



جامعة ابي محند اولحاج - البويرة -
كلية العلوم الحقوق و العلوم السياسية



محاضرات في مقياس المالية العامة

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس

تخصص قانون عام " السداسي الخامس "

من إعداد

❖ الدكتورة لوني نصيرة

أستاذة محاضرة قسم " ب "

السنة الجامعية: 2020/2019

مقدمة

يوجد في كل مجتمع سلطة عامة منظمة، كما توجد مجموعة حاجات تهم المواطنين، ولا يمكن للفرد أن يقوم بإشباع حاجاته منها استقلالاً. وتسمى هذه الحاجات " الحاجات الجماعية" وأمثلتها التقليدية الدفاع والأمن والعدالة.

فالفرد بمفرده لا يقوى على أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي، إذ أن هذا الأمن لا يمكن أن يتحقق إلا ككل لا يتجزأ، لكونه يعود بالنفع على المواطنين كافة، ولا يمكن أن يحرم أي منهم من الإفادة بهذا الأمن. ولهذا يجب أن تقوم وتسهر عليه الدولة بأجهزتها المختلفة، فالحاجات الجماعية هي التي تقوم الدولة بإشباعها نظراً لعجز كل فرد، بسبب عدم قابليتها للتجزئة.

وتختلف الحاجات الجماعية عن الحاجات الفردية مثلاً الزواج والأكل والملبس... الخ هذه يستطيع الفرد بمفرده أن يستقل بإشباع حاجاته منها، طالما يستطيع دفع ثمنها، ولكن توجد طائفة أخرى من الحاجات يستطيع كل فرد أن يشبع حاجاته منها بمفرده بغض النظر عن إشباع الآخرين لها من عدمها وهي الحاجات التي تضطلع بها الدولة وتشبعها ومن أمثلتها: التعليم، العلاج، النقل والمواصلات.... الخ.

ولكي تقوم الدولة بإشباع هذه الحاجات فإنها تضطر إلى استخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص وذلك بمقابل وتتمثل في صورة مبالغ نقدية، هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة، ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات لا بد لها من البحث عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة، وأهم هذه المصادر الضرائب.

وللمالية العامة أهمية كبيرة في حياة الدول، حيث تعتبر المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وسياسة الدولة وأهدافها خلال فترة زمنية معينة، وتتعاظم في الوقت الحاضر أهمية الدراسات النظرية والتطبيقية التي تدخل في نطاق علم المالية العامة وذلك بفعل الدور المتزايد الذي أصبحت تلعبه الدولة في إدارة الحياة الاقتصادية في جميع النظم الاقتصادية المعاصرة.

ومن أجل تحقيق أهداف المجتمع وإشباع حاجاته العامة تلجأ الدولة إلى سياسة الإنفاق العمومي الذي يعتبر أداة هامة من الأدوات المالية للدولة، حيث تزداد أهمية الإنفاق العمومي في الجزائر أهمية منه سنة لأخرى، ويتجلى هذا من خلال التطور السريع لحجم النفقات العامة في ميزانية الدولة.

تشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة من الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة. غير أن لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام لجزء من الموارد الإنتاجية المتاحة، وإنفاق وتحصيل مبالغ من الدخل القومي، آثار هامة على حجم وتكوين الناتج القومي، وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الأفراد والفئات الاجتماعية في الدولة، ويستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، و بالفعل فقد خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الوجوه.

و لما كانت النفقات العامة و الإيرادات العامة و الميزانية العامة تكوّن العناصر الثلاثة الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي و المالي للدولة، و تمثل في آن واحد الأدوات الرئيسية لرسم و تنفيذ السياسة المالية للدولة، وللتعريف بعلم المالية وبيان نطاقه وطبيعته وأهميته في الوقت الحاضر.

وتأسيسا على ما تقدم سنتناول مقياس المالية العامة في 03 ثلاث فصول نستهل الدراسة بداية بالتطرق الى مدخل عام الى علم المالية العامة و ذلك بتبيان أساسياتها، و التمييز بين المالية العامة و المالية الخاصة،(الفصل الأول) ثم تتصب الدراسة في (الفصل الثاني) على العناصر المؤلفة للمالية العامة، ثم نتعرض بالشرح و التفصيل للميزانية العامة (الفصل الثالث)

الفصل الأول: مدخل الى علم المالية العامة

الفصل الثاني:العناصر المؤلفة للمالية العامة

الفصل الثالث: النظرية العامة للميزانية

الفصل الأول

مدخل إلى علم المالية العامة

إن علم المالية العامة⁽¹⁾ la science des finances publiques هو ذلك العلم الذي يهتم بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة و تخصيص المال اللازم لإشباعها، لذلك فإن تعريف و تحديد نطاق الحاجات العامة من الأهمية بمكان لتحديد نطاق النشاط المالي للدولة في سبيل إشباع هذه الحاجات العامة.

ويعرف علم المالية أنه العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات و الإيرادات العامة و الميزانية العامة بحيث يعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة أو هو ذلك العلم يبحث عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية الاجتماعية، حيث ستشمل دراستنا على أحد فروعها لاقتصاد ألا و هو المالية العامة بكل ما يحتويه هذا العلم من أنشطة مالية حتى أنه يتضمن السياسات المالية التي تعتبر جزء من السياسة الاقتصادية العامة لأي نشاط اقتصادي و اجتماعي.

وقد أدى هذا التطور إلى تطوير فلسفة المالية العاملة من مجرد كونه الموضوع التقليدي للموازنة بين الإيرادات العامة و النفقات العامة، الى كونه العلم الذي صار حقيقة الانعكاسات الحقيقية و الجدية للتحويلات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية⁽²⁾ و على هذا الأساس يتم دراسة علم المالية العامة ضمن هذا الفصل التمهيدي.

¹ - للمالية العامة les science des Finances Publics تعريفات عديدة، حيث تشير في معناها التقليدي إلى العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة لتغطيتها أو إلى العلم الذي يدرس الوسائل التي تحصل بها الدولة على إيراداتها حتى تتمكن من تغطية نفقاتها، أو هو العلم الذي يبحث في كيفية توزيع الأعباء العامة على جميع أفراد المجتمع.

أنظر في ذلك: رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، كتاب متوفر على شكل PDF ص 11، طبعة 2016، ص 11.

- أما في الفكر المعاصر تعرف المالية بأنها دراسة لمصروفات وإيرادات الدولة والهيئات العامة على اختلاف أنواعها، وبيان مدى تأثيرها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في الدول. أنظر ذلك في: رمضان صديق، المرجع نفسه، ص 12.

² - خالد احمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مدخل إلى علم المالية العامة، دار الأيام للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 09.

المبحث الأول

أساسيات المالية العامة

منذ وجود الإنسان على وجه الأرض وهو يحاول إشباع حاجاته الأساسية، من مأكّل ومشرب و ملبس ومن هنا ظهرت بوادر هذا العلم فبدأت تتطور حاجات الإنسان ويتطور معه شكل التنظيم الجماعي للبشرية، فظهرت العشائر والقبائل ومن ثم نشأ المجتمع والدولة، وأصبح لزاماً أن يكون لكل جماعة ودولة شخص يحكمها وهذا الشخص هو صاحب السيادة الفعلي في الدولة⁽¹⁾، ومن البديهي أنه لا وجود لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، وقبل هذا الوجود فقد كانت هناك تجمعات عامة اتخذت شكلا ما من أشكال التجمع وكان لها ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والقواعد المنظمة للجماعة.

وعليه سنقوم ضمن هذا المبحث بدراسة نشأة المالية العامة والتطرق إلى مفهوم المالية العامة وخصائصها ومصادرها.

المطلب الأول

نشأة المالية العامة

يعد علم المالية العامة من العلوم التي ظهرت حديثاً، حيث لم يكن معروفاً في القديم كعلم قائم بذاته، إلا أن الحاجة إلى هذا العلم صارت ملحة بظهور الدولة منذ القديم، فقد احتوت بعض الكتابات القديمة جوانب تتعلق بالمالية العامة للدولة، هذا

¹ - سوزي عدلي ناشد، اساسيات المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص ص 06-07

بداية من الحضارات القديمة إلى العصر الحديث، حيث أصبح علم المالية علما مثل باقي العلوم الأخرى⁽¹⁾.

الفرع الأول

الفكر المالي في العصور القديمة

كانت دولة الفراعنة بمصر والإمبراطورية الرومانية تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة، وإلى عمل الأرقاء للحصول على موارد تتفق منها على مرافقها العامة، وقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب المباشرة وغير المباشرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضا أنواعا معينة من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة على التركات⁽²⁾.

الفرع الثاني

الفكر المالي في العصور الوسطى

اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هنا كتمييز 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 و المصادرة، بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا. ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر، و كانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه و أسرته و رعيته على السواء⁽³⁾.

¹ - برحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2015، ص 07-08.

² - محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة الدورة التحضيرية، 2013، ص 5.

³ - محمد خالد المهاني، المرجع نفسه ، أنظر أيضا أحمد جامع، علم المالية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، مصر، 1970 ص 17.

الفرع الثالث

الفكر المالي في مرحلة الاقتصاد الحر (الليبرالي)

التي كانت نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا و الثورة الفرنسية و كانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ "دعه يعمل، دعه يمر " حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي و ترك الأفراد أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية و الاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعة الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد و بيد خفية لتحقيق منفعة الجماعة (حسب مفهوم اليد الخفية لآدم سميث)، و التي هي عبارة عن المجموع الجبري لمصالح أفراد المجتمع، أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد و مصلحة الجماعة.

وعليه يتعين على دور الدولة أن يكون عند أدنى مستوى ممكن بحيث يقتصر فقط على إشباع الحاجات العامة من أمن و دفاع وعدالة ومرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حياديا لا تأثير له على سلوك الأفراد، بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضالة ما تدره من أرباح، كالتعليم و الطرق و المواصلات و المياه، و الكهرباء و الغاز... الخ، وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية و السياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيل بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، و تحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة⁽¹⁾.

¹ - محمد خالد المهاني، المرجع السابق، ص 6، أنظر كذلك: كردي صبرينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم التجارية، 2015/2016، ص7.

الفرع الرابع

الفكر المالي في العصر الحديث

ابتداء من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع أزمة الكساد الكبير في سنة 1929⁽¹⁾، ومن بين أسباب هذا التدخل مايلي:

-رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة.

-معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة و تضخم.

-التقليل من التفاوت في توزيع الدخل و الثروات بين أفراد المجتمع.

-تفعيل دور القطاع الخاص في النمو و دفع عجلة التنمية.

-الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية و تشجيع المشروعات الصغيرة

و المتوسطة.

و يطلق على الدولة في هذه الحالة بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية بالرغم من أن الفكر

¹ - الكساد الكبير أو الانهيار الكبير وهي أزمة اقتصادية شهدتها أمريكا سنة 1929م، أدت إلى توقف المعامل عن الانتاج، ونتج عنها أن أصبحت عائلات بكاملها تنام في أكوخ من الكرتون وتبحث عن قوتها في مخازن الأوساخ والقمامة، حيث سجلت دائرة الصحة في نيويورك أن أكثر من خمس عدد الأطفال يعاني من سوء التغذية.

كان الاقتصاد الأمريكي مزدهرا قبل خريف 1929 وبعدها بدأ انحداره حيث هبط انتاج الصلب ابتداء من منتصف عام 1929 ليعلن موجة ركود اقتصادي عصف بكل مؤشرات الايجابية السابقة، وما كانت تضمنه من انتاج السيارات كان قد ارتفع وازدادت أرباح الشركات في قطاعات أخرى وازدهار الائتمان، ومع تسابق البنوك في منح قروض من غير مراعاة حالة المقترضين المالية واستعملت البنوك ومؤسسات الاوراق المالية وسائل النصب لإغراء الآلاف من المخدوعين لشراء أسهم هبطت أسعارها بسبب المضاربات على أمل ارتفاعها في المستقبل، وما عمق من الأزمة تراجع سوق العقارات السكنية وتبعها انهيار البورصة العظيم في تلك السنة.

- أنظر: عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2014، ص 15.

الاقتصادي السائد في هذه الفترة و الذي يتزعمه "جون ماينرد كينز " الذي يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية و المبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، و بذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فامتدت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت موازنة الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وإنما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي ورفع مستوى معيشة الملايين من المواطنين⁽¹⁾.

الفرع الخامس

مراحل مالية الدولة

مرت مالية الدولة بثلاث مراحل وهي: فترة الدولة الليبرالية التي تميزت بتحديد النفقات والعمل على توازن الميزانية العامة للدولة، إلى جانب الإصرار على حيادية المالية العامة والمستمدة من حيادية دور الدولة في الحياة الاقتصادية.

أما المرحلة الثانية هي فترة الدولة المتدخلة والتي نادى مؤيدو هذا الطرح بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية حتى تتمكن من القضاء على الانحرافات التي يمكن أن ينزلق فيها اقتصاد الدولة وتعديل وضبط مساره وفق الأهداف النهائية المرسومة من قبل السياسة الاقتصادية⁽²⁾.

أولا: مرحلة الدولة الحارسة

ساد مفهوم الدولة الحارسة، في ظل سيادة أفكار النظريات الاقتصادية التقليدية التي كانت تبني على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل من الدولة، إلا

¹ - محمد خالد المهاني، المرجع السابق، ص 6.

² - رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 26.

من أجل حماية أسس هذا النظام الذي يقوم على مبدأ الحرية الاقتصادية للأفراد، وهذا المبدأ كان المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي في المجتمع ولتحديد دور الدولة فيه⁽¹⁾. هيمنت على هذه الفترة من القرن التاسع عشر ميلادي فلسفة الفكر الكلاسيكي التي تبنت في جانب المالية العامة الحرص على تحديد النفقات والاقتصاد فيها، فتدخلت الدولة حسب رأيهم يؤدي لا محالة إلى زيادة النفقات مما يحدث خلافاً في توازن ميزانية الدولة مما ينتج عنه اضطراب في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ومن بين النقاط التي تتسم بها هذه المرحلة ما يلي:

1- تحديد النفقات: يجوز للسلطة التشريعية في الترخيص للسلطة التنفيذية إلا القيام بأداء النفقات التي لا يمكن التقريط فيها من أجل سير المصالح العمومية الضرورية وهذا بهدف تحميل المكلفين بالضريبة أقل عبء مالي ممكن، وهذا يتوافق مع المنطق والمنهج الليبرالي خاصة مع فكرة البرلمانية السائدة آنذاك في القرن 19 أين كان البرلمان بمثابة الممثل الحقيقي والشرعي للسيادة الوطنية، في حين يوجد حذر شديد اتجاه السلطة التنفيذية في تسييرها للأموال العمومية⁽²⁾.

2- توازن الميزانية العامة للدولة: إن فكرة التوازن الميزانية العامة للدولة قائمة على منطق المفكرين الكلاسيك القائلة بأنه: " عند اختلال توازن الميزانية تضطر الدولة للاقتراض، حيث أن القروض العامة تأتي لزيادة نفقات السنوات القادمة مادام أن يجب إهلاكها ودفع الفوائد عنها مما يؤدي إلى تضخيم العجز الميزاني".

ولمواجهة وضعية مثل هذه، تضطر للاقتراض من جديد مما يجعلها رهينة ظاهرة المديونية، واما تعجز الدولة عن الاقتراض ستلجأ إلى البنك للإصدار النقدي.

3- حيادية المالية العامة: يتمثل دور الحكومة، حسب النظرية الكلاسيكية، في إطار الدولة الليبرالية، في التحكيم أثناء النزاعات بين الأعوان الاقتصاديين دون التدخل

¹- محمد خير العكام، المالية العامة 01 الإيرادات والنفقات، الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018، ص 05.

²-رضا خلاصي، المرجع السابق، ص 28.

في علاقاتهم ومن يتم رسم دور الدولة داخل المجتمع الذي لا يتعدى سوى ضمان الأمن الداخلي داخل الإقليم دون التكفل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

ولقد ترتب على هذا المبدأ عدة نتائج أهمها:

- إن وظيفة الدولة هو القيام بأعمال التي يصعب على الرأسمالي القيام بها أو تعجيز آلية العرض والطلب في ذلك النظام على تحديد أثمانها، أو المستفيد منها بشكل مباشر، وبالتالي فقد تحدد دورها في القيام بأعمال الأمن الداخلي والعدالة والدفاع.

- إن المبدأ السائد في المالية العامة للدولة في ذلك النظام هو المبدأ الحياد المالي، أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها للوفاء بالتزامات الدولة لأداء وظيفتها التي اقتضت على الوظائف التقليدية لها دون أي استخدام لها من أجل التأثير في النشاط الفردي أو في قوى السوق أو في التأثير في التوازن العام الذي يتحقق تلقائياً⁽²⁾.

ثانياً:مرحلة تدخل الدولة

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 ل الدولة المتدخلة عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929.

ويظهر تدخل الدولة فيما يتعلق بالمالية العامة من خلال العناصر التالية⁽³⁾:

1- **زيادة النفقات العمومية:** هي تلك الوتيرة التي طبعت الزيادة في النفقات العمومية خلال المرحلة التي أعقبت الحرب العالمية والتي تمت بسرعة تفوق ارتفاع الدخل الوطني والتي لا يمكن تمويلها من خلال الإيرادات الجبائية فقط.

¹- مجيدي فتحي، محاضرات في مقياس المالية العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة زيان عاشور، الجلفة ، 2009- 2010، ص490.

²- محمد خير العكام، مرجع سابق، ص 06.

³-محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص ص 21- 24.

2- إعادة النظر في التوازن الميزاني: لقد تم إعادة النظر في هذه القاعدة التي قدسها المفكرون الكلاسيك. فبعد العديد من المحاولات للالتزام بهذا المبدأ من قبل مختلف الدول المتقدمة، اضطرت حكوماتها إلى التخلي عن توازن الميزانية العامة للدولة والبحث عن مصادر أخرى لتمويل العجز، أكثر من هذا، اعتبر العديد من المنظرين الاقتصاديين المؤيدين لتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية أن: "العجز الميزاني أداة ملائمة للتحفيز والانعاش الاقتصادي وهذا في ظل شروط معينة يجب توفرها"⁽¹⁾.

3- خروج المالية العامة من حياديتها: صارت ميزانية الدولة ، بفعل تدخل الحكومات في الأمر الاقتصادي غير حيادية وراحت تمارس تأثير هاما وفي بعض الأحيان حاسما على تطور الوضعية الاقتصادية، هذه الحيادية التي خصت طويلا المالية العامة قد تم الاستغناء عنها لسببين على الأقل:

الأول: على اعتبار النفقات العمومية صارت تمتص جزءا هاما من الدخل الوطني صار من الضروري أخذ القرارات المتعلقة بالميزانية بعين الاعتبار.

الثاني: أنه كل الدول صارت تستعمل المالية العامة كأداة رئيسية في السياسة الاقتصادية⁽²⁾.

إن تطور الدولة في الاقتصاد الرأسمالي أدى إلى تطور مماثل لأهداف النظام المالي فيها، فلم يعد يهدف إلى التمويل فقط بقدر ما أصبح يهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للأفراد، ولعل أهم هذه الأهداف:

1- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي ما أمكن ومعالجة الآثار الاقتصادية السلبية للأزمات الاقتصادية.

¹ - هيثم صاحب عجام، علي محمود مسعود، المالية العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الاولى دار البداية

ناشرون وموزعون، ط1، 2015، ص 113

² - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 25.

- 2- تحقيق قدر من العدالة في توزيع الدخل القومي، وتقليل التفاوت في حدة الفوارق الاجتماعية دون القضاء على ذلك التفاوت بين الدخول والثروات.
- 3- دعم النمو الاقتصادي، وذلك باستخدام الاستثمار العام.
- 4- ضمان الاستخدام الكفؤ للموارد الاقتصادية عن طريق ما تحدثه النفقات العامة والإيرادات العامة من آثار في الموارد الخاصة لضمان توجيهها نحو بعض القطاعات والنشاطات الاقتصادية المرغوب فيها⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مفهوم المالية العامة

ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، و بعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي⁽²⁾ مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

الفرع الأول

تعريف المالية العامة

يتكون مصطلح المالية العامة من كلمتين إحداهما:

أ-المالية:و تعني " الذمة المالية " أي الممتلكات و الديون و التي تعني الجانب الدائن، و يتمثل في المداخل و الإيرادات و الجانب المدين و يتمثل في الالتزامات و الديون.

¹- محمد خير العكام، مرجع سابق، ص 07.

²- عرفت المالية العامة وفقا لهذا المفهوم التقليدي بأنها: " العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة، وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد".

-وتجدر الإشارة الى ان المفهوم التقليدي لعلم المالية بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة و إيراداته، أو بمعنى آخر هو ذلك العلم المتعلق بالإيرادات المالية للدولة و نفقاتها و الموازية بينهما.

-دغمان زويبير، مطبوعة محاضرات في مقياس المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد شريف مساعدي، سوق أهراس، الجزائر، ص04.

ب- أما العامة: فتعني بأنها تخص مالية السلطات العامة أي الأشخاص المعنوية العامة القائمة و الموجودة بالدولة، و لذا تجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات و إيرادات⁽¹⁾. حيث يمكن أن نعرف المالية العامة بطريقتين و فق منهجين:

أولاً: **التعريف الكلاسيكي**: العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد⁽²⁾.

جاستون جيز G.Jeze يرى " علم المالية العامة يقوم على فكرة معينة، هي ان هناك نفقات عامة يتعين تغطيتها" "اما دالتون" فيعرفها بأنها دراسة كل من إيرادات ونفقات السلطات العامة و موازنة كل منهما بالآخرى"

اي ان علم المالية العامة يجب ان يقتصر على دراسة الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، كما يجب ان تكون هذه النفقات محدودة بحيث لا تزيد عما هو ضروري لتسيير مرافق الدولة، وهذا ما عبر عنه ليون ساي leon say عندما قال ان "الانفاق العام الامثل هو الأقل مقدرا و أفضل الضرائب هي اكثرها انخفاضا"⁽³⁾

ثانياً: **التعريف الحديث**: يعرف علم المالية العامة على أنه ذلك العلم الذي يدرس الإيرادات العامة و النفقات العامة و الموازنة العامة، و توجيهها و استخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التي تتبناها الدولة⁽⁴⁾.

¹- محمد الصغير بعلي، أ.د يسري أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003، ص8.

²- خالد شحادة خطيب، د .أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005، ص15.

³- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، دار الكتب الوطنية، طرابلس، 2004، ص 08.

⁴- خالد شحادة خطيب، د .أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل لنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 2005، ص 16.

من خلال هذا يمكن القول: أن علم المالية العامة يتناول البحث في مجالين رئيسيين هما:

- الأوجه الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية لمختلف القرارات المتعلقة بالأدوات المالية.

- استخدام الأدوات المالية بقصد تحقيق أهداف معينة اقتصادية و اجتماعية فضلا عن الهدف المالي⁽¹⁾.

ما يمكن ملاحظته في هذا التعريف أنه أعطى أهداف جديدة للمالية العامة حيث أصبح هذا العلم يهتم ب: محاربة التضخم، تكوين احتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة، إعادة توزيع الدخل و الثروة.

مما سبق يتضح أن علم المالية العامة هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، وهو ذلك النشاط الذي تبذله هذه الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة⁽²⁾.

و هو ذلك العلم الذي يبحث في كيفية استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة و إيرادات عامة و موازنة عامة باتجاه تحقيق أهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية و الاجتماعية و الاقتصاد⁽³⁾.

وعليه يمكن تعريف المالية العامة بأنها "العلم الذي يدرس النفقات العامة و الإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية"⁽⁴⁾

¹- عادل فليح العلي، "مالية الدولة"، دار زهران للنشر و التوزيع عمان، الأردن، 2008، ص 37.

²- محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 34.

³- مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر و التوزيع عمان - الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 08.

⁴- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، القيت على طلبة السنة الثانية قانون خاص و عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة البويرة، 2013، 2014، ص 02، متوفر على الموقع الإلكتروني

الفرع الثاني

خصائص المالية العامة

أولاً: خصائص المالية العامة في الدول المتقدمة

بعد أزمة سنة 1929 لم تعد البلدان تهتم بتحديد الأعباء العامة و توزيعها على الأفراد بل يبحث إضافة إلى ذلك على كيفية استخدام العبء المالي، و تقوم المالية العامة في الدول المتقدمة على الأسس التالية:

- التوازن بين النفقات العامة و الإيرادات العامة لم يعد الهدف، بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي ولو على حساب التوازن المالي أو الحسابي في الميزانية العامة.

- الإيرادات العامة و النفقات العامة جزءا من الكميات الاقتصادية الكلية، تستعملها الدولة من أجل التدخل و المساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية الجديدة.

- إمكانية أخذ الدولة بالميزانية العامة لمعالجة الدورات و التقلبات الاقتصادية، وذلك بتخصيص فائض الإيرادات المتحقق في سنوات الازدهار لتغطية العجز في سنوات الانكماش و الكساد الاقتصادي⁽¹⁾

ثانياً: خصائص المالية العامة في دول العالم الثالث

للتعرف على المالية العامة في الدول النامية و أهدافها يتطلب الأمر التعرف بإيجاز على أهم الخصائص الاقتصادية هذه الدول و المتمثلة⁽²⁾:

1- انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي فضلا عن سوء توزيعه؛

¹- خالد شحادة خطيب، د أحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 36-37.

²- هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار الميسرة للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى، 2007، ص26.

- 2- ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك و انخفاض الميل الحدي للاادخار مما يترتب على ذلك انخفاض مستويات الاستثمار؛
 - 3- اتصاف اقتصاديات الدول النامية بأنها اقتصاديات تابعة " أحادية الجانب " تعتمد على تصدير المواد الأولية و الخامات واستيراد السلع الاستهلاكية والآلات؛
 - 4- ضعف الأجهزة المصرفية و تخلف السوق المالية و النقدية.
- إن المشكلة الرئيسية التي تواجه الدول النامية هي الخروج بأسرع وقت ممكن من حالة التخلف التي تعاني منها تلك الدول، لذلك فإن دور الدولة في النشاط الاقتصادي والنظام المالي فيها مدعوا إلى تحقيق ما يلي⁽¹⁾:
- 1- القيام ببناء الهياكل الأساسية والقطاعات الصناعية الأساسية اللازمة لإعادة تشكيل الهيكل الاقتصادي فيها، وعلى الدولة أن تقوم بدور أساسي في هذا البناء.
 - 2- القيام بالتعبئة الكاملة لكافة الموارد القومية، من مادية وبشرية من أجل تحقيق معدلات مرتفعة من التراكم الرأسمالي وزيادة الدخل القومي، وذلك عن طريق محاربة الاستهلاك الزائد وتشجيع الادخار وتوجيهها نحو الاستثمارات المنتجة، من خلال سياستها الإنفاقية والضريبية.
 - 3- القيام بتوجيه المشروعات الخاصة لاتخاذ أنماط سلوك معينة فيما يتعلق بالإنتاج والأثمان تتفق مع الأهداف التي تصنعها خطة التنمية الاقتصادية فيها والتي يقوم القطاع العام بالدور الرئيسي في تنفيذها.
 - 4- القيام بالخدمات الاجتماعية الأساسية لعملية التنمية، وهي الخدمات التي تتعلق بالصحة والتعليم والثقافة من أجل تكوين رأس المال الإنساني اللازم لبناء وتشغيل رأس المال المادي فيها.

المطلب الثالث

¹ - محمد خير العكام، المالية العامة 01، المرجع السابق، ص10.

مصادر المالية العامة

تتمثل مصادر المالية العامة في ما يلي:

الفرع الأول

المصادر الدستورية

يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة، فعلى سبيل المثال في الجزائر ينص الدستور في المادة 78 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾: " كلّ المواطنين متساوون في أداء الضريبة.

و يجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية، حسب قدرته الضريبية.

لا يجوز أن تُحدَث أية ضريبة إلاّ بمقتضى القانون."

كما تنص المادة 138:على أن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان.

كما حدد الدستور مبادئ وأسس ووسائل صيانة المالية العامة من كافة أسباب ومخاطر التجديد والضياع والفساد والتسيب والانحرافات المختلفة، ومن بينها الضمانة البرلمانية بوظيفتها التشريعية والرقابية⁽²⁾.

الفرع الثاني

المصادر التشريعية

¹- قانون رقم 16- 01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادر بتاريخ 7مارس 2016.

²- العروسي رابح، قراءة نقدية حول الإجراءات المتعلقة بالتشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسة العامة، العدد02، المجلد 4، جامعة الجزائر 03، الجزائر، ص 96.

تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات و النفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات و مادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، فعلى سبيل المثال الجزائر تعتمد أساسا على قانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل، وقانون 90-21 المؤرخ في 17/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽¹⁾.

وكذلك قانون 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتضمن مجلس المحاسبة

و سيره

الفرع الثالث

المراسيم التنظيمية

و هي المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية وتتمثل في⁽²⁾:

- مرسوم تنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم عدد الجر 43، تطبيقا لاحكام المادة 34 من قانون 90-21 التي تنص على ان تعيين المحاسبين العموميين يتم من طرف.

- مرسوم تنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتضمن شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.

¹- العروسي رايح، المرجع السابق، ص 97.

²- وردت المراسيم التنفيذية الاربعة في نفس العدد 43 من الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الموافق لـ 18 سبتمبر 1991.

