

جامعة جيلالي لياس - سيدي بلعباس

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير



القسم: علوم التسيير

الرقم التسلسلي:

مطبوعة بيداغوجية بعنوان:

المالية العامة

شعبة: علوم التسيير

موجهة للطلبة السنة: الثانية ليسانس

من اعداد الدكتور: فيلالي طارق

السنة الجامعية: 2022-2023

المقدمة

إن الدولة في أكثر البلدان تمسكا بالنظام الرأسمالي، أصبحت مضطرة، بحكم الظروف الموضوعية، الداخلية والخارجية، الى أن تتدخل في العديد من ميادين الاقتصاد والاجتماع، كاتخاذ تدابير الحماية لبعض فروع الصناعة والتجارة، وفرض الضرائب والرسوم لغايات اقتصادية واجتماعية، ومراقبة البنوك التجارية وتنظيم سياسة الادخار والاستهلاك والاستثمار، وتوازن الأسعار، والاستثمار المباشر في بعض المشاريع الصناعية والتجارية الخ...، كل ذلك يبعد الدولة عن المفهوم الليبرالي التقليدي، الذي كان سائدا في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، والذي كان يقوم على فكرة حياد الدولة حيال القضايا الاقتصادية والاجتماعية.

وإذا كان قد ترتب على دور الدولة الحارسة أن ينكمش دور المالية العامة الى أضيق الحدود، فإن اتساع دور الدولة في الوقت الحاضر قد أدى الى اتساع الأغراض التي تهدف اليها الدولة من توجيه المالية العامة في الميادين المختلفة سواء كانت سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية. وخدمة لمتطلبات المقياس سيتم تقسيم هذه المطبوعة إلى ما يلي:

- فصل تمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.
- القسم الأول: النفقات العامة.
- القسم الثاني: الإيرادات العامة.
- القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة.

وبهذا سنحاول في هذه المطبوعة دراسة ما يطلق عليه علم المالية العامة، مع احترام البرنامج المسطر من طرف الوزارة الوصية، حيث تم استهداف طلبة السنة الثانية ليسانس، لذلك تعمدنا عدم الخوض في الأمور التقنية المتعلقة بالآثار المختلفة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، كما تم تفادي التفصيل في النواحي المتعلقة بتنفيذ والرقابة على الميزانية العمومية، تاركين ذلك لمقاييس أخرى، يمكن تدريسها في الأطوار اللاحقة، نذكر منها مقياس المحاسبة العمومية ومقياس التشريع الجبائي.

الفصل التمهيدي: مفاهيم عامة مرتبطة بعلم المالية

العامة

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

المحاضرة الأولى: مفاهيم عامة مرتبطة بعلم المالية العامة

المالية العامة في معناها الحديث هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام. هذا ولقد تطور تعريف علم المالية العامة كثيرا بتطور العلم ذاته، فقد كانت المالية العامة تعرف قديما بانها العلم الذي يتناول بالبحث مصروفات الدولة وايراداتها، أو بعبارة اخرى هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع هذه الحاجات. ولما كانت المالية العامة ذات صلة وثيقة بالنظرية الاقتصادية، فانها قد تاثرت كثيرا بتطور الفكر الاقتصادي الحديث واختلاف اراءه بخصوص ضرورة تدخل الدولة من عدمه في النشاط الاقتصادي.

وتجدر الاشارة قبل البدء في دراسة العناصر المؤلفة لعلم المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، والميزانية العامة للدولة)، الى جملة من العناصر والنقاط الجوهرية التي تساعدنا كثيرا على حسن تفهم الموضوعات التي سنقوم بدراستها في الفصول القادمة، والتي يمكن ايجازها كالتالي:

أولاً: نشأة وتطور علم المالية العامة:

يعتبر علم المالية العامة من العلوم حديثة النشأة، اذ لم يكن معروفا عند القدماء بشكل مستقل ولا يعني ذلك انه لم تكن في القديم أنظمة مالية تقوم على بعض الأصول والقواعد. وقد ظهرت القضايا المالية، وأصول الجباية والانفاق مع ظهور الدولة في الزمن القديم، حيث حوت بعض مؤلفات "أرسطو" و"أفلاطون" فقرات كبيرة تتعلق بمالية الدولة، والأصول التي يجب أن تقوم عليها. أما العرب فلم يكن لديهم بالطبع نظام مالي في حياتهم القبلية البدائية، الا أنهم بعد الاسلام، اقتبسوا بعض الأصول المالية من الدول التي افتتحوها، كما اصبح لديه في زمن الخليفة عمر رضي الله عنه "بيت مال" خاص بالدولة، يسجل الوارد اليه والصادر عنه، غير ان مالية الدولة لم تكن بصورة عامة منفصلة عن مالية الحاكم خاصة في العهد الأموي والعباسي. ويجب أن نذكر في هذا الصدد أثرا هاما في الأصول المالية عند العرب، هو كتاب "الخراج"

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

للقاضي أبي يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصاري، الذي وضعه بناء على طلب الخليفة هارون الرشيد، في تنظيم الخراج وغيره من موارد بيت مال المسلمين وتحديد الانفاق بما يتوافق مع الكتاب والسنة¹.

الا أن علم المالية العامة لم يأخذ شكله إلا في الثلث الأول من القرن التاسع عشر، حيث كانت الشؤون المالية وشؤون الضرائب تعالج قبل ذلك بصورة عامة في مؤلفات اقتصادية وحقوقية، نجد من أشهرها مؤلفات العالم الفرنسي الشهير "بودان" (Bodin)، في القرن السادس عشر (1576). ثم نمت هذه الأبحاث في القرن السابع عشر فظهرت عدة مؤلفات في اصول الجباية وفي مختلف أنواع الضرائب واصول فرضها. وفي سنة 1776 نشر العالم الانكليزي آدم سميث (Adam Smith) كتابه المسمى "ثروة الأمم" الذي وضع فيه قواعد علمية صريحة لمختلف أنواع الضرائب، لتأتي الثورة الفرنسية الكبرى والتي قلبت القضايا المالية رأسا على عقب، حيث كانت فاتحة عهد جديد في تاريخ التشريع المالي ليصبح هذا الأخير علما مستقلا بحد ذاته.

لقد كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي، مرتبطا بمفهوم الدولة الليبرالية (الدولة الحارسة). فقد كان المبدأ الأساسي ان يقتصر نشاط الدولة على اشباع المرافق العامة التقليدية كالدفاع والأمن والعدالة، على أن يتولى القطاع الخاص مهمة اشباع باقي الحاجات، حيث كان محظورا على الدولة التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، التي يجب أن تسود فيها الحرية الفردية بصورة مطلقة.

وبمرور الزمن وتزايد الأزمات الاقتصادية دعت الحاجة الى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فلم يعد أحد يعتقد اليوم، بتفوق النشاط الفردي بصورة مطلقة في الحقل الاقتصادي، فالمنافسة الحرة غالبا ما تؤدي الى الاحتكار في الانتاج، وعدم تدخل الدولة يؤدي الى غياب

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1983، ص13.

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

العدالة في توزيع الدخول، الأمر الذي من شأنه اضعاف دخول الفئات محدودة الدخل والمعروفة بارتفاع مليها الحدي للاستهلاك، الأمر الذي من شأنه اضعاف مستويات الطلب الفعال.

انطلاقا مما سبق، يظهر جليا أن دور المالية العامة لم يعد مقتصرًا على تأمين الوسائل المالية لتغطية النفقات الادارية فقط، وانما تعدى ذلك ليصبح وسيلة للتدخل في الحياة الاجتماعية، وتنظيم أمور الدولة في مختلف الميادين.

ثانيا: تعريف علم المالية العامة:

من المفيد في بداية دراستنا لعلم المالية العامة، مناقشة بعض التعاريف التي أوردتها كتاب المالية العامة، فقد تطور مفهوم هذا العلم منذ نشأته وحتى الوقت الحاضر، فقد عرف بعض الكتاب المالية العامة، بأنه "العلم الذي يعالج النفقات العامة والإيرادات العامة ويشمل كافة العلاقات الضرورية المختلفة والمتداخلة ومناقشة مثل هذه النفقات والإيرادات".¹

وعرف آخرون المالية العامة بأنه "العلم الذي يدرس الوسائل التي تحصل بها الدولة على الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة وذلك بتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد".²

أما حديثا فيمكن تعريف علم المالية العامة بأنه "العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات والإيرادات والميزانية العامة بحيث تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة".³

ونخلص من هذا التعريف الى ما يلي:

- أن النظام المالي يعتبر جزءا من النظام الاقتصادي الذي يعتبر بدوره جزءا من النظام الاجتماعي.

¹ حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1983، ص 07.

² محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، 1979، ص 25.

³ نفس المرجع السابق، ص 33.

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

- أن الكميات المالية (النفقات العامة والإيرادات العامة) ليست سوى جزء من الكميات الاقتصادية (الناتج الوطني، الدخل الوطني، الانفاق الوطني). مع وجود علاقات متبادلة بين هذه الأخيرة، حيث تمثل الإيرادات العامة اقتطاعاً من الكميات الاقتصادية الكلية ثم تعود النفقات العامة لتضيف إلى هذه الكميات الاقتصادية.
- يترتب على ما سبق خضوع النشاط المالي إلى قواعد التحليل الاقتصادي، ومن ثم فإن كل من سياسة الانفاق العام والسياسة الجبائية يجب أن تتحدد تبعاً لما يترتب عليها من آثار في النشاط الاقتصادي للمجتمع.

ثالثاً: الحاجات العامة والحاجات الخاصة:

يمكن تقسيم حاجات الإنسان إلى قسمين أساسيين، حاجات فردية نشأت مع نشوء البشرية، والتي غالباً ما يتم إشباعها من طرف الأفراد بصفة مستقلة أي دون اللجوء إلى الدولة، ولعل أهم هذه الحاجات هي حاجة الإنسان إلى المأكل والمشرب والتداوي...، أما القسم الثاني من الحاجات فهو الحاجات الجماعية، والتي يمكن اعتبارها إحدى الأسس الهامة التي استند إليها التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمعات الحديثة، فمع بروز الحاجات المشتركة شعر الأفراد بضرورة قيام جهة تتولى تنظيم وإشباع حاجاتهم، لكونهم كأفراد مستقلين لا يستطيعون إشباعها بشكل فردي، ومن هذا المنطق نشأت الهيئات العامة بأشكالها المختلفة، ومن ثم تطورت لتأخذ شكل الحكومات في الوقت الحاضر، حيث تدخل ضمن وظائفها الرئيسية إشباع الحاجات الجماعية كحاجة الأفراد إلى خدمات الأمن الداخلي والدفاع عن سيادتهم من الاعتداءات الخارجية والعدالة...، أما الحاجات التي يتم إشباعها من قبل الأفراد أو الهيئات الخاصة فتسمى حاجات خاصة، ومن الطبيعي أن يبذل الإنسان جهداً شخصياً أو مقابل نقدي لقاء إشباعه حاجاته الخاصة، أما الحاجات العامة فقد لا يبذل الفرد أي جهد أو مقابل نقدي لقاء قيام الهيئة العامة بإشباع هذه الأخيرة، لذلك يمكن القول أن الحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم بإشباعها هيئات عامة لتحقيق المنفعة الجماعية العامة. وفي هذا الصدد

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

وضع المختصون في مجال المالية العامة مجموعة من المعايير من أجل التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة سنحاول تلخيصها كالتالي¹:

• المعيار المادي:

يرى أصحاب هذا المعيار أن الحاجة تكون خاصة اذا ارتبطت بمجموعة من الأفراد دون سواهم، وتكون عامة اذا كانت مشتركة بين الجميع (جماعية)، ويتميز هذا المعيار بأنه يظهر طبيعة الحاجة. ولكن ما يعيب هذا المعيار أيضا أن الاحساس بالحاجات الجماعية على غرار الاحساس بالحاجات الفردية انما يتم من طرف الأفراد، كما أن هناك بعض الحاجات الجماعية قد تترك الدولة أمر اشباعها للنشاط الخاص.

• المعيار الشخصي (من يقوم بالاشباع):

اعتمد أصحاب هذا المعيار في تحليلهم على الجهة المسؤولة عن اشباع الحاجات، ومن ثم فان الحاجات العامة هي الحاجات التي تقوم الهيئات العامة باشباعها عن طريق النفقات العامة، ويتميز هذا المعيار بالبساطة والواقعية، ولكن ينتقد في كونه لم يأخذ طبيعة الحاجة بعين الاعتبار، ذلك انه يفترض تحديد الحاجة أولا ثم البحث عن الجهة المشؤولة باشباعها، وليس العكس.

• المعيار الاقتصادي:

تبنى فريق ثالث من الكتاب معيارا اقتصاديا يعرف "بقانون أقل مجهود"² ومضمون هذا القانون يعني أن الفرد في اطار اشباع حاجاته الخاصة يخضع لمبدأ تحقيق أقصى منفعة ممكنة بأقل تكلفة ممكنة، فاذا لم يتحقق ذلك فان الفرد سيحجم عن اشباع هذه الحاجة بينما تشبع الدولة

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص ص 22-23.

² Mohamed tahar Bouara, **les finances publiques- l'évolution de la loi des finances en droit algérien**, Edition pages bleues, Algérie, 2007, p 10.

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

العديد من الحاجات العامة حتى ولو كانت تكلفتها أكبر من منفعتها، اذ تهتم الدولة بتحقيق المنفعة الاجتماعية والتي تعتبر أوسع من فكرة العائد المادي التي يأخذها الفرد في اعتباره.

• المعيار التاريخي:

يقوم المعيار الرابع على اساس تاريخي. فالحاجة العامة هي التي تدخل في مفهوم دور الدولة التقليدي، وأهمها خدمات الدفاع والعدالة والأمن. وينتقد هذا المعيار بكونه يغطي دور الدولة في فترة تاريخية سابقة عندما كانت الدولة "حارسة"، مع اهمال الدور الحديث المنوط للدولة في اطار الفكر المالي الحديث.

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

المحاضرة الثانية: مصادر المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

رابعاً: المالية العامة والمالية الخاصة:

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة يقصد بها مالية الأفراد والمشروعات 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 تكيف إيراداتها وفقاً لنفقاتها العامة، ويرجع ذلك إلى أن دخل الفرد محدود، بينما الدولة فلا حد لسيادتها في فرض الضرائب وإصدار القروض وزيادة مواردها بشتى الوسائل. وبغية التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة اقترح المختصون في المجال مجموعة من المعايير والتي يمكن عرضها في النقاط التالية:

• من حيث الانفاق:

تحدد الدولة نفقاتها أولاً ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيراد، التي تغطي النفقات، ويجب في الظروف العادية ألا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة في حاجة إليها، في حين يقوم الفرد بتقدير دخله أولاً ثم ينفق في حدود دخله، ويرجع هذا الفرق إلى أن قدرة الدولة على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد، وذلك بحكم قدرتها على ممارسة سلطة الاكراه والجبار في الحصول على الإيرادات اللازمة، ناهيك عن الصورة المالية الحسنة التي تمتلكها الدولة مقارنة بالأفراد الأمر الذي يسهل حصول هذه الأخيرة على قروض مختلفة المصادر¹.

• من حيث الهدف:

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 38.

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

ان هدف قيام الدولة بالمرافق العامة ليس ربحيا في الغالب، بل يغلب عليه في العديد من الأحيان اعتبارات اخرى كإتاحة الفرصة للانتفاع بالخدمة للجميع بدون تمييز، ولاينفي ذلك أن الدولة قد تحصل على موارد مالية للميزانية العامة نتيجة لتوليها بعض المشروعات، بينما يعتبر الربح المحفز الأساسي لقيام المشاريع الخاصة.

• من حيث التنظيم:

ان الطرق الحسابية للدولة تختلف عن الطرق التي يتبعها الأفراد، ذلك انه يتوجب على الدولة تثبيت القيود المحاسبية بالدفاتر الحكومية، واثبات الإيرادات التي قبضت فعلا خلال السنة المالية، بينما المشاريع الخاصة تسير وفق مبدأ استحقاق النفقة أو الإيراد، وذلك لتحميل كل فترة حسابية بإيراداتها ونفقاتها فقط، وذلك بغية معرفة المركز المالي للمشروع بعد نهاية السنة المالية.

• من حيث الحصول على الإيرادات:

تحصل المشاريع الخاصة على إيراداتها عن طريق التعاقد (بيع منتجاتها من سلع وخدمات للدولة أو الأفراد)، أما الدولة فانها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع بهم من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة.

• من حيث النظرة الى المستقبل:

غالبا ما تسعى المشروعات الخاصة الى تحقيق مردودية تجارية على المدى قصير الأجل، بينما تقدم الدولة على مشاريع واستثمارات لا تظهر نتائجها الا بعد فترات زمنية معتبرة، غير ان هذا لا ينفي ان تقوم بعض المشاريع الخاصة بوضع مخططات بعيدة المدى.

• من حيث الحجم:

تتميز مالية الأفراد والمشروعات الخاصة بصغر حجمها مقارنة بمالية الدولة، ويعود ذلك في الساس الى الامكانيات المادية الهائلة التي تمتاز بها الدولة مقارنة بالأفراد.

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

• من حيث القوانين السارية:

تخضع المالية الخاصة في غالب الأحيان لأحكام القانون الخاص بما تحتويه من قواعد وتشريعات قائمة على ترك المجال لحرية التصرف والتعاقد، بينما تقوم المالية العامة على مصلحة عمومية تخضع لأحكام مشددة متمثلة في قواعد القانون العام.

خامسا: مصادر المالية العامة:

يعتمد التشريع المالي (علم المالية) على ثلاثة مصادر نوجزها في النقاط التالية¹:

• الدستور:

ففي دستور كل دولة هناك مواد خاصة تتعلق بشروط الجباية والإنفاق وتحديد أحكام الميزانية وكيفية تحضيرها وحقوق مجلس النواب في إقرارها وتنفيذها ومراقبتها.

• نصوص قوانين المالية والنصوص التنظيمية والتنفيذية التطبيقية المنظمة لها:

هي أكبر مصدر للتشريع المالي، ولكنها تتغير بشكل مستمر، بما يدخل عليها من تعديلات مستمرة تبعا للظروف ومقتضيات المصلحة.

• القواعد العامة للقانون الإداري:

إن السلطات المالية التي تتولى الجباية والإنفاق هي كغيرها من السلطات العامة خاضعة للقوانين الإدارية للدولة.

سادسا: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى:

سيتم في هذا العنصر التطرق الى علاقة علم المالية العامة بمختلف العلوم الادارية والاجتماعية.

• العلاقة بين المالية العامة والعلوم السياسية:

¹ علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 22.

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

هناك علاقة تبادلية بين النظام السياسي والنظام المالي للدولة، فالنظام السياسي للدولة يؤثر لا محالة في النظام المالي ومن ثم فإن النظام المالي يعكس اتجاهات النظام السياسي للدولة ويعتبر في نفس الوقت أداة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام، لذلك فإن حجم النفقات والإيرادات تختلف بين الدول إذ قد تتبنى الدولة النظام الرأسمالي أو الإشتراكي، إذا كانت إتحادية أم فدرالية، أو إذا كانت مستقلة أم خاضعة لغيرها¹.

كما أن للمالية العامة تأثير كبير على التنظيم السياسي والدليل على ذلك أن كثير من الإصلاحات والنظم السياسية ترجع في الأصل إلى أسباب مالية.

• علاقة علم المالية بعلم الاجتماع:

هناك تأثير متبادل ما بين المالية العامة وبين الأوضاع الإجتماعية السائدة، فالضرائب مثلا يترتب عليها آثار إجتماعية (حتى ولو لم يقصد منها سوى تحقيق إيراد مالي للدولة). والنفقات العامة لها آثار إجتماعية إلى جانب الآثار الإقتصادية حتى ولو لم يقصد منها سوى إشباع حاجات عامة، ومن ثم فيمكن القول أن النظام المالي يعتبر إنعكاسا للنظام الإجتماعي وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام².

فمثلا في ظل الدولة الحارسة التي ترى بأن الدولة لا تتدخل في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، يرى علماء المالية في هذه المرحلة أنه لا يجب على النظام المالي أن يسعى مباشرة إلى تحقيق أهداف إجتماعية، فقد اقتصر غرض الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة، في حين إقتصر غرض النفقات العامة على ضمان سير المرافق التقليدية.

¹ André Bernard, **politique et gestion des finances publiques Québec et canada**, presse de l'université du Québec, canada, 1992, p 13.

² عادل أحمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992، ص 19.

الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة.

أما في ظل الدولة الرأسمالية المتدخلة، فيرى علماء المالية في هذه المرحلة أن الدولة مجبرة أن تتدخل عن طريق المالية العامة من أجل تحقيق بعض الأغراض الإجتماعية كإعادة توزيع الدخل القومي على الطبقات المحدودة الدخل وإحداث التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

• علاقة علم المالية بعلم القانون:

يعتبر القانون الأداة الأساسية التي يلجأ إليها المشرع لكي يقوم بتقنين القواعد التي تنظم الأمور المالية للدولة والمتعلقة بالنفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية، حيث تسمى هذه القواعد بالتشريع المالي *Législation financière*.

فمثلا يضع الدستور المبادئ الأساسية للضريبة كما هو مقرر في المادة 64 من الدستور و التي تقضي بمساواة الجميع أمام الضرائب. كذلك يحدد الدستور الجزائري في المادة 120 المدة القصوى للبرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية، حيث يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاه 75 يوم، اعتبارا من تاريخ الإيداع، فإذا تجاوزت هذه المدة يصدر القانون بأمر رئاسي. كما يرجع تنظيم اللوائح الخاصة بالإدارات العامة والجماعات المحلية (بلديات، ولايات...) إلى القانون الإداري.

• علاقة المالية العامة بالإحصاء والمحاسبة:

إن البحث في الضرائب والإيرادات يتطلب المعرفة التامة بأصول المحاسبة حتى يتم استخدام الإيرادات العامة في تمويل النفقات العامة بشكل دقيق، إضافة إلى استخدام الأرقام القياسية لإثبات المستوى العام للأسعار والخدمات المقدمة من طرف الدولة.

القسم الأول: النفقات العامة

القسم الأول: النفقات العامة

المحاضرة الثالثة: تعريف وضوابط النفقات العامة

تعتبر النفقات العامة وسيلة لإشباع الحاجات العامة، ومن ثم فقد احتلت هذه النفقات أهمية خاصة في نطاق دراسة المالية العامة، وقد جعلت المدرسة التقليدية النفقات العامة سببا وحيدا يبرر حصول الدولة على الإيرادات العامة، بمعنى أن الدولة لا تحصل على الإيرادات العامة الا في حدود حاجتها لذلك، ويضاف إلى ذلك أن المالية التقليدية قد اخذت بقاعدة أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة وبقاعدة التوازن المحاسبي، بمعنى أنه لا يجوز الحصول على إيرادات تزيد عن القدر اللازم لتمويل النفقات العامة.

أما بعد تطور الدولة وقيام هذه الأخيرة بالتدخل في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، فإن نطاق الحاجات العامة قد اتسع، وقد أدى ذلك إلى تزايد حجم النفقات العامة، وأصبح تأثيرها في تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي واضحا، ولهذا فقد احتلت دراسة النفقات العامة أهمية كبيرة في نطاق المالية العامة.

