

Université echahid hamma lakhdar el-oued
Faculté des science économiques et
commerciales et sciences de gestion



جامعة الشهيد حمزة لخطر- الوادي
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية
وعلوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

Département des sciences économiques

مطبوعة بيداغوجية بعنوان:

محاضرات في مقياس المالية العمومية

موجهة لطلبة: سنة ثانية علوم اقتصادية LMD

من إعداد الدكتور: زكرياء بله باسي

السنة الجامعية: 2025/2024

الصفحة	قائمة المحتويات
03	مقدمة عامة
I- مدخل للمالية العامة	
06	أولاً- تعريف علم المالية العامة
06	ثانياً- تطور المالية العامة
11	ثالثاً- أهمية المالية العامة
12	رابعاً- عناصر المالية العامة
14	خامساً- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
II- النفقات العامة	
17	المحور الأول: تطور النفقة العامة مع تطور الدولة
19	المحور الثاني: تعريف النفقات العامة ومضمونها وتقسيماتها
19	أولاً- تعريف النفقة العامة وعناصرها
20	ثانياً- قواعد النفقة العامة
20	ثالثاً- أولية الإنفاق العام
21	رابعاً- تقسيمات النفقات العامة
24	المحور الثالث: حجم النفقات العامة والعوامل المؤثرة عليها
24	أولاً- ضوابط الإنفاق العام
26	ثانياً- حدود النفقات العامة
28	ثالثاً- ظاهرة تزايد النفقات العامة
32	المحور الرابع: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
32	أولاً- آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني
33	ثانياً- آثار النفقات العامة على التوزيع الوطني
33	ثالثاً- آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني
34	رابعاً- آثار النفقات العامة على الأسعار
III- الإيرادات العامة	
35	المحور الأول: الدومين (الأملك الوطنية)
35	أولاً- تعريف الدومين وتطوره التاريخي
36	ثانياً- أقسام الدومين
37	المحور الثاني: الضرائب والرسوم
37	أولاً- الضرائب
47	ثانياً- الرسوم

51	المحور الثالث: القروض العامة
51	أولا- تعريف القرض العام
51	ثانيا- أنواع القروض العامة
IV- الميزانية العامة للدولة	
53	المحور الأول: ماهية الميزانية العامة
53	أولا- نشأة فكرة الميزانية العامة
55	ثانيا- مفهوم الميزانية العامة
56	ثالثا- خصائص الميزانية العامة
58	رابعا- تعريف الميزانية العامة من غيرها من المفاهيم
63	خامسا- أهمية الميزانية العامة
65	المحور الثاني: مبادئ وقواعد الميزانية العامة
65	أولا- مبدأ سنوية الميزانية
67	ثانيا- مبدأ وحدة الميزانية
69	ثالثا- مبدأ قاعدة عمومية الميزانية (الشمول)
70	رابعا- مبدأ توازن الميزانية
72	خامسا- مبدأ عدم التخصيص
73	المحور الثالث: دورة الميزانية العامة للدولة
74	أولا- اعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة
78	ثانيا- اعتماد الميزانية العامة للدولة
80	ثالثا- تنفيذ الميزانية العامة
V- عصرنة الميزانية العمومية في الجزائر على ضوء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقانون المالية	
84	المحور الأول: لمحة حول القوانين المنظمة للمالية العمومية في الجزائر
84	أولا- مرحلة ما بعد الاستقلال (1962-1975)
85	ثانيا- المرحلة من 1984 إلى يومنا هذا
87	المحور الثاني: أوجه الاختلاف ما بين القانون رقم 84-17 والقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية
87	أولا: الاختلاف من حيث التنظيم
88	ثانيا- الاختلاف من حيث التشريع (المعايير القانونية)
89	المحور الثالث: أعباء ميزانية الدولة في ظل النظام الميزانياتي الجديد
89	أولا- التصنيفات الجديدة لأعباء ميزانية الدولة
97	ثانيا- توزيع أعباء الدولة في ظل النظام الميزانياتي الحالي

VI- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

100	المحور الأول: ماهية الرقابة المالية
100	أولا- مفهوم الرقابة المالية
102	ثانيا- أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
107	ثالثا- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر

تطور علم المالية العامة بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وخاصة في الدول التي تعمل بآليات السوق الحرة فيما يطلق عليه دول الاقتصاد الحر، وقد مر هذا الدور بعدة مراحل، كانت المرحلة الأولى تسمى " الدولة الحارسة"، والمرحلة الثانية " الدولة المتدخلة"، والمرحلة الثالثة " الدولة المنتجة"، بل ومع دخول عصر العولمة فقد بدأ البحث بقوة عن دورا اقتصاديا للدولة في ظل العولمة يتناسب مع ما حملته من تغيرات وما أحدثته من آثار اقتصادية واجتماعية على الاقتصاديات النامية والمتقدمة على حد سواء.

وبالتالي أصبحت الدولة تبحث على الإنفاق كي تتمكن من القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها، نظرا للمتطلبات الكبيرة في مفهوم الواجبات التي يجب على الدولة القيام بها فيما كانت مهام الدولة حتى القرن التاسع عشر تقتصر على توطين الأمن الداخلي ورد الاعتداء الخارجي وإقامة القضاء بين الناس، أصبحت اليوم مهام الدولة تشمل أكثر النواحي الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية .

فمن مهام الدولة اليوم القيام بالمشاريع العمرانية الكبرى والعمل على تحسين شروط معيشة السكان، وحماية الاقتصاد الوطني، والعمل على زيادة الثروة الوطنية، ونشر العلم، وحفظ الصحة العامة وتأمين المياه الصالحة للشرب والري....الخ.

وهكذا أخذت حاجة الدولة إلى المال تزداد ازديادا كبير واتسعت مهامها. لكن كيف تؤمن الدولة احتياجاتها من المال؟ وكيف تحصل عليه؟ وكيف تنفقه، وفقا لأية قواعد؟ ومن يسمح بجبايته؟ ومن يراقبهما؟ كل هذه الأمور يدرسها علم المالية العامة.

وهو ما تهدف إليه هذه المحاضرات بمحاورها المختلفة التي تمثل محاولة لعرض منهجي لعلم المالية العامة بموضوعاتها الأساسية تأخذ طابع التبسيط والعمق التحليلي في نفس الوقت، لعله يكون مفيدا للطلبة الدارسين لهذا العلم والباحثين العلميين المهتمين بأمور السياسة المالية للدولة.

1- مدخل للمالية العامة:

من البديهي أنه لا وجود لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، وقبل هذا الوجود فقد كانت هناك تجمعات عامة اتخذت شكلا ما من أشكال التجمع وكان لها ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والقواعد المنظمة للجماعة.

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

وفي العصور الوسطى، اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة، بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا. ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر، وكانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء.

وفي مرحلة الاقتصاد الحر، التي كانت نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية وكانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ "دعه يعمل، دعه يمر" حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعته الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد وببند خفية لتحقيق منفعة الجماعة (حسب مفهوم اليد الخفية لأدم سميث)، والتي هي عبارة عن المجموع الجبري لمصالح أفراد المجتمع، أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة. وعليه يتعين على دور الدولة أن يكون عند أدنى مستوى ممكن بحيث يقتصر فقط على إشباع

الحاجات العامة من أمن ودفاع وعدالة ومرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حياديا لا تأثير له على سلوك الأفراد، بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضآلة ما تدره من أرباح، كالتعليم والطرق والمواصلات والمياه، والكهرباء والغاز... الخ، وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيلا بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة.

مما سبق يتضح أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعة على نشاطها، مقيدا بتحقيق قاعدتي توازن الموازنة (التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها) والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون حتى أوائل القرن العشرين.

أما في العصر الحديث، وابتداء من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929، ومن بين أسباب هذا التدخل ما يلي:

- رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة.
 - معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم.
 - التقليل من التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع.
 - تفعيل دور القطاع الخاص في النمو ودفع عجلة التنمية.
 - الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- ويطلق على الدولة في هذه الحالة بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من أن الفكر الاقتصادي السائد في هذه الفترة والذي يتزعمه جون ماينرد كينز الذي يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، وبذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيراً عن فكرة المالية الوظيفية، فاتسعت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت موازنة الدولة طابع وظيفي فلم يعد

هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وإنما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الملايين من المواطنين.

أولاً- تعريف علم المالية العامة:

ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطاً وثيقاً بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية. وعرفت المالية العامة قديماً بالمفهوم التقليدي "بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات."

والمالية العامة في معناها الحديث "هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام، كما عرفها آخرون بما يلي: المالية العامة هي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادي والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية".

- ومن التعريف السابق نستنتج عدة عناصر أساسية تكون في مجموعها مضمون دراسة المالية العامة :
تحديد حجم الحاجات العامة الواجبة للإشباع.
- تحديد الوسائل والأدوات التي بموجبها يتم توفير الموارد لإشباع حاجات المجتمع .
- تحديد تأثير نشاط الدولة على الاقتصاد القومي ككل

ثانياً- تطور المالية العامة :

1 . مرحلة الدولة الحارسة (الليبرالية أو الدولة الدركي)

هيمنة خلال هذه الفترة (القرن 18 و 19) فلسفة الفكر الكلاسيكي فكانت وظائف الدولة مقتصرة على (الدفاع وتحقيق الأمن، العدالة) أي الوظائف التقليدية التي لا يمكن للأفراد القيام بها.

أما عن الهدف من المالية العامة في هذه المرحلة هو اكتفاء الدولة بتحصيل الموارد اللازمة لتغطية النفقات التي تتطلبها هذه المهام التقليدية، ولا تتدخل في الحياة الاقتصادية للخواص. وبما أن وظائف الدولة محدودة فإن نفقاتها كانت ضعيفة. ولقد تبنت المالية العامة عدة مبادئ وخصائص :

(أ) - ميزانية محايدة :

حياد لميزانية ناتج عن مبدأ عدم تدخل الدولة وهو المبدأ الذي كان سائدا في القرن التاسع عشر، إذا لم يكن يسمح للدولة أن تؤثر في النشاطات الاقتصادية التي هي من احتكار الخواص. فلا يمكن للدولة أن تشجع نشاطا معيناً عن طريق منحه إعانات مالية أو إعفاءات جبائية، كما أنه لا يجوز لها أن تكبح نشاطاً آخر برفع سعر الضريبة المفروضة عليه وهذا احتراماً لمبدأ المساواة بين الأفراد.

(ب)- ميزانية غير منتجة (تحديد النفقات):

يقال عن دولة القرن التاسع عشر أنها تستهلك ولا تنتج، ويظهر من خلال ميزانيتها التي يقتصر مضمونها على نوع واحد من النفقات وهي النفقات الموجهة للاستثمار، أما التي يكون من شأنها رفع الإنتاج والدخل الوطني فهي مستبعدة.

(ج)- ميزانية متوازنة :

يشكل توازن الميزانية مبدأ أساسياً بالنسبة لفقهاء المال الكلاسيكيين الذين حرّموا أي اختلال في التوازن، إيجابياً

كان (فائضاً) أو سلبياً (عجز)

-رفض الفائض : عندما يزيد حجم الإيرادات عن النفقات يدل هذا على أن الدولة حرمت قطاعات إنتاجية أخرى من الاستفادة من هذه الأموال.

-رفض العجز : كما لا يمكن للدولة أن تنفق أكبر مما تتحصل عليه من إيرادات. وإذا حصل ذلك وقعت ميزانيتها في عجز فتكون عندئذ الدولة مضطرة للجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي لتغطية هذا العجز الشيء الذي يؤدي إلى التضخم المالي.

ملاحظة مهمة : لماذا يرفض الكلاسيك القروض والإصدار النقدي

- الاحتياط من القرض:

لم تكن تلجأ الدولة إلى الاستقراض إلا في حالات استثنائية (كوارث طبيعية، حروب) نتج هذا الحذر عن

العيوب المترتبة عنه والتي يمكن تلخيصها في مايلي:

- يعد القرض ضريبة مؤجلة بحيث تستفيد منه الأجيال الحالية تتحمل عبء تسديده الأجيال اللاحقة عن طريق الضرائب التي تفرضها الدولة عليها.
- كما يؤدي الاستقراض إلى اضطراب السوق المالي، لأن لجوء الدولة إليه يخفض من حجم الأموال المعروضة للقرض والتي يستفيد منها الخواص، مما يؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة.

• كما تعتقد النظرية التقليدية أن القرض يؤدي إلى الإفلاس للأسباب التي سنبنها عند الكلام عن مبدأ توازن الميزانية.

• استبعاد الإصدار النقدي

تلجأ الدولة على إصدار أوراق نقدية لترفع من حجم العملة المتداولة. إلا أن هذا فيه مخاطر اقتصادية واجتماعية، فالزيادة في الأوراق النقدية من الممكن أن لا توافقه زيادة في الإنتاج مما يسبب في ظهور مشكلة التضخم والذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض العملة.

2. مرحلة الدولة المتدخلة :

جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية، وتركت " الدولة الليبرالية " لد " الدولة المتدخلة " عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929، ومن خصائص الميزانية خلال هذه الدولة :

(أ)- ميزانية متدخلة :

يتمثل تدخله في تأثيرها على الاقتصاد : ففي حالة الكساد تعمل على انعاش الاقتصاد بتخفيض الضرائب ورفع النفقات، أما في حالة الازدهار يهدئ الاقتصاد بتخفيض النفقات ورفع الجباية.

(ب)- ميزانية منتجة :

ترمي النفقات الاقتصادية (نفقات الاستثمار) إلى تمويل الصناعة والفلاحة والري... الشيء الذي ينتج عنه خلق مناصب جديدة للشغل وارتفاع الإنتاج الوطني وبالتالي زيادة الدخل الوطني.

(ج)- ميزانية غير متوازنة أحياناً:

أصبح توازن الميزانية أو فائضها أو عجزها يتوقف على الأوضاع الاقتصادية التي تعيشها الدولة، يتحقق الفائض برفع حاصل الجباية أو تخفيض النفقات أو بالوسيلتين معاً، ويكون الغرض منه محاربة التضخم المالي بينما يهدف العجز المالي إلى إنعاش الاقتصاد عندما يكون في حالة حساد.

3. الدولة الضابطة

مع تدهور الدولة المتدخلة وانحيار المعسكر الشيوعي وهيمنة المنظور الليبرالي الجديد أدى إلى تغير نوعي وكهي في دور الدولة وبرزت نظرية الدولة الضابطة التي لا هي محايدة حارسة ولا متدخلة، انه شكل جديد فرضته تحديات العمولة

وفتح الأسواق، لذلك فالدولة لا تنسحب من السوق وانما وجودها في السوق يكون لغرض التنظيم وتقنين قواعد اللعبة ومراقبة المنافسة وحماية آليات السوق. وللدولة الضابطة عدة وظائف من خلال المالية العمومية تتمثل فيما يلي:

* سياسة توزيعية، من خلال إعادة توزيع المداخل وذلك بواسطة جملة من الأدوات :

- الجباية
 - الأجور من خلال تحديد أسسها القاعدية
 - أسعار المواد الأساسية
 - منظومة الضمان الاجتماعي
- * سياسة استثمارية من خلال انجازها للهياكل القاعدية وتدعيم القدرة الإنتاجية للإنتاج الوطني
- * سياسة تمويلية من خلال القروض التي تمنحها الخزينة العمومية أو ضمان القروض.

- الحاجات العامة:

" تعرف الحاجة العامة بأنها "الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية."

وتقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين: قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... الخ، وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... الخ ويشعر بها الناس مجتمعين، ويمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة والعامة، باستثناء بعض الحاجات الجماعية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بأدائها غير الهيئات العامة، فإن جميع الحاجات الأخرى، وتشكل الغالبية العظمى، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها متوقفاً على الهيئات العامة وإشباع البعض الآخر قاصراً على جهود الأفراد.

وبما أنه لا توجد فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة، كان في عصر مضى يعتبر حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

1. الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة:

وهي الحاجات التي لا يمكن تجزئتها إشباعها وتجزئتها المنفعة المتولدة عنها بالنسبة لفرد أو مجموعة من الأفراد دون البعض الآخر، فإشباع الحاجة إلى الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة لا بد أن يتم بالنسبة إلى جميع الأفراد ككل لا يتجزأ، ويتميز هذا النوع من الحاجات العامة بالسمات الآتية:

- أ- إن الكمية المستهلكة من هذه الخدمات تكاد تكون متساوية بين جميع الأفراد.
- ب- لا يمكن تطبيق مبدأ الاستبعاد في مثل هذه الحاجات العامة.
- ج- هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة ويستحيل استبعاد أي فرد من التمتع بمنافع هذه الخدمات.

2. الحاجات المستحقة:

هناك نوع آخر من الحاجات يمكن تجزئتها، أي تجزئتها إشباعها ويعني هذا إمكانية فصل حاجة الأفراد عن حاجة البعض الآخر، ويتوقف حدود هذه الخدمات أو الحاجات على الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع، وهي حاجات يمكن أن يترك أمر القيام بها للنشاط الخاص غير أن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك منفعة عامة تستدعيها، ويرجع ذلك إلى عوامل عدة منها:

- إن المنفعة الاجتماعية التي تعود من إشباع هذه الحاجات أكبر من المنفعة الفردية.
- الأولويات الاجتماعية السائدة تحتم الإشباع الجماعي لهذه الحاجات.
- الاعتبارات السياسية والإستراتيجية... الخ، ومن أمثلة هذه الحاجات المستحقة، الحاجة إلى التعليم العام والصحة والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز... الخ

3. السلع الفردية التي يقوم النشاط العام بإشباعها:

وهذه السلع بإمكان النشاط الخاص أو جهاز السوق أن يقوم بتوجيه الموارد الضرورية لإشباعها، إلا أنه ولاعتبارات مختلفة إستراتيجية وسياسية واجتماعية واقتصادية يقوم النشاط العام بإنتاج هذه السلع والخدمات، مثل صناعة الأسلحة، صناعة الحديد والصلب، وكافة الصناعات الأخرى التي يقوم النشاط العام من خلال المشروعات العامة بإنتاجها، ويتسع نطاق هذا النوع من السلع كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أو في ظل ما يسمى بالدولة المنتجة أو المتدخلة.

ثالثا- أهمية المالية العامة:

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

فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلبا أو إيجابا، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة.

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

- تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة :

للنظام الاقتصادي ارتباط وثيق بالمالية العامة، ويؤثر كلاهما في الآخر سلبا وإيجابا. ففي ظل النظام الرأسمالي في بدء نشأته والذي يقوم على المناداة بعدم تدخل الدولة مهما كانت الأسباب في الحياة الاقتصادية كان من الطبيعي أن تكون كل نفقات الدولة وإيراداتها قليلة ومتواضعة، كما كان على المالية العامة أن تكون محايدة، بمعنى آخر أن لا تحدث أي تغيير أو تعديل في الأوضاع والمراكز الاقتصادية القائمة، فلم يكن للضرائب على سبيل المثال أن تستخدم في تحقيق أي أهداف اجتماعية أو اقتصادية ولم يكن للموازنة العامة للدولة أية أهمية اقتصادية، فلم تكن تعدو سوى وثيقة للموازنة الحسابية السنوية وكان تساوي الحساب بين النفقات والإيرادات قاعدة هامة جدا في المالية التقليدية تعرف بقاعدة أو مبدأ توازن الميزانية.

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

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

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

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

رابعاً- عناصر المالية العامة:

1. النفقات العامة :

تقوم الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق منفعة عامة بصرف وإنفاق مبالغ مالية تدعى " نفقات عامة" سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بهدف إعادة توزيع الدخل الوطني وتصحيح الاختلالات في الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص.

2. الإيرادات العامة:

وهي مصادر التمويل التي لا بد منها لتغطية النفقات العامة وبالتالي لتدبير الموارد المالية اللازمة للإنفاق العام، وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية الوطنية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، وقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها الخاصة ومشروعاتها الاقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية.

3. الميزانية العامة للدولة:

وهي تنظيم مالي يقابل بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ويحدد العلاقة بينهما ويوجهها معا لتحقيق السياسة المالية للدولة ، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد الوطني، ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة والتي هي عادة لمدة سنة واحدة، ويجري إقرارها من قبل السلطة التشريعية .

4. السياسة المالية:

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

وتتجسد السياسة المالية عادة بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها السياسة الاقتصادية، فالسياسة المالية يجب أن تكون متكاملة مع عناصر السياسة الاقتصادية الأخرى، وتتضمن السياسة المالية تكييفا كميًا لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، بالإضافة إلى التكييف النوعي لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغرض تحقيق أهداف معينة وفي مقدمتها النهوض بالاقتصاد الوطني، وتحقيق التشغيل الكامل، الاستقرار الاقتصادي، تحقيق العدالة الاجتماعية، إتاحة الفرص المتكافئة لجهود المواطنين بالتقريب بين فئات المجتمع والتقليل من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات

...الخ، وتستخدم الدولة في سعيها لتحقيق هذه الأهداف كافة الوسائل والأدوات المتاحة بدءاً من استخدام سلطتها السيادية في سن القوانين واللوائح والتشريعات المختلفة، كما تستخدم أدوات السياسة المالية: (الضرائب، النفقات، والقروض العامة).

5. المالية العامة والمالية الخاصة:

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

ويمكن تمييز المالية العامة على المالية الخاصة في ما يلي:

- من حيث الهدف: يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة أما بالنسبة للدولة فهي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.
- من حيث الأساس: الفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.
- من حيث التنظيم: تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية.

سابعاً- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى:

المالية العامة علم من العلوم الاجتماعية، لأنه ظهر وتطور وتوافق مع وجود الأفراد والجماعات المنظمة، والمجتمعات في تطورها، وخضوعها إلى سلطة عامة، يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة، وتقديم مجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية لمعيشة ورفاهية المجتمع. ومن الطبيعي، أن يرتبط هذا العلم الاجتماعي بصلات وثيقة، مع العلوم الاجتماعية الأخرى، التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع واقتصاد واحد. ومن أهم العلوم الاجتماعية التي يرتبط بها هي:

1. علاقة المالية العامة بالاقتصاد:

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

ويتضح تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة إذا تفحصنا بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادي وقارنا بين هذه البنود، فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نام أو في طريقه إلى النمو والعكس صحيح. والسياسة المالية المطبقة في دولة تتبع النظام الاشتراكي تختلف تماما عن تلك التي تتبع النظام الرأسمالي بالإضافة إلى أن الدراسات الاقتصادية ترشد إلى كثير من المبادئ الواجب وضعها في الاعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة بما يكفل لها أداء الغرض الذي وضعت من أجله، فالدراسة الاقتصادية توضح مثلا أنواع السلع التي يستحسن أن تفرض عليها ضريبة استهلاك إذا كان الهدف هو زيادة الحصيلة، كما توضح لنا أنواع الدخول التي تزداد عليها الضرائب أو تنخفض إذا كان الهدف التأثير بالزيادة أو النقص في تيار الإنفاق الفعلي أو في حجم الاستهلاك أو حجم الادخار. كذلك تؤثر المالية العامة في سير النشاط الاقتصادي للدولة وتوجهه الوجهة التي تستهدفها بعد أن أصبحت المالية العامة الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالة وجود قطاع خاص قوي.

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

2. علاقة المالية العامة بالإحصاء:

إن علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات. وعلم الإحصاء يمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية كتقدير النفقات المستحيلة والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميته القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة. ومن ثم

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

3. علاقة المالية العامة بالقانون :

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

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

4. علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية:

للمالية العامة علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة، حيث إن كثيراً من مشكلات المالية العامة كفرع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع . فالضرائب مثلاً بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز الإنسانية لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية. والضرائب كونها أداة للحصول على دخل

للدولة، إلا أن لها آثار اجتماعية مثل تحقيق الإصلاح الاجتماعي وإعادة توزيع الثروات لتحقيق العدالة الاجتماعية.

أما في مجال الإنفاق فإن كثيراً من الإصلاحات الاجتماعية تدفع الدولة إلى تقديم بعض الخدمات مثل التعليم والصحة بالمجان أو بأسعار زهيدة من أجل إتاحة الفرصة لشريحة واسعة من الأفراد للاستفادة من هذه الخدمات، والتي لها تأثيرات هامة على المجتمع ككل.

5. علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية :

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

وهكذا نخلص إلى أن علم المالية العامة، وقد حققت أبحاثه مستوى عالٍ من التجريد والتعميم والتنظيم. علم مستقل بذاته، تربطه مع العلوم الاقتصادية والاجتماعية الأخرى علاقات وثيقة، يستعين بها على شرح نظرياته والبرهان عليها.

II- النفقات العامة :

في نهاية هذه المحاور سيكون الطالب قادراً على فهم الأهداف التالية:

- تطور النفقة العامة مع تطور دور الدولة.
- تعريف النفقات العامة ومضمونها وتقسيماتها.
- حجم النفقات العامة والعوامل المؤثرة عليه.
- الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

المحور الأول: تطور النفقة العامة مع تطور دور الدولة

ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعيًا وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم.

ومع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، تطورت نظرية النفقات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهومها، وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة، والقواعد التي تحكمها، و الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها .

وقد حرص التقليديون على دراسة النفقات العامة في ظل المنطق الكلاسيكي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي كانت الدولة تقوم بإشباعها طبقاً لمقتضيات المذهب الاقتصادي الحر، ولهذا لم يكن هناك مبرر حينذاك لتحصيل الإيرادات العامة سوى التمكن من تغطية حجم النفقات العامة اللازمة للعدد الضئيل من المرافق التي كانت الدولة تتدخل فيها في حياة الأفراد (أمن، عدل، دفاع)، وبالتالي فإن الدولة في ظل النظرية التقليدية كانت تقدر مبدأ توازن الموازنة، ولا تسمح بتحصيل إيرادات أو بتكليف الأفراد بأعباء مالية إلا في حدود ما يلزمها من نفقات لسير المرافق العامة، ولذلك لم يتعرض التقليديون لبحث التحليل الاقتصادي للنفقة، والدور الذي يمكن أن تلعبه في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، أو في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وكان هذا طبيعياً حسب المنطق التقليدي الذي كان يعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذي كانت تقوم به الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد (الدولة الحارسة)، وعليه فقد كان الإنفاق العام يتسم بطابع حيادي .

ومع التطور في العصر الحديث لم تعد الدولة مجرد دولة حارسة كما كانت، وإنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي الوطني وفي الحياة الاجتماعية، فزادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة التي صار لزاماً على الدولة إشباع حاجات الأفراد، كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد، ولقد أدت هذه التطورات إلى خروج الموازنة العامة للدولة على منطق التوازن الحسابي (توازن النفقات مع الإيرادات حسابياً) الذي كان سائداً في الفكر التقليدي، وأمكن زيادة الإنفاق العام لتحقيق الأغراض والأهداف للدولة الحديثة كافة على الرغم من احتمال وجود عجز في الموازنة العامة للدولة، ولقد أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة إحداث عجز منظم في الموازنة العامة لتحقيق التوازن الاقتصادي ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية.

المحور الثاني: تعريف النفقات العامة ومضمونها وتقسيماتها:

تتعدد أنواع النفقات العامة، وتزايد مع اتساع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبما أن النفقات العامة لا تكون كلاً متجانساً، بل يختلف بعضها عن البعض الآخر سواء من حيث الطبيعة أو من حيث الآثار الاقتصادية والاجتماعية فإن الأمر يستوجب التمييز بين الأنواع المختلفة للنفقات العامة، وعلى ذلك سنقسم هذا المبحث إلى ما يلي:

أولاً: تعريف النفقات العامة وعناصرها .

ثانياً: قواعد النفقة العامة

ثالثاً: أولوية الإنفاق العام

رابعاً: تقسيمات النفقات العامة.

أولاً- تعريف النفقة العامة وعناصرها:

" النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة" . ويتبين من هذا التعريف أن النفقة العامة تشتمل على عناصر ثلاثة وهي:

- النفقة العامة مبلغ نقدي.
- النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام.
- من أجل تحقيق منفعة عامة.

1. النفقة العامة مبلغ نقدي: فالدولة تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمننا للحصول على ما تحتاجه من منتجات وسلع وخدمات وذلك من أجل تسيير المرافق العمومية، وثماناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها.

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

كما أن استخدام الدولة للنقود يساهم في تقرير مبدأ الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة، وذلك، ضماناً لحسن سير استخدامها، بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح وحاجات الأفراد العامة. بينما تصعب الرقابة على الإنفاق العيني نظراً لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق، ضف إلى ذلك ما يثيره هذا النوع من الإنفاق من

مشاكل إدارية وتنظيمية. كما أن الإنفاق العيني قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف.

2. النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام. ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لامركزية. وعلى سبيل المثال: الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة، والمجالس الوطنية... الخ. أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية،... الخ.

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

ثانيا- قواعد النفقة العامة :

للنفقة العامة قواعد أساسية من أهمها أن النفقة العامة ذات منفعة عامة، كما تتميز النفقة العامة بقاعدة الاقتصاد، وقاعدة الترخيص.

1. قاعدة المنفعة : بعكس النفقة الخاصة التي تهدف إلى تحقيق أو إشباع حاجات خاصة، فإن النفقة العامة لها هدف تحقيق أو إشباع حاجات عامة، ومن ثم لا يجوز للدولة تمييز بين المناطق والجهات وبين الأفراد.

2. قاعدة الاقتصاد : وتعني هذه القاعدة بوجود ابتعاد الدولة عند تقديرها للنفقة عن الاسراف والتبذير لأن ذلك سيؤدي إلى ضياع أموال عامة وفساد مما يضعف الثقة في مالية الدولة ويعطي للمكلفين بالضريبة مبررا للتهرب منها. فقاعدة الاقتصاد في النفقة العامة ملازمة لقاعدة المنفعة، فتحقيق أقصى منفعة ممكنة يستدعي أن تكون بأقل تكلفة.

