين: الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية¹.

9-1- الإيرادات الضريبية (الجباية): تتمثل الإيرادات الضريبية في إيرادات الجباية العادية والجباية البترولية.

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

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

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

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

¹ عنتره برياش و محمد خليل بوحلايس، قراءة تحليلية لتطور الإيرادات العامة في الجزائر للفترة: 1990-2017، الآفاق للدراسات الاسلامية، العدد 05، ص ص 54-55.

9-4- الإيرادات غير الضريبية: تشمل العناصر التالية:

9-4-1- إيرادات أملاك الدول (الدومين): والتي تتمثل في حصة إستغلال أو تأجير أو بيع أملاك الدولة كالإتاوات المحصلة 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.

خلاصة:

من خلال ما سبق يمكن القول أن الإيرادات العامة تعتبر 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 الإقتصادي والمالي، ومن المعروف أن الجانب المالي لأي دولة والمتمثل في الغالب في الإيرادات العامة له أهمية خاصة سواء على الصعيد المحلي أو الصعيد الدولي.

المحور الرابع

الميزانية العامة

تمهيد:

تعتبر الميزانية العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة للدولة، والتي تدون فيها بنود الإنفاق العام ومصادر إيراداتها العامة المختلفة التي تمويل بها نفقاتها العامة، حيث تعد المرآة العاكسة للنشاط السياسي والإقتصادي والمالي للدولة، فهي أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والمالية للدولة، وتتكون من جانبين يشمل الأول النفقات العامة والثاني الإيرادات العامة.

تعد الميزانية العامة بمثابة وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن مدة مستقبلية عادة ما تكون سنة، وتعرف بأنها عملية توقع وإجازة لنفقات الدولة العامة وإيراداتها خلال فترة زمنية مقبلة غالبا ما تكون سنة، حتى تستطيع القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات.

إنطلاقا من هنا تم تقسيم هذا المحور إلى العناصر التالية:

أولاً: مفهوم الميزانية العامة

ثانياً: أهمية الميزانية العامة

ثالثاً: خصائص الميزانية العامة

رابعاً: تقسيمات الميزانية العامة

خامساً: أنواع الموازنات العامة للدولة

سادساً: قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة

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

ثامناً: دورة الميزانية العامة

تاسعاً: عجز الميزانية العامة

عاشراً: وثائق الميزانية العامة

حادي عشر: إجراءات إعداد وتحضير قانون المالية في الجزائر

ثاني عشر: إجراءات تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر

ثالث عشر: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر

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 بإعتبار 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 الإقتصادي الذي ستقوم الدولة بتحقيقه وتبحث في وسائل تمويل هذا النشاط، وبإيجاز شديد إنها تتضمن خطة عمل الحكومة تحقيقاً لأهداف المجتمع خلال مدة زمنية محددة غالباً ما تكون سنة"¹.

ويتضح من خلال هذا التعريف أن الميزانية العامة تتضمن العناصر التالية²:

- **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 إيرادات الدولة، وبذلك فإن الميزانية العامة ينظر إليها بأنها أداة تمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد؛
- **الصفة التقديرية للميزانية العامة:** إن جداول النفقات وجدول 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 والإقتصادية وإمكانياتها 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 وإعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة ودون هذه الموافقة تبقى الموازنة مشروعاً "مقترحاً" غير قابل للتنفيذ؛

¹ حامد عبد المجيد دراز، سميرة ابراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، درا النشر الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 58.

² محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2008، ص 04.

• الميزانية العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة: تتضمن الميزانية العامة برامج ومشاريع ستنفذ خلال السنة المالية المقبلة وأحيانا 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 أن نعرفها أنها بمثابة البيان المالي للإقتصاد العام وعلاقته بالإقتصاد الوطني، ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد تم الترخيص بها من السلطة التشريعية¹.

ومن خلال ما سبق يمكن أن نقول أن 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 منها²:

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

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

¹ محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعتر للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص20.

² خيرة بلهاشمي، أثر الإصلاحات الإقتصادية في الموازنة العامة في الجزائر 1967-2001، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 03، 2002، ص50.

تعتمد إستراتيجية الموازنة العامة في تحقيق ما سبق ذكره على تغيير مستوى الطلب الكلي في الإتجاه 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 الإقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الموازنة الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الإقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الإقتصادي والمتمثلة، كما تعتبر جزء من الخطة المالية وأداة لتنفيذها.

ثالثا: خصائص الميزانية العامة

- إن للميزانية العامة نظرة تقديرية، تقدر أرقام مبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة حيث أنها بيان مفصل عن النفقات بما يقابله من إيرادات لتغطيتها فهي تستند إلى عنصر التوقع؛
- 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؛
- للترخيص أهمية بالغة في العملية السياسية والإجتماعية والإقتصادية، بحيث يسمح بموجبه للحكومة بمباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتحصيل تطبيقا للنصوص القانونية؛
- ويعتبر حق السلطة التشريعية في منح الترخيص من الحقوق الأساسية، ومن المبادئ الهامة المقررة دستوريا، التي لا يمكن مخالفتها، وتعد وسيلة في يد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة.

رابعا: تقسيمات الميزانية العامة

تعرض الميزانية العامة في خمسة أنواع من التقسيمات تختلف باختلاف الغرض منها¹:

1- التبويب الإداري:

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

¹ خطاب عبد الله شحاتة وآخرون، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة، القاهرة، تقرير سنة 2008، ص ص 8-11.

2- التبويب الإقتصادي:

بمقتضاه يتم التمييز بين النفقات والإيرادات الجارية والنفقات والإيرادات الرأسمالية ويفيد هذا النوع من التبويب في معرفة نسبة إستخدامات المواد فالنفقات الجارية هي التي تستهلك حال إستعمالها أو لمدة نقل عن سنة والتي تمثل في المستلزمات الخدمية والمستلزمات السلعية أما النفقات الرأسمالية فهي التي تستخدم لأكثر من إستعمال 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 بإسم النفقة كأن يخصص إعتداد 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 وفقا 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 إحتياجاتها.

5- التبويب الوظيفي:

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

خامسا: أنواع الموازنات العامة للدولة

تتنوع الموازنات العامة للدولة على إختلاف المذاهب الإقتصادية التي تتبناها إلى أربعة أنواع كما

يلي¹:

1- موازنة البنود:

تمثل موازنة البنود الصورة الأولى التي ظهرت فيها الموازنة بمفهومها العلمي الحديث ومازالت تطبقها غالبية دول العالم، فهي مطبقة بشكل واسع في الدول النامية ويطلق عليها أيضا الموازنة التقليدية أو

¹ المحيد دراز وصميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص ص 161-163.

موازنة الرقابة، حيث تعرف بأنها الطريقة التي يتم فيها حصر جميع إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل مفصل والحصول على إعماداتها من قبل السلطة التشريعية لتتم الرقابة على مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق من قبل السلطة التشريعية ومحاسبة السلطة التنفيذية عن أية تجاوزات لم تعتمد، ويطلق عليها أيضا الموازنة الخطية لأنه يتم تبويب النفقات إلى مجموعات ثم بنود ومواد حسب هدف الإنفاق.