أ. تعريف النفقة العامة:

هي جميع النفقات التي تقوم بها الدولة و الهيئات العمومية الأخرى (مؤسسات عامة، هيئات محلية)، إضافة إلى المؤسسات المختلطة عندما تكون خاضعة لسيطرة الدولة وتوجيهها.¹

مما سبق يمكن ان نلاحظ أن النفقة العامة تقوم على ثلاثة عناصر أساسية هي:

- شكل النفقة: (نقدي).
- صفة القائم بالإنفاق: (يقوم بها شخص عام).
- غرض الإنفاق: (تحقيق نفع عام).

أولا: النفقة العامة مبلغ نقدي:

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 48.

القسم الأول: النفقات العامة

يتخذ إنفاق الدولة و من أجل إشباع الحاجات العامة في الوقت الراهن شكلا نقديا وهذا راجع للأسباب التالية:

- إنتقال الإقتصاد عموما من مرحلة إقتصاد المقايضة إلى مرحلة الإقتصاد النقدي، يقتضي أن يكون التعامل أساسا بالنقود، ولا شك أن هذا الإنتقال قد تم بقصد التسهيل على المتعاملين، فلو فرضنا مثلا أن الدولة قد تقوم بمنح رواتب الموظفين على شكل عيني، فإن الموظف في هذه الحالة قد لا يجد أو يصعب عليه أن يجد من يبادل له السلعة التي أخذها من الحكومة مقابل السلع الأخرى التي يحتاج إليها¹.
- تحتاج النفقة العامة من أجل ضمان تنفيذها وتوجيهها للأهداف التي خصصت لها، إلى أنواع مختلفة من الرقابة البرلمانية والإدارية، ويصعب إجراء هذه الرقابة إذا كانت النفقة على شكل عيني، فصرف النفقة على شكل نقدي يسهل عملية الرقابة عليها.
- تنتشر النفقات العامة العينية مشاكل كثيرة، منها قضية تقديرها وكيفية توزيعها بشكل عادل على القطاعات والإدارات المختلفة².

ثانيا: النفقة العامة يقوم بها شخص عام:

يرتكز هذا العنصر على الطابع الوظيفي والاقتصادي للشخص المنفق، فلا تعتبر كل نفقات الأشخاص العامة، نفقات عامة، إلا إذا قامت الدولة بصفقتها صاحبة سيادة (لها سلطة الأمر والنهي) بصرفها. ومن ناحية أخرى فإن النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة أو المختلطة المفوضة من طرف الدولة باستخدام سلطتها الأمرة تعتبر من النفقات العامة. وعلى هذا فإن النفقات العامة إما تصدر من الدولة بصفقتها صاحبة سيادة أو من الأشخاص الخاصة أو المختلطة في حدود تفويض الدولة لها بهذه السيادة. إذن في هذه الحالة القائم بصرف النفقة العامة يكون إما³:

- شخصا معنويا عاما: الدولة والهيئات المحلية والمؤسسات العامة.

¹ Daniel Szpiro, *Économie monétaire et financière*, 1ere édition, édition De Boeck, Bruxelles, 2009, pp 16-23.

² Mohamed tahar Bouara, *op.cit*, p 42.

³ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 53.

القسم الأول: النفقات العامة

- المؤسسات والشركات الصناعية والتجارية التي تملك الدولة كل رأسمالها.
- شركات الإقتصاد المختلط إذا كانت الدولة تسيطر عليها وتتحكم في إدارتها.

ثالثا: النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام:

حتى تكون النفقة عامة يجب أن يقصد بها تحقيق منفعة عامة، و هذا المبدأ مبرر

بأمرين:

- أن النفقة العامة يجب أن تشبع حاجة عامة والحاجة لا تكون عامة الا إذا كان إشباعها يحقق منفعة عامة.
- أن النفقة العامة إذا حققت منفعة عامة، فإن ذلك يؤدي الى تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، أي تجنب تحقيق نفع خاص لبعض الأفراد دون غيرهم وهذا بدوره يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة أي نخلص من دراستنا لهذه العناصر الثلاث بتعريف مفاده أن: " النفقة العامة هي مبلغ نقدي يصدر عن القطاع العام بهدف تحقيق النفع العام ".

ب. ضوابط النفقة العامة:

تحكم النفقات العامة مجموعة من الضوابط الأساسية يمكن ايجازها في النقاط التالية:

أ. تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع:

رأينا سابقا في عناصر النفقة العامة أن النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام، ومن ثم فإن أحد ضوابط هذه النفقة هو تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع، و مبدأ المنفعة يتحقق إذا توجه الإنفاق العام إلى إشباع الحاجات العامة. ومن أجل أن تحقق الدولة بإنفاقها العام أكبر قدر ممكن من المنافع، وجب عليها النظر إلى مقدار حاجة المجتمع إلى مختلف المشاريع ثم القيام

القسم الأول: النفقات العامة

بإجراء مفاضلة بينها على أساس ما تحققه كل منها من منفعة جماعية، ومن ثم تقرر مقدار ووقت الإنفاق على كل من هذه المشاريع¹.

ب. قاعدة الإقتصاد:

يجب على السلطات القائمة بالإنفاق العام أن تقوم بهذا الإنفاق مع تجنب التبذير فيه. ومن ثم فإنه يجب أن لا تنفق أي مبلغ إلا بمبرر واضح، وأن تقوم بتسيير المرافق العامة بأقل التكاليف، وهذا راجع إلى أن هدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة، ولا يتصور تحقيق هذه الأخيرة في ظل وجود تبديد الأموال العمومية واللامبالاة في صرف هذه النفقات. ولعل أول من نادى بقاعدة الإقتصاد في الإنفاق العام هو الاقتصادي الشهير "جون باتيست ساي"، حيث أخضع الاستهلاك العام لمبدأ التوفير وطالب أن يكون الإنفاق في حدود ما يجب إنفاقه. كما أن تطبيق قاعدة الإقتصاد يتطلب تعاون وتضافر جهود مختلفة، نجد من بينها ثلاثة مستويات من الرقابة²:

- رقابة الرأي العام.
- الرقابة الإدارية و البرلمانية.
- رقابة الهيئات المستقلة.

ت. قاعدة الترخيص:

نظرا لتضمن النفقة في الغالب مبالغ كبيرة، فإن هذه الأخيرة تخضع لإذن سابق من الجهات المختصة. وهذا الإذن قد يختص بتقريره البرلمان أو الهيئات المحلية ضمن حدود إختصاصها الزمني والمكاني. وتعد قاعدة الترخيص مظهرا من مظاهر الإختلاف بين النفقات

¹ فاطمة السويسي، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ليبيا، 2005، ص 36.

² عبد النبي اضريف، المالية العامة - أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، الطبعة الثانية، دار القرويين للطباعة والنشر، المغرب، 2007، ص 42.

القسم الأول: النفقات العامة

العامة والنفقات الخاصة، ذلك لأن النفقات العامة تخضع للإذن المسبق من الجهات المختصة، في حين لا تحتاج النفقات الخاصة لأي إذن مسبق من أجل صرفها.

المحاضرة الرابعة: تقسيمات النفقات العامة

ت. هيكل النفقات العامة:

سيتم التطرق في هذا العنصر إلى نوعين من تقسيمات النفقات العامة:

1.3 التقسيمات العلمية للنفقات العامة:

ويضم هذا التقسيم بدوره مجموعة من التقسيمات الفرعية نوجزها كالتالي:

✚ تقسيم النفقات العامة تبعاً لأغراضها.

✚ تقسيم النفقات العامة تبعاً لأثرها في الإنتاج القومي (نفقات حقيقية و نفقات تحويلية).

✚ تقسيم النفقات العامة طبقاً لنطاق سريانها (نفقات مركزية و نفقات محلية).

✚ تقسيم النفقات العامة تبعاً لإنظيمها و دوريتها (نفقات عادية و نفقات استثنائية).

أ. تقسيم النفقات العامة تبعاً لأغراضها:

هذا النوع من التقسيم خاضع لمعيار الغرض أو الغاية من الإنفاق ويمكن أن نجد فيه¹:

- النفقات الإدارية: تتضمن النفقات العامة المخصصة للجهاز الإداري من رواتب الموظفين ومعاشات للمتقاعدين.
- النفقات الاقتصادية: تتضمن النفقات العامة المخصصة لتحقيق الأهداف الاقتصادية، نجد من بينها النفقات المخصصة لإنشاء المشاريع الاقتصادية، الإعانات والمنح الاقتصادية.

¹ حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 352.

القسم الأول: النفقات العامة

- النفقات الإجتماعية: تتضمن النفقات العامة المخصصة لتحقيق الخدمات الصحية والتعليمية، أي ما يسمى بخدمات الرفاهية العامة.
- النفقات المالية: تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل أداء فوائد وأقساط الدين العام.
- النفقات العسكرية: تتضمن النفقات العامة المخصصة لدعم القوات المسلحة وبرامج التسليح.

ب. تقسيم النفقات العامة تبعاً لآثارها في الإنتاج القومي:

يمكن تقسيم النفقات العامة تبعاً لتأثيرها في الإنتاج القومي، إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

يقصد بالنفقات الحقيقية، النفقات التي تؤدي بصورة مباشرة إلى إزدياد الإنتاج القومي، لكونها تقوم بإعادة توزيع الدخل القومي، من خلال نقل القدرة الشرائية من فرد إلى فرد آخر كما أنها تتم عادة دون مقابل. وقد اعتمد كتاب المالية، في التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية على ثلاثة معايير أساسية هي:

• معيار المقابل:

فالنفقة الحقيقية تبعاً لهذا المعيار تتم بأن تحصل الدولة على خدمات أو أموال مادية مقابل نفقاتها العامة، والنفقة التحويلية تتم من قبل الدولة دون مقابل لها¹.

• معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج:

فالنفقة الحقيقية تبعاً لهذا المعيار تؤدي إلى استخدام الدولة بصورة مباشرة لجزء من الموارد الإقتصادية للجماعة من أجل إنتاج سلع وخدمات تكفل إشباع الحاجات العامة. أي تؤدي

¹ مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 243.

القسم الأول: النفقات العامة

هذه النفقات إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي، أما النفقة التحويلية فلا تؤدي إلى استخدام مباشر لموارد الدولة، ومن ثم فلا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي¹.

• معيار من يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع:

النفقة الحقيقية تتحقق إذا كانت الدولة هي المستعمل المباشر للموارد الاقتصادية، كما في حالة دفع رواتب الموظفين، أما النفقات التحويلية فتتحقق إذا كان الأفراد هم المستعملين المباشرين لجزء من الموارد الاقتصادية للمجتمع، ومن أمثلة ذلك قيام الدولة بمنح بعض الأفراد إعانات عن المرض أو العجز أو البطالة.

ت. تقسيم النفقات العامة تبعاً لنطاق سريانها:

يمكن تقسيم النفقات العامة تبعاً لهذا المبدأ إلى نفقات مركزية ونفقات محلية، ومن أجل التفرقة بينهما يتم الاعتماد على المعايير التالية²:

• معيار الإقليم:

فالنفقة تكون مركزية إذا كانت موجهة لصالح المجتمع بأكمله (نفقات الدفاع، الأمن)، وتكون محلية إذا كانت موجهة لصالح إقليم معين (إيصال الكهرباء إلى مناطق معينة).

• معيار متحمل عبء النفقات العمومية:

فالنفقة حسب هذا المعيار تكون مركزية إذا تحملت الدولة عبئها، عن طريق الميزانية العامة للدولة. وتكون محلية إذا تحمل عبئها إقليم معين عن طريق الميزانية المحلية للإقليم.

ث. تقسيم النفقات العامة تبعاً لانتظامها و دوريتها:

تقسم النفقات العامة تبعاً لانتظامها ودورتها إلى نفقات عامة عادية ونفقات عامة غير عادية.

¹ نفس المرجع السابق، ص 244.

² محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 69.

القسم الأول: النفقات العامة

فالنفقات العامة العادية هي تلك النفقات التي تنفق سنويا بصورة دورية منتظمة، و تكرر النفقة بصفة سنوية لا يعني بالضرورة تكرارها بنفس الحجم، ومن أمثلة ذلك نفقات الإدارة والعدالة وفوائد القروض. على العكس من ذلك فإن النفقات العامة غير العادية (الاستثنائية) هي التي لا تتميز بالانتظام والدورية، ومن أمثلة ذلك نفقات إنشاء السدود، نفقات الإنعاش الإقتصادي (حالة الركود).

2.3 التقسيمات الوضعية للنفقات العامة:

سيتم في هذا العنصر التطرق الى بعض الأمثلة العملية لتقسيم النفقات العامة وذلك تبعا للتقسيمات العملية المعمول بها في بعض الدول، نذكر منها على سبيل المثال:

✚ تقسيم النفقات العامة في الميزانية الإنجليزية.

✚ تقسيم النفقات العامة في الميزانية الفرنسية.

✚ تقسيم النفقات العامة في الميزانية الجزائرية.

أ. تقسيم النفقات العامة في الميزانية الإنجليزية:

تقسم النفقات العامة في الميزانية الإنجليزية بصورة رئيسية إلى قسمين:

أولاً: النفقات الجارية أو العادية:

هذه النفقات تمول بصفة أساسية من الضرائب والرسوم ويضم هذا القسم نوعين

أساسيين من النفقات هما:

● النفقات ذات الإعتماد الدائم **the consolidated fund services**:

هي نفقات لا يتجدد الإذن بها من البرلمان كل سنة، أي تتقرر وفقا لقوانين لها صفة

الدوام والاستقرار، حيث لا تتم إعادة مناقشتها الا في حالة وجود ظروف توجب إدخال تعديلات

القسم الأول: النفقات العامة

عليها، ومن أمثلة نفقات هذا النوع، نفقات خدمة الدين العام، مخصصات الأسرة المالكة، نفقات الانتخابات، مرتب رئيس مجلس العموم (البرلمان)، نفقات المحاكم القضائية¹.

• النفقات ذات الإعتماد المتجدد **supply services**:

هي النفقات التي يجب عرضها على البرلمان سنويا لإعتمادها، ومن أمثلة ذلك، نفقات الدفاع، النفقات المدنية (نفقات الحكومة المركزية، التعليم، الصحة، التقاعد...).

ثانيا: النفقات غير العادية:

هي النفقات التي يكون للحكومة سلطة تغطيتها بالقروض، و أغلب نفقات هذا القسم ذات طبيعة رأسمالية، من أمثلة ذلك: القروض للصناعات المؤممة، قروض تنمية المدن، ضمانات التصدير، قروض للهيئات المحلية².

وقد جرى العمل في إنجلترا على وضع خط في الميزانية يفصل هذين القسمين من النفقات، حيث يمثل القسم العلوي مجموع النفقات العادية (**Expenses above-the-line**)، في حين يمثل القسم السفلي مجموع النفقات الاستثنائية (**Expenses below-the-line**).

ب. تقسيم النفقات العامة في الميزانية الفرنسية:

قبل سنة 1954 كان تقسيم النفقات العامة في الميزانية الفرنسية تقسيما إداريا فقط، إذ كانت النفقات العامة تقسم بحسب الوزارات، أما بعد 1954 أدخلت عدة تعديلات على هذا التقسيم فأصبحت الميزانية الفرنسية تجمع بين التقسيم الإداري والموضوعي للنفقات العمومية، حيث نتج عن هذا التقسيم سبعة أبواب نوجزها كالتالي:³

¹ Graham Gee, **The Financial and Administrative Independence of the UK Supreme Court: Five Years On**, European Journal of Current Legal Issues, volume 25, issue 1, 2015, pp 538-555.

² حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 354.

³ Bouvier. M, **Reforme de finances publiques- démocratie et bonne gouvernance**, paris, L.G.D.J, 2004, p 46.

القسم الأول: النفقات العامة

الباب الأول: نفقات خدمة الدين العام ويتضمن نفقات خدمة القروض التي أصدرتها الدولة ونفقات خدمة المعاشات.

الباب الثاني: نفقات السلطات العامة وتشمل النفقات المخصصة لرئاسة الجمهورية والسلطتين التنفيذية والتشريعية.

الباب الثالث: نفقات تشغيل المرافق العامة (التوريدات، مرتبات الموظفين).

الباب الرابع: نفقات تدخل الدولة في الميادين (الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية).

الباب الخامس: نفقات استثمارات الدولة التي تقوم هذه الأخيرة بتنفيذها على أملاكها أو على أملاك الهيئات الخاصى التي تساهم الدولة فيها.

الباب السادس: نفقات الإعانات الاستثمارية وتشمل النفقات الاستثمارية التي تمنحها الدولة لأشخاص القانون العام أو الخاص للمساعدة في إنشاء أو صيانة المشاريع أو الأملاك.

الباب السابع: نفقات إصلاح أضرار الحرب.

حيث يمثل الباب الأول الى غاية الباب الرابع مجموع النفقات الاستغلالية (التسيير) في حين يمثل كل من الباب الخامس، السادس والسابع على التوالي مجموع النفقات الاستثمارية (التجهيز).

ت. تقسيم النفقات العامة في الميزانية الجزائرية:

يتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس اداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة ثانية¹.

¹ علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص 47.

القسم الأول: النفقات العامة

حيث يتم تقسيم الإعتمادات على أساس إداري في أربع أبواب من النفقات ممثلة في جداول أ، ب، ج، د، حيث يمثل الجدول (أ) نفقات التسيير، جدول (ب) نفقات التجهيز، جدول (ج) نفقات استثمار المؤسسات، جدول (د) خاص بتدعيم الأسعار والتصنيف الإقتصادي.

- **نفقات التسيير:** تنقسم نفقات التسيير (النفقات الإدارية) في الميزانية العامة إلى أربعة أبواب، كل باب ينقسم إلى فقرات، كل فقرة يمكن أن تضم 99 فصلا وعدد المواد التي يشملها كل فصل غير محددة (توزع حسب الوزارات).

الباب الأول: أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات.

الباب الثاني: تخصيصات السلطة العمومية، هي عبارة عن الإعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد.

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

الباب الرابع: التدخلات العمومية.

- **نفقات التجهيز (الاستثمار):** توزع حسب القطاعات الاقتصادية وفروع النشاط

الإقتصادي وتقسم بدورها الى ثلاثة أبواب:

الباب الأول: الاستثمارات الواقعة والمنفذة من طرف الدولة.

الباب الثاني: إعلانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

الباب الثالث: النفقات الرأسمالية الأخرى.

القسم الأول: النفقات العامة

المحاضرة الخامسة: ظاهرة تزايد النفقات العامة

ث. تطور النفقات العامة: (تزايد النفقات العامة):

من بين الظواهر التي جلبت إهتمام الإقتصاديين ظاهرة تزايد النفقات العامة وهذا مع زيادة حجم الدخل الوطني أي أن العلاقة طردية بينهما دون الأخذ بعين الإعتبار درجة النمو الإقتصادي للدولة أو النظام الإقتصادي السائد فيها.

وكان أول من قام بدراسة وتحليل هذه الظاهرة، الإقتصادي الألماني "أدولف فاجنر"¹، حيث تطرق في دراسة له إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة في بعض الدول الأوروبية، وتوصل إلى نتيجة مفادها وجود علاقة طردية بين ازدياد الدور المالي للدولة مع التطور الإقتصادي (النمو الإقتصادي) وتم صياغة ذلك في قانون إقتصادي، حيث تضمن هذا الأخير: نتيجة مفادها أنه "كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الإقتصادي فإن ذلك يتبعه إتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي و هذا تحت تأثير التصنيع". وقد أثبتت الكثير من الدراسات الإحصائية فيما بعد صحة قانون "فاجنر"، نجد من أهمها دراسة ²Goffman. وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن ظاهرة ازدياد النفقات العامة لا ترجع كلها لأسباب حقيقة، بل يمكن أن تعزى أيضا لأسباب ظاهرية، سنقوم بتعدادها كالاتي:

1.4 الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

ترجع أهم الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود، وتغير طرق الحسابات العامة، والتوسع الإقليمي والنمو السكاني:

• تدهور قيمة النقد (العملة):

¹ Singh, S.K , **Public Finance in Theory and Practice**, ninth edition, S.Chand Ltd, New Delhi, 2008, p35.

² C. Goffman, "On the empirical testing of Wagner's law: a technical note," Public Finance, vol. 23, no. 3, 1968, pp 359-364.

القسم الأول: النفقات العامة

إن تدهور قيمة النقد (انخفاض القوة الشرائية للنقود) تؤدي إلى أن تدفع الدولة عددا من الوحدات النقدية أكبر مما كانت تدفعه من قبل وذلك من أجل الحصول على ذات المقدار من السلع والخدمات، وهو ما يترجم بارتفاع المستوى العام للأسعار (التضخم)، ولمواجهة هذا الانخفاض في القوة الشرائية تكون الدولة مضطرة لزيادة الإنفاق العام. وعلى ذلك فإنه عند عقد مقارنة حجم النفقات العامة في فترات مختلفة بغرض قياس مقدار تزايدها، يجب أن ندخل في اعتبارنا التغيرات التي تحدث في المستوى العام للأسعار، أي أن ندخل في اعتبارنا مقدار تدهور القدرة الشرائية للنقود، ويكون ذلك بالأخذ بالأرقام القياسية، أي أن يجري قياس تطور النفقات العامة بنقود ثابتة، و يمكن أن يتم هذا باستعمال المعادلة التالية¹:

$$\text{الأرقام القياسية للنفقات العامة} = \frac{\text{الأرقام الجارية للنفقات العامة}}{\text{المستوى العام للأسعار}} * 100$$

• تغير طرق المحاسبة المالية:

إختلاف طرق المحاسبة المالية يؤدي في بعض الأحيان إلى أن تبدو النفقات العامة وقد زادت زيادة كبيرة، إذا ما تمت مقارنة النفقات العامة الواردة في ميزانية حديثة، بتلك الواردة في ميزانية قديمة². ولكن بعد البحث يتبين أن جانبا من هذه الزيادة يرجع إلى إختلاف طريقة قيد الحسابات ومن ذلك أن القواعد المالية التي كانت متبعة في الماضي كانت تسمح لبعض الإدارات والمصالح أن تقوم بتغطية نفقاتها مما تحصل عليه من إيرادات بحيث لا يظهر في الميزانية إلا صافي النفقات العامة التي لا تبدو في الميزانية بتفاصيلها نتيجة لعدم الأخذ بقاعدة عمومية الميزانية، والتي تقوم على ظهور جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها في ميزانيتها (بالتفصيل)، هذا ما أدى إلى الزيادة الضخمة في مبالغ النفقات العامة في ميزانيات بعض الدول.

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 92.

² نفس المرجع السابق، ص 93.

القسم الأول: النفقات العامة

وقد ترجع زيادة النفقات العامة في جانب منها إلى زيادة المدة موضوع المقارنة عن المدة المقررة، أي في حالة التغيير في بداية السنة المالية، كما قد يحدث أن ترجع الزيادة في جانب منها إلى اختلاف أسلوب الإحصاء.

• التوسع الإقليمي:

تؤدي التغييرات التي تطرأ على مساحة الدول نتيجة إتحادها مع دولة أخرى مثلاً، إلى تغيير في حجم النفقات العامة، ورغم أن هذا السبب لا يعتبر سبباً صورياً في زيادة النفقات العامة، إلا أنه يجب أخذه بعين الاعتبار عند إجراء مقارنة لأرقام النفقات العامة بين فترة وأخرى تغيرت فيها مساحة إقليم الدولة¹.