- مرسوم تنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتضمن إجراءات المحاسبة التي يمنحها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميين.

- مرسوم تنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراءات تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

المبحث الثاني

التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة يقصد بها مالية الأفراد و المشروعات الفردية و الشركات بأنواعها، و يمكن القول أنه في الوقت الذي يحدد فيه دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، فإن السلطات العامة هي التي تحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من دخل أو إيراد، فالدولة لها القدرة على تكييف إيراداتها وفقا لنفقاتها العامة، و يرجع ذلك إلى أن دخل الفرد محدود، بينما الدولة فلا حد لسלטانها في فرض الضرائب و إصدار القروض وزيادة مواردها بشتى الوسائل.

وأوجه الخلاف بين المالية والمالية الخاصة تكمن فيما يأتي:

المطلب الأول

التمييز من ناحية الإنفاق

تستهدف المشروعات الخاصة من إنفاقها تحقيق ربح، باعتبار أن هذا هو الهدف الرئيسي من نشاط الأفراد. أما الدولة فإنها تهدف من نشاطها تحقيق الصالح العام في المرتبة الأولى، حتى ولو تعارض هذا مع هدف تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط.

بل وأن الدولة قد تقوم بمشروع ما رغم أنها تعلم سلفاً أن إيراداته لن تسمح بتغطية نفقاته مما يترتب عليه خسارة، وذلك لكونه يحقق نفعاً عاماً لمصلحة المجتمع، ولتحقيق اعتبارات أخرى غير الربح قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية⁽¹⁾. ويترتب على اختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط الخاص والدولة، وأن يختلف الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما، فمقياس نجاح النشاط الخاص هو تحقيق أقصى ربح ممكن، بينما مقياس نجاح مشروعات الدولة هو تحقيق أقصى منفعة ممكنة⁽²⁾.

المطلب الثاني

التمييز من ناحية الإيرادات

تحصل المشروعات الخاصة على إيراداتها بصورة اختيارية، أي بالاتفاق، عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة أو الأفراد. أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة. وباعتبارها سلطة سياسية، فإنها تستطيع في بعض الأحيان أن تلجأ إلى عنصر الجبر للحصول على الإيرادات، كما هو الحال بالنسبة للضرائب، أو القروض الإجبارية. وإن كان هذا لا يمنع من إمكانية استخدامها للوسائل العادية التي يتبعها النشاط الخاص للحصول على إيراداتها، ويظهر ذلك بالنسبة لمشروعات الدولة الزراعية والتجارية والصناعية التي تقيمها الدولة بجانب المشروعات الخاصة، حيث تسري عليها نفس طرق الإدارة والقواعد الفنية السارية على المشروعات الخاصة⁽³⁾.

¹ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 20.

² - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 17.

³ - المرجع نفسه، ص 18.

المطلب الثالث

التمييز من ناحية الهدف

يهدف الأشخاص الخاضعين للقانون الخاص عند قيامهم بالإنفاق إلى تحقيق أقصى ربح ممكن، حيث أن الهدف الرئيسي من قيام الأفراد بنشاط معين هو تحقيق المصلحة الخاصة والمتمثلة أساساً في الربح، أما الدولة فإنها تهدف عند قيامها بنشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع حتى ولو لم يحقق لها ذلك ربحاً مالياً، فغاية الدولة في الإنفاق هي تحقيق أغراض اقتصادية وسياسية واجتماعية، تتجزأ من أجل المنفعة العامة، حتى وإن كان ذلك لا يعود عليها بربح مالي⁽¹⁾.

يظهر لنا مما سبق أن المالية العامة تختلف عن المالية الخاصة من حيث طبيعة النشاط الذي تقوم به الدولة والنشاط الذي يقوم به الفرد أو الأشخاص، وتختلف أيضاً في الوسائل والأساليب المستعملة في النفقات والإيرادات، كما أن غرض الدولة في الإنفاق يختلف عن الغرض الذي ينفق الفرد أمواله من أجله.

مما سبق هذه الفروق الظاهرة بين وجوه المالية العامة و المالية الخاصة، من انفاق و إيراد و موازنة، لا ينبغي أن تحجب ما بينهما من ترابط قوي وتبعاً لذلك بالنشاط الاقتصادي الخاص، فهي تتأثر به وتؤثر فيه على نحو ما سوف نراه عند دراسة علاقة المالية العامة بالاقتصاد⁽²⁾.

المبحث الثالث

علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع نفسه، ص 20.

¹- برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 21.

²- راجع الصفحة 23-24 من المطبوعة.

المالية العامة علم من العلوم الاجتماعية، لأنه ظهر و تطور و توافق مع وجود الأفراد و الجماعات المنظمة، و المجتمعات في تطورها، وخضوعها إلى سلطة عامة، يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة، و تقديم مجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية لمعيشة ورفاهية المجتمع. و من الطبيعي، أن يرتبط هذا العلم الاجتماعي بصلات وثيقة، مع العلوم الاجتماعية الأخرى، التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع و اقتصاد واحد.

المطلب الأول

العلاقة بين المالية العامة وعلم الاقتصاد

إن علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد من العلاقات الوثيقة جداً، لكونه فرع من فروع علم الاقتصاد ولأنه كما هو معروف يدرس القوانين المتعلقة بالظواهر الاقتصادية، أي العلاقات الاجتماعية التي تأخذ من الإنتاج و التوزيع للسلع و الخدمات التي تشبع حاجات الإنسان المتعددة⁽¹⁾.

وجوهر النشاط الاقتصادي هو بذل العم لعلى استخدام الموارد الموضوعة تحت تصرف المجتمع من أجل إشباع الحاجات، فإن الإلمام بمبادئ الاقتصادي عد شرطاً أساسياً لتفهم موضوعات المالية العامة، من إنفاق حكومي و ضرائب وقروض عامة و التي جميعها تعد أدوات مالية و اقتصادية مجتمعة في آن واحد، تستخدمها الدولة في توجيهها لاقتصاد للتأثير في مستوى الدخل القومي و مجرى النشاط الاقتصادي⁽²⁾.

فالعلاقة بين المالية العامة و الاقتصاد، هي علاقة الخاص بالعام، أو علاقة الجزء بالكل. فهي علاقة تبادلية، يؤثر كل منهما في الآخر. و تتأكد هذه العلاقة، إذا ما عرفنا أن العلاقات المالية، التي تنشأ بمناسبة قيام الدولة بنشاطها، تعكس في الواقع علاقات اقتصادية.

¹ -محمد خالد المهائني، المرجع السابق، ص 12.

² - خالد خضر الخير، المبادئ العامة في علم المالية العامة و الموازنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014،

وفي العصر الحديث، ترتبط المالية العامة أوثق الارتباط بمختلف النواحي الاقتصادية وتتأثر بها في اتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، ويبدو ذلك واضحا إذا نظرنا إلى بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة تموُّها أو نظامها الاقتصادي وقارن بين هذه البنود، فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نامي أو في طريق النمو والعكس صحيح⁽¹⁾.

فالظاهرة المالية هي في حقيقة الأمر ظاهرة اقتصادية، وذلك لأن المتغيرات (الكميات) المالية، وهي الإيرادات العامة و النفقات العامة، ليست إلا متغيرات (كميات) اقتصادية تؤثر في الاقتصاد القومي و تتأثر به. وهو ما يعني قيام علاقة تبادلية بين المتغيرات الاقتصادية و المتغيرات المالية. و يترتب على ذلك نتيجتان هامتان.

أولها: ضرورة خضوع التحليل المالي للتحليل الاقتصادي، فالسياسة المالية يجب أن تتحدد، مثل أي سياسة أخرى، بما يترتب عليها من آثار، و هو ما يجب معه إخضاع السياسة المالية للتحليل الاقتصادي، و الاعتماد عليه (أي التحليل الاقتصادي) في دراسة آثار المتغيرات المالية، و في ضبطها، وتحديد نطاقها، وغرضها.

ثانيهما: أن تشكل السياسة المالية و السياسة الاقتصادية معا "وحدة واحدة، و ألا يقوم بينهما أي تعارض، وأن يقوم بينهما وحدة الهدف"⁽²⁾.

المطلب الثاني

علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية

لا تخفى أهمية علاقة المالية بالعلوم السياسية، فالعمليات المالية ترد في وثائق إحصائية متعددة، أهمها الموازنة العامة، يمكن الوثوق بها نسبيا لأنها أساس الرقابة

¹- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 21.

²- محمد خالد المهائبي، المرجع السابق، ص 13.

على استخدام الموارد العامة، وتكون هذه المعلومات الإحصائية معطيات ثمينة بالنسبة للعلوم السياسية التي تهتم بعدم دقة وعدم انتظار الظواهر التي ندرسها، هذه المعلومات تسمح بتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة ببيان ما تتفقه الدولة على كل ميدان من الميادين التي تتدخل فيها، فهي تمكننا من تبين ما إذا كانت دولة معينة تنفق أكثر على التسليح أو التعليم أو الصحة العامة أو البحث العلمي أو التنمية الاقتصادية...الخ.

و ترتبط المالية العامة بالعلوم السياسية من عدة أوجه: فاستخدام الفنون المالية ينصب في الحقيقة على مسائل هي من صميم موضوع العلوم السياسية. فهذا الموضوع هو دراسة لسلطات الدولة، والفنون المالية ليست إلا شكلا خاصة للسلطة التي تتمتع بها الدولة، وترتيبات أو تنظيمات معينة لهذه السلطة. وبعبارة أخرى، يتطلب تنفيذ أي قرارا تتخذه الدولة إنفاق بعض المال. فقرارات الحكم لا قيمة لها على وجه الإطلاق إلا إذا كان لدى الدولة من الموارد المالية ما يمكنها من تنفيذها. وبهذا المعنى يرى البعض أن المالية هي وسيلة القهر الأساسية التي تتوفر لدى الحامين في مواجهة المحكومين. وهما الفئتان اللتان يتكون منهما أي مجتمع مهما كان نظامه السياسي والاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁾.

يرى Duverger أن المالية العامة ما هي إلا فرع من فروع العلوم السياسية كما وثق Dalton العلاقة بين المالية العامة والعلوم السياسية حيث يقول أن المالية العامة تقع على الحد الذي يفصل بين السياسة والاقتصاد، فالعلوم السياسية تهتم بدراسة نظام الحكم والعلاقات بين السلطات العامة فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة أخرى في حين تبحث المالية العامة في النفقات والإيرادات في إطار هذه السلطات⁽²⁾.

المطلب الثالث

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق ، ص 16.

² - عبد الكريم بوغزالة أمحمد، مطبوعة محاضرات في مقياس المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016-2017، ص 14.

علاقة علم المالية العامة بالقانون

هنا كعلاقة وثيقة تربط بين علم المالية العامة و القانون. فالقانون هو الأداة التنظيمية الأساسية، التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة، في مختلف المبادئ ومنها ميدان المالية العامة، فالقانون يحول الجوانب النظرية للمالية العامة كالنفقات العامة والضرائب إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق.

و يطلق تعبير التشريع المالي، على مجموعة القوانين و الأحكام والقواعد التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية و المتعلقة بالإيرادات العامة و النفقات العامة و الموازنة العامة. ومن أهم فروع التشريع المالي، ما يطلق عليه التشريع الضريبي، الذي يختص بتنظيم القواعد والأحكام المتعلقة بالضرائب المختلفة.

والتشريع المالي هو فرع من فروع القانون العام، و تربطه صلات واضحة بكل من القانون الدستوري و الإداري⁽¹⁾.

الفرع الأول

علاقة المالية بالقانون الدستوري

من المقرر في القوانين الوضعية الداخلية أنها لا تعلق على الدستور، وهذا على التشريع المالي الذي يسن وفق الدستور، فالضريبة مثلا لا تفرض إلا بنص قانوني والميزانية لا تصدر إلا بقانون يصادق عليه البرلمان، وكلا منهما يهدف إلى توزيع العدالة بين الأفراد وتحقيق توازن بين مصالحهم الخاصة ومصلحة المجتمع، وهكذا السلطات المالية للبرلمان نوعا من الاختصاصات يقرها الدستور من أجل مراقبة السلطة التنفيذية⁽²⁾.

¹ - محمد خالد المهاني، المرجع السابق، ص 13.

² - طالب صلاح الدين، محاضرات في المالية العامة، موجهة لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، قسم علوم التسيير، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2016-2017، ص10

ومن جهة أخرى فإن علم المالية العامة يؤثر في القواعد الدستورية من خلال التأثير الذي تمارسه الظواهر المالية على التوازن الدستوري أو التوازن بين السلطات، ويكفي أن نضرب مثلا لذلك بأن توزيع السلطات بين الدولة الاتحادية والدويلات التابعة لها، يقوم على أساس من الاعتبارات المالية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

علاقة المالية العامة بالقانون الإداري

لا نقل العلاقة بين علم المالية العامة والقانون الإداري أهمية عما سبق، فكانت موضوعات المالية العامة تدرس كفصل من فصول القانون الإداري، كموضوع الضرائب والمنازعات الضريبية، وموضوع النفقات العمومية وكيفية صرفها ومسؤولية الأمر بالصرف، وعلى الرغم من استقلال المالية العامة عن القانون الإداري إلا أن الصلة بينهما لا تزال وثيقة، من مظاهر هذه العلاقة أن قواعد القانون الإداري تحكم جل قواعد الفن المالي.

فالمنازعة الضريبية مثلا تخضع للاختصاص النوعي للقضاء الإداري، ومن جهة أخرى نجد أن تنظيم العمليات المالية يؤثر على عمل الإدارة فالمرقبون المالية، مثلا يتمتعون في الإدارات المالية بنفوذ كبير يتجاوز السلطات التي يخولها لهم القانون الذي يخاطبهم، ويرجع ذلك دون هؤلاء المراقبين تسمح لهم صلاحياتهم فحص القرارات التي تصدر من المسؤولين والأميرين بالصرف من مختلف الإدارات العمومية، كما نجد أن الحاسب العام الذي يشغل أبسط الوظائف في سلم الجهاز الإداري، يستطيع أن يقف في وجه أي إجراء يكون مخالفا للتنظيمات والقواعد المالية⁽²⁾.

ومن ثم فإن العلاقة بين المالية العامة والقانون هي علاقة من حيث الشكل والموضوع، فمن حيث الشكل تتخذ معظم القواعد التي تحكم المالية العامة شكل القانون

¹- برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 19-20.

²- عزت عبد الحميد البردعي، المرجع السابق، ص ص 20-21.

بمعناه الواسع الذي يدخل في القرارات الإدارية، ومن حيث الموضوع فإن كلا من القانون والمالية العامة يرميان إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

الفرع الثالث

علاقة المالية العامة بقانون الضرائب

التشريع الضريبي هو قانون بالمعنى الحقيقي ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المفروضة على الأشخاص الطبيعية والمعنوية في الدولة من حيث أنواعها وأسعارها وتحديد الوعاء الخاضع لها، وكيفية تحصيلها، كما أن موازنة الدولة تصدر وفقا لنصوص دستورية بالنظر لطبيعة مضمونها المالي الذي يتطلب إجازته من قبل السلطة التشريعية⁽¹⁾.

¹ - طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، كلية القانون، جامعة بغداد، كتاب متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://alam-dev.blignspot.com> تاريخ الاطلاع عليه : 2018/06/24.

الفصل الثاني

العناصر المؤلفة للمالية العامة

تهتم نظرية المالية العامة بدراسة نشاط الدولة ووسائلها في إشباع حاجاتها العامة وكيفية توزيع نفقاتها بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة سواء كانت استثمارية أم خدمية وكيفية تمويل هذه النفقات.

إذا المالية العامة هي العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وبعد تطور دور الدولة وبصفة مستمرة في التدخل لإشباع الحاجيات العامة، أدى إلى تزايد مستمر، بحيث أصبحت ظاهرة عامة تشمل نفقات كل الدول، فقابل هذا التزايد المستمر في النفقات زيادة في حجم الإيرادات العامة للدولة وتتعدد في أنواعها فالنفقات العامة هي التي تبرر الإيرادات العامة وتحدد مقدارها.

أين قمنا في هذا الفصل بدراسة النفقات العامة سواء من حيث مفهومها أو العناصر المكونة لها أو في خصائصها (المبحث الأول)، (المبحث الثاني) كما قمنا بدراسة الإيرادات العامة كذلك من ناحية مفهوم الإيرادات وأنواعها وخصائصها.

وعليه سندرس في هذا الفصل العناصر المكونة للمالية العامة ونقسمه إلى

مبحثين هما:

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة.

المبحث الثاني: ماهية الإيرادات العامة.

المبحث الأول

ماهية النفقات العامة

تعتبر دراسة النفقات العامة جزءا هاما في الدراسات المالية، و تطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي و السياسة المالية، حيث تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره، فمع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة تطورت النفقات العامة حيث زاد حجمها و تعددت أنواعها، وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والسياسية الاقتصادية التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، و مع تطور طبيعة السياسة المالية من السياسة المالية المحايدة إلى السيادة المالية المتدخلة، تطورت دراسة النفقات العامة و أصبحت تحتل مكانا بارزا في النظرية المالية⁽¹⁾.

المطلب الأول

مفهوم النفقات العامة

إن طبيعة النفقات العامة وتطور هذه النفقات عبر الزمن، أوجد لها العديد من تعاريف و من أهم هذه التعاريف نجد:
هي المبالغ المالية التي تنفقها السلطة العمومية المتمثلة في الحكومة والجماعات المحلية من أجل تحقيق منفعة عامة⁽²⁾.

¹ - تضم الميزانية العامة للدولة جميع الإيرادات والنفقات المختلفة للمصالح العمومية التي تحكمها في الجزائر، والقانون العضوي رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، والذي ينص على أن الميزانية العامة للدولة يجب أن تتضمن تقدير لكل الإيرادات من جهة وجميع النفقات المتوقعة من جهة أخرى.

- أنظر في ذلك: مجاهد رشيد، دور آليات الرقابة المالية في الحفاظ وترشيد المال العام، revue d'economie et de statistique appliqué، العدد 01، المجلد 14، ص 254-265.

² - محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 65.

يعرف الفكر المالي الحديث النفقة العامة: "النفقة العامة تعتبر بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق النفع العام"⁽¹⁾.

و أنها "مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إشباع حاجة عامة"⁽²⁾.

كما أن النفقات العامة هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع و خدمات عامة، و تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للدولة⁽³⁾.

يعرف علماء المالية النفقة العامة بأنها " كم قابل للتقويم النقدي يأمر اتفائه شخص من أشخاص القانون العام، إشباعا للحاجات العامة".

لكن هناك تعريف آخر وهو أن " النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم باتفائه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"⁽⁴⁾.

¹- عادل أحمد حشيش، "أساسيات المالية العامة"، دار النهضة العربية، بيروت، 2000 ص6.

²- فليح حسين خلف، المالية العامة، علم الكتب الحديثة، الأردن، 2008، ص 89.

- يمكن أن نميز بين مفهومين للنفقات العامة وهما:

أ- المفهوم التقليدي: تحدد النفقات بتمويل الإدارات العامة للدولة والتي بدورها يجب أن لا تتعدى نشاطاتها ووظائف الدولة الأساسية، والتي يحصرها التقليديون في أربعة وظائف وهي: الأمن الداخلي، الأمن الخارجي، العدالة، والتمثيل الخارجي للدولة في الخارج.

ب- المفهوم الحديث: أصبح المفهوم الحديث للنفقات العامة يتلاءم مع الوظائف الجديدة للدولة العصرية التي بدأ يظهر تدخلها الفعال في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية لحل مجمل الأزمات التي واجهت الدول الرأسمالية.

- أنظر في ذلك: بن موسى أم كلثوم، عيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013)، مقال بمجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد الرابع، تصدر عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 177.

³- علي خليل، أ.دسليمان أحمد اللوزي، "المالية العامة"، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، 2000 ص8.

⁴- أمير يحيوي، مساهمة في دروس المالية العامة، داو هومة للطباعة و النشر، الجزائر، 2005، ص26.

المطلب الثاني

عناصر النفقات العامة

تستخدم الدولة وهي بصدد إجراء نفقاتها العامة مبالغ من النقود بقصد تحقيق المنفعة العامة، وعلى هذا الأساس تتحدد النفقات العمومية للدولة في ثلاث عناصر، يتمثل العنصر الأول في الصفة النقدية للأموال المستعملة في الإنفاق، والعنصر الثاني يتمثل في الشخص العام القائم بالإنفاق، والعنصر الثالث يتمثل في الغرض الذي تستهدفه النفقة، وعليه نقوم بشرح كل عنصر على حدى.

الفرع الأول

النفقة العامة مبلغ نقدي

لكي تحصل الدولة على السلع والخدمات اللازمة للممارسة نشاطها يجب عليها انفاق مبالغ نقدية، وبالتالي فإن كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة، أو شراء السلع الرأسمالية اللازمة لعمليات الانتاج، أو المنح و الإعانات و المساعدات بمختلف أشكالها، لكي يعد من قبيل النفقات العامة التي يجب أن يتخذ صفة النقدية⁽¹⁾.

ولا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك الوسائل غير النقدية التي تتخذها الدولة أو إحدى هيئاتها من أجل الحصول على ما تحتاجه، أو المساعدات العينية التي تمنحها⁽²⁾.

¹- أحمد جامع، المرجع السابق، 1970، ص 28.

²- محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلاء المرجع السابق، ص 35.

الفرع الثاني

النفقة العامة تصدر عن شخص معنوي عام

تتولى الدولة عملية إنفاق النفقة العامة، والدولة تشمل الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة وغيرها من الأجهزة الحكومية، التي ترصد لها الدولة اعتمادات مالية في موازنتها فتقوم بإنفاقها بغرض تقديم خدمات للمواطنين⁽¹⁾. وبالتالي لا تعتبر النفقة من باب النفقات العامة إلا إذا صدرت عن الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية، بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية، وأن ما يقوم به الأفراد من إنفاق حتى ولو كان بغرض تحقيق نفع عام لا يدخل في إطار النفقات العامة⁽²⁾.

الفرع الثالث

النفقة العامة تحقق النفع العام من خلال إشباع حاجات عامة

يجب أن يكون الغرض من النفقة العامة إشباع الحاجات العامة، وبالتالي فإن تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة هو المبرر الأساسي للنفقة العامة. ويرجع هذا العنصر إلى مبدأ العدالة بين جميع الأفراد فإن كل الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب، فمن الطبيعي أن يتساووا في الانتفاع من النفقة العامة⁽³⁾.

إن تبرير هذا الركن يأتي من:

أ- إن الدولة وهيئاتها العامة لم تنشأ أصلاً لتحقيق مصالح خاصة محدودة وإنما لخدمة الصالح العام.

¹- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، 2008، ص 278.

²- محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 68.

³- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 36.

ب- إن النفقات التي تقوم بها الدولة وهيئاتها يتم تمويلها أصلاً من الضرائب والرسوم التي تحصل عليها من الأفراد، ومن المؤكد أن العدالة الاجتماعية لن تتحقق إلا إذا حرصت الدولة على إنفاق هذه الأموال على نحو يحقق الصالح العام. ومعيار اعتبار حاجة ماهية من الحاجات العامة، في رأينا، معيار سياسي أكثر منه اقتصادي أو اجتماعي، فالفلسفة السياسية في الدولة هي التي تمول عادة تقرير إذا كانت حاجة ما تعتبر عامة أم لا تعتبر وذلك بموافقتها أو برفضها اعتماد المبالغ اللازمة لإتباع هذه الحاجة ضمن النفقات العامة⁽¹⁾

المطلب الثالث

تقسيمات النفقات العامة

تتعدد النفقات العامة و تزداد أنواعها بسبب تزايد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، مما أدى إلى تقسيم هذه النفقات إلى أقسام متميزة، وتمثل هذه التقسيمات في:

الفرع الأول

من حيث الغرض منها (التقسيم الوظيفي)

تستهدف نفقات الدولة أغراضاً شتى، إدارية أو اقتصادية و اجتماعية ومالية وعسكرية و بناء على ذلك يمكننا أن نقسم النفقات العامة تبعاً لهذه الأغراض إلى:

أ- **نفقات إدارية:** و تشمل أجور و رواتب⁽²⁾ الموظفين و مكافآتهم و معاشاتهم، و نفقات رئيس الدولة، و مكافآت أعضاء المجالس النيابية.

¹- أحمد جامع، المرجع السابق، ص 42

²- يقصد بالأجور أو الرواتب مجموع المبالغ المالية النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد مقابل خدمات يتم تقديمها من قبل الأفراد العاملين في الدولة.

- ب- **نفقات اقتصادية:** و تشمل نفقات الأشغال العامة، و التوريدات و الإعانات الاقتصادية المختلفة كإعانة المشروعات الكاسدة، و نفقات خفض الأسعار.
- ج- **نفقات اجتماعية:** و تشمل المساعدات و الخدمات الاجتماعية المختلفة من صحية و تعليمية و غيرها.
- د- **نفقات مالية:** و تشمل أقساط استهلاك الدين العام و فوائده السنوية.
- هـ- **نفقات عسكرية:** و تشمل نفقات التسليح و القوات العسكرية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية (غير حقيقية)

- أ- **النفقات الحقيقية:** هي تلك المبالغ التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، كالأجور وأسعار السلع والخدمات والمهام اللازمة لإدارة المرافق العمومية، إلى جانب النفقات الاستثمارية والرأسمالية.
- فتمثل النفقة الحقيقية في استعمال الدولة للقدرة الشرائية وينتج عنها حصولها على السلع والخدمات واليد العاملة، فالنفقة هنا تعبر عن سعر اقتناء السلعة أو سعر الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها⁽²⁾.

- ب- **النفقات التحويلية:** و هي النفقة بدون مقابل أي تتفقا الدولة دون انتظار مقابل، فهذه النفقات إنما تقوم في الواقع بمهمة نقل أو تحويل جانب من الدخل القومي من أيدي بعض المواطنين، وهم دافعوا الضرائب إلى أيدي فريق آخر من المواطنين

¹ - عبد الكريم بوغزالة أمحمد، المرجع السابق ، ص 29.

² - مجيدي فتحي، المرجع السابق ، ص 502.

وهم المستفيدون من هذه النفقات، و لذا سميت بالنفقات المحولة أو التحويلية. وتهدف بشكل عام لتحسين أحوال المعيشة و إعادة توزيع الدخل على الفقراء في شكل إعانات اجتماعية مثل اعانات الفقر والشيخوخة⁽¹⁾.

الفرع الثالث

النفقات العادية والنفقات غير العادية

أ- **النفقات العادية:** تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة، أي كل سنة مالية، ومن أمثلتها رواتب وأجور العاملين، نفقات تحصيل الضرائب... الخ، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها، ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر⁽²⁾.

ب- **النفقات غير العادية:** فهي تلك التي لا تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة، ولكن تدعو الحاجة إليها، مثل نفقات مكافحة الوباء طارئاً أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية، ونفقات الحرب.... الخ.

إذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية، فإن النفقات غير العادية تسدد من إيرادات غير عادية كالقروض⁽³⁾.

¹ - عبد الكريم بوغزالة أمحمد، المرجع السابق ، ص 29.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق ،ص44.

³ - المرجع نفسه، ص 44.

الفرع الرابع

النفقات المركزية والنفقات المحلية

أولاً: النفقات المركزية: هي تلك التي ترد في ميزانية الدولة تقوم بها السلطات الحكومية المركزية: كالوزارات، و أقسامها، و ذلك بالنسبة للخدمات العامة، و على نطاق الوطن كله، كنفقات الأمن الداخلي، و الخارجي، و العدالة، و الصحة، و التربية و التعليم، و التمثيل الدبلوماسي... الخ فهي نفقات ذات طابع قومي.

ثانياً: النفقات المحلية، أو الإقليمية (اللامركزية): فهي تلك النفقات التي تقوم بها الولايات، أو مجالس الحكم المحلي كمجالس الشعبية البلدية، وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة⁽¹⁾.

الفرع الخامس

النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية

هذا التقسيم يتم على أساس مدى كون هذه النفقات تعود مرة أخرى للخزينة العامة من عدمه، فنقسم إلى:

أولاً: النفقات العامة النهائية: وهي التي تقوم الدولة بإنفاقها بصورة نهائية حاسمة دون أن تتوقع أن تعود إليها مرة أخرى بذاتها، إلا أن هذا لا يمنع من امكانية عودتها بصورة غير مباشرة.

ثانياً: نفقات العامة المؤقتة: وهي التي تخرج من خزينة الدولة مع توقع استردادها مرة أخرى، فالدولة تؤديها بصورة مؤقتة، نظراً للطبيعة الخاصة لهذه النفقات فإنها تندرج في

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق ، ص 45.

حسابات خاصة، ويتم تمويل هذه النفقات عن طريق القروض والمبالغ التي تصل مقدما إلى الدولة ويكون قد تم الاتفاق عليها سلفا.

ثالثا: النفقات الاحتمالية أو الافتراضية: وهي النفقات التي تحتاج لها الدولة في بعض الظروف، ومن ثم تستطيع كل دولة أن تحددتها مقدما وبصورة احتمالية، وهذه النفقات لا تقوم الدولة بإنفاقها لا تقوم الدولة بإنفاقها إلا إذا طرأت ظروف معينة تستلزم ضرورة إنفاقها. ومن أمثلتها قيام الزلزال أو اعصار قد تؤدي إلى تدمير بعض المناطق، هنا تجد الدولة نفسها مضطرة للإنفاق لمعالجة آثار هذه الكوارث.