2- موازنة البرامج والأداء:

موازنة البرامج والأداء بأنها تبيين الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الإعتمادات 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 هذه البرامج إلى هدف موازنة الأداء ففي الأخير تفيد في إقتراح التحسينات الضرورية لتنفيذ البرامج ولذا عدها أغلب الكتاب بأنها موازنة البرامج والأداء تعني تحليل لتكلفة والمنفعة مما يؤدي إلى تساؤل 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 بأنها 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 مؤتمرات الأمم 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 أكفاً البرامج التي يمكنها تحقيق هذه الأهداف...، وتأسيسا على ذلك فإن الميزانية ذات الأساس الصفري تتطلب من كل مدير وحدة أو برنامج أن يقدم تقديرات الإعتمادات المطلوبة لوحده إلى إدارته.

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 إعتقاد 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 الثورة¹.

سادسا: قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة

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

1- مبدأ سنوية الميزانية العامة²:

يقصد بمبدأ السنوية أن يتم تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة واحدة ويتم ذلك بصفة دورية، أي أن تراخيص النفقات والإيرادات العامة والميزانيات العامة المتعاقبة مستقلة الواحدة عن الأخرى، حيث تجدد 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؛

¹ محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 385.

² كردودي صبرينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مقدمة للسنة الثانية علوم مالية ومحاسبية، 2015/2016، ص 47-48.

• تقصير السنة المالية إلى مدة أقل من سنة 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- إستثناءات قاعدة السنوية:

غير أن هذا المبدأ لا يخلو من بعض الإستثناءات 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 الإقتصادية الحادة، ولعل أهم صور الخروج على مبدأ سنوية الميزانية ما يلي:

• **الميزانية الإثني عشرية:** هي ميزانية مؤقتة تقرر فيها الحكومة فتح الإعتمادات لجميع وحداتها لمدة شهر واحد، وتقوم الوحدات الحكومية بتوزيع ما يتقرر لها من إعتمادات على الأبواب والفصول والبنود، وقد جاء هذا الإستثناء للظروف التي تؤدي إلى تأخر المصادقة على الميزانية، فكان لا بد من أن تتفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل في العام السابق مقسما على إثني عشر شهرا وما يطلق عليها في الجزائر؛

• **الإعتمادات الإضافية (التكميلية):** هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الميزانية المعتمد سابقا ويطلق عليها في الجزائر الإعتمادات التكميلية؛

• **الميزانية الدورية:** وتهدف إلى التأثير في الحالة الإقتصادية، ففي حالة الإزدهار تحجم الدولة عن بعض بنود الإنفاق العام لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الإقتصادي العام؛

• **إعتمادات الدفع:** حيث ترصد إعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الإعتمادات (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 والإعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية. وهناك إعتبرات لقاعدة وحدة الميزانية¹:

¹ حمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص 402-408.

• **الإعتبار 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- الإستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية:

رغم ما تضمن عليه مبدأ وحدة الميزانية من فوائد فإن هناك بعض الإستثناءات التي ترد عليها وهي¹:

• **الميزانيات المستقلة:** هي الميزانية الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية إعتبارية مستقلة حيث من المعروف أن الإستقلال في الشخصية يليه منطقيا الإستقلال 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 إقتصادي 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 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 التسبيقات للخزينة، 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 إضطرار الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية أو إستثنائية كتعمير ما خربته الحرب أو القيام بإستثمار ضخم.

¹ محمد عباس محرز، إقتصاديات الجباية والضرائب، مرجع سبق ذكره، ص 410.

ولذلك يفضل وضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية يطلق عليه اسم الميزانية غير العادية مما يسمح بمقارنة حالة الدولة في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة 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 للجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي، إلا في حالة مواجهة النفقات غير العادية مثل نفقات الحروب، الإستثمارات 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 غالبا ما تكون سياسية.

أما في الفكر الحديث كانوا يعتقدون أن توازن الموازنة العمومية يكون تلقائي، لكن تم التخلي عن هذه الفكرة عندما عرفت الإقتصاديات الرأسمالية تقلبات إقتصادية عنيفة، مما أثبت عدم صحة إفتراضات النظرية التقليدية، وأصبح الفكر المالي الحديث لا يهتم كثيرا بموضوع توازن الموازنة، بقدر إهتمامه بجعل الموازنة أداة لتحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية.

4- مبدأ العمومية:

ويقضي هذا المبدأ بإظهار كافة الإيرادات وكافة المصروفات مهما كان حجمها. بحيث يتضح جليا 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 قديما 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 إيرادات أو إنفاق بالنسبة للدولة، ويوجهون النقد لمبدأ العمومية لأنه يلزم كل وحدة أو مصلحة بأن تدرج في كل ميزانية تفاصيل ليست من الأهمية بمكان ولاسيما 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. ولاسيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي يهملها 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 بإعتمادها على إظهار نتيجة نشاطها

في رقم واحد يعبر عن زيادة الإيراد عن المصروف أو زيادة المصروف عن الإيراد وهذا ما أدى إلى إختفاء طريقة الناتج الصافي من عالم المالية العامة وحل محله مبدأ العمومية¹.

5- مبدأ عدم التخصيص:

المقصود به ألا يخصص نوع معين من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معين من الإنفاق كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية على تغطية المصروفات الخاصة بالجامعة، وتنتج أساليب المالية العامة الحديثة لإنكار مبدأ التخصيص والأخذ بمبدأ عدم التخصيص للأسباب التالية²:

- 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: الإستثناءات الواردة على المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة:

هناك جملة من الإستثناءات، مست مجموعة من مبادئ الميزانية العامة نذكر منها³:

1- إستثناءات مبدأ سنوية الميزانية:

- الإعتمادات 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 المعتمدة.

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

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

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

¹ http://ecofich.blogspot.com/2019/01/blog-post_30.html, consulté le 30/04/2021, pp36-37.

² 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 الإطلاع 2021/03/20.

³ <https://fadaok.ahlamontada.com/t256-topic>, consulté le 20/2/2021.

- ج/ بالنسبة لإعتمادات الإستثمار وفي حدود ربع ¼ الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة السابقة.
- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة بالأحكام 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 في اللجوء إلى هذه الإعتمادات.
- الإعتمادات الإضافية: لكون الميزانية تنصف بالتقدير والإحتمال حول الإيرادات والنفقات خلال سنة مقبلة فإن السلطة التنفيذية قد تخطئ التقدير فتضطر لطلب تصحيح الأرقام الواردة في الميزانية بشرط موافقة السلطة التشريعية.
- الإعتمادات 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 آلياً ربحاً للوقت.
- إعتمادات التعهد: وتفتح لأكثر من سنة وتخصص لتنفيذ المشاريع التي لا يمكن إنجازها خلال فترة تنفيذ قانون المالية (الميزانية) أي سنة واحدة.
- 2- إستثناءات مبدأ وحدة الميزانية:**
- **الميزانيات المستقلة:** وتخص ميزانيات الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تتمتع بالإستقلال المالي وتوضع من المجالس المحلية (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ومجلس إدارة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري) إذ أن الإستقلال الإداري لتلك الأشخاص لا فائدة منه إذا لم يتوج بإستقلال مالي بإعداد ميزانياتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية وأن المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومداخيلها 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 الإستثنائية:** وتوضع من قبل الدولة لتحقيق غايات معينة يغلب عليها الطابع الإستثنائي أو الطارئ كمواجهة النفقات العسكرية وإزالة آثار الكوارث الطبيعية والميزانية الإستثنائية غالباً ما تمول بمصادر إستثنائية 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 بالخرينة:** 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 إعتبارها 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 إعتبارها إيرادات ولا نفقات.

ولما كانت المبالغ المذكورة لا تشكل إيرادات ولا نفقات فإن 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:** (المادة 48 الفقرة 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 المترصين 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...إلخ.

