



كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

دروس في مقياس المالية العامة

مطبوعة علمية مقدمة لطلبة السنة الثانية ليسانس (ل.م.د)

جميع التخصصات

إعداد الأستاذة

بوغزالة محمد نجلاء

السنة الجامعية: 2022 – 2023

الفهرس

| | |
|--|---|
| 1 | المقدمة |
| الفصل الأول: | |
| مقاربة نظرية حول المالية العامة | |
| 3 | تمهيد |
| 4 | المبحث الأول: مفاهيم عامة حول المالية العامة. |
| 4 | المطلب الأول: موضوع علم المالية العامة: |
| 5 | المطلب الثاني: تعريف المالية العامة: |
| 5 | المطلب الثالث: تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة: |
| 7 | المبحث الثاني: نشأة وتطور المالية العامة |
| 7 | المطلب الأول: المالية العامة في العصور القديمة |
| 8 | المطلب الثاني: المالية العامة في العصور الوسطى |
| 9 | المطلب الثالث: المالية العامة في الإسلام |
| 10 | المطلب الرابع: المالية العامة في النظام الرأسمالي |
| 13 | المطلب الخامس: المالية العامة في النظام الاشتراكي |
| 14 | المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى |
| 14 | المطلب الأول: علاقة المالية العامة بالاقتصاد |
| 15 | المطلب الثاني: علاقة المالية العامة بالإحصاء |
| 16 | المطلب الثالث: علاقة المالية العامة بالقانون |
| 17 | المطلب الرابع: المالية بالعلوم الاجتماعية |
| 17 | المطلب الخامس: علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية |

الفصل الثاني

النفقات العامة

- المبحث الأول: ماهية النفقات العامة 19
- المطلب الأول تعريف النفقات العامة وقواعد الانفاق العام 19
- المطلب الثاني معايير تقسيم النفقات العامة 21
- المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العامة 29
- المطلب الأول: مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين 29
- المطلب الثاني: الأمرون بالصرف 31
- المطلب الثالث: المحاسبون العموميون LES COPMTABLES PUBLICS 33

الفصل الثالث:

الإيرادات العامة

- المبحث الأول: مفاهيم عام حول الإيرادات 37
- المطلب الأول: تعريف: 37
- المطلب الثاني: مكونات الإيرادات العامة: 37
- المبحث الثاني: الإيرادات العامة في الضرائب والرسوم 39
- المطلب الأول: الضرائب المباشرة: 39
- المطلب الثاني: الضرائب غير المباشرة: 42
- المطلب الثالث: الجباية البترولية: 44
- المطلب الرابع: الضرائب والرسوم الجمركية: 45

الفصل الرابع:

الميزانية العامة للدولة

- تمهيد 47
- المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الميزانية العامة للدولة 48

| | |
|----|---|
| 48 | المطلب الأول : مفهوم الميزانية العامة |
| 51 | المطلب الثاني: مبادئ الميزانية وخصائصها |
| 53 | المبحث الثاني: تحضير الميزانية العامة للدولة: |
| 54 | المطلب الأول : السلطة المكلفة بتحضير الميزانية العامة: |
| 58 | المطلب الثاني : مراحل تحضير الميزانية العامة للدولة: |
| 60 | المطلب الثالث : اعتماد مشروع الميزانية العامة: |
| 63 | المبحث الثاني : تنفيذ الميزانية العامة للدولة: |
| 63 | المطلب الأول : تحصيل الإيرادات : |
| 66 | المطلب الثاني : صرف النفقات العامة : |
| 69 | المطلب الثالث :الأعوان المكلفون بالتنفيذ: |
| 72 | المبحث الثالث: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة: |
| 72 | المطلب الأول : مفهوم الرقابة وأهدافها: |
| 75 | المطلب الثاني :أنواع الرقابة: |
| 77 | المطلب الثالث :الأجهزة المكلفة بالرقابة: |
| 85 | المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية |
| 85 | المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية |
| 88 | المطلب الثاني: نشأة وتطور الرقابة المالية |
| 92 | المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية وأهميتها |
| 98 | خاتمة |
| 99 | قائمة المراجع |

مقدمة:

هذه المطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية جميع التخصصات، بعد التأكد من أن الطالب بحاجة إلى مرجع يعينه على فهم مقياس المالية العامة، فلا يختلف اثنان أن مقياس المالية العامة هو من أهم المقاييس المدرسة على الإطلاق ذلك أنه يرتبط بأحد المجالات الأكثر حساسية والأكثر تعقيدا وتشعبا، فالحديث عن المالية العامة هو الحديث عن مجالات متعددة في الاقتصاد السياسي، الفكر الاقتصادي، القانوني (قانون المالية)، الجانب السياسي والسياسات الاقتصادية والمالي باعتبار أن المالية العامة هي أحد الأدوات الأساسية لتجسيد طموحات أي بلد من ناحية النمو والاستقرار الاقتصاديين بمعنى أنها أحد الأدوات الأساسية لتجسيد السياسة الاقتصادية المالية، الضريبية ورافد من روافد السياسة النقدية.

وهذه المطبوعة تتكون من محاضرات ودروس موزعة عبر أربعة فصول، حيث نتناول في الفصل الأول، التطور التاريخي للمالية العامة في الأنظمة المختلفة وعلاقتها بالعلوم الأخرى.

والفصل الثاني يتضمن النفقات العامة مفهوم النفقات العامة والخاصة، وأنواعها وتقسيمها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الثالث يتعلق بالإيرادات العامة، كما نخرج إلى الضرائب باعتبارها المصدر الأساسي التي تعتمد عليها المالية العامة في الأخير الفصل الرابع يتعلق بالميزانية العامة للدولة ودراسة المبادئ الأساسية التي تركز عليها الميزانية العامة، وكيفية إعدادها وتنفيذها، بالإضافة إلى الرقابة المطبقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

الفصل الأول:

مقارنة نظرية حول المالية العامة

تمهيد:

تكمن أهمية المالية العامة في أنها تعد المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في دولة من الدول في فترة زمنية معينة. وأحسن دليل على ذلك يظهر في الدور الذي تؤديه كل من الإيرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة حيث تكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية للدولة فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلباً أو إيجاباً، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة.

وخلاصة القول، هو أن للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية وغيرها.

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول المالية العامة.

المطلب الأول: موضوع علم المالية العامة:

تنقسم حاجات الأفراد إلى حاجات خاصة وحاجات عامة. فالحاجات العامة أو الحاجات الجماعية تتمثل في الأمن، الدفاع، العدالة...إلخ، وهذه الحاجات العامة لا يمكن للفرد أن يحققها لنفسه بنفسه، فالفرد لا يمكن أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي إذ أن هذا الأمن لا يمكن أن يتحقق ككل لا يتجزأ لكونه يعود بالنفع على كافة الأفراد، ولا يمكن أن يحرم منه أي فرد. ومن ثم فإن الدولة قادرة على توفير هذا الأمن بمختلف أجهزتها.

وانطلاقاً من هذا فإن الحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها نظراً لعجز كل فرد عن تحقيقها لنفسه، وذلك، بسبب عدم قابلية هذه الحاجات للتجزئة.

أما الحاجات الخاصة أو الحاجات الفردية كالزواج والمأكل والملبس والمشرب...إلخ فيمكن للفرد أن يحققها بمفرده دون الحاجة إلى تدخل الدولة طالما أنه يقدر على دفع ثمنها وذلك بالنظر إلى قابلية هذه الحاجات للتجزئة.

وهناك طائفة أخرى من الحاجات يمكن للفرد أن يشبعها لنفسه بغض النظر عن إشباع الآخرين لها أم لا، وهي حاجات قابلة أيضاً للتجزئة، ورغم ذلك ولأهميتها الاجتماعية هي حاجات جديدة بأن تضطلع بها الدولة وتشبعها وهي كالتعليم، العلاج، النقل والمواصلات.

والدولة عند إشباعها للحاجات العامة سواء تلك القابلة للتجزئة أم غير القابلة للتجزئة ولكن لأهميتها الضرورية تقوم باستخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص وذلك لقاء مقابل للحصول على هذه الأموال الخدمات يتمثل في صورة مبالغ نقدية، هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة. ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات يستلزم عليها البحث عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة كالضرائب والرسوم والدومين العام والخاص وغيرها.

وتأسيسا على أن الدولة تسير على نهج منضبط وواضح ووفق برنامج معد بناء على دراسة سابقة للقيام بتأدية نفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من أنشطة ومشروعات خلال فترة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة، وتقدر مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها. وهذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة قادمة مقبلة غالبا ما تكون سنة هي ما يطلق عليه الميزانية العامة، أو الموازنة العامة للدولة.

المطلب الثاني: تعريف المالية العامة:

يمكن تعريف المالية العامة بأنها ذلك " العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية."

لقد تعددت تعاريف المالية العامة ولكن جميعها يدور حول الإيرادات، النفقات والميزانية العامة للدولة وتوازنها، ومن أهم التعاريف تعريف الاقتصاد Taylor أن: "المالية العامة تبحث الأمور العامة كجماعة منظمة تديرها الحكومة وهي بذلك تهتم بمالية الحكومة والأمور التي تتعلق بالعمليات المالية أو الخزينة العامة، لذا فهي علم مالي وسياسات مالية ومشكلات مالية.

أما الاقتصادي Suras فقد عرفها بأنها: "دراسة المبادئ التي تحكم النفقات العامة والحصول على الأموال العامة"، بينما يرى Dalton أن المالية العامة، تقوم ببحث نفقات وإيرادات السلطات العامة والتوفيق بينها أو توازن كل منهما بالآخر.

ومفهوم المالية العامة عند الاقتصاديين بصفة عامة يتمثل في أنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة التي يلزم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات.

المطلب الثالث: تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة:

للنظام الاقتصادي ارتباط وثيق بالمالية العامة، ويؤثر كلاهما في الآخر سلبا وإيجابا ففي ظل النظام الرأسمالي في بدء نشأته والذي يقوم على المناداة بعدم تدخل الدولة مهما

كانت الأسباب في الحياة الاقتصادية كان من الطبيعي أن تكون كل نفقات الدولة وإيراداتها قليلة ومتواضعة، كما كان على المالية العامة أن تكون محايدة، بمعنى آخر أن لا تحدث أي تغيير أو تعديل في الأوضاع والمراكز الاقتصادية القائمة، فلم يكن للضرائب على سبيل المثال أن تستخدم في تحقيق أي أهداف اجتماعية أو اقتصادية ولم يكن للموازنة العامة للدولة أية أهمية اقتصادية، فلم تكن تعدو سوى وثيقة للموازنة الحسابية السنوية وكان تساوي الحساب بين النفقات والإيرادات قاعدة هامة جدا في المالية التقليدية تعرف بقاعدة أو مبدأ توازن الميزانية.

لكن هذا المفهوم الضيق لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والذي يطلق عليه بمبدأ الدولة الحارسة أو المذهب الفردي الحر، قد انحسر خاصة بعد ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929. فعاد دور الدولة ليشمل كل القطاعات ومنها القطاع الاقتصادي ولم يعد دورها ينحصر على الوظائف التقليدية من حفظ الأمن وإقامة العدالة....تعداه إلى جميع مجالات الحياة الاقتصادية وأصبح حجم تدخل الدولة ضخما، وقد أطلق على هذه الظاهرة بما يسمى " بالدولة المتدخلة".

وبناء على هذا الدور الذي أصبحت تقوم به الدولة ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة ومن ثم ازدادت أهمية القطاع العام في الدول الرأسمالية كنتيجة لسياستها التدخلية، وأصبحت المالية العامة في تلك الدول " مالية وظيفية".

أما الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي والذي من أهم مبادئه الملكية العامة لوسائل الإنتاج، فقد هيمنت الدولة وسيطرت سيطرة تامة وكاملة على كل النشاط الاقتصادي، واختفى القطاع الخاص. وكنتيجة لهذه السيطرة على كل أوجه النشاط الاقتصادي في ظل هذا النظام كانت للمالية العامة أهمية كبيرة حيث كان على الدولة أن تواجه النفقات العامة الكثيرة والمتعددة بإيرادات هائلة وضخمة ومن مصادر مختلفة، وبالتالي أصبحت دراسة المالية العامة تتبوأ أهمية قصوى في النظام الاشتراكي.

لكن التطور الذي طرأ على العالم بعد زوال الإتحاد السوفياتي عام 1989، وهيمنة القطب الواحد على النظام العالمي والمتمثل في الولايات المتحدة الأمريكية ومناداتها بسياسة العولمة بما تستتبعه من تغييرات هيكلية في النظم الاقتصادية المختلفة لتتماشى مع سياسة الاقتصاد الحر وتحقيق مبدأ حرية التجارة والمنافسة وإلغاء الحواجز الجمركية عملاً بالاتفاقيات الدولية في هذا الشأن. كل هذا أنعكس على دور المالية العامة، حيث إنه بفضل سياسة التحرر الاقتصادي وسياسة الخصخصة السائدة الآن في مختلف دول العالم عادت ظاهرة الدولة الحارسة في أضيق نطاق، وهذا المفهوم أيضاً كان له الأثر الكبير على المالية العامة.

المبحث الثاني: نشأة وتطور المالية العامة:

من المسلم به أنه ظهور الدولة قبل ظهور ماليتها العامة ولهذا فقد إرتبط ظهورها بظهور الحضارات القديمة.

المطلب الأول: المالية العامة في العصور القديمة:

عرفت الأنظمة المالية عند الفراعنة واليونان والرومان، كذلك في بلاد فارس والهند والصين، وقد إتسمت تلك الامبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة الثورات الداخلية، وكما هو معلوم فإنّ الحرب بحاجة إلى تجهيز لها، فالدولة الغازية بحاجة إلى أموال لبناء الجيش، كما أنها وبنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع والحصون لحماية نفسها من أي عدوان خارجي، هذا بالإضافة إلى حاجة الدولة للمال كي تحافظ على الأمن الداخلي والإستقرار السياسي.

و بما أن الميزة الأساسية كما ذكرنا لتلك الامبراطوريات هو كثرة الحروب، فإن الحاجة إلى المال كانت دائماً، قائمة ليس هذا فحسب بل أن المنتصر دائماً يحتفل بالانتصار، من هنا كانت الحاجة إلى المال للقيام بالاحتفالات الرسمية والخاصة بالحاكم، فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة ولا يوجد هناك فرق بين حاجات الحاكم الخاصة والحاجات العامة أو بعبارة أخرى لا يوجد فرق بين حاجاته الفردية وحاجات الحاكم، ومن

هنا كان لا بد من وجود أنظمة مالية عبارة عن تعليمات وأوامر وتوجيهات من الحاكم، تعالج فقط التفكير بمسار الإيرادات وأوجه النفقات بين الحاجات الحاكم الفردية وحاجات الحكم، فالنفقات كانت لا تصب للمصلحة العامة بل لمصلحة الحاكم الخاصة

المطلب الثاني: المالية العامة في العصور الوسطى:

مع تطور المجتمعات وظهور نظام الاقطاع في العصور الوسطى من (القرن الخامس) إنهيار الامبراطورية الرومانية وحتى القرن الخامس عشر إنهيار نظام الاقطاع، بروز طبقتين في المجتمع هما طبقة السادة الاقطاعيين وطبقة أرقاء الأراضيو الفلاحين.

فالعلاقات الاجتماعية والاقتصادية المالية كانت تقوم على أساس التقسيم الطبقي السابق الذكر في هذه المرحلة تم إكتشاف أمريكا، الأمر الذي جعل وجود العبيد نادر عند الأقطاعي بسبب بيعهم في القارة الجديدة المكتشفة، حيث تم تأجير الأراضى للفلاح مقابل ربح عيني أو نقدي جراء قيام الأخير بفلاحة الأراضى، فظهر ما يطلق بنظام الدومين، والذي حمل علاقات سياسية وإنتاجية ومالية وبرز طبقة السادة المالكين لأراضى من الاقطاعيين، فالدومين عبارة عن : " من الأراضى يخصها لنفسه وتزرع بواسطة فلاحي عبيدا وأحرارًا على أن تعود الغلة لصاحبالأرض".

من هنا أصبحت المصادر الرئيسية للإيرادات العامة:

■ - الدومين.

■ - الضرائب المفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل توفير الحماية لهم من قبل

صاحب الأرض. ومن أهم مصادر الإيراد هذه الفترة:

(أ) - الضرائب: فقد تعددت وتتنوعت تذكر من أهمها:

- ضريبة الأراضى: كانت جبايتها بشكل نقدي أو عيني على حد سواء والمسؤولية

في جبايتها كانت تضامنية، فكل ولاية أو مقاطعة أو إقليم يجبى منها ضريبة ويساهم كل من يقطنها فيذلك.

- ضريبة الرؤوس كانت تفرض على الأفراد باستثناء طبقة الأحرار ورجال الدين.

- **ضريبة الماشية** وكانت تفرض على كل رأس من الماشية.
 - ضريبة المباني، ضرائب المهن والألقاب الرسمية.
 - **أعمال السخرة:** الأعمال غير المأجورة إذ كان يخصص عدد من الأيام في الأسبوع للعمل لدى الحاكم دون مقابل بالإضافة إلى الوظائف غير المأجورة مثل وظيفة المأمور ومحصل الضرائب. ومن أهم النفقات تمثلت فيما يلي:
 - الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات وبناء الحصون والقلاع.
 - الإنفاق على الشؤون الداخلية والثورات.
 - الإنفاق على أمن الحاكم ومصالحه واحتفالاته الخاصة.
- وكخلاصة لهذه المرحلة حيث اتسمت بكثرة الإيرادات التي كانت لا تكفي لتلبية حاجات الحاكم المتزايدة ولا تكفي للتجهيز المستمر للحروب للقيام بالغزوات وقمع الثورات الداخلية، فضلاً على عدم التمييز.

المطلب الثالث: المالية العامة في الإسلام:

إنّ الحديث عن النظام المالي في الإسلام لا يمكن أن نوفيه حقه في هذا الجزء البسيط، لذا سنحاول إلقاء الضوء على الإيرادات العامة والنفقات العامة في النظام الإسلامي: مصادر تمويل الدولة الإسلامية

أ- **الزكاة:** هي فريضة وإحدى أركان الإسلام الخمسة، كما أنها تطهر النفس، وهي تلزم المسلمين بالزكاة ويعين من يقوم بجبايتها وللوصول إليها أسلوبان: الأول: أسلوب الترغيب بالثواب والأجر والحسنات والثاني: أسلوب التهيب من عذاب الله لمن امتنع عن دفعها، وتفرض الزكاة على كل شيء يعد أصلاً من أصول المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا مثل (الإبل، البقر، الغنم، ...) وما أشبهها، ومن النقود الذهب والفضة وما شابه ذلك، ومن الطعام التمر، قمح، ...) ونحوها.

ب- **الخراج:** تفرض على الأراضي التي فتحها المسلمون صلحا وعنوة.

ج- **عشور التجارة:** وهي ضرائب على تجارة المسلمين وأهل الذمة الحرب إذا مروا بتجارتهم في أرض المسلمين، وذلك مقابل حماية الدولة الإسلامية للتجار وتجارتهم، وهي على المسلمين زكاة وعلى أهل الذمة فإنّ عليهم في تجارتهم نصف العشر من قيمتها من الحول إلى الحول، وأما المحارب فعليه العشر الكامل.

ج)- **الجزية:** مبلغ من المال يفرض على رؤوس أهل الذمة الذين دخلوا حوزة المسلمين، ولا يوجد تحديد لهذا المبلغ المالي، فقد يزيد أو ينقص حسب الأوضاع والأحوال التي يقدرها واليالمسلمين.

د)- **خمس الغنائم:** التي يستولي عليها المسلمين من جيوش المشركين، الله ولرسوله ولدوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل أربع أخماس الغنائم الباقية للمقاتلين في سبيل الله الذينحصلوا عليها.

← - أوجه الإنفاق العام:

- ❖ الإنفاق على من لهم حق الزكاة.
- ❖ الإنفاق على الولد والأهل وذوي القربى، بما يتناسب مع المقدرة على ذلك.
- ❖ الإنفاق كصدقة لمن هو بحاجة لها من الفقراء والمساكين وابن السبيل.
- ❖ الإنفاق خدمة المصلحة العامة (صناعة زراعة تجارة، ...).
- ❖ الإنفاق على مرافق الدولة وأمنها.

الإنفاق على التنمية والتطوير. (الحاج، 2009، ص ص 13-29)

المطلب الرابع: المالية العامة في النظام الرأسمالي

يمكننا معالجة المالية العامة في هذا النظام من خلال مرحلتين رئيسيتين: الأولى مرحلة الاقتصاد الحر والثانية مرحلة التدخل وسنحاول إعطاء فكرة عن الطبيعة المالية في كل مرحلة.

أ)-مرحلة الاقتصاد الحر المالية العامة التقليدية (الحيادية):

و يطلق عليها الدولة الحارسة، ولقد ساد مفهوم السياسة المحايدة في القرن السابع عشر والثامن عشر عندما سادت أفكار النظرية الكلاسيكية التي كانت تقوم على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي على أن تقتصر تدخلها أو وظيفتها الأساسية على توفير الأمن والحماية والعدالة والدفاع والسهر على استمرارية بعض المرافق العامة، أي أنها تحرس النشاط الاقتصادي دون التدخل في الآلية التي يعمل بها، بالمقابل مبدأ (الحياد المالي) أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها، للوفاء بالتزامات الدولة لأداء وظيفتها، دون الحصول على أكثر من ذلك،

والهدف من السياسة المالية والنظام المالي في هذه المرحلة هو إحداث التوازن على مستوى الميزانية العامة (الميزاني)، وترك التوازن الاقتصادي والاجتماعي يتحقق من خلال يد خفية توفق بين مصالح الأفراد ومصالح المجتمع. (إبراهيم أحمد، 2009، ص 226) إن هذا الاتجاه ينعكس حتما في طبيعة الإيرادات والنفقات فالدين العام لدى الكلاسيك هو عبارة عن الإيراد غير الحقيقي كما أن تدخل الدولة أمر غير مرغوب فيه لأنه يؤدي إلى إختلالالتوازن الاجتماعي.