• النمو السكاني:

تؤثر الزيادة السكانية في حجم النفقات العامة فتؤدي إلى زيادتها. ذلك لأن هذه الزيادة السكانية تفرض على الدولة أعباء جديدة في ميادين الخدمات العامة مما يتطلب إزدياد حجم الانفاق العام.

2.4 الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

إضافة إلى ما سبق ذكره يمكن أن تعزى ظاهرة تزايد الانفاق العام إلى مجموعة من الأسباب الحقيقية، أي تلك الأسباب التي لها أثر مباشر على نصيب الفرد من الناتج الوطني، ويمكن تلخيص هذه الأسباب وفق الترتيب التالي:

• أسباب أيديولوجية:

نعني بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، ومباشرة بعد الحرب العالمية الثانية،

¹ عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 94.

القسم الأول: النفقات العامة

هيمنت أفكار مؤيدة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وقيامها بالعديد من المشاريع الاقتصادية التي كانت تعتبر من باب النشاط الخاص.

• أسباب اقتصادية:

يمكن أن تعزى ظاهرة ازدياد النفقات العامة الى مجموعة من الأسباب الاقتصادية والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

✓ **زيادة الدخل الوطني:** إن زيادة الإيرادات العامة تشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها، وتأثير زيادة الإيرادات العامة على النفقات العامة يختلف من دولة إلى أخرى، ففي الدول الاشتراكية مثلا يكون لزيادة الإيرادات العامة أثر كبير على زيادة النفقات، عكس ما يكون عليه هذا الأثر في الدول الرأسمالية.

✓ **التوسع في إنجاز المشاريع الاقتصادية:** هذا السبب يؤدي إلى زيادة النفقات العامة والهدف من وراء إنجاز هذه الأخيرة يكون إما للحصول على موارد الخزينة العمومية أو التنمية الاقتصادية.

✓ **الكساد:** يلزم هذا الأخير الدولة على رفع نفقاتها العامة، و ذلك لرفع مستوى الطلب الكلي إلى الحد الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل بما يتناسب مع حجم الطاقة الإنتاجية للإقتصاد الوطني.

✓ **المنافسة الاقتصادية الدولية:** بغرض تشجيع المشاريع الوطنية على تصدير منتجاتها ومنافسة المشاريع الأجنبية في الأسواق العالمية، تقوم الدولة برفع حجم الانفاق العام، وذلك يكون في شكل إعانات اقتصادية لهذه المشاريع المحلية، أو في شكل إعانات إنتاج لتمكين هذه الأخيرة من تحسين جودة منتجاتها بغية مواجهة منتجات المشاريع المنافسة في الأسواق المحلية.

• أسباب إدارية:

القسم الأول: النفقات العامة

يؤدي سوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع إلى زيادة الإنفاق العام، وبالرغم من كون هذه الزيادة حقيقية إلا أنها غير منتجة أي لا يترتب عنها مساهمة مباشرة في الإنتاج الوطني¹.

• أسباب سياسية:

يمكن أن يكون للسياسة دور كبير في زيادة حجم النفقات العامة وهذا يمكن أن يرجع إلى مجموعة من الأسباب، نذكرها كآتي:

✓ **التوسع في العلاقات الدولية:** تسعى الدول الحديثة لإقامة العلاقات الدولية وتوسيعها، وذلك بإقامة العلاقات الدبلوماسية وبالإشتراك في المنظمات الدولية. و كل هذا يؤدي إلى زيادة النفقات العمومية.

✓ **الإعانات للدول الصديقة:** تلجأ الكثير من الدول إلى تقديم إعانات نقدية أو عينية للدول الصديقة، وذلك راجع في الحقيقة لأسباب متعددة نذكر منها على سبيل المثال: تكوين أحلاف عسكرية وسياسية، أو لإعادة اعمارها في حال الكوارث.

✓ **نفقات عسكرية:** تحتل النفقات العسكرية جزءاً هاماً في تزايد النفقات العامة ويرجع ذلك إلى التقدم التكنولوجي السريع في هذا الميدان، وتشتمل هذه النفقات العسكرية على نفقات إقتناء التجهيزات الحربية المختلفة، إضافة إلى نفقات البحث العلمي في المجالات العسكرية.

• أسباب مالية:

كما يمكن أن تعزى هذه الزيادة إلى عوامل مالية في الأساس نذكر منها على سبيل المثال:

¹ حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1984، ص 112.

القسم الأول: النفقات العامة

- ✓ سهولة الإقتراض في العصر الحديث: مما أدى إلى لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما تحتاج إليه لتغطية أي عجز في إيراداتها العامة مما يؤدي إلى زيادة حجم الإنفاق العام¹.
- ✓ وجود فائض في الإيرادات العامة: في بعض الدول التي تعتمد على الإقتصاديات الربعية نلاحظ وجود فوائض في الإيرادات العامة غير مخصصة لغرض معين مما يدفع إلى تشجيع الدولة على رفع الإنفاق العام (سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية).

المحاضرة السادسة: الآثار المختلفة للنفقات العامة

ج. الآثار المختلفة للنفقات العامة:

يتم في هذا الصدد التمييز بين الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة على كل من المجمعات الاقتصادية المختلفة، وبين آثارها غير المباشرة التي تمس النشاط الاقتصادي بصورة مسرعة أو بشكل مضاعف وهذا وفق ما يعرف بأثر مضاعف الإنفاق العام واثر المسرع.

أولاً: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة:

تمثل النفقات العامة في معظم الدول المعاصرة نسبة لا يستهان بها من الدخل القومي وعليه فإن تأثيرها يصبح كبيراً على سير الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذه الدول ولقد انتبهت معظم الحكومات إلى قوة وفعالية هذه الأداة المالية، فصارت تستعملها كأداة للسيطرة على الاقتصاد القومي وتوجيهه بما يخدم حاجات المجتمع على المدى القريب والبعيد على حد سواء وبما يحقق أكبر منفعة ممكنة لجمهور المواطنين وسيتم استعراض الآثار المختلفة للنفقات

¹ Hachimi sannu yaya, Sahid Yallou, Brice Houeton, **Économie d'endettement, économie de sous-développement: quelle soutenabilité pour la dette extérieure du tiers-monde**, publiobook, 2008, 140 pages.

القسم الأول: النفقات العامة

العامة على التشغيل والنتاج الوطني والأسعار والاستهلاك وتوزيع الدخل، وذلك وفق الترتيب التالي:

• آثار النفقات العامة على التشغيل:

إن إنفاق الدولة في إطار المساهمة الكلية أو الجزئية في رأسمال المؤسسات العامة الرأسمالية قد يساعد على خلق فرص للتشغيل كما أن تقديم مساعدات للمنتجين قد يحول دون تسريح العمال وقد يؤدي إلى خلق قنوات إنتاجية جديدة تستوعب يد عاملة إضافية¹.

• آثار النفقات العامة على الأسعار:

إن إنفاق الدولة على تدعيم أسعار بعض السلع الأساسية لتعميم الاستهلاك، تقوم بمنح بعض الإمتيازات الضريبية للمنتجين، يترتب عنها إنخفاض كلفة الإنتاج، وبالتالي يتم تفادي إرتفاع الأسعار.

• آثار النفقات العامة على المداخل:

كلما زاد ما ينفق على العمال لرفع مستواهم التقني والتعليمي والصحي (إعادة التكوين، الرسكلة) من كل الجوانب كلما أثر ذلك بالإيجاب على الطاقة الإنتاجية للعامل وبالتالي يزيد حجم الإنتاج وتزداد معه الإيرادات العامة فتزداد المداخل والعكس صحيح.

• آثار النفقات العامة على الناتج الوطني:

إن النفقات العامة باختلاف أنواعها لها أثر مباشر إيجابي على الناتج الوطني، كأن تمنح الدولة مثلا بعض المشاريع العامة أو الخاصة إعانات إقتصادية من أجل حثها على مواصلة الإنتاج، وأن تعوض المشاريع ذات النفع العام بما تقدمه من خدمات إستثنائية للجمهور رغبة في استمرار هذه الخدمات (حسب طبيعة النفقة). ففي حالة النفقات الإقتصادية مثلا تقوم الدولة بانفاق جزء من أموالها لإنتاج السلع والخدمات الضرورية للمجتمع، أو بتنفيذ هذه النفقات

¹ حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 373.

القسم الأول: النفقات العامة

في صورة إعانات اقتصادية إلى بعض المشروعات الخاصة لتحقيق هدف اقتصادي معين كالحد من أثر ارتفاع أسعار بعض السلع بقصد تمكين الأفراد من ذوي الدخل المنخفضة من الحصول على هذه السلع بأسعار مناسبة، أو بقصد تعويض هذه المشاريع عما تفرضه عليها الدولة من التزامات لتأمين نشاطها الذي تقوم به لأن نشاطها يتعلق بخدمة عامة يحتاجها المجتمع، كما أن بعض الإعانات تستخدم لمساعدة مشروعات معينة على تجهيز نفسها من الآلات والمعدات اللازمة لاستمرار نشاطها الإنتاجي¹. فمهما كان نوع الإعانة الاقتصادية وهما اختلفت الجهة المستفيدة منها، فإن من شأنها أن تساهم في زيادة إنتاج السلع والخدمات ثم عرضها في السوق بأسعار مناسبة وهذا يؤدي إلى زيادة الناتج القومي ورفع الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد القومي، كما أن الإعانات التي تقدم لتشجيع عملية التصدير مثلاً تعمل على تحسين الميزان التجاري وتنشط الاقتصاد بوجه عام إذ تؤدي هذه الإعانات إلى جذب رؤوس أموال أخرى ومنتجين آخرين للدخول في سوق إنتاج التصدير وهذا يعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني نتيجة للحصول على العملات الأجنبية التي يمكن أن يستخدم جزء منها لاستيراد الآلات والمعدات اللازمة لنمو صناعات معينة، الأمر الذي يسهم لا محالة في تقوية الاقتصاد وزيادة الناتج الوطني.

• آثار النفقات العامة على تحويل عناصر الإنتاج:

تتمكن الدولة من خلال نفقاتها العامة أن تؤثر في نقل بعض عناصر الإنتاج من نشاط إلى آخر أو من منطقة إلى أخرى:

أ. تحويل عناصر الإنتاج من نشاط إلى آخر:

تستطيع الدولة بواسطة النفقات العامة أن توجه الإنتاج في الاتجاه الذي تتحقق فيه المصلحة العامة لأفراد المجتمع، فإذا رأت هذه الأخيرة أن من مصلحة المجتمع التوسع في إنتاج السلع الضرورية مثلاً والعمل على تقليل إنتاج السلع الكمالية فسيتم ذلك عن طريق منح إعانات

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 115.

القسم الأول: النفقات العامة

مالية للمشاريع التي تقوم بإنتاج السلع الضرورية وفرض ضرائب مرتفعة على إنتاج السلع الكمالية وبذلك تتجه بعض عناصر الإنتاج إلى النشاط الذي شملته الدولة برعايتها، بحثا عن تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة¹.

ب. تحويل عناصر الإنتاج من مكان لآخر:

في ذات الصدد تستطيع الدولة أيضا أن تعمل على تحويل عناصر الإنتاج من مكان لآخر كأن تقوم بزيادة حجم النفقات العامة المخصصة لخدمات التعليم والصحة والهيكل القاعدية الموجهة لتنمية المناطق الفقيرة أو النائية فيؤدي ذلك إلى زيادة كفاءة سكان هذه المناطق وبالتالي تزداد مقدرتهم على العمل وعلى الادخار فتصبح هذه المناطق قادرة على اجتذاب عناصر الإنتاج إليها وذلك باغراء أصحاب رؤوس الأموال باستثمار أموالهم في هذه المناطق لتوفر إمكانات الربح فيها.

• آثار النفقات العامة على الإستهلاك:

يتحدد حجم الإستهلاك بما تدفعه الدولة من أجور ومرتبات لموظفيها، إضافة إلى الإعانات والمنح الممنوحة لفئة البطالين أو الفئات غير المنتجة (المتقاعدين، العجزة،...)، قصد المحافظة على الطلب الفعال على السلع والخدمات، إذن فإن زيادة إنفاق الدولة على هذه الفئات غير المنتجة يؤدي بالضرورة إلى زيادة المداخيل وبالتالي إلى زيادة الاستهلاك والإنتاج من خلال أثر المضاعف².

ثانيا: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة:

بالإضافة للآثار المباشرة للنفقات العامة في كل من الإنتاج الوطني والاستهلاك المحلي، فإن لهذه النفقات آثارا غير مباشرة فيهما أيضا. غالبا ما ينتج عن الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك المحلي ما يعرف اقتصاديا بأثر المضاعف (Multiplier effect)، كما

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص ص 106-107.

² Gregory N. Mankiw, *Macroéconomie*, 6^{ème} édition, édition De Boeck, Bruxelles, 2014, p 377.

القسم الأول: النفقات العامة

ان للنفقات العامة آثارا غير مباشرة على الانتاج الوطني من خلال أثرها على الاستثمار المحلي، وفق ما يعرف اقتصاديا بأثر المسرع أو المعجل (Accelerator effect).

أ. أثر المضاعف:

تناول الفكر الاقتصادي الكينزي، هذا المفهوم، حيث سعى كينز الى تبين أثر الاستثمار المستقل على الاستهلاك، ذلك ان الاستثمار المستقل يؤدي الى ايجاد سلسلة من الدخول النقدية تفوق الانفاق الأولي على الاستثمار بأضعاف. بناء على ما تقدم يمكن تعريف المضارب على أنه المعامل العددي الذي يحدد مقدار الزيادة في الدخل الناتجة عن الزيادة في الانفاق على الاستثمار. فاذا فرضنا مثلا ان انفاقا استثماريا قد تم بمقدار قد تم بمقدار 100.000 دج، فان هذا الانفاق يمثل دخولا لمن يقومون بالعمل في المشروع الاستثماري. فاذا كان الميل الحدي للاستهلاك الخاص بالعمال مقدرا ب $\frac{3}{4}$ ، فان هذا يعني انهم سينفقون 75.000 دج على شراء السلع الاستهلاكية، ويمكن الوصول الى تحديد اثر المضاعف عن طريق العلاقة التالية: المضاعف = $\frac{1}{1 - \frac{3}{4}}$ - الميل الحدي للاستهلاك.

فاذا ما تم تطبيق هذه العلاقة على المثال السابق، نجد ان اثر المضاعف سيكون مساويا ل $\frac{1}{1 - \frac{3}{4}} = 4$. وهذا يعني ان العامل سقوم بمضاعفة أثر انفاقه ب 04 مرات نتيجة لانفاقه الأولى على شراء السلع الاستهلاكية.

وحاول كينز تعميم هذه الفكرة على كافة الحالات التي تحدث فيها زيادة في الانفاق، سواء تم هذا الانفاق في مجال الاستثمار أو في غيره. ومن ثم فانه يمكن تطبيق فكرة المضارب على النفقات العامة، بحيث ان هذه النفقات تؤدي الى ظهور حلقات متتالية من الانفاق يتناقص فيها المبلغ المخصص للاستهلاك في كل مرة حتى يكاد يتلاشى، وعلى هذا يمكن التعبير عن هذه الزيادة في الدخل وفق الشكل التالي:

الزيادة في الدخل = التغير في النفقات العامة $\times \frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}}$.

القسم الأول: النفقات العامة

ب. أثر المعجل (المسارع):

يبين المسارع اثر التغير في الاستهلاك على الاستثمار، حيث غالبا ما تؤدي زيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية، الى احداث طلب مشتق على السلع الاستثمارية بشكل أكبر. فاذا افترضنا مثلا ان رأسمال صناعة معينة يقدر ب 200.000 دج، كما تنتج هذه الأخيرة سلعا استهلاكية بمقدار 4.000 دج سنويا، فتمثل النسبة بين رأس المال والانتاج (معامل رأس المال) 1:5. فاذا زاد الطلب على المنتجات بمقدار 01% سنويا. فان ذلك يؤدي الى زيادة رأس المال بنفس النسبة أي بزيادة تقدر ب 2.000 دج. أي أن الزيادة في الطلب الاستهلاكي قد أدت الى زيادة أكبر في الاستثمار، وهذا وفق العلاقة التالية:

$$\text{أثر المسارع} = \Delta \text{ الاستهلاك} / \Delta \text{ الاستثمار.}$$

القسم الثاني: الإيرادات العامة

القسم الثاني: الإيرادات العامة

المحاضرة السابعة: نظرية الإيرادات العامة

كي تقوم الدولة بوظيفتها لابد أن تحصل على تمويل لإنفاقها العام أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، وقد اختلف مفهوم الإيرادات العامة على مر العصور وباختلاف المدارس الاقتصادية، حيث انحصر هدفها في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية. أما في الوقت الحاضر فقد تغير ذلك المفهوم الضيق ليتسع نطاق أهدافها إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، دون إهمال هدفها الأساسي والمتمثل في تغطية الأعباء المالية المختلفة للدولة، وبعبارة أخرى أصبحت هذه الأخيرة عنصراً محورياً للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي لتشكل إلى جانب النفقات العامة للبيئة الأساسية التي تقوم عليها السياسة المالية التي تسعى الدولة من خلالها إلى تحقيق أهدافها.

فنظراً للتغير الجذري في طبيعة نشاط الدولة وانتقالها من نطاق الدولة الحارسة، إلى الدولة المتدخلة ومن ثم الدولة المنتجة بعد ملكيتها لوسائل الإنتاج، عرفت وظائف الدولة اتساعاً ملحوظاً، حيث صارت مسؤولة عن أحداث التوازن الاقتصادي، وتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، ضف إلى ذلك مساهمتها في عملية إعادة توزيع الدخل القومي على الطبقات غير المنتجة، مما أدى بصفة غير مباشرة إلى زيادة حجم الانفاق العام وتطور في حجم الإيرادات العامة وتعدد أنواعها وأغراضها، فالإيرادات التقليدية لم تعد كافية لتغطية حصيلة النفقات العامة المتزايدة، كما أن دور الإيرادات العامة لم يعد مقصوراً على تمويل النفقات العامة، بل أصبح بالإضافة إلى ذلك أداة من أدوات توجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، من أمثلة ذلك نجد إقدام الدولة على تشجيع الأنشطة الاقتصادية المرغوب فيها أو الحد من تلك الأنشطة غير المرغوب فيها، وتوجيه الاستثمارات ومحاربة التضخم، وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، وكما لحق التطور مضمون الإيرادات العامة وأهدافها لحق التطور أيضاً أنواع الإيرادات العامة فلم تعد قاصرة على الضرائب والرسوم وإنما إمتدت وتنوعت مصادرها ليضاف إليها إيرادات الدولة من القطاع الاشتراكي والإصدار النقدي الجديد والقروض وغيرها من المصادر.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

1. نظرية الإيرادات العامة:

تعتبر هذه النظرية من بين أهم النظريات الداخلة في تكوين علم المالية الحديث، فحتى تستطيع الدولة ممارسة دورها الإقتصادي والإجتماعي والسياسي أي قيام الدولة بالإنفاق من أجل القيام بهذه الوظائف، وجب على هذه الأخيرة أن تحدد مصادر الإيرادات العامة، والتي تمثل المداخل التي تمكنها من تغطية النفقات العامة في شتى الجوانب، وإذا تتبعنا التطور التاريخي لنظرية الإيرادات العامة فسنجد أن الدولة قديما كانت تحصل على إيراداتها في صورة عينية مستخدمة سلطتها وسيادتها في إجبار الأفراد على القيام بالأشغال العامة عن طريق التسخير¹، حتى أنها كانت تفرض على المزارعين والحرفيين تقديم نسبة معينة من إنتاجهم إليها، لكن مع ظهور الدولة الحديثة أصبحت هذه الأخيرة تحصل على إيراداتها في شكل نقدي، فإضافة إلى إيرادات الدولة الناجمة عن عنصر الإجبار، ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الإقتصادي للدولة، أي الإيرادات الناتجة عن المشاريع الإقتصادية للدولة.

2. ماهية الإيرادات العامة:

تعرف الإيرادات العامة على أنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة، فقد تطورت الإيرادات العامة بتطور الفكر الاقتصادي والمالي السائد، فكانت في الفكر الاقتصادي التقليدي مقتصرة على تزويد الخزينة العامة بالأموال اللازمة لتغطية الإنفاق العامة اللازم لقيام الدولة بوظائفها الأساسية، أما في ظل الفكر الاقتصادي الحديث فأصبحت الإيرادات العامة بجانب كونها أداة للحصول على الأموال العامة، أداة هامة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي حسب الأهداف التي ترغب الدولة تحقيقها، إضافة إلى ذلك فإن

¹ بحوث و أوراق عمل الملتقى العربي الثالث، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، الرباط، المملكة المغربية، ماي 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص06.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

أهمية الإيرادات العامة تزداد بزيادة أهمية الإنفاق العام كنتيجة ضرورية لتزايد دور الدولة في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي¹.

وقد حاول كتاب المالية العامة وهم بصدد دراسة هذه الأنواع المختلفة للإيرادات العامة تقسيمها تبعا لطبيعتها معتمدين في ذلك على مجموعة من المعايير نذكرها كالتالي:

• من حيث مصدرها:

تقسم الإيرادات العامة إلى إيرادات أولية وإيرادات مقتطعة، فالإيرادات الأولية هي تلك التي تحصل عليها الدولة من أملاكها " كالدومين"، أما الإيرادات المقتطعة فهي الإيرادات التي تتحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد.

• من حيث استعمال الدولة لسلطة الإيجار:

حيث تقسم الإيرادات حسب هذا المعيار إلى إيرادات إجبارية وإيرادات غير إجبارية فالإيرادات الإجبارية هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة باستعمال سلطة الإيجار كالضرائب والقروض الإجبارية والغرامات الجزائية التي تفرض على من يخالف القانون و الإيرادات غير الإجبارية هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من دون استخدام سلطة الإكراه (إختياريا)، كالدخول الناتجة عن القروض الإختيارية والإصدار النقدي.

• من حيث إنتظامها و دوريتها:

تقسم الإيرادات العامة إلى إيرادات عادية وغير عادية، فالإيرادات العادية هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة بحيث تظهر في موازنتها في كل سنة، وتضم هذه الإيرادات أساسا إيرادات أملاك الدولة (الدومين) والضرائب والرسوم، أما الإيرادات غير العادية (الاستثنائية) فهي إيرادات لا تتوافر فيها صفة الدورية والإنتظام بحيث لا تلجأ إليها الدولة إلا في ظروف استثنائية، وتضم هذه الإيرادات أساسا إيرادات القروض والإصدار النقدي الجديد.

¹ عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق، الجزء الأول، مطبعة العاني، بغداد، 1972، ص 45.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

3. مصادر الإيرادات العامة:

يمكن إجمال أنواع الإيرادات العامة في الدولة الحديثة في الأنواع التالية¹:

- دخل أملاك الدولة (الدومين).
- الإيرادات الجبائية (الضرائب، الرسوم، الآتاوات).
- القروض العامة.
- الإصدار النقدي.
- الإعانات الداخلية والخارجية (الهبات والهدايا، المساعدات النقدية والعينية)
- التعويضات الحربية.
- الغرامات الجزائية.