فهي بذلك احتمالية ترد في ميزانية الدولة على سبيل الاحتمال أو الافتراض وأمر تحققها غير مؤكد مرتبط بتحقق السبب لإنفاقها⁽¹⁾.

المطلب الرابع

قواعد النفقة العامة

لكي تتمكن النفقات العامة من تحقيق الأهداف والآثار المنشودة منها من إشباع للحاجات العامة، فإن هذا يستلزم تحقيق أمور في غاية الأهمية: أولهما تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة، وثانيهما أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقات، وثالثهما تقنين النشاط المالي للدولة (الترخيص). وإذا تم مراعاة هذه الضوابط فإننا نكون قد وصلنا إلى الإنفاق العام الرشيد أو الحجم الأمثل اقتصاديا للإنفاق العام⁽²⁾.

ومن أهم المبادئ والضوابط التي يجب أن تحترم في نفقات الدولة ما يلي:
قاعدة المنفعة (فرع أول)، قاعدة الاقتصاد (فرع ثان)، قاعدة الترخيص (فرع ثالث).

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 49.

² - للتوضيح أكثر راجع: فتوح خالد، تطور الاتفاق العمومي و أثره على التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014، ص ص 11-14.

الفرع الأول قاعدة المنفعة

وتعني قاعدة المنفعة القصوى أن تنتج النفقات العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل كلفة ممكنة وذلك يمكن التعبير عنها بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية وأكبر سعادة لأكبر عدد من أفراد المجتمع، أي أن فكرة المنفعة بالنسبة للإنفاق الدولة لا تقتصر على الإنتاجية الحدية والدخل العائد منها وإنما تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى زيادة الإنتاجية الحدية للمجتمع وزيادة إنتاجية الفرد، وتحسين جودة الإنتاج وتشمل كذلك النفقات التي تؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخل، وكذلك مواجهة المخاطر التي يتعرض لها الأفراد نتيجة للتقلبات الحادة في دخولهم من خلال ما يطلق عليها النفقات العامة الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾ التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والمجتمع وتتطلب تحقيق هذه القاعدة أن توجه الدولة نفقاتها لإشباع حاجة عامة عن طريق اتخاذ الدولة تخطيط اقتصادي شامل لوضع شامل لوضع الأهداف العامة.

و فكرة المنفعة العامة وتحديدها تثير مشكلة وضع ضابط دقيق لتحديدها، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن للنفقات آثارا متعددة اقتصادية وغير اقتصادية، ظاهرة وغير ظاهرة، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلية، وإن كان من الممكن الاسترشاد بعاملين هما⁽²⁾:

العامل الأول: مقدار الدخل النسبي، أي نصيب كل فرد من الدخل القومي.
والعامل الثاني طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد.

¹ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 33.

² - فتوح خالد، المرجع السابق، ص 12.

أي أنه كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الأفراد كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد، وينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على إيراداتها وفي إنفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومي، وتقليل التباين بين دخول الأفراد. وزيادة الدخل القومي تكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوي المنتجة من جهة، وتنظيم الإنتاج من جهة أخرى. أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوي الشرائية من الأشخاص الذي تقل عندهم منفعتها الحدية، إلى الأشخاص الذين تزايد لديهم تلك المنفعة (أي من جانب أصحاب الدخل المرتفعة إلى أصحاب الدخل المحدودة)، وتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص (محدودي الدخل) في الأوقات المختلفة لكي يتحقق الاستقرار للمجتمع بمختلف طبقاته⁽¹⁾.

الفرع الثاني

قاعدة الاقتصاد

تتضمن هذه القاعدة بصفة عامة الابتعاد عن التبذير والإسراف في الإنفاق فيما لا مبرر له، أي تحقيق أكبر منفعة بأقل نفقة ممكنة إذ يجب أن يتم الإنفاق بصورة اقتصادية وهذا لا يعني الحد من الإنفاق والتقليل منها إلا إذا قامت الدواعي الجدية التي تبرر ذلك، فإن التبذير والإسراف يندرج تحت وصف (التسيب المالي) الذي يؤدي في حالة وقوعها إلى ضياع أموال عامة كان من الممكن توجيهها إلى أوجه الإنفاق الأخرى بحيث تكون الفائدة المتحققة منته أكبر وأجدي، وهناك عدة وسائل لتحقيق الاقتصاد منها وجود رقابة حاسمة كرقابة الرأي العام التي تكون قادرة على الكشف عن مواطن التبذير إلى جانب وجود الجهاز الإداري الكفء وكذلك يجب أن نفرق بين

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق، ص 45.

مفهوم الاقتصاد ومفهوم التقدير (الشح في الإنفاق حتى المسائل التي يؤدي الإنفاق فيها إلى تحقيق منفعة جماعية)، أما الاقتصاد فهو إنفاق الأموال اللازمة مهما بلغت كميته على جوهر الموضوع وتجنب الإنفاق على الجوانب التي لا تعد عنصر أساسي مثل الإنفاق على بناء مصنع ضروري لكن كثرة الزخارف تعد الكماليات غير ضرورية⁽¹⁾.

و مظاهر التبذير والإسراف المالي العام متعددة في كل دول العالم، وعلّة وجه الخصوص في الدول النامية بسبب انخفاض كفاءة الرقابة السياسية خاصة. وتتمثل تلك المظاهر في دفع مرتبات وأجور الموظفين زائدين على الحاجة، التسبب في مشتريات الحكومة و توريداتها، عدم إتباع الطرق التجارية في شراء وبيع ما تحتاج الحكومة إلى شرائه، وغير ذلك من مظاهر الإسراف. ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما، وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة⁽²⁾.

الفرع الثالث

قاعدة الترخيص

تعني هذه القاعدة الإجازة في الصرف هو ألا يصرف مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط بصرف أي مبلغ من الأموال العامة، إلا إذا سبق موافقة الجهة المختصة بذلك أي موافقة الجهة المختصة بالتشريع لأن الموازنة إنفاق وإيراد وهذا الإنفاق والإيراد سيتطلب حصول موافقة من الجهة المختصة ولا يكفي فقط أن تحصل

¹ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق ، ص ص 33، 34.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق ، ص 55.

مصادقة الجهة المختصة بالتشريع بل أن يتم الإنفاق بعد حصول الموافقة عليه من السلطة المختصة وهناك سلطة مختصة بالإذن والرقابة والجهات المختصة بالرقابة هي كما يأتي:

1- الرقابة الإدارية والداخلية تتم هذه الرقابة عن طريق وزارة المالية بواسطة الموظفين الماليين التابعين لها ومكتب المفتش العام.

2- الرقابة الخارجية المستقلة: وهي الرقابة التي تجريها دواوين المحاسبات المالية.

3- الرقابة البرلمانية: وهي الرقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية⁽¹⁾.

كما توجد قواعد أخرى للنفقات العامة:

- الاقتصاد في الإنفاق العام وأجنب الإسراف والتبذير.

- النظرة الشاملة إلى جميع وجوه الإنفاق.

- مراعاة العدالة في توزيع المنافع الناتجة عن الإنفاق العام.

- تحديد أولوية وجوه الإنفاق.

- ترتيب المرافق حسب ضرورتها.

- ترتيب المرافق حسب نشأتها التاريخية.

¹ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 34.

أنظر كذلك : فتوح خالد، المرجع السابق، ص 13.

- الدفاع- العدل والرقابة على نشاط الأفراد، التعليم، تنمية الاقتصاد الوطني(1).

المطلب الخامس

ظاهرة تزايد النفقات العامة وآثارها الاقتصادية

من أهم الظواهر الاقتصادية التي لفت انتباه الاقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات العامة مع زيادة الدخل القومي، أي ان العلاقة بينهما علاقة طردية بحتة، بغض النظر عن درجة نمو الدولة الاقتصادي أو الفلسفة الإيديولوجية السائدة فيها(2).

وأول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني فاجنر A. Wagner، بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، ترتب عليها الاستنتاج بوجود اتجاه عام نحو ازدياد نشاط الدولة المالي مع التطور الاقتصادي للجماعة. وصاغ ذلك في قانون اقتصادي سمي باسمه مؤداه " أنه كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي " (3).

وهناك ظاهرتين في تزايد النفقات العامة وسنتناول دراستها كما يأتي:

¹ - رضا خلاصي، المرجع السابق ، ص 266.

² - للمزيد من التفاصيل حول الظاهرة أنظر: يسرى أبو العلا، ماجدة شلبي، أحمد مصطفى معبد، عصام حسين، المالية و التشريع الضريبي، مركز التعليم المفتوح، كلية الحقوق، جامعة بنها، مصر، متوفر على الموقع www.pdfactory.com ص ص 07-11.

³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق، ص 63.

الفرع الأول

الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة

إن زيادة حجم النفقات العمومية لا يعني دائما الزيادة في المنافع والخدمات أو ارتفاع مستوى أدائها، وإنما قد تزيد أرقام النفقات العمومية دون أن يكون لها مقابل في حجم المنافع والخدمات أو في تحسين مستواها، وهذا النوع من الزيادة في النفقات العمومية يصطلح عليه الفقه المالي بالزيادة الظاهرية، وتكم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية إلى (1):

أولاً: انخفاض قيمة النقود

يقصد بانخفاض قيمة النقود تدهور وهبوط القوة الشرائية لها، نتيجة ارتفاع المستوى العام للأسعار، فيقل مقدار السلع والخدمات التي يتم الحصول عليها بنفس الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه قبل هذا التغيير، فيترتب حتما عن ذلك ارتفاع أسعار مشتريات الدولة وأجور موظفيها، أي زيادة في حجم نفقات الدولة، زيادة ظاهرية في حجم النفقات العمومية للدولة، لأن زيادة النفقات في هذه الحالة لا ينتج عنها زيادة حقيقية في المنافع.

إن ارتفاع الأسعار بنسبة معينة يعني انخفاض القوة الشرائية للنقود بنفس القيمة، فإذا زادت النفقات العمومية للدولة مثلا من 1000 مليون دينار إلى 1300 مليون دينار، وفي نفس الوقت ارتفع المستوى العام للأسعار بنسبة 30%، يعني ذلك أن

¹ - برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 53.

الزيادة في النفقات العمومية ما هي إلا زيادة ظاهرية، وعليه فكمية الخدمات والسلع التي يمكن شراؤها أو إنتاجها عن طريق النفقات العمومية تبقى ثابتة⁽¹⁾.

ثانيا: اختلاف التقنية المالية المتعلقة بإعداد الميزانية وإجراء الحسابات

إن اعتماد طرق مختلفة في إعداد الميزانية قد يترتب عنه زيادة في حجم النفقات العمومية زيادة ظاهرية، مثال ذلك أن تعتمد في إعداد الميزانية العامة على فكرة الميزانية الصافية أي السماح لبعض الهيئات أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها ومنه لا يظهر في ميزانية الدولة سوى فائض الإيرادات على النفقات، فإذا تم تغيير طريقة إعداد الميزانية من فكرة الميزانية الصافية إلى فكرة الميزانية الإجمالية فإنه تظهر كافة النفقات التي تصرفها الدولة، فيترتب على ذلك زيادة في حجم النفقات العمومية للدولة زيادة ظاهرية⁽²⁾.

ثالثا: زيادة عدد السكان واتساع إقليم الدولة

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها. ومثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى، أو استرداد جزء من إقليمها⁽³⁾ ويترتب على هذه الزيادة، بطبيعة الحال زيادة في حجم النفقات العامة، إلا أنها زيادة ظاهرية لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي.

ومن الواضح أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة، في هذه الحالات، إذا تأثر بالزيادة تكون حقيقية، أما إذا تزايد الإنفاق لمجرد مواجهة التوسع الكائن في

¹ - برحمانى محفوظ، المرجع السابق ، ص ص 53-54.

² - برحمانى محفوظ، المرجع نفسه ، ص 54.

³ - مثال ذلك الأراضي الفلسطينية المحتلة، ومنطقة الأرزس واللورين لكل من ألمانيا وفرنسا.

مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان، دون أن يمس السكان الأصليين فهنا تكون الزيادة في الإنفاق العام مجرد زيادة ظاهرية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة الزيادة في المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، فتزيد حصة الفرد في الخدمات العامة، حيث ينتج عن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة في كمية السلع والخدمات فيرتفع نصيب الفرد فيها، وأسباب هذه الزيادة الحقيقية في الإنفاق العام متنوعة منها ما هو اقتصادي، ومنها ما هو اجتماعي، ومنها ما هو إداري، ومنها ما هو مالي، ومنها ما هو سياسي⁽²⁾، والتي سنوجزها فيما يلي:

أولاً: الأسباب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة، والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية⁽³⁾ أهم الأسباب الاقتصادية لظاهرة تزايد النفقات العامة النمو الاقتصادي وزيادة الدخل الوطني و التوسيع في المشاريع العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (خاصة حالة الكساد)

فزيادة الدخل القومي يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه منه في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، بغض النظر عن تزايد وتنوع الضرائب المقررة

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 66.

² - برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 50.

³ - محمد أمين بن شنب، ظاهرة تزايد النفقات العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، معهد العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي، الدكتور يحي فارس، المدينة 2005-2006، ص 06.

أو ارتفاع سعرها. ومما هو جدير بالذكر أن زيادة الإيرادات يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة، كذلك التوسع في القيام بالمشروعات العامة الاقتصادية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة. والغرض من القيام بها إما الحصول على موارد للخرينة العامة، أو التنمية الاقتصادية ومحاربة الاحتكار، وبصفة عامة توجيه النشاط الاقتصادي وجهة معينة بحسب المذهبية السائدة في الدولة⁽¹⁾.

ثانياً: الأسباب الاجتماعية

مع زيادة عدد السكان، وتركزهم في المدن والمراكز الصناعية، تزايد حجم النفقات العامة لمواجهة زيادة الطلب على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية أو خدمات النقل والمواصلات والمياه والغاز والأمن العام، ويرجع هذا إلى أن حاجات سكان المدن أكبر وأعد من حاجات سكان الريف.

أضف إلى ذلك، زيادة نمو الوعي الاجتماعي، كنتيجة لانتشار التعليم ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، فأصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرفها من قبل، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها. وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات العامة بصورة عامة⁽²⁾.

ثالثاً: الأسباب الإدارية

إن تدخل الدولة المستمر في الجانب الاقتصادي أدى إلى نمو الإدارة وتعدد أجهزتها، مما أدى إلى ظهور وظائف جديدة، وذلك يؤدي دون شك إلى زيادة في

¹ - سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، المرجع السابق، ص 68.

² - سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، المرجع السابق، ص 68، محمد أمين بن شنب، المرجع السابق، ص 7-8

نفقات الدولة، خاصة بالنسبة للدول الفقيرة التي تفتقر إلى الوسائل الحديثة في التسيير الإداري

رابعاً: الأسباب المالية

إن سهولة اللجوء إلى الاقتراض للحصول على إيرادات للخرينة سمح بزيادة النفقات العمومية للدولة، كما يترتب على الاقتراض زيادة النفقات بسبب دفع أقساط الفوائد، كما أن زيادة النفقات العمومية يكون نتيجة وجود فائض في الإيرادات العامة، فالاحتياجات المالية الذي يخصص لغرض معين يشجع الدولة على صرف نفقات إضافية⁽¹⁾.

خامساً: الأسباب السياسية

هناك مجموعة من الأسباب السياسية التي تؤدي إلى زيادة النفقات العامة والتي منها:

1- انتشار المبادئ الديمقراطية: يترتب على انتشار مبادئ الديمقراطية تعمق مسؤولية الدولة اتجاه الأفراد وخروج الأفراد من حالة العزلة في العلاقات الخارجية وفي جميع الدولة التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب ويدفعها أصحابها إلى الإسراف والمزايدات الانتخابية كل ذلك يؤدي لزيادة النفقات.

2- زيادة نفقات التمثيل الخارجي: أدى تطور العلاقات الدولية في الآونة الأخيرة وكثرة عدد المدن إلى اتساع مدى التمثيل الدبلوماسي من جهة، وتطور دور

¹- برحماني محفوظ، المرجع السابق ، ص 52.

الدولة في المنظمات الدولية والإقليمية من جهة أخرى فضلا عن واجبات التعاون بين الدول أدى إلى هذه الزيادة⁽¹⁾.

سادسا: الأسباب العسكرية

أدى انتشار الحروب منذ أواخر القرن التاسع عشر إلى زيادة النفقات بصورة ملحوظة إذ غالبا ما تصل النفقات العامة إلى نصف موازنة الدول وخاصة في أوقات الحروب ويمكن ن نرجع ظاهرة زيادة النفقات في الحروب إلى ما يأتي:

- انتشار استخدام الأسلحة الحديثة ذات التكاليف المرتفعة.

- اختلاف إستراتيجية الدفاع الحديثة عن التقليدية فلم تعد مقتصرة على التسلح فقط بل تمتد خطط الدفاع إلى خارج الحدود.

- يتميز الإنفاق الحربي بسرية الأمر مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق⁽²⁾.

الفرع الثالث

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

كانت الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة في ظل النظرية الكلاسيكية غير جديرة بالاهتمام والبحث، لان الفقه الكلاسيكي كان ينظر إلى النفقات العمومية على أنها محايدة اقتصاديا واجتماعيا⁽³⁾، وعلى العكس من ذلك نجد الفقه الحديث في

¹ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 48.

² - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع نفسه، ص 49.

³ - لمزيد من التفاصيل بخصوص الموضوع راجع: تومي سلامي، ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002، ص 05.

علم المالية العامة يعطي اهتماما كبيرا لدراسة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة⁽¹⁾.
ولذلك نجد من هذه الآثار ما يلي:

أولاً: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

وتشمل هذه الأخيرة ما يلي:

1- آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني: تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والتشغيل من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءاً هاماً من هذا الطلب، وتزداد أهميته بازدياد تدخل الدولة في حياة الأفراد والعلاقة بين النفقات العامة وحجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة ونوعها.

- النفقات الإنتاجية أو الاستثمارية.

- النفقات الاجتماعية.

- النفقات العسكرية⁽²⁾.

2- آثار النفقات العامة على الاستهلاك: وهذا من خلال:

- نفقات الاستهلاك الحكومي: وهو ما تقوم به الدولة من شراء سلع ضرورية من أجل صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات...

- نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد: من أهم البنود الواردة في النفقات العامة هو ما يتعلق بالدخول بمختلف أشكالها من رواتب وأجور أو معاشات التي

¹ - برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 55.

² - مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 507.

تدفعها الدولة لموظفيها، وبطبيعة الحال فإن الأكبر من هذه الدخول ينفق لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات.

ونعد هذه النفقات من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقبل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من أعمال وخدمات فتؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي، ومن ثم فدخل الأفراد تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف⁽¹⁾.

3- آثار النفقات العامة على طريقة توزيع الدخل الوطني وذلك من خلال:

- يكون أثر الإنفاق العام على طريقة توزيع الدخل الوطني مباشرة بزيادة القدرة الشرائية لدى بعض الأفراد عن طريق منح الإعانات النقدية.

- يكون أثر الإنفاق العام على طريقة الدخل الوطني مباشر عن طريق تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بسعر أقل من سعر تكلفته بدفع إعانات استغلال للمشاريع التي تنتج هذه السلع والخدمات⁽²⁾.

ثانياً: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل. وهي ما تعرف من الناحية الاقتصادية بأثر المضاعف والمعجل.

¹ - مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 507، أنظر كذلك: أيهم الحميد، مبادئ المالية العامة المحاضرة الخامسة 2017/2016، ص 103 الى 107.

² - محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 128.

ويطلق على أثر المضاعف " الاستهلاك المولد" كما يطلق على أثر المعجل " الاستثمار المولد"، ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب على الإنتاج نتيجة لتفاعل كل من المضاعف والمعجل⁽¹⁾.

1- أثر المضاعف: يقصد بالمضاعف، في التحليل الاقتصادي، المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل القومي المتولد عن الزيادة في الإنفاق، وأثر زيادة الإنفاق القومي على الاستهلاك.

وعليه فإنه فعندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتببات وأرباح وفوائد، وأثمان للمواد الأولية أو ريع على الأفراد. وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخل لإنفاقه على بنود الاستهلاك المخالفة، ويقومون بادخار الباقي وفقا للميل الحدي للاستهلاك والادخار. والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات أخرى وتقسّم ما بين الاستهلاك والادخار، والدخل الذي يوجه إلى الادخار ينفق جزء منه في الاستثمار. وبذلك تستمر حلقة توزيع الدخل من خلال ما يعرف بدورة الدخل⁽²⁾.

2- أثر معجل: ينصرف اصطلاح " المعجل" في التحليل الاقتصادي إلى أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار. حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار، والعلاقة بين هاتين الزياتين يعبر عنها بمبدأ المعجل.

إن زيادة الدخل يترتب عليها زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية (أثر مضاعف)، ومع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع وبعد نفاذ المخزون يجدون انفسهم

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق ، ص 81.

² - سوزي عدلي ناشد، المرجع نفسه، ص 82.

مدفوعين إلى زيادة إنتاج السلع الاستثمارية من معدات وآلات لازمة لاستمرار إنتاجية السلع التي زاد الطلب عليها. ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل القومي. فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج القومي تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار - بمرور الوقت - بنسبة أكبر.

هناك تفاعل متبادل بين مبدأي المضاعف والمعجل، كما أن أثر المعجل، شأنه في ذلك شأن أثر المضاعف، يختلف من قطاع صناعي إلى آخر⁽¹⁾.

المطلب السادس

أشكال النفقات العامة في الجزائر

أخذ المشرع الجزائري في تقسيمه للنفقات العامة بالتقسيم الاقتصادي، فاعتمد معيار مدى مساهمة النفقة في تكوين رأس المال أولاً، أي تقسيمها إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية، كما اعتمد في نفس الوقت على التقسيم الإداري للنفقات العامة⁽²⁾، فقد تضمن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية⁽³⁾ في المادة 23 منه تقسيمات النفقات العامة وهي على قسمين، قسم نفقات التسيير (فرع أول) وقسم نفقات التجهيز (الاستثمار) (فرع ثان).

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق، ص 83.

² - برحمان محفوظ، المرجع السابق، ص 43.

³ - قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 لسنة 1984.

الفرع الأول

نفقات التسيير

هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهام الجارية، وبصفة عامة هي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارية، أي أن مهمتها تتضمن استمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية، حيث أن نفقات التسيير تشمل نفقات المستخدمين ونفقات المعدات⁽¹⁾.

تقسم نفقات التسيير في الجزائر حسب نص المادة 24 من القانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية فإن نفقات التسيير تنقسم إلى أربعة أبواب وهي:

أولاً: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات

يشمل هذا الباب الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات، ويشمل هذا النوع خمسة أجزاء:

- دين قابل للاستهلاك (إقراض الدولة).

- الدين الداخلي - ديون عائمة (فوائد سندات الخزينة).

- الدين الخارجي.

¹ - رضا خلاصي، المرجع السابق، ص 254

انظر كذلك حول نفقات التسيير نص المادة 198 في قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجزائر العدد 37 لسنة 2011.

- ضمانات (من أجل القروض و التسبيقات المبرمة من طرف الجماعات
المؤسسات العمومية).

- نفقات محسومة من الإيرادات (تعويض على منتوجات مختلفة)⁽¹⁾.

ثانيا: تخصيصات السلطة العمومية

تمثل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها، المجلس الشعبي
الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري... الخ. وهذه النفقات مشتركة بين الوزارات.

ثالثا: النفقات الخاصة بوسائل العامة المصالح

وتشمل كل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح وسائل التسيير المتعلقة
بالموظفين والمعدات ويضم ما يلي:

- المستخدمين: مرتبات العمل، المنح والمعاشات، النفقات الاجتماعية.
- معدات تسيير المصالح.
- أشغال الصيانة.
- إعانات التسيير.
- نفقات مختلفة

رابعا: التدخلات العمومية

تتعلق بنفقات التحويل التي هي بدورها تقسم بين مختلف أصناف التحويلات
حسب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي، الاجتماعي والاقتصادي وعمليات
التضامن وتضم⁽²⁾:

¹- رضا خلاصي، المرجع السابق، ص 255.

²- رضا خلاصي، المرجع السابق، ص 256.

- التدخلات العمومية والإدارية (إعانات للجماعات المحلية).
- النشاط الدولي (مساهمات في الهيئات الدولية).
- النشاط الثقافي والتربوي (منح دراسية).
- النشاط الاقتصادي (إعانات اقتصادية).
- إسهامات اقتصادية (إعانات للمصالح العمومية والاقتصادية).
- النشاط الاجتماعي (المساعدات والتضامن).
- إسهامات اجتماعية (مساهمة الدولة في مختلف صناديق المعاشات...الخ)⁽¹⁾.

الفرع الثاني

نفقات التجهيز

هي تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي PNB وبالتالي ازدياد ثروة البلاد وتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية. والتي تعتبر مباشرة باستثمارات منتجة وبضيف لهذه الاستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية وبصفة عامة تخصص ميزانية التجهيز للقطاعات الاقتصادية (القطاع الصناعي، الفلاحي... الخ) من أجل تجهيزها بوسائل للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن⁽²⁾. وهي

¹ - رضا خلاصي، المرجع السابق ، ص 256.

² - يوسف جيلالي، الاطار التنظيمي و الميزانياتي لتسيير و تنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، المجلد 11، العدد 02، 2019، ص 19. متوفر على

تمثل المخطط الوطني السنوي الذي يتم إعداده في قانون كوسيلة تنفيذية لميزانية البرامج الاقتصادية، حيث أن هذه النفقات توزع على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات. وتمويلها يتم من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض وتسبيقات الخزينة أو من البنك أي من خلال رخص التمويل⁽¹⁾.

تقسم نفقات التجهيز حسب المادة 35 من قانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية توزع ميزانية التجهيز على ثلاث أبواب وهي:

1- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة وتتمثل في النفقات التي تستند إما إلى أملاك الدولة أو إلى المنظمات العمومية.

2- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

3- النفقات الأخرى برأسمال⁽²⁾.

هذا التقسيم حسب القطاعات فتجمع نفقات التجهيز في عناوين حسب القطاعات مثلا: المحروقات- الصناعة التحويلية- الطاقة والمناجم - الفلاحة والري- الخدمات المنتجة- المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية- التربية والتكوين- المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية- المباني ووسائل التجهيز- المخططات البلدية للتنمية مع الإشارة إلى أن القطاع قد يضم عدد معين من الوزارات.

¹- وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية السياسية الانفاق الحكومي مكتبة حسين العصرية للطباعة و

النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، ص 117.

²- رضا خلاصي، مرجع سابق، ص 257.

تقسم القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد حيث نتصور بطريقة أكثر وضوح ودقة وذلك حسب مختلف النشاطات الاقتصادية التي تمثل هدف برنامج الاستثمار، حيث أن كل عملية مركبة من قطاع وقطاع فرعي وفصل ومادة. كأن نقول مثلا العملية رقم 2423 فهي تشمل على⁽¹⁾:

القطاع 02.....الصناعات التحويلية.

القطاع الفرعي 24.....التجهيزات

الفصل 242.....الصلب.

المادة 2423.....التحويلات الأولية للمواد.

وخلاصة القول لدراسة مختلف التقسيمات العامة في الجزائر، فمن الملاحظ انه ايا كان الشكل الذي تأخذه النفقات العامة في التقسيمات المقدمة بنوعيتها، فإنها تنتمي الى مجموعة من المجموعات التالية: اما نفقات موجهة لانتاج سلع و خدمات البعض من السلع و الخدمات تتخلى عنها الدولة للافراد في مقابل رسم او ثمن عام، و البعض الاخر توزعه عليهم مقابل نقدي، كخدمة التعليم اذا استفاد منها بالمجان⁽²⁾.

¹ - رضا خلاصي، مرجع سابق، ص 258.

² - أحمد بوجلل، إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، المجلد 15، العدد 02، جوان 2018، جامعة الاغواط، ص 251.

المبحث الثاني

ماهية الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات المالية العامة عن جميع الأموال النقدية و العينية و المنقولة و العقارية التي ترد الى الخزينة العامة للدولة و تغطي بنود الإيرادات المالية العامة، و إزاء ما تقوم به الدولة و مؤسساتها و هيئاتها من انفاق مالي و خدمات لجميع الافراد و القطاعات في المجتمع، و لكي تقوم الدولة بالإنفاق العام، فلا بد أن تتوفر لها الموارد اللازمة لذلك، أي الوسائل التمويلية و تمثل هذه الأخيرة دخلا للدولة يطلق عليها الإيرادات العامة .

المطلب الأول

مفهوم الإيرادات العامة

تعرف الإيرادات العامة بأنها: "مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة و تحقيق التوازن الاجتماعي و الاقتصادي، و من أهم المصادر نجد : الدومين، الضرائب و الرسوم، و القرض العام"⁽¹⁾.

كما تعرف الإيرادات العامة" بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة و تعتبر جزء هام و مكمل لتمويل الإنفاق العام. تحصل الدولة على الموارد المالية

¹ - رضا الخلاصي، المرجع السابق، ص 87.

اللازمة لتغطية النفقات العامة أساسا من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام⁽¹⁾.

