

جامعة آكلي محند أولحاج

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

# المالية العامة

محاضرات موجهة للسنة الثالثة ليسانس قانون عام

د. زكرياء ربيع

أستاذ محاضر قسم "أ"

السنة الجامعية 2024-2025

# مقدمة

يعد المال عصب الحياة الاقتصادية في كل بلد مهما كان نظامه الاقتصادي، وسياسته المالية؛ لذلك كان الاهتمام به من أولويات السلطة السياسية في أي بلد سواء من زاوية إنفاقه أم من زاوية الحصول عليه. وقد ازداد الاهتمام به من قبل الدول في عصر التنظيم الدولي والتكتلات الاقتصادية والعسكرية والثقافية باعتباره أساس أي تقدم وتطور، وباعتباره أساس الاستقرار الداخلي.

وقد حاول المختصون في المالية العامة، قديماً-ولنا في قصة يوسف عليه السلام عبرة<sup>1</sup>-وحديثاً<sup>2</sup>، باختلاف أطروحاتهم الاقتصادية، وانتماءاتهم الفكرية والدينية<sup>3</sup> إيجاد أفضل السبل لتنظيم الأموال العامة، استناداً إلى أهميتها على المستويين الداخلي والدولي. فعلى المستوى الداخلي، يبدو ذلك جلياً في جوانب أساسية عديدة، يأتي على رأسها الجوانب التعليمية، السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الصحية الثقافية، الأمنية والرياضية وغيرها. فالاهتمام بهذه المجالات والانفاق عليها وتطويرها، يعد سبباً رئيسياً لاستقرار أي بلد، والعكس صحيح.

أما على المستوى الدولي، فلا يخفى على أي أحد ما أصبح يمثلته المال للدول باعتباره منطلقاً للدخول إلى الأسواق العالمية والدخول في أحلاف اقتصادية وعسكرية وثقافية؛ بل إن المال أصبح يستعمل لابتزاز الدول الضعيفة وغير القادرة على مواجهة نفقاتها أمام التزايد الرهيب للسكان، وهو ما جعل دولاً كثيرة، تفقد جزءاً من سيادتها عند لجوئها إلى اقتراض المال، من أجل تلبية حاجيات شعبها! سواء كان هذا الاقتراض من دول مثلاً أم كان من

---

<sup>1</sup>-قال الله تعالى على لسان الملك، ﴿وَقَالَ الْمَلِكُ إِنِّي أَرَى سَبْعَ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعَ سُنبُلَاتٍ خُضِرٍ وَأُخْرَى يَابِسَاتٍ ۚ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي رُؤْيَايَ إِن كُنْتُمْ لِلرُّؤْيَا تَعْبُرُونَ﴾. والتفسير أو التأويل الذي أعطاه النبي يوسف عليه السلام، هو في قوله تعالى: ﴿قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّا تَأْكُلُونَ﴾.

<sup>2</sup>-آدم سميث (بالإنجليزية Adam Smith ولد عام 1723 وتوفي عام 1790، وهو فيلسوف أخلاقي وعالم اقتصاد اسكتلندي. يُعدّ مؤسس علم الاقتصاد الكلاسيكي ومن رواد الاقتصاد السياسي. اشتهر بكتابه الكلاسيكيين: «نظرية المشاعر الأخلاقية» (1759)، وكتاب «بحث في طبيعة ثروة الأمم وأسبابها» (1776). يعدّ سميث أب الاقتصاد الحديث، كما لايزال يعدّ من أكثر المفكرين الاقتصاديين تأثيراً في اقتصاديات اليوم. <https://ar.wikipedia.org/wiki>

<sup>3</sup>-أشهر الاقتصاديين العرب والمسلمين في العصر الحديث ابن خلدون، بحيث يعده البعض "أبو الاقتصاد الحديث" نظراً لدوره الكبير في تطوير الفكر الاقتصادي، فقد كتب عن موضوعات مثل دورة حياة الحضارات، وتخصص العمل، وقيمة المال، والضرائب. والمفكر الاقتصادي العراقي محمد باقر الصدر، الذي أثر في مجال الاقتصاد الإسلامي، وله مساهمات في مفهوم "الاقتصاد الإسلامي"، وله مؤلفات عديدة في هذا المجال، منها "اقتصادنا".

مؤسسات مالية عالمية، كصندوق النقد الدولي وغيرها من البنوك، التي تملّي شروطا قاسية على من يتعامل معها.

لذلك، فإن الاهتمام بالمال العام، استثمارا واستغلالا، وإنفاقا، وتحصيلا يعد هدف كل دولة، قديما وحديثا، حتى لا تبقى تحت رحمة الآخرين، سواء كمؤسسات أم كدول، فوجود الدولة، يفرض عليها حماية من هم تحت رعايتها ومن هم تحت مسؤولياتها؛ وبالنتيجة، يفرض عليها الإنفاق عليهم، من باب الإلزام وليس من باب التطوع أو المن عليهم.

إن الحفاظ على المال العام، مسؤولية يتحملها الجميع، وليست حكرا على السلطة القائمة فقط؛ بل تمتد إلى كل واحد منا، مهما كان موقعه، ومهما كانت مسؤوليته، صغيرة أم كبيرة. فالمال العام في الأخير هو ملك الجميع، وينتفع به الجميع، وبالتالي، فلا بد أن يحافظ عليه الجميع؛ فتقافة المواطنة تفرض على كل شخص أن يصون ويحافظ ويحمي المال العام من كل أنواع التدمير والاختلاس والاستغلال غير السليم وغير الصحيح.

إن مقياس المالية العامة، يهتم بدراسة المال العام، من ثلاثة زوايا أساسية، هي النفقات العامة، الإيرادات العامة والميزانية العامة. فالنفقات العامة هي ما تنفقه الدولة خلال عام على مواطنيها وأجهزتها العامة التابعة لها داخليا وخارجيا. أما الإيرادات العامة، فهي ما تحصل عليه من مداخيل سواء كان عن طريق الضرائب والرسوم بأنواعها المختلفة، أم من مداخيل أخرى، كبيع المواد الطبيعية الخام، أو ما يعود عليها من استثمارات في مشاريع كبرى، وغيرها. أما الميزانية العامة، فهي الوثيقة التي تجمع تقديرات النفقات والإيرادات العامة التي تبين ما ستفعله الدولة خلال سنة مقبلة. وبالتالي، فإن الميزانية العامة، ستظهر لنا الوجه الحقيقي لاقتصاد الدولة، والمرتكزات التي يقوم عليها، والاهتمامات والأولويات الخاصة بها.

وانطلاقا مما سبق، فقد قسمنا محاضراتنا هذه إلى أربعة فصول، تناولنا فيهم: مفهوم المال العام، النفقات العامة، الإيرادات العامة، والميزانية العامة.

# الفصل الأول

## مفهوم المال العام

يعد المال العام عصب الحياة وأساس استمرارها؛ لذلك من الأهمية بمكان التعريف به (مبحث أول)، ثم التعرّيج نحو كيفية تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة (كمبحث ثان)، وباعتبار أن المالية العامة ترتبط بعلوم كثيرة؛ فإنه من الأهمية بمكان التطرق إلى أهم هذه العلوم التي ترتبط بها (كمبحث ثالث) وأخيراً، نتطرق إلى علاقة المالية العامة بالمالية الخاصة (كمبحث رابع).

## المبحث الأول

### التعريف بالمال العام

قد يكون من الأهمية أن نتطرق إلى تعريف المال لغة واصطلاحاً (المطلب الأول)، ثم نذكر أهمية المال العام (المطلب الثاني)، ثم موضوع علم المالية العامة (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

### تعريف المال لغة واصطلاحاً

#### الفرع الأول: تعريف المال لغة

قال صاحب القاموس المحيط: المال هو ما ملكته من كل شيء<sup>1</sup>. وفي لسان العرب: المال معروف، وهو كل ما تملكه الإنسان<sup>2</sup>. والمال جمعه أموال. وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل لأنها كانت أكثر أموالهم.

#### الفرع الثاني

### تعريف المال العام اصطلاحاً

لقد تم تعريف الأموال العامة في الفقه القانوني تعريفات عديدة، نذكر منها هذا التعريف الذي يقول بأنها "كل مال مملوك للدولة، أو أحد أشخاصها المعنوية العامة، سواء كانت إقليمية أو مرفقية بوسيلة قانونية مشروعة، سواء كان هذا المال عقاراً أم منقولاً، ثم

<sup>1</sup>-ابن منظور، محمد بن مكرم، لسان العرب، الجزء 11، الطبعة الأولى، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ص

635.

<sup>2</sup>-أحمد بن محمد بن علي الفيومي ثم الحموي أبو العباس، المكتبة العلمية، بيروت.

تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام أو قرار أداري صادر عن جهة إدارية مختصة"<sup>1</sup>.

أما التعريف الاقتصادي للمالية العامة، فقد عرفها البعض، وفق الرؤية التقليدية، على أنها "العلم الذي يدرس مختلف الوسائل التي تحصل بها السلطات العامة اللازمة لإشباع الحاجات العامة، أي اللازمة لتغطية النفقات العامة"<sup>2</sup>.

كما عرفت أيضاً، دائماً وفق الاقتصاديات الوضعية، بأنها ذلك "العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".

أما في الشريعة الإسلامية، فقد عرف المال وفق المذهب الحنفي، بأنه ما يميل إليه الطبع ويمكن ادخاره ويباح الانتفاع به شرعاً<sup>3</sup>.

وقد عرف جمهور فقهاء المسلمين المال بأنه "ما كان له قيمة مادية بين الناس وجاز شرعاً الانتفاع به في حال السعة والاختيار".

أما المالية العامة في الشريعة الإسلامية فقد عرفها البعض، بأنها "مجموعة القواعد والمبادئ والأصول المستمدة من علم الاقتصاد المبني على الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية والمتعلقة بإيرادات الدولة ونفقاتها والفجوة بين هذه الإيرادات والنفقات".

وعرفها آخرون، دائماً، وفق النظرة الاقتصادية الإسلامية، بأنها "ذلك الفرع من الاقتصاد الذي يحكم النشاط المالي للدولة الإسلامية"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> - <https://almerja.net/reading.php?i=6&ida=1947&id=973&idm=42107> تاريخ الاطلاع:

2020/05/20.

<sup>2</sup> - رفعت المحجوب، المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة)، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، 1979.

<sup>3</sup> - حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة (من منظور إسلامي)، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان،

2010، ص 16.

<sup>4</sup> - غازي عناية، أصول المالية العامة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار ابن حزم، بيروت، 1993، ص 17.

استناداً، إلى هذه التعريفات المتنوعة، بين القانون والاقتصاد والشريعة الإسلامية، فإننا نخرج بجملة من النتائج، نذكر كالآتي:

- وجود الدولة يفرض عليها الاهتمام بالحاجات العامة.
- وجوب إشباع الحاجات العامة من طرف السلطة القائمة في الدولة.
- وجود نفقات عامة يستلزم وجود إيرادات عامة تقوم بتغطيتها.
- وجوب وجود تخطيط وبرنامج للدولة لإشباع الحاجات العامة المتنوعة.

## المطلب الثاني

### أهمية المالية العامة

تكمن أهمية المالية العامة، في أنها تعد المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في دولة من الدول، في فترة زمنية معينة<sup>1</sup>. وأحسن دليل على ذلك، يظهر في الدور الذي تؤديه كلا من الإيرادات والنفقات العامة باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة، حيث تكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وغيرها للدولة.

إن الإيرادات والنفقات تؤثر على الوضع الداخلي والخارجي للدول سواء بالسلب أم بالإيجاب<sup>2</sup>، فعلى سبيل المثال، إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة، فإن ذلك قد يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة؛ مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة، فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات، إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة.

إن الدول التي تحصل على إيرادات كبيرة، ومن مصادر متعددة ومتنوعة، تجد حالتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية مريحة جداً، وينعكس ذلك، على أفراد المجتمع، وعلى السياسة الداخلية والخارجية للدولة. والعكس، بالنسبة للدول التي لها مداخيل محدودة، فيتأثر

<sup>1</sup>-رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 26.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 27.



أفراد المجتمع بهذا الوضع، وينعكس ذلك سلباً على السياسة الداخلية والخارجية للدولة. لذلك، فإن اهتمام الدول باختلاف نظمها السياسية والاقتصادية بالمالية العامة، هو أمر أساسي وضروري لاستمرارها وبقاء نظامها، خاصة مع ازدياد الحاجات العامة بمختلف أنواعها وتعدد أشكالها وأحجامها.

### المطلب الثالث

#### موضوع علم المالية العامة

تنقسم حاجات الأفراد إلى حاجات خاصة وحاجات عامة<sup>1</sup>. فالحاجات العامة أو الحاجات الجماعية تتمثل في الأمن، الدفاع، العدالة، الصحة، التعليم... إلخ، وهذه الحاجات العامة لا يمكن للفرد أن يحققها لنفسه بنفسه، فالفرد لا يمكن أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي إذ إن هذا الأمن لا يمكن أن يتحقق إلا ككل، لا يتجزأ، لكونه يعود بالنفع على كافة الأفراد، ولا يمكن أن يحرم منه أي فرد. ومن ثمة، فإن الدولة قادرة على توفير هذا الأمن بمختلف أجهزتها. وانطلاقاً من هذا، فإن الحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها نظراً لعدم استطاعة كل الأفراد تحقيقها لأنفسهم، وذلك، بسبب عدم قابلية هذه الحاجات للتجزئة.

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

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

---

<sup>1</sup> -خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الرابعة، دار وائل للنشر، عمان، 2012، ص 29. أنظر أيضاً كمال عبد حامد آل زيارة، محاضرات مادة المالية العامة والتشريع المالي، جامعة آل البيت (عليهم السلام)، كلية القانون، عمان، 2019-2020، ص 2.

والدولة عند إشباعها للحاجات العامة سواء تلك القابلة للتجزئة أم غير القابلة للتجزئة وذلك لأهميتها الضرورية فقد تقوم باستخدام جزءا من أموالها للحصول على خدمات بعض الأشخاص هذه المبالغ النقدية التي تنفقها تسمى بالنفقات العامة. ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات يستلزم عليها البحث عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة كالضرائب والرسوم والدومين العام والخاص وغيرها.

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

## المبحث الثاني

### تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة

للنظام الاقتصادي<sup>1</sup> ارتباط وثيق بالمالية العامة، ويؤثر كلاهما في الآخر سلبا أو إيجابا. ففي ظل النظام الرأسمالي<sup>2</sup> في بدء نشأته، والذي قام على المناداة بعدم تدخل الدولة مهما كانت الأسباب، في الحياة الاقتصادية، كان من الطبيعي أن تكون كل نفقات الدولة

---

<sup>1</sup> -النظام الاقتصادي معناه الطريقة التي بموجبها يجري انتاج السلع والخدمات وتوزيعها في المجتمع؛ ومن ثمة، فالمعيار الأساسي الذي يميز بين الأنظمة الاقتصادية فيما بينها هو طريقة المجتمع في انتاجه للسلع والخدمات وكيفية توزيعها؛ لذلك نجد هذا التمايز والاختلاف بين المجتمعات في طريقة انتاج السلع المتشابهة، فضلا عن ذلك السلع غير المتشابهة. راجع في ذلك محمد عزيز ومحمد عبد الجليل أبو سنيينة، مبادئ الاقتصاد، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، 2002، ص 34.

<sup>2</sup> -يلاحظ في هذا الشأن، أن منشورات منظمة الأمم المتحدة لا تستخدم هذه المصطلحات، أي الرأسمالي أو الليبرالي أو الاشتراكي أو الشيوعي في توصيفها للأنظمة الاقتصادية للدول؛ وربما راجع ذلك إلى أن هذه المصطلحات لها مدلول سياسي ولا تخلو من المعنى التحيز أو الإعلامي، ولذلك فإن الأمم المتحدة لا تريد أن ينسب لها شيء من هذه الأمور. راجع في ذلك محمد عزيز ومحمد عبد الجليل أبو سنيينة، المرجع السابق، ص 35.

وإيراداتها قليلة ومتواضعة<sup>1</sup>، والمنحصرة في الواجب الثالث، كما يطلق عليه البعض، وهي: الدفاع، وإقامة العدالة، والقيام بالأعمال العامة والمنظمات العامة اللازمة للجماعة، والتي ليس من طبيعتها أن تعطي دخلاً يغطي نفقاتها، والتي لا يقبل الأفراد، بناءً على هذا السبب، على الإنفاق عليها<sup>2</sup>.

لذلك، فقد كان الاقتصاديون يدعون الدولة بالإنفاق على الأغراض الاقتصادية والاجتماعية، أي أن تكون المالية العامة محايدة، وتنفق فقط بهذين الغرضين دون سواهما. وبمعنى آخر، يجب على المالية العامة، أن لا تحدث أي تغيير أو تعديل في الأوضاع والمراكز الاقتصادية القائمة، فلم يكن للضرائب على سبيل المثال، أن تستخدم في تحقيق أي أهداف اجتماعية أو اقتصادية ولم يكن للموازنة العامة للدولة أية أهمية اقتصادية، فلم تكن تعدو سوى وثيقة للموازنة الحسابية السنوية وكان تساوي الحساب بين النفقات والإيرادات قاعدة هامة جداً في المالية التقليدية تعرف بقاعدة أو مبدأ توازن الميزانية<sup>3</sup>.

لكن هذا المفهوم الضيق لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والذي يطلق عليه بمبدأ الدولة الحارسة أو المذهب الفردي الحر<sup>4</sup>، قد انحسر خاصة بعد ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929. فعاد دور الدولة ليشمل كل القطاعات ومنها القطاع الاقتصادي، ولم يعد دورها ينحصر على الوظائف التقليدية من حفظ الأمن وإقامة العدالة... وغيرها؛ بل تعداه إلى جميع مجالات الحياة الاقتصادية وأصبح حجم تدخل الدولة ضخماً، وقد أطلق على هذه الظاهرة بما يسمى "بالدولة المتدخلة"<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> -خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الرابعة، دار وائل للنشر، عمان، 2012، ص 51 و52.

<sup>2</sup> -رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 7.

<sup>3</sup> -أعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 14.

<sup>4</sup> -رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 22.

<sup>5</sup> - أعمر يحيوي، المرجع السابق، ص 14 و15. راجع أيضاً خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الرابعة، دار وائل للنشر، عمان، 2012، ص 22 و35 وما بعدها.

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

أما الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي والذي من أهم مبادئه الملكية العامة لوسائل الإنتاج، فقد هيمنت الدولة وسيطرت سيطرة تامة وكاملة على كل النشاط الاقتصادي، وانحصر القطاع الخاص إلا في حدوده الدنيا<sup>1</sup>، وكنتيجة لهذه السيطرة على كل أوجه النشاط الاقتصادي، في ظل هذا النظام كانت للمالية العامة أهمية كبيرة؛ حيث كان على الدولة أن تواجه النفقات العامة الكثيرة والمتعددة بإيرادات هائلة وضخمة ومن مصادر مختلفة، وبالتالي، أصبحت دراسة المالية العامة تتبوأ أهمية قصوى في النظام الاشتراكي.

لكن التطور الذي طرأ على العالم بعد زوال الاتحاد السوفياتي عام 1989، وهيمنة القطب الواحد على النظام العالمي، والمتمثل في الولايات المتحدة الأمريكية ومبادئها بسياسة العولمة، وما استتبع ذلك، من تغيرات هيكلية، في النظم الاقتصادية المختلفة، حتى تتماشى مع سياسة الاقتصاد الحر وتحقيق مبدأ حرية التجارة والمنافسة وإلغاء الحواجز الجمركية إعمالاً لاتفاقيات دولية في هذا الشأن. كل هذا انعكس على دور المالية العامة، حيث إنه بفضل سياسة التحرر الاقتصادي وسياسة الخصخصة السائدة الآن في مختلف دول العالم عادت ظاهرة الدولة الحارسة في أضيق نطاق، وهذا المفهوم أيضاً كان له الأثر الكبير على المالية العامة.

إن النظام الاقتصادي الإسلامي لا يشبه الاقتصادات الأخرى، لأنه مستمد من الشريعة الإسلامية، وهو يسعى إلى تحقيق الأهداف المحددة في هذه الشريعة وهي تنظيم الحياة الاقتصادية للمجتمع بشكل يمكن كل فرد من الحياة وفق ما شرعه الله؛ وهذا ما جعل الاقتصاد الإسلامي اقتصاداً واقعياً، فالإسلام متوافق مع فطرة الإنسان، بالإضافة إلى ذلك فإن الاقتصاد الإسلامي يأخذ بالحسبان الجانب الأخلاقي؛ لأن الالتزام بأحكام الشريعة

<sup>1</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 24. خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 68.

الإسلامية هو الضمان لتحقيق العدالة والعيش عيشة كريمة، بعيدا عن الاستغلال البشع للبشر لبعضهم البعض<sup>1</sup>.

### المبحث الثالث

#### علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى

ترتبط المالية بعلوم عديدة تتأثر بها وتتأثر فيها في الوقت نفسه<sup>2</sup>، ومن ثمة، من الأهمية بمكان، التطرق إلى بعض العلوم التي ترتبط بالمالية ارتباطا وثيقا، ونذكر منها الاقتصاد (الفرع الأول)، الإحصاء (الفرع الثاني)، العلوم القانونية (الفرع الثالث)، العلوم الاجتماعية (الفرع الرابع)، العلوم السياسية (الفرع الخامس)، العلوم الإسلامية (الفرع السادس).

#### الفرع الأول

##### علاقة المالية العامة بالاقتصاد

إن للمالية العامة علاقة وطيدة بالاقتصاد<sup>3</sup> من الناحيتين النظرية والعملية، لدرجة أن كثيرا من خبراء المالية العامة يتناولونها كموضوعات اقتصادية بحتة. وبما أن علم الاقتصاد هو البحث في أفضل السبل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة، من الموارد الطبيعية المحدودة، فإن الصلة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة، من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة، تبدو قوية. وفضلا عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والاقتصاد، فإن كثيرا من طرق البحث في الإثنين واحدة. فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة.

ويتضح تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة<sup>4</sup> إذا تفحصنا بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة، من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادي وقارنا بين

<sup>1</sup>-حسين محمد سمحان وآخرون، مرجع سابق، ص 34.

<sup>2</sup>-محمد عبيدي، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تليجي، الأغواط، 2021-2022، ص 12.

<sup>3</sup>-سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص 34 وما

بعدها. خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 18 و18.

<sup>4</sup>-رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 26.

هذه البنود، فالسياسة المالية<sup>1</sup> التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نام، أو في طريقه إلى النمو، والعكس صحيح، والسياسة المالية المطبقة في دولة تتبع النظام الاشتراكي، تختلف تماما عن تلك التي تتبع النظام الرأسمالي، وهلم جرا.

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

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

## الفرع الثاني

### علاقة المالية العامة بالإحصاء

إن علم الإحصاء<sup>2</sup>، يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية، التي يُعبر عنها، ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات. وعلم الإحصاء، يمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية، كتقدير النفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميته القصوى، في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة. ومن ثمة، فإن علم الإحصاء، لا غنى عنه في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة؛

<sup>1</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 20.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 22.

إذ يتطلب رسم هذه السياسة، توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي، وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد، والطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن، والمناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات، ومدى الإقبال على استهلاك بعض السلع والخدمات، وغيرها من الأمور الأخرى، اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإلتباع في ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة سلفاً<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث

#### علاقة المالية العامة بالقانون

كانت تعرف المالية في الفقه التقليدي بالتشريع المالي "la législation financière"، وهذا ما يبين الصلة الوثيقة بين المالية العامة والقانون، واستمرت هذه العلاقة إلى نهاية القرن 19، حينها بدأت تخرج دراسات المالية العامة شيئاً فشيئاً، من دائرة السيطرة المطلقة للقانون العام. ورغم ذلك، لازالت الصلة قوية بين المالية وفروع القانون العام، وبخاصة القانون الدستوري والقانون الإداري<sup>2</sup>.

والحقيقة، أن القانون هو الأداة التنظيمية<sup>3</sup> التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، وتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة شكل قواعد قانونية، سواء كانت هذه القواعد دستورية، أم لائحة أم أمراً إدارياً مما يستدعي الإلزام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها ويطلق على مجموعة هذه القواعد القانونية التشريع المالي، وهو في معناه عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات، ومثال ذلك وضع الموازنة العامة التي تتضمن إيرادات ونفقات الدولة لمدة سنة وتصدر بقانون يرخص السلطة

---

<sup>1</sup>سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص 12 و 13.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 13.

<sup>3</sup>- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 21. راجع أيضاً سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 32 و 33.

العامة القيام بالتصرفات أو النشاطات المالية ويقيدها بمضمونه ويمنعها من أي تصرف خارج إطاره وإلا تعرضت للمسئولية.

#### الفرع الرابع

##### علاقة المالية بالعلوم الاجتماعية

للمالية العامة علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة<sup>1</sup>، وغيرها من العلوم الاجتماعية، حيث إن كثيرا من مشكلات المالية العامة، كفرع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع. فالضرائب مثلا بمالها من تأثير على مجموعة الحوافز الإنسانية لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية. والضرائب كونها أداة للحصول على دخل للدولة، إلا أن لها آثار اجتماعية مثل تحقيق الإصلاح الاجتماعي وإعادة توزيع الثروات لتحقيق العدالة الاجتماعية. أما في مجال الإنفاق فإن كثيرا من الإصلاحات الاجتماعية تدفع الدولة إلى تقديم بعض الخدمات مثل التعليم والصحة بالمجان، أو بأسعار زهيدة، من أجل إتاحة الفرصة لشريحة واسعة من الأفراد للاستفادة من هذه الخدمات، والتي لها تأثيرات هامة على المجتمع ككل.

#### الفرع الخامس

##### علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية

بما أن العلوم السياسية<sup>2</sup>، تهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، فإن المالية العامة تبحث نفقات وإيرادات هذه العلاقات بالسلطات. ويعتبر وضع الميزانية العامة للدولة عملا سياسيا، لأن الحكومة تترجم سياساتها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الموازنة فيتضح منها إذا كانت تميل إلى زيادة التسليح أو الإقلال منه أو زيادة في ميزانية التعليم أو العكس، أو إلى التقليل من الإنفاق في توزيع الدخل أو الثروات.... وبذلك تحدد اتجاهها السياسي والطبقي.

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 20.



## الفرع السادس

### علاقة المالية العامة بالشريعة الإسلامية

اهتمت الشريعة الإسلامية بالمال<sup>1</sup>، سواء كان المال عاما، أم خاصا، سواء تعلق الأمر بكيفية تحصيله أم استثماره أم إنفاقه، ومن ثمة، فإن ارتباط المالية العامة بالشريعة الإسلامية هو ارتباط وثيق باعتباره محرك الحياة الاقتصادية في المجتمع وباعتباره الأساس الذي تستمر به الحياة في المجتمع، في كل جميع مجالاتها الاجتماعية والثقافية والدينية والسياسية وغيرها. وهو ما سنستعرضه في المحاضرات اللاحقة.

تعد الشريعة الإسلامية مصدر التشريع في كثير من مجالات الحياة في العديد من الدول الإسلامية؛ ومن بينها المجال المالي، وقد اهتمت الشريعة الإسلامية بالمال، تحصيلًا، استثمارًا، وإنفاقًا، وسواء أكان المال عاما أم خاصا. ومن ثمة، فإن ارتباط المالية العامة بالشريعة الإسلامية ارتباطا وثيقا، باعتباره المحرك الأساس للحياة الاقتصادية داخليا وخارجيا، وباعتباره الأساس الذي تستمر به الحياة، في جميع مجالاتها سياسيا، ثقافيا، اجتماعيا، رياضيا، وغيرها. وقد جاء ذكر المال، في كثير من الآيات الكريمة، منها قوله تعالى "المال والبنون زينة الحياة الدنيا"<sup>2</sup>، وقوله تعالى "آمنوا بالله ورسوله وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه، فالذين آمنوا منكم وأنفقوا لهم أجرٌ كبير"<sup>3</sup>؛ ولا يكون الإنفاق إلا بوجود المال.

كما جاء في أحاديث كثيرة على ذكر المال وأهميته منها قوله صلى الله عليه وسلم: "نعم المال الصالح في يد العبد الصالح"<sup>4</sup>. كما جاء في قوله (ص)، أيضا: "يقول ابن آدم: مالي مالي وهل من مالك إلا ما أكلت فأفنيته، أو لبست فأبليت، أو تصدقت فأمضيت".

---

<sup>1</sup> -حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة (من منظور إسلامي)، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 20 وما بعدها.

<sup>2</sup> -سورة الكهف، الآية 46.

<sup>3</sup> -سورة الحديد، الآية 7.

<sup>4</sup> - وفي الحديث: نعم المال الصالح للمرء الصالح. رواه أحمد وغيره وصححه الألباني. وقال ابن الجوزي بعد أن سرد جملة من الآيات والأحاديث في فضل المال وشرفه: هذه الأحاديث مخرجة في الصحاح وهي على خلاف ما تعتقده المتصوفة من أن إكثار المال حجاب وعقوبة وأن حبسه ينافي التوكل، ولا ينكر أنه يخاف من فتنته.

لقد حث الإسلام على الاهتمام بالمال، وتحصيله، ثم استثماره وإنمائه بالطرق المشروعة، ثم إنفاقه في أبواب الخير المتنوعة حتى تعود الفائدة وتعم الفرد والجماعة ويحصل النفع الدائم<sup>1</sup>.

## المبحث الرابع

### الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة في نقاط كثيرة<sup>2</sup>، سواء من حيث منبعها (الفرع الأول)، أم الهدف والغاية لكل منها (الفرع الثاني)، أم من حيث الأهمية (الفرع الثالث)، أم من حيث تحصيل الإيرادات (الفرع الرابع)، أم من حيث الأسبقية في تقدير الإنفاق والإيراد (الفرع الخامس)، من حيث إجراءات الإنفاق أو تحصيل الإيرادات (الفرع السادس).

### الفرع الأول

#### اختلاف المالية العامة والمالية الخاصة من حيث منبعهما

تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث منبعهما، فمنبع المالية العامة من إيرادات تتحصل عليها الدولة من ضرائب ورسوم ومصادر أخرى تختلف عن الأفراد، وإن كانت تلتقي معها في بعض النقاط، لكن يبقى هذا استثناء مقارنة مع تختص به ماليتها من خصوصيات تختلف مع مالية الأفراد؛ فالدولة تسعى إلى تلبية حاجات الأفراد الذين هم تحت مسؤوليتها بطرق وإجراءات تختلف عن تلك الطرق التي يعتمد عليها الأفراد.

### الفرع الثاني

#### اختلاف المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الهدف والغاية

تسعى المالية العامة<sup>3</sup> إلى تلبية حاجات الناس وإشباعها، وتحقيق المصلحة العامة، وهي لا تبحث عن الربح في سعيها هذا<sup>1</sup>؛ بل إن ههما الأول والأخير هو الربح الاجتماعي (المنفعة

<sup>1</sup>- عبد العزيز فهمي هيكل، مدخل إلى الاقتصاد الإسلامي، دار النهضة العربية، بيروت، ص 84.

<sup>2</sup>- سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 36 وما بعدها.

<sup>3</sup>- للاطلاع أكثر على الفروقات بين المالية العامة والمالية الخاصة راجع رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 15.

الاجتماعية) وليس الربح المادي، لذلك نجد أنها تتفق أموالاً ضخمة وكبيرة في تلبية هذه الحاجات دون أن تنتظر مقابل مادي من طرف الأفراد، لأن إنفاق الدولة هو من باب الإلزام وليس من باب التطوع، فوجود الدولة يفرض على سلطاتها هذا الواجب.

أما المالية الخاصة، فهي على عكس المالية العامة، فإنها همها الأول والأخير هو تحقيق الربح المادي، ولا يهمها الربح الاجتماعي، إلا في حدوده الضيقة، وحتى وإن كانت تسعى إليه فهو من باب التطوع وليس من باب الإلزام.

### الفرع الثالث

#### اختلاف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث تحصيل الإيرادات

ذكرنا في ما سبق، بأن مالية الدولة العامة تختلف عن مالية الأفراد من حيث منبعهما، وبالتالي، فإن هذا الاختلاف سيمتد إلى طريقة تحصيل الإيرادات، التي تختلف عن طريقة الأفراد، فالدولة وبما تمتاز به من سلطة الإلزام والإكراه، وهي سلطة نابعة من حقها في السيادة، لها الحق في فرض الضرائب والرسوم وأخذ القروض الإجبارية والإصدار النقدي الجديد وحق المصادرة والاستيلاء والتأميم، وهو حق خالص لها، لا يحق للأفراد التمتع بهذه السلطة، فهم يتحصلون على إيراداتهم بالطرق الاختيارية كالاتفاق والتعاقد كوسيلتين لبيع منتجاتهم<sup>2</sup>.