ب)-مرحلة الدولة المتدخلة:

جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية، وتركت الدولة الليبرالية مكانها للدولة المتدخلة عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929م ، ومن خلال هذا الشك يمكن لها أنتتدخل لتسير، توجه أو ترفع من أداء الاقتصاد.

وفي هذا الإطار، خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك والتي قالوا بتحييدها عن المحال الاقتصادي وأخذت في لعب دور هام وحاسم في التنمية والتعديل الاقتصادي إلى جانب إعادة توزيع الدخل الوطني وأضحت بالتالي المالية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

وإعتمد تدخل الدولة داخل الاقتصاد على ركائز نظرية غذتها آراها واجتهادات العديد من المفكرين أشهرهم على الإطلاق الاقتصادي الإنجليزي " جون مينارد كينز " الذي وضع مبادئ التدخل التعديلي للدولة للتقليص والقضاء على البطالة وبعث التشغيل الكامل الذي عبر عن رأيه في كتاب " النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود " سنة 1936م. (محزري، 2003، ص ص 21-22)

ودعى الدولة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الأهداف المختلفة، دون أن يعني ، ذلك التحول إلى نظام الاشتراكي بل المحافظة على أسس النظام الرأسمالي وأصبح دور الدولة يتعدى الأمن والدفاع، شمل تقديم الخدمات العامة كالتعليم والصحة، واستغلال الموارد وإنشاء المشاريع الإنتاجية لزيادة ثروة المجتمع والحصول على القروض بالإضافة إلى الضرائب والرسوم والغرامات وتأميم الصناعات وتملك عناصر الإنتاج.

من هنا جاءت فكرة المالية العامة المتدخلة والتي تقوم الأسس التالية:

■ - إعتبار الإيرادات العامة النفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية والمالية.

■ - تستخدم الموازنة العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية التي تظهر في الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي فيمكننا تخصيص فائض الموازنة المتحقق فترة الازدهار لتغطية العجز المتحقق فترة الكساد

■ - أصبح هدف الموازنة العامة ليس تحقيق التوازن الحسابي بين الإيرادات والنفقات بل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي فبالإمكان اللجوء إلى الإصدار الجديد في أوقات الكساد لتمويل التوسع في الإنفاق العام أو إحداث فائض في الموازنة لمواجهة التضخم في أوقات الرواج الاقتصادي، وقد يكون ذلك على حساب التوازن الحسابي للموازنة.

■ - لم تعد الضريبة أداة لتمويل الإيرادات العامة فقط بل استخدمت أيضا لتحقيق أهداف اقتصادية.

■ - كبر حجم الموازنة العامة، لتعدد مصادر الإيرادات كذلك لزيادة أوجه الإنفاق.

(الحاج، 2003، ص ص 31-32)

■ - وظيفة الدولة تغيرت حيث أصبحت لها دور متزايد في النشاط الاقتصادي

والاجتماعي، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة التي كانت موجودة مثل الأمن والحماية والعدالة وإقامة المرافق التقليدية فقط.

■ - إن مبدأ المالية العامة السائد هو التخلي عن (الحياد المالي) وإحلال (المالية

الوظيفية) محله الذي يقر بضرورة تحديد الإنفاق العام المطلوب أولاً والذي يحقق أهداف أكثر من الهدف المالي ولا مانع أن يتحدد إنفاق أكبر من الإيرادات العامة وبالتالي من المسموح به حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة، تستطيع الدولة تمويله بالقروض أو غير ذلك.

■ - الهدف من التوازن المالي، فضلاً عن إحداث التوازن الاقتصادي والتوازن

الاجتماعي من خلال التدخل لإنهاء حالة الانكماش أو معالجة التضخم، وإعادة توزيع الدخل. (إبراهيم أحمد، 2009، ص 227)

المطلب الخامس: المالية العامة في النظام الاشتراكي:

ويطلق عليها (السياسة المالية المنتجة، حيث أنه مع ازدياد تدخل الدولة في

النشاط الاقتصادي وقيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفيتي السابق عام 1917م،

وازدهار المفاهيم الاشتراكية والنزاعات نحو التأمين وغيرها، بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة

أو الاشتراكية الذي لم يكتف بمجرد التدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بل تعدى

ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج، وأصبحت الدولة تنتج جنباً إلى جنب مع الأفراد

وبدرجات مختلفة حسب درجة الاقتراب من الاشتراكية، حتى أصبح النموذج للدولة

الاشتراكية يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج واختفى تقريباً دور الأفراد

في النشاط الاقتصادي وامتلاك وسائل الإنتاج أي:

- إن وظيفة الدولة تغيرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الكثير من المجتمعات، وإختفى في هذا النموذج النشاط الفردي.

- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة، هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة، والتخطيط الاقتصادي الشامل، وأصبح النشاط المالي للدولة جزءاً لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي والذي يرتبط ارتباطاً كاملاً بتخطيط الاقتصاد الوطني وتوزيع الدخل الوطني وإعادة توزيعه وتوجيهه نحو مختلف استخداماته.

- إن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينهم، وهي هدف إحداث التوازن المالي وهدف إحداث التوازن الاقتصادي، وهدف إحداث التوازن الاجتماعي وهدف إحداث التوازن العام.

و كخلاصة: يتضح أن دور الدولة أصبح دوراً كاملاً في النشاط الاقتصادي، إلا أنه لا بد أن نشير هنا أنّ الكثير من الدلائل الحالية توضح أن هناك مراجعة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي في كل المجتمعات تقريباً بالشكل الذي يجعلها تتجاوز السلبيات السابقة وصياغة مفهوم جديد لدورها في النشاط الاقتصادي. (إبراهيم أحمد، 2009، ص ص 228-229)

المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى:

للمالية العامة علاقة بعدة علوم، سنذكر من أهمها:

المطلب الأول: علاقة المالية العامة بالاقتصاد:

إن للمالية العامة علاقة وطيدة بالاقتصاد من الناحيتين النظرية والعملية لدرجة أن كثيراً من خبراء المالية العامة يتناولونها كموضوعات اقتصادية بحتة. وبما أن علم الاقتصاد هو البحث في أفضل السبل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، فإن الصلة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة تبدو قوية. وفضلاً عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والاقتصاد فإن كثيراً من طرق البحث في الإثنين واحدة.

فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة.

ويتضح تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة إذا تفحصنا بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادي وقارنا بين هذه البنود، فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نام أو في طريقه إلى النمو والعكس صحيح. والسياسة المالية المطبقة في دولة تتبع النظام الاشتراكي تختلف تماما عن تلك التي تتبع النظام الرأسمالي.

بالإضافة إلى أن الدراسات الاقتصادية ترشد إلى كثير من المبادئ الواجب وضعها في الاعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة بما يكفل لها أداء الغرض الذي وضعت من أجله، فالدراسة الاقتصادية توضح مثال أنواع السلع التي يستحسن أن تفرض عليها ضريبة الاستهلاك إذا كان الهدف هو زيادة الحصيلة، كما توضح لنا أنواع الدخل التي تزداد عليها الضرائب أو تنخفض إذا كان الهدف التأثير بالزيادة أو النقص في تيار الإنفاق الفعلي أو في حجم الاستهلاك أو حجم الادخار. كذلك تؤثر المالية العامة في سير النشاط الاقتصادي للدولة وتوجهه الوجهة التي تستهدفها بعد أن أصبحت المالية العامة الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالة وجود قطاع خاص قوي.

بناء على ما سبق ذكره، لا يمكن أن تفصل المالية العامة فصلا تاما عن الاقتصاد، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تكون وتكيف العمليات المالية. كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونفوذها على الحقل الاقتصادي.

المطلب الثاني: علاقة المالية العامة بالإحصاء:

إن علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات.

وعلم الإحصاء يمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية كنتقدير النفقات المستحيلة والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميته القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة

المالية المختلفة. ومن ثم فإن علم الإحصاء لا غنى عنه في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة. إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي، وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد والطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات، ومدى الإقبال على إستهلاك بعض السلع والخدمات، وغيرها من الأمور الأخرى اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإتباع في ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة سلفاً.

المطلب الثالث: علاقة المالية العامة بالقانون:

كانت تعرف المالية في الفقه التقليدي بالتشريع المالي "*la financière législation*" هذا ما يبين الصلة الوثيقة بين المالية العامة والقانون، واستمرت هذه العلاقة إلى نهاية القرن 19، حينها بدأت تخرج دراسات المالية العامة شيئاً فشيئاً من دائرة السيطرة المطلقة للقانون العام. ورغم ذلك، لازالت الصلة قوية بين المالية وفروع القانون العام، وبخاصة القانون الدستوري والقانون الإداري

إذن، فإن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، وتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة شكل قواعد قانونية، سواء كانت هذه القواعد دستورية، أم لائحة أم أمراً إدارياً مما يستدعي الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها ويطلق على مجموعة هذه القواعد القانونية التشريع المالي، وهو في معناه عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات، ومثال: ذلك وضع الموازنة العامة التي تتضمن إيرادات ونفقات الدولة لمدة سنة وتصدر بقانون يرخص السلطة العامة القيام بالتصرفات أو النشاطات المالية وبقيدها بمضمونه ويمنعها من أي تصرف وإلا تعرضت للمسئولية خارج إطاره.

المطلب الرابع: المالية بالعلوم الاجتماعية:

للمالية العامة علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة، حيث إن كثيرا من مشكلات المالية العامة تعد فرع من فروع الدراسة الاقتصادية والجماعية تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع. فالضرائب مثلا بمالها من تأثير على مجموعة الحوافز الإنسانية لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية. والضرائب كونها أداة للحصول على دخل للدولة، إلا أن لها آثار اجتماعية مثل توزيع الثروات لتحقيق الإصلاح الاجتماعي وإعادة توزيع الثروات لتحقيق العدالة الاجتماعية. أما في مجال الإنفاق فإن كثيرا من الإصلاحات الاجتماعية تدفع الدولة إلى تقديم بعض الخدمات مثل التعليم والصحة بالمجان أو بأسعار زهيدة من أجل إتاحة الفرصة لشريحة واسعة من الأفراد للاستفادة من هذه الخدمات، والتي لها تأثيرات هامة على المجتمع ككل.

المطلب الخامس: علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية:

بما أن العلوم السياسية تهتم بدراسة نظم الحكم وعالقة السلطات ببعضها البعض إيرادات وعلاقتها بالأفراد، فإن المالية العامة تبحث في النفقات والإيرادات وعلاقتها بالسلطات.

ويعتبر وضع الميزانية العامة للدولة عمال سياسيا، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الموازنة فيتضح منها إذا كانت تميل إلى زيادة التسليح أو الإقلال منه أو زيادة في ميزانية التعليم أو العكس، أو إلى التقليل من الإنفاق في توزيع الدخل أو الثروات....، وبذلك تحدد اتجاهها السياسي.

الفصل الثاني

النفقات العامة

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة:

إن بنية الميزانية العامة من شأنها إثبات وتبيين كافة العمليات التي تقوم بها الدولة بشكل مفصل وشفاف، حيث تمثل النفقات العامة وكذا الإيرادات جانبين مهمان في الميزانية العامة، وترجع هذه الأهمية إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من أجل تحقيق الدور الذي وجدت لأجله.

المطلب الأول تعريف النفقات العامة وقواعد الإنفاق العام

الفرع الأول النفقة العامة:

تعرف النفقات العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة والجماعات المحلية) أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص علم بقصد تحقيق منفعة عامة. (أحمد حشيش، شيحة، 1988، ص 147)

كما يمكن تعريفها بأنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة ووفقاً لهذا التعريف يمكن اعتبار النفقة العامة أنها ذات أركان ثلاثة: مبلغ نقدي، يقوم بإنفاقه شخص عام، الغرض منه هو تحقيق نفع عام: (محرزي، 2005، ص 65)

- النفقة العامة مبلغ نقدي : تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها ويعتبر الإنفاق النقدي هو الوسيلة العادية لذلك، ولكنه لا يعتبر الطريق الوحيد، فقد تنفق الدولة عينا، ولا تلجأ إليها إلا حين يتعذر عليها الحصول على الخدمات والأموال اللازمة بطريق الإنفاق مثل أوقات الحروب والأزمات .

- النفقة العامة يقوم بها شخص عام :لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي، و الأشخاص المعنوية هي التي تنظم قواعد القانون العام، وعلاقتها بغيرها وتتمتع بالشخصية القانونية المستقلة الغرض من النفقة تحقيق نفع عام : ينبغي أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة وتحقيق نفع خاص يعود على الأفراد.

الفرع الثاني صور وقواعد الإنفاق العام:

اولا صور الإنفاق العام: تكون النفقات العامة على أشكال متعددة يمكن تحديدها فيمايلي:

(شلاللي، 2001-2002، ص ص 11-13)

1- الأجور والرواتب التي تدفعها الدولة للعمال والموظفين والمتقاعدين

تعرف الأجور والرواتب التي تدفعها الدولة للعمال والموظفين في أجهزتها المختلفة بأنها ثمننا للخدمات التي يقدمونها لها،و عليها تحديد أسس معينة لمراعاة هذه الرواتب.

2- القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة: وهي تمثل في أثمان الأدوات والمعدات

والآلات،التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة.

3-الإعانات : تعرف الإعانات على أنها نوع من الإنفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات

اجتماعية أو للهيئات العامة والخاصة،دون أن يقابله مقابل من السلع والخدمات.

4- أقساط الدين العام وفوائده : يعرف القرض العام أنه دين مستحق على الدولة أو هيئة

عامة، تتحمل تسديده هذه الأخيرة يكون عليها عبء بما فيه من قيمة الفوائد السنوية والمبلغ

الأصلي المقترض .

ثانيا قواعد الإنفاق العام: لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع للحاجات

العامة، فإن هذا يستلزم تحقيق أمرين في غاية الأهمية: (ناشر، 2006، ص ص 51-59)

1-ضابط المنفعة:يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما في ذهن

القائمين به تحقيق أكبر منفعة ممكنة،إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي

تترتب عليها،و بذلك فإن تدخل الدولة في الإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود

على الأفراد من هذه النفقة يعني هذا الإنفاق لا مبرر له.

2- ضابط الاقتصاد في النفقات: يرتبط هذا العامل بعامل المنفعة، إذ يجب على القائمين

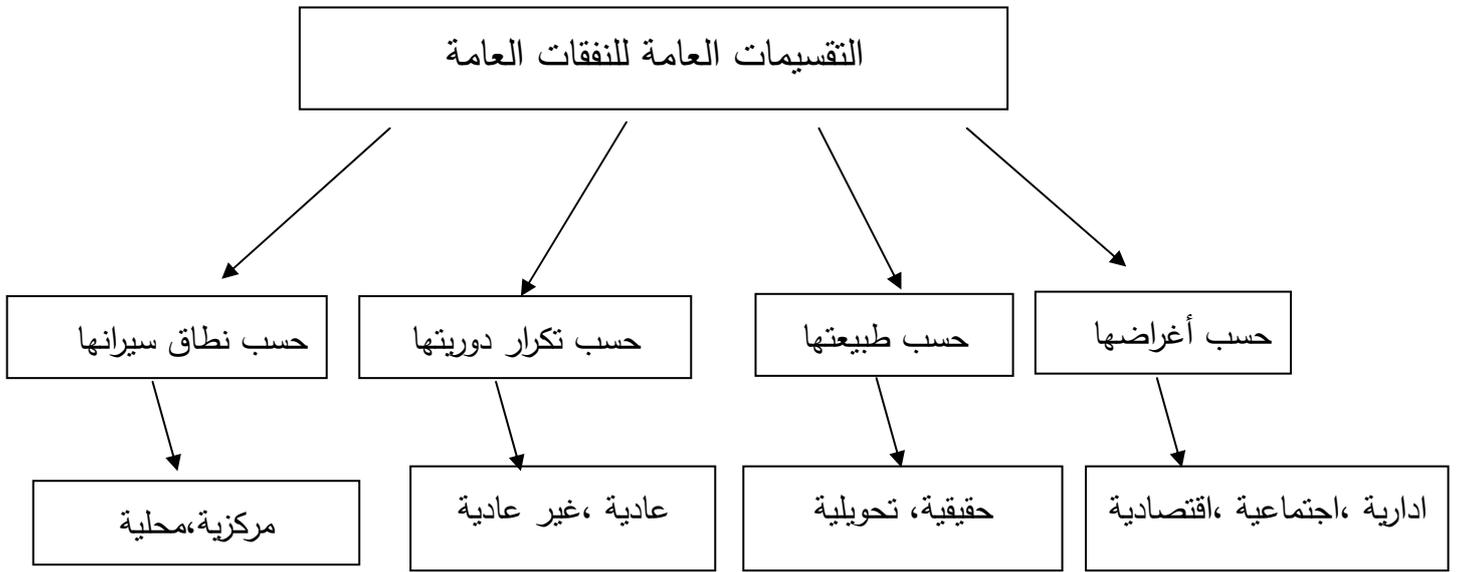
بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف لأن في ذلك ضياع لمبالغ دون أن تترتب عليها

منفعة.

المطلب الثاني: معايير تقسيم النفقات العامة

الفرع الاول التقسيمات العامة سنتطرق في هذا المطلب إلى دراسة أنواع النفقات بالتقسيمات العامة، والتي يقصد بها تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية، تظهر فيها الطبيعة الاقتصادية بوضوح شديد، الأمر الذي يساعد كثيرا في إدارة الأموال العامة، حيث أن لهذه التقسيمات أهمية كبيرة وهذا لكونها تمكن الدولة من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي: (حشيش، 1988، ص 151)

الشكل رقم (2) التقسيمات العامة للنفقات العامة



المصدر: سوزي عدل ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره ص ص 37-4

اولا: تقسيم النفقات العامة حسب الأغراض المباشرة لها :

تنقسم النفقات العامة وفقا للغرض منها أو كما يفضل تسميتها "بالتقسيم الوظيفي" أي تبعا لاختلاف وظائف الدولة إلى ثلاث نفقات أساسية هي: نفقات إدارية، نفقات اجتماعية ونفقات اقتصادية. (ناشر، 2006، ص 37)

1. النفقات الإدارية:

يقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة، واللازمة لقيام نشاط الدولة، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا

وخارجيا، وكذا توفير العدالة فيما بينهم وتنظيم شؤون السياسة لهم، وتشتمل هذه النفقات على نفقات الأمن، الدفاع، العدالة والجهاز السياسي. (ناشر، 2006، ص 38)

2. النفقات الاجتماعية:

هي النفقات المتعلقة بأغراض وأهداف الدولة الاجتماعية، والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للمجتمع، وكذا تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي تتواجد في ظروف تستدعي المساندة مثل منح المعوقين.

تعتبر النفقات على قطاع التعليم من أهم بنود النفقات الاجتماعية نظرا لما يرتبط من قياس تقدم المجتمع، حيث عادة ما يكون الإنفاق العام في هذا القطاع للدول المتقدمة كبير نظرا لأهميته. (عبد المولى، 1993، ص 79)

3. النفقات الاقتصادية:

يقصد بها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية، ويسمى هذا النوع من النفقات "بالنفقات الاستثمارية"، حيث تهدف الدولة من ورائها إلى زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال جديدة، ويمثل هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول النامية حيث كان يسودها الطابع الزراعي لفترة طويلة، ومع التطور الصناعي تحولت إلى الهياكل التي يغلب عليها الطابع الصناعي، وهذا ما يستلزم نفقات كبيرة من جهة، و تدبير وسائل التمويل من جهة أخرى. (ناشر، 2006، ص 39)

ثانيا :تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها:

يمكن تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار استخدام القوة الشرائية ومدى تأثيرها على الدخل القومي إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية. (بن داود، 2002-2003، ص34)

1. النفقات الحقيقية (dépenses réeles):

يقصد بها تلك النفقات الفعلية التي تنفقها الدولة فعليا لأجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة للعمل الإداري وتسيير المرافق العامة، كرواتب مستخدمي الدولة وكذا النفقات الموجهة لاقتناء المعدات والآلات.

فالإنفاق الحقيقي يتمثل في استخدام الدولة للقوة الشرائية، وينتج عنه حصولها على السلع والخدمات والقوة العاملة، ويعتبر هذا النوع من النفقات نفقات منتجة.

2. النفقات التحويلية (dépenses de transfert):

فهي النفقات المنقولة التي تهدف إلى إعادة توزيع الثروة والدخل الوطني وذلك عن طريق الإقطاعات، الضريبية من الخاضعين لها وبعاد توزيعها على فئات أخرى ومثالها نفقات الإعانات الخيرية، النفقات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي وغيرها، فالإنفاق الناقل يؤدي إلى نقل القوة الشرائية من طائفة إلى أخرى، مما يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية لبعض الأفراد، وفي هذا الإطار نجد الإعانات الاجتماعية والإعانات الاقتصادية فالأولى: هي تلك التي تمنحها الدولة للأفراد استجابة لحاجة فردية، أما الثانية: هي التي تمنح من جانب الدولة لبعض المشروعات الخاصة والعامة.