المطلب الثاني

خصائص الإيرادات العامة

من خلال التعاريف السابقة للإيرادات العام نستخلص الخصائص التالية:

أولاً- **الصفة النقدية:** أي أن الإيرادات العامة عبارة عن مبالغ من النقود تواجه بها الدولة الأعباء العامة، وتكون النفقة نقدية لسهولة التعامل بالنقود، كما أنها لا تحتاج إلى نفقات كبيرة لتخزينها وحفظها، على العكس لو كانت غير نقدية لتكلفت الدولة مصاريف إضافية لنقلها وحفظها وصرفها فيما بعد.

ثانياً- **الصفة الدورية:** بما أن الميزانية العامة للدولة تكون دورية خلال كل سنة مالية فذلك الإيرادات العامة التي هي جزء من هذه الموازنة تعتمد خلال السنة، فإيرادات الدولة بصفة عامة تكون دورية، أبرز مثال عليها الضرائب والرسوم التي من أهم مبادئها أن تفرض مرة واحدة خال السنة.

ثالثاً- **أن النفقات هي التي تحدد الإيرادات:** تجمع الإيرادات العامة لمواجهة النفقات العمومية للدولة، ولا يتم تحديد الإيرادات إلا بعد تقدير النفقات، وعليه لا يمكن أن تحصل الإيرادات العامة إلا بالحجم اللازم لتغطية النفقات العامة⁽²⁾.

¹- محمد حسين الوادي، د. زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة، الاردن، 2008، ص 52.

²- برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص ص 63-64.

المطلب الثالث

تقسيمات الإيرادات العامة

لا تعتمد الدولة على مصدر واحد من الإيرادات في سبيل تغطية نفقاتها، بل تتعدد مصادر الإيرادات لديها، فمنها إيرادات عادية وغير عادية، والتي سنقوم بدراستها تبعا:

الفرع الأول

الإيرادات العامة العادية

هي تلك الإيرادات التي تتكرر دوريا في الميزانية العامة للدولة، وهذه الإيرادات أو المصادر المالية تتكرر كل سنة⁽¹⁾. ومن بين هذه الإيرادات:

أ: الدومين (الأملك الوطنية): يقصد بالدومين كل ما تمتلكه الدولة سواء ملكية عامة أو خاصة، سواء أموالا عقارية أو منقولة، وينقسم الدومين إلى الدومين العام والدومين الخاص.

1- الدومين العام: هي الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص العامة، وتكون معدة للاستعمال العام، وتحقق نفعاً عاماً، حيث تخضع لأحكام القانون العام، مثل: المطارات، الحدائق العامة، وأبنية الوزارات والمصالح العامة... الخ، الأصل أن هذه الممتلكات تستخدم من جانب الجمهور بالمجان، ولكن في حالات معينة قد تفرض الدولة رسوماً ضئيلة مقابل الانتفاع بها مثل فرض الرسوم على دخول الحدائق العامة أو دخول المطارات والموانئ... الخ.

¹- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، ص 93-94.

2- الدومين الخاص: وهي الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص، وتحقق نفعاً خاصاً للفئة التي تستخدمها ومن ثمة تخضع لأحكام القانون الخاص، ومن أمثلتها: الأراضي الزراعية التي تمتلكها الدولة وغيرها من العقارات، والمشروعات التجارية والصناعية والأوراق المالية التي تمتلكها الدولة. ويأخذ الدومين الخاص أشكالاً ثلاثة وهي:

1- الدومين العقاري: يتضمن الدومين العقاري جميع أملاك الدولة الخاصة

العقارية من مبان، و عمارات، و مخازن، و أراضي، و منشآت عقارية، و الجبال، و الهضاب، و الوديان، و غيرها. وأهم أنواع الدومين الخاص العقاري: الأراضي الزراعية، و المباني العقارية حيث يوفر استغلالها مصدراً إيرادياً مالياً ضخماً للدولة.

2- الدومين الصناعي والتجاري: يشمل هذا النوع جميع النشاطات التي تقوم

بها الدولة في هذه المجالات، حيث تمارس الدولة فيه نشاطاً شبيهاً بنشاط الأفراد العاديين والمشروعات الخاصة. بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة لأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية⁽¹⁾،

نظراً لما تتمتع به من أهمية حيوية فلا يجوز تركه للأفراد: كالمشروعات المياه، والوقود، الكهرباء، وغيرها.

و قد يشمل هذا الدومين أيضاً مشروعات صناعية ضخمة يصعب على القطاع

الخاص تمويلها، و لذلك يترك ذلك للدولة كمشروعات الصناعات الاستخراجية، و قد يشمل أيضاً مشروعات تقنية معقدة، و تحتاج لخبرات دقيقة، و متقدمة، لا تتوفر لدى القطاع الخاص مثل: أجهزة الاتصالات الحديثة، و الهاتف، و الفاكس، و الكمبيوتر، و الرادار، و أجهزة الإطلاق: كالأقمار الصناعية، و الصواريخ، و غيرها.

¹ - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص 56.

كما يشمل الدومين الصناعي و التجاري أيضا مشروعات في غاية الخطورة، وذات تكنولوجيا متقدمة جدا يعجز الأفراد عن امتلاكها مثل: مختبرات الأبحاث النووية، و التصنيع النووي، و التصنيع الكيميائي، و الجرثومي،...الخ.

3- الدومين المالي: يتشكل الدومين المالي من مجموع الاسهم والحصص والسندات المالية التي تملكها، وهي عبارة عن محفظة مالية بالنسبة للدولة تجني من خلالها إيرادات كبيرة لفائدة الخزينة العمومية، حيث أصبحت الدول تتجه إلى الاستثمار في شراء الأسهم والسندات نظرا للتقلبات التي يتعرض لها السوق الأوراق المالية⁽¹⁾.

ب: الرسوم: تعتبر الرسوم من مصادر الإيرادات العامة للدولة ذات الأهمية الخاصة، وتأتي في المرتبة الثانية بعد أملاك الدولة (الدومين) من حيث درجة الأهمية، وتتميز بأنها من الإيرادات التي تخدم ميزانية الدولة بصفو دورية ومنتظمة، ومن ثمة تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها وتحقيق المنافع العامة.

يمكن تعريف الرسم على أنه: مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى إحدى مؤسساتها العمومية، مقابل منفعة خاصة يحصل عليها الفرد إلى جانب منفعة عامة تعود على المجتمع ككل⁽²⁾.

تبين من التعريف السابق نلاحظ أن للرسم خصائص ومميزات وهي⁽³⁾:

1- خصائص الرسم

أ- الصفة النقدية للرسم: لا يمكن أن يدفع الرسم إلا نقدا وهذا مسايمة للأوضاع الاقتصادية العامة، فالالاقتصاد الحديث هو اقتصاد نقدي يقوم على استخدام النقود في

¹ - برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 70.

² - محمد عباس محرزى، مرجع سابق، ص 161، انظر كذلك خالد احمد المشهداني، نبيل ابراهيم الطائي، المرجع السابق، ص 20

³ - برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 71.

التعاملات، وهذا يتفق مع التطور الحديث للمالية العامة، حيث أن الدولة تجري نفقاتها وتحصل إيراداتها في صورة نقدية.

ب- الصفة الجبرية للرسم: إذا تقدم شخص لطلب الخدمة المفروض عليها الرسم يكون مجبرا على دفع الرسم مسبقا قبل الحصول على الخدمة، فعنصر الاختيار بالنسبة للشخص يقتصر فقط على طلب الخدمة أو عدم طلبها، فإذا اختار الشخص الخدمة كان مجبرا على سداد قيمة الرسم، ومن أمثلة الرسوم، الرسوم المقررة لاستخراج رخصة القيادة، الحصول على جواز السفر، تأشيرة الدخول أو الخروج من البلاد، الرسوم القضائية... الخ.

ج- الصفة النفع الخاص: يدفع الشخص الرسم مقابل حصوله على منفعة خاصة مثل رخصة الصيد أو حمل السلاح... الخ فهذه الرخص تخص المنتفع وحده حيث يستفيد منها بصفة مباشرة، ويكون النفع عام بصفة غير مباشرة عندما ينتفع المجتمع كله من تنظيم العلاقات بين الأفراد والإدارة، فالرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضى تحقق نفعاً عاماً يعود على الجميع نتيجة استقرار الحقوق وتوفير العدالة بين الأشخاص.

د- تكرار الرسم كلما تكرر طلب الخدمة: بما أن الرسم يدفع لقاء طلب الحصول على منفعة خاصة، فكلما تكرر الطلب كلما تكرر الرسم، وبذلك يختلف الرسم عن الضريبة كونها تفرض مرة واحدة في السنة، أما الرسم فمرتبط بتقديم الخدمة، فكلما تعددت الخدمة المقدمة كلما تكرر الرسم بعدد الخدمات المقدمة، مثلا الرسوم القضائية التي يلتزم بدفعها من يرفع دعواه أمام القضاء مقابل استصدار الأحكام القضائية التي تؤمنه له حقه المتنازع عليه، فإنها تحقق نفعاً للمجتمع من خلال نشاط المرفق القضائي.

2- اساس فرض الرسم: حيث انه يتصف بالاجبار او الالزام، فقد نصت معظم الدساتير على ان يكون فرض الرسم على الافراد بعد موافقة السلطة التشريعية و بموجب قوانين، واذا كانت السلطة التنفيذية هي القادرة على تقدير هذا الرسم فلا يحق لها بفرضه اوزيادته الا بعد الحصول على اذن من السلطة التشريعية ثم تصدر بعد ذلك القرارات او اللوائح الادارية المنظمة له، وعادة ما تنص القوانين على اعفاء بعض فئات المجتمع من ادائها⁽¹⁾.

3- الرسم في المالية الحديثة: ومن اهم أنواعها:

الرسم القضائية: هي الرسوم التي يدفعها الافراد عند طلب خدمة من مرفق قضائي اي جهاز القضاء.

الرسوم الامتيازية: هي الانتفاع بشكل خاص بخدمات معينة مثل رسم الحصول على رخصة حمل السلاح او رخصة قيادة السيارة.

الرسوم الادارية: هي الرسوم تقديم الخدمات الادارية التي تقدمها بعض الخدمات و المرافق العامة.

ج: الضريبة

1. تعريف الضريبة

عرفها "ميشال دارن" على أنها اقتطاع جبيري تقوم به السلطة العامة على أموال الأفراد قصد توزيع الأعباء العامة فيما بينهم بإنصاف⁽²⁾.

¹ - خالد احمد، نبيل ابراهيم الطائي، المرجع السابق، ص 21

² - Alescandre, Droit fiscal Algérien, OPU Alger 1990, p26.

كما تعرف أيضا أنها: « فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية، بصورة نهائية مساهمة منه في تكاليف و الأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل ما يدفعه من ضرائب إلى الدولة⁽¹⁾».

و يمكن تعريفها أيضا أنها: «اقتطاع نقدي جبري يقع على أشخاص سواء طبيعية أو معنوية توقعه السلطة العامة، بصفة نهائية وبدون مقابل، من أجل تغطية تكاليف المنفعة العامة للدولة والجماعات العمومية وتنفيذ سياسة الدولة⁽²⁾».

هذه التعاريف كلها تعبر عن المفهوم الحديث للضريبة حيث أن هذه الخصائص ظهرت حديثا.

إن القانون يتضمن القواعد مستمدة من عدة مصادر منها الاتفاقيات الدولية الموقعة بين الدول الأجنبية لتفادي الازدواج الضريبي وتسهيل المساعدة الجبائية المتبادلة، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ومجموع القوانين واللوائح والقوانين الإدارية المتخذة من جهة الدولة.

وأكثر التعريفات شهرة للضريبة هو التعريف الذي قدمه جاستون جيز gastonGéze باعتبار الضريبة أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة⁽³⁾.

¹ - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 176.

² - برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 77.

- رابحي بوعبد الله، دور الضرائب في التأثير على الميزانية العامة للدولة، مجلة المعيار، العدد 18، جوان 2017، ص 299.

³ - دنان راضية، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في الجزائر، خلال الفترة 1993-2014، ص 53، أنظر الموقع: enssea.dz/enssea

2. خصائص الضريبة

ومن خلال هذا التعريف يمكن استخلاص الخصائص التالية للضريبة:

أ- **الضريبة فريضة نقدية:** هي اقتطاع نقدي يستهدف ثروة أو دخلا لأشخاص الطبيعيين و المعنويين، ففي النظم الاقتصادية القديمة، كانت الضريبة تفرض وتحصل في صور عينية، نظرا لأن الظروف الاقتصادية السائدة آنذاك كانت تقوم على أساسا لتعامل بالصور العينية، لكن مع التطور أصبحت النقود هي وسيلة وأداة التعامل الأساسية الأكثر انتشارا، مما أدى بصورة حتمية أن تدفع الضرائب في شكل نقدي باعتبار أن كافة المعاملات، على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي، تتم بصورة نقدية⁽¹⁾.

أي أن الضريبة تدفع فيشكل نقدي وليس عيني، لأنه ما دامت النفقات العامة تتم في صورة نقدية، فيجب أن تكون الإيرادات العامة، بما فيها الضرائب، في صورة نقدية.

ب- **الضريبة تدفع جبرا:** فليس للفرد من خيار في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة بغض النظر عن رغبته في الدفع، فإذا امتنع أو تهرب من دفع الضريبة فإنه يقع تحت طائلة العقاب، و حصلت الدولة على حقها بالحجز على أموال المكلف و استخدام طرق التنفيذ الجبرية، لم الدين الضريبة من امتياز على كافة أموال المكلف⁽²⁾.

¹- محمد عباس محرز، "اقتصاديات الجباية و الضرائب"، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 13.

²- بطريقي ونس أحمد، حامد عبد المجيد دراز، المرسي سيد حجازي، محمد عمر أبو دوح، "المالية العامة، الضرائب و النفقات العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، دون ذكر تاريخ النشر، ص 21.

أي أن المكلف بالضريبة ليس لها خيار في دفعها للدولة، بل هو مجبر على ذلك.

ج- الضريبة تدفع بصفة نهائية: أي أن الأفراد يدفعون الضريبة إلى الدولة بصفة نهائية، فالدولة غير ملزمة برد قيمتها للمكلفين بها، فنجد أن الفرد ينتفع بالخدمات التي تصفها الدولة لصالح فئات الشعب عن طريق مرافقها العامة المختلفة، خاصة أن الدولة تستعمل حصيلة الضرائب و إيراداتها الأخرى لتسيير هذه المرافق، إلا أن الشخصي تمتع بهذه الخدمات، كالدفاع والأمن و القضاء ... الخليس باعتباره مكلفا بأداء الضريبة، بل لكونه عنصرا وفردا من أفراد المجتمع، و هذه المنفعة ليست حكرا عليه وحده، و لكنها تمس كافة المواطنين داخلا لمجتمع⁽¹⁾.

د- الضريبة تدفع بدون مقابل: ويعني ذلك أن المكلف دافع الضريبة لا يتمتع بمقابل أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة، و إن كان هذا لا ينفي أن الفرد ينتفع بالخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة باعتباره فردا في الجماعة، و ليس باعتباره ممولا للضرائب، و يترتب على هذا أنه لا يجوز، و لا يمكن النظر إلى مدى انتفاع الفرد بالخدمات العامة لتقدير مقدار الضريبة التي يتعين عليه دفعها، بل ينظر إلى مدى قدرة الفرد على تحملا لأعباء العامة لتقدير هذه المقدرة. ذلك أنهيت عين على الفرد باعتباره عضوا في مجتمع سياسي منظم هو الدولة أن يساهم بالتضامن مع غيره من الأفراد في تحمل الأعباء العامة عن طريق دفع الضرائب إلى الدولة، بل

¹- محمد عباس محرزى، "اقتصاديات الجباية و الضرائب"، المرجع السابق ، ص 18.

يتعين أيضا أن تكون هذه المساهمة بحسب قدرته بالنسبة إلى غيره من الأفراد على تحمل هذه الأعباء العامة⁽¹⁾.

3. المبادئ الأساسية للضريبة

وهي مجموعة القواعد والمبادئ التي يتعين على المشرع المالي الاسترشاد بها و مراعاتها عند تقرير النظام الضريبي في الدولة، فهي تعمل على تحقيق مصلحة المكلف من جهة، ومصلحة الخزنة العامة من جهة أخرى. وتتمثل هذه القواعد في:

أ- مبدأ العدالة والمساواة: ويقصد بها ذلك النظام الذي يوزع الأعباء المالية لضرائب بعدالة بين أفراد المجتمع، أي مساهمة الأفراد في النفقات العامة دون تمييز. وبمعنى آخر أن تكون مساهماتهم متناسبة مع مداخيلهم باستثناء أصحاب المداخيل الضعيفة، كما هو الحال بالنسبة للضرائب المباشرة⁽²⁾.

مثال الضريبة على الدخل تقوم على أساس تصاعدي كمبدأ لتجسيد العدالة،

بمعنى أنه

¹ - المشرع الضريبي يراعي الوضع الاجتماعي للأفراد من خلال إعفاء الأفراد ذوي الدخل المنخفض واختلاف المعاملة الضريبية للأفراد حسب الوضع المالي والاجتماعي وذلك من أجل تحقيق التضامن الاجتماعي ونتيجة تعارض أهداف النظام الضريبي، يتعين على المشرع الضريبي مراعاة المصالح الثلاث التالية:

أ- مصلحة الدولة: حيث تتحقق مصلحة الدولة بما توفره الضريبة من أموال تساهم في تغطية نفقاتها المختلفة وبالقدر الذي يساعد على تحقيق سياستها الاقتصادية والاجتماعية.

ب- مصلحة المكلف: تتحقق من فرض الضريبة بالقدر الذي لا تكون فيه الضريبة عائقا أمام طموحاته والعوائد التي يحققها من استثماراته كما تتحقق مصلحة المكلف من خلال ما يوفره فرض الضريبة من مساعدة للمكلف على تأدية أعماله عن طريق حمايته من المنافسة الخارجية.

ج- مصلحة المجتمع: تتحقق من خلال الآثار الإيجابية التي تترتب على فرض الضريبة مثل استخدام حصيلة الضريبة في تحسين الخدمات المجانية التي تقدمها الدولة من شق الطريق، الإنارة العمومية، الصحة... إلخ.

- بن طيرش عطاء الله، د. سويح جمال، مدى فعالية النظام الضريبي في تعزيز الإيرادات العامة بالجزائر، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 03، العدد 02، ديسمبر 2017، ص 218.

² - أحمد حمدي الغناني، اقتصاديات المالية العامة و نظام السوق، دار المعرفة اللبنانية، بيروت 1992، ص 263.

كلما ارتفع الأجر أو الدخل كلما زادت الضريبة.

ب- قاعدة اليقين: أن تكون الضريبة محددة بصورة قاطعة دون أي غموض، والغرض من ذلك أن يكون المكلف على يقين التزاماته بصورة واضحة لا لبس فيها، ومن ثم يمكنه أن يعرف مقدما موقفه الضريبي من حيث الضرائب الملزم بأدائها وسعرها وكافة المسائل الفنية المتعلقة بالضريبة⁽¹⁾.

ولتحقق مبدأ اليقين لا بد من أن تكون التشريعات المالية و الضريبية واضحة وجليّة يفهمها عامة المكلفين بالضريبة دون التباس.

ج- قاعدة الملائمة في الدفع: أي أن ميعاد تحصيل ضريبة يجب أن يكون في الوقت الذي يحصل فيه المكلف على دخله الخاضع للضريبة.

د- قاعدة الاقتصاد في النفقات: ويقصد بهذه القاعدة أن يتم تحصيل الضريبة بأيسر الطرق التي لا تكلف الإدارة الضريبية مبالغ كبيرة، خاصة في ظل الروتين والإجراءات المعقدة، مما يكلف الدولة نفقات قد تتجاوز حصيلة الضريبة ذاتها، ومراعاة هذه القاعدة يضمن للضريبة فعاليتها كمورد هام تعتمد عليه الدولة دون ضياع جزء كبير منه في سبيل الحصول عليه⁽²⁾.

4. سعر الضريبة

¹ - سوزي عدلي ناشد، "المالية العامة"، المرجع السابق، ص 156.

² - سوزي عدلي ناشد، المرجع نفسه، ص 157.

يقصد بسعر الضريبة النسبية بين مقدار مبلغ الضريبة و مقدار المادة الخاضعة لها، وقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكتفيا بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كضريبة، و إن كان في الغالب يحدد سعر الضريبة في بادئ الأمر، و تكون الضريبة في الحالة الأولى توزيعية، وفي الحالة الثانية تكون الضريبة قياسية أو تحديدية و بالنسبة للضريبة القياسية قد يكون السعر نسبيا لا يتغير مهما تغير مقدار المادة الخاضعة للضريبة، وقد يكون هذا السعر تصاعديا يتغير بالزيادة كلما ازدادت قيمة المادة الخاضعة للضريبة، وتكون الضريبة نسبية في الحالة الأولى وتكون الضريبة تصاعدية في الحالة الثانية.

- 1- الضريبة التوزيعية: ففي ظل نظام الضرائب التوزيعية يقوم المشرع بتحديد مبلغ الحصيلة الإجمالية الواجب الحصول عليها من المكلفين، ثم يقوم بتوزيع هذه الحصيلة على الأفراد بمختلف المناطق أو الجهات من المدينة أو البلدية.
- 2- الضريبة القياسية أو التحديدية: ويقصد بالضريبة التحديدية تلك التي يحدد المشرع سعرها مقدما دون أن يحدد حصيلتها تاركا أمر هذه الحصيلة للسعر الذي حدد هو للظروف الاقتصادية⁽¹⁾.

5. تقسيمات الضرائب

نتيجة لتطور النشاط الاقتصادي و تطور مفهوم الضريبة معه في ظل المالية العامة، تعددت أنواع الضرائب و اختلفت، و أصبحت النظم الضريبية تشمل أنواعا مختلفة من الضرائب، تتكامل مع بعضها البعض لتحقيق الأهداف الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية المرجوة منها، ومن بين أهم هذه التقسيمات ما يلي:

¹ - محمد خالد المهاني، المرجع السابق، ص 53.

أ- الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال

- **الضرائب على الأشخاص:** ويقصد بالضرائب على الأشخاص أن يكون الانسان ذاته هو محل الضريبة أو وعاء الضريبة، فتفرض على الأشخاص بحكم وجودهم في إقليم الدولة بغض النظر عن امتلاكهم وعدم امتلاكهم للثروة⁽¹⁾.
- **الضرائب على الأموال:** نظرا لكثرة عيوب الضرائب على الأشخاص وقلة مواردها، ظهرت الضرائب على الأموال وإما أن تكون الأموال رأس مال أو دخلا. ورأس المال هو مجموع ما يمتلكه الأفراد من قيم استعمال في لحظة زمنية معينة (الثروة) سواء أخذت شكلا عينيا كأرض أو عقار أو مبنى، أو شكل سلع انتاجية أو سلع استهلاكية أو أوراق مالية (أسهم وسندات) أو مبلغ من النقود⁽²⁾.

ب- الضريبة الوحيدة والضريبة المتعددة

- **الضريبة الوحيدة:** يلخص نظام الضريبة الوحيدة في أن يخضع الدخل الكلي للفرد (الذي تتعدد مصادره بتعدد أوجه نشاطه) لضريبة واحدة، فلا تخضع كل أنواع الدخل (التي يتقرر أن تصيبها الضريبة) إلا لهذه الضريبة الواحدة، أي أن الدولة تكفي بفرض ضريبة واحدة فقط تسعى من خلالها لتحقيق أهداف السياسة الضريبية⁽³⁾.

- **الضرائب المتعددة:** وفيه تحصل الدولة على إيراداتها من مصادر مختلفة، أي تخضع الدولة المكلفين لأنواع مختلفة من الضرائب.

ج- الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة

¹- محمد عباس محرزى، "اقتصاديات الجباية و الضرائب"، المرجع السابق، ص 133.

²- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 132.

³- عادل أحمد حشيش، المرجع السابق ، ص 178.

أولاً: الضرائب المباشرة⁽¹⁾

تعرف على أنها على اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو على الممتلكات، و الذي يتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية، و التي تنتقل مباشرة من المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية، فهي التي لا يمكن انتقال عبئها بصفة كلية، و أن المكلف بها هو الذي يتحملها نهائياً.

ومن أمثلة الضرائب المباشرة ما نص عليها القانون الضريبي الجزائري ما يلي:

1- الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG): تعرف الضريبة على الدخل وفق

المادة (1) من قانون الضرائب المباشرة كما يلي: " تأسس الضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي وتفرض هذه الضريبة على الدخل الإجمالي وتفرض هذه الضريبة على الدخل الإجمالي الصافي للمكلف بالضريبة"، نستنتج من خلال التعاريف السابقة أن الضريبة على الدخل الإجمالي تتضمن لعناصر التالية:

- ضريبة سنوية: بحيث تفرض الضريبة مرة واحدة في السنة.

- ضريبة وحيدة: حيث أنها تفرض على كافة الأرباح الصافية الإجمالية التي

يحققها الشخص الطبيعي من مختلف نشاطاته.

- تفرض على الأشخاص الطبيعيين فقط دون الأشخاص المعنويين الذين

يخضعون للضريبة على أرباح الشركات. و من ثم فإن ضرائب الدخل الاجمالي تفرض

في الجزائر على:

✓ الضريبة على الأرباح التجارية و الصناعية.

✓ الضريبة على الأرباح غير التجارية.

¹- راجع المادة 02 إلى المادة 16 من قانون رقم 17- 11 مؤرخ في 27 ديسمبر 2017، الجريدة الرسمية العدد 76، المتضمن قانون المالية 2018.

- ✓ الضريبة على الرواتب والأجور.
- ✓ الضريبة على المداخيل الفلاحية.
- ✓ الضريبة التكميلية على مجموع الدخل.
- ✓ الضريبة على إيرادات الديون، الودائع و الكفالات.
- ✓ الرسم على فوائض القيمة.
- ✓ الرسم العقاري على الأملاك العقارية.

2 - الضريبة على أرباح الشركات (IBS): تطبق هذه الضريبة على أرباح

الشركات على مجموع الأرباح و المداخيل المحققة من طرف الشركات و الأشخاص المعنوية مهما كان شكلها و غرضها، غير أن بعض مؤسسات الأشخاص بإمكانها اختيار هذا النظام الضريبي. إذن تخضع لهذه الضريبة شركات الأموال بمفهوم القانون التجاري الحالي و المتمثلة في شركات الأسهم، الشركات ذات المسؤولية المحدود، شركات التوصيات لأسهم، المؤسسات الاقتصادية العمومية، المؤسسات و الهيئات ذات الطابع الصناعي و التجاري و الفلاحي والمصرفي سواء أ كانت تتمتع بالاستقلالية المالية أملا، كذلك الشركات المدنية المكونة على شكل شركات الأسهم، و التي تكون لديها نشاطات ذات طابع مدني لكنها تمثل نفس الخصوصيات مثل الشركات التجارية و شركات الأسهم⁽¹⁾.

و تعتبر الضريبة على أرباح الشركات ضريبة سنوية و هي مستحقة بمناسبة الأرباح المحققة في الجزائر من طريق المكلفين الخاضعين إجبار للنظام الضريبي وفقا للنظام الحقيقي مهما كان رقم الأعمال المحققة.

¹- أنظر ذلك في المواد: 592، 564، 715، أمر رقم 75- 59 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975، المعدل والمتمم، المتضمن القانون التجاري الجزائري.

3- الرسم على القيمة المضافة (TVA): تعرف الضريبة على القيمة المضافة

"ضريبة تفرض على القيمة المضافة على السلع و الخدمات في كل شركة في سلسلة الإنتاج و التوزيع، وتظهر قيمة الضريبة على القيمة المضافة على مستوى السعر النهائي للمستهلك و بالتالي فإن هذه الضريبة هي ضريبة غير مباشرة على الاستهلاك تشبه في تأثيرها الضريبي على مبيعات التجزئة.

4- الرسم على النشاط المهني: الرسم على النشاط المهني هو ضريبة تفرض

شهريا أو فصليا على رقم الأعمال المحققة من النشاطات الصناعية و التجارية خارج الرسم على القيمة.

5- الضريبة الجزائرية الوحيدة: تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل الضريبة

على الدخل الإجمالي و الضريبة على أرباح الشركات.

وتغطي زيادة على الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح

الشركات. الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني⁽¹⁾.

6- الرسم العقاري: كان الرسم العقاري يفرض فقط على الأملاك المبنية، و

أصبح يفرض على الأملاك المبنية و غير المبنية بإجراءات وقواعد مختلفة، حيث

يحسب الرسم على الملكيات المبنية من 1.5% إلى 2.5% و الأراضي التي تشكل

ملحقا للملكيات المبنية من 5% إلى 7%، ولقد كان النظام الجبائي للرسم العقاري

محدودا جدا بسبب أن الملكيات المبنية وحدها تخضع له.

إضافة إلى رسم التطهير (TA)، وهو رسم سنوي توجه حصيلته لميزانية البلدية

مقابل خدمات تتمثل في رفع القمامة واستعمال شبكة تصريف المياه غير الصالحة

للشرب. أما فيما يخص الرسم الداخلي للاستهلاك (TIC)، فهو يهدف إلى تحصيل

¹- أنظر المادة 282 مكرر من قانون الضرائب.

موارد مالية هامة. وهذا رسم نوعي يفرض على منتوجات في الغالب ضارة لصحة مثل الجعة، مواد التبغ و الكبريت.