### الفرع الرابع

#### اختلاف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث الأهمية

إذا كانت المالية العامة تسعى إلى تلبية الحاجات العامة وغايتها هي الربح الاجتماعي وليس المادي والوصول إلى أقصى درجات الإشباع دون أن تنتظر مقابلاً مادياً لذلك؛ فإن هذه القيمة هي التي تجعل من المالية العامة أهم من المالية الخاصة، حتى وإن كانت المالية

---

<sup>1</sup>-ويستثنى من هذا، تلك المؤسسات الاقتصادية والتجارية، التي تسعى هي أيضاً على الربح، ولكن ميزانيتها تذهب إلى خزانة الدولة لتلبية الحاجات العامة.

<sup>2</sup>-كمال عبد حامد آل زيارة، المرجع السابق، ص 3.

الخاصة في المقابل تعتبر رافد من روافد المالية العامة؛ بحيث إن مساهمة الأفراد عن طريق دفع الضرائب والرسوم إلى خزانة الدولة يعتبر مساهمة في الخزانة العامة للدولة.

وبالنظر لتشعب وتعدد المالية العامة من حيث مصادر دخلها ومن حيث الأهداف التي تسعى إليها والتي ذكرناها في الفقرات أعلاه، أعطى للمالية العامة مكانة هامة وأهمية أكبر بكثير من المالية الخاصة.

## الفرع الخامس

### اختلاف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث الأسبقية في التقدير

تقدر الدول غالباً نفقاتها ثم تبحث عن موارد لتغطية هذه النفقات، وهو العكس تماماً في حالة المالية الخاصة بالأفراد، والسبب في ذلك أن الدولة تمتلك سلطات أوسع وقوة أكبر وإيرادات أكثر، تجعلها في درجة أعلى من الأفراد، وهذا ما يؤهلها لأن تحصل إيرادات بطرق عديدة، ومن مصادر مختلفة ومتنوعة، لا يقدر عليها الأفراد؛ بل ولا يحق لهم استعمالها<sup>1</sup>. فالأفراد ليست لهم مصادر إيرادات متنوعة كاللولة، كما كنا قدّمنا ذلك سابقاً، وليست لهم القدرة على تحصيل تلك الإيرادات عن طريق الإكراه والإجبار كما هو الحال بالنسبة للدولة؛ لذلك فلا غرابة إذن في تقديمها في تقدير الإنفاق عن الإيراد<sup>2</sup>.

والحقيقة، أن قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات ليست قدرة مطلقة أو لانهائية؛ بل هي قدرة تفوق قدرة الأفراد، ولابد أن تتحدد وفق المقدرة المالية الوطنية، والتي تعني قدرة الدخل الوطني على تحمل الأعباء المالية العامة بمختلف أنواعها وصورها كالضرائب والرسوم والقروض العامة والإصدار النقدي الجديد والإعانات الاقتصادية والاجتماعية، دون أن تحدث هذه الأعباء أية ضغوطات اقتصادية واجتماعية وسياسية تحدث أضرار على معيشة الأفراد والقدرة الإنتاجية الوطنية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 15. راجع أيضاً خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، دار وائل للنشر، الطبعة الرابعة، عمان، 2012، ص 70.

<sup>2</sup> - كمال عبد حامد آل زيارة، المرجع السابق، ص 3.

<sup>3</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 70.

## الفرع السادس

### اختلاف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث الإجراءات

تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة في إجراءات صرف النفقات وإجراءات تحصيل الإيرادات. فالقانون قد أرسى قواعد صارمة في طريقة صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهو الترخيص المسبق، مع الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، مع تعدد طرق المراقبة والهيئات التي تقوم بها.

# الفصل الثاني

## النفقات العامة

سننتاول في هذا الفصل مفهوم النفقات العامة (كمبحث أول)، ثم نتطرق إلى أنواع النفقات العامة، انطلاقاً من تنوع الحاجات العامة وتعددتها وتطورها (المبحث الثاني)، و بما أن النفقات العامة تختلف باختلاف الحاجات العامة، وهذا ما يجعل هذه النفقات تختلف باختلاف الزمان المكان، وتختلف أيضاً باختلاف الأنظمة الاقتصادية والسياسية، واختلاف الثقافات والأعراف والتقاليد؛ حتى وإن كان تلتقي وتتشابه الدول في كثير من النفقات، تبقى أن للدول خصوصيات تختص بها عن غيرها من الدول (كمبحث ثالث)، بالإضافة إلى ذلك فإن النفقات العامة تزداد سنوياً انطلاقاً من عدة أسباب كما سنرى ذلك لاحقاً (المبحث الرابع).

## المبحث الأول

### مفهوم النفقات العامة

سننتاول في هذا المبحث تعريف النفقة العامة وعناصرها (كمطلب أول)، ثم خصائص النفقات العامة (كمطلب ثان) قواعد النفقة العامة (كمطلب ثالث)، ثم حدود النفقة العامة (كمطلب رابع)، وأولوية الإنفاق العام (كمطلب خامس).

### المطلب الأول

#### تعريف النفقة العامة وعناصرها

من الأهمية بمكان تعريف النفقة العامة (الفرع الأول)، ثم نذكر عناصرها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تعريف النفقة العامة

تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة.

ويعرفها البعض بأنها "كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجة عامة"<sup>1</sup>.

كما عرفها البعض الآخر أيضا بأن "النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"<sup>2</sup>.

واستنادا إلى هذه التعاريف فإننا نخلص، إلى أن النفقة العامة، هي مبلغ نقدي، تلتزم بإنفاقها الأشخاص المعنوية العامة، من أجل إشباع الحاجات العامة، باعتبارها مسؤولية ملزمة تقع على الدولة، وهذه النفقات مستمرة، ومتعددة، ومتطورة، وهي تختلف-كما رأينا- باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتؤثر فيها عوامل كثيرة، كمساحة الدولة الجغرافية، وعدد السكان، والموقع الجغرافي،...إلخ.

## الفرع الثاني

### عناصر النفقة العامة

للنفقة العامة عناصر أساسية:

- أنها مبلغ نقدي؛

- ويقوم بها شخص معنوي عام؛

- من أجل تحقيق منفعة عامة.

**أولا: النفقة العامة مبلغ نقدي:** إن الدولة وهي تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمنا للحصول على ما تحتاجه من منتجات وسلع وخدمات وذلك من أجل تسيير المرافق العمومية، وثمنا لرؤوس الأموال الانتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها.

---

<sup>1</sup>-حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، 1988، ص 398، نقلا عن أمير يحيوي، المرجع السابق، ص 26.

<sup>2</sup>-عادل أحمد حشيش ومصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1998، ص 147، نقلا عن أمير يحيوي، ص 27.



وفي الواقع، استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي في هذا العصر في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود. ومن ثم أصبحت النقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

كما أن استخدام الدولة للنقود يساهم في تقرير مبدأ الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة، وذلك، ضمانا لحسن سير استخدامها، بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح وحاجات الأفراد العامة. بينما تصعب الرقابة على الإنفاق العيني نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق، ضف إلى ذلك ما يثيره هذا النوع من الإنفاق من مشاكل إدارية وتنظيمية. كما أن الإنفاق العيني قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف.

واستنادا إلى ما سبق فإننا يمكن حصر أهم الوظائف التي تؤديها النقود بالمقارنة مع الأشياء العينية<sup>1</sup>:

**1- الأموال النقدية وسيلة للتعامل:** تعد الأموال النقدية الأداة الأسهل للتعامل بين الأفراد فيما بينهم وبين الأفراد والدولة. ومن ثمة فقد يصعب التعامل بغيرها. ويقصد بالأموال النقدية السيولة، وما يماثلها، كالسندات، والسفنتجات، والخ. وبالتالي، فإن الأموال هي الوسيلة الأساسية للتعامل، والتقييم للسلع فكل السلع والخدمات تخضع لمعيار التقييم النقدي. والأمر نفسه بالنسبة للعلاقة بين الدولة وأفرادها في تعاملها معهم في تلبية احتياجاتهم، الغذائية والصحية والثقافية والأمنية والإنسانية، وما إلى ذلك، يتم وفق المعيار النقدي. بحيث إن كل التعاملات التي تقوم بها الدولة في جميع جوانبها تتم وتُقيم ماليا.

**2- الأموال النقدية وسيلة للتبادل الداخلي والخارجي:** تعد النقود وسيلة للتبادل بحيث تستمد قوتها من القانون، كما أنها وجدت قبولا عند الناس لخفتها، وسهولة حملها، بالمقارنة ما كان سابقا قبل وجود الأموال، أين كانت الناس تقايض السلع بسلع أخرى. لتسهيل تداول الأموال، ومن ثمة، أصبح من الإمكان قياس قيم السلع وأصبح من السهولة معرفة أسعارها، شراء وبيعا، تكلفة وربحا.

<sup>1</sup> -سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص 48.

أما دوليا، فإن الدول تتبادل فيما بينها عن طريق عملة يتم الاتفاق عليها، وغالبا ما يتفق على العملة المتداولة عالميا، قد يكون من أبرزها الدولار، والأورو.

**3- الأموال النقدية تسهل عملية فرض الضرائب والرسوم:** عندما تصبح النقود هي وسيلة التعامل الأساسية؛ فإن ذلك سيسهل عملية فرض الضرائب والرسوم على المكلفين، وسهولة معرفة كل مكلف المبالغ التي يدفعها، بالنسبة للأشخاص الذين يتوفرون على الشروط اللازمة لدفع الضرائب، ومن ثم سهولة تحصيلها وسهولة نقلها إلى خزانة الدولة.

#### **4- الأموال النقدية سهلة المراقبة من طرف الدول، سواء داخليا أم خارجيا:**

تخضع الأموال للمراقبة الداخلية والخارجية، فقد أنشأت الدول أدوات وآليات رقابية متعددة لمراقبة حركة الأموال داخليا وخارجيا. فبالنسبة للمراقبة الداخلية تستطيع الدول مراقبة حركة الأموال سواء تلك المتعلقة بالأفراد، أم تلك المتعلقة بأجهزتها المختلفة. فبالنسبة للمراقبة المتعلقة بحركة الأموال الخاصة بالأفراد داخليا، فغالبا ما تتولها أجهزة الضرائب كما وضحنا أعلاه. أما خارجيا فغالبا ما توكل هذه المهمة إلى أجهزة الجمارك المتواجدة في كل المعابر الحدودية، بحيث تستطيع اكتشاف الأموال المهربة، سواء داخل البلد أم خارجه، وتستطيع اكتشاف حالات التلاعب بالعملة الصعبة، لأنها هي المكلفة بمراقبة التجار ورجال الأعمال المستوردين والمصدرين.

أما بالنسبة للمراقبة التي تجريها الدولة على أجهزتها فهذه المراقبة يتم إسنادها إلى أجهزة رقابية تابعة لوزارة المالية كما هو الحال في الجزائر، كالمراقب المالي، المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، التي سنتكلم عنها لاحقا. فهي الأجهزة تراقب حركة صرف النفقات من طرف الأمرين بالصرف الذين أوكلت لهم مهمة صرف النفقات في مختلف الوزارات.

وبالتالي، فإن استعمال النقود كأداة للتعامل سيسهل العمل على تلك الأجهزة الرقابية التي تكلمنا عنها، وتعرف بدقة قيمة النفقة العامة ومكان صرفها ومدى شرعية صرفها، وهو ما يسهل اكتشاف حالات الفساد، والتلاعب بالمال العام.

5- الأموال النقدية تعد مستودع للقيمة<sup>1</sup>: أي أن الأموال النقدية سهلة التخزين بالمقارنة مع تخزين السلع، وهذا هو الفرق الأساسي بين الأموال النقدية والسلع، بحيث كانت السلع المتداولة عبر ما كان يعرف "بالمقايضة"، أصعب في تخزينها وحملها، وبالتالي، فإن استبدال الأموال النقدية في التبادل سهل على الناس كثيرا التسوق، وادخار الأموال بالمقارنة مع ادخار السلع، التي غالبا ما كانت تتلف أو تسرق، أو تفقد قيمتها وما إلى ذلك من الأمور.

6- الأموال النقدية تعد أداة فعالة لوضع الميزانية العامة للدولة<sup>2</sup>: لا بد من القول بأن النقود هي الوسيلة الوحيدة التي يمكن أن تتعامل بها الدولة في كل ما يخص نفقاتها وإيراداتها. فبالنسبة للنفقات فتقيّمها، وحسابها وإعطائها للوزارات لصرفها، كلها تتم نقدا، والأمر نفسه، بالنسبة للإيرادات أيضا فيتم تقديرها نقدا، ويتم حسابها وجمعها وتحصيلها نقدا. ومن ثمة، فإن تحديد الدول لموازنتها العامة في جانب النفقات والإيرادات كلها تتم نقدا.

ثانيا: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام<sup>3</sup>: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام. ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لامركزية. وعلى سبيل المثال: الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة، والمجالس الوطنية... إلخ. أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية... إلخ.

والسؤال، هل يعني هذا أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاطها العام وبموجب سيادتها وسلطاتها الآمرة تعد نفقات عامة؟ وما محل تلك النفقات التي تنفقها الدولة بصدد ممارسة نشاطها الاقتصادي مماثل للنشاط الذي يمارسه الأفراد؟ كالمشروعات الانتاجية؟

<sup>1</sup>-سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 49.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 49.

<sup>3</sup>- المرجع نفسه، ص 50.

في الواقع، ثار خلاف فقهي حول طبيعة هذه النشاطات، فقد استند الفكر المالي في تحديد طبيعة هذا الانفاق إلى معيارين، أحدهما قانوني والآخر وظيفي<sup>1</sup>.

**أ-المعيار القانوني:** استند هذا المعيار إلى الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، أي إذا كان الشخص المنفق، من أشخاص القانون العام؛ فإن النفقة تعد عامة، مهما كان غرضها. أما إذا كان الشخص المنفق، من أشخاص القانون الخاص، كالأفراد الطبيعيين، والشركات، والجمعيات، والمؤسسات الخاصة بجميع أنواعها، فإن النفقة تعد خاصة مهما كان هدفها.

ويستند أنصار هذا المعيار، إلى اختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام، عن النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون الخاص، وهذا الاختلاف ينصرف بصفة أساسية، إلى أن نشاط الأشخاص العامة، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، معتمدا في ذلك، على ما تتمتع به هذه الأشخاص، من سلطات أمرة، معتمدة في ذلك، على القوانين والقرارات الإدارية، وهو ما لا تتمتع به الأشخاص الخاصة، التي تهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة، معتمدة في ذلك، على التعاقد والتبادل<sup>2</sup>.

وهذا المفهوم كان سائدا في ظل الدولة الحارسة، لكن مع تطور الدولة وتطور نشاطها، أصبح هذا المعيار لا يتناسب في تحديد طبيعة النفقة، ولذلك خلص بعض علماء الاقتصاد إلى اقتراح معيار آخر يتناسب مع توسع نشاط الدولة باعتبارها منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد ويعتمد على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص الذي تصدر عنه النفقة العامة.

**2-المعيار الوظيفي:** يستند هذا المعيار أساسا على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق، حيث لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، وإنما تلك التي تقوم بها الدولة بموجب سيادتها على إقليمها وبموجب سلطاتها الآمرة<sup>3</sup>. أما النفقات التي تقوم بها الدولة وهيئاتها سواء كانت مركزية أم لا مركزية، وتتشابه

<sup>1</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 36 و 37. راجع أيضا خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 56 و 57. وراجع أيضا سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق 51 و 52.

<sup>2</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 37.

<sup>3</sup> - رفعت المحجوب، المرجع نفسه، ص 38. راجع أيضا، سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 52.

مع نفقات الأفراد فلا تُعد نفقة عامة بل خاصة. والعكس، بالنسبة للنفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة بتفويض من الدولة في استخدام سلطاتها الآمرة فهي نفقات عامة، بشرط أن تكون هذه النفقات نتيجة استخدام سلطاتها السياسية.

لكن، ما يؤخذ على هذا الرأي، حسب البعض، هو أن هذا المعيار، لا يتفق مع ما جرى عليه العمل من قصر النفقات العامة على تلك التي تقوم بها الهيئات العامة، وهو ما يفقد، بحسب هذا الرأي، النفقة العامة معناها. بالإضافة إلى ذلك، فإن المعيار الوظيفي، يهدف أساساً، إلى استبعاد النفقات التي تقوم بها المشروعات العامة من مجال ونطاق النفقات العامة. ورغم ذلك، فإن هذا المعيار، أي الوظيفي، قد أتى بالجديد، وهو عدم اتصاف النشاطات التي تقوم بها الدولة أو أحد أشخاصها العامة المماثلة لنشاط الأفراد من دائرة النفقات العامة؛ بالإضافة إلى ذلك، فإنه، يدخل في نطاق النفقات العامة، تلك النفقات التي تقوم بها الهيئات الخاصة أو المختلطة التي تحوز على تفويض من الدولة لبعض سلطاتها الآمرة<sup>1</sup>.

**ثالثاً: الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام:** إن الغرض من النفقة العامة هو تحقيق منفعة عامة<sup>2</sup>، فإذا انتف هذا الغرض أو الهدف لا يمكن اعتبار النفقة عامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقة العامة تلك النفقة التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة تعود على فئة معينة من الأفراد و إلا كان هذا الفعل إخلالاً بمبدأ هام من مبادئ العدالة والمساواة. فإذا كان جميع الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب وغيرها فمن العدل أن يتساووا أيضاً في المنفعة العامة.

<sup>1</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 37.

<sup>2</sup> - سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 50.

## المطلب الثاني

### خصائص النفقات العامة

من الخصائص أو السمات الأساسية للنفقات العامة هي الإلزام (ثانياً)، التغير (ثالثاً)، الاستمرار (رابعاً)، التنوع (خامساً)، ولكن قبل ذلك ما هي معايير التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة (أولاً).

#### أولاً: التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة:

انطلاقاً مما سبق، وباعتبار أن الدول ملزمة بإشباع الحاجات العامة، فإن هذا يقودنا إلى السؤال الآتي: ما هي هذه الحاجات العامة التي يتعين على الدولة توفيرها؟ وكيف نفرق بينها وبين الحاجات الخاصة؟

#### أ- الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة:

ماهي الحاجات العامة؟ يعرفها البعض بأنها تلك "الحاجة التي يتم إشباعها بالنسبة لمجموعة من الناس معاً، أي التي تشبع بصفة جماعية"<sup>1</sup>، ويستند هذا التعريف إلى معيار المنفعة العامة؛ فحيثما كانت المنفعة العامة هي الهدف والغاية فثمة حاجة جماعية أو حاجة عامة<sup>2</sup>.

يمكن القول أيضاً، بأنه يقصد بالحاجات العامة غير القابلة للتجزئة، هي تلك الحاجات التي لا يستطيع الفرد إشباعها لنفسه بنفسه<sup>3</sup>، وبالتالي، فإن الدولة تسعى لتوفيرها؛ لأن لها القدرة على توفيرها لجميع الناس الذين هم تحت مسؤوليتها، ومن أمثلة هذه الحاجات، الأمن والدفاع، والتعليم والصحة، والعدالة، والغذاء، وغيرها. وهذه يطلق عليها البعض، الحاجات

---

<sup>1</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 6.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 6.

<sup>3</sup>- يرى البعض بأن هدف كل نشاط إنساني مهما كان نوعه، هو إشباع الحاجات. بحيث إن قسم من هذه الحاجات يتم إشباعها عن طريق النشاط الخاص، وهذا النوع من يطلق عليه بالحاجات الخاصة. أما القسم الآخر من الحاجات، والتي يطلق عليها بالحاجات العامة، فيتم إشباعها عن طريق النشاط العام. أنظر في ذلك، رفعت المحجوب، المرجع نفسه، ص 3 وما بعدها.

الجماعية<sup>1</sup>. وهذه الحاجات، وإن كان البعض من الأفراد يستطيعون توفيرها لأنفسهم، إلا أن هذا، يبقى استثناء وليس قاعدة؛ فالقاعدة هو، أن تبقى هذه الحاجات، على عاتق سلطات الدولة باختلاف أنواعها، سواء كانت مركزية أم لامركزية.

### ب- الحاجات العامة القابلة للتجزئة:

إن الحاجات العامة القابلة للتجزئة، والتي يطلق عليها البعض "الحاجات الفردية" أو "الحاجات الخاصة"<sup>2</sup>، هي تلك الحاجات، التي يستطيع توفيرها لنفسه بنفسه. وهذه الحاجات تبقى محدودة، فالحق في الزواج، والعمل، واللباس، وغيرها يمكن للفرد توفيرها لنفسه بنفسه، إلا أنه يبقى تدخل الدولة ضروري لتنظيم هذه الحاجات حتى لا تسود الفوضى ويستغلها الآخرون لجني الأرباح على حساب صحة المواطنين وراحتهم.

فالحق في الزواج مثلا، يمكن للفرد أن يتزوج ويكون أسرة، وينفق على نفسه من ماله الخاص في تكوين هذه الأسرة، لكن يبقى تدخل الدولة ضروري، في تسجيل هذا الزواج، في سجلات رسمية خاصة، ثم تسجيل ما ينتج عن هذه الأسرة من أطفال حتى يستفيدون هم في المستقبل من الحقوق المنجرة عن هذا الزواج، وفي الوقت نفسه يخضعون للالتزامات التي تأتي منه.

والأمر نفسه، مثلا للباس فحتى وإن كان الأفراد يستطيعون توفير هذه الحاجة يبقى تدخل الدولة ضروري لتنظيم تجارة الألبسة سواء المنتجة داخليا أو المستوردة منها، حتى لا يقع الأفراد ضحية التجار، سواء من حيث نوعية اللباس أم سعره، وما إلى ذلك من الأمور، التي تنظم المجال التجاري.

<sup>1</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 3 وما بعدها. أنظر أيضا محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 9.

<sup>2</sup>- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص 9. راجع أيضا كمال عبد حامد آل زيارة، محاضرات مادة المالية العامة والتشريع المالي (المرحلة الثانية)، للعام الدراسي 2019-2020، جامعة أهل البيت (عليهم السلام)، كلية القانون، ص 2.

## ثانيا: إلتزام الدولة بالنفقات العامة:

كما قدّمنا سالفاً، فإن الحاجات العامة يقع واجب تحقيقها على الدولة من باب الإلزام<sup>1</sup> وليس من باب التطوع، فوجود الدولة والسلطة السياسية الممثلة لها، يفرض عليها الإنفاق على من هم تحت سلطاتها في حدود ما تملكه من موارد مالية ومادية؛ بمعنى آخر، أن الدولة لا يجب أن تحمّل أكثر من طاقتها، وأكثر مما تسمح به مواردها، ولا يمكن المقارنة بين الدول، وذلك بالنظر لتفاوتهم في كثير من الأمور والأشياء، في عدد السكان، وفي الموقع الجغرافي، وفي المساحة الجغرافية، وفي الموارد الطبيعية، وفي المستوى التعليمي والتقدم والتطور والرفاهية، والغنى والفقر، وما إلى ذلك. لذلك، فإن الدول ليست مجبرة على تحقيق كل ما يلزم الأفراد إذا كانت مواردها المالية والطبيعية لا تسمح لها بذلك، لكن تبقى دائماً ملزمة بواجب الإنفاق ولو في حدوده الدنيا، حتى في أوقات الحروب والأزمات والكوارث الطبيعية.

## ثالثاً: التغير في النفقات العامة:

تعد النفقات العامة متغيرة، في كثير منها أو على الأقل في العديد منها، ثم إن هذا التغير مرتبط بالزمان والمكان، ومرتبطة أيضاً بطبيعة نظام الدولة الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وغيرها، وبالتالي فإن هذا التغير يختلف من دولة إلى دولة، ومن نظام اقتصادي إلى آخر<sup>2</sup>، فما يعتبر من الضروريات في بلد قد لا يعتبر ضرورياً في بلد آخر، وما يعتبر كمالي في بلد، قد يعتبر ضرورياً، في بلد آخر؛ بل أكثر من ذلك، قد يكون التغير في البلد نفسه، بتغير الزمان، فما كان كمالي في وقت من الأوقات أصبح ضرورياً بعد ذلك. ومن ثمة، فإن التغير والتغيير، سنة الحياة، موجود وثابت وقائم كقاعدة عامة، سواء بين البلدان فيما بينهم، أم داخل البلد الواحد نفسه.

<sup>1</sup>- فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 15.

<sup>2</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 20.



#### رابعاً: استمرار وزيادة النفقات العامة:

النفقات العامة مستمرة وغير متوقفة وتزداد<sup>1</sup> كل يومياً، وشهرياً وسنوياً ، كقاعدة عامة، ولا يجوز للدولة إيقافها، حتى في أشد الأوقات صعوبة على الدولة، وهي أوقات الحروب والأزمات، والكوارث الطبيعية، ولو في حدودها الدنيا، ووفق ما تسمح به مواردها، لأن وجود الدولة يفرض عليها استمرارها في الإنفاق على من هم تحت سلطتها ومن هم تحت رعايتها، ولا يجوز توقيف الإنفاق العام، لأن هذا ينتفي ويتعارض مع وجود الدولة، ويتعارض أيضاً مع التزاماتها التي يفترض أن تتحملها.

#### خامساً: تنوع النفقات العامة:

إن النفقات العامة متنوعة ومتعددة، وهي خاضعة للزمان والمكان<sup>2</sup>؛ فما هو معروف الآن من نفقات عامة لم يكن معروفاً ولا حتى متصوراً قبل هذا الزمان، وبالتالي، فإن التنوع يعد قاعدة عامة، يخضع لقاعدة الزمان والمكان. فالتنوع الذي يخضع لقاعدة الزمان، هو ظهور نفقات لم تكن معروفة من قبل؛ وتطور نفقات أخرى من كمالية إلى ضرورة، أي تغيير موقعها. أما التنوع والتعدد بحسب المكان، هو اختلاف الدول من حيث نسبة الإنفاق وحجمه؛ وذلك بحسب عدد السكان ومساحة الدولة، والتأثير العرفي والديني والثقافي والإيديولوجي في المكان، وما إلى ذلك.

### الفرع الثاني

#### ضوابط تقدير النفقات العامة وتمويلها

يخضع تقدير النفقات العامة إلى ضوابط أساسية يجب أخذها بعين الاعتبار من الدول حتى تؤسس نفقاتها وتقدر إيراداتها على معايير صحيحة، وسليمة، لا تقع في أخطاء وأزمات قد تؤثر عليها في المستقبل، ومن بين هذه الضوابط والأسس نجد الضوابط القانونية (أولاً)، والضوابط السياسية (ثانياً)، والضوابط الاقتصادية (ثالثاً)، والضوابط الفنية (رابعاً).

<sup>1</sup>- المرجع نفسه، ص 8.

<sup>2</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 20 و 21.

## أولاً: الضوابط القانونية في تقدير النفقات وتحصيل الإيرادات:

يفرض القانون على الدولة وأجهزتها قيوداً قانونية، سواء عند تقدير النفقات أم تقدير الإيرادات، بحيث لا يجوز القانون فرض الضرائب أو رسوم معينة أو تعديلها، أو قواعد القروض العامة وكيفية سدادها أو إقرار الميزانية بواسطة البرلمان إلا وفق ما ينص عليه القانون؛ فالمادة 82 من دستور 2020 تنص "لا تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون..."، والأمر نفسه بالنسبة للمادة 139 من دستور 2020<sup>1</sup> التي تنص على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

13...-إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها..."

ومن ثمة، فقد حسم القانون في أعلى وثيقة في الدولة، وهي الدستور، بأن إحداث الضرائب والرسوم باختلاف أنواعها ونسبها، هي صلاحية خالصة لممثلي الشعب؛ وحتى لا تبقى رهينة في يد السلطة التنفيذية، التي قد تسيء، أو تتعسف في استعمالها.

## ثانياً: الضوابط السياسية لتقدير النفقات والإيرادات:

إن الدول تختلف في نظمها السياسية والاقتصادية الذي يستند إلى اعتبارات عديدة، ومن ثمة، فإن هذه الفلسفة<sup>2</sup> التي تتبناها السلطة السياسية في الدولة تعتبر المؤشر الأساس في طريقة الإنفاق وتحصيل الإيرادات؛ فإذا أخذنا مثلاً، الدول التي تتبنى النظام الاشتراكي فإن الإنفاق العام يمثل أغلب النفقات، استناداً إلى الفلسفة التي يقوم عليها هذا النظام الاشتراكي وهي ملكية الدولة لوسائل الإنتاج؛ وهو العكس تماماً بالنسبة للدول الرأسمالية التي تقوم فلسفتها على النشاط الاقتصادي الحر، والذي يُقيد الدول على التدخل في الإنفاق العام<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>-مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلق بالتعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

<sup>2</sup>- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص 10.

<sup>3</sup>-رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 22 إلى 24.

### ثالثاً: الضوابط الاقتصادية لتقدير النفقات والإيرادات:

تؤثر الحالة الاقتصادية للدول في تقدير النفقات والإيرادات<sup>1</sup>، فالدول التي لها اقتصاد قوي ومداخل متعددة تبقى أهدافها الإنفاقية أكبر والضرائب والرسوم التي تفرضها على الناس تكون أقل، على عكس من ذلك بالنسبة للدول التي تكون وضعيتها الاقتصادية في حالة ركود أو انكماش أو عجز فإن إنفاقها سيكون محدوداً للدول، وتزيد من حجم الضرائب والرسوم حتى تعوض بها العجز والانكماش الاقتصادي أو تقلل منه.

### رابعاً: الضوابط الفنية لتقدير النفقات والإيرادات:

إن الضوابط الفنية لتقدير النفقات والإيرادات، هي تلك الأساليب التقنية، التي تصاغ بها الكيفية التي تفرض بها ضريبة من الضرائب أو رسم من الرسوم؛ فإذا اعتبرنا أن الضرائب متعددة ومتنوعة وأنه يجب على كل فرد واجب المساهمة في تدعيم الخزينة العامة للدولة؛ فإن هذا يوجب تحديد الطريقة والكيفية التي يساهم بها كل فرد من أفراد المجتمع بحسب ما تسمح بها مداخله ونشاطه حتى يتحقق مبدأ المساواة في المساهمة في الأعباء العامة، وذلك وفق ما ينص عليه دستور 2020 بأن "...كل المكلفين بالضريبة متساوون أمام الضريبة...".

وبالتالي، فإن التحديد الفني أو التقني هو تحديد نسب المساهمة لكل مكلف بحسب طبيعة النشاط ومبلغ الضرائب أو الرسوم حتى يدفعها المكلف بهذه الضرائب والرسوم سواء عند المصدر، كالموظفين والأجراء بصفة عامة، أو عند إيداع التصريحات بأرقام الأعمال والأرباح، كالتجار، وأصحاب المهن الحرة، وكل من ينطبق عليه النص القانوني.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص 11.

## المطلب الثالث

### قواعد النفقة العامة

للفنقة العامة قواعد أساسية من أهمها أن النفقة العامة ذات منفعة عامة (الفرع الأول)، وأن ينفق أقل ما يفترض أن تتحصل عليه، أي الاقتصاد في جباية الإيرادات (الفرع الثاني)، وقاعدة الترخيص عند الإنفاق (الفرع الثالث).

### الفرع الأول

#### قاعدة المنفعة

تعد قاعدة المنفعة<sup>1</sup> المؤشر "إن صح التعبير" والهدف الأساس الذي تضعه الدولة لتحقيقه؛ والمنفعة هنا بعكس النفقة الخاصة التي تهدف إلى تحقيق أو إشباع حاجات خاصة، فإن النفقة العامة لها هدف تحقيق أو إشباع حاجات عامة، ومن ثم لا يجوز للدولة التمييز بين المناطق والجهات وبين الأفراد؛ بل لابد من توزيع المنفعة العامة على كل أفراد الشعب.

والمنفعة العامة ليس بالضرورة أن تشمل جميع الناس، وإن كان هذا هو هدفها الأسمى؛ لكن قد يستفيد أفراد معدودين من هذه المنفعة العامة ورغم ذلك فإنها تتصف بالمنفعة العامة، كتوصيل الكهرباء أو الماء أو تعبيد الطرق، وغيرها من الخدمات العامة، فحتى ولو استفادت منها عائلة واحدة فإن هذا يكفي بأن تتصف بالمنفعة العامة.

