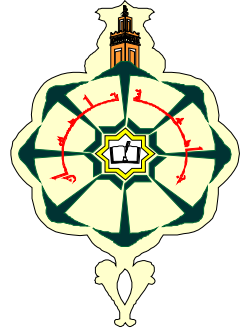


جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



المالية العامة

مطبوعة بيداغوجية

محاضرات موجهة لطلبة السنة الثالثة علوم سياسية

تخصص : تنظيمات سياسية و ادارية

من تأليف:

الدكتورة مريم زكري

السنة الجامعية: 2024/2023

المحور الأول:

مدخل إلى علم المالية العامة

لمحة تاريخية حول علم المالية العامة:

إن علم المالية العامة له جذور عبر مختلف الحقب التاريخية.¹ فبالرجوع إلى عهد الفراعنة في مصر، كان الملك يفرض الضرائب لتمويل الجيش وتوفير الأمن والطمأنينة للمواطن.

أما في العصور الوسطى عند الأوروبيين اعتمدت روما (إيطاليا) على الضرائب باعتبارها ركن أساسيا في النظام السياسي، الإقطاعي والكنيسي.

أما عند المسلمين فالمفاهيم الإسلامية، فقد أقام الإسلام نظاما ماليا متميزا حيث كانت الضرائب على الشكل التالي: الضريبة على الدخل "كزكاة الأنعام، الضريبة على رأس المال "كزكاة الذهب"... الخ.

لقد أسس عمر بن الخطاب رضي الله عنه له ما يسمى بالديوان أو بيت المال، أما عن سبب وضع هذه المؤسسة فهو أن أبا هريرة التي أتى بمبلغ 500 ألف درهم من البحرين، فأشار رجل من الرعية على عمر بتدوين الديوان، وبشبهه هذا الأخير في الوقت الحالي ما يسمى بوزارة المالية ومما يميز الفكر المالي الإسلامي هو أن المسلمين كانوا مهتمين بمبدأ التوازن الاجتماعي، في حين أن آدم سميث في العصر الحديث لم تخطر بباله فكرة التوازن الاجتماعي، لأنه حسب اعتقاده التوازن بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية من تنظيم اليد الخفية.

مصادر تمويل الدولة الإسلامية:²

كما ذكرناه أعلاه، من مصادر تمويل الدولة الإسلامية نجد الزكاة فالزكاة تلعب دور جد مهم فهي تعتبر ركن من أركان الإسلام الخمسة وهي فريضة، فبتقديمها، تطهر النفس، ويحصل

¹ - زواج زهير 2019 ، محاضرات في المالية العامة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة

عب2د، ص4

² - يوسف شباط، المالية العامة والتشريع الضريبي، الجزء 1، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2002، ص20.

صاحبها على الأجر فهي عبارة عن استثمار غير ملموس يقدمه الإنسان. تفرض الزكاة على كل شيء يعد أصلاً ممن أصول المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا مثل الإبل، البقر، الغنم، ... و ما أشبهها و من النقود الذهب و الفضة و ما شابه ذلك و من الطعام التمر و القمح. أما في العصر الحديث، ووفقاً للاقتصاد النمساوي **جوزيف نشومبيتير** (1833-1950) فإن المالية العامة تتمثل في الاحتياجات المالية التي كانت في أصل الدولة.

وبذلك ظهرت العديد من الكتابات مع تطور العصور بحيث نجد مقدمة ابن خلدون إلى العالم الفرنسي **BODIN** **بودان**¹ (أول باحث في الأصول المالية في أوروبا) ثم **تلان مونسكيو** إلى **أنجاء آدم سميث** والمدرسة الكلاسيكية وصولاً إلى المدرسة السيئوكلاسيكية ورائدة **جوزيف شومسير**.

المالية العامة في تاريخ التحليل الاقتصادي:²

إن للمالية العامة في الاقتصاد خلفية تاريخية تمتد عبر تاريخ التحليل الاقتصادي. وذلك يرجع للجدل القائم بين الدولة والسوق. بحيث بين القرنين السادس عشر والتاسع عشر، لم يكن لمفهوم الدولة أي معنى قبل ظهور الدول القومية ؛ ولا يمكن فصل الدول المفاهيمية عن التيار المركنتيلي.³

- الميركانتيليون: ضمان الحكومة لثروة الدولة

إن من أهم رواد هذا التيار نجد الباحثين مثل بودان ، مونتريستين ، ريشيليو ، كولبيرت ، سولي باعتبارهم ممارسون ومنظرو المذهب التجاري. ففي القرن السادس عشر ، أدى وصول المعادن الثمينة من العالم الجديد إلى أوروبا إلى تعريف ثروة الدولة وفقاً لقدرتها على تجميع

¹ - فوزي عطوي، الاقتصاد والمال في التشريع الإسلامي والنظم الوضعية، لبنان: دار الفكر العربي، ط1، 1988، ص23-ص26.

² - Adam Smith (1723 – 1790) : La Richesse des Nations.

³ - Louis Sutre – cours des finances publiques, L2 Économie & Gestion – Université Montesquieu Bordeaux IV-2010/2011

هذه المعادن. فعليه نتجت علاقات تجارية بينهما أي العالم الجديد وأوروبا فعليه كانت وترتبت علاقات اقتصادية دولية كانت أقرب إلى حرب تجارية خاصة على الذهب والفضة من اسبانيا ومن البرتغال. فبالنسبة إلى المذهب التجاري، فإن التبادل الدولي كان يعتبر كلعبة محصلتها صفر، إذا فاز أحدهم في التبادل، يخسر الآخر. ففي هذه اللعبة، يكون للدولة دوراً رئيسياً بحيث كانت تتمثل مصلحة كل بلد هي توليد ميزان تجاري إيجابي، وكانت تفعل أي شيء لتعزيز ظهور هذا التوازن فمن بين الطرق المتبعة آنذاك نذكر الطريقتين التاليتين:

الطريقة الأولى: تتمثل هذه الطريقة في إبطاء الواردات من خلال الرسوم الجمركية أما الطريقة الثانية فتتمثل في نظام الحظر الذي يعرف بحظر استيراد هذه المنتجات) الذي كانت تعتمد الاقتصاديات الأوروبية لفترة طويلة. بحيث كانت الدول تتبنى سياسة فرض الضرائب على الواردات لأن هذا يشكل الجزء الأكبر من إيرادات ميزانيتها فعليه حققت الجمارك تقدماً كبيراً في علم المحاسبة والإحصاء. وبالمقابل يتم البحث على ترويج الصادرات باعتماد تخفيض تكاليف المعاملات الداخلية مثل (تكلفة نقل سلعة من النقطة أ إلى النقطة ب) من خلال تحسين جودة البنية التحتية للنقل وإلغاء الجمارك ما يعرف بدديناميكيات السوق الداخلية.

- مبادئ التيار الفيزيوقراطي:

إن الفيزيوقراطية جاءت كرد فعل بنيوي على المذهب التجاري. يأخذ الفيزيوقراطيون من فلاسفة النصف الأول من القرن الثامن عشر مفاهيم النظام الاجتماعي والقوانين الطبيعية والحريات الاقتصادية لكنهم يرفضون فضيلة الفلاسفة.¹ أدت هذه الفضيلة إلى إعادة تقديم دور اجتماعي للدولة. إن شعار الفيزيوقراطية معروف جيداً: دعه يذهب، دعه يذهب. يتحدث الفيزيوقراطيون قليلاً عن الدولة . فبالنسبة لفرانسوا كيسناي ، الثروة هي في الأساس زراعية وستعتمد رفاهية السكان على قدرة الثروة على التداول بشكل جيد في البلاد وليس للدولة دور في تكوين الثروة ، فما على الدولة إلا ضمان النظام الاجتماعي وإزالة أي عقبات أمام تداول

¹ - محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 99.

الثروة.¹ يدرك أيضا الفيزيوقراطيون أنه للعب هذا الدور كمنظم يحتاج المرء إلى وسائل ويدعو إلى فرض ضريبة واحدة على المعاش السنوي.

- أي مكانة للدولة في عمل آدم سميث ، المبادئ:

إن أعمال آدم سميث وعلاقتها بدراسة الدولة واردة في كتابه ومتكاملة تماما في تحليل اقتصاد السوق باعتبارها تحتوي على الأسس الحديثة للاقتصاد العام بحيث يضع سميث أسس الاقتصاد الليبرالي ، من المنافسة وأكبر قدر من الحرية الممنوحة للأفراد وذلك لتوفير أفضل بيئة التطوير النشاط. يشير سميث إلى أن بعض الوظائف الضرورية للتشغيل السليم لاقتصاد السوق قد لا يؤديها السوق بشكل عفوي وبطريقة أكثر تحليلاً وأصالة ، يرى سميث أيضا أن الأمر يعود أيضاً إلى الدولة لتولي مسؤولية توفير السلع العامة. هناك عدد من مشاريع البنية التحتية حيث تكون التكلفة الأولية كبيرة جداً بحيث لا يقوم أحد بتمويلها لأنه من المستحيل الحصول على عائد إيجابي على رأس المال المستثمر على مدى العمر. يجب على الدولة أن تتدخل لأن هذه الاستثمارات ضرورية لحسن سير المجتمع.²

يؤيد كذلك آدم سميث التجارة الحرة ، وي طرح فضائل تخصص الاقتصاديات. يعني هذا التخصص المبني على مفهوم المزايا المطلقة من حيث تكاليف الإنتاج. ويؤكد أنه في ظروف معينة يمكن تبرير إنشاء الرسوم الجمركية: على سبيل المثال في ظل وجود صناعات إستراتيجية للبلاد ، ولا سيما فيما يتعلق بالدفاع الوطني أو التعويض عن أي ضرائب على الصادرات وإعادة المنافسة العادلة بين الصناعة الوطنية والأجنبية. بالإضافة إلى الرسوم الجمركية ، يجب على الدولة أن تفرض ضرائب لتمويل إنفاقها. يوسع آدم سميث تحليله ليشمل الموارد المالية والميزانية.³ ويوضح أن هناك نوعين من القواعد الضريبية: ضريبة مدعومة

¹ - عبد الله ساقو، الاقتصاد السياسي، الجزائر: دار العلوم للنشر، 2004، ص 41.

² - إبراهيم مشورب، الاقتصاد السياسي مبادئ-مدارس-أنظمة، بيروت: دار المنهل اللبناني، ط1، 2002، ص 60.

³ - كامل وزنه، آدم سميث قراءة في اقتصاد السوق، القاهرة: معهد الدراسات الاستراتيجية، ص ص 23-24.

بالأرباح التي يسحبها الوكيل الذي يربح من الإنفاق العام وضريبة وفقًا للقدرة المساهمة للوكيل يمكننا الاحتفاظ من سميث بأنه مثل العديد من أسلافه ينادي بصرامة موازنة الدولة.

- المدرسة التاريخية الألمانية:

من مبادئ هذه المدرسة هو أن تلبي الدولة الاحتياجات التي يشعر بها أفراد المجتمع ويعبر عنها.

ومنرواد هذا التيار يمكن ذكر Weber... Analysis, Sombart, Wagners, List

1841) في النظام الوطني للاقتصاد السياسي : نجد نظرية حماية الصناعات . يجب على الدولة أن تدعم تنمية الاقتصاد. يمكن اعتبار Zollverein سلف ألمانيا. عندما تتخلف دولة مثل Zollverein عن الركب في التنمية ، فمن المبرر أن تحمي الدولة السوق المحلية والواردات الضريبية. وهذا يترك الوقت للمصنعين المحليين لاكتساب المعرفة ، وأن يصبحوا قادرين على المنافسة ، ويحققوا نتائج ايجابية.

- التحليل الماركسي:

إن التحليل الماركسي للمالية العامة لا يتعامل مع الدولة بداهة، فهو يدرس قبل كل شيء الرأسمالية وتناقضاتها. الدولة بالنسبة له هي أداة استغلال الطبقة العاملة من قبل الرأسماليين. فمن مهام الدولة، الدفاع الداخلي للرأسماليين. فمن مبادئ ماركس، فإن الانتقال من الرأسمالية إلى الاشتراكية ثم إلى الشيوعية العنوية يسير جنبًا إلى جنب مع الحفاظ على جهاز صنع القرار المركزي، ولكن وفقًا له لم تعد الحالة نفسها نظرًا لأن المجتمع الآن أضحى مجتمع لا طبقي.¹

- المالية العامة والمدرسة الكينزية

ظهرت مبادئ هذه المدرسة في القرن العشرين بحيث يرى المعاصرون أن قوة كينز تكمن في

¹- نور الدين حاروش، تاريخ الفكر السياسي، الجزائر: شركة دار الأمر للنشر والتوزيع، 2012، ص335.

البعد النظري والشامل للاقتصاد في ظل اقتصاد السوق ، بحيث يوضح كينز الاختلالات المحتملة التي تبرر الحاجة إلى إجراء تصحيحي عام، لا سيما من خلال إعادة توزيع الموارد. بحيث إذا ترك السوق لأجهزته الخاصة ، فإن الموقف الأكثر ترجيحاً هو ظهور ما يسمى بتوازن العملة الناقصة مع نتيجة طبيعية ، وبطالة غير طوعية وفجوة انكماشية تظهر. مما يولد قطيعة مع الفكر الكلاسيكي والفكر الكلاسيكي الجديد، مع فكرة أن الأسواق تؤدي بالضرورة إلى التوازن.

لا يعتقد كينز أننا في بيئة مليئة بالمخاطر، فنحن في بيئة تتميز بعدم اليقين فبسبب عدم اليقين هذا تصبح العملة غير محايدة لأنه في ظل ظروف معينة من الأفضل الاحتفاظ بالمدخرات في صورة سائلة بدلاً من الاحتفاظ بأصول سوق الأوراق المالية.¹ بحيث تساعد سيولة العملة على محاربة

عدم اليقين. مما يؤدي إلى ظهور الطلب غير الكافي والمدخرات الزائدة توازناً في العملة الناقصة. فإذا كان هناك توازن في العملة الناقصة، فإن هذا يفتح الباب لتدخل الدولة لدعم واحد أو أكثر من مكونات الطلب، فالدولة في هذه الحالة تلعب دوراً رئيسياً في دعم الطلب العالمي بشكل دائم. لكن للأسف أضحت بعض تحاليل كينز في الثمانينيات غير قادرة على تفسير بعض الظواهر الاقتصادية في ظل تزايد حدة الابتكار مما أدى إلى تراجع السياسات الكينزية تدريجياً.²

¹ - عبد اللطيف بن اشنهو، مدخل إلى الاقتصاد السياسي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط6، 2007، ص440.

² - Augusto Graziani (1988), Le financement de l'économie dans la pensée de J.M. Keynes, Cahiers d'Économie Politique 14-15

1 - نشأة و تطوّر المالية العامة.

من المسلم به أنه ظهور الدولة قبل ظهور ماليتها العامة، و لهذا فقد ارتبط ظهورها بظهور الحضارات القديمة.

أولاً: المالية العامة في العصور القديمة

عرفت الأنظمة المالية عند الفراعنة و اليونان والرومان كذلك في بلاد فارس و الهند والصين، وقد اتسمت تلك الامبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة الثروات الداخلية، وكما هو معلوم فإنّ الحرب بحاجة إلى تجهيز لها فالدولة الغازية بحاجة إلى أموال لبناء الجيش، كما أنها و بنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع والحصون لحماية نفسها من أي عدوان خارجي هذا بالإضافة إلى حاجة الدولة للمال كي تحافظ على الأمن الداخلي والاستقرار السياسي، و بما أنّ الميزة الأساسية كما ذكرنا لتلك الإمبراطوريات هو كثرة الحروب، فإنّ الحاجة إلى المال كانت دائماً، قائمة ليس هذا فحسب بل أن المنتصر دائماً يحتفل بالانتصار، من هنا كانت الحاجة إلى المال للقيام بالاحتفالات الرسمية و الخاصة بالحاكم¹، فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة و لا يوجد هناك فرق بين حاجات الحاكم الخاصة والحاجات العامة أو بعبارة أخرى لا يوجد فرق بين حاجاته الفردية و حاجات الحاكم، و من هنا كان لا بد من وجود أنظمة مالية عبارة عن تعليمات و أوامر و توجيهات من الحاكم، تعالج فقط التفكير بمسار الإيرادات و أوجه النفقات بين الحاجات الحاكم الفردية وحاجات الحكم، فالنفقات كانت لا تصب للمصلحة العامة بل لمصلحة الحاكم الخاصة.²

¹ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط7، 2016، ص4.

² - يوسف شباط، مرجع سبق ذكره، ص32.

ثانياً: المالية العامة في العصور الوسطى:

مع تطور المجتمعات و ظهور نظام الإقطاع في العصور الوسطى من (القرن الخامس)، انهيار الامبراطورية الرومانية و حتى القرن الخامس عشر انهيار نظام الإقطاع برز طبقتين في المجتمع هما طبقة السادة الإقطاعيين و طبقة أرقاء الأراضي و الفلاحين فالعلاقات الاجتماعية و الاقتصادية و المالية كانت تقوم على أساس التقسيم الطبقي السابق الذكر¹، في هذه المرحلة تم اكتشاف أمريكا، الأمر الذي جعل وجود العبيد نادر عند الإقطاعي بسبب بيعهم في القارة الجديدة المكتشفة، حيث تم تأجير الأراضي للفلاح مقابل ربع عيني أو نقدي جراء قيام الأخير بفلاحة الأراضي، فظهر ما يطلق بنظام الدومين والذي حمل علاقات سياسية و إنتاجية ومالية اجتماعية جديدة و برز طبقة السادة المالكين لأراضي من الإقطاعيين، فالدومين عبارة عن قطعة من الأراضي يخصصها لنفسه و تزرع بواسطة فلاحين عبيدا و أحراراً على أن تعود الغلة لصاحب الأرض.

من هنا أصبحت المصادر الرئيسية للإيرادات العامة:

- الدومين.
- الضرائب المفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل توفير الحماية لهم من قبل صاحب الأرض. و من أهم مصادر الإيراد هذه الفترة:
- أ- الضرائب: فقد تعددت و تنوّعت نذكر من أهمها:
- ضريبة الأراضي: كانت جبايتها بشكل نقدي أو عيني على حد سواء و المسؤولية في جبايتها كانت تضامنية، فكل ولاية أو مقاطعة أو إقليم يجبي منها ضريبة و يساهم كل من يقطنها فيذلك.
- ضريبة الرؤوس : كانت تفرض على الأفراد باستثناء طبقة الأحرار و رجال الدين.
- ضريبة الماشية: وكانت تفرض على كل رأس من الماشية.

¹ - علي محمد معطي، تاريخ العرف الاقتصادي قبل الاسلام، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2003، ص26.

- ضريبة المباني ضرائب المهن و الألقاب الرسمية.
- أعمال السخرة: الأعمال غير المأجورة إذ كان يخصص عدد من الأيام في الأسبوع للعمل لدى الحاكم دون مقابل بالإضافة إلى الوظائف غير المأجورة مثل وظيفة الأمور و محصل الضرائب.

و من أهم النفقات تمثلت فيما يلي:

- الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات و بناء الحصون والقلاع.
 - الإنفاق على الشؤون الداخلية و الثورات.
 - الإنفاق على أمن الحاكم ومصالحه و احتفالاته الخاصة.
- و خلاصة لهذه المرحلة حيث اتسمت بكثرة الإيرادات التي كانت لا تكفي لتلبية حاجات الحاكم المتزايدة و لا تكفي للتجهيز المستمر للحروب للقيام بالغزوات و قمع الثورات الداخلية، فضلاً على عدم التمييز.

ثالثاً: المالية العامة في الإسلام

إنّ الحديث عن النظام المالي في الإسلام، لا يمكن أن نوفيه حقه في هذا الجزء البسيط، لذا سنحاول إلقاء الضوء على الإيرادات العامة و النفقات العامة في النظام الإسلامي:

- مصادر تمويل الدولة الإسلامية

أ- الزكاة: هي فريضة و إحدى أركان الإسلام الخمسة كما أنها تطهر النفس، و هي تلزم المسلمين بالزكاة و يعين من يقوم بجبايتها، و للوصول إليها أسلوبان الأوّل أسلوب الترغيب بالثواب و الأجر و الحسنات و الثاني أسلوب التهيب من عذاب الله لمن امتنع عن دفعها، و تفرض الزكاة على كل شيء يعدّ أصلاً من أصول المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا مثل (الإبل، البقر، الغنم، ...) و ما أشبهها و من النقود الذهب و الفضة و ما شابه ذلك، و من الطعام (التمر، قمح، ...) و نحوها .¹

¹ - إبراهيم القاسم رحالة، مالية الدول الإسلامية، القاهرة، مكتبة مدبولي، 1988، ص94.

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

ج- **عشور التجارة**: و هي ضرائب على تجارة المسلمين و أهل الذمة الحرب إذا مروا بتجارتهم في أرض المسلمين و ذلك مقابل حماية الدولة الإسلامية للتجار و تجارتهم، و هي على المسلمين زكاة و على أهل الذمة فإنّ عليهم في تجارتهم نصف العشر من قيمتها من الحول إلى الحول، و أمّا المحارب فعليه العشر الكامل.

د- **الجزية**: مبلغ من المال يفرض على رؤوس أهل الذمة الذين دخلوا حوزة المسلمين، و لا يوجد تحديد لهذا المبلغ المالي، فقد يزيد أو ينقص حسب الأوضاع و الأحوال التي يقدرها والي المسلمين.

هـ- **خمس الغنائم**: التي يستولي عليها المسلمين من جيوش المشركين، الله و لرسوله و لذوي القربى و اليتامى والمساكين و ابن السبيل أربع أخماس الغنائم الباقية للمقاتلين في سبيل الله الذين حصلوا عليها.

- **أوجه الإنفاق العام**:¹

- الإنفاق على من لهم حق الزكاة.

- الإنفاق على الولد و الأهل و ذوي القربى، بما يتناسب مع المقدرة على ذلك.

- الإنفاق كصدقة لمن هو بحاجة لها من الفقراء والمساكين و ابن السبيل.

- الإنفاق خدمة المصلحة العامة (صناعة زراعة تجارة، ...).

- الإنفاق على مرافق الدولة و أمنها.

- الإنفاق على التنمية والتطوير.²

¹ - فؤاد عبد الله العمر، مقدمة في تاريخ الاقتصاد الاسلامي وتطوره، جدة: مكتبة الملك فهد، 2003، ص ص 30-32.

² - طارق الحاج المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2009، ص 13، ص 29.

رابعاً: المالية العامة في النظام الرأسمالي

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

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

ويطلق عليها (الدولة الحارسة)، و لقد ساد مفهوم السياسة المحايدة في القرن السابع عشر و الثامن عشر عندما سادت أفكار النظرية الكلاسيكية التي كانت تقوم على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي على أن تقتصر تدخلها أو وظيفتها الأساسية على توفير الأمن و الحماية والعدالة و الدفاع والسهر على استمرارية بعض المرافق العامة، أي أنها تحرس النشاط الاقتصادي دون التدخل في الآلية التي يعمل بها، بالمقابل مبدأ (الحياد المالي) أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها للوفاء بالتزامات الدولة لأداء وظيفتها، دون الحصول على أكثر ذلك، الهدف من السياسة المالية و النظام المالي في هذه المرحلة هو من إحداث التوازن على مستوى الميزانية العامة (الميزاني)، وترك التوازن الاقتصادي و الاجتماعي يتحقق من خلال يد خفية توفّق بين مصالح الأفراد و مصالح المجتمع.¹

ان هذا الاتجاه ينعكس حتما في طبيعة الإيرادات والنفقات فالدين العام لدى الكلاسيك هو عبارة عن الإيراد غير الحقيقي كما أن تدخل الدولة أمر غير مرغوب فيه لأنه يؤدي الى اختلال التوازن الاجتماعي.

ب - مرحلة الدولة المتدخلة

جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى و التي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية، وتركت الدولة الليبرالية مكانها

¹ - عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر و التوزيع عمان، الأردن، 2009، ص226.

للدولة المتدخلة عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929 و من خلال هذا الشك يمكن لها أن تتدخل لتسير، توجه أو ترفع من أداء الاقتصاد.

و في هذا الإطار، خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك و التي قالوا بتحييدها عن المجال الاقتصادي و أخذت في لعب دور هام و حاسم في التنمية و التعديل الاقتصادي إلى جانب إعادة توزيع الدخل الوطني و أضحت بالتالي المالية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية و الاجتماعية.

واعتمد تدخل الدولة داخل الاقتصاد على ركائز نظرية غذتها آراها و اجتهادات العديد والمفكرين أشهرهم على الإطلاق الاقتصادي الإنجليزي «جون مينارد كينز»، الذي وضع مبادئ التدخل التعديلي للدولة للتقليص و القضاء على البطالة و بعث التشغيل الكامل.¹

الذي عبّر عن رأيه في كتاب النظرية العامة في التشغيل و الفائدة و النقود» سنة 1936. ودعى الدولة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الأهداف المختلفة، دون أن يعني ذلك التحول إلى نظام الاشتراكي بل المحافظة على أسس النظام الرأسمالي و أصبح دور الدولة يتعدى الأمن و الدفاع شمل تقديم الخدمات العامة كالتعليم و الصحة، و استغلال الموارد وإنشاء المشاريع الإنتاجية لزيادة ثروة المجتمع و الحصول على القروض بالإضافة إلى الضرائب و الرسوم و الغرامات و تأمين الصناعات و تملك عناصر الإنتاج.

من هنا جاءت فكرة المالية العامة المتدخلة و التي تقوم الأسس التالية:

- اعتبار الإيرادات العامة النفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية و السياسية و المالية.

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

¹ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة مركزية، بن عكنون - الجزائر، 2003، ص 21، ص 22.

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

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

- كبر حجم الموازنة العامة، لتعدد مصادر الإيرادات كذلك لزيادة أوجه الإنفاق.¹

- وظيفة الدولة تغيرت، حيث أصبحت لها دور متزايد في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة التي كانت موجودة مثل الأمن و الحماية و العدالة وإقامة المرافق التقليدية.

- إن مبدأ المالية العامة السائد هو التخلي عن الحياد (المالي و إحلال (المالية الوظيفية) محله و الذي يقر بضرورة تحديد الإنفاق العام المطلوب أولاً و الذي يحقق أهداف أكثر من الهدف المالي فقط، و لا مانع أن يتحدد إنفاق أكبر من الإيرادات العامة و بالتالي من المسموح به حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة، تستطيع الدولة تمويله بالقروض أو غير ذلك.

- الهدف من التوازن المالي، فضلاً عن إحداث التوازن الاقتصادي و التوازن الاجتماعي من خلال التدخل لإنهاء حالة الانكماش أو معالجة التضخم و إعادة توزيع الدخل.²

خامساً: المالية العامة في النظام الاشتراكي

ويطلق عليها (السياسة المالية المنتجة)، حيث أنه مع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و قيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفيتي السابق عام 1917، و ازدهار المفاهيم الاشتراكية و النزاعات نحو التأمين و غيرها، بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة أو الاشتراكية الذي لم يكتف بمجرد التدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة

¹ - طارق الحاج، المالية العامة، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2009، ص31-ص32.

² - عبد الغفور ابراهيم احمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، الأردن: دار زهران للنشر والتوزيع، ص227.

لوسائل الإنتاج، و أصبحت الدولة تنتج جنباً إلى جنب مع الأفراد و بدرجات مختلفة حسب درجة الاقتراب من الاشتراكية، حتى أصبح النموذج للدولة الاشتراكية يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج و اختفى تقريباً دور الأفراد في النشاط الاقتصادي و امتلاك وسائل الإنتاج أي:

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

- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة، هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة، و التخطيط الاقتصادي الشامل، و أصبح النشاط المالي للدولة جزءاً لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي و الذي يرتبط ارتباطاً كاملاً بتخطيط الاقتصاد الوطني و توزيع الدخل الوطني و إعادة توزيعه و توجيهه نحو مختلف استخداماته.

- إن هدف السياسة المالية و النظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف و تحقيق التوافق بينهم، و هي هدف إحداث التوازن المالي و هدف إحداث التوازن الاقتصادي، وهدف إحداث التوازن الاجتماعي و هدف إحداث التوازن العام.

و خلاصة يتضح أن دور الدولة أصبح دوراً كاملاً في النشاط الاقتصادي، إلا أنه لا بد أن نشير هنا أن الكثير من الدلائل الحالية توضح أن هناك مراجعة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي في كل المجتمعات تقريباً بالشكل الذي يجعلها تتجاوز السلبيات السابقة وصياغة مفهوم جديد لدورها في النشاط الاقتصادي.¹

2- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى:

تعد المالية العامة من العلوم الاجتماعية، لذا لا نستطيع أن نفصلها عن العلوم الأخرى، فهو مرتبط بها، تؤثر و يتأثر بها، و من أهم هذه العلوم:

¹ - عبدالغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره ، 2009، ص 228، ص 229.

أولاً: المالية العامة والاقتصاد

موضوع علم الاقتصاد، كما هو معروف، هو البحث عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، و من هذا التعريف ذاته تبدو الصلة القوية بين الاقتصاد و المالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة و المحدودة عادة و فضلاً عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والاقتصاد، فإنّ كثيراً من طرق البحث في الاثنين، واحدة فالتحليل الحدي و المرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضاً في دراسة المالية العامة.

وفي العصر الحديث ترتبط المالية العامة، ارتباط وثيق بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية و تؤثر فيها و تتأثر بها في اتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة و أصبحت دراسة المشكلات الاقتصادية لمختلف مباحث المالية العامة تمثل جزءاً مستقلاً بذاته مما أدى إلى نشوء فرع جديد و هو ما يطلق عليها علم اقتصاديات المالية العامة» أو "الاقتصاد المالي" L'économie Financière «، و هو العلم الذي يدرس الظاهرة المالية من زوايتها الكلية و يقوم بتحليل ما يطلق عليه العميد (Alain Barrera « التدفقات المالية (Flux Financiers)».

و خلاصة إن كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإنّ من الطبيعي إذا أن تتأثر المالية العامة، و هي جزء هام من هذه الثروة بالاقتصاد.¹

ثانياً: المالية العامة والإحصاء

توجد هناك علاقة وطيدة بين المالية العامة والإحصاء لا تخفى على أحد، إذ أن علماً لإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة و الواضحة لكافة الظواهر الماليّة التي يعبر عنها و يقوم بترجمتها و تجسيدها في صورة أرقام و بيانات وإحصاءات و لا شك أنّ دراسة

¹ - فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتاب الحديث، إربد، الأردن، 2008، ص ص 145-149.

الإحصاءات هي التي تمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية، من تقدير النفقات المستقبلية و الإيرادات المتوقعة، فضلاً عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة و بعبارة أخرى، يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة في رسم السياسة المالية للدولة، إذ هذه السياسة توافر البيانات و المعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي و توزيع يتطلب رسم الثروة و الدخل بين الأفراد و الطبقات في المجتمع، و عدد السكان و توزيعهم من حيث السن و المناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات و مدى الإقبال على استهلاك بعض السلع و الخدمات و غير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الاتباع في ظروف معينة و لتحقيق أهداف محدّدة سلفاً.¹

ثالثاً: المالية العامة و القانون

أ- المالية العامة و القانون العام:

إن العلاقة بين المالية العامة و القانون العام لها درجة كبيرة التي حالت زمناً طويلاً دون أن يكون علم المالية فرعاً مستقلاً و قائماً بذاته، و هي التي أدت إلى النظر إليه على أنه فرع من فروع القانون العام يعرف في الفقه التقليدي بالتشريع المالي *LalégislationFinancière* واستمرت هذه العلاقة حتى نهاية القرن التاسع عشر حينما بدأت تخرج دراسات المالية العامة شيئاً فشيئاً من دائرة السيطرة المطلقة التي يمارسها القانون العام. و مع ذلك فلا تزال الروابط و الصلات قوية و متينة بين المالية العامة و بين فرعين رئيسيين من فروع القانون العام هما القانون الدستوري و القانون الإداري.²

و تظهر العلاقة بين المالية العامة والقانون الدستوري، من خلال خضوع المالية العامة للقانون الدستوري أحياناً للقواعد الفنية للقانون الدستوري، و أحياناً من خلال تأثير الذي تمارسه الظواهر المالية على التوازن الدستوري، فنجد منذ أمد طويل في شتى الدساتير التي تقرر

¹ - حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 83.

² - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 457.

المساواة بين المواطنين أمام الضرائب والتكاليف و العباء العامة وضرورة إبداء موافقتهم على فرض الضريبة و على القواعد التي تحدد سعرها و وعاءها وربطها و تحصيلها، فضلاً فإنّ كافة أسس قانون الميزانية ترتكز تماماً على الدستور.

و نلاحظ حتى يومنا هذا أنّ الدساتير الحديثة تنص على تنظيم القواعد الفنية و المالية، وإذا كانت القواعد الفنية الماليّة في كافة الدول محكومة بالدستور.

ب - المالية العامة و القانون الإداري

من مظاهر العلاقة أنّ القانون الإداري يحكم معظم قواعد الفن المالي، فعدد موظفين وعمال تعد من أهم الإدارات العامة في الدولة و من ثم فإنّ تنظيمها و قواعدها تخضع للقانون الإداري، كما أن قضاء الضرائب يعدّ فرعاً حيويّاً و هاماً من فروع القضاء الإداري، و مما لا شكّ فيه أنّ هذا النوع من القضاء الضريبي له أصوله وقواعد الخاصة به، قد تخضع الضرائب جزئياً للقضاء العادي.¹

إذا كانت الإدارات و العمليات المالية تخضع من وجوه عديدة للقانون الإداري فإنّ تنظيم العمليات المالية ذاتها يؤثر و بدرجة كبيرة على عمل الإدارة.

ج - المالية العامّة و القانون الدولي و العلاقات الدولية

و إذا ما تعرضنا للصلة بين المالية العامة و القانون الدولي و العلاقات الدولية وجدنا أنّ الإلمام بهذه الجوانب الأخيرة يهم كثيراً في فهم الاتجاهات الفنية لموضوعات المالية الدولية والتي تزداد تعقيدا على مرّ الأيام، و من ثم يصبح من السهل علاج الكثير من المشاكل المالية على المستوى الدولي، كتلك المتعلقة بالازدواج الضريبي الدولي و التهرب الضريبي الدولي.