ثانيا: الضرائب غير المباشرة

وبفرض هذا النوع من الضرائب على استعمال الدخل أو الثروة، فضريبة المبيعات تعتبر ضريبة غير مباشرة حيث يدفعها المكلف عند استعمال دخله في شراء المنتجات، كما يمكن توضيحها من جهة معيار التحصيل أن هذه الضريبة يدفعها المكلف الفعلي وليس المكلف القانوني، فمثلا ضريبة المبيعات يدفعها المنتج وينقل عبئها إلى المستهلك عن طريق زيادة أسعار منتجاته لتحصيل ما دفعه كضريبة مبيعات⁽¹⁾. ونستطيع تقسيم هذه الضرائب إلى ضرائب على الاستهلاك وضرائب التداول:

1- الضرائب على الاستهلاك: ويطلق عليه بالنفقات الجارية وهو بديل الدخل كقاعدة للضريبة، وتفرض هذه الضريبة على الفرد بمناسبة حدوث واقعة الاستهلاك أو الإنفاق.

الفرق بين الضريبة على الدخل و الضريبة على الاستهلاك هو أن الضريبة على الدخل تفرض مباشرة عند حصول الفرد على الدخل بينما ضريبة الاستهلاك تفرض عند استخدام الدخل في الاستهلاك أي بطريقة غير مباشرة.

2-الضرائب على التداول: و هي الضريبة التي تفرض على انتقال الثروة

والعقارات من

شخص لآخر ومن أمثلته:

¹- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، ص 150.

أ- الضريبة على التسجيل: تفرض هذه الضريبة عند إثبات واقعة انتقال الملكية من شخص لآخر.

ب- ضريبة الطابع: وهي الضريبة التي تفرض على عملية تداول الأموال وانتقالها من شخص لآخر.

3- مقارنة بين الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة:

- لكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة مزايا وعيوب نذكر أهمها فيما يلي:
- تتميز الضرائب المباشرة بثبات حصيلتها نسبيا لكونها تفرض على الثروات والدخول وهي تتصف باستقرار نسبي وذلك بعكس الضرائب غير المباشرة التي تفرض على أفعال وتصرفات غير متكررة قد يقوم بها الأفراد وقد لا يقومون بها.
 - تعتبر الضرائب المباشرة أكثر تحقيقا للعدالة من الضرائب غير المباشرة لأنها تفرض على رأس المال والدخل وهي عناصر واضحة الدلالة على المقدرة التكليفية للمكلف وتدرج سعرها حسب هذه المقدرة، بينما لا يمكن ذلك في الضرائب غير المباشرة لأن المكلف فيها غير معروف من قبل الإدارة الضريبية.
 - الضرائب المباشرة بإمكانية تطبيق قاعدة الملاءمة عليها نظرا لمعرفة الإدارة الضريبية للمكلفين بدفعها شخصيا، بينما المكلف في الضرائب غير المباشرة مجهول من قبل الإدارة الضريبية وبالتالي لا يمكن تحقيق مبدأ الملاءمة.
 - الوعي الضريبي إذ يشعر المكلفون بدفع الضرائب المباشرة بمدى التضحية التي يقومون بها نحو الدولة، في حين تتميز الضرائب غير المباشرة بعدم شعور الأفراد بعبئها لأنها تدفع بواسطة المنتجين والمستوردين ثم يتحملها المستهلك.

- تتميز الضرائب غير المباشرة نظرا لمرونتها بازدياد حصيلتها تلقائيا في أوقات الرخاء نظرا لازدياد النشاط الإنتاجي و الاستهلاكي وتداول الأموال بين الأفراد دون الحاجة إلى رفع سعرها، أما الضرائب المباشرة فهي أقل مرونة من الضرائب غير المباشرة⁽¹⁾.

- تستخدم الضرائب المباشرة أحيانا لتحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية متعددة كتشجيع النسل أو تقييده، و تخفيف حدة التفاوت في مستويات الدخل و تشجيع بعض فروع الإنتاج الصناعي... الخ، كما تستخدم الضرائب غير المباشرة لتحقيق أغراض اجتماعية متنوعة أهمها مكافحة استهلاك بعض السلع الضارة كالمواد الكحولية.

وبشكل عام يمكن القول أن كلا النوعين يكملان بعضهما و يحققان بوجودهما معا نظاما للضرائب أفضل من نظام يعتمد على أحدهما فقط و هذا هو ما تسير عليه فعلا كافة التشريعات الضريبية، بحيث أن مزايا الضرائب المباشرة تصحح عيوب الضرائب غير المباشرة و العكس صحيح⁽²⁾.

مما سبق يمكن توضيح أوجه التشابه والاختلاف بين الضريبة والرسم في الجدول الآتي⁽³⁾:

| أوجه التشابه بين الضريبة والرسم | أوجه الاختلاف بين الضريبة والرسم |
|--|---|
| أولا: الضريبة والرسم عبارة عن مبلغ مالي. | أولا: الضريبة تفرض بقانون ينظم كافة الأحكام |

¹- محمد خالد المهديني، المرجع السابق، ص 51.

²- محمد خالد المهديني، المرجع السابق، ص 52.

³- لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، تاريخ المناقشة 20/03/2014، ص 67.

| | |
|---|---|
| المتعلقة بها، في حين الرسم فرض يستند إلى قانون أو مرسوم. | |
| ثانيا: أن كلا من الضريبة والرسم يدفع إلى الدولة. أنه مرتبط بإرادة المكلف ورغبته في الانتفاع من المنفعة المقرر عنها بالرسم. | ثانيا: أن كلا من الضريبة والرسم يدفع إلى الدولة. |
| ثالثا: الضريبة تفرض بقصد تحقيق أهداف مالية واقتصادية واجتماعية وسياسية، بينما الرسم يفرض بهدف تحقيق إيراد مالي للدولة. | ثالثا: كلا من الضريبة والرسم يهدف إلى تحقيق منافع عامة. |
| رابعا: الضريبة تفرض على الفرد بدون مقابل أو نفع خاص يعود عليه بمناسبة أدائها، أما الرسم فإنه يدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص من جانب إحدى الإدارات أو المرافق العمومية. | رابعا: قد تتشابه طرق جباية كل منهما مثلا بوضع طابع مالي أو لقاء وصل رسمي. |
| | خامسا: قد تتشابه أحيانا التسمية نظرا لعدم دقة المشرع في اختيار التعابير المالية كتسمية الضريبة الجمركية بالرسم الجمركي. |

ثالثا: المشاكل التي تواجه النظم الضريبية

تواجه النظم الضريبية الكثير من المشاكل التي تعيق تحقيق الأغراض التي تسعى السلطة القائمة في الدولة لتحقيقها من خلال فرض الضرائب وتحصيلها، وهذه المشاكل مرتبطة بالقانون الضريبي والإدارة الضريبية، ومن أبرز تلك المشاكل مشكلة الازدواج الضريبي والتهرب الضريبي.

1- الأزواج الضريبي: يمكن تعريف الأزواج الضريبي على أنه: " فرض الضريبة أكثر من مرة على نفس الشخص أو نفس المال" أو هو " خضوع المال نفسه لأكثر من مرة لضريبة من النوع نفسه للشخص نفسه في الفترة الزمنية نفسها"⁽¹⁾.
ونلاحظ من خلال التعاريف السابقة أنه يجب توفر خمسة عناصر لتقرير ما إذا كان هناك أزواج ضريبي أم لا وهي:

- فرض الضريبة مرتين أو أكثر على نفس الشخص.
- فرض الضريبة مرتين أو أكثر على نفس المال.
- فرض نفس الضريبة أو ضريبة مشابهة لها.
- فرض الضريبة مرتين أو أكثر في نفس المادة.
- فرض الضريبة بواسطة سلطتين ماليتين مختلفتين⁽²⁾.

2- التهرب الضريبي: التهرب الضريبي هو: " عدم إقرار المكلف لواجبه بدفع الضريبة المترتبة عليه سواء من خلال تقديم بيانات مضللة للدوائر المالية أم من خلال استخدام وسائل مشروعة أو غير مشروعة للإفلات من دفع الضرائب". وينجم عن ذلك آثار سيئة للخرينة العمومية وآثار سيئة على المكلفين الآخرين حيث يتحملون عبء الضريبة بينما يفلت آخرون منها مما يؤدي إلى عدم تطبيق العدالة في توزيع الأعباء المالية⁽³⁾.

¹- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق ، ص 118.

²- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع نفسه، ص 119.

³- المرجع نفسه ص 121.

3- مكافحة التهرب الضريبي: إن مكافحة التهرب الضريبي فرض على كل دولة والمكافحة تتحقق بالقضاء أو بالتضييق قدر الإمكان من مسبباتها، فالحكومات تتخذ عدة إجراءات للمكافحة وهذه الإجراءات قد تكون وقائية أو عقابية، وكلما زادت إمكانية الدولة في ذلك كلما اقتربت من تحقيق أهدافها ولهذا فإن مكافحة التهرب الضريبي تتم عن طريق التشريع والإدارة والمكلف⁽¹⁾.

أ- التشريع: وذلك عن طريق تفسير القوانين وتعديلها يمكن سد الثغرات التي يستفيد منها المكلف للتهرب من الضريبة العائدة لعمومية القوانين وغموضها وعدم دقتها وتعقيدها أو القصور فيها.

ب- الإدارة الضريبية: وذلك من خلال ضرورة الرقابة على الإدارة الضريبية من قبل موظفين مشهود لهم بالحزم والنزاهة والصمود أمام الإغراءات المالية عن طريق مراقبة عيشتهم والمستوى المادي الذي يعيشون فيه وعن طريق التفتيش المفاجئ للإدارة.

ج- المكلف: إن مكافحة التهرب الضريبي عن طريق المكلف يكون في الأساس في رفع درجة وعيه وإشعاره بالمساواة أمام القانون الضريبي، فضلا عن بيان المتهربين وصرامة عقابهم والتأكيد على اعتبار التهرب الضريبي دليل الانهيار الخلقي في المجتمع⁽²⁾.

الفرع الثاني

الإيرادات العامة غير العادية

إضافة للموارد العادية، هناك موارد أخرى تدعى يقصد بالموارد غير العادية وهي تلك الموارد التي لا تكرر - بطبيعتها - بطريقة منتظمة (دوريا أي سنوياً) في الميزانية. وأهم هذه الموارد هي القروض العامة التي تلجأ الدولة أحياناً إلى عقدها، وقد

¹ - المرجع نفسه، ص 122.

² - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 123.

تتضمن ميزانية الدولة موارد غير عادية أخرى مثال ذلك ثمن بيع بعض أملاك الدولة الخاصة أو قيمة بعض الأموال المصادرة لأسباب استثنائية.

هذا وتعتبر من الموارد غير العادية للدولة ما تلجأ إليه أحياناً من "وسائل نقدية" وتأتي في مقدمتها إصدار أوراق نقدية جديدة (أي الالتجاء إلى التضخم) أو إنقاص قيمة الوحدة النقدية بالنسبة للذهب مما يسمح بإعادة تقويم غطاء النقد الذهبي. كما تعتبر من الموارد غير العادية للدولة الإعانات التي تقدمها لها الحكومات و الهيئات الأجنبية.

أولاً: القروض العامة

1-تعريف القروض العامة: القروض العامة هي مبالغ نقدية تقترضها الدولة أو الهيئات العاملة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية معاً لالتزام برد المبالغ المقرضة وفوائدها طبقاً لشروط القرض⁽¹⁾.

أ-المعنى اللغوي للقرض:

القرض لغة، ما تعطيه من مال لتقضاه، و يقال استقرض بمعنى طلب منه القرض، و اقترض منه احد منه القرض، أصل كلمة قرض « crédit » من التصديق

¹- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 295.

وهو ملك الثقة في المستقبل إذا يعد وسيلة للتعبير عن الثقة و الوفاء ومراعاة الوقت عند التسديد⁽¹⁾.

ب-المعنى الاصطلاحي للقرض العام:

ذهب بعض الكتاب على ان القرض العام هو عبارة عن مبلغ من المال تستدينه الدولة بعقد الى صك تشريعي و يتضمن مقابل الوفاء.

ويلاحظ من هذا التعريف انه جعل الاقتراض مقصورا على الدولة دون الاشخاص العامة الاخرى، كما انه لم يبين من هم الدائنون الذين يقرضون اموالهم الى الدولة، ثم ان واضح التعريف استخدم مصطلحا غير مألوف في اللغة القانونية وهو (الصك التشريعي) قاصدا من وراء ذلك اثار الشك حول طبيعة القانون الذي يأذن بإبرام القرض من حيث كونه قانون "من الناحية" الشكلية⁽²⁾..

وعرفه آخرون ان القرض العام هو مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من السوق الوطنية او الخارجية، و تتعهد برده ودفعة فائدة عنه وفقا لشروط معينة

2- خصائص القروض العامة:

-القرض مبلغ من المال غالبا ما يكون نقدا.

-القرض يأتي بناء على عقد بين الدولة، أو إحدى هيئاتها، وبين رعاياها من الأفراد أو إحدى الدول، أو الهيئات، أو المؤسسات الخارجية الدولية التابعة للدولة، أو المنظمات الدولية، أو المؤسسات الدولية المستقلة.

¹- بوداود عبد الجليل، معالجة موضوع المخاطرة في مجال منح القروض البنكية، مجلة العلوم الانسانية، عدد 18، ديسمبر 2002، ص 114. متوفر كذلك على البوابة الالكترونية asjp صادرة عن جامعة قسنطينة، الجزائر.

²- حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، أنظر الرابط: www.iasj.net

-القرض عقد طرفه دائن و مدين.

-الدائن هو الجهة التي تقدم القرض للدولة. و المدين هي الدولة التي استدانته وأخذت القرض معها.

-القرض محدد المدة أي يكون له تاريخ للوفاء به، وسداده.

-القرض غالبا ما يكون بفوائد مستحقة على رأس مال القرض، و يسترد معه.

-القرض غالبا ما يكون اختياريا يعكس إرادة المقترض، و إرادة المقرض، وقد تلجأ الدولة للقروض الإجبارية ولكن أفرادها ورعاياها ومؤسساتها، و تمنحه مسندات بقيمة القروض، وفوائدها، وذلك في أحوال استثنائية كسندات الحرب تدعوهم للاكتتاب بها.

3- أنواع القروض العامة: وتنقسم إلى:

أ- القروض الداخلية و القروض الخارجية⁽¹⁾:

- **القروض الداخلية:** هي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين فوق أراضيها وتتمتع الدولة عادة بحرية كبيرة بهذا النوع من القروض، لأنها تستطيع وضع الشروط التي تجدها ملائمة، حيث تبين المزايا المختلفة للمقترض، و تحدد أجل القرض ومعدل الفائدة وكيفية السداد.....الخ.

- **القروض الخارجية:** هي القروض التي تحصل عليها الدولة من شخص طبيعي أو اعتباري مقيم في خارج البلاد أو من حكومات أجنبية، و تلجأ الدول إلى مثل هذه القروض عندما تكون بحاجة إلى رؤوس أموال، وعدم كفاية الإيرادات الداخلية

¹- محمد خالد المهائني، مرجع سابق ص 58.

وعدم كفاية المدخرات الوطنية. كذلك تلجأ للقروض الخارجية عند حاجة الدولة إلى عملات أجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات أو لدعم نقدها الوطني و حمايته من تدني قيمته، أو من أجل حصول على ما يلزمها من سلع إنتاجية و سلع استهلاكية ضرورية لتلبية حاجة السوق الداخلية.

ب- القروض الاختيارية والقروض الإجبارية⁽¹⁾

1- القروض الاختيارية: ينجم القرض الاختياري عن عقد تراضي، حيث يتم

بتراضي المتعاقدين واختيارهما و المكتتب في هذا النوع من القروض ليس له الحق وقسوى بالقبول أو الامتناع فبعض الكتاب، اعتبروا عقد القرض الاختياري عقد إذعان، لأن المكتتب لا يستطيع مناقشة الدولة في شروط القرض ولا يملك إلا القبول أو الرفض، وفي الواقع أن المكتتب لا يخضع لإكراه هنا، لأنه يكتب في القرض بدافع ذاتي و بقصد الحصول على الامتيازات المالية المقدمة.

2- القروض الإجبارية : هي القروض التي تفرضها الدولة على رعاياها

بصورة إجبارية، مقابل تعهدا لهم بسدادها في الوقت المناسب، وتلجأ الدول إلى مثل هذه القروض في الأزمات الاقتصادية، والحروب والظروف الطارئة كالكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد، ومثل هذه القروض تشبه الضريبة لكونها مفروضة بصورة إلزامية، إلا أنها تختلف عن الضريبة، بأنها غالباً ما تعود المبالغ لدافعها مع فوائد تحددتها السلطات العامة.

ج- القروض العمرية و القروض المؤبدة و القروض لأجل

¹- لمزيد من الإيضاح والتفاصيل حول موضوع القروض العامة، راجع: حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، أنظر الرابط: www.iasj.net

1- القروض العمرية: هي القروض المرتبط سدادها بعمر المقرض، فينتهي

أجلها بوفاته، في مثل هذه القروض، تكون الدولة ملزمة بتقديم إيراد متفق عليه للمقرض، مقابل المبالغ التي أقرضها للدولة، مادام حياً، و عندما يتوفى المقرض يسقط عن الدولة التزامها تجاه المقرض و تصبح الأموال للدول، وتكون مصادر القرض هذا اما من المصرف المركزي او المصاريف التجارية الاخرى، واحيانا من السوق المالية⁽¹⁾

2- القروض المؤبدة : هي القروض التي لا تحدد الدولة تاريخاً معيناً لردها،

و لكنها تلزم بدفع فائدة عنها، و تملك الدولة الحق باستهلاك ما تشاء من سندات القرض في الوقت الذي يناسبها، و المقرض لا يستطيع أن يطالب الدولة وفاء القرض، ولكن يملك الحق بالمطالبة بالفائدة المقررة سنوياً.

2- القروض لأجل أو العائمة، أو السائرة: هذه القروض تلجأ إليها الدولة لمواجهة

حالات مؤقتة و طارئة، وبهذا فهي تعقد لمدة معينة ينقضي الدين بنهايتها، وسندات هذا النوع من القروض إما أن تكون لأجل طويل تزيد مدتها على (10) سنوات، أو لأجل متوسط لا تتجاوز مدتها (10) سنوات ولا تقل عن سنة، أو لأجل قصير، تتراوح مدتها بين الشهر و السنة الواحدة⁽²⁾.

د- القروض المثمرة و القروض العقيم:

القرض المثمر: هو الذي ينفق على مشروع استثماري يأتي بإيراد و يسدد أصل

الدين مع الفوائد المترتبة عليه، وهو من أكثر القروض إنتاجية.

¹ - هيثم صاحب عجام، علي محمد مسعود، المالية العامة بين النظرية و التطبيق، ط1، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، 2015، ص 430.

² - حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص 32.

القرض العقيم: هو الذي ينفق على مشروعات لا تأتي بإيرادات لتسديد القرض و فوائده،

و لكن له فوائد عامة للاقتصاد و للمجتمع⁽¹⁾.

4- إصدار القروض العامة و انقضائها

يقصد بالإصدار العملية التي تحصل الدولة بمقتضاها على مبلغ القرض، ولا يصدر القرض إلا في شكل قانون مصادق عليه من السلطة التشريعية، ويكون هذا القانون شكليا بالنسبة للبرلمان بحيث تقوم الحكومة بتعيين مبلغ القرض، سعر فائدته، سعر إصداره، نوع سندات المصدره وفئاته، طريقة لاكتتاب فيه، وما على البرلمان سوى الموافقة على هذا الإصدار والتصويت عليه بالموافقة أو الرفض مثل تصويته على قانون المالية⁽²⁾.

أ- أساليب الإصدار: تقوم وزارة المالية بتحديد شروط القرض و تفاصيل هو تنظيم أحكامه وفقاً للظروف السائدة وتلجأ الدولة في إصدارها للقروض إلى أساليب متعددة وهي:

- الاكتتاب العام: وتتمثل هذه الطريقة في قيام الدولة بطرح سندات حكومية مباشرة إلى الجمهور للاكتتاب فيها، مع تحديد ميعاد بداية الاكتتاب ونهايته، والشروط والمزايا التي تمنح للمكتتبين.

¹- محمد خالد المهاني، المرجع السابق، ص 59.

²- برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 98.

وتتميز هذه الطريقة بأنها توفر على الدولة مبالغ العمولة التي يتقاضاها الوسطاء، كالبنوك مثلا، كما أنها تضمن رقابة فعالة على عملية الإصدار، ويترتب على ذلك استئثار كبار الرأسماليين بسندات القرض⁽¹⁾.

- **الاكتتاب المصرفي (البنوك):** تباع الدولة في هذه الطريقة سندات القرض إلى البنوك، ثم تقوم هذه البنوك والمصارف بعرض سندات القرض على الجمهور وتتعهد بشراء باقي السندات في مقابل أخذ هذه السندات من الدولة بسعر أقل من سعر قيمتها الاسمية⁽²⁾.

تمتاز هذه الطريقة بأن الدولة تضمن تغطية قيمة القرض كاملا وفي وقت وجيز، أما ما يعاب عليها أنها تؤدي إلى حرمان خزينة الدولة من المبلغ الذي تقتطعه البنوك نظير قيامها بعملية الوساطة.

- **الاكتتاب بالمزايدة:** تعرض الدولة في هذه الطريقة سندات القرض سواء على الجمهور أو على المؤسسات المالية أو عليها معا وذلك بعد أن تحدد سعر أدنى للإصدار، كأن تكون قيمة السند (1000 د.ج) فتحدد الحكومة قيمة 900 د.ج كقيمة للإصدار ومن يقدم أعلى عرض يكون أول من يشتري ثم يليه من يقدم أقل سعر، ويمكن أن تعرض الدولة سندات القرض بسعر إصدار ثابت بينما تكون المناقصة في سعر الفائدة، فترس في هذه الحالة المناقصة على من يقدم أقل سعر ممكن⁽³⁾.

¹-سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 309، كذلك: منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص92

²- برحماني محفوظ، المرجع السابق ، ص 101.

³- المرجع نفسه، ص 102.

- الإصدار في البورصة: تلجأ الدولة إلى بيع السندات في بورصة الأوراق المالية، في حالة إذا كان المبلغ المطلوب اقترضه محدودا، وكانت الدولة في غير حاجة سريعة أو عاجلة إليه، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة المخاطر التي تتطوي عليها نتيجة التقلبات الكثيرة والسريعة في سوق الأوراق المالية، لهذا لا تلجأ الدولة إلى هذه إلا نادرا عندما يكون مقدار القرض صغيرا⁽¹⁾.

ب- انقضاء القروض العامة: إن القروض العامة أو الأعباء المالية التي تتحملها الخزينة العامة تجاه المقرضين تنقضي إما بطريقة عادية وهي الوفاء به في الميعاد وهذه الطريقة هي الغالبة في انقضاء الديون النقدية، أو تنقضي القروض العامة بطرق غير عادية في حالة التي يتعسر فيها على الدولة الوفاء العادي، فتعتمد طرق تختلف في طبيعتها وآثارها، ومن بين هذه الطرق ما يلي:

- الوفاء: يقصد بالوفاء رد قيمة القرض بأكمله إلى المكاتب ينفية ويتم انقضاء القرض العام بالوفاء به تمام اتجاه الجهة المقرضة، لدى حلول أجله وهذا أمر لا غنى عنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ بثقة المقرضين في انتمائها.

- الاستهلاك: يقصد باستهلاك القرض العام سداد قيمته تدريجيا على عدة دفعات إلى حاملي سندات خلال فترة معينة وفقا لما تنقضي به شروط الإصدار.

- التبديل: يقصد بتبديل القرض العام استبدال قرض عام قديم ذي فائدة مرتفعة بقرض عام جديد ذي فائدة منخفضة وهذا التبديل إما أن يكون إجباريا أو اختياريا. كما قد يتم الاتفاق على تحويل هذه القروض الى استثمارات أو تحويلها الى جزء من رأس مال بعض المؤسسات في إطار الخوصصة وهو أمر شائع في السنوات الأخيرة.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق ، ص 310.

- **الإعفاء:** وذلك بأن يتم الاتفاق بين الدول بشكل جماعي أو انفرادي على إعفاء الدولة المدينة من ديونها أو من جزء منها نظرا لظروفها أو لتحفيزها على القيام بإصلاحات معينة⁽¹⁾.

ثانيا: الإصدار النقدي الجديد

تضطر الدولة في بعض الأحيان لمواجهة نفقاتها المتزايدة وعجز الميزانية، إلى اللجوء لطريقة الإصدار النقدي، وذلك حينما لا تستطيع أن تواجه في نفقاتها استنادا إلى مصادر الإيرادات العادية، الرسوم والضرائب أو مصادر الإيرادات الائتمانية، القروض ، فتقوم الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود وطرحا في التداول، ويعرف ذلك بالتضخم المالي، أو التمويل عن طريق التضخم.

ويؤدي الإصدار النقدي الجديد إلى انخفاض قيمة النقود مما يشكل عبئا إضافيا على دخول وثروات الأفراد.

وهناك مبرران للالتجاء إلى وسيلة الإصدار النقدي الجديد وهما:

- **أنه يعتبر حافزا على الاستثمار:** وذلك أن الإصدار الجديد يؤدي إلى ضعف القوة الشرائية للنقود وبالتالي ارتفاع الأثمان مما يؤدي إلى زيادة الأرباح والتوسع في الاستثمار القائم وظهور فرص جديدة للاستثمار. كما أنه يؤدي إلى توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخل المرتفعة على حساب أصحاب الدخل المحدودة، مما يعني زيادة الادخار على حساب الاستهلاك.

- **أن الإصدار النقدي يعتبر وسيلة ضرورية لتمويل الاستثمار العام والحصول على الوسائل اللازمة لبرامج التنمية:** ففعاليتها تكمن فيما يسمح به من تحويل للموارد

¹ - عبد الكريم بوغزالة أمحمد، مرجع سابق، ص 60.

لتحقيق أهداف التنمية. ففي هذه الحالة يؤدي الإصدار النقدي إلى تكوين ادخار إجباري لتمويل مشروعات إنتاجية لها أثر هام على معدلات التنمية الاقتصادية⁽¹⁾.

ومن خلال ما سبق التطرق إليه نرى أن الدولة تعتمد في تمويل الميزانية العامة على العديد من المصادر التمويلية اللازمة لسد نفقاتها وهذه الموارد متعددة، منها إيرادات الدولة الاقتصادية وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد ويحصلون على النفع منها سواء كان نافعا عاما أو خاصا.

بالإضافة إلى الضرائب والتي تمثل العنصر الأساسي لمثل هذه الإيرادات، وهناك موارد أخرى غير عادية كالقروض التي تحصل عليها الدولة من الداخل أو الخارج، والتي تعتبر من الإيرادات الائتمانية فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة وذلك بعد استنفاد كافة إيراداتها العادية.

فإذا لم تستطع الدولة أن تسد ذلك العجز سواء باللجوء إلى الرسوم والضرائب أو بالحصول على القروض العامة لتغطية نفقاتها والنهوض بأعبائها، فإنها تعتمد إلى سد ذلك العجز عن طريق الوسائل النقدية التي تدعى لدى العامة "طبع العملة"، أي إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية المتوفرة في البلاد.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق ، ص 324.

الفصل الثالث

النظرية العامة للميزانية

تعتبر الميزانية العامة تنظيماً مالي أي قابل من خلاله بين الجانبين الإنفاقي و الإيرادي للدولة، ذلك أن الميزانية هي الوسيلة القانونية التي تستخدمها الدول بغرض إقامة تنسيق بين النفقات و الإيرادات، قصد الوصول إلى التوازن المالي و الاقتصادي الذي يسمح بتحقيق أهداف المجتمع السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، بحيث تتضمن الميزانية العامة خطة الإنفاق العام للدولة و وسائل تمويلها، و تكون مختلفة من نظام لآخر بحسب طبيعته و إيديولوجيته.

فالسياسة المالية للدول تختلف بحسب نمط النظام الاقتصادي المنتهج، فضلا على أن تزايد دور الدولة في الأنظمة الحديثة يظهر حالياً باستمرار في عديد من المجالات، و بالأخص في المجالين المالي و الاقتصادي، بحيث تشكل الميزانية الأداة الرئيسية للتوجيه و التخطيط الاقتصادي، تستعين بها الدولة لتجسيد سياستها المالية العامة و التي تظهر من خلال تحليل بنود الميزانية العامة المقرر كإتباع سياسة ضريبية او ائتمانية أو إنفاقيه في قانون المالية الجاري اعتماده في الدولة.

لقد تجسدت فكرة الميزانية التي تعد من أهم وأبرز الوثائق الأساسية والهامة في الحياة السياسية، والتي استعملت لأول مرة في بريطانيا في القرن (17 م)، حيث كان الوزير البريطاني يعد التقديرات في حقيبة جلدية يقدمها لمجلس العموم، ثم استعملت في فرنسا في القرن (19 م) بمعنى Bougette اما في اللغة العربية، فهي كلمة مشتقة من كلمة الميزان وتعبر بدون شك على التوازن بين الإيرادات و النفقات بمناسبة ممارسة البرلمان لعملية الرقابة على أعمال الحكومة⁽¹⁾.

¹ - زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 15 مارس 2011، ص 01.

لمزيد من الايضاح حول نشأة الميزانية العامة للدولة، راجع بريش محمد عبد المنعم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، البلدية، 2014/2013، ص ص 06-07.