- **حسابات التخصيص الخاص:** (المادة 48 الفقرة 2 والمادة 55) ويمول بإيرادات الجباية وشبه الجباية وإعانات ميزانية الدولة ويخصص للقيام بنفقات ذات طابع إجتماعي أو مهني أو تضامني كالصندوق الوطني للسكن الذي يمول ب 20 إلى 40% من الضريبة على الثروة.

- **حسابات التسبيقات:** (المادة 48 الفقرة 3) 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:** (المادة 48 الفقرة 4 والمادة 59) وتفتح لعمليات القرض الممنوحة من طرف الدولة للمجموعات المحلية أو المؤسسات والهيئات العمومية أو للأفراد وتكون بفوائد مع تقديم المستفيد

للمضمانات اللازمة.

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية (المادة 48 الفقرة 5 والمادة 61) وتوضع في إطار الإتفاقيات الدولية مع الحكومات الأجنبية ويتم التصديق عليها بالأساليب القانونية المعروفة وتسجل في الحسابات ما تم دفعه وما بقي في ذمة الدولة.

- حسابات المساهمات (المادة 48 الفقرة 6 والمادة 58) وتوضع لتسوية الأوضاع المالية الناجمة عن تسيير القطاع الإقتصادي والمحافظة على المال العام.

3- إستثناءات مبدأ الشمولية:

- أرصدة المساهمات: وهي عبارة عن التبرعات التي يمنحها الأشخاص المعنويون والطبيعيون للدولة من أجل بناء أو إنشاء مشاريع دون تحديد الهدف من هذه التبرعات مع إشتراط قبول وزير المالية لهذه الأخيرة بعد التحقق من المصدر المشروع لهذه الأموال.

- إجراء إعادة الإعتماد: 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 لإقتناء المواد الأولية وتحفيز المترشحين 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 بإختصار هذه المراحل حسب التشريع المعمول به في الدولة الجزائرية في النقاط التالية¹:

1- مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة:

يقتصر حق تحضير وإعداد الميزانية العامة على السلطة التنفيذية وبالتحديد وزير المالية طبقا لنص المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المتضمن صلاحيات وزير المالية وتحت سلطة الوزير الأول فعليها تقع

¹ <https://www.startimes.com/?t=29653719>, consulté le 20/2/2021.

مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الإقتصادية والإجتماعية ومن ناحية العلمية فإن السلطة التنفيذية أقدر 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 أن الميزانية يتم إعدادها كل سنة مدنية وقبل نهايتها وأما مبدأ توازن الميزانية فإنه ليس بمبدأ ضروري لإعداد الميزانية أما مبدأ الوحدة يقصد بوحدة الميزانية أن يتم إعداد وتقديم مشروع الميزانية كوحدة واحدة متكاملة تضم كافة التقديرات لإيرادات ونفقات كافة وحدات وفروع الدولة، وأخيرا مبدأ العمومية يقضي هذا المبدأ بأن تظهر تقديرات كافة الإيرادات والنفقات العامة تفصيليا في ميزانية الدولة دون إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات التي تصرف في سبيل تحصيلها) .

2- مرحلة إعتاد الميزانية العامة:

إن مرحلة الإعتاد كانت وستظل دائما من إختصاص السلطة التشريعية دون منازع ، فعليها بحكم أو لها ممثلة لقوى الشعب تقع مسؤولية التحقيق من سلامة البرامج والسياسات الحكومية عن طريق إعتاد مشروع الميزانية ومتابعة تنفيذها للتأكد من حسن الأداء بإستخدام أساليب الرقابة المالية وهذا مبدأ دستوري حسب مادة 122 من الدستور 1996 الجزائري يبدأ الإعتاد بمناقشة مشروع قانون المالية ثم تعديله إذا إقتضى الأمر ثم التصويت عليه قبل السنة المندية الجديدة إحتراما لمبدأ السنوية مادة 120 من نفس الدستور.

3- مرحلة تنفيذ الميزانية العامة:

في هذه المرحلة تقوم الحكومة بتنفيذ الميزانية، فتتولى الوزارات والمصالح والهيئات المختلفة القيام بالبرامج والمشروعات وتسيير الخدمات التي إعتدتها 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 الإقتصاد القومي وأن تراقب إتجاهاتها نحو الأهداف الإقتصادية المنشودة حتى تستطيع تعديل سياساتها الإنفاقية والإيرادية 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 إستقلالية 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 فيفحص الحسابات العامة ومع تزايد دور الدولة في النشاط الإقتصادي بدأ الإهتمام بتطوير مرحلة المراجعة والرقابة لكي تتماشى مع المهام الجديدة التي أقيت على عاتقها، و في التشريع الجزائري الرقابة على الميزانية تعد مبدأ دستوري محظ وتكون رقابة إدارية تلقائية كانت أو رئاسية أو وصائية حسب التنظيم الإداري المعمول به وهناك رقابة تشريعية بإسم الشعب يقوم بها البرلمان بغرفتيه ورقابة بواسطة هيئة مستقلة ألا وهي مجلس المحاسبة المنظم بالقانون رقم 95-20 المتعلق بالمجلس المحاسبة.

وخلاصة القول أن الإدارة التشريعية الجزائرية أعطت للميزانية العامة أهمية كبيرة لدرجة أن معظم إجراءاتها تستمد مبادئها وأسسها من دستور 1996 المعمول به حاليا في الدولة الجزائرية وكل هذا لأنها تخص المال العام للدولة وأي مساس به يعني دمار وتدهور الإقتصاد الوطني.

5- الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة:

الرقابة هي إحدى جوانب 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 إتخاذ إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء إلى المستوى المخطط والمعبر عنه بالمعايير السابق تحديدها ولذلك وظيفة الرقابة تمارس بطريقة دائمة ومستمرة وإتصالها الأكبر عادة ما يكون بوظيفة التخطيط. كما يقصد بها مجموع العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية إنحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من الإختلاس أو الضياع أو سوء الإستعمال¹.

أساليب الرقابة على المال العام: إن إدارة 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 بإعتبارها تتعرض أكثر للتبذير، المغزى الرئيسي من هذه الرقابة هو المحافظة على

¹ لعمري لعجال، دراسة وتحليل تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2019-2021، مجلة العلوم الإقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12، العدد 02، 2019، ص ص 455-456.

المصالح العامة بأن تؤدي الهيئات أدوارها المكلفة بها وأن تصرف الإعتمادات المخصصة لها وفق ما حددته القوانين والتشريعات الخاصة بها.

5-2- الرقابة الخارجية:

الرقابة الخارجية هي رقابة تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية، ومن 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 إعتمادات إضافية، حيث تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية إليه عن حالة تنفيذ الميزانية وتبرر طلبها بفتح الإعتمادات ومناقشة الحكومة في سياستها المالية، وتختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المعنية أي إختتام السنة المالية.