¹ - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص ص 113-117.

رابعاً: المالية العامة وعلم الاجتماع و السياسة

أهم ما نلاحظه في الخصوص أنّ رجال المالية العامة قد تجاوزوا البحث في الجوانب القانونية البحتة للقواعد الماليّة و أصبحوا الآن يهتمون بالبحث عن تفسيرات اجتماعية وسياسية للظاهرة المالية.

فالبحوث التي تجري عن الجانب الاجتماعي للضريبة تسمح بالتعمق أكثر في الأنظمة الضريبية، ورؤية الآثار التي يعكسها الهيكل الاجتماعي و السياسي للدولة على نظامه الضريبي، وكذلك فإنّ البحث يجري حول المظاهر والجوانب السياسية للمشاكل المالية والضريبية بحيث صارت لها قواعدها الفنية الخاصة التي توجه المختصين بهذه المشاكل.

خامساً: المالية العامة و المحاسبة

إن العديد من مسائل المالية العامة وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة و الإلمام بأصول المراجعة و فنونها من استهلاكات و جرد واحتياطات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العامة للدولة وتنفيذها و الرقابة عليها.

و كلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، كلما ازدادت العلاقة بين المالية العامة والمحاسبة، إذ يستدعي ذلك نشر ميزانيات تجارية لمشروعات الدولة إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها و الواردة في ميزانية الدولة أو الميزانيات المستقلة، أو الميزانيات الملحقه.¹

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص9، ص 16.

المحور الثاني:

النفقات العامة

المحور الثاني: النفقات العامة

ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة، في الفترة الأخيرة مع توسع دور الدولة و زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة. لذلك نرى أنّ النفقات العامة قد شهدت تطورًا وتزايدًا كبير يساير التطور الذي حدث في دور الدولة.

و سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهومها أنواعها وتقسيماتها من الشكل و إجراءات الإنفاق التي تم توزيعها، من حيث جهة الإنفاق، من حيث التكرار الدوري و من حيث الشكل، كذلك تقسيماتها من حيث الغرض أو الأثر المترتب على النفقة بالمقابل من حيث الغرض، و كذلك من حيث الآثار الاقتصادية نفقات منتجة وغير منتجة نفقات ناقلة و غير ناقلة و الآثار الاقتصادية والاجتماعية و الذي يتمثل في تأثيرها على الإنتاج الوطني، وكذلك على إعادة توزيع الدخل الوطني، و الاستهلاك غير مباشر و دراسة و تحليل الأسباب الحقيقية التي أدت إلى ازدياد النفقات العامة. وكذلك إعطاء مقارنة للنفقات العامة في الميزانية الجزائرية .

1- مفهوم النفقات العامة:

تعرف النفقات العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها سلطة العمومية (الحكومة و الجماعات المحلية، أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها أنه استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة¹. و يمكن تعريفها أنها مجموعة المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة و نلاحظ أن الحاجات العامة تختلف من الدولة إلى أخرى و من مرحلة تاريخية معينة إلى أخرى، و يقوم بها شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام، يرتبط بأهداف السياسة المالية المتفق عليها، و المرتبطة

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره ، ص65.

بدورها بالأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع.¹ و مما سبق ذكره يمكن أن نستنتج خصائص النفقة العامة و التي يمكن أن نوجزها في النقاط الآتية:

- مبلغ نقدي، أي أنها تتخذ عادة طابعاً نقدي، تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على الموارد الإنتاجية من سلع و خدمات تحتاجها للقيام بنشاطها كدفع رواتب و أجور العاملين و دفع نفقات الجيش وقوات الأمن و الخدمات... الخ.
- تدفع بواسطة خزانة عمومية هيئة عامة وليست خاصة وفقاً لما يحدده لها التنظيم الإداري من اختصاصات و مسؤوليات تتطلب قيامها بإنفاق نقدي في حدود ما تسمح به الاعتمادات المالية المخصصة لها وفقاً لقانون الموازنة العامة.
- هدف من النفقات العامة إشباع الحاجات العامة بقصد تحقيق المنفعة العامة، كالدفاع، التعليم، الصحة، حيث تعمل الدولة على تحقيق إشباعها من المنافع العامة نتيجة لاعتبارات اقتصادية و سياسية واجتماعية بحيث يمكن القول بأن تقدير الدولة للمنفعة العامة التي يخلقها إشباع الحاجة العامة هو عمل سياسي بالدرجة الأولى، يأتي انعكاساً لطبيعة النظام السياسي والاقتصادي ومستوى التقدم الحضاري الذي حققه المجتمع.

2- مفهوم النفقات الخاصة:

تهدف الدولة من نفقاتها العامة تحقيق المصالح العامة حتى و لم يسفر نشاطها المالي عن تحقيق ربح، في النفقات الخاصة يسعى الأفراد والمؤسسات الخاصة بصفة أساسية لتحقيق المنفعة الشخصية المتمثلة في شكل أرباح.

3- محدّدات الإنفاق العام:

نعني بمحدّدات الإنفاق الحكومي، تلك العوامل التي تؤثر في حجم الإنفاق العام، و من هذه العوامل:

¹ - عبد الغفور ابراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص230.

3-1- الطاقة الضريبية

و نعني بها مقدرة الأفراد على تحمل العبء الضريبي، فكلما زادت الضرائب كلما أمكن زيادة النفقات العامة لأنّ الضرائب تعدّ من المصادر الرئيسية للإيرادات العامة و بالتالي رافد رئيسي لخزينة الدولة بالمال.

أما العوامل التي تحدّد الطاقة الضريبية فهي:

طبيعة القطاع الإنتاجي:

فكل قطاع من القطاعات الاقتصادية عبء ضريبي يختلف عن الآخر، فالقطاع الصناعي يكون عبئه الضريبي أكبر من القطاع الزراعي، و لكل دولة أولوياتها بالتركيز على قطاع دون سواه و بالتالي بالاعتماد عليه بشكل كبير، فنجد بعض الدول قد تعتمد على الزراعة و بعضها الآخر على الصناعة و الثالث على الثروة الحيوانية... و ما إلى ذلك اختلافات.

الدخل:

فكلما ارتفعت الدخول و الأجور ازدادت الطاقة الضريبية فنجد الدول التي تنخفض فيها الدخول لا تشكل فيها الاقتطاعات الضريبية إلا نسبة ضئيلة جدًّا، و الدول التي ترتفع فيها الدخول تزداد فيها الاقتطاعات الضريبية «ضريبة الدخل».

اليد العاملة:

كلما زاد عدد اليد العاملة بالنسبة لعدد السكان ارتفعت الطاقة الضريبية، لأن العامل الذي يحصل على دخل و بإمكانه أن ينفق من هذا الدخل على أسرته يستطيع أن يتحمّل أعباء الضريبة، و بالتالي كلما زادت هذه الشريحة كان بالإمكان الحصول على ضرائب مباشرة و غير مباشرة بشكل أكبر.

التجارة الخارجية:

كلما زادت حركة الاستيراد والتصدير تزداد الطاقة الضريبية، لأن التاجر يستطيع أن يتحمل العبء الضريبي، و كثير من الدول يعتمد على الضرائب الجمركية كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

النشاط الاقتصادي:

كلما زاد النشاط الاقتصادي تزيد النفقات العامة، لأن زيادة العمل و الإنتاج و الاستثمار تزيد من الدخل و الإنفاق و بالتالي يزيد المستوى المعيشي للأفراد و هذا يعني زيادة في النفقات العامة التي يجب أن تلبي الحاجات العامة المتزايدة.

قيمة النقود:

إذا استطاعت الدولة أن تحافظ على قيمة النقود أدى ذلك إلى ثبات الإنفاق العام، أمّا إذا انخفضت قيمة النقود فإنّ النفقات العامة سوف ترتفع.¹

4- تقسيمات النفقات العامة:

يختلف تقسيم النفقات العامة بين دولة وأخرى تبعاً لحاجات كل دولة و مراعاة لظروفها التاريخية و درجة تطورها و يمكن إيجاز أهم التقسيمات:

التقسيم النظري للنفقات العامة:

يندرج تحت هذا التقسيم أكثر من نوع للنفقات العامة، فنجد:

النفقات العامة من حيث أهدافها:

و ينقسم هذا النوع من النفقات إلى:

نفقات الدفاع والأمن الداخلي:

نفقات الرفاه الاجتماعي و الخدمات الاجتماعية، و هي تلك التي تتفق على الصحة والتعليم و السياحة و دعم السر الفقيرة وكبيرة العدد ... إلخ.

نفقات الحكومة:

و هي تلك التي تستخدم لديمومة عمل الجهاز الحكومي من رواتب و أجور العاملين في الدولة، وشراء الأجهزة والمعدات و الأدوات لجميع الدوائر و المؤسسات الحكومية.

¹ - طارق الحاج، مرجع سبق ذكره ، 2009، ص 140 ، ص 141

الإنفاق على خدمة الدين العام:

تسديد أقساط الديون العامة و الفوائد المترتبة عليها حسب الفترة الزمنية المتفق عليها.

النفقات العامة من حيث آثارها الاقتصادية:

تؤثر النفقات العامة على الدخل الوطني و الناتج الوطني و انطلاقا من هذا الأثر، تنقسم النفقات العامة إلى:

- نفقات حقيقية:

و هي صرف الأموال العامة على الأجور و الرواتب للعاملين بالدولة، كذلك على شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل إدارات و أجهزة الدولة، و هذا النوع من النفقات يزيد من الناتج الوطني.

- نفقات تحويلية

و هي صرف الأموال العامة على الإعانات الاجتماعية و الدعم الحكومي و الضمان الاجتماعي، و البطالة... إلخ. هذا النوع من النفقات لا يزيد من الناتج الوطني، لأنه يهدف إلى إعادة توزيع الدخل و الثروة بين المواطنين و دعم الفقراء من أبناء المجتمع.

النفقات العامة من حيث تكرارها :

و تنقسم بدورها إلى نوعين:

- نفقات متكررة

و هي النفقات العادية التي تتكرر سنوياً من حيث المدة و ليس شرطاً أن تتكرر من حيث المقدار مثال ذلك الإنفاق على رواتب و أجور موظفي الدولة و الإنفاق على التعليم، القضاء و الأمن ... إلخ.

- نفقات غير متكررة:

و هي النفقات غير العادية التي لا تتكرر سنوياً، مثل النفقات الطارئة لمواجهة الكوارث الطبيعية، والمشاكل الاجتماعية و الحروب ... إلخ.

النفقات العامة من حيث شموليتها:

و تنقسم بدورها إلى نفقتين:

- نفقات محلية:

وهي تلك النفقات التي تخصص لخدمة سكان إقليم أو منطقة معينة دون سواها، داخل حدود الدولة وذلك حسب التقسيم الإداري للدولة (ولاية دائرة بلدية محافظة).

و يتولى عملية الإنفاق المجالس و الهيئات المحلية و يتحمل أعباء هذه النفقة بالدرجة الأولى الموازنة المحلية للإقليم أو المنطقة أو البلدية، حيث ترد هذه النفقات في موازنتهم.

- نفقات وطنية:

و هي تلك النفقات التي تخدم جميع مرافق الدولة و جميع مواطنيها بغض النظر عن مكان سكانهم، و يتولى عملية الإنفاق وزارات و هيئات و مؤسسات الدولة، و يتحمل أعباء هذه النفقة الموازنة العامة للدولة حيث ترد في موازنتها العامة.

التقسيم العملي للنفقات العامة:

من الناحية العملية تختلف الدول في الأسلوب الذي تتبعه لتقسيم النفقات العامة فكل دولة تستخدم التقسيم الوضعي الذي يتلاءم مع ظروفها السياسية والاقتصادية و الاجتماعية والمالية، و يندرج تحت هذا التقسيم:

- التقسيم الوظيفي:

يتم الاعتماد حسب هذا التقسيم على الوظائف التي يتم الإنفاق عليها، ليتسنى للدولة التعرف على مصاريف كل دائرة من دوائرها وقدرتها الإنتاجية لتقارنه مع مصاريف و إنتاجية القطاع الخاص، وبعد ذلك يتم تخصيص اعتمادات الإنفاق العام وفقاً للتكلفة، فمثلاً تعتمد النفقات العامة للسكك الحديدية بالاستناد على تكلفة الكيلو متر الواحد.

هذا الأسلوب له مزايا منها معرفة مصاريف وإنتاجية إدارات الدولة المختلفة، التعرّف على وظائف و تقدير النفقة المحددة لكل وظيفة إلى جانب المساعدة على اتخاذ القرار الصائب وإمكانية الرقابة السريعة.

و ما يعاب عن هذه الطريقة أنّ الوظيفة في الحكومة تؤثر على باقي الوظائف و تتأثر بها، و بالتالي تؤثر على جميع إدارات الدولة.

التقسيم الاقتصادي:

يتم الاعتماد حسب هذا التقسيم على الأعمال والمهام المختلفة التي تمارسها دوائر الدولة شريطة توزيعها حسب القطاعات الاقتصادية (زراعة سياحة صناعة)، و يؤخذ بعين الاعتبار نفقات الدوائر الحكومية ونفقات التجهيز التي تزيد من الدخل الوطني، و نفقات التوزيع (تحول جزء من الدخل الوطني من فئة لأخرى على شكل إعانات اجتماعية و مساعدات اقتصادية ...إلخ.

- التقسيم الإداري:

يتم التقسيم على أساس الإدارات الحكومية التي تقوم بعملية الإنفاق مثل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ... ضمن العمل الوظيفي لكل دائرة و بعد ذلك يتم التقسيم داخل كل وحدة إدارية الأقل في التنظيم الإداري و الأصغر فالأصغر إلخ، و الأسلوب المتبع أن تصنف النفقات إلى جارية و رأسمالية.

لهذا الأسلوب عدة مزايا، منها سهولة المراقبة على حسن استخدام المال العام و سهولة اتخاذ القرار في تحديد حجم الإنفاق و الإعدادات للنفقات العامة في الموازنات المقبلة. أما عيوب هذا الأسلوب فتكمن في صعوبة حصر كلفة كل وظيفة حكومية و بالتالي صعوبة التنبؤ للعمليات الاقتصادية والمالية للدولة.

- ظاهرة ازدياد النفقات العامة:

لا بد أن نشير إلى حقيقة تطوّر دور الدولة في النشاط الاقتصادي و الذي يشير بوضوح إلى وجود ظاهرة تزايد الإنفاق العام في جميع الدول مهما اختلفت نظمها الاقتصادية و مهما اختلفت درجة تقدّمها حيث أنّ ظاهرة تزايد الإنفاق العام ترجع إلى الأسباب الظاهرية أو حقيقية، و سنتطرق فيما يلي إلى جملة هذه الأسباب:

الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة :

قد ترجع الأسباب المؤدية إلى ارتفاع النفقات العامة إلى ثلاثة عوامل رئيسية:

تدهور قيمة العملة:

يقصد بتدهور قيمة العملة تدني قدرتها الشرائية مما يؤدّي إلى نقص مقدار السلع و الخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس الحجم من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل و هي الظاهرة التي يمكن أن تشرح ارتفاع أسعار السلع و الخدمات. وما يمكن ملاحظته، بصفة عامة، أنّ قيمة النقود تأخذ في الانخفاض بصورة مستمرة، و إن كانت نسبة التدهور تختلف من دولة إلى أخرى، و يترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور، فالدولة تدفع عددًا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع و الخدمات فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد.

و يعد تدهور قيمة النقود السبب الأساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

اختلاف طرق المحاسبية: (اختلاف طرق إعداد الميزانية العامة)

كان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات و المصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، و من ثمّ لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها. و مع اتباع مبدأ وحدة عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة و إيراداتها - دون تخصيص - في الميزانية العامة ظهرت نفقات عامة كانت تتفق فيما قبل و لم تكن تظهر في الميزانية و من ثم فإنّ الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية استدعت تغيير طرق المحاسبة الماليّة في الميزانية الحديثة.

زيادة مساحة إقليم الدولة و عدد سكانها :

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردّها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها، مثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها، و يترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال، زيادة في حجم النفقات العامة، إلا أنّها زيادة ظاهرية نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي. و من الواضح أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في هذه الحالات، إذا تأثر بالزيادة فإنها تكون حقيقية، أما إذا تزايد الإنفاق تحت تأثير التوسع الحاصل في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون أن يمس السكان الأصليين ففي هذه الحالة تكون الزيادة في الإنفاق العام مجرد زيادة ظاهرية.

الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات بالإضافة إلى زيادة ثقل الأعباء العامة بنسبة ما و ترتبط الزيادة في عبء التكاليف غالبا بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين (زيادة) متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة).

و ترجع الزيادة الحقيقية في النفقات العامة لأسباب عديدة:

1- الأسباب الإيديولوجية:

و نعني بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة.

فمباشرة بعد الحرب العالمية (II) هيمنت أفكار مؤيدة لتدخل الدولة، مما أدى إلى زيادة تدخل الدولة على مستوى الدول الليبرالية، على وجه التحديد، في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بالعديد من الشؤون الاجتماعية التي كانت تعتبر من باب النشاط الخاص، مما ترتب عليه زيادة في حجم النفقات العامة زيادة مطلقة بالنسبة إلى الدخل الوطني في ذات الوقت.

و لم يكن الحال مختلفاً في الدول الاشتراكية قبل انهيارها، حيث أدت الإيديولوجية الجماعية سائدة و تقوم الدولة بكافة العمليات الإنتاجية مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة إلى درجة تساويها مع الدخل الوطني.

2- الأسباب الاقتصادية:

من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل الوطني و التوسع في إنشاء المشاريع العامة والدورة الاقتصادية و المنافسة الاقتصادية فزيادة الدخل الوطني يمكن الدولة من زيادة ما تقطعه من هذا الدخل في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب و رسوم و ،غيرها بغض النظر عن تزايد و تنوع الضرائب المفروضة أو ارتفاع معدلات و ما يجب الإشارة إليه أن زيادة الإيرادات العامة يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة، كذلك التوسع في إنجاز المشاريع الاقتصادية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة والهدف من إنجازها، إما الحصول على موارد للخزينة العمومية أو التنمية الاقتصادية و مكافحة سياسات الاحتكار وبصفة عامة توجيه الشأن الاقتصادي وجهة محدّدة حسب الإيديولوجية السائدة في الدولة.

ومن ناحية أخرى فإنّ الكساد، بكل آثاره السلبية، يلزم الدولة بتقرير زيادة النفقات العامة وهذا للرفع من مستوى الطلب الكلي الفعلي إلى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل لليد العاملة بالتناسب مع حجم الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

2- المنافسة الاقتصادية الدولية:

مهما كانت أسبابها تؤدي إلى زيادة النفقات العامة إما في صورة إعانات اقتصادية للمشار الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشاريع الأجنبية في الأسواق العالمية و إما في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشاريع الوطنية من المواجهة و الصمود من ناحية الجودة، في وجه المنافسة الأجنبية داخل الأسواق الوطنية.

3- الأسباب الاجتماعية:

مع الزيادة المسجلة للنمو الديموغرافي و تركيز السكان في المدن و المراكز الصناعية، تزايد حجم النفقات العامة لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات التعليمية الصحية و الثقافية أو خدمات النقل و المواصلات الماء الغاز الكهرباء و الأمن العمومي و يرجع هذا إلى أنّ حاجات سكان المدن أكبر و أعقد من حاجات حاجات سكان القرى.

إلى جانب كل ذلك، زيادة نمو الوعي الاجتماعي، كنتيجة حتمية لانتشار التعليم و من ثم ازدياد وعي المواطنين بحقوقهم فأصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرف من قبل، كتأمين الأفراد ضد البطالة الفقر المرض العجز و الشيخوخة وغيرها و قد تترتب على ذلك زيادة النفقات العامة بصورة عامة.

4- الأسباب الإدارية:

يؤدي سوء التنظيم الإداري و عدم متابعة لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة و الارتفاع في عدد الموظفين و زيادتهم على حاجة العمل و الإشراف في ملحقات الوظائف العمومية أثاث مكاتب، ... إلخ) إلى زيادة الإنفاق العام بشكل ملحوظ بل وأكثر ذلك يمثل عبئاً إضافياً على موارد الدولة.

والزيادة في هذا الإطار، وإن كانت حقيقية إلا أنها غير منتجة إنتاجًا مباشرًا، أي أنها بالرغم من اعتبارها تؤدّي إلى زيادة حجم الأعباء العامة على الأفراد لا يؤدي إلى ارتفاع في القيمة الحقيقية للمنفعة العمومية.

6- الأسباب المالية:

تتمثل هذه الأسباب في عنصرين أساسيين:

- أ- سهولة الاقتراض في العصر الحديث مما أدّى إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما تحتاج إليه لتغطية أي عجز في إيراداتها مما يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة، لأنّ خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط و الفوائد.
- ب- وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يدفع إلى تشجيع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية، و تتجلى خطورة ذلك في الفترات التي تحتم فيها السياسة الرشيدة على السلطة التنفيذية العمل على خفض نفقاتها لأنّه من الصعب مطالبة الدولة بتخفيض كثير من أبواب النفقات العامة .

5- الأسباب السياسية:

يمثل هذا العنصر إلى زيادة النفقات العامة في تطوير الإيديولوجية السياسية سواء داخليا نتيجة انتشار المبادئ الديمقراطية و العدالة الاجتماعية و نمو مسؤولية الدولة، أو في الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولي.

أ- انتشار المبادئ الديمقراطية:

يترتب على انتشار مثل هذه المبادئ والعدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل و المحرومة و التكفل بالكثير من خدماتها، أضف إلى ذلك أنّ النظام الحزبي يدفع الحزب الحاكم إلى التوسع في المشاريع الاجتماعية، مما يترتب زيادة في النفقات العامة.

ب نمو مسؤولية الدولة:

نتج عن انتشار المبادئ الديمقراطية تغيير النظرة إلى الدولة فهي ليست سوى سلطة أمرة لا يملك المواطنون إلا الخضوع لها، و إنما هي مجموعة من المرافق العمومية الموجهة لخدمة الصالح العام لهذا تقررّت مسؤوليتها، فإذا أحدث نشاطها ضرر لأحد أفرادها فليس هناك ما يمنع لتعويضه عما لحقه من ضرر فيشارك المجتمع بذلك في تحمّل عبء المخاطر المترتبة عن سير المرافق العامة، وقد ساعد على نمو مسؤولية الدولة ضغط الرأي العام و مؤلفات رجال القانون.

ج -نفقات الدولة في الخارج:

و من جهة أخرى أدى نمو العلاقات الدولية إلى ازدياد النفقات العامة، بسبب ازدياد حجم التمثيل الدبلوماسي لازدياد عدد الدول و بالتالي ارتفعت حجم النفقات المرصودة لتدعيمه فضلاً عن ازدياد نفقات العامة في المنظمات الدولية المتخصصة و غير متخصصة، ومنظمات إقليمية، الأمم المتحدة و الهيئات التابعة لها كاليونسكو و اليونيسيف، و كذلك بسببما تقتضيه العلاقات الدولية من واجبات تلزم الدول القيام بتقديم المساعدات و المنح المادية والتقنية للدولة الأجنبية أو لرعاياها و هذا لتحقيق أهداف اقتصادية أو سياسية أو وطنية.

8- النفقات العسكرية:

تحتل النفقات العسكرية جزءاً هاماً في التزايد المطرد للنفقات العامة، و راجع ذلك إلى التقدم التكنولوجي السريع في هذا الميدان مما يدفع الدولة لإنفاق مبالغ طائلة لتزويدها بأحدث الأساليب.

والمخترعات العسكرية بهدف حماية منشآتها ومواطنيها و أراضيها من خطر الغزو الخارجي.

فضلاً عن ذلك ما تستلزمه الحروب من تمويلات مالية ضخمة ليس فقط أثناء الحرب بل و أيضاً في أعقابها كدفع التعويضات و الإعانات و معاشات لضحايا الحرب، و كذلك نفقات

إعادة تعمير ما دمرته الحرب و دفع أقساط فوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب لتمويل نفقاتها الحربية.¹

أيا كانت الأسباب التي تؤدي إلى زيادة في النفقات العامة فمن الضروري أن تكون الإيرادات العامة على درجة من المرونة تسمح بتغطية هذه الزيادة في النفقات.

الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات :

للإنفاق العام أثر بارز على جميع النواحي الدولة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، و يختلف هذا الأثر، بمدى عمق تأثيره من دولة لأخرى، و بشكل عام سنتناول أثر الإنفاق الحكومي على العمل والاستهلاك و الاستثمار و يوجد هناك نوعان من الآثار الاقتصادية والاجتماعية المباشرة والغير المباشرة:

1- تأثير النفقات العامة على الإنتاج الوطني:

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج و العمالة من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءًا هامًا من هذا الطلب، و تزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخل الدولة في حياة الأفراد.

العلاقة بين النفقات العامة و حجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة و نوعها، و بصورة أدق، فالنفقات الحقيقية تتعلق بالطلب على السلع و الخدمات بينما تتعلق النفقات التحويلية بطريقة تصرف المستفيدين منها.

ومن جهة أخرى، يرتبط أثر النفقة العامة على الإنتاج بمدى تأثير الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والعمالة و هذا بدوره يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي، أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة و على درجة النمو في الدول النامية.

والواقع، أنّ النفقات العامة تؤثر على المقدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني برفعها لهذه المقدرة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة و من ثم يرتفع الناتج الوطني و الدخل القومي.

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره ، 2003، ص105، ص 113.

فالنفقات الإنتاجية أو الاستثمارية تعمل على إنتاج السلع المادية و الخدمات العامة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد وتعمل أيضاً على تكوين رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار، و هذا الإنفاق الاستهلاكي و الاستثماري يعد من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم الدخل الوطني و رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

وقد تقوم الدولة بها مباشرة من خلال قيامها بالإنتاج أو قد تمنح الدولة بعض المشروعات العامة أو الخاصة إعانات اقتصادية التي تستهلكها الطبقات الفقيرة، أو تعويض المشروعات العامة عن خدماتها غير العادية للأفراد تمكيناً لها من الاستمرار في تحقيق المنفعة من خلال النشاط الاقتصادي الذي تؤديه و مثل ذلك أيضاً إعانات التصدير أو الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض المشروعات العامة لتغطية العجز الذي يحدث في ميزانيتها، و الإعانات التي تقدمها الحكومة لبعض الصناعات أو الفروع الإنتاجية للتوسع في الاستثمار، أما النفقات الاجتماعية فلها تأثير مباشر على الإنتاج سواء في صورة تحويلات نقدية أو تحويلات عينية، فهي تهدف إلى تحويل جزء من القوة الشرائية لصالح بعض الأفراد، المتعلقة بالفئات محدودة الدخل)، و بالتالي لا يمكن معرفة أثر هذا النوع من النفقات الاجتماعية على حجم الإنتاج، وذلك لعدم معرفة أنواع السلع التي تقوم هذه الفئات بالإنفاق للحصول عليها على وجه التحديد، ولكن ابتداءً من تحديد هذه الفئات ذوي الدخل المحدود) و ارتفاع مليها الحدي للاستهلاك، بالمقابل يتجه المقابل النقدي والإعانات النقدية للإنفاق من أجل الحصول على السلع الضرورية وبالتالي يزداد الطلب عليها مما يسمح بزيادة إنتاجها، أما في الحالة عينية يؤدي إلى زيادة الإنتاج بشكل ملحوظ، من خلال زيادة السلع و الخدمات الاستهلاكية مثل نفقات التعليم والصحة، التي تؤثر على رفع المستوى الاجتماعي للأفراد و أيضاً تمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر، فكلما زاد ما ينفق على العمال لرفع مستواهم الفني و التعليمي والصحي والمعيشي من مختلف النواحي، كلما أثر ذلك على الطاقة الإنتاجية و بالتالي يزيد الإنتاج.

وكذلك النفقات الحربية، لها أثر مباشر على الإنتاج الوطني خاصة في العصر الحديث تمثل نسبة كبيرة من حجم الإنفاق الكلي للدول، كما يرى بعض المحللين الاقتصاديين التقليديين

أن النفقات الحربية تعدّ من النفقات الاستهلاكية غير المنتجة في كونها تعمل على تحويل بعض عناصر الإنتاج العمل و الموارد (المادية إلى إشباع الأغراض العسكرية أو الحربية مما يؤثر على الإنتاج العادي للأفراد بالانخفاض، مما يؤدي إلى نقص الاستهلاك من جهة وارتفاع عناصر الإنتاج من جهة أخرى (آثار توسعية).

فضلاً أن هناك حالات التي ترصد فيها النفقات الصناعات الحربية و إنشاء الموانئ والمطارات و الطرق، نفقات البحث العلمي، و تصدير الأسلحة (بالنسبة لدول الرأسمالية المتقدّمة)، بالمقابل تؤثر بالسلب على الدول النامية، مما يؤدي إلى حدوث عجز في ميزان مدفوعاتها بسبب اضطراب الدولة إلى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية في أغراض التسليح الخارجي. كما تتأثر النفقات الحربية بالأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة، فعندما يصل اقتصاد إلى مرحلة العمالة الكاملة، فإنّ النفقات الحربية يؤدي إلى حدوث آثار تضخمية وارتفاع في مستوى الأسعار، باعتبار أنّ النفقات الحربية لها أولوية على كافة النفقات الأخرى لكونها تمثل أساس الدفاع عن سيادة الدولة ضد أي غزو، خارجي، أما في حالة نقص التشغيل فإنّ النفقات الحربية تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني، نتيجة للتوسع في الصناعات الحربية و الفروع الإنتاجية الأخرى التي تتوقف عليها و بالتالي إلى تشغيل العمال المتعطلين و القضاء على البطالة.¹

2- تأثير النفقات العامة على الاستهلاك و الادخار :

إن النفقات العامة بتأثيرها على الاستهلاك فإنها تؤثر على الادخار، لأنّ الادخار ما هو إلا الجزء من الدخل الذي لا يتم استخدامه في الإنفاق على الاستهلاك، و أن زيادة الجزء الذي يتم استخدامه من الدخل للاستهلاك يعني انخفاض الجزء من الدخل الذي يتبقى من الدخل للادخار، و بالعكس و بالتالي فإنّ تناول آثار النفقات العامة على الاستهلاك يعني و ضمناً تناول آثار النفقات العامة على الادخار، و لذلك سيتم في هذا الإطار تناول آثار النفقات

¹ - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره ، ص 73 ، ص 76.

العامة على الاستهلاك تلاقيا للتكرار الذي يمكن أن يحصل في تناول هذه الآثار على كل من الاستهلاك والادخار.

تؤثر النفقات العامة بصورة مباشرة وغير مباشرة على الاستهلاك.

حيث تمثل الصورة المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك في كون أن النفقات العامة وهذه تتم على شراء السلع و الخدمات الاستهلاكية اللازمة لقيام الحكومة بنشاطاتها المختلفة، بالذات الجارية منها، حيث تسمح بزيادة الاستهلاك، و خاصة عندما تزيد معه النفقات العامة و يتحقق العكس حيث ينخفض الاستهلاك عند انخفاض النفقات العامة، أو عندما تزداد هذه النفقات العامة و لكن باستخدامها في الإنفاق على مجالات لا ترتبط بشراء الحكومة لسلع و خدمات استهلاكية، كأن يتم استخدامها بالإنفاق على شراء السلع و الخدمات الإنتاجية، أو الاستثمارية بدلاً من الإنفاق على شراء السلع و الخدمات الاستهلاكية، و هو الأمر الذي يترتب عليه عدم تحقق زيادة في الاستهلاك نتيجة مثل هذه النفقات العامة.

أما الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك فيمكن أن تتحقق من خلال زيادة للطلب الاستهلاكي للأفراد و الجهات المختلفة في الاقتصاد و الذي يتحقق نتيجة الزيادة في الدخل التي تحصل عليها و الناجمة عن النفقات العامة سواء تلك التي يتم استخدامها للإنفاق على قيام الدولة بنشاطاتها الجارية أو أشغالها العامة، أو أوجه الإنفاق الأخرى المتصلة بإقامتها البنية التحتية أو المشروعات الإنتاجية و كذلك الزيادة في الدخل التي تتحقق للإعانات خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الفئات و الأفراد الذين يحصلون على مثل هذه الإعانات عن طريق النفقات التحويلية يكون ميلهم الحدي للاستهلاك مرتفع، و هو الأمر الذي يرفع الطلب الاستهلاكي، و يرتفع معه حجم الاستهلاك و زيادته.

العوامل التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التأثير المباشر وغير المباشر للنفقات العامة للاستهلاك، و التي من بينها ما يلي:

- إن تأثير النفقات العامة على الاستهلاك و الذي ينجم عنه زيادة الاستهلاك، في ظل ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك، يعني انخفاض الادخار، في ظل انخفاض الميل الحدي

للادخار، وهو ما يؤدي إلى انخفاض القدرة على الاستثمار و التأثير سلباً على القدرة الإنتاجية في الاقتصاد نتيجة لذلك، و هو ما يؤدي إلى إعاقة التطور في النشاطات الاقتصادية.

- إنّ أثر النفقات العامة في زيادة الطلب الاستهلاكي بدون وجود عرض كاف من السلع والخدمات لاستهلاكية و بدون وجود طاقة إنتاجية قادرة ومرونة وجاهزة للعمل في الحال يقود إلى ارتفاع الأسعار للسلع الاستهلاكية أولاً، و من ثم أسعار السلع عمومًا، بحكم الرابط بينها وهو ما يعني حصول تضخم في الاقتصاد و الذي يؤدي إلى الأضرار حتى يراود زيادة استهلاكها، بانخفاض ما يمكن أن تحصل عليه من سلع و خدمات بالدخل التي تحققت لها حت في حالة زيادتها، نتيجة الزيادة في الأسعار، وبالذات عندما تتحقق هذه الزيادة في الأسعار بدرجة ملموسة و كبيرة و بشكل تفوق الزيادة في الدخل.