و على هذا الأساس تعد الميزانية العامة إطاراً قانونياً تصوغ الحكومة عبره أهدافها العامة المرسومة في السنة المالية في ظل تحولات السياسة أو الاقتصادية أو التشريعية التي تواجهها الدولة.

تقوم الميزانية على أسس ومبادئ يتم من خلالها رسم السياسات المالية و الاقتصادية للدولة كما يمر تحضيرها وإعدادها عموماً بإجراءات و خطوات معينة تلتزم السلطة التنفيذية بتتبعها مراعية بذلك القواعد التي يقرها علم المالية العامة.

المبحث الأول

ماهية الميزانية العامة للدولة و إجراءات تحضيرها

تعد الميزانية العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة و سياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها، ومن المعلوم أنه ليس هناك دولة تملك قدرة للحصول على موارد غير محدودة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك فإن أسس إعداد الميزانية العامة للدولة تركز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، وبمعنى آخر الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام موارد، وقد تطور مفهوم الموازنة العامة مع تطور مفهوم الدولة وتطور دورها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول

تعريف الميزانية العامة

نبين فيما يلي أهم تعريفات الميزانية العامة حيث تم تعريفها على أنها:

"وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة"⁽¹⁾.

وتعرف كذلك على أنها: " العملية التي من خلالها يرخص لتحديد النفقات العامة والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مد زمنية محدد "⁽²⁾.

أما في التشريع الجزائري فنجد أنه قد أفرد تعريفا للميزانية العامة تضمنه القانون رقم 17/84 الصادر في 07 / 07 / 1984 المعدل والمتمم والمتعلق بالقانون المالية في الجزائر في المادة السادسة منه والتي تنص على:

"تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحدد سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفقا لأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها"⁽³⁾.

كما عرف قانون رقم (90- 21) المتعلق بالمحاسبة العمومية في المادة الثالثة منه على أنها: " الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي و لنفقات بالرأسمال وترخص بها"⁽⁴⁾.

حيث يبدو واضحا من خلال التعاريف السابقة أن الميزانية ترتكز على الإيرادات و النفقات.

إذ يتضح أهمية الميزانية كونها أداة ووسيلة رقابية تستعمل للتأكد من طرف الإنفاق والتحصيل من خلال تدخل مختلف الأجهزة الرقابية والإشراف عليها لتحقيق الأهداف المسطرة.

¹ - زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديد، مصر، 2006، ص 247.

² - عبد المجيد دراز، سمير أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 53.

³ - المادة 03 من قانون رقم 88- 05 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم بالقانون رقم 84- 17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية العدد 01.

⁴ - المادة 03 من قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35، مؤرخ في 15 أوت 1990.

ونستنتج من التعريف السابق أن الميزانية وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية، أي أنها قبل المصادقة كانت عبارة عن مشروع ثم أصبحت في حكم القانون واجب التطبيق من طرف السلطة التنفيذية، أي تحصيل الإيرادات بهدف تغطية النفقات. وعليه نستنتج أن الميزانية وثيقة تقديرية، كذلك هي وثيقة ترخيصية، وكذلك الميزانية تكون دورية.

المطلب الثاني

خصائص الميزانية العامة

من خلال التعريفات السابقة يمكن استخلاص الخصائص التالية للميزانية العامة:

الفرع الأول

الميزانية عمل تشريعي

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية العامة، فهي السلطة التي تعطي الضوء الأخضر لهذه الوثيقة، فتوافق على تقديرات وتوقعات الحكومة للنفقات و الإيرادات للسنة المقبلة، فالحكومة ليس لها الحق بمباشرة تنفيذ الموازنة العامة إلا بموافقة السلطة التشريعية، فلا يمكن لها أن تصبح وثيقة رسمية جاهزة للتنفيذ إلا بعد جوازها من قبل السلطة التشريعية والت يتمثل الشعب، وتعتبر هذه الخاصية من أهم الخصائص للموازنة العامة و التي تميزها عن الموازنات الخاصة، فهي تبين لنا مدى تقسيم الصلاحيات بين هيئات الدولة (السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية)⁽¹⁾.

¹ - بوغزالة عبد الكريم أحمد، مرجع سابق، ص 66، أنظر كذلك خالد خضر الخير، المرجع السابق، ص 55.

الفرع الثاني

الميزانية تكون في وثيقة واحدة:

عندما نقول أن الميزانية العامة " هي القانون " بصيغة المفرد نعني بذلك أن تكون في وثيقة واحدة ويتبين بمقتضاها مشكل قانون المالية، وهذا سيسهل من معرفة الوضع المالي للدولة كما يسهل على البرلمان عملية مراقبة الحكومة عند استعمالها السلطة المالية، فلو كانت في عدة قوانين ووثائق لتعذر على البرلمان مراقبة الحكومة مراقبة فعالة باعتبارها تصدر عن جهة رسمية في الدولة هي الحكومة، وهي بذلك تمثل اعترافا علنيا ومحددا من الحكومة⁽¹⁾.

الفرع الثالث

الميزانية العامة تقديرية

أي أن الميزانية العامة للدولة تقدر أو توقع بصورة مسبقة قبل بداية السنة وبذلك تختلف الميزانية العامة عن الحساب الختامي، لأن هذا الأخير يشمل الإيرادات والنفقات الفعلية والمحقة في نهاية السنة المالية، وبمقاربة أرقام الميزانية بأرقام الحساب الختامي يمكن معرفة مدى صحة التقديرات التي جاءت في الميزانية ومدى مطابقتها للواقع، وعليه حتى ولو اعتمد أثناء وضع الميزانية على عناصر موضوعية، إلا أنها تبقى موصوفة بعدم اليقين، لأنها مجرد أرقام تقديرية احتمالية تتطلب التنفيذ للتأكد من مدى دقتها، السبب راجع في ذلك إلى تأثير المتغيرات الخارجية المتعددة والتي لها تأثيرات مباشرة على عنصر الميزانية.

¹ - جمال لعامرة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مقال من مجلة العلوم الانسانية، تصدر عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الأول، نوفمبر 2001، ص 115.

الفرع الرابع

الميزانية العامة دورية كل سنة

أي أن الميزانية العامة توضع لمدة سنة واحدة فيأتي التقدير لهذه السنة ويعطي الإذن بالإتفاق خلال نفس السنة، بحيث تعبر الميزانية عن مجموعة الأنشطة والعمليات ذات الطابع الدوري والتي تحدث في دائرة تدخل الدولة في مختلف المجالات معبرا عنها في صورة أرقام تتضمن التدفقات النقدية من إيرادات ونفقات عامة خلال كل سنة⁽¹⁾. غير أن هناك قسم من النفقات التي لا يمكن تحديدها كنفقات اللوازم والأشغال.

المطلب الثالث

أهمية الميزانية العامة

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة السياسية و الاقتصادية و القانونية:

الفرع الأول

من الناحية السياسية

تشكل الميزانية العامة الواجهة المالية لسياسة الدولة العامة و مؤشرا لتوجهاتها الاقتصادية و الاجتماعية. فالميزانية المحكمة و السياسة المالية الجيدة تشكل ضمان الاستقرار النظام السياسي و تقدمه⁽²⁾، و تكسبه المصادقية لدى الرأي العام الوطني و الدولي. كما قد تكون الميزانية أداة تستعمل للضغط السياسي اتجاه أنظمة معينة، حيث تشتترط معاهدة

¹ - برحماني محفوظ، المرجع السابق ، ص 117.

² - زينب عوض الله، المرجع السابق، ص 260.

ماستريخت مثلا على الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوربي عدم تجاوز نسبة العجز الاقتصادي لديها 3% في الميزانية العامة.

الفرع الثاني

من الناحية الاقتصادية

يظهر تأثير الميزانية في المجال الاقتصادي من خلال التغيرات التي تحدثها الميزانية لتشجيع النمو الاقتصادي، وذلك عن طريق تشجيع الطلب الكلي الناجم عن زياد النفقات الموجهة إلى مجال الاستثمارات، أو قصد تحفيز الإنتاج المحلي و ذلك عن طريق إتباع سياسة حمائية للاقتصاد الوطني تركز على زياد فرض الرسوم على البضائع الأجنبية لتحقيقه و امش أفضلية للإنتاج الوطني⁽¹⁾.

الفرع الثالث

من الناحية القانونية

تعد الميزانية وثيقة قانونية تصدر سنويا بموجب قانون المالية النافذ في الدولة، حيث يعتبر التصويت من اختصاص المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و صدور الميزانية في شكل قانون يمنحها صيغة التنفيذ الإلزامي و ضرورة احترام مواعيدها و أحكامها⁽²⁾.

و لا يمكن للسلطة التنفيذية إذا دعت الضرورة إلى موارد جديد بعد دخول قانون المالية حيز التنفيذ أن تفرض ضرائب جديدة أو أن ترفع في نسبتها مهما كانت الظروف لتغطية هذه الظروف الجديدة، حيث يتطلب ذلك موافقة البرلمان عن طريق قانون المالية المعدل أو المكمل⁽³⁾.

¹- زينب عوض الله ، المرجع السابق، ص 259.

²-Yahia DENIDNI، La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie, OPU, Alger 2002, p30.

³-François DERUEL, Jaques Buisson, Budget et pouvoir financier, Edition Dalloz. Paris 2001.p13.

و لكن هذا المجال الواسع لسلطة البرلمان في إقرار الميزانية يبقى محدودا أمام التزايد المستمر لدور السلطة التنفيذية و الذي يظهر من خلال العوامل التالية:

- لا يمكن للبرلمان اقتراح قانون المالية المتضمن الميزانية العامة، لأن ذلك من مهام السلطة التنفيذية نظرا لتمتعها بوسائل تقنية و أجهز كفيلة لذلك⁽¹⁾ حيث ينحصر دور البرلمان في التصويت أو التعديل أو الرفض.

- امتلاك السلطة التنفيذية لعديد من الوسائل القانونية تمكنها التخلص من هيمنة البرلمان، حيث يجب على هذا الأخير التصويت على مشروع قانون المالية خلال 75 يوما أو يتم إصداره بموجب أمر.

- تقتصر سلطة البرلمان في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية في توجيه الأسئلة الشفوية و الكتابية فقط نظرا لافتقاره إلى وسائل و آليات قانونية أكثر صرامة ودقة في ممارسة الرقابة⁽²⁾.

فضلا عن عدم امتلاك جل أعضاء البرلمان مؤهلات في علم المالية العامة تمكنهم من فحص بنود قانون المالية وممارسة سلطة الرقابة على المشاريع الإنفاقية المسجلة فيه، الامر الذي يحد بالنتيجة من فعالية الرقابة التشريعية الممارسة.

¹- François CHOUVEL, Finances publiques, Guliano éditeur, Paris, 2007, p74.

²- Ibid, p75.

المطلب الرابع

المبادئ الأساسية لتحضير للميزانية العامة

بعد أن تطرقنا لمفهوم الميزانية العامة وأهم تقسيماتها سنتعرض في هذا الفصل لدراسة الأسس التي تقوم عليها الميزانية العامة، ذلك أن صياغة مشروع قانون الميزانية وكذا المصادقة عليه يعتمد على احترام جملة من المبادئ العامة تتشكل مجتمعة النواة القانونية للميزانية. تخضع المالية العامة لمجموعة من القواعد والمبادئ العامة، ونبينها فيما يلي المبادئ الأساسية لإعداد الميزانية العامة للدولة.

الفرع الأول

مبدأ سنوية الميزانية

أولاً: تعريف مبدأ السنوية

يقصد بهذا المبدأ أن يحدث توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية، منتظمة كل عام، ويعني هذا المبدأ أيضاً أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية⁽¹⁾.

لقد وردت الإشارة إلى مبدأ السنوية في المادتين 3 و 6 من قانون المالية الإطار لقوانين المالية في الجزائر لسنة 1984. حيث تعتبر مد السنة المالية رخصة لتنفيذ الميزانية العامة نظراً لكونها أكثر ملائمة وتكيفاً مع توقعات الهيئات والأجهزة المكلفة بإعداد وتحضير الميزانية⁽²⁾، ذلك أن مدة السنة المالية تسمح بتجسيد جيد للنفقات والإيرادات المتوقعة وكذا

¹ - سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، المرجع السابق، ص 336.

² - François CHOUVEL, op cit ,p26.

المصادقة عليها من جهة واعطاء فعالية للرقابة عليها من جهة أخرى، كذلك أشارت إليه المادة 03 من قانون (90-21) المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ثانيا: القيود الواردة على مبدأ السنوية

يرد على مبدأ السنوية قيدين هما:

1- المصادقة على قانون المالية: يقصد بها الإجازة التي يمنحها البرلمان للسلطة التنفيذية من أجل الشروع في تنفيذ قانون المالية وذلك استنادا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تتحدد السنة المالية في 1 جانفي من كل سنة مدنية، و ذلك وفق نص المادتين 3 و 69 من قانون 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر.

2- قيد الحساب الختامي: تتم عملية إقفال الحساب الختامي عن طريق تصفية كل النفقات التي تم تفعل او تسجيل كل الإيرادات التي حصلت فعلا، و يقفل الحساب الختامي عند نهاية كل سنة 31 ديسمبر وفق الإجراءات حساب الخزينة⁽¹⁾، أي برصد كل النفقات التي تم إنفاقها وليس التي تم إنشائها.

ثالثا: الاستثناءات الواردة على مبدأ السنوية

غالبا ما يتأثر تنفيذ الميزانية بأسباب اقتصادية أو سياسية أو مالية وهو ما ينعكس سلبا على تطبيق مبدأ السنوية و بالتالي على افتتاح السنة المالية عند تاريخ 1 جانفي، الأمر الذي أدى إلى ظهور قواعد جديد تشكل خروجاً عن مبدأ السنوية تتمثل في:

¹ - جمال لعمارة، المرجع السابق ، ص 86.

- 1- برامج التجهيز: هي ميزانيات خاصة بنفقات الاستثمار دون نفقات التسيير و تتعلق بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع قاعدية أو حيوية تتطلب مبالغ مالية ضخمة ومدة طويلة لإنجازها تتجاوز السنة بالإضافة إلى إجراءات معقدة لتمويلها⁽¹⁾.
- 2- ترحيل الاعتمادات: هي رخصة بموجبها يمكن للحكومة استعمال الاعتمادات تغيير المستهلكة عند نهاية السنة المالية وذلك بالنسبة للسنة المقبلة⁽²⁾.
- 3- الاعتمادات الشهرية (الاثني عشر): يرجع سبب وجود قاعد الاعتمادات الشهرية إلى تأخر وصول الاعتمادات المالية نظرت آخر مناقشة البرلمان لمشروع قانون الميزانية وبالتالي إجراء المصادقة على قانون المالية قبل 31 ديسمبر من السنة المعنية⁽³⁾.
- 4- الاعتمادات التكميلية: تتم بواسطة قوانين المالية المكملة و المعدلة التي تجريها الحكومة نظرا لتوافر أسباب جدية لم يكن بمقدور المصالح المكلفة بإعداد الميزانية التنبؤ بها سابقا : كتقلبات سعر الصرف أو انخفاض قيمة الصادرات أو زياد في تكلفة النفقات الإجمالية مما يؤدي عموما إلى عجز مؤكد في أداء الموازنة العامة، لذلك تقوم الحكومة بتخصيص اعتمادات تكميلية لبعض القطاعات، أو تلجأ إلى تعديل بعض بنود الميزانية مما يسمح بنقل الاعتمادات تغيير مستعملة وتحويلها إلى الخزينة العمومية أو بتعديل نسب الضرائب المفروضة لزيادة تحصيل الإيرادات⁽⁴⁾.

¹ - جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 89.

² - المرجع نفسه، ص 92.

³ - François DERUEL, Jaques Buisson, op cit, pp 26-27.

⁴ - جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 96.

الفرع الثاني

مبدأ وحدة الميزانية

أولاً: تعريف وحدة الميزانية

يفيد إدراج مبدأ الوحدة في أن كل الإيرادات والنفقات العمومية تكون محتواه في وثيقة قانونية واحد فقط⁽¹⁾، ويستند هذا المبدأ على مبررين أحدهما مالي وآخر سياسي، فمن الناحية المالية سيساعد هذا المبدأ على بيان المركز المالي للدولة من خلال جمع الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة، أما من الناحية السياسية فإن المبدأ يسهل مهمة البرلمان في اعتماد الميزانية والرقابة على تنفيذها، حيث يصعب عليه ذلك لو كانت هناك موازنات متعددة ومتفرقة، كما أن عدم إدراج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة واحدة قد يؤدي إلى سوء الاستخدام، حيث قد تتمتع استخدامات أقل حيوية بموارد هامة في حين تحرم استخدامات أخرى أكثر حيوية من الاشباع الكافي لنقص موارد الخزنة العامة⁽²⁾.

وهي نفسها التي تعرض للرقابة التشريعية وهذا للمصادقة عليها من طرف البرلمان.

ثانياً: خصائص مبدأ الوحدة

يمكن إيجاز خصائص الوحدة في النقاط التالية⁽³⁾:

1- تقتضي قاعد الوحدة تضمين كافة النفقات والإيرادات العمومية في وثيقة واحد وهذا بغية تحقيقه دفع موحد من خلال انجاز الميزانية العامة في الدولة كتحقيق تنمية اقتصادية، مشاريع

¹- François CHOUVEL, op cit,p37

²- د. هجيرة ديملي، الميزانية العامة في ميزان الحكمة الجيدة، مجاميع المعرفة، العدد 05، المركز الجمعي تندوف أكتوبر 2017، ص 167.

³- François CHOUVEL, op cit,p37.

إعمار أو بنى تحتية، رخاء اقتصادي وغيرها من الأهداف المسطر في المخطط الاقتصادي للدولة والتي يجري تنفيذها بواسطة الميزانية العامة.

2- تساعد قاعدة الوحدة على تسهيل عملية الرقابة في إعداد الميزانية، حيث تشكل وحدة وثائق الميزانية نموذجا يسهل فحص هو مناقشته من طرف نواب البرلمان.

3- تضيي وحدة وثيقة الميزانية نوعا من الشفافية والوضوح حول عمليات وحسابات الدولة وعلى كافة أوجه الإنفاق ومصادر التمويل (الإيرادات).

4- يؤدي إدراج كل من النفقات العامة و الإيرادات العامة في وثيقة واحد مبدئيا إلى عدم وجود أي نفقات أو إيرادات خارج الميزانية.

ثالثا: الاستثناءات الواردة على قاعدة الوحدة

إنّ التطبيق الصارم لقاعد وحدة الميزانية العامة يستوجب الجمع في وثيقة الميزانية العامة بين مدخلات ومخرجات مالية من طبيعة مختلفة تماما كالجمع بين إيرادات نهائية وأخرى مؤقتة كالضرائب مع القروض العامة، بالإضافة إلى أن خصوصية بعض المرافق والقطاعات الاقتصادية تقتضي وضع حساباتها في ميزانية خاصة بها تسمح لها بتقدير مردوديتها وأدائها بشكل أفضل كما تمكنها من فرص التمويل الذاتي و بالتالي إمكانية الحصول على مصادر تمويل بطريقة أنجع وأسرع من تلك المنظمة في الميزانية العامة⁽¹⁾.

ومن أجل الاستجابة لهذه التغيرات تطلب الأمر إضفاء بعض التعديلات على قاعد وحدة الميزانية العامة مما أدى إلى ظهور الاستثناءات التالية:

1- الميزانية الملحقة: يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة كبعض المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري حيث تتمتع باستقلالية مالية في التسيير، والسبب في ذلك

¹ - جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 98.

يرجع لتفادي التقيد بالروتين الإداري، وتكون ميزانيتها منفصلة عن الميزانية العامة للدولة لكنها غير مستقلة عنها لأنها تظهر في وثيقة الميزانية العامة في شكل وثيقة ملحقة بها⁽¹⁾.

وقد عرفَ المشرع الجزائري الميزانية الملحقة في المادة 44 من قانون المالية الإطار، حيث جاء فيها: "إن العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية و التي تهدف نشاطاتها أساسا إلى إنتاج أشياء أو تقديم خدمات تتحصل من خلالها على دفع ثمن يمكن أن يكون لها ميزانيات ملحقة خاصة بها". ومن أمثلة المؤسسات العمومية في الجزائر التي تعتمد في تسييرها المالي على ميزانيات ملحقة نذكر على سبيل المثال: البريد، المطبعة العمومية⁽²⁾.

2- الحسابات الخاصة بالخرينة: هي مجموعة من الحسابات المالية التي تدخل الخرينة على أن تخرج منها في مدة لاحقة لأنها حسابات مؤقتة وليست حسابات نهائية كالقروض و التسبيقات المالية و الضمانات المالية⁽³⁾.

حيث لا تعد هذه المبالغ إيرادات حقيقية أو نفقات حقيقية يمكن إدراجها في الميزانية العامة نظرا لطابعها المؤقت، لذلك قام المشرع بوضعها في حسابات خاصة نصت عليها أحكام قانون المالية الإطار وذلك في المواد من 48 إلى 61، حيث تخضع الحسابات الخاصة للخرينة لنفس إجراءات التصويت مثلما هو الحال بالنسبة لقانون المالية كما أنها تظهر في وثيقة الميزانية العامة وذلك في الملحق الخاص بها بعد الميزانية الملحقة، غير أنها تنفذ خارج الميزانية العامة⁽⁴⁾.

¹ -François CHOUVEL, Finances publiques, op cit, p38

² - جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 101.

³ - François Chouvel, Finances publiques, op cit, p39

⁴ - ibid, p40

3- الميزانية المستقلة: الميزانية المستقلة هي تلك المتعلقة بالمصالح والمرافق الاقتصادية التي تتمتع بالشخصية المعنوية أي عكس الميزانيات الملحقة، حيث تمنح لها استقلالية في تسيير شؤونها المالية فلا تلحق بالميزانية العامة و لا ترتبط بقانون المالية⁽¹⁾. بحيث لا تخضع لأحكام التصويت و لا تظهر في وثيقة الميزانية العامة للدولة.

الفرع الثالث

مبدأ توازن الميزانية

أولاً: تعريف مبدأ التوازن

يقصد به أن تتساوى جملة الإيرادات العامة التي تتوقع الحكومة تحصيلها مع جملة النفقات العامة التي تتوقع الحكومة صرفها خلال سنة معتبر⁽²⁾.

ولهذا نجد المشرع الجزائري يشدد على ضرورة التقيد بمبدأ توازن الميزانية وذلك في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زياد النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا ب تدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

ثانياً: أسباب عدم توازن الميزانية

يرجع عدم توازن الميزانية إلى عاملين رئيسيين هما:

¹-Maurice BASLE ,Le budget de l'État, Edition la découverte, Paris, 1985,p50.

²- منصور يونس، مبادئ المالية العامة، دون ذكر دار النشر، طرابلس، لبنان، 2004، ص 197.

1- الفائض في الميزانية: يتم تحقيق الفائض في الميزانية عن طريق تخفيض حجم النفقات العامة مقارنة بحجم الإيرادات العامة، الأمر الذي يحدث فارقا ماليا يظهر في الحساب الختامي للميزانية في نهاية السنة، كما يتم كذلك بواسطة توسيع حجم الإيرادات العامة مقارنة بحجم النفقات العامة⁽¹⁾.

2- العجز في الميزانية: ينشأ العجز في الموازنة نتيجة زياد حجم النفقات العامة عن حجم الإيرادات العامة أو نتيجة تقليص الإيرادات العامة مقارنة بالنفقات العامة⁽²⁾.

الفرع الرابع

مبدأ عمومية أو شمولية الميزانية

أولاً: تعريف مبدأ العمومية

تسمى قاعدة العمومية بقاعدة الشمولية، ومعناها إدراج كافة الإيرادات والنفقات في الميزانية دون إجراء لأي مقاصة بينهما أي عدم الاقتطاع أو إنقاصها منها ودون إغفال جزء منها، فتسجل كل النفقات والإيرادات في وثيقة الميزانية أي الأخذ بفكرة الميزانية الاجمالية، فهي عكس طريقة الناتج الصافي الذي يعني لأن يكون في الميزانية صافي إيراد عام أو صافي في مصروفاته فطريقة الناتج الصافي تدلنا عما إذا كان المرفق العام مصدر إيرادات أو باب إنفاق⁽³⁾.

¹- زينب عوضا لله، المرجع السابق ، ص 279.

²- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، المرجع السابق ،ص 303.

³-برحماني محفوظ، المرجع السابق ، ص 121.

ثانيا: أسس مبدأ العمومية

يقوم مبدأ العمومية على أسسين هما:

1- قاعدة عدم المقاصة: و تعني عدم إجراء أي مقاصة بين الإيرادات و النفقات لأي قطاعاً ومرفق عام، وذلك يتم بواسطة إظهار الناتج الخام لكل قطاعاً بدون خصم النفقات من الإيرادات (الناتج الصافي) لذلك يعرف اجراء منع المقاصة بقاعد المنتج الخام⁽¹⁾، و تسمح قاعد عدم المقاصة أو المنتج الخام بتقديم النفقات العامة و الإيرادات العامة بمبالغها الإجمالية في وثيقة الميزانية العامة، بحيث تظهر فيه كتلتين رئيسيتين في وثيقة الميزانية: كتلة الإيرادات الإجمالية و كتلة النفقات الإجمالية⁽²⁾.

2- قاعدة عدم التخصيص: و مفادها منع توجيه حصيلة إيراد عام معين إلى نفقة محدد، لذلك اصطلح على تسميتها بقاعد عدم تخصيص الإيرادات⁽³⁾، و في الممارسة الجزائرية يتم تطبيق هذه القاعد بصرامة حيث لا يسمح إطلاقاً بتخصيص أي إيراد عام لتغطية أي نفقة معينة، إذ تستخدم موارد الدولة كلها لتغطية النفقات المدرجة في قانون الميزانية دون تمييز وهذا ما تنص عليه الماد الثامنة من قانون 84 - 17 المتعلق بالقانون المالية.

ومنه فإن مبدأ العمومية يرتكز على ضرورة التسجيل المنفصل للنفقات و الإيرادات في وثيقة الميزانية وذلك دون إجراء مقاصة أو تخصيص بينهما.

ثالثا: الاستثناءات الواردة على مبدأ العمومية

تتشارك قاعد العمومية في نفس الاستثناءات التي تقوم بالنسبة لتطبيق مبدأ الوحدة، ويمكن اظهار ذلك وفقا لحدود التالية:

¹ - François DERUEL, Jacques BOUISSON, op cit, p 83.

² -Ibid. p84.

³ - François CHOUVEL, op cit, p32.

1- الميزانية الملحقة: بالإضافة إلى كونها تشكل استثناء على قاعد الوحدة، تعتمد

الميزانية الملحقة في صرف نفقاتها على مجمل الإيرادات التي يتم تحصيلها لذلك تشكل الميزانية الملحقة استثناء على قاعد عدم التخصيص الإيرادات للنفقات التي تستند عليها قاعد العمومية⁽¹⁾، كما تشكل استثناء على قاعد عدم المقاصة (المنتوج الخام) لأن الفائض المالي المحقق في آخر السنة (الناتج الصافي) يعود إلى الخزينة العمومية⁽²⁾.

2- الحسابات الخاصة بالخزينة: بحكم اعتبارها مجموعة من الحسابات المالية تفتح

لدى كتابة الخزينة العمومية من أجل القيام بعمليات مالية مؤقتة كالقروض و التسبيقات المالية و التأمينات، أو من أجل تخصيص اعتمادات مالية قصد تحقيق غرض معين بالذات كتقديم إعانات مالية لتدعيم نشاطات تجارية معينة⁽³⁾، لذلك فإن الحساب الخاص للخزينة يشكل استثناء على قاعد عدم تخصيص الإيرادات التي يقوم عليها مبدا الشمولية، ذلك ان مفهوم حسابات الخزينة يرتكز أساسا على تخصيص الاعتمادات المالية لمرافق معينة دون بقية المرافق التي تشملها الميزانية العامة.

وفي الأخير يمكن القول أن هذه القواعد ليست مطلقة بحيث أن الكثير من الدول تخرج عنها، ولعل السبب يكمن في أن هذه القواعد نشأت في ظل الفكر الكالي التقليدي الذي تزامن مع فكرة الدولة الحارسة، أم الفكر المالي الحالي فقد تطور في ظل سيادة مفهوم الدولة المتدخلة، فمبدأ السنوية يعرقل الأعمال والمشاريع الكبرى التي تتطلب أكثر من سنة لإنجازها وهذا ما يجعل الحكومة تبقى بعض الاعتمادات المالية اللازمة لاستمرار المشروع، وكذا الأمر بالنسبة لقاعدة الوحدة حيث تتجاوز الدول هذه القاعدة عندما تلجأ إلى القروض لتمويل بعض نفقاتها.

¹- François CHOUVEL, op cit, p34.

²- Yahia DENIDNI, op cit ,p134.

³- François CHOUVEL, op cit, p34,35.

الفرع الخامس

قاعدة عدم التخصيص

قاعدة عدم التخصيص؛ ويسمى البعض بمبدأ شيوع الميزانية معناها أن لا تخصص بعض الإيرادات لأنواع معينة ومحددة من المصروفات أو النفقات مثلا: لا يجوز أن تخصص حصيلة الضريبة الإضافية على وقود السيارات لإصلاح وصيانة الطرق، أو تخصص حصيلة الرسوم الإضافية على صحف الدعاوى والأوراق القضائية لإنشاء دور المحاكم وإصلاحها وتأسيسها... إلخ. وإنما ينبغي وفقا لهذه القاعدة أن يتم تحصيل جميع الإيرادات، أيا كان نوعها وأيا كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها، لحساب الخزنة العامة دون تخصيص حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي الإيرادات العامة وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقيد بتوزيع محدد(1).