سيتم في العناصر الموالية الاقتصار على شرح أهم مصادر الإيرادات العامة وأكثرها

شيوعا في الفكر المالي الحديث:

1.3 دخل أملاك الدولة (الدومين):

يقصد بالدومين الأموال التي تملكها الدولة مهما كانت طبيعتها (عقارية أو منقولة) ومهما كانت نوعية ملكية الدولة لها (عامة أو خاصة). وينقسم الدومين تبعا لنوع ملكية الدولة للأموال المكونة له، إلى دومين عام ودومين خاص كالتالي:

أ. الدومين العام:

يقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة أو الهيئات العامة الأخرى والتي تخضع لأحكام القانون العام، على أن يترك للأفراد حق الإنتفاع المباشر بها دون مقابل، ومن أمثلة ذلك الطرق، الجسور والجامعات. ومع ذلك فإن الدولة قد تفرض أحيانا رسوما على الإنتفاع بهذه الأموال كالرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق العامة أو المتاحف العامة، حيث تقصد الدولة

¹ رفعت المحجوب، المالية العامة، الكتاب الأول: النفقات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص ص 73-82.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

غالبا بهذه الرسوم تنظيم استعمال الأفراد للأموال العامة، ولا تقصد الحصول على مقابل نقدي جراء استعمال هذه المرافق العامة¹.

ب. الدومين الخاص:

يقصد به الأموال التي تملكها الدولة أو الهيئات العامة الأخرى ملكية خاصة بحيث تخضع لأحكام القانون الخاص، ويعتبر الدومين الخاص موردا للإيرادات العامة. وتبعا لنوع الأموال التي يتكون منها الدومين الخاص، فإنه يمكن تقسيمه إلى دومين زراعي، دومين تجاري وصناعي ودومين مالي كالتالي:

• الدومين الزراعي:

يشمل الدومين الزراعي أملاك الدولة من الأراضي الزراعية والغابات ويشكل هذا النوع من الدومين أهم أنواع الدومين الخاص، ويأتي دخل هذا النوع من الدومين من أثمان بيع المنتجات ومن الإيجارات التي يدفعها المستأجرون.

• الدومين الصناعي والتجاري:

يشمل هذا الدومين المشاريع الصناعية والتجارية التي تملكها الدولة، وتقوم هذه المشاريع بنشاط إنتاجي، حيث تكون هذه الأخيرة ما يطلق عليه بالقطاع العام، وقد أصبح الإعتماد على هذا النوع من الدومين كبيرا مع ظهور الإتجاهات الإستراتيجية الحديثة وظهور المالية الحديثة.

• الدومين المالي:

يقصد به ما يوجد لدى الدولة من أوراق مالية (أسهم، سندات) التي تصدرها الشركات والتي تدرّ على الدولة أرباحا وفوائد تدخل ضمن دخل أملاك الدولة. ويعتبر هذا النوع من أحدث أنواع الدومين الخاص، حيث يرجع ذلك إلى ظهور ما يسمى بالشركات المختلطة (ملكية

¹ فوزي عطية، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2003، ص 74.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

مختلطة بين الدولة و القطاع الخاص)، إضافة إلى ظهور فكرة التأمين أو ما يسمى مؤخرًا بتفعيل حق الشفعة¹.

2.3 الإيرادات الجبائية :

تمثل هذه الإيرادات مصدرا مهما من مصادر المال العام في الفكر المالي الحديث، وسيتم الارتكاز في هذا العنصر على ثلاثة مصادر أساسية من الإيرادات الجبائية نوجزها كالتالي:

أ. الرسوم:

يمكن تعريف الرسم على أنه: "مبلغ نقدي، يدفعه الفرد إلى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام، بصفة إجبارية مقابل إنتفاعه بخدمة معينة تؤديها له، يترتب عليها نفع خاص له إلى جانب النفع العام". ويعتبر الرسم من مصادر الإيرادات العامة ذات الأهمية الخاصة، وهذا راجع لتميزه بصفة الإنتظام والدورية (إيرادات عادية). ونخلص من هذا التعريف إلى العناصر التي يتكون منها الرسم وهي:

• الرسم عبارة عن مبلغ نقدي:

يتصل هذا العنصر بالتطور الحديث الذي حصل في مالية الدولة من حيث اتخاذ النفقات العامة والإيرادات العامة الطابع النقدي.

• الرسم يدفع إلى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام بصفة إجبارية:

الرسم ذو طبيعة إجبارية إذا رغب الشخص في الحصول على الخدمة وما يؤيد ذلك:

- أن الدولة أو الهيئات العامة الأخرى تستقل بوضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره و طرق جبايته ... إلخ، أي أنه يدفع على أساس تعاقد أو إتفاق بين الأشخاص

¹ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 36.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

وبين السلطة العامة. وقد يترتب على صفة الإيجار أن الرسم لا بد أن يوافق عليه البرلمان، أي لا بد أن يصدر الرسم بقانون أو بناء على قانون¹.

- كما أن الدولة قد تجبر الأفراد على تلقي خدمة معينة تؤديها لهم السلطة العامة وعلى دفع الرسم المقابل لها، من أمثلة ذلك: تنظيف الشوارع والطرق واقتضاء الدولة رسوم التنظيف من ملاك العقارات المجاورة بصفة إجبارية، وفي هذه الحالة يقرر المشرع عقوبات جزائية على المخالفين، وعموما فإن عنصر الإيجار في هذه الحالة يستند إلى القانون.

- قد يستند الإيجار في حالات أخرى إلى الواقع، ذلك لأن الشخص قد يكون مضطرا لطلب خدمات معينة وبالتالي يصبح مجبرا على دفع الرسوم المقابلة لهذه الخدمات، من أمثلة ذلك دفع الرسوم الجامعية، دفع رسوم الملكية، دفع رسوم الحصول على جواز السفر... الخ.

• الرسم يفرض في مقابل إنتفاع الفرد بخدمة معينة:

فالرسم يرتبط دفعه بخدمة خاصة أو برفع خاص يعود على دافعه، وتتخذ هذه الخدمة الخاصة عدة صور:

قد يأخذ النفع الخاص صورة إمتياز يمنح لبعض الأشخاص ومثال ذلك الترخيص بحمل السلاح، أو التصريح بشغل جزء من الطريق ... إلخ. وقد يأخذ النفع الخاص صورة إستفادة بعض الأشخاص من النفقات العامة أكثر من غيرهم من الأفراد، و مثال ذلك تعبيد بعض الطرق التي يستفيد منها أصحاب السيارات أكثر من البقية.

• يترتب على الرسم تحقيق نفع عام إلى جانب النفع الخاص:

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص141.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

وهذا يعني أنه إلى جانب النفع الخاص الذي يتحقق لدافع الرسم من خدمة المرفق العام، تحقق هذه الخدمة نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل.

✓ التفرقة بين الرسم والضريبة:

يختلف الرسم عن الضريبة في مجموعة من النقاط نذكرها كالتالي:

• عنصر المقابل:

يختلف الرسم عن الضريبة في أن الرسم يدفع نظير خدمة معينة لدافعه، بينما تعتبر الضرائب مساهمة إجبارية في الإيرادات العامة دون حصول دافعها على مقابل معين، ويترتب على ذلك أن الرسم يحدد بحيث لا تتجاوز حصيلته نفقات أداء الخدمة، بينما نجد أن مقدار الضريبة يتحدد وفق المقدرة المالية للمكلفين بدفعها ويترتب على هذا أيضاً أن الرسم إذا زادت قيمته عن نفقات أداء الخدمة فإنه ينقلب إلى ضريبة.

• صفة الإختيار:

في هذا لا بد أن نفرق بين رغبة الشخص في الحصول على الخدمة والإختيارية في دفع مبلغ الرسم من عدمه.

✓ التفرقة بين الرسم والأتاوة:

يقصد بالأتاوة المبلغ النقدي الذي تحصل عليه الدولة أو إحدى الهيئات المحلية إجبارياً من أصحاب العقارات التي ارتفعت قيمتها نتيجة لتنفيذ بعض الأشغال العامة كفتح الطريق أو بناء جسر أو إيصال الكهرباء... الخ، ويتناسب عادة مبلغ الأتاوة مع النفع الذي حصل عليه المالك¹.

¹ Jean-Pierre Winandy, **Les impôts sur le revenu et sur la fortune**, édition Promoculture-Larcier, Bruxelles, 2002, pp 234-238.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

ويظهر من هذا التعريف أن الأتاوة والرسم يتشابهان في أن كل منهما يقوم على فكرة المقابل (أي تحقيق نفع خاص لدافع الرسم أو الأتاوة على حد سواء)، وأن كل منهما يقتضى إجباريا على الأفراد، ويختلف الرسم عن الأتاوة من ثلاث نواحي:

- فمن الناحية الأولى نجد أن نطاق الأتاوة يقتصر على الحالات التي توجد فيها تحسينات للعقارات (من ناحية القيمة)، بينما لا نجد هذا النوع من التحديد بالنسبة للرسم.
- من ناحية ثانية نجد أن الأتاوة تدفع مرة واحدة، في حين يتكرر دفع الرسم كلما تكرر الحصول على الخدمة التي يدفع هذا الرسم في مقابلها.
- أخيرا فإن الأتاوة تدفعها فئة خاصة من الأشخاص هم الملاك العقاريون الذين تحسنت قيمة عقاراتهم نتيجة لبعض الأشغال العامة، في حين أن الرسم يدفعه الشخص بغض النظر عن الفئة المستهدفة.

ب. الضرائب:

تحتل دراسة الضرائب الجزء الأكبر من أبحاث ودراسات علم المالية، ذلك أن الضرائب أصبحت تشغل في الزمن الحديث الأهمية النسبية الأولى بين مختلف مصادر الإيرادات العامة، وهذا حسب النظام الإقتصادي المتبع في الدولة.

أولا: تعريف الضريبة:

يمكن تعريف الضريبة على أنها: "إقتطاع مالي، يلتزم الأشخاص بأدائه للسلطات العامة، بصفة نهائية، دون مقابل معين، بغرض تحقيق نفع عام". ونخلص من هذا التعريف إلى العناصر التي تتألف منها الضريبة، وهي كالتالي:

• الضريبة إقتطاع مالي:

تقتطع الضريبة من أموال الأفراد، على شكل نقدي لملائمتها للإقتصاد النقدي والنظام المالي المعاصر.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

- يخضع للضريبة الأشخاص الطبيعيون والأشخاص المعنوية على حد سواء:

أي أن الضريبة المفروضة على الأشخاص الطبيعيين إضافة إلى الأشخاص المعنوية التي يدخل في نطاقها الأشخاص التي تخضع للقانون الخاص (الشركات التجارية) أو من أشخاص القانون العام (المؤسسات العامة).

- تدفع بصفة إجبارية:

تعتبر الضريبة إجبارية لأن فرضها وجبايتها من المكلفين يعتبران من أعمال السيادة التي تتمتع بها الدولة، ويترتب على ذلك أن تنفرد الدولة دون اتفاق مع دافع الضريبة، بوضع النظام القانوني للضريبة (وعائها، معدلها، المكلف بأدائها، كيفية تحصيلها). ولكن ذلك لا يعني فرض ضرائب من دون مناقشتها في البرلمان من قبل ممثلي الشعب، ذلك أنها متى تقرررت أصبحت إجبارية.

- تدفع بصفة نهائية:

وهذا يعني أن الممولين لا يستطيعون استرداد ما دفعوه للخزينة العمومية كضرائب، حيث تعتبر هذه الخاصية من أهم العناصر التي تميز الضريبة عن القروض العامة، حيث تلتزم الدولة برد المبلغ الذي اقترضته سواء أكان ذلك إختياريا أم إجباريا¹.

- ليس للضريبة مقابل معين:

أي أن الممول الذي يدفع الضريبة لا يحصل في مقابلها على نفع خاص به، حيث يقوم هذا الأخير بدفع الضريبة باعتباره عضوا في المجتمع. ولا يتحدد مقدار الضريبة على مقدار ما يعود على الفرد من نفع خاص، بل يتوقف على مقدرة الممول التكليفية، التي تقوم السلطات العامة بتحديدتها.

- غرض الضريبة هو تحقيق نفع عام:

¹ Idem, pp 254-255.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

تلتزم الدولة باستخدام حصيلة الضرائب لتحقيق منفع عامة، وقد أصبح مبدأ المنفعة العامة للضريبة في العصر الحديث من المبادئ الدستورية العامة التي يتعين اتباعها حتى دون النص عليها.

ثانياً: أهداف الضريبة:

سيتم التركيز في هذا العنصر على الأهداف المختلفة المتوخاة من فرض الضريبة، إذ يمكن عرضها وفق الترتيب التالي:

أ. الأهداف المالية:

يقصد بالعرض المالي للضريبة، مدّ الخزينة العمومية بالأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة. ومن أجل تحقيق هذا الغرض يجب توافر ثلاث صفات في الضريبة:

• الإنتاجية:

يقصد بالإنتاجية أن تأتي الضريبة بأكبر حصيلة صافية من الإيرادات، وبغرض تحقيق الإنتاجية ينبغي توافر صفة العمومية أي تعميم دفع الضريبة على مختلف فئات المجتمع.

• الثبات:

يقصد بثبات الضريبة أن لا تتغير حصيلتها تبعاً للتغيرات التي تطرأ على الحياة الإقتصادية خاصة في أوقات الكساد، إذ نجد أن حصيلة الضرائب تقل عادة في أوقات الكساد مما يعرض السلطات العامة إلى مشاكل مالية كبيرة، لذلك يتم تفضيل الضرائب المفروضة على السلع الاستهلاكية والضرورية منها خاصة على الضرائب المفروضة على الدخول، والسبب راجع إلى عدم إنخفاض حجم الاستهلاك الضروري في أوقات الكساد بعكس المداخل التي غالباً ما تنخفض في أوقات الكساد¹.

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 166.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

• المرونة:

يقصد بالمرونة ثبات الوعاء الضريبي مع إزدياد معدل الضريبة، ومن ثم فإن الضريبة المرنة هي التي تزداد حصيلتها نتيجة لازدياد معدلاتها مع عدم إنكماش وعائها. والضريبة غير المرنة هي التي يؤدي زيادة معدلها إلى إنكماش وعائها الضريبي ومن ثم إلى انخفاض حصيلتها.

ب. الأهداف غير المالية:

نظرا لتطور نظرية الإيرادات العامة، لم يعد دور الضرائب من أهم مصادر الإيرادات العامة مقتصرًا على الجانب المالي بل تعداه ليمس العديد من النواحي سواء تعلق ذلك بالجانب الاقتصادي أو الاجتماعي، وسيتم في النقاط التالية عرض أهم الأهداف الاجتماعية والاقتصادية:

ب1 : الأهداف الإجتماعية:

- يمكن استخدام الضريبة لتحقيق بعض الأغراض الإجتماعية وأهم هذه الأغراض هي¹:
- تخفيف حدة التفاوت بين الدخل والثروات: ويكون ذلك بأن نتعمل الدولة على زيادة الضرائب على أصحاب الدخل المرتفعة ثم تقوم بإعادة توزيع حصيلتها على أصحاب الدخل المتدنية وذلك من خلال فرض ضريبة تصاعدية على الدخل ومن خلال فرض ضرائب على التركات.
- تشجيع الاستهلاك لبعض السلع المرغوب فيها وتخفيض الاستهلاك على سلع أخرى غير مرغوب فيها (فرض ضرائب على استهلاك التبغ).

ب2: الأهداف الإقتصادية:

¹ Bernard Salanié, **Théorie économique de la fiscalité**, édition Economica, paris, 2002, p 54.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

كما يمكن استخدام الضريبة أيضا لتحقيق بعض الأغراض الإقتصادية ومن أهم هذه الأغراض:

- توجيه عناصر الإنتاج نحو الفروع الإنتاجية التي ترغب الدولة في تطويرها.
- تشجيع بعض أنواع الصناعات.
- حماية الصناعة الوطنية وذلك عن طريق فرض ضرائب جمركية مرتفعة على الاستيراد من الخارج.
- تحقيق التشغيل الكامل وذلك عن طريق فرض ضرائب مرتفعة على أصحاب الدخل المرتفعة، وفي المقابل الرفع من استهلاك أصحاب الدخل المحدودة (تخفيف الضرائب المفروضة على هذه الطبقات).
- محاربة التضخم والمحافظة على قيمة العملة الوطنية.

المحاضرة الثامنة: التنظيم الفني للضريبة وآثارها الإقتصادية

ثالثا: التنظيم الفني للضريبة:

يمثل التنظيم الفني للضريبة الطرق والإجراءات المتبعة لفرض الضريبة وكذا اجراءات وكيفيات تحصيل مبلغها، ومن ثم فإن التنظيم الفني للضريبة يركز على مجموعة من النقاط المشتركة والتي يمكن تلخيصها في: الوعاء الضريبي، معدل (سعر الضريبة)، تقدير وجباية الضريبة.

➤ الوعاء الضريبي (مطرح الضريبة):

يقصد بمطرح (وعاء) الضريبة العنصر أو الموضوع الذي تطرح عليه الضريبة. وعليه أول ما يقوم التشريع الجبائي عند تنظيمه للضرائب هو اختيار الوعاء الذي تفرض عليه هذه الضرائب. وتقتضي دراسة هذا العنصر التعرض للمواضيع التالية: هل يتم الأخذ بنظام الضريبة الوحيدة أم بنظام الضرائب المتعددة، هل نأخذ بنظام الضرائب على الأشخاص أم بنظام

القسم الثاني: الإيرادات العامة

الإضرائب على الأموال، هل نأخذ بنظام الضرائب المباشرة أم بنظام الضرائب غير المباشرة، الضرائب على الدخل، الضرائب على رأس المال، الضرائب على التداول والانفاق.

خدمة لمتطلبات المحاضرة، ومراعاة لتطور علم المالية العامة وعدم حاجة الدولة الى نظام تسخير الأفراد على سبيل المثال، ارتأى الباحث التطرق الى الوعاء الضريبي الذي يركز على طبيعة الضريبة والمتمثل في تقسيم الضرائب الى ضرائب مباشرة وغير مباشرة.

أ. الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

يقصد بالضرائب المباشرة أن تفرض الضريبة مباشرة على ذات وجود الثروة (الدخل أو رأس المال) تحت يد الممول. فتفرض ضريبة الدخل بمناسبة بمناسبة تحقق هذا الدخل، وتفرض ضريبة رأس المال بمناسبة وجود رأس المال. كما يقصد بالضرائب غير المباشرة أن تفرض الضريبة بصورة غير مباشرة على استعمال عناصر الثروة (الدخل أو رأس المال) وليس على ذات وجود هذه الثروة. ويمكن التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، بالاعتماد على المعايير التالية:

• المعيار المادي:

وفق هذا المعيار تعتبر الضرائب المباشرة كل ما تم تحصيله وفق جداول اسمية (roles nominatifs)، على أن تتضمن هذه الأخيرة اسم المكلف، طبيعة المال الخاضع للضريبة وقيمة الضريبة الواجب دفعها. بينما تعتبر الضرائب غير المباشرة كل ما تم تحصيله بطريقة غير مباشرة أي دون اللجوء لهذه الجداول الاسمية.

• معيار نقل عبئ الضريبة:

اتخذ بعض الكتاب من نقل الضريبة معيارا للتفريق بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. فتكون الضريبة مباشرة حسب هذا المعيار اذا كانت تستقر على دافعها بصفة نهائية، مع عدم امكانية نقلها الى مكلف آخر، ومن ثم فانه لا يوجد وسيط بين الخزينة العمومية

القسم الثاني: الإيرادات العامة

والمكلف. أما الضريبة غير المباشرة فهي التي لا يقوم دافعها إلا بدور الوسيط بين الخزينة وبين من تستقر عليه في النهاية، أي ان دافعها بإمكانه استردادها من غيره.

• معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة:

حسب هذا المعيار يمكن اعتبار الضرائب المباشرة كل ضريبة تفرض على عنصر يتمتع بقدر معين من الثبات والاستمرار لدى المكلف، كأن يمتلك المكلف ثروة معينة أو أن يمارس حرفة أو مهنة تدر دخلا ثابتا. أما الضرائب غير المباشرة فتفرض على أفعال عرضية أو تصرفات متقطعة يقوم بها المكلف، ومثال ذلك انفاق الدخل أو تسجيل العقود أو استيراد السلع.

• معيار تحقيق العدالة:

تعتبر الضرائب المباشرة أكثر تحقيقا للعدالة من الضرائب غير المباشرة، لكونها أكثر وضوحا في التعبير على المقدرة التكاليفية للممول. كما انها تراعي الاعتبارات والظروف الشخصية للمكلف تبعا لمصدر دخله وابعائه العائلية وديونه. بينما نجد الضرائب غير المباشرة لا تميز بين الممولين تبعا لضروفهم الشخصية، إذ غالبا ما تكون هذه الأخيرة أشد وطأة على أصحاب الدخل المنخفضة، خاصة إذا فرضت على السلع الاستهلاكية الضرورية من أجل تحقيق إيراد كبير.

بعد التطرق إلى أهم المعايير المميزة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، سيتم في العنصر الموالي التطرق إلى أهم أنواع الضرائب المباشرة والمتمثلة في الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال، كما سيتم أيضا تناول أهم أنواع الضرائب غير المباشرة والمتمثلة في الضرائب على التداول، الضرائب على الانفاق أو الاستهلاك.

ب. الضرائب على الدخل:

يشير تنظيم ضرائب الدخل من الناحية الفنية عدة مشكلات تتعلق بالموضوعات التالية:

تعريف الدخل من الوجهة الضريبية، الضرائب على الدخل الاجمالي وذلك وفق الشكل التالي:

القسم الثاني: الإيرادات العامة

ب1- تعريف الدخل من الوجهة الضريبية: يخضع تعريف الدخل من الناحية الجبائية الى مجموعة من العوامل، يمكن ايجازها في النقاط التالية:

- **التقويم بالنقود:** حسب هذا العنصر، يعتبر دخلا كل ما يحصل عليه الشخص من النقود أو من السلع والخدمات التي يمكن تقديرها بالنقود كالمنفعة التي يحصل عليها ساكن منزل يملكه فيمكن تقدير هذه المنفعة بمقدار الايجار الذي كان يجب ان دفع المالك للحصول على سكن مماثل.
- **الدورية والانتظام:** حتى يخضع الدخل للضريبة يجب ان يحصل الممول على هذه المنافع كل مدة معينة. حسب هذا العنصر يتم استبعاد ما يحصل عليه الفرد بصفة عرضية من نطاق الدخل، من امثلة ذلك الجوائز التي توزعها الدولة أو الشركات على ملاك السندات، أو الأرباح العرضية التي عليها أصحاب الأسهم والسندات نتيجة ارتفاع قيمتها عن سعر شرائها.
- **ثبات المصدر:** حتى يخضع الدخل للضريبة حسب نظرية المنبع يجب ان يتسم مصدره بالثبات والاستمرارية، اي ان يكون قابلا للتحقق خلال مدة زمنية معينة، فالدخل الناجم عن رأس المال يتميز بصفة الدوام أكثر من الدخول المتأتية من عنصر العمل.