3. قاعدة الترخيص: تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع.

ثالثا- أولوية الإنفاق العام:

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

وبمعنى آخر هل يتم تقدير النفقات وعلى ضوء النتائج المتحصل عليها يتم تقدير الإيرادات أو العكس؟. في الحقيقة يوجد رأيان متناقضان :

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

2. أولوية تقدير الإيرادات : أصحاب هذا الرأي الثاني يخالفون الرأي السالف الذكر حيث يرون بأنه من غير الممكن تحديد النفقات ثم يتم تقدير الإيرادات اللازمة لها، للأسباب التالية :

- ضرورة المحافظة على مستوى معين لمعيشة الأفراد وعدم إثقالهم بفرض الضرائب .
- مراعاة الظروف الاقتصادية للدولة و أثر السياسة الإيرادية و الانفاقية على الاقتصاد حيث إن وضع تقديرات النفقات العامة دون أن تكون تقديرات الإيرادات العامة واضحة ربما يقود إلى المغالاة في تقدير النفقات العامة وما يترتب على ذلك من تبديد الثروات وإرباك الوضع المادي للدولة.
- كما أن زيادة النفقات العامة دون مراعاة الظروف الاقتصادية السائدة ودون الوقوف على حجم العرض السلعي والخدمي يقود إلى حالة من التضخم النقدي وما لهذه الحالة من آثار ضارة على الاقتصاد.
- كذلك ينبغي أن تعطى الأسبقية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حسب أسبقيات تضعها الدولة لتنمية المجتمع، وفي الوقت نفسه تأخذ بعين الاعتبار التنسيق بين متطلبات الأهداف العامة والإمكانات المالية للدولة.

رابعاً- تقسيمات النفقات العامة

ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة ونظراً أيضاً لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها.
أما أهمية تقسيم النفقات العامة فترجع إلى الأسباب الآتية:

1. تسهيل صياغة وإعداد البرامج : إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي يستوجب هذا ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة إعداد هذه البرامج.
2. تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية : وهذا من البديهيات، أي كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج.
3. خدمة أغراض المحاسبة والمراجع والاعتماد.

4. تمكين البرلمان والرأي العام من إجراءات رقابة فعالة على الجانب المادي لنشاط الدولة وذلك بتقييد الحكومة

بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه التي قررها وليس في أوجه أخرى.

وستعرض إلى أهم التقسيمات التي تعرض لها باحثو المالية العامة :

أ). النفقات العادية والنفقات الغير عادية:

• النفقات العادية: وهي النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنظمة في ميزانية الدولة (أي كل سنة مالية). ومن أمثلتها مرتبات الموظفين ومصاريف الصيانة وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العمومية ونفقات تحصيل الضرائب،... وغيرها. ويقصد بالتكرار ليس تكرار كميتها أو حجمها بل تكرار نوعها في كل ميزانية حتى لو اختلف مقدارها من ميزانية لأخرى.

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

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

ب). النفقات المركزية والنفقات غير مركزية:

• النفقات المركزية : وهي تلك النفقات التي لها طابع وطني كنفقات الدفاع والعدالة والأمن، وبعض المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لها طابع وطني.

• النفقات غير مركزية: وهي النفقات التي تخص الولايات والبلديات والقرى،... وهي مثل نفقات توزيع الكهرباء والماء والمواصلات والطرق.

ج. النفقات الفعلية (الحقيقية) والنفقات التحويلية :

• النفقات الفعلية (الحقيقية): هي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات الضرورية لتسيير المصالح العامة، مثل الرواتب الخاصة بالموظفين ومستخدمي الدولة، وشراء الأجهزة، والفوائد التي تدفعها على القروض العامة. وهذا النوع من النفقات يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني لأنه يساهم في إنشاء دخول جديدة تضاف إلى الدخل المكونة للدخل الوطني.

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

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

د. النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية:

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

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

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

● النفقات الاحتمالية أو الافتراضية: وهي النفقات التي تحتاج لها الدولة في بعض الظروف ومن ثم تستطيع كل دولة أن تحددها مقدما بصورة احتمالية. وهذه النفقات لا تقوم الدولة بإنفاقها إلا إذا طرأت ظروف معينة تستلزم ضرورة إنفاقها كالزلازل أو الحروب أو الأعاصير...، التي قد تؤدي إلى تدمير بعض المناطق، وهنا قد تجد الدولة نفسها مضطرة للإنفاق لمعالجة آثار هذه الكوارث، وبالتالي فهي احتمالية ترد في ميزانية الدولة على سبيل الاحتمال والافتراض، وأمر تحققها غير مؤكد مرتبط بتحقق السبب لإنفاقها.

هـ). تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها:

والمعنى من الأغراض أن النفقات العامة تنقسم تبعاً لاختلاف وظائف الدولة، وهي نفقات إدارية، ونفقات اجتماعية و نفقات اقتصادية... الخ. وسنذكر أهم النفقات كالاتي:

- **نفقات إدارية** : ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة اللازمة لقيام الدولة. وهذه النفقات تتمثل في نفقات الدفاع، و الأمن والعدالة والجهاز السياسي... وغيرها، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتنظيم الشؤون السياسية.
- **نفقات اجتماعية** : وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة وهي تشمل الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وهو توفير قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طرق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي تحتاج مثل هذه المساعدات، كإعانات البطالة، وإعانات المسنين والمعوقين...، وغيرها. كما تشمل الإعانات الاجتماعية تلك الإعانات المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان...، وتعد نفقات التعليم والصحة من أهم النفقات الاجتماعية، فمما تقاس درجة تقدم المجتمع، كما أن هذه النفقات تعد في الغالب من أهم النفقات.
- **نفقات اقتصادية**: وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويقصد بها تلك النفقات الاستثمارية التي تهدف الدولة من وراءها إلى تنمية وزيادة الإنتاج الوطني وإنشاء رؤوس أموال جديدة. وتشمل هذه النفقات كل ما يخص مشروعات الصناعة والقوى الكهربائية والري وغيرها، وخاصة في البلدان النامية لأنها تعد مرفق البنية الأساسية.

المحور الثالث: حجم النفقات العامة والعوامل المؤثرة عليه

لقيت دراسة حجم النفقات العامة اهتماما بالغا من علماء المالية العامة من النواحي التالية:

أولاً: الضوابط التي تحكم سلوك الدولة أو الهيئات العامة وهي بصدد إجراء نفقاتها العامة.

ثانياً: حدود النفقات العامة والعوامل المؤثرة على حجمها بالزيادة أو النقصان .

ثالثاً: دراسة الأسباب المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة.

أولاً- ضوابط الإنفاق العام:

إن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق

العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، وحتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات

العامة، يجب أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية،

وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العامة من ناحية أخرى.

1. ضابط المنفعة العامة (أي تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة للمجتمع): إن تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يعني

بالدرجة الأولى ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي، كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق والمشاريع العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى. ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة الوجوه الأخرى. ولا شك أن معرفة مبلغ الإنفاق العام الذي ينفق على وجه معين له فائدته، حتى لو استحال قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منه، وتتمثل هذه الفائدة في إفساح المجال أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة الحكومة وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين وجوه الإنفاق المختلفة.

2. ضابط الاقتصاد في الإنفاق (ضغط النفقات العامة): يعتبر الاقتصاد في الإنفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة

السابق ذكره، فمن البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى الناجمة على النفقة لا يمكن تصورها إلا إذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة، وعليه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، وفي الواقع أن التبذير أو الإسراف وهو ما يطلق عليه "التسيب المالي" يؤدي إلى ضياع مبالغ مالية في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها إلى غيرها من الوجوه المفيدة، أو تركها في يد الأفراد لاستغلالها في مجالات أكثر فائدة.

ومن جهة أخرى فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها، ومظاهر التبذير الحكومي متعددة ويمكن أن تحدث في شتى مجالات الإنفاق العام.

3. تقنين النشاط المالي والإنفاق العام في الدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة:

فيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجرائها فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق العام وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلا النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي

والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية العامة والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى .

أما الرقابة على الإنفاق العام فهي تأخذ أشكالا ثلاثة:

أ. رقابة إدارية: وهي رقابة تقوم بها عادة وزارة المالية عن طريق موظفيها العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان له اعتماد مخصص في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد ، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.

ب. رقابة محاسبية مستقلة: ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الميزانية العامة والقوانين المالية النافذة، وهذا النوع من الرقابة قد تكون سابقة للصرف أو لاحقة عليه.

ج. رقابة برلمانية: وتتولاها السلطة التشريعية بمالها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية العامة، وعند اعتماد الحساب الختامي للميزانية العامة للدولة (الميزانية الختامية) أمام البرلمان (مجلس الشعبي الوطني).

ثانيا- حدود النفقات العامة:

إن النفقات العامة عبارة عن مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل الوطني لتقوم هي بإنفاقها بهدف إشباع الحاجات العامة، والسؤال المطروح هنا يدور حول ما إذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل الوطني لا يحق للدولة تجاوزها وهي بصدد تحديد النفقات العامة أو بمعنى آخر: هل للنفقات العامة حدود لا يصح للدولة تعديها أو حجما لا يجوز أن تزيد عليه، وقد حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسبة معينة من الدخل القومي تتراوح ما بين (10% و 15%)، وأنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب، إلا أن ما يؤخذ على هذا المنطق جمود النسبة التي يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد الوطني عن غيره من الاقتصاديات الأخرى والتي تختلف من فترة أخرى في نفس الدولة .

وفي الواقع أن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في مكان وزمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل

أهمها: النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة والعوامل الاقتصادية والمالية لديها.

1. النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة:

إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة، وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة الاقتصادية والنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة.

ففي الدولة الحارسة في ظل نظام الاقتصاد الفردي الحر كانت وظائف الدولة محصورة في الأمن والعدل والدفاع وإقامة بعض الطرقات الضرورية وبالتالي فحجم الإنفاق العام لديها محدوداً حيث كان حجم اعتمادات الميزانية لا يتجاوز بين (10% و 20%) من الناتج المحلي الإجمالي.

أما في الدولة التدخلية الحديثة فقد توسعت وظائف الدولة بحيث أصبحت تشمل الوظيفة الاجتماعية (تعليم، صحة، ضمان اجتماعي) والوظيفة الاقتصادية في إقامة مشاريع التنمية والاستثمارية إضافة إلى الوظائف التقليدية، وبالتالي ازداد حجم الإنفاق العام في الميزانية وذلك تبعاً للنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة، ففي ظل نظام الاقتصاد الحر أي نظام السوق فإن حجم الإنفاق العام في الدولة لا يتجاوز في الدول النامية لقصور مواردها عن (25% - 40%) من الناتج المحلي الإجمالي أما في الدول المتقدمة فيزيد حجم الإنفاق العام لديها بحيث يمكن أن يبلغ بحدود (50% - 60%) من الناتج المحلي الإجمالي نظراً لتوفر الإيرادات العامة اللازمة لتغطية الإنفاق العام.

أما في الدولة المنتجة (الدولة الاشتراكية) حيث تسيطر الدولة على وسائل الإنتاج والتوزيع فإن حجم الإنفاق العام يتجاوز (90%) من الناتج المحلي الإجمالي.

2. الظروف الاقتصادية (الدورات الاقتصادية) في الدولة:

يتأثر حجم النفقات العامة وحدودها بالظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد الوطني وخاصة في فترات الرخاء والكساد التي تتعاقب على الاقتصاديات الرأسمالية، وتحت تأثير الأفكار الكينزية تلجأ الدول إلى زيادة نفقاتها العامة في أوقات الكساد لإحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد الوطني إلى مستوى التشغيل الكامل، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتفادي الارتفاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظراً لوصول الاقتصاد الوطني إلى حالة التشغيل الكامل.

3. العوامل المالية:

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تضمن تغطية هذه النفقات، وعادة ما تتمتع الدولة في تدبير مواردها المالية العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد في تدبير ما يلزم

لتمويل ماليتهم الخاصة، إذ لا يمكن في المدى الطويل تجاوز النفقات لحد معين بزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة، أي أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، فإن لهذه الزيادة حدوداً، وهو ما يعرف بالمقدرة المالية الوطنية. ويقصد بالمقدرة المالية الوطنية: قدرة الاقتصاد الوطني (أي الدخل الوطني) على تحمل الأعباء العامة بمختلف أشكالها وصورها من: الضرائب، والقروض، والإصدار النقدي الجديد دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية الوطنية.

ثالثاً- ظاهرة تزايد النفقات العامة:

إن ظاهرة اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاما بعد عام أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدولة وبمختلف الدول، وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد خلص الاقتصاديون اعتماداً على استقراء الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانوناً عاماً من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي. ويعتبر العالم الألماني " فاجنر Wagner " أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، ويفسر " فاجنر " تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعاً لذلك.

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد المضطرب بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها.

وتجدر الإشارة إلى أن حجم الدخل الوطني هو الآخر قد زاد في مختلف الدول إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل الوطني. وقبل بحث أسباب التزايد الحقيقي أو الظاهري للنفقات العامة يجب الإشارة إلى أنه لا يترتب على زيادة النفقات العامة أن يثقل عبء التكاليف العامة بالضرائب على الأفراد بنفس معدل زيادة النفقات، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع أسعارها لمواجهة الزيادة في النفقات العامة بمعدل أكبر من زيادة الدخل الوطني، ويرجع هذا إلى إحساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب ارتفاع الدخل من ناحية واتجاه الدول الديمقراطية إلى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات ذات الدخل المرتفع والتي تنقص المنفعة الحدية

لدخولها كثيرا عن المنفعة الحدية للطبقات الأخرى ذات الدخل المحدود من ناحية أخرى، ويؤدي هذا إلى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة إلى الدخل الوطني.

وستناول فيما يلي أسباب تزايد النفقات العامة والمتمثلة في:

1. أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، كما تشير إلى ازدياد دخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

إن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة في شتى الدول في السنوات الماضية يشير إلى الزيادة المضطردة في حجم النفقات والتي ترجع إلى أسباب متعددة تختلف باختلاف مستوى التطور في كل دولة من الدول وهي: أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية بالإضافة إلى أسباب عسكرية.

(أ). الأسباب الاقتصادية:

إن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة زيادة الدخل الوطني والتوسع في المشاريع العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (خاصة في حالة الكساد)، فزيادة الدخل الوطني تسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، حتى ولو لم تزد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه. كما يؤدي التوسع في إقامة المشاريع العامة الاقتصادية إلى زيادة النفقات العامة، وتسعى الدولة من قيامها بهذه المشروعات:

- الحصول على موارد للخرينة العمومية.

- التعجيل بالتنمية الاقتصادية.

- محاربة الاحتكار.

(ب). الأسباب الاجتماعية:

أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... الخ، ويرجع ذلك إلى أن متطلبات وحاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم، كما أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد

ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب، وقد نتج عن منح الدولة لهذه الإعانات وتقديم العديد من الخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

(ج). الأسباب السياسية:

أدى انتشار المبادئ الديمقراطية إلى اهتمام الدولة بأحوال الطبقات محدودة الدخل، والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها، وكثيرا ما يدفع النظام الحزبي للحزب الحاكم إلى الإكثار من المشاريع الاجتماعية بقصد إرضاء الناخبين، وإلى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره وينجم عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة. كما يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة أمام القضاء إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ما قد يحكم به على الدولة من تعويضات وغيرها.

(د). الأسباب الإدارية:

مما لا شك فيه أن سوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي، والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة من أدوات وتجهيزات وسيارات... الخ يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي، وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين، وإن كانت تمثل زيادة غير منتجة إنتاجا مباشرا لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام، وهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى النفقات الفعلية (الحقيقية).

(هـ). الأسباب المالية:

إن سهولة الاقتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد الخزينة العمومية، مما يسمح للحكومة بزيادة الإنفاق وخاصة على الشؤون العسكرية، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده من الزيادة في النفقات العامة.

وفي حالة وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير مخصص لهدف معين فإن ذلك يؤدي إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية، وبذلك تزداد النفقات العامة، وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السلمية على الحكومة العمل على خفض نفقاتها، وذلك لما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام.

(و). الأسباب العسكرية:

وهي لا تقل أهمية عن الأسباب السابقة الذكر، إن لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحاضر بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من تزايد الإنفاق العسكري في الدولة، ولا يقتصر الأمر في أوقات الحروب فقط، بل يزداد هذا الإنفاق حتى في فترات السلم، وهو ما تؤكد الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم، وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي، ويمكن التأكد من ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العسكرية إلى حجم الإنفاق العام، وذلك بالرجوع إلى تطور هذه النفقات في الميزانية العامة لبعض الدول الكبرى، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة إلى حجم الدخل الوطني في نفس الدول.

2. أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة:

ترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى إلى تدهور قيمة النقود وطريقة إعداد الميزانية والحسابات الختامية وتغير مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

(أ). انخفاض قيمة النقود:

إن تدهور قيمة النقود أي انخفاض قدرتها الشرائية يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية مقارنة بالكمية التي كان يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، ويترجم تدهور قيمة النقود في ارتفاع المستوى العام للأسعار، وفي الواقع إن مختلف العملات النقدية تعرضت إلى تدهور في قيمتها خلال تطورها التاريخي، وإن كانت نسبة هذا التدهور تختلف من عملة إلى أخرى.

ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المتحقق من هذه النفقات، أو بمعنى آخر إن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار إلى زيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة. ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

(ب). اختلاف الفن المالي:

وهو يتعلق بإعداد الميزانية والحسابات الختامية، فقد ترجع الزيادة في النفقات العامة إلى الاختلاف في الفن المالي وإلى اختلاف طرق قيد الحسابات المالية، فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الميزانية العامة للدولة، الأخذ بفكرة الميزانية

الصافية أو الإجمالية، وتقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة، ومؤدى ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلاً أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها، بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات، وفكرة الميزانية الصافية كانت تتبع في الماضي، أما فكرة الميزانية الإجمالية فهي تقوم على أن كل النفقات العامة التي تنفقها المرافق والهيئات العامة تظهر في ميزانية الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة، وعليه فإن الأخذ بمبدأ الميزانية الإجمالية في سنة معينة، حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة إلى وجود قدر من الزيادة في حجم الإنفاق العام في هذه السنة مقارنة بالنسبة السابقة وتعتبر هذه الزيادة بالطبع زيادة ظاهرية بسبب تغيير القواعد المحاسبية للميزانية لا زيادة حقيقية في النفقات العامة.

ج). زيادة مساحة الدولة:

إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة أو بزيادة عدد سكانها دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإن الزيادة في الإنفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية، واتجاه النفقات العامة إلى التزايد في هذه الحالات يكون راجعاً إلى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل، وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المساحات الجديدة التي أضيفت لإقليم الدولة، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدين من تلك الخدمات والمنافع العامة، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام.

المحور الرابع: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

للنفقات العامة آثار اقتصادية على الإنتاج الوطني و التوزيع و الاستهلاك و الأسعار، سنتعرض لها كالتالي:

أولاً- آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني:

يعرف الإنتاج الوطني بأنه مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية تقدر بسنة. ويعرف أيضاً بمجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الإنتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة. و يتميز في آثار الإنفاق على الإنتاج بين آثار تكون في المدى القصير و آثار تكون في المدى الطويل. و بالنسبة للمدى القصير ترتبط آثار الإنفاق بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه.

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

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

ثانيا- آثار النفقات العامة على التوزيع الوطني:

إن تأثير الإنفاق العام في توزيع الدخل الوطني يتم بطريقتين :

- الطريقة الأولى : تتمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة في حين يتحمل الأغنياء بنسبة كبيرة من تمويل هذا الإنفاق فتعتبر هذه العملية نقلا للدخل من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغيرة.

- الطريقة الثانية : استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات المخصصة لهم كإعانات البطالة،... وغيرها. ولكي يحدث الأثر يستوجب أن تكون معظم الإيرادات مستمدة من الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة، ومن ثم يؤدي إلى توزيع الدخل الوطني.

ثالثا- آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني:

للفلقات العامة تأثير على الاستهلاك وذلك من خلال ما تزرعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور حيث يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد. وللفلقات العامة على الاستهلاك صورتان:

1. شراء الدولة للسلع الاستهلاكية : ومعنى هذا أن الدولة تقوم بشراء سلع أو القيام بخدمات ضرورية لسير المرافق العمومية. كنفقات صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، والنفقات المتعلقة بالأثاث اللازمة للمصالح الحكومية والوزارات، أو الخدمات التي تؤدها الدولة للعاملين لديها كالإسكان والإطعام،... وغيرها. ويرى البعض أن هذا النوع من النفقات يعد نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة،

فبدلاً من أن تقدم الدولة للأفراد زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم تقوم هي بهذا الإنفاق مما يؤدي هذا الاستهلاك بطريق غير مباشر.

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

رابعا- آثار النفقات العامة على الأسعار:

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

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

III - الإيرادات العامة:

تعرضنا في الفصل السابق إلى تحديد حجم النفقات العامة، وتطور هذه النفقات، وتتطلب النفقات العامة إلى إيرادات عامة لتغطيتها حتى تتمكن الدولة من القيام بوظيفتها في إشباع الحاجات العامة، وتعمل الدولة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، بإتباع سياسة مالية معينة تأخذ بعين الاعتبار حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في فترة معينة من مراحل تطورها، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام.

بالتالي تعرف الإيرادات العامة هي المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة أو الهيئات العامة للدولة من مصادر مختلفة وتخصص لتغطية النفقات العامة، فالإيرادات العامة هي عبارة عن الموارد المالية للدولة.

- مصادر الإيرادات العامة:

تتمثل مصادر الإيرادات العامة من الضرائب والرسوم وعائدات ممتلكات الدولة، والقروض العامة، والتحويلات وذلك حسب ما نصت عليه المادة 11 من القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم كما يلي: تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة مايلي:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهيئات.
- التسديد بالرأس المال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها.
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.

إذن بصفة عامة يمكن تحديد مصادر الإيرادات العامة كما يلي:

المحور الأول- الدومين (الأملاك الوطنية):

وستتناول في هذا المحور تعريف الدومين وتطوره التاريخي، ثم أقسامه.

أولا- تعريف الدومين وتطوره التاريخي:

1. تعريف الدومين: يقصد بالدومين تلك الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة.

2. التطور التاريخي للدومين: إن الدومين كان دوميئا زراعيا وقد كان المصدر الأساسي للإيرادات الكلية للدولة ثم تناقصت أهمية إيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية مع بداية القرن العشرين.

وقد ظهرت صور أخرى للدومين تتمثل في الدومين الصناعي والتجاري والمالي والتي أخذت مكانتها تزداد في تدعيم الإيرادات العامة تبعا لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بالجانب الإنتاجي بصورة كبيرة حتى أصبحت تشكل موردا هاما للإيرادات العامة ورغم ذلك بقيت الضرائب تشكل المصدر الأول في تكوين الإيرادات العامة وخاصة في

اقتصاديات الرأسمالية أما الاقتصاديات الاشتراكية فإن دائرة الدومين تغطي كل ومعظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي وتعتبر إيراداته أهم مورد للإيرادات العامة.

ثانيا- أقسام الدومين:

ينقسم الدومين إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام والدومين الخاص

1. الدومين العام: يقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام، وتخصص للنفع العام، ومثلها الطرق والأنهار وشواطئ البحر والموانئ العامة... إلخ. والأصل أن الدولة لا تفرض رسما أو مقابلا للانتفاع بالدومين العام أو استعماله إلا في حالات خاصة الغرض منها تنظيم هذا الانتفاع. ويخضع الدومين العام لحماية قانونية، مدنية وجنائية حيث إنه لا يجوز التصرف فيه واكتسابه بالتقادم والحجز عليه، كما أن قانون العقوبات قد حى الدومين العام من كل اعتداء، وذلك بمعاقبة كل من يقوم بسرقة الملك العام أو تخريبه.

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

وينقسم الدومين الخاص إلى دومين عقاري ودومين مالي وصناعي وتجاري.

1.2. الدومين العقاري: كان للدومين العقاري أهمية تاريخية والمتمثلة بالأراضي الزراعية و الغابات وبدأ هذا النوع يفقد أهميته على إثر زوال العهد الإقطاعي وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك استغلالها للأفراد، كما قلت أهميته نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه.

2.2. الدومين المالي: يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من أوراق المالية كالأسهم والسندات وفوائد القروض وغيرها من الفوائد المستحقة للحكومة.

3.2. الدومين الصناعي والتجاري: ويتكون هذا الدومين من النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات حيث تمارس الدولة فيه نشاطا شبيها بالأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية. وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين الصناعي والتجاري سواء من طرفها أو تمنح امتياز أو ترخيص لأحد الأشخاص سواء كان شخصا طبيعيا أم معنويا من أجل إدارة هذه النشاطات. والشكل التالي يبين الفرق بين الدومين العام والخاص:

وجه الاختلاف	الدومين العام	الدومين الخاص
من حيث الهدف	تحقيق النفع العام	يدر إيرادات لخزينة الدولة

من حيث القانون	يحكمه القانون العام	يحكمه القانون الخاص
من حيث طبيعة الانتفاع	مباشرة	غير مباشرة
من حيث إمكانية التملك	لا يمكن تملكه	يمكن تملكه

المحور الثاني: الضرائب والرسوم:

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

أولاً- الضرائب:

تمثل الضرائب في العصر الحديث أهم أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وتجبر الدولة الأفراد بالمساهمة في أعبائها العامة عن طريق فرض الضرائب عليهم وفقاً لنظام فني معين يقوم على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم سلوك الدولة والتزام الأفراد بأداء الضريبة، وترجع أهمية الضرائب إلى الدور الذي تلعبه في تحقيق أهداف السياسة المالية، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية وما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية.

1. تعريف الضريبة وخصائصها:

1.1. تعريف الضريبة: الضريبة هي اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبراً من الأفراد دون مقابل بغرض تحقيق مصلحة عامة.

2.1. خصائص الضريبة: للضريبة خصائص من أهمها أنها اقتطاع مالي، كما أنها إجبارية، وتكون دون مقابل، وهدفها تحقيق نفع عام.

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

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

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

ج. الضريبة تكون دون مقابل: تدفع الضريبة بدون مقابل أو منفعة خاصة. والمكلف يقوم بأدائها على أساس مساهمته في

المجتمع، وباعتباره عضوا في الدولة يساهم في تغطية أعبائها.

د. هدف الضريبة تحديد نفع عام: من أهداف الضريبة هو تحقيق نفع عام، لأن الأموال العائدة من الضرائب تستخدم في

تغطية حاجات عامة.

2. القواعد الأساسية للضرائب:

للضريبة قواعد أساسية من أهمها: قاعدة العدالة وقاعدة اليقين وقاعدة الملائمة في الدفع، وقاعدة الاقتصاد .

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

قدرته.

3.2. قاعدة اليقين: وتعني هذه القاعدة أن تكون الضريبة واضحة المعالم من مختلف الجوانب كالقيمة ، الوعاء الضريبي،

الدفع، الجهة الإدارية المكلفة بالتحصيل الضريبي وطرق الطعن الإداري و القضائي.

وبناء على ذلك فإن احترام هذه القاعدة يؤدي إلى وضوح التزامات المكلف تجاه الخزينة العامة من جهة، وقيام الجهة

الإدارية المختصة بالتقيد بالقانون وعدم التعسف في استعمال السلطة من جهة أخرى.

4.2. قاعدة الملائمة في الدفع: ويقصد بهذه القاعدة تحديد ميعاد الدفع بما يتلاءم مع القدرة المالية للمكلف سواء تم

اقتطاع هذه الضريبة عند المصدر كالضريبة على الدخل، أو اعتماد نظام التقسيط في الدفع،... الخ.

5.2. قاعدة الاقتصاد: المقصود بهذه قاعدة أن ما يصرف من نفقات وتكاليف من أجل تحصيل الضريبة يجب أن تكون

ضئيلة ومتدنية إلى أقصى حد ممكن. وبالتالي تستدعي هذه القاعدة أنه لا يجب أن تقام أجهزة إدارية ضخمة وتوظيف عدد

كبير من الموظفين لأنه يتعارض مع قاعدة الاقتصاد، إذ لا خير في ضريبة تكلف جزءا كبيرا من حصيلتها.

3. تقسيمات الضرائب:

يعد تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة وأهم تقسيمات الضرائب على الإطلاق، فقد اتفق أغلب الفقهاء

الاقتصاديين بأن الضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل والثروة، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول

والإنفاق.

أما معيار التمييز بين هذين النوعين من الضرائب (المباشرة وغير المباشرة) فقد اتفق أغلب الفقهاء أن معيار

الثبات والاستقرار هو أهم المعايير للتمييز ، حتى وان كان هذا الأخير نسبي. ويقصد بهذا المعيار مدى ثبات واستقرار المادة

الخاضعة للضريبة، فتكون الضريبة مباشرة إذا كان محل الضريبة يتميز بالثبات و الاستقرار كالضريبة العقارية أو الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح الصناعية والتجارية...إلخ. وتكون غير مباشرة إذا كان محلها تصرفات عرضية متقطعة كالرسم على القيمة المضافة وهي ضريبة على استهلاك واستيراد بعض السلع.

وستعرض للضرائب المباشرة وغير المباشرة في محاضرتنا هذه:

1.3. الضرائب المباشرة:

الضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل ورأس مال.

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

ومن أمثلة الضرائب المباشرة سنذكر بعض ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري:

أ. الرسم على النشاط المهني: وهي ضريبة تفرض على رأس المال، المتأتي عن طريق التجارة، بأنواعها المختلفة، سواء كانت

خدماتية أم شراء وإعادة البيع أم على الإنتاج والمهن الحرة.