5-3- الرقابة القضائية المستقلة لمجلس المحاسبة:

يوجد ضمن البناء المؤسساتي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية وبغض النظر عن إختلاف تسميته. وفي الجزائر يتمثل هذا الجهاز في مجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية ويختص بشمولية وإختصاص أكبر في الرقابة. يتمتع مجلس المحاسبة بإختصاصات واسعة في مجال الرقابة. وتتمثل مهامه على وجه الخصوص في التدقيق في شروط الهيئات، الموارد، والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق إختصاصه وفي تقييم تسييرها وفي التأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للتنظيمات والقوانين المعمول بها إن الهدف من ذلك هو تشجيع الإستعمال 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 الإنضباط 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 الإجراء المتبع عقب إرساله إلى غرفة الإنضباط 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 الإقتراض عند وقوع العجز في ميزانيتها، أما في حالة الفائض فيتم تخصيصه لميزانية 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 يرجعها بعض المراقبين والمحللين في مجال الإقتصاد والمال، إلى سوء الإدارة المالية العامة؛ لكن البعض يرى أن هناك عوامل أخرى تؤدي إلى الوصول إليه ومنها: حالات الطوارئ؛ كتعرض الدول للزلازل، والبراكين، والفيضانات وغيرها من الكوارث الطبيعية، التي تجبر 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 مطالبة في هذه الحالة بالبحث عن خطط إنتاجية تدفع بالضرورة نحو الإنتعاش الاقتصادي، وتوفر فرص ممدرة للدخل للعاطلين عن العمل، أو للأعداد المتزايدة من السكان. الضرورات الإستراتيجية والعسكرية؛ حيث تضطر بعض الدول إلى المشاركة في الحروب، أو دخول صدام عسكري؛ للحفاظ على حدودها وسلامة مواطنيها، ما يتطلب المزيد من الإنفاق¹.

كيفية معالجة العجز في الموازنة:

¹ 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.

- للتقليل من عجز الموازنة تلجأ الحكومات لإتباع العديد من السياسات نذكر منها¹:
- **خفض نفقات الحكومة:** يعتمد نوع الإجراءات التي تتخذها الحكومة لتخفيض النفقات على نوع الإنفاق الحكومي، فإذا قامت الحكومة بخفض الإنفاق على المعاشات (مثل جعل الناس يعملون لفترة أطول كجعل سن المعاش 70 عاما بدلا من 60 عاما)، فقد تكون هناك زيادة فعلية في القدرة الإنتاجية، أما إذا قامت بخفض إستثمارات القطاع العام، فقد يكون لذلك تأثير سلبي على إجمالي الطلب وعلى موضوع العرض في الإقتصاد، لذلك، فالأفضل خفض الفوائد والمعاشات التقاعدية لأن ذلك يقلل من الإنفاق مع تأثير أقل على النمو الإقتصادي، 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 إنخفاض الإنفاق وإنخفاض النمو الإقتصادي، يعتمد ذلك على توقيت الزيادات الضريبية، ففي حالة الركود، يمكن أن تؤدي الزيادات الضريبية إلى إنخفاض كبير في الإنفاق، أما خلال النمو الإقتصادي، لن تضر الزيادات الضريبية بالإنفاق؛
 - **التنمية الاقتصادية:** أفضل الطرق لتخفيض العجز في الميزانية هي تشجيع النمو الإقتصادي، فعند نمو الإقتصاد، تزداد عائدات الضرائب، ومع النمو الإقتصادي، يدفع الناس المزيد من ضريبة القيمة المضافة، وتدفع الشركات المزيد من ضريبة الأرباح، ويدفع العمال المزيد من ضريبة الدخل، يمثل النمو الإقتصادي المرتفع أفضل الطرق لتقليل عجز الموازنة، لأننا لسنا بحاجة إلى رفع معدلات الضرائب أو خفض الإنفاق؛
 - **اللجوء إلى خطة إنقاذ:** يمكن أن تكون البلدان بحاجة لخطة إنقاذ من منظمة دولية، مثل صندوق النقد الدولي، هذا يعني أنه يمكنهم سحب أموال 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

¹ الإقتصادي العربي Arab Economist ، متاحة على الرابط الإلكتروني

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

<https://www.economicarab.com/2020/04/Definition-Budget-Deficit.html> /02/2021.

خطة الإنقاذ كافية للتعامل مع المستوى الإجمالي للديون، كما يمكن أن تكون شروط خطة الإنقاذ مثيرة للجدل إلى حد كبير.

عاشرا: 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 وهي:¹

- **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 الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية".

2- الوثائق الملحقة بقانون المالية:

تتمثل هذه الوثائق في:²

¹ 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 نفس المرجع أعلاه، ص 322.

1-2- الجدول (أ) الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة للسنة: هو الجدول التقديري لمختلف أصناف إيرادات الدولة للسنة المعتبرة، 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 للإ اعتمادات المفتوحة في ميزانية التجهيز للسنة: هو جدول توزع من خلاله الإعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير من طرف قانون المالية للسنة المعتبرة، وهذا حسب الدوائر الوزارية طبقا لتشكيلة الحكومة التي يضاف لها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئيس الحكومة المعتبرة 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 لإ اعتمادات ميزانية التجهيز أو الإستثمارات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني موزعة بين مختلف القطاعات والعمليات برأس المال التي تقوم بها الدولة؛

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

حادي عشر: إجراءات إعداد وتحضير قانون المالية في الجزائر

على إعتبار أن قانون المالية هو إنعكاس لجميع نشاطات الدولة إدارية وسياسية وإقتصادية وإجتماعية، وله مساس مباشر بجميع إداراتها العامة. فهو بالتالي عمل جماعي لا يمكن لأي جهاز إداري الإنفرد بإعدادة، لأجل أن يكون قانون المالية معدا إعدادا صحيحا بعكس الحاجات العامة، يجب أن يشارك في إعدادة كل أجهزة الدولة المختصة، حيث تتولى السلطة التنفيذية إعداد مشروع قانون المالية تمهيدا لعرضه على السلطة التشريعية لمناقشته وإعتماده، وذلك لأنها تعتبر أكثر قدرة على التنبؤ والتقدير لإقتربها من الواقع العملي في القطاعات المختلفة. فتنتم هذه المهمة بتوجيه وتحت إشراف وزارة المالية بإعتبارها التنظيم المركزي الذي يتولى تخطيط وإدارة ورقابة الموارد العامة في الدولة¹.

¹ مراحل إعداد الموازنة العامة، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <https://accounting22.wordpress.com/>، تاريخ الإطلاع: 03-12-2021، ص01.

وبصفة عامة فإن عملية إعداد قانون المالية تمر بعدد من المراحل يمكن تجزئتها وفقا للخطوات التالية:¹

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 وفقا للظروف الإقتصادية الجارية والمتوقعة والتطورات المحتملة التي يمكن أن تؤثر على الإيرادات والنفقات للسنة القادمة، مثل التعديلات التي قد تطرأ على هيكل الضرائب والأجور والبنود 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 الإقتصادية؛
- زيادة الرفاهية لأفراد المجتمع ككل؛
- ضبط وترشيد الإنفاق العام؛
- تخفيض آثار التضخم؛
- تنمية موارد الدولة الذاتية؛
- تحديد أنواع البرامج والخدمات ذات الأولوية.

وبعد الإنتهاء من وضع الصيغة النهائية لسياسة قانون المالية يقوم وزير المالية بعرض نتائج هذه الدراسة على مجلس الوزراء لإعتمادها، 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 منشورا دوريا 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

¹ نفس المرجع أعلاه، ص 01.

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. بحيث يقوم كل وزير أو رئيس مؤسسة عامة بإبلاغ منشور قانون المالية إلى المصالح والوحدات الحكومية والإدارات المختصة طالبا 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 وفقا 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 موازانات للوزارات والمؤسسات العامة تقوم بدراستها وتقويمها والتنسيق بينها. ويتم ذلك بالإشتراك 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، وجدول (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 إتمامه من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة، والسبب الرئيسي في ذلك أن قانون المالية العامة يمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل الوطني الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدول المختلفة

على ضرورة إعتقاد السلطة الممثلة للشعب، أي السلطة التشريعية، لمشروع قانون المالية حتى يصبح قابلا للتنفيذ ويتم إعتقاد قانون المالية داخل المجلس بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة:¹ إن إعتقاد قانون المالية شرط أساسي لا غنى عنه لوضع قانون المالية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة "أسبقية الإعتقاد على التنفيذ". وقد نشأ حق السلطة التشريعية في إعتقاد 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 ستتأثر بسطة إنفاقها كيفما يحلو لها.