ويجب أن يؤخذ بالحسبان، بأن المنفعة التي تسعى إليها الدولة هي المنفعة القصوى بمفهومها الواسع<sup>2</sup> وليس الضيق الذي يسعى إليه الأفراد؛ بحيث إن الدولة تستشرف وتخطط في تحقيق زيادة وتحسين الطاقة الإنتاجية المادية والمعنوية لأفراد المجتمع، مع تخفيض الفاقد من الموارد الاقتصادية الناتجة عن البطالة والأزمات وغيرها، من الآثار التي تؤثر على الدورة الاقتصادية في الدولة.

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 61 و62.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 61.

## الفرع الثاني

### قاعدة الاقتصاد

وتعني هذه القاعدة، أي قاعدة الاقتصاد، بوجوب ابتعاد الدولة عند تقديرها للنفقة عن أمرين اثنين. الأمر الأول الإسراف والتبذير؛ لأن ذلك سيؤدي إلى ضياع أموال عامة وفساد، مما يضعف الثقة في مالية الدولة ويعطي للمكلفين بالضريبة مبررا للتهرب منها. أما الأمر الثاني الذي يجب على الدولة الابتعاد عليه، هو التقتير والشح، إذا لم يكن مبررا<sup>1</sup>؛ لأنه سيعرض بالأفراد، خاصة إذا لم يكن مدروسا وقد يؤدي إلى نتائج لا تحمد عقباه، ومن ثمة، فقاعدة الاقتصاد في النفقة العامة ملازمة لقاعدة المنفعة، فتحقيق أقصى منفعة ممكنة يستدعي أن تكون بأقل تكلفة.

ولابد من الإشارة، إلى أن قاعدة الاقتصاد ترتبط مباشرة مع قاعدة الحكم الراشد؛ أي الابتعاد عن كل مظاهر البذخ في صرف المال العام، مع وجوب أن يصرف في حدود ما خطط له<sup>2</sup>؛ حتى يحفظ ويصان باعتباره ملكا لكل أفراد المجتمع، لذلك فعلى كل من وُضع في منصب لإنفاق المال العام أن يستشعر بأنه تقع عليه مسؤولية الحفاظ على هذا المال كما يحافظ على ماله؛ بل أكثر لأنه سيحاسب أمام محكمة التاريخ إن لم يحسن التصرف فيه، فالمال العام مسؤولية الجميع دون استثناء، بحسب موقع كل واحد منا.

والحقيقة، أن الدولة تتحمل مسؤولية كبيرة في حماية المال العام، وذلك بوجوب وضع آليات متعددة لمراقبتها، وإعطائها صلاحيات تكون في مستوى أهميتها، حتى تستطيع من أداء مهامها بفعالية، وكشف كل المخالفات التي تستهدف تبديد المال العام أو اختلاسه أو تدميره<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، ص 62.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 63.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 63.

أنظر أيضا: Yves KOHN, finances publiques, institut de national d'administration publique, ministère de la fonction publique et la réforme administrative, Belgique, 2022, pp 11 et 12.

## الفرع الثالث

### قاعدة الترخيص

تعني قاعدة الترخيص<sup>1</sup>، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع. والترخيص في رأينا يقسم إلى قسمين. الترخيص العام، وهو الترخيص الذي يمنحه البرلمان بغرفتيه إلى الحكومة بعد موافقته على مشروع الميزانية لصرف النفقات وتحصيل الإيرادات. أما الترخيص الخاص، فهو الترخيص الذي يُعطى من طرف المحاسبين العموميين إلى الأمرين بالصرف، عند تنفيذ ميزانية كل وزارة.

### المطلب الرابع

#### حدود النفقات العامة

تتأثر تحديد النفقات العامة بنوع النظام الاقتصادي والسياسي المتبع من طرف الدولة<sup>2</sup>، فالدولة الحارسة، كما رأينا سابقا قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي والقيام ببعض الأشغال العامة وقليل من الخدمات الاجتماعية العامة، وبالتالي كانت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى، على عكس ذلك بالنسبة للدولة المتدخلة التي اقتضى تدخلها زيادة في النفقات العامة لأن وظيفة الدولة ازدادت واتسعت<sup>3</sup>.

أما الدول ذات النظام الاشتراكي فإن نفقاتها العامة لها أهمية كبيرة بالنظر إلى ما تقوم به الدولة في ظل هذا النظام، من إنتاج وتوزيع وتسيير... وغيرها، ومن ثم يستلزم عليها زيادة كبيرة في نفقاتها العامة حتى تستطيع أن تقوم بهذه الوظائف.

وقد كان لتطور وظائف الدولة في ظل الدولة المتدخلة والدولة ذات النظام الاشتراكي آثار على تحديد النفقات العامة دون إدخال أو الأخذ بعين الاعتبار مقدرة الدولة على تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التي تقتضيها وظائف الدولة المختلطة، وبالتالي أصبح من الضروري أن يدخل في الاعتبار قدرة الدخل الوطني من الناحية الاقتصادية على

<sup>1</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 63.

<sup>2</sup>-سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 57.

<sup>3</sup>-المرجع نفسه، ص 57 و58.

تحمل الإيرادات العامة التي تحددها عدة عوامل، من أهمها كيفية توزيع الدخل الوطني بين مختلف الطبقات وكفالة مستوى معين لمعيشة الأفراد.

ومن العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام هي المنفعة العامة، فالإنفاق العام مثله مثل الإنفاق الخاص لا يكون مبررا إلا إذا حقق منفعة مساوية على الأقل لما يترتب على الإنفاق من تضحية. إلا أنه من الصعوبة بمكان قياس هذا النوع من المنفعة، فقد تباينت وجهات نظر علماء المالية العامة والاقتصاد على ما يعتبر منفعة عامة أو لا، إلا أن هناك من يرى بأن تحديد المنفعة العامة قرار سياسي يرجع تقديره للسلطة السياسية في الدولة<sup>1</sup>.

أما إذا أخذنا حدود النفقات العامة في ظل النظام الاقتصادي الإسلامي فليس لها حدود إلا ما يخالف الأحكام الشرعية، والنفقات العامة في ظل هذا النظام تتغير بتغير الظروف، وتغير الزمان والمكان، ومن ثمة، فهي متطورة ومتجددة بحسب حاجة المجتمع وتقدير السلطة السياسية في البلد.

---

<sup>1</sup> - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 57.

## المطلب الخامس

### أولوية الإنفاق العام

اختلف كتاب المالية العامة حول موضوع أولوية تقدير النفقات العامة أو الإيرادات العامة؟

وبمعنى آخر هل يتم تقدير النفقات وعلى ضوء النتائج المتحصل عليها يتم تقدير الإيرادات أو العكس؟.

في الحقيقة يوجد رأيان متناقضان:

### الفرع الأول

#### أولوية تقدير النفقات

( وهم الكلاسيكيون أو التقليديون ) يرون بأن الدولة تضع تقديرات نفقاتها ثم تبحث عن الإيرادات اللازمة لتغطيتها، معتمدة في ذلك على مالها من سلطات واسعة في الحصول على الإيرادات سواء من أملاكها التابعة لها كالمؤسسات الاقتصادية والتجارية...، أم من إمكانياتها في فرض الضرائب وزيادة نسبتها ومن الرسوم وغيرها من الإيرادات الأخرى<sup>1</sup>.

والحقيقة، لا بد من الإشارة هنا، إلى فارق هام، بين ميزانية الدولة العامة والميزانية الخاصة للأفراد؛ فالنفقات العامة للدولة، تتصف بقدر كبير من المرونة، وبمعنى آخر، أن سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة أكبر من سلطة الأفراد؛ فالدولة، كما قدمنا أعلاه، لها القدرة على فرض الضرائب، وإصدار النقود، كما لها القدرة على الاقتراض؛ وهذا ما يجعل نفقات الدولة تتمتع بقدر كبير من المرونة، وهذا مزية لا يتمتع بها الأفراد<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- رفعت المحجوب، مرجع سابق، ص 46 إلى 49.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 46.



## الفرع الثاني

### أولوية تقدير الإيرادات

أصحاب هذا الرأي الثاني يخالفون الرأي السالف الذكر حيث يرون بأنه من غير الممكن تحديد النفقات ثم يتم تقدير الإيرادات اللازمة لها، للأسباب التالية<sup>1</sup>:

- 1- ضرورة المحافظة على مستوى معين لمعيشة الأفراد وعدم إيقالهم بفرض الضرائب.
  - 2- مراعاة الظروف الاقتصادية للدولة وأثر السياسة الإيرادية والإنفاقية على الاقتصاد؛ حيث إن وضع تقديرات النفقات العامة دون أن تكون تقديرات الإيرادات العامة واضحة، ربما يقود إلى المغالاة في تقدير النفقات العامة، وما يترتب على ذلك من تبديد الثروات، وإرباك الوضع المادي للدولة.
  - 3- كما أن زيادة النفقات العامة دون مراعاة الظروف الاقتصادية السائدة ودون الوقوف على حجم العرض السلعي والخدمي يقود إلى حالة من التضخم النقدي وما لهذه الحالة من آثار ضارة على الاقتصاد<sup>2</sup>.
  - 4- كذلك ينبغي أن تعطى الأسبقية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حسب أسبقيات تضعها الدولة لتنمية المجتمع، وفي الوقت نفسه تأخذ بعين الاعتبار التنسيق بين متطلبات الأهداف العامة والإمكانات المالية للدولة<sup>3</sup>.
- وفي الحقيقة، ما نراه هو أن الدول في أغلبها، عند تقريرها لسياستها المالية المستقبلية، فإنها دائماً تأخذ بالحسبان إمكانياتها المالية التي تواجه نفقاتها العامة<sup>4</sup>، حتى لا تقع في العجز، وفي متاهات وأزمات اقتصادية قد تهددها في استقرارها، وحتى في وجودها. ومن ثمة، تبقى نظرية أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة، نسبية إلى حد ما، بالنظر

<sup>1</sup> - المرجع نفسه، ص 51 و 53.

<sup>2</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 51 و 52.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 51 و 52.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 52 و 53.

للتطور الحاصل الآن، لذلك، فإن الدول لا تغامر بتقدير النفقات العامة دون أن تأخذ بالحسبان حالة إيراداتها الحقيقية.

### الفرع الثالث

#### موقف الشريعة الإسلامية من أولوية التقديم بين النفقات والإيرادات

إن التشريع الإسلامي يرى بتقديم الإيرادات على النفقات، استناداً إلى قاعدة جمع الإيرادات أولاً ودخولها بيت مال المسلمين ومعرفة قيمتها وحصيلتها، ثم إعادة خروجها مرة أخرى على شكل نفقات في مجالات مختلفة. وبذلك، يختلف النظام المالي الإسلامي، الذي لا يعرف نظام أولوية النفقات العامة عن الإيرادات العامة، عن غيره من النظم المالية الأخرى.

## المبحث الثاني

### تقسيمات النفقات العامة

ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة<sup>1</sup> مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة ونظرا أيضا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها.

أما أهمية تقسيم النفقات العامة فترجع إلى الأسباب الآتية:

1-تسهيل صياغة وإعداد البرامج: إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي يستوجب هذا ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج.

2-تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: وهذا أمر منطقي، بحيث يؤدي ذلك، إلى كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية)، وهو ما يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج.

3-خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة والاعتماد.

4-تمكين البرلمان، باعتباره ممثلا للإرادة الشعبية، وكذا الرأي العام، من إجراء رقابة فعالة على الجانب المادي لنشاط الدولة، وذلك بتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه، التي قررها وليس في أوجه أخرى.

وسنستعرض أهم التقسيمات التي تعرض لها باحثو المالية العامة<sup>2</sup>، وهم الفقهاء الاقتصاديون والماليون (المطلب الأول)، وفقهاء الاقتصاد الإسلامي (المطلب الثاني)، ثم التعرّيج في ختام هذا المبحث ما استقر عليه التشريع الجزائري (المطلب الثالث).

---

<sup>1</sup>-رفعت المحجب، المرجع السابق، ص 94 وما بعدها. أمّرع يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة، 2010، ص 39. راجع أيضا سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 35 وما بعدها. راجع أيضا أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 41 وما بعدها. خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامة، مرجع سابق، ص 111 وما بعدها.

<sup>2</sup>- راعينا في هذه التقسيمات أهمها مع بعض الاختصار في تبيانها.

## المطلب الأول

### التقسيم الفقهي للنفقات العامة

تكلم الفقه الاقتصادي كثيرا في تقسيمات النفقات العامة؛ فذهب أغلبهم إلى تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية وغير عادية (الفرع الأول)، ونفقات مركزية وغير مركزية (الفرع الثاني)، ونفقات فعلية ونفقات تحويلية (الفرع الثالث)، ونفقات عامة من حيث طبيعتها المالية (الفرع الرابع)، ونفقات عامة من حيث الأغراض المباشرة لها (الفرع الخامس).

### الفرع الأول

#### النفقات العادية والنفقات العامة غير العادية

**أولاً: النفقات العامة العادية<sup>1</sup>:** وهي النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنظمة في ميزانية الدولة (أي كل سنة مالية). ومن أمثلتها مرتبات الموظفين وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العمومية ونفقات تحصيل الضرائب،... وغيرها. ويقصد بالتكرار ليس تكرار كميتها أو حجمها بل تكرار نوعها في كل ميزانية حتى لو اختلف مقدارها من ميزانية لأخرى، ومن بين هذه النفقات العامة العادية نذكر منها رواتب الموظفين، ونفقات التجهيزات، ونفقات التسيير، وهذه النفقات غالبا ما تغطي بالإيرادات العادية كالضرائب والرسوم<sup>2</sup>.

**ثانياً: النفقات غير العادية:** وهذه النفقات لا تتكرر بصورة دورية في ميزانية الدولة ولكن الحاجة تدعو إليها، ومثالها نفقات مكافحة مرض طارئ، أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية، أو حروب... إلخ.

<sup>1</sup>-أعمر يحيى، المرجع السابق، ص 39.

<sup>2</sup>-سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص 56. راجع أيضا محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص 29.

إذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية فإن النفقات غير العادية تسدد في الغالب من القروض وهذا ما يسبب في حالات عديدة إلى عجز في ميزانية الدولة خاصة إذا لم تقدر السلطات المالية في الدولة المبالغ الصحيحة للنفقات غير العادية<sup>1</sup>.

والحقيقة، أن تقسيم النفقات العامة إلى عادية وغير عادية، هو استشراف الحكومة لوضع التقدير المالي لهذه النفقات، عن طريق تقدير الإيرادات التي تغطي هذه النفقات العامة. بالإضافة إلى ذلك، فإن تقسيم الميزانية العامة إلى عادية وغير عادية، يعد انعكاساً لتقسيم النفقات العامة والإيرادات العامة إلى عادية وغير عادية<sup>2</sup>.

### ثالثاً: ملاحظتان أساسيتان حول تقسيم النفقات العادية وغير العادية:

يرى البعض، بأن تقسيم النفقات العادية وغير العادية، ترد عليهما ملاحظتين رئيسيتين، هما<sup>3</sup>:

أ- أن التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية، تهدف أساساً إلى تحديد نطاق الالتجاء إلى الإيرادات غير العادية، كالقروض والإصدار النقدي، لتسديد النفقات غير العادية.

ب- اعتماد الفكر المالي، في تحديد ما يعد عادياً وما يعد استثنائياً، يؤسس وفق معايير عديدة، ويمكن أن نقسمها إلى قسمين. المعايير التي تأخذ بالحسبان مدة النفقات العامة؛ سواء كانت تلك المدة التي تتم فيها النفقات العامة، أم تلك المدة التي تنتج فيها النفقات العامة آثارها. والمعايير التي تعتمد على أثر النفقات العامة في الاقتصاد الوطني، وهي معايير الدخل والإنتاج، والمساهمة في تكوين رأس المال.

---

<sup>1</sup> - سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 57. راجع أيضاً محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص 29.

<sup>2</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 109.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 118.

## الفرع الثاني

### النفقات المركزية والنفقات غير المركزية

**أولاً: النفقات المركزية:** وهي تلك النفقات التي لها طابع وطني كنفقات الدفاع والعدالة والأمن، وبعض المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لها طابع وطني. وهذه النفقات يتم صرفها من ميزانية الدولة. فإن كانت المشروع تخص مثلا وزارة الشباب والرياضة فإن الأموال تصرفها وزارة الشباب والرياضة، وإذا كان يخص الصحة فإن الأموال تصرف من قبل وزارة الصحة وهكذا.

**ثانياً: النفقات غير المركزية:** وهي النفقات التي تخص الولايات والبلديات والقرى...وهي مثل نفقات توزيع الكهرباء والماء والمواصلات والطرق. وهذه النفقات تصرف من نفقات الجماعات المحلية. إذا كانت المشاريع تخص البلديات فإن نفقاتها تصرف من قبل هذه البلديات؛ لأن الدولة قد خصصت لها أموال لمشاريعها وديمومة مرافقها. وإذا كانت النفقات تخص مديرية من المديريات، فإن الأموال تصرف من ميزانية هذه المديريات. فمديريات الصحة والتربية والتعليم، والري، والسكن، والشؤون الاجتماعية...وما إلى ذلك، فهذه كلها لها ميزانيات خاصة بها، تدفعها لها الدولة المركزية كل سنة.

## الفرع الثالث

### النفقات الفعلية ( الحقيقية ) والنفقات التحويلية

**أولاً: النفقات الفعلية (الحقيقية)<sup>1</sup>:** هي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات الضرورية لتسيير المصالح العامة، مثل الرواتب الخاصة بالموظفين ومستخدمي الدولة، وشراء الأجهزة، والفوائد التي تدفعها على القروض العامة.

وهذا النوع من النفقات يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني لأنه يساهم في إنشاء دخول جديدة تضاف إلى الدخل المكونة للدخل الوطني.

<sup>1</sup>-أعمر يحيوي، المرجع السابق، ص 40. راجع أيضا سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 64.

**ثانيا: النفقات التحويلية (نفقات إعادة التوزيع)<sup>1</sup>:** وهي تلك النفقات التي تنفقها الدولة دون مقابل أي دون الحصول على أية سلعة أو خدمة والغرض منها هو إعادة توزيع الدخل أو الثروة بحث تأخذ المال من البعض وتوزعه على البعض الآخر دون مقابل، وتتمثل في مختلف المساعدات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي، التأمين ضد البطالة، والتأمين ضد الشيخوخة والمساعدات الاقتصادية بمختلف أنواعها، والإعانات الخيرية والإعانات الثقافية...إلخ.

أما دور هذه النفقات فهو يتمثل في نقل الدخل من طبقة اجتماعية إلى أخرى وهذه النفقات التحويلية تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة غير مباشرة، وذلك، من خلال إعادة التوزيع لصالح الطبقات الفقيرة ومن خلال رفعها للكفاءة الإنتاجية للعامل الذي تزداد طاقته الإنتاجية إذا تقدم مستواه العلمي والصحي.

#### الفرع الرابع

##### النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية

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

**أولاً: نفقات عامة نهائية:** وهي تلك النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها دون أن تتوقع أن تعود إليها مرة أخرى بذاتها، إلا أن هذا لا يمنع من إمكانية عودتها بصورة غير مباشرة ، وهي كالنفقات الاستثمارية أو الإدارية أو غيرها من صور النفقات العامة.

**ثانيا: النفقات العامة المؤقتة:** وهي تلك النفقات التي تخرج من خزينة الدولة مع توقع استردادها مرة أخرى، فالدولة تؤديها بصورة مؤقتة.

**ثالثاً: النفقات الاحتمالية أو الافتراضية:** وهي النفقات التي تحتاج لها الدولة في بعض الظروف ومن ثم تستطيع كل دولة أن تحددها مقدما بصورة احتمالية. وهذه النفقات لا تقوم الدولة بإنفاقها إلا إذا طرأت ظروف معينة تستلزم ضرورة إنفاقها كالزلازل أو الحروب أو

<sup>1</sup> - سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 65. راجع أيضا عمر يحيوي، المرجع السابق، ص 41.

الأعاصير...، التي قد تؤدي إلى تدمير بعض المناطق، وهنا قد تجد الدولة نفسها مضطرة للإنفاق لمعالجة آثار هذه الكوارث، وبالتالي فهي احتمالية ترد في ميزانية الدولة على سبيل الاحتمال والافتراض، وأمر تحققها غير مؤكد مرتبط بتحقيق السبب لإنفاقها.

## الفرع الخامس

### تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها

والمقصود من الغرض، أن النفقات العامة تُقسم تبعاً لاختلاف وظائف الدولة، وهي نفقات إدارية، ونفقات اجتماعية و نفقات اقتصادية...إلخ. وسنذكر أهمها كآتي:

**أولاً: نفقات إدارية:** ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة اللازمة لقيام الدولة<sup>1</sup>. وهذه النفقات تتمثل في نفقات الدفاع، و الأمن والعدالة والجهاز السياسي...وغيرها، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتنظيم الشؤون السياسية.

**ثانياً: نفقات اجتماعية:** وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة<sup>2</sup> وهي تشمل الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وهو توفير قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طرق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي تحتاج مثل هذه المساعدات، كإعانات البطالة، وإعانات المسنين والمعوقين...،وغيرها. كما تشمل الإعانات الاجتماعية تلك الإعانات المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان،...إلخ.

وتعد نفقات التعليم والصحة من أهم النفقات الاجتماعية، فبها تقاس درجة تقدم المجتمع، كما أن هذه النفقات تعد في الغالب من أهم النفقات.

**ثالثاً: نفقات اقتصادية:** وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية<sup>3</sup>، ويقصد بها تلك النفقات الاستثمارية التي تهدف الدولة من ورائها إلى تنمية

<sup>1</sup>-أعمر يحيى، المرجع السابق، ص 42.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 41.

<sup>3</sup>-المرجع نفسه، ص 41.



وزيادة الإنتاج الوطني وإنشاء رؤوس أموال جديدة. وتشمل هذه النفقات كل ما يخص مشروعات الصناعة والقوى الكهربائية والري وغيرها، وخاصة في البلدان النامية لأنها تعد مرافق البنية الأساسية.

## المطلب الثاني

### تقسيم النفقات العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي

إن النظام الاقتصادي الإسلامي يتفق مع التقسيمات التي رأيناها أعلاه، بالإضافة إلى ذلك فإن الفكر الاقتصادي الإسلامي يرتب حاجات المجتمع ترتيباً تنازلياً وذلك بحسب أهميتها وأوليتها في المجتمع. ومن ثمة، فهو يقسمها إلى الضروريات، ثم الحاجيات ثم التحسينات.

## الفرع الأول

### الضروريات (أو الحاجات الأساسية)

وهي الحاجات التي لا تستقيم الحياة إلا بها<sup>1</sup>، ولابد من السلطة السياسية من إشباعها وتوفيرها، وعدم القدرة على توفيرها أو الإخلال بتوزيعها قد يعرض مصالح الدين والدنيا إلى الفساد، ويعم الهرج والمرج، وهو ما يعرض حياة الأفراد إلى القتل وفوت الحياة في الدنيا، والخسران في الحياة الآخرة. ومن بين هذه الضروريات الأمن والغذاء. وقد جاء في سورة قريش قوله تعالى "إيلاف قريش إيلافهم رحلة الشتاء والصيف فليعبدوا ربّ هذا البيت الذي أطعمهم من جوع وآمنهم من خوف".

إذن فصفوة القول أن الضروريات قد تختصر في أمرين اثنين، الأمن والغذاء. وما عداها من الأمور تدخل تحت إطار الحاجيات أو الكماليات، وهنا، لابد أن نشير بأن هاتين الأخيرتين، تختلف فيهما الدول اختلافاً بيناً. فما يعتبر حاجيات في بلد، قد لا يعتبر كذلك في بلد آخر، وهلم جرا.

<sup>1</sup> -حسين محمد سمحان وآخرون، مرجع سابق، ص 34.

## الفرع الثاني

### الحاجيات

وهي الحاجات العادية التي يصعب الحياة بدونها، وتحصل مشاق لأفراد المجتمع بعدم وجودها، أو بقلّة وجودها، وهو ما قد يصعب من الحياة بدونها. ومن أمثلة الحاجيات، المرافق الاقتصادية والاجتماعية والخدمات الأساسية. كالطرق، والكهرباء، والمياه الصالحة للشرب، ووسائل النقل... وغيرها.

## الفرع الثالث

### التحسينات أو الكماليات

وهي حاجات لا تصعب الحياة بفقدانها، أو عدم توفرها بكثرة، لكن في حالة توفرها تزيد المتعة والبهجة في النفس، وتروح عنها وهو أمر مطلوب شرعا ومنطقا؛ استنادا إلى رسالة الإسلام الصحيحة وهي التوفيق بين متطلبات الروح والجسد؛ ومن أمثلتها مرافق الترفيه، شواطئ الأنهار والبحار، والحدائق والمنزهات... وغيرها.

### المطلب الثالث

#### التقسيم القانوني للنفقات العامة

يتم تقسيم الميزانية في الجزائر وفق آليات معينة، ليست كالتقسيم الفقهي؛ وإن لهما بعض النقاط المشتركة؛ ولكن، التقسيم القانوني يخضع، كما ذكرنا، سابقا، لآليات معينة تقنية، وقانونية، حتى تكيف الميزانية بطريقة يستطيع الآمرون بالصرف، والمحاسبون العموميون من تنفيذها.

انطلاقا مما سبق، فإن استقراءنا للميزانية العامة في الجزائر نلاحظ، بأن المشرع الجزائري، ووفقا للقانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية<sup>1</sup>، قد قسم الميزانية فيما يخص جانب النفقات العامة، إلى قسمين، قسم يخص نفقات التسيير (الفرع الأول)، ونفقات التجهيز (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - القانون 84-17 المؤرخ في 15 أوت 1984، المتعلق بقوانين المالية.

## الفرع الأول

### نفقات التسيير

تخص هذه النفقات تلك الاعتمادات المالية المخصصة، أو الأغلفة المالية التي تعطي لكل الوزارات، والهيئات التابعة لها، بداية كل سنة مدنية جديدة، وذلك، ضمانا لديمومة سير هذه الوزارات والهيئات وكل الأجهزة الحكومية، وكنا قد قدمنا، سابقا، بأن من خصائص النفقات هي الاستمرارية، وهذا ما وضحته المادة الخامسة من القانون 90-21.

بحيث نصت المادة الخامسة من قانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، بأنه "تتضمن تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة".

وسوف نحاول توضيح نفقات التسيير، هذه، وفق هذا التقسيم:

**أولاً: اعتمادات سير المصالح العمومية:** وهذه النفقات تمثل الجزء الأكبر، والحصة الكبرى، من نفقات التسيير، وهي تلك النفقات التي تديم سير أجهزة الدولة وهيئاتها، سواء على المستوى المركزي أم المستوى اللامركزي، ونذكر منها<sup>1</sup>:

**1- اعتمادات المستخدمين:** وهذه الاعتمادات أو الأغلفة المالية تخص أجور المستخدمين كل القطاعات، وتخص أيضاً، التعويضات والمنح وكل المصاريف المتعلقة بالمهمات وما إلى ذلك؛ وهذه النفقات تشكل عموماً النسبة الأكبر، من نفقات التسيير.

**2- اعتمادات الوسائل:** وهذه النفقات، تخص كل ما يتعلق بنفقات الوسائل المادية، كالعتاد والأدوات، وصيانتها، وتكاليف الإيجار، ويدخل أيضاً ضمنها التعويضات المحكوم بها قضائياً.

---

<sup>1</sup>-يوسف جيلالي، تصنيف وتوزيع النفقات العامة في الجزائر، دراسة مقارنة بين النظام الميزانياتي السابق المقرر بالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، والإصلاح الميزانياتي المقرر بالقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السابع، العدد الثاني، (2023)، ص 273 وما بعدها.

**ثانيا: اعتمادات تسديد الديون العمومية:** وهي النفقات التي ترصد خصيصا لتسديد الديون العامة، التي حانت مواعيدها؛ وفي بعض الأحيان قد تسددها الدولة مسبقا قبل حلول آجالها، لاعتبارات معينة.

**ثالثا: اعتمادات النفقات الاجتماعية:** والنفقات الاجتماعية، متعددة، وكثيرة، وهي تشكل أيضا جزءا مهما في ميزانية الدولة، على اعتبار أن الدولة تبنت شعار "الدولة الاجتماعية"، ويأتي على رأسها، نفقات دعم المواد الأساسية، ذات الاستهلاك الواسع، بالإضافة، إلى ذلك، المنح بكل أنواعها، ومن أهمها: منحة البطالة، منحة المسنين، والفئات المعوزة، والفئات التي لها إعاقات باختلاف أنواعها، والمنح الموجهة لضحايا الإرهاب غير الأجراء، منح أبناء الشهداء، منح المجاهدين.

وهذه المنح المختلفة تعطي من مختلف الوزارات بحسب الاختصاصات والصلاحيات المقررة لها في ذلك.

## **الفرع الثاني**

### **نفقات التجهيز**

نفقات التجهيز تتعلق خصوصا، بكل الهياكل والبنية التحتية التي تقوم عليها كل المشاريع الاقتصادية، والاجتماعية، والصحية، والإدارية، والرياضية، والثقافية، وغيرها، والتي تهدف إلى تحسين حياة المواطنين، وتحسين عمل الإدارات العمومية التي تعد الواجهة الأساسية لتوجههم من أجل تلقي خدماتها.

ولابد من الإشارة، إلى أن نفقات التجهيز؛ وهي على عكس نفقات التسيير، من سماتها، أنها إنتاجية، تدخلية، نهائية، تتغير مبالغها، وسنذكرها كآلاتي<sup>1</sup>:

**أ-نفقات التجهيز الإنتاجية:** وهي كما أسلفنا، أعلاه، هي نفقات تختلف عن نفقات التسيير، لأن الهدف من هذه النفقات استثمارية، بمعنى أن صرفها سيعظمها أكثر؛ لأنها منتجة ومحدثة للثروة.

<sup>1</sup> - يوسف جيلالي، المرجع السابق، ص 277 و 278.

ب-نفقات التجهيز التدخلية: يقصد بالتدخلية، أنها تؤثر أينما صرفت، سواء في الجانب الاقتصادي، أو الجانب الصحي، أو التعليمي، أو الثقافي، وغيره من المجالات.

ج-نفقات التجهيز غير الثابتة في مبالغها: بمعنى، أنها تتأثر بالحالة الاقتصادية والحالة المالية للدولة؛ فإن كانت مداخيل الدولة كبيرة، صعدت نفقات التجهيز، والعكس صحيح، في حالة ما كانت المداخيل أقل.

د-نفقات التجهيز معقدة: تتميز نفقات التجهيز بالتعقيد، لأنها توجه لتمويل مشاريع في بعض الأحيان كبيرة جدا، وهو ما قد يصعب في كثير من الأحيان تقدير مبالغها، سواء من الناحية التحضير، أم من ناحية التنفيذ زمانيا وماديا.

### المبحث الثالث

#### الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

للنفقات العامة آثار اقتصادية على الإنتاج الوطني والتوزيع والاستهلاك والأسعار، سنتناولها في مبحثنا هذا، كالتالي:

#### المطلب الأول

##### آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني

يُعرّف الانتاج الوطني بأنه مجموع السلع والخدمات التي تُنتج خلال فترة زمنية تقدر بسنة.

ويعرّف أيضا بمجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الانتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة.

و نميّز في آثار الإنفاق على الإنتاج<sup>1</sup> بين آثار تكون في المدى القصير وآثار تكون في المدى الطويل.

<sup>1</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 91 وما بعدها.

بالنسبة للمدى القصير ترتبط آثار الإنفاق بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصاديين عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه.

أما بالنسبة للمدى الطويل فتختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج والدخل تبعاً لطبيعة هذا الإنفاق. فالإنفاق على الوظائف التقليدية كالدفاع الخارجي وبسط الأمن الداخلي وإقامة العدالة يؤثر على الإنتاج بطريقة غير مباشرة لأن الأمن أساس أي استثمار، فالدولة غير آمنة لا يمكن للمستثمرين أن يخاطروا بحياتهم وأموالهم ومن ثم تقل الاستثمارات مما يعيق العملية الإنتاجية في البلد.

كما يؤثر الإنفاق على التعليم والصحة العامة والتأمينات الاجتماعية ضد المرض والعجز والشيخوخة والبطالة على الإنتاج من خلال تأثيره على قدرة الأفراد ورغبتهم في العمل والادخار. كما يؤدي الإنفاق العام أيضاً دوراً مهماً في توجيه الموارد الإنتاجية المتاحة إلى فروع النشاط المرغوبة عن طريق التأثير على معدلات الربح فيها بضمان حداً أدنى من الأرباح أو سد العجز في ميزانية المشروع خلال مدة معينة ومنح بعض الإعانات المالية كإعانات الإنشاء والتوسع والتصدير.