و يفرق في إطار الإعانات الاقتصادية حسب الهدف من منح الإعانة بين: إعانات الاستغلال، إعانات تحقيق التوازن، إعانات التجهيز وإعانات التجارة الخارجية. (عبد المولى، 1993، ص 79)

- إعانات الاستغلال (les subventions d'exploitation):

هي الإعانات التي يقصد منها الإبقاء على ثمن بعض المنتجات الأقل من ثمن التكلفة بقصد تحقيق الاستقرار في الأثمان ولتفادي مخاطر التضخم، كذلك تمنح هذه الإعانات بغرض الإبقاء على ثمن المنتجات منخفضة، بقصد تمكين صناعة معينة من أجل مقاومة " سياسة الإغراق"، التي تواجهها داخل السوق المحلية أو بغرض المحافظة على مستوى معين من الدخل. (مورسي، 1995، ص 102)

- إعانات تحقيق التوازن (les subventions d'équilibre):

هي إعانات مباشرة، تمنح بعد تحديد نتيجة النشاط بهدف تغطية بعض أو كل العجز الذي قد يعترض سيران المشروعات ذات الفائدة العامة ويعرضها للخطر، فهي تمكن بعض المشروعات من الانتقال من منطقة أو صناعة تعمل فيها بخسارة إلى أخرى تستطيع أن تحقق فيها ربح .

- إعانات التجهيز (les subventions d'équipement):

تمنح الدولة هذا النوع من الإعانات لتمكين المشروع من تغطية نفقات التجهيز، أو لإضافة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج، أو لتعويض ما استهلك من وسائل الإنتاج، و تتم هذه الإعانات إما بتقديم رأس المال مجاناً أو عن طريق إقراضه للمشروع بسعر فائدة منخفض أو بشروط دفع ميسرة.

ويكمن دورها في تكملة مدخرات المشروع لتمكينه من تمويل الاستثمارات التي تعتبرها الدولة ضرورية من وجهة نظر الاقتصاد القومي. (ناشد، 2006، ص ص 44-45)

- إعانات التجارة الخارجية:

يتعلق هذا النوع من الإعانات بالتجارة الخارجية، التي تتمثل أساساً في نمط الاستيراد والتصدير أو حجمه أو التوزيع الجغرافي له، والغرض من تقرير هذه الإعانات هو تحقيق آثار تتعلق بالاقتصاد القومي في مجمله، وعادة ما تتم في صورة تشجيع نوع معين من الصادرات أو تشجيع استيراد نوع معين من السلع والخدمات، لأنه يعتبر من السلع الإنتاجية الأساسية أو لكونه من السلع الاستهلاكية الضرورية. (ناشد، 2006)

يجدر القول أن النفقات التحويلية على عكس النفقات الحقيقية هي نفقات غير منتجة أو نفقات موزعة.

ثالثاً : تقسيمات النفقات العامة حسب تكرار دوريتها :

تقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين: نفقات عادية ونفقات غير عادية.

(بن داود، 2002-2003، ص 33)

1. النفقات العادية (dépenses ordinaires):

النفقات العادية هي التي تتصف بالدورية والثبات، ومثالها نفقات التسيير الإدارية والتي هي لازمة لسير المرافق العامة، ومثالها أيضا رواتب الموظفين . فهي إذا تتكرر بصفة دورية منتظمة أي كل سنة مالية، والمقصود بالتكرار هنا ليس بتكرار كميتها أو حجمها ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر.

2. النفقات غير العادية (dépenses extraordinaire):

فهي بخلاف الأولى إذ تمتاز بعدم دوريتها نظرا لعدم تكررها كل سنة، ومثالها نفقات الحالات الطارئة وحالات الأزمات والحروب وانتشار الأوبئة الفتاكة ومثابه ذلك، فنظرا لهذا الطابع الطارئ والفجائي فهي غالبا ما تستمد من إيرادات غير عادية كاللجوء إلى الاقتراض الداخلي أو الخارجي وهذا ما اجتهدت به السياسة المالية التقليدية.

فكرة الدورية تجعل من الصعب التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية، لأننا لو نظرنا لفترة أطول من فترة سنة ولتكن 5 سنوات مثلا لأدى ذلك لاعتبار العديد من النفقات غير العادية إلى نفقات عادية، كذلك لو اقتصرنا لفترة على مدة أقل من السنة لاعتبرنا بعض النفقات العادية نفقات غير عادية.

رابعا : تقسيمات النفقات العامة حسب نطاق سيرانها:

يستند تقسيم النفقات حسب معيار نطاق سيرانها ومدى استفادة أفراد المجتمع إلى: نفقات مركزية أو قومية ونفقات محلية. (ناشد، 2006، ص ص 46-47)

1. النفقات القومية أو المركزية (dépenses nationales) :

هي تلك التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها، مثل نفقة الدفاع والقضاء والأمن فهي نفقات ذات طابع قومي.

2. النفقات المحلية أو الإقليمية (dépenses locales):

فهي تلك التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي، كمجالس المحافظات والمدن والقرى، وكرد في ميزانية هذه الهيئات مثل توزيع الماء والكهرباء والمواصلات.

الفرع الثاني: تقسيمات النفقات حسب المشرع الجزائري.

ثم تقسيم النفقات حسب المشروع الجزائري إلى 3 عناصر، جاء هذا في المادة 23 من قانون المالية 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 تشمل الأعباء الدائمة للدولة على مايلي:

- نفقات التسيير.
- نفقات الاستثمارية (التجهيز).
- القروض والتسبيقات.

أولاً: نفقات التسيير:

تمثل نفقات التسيير جزءا هاما من النفقات العامة سواء كان ذلك من ناحية الحصة المالية التي بها هذه النفقة أو الدور الفعال لها من حيث تسيير الهياكل الإدارية والأمنية والاجتماعية والاقتصادية إلا أن أثرها غالبا ما يكون غير مباشر.

نفقات التسيير هي النفقات المستمرة "الجارية" واللازمة لتسيير المرافق العامة والصيانة، يعني المصاريف التي تشكل استهلاكا جماعيا، لموارد وطنية كما أن هذه النفقات تخص الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية وفي هذا المعنى نجد أن النفقات التسيير غير موجهة لخلق استثمارات أي أنها لا تؤدي إلى إحداث أي زيادة في الإمكانية المادية الموجودة بل تتكفل بصيانة ما هو موجود بل تتكفل بصيانة ما هو موجود وتمكينه من التسيير بصفة عادية، ومن خلال هذه النفقات تؤدي أجهزة الدولة دورها كاملا، فيصادق عليها كل سنة المجالس التشريعية على مختلف الأصعدة.

ما يميز نفقات التسيير أنها نفقة مساهمة، يساهم فيها كل الأفراد مباشرة أو غير مباشرة، وهي أيضا نفقة موجهة تستخدم من أجل تحقيق برامج وأهداف مسطرة كما أنها نفقة شاملة تمس كل الأفراد جراء الآثار المترتبة عنها كذلك هي نفقة منتجة فمن ناحية تقوم بإنتاج مادي عيني على المدى الطويل ومن ناحية أخرى تنتج خدمات عامة وبسبب خصومها لقوانين ثابتة مستمدة من القانون العام فهي تعتبر نفقة مقننة. وتتوزع نفقات التسيير لكل وزارة إلى عناوين كل عنوان ينقسم إلى أقسام، والجدول التالي يبين نفقات

التسيير لميزانية الجزائر الصادرة في القانون المالية بالجريدة الرسمية. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 2016، ص 35)

ثانيا نفقات التجهيز :

ميزانية التجهيز في تلك الميزانية التي تسجل فيها نفقات الاستثمار العمومية، والنفقات برأسمال على شكل رخص برامج وتنفيذ لإ اعتمادات النفع.

1 تعرف نفقات التجهيز على انه عبارة عن تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني والإجمالي PNB وبالتالي ازدياد نمو ثروة الدولة.

وبأكثر تفصيل هي عبارة عن الإعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة وفقا للمخطط الأنمائي السنوي، لتغطية نفقات الإستثمار الواقعة على عاتق الدولة، حيث أن هذه الإعتمادات تمثل الحد الأعلى الذي لا يمكن تجاوزه أثناء صرف هذه النفقة وتسجل نفقات التجهيز العمومي ونفقات الاستثمار والنفقات برأسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج والتنفيذ باعتمادات الدفع.

2 مدونة نفقات التجهيز:

تصنف نفقات التجهيز العمومي لأي وزارة على أساس فئتين الأولى تتعلق بنفقات التجهيزات العمومية الممركزة والثانية مخصصة للنفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية غير الممركزة.

تعتمد نفقات التجهيز على التصنيف الوظيفي الإداري حيث أن وظائف الدولة الأساسية تظهر فيه في شكل قطاع تذكر حصته بالتفصيل، كما يقسم كل قطاع إلى قطاعات فرعية والتي تمثل أجزاء النشاط، أيضا يخضع القطاع الفرعي إلى التقسيم إلى أبواب فيشكل هذا التقسيم أساس التخصص أي تقسم النفقات حسب طبيعتها كما يقسم الباب إلى مواد والتي تشكل الفروع الأساسية له.

أ- **العناوين:** حسب المادة 35 من القانون 17/84 فإن نفقات الإستثمار مجموعة في ثلاث عناوين. (المادة 35 من القانون 17/84، 1984)

- * العنوان الأول: الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة: يخص هذا العنوان للنفقات التي تتعلق إما بمنتجات الدولة أو بالمنتجات الخاصة بالمنظمات العمومية والشبه العمومية.
- * العنوان الثاني: إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- * العنوان الثالث: النفقات الأخرى برأس المال.

ب- القطاعات: نفقات الاستثمار مجموعة داخل العناوين في قطاعات عددها عشرة (10) هي:

- * القطاع 1: المحروقات.
- * القطاع 2: الصناعات المصنعة.
- * القطاع 3: المناجم والطاقة.
- * القطاع 4: الفلاحة والري.
- * القطاع 5: الخدمات المنتجة.
- * القطاع 6: المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية.
- * القطاع 7: التربية والتكوين.
- * القطاع 8: المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية.
- * القطاع 9: السكن.
- * القطاع 10: المخططات البلدية للتنمية PCD.

وفيما يلي مثال عن توزيع التجهيز إلى قطاعات وذلك في الجدول "ج" من قانون المالية لسنة 2016. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 2015، ص 35).

المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العامة :

عملية تنفيذ النفقات العمومية تقوم على تدخل نوعين من الأعوان هما: الآمرون بالصرف من جهة، والمحاسبون العموميون من جهة أخرى كل يتدخل حسب اختصاصه في عملية التنفيذ.

وتقوم عملية التنفيذ على مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

لقد نصت المادة 55 من قانون 21/90 على " تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي " هذه المادة تعني عدم إمكانية تدخل الأمر بالصرف في المرحلة المحاسبية الخاصة بالمحاسب العمومي من جهة، وعدم إمكانية تدخل المحاسب العمومي في المرحلة الإدارية الخاصة بالأمر بالصرف من جهة أخرى، ووفقاً لهذا المبدأ لا يمكن لأزواج الأمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين معينين لديهم.

الفرع الأول: الفائدة من تطبيق المبدأ

إن عملية الفصل بين أعوان تنفيذ العمليات المالية بصفة عامة والنفقات بصفة خاصة تهدف إلى:

أولاً : تقسيم العمل الإداري: حيث أن هذا المبدأ يسمح بتقسيم المهام الإدارية بصفة تضمن تدخل كل من الطرفين بصورة فعالة كل حسب تخصصه، ففي حين يختص الأمر بالصرف بالجانب الإداري لتنفيذ العمليات المالية والذي يتطلب التحكم الجيد في تطبيق القوانين والتنظيمات الخاصة بصرف النفقات العمومية، فإن المحاسب العمومي يختص بالجانب المحاسبي والذي يتطلب منه خبرة والتحكم في مجال دفع النفقات العمومية.

ثانياً: الرقابة المزدوجة: فمن جهة نجد ان المحاسب العمومي يمارس الرقابة على الأمر بالصرف من خلال الرقابة على شرعية العمليات والأوامر بالدفع، ومن جهة أخرى نجد أن الأمر بالصرف يمكنه أن يمارس رقابة على المحاسب العمومي من خلال التحديد الدقيق

للمبالغ المدفوعة وبالتالي تمنع المحاسب العمومي من القيام بأي تلاعبات في صرف الأموال العمومية.

ثالثا: وحدة العمليات المالية والصندوق: هذا المبدأ يفرض أن كل الأموال العمومية للدولة يجب أن توضع في صندوق واحد ووحيد تحت رقابة وزير المالية، وبالتالي من الضروري وضع المحاسبين العموميين تحت سلطة وزير المالية حيث يمكنه الاطلاع على تنفيذ كل العمليات المالية والمحاسبية المتعلقة بالهيئات العمومية.

رابعا: تسهيل عملية الرقابة: حيث أن الأمر بالصرف يقوم بإعداد حسابات إدارية، في حين يقوم المحاسب العمومي بإعداد حسابات التسيير، وبالتالي يمكن معرفة عدم شرعية العمليات والثغرات الموجودة بمجرد مراقبة الحسابين واستخراج التجاوزات المسجلة في تنفيذ النفقات العمومية.

خامسا: القضاء على التلاعبات: إن هذا المبدأ يمنع قيام نفس الشخص بالالتزام بالنفقة ودفعها في نفس الوقت وبالتالي فإن الأمر بالصرف يراقب المحاسب العمومي والعكس الأمر الذي يجعل من الصعب التلاعب بالأموال.

الفرع الثاني: مجال تطبيق المبدأ

التطبيق المطلق لهذا المبدأ في بعض الأحيان يعيق السير الحسن للأموال العمومية خاصة إذا تعلق الأمر بالنفقات العمومية، وبالتالي أصبح من الضروري جعل هذا المبدأ مرنا ليتمشى مع ضرورة سير المصالح العمومية وبذلك نجد عدة استثناءات لهذا المبدأ تتمثل في:

أولا: التسبيقات: LES AVANCES

ويتعلق الأمر هنا ببعض النفقات المالية التي تتميز بحجمها الصغير أي بمبالغ ضعيفة يتطلب تنفيذها التعجيل، هذه العمليات محددة بدقة ومثال عليها: مصاريف الأوامر بالمهمة، النفقات الصغيرة المتعلقة بالوسائل والتجهيزات، أجور العمال باليوم وبالساعة.

إن تنفيذ هذه العمليات لا يكون مباشرة من طرف المحاسب العمومي، وإنما من طرف موظف عامل بالإدارة معين من طرف الأمر بالصرف ومعتمد من طرف المحاسب العمومي، حيث يخصص هذا الأخير جزءا من المبالغ الموجودة لديه ويضعها تحت تصرف هذا العون الذي يطلق عليه اسم وكيل التسبيقات الذي يتولى تنفيذ كل العمليات المتعلقة بالنفقات ذات الطبيعة الاستثنائية بما في ذلك عملية الدفع.

ثانيا : الأموال الخاصة: LES FONDS SPECIAUX

هي مبالغ مالية توضع تحت تصرف الحكومة التي تستعمل هذه المبالغ بكل حرية في مجال الدعاية وبعض النشاطات الأخرى ذات الطبيعة الخاصة وذلك في حدود الاعتمادات المتوفرة.

ويخضع تنفيذ هذا النوع من العمليات الى قواعد استثنائية حيث يكفي أن تتقدم السلطة السياسية بإيداع طلب للمحاسب العمومي الذي يقوم بإيداع هذه المبالغ تحت تصرف السلطة السياسية المعنية.

ثالثا: النفقات المدفوعة بدون أمر دفع: PAIEMENT SANS ORDONNANCEMENT

حيث يوجد بعض النفقات تدفع دون تدخل الأمر بالصرف حيث ينفذ هذا النوع من النفقات دون الحاجة لأمر مسبق بالدفع، فيقوم المحاسب العمومي مباشرة بدفع النفقات استنادا لنصوص تشريعية وتنظيمية تحدد نوع النفقات، شروط تنفيذها، تاريخ دفعها، مبالغها.

ونذكر على سبيل المثال: المعاشات المدنية والعسكرية، نفقات الدين العمومي مثل القروض حيث انه بمجرد وصول وقت استحقاقها يقوم المحاسب العمومي بتسديد الدين الواقع على عاتق الدولة دون الحاجة إلى صدور أمر مسبق بالدفع من طرف الأمر بالصرف.

المطلب الثاني: الأمر بالصرف

الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف: الأمر بالصرف هو كل شخص يؤهل قانونا (عن طريق التعيين أو الانتخاب) وباسم الدولة أو جماعاتها المحلية، أو إحدى المؤسسات العمومية، لتنفيذ عملياتها على الإيرادات والنفقات.

عموما نجد الأمر بالصرف يتولى مهمة تسيير مصلحة عمومية بصفته رئيس مصلحة او نائب رئيس.

الفرع الثاني: أصناف الأمرين بالصرف:

حسب نص المادة 27 من القانون 21/90: " يكون الآمرون بالصرف ابتدائيون او أساسيون، واما آمرون بالصرف ثانويون":

اولا الأمر بالصرف الرئيسي: L' ORDONNATEUR PRINCIPAL

الأمر بالصرف الابتدائي او الرئيسي هو الذي يمكنه إصدار أوامر بالدفع لفائدة الدائنين، أو الأوامر بالإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، ويشمل هذا الصنف عموما ماييلي:

- الوزراء في حالة تنفيذهم ميزانية الدولة،
- الولاية في حالة تنفيذهم ميزانية الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية في حالة تنفيذهم لميزانية البلدية.
- مسؤولون المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- رؤساء المؤسسات الوطنية مثلا: مجلس المحاسبة، المجلس الدستوري، البرلمان..

ثانيا الأمر بالصرف الثانوي L' Ordonnateur Secondaire

هو الذي يصدر حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة ويصدر أوامر الإيرادات ضد المدينين. (المادة 27 من القانون 21/90، 1992) لكن هذا الاختصاص يمارسه الأمر بالصرف الثانوي بصفته رئيس مصلحة إدارية غير ممرضة، وله بالطبع إمكانية تنفيذ مختلف الإجراءات الإدارية للعمليات الميزانية.

ثالثا الأمر بالصرف الوحيد: L'ORDONNATEUR UNIQUE

هو الوالي بالنسبة لعمليات نفقات التجهيز غير الممرضة المسجلة باسمه في إطار البرامج القطاعية غير الممرضة.

رابعاً الأمر بالصرف بالتفويض: L'ORDONNATUR PAR DELEGATION

كل أمر بالصرف له القدرة على تفويض صلاحياته في مجال الأمر بالصرف لأحد موظفيه المرسمين وهذا التفويض شخصي يزول بانتهاء مهام احد أطرافه، ولا ينفي إطلاقاً قيام مسؤولية الأمر بالصرف.

الفرع الثالث : اعتماد الامريين بالصرف من طرف المحاسب العمومي:

فصل في هذا الإجراء القرار الوزاري المؤرخ في 1991/01/06 لوزير المالية حيث حدد مفهوم الاعتماد بأنه "إشعار المحاسب العمومي بوثيقة التعيين الإداري لأمر بالصرف، أو محضر انتخابه، وتسليم نموذج إمضاء الأمر بالصرف الجديد للمحاسب، ونموذج إمضاء المفوض له إن كان هناك تفويض".

المطلب الثالث: المحاسبون العموميون LES COPMTABLES PUBLICS

الفرع الأول: تعريف المحاسبين العموميين: المحاسب العمومي هو كل شخص طبيعي يتولى العمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال والقيم والسندات والأشياء، أو الأموال المكلف بحفظها وتداولها.
- حركة حساب الموجودات.

الفرع الثاني: أصناف المحاسبين العموميين:

هناك عدة أصناف من المحاسبين العموميين حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 1991/12/07 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، وكذا المادة 31 من المرسوم التنفيذي 311/91 المتعلق بإجراءات المحاسبة العمومية:

اولا : المحاسبون العموميون الرئيسيون: **les comptables publics principaux** يشملون كل محاسب له مهمة تركيز الحسابات الخاصة بمحاسبين عموميين آخرين (رئيسيين او ثانويين):

ثانيا : **العون المحاسبي المركزي للخزينة: l'agent comptable central du trésor** يقوم بمايلي:

- تركيز عمليات المحاسبين الرئيسيين الاخرين: (TP،48TW،TC).
- متابعة حساب الخزينة الجاري لدى بنك الجزائر.
- تنفيذ العمليات الخاصة بمايلي:
- مسك حساب التسوية مع الحكومات الاجنبية.
- مسك حساب القروض **LA DETTE PUBLIQUE**.

ثالثا : **أمين الخزينة المركزي: LE TRESORIER CENTRAL**

هو المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ ميزانية الدولة على المستوى المركزي أي نفقات الوزارات.

رابعا : **امين الخزينة الرئيسي: LE TRESORIER PRINCIPAL**

يتولى تنفيذ النفقات الخاصة بحسابات التخصيص الخاص،حسابات التسبيقات، حسابات الديون، كما يتكفل بمعاشات المجاهدين، وكذا تنفيذ نفقات الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية.

خامس : **أمين خزينة الولاية: LE TRESORIER DE LA WILLAYA** يقوم بمايلي:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون التابعون له.
- تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
- ينوب على أمين الخزينة الرئيسي فيما يتعلق بالحسابات الخاصة بالخزينة.
- يتكفل بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.
- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تسيروها.

- تداول الأموال والقيم وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة.

سادسا : المحاسبون العموميون الثانويون : LES COMPTABLES SECONDAIRES :

• قابض الضرائب: LE RECEVEUR DES IPMOTS

• مفتش أملاك الدولة: SL'INSPECTEUR DES DOMAINE

• قابض الجمارك: LE RECEVEUR DE DOUANE

• المحافظ العقاري: LE CONSERVATEUR FONCIER

• أمين خزينة البلدية: LE TRESORIER COMMUNAL

- أمين خزينة المؤسسات الصحية: SS، EHS، CHU.