5-1- أداة إعتقاد 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، ويفرق 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 إعتقاد 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:

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 والقانون يفترضان وجود علاقة تدرجية بين القانونين (والقوانين المرجعية) ولكن كيف يمكن إفتراض هذه العلاقة التدرجية بين قانونين صادرا عن نفس السلطة وبنفس الكيفيات مع وجوب تقيد أحدهما بالآخر، فالقانون 17-84 له نفس القوة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية وبالتالي لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى لهذا نجد أن دستور 1996 جاء بحل لهذا التناقض في مادته 123 وأوجب على البرلمان التشريع

¹ بن أعراب محمد، الميزانية العامة للدولة، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <http://cte.univ->

setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec1.html تاريخ الإطلاع 2021/01/6، ص 01.

في مجال قوانين المالية عن طريق قانون عضوي يخضع عند إعداده لإجراءات خاصة ومتميزة، الأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة وخضوعه للرقابة المسبقة والإلزامية للمجلس الدستوري وهو ما يضيف على هذا القانون مركزا متميزا وساميا بالمقارنة مع قوانين المالية التي يجب أن تخضع له طبقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية.

• وبالرغم من هذا الإصلاح في الدستور فإن 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 الإستخفاف بالأحكام التشريعية الواردة فيه إذ أن المادة 67¹ من هذا القانون نصت على أن يحتوي على جزئين متباينين يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية بالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط الإنمائي السنوي، ويقترح في القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للنفقات المخصصة للتسيير والإستثمارات العمومية على كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية، والمبلغ الإجمالي للنفقات برأس المال، والترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات وبعده كل ميزانية ملحقة والإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة غير أن الإطلاع على محتوى قوانين المالية السنوية يبين أن مجال هذه القوانين لم يصبح يعرف حدودا بإحتوائه على قوانين جديدة، أو تعديل نصوص قانونية قائمة والتشريع في مجالات لا علاقة لها بمثل إحتواء المادة 38² على قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والذي يحتوي على 408 مادة، وكذا إحتواء هذا القانون على قانون الرسم على القيمة المضافة في المادة 65 والذي إحتوى 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 للجبائية.

¹ قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 28، الصادرة بتاريخ: 10 جويلية 1984.

² 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 بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية وقانون المالية والتخطيط لتقوم بدراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، ولها أن تستعين بما تراه من خبراء إستشاريين من خارج البرلمان. وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع قانون المالية في جوانبها التفصيلية وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها وإقتراحاتها، 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 الإلتزام بالتنفيذ ساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات. وتتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع قانون المالية العامة على إعتبرات متعددة منها:

- توفر قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة؛
- توفر المعلومات المالية والإقتصادية لدى المجلس ووصولها إليه في الوقت المناسب؛
- مدى نضج المؤسسات السياسية والإقتصادية والنقابية، حيث كلما كانت هذه المؤسسات ناضجة توفرت للسلطة التشريعية قوة سياسية يمكن أن ترفع تأثير تلك السلطة في إعتقاد وإقرار البرامج الإقتصادية والمالية، وعلى العكس كلما كانت هذه المؤسسات غير ناضجة كلما كانت السلطة التشريعية ضعيفة، وأن 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 متكامل يهدف إلى تحقيق سياسة الحكومة في مختلف الميادين السياسية والإقتصادية والإجتماعية. إذ أنه 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 والنزاعات الإنتخابية 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 إستقالتها. ذلك أن رفض البرلمان لهذا

المشروع ينطوي في حقيقته على رفض لسياسات الحكومة مما يعني في التحليل الأخير سحب الثقة منها، إلا إذا تم حل هذه الهيئة وإجراء إنتخابات نيابية جديدة.

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

"لا يقبل إقتراح 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 - لاحقا- بالمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور التي تنص على ما يلي "يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه تنصب مناقشة مشاريع أو إقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية 3/4 أعضائه. وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وفي حالة إستمرار الخلاف يسحب النص ...".

وخلافا لبعض الأنظمة التي تخول للبرلمان التصويت على قانون المالية بابا بابا، فإن المادة 170¹ 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 فصلا ومادة مادة. والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة إحتراما لمبدأ السنوية. كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الإختصاص 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 يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة..."، ومضمون هذه المادة نفسه نصت عليه المادة 44 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة وبالنظر للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية نجد أنه تناول حالة عدم تمكن البرلمان لإعتبارات معينة من المصادقة على قانون المالية قبل بداية السنة (أول جانفي)، حينما نص في مادته 69 إلى ما يلي:²

- في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة عليه للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة، يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق؛

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

- بالنسبة لإعتمادات الإستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع الإعتمادات الدفع للمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

¹ قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره.

² المرجع أعلاه.

غير أن دستور 1996 قد عالج حالة التأخر في المصادقة على قانون المالية تفاديا 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 سابقا، 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 يوما من تاريخ إيداعه ولمجلس الأمة 20 يوما من تاريخ إيداعه للمصادقة على هذا التصويت وتبقى ثمانية أيام (8) أيام محفوظة في حالة خلاف بين الغرفتين للجنة المتساوية الأعضاء للبت في شأنه و هذا 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 و 235 مادة لسنة 2002 و 72 و 87 مادة لسنة 2004 و 2005 على التوالي) في ظرف 20 يوما يمكن للحكومة أن تستغل الضغط الزمني المفروض دستوريا على البرلمان عند مناقشة لتمرير بعض المشاريع الحساسة وإفادتها بنفس الإجراءات الإستعجالية للتصويت عليها خاصة إذا علمنا أنه في حالة عدم المصادقة على خلال مدة 75 يوما المحددة له لأي سبب كان يصدر رئيس الجمهورية المشروع 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 عمدا لتمكين رئيس الجمهورية من إصدار بموجب أمر.

ملاحظة:

جدير بالذكر أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف في طبيعته عن إعماده للنفقات فإعتماده 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 المقدر والإيرادات الفعلية. ويختلف الوضع عن ذلك كلية في خصوص اعتماد البرلمان للنفقات العامة إذ أن هذا الاعتماد يعد إجازة وتخصيصا لأوجه إنفاقها. بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيليا بحيث يعتمد كل باب على حدى 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 إحتراما لقاعدة تخصيص الإعتمادات.

وقد تدعو الحاجة الحكومة إلى طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في قانون المالية العامة وذلك بعد الإنتهاء من اعتماد تلك الأخيرة وأثناء تنفيذها. وقد يكون السبب في طلب الإعتماد 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 الإعتمادات الإضافية.

4-6- 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 ليبدأ سريانه بدءا من أول جانفي من السنة المعنية.

ثاني 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، وتتمثل هاته الإجراءات فيما يلي¹:

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 بن أعراب محمد، تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها، متاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <http://cte.univ-setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec2.html>، تاريخ الإطلاع 20/3/2021، ص 01.