## المطلب الثاني

### آثار النفقات العامة على التوزيع الوطني

يؤثر الإنفاق العام في توزيع الدخل الوطني، وفق طريقتين<sup>1</sup>:

**الطريقة الأولى:** يتمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة، في حين يتحمل الأغنياء نسبة كبيرة من تمويل هذا الإنفاق، فتعتبر هذه العملية نقلاً للدخل، بين الأغنياء والفقراء.

**الطريقة الثانية:** استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات المخصصة لهم، كإعانات البطالة،... وغيرها. ولكي يحدث الأثر، يستوجب أن تكون معظم الإيرادات مستمدة من

<sup>1</sup>-المرجع نفسه، ص 104 وما بعدها.

الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة، ومن ثم يؤدي إلى توزيع الدخل الوطني.

### المطلب الثالث

#### آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني

للنفقات العامة تأثير على الاستهلاك، وذلك من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور، حيث يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد.

وتؤثر النفقات العامة على الاستهلاك، وفق الصورتين الآتيتين:

**أولاً: شراء الدولة للسلع الاستهلاكية<sup>1</sup>:** ومعنى هذا أن الدولة تقوم بشراء سلع أو القيام بخدمات ضرورية لسير المرافق العمومية. كنفقات صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، والنفقات المتعلقة بالأثاث اللازمة للمصالح الحكومية والوزارات، أو الخدمات التي تؤديها الدولة للعاملين لديها كالإسكان والإطعام.... وغيرها. ويرى البعض أن هذا النوع من النفقات يعد نوعاً من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فبدلاً من أن تقدم الدولة للأفراد زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم تقوم هي بهذا الإنفاق مما يؤدي هذا الاستهلاك بطريقة غير مباشرة.

**ثانياً: توزيع الدولة للدخل<sup>2</sup>:** عندما تؤدي الدولة للأفراد في صورة مرتبات وأجور ومعاشات فإن النسبة الكبيرة من هذه النفقات يخصصها الأفراد في الاستهلاك، وتعتبر هذه النفقات من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه الأفراد من خدمات وأعمال فتؤدي إلى زيادة الإنتاج الكلي.

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 97.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 104.

## المطلب الرابع

### آثار النفقات العامة على الأسعار

يمكن للدولة أن تؤثر على الأسعار، رغم أن القاعدة العامة للأسعار هي العرض والطلب؛ إلا أن تدخل الدولة سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة، يتم من خلال سياستها في الإنفاق العام، وهذا التدخل يعد وسيلة ثابتة للتنظيم الاقتصادي، ليس في الظروف الاستثنائية والطارئة فقط، بل حتى في الظروف العادية.

ويترتب على الإنفاق العام في المشاريع الإنتاجية، زيادة في السلع مما ينجم عنه انخفاض في الأسعار، ومثالها، أن تشجع زراعة القمح فتعتمد إلى استصلاح الأراضي وتوفير الأسمدة، وتشجيع الفلاحين، بهدف زيادة الإنتاج فإن ذلك يزيد في الإنتاج مما يؤدي إلى انخفاض سعر القمح. أما إذا كان الإنفاق العام موجه إلى المجالات الاستهلاكية، فهذا يؤدي إلى زيادة أسعارها، نظرا لزيادة الطلب عليها، ومثالها أن تدفع الدولة للأفراد مرتبات عالية الهدف منها تشجيعهم على الاستهلاك.

## المبحث الرابع

### ازدياد النفقات العامة

مما لا شك فيه أن النفقات العامة تزداد من سنة لأخرى في الدول كقاعدة عامة<sup>1</sup> على اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية، سواء كانت رأسمالية أم اشتراكية أم إسلامية، مما حدا بعلماء المالية، إلى دراسة هذه الظاهرة التي يطلق عليها " قانون فاجنر " نسبة إلى الاقتصادي الألماني " فاجنر"<sup>2</sup>.

وتعود ظاهرة ازدياد النفقات العامة إلى أسباب وعوامل ظاهرية (المطلب الأول) وحقيقية (المطلب الثاني)، نستعرضها كآتي:

<sup>1</sup> -سمير عبد الصلاح حمدي، المرجع السابق، ص 69 وما بعدها.

<sup>2</sup> -"هاينريش فاغنر" (بالألمانية: Adolph Wagner) (ولد 1835 - 1917 م) هو اقتصادي، وسياسي، وأستاذ جامعي، من ألمانيا، ولد في إرلنغن، وكان عضواً في الأكاديمية الملكية السويدية للعلوم، توفي في برلين، عن عمر يناهز 82 عاماً. راجع: <https://ar.wikipedia.org>



## المطلب الأول

### الأسباب الظاهرية

يقصد بالأسباب الظاهرية زيادة وتصادد الإنفاق العام عددياً، دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسن فعلي وملموس في حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة. ومن أهم الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة: تدهور قيمة النقود (الفرع الأول)، تعديل وتغيير أساليب وكيفيات وضع الميزانيات (الفرع الثاني)، وازدياد عدد السكان واتساع إقليم الدولة (الفرع الثالث).

### الفرع الأول

#### تدهور قيمة النقود

إن تدهور قيمة النقود يعد من الأسباب الأساسية للزيادة الظاهرية للنفقات<sup>1</sup>. والمقصود بتدهور قيمة النقود؛ هو انخفاض قوتها الشرائية، مما ينجم عنها نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بالقيمة العددية نفسها التي كان يمكن الحصول عليها من قبل. وبمعنى آخر، هو ارتفاع أثمان السلع والخدمات، والدولة تدفع قيمة نقدية أكبر من القيمة النقدية التي كانت تدفعها للحصول على المقدار نفسه من السلع والخدمات، وبالتالي الزيادة هنا في هذه الحالة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أية زيادة في المنفعة الحقيقية.

### الفرع الثاني

#### التغيير في أساليب و كيفيات وضع الميزانيات

كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية<sup>2</sup>، أي تخصيص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثمة لم تكن تظهر نفقاتها في الميزانية العامة، مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

<sup>1</sup> - سمير عبد الصلاح حمدي، المرجع السابق، ص 78.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 79.

لكن بعد اتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يوجب ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها-دون تخصيص- في الميزانية، ظهرت نفقات عامة كانت تتفق من قبل ولم تكن تظهر في الميزانية. وعليه فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة، تعتبر زيادة ظاهرية اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

### الفرع الثالث

#### زيادة عدد السكان أو زيادة مساحة إقليم الدولة

إن الزيادة في عدد السكان أو الزيادة في مساحة إقليم الدولة، قد يكون أحدهما أو كلاهما من أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة<sup>1</sup>، فهذه الزيادة، تكون سببا في زيادة النفقات العامة ظاهريا، أي دون أن تجد لها مقابل، لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على عاتق السكان. أي زيادة عدد السكان في الدولة أو احتلال دولة لدولة أخرى، ففي هذه الحالة فإن الزيادة في عدد السكان أو اتساع إقليم الدولة يتطلب زيادة في النفقات العامة، لكن في حقيقة الأمر هذه الزيادة في النفقات العامة تعد زيادة ظاهرية؛ لأنه ليس لها مقابلا نفعيا حقيقيا، لكن إذا زاد نصيب الفرد من النفقات العامة فإن الزيادة في الحالة تكون حقيقية وليست ظاهرية.

### المطلب الثاني

#### الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

قد تكون من الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة: الأسباب السياسية، الأسباب الاقتصادية، الأسباب المالية والأسباب الإدارية.

#### أولا: الأسباب السياسية لزيادة النفقات العامة:

تعد الأسباب السياسية<sup>2</sup> من بين الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة الحقيقية، فانتشار مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية واهتمام الدولة بالطبقات محددة الدخل وكفالة

<sup>1</sup> - سمير عبد الصلاح حمدي، المرجع السابق، ص 79 و 80.

<sup>2</sup> -أعمر يحيوي، المرجع سابق، ص 56.

كثير من نفقاتها يجعل الدولة تزيد من نفقاتها، سواء كانت هذه النفقات على شكل مساعدات أم تعويضات عن الأضرار التي تسببها أعمال وتصرفات الإدارة العامة، أم الكوارث الطبيعية،... إلخ.

### ثانياً: الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة:

من الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة:

أ-زيادة الدخل الوطني؛ لأن زيادة الدخل الوطني يشجع الدولة على زيادة الضرائب والرسوم، وهذه الأخيرة تعود إلى الدولة على شكل إيرادات مما يمكن للدولة من زيادة حجم نفقاتها في أوجه مختلفة.

ب-التوسع في المشروعات الاقتصادية العامة يؤدي إلى زيادة في النفقات العامة، والهدف من هذا التوسع هو إما الحصول على موارد للخرانة العامة أو كان من أجل التنمية الاقتصادية ومحاربة الاحتكار.

ج- التنافس الاقتصادي الدولي يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، قد يكون في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية<sup>1</sup>.

### ثالثاً: الأسباب المالية لزيادة النفقات العامة:

ترجع الأسباب المالية إلى<sup>2</sup>:

أ-سهولة لجوء الدولة إلى القروض خاصة الداخلية، بما لها من امتيازات السلطة العامة.

ب-وجود فائض في الإيرادات غير مخصص لغرض معين، مما يشجع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية.

<sup>1</sup>-أعمر يحيوي، المرجع السابق، ص 51.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 60.

#### رابعاً: الأسباب الإدارية لزيادة النفقات العامة:

تعد الأجهزة الإدارية<sup>1</sup> في الدولة من أهم الأجهزة حيث إنها تحتوي على عدد هائل من الموظفين والمصالح مما يستدعي زيادة النفقات العامة لمواجهة تكاليف إقامة المؤسسات الإدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين.

والحقيقة أن ازدياد النفقات أمرٌ طبيعيٌّ، ويدخل في سنن الحياة الكونية باعتبار أن الحياة تتطور وأعداد السكان تزايد، والمتطلبات تكبر سواء على مستوى الأفراد أم على مستوى الدول، ومن ثمة، فإن النفقات تتضاعف سنة بعد سنة، خاصة بعد التطور التكنولوجي الذي عرفته البشرية في العقود الأخيرة.

---

<sup>1</sup> - أعمر يحياوي، المرجع السابق، ص 58 وما بعدها.

# الفصل الثالث

## الإيرادات العامة

تُعرّف الإيرادات العامة بأنها مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي.

ومن أهم المصادر نجد: أملاك الدولة (الدومين)، الضرائب والرسوم، والقروض العامة، في الأنظمة الاقتصادية الحديثة.

## المبحث الأول

### الأملاك الوطنية (الدومين)

وسنتناول في هذا المبحث تعريف الدومين وتطوره التاريخي (كمطلب أول)، ثم أقسام الأملاك الوطنية (الدومين) (كمطلب ثان).

#### المطلب الأول

##### التعريف بالأملاك الوطنية (الدومين):

أولاً: تعريف الأملاك الوطنية التابعة للدولة (الدومين): يقصد بالأملاك الوطنية (الدومين) تلك الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة، ومخصصة للمنفعة العامة بحكم القانون، وبحكم طبيعتها أو بإرادة السلطة العامة النابعة من تشريعات أفراد المجتمع المتمثلة بالسلطة التشريعية، وتخضع لأحكام القانون العام<sup>1</sup>.

##### ثانياً: خصائص الأملاك الوطنية (الدومين) العام):

لكي يصبح الدومين العام لابد من توفر شرطين أساسيين هما<sup>2</sup>: أن تكون الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة، وأن تكون مخصصة للمنفعة العامة.

أ- أن تكون الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة:

<sup>1</sup>-سمير صلاح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 98.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 99.

يطلق على الأموال المملوكة للدولة أو أحد هيئاتها المركزية أو اللامركزية بالأموال العامة أو الدومين العام، وهي تلك الأموال المنظمة وفق الإطار التنظيمي للمؤسسات الدولة، وليس بالضرورة أن تكون هذه الأموال تدر إيرادات على خزينة الدولة؛ بل إن هذه الأموال قد تتسبب في نفقات كبيرة تدفعها الدولة لصيانة هذه الأموال، ومن أمثلة هذه الطرقات العامة، المتنزهات العامة، الجسور، السدود، المباني العامة، المساجد، وكل أماكن العبادة...إلخ.

#### ب- أن توضع الأموال العامة تحت تصرف الجمهور للانتفاع بها<sup>1</sup>:

اتصاف الأموال بالصفة العمومية معناه توجيهها للجمهور للانتفاع بها؛ سواء انتفاع مباشر أم غير مباشر، وخروج الأموال العامة عن المنفعة العامة، معناه قد خرجت من صفة العمومية.

ج- عدم جواز التصرف في الأموال العامة إلا من طرف الدولة: يحظر التصرف في الأموال العامة من قبل الأشخاص المعنوية الخاصة أو الأشخاص الطبيعيين؛ فالأموال العامة يتصرف فيها الأشخاص العامة فقط سواء أكانت هذه الأموال موجودة على المستوى المركزي أم غير المركزي.

#### د- عدم التعرض للأموال العامة:

أي عدم جواز الحجز على الأموال العامة أو على جزء منها أو الإضرار بها أو اكتسابها بالتقادم، أو استغلالها لمنافع خاصة، حيث إن الأموال العامة لها خصوصية لا تختص بها الأموال الأخرى؛ إذ إن هذه الأموال لا يجوز لأحد الحجز عليها أو اكتسابها بالتقادم أو الإضرار بها، أو استغلالها لمنافع خارجة عن الأطر التي خصصت لها، وهي المنفعة العامة؛ والقانون يعاقب كل من يتعرض للأموال العامة.

ثالثاً: التطور التاريخي للأموال الوطنية: إن الأملاك الوطنية كانت أملاكاً زراعية وقد كان المصدر الأساسي للإيرادات الكلية للدولة ثم تناقصت أهمية إيراداتها بالنسبة للإيرادات الضريبية مع بداية القرن العشرين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - سمير صلاح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 99.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 103.

وقد ظهرت صور أخرى للأموال الوطنية، تتمثل في الأملاك الصناعية والتجارية والمالية والتي أخذت مكانتها تزداد في تدعيم الإيرادات العامة، تبعاً لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بالجانب الإنتاجي بصورة كبيرة حتى أصبحت تشكل مورداً هاماً للإيرادات العامة ورغم ذلك بقيت الضرائب تشكل المصدر الأول في تكوين الإيرادات العامة وخاصة في اقتصاديات الرأسمالية. أما الاقتصاديات الاشتراكية فإن دائرة الدومين تغطي كل ومعظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي وتعتبر إيراداته أهم مورد للإيرادات العامة.

## المطلب الثاني

### أقسام الأملاك الوطنية

تنقسم الأملاك الوطنية إلى نوعين أساسيين هما الأملاك العامة (كفرع أول) والأملاك الخاصة (كفرع ثان).

## الفرع الأول

### الأملاك العامة

يقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة و الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة<sup>1</sup> وهي تخضع للقانون العام، وتخصص للنفع العام، ومثالها الطرق والأنهار وشواطئ البحر والموانئ العامة... إلخ. والأصل أن الدولة لا تفرض رسماً أو مقابلاً للانتفاع بالدومين العام أو استعماله إلا في حالات خاصة الغرض منها تنظيم هذا الانتفاع.

ويخضع الدومين العام لحماية قانونية، مدنية وجنائية حيث إنه لا يجوز التصرف فيه واكتسابه بالتقادم والحجز عليه<sup>2</sup> كما أسلفنا أعلاه، كما أن قانون العقوبات قد حمى الدومين العام من كل اعتداء، وذلك بمعاقبة كل من يقوم بسرقة الملك العام أو تخريبه.

<sup>1</sup> -أعمر يحيى، المرجع السابق، ص 109. راجع أيضاً خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 133.

<sup>2</sup> -راجع المادة 636 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.



والدومين العام موجود في كل النظم الاقتصادية سواء كانت رأسمالية أم اشتراكية أم إسلامية أو غيرها.

## الفرع الثاني

### الأمالك الخاصة للدولة

وهي الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وتدر إيرادا.

وتنقسم الأملاك الخاصة إلى أملاك عقارية وأملاك مالية وصناعية وتجارية.

**أولا- الأملاك العقارية<sup>1</sup>:** كان للأملاك العقارية أهمية تاريخية والمتمثلة بالأراضي الزراعية و الغابات، وبدأ هذا النوع يفقد أهميته على إثر زوال العهد الإقطاعي وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك استغلالها للأفراد، كما قلت أهميته نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه.

والحقيقة، أن الدومين العقاري يشمل ما فوق الأرض وما تحت الأرض؛ فممتلكات الدولة الموجودة تحت الأرض فهي كل الثروات والمواد العضوية كحقول النفط، والغاز، ومناجم المعادن بكل أنواعها وهي تسمى الدومين الإستخراجي<sup>2</sup>، أما ممتلكات الدولة فوق سطح الأرض هي الأراضي المزروعة وغير المزروعة، المباني، والغابات، والمساكن، والبحيرات، والبحار، والرمال، وغيرها.

إن امتلاك الدولة للعقارات باختلاف أنواعها، المبنية غير المبنية، عقارات بالتخصيص، عقارات صناعية، قد تستغلها هي، كما قد تؤجرها للأفراد بمقابل يرجع لخزينة الدولة، ومن ثمة، فإن امتلاك الدولة لهذه الثروات سيعود بالفائدة عليها وعلى مواطنيها، وكل من يستفيد منها، قد يشمل حتى الأجانب، كالمنتجات السياحة الرياضية والعلاجية، والآثار التاريخية، المناظر الطبيعية، كالشلالات، والمغارات، والمحميات وغيرها، التي تستثمر فيها الدول باعتبارها تدر أموالا طائلة.

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 136.

<sup>2</sup> - سمير صلاح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 103.

**ثانيا-الأموال المالية<sup>1</sup>:** يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من أوراق المالية كالأسهم والسندات التي تصدرها الشركات التي تساهم فيها الدولة، وتدر عليها أرباحا، بالإضافة إلى فوائد القروض وغيرها من الفوائد المستحقة للحكومة.

**ثالثا-الأموال الصناعية والتجارية:** ويتكون هذا الدومين من النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات حيث تمارس الدولة فيه نشاطا شبيها بالأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية. وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين الصناعي والتجاري سواء من طرفها أو تمنح امتياز أو ترخيص لأحد الأشخاص سواء كان شخصا طبيعيا أم معنويا من أجل إدارة هذه النشاطات.

## **المبحث الثاني**

### **الضرائب**

تعتبر الضرائب والرسوم من أهم الموارد الأساسية للدولة لتغطية أعبائها المتزايدة والمتعددة، خاصة في ظل الاقتصاديات الحرة، وانحسار دور الدولة في مجال النشاطات الاقتصادية وتركها للأفراد.

وسنتناول في هذا المبحث التعريف بالضرائب (كمطلب أول)، ثم إلى أنواع الضرائب (كمطلب ثان).

### **المطلب الأول**

#### **التعريف بالضرائب**

سنتناول تعريف الضريبة (الفرع الأول)، ثم نذكر أهم قواعدها (الفرع الثاني)

---

<sup>1</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامة، المرجع السابق، ص 143.

## الفرع الأول

### تعريف الضريبة وخصائصها

أولاً: تعريف الضريبة: "الضريبة هي اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبرا من الأفراد دون مقابل بغرض تحقيق مصلحة عامة".

ويعرفها آخر على أن الضريبة بأنها "اقتطاع جبري تقوم به السلطة العامة على أموال الأفراد قصد توزيع ثقل الأعباء فيما بينهم بإنصاف"<sup>1</sup>.

ويعرفها آخر بأنها "استقطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل يقصد تغطية الأعباء العامة"<sup>2</sup>.

ثانياً: خصائص الضريبة: للضريبة خصائص<sup>3</sup> من أهمها أنها اقتطاع مالي، كما أنها إجبارية، وتكون دون مقابل، وهدفها تحقيق نفع عام.

أ- الضريبة اقتطاع مالي: ومعنى هذا أن قيمتها المالية تنتقل انتقالا نهائياً من المكلف بها إلى الدولة.

ب - الضريبة تفرض جبراً: إن السلطة العامة هي التي تتولى وضع النظام القانوني للضريبة من حيث فرضها وجبايتها، فهي التي تحدد نسبها وكيفية تحصيلها وميعادها دون الرجوع إلى المكلف بها. ولا يخل هذا بعنصر الديمقراطية لأن البرلمان ( وهو ممثل الشعب ) يكون قد تولى مهمة مناقشة مسألة فرض الضرائب.

وتقوم الدولة بتحصيل الضريبة بالطرق الجبرية إذا امتنع المكلف عن تسديد الضريبة، كما يمكن أن يعاقب طبقاً لما نص عليه قانون العقوبات.

<sup>1</sup>-أعمر يحيائي، المرجع السابق، ص 90.

<sup>2</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 145.

<sup>3</sup>-أعمر يحيائي، المرجع السابق، ص 91.

ج- الضريبة تكون دون مقابل: تدفع الضريبة بدون مقابل أو منفعة خاصة. والمكلف يقوم بأدائها على أساس مساهمته في المجتمع، وباعتباره عضوا في الدولة يساهم في تغطية أعبائها.

د- هدف الضريبة تحقيق نفع عام: من أهداف الضريبة هو تحقيق نفع عام، لأن الأموال العائدة من الضرائب تستخدم في تغطية الحاجات العامة للدولة.

## الفرع الثاني

### القواعد الأساسية للضريبة

للضريبة قواعد أساسية من أهمها<sup>1</sup>: العدالة (أولا)، اليقين (ثانيا)، الملائمة في الدفع (ثالثا)، والاقتصاد (رابعا).

أولا: قاعدة العدالة ( المساواة): وتعني هذه القاعدة أن يساهم ويشارك جميع أفراد المجتمع في أداء الضريبة كل بحسب قدرته.

ثانيا: قاعدة اليقين: وتعني هذه القاعدة أن تكون الضريبة واضحة المعالم من مختلف الجوانب كالقيمة ، الوعاء الضريبي، الدفع، الجهة الإدارية المكلفة بالتحصيل الضريبي وطرق الطعن الإداري والقضائي.

وبناء على ذلك فإن احترام هذه القاعدة يؤدي إلى وضوح التزامات المكلف تجاه الخزينة العامة من جهة، وقيام الجهة الإدارية المختصة بالتقيد بالقانون وعدم التعسف في استعمال السلطة من جهة أخرى.

ثالثا: قاعدة الملائمة في الدفع: ويقصد بهذه القاعدة تحديد ميعاد الدفع بما يتلاءم مع القدرة المالية للمكلف، سواء تم اقتطاع هذه الضريبة عند المصدر كالضريبة على الدخل، أم وفق نظام التقسيط في الدفع،... إلخ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> -أعمر يحيى، المرجع السابق، ص 98. راجع أيضا خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص

رابعاً: قاعدة الاقتصاد: المقصود بهذه القاعدة، أن ما يصرف من نفقات وتكاليف من أجل تحصيل الضريبة، يجب أن تكون ضئيلة ومتدنية إلى أقصى حد ممكن. وبالتالي تستدعي هذه القاعدة، أنه لا يجب أن تقام أجهزة إدارية ضخمة وتوظيف عدد كبير من الموظفين الجبابة؛ لأنه يتعارض وقاعدة الاقتصاد، إذ لا خير في ضريبة تكلف جزءاً كبيراً من حصيلتها<sup>2</sup>.

## المطلب الثاني

### تقسيمات الضرائب

يعد تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة<sup>3</sup>، أهم تقسيمات الضرائب على الإطلاق، فقد اتفق أغلب الفقهاء الاقتصاديين، بأن الضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل والثروة، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول والإنفاق.

أما معيار التمييز بين هذين النوعين من الضرائب ( المباشرة وغير المباشرة) فتوجد ثلاثة معايير الأول المعيار القانوني، الثاني المعيار الاقتصادي، أما ثالث معيار فهو معيار الثبات والاستقرار. لكن أغلب الفقهاء قد أجمعوا على أن معيار الثبات والاستقرار هو أهم المعايير للتمييز، حتى وإن كان هذا الأخير نسبي. ويقصد بهذا المعيار مدى ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة، فتكون الضريبة مباشرة إذا كان محل الضريبة يتميز بالثبات والاستقرار كالضريبة العقارية أو الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح الصناعية والتجارية...إلخ. وتكون غير مباشرة إذا كان محلها تصرفات عرضية متقطعة كالرسم على القيمة المضافة وهي ضريبة على استهلاك واستيراد بعض السلع.

وسنستعرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة في دراستنا هذه:

---

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 158. راجع أيضاً عمر يحيوي، المرجع السابق، ص 98.

<sup>2</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 159.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 161 وما بعدها.

## الفرع الأول

### الضرائب المباشرة

الضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل ورأس مال<sup>1</sup>.

ويرى البعض بأن الضرائب المباشرة تحقق العدالة في التكليف، لأنها تتناول مقدرة الأفراد المالية لا أعمالهم، وهي ثابتة الدخل؛ لأنها تطرح على رؤوس أموال وهو مدخول لا يتأثر بإرادة الأفراد ودرجة ومستوى إنفاقهم صعودا أو هبوطا وهي تتطلب عدد قليل من الموظفين، بالإضافة إلى إنماء الوعي الضريبي؛ لأن المكلفين يشعرون بثقلها ويدفعونها مكرهين ويحاولون التهرب منها، بحيث تقل حصيلتها وتعجز عن تأمين الموارد اللازمة لسد النفقات العمومية والبعد عن المساواة، لأن اعتبار المقدرة المالية للمكلف أساسا لطرح الضريبة يسهل على السلطة الضريبية محاباة بعض الفئات و الطبقات وإساءة استعمال ربط الضريبة والبعد عن المرونة لأنه من الصعب زيادة الضرائب المباشرة بالسرعة التي تزداد بها الثروة الوطنية.

ومن أمثلة الضرائب المباشرة سنذكر بعض ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري<sup>2</sup>:

### الفرع الثاني

#### أنواع الضريبة على الدخل الإجمالي

##### أولا: تعريف الضريبة على الدخل الإجمالي:

لقد عرف المشرع الجزائري الضريبة على الدخل الإجمالي بأنها ضريبة سنوية وحيدة تفرض على الدخل الصافي أو الإيرادات المحققة والمتصرف فيها خلال تلك السنة نفسها، من قبل الأشخاص الطبيعيين والمتواجدين و الذين يتواجد موطن تكليفهم في الجزائر، كما

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 161.

<sup>2</sup> - لم نستعرض كل الضرائب والرسوم التي ذكرها قانون الضرائب الجزائري، بل حاولنا الاختصار على أهمها، بالنظر إلى توسع الموضوع وتشعبه.

يخضع للضريبة على الدخل الإجمالي الأشخاص الذين لهم عائدات من مصدر جزائري ويتواجدون خارج الجزائر<sup>1</sup>.

ثانيا: أنواع الضريبة على الدخل الإجمالي:

تتنوع وتتعدد بتعدد الأشخاص والدخول وهي كالتالي:

1-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية( IRG/BIC ):

-الأشخاص الخاضعون للضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية:

-الأرباح المهنية هي تلك الأرباح التي يحققها الأشخاص الطبيعيون والناجمة عن ممارسة مهنة سواء كانت تجارية أم غير تجارية أم صناعية أم حرفية، بالإضافة إلى الأرباح المحققة من الأنشطة المنجمية أو الناتجة عنها<sup>2</sup>.

-الخاضعون للضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية:

-كما يخضع للضريبة على الدخل الإجمالي الأرباح التي يحققها الأشخاص الطبيعيون الذين<sup>3</sup>:

1-يقومون بعمليات الوساطة من أجل شراء عقارات أو محلات تجارية أو بيعها أو يشترون باسمهم الممتلكات نفسها، من أجل إعادة بيعها.

2-يستفيدون من وعد بالبيع من جانب واحد يتعلق بعقار، ويقومون بسعي منهم أثناء بيع هذا العقار بالتجزئة والتقسيم، بالتنازل عن الاستفادة من الوعد بالبيع إلى شاري كل جزء أو قسم.

3-يؤجرون:

---

<sup>1</sup>-أنظر المادة الأولى والثالثة من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 11 من ق.ض.م

<sup>3</sup>-أنظر المادة 12 من ق.ض.م

-مؤسسة تجارية أو صناعية بما فيها من أثاث أو عتاد لازم لاستغلالها سواء أكان الإيجار يشتمل على كل العناصر غير المادية للمحل التجاري أو الصناعي أو جزء منها أم لا.

-القاعات المخصصة لإحياء الحفلات أو لتنظيم اللقاءات والملتقيات والتجمعات.

4-يمارسون نشاط الراسي عليه المناقصة وصاحب الامتياز ومستأجر الحقوق البلدية.

5-يحققون أرباحا من أنشطة تربية الدواجن والأرانب عندما تكتسي هذه الأنشطة طابعا صناعيا.

6-يحققون إيرادات من استغلال الملاحات أو البحيرات المالحة أو المصالح.

7-تخضع أيضا المداخل المحققة من قبل التجار الصيادين الربابنة الصيادين، مجهزي السفن ومستغلي قوارب الصيد.

2-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية (IRG/BNC): وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من المهن الحرة كالمحاماة ومكاتب الدراسات والعيادات الطبية الخاصة... وغيرها.

3-الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري (IRG/RF):

-التعريف بالمداخل العقارية الناتجة عن إيجار الأملاك المبنية وغير المبنية:

تعتبر مداخل عقارية ناتجة عن إيجار الأملاك المبنية وغير المبنية تلك المداخل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، وكذا إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعتادها، إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنية غير تجارية وكذا تلك الناتجة عن عقد العارية دخل في تحديد الإجمالي المعتمد كأساس في تحديد الضريبة على الدخل الإجمالي في صنف المداخل العقارية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>-أنظر المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.



كما تدرج كذلك في صنف الربوع العقارية الإيرادات الناتجة عن إيجار أملاك غير مبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية.

### 3-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور(IRG/Salaire)<sup>1</sup>:

#### أ-المدخيل الخاضعة للضريبة:

تخضع للضريبة على الدخل الإجمالي على الأجر المرتبات والتعويضات والأتعاب والأجور والمنح والربوع العمرية<sup>2</sup>.

#### ب-كما تخضع للضريبة على الدخل الإجمالي على الأجر<sup>3</sup>:

-المدخيل المدفوعة إلى الشركاء والمسيرين لشركات ذات مسؤولية محدودة والشركاء في شركات الأشخاص والشركات المدنية والمهنية وأعضاء شركات المساهمة.

-المدخيل المقبوضة من قبل أشخاص يعملون في بيوتهم بصفة فردية لحساب الغير، وهذا مقابل عملهم.

-التعويضات والتسديدات والتخصيصات الجزافية المدفوعة لمديري الشركات، لقاء مصاريفهم.

-علاوات المردودية والمكافآت أو غيرها التي تمنح لفترات غير شهرية، بصفة اعتيادية من قبل المستخدمين.

-المبالغ المسددة لأشخاص يمارسون، إضافة إلى نشاطهم الأساسي كأجراء نشاط التدريس أو البحث أو المراقبة أو كأستاذة مساعدين بصفة مؤقتة، وكذلك كل المكافآت الناتجة عن كل نشاط ظرفي ذي طابع فكري.

<sup>1</sup>-المادة 66 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>2</sup>-المادة 66 من ق.ض.م. ر.م

<sup>3</sup>-المادة 67 من ق.ض.م. ر.م.

وهي ضريبة تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، مع مراعاة بعض الأجور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد.

**4- الضريبة على أرباح الشركات (IBS):** وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية و الخدماتية التي تمارسها الأشخاص المعنوية الخاصة.

**ثالثا: كيفية فرض الضرائب:**

**أ: القاعدة العامة (قيام المكلف بإيداع التصريح):**

يتعين على الأشخاص الخاضعين للضريبة على الدخل الإجمالي، مهما كانت طبيعته<sup>1</sup>، اكتباب تصريحاً بدخلهم الإجمالي، في نموذج خاص يسحب من إدارة الضرائب ثم يرسل إلى مفتش الضرائب قبل 30 أبريل من كل سنة<sup>2</sup>.

بالنسبة للمكلفين الخاضعين للنظام الحقيقي، يتوجب عليهم اكتباب تصريحاً خاصاً بمبلغ ربحهم الصافي، وكذا كشفاً تلخيصياً سنوياً. وهذا وفقاً للشروط المحددة في المواد 151 و 151 مكرر و 152 من قانون الضرائب المباشرة، وذلك بعنوان نتيجة السنة أو السنة المالية السابقة<sup>3</sup>.