ب2 الضرائب على الدخل الاجمالي:

يقوم هذا النظام على أساس فرض ضريبة وحيدة على مجموع الدخل الناتج من جميع المصادر (العمل، رأس المال، مختلط)، مما يعني ضم جميع الدخول التي يحصل عليها الممول الواحد في وعاء واحد بغض النظر عن مصادرها، ويتميز هذا النظام بعدة مزايا نذكر منها على سبيل المثال:

- الدقة في التقدير، وهذا ما يسمح بتحقيق نوع من العدالة في فرض الضريبة.
- يسمح نظام الضرائب على الدخ الاجمالي بتطبيق المعدلات التصاعدية.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

• الاقتصاد في نفقات الجباية.

ت. الضرائب على رأس المال:

تعتبر الضرائب على رأس المال المكون الثاني للضرائب المباشرة، إلا أنها تحتل الدرجة الثانية من ناحية الأهمية بعد الضرائب على الدخل، حيث تكون وعاءاً تكميلياً لوعاء الدخل. ويمكن تعريف رأس المال من الوجهة الضريبية بأنه مجموع الأموال العقارية والمنقولة التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة سواء أكانت هذه الأموال منتجة لدخل نقدي أو عيني أو لخدمات أم غير منتجة لأي دخل. ونلاحظ من هذا التعريف أن الضرائب لا تفرق بين رأس المال بالمعنى الدقيق للكلمة وبين الثروة، وعلى هذا فإن رأس المال والذي يمثل صافي الثروة لا يمكن تقديره إلا في لحظة معينة. وهو ما يختلف فيه عن الدخل والذي يمكن تقديره خلال فترة من الزمن كالسنة مثلاً.

ث. الضرائب على التداول:

تفرض الضرائب على التداول في الأنظمة الجبائية المتقدمة على التصرفات القانونية على العقود (التداول القانوني)، وعلى تداول الأموال وانتقالها في التعامل (التداول المادي). ومن أمثلتها الضرائب التي تفرض بمناسبة انتقال ملكية العقارات من شخص إلى آخر (رسوم التسجيل)، والضرائب التي تفرض على تحرير المستندات والمحركات كالعقود والكمبيالات والفواتير من شخص إلى آخر وتسمى رسوم الطابع في هذه الحالة.

ج. الضرائب على الانفاق (الاستهلاك):

تعتبر الضرائب على الانفاق من أهم صور الضرائب غير المباشرة. حيث تفرض هذه الأخيرة على استخدام الدخل أو رأس المال في استهلاك السلع والخدمات الاستهلاكية، حيث غالباً ما يتخذ هذا النوع من الضرائب الانفاق الاستهلاكي كوعاء لها. وتقسم الضرائب على الانفاق إلى الأنواع التالية:

القسم الثاني: الإيرادات العامة

- الضريبة العامة على الانفاق (من أهم تطبيقاتها نجد الضرائب على رقم الأعمال).
 - الضرائب المفروضة على سلع معينة بغية التحكم أو توجيه استهلاكها.
 - الضرائب (الرسوم) الجمركية.
- **سعر (معدل) الضريبة:**

بعد الانتهاء من حل مشكلة الوعاء الضريبي، يأتي الدور على العنصر الثاني المكون للتنظيم الفني للضريبة والمتمثل في معدل أو سعر الضريبة، وعموما يقصد بسعر الضريبة العلاقة النسبية بين مبلغ الضريبة وبين وعائها. من ناحية أخرى يقصد بالمعدل القانوني للضريبة ذلك المعدل المقرر بالقانون، وغالبا ما يثير موضوع تحديد معدل الضريبة عدة أمور، فإذا ما تم مثلا فرض الضريبة في صورة نسبة من الوعاء الضريبي فهل ستبقى هذه النسبة ثابتة مهما كانت قيمة الوعاء، أم أنها ستتغير تبعا لتغير قيمة الوعاء الضريبي، وتتصل هذه النقطة بموضوع الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية والذي سنحاول شرحه في العناصر الموالية.

يقصد بالضريبة النسبية تلك الضريبة التي تفرض بنفس المعدل مهما كانت قيمة الوعاء الضريبي، فإذا فرضت ضريبة على الدخل بمعدل 10% مثلا فان الشخص الذي يحوز على دخل يقدر 100.000 دج سيدفع ضريبة قدرها 10.000 دج، في حين سيدفع الشخص الذي بلغ دخله 300.000 دج ضريبة قدرها 30.000 دج اي زيادة نسبة الضريبة كانت بنفس زيادة الدخل (الوعاء الضريبي).

أما الضريبة التصاعدية فهي تلك الضريبة التي يرتفع معدلها كلما زادت قيمة وعائها الضريبي، ومثال ذلك أن تفرض ضريبة الدخل بمعدل 10% على الشخص الذي يقدر دخله ب 100.000 دج وبمعدل 12% على الشخص الذي يبلغ دخله 300.000 دج أو أكثر. ويمكن تحقيق التصاعد من الناحية العملية بطرق فنية متعددة، نذكر منها التصاعد الاجمالي ونظام التصاعد بالشرائح.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

أ. التصاعد الاجمالي:

في هذا الأسلوب تقسم المادة الخاضعة للضريبة الى عدة طبقات ويزداد معدل الضريبة في كل طبقة عن الطبقة التي سبقتها، على ان يكون المعدل ثابتا بالنسبة لكل طبقة، ومثال ذلك ما يأتي:

يقدر دخل شخص ما ب 40.000 دج، وكانت معدلات الضرائب على الدخل محددة في الجدول الموالي:

معدل الضريبة	الدخل	ترتيب الطبقة
5%	10.000 - 20.000	الأولى
7%	20.001 - 30.000	الثانية
10%	30.001 - 40.000	الثالثة
15%	40.001 - 50.000	الرابعة

في هذه الحالة تبلغ قيمة الضريبة التي سيدفعها المكلف على دخله $(0,1 \times 40.000) = 4.000$ دج، فيصبح بذلك صافي دخله مقدرا ب $(4.000 - 40.000) = 36.000$ دج، ولكن اذا افترضنا أن دخل الشخص قد ارتفع بمقدار دينار واحد ليصبح 40.001 دج فان مقدار الضريبة سيصبح في هذه الحالة $(0,15 \times 40.001) = 6.000,15$ ، فيصبح بذلك صافي دخله $(6.000,15 - 40.001) = 34.000,85$.

وعليه فان زيادة في الدخل بمقدار دينار واحد قد تكلف الممول ضريبة تفوق قيمة هذه الزيادة في الدخل وهي حوالي 2000 دج في هذا المثال. وعليه نلاحظ ان هذا النظام لا يتسم بالعدالة، لذا غالبا ما يتم اللجوء الى استخدام نظام التصاعد بالشرائح.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

ب. التصاعد بالشرائح:

يتلافى هذا النظام عيوب النظام السابق، حيث يتم تقسيم المادة الخاضعة للضريبة الى شرائح متساوية، على ان تخضع كل شريحة لمعدل ضريبي خاص بها يتصاعد بصفة تدريجية بتصاعد الشرائح، ومثال ذلك ما يأتي:

يقدر دخل شخص ما ب 40.001 دج، وكانت معدلات الضرائب على الدخل محددة في الجدول الموالي:

ترتيب الشريحة	الدخل	معدل الضريبة
الأولى	10.000 الأولى	معفى
الثانية	10.000 دج الثانية	5%
الثالثة	10.000 دج الثالثة	7%
الرابعة	10.000 دج الرابعة	10%
الخامسة	ما زاد عن 40.000 دج	15%

في هذه الحالة تبلغ قيمة الضريبة التي سيدفعها المكلف على دخله $(0 \times 10.000 + 0,05 \times 10.000 + 0,07 \times 10.000 + 0,1 \times 10.000 + 0,15 \times 1) = 2.200,15$ دج. وبالتالي نلاحظ أن نظام التصاعد بالشرائح يعتبر أكثر عدالة من نظام التصاعد الاجمالي.

➤ تقدير وجباية الضريبة:

القسم الثاني: الإيرادات العامة

ثالث وآخر مكون للتنظيم الفني للضريبة هو مرحلة تقدير وجباية الضريبة، ويعتبر تقدير قيمة الوعاء الضريبي من بين الكور الضرورية اذا ما أراد المشرع الجبائي احترام قاعدة العدالة الضريبية، ويمكن في هذا الصدد الاعتماد على الطرق التالية في تقدير قيمة الوعاء الضريبي:

أ. **طريقة المظاهر الخارجية:** وفيه تعتمد الادارة الجبائية على مظاهر او علامات خارجية معينة يحددها القانون باعتبارها كاشفة عن دخل الممول. ومن أمثلة ذلك ايجار المسكن، أو ايجار المحل التجاري، عدد العمال المشغلين لدى الممول، عدد السيارات التي يملكها الممول...

ب. **طريقة التقدير الجرافي:** تقوم هذه الطريقة على اساس تقدير دخل الممول بالاستناد الى قرائن قانونية يحددها المشرع كالقيمة الايجارية للأرض الزراعية، أو رقم مبيعات التاجر... الخ. وغالبا ما يلجأ المشرع الى هذه الطريقة في حال كان تطبيق الطرق الخرى مكلفا او مقترنا باجراءات ادارية وتنظيمية معقدة.

ت. **طريقة التصريح:** تعتمد هذه الطريقة على التصريح المباشر من المكلف القانوني بدفع الضريبة، الا ان تطبيق هذه الطريقة قد يقترن بصعوبات عدة نذكر منها تحايل بعض المكلفين ورغبتهم في تخفيض حجم الضرائب المستحقة.

ث. **طريقة التقدير الاداري:** في حالة تماطل المكلف بتقديم التصريح المطلوب منه خلال المدة القانونية، تقوم الادارة الجبائية بتقدير الوعاء الضريبي بطريقة آلية بعد مرحلة المعاينة والتحري عن هذا الوعاء.

بعد الانتهاء من مرحلة تقدير الوعاء الضريبي، يبقى على الادارة الجبائية تحصيل قيمة الضرائب، والتي يمكن ان تتم وفق أحد الصور التالية:

- الدفع من قبل الممول مباشرة.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

- الدفع من قبل شخص آخر غير الممول: من امثلة ذلك طريقة الحجز من المنبع في حالة الضريبة المفروضة على الرواتب والأجور وكذا الضريبة على إيرادات القيم المنقولة.
- الطوابع: والتي تطبق في حالة الضرائب على تداول العقود والمحركات...

رابعاً: الآثار الاقتصادية للضرائب:

سيتم في هذا العنصر تبيان مختلف الآثار الاقتصادية والاجتماعية للضرائب مع التركيز على آثارها المحتملة على المجمعات الاقتصادية الكلية.

✓ أثر الضريبة على الاستهلاك:

إذا زادت قيمة الضرائب ينقص حجم الاستهلاك بصفة آلية ولو أن هذا الأثر يبقى مرتبطاً بدرجة مرونة الدخل، ذلك لأن الضرائب تقوم بالتأثير بصورة مباشرة على مقدار دخل المكلفين بها، فكلما كان المعدل مرتفعاً كلما كان تأثيره على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح و يترتب على ذلك أن يتأثر حجم ما يستهلكه الأفراد من سلع وخدمات. فالمكلفون ذوي المداخيل المحدودة والمتوسطة يقل دخلهم مما يدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات وخاصة الكمالية منها وبالتالي يقل الطلب عليها، وتميل أسعارها نحو الإنخفاض. وينتج عن ذلك أن السلع ذات الطلب المرن (سلع كمالية) يتأثر استهلاكها بارتفاع معدلات الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن¹.

✓ أثر الضريبة على الإيداع:

عندما ترتفع الضريبة ينخفض الإيداع بصفة إجمالية، فالإيداع الوطني يتكون من إيداع عام وخاص (الإيداع الخاص يقوم به الأفراد والمؤسسات الخاصة، أما الإيداع العام فيكون على مستوى الدولة). وبصفة عامة فإن زيادة معدلات الضرائب يؤثر بصفة إيجابية على

¹ Rosen. H, Gayer. T, **Public Finance**, 10th Edition, McGraw-Hill edition, 2014, pp 285-287.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

الإدخار العام، في حين يكون تأثيره سلبيا على الإدخار الخاص، ذلك أن زيادة الضرائب تؤثر على الدخول بصفة سلبية، وبالتالي ينخفض الإدخار.

✓ أثر الضريبة على الإنتاج:

تؤثر الضريبة على الإنتاج من خلال تأثيرها في مقدرة ورغبة الأفراد في العمل، وفي نفقات الإنتاج، وفي الميل للاستثمار، وذلك على الشكل التالي:

أ. المقدرة والرغبة في العمل:

إذا أدت الضريبة إلى إنقاص قدرة الأفراد على العمل فإنها تؤدي إلى الحد من كفايتهم الإنتاجية ومن ثم فإنها تضعف مقدرتهم على المساهمة في الانتاج.

ب. نفقات الإنتاج:

تؤدي الضرائب عموما إلى ارتفاع نفقات الإنتاج، فمثلا في حالة المنافسة الكاملة تقع الضريبة على عاتق المنتج مما يؤدي إلى زيادة نفقة إنتاجه وتقليل ربحه. وإذا زاد مقدار الضريبة على مقدار ربح بعض المنتجين، فإن ذلك يؤدي إلى انسحاب هؤلاء المنتجين، مما يؤدي إلى نقص عرض السلع وبالتالي إرتفاع الأسعار¹.

ت. الميل نحو الإستثمار:

تؤثر الضرائب في الميل الحدي للاستثمار من خلال تأثيرها في العناصر التي تحدد هذا الاستثمار (سعر الفائدة، الكفاية الحدية لرأس المال)، فالضرائب على الأرباح مثلا تؤدي إلى خفض أرباح المستثمرين ومنه إلى خفض حجم الاستثمارات بصفة عامة، لذلك يمكن استخدام الضرائب كأداة لتوجيه الاستثمار (استفادة الاستثمارات المرغوب فيها من إعفاءات ضريبية، في المقابل فرض ضرائب مرتفعة على القطاعات غير المرغوب فيها).

¹ Idem, p 287.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

المحاضرة التاسعة: القروض العامة وآثارها الاقتصادية

3.3 القروض العامة:

يقصد بالقروض العامة الأموال التي تقترضها الدولة أو إحدى الهيئات العامة الأخرى من الأفراد أو من الهيئات الخاصة الوطنية أو الأجنبية أو من المؤسسات الدولية نظير تعهداتها برد المبالغ المقترضة وبدفع فائدة سنوية محددة وبعض المزايا الأخرى المحددة طبقاً لشروط العقد.

أولاً: أنواع القروض العامة:

تقسم القروض العامة تقسيمات مختلفة تبعاً لوجهة النظر التي يقوم عليها التقسيم، فمن ناحية الحرية في الإكتتاب تقسم القروض العامة إلى قروض إختيارية وقروض إجبارية، ومن ناحية نطاق سريانها تقسم القروض العامة إلى قروض داخلية وقروض خارجية، و من ناحية مدة القرض تقسم إلى قروض قصيرة الأجل وقروض متوسطة وطويلة الأجل.

أ. القروض الإختيارية والقروض الإجبارية:

يقصد بالقرض الإختيارى أن يكون الأفراد أحراراً في تقرير الإكتتاب في القرض العام من عدمه، أي أن الدولة تستطيع عن طريق هذه القروض الحصول على ما تحتاج إليه من أموال دون اللجوء إلى سلطة الإجبار.

أما بالنسبة للقروض الإجبارية، قد تجبر الدولة الأفراد والهيئات المختلفة على الإكتتاب في هذه القروض، والأسباب التي تدعو إلى استعمال الدولة لسلطة الإجبار تمكن في ضعف ثقة الجمهور في المقدرة المالية للدولة، أو لرغبة الدولة في سحب جزء من دخول الأفراد والهيئات بقصد تخفيض الطلب الكلي عن العرض الكلي وتقليل حدة الضغوط التضخمية كما يحصل عادة في أوقات الحروب أو في فترات التنمية الإقتصادية.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

ب. القروض الداخلية والقروض الخارجية:

يقصد بالقروض الداخلية، القروض التي يتم إصدارها في السوق الداخلية و يكتب بها بالعملة الوطنية، كما يقصد بالقروض الخارجية القروض التي يتم إصدارها في خارج إقليم الدولة على أن يكتب بها بالعملات الأجنبية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن الدولة قد تلجأ إلى القروض الخارجية تحت تأثير عاملين:

- ✓ عدم كفاية المدخرات الوطنية، من أجل تمويل المشاريع الإقتصادية والإجتماعية للدولة، ما يضطرها إلى اللجوء للإقتراض الخارجي.
- ✓ الرغبة في علاج إختلال ميزان المدفوعات، ومن ثم فإن الدولة تستطيع عن طريق القروض الخارجية أن تحصل على حاجاتها من العملات الأجنبية¹.

ت. القروض قصيرة وطويلة الأجل:

يقصد بالقروض قصيرة الأجل (المعومة)، القروض التي لا تتجاوز مدتها سنتين، من أمثلتها نجد: أدونات الخزينة والتي تعتبر بمثابة سندات قصيرة الأجل (3، 6، 12، 24) شهراً، تصدرها الخزينة العمومية بغرض تغطية إحتياجات النفقات العامة في حالات العجز الموسمي في الميزانية العامة للدولة (عجز مؤقت).

أما القروض متوسطة الأجل، فهي القروض التي تزيد مدتها عن سنتين وتقل عن عشرة سنوات، في حين القروض الطويلة الأجل تزيد مدتها عن ذلك، وتسمى أيضا بالقروض المثبتة (dettes consolidées)²، وتلجأ الدولة إلى هذا النوع من القروض من أجل تغطية عجز لا يمكن تغطيته خلال السنة المالية (كالقيام بمشاريع استثمارية ضخمة ضرورية)، نفقاتها تقسم على عدة ميزانيات.

¹ Paul Davidson, **The Keynes solution: the path to global economic prosperity**, Palgrave Macmillan edition, United States, 2009, pp 123-138.

² محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 313.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

ثانيا: آثار القروض العامة:

سيتم في هذا العنصر تبيان مختلف الآثار الاقتصادية والاجتماعية للقروض العامة بدءا بآثارها المحتملة على النشاط الاقتصادي الكلي مرورا بآثارها على الاستهلاك والادخار ووصولاً الى تبيان أهم آثارها الاجتماعية أو ما يسمى بعملية اعادة توزيع الدخل:

• آثار القروض العامة في النشاط الإقتصادي الكلي:

يتوقف أثر القروض العامة في النشاط الإقتصادي الكلي على عدة عوامل أهمها مصدر هذه القروض ومن هذه الناحية نميز بين المصادر التالية:

أ. الإقتراض من أموال الأفراد:

إذا كانت الدولة قد حصلت على القرض من مدخرات الأفراد التي كانت بعيدة عن النشاط الإقتصادي بسبب إكتنازها فإن هذا المصدر سوف يؤدي إلى زيادة تيار الإنفاق النقدي ومن ثم إلى زيادة الطلب الفعلي وبالتالي توسيع دائرة النشاط الإقتصادي والإتجاه نحو التشغيل الكامل. أما إذا حصلت عليه الدولة من مدخرات الأفراد التي كانت موظفة في استثمارات خاصة، فإن القرض العام سوف يؤدي إلى تغيير الجهة التي تقوم بالاستثمار، فبعد أن كان القطاع الخاص هو المسؤول عن استثمار هذه المدخرات، أصبح القطاع العام هو المسؤول عن استثمارها، مما يعني حصول آثار إنكماشية في الاستثمار الخاص.

ب. الإقتراض من المؤسسات المالية:

نميز في هذه المجال بين حالتين:

✓ الإقتراض من مؤسسات الإدخار وشركات التأمين:

القسم الثاني: الإيرادات العامة

تقوم هذه المؤسسات المالية باستعمال الجزء الأكبر من مدخراتها في شراء أوراق مالية مختلفة، وعلى هذا فإن إجبار الدولة لها على توظيف أموالها في سندات القرض العام يتم على حساب توظيف هذه الأموال في المجالات الخاصة السابق ذكرها.

✓ الإقتراض من البنك المركزي والبنوك التجارية:

في هذه الحالة لا تحصل الآثار الإنكماشية، لأن هذه البنوك تستطيع خلق قوة شرائية عن طريق الإقتراض الإضافي بالنسبة للبنوك التجارية (خاصية خلق نقود الودائع)، وعن طريق الإصدار النقدي بالنسبة للبنك المركزي.¹

• آثار القروض العامة في الاستهلاك وفي الإدخار:

يمكن القول بأن القروض العامة، تشجع الأفراد على الإدخار وتقلل الميل إلى الاستهلاك، خصوصا في الحالات التي تقوم فيها الدولة بالحد من الاستهلاك (فترات الحروب والأزمات)، ولكن يمكن أن يكون لإصدار القروض العامة أثر عكسي، فبمجرد طرح الدولة لسندات القرض العام من أجل الإكتتاب فيها، وخصوصا في أوقات التضخم، يشعر الأفراد أن إكتتابهم في القروض العامة سوف يؤدي إلى إنخفاض القيمة الشرائية للنقود، فيتوجهون إلى شراء السلع الاستهلاكية بدلا من شراء السندات العامة.

• آثار القروض العامة في إعادة توزيع الدخل القومي:

يتوقف أثر القروض العامة في إعادة توزيع الدخل القومي على ثلاثة أمور هي:

- مصدر تمويل فوائد القرض:

إذا كانت فوائد القرض تمول من جهاز ضريبي يقوم أساسا على الضرائب النسبية، أو على ضرائب الاستهلاك، فإن هذا يعني أن الطبقات محدودة الدخل هي التي تتحمل غالبية العبء، ومن ثم فإن أثر القرض في إعادة توزيع الدخل القومي يتجه إلى زيادة حدة التفاوت

¹ بحيح عبد القادر، الشامل لتقنيات أعمال البنوك، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص ص 88-89.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

والتباين بين الطبقات الإجتماعية. أما إذا كانت فوائد القرض تمول من جهاز ضريبي يقوم أساسا على الضرائب التصاعدية، فإن هذا يعني أن الطبقات الغنية هي التي تتحمل غالبية العبء، ومن ثم فإن أثر القرض في إعادة توزيع الدخل القومي يتجه إلى تقليل حدة التفاوت والتباين بين الطبقات الإجتماعية.

- الجهة التي تحصل على الفوائد:

ويقصد بها الطبقة المالكة لسندات القرض العام التي تتسلم فوائد هذه السندات، فإذا كانت غالبية السندات مملوكة من طرف الطبقات الغنية فإن إعادة توزيع الدخل القومي تتجه إلى زيادة التباين بين الطبقات الإجتماعية (غياب العدالة الإجتماعية)، أما إذا كانت غالبية السندات مملوكة من قبل الطبقات الفقيرة فإن إعادة توزيع الدخل القومي تتجه إلى تقليل حدة التفاوت بين الطبقات الإجتماعية وهذا الأمر يتوقف على التنظيم الفني للقرض العام.

- التنظيم الفني للقرض العام:

أي إصدار السندات من حيث القيمة، وإصدار السندات بقيمة مرتفعة، يعني أن الإكتتاب في سندات القرض العام يكون مقتصرًا على الطبقات الغنية فقط مما يؤدي إلى زيادة حدة التفاوت بين الطبقات الإجتماعية والعكس صحيح.¹

4.3 الإصدار النقدي:

يقصد بالإصدار النقدي كأسلوب لتمويل النفقات العامة خلق كمية إضافية من النقود، تؤول إلى الدولة لتستخدمها في تمويل نفقاتها العامة التي تتجاوز ما حصلت عليه الدولة من مصادر الإيرادات العامة الأخرى. ولكن نجاح هذه الطريقة المتبعة في التمويل مرهون بتطبيق مجموعة من الإجراءات وخصوصا في الإقتصاديات المتخلفة، ومن بين هذه الإجراءات يمكننا ذكر:

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 333.