- إنّ النفقات العامة على إقامة مشروعات البنية التحتية لا يرافقها زيادة في إنتاج السلع و الخدمات الاستهلاكية في الوقت الذي تولد فيه مثل هذه النفقات دخولاً تنفق في جزء مهم منها على هذه السلع، و هو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع أسعار السلع هذه، و لا يرتفع معها الاستهلاك الحقيقي نتيجة ارتفاع الدخل و بالذات عندما يفوق الارتفاع في الأسعار في الدخل.

- النفقات العامة التي تتم على إقامة المشروعات الإنتاجية لا ترافقها زيادة في إنتاج السلع و الخدمات، و بالذات خلال فترة إقامة المشروعات (فترة توليد الإنتاج) و التي تطول في الدول النامية بشكل خاص و قد تتطلب سنوات عديدة، بسبب معوقات و صعوبات إقامة المشروعات من ناحية، و نتيجة عدم توفر مستلزمات من ناحية أخرى، أو تأخر حصولها على مثل هذه المستلزمات، و هو ما ينجم عنه إسهام مثل هذه النفقات العامة في توليد دخول خلال الفترة هذه إقامة المشروعات تسهم في زيادة الطلب و دون أن يرافق ذلك زيادة في العرض، و هو ما يؤدي إلى زيادة الأسعار، و انخفاض الدخل الحقيقية للأفراد و مستويات معيشتهم، وانخفاض استهلاكهم، و خصوصاً إذا لم يراعى ضرورة العمل على توفير العرض الكافي من السلع والخدمات، و بالذات الاستهلاكية، منها و الذي يلي الزيادة في الطلب عليها و الناجم عن زيادة

الدخول خلال فترات إقامة المشروعات الإنتاجية هذه.

- طبيعة الاستهلاك التي يتحقق نتيجة تأثير النفقات العامة حيث أن ارتفاع دخول الفئات الأقل دخلاً و الذي يتحقق نتيجة الإنفاق على تقديم إعانات لهذه الفئات يرفع في الغالب استهلاك السلع الضرورية أساساً نتيجة كون أن معظم استخدامات دخولهم يتصل بهذه السلع، في حين أن النفقات العامة التي تستفيد منها الفئات متوسطة الدخل و الفئات مرتفعة الدخل يمكن أن يؤدي إلى زيادة استهلاك السلع شبه الضرورية و السلع الضرورية و بذلك فإن النفقات العامة من خلال تقديم الإعانات ينبغي أن تتم بحيث تحقق الآثار هذه على الاستهلاك بالشكل الذي يتم من خلال تقديمها للأقل دخلاً من أجل توفير السلع الضرورية لهم على أن يراعى في ذلك توفير العرض الكافي من هذه السلع، و عندما تقدّم لمتوسطي الدخل من أجل توفير السلع شبه الضرورية لهم، و ان يراعى في ذلك توفير العرض الكافي من السلع هذه، وهو الأمر الذي يمكن أن ينطبق على النفقات العامة التي تستفيد منها الفئات الدخل فيجب أن يراعى توفير السلع الكمالية لأنّ إنفاق هذه الفئات يمكن أن يتم على زيادة طلبها على هذه السلع لأنّ دخولها أصلاً، وقبل الزيادة تتيح لها الطلب على السلع الضرورية، و حتّى الكمالية في معظم الحالات.

3- أثر النفقات العامة على الاستثمار:

تشمل نوعين من الآثار مباشرة وغير مباشرة، حيث تتمثل الآثار المباشرة في قيام الدولة بالمشروعات الإنتاجية و هو الدور الذي ينبغي على الدولة أن تؤديه في الاقتصاد الاشتراكي من خلال نفقاتها العامة، و ارتباطا بطبيعة نظامها الاقتصادي، وكذلك قيام الدول النامية بمثل هذا الدور للدولة و من خلال نفقاتها العامة في إقامة المشروعات الإنتاجية نتيجة عجز الجهات الخاصة عن القيام بمثل هذه النشاطات بسبب ضعف قدراتها و ،مواردها و بسبب توجيهها نحو المجالات الهامشية غير المنتجة، وضعف توجيهها نحو المجالات المنتجة ارتباطا بكون أن الربح قد يكون أعلى و المخاطرة ،أدنى و فترة استرداد الأموال أقل و عدم وجود

صعوبات و معوقات تذكر في حالة التوجه نحو المجالات الهامشية غير المنتجة مقارنة بالمجالات المنتجة و قد تتدخل حتى الدول الرأسمالية و في فترات معينة بمثل هذه النشاطات الإنتاجية من خلال تحويلها بنقل ملكيتها إلى الجهات الخاصة لاحقاً، و بالذات التي قد تكون مهمة و خاصة التي لا تحقق ربحاً مجزياً، أو التي تحتاج إلى إمكانيات و كلف ضخمة لا تتناسب و العوائد و المردودات التي تحققها للجهات الخاصة، و هو ما يعني أنّ النفقات العامة تؤثر على الاستثمار بشكل مباشر في كافة الدول و لكن بدرجات مختلفة تبعاً لطبيعة النظام السائد فيها و درجة تطورها أمّا تأثير النفقات العامة على الاستثمار بصورة غير مباشرة من خلال:

- النفقات العامة التي تتم على توفير مرافق البنية التحتية تحفز على التوسع في الاستثمار من خلال ما تتيحه خدمات هذه المرافق من أساس يتم الاستناد إليه في إقامة المشروعات الاستثمارية الإنتاجية.

- النفقات العامة للدولة على نشاطاتها الجارية وأشغالها العامة والإعانات التي تقدمها، و غيرها تقود إلى زيادة الدخول للجهات التي توفر خدمات لقيام الدولة بالنشاطات والأشغال هذه، كمقابل أو ثمن لهذه الخدمات و زيادة الدخول الناجمة عن ذلك تؤدي إلى توفير زيادة في الطلب على السلع و الخدمات و هو الأمر الذي يحفز على زيادة الاستثمارات التي تنتج السلع و الخدمات و التي تلبي الزيادة في الطلب.

- النفقات العامة التي تتم بتقديم إعانات للمستثمرين وكذلك التي تقدّم للمنتجين، والمصدرين تحفز المشروعات الاستثمارية للمنتجين و تدفع على تشجيع التوسع في ما هو قائم منها، و هو الأمر الذي يتحقق من خلاله زيادة الاستثمار.

- إن النفقات العامة بزيادة لدخول الأفراد و الجهات المختلفة في المجتمع سواء الزيادة المباشرة منها، أو غير مباشرة التي تؤدي إلى زيادة القدرة على الادّخار، و بالذات للفئات متوسطة الدخل، وبدرجة أكبر للفئات مرتفعة الدخل نتيجة انخفاض ميلها الحدي للاستهلاك، وارتفاع ميلها الحدي للاّدّخار، و هو الأمر الذي ينجم عنه زيادة في ادخار الفئات هذه، و هو ما يوفر قدرة أكبر على الاستثمار من خلال زيادة الادخارات التي تمول

عملية التوسع في الاستثمار و زيادته، و رغم ما سبق فإنّ أثر النفقات العامة على الاستثمار وبالذات ما يتحقق من زيادة حقيقية في الاستثمار نتيجة النفقات العامة يعتمد على القدرة الإنتاجية المتاحة في الاقتصاد، و درجة استخدام هذه القدرة الإنتاجية، حيث أن وجود قدرة إنتاجية واسعة في الاقتصاد، و تتخفّض درجة استخدامها، فإنّ أثر النفقات العامة على الاستثمار الحقيقي الذي يتحقق بإقامة مشروعات جديدة، أو توسيع ما هو قائم منها يقلّ بوجود مثل هذه القدرة الإنتاجية الواسعة و انخفاض درجة استخدامها و بالعكس عندما تكون هنالك قدرة إنتاجية الواسعة و انخفاض درجة استخدامها، و بالعكس عندما يكون هناك قدرة إنتاجية أقلّ و تزداد درجة استخدامها فإنّ أثر النفقات العامة على الاستثمار الحقيقي يكون أكبر بشرط توفير القدرة في الاقتصاد على القيام بالاستثمار الحقيقي هذا من خلال توفير السلع و الخدمات الاستثمارية، و توفّر القدرة في الاقتصاد على الإنتاج، و بما يلبي متطلبات زيادة الاستثمار التي تنجم عن النفقات العامة.¹

4- آثار النفقات العامة على الأسعار

إن تأثير النفقات العامة على الأسعار تختلف حسب طبيعة الاقتصاد و درجة تطوّره، والحالة التي يعيشها، رغم أن الافتراض الأساسي هو أن النفقات العامة يمكن أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، و هذا الارتفاع يوفّر الحافز الذي يدفع على التوسع بالنشاطات الاقتصادية، وزيادة إنتاجها، لأن ارتفاع الأسعار هذا الناجم عن النفقات العامة يوفّر هامش أكبر يحقّز على القيام بذلك، و بالذات عندما يكون الاقتصاد في حالة كساد تتخفّض فيها الأسعار، و تقلّ مع انخفاض الأرباح، و بالذات عندما تكون هنالك موارد و عناصر و طاقات إنتاجية عاطلة ومهيأة للعمل في الحال و هذا الأمر مرتبط بأثر النفقات العامة على الأسعار لا يتحقق في الحالات التالية:

¹ - فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث إريد، الأردن، 2008، ص 140، ص 145.

- الحالة التي لا يوجد فيها طاقات و قدرات و موارد إنتاجية عاطلة، أي غير مستخدمة، بالذات عندما يكون الاقتصاد في مرحلة الاستخدام الكامل لهذه الطاقات و الموارد، إذ أنّ أثر الزيادة في الأسعار الناجمة عن النفقات العامة سيتحقق بحصول تضخم في الاقتصاد و أنّ أثر زيادة الأسعار الناجمة عن النفقات العامة في حالة كون الاقتصاد في مرحلة ما بعد الاستخدام الكامل فإنّ الزيادة في الأسعار هذه ستؤدي على زيادة حدة التضخم فيه.

- الحالة التي توجد فيها طاقات إنتاجية و موارد عاطلة غير مستخدمة إلا أنها غير مهيأة للعمل و الاستخدام بسبب القيود و العوائق و الصعوبات التي تضعها التنظيمات غير السوقية، و تمثلها القوى المعيقة لعمل آلية السوق كالاختكار مثلاً، و بالشكل الذي يمكن أن يعرقل استخدام الطاقات و الموارد غير المستخدمة و التي تتحقق في حالة الركود، و هو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار نتيجة النفقات العامة وحصول فيه التضخم فيه بجانب الركود، و الذي يطلق عليه الركود التضخمي.

- الحالة التي يتسم بضعف مرونة الجهاز الإنتاجي، و التي تتمثل بضعف درجة استجابته للزيادة في الأسعار التي تتحقق نتيجة للنفقات العامة بسبب ضعف الجهاز الإنتاجي، وضعف درجة تنوعه، و المعوقات التي ترافق استجابته و هو الأمر الذي يقود إلى تحقق الأثر التضخمي لزيادة الأسعار الناجمة عن النفقات العامة و دون تحقق أثرها التوسعي أي دون زيادة الإنتاج، و كما هو عليه الحال في الدول النامية في الغالب.

أما أثر النفقات العامة على الأسعار يمكن أن يتحقق من خلال ما يلي:

- الإنفاق العام الذي يتجه نحو شراء منتجات زراعية بأسعار تشجع المزارعين على الاستمرار في إنتاجهم، و توسعية من ناحية و بيعها للمستهلكين بأسعار تكون مناسبة لهم من ناحية أخرى. تقديم إعانات للمنتجين ضمن الإنفاق العام لمساعدتهم على توفير منتجاتهم للمستهلكين بأسعار أقل، و بالذات المنتجين الذين يمارسون نشاطهم في مجال إنتاج السلع

الضرورية، و التي يتم استخدام معظم دخول الفئات الأقل دخلاً عليها، و هو ما يتيح ارتفاع مستوى معيشة هذه الفئات الأقل دخلاً.

- تقديم إعانات ضمن النفقات العامة من أجل دعم أسعار السلع الاستهلاكية المستوردة حتى لا ينعكس الارتفاع في الأسعار العالية على مستوى معيشة أفراد المجتمع و بالذات بالنسبة للسلع الاستهلاكية الضرورية المستوردة و كذلك حتى لا ينعكس الارتفاع في الأسعار العالمية على المنتجين و المستثمرين بشكل ارتفاع في كلف استثماراتهم وإنتاجهم و من أجل الحد من ارتفاع الأسعار الناشئ عن التضخم المستورد.

- تقديم إعانات ضمن النفقات العامة من أجل توفير الدعم للسلع المصدرة بالشكل الذي يجعل أسعار التصدير هذه أقل، و هو الأمر الذي ينجم عنه زيادة قدرة المصدرين على التنافس في السوق الدولية، و بما يؤدي إلى زيادة الصادرات و تشجيع إنتاج السلع و الخدمات التصديرية نتيجة لذلك.

- تقليص النفقات العامة، و بالذات في الحالات التي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار و تنعكس سلباً على تكاليف المعيشة بحيث تؤدي إلى انخفاض مستويات المعيشة و بالذات ما يتصل بما هو ضروري في ذلك.¹

5- تأثير النفقات العامة على إعادة توزيع الدخل الوطني:

تتدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل الوطني بين المواطنين بوسائل متعددة، فهي تمارس عن طريق إصدار القرارات الإدارية المباشرة التي تحدّد الأثمان لعوامل الإنتاج أو أثمان المنتجات إعادة التوزيع للدخل الوطني.

و إلى جانب هذه الوسيلة الإدارية فإنّ الدولة يمكنها عن طريق الأدوات المالية تحقيق هذا الهدف فيمكنها إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق الإيرادات العامة، كما يمكنها تحقيق ذلك أيضاً عن طريق النفقات العامة عن طريق ما يترتب على إنفاقها من آثار.

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 146.

و يهمننا أن نبين أن الأدوات المالية كلّها بما فيها النفقات العامة تؤثر بداية على الدخل حتى في ظل السياسة المحلية إذ تقطع الإيرادات العامة كالضرائب من هذه الدخل نسباً معيّنة ثم تحوّل الحصيلة إلى منافع يحصل عليها دافع الضرائب عن طريق الإنفاق العام.

و يتمثل إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق النفقات العامة في الفرق بين ما يدفعه الفرد للدولة من ضرائب و رسوم و أعباء عامة و بين ما يعود عليه من منفعة نتيجة إنفاق الدولة العام فإذا انتهى الفرق لصالح طبقة أو فئة بأن كان ما تحصل عليه من منافع يتجاوز في قيمته ما تتحمله من الأعباء العامة فإن هذا يعني أن الدخل الوطني قد أعيد توزيعه بواسطة النفقات العامة لصالح هذه الطبقة أو الفئة أمّا إذا كانت المنفعة التي تعود على هذه الطبقة أو الفئة من النفقات أن النفقات العامة قد ترتب عليها يعني المنافع العامة تقل عن ما تتحمله من الأعباء العامة فإنّ هذا إعادة توزيع الدخل الوطني على حساب هذه الطبقة أو الفئة و لصالح فئة أو طبقة أخرى.

و بالنسبة للخدمات العامة القابلة للتجزئة التي تترتب على الإنفاق العام فإنّ تقييم التي تعود على الأفراد منها لا يثير مشكلة أما تقييم المنافع بالنسبة للخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فإن البعض قد ذهب إلى استبعاد هذه الخدمات نهائياً من مجال تقدير و بحث إعادة توزيع الدخل، على حين رأى البعض الآخر تقسيم هذه النفقات بين المواطنين بالتساوي، كما يذهب رأي أخير إلى توزيع هذه النفقات بحسب نسبة دخول الأفراد على أساس أنه كلما ارتفع دخل الفرد ارتفع نصيبه من الحماية و من الرفاهية الجماعية.

و تسهم كل من النفقات العامة الناقلة* و النفقات العامة غير الناقلة** في إعادة توزيع الدخل الوطني.

(*) النفقات العامة (الناقلة) التحويلية: هي نفقة بدون مقابل أي تتفحقها الدولة دون انتظار مقابل لتحسين أحوال المعيشة و إعادة توزيع الدخل على الفقراء في شكل إعانات اجتماعية مثل (إعانات الفقر و الشيخوخة).

(**) النفقات غير ناقلة (الحقيقية): هي التي يترتب عليها حصول الدولة على مقابل سواء خدمة أو سلع لذلك تسمّى بالنفقة الحقيقية، فإنفاق الدولة على بناء مصنع يسمى نفقة استثمارية، و دفع رواتب الموظفين يسمّى نفقة حقيقية جارية.

فالإعانات الاجتماعية كمعاشات الضمان الاجتماعي تنقل جانبا من دخول بعض الأفراد عن طريق سحبه بواسطة الضرائب و غيرها من الأعباء العامة إلى فريق آخر من الأفراد، وكذلك فإنّ بعض النفقات العامة الناقلة التي تنفقها الدولة للحصول على أموال و خدمات قد تؤدي هي الأخرى إلى إعادة توزيع الدخل الوطني.

فالنفقات غير الناقلة التي تهدف إلى تحقيق أغراض اجتماعية كنفقات التعليم و النفقات الثقافية و الصحية قد تؤدي أيضا إلى إعادة توزيع الدخل الوطني إذا قدمت الدولة هذه الخدمات بالمجان أو نظير مبالغ تقل عن تكلفتها الحقيقية.

و قد يترتب على النفقات العامة رفع المستوى العام للاستثمار الأمر الذي يترتب عليه إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الدخل الجديدة و على حساب الدخل الثابتة التي لا تزيد عادة إلا ببطء و بنسب بسيطة كما يترتب على رفع المستوى العام للأسعار إعادة توزيع الثروة الوطنية لصالح المدنيين و على حساب الدائنين.

و يعتبر إعادة الدخل الوطني من أبرز الأهداف الاجتماعية للسياسة المالية في العصر الحديث و حتى يتحقق هذا الهدف تتسق الدولة عادة بين النفقات العامة والضرائب فتقتطع الدولة بالضرائب التصاعدية جانبا من الدخل الكبيرة، ثم تنقلها النفقات العامة إلى أصحاب الدخل المنخفضة في صور مختلفة كإعانات نقدية كإعانات العجز و الشيخوخة و البطالة، وقد ينتقل ما تقتطعه الدولة من الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل المنخفضة في صورة خدمات كالتعليم بالمجان والعلاج بالمجان كما قد تنقل الدولة جانبا مما تقطعه من الدخل الكبيرة إلى أصحاب الحرف و الصناعات الصغيرة في صور إعانات تساعد بهم بها الدولة للبقاء أمام منافسة الصناعات الكبيرة ومن صور نقل جانب مما تقطعه الدولة من الدخل الكبيرة إلى الدخل المنخفضة مساهمة الدولة في نفقات إنتاج السلع الضرورية التي يكثر الطلب عليها من الطبقات الفقيرة.¹

¹ - علي زغدود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون ،الجزائر، 2006، ص60، ص63.

تقسيم النفقات العامة في الميزانية الجزائرية

و يتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري من جهة و على أساس موضوعي من جهة أخرى.

ويصنف المشرع الجزائري الاعتمادات على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات وهي ممثلة في جداول أ، ب، ج، د، جدول (أ) يتمثل في نفقات التسيير و جدول (ب) يتمثل في نفقات التجهيز الذي يعني الاستثمار في الجزائر و جدول (ج) نفقات استثمار المؤسسات (د) وهناك جدول خاص بتدعيم الأسعار و التصنيف الاقتصادي و ينظر إلى طبيعة و خصائص النفقة سواء بالنسبة إلى آثارها المباشرة على الدخل الوطني و من ثم تنقسم إلى نفقات حقيقية و هي التي تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة مباشرة، ونفقات تحويلية و هي التي لا تؤدي بطريقة مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني من قطاع إلى قطاع أو من فئة إلى أخرى، أو بالنسبة إلى دوريتها و من ثم تنقسم إلى نفقات عادية جارية وأخرى استثنائية رأسمالية و تتمثل الأولى في تلك التي تنفقها الدولة من أجل تسيير إدارتها والحصول على ما تحتاجه من سلع و خدمات لإشباع الحاجات الجارية، أما الثانية فتتمثل في النفقات الاستثمارية، التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية واللازمة لزيادة الإنتاج السلعي أو لزيادة الخدمات العامة.

1-نفقات التسيير (الإدارية)

تنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة، أي نفقات التسيير إلى أربعة أبواب توجد أبواب تتكوّن من سبع فقرات و كل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فصلاً و عدد المواد التي يشملها الفصل غير محددة و يمكن أن يقسم البند إلى فروع نفقات الباب الأول و الثاني الممثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية.

و الباب الثالث والرابع نجدهما تقريباً في كل الميزانيات في مختلف الوزارات.

الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي و المعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات.

الفقرة الأولى: احتياط الدين.

الفقرة الثانية: الدين الداخلي، الدين العائم.

الفقرة الثالثة: الديون الخارجية.

الفقرة الرابعة: الضمانات

الفقرة الخامسة: النفقات المحسومة من الإيرادات.

الباب الثاني: تخصيصات السلطة العمومية و هي عبارة عن الاعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين و الأجهزة والمعدات و العتاد و يتكوّن من الفقرات التالية:

الفقرة الأولى: رواتب العمل.

الفقرة الثانية: المعاشات و المنح العائلية.

الفقرة الثالثة: المعاشات و الأعباء الاجتماعية.

الفقرة الرابعة: المستخدمون - المعدات - تسيير المصالح

الفقرة الخامسة: المستخدمون و أعمال الصيانة. الفقرة السادسة: المستخدمون و إعانات التسيير.

الفقرة السابعة: المستخدمون النفقات المختلفة.

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

الباب الرابع: التدخلات العمومية و يتكوّن هذا الباب من الفقرات التالية:

الفقرة الأولى: التدخلات العمومية و الإدارية مثل إعانات المجموعات المحلية.

الفقرة الثانية: الأنشطة الدولية مثل المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية.

الفقرة الثالثة: تشمل النشاط التربوي و الثقافي مثل تقديم المنح.

الفقرة الرابعة: النشاط الاقتصادي والتشجيعات والتدخلات مثل: الإعانات الاقتصادية والمكافآت .

الفقرة الخامسة: النشاط الاقتصادي إعانات للمؤسسات للمصلحة الوطنية (إعانات للمصالح العمومية الاقتصادية).

الفقرة السادسة: الإعانات الاجتماعية المساعدات و التضامن.

الفقرة السابعة: النشاط الاجتماعي التوقعات مساهمة الدولة في صناديق المعاشات وصناديق الصحة).

و مما سبق لنا أنه «تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات.

- تخصيصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية.

2- نفقات التجهيز (الاستثمار)

أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزّع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو حسب القطاعات و فروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة الصناعة، الأشغال والاستثمار توزع البناء والنقل و السياحة.

قائمة ميزانية نفقات الاستثمار والتجهيز وتمثل الوثيقة الأساسية للميزانية لعمليات التجهيز والاستثمار.

و لا يمكن لأية عملية أن تتجزأ إلا إذا كانت مسجلة و تجدر الإشارة إلى أنه تختلف الاعتمادات المفتوحة لتغطية نفقات التسيير عن تلك تخصص لسد نفقات الاستثمار حيث «تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة و وفقاً للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي:

- الاستثمارات الواقعة و المنفذة من قبل الدولة.

إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

- النفقات الأخرى بالرأسمال . « .

و يلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات يخضع لقاعدة معروفة و هي قاعدة تخصيص الاعتمادات معناها أن اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالياً بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام أي لا يجوز أن يوافق البرلمان مثلاً على تخصيص 30 مليون دينار لنفقات وزارة السكن تاركاً للحكومة، أمر توزيع هذا المبلغ على أوجه إنفاق الوزارة المختلفة من مرتبات الموظفين ونفقات إدارة وصيانة مباني الوزارة و استثمارات في المشروعات التي تقوم بها و غير ذلك، بل يتعين أن يوافق البرلمان على تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه إنفاق الوزارة و بمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تنتقل مبلغاً اعتمده البرلمان للنفقات الواردة في باب معين للإنفاق على وجوه أخرى في باب آخر إلا بعد الرجوع إلى البرلمان و الحصول على موافقته المخالفة يجوز للحكومة أن تنتقل الاعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب و لا تختلف النفقات من وزارة إلى أخرى .¹

¹ - علي زغدود، مرجع سبق ذكره ، ص31، ص 36.

المحور الثالث:
الايادات العامة

المحور الثالث: الإيرادات العامة

تعد نظرية الإيرادات العامة من أهم النظريات التي شغلت بال العديد من المفكرين الماليين منذ أقدم العصور، بل لا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا بأنها قد سبقت في الأهمية نظرية النفقات العامة. فلكي تستطيع الدولة أن تؤدي دورها الاقتصادي والاجتماعي، و تقوم بالإنفاق العام، يتعين عليها أن تحدّد مصادر الإيرادات العامة و التي تعد دخولاً للدولة تمكنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب الاقتصادية والسياسية و الاجتماعية.

فبالإضافة إلى إيرادات الدولة التي تعتمد على عنصر الإيجار، ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الاقتصادي للدولة أي تلك الإيرادات الناتجة عن مشروعاتها الاقتصادية، و من تنظيم النشاط الاقتصادي.

وكما سبق أن رأينا، فانتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و تطورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، أدّى إلى اتساع و ازدياد حجم النفقات العامة و نوعها، ومنثم و على نحو حتمي، اتسع نطاق الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة، وترتب على ذلك تطوّر هيكل الإيرادات العامة و أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعدّدة نذكر منها إيراداتها من أملاك الدولة و مشروعاتها الاقتصادية (دخل الدومين العام و الخاص)، الرسوم الضرائب، الثمن العام القروض الإصدار النقدي....).

ومما هو جدير بالذكر أنّ اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصور الحديثة قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال بشأن النفقات العامة فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع الاستثمار في مجالات معينة، وتثبيطها في مجالات أخرى، كما تستخدمها كأداة لمحاربة بعض الأزمات الاقتصادية، كالتضخم والانكماش، و إعادة توزيع الدخل ... فلم يعد دور الإيرادات العامة قاصراً على تغطية النفقات بل امتد لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة.

لكي تقوم الدولة بوظيفتها لابد أن تحصل على تمويل للانفاقها العام أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، وهذه الموارد هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة للدولة.

وإذا كانت الإيرادات العامة تنحصر أهدافها في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية، فإن الإيرادات العامة في الوقت الحاضر ترمي فضلا عن ذلك الى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية أي أنها أصبحت أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي وبعبارة أخرى أصبحت مع النفقات العامة أدوات للسياسة المالية التي تسعى الدولة من خلالها لتحقيق أهدافها.

وتشمل الإيرادات العامة للميزانية على الإيرادات العادية و هي تلك الإيرادات التي تتكرر دوريا في الميزانية وتشمل بصفة خاصة: إيرادات الدومين أي أملاك الدولة ، وحصيلة الرسوم ، وحصيلة الضرائب، أما الإيرادات العامة غير العادية فهي تلك الموارد التي لا تكرر - بطبيعتها - بطريقة منتظمة (دوريا) أي سنويا) في الميزانية، وأهم هذه الموارد هي القروض العامة، الاصدار النقدي الجديد، الإعانات التي تقدمها لها الحكومات والهيئات الأجنبية و فيمايلي سيتم التعرض لكل عنصر على حدى.

1. إيرادات أملاك الدولة (الدومين):

يطلق لفظ الدومين (Domaine) على ممتلكات الدولة أيأ كانت طبيعتها ؛ عقارية أو منقولة وأيأ كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة ، وينقسم دومين الدولة إلى قسمين: دومين خاص الغرض منه جلب دخل للدولة شأنه في ذلك شأن أملاك الأفراد، ودومين عام لا يقصد منه الحصول على دخل بل إدارة المرافق العامة كالمباني الحكومية والطرق العامة.

الدومين العام :

يتكون هذا النوع من كل ما تملكه الدولة ويخضع للقانون العام، ويختص أيضا بتلبية الحاجات العامة مثل الطرق والمطارات والموانئ والحدائق العامة الخ . ويتميز الدومين العام

بعدة مميزات لا يجوز بيعه طالما هو خصص للمنفعة العامة ولا يجوز تملكه بالتقادم ، ملكية الدولة له هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري والغاية من الدومين العام تقديم خدمات عامة وليس عل أموال للخرينة العامة، وهذا لا يمنع من إمكان تحقيق إيراد كما هو الحال عند دخول الحقائق أو المطارات... الخ . هذا المقابل للإيراد) يستعمل في الغالب في تنظيم استعمال هذا المرفق ومهما يكن فالنتيجة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام.¹

غير أن الدومين العام وإن كان لا يقصد به أصلا الحصول على إيراد للخرينة إلا أنه قد ينتج دخلا كما في حالة فرض رسم على زيارة الحقائق العامة ودور الآثار والمتاحف، وكما في حالة حصول الحكومة على إتاوة نظير استغلال مرفق عام.

الدومين الخاص:

يقصد بالدومين الخاص كلما تملكه الدولة ملكية خاصة وهي التي تخضع لأحكام القانون الخاص، شأنها في ذلك شأن الأفراد والمشروعات الخاصة، والدومين الخاص لا يخصص للمنفعة العامة، ويدر الدومين الخاص إيرادات ولهذا يعتبر مصدر مالي مهم للدولة ويقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أقسام وهي:²

أ- **الدومين العقاري:** كان استغلال الاراضي الزراعية والغابات من مصادر إيرادات الدولة الرئيسية في العصور الوسطى وظهرت أيضا المحاجر والمناجم ومصائد الاسماك لتكون مصدر من مصادر الإيرادات العامة ، إلا انه في الفترة الاخيرة ومع اتجاه الدولة الى زيادة فاعلية الانتاج من خلال المشاركة الفردية الخاصة بدأت الدولة تملك الاراضي الزراعية للأفراد فقل الدومين الزراعي وان كانت الدولة ما زلت تحتفظ بملكية المناجم والمحاجر ومشاركة القطاع الخاص في انتاجه من تلك المناجم والمحاجر ، إلا أنه يمكن القول في النهاية ان الدومين الزراعي أصبح مصدر منخفض من مصادر الإيرادات العامة.

¹ - زينب حسن عوض الله " مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية ، بيروت، 1994 ، ص 95.

² - محمد حلمي "مراد" مالية الدولة"، جامعة عين شمس، القاهرة ، 2006 ، ص 122.

ب - **الدومين الصناعي والتجاري:** على أنه إذا كانت أهمية الدومين العقاري قلت في الوقت الحاضر، فإن أرباح الدومين التجاري والصناعي للدولة قد زادت ، ونقصد بالدومين التجاري والصناعي المشروعات التجارية والصناعية التي تتولاها الدولة. فالمشاهد أن المشروعات التجارية والصناعية التي تتولاها الدولة كثرت في معظم الدول بسبب الاتجاه الذي ظهر أثناء الحرب العالمية الأخيرة وفي أعقابها نحو تأميم الصناعات الأساسية فيها.

ويتوقف اتساع نطاق هذه المشروعات التي تتولاها الدولة على أمرين:

- سياسة الحكومة من حيث اتجاهها نحو الاشتراكية أو نحو الفردية.
- المقارنة بين ما يعود على الدولة من ربح من هذه المشروعات وبين ما كانت تقتطعه كضرائب من أرباح هذه المشروعات لو ترك أمر القيام بها للأفراد.

ويطلق اصطلاح "**التمن العام**" على ثمن السلع التي تنتجها هذه المشروعات العامة أو الخدمات التي تؤديها تميزا له عن الثمن الخاص وهو ثمن منتجات وخدمات المشروعات الخاصة، ويتوقف تحديد الثمن العام على وجود مشروعات منافسة لها أو احتكارها السوق، فإذا كانت تتنافس مع غيرها من المشروعات الخاصة المماثلة، فإن الثمن يتحدد في السوق طبقا للعرض والطلب، أما إذا كانت هذه المشروعات تنفرد بالسوق، فإنها تستطيع أن تحدد ثمنها أكثر ارتفاعا من الثمن الذي كان يحدد في حالة الاحتكار الخاص، وفي هذه الحالة يمكن القول بأن الثمن يتضمن ضريبة مستترة وهي عبارة عن الفرق بين هذا الثمن وبين الثمن الذي كان يحدد في حالة الاحتكار الخاص على أنه لا يوجد ما يمنع من أن تحدد الدولة الثمن في هذه الحالة بأقل من ثمن السوق، إذا كانت تهدف إلى تيسير الحصول على السلعة أو الخدمة، وتشجيع الإقبال عليها دون نظر إلى ما تدره من إيراد للخزانة العامة، مثال ذلك قيام الحكومة الإيطالية بإنتاج الكينين بأقل من نفقة الإنتاج بقصد مكافحة حمى الملاريا.

ج - الدومين المالي:

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من السندات الحكومية وأذونات الخزينة والأسهم (محفظة الأوراق المالية هذا بالإضافة إلى الفوائد التي تحصل عليها من خلال القروض التي تمنحها للأفراد أو المؤسسات أو توظيف أموالها في البنوك.

2. الرسوم:

تعتبر الرسوم من مصادر الإيرادات العامة للدولة ذات الأهمية الخاصة، وتأتي في المرتبة الثانية بعد املاك (الدومين) من حيث درجة الأهمية، وتتميز بأنها من الإيرادات التي تدخل خزانة الدولة بصفة دورية منتظمة، ومن ثم تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق المنافع العامة. ومما هو جدير بالذكر، أن الرسوم يدفعها الأفراد مقابل الخدمات الخاصة التي يحصلون عليها من المرافق العامة، أي أنها مقابل للخدمات.

ويعد الرسم من أدم مصادر الإيرادات العامة حيث كان يمثل في العصور الوسطى أهمية كبيرة تفوق ضرائب، ويرجع ذلك لعدة أسباب:¹

- أن في تلك العصور كانت العلاقة بين الدولة والأفراد أشبه ما تكون علاقة تعاقدية، حيث كانت الدولة تقدم خدمات معينة للأفراد بواسطة مرافقها الادارية مقابل التزام الأفراد بدفع مبلغ معين في شكل رسوم.