ويتعين على المكلفين بالضريبة على الدخل المهني تقديم كل المعلومات اللازمة بخصوص وضعهم العائلي وتكاليفهم العائلية، وحتى يستفيدوا من التخفيضات المنصوص عليها في المادة 85 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، يجب عليهم تقديم بياناً للتكاليف الواجب حسمها<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>- مع استثناء الأجراء الذين يتقاضون أجراً وحيداً، والأشخاص الذين يمارسون فضلاً عن أجرهم الرئيسي نشاطاً تعليمياً أو يقومون ببحث بصفتهن مستخدمين مؤقتين أو شركاء في مؤسسة تعليمية.

<sup>2</sup>- أنظر المادة 99 من ق.ض.م.ر.م.

<sup>3</sup>- المادة 18 من ق.ض.م.ر.م.

<sup>4</sup>- المادة 100 من ق.ض.م.ر.م.

وتتمثل هذه التكاليف في<sup>1</sup>:

- فوائد القروض والديون المقترضة لأغراض مهنية وتلك المقترضة لشراء مساكن أو بنائها والتي هي على عاتق المكلف بالضريبة.

- إشتراكات منح الشيخوخة والضمان الاجتماعي التي يدفعها المكلف بالضريبة بصفة شخصية.

- نفقات الإطعام.

- عقد التأمين الذي يبرمه المالك المؤجر.

ب: التسوية الإدارية للمكلف بالضريبة:

**1 : في حالة إيداع المكلف بالضريبة على الدخل الإجمالي تصريحاً ناقصاً:**

- التسوية الخاصة بالحقوق: منح القانون<sup>2</sup> الإدارة الجبائية حق مراقبة التصريحات والمستندات المستعملة لفرض كل ضريبة أو حق أو رسم أو أتاوة. كما منحها القانون حق مراقبة المؤسسات والهيئات التي لا تحوز على صفة التاجر والتي تدفع أجوراً أو أتعاباً أو مرتبات مهما كانت طبيعتها؛ وهو ما يفرض على المؤسسات والهيئات المعنية تقديم الدفاتر والوثائق المحاسبية التي تتوفر عليها في حالة ما طلبتها الإدارة الجبائية<sup>3</sup>.

وقد منح القانون للإدارة الجبائية الحق في التدقيق في التصريحات الجبائية. كما يجوز لها أن تطلب كتابياً من المكلفين بالضريبة كل المعلومات أو التبريرات أو التوضيحات المتعلقة بالتصريحات المكتتبة. ومن هنا فقد ألزم القانون الإدارة الجبائية بأن تتم الإشارة إلى النقاط التي ترى المصلحة المسيرة أنه من الضروري الحصول على توضيحات أو تبريرات شأنها،

<sup>1</sup>-أنظر المادة 85 من ق.ض.م.ر.م

<sup>2</sup>-أنظر المادة 18-1 وما بعدها من قانون الإجراءات الجبائية.

<sup>3</sup>-المادة 18-2 من قانون الإجراءات الجبائية.

ويعطى للمعني بالأمر أجل ثلاثين يوما (30)، من أجل الرد على استفسارات الإدارة الجبائية<sup>1</sup>.

في حالة عدم رد المكلف بالضريبة أو عدم استجابته للطلب وفق المدة الزمنية المحددة؛ أو قدم تبريرات أو معلومات غير مقبولة في نظر الإدارة الجبائية، تقوم هذه الأخيرة بتصحيح التصريحات الجبائية المتعلقة بالمكلف بالضريبة وفق ما يسمى بالإجراء الوجيهي<sup>2</sup>. وهذه التصحيحات التي تقوم بها الإدارة الجبائية أن ترسل إلى المكلف بالضريبة إشعارا بالتصحيح المقترح، تحت طائلة بطلان إجراء فرض الضريبة، موضحة له صراحة كل نقطة تقويم، كما يأتي<sup>3</sup>:

-أصل وحقائق وأسباب التقويم.

-مواد قانون الضرائب ذات الصلة.

-الأسس الضريبية وحساب الضرائب الناتجة عنها.

-الدافع القانوني وطبيعة العقوبات المطبقة.

-إمكانية الاستعانة بمستشار من اختيار المكلف بالضريبة.

تقوم الإدارة الجبائية بإرسال هذا التصحيح للمكلف بالضريبة، وتعطى له مهلة (30) يوما لإرسال موافقته أو ملاحظته، ويتم احتساب المدة من تاريخ استلام التصحيح المقترح. ولا بد من الإشارة بأن إرسال الإخطار بالتصحيح يجب أن يرسل برسالة موصى عليها، أو تسليمه للمكلف بالضريبة مقابل وصل استلام<sup>4</sup>.

إن عدم رد المكلف بالضريبة على الإخطار المرسل من قبل الإدارة الجبائية خلال المدة الزمنية المحددة، يعتبر بمثابة موافقة ضمنية من قبل المكلف بالضريبة إزاء التقويم المرسل. وفي هذه الحالة، تعد إدارة الضرائب إخطار نهائيا، مع مراعاة حق اعتراض المعني بعد

<sup>1</sup>-أنظر المادة 19 من قانون الإجراءات الجبائية.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 19 من ق.إ.ج

<sup>3</sup>-أنظر المادة 19 من ق.إ.ج

<sup>4</sup>-أنظر المادة 19 من ق.إ.ج

إصدار جدول التسوية المحدد للأسس الضريبية والحقوق والعقوبات المتعلقة بها، الذي يتم إرساله عن طريق رسالة موصى عليها أو تسليمه للمكلف بالضريبة مقابل وصل استلام<sup>1</sup>.

في حالة ما كانت عناصر الرد أو التبريرات التي قدمها المكلف بالضريبة مؤسسة، وتؤدي إلى التخلي عن التقويم المتوخى، يجب على المصلحة المسيرة إرسال إشعار بالتخلي عن التقويم إلى المكلف. أما في الحالة العكسية، أي رفض التبريرات المقدمة سواء كانت بصفة جزئية أم كلية، تشرع إدارة الضرائب في إعداد الإخطار النهائي الخاص بالتقويم المقرر مع ذكر النقاط أو المبررات غير المقبولة<sup>2</sup>.

#### -التسوية الخاصة بالغرامات:

وهنا لابد من التفرقة بين حالتين:

-حالة إذا صرح المكلف بالضريبة ملزم بتقديم تصريحات تتضمن الإشارة إلى الأسس أو العناصر التي تعتمد لتحديد وعاء الضريبة أو يبين دخلا أو ربحا ناقصا أو غير صحيح، فإن القانون منح للإدارة الجبائية الحق في زيادة غرامات على الحقوق التي تملص منها أو أخل بها، نسبة<sup>3</sup>:

-10 بالمائة إذا كان مبلغ الحقوق المتملص منها يقل عن مبلغ 50.000 أو يساويه.

-15 بالمائة، إذا كان مبلغ الحقوق المتملص منها يفوق 50.000 دج ويقل عن 200.000 دج أو يساويه.

-25 بالمائة، إذا كان مبلغ الحقوق المتملص منها يفوق 200.000 دج.

-حالة ما قام المكلف بالضريبة بأعمال تدليسية، تطبق زيادة موافقة لنسبة الاخفاء المرتكبة من طرف المكلف بالضريبة.

<sup>1</sup>-أنظر المادة 19 من ق.إ.ج

<sup>2</sup>-أنظر المادة 19 من ق.إ.ج

<sup>3</sup>-أنظر المادة 193 من ق.ض.م.ر.م.

توافق هذه النسبة حصة الحقوق التي تم إخفاؤها مقارنة بالحقوق المستحقة بعنوان نفس السنة.

ولا يمكن أن تقل هذه الزيادة عن 50 بالمائة، وعندما لا يدفع أي حق، تحدد النسبة ب 100 بالمائة.

كما تطبق نسبة 100 كذلك، عندما يتعلق الأمر بالحقوق المتملص منها بالحقوق الواجب جمعها عن طريق اقتطاع من المصدر<sup>1</sup>.

#### ب- في حالة عدم إيداع المكلف بالضريبة التصريح بالضريبة على الدخل الإجمالي:

أقرت المادة 192 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة زيادات في حالة عدم المكلف بالضريبة تصريحا بالمداخيل أو تأخر في إيداعه. بحيث تفرض تلقائيا الضريبة على المكلف الذي لم يقدم التصريح السنوي، حسب الحالة، سواء المتعلق بالضريبة على الدخل، أم التصريح المتعلق بالضريبة على أرباح الشركات. ويضاعف المبلغ المفروض عليه بنسبة 25 بالمائة<sup>2</sup>.

وفي حالة عدم تقديم الوثائق المطلوبة في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ الإنذار الموجه إلى المعني بالأمر، في ظرف موصى عليه مع إشعار بالاستلام، تفرض الضريبة تلقائيا مع مضاعفة مبلغ الحقوق إلى غاية 25 بالمائة<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث

#### الضرائب غير المباشرة

الضريبة غير المباشرة هي ضريبة تفرض على وقائع تمثل إنفاقا أو تداولاً لعناصر الثروة.

<sup>1</sup>-أنظر المادة 193-1 و 2 من ق.ض.م.ر.م.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 192 من ق.ض.م.ر.م.

<sup>3</sup>-أنظر المادة 192 من ق.ض.م.ر.م.

ومن مزايا الضرائب غير المباشرة أنها تجنى بسهولة فالمكلف يؤديها أحيانا دون أن يشعر بها، فهو لا يدري حينما يشتري شيئا ما أنه يدفع ضريبة غير مباشرة. والضريبة غير المباشرة تزيد حصيلتها بزيادة الاستهلاك وتطور الثروة، وهذا ما يفسر لجوء الحكومات إليها عندما تحتاج إلى المال.

أما عيوب الضرائب غير المباشرة فإنها في فترات الأزمات والحروب تقل حصيلتها، كما أنها لا تتناسب مع المقدرة التكاليفية للمكلف بها، فهي عادة ما تفرض على السلع الضرورية ولهذا تكون أكثر ثقلا على الطبقة الفقيرة. ومن أهم الضرائب غير المباشرة الرسم على القيمة المضافة.

### المطلب الثالث

#### الازدواج الضريبي

يقصد به فرض الضريبة نفسها أكثر من مرة على الشخص نفسه والمال نفسه، والمدة نفسها، كما يمكن الإزدواج الضريبي محليا أو دوليا<sup>1</sup>.

#### الفرع الأول

#### شروط الازدواج الضريبي

1- وحدة الضريبة المفروضة: يشترط لوجود ازدواج ضريبي أن تفرض ضريبتان من نوع واحد، على الشخص نفسه، سواء كان هذا الشخص طبيعي أم معنوي<sup>2</sup>، وكمثال على ذلك، فرض الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية على المكلف نفسه مرتين.

---

<sup>1</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 332. وراجع أيضا خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامة، المرجع السابق، ص 211. وراجع أيضا سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 225.

<sup>2</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 332. سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 226.

2-وحدة الممول (أو المكلف): ويعني أن يكون الشخص الذي فرضت عليه الضريبتان هو الشخص نفسه؛ سواء كان الشخص طبيعي أم معنوي<sup>1</sup>.

3-وحدة المادة الخاضعة للضريبة: يشترط أن يكون وعاء الضريبة في مرات فرضها واحداً، كأن تفرض الجزائر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التي يملكها الأجانب الفرنسيين المتوطنين في الجزائر، وتفرض فرنسا ضريبة على الدخل نفسه.

4-وحدة المدة: وهو أن تفرض الضريبتان للمدة نفسها، أي مثلاً في عام 2020. فإذا اختلفت السنة لم تكن أمام ازدواج ضريبي.

## الفرع الثاني

### أنواع الازدواج الضريبي

قد يكون الازدواج الضريبي داخلياً أو دولياً. وقد يكون مقصوداً أو غير مقصود.

#### 1-الازدواج الداخلي والازدواج الدولي<sup>2</sup>:

يكون الازدواج داخلياً إذا تم فرض الضرائب التي يتحقق بها الازدواج من الدولة الواحدة، أيما كان شكل هذه الدولة. وتطبق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على الشخص نفسه والوعاء نفسه والمدة نفسها.

أما الازدواج الدولي فيتحقق عندما تقوم دولتان أو أكثر بفرض الضريبة نفسها، أو ضرائب متشابهة على نفس الوعاء ونفس الشخص، ومثال ذلك في حالة ضريبة التركات إذا ما كان المورث تابعاً لدولة ما والورثة تابعين لدولة أخرى، والتركة قائمة في دولة ثالثة، وتقوم هذه الدول الثلاث بفرض ضريبة التركات على التركة كلها أو على حصة كل وارث منها.

#### 2-الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود:

<sup>1</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 333.

<sup>2</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 335. راجع أيضاً خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامة، المرجع السابق، ص 212. راجع أيضاً سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، 231.



الازدواج المقصود هو الذي يعمد المشرع إلى إحداثه رغبة في تحقيق أهداف معينة لتحقيق أهداف تتركز في زيادة الحصيلة الضريبية.

فقد يكون الازدواج الداخلي مقصودا من طرف المشرع الغرض منه زيادة الحصيلة الضريبية لتغطية عجز مالي، أو رغبة الدولة في عدم مواجهة الجمهور بسعر الضريبة المرتفع.

أما الازدواج غير المقصود فهو الذي يحدث دون أن تتجه نية المشرع إلى إحداثه. كأن يكون سببه اختلاف الأسس التي تقوم عليها النظم الضريبية المختلفة، أو أخطاء مادية يرتكبها المشرفون على فرض الضرائب.

ويكون الازدواج الدولي مقصودا وذلك لتحقيق أغراض اقتصادية معينة، كما لو فرضت دولة على إيرادات القيم المنقولة التي يملكها مواطنو الدولة في الخارج في الوقت الذي تفرض فيه الدولة مصدرة هذه القيم الضريبة نفسها.

### الفرع الثالث

#### وسائل منع ومكافحة الازدواج الضريبي<sup>1</sup>

**أولاً: منع الازدواج الداخلي:** يكون منع الازدواج الداخلي عن طريق التنسيق بين القواعد التي تتبعها السلطات المالية في فرض الضرائب. كما أنه ينبغي على المشرع في الدولة أن يلجأ إلى وضع قواعد خاصة تمنع تعدد القوانين التي تنظم الضرائب. كذلك فإنه يمكن للدولة أن تحدد الاختصاصات المختلفة لكلا من الحكومة المركزية والسلطات المحلية في فرض الضرائب<sup>2</sup>.

**ثانياً: منع الازدواج الدولي:** بالنسبة للازدواج الدولي فإنه يمثل صعوبات تختلف عن الازدواج الداخلي وذلك نظراً لعدم وجود سلطات عليا في المجتمع الدولي تستطيع أن تنسق

<sup>1</sup>-خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامة، المرجع نفسه، ص 212، 213 و 214.

<sup>2</sup>-رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 338 و 339.

بين الدول المختلفة. ويمكن تحديد وسيلتين لمكافحة تتم إما بواسطة التشريعات الوطنية أو الاتفاقيات الدولية كما يلي<sup>1</sup>:

1- عقد معاهدات بين الدول: ينص في هذه المعاهدات على الأسس الواجبة الاتباع لمنع الازدواج الضريبي، كالتنصيب مثلا على أن الضرائب على إيرادات القيم المنقولة تفرضها الدولة التي يوجد بها مالك هذه الأموال.

2- يمكن أن تقوم كل دولة من تلقاء نفسها، بتنظيم التشريع الضريبي لها على نحو يمنع الازدواج الضريبي الدولي، وذلك بقصر فرض الضرائب على وجوه النشاط الاقتصادي الذي يتم مباشرة داخل الدولة.

## المطلب الرابع

### التهرب الضريبي

من الأهمية بمكان، أن نُعرّف التهرب الضريبي مع ذكر أسبابه (الفرع الأول)، ثم أنواعه ووسائل منعه (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تعريف التهرب الضريبي وأسبابه

أ- **تعريف التهرب الضريبي:** هناك عدة تعاريف للتهرب الضريبي، من أهمها، أن يسعى الملزم بالضريبة، إلى التخلص منها، رغم تحقق الواقعة المنشئة للضريبة، فيلجأ إلى سلوك احتيالي للتخلص من عبئها، مستعينا في ذلك، بكافة أنواع الغش والتحايل، ولذلك، يسمى التهرب الضريبي "بالغش الضريبي"<sup>2</sup>.

ب- **أسباب التهرب الضريبي:** وهناك عدة أسباب للتهرب الضريبي من بينها<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، 340 و 341.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 343.

<sup>3</sup>- سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 178 وما بعدها. أنظر أيضا خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامة، المرجع السابق، ص 217.

-شدة وطأة الضرائب فكلما ارتفع سعر الضرائب كلما كان ذلك دافعا للأفراد على التهرب من الضريبة.

-ضعف الوعي الضريبي لدى الأفراد يؤدي إلى عزوفهم عن الوفاء بالضريبة.

-سوء توجيه النفقات العامة في الدولة يخلق شعورا بالضيق والتبرم لدى الأفراد وبالتالي يحاولون التهرب من الضريبة.

-قصور الإدارة الضريبية في مراقبة الممولين المتهربين وعدم فرض العقوبات الكافية يخلق لدى الممولين شعورا باستهانة الضرائب.

## الفرع الثاني

### أنواع التهرب الضريبي ووسائل مكافحته

**أولاً: أنواع التهرب الضريبي:** ينقسم التهرب الضريبي إلى نوعين الأول غير مشروع، أما الثاني فهو مشروع.

**1-التهرب غير المشروع<sup>1</sup>:** يتضمن التهرب غير المشروع مخالفة قوانين الضرائب، وتندرج تحته كافة طرق الغش المالي، كإدخال السلع المستوردة خفية أو تقديرها بأقل من قيمتها، أو إعلان قيمة أقل من القيمة الحقيقية للسلع موضوع الضريبة. وقد يحدث التهرب غير المشروع عند عن طريق عدم تقدير الإقرارات الضريبية أو عند تقديم إقرارات غير صحيحة أو عند تحصيل الضريبة يقوم المكلف بإخفاء أمواله بحيث يتعذر على الإدارة المالية استيفاء الضريبة المستحقة عليه من تلك الأموال.

**2-التهرب المشروع<sup>2</sup>:** هذا النوع من التهرب لا يتضمن مخالفة القوانين الضريبية ومثالها الحد من استهلاك السلع التي تفرض عليها الضريبة أو الانصراف عن ممارسة النشاط الذي يخضع لضريبة مرتفعة إلى نشاط آخر معفى من الضرائب أو يخضع لضريبة أقل.

<sup>1</sup>-خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامة، المرجع السابق، ص 215.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 215.

كما يحدث التهرب المشروع كذلك عند الاستفادة من الثغرات الموجودة في القانون الضريبي.

### ثانيا: وسائل مكافحة التهرب الضريبي

يؤدي التهرب الضريبي إلى نتائج وخيمة سواء على الاقتصاد الوطني أو على الأفراد، ولذلك فإن الدولة تسعى إلى مكافحة التهرب من الضريبة بعدة وسائل أهمها:

1-التنصيص على الجزاءات القانونية على الممول الذي يضمن إقراره الضريبي بيانات تخالف الحقيقة، أو يقدم مستندات مزورة.

2-يخول المشرع موظفي الضرائب الحق في الاطلاع على دفاتر المكلفين وذلك حتى لا يستطيع المكلف إخفاء الوعاء الضريبي.

## المبحث الثالث

### الرسوم

يعد الرسم مورد مالي تتحصل عليه الدولة من خلال الخدمات التي تعرضها على الأفراد، و تختلف قيمة الرسم باختلاف نوعية هذه الخدمة المقدمة، فالرسوم القضائية لها قيمة معينة، والرسوم الجمركية أيضا، وهلم جرا.

ويعد الرسم من أقدم موارد الدولة، وتتميز موارده بالديمومة والانتظام، ومن ثمة تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق منفعة عامة.

وسنتناول تعريف الرسم وخصائصه (المطلب الأول)، ثم تقدير الرسم وفرضه (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### تعريف الرسم وخصائصه

**أولا تعريف الرسم:** يعرف البعض الرسم، على أنه " مبلغ نقدي تقتضيه الدولة جبرا من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص (خدمة خاصة)، ومثل ذلك رسوم البريد، ورسوم التعليم والرسوم القضائية"<sup>1</sup>.

ويعرف البعض الآخر الرسم على أنه "... مبلغ من المال يدفعه المنتفعون إلى الدولة مقابل خدمة معينة تقدمها إليهم"<sup>2</sup>.

### ثانيا: خصائص الرسم:

بناء على التعريف السابق يتضح لنا أن للرسم خصائص عامة يتميز بها، وهي:

**أ-الصفة النقدية للرسم:** حيث يتم دفع الرسم في صورة نقدية. ولا يمكن تصور أمر آخر غير الصورة النقدية للتعامل بين الدولة والأفراد، سواء عند الانفاق أم التحصيل. وهذا ما هو مكرس في القوانين واللوائح.

**ب-الصفة الجبرية للرسم:** يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون لطلب الخدمة. أي أن الخدمة ملازمة للرسم، فمتى تقدم الفرد بطلب هذه الخدمة وجب عليه تقديم مبلغ نقدي محدد يطلق عليه الرسم.

ورغم أن القاعدة في الرسم أن يكون مقابل خدمة، إلا أنه يرد على هذه القاعدة أمرين:

1-أن عنصر الاختيار المتروك للشخص يقتصر على الرغبة في الخدمة من عدمه، فإذا ما اختار الشخص طلب الخدمة، ففي هذه الحالة، فهو مجبر على دفع الرسم؛ أي أن السلطة العامة لا تتفاوض مع طالب الخدمة، وإنما تحدد الرسم بإرادتها المنفردة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>-رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 475.

<sup>2</sup>- خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامة، المرجع السابق، ص 229.

<sup>3</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 475.

2- أن الأفراد قد يكونون مجبرين في كثير من الحالات على طلب الخدمة<sup>1</sup>، وبالتالي يختفي عنصر الاختيار في طالب الخدمة. فعلى سبيل المثال، حقوق رسوم التسجيل في التعليم، سواء في التعليم الابتدائي أم المتوسط أم الثانوي أم الجامعي. أيضا تلك الرسوم التي يدفعها الأفراد عند استخراج البطاقات الشخصية وجوازات السفر، الرسوم على قسائم السيارات، رسوم المرور في الطرقات... إلخ<sup>2</sup>.

**ج-صفة النفع:** إن طالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق نفع خاص تتعلق به شخصيا، دون أن يشاركه فيه آخرون. وإن كان بالإضافة إلى النفع الخاص، هناك نفع عام يعود على المجتمع، بصفة عامة، وعلى الاقتصاد الوطني في مجموعه، من خلال تلك المبالغ التي يدفعها الأفراد، والتي تكون على شكل إيرادات تتحصل عليها خزينة الدولة لإعادة توزيعها على شكل نفقات على مشاريع الدولة المختلفة والمتعددة يستفيد منها عامة الشعب.

## المطلب الثاني

### تقدير الرسم وفرضه

#### الفرع الأول

#### تقدير الرسم

تستقل الدولة بتحديد قيمة الرسم، بحيث تدخل قواعد معينة في تقدير هذا الرسم، هي<sup>3</sup>:

**أ-القاعدة الأولى:** تستند هذه القاعدة أساسا إلى أن الغرض الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأفراد وليس تحقيق الربح، أي أن الغرض ليس ماليا

<sup>1</sup>-والجبر هنا، له صفات عديدة. فقد يكون الجبر قانونا، كما قد يكون الجبر واقعا (ويطلق عليه أيضا بالجبر المعنوي). وبناء على هذا التعدد، يرى البعض تقسيم الرسوم إلى نوعين، الرسوم الإجبارية (وهي التي تؤسس بناء على إجبار المشرع للأفراد على وجوب دفع الرسم مقابل الخدمة المفروض عليها الرسم)، والرسوم الاختيارية. راجع في ذلك رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 475.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 475.

<sup>3</sup>-سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 106.

بحتا، ومن ثمة فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل للرسم أكثر من نفقة الخدمة. ومبرر هذه القاعدة أنه لا يستوجب أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها.

**ب- القاعدة الثانية:** أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له. وهذه القاعدة ليست مطلقة، بل تتعلق ببعض الخدمات، كالتعليم الجامعي والخدمات الصحية... إلخ. ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الخدمات، التي تمثل بالإضافة للنفع الخاص، نفعاً عاماً، يعود على المجتمع ككل، ومن ثمة، فإن مقتضيات العدالة تستوجب توزيع نفقات هذه المرافق بين الأفراد المنتفعين بها (دافعي الرسوم) وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الرسوم بأنواعها المختلفة.

**ج- القاعدة الثالثة:** أن يكون الرسم أكبر من الخدمة المقابلة له، ويتعلق هذا الوضع ببعض أنواع الخدمات، ويكون الغرض منها تحقيق موارد مالية للخرينة العامة، كما هو الحال بالنسبة لرسوم التوثيق والشهر العقاري.

خلاصة القول، أنه رغم هذه القواعد على تنوعها، فإن ذلك لا ينفي الغرض من تقرير الرسوم هو غرض مالي الهدف منه الحصول على موارد للخرينة العمومية، بالإضافة إلى تنظيم سير المرافق العمومية للدولة.

## الفرع الثاني

### فرض الرسم

فرض الرسم لا يكون بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها. ومن ثم فإن موافقة السلطة التشريعية يعد ركناً أساسياً في فرض الرسوم. وإن كان فرضها لا يستلزم قانوناً بل يكفي فيه أن يتم بناء على قانون. ويقصد من ذلك أن يصدر قانون يخول للوزير أو الإدارة فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة، أما الحكمة من ذلك، فيعود إلى تعدد أنواع الرسوم، وتعدد القواعد المتبعة في تقديرها، ولذلك، فإن السلطة التنفيذية تكون أقدر من غيرها من سلطات الدولة على إجراء

هذا التقدير، ومن ثمة تكفي القرارات الإدارية واللوائح لفرض الرسوم شريطة أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تجيز فرضها<sup>1</sup>.

## المبحث الرابع

### القروض العامة

**أولاً: تعريف القرض العام:** يعد القرض العام إيراد غير عاد ويعرفه البعض، بأنها تلك المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة، أو أي شخص معنوي عام آخر، من الغير، أي من الأفراد، أو البنوك، أو الهيئات الخاصة أو العامة أو الدولية، أو من الدول الأخرى، مع التعهد بردها وبدفع فائدة عنها، وفقاً لشروط معينة<sup>2</sup>. بأنه "عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقاً لشروط العقد"<sup>3</sup>.

### ثانياً: أنواع القروض العامة:

تنقسم القروض العامة من حيث طريقة الاكتتاب إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، ومن حيث نطاقها إلى قروض داخلية وقروض خارجية، ومن حيث مدتها إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة.

### أ: القروض الاختيارية والقروض الإجبارية:

القاعدة العامة أن القرض اختياري<sup>4</sup> إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه حسب ظروفهم المالية والاقتصادية مراعين في ذلك مصلحتهم الخاصة، وبالمقارنة

---

<sup>1</sup>- سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 108.

<sup>2</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 483.

<sup>3</sup>- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 236.

<sup>4</sup>- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 487. راجع أيضاً، خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 241.



بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى.

لكن قد تضطر الدولة إلى عقد القروض الإجبارية ومن ثم تستخدم سلطاتها السيادية لإجبار الأفراد على الاكتتاب في القروض العامة. وتلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في حالات الأزمات وعدم الاستقرار الاقتصادي حيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة تجاه الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض أو بالفوائد المستحقة عليه.

### ب- القروض الداخلية والقروض الخارجية:

**1- القروض الداخلية:** هي القروض التي يكتتب فيها الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا أشخاصا طبيعياً أم معنوية. والقروض الداخلية غالباً ما تستخدم في تمويل أغراض قومية، كتغطية نفقات حرب أو تمويل مشروعات التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات،... إلخ، أو الوفاء بدين خارجي على الدولة<sup>1</sup>.

**2- القروض الخارجية:** وهي القروض التي يكتتب فيها الأشخاص الطبيعية والاعتبارية المقيمون خارج إقليم الدولة. وقد تلجأ الدولة إلى القروض الخارجية بسبب عدم كفاية المدخرات الوطنية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات. وعلى الدولة التي تلجأ إلى القروض الخارجية أن تلتزم بتقديم العديد من الضمانات والمزايا إلى المقرضين فيما يخص سداد القرض والفوائد المستحقة عليه<sup>2</sup>.

### ج- القروض المؤبدة والقروض المؤقتة:

<sup>1</sup>- راجع في ذلك، رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 492. وراجع أيضاً، سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 243.

<sup>2</sup>- رفعت المحجوب، المرجع نفسه، ص 493 و 494. وراجع أيضاً، سوزي عدلي ناشد، المرجع نفسه، ص 244.

**1-القروض المؤبدة:** هي تلك القروض التي لا تحدد فيها الدولة ميعادا للوفاء بها مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به<sup>1</sup>.

**2-القروض المؤقتة:** هي تلك القروض التي تلتزم الدولة بالوفاء بها في ميعادها حتى ولو لم يكن هذا الميعاد ملائما لظروفها الاقتصادية والمالية<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>-رفعت المحجوب، المرجع نفسه، 290. راجع أيضا، خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 244.

<sup>2</sup>- خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 244.

# الفصل الرابع

## الميزانية العامة

الميزانية العامة للدولة هي تلك الوثيقة التي تتميز بخصوصيتها وقواعدها وأهميتها؛ ومن ثمة، فإننا سنتناول في هذا الفصل ماهية الميزانية العامة (كمبحث أول)، ثم كيفية تحضير الميزانية العامة (كمبحث ثان)، وفي المبحث الثالث سنستعرض كيفية تنفيذ الميزانية العامة (المبحث الثالث)، وفي آخر مبحث سنستعرض كيفية مراقبة الميزانية العامة (المبحث الرابع).

## المبحث الأول

### ماهية الميزانية العامة

سنتناول في هذا المبحث تعريف الميزانية العامة وخصائصها (كمطلب أول)، ثم الطبيعة القانونية للميزانية العامة (كمطلب ثان)، ثم استعراض القواعد الأساسية التي تقوم عليها (كمطلب ثالث)، لنختم هذا المبحث بالتطرق إلى أهمية الميزانية العامة (كمطلب رابع).

### المطلب الأول

#### التعريف بالميزانية العامة

#### الفرع الأول

#### تعريف الميزانية العامة

للميزانية العامة عدة تعاريف، من بينها أنها هي "مجمّل الإيرادات والنفقات التي ينتظر للدولة أن تحصل عليها أو تنفقها خلال فترة زمنية محددة، قد تكون سنة وقد تكون أقل أو أكثر".

وعرفها البعض الآخر بأنها "تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة لمدة سنة، يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية واعتمادها من طرف السلطة التشريعية وتعبّر عن الأهداف الاقتصادية والمالية العامة".

كما عرفها آخرون بأنها "توقع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة"<sup>1</sup>.

وقد عرفها القانون الفرنسي بأنها "القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعبائها"<sup>2</sup>.

وعرفها القانون البلجيكي بأنها "بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية"<sup>3</sup>.

كما عرفها القانون لدولة لوكسمبورغ بأنه "في كل عام يصادق مجلس النواب على قانون الحسابات ويصوت على الموازنة. ويجب إدراج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في الميزانية والحسابات"<sup>4</sup>.

أما القانون الأمريكي عرفها بأنها "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها"<sup>5</sup>.

أما المشرع الجزائري فقد عرف الميزانية العامة في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية<sup>6</sup> في المادة السادسة منه، على أنها: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحدد سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

ولم يخرج المشرع الجزائري التأكيد تقريبا على التعريف نفسه، مع بعض الإضافات التفصيلية، في القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>7</sup>، في المادة الثالثة منها،

---

<sup>1</sup>- محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص 86.

<sup>2</sup>- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 270.

<sup>3</sup>- المرجع نفسه، ص 270.

<sup>4</sup> - Yves KOHN, opt. P 5.

<sup>5</sup>- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 270.

<sup>6</sup>- القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984، المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 01.

<sup>7</sup>- القانون 90-21، المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35.

بحيث عرفها بالقول بأن "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي ونفقات الرأسمال وترخص بها".

وعرفها أيضا، في القانون العضوي رقم 18-15<sup>1</sup>، بأنها "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم".

ومن خلال هذه التعاريف التي استعرضناها، فإنه تتفق كلها، على أن الميزانية العامة تتكون من الإيرادات والنفقات، التي تقدر لسنة مقبلة، مع إجازة مسبقة من قبل البرلمان.