الفرع الثالث : مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

بالنسبة للأمر بالصرف فقد نصت المادة 32 من القانون 21/90 على أن يتحمل مسؤولية تأديبية، شخصية وجزائية على صيانة واستعمال الممتلكات العمومية الموضوعة في متناوله وبذلك فهو مسؤول عن جرد الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة له. والأمر بالصرف مسؤول أيضا بصفته موظف عمومي وفقا لأحكام القانون 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العمومي، كما انه مسؤول شخصيا عن الأفعال غير الشرعية والأخطاء التي يرتكبها.

لكن وعلى الرغم من كل هذا فان مسؤولية الأمر بالصرف لن تكون موازية لمسؤولية المحاسب العمومي، فحساسية المنصب الذي يشغله المحاسب العمومي، وتسييره للأموال العمومية تستدعي إخضاعه لنظام مسؤولية شديد، حيث يكون مسؤولا مسؤولية شخصية ومالية عن العمليات الموكلة إليه، وتوالت المواد من 38 إلى 46 في التفصيل في حالات قيام المحاسب العمومي وكيفية حمايته، ولا تقوم مسؤولية المحاسب العمومي إلا بقرار من وزير المالي، أو بمقرر صادر عن مجلس المحاسبة.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

المبحث الأول: مفاهيم عام حول الإيرادات

بعد الإستقلال ورثنا النظام الضريبي الفرنسي الذي كان كثير التعقيد بالإضافة إلى كثرة الضرائب ومعدلاتها وهذا ما أدى إلى تهرب وغش ضريبي كبير وعلى هذا الأساس قامت الدولة الجزائرية بتعديل هذه القوانين حيث تم تعديل قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة في بداية التسعينات وقام المشرع الجزائري بتقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة.

المطلب الأول: تعريف:

تعرف الإيرادات العامة بأنها مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي. ومن أهم المصادر التي تعتمد عليها الدول نجد ثلاث أنواع هي:

- الدومين العام، الضرائب والرسوم والديون.

المطلب الثاني: مكونات الإيرادات العامة:

يختلف إعتداد الدول على مصادر تمويل نفقاتها العامة حسب التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لدول ولكن تقريبا جميع الدول تعتمد على الضرائب والرسوم كمصدر أساسي وهام لهذا التمويل بالإضافة إلى أملاك الدولة وفي حالة عدم كفاية هذه المصادر قد تلجأ الدول إلى الاستدانة.

(أ) - الدومين العام:

يقصد بالدومين تلك الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة ملكية عامة أو خاصة، حيث في القديم كان الدومين زراعي فقط لأن المجتمعات كانت مجتمعات زراعية ولكن أهمية هذا القطاع قلت بعد ظهور الضريبة بالإضافة إلى تطور الصناعة والموارد الطبيعية الأخرى. وقد نجد دومين صناعي أو تجاري أو مالي حسب الاقتصاديات.

في الجزائر تملك الدولة عدة مصادر للدومين نذكر منها:

- المؤسسات الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري حيث تعتبر هذه المؤسسات مصدر هام من إيرادات الدولة نذكر منها: مؤسسة سوناطراك و سونالغاز وإتصالات الجزائر والخطوط الجوية الجزائرية....إلخ من المؤسسات الصناعية والتجارية.

- مداخيل أملاك الدولة من أراضي فلاحية سواء كانت مستغلة من طرف الدولة أو تم إيجارها لأشخاص آخرين.

بالإضافة إلى كل ما تملكه الدولة مثل: المتاحف والحدائق والشواطئ والغابات والطرق التي يمكن أن تمثل دخل للدولة.

بالإضافة إلى هذا قد تمتلك الدولة دومين مالي وهي كل الأسهم والسندات التي يتم شراءها من طرف الدولة سواء داخليا أو خارجيا بالإضافة إلى فوائد القروض التي تقدمها الدولة داخليا أو خارجيا.

(ب)- الديون: قد تلجأ الدول المتقدمة أو المتخلفة في حالة عدم كفاية مصادرها من تغطية نفقاتها العامة إلى الاقتراض سواء داخليا أو خارجيا.

حيث أن القرض الداخلي يكون على شكل بيع سندات من الخزينة العامة بمبالغ محددة وبسعر فائدة معينة ويكون هذا الدين داخلي يمثل عبء على خزينة الدولة ولكنه لايمثل خطرا على الدولة من الناحية السيادية لكن عدم استعمال أموال القرض في مشاريع منتجة قد يمثل خطر مالي على الخزينة العامة في حالة عدم التمكن من الإلتزام برد المبالغ المقترضة بالإضافة إلى الفائدة الناجمة عنها.

أما القرض الخارجي فهو اللجوء إلى الهيئات المالية العالمية مثل: صندوق النقد الدولي والبنك العالمي وهنا تكون خدمة الديون مرتفعة بالإضافة إلى التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد من خلال فرض عدة إصلاحات وتدخلات في المجال الاقتصادي والاجتماعي إذن في هذه الحالة بالإضافة إلى الخطر المالي فهناك خطر التدخل في السيادة الوطنية.

ملاحظة:

قد تلجأ بعض الدول في حالة عدم كفاية كل المصادر السابقة الذكر إلى ما يسمى بالتمويل غير العادي ويتمثل في عملية طبع النقود ولكن هذه العملية يجب أن تكون مدروسة وفي حدود معينة وإلا سوف تكون عواقبها خطيرة جدا على الاقتصاد.

المبحث الثاني: الإيرادات العامة في الضرائب والرسوم

المطلب الأول: الضرائب المباشرة:

وهي مجموعة من الضرائب التي تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين إما على الدخل أو على الربح أو على رقم الأعمال ويتحملها المكلف القانوني ولا يمكنه نقل عبئها إلى شخص آخر وأهم هذه الضرائب الضريبة على الدخل الإجمالي IRG، الضريبة على أرباح الشركات IBS، والرسم على النشاط المهني TAP.

أ- الضريبة على الدخل الإجمالي IRG:

لقد تم تأسيس الضريبة على الدخل الإجمالي بموجب قانون المالية (1991) وجاء تعريفها حسب المادة 01 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة كما يلي: " تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة "

من خلال هذا التعريف نستنتج الأشخاص الخاضعين لهذه الضريبة كما يلي:

يخضع للضريبة الأشخاص الذين موطن تكليفهم في الجزائر بالنسبة لمجمل المداخل المحصلة، كما يخضع الأشخاص الذين ليس موطن تكليفهم في الجزائر لهذه الضريبة بالنسبة للمداخل ذات المصدر الجزائري.

أما المداخل الخاضعة لضريبة IRG هي محددة قانونا وهي:

- أرباح المهن الحرّة مثل: الأطباء والمحامين والمحاسبين الذين يعملون بصفة مستقلة
- المداخل الفلاحية وهي الإيرادات المخصصة من الأنشطة الفلاحية وتربية المواشي.
- المداخل العقارية الناتجة عن إيجار أملاك مبنية وغير مبنية.

- ريع رؤوس الأموال المنقولة وتتمثل في عوائد الأسهم والسندات وإيرادات الديون والودائع والكفالات.

- المرتبات والأجور وتتمثل في المرتبات والتعريفات والأتعاب والأجور والمنح والريع العمرية.

- فوائض القيمة الناتجة من التنازل بمقابل عن عقارات مبنية وغير مبنية.

تعتبر الضريبة على الدخل الإجمالي ضريبة تصريحية حيث يقوم المكلف بالضريبة بالتصريح بدخله ودفع الضريبة حسب السلم الضريبي وهي ليست ضريبة نسبية بل هي ضريبة تخضع للسلم التصاعدي بالشرائح والذي يتم تحديده حسب قانون المالية وهي تدفع مرة في السنة .

ملاحظة: ماعدا في حالة المرتبات والأجور فإن الضريبة هي شهرية وتقطع من المنبع والمكلف بها ليس هو الذي يصرح بها ويدفعها بل صاحب العمل هو الذي يصرح بها ويقتطعها ويدفعها لمصلحة الضرائب.

(ب) - الضريبة على أرباح الشركات IBS:

أنشأت الضريبة على أرباح الشركات بموجب المادة 136 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة من قانون المالية 1991 حيث فرق المشرع الجزائري بين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين من حيث الخضوع للضريبة.

وعرفت المادة 135 من نفس القانون هذه الضريبة كما يلي: " تؤسس ضريبة سنوية على مجمل الأرباح والمداخيل التي تخلقها الشركات وغيرها من الأشخاص المعنويين المشار إليهم في المادة 136 وتسمى بالضريبة على أرباح الشركات " .

ومن خلال التعريف نستنتج أن الضريبة على أرباح الشركات هي ضريبة سنوية على مجمل الأرباح المصرح بها سنويا وهي ضريبة نسبية نسبتها محددة قانونا حسب قانون المالية وتفرض هذه النسبة المحددة قانونا على الربح الجبائي المصرح به وهو يحسب كما يلي:

الربح الجبائي = الربح المحاسبي + الإستردادات - التخفيضات

حيث أن الربح المحاسبي هو مجموع الإيرادات المحققة مطروح منها مجموع التكاليف المرتبطة بالاستغلال.

أما الاستردادات فهي عبارة عن تكاليف أدرجت ضمن الربح المحاسبي لكن المشرع يرفضها إما نهائيا أو مؤقتا حسب طبيعتها.

وأما التخفيضات فهي خسائر السنوات السابقة إلى غاية السنة الخامسة. وتعتبر الضريبة على أرباح الشركات ضريبة تصريحية يصرح بها المكلف بها وتدفع على شكل أقساط خلال السنة.

(ج) - الرسم على النشاط المهني TAP:

يصنف الرسم على الناشط المهني ضمن الضرائب المباشرة ويفرض هذا الرسم على الأشخاص الطبيعيين والمنويين والذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا.

يفرض هذا الرسم على رقم الأعمال السنوي المحقق من طرف المكلفين به وهو رسم نسبي نسبته محددة في قانون المالية وهو يمثل 2% من رقم الأعمال الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط الأساسي للمكلفين بالرسم.

(د) - الضريبة الجزافية الوحيدة IFU:

أسست هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2012 وهي جاءت لتعويض النظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني إضافة إلى الضريبة على أرباح الشركات أي أنها تطبق على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين حسب المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2015 يخضع للضريبة الجزافية الوحيدة:

- الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو حرفي أو مهنة غير تجارية والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار جزائري سنويا.

وهي ضريبة تصريحية سنوية ونسبية نسبتها محددة بموجب قانون المالية.

المطلب الثاني: الضرائب غير المباشرة:

يوجد عدد كبير من الضرائب غير المباشرة في القانون الضريبي في الجزائر لكن أهمها الرسم على القيمة المضافة بالإضافة إلى مجموعة من الرسوم الأخرى وهي كلها رسوم على الإنفاق وهي ليست ضرائب تصريحية.

حيث أن المكلف بها يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر وهو المستهلك النهائي للسلعة أو الخدمة فهنا يوجد فرق بين المكلف الحقيقي والقانوني.

(أ) - الرسم على القيمة المضافة TVA:

أنشئ الرسم على القيمة المضافة بموجب القانون رقم 36-90 سنة 1990 والمتضمن لقانون المالية لسنة 1991 في المادة 65 وجاء لتعويض كل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات ولكنه لم يدخل حيز التنفيذ إلا ابتداءً من سنة 1992.

ويعرف على أنه: " هو ضريبة عامة على الإستهلاك ويعتبر من الضرائب غير

المباشرة ويفرض على القيمة المضافة المحققة في كل مرحلة من مراحل الإنتاج.

وهي الفرق بين الإنتاج الكلي والاستهلاكات الوسطية التي دخلت في الإنتاج ويفرض الرسم على القيمة المضافة على كل العمليات المتعلقة بالنشاط الصناعي والتجاري والحرفي وهو ضريبة نسبية نسبتها محددة قانونا ويوجد معدلين للرسم على القيمة المضافة المعدل المخفض 9% والمعدل العادي 19% ويحدد قانون المالية العمليات الخاضعة لكل معدل وهو ضريبة تصريحية.

ب)- الضرائب والرسم الأخرى:

سوف نحاول حصر مجموعة الضرائب والرسوم غير المباشرة الأخرى وهي:

* - الرسم الداخلي على الاستهلاك:

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية 1991 ويفرض هذا الرسم على بعض السلع والمنتجات المصنفة والمضرة بالصحة ويطبق على الجعة، السيجار، التبغ للنشيق والمضغ، السجائر، تبغ المدخنين، الكبريت ونسبته محددة حسب قانون المالية وهو يتضمن جزء قيمي وجزء نسبي.

* - الضريبة على الأملاك:

يخضع لهذه الضريبة الشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملكهم الموجودة بالجزائر أو بالخارج والأشخاص غير المقيمين ولديهم أملاك بالجزائر، ويحدد القانون نسبة هذا الرسم حسب قيمة الأملاك.

* - حقوق التسجيل والطابع:

ويتمثل هذا الرسم في كل الطوابع الجبائية التي يدفعها الشخص الطبيعي والمعنوي من أجل أداء خدمة أو مصلحة مثل: حقوق التسجيل بالنسبة للطلبة، حقوق العقود الرسمية، الطابع الجبائي المتعلق بالوثائق الرسمية المسلمة للمواطن مثل: بطاقة التعريف وجواز السفر، السجل التجاري، الغرامات المالية... إلخ
ويحدد القانون مبلغ هذه الحقوق في قانون المالية.

ملاحظة:

بالإضافة على هذه الرسوم توجد عدة رسوم يتم إنشائها بموجب قانون المالية مثل:

- الرسم العقاري على الأملاك المبنية وغير المبنية،
- رسم المرور بالنسبة للمنتوجات البترولية،
- رسم الضمان والتعبير بالنسبة للذهب والفضة والبلاطين،
- رسم الذبح على اللحوم البيضاء الحمراء،

• رسم على التجارة الإلكترونية.

يقوم المشرع الجزائري بإضافة أو إلغاء هذه الرسوم حسب الحاجة ويتم هذا من خلال قوانين المالية.

المطلب الثالث: الجباية البترولية:

بالإضافة إلى الجباية العادية تعتمد الجزائر على مداخيل الجباية البترولية في إيراداتها وقد كانت تمثل هذه المداخيل أكثر من 90% من ميزانية الدولة الجزائرية في السابق. وقد قام المشرع الجزائري بتنظيم تحصيل الجباية البترولية عن طريق سن قوانين عرفت تغييرات عديدة كيفت حسب الظروف الاقتصادية والمالية للبلاد حيث عرفت قوانين الجباية البترولية عدة تعديلات.

فبدأت بتأميم المحروقات سنة 1971 ثم قانون 86-14 وقانون 91-21 وأخرها قانون 05-07 المؤرخ في 28 أفريل 2005 وتتكون الجباية البترولية من عدة ضرائب ورسوم نذكرها فيما يلي:

- الرسم المساحي ويحسب على أساس المساحة التعاقدية ويحسب بالدينار الجزائري لكل كيلومتر مربع حسب جدول يحدده قانون المالية.

- الإتاوة وتحدد على أساس عمليات المحروقات المنتجة والمستهلكة ويتم حسابها بقياسها بإستعمال المعدل الشهري للسعر القاعدي.

- الرسم على الدخل البترولي ويسدد شهريا والمتمثل في قيمة الإنتاج السنوي للمحروقات لكل مساحة إستغلال ناقص المبالغ المحسوبة المرخصة سنويا ونسبة محددة قانونًا.

- الضريبة التكميلية على الناتج.

- الضرائب العامة ويطلق عليها الضرائب المشتركة مثل: الرسم على النشاط المهني

الضريبة على الدخل للمرتبات والأجور.

ملاحظة: عند إعداد الميزانية العامة للدولة بالنسبة للمداخيل المتأتية من البترول فإنه يوضع سعر مرجعي للبترول وعلى أساسه تحسب المداخيل.

المطلب الرابع: الضرائب والرسوم الجمركية:

تعتبر الرسوم الجمركية من أهم الوسائل السعرية المستخدمة لتنظيم التجارة الخارجية وهي عبارة عن ضريبة تفرض على السلع بمناسبة عبورها الحدود الوطنية للدولة دخولاً في حالة الواردات وخروجاً في حالة الصادرات وفي الغالب تفرض على الواردات وتعفى الصادرات من أجل تشجيعها وتجد هذه الحقوق والرسوم مبينة في التعريفات الجمركية وهي جدول خاص يصف بدقة البضائع ويصنفها ضمن مجموعة من المنتجات وتقابلها نسب الحقوق والرسوم المطبقة عليها وهي خاصة بكل دولة وأهم الحقوق والرسوم الجمركية في الجزائر نذكر:- الحقوق النوعية وهي تفرض في شكل مبلغ ثابت على كل وحدة من السلعة.

- الحقوق العينية وتحدد كنسبة مئوية من قيمة السلعة المستوردة.

- الحقوق المركبة: تتضمن جزء قيمي وجزء نوعي.

ملاحظة:تحدد قيمة الرسوم في التعريفات الجمركية لكل سلعة بمعدلات مختلفة تحدد في قوانين المالية وهي تتراوح بين 5% و40% وعادة ما تخضع هذه التعريفات لإتفاقيات دولية وثنائية في إطار المعاملة بالمثل ومن أجل تسهيل المبادلات التجارية.

بالإضافة إلى الحقوق الجمركية هناك أتوات يدفعها المستوردين والمصدرين عند

الذهاب إلى مصلحة الجمارك وهي أتوات مقابل الخدمات المقدمة لهم هناك وهي:

• إتوات إستعمال هياكل مصلحة الجمارك،

• إتوات التصريح الجمركي.

وهي نسبة محددة قانوناً من قيمة الفاتورة المصرح بها أو قيمة يحددها القانون.

الفصل الرابع: الميزانية العامة للدولة

تمهيد:

تعتبر الميزانية العامة المحور الذي تدور حوله أعمال الدولة ونشاطها في جميع القطاعات، و لهذا تقوم الدولة بإعداد ميزانيتها العامة والتي تشمل مختلف أبواب الإنفاق العام وكيفية الحصول على الإيرادات لتمويل هذه النفقات، فموضوع الميزانية العامة للدولة إذا هو تخصيص للموارد وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة.

والمداول أن إيراداتها ونفقاتها تدون في وثيقة يطلق عليها اسم " الميزانية العامة " ويمكن حاليا اعتبار هذه الميزانية بمثابة المحور الذي تدور حوله أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع المجالات بهدف فرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة. ومع تعاظم دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، ازدادت أهمية دراسة النفقات العمومية، وذلك لكونها الوسيلة الأساسية التي تحقق من خلالها الدولة أهدافها الرئيسية.

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الميزانية العامة للدولة

الدولة تسعى منذ وجودها إلى إشباع الحاجات العامة وتحقيق النمو لكل أفراد المجتمع في جميع المجالات، ولكي تتمكن من تأدية هذه الوظيفة وجدت وسيلة تدعى الميزانية العامة .

وبتعدد وظائف الدولة وتعدد جهات النظر، أعطت تعاريف كثيرة للميزانية العامة، وهي تتميز بخصائص متنوعة كما تحكمها مبادئها الخاصة وإجراءات لإعدادها وتنفيذها.

المطلب الأول : مفهوم الميزانية العامة

سيتم التطرق في هذا المطلب إلى نشأة الميزانية العامة للميزانية، تعريفها وأهميتها

الفرع الأول : نشأة الميزانية العامة

في العصور القديمة لم تكن مالية الدولة منفصلة عن مالية الملك أو الحاكم فقد كانت تختلط ماليتهما معا بحيث ينفق الملك أو الحاكم على الدولة كما ينفق على أسرته وحاشيته.

تعتبر فكرة إعداد ميزانية لنفقات وإيرادات الدولة عن فترة مقبلة وبالصورة التي هي عليه حاليا فكرة حديثة العهد إذ يرجع تاريخها إلى عام 1628 في إنجلترا عندما أصبح ضرورة اعتماد الإيرادات والمصروفات من السلطة التشريعية (ممثلي الشعب) والإذن للملك شارل الأول في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة، وفي سنة 1789 في فرنسا تطورت فكرة الميزانية العامة من خلال تقرير مبدأ وجوب الإذن بجباية الضريبة من السلطة التشريعية (نواب الأمة)، وبعد ذلك طلب النواب بضرورة الرقابة على كيفية إنفاق حصيلة الضرائب (المال العام) ومناقشة الفكرة تدريجيا بحيث أصبح من حق نواب الأمة مناقشة كافة الإيرادات والنفقات الخاصة بالدولة، ومن ثم الرقابة المستمرة على المال العام.