ب. الضريبة على الدخل الإجمالي:

وهي تتنوع وتتعدد بتعدد الأشخاص والدخول وهي كالتالي :

— الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية (IRG/BIC) : وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية.

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

- الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري (IRG/RF) : وهي ضريبة تفرض على الدخل التي يجنيها أصحابها من إيجار العقارات المبنية وغير المبنية، سواء كانت محلات تجارية أو محلات سكنية، أو أراضي زراعية... وغيرها.

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

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

2.3. الضرائب غير المباشرة:

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

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

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

4. الازدواج الضريبي:

يقصد به فرض الضريبة نفسها أكثر من مرة على الشخص نفسه والمال نفسه، والمدة نفسها.

1.4. شروط الازدواج الضريبي:

أ. وحدة الضريبة: يشترط لوجود ازدواج ضريبي أن تفرض ضريبتان من نوع واحد، كالضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية.

ب. وحدة الممول: ويعني أن يكون الشخص الذي فرضت عليه الضريبتان هو الشخص نفسه.

ج. وحدة المادة الخاضعة للضريبة: يشترط أن يكون وعاء الضريبة في مرات فرضها واحدا، كأن تفرض الجزائر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التي يملكها الأجانب الفرنسيون المتوطنون في الجزائر، وتفرض فرنسا ضريبة على الدخل نفسه.

د. وحدة المدة: وهو أن تفرض الضريبتان المدة نفسها، أي في عام 2014 فإذا اختلفت السنة لم تكن أمام ازدواج ضريبي.

2.4. أنواع الازدواج الضريبي: قد يكون الازدواج الضريبي داخليا أو دوليا. وقد يكون مقصودا أو غير مقصود.

أ). الازدواج الداخلي والازدواج الدولي:

يكون الازدواج داخليا إذا تم فرض الضرائب التي يتحقق بها الازدواج من الدولة الواحدة، أي كان شكل هذه الدولة.

وتطبق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على الشخص نفسه والوعاء نفسه والمدة نفسها.

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

ب). الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود:

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

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

أما الازدواج غير المقصود فهو الذي يحدث دون أن تتجه نية المشرع إلى إحداثه. كأن يكون سببه اختلاف الأسس التي تقوم عليها النظم الضريبية المختلفة.

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

3.4. وسائل منع ومكافحة الازدواج الضريبي :

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

ب. منع الازدواج الدولي : بالنسبة للازدواج الدولي فإنه يمثل صعوبات تختلف عن الازدواج الداخلي وذلك نظراً لعدم وجود سلطات عليا في المجتمع الدولي تستطيع أن تنسق بين الدول المختلفة. ويمكن تحديد وسيلتين لمكافحة تتم إما بواسطة التشريعات الوطنية أو الاتفاقيات الدولية كما يلي:

- عقد معاهدات بين الدول : ينص في هذه المعاهدات على الأسس الواجبة الإتباع لمنع الازدواج الضريبي، كالتنصيب مثلا على أن الضرائب على إيرادات القيم المنقولة تفرضها الدولة التي يوجد بها مالك هذه الأموال.
- يمكن أن تقوم كل دولة من تلقاء نفسها، بتنظيم التشريع الضريبي لها على نحو يمنع الازدواج الضريبي الدولي، وذلك بقصر فرض الضرائب على وجوه النشاط الاقتصادي الذي يتم مباشرة داخل الدولة.

5. التهرب الضريبي :

1.5. تعريف التهرب الضريبي وأسبابه:

أ. تعريف التهرب الضريبي: هناك عدة تعاريف للتهرب الضريبي، من أهمها أن يسعى الملتزم بالضريبة إلى التخلص منها رغم تحقق الواقعة المنشئة للضريبة، فيلجأ إلى سلوك احتيالي للتخلص من عبئها.

ب. أسباب التهرب الضريبي: وهناك عدة أسباب للتهرب الضريبي من بينها :

- شدة وطأة الضرائب فكلما ارتفع سعر الضرائب كلما كان ذلك دافعا للأفراد على التهرب من الضريبة.
- ضعف الوعي الضريبي لدى الأفراد يؤدي إلى عزوفهم عن الوفاء بالضريبة.
- سوء توجيه النفقات العامة في الدولة يخلق شعورا بالضيق والتبرم لدى الأفراد وبالتالي يحاولون التهرب من الضريبة.
- قصور الإدارة الضريبية في مراقبة الممولين المتهربين وعدم فرض العقوبات الكافية يخلق لدى الممولين شعورا باستهانة الضرائب.

2.5. أنواع التهرب الضريبي ووسائل مكافحته:

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

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

● التهرب المشروع: هذا النوع من التهرب لا يتضمن مخالفة القوانين الضريبية ومثلها الحد من استهلاك السلع التي تفرض عليها الضريبة أو الانصراف عن ممارسة النشاط الذي يخضع لضريبة مرتفعة إلى نشاط آخر معفى من الضرائب أو يخضع لضريبة أقل.

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

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

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

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

6. الضغط الضريبي:

من البديهي والمعروف أن فرض الضرائب المختلفة له تأثير على النواحي الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع يختلف إيجابا أو مسليا تبعا لحجم الاقتطاعات الضريبية، ذلك التأثير الذي يعبر عنه بالضغط الضريبي، ونظرا لأهمية دراسة الضغط الضريبي يتطلب منا الأمر التعرف على مفهومه وأنواعه ومعدله الأمثل وواقعه في الجزائر .

1.6. مفهوم الضغط الضريبي:

يمثل الضغط الضريبي ما تحدثه السياسة الضريبية (تعد السياسية الضريبية للمجتمع جزء من سياسته الاقتصادية وهي مجموعة البرامج التي تضعها الحكومة مستخدمة كافة الأدوات الضريبية لإحداث آثار معينة تتلاءم مع أهداف المجتمع من تأثير على سلوك الأفراد في المجتمع وتعديل خططهم في مجالات الإنفاق الاستهلاكي والادخار والاستثمار.

ويعبر مستوى الضغط الضريبي عن نسبة الاقتطاع الضريبي منسوبة إلى بعض المقادير الاقتصادية الهامة والتي

تكون في العادة إما:

- الناتج المحلي الخام.
- الناتج الوطني الخام.
- مجموع الاقتطاعات العمومية (مجموع موارد الدولة).

$$\frac{\text{الإيرادات الضريبية}}{\text{الناتج المحلي الخام}} = \text{المفهوم الضيق للضغط الضريبي}$$

$$\frac{\text{الاجتماعي الضمان} + \text{الإيرادات اللضريبية}}{\text{الناتج المحلي الخام}} = \text{المفهوم الضيق للضغط الضريبي}$$

(أو معدل الاقتطاعات الإجبارية)

يعتبر معدل الضغط الضريبي من أهم المؤشرات المعتمدة لتفسير درجة تدخل الدولة في الاقتصاد، ويفضل

البعض مثل Annie Valet و Pierre Beltrame تسميته بالمعامل الضريبي أو الحدث المالي، كذلك معدل الاقتطاع الضريبي

كما هو الحال بالنسبة بلدان (OCDE).

2.6. أنواع الضغط الضريبي:

تشمل على:

1.2.6. الضغط الضريبي الفردي:

يملك كل فرد موارد شخصية والتي تستهدفها الدولة والجماعات المحلية باقتطاعات في شكل ضرائب مباشرة وغير

مباشرة، وتمثل هذه الأخيرة مساهمات كما أنها تعتبر تضحية يجب تحملها من قبل كل فرد مادام أنه يوجد حرمان لكل فرد

مكلف بالضريبة من جزء من دخله، ويكتسب الضغط الضريبي أخذاً بعين الاعتبار دخل المكلف بالضريبة ومقدار

الضرائب التي تضاف إليها الاقتطاعات الإجبارية المحسوبة على أساس الحماية الاجتماعية، فإذا كان الدخل يرمز له ب R

والضرائب ب I والضغط الضريبي الفردي PFI وبالتالي صياغة المعادلة التالية: $PFI = I/R$.

2.2.6. الضغط الضريبي الإجمالي:

يمثل النسبة من إجمالي الضرائب المحصلة لصالح الدولة والجماعات المحلية بما في ذلك الاقتطاعات الإجبارية

من طرف صناديق الضمان الاجتماعي إلى مستوى الناتج المحلي الخام (PIB)، ويعكس الضغط الضريبي الإجمالي جهود

تحصيل الإيرادات من قبل الدولة لمواجهة نفقاتها. ويمكن صياغة معادلة الضغط الضريبي الإجمالي على النحو الآتي:

نرمز للضغط الضريبي الإجمالي بـ PFG، والإيرادات الضريبية بـ t ، والناتج الداخلي الخام بـ PIB

$$PFG=1/PIB$$

3.6. معدل الضغط الضريبي الأمثل:

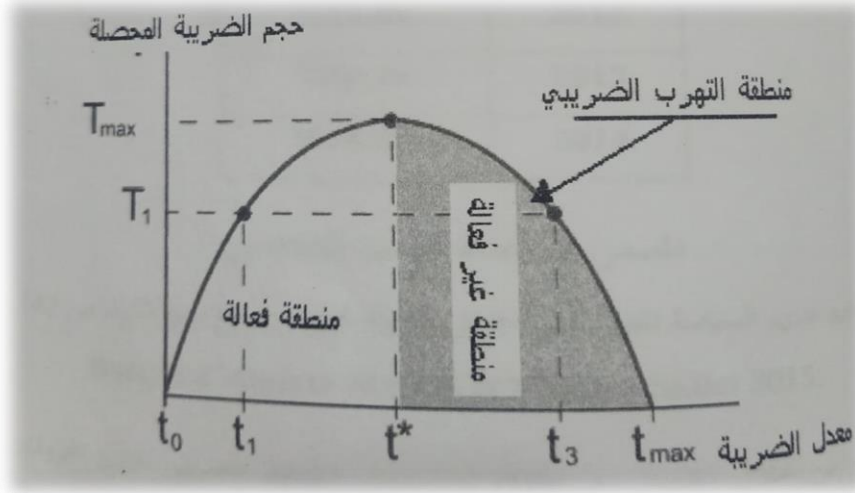
حاول الكثير من الاقتصاديين تحديد المعدل الأمثل للضغط الضريبي الذي لا يجوز تعديله ، و هذا منذ الفيزيوقراط الذين نادوا بأن لا يتعدى الاقتطاع الضريبي معدل 20 % من دخل المكلف، أو كما هو الحال لبعض الاقتصاديين الكلاسيك أمثال "برودون" Broudhoo الذي يحدد معدل الاقتطاع الضريبي بـ 10 % ، و عند المحدثين فقد حدده كولين كلارك بـ 25 % من الدخل الوطني.

كما أنه لا يوجد للضغط الضريبي حدود بحيث يمكن أن يتغير من 1% إلى 100% من الدخل الوطني، ذلك أن نسبة الاقتطاع الضريبي مرتبطة بشكل مباشر بالإنفاق العام، إذ كلما زاد هذا الإنفاق زاد الاقتطاع الضريبي. ومن ثم يساهم الإنفاق العام في تحديد معدل الاقتطاع الضريبي.

إن الضغط الضريبي له مجال يتحرك (منحنى لافر Laffer)، والفكرة الأساسية من المنحنى هي أن الإيرادات الضريبية منخفضة المرونة بالنسبة لمعدل الضريبة حتى مستوى معين، والذي يطلق عليه معدل الضريبة الحرج أي t^* ، أي أن ارتفاع معدل الضريبة لا يترتب عليه تخفيض إيرادات الضريبة وإنما زيادتها والتي تتناسب مع T_{max} ، وعندما يصل معدل الضريبة إلى المستوى الحرج تتحول الإيرادات الضريبية إلى إيرادات مرنة بالنسبة للمعدل الضريبة، أي أن زيادة معدل الضريبة سوف يؤدي إلى تخفيض الإيرادات الضريبية . نتيجة شيوع ظاهرة التهرب الضريبي. ومنه تصبح فكرة الضريبة تقتل الضريبة.

ويوضح الشكل التالي منحنى لافر:

الشكل رقم (01): منحنى لافر



4.6. الضغط الضريبي في الجزائر:

يطرح معدل الضغط الضريبي في الجزائر مشكلات في حسابه وفي تفسيره، نتيجة ثنائية الاقتصاد الناجمة عن

وجود قطاع نفطي وقطاع غير نفطي.

إن معدل الضغط الضريبي الإجمالي (أي بدمج القطاع النفطي مع القطاع غير النفطي)، يعطي نتائج غير دقيقة

على اعتبار أن الجباية البترولية لا تعتبر اقتطاعا حقيقيا يتحمله الاقتصاد الوطني، وعليه فإن معدل الضغط الضريبي

خارج المحروقات أكثر دلالة عن العبء الذي يتحمله المكلفين، لذلك سوف نعرض الإحصائيات المتعلقة بتطور الضغط

الضريبي خارج المحروقات في الجزائر، وذلك وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (01): تطور الضغط الضريبي خارج المحروقات

في الجزائر للفترة (2005-2014)

السنوات	الضغط الضريبي خارج المحروقات
2005	٪17.22
2006	٪ 17.41
2007	٪ 16.01
2008	٪ 17.75
2009	٪ 18.09
2010	٪ 18.05

2011	٪ 17.98
2012	٪ 19.89
2013	٪ 19.46
2014	٪ 18.38

يتضح من خلال الجدول رقم (01) أن معدل الضغط الضريبي خارج المحروقات في الجزائر خلال الفترة محل الدراسة منخفض جدا ، حيث بلغ أقصى حد له سنة 2012 بـ 19,89 ٪، وهي نسبة منخفضة جدا سواء عند مقارنتها بالمعدل الأمثل للضغط الضريبي الذي وضعه الاقتصادي كولان كلارك 25 ٪، أو بدول الجوار كالمغرب أين وصل معدل الضغط الضريبي 23 ٪، ويمكن إرجاع ذلك الضعف المسجل على مستوى الضغط الضريبي خارج المحروقات إلى:

- ضعف أداء المؤسسات الاقتصادية، مما يجعل مساهمتها في الإيرادات الضريبية ضعيفة، ذلك أن الضرائب على المداخيل والأرباح كانت 228,9 مليار دج وهو ما يمثل 2,7 ٪ من الناتج المحلي الخام.
- شيوع ظاهرة التهرب الضريبي ومنه انخفاض التحصيل الضريبي.
- انتشار ظاهرة البطالة يحد من الأوعية الضريبية، وينعكس ذلك سلبا على الإيرادات الضريبية.
- ضعف الدخل الفردي الجزائري.
- اتساع حجم الاقتصاد الموازي وهو ما يعني زيادة عدد المنضوين تحت لواء عدم الخضوع الضريبي، في هذا الإطار فقدت الخزينة العمومية خلال سنة 2011، استنادا إلى التقديرات المعلنة من قبل وزارة المالية، 220 مليار دينار أي 3,06 مليار دولار وهو ما يعادل 2 ٪ من الناتج الداخلي الخام.

ثانيا-الرسوم:

يعد الرسم مورد مالي تتحصل عليه الدولة من خلال الخدمات التي تعرضها على الأفراد، و تختلف قيمة الرسم باختلاف نوعية هذه الخدمة المقدمة، فالرسوم القضائية لها قيمة معينة، والرسوم الجمركية أيضا، وهلم جرا. ويعد الرسم من أقدم موارد الدولة، وتتميز موارده بالديمومة والانتظام، ومن ثمة تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق منفعة عامة.

وستتناول تعريف الرسم وخصائصه ثم تقدير الرسم وفرضه:

1. تعريف الرسم وخصائصه

1.1. تعريف الرسم: الرسم هو " مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى أحد هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد، بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل."

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

أ. الصفة النقدية للرسم: حيث يتم دفع الرسم في صورة نقدية. ولا يمكن تصور أمر آخر غير الصورة النقدية

للتعامل بين الدولة والأفراد، سواء عند الإنفاق أم التحصيل. وهذا ما هو مكرس في القوانين واللوائح.

ب. الصفة الجبرية للرسم: يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون لطلب الخدمة. أي أن الخدمة

ملازمة للرسم، فمتى تقدم الفرد بطلب هذه الخدمة وجب عليه تقديم مبلغ نقدي محدد يطلق عليه الرسم.

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

• أن عنصر الاختيار المتروك للشخص يقتصر على الرغبة في الخدمة من عدمه، فإذا ما اختار الشخص طلب الخدمة فهو مجبر على دفع الرسم، أي أن السلطة العامة لا تتفاوض مع طالب الخدمة، وإنما تحدد الرسم بإرادتها المنفردة.

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

ج. صفة النفع: إن طالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق نفع خاص تتعلق به شخصيا، دون أن يشاركه

فيه آخرون. وان كان بالإضافة إلى النفع الخاص، هناك نفع عام يعود على المجتمع بصفة عامة وعلى الاقتصاد

الوطني في مجموعه من خلال تلك المبالغ التي يدفعها الأفراد والتي تكون على شكل إيرادات تتحصل عليها خزينة

الدولة لإعادة توزيعها على شكل نفقات على مشاريع الدولة المختلفة والمتعددة يستفيد منها عامة الشعب.

2. تقدير الرسم وفرضه:

1.2. تقدير الرسم: تستقل الدولة بتحديد قيمة الرسم، وهو من الصعوبة بمكان، حيث تدخل قواعد معينة في تقدير هذا

الرسم:

أ.القاعدة الأولى: تستند هذه القاعدة أساسا إلى أن الغرض الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات

اللازمة للأفراد وليس تحقيق الربح، أي أن الغرض ليس ماليا بحتا، ومن ثم فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل للرسم أكثر من نفقة الخدمة. ومبرر هذه القاعدة أنه لا يستوجب أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها.

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

ج.القاعدة الثالثة: أن يكون الرسم أكبر من الخدمة المقابلة له، ويتعلق هذا الوضع ببعض أنواع الخدمات، ويكون الغرض منها تحقيق موارد مالية للخبزينة العامة، كما هو الحال بالنسبة لرسوم التوثيق والشهر العقاري. خلاصة القول، أنه رغم هذه القواعد على تنوعها، فإن ذلك لا ينفي الغرض من تقرير الرسوم هو غرض مالي الهدف منه الحصول على موارد للخبزينة العمومية، بالإضافة إلى تنظيم سير المرافق العمومية للدولة.

2.2. فرض الرسم: فرض الرسم لا يكون بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها. ومن ثم فإن موافقة السلطة التشريعية يعد ركنا أساسيا في فرض الرسوم. وان كان فرضها لا يستلزم قانونا بل يكفي فيه أن يتم بناء على قانون. ويقصد من ذلك أن يصدر قانون يخول للوزير أو الإدارة فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة، أما الحكمة من ذلك، هي تعدد أنواع الرسوم على إجراء هذا التقدير، ومن ثمة تكفي القرارات الإدارية واللوائح لفرض الرسوم شريطة أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تجيز فرضها.

بعض الأسئلة والأجوبة المهمة في ما يخص الضرائب

-ما هو الفرق بين النظام الضريبي والسياسة الضريبية؟

- النظام الضريبي: هي مجموعة من الضرائب والفرائض التي يلتزم رعايا دولة معينة في زمن محدد بأدائها للسلطة العامة على اختلاف مستوياتها من مركزية أو محلية، وتختلف ملامح النظام الضريبي بين المجتمع الرأسمالي والمجتمع الاشتراكي، كما تختلف صورته في المجتمع المتقدم على صورته في المجتمع المتخلف.

- أما السياسة الضريبية: فهي تعبر عن مجموعة التدابير ذات الطابع الضريبي المتعلق بتنظيم التحصيل الضريبي قصد تغطية النفقات العامة من جهة والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجهات العامة للاقتصاد من جهة ثانية.

-ما هو الفرق بين الجباية والضريبة ؟

- مصطلح الجباية: هو مفهوم أوسع واشمل من مفهوم الضريبة، فالجباية تشمل جميع الموارد والاقتطاعات التي تمول ميزانيات الجماعات الإقليمية (الدولة والجماعات المحلية والهيئات المستقلة)
- بينما الضريبة فهي جزء فقط من الجباية.

-ماذا يقصد بالعدالة الضريبية الأفقية والعدالة الضريبية العمودية ؟

- العدالة الضريبية الأفقية: هي معاملة جميع المكلفين معاملة ضريبة متماثلة في ظروف اقتصادية مماثلة.
- العدالة الضريبية العمودية: هي معاملة ضريبة غير متماثلة في ظروف اقتصادية غير متماثلة.

-ما هي أشكال وصور نقل العبء الضريبي ؟

- النقل الأمامي (تحميل مقدار الضريبة ضمن سعر تكلفة السلعة أو الخدمة)
- النقل الخلفي
- النقل المنحرف للعبء الضريبي: يتم في حالة انتقال عبء الضريبة المفروضة على سلعة ما إلى سلعة أخرى غير خاضعة للضريبة أصلا (معفاة مثلا)

- ما هي العوامل المحدد لمدى إمكانية نقل العبء الضريبي ؟

- مدى اقتراب الوعاء الضريبي من المبادلات (لذلك نجد الضريبة الغير مباشرة سهلة النقل)، أي كلما كان الوعاء الضريبي يستهدف السلعة أو الخدمة كلما زاد انتقال العبء الضريبي للغير.
- درجة مرونة طلب السلعة (علاقة عكسية مع نقل العبء الضريبي).
- درجة مرونة عرض السلعة (علاقة طردية مع نقل العبء الضريبي).
- وضعية السوق وما إذا كان سوق منافسة كاملة أو احتكارية.
- الظروف الاقتصادية السائدة، بحيث في حالة الإنعاش يسهل نقل العبء الضريبي مقارنة بحالة الكساد.

- كيف يتم عملية النقل الخلفي للعبء الضريبي ؟

- قيام المنتج بنقل الضريبة خلفيا إلى عوامل الإنتاج المستخدمة، كتخفيض أجور العمال أو مطالبة المنتجين بتخفيض أسعار الفائدة على القروض التي يتلقونها من المصارف أو الضغط على موردي المواد الأولية لتخفيض الأسعار.

- ماذا نعني بالضغط الضريبي ؟

نعني بالضغط الضريبي نسبة إجمالي الضرائب إلى الناتج المحلي وهو يهدف إلى تحديد التغيرات الاقتصادية الناتجة عن الاقطاعات الضريبية، وصيغته هي معدل الضغط الضريبي = مجموع الضرائب/الناتج المحلي الخام. إلا أن هذا الضغط له حدود ستؤدي إلى مقولة " كثرة الضرائب تقتل الضرائب " كما أشار إليها " لافر " .

-ما محتوى قانون "" لافر "" ؟

مستوحى من فكرة " ابن خلدون " التي مفادها أن " كثرة الضريبة تقتل الضريبة "، بحيث يرى " لافر " أيضا بأنه لا يؤدي ارتفاع نسبة الضريبة إلى ارتفاع الإيرادات، بحيث هناك حدود مثلى من معدلات الضرائب عندما يتم تجاوزها فغن الحصيلة الضريبية ستخفض.

- عرف الجهد الضريبي وأكتب صيغته ؟

الجهد الضريبي هو قدرة المكلّف بالضريبة على الوفاء بما هو مطالب به من دفع للضرائب، ويتم قياسه من خلال النسبة بين الحصيلة الضريبية والطاقة الضريبية
الجهد الضريبي = الحصيلة الضريبية / الطاقة الضريبية

بحيث : الطاقة الضريبية = إجمالي الدخل الوطني - إجمالي الاستهلاك الوطني

-بالإضافة إلى الغش الضريبي هناك 4 أشكال أخرى للمقاومة الضريبية، ما هي ؟ أشكال المقاومة الضريبية :

- الإضراب ضد الضريبة
- الزهد الضريبي: انسحاب الكلفين بدفع الضريبة إلى أماكن أخرى معزولة.
- ظهور الاقتصاد الموازي: قصد التهريب من الضرائب.
- الأحزاب المناهضة للضريبة (تشكيل جماعات الضغط).

المحور الثالث: القروض العامة:

أولاً- تعريف القرض العام: يعد القرض العام إيراد غير عاد ويعرف بأنه " استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية) ...أموالا من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها.

ثانياً- أنواع القروض العامة:

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

1. القروض الاختيارية والقروض الإجبارية:

القاعدة العامة أن القرض اختياري إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه حسب ظروفهم المالية والاقتصادية مراعين في ذلك مصلحتهم الخاصة، وبالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى.

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

2. القروض الداخلية والقروض الخارجية:

1.2. القروض الداخلية: هي القروض التي يكتتب فيها الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنوية. والقروض الداخلية غالباً ما تستخدم في تمويل أغراض قومية، كتغطية نفقات حرب أو تمويل مشروعات التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات،... الخ، أو الوفاء بدين خارجي على الدولة.

2.2. القروض الخارجية: وهي القروض التي يكتتب فيها الأشخاص الطبيعيين و الاعتبارية المقيمون خارج إقليم الدولة. وقد تلجأ الدولة إلى القروض الخارجية بسبب عدم كفاية المدخرات الوطنية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات. وعلى الدولة التي تلجأ إلى القروض الخارجية أن تلتزم بتقديم العديد من الضمانات والمنزاي إلى المقرضين فيما يخص سداد القرض والفوائد المستحقة عليه.

3. القروض المؤبدة والقروض المؤقتة:

1.3. القروض المؤبدة: هي تلك القروض التي لا تحدد فيها الدولة ميعاداً للوفاء بها مع إلزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

2.3. القروض المؤقتة: هي تلك القروض التي تلتزم الدولة بالوفاء بها في ميعادها حتى ولو لم يكن هذا الميعاد ملائماً لظروفها الاقتصادية والمالية.

ملاحظة هامة:

- ما المقصود بالدين العام، وكيف ينشأ هذا الدين وما هي مكوناته ؟

يقصد بالدين العام ذلك الدين الذي يترتب على عاتق الحكومة -الدولة- نتيجة استدانتها من المؤسسات أو الأفراد، وينشأ هذا الدين عندما لا تستطيع الحكومة تغطية كل نفقاتها بالإيرادات، فيحدث لديها عجز في الموازنة العامة، ولتغطية العجز تلجأ إلى الاقتراض سواء من مؤسسات أو أفراد من داخل البلد وذلك بإصدار السندات الحكومية (سندات الخزينة) أو القرض السندي - وهو ما يعرف بالدين الداخلي، أو الاقتراض من المؤسسات والهيئات المالية والبنوك الأجنبية وهو ما يعرف بالدين الخارجي.

IV- الميزانية العامة للدولة

تمهيد:

لقد ازدادت أهمية الميزانية العامة، نتيجة توسع وتغير دور الدولة، فلم تعد الميزانية العامة مجرد بيان تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة فحسب، بل أصبحت في إطار المفهوم الحديث للمالية العامة بمثابة المرآة العاكسة للتوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. للحكومة خلال فترة زمنية معينة عادة ما تكون سنة. وفي هذا القسم سيتم الإحاطة بموضوع الميزانية العامة من خلال تحديد ماهيتها، والتعرف على مبادئها أو قواعدها، والمراحل التي تمر بها، والرقابة على تنفيذها، وهذا بالتركيز على القوانين الجزائرية ذات العلاقة.

المحور الأول: ماهية الميزانية العامة

للتعرف على ماهية الميزانية العامة، ينبغي أن نحدد نشأة فكرة الميزانية العامة، وتبيين المقصود منها وعرض خصائصها، ثم نفرق بينها وبين غيرها من المفاهيم، بعد ذلك نتطرق إلى أهميتها وهذا على النحو التالي:

أولاً- نشأة فكرة الميزانية العامة:

عرف الفكر المالي فكرة الميزانية بين إيرادات الدولة ونفقاتها منذ القدم، وارتبطت فكرة الميزانية وتطورت بوجود الدولة وتطور وظائفها، فكلمة ميزانية في اللغة العربية تدل على المقارنة بين شيئين وبيان التوازن، وفي اللغة الفرنسية هي budget وفي اللغة الإنجليزية BUDGET وهي مشتقة من كلمة BOUGETTE التي تعني الكيس الذي يضع فيه الخازن الأموال لينفق منها.

إذ يحدثنا القرآن الكريم عن أول ميزانية وضعت في التاريخ هي الميزانية الذي وضعها النبي يوسف عليه السلام في مصر، إذ وضع ميزانية إنتاج واستهلاك القمح في سنوات الرخاء والقحط. قال تعالى: (قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأْبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَأْكُلُونَ ﴿٥١﴾ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعَ شَدَادٍ يُأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لِهِنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا

تُخصُّونَ) و يوسف: (47 - 48)، لذلك فإن مصر شهدت أول الميزانيات قبل كثير من دول العالم وهذا يؤكد الكتاب حيث استخدم القمح في الميزانية بين إنتاجه واستهلاكه لعدة سنوات بحيث يستخدم الفائض في الميزانيات في سنوات الرخاء لاستهلاكه في سنوات القحط.

وتعود نشأة فكرة الميزانية في مفهومها الحديث إلى بريطانيا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر بصورة تدريبية وموازية لتطور حق الشعوب في السيادة والحرية . ثم طبقت بدءاً من أوائل القرن التاسع عشر في فرنسا وبقية البلدان الأوروبية، وأخذت تنتشر بعد ذلك في بلدان العالم المتمدن فقد كان "لوثيقة إعلان الحقوق"، التي أصدرها الملك "شارل الأول" في بريطانيا عام 1628 وما تلاها من إصدار "دستور الحقوق" من قبل الملك وليام الثالث واتجاهات البرلمان البريطاني بضرورة معرفة أوجه استخدام المبالغ التي ستحصل من الجباية العامة لإقرار مشروعيتها أساساً لنشوء فكرة الميزانية كإجازة دورية تمنحها السلطة التشريعية إلى الحكومة بالجبابة والإنفاق. ثم انتشرت الفكرة إلى فرنسا التي طبقت مفهومها بعد الثورة الفرنسية وصدور الدستور في عامي 1791 و1793، حيث أصبحت السلطة التشريعية تأذن بالجبابة والإنفاق لمدة سنة مقبلة واحدة.