## الفرع الثاني

### خصائص الميزانية العامة

من خلال التعاريف التي استعرضناها أعلاه، يتضح بأن الميزانية العامة تتميز بخصائص سنحاول ذكرها، كالآتي<sup>2</sup>:

أولاً: أن الميزانية العامة نظرة تقديرية: تعبر الميزانية عن أرقام ومبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، حيث إنها بيان مفصل عن النفقات بما يقابله من إيرادات لتغطيتها فهي تستند إلى عنصر التوقع، سواء في باب النفقات أم في باب الإيرادات. إذن، فهي لا تخرج عن التوقع المبني، كقاعدة عامة، على معطيات داخلية وخارجية. فالمعطيات الداخلية، هي تلك المؤثرات التي تستشرفها الدولة بناء على معطيات متعددة، تعرف بها تصاعد النفقات العامة الخاصة بالهيئات العامة أو الخاصة بالأفراد، وسواء كانت هذه المؤثرات هيكلية أم تسييرية أم بشرية.

<sup>1</sup> - القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بالقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53.

<sup>2</sup> - خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 271 وما بعدها.

أما المعطيات الخارجية، فهي تلك المعطيات التي تستشرفها الدولة عند إعدادها لميزانياتها العامة، بحيث إنها تأخذ بعين الاعتبار بعض المؤشرات التي تساعد على تقدير ميزانياتها العامة، بناء على الوضع العام الدولي في مجالات مختلفة، أمنية، سياسية، صحية، اقتصادية، وما إلى ذلك، وتبقى دائما، حذرة وبقطة حتى لا تؤثر فيها الأزمات الخارجية، أو على الأقل لا تسبب لها أزمة داخلية قد تؤثر على ميزانياتها العامة، أو تسبب لها عجزا أو انهيارا قد لا تستطيع تحمل تبعاته.

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

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

ويعتبر حق السلطة التشريعية في منح الترخيص من الحقوق الأساسية، ومن المبادئ الهامة المقررة دستوريا، التي لا يمكن مخالفتها، وتعد وسيلة في يد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة<sup>1</sup>.

ولابد من الإشارة، إلا أن الترخيص الذي يعطيه البرلمان للسلطة التنفيذية، لتنفيذ الميزانية العامة، يمكن أن نطلق عليه بأنه ترخيص عام؛ بمعنى أن البرلمان يعطيه على عموم الميزانية التي تُجمع فيها النفقات والإيرادات دون تفاصيل، عكس الترخيص الذي يعطيه مثلا المراقبين الماليين-التابع لوزارة المالية- للأمرين بالصرف في مجال النفقة فقط، بحيث له

<sup>1</sup>-راجع المواد 115، 143، 144، 155، 161 و 162 من التعديل الدستوري لعام 2020.

الحق في الترخيص أو عدم الترخيص لصرف النفقة، فهذا الترخيص يمكن أن نطلق عليه بالترخيص الخاص.

والأمر نفسه، بالنسبة لقابض الضرائب أو قابض الحقوق الجمركية مثلاً، المختص في تحصيل الإيرادات فقط؛ فهذا النوع من التراخيص، سواء تعلق الأمر بإجازة النفقة أم تحصيل ضريبة، يدخل تحت التراخيص الخاصة أو الجزئية، باعتبارها جزءاً من عموم الميزانية، ثم إنها تخضع للتدقيق في تفاصيل النفقة أو الضريبة من قبل المحاسبين العموميين على كل أمر بالصرف أمر بها<sup>1</sup>.

**ثالثاً: الميزانية العامة تقدر لفترة قادمة:** تقدر الميزانية العامة لفترة قادمة، أي مستقبلية، غالباً ما تكون سنة، فالميزانية العامة، تقدر قبل السنة التي تنفذ فيها، وهذا هو المعمول به في كل الدول تقريباً، لذلك تسمى السنة التي تنفذ فيها الميزانية العامة بالسنة المالية، وهي غالباً ما تبدأ من واحد جانفي (يناير)، إلى الواحد والثلاثين من السنة نفسها (01/01) إلى 12/31 من كل سنة).

والعبرة من اختيار السنة كاملة، سواء بدأت في واحد جانفي أم واحد مارس أو غيره، هو إعطاء الوقت الكافي للحكومة حتى تستطيع تنفيذ مشاريعها والقيام بالتزاماتها، في إشباع الحاجات العامة.

**رابعاً: الميزانية العامة تعد خطة سنوية لتحقيق أهداف الدولة:** تعد الميزانية العامة للدولة ترجمة لما تود تحقيقه في السنة القادمة؛ لذلك نجد ذلك الاختلاف البين بين الدول؛ وذلك استناداً إلى اعتبارات عديدة سياسية، بشرية، اقتصادية، اجتماعية، جغرافية، ثقافية، دينية، وما إلى ذلك تؤسس بها الدولة ميزانيتها. فأهداف الدول قد تتشابه وتلتقي في نقاط كثيرة، لكن أيضاً، تختلف في كثير من النقاط، لكن، النتيجة النهائية التي تسعى إليها أو ما

<sup>1</sup> -راجع أعوان تنفيذ الميزانية في هذه الدراسة.



يجب أن تسعى إليه الدول، هو التقاء أهداف السلطة الحاكمة مع أهداف المجتمع، بمفهومها الواسع وليس بالمفهوم الضيق.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية للميزانية العامة

اختلف فقهاء المالية العامة فيما إذا كانت الميزانية العامة تعد عملاً تشريعياً أو عملاً إدارياً أو عملاً مختلطاً يجمع بين القانوني والإداري<sup>1</sup>. فمنهم من قال بأن الميزانية العامة تعد عملاً تشريعياً خالصاً (أولاً)، ومنهم من ذهب إلى القول بأن الميزانية العامة تعد عملاً إدارياً بحتاً (ثانياً)، ومنهم من قال بأن الميزانية العامة تجمع بين العمل القانوني والعمل الإداري (ثالثاً).

أولاً: الرأي الذي يقر بأن الميزانية هي قانون: هذا الرأي يقر، بأن الميزانية العامة هي عملٌ تشريعيٌّ، باعتباره صادرٌ عن البرلمان، طبقاً لأحكام الدستور ووفقاً للنظام الداخلي لمجلس البرلمان، وبذلك، فهي تعد قانوناً من الناحية الشكلية والموضوعية؛ باعتبار أن البرلمان يصدر قوانين فقط؛ ثم الأكثر من ذلك، أن الميزانية تصدر على شكل قواعد قانونية، ستسمى بعد المصادقة عليها بقانون المالية.

ثانياً: الرأي الذي يقر بأن الميزانية العامة هي عمل إداري: يقر هذا الرأي على أن الميزانية عملٌ إداريٌّ خالصٌ؛ حتى وإن كانت تصدر على شكل قواعد قانونية، إلا أنها في الحقيقة، مجرد تخمينات وتوقعات للنفقات والإيرادات لفترة مستقبلية لم تأت بعد، ومن ثمة، فقد تصدق هذه التوقعات والتخمينات، وقد لا تصدق؛ هذا من ناحية، ثم إن هذه الميزانية العامة حتى وإن كانت تصدر على شكل قواعد قانونية، كما أسلفنا سابقاً، فهي تبقى مجرد

<sup>1</sup> -راجع في ذلك، سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 94 و 95.

قواعد عامة ومجردة، وما الموافقة التي يعطيها البرلمان على الميزانية، ماهي سوى موافقة لإعطاء الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله.

**ثالثا: الميزانية العامة عملٌ مختلط ( قانوني وإداري):** يرى أصحاب هذا الرأي وعلى رأسهم الفقيه " دوقي"، بأن الميزانية تجمع بين الجانبين القانوني والإداري؛ بحيث إن أحكام الإيرادات العامة، خاصة ما تعلق منها بالضرائب، فهي عمل قانوني تشريعي، أما ما تعلق منها من نفقات فهو عمل إداري.

والحقيقة، أن هذا هو الرأي الذي يُجسد في الواقع العملي؛ حيث إن أغلب الدول؛ تمر ميزانيتها العامة بمرحلتين أساسيتين. الأولى، هو تصديق البرلمان عليها، لإعطاء السلطة التنفيذية ترخيصا عاما، بعد مناقشتها مع أعضاء الحكومة. ثم ثانيا، تكفل السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه الميزانية تنفيذا إداريا من طرف مختلف الوزارات.

### المطلب الثالث

#### أهمية الميزانية العامة

للميزانية العامة أهمية كبيرة<sup>1</sup>، وتظهر هذه الأهمية في مختلف النواحي، خاصة السياسية والاقتصادية منها؛ وبمعنى آخر، فإن الأهمية التي تكمن في الميزانية العامة، هو اعتبارها ترجمة حقيقية للسياسة المالية، التي ستتبعها الدولة في فترة مقبلة في نواح متعددة، نذكر منها الناحية السياسية(الفرع الأول)، الناحية الاقتصادية (الفرع الثاني)، والناحية القانونية(الفرع الثالث)، والناحية الاجتماعية(الفرع الرابع).

<sup>1</sup>—أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 91 وما بعدها.

## الفرع الأول

### أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية

تعد الميزانية العامة وثيقة أساسية تتطافر كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل إنجاحها، لذلك غالبا ما تختلف وجهات النظر بين هاتين السلطتين في نقاط متعددة، وهذا طبيعي وعادي جدا؛ بل وصحي، إذا كان الهدف منها هو الوصول إلى ميزانية تلبي الطموحات الأساسية لأفراد الشعب.

والحقيقة، أن البرلمان باعتباره ممثلا عن الإرادة الشعبية قد لا يتوافق في بعض الأحيان مع ما تقترحه الحكومة من زيادات في الضرائب أو بعض أنواع الرسوم<sup>1</sup>، أو ربما في نسب هذه الضرائب والرسوم، أو في مبالغ نفقات بعض المشاريع، التي قد يعتبرها البرلمان مبالغا فيها، أو ليست ذات أهمية على المستوى الاقتصادي أو الاستراتيجي، وما إلى ذلك، لذلك فلا ضير في مناقشة هذه الأمور ومحاولة التوفيق بين الرؤيتين الحكومية والتشريعية، حتى يتم الوصول إلى نتيجة مرضية يستفيد منها في النتيجة، المجتمع والدولة في الوقت نفسه.

## الفرع الثاني

### أهمية الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية

لما كانت الميزانية العامة تعكس في دول كثيرة الحياة الاقتصادية<sup>2</sup> والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول؛ فهي بالتالي تساعد في أداء وتوجيه الاقتصاد الوطني، كما أن لها آثارا، على كل من حجم الإنتاج القومي، وعلى مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع وقطاعاته.

<sup>1</sup> - أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 91 وما بعدها.

<sup>2</sup> - خالد الخطيب شحادة وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 274 و 275.

فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (أي النفقات والإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

وعليه، فإن العلاقة وطيدة بين كلا من النشاط المالي للدولة والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم و انكماش وانتعاش... إلخ، بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، خاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة أساسية من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.

ومن هنا، فإن علاقة الميزانية العامة بالجوانب الاقتصادية هي علاقة تأثير وتؤثر؛ أي أن الميزانية في النتيجة تتأثر بالحالة الاقتصادية للدولة سواء من ناحية الضعف أم ناحية القوة، فالدولة القوية اقتصاديا ستكون الميزانية العامة ترجمة لهذه القوة؛ والعكس صحيح، بمعنى أن الدولة الضعيفة اقتصاديا، سيظهر ذلك جليا، ويترجم في ميزانيتها العامة.

### الفرع الثالث

#### أهمية الميزانية العامة من الناحية القانونية

تظهر الأهمية القانونية للميزانية العامة في اعتبار الميزانية وثيقة قانونية تصدر بموجب قانون المالية، بعد التصويت عليها من قبل أعضاء البرلمان بغرفتيه وإمضاءها من طرف رئيس الجمهورية، ثم تنشر في الجريدة الرسمية، وتلتزم بها السلطة التنفيذية حرفيا.

ومن ثمة، فإن صدور الميزانية العامة في شكل قانون يوجب على السلطة التنفيذية عدم تعديل أي مادة منها أو تغيير ما جاء فيها مهما كانت الأسباب والظروف؛ كأن تفرض ضرائب جديدة أو ترفع من نسبها أو تعدل أو تلغي أو تضيف، فهذا كله غير مقبول قانونا،

إلا بعد الرجوع إلى السلطة التشريعية وموافقتها على ذلك، وبعدها يمكن صدور تلك التغيرات أو التعديلات التي تكلمنا عنها في قانون مالية تكميلي أو معدل<sup>1</sup>.

والحقيقة التي قد يغفل عنها ربما البعض، هو أن هذه الصلاحيات التي يملكها البرلمان وفقا للقواعد الدستورية في مواجهة السلطة التنفيذية، تبقى محدودة؛ بل وضيقة مقارنة ما تملكه السلطة التنفيذية من تأثير على الميزانية العامة، ويمكن تلخيص هاتيه المحدودية في النقاط الآتية<sup>2</sup>:

-عدم إمكانية البرلمان اقتراح قانون مالية المتضمن الميزانية العامة؛ فهذا الأمر يفوق قدرته من الناحيتين التقنية، والبشرية. فالسلطة التنفيذية الوحيدة، القادرة على تقدير ما يستلزم للدولة من نفقات وإيرادات، وذلك لتعاملها المباشر والمستمر مع هذه الأمور؛ ثم لامتلاكها العناصر البشرية المؤهلة والمتواجدة في كل الوزارات لتقدير وتقييم احتياجات الدولة خلال فترة مستقبلية.

-محدودية السلطة التشريعية تبدو جليا أيضا، في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة؛ إذ تقتصر سلطتها على السلطة التنفيذية على توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية فقط، لافتقارها إلى وسائل وآليات قانونية أكثر صرامة ودقة في ممارسة هذه الرقابة؛ صحيح أن هذه الرقابة قد تكون فعالة إلى حد بعيد في حالة ما كان للبرلمان القدرة على إثبات بعض الممارسات الخائطة أو غير الصحيحة للسلطة التنفيذية لبعض بنود الميزانية العامة.

-محدودية أغلب أعضاء الهيئة التشريعية في المجال المالي والمالية العامة بصفة عامة، تجعل من فحص بنود الميزانية العامة وممارسة سلطة الرقابة أمرا عسيرا وربما مستحيلا، وهو ما يعطي للسلطة التنفيذية أريحية أكبر في ممارسة المناورة-إن صح التعبير-في تبرير الاقتراحات الموضوعة في مشروع قانون المالية.

<sup>1</sup>-نصيرة لوني، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، 2020، ص 97.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 98.

## الفرع الرابع

### أهمية الميزانية العامة من الناحية الاجتماعية

قد لا نبالغ إذا قلنا بأن الدول تعطي أهمية كبيرة للناحية الاجتماعية في ميزانيتها العامة؛ باعتبار أن المحافظة على القدرة الشرائية لأفراد المجتمع من أهم الغايات التي تسعى إليها الدول كقاعدة عامة.

والنواحي الاجتماعية لها مفهوم واسع؛ بحيث تشمل كل مناحي الحياة، من أكل وشرب، ولباس وسكن وتعليم، وصحة، وأمن، ومختلف الخدمات الأخرى، كشق الطرق، وتوفير الماء، والكهرباء، فهذه الميادين، تعد ركائز أساسية لا يجب أن تغفل عليها الحكومات، لذلك فإن الميزانية العامة غالباً ما تأتي لتحقيق هذه الرغبات والحاجات، ومحاولة إشباعها وتوفيرها على نطاق واسع، وبأسعار مقبولة وفي متناول الجميع، فوجود الدولة يفرض عليها تلبية الحاجات العامة لكل أفراد المجتمع من باب الإلزام وليس من باب المن أو التطوع<sup>1</sup>؛ بعيداً عن التمييز أو الإقصاء<sup>2</sup>، فاستمرار الدولة مرهون بتحقيق هذه الحاجات وتوفيرها.

لذلك، لاحظنا، أن العديد من الأزمات التي حدثت أو تحدث في الدول هي عدم قدرة الدولة في تحقيق هذه الحاجات العامة، أو تقاعسها، أو في حالات أخرى، لامبالاتها، ومن ثمة، أدى ذلك إلى تهديد الدولة في كيانها.

---

<sup>1</sup> -أنظر مثلاً ما جاء في المادة 117 من التعديل الدستوري لعام 2020 التي تنص "يبقى البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية، وفيما لثقة الشعب وتطلعاته". فتقة الشعب في ما أعطاء النواب من عهود والتزامات خلال حملاتهم الانتخابية. أما تطلعاته، فهي لا تخرج عن ما يريده الشعب من رفاهية في العيش وتحقيق آماله وأحلامه.

<sup>2</sup> -نصت المادة 35 من التعديل الدستوري لعام 2020، على أنه "تضمن الدولة الحقوق الأساسية والحريات. تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

## المبحث الثاني

### مبادئ وقواعد الميزانية العامة

للميزانية العامة مبادئ وقواعد عامة تستند عليها وتهدف إلى تدعيم الرقابة في تسيير الأموال العمومية، وتتمثل هذه المبادئ في: مبدأ سنوية الميزانية العامة (المطلب الأول)، مبدأ وحدة الميزانية العامة (المطلب الثاني)، مبدأ عمومية الميزانية العامة (المطلب الثالث)، مبدأ توازن الميزانية العامة (المطلب الرابع) ومبدأ شمولية الميزانية العامة (المطلب الخامس).

### المطلب الأول

#### مبدأ سنوية الميزانية العامة

يعني هذا المبدأ أن الميزانية العامة تطبق في السنة المدنية اللاحقة لتحضيرها، وبمعنى آخر، فإن الجزائر تأخذ بالتأريخ المدني الذي يبدأ من الأول جانفي من كل سنة إلى الواحد والثلاثون من شهر ديسمبر من السنة نفسها؛ وهذا ما أقره القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، في المادة الثالثة منه، التي تنص بأنه: "يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية...". والتعبير نفسه، الذي تبنته المادة السادسة من القانون العضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية.

ويرد على مبدأ السنوية بعض الاستثناءات من بينها على سبيل المثال الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات.

وإقرار مبدأ السنوية له ما يبرره من أصعدة كثيرة؛ اقتصادية، وسياسية، واجتماعية، ومالية وتقنية، وما إلى ذلك. ولكي نعرف مدى أهمية هذا المبدأ علينا تصور خلاف هذا المبدأ؛ أي أن تنفذ الميزانية في مدة أقل من سنة أو العكس، أي أكثر من سنة. فلو أخذنا على سبيل المثال، تنفيذ الميزانية في أقل من سنة، لكان هذا الأمر أشق على الهيئتين، سواء

التشريعية منها أم التنفيذية. فبالنسبة للسلطة التشريعية فهذا يعتبر إرهاقا كبيرا قد لا يتحمله النواب في مناقشة بنود الميزانية في فترات عديدة من السنة، وهو ما يمثل إخلالا بمجالات أخرى، لا تقل أهمية عن مناقشة الميزانية، وهي مناقشة قوانين، التصويت عليها، وما إلى ذلك من الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان كهيئة ممثلة للإرادة الشعبية<sup>1</sup>.

والأمر نفسه، إذا كانت فترة تنفيذ الميزانية أكثر من سنة، فهذا قد يضعف رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية، بسبب إطالة مدة الدورة وما قد تتسبب فيه التقلبات الاقتصادية من تأثير على ميزانية الدولة، خاصة في الظروف الأخيرة أين أصبحت الأزمات العالمية<sup>2</sup> تؤخذ بالحسبان لما لها من تأثير على اقتصاديات وميزانيات الدول. ومن ثمة، فإن مبدأ السنوية هو مبدأ مهم.

والحقيقة، أن هذا المبدأ له جذور في تاريخ الإنسانية، ويمكن الاستشهاد بذلك ما ورد في القرآن الكريم في قصة يوسف عليه السلام مع ملك مصر، بعد الرؤيا التي رآها هذا الأخير في المنام، وطلب من حاشيته والمحيطين به تفسيرها، إذ قال الله تعالى على لسانه ﴿وَقَالَ الْمَلِكُ إِنِّي أَرَى سَبْعَ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعَ سُنبُلَاتٍ خُضْرٍ وَأُخَرَ يَابِسَاتٍ ۚ

<sup>1</sup> -لنأخذ بعض النصوص الدستورية (الدستور الجزائري المعدل في 2020) التي كرست صلاحيات البرلمان (غرفتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، باعتباره ممثلا للإرادة الشعبية، فهو يمارس السلطة التشريعية (المادة 114)، كما أنه يراقب عمل الحكومة (المادة 115). كما أن النائب يتفرغ كليا لممارسة عهده (المادة 118). تضيف المادة بأن اجتماع البرلمان في دورة واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر، تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم من شهر يونيو (المادة 38)، وهو ما يعني ثقل المهمة الملقاة على عاتق النائب، في ميادين كثيرة. ومن بين هذه الميادين، ما نصت عليها المادة 139 وهي التشريع في: "حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية،...القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية والأسرة،... شروط استقرار الأشخاص...، التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية...، القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية...، القواعد العامة للإجراءات المدنية والتجارية وطرق التنفيذ...إلخ.

أيضا، من صلاحيات البرلمان، بحسب المادة 140، التشريع بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بالمالية...".

<sup>2</sup> -خذ مثلا الأزمة الصحية المتعلقة "بفيروس كورونا"، التي ضربت العالم في أواخر 2019 وبداية 2020. بالإضافة إلى الحرب الروسية الأوكرانية في بداية عام 2022، وما صاحب ذلك من أزمة غذائية، اقتصادية، وأزمة طاقوية، كان لها الأثر البالغ على الكثير من الدول، ليست الدول النامية فقط؛ بل تعداها إلى الدول المتقدمة.



يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي رُؤْيَايَ إِن كُنْتُمْ لِلرُّؤْيَا تَعْبُرُونَ<sup>1</sup>، والتفسير أو التأويل الذي أعطاه النبي يوسف عليه السلام، هو في قوله تعالى: ﴿قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأْبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرَوْهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّا تَأْكُلُونَ﴾<sup>2</sup>، فقد أعطى يوسف عليه السلام تفسير الرؤيا بما علمه الله من تأويل الأحاديث أي الأحلام.

وما يستوقفنا في الآية الكريمة السابقة، مسألة مهمة لها علاقة بموضوعنا؛ ألا وهي كلمة "السنة"، بحيث إن الآية الكريمة تتحدث عن زرع خلال سبع سنوات دأباً، أي متتالية؛ ثم تأتي مرحلة الحصاد في السنة نفسها؛ وهو ما يعني بلغة علم المالية العامة أن فيه دورة سنوية لميزانية الدولة، تتمثل في الاستثمار، أو الإنفاق في الأرض باعتبارها الوجهة الأساسية الأكبر المتاحة للدولة في ذلك الوقت، في المجال الاقتصادي، لتلبية الحاجات العامة للأفراد، بحيث إن الزرع يبدأ في شهور معينة، ثم تأتي مرحلة الحصاد بعد نضوج الزرع أو الفاكهة أو الأشجار المثمرة الأخرى أو غيرها من أنواع النباتات، أو بلغة المالية تحصيل الإيرادات التي يدفعها الأفراد على شكل ضرائب بعد تحديدها من طرف الدولة.

ومن ثمة، نفهم بأن مبدأ السنوية تعارفت عليه البشرية، انطلاقاً من الدورة الفلاحية من موسم الزرع إلى موسم الحصاد التي تستمر حوالي سنة كاملة؛ لذلك فلا عجب إذن، أن يبقى مبدأً إلى حد اليوم، تطبقه- في حدود علمنا- كل الدول وذلك للأسباب التي ذكرناها أعلاه.

لكن، قد يرد على مبدأ سنوية الميزانية العامة استثناءات سواء بتقصير المدة أم بتمديدتها يتعلق بالموافقة على صرف النفقات أو تحصيل إيرادات؛ وذلك في الحالات الطارئة وحالات الأزمات والحروب، أو حالات بعض المشاريع الكبرى التي يتطلب تنفيذها أكثر من سنة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>-سورة يوسف الآية 43.

<sup>2</sup>-سورة يوسف الآية 47.

<sup>3</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 283.

## المطلب الثاني

### مبدأ وحدة الميزانية العامة

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية العامة<sup>1</sup>، هو وضع بنود الإيرادات والنفقات من طرف السلطة التنفيذية، في وثيقة واحدة، حتى تُقدّم للسلطة التشريعية لمناقشتها وإثرائها، ثم المصادقة عليها أو تعديلها أو حتى رفضها. وبالتالي، فإن وضع مختلف النفقات والإيرادات باختلاف مصادرها وتعدد الهيئات التي تتفق النفقات العامة أو تحصل الإيرادات العامة في وثيقة واحدة، هو عملية تقنية بحتة، هدفها تسهيل عملية المراقبة العامة من طرف البرلمان لعموم ما ورد في الميزانية سواء من جانب النفقات أم من جانب الإيرادات، باعتباره ممثلاً للإرادة الشعبية، يدافع عن طموحات هذه الإرادة الشعبية ويسعى جاهداً لتحقيق آمالها وأحلامها.

واستناداً إلى ذلك، فإن مبدأ الوحدة، يظهر لنا جملة من الأمور، نذكر منها:

-اتصافه بالوضوح للوضعية المالية لأية دولة ومعرفة مركزها المالي، ومعرفة توجهها الاقتصادي، والصحي، والتعليمي، وغيرها.

-يؤدي مبدأ الوحدة إلى تحديد نسب الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي بوجود أرقامها في وثيقة واحدة يعبر عنها بالميزانية العامة.

-يسهل مبدأ الوحدة عمل البرلمان في رقابته على عمل الحكومة في مجال الإنفاق العام، ويقلل من مناوئتها، إن صح التعبير، في استغلال المال العام في أوجه قد لا تفيد المجتمع بصورة أكبر.

-يعبر مبدأ الوحدة عن نظام محاسبي موحد، يجمع حسابات الحكومة كلها وإدارتها المختلفة.

---

<sup>1</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 278. راجع أيضاً سوي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 289 وما بعدها.

- يترجم مبدأ الوحدة أو يعكس الوجه المالي للدولة، والخطة الاقتصادية المتبعة في السنة القادمة.

ولذلك، فإنه يترتب على مبدأ وحدة الميزانية نتيجة هامة وأساسية، تتمثل في قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، وتستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة؛ بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة كل النفقات<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث

#### مبدأ عمومية الميزانية العامة

يتقاطع مبدأ عمومية الميزانية العامة مع مبدأ وحدة الميزانية العامة في كثير من النقاط، حتى إن البعض يعتبرهما، يعبران عن فكرة واحدة، فمبدأ وحدة الميزانية-كما رأينا سالفًا- يوجب وجود وثيقة واحدة للميزانية، تُبين فيها النفقات والإيرادات؛ وبالتالي، كنتيجة لهذا المبدأ يحظر وجود نفقات أو إيرادات خارج هذه الوثيقة أو الميزانية، وبالمقابل، فإن مبدأ عمومية الميزانية العامة، يوجب أن تدرج في الميزانية العامة كافة النفقات والإيرادات دون إغفال ودون أية مقاصة بينهما<sup>2</sup>.

والسبب الرئيس في التركيز على هذا المبدأ الهام، هو التخلي عن مبدأ كان سائدًا في مرحلة من المراحل، ألا وهو طريقة الميزانية الصافية؛ أو ما كان يعرف باسم "طريقة المقاصة"؛ بحيث إنه كان يسمح لوزارة من الوزارات أو هيئة من الهيئات أو لمرفق من المرافق العامة، أن يجري مقاصة بين إيراداته ونفقاته، ومن ثمة، لا يظهر في الموازنة العامة

<sup>1</sup>- عدلي سوزي ناشد، المرجع السابق، ص 290.

<sup>2</sup>- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 289.

سوى الفارق الصافي بينهما، وهو ما اعتبر آنذاك، بأنه يتنافى مع مبدأ عمومية الميزانية، الذي يقضي بضرورة إظهار كافة الإيرادات والنفقات دون إجراء أي مقاصة بينهما<sup>1</sup>.

ومن ثمة، فإن مبدأ عمومية الميزانية العامة يقضي بأن الميزانية العامة لا بد أن تتضمن قسمين: القسم الأول خاص بالإيرادات، والقسم الثاني خاص بالنفقات، بحيث يظهر كل قسم مستقل عن الآخر. وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

والحقيقة، أن مبدأ عمومية الميزانية يستند إلى حجج مقنعة، وهي<sup>2</sup>:

-اعتماد مبدأ عمومية الميزانية العامة يفرض على السلطة التنفيذية إظهار جميع عناصر الإيرادات والنفقات العامة، بحيث تسهل عملية متابعة ومراقبة البرلمان لطبيعة ونوع النفقة أو الإيراد العام.

-اعتماد مبدأ عمومية الميزانية العامة هو ممارسة البرلمان لصلاحياته المقررة وفق القانون، وتأكيد رقابته على السلطة التنفيذية في مجال النفقات والإيرادات العامة، وعدم سماحه لها بإخفاء أي نوع منها، حتى أي ذريعة كانت.

-اعتماد مبدأ عمومية الميزانية العامة، هو صمام الأمان الأول لضمان حسن إدارة الأموال العامة، ومحاربة الإسراف والتلاعب بالأموال العامة، فقد يغري إظهار الإيرادات الصافية الإدارات على التوسع في بعض النفقات العامة، مبنية رأيها هذا، بأنها بمنأى عن رقابة من قبل السلطة التشريعية.

-اعتماد مبدأ عمومية الميزانية العامة، يتوافق مع الحكم الراشد، وترشيد الإنفاق الحكومي؛ بحيث إن إدراج كل النفقات والإيرادات العامة يعد عملاً رقابياً استباقياً، ونهائياً

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 289.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 289 و 290.

داخليا في الوقت نفسه، على كل المصالح والمرافق العمومية. فالعمل الرقابي الاستباقي الداخلي هو إظهار كل النفقات والإيرادات العامة، أما العمل الرقابي النهائي، فهو معرفة مدى التطابق بين ما تم إظهاره وما تم تنفيذه أو تطبيقه في الأخير.

وقد تعرض هذا المبدأ إلى بعض الانتقادات، التي تعتبر بأن عمومية الميزانية العامة، لها بعض المآخذ والعيوب، من بينها<sup>1</sup>:

-أن هذا المبدأ هو حجرة عثرة أمام الاقتصاد في الإنفاق، بحيث إنه لا يشجع مصالح الدولة ومرافقها على الاقتصاد في الإنفاق، فإذا كان كل توفير للأموال يعود للخرينة العامة وليس للمصلحة أو الهيئة التي وفرته، فهذا يعد إبخاسا في حقها ولا يشجعها على فعله مرة أخرى.

-أن هذا المبدأ لا يشجع ولا يحفز المسؤولين على المصالح والمرافق العامة على زيادة الإيرادات بهدف الاستفادة منها في تحسين الأداء.

-أن التقيد بهذا المبدأ قد يؤدي في بعض الحالات إلى نتائج غير مرضية وغير مقبولة على المستوى العملي، بالإضافة إلى ذلك، فإنه يعد عاملا غير مساعد في استعمال الأساليب التجارية في إدارة المرافق العامة<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 290.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 290.

## المطلب الرابع

### مبدأ توازن الميزانية العامة

يقصد بمبدأ توازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة<sup>1</sup>، وعليه فإن الإخلال بهذا المبدأ، كأن يكون إجمالي النفقات العامة أكبر من إجمالي الإيرادات العامة، فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن، وهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية، وقد كان الفقه المالي التقليدي يرى بأن توازن الميزانية يجب أن يتحقق في جميع الأحوال والظروف، بغض النظر عن حالة الدولة الاقتصادية، فتوازن الميزانية، بحسب هذا الرأي التقليدي، يعد مؤشراً على حسن إدارة الدولة الجوانب المالية في الدولة بطريقة واضحة، ثم إن توازن الميزانية العامة يعد ضماناً لاستمرار الثقة في مالية الدولة، واستمرار للاستقرار الاقتصادي والمالي للدولة<sup>2</sup>.

والحقيقة، أن مبدأ توازن الميزانية العامة في مفهوم الفقه المالي التقليدي ينسجم ويتماهي تماماً مع النظام الاقتصادي الليبرالي الحر، الذي يتبنى نظرية عدم تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، مع ضرورة اكتفائها بالوظائف الأساسية التقليدية فقط، بالإضافة إلى ذلك، فإن الدولة يتوجب عليها استخدام الإيرادات العادية، دون غيرها، التي يكون مصدرها من الضرائب لتغطية نفقاتها العامة<sup>3</sup>.