القسم الثاني: الإيرادات العامة

- ✓ لا يلجأ إلى التمويل بالتضخم إلا إذا وجدت موارد بشرية أو مادية معطلة في الإقتصاد.
- ✓ أن توجه الاستثمارات إلى مشاريع تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للإقتصاد الوطني، وخاصة تلك المشاريع التي تنتج السلع الاستهلاكية والتي يزيد عليها الطلب وترتفع أسعارها.
- ✓ فرض رقابة على الرواتب والأجور، بحيث لا تجاري هذه الأخيرة في ارتفاعها، إرتفاع أسعار السلع الاستهلاكية، وإلا أصبح التضخم ذو طبيعة تراكمية¹.
- ✓ أن يتم التمويل التضخمي للاستثمار بجرعات صغيرة ولفترات متقطعة، وذلك حتى لا تستمر الأسعار في إرتفاعها المستمر.
- ✓ زيادة العبء الضريبي أو القروض الإجبارية أو كلاهما معا بهدف إمتصاص جزء من الزيادة في الدخول النقدية التي لا تستثمر في مجالات منتجة².

¹ جسن عراضة، مرجع سبق ذكره، ص ص 390-391.

² سيوفي قحطان، السائسة المالية في سوريا: أدواتها ودورها الاقتصادي، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، 2008، ص ص 136-139.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة:

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

المحاضرة العاشرة: عموميات حول الميزانية العامة للدولة

تعتبر الميزانية العامة تنظيماً مالياً يقابل من خلاله بين جانبي النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة، حيث تعتبر هذه الأداة المالية بمثابة الوسيلة القانونية التي تستخدمها الدول بغرض إقامة تنسيق بين النفقات والإيرادات، قصد الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي الذي يسمح بتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية. بحيث تتضمن الميزانية العامة خطة الإنفاق العام للدولة ووسائل تمويلها، وتكون مختلفة من نظام مالي آخر بحسب طبيعته وايدولوجيته. وانطلاقاً من الدور الذي تلعبه هذه الأداة المالية سيتضمن العنصر الموالي من هذا المقرر أهم المبادئ التي تستند عليها عملية اعداد وقرار هذه الأخيرة ثم إجراءات ومراحل تنفيذها، وفي الأخير سيتم التطرق الى أهم أنماط الرقابة القانونية الممارسة عليها.

1. نشأة نظام الميزانية العامة:

ترجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة 1688، ثم انتشر نظام الميزانية في بلدان العالم ومن بينها فرنسا حيث اجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1789 وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية.

وقد كان الهدف من إقرار نظام الميزانية يرمي إلى فرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة حيث قرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ثم امتدت إلى ضرورة رقابة كيفية إنفاق المال العام، وهكذا أخذت الميزانية شكلها النهائي وأصبح من الضروري موافقة المجالس النيابية على إيرادات الحكومة ونفقاتها لمدة سنة مقبلة.

2. تعريف الميزانية العامة:

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

تعريف أول: بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة زمنية مستقبلية تقاس عادة بسنة.¹

تعريف ثاني: هي عبارة عن وثيقة تتم المصادقة عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة.²

تعريف ثالث: عرف المشرع الجزائري الميزانية على أنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة سنويا.³

تمر الميزانية العامة عادة بنفس المراحل التي يمر بها أي قانون، ولكي نقف على الطبيعة القانونية للميزانية لابد لنا من تمييز أمرين أساسيين:

✓ أن عملية إجازة الميزانية العامة، يختص بها البرلمان، لذلك تنقسم الميزانية إلى شقين أولهما تقدير الإيرادات العامة وثانيهما تقدير النفقات العامة، ثم إجازة هذه التقديرات من طرف السلطة التي لها صلاحيات التشريع في الدولة أي البرلمان. و لهذا تذهب أرجح الآراء إلى إعتبار الميزانية قانون من حيث الشكل لأنها تمر عادة بنفس المراحل التي يمر بها أي قانون.

✓ من حيث الموضوع تعتبر الميزانية عملا إداريا، لما تتضمنه من تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها خلال سنة.

1.2 الإختلاف بين الميزانية العامة وغيرها من الميزانيات:

تختلف ميزانية الدولة عن كل من ميزانية المؤسسات والشركات، الميزانية الوطنية، الحساب الختامي (قانون ضبط الميزانية)، ميزانية النقد الأجنبي.

¹ محمد سلمان سلامة، الإدارة لمالية العامة، دار المعترف للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 20.

² عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 277.

³ المادة 06، القانون 84-17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

• الميزانية العامة و ميزانية المؤسسات و الشركات:

تختلف ميزانية الدولة عن ميزانية المؤسسات الزراعية والصناعية والتجارية (سواء كانت عامة أو خاصة) التي يهتم ببحثها علم المحاسبة، فميزانية المؤسسات هي عبارة عن قائمة لأصولها وخصومها، في تاريخ معين نتيجة عملياتها التي تمت في فترة سابقة بغية إظهار مركزها المالي، ومن ثم فإن الميزانية العامة تختلف عن ميزانية المؤسسات بأنها تتعلق بفترة مقبلة (أرقام تقديرية)، بينما تتعلق ميزانية هذه المؤسسات بفترة سابقة (أرقام فعلية)¹.

• الميزانية العامة والميزانية الوطنية:

إذا كانت الميزانية العامة عبارة عن تقدير لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مقبلة، فإن الميزانية الوطنية عبارة عن تقديرات لما ينتظر أن يكون عليه النشاط الإقتصادي في الدولة بأكملها خلال عام مقبل ولا تقتصر على تقدير الإيرادات والنفقات، ضف إلى ذلك عدم خضوعها لإجراءات إجازتها من السلطة التشريعية المختصة.

• الميزانية العامة والحساب الختامي:

تختلف الميزانية العامة من حيث طبيعتها عن الحساب الختامي فإذا كانت الميزانية كما ذكرنا مجرد تقدير للنفقات والإيرادات العامة المتعلقة بسنة مقبلة، فالحساب الختامي أو ما يسمى في الجزائر بقانون ضبط الميزانية هو رصد للنفقات العامة التي تم إنفاقها بالفعل، ورصد للإيرادات العامة التي تم تحصيلها بالفعل، لذلك يعتبر الحساب الختامي مقياسا لصحة التقديرات الواردة في الميزانية دليلا على كفاءة الأجهزة القائمة على إعدادها من عدمه².

• الميزانية العامة وميزانية النقد الأجنبي:

¹ محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 168-169.

² آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ص 52-53.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

يقصد بميزانية النقد الأجنبي، النظام الحسابي الذي يبين الأرقام التقديرية لنفقات الدولة وإيراداتها من النقد الأجنبي، خلال فترة مقبلة غالباً ما تكون سنة. والهدف من وضع هذا النوع من الميزانيات هو التأكد من حسن استخدام الدولة لإيراداتها من النقد الأجنبي¹.

المحاضرة الحادية عشر: قواعد اعداد الميزانية العامة للدولة

3. القواعد الأساسية للميزانية العامة:

كان الفكر التقليدي يرى ضرورة قيام الميزانية على أربعة قواعد أساسية وهي: سنوية الميزانية، وحدة الميزانية، عمومية الميزانية وتوازن الميزانية، وقد طرأت على هذه القواعد تطورات كثيرة ولحق بكل منها عدد من الاستثناءات نتيجة للتطور الذي طرأ على علم المالية العامة بوجه عام و سنتعرض إلى القواعد الأربعة كالتالي:

1.3 قاعدة سنوية الميزانية:

يقصد بسنوية الميزانية العامة إعداد تقدير للإيرادات والنفقات العامة لمدة سنة مقبلة ولقد نشأت فكرة سنوية الميزانية، بعد إلحاح البرلمانات على ضرورة الإشراف على أعمال الحكومة عن طريق ميزانية دورية ولفرة محددة. واستقرت العادة على أن تكون هذه الفترة سنة حتى تتحقق الرقابة الفعالة على الهيئات التنفيذية، لأن إطالة مدة الميزانية عن سنة لا يحقق الفعالية في الرقابة وكذلك إن انخفضت المدة عن السنة، تترك الأجهزة القائمة في الحكومة بتحضير الميزانية، لإضطرارها في كل مرة إلى الدخول في دراسات عديدة لتجديد التقديرات، هذا بالإضافة إلى الإعتبارات السياسية والمالية التي نجد من أهمها أن تحصيل بعض الإيرادات العامة كالضرائب، يقوم في العديد من البلدان على أساس سنوي، حيث ساعدت قاعدة سنوية الضريبة على الأخذ بمعيار سنوية الميزانية². وتأخذ الجزائر بقاعدة سنوية الميزانية صراحة،

¹ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2015، ص 149.

² محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 353.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

حيث أكد المشرع الجزائري في عدة مواد على أنه يقرر ويرخص قانون المالية بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها، ويختلف تاريخ بداية السنة المالية من دولة لأخرى تبعا للظروف الاقتصادية والسياسية والنظم الإدارية والتشريعية، حيث نجد بعض الدول قد جعلت بداية السنة المالية أول جانفي ومنها من يجعلها أول أفريل كبريطانيا، بينما اتجهت دول أخرى إلى جعل بداية سنتها المالية في الفاتح من جويلية كالولايات المتحدة الأمريكية ومصر.

أما بالنسبة للجزائر فإن السنة المالية تبدأ في أول يناير من كل سنة، حيث جرت العادة على صدور قانون المالية في هذا التاريخ، وأكد هذا المبدأ في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

حيث نص على أن تبدأ السنة المالية في أول يناير وتنتهي في 31 ديسمبر وأن السنة المالية تتفق مع السنة المدنية (اثني عشر شهرا)، وتحرص الأجهزة القائمة على إعداد الميزانية على تقصير المدة بين تحضير الميزانية وبين بداية السنة المالية وذلك حتى تتوفر للأجهزة المذكورة جميع الظروف التي تجعل تقديراتها تقارب أو تطابق الأرقام التي يجرى إنفاقها وتحصيلها بالفعل. والتطبيق المنطقي لمبدأ سنوية الميزانية يفترض أن لا يتجاوز التنفيذ السنة المالية إلا أن التطور الحديث لوظيفة الدولة أدى إلى إمتزاج ميزانية الدولة بالنشاط الإقتصادي مما أدى إلى الخروج على قاعدة سنوية الميزانية سواء عن طريق الميزانيات التي تتجاوز مدتها السنة، أو عن طريق الميزانية المؤقتة، ويمكن تبيان بعض الاستثناءات التي تخرق قاعدة السنوية كالتالي:

✓ ميزانيات الدورة الاقتصادية:

فالنسبة للميزانية التي تتجاوز مدتها السنة، نجد أن بعض الدول أخذت بنظام ميزانيات الدورة الاقتصادية والذي يعتبر استثناءا لسنوية الميزانية، حيث يستعمل هذا النظام لتعويض الديون المتركمة أو لمكافحة عوامل التضخم في أوقات الرخاء، وعوامل الإنكماش في أوقات

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

الكساد، ولقد استطاعت السويد وهي الدولة الوحيدة التي طبقت قاعدة تجاوز سنوية الميزانية بصفة كاملة خلال الفترة ما بين 1937-1939، انشاء صندوق لتودع فيه فائض الميزانية في سنوات الإزدهار ينفق منه في أوقات الكساد، حيث يجوز لهذا الصندوق أن يقدم قروضا تسد خلال مدة أقصاها خمسة سنوات، وبذلك أصبحت الميزانية جزءا من ميزانية الدورة الإقتصادية، وقد اتبعت كل من بلجيكا وسويسرا اجراءات مشابهة على فترات زمنية متقطعة.

✓ ميزانيات البرامج والمخططات الاقتصادية:

ظهر في بعض الدول إتجاه آخر يعتبر استثناء لقاعدة سنوية الميزانية ويرجع هذا الاستثناء إلى فكرة وضع البرامج والمخططات الاقتصادية لعدة سنوات وفي هذا الصدد تقوم الدولة بوضع قانون يعرف برخص البرنامج¹. والذي يوافق بموجبه البرلمان على قانون خاص متميز عن الميزانية يتضمن تنفيذ برنامج مالي خلال عدة سنوات، اذ يصادق فيه على الإعتمادات اللازمة لتنفيذ البرنامج، وذلك بعد توزيعها على السنوات المختلفة، حيث يدرج في كل سنة الجزء المخصص للإنفاق في ميزانية الدولة، و القانون ببرنامج ليست له صفة الميزانية فهو تعداد المشروعات التي تعتمده الدولة تنفيذها خلال السنوات المقبلة، إضافة إلى الإعتمادات اللازمة للقيام بهذا التنفيذ.

✓ الميزانيات المؤقتة:

في حال حلول بداية السنة المالية والميزانية العامة للدولة لم تصدر بعد (لا زالت في طور المناقشة ولم تتم المصادقة عليها بعد)، وقصد استمرار الأعمال قد تأخذ الدولة بإحدى الطرق التالية:

¹ المادة 06، القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

أولاً: استمرار العمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة: من بين الدول التي اعتمدت هذه الطريقة، نجد مصر التي اتبعتها منذ صدور دستور 1923، حيث ظلت معمولاً بها حتى صدور دستور سنة 1971.

ثانياً: الإعتمادات الجزئية: حيث تأخذ بعض الدول بهذا النظام كإنجلترا، فحين حلول السنة المالية الجديدة، دون أن يكون البرلمان قد صادق على الميزانية يوافق مجلس العموم على إعتمادات جزئية للدفاع والبحرية والمصالح العامة حتى يتم إعتماد ميزانية النفقات العامة.

ثالثاً: الميزانيات الشهرية: قد تأخذ بعض الدول بنظام الميزانية الشهرية وقد أخذت فرنسا بنظام الميزانيات الشهرية المؤقتة، إذ يؤخذ به عند حلول موعد بداية السنة المالية دون أن تكون الميزانية قد اعتمدت وصادق البرلمان عليها، وحيث تعتبر كل ميزانية شهرية من هذا النوع جزءاً من إثني عشر جزءاً من ميزانية السنة المالية الجديدة.

وقد عرفت الجزائر بعد استرجاع سيادتها نظام الميزانية المؤقتة الشهرية لمدة ربع سنة في قانون المالية لسنة 1962، أما منذ صدور دستور سنة 1976 الذي نص على أن المجلس الشعبي الوطني يشرع في المجالات التي خولها له الدستور ومن ضمن هذه المجالات التصويت على ميزانية الدولة¹، كما أخذت الدساتير اللاحقة بنفس الفكرة، غير أنها لم تحدد الكيفية التي يجب إتباعها في حالة عدم التصويت على الميزانية، ليأتي القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لإكمال هذا النقص بتحديد إجراءات عدة حيث ذكر فيه أنه في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المالية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية يجري العمل حسب الإجراءات التالية²:

¹ لمادة 151، الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

² المادة 69، القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

✓ **بالنسبة للإيرادات:** طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

✓ **بالنسبة لنفقات التسيير:** في حدود 1/12 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة في السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

✓ **بالنسبة لنفقات التجهيز:** في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير.

• حسابات السنة المالية:

تتصل بمبدأ سنوية الميزانية نقطة أخرى تتعلق بالطريقة التي يجب أن تتبع في قيد الحساب الختامي للسنة المالية (قانون ضبط الميزانية)، و تظهر أهمية هذه النقطة نظرا لأنه كثيرا ما تنتضي السنة المالية دون أن يتم تحصيل كافة الإيرادات أو إنفاق كافة الإعتمادات التي وردت في الميزانية العامة، فكيف يتم إذن قيد الحسابات المتعلقة بالسنة المالية بعد إنقضائها؟
للإجابة على هذا السؤال يمكن أن نفرق بين طريقتين أساسيتين لقيد الحسابات والعمليات المالية المتعلقة بالميزانية العامة، نوضحهما كالتالي:

أولاً: طريقة حساب الخزينة (التسيير):

في هذه الطريقة، لا يشمل الحساب الختامي للميزانية إلا الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا إضافة إلى النفقات التي تم إنفاقها فعلا خلال نفس السنة، ومن ثم فإن الإيرادات التي لم تحصل خلال السنة، تضاف المبالغ المحصلة منها إلى حساب السنة المالية التي يتم فيها هذا التحصيل، أما من ناحية الإعتمادات التي لم تنفق خلال السنة المالية فتلغى، و تفتح مرة أخرى في إعتمادات ميزانية السنة الجديدة إن كانت هناك حاجة إليها. وتمتاز هذه الطريقة بأنها تؤدي

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

إلى إقفال الحسابات المالية للسنة بسرعة بحيث يمكن بصفة مباشرة معرفة المبالغ التي تم صرفها والمبالغ التي تم تحصيلها خلال السنة المنقضية و تضمينها في الحساب الختامي¹.

ومع ذلك يعاب على هذه الطريقة أنها تؤدي إلى إظهار المركز المالي للحكومة على غير حقيقته و ذلك إذا ما عملت الحكومة قبيل انتهاء السنة المالية على استعجال تحصيل الإيرادات والإبطاء في صرف بعض النفقات، كما أنها قد تؤدي إلى ميل المصالح والإدارات المختلفة، إلى التوسع في الإنفاق قبيل نهاية السنة المالية ومحاولة استنفاد الإعتمادات المخصصة لها، حتى لا تلغى الإعتمادات المتبقية، وهذا ما يؤدي إلى الإسراف في صرف النفقة.

ثانيا: طريقة حساب التسوية (الإتمام):

في هذه الطريقة، تقيد في الحساب الختامي كافة الإيرادات والنفقات المتعلقة بالسنة المالية الحالية، بغض النظر عن التاريخ الذي يتم فيه فعلا تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ومن ثم فإنه لا بد أن تضاف للسنة المالية فترة تكميلية لتسوية حساب ما تم من عمليات خلال هذه الأخيرة. نلاحظ مما سبق أن هذه الطريقة تمتاز باعطائها فكرة صحيحة عن المركز المالي للحكومة، ولكن يعاب عليها أن الحساب الختامي قد يبقى مفتوحا مدة طويلة فلا تعرف نتيجته على وجه السرعة، كما يؤدي إلى تداخل حسابات السنوات المختلفة².

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر، 2000، ص ص 281-283.

² محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 355.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

2.3 قاعدة وحدة الميزانية:

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية "l'unité budgétaire"، أن تدرج كافة النفقات العامة والإيرادات العامة في موزانة واحدة، ومن ثم فإن تطبيق هذا المبدأ يعني عدم تعدد موازنات الدولة، ويحقق تطبيق هذه القاعدة مجموعة من المزايا أهمها¹:

✓ أن وحدة ميزانية الدولة تجعل من السهولة معرفة المركز للدولة، وذلك بمقارنة مجموعة النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة ليتبين إن كان في الميزانية عجز أو فائض أو حالة توازن.

✓ إن تطبيق مبدأ وحدة الميزانية يسهل تحديد نسبة النفقات العامة، أو الإيرادات العامة إلى الدخل الوطني، وذلك لوجود الأرقام في وثيقة واحدة. ومن ثم فإن ذلك يسهل دراسة تأثير الميزانية في الإنتاج، وفي وسائل الدفع وفي إعادة توزيع الدخل الوطني وغيرها من النواحي المختلفة للحياة الإقتصادية.

✓ تطبيق هذه القاعدة يكفل رقابة البرلمان لتنفيذ الميزانية بصفة فعالة، أما إذا تعددت هذه الميزانيات فإن ذلك يصعب من عملية الرقابة.

-الاستثناءات من مبدأ وحدة الميزانية:

من أهم الاستثناءات التي نجدها لقاعدة وحدة الميزانية نجد الميزانية الملحقة، الميزانيات غير العادية، والحسابات الخاصة للخزينة.

✓ الميزانيات العامة الملحقة:

يقصد بالميزانيات الملحقة، الميزانيات المنفصلة عن ميزانية الدولة والتي تشمل إيرادات ونفقات بعض المصالح العامة التي لا تتمتع بشخصية إعتبارية مستقلة عن الدولة، من أمثلة ذلك نجد: الميزانية الملحقة الخاصة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وميزانية ملحقة خاصة

¹ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 174.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

بالري التي أنشئت بموجب قانون المالية لسنة 1966 و أُلغيت سنة 1981 (قانون المالية الجزائري).

ملاحظة:

تجدر الإشارة أنه في الجزائر ومنذ قانون المالية المتعلق بسنة 2004 لم ترد أي ميزانية ملحقة في هذا القانون.

✓ الحسابات الخاصة بالخرينة:

هي عبارة عن حسابات تسجل فيها دخول أموال إلى الخزينة العمومية لا تعتبر إيرادات عامة وخروج أموال منها لا تعتبر نفقات عامة، ومن أمثلة ذلك:

- حسابات التجارة.
- حسابات القروض (قروض ممنوحة لفئة معينة من المستثمرين على أن يتم استردادها بعد فترة زمنية معينة).
- حسابات التسبيقات.
- حسابات التخصيص الخاص¹.
- حسابات التسوية مع الخارج.

فهذه الأموال إن كانت تدخل خزينة الدولة و تخرج منها إلا أنها لا تذكر في الميزانية العامة لأنها تؤدي إلى تضخيم مبالغها دون سبب حقيقي، ولذلك تدرج هذه الأموال في حسابات خاصة تظهر في الحساب الختامي ضمن مجموعة حسابات خارج الميزانية (عمليات الخزينة).

✓ الميزانيات غير العادية:

هي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العادية للدولة توضع لبعض العمليات التي تتميز بكون نفقاتها غير عادية، لذلك توضع في ميزانيات استثنائية تشمل النفقات غير العادية، وقد

¹ المادة 48، لقانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

أخذ المشرع الجزائري بهذا النوع بالنسبة لفياضانات الجنوب وزلزال الشلف سنة 1980، زلزال عين تموشنت...

1.3 قاعدة عمومية الميزانية:

تشمل قاعدة عمومية الميزانية كافة تقديرات النفقة العامة وأيضا كل الإيرادات العامة دون إجراء أي مقاصة بين النفقات والإيرادات. فقاعدة عمومية الميزانية توجب أن تقيد في باب الإيرادات العامة كل الأموال التي تجبى وتقبض لحساب الخزينة العمومية مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها وأن تقيد في باب النفقات كل الأموال التي تصرف من حساب الخزينة العمومية، مهما كانت الغاية من إنفاقها، وقاعدة عمومية الميزانية تشمل الفكرتين التاليتين معا:

أولاً: عدم خصم نفقات أي مصلحة أو إدارة من إيراداتها (قاعدة شمول الميزانية):

فقد يستلزم تحقيق بعض الإيرادات العامة إنفاق بعض الأموال (مثلا جباية الضرائب تتطلب دفع رواتب المكلفين)، كما يترتب على بعض النفقات العامة تحقيق بعض الإيرادات العامة (كالرسوم القضائية بالنسبة للمحاكم). ولكن لا يجوز لهذه الإدارات خصم نفقاتها من مجموع إيراداتها بصفة مباشرة، وإنما عليها أن تقوم بالافصاح عن كافة نفقاتها وكافة إيراداتها دون إجراء أي مقاصة بينهما¹.