وفي الصين فقد بلغت الميزانية الحكومية قمة التطور حيث عرفت هناك بشكل لا مثيل له في العالم القديم وذلك لاهتمام الحكومة بتوجيه الأموال إلى الخدمات العامة وأعدت وسائل وأدوات التقويم جودة البرامج الحكومية في هذه المجالات وأداء المسؤولية عليها.

وأن أول ميزانية صدرت في مصر عام 1880م في عهد الخديوي إسماعيل وفي الأردن عام 1952م والكويت 1960م والبحرين 1970م.

وكانت الجزائر قبل الاحتلال الفرنسي تضبط شؤونها المالية حسب أحكام الشريعة الإسلامية من حيث الإيرادات والنفقات وكانت تصك نقودها وتنظم ميزانيتها حسب الأنماط المراعية لأحكام الشريعة الإسلامية والذي كان يتكفل ببيت المال هو الخزانجي وهو بمثابة وزير المالية في الوقت الحالي. وبعد الاحتلال مباشرة أحدث المحتل الفرنسي لجنة سميت لجنة الحكومة وألغيت وظيفة الخزانجي وألحقت أموال الدولة الجزائرية بأموال الدولة الفرنسية. ورغم هذا العمل الاستعماري بقي الأمير عبد القادر يدير شؤون دولته التي نظم أموالها حسبما كان جاري به العمل قبل الاحتلال، مع بعض الإضافات التي اقتضتها حالة الحرب التي كانت قائمة ضد الوجود الفرنسي. وحتى بعد سقوط دولة الأمير عبد القادر ظهرت تنظيمات مالية خاصة بالمقاومة الجزائرية عبر كفاحها من أجل استرداد سيادة الجزائر، وفي هذا الصدد لقد شكلت الثورة

الجزائرية التي اندلعت في أول نوفمبر 1954 قيادة لها كلفت بتسيير شؤون الثورة بما فيها الأموال العامة حيث عين سنة 1957 عضو من لجنة التنسيق والتنفيذ كلف بمالية الثورة الجزائرية. وكانت تتكون الميزانية من الإيرادات التي تأتي من التبرعات والاشتراكات وغيرها وتنفق على شراء الأسلحة والتموين الخاص بجيش التحرير الوطني والأجهزة التابعة للثورة. وفي يوم 19 سبتمبر سنة 1958 شكلت حكومة مؤقتة للجمهورية الجزائرية وعين وزير المالية بين أعضائها ومن مهامه إعداد الميزانية.

ثانيا- مفهوم الميزانية العامة:

تعددت التعاريف الخاصة بالميزانية سواء أكان ذلك في الفقه المالي أو التشريعات الوضعية. وسوف نعرض بعضا من هذه التعريفات، وذلك على النحو الآتي:

- الميزانية العامة "هي توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة عادة ما تكون سنة".
- نلاحظ أن التعريف السابق يعتبر من التعاريف التقليدية لأنه لم يحدد دور الدولة في النشاط الاقتصادي، بينما التعاريف الآتية تعتبر من التعاريف الحديثة لأنها تتماشى مع دور الدولة الحديثة (المتدخلة):
- الميزانية العامة تمثل بيانا معتمدا يتضمن تقديرا لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة زمنية مستقبلية - غالبا ما تكون سنة - بقصد تحقيق أهداف معينة.
- يمكن أن تعرف الميزانية العامة للدولة من حيث كونها "برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوي على تغيرات مفصلة لكل من النفقات والإيرادات العامة لسنة قادمة وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية".
- الميزانية العامة للدولة هي وثيقة تعدها الحكومة توضح فيها تصوراتها لأنشطتها وبرامجها ومشروعاتها التي تعتمد القيام بها خلال فترة زمنية مقبلة، عادة ما تكون سنة (يطلق عليها السنة المالية)، وتكلف هذه الأنشطة والبرامج والمشروعات، ويمثل إجمالي توقعات الحكومة حول التكلفة المالية لهذه الأنشطة المختلفة الانفاق العام المتوقع خلال العام المقبل، وتوقعات الحكومة لما سوف تحصله من موارد عامة من مختلف المصادر خلال السنة المالية القادمة، والذي يطلق عليه الإيرادات العامة.

بينما تعرفها بعض التشريعات القانونية على النحو التالي:

1. القانون الفرنسي: الموازنة هي الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها ويؤذن بها، ويقررها

البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية للمرسوم الصادر في جوان 1956.

2. القانون البلجيكي: يعرفها على أساس أنها بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية.

3. القانون اللبناني: يعرفها القانون اللبناني من خلال المحاسبة العمومية بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات

الدولة وإيراداتها عن سنة مقبلة، حيث تحاز بموجبه الجباية والإنفاق، المرسوم الصادر بتاريخ 13/12/1963.

4. القانون الجزائري: يعتبر القانون رقم 84-17 المجسد لقانون الميزانية في الجزائر حيث عرفها في المادة 06

"تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة محددة سنويا بموجب قانون المالية

والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

يعرفها المشرع الجزائري في المادة الثالثة (03) من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة

العمومية على أنها "الوثيقة التي تقدر وترخص للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها

نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها".

وتأسيسا على ما سبق يمكننا تعريف الميزانية العامة بأنها "وثيقة تضم توقعات للإيرادات العامة والنفقات العامة

لمدة زمنية مقبلة تكون عادة سنة، وتكون بإجازة من قبل السلطة التشريعية، بغرض تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية

وسياسية".

ثالثا- خصائص الميزانية العامة:

بناء على مختلف المفاهيم المتعلقة بالميزانية العامة التي ذكرناها سابقا، يمكن توضيح الخصائص التالية للميزانية

العامة:

1. الصفة التقديرية للميزانية العامة:

الميزانية العامة تعد للمستقبل السنة مقبلة، وبذلك لا يمكن معرفة النفقات التي ستصرف، والإيرادات التي

ستحصل بالضبط خلال المدة المذكورة.

ولكن قد يكون من الممكن تحديد قسم من النفقات بصورة تقريبية، كمخصصات السلطات العامة ورواتب

الموظفين الدائمين، وأقساط الدين العام، لكن النفقات الأخرى كنفقات اللوازم والأشغال وغيرها من النفقات، لا يمكن أن

تحدد سلفا، لأنها تقوم على افتراضات مختلفة يصعب التنبؤ بما عند تحضير مشروع الميزانية.

وهذا ما ينطبق أيضا على الإيرادات، فهناك ضرائب تستوفي مثلا على الأرباح والضرائب الجمركية ... الخ فالموارد تأتي من مصادر عديدة وأوعيتها مختلفة وتخضع لظروف متباينة ومن الصعوبة الإحاطة بكل المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الواقعة عليها.

فمن الطبيعي إذن أن تلعب الاحتمالية دورا كبيرا في تقديرها، رغم أن الميزانية الحديثة تبني على أسس حسابات كلفوية وجدوى اقتصادية وغيرها من الوسائل الفنية المتطورة.

2. الإذن بالميزانية (الإجازة من قبل السلطة التشريعية):

فالميزانية لاتصبح وثيقة رسمية جاهزة للتنفيذ إلا بعد أن تجاز من قبل السلطة التشريعية بالنيابة عن الشعب، وتعتبر هذه الإجازة من أهم خصائص الميزانية العامة التي تميزها عن الميزانيات الخاصة. والإجازة في الميزانية العامة تنجم عن تقسيم الصلاحيات بين هيئات الدولة، فالحكومة تحضر الميزانية وتنفذها ولكن البرلمان هو الذي يصوت عليها، أي يعطي للحكومة الإجازة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات المذكورة في الميزانية "

3. الميزانية العامة محددة المدة (سنوية الميزانية):

وهو ما نعرفه عموما باسم سنوية الميزانية، لأنها توضع عادة لمدة سنة، والباحثون في المالية العامة متفقون على أن هذا التدبير هو تدبير سليم وموفق. فلو وضعت الميزانية لأكثر من سنة لكان من العسير التنبؤ، ولو أن الميزانية وضعت لأقل من سنة لكانت الإيرادات تختلف في كل ميزانية:

4. الميزانية العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أنه يمكن أن تكون هناك انحرافات، فتعصف بالبرنامج المسطر للميزانية العامة بغية إرضاء طبقة معينة دون الأخرى، أو قطاع دون الآخر أو يصبح برنامجا دعائيا يعده الحزب الحاكم، ليخوض فيه إحدى معارك الانتخاب، ولكن حتى لا تتحول الميزانية العامة إلى هذه الاتجاهات، فلا بد من تحديد واضح للأهداف التي يعد البرنامج من أجلها، لأن الميزانية العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها خاصة بعد انتقال دور الدولة إلى التدخل والتوجيه في الشؤون الاقتصادية، وانتشار التخطيط واستخدام الوسائل المالية، اتضح مدى الصلة الوثيقة بين النشاط المالي للدولة والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، والأدوات المختلفة التي يمكن استخدامها للتأثير على الحياة الاقتصادية، وبرزت أهمية الكميات (المتغيرات المالية للإيرادات والنفقات وما تتميز به من مرونة في الاستخدام لتحقيق

أهداف المجتمع، وبالتالي أصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد أن أصبحت الميزانية أداة من أدوات تحقيق أهداف محددة في الخطة الشاملة للدولة

رابعاً- تفريق الميزانية العامة عن غيرها من المفاهيم:

بغرض التوضيح وإزالة الغموض، نعود إلى تفريق الميزانية العامة عن ما يشبهها من مفاهيم، وذلك على النحو

التالي:

1. الموازنة العامة والميزانية العامة:

يستخدم اصطلاحاً الموازنة العامة والميزانية العامة، بشكل مترادف، ويؤيدان نفس المعنى في كتب ومؤلفات المالية العامة ويحاول بعض الكتاب أن يفرق بين كلمة الموازنة والميزانية، فيرى أن كلمة الموازنة مرتبطة بالدولة، وأن الموازنة العامة تقابلها كلمة (Budget) باللغة الإنجليزية، وهي نفقات وإيرادات الدولة السنة مالية قادمة. أما كلمة الميزانية فهي مرتبطة بالشركات والمؤسسات والمنشآت الموجودة في القطاع الخاص، ففيها يستخدم اصطلاح الميزانية العمومية، والذي يقابله اصطلاح (Balance Sheet) باللغة الإنجليزية، والميزانية العمومية هي عبارة عن كشف للمركز المالي للشركة في لحظة معينة، وتتضمن موجودات ومطلوبات الشركة في تاريخ معين.

ويشير مفهوم الموازنة من الناحية اللغوية إلى صيغة مفاعلة من الفعل (وازن)، كما في حالة القول وازنت بين الشئين موازنة ووزانا، ووازنه عادله وحاذاه، ووازن بين الشئين معناه ساوى وعادل.

أما كلمة ميزانية، فهي كلمة محدثة، استخدمها المحدثون في العصر الحديث، وشاعت في لغة الحياة العامة، ولم تكن معروفة، ولم تستخدم في العصور القديمة، وميزانية الدولة هي سجل تعادل فيه موارد الدولة مصروفاتها.

هذا التباين في استخدام المصطلحين لقصد واحد كان موضوع مناقشة خبراء الموازنة العرب في عدة مؤتمرات، عقدتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية، منها المؤتمر الخامس بالكويت عام 1989، وفي المؤتمر السادس بالقاهرة عام 1972، والندوة العلمية المنعقدة في تونس 1980. وقد أوصت كل هذه المؤتمرات العربية باستخدام مصطلح "الموازنة"، لأن استعمال مصطلح "الميزانية" يدعو إلى الخلط مع مصطلح "الميزانية العمومية المستخدم في علم المحاسبة.

وفي الواقع العلمي من النادر أن نجد دولة أو حكومة تستطيع أن تحقق توازناً دائماً بين إيراداتها ونفقاتها. وحقيقة الأمر أن العملية هي عملية سعي مستمر نحو موازنة الطرفين، الشيء الذي جعل كلمة موازنة أكثر دقة في التعبير عن الحالة الفعلية لوضعية الموازنة العامة.

وعلى الرغم من التبريرات العلمية السابقة والتي ترجح مصطلح موازنة عامة على ميزانية عامة، إلا أنني سأستخدم مصطلح ميزانية عامة في هذا الكتاب نظرا لوروده في التشريع المالي المعمول به بالجزائر.

ملاحظة هامة: هناك فرق بين الموازنة العامة والميزانية العامة

الميزانية العامة	الموازنة العامة
فعلية	تقديرية
عند فترة منتهية	عند فترة مقبلة
تصدر نهاية السنة	تصدر أول السنة
تبين الأصول والالتزامات وحقوق الملكية	تبين نفقات وإيرادات التي تخص سنة
نهاية السنة المالية	قادمة

2. الميزانية العامة وقانون المالية:

قانون المالية هو عبارة عن مجموعة من القواعد التي تنظم التوقعات والتقديرات التي تحدد خلال سنة مدنية مجمل إيرادات وأعباء الدولة.

وحسب المادة 03 معدل للقانون رقم 88 - 05 22 جانفي 1988 المعدل والمتمم القانون 07 جويلية 1984 المتعلق

بقوانين المالية، قانون المالية للسنة يقدر ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع الإيرادات والنفقات المالية الموجهة لتسيير المصالح العامة. يقدر ويرخص أيضا النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية ونفقات رأس المال.

ويشمل قانون المالية على الأنواع التالية:

- قانون المالية السنوي: يخضع قانون المالية إلى مبادئ المالية العامة، وبذلك فهو يتناسب مع مبدأ السنوية، حيث يقرر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لسير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية، وكذلك النفقات برأس المال، وعليه فإن هذا القانون يرخص سنويا الاقتطاعات الضريبية كما يخصص الاعتمادات الخاصة بالتسيير والتجهيز.

ويودع مشروع قانون المالية في أقصى تاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويضم مختلف الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة، منها أحكام تشريعية وأخرى ذات طابع مؤقت.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك اختلاف بين مشروع قانون المالية المقدم للبرلمان بغرفتيه للمصادقة عليه وقانون المالية المصادق عليه والمنشور في الجريدة الرسمية، ويتكون من جزئين:

أ. الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن تسيير المصالح العمومية، والمحافظة على التوازنات العمومية المالية الداخلية والخارجية.

ب. المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقة (تسيير، تجهيز).

- قانون المالية التكميلي والمعدل: تضطر الحكومة إلى وضع قانون مالية تكميلي يتماشى والتغيرات الجديدة، لأن الاعتمادات المفتوحة للإدارة العمومية غير محددة، وغالبا ما يتجاوز المبالغ المقدرة في بداية السنة لذلك يتم وضع قانون مالية تكميلي يتم المصادقة عليه من قبل البرلمان..

يعتبر قانون المالية المعدل التصريح بالتنفيذ الحقيقي للميزانية حسب المصادقة الأولية، أي يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق إيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات

- قانون ضبط الميزانية: تناول قانون 84 - 17 في المادة الخامسة منه قانون ضبط الميزانية والذي يهدف إلى ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا وما كان متوقعا، وبذلك فهي أداة لرقابة التنفيذ من طرف السلطة التشريعية.

وبما أن قانون المالية عبارة عن رخصة تعطى من البرلمان إلى الحكومة لاستعمال الأموال العمومية، فالميزانية إذن تتضمن هذه الرخصة، في الأخير يمكن القول أن الميزانية هي ما يحتوي عليه قانون المالية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة. ويسمى قانون المالية بالفعل الشرطي أو الترخيصي بمعنى أنه لا يمكن للحكومة استعمالها للمال العمومي تحصيل الإيرادات وصرف النفقات) إلا بعد حصولها على الرخصة من طرف البرلمان أي شريطة حصولها على ذلك.

- خصوصيات قانون المالية:

- باعتباره من القوانين العادية فإن قانون المالية له كافة مواصفات القوانين العادية من حيث طبيعة الأحكام التي يحدتها وأثارها.

- غير أنه من جهة أخرى يتميز عن باقي القوانين العادية بخصوصيات أفضت عليه طابعاً متميزاً. يمكن اجمال هذه الخصوصيات في ثلاثة عناصر بارزة:

1. يخضع لإجراءات مناقشة، تصويت و توقيع مميزة (التصويت باستعجال)

2. يعتبر ورشة تشريعية حقيقية

3. تنصب أحكامه على المجال المالي

أ- إجراءات المناقشة، التصويت والتوقيع:

- لا توجد في الغالب آجال محددة تلزم البرلمان بالتصويت على مشروع قانون. غير أنه بالنسبة لقانون المالية يتعين على البرلمان التصويت على مشروع القانون في أجل أقصاه 75 يوماً (المادة 67 من القانون رقم 84-17) و هي مدة تشمل الاجراءات أمام الغرفتين.

- الطابع المستعجل في التصويت قد يؤدي إلى:

1. تمرير أحكام لا يرتبط موضوعها بقوانين المالية.

2. توجه المناقشات نحو السياسة العامة أكثر منه نحو الجوانب القانونية.

- يعتبر قانون المالية المشروع الوحيد الذي تدافع عنه الحكومة متضامنة بحضور كل أعضائها، خلافا للقوانين العادية الأخرى التي يقدمها و يدافع عنها وزير القطاع.

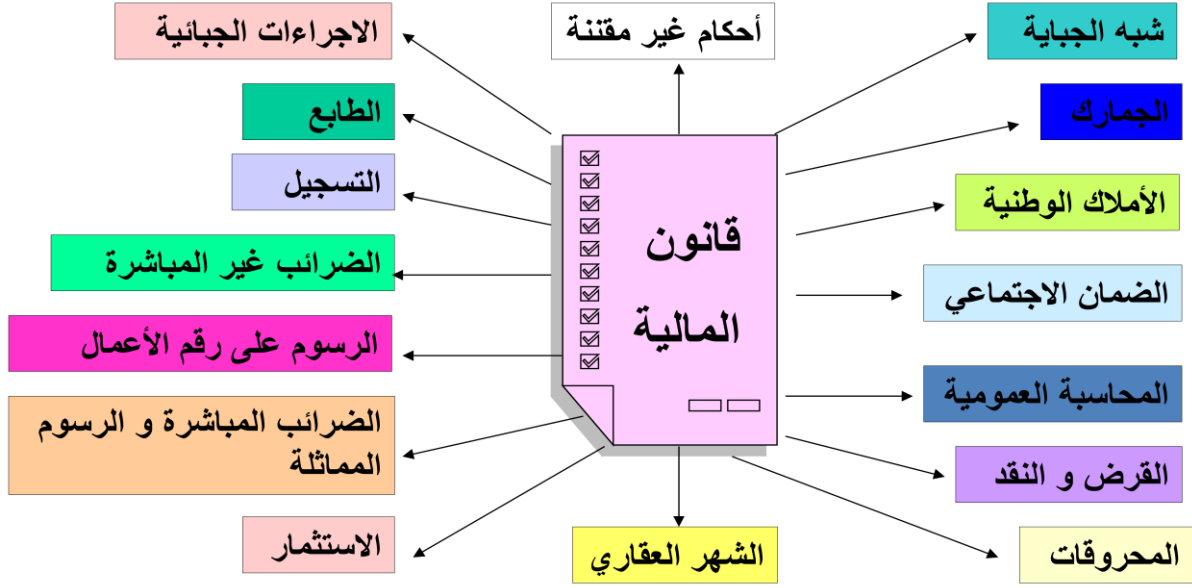
- لهذا يعتبر البعض قانون المالية بمثابة برنامج عمل الحكومة و المصادقة عليه هي تجديد للثقة.

- يوقع رئيس الجمهورية على قانون المالية في مراسيم خاصة بحضور أعضاء الحكومة و مثلي الهيئات الدستورية، و هو ما لا تحظى به باقي القوانين العادية و حتى العضوية منها.

ب - قانون المالية ورشة تشريعية حقيقية:

- من النادر أن تعدل قوانين و تحدث أخرى في صلب مشروع قانون. الأمر الذي نجده في قانون المالية الذي يدخل دفعة واحدة تعديلات على عدد هام منها قد يصل أحياناً إلى 20 تقنين.

- فقانون المالية هو وعاء يحمل تعديلات على مجموعة من القوانين، بحيث لا يشكل هو بحد ذاته تقنين و إنما حامل للتعديلات التي تدرج في القوانين الخاصة بها.



3. الميزانية العامة والحساب الختامي:

يعرف الحساب الختامي للدولة على أنه "الحساب الذي ينطوي على النفقات العامة الفعلية والإيرادات العامة الفعلية والذي يتم إعداده عن سنة مالية منتهية".

وبالتالي فإن الحساب الختامي للدولة يعتبر معكوس مفهوم الميزانية العامة للدولة تماما، ذلك لأن الميزانية العامة

تنطوي على تقديرات السنة المالية مقبلة بينما الحساب الختامي يحتوي على الفعلي لسنة مالية منتهية

أما عن وجه الشبه بين الحساب الختامي والميزانية العامة يتمثل في أن الفترة الزمنية التي يعد عنها تعادل تماما

الفترة الزمنية التي تعد عنها ميزانية الدولة، حيث أن أي ميزانية عامة يتعين أن يكون لها حساب ختامي. كما أن التقسيمات الواردة بالحساب الختامي ومدلولات ومسميات تلك التقسيمات يتعين أن تتماثل تماما مع تلك الواردة بميزانية الدولة.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن كل منهما يتم اعتماده من السلطة التشريعية المختصة.

4. الميزانية العامة والميزانية العمومية للمؤسسة:

يمكن توضيح الفرق بين الميزانية العامة والميزانية العمومية للمؤسسة من خلال الجدول رقم (00):

الجدول رقم (12): الفرق بين الميزانية العامة والميزانية العمومية للمؤسسة.

الميزانية العمومية للمؤسسات	الميزانية العامة
1- تشمل أرقاماً فعلية في تاريخ معين عن فترة سابقة عادة تكون سنة.	1- تشمل أرقاماً تقديرية عن سنة قادمة.
2- لا تعرض علي السلطة التشريعية لإقرارها، وإن كانت تعرض علي الهيئة العامة للمساهمين.	2- لا تأخذ الصفة القانونية والتنفيذية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) عليها.
3- تصدر في نهاية السنة عن فترة سابقة.	3- تصدر في أول السنة.

5. الميزانية العامة للدولة والحسابات الوطنية:

يمكن تعريف الحسابات الوطنية بأنها "بيان تفصيلي يتضمن مجموعة متكاملة من الإحصاءات والبيانات تعطي وصفا لعلاقات التشابك والترابط بين مختلف الأنشطة والقطاعات الاقتصادية، من خلال حسابات الدخل الوطني مكوناته وتوزيعه على مختلف القطاعات والاستخدامات خلال فترة زمنية منتهية عادة سنة".

وهكذا يتبين أن أرقام الميزانية العامة تكون تقديرية، بينما أرقام الحسابات الوطنية حقيقية (فعلية)، فضلا أن الحسابات الوطنية تكون أكثر شمولاً من بيانات الميزانية العامة، ولا شك أن بيانات الحسابات الوطنية تفيد كثيراً عند رسم السياسة المالية، التي تنطوي عليها الميزانية العامة

خامساً- أهمية الميزانية العامة:

للميزانية العامة للدولة دورا هامة سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وهذا ما سيتم تناوله

من خلال ما يلي:

1. الأهمية السياسية للميزانية العامة:

تحتل الميزانية العامة من الناحية السياسية أهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، ذلك أن إرغام السلطة التنفيذية في كل عام اللجوء إلى البرلمان ليعتمدها نواب الشعب تمهيدا لصرف النفقات العامة وتحصيل الإيرادات العامة، يعني ذلك إخضاعها للرقابة المستمرة لهذه المجالس، وتتجلى رقابتها على أعمال الحكومة من خلال قدرتها

على تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو حتى رفضها لمشروع الميزانية الذي تتقدم به السلطة التنفيذية ومما يزيد في الدلالة على هذه الأهمية أن الثورات والاضطرابات والتغيرات التي تتناول الدساتير موضوعا لها تعود في معظم أسباب حدوثها إلى سوء واضطراب الأحوال المالية وما يترتب على ذلك من زيادة مطالبات المواطنين بتوسيع مدى سلطتها فيما يتعلق بالإشراف على المسائل المالية في الدولة:

2. الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة:

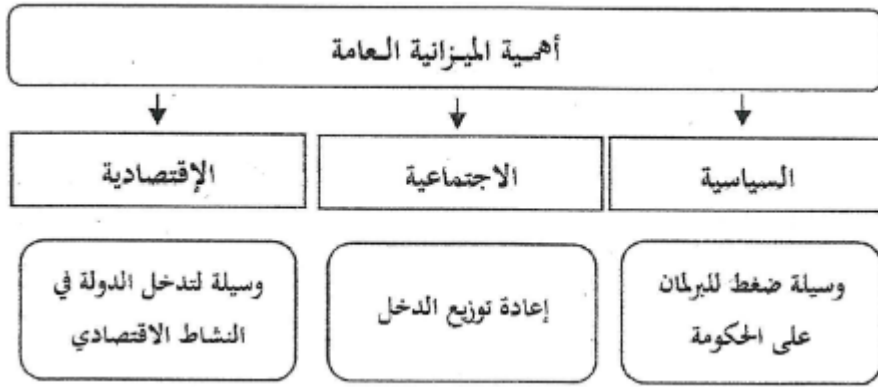
تحثل الميزانية العامة أداة مرنة بيد الحكومة تستعملها لتحقيق أغراضها التي من أهمها الأهداف الاقتصادية المتمثلة بمعالجة التضخم والانكماش وتوازن ميزان المدفوعات وتوجيه سياسة الاستثمار والادخار والاستهلاك بما يكفل تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصاديين . إضافة إلى ذلك فهي أداة تستطيع الدولة من خلالها معرفة وضعها المالي، لأن الميزانية العامة تمثل بيانا مفصلا لتقدير إيرادات ونفقات الدولة وكيفية استعمالها لتسيير مرافقها العامة وأداء التزاماتها المختلفة. وبعبارة أخرى فهي الوثيقة المالية التي توضح الوضع المالي والاقتصادي للدولة فهي لم تعد مجرد توقع وسماح للنفقات والإيرادات العامة، إنما أصبحت مرآة عاكسة لاتجاهات مالية الدولة وحركتها وفقا لبرنامج السلطة التنفيذية.

3. الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة:

الميزانية العامة وسيلة للتأثير في الحياة الاجتماعية وتوجيهها، ويظهر ذلك من خلال سياسة إعادة توزيع الدخل التي تنفذها الحكومة بواسطتها، فالميزانية وجه اجتماعي وهي كالمصفاة التي يمكن أن تسهم في إقامة العدالة الاجتماعية ولكن لا يمكن الاعتماد على الميزانية العامة وحدها في تحقيق ذلك.

ويمكن تلخيص أهمية الميزانية العامة من خلال الشكل الموالي :

الشكل رقم (02): أهمية الميزانية العامة.



المحور الثاني: مبادئ (قواعد) الميزانية العامة:

مبادئ الميزانية العامة هي الأصول والقواعد التي تحكم عملية إعداد الميزانية لضمان تحقيق أهدافها خاصة الرقابية منها، وهذه المبادئ أو القواعد تنقسم إلى مبادئ تقليدية كلاسيكية (مبدأ السنوية، الوحدة، العمومية، التوازن، عدم التخصيص)، ومبادئ حديثة (المسؤولية، الشفافية، الاستقرار، الأداء).

أولاً- مبدأ سنوية الميزانية:

ويعني الحياة المالية للدولة تكون خلال سنة، ويمكن تناول مبدأ سنوية الميزانية من خلال النقاط التالية:

1- مفهومه:

سنوية الميزانية تعني أن تقديرات إيرادات الدولة ونفقاتها العامة والموازنة بينهما ينبغي أن يكون وأن تتم بشكل دوري، وبصورة مستمرة، والفترة الزمنية التي تخصها الميزانية تكون عادة سنة وأن إجازة السلطة التشريعية لها تكون مدتها سنة. وهذا طبقاً لما ورد في المادة 03 من القانون 17-84: (يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها...). والسنة المدنية تضم الفترة من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر كما هو في الجزائر، وهذا يعني أن الحكومة ملزمة بتنفيذ الميزانية خلال سنة، إلا أن هناك عمليات لا تلتزم بالإطار السنوي، أي ظهور على هذا المبدأ استثناءات (أي الخروج على مبدأ السنوية).

2- مبرراته:

وقد تدعم هذا المبدأ بمبررات جعلته معتمداً في أغلب الدول وهي:

1-1- المبررات السياسية: يعتبر مبدأ سنوية الميزانية مناسب للرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فمدة السنة في نفس الوقت قصيرة بما يكفي للسماح بمراقبة دقيقة، وطويلة بما يكفي لعدم شل عمل الحكومة .

2-1- المبررات التقنية: المبررات التقنية تتمثل في أنه ليس من الممكن عمل تنبؤات دقيقة لفترة طويلة جدا (أو العكس قصيرة جدا) .

3-1- المبررات الاقتصادية: فترة السنة تسمح بأن تناسب دورة ميزانية الدولة مع دائرة الأنشطة الاقتصادية. على سبيل المثال، عندما يتعلق الأمر بالزراعة، هناك أساسا محصول واحد في السنة.

على المستوى التجاري، المؤسسات تنشأ ميزانياتها المحاسبية مرة واحدة في السنة، والتي تعبر عن نتائجها ومداخيلها . ميزانية القطاع الخاص لها تأثير على الميزانية العامة، كون الدولة تحصل على جزء كبير من إيراداتها من خلال الضرائب المفروضة على الدخل سواء ما تعلق بالأشخاص الطبيعية أو المؤسسات. من جهة أخرى فإن أهمية تناسب دورة الميزانية العامة مع دورة النشاط الاقتصادي الخاص ، تظهر في كونه يسمح بوضع تنبؤات دقيقة للإيرادات.