هذا فضلا عن أن الإخلال بهذه القاعدة، أي تخصيص حصيلة إيرادات معينة لوجه معين من أوجه الإنفاق، قد يؤدي على أحد وضعين هما:

- أن تكون حصيلة الإيراد أكثر من اللازم فيدفع هذا الوحدة الحكومة إلى الإسراف في الإنفاق دون ما ضرورة تبرر ذلك.

- أن تكون الحصيلة أقل من اللازم فتؤدي إلى عدم تنفيذ الأعمال أو تنفيذها بدرجة منخفضة من الجودة مما ينعكس بدوره على الاقتصاد(2).

¹-رضا خلاصي، المرجع السابق، ص 152.

²- المرجع نفسه، ص 153.

المطلب الخامس

إجراءات تحضير الميزانية العامة للدولة (دورة الميزانية العامة)

تستند الميزانية العامة في الجزائر في مرحلة إعدادها

إعدادها للعديد من المبادئ و القواعد التي تنظمها و تحكمها، وفي الإجمال تهدف هذه المبادئ والقواعد إلى تسهيل عملية التحضير والرقابة على الميزانية وتعتبر ركيزة أساسية لدورة الميزانية بحيث أن المراحل والخطوات التي تمر بها تستند بشكل رئيسي لهذه لمبادئ، وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى المراحل والخطوات التي تمر بها دورة الميزانية العامة بالجزائر.

الفرع الأول

إعداد الميزانية العامة (تحضيرها و التصويت عليها)

إن المقصود بإعداد الميزانية العامة هو تحضيرها عن طريق وضع تقديرات للنفقات العامة وكذا تقدير ما يلزمها من إيرادات بدقة كاملة حتى لا تفاجأ الإدارة (الحكومة) أثناء التنفيذ بغير ما توقعت فتحدث آثار سلبية كان يمكن تفاديها أثناء الإعداد.

تحتاج الميزانية إلى نظام قانوني دقيق ومحكم لتحقيق أهدافها ويعتبر القانون رقم (84-17) المتعلق بقوانين المالية المرجع الأساسي في المجال المالي، رغم وجود ثغرات قانونية، حيث أغفل تحديد الجهة المختصة بعملية التحضير، والمراحل والإجراءات القانونية الواجب إتباعها، إلا أنه قرر بعض القواعد الهامة، كالتمييز بين المصطلحين (الميزانية وقانون المالية)، إلى جانب المبادئ الأساسية التي أقرها الفقه والمتمثلة في مبدأ الوحدة، العمومية السنوية، مبدأ التوازن، مبدأ عدم التخصيص⁽¹⁾.

¹ - زيوش رحمة، المرجع السابق ، ص 14.

تقوم السلطة التنفيذية بعملية تحضير وإعداد مشروع ميزانية الدولة، بحيث أنه في الجزائر تقوم وزارة المالية بهذه العملية باعتبارها مختصة ومؤهلة لذلك فتتم هذه العملية بالتنسيق بين وزارة المالية والوزارات الأخرى من (إعداد كل التقديرات و يمكن أن تمر عملية إعداد الميزانية العامة للدولة بالمراحل التالية⁽¹⁾):

-التنسيق بين كل العناصر المعنية بالميزانية العامة في الدولة ووضع الخطوط العريضة للخطة المالية و البحث في آليات تجسيدها ميدانيا من خلال وضع الأهداف المرجوة.
-تقوم السلطة التنفيذية بالتنسيق مع كل الأعضاء و تكليف كل وزراء القطاع بتحديد التقديرات لاحتياجات قطاعه.

- يقوم كل وزير بالتنسيق مع مسؤولي قطاعه من أجل تحديد الاحتياجات اللازمة والضرورية لقطاعه.

- تقوم المديرية العامة للدراسات والتخطيط بوزارة المالية بجمع كل المعلومات والمعطيات حول كل الوزارات من أجل استعمالها كوسيلة لقياس المؤشرات الاقتصادية واستنتاج الخطوط العريضة المساعدة في بناء مشروع الميزانية.

- تقوم وزارة المالية بدراسة التقديرات الموجودة لديها وبعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف النفقات المحدد مسبقا تقوم بإعداد المشروع الأولي لقانون المالية الذي يكون محل دراسة على طاولة مجلس الوزراء، للدولة من جهة و بالتركيز على الظروف الاقتصادية من جهة أخرى فمن غير الممكن أن تلبى احتياجات كل الوزارات بشكل كامل و منه يمكن لوزير المالية أن يرفض كل مطلب يمكن أن يخل بالتوازنات المالية للدولة ويحدث أزمة، وعند انتهاء المناقشات بين مجلس الوزراء يتم إعداد مشروع قانون المالية ليتمرر للبرلمان من أجل المصادقة عليه.

¹- بوغزالة عبد الكريم أحمد، المرجع السابق ، ص 77.

بحيث تتم المناقشة بين مختلف الوزراء، كل وزير على حسب قطاعه و وزير المالية والذي يكون متمسكا بالخطة المالية.

الفرع الثاني

اعتماد الميزانية العامة "القرار"

إن مشروع الميزانية العامة الذي تعدّه الحكومة، لا يكون قابل للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان، لذلك فإنه و بانتهاء مرحلة التحضير على مستوى السلطة التنفيذية، فإن مشروع الميزانية يودع قبل تاريخ 30 سبتمبر لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل الشروع في إجراءات الاعتماد⁽¹⁾، وهذا حسب المراحل التالية:

أولا المناقشة

بعد إيداع مشروع القانون مرفق بالوثائق المرتبطة به لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني يقدمه هذا الأخير طبقا للأنظمة واللوائح إلى اللجنة المختصة بقطاع المالية و الميزانية و التخطيط التي تقوم بمناقشته مع ممثلي الحكومة (وزير المالية) لتختتم أعمالها بتقرير تمهيدي يتضمن الملاحظات والاقتراحات ثم يعرض التقرير على المجلس لمناقشته في جلسات عامة من حيث مدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول وكذا تطبيق السياسة المالية المنتهجة من طرف مختلف القطاعات⁽²⁾.

ثانيا التعديل

لا يكتفي البرلمان بقبول مشروع الحكومة أو رفضه غالبا دون أن يدخل تعديلات عليه، حيث يستند في سلطته في التعديل على نص الدستور ولكن وفق شروط معينة:

¹ - Yahia DENIDNI, op cit, p318.

² - جمال لعمارة، المرجع السابق ، ص187.

1- أساس التعديل: يكرّس التعديل الدستوري سلطة البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المقدمة إليه وذلك في المادة 140، كما أنه أقر للبرلمان بحق التشريع في المجالات المتعلقة بقانون المالية وميزانية الدولة وذلك وفقاً للماد 139 من التعديل الدستوري.

2- شروط تقديم التعديل: حتى يكون التعديل مقبولاً فإن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، تقيده بالشروط التالية:

- أن يتم تقديم التعديل من اللجنة المختصة للميزانية أو من 10 نواب على الأقل.

- أن يكون معلّلاً أو أن يكون له علاقة مباشرة بمواد النص.

- يوقع التعديل من جميع النواب المقدمين له ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في مناقشة النص محل التعديل.

و بعد انتهاء المدة المحددة تستدعي لجنة الميزانية أصحاب التعديل لمناقشة النص أو المواد المراد تعديلها، وفي حال الاتفاق يسجل التعديل⁽²⁾. أما في حالة الخلاف فإن النص يُعرض على المجلس للفصل فيه عن طريق التصويت.

ثالثاً التصويت

التصويت هو آخر مرحلة يمر بها مشروع الميزانية وتتم على مستويين و وفق تحقق شروط معينة.

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني: تتم عملية التصويت أولاً على النصوص محل التعديل وذلك مادة بمادة، وبعد التصويت عليها، يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني

¹- قانون عضوي رقم: 99 - 02 مؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، جريد رسمية عدد 15، مؤرخة في 9 مارس 1999، قانون عضوي رقم: 99 - 02 مؤرخ في 8 مارس 1999.

²- حسب نص الماد 35 من القانون العضوي رقم 99-02.

المواد التي بقيت كما وردت في المشروع دون تعديل على التصويت ويتم ذلك بصيغة إجمالية⁽¹⁾.

2- على مستوى مجلس الأمة: بعد دراسة المشروع و التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس مجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام حيث يصادق مجلس الأمة⁽²⁾ على النص في آجال أقصاها 20 يوما. بأغلبية 3/4 من أعضائه.

3- حالة رفض مشروع قانون المالية: القاعد أن تتم المصادقة على مشروع قانون المالية قبل نهاية السنة احتراماً لمبدأ السنوية⁽³⁾، أما في حالة عدم المصادقة عليه لأي سبب من الأسباب خلال أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمتها لحكومة بأمر له قوة القانون و ذلك وفق النص الماد 138 من الدستور. وفي حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند أو لجان في فانه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية طبقا للشروط التالية:

أ - بالنسبة للإيرادات: طبقا للشروط والنسب و كفيات التحصيل المعمول بها في قانون المالية السابق.

ب- بالنسبة للنفقات: في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة للسنة المالية السابقة شهريا ولمدة ثلاث أشهر.

ج- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار: في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير.

¹ - حسب نص الماد 36 من القانون العضوي المنظم لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، السالف الذكر.

² - حسب نص الماد 42 من القانون العضوي 99 -02، السالف الذكر.

³ - François DERUEL, Jacques BOUISSON, op cit, p81.

د- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانيات الملحقة والأحكام التشريعية المطبقة على الحسابات الخاصة للخرينة طبقا لأحكام المسيرة لها خلال السنة المالية المنقضية.

لقد اوجب المؤسس الدستوري في المادة 141 من قانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع عند إعدادها لإجراءات متميزة، فالتصويت عليها يكون بالاغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الامة، و اضافة لذلك خضوعها للرقابة الالزامية و المسبقة للمجلس الدستوري، و هو الامر الذي يضيف على هذا القانون مركزا متميزا وساميا بالمقارنة مع القوانين العادية، بل خلق علاقة تدرجية بين القوانين العادية (قوانين المالية السنوية) و القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، بحيث تخضع الأولى الزاميا فيما يخص تحديد مضمونه الى الاحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

لكن رغم النص على هذا الاصلاح لازال على الشكل الذي صدر في سنة 1984 ولم يرق بعد الى درجة القانون العضوي، وتجدر الاشارة الى انه بصدر دستور 2016، يكون قانون 1984 فقد اساسه الدستوري واصبح غير دستوري، وعدم تسوية هذه الوضعية بعد عشرين سنة من تبني هذا المبدأ يعكس نقص الارادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية و قانونية صارمة⁽¹⁾

¹- نور الدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و أساسياتها، كلية الحقوق، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، العدد 16، جوان 2017، ص ص 203-204.

المبحث الثاني

عمليات تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر و الرقابة عليها

بعد أن تنفرد السلطة التنفيذية بمرحلة تحضير مشروع الميزانية تتكفل السلطة التشريعية بمناقشة المشروع و المصادقة عليه باعتبارها صاحب الاختصاص في ذلك، لتتولى الحكومة بعدها تنفيذ مشروع قانون المالية وهي المرحلة الأخير وتتم بإتباع إجراءات مختلفين في التنفيذ وذلك بحسب حالة النفقات، وحالة الإيرادات.

المطلب الأول

تنفيذ النفقات

يعتبر تنفيذ النفقات الإجراء الذي بموجبه تقوم الدولة بتحمل الأعباء الواجبة عليها والمتمثلة في مجمل النفقات الواجب تسديدها، وذلك لا يكون ممكنا إلا بإتباع شروط إجراءات معينة، و تتمثل هذه الشروط في:

1- ترخيص الميزانية: تتكون الميزانية العامة من الإيرادات والنفقات المحدد سنويا بموجب مشروع قانون المالية المصادق عليه من طرف البرلمان، لذلك فإن التصويت على الميزانية هو شرط مسبق من أجل الشروع في تنفيذ النفقات العمومية، بحيث يمنح البرلمان رخصة الانفاق التي بموجبها يتم فتح الاعتمادات المالية، و لا تفتح الاعتمادات إلا بحسب طبيعة النفقات ومبرراتها، بحيث لا يمكن استعمال الاعتمادات المفتوحة من أجل سد نفقات أخرى، كما لا يمكن تنفيذ النفقات العامة الأخرى إلا في حدود المبالغ المقدر من طرف الميزانية العامة⁽¹⁾.

¹-Yahia DENIDNI, op cit, p343.

2- الديون العمومية: إن ترخيص الميزانية يعطي للسلطة التنفيذية الحق في الإنفاق فقط دون أن يترتب عليها الالتزام بالإنفاق، لذلك لا يجوز إنفاق الاعتمادات المفتوحة إلا إذا استحق أصحابها تلك النفقات⁽¹⁾.

الفرع الأول

إجراءات تنفيذ النفقات

يجري تنفيذ النفقات عن طريق إجراءين رئيسيين منفصلين يقوم بهما على التوالي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، ويتم من خلال مرحلتين مختلفتين:

أ- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: يرجع اعتماد مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و بين المحاسب العمومي إلى اختلاف طبيعة الوظائف:

فوظيفة الأمر بالصرف هي وظيفة إدارية، أما وظيفة المحاسب العمومي فهي وظيفة مالية، كما أن الفصل بين الوظائف يمنع إمكانية جمع الشخص الواحد لسلطتي التصرف في المال العام باعتبار أمر بالصرف من جهة، وسلطة مسك المحاسبة العمومية بوصفه محاسباً عاماً من جهة أخرى، الأمر الذي يساعد في عملية المراقبة على إنفاقاً لمال العام⁽²⁾.

ب- تصنيف الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين

1: الأمر بالصرف

يعد أمر بالصرف كل شخص مؤهل قانون التنفيذ العمليات المالية المتمثلة في الإثبات و التصفية والالتزام والأمر بالصرف أو تحرير حوالة وهذا حسب نص المادة 23 من قانون

¹ - ibid, p344.

² - François DERUEL, Jacques BOUISSON, op cit, p104.

المحاسبة العمومية، ويأخذ صفة الشخص الأمر بالصرف عن طريق التعيين مثل: الوزراء؛ الولاية، كما يمكن أن يكون عن طريق تقلدهم عن طرق الانتخاب بمنصب يخولهم صفة الأمر بالصرف مثل: رؤساء المجالس الشعبية البلدية⁽¹⁾.

ويتخذ الأمر بالصرف أحد الصفتين الأولى أن يكون أمر بالصرف رئيسي أو أولي، والصفة الثانية أن يكون الأمر بالصرف ثانوي⁽²⁾.

لقد عرفت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313⁽³⁾ الآمرون بالصرف الرئيسيين على أنهم الأشخاص المختصون بإصدار أوامر الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات بفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، ويكون حسب المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية أمرا بالصرف رئيسي كل من:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلي المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولين المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

¹- Yahia DENIDNI, op cit, p351.

²- المادة 25 من قانون المحاسبة العمومية المعدلة بموجب المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 المتضمن قانون المالية التكميلي، الجريدة الرسمية عدد 73 لسنة 1992.

³- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسهها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1991.

- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيد من ميزانية ملحقة.
- المسؤولون على الوظائف الذين يتم تعيينهم أو انتخابهم ويكون من صلاحياتهم القيام بالعمليات المالية التي تشمل الإيرادات والنفقات.
- أما الأمر بالصرف الثانوي فهو الشخص المؤهل لإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة له، ويصدر أوامر تحصيل الإيراد ضد المدينين، وحسب المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية يعتبر أمرا بالصرف ثانوي كل من:
- الأشخاص المسؤولين عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح غير ممرضة.
- الوالي يكون الأمر بالصرف الوحيد عند تطبيق برنامج التجهيز العمومي غير الممركز.
- الأشخاص المسؤولين عن عمليات التجهيز المركزية المفوضون بصفتهم أمراء بالصرف ثانويين.
- إن الأمر بالصرف باعتباره المشرف على المرحلة الإدارية لصرف النفقات العمومية يكون مسؤولا مسؤولية إدارية ومدنية وجزائية عن أعماله، وقد أكدت المواد 30 و 31 و 32 من قانون المحاسبة العمومية⁽¹⁾.

2: المحاسبون العموميون

حسب نص المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية: "يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات العامة ودفع النفقات؛

¹- برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 124.

- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم والأشياء أو المواد المكلف وحفظها.
- حركة حسابات الموجودات".

يتم تعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم من طرف وزير المالية وبالتالي فإنهم يخضعون لسلطته، وتنتهي مهام المحاسب العمومي بسحب الاعتماد من طرف وزير المالية بناء على اقتراح السلطة السلمية أو في حالة ارتكاب خطأ جسيم منصوص عليه في القانون والتنظيم.

ويمكن إجمال محاسبي الدولة الذين يتم تعيينهم من قبل الوزير المكلف بالمالية على النحو التالي⁽¹⁾:

1- المحاسبون الرئيسيون: يتمثل المحاسبون الرئيسيون في:

- العون المحاسب المركزي للخزينة؛

- أمين الخزينة المركزية؛

- أمين الخزينة الرئيسي؛

- أمناء الخزينة في الولاية.

2- المحاسبون العموميون الثانويون: وقد تم ذكرهم في نص المادة 32 من نفس

المرسوم، حيث أن هذا الأخير يختص بمجال محدد ويتمثل المحاسبون الثانويون في:

¹- المواد من 09 إلى 13 و31 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية عدد 43 لسنة 1991.

- قابض الضرائب: وتتمثل مهمته الأساسية في جمع الضرائب المختلفة سواء المباشرة كالضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل أو غير المباشرة كالرسم على القيمة المضافة.

- قابض أملاك الدولة؛

- قابض الجمارك؛

- محافظ الرهون؛

- أمين الخزينة البلدي؛

- أمين خزينة المؤسسات الصحية.

يسأل المحاسب العمومي مسؤولية المالية شخصية على العمليات التي تكون في القسم الذي يديره من تاريخ تنصيبه إلى تاريخ إنهاء مهامه، ولا تكون مساءلته الشخصية إلا من قبل وزير المالية أو مجلس المحاسبة، بحيث أنه يتحمل من ذمته المالية الخاصة البواقي الحسابية المكلف بها الناتجة عن عجز في الحسابات أو عن إيراد لم يحم بتحصيله أو نفقة دفعها عن طريق الخطأ أو عن ضياع ملك ومن الأملاك كان تحت مسؤوليته⁽¹⁾.

ج- التنافي بين وظيفتي الامر بالصرف و المحاسبين العموميين، مبدا الفصل بين

الامر بالصرف و المحاسب العمومي و تطبيقاته

يعتبر هذا المبدأ مبدأ اساسي في المحاسبة العمومية، ويقوم على الفصل التام بين مهام و مسؤوليات كل من المحاسب العمومي و الأمر بالصرف، ومنه فان العمليات المالية للهيئات العمومية تتم عن طريق مرحلتين:

¹- برحمانى محفوظ، المرجع السابق ، ص 144.

المرحلة الأولى: التي يظهر فيها الأمر بالصرف الذي يتولى تنفيذ الميزانية من خلال الالتزام بالنفقات و تصفيتهما و الامر بدفعها من جهة، و اثبات الايرادات و تصفيتهما و الامر بتحصيلها من جهة اخرى، و تعرف بالمرحلة الادارية⁽¹⁾.

المرحلة الثانية: حيث يبرز دور المحاسب العمومي الملزم بالتنفيذ الفعلي للميزانية من خلال دفع النفقات و تحصيل الايرادات، و تعرف بالمرحلة المحاسبية.

1- مبررات الفصل: يمكن تلخيصها فيما يلي:

- فرض رقابة صارمة على تنفيذ الميزانية
- الفصل بين السلطات
- نظام قانوني لتقييم المهام وحسن سير الادارة
- منع ازدواجية الوظيفة

2- الاستثناءات الواردة عن المبدأ: تتمثل في:

أولاً: بالنسبة للنفقات: و يتعلق بالحالات الآتية:

- الدفع بواسطة وكالات التسبيقات
- اصل راس المال و الفوائد المستحقة على قروض الدولة و كذا خسائر الصرف
- النفقات ذات الطابع النهائي المنفذة في اطار عمليات التجهيز العمومي

وهناك ثلاث حالات للدفع بدون الأمر بالصرف وهي:

- معاشات المجاهدين و معاشات التقاعد المحددة من ميزانية الدولة

¹- لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المحاسبة العمومية، القيت على طلبة السنة الثانية (ل م د) حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج بالبويرة، 2013-2014، الجزائر، ص 06.

- رواتب اعضاء القيادة السياسية و الحكومة

- المصاريف و الاموال الخصوصية

ثانيا: بالنسبة للايرادات: تتعلق بتحصيل الايرادات من قبل المحاسب العمومي دون تدخل الأمر بالصرف وهي الجباية نقدا، و تتمثل في الضرائب غير المباشرة، الحقوق الجمركية، حقوق التسجيل.

3-عواقب خرق مبدأ الفصل: بالنسبة للمحاسب العمومي في حالة قيامه بتحصيل مبالغ مالية دون سند تحصيل من الأمر بالصرف يعتبر مرتكبا لجريمة الاختلاس، وفي حالة دفعه لنفقة ما دون حوالة دفع صادرة عن الأمر بالصرف تعرض ذمته المالية و الشخصية لإدارته إتجاه الهيئة المعنية بمبلغ العملية غير الشرعية (1).

الفرع الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العامة

تمر مراحل تنفيذ النفقات وفق مرحلتين:

1- المرحلة الإدارية: ينفذ هذه المرحلة الأمر بالصرف وذلك من خلال:

أ- الالتزام بالنفقة: (تخصيص النفقة للدفع): يقصد بالالتزام ذلك الإجراء الذي بموجبه

يتم إثبات وجود الدين أي ذلك الفعل أو التصرف الذي قام به الغير لصالح الدولة مما يجعلها

مدينة له، وبالتالي أن ينشأ حقا ماليا في الذمة المالية للدولة مقابل عمل قام به الغير

لصالحها(2)، ومثال ذلك أن تبدي الإدارة رغبتها في اقتناء لوازم أو تجهيزات معينة بموجب عقد

توريد، حيث يترتب عند استنفادتها من هذه اللوازم نشأ دين في ذمتها يستوجب دفع المبلغ

بموجب اقتناءها لتلك اللوازم.

¹- نسرين معياش، محاضرات في المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة 8 ماي

1945، قالمة، 2016-2017، ص

²-Yahia DENIDNI, op cit, p350.

ب- **تصفية النفقة:** تسمح التصفية بالتحقق من وجود الدين عن طريق فحص الوثائق والحسابات المنشأ له، ثم يتم تحديد بالضبط المبلغ المالي المستحق مقابل تأدية الخدمة أو القيام بها، كأن يقوم الأمر بالصرف بالتحقق من وجود الدين من خلال الحوالات أو الفواتير المالية التي تثبت قيمته ثم يؤشر على صحته⁽¹⁾.

ج- **الأمر بالصرف: (سند الدفع):** الأمر بالصرف هو الإجراء الذي بموجبه يأمر الأمر بالصرف بدفع النفقة إلى مستحقيها مقابل العمل المنجز، ويتضمن الأمر إخراج المقدار المالي للنفقة قانونا من ذمة الإدارة إلى ذمة أصحابها⁽²⁾.

2- **المرحلة دفع النفقة:** إذا كان الأمر بالصرف يؤدي إلى إخراج النفقة قانونا من ذمة الإدارة إلى ذمة الدائن أي المستفيد منها، فإن دفع النفقة يقتضي إخراجها فعلا⁽³⁾، وذلك يكون عن طريق دفعها إلى صاحبها بواسطة المحاسب العمومي وعليه يتم إبراء ذمة الإدارة نهائيا.

المطلب الثاني

تنفيذ الإيرادات العامة

تخضع الإيرادات العامة إلى نظام مختلف تماما عن الذي تخضع إليه النفقات العامة، حيث يلزم قانون المالية الحكومة بتحصيل كل الإيرادات العامة المقدره في الميزانية العامة⁽⁴⁾، عكس النفقات التي لا تلزم الدولة بصرفها إلا بحسب مدى ملاءمته الجدوى الانفاق.

¹- François DERUEL, Jacques BOUISSON, Budget et pouvoir financier, op cit, p106.

²- François CHOUVEL, Finances publiques, op cit, p149.

³-Yahia DENIDNI, op cit, p350.

⁴- Ali BISSAAD, Comptabilité publique, Ecole nationale des impôts, Kolea , Alger,2001,p12.

الفرع الأول: شروط تنفيذ الإيرادات

إن الموارد الأساسية للميزانية العامة هي الإيرادات العامة و الإيرادات غير العادية (الاستثنائية) و الإيرادات العامة تتكون خصوصا من أملاك الدولة و الإيرادات الجباية⁽¹⁾، ولتحصيل الإيرادات العامة يجب توافر شرطين هما:

أ- أصل الديون: تتكون الديون العامة من تلك الحقوق المالية المتعلقة باستخدام أو الانتفاع من المرافق العمومية التابعة للدولة كإيجار أو اقتناء محلات أو بنايات من طرف الأشخاص طبيعيين أو معنويين، بالإضافة إلى باقي الحقوق المالية التي مصدرها الضرائب والرسوم والغرامات⁽²⁾.

ب- رخصة الميزانية: لا يكفي قيام الإيرادات العامة على أحكام تشريعية أو تنظيمية، بل ينبغي أن يكون تحصيلها مرخصا له كل سنة من طرف البرلمان وذلك بموجب مصادقته على قانون المالية⁽³⁾.

الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الإيرادات

يقوم تحصيل الإيرادات العامة للدولة في التشريع الجزائري على توافر ثلاثة عمليات متتالية نصت عليها المادة 15 من القانون رقم 90-21 وتمثل في:

¹ - جمال لعامرة ، المرجع السابق ص214.

² - Ali BISSAAD, op cit, p80.

³ - جمال لعامرة، المرجع السابق ، ص 215.

1- إثبات الدين العمومي: يعد الإثبات ذلك الإجراء الذي بموجبه يتم تكريس حق

الدائن العمومي أي حق الدولة في استيفاء ديونها من الأفراد، حيث يجري تحصيل الإيرادات العامة إما بتطبيق القوانين و الأنظمة⁽¹⁾.

2- التصفية: بعد إجراء التثبيت يقوم أعوان المحاسبة العمومية بعملية تصفية الإيرادات

العامة تحت إشراف الأمرون بالصرف، حيث يتم تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على ذمة المدين لفائدة الدائن العمومي الممثل للخرينة العامة، وتبعاً لذلك يأمر الأمر بالصرف بتحصيلها بموجب الأمر بالإيراد⁽²⁾.

3- التحصيل: هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء الدين العمومي أي أدائه حيث يوجه

الأمر بالصرف أمراً بالإيراد ويرسله إلى المحاسب العمومي المكلف بتحصيل الضرائب أو الرسوم⁽³⁾.

مما سبق نستخلص ان المحاسبة العمومية هي الأحكام التنفيذية التي تطبق على

الميزانيات و العمليات التي تشمل عمليات تنفيذ النفقات و الإيرادات و عمليات الخزينة وهي

المختصة بدراسة المبادئ التي تحكم عمليات التقدير المحاسبي عن الانشطة التي تقوم بها

الحكومة، علماً ان المحاسبة العمومية نظام خاص حسب القانون الجزائري رقم 90-21 الذي

يضبط مسؤولية كل فرد عامل في المؤسسات العمومية كل من الامرين بالصرف و المحاسبون

العموميون.

¹- Ali BISSAAD, op cit, p86.

- أنظر في ذلك: المادة 16 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

²- د. برحمانى محفوظ، المرجع السابق ، ص 152.

³- Ali BiISSAAD, op cit, p87.

- أنظر في ذلك: المادة 18 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

كما يعتبر النظام المحاسبي العمومي نظام رقابي و معلوماتي كما يربط بالميزانية العامة التي تعتبر الخطة المالية التي تعكس نشاط الدولة، هذا ما سوف يتم التطرق اليه لاحقا في المطلب الثالث.

المطلب الثالث

الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تحظى عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بأهمية بالغة في التشريع المالي الحديث باعتبارها وسيلة ناجعة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة، من حيث تحقيق الأهداف السياسية و المالية و الاقتصادية التي رسمتها الحكومة⁽¹⁾.

وتجري مراقبة عمليات الميزانية العامة في الجزائر قبلها من طرف مفتشية الوظيف العمومي وهي الرقابة السابقة، وأثناء تنفيذ من قبل المحاسب العمومي وهي الرقابة الآنية، وبعدها من قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والبرلمان وتسمى بالرقابة اللاحقة، وعليه يمكن القول أن تقسيم أنواع الرقابة من حيث المعيار العضوي أي الجهة القائمة به يجعلها إما رقابة مالية أو سياسية أو قضائية.

الفرع الأول

الرقابة المالية

هي من أهم أنواع الرقابة كونها تمارس من طرف الجهاز الأول المسؤول عن تنفيذ الميزانية و المتمثلة في وزارة المالية، وتكون بطريقتين:

¹ - سامي فاطمة، فعالية الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة، مجلة المعيار، المركز الجامعي بنيسمبيلت، ع 20، ديسمبر 2017، ص 203.