(الوادي، 2007، ص 157)

أما عن الميزانية في الدول الإسلامية كانت عبارة عن ما يتجمع عند رسول الله صلى الله عليه وسلم من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة وانتظمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج موارد الدولة إلى ثلاث خزائن، خزينة الأحماس، خزينة الخراج وخزينة الصدقات. (بوزيان، 2007، ص ص 90-91)

الفرع ثاني: تعريف الميزانية العامة

لقد تعددت تعريفات الميزانية العامة للدولة حسب التشريعات الحكومية ومختلف كتب المالية العامة وبين مختلف المذاهب الاقتصادية حيث نذكر منه:

- الميزانية العامة هي عبارة عن " بيان تقديري سنوي مفصل ومعتمد يحدد الإيرادات والنفقات التي تقوم بها هيئة عامة لتحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تسعى إليها". (سلطان، 1998، ص 161)

- أو " هي عبارة عن بيان تقديري لما يجوز للحكومة إنفاقه وما ينتظر أن تجببه خلال فترة محددة من الزمان" (مراد، 1959، ص 262)

- ويعرف القانون الفرنسي الموازنة بأنها: "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية". (عواضة، 1983، ص 41)

- أما دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة فيعرف الموازنة بأنها: "عملية سنوية للتنسيق والتخطيط والرقابة على استخدام الموارد في الدولة بكفاية لتحقيق الأهداف المطلوبة". (سلطان، 1998)

أما المشرع الجزائري فقد عرف الميزانية العامة وذلك حسب المادة 3 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنها "الوثيقة التي تقدر السنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها". (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 1990)

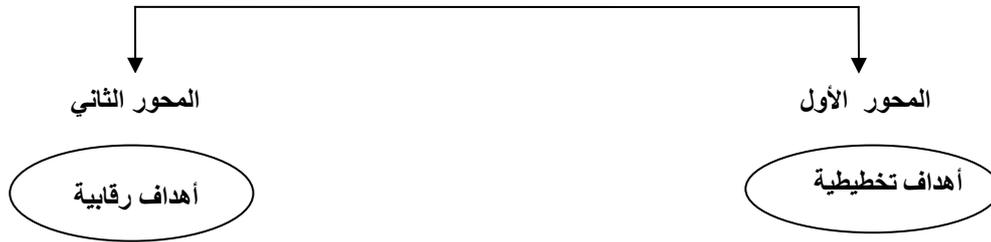
كما عرفها حسب القانون 84 - 17 المتضمن قوانين المالية أنها "وثيقة تشريعية يتم بواسطتها تقدير وتأطير سنوي النفقات والإيرادات النهائية للدولة بهدف السماح للسير الحسن للمصالح العمومية وتجسيد أهداف المخطط السنوي للتنمية". (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 1984)

ومنه نستنتج أن الميزانية العامة هي وثيقة يتم من خلالها توقع وترخيص لكل سنة مالية مجموع الأعباء وموارد الدولة وتتخذ في شكل تشريعي.

الفرع الثالث: أهداف الميزانية العامة

إن مهام الميزانية العامة واسعة النطاق، ترمي لتحقيق أهداف متعددة يمكن بيانها بالمحاور التالية:" (الحسيني، 1999، ص 85)

الشكل رقم (1): أهداف الميزانية العامة للدولة :



المصدر: قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة 1999، ص 84، ص 85.

1. أهداف تخطيطية:

- حصر إحتياجات إنفاق وحدات الجهاز الحكومي خلال لفترة القادمة
- حصر الموارد ومصادر التمويل .
- التنسيق بين وحدات الجهاز الحكومي .
- التنسيق بين الميزانية كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

- وضع البرنامج الزمني للتنفيذ .

2. أهداف رقابية:

تهدف الميزانية إلى المعاونة في تحقيق أكثر فعالية على عمليات التنفيذ وذلك من خلال:

- قياس الأداء الفعلي للبرنامج والأنشطة الحكومية .
- متابعة البرنامج والأنشطة الحكومية.
- التحقق من الالتزام بكافة القوانين والتعليمات والقواعد الحكومية المالية منها والإدارية .
- الرقابة على أصول وممتلكات الوحدة الحكومية .
- المعاونة في تخفيض وضبط وترشيد الإنفاق الحكومي.

المطلب الثاني: مبادئ الميزانية وخصائصها

تتميز الميزانية العامة بمجموعة من الخصائص والمبادئ سنتناولها فيما يلي:

الفرع الاول: خصائص الميزانية العامة للدولة

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص خصائص الميزانية العامة: (وعيل، 2011-

2012، ص 7)

1. الميزانية العامة تقدير لموارد الدولة وأعبائها لمدة قادمة: تعتبر الميزانية العامة بيان لما تتوقع السلطة أن تنفقه وأن تحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة تقدر بعام واحد قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية.

2. الميزانية العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية: ويعني ذلك أن السلطة التشريعية في الدول ذات الأنظمة السياسية الديمقراطية هي التي تختص باعتماد الميزانية الذي يعتبر الشرط الأساسي لتنفيذها.

3. لميزانية العامة خطة مالية لسنة قادمة: تعتبر الموازنة العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية، تعد في ضوء تفضيل اقتصادي يعبر عن الاختيارات الاقتصادية والسياسية للدولة.

4. **الميزانية العامة عمل إداري:** تتضمن ميزانية الدولة مجموعة من الإجراءات المالية والإدارية التي تتخذها السلطة العامة، بمثابة خطة عمل بمقتضاها توزع المسؤوليات المتعلقة بالقرارات التي يتطلبها تنفيذ الميزانية على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية، حتى تتمكن من خلالها من تنفيذ السياسة المالية للدولة.

5. **الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:** تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت مآربها، فتأتي الموازنة العامة لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة، والذي يجب ان تلتزم به للوصول إلى الأهداف المحددة للمجمع.

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة

وضع علماء المالية التقليديين عدد من القواعد لميزانية الدولة، لأجل تنظيم شؤونها وأكدوا على وجوب مراعاة تلك القواعد من قبل السلطة التنفيذية عند تحضير الميزانية العامة، ومن مبادئ الميزانية نجد :

1- **مبدأ وحدة الموازنة :** تنص قاعدة الوحدة بأن تدرج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في ميزانية واحدة وتظهر في وثيقة واحدة، وذلك من شأنه إعطاء صورة حقيقية للمركز المالي للدولة.

2- **مبدأ عمومية الموازنة :** تقضي هذه القاعدة بأن يذكر في وثيقة الموازنة العامة، جميع إيرادات الدولة، أيا كان مصدرها، وجميع نفقاتها مهما كانت أنواعها، وبعبارة أخرى فإن هذه القاعدة تهدف إلى أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع نفقاتها ولجميع إيراداتها، ولا تجيز إجراء المقاصة بين النفقات والإيرادات.

3- **مبدأ توازن الموازنة العامة** تنص قاعدة توازن الموازنة على ضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة العادية مع جملة النفقات العامة العادية للدولة (سنويا)، وأن لا تكون هناك زيادة ولا نقصان فيها، فلا يكون في الموازنة العامة للدولة عجز أو فائض (يحصل عجز في الموازنة العامة للدولة عند زيادة إجمالي النفقات العامة للدولة عن إجمالي الإيرادات،

ويحصل فائض في الموازنة عند زيادة إجمالي الإيرادات العامة من إجمالي النفقات العامة.
(عصفور، 2008، ص ص 39-62)

4- مبدأ سنوية الميزانية :

تختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى فبعض الدول تجعل بداية السنة الميزانية أول جانفي وهي حالة الجزائر أين توافق سنة تنفيذ الميزانية السنة المدنية أي من 01 جاني إلى 31 ديسمبر.

وهذا طبقا للمادتين من القانون 03 و07 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 ويعني هذا أن يتم التوقع والترخيص لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام، أيضا اعتماد السلطة التشريعية للميزانية. فهي عملية سنوية، ويرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية وأخرى مالية.

5- مبدأ عدم التخصيص: وتستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين" بل تجمع بها كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، أي تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة.

المبحث الثاني: تحضير الميزانية العامة للدولة:

يقصد بمرحلة تحضير الميزانية العامة ترجمة التكاليف وتحقيق دور الدولة والوصول إلى أهداف المجتمع، وهذا يتطلب وضع التقديرات المناسبة للنفقات، وما يلزمها من إيرادات، كما يتطلب تحديد أولويات الإنفاق .

إن عملية تحضير مشروع الميزانية العامة تعتبر من أولى المراحل التي تحكم دورة الميزانية ومن أدقها وأهمها.

المطلب الأول : السلطة المكلفة بتحضير الميزانية العامة:

أولا : مهام وزير المالية :

- 1- طبقا للمرسوم التنفيذي 54/95 وحسب المادة 6 من هذا المرسوم فان وزير المالية مكلف فيما يخص الميزانية بـ : (المرسوم التنفيذي 54/95، 1995، ص 7)
- 1- يبادر بالاتصال مع السلطات المعنية بأي نص يتعلق بميزانية الدولة والجامعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة.
- 2- يطبق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير الميزانية العامة للدولة وتقديمها والتصرف عليها.
- 3- يقوم بأي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برامج الحكومة.
- 4- يبادر بأي نص تشريعي أو تنظيمي يطابق في جال مراقبة النفقات الملتزم بها وتسيير ميزانية الدولة والجامعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة .
- 5- يبادر بأي نص تشريعي أو تنظيمي يطبق في مجال .
- 6- يقترح ويبيدي راية في أي تدبير له اثر في الميزانية لا سيما العناصر المكونة لأثار الرواتب وأنظمة التعويضات والمعانات المرتبطة بموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات المماثلة .
- 7- يبادر بالمناهج الحديثة في تسيير الميزانية العامة للدولة وتطبيقها وتقييم نتائجها ويتابع تنفيذ ميزانية الدولة ويسهر على ضمان التوازن بين إيرادات الدولة ونفقات الدولة .
- 8- يبادر بأي دراسة مستقبلية تتعلق بميزانية الدولة .

يتم إعداد الميزانية العامة من طرف وزير المالية ويعود إلى مجلس الوزراء مهمة التقدير النهائي وذلك يحدد المصادقة على مشروع قانون المالية الذي يتضمن كل التفاصيل المتعلقة بالميزانية للسنة القادمة .

و لتأدية مهامه فان وزير المالية مدعم بهيكله إدارية كبيرة تتكون من عدة مديريات:

(المرسوم 55/95، 1995)

- 1-المديرية العامة للميزانية .
- 2-المديرية العامة للدراسات والتقدير .
- 3-المديرية العامة للمحاسبة .
- 4-المديرية العامة للخزينة .
- 5-المديرية العامة للأموال الوطنية .
- 6-المديرية العامة للجمارك .
- 7-المديرية العامة للضرائب .
- 8-المديرية العامة للعلاقات المالية الخارجية .
- 9-مديرية الوسائل والعمليات الميزانية .
- 10- مديرية الموارد البشرية .

ثانيا : المديرية العامة للميزانية :

تحتل المديرية العامة للميزانية في التنظيم الإداري للدولة مكانة مميزة .

مهام المديرية العامة للميزانية: (الجريدة الرسمية، 1998، ص 9)

- تصور ووضع السياسات الميزانية .
- إعداد توقعات الميزانية المتوسطة والطويلة المدى .
- المشاركة في إعداد وتحضير توقعات التطور الاقتصادي والاجتماعي على المدى المتوسط والطويل وفي إعداد البرامج السنوية أو متعددة السنوات للتنمية الإقليمية .

- مباشرة أي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برنامج الحكومة .
- تبادل بالاتصال مع السلطات المعنية بأي نص يتعلق بميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة .
- التحضير بالاتصال مع الوزراء المعنيين بإجراءات وقواعد مساهمة الدولة في تمويل مشاريع المنشآت الاقتصادية .
- اقتراح إجراءات وقواعد تسيير ميزانية الدولة وبالخصوص آليات وقواعد تحديد وتوزيع تخصيص الاعتمادات ورخص البرامج .
- إبداء الرأي في أي تدبير له اثر مالي في ميزانية الدولة واقتراح الاختبارات والتحكيمات للحكومة والمبادرة بأي دراسة مستقبلية تتعلق بالميزانية .
- دراسة واقتراح كل تدبير ضروري لترشيد نفقات الدولة والتحسين من فعاليتها .
- تطبيق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها والتصويت عليها
- مركز للمعلومات المتعلقة بتحضير إعداد وتنفيذ الميزانية والمبادرة بوضع مناهج تسيير الميزانية .
- ضمان متابعة التنفيذ ومراقبة تسيير ميزانية الدولة والاقتراحات طبقا للقوانين والتنظيمات السائدة وبالاتصال مع الوزراء المعنيين وتعديلات التوزيع في الميزانية حسب الإجراءات المناسبة وفي حدود الاعتمادات المصوت عليها .
- المبادرة واقتراح أي نص تشريعي أو تنظيمي يطبق في مجال النفقات الملتزم بها وتسيير ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة .
- السهر على إعداد حصائل تقييم نتائج البرامج الموضوعة في إطار ميزانية الدولة
- تحضير المشروع الأولي لقانون الميزانية حسب الأحكام الموضوعة لهذه الغاية وفقا للدستور والقوانين السائدة .

ثالثا : الهياكل الإدارية والسياسات الأخرى:

تشارك إلى جانب وزارة المالية مجموعة ن الهياكل خاصة في هذه العلية تتمثل في:

أ- مساهمة رئيس الدولة :

يتمتع رئيس الدولة بسلطة كبيرة فيما يتعلق بالميزانية العامة نظرا :

- ترؤسه مجلس الوزراء، ولذلك يمكن أن يكون له تأثير على سير المناقشات المتعلقة بالميزانية عندما يعرض المشروع الأولي على مجلس الوزراء .

ب- مساهمة رئيس الحكومة :

يمكننا القول أن مشروع الميزانية العامة للدولة، يتم تحت سلطة رئيس الحكومة باعتباره يمثل برنامج يحتاج إلى الوحدة في تسيير المالية العامة للدولة، وهذا تحت مجموعة من المعطيات الأساسية والاجتماعية والاقتصادية، كما يعتبر المحرك الأساسي لعملية الإعداد بحيث يقوم في بداية الأمر بتحديد التقديرات العامة لاعتمادات الميزانية العامة .

إن مواد الدستور هي التي تبين مساهمات رئيس الحكومة فيما يتعلق بالميزانية العامة بحيث تنص على ما يلي:.. وبضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء، كما تنص: " يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه " . (ديدان، 2006، ص 26)

وبالرغم من أن القانون المتعلق بقوانين المالية لا يشير إلى صلاحيات رئيس الحكومة فيما يتعلق بالميزانية العامة فإن نصوص الدستور السابقة تعطيه الصلاحيات الواسعة فيما يتعلق بالميزانية .

ج- المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك :

تساهم هذه المديرية العامة في تدخلات في إعداد مشروع الميزانية، وخاصة عن طريق الإيراد أي ما يتعلق بالإيرادات المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية وكذلك تلك الخاصة بالأملاك الوطنية، وتعتبر هذه المديرية هي الهياكل الأساسية التي تولى عمليات إدخال الأموال في خزائن الدولة .

د- المديرية المركزية للخرينة :

و تقوم بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العمومية، ولذلك تتجسد في مساهمة الخرينة في إعداد مشروع الموازنة من خلال جرد مختلف وسائل التمويل النهائية وفي تسوية العمليات المالية الميزانية الدولة .

المطلب الثاني : مراحل تحضير الميزانية العامة للدولة:

يمر إعداد الميزانية العامة بعدة مراحل هي :

أولا : مرحلة التوجيه الميزانيات:

إن التوجيهات العامة الكبرى الاقتصادية هي ناتجة من عدة هيئات كل في مجال تخصصها في هذه الرحلة التحضيرية وتتمثل هذه الهيئات في :

- بنك الجزائر الذي يحدد تقلبات الأسعار .
- مندوب التخطيط الذي يقوم بتحرير ملخص الأحوال الاقتصادية والاجتماعية لتوجيه الاقتراحات الخاصة بالميزانية، وضعت طريقة لتمكين المسؤولين من مشروع الميزانية بإصدار تعليمة إدارية تسمى بالذاكرة المنهجية للتوجيه .

• المذكرة المنهجية للتوجيه :

تحضر هذه الميزانية من قبل مصالح المديرية العامة للميزانية، معتمدة في ذلك على تعليمات وزير المالية وتوجيه الحكومة، وهي عبارة عن مشروع يساعد الأمرين بالصرف في تحديد اقتراحات مشروع الميزانية العامة والتي تكون حسب الأولويات وحسب الغلاف المالي المحدد من طرف الحكومة ومن بين أهداف مذكرة التوجيه نجد ثلاث نقاط رئيسية تتمثل في:

1-الإعلام :حيث يعمل المشاركون في عملية الإعداد بالميزانية العامة للدولة، وقدره

الدولة المالية وضرورة تقسيم الاختبار الميزانياتي .

2-تحديد سقف النفقات : إن الإيرادات المتوقعة يجب عليها أن تعتمد على قواعد

ونسب الارتفاع للنفقات خلال المقترحات .

3-المقترحات: كل المقترحات يجب عليها أن تعتمد على قواعد ونسب الارتفاع للنفقات وبهذا يجب أن تقدم وفق المعطيات الملحقة بمذكرة التوجيه.

ثانيا : الاقتراحات الميزانية :

تعد اقتراحات الميزانية على مستويين، مستوى مركزي ومستوى محلي:

1-على المستوى المركزي :

تقوم مديرية التخطيط على مستوى كل قسم وزاري بتحضير مشروع ميزانية الخاصة بقطاعها وتقوم بجمع الوثائق للميزانية المتعلقة بها وتبلغ في هذا السياق مذكرة التوجيه بكل قطاعاتها التقنية سواء مركزية أو محلية وإلى كل المؤسسات التي تقع تحت وصيتها . في حالة ما إذا كانت المقترحات للميزانية تقوم بتحكيم داخلي ما بين القطاعات الموجودة بها وبعد المرحلة من إعادة التشغيل يقوم كل الوزراء بإعداد مقترحاتها ثم ترسلها إلى وزارة المالية إما بالنسبة لميزانية التسيير فان المديرية العامة للإدارة هي التي تقوم بتحضيرها على مستوى كل قسم وزاري.

2-على المستوى المحلي :

بالنسبة لهذا المستوى فإننا نختص بالتكلم عن ميزانية التجهيز حيث يقوم الولاة بلعب دور أساسي في تحضير ميزانية التجهيز حيث يقوم في إطار البرامج المحلية.

ثالثا : مرحلة التفاوض والتحكيم :

تكمن هذه المرحلة في مناقشات المديرية العامة للميزانية من خلال جدول ميزانياتي معد من طرف مصالح المديرية العامة للميزانية الذي يحدد فيه التواريخ والساعات للمناقشات مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية المناقشة بصفة عامة وتكمن أيضا في المداولات بين وزارة المالية والوزارات الأخرى ثم على المستوى الحكومي وأخيرا على مستوى مجلس الوزراء .

المطلب الثالث : اعتماد مشروع الميزانية العامة:

أولا : السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة :

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير، طبقا للقانون، والقوانين الداخلية المنظمة للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط .

تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية). وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها، يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح المشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذها لقانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات .

ثانيا : إجراءات اعتماد الميزانية العامة :

يخضع اعتماد الميزانية العامة لعدة إجراءات تعتبر واحدة في الدول المعاصرة والهدف منها الانتهاء من بحث الميزانية العامة في الفترة المحددة .

- دراسة مشروع الميزانية في اللجنة المالية :

في كل مجلس نيابي لجنة مهتمة بدراسة مشروع الميزانية أو كل المشاريع المالية قبل عرضها على هيئة المجالس العامة . وتسمى هذه اللجنة " لجنة الموازنة " وفي هذه الحالة تقتصر صلاحياتها على دراسة مشروع الموازنة، وتبدأ إجراءات الاعتماد بتقديم الحكومة لمشروع الموازنة للجنة المالية فتقوم بدراسته جملة وتفصيلا، وإعداد تقرير عنه يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات التي نرى إدخالها على هذا المشروع. (لعمارة، د.ت، ص

(134

- مناقشة مشروع الميزانية العامة في المجلس النيابي :

بفتح المناقشة عادة الرئيس التنفيذي (رئيس الحكومة أو وزير المالية) بخطاب يقدم بموجبه مشروع الموازنة على السلطة التشريعية يوضح فيه: (لعمارة، د.ت، ص 186)

- 1-الاتجاهات التي تنوي الحكومة انتهاجها في ضوء الأوضاع الوطنية والدولية .
- 2-السياسة الحكومية المستقبلية وعلاقتها بالنسبة والأهداف التي تنوي الحكمة تحقيقها
- 3-عرض موجز عن المبالغ المتوقع تحصيلها وصرفها خلال السنة المالية المقبلة .
- 4-تقدي حصيلة تنفيذ الميزانية للعام الماضي مقارنة بما تتوقع تحقيقه في العام القادم، ثم يجرى التصويت على محتوى الميزانية ويكون إما إجماليا أو تفصيليا، وبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة الميزانية العامة واعتمادها بابا بابا يقترح البرلمان على مشروع الميزانية العامة بكاملها.

خلافًا لبعض الأنظمة التي تخول للبرلمان التصويت على الميزانية بابا بابا فان المادة 70 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية . والقاعدة أن يصون ويصادق البرلمان على ميزانية الدول قبل السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية . كما أن الدستور قد قيد البرلمان ن حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حيث نص على :

" يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً لأحكام المادة 120 من الدستور " .

" ويصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه " .

و أيضا يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال اجل أقصاه عشرون

(20) يوماً .

الشكل رقم 01 : الجدول الزمني لتحضير وإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة



المبحث الثاني : تنفيذ الميزانية العامة للدولة:

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية من اجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقع لسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في الوقت الحاضر .

المطلب الأول : تحصيل الإيرادات :

أولا : مراحل التحصيل:

إن عملية تحصيل الإيرادات تمر بمراحل يقوم بها موظفان مستقران عن بعضهما البعض هما : الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أو تتمثل مراحل التحصيل فيما يلي :

الإثبات والتصفية التي توكل إلى الأمر بالصرف والمرحلة الثانية والأخيرة هي مرحلة التحصيل والتي توكل إلى المحاسب العمومي. (الجريدة الرسمية، ص 1132)

1-الإثبات: هو تعهد من طرف المدين يتحمل عبء معين بموجبه الدولة دائنة للغير،

وهو إجراء يتم فيه تكريس حق الدولة أو الدائن العمومي

2-التصفية : هي عملية تهدف إلى تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين

لقائدة الدولة كما أنها أمر بتحصيل هذا الدين ويصدر هذا الأمر في اجل أقصاه

ثلاثون (30) يوما من إثباتها وهاتين العمليتين من صميم تحصيل المحاسب .