-استثناءات مبدأ سنوية الميزانية:

مبدأ سنوية الميزانية ليس مطلقا، حيث ترد عليه بعض الاستثناءات مثل:

1- ترحيل الاعتمادات: تقتضي هذه التقنية إمكانية إعادة تحديد صلاحية الاعتمادات المالية التي لم تستهلك للسنة الماضية غير أن هذه الإمكانية تختلف باختلاف وضعية الاعتمادات، بالنسبة لاعتمادات التجهيز تتم بطريقة آلية من أجل إتمام تنفيذ المشاريع (فمدتها تفوق السنة) أما فيما يخص اعتمادات التسيير فهي تحتاج إلى رخصة تشريعية. غير أن هذه التقنية قليلة الاستعمال وفي الجزائر لم تعد متاحة إلا بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري EPA .

2- الإعتمادات الشهرية (ميزانية الإثني عشرية المؤقتة): الاعتمادات الشهرية المؤقتة وهي ميزانيات شهرية مؤقتة عندما لا تتمكن الحكومة من إقرار (اعتماد) الميزانية السنوية في موعدها المحدد.

3- برامج التجهيز: هي ميزانيات خاصة بنفقات الاستثمار دون نفقات التسيير وتعلق بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع قاعدية أو حيوية تتطلب مبالغ مالية ضخمة ومدة طويلة لإنجازها. تتجاوز السنة بالإضافة إلى إجراءات معقدة لتمويلها ولذلك فإن الميزانية الخاصة بها تكون محددة بمدة انتهاء وتسليم المشروع أو العملية الاستثمارية.

وتتم عملية تنفيذ برامج التجهيز باتباع إجراءين هما:

أ- رخص البرامج: تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة. وتبقى صالحة دون أي تحديد المدها حتى يتم إلغاؤها.

ب- اعتمادات الدفع: وتمثل اعتمادات الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة.

4- الاعتمادات المالية التكميلية: الاعتمادات التكميلية هي الإجراء الأكثر شيوعاً والأكثر اعتياداً، والذي يسمح للحكومات بإجراء بعض اللمسات خلال السنة على التقديرات الأولية، ومنح بعض الرخص التكميلية. وهي التي تضمها قوانين المالية المعدلة والمكملة التي لها نفس الدرجة القانونية لقانون المالية الأولي.

ثانياً- مبدأ وحدة الميزانية.

سوف يتم التعرض لمبدأ وحدة الميزانية من خلال ما يلي:

(أ)- مفهومه:

نادي بهذا المبدأ الفقيه ساي (Say) حيث قال: "أنه من الضروري حصر الميزانية ضمن بنود تسمح من خلالها التعرف على أهم ملامح الميزانية".

ونعني بهذا المبدأ أن تدرج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة أو بيان واحد.

(ب) إيجابيات مبدأ وحدة الميزانية:

هناك العديد من الإيجابيات التي يحققها مبدأ وحدة الميزانية، فهو بمثابة قاعدة تركز الوضوح والصدق .

فمبدأ وحدة الميزانية يعطي للنواب وعامة المواطنين نظرة عامة حول المبلغ الإجمالي للنفقات العامة والإيرادات العامة، وهذا يسمح من جهة بإجراء مقارنة بين حجم النفقات العامة ومبلغ الناتج المحلي الإجمالي على سبيل المثال، ومن جهة أخرى توضيح المركز المالي للدولة.

يسمح كذلك مبدأ وحدة الميزانية بتسهيل عملية الرقابة بالنسبة للسلطة التشريعية بالإضافة إلى تسهيل عملية

دراسة الميزانية العامة بالنسبة للباحث.

- استثناءات مبدأ وحدة الميزانية:

رغم إيجابيات مبدأ وحدة الميزانية، إلا أنه لم يعد يتلاءم مع التطورات السياسية والاقتصادية، ولهذا فقد أخذ مبدأ وحدة الميزانية مفهوما حديثا بوجود ميزانية كاملة للدولة، وميزانيات مستقلة، وأخرى استثنائية (غير عادية)، وكذا ملحقة والحسابات الخاصة على الخزينة.

1- الميزانيات المستقلة:

وهي ميزانيات المؤسسات التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة القانونية، أي لا ينطبق عليها الأحكام والقواعد المالية والوظيفية الحكومية ولها الحق بالاحتفاظ بفائض الإيرادات أو الاقتراض من الغير إذا كان لديها عجز، ويأخذ النمط القانوني المالي الجزائري بالميزانية المستقلة بالنسبة للمؤسسات العامة والدواوين الوطنية.

2- الميزانيات الملحقة:

وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة لهيئات عامة لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة وتقوم بنشاطات تجارية واقتصادية وثقافية، وترتبط هذه الميزانيات بميزانية الدولة عن طريق صافي حسابها فقط كما تمنح تلك الهيئات حرية العمل بطريقة تبتعد عن الروتين لعدم عرقلة نشاطاتها بالأنظمة الحكومية المعقدة. وهذا ما نص عليه قانون رقم 84-17 في المادة 44-45 (مثل الميزانية الخاصة بالبريد والمواصلات).

وتم إلغاء ميزانية البريد والمواصلات بموجب المادة 58 من قانون المالية لسنة 2004، والتي تنص على "تلغي الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات ابتداء من أول يناير سنة 2003".

3- الميزانيات الاستثنائية (غير العادية): وهي توضع لأغراض استثنائية مثل ظروف الحروب أو عمل مشروع استثماري طويل الأجل، ويتم عرض الميزانية غير العادية بطريقة مستقلة عن الميزانية العامة، ويتم تمويل الميزانية غير العادية من إيرادات غير عادية مثل القروض والإصدار النقدي الجديد..

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا النوع بالنسبة لفيضانات الجنوب وكارثة الأضنام - الشلف سنة 1980 وعين تموشنت وغيرها من الميزانيات غير العادية .

4- الحسابات الخاصة للخزينة العمومية:

يقصد بحسابات الخزينة تلك المبالغ التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد، أي لا تعد إيرادا بالمعنى الصحيح، ثم تلك المبالغ التي تخرج من الخزينة على أن تعاد إليها فيما بعد ولذلك لاتعد إنفاقا عاما وكمثال على ذلك

التأمين الذي يلتزم بدفعة المقاولون المتعاقدون مع الحكومة ضماننا لتنفيذ مشروع معين لا يعتبر إيرادا عاما رغم أنه يدخل خزينة الدولة، إذ أن هذه الأخيرة ستقوم برده إليهم عندما ينتهون من تنفيذ أعمالهم على النحو المتفق عليه، وعندما يتم رد هذه الأموال إليهم فإن ذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة رغم أن هناك خروجاً للأموال من خزينة الدولة، ومن المعقول في هذه الحالة ألا تدرج مثل هذه الأموال في ميزانية الدولة، بل ينبغي أن ترصد لها حسابات خاصة.

وفي الجزائر تفتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية وتحتوي على الأصناف التالية:

- الحسابات التجارية.
- حسابات التخصيص الخاص.
- حسابات التسبيقات.
- حسابات القروض.
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.
- يمكن أن تفتح حسابات المساهمة والسندات بواسطة تعليمة من الوزير المكلف بالمالية.

ثالثاً- مبدأ قاعدة عمومية الميزانية (الشمول).

يشمل هذا الجزء على:

1- مفهومه:

يعني إظهار جميع عناصر النفقات العامة والإيرادات العامة مهما كان حجمها أو نوعها في الميزانية العامة دون

إجراء مقاصة بينها، أي عدم إتباع طريقة الناتج الصافي التي تعتمد على تحديد العجز أو الفائض فقط:

ثانياً/ مزايا مبدأ عمومية الميزانية:

أ- تسهيل عملية مراقبة السلطة التشريعية على الإيرادات، والنفقات، وذلك لأن جداول الميزانية العامة تتضمن جميع الإيرادات والنفقات للدولة.

ب- تبيين الأوضاع المالية على حقيقتها، فتقيد بموجها الإيرادات والنفقات وفي الجداول الخاصة بها، وبهذا فإنها تبين حصيلة كل باب من أبواب الإيرادات وتكاليف كل نوع من أنواع النفقات.

ج- تساعد على التقليل من الإسراف والتبذير، في أموال الدولة، لأن الاعتمادات المخصصة للإنفاق محددة، ولا يجوز تجاوزها عند الصرف.

2- عيوب مبدأ عمومية الميزانية:

-إنها تلزم كل وزارة ومصلحة حكومية بأن تقيد في جداول الإيرادات، وفي جداول النفقات، تفاصيل كثيرة في أنواع الإيرادات والنفقات، والتي قد لا تكون لها في بعض الأحيان قيمة كبيرة أو أهمية تذكر.

-لا تشجع المصالح والمرافق على بذل الجهد والعمل على زيادة الإيرادات، لأن تلك المصالح والمرافق تعلم سلفا بأنها لن تستفيد كثيرا من هذه الإيرادات التحسين الأوضاع والأداء فيها، إذ أن الإيرادات تتحول رأسا بعد تحصيلها إلى خزينة الدولة (ومثال ذلك قيام المكتبات العامة بتنظيم المعارض بقصد تحقيق زيادة في إيراداتها).

3- استثناءات مبدأ عمومية الميزانية:

- الميزانيات المستقلة
- الميزانيات الملحقه.
- بقايا قاعدة الناتج الصافي.

يلاحظ في الدول التي تطبق مبدأ العمومية، أنه لا تزال هناك بعض البقايا من قاعدة الناتج الصافي، لم يتم التخلص منها نهائيا، ومن أمثلة ذلك، إذا منح دافعوا الضرائب إعفاء جزئيا بنسبة (5%) مثلا من قيمة الضريبة لتشجيعهم على القيام بتسديد ما عليهم من ضرائب، ضمن مهلة قانونية محددة، فإن مقدار الحسم (الإعفاء الجزئي) هذا يخصم من القيمة الإجمالية للضريبة، ويسجل فقط المبلغ الصافي في جداول الإيرادات.

رابعا- مبدأ توازن الميزانية:

يقصد بتوازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة تقديرات النفقات العامة مع جملة تقديرات الإيرادات العامة. وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 121 من الدستور الجزائري حينما نصت على مايلي " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

وقد عرف مصطلح توازن الميزانية تطورا مواكبا للتطور الحاصل في وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة

- المفهوم التقليدي مبدأ توازن الميزانية:

أقرت النظرية التقليدية التوازن السنوي بين النفقات العامة والإيرادات العامة بشكل مطلق، واعتبرت أن حسن الإدارة المالية يتطلب التوازن بين جانبي الميزانية النفقات والإيرادات من جهة، وإلى رغبة في تفادي مخاطر العجز في الميزانية وما قد يترتب على تغطيته من أثر تضخمي، أو فائض لا تستطيع الدولة التصرف فيه من جهة أخرى، ومن وجهة النظر التقليدية أن عجز الميزانية يمثل خطرا رئيسيا إلى الدرجة التي يصبح فيها أخطر من تحقيق فائض فيها بكثير، بسبب أنه

يعني لجوء الدولة إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي الجديد لتغطيته وحيث أن الاستخدام الكامل هو الغرض الأساسي الذي انطلقت منه النظرية التقليدية، لذلك يترتب على اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد زيادة في وسائل الدفع دون أن تقابلها زيادة حقيقية في إنتاج السلع والخدمات وينتج هذا الارتفاع زيادة في الأسعار، وبالتالي فإن هذا من شأنه الدخول في حالة تضخمية تندهور فيها قيمة النقود الحقيقية، وقد نشأت نظرية التقليديين هذه من اعتبار معين يكمن أساسه في قصر دور الدولة على تسيير المرافق العامة (الدولة الحارسة)، ومن ثم تحديد نشاطها في ضمان أداء هذه المرافق الأمر الذي يجعل نشاط الدولة محصوراً ومحدوداً فيما يتعلق بتوازن النشاط الاقتصادي

فالمفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية يشير إلى أن النفقات العامة لا يمكن أن تتجاوز الإيرادات العامة، لذلك من الضروري أن يقتصر مقدار النفقات العامة على الحد الأدنى الضروري. هذا المبدأ كان لفترة طويلة حجر الزاوية في المالية العامة التقليدية وضرورة مطلقة أنصار المالية العامة التقليدية، بسبب خيارهم حياد الميزانية فيما يتعلق بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية، أرادوا أن يجعلوا هذا المبدأ قاعدة مقدسة.

-المفهوم الحديث المبدأ توازن الميزانية:

بعد تطور النظرة الدور الدولة ووظائفها عقب حدوث الكساد الكبير تغير الموقف من هذا المبدأ، فقد أظهر كينز أن الاقتصاد لا يحقق التوازن دائماً عند مستوى التشغيل الكامل، مما يعني ضرورة تدخل الدولة لتحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي، ومن ثم فقد أصبح توازن الميزانية العامة ليس هدفاً في حد ذاته بل الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ولو كان هذا من خلال العجز أو الفائض في الميزانية العامة. مما سبق فإنه لم يعد ينظر إلى توازن الميزانية بالمعنى المحاسبي أي التساوي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، لكن بدل من ذلك التوازن الاقتصادي سواء من خلال العجز أو الفائض في الميزانية العامة. وعلى هذا الأساس ظهرت نظريتان:

- نظرية عجز الميزانية المقصود (المنظم):

تتلخص هذه النظرية في أنه يتعين على الدولة في حالة تعرض الاقتصاد الوطني لأزمة كساد إلى التوسع في الإنفاق العام وتوجيه الدعم إلى النشاط الاقتصادي والتوسع في الاستثمار والإنتاج، والعمل على تخفيف الأعباء مما يؤدي إلى تقليل حجم الموارد المتحصلة والمقتطعة من دخول الأفراد والشركات لفسح المجال لهم لاستخدام هذه الدخول للتوسع في الإنفاق الاقتصادي، ونتيجة للتوسع بالإنفاق والتقليص في الاستقطاع الضريبي تساعد الحكومة على زيادة الطلب الكلي

الفعلي نتيجة لتوفر الأموال وتداولها في الاقتصاد الوطني، ويرى أصحاب هذه النظرية أنها سياسة مؤقتة لمعالجة حالة التوازن الاقتصادي ثم العودة إلى توازن الميزانية بعد تحقيق معالجة هذه الحالة.

- نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية:

حيث تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية العامة كوسيلة لتحقيق التوازن، حيث تستخدم هذه الميزانية على المدى الزمني للدورة الاقتصادية التي تمتد عدة سنوات حيث تبلغ في المتوسط خمس أو سبع سنوات حيث تستلزم هذه النظرية تنظيم الميزانيات وذلك في إطار سياسة العجز أو الفائض وذلك وفقاً لمستلزمات الدورة الاقتصادية على عدد من السنوات.

خامساً- مبدأ عدم التخصيص:

ويشمل هذا الجزء على أولاً مفهوم مبدأ عدم التخصيص معنى ذلك ألا يتم تخصيص إيراد معين لتغطية إنفاق معين، كأن تخصص رسوم التسجيل في الجامعات لبناء الجامعات مثلاً، فهذا مخالف لمبدأ عدم التخصيص حيث نصت المادة 08 الفقرة الأولى من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز".

-مزايا قاعدة عدم التخصيص:

ويرجع تقرير مبدأ (قاعدة) عدم التخصيص إلى عدة مزايا هامة لعل من أهمها:

1- إن اتباع قاعدة عدم التخصيص يؤدي إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على مختلف أوجه النفقات العامة والإيرادات العامة

2- في حالة تخصيص إيراد معين للإنفاق على أداء خدمة معينة فإن ذلك قد يؤدي إلى عدم تقديم هذه الخدمة على وجه مرضي في حالة زيادة النفقات على الإيرادات، ومن ناحية أخرى قد تؤدي إلى إسراف في حالة زيادة الإيرادات عن النفقات.

3- يؤدي إتباع هذه القاعدة على حصول المجتمع على أكبر إشباع ممكن للحاجات العامة، حيث يتم توزيع إجمالي الإيرادات العامة على النفقات العامة المختلفة تبعاً لدرجة إلحاح كل منها وما يمكن في النهاية من الحصول على أكبر إشباع ممكن للحاجات العامة للمجتمع.

4-يؤدي إتباع هذه القاعدة إلى الحد من مطالب الفئات السياسية والاجتماعية المختلفة التي تمثل مجموعات ضغط " حيث تحاول دائما تخصيص حصيلة إيراد معين لمواجهة إنفاق معين يعود بالنفع عليها وليسمح لأعضائها بالحصول على مزايا و مكاسب معينة.

5- إن الإخلال هذه القاعدة ربما يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز للعمليات المختلفة التي تنطوي عليها الميزانية، مما يعني المساس بكمال وشمول الميزانية العامة.

- استثناءات قاعدة عدم التخصيص

كثرت حالات الخروج على قاعدة عدم التخصيص، بسبب تطور مفهوم الدولة ، واتساع نطاق تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وفيما يلي استثناءات قاعدة عدم التخصيص:

1. تخصيص بعض القروض للإنفاق على مشاريع معينة.

2. تخصيص بعض الإيرادات لتسديد الدين العام.

3. تخصيص بعض الإيرادات للمؤسسات عامة ذات شخصية معنوية .

4. التخصيص لأغراض اقتصادية.

5. تخصيص أموال الهبات والوصايا لغايات معينة.

وفي الجزائر يمكن تخصيص الإيرادات بمقتضى قانون المالية، حيث نصت المادة 08 الفقرة الثانية من القانون رقم 84/17 المتعلق بقوانين المالية على "غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:

- الميزانيات الملحقه.

- الحسابات الخاصة للخزينة

- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات".

المحور الثالث: دورة الميزانية العامة للدولة

يقصد بلورة الميزانية المراحل التي تمر بها الميزانية من إعداد وتحضير واعتماد وتنفيذ ورقابة وسوف نتناول هذه المراحل من خلال تناول المطالب التالية:

تشكل مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة أهمية بالغة، نظراً لكونها الأساس الذي يتوقف عليه نجاح الميزانية العامة من عدمه، وعليه تستلزم دراسة إجراءات تحضير وإعداد الميزانية أن نتطرق إلى السلطة المختصة في مجال إعداد وتحضير الميزانية، الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد مشروع الميزانية، الإجراءات المتبعة بصدد تحضير الميزانية، صياغة مشروع قانون المالية.

1- السلطة المختصة في إعداد وتحضير الميزانية:

تعتبر مرحلة التحضير والإعداد المرحلة الأولى في دورة الميزانية العامة، ومن المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة هي عملية إدارية بحتة تختص بها السلطة التنفيذية، في جميع الدول، على اختلاف أنظمتها وهيكلها الاقتصادية والسياسية، حيث تقع على السلطة التنفيذية مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، ومن حق الحكومة أن تضع من السياسات والبرامج ما تراه في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية والمالية السائدة كفيلاً بتحقيق هذه الأهداف، وأن تطالب الحكومة بكل ماتراه ضرورياً لتنفيذ برامجها وسياساتها، والقيام بوظائفها ولما كانت الميزانية العامة الترجمة المالية والفنية لتلك البرامج والسياسات فإن من حق السلطة التنفيذية أن تقوم بالإعداد والتحضير للميزانية العامة، ويرجع ذلك إلى مجموعة من الأسباب من أهمها، أن السلطة التنفيذية أي الحكومة هي الأقدر على التنسيق بين بنود الميزانية العامة. على عكس لو ترك الأمر للسلطة التشريعية الممثلة في أعضاء البرلمان الذين سيبالغون في تقديراتهم إرضاءً لناخبيهم ومن ناحية أخرى فإن الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية العامة، وبالتالي فمن الطبيعي أن تتولى عملية إعداد الميزانية لأنها ستحاول أن تكون واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد، وبالإضافة إلى أن الحكومة هي التي تسير المرافق العامة فبالنظر إلى هي الأقدر على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة بدرجة معقولة من الدقة حيث تستطيع التعرف على احتياجات هذه المرافق العامة من النفقات وما ينتظر أن تقره من إيرادات.

وهكذا فإن من الحكمة بمكان أن تتولى الحكومة تحضير وإعداد الميزانية العامة، وتبدأ هذه المرحلة عادة بقيام أصغر الوحدات الحكومية التابعة للوزارات والمؤسسات والهيئات والمصالح العامة، كل واحدة منها بإعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات، وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية.

وإذا كان هناك اتفاق حول ضرورة قيام السلطة التنفيذية بتحضير وإعداد الميزانية العامة، فإن هناك اختلافاً حول تسمية الجهة ودورها في التحضير والإعداد ففي إنجلترا يتمتع (وزير الخزانة) بسلطات واسعة في إعداد الميزانية، وفي الولايات المتحدة الأمريكية يقوم بذلك (مكتب الميزانية التابع مباشرة لرئيس الجمهورية، أما في فرنسا: لا تمنح وزير الخزانة بالسلطات الواسعة التي يتمتع بها وزير الخزانة البريطاني، فهو يستطيع بعد ورود تقديرات نفقات الوزارات المختلفة إليه أن يقترح تعديلات عليها، فإذا لم يوافق الوزير المختص على هذه التعديلات فإن الخلاف يعرض على مجلس الوزراء ليفصل فيه.

وفي الجزائر تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية، حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة في مرحلة سابقة، وطبقاً للمرسوم رقم 84 - 341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984، كانت لوزير المالية سلطات واسعة في تحضير الميزانية، كما يتجلى من نص المادة 3 من ذلك المرسوم.

وفي مرحلة لاحقة، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 95 - 54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية، فإن تحضير الميزانية وإن بقي من مشتملات وزير المالية، إلا أن ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي يتسم في قمته بالازدواجية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة)، حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف الأعلى على ذلك، من أجل تجسيد برنامج الحكومة.

2- الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد مشروع الميزانية

تستوجب عملية تحضير مشروع الميزانية في الجزائر تدخل العديد من المصالح المختصة :

- المديرية العامة للميزانية العامة

تعد أهم جهاز مسؤول عن مشروع إعداد الميزانية حيث تكلف بتجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها الدوائر والقطاعات الوزارية وتكييفها مع التوجيهات الحكومية، ثم تقوم بتقدير الاعتمادات الضرورية لها وتحضرها في وثيقة تعرف بالملذكرة المنهجية.

(أ)- المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك:

تقوم هذه المديرية بعملية رصد الإيرادات العامة المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبالية والجمركية التي تقوم بها وكذا تلك المتعلقة بأملك الدولة حيث تعتبر هذه المديرية الجهاز الرئيسي الذي يتولى إدخال الأموال إلى الخزينة العمومية.

(ب)- المديرية المركزية للخزينة العمومية

تقوم الخزينة العمومية بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العمومية حيث تساهم الخزينة في جرد الأموال العمومية النهائية التي تشكل مصدر تمويل النفقات العمومية المدرجة في الميزانية العامة للدولة.

3- الإجراءات المتبعة بصدد تحضير الميزانية

تتمثل في الخطوات التي يتم على أساسها إعداد الميزانية العامة، ويمكن تقسيم الإجراءات المتبعة بصدد تحضير الميزانية إلى قسمين رئيسيين:

3-1- الإجراءات الإدارية:

تبدأ عملية تحضير مشروع الميزانية من شهر يناير إلى غاية سبتمبر، وفق مراحل عديدة، تبدأ المرحلة الأولى بوضع الخطوط العريضة للميزانية خلال شهر يناير وفبراير، على مستوى وزارة المالية بمساعدة مكتب الوزير ومديرية الميزانية والتقديرات، وبعد المشروع استنادا إلى مجموع المبالغ التي تم رصدها لكل وزارة في ميزانية سابقة services votes بالإضافة إلى مدى تطور الاقتصاد على المدى القصير والمتوسط، والظروف السياسية التي تمت فيها تنفيذ الميزانية السابقة، ثم يرسل المشروع إلى الوزير بهدف تحديد التوجهات العامة للسياسة، ويشرع في نصف شهر فبراير مجلس الوزراء في الدراسة الدقيقة مع التذكير والتأكيد على بعض المبادئ الأساسية، إلى جانب احترام الإجراءات القانونية، حيثل ترسل الرسائل lettre de cadrage (خلال شهر مارس وأفريل) بهدف تمكين الوزراء من إعداد مشروع ميزانية وزارهم، مع التأكيد على بعض التدابير الضرورية التي لا يمكن إغفالها، والاقترحات التي من شأنها أن تساعد على إعداد مشروع الميزانية بطريقة منتظمة وصحيحة، ثم تلى مرحلة حاسمة، والمتمثلة في الاجتماعات والمناقشات لوضع حد أقصى للنفقات، التي يحاول كل وزير التمسك بالتقديرات التي وضعها وتقديم تبريراتها، ويكون ذلك ما بين شهر أفريل وجويلية، ويستمر العمل إلى أن يتوصل اتفاق نهائي حول مبالغ النفقات، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل هناك مرحلة أخيرة وهي المرحلة التقريرية والتي تمتد من شهر جويلية إلى سبتمبر، أين تعقد اجتماعات على مستوى وزارة المالية بمشاركة مديرية التشريع الجبائي التي تعد الحجر الأساسي في العملية، والمرأة المثيرة للوزارة في المجال المالي، مما يسمح باتخاذ الإجراءات الضرورية، وإدخال التعديلات الملائمة على مشروع قانون المالية بشكل يتلاءم مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، والسياسة العامة بصفة عامة.

3-2- الإجراءات التقنية:

وتتمثل في:

أ- تقدير النفقات العامة:

بالنسبة لتقدير النفقات العامة فليس هناك أساليب متنوعة من الناحية العملية، حيث أن الطريقة المتبعة بشكل عام في غالبية الدول هي طريقة التقدير، والذي يتم من قبل المسؤولين المعنيين بعملية التقدير داخل الوحدات الحكومية المختلفة، استنادا إلى الأرقام الفعلية للنفقات العامة التي تم تنفيذها في سنوات سابقة بعد تعديلها لتماشي مع التغيرات في الأسعار والأجور والمؤشرات الواردة منشور وزير المالية. وفي مجال تقدير نفقات مختلف الوحدات الحكومية يتم التمييز بين:

-النفقات الثابتة: النفقات الثابتة في الحد الأدنى للاعتمادات التي تعتبرها الحكومة لازمة لسير المرافق العمومية في الظروف التي وافق عليها البرلمان في السنة السابقة.

فالنفقات الثابتة في النفقات التي تبقيها المرافق العمومية على حالها، وبعبارة أخرى هي ما تعتبر بالنسبة للإدارات مكسبا غير قابل للتقليص

-النفقات الجديدة: هي التي تعكس الاختيارات السياسية للحكومة. رغم أن نسبتها ضئيلة بالمقارنة مع حجم النفقات الثابتة فإنها تثير صعوبات في تقديرها لأنه لا تتوفر الحكومة على أرقام مرجعية تستند عليها. فالمبالغ المسجلة في مشروع قانون المالية تبني على جملة من الفرضيات منها الفرضيات التي تتعلق بالنمو الاقتصادي العام، فتحاول الحكومة تقدير نمو مداخيل الأجور، والطلب، وموقف الشركات، وارتفاع الأسعار، وتركيبية الميزان التجاري ومعدل النمو.

وهنا تكمن أهمية الميزانية الاقتصادية المستمدة من المحاسبة الوطنية في إعداد مشروع قانون مالية السنة. كما يستعمل في هذا الإطار المخطط الاقتصادي لتقدير اعتمادات الاستثمار التي ستسجل في النفقات الجديدة. ومنها فرضيات أخرى ترتبط بمختلف الوزارات وحاجياتها.

لقد جاء في قانون 17-84 (المادة 25) ينبغي أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا تخول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تحديدها للسنة الموالية التالية، وهكذا لا يجوز نقل النفقات من سنة لأخرى مما أجبر القائمين على تقدير نفقات التسيير مراجعة كافة النفقات وتبريرها مهما كان نوعها وحجمها أما تقدير نفقات التجهيز يرتبط بتنفيذ إجراءات الخطة، حيث يمثل مبلغ اعتمادات التجهيز الذي يفتح سنويا بموجب قانون المالية القسط السنوي المرقم من الخطة التنموية، وتجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة.

ب- تقدير الإيرادات العامة

يمثل تقدير الإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المقبلة مشكلة أكثر صعوبة وأشد تعقيدا، حيث يقتضي الأمر

التنبؤ بكافة المتغيرات الاقتصادية داخليا وخارجيا ويتم تقديم الإيرادات العامة باستخدام عدة طرق:

التقدير الآلي: تعتمد هذه الطريقة بصفة أساسية على قاعدة السنة قبل الأخيرة، أي أن يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة، بناء على الإيرادات العامة التي تحققت فعلا في السنة قبل الأخيرة والمسجلة في الحساب الختامي، إلى جانب أسلوب الزيادة أو النقص النسبي وطريقة المتوسطات.

• **التقدير المباشر:** وفقا لهذا الأسلوب يتم تقدير الإيرادات المتوقعة لكل مصدر من المصادر المحتملة للإيرادات العامة بطريقة مباشرة من خلال لجان تقدير في مختلف الوزارات الحكومية، حيث يتم تكليف كل وزارة بتقدير ما تتوقع أن تقوم بتحصيله من رسوم وإيرادات.

كل وزارة تقوم بتكليف مختلف الوحدات الحكومية التابعة لها بتقدير إيراداتها المتوقعة من مختلف المصادر، وفي نفس الوقت تقوم وزارة المالية بتكليف كافة مصالحها لتقدير مختلف أوعية الضرائب للسنة المقبلة. واستنادا إلى حجم الوعاء الأسعار المقررة للضريبة يتم تقدير الضرائب المتوقعة ويتم تجميع الإيرادات على مستوى كل وزارة ثم يتم بعد ذلك تجميع الإيرادات المتوقعة لمختلف الوزارات بما فيها وزارة المالية حتى يمكن الوصول إلى حجم الإيرادات الإجمالية المتوقعة التي يتعين تسجيلها في الميزانية تفصيلا.

إن الطريقة المستعملة لتقدير الإيرادات العامة في الجزائر هي طريقة التقدير المباشر والتي تقتضي تقدير العائد المحتمل لكل ضريبة انطلاقا من أحدث المعلومات الاقتصادية مع استرشاد القائمين بالتقدير بالإيرادات التي حصلت في السنوات السابقة.