- كان الملوك وأمراء الاقطاع يفضلون اللجوء الى الرسوم بدلا من الضرائب، حيث أن فرض الضرائب كانت يتطلب موافقة البرلمان بينما كانت الرسوم لا تتطلب موافقة من جانب الجهة الأخيرة ومن ثم كانت أيسر في فرضها.

وبمرور الزمن تناقصت أهمية الرسوم اذ لم تعد مصدرا تمويليا هاما للإيرادات الدولة بقدر كونها وسيلة تنظيمية لسير المرافق العامة وهي بصدد تقديم خدماتها للجمهور، أضف الى ذلك أن فرض الرسوم لم يعد أمرا متروكا لمشئنة الدولة، بل أصبح فرضها يتم استنادا الى القانون.

¹ - سوزي عدلي ناشد الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص101.

ماهية الرسم و خصائصه:

يمكن تعريف الرسم بأنه : "فريضة مالية يؤديها الفرد جبرا للدولة مقابل انتفاعه بخدمة معينة تترتب عليها نفع خاص له الى جانب النفع العام الناشئ عن أداء هذه الخدمة".¹

ومن هذا التعريف للرسم يتضح لنا أن الرسم يتميز بخصائص هامة وهي على النحو التالي:²

- ان الرسم هو مبلغ من المال، أي مبلغ نقدي.
- ان الرسم هو الزامي أو جباري، يلتزم الأفراد بدفعه الى الدولة وعنصر الاجبار يبدو في استقلال الدول والهيئات العامة الأخرى في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطرق تحصيله.
- الرسم يدفع مقابل انتفاع الفرد بخدمة معينة مثل رخصة السيارة أو الفصل في المنازعات القضائية.
- يترتب على الرسم تحقيق نفع خاص الى جانب النفع العام، أي أن دافع الرسم يحقق نفعا خاصا لا يشاركه فيه غيره من الأفراد، ويتحقق بجانبه نفعا عاما يعود للمجتمع ككل، فرسم القضاء مثلا يحقق نفعا خاصا للفرد في الحصول على حقوقه ويحقق نفعا عاما للمجتمع في اشاعة العدالة والطمأنينة.

تقدير الرسم وفرضه:

تقوم الدولة بتحديد قيمة الرسم الذي يفرض على بعض خدمات المرافق العامة، الا أنه ليس من السهل تجديد قواعد عامة تلتزم بها السلطة العامة (الدولة) وهي بصدد تقدير الرسم الواجب أدائه، ويمكن أن ندخل في الاعتبار عند تقدير الرسم الواجب دفعه ويمكن أن تأخذ بعين الاعتبار عند تقدير الرسم قواعد معينة تتمثل فيمايلي:³

¹- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص94.

²- عبد الغفور ابراهيم أحمد " مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار ،زهرا، عمان الأردن ، 2009، ص 255.

³- محرزى مد محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص (136-137).

➤ **القاعدة الأولى:** مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها، وتستند هذه القاعدة أساساً إلى أن الهدف الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأشخاص وليس تحقيق الربح، أي أن الهدف منها ليس هدفاً مالياً بحتاً، ومن ثم فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل في الرسم أكبر من نفقة الخدمة وتبرير هذه القاعدة، أنه لا يترتب على أداء هذه المرافق لنشاطاتها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها.

➤ **القاعدة الثانية:** أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له، وهذا العنصر ليست قاعدة مطلقة، فهي تتعلق ببعض أنواع الخدمات كالتعليم العالي والخدمات الصحية، ويرجع ذلك إلى أن طبيعة هذه الخدمات تمثل بالإضافة إلى النفع الخاص منفعة عامة يعود على المجتمع ككل ومن ثم فإن متطلبات العدالة تستوجب توزيع نفقات هذه المرافق بين الأشخاص المستفيدين بها (دافعي الرسوم وبين المجتمع ككل، عن طريق فرض الرسوم والضرائب بأنواعها المختلفة، زيادة على ذلك أن تقليل مبلغ الرسوم والضرائب بأنواعها المختلفة يكون بهدف تحفيز الأشخاص على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها من جهة، ولنفعها العام من جهة أخرى.

➤ **القاعدة الثالثة:** أن يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له، ويعلق الأمر هنا ببعض أنواع الخدمات، ويكون الهدف منها إما تحقيق إيرادات مالية للخزينة العمومية كما هو الحال بالنسبة للرسوم التوثيق إذا زادت على نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة، وإما التقليل من طلب الأشخاص على الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة لرسوم الاستحمام في بعض الشواطئ.

ورغم من تعدد هذه القواعد، فإن ذلك لا يلغي أن الهدف من تأسيس الرسم هو غرض مالي من أجل الحصول على إيرادات للخزينة العمومية، إلى جانب تنظيم عمل استعمال المرافق العامة للدولة من طرف المواطنين.

وفرض الضريبة يتم بالاستناد على كونه يدفع جبرا من الأشخاص الى الدولة، في هذا الاطار، حق الأموال على المدين وبموجب ذلك، فان فرض الرسوم لا يتم بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة ومؤسسات الدولة ومرافقها العامة، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها، ولذا فلا بد من موافقة السلطة التشريعية على فرض الرسوم وان كان فرضها لا يستلزم اصدار قانون بل يكفي فيه أن يتم بناء على قانون ويقصد من ذلك، أن يصدر قانون يخول للوزير أو الادارة فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة والهدف من ذلك تعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي تتبع في تقديرها.

مقارنة الرسم بالضريبة:

قد يختلط مفهوم الرسم مع الضريبة ، لذا سنوضح بعض أوجه التشابه والاختلاف بين كليهما:

أ - أوجه التشابه:

- يتشابه الرسم والضريبة في أن كلا منهما
- مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا.
- يدفع للدولة بصفة نهائية، وتستعين بحصيلتهما لتغطية النفقات العامة .
- تتمتع الدولة في سبيل اقتضائهما بامتياز على أموال المدين، ولا بد من صدور أداة تشريعية بفرض بصدد كل منهما.

ب - أوجه الاختلاف

- رغم وجوه التشابه هذه، فإنه توجد اختلافات كبيرة بين الرسم والضريبة نذكر منها :
- تدفع الضريبة دون مقابل خدمة معينة خاصة لدافعها، بينما الرسم يدفع في مقابل حصول الفرد على خدمة معينة.
 - تفرض الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية شتى، إلى جانب الغرض المالي، أما الرسم فهذه الأساسي حصول الدولة على إيراد مالي للخزانة العامة.

- تفرض الضريبة ويحدد سعرها بقانون خاص، لكن الرسم يفرض بقانون ويترك للسلطة التنفيذية تحديد سعره.
- تفرض الضريبة على أساس الطاقة المالية للفرد ومدى قدرته على تحمل الأعباء العامة، أما الرسم يفرض على أساس تغطية نفقات المرفق الذي يقدم النفع الخاص إلى دافع الرسم.
- تزايد أهمية الضرائب كمورد للإيرادات العامة في العصر الحديث وتضائل أهمية الرسم كمورد مالي.

3. الضرائب

أولاً : تعريف الضريبة واركائها

الضريبة هي فريضة مالية جبرية يلزم الممول بدفعها دون مقابل خاص وتهدف الى تغطية النفقات العامة تحقيقاً لمصالح المجتمع ويكون في شكل نقود ومن التعريف السابق نكتشف أن هناك أربعة أركان أساسية للضريبة.¹

1- فريضة جبرية تصدر عن السلطة التقديرية للدولة:

الضريبة فريضة جبرية بمعنى ان الخاضعين لها ليس لديهم خيار في دفعها من عدمه بل انهم ملزمون بادائها دون النظر الى رضاهم او عدم رضاهم عن دفع الضريبة . وتمارس الدولة سلطتها في فرض وتحصيل الضريبة، وتقوم الدولة بتحديد وعاء الضريبة وسعرها واسلوب تحصيلها .

2- الضريبة فريضة بلا مقابل خاص:

ف نجد ان فرض الضريبة على الممولين لا تتطلب وجود نفع خاص يعود عليهم من فرضها ، فتفرض الضريبة بناء على المقدرة التمويلية للفرد الممول وليس بناء على النفع الذي يعود عليه،

¹ - علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص213.

وليس معنى ذلك انه لا يحصل على منفعة من الضريبة بل انه يحصل على منفعة لكن بصفته عضواً من اعضاء المجتمع وليس بصفته دافع للضريبة .

3- الغرض من الضريبة تحقيق اهداف عامة:

نجد ان الضريبة تهدف الى تحقيق نفع عام ، وكان قديماً الاعتقاد السائد ان الضرائب لها غرض مالي فقط وهو تغطية النفقات العامة ، اما بعد ظهور الفكر الكينزي وتطور المالية العامة اصبح للضرائب اهداف عامة متعددة منها اهداف اجتماعية وسياسية واقتصادية .

4- حصيللة الضريبة مبلغ من النقود:

الاتجاه السائد في العصر الحديث هو ان تحصل الضريبة في صورة نقدية وليست صورة عينية كما كان سائد قديماً ، فالنفقات العامة في صورة نقدية مما يجعل الضريبة لابد وان تكون في صورة نقدية ايضاً نظراً لسهولة تحصيلها وانخفاض تكلفة تحصيلها.

ثانياً : قواعد الضريبة

1- قاعدة العدالة (المساواة):

المقصود بالعدالة هو أن يتم توزيع الأعباء الضريبة على أفراد المجتمع بطريقة تحقق المساواة بينهم حسب المقدرة التمويلية لكل منهم وهنا يظهر نوعان من العدالة،¹ وهما :

- العدالة الأفقية اي معاملة الممولين المشتركين في نفس الظروف الاقتصادية معاملة ضريبية واحدة.

العدالة الرأسية اي معاملة الفئات ذات الدخول المختلفة معاملة ضريبية مختلفة ومتصاعدة .

2 - ملائمة الضريبة لإمكانيات الممول وظروفه:

والمقصود هنا أن يكون الممول على يقين كامل بكل ما يحيط بالضريبة من سعر الضريبة ووعائها وميعاد تحصيلها وان يتناسب ميعاد وطريقة تحصيلها مع ظروف الممول فمثلاً ظروف

¹ - طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص84.

أصحاب الاراضى الزراعية تتطلب تحصيل الضريبة موسمياً وظروف الموظفين تتطلب تحصيل الضريبة شهرياً وهكذا ...

3 - ملائمة الضريبة لإمكانيات الإدارة الضريبة:

اي يجب ان تكون الضريبة متناسبة مع قدرة الدولة على تحصيلها وقدرة موظفى الجهاز الضريبي على التعامل معها بأقل نفقات اقتصادية حتى يتحقق مبدأ الاقتصاد في نفقات تحصيل الضريبة.

4- قاعدة التوزيع المناسب لعبء الضريبة بما يكفل تحقيق الغرض منها:

المقصود أن الضريبة يجب ان تتوزع على الممولين بحيث تحقق الغرض من تحصيلها وهنا نجد ان هذه الفكرة اختلفت باختلاف الفكر الاقتصادي فقديماً كان الهدف من الضريبة هدف مالي اى تغطية النفقات أما الآن فههدف الضريبة اقتصادي واجتماعي وسياسي ، لذلك سنجد ان هناك أسس مختلفة لتوزيع العبء الضريبي منها :¹

أ- معيار المنفعة:

يستند هذا المعيار على أساس ان الخدمة او المنفعة التي تقدمها الدولة للفرد هي مثل السلعة او الخدمة التي يشتريها من السوق لكنها خدمة عامة غير قابلة للتجزئة لذلك فإن الفرد يدفع نصيبه من تلك الخدمة فى صورة ضريبة، اى أن الأفراد تحاسب ضريبياً بناء على مقدار الخدمات والمنافع التي قدمت لهم من انفاق الدولة ، وهناك من يرى استخدام أسلوب المنفعة الحدية الناتجة عن انفاق الدولة كمقياس لعبء الضريبة .

إلا ان هذا المعيار صعب استخدامه فى الواقع لما يلي:²

- صعوبة قياس المنفعة التي تعود على الأفراد من الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة.

¹ - عادل احمد حشيش، تاريخ الفكر الاقتصادي، بيروت: دار النهضة العربية، ص133.

² - علي زغود، مرجع سبق ذكره، ص60.

- عدم قدرة الضريبة في ظل هذا المعيار على تحقيق العدالة في توزيع الدخل.
- في ظل هذا المعيار نجد ان الفقراء يجب أن يدفعوا ضرائب أكثر من الأغنياء لأنهم يستفيدوا من خدمات الدولة أكثر من الاغنياء (صحة - تعليم - مواصلات عامة).

ب- معيار القدرة على الدفع:

الأفراد تتحمل الأعباء الضريبة بناء على قدرتهم على الدفع إلا ان هذا المعيار يعنى ان دفع الضريبة يكون اختيارياً مثل التبرعات والهبات وهو يهمل بذلك حاجة الدولة الى الضرائب في تغطية النفقات العامة ويجعل النفقات العامة تتحدد بناء على تبرعات الأفراد الاختيارية ، كما ان قياس القدرة على الدفع صعب في الحياة العملية فهل تقاس بناء على الثروة العقارية للأفراد ام بناء على الدخل ام بناء على ارباحهم.

ج- معيار الضرائب الوظيفية:

وبناء على هذا المبدأ تتحدد الضرائب وأعبائها بناء على الهدف المنشود من تلك الضرائب بمعنى انه اذا كانت الدولة ترغب مثلاً في تخفيض الاستهلاك وزيادة الادخار فانها تفرض ضريبة على الاستهلاك وتقلل او تعفى الادخار من الضرائب ، واذا كانت تريد ان تحقق العدالة في توزيع الدخل فإنها تفرض الضريبة على الثروات ، وهكذا نجد ان الضريبة تتحدد بناء على الوظيفة التي تقوم بها لذلك سميت بالضرائب الوظيفية ¹.

ثالثاً : أنواع الضرائب

1- الضرائب على الثروة

ثروة الفرد هو ما يمتلكه في لحظة معينة من عقارات ومنقولات وقد يكون المنقول شي مادي او حق معنوي مثل براءات الاختراع وشهرة المحلات ، وبذلك يكون المركز المالي للممول هو الثروة الصافية أي إجمالي الأصول المملوكة له منقوص منها الخصوم وهناك أنواع للضرائب على الثروة وهي :

¹ - حلمي مجيد محمد الحمدي، المالية العامة، طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، 1992، ص294.

أ- الضريبة التقليدية على الثروة

وهي الضريبة التي تكون الثروة وعائها وتكون اسعارها منخفضة بحيث لا تتال من قيمة الثروة فالهدف منها هو معرفة المعلومات عن الثروات والدخول المتولدة منها لذلك يكون سعرها رمزى بالغ الانخفاض مثل الضريبة على العقارات والأراضي الزراعية وبعض الحلي والتحف .

ب الضريبة على الزيادة الطارئة في الثروة:

إذا حدثت زيادة طارئة في الثروة دون بذل جهد من أصحابها في تحقيق تلك الزيادة كارتفاع اسعار الأراضي والعقارات نتيجة الامتداد العمراني مثلاً فإن الدولة تفرض ضريبة على الزيادة في قيمة الثروة وتفرض الضريبة عند تصرف المالك في العقار .

وتختلف هذه الضريبة عن الضريبة الاستثنائية التي تفرضها الدولة في حالات الحروب على الزيادة في قيمة الثروة التي تنتج نتيجة التضخم الذي يحدث في أوقات الحروب .

ج- الضريبة على التصرف في الثروة :

وهي ضريبة تفرض عند انتقال الثروة من مالكا الى شخص آخر وهي نوعان:

1-ضريبة على انتقال الثروة بين الاحياء:

وهي ضريبة تفرض على احد طرفي التعاقد وعلى قيمة الثروة المنقولة وغالباً ما تفرض على المشتري وعادة تكون ذات سعر معتدل حتى لا يتهرب الأفراد من تسجيل معاملاتهم.

2- الضريبة على التركات:

وهي تعبر عن انتقال الثروة بعد وفاة مالكا الى الورثة وتفرض الضريبة على الورثة ويكون سعرها مرتفع وتصاعدي وذلك بهدف تقليل حدة التفاوت بين الطبقات وتأخذ شكلين:

- ضريبة على مجموع التركة بعد خص ما عليها من ديون والتزامات وقبل توزيعها على الورثة.

- ضريبة على نصيب الوارث أي يحدد سعر الضريبة على نصيب كل وارث ويختلف باختلاف درجة قرابة الوارث إلى الشخص المتوفى .

2- الضرائب على الدخل:

الضرائب على الدخل في الوقت الحاضر هي من أهم أنواع الضرائب ، وقبل شرح هذه الضرائب علينا في البداية التعرف على الدخل وهناك نظرتين أساسيتين في تعريف الدخل وهما:

1- نظرية مصدر الدخل:

يعرف الدخل بأنه كل قوة شرائية صافية تتولد من مصدر قابل للبقاء ، تصبح تحت تصرف الممول بصفة دورية متجددة .

وفقاً للتعريف السابق نجد أن الدخل يجب أن يتوافر فيه شروط وهي:

- 1) أن يكون قوة شرائية اي عبارة عن مبلغ نقدي يحصل عليه من المعاملات المادية في الأسواق ، فالمنفعة التي تتولد من حنان الأم مثلاً لا يمكن اعتبارها دخل لأنها ليست قوة شرائية
- 2) ان يكون الدخل تحت تصرف الممول أي انه تحقق فعلاً وليس مجرد احتمال.
- 3) أن تكون القوة الشرائية متجددة وتكرر بصفة دورية مثل مرتب الموظف او محصول المزارع.

- 4) ان تكون صافية بمعنى أنه بعد حساب الايرادات المتولدة يجب خصم جميع النفقات انفقت للحصول على هذا الدخل وهذه النفقات يحددها القانون الضريبي.

2- نظرية الإثراء:

وهي تتعامل مع الدخل على انه أي زيادة صافية تتحقق في ثروة الممول خلال فترة زمنية معينة.

ووفقاً لهذا التعريف يتسع مفهوم الدخل ليشمل على كل ايراد يتحقق ولو لمرة واحدة فقط ومن اصول قد تكون غير قابلة للبقاء ويشمل بذلك حصول الفرد على ميراث خلال العام .

وهناك صعوبة في استخدام هذا المعيار لقياس الدخل لأنه يتطلب متابعة دقيقة لانتقالات الثروات العقارية والمنقولة بين الأفراد وحصر ومعرفة الزيادة في قيمة هذه الثروات وهذا أمر صعب للغاية مما يسهل التهرب الضريبي.¹

أنواع الضرائب على الدخل

1- الضريبة على مجموع الدخل

وهي تفرض على مجموع الدخل الصافي الذي يحصل عليه الممول خلال العام ويقدم به إقرار ضريبي واحد للإدارة الضريبية يوضح فيه كل أنواع دخله الذي يحصل عليه خلال العام سواء من العمل أو من ثروته العقارية أو المنقولة أو الأرباح أو الفوائد أو التعويضات.

أ- مزايا الضريبة على مجموع الدخل

- 1- أسلوب أيسر بالنسبة للممول حيث انه يقدم مصادر دخله كلها مرة واحدة .
- 2- أكثر ملائمة بالنسبة للإدارة الضريبية حيث أنها تحدد إجراءات موحدة سواء في ربط أو تحصيل الضريبة أو تلقي الطعون من الممول.

ب- عيوب الضريبة على مجموع الدخل

- 1- عدم التمييز بين مصادر الدخل المختلفة مما يجعل الضريبة غير قادرة على تحقيق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية.
- 2 - عدم امكانية تهرب الممول الضريبي كلياً من أداء أيه ضريبة على دخوله المختلفة .

2- الضرائب النوعية على الدخل .²

وهي فرض ضريبة خاصة بكل نوع من أنواع الدخل ، فتفرض ضريبة على الدخل من المرتبات وأخرى على الدخل من الثروات العقارية وثالثة على الدخل من المهن الحرة والأرباح التجارية.

¹ - آدم مهدي أحمد، مفاهيم المالية العامة، القاهرة: الشركة العالمية للطباعة والنشر، 2001، ص24.

² - jese gaston, cours de sciebces des finances et de legislation financière, paris, 1931, p80.

أ- مزايا الضريبة النوعية على الدخل

1- التمييز بين مصادر الدخل المختلفة مما يجعل الضريبة قادرة على تحقيق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية.

2- عدم إمكانية تهرب الممول الضريبي كلياً من أداء أية ضريبة على دخوله المختلفة .

ب - عيوب الضريبة النوعية على الدخل

1- تعدد الضرائب على الدخل قد يؤدي إلى الازدواج الضريبي اي فرض أكثر من ضريبة على نفس المصدر من مصادر الدخل.

2- مضاعفة نفقات الدولة في تحصيل الضريبة مما يقلل من كفاءة الضريبة .

3- الضرائب على الأرباح الاستثنائية:

وهي أرباح يحققها الأفراد بصورة طارئة وغير دائمة من مصادر غير قابلة للبقاء مثل الأرباح التي تتحقق في أوقات الحروب ، فتجد الدولة انه يجب فرض ضريبة استثنائية ذات معايير خاصة لان التجار تستفيد من الارتفاع المستمر في الأسعار وتحقق أرباح استثنائية.

مبررات فرض ضريبة استثنائية على الأرباح¹

1- تقترن الزيادة في الأسعار المصاحبة لظروف الحرب بإعادة توزيع الدخل لصالح المنتجين على حساب المستهلكين مما يتطلب تحقيق العدالة عن طريق فرض ضرائب على المنتجين لإعادة التوازن في توزيع الدخل.

2- الأرباح التي تنتج في ظروف الحرب لا دخل للمنتج في تحقيقها لذلك يجب فرض ضريبة استثنائية.

3- تساعد تلك الضريبة على الحد من التضخم وتولد إيراد غزير تحتاجه الدولة في تغطية نفقاتها.

¹ - آدم مهدي أحمد، مرجع سبق ذكره، ص24.

4-الضرائب على الإنفاق.

الضرائب على الاستهلاك وعلى الإنتاج:

تفرض الضريبة على استعمال أموال الاستهلاك كفرض ضريبة على استهلاك الفرد لسيارته أو تلفزيونه مثلا وهي ضرائب ضعيفة وليس لها أهمية نسبية. أو تفرض على إنتاج السلع الاستهلاكية أو عند شرائها في الأسواق وهي ضريبة لها أهمية كبيرة وهذه الضريبة تسمى بالضريبة على رقم الاعمال.

5-الضرائب على رقم الأعمال:

وهي ضرائب تفرض على حجم المعاملات في سلعة واحدة أو مجموعة من السلع وتأخذ ثلاث اشكال :

أ- الضريبة العامة المتتابعة على رقم الأعمال:

وهي ضريبة تفرض على كل مراحل إنتاج السلعة حتى تصل الى المستهلك النهائي فتفرض عند بيع السلعة من المنتج إلى تاجر الجملة وتفرض عند بيعها من تاجر الجملة الى التجزئة وتفرض عند بيعها من تاجر التجزئة إلى المستهلك ويتحمل عبئها بالكامل المستهلك.

ب- الضريبة العامة الواحدة على رقم الأعمال:

وهي ضريبة تفرض على مرحلة واحدة من مراحل الإنتاج فقط.

ج- الضريبة النوعية المتعددة على بعض السلع:

بمعنى فرض فرض الضريبة على رقم الاعمال لكن بأسلوب فرض ضرائب متعددة تختلف باختلاف نوع السلعة وليست ضريبة عامة على كل السلع.

ثانيا - الضرائب الجمركية

الضرائب الجمركية هي ضرائب غير مباشرة تفرض على الواردات أو الصادرات وتحصلها الدولة على واقعة عبور السلعة للحدود الوطنية.

وتفرض الضرائب غالبا على معظم الواردات وقلما تفرض على الصادرات في بعض الحالات الاستثنائية مثل السلع الضرورية التي لا ترغب الدولة في خروجها ما البلاد مثل المواد

التموينية .¹

أ- تقسيمات التعريفات الجمركية

التعريفات الجمركية هي سعر الضريبة الجمركية المفروضة على السلع وهي تقسم إلى:²

تعريفات بسيطة وتعريفات متعددة للسعر:

التعريفات البسيطة وهي تعريفات واحدة تفرض على السلعة اي ان كان مصدرها، اما التعريفات المتعددة فيختلف سعرها باختلاف دولة المصدر وتتحدد بناء على الاتفاقيات الثنائية بين الدول.

تعريفات فرضية وتعريفات اتفاقية:

التعريفات الفرضية تتحدد بإرادة الدولة منفردة ومتمثلة في سلطتها التشريعية ، التعريفات الاتفاقية تفرض بموجب اتفاق دولي مع مجموعة دول أخرى.

تعريفات قيمية وتعريفات نوعية وتعريفات مركبة

التعريفات القيمية ويتحدد فيها سعر الضريبة كنسبة مئوية من سعر السلعة المستوردة.

التعريفات النوعية وتتحدد سعر الضريبة بمبلغ معين على اساس الوحدة من السلعة بالعدد او بالوزن.

التعريفات المركبة هي عبارة عن تعريفات نوعية يضاف اليها تعريفات قيمية لتعويض الفارق في الجودة او الحجم بين عدد الوحدات من السلعة.

تعريفات مالية وتعريفات حمائية:

التعريفات المالية هي التي يكون الغرض منها زيادة حصيلة الدولة من الإيرادات.

التعريفات الحمائية وهي التي يكون الغرض منها حماية المنتجات المحلية من المنافسة

الاجنبية.

¹ - عبد الغفور ابراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 239.

² - أحمد زهير شامية وخالد شحادة الخطيب، أحسن المالية العامة، ط4، عمان، 2012، ص 152.

بعض الأنظمة الملحقة بالضرائب الجمركية¹:

1- نظام التجارة العابرة (الترانزيت)

وطبقاً لهذا النظام فان السلع التي تدخل الى الدولة بغرض المرور منها الى الدول الأخرى مثل السلع التي تمر بقناة السويس مثلاً فإنها سلع غير خاضعة للضريبة الجمركية اما ما يستقر منها في البلد فانه يخضع للضريبة الجمركية.

2- نظام الإعفاء المؤقت:

تعفى طبقاً لهذا النظام ولفترة مؤقتة بعض المواد الأولية المستخدمة في إنتاج سلع يعاد تصديرها إلى الخارج بعد تصنيعها ، فإذا انتهت الفترة الزمنية المحددة دون إعادة تصدير السلعة فان المواد الأولية تخضع للضريبة الجمركية.

3- نظام رد الضريبة الجمركية (الدروباك):

يدفع مستورد المواد الأولية الضريبة الجمركية أولاً ، ثم يستحق استردادها مرة أخرى اذا قام بتصدير السلع التي تحتوى على هذه المواد الأولية للخارج مرة أخرى.

4- نظام المناطق الحرة :

وهو انشاء مناطق داخل الدولة وعلى اراضيها لكنها لا تخضع للضرائب الجمركية المتداولة داخل هذه المناطق (منطقة بورسعيد الحرة) وذلك تشجيعاً للتجارة واقامة المشروعات الصناعية الاجنبية على تلك المناطق الغير خاضعة للضريبة ، لكن مرور السلع من تلك المنطقة الى باقي انحاء البلاد يتطلب فرض ضريبة جمركية على السلعة .

رابعاً: تقسيمات رئيسية لأنواع الضرائب:

معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والغير مباشرة

1- معيار من يتحمل عبء الضريبة

- الضرائب المباشرة هي التي يتحمل عبئها دافع الضريبة نفسه اي انه لا ينقل عبئها.

¹ - منصور ميلا يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس، الجامعة المفتوحة، 1994، ص144.

- الضرائب الغير مباشرة هي التي يتمكن دافعها من نقل عبئها الى غيره من الأشخاص.
- إلا ان هذا المعيار غير دقيق للفرقة بين الضرائب المباشرة والغير مباشرة لان نقل عبء الضريبة يتوقف على مجموعة متغيرة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، مما يجعله معيار غير دقيق.

2- معيار طريقة الجباية

- الضرائب المباشرة هي التي تحصل بناء على اوراق او قيودات اي تحصل بجدول اسمية.
- الضرائب الغير مباشرة لا يرتبط تحصيلها بأي بيانات اي لا تحتاج إلى جداول اسمية إلا ان هذا المعيار يعيبه ان يستند الى الأسلوب الاداري المتبع في تحصيل الضريبة وهو ما لا يمكن الاستناد إليه كأسلوب علمي في تحديد نوع الضرائب.
- معيار استمرارية او عرضية المادة الخاضعة للضرر
- الضرائب المباشرة هي التي يكون المادة الخاضعة للضريبة ثابتة وتتصف بالدوام مثل الدخل والثروة.
- الضرائب الغير مباشرة وهى التي تكون المادة الخاضعة للضريبة طارئة او عارضة مثل الاستهلاك.

- ويعيب هذا المعيار اعتباره الضرائب على التركات ضرائب غير مباشرة لانها نتيجة حدث طارئ او عارض إلا ان الضرائب على التركات تعتبر في الحقيقة ضرائب مباشرة.

معيار الحصول على الدخل وانفاقه

- الضرائب المباشرة هي التي تفرض على الدخل عند الحصول عليه.
- الضرائب الغير مباشرة هي التي تفرض على الدخل عند انفاقه.
- ويعيب هذا المعيار انه هناك اموال يحصل عليها الفرد لا تعتبر دخلاً يحصل عليه ولا انفاق يقوم به مثل اموال الثروة والتركات لذلك فهي لا تصنف وفق هذا المعيار.

ومع اختلاف المعايير والانتقادات الموجه الى كل معير اتفق علماء المالية العامة على تقسيم الضرائب من حيث المادة الخاضعة لها الى ضرائب على الدخل والثروة في جانب وضرائب على الانفاق والتداول في جانب اخر.

مزايا الضرائب المباشرة :¹

- 1- تراعى مبادئ العدالة الضريبية فكل ممول يدفع بناء على مقدراته التكاليفية.
- 2- حصيلتها تتم بالثبات النسبي لانها تفرض على مصادر تتميز بالثبات النسبي كالثروة والدخل.
- 3- قدرة الإدارة الضريبية على تحقيق قاعدة الملائمة في الدفع أكبر في الضرائب المباشرة.

عيوب الضرائب مباشرة.²

- 1 - ثقل وطنتها النفسية على الممول وإحساسه بتدخل الدولة في شؤنه الاقتصادية مما يدفعه الى محاولة التهرب منها ، إلا أن هذا العيب يتوقف على مدى فاعلية الانفاق العام ومدى الوعي الضريبي.
- 2 - تراخى حصيلة الضرائب مباشرة الى حين انتهاء السنة المالية وهو مالا يتوافق مع نفقات الدولة.

مزايا الضرائب الغير مباشرة

- 1- سهولة دفعها اذ يتم وضعها ضمن السلعة التي يشتريها الفرد.
- 2 - صعوبة التهرب منها وضخامة حصيلتها.
- 3- اتساع نطاقها ليشمل الانتاج والاستهلاك لذلك فهي تتناسب الدول المتخلفة ذات الاوعية الضريبية القليلة.

¹ - عادل أحمد حميش، مرجع سبق ذكره، ص169.

² - Louis Carton, Droit Fiscal international et Européen, Dalloz 1986, p13.

عيوب الضرائب الغير مباشرة

- 1 - لا تراعى مبدأ العدالة الضريبية فهي تفرض على السلع دون التمييز بين دافعيها إلا أنه من الممكن تلافي هذا العيب عن طريق فرض ضرائب منخفضة على السلع الضرورية وفرض ضرائب مرتفعة على السلع الكمالية.
- 2- تتسم حصيلتها بالاهتزاز وعدم الثبات خاصة في اوقات الكساد والازمات الاقتصادية .

الضرائب الوحيدة والضرائب المتعددة:

- الضرائب الوحيدة معناها ان النظام الضريبي للدولة لا يحتوى إلا على ضريبة واحدة تستخدمها الدولة وتحقق من خلالها اهدافها المالية والاقتصادية والاجتماعية.
- الضرائب المتعددة ومعناها ان يتكون النظام الضريبي من مجموعة ضرائب مختلفة.
- تستخدمها الدولة ايضاً في تحقيق اهدافها.¹

مزايا الضريبة الوحيدة

- 1 - بساطة اجرائتها.
- 2 - تحقق العدالة الضريبية من وجه نظر مؤيديها.
- 3- صعوبة التهرب منها وانخفاض تكاليف تحصيلها.

عيوب الضريبة الوحيدة

- 1- لا تتمتع بالعدالة الضريبية لأن الوعاء المحدد للضريبة يتم اختياره بأسلوب تحكمى من الدولة.
- 2- يمكن ان تنخفض حصيلتها جدا نتيجة التهرب الضريبي او انخفاض وعائها.
- 3- عبئها ثقيل على الممول لأنها تفرض عليه كلها مرة واحدة.
- 4 - لا تحقق اهداف الدولة المتنوعة مثل الضريبة المتعددة.

¹- سوزي عدلي ناشد ، الوجيز في المالية العامة ، الاسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2000 ، ص66.

الآثار الاقتصادية للضرائب

أولاً: أثر الضريبة على الإنتاج والاستثمار :

تؤثر الضريبة على الإنتاج من خلال تأثيرها على نفقة الإنتاج وهو ما يؤدي إلى التأثير على حافز الربح الذي يتحقق في السوق فكلما زادت الضريبة زادت نفقة الإنتاج وانخفضت الأرباح مما يؤثر على الاستثمار والإنتاج ويختلف التأثير من سوق إلى آخر وهنا نقسم الأسواق إلى:¹

أ) سوق منافسة كاملة

وفيه لا يتحكم المنتج في سعر السلعة وإنما يتحدد السعر بناء على تلاقي قوى العرض والطلب ولذلك عند فرض الضريبة يضطر المنتج إلى إنقاصها من ربحه الغير عادى وهكذا إلى أن يتلاشى هذا الربح ويبقى الربح العادي فقط وهذا بالطبع سوف يقلل الإنتاج والعرض.