3-التحصيل: هو الإجراء الذي يتم بموجبه الحصول على الديون المستحقة للدولة

على الغير والتحصيل من صميم تحصيل الحاسب.

إن الإيرادات العامة بشتى أنواعها تقوم الدولة بتحصيلها بصورة عادية بعدها إلى

المحاسبين المختصين (مثلا :الإيرادات ذات الطابع الجبائي)، الضرائب المباشرة والغير

المباشرة، الرسوم الجمركية عن الضرائب وأملاك الدولة فيقوم بتحصيلها محاسب الخزينة

العمومية .

ثانيا : وسائل التحصيل :

يتم تحصيل ديون الدولة الخارجة عن الضرائب بسند التحصيل أو سند النافذ ويضاف إليهما سند الإلغاء.

1- سند التحصيل :

هو كتابة يصدرها أمر بالصرف وبموجبها يلزم بصب مبلغ دين في صندوق الخزينة العامة ويلزم المحاسب بتحصيلها كإيراداتي خزينة الدولة، ويتم إصدار هذا السند قبل صب المبلغ في صندوق الخزينة. (المرسوم التنفيذي، 1999)

2- سند التسوية أو سند الإيراد :

هذا السند يكون بعدد عملية صب المبلغ في صندوق الخزينة، ولهذا فإنه يساعد على تسجيل القيد النهائي للإيراد في الحساب المخصص له من الناحية المحاسبية. (قانون 84-17، المادة 07 ص 1040)

3- سند الإلغاء والخفض :

إذا تبين للأمر بالصرف وجوب إلغاء أو خفض مبلغ سند التحصيل والتسوية لسبب ما يسمى " شهادة الإلغاء والخفض " لهذا السند الراد تعديله. (قانون 84-17 ، المادة 08)

ثالثا : طرق التحصيل :

تتم عملية التحصيل الإيرادات العامة بمرحلتين هما :

المرحلة الأولى : تحمل المحاسب سندات التحصيل :

بعد تسليم المحاسب سند التحصيل أو الإلغاء أو التخفيض يقوم بتسجيلها في دفتر معد لذلك فيضع ختما خاصا بالتحصيل على كل الوثائق وذلك بعد مراجعة طرق الإصدار والشروط الواجب توفيرها في هذه المستندات وتعاد نسخة من جدول الإصدار اليومي لسندات الأمر بالصرف وترسل إشعارات إصدار السندات إلى المدنيين في أجل (08) أيام. (قانون 84-17 ، المواد 14 - 15)

المرحلة الثانية : التحصيل :

بعد أن يتم إشعار المدنيين بإصدار السند، تبدأ مرحلة التحصيل عن التراضي وإن تعذر ذلك يكون عن طريق الإجبار .

- التحصيل عن طريق التراضي :

على المدين الاستجابة للإشعار الموجه له وذلك بمثوله أمام مصلحة التحصيل وذلك للتوقيع على كتابة التفاهم حول التسديد الكلي أو الجزئي للدين، وفي كل حالة التفاهم بالتسديد يسدد المدين ما عليه دفعة واحدة أو عن طريق أقساط ومنه تفتح له بطاقة خاصة بتسجيل كل الأقساط التي يدفعها في الآجال المحدد، وإذا أحل المدين بهذا الالتزام يصبح ملزماً بدفع كل الباقي، وإذا لم يتم الدفع في أجل عشرون (20) يوماً وإذا لم يتم الدفع بعد هذا الإنذار يصبح الأمر بالإيراد نافذ وبالتالي التحصيل إجباري. (المرسوم التنفيذي، 1993، ص 16)

- التحصيل الإجباري :

يبدأ هذا الإجراء بإصدار أمر الدفع من طرف المحاسب، يرسله إليه الأمر بالصرف لكي يصبح نافذاً وبعد أن يصبح نافذاً يرسله الأمر بالصرف إلى المحاسبين العموميين المختصين في أجل خمسة عشر (15) يوماً ثم يرسله المحاسبين المذكورين في هذه السندات إلى قابضي الضرائب محل الإقامة المعني بالتسديد حتى يتم التحصيل الإجباري تبعا لحافظة إرسال تحرر في نسختين بحيث يعيد الدائنون (قابضي الضرائب) إلى المحاسب نسخة من حافظة إرسال تحمل إشارة الإسلام والتكفل في أجل أقصاه ثمانية (08) أيام. (قانون 21/90، المواد 14-15)

رابعا : معالجة خطأ في تقدير الإيرادات :

أثناء عملية التنفيذ قد يحدث أن لا تتساوى التقديرات مع الإيرادات المحصلة المحصلة فعلا وهنا نجد حالتين :

أ- نقصان الإيراد الفعلي عن المقدّر :

قد يحدث سوء في تقدير الإيراد في فصل معين ولكنه يتبعه زيادة في فصل آخر وهذا لا يسبب مشكلة إلا أنه خطأ وارد، كما يحدث أن يقل الإيراد الفعلي عن المقدّر وهذا الأمر يدفع الدولة إلى اتخاذ إجراءات خاصة وعامة لتغطية ومعالجة الفرق الناتج عن سوء التقدير وقد تلجأ الدولة إلى فرض ضرائب جديدة أو زيادة الإصدار النقدي الذي له مشاكل أخرى تظهر فيما بعد، وهي بمقدورها التأثير على النشاط الاقتصادي وكذا الاجتماعي .

ب- زيادة الإيراد الفعلي عن المقدّر :

كما يحدث أن يزيد الإيراد الفعلي عن المقدّر في الميزانية، وهذا الخطأ ناتج أيضا عن سوء تقدير الإيرادات، غير أنه أحسن من الحالة السابقة حيث أنه كان من الممكن إدراجه في نفقة تسد عجزا في مجال ما اعتبر أن الفائض يضاف إلى المال الاحتياطي ويدرج ضمن الحساب الختامي للدولة .

المطلب الثاني : صرف النفقات العامة :

إن إجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة المبالغ (الاعتمادات) بل هو ترخيص للدولة بأن تقوم بتنفيذ نفقاتها في حدود المبالغ دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال إلى بعد الحصول على موافقة صريحة، بمعنى أن الدولة لا تكون ملزمة بإنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذا لم تدع إلى ذلك حاجة، يقع على عاتق الدولة ضمان الأعباء الواجبة عليها منذ اليوم الأول للسنة المالية ويكون ذلك بتسوية النفقات وتحصيل الموارد ويقوم الإجراء العادي لتنفيذ النفقات العامة على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب .

أولا : شروط الإنفاق :

لضمان عدم إساءة استعمال الدولة والتأكد من إنفاقها على النحو الملائم فقد نظم

القانون عمليات صرف الأموال العامة على أربع خطوات هي: (ناشد، 2006، ص 339)

أ- الارتباط بالنفقة :

الارتباط بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عامل معين يستلزم إنفاقاً من جانب الدولة مثال على ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام أو القيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء طرق أو مشاريع كبرى ... الخ
فمثل هذا القرار يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق ولا يكون الغرض منه مجرد زيادة أعباء الدولة وإنما تحقيق لأهداف معينة .

كما ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما، مثل ذلك تسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن، مما يضطر الدولة لدفع مبلغ التعويض، فالواقعة هنا مادية وغير إدارية .

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

ب- تحديد النفقة :

بعد الارتباط بالنفقة تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعها، فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن من الاعتماد المقرر في الميزانية مع ضرورة التأكد أن الشخص الدائن غير مدين للدولة بشيء، ومن القواعد المالية المقررة أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال، إذ يتعين على دائن الدولة أن ينهي أعماله أو لا التي تسببت في وجود الدين، ثم تدفع له الدولة المبلغ المدين به نتيجة هذه الأعمال حتى يتسنى لها تحديد المبلغ على النحو الفعلي .

ج- الأمر بالدفع :

بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة يصدر قرار من الجهة الإدارية المتخصصة يتضمن أمراً يدفع مبلغ النفقة ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من ينوب عنه .

د- الصرف :

يقصد به دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق موظف تابع لوزارة المالية ومن المقرر أن يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي يصدر عنه أمر الدفع منعا للتلاعب، وغالبا ما يتم في هذه الصورة، إذن في البنك المركزي تحتفظ الدولة بحسابها .

ثانيا : خطوات الصرف :

تعتبر الثلاث خطوات الأولى تتعلق بالاختصاص الإداري المتعلق بالجهة الإدارية، أما الخطوة الأخيرة فهي تتعلق بالاختصاص الحسابي المتعلق بوزارة المالية وبالتالي يجرى تنفيذ النفقات العامة على مرحلتين متتاليتين، وهذا من شأنه أن يحقق ضمانات كافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية، أو مرحلتان هما: (العمارة، د.ت، ص 210)

أ- المرحلة الإدارية :

ينفذ هذه الرحلة الأمر بالصرف وتتم في ثلاث خطوات هي :

- 1-الالتزام بالنفقة: يقصد بالتزام الجراء الذي يتم بموجبه نشوء الدين.
- 2-تصفية الدين: وتسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية
- 3-الأمر بالصرف أو تحرير الحولات: الإجراء الذي يأمر بموجبه، دفع النفقات العمومية.

ب-المرحلة المحاسبية :

دفع النفقة هو الإجراء الذي يتم بموجبه إيراد الدين العمومي، ويتولى عليه الدفع شخص يختلف عن الأمر به وهو المحاسب.

المطلب الثالث :الأعوان المكلفون بالتنفيذ:

أولا :الآمر بالصرف :

يعد الأمر بالصرف كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المالية التالية :

- الإثبات.
- التصفية .
- الالتزام.
- تحرير الجولات.

ويجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى الحاسبين العموميين المكلفين بالإيراد والنفقات الذين يأمرهم بتنفيذها .

والأمر بالصرف هو أوليين أو رئيسيين، ثانويين أو أحاديين والأمر بالصرف الأساسيين هم: (العمارة، د.ت، ص 210)

1-المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلسين الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة .

2-الوزراء.

3-الولاية عند يتصرفون لحساب الولاية

4-رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذي يتصرفون لحساب البلديات

5-المسؤولون المعينون أو المنتخبون لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في تعريف الأمر بالصرف .

الأمرون بالصرف الثانويين مسؤولين في ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح غير ممرضة للوظائف المشار إليها في تعريف الأمر بالصرف .

و يعتبر الوالي الأمر بالصرف الوحيد لتطبيق برامج التجهيز العمومية غير الممرضة كما يمكن أن تكون عمليات التجهيز المركزية محل تفويض الأمرين بالصرف الثانويين المعنيين ومن مهام الأمر بالصرف :

أ- يعد مسؤولاً عن الإثباتات الكتابية التي يسلمها، كما يعد مسؤولاً على الأفعال
اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق
وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال.

ب- يعد مسؤولاً على مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة
لهم .

ج- يمسك الأمور بالصرف الرئيسي والثانويين محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات
وتسمح هذه المحاسبة بالتعرف على الديون الموفى بها والأوامر الصادرة بالتحصيل
والتخفيضات والتحصيلات التي تتم بالأوامر وهذا بالنسبة للإيرادات كما تمكنه هذه
المحاسبة من تحديد برامج الصرف المأذون بها واعتمادات الدفع والأرصدة المتاحة
بالنسبة للنفقات .

د- يقدم الأمر بالصرف تقارير عن الأوامر بالصرف أو حوالات الدفع المفيدة في
الاتفاق عن طريق وضعيات مالية شهرية .

ثانيا : المحاسب العمومي:

المحاسب العمومي هو الشخص المكلف بقرار وزاري من وزارة المالية تسيير مصلحة
المحاسبة العمومية إذ يحق له أن يفوض شخص آخر للقيام بمهامه والتي تتطلب
توقيعه لأنه يعتبر المسؤول الأول والرئيسي على أعمال المحاسبة

يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانونياً للقيام بالعمليات التالية: (المرسوم
التنفيذي، رقم 90-311)

- إجراء الدين إما بالتحصيل أو الدفع .
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات .
- ضمان دراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها
- تداول الأموال والقيم والممتلكات والعائدات والمواد .
- حركة حسابات الموجودات .

ويتضح مما سبق أن هناك فصل تام في المهمة والمسؤولية بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يقوم الأمر بالصرف بالتنفيذ الإداري للميزانية العامة بينما يتولى المحاسب العمومي التنفيذ الفعلي المالي والمحاسبي، بالإضافة إلى سلطة الأول عن الثاني فليس بينهما علاقة رئيس ومرؤوس ولا يسمح بالقيام بالوظيفتين من طرف واحد حفاظا على استقلالية اتخاذ القرار .

ثالثا : المراقب المالي:

المراقب المالي هو موظف يعينه وزير المالية من بين الموظفين العاملين بالمديرية العامة للميزانية ويكون ضمن ما يلي:

- أ- مفتش مركزي للميزانية أو موظف من نفس الدرجة .
- ب- مفتش رئيسي للميزانية أو موظف حامل لدرجة من نفس المستوى ويملك 05 سنوات عمل في صالح وزارة المالية المكلفة بالميزانية ومن مهامه نجد :
 - 1- السهر على صحة تنفيذ النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به .
 - 2- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات
 - 3- إثبات صحة النفقات تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعديل رفض التأشيرة إذا تطلب الأمر ذلك حتى يضمن احترام الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.
 - 4- تقديم تقارير شهرية تثبت صحة تنفيذ النفقات مقارنة بالوضع العامة للاعتمادات الممنوحة والنفقات الموظفة .
 - 5- يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل الإعلام تقريرا يستعرض فيه الشروط والصعوبات التي واجهته إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي من شأنها أن تحسن شروط الميزانية .

رابعاً : وكيل الصرف:

يعد وكيل الصرف من بين الأعضاء المرسمين بمقرر عن الأمر العمومي الذي تأسست لديه للقيام بالتعامل بالسيولة النقدية والتعامل بالصكوك البنكية والبريدية باسم الأمر بالصرف بتبليغ مقرر التعيين إلى كل من :

المحاسب العمومي المختص، والمراقب المالي للهيئة العمومية، يقع على عاتق الدولة ضمان الأعباء الواجبة عليها من اليوم الأول لسنة المالية، ويكون ذلك بتسديد النفقات وتحصيل الموارد، ويقوم الإجراء العادي لتنفيذ النفقات العامة على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب .

المبحث الثالث: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة:

تعد هذه المرحلة هي الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة وذلك للتأكد من أن تنفيذها قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها السلطة التشريعية .

المطلب الأول : مفهوم الرقابة وأهدافها:

أولاً : تعريف الرقابة :

هناك عدة تعاريف للرقابة وتتعدد بحسب علماء الإدارة وسنتعرف إلى بعض هذه التعاريف :

- هي المراجعة والفحص والتدقيق والتشبع والنظر والملاحظة، أي التعرف على مدى سلامة التصرفات ومطابقتها لا هو محدد لها في الغرض التي تأتي من أجله مهما كانت طبيعة النظام السياسي الذي تمارس في ظله. (مصطفى حسين، 2001، ص 85-86)

- الرقابة تحدد العمل المطلوب أدائه من كل فرد داخل المشروع إذ أن هذا ضماناً لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة. (هيكل، 1971، ص 171)

- الرقابة هي ضمان سمة العمليات المالية وكشف الانحرافات التي قد تحدث أثناء التنفيذ .

ثانيا :أهداف الرقابة :

1- الهدف المالي للرقابة : إن الهدف المالي هو ضمان سير حسن واستعمال سليم وعقلاني للاعتمادات الممنوحة، ولتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العديد من القواعد القانونية والتنظيمية لضمان احترام إجازة الميزانية من جهة والبحث عن مواضيع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية والأخطاء المرتكبة عن تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى، فعند وجود أخطاء أو تجاوزات يتم إحالة مرتكبيها على السلطات المختصة في تقرير العقوبات، بمعنى أن الرقابة تهدف إلى التأكد من أن تنفيذ الميزانية يسير وفقا للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها بغية المحافظة على الأموال العمومية وكفاءة وفعالية استعمالها .

وترتكز الجهات الرقابية في تحقيقها وتحريرها على ثلاث محاور: الأول يتمثل في شرعية وصحة العمليات المالية وذلك لمدى مطابقتها للعمليات المنجزة أي مقارنة عمليات صرف النفقات وتحصيل الإيرادات العمومية مع القوانين التشريعية والقواعد التنظيمية وكذلك اختبار المكلفين على احترامها .

أما الثاني يتناول دقة العمليات المالية والحسابية، حيث يكشف الجهاز الرقابي الأخطاء العددية التي ترتكب خلال تنفيذ العمليات المالية وكذلك مقارنة مدى تطابقها مع الوثائق المثبتة .

بينما الثالث تعتمد فيه الرقابة على نزاهة وسلامة كل العمليات المالية والحسابية بكونها خالية من كل ظروف التزوير والترئيس وهذان خلال الوثائق المثبتة .

و يمكن انجاز هذه الرقابة من الجانب المالي في كونه يصبو إلى التسيير الحسن والفعال للاعتمادات المالية واستعمالها استعمالا عقلانيا من قبل المؤسسات والمصالح

العمومية بالإضافة إلى تحديد الأخطاء والتجاوزات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهتها.
(صرامة، 2003، ص ص 76-77)

2- الهدف الإداري للرقابة : من الناحية الإدارية تصبو إلى محاربة البيروقراطية والتباطؤ الإداري ومختلف أشكال السلوك التي تؤدي إلى إهانة المواطنين والمساس بمصلحتهم، وبذلك يقوم الجهاز الرقابي بضمان السير الحسن والسليم للمصالح الإدارية في أداء مهامها على أحسن وجه وبالتالي محاربة النقص والتقصير وسوء التنظيم وغياب الصرامة في العمل على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية .

3- الهدف الاقتصادي للرقابة : إن البرامج الإنمائية الاقتصادية والاجتماعية بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان تشكل إطار للبرامج الاستثمارية والتي تحاول تكييف المجهودات بغية التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، هذه البرامج الإنمائية تحدد فيها نوعية التجهيز والمبالغ المخصصة للتنفيذ والفترة الزمنية لذلك فيحدد المبلغ العام لمجموع البرامج بالإضافة إلى المبلغ المحدد لكل سنة وبالتالي يقوم الآمرون بالصرف بتنفيذها حسب الاعتمادات المحددة لكل سنة والواردة في قانون المالية حيث يتضمن مبلغ كل رخصة لبرنامج التجهيز والاعتمادات المالية، لتسديد أي دفعة لكل سنة وهذا ما يضمن تسهيل مهمة أجهزة الرقابة التي بإمكانها مراقبة وضمان مدى مطابقة التنبؤات المالية مع الأهداف المرجوة والمسطرة في البرامج الائتمانية وعادة ما ترجع صلاحيات المراقبة والتحقيق في هذا الميدان إلى البرلمان والهيئات التابعة للوزارات المكلفة بالمالية بالإضافة إلى السلطات المالية .

وبصفة عامة فإن الرقابة المالية تهدف في الأساس إلى ضمان احترام أموال الدولة من الضياع والاختلاس ومن كل أشكال التلاعب التي تؤدي إلى تدهور اقتصاديات الدولة وبالتالي تصدع بنيانها فهي تعمل على التأكد من أن الموارد المحصلة سوف يتم إنفاقها وفق النصوص القانونية والتنظيمية .

والتأكد من أن النفقات قد وجهت إلى وجهتها الصحيحة دون إسراف أو تقتير أو انحراف والكشف على كل ما يقع في هذه البلاد من تجاوزات. (بن داود، 2010، ص 24)

وتجسيد البرامج والخطط الاقتصادية المسطرة بتنفيذ المشاريع الاقتصادية ذات النفع العام وتجنب حدوث التهرب من الالتزامات والاعتداء على الأموال العامة، واكتشاف الاختلاسات والتلاعب في الحسابات مع وجوب تطبيق كل الوسائل الكفيلة دون حدوث ذلك، وتحقيق التوازن بكل أبعاده والهدف الأسمى هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات الأمة.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة:

- إن الرقابة وبسبب تعدد الأنشطة والمهام التي تقوم بها فهناك أنواع كثيرة من الرقابة.
- **الرقابة السابقة** : تمكن من اتخاذ كافة الاستعدادات والاحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المداخلات وتوجيهها لانجاز الأهداف المرغوبة، والرقابة المسبقة هي رقابة وقائية من حيث الزمن وتتمثل في المناقشات البرلمانية .
 - **الرقابة الآتية** : هي رقابة مستمرة في مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة اكتشاف انحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتجنب إقفالها قبل إتمام العمل وتسبب وتجسيد عمل المراقب الحالي أساسا .
 - **الرقابة اللاحقة** : ترمى إلى اكتشاف الانحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق معالجتها ومواجهتها والاستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل وتقوم بها الهيئة العامة للمالية ومجلس المحاسبة بينما على أساس الهيئة فنميز بين الرقابة الداخلية والخارجية.
 - **الرقابة الداخلية** : هي تلك الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية بنفسها حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين وهذا قريب من مهمة أقسام المراجعة في الشركات التجارية والصناعية ويعتبر من قبيل الرقابة الداخلية كل ما تقوم به وزارة المالية أو البنك المركزي على الوزارات والمصالح الأخرى لذلك تسمى رقابة إدارية .