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 الإستثناءات متعلقة بتخصيص موارد بعض القروض العامة أو الضرائب لأغراض أو فئات معينة. وفي هذا السياق جاءت المادة 18¹ من القانون 84-17 لتتص على ما يلي:

"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 التالية²:

- الميزانيات الملحقة؛
- الحسابات الخاصة للخزينة؛
- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الموازنة العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو إستعادة 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 إختلافها، حيث لا تتمتع بحرية أو أية سلطة تقديرية في التهاون عن ذلك أو الإستيلاء عليها بطرق غير شرعية، خلافا لصرف النفقات العامة المعتمدة. وبهذا الصدد جاءت الفقرة الثانية من المادة 79 من القانون 84-17 لتتص على ما يلي: "يمنع

¹ قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره، ص1041.

² المرجع أعلاه، نفس الصفحة.

منعاً باتا 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 للملاحقات، المقررة ضد المختلسين وذلك دون الإخلال بدعوى الإسترجاع، 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 وبدون ترخيص تشريعي أو تنظيمي منتجات أو خدمات للمؤسسات الموضوعة تحت مسؤولياتهم. وتماطل السلطة التنفيذية عموماً عن تحصيل مختلف الإيرادات يعد خطأً تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية. وجدير بالذكر أن الخطوات الثلاث الأولى تتعلق بالإختصاص الإداري المتعلق بالجهة الإدارية، أما الخطوة الأخيرة فإنها تتعلق بالإختصاص الحسابي المتعلق بوزارة المالية، وهذا الفصل بين الإختصاصين الإداري والحسابي من شأنه أن يحقق الضمانات الكافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية.

وبعد أن إستعرضنا عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات النفقات فالسؤال الذي يطرح نفسه ماذا يحدث في حالة عدم مطابقة الموازنة للواقع. وبعبارة أخرى كيفية مواجهة الإختلاف 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 وفقاً للقاعدة المتبعة بالنسبة للإيرادات العامة وهي "قاعدة عدم تخصيص الإيرادات". أما إذا تعلق الخطأ بالزيادة فإنه يتم التصرف في الزيادة الإجمالية وفقاً 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 تبقى مبالغ محتملة ومتوقعة فإن قانون الموازنة ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الإعتمادات المقررة، تطبيقاً للمادة 75 من القانون 84-17 التي نصت على ما يلي¹:

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

• تحكم صرف النفقات العامة قاعدة "تخصيص الإعتمادات" التي تعني أن توزع النفقات على مختلف الوزارات، وبالنسبة لمختلف الأبواب في صورة إعتمادات معينة ومحددة لكل منها، إعمالاً لمبدأ التخصيص السالف الذكر.

• كما يقصد بهذه القاعدة أيضاً عدم رصد مبلغ إجمالي للنفقات تتصرف فيه الإدارة كما تشاء، مما يترتب عنه عدم تحويل إعتماد من باب أو مجال إلى آخر على أن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية يتضمن مرونة تتعلق بنقل الإعتمادات وتحويلها حيث أن صلاحيات البرلمان فيما يخص توزيع الإعتمادات تنتهي بتوزيعها حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير وحسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز أما التوزيع داخل كل دائرة وزارية أو قطاع يتم عن طريق مراسيم تنفيذية، غير أن الإشكال 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 84/17² للحكومة الخروج عن هذا المبدأ و مكنها من تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية الأصلي بإجراء نقل الإعتمادات أو تحويلها، وبانتهاج أسلوب التحويل من وزارة إلى أخرى يمكن للسلطة التنفيذية التحرر من المصادقة، وغالباً ما يجري تحويل الإعتمادات من موازنة الأعباء المشتركة التي تتضمن إعتمادات إجمالية الغرض من وجودها تمكين الحكومة من مواجهة نفقات يحتمل صرفها مستقبلاً غير أن البرلمان يصوت عليها دون أن يعرف الإتجاه الذي ستصرف فيه ولا الوزارات التي ستستفيد منها ولا الأغراض التي ستليها والسلطة التنفيذية هي التي تتولى خلال السنة المالية مهمة إعادة توزيعها

¹ قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره.

² المرجع أعلاه.

على الوزارات مستخدمة في ذلك مراسيم التحويل. ويمر صرف النفقة العامة بعدة مراحل أشار إليها قانون المحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990 في مواد 19 من إلى 22 ، وتتمثل فيما يلي:

2-1- **الإرتباط بالنفقة (أو عقدها / الإلتزام):** وهو عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي ترتب إلتزاما على عاتق الإدارة العامة: (كتعيين موظف، إبرام صفقة مع مقاول...)، وغالبا ما تستهدف تحقيق المنفعة العامة غير أنه قد ينشأ الإلتزام نتيجة واقعة معينة يترتب عليها إلتزام 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 الإرتباط 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 الإعتماد 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 إنتهاء 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 صرف هذه النفقة وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي فالأمرون بالصرف الرئيسيين هم أساسا: مسؤولو الهيئات الوطنية، الوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومدراء المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية، وكل مسؤول عن هيئة أو مرافق أخرى تتمتع بموازنة ملحقة. أما الأمرون 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 للأمرون 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 الإعتمادات بمعنى أن الإعتماد

المخصص لنفقة معينة لا يجوز إستخدامه 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 إعتدال 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 إحتياطية للسحب منه في حالة نقص النفقات المقدره 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 إعتمادات إضافية، ولكن عليها أن تتقدم للسلطة التشريعية بموازنة كاملة مصححة للموازنة الأولى لمناقشتها وإعتادها ومما لا شك فيه أن الإكثار من طلب الإعتمادات الإضافية يعد دليلا على عدم دقة تقديرات النفقات في الموازنة و أن العمل الحكومي لا يركز على أساس من التخطيط السليم. هذا فضلا عن أن طلب هذه الإعتمادات يؤدي إلى الإخلال بتوازن الموازنة، خاصة وأنه لا يذكر في طلب الإعتماد الإضافي مورد الإيراد الجديد الذي يمكن إستخدام حصيلته في تغطية مبالغ الإعتمادات الإضافية.

3- الأعران المكفون بتنفيذ الموازنة العامة: يتطلب تنفيذ الميزانية والقيام بالعمليات المالية تدخل

شخصين ذوي أدوار منفصلة ومتناقضة في نفس الوقت، وهم:¹

3-1- الأمر بالصرف: هو كل شخص يؤهل قانونيا 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؛

¹ حسن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2010، ص ص 82-89.

- تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الالتزام والأمر بالدفع وذلك كل ثلاث أشهر إلى الوزارة الوصية.

3-2- وكيل الصرف:

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

• مهام وكيل الصرف:

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

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؛
- لايقبل دفع أي نفقة قبل التأكد من: مطابقة العمليات للقوانين؛ صفة الأمر بالصرف؛ شرعية عملية تصفية النفقات؛ وتوفر الإعتمادات الكافية.

3-4- المراقب المالي:

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الإلتزام الذي يحرره 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 92-414¹، وبحكم المادة 60 من القانون 90-21 تخول سلطة تعيين المراقب المالي لوزير المالية و يكلف بـ :

- مراقبة عملية الإلتزام ، فالدولة لا يمكن أن تلتزم إلا في حدود مطابقة القانون وهي مسؤولية كبيرة ملقاة على عاتق الأمر بالصرف لأنه يتصرف بإسم الدولة؛
- أن يتأكد من صحة الإلتزامات التي يقررها، (نقصد هنا الصحة القانونية)؛
- أن يتحقق من وجود إتمادات كافية لتغطية العملية الملتزم بها؛
- أن يؤكد صحة الإلتزام بأن يمنح تأشيرة توضع على الوثائق المكونة لملف الإلتزام والذي يقدمه الأمر بالصرف قبل تنفيذ عملية الشراء، فإن 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 بالإلتزامات ومستوى الإتمادات لوزير المالية "شهرية أو سنوية" تفيد في إعادة تنظيم العمل.