ب) سوق احتكار

في هذا السوق يستطيع المنتج التحكم في السعر فعند فرض الضريبة يستطيع أن يرفع السعر بما يعادل قيمة الضريبة لكن هذا الأمر يتوقف على مرونة الطلب.

- إذا كان الطلب غير مرن فأن المنتج يستطيع ان يرفع السعر و لا يؤثر ذلك على ربحه لأن المستهلك لن يقوم بإنقاص الكمية إلا بنسبة قليلة أقل من نسبة الارتفاع في السعر.

- إذا كان الطلب مرن يضطر المنتج إلى بقاء السعر كما هو عليه دون زيادة عبء الضريبة على المستهلك وهذا يؤدي الى انخفاض حافز الربح لدى المنتج وهذا يؤثر على الإنتاج بالسلب.

ج) سوق المنافسة الاحتكارية :

¹ - فاطمة السويسي، المالية العامة - موازنة، ضرائب، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2005، ص64.

قدرة المنتج على التحكم في سوق المنافسة الاحتكارية في السعر أقل من سوق الاحتكار إلا أنه مع ذلك يخشى من تغيير السعر حتى يتجنب ردود فعل باقي المنتجين وهذا أيضا يؤثر على حافز الربح.¹

هناك رأى آخر أشار التقليديين اليه وهو وجود حافز آخر وهو حافز العمل لتعويض الانخفاض في الدخل الناتج عن فرض الضريبة إلا أن هذا الأمر لا يحدث إلا للطبقات محدودة الدخل التي تريد تعويض الضريبة وليس للطبقات الغنية.

ثانياً - أثر الضريبة على الادخار والاستثمار:

تؤثر الضريبة على الدخل مما يؤثر على كل من الاستهلاك والادخار أى أن الادخار الخاص للأفراد سوف ينخفض نتيجة ضعف مرونة الاستهلاك وعدم القدرة على تخفيضه بسهولة . وهنا نجد ان الادخار الخاص ينخفض ولكن يزداد في نفس الوقت الادخار العام نتيجة زيادة حصة الضرائب ولما كان الاستثمار الخاص الناتج من الادخار الخاص أكفء غالباً من الاستثمار العام فنجد ان التأثير الكلى على الاستثمار غالباً نقصان. إلا أن هذا التأثير على الاستثمار والادخار يتوقف على نوع الضريبة.²

- الضرائب الغير مباشرة على الإنفاق الاستهلاكي والضرائب الجمركية تعمل بصورة غير مباشرة على زيادة حجم الادخار.

- تؤثر الضريبة على الاستثمار من خلال الميل للاستثمار حيث تؤدي فرض الضريبة

إلى خفض الكفاية الحدية لرأس المال ومن ثم خفض حجم الاستثمار .

- الضرائب على الدخل تؤدي إلى خفض الاستثمار بصفة عامة.

¹ - محمد عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص308.

² - عبد الغفور ابراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص240.

ثالثاً - أثر الضريبة على مستوى التشغيل في النشاط الاقتصادي:¹

نجد أن للضريبة دور كبير في التأثير على مستوى النشاط الاقتصادي فاقتصاديات الدول الرأسمالية تمر بدورات اقتصادية يتقلب فيها الاقتصاد بين حالة كساد وحالة تضخم وتستخدم السياسة الضريبة في الحد من مخاطر كل منها كما يلي:

أ) في حالة الكساد:

- يتم تخفيض العبء الضريبي على الدخل حتى يتحرر جزء من الدخل يوجه إلى الاستهلاك

- يتم زيادة الأعباء الضريبية على الأرباح الغير موزعة حتى يقوم المستثمر باستثمارها .

- يتم تخفيض الضرائب على الأرباح لتشجيع الإنتاج.

ب) في حالة التضخم

يتم اتباع سياسات تهدف الى زيادة العبء الضريبي حتى يتم امتصاص جزء من القوة الشرائية في المجتمع للحد من التضخم إلا أنه يجب اختيار النوع المناسب من الضرائب المستخدمة فنجد ان الضرائب المباشرة -تؤدي إلى خفض الدخل والاستهلاك وإضعاف حوافز الاستثمار .

الضرائب الغير مباشرة -تؤدي إلى ضغط الاستهلاك والحد من التضخم.

إلا انه هناك أثر معاكس نتيجة رفع الأسعار ومن ثم خفض الإنتاج وهو الأمر يؤدي إلى مزيد من التضخم وخفض القوة الشرائية.²

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص66.

² - طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص72.

رابعاً أثر الضريبة على إعادة توزيع الدخل القومي

تتدخل الدولة في التأثير على توزيع الدخل القومي على مرحلتين¹:

المرحلة الاولى:وهي مرحلة توزيع الدخل الأولى بين الفئات صاحبة عناصر الإنتاج وهنا نجد ان الدولة تتدخل من خلال القرارات المالية والادوات الادارية المباشرة ولا تستخدم الضرائب في هذا التوزيع .

المرحلة الثانية:وهي إعادة التوزيع الأولى للدخل في حالة شعورها بعدم العدالة في التوزيع الاول للدخل ويتم ذلك عن طريق توزيع الإنتاج بين المستهلكين فتؤثر الدولة على الدخل النقدي والحقيقية وعلى اثمان السلع والخدمات وتستخدم الدولة الضرائب في هذه المرحلة فنجد ان دور الضرائب في إعادة توزيع الدخل يكون غير مباشر ذلك بتخفيض دخول عوامل الإنتاج ورفع الأثمان وهناك اتجاهات ثلاثة رئيسية تمارس الضرائب فيها أثارها التوزيعية على الدخل القومي:

أولها— توزيع الدخل على الفئات أو الطبقات الاجتماعية المختلفة .

ثانيها— توزيعه كمياً بين عوامل الإنتاج.

الثالث —توزيعه نوعياً على ألوان النشاط الاقتصادي أو إقليمياً على مناطق الدولة المختلفة.

وترد تحفظات ثلاث على دور الضرائب في إعادة توزيع للدخل:

1- أن دراسة أثر الضرائب عن إعادة توزيع الدخل نفترض تحديد الشخص أو الفئة التي يستقر عليها عبء الضريبة بصفة نهائية لذا ينبغي التحوط لدى دراسة ذلك الأثر مما يحدث من نقل عبء الضريبة من شخص لآخر على وجه يخالف ما قصد إليه أصلاً المشروع الضريبي .

¹ - رمزي زكي ، انفجار العجز علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، دمشق : دار المدى للثقافة والنشر، 2000، ص 122.

2-الأثر النهائي لدور الضرائب في هذا الصدد يتوقف على اتجاهات سياسية الإنفاق العام لحصيلة الضرائب هل توجه إلى الفقراء أم إلى الأغنياء.

3- أن تقييم مدى فاعلية النظام الضريبي في إعادة توزيع الدخل لا ينظر فيه إلى كل ضريبة على حدة.

دور كل من الضرائب المختلفة في إعادة توزيع الدخل القومي

1- إعادة توزيع الدخل عن طريق الضرائب المباشرة

- الضرائب على الدخل إذا كانت مفروضة بسعر نسبي على ذوى الدخل المرتفعة تزيد من اختلال توزيع الدخل أما إذا كانت بسعر تصاعدي فغالبا ما يكون تأثيره في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح أصحاب الدخل الصغيرة.
- الضرائب على رأس المال تؤدي إلى توزيع الدخل في غير صالح الطبقات الغنية مالكة رأس المال.

2- إعادة توزيع الدخل عن طريق الضرائب الغير المباشرة:

- الضرائب غير المباشرة بوجه عام تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي في غير صالح الطبقات ذات الدخل المحدودة إلا ان فاعلية تأثير الضرائب الغير مباشرة يرتبط بعاملين هما :
 - نوع السلعة المفروض عليها الضريبة:
- السلع الكمالية ← الأثر لتوزيعي للضريبة في صالح الطبقات محدودة الدخل لأن الأغنياء هم المشتريين لتلك السلعة وهم دافعي الضريبة الغير مباشرة .
- السلع الضرورية ← التوزيع في غير صالح الطبقة محدودة الدخل لأنه يقوم بشرائها ومن ثم يدفع الضريبة الغير مباشرة .
- ومن حيث أسلوب فرض الضريبة
- الضرائب غير المباشرة ذات أثر أقوى على إعادة التوزيع لصالح الطبقات محدودة الدخل كلما كانت على أساس قيمي أى تحسب على قيمة الشراء لأنه قيمة شراء الفقراء تكون قليلة.

- أما إذا فرضت الضريبة غير المباشرة على أساس نوعي فأنها لا تساعد على تقليل حدة التفاوت بين الطبقات من حيث الدخل بالنظر لتسويتها للعبء الضريبي بين السلع غالية الثمن من استهلاك الطبقات القادرة والسلع الرخيصة الثمن الغالبة على استهلاك الطبقات الفقيرة

المحور الرابع:

السياسات المالية والنقدية للدولة

المحور الرابع: السياسات المالية والنقدية للدولة

ضمان الاستقرار الاجتماعي والسياسي والاقتصادي هي خاصة لا بد على الدولة بكل أجهزتها العمومية إتباع وانتهاج سياسة اقتصادية فعالة، فالسياسة الاقتصادية تعني الميكانيزمات والرسائل التي ينبغي اتخاذها لتحقيق أهداف إجتماعية واقتصادية محددة. إن هذه السياسة الاقتصادية المتبناة تكمن في انتهاج سياسة مالية ونقدية من طرف الدولة فكل سياسة لها أدواتها الخاصة ومجال تأثيرها، فالسياسة المالية مجال تأثيرها هو سوق الإنتاج، وأدواتها الرئيسية هي الإنفاق الحكومي والضرائب، أما السياسة النقدية فمجال تأثيرها هو سوق النقد وأدواتها الرئيسية تتمثل في الإصدار النقدي الذي يؤثر مباشرة في عرض النقود وأسعار المنتجات والقدرة الشرائية.

1. مفهوم السياسة المالية

تعرف السياسة المالية بأنها مجموعة النشاطات والأهداف التي تتبناها الدولة لغرض تحقيق أهداف المجتمع من متطلبات وذلك لبعث الإستقرار العام ومواجهة أية ظروف مستقبلية، فمحرك السياسة المالية يكمن في تحديد مصادر الإيرادات العامة للدولة هذا من جهة وفي تحديد مكان استخدامها من جهة أخرى وذلك من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أ. أهداف السياسة المالية¹

للسياسة المالية أهداف تتمثل فيما يلي:

✓ تحقيق الكفاءة

إن معيار الكفاءة على غرار الفعالية يلعب دور كبير في تقييم السياسة المالية للدولة خاصة فيإطار الشفافية، فتحقيق الكفاءة يتحقق بالاستخدام الأمثل للمواد المتاحة أي عوامل الإنتاج، لكنفي إطار العولمة هذا الاستخدام الأمثل يتطلب أولاً معيار الدمج الأمثل بين عوامل الإنتاج.

¹ - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره.

✓ تحقيق العدالة في توزيع الدخل

يعتبر هذا الهدف بين أهم الأهداف والمسؤوليات الاجتماعية للدولة فيجب على السياسة المالية أن تأخذ بعين الاعتبار كيفية توزيع المداخل لتقليل التفاوت بين طبقات المجتمع (طبقات فقيرة وأخرى غنية).

✓ تحقيق النمو الاقتصادي

في ظل حدة الابتكار المتزايد تلعب القدرة التكنولوجية من بين أهم أهداف السياسة المالية للدولة، فالقدرة التكنولوجية ماهي إلا القدرة على خلق قيمة مضافة، وذلك لضمان خلق رأسمال ومناصب تتقل بطريقة مستمرة.

ب. أدوات السياسة المالية

تتدخل السياسة المالية في حالتين: إما حالة وقوع تضخم أو حالة كساد.

- ففي حالة التضخم مصحوب بارتفاع الأسعار وانخفاض القدرة الشرائية، تلجأ الحكومة إلى الرفع من الضرائب وتخفيض الإنفاق الحكومي، وزيادة معدلات الخصم والفائدة لامتناع الكتلة النقدية الزائدة.

- أما في حالة الكساد متبوع بارتفاع معدلات البطالة، تتخذ الحكومة الإجراءات التالية تتمثل في زيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض الضرائب أو الاثنين معا.

ج. أدوات السياسة الاقتصادية الدورية :¹

تعتمد هذه الأدوات على أربعة سياسات:

* سياسة الميزانية

بعدها الدوري، تتمثل السياسة المالية في استخدام إيرادات ومصاريف الحكومة العامة بهدف تثبيت وتيرة النشاط الاقتصادي.

¹ - Louis Sutre-L2 Économie & Gestion cours des finances publiques - Université Montesquieu Bordeaux IV - 2010/2011.

* سياسة الأجور

تشير سياسة الأجور إلى إستراتيجية الحكومة لمؤشرات الأجور من خلال مراجعة SMIC (الحد الأدنى لأجور النمو بين المهنيين) كل 6 أشهر ، وهذه هي الطريقة الوحيدة التي يمكن للحكومة أن تؤثر بها على سياسة الأجور .

*السياسة النقدية

تعتمد هذه السياسة في تبني الإستراتيجية التي تعمل على تزويد الاقتصاد بالسيولة. لكونها أداة قوية وفعالة لفترة من الوقت بحيث لديها ميزة كونها سريعة الاستجابة في معارضة السياسة المالية.

*سياسة الصرف

تعتمد هذه السياسة على تبني إستراتيجية تتماشى مع تطوير القيمة الخارجية للعملة. واليوم.

2. مفهوم السياسة النقدية

تستدعي السياسة النقدية تدخل الدولة من خلال بنك البنوك المتمثل في البنك المركزي، وذلك لتنظيم السيولة العامة بالوسائل والأدوات النقدية التالية:

✓ تغيير سعر الفائدة.

✓ تغيير سعر الخصم.

✓ تغيير نسبة الاحتياطي القانوني.

✓ تغيير نسبة الاحتياطي العام إلى.

أ - تغيير سعر الفائدة

إن الفائدة سعر بوجهان الوجه يتمثل في المبالغ التي تتقاضاها البنوك مقابل منح القروض تختلف المتعاملين، أما الوجه الثاني فيتمثل في المبالغ التي تدفعها البنوك التجارية للمودعين لديها، فتغير سعر الفائدة، يتوقف على السياسة النقدية المنتهجة فمثلا لما يرفع البنك المركزي سعر الفائدة فالهدف منه التقليل من تقديم القروض لأن تحفيز المستثمرين يتمشى إقبالهم لما

تكون سعر فائدة الإقتراض قليل، والعكس صحيح في حالة تشجيع الإستثمار يعمل البنك المركزي على تخفيض معدلات فائدة القروض.

ب- تغيير سعر الخصم

يمثل سعر الخصم الفائدة التي يتقاضاها البنك المركزي مقابل خصم الأوراق التجارية أو السندات المحلية للبنوك التجارية والتي سبق وأن خصمتها لعملائها، حيث أن كل قيم الأسهم والسندات التي تقبلها البنوك التجارية من عملائها مقابل إعطائهم قيمتها نقداً، فإنها بدورها تقوم بإعادة خصمها لدى البنك المركزي من أجل المحافظة على سيولتها النقدية وعادة يتم ذلك مقابل عمولة معينة يحصل عليها البنك المركزي، كما يمثل سعر الخصم الفائدة التي يتقاضاها البنك المركزي من البنوك التجارية مقابل اقراضها ما تحتاجه من أموال فسعر الخصم يعتبر مؤشراً لدى البنوك التجارية لتشخيص واقع واتجاهات السياسة النقدية التي ينتهجها البنك المركزي.

ج- تغيير نسبة الإحتياط القانوني

لمواجهة إفلاس البنوك التجارية نتيجة تزايد السحب الغير متوقع من المودعين، يجب على هاته الأخيرة أن تحتفظ من احتياطي للنقود تعرف بالاحتياطي القانوني المجرى وضعه في بداية تأسيس البنك، بحيث يجب على كل بنك تجاري أن يضع نصيب من رأس ماله التأسيسي في حسابه الجاري لدى البنك المركزي.

فالسياسة النقدية حسب هذا المعيار تتغير مع تغير الأهداف فمثلاً في حالة تضخم يقوم البنك المركزي برفع هاته النسبة من الاحتياطي لكل بنك لامتصاص الكتلة الزائدة والمتداولة من النقود.

القروض العامة

تعتبر القروض العامة مورداً من موارد الإيرادات العامة للدولة فلتغطية نفقاتها المتزايدة التي فاقت عتبة الإيرادات المتحصل عليها تلجأ الدولة إلى عملية الاقتراض فمثلاً: عندما تبلغ معدلات الضريبة مستويات مثلى، هذا يعني أن الطاقة أو طاقة المواطن المكلف بدفع الضريبة قد استنفدت فلتفادي تفاقم الحالة الاجتماعية والمعيشية للمواطن تلجأ الدولة إلى توفير كتلة نقدية إضافية تتكون عن طريق الاقتراض.

تعريف القرض العام

يعبر القرض عن الثقة في التسديد¹، ففي العلاقات الخاصة مثلاً عندما يقوم شخص (المقرض) بتقديم سلفية لشخص آخر (المقترض) فتكون نسبة أساساً على الثقة الموجودة بينهما، وهو نفس الشيء بالنسبة للقروض العمومية.

1. تعريف القروض العامة

تعرف القروض العامة على أنها "المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع الفوائد مدة القرض وفقاً لشروطه²."

أ- القرض و الضريبة

- يعتبر القرض و الضريبة كلاهما مصدر من مصادر الإيرادات العامة للدولة يتحملا هما كل من الأشخاص الطبيعية والمعنوية بالنسبة للضريبة الأمر واضح ولكن بالنسبة للقرض فالدولة لما تقترض تقوم بإدراج قيمة القرض في جانب الإيرادات بالميزانية العامة ولما تقرر الوفاء به، تقوم بتسجيله في جانب النفقات ولما تضعه في خانة النفقات لا بد لها من إيجاد مورد تغطي به هاته القيمة.

¹ - Echaudemaison,(cloude damiele)-Sous direction-Dictimarre d'économie et de sciences pociates, Mathan, Paris, 1998.

² - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1955.

أما الاختلاف القائم بين القرض والضريبة يمكن في كون الضريبة تدفع بصورة نهائية، إذ لا تلتزم الدولة بردها للأفراد كما لا تلتزم بدفع فوائد عنها، عكس القرض الذي تلتزم برده الهيئة المقترضة وذلك وفقاً لقانون إصدار القرض تدفع الضريبة جبراً بموجب السلطة السيادية للدولة عكس القرض الذي يدفع بصورة اختيارية من طرف المقرض فحصيله القرض تخصص لإنفاق محدد، عكس الضريبة التي لا تخصص نحو إنفاق في مجال معين.

ب أنواع القروض العامة

تنقسم القروض العامة إلى ثلاثة أقسام:¹

(1) القسم الأول يشمل القروض الإجبارية والقروض الاختيارية.

(2) القسم الثاني يشمل القروض الداخلية والقروض الخارجية.

(3) القسم الثالث يشمل القروض المؤبدة والقروض المؤقتة.

1 . القروض الإجبارية والقروض الاختيارية

عكس القروض الاختيارية تلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية إلى ثلاثة أمور:

- عند حلول أجل سداد قرضها الاختياري كي تمدد هذا الأجل أجل الدفع ويعني ذلك نشوء قرض إجباري جديد، إذ أن الدولة تعيد بإرادتها المنفردة اقتراض المبالغ التي حل أجلها لمدة جديدة.²

- الرغبة في امتصاص القوة الشرائية في أوقات التضخم المالي على أن تعيد الدولة المبالغ المفترضة بعد انتهاء الظروف.

- أثناء تأمين المشروعات الخاصة تلجأ الدولة إلى صرف التعويض بشكل سندات تستحق خلال فترة زمنية معينة.

¹ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 71-73.

² - إبراهيم محمد الحمود، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت، ط الأولى، مطابع الخط، الكويت، 1993، ص 81.

2. القروض الداخلية والقروض الخارجية

تتمثل القروض الداخلية في القروض الوطنية، حيث تطرح الدولة سندات القرض في داخل إقليم الدولة بعملتها الوطنية، حيث يكتب فيها من جانب الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة، أما القروض الخارجية فتتمثل في القروض التي تعقد في دولة أخرى، فالسوق الخارجي هو الذي يغطي هذا القرض بحيث قد لا تجد الدولة الأموال الكافية في الأسواق الداخلية فتضطر إلى الاقتراض من الخارج فتطرح سندات القرض في الأسواق المالية الأجنبية أو تصدر سندات عن طريق البنوك الدولية التي تقوم بإصدار القروض للحكومات الأجنبية، أو بصورة أخرى قد تتجه الدولة إلى الإدخار الأجنبي في الدولة الأخرى، وعليه فإن الدولة المقترضة تلتزم بتوفير العديد من الضمانات والمزايا إلى المقترضين فيما يخص تسديد القرض الخارجي إلى قرض داخلي قبل حلول أجله.

أنواع القروض الداخلية:

تنقسم القروض الداخلية إلى نوعين إثنين:

أ. القروض الظاهرية:

هي المبالغ المالية التي تقترض من البنك المركزي، يعني هذا أن يقوم البنك المركزي بإعتباره بنك البنوك بدفع مبالغ نقدية من الأرصدة المجمدة لديه للحكومة مقابل سندات دين تصدرها الحكومة، تتم من هذه العملية على الشكل التالي:

- فتح حساب دائن للحكومة بمبلغ قرض.
- منح الحكومة البنك المركزي حق إصدار أوراق نقدية على شكل سندات الدين.

ب القروض الحقيقية

تتمثل هذه القروض في المبالغ النقدية التي يمكن للحكومة الحصول عليها من قبل الأشخاص الطبيعيين القاطنين في التراب الوطني، بحيث تحاول السلطات الحكومية بإغراء المقرضين بالمزايا العديدة التي يحصلون عليها جراء القرض.

ج. القروض الخارجية :

يتمثل هذا النوع من القروض في المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الغير مقيمين داخل التراب الوطني، بحيث تلجأ الدولة إلى هذا النوع من القرض حين لا تكفي الأموال المحلية يعني الموجودة في الداخل لتمويل المشروعات.

من مزايا هذه القروض أنها تمكن الدولة من الحصول على العملات الأجنبية، ولكن من عيوبها أن تسديد الدين يتم أيضا بالعملة الأجنبية هذا عندما تكون العملة المحلية ضعيفة يكلف الدولة يعني أموال كثيرة لتسديد ووفاء المبلغ المستحق دفعه للخارج (مبلغ الدين).

في حالة عدم تسديد الدين وعدو الوفاء بالالتزامات المتفق عليها سابقا، يتم اللجوء إلى القانون الدولي.¹

الفرق بين القرض المحلي والقرض الأجنبي:

يمكن تمييز ثلاثة فوارق بين القرض المحلي والأجنبي هي:

1. يتم القرض المحلي بالعملة المحلية للبلد بينما القرض الأجنبي يتم بالعملة الأجنبية للبلد الذي يقدم القرض.

2. يخضع القرض المحلي لقواعد القانون المحلي بحين يكون للدولة الحق الكامل في تقنين الشروط المناسبة للقرض، بينما يخضع القرض الأجنبي لقواعد القانون الدولي، بحيث الدول الدائنة لها السلطة العليا في وضع بنود هذا الدين.

3 . القرض المحلي يمنح ويعيد القواعد الشرائية من وحدة اقتصادية إلى وحدة أخرى بينما يمنح القرض الأجنبي إضافة في الموارد الاقتصادية بمقدار القرض الممنوح.

عموما تلجأ الدولة إلى الاقتراض في حالة عدم تلبية وتغطية عائدات صادراتها لوارداتها، يعني أن مصاريف تغطية حاجياتها أكبر من مداخيلها.

وتلجأ كذلك لأسباب أخرى أهمها:

¹ - محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسير للنشر والتوزيع والطباعة، 2010، ص 94.

- حالة دخول الدولة في حالة حروب.
- حالة وقوع أزمات صحية كأزمة كوفيد 19 ، ناجمة عنها أزمات أخرى اجتماعية واقتصادية.
- حالة امتصاص النقد الناجم عن ظاهرة التضخم.

3. آثار القروض:¹

إن للقروض العامة أهمية بالغة في حياة المالية العامة للدولة، فقد أضحت أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية للدولة، فيما أنها يلجأ إليها في حالة التضخم أو الإنكماش يمكن اللجوء إليها في حالة تحقيق التنمية الاقتصادية للدول النامية مثلاً أو تحقيق النمو الاقتصادي للدول المتقدمة. فالقروض بالرغم من إيجابياتها المذكورة أعلاه إلا أنها لها آثار اجتماعية وأخرى اقتصادية نلخصها فيما يلي:

1. الآثار الاجتماعية للقرض:

إن للقروض آثار اجتماعية مهمة تعتمد على أمرين أساسيين:
الأمر الأول يعتمد على طبيعة الوعاء الضريبي والأمر الثاني يعتمد على طريقة توزيع سندات.

أ. طبيعة الوعاء الضريبي:

كما معروف يعتمد النظام الضريبي على الضرائب الغير مباشرة خاصة في الدول النامية، بحيث تتميز الشريحة الاجتماعية لهذه الدول بظاهرة الفقر نظراً لضعف مداخيل أفرادها، مما يجعل المتحمل الحقيقي لعبئ تمويل أصل القرض وفوائده هي الطبقات الفقيرة.²
أما في حالة اعتماد النظام الضريبي على الضرائب المباشرة كما هو الحال في الاقتصاديات

¹ - عبد المنعم السيد علي مدخل في علم الاقتصاد مبادئ الاقتصاد الكلي، الجزء الثاني الجامعة المستنصرية، بغداد، 1982.

² - أنور اسماعيل الهواري : القروض الخارجية والتنمية الاقتصادية مع دراسة خاصة بجمهورية مصر العربية رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة مصر ، 1975.

المتقدمة فإن ذلك سيحول إلى إعادة النظر في توزيع الدخل القومي تجاه الطبقات المتوسطة والضعيفة المداخل وذلك نتيجة تحمل الطبقات الغنية لعبئ تمويل أصل القرض وفوائده.

ب. طريقة توزيع السندات:

تتمثل هذه الطريقة باعتبارها سندات يتحصل من خلال اكتسابها، فوائدها، فإذا كانت هاته السندات بحوزة الطبقات الغنية من المجتمع فإن هاته الحالة تؤدي إلى زيادة درجة التفاوت بين المداخل بحيث يعود توزيع الدخل نحو الطبقات أو الفئات الغنية، خاصة إذا توافق مع هذا الواقع، نظام ضريبي قائم على الضريبة الغير مباشرة.

أما إذا كانت هاته السندات بحوزة الطبقات المتوسطة أو الفقيرة فإن هاته الحالة تؤدي إلى تقليل التفاوت بين المداخل خاصة إذا توافق مع هذا الواقع نظام ضريبي قائم على الضريبة المباشرة.

القروض المؤبدة والقروض المؤقتة¹

يقصد بالقروض المؤبدة، القروض التي لا تحدد الدولة أجلا للوفاء بها مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

أما القروض المؤقتة، فهي تلك القروض التي تحدد الدولة موعدا معيناً للوفاء بها، وتلتزم به أمام المكتتبين في القرض حتى ولو لم يكن هذا الميعاد ملائماً لظروفها الاقتصادية والمالية وهو ما يجنبها هذا العبء في موعده فتزداد ثقة المكتتبين في الدولة، ويمكنها ذلك من عقد قروض أخرى بصورة متتالية.

الإعانات

تشكل الإعانات تشكل من أشكال الإنفاق العام الذي لا يقابله كمية من السلع والخدمات تحصل عليه الدولة وإنما هي مساعدات تستفيد منها الفئات الاجتماعية أو الهيئات أو المؤسسات التابعة للدولة في العديد من الحالات.

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 357.

1. تعريف الإعانات

هناك العديد من التعارف يمكن تقديمها على النحو التالي: هي عبارة عن نفقات أو إيرادات تقرر الدولة منحها أو استيفاءات الهيئات العامة أو الخاصة والأفراد على حد سواء دون أن تحصل منهم على مقابل لتلك الأموال.¹

أو هي عبارة عن الامتيازات التي تقدمها الدولة للمنتج الوطني قصد تحسين تنافسيتها المحلية أو الدولية وذلك بغرض التقليل من حجم الواردات وكما لا دفع هذا المنتج إلى الأسواق الخارجية فيشكل صادرات.

2. أقسام الإعانات

تنقسم الإعانات إلى قسمين إعانات تأتي من الخارج وتسمى إعانات خارجية وإعانات تأتي من الداخل وتسمى إعانات داخلية.

• الإعانات الداخلية:

تتمثل الإعانات الداخلية في المبالغ النقدية التي يتم استقبالها من المواطنين (على شكل دعم)، تدرج هاته المبالغ في الميزانية العامة للدولة وتوجه لتغطية نقائص أو مشاكل اجتماعية، سياسية أو اقتصادية منها.

• الإعانات الخارجية

تتمثل هذه الإعانات في المبالغ النقدية التي تحصل عليها دولة معينة من دولة أخرى لهما مصالح مشتركة أو نفس المنهج الاقتصادي.

3. أنواع الإعانات

تأتي الإعانات في ثلاثة أنواع: إعانات إدارية إعانات اقتصادية، إعانات اجتماعية.

¹ - عبد العال الصكيان، مرجع سبق ذكره، ص 71.

• الإعانات الاقتصادية:

تتمثل هاته الإعانات أو تقدم بغرض تنموي يتمثل في دفع وتنشيط بعض المشاريع الاستثمارية من جهة والحفاظ على استقرار الأسعار والرفع من القدرة الشرائية من جهة أخرى.

• الإعانات الاجتماعية:

يمثل هذا النوع من الإعانات في المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة لفئة من أفراد المجتمع وذلك لضمان استقرار القدرة الشرائية للعاطلين عن العمل هذا من جهة وتتمثل في المبالغ النقدية المقدمة للجمعيات الخيرية والنوادي الرياضية ... إلخ من جهة أخرى.¹

• الإعانات الإدارية:

يتمثل هذا النوع من الإعانات في المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في ميزانيتها قصد مساعدة الإدارات العمومية للقيام بنشاطاتها، ولا تقتصر هاته الإعانات على هاته الفئة وإنما قد تتعدى إلى إدارات أخرى.

¹ - طاهر الجناحي علم المالية العامة والتشريع المالي دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل.

المحور الخامس:

الميزانية العامة للدولة

المحور الخامس: الميزانية العامة للدولة

حتى تقوم الدولة بدورها في حياة المجتمع فإنه يتعين عليها القيام بنوعين من التقديرات مرتبطتان بالنفقات العامة وتقدير مرتبط بالإيرادات لتغطية هذه النفقات وهذا يتم عن طريق وضع ميزانية الدولة التي تعبر عن خيارات السياسة واقتصادية والاجتماعية في الدولة والتي تسمح بإشباع الحاجات العامة وذلك في إطار ما يتقرر من إجراءات وتدابير مالية تتعلق بتحضير الميزانية وتنفيذها ووقايتها.

أولاً: مفهوم الميزانية العامة:

تعريف الميزانية العامة للميزانية العامة عدة تعريفات من أهمها أنها "مجملة الإيرادات والنفقات التي ينتظر للدولة أن تحصل عليها أو تنفقها خلال فترة زمنية محددة قد تكون سنة أو قد تكون أقل أو أكثر" وعرفها البعض الآخر بأنها تقدير تفصيلي للنفقات والإيرادات للدولة لمدة سنة يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية واعتمادها من طرف السلطة التشريعية وتعبر عن

أهداف اقتصادية ومالية.¹

ثانياً: خصائص الميزانية:

أ/ الميزانية العامة نظرة تقديرية:

فهي بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تتخذه وأن تحصله من إيرادات خلال مدة قانونية تقدر بسنة واحدة في أغلب الأحيان، إذ هي مبالغ تقديرية غير حقيقية قابلة لزيادة أو النقصان فيمكن أن تتحقق كما يمكن أن لا تتحقق ويتم تقدير هذه المبالغ بناء على ميزانية السنة السابقة أو بناء على معدل السنوات السابقة.

ب/ الميزانية العامة إجازة:

يعني هذا أن السلطة التشريعية هي التي تختص بإعتماد الميزانية أي الموافقة على نظرة الحكومة التوقعية للنفقات والإيرادات عن العام المقبل فلا تستطيع الحكومة تنفيذ الميزانية إلا إذا

¹ - على العربي وعبد المعطي عساف ، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية ، عمان، 1986، ص49.

تم إجازتها من طرف السلطة التشريعية في حدود هذه الإجازة فالإجازة حق أصيل لسلطة التشريعية.¹

ج/ الميزانية العامة تعبر عن أهداف:

ينبغي في ظل الدولة الحديثة الإشارة إلى ما تحدثه الميزانية من آثار إقتصادية واجتماعية وسياسية فالميزانية هي الإطار الذي يعكس إختيارات الدولة لأهدافها وتحقيقها.

ثالثا : المبادئ الشكلية التي تحكم الميزانية العامة للدولة

يتطلب إعداد تقديرات الميزانية العديد من القواعد والمبادئ التي تقتضيها سلامة الإدارة المالية من الناحية الفنية وضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية رقابة فعالة وهذه المبادئ أو القواعد التي يجب مراعاتها في إعداد الميزانية العامة للدولة منها ما يتعلق في حق الشعب عن طريق نوابه بالاطلاع على الميزانية ، و بصفة عامة يختصر فقهاء المالية هذه المبادئ في أربع قواعد أساسية نذكرها على النحو التالي:

1 - قاعدة السنوية

2- قاعدة الوحدة

3 - قاعدة العمومية

4- قاعدة التوازن

1-قاعدة السنوية في اعداد الميزانية العامة للدولة:

تعد الميزانية العامة للدولة للفترة المقبلة تكون سنة في الغالب وقد اخذ كثير من الدول العالم بقاعدة سنوية الميزانية ، وان اختلفت فيما بينها في تجديد بداية السنة المالية و نهايتها.² وتعني القاعدة السنوية أن تصديق البرلمان على ميزانية الدولة يتم مرة كل عام، ويمتد سريان الميزانية لمدة عام واحد ، ويقصد به أن كل تقديرات الايرادات والنفقات العمومية تتسم بالدورية

¹- محمد الصغير بعلی، يسري أبو العلاء ، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص54.

²- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة ، عمان : دار وائل للنشر و التوزيع 2010، ص ص 390-391.

(تخص مدة سنة، وان الرخصة الممنوحة من قبل السلطة التشريعية تكون سنوية ، ولا يمكن للحكومة الشروع في تنفيذ ما لم تحصل على هذا الترخيص، فهي ملزمة سنويا بالرجوع الى البرلمان لطلب الترخيص على مشروع قانون المالية، فقبل بداية السنة المالية ولقد جرى العرف على أن تعد الميزانية لفترة مقبلة تقدر بسنة وقد أختيرت هذه المدة لعدة إعتبارات نذكر منها :¹

- الاعتبارات المالية

تتمثل في أن مدة سنة هي الفترة التي تمارس فيها أغلب الأنشطة الاقتصادية، وأيضا هي المدة الأنسب لتقدير جميع الإيرادات ونفقات الدولة، حيث يصعب هذا الإجراء إذا زادت المدة عن سنة او قلت عن سنة.

- الاعتبارات سياسية

تتمثل في دوام رقابة السلطة التشريعية على أنشطة السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة للرجوع إليها والحصول على موافقتها بصفة دورية، ضف إلى ذلك يسمح هذا المبدأ للسلطة التشريعية بمعرفة تفاصيل وتحركات وأنشطة السلطة التنفيذية.²

2- مبدأ وحدة الميزانية العامة:

الميزانية العامة هي وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مدنية واحدة ، يقتضي هذا المبدأ ان يكون للدولة ميزانية واحدة تحتوي على كافة النفقات في الجانب و كافة إيراداتها في جانب آخر ويقوم مبدأ الوحدة على فكرة مفادها أن نفقات وموارد جميع المصالح التابعة لنفس الجماعات العمومية أي الدولة تجمع وتفيد في وثيقة واحدة، وهناك اعتبارات لقاعدة وحدة الميزانية.

- اعتبارات مالية

¹ -Gary Bandy, Financial Management and Accounting in the Public Sector Routledge, 1 edition, 2011 , P33

² -Andre Bernard, Politique et gestion des Finances publiques, Québec: Presses universitaire 1992, p.177 .

يتمثل ان وحدة الميزانية من شأنها تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة بما يؤدي الى تسهيل مهمة الباحثين الماليين لمعرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمها هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه يساعد في عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء للحقيقة.¹

- الاعتبارات السياسية

يستهدف من وراء تطبيق مبدأ الوحدة تفعيل و تدعيم صلاحيات البرلمان وتسهيل مهمته لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة مما يتطلب وجود وثيقة واحدة تجمع فيها كل الإيرادات ونفقات الدولة دون أي تخصيص لتمكين السلطة التشريعية من معرفة الوضعية المالية للدولة، لأن تجزئة الميزانية يعيق على السلطة بسط سلطانها الحقيقي للرقابة على مالية الدولة، كما يصعب من مهمة الاختبار بين طرق الإنفاق و بالتالي مساعدة السلطة التشريعية في رقابة على ميزانية الدولة.

3-قاعدة العمومية في الميزانية العامة للدولة:

نصت المادة 08 الفقرة الأولى من قانون 84/17 " يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة "، إن مبدأ عمومية الميزانية يعتبر امتدادا لمبدأ وحدة الميزانية، و بمقتضاه يتم ادماج كل الإيرادات في مجموعة واحدة.²

فمحتوى هذا المبدأ لا يجوز تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة، كما أنه يجب ان تتضمن جميع مصادر الإيرادات العامة وأوجه الانفاق العام بالإسم والمبلغ تحديدا.

وتنص هذه القاعدة على أن تكون الميزانية شاملة لجميع إيرادات الدولة ونفقاتها كما ينبغي أن تدرج في الميزانية جميع الإيرادات مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها وتطلب عدم إجراء مقاصة بين الإيرادات والمصروفات بل أن تدرج المصروفات والإيرادات على أساس أرقام إجمالية لها وتساعد هذه القاعدة في التخفيف من الإسراف والتبذير في المال العام نظرا لكون

¹ - دنيي يحيى، المالية العمومية ، ط2، الجزائر: دار الخلدونية ، 2014 ص 93 ،

² - طارق الحاج ، مرجع سبق ذكره، ص 168.

الاعتمادات المخصصة للإنفاق محددة ولا يجوز تجاوزها كما تبين المركز المالي للأوضاع المالية للدولة فعليا وتساهم في فعالية الرقابة سواء من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية.¹ فهناك قاعدتان الى جانب هذه القاعدة تستهدف تحقيق نفس الغرض، وهما قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص الاعتمادات.

الاعتبار المالي للقاعدة العمومية (الشمولية): ان تطبيق قاعدة العمومية يؤدي الى محاربة الفساد المالي والإسراف الحكومي، فلو لا هذه القاعدة لاعتبرت المرافق التي تفوق إيراداتها ونفقاتها بحيث تسرف في الإنفاق اعتمادا على انها لن يظهر ذلك في ميزانيتها وانما يظهر هو صافي الإيرادات فقط و بالتالي عدم خضوع نفقاتها لرقابة البرلمان.

الاعتبار السياسي للقاعدة العمومية : ان تطبيق قاعدة العمومية يعزز من الرقابة البرلمانية على كافة النفقات اللازمة لسير مرافق الحكومة فالأخذ بفكرة الميزانية الاجمالية يمكن البرلمان من الاطلاع على جميع النفقات والإيرادات عكس الناتج الصافي الذي لا يظهر فيه سوى الأرصدة النهائية الدالة على المرفق ، وتمكين السلطة التشريعية من مراقبة أعمال الحكومة من خلال الوثيقة التفصيلية الشاملة لكل جوانب التحصيل والإنفاق دون اخفاء أية نفقة مما يضمن الشفافية ، لأن العمل بخلاف ذلك يؤدي الى المبالغة في إنفاق في مقامات غير ملائمة.²

4- قاعدة توازن الميزانية العامة

يقصد بمبدأ التوازن بصورة مبسطة المساواة الحسابية بين أرقام الإيرادات وأرقام النفقات، وهذه الصورة مفادها أن لا يحدث عجز في الميزانية تضطر معه الحكومات الى الاقتراض أو إصدار نقدي جديد . وتقتضي هذه القاعدة أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون متساويا لجميع النفقات في كل ميزانية إلا أن العرف الذي جرى به قانون المالية يعتبرها في حالة توازن حتى ولو كانت الإيرادات أكبر من النفقات بقليل، في حين أنها تعتبر في حالة عجز إذا كانت

¹ - محمد الصغير بعلي ، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 101.

² - عليزغود، مرجع سبق ذكره ، ص 148.

النفقات أكبر من الإيرادات وذلك لأنه في حالة الأخيرة، تضطر الدولة إلى الأخذ من المال الاحتياطي أو الاقتراض لسداد هذا العجز.¹

دور الميزانية العامة

1- تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية

ان السلطة التنفيذية هي المؤهلة من الناحية الادارية ولها امكانيات بشرية تمكنها من تحضير الميزانية العامة، لما يتطلب هذا من معلومات خاصة تتعلق بالإيرادات العامة ، من حيث مصدرها وعبء تحصيلها من مختلف الطبقات الاجتماعية و انفراد السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية يعود الى اعتبارات عديدة منها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برنامجها، كما أن السلطة التنفيذية هي السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبلغ الإيرادات العامة و تحديد النفقات العامة، مع مراعاة التوازن المالي وذلك لأنها الأقدر على معرفة احتياجات ومتطلبات كل مرفق وكل جهاز من أجهزة الدولة.²

و تقوم السلطة التنفيذية بتحضير مشروع الميزانية العامة بناء على الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة، لأن الميزانية العامة تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فارة زمنية مقبلة لذاك يطبع الانسجام و التوافق بين أجزاءها و بنودها و تقسيماتها المختلفة و هو أمر يصعب على السلطات الأخرى تحقيقه.³

ويعد وزير المالية المؤهل قانونا بالإشراف على تحضير مشروع الميزانية ومناقشة المبالغ المطلوبة من طرف الوزارات الأخرى، وهذا حسب ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم 95/54 المؤرخ في 15/02/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية على أنه " يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية و الوزير المكلف بالخزينة في إطار السياسة

¹ - حسين مصطفى حسين ، المالية العامة (مرجع سبق ذكره، ص83.

² - قاسم القريوتي ، مقدمة في الإدارة العامة، ط1، عمان، 2007، ص85.

³ - Raymond Muzellek, Finances publiques, Dalloz, 15eme éditions, Pans, 2009, p85.

العامة للحكومة برنامج عملها المصادق عليها طبقا للدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية و يتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وعملية اعداد مشروع الميزانية تتم من الأسفل الى الأعلى أي أن المعلومات والبيانات المتعلقة بمختلف الاحتياجات و التقديرات يتم تجميعها من قبل الهيئات والمصالح المتواجدة على المستوى اللامركزي ليتم ارسالها الى الوزارات التابعة لها ، حيث يتم مناقشتها أولا على مستوى الوزارات، لإبداء الملاحظات عليها من طرف الوزراء، ويتم إثبات ما هو مبرر و يتم تعديل ما هو مبالغ فيه و إلغاء ما هو غير مبرر و في الأخير يرسل الوزراء الى وزارة المالية ما يروونه ضروريا من المبالغ التي يحتاجونها خلال السنة المقبلة و بعد ذلك تتم عملية مناقشة هذه المبالغ مع الوزراء، و يحق لوزير المالية تعديل المبالغ المقدمة في حالة المبالغة أو هدم تبريرها، بناء على السياسة المتبعة و هي ترشيد الانفاق و الاقتصاد بهدف التبذير والإسراف.¹

2- اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية

يؤدي البرلمان أدوارا هامة في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون المالية قانونا ما لم يحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، لأنه يعد الممثل الوحيد لإرادة الشعب. فبعد تخضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية تقدم الى السلطة التشريعية و يحول المشروع الى اللجنة الإدارية و المالية التي يدخل اختصاصها المشاريع ذات طابع اداري ومالي و الاقتصادي منها القوانين ذات طابع مالي و باجتماع اللجنة و دراستها للمشروع تقوم بإعداد تقريرها حول المشروع تقوم بإعداد تقريرها حول المشروع و لها الحق في الاستعانة بكافة الخبراء في هذا المجال وينتهي عمل اللجنة بإعداد تقرير يحضره مقرر اللجنة و يطبع و يوزع على كافة النواب و يتضمن هذا التقرير كل الاقتراحات بالتعديل والإضافة والحذف لمحتويات مشروع الميزانية.

¹ - عبد الله خبابة ، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، الاسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة، 2009، ص152.

نلاحظ أن اقتراحات هذه اللجنة تؤخذ بأهمية و ذلك بالنظر الى أهمية تشكيلة هذه اللجنة فتقريبها فنيا غالبا ما يعتمد أمام البرلمان .

3- مرحلة المناقشة أمام البرلمان وتتميز بـ:

- حضور النصاب القانوني من أعضاء البرلمان.
- تقديم وزير المالية للمشروع أما البرلمان في خطاب مضمونه التقرير التفسيري "خطاب الميزانية" .
- تتم تدخلات النواب في هذا الاجتماع بصفة عامة فكل واحد يتقدم بكلمته.
- تقديم تقرير اللجنة الإدارية والمالية من طرف مقررها.
- مقرر اللجنة الإدارية والمالية يسجل ملاحظات حول تدخلات الأعضاء.

4- الدراسة التفصيلية لمشروع الميزانية وقانون المالية:

تبدأ هذه الدراسة بمناقشة الميزانية مادة بمادة و فصل بفصل ويتم بحضور كل وزير او الذي هو معني بمناقشة الميزانية ووزارته فيرد على تدخلات وتساؤلات النواب و اقتراحاتهم بعد ذلك تعطى الكلمة لوزير المالية للرد على تساؤلات النواب بصفة عامة ثم تعطى الكلمة لوزراء لرد على الأسئلة حول ميزانية وزارتهم ¹.

وتتميز هذه المرحلة بالدراسة التفصيلية واعداد التقرير وتسجيل اقتراحات التعديلات من طرف النواب وتتكفل اللجنة بصياغة التعديلات المقترحة وتسجيل عدد الاقتراحات ويصل في النهاية إلى انتهاء مقترحات التعديل ويلاحظ أن كل وزير يلعب دورا في الإقناع بمشروعه يمكن أثناء المناقشة لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة التابعة لمجلس اقتراح تعديلات خلال المناقشة لكن هذه الاقتراحات لا تقبل إلا إذا كانت مرفوعة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ

¹ - محمود حسين الوادي ، تنظيم الإدارة المالية من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد ، ط1، عمان : دارصفاء للنشر والتوزيع ، 2010، ص98.

المقترح إنفاقها ويرجع السبب في ذلك إلى ميل النواب لأسباب انتخابية الى تخفيض الضرائب أو الرفع من حجم النفقات تاركين للحكومة مهمة ايجاد مصادر جديدة لتمويل النفقات.¹

5- مرحلة التصويت:

تتم بعرض التعديلات على النواب والتصويت عليها مادة بمادة ثم يتم التصويت الإجمالي على كافة المشروع.

6- مرحلة الإصدار:

وذلك بتوقيع عليه من طرف رئيس الجمهورية ليصادق عليها في إطار قانون المالية لكي تصبح واجبة التطبيق ابتداء من أول يوم في السنة المدنية عموما يمكن أن نعتبر السلطة التشريعية مقيدة فيما يتعلق بشؤون الميزانية و يظهر ذلك من خلال :

- على الرغم من أن اقتراح القوانين وتعطيلها من الحقوق الأساسية للبرلمان إلا أن الطابع الخاص لقانون المالية جعل المشرع يقيد هذا الحق الأساسي للنواب عندما يتعلق الأمر بهذا القانون فيعطي لسلطة التنفيذية الاختصاص بتحضير الميزانية.

- البرلمان مقيد في مدة المناقشة والتي لا يجب أن تمتد مدة طويلة حتى لا يتأخر التصويت على الميزانية الذي من شأنه عرقلة نشاط الدولة.²

- لا يوجد في الدستور ما يمنع رئيس الجمهورية من استعمال حقه في إصدار مشروع الميزانية بأمر وعرضه على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له ، لكن يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق لأن الإنفاق و الجباية لا يتم إلا بإذن من السلطة التشريعية.³

¹- عادل فليح العلي، مالية الدولة ، عمان : دار زهران للنشر والتوزيع 2008، ص61.

²- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص312.

³- محمد الساحل، المالية العامة ، ط1 ، الجزائر : جسر للنشر والتوزيع ، 2017، ص98.

الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية:

يقصد بتنفيذ الميزانية اتفاق المبالغ و تحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها بعد اعتمادها من طرف السلطة التشريعية ويتولى عملية التنفيذ السلطة التنفيذية " الخزينة العامة تحت إشراف وزارة المالية.¹

المرحلة الإدارية :

- عملية صرف النفقات العامة "عقد النفقة العامة تمر بالمراحل التالية :
- مرحلة الالتزام التعهد ، الارتباط بالنفقة وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين على الدولة فهو ارتباط بالنفقة ينشأ إما نتيجة اتخاذ السلطة التنفيذية لقرار معين بالقيام بعمل ما يتضمن إنفاقا من جانب الدولة أو ينشأ نتيجة واقعة مادية معينة يترتب عليها الالتزام بمبلغ ما .

مثال الأولى القرار الصادر بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة أو تعيين موظف ما مثال الثانية التزام الدولة بدفع مبلغ تعويض عن خطأ معين يسأل عنه ارتباط غير إرادي كأن تسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن ففي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية.²

مرحلة التصفية " التحديد " :

يتم في هذه المرحلة تقدير المبلغ المستحق وخصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية ، مع ضرورة التأكد من الاستحقاق الفعلي لهذا المبلغ عن طريق تقديم الوثائق الثبوتية الخاصة بذلك مثل الفاتورة ، محضر التنصيب ، تبليغ الحكم القضائي ، معاينة العمل المادي وهذه المرحلة لا بد من توفرها في كل نفقة عامة .³

¹- محمد خالد المهاني ، محاضرات في المالية العامة . الجزائر : المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013 ، ص102.

²- يلس شاوس بشير، المالية العامة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص119.

³- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص120.

مرحلة الأمر بالدفع أو الصرف :

بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة أو الدين يصدر قرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمرا بدفع النفقة فهو إذن إجراء يأمر بموجبه الأمر بالصرف دفع النفقات العامة والأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعتها العمومية "المحلية" سواء كانت هذه العملية تتمثل في النفقات أو الإيرادات ويتنوع الأمر بالصرف إلى:

- الأمر بالصرف الرئيسيون

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري و البرلمان ومجلس المحاسبة
- الوزراء، الولاة عندما يتصرفون لحساب الدولة
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات
- المسؤولون المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
- رؤساء المصالح العمومية المستفيدة من ميزانية ملحقة.

- الأمر بالصرف الثانويين :

وهم رؤساء المصالح غير الممركزة المعينون حسب المادة 27 من قانون 21/90 المتعلق بالمفوضين باسم الأمر بالصرف الرئيسيون.

المرحلة الحسابية

مرحلة التسديد : يقوم بها القائمون على المحاسبة العمومية أي المحاسبون العموميون في عملية مادية تتمثل في تسليم المبلغ المستحق إلى صاحبه بعد التأكد من وجود الالتزام و التصفية والأمر بالدفع.

عمليات تحصيل الإيرادات العامة:¹

1 - مرحلة إجراءات الإثبات :

وهي مرحلة إثبات واقعة تكريس حق مالي من الغير نحو الخزينة العامة تثبت الدين العام ويختلف هذا الإجراء حسب نوع أو طبيعة هذا نوع أو طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا في خضع لقواعد الجباية المعروفة وقد يكون تصرف قانوني كبيع عقار فيتبع الإجراءات الخاصة بذلك.

2-مرحلة التصفية :

وهي المرحلة التي يتم فيها تحديد المبلغ الملتزم به من الغير نحو الخزينة وصدر قرار بذلك.

الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بيها الميزانية العامة للدولة و الهدف منها هو التأكد من تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و أجازتها السلطة التشريعية كما تهدف إلى ضمان تحقيق الميزانية لأكبر قدر من المنافع لأفراد المجتمع في حدود السياسة العامة للدولة، وتنقسم هذه الرقابة إلى رقابة سياسية رقابة إدارية رقابة قضائية.

1 - الرقابة السياسية "البرلمانية":

يتولى البرلمان مباشرة الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية العامة وقد تكون هذه الرقابة معاصرة للتنفيذ أو لاحقة لعملية التنفيذ.

أ- الرقابة المعاصرة : تتم من خلال الصلاحيات العامة للبرلمان منها:²

¹ - سلطاني عبد العظيم، تيسير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري . الجزائر، دار الخلدونية ، 2010، ص96.

² - ضريفي نادية، التيسير المرفق العام والتحويلات الجديدة، الجزائر : دار بلقيس ،2010، ص76.

- دور اللجنة الإدارية والمالية على مستوى البرلمان حيث تقوم بدراسة معمقة لمشروع قانون المالية واقتراح التعديلات والإضافات التي تراها مناسبة ليتم إدراجها في التقرير النهائي الذي يعرض على النواب.
- حق أعضاء البرلمان في تقديم أسئلة واستجابات إلى الوزراء عن كيفية تنفيذ الميزانية وقد ينتهي الأمر بتحريك المسؤولية السياسية ضد الوزير في حالة ارتكاب مخالفة للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الميزانية.
- كما يقوم البرلمان بهذه الرقابة عندما تلجأ الحكومة إلى طلب اعتمادات إضافية حيث تقوم بتقديم معلومات كافية له عن حالة تنفيذ الميزانية كما تقدم تبريرات لطلباتها.
- مناقشة بيان السياسة العامة وهو بيان عن السياسة العامة تعقبه مناقشة وأداء الحكومة لمعرفة مدة تنفيذ برنامج الحكومة.
- لعمل التحقيق يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اقتصادي أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.
- ب- **الرقابة اللاحقة:** حدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية استخدام هذه الرقابة بموجب القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم وعرف هذا القانون بأنه الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية المعدلة الخاصة بكل سنة، يقر قانون ضبط الميزانية حسب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:
الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة والنتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة تعتبر الرقابة السياسية عموماً ناقصة ومحدودة للأسباب التالية:
- ✓ الحكومة هي التي تقدم مشروع قانون المالية ولا يمكن تقديم اقتراح من طرف النواب
- ✓ النواب ليس لهم حق التعديل .
- ✓ نقص الخبرة المالية لنواب.

2- الرقابة الإدارية:

هذه الرقابة ذاتية لأنها تكون من طرف السلطة التنفيذية على نفسها فهي الرقابة التي يقوم بها الرؤساء من موظفي الدولة على مرؤوسيه، كما تقوم وزارة المالية عن طريق موظفيها " المحاسبين المتواجدين في كل وزارة من وزارات الدولة " وتكون هذه الرقابة على شكل:

أ- رقابة إدارية موضوعية : تتم بانتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوسين ليتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق مدير المالية ، مكاتب رؤساء المصالح ، رئيس المصلحة ، رئيس الدوائر ، مكاتب الموظفين¹

ب- رقابة إدارية على أساس المستندات : هنا لا ينتقل الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسه لكن يقوم بفحص أعمالهم من خلال التقارير والوثائق والمستندات.

3- الرقابة القضائية :

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى هيئة للمراقبة في مجال المالية العامة كما أنه أكثر فعالية واختصاصا وشمولية كاف عبارة عن هيئة قضائية إدارية سنة 1990 جرد من الصلاحيات القضائية لتعود له بعد ذلك سنة 1995.

اختصاصات مجلس المحاسبة:

- الرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية المرافق العمومية
- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات.
- استعمال المساعدات الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية.

رقابة المجلس :¹

- يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسب العمومي حيث يتعين على كل أمر بالصرف وعلى كل محاسب عمومي أن يودع حسابات تسييره للسنة المنصرمة لدى مجلس المحاسبة الذي يتفحصها ويراجعها عند الحاجة.

¹ - سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء 1 ، ط11، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 2012، ص 142.

- يقدر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالة السرقة وضياع الأموال أو القيم أو الموارد كما يراقب المحاسب الفعلي.
- يراجع الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف ويختمها بواسطة التصريح بالتطابق وكذلك يصفى حسابات المحاسبين العموميين.
- يأمر بترتيب المحاسبة واستكمالها عند ملاحظته نقائص أو تأخير في مسكها وعموما تهدف هذه الرقابة الى:
 - تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.
 - ترقية اجبارية تقديم الحسابات.
 - تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

المحور السادس

الميزانية العامة في الجزائر

المحور السادس : الميزانية العامة في الجزائر

تمثل الميزانية الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة للدولة إذ أنها تشمل بنود الإنفاق وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، و من ثم تعتبر الميزانية العامة للدولة قلب المالية العامة و جوهرها، وتمر الميزانية بمراحل متداخلة و متعاقبة متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول، و نظرا لارتباط الميزانية بمجموعة من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية فإنها تتعرض مجموعة من المشاكل التي تنعكس سلباً على الميزانية هذا ما تضعف فعاليتها، و سنتطرق إليه من خلال عرض دورة الميزانية في الجزائر بالتطرق إلى تبويب الموازنة ومشاريع قوانين المالية فمراحلها.

تبويب الموازنة العامة بالجزائر

يشير تبويب الموازنة العامة في الجزائر ، إلى مختلف المعايير التي تصنف على أساسها النفقات و طبيعة الموارد و مصادرها بالنسبة للإيرادات و إظهارها بشكل مجموعات متجانسة في مدونة الموازنة العامة.

1- تبويب النفقات العامة :

يتم تبويب النفقات العامة في الجزائر وفقا لعدة معايير نذكر منها:

(أ) التبويب الوظيفي :

تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار تبعا لاختلاف وظائف الدولة و رغم أن قانون المالية لا يقدم صورة عنه ، إلا أنه لا يعتبر مجهولا في الجزائر ، و في هذا الإطار تقسم الوظائف في الجزائر إلى أربع مجموعات كبيرة هي:¹

- الخدمات العامة ، و تضم الإدارة العامة ، العدل ، الشرطة ، الدفاع .
- الخدمات الاجتماعية و الجماعية، و تضم التعليم ، الصحة، النشاط الاجتماعي ، الخدمات الجماعية (تعمير، سكن، ترقية...الخ).

¹ - لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ص36-37.

- ج- الخدمات الاقتصادية : المتعلقة أساسا بالفلاحة ، الصناعة ، النقل و غيرها.
- د- النفقات غير القابلة للتخصيص ، و تضم فائدة الدين العام، رد القروض ، نفقات الشؤون الدينية وغيرها.

ب)- التبويب الاقتصادي:

تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار إلى:¹

✓ نفقات التسيير (جارية) و نفقات التجهيز (الاستثمار): ويقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية و المتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات ومعدات الحكومية المكاتب... الخ، و هنا لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية . على عكس نفقات التجهيز التي تتسم بإنتاجيتها الكبيرة مادامت أنها تقوم بزيادة التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، و تنفرع نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب هي:

• حجم الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة:

- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة .
- النفقات الأخرى برأس المال.

النفقات الإدارية و النفقات التحويلية : تقوم هذه التفرقة الخاصة بالنفقات العامة على أساس معيار المقابل المباشر للنفقة العامة، و على العموم تهدف النفقات الإدارية إلى مكافأة المنافع و الأدوات و الخدمات المقدمة للإدارة الضرورية لتسييرها أو تجهيزها ، أما نفقات التحويل أو إعادة التوزيع، فهي نفقات تؤدي بدون مقابل مباشر، وتمثل نوع من العدالة في توزيع الدخل الوطني كالمنح العائلية وتعويضات الضمان الاجتماعي و غيرها.

¹ - الجوزري فتيحة، الإستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر، رسالة دكتوراه (غ.م)، جامعة الجزائر 2014، ص186.

ج) - التبويب المالي للنفقات العامة في الجزائر:¹

تقسم النفقات العامة في الجزائر وفق المعيار المالي إلى ثلاثة أنواع هي: الاعتمادات الحصرية والاعتمادات التقييمية و الاعتمادات المؤقتة، و هي ما نصت عليها المادة السادسة والعشرون من قانون العضوي 17/84 بقولها تكون الاعتمادات إما تقييمية أو وقتية أو حصرية، وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الاعتمادات موضوع فصول متميزة.

- الاعتمادات الحصرية: وهي تلك الاعتمادات التي توضع في : Credits (limitatifs) حدها الأقصى، بحيث لا يمكن تجاوزها، و في التطبيق العملي عند تنفيذ الموازنة لا يمكن تجاوز هذه الاعتمادات إلا عن طريق طلب إعتمادات إضافية، إما لتصحيح التقديرات الأولية أو لمواجهة أعباء مالية مترتبة عن وقائع غير منتظرة مثل الأجور و المرتبات و فوائد الدين العام و غيرها.

- الاعتمادات التقديرية: وهي الاعتمادات التي توضع في قانون : (Credits Evaluatifs) المالية، ولكن نظرا لطبيعتها التقديرية لا يمكن الحساب المسبق و الدقيق لمبالغها، لأنها موجهة لتغطية أعباء خاصة مثل: نفقات الانتخاب، و الوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية... إلخ.

- الاعتمادات الاحتياطية أو المؤقتة (Credit Provisionnelles) : و هي إعتمادات مخصصة ، بحيث أن مبالغها المسجلة في الموازنة العامة لا تكون إلا على سبيل الاسترشاد فقط، مثل الاعتمادات المرصدة من أجل تغطية مشاركة الدولة في التظاهرات الدولية.

د) التبويب الإداري للنفقات العامة :

تصنف النفقات العامة في الجزائر إداريا حسب معيارين هما:

¹ - المرجع السابق، ص 187.

• التبويب حسب الوزارات: أي أن نفقات التسيير تبويب حسب الدوائر الوزارية ، حيث توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير.

• التبويب حسب طبيعة الاعتمادات : وفقا لهذا المعيار يتم تبويب النفقات العامة في الجزائر بموجب قانون المالية، حيث تخصص الاعتمادات و توزع حسب الحالات ، على الفصول والقطاعات التي تتضمن النفقات بحسب طبيعتها أو أغراض استعمالها.

2- تبويب الإيرادات العامة :

يأخذ تبويب الإيرادات العامة في الجزائر عدة أشكال تبعاً لعدة معايير ، حيث تبويب الإيرادات العامة بحسب طرق تحصيلها، و هذا ما يتوافق مع التبويب القانوني ، بالإضافة إلى تبويبات أخرى ذات طبيعة اقتصادية و مالية كمايلي :¹

(أ) - التبويب القانوني للإيرادات العامة في الجزائر :

يستند التقسيم وفق هذا المعيار إلى أساس استخدام قوة القانون من طرف الهيئات المخول لها تحصيل الإيرادات العامة عند ممارسة مهامها في تحصيل الإيرادات العامة.

(ب) - التبويب المالي للإيرادات العامة في الجزائر :

يمثل هذا المعيار قاعدة لبعض التصنيفات العملية ، حيث يمكن التمييز بين نوعين من الإيرادات العامة هي:

الإيرادات العامة النهائية : هي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة نهائية و لا يترتب عنها أي تكلفة بما يجعلها خالية من أي التزام بالتعويض.

¹ - لمارة جمال ، مرجع سابق، صص42-44.

الإيرادات العامة المؤقتة : و هي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة مؤقتة، إذ ينتج عنها تكاليف، و تسمى في بعض الحالات موارد الخزينة مثل دفع فوائد القروض ، سندات الدولة أو تعويض سندات الخزينة..الخ.

(ج) - التبويب الاقتصادي:

وتصنف الإيرادات العامة وفق هذا المعيار ، على أساس طبيعة الثروات التي تم الاقتطاع منها، و هنا يمكن أن نميز بين التبويب قبل إصلاحات 1991 الذي كان يعتمد على الضرائب على الدخل، و الضرائب على رأس المال (الثروة) و ضرائب الاستغلال، أما التبويب بعد إصلاحات 1991 فأصبح يعتمد على ضرائب على الدخل و الضرائب على أرباح الشركات و الرسم على القيمة المضافة... إلخ.

ثانياً - وثائق الموازنة العامة بالجزائر :

انطلاقاً من القانون رقم 17/84 المادة 02 يمكن تعريف قانون المالية بالجزائر على أنه الوثيقة السياسية والقانونية التي تضم حسابات مختلفة منها ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة للخزينة العمومية. كونه وثيقة سياسية، يتطلب تدخل السلطة التشريعية لمنح الترخيص للحكومة للقيام بعمليات الإنفاق و التحصيل إلى جانب كونه المرآة المعبرة عن برنامج الحكومة.¹ وقد قسم القانون العضوي 84 من قانون المالية إلى ثلاثة أنواع :

1. قانون المالية السنوي

عرفه المشرع الجزائري من خلال المادة 3 من القانون العضوي 17/84 التي تنص على: " يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة و أعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي". ويحتوي قانون المالية السنوي على جزأين : يتضمن الجزء الأول طرق تحقيق التوازن المالي بينما يتضمن الجزء الثاني مختلف العمليات المالية، إلى جانب الملاحق المرفقة للقانون ."

¹ - دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية الجزائر 2010، ص: 62

2. قوانين المالية التكميلية أو المعدلة

قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير و عدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي، لذلك تلجأ الحكومة إلى القوانين التكميلية 46 أو المعدلة لحل المشكلة و إدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة يصدر هذا القانون في الجزائر ما بين دورتي الربيع و دورة الخريف، و يكون على شكل أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي.

3. قانون ضبط الميزانية:

جاء تعريفه في المادة 05 من القانون العضوي 84 بقوانين المالية التي تنص على: " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية."

يوضع هذا القانون في نهاية السنة المالية و تكون المبالغ الواردة فيه حقيقية ونهائية، خلافا للنوعين السابقين اللذان يحتويان مبالغ تقديرية و المبالغ الواردة في قانون ضبط الميزانية تعبر عما أنفق فعلا كنفقات عامة، و ما حصل كإيرادات و يمكن اعتباره وثيقة مراقبة تطلبه السلطة التشريعية من السلطة التنفيذية لمقارنة الأرقام الواردة فيه مع الأرقام المقدرة في القوانين السابقة الذكر، و بالتالي تبيان الفروق الموجودة، وطلب التفسيرات اللازمة لذلك.¹

ثالثاً - دورة الموازنة العامة في الجزائر :

تستند الموازنة العامة في الجزائر في مرحلة إعدادها للعديد من المبادئ والقواعد التي تنظمها وتحكمها ، وفي الإجمال تهدف هذه المبادئ والقواعد إلى تسهيل عملية التحضير والرقابة على الموازنة وتعتبر ركيزة أساسية لدورة الموازنة بحيث أن المراحل والخطوات التي تمر بها تستند بشكل رئيسي لهذه المبادئ ، وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى المراحل والخطوات التي تمر بها دورة الموازنة بالجزائر والتي تنقسم إلى:

¹ - الجوزري فتيحة، مرجع سابق، ص:193.

- مرحلة الإعداد والتحضير.

- مرحلة الاعتماد.

- مرحلة التنفيذ.

- مرحلة المراقبة.

1- مرحلة تحضير و إعداد مشروع الموازنة العامة في الجزائر :

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

- التنسيق بين كل العناصر المعنية بالموازنة العامة في الدولة ووضع الخطوط العريضة للخطة المالية والبحث في آليات تجسيدها ميدانيا من خلال وضع الأهداف المرجوة.

- تقوم السلطة التنفيذية بالتنسيق مع كل الأعضاء وتكليف كل وزراء القطاع بتحديد التقديرات لاحتياجات قطاعه.