واستناداً إلى هذه القناعات الاقتصادية التي تبناها الفكر الاقتصادي التقليدي، حول توازن الميزانية العامة، ترتب عليها نتيجتان مقيدتان للدولة. النتيجة الأولى، أنه لا يجوز لها (أي للدولة)، اللجوء إلى الإيرادات غير العادية، كالقروض العامة والإصدار الجديد، من

---

<sup>1</sup>-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المرجع السابق، ص 285.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 285.

<sup>3</sup>-المرجع نفسه، ص 286.

أجل تغطية نفقاتها العامة. أما النتيجة الثانية، فإنه لا يجوز لها زيادة نفقاتها العامة العادية، وبالتالي، لا يجوز أن تحقق عجزاً على مستوى ميزانياتها العامة.

ولكن الفقه المالي الحديث، يرى ببطلان الرأي الذي يتبنى توازن الميزانية العامة، وفند كل مزاعمه التي يدافع عنها، بحيث إن الواقع التطبيقي لا يتماشى مع هذا الرأي، وذلك نظراً للتقلبات الاقتصادية التي لا تثبت على حال أبداً، ومن هنا، إذا كان مبدأ توازن الميزانية العامة قد تساهلت مع الحكومات لفترة من الفترات خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين؛ فإن هذا المبدأ لم يعد كذلك، خاصة في الفترة التي تلت الحرب العالمية الأولى، وما صاحبها من أزمات اقتصادية، كانت أشدها أزمة 1929، التي تركت آثاراً هامة على هذا المبدأ. بعدها مع إثبات عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية، ويرون أن الدولة قد تُكيف حالتها الاقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها وفق ما يعرف بالعجز المنظم.

## المبحث الثالث

### إعداد الميزانية العامة واعتمادها

تعد مرحلة إعداد مشروع الميزانية العامة مرحلة مهمة وأساسية، فالإعداد يتعلق بالسلطة التنفيذية لما لها من إمكانيات مادية وبشرية تمكنها من ذلك (المطلب الأول)، أما المرحلة الأخرى فهي مرحلة الاعتماد وهي من صميم عمل السلطة التشريعية لما لها من صلاحيات في هذا الشأن (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية

إن السلطة التنفيذية هي المؤهلة من الناحية الإدارية والإمكانات المادية والبشرية والفنية لتحضير الميزانية العامة، لما يتطلب هذا العمل من معلومات خاصة تتعلق بالإيرادات العامة، من حيث مصادرها وعبء تحصيلها من مختلف الطبقات الاجتماعية. وانفراد السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية يعود إلى اعتبارات عدة، من بينها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، كما أن السلطة التنفيذية هي السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبلغ الإيرادات العامة وتحديد النفقات العامة، مع مراعاة التوازن المالي، وذلك لأنها الأقدر على معرفة احتياجات ومتطلبات كل مرفق وكل جهاز من أجهزة الدولة.

وتقوم السلطة التنفيذية بتحضير مشروع الميزانية، بناء على الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة؛ لأن الميزانية العامة تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة زمنية مقبلة، لذلك يطبع الانسجام والتوافق بين أجزائها وبنودها وتقسيماتها المختلفة، وهو أمر يصعب على السلطات الأخرى تحقيقه.



ويعد وزير المالية المؤهل قانونا بالإشراف على تحضير مشروع الميزانية، ومناقشة المبالغ المطلوبة من طرف الوزارات الأخرى، وهذا حسب ما نصت عليه المادة الرابعة عشر(14) من المرسوم التنفيذي رقم 82-237<sup>1</sup>، بقولها "يسند إلى وزير المالية في مجال الميزانية وفي إطار الصلاحيات الموكولة إليه...دراسة وإعداد...المشاريع التمهيدية للموازنة العامة وموازنة التسيير وموازنة التجهيز...". وفي الإطار ذاته، نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 95-54<sup>2</sup>، الذي جاء فيه، على أنه "يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالخزينة، في إطار السياسة العامة للحكومة برنامج عملها المصادق عليها طبقا للدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية، ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

وعملية إعداد مشروع الميزانية تتم من الأسفل إلى الأعلى؛ أي أن المعلومات والبيانات المتعلقة بمختلف الاحتياجات والتقديرات، يتم تجميعها من قبل الهيئات والمصالح المتواجدة على المستوى اللامركزي، ليتم إرسالها إلى الوزارات التابعة لها، حيث يتم مناقشتها أولا على مستوى الوزارات، لإبداء الملاحظات عليها من طرف الوزراء، ويتم إثبات ما هو مبرر ويتم تعديل ما هو مبالغ فيه، وإلغاء ما هو غير مبرر. وفي الأخير، يُرسل الوزراء إلى وزارة المالية ما يروونه ضروريا من المبالغ التي يحتاجونها خلال السنة المقبلة. وبعد ذلك، تتم عملية مناقشة هذه المبالغ بين وزير المالية وبقية الوزراء، ويحق لوزير المالية تعديل المبالغ المقدمة في حالة المبالغة أو عدم تبريرها، بناء على السياسة المتبعة وهي ترشيد الانفاق والاقتصاد بهدف محاربة التبذير والإسراف.

---

<sup>1</sup>-المرسوم التنفيذي رقم 82-237، المؤرخ في 25 رمضان 1402هـ/الموافق ل 17 يوليو 1982، الذي يحدد صلاحيات وزير المالية.

<sup>2</sup>-المرسوم رقم 95-54، المؤرخ في 15/02/1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية.

## المطلب الثاني

### اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية

يؤدي البرلمان باعتباره ممثلاً للإرادة الشعبية أدواراً هامة في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون قانوناً ما لم يحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، لأنه يعد الممثل الوحيد لإرادة الشعب.

ولذلك، فإن الميزانية العامة لا تعتمد إلا بعد مراحل معينة تمر عليها، وهي مناقشة أعضاء البرلمان لها (الفرع الأول)، لإقرار ما تم الاتفاق عليه، وتعديل ما يجب تعديله (الفرع الثاني)، ثم التصويت كمرحلة أخيرة (الفرع الثالث)، إيداناً بقبول البرلمان للميزانية وحصول السلطة التنفيذية على ترخيص قانوني يبيح لها تنفيذ هذه الميزانية، في السنة المقبلة.

### الفرع الأول

#### مناقشة الميزانية العامة

لا يناقش مشروع الميزانية العامة إلا بعد إيداعه بصفة رسمية، من طرف السلطة التنفيذية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، ثم يقوم هذا الأخير، بتقديمه وفق ما نصت عليه الأنظمة واللوائح إلى اللجنة المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط؛ باعتبارها اللجنة المختصة في الجوانب المالية والاقتصادية، وذلك لمناقشته مع ممثلي الحكومة، يتولى رئاستها وزير المالية، لتختتم أعمالها بتقرير تمهيدي يتضمن الملاحظات والاقتراحات، ليعرض التقرير بعد ذلك للمناقشة العلنية لأعضاء البرلمان في جلسات عامة، حتى يتم إثبات ما تم الاتفاق عليه، وإلغاء ما تم رفضه من طرف أعضاء البرلمان<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> -لوني نصيرة، مرجع سابق، ص 112.

ولابد من الإشارة هنا، إلى أن السبب في إعطاء رئيس المجلس الشعبي الوطني مشروع الميزانية العامة إلى لجنة خاصة يطلق عليها اللجنة المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط، استنادا إلى أن البرلمان يتكون من مجموعة من النواب ذوي ثقافات متفاوتة ومختلفة، وبالتالي نجد منهم من يفقه في علم المالية ومنهم من لا يدري إلاّ الخطوط العريضة فقط. ولهذا السبب لا يُتصور أن يناقش مشروع الميزانية كل أعضاء البرلمان، وإنما تتكون لجنة من بين النواب الذين لهم دراية بقواعد المالية العامة تسمى لجنة الميزانية والمالية، وهذه اللجنة وحدها هي التي تتولى مناقشة مشروع الميزانية مع الحكومة.

## الفرع الثاني

### حالات تعديل مشروع قانون الميزانية العامة

إذا كان البرلمان ممثلا للإرادة الشعبية ومعبرا عن آلامها وساعيا لتحقيق آمالها وأحلامها وطموحاتها، فلا بد أن يكون في مستوى هذه المسؤولية الثقيلة، وقد عبر الدستور على هذه المسؤولية الثقيلة في المادة 117 من التعديل الدستوري لعام 2020، التي ألزمت البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية، بأن يبقى "وفيا لثقة الشعب وتطلعاته". ومن هنا، فإنه سيتحمل كامل مسؤوليته في حالة ما أقر مشروع ميزانية قد لا تكون في مستوى طموحات المجتمع.

لذلك، فغالبا ما يطلب البرلمان بتعديل ما قد يراه مرهقا وعائقا للتنمية في جميع جوانبها، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وما قد يراه، أيضا منافيا لأخلاق المجتمع، وعاداته وثقافته، وما قد يراه أيضا عائقا لطموحاته السياسية، وما قد يراه منافيا لحقوقه المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتدخله في التعديل يستند ويتأسس على ما أقره الدستور في المادة 139 من التعديل الدستوري لعام 2020<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>- هذه المادة في الحقيقة أقرت الميادين والمجالات التي يشرّع في البرلمان، وهي متعددة.

وانطلاقاً، من هذه المسؤولية التي حملها إياه الشعب، وأقرها له الدستور، فإن يتدخل من أجل تعديل أو حتى إلغاء ما يراه، كما ذكرنا، لا يتوافق مع الأهداف الحقيقة للدولة والمجتمع؛ لكن حتى يلقى هذا التعديل أو يكون مقبولاً، لابد أن يكون متوافقاً ومتماشياً مع ما أقرته المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>، التي تلزم البرلمان بشروط جوهريّة وأساسية، وهي:

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

-أن يكون التعديل معللاً، ويكون له علاقة مباشرة بالنصوص المقترحة في مشروع الميزانية.

-يجب أن يكون التعديل موقعا من جميع النواب المقدمين له؛ مع وجوب إيداعه في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في مناقشة النص محل التعديل.

وبعد انتهاء المدة المحددة تستدعى لجنة الميزانية النواب المقترحين للتعديل لمناقشة النص أو المواد موضوع التعديل، وفي حالة الاتفاق يسجل التعديل؛ أما في الحالة العكسية، أي عدم وصول إلى اتفاق، فيعرض النص أو المواد للفصل فيها عن طريق التصويت.

---

<sup>1</sup>-قانون عضوي رقم 99-02، مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة.

## الفرع الثالث

### التصويت على مشروع الميزانية العامة

يعد التصويت آخر مرحلة تمر عليها قانون الميزانية العامة من مشروع إلى قانون بعد إجازته والتصويت عليه من طرف البرلمان (بغرفتيه)، إذ يشترط القانون العضوي 16-12<sup>1</sup> شروطا محددة حتى يستوفي مشروع الميزانية.

فالقانون السالف الذكر أعطى للبرلمان بغرفتيه مدة أقصاها خمسة وسبعين (75) يوما، تحتسب من يوم إيداعه طبقا لأحكام المادة 145 من الدستور، واشترط القانون العضوي<sup>2</sup> على البرلمان التصويت على مشروع الميزانية في مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فورا إلى مجلس الأمة، وقد تم تعديل المدة إلى سبعة وأربعين (47)، في القانون العضوي 23-06<sup>3</sup>، المعدل والمتمم للقانون العضوي 16-12.

وبدوره، يتعين على مجلس الأمة، أن يصادق على مشروع المالية المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما<sup>4</sup>. وفي حالة الخلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في شأنه<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>-قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 18 مايو 2023.

<sup>2</sup>-المادة 44 من القانون العضوي 16-12. وقد أبقى القانون العضوي رقم 23-06، على المدة نفسها.

<sup>3</sup>-القانون العضوي رقم 23-06، المؤرخ في 18 ماي 2023، المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-12.

<sup>4</sup>-المادة 44 من القانون العضوي 16-12.

<sup>5</sup>-وقد أبقى القانون العضوي رقم 23-06، المعدل والمتمم للقانون العضوي 16-12، على المدة نفسها.

ويشترط القانون تصويت كل غرفة على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بكامله، وذلك بعد اختتام المناقشة العامة<sup>1</sup>.

في حالة عدم المصادقة دون أي سبب يذكر خلال الأجل المحدد؛ يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر، له قوة قانون المالية<sup>2</sup>.

## المبحث الرابع

### تنفيذ الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها

بعد حصول مشروع الميزانية العامة على إجازة البرلمان، وهذه الإجازة هي بمثابة ترخيص من طرف البرلمان للسلطة التنفيذية، ومن ثمة، فإن مشروع الميزانية يتحول إلى قانون نافذ، يطبقه أشخاص مؤهلون محددون حصراً (المطلب الأول)، هذا التنفيذ يخضع لرقابة خاصة أيضاً، من أجهزة معدة سلفاً لمراقبة المال العام، سواء عند إنفاقه أم عند تحصيله (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### الأشخاص المعنوية العامة المؤهلون لتنفيذ الميزانية العامة

إن تنفيذ الميزانية والقيام بالعمليات المالية يجب تدخل أشخاص محددين، ومذكورين على سبيل الحصر والتحديد، ومؤهلين قانوناً لتنفيذ ميزانية الدولة، وهم الآمرون بالصرف (الفرع الأول)، والمحاسبون العموميون (الفرع الثاني)، وتظهر أهمية الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، نقاط عديدة (الفرع الثالث).

<sup>1</sup> -المادة 45 من القانون العضوي 16-12. وقد أبقى القانون العضوي 23-06، المعدل والمتمم للقانون العضوي 16-12، على الإجراء نفسه في المادة 45.

<sup>2</sup> -المادة 44 من القانون العضوي 16-12. وقد أبقى القانون العضوي 23-06، المعدل والمتمم للقانون العضوي 16-12، على الإجراء نفسه في المادة 44.

## الفرع الأول

### الآمرين بالصرف

نصت المادة 23 من القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>1</sup> إنه يعتبر أمر بالصرف كل شخص يؤهل القيام بإجراءات الإثبات والتصفية للإيرادات وتحصيلها وإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف للنفقات. ويخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة صفة الأمر بالصرف وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة.

وعرفته المادة الرابعة (4) من القانون 23-07، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي<sup>2</sup>، بأنه: "يعتبر أمر بالصرف، في مفهوم هذا القانون، كل شخص مُعين أو مُنتخب أو مكلف يُخول بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية والممتلكات للأشخاص المعنوية المذكورة في المادة الأولى<sup>3</sup> من هذا القانون...".

### أولاً: أنواع الأمرين بالصرف

---

<sup>1</sup> القانون 90-21، المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35.

<sup>2</sup> القانون 23-07، مؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، جريدة رسمية عدد 42، صادرة في 25 يونيو 2023.

<sup>3</sup> جاء في المادة الأولى من القانون العضوي 23-07، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أنه: "يهدف هذا القانون إلى تحديد قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي المطبقة على الميزانيات والعمليات المالية: -للدولة، -للجماعات المحلية، -للمؤسسات العمومية والإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، -للأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 والمتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

يوجد ثلاثة أنواع<sup>1</sup> من الأمرين بالصرف الرئيسيين، والأمرين بالصرف الثانويين، والأمرين بالصرف إقليميين لميزانية الدولة.

## 1- الأمرين بالصرف الرئيسيين:

أ- الأمرين بالصرف الرئيسيين المختصون بتسيير ميزانية الدولة<sup>2</sup>: هم محددون على سبيل الحصر، وهم:

- الوزراء والأعضاء الآخرون في الحكومة الذين تسجل الاعتمادات باسمهم،

- مسؤولو الهيئات العمومية، وعند الاقتضاء المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي.

ب- الأمرين بالصرف الرئيسيين المكلفون بتسيير ميزانية الجماعات المحلية<sup>3</sup>:  
- الولاة،

- رؤساء المجلس الشعبية البلدية.

ج- الأمرين بالصرف الرئيسيين المكلفون بتسيير ميزانية المؤسسات العمومية<sup>4</sup>:

وهم المذكورون على سبيل الحصر، كالتالي:

---

<sup>1</sup> -أنظر المادة الخامسة (05) من القانون العضوي 07-23، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. المرجع السابق. كان فيما سبق، بحسب القانون 21-90، المتعلق بالمحاسبة العمومية، والأمرين بالصرف الرئيسيين أو الابتدائيين هم الأشخاص الذين يتواجدون في المناصب التالية وهم على سبيل التحديد طبقا لنص المادة 26 من القانون 21-90،  
1- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.  
2- الوزراء.

3- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية (أي عندما ينفذون ميزانية الولاية).

4- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

5- المسؤولون المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

6- رؤساء المصالح العمومية المستفيدة من ميزانية ملحقة.

<sup>2</sup> -راجع المادة نفسها.

<sup>3</sup> -راجع المادة نفسها.

<sup>4</sup> -راجع المادة الخامسة من القانون العضوي 07-23، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.



مسؤولو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، وعند الاقتضاء المسؤولين المعينون وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

## 2- الآمرون بالصرف الثانويون<sup>1</sup>:

بحسب المادة السابعة من القانون العضوي رقم 07-23، فإن الآمرين بالصرف الثانويون هم الأشخاص الذين يتلقون تفويضا لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي فيما يخص:

- توزيع الاعتمادات المالية للبرنامج فروع،

- الاعتمادات المالية للبرنامج محل تفويض التسيير.

## 3- مسؤولية الآمرين بالصرف<sup>2</sup>:

"... يُكلف الأمر بالصرف بما يأتي:

- إثبات الحقوق والالتزامات،

- تصفية الإيرادات وإصدار أوامر الإيرادات المتعلقة بها،

- ضمان الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو إصدار حوالات الدفع، في حدود الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الاعتمادات التقديرية،

---

<sup>1</sup>- راجع المادة 7 من القانون العضوي رقم 07-23، المرجع السابق. وقد كان سابقا، في القانون 21-90، الآمرون بالصرف الثانويون هم رؤساء المصالح اللامركزية المعينون، حيث جاء في المادة 27 من القانون 21-90 بأن "الآمرون بالصرف الثانويون مسؤولون بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة على الوظائف المحددة في المادة 23 أعلاه".

وقد كان تعيين الآمرين بالصرف الثانويين يتم من طرف الآمرين بالصرف الأساسيين، وذلك من أجل تسيير وتنفيذ ميزانية القطاعات العامة اللامركزية، بحيث تتكون شبكة الآمرين بالصرف الثانويين من المديرين الجهويين والمديرين المعينين على رأس الهيئات العمومية غير المركزية الذين يمثلون مختلف القطاعات الوزارية على المستوى المحلي وهم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين.

<sup>2</sup>- المادة الرابعة من القانون العضوي 07-23، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

-إصدار أوامر الحركة التي تمس الممتلكات والموارد الخاصة بالدولة والهيئات العمومية الأخرى المذكورة في المادة الأولى من هذا القانون،

-الحفاظ على الممتلكات الموضوعة تحت تصرفه،

كما يضمن الأمر بالصرف برمجة الاعتمادات المالية وتوفيرها وتوزيعها".

ويعتبر الآمرون بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال<sup>1</sup>.

ويعد الآمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية<sup>2</sup>.

ولا يمكن للآمرين بالصرف أن يأمرؤا بتنفيذ النفقات دون أمر بالدفع مسبق إلا بمقتضى أحكام قانون المالية.

## الفرع الثاني

### المحاسبون العموميون

#### أولاً: تعريف المحاسب العمومي

جاء في القانون 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>3</sup>، أنه "يعتبر محاسباً عمومياً، في مفهوم هذا القانون، كل عون عمومي معين أو معتمد قانوناً للقيام بالعمليات المذكورة في المادة 24 من هذا القانون".

ومن ثمة، فإنه يعد محاسباً عمومياً، كل شخص عين بمقتضى قرار وزاري صادر من وزير المالية للقيام بعمليات تداول وتسيير الأموال العامة.

<sup>1</sup>-المادة 31 من القانون 21-90.

<sup>2</sup>-المادة 32 من القانون 21-90.

<sup>3</sup>-القانون رقم 07-23، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، المرجع السابق.

وتعد أموال عمومية كل ما تعلق بميزانية الدولة وحسابات خزintها وميزانيات الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

### ثانيا: مهام المحاسبين العموميين:

- بحسب المادة 24 من القانون 07-23، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، فإن المحاسب العمومي، مكلف، بما يلي:
- تحصيل الإيرادات و/أو دفع النفقات،
  - حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والأغراض أو المواد المكلف بها،
  - تداول الأموال والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات،
  - مسك المحاسبة الميزانية على أساس مبدأ محاسبة الصندوق،
  - مسك المحاسبة العامة على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة،
  - التقييد المحاسبي للقيم غير الثابتة،
  - إعداد القوائم المالية وحساب التسيير،
  - حفظ الوثائق الثبوتية والمستندات المحاسبية للعمليات المنفذة على مستوى المركز المحاسبي الذي يسيره<sup>1</sup>.

### ثانيا: أنواع المحاسبين العموميين:

يوجد سبعة أنواع من المحاسبين العموميين<sup>2</sup>.

#### 1- المحاسبون العموميون المختصون:

وهم المحاسبون العموميون المخول لهم التقييد النهائي في كتابتهم للعمليات التي يؤمرون بها على مستوى صناديقهم<sup>3</sup>.

#### 2-المحاسبون العموميون المفوضون:

<sup>1</sup> - المادة 24 من القانون 07-23، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، المرجع السابق.

<sup>2</sup> -راجع المواد 17، 18، 19، 20، و21 من القانون العضوي 07-23، المرجع السابق.

<sup>3</sup> -راجع المادة 19 من القانون 07-23.

المحاسبون العموميون المفوضون هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المختصين<sup>1</sup>.

### 3- المحاسبون العموميون الرئيسيون:

المحاسبون العموميون الرئيسيون هم الذين يقدمون حساباتهم مباشرة لمجلس المحاسبة<sup>2</sup>.

### 4- المحاسبون العموميون الثانويون:

المحاسبون العموميون الثانويون هم الذين تكون عملياتهم متركزة من طرف محاسب رئيسي، كما يقدمون حساباتهم لمجلس المحاسبة<sup>3</sup>.

### 5- محاسبو الأموال والقيم:

هم المحاسبون العموميون<sup>4</sup> المكلفون بالتداول والحفاظ على الأموال والقيم والسندات التي يملكها الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة الأولى من القانون 07-23.

### 6- محاسبو التركيز المحاسبي:

هم المحاسبون العموميون الذين يقومون بتركيز وتقييد العمليات المالية المنفذة من طرف محاسبين آخرين في كتاباتهم وحساباتهم<sup>5</sup>.

### 7- المحاسبون الفعليون:

يعد محاسباً فعلياً في مفهوم القانون العضوي 07-23، كل شخص يقوم بالعمليات المذكورة في المادة 24، دون أن تكون له صفة المحاسب العمومي ومن دون أن يتحصل على ترخيص صريح من السلطة المؤهلة لهذا الغرض<sup>6</sup>.

### ثالثاً: مسؤوليات وواجبات المحاسبين العموميين:

---

<sup>1</sup>- راجع المادة 19 من القانون 07-23.

<sup>2</sup>- راجع المادة 20 من القانون 07-23.

<sup>3</sup>- راجع المادة 20 من القانون 07-23.

<sup>4</sup>- راجع المادة 21 من القانون 07-23.

<sup>5</sup>- راجع المادة 21 من القانون 07-23.

<sup>6</sup>- راجع المادة 17 من القانون 07-23.

يتم تعيين المحاسبين العموميين من طرف وزير المالية ويخضعون لسلطته. ومهما كان المنصب الذي يوجد فيه المحاسب العمومي وفق الأنواع التي رأيناها أعلاه، فإنهم يعتبرون مسؤولون مسؤولية شخصية ومالية عن مسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق المبررة للعمليات المحاسبية التي يجريها.

ويتعين على المحاسب العمومي، عند صرف أية نفقة، أن يتأكد من<sup>1</sup>:

- احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم،

- صفة الأمر بالصرف،

- توفر الاعتمادات المالية،

- توفر السيولة ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة،

- تبرير أداء الخدمة،

- دقة حساب مبلغ الدين،

- دقة التقييد الميزانياتي،

- وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما،

- الطابع الإبرائي للدفع،

- عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة.

---

<sup>1</sup> -راجع المادة 27 من القانون العضوي 07-23.

## الفرع الثالث

### أهمية الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

كرس القانون مبدأ هام وهو الفصل بين مهام كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، والهدف منه هو حماية المال العام. هذا التنافي بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كرسه القانون العضوي 07-23، وقبله القانون 21-90، فقد نصت المادة 32 من القانون العضوي 07-23، على أنه: "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي".

كما نصت المادة 33 من القانون 07-23، بأنه "لا يمكن، بأي حال من الأحوال، للأزواج والآباء والأبناء والإخوة من الدرجة الأولى للأمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين عموميين مختصين لهم". وهي المادة التي كانت تحمل رقم 56 في القانون 21-90

وتظهر أهمية الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين في نقاط عديدة، نذكر منها تقسيم العمل الإداري (أولاً)، الرقابة المزدوجة (ثانياً)، وحدة العمليات المالية والصندوق (ثالثاً)، تسهيل عملية الرقابة (رابعاً)، القضاء على التلاعبات بالمال العام (خامساً).

**أولاً: تقسيم العمل الإداري:** أهمية مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، هو تقسيم العمل الإداري بين فئتين من الموظفين العموميين، الذي أسندت لهم مهمة التعامل بالمال العام، سواء إنفاقاً أم تحصيلًا.

لذلك، فإن مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين قد وضح مجال تدخل كل واحد منهما؛ ففي حين يختص الأمر بالصرف -بحسب موقعه، أي سواء كان وزيراً، أم والياً، أم مديراً عاماً... إلخ- بتنفيذ الجانب الإداري للميزانية العامة في جانب النفقات أو الإيرادات؛ وبالتالي، يفترض فيه الإلمام بالقوانين ذات الصلة وبالصلاحيات التي يختص بها، يختص المحاسب العمومي -بحسب موقعه، أي سواء كان قابضاً للضرائب، أم

قابضا للجمارك، أم مراقبا ماليا،... إلخ -بالجانب المحاسبي، وبالتالي يفترض فيه الإلمام بالقواعد المحاسبية المتعلقة بتسيير المال العام<sup>1</sup>.

**ثانيا: الرقابة المزدوجة بين كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين: الأهمية والفائدة الكبرى من مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين هي الرقابة المزدوجة بينهما؛ بحيث إن الأمر بالصرف عند قيامه بأمر بصرف نفقة معينة أو تحصيل إيراد معين، لا بد من موافقة المحاسب العمومي على هذا الأمر. والأمر ذاته، بالنسبة للمحاسب العمومي فإن تحديد الأمر بالصرف للمبالغ بدقة سيمنع كل التلاعب بالمال العام الذي قد يستغله المحاسب العمومي<sup>2</sup>.**

**ثالثا: وحدة العمليات المالية والصندوق:** يعني وحدة العمليات المالية والصندوق هو حصر العمليات المالية في وزارة المالية حتى ولو تعددت هذه العمليات وتنوعت، فإنها تخضع لمراقبة هيئة واحدة هي وزارة المالية؛ لأن وزير المالية يعتبر أعلى هيئة لكل المحاسبين العموميين، حتى يستطيع الاطلاع على تنفيذ كل العمليات المالية المنجزة في وزارته، وهذا ما يسهل عملية المراقبة على المال العام، والحد من الفساد والتلاعب بالمال العام.

**رابعا: تسهيل عملية الرقابة:** مبدأ الفصل بين كل من الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين يسهل عملية المراقبة؛ حيث إن الأمر بالصرف يقوم وفق صلاحياته الإدارية المتمثلة في الالتزام، والأمر بالدفع؛ وفي المقابل، يتولى المحاسب العمومي بإعداد حساب التسيير، يتمثل في عمليات الدخول والخروج للسيولة المالية من وإلى الخزينة<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>-بن لولو سليم، المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة تلمسان، على الموقع:

<https://fseg.univ-tlemcen.dz>

<sup>2</sup>-المرجع نفسه.

<sup>3</sup>-المرجع نفسه.

وبناء على عملية المقارنة التي تتم بين ما قام به الأمر بالصرف وما قام به المحاسب العمومي يتم معرفة الخلل، ومن ثمة معرفة الطرف المتسبب في الخلل.

**خامسا: القضاء على التلاعب بالمال العام:** إرساء مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الهدف منه هو القضاء على التلاعب بالمال العام؛ فقيام شخصين مختلفين من حيث الوظيفة والصلاحيات في عمليات الميزانية العامة يعد صمام الأمان في منع التلاعب بالمال العام.

## **المطلب الثاني**

### **الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة**

يمكن تقسيم الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة إلى رقابتين رقابة تشريعية، ممثلة في البرلمان (الفرع الأول)، ورقابة السلطة التنفيذية (الفرع الثاني)، ممثلة في أجهزة خاصة وهي المفتشية العامة للمالية العامة، والمراقب المالي (الفرع الثالث)، ثم الرقابة القضائية المتمثلة في مجلس المحاسبة (الفرع الرابع).

## **الفرع الأول**

### **التعريف بالرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية**

تعد وظيفة الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية من أهم المهام الإدارية وأصعبها في الوقت نفسه، لما يتطلب ذلك من قدرة وكفاءة في الأشخاص التي تتاط إليهم هذه المهمة الثقيلة خاصة في جانب النفقات؛ فحدوث اختلالات في تنفيذ هذا الجانب المهم من الميزانية العامة، قد يعيق تحقيق الأهداف والغايات التي سطرته الجهات العليا للدولة، ومن ثمة، قد يسبب ذلك أزمات كان من السهل تجنبها لو كان الأشخاص المنفذون في مستوى مسؤولياتهم.



قد عُرِفَت الرقابة لغة<sup>1</sup> المحافظة والانتظار، فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر والحارس والموكل والأمين".

اسم رقابة، رقابة من مصدر مصدر رَقَبَ

الرقابة: القيام بالمراقبة والإشراف على عمل.

ومثالها الرقابة الصحفية أو الرقابة الصحفية: معناه اطلاع السلطة على الصحف قبل نشرها.

ويتضح من خلال هذه التعاريف أن الرقابة لها مفاهيم متعددة تختلف باختلاف مجالات استعمالها، لكن إذا ذهبنا إلى مفهوم الرقابة في مجال المالية العامة فهو يعني مراقبة مدى حسن تنفيذ صرف المال العام من طرف الأشخاص المعنوية العامة في أوجهه المحددة له.

ويشار هنا بأن الرقابة على المال العام قديمة قدم البشرية فقد عرفته الحضارة المصرية، وعرفه الإغريق والرومان، ووجد آثار هذه الرقابة في حضارة حمورابي. ولم تستثن من ذلك الحضارة الإسلامية التي عرفت تطورا ملحوظا في هذا الشأن، سواء قبل الإنفاق أم بعده، وكان يمارس من مصلحتين مهمتين هما ديوان المظالم وديوان الحسبة<sup>2</sup>.

وقد عرفت أوروبا، وعلى الخصوص في بريطانيا في مجال الرقابة على الجباية بمقتضى وثيقة الماجنكارتا سنة 1215؛ بحيث تعهد الملك بموجبها بأن لا يفرض أية جباية إلا بعد موافقة البرلمان، ثم امتدت بعد ذلك إلى الإنفاق في عام 1344م؛ حيث التزم العرش بعدم صرف الأموال المجباة سنويا إلا وفق الأوجه المخصصة لها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ابن منظور، لسان العرب، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، دار الصادر، بيروت، 1994، ص 426.

<sup>2</sup> -يوسف الهمامي، رقابة القاضي المالي على النفقات العامة، الطبعة الأولى، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس،

2015، ص 12.

<sup>3</sup> -المرجع نفسه، ص 12.

ثم تطورت هذه الرقابة إلى ماهي عليه اليوم، بحيث أوجدت الدول أجهزة وهيئات رقابية تهتم بالرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة في مجال النفقات، ومن هنا فإننا نستعرض في الفقرات اللاحقة الأجهزة والهيئات الرقابية في على المال العام في الجزائر.