- **الرقابة الخارجية :** هي تلك الرقابة التي تخص الهيئات المستقلة والتي تكون غير خاضعة للسلطة التنفيذية وهي في هذا قريبة الشبه بهمة مراقبي الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة وتنقسم إلى رقابة قضائية وتشريعية .
- **الرقابة القضائية :** تتولاها هيئة قضائية فنقوم بفحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها محاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية وما أمكن من اقتراحات لتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل.
- **الرقابة التشريعية :** هي التي يتولاها البرلمان لما له من سلطة مطلقة في الرقابة المالية وتباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة، فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الاستجواب والسؤال للوزارة كملتكين للسلطة التنفيذية .
- أما من حيث طبيعة الرقابة فنميز بين الرقابة الاقتصادية والرقابة المحاسبية .
- **الرقابة المحاسبية :** يقصد بها الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وهي تركز على سلامة الإجراءات وصحة مستندات عمليات التحصيل والصرف وأن المبالغ المحصلة قد وردت بالكامل إلى الخزينة العامة وإن المصروفات قد تمت وفق بنود الميزانية العامة للدولة المعتمدة وأنها صرفت في الأغراض المخصصة لها والأشخاص المستحقين لها وفي حدود الاعتمادات الموجودة لها وإن مستندات الصرف سليمة ومطابقة للنماذج المعدة لها ومعتمدة ممن له سلطة الاعتماد وأن العمليات المالية قد تمت وفق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية .

و يعتبر هذا النوع من الرقابة المالية رقابة تقليدية وهي مطبقة في معظم دول العالم وتتلاءم مع الميزانية العامة التقليدية .

- **الرقابة الاقتصادية :** فهي لا تكتفي بمراجعة الجانب الحسابي ولكنها تمتد لتستمر في متابعة تنفيذ الأعمال والمشاريع والبرامج ومعرفة تكلفتها وما قد صاحب التنفيذ من إشراف والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل وانه يتم في المواعيد المحددة ويحقق النتائج المستهدفة وبيان اثر التنفيذ على النشاط الاقتصادي وتعتبر من الأساليب الحديثة التي طبقت على نطاق واسع بعد الحرب العالمية الثانية وتوسعت الدول في تطبيقها على نطاق واسع بعد الحرب وقد ظهرت نتيجة لزيادة دور الدولة في النشاط الاقتصادي وزيادة حجم المشاريع العامة والموازنة العامة .

المطلب الثالث :الأجهزة المكلفة بالرقابة:

تستمد الرقابة على ميزانية الدولة أهميتها من وجوب تنفيذ الميزانية على الوجه الصادر به وإجازة السلطة التشريعية من جهة ومن وجوب تنفيذها على نحو خال من كل إشراف أو تبذير لأموال الدولة من جهة أخرى، لذلك نجد عدة هيئات تشرف على مراقبة كيفية صرف أموال الدولة .

أولا : رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي :

أ- المراقب المالي :

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل يساعد مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري .

1- مهام المراقب المالي :

تتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، وتطبيقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي 414/92 والمتعلق بإجراء التزام يتحقق المراقب من :

- صفة الأمر بالصرف .
 - مطابقة الالتزام بالنفقة للقوانين والتنظيمات الإدارية .
 - توافق المبالغ المالية للنفقة مع الوثائق التي تثبت الالتزام .
 - صحة التبويب وإنشاء النفقة وفقا لبنود الميزانية
 - وجود التأشيرات القبلية التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة .
- إضافة إلى المهام المرتبطة بإثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض وضع تأشيرة الدفع على الوثائق الخاصة بالنفقات .

2- مسؤولية المراقب المالي :

يعتبر المراقب المالي مسؤولا شخصيا أم هيئات المراقبة ووزارة المالية على جميع المخالفات الصريحة للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية إذ يعتبر هذا الأخير مسؤولا عن التأشيرات القانونية أمام الغرفة التأديبية للميزانية المالية التابعة لمجلس المحاسبة المؤهلة قانونا لتحقيق ومراقبة نشاط المراقب المالي .

وفي حالة التحقق من وجود مطالعة صريحة لقواعد الميزانية المالية تختص الغرفة التأديبية بفرض عقوبات حالية على المراقب المالي المعني بالأمر وفقا للبند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 95/20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة إضافة إلى ذلك يملك وزير المالية صلاحيات فرض عقوبات مالية وإدارية على المراقب المالي الذي منح تأشيرات غير قانونية وذلك عن طريق تحقيق ومراقبة التقرير السنوي الذي يعده المراقب المالي .

ب- مراقبة المحاسب العمومي :

1- المحاسب العمومي :

وهو كل موظف أو عون له الصفة القانونية لممارسة باسم الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية، عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية. (صغير، د.ت، ص 131)

وأما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوط به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها .
- تداول الأموال والسندات والقيم والعائدات والموارد العمومية .
- حركة حسابات الموجودات.

1- مهام المحاسب المالي :

حسب المادة 35 من القانون رقم 21-90 يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات .

وفضلا عن ذلك يجب على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيراد والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها .

كما يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي : (وذلك حسب المادة 36 من قانون 21-99) .

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها .
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له .
- شرعية عمليات تصفية النفقات .

- توفر الاعتمادات .
- أن الديون لن تسقط آجالها أو أنها محل معارضة .
- الطابع الإبرامي للدفع .
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها .
- الصحة القانونية للمكسب الإجرائي .

ثانيا : رقابة المفتشية العامة لمالية ومجالس المحاسبة:

و نتطرق فيه إلى:

أ- المفتشية العامة المالية :

1-تعريف المفتشية العامة المالية :

أنشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة للتطور المتواصل لنشاطات الدولة في مختلف المجالات، ففي سنة 1980 أنشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، والتي تنص مادته الأولى على انه : " تحدث هيئة المراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية وتهدف المفتشية العامة للمالية إلى تدعيم الجهاز الرقابي وإكمال تقنيات الرقابة، بما فيها من النفقات العامة دون اندماج مصالحها مع الأجهزة الأخرى للرقابة " .

2-مهام المفتشية العامة للمالية :

تتصب مهام المفتشية العامة فيما يلي :

- حسب المادة 2 من القانون رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 فانه : "
- تتصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العامة "

و تمارس الرقابة أيضا على ما يأتي :

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري .

- المستثمرات الفلاحية العمومية .
- هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنظمتها الاجتماعية، وعلى العمومية كل الهيئات ذات الصيغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية .
- و يمكن تطبيق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية .
- كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بانجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني ويمكن أن يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى .

3-مهام المفتشين وواجباتهم :

- حسب المادة 10 من لمرسوم التنفيذي 92-78 يخول للمفتشين في المفتشية العامة للمالية من اجل تطبيق المادة 9 ة التي تنص على انه تمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية من اجل تطبيق المادة 02 السابق ذكرها في مهام التدقيق أو الخبرة الخاصة بما يأتي :
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها اثر مالي مباشر .
- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية .
- صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها .
- مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية .
- شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها
- سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات فيما يأتي:
- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها التي يحوزها المسيرين والمحاسبون .
- طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها .

- طلب كل المعلومات شفويا أو كتابيا .
- القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان بغية مراقبة الأعمال أو المعطيات المبينة في المحاسبة .
- القيام بأي تدقيق في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها على أسس صحيحة وكاملة وإثبات حقيقة الخدمة المنتهجة عند الاقتصاد .

وبهذه الصفة يمارس المفتشون حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات المنصوص عليها في المادة 2 السابقة الذكر غير انه لا يمكن مراجعة الحسابات التي وقعت تصنيفاتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها .

ب- مجلس المحاسبة :

نتطرق فيه إلى ما يلي :

1-تعريف مجلس المحاسبة :

حسب المادة 2 من القانون 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق المالية .

و بهذه الصفة يدقق في شروط الاستعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

2-صلاحيات مجلس المحاسبة :

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية

(القانون رقم 95-20، 2017)

- في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية : يراقب حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابة الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية كما يقيم نوعية تسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، ويوصي في النهاية تحرياته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك .

- في مجال ممارسة صلاحياته القضائية : يتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقييم الحسابات ، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الموازنة المالية ويطبق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة.

- مراجعة حساب المحاسبين العموميين، يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها ويدقق في صحة العمليات المالية الموصوفة فيها، أو مدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها .

- رقابة نوعية التسيير : يقيم مجلس المحاسبة من خلال مراقبة نوعية تسيير المرافق، الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال اختصاصه، شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد .

ويراقب شروط منح استعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته .

ويراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجا إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها انطلاقاً من الموارد التي جمعها من الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية .

وشارك في تقييم مدى فعالية الأعمال والمخصصات والبرامج التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية

ثالثا : الرقابة البرلمانية :

نتطرق في هذا إلى غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)

أ- المجلس الشعبي الوطني : هو هيئة تتشكل بانتخاب ممثليه من طرف الشعب وبصوتوا باسمه ولحسابه ويتخذوا القرارات المتعلقة بالوظيفة الأساسية في الدولة المتعلقة بالتشريع، وأما يكفي فقط بان تكون أغلبيته منتخبة .

و للمجلس الشعبي الحق في ممارسة اختصاص التشريع والمراقبة بطريقة ديمقراطية .

مهامه :

اعترفت كل القوانين في الدولة يحق للمجلس الشعبي الوطني في مراقبة تنفيذ الميزانية وعلى رأسها الدستور الجزائري وتتجلى مهامه فيما يلي: (القانون 80-04، المادة 150 - 151)

- يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار اختصاصه أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية للمصلحة العامة .

- تقديم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عوضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقراها لكل سنة مالية .

ب- مجلس الأمة : أنشأ مجلس الأمة بموجب دستور 1996 حيث يعتبر غرفة ثانية في البرلمان، بعد الغرفة الأولى التي هي المجلس الشعبي الوطني، يمارس مجلس الأمة رقابته على عمل الحكومة، بحيث أن رئيس الحكومة مطالب بعرض برنامج حكومته على مجلس الأمة حسب المادة 80 من الدستور .

يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة أو يقوم أعضاؤه باستجواب الحكومة أو تقديم أسئلة مكتوبة كانت أو شفوية، كما يمكن لهم القيام بتحقيق في قضية ذات مصلحة عامة .

يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة بعد تقديم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامج حكومته يشترط لقبول لائحة أن تكون موقعة من قبل خمسة عشر عضواً ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض. (المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18/02/1998)

المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية

هذا المبحث مقسم إلى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول إلى تعريف الرقابة بالمعنيين اللغوي والاصطلاحي ثم نتكلم عن نشأة وتطور الرقابة المالية في المطلب الثاني، ثم أهداف الرقابة وأهميتها في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية

سنتناول في هذا المطلب إلى تعريف مصطلح الرقابة بمفهوم اللغوي والاصطلاحي.

الفرع الأول: المعنى اللغوي لمصطلح الرقابة

ورد لفظ الرقابة في اللغة بعدة معاني مختلفة، نذكر منها على سبيل المثال: الرقيب: وهو من أسماء الله الحسنى ومعناه الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، على وزن فعيل بمعنى فاعل، وفي الحديث «ارقبوا محمداً في أهل بيته» أي احفظوه فيهم، والرقيب: الحفيظ. ومن معان الرقيب المنتظر، ورقيب القوم بمعنى الحارس، وهو الذي يشرف على مراقبة ليحرسهم ومنه رقيب الجيش أي طليعتهم، وأيضاً يدل لفظ الرقيب على معنى الأمين. ورقبه يرقبه على ألفاظ مختلفة، منها رقبة ورقبانا بسكرها ورقوبا بالضم ورقابة ورقوبا ورقبة بفتحهن، وكلها تدل على معنى رصده وانتظره، كترقبه وارقبه، والترقب بمعنى الانتظار، وكذلك الارتقاب، ومنها قوله تعالى: (ولم تترقب قولي) (سورة طه الآية 94)، ومعناه لم تنتظر، والترقب بمعنى توقع شيء وتنتظره. ورقب الشيء يرقبه أي حرسه كراقبه مراقبة ورقابا، ومنه قولهم: بات يرقب النجوم ويراقبها، كيرعاها ويراعياها. وارقب المكان أي أشرف عليه وعلا والمرقبة والمرقب، أي موضوع الشيء (السيد الزبيدي، الجزء الثاني، 1987، ص 513 وما بعدها).

الفرع الثاني: المعنى الاصطلاحي لمصطلح الرقابة

لم يجمع أساتذة القانون في مجال المالية على تعريف واحد لمفهوم الرقابة المالية وهذا تبعا لاختلاف وجهات نظرهم في تحديد دور الرقابة، وهذا راجع بالأساس إلى الزاوية التي ينظر إليها من خلالها، فمنهم من يعرف الرقابة بمجموعة من الإجراءات التي تركز على جميع بيانات تحليلية عن الخطة بغرض متابعتها، والتحقق من قيام الوحدة بمستوياتها الإدارية المختلفة بتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التي تكفل كفاية اقتصادية، (قطب إبراهيم، 1994 ص 199) ومنهم من يعرفها بأنها التحقق بأن التنفيذ تم وفقا لما هو مقرر له وفي حدود الخطة المرسومة والقواعد الموضوعية، قصد اكتشاف نواحي الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها، أو هي عملية إلزام الأفراد المكلفين بتنفيذ السياسات والخطط المعدة من قبل رؤسائهم وتمتد بحيث يشمل مداها مرحلة التنفيذ ومراجعة التصرفات، (محمد سعيد أحمد، 1972، ص 73) والبعض يعرف الرقابة بأنها نشاط تقوم به الإدارة بغية تنفيذ سياسات موضوعة سلفا وتقييمها والعمل على إصلاح ما يعتريه من نقائص وسلبات حتى يمكن تحقيق.

الأهداف المنشودة، أو هي عملية تتم التحقق من بعض التنبؤات وتفسير الفروقات الحاصلة نتيجة تطبيق الخطة وفقا لحاجات الإدارة وفي الحدود المرسومة.

من خلال التعاريف السابقة يتبين وجود ثلاثة اتجاهات تناولت دراسة مفهوم الرقابة بحسب قناعة كل اتجاه، فالتعريف الأول يمثل الاتجاه الإجرائي - إجراءات عملية الرقابة -، والتعريف الثاني يمثل اتجاه الأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة، أما التعريف الأخير فيمثل الاتجاه الذي يهتم بوظيفة الرقابة وأهدافها ومتابعة نتائج تنفيذها، وسنبين خصائص كل تجاه على حدة.

الاتجاه الأول: إجراءات عملية الرقابة: يراهن هذا الاتجاه على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة، فلكي تتم ممارسة الرقابة يجب توفر بيانات تحليلية عن أوجه النشاط المختلفة كشرط أساسي للرقابة (عوف الكفراوي، 1988، ص 18)، ومن هنا يتضح

لنا أن من خصائص هذا النوع من الرقابة أنه يتميز بما يلي:

- مجموعة من العمليات والأساليب التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها، • تقييم الكفاءة مع أهداف الخطط والسياسات الموضوعية قيد التنفيذ : تحليل الأخطاء والانحرافات واتخاذ الإجراء التصحيحي كنتيجة للتحليل
- استنتاج الإجراء التصحيحي من خلال تحسين مستوى الأداء (عوف الكفراوي، 1988، ص 19).

الاتجاه الثاني: الأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة : يتميز هذا النوع من الرقابة بخصائص تتمثل فيما يلي

- الاهتمام بالفحص والإشراف والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج.
- منح الأجهزة المكلفة بالرقابة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة.
- التأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية بكفاية.
- توفير الوسائل والأساليب التي تحدد درجة الأخطاء والانحرافات عن الأهداف والبرامج الموضوعية.

الاتجاه الثالث: الجانب الوظيفي للرقابة وأهدافها: ينحصر هذا النوع من الرقابة بمميزات من أهمها:

- تنظيم عمل الأفراد داخل الهيئات الإدارية بشكل يساعد على تحقيق الأهداف المحدد سلفاً.
- السعي إلى تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.
- الاهتمام بنتائج التنفيذ الفعلي لتحديد مدى وجود رقابة وفعاليتها.
- الكشف عن معوقات تحقيق أهداف الرقابة والعمل على تذليلها وإصلاح ما قد يعترضها من ضعف من أجل تحقيق الأهداف المنشودة في المستقبل.

المطلب الثاني: نشأة وتطور الرقابة المالية

سنتطرق إلى تطور الرقابة المالية من زاويتين، أولاً التطور التاريخي، وثانياً التطور الوظيفي

الفرع الأول: التطور التاريخي للرقابة المالية

قبل الخوض في دراسة المجال الرقابي للبرلمان في مسائل تنفيذ الميزانية، تعتبر هذه الأخيرة - المسائل المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية هي المناسبة التاريخية للنشأة البرلمانات في غالبية الدول، ومع تطور دور البرلمان كان الاختصاص الرقابي على السلطة التنفيذية في كل ما يتعلق بالمجال المالي هو من أهم اختصاصات البرلمان، إذ منحت الدساتير للسلطة التشريعية وسائل تستطيع من خلالها ممارسة الضغط والرقابة على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بمالية الدولة على اعتبار أن فكرة المال العام انطلقت منها الخلفية التاريخية لبدء الرقابة المالية، حيث يمثل المال العام هو العمود الفقري لنشأة الدول وقيام الجماعات) وبالرجوع إلى الحقبة التاريخية وبالضبط في العصور الوسطى يعتبر البرلمان الإنجليزي من أقدم البرلمانات في العالم، إذ يعد سبب نشأة البرلمان الإنجليزي هو الدور الذي مارسه ملوك إنجلترا في تطبيق أحكام العرف الإقطاعي في امتلاك الأراضي وفي جباية الضرائب، والصراع بين الملك والأشراف وحائزي الأراضي وكبار رجال الكنيسة، وما ترتب عنه الرغبات المتكررة والمستمرة للملوك إنجلترا آنذاك في فرض الضرائب وأحادية الميزانية (في تلك الحقبة التاريخية اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم، أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة، بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجاناً)، مما ترتب على هذا الصراع صدور بعض الوثائق الدستورية المكتوبة التي بدأت بـ "الماجنا كارتا" وتبعه إنشاء المجلس الكبير الذي أصبح فيما بعد النواة الأولى للبرلمان الإنجليزي ذو مجلسي العموم والواردات (مرغني علي، 1977، ص 308).

وفي فرنسا يعود تاريخ الرقابة المالية عن طريق هيئة مختصة إلى عام 1256م، عندما أنشأ الملك سانت لويس غرف التفتيش والتي كان من أهمها غرفة محاسبة باريس، والتي كانت تمارس رقابتها لصالح الملك، حيث لم يكن في ذلك الوقت فصل بين أموال الحاكم وأموال الدولة (يوسف شباط، 1995، ص 334) إلا أن هذا النظام - غرف التفتيش لم يحقق النتائج المرجوة بسبب تبعيتها للملك، واستمر الحال على ما هو عليه في عدم فرض قيود على الملك، وحاشيته في كيفية تحصيل إيرادات الدولة وإنفاقها، وعلى إثر قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 تم تقنين مبدأ ضرورة موافقة البرلمان لدى فرض أي ضرائب جديدة، وقد ساهم الفقيه جون لوك في نشر هذا المبدأ والترويج له، حيث كتب بعدم السماح بفرض ضرائب جديدة على الأموال الخاصة للأفراد دون موافقة الشعب أو عن طريق ممثليه (زين العابدين ناصر، 1995، ص 99)

الفرع الثاني: التطور الوظيفي للرقابة المالية

تعد الاختصاصات المالية إحدى أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية، ولعل البحث في القانون البرلماني عموماً وفي موضوع قوانين المالية على الخصوص، يقتضي الحديث عن قانون المالية كعمل تشريعي يتم إعداده في شكل قواعد قانونية تخضع لآليات وتقنيات تشريعية، ويعتبر حق السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاصات المالية في الدول الديمقراطية من الحقوق الرئيسية التي اكتسبها البرلمان عبر تطوره التاريخي في كل من إنجلترا وفرنسا، وقد اكتسب البرلمان هذا الحق تدريجياً، إذ بدأ الأمر بضرورة موافقته على الضرائب، ثم انتقل إلى ضرورة مراقبته للإنفاق والتحصيل وصولاً إلى اعتماد الميزانية، ولذلك جرى فقه القانون الدستوري وشرحه على الحديث عن وظيفة مالية واختصاص مالي للبرلمان، بجانب اختصاصه التشريعي واختصاصه الرقابي والسياسي، (إيهاب سلام زكي 1983، ص 17) (رمزي طه الشاعر، 2005، ص 43) (يحي الجمل 1971، ص 274) فالبرلمان يوافق على الميزانية ويقرها، وهو الذي له حق مراقبة الحكومة في تنفيذها بهدف التحقق من عدم تجاوز الأرصدة المقررة، والتثبت من صحة تحصيل الواردات المقررة

وتجنب الإسراف في المال العام.

وفي إنجلترا انتقلت أجهزة تتولى الرقابة لصالح الملك إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية لصالح الشعب الذي يتمثل في المجالس النيابية، ويتجلى جليا في ظل مرحلة الملكية المقيدة من خلال بروز وثيقة "إعلان الحقوق" سنة 1688، والتي قضت على امتيازات المالية والتشريعية للملك، تلك الامتيازات التي كان يعرقل بها وظيفة البرلمان ويشل سلطته. فجاءت وثيقة "إعلان الحقوق" تحد من نفوذ الحاكم في فرض الضرائب وتحديد سلطاته المالية والرقابية على أموال الدولة (السيد صبري، 1949، ص 73).