ثالث 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 محدد ووفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وإجازتها من طرف السلطة التشريعية². 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.

¹ المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992.

² بن أعراب محمد، تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها، مرجع سبق ذكره، ص01.

2- أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

تأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عدة صور مختلفة وهي:¹

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

2-1-1- الرقابة الإدارية من الناحية العملية:

- **الرقابة الموضوعية:** تعني إنتقال 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 إنتقال الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسيه قد يؤدي وخاصة في الدول النامية على إنضباط العمل ودفع بصورة مؤقتة 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 إمتناع مديري الحسابات ورؤسائها ووكلاهم عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك إعتقاد أصلا أو ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الإعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب قانون المالية أو نقل إعتماد من باب إلى آخر كما نص أيضا هذا القانون على أنه يتعين على المسؤولين الماليين بالجهاز الإداري للحكومة

¹ 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.

وحدات الحكم المحلي والوحدات الإقتصادية 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 وبمراجعة دفاتر الحسابات المختلفة ويضع عن كل هذا تقريراً يرسله مع الحسابات إلى المديرية العامة للميزانية في وزارة المالية وتشمل أيضاً بجانب الرقابة على الحسابات الرقابة على الخزينة وعلى المخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية.

ومما هو جدير بالذكر أن الرقابة الإدارية أياً كان نوعها لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية طبقاً 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 التسيب والإسراف بل والإنحراف المالي والتي كان مصدرها الأساسي يكمن في إنعدام الإشراف والرقابة 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 بإعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي إعتدتها 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 بالإستجابات فمن حق اللجان المالية التابعة للبرلمانات أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للإستماع 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 الإقتصادية 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 وإستجوابات 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 إعتمادات إضافية، حيث تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية إليها عن حالة تنفيذ قانون المالية وتبرير طلبها بفتح هذه الإعتمادات 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 وإعتمادها وإصدارها إما في شكل قانون أو في شكل قرار من رئيس الدولة، فالبرلمان كما رأينا يقوم بإعتماد قانون المالية بعد تنفيذه للتأكد من تطبيقها على نحو إعتمادها لها، فيقوم بالإطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لقانون المالية ومدى مطابقتها للموازنة في الصورة التي إعتمدها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلية الإيرادات. ويشمل إعتماد البرلمان للحساب الختامي إعتماد المبالغ التي أنفقت والتي حصلت بالفعل، وإعتماده لإضافة ما قد يتحقق من فائض الإيرادات عن النفقات للإحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الإحتياطي وإعتماده. فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم بإعتماد 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 إنتهاء السنة المالية مباشرة إذ ليس بخفي أن تغيير 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 يتقل 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 الصادر به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة. وبمعنى 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 تنظيميا قضائيا وفي الجزائر مجلس المحاسبة وتتولى مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي يعطي المشرع إختصاص 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:

2-1-4-1- 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 ببراءة المحاسب؛
- أن تكون بالحسابات عجز نتيجة قلة الإيرادات أو زيادة في النفقات السابق إعتماها، 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 جبرا دون أي إجراء واقف لهذا التنفيذ، ويكون للمحاسب حق الطعن في حكم المحكمة عن طريق إلتماس إعادة النظر. إذا أثبت أنه مسؤول عنه فإنه يتم إخلاء مسؤوليته عن هذا العجز كما في حالة الصرف على أساس أوراق مزورة مثلا.

وهنا تكون رقابة المحكمة على الحسابات ذاتها وليس على المحاسبين ومن هذا تستمد تسميتها بمحكمة الحسابات كما أن إختصاص المحكمة مقصورة على أعمال المحاسبين وليس لها أي سلطة على أعمال رجال الإدارة (الوزراء-الموظفين التابعين لهم).

2-4-1-2 - أن المحكمة بإعتبارها هيئة تقنية تقوم بوضع تقرير سنوي يتضمن مالا إكتشفته 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 بناء عليه من مناقشة الحساب الختامي للدولة بصورة فعلية بإضافة إلى ذلك تقوم محكمة المحاسبات أيضا 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 بدرابة واسعة في الشؤون المالية والمحاسبية، وتستعين هذه اللجنة بموظف في درجة وزير يسمى: "المراقب المحاسب العام"، ويتمتع هذا المراقب بالإستقلال عن السلطة التنفيذية التي لا تستطيع إنقاص أو زيادة مرتبه، لأنه يندرج في نفقات الإعتمادات الدائمة كما أنه غير قابل للعزل إلا بناء 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 أولا 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 والمحاسبية: يقصد بها قيام مجلس المحاسبة بمراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة دون إرتكاب أي مخالفات للقواعد المالية ومراجعة حسابات المعاشات والتأمينات الإجتماعية، وفحص القرارات المتعلقة بشؤون العاملين ومراجعة حسابات التسوية والسلف والقروض والتسهيلات الإئتمانية والرقابة على المخازن ومراجعة الحسابات الختامية للشركات ومنشآت القطاع العام، وفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف

حوادث الإختلاس والإهمال والمخالفات المالية، والبحث عن أسبابها ووسائل تلاقيها مستقبلا وبمراجعة تقارير مراقبي الحسابات والشركات التي تدخل في إختصاصه، ويختص الجهاز بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس الوزراء وبلغ 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 بإختصاصاته على أكمل وجه كما يحق له معاينة وتفتيش 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 إقتصادي مقبول مما يستلزم مراجعته لحسابات تكاليف أعمال هذه الجهات ومراجعة نتائج أعمالها وتحديد العائد منها وتقويم هذا العائد إقتصاديا في ضوء ما سبق تحديده في الخطة الإقتصادية العامة، أي أن من مهام مجلس المحاسبة متابعة تنفيذ قانون المالية العامة من الناحية المالية والحسابية، 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 وعيوب الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة مزايا وعيوب تتمثل في:¹

3-1- مزايا وعيوب 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؛
- إنها تقلل من حجم المسؤولية على رجال الإدارة إذ أنها تستند إلى قرار هيئة الرقابة قبل إجراء أي تصرف في المستقبل.

¹ الموازنة العامة للدولة، متاحة على الرابط الإلكتروني: <https://marefa.org/> ، مرجع سبق ذكره.

إنها تحقق إقتصادا في النفقات العامة فهي تهدف إلى رفض كافة النفقات غير المشروعة خاصة لإطراد 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 تقيد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها.

3-2- مزايا وعيوب 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 إقتراح 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؛
- إستنادا 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.

خلاصة:

من خلال ما سبق يمكن القول أن للميزانية العامة أهمية جد بالغة في الحياة الإقتصادية لأي دولة، والحفاظ على الإستقرار المالي والإقتصادي 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 والإيرادات 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 والإيرادات العامة ولمدة سنة واحدة.

خاتمة

خاتمة:

حاولنا من خلال هذه المطبوعة تقديم مبادئ وأسس المالية العامة من خلال إظهار المكونات الأساسية لها، وشرح أهم النقاط المتعلقة بدور المالية العامة في الإقتصاد وتأثيرها في جميع مناحي الحياة الإقتصادية على مستوى الدولة.

فالمالية العامة تعد المرآة العاكسة لحالة الإقتصاد والحالة السياسية لكل دولة، خلال فترة زمنية معينة، كما أن علم المالية العامة من العلوم المهمة، التي تعالج إيرادات ونفقات الدولة من خلال تحصيل الإيرادات وتوجيهها في صور إنفاق عام لتحقيق النفع العام، كما يعالج علم المالية العامة دور الدولة تجاه تحقيق الإستقرار الإقتصادي من خلال الميزانية العامة للدولة التي تعد من أدوات السياسة المالية، التي تتمكن الدولة من خلالها من التأثير في النشاطات الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع.