ثانياً: عدم تخصيص الإيرادات (قاعدة شيوع الميزانية):

يقصد بهذه القاعدة أن لا يتم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة، بل أن تمزج كل الإيرادات العامة بحيث تمثل وحدة واحدة يمول بها جميع وجوه النفقات العامة حسب اعتماداتها الواردة في الميزانية العامة (فلا يجوز أن تخصص رسوم المطارات مثلا للنفقات على الطيران المدني، أو أن تخصص الرسوم القضائية للنفقات على المحاكم...). والعمل بهذه القاعدة يؤدي

¹ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سبق ذكره، ص ص 179-184.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

إلى إحكام رقابة البرلمان، كما يؤدي إلى الحد من مطالب بعض الفئات الإجتماعية والسياسية بأن يجري تخصيص حصيلة بعض الإيرادات لإنفاقها في نفقات معينة تعود بنفع مباشر عليها¹.

- الاستثناءات الواردة على قاعدة عمومية الميزانية:

يستثنى من قاعدة عمومية الميزانية العمليات التالية:

✓ استعمال المبالغ التي تدفعها البلديات أو الولايات إلى الدولة مساهمة منها في نفقات معينة كمساعدة لجهات منكوبة.

✓ استعمال الهبات المقدمة من طرف الأفراد لغاية معينة، حيث تخصص للغاية التي قدمت من أجلها، كفتح طريق أو إقامة مشروع للخدمات العامة.

✓ الميزانيات المستقلة، أو الملحقة بالميزانية العامة، يسمح لبعض المؤسسات العامة ذات الطابع الاستثماري والتجاري تخصيص بعض من وارداتها لنفقاتها الخاصة، وفي هذا الصدد نذكر على سبيل المثال قطاع البريد والمواصلات حيث أقر المشرع صراحة في العديد من قوانين المالية بميزانية ملحقة خاصة بقطاع البريد والمواصلات اللاسلكية (قبل سنة 2004).

✓ يتم أيضا في بعض الحالات تخصيص الأموال الناتجة عن بيع أملاك الدولة لبناء مدارس أو ملاعب، إلخ...

1.3 قاعدة توازن الميزانية:

يقصد بقاعدة توازن الميزانية توازن النفقات العامة مع الإيرادات العامة ويتطابق هذا مع ما يتبعه الأفراد في الميزانيات الخاصة.

¹ المادة 08، القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

إلا أن علم المالية الحديث، لم يعد يقر بضرورة هذه القاعدة، حيث يذهب البعض إلى تبني نظرية العجز المنتظم¹ التي تضحى بتوازن الميزانية من أجل الخروج بالإقتصاد من فترة الكساد والبطالة فتزيد من درجة الإنفاق، وتقوم بالتقليل من عبء الضرائب المفروضة على الأفراد (سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة)، و هذا يكون بصفة مؤقتة أي لفترة زمنية محدودة.

فميزانية الدولة مرتبطة كل الارتباط بالوضع الإقتصادية للبلاد، ولنفرض أن دولة لها ميزانية متعادلة ولكن ميزانها التجاري عاجز أي صادراتها أقل من وارداتها، فسيكون على الدولة في هذه الحالة زيادة إنفاقها لمساعدة التصدير أو لمحاولة إنماء الإنتاج الوطني، إما بمساعدة قطاعات الإنتاج المحلية، أو تخفيف العبء الضريبي عنها (الإعفاءات الضريبية)، وفي المقابل زيادة الحقوق الجمركية على السلع المستوردة المنافسة، مما ينجم عنه في هذه الحالة عجز في ميزانية الدولة العامة.

المحاضرة الثانية عشر: مرحلة اعداد واعتماد الميزانية العامة للدولة

4. مراحل الميزانية العامة:

تمر الميزانية بمراحل متعددة تبدأ بالتحضير (الإعداد)، ثم الإعتماد (الإقرار) من السلطة التشريعية، ثم التنفيذ، وهناك مرحلة رابعة تصاحب التنفيذ وتمتد لتكون لاحقة عليه، وهي مرحلة مراقبة تنفيذ الميزانية.

المرحلة الأولى: إعداد الميزانية:

سنوضح في المقام الأول السلطة المختصة بهذا الإعداد، ثم سنتطرق إلى طرق تقدير النفقات العامة و الإيرادات العامة:

أ. السلطات المختصة بإعداد الميزانية:

¹ نفس المرجع السابق، ص ص 185-190.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

يعهد إلى السلطة التنفيذية في غالبية الدول بمهمة إعداد الميزانية، وذلك لعدة أسباب منها¹:

✓ تعتبر السلطة التنفيذية (الحكومة) أدرى من السلطة التشريعية بمعرفة نفقات وإيرادات المصالح الإدارية المختلفة.

✓ إن الميزانية تعتبر خطة سنوية عامة للحكومة تلتزم بالسير وفقها، وهذا ما يستدعي تكليف الحكومة بإعداد هذه الميزانية.

✓ تحتاج الميزانية العامة، رغم تعدد أقسامها وبنودها سواء تعلق الأمر بالنفقات أو الإيرادات إلى تحقيق التناسق بين أقسامها المختلفة، وتعتبر السلطة التنفيذية أدر من السلطة التشريعية في تحقيق هذا التناسق (السلطة التنفيذية تتميز بالحياد).

ولكن إن كانت القاعدة تنص على أن إعداد الميزانية العامة يتم عن طريق السلطة التنفيذية إلا أن هذا يختلف من دولة إلى أخرى.

ففي إنجلترا يتمتع وزير المالية بسلطة واسعة في إعداد الميزانية، حيث يقوم لوحده بتقدير الإيرادات مستقلا عن الوزراء الآخرين، كما يملك حق قبول أو رفض التعديلات في تقدير النفقات التي يطلبها الوزراء الآخرون.

أما في فرنسا فلا يتمتع وزير المالية بهذه السلطات الواسعة، 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.

أما في الجزائر فقد تم إنشاء منصب وزير المالية سنة 1958 في إطار الحكومة المؤقتة، و بعد استرجاع الجزائر لسيادتها أحدث منصب وزير للمالية سنة 1962، حيث تتولى

¹ حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 82.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

وزارة المالية إعداد مشروع الميزانية بعد ورود تقديرات الوزارات المختلفة وفي حالة الإختلاف في تقديرات النفقات والإيرادات يتم الاحتكام إلى مجلس الوزراء.

ب. تقدير ميزانية الإيرادات:

تختص السلطة التنفيذية أي الحكومة في الجزائر بتقدير ميزانية الإيرادات، أما فيما يخص الجهة المختصة بإعداد تقديرات الإيرادات بصفة محددة، فينفرد وزير المالية بدور أساسي في إعداد الميزانية على الصعيدين العملي والقانوني، ذلك لكون بقية الوزراء، وزراء إنفاق ولا علاقة لهم بجباية الضرائب والرسوم وغيرها من الموارد. وتعد عملية تقدير الإيرادات أكثر صعوبة من عملية تقدير النفقات وذلك نظرا لكثرة العوامل التي تؤثر في عملية التقدير، وفي هذا الصدد يمكن التفرقة بين نوعين مختلفين من الإيرادات هما¹:

✓ الإيرادات الثابتة الحصرية:

وهي التي يمكن تقديرها مسبقا بوجه دقيق، أو قريب من الدقة، باعتبارها مستقرة ولا تخضع كثيرا للتقلبات كعائد أملاك الدولة، والرسوم والعائدات المفروضة على الشركات، و يحدد مقدارها بالقياس إلى السنين السابقة مع مراعاة ما ينقص منها أو يزيد عليها.

✓ الإيرادات المتغيرة التقييمية:

تتميز هذه الإيرادات بعدم الثبات اذ تتغير وتتبدل قيمها من سنة إلى أخرى ولا يمكن التنبؤ بما ستكون عليه مستقبلا، أي أنه لا يمكن تقديرها الا بصورة تقريبية ويشكل هذا القسم الأكبر من واردات الدولة، ومن أمثلتها نجد الضرائب بصورة عامة، الرسوم الجمركية، رسوم الاستيراد والتصدير، ونظرا لعدم ثبات قيم هذه الإيرادات يمكن أن تتبع الدولة ثلاثة طرق في تقديرها²:

¹ حسين خربوش، حسن الجحى، المالية العامة، الشركة العربية المتحدة، القاهرة، مصر، 2013، ص ص184-185.

² محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص ص 373-374.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

الطريقة الأولى: طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة:

بمقتضاها يتم تقدير إيرادات السنة المالية المقبلة على أساس الإيرادات التي تحققت فعلا في آخر سنة عرفت نتائجها (الحساب الختامي)، مع إدخال بعض التغييرات في حال الحاجة إليها، ومثال ذلك أن تتخذ أرقام الإيرادات الفعلية لعام 2006 لتحضير إيرادات ميزانية عام 2007، أما في حال عدم توفر بيانات نهائية لأرقام الإيرادات لسنة 2006 فيتم اللجوء لأرقام الإيرادات الخاصة بسنة 2005، حيث لا تتطلب هذه الطريقة مجهودا كبيرا، وهذا ما دعى لتسميتها بالطريقة الآلية.

الطريقة الثانية: طريقة الزيادات السنوية:

يتم في هذه الطريقة اضافة نسبة مئوية تقدر بمتوسط نسبة الزيادة التي حصلت في الإيرادات العامة خلال فترة سابقة (الخمس سنوات السابقة مثلا)، إلى تقديرات السنة قبل الأخيرة وذلك لمراعاة الزيادة المطردة في الدخل الوطني.

الطريقة الثالثة: طريقة التقدير المباشر:

تترك هذه الطريقة حرية كبيرة للقائمين بتقدير الإيرادات العامة، و يمكن لهم الاسترشاد بالإيرادات التي حصلت فعلا في السنوات السابقة وبالتغيرات المتوقعة حدوثها في النشاط الإقتصادي والدخل الوطني والنظم المالية وغيرها من الاعتبارات الأخرى.

ت. تقدير ميزانية النفقات:

لا توجد طرق محددة لتقدير النفقات العامة ولذلك فهي تخضع لطريقة التقدير المباشر حيث يجري هذا التقدير تبعا للحاجات المنتظرة، كما يطلق لفظ إتمادات على المبالغ المقترحة للنفقات. والأصل في إتمادات الميزانية أنها "إتمادات تحديدية"¹، أي أنه لا يجوز تجاوزها إلا بإذن مسبق من السلطة التشريعية، ولكن يمكن أن نجد بعض الإتمادات كشكل استثنائي تسمى

¹ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 372.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

بالإعتمادات التقديرية، حيث تشمل النفقات العامة التي لا يمكن تقديرها على وجه الدقة، حيث يجوز للحكومة تجاوز مبالغ هذه الإعتمادات المقررة إذا ما دعت الحاجة لذلك.

ويتم تقدير النفقات العامة تبعا للتقسيم الإداري (الوزارات والمصالح الادارية)، أو تبعا للتقسيم الإقتصادي (نفقات تسيير، نفقات تجهيز).

المرحلة الثانية: إقرار الميزانية:

يمكننا القول أن إجراءات إقرار الموازنة تكاد تتشابه في اغلب دول العالم، حيث يبدأ مشروع الميزانية في لجنة مالية خاصة تابعة للبرلمان تتكون من عدد محدود من الأعضاء فتدرسه و تقدمه إلى البرلمان، ويبدأ البرلمان بعد ذلك في فحص مشروع الميزانية على أساس التقرير المحرر من طرف اللجنة المالية. إلا أن مصادقة السلطة التشريعية على الميزانية تبقى مقيدة نوعا ما، فلا يحق مثلا للنواب في المجلس الشعبي الوطني القيام بالأمور التالية:

- ✓ لا يجوز عقد نفقة لا إعتما لها في الميزانية، فإذا نفذت الإعتمادات المرصودة في أحد البنود، وجب قبل الإقدام على أية نفقة جديدة طلب إعتما إضافي¹.
- ✓ لا يجوز زيادة الإعتمادات المرصودة في أحد البنود بواسطة الإعتمادات المرصودة في بند آخر، أي أنه لا يجوز نقل الإعتمادات من بند إلى بند آخر أو من قطاع إلى قطاع آخر، الا عن طريق مراسيم تنظيمية.
- ✓ لا يجوز استعمال الإعتما في غير الغاية التي رصد من أجلها.
- ✓ لا يجوز أن يتجاوز الإنفاق الحد الأعلى للإعتما.

وقد يظهر أثناء تنفيذ الميزانية أن الإعتمادات المقررة لغاية معينة أو لإدارة من الإدارات غير كافية فتجد الحكومة نفسها مضطرة للعودة إلى المجلس الشعبي الوطني لتطلب منه إجازة جديدة باعتمادات إضافية في قانون المالية الإضافي والإعتمادات الإضافية، نوعين²:

¹ حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 215.

² المادة 25، القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

- اعتمادات تكميلية: تفتح لمواجهة نقص معين (الإعتماد الأصلي كان مفتوحا في الأساس).
- اعتمادات استثنائية: تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلا أي اعتماد في الميزانية كحدوث ظرف طارئ لم يكن في الحسبان.

المحاضرة الثالثة عشر: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة

المرحلة الثالثة: تنفيذ الميزانية:

يقصد بتنفيذ الميزانية الانتقال من التقدير لمدة مقبلة إلى الواقع الملموس بالوقت الحاضر، فكلما كان تقدير الموازنة محكما ودقيقا كلما كان تنفيذها متطابقا مع إعدادها وفي حدود الأرقام الواردة بها.

أولا: اجراءات تقدير النفقات والايادات:

تمر عملية تقدير كل من جانبي الميزانية العامة للدولة بمجموعة من الاجراءات، والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

أ. جانب النفقات:

إن الميزانية تقرر اعتمادات للإنفاق، وهذه الإعتمادات تبين الحد الأقصى للمبالغ المسموح بإنفاقها في الأغراض المحددة لكل منهما. ومن أجل ضمان رقابة السلطة التشريعية على النفقات العامة وحتى تكون هذه الرقابة فعالة، يجب توزيع النفقات على الوزارات والأبواب المختلفة في شكل إعتمادات معينة ومحددة لكل منها، وهذا يعني أيضا أنه لا يجوز اقرار مبلغ إجمالي للنفقات العامة يترك للحكومة حرية توزيعه بين الوزارات والادارات المختلفة¹. وإذا كان يشترط من أجل صرف نفقة عامة أن يوجد اعتماد لهذه النفقة في الموازنة العامة التي وافقت

¹ عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 132.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

عليها السلطة التشريعية، فإن هذا الشرط وحده لا يكفي لإنهاء عملية الصرف، ذلك أن عملية الصرف تمر بالمراحل التالية:

✓ **التعهد: engagement:**

يمثل هذا التصرف الواقعة التي تنشئ الإلتزام في ذمة الدولة كتعيين موظف أو الإتفاق مع متعهد على بناء طريق...

✓ **التصفية: liquidation:**

يتم في هذه المرحلة تقدير المبلغ الواجب دفعه، والتأكد من حلول موعد استحقاقه، ومن أنه لم يسبق وفاؤه أو تسويته عن طريق المقاصة، وقد يحتاج تحقيق هذه الأمور تقديم بعض المستندات التي تثبت ترتب الدين في ذمة الدولة.

✓ **الأمر بصرف النفقة: ordonnancement:**

ويعني صدور الأمر من الموظف المختص إلى الخزينة العامة بصرف مبلغ الدين كما حددته مرحلة تصفية النفقة، أو هو عبارة عن أمر خطي يوجهه "الأمر بالصرف" إلى "المحاسب" ليدفع مبلغا محددًا من المال إلى شخص معين.

✓ **صرف النفقة: paiement:**

يقصد به الدفع الفعلي للمبلغ الصادر به أمر الصرف إلى صاحب الحق فيه، ويكون ذلك بإذن على الخزينة العمومية، ويختص بصرف النفقة "المحاسبون العموميون" وهم موظفون موجودون في الإدارات العامة المختلفة وتابعون لوزارة المالية. وتسمى هذه المرحلة الرابعة بالمرحلة المحاسبية في عملية صرف النفقة العامة. وقد قصد المشرع الجزائري من الفصل بين المرحلة الإدارية التي يتولاها الأمرون بالصرف والمرحلة المحاسبية التي يختص بها المحاسبون العموميون، ضمان أحكام الرقابة على اجراءات صرف المال العام وكشف التلاعبات المحتملة.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

ثانيا: أعوان التنفيذ:

سيتم في هذا العنصر التركيز على أعوان تنفيذ الميزانية العامة للدولة سواء تعلق الأمر بجانب النفقات العامة أو بجانب الإيرادات العامة.

1.2 الأعوان المكفون بتنفيذ المرحلة الادارية:

أ. تعريف الأمر بالصرف ومهامه:

عرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة و يأمر بصرف النفقات العامة. وتعرفه أيضا المادة 23 من القانون 90-21 " يعد الأمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤول إلى تنفيذ مختلف العمليات المشكلة للمرحلة الادارية لصرف النفقة أو لتحصيل الايراد.¹

ب. مهام الأمر بالصرف:

تتلخص مهامه في النقاط التالية²:

- ✓ إعداد الميزانية التقديرية وعرضها على مجلس إدارة المؤسسة، ثم تقديمها إلى السلطات المعنية (الوزارة الوصية أو وزارة المالية) مرفوقة بتقرير على شكل عرض تبريري لهذه المبالغ المقدر.
- ✓ متابعة الإعتمادات التي تمت المصادقة عليها حسب الأبواب والمواد والفقرات المسجلة مع احترام المبالغ المعتمدة لكل منها سواء بالنسبة لعملية الإنفاق أو عملية تحصيل الإيرادات.

¹ المواد 16-17-19-20-21، القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص ص 34-35.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

✓ يعتبر مسؤولاً عن مسك دفاتر الجرد الخاصة بممتلكات المؤسسة، إضافة إلى البطاقات التقنية للمعدات و التجهيزات.

✓ يعتبر مسؤولاً عن كل الوثائق المحاسبية المتعلقة بعملية الإلتزام، التصفية والأمر بالدفع.

✓ مطالب بتقديم الوضعية المالية المتعلقة بعملية الإلتزام والأمر بالدفع، وذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية، مع احترام الآجال المحددة.

✓ التأكد من إرسال النسخ الخاصة بالمدينين والمحاسب العمومي إلى المعنيين بالأمر في الوقت المناسب، وذلك بناء على أحكام المادتين 15 و66 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ت. أصناف الأمر بالصرف:

يقسم الأمرين بالصرف إلى قسمين: الأمرين بالصرف الرئيسيين والأمرين بالصرف الثانويين ويمكن في حالة غيابهم تفويض إختصاصاتهم إلى غيرهم.

• الأمر بالصرف الرئيسي (الابتدائي):

هو الذي يتلقى ميزانية مؤسسته مباشرة من وزارة المالية، ومن بين هؤلاء: رئيس المجلس الدستوري، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزراء، الولاة، حسب نطاق ممارسة الإختصاصات، أما فيما يخص المؤسسات العامة الوطنية فالأمر فيها إختياري فقد يتحدد الأمر بالصرف في قانون التأسيس وفي حالة عدم ذكره، يكون مدير المؤسسة هو الأمر بالصرف ومدير الجامعة هو الأمر بالصرف بالنسبة للجامعة والكليات التابعة لها وهكذا دواليك.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

حسب نص المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية فإن الأمرين بالصرف الأساسيون

هم¹:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة ثم وقع تعديل وأضيف مسؤولي تسيير مجلس الأمة ومجلس الدولة.

- الوزراء .

- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية .

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلديات .

- المسؤولون المعنيون قانونيا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

- المسؤولون المعنيون قانونا على مصالح الدوالة المستفيدة من ميزانية ملحقة , وقد يكون الأمر بالصرف معين أو منتخب .

• الأمر بالصرف الثانوي:

هو الذي يتلقى ميزانية مؤسسته عن طريق الأمر بالصرف الرئيسي، فمثلا: السفير الذي يتلقى ميزانيته عن طريق وزير الخارجية، مدير المستشفى عن طريق وزير الصحة... إلخ، وهم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة وأوامر تحصيل الإيرادات ضد المدينين حسب المادة 7 من المرسوم التنفيذي 91-313²، فهم مسؤولون بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة على عمليات تنفيذ الميزانية.

• الأمر بالصرف الوحيد:

¹ المادة 26، القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

² المادة 07، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

هذه الصفة يأخذها الوالي في حالة تنفيذ عمليات التجهيز غير الممركزة والمسجلة باسمه، ولكن في نطاق عمليات التجهيز القطاعية غير الممركزة (PSD) والتي تتعلق ببرامج تجهيز مسجلة للولاية، تبلغ للوالي موزعة على قطاعات فرعية، بواسطة مقرر برنامج من قبل الوزارة المكلفة بالمالية، وفقا لبرنامج الحكومة السنوي للتجهيز.

فلا يمكن اعتبار الأمر بالصرف الوحيد أمرا بالصرف أساسيا لأنه لا يتمتع بميزانية مستقلة، فلا اعتمادات التي يقوم هذا الأخير بتسييرها تابعة مباشرة لميزانية التجهيز للدولة، كما لا يمكن اعتباره أيضا أمرا بالصرف ثانويا لأن الاعتمادات التي يقوم بتسييرها لا تبلغ له وفق لأمبدأ تفويض الأوامر، بل يمكن اعتبارها اعتمادات مالية محولة في بداية السنة تنفيذا للبرنامج السنوي الخاص بميزانية التجهيز.

• الأمر بالصرف المستخلف أو المفوض:

في حالة غياب أو تعذر ممارسة الأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي لمهامهم العادية، يسن لهم أن يعينوا بوثيقة قانونية من يستخلفهم مع تبليغها للمحاسب العمومي، كما يمكنهم تفويض سلطاتهم لموظفين مرسمين تابعين لهم اداريا، مع العلم أن التفويض يسقط في حالة أي تغيير يطرأ على وظيفة المفوض أو المفوض له.

تجدر الإشارة أنه في اطار تفعيل عملية الرقابة الادارية أو ما يسمى بمبدأ الرقابة المتبادلة، تتم مراقبة الأمرين بالصرف من خلال المستندات الملزمين بمسكها وهي¹:

✓ مسك حسابات التعهد.

✓ الأمر بتنفيذ النفقات العامة.

✓ حساب حقوق الهيئة في مجال الإيرادات.