وفي فرنسا لم تكن المجالس النيابية أيام الثورة الفرنسية لها من الخبرة والحنكة في دراسة المسائل الحسابية فقد تم إنشاء هيئة الحسابات التي حلت محل مكتبة المحاسبة الذي ألغي سنة 1795، ويقوم تنظيم هذه الهيئة باعتبارها هيئة مساعدة للبرلمان (سلطة تشريعية)، وتقوم هذه الأخيرة بتعيين وعزل أعضائها وتقدم الهيئة أعمالها في شكل اقتراحات إلى البرلمان، كما منحت لها سلطة إصدار الأحكام بشأن هذه الحسابات مستقلة عن السلطة التنفيذية ومتمتعة بامتيازات السلطة القضائية، (طارق الساطي، 1968، ص 61) إلا أن هذه الهيئة لم يكتب لها الاستمرارية والدوام، فصدر قانون 16 سبتمبر 1807 الذي تضمن إلغاء هيئة الحسابات، من بين الأسباب القوية التي أدت إلى إلغاء هيئة الحسابات أنها لم تعد كافية لفرض رقابة فعالة على الأموال العامة بسبب تبعيتها للسلطة التشريعية، لذلك ظهر الفكر الذي روج بضرورة إنشاء هيئة خاصة لفحص الحسابات والإشراف على جباية وإنفاق الأموال العام، على أن يكون لهذه الهيئة صلاحيات قضائية وإنشاء محكمة الحسابات، ويعد هذا القانون هو القانون الأساسي للمحكمة التي أصبحت وسيلة هامة من وسائل الرقابة التشريعية على أعمال الحكومة وأجهزتها.

كما تعرف الرقابة في الجزائر تطورا معتبرا منذ الثمانينات، إذ تميزت بإنشاء أجهزة عليا لرقابة الأموال العمومية، وتتمتع بالاستقلالية والصلاحيات بغية القيام برقابة فعالة في تسير

الأموال العمومية، ممثلة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية

"تم إنشاء مجلس المحاسبة بموجب قانون 80/01 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن التعديل الدستوري يقضي تأسيس مجلس المحاسبية مكلف بمراقبة مالية الدولة، ص 143، ومجموعة من القوانين تنظم مهامه بدءا بقانون رقم 80/05 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ثم قانون رقم 90/32 المؤرخ في 04/12/1990 الذي حصر مجال تدخله، حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وجوده من صلاحياته القضائية، ثم الأمر رقم 95/20 المؤرخ في 17/07/1995 والذي استوفي فيه مجلس المحاسبة كل ما يتعلق بمجال المراقبة المالية، حيث تم توسيع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال أو مستفيديها، كما تم إنشاء المفتشية العامة للمالية ونص عليها المشرع بموجب مرسوم رقم 80/53 المؤرخ في 1980/03/01".

إن القوانين التي نظمت اختصاصات مجلس المحاسبة خاصة الأمر رقم 95/20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10/02 المؤرخ في 26/08/2010، قد وسع مجال اختصاص رقابة الأموال العمومية بالتدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد المادية والأموال العامة، وفي تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين التسيير، (تنص المادة 03 من الأمر رقم 20/95 بمايلي:

«تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية، وتقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العامة. ويساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية»

فضلا عن نصوص قانونية أخرى كقانون رقم 90/21 المتضمن المحاسبة العمومية، كل

هذه القوانين تساهم في التطور الوظيفي للرقابة المالية على الأموال العمومية.

المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية وأهميتها

تهتم الرقابة بقياس الأداء والتأكد من أن العمل يسير وفق اللوائح والقوانين والخطط المعدة سلفاً، وحسن استغلال الموارد المتاحة، فالهدف من الرقابة هو تحقيق الاقتصاد في تكلفة التنفيذ والحد من الإسراف غير المبرر، كل ذلك من أجل الحفاظ على المال العام بحسن استخدامه لصالح النفع العام، كما تكمن أهمية الرقابة في اكتشاف الأخطاء وتصحيحها ومعالجة الانحرافات السلبية وتفاذي وقوعها مستقبلاً واعتماد على الجوانب الإيجابية التي تم تحقيقها والعمل على إثرائها التي تؤدي إلى تنمية المال العام وحمايته والمحافظة عليه وتحقيق الأهداف المرسومة، وعليه سنتطرق إلى دراسة أهداف الرقابة في الفرع الأول، ثم نتطرق إلى أهميتها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أهداف الرقابة المالية

المقصود بالأهداف هي الغاية التي تسعى إليها الرقابة تحقيقها في أرض الواقع، من خلال حماية المال العام من الضياع والتبديد، وسنتطرق إلى الأهداف الداخلية والخارجية ثم الأهداف العامة.

أولاً- الأهداف الداخلية والخارجية للرقابة المالية:

سنقسم الأهداف في هذه الجزئية إلى فكرتين: وهما الأهداف الداخلية والأهداف الخارجية. أ/ الأهداف الداخلية للرقابة من أهم أهداف الرقابة الداخلية الوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها وقانونيتها وتحديد المسؤولين عن الأخطاء، ومدى قياس كفاءة الموظفين العاملين في مجال تنفيذ الميزانية، وكشف مواطن الانحراف الإداري باعتبار الأخطاء المرتكبة هي أخطاء مقصودة ومتعمدة وليست ناتجة عن عمل غير إداري، ويمكن إبراز أهم الأهداف الداخلية للرقابة في النقاط التالية:

1- إدراك كل موظف لمسؤولياته، وتحديد المهام والمسؤوليات بشكل واضح، وتفعيل أسس ومعايير أداء واضحة تساعد في الحكم على مقارنة ما تم فعله وما هو متوقع أو مخطط،

(القاعدة رقم 27 من قواعد الأنتوساي) والعمل على تغيير مفاهيم الثقافة البيروقراطية لدى سلوك الموظفين، وذلك بأن يكون قياس أداء الموظف ليس فقط المعايير إجرائية طبقا لنتائج محققة فعليا، الأمر الذي يدفعهم للإنجاز والتنمية .

2- أن يكون النظام الرقابي اقتصادي للحصول على النتائج المتوقعة بأقل تكاليف ممكنة، حتى لا يتقل كاهل الدولة بنفقات يمكن تفاديها، القاعدة رقم 118 ورقم 119 من قواعد الأنتوساي) مع وجود تنسيق بين أجهزة الرقابة، لأن التنسيق بين أجهزة الرقابة يترتب عنه الربح في الوقت، بالإضافة إلى الاقتصاد في النفقات وعدم تكرار في الوظيفة الرقابية بين الرقابة السابقة واللاحقة بل يكون تكامل بين الأجهزة.

3- الالتزام بالإخلاص في أداء الوظيفة الرقابية وهذا ما نصت عليه المادة 76 من التعديل الدستوري الأخير، (تنص المادة 76 من الدستور الجزائري بمايلي: «على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية...» التعديل الصادر بقانون رقم 16/01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14) وعدم قبول العطايا أو الهدايا بأي شكل من الأشكال وعدم تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، وهذا ما تضمنته المادة 43/1 من الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة والتي تمنع الموظف العام من ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان مصدره إلا في حالات محددة كالتكوين والبحث العلمي .

أولا: الأهداف الخارجية للرقابة: الدولة تضع السياسة العامة وهذا وفق الخطط والاستراتيجيات، والأجهزة الحكومية المسؤولة على التنفيذ مقيدة بالسياسة العامة التي انتهجتها الدولة في كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتستعين في ذلك بكل أنواع الرقابة المالية والمحاسبية والقانونية من خلال رصد المخالفات. (حسين عبد العال، 2004، ص 95).

ومن أهم أهداف الخارجية للرقابة كمييار الحكم على درجة ديمقراطية النظام، هو تمتع الأجهزة المكلفة بالرقابة من سلطات واسعة على مساءلة الحكومة وإخضاعها للرقابة في أي

مرحلة من مراحل تنفيذ الميزانية، ويقدر ما تتشكل هذه الأجهزة من تيارات الرأي العام والإدارة الشعبية، بقدر ما يكون النظام ديمقراطياً (أحمد عاشور، 1979، ص 385).

ثانياً- الأهداف العامة للرقابة: تتمثل الأهداف العامة في الأهداف السياسية والأهداف الاقتصادية والأهداف الاجتماعية وهذا ما سنوضحه في كل جزئية على حدة.

أ/ الأهداف السياسية للرقابة: الهدف من الرقابة السياسية هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية العامة تسير وفقاً للسياسة التي مارستها السلطة التشريعية باعتبارها ممثلاً للشعب من جهة، وباعتبار أن قانون الميزانية السنوي لا يصبح نافذاً إلا بعد موافقة البرلمان عليه، وبعد هذا النوع من أهم مظاهر الرقابة، ومرد ذلك أن السلطة التشريعية يجب عليها أن تلعب الدور الرئيسي في تنفيذ الميزانية العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع، وبالتالي فإن الجهاز التنفيذي لا ينبغي أن يمارس مسؤولياته دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط الرقابة التي يمثلها البرلمان، فالرقابة على الأموال العامة هي في الأساس اختصاص السلطة التشريعية من أجل ضمان التزام الحكومة بالإيرادات والنفقات وفقاً لما قرره السلطة التشريعية بموجب قانون الميزانية السنوي، (أحمد عاشور، ص 386).

ب- الأهداف الاقتصادية للرقابة: الهدف من الرقابة الاقتصادية هو مراجعة نشاطات السلطة العامة من حيث المشروعات والبرامج التي تقوم بتنفيذها، للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وتكلفة إنجازها وبيان مواطن الضعف في التنفيذ، وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المسؤولة على التنفيذ وحسن سير العمل في مواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة. (عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب، من خلال محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي) وهذا النوع من الرقابة يشمل مختلف مراحل تنفيذ العمليات المالية، وتتصب بالدرجة الأولى على النفقات باعتبارها معرضة أكثر من الإيرادات للمخالفات من قبل الأعوان المكلفين بتنفيذها (محمد مسعي، 2004، ص 149).

فالميزانية في معناها العام هي تسليم مبالغ مالية لتحقيق مشاريع مقررة، وبالتالي فإنه يقع

على عاتق المكلفين بتنفيذ الميزانية واجب العقلانية في الإنفاق وعدم الإسراف لإنجاز مشاريع غير مقررة في الميزانية وهو ما يصطلح عليه بالإنفاق في الإنفاق، وعلى ما ذكرناه يتبين لنا أن من أهم الأهداف الاقتصادية للرقابة تشمل أولاً رقابة الكفاءة وهي تعني تحقيق أكبر النتائج بأقل ما يمكن من التكاليف، وثانياً رقابة فعالية، وهي الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة، ومن هنا حرص المشرع الدستوري على ضرورة استعمال الأموال في المجالات المخصصة لها قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية المخطط لها سلفاً والابتعاد عن التصرفات السلبية تنص المادة 10 من التعديل الدستوري الأخير بما يلي : « ... لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يلي: الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية، إقامة علاقات الاستغلال والتبعية، السلوك المخالف للخلق الإسلامي، وقيم ثورة نوفمبر».

ج- الأهداف الاجتماعية للرقابة: يعد من أهم المجالات التي تسعى الميزانية العامة للتأثير فيها هو المجال الاجتماعي، حيث تستخدم كأداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك باستخدام السياسات الضريبية التي تعمل على إعادة توزيع الدخل وهو ما يسمى بسياسة الإعانات وإزالة التفاوت بين طبقات المجتمع، فالهدف المرجو من الميزانية هو تحقيق الطلبات الاجتماعية، ولا يتأتى ذلك إلا بتنفيذ الخطة العامة والسعي بتحقيق النتائج المرجوة من هاته الخطة الموضوعة سلفاً، إضافة إلى ذلك تنتهج الدولة نظام الضرائب التصاعدي على رؤوس الأموال الكبيرة وأصحاب الثروات والمؤسسات المالية ذات الدخل المرتفع، بغية استخدام هذه الحصيلة في مساعدة الطبقات المعوزة بدعم السلع الاستهلاكية والتعليم والصحة وغيرها من الخدمات الاجتماعية، وتخفيض الضرائب أو الإعفاء من دفعها على ذوي الدخل الضعيفة (غازي الفخري 2006، ص 07).

فمن الأهداف الاجتماعية للرقابة تحمل طابع احترازي يتمثل في توجيه الإدارة نحو التصرف السليم والقانوني من أجل أن يكون الإنفاق على ضوء السياسة العامة للدولة، ومن بين أهداف السياسة العامة للدولة دعم الطبقات المعوزة، كما تحمل طابع ردي يتمثل في فحص وتمحيص من قبل الأجهزة الرقابية المخول لها ذلك قصد اكتشاف الأخطاء وتحديد

الانحرافات السلبية أثناء تنفيذ الميزانية، وتحديد المسؤولية عن هذا التسبب، وبالتالي ضمان الحقوق والأهداف الاجتماعية التي تبقى إحدى أهم الأولويات في أي نظام سياسي وتظهر أكثر الأهداف الاجتماعية للرقابة في القضاء على الفساد، ومن أبرز مظاهر الفساد الرشوة، وهو أمر وجب التحذير منه، من خلال إخضاع أعمال الإدارة إلى الرقابة والتفتيش المستمر قصد عدم انحرافها عن المسار القانوني. (القانون رقم 06/04 المؤرخ في 02/20/2006 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، 2006).

الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية

تعود أهمية الرقابة المالية بعد انفصال السلطات الثلاث عن بعضها البعض إلى السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية وانفصال اختصاصاتها، الأمر الذي أدى إلى ظهور الحاجة إلى جهة فنية مستقلة تقوم بعملية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والتي من أهم أولوياتها رفع المستوى المعيشي للمواطنين، وعلى طريق الرقابة تستطيع السلطة التشريعية التحقق والتأكد من التزام السلطة التنفيذية بالأنظمة والتعليمات السارية، كما تظهر أهمية الرقابة إذا ربطنا بينها وبين الخطط الموضوعة حيث أن هذه الأخيرة تمثل إجراءات مترابطة للقيام بجهود معينة تؤدي في مجملها إلى تحقيق الأهداف، وبالتالي فإن أهميتها تتجلى من الالتزام بالإجراءات والتأكيد على ما تم تحقيقه جرى وفق الخطط المرسومة سلفاً، بما يتفق التوافق بين التخطيط والرقابة (ماجد محمد سليم، 2006، ص 43).

ولقد تطورت الرقابة وظهرت أهميتها في أنها ليست قائمة على مفهوم الضبط والمنع فحسب، وإنما قائمة على الرقابة الإيجابية البناءة، وهي بذلك ليست مجرد عملية اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التي وقعت وإنما البحث عن أسبابها، وكيف يمكن تجنب وقوعها، فضلاً عن أنها اتجهت إلى الدراسات الميدانية وإجراءات البحوث العلمية بقصد التوصل إلى أسباب المشكلات ونقاط الضعف في العمليات الإدارية (عبد الكريم درويش، 1977، ص 508).

ومع توسع النشاطات التي تقوم بها الحكومة أخذت هذه الأخير تتبنى خططا تطبق أساليب إدارية حديثة تتوافق مع هذا التوسع لتحقيق الأهداف المطلوبة، ولكن كثيراً ما تواجه هذه

الدول بالطلبات المتزايدة والملحة من قوانينها مع قلة الموارد الاقتصادية والمالية المتاحة لتلبية هذه الاحتياجات والطلبات، وهنا تظهر الحاجة إلى التأكد من حسن استخدام الموارد العامة استخداما يتم بالكفاءة والاقتصاد من أجل تحقيق الأهداف المرغوبة، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا عن طريق تبني أساليب متطورة في الرقابة تتخطى الأساليب التقليدية، كما تظهر أهمية الرقابة في التداخل بين وظائف الإدارة، وأن الرقابة في حد ذاتها تحتاج إلى تخطيط وتنظيم وتوجيه واتصال، كما أن الرقابة هي نشاط مطلوب ولازم لأي عمل إداري، وكيف يمكن للإدارة أن تتأكد من انجاز أعمالها، ونظرا لما لأهمية الرقابة المالية من المنح العاشر دور فاعل في تحقيق أهدافها في المؤسسات العمومية، فلا بد أن يكون هذا الدور قادر على تحقيق أقصى ما يمكن من النتائج المرجوة تحقيقها وفقا للبرامج المعدة سلفا، بمعنى أن يمتد إلى كافة أنشطة المؤسسات العامة واستخدام جميع أنواع الرقابة .

خاتمة

وفي الأخير نخلص إلى القول أن الرقابة المالية ورغم اختلاف تعريفات الباحثين لها باختلاف مذاهبهم وأفكارهم، إلا أنها تبقى وبشكل مركز، وهي الرقابة التي تستهدف ملاءمة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات، ومدى مطابقة هذه التصرفات المالية للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل لأجل محافظة على الأموال العامة، ومن هذا المنطلق فكل نظام مالي لا يتوفر على رقابة حازمة يعتبر نظاما ناقصا ومبتورا، ذلك أن الغرض من الرقابة هو توفير الفعالية والكفاءة والحزم للنظام الرقابي المالي، تجعل من الرقابة واجبا عاما يجسد مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

إن دراسة الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة تمثل جانبا هاما في الدراسات المالية، فقد تطور البحث في هذا الموضوع مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية للدولة، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة، لأن موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية ضرورة لازمة حتى تتم عمليات التنفيذ طبقا للقواعد القانونية والمالية السائدة ووفقا للخطة العامة للدولة، وتحقيق الأهداف العامة التي تتضمنها الميزانية العامة بكفاية عالية واقتصاد في التكاليف، وما يعكس ذلك من آثار إيجابية على الاقتصاد الوطني والاستقرار العام، ومن ثم فنجاح أي دولة في تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها لا يعتمد على مدى سلامة البرامج والسياسات المختلفة الملائمة للإنجاز فحسب، بل يعتمد أيضا وبنفس الدرجة على مدى توافر أدوات وأساليب الرقابة المناسبة لمتابعة وتقييم هذا الإنجاز، وعلى توافر المقومات الأساسية اللازمة للزيادة فاعلية وكفاءة الرقابة على مختلف الأنشطة والبرامج التي تتولاها الأجهزة والوحدات الحكومية، وإذا كان الأمر يتطلب وضع أهداف التنمية في شكل برامج تتولى الحكومة وضعها والتخطيط لها والإشراف عليها، فإن من الضروري رقابة ومتابعة هذه البرامج لأغراض تقييم أدائها بصفة مستمرة للحكم على تحقيق الأهداف المرجوة منها، ومدى نجاحها في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

قائمة المراجع:

القوانين والمراسيم:

- (1) الجريدة الرسمية الجزائرية، قانون المالية لسنة 2016، 2015/12/31م الموافق لـ 19 ربيع الاول 1437هـ، العدد 72
- (2) الجريدة الرسمية بتاريخ 4 فيفري 1998 عدد 5.
- (3) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، القانون رقم 17/84، المتعلق بقانون المالية، المؤرخ في 07 جويلية 1984، المادة 06
- (4) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، القانون رقم 21/90، قانون المحاسبة العمومية، الصادر في 15 اوت 1990، المادة 03.
- (5) الجريدة الرسمية من قانون 90-21، المادة 6، المطبوعة الرسمية، العدد 35
- (6) القانون 80-04، المادة 150 - 151 .
- (7) قانون 84-17، المادة 07.
- (8) قانون 84-17، المادة 08 .
- (9) قانون 84-17، المواد 14 - 15 .
- (10) قانون 90/21، المواد 14 - 15 .
- (11) القانون رقم 95-20 في 17 .
- (12) المادة 1 من المرسوم 55/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في الوزارة المالية .
- (13) المادة 27 من القانون 90/21 المعدل بموجب قانون المالية التكميلية لسنة 1992 في المادة 73
- (14) المادة 35 من القانون 84/17 المؤرخ في جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية
- (15) المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18/02/1998 .
- (16) المرسوم التنفيذي 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995 لمحدد لصلاحيات وزير المالية الجريدة الرسمية بتاريخ 9 مارس 1995 عدد 15.
- (17) المرسوم التنفيذي رقم 90-311.

18) المرسوم التنفيذي رقم 46/93، المواد 13 و 14 المؤرخ في 06 06 1993، العدد 09، المطبعة الرسمية.

19) مرسوم تنفيذي رقم 46/91 المؤرخ في 06/02/93، المادة 06 .

الكتب:

1) بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010

2) حسن عواضة، المالية العامة، بيروت دار النهضة العربية، 1983

3) حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001

4) خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية و الاستهلاكية، منشأة المعارف، الإسكندرية لسنة 1971

5) زكريا احمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 1427هـ-2007م

6) سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2006

7) السيد عبد المولى، المالية العام المصرية، دار الفكر العربي، مصر، 1993

8) صلاح الدين عبد الحليم سلطان، سلطة ولي الأمر في فرض وظائف مالية، القاهرة، هجر للنشر والطباعة، 1998

9) طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009

10) عادل احمد حشيش ومصطفى رشدي شيحة، مقدمة الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1988

11) عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد و المالية العامة، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2009.

12) فؤاد مورسي، دروس في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار الطالب، الإسكندرية، 1995

13) قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، 1999

- 14) لعامرة جمال، (د.ت)، أساسيات الموازنة العامة للدولة،
- 15) محمد حلمي مراد، مالية الدولة، القاهرة، مؤسسة الأهرام للنشر والتوزيع، 1959
- 16) محمد شاكر عصفور، أصول المالية العامة، دار النهضة، مصر، 2008.
- 17) محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2005
- 18) محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة مركزية بن عكنون - الجزائر، 2003.
- 19) مولود ديدان، دستور 28 نوفمبر 1996 مع تعديل 10 أبريل 2002، دار النجاح للكتاب، 2006.

الرسائل الجامعية:

- 1) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003
- 2) بوزيان عبد الباسط، دور السياسة المالية في استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة حالة الجزائر خلال الفترة (1994-2004)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2007
- 3) شلالي رضا، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002
- 4) صرامة عبد الحميد، الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير علوم اقتصادية، جامعة الجزائر، فرع مالية، 2003

(5) وعيل حنان، إجراءات تفعيل الرقابة على تنفيذ الميزانية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير، تخصص ميزانية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الدورة 2012/2011