ومن خلال ما سبق يمكن أن نستخلص أن للمالية العامة دور هام في حياة الدولة، وأن السياسة المالية ذات تطور مهني وعقلاني مبني على منطلقات واضحة، فإن أحسنت الدولة التصرف في ماليتها من خلال تعديل نفقاتها وإيراداتها فذلك حتما سيؤدي بها إلى تجنب الوقوع في أزمة مالية وتزايد حداثها وتعريض القدرات التمويلية إلى هزات متتالية مضرّة لها، فإذا توفر الإستقرار في المالية العامة وسارت وفقا لسياسة واضحة المعالم تكون القاعدة سليمة لرسم تشريع مالي يستجيب لخصوصيات البلاد الإقتصادية، الإجتماعية والسياسية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أ- الكتب:

1. أحمد عبد السميع علام، المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2012.
2. إعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، عمان، 2010.
3. بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
4. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
5. حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، محمد عمر، مبادئ المالية العامة، الناشر اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2006.
6. حامد عبد المجيد دراز، سميرة ابراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، 2003.
7. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
8. خالد شحاد خطيب، أحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الأردن، 2005.
9. خالد شحاد الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الخامسة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2018.
10. خالد شحاد الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
11. خالد واصف الوزني، أحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، الطبعة السابعة، عمان، الأردن، 2005.
12. خبابة عبد اللطيف، أساسيات في إقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009.

13. سعيد على محمد العبيدي، إقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الطبعة الأولى، الأردن، 2011.
14. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
15. عاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة السابعة، عمان ، 2010.
16. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015.
17. عبد المطلب عبد الحميد، إقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005.
18. فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم المكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
19. فوزي عطوى، المالية العامة (النظم الضريبية موازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
20. قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الإقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
21. مجدي شهاب، أصول الإقتصاد العام - المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
22. المجيد دراز وسميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
23. محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم، الجزائر، 2003.
24. محمد حمدي السباخي، كامل سلمان العاني، المالية العامة في النظرية والتطبيق، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2017.
25. محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعترف للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2015.
26. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2008.
27. محمد عباس محرزى، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
28. محمد عباس محرزى، إقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2005.
29. محمد عباس محرزى، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

30. مهري محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي: الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، لبنان، 2005.
31. ناصر عبد الناصر، المالية العامة، منشورات دمشق، سوريا، 2005.
32. نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
- ب- أطروحات الدكتوراه:**
33. بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010.
34. خالد فتوح، تطور الإنفاق العمومي وأثره على التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة أبي بكر القايد، تلمسان، 2015.
35. خيرة بلهاشمي، أثر الإصلاحات الإقتصادية في الموازنة العامة في الجزائر 1967-2001، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 3، 2002.
36. دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي - حالة الجزائر، 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005.
37. محمد 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.
38. محمودي بيداري، العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الإقتصاد الجزائري (1991-2010)، مذكرة ماجستير في الإقتصاد الدولي، جامعة وهران، 2014.
- ج- المقالات:**
39. سراج وهيبية، دراسة تحليلية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد 19، جانفي 2018.

40. عننرة برياش ومحمد خليل بوحلايس، قراءة تحليلية لتطور الإيرادات العامة في الجزائر للفترة 1990-2017، الآفاق للدراسات الإسلامية، العدد 05.
41. فاطمة سعادة، خيرة مسعودي، الرسم على القيمة المضافة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، العدد الثامن، الأغواط، جوان 2018.
42. 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.
43. لعمرية لعجال، دراسة وتحليل تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2019-2021، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12، العدد 02، 2019.
44. محمد هاني وياسيم مراح، حدود سياسة الإصدار النقدي كآلية 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.
- د- المحاضرات:**
45. سهام العيداني، محاضرات المالية العامة، تخصص قانون إداري، المركز الجامعي نور البشير البيض، بدون سنة.
46. صلاح الدين طالبي، محاضرات في المالية العامة، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2017.
47. عبد الكريم بوغزالة أمحمد، محاضرات في المالية العامة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017.
48. العربي مجيدي، محاضرات في المالية العامة الإسلامية، تخصص علوم إسلامية، جامعة المسيلة، 2018.
49. محمد نجاة الله صديقي، تدريس علم الإقتصاد الإسلامي - المالية العامة، مركز النشر العلمي، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، 2007.
- هـ- المواد القانونية، المراسيم، والتقارير:**
50. المادة 24 من قانون رقم: 17-84 المؤرخ في 8 شوال 1404هـ الموافق ل 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية العدد 28.

51. المادة 35 من القانون 17-84 المؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق ل 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية العدد 28.
52. قانون رقم 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 28، الصادرة بتاريخ: 10 جويلية 1984.
53. المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في: 14/11/1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 82، الصادرة بتاريخ: 15 نوفمبر 1992.
54. خطاب عبد الله شحاتة وآخرون، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة، تقرير سنة 2008، القاهرة.
- و- المواقع الالكترونية:
55. المالية العامة، الموقع الالكتروني <http://haqq.ba7r.org/t405-topic>
56. http://www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf
57. <https://www.ishtartv.com/viewarticle,63036.html>.
58. 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%.
59. سعود جايد مشكور العامري، عقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، الطبعة الثانية، 2020، متوفر الموقع الإلكتروني https://www.researchgate.net/publication/338501183_mdohl_masr_fy_lm_al_malyt_alamt
60. دنان راضية، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 1993-2014، <http://www.enssea.net/enssea/majalat/2534.pdf>.
61. <http://termsconcepts.blogspot.com/2018/02/inflow-general-money.html>
62. https://abu.edu.iq/sites/default/files/courses/law/courses/2/public-finance-financial-legislation/financial_07.pdf
63. بوابة القانون <https://gatelaw.blogspot.com/2015/12/Public-revenues.html>
64. حامد عباس محمد المزروك، أنواع القروض العامة، متاحة على الرابط الإلكتروني،

65. <http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?fid=7&depid=1&lcid=22971>
66. حامد عباس المزروك، طرق إصدار القرض العام، متاحة على الرابط الإلكتروني:
67. <http://www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/lecture.aspx?fid=7&depid=1&lcid=23753>
68. كردودي صبرينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مقدمة للسنة الثانية علوم مالية ومحاسبية، 2016/2015.
69. http://ecofich.blogspot.com/2019/01/blog-post_30.html
70. معلم يوسف، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، http://ecofich.blogspot.com/2019/01/blog-post_30.html
71. <https://fadaok.ahlamontada.com/t256-topic>
72. <https://www.startimes.com/?t=29653719>
73. https://mawdoo3.com/%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85_
74. الإقتصادي العربي | Arab Economist
75. <https://www.economicarab.com/2020/04/Definition-Budget-Deficit.html>
76. مراحل إعداد الموازنة العامة، الموقع الإلكتروني: <https://accounting22.wordpress.com/>
77. بن أعراب محمد، الميزانية العامة للدولة، الموقع الإلكتروني-cte.univ-setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec1.htm.
78. الموازنة العامة للدولة، الموقع الإلكتروني. <https://marefa.org/>
79. أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية"، <http://www.djelfa.info/vb/archive/index.php/t-233056.html>.
80. بن أعراب محمد، تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها، الموقع الإلكتروني-cte.univ-setif.dz/coursenligne/ctebenarab/chap3sec2.html.