## الفرع الثاني

### دور البرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

إذا راجعنا النصوص الدستورية التي تحدد اختصاصات السلطة التشريعية في مراقبة أعمال الحكومة، فالبرلمان باعتباره يمثل الإرادة الشعبية، وبالتالي، فقد أوكلت له مهمة الرقابة على عمل السلطة التنفيذية في جوانبها المتعددة، ويأتي من بينها الجانب المالي؛ فالرقابة المالية التي تتولاها الهيئة التشريعية بما لها من سلطة مطلقة في الرقابة وتباشرها بطرق مختلفة، فقد تتم مباشرة أثناء السنة المالية، أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق آلية الرقابة على تنفيذ الميزانية، إذ تعد هذه الأخيرة ضرورة لازمة لأنها تحقق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير، فهي تمارس باسم الشعب مصدر كل السلطات، فالشعب الذي تحمل عبء تمويل الميزانية العامة، من حقه أن يراقب تنفيذها من قبل ممثليه ووفقا لما أقره الدستور والقانون.

إن البرلمان كما ذكرنا له مهمة الرقابة على عمل السلطة التنفيذية<sup>1</sup>، قبل، أثناء، وبعد الصرف الميزانية، فإذا كانت رقابته قبل تنفيذ الميزانية تتمثل المصادقة أو عدم المصادقة على الميزانية، ومساءلة الحكومة حول الميزانية وبنودها، فإن رقابتها في تنفيذ الميزانية، وحتى بعد تنفيذها، يتم وفق ما أقره الدستور والقانون العضوي رقم 23-06، المعدل والمتمم

<sup>1</sup> نص القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على الرقابة البرلمانية في المواد 106، 107، 108، 109 منه.

للقانون العضوي 16-12، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما، وبين الحكومة، وهي:

#### أولاً: الاستماع والاستجواب:

بالنسبة للاستماع، والتي تعتبر آلية للرقابة في يد البرلمان مقابل الحكومة، فإن المادة 157 من الدستور 2020، التي تنص على أنه "يمكن للجان سماع أعضاء الحكومة حول مسألة تتعلق بالمصلحة العامة"<sup>1</sup>.

أما الاستجواب، هي أيضا أداة مهمة في يد البرلمان، بحيث يحق لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة، فقد كرس الدستور 2020 في المادة 160 التي جاء فيها بأنه "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً"<sup>2</sup>.

والحقيقة، أن كل من الاستماع والاستجواب يعدان أداتين مهمتين في يد ممثلي الشعب (البرلمان) للضغط على الحكومة من أجل حسن تسير المال العام وحمايته في الوقت نفسه، ومحاربة المفسدين في القطاعات المختلفة للسلطة التنفيذية، ومتابعة أداء الحكومة في مجالاتها المختلفة وهيئاتها المتعددة؛ ضف إلى ذلك، أن الاستماع والاستجواب هي أدوات رقابية يمارسها البرلمان ضد السلطة التنفيذية، أثناء تنفيذ الميزانية وبعدها، وفي كل مسألة لها أهمية وطنية، دون تحديد لنوع المسألة الوطنية التي يتدخل فيها البرلمان؛ وذلك حتى يترك الشأن لممثلي الشعب على مستوى البرلمان إلى تقدير هذه المسألة وأهميتها وبعدها الوطني أو الدولي.

<sup>1</sup>-راجع المادة 157 من التعديل الدستوري 2020. راجع أيضا المادتين 66،67 و68 من القانون العضوي رقم 23-06، المعدل والمتمم للقانون العضوي 16-12، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما، وبين الحكومة.

<sup>2</sup>-راجع المادة 160 من التعديل الدستوري 2020. وراجع أيضا، 76 من القانون العضوي 23-06. المرجع السابق.

## ثانيا: السؤال الشفوي والكتابي:

كرست المادة 158 من دستور 2020 بحيث جاء فيها "يمكن أعضاء البرلمان أن يواجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى عضو في الحكومة.

يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين يوما.

يخصص كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تتشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان"<sup>1</sup>.

إن ممارسة الرقابة عن طريق الأسئلة الشفوية أو الكتابية<sup>2</sup> من طرف ممثلي الشعب أمر يدخل ضمن الصلاحيات الحقيقية للبرلمان ومجلس الأمة على حد سواء، وهي أداة رقابية جد هامة، يعطي فيها ممثلي الشعب إلى ممثلي السلطة التنفيذية أسئلة حول قضايا تهم المصلحة العامة، ويقع على ممثلي السلطة التنفيذية واجب إعطاء كل التوضيحات اللازمة حول المسائل التي طرحت.

## ثالثا: لجان التحقيق:

---

<sup>1</sup>-راجع المادة 158 من التعديل الدستوري 2020. راجع أيضا، 77 إلى 87 من القانون العضوي 23-06، المرجع السابق.

<sup>2</sup>-راجع المواد 69 إلى 76 من القانون العضوي 23-06، المرجع السابق.

جاء في المادة 159 من دستور 2020، على أنه "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي"<sup>1</sup>. إن لجان التحقيق التي ينشئها البرلمان لا بد أن تكون في قضايا ذات مصلحة عامة، باعتبار أن البرلمان مهمته وطنية.

#### رابعاً: بيان السياسة العامة وملتمس الرقابة:

تنص المادتان 161 و162 من دستور 2020 تباعاً "يمكن المجلس الشعبي لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب، على الأقل"<sup>2</sup>.

"تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.

لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية"<sup>3</sup>.

إنه من الضرورة الإشارة إلى أن ملتمس الرقابة، يدخل في الاختصاص الحصري لنواب المجلس الشعبي الوطني، دون غيرهم من نواب مجلس الأمة؛ أما السبب في ذلك، فهو أن المجلس الشعبي الوطني قابل للحل من طرف رئيس الجمهورية، على عكس من ذلك مجلس الأمة، ومن ثمة، فإنه من المنطقي أن يمنح هذه الصلاحية الذي يعتبر آلية وأداة خطيرة

<sup>1</sup> -راجع المادة 159 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>2</sup> -راجع المادة 161 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>3</sup> -راجع المادة 162 من التعديل الدستوري 2020.

لمجلس يمكن حله. لكن، هذا الحق أو هذا الإجراء ليس مطلقا في يد المجلس الشعبي الوطني؛ بل هو مقيد بحيث لا يجوز توظيفه إلا مرة واحدة في السنة، وذلك بمناسبة مناقشتهم لبيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة.

على ضوء ما تناولناه أعلاه، نلاحظ هذا التدرج في المراقبة التي يملكها البرلمان، من الاستماع والاستجواب إلى الأسئلة الشفوية والكتابية إلى إنشاء لجان تحقيق إلى ملتصق الرقابة كلها أدوات مهمة وفعالة التي منحها القانون للبرلمان باعتباره ممثلا للإرادة الشعبية، ومن ثمة، من حقه؛ بل واجبه، الدفاع عن المصلحة العامة، لكن رغم ذلك، يرى كثيرون بأن دوره مازال ضعيفا ودون المستوى، بالنظر لما كان سائدا في ظل النظام السابق، بصعود برلمانيين غير كفؤين ولا يعكسون طموحات الإرادة الشعبية، فضلا عن ذلك، أن صعودهم إلى البرلمان يشوبه الشك بالنظر للعملية الانتخابية التي لم تكن نزيهة بحسب مراقبين.

### الفرع الثالث

#### دور السلطة التنفيذية في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تضطلع السلطة التنفيذية في الرقابة على الميزانية العامة للدولة عن طريق أجهزة مختلفة ممثلة في وزارة المالية وهي المفتشية العامة للمالية (أولا) والمراقب المالي (ثانيا).

#### أولا: دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تم استحداث المفتشية العامة للمالية، بموجب المرسوم 80-53<sup>1</sup>، ولها اختصاص رقابي ينصب على التسيير المالي والحسابي في جميع مصالح الدولة، وتمارس من أجل ذلك التحقيق في شوط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، بصورة فجائية وبواسطة مفتشين يملكون

<sup>1</sup>-المرسوم 80-53، المؤرخ في 1980/03/01، المتعلق باستحداث المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية، عدد 10، صادر في 1980/03/04.

الصلاحيات، التي تمكنهم من التحري في الظروف التي تمت هذه العمليات، والتحقق في الوضع المالي العام".

ويلاحظ بأن من بين اختصاصات المفتشية العامة للمالية التي حددتها المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272<sup>1</sup>، ما يلي:

-تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

-تمارس رقابتها على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وكذا على هيئات الضمان الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة والهيئات العمومية، وكل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني.

-تراقب أيضا استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والتربوية والثقافية والرياضية.

-كما يمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية للدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

-كما يمكن أن تقوم بتقييم أداءات أنظمة الميزانية، وغيرها من مجالات تدخل ضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

---

<sup>1</sup> -المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية، عدد 50، صادر في 07 سبتمبر 2008.

تأسيساً على ما سبق ذكره، يرى البعض، بأن مجال تدخل المفتشية العامة للمالية يحين في كل مرة حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لينسجم مع تطور الإدارات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والصناعية والتجارية، مع مختلف تدخلات الدولة من خلال مساعدتها المالية مباشرة، أو عن طريق هيئاتها ومؤسساتها وذلك بهدف تحقيق نجاعة وصول المال العام. وانطلاقاً من ذلك يتضح أن مجال تدخل المفتشية العامة للمالية واسع جداً، مما يستدعي تسخير وسائل مادية وبشرية ذات مهارة عالية من أجل الهدف الأساسي المتمثل في ترشيد استعمال المال العام وطرق إنفاقه. وهو ما يعني حمايته من جميع أوجه الفساد.

لكن في الحقيقة، ما يعاب على تشكيلة المفتشية العامة للمالية هو عدم احتوائها على كفاءات رقابية في جميع المجالات؛ بل إن اختصاص الموظفين الموجودين فيها محاسبي مالي، دون أن يمتد إلى تخصصات أخرى تقنية، التي تمس الكثير من المجالات التي تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية.

### ثانياً: دور المراقب المالي في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:

المراقب المالي، موظف تحت وصاية وزارة المالية، ومن ثمة، فهو يخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية. والمراقب المالي يتواجد على المستوى المركزي على مستوى كل وزارة، أما على المستوى المحلي فيتواجد على مستوى كل ولاية وكل بلدية.

أما من حيث الصلاحيات المسندة إليه، فهو يقوم بنوعين من الاختصاصات، اختصاص استشاري. واختصاص رقابي<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>-محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية، 2015/2014، ص 53.



**أ-الاختصاص الاستشاري للمراقب المالي:** يعد الاختصاص الاستشاري المنوط للمراقب المالي وظيفة أساسية؛ بحيث يقوم بإسداء النصائح وتقديم الاستشارات للأميرين بالصرف المتواجدين سواء على المستوى المركزي أم على المستوى المحلي، بالنظر لعدم إلمام أغلب هؤلاء الأميرين بالصرف بقواعد التسيير المالي والعمليات المتعلقة بالجوانب المالية، عند القيام بتسديد النفقات لمستحقيها، كالأجور، والتعويضات المالية، أو الإعانات، وغيرها من النفقات التي تدخل في صميم اختصاصه<sup>1</sup>.

بالإضافة، إلى ذلك، فإن المراقبون الماليون المتواجدون على المستوى المركزي، يعدون مستشارين لوزير المالية؛ ويعدون تقارير سنوية عن حصيلة أدائهم المالي للقطاع الوزاري الذي انتدبوا للعمل فيه<sup>2</sup>.

**ب-الاختصاص الرقابي للمراقب المالي:** يقوم المراقب المالي بالرقابة على مدى احترام الأميرين بالصرف لقواعد التسيير المالي والعمليات المالية عند إصدار أوامر بصرف النفقات؛ بحيث يمنح التأشيرات للعمليات المالية التي تم احترام فيها القواعد المتعلقة بأوامر صرف النفقات؛ والعكس من ذلك، يؤشر بالرفض في حالات وجود أخطاء حسابية، أو عدم احترام قواعد صرف النفقات<sup>3</sup>.

ولابد من الإشارة إلى أن المراقب المالي يراقب مدى احترام الهيئات العامة التي لصلاحياتهم في مجال صرف نفقات التجهيز، ومن ثمة، فإن كل الفواتير والشهادات المرتبطة بإنجاز العقود الإدارية الملزمة للخرينة العمومية أو المستحقة لها تخضع لتأشيرة المراقب المالي؛ وفي هذه الحالة، يتأكد من عدم تجاوز السقف المالي المحدد لمبلغ الصفقة

---

<sup>1</sup>-محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص 53.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 54.

<sup>3</sup>-المرجع نفسه، ص 54.

أو العقد المنجز، بالإضافة إلى ذلك، يراقب مدى مطابقته للشروط الواردة في الدفتر الخاص بها<sup>1</sup>.

صفوة القول، أن المراقب المالي يعد من أهم الموظفين العموميين الذين يراقبون مدى احترام الأمرين بالصرف المتواجدين في كل الهيئات العامة التي لها صلاحيات صرف النفقات العامة، لذلك فإن المراقب المالي يعد من منفذي الميزانية العامة في جانبها المتعلق بالنفقات؛ وبالتالي، فإن تحصيل الإيرادات تخرج من صلاحياته. وبذلك فإن المراقب المالي يعد صمام الأمان في حماية المال العام من كل أشكال التلاعب به من طرف الأمرين بالصرف.

#### الفرع الرابع

##### الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العامة (مجلس المحاسبة):

يعد مجلس المحاسبة هيئة رقابية قضائية<sup>2</sup> بعدية لأموال الدولة<sup>3</sup>، وقد أقر بموجب دستور 1976 في المادة 190 منه، لم ينشأ كهيئة، إلا بعد صدور القانون 80-05<sup>4</sup>، المؤرخ في 1980/03/01؛ بحيث بيّنت المادة الثالثة، من القانون تبعيته وصلاحيات المخولة له. أما من حيث تبعيته، فقد أكدت المادة الثالثة، بأن مجلس المحاسبة يوضع تحت تصرف السلطة العليا لرئيس الجمهورية. أما صلاحياته؛ فقد نصت المادة الثالثة نفسها، بأن مجلس

<sup>1</sup> - محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص 54.

<sup>2</sup> - أطلق القانون العضوي 23-07، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية، على مجلس المحاسبة في القسم الثاني اسم الرقابة القضائية. وقد أشار القانون السالف الذكر، في المادتين 104 و 105 منه، على كيفية تقيد الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة، وكيفية المصادقة على هذه الحسابات.

<sup>3</sup> - نص القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، في المادتين 104 و 105، منه، على وجوب إيداع الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين حساباتهم لدى مجلس المحاسبة وفق الشروط والكيفيات المحددة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما. وتتم المصادقة على الحسابات من طرف مجلس المحاسبة الذي يعد بدوره تقريراً يتعلق بالمصادقة على الحسابات ويرافق مشروع قانون تسوية الميزانية.

<sup>4</sup> - قانون رقم 80-05، المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، جريدة رسمية، عدد 10.

المحاسبة يعد هيئة لها صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

كما يدخل ضمن صلاحياته، مراقبة كل المؤسسات بجميع أنواعها التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو لمجموعة محلية أو هيئة عمومية في شكل مساهمة في رأس المال أو منح قروض أو تسبيقات أو ضمانات.

بالإضافة إلى ذلك، فقد نصت المادة الرابعة من القانون نفسه، المذكور أعلاه، بأنه يقاضى أمام مجلس المحاسبة المسيرين والآمرون بالصرف ومحاسبو الهيئات المشار إليها في المادة الثالثة، وكذا الأعوان العاملون تحت إشرافهم ويتم ذلك على أساس مراقبة حساباتهم.

ويدخل أيضا ضمن صلاحيات مجلس المحاسبة ما نصت عليه المادة الخامسة من القانون نفسه المذكور أعلاه، مراقبة مختلف الحسابات التي تتضمن مجموع العمليات المالية والحسابية التي تتضمن مجموع العمليات المالية والمحاسبية ويتحقق من دقتها وصحتها ونزاهتها.

كما أنه مؤهل، بحسب ما جاء في المادة نفسها، للقيام بجميع التحريات من خلال الوثائق أو في عين المكان بصفة مباغطة أو بعد الإشعار.

وقد جاء دستور 1989، ليؤكد بأن مجلس المحاسبة، يعد هيئة مكلفة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية وتكليفه بإعداد تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية. واستنادا إلى ما جاء في دستور 1989، تم إصدار قانون يتعلق بإعادة تحديد صلاحيات مجلس المحاسبة؛ بحيث حصر مجال تدخله، ومنع مراقبة المؤسسات والمرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، والأخطر من ذلك، تجريده من صلاحياته القضائية؟

إلا أنه بعد الانتقادات التي وجهت لهذه النصوص، أعيد تنظيم مجلس المحاسبة، عام 1995، وذلك، وفق الأمر 95-20<sup>1</sup>، مؤرخ في 17/06/1995، بحيث أعيدت للمجلس جميع الصلاحيات القضائية والإدارية؛ مع توسيع مجال تدخله.

ولم يخرج عن هذا الإطار، الأمر رقم 10-02<sup>2</sup>، المؤرخ في 26/08/2010، الذي عزز من صلاحيات مجلس المحاسبة مرة أخرى، وخوله صلاحيات كبيرة قضائية وإدارية، وأصبح مجال تدخله أوسع من ذي قبل.

### أولاً: مهام وصلاحيات مجلس المحاسبة:

#### أ-الصلاحيات القضائية:

يمكن أن نشير هنا إلى أن مجلس المحاسبة، مكلف ب:

- 1-التأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية في مجال تقديم الحسابات.
- 2-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.
- 3-مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
- 4-يترتب عن معایناته الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في الأمر 95-20 المعدل والمتمم منها المواد: 61، 68، 88، 89، 91 و94.

#### ب-الصلاحيات الإدارية:

يدخل ضمن صلاحيات مجلس المحاسبة ما قرره النصوص القانونية المنظمة له، وهذه الصلاحيات هي:

---

<sup>1</sup>-الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة.

<sup>2</sup>- الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26/08/2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية، عدد 50، الصادر في 01 سبتمبر 2010.

1-مراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه، وفي هذه الحالة، فهو يتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية مع القوانين والأنظمة السارية المفعول.

2-يقيم مجلس المحاسبة نوعية سير المؤسسات والهيئات التي تخضع لرقابته، وهذا التقييم يشمل كل من الفعالية، الكفاءة والاقتصاد.

3-على المجلس، أثناء القيام بالتحريات التي يمارسها على المؤسسات التي تخضع لرقابته، التأكد من مدى ملائمة وفعالية آليات وإجراءات الرقابة التي تضعها هذه المؤسسات.

4-على المجلس الإلتزام بتقديم توصياته التي يراها ملائمة بعد نهاية التحريات والتحقيقات.

#### ثانيا: مجال تدخل مجلس المحاسبة<sup>1</sup>:

يمكن حصر مجال تدخل مجلس المحاسبة، وذلك، وفق ما جاء في النصوص المنظمة له، كالتالي:

1-كل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.

2-كل المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

3-كل ما يخص جانب التسيير المتعلق بالمؤسسات والهيئات مهما كان وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات

---

<sup>1</sup>-راجع المادة رقم 4 من الأمر رقم 10-02، المرجع السابق.

العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهمة.

4- كل الأسهم العمومية المتعلقة بالمؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأس مالها.

5- الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما في تسيير النظم الاجتماعية للتأمين والحماية الاجتماعية.

6- مراقبة نتائج المساعدات المالية التي قدمتها وكل ما يتبعها من جماعات إقليمية أو مرافق عمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية، مهما كان المستفيد منها.

7- مراقبة استعمال الموارد، التي تحميها الهيئات، مهما كانت وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية.

### ثالثا: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة:

على ضوء ما قدمناه أعلاه، يتضح لنا، بأن مجلس المحاسبة له صلاحيات إدارية وقضائية، وقد أقر الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، بالاختصاص القضائي والإداري، وهذا ما نلاحظه من خلال:

-تتصيص المشرع صراحة أن لمجلس المحاسبة اختصاص قضائي، بحيث نظم لممارسة اختصاصه الرقابية في غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي، ويمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع.

-الأعمال التي يقوم بها مجلس المحاسبة والمتعلقة بالإجراءات القضائية والتي تحاكي الإجراءات على مستوى الأجهزة القضائية الإدارية، حيث يصدر قرارات مثل الغرامات ضد المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف عند تأخر إيداع حساباتهم، أو بسبب عدم إرسالهم للمستندات الثبوتية التي تطلب منهم.

-خضوع قرارات مجلس المحاسبة إلى إجراءات الطعن؛ مثل القرارات القضائية الأخرى.

-تقديم الطعن بالنقض يتم من طرف المعنيين أو بواسطة محام معتمد لدى مجلس الدولة أو من طرف الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام.

-تمتع الموظفين في مجلس المحاسبة بصفة القاضي؛ مع مراعاة ملاحظتين أساسيتين هما: أولاً، أن المشرع عند تحديده لحقوق وواجبات قضاة مجلس المحاسبة أحالهم لقانون خاص، هو القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، أي بعبارة أخرى، لا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء. ثانياً، أن مجلس المحاسبة له تنظيم خاص به ولا يدخل ضمن التنظيم القضائي.

## قائمة المراجع

### باللغة العربية

-القرآن الكريم

-السنة النبوية الشريفة

### أولاً: الكتب:

-أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

-أعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة، الجزائر، 2003.

-ابن منظور، محمد بن مكرم، لسان العرب، الجزء 11، الطبعة الأولى، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت.

-حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة (من منظور إسلامي)، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2010.

-حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، 1988.

-خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الرابعة، دار وائل للنشر، عمان، 2012، ص 29.

-فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.

-غازي عناية، أصول المالية العامة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار ابن حزم، بيروت، 1993.

-رفعت المحجوب، المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة)، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، 1979.

-عادل أحمد حشيش ومصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1998.



- عبد العزيز فهمي هيكل، مدخل إلى الاقتصاد الإسلامي، دار النهضة العربية، بيروت.
- سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015.
- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
- محمد عزيز، محمد عبد الجليل أبو سنيّة، مبادئ الاقتصاد، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، 2002.
- يوسف الهمامي، رقابة القاضي المالي على النفقات العامة، الطبعة الأولى، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2015.

#### ثانياً: المقالات العلمية:

- محمد نعيم ياسين، السياسة الشرعية في إعفاء أهل الزكاة من الضرائب الوضعية (حسم الزكاة من الضرائب)، مجلة الشريعة والقانون، العدد التاسع والثلاثون، رجب 1430، يوليو 2009، الكويت.
- يوسف جيلالي، تصنيف وتوزيع النفقات العامة في الجزائر، دراسة مقارنة بين النظام الميزانياتي السابق المقرر بالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، والإصلاح الميزانياتي المقرر بالقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السابع، العدد الثاني، (2023).

#### ثالثاً: ملتقيات وطنية ودولية:

- أحمد خلف حسين الدخيل. ساجر ناصر حمد الجبوري، الموازنة بين الزكاة والنظرية العامة للضريبة، بحث قدم في الملتقى الدولي الأول لمعهد العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم

التسيير، الموسوم بالاقتصاد الإسلامي، الواقع .. ورهانات المستقبل، المنعقد يومي 23 و 24  
فبراير 2011.

#### رابعاً: القوانين:

##### أ-الداستير:

-مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30  
ديسمبر سنة 2020 يتعلق بالتعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 82، الصادرة بتاريخ 30  
ديسمبر 2020.

##### ب-القوانين العضوية:

- قانون عضوي رقم 99-02، مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة  
1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات  
الوظيفية بينها وبين الحكومة.

-القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 والمتعلق بقوانين المالية  
المعدل والمتمم.

-قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي  
الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، معدل ومتمم  
بموجب القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 18 مايو 2023.

--القانون العضوي رقم 23-06، المؤرخ في 18 ماي 2023، المتعلق بتحديد تنظيم  
المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين  
الحكومة، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 12-16.

-القانون العضوي رقم 07-23، مؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، جريدة رسمية عدد 42، صادرة في 25 يونيو 2023.

#### ج-القوانين العادية:

-القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984، المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 01.

-القانون 90-21، المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35.

#### د-المراسيم الرئاسية والتنفيذية:

-الأمر 95-20، مؤرخ في 17/06/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.

-الأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26/08/2010، يعدل ويتمم للأمر رقم 95-20، والمتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 50.

-المرسوم رقم 91-313 المؤرخ 07/09/1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.

- المرسوم التنفيذي رقم 82-237، المؤرخ في 25 رمضان 1402هـ/الموافق ل 17 يوليو 1982، الذي يحدد صلاحيات وزير المالية.

#### خامسا: المطبوعات الجامعية:

-بن لولو سليم، مطبوعة في مقياس المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة تلمسان، على الموقع: <https://fseg.univ-tlemcen.dz>

-كمال عبد حامد آل زيارة، محاضرات مادة المالية العامة والتشريع المالي، جامعة آل البيت(عليهم السلام)، كلية القانون، عمان، 2019-2020.

-محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية، 2015/2014.

-محمد عبيدي، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تليجي، الأغواط، 2022-2021.

-نصيرة لوني، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، 2020.

### ثانيا: باللغة الأجنبية:

-Yves KOHN, finances publiques, institut de national d'administration publique, ministère de la fonction publique et la réforme administrative, Luxembourg, 2022.

## الفهرس

01.....	مقدمة
04.....	الفصل الأول: مفهوم المال العام
05.....	المبحث الأول: التعريف بالمال العام
05.....	المطلب الأول: تعريف المال لغة واصطلاحاً
05.....	الفرع الأول: تعريف المال لغة
05.....	الفرع الثاني: تعريف المال العام اصطلاحاً
07.....	المطلب الثاني: أهمية المالية العامة
08.....	المطلب الثالث: موضوع علم المالية العامة
09.....	المبحث الثاني: تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة
12.....	المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى
12.....	الفرع الأول: علاقة المالية العامة بالاقتصاد
13.....	الفرع الثاني: علاقة المالية العامة بالإحصاء
14.....	الفرع الثالث: علاقة المالية العامة بالقانون
15.....	الفرع الرابع: علاقة المالية بالعلوم الاجتماعية
15.....	الفرع الخامس: علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية
16.....	الفرع السادس: علاقة المالية العامة بالشرعية الإسلامية
17.....	المبحث الرابع: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة
17.....	الفرع الأول: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث منبعهما
17.....	الفرع الثاني: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الهدف والغاية
18.....	الفرع الثالث: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الإيرادات
18.....	الفرع الرابع: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الأهمية
19.....	الفرع الخامس: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الأسبقية في التقدير
20.....	الفرع السادس: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الإجراءات
21.....	الفصل الأول: النفقات العامة
22.....	المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة وعناصرها.....	22
الفرع الأول: تعريف النفقة العامة.....	22
الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة.....	23
المطلب الثاني: خصائص النفقات العامة.....	29
المطلب الثالث: ضوابط النفقات العامة.....	32
المطلب الرابع: قواعد النفقات العامة.....	35
الفرع الأول: قاعدة المنفعة.....	35
الفرع الثاني: قاعدة الاقتصاد.....	36
الفرع الثالث: قاعدة الترخيص.....	37
المطلب الثالث: حدود النفقات العامة.....	37
المطلب الرابع: أولوية الإنفاق العام.....	39
الفرع الأول: أولوية تقدير النفقات.....	39
الفرع الثاني: أولوية تقدير الإيرادات.....	40
الفرع الثالث: موقف الشريعة الإسلامية من أولوية التقديم بين النفقات والإيرادات.....	41
<b>المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة.....</b>	42
المطلب الأول: التقسيم الفقهي الوضعي للنفقات العامة.....	43
الفرع الأول: النفقات العامة العادية والنفقات العامة غير العادية.....	41
الفرع الثاني: النفقات المركزية والنفقات غير المركزية.....	45
الفرع الثالث: النفقات الفعلية (الحقيقية) والنفقات التحويلية.....	45
الفرع الرابع: النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية.....	46
الفرع الخامس: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها.....	47
المطلب الثاني: تقسيم النفقات العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي.....	48
الفرع الأول: الضروريات (أو الحاجات الأساسية).....	48
الفرع الثاني: الحاجيات.....	49
الفرع الثالث: التحسينات أو الكماليات.....	49
المطلب الثالث: التقسيم القانوني للنفقات العامة.....	49

50.....	الفرع الأول: نفقات التسيير
51.....	الفرع الثاني: نفقات التجهيز
52.....	<b>المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة</b>
52.....	المطلب الأول: آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني
53.....	المطلب الثاني: آثار النفقات العامة على التوزيع الوطني
54.....	المطلب الثالث: آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني
55.....	المطلب الرابع: آثار النفقات العامة على الأسعار
55.....	<b>المبحث الرابع: ازدياد النفقات العامة</b>
56.....	المطلب الأول: الأسباب الظاهرية
56.....	الفرع الأول: تدهور قيمة النقود
56.....	الفرع الثاني: التغيير في أساليب و كفيات وضع الميزانيات
57.....	الفرع الثالث: زيادة عدد السكان أو زيادة مساحة إقليم الدولة
57.....	المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة
60.....	<b>الفصل الثاني: الإيرادات العامة</b>
61.....	<b>المبحث الأول: الأملاك الوطنية (الدومين)</b>
61.....	المطلب الأول: التعريف بالأملاك الوطنية (الدومين)
63.....	المطلب الثاني: أقسام الأملاك الوطنية (الدومين)
63.....	الفرع الأول: الأملاك العامة
64.....	الفرع الثاني: الأملاك الخاصة
65.....	<b>المبحث الثاني: الضرائب</b>
65.....	المطلب الأول: التعريف بالضرائب
66.....	الفرع الأول: تعريف الضريبة وخصائصها
67.....	الفرع الثاني: القواعد الأساسية للضريبة
68.....	المطلب الثاني: تقسيمات الضرائب
69.....	الفرع الأول: الضرائب المباشرة
69.....	الفرع الثاني: أنواع الضريبة على الدخل الإجمالي

77.....	الفرع الثالث: الضرائب غير المباشرة.
78.....	المطلب الثالث: الازدواج الضريبي.
78.....	الفرع الأول: شروط الازدواج الضريبي.
79.....	الفرع الثاني: أنواع الازدواج الضريبي.
80.....	الفرع الثالث: وسائل منع ومكافحة الازدواج الضريبي.
81.....	المطلب الرابع: التهرب الضريبي.
81.....	الفرع الأول: تعريف التهرب الضريبي وأسبابه.
82.....	الفرع الثاني: أنواع التهرب الضريبي ووسائل مكافحته.
83.....	المبحث الثالث: الرسوم.
84.....	المطلب الأول: تعريف الرسم وخصائصه.
85.....	المطلب الثاني: تقدير الرسم وفرضه.
85.....	الفرع الأول: تقدير الرسم.
86.....	الفرع الثاني: فرض الرسم.
87.....	المبحث الثالث: القروض العامة.
90.....	الفصل الثالث: الميزانية العامة.
91.....	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة.
91.....	المطلب الأول: التعريف بالميزانية العامة.
91.....	الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة.
93.....	الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة.
96.....	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للميزانية العامة.
97.....	المطلب الثالث: أهمية الميزانية العامة.
98.....	الفرع الأول: أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية.
98.....	الفرع الثاني: أهمية الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية.
99.....	الفرع الثالث: أهمية الميزانية العامة من الناحية القانونية.
101.....	الفرع الرابع: أهمية الميزانية العامة من الناحية الاجتماعية.
102.....	المبحث الثاني: مبادئ وقواعد الميزانية العامة.



المطلب الأول: مبدأ سنوية الميزانية العامة.....	102
المطلب الثاني: مبدأ وحدة الميزانية العامة.....	105
المطلب الثالث: مبدأ عمومية الميزانية العامة.....	106
المطلب الرابع: مبدأ توازن الميزانية العامة.....	109
<b>المبحث الثالث: إعداد الميزانية العامة واعتمادها.....</b>	111
المطلب الأول: تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية.....	111
المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية.....	113
الفرع الأول: مناقشة الميزانية العامة.....	113
الفرع الثاني: حالات تعديل مشروع قانون الميزانية العامة.....	114
الفرع الثالث: التصويت على مشروع الميزانية العامة.....	116
<b>المبحث الرابع: تنفيذ الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها.....</b>	117
المطلب الأول: الأشخاص المعنوية العامة المؤهلون لتنفيذ الميزانية العامة.....	117
الفرع الأول: الآمرون بالصرف.....	118
الفرع الثاني: المحاسبون العموميون.....	121
الفرع الثالث: أهمية مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.....	125
المطلب الثاني: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.....	127
الفرع الأول: التعريف بالرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية.....	127
الفرع الثاني: دور البرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.....	129
الفرع الثالث: دور السلطة التنفيذية في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.....	133
الفرع الرابع: الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العامة (مجلس المحاسبة).....	137
قائمة المراجع.....	143
الفهرس.....	148