ثانيا- اعتماد الميزانية العامة:

تختص باعتماد الميزانية في الدول المعاصرة السلطة التشريعية التي تنوب عن الطبقات الاجتماعية المختلفة، وذلك بالنظر إلى ما انتهى إليه التطور من اعتبار الميزانية العامة ميزانية الدولة في الأداة (أو الوسيلة) لعرض وتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية، وهذا كان اعتمادها من قبل ممثلي الشعب أمرا مسلما به في مختلف دول العالم. حيث لا تستطيع الحكومة أن تقوم بأي تصرف ذي طابع مالي دون ترخيص يصدر من البرلمان.

ولكن قد تحصل ظروف استثنائية وخطيرة تستوجب السرعة في الإنفاق وعندها يمكن للسلطة التنفيذية القيام

بذلك على أن يكون مؤقتا وتؤخذ موافقة البرلمان لاحقا.

تحري عادة مناقشة وتحليل مشروع الميزانية من قبل اللجان المتخصصة الدائمة وعلى وجه الخصوص اللجنة المالية واللجنة القانونية، لوضع الملاحظات الهامة عليه، وبعد الانتهاء من إعداد تقرير اللجان، يعقد البرلمان جلسة لغرض مناقشة المشروع، وبعد إجراء سلسلة من المناقشات وبحضور ممثلي السلطة والجهات الأخرى المعنية بالأمر، لتمكن وزير المالية من توجيه تصريح إلى الممثلين حول السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة، وتوضيح أهدافها، للتعرف على مدى انسجام الميزانية وتوافقها مع الإطار العام للسياسة المالية للدولة، وعلى ضوء ذلك يعطي البرلمان رأيه في إجراء التعديلات أو المصادقة عليه لتصبح واجبة التنفيذ

في الجزائر ومجرد إيداع مشروع قانون المالية في مكتب المجلس الشعبي الوطني يحول على الفور للجنة المالية والميزانية لدراسته بعمق وبعد انتهائها تحرر تقريرا مائيا بمجمل التوضيحات والتعديلات التي تراها مناسبة ثم يحول الملف إلى الجلسة العلنية من أجل المناقشة العامة والتصويت. المناقشة من اختصاص البرلمان المنبثق عن دستور 1996 بغرفتين هما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة التي لها الصلاحية في إعداد القوانين والتصويت عليها، يعرض مشروع قانون المالية على الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني لمناقشتها والمصادقة عليها ثم يرفع مرة ثانية إلى الغرفة الثانية (مجلس الأمة) بحذف المناقشة والمصادقة كذلك، وهنا قد يقبل المشروع ويصادق عليه أي تأكيد نتيجة الغرفة الأولى أو يرفض.

وقد نص قانون 84-17 في مادته 70 على كيفية التصويت على بنود الميزانية العامة فبدلا من التصويت على كل

باب من الميزانية أقر التصويت بصفة إجمالية وهذا على خمس مراحل:

- التصويت بصفة إجمالية على الإيرادات العامة

- التصويت بصفة إجمالية على الاعتمادات الخاصة للتسيير حسب كل دائرة وزارية؟

- التصويت بصفة نهائية على الجزء السنوي من الاعتمادات المخصصة للتجهيز

- التصويت بصفة نهائية على رخص تمويل الاستثمارات

- التصويت بصفة إجمالية على الحد الأقصى للنفقات حسب كل صنف.

بعد الموافقة على مشروع قانون المالية من طرف الغرفتين (سواء على حاله أو بعد تعديله) يدخل المشروع المعتمد

مرحلته الأخيرة وهي الإقرار وهنا يأخذ صفته الرسمية والشرعية ويوقع من طرف رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية للدولة.

أما في حالة عدم المصادقة عليه لأي سبب من الأسباب خلال أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون وذلك وفقا لنص المادة 120 من الدستور.

ثالثا- تنفيذ الميزانية العامة:

بعد الفراغ من إعداد الميزانية واعتمادها يتبع ذلك دخولها في مرحلة التنفيذ. ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة، إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات العامة التي أدرجت فيها بعد اعتمادها من السلطة المختصة. ويتولى تنفيذ الميزانية السلطة القائمة بالحكم فعلا وهي السلطة التنفيذية.

وفي الواقع فإن تنفيذ الميزانية العامة بعد الترجمة العملية التي من خلالها تستطيع السلطة التنفيذية تنفيذ برنامج العمل السنوي المعتمد من السلطة التشريعية والذي تسعى الحكومة من خلاله تحقيق مجموعة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المبتغاة. وحتى تستطيع الحكومة تنفيذ الميزانية العامة بشقيها الإرادي والاتفاقي كما أعتدها وأقرتها السلطة التشريعية فإنها تستند إلى مجموعة الوسائل القانونية والقواعد المائية التي يتعين أن تستند إليها مختلف الوحدات الحكومية والوزراء في جباية الإيرادات القدرة وإنفاق الاعتمادات المقررة في ميزانية الدولة. كما تضمن أيضا الأحكام القانونية التي تسمح للحكومة بنقل بعض اعتمادات الميزانية من وجهة اتفاقية معينة لأخرى دون العودة للسلطة التشريعية، أحكاما تتعلق بكيفية استعمال اعتماد احتياطي للميزانية في تمويل بعض أوجه الإنفاق التي نفذت اعتمادها، وأحكاما تسمح للحكومة بعقد قروض داخلية وخارجية وسندات خزينة... الخ

وسوف نتعرض لعمليات تنفيذ الميزانية العامة حسب التفصيل التالي:

1- الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة:

يتولى عملية تنفيذ الميزانية العامة بالأساس توعين من الأعوان وهما: الأمرون بالصرف من جهة، والمحاسبون العموميون من جهة أخرى.

وتقوم عملية التنفيذ الخاصة بالميزانية العامة للدولة على مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

- مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون : تعود فكرة الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف إلى فكرة قديمة جاء بها المفكر منتسكيو في كتابه روح القوانين والتي تعني تحديد السلطة بواسطة السلطة.

يكمّن جوهر مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميين، في أن يقوم أي منهما بمهام أو وظيفة تختلف عن الآخر، كل في نطاق اختصاصه الذي يخوله إياه القانون فالأمر بالصرف يتولى الوظيفة الإدارية، أما الوظيفة المحاسبية فيتولاها المحاسب العمومي. وقد نصت المادة 55 من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية "تنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسبة العمومي".

إن تطبيق مبدأ الفصل يساعد في عملية المراقبة على إنفاق المال العام وتجنب عمليات الاختلاس أو إخفاء الثغرات.

2- الأمر بالصرف: حسب المادة 23 من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بعد أمرا بالصرف كل شخص يؤهل للتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 (تكريس حق الدائن العمومي، تصفية الإيرادات، إثبات نشوء الدين، تصفية النفقة العمومية، الأمر بصرف النفقة العمومية). والأمر بالصرف الأساسيون حسب المادة 26 من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية هم:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.

- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

- المسؤولون المعينون على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

- يمكن الأمر بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم تحت مسؤوليتهم (المادة 29 من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية).

3- المحاسبون العموميون:

حسب المادة 33 من القانون (90/21) المتعلق بالمحاسبة العمومية بعد محاسبا عموميا كل شخص

بعين قانونا للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22 بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات. ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بما وحفظها.

- تداول الأموال والمستندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

- تحصيل الإيرادات العامة:

تتولى الوزارات والهيئات العامة والمصالح والأجهزة الحكومية المختلفة، تحصيل الإيرادات العامة، وتعتمد الأجهزة الحكومية المختلفة على القاعدة المالية المعروفة والمتبعة وهي عدم تخصيص الإيرادات العامة، أي عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة.

وفي هذا السياق جاءت المادة 08 من القانون رقم 84-17 لتنص على ما يلي: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:

- الميزانيات الملحقه .
- الحسابات الخاصة للخزينة .

- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

وتتم عملية تحصيل الإيرادات العامة بثلاث مراحل إدارية وهي الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل، لتكتمل بمرحلة محاسبية وهي التحصيل".

1- الإثبات: هو الإجراء التي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة الخزينة).

2- التصفية: هو تحديد المبلغ الملتزم به من الغير نحو الخزينة (تحديد الحساب الدقيق لتلدين) اتجاه الدولة.

3- الأمر بالتحصيل: هو عند يصدره الأمر بالصرف يستدعي فيه المكلف لدفع ماعليه اتجاه الخزينة العامة

4- التحصيل: هو إجراء يقوم به المحاسب العمومي يتم بموجبه إبراء ذمة الأشخاص اتجاه الخزينة العامة ويتقاضى

المحاسب العمومي المبلغ المحدد في السند من الأشخاص المدينين من البديهي أن أرقام مبالغ الإيرادات العامة الواردة في

الميزانية العامة، هي أرقام تقديرية لذلك فإن تنفيذ الميزانية العامة، قد يظهر اختلافا في الأرقام المحصلة الفعلية عن تلك

الأرقام الواردة في الميزانية العامة، هذا الاختلاف وكيفية معالجته يتم توضيحه على النحو التالي:

نقص الإيراد الفعلي عن المقدر: قد يحدث عدم تطابق في بعض بنود الإيرادات بما لا يؤثر على مجموع الإجمالي للإيرادات

وهذا لا يشكل مشكلة إذ أنه بعثير من قبيل بعض الأخطاء المعوضة (زيادة في بند من الإيرادات يقابله عجز مماثل في بلد

آخر) لأن الإيرادات في العادة لا تخصص لمصروفات بذاتها وإنما تعتير وعاء واحد يصرف منه برمته على أوجه الإنفاق. وفي

حالة وجود أخطاء في التقديرات بحيث يقل الإيراد الفعلي المحصل عن الإيراد التقديري فمعنى ذلك هو عدم كفاية

الإيرادات لتنفيذ خطة الدولة ومشروعاتها فتلجأ الحكومة إلى تغطية العجز عن طريق زيادة سعر الضريبة القائمة أو فرض ضرائب جديدة أو الاقتراض أو زيادة الإصدار النقدي.

• زيادة الإيراد الفعلي عن المقدر: قد تحدث أخطاء في تقدير الإيرادات بحيث ينتج عنها زيادة في الإيرادات الفعلية عن المقدرة أي بمعنى زيادة في الإيرادات الفعلية عن المصروفات الفعلية وينتج عن ذلك زيادة في الإيرادات دون استخدام فتحول هذه الزيادة إلى حساب المال العام الاحتياطي ويتم هذا في الحساب الختامي للدولة -صرف النفقات:

تحدد عملية صرف النفقات العامة بمقدار الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة، والتي تمت موافقة السلطة التشريعية عليها، ومثل هذه الاعتمادات الحد الأقصى المسموح به للإنفاق في الأغراض المحددة لكل اعتماد منها، وتعتمد السلطة التنفيذية في عمليات صرف النفقات العامة على القاعدة المالية المتبعة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات أي أن تلتزم السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتماد ما من الغرض المخصص له في الميزانية العامة إلى إتفاق يهدف غرضاً آخر غير المخصص له.

ويختلف وضع الاختلال بالزيادة أو النقصان في النفقات العامة عما هو عليه الحال بالنسبة للإيرادات العامة، فأخطاء التقدير في النفقات العامة لا تعوض بعضها بعضاً، بمعنى أن الاعتمادات الواردة في باب معين لا يجوز تحويلها إلى باب آخر، إلا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية، وذلك تنفيذاً لقاعدة تخصيص الاعتمادات.

فإذا ما حدث فائض في الاعتماد المخصص لغرض معين، فإنه لا يجوز استخدام هذا الفائض، في تغطية غرض آخر، و يلغي في نهاية السنة المالية، ولا يدرج في الميزانية الجديدة إذا لم تكن هناك حاجة إلى هذا الاعتماد في السنة القادمة.

وإذا ما تبين خلال تنفيذ الميزانية، أن الاعتماد المخصص لغرض معين لا يكفي لتحقيقه سواء كان ذلك لخطأ في التقدير، أو نتيجة لظروف طارئة فلا مناص من العودة واللجوء إلى السلطة التشريعية، إما لطلب اعتماد إضافي تكميلي، لاستكمال ما تبقى من العام المالي، أو لطلب اعتمادات إضافية غير عادية لمواجهة النفقات الجديدة، التي لم توضع في الميزانية العامة نتيجة للظروف الطارئة.

إن تنفيذ عمليات النفقات العامة تمر بمرحلتين هما: المرحلة الإدارية، المرحلة المحاسبية.

أ- المرحلة الإدارية: يشرف على تنفيذها الأمر بالصرف عبر ثلاثة عمليات هي:

الارتباط بالنفقة: هو القرار الذي تصدره هيئة عمومية لتأكد على عائقها التزام والذي ينتج عنه نفقة؛

• **تصفية النفقة:** تتمثل في استنتاج دين الدولة وتحديد مبلغه، وعملية التصفية هذه تشمل عمليتين: إثبات الخدمة أي

أن الخدمة قد تم إنجازها فعلا تحديد مبلغ النفقة أي حساب دين الدولة بدقة والتأكد بأنه مستحق ولم يدفع من قبل

الأمر بدفع النفقة: هي المرحلة الأخيرة وتتمثل في الأمر الموجه إلى المحاسب بدفع النفقة (حوالة الدفع).

ت- المرحلة المحاسبية: وهي عملية دفع المال إلى دائن الدولة أي أن دفع النفقة هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء

الدين العمومي ويتولى عملية الدفع شخص يختلف عن الأمر بالصرف وهو المحاسب.

V – عصنة الميزانية العمومية في الجزائر على ضوء القانون العضوي 15-18

إن الهدف الرئيسي من عصنة النظام الميزاني في الجزائر هو دفع عملية التنمية إلى الأمام وتحقيق الرفاهية والازدهار في المجتمع وخلق جو من الطمأنينة والأمان والرخاء الاقتصادي، لأن التنمية عملية حضارية شاملة تركز على قدرات ذاتية راسخة ومتطورة تتمثل في اقتصادية دافعة ومتعاظمة، وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة، وقدرة إدارية كفئة، وقدرة سياسية واعية وموجهة، حيث يمكن اعتماد القانون العضوي رقم 15-18 الجديد فيما يلي:

- يعيد هذا القانون وضع مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية،
- يقترح هذا القانون تعديل مفهوم المقررة بتغييره، إلى ما يتجاوز مقرا قانونيا (الامتثال للقواعد والإجراءات)، نحو مقرر اقتصادي (تحديد السياسات العمومية وفعاليتها)،
- يكرس هذا القانون مبادئ الحرية ومسؤولية المسيرين، في صميم سير المؤسسات والإدارات العمومية،
- اعتماد مبدأ الحكامة في تسيير المالية العامة،
- تقييد حرية المبادرة لتحويل الاعتمادات بشروط صارمة،
- يهدف هذا القانون العضوي إلى تقليص الصناديق الخاصة، والتي هي محل انتقاد من قبل المؤسسات المالية العالمية، لأنها أصبحت مصدر للفساد في الكثير من القطاعات والتي تعاني من سوء التسيير،
- تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليات الاستثمار، من خلال تسهيلات حكومية لفتح رأس المال المؤسسات الحكومية الصغيرة والمتوسطة أمام مستثمري القطاع الخاص.

المحور الأول: لمحة حول القوانين المنظمة للمالية العمومية في الجزائر:

أولا- مرحلة ما بعد الاستقلال (1962-1975): لقد تبنت الجزائر مبدأ استمرارية العمل بالتشريع الفرنسي لضرورة تقنية وذلك تفاديا للوقوع في فراغ قانوني الذي كانت الجزائر في غنى عنه وهي دولة حديثة العهد بالاستقلال، و عليه بعد سنة 1962 قرر المجلس الوطني التأسيسي المنعقد خلال الثلاثي الثاني لسنة 1962 اعتماد القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الذي ينص على الاستمرار بالعمل بالقوانين السارية المفعول إلى غاية 31 ديسمبر 1962، إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية في عملية تنظيم مالية الدولة، ونخص بالذكر هنا الاستمرار بالعمل بالأمر الفرنسي المؤرخ في 02 جـانفي 1959 المتعلق بالقوانين المالية.

وفي سنة 1965 قام مجلس الثورة بالاعتماد على أوامر جديدة في التشريع، ويعتبر إصدار الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، والذي لا يعتبر مجرد قانون يتضمن قانون المالية لسنة 1966 فحسب، بل يضم أيضا أحكاما خاصة تسمح بالتحكم بالإطار العام لإعداد قوانين المالية في انتظار إصدار قانون ينظم هذه العملية، وقد نص هذا الأمر على عدة أحكام تنظيمية نذكر منها:

1- التقديم المستقل لميزانية التسيير وميزانية التجهيز: وهذا طبقا للإحكام المادة 03 من الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1965.

2- تعريف قانون المالية : حيث جاء في المادة 06 منه، إبتداءً من 01 جانفي 1667 قانون المالية يحدد طبيعة و مبالغ مجموع

نفقات و موارد الدولة و كذا التوازن المالي.

3- حركة الإعتمادات المالية : حيث طبقا لأحكام المادة 06 منه، وزير المالية له صلاحية القيام بالاقتطاع من جميع أبواب

الميزانية.

4 - فتح حسابات خاصة للخزينة : حيث تفتح الحسابات الخاصة عن طريق قوانين المالية. و تميزت هذه المرحلة بقيام

المشرع الجزائري عن طريق قوانين المالية بعدة محاولات لوضع القواعد المبادئ المسيرة للمالية العمومية، في ظل استمرار

العمل بالأمر الفرنسي المؤرخ في 02 جانفي 1959.

إلى غاية صدور الأمر 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 الذي تضمن إلغاء القانون 157-62 المؤرخ في 31 ديسمبر

1962 والرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر، مفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، حيث دخل هذا الأمر حيز

التنفيذ اعتبارا من 05 جويلية 1975.

ثانيا- المرحلة من 1984 إلى يومنا هذا: بدأت هذه المرحلة من صدور القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق

بقوانين المالية، و الذي سنتطرق له بشيء من التفصيل فيما يلي:

1- ظروف صدور القانون رقم 84-17: إن غياب نص وطني ينظم المالية العمومية في الجزائر غداة الاستقلال لم يؤثر على

التشريع الخاص بمالية الدولة، فالأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959 كانت الإدارة فعالة في تنظيم ميزانية الجزائر، حيث أن

السلطات الجزائرية إثر مراجعة سير الاقتصاد الجزائري، أثناء المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني في سنة

1980 تم تبني فكرة إنشاء مشروع ينظم المالية العمومية و بالخصوص قانون المالية.

في فعل ضرورة إعادة البنية الاقتصادية نتج عنه إعادة النظر في القواعد التي تحكم كل ميادين المالية العمومية في

الجزائر، الميزانية، الخزينة، الضرائب، المحاسبة العمومية و الرقابة على الأموال. فكل هذه القواعد أوجبت التماشي مع

الإصلاحات الاقتصادية التي أوردتها السلطات السياسية و مع التوجهات المنصوص عليها في الميثاق الوطني لـ 27 جوان

1976 ومبادئ دستور 22 نوفمبر 1976، فظروف نشأة التشريع في الشؤون المالية للدولة لم تكن عشوائية، بل كانت

تعبيرا للملائمة أوضاع سياسية و اقتصادية و تنفيذيا لأحكام دستور 1976.

2- مصادره: إن القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، هو من بين القوانين التي ساهمت

في البناء القانوني للدولة فهو بمثابة امتداد وتطبيق لأحكام جميع الدساتير، حيث أنه يستمد أساسه من الدستور أولاً

ثم من النصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى وتمثل مصادره في ما يلي :

* الدستور:

-المواد 149 و151 من دستور 1976

-المواد 114 و115 من دستور 1989

-المواد 122 و123 من دستور 1996

* الأمر المؤرخ في 2 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسية.

* قوانين المالية منذ استقلال الجزائر إلى غاية صدوره.

* المرسوم المؤرخ في 13 نوفمبر 1950.

3- خصائص القانون 84-17: يعتبر قانون 84-17 بمثابة النص (54) الذي يحدد إطار ومحتوى قوانين المالية الجزائرية، و

هو بمثابة النص الشامل الذي وضع حداً للممارسات التشريعية والتنظيمية المتفرقة و من بين خصائص قانون 84-

17 كونه عمل على وضع مبادئ عامة حول تحضير والتصويت وتنفيذ قوانين المالية و مضمونها.

وقد عرف عدة تعديلات نذكرها كالتالي :

- القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 و القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989.

- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993.

- المرسوم التشريعي رقم 93-15 المؤرخ في 04 ديسمبر 1993 و المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر

1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994.

إن القانون 84-17 الذي يعتبر في الوقت الحالي هو القانون المرجعي لقوانين المالية، إلا أن المنطق والقانون

يفترضان وجود علاقة تدرجية بين القانونين (قانون المالية والقوانين المرجعية) ولكن كيف يمكن افتراض هذه العلاقة

التدرجية بين قانونين صدرا عن نفس السلطة وب نفس الكيفية مع وجوب تقييد أحدهما بالآخر، فالقانون 84-17 له نفس

القوة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية وبالتالي لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى مما

حتم إصدار قانون عضوي جديد رقم 18-15.

المحور الثاني: أوجه الاختلاف ما بين القانون رقم 17-84 والقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

سنتطرق إلى أهم أوجه الاختلاف ما بين القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية الساري المفعول والقانون العضوي الجديد

18-15 المتعلق بقوانين المالية.

أولا- الاختلاف من حيث التنظيم: يمكن تلخيص أهم الاختلافات ما بين مواد أحكام القانون 17-84

المؤرخ في 07/07/1984 المعدل والمتمم، والقانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية فيما

يلي:

- الجدول رقم 2: أوجه الاختلاف ما بين قانون رقم 17-84 وقانون عضوي رقم 18-15 من حيث التنظيم

قانون رقم 18-15 العضوي	قانون رقم 17-84 المعدل والمتمم
*مضمون قانون المالية	*مضمون قانون المالية
*المادة 04: يكتسي طابع قانون المالية *قانون المالية للسنة *قانون المالية التصحيحية. *قانون المتضمن تسوية الميزانية	*المادة 02: يكتسي طابع قانون المالية *قانون المالية للسنة وقوانين المالية التكميلية و المعدلة. *قانون ضبط الميزانية
*التقادم الرباعي: لم ينص عليه حيث يبقي العمل بأحكام المادة 16 من قانون رقم 17-84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم	*التقادم الرباعي: المادة 16
*طبيعة الإعتمادات: المادة 26: تكون الإعتمادات المالية حصرية أو تقييمية	*طبيعة الإعتمادات: المادة 26: تكون الإعتمادات إما تقييمية ، أو وقتية أو حصرية
* تصنيف أعباء الميزانية: المادة 28: تجمع الأعباء الدولة حسب التصنيفات التالية: - النشاط - الطبيعة الاقتصادية للنفقات - الوظائف الكبرى للدولة - الهيئات الإدارية *المادة 29: الأعباء حسب الطبيعة الاقتصادية تتضمن الأعباء ميزانية الدولة حسب الطبيعة	* تصنيف أعباء الميزانية: المادة 23: تشتمل الأعباء الدائمة للدولة على ما يلي: - نفقات تسيير - نفقات الاستثمار - القروض والتسبيقات *المادة 24: نفقات التسيير هي: - أعباء الدين العام و النفقات المحسومة

من الإيرادات.	الاقتصادية الأبواب الآتية:
- تخصيصات السلطات العمومية.	- نفقات المستخدمين.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.	- نفقات تسيير المصالح.
- التدخلات العمومية	- نفقات الاستثمار
	- نفقات التحويل
	- أعباء الدين العمومي
	- نفقات العمليات المالية
	- النفقات غير المتوقعة

ثانيا- الاختلاف من حيث التشريع (المعايير القانونية): يدخل كل من القانون 17-84 والقانون العضوي الجديد 15-18 ضمن أنواع التشريع العادي والذي هو مجموعة القواعد القانونية العامة المجردة التي تسنها السلطة التشريعية (البرلمان في حدود اختصاصها)، المبين في الدستور (خاصة المجالات الواردة بالمادة 140 و 141 من دستور) 2016 و يطلق عليها اسم قانون، ولقد أعتد دستور 2016 التمييز بين القانون العادي والقانون العضوي حينما نص الدستور في المادة 141 عليه.

- الجدول رقم 02: أوجه الاختلاف ما بين قانون العادي رقم 84-17 وقانون عضوي رقم 18-15 من حيث التشريع

قانون رقم 17-84 المعدل والمتمم	قانون العضوي رقم 18-15
- هو مجرد قانون عادي	- هو مجرد قانون عضوي
- هي قوانين التي نعرفها جميعا من قوانين مختلفة هي اقل مرتبة من قانون عضوي تتعلق بأحدي مجالات وميادين الواردة بالمادة 140 من دستور 2016.	-تتعلق موضوعا أساسا بمجال من مجالات مهمة الواردة بالمادة 141 منه والمشار إليها أنفا، وتعبير القوانين العضوية في الجزائر وليدة دستور 1996 التي بينها المادة 123 من الدستور ،
حيث أن قانون رقم 17-84 المعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم جاء تنفيذ لأحكام المادة 151 من دستور 1976 والتي نصت على إن البرلمان يشرع بقانون في مجال التصويت على الميزانية.	فالمؤسسة الدستوري حصرها في سنة مجالات أساسية ذات أهمية بالغة تتمحور أساسا في : - تنظيم السلطات العمومية وعملها. - نظام الانتخابات . - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية... الخ.
	القانون المتعلق بقوانين المالية: تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ¾ من أعضاء مجلس الأمة.* يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره

المحور الثالث: أعباء ميزانية الدولة في ظل النظام الميزانياتي الجديد

تجدر الإشارة بدءا أنه تم في إطار الإصلاح الميزانياتي أي القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 2 سبتمبر 2018 المتعمق بقوانين المالية المعدل و المتمم، تغيير مصطلح النفقات العامة بمصطلح أعباء ميزانية الدولة. و إضافة لهذا التغيير الشكلي، أدخل هذا الإصلاح عديد المستجدات على الصعيد الموضوعي فيما يتعمق بالنفقات العمومية، وسوف نقتصر في دراستنا باتو على دراسة كل من التصنيفات الجديدة لمنفقات العمومية، وكذا طريقة توزيعها.

أولا- التصنيفات الجديدة لأعباء ميزانية الدولة

نظرا لكون التقديم الميزانياتي السابق لم يكن يوفر الشفافية اللازمة، ونظرا لاختلاف تقديم ميزانية التسيير عن ميزانية التجهيز، مما يصعب مهمة المتصفح للميزانية، فإن النظام الميزانياتي الجديد المقرر بالقانون العضوي 18-15 المتعمق بقوانين المالية المعدل و المتمم، يقترح تصنيفا جديدا لمنفقات العمومية. يتماشى وفق تسيير ميزانية البرامج.

وعلى هذا الأساس تم استحداث تصنيفات جديدة للنفقات العمومية وفق النظام الميزانياتي الجديد ، وهي كل من التصنيف حسب النشاط، التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية، التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة، وأخيرا التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها. وذلك كما نصت عليه المادة 28 من القانون العضوي 15-18، وتم تفصيله بالمرسوم التنفيذي 20-1354 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1442 الموافق لـ 30 نوفمبر 2020 المحدد العناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة.

1- تصنيف أعباء الميزانية على أساس النشاط:

يقصد بهذا التصنيف تقسيم النفقات بشكل أهداف وغايات محددة في صورة عدة برامج يقسم كل منها إلى برامج فرعية وأنشطة و أنشطة فرعية. وكما سبق الذكر يرتبط هذا التصنيف على المقاربة الجديدة للقانون العضوي 15-18 المتعمق بقوانين المالية المعدل و المتمم، والمعتمدة على الانتقال هو نقل الميزانية العامة في الجزائر من ميزانية البنود، إلى ما يدعى بميزانية البرامج والأهداف. ويقصد بميزانية البنود، أو الميزانية التقليدية، تلك الميزانية التي تتميز بتقسيم النفقات العمومية، بحسب نوعيا (جارية أو رأسمالية) وليس بحسب غرضها أو هدفها. وأما ميزانية البرامج والأهداف- أو ما يدعى أيضا بميزانية البرامج والأداء-، والتي تعد نوعا حديثا للميزانية العامة، فيقصد بها تلك الميزانية التي لا تظهر النفقات حسب الوحدات الإدارية، وما تحصل عليه من سلع أو خدمات نتيجة لهذا الإنفاق، وإنما تربط ذلك بما يتحقق نتيجة لهذا الإنفاق، وبالتالي تتم المقارنة بين المدخلات التي يتم الإنفاق عليها في إطار الميزانية العامة، وبين المنتجات التي تتحقق من هذا الإنفاق.

ويتجلى تبني نظام ميزانية البرامج والأهداف، بنص المادة 02 من القانون العضوي 15-18 المتعمق بقوانين المالية المعدل و المتمم، بنصها على أنه " يعد قانون المالية ... ويساهم في تجسيد السياسات العمومية، التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومعينة، وفقا لغايات المصلحة العامة، والتي تكون موضوع تقييم." وتطبيقا لهذا نصت المادة 23 الفقرة 02 من القانون العضوي 15-18 المعدل و المتمم، على أنه " تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج...."، كما نصت المادة 74 من نفس القانون على أن " الجدول "ب" الملحق بقانون المالية، يتضمن الاعتمادات المفتوحة لمسئنة المالية، والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرنامج وحسب التخصيص..

وحسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي 20-354 السابق الذكر، فإن التصنيف حسب النشاط يحدد وجهة أعباء ميزانية الدولة ومستوى تنفيذها، وعليه يهدف التصنيف حسب النشاط إلى تجسيد ميزانية البرامج والأهداف، وذلك من خلال تحديد أهداف وغايات للمسيرين الإداريين ينبغي تحقيقها. وحسب المادة 05 من نفس المرسوم، فإن التصنيف حسب النشاط لأعباء ميزانية الدولة، ينقسم إلى خمسة (05) مستويات وهي كل من محفظة البرامج، البرنامج، البرنامج الفرعي، النشاط، النشاط الفرعي.