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

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

- تقوم وزارة المالية بدراسة التقديرات الموجودة لديها وبعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف النفقات المحدد مسبقا تقوم بإعداد المشروع الأولي لقانون المالية الذي يكون محل دراسة على طاولة مجلس الوزراء للدولة من جهة وبالتركيز على الظروف الإقتصادية من جهة أخرى فمن

¹ - لحسنردوري، مرجع سابق، ص 167.

غير الممكن أن تلبي احتياجات كل الوزارات بشكل كامل ومنه يمكن لوزير المالية أن يرفض كل مطلب يمكن أن يخل بالتوازنات المالية للدولة ويحدث أزمة ، وعند إنتهاء المناقشات بين مجلس الوزراء يتم إعداد مشروع قانون المالية ليمرر للبرلمان من أجل المصادقة عليه بحيث تتم المناقشة بين مختلف الوزراء ،كل وزير على حسب قطاعه ووزير المالية والذي يكون متمسكا بالخطة المالية.

2- مرحلة إعتاد الموازنة العامة بالجزائر :

يعتبر اعتماد الموازنة العامة من أهم المراحل الأساسية التي تمر بها دورة الموازنة العامة، فتتفرد السلطة التشريعية بحق اعتماد الموازنة العامة للدولة، واعتماد البرلمان لهذا المشروع شرط ضروري لا يمكن تجاوزه من أجل تنفيذه، وتعتمد هذه القاعدة على مبدأ يركز عليه علماء السياسة الميزانية وهو مبدأ أسبقية الاعتماد على التنفيذ، فعرض الموازنة العامة أمام البرلمان يدل على وضع السياسة العامة للدولة بجميع نواحيها أمام ممثلي الشعب فالحكومة لا يمكن لها أن تقوم بأي عمل ذو طابع مالي دون إجازة يقوم بإصدارها البرلمان.

إن إعتاد البرلمان للإيرادات يختلف في طبيعته عن اعتماده للنفقات فاعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها، و بالتالي فإن الحكومة تستطيع أن تتجاوز الرقم الإجمالي للإيرادات المحددة في قانون المالية دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان على اختلاف اعتماده للنفقات الذي يعد إجازة و تخصيصا لأوجه إنفاقها، و بالتالي لا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد للاعتمادات الخاصة بكل نفقة و لا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لنفقة معينة إلى اعتماد مخصص لنفقة أخرى إلا بموافقة مسبقة من السلطة التشريعية، تطبيقا لقاعدة تخصيص الاعتمادات.¹

¹- محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة ، النفقات العامة الإيرادات العامة ، الميزانية العامة للدولة ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات . الجامعية ، الجزائر ، 2008، ص:366.

يودع مشروع قانون المالية والموازنة العامة للدولة قبل 30 سبتمبر من كل سنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به، و يمر مشروع قانون المالية (بما فيه الموازنة العامة) بالمراحل الأساسية التالية، ليصبح قانونا قابل للتنفيذ.¹

• مرحلة المناقشة : بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير، طبقا للقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس، بإحالاته إلى اللجنة البرلمانية الخاصة بالمالية و الميزانية. تقوم لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثلي الحكومة (وزير المالية)، و تنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها و اقتراحاتها ورفعها إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يتولى طبعه، و توزيعه على الأعضاء ليتسنى لهم الإطلاع عليه ثم يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة بمناقشة مشروع قانون المالية و الموازنة تهدف إلى إعلام نواب المجلس الشعبي الوطني بالإجراءات التنظيمية التي ستتم وفقها مناقشة مشروع قانون المالية و الموازنة.

تفتح المناقشة العامة في جلسة عامة يرأسها رئيس المجلس الشعبي الوطني، الذي يحيل الكلمة لوزير المالية لتقديم مشروع قانون المالية والموازنة ثم تقدم الكلمة لمقرر لجنة المالية لقراءة التقرير المعد حول المشروع فيوضح سياسة الحكومة المالية، السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يتبناها مشروع قانون المالية، ثم يتدخل النواب الذين يريدون مناقشة المشروع بصفة عامة، فيبدون رأيهم و يناقشون سياسة الحكومة الاقتصادية و الإدارية و الاجتماعية و الثقافية من خلال الاعتمادات. و يقدمون اقتراحاتهم على شكل تعديلات لبعض مواد المشروع يتولى وزير المالية الرد على ملاحظات و استفسارات و تساؤلات النواب بصفة جماعية أو فردية في بعض الأحيان.

¹ - الجوزري فتيحة، مرجع سابق، ص:200.

- التعديل: يمكن للنواب والحكومة و أعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة و مناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص على:

" لا يقبل اقتراح أي ،قانون مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"

ذلك

- التصويت : تعرض مواد قانون المالية للتصويت مادة بمادة وبعد التصويت على آخر مادة يصوت على كل مواد قانون المالية جملة و بصفة شاملة 3 أما إيرادات الموازنة العامة فتكون موضع تصويت إجمالي، و فضلا عن يصوت بصفة إجمالية على مايلي:
- نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارية.
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.
- إيرادات و نفقات كل ميزانية ملحقة.
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب القانون لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

- مصادقة مجلس الأمة على قانون المالية و مشروع الموازنة العامة :
- يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة أيام، و يشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال، حيث تنص المادة 120 من الدستور " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه". يناقش مجلس الأمة النص مناقشة المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه خلال أجل أقصاه عشرون يوما، بعد ذلك يوقع مشروع قانون المالية و الموازنة العامة من طرف رئيس الجمهورية، وبذلك يصبح قانونا قابل للتنفيذ و ينشر في الجريدة الرسمية.

3- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر :

تسند مهمة تنفيذ الميزانية لوزارة المالية باعتبارها عضو من أعضاء السلطة التنفيذية وذلك بكونها مختصة في هذا المجال ، فهي تسهر على تحصيل إيرادات الميزانية وتسهر على صرف النفقات العامة من جهة أخرى بحيث تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم المراحل الأساسية في دورة الميزانية وذلك لما لها من تأثيرات كبيرة على الوضعية الإقتصادية للدولة ، فعندما السلطة التنفيذية في تحصيل الإيرادات وتسهر على سلامة صرف النفقات تكون بذلك قد وصلت لتحقيق أهدافها تتجح المسطرة لذلك تعنى هذه المرحلة باهتمام كبير من قبل الحكومة.

أ- الأعيان المكلفون بتنفيذ الموازنة العامة في الجزائر :

تلتزم الحكومة فور صدور قانون المالية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل تطبيق قواعده و تمكين المصالح المختصة من استعمال الاعتمادات المالية من خلال إصدار المراسيم المتعلقة الاعتمادات المالية لمختلف الدوائر الوزارية، و من أجل بتوزيع المحافظة على التنفيذ الجيد للموازنة العامة أسندت هذه المهمة لفئتين مختلفتين من الموظفين هما الأمر و ن بالصرف والمحاسبون العموميون، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

• الأمر بالصرف:

يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة و الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، و يقوم بعملية الغير أو بتحصيل الإيرادات العامة و يأمر بصرف النفقات، و في هذا الإطار يتحقق من حقوق التعاقد و بتصفية دين الهيئات العامة. ويعرف المشرع الجزائري الأمر بالصرف على أنه: " كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المالية التالية: الإثبات والتصفية و الالتزام و تحرير الحوالات و يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات و اللذين يأمرون بتنفيذها.

إن فالأمر بالصرف هم مدراء الهيئات العمومية أي الأشخاص المكلفون بإدارة و تسيير هذه الهيئات (أو المصالح العمومية، حيث أن صلاحياتهم المالية تابعة لصلاحياتهم الإدارية

فتلحق بهم هذه الصفة (أمر بالصرف) لوجودهم على رأس هذه الهيئات، فالأمر بالصرف مطالب مباشرة بعد تنصيبه على رأس الهيئة بتقديم اعتماده لدى المحاسب العمومي التعيين مرفقة بنموذج توقيعه و إيداعهما لدى المحاسب العمومي، لكون للهيئة، عن طريق تقديم نسخة قرار أو هذا الأخير لا يعترف إلا بالأوامر الموقعة من قبل الأمر بالصرف لصرف الاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرف الهيئة.

● المحاسب العمومي :

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء مباشرة أو بواسطة محاسبين آخرين، سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات، كما يعتبر محاسبا عموميا كل من يكلف قانونا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية وحراستها ويتم تعيين المحاسبون العموميون:

- عن طريق قرار تعيين يصدره وزير المالية إذا كان المعني بالأمر ينتمي لسلك موظفي وزارة المالية.

- عن طريق قرار اعتماد يصدره وزير المالية إذا كان المعني بالأمر ينتمي لسلك موظفي الدولة، لأي قطاع من القطاعات الأخرى من غير قطاع وزارة المالية.

(ب) - إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر :

ترتكز عملية تنفيذ النفقات العامة على مبدأ رئيسي وهو الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فهناك فصل تام في المهمة والمسؤولية بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بحيث يقوم الأمر بالصرف بالتنفيذ الإداري للميزانية العامة بينما يقوم المحاسب العمومي بالتنفيذ الفعلي المالي والمحاسبي فهناك استقلالية سلطة الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي ويعني ذلك انه لا توجد هناك سلطة للأمر بالصرف على المحاسب العمومي بحيث لا يمكن لشخص واحد أن يشغل منصب الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في نفس الوقت وذلك من أجل احترام الاستقلالية في اتخاذ القرارات ، فيتم تنفيذ النفقات العامة عن طريق البدء في صرفها على تغطية احتياج كل قطاع فعندما يتسلم الأمر بالصرف

الإشعار المتعلق بالاعتمادات المالية يباشر مهامه والمتمثلة في استهلاك وصرف هذه الاعتمادات وذلك باختلاف أنواعها بين نفقات تسيير ونفقات التجهيز وعندما يتم إثبات النفقة يقوم المحاسب بتسديدها.¹

(ج) - إجراءات تحصيل الإيرادات العامة في الجزائر :

تتشابه إجراءات تحصيل الإيرادات العامة في الجزائر مع إجراءات تنفيذ النفقات العامة إلى حد كبير، غير أن لكل منهما مميزات. وتتم عملية تنفيذ الميزانيات و العمليات المالية من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات الإثبات و التصفية و التحصيل. هذا ويلزم قانون المالية الحكومة بتحصيل كل الإيرادات المقدرة في الموازنة ففي الجزائر نجد أن أهم الإيرادات التي يتم تحصيلها تتمثل في الإيرادات الجبائية وإيرادات أملاك الدولة ويجب توفر شرطين رئيسيين وهما أصل الديون . (ورخصة الموازنة أما الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات فتتمثل في العمليات التالية:

- الإثبات وهي عملية إدارية من اختصاص الأمر بالصرف وهو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.
- الإحالة على التحصيل وتعرف بالتصفية وتسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.
- التحصيل وهي عملية من اختصاص المحاسب العمومي بحيث يعتبر التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

4- مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :

" يقصد بالرقابة مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال"

¹ - لعمارة جمال، مرجع سابق، ص211.

وتهدف الرقابة إلى التعرف على موقع الخلل وإصلاحها دون ترك الأخطاء تتكرر وتنتشر، ومن ثم يصبح علاجها صعب و باهض التكاليف كما تسمح في نفس الوقت بتعميم الخبرات الجيدة ومكافأة المسيرين الجديين في أعمالهم ومحاربة السلوكيات الضارة والانحرافات (الإهمال، التسبب التواطؤ ، ... الخ) ومعاقبة أصحابها. كما تهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة إلى التأكد والتحقق من التزام المنفذين بالقوانين و التنظيمات وامثالهم لقواعد التسيير السليم و محافظتهم على الأموال الموضوعة تحت تصرفهم، وحرصهم على استقاء حقوق الدولة أو الأشخاص العامة المعتمدين لديها أو المسؤولين عليها استخدامها كما أنها تكتسي خصوصية بارزة من الناحية السياسية إذ تكن ممثلي الأمة من متابعة أعمال الحكومة وكيفية استخدامها للمالية العمومية. وعلى اعتبار اتساع مجالات استخدام المالية العمومية وتعددتها فإنه تمارس مراقبتها من طرف أجهزة متنوعة المهام و متباينة الطبيعة و لكنها تشترك في الهدف و هو ضمان استخدام جيد و قانوني للاعتمادات وبالتالي تبرز أنواع الرقابة بالنظر إلى الهيكل الممارس لها و تنفرغ إلى رقابة برلمانية - رقابة قضائية - رقابة إدارية.

الرقابة الإدارية :

الرقابة الإدارية هي عبارة عن رقابة داخلية وهي تعني رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها، فتتم الرقابة الإدارية في الجزائر من قبل السلطة الإدارية الوصية من خلال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة أو الإدارة الوصية، ومن قبل السلطة المالية المختصة عن طريق الأجهزة المختصة التابعة لوزارة المالية والتي تقوم بالرقابة المالية على مستويين وهما:

الرقابة المالية

على كل الوزارات والهيئات العمومية والجماعات المحلية وتتم من قبل المراقب والمحاسب العمومي.

- الرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها بحيث تتم هذه الرقابة من قبل المفتشية العامة

للمالية.

ويمكن للرقابة الإدارية أن تكون رقابة سابقة تتم من قبل الأجهزة التالية:¹

- رقابة مفتش الوظيفة العمومية .

- رقابة المراقب المالي (تابع لوزارة المالية).

فالرقابة أثناء التنفيذ فيقوم بها المحاسب العمومي أما رقابة المفتشية العامة للمالية فهي تعتبر رقابة لاحقة على ماتم دفعة وتحصيله. وعموما يكون الهدف من هذه الرقابة هو السهر على صحة صرف النفقات العمومية من أجل تجنب العشوائية في صرفها والعمل على توجيهها توجيهها سليما يتماشى مع الخطة المالية للدولة والوصول لتحقيق النفع العام والذي يؤدي الوظيفة الرئيسية للدولة.

الرقابة القضائية :

يشتمل البناء المؤسسي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية، و بغض النظر عن اختلاف تسميته و تنظيمه و صلاحيته من بلد لآخر، فإن ما يميز هذا الجهاز عن غيره من هيئات الرقابة في الدولة، تمتعه بالاستقلال عن أجهزة الدولة التنفيذية و تزويده بالسلطات والصلاحيات الواسعة للقيام برقابة بعدية فعالة على تسيير الأموال العمومية، و تسمى هذه الهيئة في الجزائر بمجلس المحاسبة.

ويعتبر مجلس المحاسبة هيئة عليا رقابية منحت لها سلطات واسعة في المجال المالي، ويمارس رقابة تتعلق بكل مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية. وتهدف رقابته إلى التحقق من طرق استعمال و استغلال الأموال العامة بشكل يضمن تحقيق حسن التسيير والفعالية والاقتصاد و الكفاية باستعمال آليات متعددة. ويعتبر هيئة ذات اختصاص إداري وقضائي ، إلى جانب تمتعه بالوظيفة الاستشارية تنصب على الجانب المالي منها تنفيذ الميزانية باستثناء التدخل في أمور الإدارة ذلك ما تقرر في نص المادة 15 من الأمر رقم 95-20 حيث نصت

¹ - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص170.

على: تستثنى رقابة مجلس المعايينة أي تدخل في إدارة و تسيير الهيئات التي تخضع للرقابة وأية إعادة نظر في صحة و جدوى السياسات و أهداف البرامج التي سطرته السلطات الإدارية أو مسئولو الهيئات الإدارية التي تمت مراقبتها¹.

الرقابة السياسية :

يقصد بها الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على نشاط الحكومة بهدف التحقق من مدى صحة عملية تنفيذ قانون المالية، و أنها تتم وفقا و في حدود الخطط التي وضعتها السلطة التشريعية فلا يقتصر دور البرلمان على مناقشة قانون المالية فحسب، و إنما يتعدى ذلك ليمتد لمراقبة طرق و حجم الإنفاق و مجالاته، و يتجلى ذلك من خلال توجيه أسئلة شفوية أو كتابية و استجواب أعضاء الحكومة و إحداث لجان تحقيق إذا تعلق الأمر بقضايا عامة.

كما يحق للبرلمان في إطار ممارسة مهامه الاستعانة بأجهزة رقابية متخصصة ذات فعالية كمجلس المحاسبة، إلى جانب ذلك يحق للجان المالية استدعاء ممثلي السلطة التنفيذية إذا اقتضى الأمر قصد الاستماع إليهم و الاستفسار عن الأمور المالية بصفة عامة كما قد تم عن طريق مناقشة الحساب الختامي. وتتم هذه الرقابة عبر مرحلتين²:

• الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة: من خلال هذه المرحلة يمكن للجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ممارسة عملية الرقابة، و أنتطلب مجمل الوثائق والمستندات و مختلف التقارير المتعلقة بتنفيذ قانون المالية ، و لا يمكن لأية جهة الامتناع عن ذلك.

ففي حالة التأكد من وجود أخطاء إخلال بالقواعد القانونية يحق لها توجيه الأسئلة أو استجواب أحد الوزراء المعنيين بالأمر، من أجل تقديم التوضيحات و الاستفسارات الضرورية عن الموضوع.

كما يشترط على الحكومة في حالة طلب اعتمادات إضافية من البرلمان تقديم المعلومات اللازمة لتبرير طلبها، والاستفسار عن طرق استعمال الاعتمادات المالية المسجلة في الميزانية

¹- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون جامعة مولود معمري كلية الحقوق، تيزي وزو، 2011، ص 265.

²- زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 202-203.

و الأسباب التي أدت إلى تعديل بعض أحكام قانون المالية وتكاملته، مما يمكن البرلمان من الإطلاع و معرفة طريقة سير العمل و التنفيذ ومناقشة الحكومة في سياستها المالية.

- الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة: تمارس هذه الرقابة بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة وإعداد الحساب الختامي، فيحق للسلطة التشريعية مراقبته للتحقق من صحة و طرق التنفيذ من قبل الحكومة و معرفة المركز المالي للدولة من خلال الدراسة و الفحص الدقيق لأرقام الحساب الختامي، وفي حالة التأكد من صحته و مطابقته لمبادئ المحاسبة العمومية والنصوص التشريعية و المالية يتم اعتماده، أما في حالة اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية يحق تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المقصرين عن طريق سحب الثقة من الوزير المعني أو من الحكومة بأكملها.

ما يمكن تسجيله أنه تتجلى جدوى و فاعلية هذا النوع من الرقابة في حالة ممارستها قبل انتهاء السنة المالية، ذلك تحسبا للتغيرات التي قد تحدث في الحكومة، مما يفقدها فعاليتها ويجعلها مجرد رقابة شكلية لأن البرلمان لا يملك الوسائل لإعادة الأوضاع لحالها إلى جانب أن أعضاء السلطة التشريعية ليس لديهم الوقت الكافي و والخبرة الطويلة و التخصص العلمي والعملية لدراسة ومناقشة الحساب الختامي ذي الحجم الكبير الذي يصعب مناقشته بصفة دقيقة ومفصلة، إلى جانب المهام الحساسة و الأعباء الثقيلة الملقاة على عاتق أعضائها، مما يجعل من هذه الرقابة أنها لا تكفي لوحدها لمتابعة سير عملية تنفيذ الميزانية.

تقوم الجزائر بتسخير هياكل رقابية متعددة من أجل ضمان السير الحسن للمالية العامة وحسن استغلال الأموال العامة، و تطبيق مبادئ الشفافية و الحكم الرشيد.

أولا: الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية عن مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى، و بواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية.

و على الرغم من تعدد أنواع الرقابة الإدارية حسب طبيعة نشاط مختلف الهيئات العمومية و خصوصيات مهامها و تنظيمها، فإنه يمكن حصر أهمها في الرقابة المالية القبلية و رقابة المفتشية العامة للمالية.¹

أ- الرقابة المالية القبلية:

و تسمى أيضا بالرقابة الالتزام بالنفقات، ونجد فيها الرقابة على النفقات الملتزم بها، مراقبة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، والمراقبة المطبقة من طرف بعض الهيئات المتخصصة.

ب- الرقابة على النفقات الملتزم بها: هذا النوع من الرقابة يمنع من ارتكاب الأخطاء و المخالفات المالية، لذلك يطلق عليها اسم الرقابة الوقائية، و يتكفل بها المراقب المالي بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين يعينهم جميعا وزير المالية.

- تعريف المراقب المالي و مجال رقابته: هو شخص تابع لوزارة المالية و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، و يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية و يعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري و رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية و ليست مراقبة ملائمة، إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة.²

وتطبق رقابة المراقب المالي على عدة ميزانيات و هي كآآتي:³

✓ الحسابات الخاصة بالخزينة؛

✓ نفقات ميزانية الولاية؛

✓ نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

✓ ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة؛

¹- محمد مسعى " المحاسبة العمومية "، دار هدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الثانية منقحة، 2003، ص134.

²- بن داوود إبراهيم " الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 129.

³- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها.

✓ الميزانيات الملحقة.

يمارس المراقب المالي رقابته من خلال التأشيرة التي يمنحها للأمر بالصرف بعد التأكد من شرعية النفقة، والقرارات الخاضعة لرقابته هي:¹

✓ قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة؛

✓ الجداول الاسمية التي تعد عند إقفال السنة المالية؛

الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية؛

✓ الالتزام بنفقات التسيير و التجهيز و الاستثمار؛

✓ كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكليه عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية؛

✓ كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل الاعتمادات؛

كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة و المثبتة بفاتورات نهائية.

كما يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض، و إلى الأمر بالصرف على سبيل الإعلام تقرير يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم، والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، و كذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.

ب - شروط منح التأشيرة من طرف المراقب المالي: لكي يمنح المراقب المالي تأشيرته

يجب عليه مراعاة الشروط التالية:²

¹ - المواد 05 - 06 - 07 من المرسوم التنفيذي 92 - 414 .

² - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 .

- ✓ صفة الأمر بالصرف؛
 - ✓ مطابقة للقانون و التعليمات؛
 - ✓ توفر المناصب أو الاعتمادات المالية؛
 - ✓ التخصيص القانوني للنفقة؛
 - ✓ مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المثبتة في الوثيقة المرفقة؛
 - ✓ وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض
- قد نص عليه التنظيم جاري العمل به.
- ج - نتائج مراقبة المراقب المالي:** بعد الفحص الدقيق لبطاقة الالتزام و أوراق الثبوتية المرفقة لها، و في الآجال المحددة قانونا ب 10 أيام يقوم المراقب المالي باتخاذ قراره إما بقبول الالتزام و وضع التأشيرة أو رفض الالتزام سواء كان مؤقتا أو نهائيا.
- <حالة قبول التأشيرة :** إذا استوفت النفقات الملتمزم بها الشروط المحددة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 يقوم المراقب المالي بقبول الالتزام و وضع تأشيرته.
- <حالة رفض التأشيرة:** يمكن للمراقب المالي رفض التأشير على الالتزامات غير نظامية والتي لا تطابق الإجراءات المعمول بها ، و هذا الرفض إما يكون بصفة نهائية أو صفة مؤقتة، حيث يتعين تبرير الرفض و تقديم الوثائق القانونية اللازمة.¹
- و يكون ذلك حسبما يلي:
- ✓ **الرفض المؤقت :** إن الرفض المؤقت لمشاريع الالتزام يكون في الحالات التالية:²
 - اقتراح التزام مشوب بمخالفات التنظيم القابلة للتصحيح؛
 - انعدام أو نقصان وثائق الثبوتية المطلوبة؛
 - نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

¹ - Manuel de contrôle des Dépenses engages, Ministère des finance- DGB-2007, P 107.

² - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414

✓ **الرفض النهائي:** يعلل الرفض النهائي ب:¹

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها؛
- عدم توافر الاعتماد و المناصب المالية؛
- عدم احترام الأمر بالصرف الملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

✓ **حالة التعاضي:**

في حالة الرفض النهائي للالتزام يمكن للأمر بالصرف تجاوز هذه الحالة إجازتها تحت مسؤوليته و بموجب قرار معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية و يرسل الملف محل التعاضي إلى الوزير أو الوالي المعني حسب الحالة.²

لكن لا يمكن الحصول على التعاضي في الحالات التالية:³

- ✓ صفة الأمر بالصرف (عدم توفر الصفة القانونية)؛
- ✓ عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها؛
- ✓ انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- ✓ انعدام وثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام؛
- ✓ التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوزات للاعتمادات و إما تعديلاتها أو تجاوز لمساعدات مالية في الميزانية.

مراقبة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف:

يعتبر هذا النوع من الرقابة خلاصة تطبيق مبدأ الفصل بين طبيعة مهمة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يقوم هنا المحاسب العمومي بمراجعة تطابق التنظيمات المعمول بها و ذلك قبل عمل الأمر بالصرف مع القوانين صرف أي نفقة أو تحصيل أي إيراد.

¹ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414

² - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 .

³ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 .

أ - تعريف المحاسب العمومي:

يعد محاسباً عمومياً كل شخص يقوم بالعمليات التالية:¹

تحصيل الإيرادات و دفع النفقات؛

✓ ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفها و حفظها.

✓ تداول الأموال و السندات والقيم والممتلكات و العائدات والمواد؛

✓ حركة حسابات الموجودات.

و يتم تعيين المحاسبين العموميين من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويشمل التعيين

المحاسبين الآتي بيانهم:²

✓ العون المحاسبي المركزي للخرينة؛

✓ أمين الخزينة المركزي؛

✓ أمين الخزينة الرئيسي؛

✓ أمناء الخزينة في الولاية؛

✓ العون المحاسب الجامع للميزانيات الملحق؛

✓ قابضي الضرائب؛

✓ قابضي أملاك الدولة؛

✓ قابضي الجمارك؛

✓ محافظي الرهون؛

كما يعين الوزير المكلف بالمالية و يعتمد كذلك الأعوان المحاسبين في:³

✓ المجلس الشعبي الوطني؛

✓ المجلس الدستوري؛

¹ - المادة 33 من القانون 90-21 الصادر في 15/09/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² - المادة 03 من المرسوم 91 - 311 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم.

³ - المادة 04 - 05 - 06 من المرسوم 91 - 311

✓ مجلس المحاسبة

✓ المؤسسات ذات الطابع الإداري باستثناء المحاسبين العاملين في المؤسسات التربية

والتكوين الذين يتم اعتمادهم بناء على تفويض من الوزير المكلف بالمالية.

✓ و بناء على اقتراح من وزير المكلف بالبريد و المواصلات السلوية و اللاسلوية يقوم

الوزير المكلف بالمالية بتعيين محاسبي البريد و المواصلات السلوية و اللاسلوية.

ب - شروط دفع النفقات: قبل منح اعتماد أي نفقة يتوجب على المحاسب العمومي مراعاة

الشروط التالية:¹

✓ مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها؛

✓ صفة الأمر بالصرف أو المفوض له؛

✓ شرعية عملية تصفية النفقات؛

✓ توفر الاعتمادات؛

✓ أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة؛

✓ الطابع الأبرائي للدفع؛

✓ تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها؛

✓ الصحة القانونية للمكسب الأبرائي.

ت - شروط تحصيل الإيرادات: يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات

التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق مما يلي:²

✓ أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة تحصيل الإيرادات؛

✓ يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاء السندات الإيرادات و التسويات و

كذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.

¹ - المادة 36 من القانون 90 - 21

² - المادة 35 من القانون 90 - 21

ث - نتائج رقابة المحاسب العمومي: يتوجب على المحاسب العمومي أن يقوم بدفع أو تحصيل الإيرادات إذا استوفت الشروط سابقة الذكر ضمن الأجل النفقات المحددة عن طريق التنظيم.¹

حيث يقوم الأمر بالصرف بإصدار أوامر بالصرف بين اليوم 01 و اليوم 20 من كل شهر و إرسالها إلى المحاسبين العموميين مكلفون بتحويلها إلى نفقات في ظرف 10 أيام من تاريخ الاستلام ليقوم المحاسبون العموميون بإرسال الأمر بالدفع إلى الأمر بالصرف وعليه تأشيرة التسديد و ذلك بعد أن تم تحويل الأمر بالصرف إلى النفقات أي القيام بدفعها.²

قبول التسديد يجب على المحاسب العمومي بعد تحققه من الالتزام أن يقوم بدفع النفقات وذلك ضمن الأجل المحددة في المرسوم التنفيذي 93 _ 46 السابق الذكر.

رفض القيام بالتسديد إذا لم يكن هناك تطابق بين الأمر بالصرف و الأحكام التنظيمية التشريعية المعمول بها يقوم المحاسب العمومي بإبلاغ الأمر بالصرف كتابيا رفضهم القانوني للدفع في آجال أقصاه 20 يوم ابتداء من يوم تسلمهم الأمر بالدفع.

حالة التسخير يمكن للأمر بالصرف في حالة رفض تسديد النفقة من طرف المحاسب العمومي أن يستعمل إجراء آخر و لكن تحت مسؤوليته تنفيذ النفقة و هو ما يسمى بالتسخير.³ و يجب أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة يطلب من المحاسب أن يدفع في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها".⁴

و إذا امتثل الحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية المالية.⁵

¹ - المادة 37 من القانون 90 - 21

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 93 - 46 المؤرخ في 06/02/1993 المحدد لآجال دفع النفقات و تحصيل الإيرادات.

³ - المادة 01 من المرسوم التنفيذي 91 _ 314.

⁴ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 91 _ 314

⁵ - المادة 48 من القانون 2190 الفقرة الأولى.

و يتوجب عليه أن يقدم تقريراً بذلك إلى الوزير المكلف خلال 15 يوم يذكر فيه الأسباب الداعية إلى رفض الدفع.¹

غير أنه يجب على المحاسب العمومي أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللاً بما يلي:²

✓ عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة إلى الدولة؛

✓ عدم توفر أموال الخزينة؛

✓ انعدام إثبات أداء الخدمة؛

✓ طابع النفقة غير ابرائي؛

✓ انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصاً عليه في التنظيم المعمول به.

الرقابة من طرف الهيئات المتخصصة : من بين الهيئات المتخصصة في الرقابة على الأموال العمومية نجد:

أ - **لجنة الصفقات العمومية:** تخضع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ و قبل تنفيذها و بعده.³

وتمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات في شكل رقابة داخلية و رقابة خارجية ورقابة الوصاية.

وهناك لجان مختلفة تتولى تحضير الصفقات العمومية و اتمام تراتيبها و بالتالي رقابتها وهذه اللجان تتمثل في اللجنة الوطنية لمراقبة الصفقات العمومية، و اللجنة الوزارية و كذلك اللجنة الولائية و اللجنة البلدية و لجنة المصلحة المتعاقدة.⁴

¹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91 _ 314.

² - المادة 116 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 2010/10/07 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم.

³ - المادة 117 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236

⁴ - بن داوود ابراهيم " الرقابة المالية على النفقات العامة " ، مرجع سبق ذكره، ص 192.

ب- **مفتش الوظيف العمومي:** تمارس رقابة قبلية على كل العقود المتعلقة بتسيير الوسائل البشرية و كذا قرارات التعيين و الحركات و نهاية أو توقيف العلاقة المهنية.

ج - **رقابة محافظ الحسابات:** يعرف محافظ الحسابات على أنه كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص و تحت مسؤوليته مهنة الشهادة بصحة انتظامية حسابات الشركات والهيئات المعنية برقابة محافظ الحسابات.

و يعمل محافظ الحسابات على مراقبة ما يلي:

✓ الشركات التجارية؛

✓ المؤسسات العمومية الاقتصادية؛

✓ المؤسسات المالية.

و يتمتع محافظ الحسابات بالصلاحيات التالية:

التأكد من صحة الاحصاءات و الحسابات الواردة في المحاسبة العامة لهذه المؤسسة؛

متابعة تنفيذ الميزانيات و الحسابات الخاصة بهذه المؤسسة؛

مراقبة العمليات التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على الهيئة الخاضعة

لرقابتهم؛ التمتع بكل الامكانيات والوسائل لأجل البحث التحري في عين المكان على الوثائق

والدفاتر و لا يلتزم اتجاههم بالسر المهني، و تعتبر الآراء التي يقدمها محافظ الحسابات ملزمة

في الأخذ بها من قبل الهيئات الخاضعة لرقابتهم.¹

2 - رقابة المفتشية العامة للمالية:

أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80 - 53 المؤرخ في

1980/03/01 الذي يعتبر الاطار العام لتنظيم المفتشية و سيرها و صلاحياتها، وتمارس

المفتشية العامة للمالية رقابتها من طرف مفتشين تابعين إما لهياكل المفتشية المركزية، أو

لمصالحها الخارجية المتمثلة في المديريات الجهوية. و تتمحور هذه الرقابة حول شروط تطبيق

¹ - بن داوود ابراهيم " الرقابة المالية على النفقات العامة " ، مرجع سبق ذكره، ص ص: 148، 149.

التشريع المالي و المحاسبي أو الأحكام التشريعية و التنظيمية التي يكون لها أثر مالي مالي في الهيئات والمصالح المعنية و صحة المحاسبة وسلامتها استعمال الاعتمادات و الوسائل وسير الرقابة الداخلية لتلك المصالح.¹

1 صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية سنة 2018 على التسيير المالية و المحاسبي للدولة والجماعات الإقليمية و كذا المؤسسات والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس الرقابة على:²

- ✓ المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري؛
 - ✓ هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري و كذا جميع الهيئات ذات المهمة الاجتماعية و الثقافية و التي تستفيد من مساهمة الدولة والهيئات العمومية؛
 - ✓ كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان وضعها القانوني؛
 - ✓ الرقابة على استعمال الموارد التي تم جمعها بمناسبة الحملات التضامنية من طرف الهيئات أو الجمعيات مهما كان وضعها القانوني و التي تستجد بالسخاء العمومي من أجل الدعم على وجه الخصوص قضايا إنسانية و اجتماعية و تربوية و ثقافية ورياضية؛
 - ✓ الرقابة على كل شخص معنوي يستفيد من إسهام مالي من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية برسم المشاركة أو في شكل إعانة أو سلفة أو تسبيقية أو ضمانات.
- قد تتناول تدخلات المفتشية العامة للمالية:
- ✓ تقييم أداء الأنظمة الميزانية؛
 - ✓ التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط إجمالي أو قطاعي أو فرعي أو تابع لكيان اقتصادي؛

¹ - محمد مسعي " المحاسبة العمومية "، مرجع سبق ذكره، ص 144.