أولاً: المراقب المالي

يتبع المراقب المالي لوزارة المالية حيث يخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالية⁽¹⁾، وذلك وفقاً لتنظيم الإداري التالي:

- الوزير؛

- المديرية العامة للموازنة؛

- المديرية الجهوية للموازنة؛

- المراقب المالي.

ويوجد المراقب المالي مركزياً على مستوى الوزارة ومحلياً على مستوى كالدولة و البلدية. حيث يقوم المراقب المالي بأداء نوعين من الاختصاصات وهي:

1- الاختصاص الاستشاري: وهي وظيفة أساسية يقوم بها المراقب المالي لصالح

الأميرين بالصرف سواء مركزياً أو محلياً، نظراً لجهله بقواعد التسيير المالي، بحيث يُعد المراقب المالي المستشار المالي للاميرين بالصرف في كل العمليات المالية التي يقومون بها كتسديد التكاليف المرتبطة بدفع الأجور أو التعويضات المالية أو تقديم الإعانات⁽²⁾.

2- الاختصاص الرقابي: وهي المهمة الرئيسية التي يتولى المراقب المالي القيام بها،

وتتمثل في السلطة المخولة له في منح التأشيرات أو رفضها، حيث تخضع أو امر دفع الأجور للموظفين إلى تأشير المراقب المالي الذي عليه التأكد من عدم وجود أخطاء حسابية، بحيث يُرفض كل أمر بالدفع يشمل خطأ حسابياً مهما كانت درجة جسامته⁽³⁾.

¹- Ali BISSAAD, op cit, p73.

²- Ali BISSAAD, op cit, p74.

³-ibid,p75.

ثانياً: المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة المالية تعمل عن السلطة المباشر لوزير المالية⁽¹⁾، و من بين اختصاصات المفتشية العامة للمالية ما يلي:

1- الاختصاص الرقابي: تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي

لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وتتمثل طريقة رقابتها في القيام بتدخلات ميدانية روتينية أو بناء على تلقي شكاوى⁽²⁾.

2- الاختصاص الاستشاري: وهي الإجراءات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية من

أجل تقييم النشاط الاقتصادي و المالي للمؤسسات المعنية برقابتها، حيث تتولى إعداد تقرير يسجل فيه كل الملاحظات و المعايينات التي تم جمعها من قبل المفتشية العامة المتعلقة بفعالية و نجاعة التسيير المالي للمؤسسات التي قام أعوان المفتشية بالتحقيق فيها⁽³⁾

الفرع الثاني

الرقابة السياسية

يتمتع البرلمان، زيادة على سلطته في وضع و سن القوانين، باختصاص لا يقل أهمية ألا وهو الإدارة العامة (الحكومة)، و من حيث مدى التزامها برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل.

¹ - أنشئت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 80 - 53 المؤرخ في 1 مارس 1980، جريد رسمية رقم 10 مؤرخة في 4 مارس 1980.

² - راجع المادة 20 من المرسوم 80-53 المذكور آنفاً.

³ - راجع المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، الذي يؤهل المفتشية العامة للتقويم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 26 فيفري 1992.

وتمس الرقابة البرلمانية (أو التشريعية) مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها، ومنها المجال المالي، إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية)، فإن مراقبته تمتد أيضا أثناء تنفيذ الميزانية (رقابة آنية) بل وحتى نهاية السنة (رقابة بعدية)⁽¹⁾.

أولا: رقابة أثناء تنفيذ الميزانية

يمكن للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، أن يراقب النشاط والأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي، بواسطة الآليات الأساسية التالية:

1- الاستماع والاستجواب: تنص عليه المواد 151 و152 من التعديل الدستوري،

حيث يمكن أن يتعلق بأية قضية مهمة للرأي العام تثير إشاعات أو أخبار حول أي مسألة أو قضية تنطوي على فضيحة مالية أو فساد.

و الاستجواب يمكن أن يكون شفويا أو كتابيا للوزير المعني قطاعه بالقضية، و يستلزم على من وجه السؤال إليه أن يجيب عنه في جلسات المجلس إن كان السؤال شفويا، أو خلال 30 يوما إن كان السؤال كتابيا⁽²⁾.

2- لجان التحقيق: طبقا للمادة 180 من التعديل الدستوري، يحق للبرلمان تشكيل

لجان تحقيق في أية مسألة ذات أهمية أو مصلحة وطنية، ويتم انشاء لجان التحقيق بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب غرفة المجلس المعني، ويوقعها، 20 نائبا، أو عضوا في مجلس الأمة، بحسب الجهة المدعة لديها. وتقوم اللجنة بالاستعانة بأهل الخبر لإجراء التحقيق ثم إحالة تقرير حوله إلى الهيئة الوصية أي الوزارة المعنية بهذه المسألة محل التحقيق⁽³⁾.

¹ - مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 581.

² - راجع المادتين 151 و 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - راجع المادتين 77 و 80 من لقانون العضوي رقم 99 - 02.

3- مناقشة بيان السياسة العامة: طبقا للمادة 98 من التعديل الدستوري، تلتزم الحكومة بأن تقدم، كل سنة، بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

ثانيا: الرقابة البعيدة

- التصويت على قانون المالية وقانون تسوية الميزانية: يعتبر التصويت إجراء أصيل للبرلمان حسب المادة 140 من التعديل الدستوري لذلك يعد كرقابة سابقة على مشروع قانون المالية وذلك بقبول المشروع أو رفضه، كما يحق له كذلك المطالبة بتعديله، بحيث يمكن للنواب اقتراح تعديلات على المشروع أثناء المناقشة العامة للميزانية⁽¹⁾.

و لا يحد من سلطة البرلمان إلا حق رئيس الجمهورية في إصدار قانون الميزانية بأمر عند عدم تصويت البرلمان على المشروع بعد انقضاء أجل 75 يوما، وفقا لما تنص عليه المادة 138 من التعديل الدستوري.

كما يلزم الدستور في المادة 179 من التعديل الدستوري منه الحكومة صراحة بضرورة تقديم عرض مفصل عن ظروف وكيفيات استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها بالنسبة لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية المعنية⁽²⁾.

¹- Yahia DENIDNI, op cit, p366.

²- راجع المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الثالث

رقابة مجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة هو هيئة دستورية من الهيئات الرقابية للدولة، يعد المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة⁽¹⁾، يتكون من مجموعة من القضاة المتخصصين في المجالين المالي و المحاسبي. وبهذه الصفة يدقق المجلس في شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية و الأموال العامة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته⁽²⁾.

نص دستور 1996 على انشاء مجلس المحاسبة في الباب الرابع منه المتعلق بالمؤسسات الرقابية والاستشارية في الدولة⁽³⁾،

أولاً: اختصاصات مجلس المحاسبة

عموماً يتمثل مجال اختصاص مجلس المحاسبة الرقابي فيما يلي:

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية؛

- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري؛

¹- François DERUEL, Jacques BOUISSON, op cit, p174.

²- François CHOUVEL, op cit, p188.

³- راجع نص المادة 170 من دستور 1996.

- مجلس المحاسبة هو الجهاز الأعلى للرقابة البعدية في الجزائر، أنشأ بموجب المادة 190 من دستور 1976 ونكرس بموجب المادة 160 من دستور 1989، وهي الهيئة العليا للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، تسري أحكام المادة 170 من دستور 1996، ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال نص المادة 192 يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ويساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية. - موساوي حليلة، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد الأول، المجلد الخامس ISSN2353_0294 ، ص 03.

- الشركات أو الهيئات مهما كانت طبيعتها التي تملك الدولة فيها أسهما تجارية؛
- استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة إلى بعض الهيئات والمرافق العمومية؛
- استعمال الموارد التي تجمعها المؤسسات والجمعيات باسم الدولة عن طريق الإعانات أو الهبات أو التبرعات العمومية لدعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية العلمية.

ثانيا: صلاحيات مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية :
نظمتها المواد من 62 إلى 69 من الأمر 95- 20 المعدل والمتمم⁽¹⁾، وهذه الصلاحيات يمكن تصنيفها كالآتي:

1- في مجال ممارسة الصلاحيات الإدارية: يراقب المجلس حسن استعمال الهيئات

الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والوسائل المادية العمومية، ويقدم تقريرا بشأن الإجراءات اللازمة الواجب إتباعها من أجل ضمان الفعالية و النجاعة والاقتصاد في استعمال النفقات.

2- في مجال ممارسة الصلاحيات القضائية: يتأكد مجلس المحاسبة من مدى احترام

الأحكام والقوانين التشريعية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات كما يراقب مراجعة الحسابات التي يقوم بها المحاسبين العاميين، ويقوم بتطبيق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة ويقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي في هذه الحالات (سرقة، ضياع الأموال أو الوسائل المادية).

3- في مجال رقابة التسيير: يقيم مجلس المحاسبة نوعية التسيير من حيث تحقيق

الأهداف المسطر مع احترام شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية الموضوعة تحت

¹- أمر رقم 95- 20 مؤرخ في 24 جويلية 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة، جريد رسمية، عدد 39 مؤرخة في 23 جويلية 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010.

تصرف المرافق العمومية وسائر الهيئات العامة. كما يراقب المجلس شروط من حواس تعم الا لإعانات والمساعدات المالية التي منحها الدولة إلى هذه الهيئات أو المرافق العمومية

بالإضافة لذلك يتأكد المجلس من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية ويختص في هذا المجال بتحميل كل مسيري المؤسسات والمرافق العمومية مسؤولية الخطأ عن أي مخالفة يرتكبونها⁽¹⁾.

وأخيرا يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾. كما يقدم نسخة منه إلى البرلمان⁽³⁾.

4- الصلاحيات الاستشارية: يستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين التي

تتضمن ضبط الموازنة وتسلم الحكومة التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة إلى المجلس

¹ - تعني رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، أن يتولى مجلس المحاسبة الرقابة على الموظفين الإداريين، وتتمثل أيضا أعمال كل من يقوم بإدارة الأموال العمومية، أو يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية.

- حيث يتأكد المجلس في هذا الشأن من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويجمل المسؤولية لكل مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 07 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، والأشخاص المذكورين في المادة 86 من هذا الأمر وهم المحاسبون من هذا الأمر الفعليون، وكل مسؤول أو عون في الهيئات والأشخاص المعنوية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة المنصوص عليهم في المواد 08 و08 مكرر و09 و10 و11 و12 من هذا الأمر.

- أنظر في ذلك: عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 32، ديسمبر 2012، ص 159.

² - حسب نص الفقرة الثانية من المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - حسب نص المادة 16 من أمر 95-20 المتعلق بصلاحيات مجلس المحاسبة.

الشعبي الوطني مع مشروع ضبط الموازنة، وعلاوة عن ذلك يُستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية العامة دون استثناء⁽¹⁾.

مما سبق يتضح لنا أهمية الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة للمحافظة على الاموال العمومية، نظرا لكونه الحارس لها، حيث يسهر على حفاظها من العبث من خلال مراقبة طرق تنفيذ الميزانية، وايضا ممارسة رقابة مالية، تقييمية و اصلاحية⁽²⁾.

¹ - حسب نص المادتين 18 و 19 من أمر 95-20 المتعلق بصلاحيات مجلس المحاسبة.

² - لمزيد من الإيضاح انظر: اوديع عيسى، عبد الحق علاء الدين، اشكالية الرقابة لمالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013-2014، ص 32

خاتمة

ارتبط مفهوم المالية العامة ارتباطاً وثيقاً بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي من حيث الأعباء المالية المترتبة عليها للقيام بوظائفها والإيرادات الضرورية اللازمة لتغطية نفقاتها، حيث نجد أن المالية العامة في الفكر التقليدي كان مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها، ومقيداً بتحقيق قاعدتي توازن الميزانية والحياد المالي لنشاط الدولة، وبذلك خلا مفهوم المالية العامة من أي بعد اقتصادي واجتماعي نظراً للقيود التي كانت موضوعاً على نشاط الدولة، أما في الفكر الحديث أصبحت كل الأدوات والأساليب المالية التي تلجأ إليها سواء في جانب الإيرادات أو في جانب النفقات، أدوات وظيفية هامة تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية بل والسياسية أيضاً، من هذا المنطلق يمكن تعريف علم المالية العامة على أنه ذلك العلم الذي يبحث ويدرس في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإرادي و الإنفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية.

تسيطر الدولة على نفقاتها وإيراداتها من خلال برنامج معين وواضح يوضع لفترة زمنية محددة في غالب الأحيان تكون سنة، تدعى الميزانية وتعتبر المرآة العاكسة لمالية الدولة والمعبر الصادق والموجه لأهداف السياسة العامة للدولة، ولعل كانت الميزانية العامة متعلقة بالمال العام الذي يتطلب حماية وعناية توجب تفعيل الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، كما يجب أن يتم من خلال هذه الرقابة حماية الموظفين من الاجراءات التعسفية، أي يجب أن تقوم الرقابة على أسس موضوعية وواقعية من خلال وضع معايير محددة لمراقبة الأعمال. وقد تتعرض الميزانية العامة عجز وذلك إثر زيادة النفقات العامة

أو ترجع في الإيرادات مما يستوجب وضع حلول مناسبة من ترشيد النفقات العامة أو التمويل بالاقتراض أو بالإصدار النقدي الجديد للنقود أو من خلال زيادة الضرائب ومن أجل علاج عجز في الميزانية.

قائمة المراجع

/باللغة العربية

1/الكتب

1. أحمد جامع، علم المالية العامة، جزء1، دار النهضة العربية، مصر، 1970.
2. أحمد حمدي الغناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، دار المعرفة اللبنانية، بيروت1992.
3. احمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
4. اعمر يحيوي، مساهمة في دروس المالية العامة، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر، 2005، ص26.
5. برحماني محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2015.
6. بطريق يونس أحمد، حامد عبد المجيد دراز، المرسي سيد حجازي، محمد عمر أبو دوح، المالية العامة، الضرائب والنفقات العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر،2000.
7. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2001.
8. خالد احمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مدخل إلى علم المالية العامة، دار الأيام للنشر و التوزيع، عمان، الأردن،2015.
9. خالد خضر الخير، المبادئ العامة في علم المالية العامة و الموازنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان،2014.

-
10. خالد شحادة خطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 2005.
11. ديسري أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
12. رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
13. رمزي زكي، انفجار العجز، علاج عجز الموازنة العامة للدولة، دار الهدى للثقافة، سوريا 2000
14. رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي ، طبعة 2016.
15. زكريا فريد عبد الفتاح، إعداد موازنة تخطيطية، كلية التجارة، جامعة عين شمس، دون ذكر سنة النشر.
16. زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديد، القاهرة، مصر، 2006.
17. سميرة إبراهيم أيوب، المالية العامة، مركز الاسكندرية للكتاب، الاسكندرية، 2000.
18. سوزي عدلي ناشد، اساليب المالية العامة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
19. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006
20. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، كلية القانون، جامعة بغداد، كتاب متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://alam-dev.bligspot.com> تاريخ الاطلاع عليه: 2018/06/24.
21. عادل أحمد حشيش، "أساسيات المالية العامة"، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2000.

-
22. عادل فليح العلي، "مالية الدولة"، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2008.
23. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2014.
24. عبد الحميد عبد المطلب، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي، مجموعة النيل العربية، القاهرة، مصر، 2003.
25. عبد المجيد دراز، سمير أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.
26. عبد المجيد قدي، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
27. علي خليل، و سليمان أحمد اللوزي، "المالية العامة"، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000.
28. فليح حسين خلف، المالية العامة، علم الكتب الحديثة، الأردن، 2008.
29. محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
30. محمد أمين بن شنب، ظاهرة تزايد النفقات العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، معهد العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي، الدكتور يحي فارس، المدينة 2005-2006.
31. محمد حسين الوادي و زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2008.

-
32. محمد خير العكام ، المالية العامة 01 الإيرادات والنفقات، الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018.
33. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، 2008.
34. محمد عباس محرزى ، "اقتصاديات الجباية والضرائب"، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
35. مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر و التوزيع عمان،الأردن 2008.
36. مصطفى يوسف كافي وآخرون، المحاسبة الإدارية، مكتبة العربي للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
37. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، دون ذكر دار النشر،طرابلس، 2004.
38. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار ميسرة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2007.
39. هيثم صاحب عجام، علي محمود مسعود، المالية العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الاولى، دار البداية ناشرون وموزعون، ط1، 2015.
40. يسرى أبو العلا، ماجدة شلبي، أحمد مصطفى معبد، عصام حسين، المالية و التشريع الضريبي، مركز التعليم المفتوح، كلية الحقوق، جامعة بنها، مصر، متوفر على الموقع www.pdfactory.com.
41. وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية السياسية الانفاق الحكومي مكتبة حسين العصرية للطباعة و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان.
42. منصور يونس، مبادئ المالية العامة، دون ذكر دار النشر، طرابلس، لبنان، 2004

2/الرسائل و المذكرات الجامعية

ا/ رسائل الدكتوراه

- 1- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 15 مارس 2011.
- 2- فتوح خالد، تطور الانفاق العمومي و أثره على التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2015،

ب/مذكرات الماجستير

1. لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 20/03/2014.
2. تومي سلامي، ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية و الاجتماعية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002.

ج/مذكرات الماستر

- 1- اوديع عيسى، عبد الحق علاء الدين، اشكالية الرقابة لمالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013-2014.

2- بريش محمد عبد المنعم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، البلدية، 2014/2013.

3- محمد أمين بن شنب، ظاهرة تزايد النفقات العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، معهد العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي، الدكتور يحي فارس، المدينة 2006-2005

3-المقالات:

1. أحمد بوجلال، إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، المجلد 15، العدد 02، جوان 2018، جامعة الاغواط.
2. بن طيرش عطاء الله، د. سويح جمال، مدى فعالية النظام الضريبي في تعزيز الإيرادات العامة بالجزائر، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 03، العدد 02، ديسمبر 2017.
3. بن موسى أم كلثوم، عيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013)، مقال بمجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد الرابع، تصدر عن جامعة زيان عاشور، الجلفة.
4. جمال لعامرة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مقال من مجلة العلوم الانسانية، تصدر عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الأول، نوفمبر 2001.
5. دردوري لحسن، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، 2013.
6. دنان راضية، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في الجزائر، خلال الفترة 1993-2014 مقال متوفر على صيغة PDF في موقع الواب.

7. رابحي بوعبد الله، دور الضرائب في التأثير على الميزانية العامة للدولة، مجلة المعيار، العدد 18، جوان 2017.

8. عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 32، ديسمبر 2012.

9. العروسي رابح، قراءة نقدية حول الإجراءات المتعلقة بالتشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية.

10. مجاهد رشيد، دور آليات الرقابة المالية في الحفاظ و ترشيد المال العام، مجلة المدرسة الوطنية العليا للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي، المجلد 14، العدد 01، الجزائر.

11. مجاهد رشيد، دور آليات الرقابة المالية في الحفاظ وترشيد المال العام، مقال متوفر على الأنترنت.

12. موساوي حليلة، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد الأول.

13. هجيرة ديملي، الميزانية العامة في ميزان الحوكمة الجيدة، مجلة مجاميع المعرفة، العدد 05، أكتوبر 2017.

14. يوسف جيلالي، الاطار التنظيمي و الميزانياتي لتسيير و تنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، المجلد 11، العدد 02، 2019، ص 19. متوفر على الموقع

www.asjp.cerist.dz

15. بوداود عبد الجليل، معالجة موضوع المخاطرة في مجال منح القروض البنكية، مجلة العلوم الانسانية، عدد 18، ديسمبر 2002، ص 114. متوفر كذلك على البوابة الالكترونية asjp صادرة عن جامعة قسنطينة، الجزائر.
16. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، أنظر الرابط: www.iasj.net
17. سامي فاطمة، فعالية الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة، مجلة المعيار، المركز الجامعي بتيسمسيلت، ع 20، ديسمبر 2017.

محاضرات مطبوعة:

1. عبد الكريم بوغزالة أمحمد، مطبوعة محاضرات في مقياس المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة-، 2016-2017.
2. كردي صبرينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم التجارية، 2015/2016
3. لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، القيت على طلبة السنة الثانية قانون خاص و عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة البويرة، 2013، 2014، ص 02، متوفر على الموقع الإلكتروني www.univ-bouira.dz
4. مجيدي فتحي، مطبوعة محاضرات في مقياسالمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2009-2010.
5. محمد خالد المهائني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013.
6. معلم يوسف، محاضرات في المالية العامة، جامعة قسنطينة 1، كلية الحقوق، دون ذكر سنة النشر متوفرة بصيغة PDF في الموقع fac.umc.edu.dz

7. دغمان زوبير، مطبوعة محاضرات في مقياس المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، جامعة محمد شريف مساعدي، سوق أهراس، الجزائر
8. طالبى صلاح الدين، محاضرات في المالية العامة، موجهة لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، قسم علوم التسيير، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2016-2017
9. لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المحاسبة العمومية، القيت على طلبة السنة الثانية (ل م د) حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج بالبويرة، 2013-2014، الجزائر.

5- النصوص القانونية:

أ- الدستور

- قانون رقم 16- 01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخ في 7 مارس 2016.

ب- القانون العضوي

- قانون عضوي رقم: 99 - 02 مؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، جريد رسمية عدد 15 ،مؤرخة في 5 ديسمبر 1999.

ج-القوانين العادية

1. أمر رقم 95- 20 مؤرخ في 24 جويلية 1995 ،يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية، عدد 39 مؤرخة في 23 جويلية 1995. المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010.

-
2. أمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975، المعدل والمتمم، المتضمن القانون التجاري الجزائري.
3. قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجزائر العدد 37 لسنة 2011.
4. قانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر 2017، الجريدة الرسمية العدد 76، المتضمن قانون المالية 2018.
5. قانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الصادر في جريدة رسمية عدد 35، مؤرخ في 15 أوت 1990.
6. قانون رقم 84-17 المحدد لقوانين المالية في الجزائر الصادر في 7 جويلية 1984 جريدة رسمية عدد 28، مؤرخة في 10 جويلية 1984. معدل ومتمم بالقانون رقم 88-05 مؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية عدد 02، معدل ومتمم بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 الجريدة الرسمية عدد 01 لسنة 1990.
7. قانون الضرائب.....

د-النصوص التنظيمية

- 1- مرسوم تنفيذي رقم 79 - 92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، الذي يؤهل المفتشية العامة للتقويم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 26 فيفري 1992.
- 2- مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 1 مارس 1980 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية، عدد 10 مؤرخة في 4 مارس 1980.
- 3- مرسوم تنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية عدد 43 لسنة 1991

4- مرسوم تنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1991.

4- مرسوم تشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 المتضمن قانون المالية التكميلي، الجريدة الرسمية عدد 73 لسنة 1992.

5- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1991.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

- 1- Alescandre, Droit fiscal Algérien, OPU Alger 1990.
- 2- Ali BISSAAD, Comptabilité publique, Ecole nationale des impôts, Kolea, Alger, 2001.
- 3- François CHOUVEL, Finances publiques, Guliano éditeur, Paris, 2007.
- 4- François DERUEL, Jaques Buisson, Budget et pouvoir financier, Edition Dalloz. Paris 2001.
- 5- Maurice BASLE, Le budget de l'État, Edition la découverte, Paris, 1985.
- 6- Yahia DENIDNI, La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie, OPU, Alger 2002.



فهرس المحتويات

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| 01 | مقدمة |
| 03 | الفصل الاول: مدخل إلى علم المالية العامة |
| 04 | المبحث الأول: أساسيات المالية العامة |
| 04 | المطلب الأول: نشأة المالية العامة |
| 05 | الفرع الأول: الفكر المالي في العصور القديمة |
| 05 | الفرع الثاني: الفكر المالي في العصور الوسطى |
| 06 | الفرع الثالث: في مرحلة الاقتصاد الحر |
| 07 | الفرع الرابع: في العصر الحديث |
| 08 | الفرع الخامس: مراحل مالية الدولة |
| 12 | المطلب الثاني: مفهوم المالية العامة |
| 12 | الفرع الأول: تعريف المالية العامة |

| | |
|----|---|
| 15 | الفرع الثاني: خصائص المالية العامة |
| 17 | المطلب الثالث: مصادر المالية العامة |
| 17 | الفرع الأول: المصادر الدستورية |
| 18 | الفرع الثاني: المصادر التشريعية |
| 18 | الفرع الثالث: المراسيم التنفيذية |
| 19 | المبحث الثاني: التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة |
| 20 | المطلب الأول: التمييز من ناحية الإنفاق |
| 21 | المطلب الثاني: التمييز من ناحية الإيرادات |
| 21 | المطلب الثالث: التمييز من حيث الهدف |
| 21 | المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى |
| 22 | المطلب الأول: المالية العامة والاقتصاد |
| 23 | المطلب الثاني: علاقة المالية والعلوم السياسية |
| 25 | المطلب الثالث: علاقة المالية العامة بالقانون |
| 25 | الفرع الأول: علاقة المالية العامة بالقانون الدستوري |

| | |
|----|---|
| 26 | الفرع الثاني: علاقة المالية العامة بالقانون الإداري |
| 27 | الفرع الثالث: علاقة القانون بقانون الضرائب |
| 28 | الفصل الثاني: العناصر المؤلفة للمالية العامة |
| 29 | المبحث الأول: ماهية النفقات العامة |
| 29 | المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة |
| 31 | المطلب الثاني: عناصر النفقات العامة |
| 31 | الفرع الأول: النفقة العامة مبلغ نقدي |
| 32 | الفرع الثاني: النفقة العامة تصدر عن شخص معنوي عام |
| 32 | الفرع الثالث: النفقة العامة تحقق النفع العام من خلال اشباع الحاجات العامة |
| 33 | المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العامة |
| 33 | الفرع الأول: من حيث الغرض منها |
| 34 | الفرع الثاني: النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية |
| 35 | الفرع الثالث: النفقات العادية والنفقات غير العادية |
| 36 | الفرع الرابع: النفقات المركزية والنفقات المحلية |

| | |
|----|--|
| 36 | الفرع الخامس: النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية |
| 37 | المطلب الرابع: قواعد النفقة العامة |
| 38 | الفرع الأول: قاعدة المنفعة |
| 39 | الفرع الثاني: قاعدة الاقتصاد |
| 40 | الفرع الثالث: قاعدة الترخيص |
| 42 | المطلب الخامس: ظاهرة تزايد النفقات العامة وآثارها الاقتصادية |
| 43 | الفرع الأول: الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة |
| 45 | الفرع الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة |
| 48 | الفرع الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة |
| 52 | المطلب السادس: أشكال النفقات العامة في الجزائر |
| 53 | الفرع الأول: نفقات التسيير |
| 55 | الفرع الثاني: نفقات التجهيز |
| 58 | المبحث الثاني: الإيرادات العامة |
| 58 | المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة |

| | |
|----|---|
| 59 | المطلب الثاني: خصائص الإيرادات العامة |
| 60 | المطلب الثالث: تقسيمات الإيرادات العامة |
| 60 | الفرع الأول: الإيرادات العامة العادية |
| 81 | الفرع الثاني: الإيرادات العامة غير العادية |
| 91 | الفصل الثالث: الميزانية العامة للدولة |
| 92 | المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة و إجراءات تحضيرها |
| 92 | المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة |
| 94 | المطلب الثاني: خصائص الميزانية العامة |
| 94 | الفرع الأول: الميزانية عمل تشريعي |
| 95 | الفرع الثاني: الميزانية تكون في وثيقة واحدة |
| 95 | الفرع الثالث: الميزانية العامة تقديرية |
| 96 | الفرع الرابع: الميزانية العامة دورية كل سنة |
| 96 | المطلب الثالث: أهمية الميزانية العامة |
| 96 | الفرع الأول: من الناحية السياسية |

| | |
|-----|--|
| 97 | الفرع الثاني: من الناحية الاقتصادية |
| 97 | الفرع الثالث: من الناحية القانونية |
| 99 | المطلب الرابع: المبادئ الأساسية لتحضير للميزانية العامة |
| 99 | الفرع الأول: مبدأ السنوية |
| 102 | الفرع الثاني: مبدأ الوحدة |
| 105 | الفرع الثالث: مبدأ التوازن |
| 106 | الفرع الرابع: مبدأ العمومية |
| 109 | الفرع الخامس: قاعدة عدم التخصيص |
| 110 | المطلب الخامس: إجراءات تحضير الميزانية العامة للدولة |
| 110 | الفرع الأول: إعداد الميزانية العامة |
| 112 | الفرع الثاني: اعتماد الميزانية العامة |
| 116 | المبحث الثاني: عمليات تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر |
| 116 | المطلب الأول: تنفيذ النفقات |
| 117 | الفرع الأول: إجراءات تنفيذ النفقات العامة |

| | |
|-----|---|
| 123 | الفرع الثاني: مراحل تنفيذ النفقات |
| 124 | المطلب الثاني: تنفيذ الإيرادات |
| 125 | الفرع الأول: شروط تنفيذ الإيرادات |
| 125 | الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الإيرادات |
| 127 | المطلب الثالث: الرقابة على الميزانية العامة |
| 127 | الفرع الأول: الرقابة المالية |
| 129 | الفرع الثاني: الرقابة السياسية |
| 132 | الفرع الثالث: رقابة مجلس المحاسبة |
| 136 | خاتمة |
| 138 | قائمة المراجع |
| 148 | الفهرس |