1-1- محفظة البرامج: وهي تشكل مجموع البرامج الموضوعة تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية. وعليه يمكن التمييز بين نوعين من محافظ البرامج، وهي محافظ البرامج الخاصة بالوزراء ومحافظ البرامج الخاصة بمسؤولي المؤسسات العمومية المستقلة.

أ- محافظ البرامج الخاصة بالوزراء (محافظ السلطة التنفيذية): طبقا للنظام الميزانياتي الجديد يتولى كل وزير (وكذا رئيس الدولة والوزير الأول) وتحت مسؤوليته مسك محفظة برامج، تندرج كل منها ضمن السياسة العمومية المندرجة ضمن تخصص الوزارة. وكان يمثل هذه الاعتمادات في النظام الميزانياتي السابق فيما يتعمق بنفقات التسيير في البابين الثالث والرابع، أي باب وسائل المصالح وباب التدخلات العمومية، وتوزيعهما بالجزء العلوي من الجدول "ب".

ب- محافظ البرامج الخاصة بمسؤولي المؤسسة العمومية (محافظ البرامج للسلطات المستقلة عن السلطة التنفيذية): إضافة للوزارات الممثلة للسلطة التنفيذية، تمسك محافظ البرامج أيضا من قبل مسؤولي المؤسسات العمومية، والتي يقصد بها الهيئات القضائية والرقابية والاستشارية وكل الهيئات الأخرى ذات نفس الطبيعة المستقلة عن السلطة التنفيذية، أي غير الخاضعة لسلطة أو وصاية أية وزارة، ويندرج منح هذه المؤسسات حقيبة برامج تسييرها مباشرة بها في إطار تحقيق استقلالها المالي الميزانياتي، وبالتالي تعزيز استقلالها الهيكلي والوظيفي عن السلطة التنفيذية. وتتحدد أهم هذه المؤسسات في كل من:

- المجلس الإسلامي الأعلى،
- المجلس الأعلى للغة العربية،
- مجلس المحاسبة،
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي،
- السلطة العليا للشفافية والوقاية من مكافحة الفساد،
- المحكمة العليا،
- مجلس الدولة،

- المجلس الشعبي الوطني ،

- مجلس الأمة.

وتقابل محافظات برامج هذه المؤسسات في النظام الميزانياتي السابق، الباب الأول من نفقات التسيير بعنوان تخصيصات السلطات العمومية، والذي كانت تدرج اعتماداته في الجزء السفلي من الجدول "ب" تحت عنوان قسم التكاليف المشتركة.

2-1- البرنامج: يعد البرنامج نقطة ارتكاز أساسية في ميزانية البرامج والأهداف، حيث يمثل أعلى مستويات تقسيم العمل الذي تؤديه وحدة حكومية، وحسب المادة 23 الفقرة الخامسة من القانون العضوي 15-18 المعدل و المتتم، فإنه يقصد بالبرنامج مجموعة الاعتمادات المالية المخصصة للمساهمة في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة. وعلى هذا يعد البرنامج إطار التنفيذ العملي للسياسات التي تنتهجها الدولة وتتبعها، وعليه يمكن حصر عناصر البرنامج فيما يلي:

- التعبير عن سياسة عامة تشتمل على إستراتيجية،

- مجموعة متناسقة من الإجراءات والتدابير لصالح هذه الإستراتيجية

- خاضع لمسؤولية موظفي الدولة،

- تحقيق أهداف محددة تقاس بمؤشرات الأداء،

- مزود بموارد كافية

وكما سبق الذكر يتبع البرنامج محافظة برامج وزارية أو مؤسسة عمومية، ولا يمكن أن اعتماد برنامج يخص عدة وزارات أو مؤسسات عمومية إلا بعد الموافقة المسبقة للوزير الأول. ومن أمثلة البرامج يمكن الإشارة لأمثلة محافظات برامج بعض الوزارات والمؤسسات العمومية التالية:

البرامج التابعة لحقبة برامجها	الوزارة / الهيئات العمومية
1- التوجيه الديني والثقافة الإسلامية 2- التعليم القرآني 3- الإدارة العامة	وزارة الشؤون الدينية والأوقاف
1- النشاط الدبلوماسي والقنصلي 2- الإدارة العامة	وزارة الشؤون الخارجية
1- التعليم القاعدي 2- التعليم الثانوي 3- التكوين 4- الحياة المدرسية والتحويلات الاجتماعية	وزارة التربية الوطنية

5- الإدارة العامة	
ترقية التعاليم الدينية الإسلامية	المجلس الإسلامي الأعلى

وإضافة لكون البرنامج يعد الوحدة المنطقية التي تتخذ أساسا لتخصيص الإنفاق عند إعداد الميزانية العامة للدولة ، يعتبر البرنامج أيضا موضوع جميع عمليات الميزانية مثل عمليات توزيع الاعتمادات ونقلها وتحويلها والغائها وإعادة استعمالها، وتسويقها وتسيورها.

يتم إسناد مسؤولية تنفيذ البرنامج لمسؤول البرنامج، يتم تعيينه من قبل الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني ، ولا يخضع هذا القرار لأية شكليات مسبقة سوى تلك التي تستوجب أن يكون موضوع إشهار في الجريدة الرسمية أو النشرة الرسمية عند الاقتضاء. كما لا يمكن أن يكون هذا القرار صادرا باسم الشخص، ولكن يخص الوظيفة (الصفة الوظيفية أو الهيكلية) للمعين/ مثل مكلف بمهمة، المدير العام، الوالي، مدير إدارة الوسائل والمالية... إلخ وهذا بغرض بقاء القرار، ولأجل هذا الغرض أيضا فإن قرار التعيين لمسؤول البرنامج لا يتأثر بتغير السلطة الإدارية المعنية(الوزير، أو رئيس المؤسسة العمومية) ويظل ساريا طالما أن السلطة الإدارية الجديدة لم تلغ أو لم تتخذ قرارا مختلفا.

3-1- البرنامج الفرعي: يقسم البرنامج إلى عدة برامج فرعية، يديرها مسؤول البرنامج. ويشكل البرنامج الفرعي تقسيما وظيفيا للبرنامج متقاطع مع الطبيعة الاقتصادية للنفقة أي حسب الأبواب ، وهو يتسم بالخصائص التالية:

- يستخدم في بناء ميزانية البرنامج،
 - يشكل إحدى فئات مرسوم التوزيع،
 - يتم تطبيقه في جميع وثائق البرمجة و الحركات التي تتم داخل البرنامج،
 - يتبع في مدونات التنفيذ، إذا اقتضى الأمر لتقديم البيانات في إطار التقرير الوزاري للمردودية.
- ويتم إظهار البرامج الفرعية لكل محفظة برامج بموجب مراسيم توزيع الاعتمادات التي تصدر فور صدور قانون المالية، حيث يصدر بشأن كل محفظة برامج مرسوم إما رئاسي أو تنفيذي يتضمن البرنامج الفرعية لكل برنامج، ومن أمثلة ذلك يمكن الإشارة للبرامج الفرعية التي العائدة لكل من وزارتي التربية الوطنية والصحة فيما يلي:

البرامج الفرعية	البرامج	الوزارة
1.1. التربية التحضيرية والابتدائية 2.1. التعليم المتوسط العادي والمختص 3.1. التعليم المتوسط عن بعد	1-التعليم القاعدي	وزارة التربية الوطنية
1.2. التعليم الثانوي العادي 2.2. التعليم الثانوي عن بعد	2-التعليم الثانوي	
1.3. التكوين قيد الخدمة 2.3. التدريب المختص	3-التكوين	
1.4. الحياة المدرسية 2.4. التحويلات الاجتماعية	4-الحياة المدرسية والتحويلات الاجتماعية	
1.5. تسيير الوزارة 2.5. الدعم الاداري	5-الإدارة العامة	
1.1. الوقاية والعلاج	1- الوقاية والعلاج	وزارة الصحة
1.2. التكوين وتعزيز المهارات	2-التكوين في مجال الصحة	
1.3. تسيير الوزارة 2.3. الدعم الإداري	3-الإدارة العامة	

4-1-النشاط: يعد النشاط تقسيماً علمياً للبرنامج يسمح بتحديد مستوى تنفيذ السياسات المنتهجة والمتبعة والاعتمادات المطلوبة المخصصة والمنفذة. كما يقصد به أيضاً مجموعة متجانسة من الأعمال و/ أو المشاريع التي تستلزم موارد بشرية ومادية من أجل إنتاج سمعة أو خدمة، أو من أجل وضع جهاز تدخل أو وظيفة إدارية.

قد يتضمن النشاط اعتمادات مسجلة بعنوان أبواب مختلفة أو بعنوان برنامج فرعي واحد أو عدة برامج فرعية. وتنقسم على مستوى النشاط مستوى الاعتمادات الميزانية وأهداف البرنامج والنتائج المرجوة منه، ويتم توزيع اعتمادات البرنامج على نشاط واحد أو أكثر من قبل مسؤول البرنامج. ويتم على مستوى النشاط تقييم مدى توفر الاعتمادات المالية ويتم تنفيذ أي نفقة يحددها الأمر بالصرف.

وخلاصة القول أن النشاط يعد مستوى تنفيذ النفقة العمومية، أي تنفذ إجراءات الالتزام، التصفية وتحرير الحوالات، حيث لا يمكن تنفيذ هذه الإجراءات على مستوى البرنامج والبرنامج الفرعي.

1-5-النشاط الفرعي: يمكن عند الاقتضاء تقسيم النشاط إلى أنشطة فرعية توضح أكثر مستوى التنفيذ، وعلى غرار النشاط يعد النشاط الفرعي تقسيما عمليا للبرنامج، وفي حالة وجود النشاط الفرعي فإنه يتم على مستواه تقييم مدى توفر الاعتمادات المالية ويتم تنفيذ أي نفقة يحددها الأمر بالصرف.

2- تصنيف أعباء الميزانية حسب الطبيعة الاقتصادية:

يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات و أقسامها ،وحسب المادة 07 من المرسوم التنفيذي 20-354 يتضمن التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية لأعباء ميزانية الدولة، نفقات الميزانية وفقا للموارد الممنوحة بغض النظر عن وجهتها الإدارية، وحسب المادة 08 من نفس المرسوم، وكذا القرار الوزاري رقم 124 المحدد الأصناف الفرعية للنفقات، وكذا ترميز النفقات حسب الطبيعة الاقتصادية، يتضمن هيكل تصنيف النفقات العمومية حسب الطبيعة الاقتصادية المراتب التالية: العنوان- الصنف- الصنف الفرعي. ويتحدد عدد العناوين في سبعة تتمثل فيما يلي:

- نفقات المستخدمين،
- نفقات تسيير المصالح،
- نفقات الاستثمار،
- نفقات التحويل،
- أعباء الدين العمومي،
- نفقات العمليات المالية،
- نفقات غير متوقعة.

وعلى هذا يلاحظ أنه بالنظر لتقسيم النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية، تم في إطار النظام الجديد المؤطر للميزانية العامة للدولة، إلغاء التقسيم الثنائي لـنفقات العمومية (نفقات التسيير- نفقات التجهيز) الذي كان قائما في النظام الميزانياتي السابق، وتم في مقابل ذلك اعتماد ميزانية وحيدة تجمع بين نفقات التسيير (الباب الأول والثاني، والرابع الخامس والسادس والسابع)، ونفقات التجهيز (الباب الثالث) مع إضافة مفهوم نفقات التحويل وهي إعانات مقدمة لمستفيدين مختلفين (أشخاص، مؤسسات، جمعيات) بغرض تسهيل تحقيق أهداف برنامج ما. ويأتي هذا الإصلاح بسبب النقد الموجه للنظام الميزانياتي السابق من حيث كون وجود ميزانية تسيير تبوب فيها النفقات حسب طبيعتها من جهة وميزانية تجهيز تبوب فيها النفقات حسب قطاعات اقتصادية من جهة أخرى، يمنع البرمجة الناجعة والمشاركة لـنفقات التسيير والتجهيز، ومن ثم يعيق التخصيص الجيد للموارد، إضافة إلى تعقد إجراءات تنفيذ الميزانية وبطئها الشديد.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه إذا كانت الأبواب الأربعة الأولى (المستخدمين، تسيير المصالح، الاستثمار، التحويل) أبواب مشتركة بين جميع الوزارات والهيئات العمومية التي تطبق قواعد المحاسبة العمومية، فإن الأبواب الثلاثة الأخيرة (أعباء الدين العمومي، نفقات العمليات المالية، نفقات غير متوقعة) تخص فقط مدونة وزارة المالية.

3- تصنيف أعباء الميزانية حسب الوظائف الكبرى للدولة:

يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة. يركز هذا التصنيف على أساس وظيفي للأعباء، وحسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-354 يركز التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة لأعباء ميزانية الدولة على تصنيف وظيفي للأعباء يتضمن حسب المستوى، مجموع الأنشطة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف. وهو يشكل القاسم المشترك لكل أصناف أعباء الميزانية، والموجهة خصيصا لإعداد الإحصائيات والدراسات المقارنة. تحدد مستويات التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة لأعباء ميزانية الدولة كما يأتي:

- القطاع،
 - الوظيفة الأساسية،
 - الوظيفة الثانوية
- ويتشكل التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة عن طريق تعيين القطاعات التي تتكفل بإنجاز الأهداف حسب

الوظائف، وتمثل القطاعات الرئيسية فيما يلي:

- المصالح العامة للإدارات العمومية،
- الدفاع،
- النظام والأمن العمومي،
- الشؤون الاقتصادية،
- حماية البيئة،
- السكن والتجهيز الجماعي،
- الصحة،
- التعليم،
- الحماية الاجتماعية.

4- تصنيف الأعباء العمومية حسب الهيئات الإدارية:

يسمح التصنيف حسب الهيئات الإدارية لأعباء ميزانية الدولة بتوزيع الاعتمادات المالية حسب الوزارات و/ أو المؤسسات العمومية و/أو حسب مركز مسؤولية التسيير الميزانياتي التي تتلقى الاعتمادات وفقا للهيكل التنظيمي و/أو التنظيم المحلي للهيئة الإدارية المعنية.

وينظم التصنيف حسب الهيئات الإدارية لأعباء ميزانية الدولة وفق المستوى تبعا للهيكل التنظيمي و النشاط في مستويات كما يلي:

- المستوى الأول: يحدد نوع الهيئة،
 - المستوى الثاني: لكل نوع هيئة إدارية، صنف الوحدة الإدارية التي تتلقى الاعتمادات،
 - المستوى الثالث: المصلحة أو المستشفى أو المتلقي للاعتمادات،
 - المستوى الرابع: الموقع أو الأثر الجغرافي للنفقة.
- ثانيا- توزيع أعباء الدولة في ظل النظام الميزانياتي الحالي:

على غرار النظام الميزانياتي السابق، يتم توزيع الاعتمادات على مستويين، يتمثل المستوى الأول التوزيع بموجب قانون المالية للسنة، والمستوى الثاني التوزيع بموجب مراسيم توزيع الاعتمادات.

1- توزيع أعباء الدولة بموجب قانون المالية للسنة:

يتم إظهار توزيع اعتمادات أعباء الدولة في قانون المالية لمسنة بالجدول "ب" وذلك حسب الوزارات والمؤسسات العمومية وحسب البرامج. أي تعطى قائمة الوزارات مرتبة ابتداء من مصالح رئاسة الدولة، ثم مصالح الوزير الأول، ثم بقية الوزارات ثم المؤسسات العمومية، مع تعيين لكل منها البرامج التي تمسكها والمبلغ المخصص لكل برنامج بشكل رخص الالتزام واعتمادات الدفع، وتوزع اعتمادات الميزانية إما حسب البرامج أو حسب تخصيص إجمالي.

- اعتمادات الميزانية الموزعة حسب البرامج:

وهي الاعتمادات المحددة الغرض أي التي يمكن تخصيصها لوزارة أو مؤسسة عمومية محددة. حيث يسير كل وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية محفظة برامج، بحيث يشكل كل برنامج مهمة مندرجة في تنفيذ سياسة عمومية محددة. وكما سبق الذكر ينقسم البرنامج إلى عدة برامج فرعية وينقسم البرنامج الفرعي إلى أنشطة أو أنشطة فرعية عند الاقتضاء.

-اعتمادات الميزانية الموزعة حسب التخصيص الإجمالي:

وهي تخص أعباء الميزانية التي لا يمكن تخصيصها لوزارة أو مؤسسة عمومية معينة أي لا يمكن توزيعها بدقة حسب البرنامج، لكونها غير متوقعة أو لا يمكن التنبؤ بها، ولذا فهي تجمع في شكل تخصيص إجمالي تسير من قبل وزير المالية ، مثل نفقات مواجهة ومعالجة مخلفات الكوارث الطبيعية. وأما النفقات غير المتوقعة، فهي نفقات متعمقة بحدث يمكن التنبؤ بها ولكن لا يمكن ضبط توزيعها حسب البرنامج بدقة عند المصادقة على قانون المالية. ولذا فاعتمادات التخصيص الإجمالي تشمل حسب تصنيف الأعباء على أساس طبيعتها الاقتصادية في العناوين التالية:

- العنوان 5: أعباء الدين العمومي

- العنوان 6: نفقات العمليات المالية

- العنوان 7: نفقات غير متوقعة.

ويتم اقتطاع وتخصيص اعتمادات التخصيص الإجمالي بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير من وزير المالية ويتوقع أن يتم استعمال هذا المخصص الإجمالي لدعم برنامج ما تابع لوزارة معينة احتاجت أثناء السنة المالية اعتمادات مالية، حيث يتم القيام بعملية تحويل الاعتمادات من هذا المخصص لفائدة البرنامج.

وأما فيما يخص كيفية بيان مبالغ النفقات، فإنها تظهر بمبلغين؛ وهما كل من رخص الالتزام واعتمادات الدفع. ويكمن الفرق بين المبلغين، أن رخص الالتزام تمثل الحد الأقصى لمنفقات التي يمكن الالتزام بها، ويمكن أن ينتج عن الالتزام أثر على سنة مالية واحدة أو أكثر. وتبقى رخص الالتزام التي تم تليغها للسنة المعنية سارية للسنة الموالية عند الاقتضاء فيما يخص نفقات الاستثمار. وأما اعتمادات الدفع، فيقصد بها الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الأمر بصرفها أو تحرير الحوالات الخاصة بها أو دفعها خلال السنة لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام.

وعلى هذا يلاحظ أنو تم في إطار النظام الميزانياتي الجديد تعميم التسجيل الثنائي بشكل رخص الالتزام واعتمادات الدفع لمبالغ النفقات، وذلك بعدما كان مقتصرًا في النظام الميزانياتي السابق على نفقات التجهيز فقط، ويندرج هذا التعميم في إطار توحيد النظرة لمنفقات العمومية وإلغاء التقسيم الثنائي لمنفقات العمومية بين تلك المتعمقة بالتسيير وتلك الخاصة بالتجهيز.

2-التوزيع بموجب مرسوم توزيع الاعتمادات:

- يتم بموجب ما يدعى بمراسيم توزيع الاعتمادات، وهي إما رئاسية أو تنفيذية، تصدر فور صدور قانون المالية، حيث يتم بالنسبة لكل وزارة أو مؤسسة عمومية مستقلة، صدور مرسوم على حدى، يتضمن تقسيم برامج كل وزارة إلى برامج فرعية، مع تقسيم مبلغ كل برنامج فرعي حسب الأبواب (المستخدمين، وسائل المصالح، الاستثمار، التحويل)، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية هي من تتولى هذا التقسيم. وبإلقاء نظرة على هذه المراسيم، يمكن إيراد الملاحظات التالية:
- المراسيم الرئاسية لتوزيع الاعتمادات تخص كل من رئاسة الجمهورية، وزارة الشؤون الخارجية، المحكمة العمياء، مجلس الدولة، المجلس الأعلى للقضاء.
 - المراسيم التنفيذية لتوزيع الاعتمادات تخص كل من الوزارة الأولى و بقية الوزارات، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للغة العربية، ثم باقي المؤسسات المستقلة.
 - لا يتم نشر الجدول الخاص بتوزيع اعتمادات رئاسة الجمهورية.
 - يتم بموجب مرسوم توزيع الاعتمادات، وبالأخص على مستوى البرنامج الفرعي التقاطع بين تصنيف النفقات على حسب النشاط وتصنيف النفقات حسب الطبيعة الاقتصادية، أي يتم تقسيم مبلغ البرنامج والبرنامج الفرعي حسب أبواب النفقات الأربعة المتمثلة في كل من المستخدمين، تسيير المصالح، الاستثمار والتحويل.

VI- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

- إذا كانت المراحل الثلاثة (الإعداد والتحضير ، الاعتماد، التنفيذ) من دورة الميزانية العامة، تعد مراحل متعاقبة ، فإن الرقابة تتميز بكونها عملية دائمة ومستمرة أي ليست مرحلة مستقلة، وإنما مرحلة متداخلة مع المراحل السابقة. وقذف الرقابة بشكل أساسي إلى التأكد من سلامة صحة العمليات المالية بشقها الإداري والإنفاقي، وهل تمت بما ينص عليه القانون عند التنفيذ الميزانية العامة .
- فالرقابة أداة فعالة للحفاظ على المال العام دون تبذير أو إسراف، إلا أنه لا يجب المبالغة في عملية الرقابة، حتى لا تؤدي إلى عرقلة النشاط الاقتصادي.
- ونظرا لأهمية موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، سيتم تناوله على النحو الآتي:
- المحور الأول: ماهية الرقابة المالية.**
- يتطلب البحث في ماهية الرقابة المالية التعرض إلى : مفهومها، وتبيان خصائصها، وتحديد أهدافها، وهذا على النحو الآتي:
- أولا- مفهوم الرقابة المالية:

اختلف الكتاب في مفهوم الرقابة، ولكنهم اتفقوا على ضرورة وجود الرقابة، حيث يرى علماء الإدارة والمالية والاقتصاد أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة فاعلة ومنتظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى مقومات وجوده.

ولتوضيح مفهوم الرقابة يتطلب تعريفها لغة واصطلاحا وكما يأتي:

1- لغة: الرقابة لفظ يطلق في اللغة ويراد به الحفظ، والانتظار والإشراف، والحراسة والرعاية. فاسم الله تعالى "الرقيب" يعني الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ومنه قوله تعالى: { إن الله كان عليكم رقيبا } (سورة النساء: 1) أي حفيظا لأعمالكم مطالعا علمها. ويقال رقبه أي انتظره وترصده. وارتقب المكان أي علا وأشرف ورقيب القوم: حارسهم.

وهي تعني في اللغة الفرنسية وفقا لقاموس أميل ليتري "EMEL LITTRE" "ضد العمل" إذ أن أصلها يعود أو ينقسم إلى جزئين الأول "CONTRE" و تعني به المواجهة والجزء الثاني "ROLE" أي السجل أو القائمة، وقد فقدت هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة أما قاموس "FARAPSTAM DARD" الإنجليزي فقد جعل منها معنى للسلطة والسيادة والإكراه والإشراف

ويسود الإجماع على تعريف الكلمة الإنجليزية controle بمعنى "الرقابة" ورغم وجود عدة معان أخرى في اللغة العربية مثل تحكم وضبط ومراجعة وسيطرة.

2- اصطلاحا: من ناحية الاصطلاح فقد اختلفت تعاريف الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص، وهذه التعاريف تدور في ثلاث اتجاهات، كما يلي:

- الاتجاه الأول: ويهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. وفي هذا الاتجاه عرف (هنري فايول) الرقابة فيقول أن الرقابة تنطوي على التحقق من مدى مطابقة التنفيذ الخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة:

وهي تهدف بشكل رئيسي إلى تحديد نقاط القصور والضعف والأخطاء بغرض معالجتها وتصحيحها ومنع تكرار حدوثها، وهي تطبق على الأشياء والأشخاص والتصرفات".

وفي نفس المنحى كذلك عرف المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية الرقابة بأنها: "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.

- الاتجاه الثاني: يركز أنصار هذا الاتجاه على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة، فلكي تتم عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة، كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تعد بشكل يمكن من الاستفادة منها في متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها. وفي هذا المجال يعرفها البعض على أنها "مجموعة الإجراءات التي تضعها الدولة للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية ودراسة الانحراف في التنفيذ لكي تعالج نواحي الضعف والقصور على الخطأ بمنع تكراره".

- الاتجاه الثالث: ويركز أنصار هذا الاتجاه على الأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى الفحص وجمع المعلومات وتحليل النتائج فالرقابة عندهم أجهزة معينة تقوم مجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة صلاحية اتخاذ القرارات المناسبة. وفي هذا الاتجاه تم تعريف الرقابة بأنها أجهزة.

معينة، للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة. من خلال التعاريف السابقة، سنحاول إعطاء تعريف شامل يجمع الاتجاهات الثلاثة في تعريف الرقابة وينسجم مع موضوع البحث المتمثل في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة فهذه الأخيرة تعني: "عملية تقوم بها أجهزة معينة يخولها القانون ذلك سواء كانت تنفيذية أو تشريعية أو قضائية أو مستقلة، وهي تهدف إلى التأكد أن التنفيذ تم وفق ما هو مقرر في الخطة (الميزانية العامة) وعلى ضوء القوانين والتنظيمات والتعليمات المعمول بها، و مقارنة النتائج المحققة مع الأهداف المخططة أي النتائج المتوقعة، والكشف عن الفروقات الانحرافات)، والبحث في أسباب حدوثها، وكيفية علاجها وتجنبها مستقبلاً".

- خصائص الرقابة المالية الفعالة:

توجد العديد من الخصائص الضرورية، ولكنها ليست دائما كافية لضمان فعالية الرقابة المالية. ومن هذه الخصائص نذكر:

- 1- استقلالية المراقب عن الهيئة أو الوحدة التي يقوم بمراقبتها وربما هو شرط أساسي لضمان جدوى الرقابة المالية
- 2- زيادة عمليات الرقابة، وهو شرط هام آخر لفعالية النظام، فعملية رقابة واحدة قد تكون غير كافية بسبب خطر الفشل. فمن الضروري وضع رقابة متعددة على نفس الوحدة أو الهيئة محل الرقابة .
- 3- ضرورة وجود تناغم وتكامل بين أجهزة الرقابة المالية.

-أهداف الرقابة المالية:

لم تعد الرقابة المالية تحف إلى حماية الأموال العامة والتأكد أنها استخدمت وفقا لما هو مقرر لها فحسب، وإنما تعدى ذلك إلى ما يأتي:

- ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية بحسب موافقتها واعتمادها لبنود الميزانية العامة.

- ترشيد الإنفاق العام على نحو يكفل فاعلية النفقات العامة في تحقيق أهداف الميزانية العامة.

- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعة وتقييم الأداء في الوحدات، للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للسياسات الموضوعة، ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف إلى مدى تحقيق الأهداف المرسومة، والكشف عما يقع من انحرافات، وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك، لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وللتعرف إلى فرص تحسين الأداء مستقبلا.

ثانيا- أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:

لأجل تحقيق الرقابة الأهداف المنوطة بهما، فقد تعددت وتنوعت أشكالها، وذلك استنادا لعدة معايير، فمن حيث التوقيت الزمني تقسم إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة، ومن حيث الجهة التي تتولى الرقابة تقسم إلى رقابة داخلية، ورقابة سياسية ورقابة خارجية، أما من حيث نوعية الرقابة فتقسم إلى رقابة حسابية ورقابة اقتصادية (تقييمية) - من حيث التوقيت الزمني:

تقسم الرقابة من حيث التوقيت الزمني إلى رقابة سابقة، ورقابة لاحقة:

1. الرقابة السابقة

يعد هذا النوع من الرقابة أحد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما استعمل في الإطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ لذلك أطلق عليها اسم الرقابة الوقائية، لأنه يعمل على تلافي وقوع الأخطاء والانحرافات.

أما فحوى هذا النوع من الرقابة فهي أن تتم عمليات المراجعة قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف. ومن البديهي أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيراد العام.

وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف كأقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة، أو قد تتبع وزارة المالية كالمراقب المالي بكل وزارة كما قد تتولى الرقابة السابقة هيئة خارجية كرقابة المحاسب والمراجع العام في بريطانيا، ومحكمة المحاسبة في كل من إيطاليا

ومن إيجابيات (المزايا) الرقابة السابقة أنها تعمل على تلافي الأخطاء المالية قبل وقوعها وتحول دون الإسراف في الإنفاق العام فضلا عن كونها تمنع وقوع الانحراف في العمليات المالية أثناء إنجاز هذه العمليات مما يساهم في التخفيف من هذه الانحرافات التي قد يكون تصويبها بعد وقوعها ليس بالسهولة التي تتوفر في حال وجود الرقابة السابقة.

وفي مقابل الإيجابيات أو المزايا السابقة، هناك عيوب للرقابة السابقة، ومنها:

- تأخير تنفيذ الأعمال بسبب الوقت الذي تتطلبه الرقابة السابقة على الصرف ويظهر هذا جليا في حالة عدم مرونة بعض ممن يقومون بهذا النوع من الرقابة .

- تحكم القائمون بالوقاية السابقة في الجهات والمصالح الحكومية مما يزيد من نفوذهم في هذه الجهات يعرقل عمليات الصرف وتنفيذ الأعمال.

- في كثير من الأحيان تكون هذه الرقابة شكلية فقط وليست موضوعية.

2- الرقابة اللاحقة

هذا النوع من الرقابة يتم بعد تنفيذ الميزانية العامة، وهي عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تتم للتحقق من أن التنفيذ الفعلي للعمليات المالية قد تم وفقا للأنظمة واللوائح والتعليمات وذلك بهدف الكشف عما وقع من مخالفات وانحرافات مالية واقتراح الحلول المناسبة لمعالجتها وضمان عدم تكرار حدوثها.