² - أخبار المالية، نشرة شهرية تصدر عن وزارة المالية، العدد 12 ، سبتمبر 2008، ص08.

✓ الفحص المالي المدقق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي و المالي و المحاسبي؛

✓ تقييم ظروف التسيير و استغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان وضعها القانوني؛

✓ تقييم ظروف تنفيذ السياسات العمومية و كذا النتائج المرتبطة بها.

و بهذا الصدد فهي تكلف بمايلي:

✓ إجراء دراسات و تحاليل مالية و اقتصادية قصد تقدير مدى نجاعة فعالية إدارة وتسيير الموارد المالية و غيرها من الامكانيات العمومية؛

✓ القيام بدراسات مقارنة و تطويرية للمجموعات القطاعية أو فيما بين القطاعات؛

✓ تقييم مدى تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية و النظامية من حيث و تكيفها وانسجامها مع الأهداف المسطرة؛

✓ تقدير مستوى الانجازات بالمقارنة مع الأهداف المسطرة و الوقوف على نقاط الضعف و الضغوط التسييرية و تحليل مسبباتها.

2 طرق رقابة المفتشية العامة للمالية: يقوم وزير المالية في كل سنة بتحديد برنامج العمل

تراعي فيه طلبات أعضاء الحكومة و مجلس المحاسبة و المجلس الشعبي الوطني، أي أن رقابة المفتشية العامة للمالية تقوم على أساس معلومات متوفرة.

أي أنه تحدد عمليات المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي و يضبط هذا البرنامج الوزير المكلف بالمالية ويقرر حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة.¹

تتم المراقبة التي تجريها المفتشية العامة للمالية بناء على الوثائق و في عين المكان وتجري المراجعات و التحقيقات بصفة فجائية أما المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة تكون

¹ - المادة 05 من المرسوم 92 - 78.

موضوع تبليغ مسبق.¹ أي تكون المراقبة عن طريق فرق التفتيش و البعثات التفتيشية وذلك على أساس الوثائق من حسابات و مستندات الإثبات، كما تجرى المعاينات و التحقيقات بصورة فجائية.

بعد انتهاء عملية الرقابة يقدم المفتشون تقرير كتابي يشمل كافة ملاحظاتهم و تقييماتهم حول فعالية و كفاية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة أو الخاضعة للتقويم الاقتصادي والمالي و كذا اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين ذلك التسيير و نتائجها يقدم التقرير إلى السيد وزير المالية الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات و تدابير شأن تقارير المفتشية.

الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية مستقلة تمارس مهامها الرقابية دون أي ضغوطات من هيئة أخرى، أنشأ سنة 1980 بموجب القانون 80 - 05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة و ذلك بعد تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من الدستور.

و قد تم وضعه في ظل هذا القانون تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و زود باختصاصات قضائية و إدارية و أعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال و تسيير الأموال العمومية من قبل الدولة و الجماعات الإقليمية و مختلف المرافق و الهيئات والمؤسسات العمومية مهما كانت طبيعة نشاطها.²

1- اختصاصات مجلس المحاسبة

يكلف مجلس المحاسبة في ممارسة الصلاحيات المخولة إياه برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والقيم و الوسائل المادية العمومية، و يقيم نوعية تسييرها من

¹ - المادة 05 من المرسوم 80 - 53.

² - محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، مرجع سبق ذكره، ص ص : 145 - 146.

حيث الفعالية و الأداء و الاقتصاد، و يوصي النهاية رقابته و تحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.¹

كما تشمل اختصاصات مجلس المحاسبة مايلي:²

✓ مراقبة حسابات و تسيير مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية والمؤسسات المرافق

والهيئات العمومية باختلاف أنواعها و التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية؛

✓ مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات

والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، و التي تكون

أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية؛

✓ مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن

وضعها القانوني، التي تملك الدولة فيها أو الجماعات الإقليمية أو المرافق الهيئات

العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها؛

✓ مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما بتسيير

الأحكام الإلزامية للتأمين و الحماية الاجتماعيين؛

✓ مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية

أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لا سيما في

شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها و تقييمها؛

✓ مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ

إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية و العلمية

والتربوية أو الثقافية على الخصوص، و ذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

2 - الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة : لمجلس المحاسبة صلاحيات يمكن توضيحها فيما

يلي:

¹ -المادة 06 من القانون 95 - 20

² - المواد 07 - 08 - 09 - 10 - 11 - 12 من القانون رقم 95 - 20

أ. حق الاطلاع و سلطة التحري: و هنا يمكن لمجلس المحاسبة الاطلاع و التحري على مايلي:¹

✓ يحق له الاطلاع على كل الوثائق والمستندات و الدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية و المحاسبية و كذا لتقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقابته؛

✓ له سلطة التحري بغية الاطلاع على أعمال الإدارات و مؤسسات القطاع العام؛ كما يحق لقضاة مجلس المحاسبة الدخول و المعاينة لكل محلات الإدارات و المؤسسات الخاضعة لرقابته؛

✓ له سلطة الاستماع إلى أي عون في الهيئات و الإدارات العمومية؛

✓ له سلطة الاطلاع على النصوص المرسلّة إليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن إدارات الدولة و التي تتعلق بالتنظيم المحاسبي و المالي والإجرائي في تسيير الموالم العمومية؛

✓ له حق الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه و مساعدته في أشغاله إن اقتضى الأمر ذلك وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم اتجاهه بالسري المهني أو الطريق السلمي، و من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس الدفاع أو الاقتصاد الوطني يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة.

ب. رقابة نوعية التسيير: يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات المصالح العمومية الخاضعة لرقابته، و بهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد بالرجوع إلى المهام و الأهداف الوسائل المستعملة يقيم المحاسب قواعد التنظيم و عمل الهيئات الخاضعة

¹ - بن داوود ابراهيم " الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 158.

لرقابته، و يتأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية موثوقة و يقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.

كما يقوم مجلس المحاسبة بمراقبة شروط منح و استعمال الإعانات و المساعدات المالية التي منحتها الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق و الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته. تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها.

يتأكد مجلس المحاسبة عند الاقتضاء من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها، الترتيب الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات و الوفاء بالتزاماتها المحتملة إزاء الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات وتجنب استعمال الضمانات التي تكون قد منحتها.¹

ت. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها.² وتتم كما يلي:³

✓ يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته؛

✓ يمكنه عند الاقتضاء . أن يحمل المسؤولية الشخصية و المالية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي المعني طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما؛

¹ - المواد 69 - 70 من القانون 95 - 20

² - المادة 74 من القانون 95 - 20

³ - المواد 82 - 83 من القانون 95 - 20

✓ كما يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي الى المحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه؛

✓ يضع مجلس المحاسبة المحاسب في حالة مدين اذا سجل على ذمته نقص مبلغاً أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل.

ث. رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية: يمكن لمجلس المحاسبة في هذا الاطار أن يعاقب على:¹

✓ خرق الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات؛

✓ استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة؛

✓ الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية؛

✓ الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية؛

✓ خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزات ما في الاعتمادات و إما تغييراً للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة؛

✓ تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هذه أو مهمة الهيئات العمومية؛

✓ الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية؛

✓ عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات و سجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية؛

¹ - المادة 88 من القانون 95 - 20

- ✓ التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة؛
- ✓ كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به؛
- ✓ التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة تهديدية متأخرة لأحكام القضاء؛

- ✓ الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية؛
- ✓ أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام و تنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية؛

- ✓ تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

3- نتائج رقابة مجلس المحاسبة: يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير تتمثل في:¹

أ. **مذكرة التقييم:** بعد إجراء عمليات مراقبة التسيير يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية مردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته و يرسلها أيضا إلى مسؤولي هذه الهيئات و إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية.

ب. **الإجراء المستعجل:** و الذي من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معنية إذا ما تطلب الأمر ذلك.

¹ - بن داوود ابراهيم " الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سبق ذكره، ص ص: 165 - 166.

ت. **المذكرة المبدئية:** و بموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال و تسيير و تقدير و مراقبة أموال الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته.

ث. **التقرير المفصل:** يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي و التي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف.

هـ. **التقرير التقييمي:** حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية: ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم بإعداده مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط به.

و. **التقرير السنوي:** يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً و يرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين التقرير السنوي المعايينات والملاحظات و التقييمات الناجمة عن الأشغال و التحريات مجلس المحاسبة مرفقة بآراء و ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية و يتم نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية و ترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية و بهذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية و على مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة إطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقابته.

ثالثاً: الرقابة السياسية

تتولى البرلمانات في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، فإذا كانت المجالس هي التي تقوم باعتماد الميزانية فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدتها و إجازتها به و من بين الأهداف الأساسية لعملية الرقابة البرلمانية أنها تحرص على التطبيق السليم و الشرعي لقوانين المالية المصادق عليها.¹

¹ - عابدي عمار، " مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية "، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 13 ،

و تتمثل هذه الرقابة في الرقابة البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني، و رقابة المجالس الشعبية المحلية.

1 - الرقابة البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني:

يتمتع المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات دستورية تمكنه من الرقابة على ميزانية الدولة و هذا عن طريق مناقشة قانون المالية و التصويت عليه، و عن طريق مراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية و التصويت على قانون ضبط الميزانية بعد انتهاء تنفيذ الميزانية.

الرقابة القبلية : يقوم البرلمان بغرفتيه بالمراقبة الأولية أو القبلية على مشروع قانون المالية من خلال المراحل التالية:

أ - **رقابة لجنة الميزانية و المالية:** تعتبر هذه اللجنة أكبر اللجان العضوية حيث تتشكل من 30 - 50 عضو و هذه اللجنة مكانتها بارزة على مستوى الجهاز التشريعي و هي شبيهة بمكانة وزير المالية على مستوى الحكومة و ذلك لأنها تحظى بعناية واهتمام خاصين و على الأخص في المجال القانوني و العلمي.

يتوج عمل هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من قبل مقررها أو أحد نوابه و الظاهر أن العمل التشريعي في المجال المالي يكاد ينحصر في عمل هذه اللجنة خاصة أمام الحضور الضعيف للنواب مقابل حضور الطرف القوي أي الحكومة و هذا ما قد يؤثر على هذه اللجنة في تأدية مهامها.¹

ب - **مناقشة قانون المالية و الميزانية:** يقوم رئيس المجلس الشعبي بافتتاح المناقشة فيعطي الكلمة لمقرر لجنة المالية و الميزانية لقراءة التقرير الخاص بمشروع قانون المالية مبينا سياسة الحكومة المالية و الأسباب التي حملتها على وضع مشروع قانون المالية وفق الإستراتيجية المبرزة و كذا مشروع ميزانية التسيير والمخطط السنوي و أهم ملاحظاتها و تحليلاتها، وهنا يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بتحديد ما إذا كانت المناقشة عامة أو مادة بمادة.

¹ - بن داوود ابراهيم " الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سبق ذكره، ص ص : 179 - 180

ثم يشرع في مناقشة القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ممثلاً في وزير المالية أو الوزير المنتدب لمالية و إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق وتعتبر التعديلات واحدة من بين أهم الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التشريعية غير أنه يشترط لتحقيق ذلك أن لا ينصب مضمون طلب التعديل على الزيادة في النفقات العامة أو تخفيض في الإيرادات العامة إلا إذا كان ذلك مستنداً على تدابير من شأنها الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية لتغطية زيادة النفقات المقترحة.¹ و تدرس مشاريع و اقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو التصويت مع المحدودة أو بدون مناقشة.²

✓ **التصويت مع المناقشة العامة:** و هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات

القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة.³

✓ **التصويت مع المناقشة المحدودة:** يقرر رئيس المجلس الشعبي الوطني التصويت

مع المناقشة محدودة بناء على طلب من ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو

مندوب أصحاب اقتراح القانون، و في هذه الحالة لا تفتح المناقشة العامة بالنسبة

للمناقشة مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، و مندوب أصحاب اقتراح

القانون و رئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبو أصحاب التعديلات.⁴

✓ **التصويت بدون مناقشة:** يطبق هذا الإجراء على الأوامر التي يعرضها رئيس

الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، و لا يمكن تقديم أي تعديل، كما يعرض

¹ - بن داوود ابراهيم " الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سبق ذكره، ص ص : 180 - 181.

² - المادة 29 من القانون عضوي 99 - 02 المؤرخ في 08/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

³ - المادة 32 من القانون العضوي 99 - 02.

⁴ - المادة 37 من القانون 99 - 02

النص كاملا للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع
الموضوع بعد إلى تقرير اللجنة المختصة.¹

✓ **التصويت على مشروع قانون المالية:** يصوت المجلس الشعبي الوطني ج بالاقتراع
السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام السري.²

يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداعه، حيث
يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوم من تاريخ
إيداعه، ثم يصوت مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوم ، و في
حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبت في شأنه، و في
وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع
قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون.³

الرقابة الآنية: و تكون هذه الرقابة ملازمة لتنفيذ الميزانية و تكون من خلال الآليات التالية:
أ - **الاستجواب:** يعد الاستجواب حقا برلمانيا يمكن أعضاء البرلمان من الاستفسار عن
العديد من المجالات ومنها : مجالات الإنفاق العام و سبل العامة لتوجيهها و كل ما يتعلق
بها⁴، و يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة.
و يمر هذا الاستجواب بالمراحل التالية:

✓ يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي
يوقعه حسب الحالة، على الأقل 30 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة، إلى رئيس
الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه⁵؛

¹ - المادة 38 من القانون 99 - 02

² - المادة 63 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ - المادة 44 من القانون العضوي 99 - 02.

⁴ - المادة 133 من دستور 1996.

⁵ - المادة 65 من القانون العضوي 99 - 02.

✓ يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يدرس الاستجواب فيها، وتكون هذه الجلسة خلال 15 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب¹؛

✓ يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، وتجب الحكومة عن ذلك².

ب - الأسئلة الشفوية والكتابية: يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي لأي عضو في الحكومة.

الأسئلة الشفوية: يمر طرح الأسئلة الشفوية بالمراحل التالية:

يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة خلال 10 أيام على الأقل قبل الجلسة يوم المقررة لهذا الغرض، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة³ تخصص خلال الدورات العادية جلسة كل 15 يوم للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة، و يحدد اليوم الذي يتم تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة ، و لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة ، ويتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة و الحكومة ؛⁴

¹ - المادة 66 من القانون العضوي 99-02.

² - المادة 67 من القانون العضوي 99-02

³ - المادة 69 من القانون العضوي 99 - 02 .

⁴ - المادة 70 من القانون العضوي 99-02.

يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله و يمكن لصاحب السؤال إثر جواب عضو الحكومة أن يتناول الكلمة من جديد كما يمكن لعضو الحكومة أن يرد عليه.¹

الأسئلة الكتابية: كذلك يمكن لأعضاء البرلمان أن يقوموا بطرح أي سؤال كتابي على أعضاء الحكومة.

و يمر السؤال الكتابي بالمراحل التالية:

✓ يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه حسب الحالة، لدى المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة؛²

✓ يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه على شكل كتابي خلال أجل 30 يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، و يودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة و يبلغ إلى صاحبه؛³

✓ إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة تفتح هذه المناقشة مقتصرة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة.⁴

ت - لجان التحقيق: هي لجان مؤقتة يتم إنشاءها من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء 06 أشهر قابلة للتديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، و لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء 12 شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها.⁵

¹ - المادة 71 من القانون العضوي 99 - 02.

² - المادة 72 من القانون العضوي 99 - 02.

³ - المادة 73 من القانون العضوي 99 - 02.

⁴ - المادة 74 من القانون العضوي 99 - 02.

⁵ - المادة 80 من القانون العضوي 99 - 02.

يمكن لهذه اللجان أن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أي وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق¹، و تمر إجراءات التحقيق بالمراحل التالية:²

✓ يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، إلى رئيس الحكومة طلبات الاستماع لأعضاء الحكومة؛

✓ يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة؛

✓ يوجه الاستدعاء مرفوق ببرنامج المعاينات و الزيارات إلى إدارات المؤسسات و

الإدارات العمومية و أعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق

السلطة السلمية التي يتبعونها ، و يعدد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما

يدون في التقرير و تتحمل السلطة السلمية التي يتبعونها كامل مسؤولياتها؛

✓ يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس

مجلس الأمة حسب الحالة.³

3 الرقابة البعدية: و تتجسد هذه الرقابة في العديد من الآليات الموضوعة تحت تصرف

البرلمان بغرفتيه و تتمثل هذه الآليات في :

أ - قانون ضبط الميزانية: تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال

الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية و تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان

بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من

البرلمان.⁴

ب- التقارير السنوية: يتلقى المجلس الشعبي الوطني العديد من التقارير في إطار رقابته

التي يمارسها و تتمثل هذه التقارير فيما يلي:⁵

¹ - المادة 83 من القانون العضوي 99 - 02. الفقرة الأولى.

² - المادة 83 من القانون العضوي -99 - 02. الفقرة الثانية.

³ - المادة 85 من القانون العضوي 99 - 02.

⁴ - المادة 160 من دستور 1996.

⁵ - مولود ديدان " أبحاث في الإصلاح المالي "، دار بلقيس ، الجزائر، 2010، ص 250

- ✓ التقرير السنوي لتنفيذ المخطط الوطني للتنمية؛
- ✓ التقرير السنوي للجنيتين المركزيتين للصفقات العمومية؛
- ✓ التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية؛
- ✓ تقارير المجالس الولائية و البلدية المتعلقة بالرقابة؛
- ✓ التقارير السنوية عن نشاطات المؤسسات العمومية؛
- ✓ تقارير مجال عمل المؤسسات العمومية المتعلقة بالرقابة؛
- ✓ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

ت- بيان السياسة العامة: تقدم الحكومة كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة، يترتب على هذا البيان إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة.¹

ث- ملتصق الرقابة: يمكن للمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشته لبيان السياسة العامة للحكومة أن يصوت على ملتصق الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، يجب أن يوقع ملتصق الرقابة ليكون مقبولا سبع عدد النواب على الأقل.² و تتم الموافقة على ملتصق الرقابة بأغلبية النواب 3/2 و لا يتم التصويت بعد 03 أيام

¹ - المادة 84 من دستور 1996.

² - المادة 135 من دستور 1996.

قائمة المراجع

الكتب:

- 1-مولود ديدان " أبحاث في الاصلاح المالي "، دار بلقيس ، الجزائر ، 2010.
- 2-محمد مسعى " المحاسبة العمومية "، دار هدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الثانية منقحة، 2003.
- 3-محززي محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة ، النفقات العامة الإيرادات العامة ، الميزانية العامة للدولة ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات . الجامعية ، الجزائر ، 2008.
- 4-دنيديني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية الجزائر 2010.
- 5-لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة.
- 6-سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء 1 ، ط11، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 2012.
- 7-ضريفي نادية، التيسير المرفق العام والتحويلات الجديدة، الجزائر : دار بلقيس ،2010.
- 8-يلس شاوس بشير، المالية العامة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ،2008.
- 9-عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعة، 2006.
- 10- سلطاني عبد العظيم، تيسير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري . الجزائر، دار الخلدونية ، 2010.
- 11- محمد خالد المهاني ، محاضرات في المالية العامة . الجزائر: المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013 .
- 12- محمود حسين الوادي ، تنظيم الإدارة المالية من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد ، ط1، عمان : دار صفاء للنشر والتوزيع ، 2010.
- 13- عادل فليح العلي، مالية الدولة ، عمان : دار زهران للنشر والتوزيع 2008.
- 14- محمد الساحل، المالية العامة ، ط1 ، الجزائر : جسور للنشر والتوزيع ، 2017، ص98.
- 15- عبد الله خبابة ، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، الاسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة، 2009.

- 16- دنيني يحيى، المالية العمومية ، ط2، الجزائر: دار الخلدونية ، 2014.
- 17- قاسم القريوتي ، مقدمة في الإدارة العامة، ط1، عمان، 2007.
- 18- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1955.
- 19- إبراهيم محمد الحمود، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت، ط الأولى، مطابع الخط، الكويت، 1993.
- 20- محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسير للنشر والتوزيع والطباعة، 2010.
- 21- عبد المنعم السيد علي مدخل في علم الإقتصاد مبادئ الإقتصاد الكلي، الجزء الثاني الجامعة المستنصرية، بغداد، 1982.
- 22- أنور اسماعيل الهواري : القروض الخارجية والتنمية الإقتصادية مع دراسة خاصة بجمهورية مصر العربية رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة مصر ، 1975.
- 23- طاهر الجنابي علم المالية العامة والتشريع المالي دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل.
- 24- على العربي وعبد المعطي عساف ، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية ، عمان، 1986.
- 25- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة ، عمان : دار وائل للنشر و التوزيع 2010.
- 26- سوزي عدلي ناشد ، الوجيز في المالية العامة ، الاسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر، 2000.
- 27- فاطمة السويسي، المالية العامة- موازنة، ضرائب، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2005.
- 28- رمزي زكي ، انفجار العجز علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، دمشق : دار المدى للثقافة والنشر، 2000.
- 29- أحمد زهير شامية وخالد شحادة الخطيب، أحسن المالية العامة، ط4، عمان، 2012.

- 30- منصور ميلا يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس، الجامعة المفتوحة، 1994.
- 31- علي زغدود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، 2006.
- 32- زينب حسن عوض الله " مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية ، بيروت، 1994.
- 33- محمد حلمي "مراد" مالية الدولة"، جامعة عين شمس، القاهرة ، 2006 .
- 34- عبد الغفور ابراهيم أحمد " مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار ،زهران ،عمان الأردن ، 2009.
- 35- عادل احمد حشيش، تاريخ الفكر الاقتصادي، بيروت: دار النهضة العربية.
- 36- حلمي مجيد محمد الحمدي، المالية العامة، طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، 1992.
- 37- آدم مهدي أحمد، مفاهيم المالية العامة، القاهرة: الشركة العالمية للطباعة والنشر، 2001.
- 38- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط7، 2016.
- علي محمد معطي، تاريخ العرف الاقتصادي قبل الاسلام، ط1، بيروت: دار المنهل -39
اللبناني، 2003.
- 40- ابراهيم القاسم رحاحلة، مالية الدول الاسلامية، القاهرة، مكتبة مدبولي، 1988.
- 41- فؤاد عبد الله العمر، مقدمة في تاريخ الاقتصاد الاسلامي وتطوره، جدة: مكتبة الملك فهد، 2003.
- 42- طارق الحاج المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2009.
- 43- عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر و التوزيع عمان، الأردن.
- 44- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة مركزية، بن عكنون - الجزائر، 2003.
- 45- طارق الحاج، المالية العامة، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2009.

- 46- عبد الغفور ابراهيم احمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، الأردن: دار زهران للنشر والتوزيع.
- 47- فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتاب الحديث، إريد، الأردن، 2008.
- 48- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- 49- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003.
- 50- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- 51- فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث إريد، الأردن، 2008.
- 52- ابراهيم مشورب، الاقتصاد السياسي مبادئ-مدارس-أنظمة، بيروت: دار المنهل اللبناني، ط1، 2002.
- 53- كامل وزنه، آدم سميث قراءة في اقتصاد السوق، القاهرة: معهد الدراسات الاستراتيجية.
- 54- نور الدين حاروش، تاريخ الفكر السياسي، الجزائر: شركة دار الأمر للنشر والتوزيع، 2012.
- 55- عبد اللطيف بن اشنهو، مدخل الى الاقتصاد السياسي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط6، 2007.
- 56- محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، .
- 57- عبد الله ساقو، الاقتصاد السياسي، الجزائر: دار العلوم للنشر، 2004.
- 58- فوزي عطوي، الاقتصاد والمال في التشريع الإسلامي والنظم الوضعية، لبنان: دار الفكر العربي، ط1، 1988.

المراجع باللغة الفرنسية:

- Adam Smith (1723 – 1790) : La Richesse des Nations.
- Louis Sutre – cours des finances publiques, L2 Économie & Gestion – Université Montesquieu Bordeaux IV–2010/2011
- Augusto Graziani (1988), Le financement de l'économie dans la pensée de J.M. Keynes, Cahiers d'Économie Politique .
- jese gaston, cours de sciebces des finances et de legislation financière, paris, 1931.
- Louis Carton, Droit Fiscal international et Européen, Dalloz 1986.
- Louis Sutre-L2 Économie & Gestion cours des finances publiques - Université Montesquieu Bordeaux IV - 2010/2011.
- Echaudemaison,(cloude damiele)-Sous direction-Dictimarre d'économie et de sciences pociales, Mathan, Paris, 1998.
- Gary Bandy, Financial Management and Accounting in the Public Sestor Routledge, 1 edition, 2011 .
- Andre Bernard, Politique et gestion des Finances publiques, Québec: Presses universitaire 1992.
- Raymond Muzellek, Finances publiques, Dalloz, 15eme éditions, Pans, 2009.
- **Manuel de contrôle des Dépenses engages**, Ministère des finance- DGB-2007.

المواد القانونية:

- المادة 29 من القانون عضوي 99 - 02 المؤرخ في 1999/03/08 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- المادة 32 من القانون العضوي 99 - 02.
- المادة 63 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 116 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 2010/10/07 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم.
- المادة 33 من القانون 90-21 الصادر في 1990/09/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- المادة 03 من المرسوم 91 - 311 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم.
- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 93 - 46 المؤرخ في 1993/02/06 المحدد لآجال دفع النفقات و تحصيل الإيرادات.
- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها.

الفهرس

المحور الأول: مدخل إلى علم المالية العامة

- 1 لمحة تاريخية حول علم المالية العامة: 1
- 1 مصادر تمويل الدولة الإسلامية: 1
- 2 المالية العامة في تاريخ التحليل الاقتصادي: 2
- 7 1 - نشأة و تطوّر المالية العامة. 7
- 7 أولاً: المالية العامة في العصور القديمة. 7
- 8 ثانيا: المالية العامة في العصور الوسطى: 8
- 9 ثالثا: المالية العامة في الإسلام. 9
- 11 رابعا: المالية العامة في النظام الرأسمالي. 11
- 13 خامسا: المالية العامة في النظام الاشتراكي. 13
- 14 2- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى: 14
- 15 أولاً:المالية العامة والاقتصاد. 15
- 15 ثانيا: المالية العامة والإحصاء. 15
- 16 ثالثا: المالية العامة و القانون. 16
- 18 رابعا: المالية العامة وعلم الاجتماع و السياسة. 18
- 18 خامسا: المالية العامة و المحاسبة. 18

المحور الثاني: النفقات العامة

- 19 1- مفهوم النفقات العامة: 19

- 2- مفهوم النفقات الخاصة: 20
- 3- محددات الإنفاق العام: 20
- 4- تقسيمات النفقات العامة: 22
- التقسيم النظري العلمي للنفقات العامة: 22
- النفقات العامة من حيث أهدافها: 22
- النفقات العامة من حيث آثارها الاقتصادية: 23
- النفقات العامة من حيث تكرارها : 23
- النفقات العامة من حيث شموليتها: 24
- التقسيم العملي للنفقات العامة: 24
- التقسيم الوظيفي: 24
- التقسيم الاقتصادي: 25
- التقسيم الإداري: 25
- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة : 26
- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة: 27
- 1- الأسباب الإيديولوجية: 28
- 2- المنافسة الاقتصادية الدولية: 29
- 3- الأسباب الاجتماعية: 29
- 4- الأسباب الإدارية: 29

- 5- الأسباب السياسية:.....30
- الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات :32
- 1- تأثير النفقات العامة على الإنتاج الوطني:32
- 2- تأثير النفقات العامة على الاستهلاك و الادخار :34
- 3- أثر النفقات العامة على الاستثمار:37
- 4- آثار النفقات العامة على الأسعار.....39
- 5- تأثير النفقات العامة على إعادة توزيع الدخل الوطني:.....41
- تقسيم النفقات العامة في الميزانية الجزائرية44

المحور الثالث: مدخل إلى علم المالية العامة

1. إيرادات أملاك الدولة (الدومين):.....49
- الدومين العام :49
- الدومين الخاص:.....50
2. الرسوم:52
- ماهية الرسم و خصائصه:.....53
- تقدير الرسم وفرضه:.....53
- مقارنة الرسم بالضريبة:55
3. الضرائب56
- أولا : تعريف الضريبة واركائها.....56

57.....	ثانياً : قواعد الضريبة.....
59.....	ثالثاً : أنواع الضرائب
59.....	1- الضرائب على الثروة
60.....	أ- الضريبة التقليدية على الثروة
60.....	ب الضريبة على الزيادة الطارئة في الثروة:.....
60.....	ج- الضريبة على التصرف في الثروة :.....
61.....	2-الضرائب على الدخل:
66.....	معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والغير مباشرة.....
66.....	1- معيار من يتحمل عبء الضريبة.....
67.....	2- معيار طريقة الجباية
68.....	مزايا الضرائب المباشرة :.....
68.....	عيوب الضرائب مباشرة.
68.....	مزايا الضرائب الغير مباشرة
69.....	عيوب الضرائب الغير مباشرة
69.....	الضرائب الوحيدة والضرائب المتعددة:.....
70.....	الآثار الاقتصادية للضرائب.....
70.....	أولاً: أثر الضريبة على الإنتاج والاستثمار :
71.....	ثانيا - أثر الضريبة على الادخار والاستثمار:

72.....	ثالثا - أثر الضريبة على مستوى التشغيل في النشاط الاقتصادي:
73.....	رابعا أثر الضريبة على إعادة توزيع الدخل القومي
74.....	دور كل من الضرائب المختلفة في إعادة توزيع الدخل القومي
	المحور الرابع: السياسات المالية والنقدية للدولة
76.....	1. مفهوم السياسة المالية
76.....	أ. أهداف السياسة المالية
77.....	ب. أدوات السياسة المالية
77.....	ج. أدوات السياسة الاقتصادية الدورية:
77.....	* سياسة الميزانية
78.....	* سياسة الأجور
78.....	* السياسة النقدية
78.....	* سياسة الصرف
78.....	2. مفهوم السياسة النقدية
80.....	القروض العامة
80.....	تعريف القرض العام
80.....	أ- القرض و الضريبة
81.....	ب أنواع القروض العامة
81.....	1 . القروض الإجبارية والقروض الاختيارية
82.....	2. القروض الداخلية والقروض الخارجية

أنواع القروض الداخلية:	82
أ. القروض الظاهرية:	82
ب القروض الحقيقية	82
الفرق بين القرض المحلي والقرض الأجنبي:	83
3. آثار القروض:	84
1. الآثار الإجتماعية للقرض:	84
القروض المؤبدة والقروض المؤقتة	85
الإعانات	85
2. أقسام الإعانات	86
□ الإعانات الداخلية:	86
□ الإعانات الخارجية	86

المحور الخامس: الميزانية العامة للدولة

أولاً: مفهوم الميزانية العامة:	87
ثانياً: خصائص الميزانية:	87
أ/ الميزانية العامة نظرة تقديرية:	87
ب/ الميزانية العامة إجازة:	87
ج/ الميزانية العامة تعبر عن أهداف:	88
ثالثاً : المبادئ الشكلية التي تحكم الميزانية العامة للدولة	88

- 1-قاعدة السنوية في اعداد الميزانية العامة للدولة:.....88
- 2- مبدأ وحدة الميزانية العامة:89
- 3-قاعدة العمومية في الميزانية العامة للدولة:90
- 4- قاعدة توازن الميزانية العامة.....91
- دور الميزانية العامة92
- 1- تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية.....92
- 2- اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية93
- 3- مرحلة المناقشة أمام البرلمان وتتميز ب:94
- 4- الدراسة التفصيلية لمشروع الميزانية وقانون المالية:.....94
- 5- مرحلة التصويت:.....95
- 6- مرحلة الإصدار:95
- الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية:96
- المرحلة الإدارية :96
- مرحلة التصفية " التحديد " :96
- مرحلة الأمر بالدفع أو الصرف :97
- المرحلة الحسابية97
- عمليات تحصيل الإيرادات العامة:98
- 1 - مرحلة إجراءات الإثبات :98

98.....	2-مرحلة التصفية :
98.....	الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
98.....	1 - الرقابة السياسية "البرلمانية":
100	2- الرقابة الإدارية:
100	3- الرقابة القضائية :
المحور السادس : الميزانية العامة في الجزائر	
102	1- تبويب النفقات العامة :
102	أ) التبويب الوظيفي :
103	ب) - التبويب الاقتصادي:
104	ج) - التبويب المالي للنفقات العامة في الجزائر:
105	د) التبويب الإداري للنفقات العامة :
105	2- تبويب الإيرادات العامة :
105	أ) - التبويب القانوني للإيرادات العامة في الجزائر :
105	ب) - التبويب المالي للإيرادات العامة في الجزائر :
106	ج) - التبويب الاقتصادي:
106	ثانياً - وثائق الموازنة العامة بالجزائر :
106	1. قانون المالية السنوي
107	2. قوانين المالية التكميلية أو المعدلة

107	3. قانون ضبط الميزانية:
107	ثالثاً - دورة الموازنة العامة في الجزائر :
108	1- مرحلة تحضير و إعداد مشروع الموازنة العامة في الجزائر :
109	2- مرحلة إعتداد الموازنة العامة بالجزائر :
112	3- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر :
114	4- مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :
115	الرقابة الإدارية :
115	الرقابة المالية
116	الرقابة القضائية :
117	الرقابة السياسية :
118	قائمة المراجع
118	الفهرس