وللرقابة اللاحقة العديد من المزايا والعيوب، نلخصها فيما يلي:

مزايا الرقابة اللاحقة:

- لا تعيق هذه الرقابة تنفيذ الأعمال، ولا تتسبب في تأخير المعاملات المالية، لأنها تأتي بعد الصرف (وبذلك تتفادى إحدى عيوب الرقابة السابقة)

- تؤدي إلى توشي موظفي السلطة التنفيذية الدقة والأمانة طالما أنهم يعلمون مقدما أن هناك رقابة لاحقة (على الصرف).

- تكون ملاحظات جهاز الرقابة على أساس من الواقع لأنها تأتي بعد إتمام العملية المالية، وفي وقت تكون قد اتضحت جميع وقائعها.

- يمكن للرقابة اللاحقة على الصرف أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة، من خلال العمليات المالية، وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الميزانية العامة، كميزانية الأداء، وميزانية التخطيط والبرمجة، بصورة تساعد في ترشيد الإنفاق العام (وذلك لأن الرقابة تأتي بعد تنفيذ الأعمال، وتعطي الوقت الكافي لأجهزة الرقابة للقيام بذلك).

عيوب الرقابة اللاحقة:

- لا تحول دون وقوع الأخطاء المالية، لأن هذه الرقابة تتم بعد الصرف، بعد أن تكون المخالفات والأخطاء قد ارتكبت فعلا.
- قد تنقيد الرقابة اللاحقة بالج وملاحظات الرقابة السابقة، كما أنها قد تتصف بالتكرار فتبحث عن عمليات سبق بحثها معرفة الرقابة السابقة على الصرف، خصوصا إذا قام بكل نوع من أنواع الرقابة جهاز مستقل عن الجهاز الآخر.
- قد يتأخر اكتشاف الأخطاء بعد فترة طويلة، أحيانا من وقوعها، مما يقلل من فعاليتها، وخاصة إذا انتقل المخالفون من مناصبهم، أو تركوا العمل في الأجهزة الحكومية أو انتهى عقد الشركة الأجنبية وسافر موظفوها.

ثانيا من حيث الجهة التي تتولى الرقابة:

تنقسم إلى رقابة الداخلية، ورقابة سياسية ورقابة خارجية:

1- الرقابة الداخلية (رقابة إدارية أو ذاتية):

الرقابة الإدارية هي التي يقوم به الرؤساء من موظفي الحكومة على رؤوسهم، وتقوم بها وزارة المالية على بقية الوزارات والمصالح الحكومية، بواسطة القسم المالي في كل وزارة أو مصلحة، أي الرقابة التي تقوم بها الحكومة على نفسها أو ذاتها، وأشهرها رقابة وزارة المالية من خلال المراقب المالي على باقي الوزارات.
وتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوبهم وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية

ورغم أهمية الرقابة الإدارية، فهي لا تخرج في جوهرها عن كونها رقابة من الإدارة على نفسها تتم طبقا للقواعد التي تضعها بنفسها والتي تملك حق تعديلها كلما شاءت وكيفما شاءت. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذه الوقاية قد لا تساعد في كشف المخالفات المالية التي ترتكب أثناء تنفيذ الميزانية، ذلك أن الأفراد القائمين بما ليسوا إلا موظفين عموميين ومن ثم قام يخضعون في النهاية لأوامر رؤسائهم الإداريين الذين قد يظالبوكم بإخفاء بعض المعلومات.

2- الرقابة السياسية (البرلمانية أو التشريعية):

تعد مهمة الرقابة على الميزانية العامة في المقام الأول عمل البرلمان، ويرجع ذلك لأن البرلمان الممثل الشرعي لإرادة الشعب يتمثل دوره الرئيسي في مراقبة تنقية الميزانية العامة الممولة أساساً من الشعب (على شكل ضرائب) والمصممة أساساً لتحقيق مصلحة هذا الشعب.

وهذا النوع من الرقابة يعني تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية الأعمال والأداء السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين واللوائح في الدول أو الانحراف في تنفيذها، وتحديد المسؤول أو الجهة المسؤولة عن ذلك أو مساءلته أو مساءلتها عن ذلك.

وتكون هذه الرقابة توجيهية (رقابة سابقة أو مانعة) عند المصادقة على الميزانية العامة وأثناء تنفيذها، وكذلك لاحقة على التنفيذ.

إلا أنه سرعان ما أتضحت عيوب هذا الأسلوب من أساليب الرقابة المالية نظراً لعدم إلمام أعضاء الهيئة التشريعية بالضرورة بالأصول العلمية للرقابة المالية أو لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين لهذه المهمة.

ولهذا توصف الرقابة السياسية، بأنها رقابية شكلية، ولزيادة فعالية الرقابة السياسية أصبحت بعض الدول، تختار أعضاء اللجنة المالية، في السلطة التشريعية، من ذوي المعرفة والخبرة بالشؤون المالية، وأصبح يعهد إلى هذه اللجنة مهمة مراقبة تنفيذ الميزانية العامة، وفحص الحساب الختامي قبل الموافقة عليه.

3- الرقابة الخارجية (رقابة هيئة مستقلة أو قضائية):

عرفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الرقابة المالية الخارجية بأنها التي تقوم بها أجهزة أو هيئات رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة، ولها أهدافها التي تسعى لتحقيقها، ويتصف عمل هذه الهيئات أو الأجهزة بأنه يرتبط بالمال العام ويحدده القانون".

-من حيث نوعية الرقابة:

تبعاً لهذا المعيار يتم تقسيم الرقابة إلى رقابة حسابية، ورقابة اقتصادية (أو تقييمية).

1- رقابة حسابية:

يعد هذا النوع من أقدم أنواع الرقابة، وقد ارتبط وجودها بالدور التقليدي للدولة لذلك أطلق عليها تسمية الرقابة التقليدية.

وتبعاً لمضمون الرقابة الحسابية فإن عملية الرقابة تقتصر فقط على مجرد مراجعة مستندات الصرف والتحصيل والدفاتر الحسابية المسجل بها كافة المعاملات المالية للدولة ويتم التأكد من خلالها على مدى تطابق الصرف للاعتمادات المقررة لكل بند من بنود النفقات العامة، وأن جميع المعاملات المالية قد تمت بنماذج و مستندات صحيحة ومعتمدة وفقاً للأصول المحاسبية والمالية المتبعة، كما يتم التأكد من أن الإنفاق قد تم بعد الحصول على ترخيص من الجهات المختصة... الخ.

كما تهدف الرقابة الحسابية إلى بذل أقصى الجهد لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية، وقد تمتد الرقابة الحسابية إلى فحص النظام المحاسبي المتبع أو النظم المالية المعمول بها وتقديم الاقتراحات التي تراها هيئة الرقابة اللازمة الرقابة الحسابية بهذا الشكل ثلاث الميزانية التقليدية (البنود، الرقابة)، وهذا النوع من الرقابة مطبق في العديد من دول العالم التي تزال تعليق ميزانية البنود.

2- رقابة اقتصادية (أو تقييمية):

وتعتبر الرقابة الاقتصادية على تنفيذ الميزانية العامة رقابة حديثة بدأ التفكير فيها، وتطبيقها على إثر تطور وظيفة الدولة واتساع نطاق تدخل الدولة في مختلف ميادين الإنتاج. حيث ظهر هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية، بهدف إصلاح ما دمرته الحرب، من خلال محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي.

والرقابة الاقتصادية هي عبارة عن تلك العمليات التي تقيس الأداء الجاري وتقوده إلى أهداف معينة محددة مسبقاً لقياس الأداء الفعلي، وأسلوب المقارنة الأداء المحقق بالهدف المخطط لأنه على أساس نتائج هذه المقارنة يوجه الأداء بحيث يتفق مع الهدف أو المعيار المحدد لهذه الأعمال أو الخدمات من قبل، ويطلق عليها أيضاً رقابة تقييمية وهذا النوع من الرقابة لا يحقق الأهداف المرجوة من دون رقابة مستندية تؤكد صحة وسلامة البيانات المستخدمة كأدوات للتحليل فهذه الرقابة الاقتصادية بجانب اهتمامها بالأدوات المحاسبية الميزانيات والتكاليف النمطية والتكاليف المعيارية، قدف إلى مراجعة نشاط السلطات العامة بقصد متابعة ما تم تنفيذه من أعمال في حدود التكاليف المقدرة والخطة الموضوعية المستهدفة.

مما سبق فإن الرقابة الاقتصادية (التقييمية) لا تنصرف إلى التأكد من سلامة الدفاتر المحاسبية فحسب بل تمتد إلى تقييم النشاط الحكومي ومدى تحقيق أهداف الميزانية العامة .

غير أن الميزانية التقليدية (البنود، الرقابة) لا تستجيب إلى متطلبات تنفيذ الرقابة الاقتصادية، وعليه تطلب الأمر إعادة النظر في تقسيمات الميزانية العامة، والتي نتج عنها العديد من الأنواع للميزانية العامة.

ثالثا- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر

تأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر الأشكال التالية: الرقابة الإدارية الرقابة البرلمانية، الرقابة القضائية.

أولا/ الرقابة الإدارية:

ويمكن أن نفرق بين ثلاثة أنواع من الرقابة الإدارية وهي:

1- الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها:

يمارس هذا النوع من الرقابة من قبل الأجهزة التالية:

1-1- رقابة مفتش الوظيف العمومي:

يتولى مفتش الوظيف العمومي الرقابة في مجال تسيير الوسائل البشرية والسهر على مشروعية القرارات، وعلى احترام التنظيمات الخاصة بالتوظيف، ويسير الحياة المهنية لمستخدمي الإدارة العامة. ويمارس وظيفة الرقابة القبلية على المستوى المركزي مفتشين تابعين لمديرية التطبيق والمراقبة بالمديرية العامة للتوظيف العمومي وعلى المستوى المحلي مفتشية الوظيف العمومي التي هي مصلحة خارجية تابعة الذات المديرية العامة.

1-2- رقابة المراقب المالي: يشمل هذا الجزء على

1-2-1- تعريفه: المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العامة، يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية، ويمارس المراقب لمالي مهامه على مستوى الإدارة المركزية، والولاية والبلدية، ويعمل المراقب المالي بمساعدة المراقبين الماليين المساعدين يعينون بقرار وزاري كذلك.

1-2-2- مهامه: تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية

وبكلف بهذه الصفة على الخصوص بما يأتي:

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.

- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بـمـاء.

- القيام بأي مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.

- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.

- إعداد تقارير سنوية من النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية

- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية، بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية

- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.

- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية

- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة و / أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.

- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.

- مساعدة أي مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية

- تقديم نصائح للأمرين بالصرف على مستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها

- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري بسمح بتسيير ناجح وفعال للنفقات العمومية.

3-2-1- دورة الرقابي: إن الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي التأشير التي يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما أن يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها

تخضع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والمبينة فيما يلي، مسبقا قبل التوقيع عليها، التأشير المراقب المالي:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة

- مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية .

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

لقد بينت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 العناصر التي يجب فحصها من قبل المراقب المالي، حتى تحصل القرارات السابقة الذكر على تأشيرته، ويمكن ذكرها على النحو التالي:

- صفة الأمر بالصرف.

- مطابقتها العامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .

- التخصيص القانوني للنفقة.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا

الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل. تتطلب عملية دراسة وفحص ملفات

الالتزام أجل عشرة (10) أيام، ويمكن تمديد الأجل إلى عشرين يوما في حالة وجود ملفات تتطلب دراسة معقدة، أو نظرا لتعقيدها.

يمكن للمراقب المالي رفض التأشير على الالتزامات الغير نظامية والغير مطابقة الإجراءات المعمول بها وهذا إما بصفة مؤقتة

أو مائية، حيث يتعين تعليل الرفض وتقديم التبريرات القانونية اللازمة.

حالة الرفض المؤقت: يبلغ الرفض المؤقت في الحالات التالية:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة

حالة الرفض النهائي: يعلل الرفض النهائي بما يلي:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

التغاضي: في حالة رفض نهائي للالتزام بالنفقات، يمكن الأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته مقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالمالية.

غير أنه لا يجوز حصول تغاضي، في حالة رفض نهائي يعود إلى:

- صفة الأمر بالصرف

- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.

- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا للمساعدات مالية في الميزانية

1-3- تقييم الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها: لا شك في أن رقابة المراقب المالي تهدف إلى الحيلولة دون وقوع التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري بها العمل، ولأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الخطأ قبيل أو فور وقوعه والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين، إلا أن كثرة وتنوع عمليات الإنفاق الواجب على المراقب المالي مراقبتها، وذلك إما بالتأشير عليها في حالة صحتها أو رفضها رفضا مؤقتا في حالة عدم صحتها مع إبداء الملاحظات الواجب على الأمر بالصرف مراعاتها لتصحيحها وكل هذا في وقت قصير ومحدد، مما يتطلب وقت وجهد كبيرين عند المراقب المالي، مما يؤدي إلى خلق ضغط كبير بلا شك عليه قد يعرضه إلى الوقوع في التقصير في أداء مهامه.

كما يعد حق التغاضي الممنوح للأمر بالصرف من العوامل التي تحد من فعالية الدور الرقابي للمراقب المالي.

2- رقابة المحاسب العمومي أثناء التنفيذ :

المحاسب العمومي الذي يتم تعيينه بمعرفة الوزير المكلف بالمالية والذي يخضع أساسا لسلطته يمارس بدوره صلاحية الرقابة على كل ملف النفقات المقدمة إليه، بالتأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقق من مدى

شرعيتها، ويقوم بوضع التأشيرة "قابل للدفع"، مما يسمح بتسليم النفقة للدائن للمعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة، وفي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي وضع التأشيرة بصفة غائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة.

3-رقابة المفتشية العامة للمالية - الرقابة اللاحقة:

يشمل هذا الجزء على:

3-1- تعريفها: تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب مرسوم رقم 80-30، وهي هيئة للمراقبة المالية توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية.

وتصنف الرقابة المالية التي تقوم بها المفتشية ضمن أنواع الرقابة اللاحقة، لأنها تتولى رقابة أعمال المحاسبة المالية من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، ولذلك فهي ليست رقابة تأشيرية كالتالي يقوم بها المراقب المالي وإنما رقابة تحقيقية وتقييمية.

3-2- اختصاصاتها: طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 08-272 المحدد الصلاحيات المفتشية العامة للمالية، فإن المفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة للقواعد المحاسبة العامة.

وتمارس رقابتها على - المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.

- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

كما تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

وتمارس رقابتها أيضا على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

كذلك تقوم المفتشية العامة للمالية بالعديد من المهام والتدخلات ومنها ما يلي:

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.

- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.

- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.

- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية، مهما كان نظامها.

ويمكن أيضا للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، وعليه

تتولى ما يلي:

- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى،

- إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين قطاعات.

- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكييفها مع الأهداف المحددة.

- تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، وتحليل أسباب ذلك.

3-3- المجال الرقابي لها:

تكون عمليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الوثائق في عين المكان، وتتم إما بطريقة فجالية بالنسبة للفحوصات والتحقيقات، وإما عن طريق التبليغ المسبق بالنسبة للدراسات والتقييمات أو الخبرات.

ويتعين على مسؤولي المصالح، أو الهيئات المعنية بعملية الرقابة، ضمان شروط العمل الضرورية لوحدة المفتشية العامة للمالية وذلك بالقيام بما يأتي:

- السماح لوحدة المفتشية العامة للمالية بالدخول إلى جميع المجالات التي تستعملها أو تشغلها الهيئات والمصالح المعنية بالرقابة.

- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم، واطلاعهم على كل الدفاتر، أو الوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة.

- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة.

- إبقاء المحادثين في مناصبهم طيلة مدة المهمة.

ولتسهيل مهام المفتشية العامة للمالية، لا يمكن المسؤول المصالح أو الهيئات الخاضعة للرقابة أو الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم، التملص من الواجبات المذكورة أعلاه، والتحجج باحترام الطريق السلمي أو السر المهني أو الطابع السري للمستندات الواجب فحصها، أو العمليات اللازم رقباتها.

وفي إطار أعمال التحقيق، يمكن لوحدة المفتشية العامة للمالية أن تطلب من مسؤولي الإدارات والهيئات العمومية وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم الاطلاع على كل المستندات والمعلومات المتعلقة بموضوع الرقابة.

3-4- تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية: تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقويم الاقتصادي والدراسات والتحليل، لكن كغيرها من الأجهزة الرقابية الأخرى، تعاني المفتشية العامة للمالية من عدة نقائص، ومنها:

- لا يدخل في نطاق مراقبة المفتشية العامة للمالية العديد من الهيئات وهي: رئاسة

الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، المجلس الشعبي الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية سوناطراك

- النقص في الموظفين كما ونوعا: النقص في عدد الموظفين له تأثيرات مباشرة وبطريقة سلبية على رقابة المفتشية العامة للمالية لأنه يقلل من دورها الرقابي وبالتالي فعاليته.

من ناحية أخرى، عدم وجود موظفين مؤهلين، عامل آخر يحد من الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية لأن فعالية التدخلات قد تكون محدودة

- ينحصر دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت وإصدار أي حكم أو قرار.

ثانيا/ الرقابة السياسية (البرلمانية والتشريعية):

بادئ ذي بدء تنص المادة 98 من دستور 1996 الجزائري على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

وإذا كانت الوظيفة الأولى للبرلمان في التشريع فإن الرقابة على النشاط الحكومي تعاه الوظيفة الثانية.

وتكون الرقابة السياسية (التشريعية) رقابة سابقة على التنفيذ، وأثناء التنفيذ، وتتعدى إلى رقابة لاحقة على التنفيذ

1- الرقابة السابقة على التنفيذ:

وتتمثل في اختصاص البرلمان بالمصادقة على قانون المالية واعتماده

2- الرقابة أثناء التنفيذ:

يمكن للبرلمان أن يراقب نشاط الحكومة الوزارات في المجال المالي من خلال:

أ- الاستماع والاستجواب: طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة)، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها.

ب- السؤال: يمكن لأعضاء للبرلمان، وفقا للمادة 134 من الدستور، أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية، و منها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية ، طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان.

ج- مناقشة بيان السياسة العامة: طبقا للمادة 84 من الدستور، تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة، بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة العمل وأداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها

د- لجنة التحقيق: بموجب المادة 161 من الدستور، يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

و ضمنا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومة)، يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان: كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق.. والح

كما تتجلى رقابة البرلمان، في مرحلة تنفيذ الميزانية، بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.

3- الرقابة اللاحقة:

وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في غاية السنة المالية للسلطة التشريعية يبين فيه ما تم جبايته فعلا من إيرادات وما تم فعلا صرفه من نفقات ومدى مطابقتها كل هذا لما ورد في الميزانية.

وتحقيقا لهذه الرقابة السياسية فقد نص الدستور الجزائري المادة 160 على أن: (تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي اقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية وختم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرم).

وتم تعريف قانون ضبط الميزانية من خلال المادة 05 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية بشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعادلة الخاصة بكل سنة مالية"، كما يلزم القانون الحكومة بتقديم البيانات والوثائق التي تسمح للبرلمان بالقيام بالمراقبة. وعليه فإن أهمية قانون ضبط الميزانية تكمن في تبين التقديرات الواردة في قانون المالية والإنجازات الحقيقية الحاصلة في نهاية السنة المالية.

4- تقييم الرقابة السياسية (البرلمانية، التشريعية):

على الرغم من أهمية هذا النوع من الرقابة، كوها متعددة ومتنوعة ويقوم بها البرلمان الذي انتخبه الشعب واعطاه الشرعية لمراقبة كيفية تسيير الأموال العامة التي يعتبر جانبا مهما منها مصدره الشعب، إلا أن هناك العديد من المعوقات التي تقف حجرة عثرة في سبيل تفعيل آليات الرقابة البرلمانية، ومنها:

- الجوانب المتعلقة بالميزانية هي من صميم عمل لجنة برلمانية واحدة، والتي تتمثل في لجنة المالية والميزانية، وهذا لا يتيح مراجعة جيدة لمشروع قانون المالية قبل عرضه على البرلمان.

- الغياب الكبير للنواب في مقابل الحضور القوي للحكومة.

- وجود المادة 120 من الدستور التي تخول لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بقوة القانون في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان، تجعل من الرقابة الأنوية (التي تتم عند المصادفة) رقابة شكلية.

- عدم شمول الرقابة التشريعية لحسابات التخصيص الخاص، وفي المقابل زيادة عدد هذه الحسابات، مما قد يسيء استخدامها مستقبلا، فالأرقام تشير إلى وجود حوالي سنين صندوق خاص ممول من الخزينة العمومية وهي لا تخضع لأي

رقابة من البرلمان

- أغلبية النواب الموجودين حاليا تحت قبة البرلمان يساندون الحكومة نظرا لأنكم يمثلون الأغلبية المنتمية لأحزاب التحالف، أما المعارضة فهي نسبة قليلة فقط عادة ما يكتفي أصحابها بالمناقشة السطحية لمشروع الميزانية، وهو الأمر الذي يجعل المصادقة على قانون المالية يتم بشكل آلية.

- اللجوء للسؤال بنوعيه الشفهي والكتابي يعاني من عدم الجدوى، نتيجة تواجد الحكومة في كل إجراءاته وانعدام الجزاء القانوني المترتب عنه. أما آلية الاستجواب فهي تقريبا مهملة وأعضاء البرلمان يعزفون عن استخدامه بفعل الشروط المضيق للضرورة التي يفرضها فيه وكذا الآثار المحدودة الناتجة عنه. أما بالنسبة لحق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق فهو يفتقر

لضمانات نجاحه، فقد تشكل قيود هذه اللجان من حيث إنشاءها أو مدة إلزامية أعمالها وهذه المعوقات التي تكبح الرقابة البرلمانية.

- عدم تفعيل الرقابة البعدية التي يعتبر قانون ضبط الميزانية آلية أساسية لها، حيث أن أعضاء البرلمان غير مبالين بتقديم أو عدم تقديم الحكومة لهذا النص، كما أن هذه الأخيرة لا تقدمه، فلا يجد البرلمان الأساس الواقعي الذي يستند إليه في اقتراح رفع أو تخفيض نفقة ما أو إيراد ماء مما يؤدي حتما لمناقشة سطحية لا سند لها واستحالة تقييم مدى تنفيذ قانون المالية للسنة السابقة.

ثالثا/ الرقابة القضائية - مجلس المحاسبة :-

يعتبر مجلس المحاسبة الجهة القضائية العليا المكلفة بمساعدة كل من البرلمان والحكومة في الرقابة اللاحقة لتنفيذ قوانين المالية والميزانيات المختلفة للهيئات العمومية.

وقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على ذلك، حيث تشير المادة 170 منه إلى : يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، بعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه الى رئيس الجمهورية".

كما تحت المادة 02 من الأمر 95-20 نفس المنحى "يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

1- تنظيم مجلس المحاسبة:

ينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني (8 غرف) وغرف ذات اختصاص إقليمي (9 غرف)، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية تقسم تشكيلات الرقابة إلى فروع ثانوية بحيث لا يتجاوز عددها أربعة (04). تنظم غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في تشكيلة للتحقيق وتشكيلة للحكم.

يدير المجلس رئيس يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، ويساعده في ذلك نائب رئيس.

يتولى دور النيابة العامة في مجلس المحاسبة، الناظر العام بمساعدة نظار.

يشمل المجلس أيضا كتابة ضبط رئيسية تسند لكاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط، على مستوى الغرف

الوطنية والغرف الإقليمية على حد سواء.

يتولى مهمة الدعم التقني والإداري لهيكل الرقابة في مجلس المحاسبة أقسام تقنية مديرية الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية تقنيات التحليل والرقابة)، ومديرية الإدارة والوسائل، بينما يكلف الأمين العام الذي يضم إليه مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة بالتسيير المالي مجلس المحاسبة وفقا للمادة 26 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وهو الأمر بالصرف الرئيسي ويمكنه تفويض توقيعه المسؤولي المصالح الإدارية للمجلس ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما. ويتولى الأمين العام بصفته الأمر بالصرف الرئيسي تنشيط الهياكل التقنية والإدارية ومتابعتها والتنسيق بينها، تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

2- أهداف مجلس المحاسبة

طبقا للمادة 02 من الأمر 95-20 الفقرة الثانية والفقرة الثالثة، تتمثل أهداف مجلس المحاسبة في

- يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه
 - يقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- وتهدف هذه الرقابة من خلال النتائج المتوصل إليها إلى:

- تشجيع الاستعمال الصارم للموارد والوسائل.

- ترقية إجبارية تقديم الحسابات .

- تطوير شفافية تسيير المالية العمومية .

3. اختصاص مجلس المحاسبة:

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة حسب المواد (من 07-12) من الأمر 95-20:

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية .

- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطها صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات، مهما يكن وضعه القانوني والتي تمتلك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأس مالها.

- الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بما بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية.

- نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العامة أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابية مجلس المحاسبة لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها.

- استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم قضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

4- صلاحيات مجلس المحاسبة:

أسندت إلى مجلس المحاسبة اختصاصات واسعة وسميت بالصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية وتأتي الصلاحيات القضائية في الدرجة الأولى باعتبار أن النمط الذي يأخذ به مجلس المحاسبة نمط قضائي.

إضافة إلى الصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية، هناك صلاحيات أخرى للمجلس المحاسبة (صلاحيات تأخذ الطابع الاستشاري).

أ- الصلاحيات القضائية:

على المستوى القضائي، يكلف مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية، في مجال تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وتترتب عن معاناته الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في الأمر 20-95 المعدل والمتمم ويساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته القضائية في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقاً للأخلاقيات والنزاهة أو تلحق ضرراً بالأموال العمومية.

ب- الصلاحيات الإدارية:

يقوم المجلس برقابة حسن استعمال الهيئات التابعة لرقابته للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، ويختتم تحقيقه وتحرياته بإجراءات ملائمة من أجل تحسين ذلك.

ج- صلاحيات أخرى:

يمكن أن تلجأ بعض الهيئات إلى استشارة مجلس المحاسبة في بعض المواضيع:

- في مشروع قانون ضبط الميزانية ويحرر تقرير خاص بذلك، يلحق بالمشروع.

- جميع مشاريع النصوص المالية تقدم إلى مجلس المحاسبة لإبداء رأيه فيها.

- مسؤولو الدولة يطلبون مساعدة مجلس المحاسبة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة رؤساء الغرفتين البرلمانتين، رؤساء الكتل البرلمانية) شريطة أن تكون الملفات لها علاقة بالمالية العمومية وأن تكون لها طابع وطني وأهمية وطنية غالبا ما تكون في التحقيقات البرلمانية.

5- تقييم رقابة مجلس المحاسبة:

إن ما لا ريب فيه هو قيمة ومكانة مجلس المحاسبة ومجهوداته التي يبذلها من خلال أعماله ورقابته، إذ يستتبع مع غاية كل سنة تفاصيل العمليات التي تمت من خلالها بدقة بهدف الكشف عن أي اختلاسي قد يقع أو الوقوف عند كل تلاعب أو خطأ لتصفية الحسابات دون تقييد بالوقت، ثم إن رقابته تدفع كل الخاضعين لرقابته والمسؤولين بصفة، خاصة إلى توخي الحذر والدقة في تنفيذ العمليات المالية مما يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفترض حدوثها لولا اعتماد رقابة هذا المجلس.

إلا أن الملاحظ في هذه الهيئة الرقابية عدم استقرارها خاصة بعد حملة الاضطرابات التي شنها قضاة مجلس المحاسبة، والتقارير السنوية التي يقوم بها لا تنشر في الجريدة الرسمية مما أدى إلى تهميش دوره في الرقابة. كما يتميز بمجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله وانطوائه على نفسه فهو بعيد كل البعد عن التطور والتقدم الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبذير والغش والفساد.

- 1- القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 2 سبتمبر، 2018 المتعمق بقوانين المالية المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، العدد 53.
- 2- القانون 84-17 المؤرخ 8 شوال عام 1405 الموافق لـ 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 23-16 المؤرخ في 9 جمادى الثانية عام 1444 الموافق لـ 2 جانفي، 2023 المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة بعنوان ميزانية الدولة، بقانون المالية لسنة 2023 الموضوعة تحت تصرف وزير التربية الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد الأول، الصادرة في 09 جمادى الثاني عام 1444 الموافق لـ 02 جانفي 2023 .
- 4- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، طبعة الثانية 2005.
- 5- خبابة عبد الله، "أساسيات في اقتصاد المالية العامة"، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، 2009.
- 6- زينب حسين عوض الله، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، دون سنة النشر.
- 7- سليمان اللّوزي، فيصل مراد، وائل عكشة، "إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان، الطبعة الأولى 1997.
- 8- طارق الحاج، "المالية العامة"، دار صفاء للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2009.
- 9- عادل فليح علي، " مالية الدولة"، دار زهران للنشر والتوزيع عمان، 2008 .
- 10- عادل فليح علي، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، دار حامد للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2007.
- 11- عبد اللطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة -دراسة مقارنة-"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 005 2.
- 12- عدنان محسن ظاهر، " الموازنات العامة في الدول العربية"، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ و مراقبة تنفيذ الموازنة في الدول العربية، دون سنة النشر.
- 13- عقيلة الخرباشي، "العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان- بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996"، دار الخلدونية القبة القديمة الجزائر، دون سنة النشر.
- 14- فليح حسن خلف، " المالية العامة"، عالم الكتاب الحديث – الأردن عمان، الطبعة الأولى 2008.
- 15- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة – الجزائر 2003.
- 16- محمد طاقة، هدى العزاوي، " اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2007.
- 17- محمد عباس محززي، " اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 2005.
- 18- هدى العزاوي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار ميسرة للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2007.
- 19- محمد ساحل، "المالية العامة"، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 2017.