¹ Youcef Benouchfoune, **Les cours de la comptabilité du Trésor**, école nationale d'administration, année universitaire 2004-2005.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

وفي نفس الصدد يقوم وزير المالية بتعيين مراقب مالي يتولى عملية رقابة إدارية سابقة حيث يقوم بالتأشير على التعهد بالنفقات ومسك حساب التعهدات، وتظهر أهمية المراقب المالي في أن كل اقتراح بإنشاء تعهد بنفقة جديدة يخضع من طرفه للعملية مطابقة القوانين والنظم المالية إلا أنه يستثنى من المراقبة النفقات المخصصة للمستخدمين، أما التعهدات الأخرى فتخضع للفحص والرقابة القبلية، حيث يتم التأكد من وجود فصل خاص بهذه النفقات في الميزانية وتوفر الإعتماد الكافي في ذات الفصل من الميزانية. وقد يكلف المراقب المالي بمهام وتحقيقات من طرف وزير المالية لدى بعض الإدارات والمؤسسات العمومية، وعلى هذه الأخيرة أن تضع تحت تصرف المراقب المالي كل سجلات المحاسبة والوثائق المثبتة للعمليات، ويقوم المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية بتحرير تقرير سنوي يوجهه للوزير الوصي ولوزير المالية يطرح فيه آراءه حول كيفية سير الوزارة ويقترح الحلول الملائمة لعلاج المشاكل المالية والإدارية.¹

2.2 الأعدان المكفون بتنفيذ المرحلة المحاسبية:

أ. تعريف ومهام المحاسب العمومي:

هو الشخص المكلف بقرار وزاري، بتسيير مصلحة المحاسبة، للمؤسسة العمومية ذات الطابع غير الربحي، تسييرا مباشرا، إذ لا يحق له أن يفوض شخصا آخر للقيام بمهامه والتي تتطلب توقيعه، ويخضع كل الموظفين العاملين بمصلحته إلى المتابعة المباشرة له، لأن المحاسب العمومي يعتبر المسؤول الأول والرئيسي أمام الجهات المعنية.

ب. مهام المحاسب العمومي:

تتلخص مهامه في النقاط التالية:

- ✓ مسك محاسبة الهيئة المعنية بواسطة الدفاتر المحاسبية الرئيسية والمساعدة.
- ✓ تحصيل الإيرادات، والذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

¹ Articles 24-25, **Décret exécutif n° 92-414**, du 14 novembre 1992, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, joradp n° 82, du 15 novembre 1992.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

- ✓ دفع النفقات، والذي يعد الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.
- ✓ يتصرف في الأموال الموجودة في حسابات المؤسسة وذلك في إطار تنفيذ الميزانية، حيث يعتبر مسؤولاً مسؤولية شخصية على متابعة حركتها.
- ✓ يعد مسؤولاً على المحافظة على كل ما هو مكلف بحفظه (سيولة نقدية، وثائق إدارية، مستندات ودفاتر محاسبية...الخ).
- ✓ مطالب بإصدار الوضعية المالية للمؤسسة كل ثلاثة أشهر، وإرسالها إلى الوزارة الوصية في الآجال المحددة.
- وتجدر الإشارة في هذا الصدد على أنه يتم تطبيق أنواع مختلفة من المسؤوليات على المحاسب العمومي في حالة العثور على نقصان في النقد أو القيم أو عند عدم استخلاص مدخول بسبب إهمال أو إغفال أو عند تأدية مصروف في غير محله.
- ففي حال العثور على نقص في النقد أو في القيم فيتعين على المحاسب العمومي دفع المبلغ الناقص عن إهمال أو بسبب الدفع بغير داع. ويعتبر المحاسب العمومي مسؤولاً عن حساب المصاريف أو القيم التي يباشر تسليمها، ما لم يثبت أنه تأكد مما يلي¹:
- ✓ موافقة العملية القانونية والأنظمة الجاري العمل بها.
- ✓ صفة الأمر بالصرف.
- ✓ صحة الدين.
- ✓ توفر الأموال و القيم.
- ✓ خصم المبلغ.
- ✓ توفر الإعتمادات.
- ✓ صحة الوصل أو مستندات الدفع.

¹ Yelles Chaouche Bachir, **le budget de l'état et de collectivités locales**, OPU, Alger, 1990, p 52.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

ت. أصناف المحاسب العمومي:

حددت المواد 9،10،11 من المرسوم التنفيذي 91-313 مجموعة من الأصناف

المختلفة للمحاسبين العموميين يمكن تلخيصها كالتالي:

✓ المحاسب الرئيسي للدولة:

يثبتون حسب الشروط التي يحددها الوزير المكلف بالمالية، كما يعد كل محاسب رئيسي ملزما بتقديم حساب التسيير لمجلس المحاسبة وذلك في نهاية كل سنة مالية، وبذلك فهم يجمعون كافة العمليات المالية للمحاسبين الثانويين التابعين لهم، ويتمتع بصفة محاسب رئيسي للدولة

كل من:¹

✓ العون المحاسبي المركزي للخرينة.

✓ أمين الخزينة المركزي.

✓ أمين الخزينة الرئيسي.

✓ أمين الخزينة الولائي.

✓ العون المحاسبي المركزي للميزانيات الملحقة.

✓ أمين الخزينة للبلدية وذلك بالنسبة لميزانية البلدية.²

✓ امناء الخزينة للقطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية بالنسبة لميزانية القطاع.

✓ المحاسبون العموميون للهيئات العمومية ذات الطابع الاداري ان تم تعيينهم من طرف

الوزير المكلف بالمالية.

✓ المحاسب الثانوي للدولة:

¹ المادة 31، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سبق ذكره.

² Ali Bissaad, *comptabilité publique des budgets - agents et comptes*, école nationale des impôts, kolea, Algérie, année universitaire 2001-2002, pp 71-72.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

يتولى تجميع العمليات المالية لهذه الفئة محاسب رئيسي، حيث يرسلون كل شهر وبصورة مباشرة إلى المحاسبين الرئيسيين الذين هم على صلة بهم الوثائق والبيانات المحاسبية المتعلقة بتجميع الإيرادات والنفقات¹، ويتمتع بصفة محاسب ثانوي للدولة كل من:²

✓ أمين الخزينة للبلدية.

✓ أمناء الخزينة للقطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية.

✓ قابضو الضرائب.

✓ قابضو أملاك الدولة.

✓ قابضو الجمارك.

✓ محافظو الرهون

ثالثاً: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي:

يضمن تطبيق هذا المبدأ العديد من المزايا نذكر منها علي سبيل المثال³:

❖ تقسيم العمل:

عملية الفصل بين التنفيذ الإداري والتنفيذ المحاسبي يساعد على تجزئة الإختصاص بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ورغم هذا التقسيم فإن العمليتين تهدفان إلى تنفيذ الإيرادات والنفقات من خلال أربع عمليات رئيسية هي:

✓ التعهد.

✓ التصفية.

✓ الأمر بالصرف.

¹ حسين بومدين، محاضرات في المحاسبة العمومية، مدرسة الدكتوراه في المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2008-2009.

² المادة 32، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سبق ذكره.

³ محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص ص 20-21.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

✓ الدفع.

تستوجب هذه العمليات درجة عالية من التخصص والكفاءة في ميدان المالية العامة والمحاسبة العمومية، حيث يضمن الفصل بين المرحلة الإدارية والمحاسبية عدم امتلاك واحد لسلطتي القرار والتنفيذ معا.

❖ المراقبة المتبادلة:

إن إسناد عملية التنفيذ إلى صنفين من الموظفين: الأمرين بالصرف من ناحية والمحاسبين العموميين من ناحية أخرى يؤدي إلى¹:

✓ التمييز بين أصناف الموظفين.

✓ تخفيف مسؤولية الأمرين بالصرف، وهذا نظرا لأن قراراتهم تخضع لأنواع مختلفة من الرقابة.

✓ تشديد مسؤولية المحاسبين العموميين وهذا راجع إلى أنهم يمارسون مهامهم بكل استقلالية ودون الخضوع لأي ضغوط مقارنة مع مهام الأمرين بالصرف.

❖ وحدة العملية المالية:

إن مبدأ الفصل هذا يخول لوزير المالية باعتباره المسؤول الرئيسي لكل المحاسبين العموميين، حق ممارسة الرقابة على كافة العمليات المالية، مما يؤدي إلى وحدة العمليات المالية المؤدية إلى إطلاع وزير المالية (السلطة التنفيذية) على الوضعية المالية والإقتصادية الكلية، الأمر الذي من شأنه المساعدة في عملية إتخاذ القرارات المستقبلية.

❖ تسهيل الرقابة القضائية:

¹ M. Tabet, cours sur Le « contrôle et l'évaluation des Finances publiques », école doctorale, gestion des finances publiques, université Abou bekr belkaid, Tlemcen, année universitaire 2008-2009.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

إن تقسيم المهام بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين يسهل عملية الرقابة القضائية، خاصة في حالة وجود أخطاء، حيث تخضع العمليات التي يقوم بها كل طرف في نهاية الأمر إلى رقابة مجلس المحاسبة لكشف الأخطاء.

المحاضرة الرابعة عشر: الرقابة على تنفيذ الميزانية

المرحلة الرابعة: الرقابة على تنفيذ الميزانية:

تعتبر هذه المرحلة آخر وأهم مرحلة تمر بها عملية صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات إذ تعتبر هذه الأخيرة بمثابة الضابط الذي يساعد في ترشيد الانفاق العام وبالتالي حماية المال العام من التبديد.

1.4 الرقابة البرلمانية (السياسية):

يجري المجلس الشعبي الوطني الرقابة اللاحقة على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها البرلمان في السنة السابقة بعد تنفيذ الميزانية، حيث يعاين درجة إلتزام الحكومة بتطبيق توجيهاته، وذلك بقيامه من جديد بمراقبة هذا التنفيذ وفي هذا الصدد نصت المادة 187 من الدستور على أن تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الإعتمادات المالية، ليقوم هذا الأخير بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة، ولكي يتمكن البرلمان من معرفة وضعية الميزانية في ميدان التنفيذ، فإنه يتلقى تقارير مختلفة من الحكومة لاسيما التقرير السنوي للجنة المركزية للنفقات العمومية، التقرير السنوي للاستثمارات والتقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية، تقرير مجلس المحاسبة، ... وعلى ضوء هذه التقارير تتم عملية مراجعة التطبيق ومدى احترام الحكومة للترتيبات القانونية المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة¹.

¹ المواد 2-3-4، القانون 80-04، المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

ويشكل قانون ضبط الميزانية في الجزائر الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية السنوي، أو التكميلي، أي أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على قانون ضبط الميزانية لا يعني إبراء ذمة الحكومة وإنما هو مجرد إقفال للحسابات، أما مسؤولية الوزراء جماعية كانت أو فردية فهي من إختصاص رئيس الجمهورية، غير أن إبراء الذمة الشخصية للوزراء باعتبارهم أمرين بالصرف يبقى من إختصاص مجلس المحاسبة¹. كما يمكن أن تتم رقابة المجلس الشعبي الوطني باستعمال عدة آليات، نذكر من بينها: الأسئلة الشفوية، الأسئلة الكتابية، الاستجابات ولجان التحقيق البرلمانية.

بالنسبة للأسئلة سواء أكانت كتابية أو شفوية، فهي توجه للوزراء من طرف النواب بصفة مباشرة كوسيلة للرقابة، ولا يترتب عليها سحب الثقة، غير أنها تعد وسيلة لتدارك الأخطاء. كما يمكن أن تتم الرقابة عن طريق الاستجواب الذي يوجه إلى الوزير، كأن يطلب منه تقديم عرض عن تسيير وزارته ويتم هذا الأخير بينه وبين مكتب المجلس في جلسة يحضرها الطرفان، أو عن طريق لجنة تحقيق برلمانية² والتي خول الدستور إلى المجلس الشعبي الوطني حق إنشائها للتحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة، إذ يمكن أن يشمل التحقيق الميدان المالي أو الإقتصادي أو الإداري.

2.4 الرقابة الإدارية:

تتولى السلطة التنفيذية هذه المهمة، وتفسير ذلك أن الرقابة الإدارية هي الرقابة التي يقوم بها الرؤساء من موظفي الحكومة على مرؤوسيهم والتي تقوم بها أيضا وزارة المالية عن طريق موظفيها (المحاسبين العموميين) المنتشرين في كل وزارة من وزارات الدولة، وتتم هذه الرقابة على مستويين رقابة سابقة لعملية صرف النفقة ورقابة لاحقة لذلك³.

¹ المادة 08، الأمر 10-02، المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

² المواد 12-13-14، لقانون 80-04، مرجع سبق ذكره.

³ محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 384.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

الرقابة الإدارية السابقة على الصرف يقوم بها المحاسبون العموميون في كل وزارة أو إدارة حكومية. حيث يكون لزاما عليهم التحقق من أن أوامر الصرف مطابقة للقواعد المالية المقررة في الموازنة والقوانين والقرارات الصادرة. أما الرقابة الإدارية اللاحقة فهي ترد بعد القيام بعملية الصرف، وسيتم التطرق فيها إلى رقابة المفتشية العامة للمالية.

أ. نشأة المفتشية العامة للمالية:

ظهرت المفتشية العامة للمالية، بمقتضى المرسوم 80 - 153¹ وهي خاضعة لسلطة وزارة المالية، حيث تشمل صنفين من أعوان الرقابة، المراقبون الماليون، والمفتشون العامون، كما يعتبر جهاز المفتشية مستقلا عن أجهزة مديريات وزارة المالية فهي تسير شؤونها في إطار الاستقلالية الكاملة و تخضع لسلطة الوزير المالية فقط. كما أن المفتشية العامة للمالية مخولة بمراقبة التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الإشتراكية والقطاع المسير ذاتيا² (المؤسسات العمومية الاقتصادية) والمؤسسات التي تمت خصوصتها، وصناديق الضمان الإجتماعي والتقاعد والمنح العائلية وكل مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة.

ب. طرق رقابة المفتشية العامة للمالية:

يقوم وزير المالية في بداية كل سنة بتحديد برنامج عمل يراعى فيه، طلبات أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني أي أن الرقابة في المفتشية العامة للمالية تجري على أساس إختيار في بداية كل سنة قضايا معينة تتم مراقبتها على أساس المعلومات المتوفرة مسبقا، ويمكن تبيان الاجرائات الرقابية المتبعة على مستوى المفتشية في الشكل التالي:

¹ المادة 01، المرسوم التنفيذي 80-53، المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن احداث مفتشية عامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.

² المواد 2-3-4-5، المرسوم التنفيذي 09-96، المؤرخ في 22 فبراير 2009، يحدد شروط وكيفيات رقابة وتنفيذ المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، الصادرة بتاريخ 04 مارس 2009.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

الشكل رقم (1): اجراءات الرقابة على مستوى المفتشية العامة للمالية:



المصدر: تم اعداده بالاعتماد على الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية.

ت. مهام المفتشية العامة للمالية:

تسهر المفتشية العامة للمالية في اطار عملية الرقابة الادارية اللاحقة على تأدية المهام

التالية³:

- ✓ التحقق من توفر شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية والتنظيمية.
- ✓ مراقبة التسيير والوضع المالي للمؤسسات المعنية بالرقابة.
- ✓ التأكد من سلامة المحاسبة وانتظامها.

¹ المادة 2، المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

² المادة 5، نفس المرجع السابق.

³ المواد 2-3-4، المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

- ✓ التأكد من حسن استعمال الوسائل والتجهيزات الموضوعة تحت تصرف المؤسسة.
- ✓ التأكد من قانونية تنفيذ الخدمات الحاصلة بين المؤسسات والقطاع الخاص.
- ✓ مراجعة العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون والأمرون بالصرف.
- ✓ تقديم التقرير السنوي الخاص بالمفتشية العامة المحرر من طرف رئيسها الى الوزير المكلف بالمالية.

1.4 الرقابة القضائية (عن طريق هيئة مستقلة):

يشبه هذا النوع من الرقابة المالية إلى حد ما عمل مراقبي الحسابات في شركات المساهمة، حيث تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الموازنة ومراجعة حسابات الحكومة، ومحاولة الكشف عن المخالفات في التنفيذ، ووضع تقرير نهائي يمكن للسلطة التشريعية من فحص الحساب الختامي فحصا جديا. وتختلف تسمية الهيئة المستقلة من بلد لآخر، ففي الجزائر يطلق عليها تسمية مجلس المحاسبة.

أ. نشأة المجلس:

أنشأ مجلس المحاسبة بموجب القانون 80 - 05 حيث يعتبر هذا الأخير أعلى هيئة رقابية على المستوى الوطني، بحيث يخضع مباشرة للسلطة العليا لرئيس الجمهورية، ويقوم مجلس المحاسبة بفرض رقابته المالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع غير الربحي، إعتادا على المادة الثالثة من القانون 80 - 105¹، ويتميز مجلس المحاسبة بالاستقلالية التامة من كل النواحين فقد نص دستور 1976 بصراحة، على إحداث مجلس للمحاسبة مستقل عن أجهزة الحكومة التنفيذية، و الاستقلالية تتم عادة على أساس الاستقلال التنظيمي والإداري والمالي، فمن الناحية التنظيمية، فقد نصت المادة 11 من القانون رقم 80 - 05² التي نصت على أن مجلس المحاسبة يتمتع باستقلالية التسيير وهو أمر تقتضيه طبيعة عمله، ذلك أن

¹ المادة 03، القانون 80-05، المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.

² المادة 11، نفس المرجع السابق.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

الرقابة التي يتولاها على أعمال الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري يجب أن تتم دون أي ضغط يذكر، كما يخضع المجلس للاستقلالية في إدارة شؤونه الإدارية المتعلقة بالعمال مثل القضاة والإداريين فهو يوظف القضاة¹ والإداريين بحرية، حسب الإجراءات التي حددها ويصادق كل سنة على كشف النفقات الخاصة بالتسيير و التجهيز (على شكل إعانة في ميزانية رئاسة الجمهورية)، و بما أن مجلس المحاسبة يخضع لسلطة رئيس الجمهورية فقط، فإن علاقته برئيس الجمهورية تعتبر علاقة وظيفية ، حيث تكمن تبعيته لرئيس الجمهورية من الإبتعاد عن هيمنة الهيئات التنفيذية (الوزارات)، و يقدم مجلس المحاسبة توصيات ضمن تقرير سنوي عن نتائج الأعمال الرقابية التي أجراها خلال السنة، أو في شكل تقارير دورية على مدار السنة حول القضايا العامة، او دراسة الملفات المتعلقة بالتنظيم و التسيير و المراقبة المالية التي يحيلها رئيس الجمهورية على المجلس لإبداء رأيه فيها.

ب. إختصاصات المجلس:

تشتمل إختصاصات المجلس على جانبين: صلاحيات قضائية وأخرى إدارية، وتأتي الصلاحيات القضائية في الدرجة الأولى باعتبار النمط الذي يأخذ به مجلس المحاسبة نمط قضائي لذا فإن مجلس المحاسبة يمارس صلاحيات قضائية بالدرجة الأولى ثم صلاحيات إدارية في الدرجة الثانية وفي نطاق الصلاحيات القضائية نجد المجلس يعالج الأمور التالية:

- ✓ مراجعة الحسابات الإدارية التي يقوم بها الأمرون بالصرف، ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق (تطابق حسابات الأمرين بالصرف مع حسابات المحاسبين العموميين).
- ✓ تصفية الحسابات الخاصة بالمحاسبين العموميين².

¹ المادة 02، الأمر 95-23، المؤرخ في 26 أوت 1996، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48، الصادرة بتاريخ 03 سبتمبر 1995.

² المادة 74، الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، والمتمم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

✓ الموافقة على حسابات محاسبي المؤسسات الإشتراكية بعد فحص وتدقيق حسابات المؤسسات.

✓ النطق بالأحكام القضائية.

أما حينما يمارس صلاحيات إدارية فإنه يصدر مذكرات تقييمية أو توصيات، حيث نجد من بين هذه الصلاحيات الإدارية الأمور التالية:

✓ إصدار مذكرات تقييمية تتضمن توصيات إلى الجهة المراقبة و رغم أنها لا تعتبر ملزمة كالقرارات القضائية التي يصدرها المجلس، لكنها تعتبر ذات سلطة معنوية يصعب على المحاسب أو المسير تجاهلها.

✓ الإشراف على الرقابة المالية.

✓ تقديم خدمات إستشارية لرئيس الجمهورية.¹

ت. الطبيعة القانونية للقرارات القضائية لمجلس المحاسبة:

يقوم مجلس المحاسبة بإصدار قرارات قضائية بالإضافة إلى القرارات الإدارية، حيث تشبه الإجراءات التي يتبعها المجلس إجراءات القضاء العادي سواء من حيث ضمان حق الدفاع أو العلانية في إصدار القرارات وحق الطعن فيها²، و لكن يختلف عن القضاء الإداري مثلاً في أن القضاء الإداري ينصب دوره على الفصل في النزاع بينما تهدف قرارات مجلس المحاسبة إلى حماية المال العمومي للدولة من التبديد، ومن هنا فإن العقوبة التي يحكم بها مجلس المحاسبة عند تأكده من ارتكاب المخالفات المالية هي عقوبة من نوع خاص و ليست نوعاً من العقوبات الجزائية، وإنما يمكن إعتبارها خليطاً من العقوبة الأخلاقية والسياسية والتأديبية والمالية وقد تحرك الدعوى الجنائية³.

¹ المادة 16، نفس المرجع السابق.

² المادة 102، الأمر 95-20، نفس المرجع السابق.

³ المادة 08، الأمر 10-02، مرجع سبق ذكره.

القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة

أما بالنسبة لطبيعة مذكرة التقييم التي يمكن للمجلس أن يصدرها، فيمكن إعتبار هذه الأخيرة ذات طبيعة توجيهية تمكن الهيئة المراقبة من إصلاح الأخطاء في شكل توصيات توجه الى الجهات المعنية أو تقارير توجه لرئيس الجمهورية حيث توجه هذه التقارير مباشرة للأخطاء وليس للأشخاص.

الخاتمة

حاول الأستاذ من خلال هذا العمل البيداغوجي التطرق الى أهم المحاور المعتمدة من طرف الوزارة الوصية والمتعلقة بمقياس المالية العامة، حيث تم تناول المقرر البيداغوجي المتعلق بالمقياس من خلال أربعة أجزاء رئيسية، حيث تضمن الجزء الأول محاضرتين تناول فيهما الأستاذ عموميات حول علم المالية العامة وعلاقته بالعلوم والتخصصات الأخرى كما تم فيهما التطرق الى أهم الفروقات بين المالية العامة ومالية الأفراد. أما فيما يخص الجزء الثاني من المقياس فقد تضمن أربعة محاضرات تناولت في مجملها كل الجوانب المرتبطة بالنفقات العامة واقسامها المختلفة وكذا اسباب تزايدها ليتم في الخير التعرّيج على الآثار المختلفة لهذه الأخيرة. واتبع الاستاذ ذلك بالتطرق الى الجزء الثالث من المقياس والذي تضمن ثلاثة محاضرات تمحورت حول نظرية الإيرادات العامة وكذا مصادرها الخرى اضافة الى مختلف آثارها الاقتصادية. ليختم الأستاذ المطبوعة بالجزء الرابع والأخير والذي تضمن أربعة محاضرات تعلقت في مجملها بالميزانية العامة للدولة، حيث تم تناول مكونات هذا العنصر ضف الى ذلك القواعد الساسية لاعداد الميزانية العامة للدولة ليتم في الأخير التطرق الى المراحل المختلفة المرتبطة باعداد وتنفيذ وكذا الرقابة على الميزانية العامة للدولة.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب:

- 1) بحيح عبد القادر، **الشامل لتقنيات أعمال البنوك**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 2) حامد عبد المجيد دراز، **المالية العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1984.
- 3) حسن عواضة، **المالية العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1983.
- 4) حسين خربوش، حسن البيحي، **المالية العامة**، الشركة العربية المتحدة، القاهرة، مصر، 2013.
- 5) حسين مصطفى حسين، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 6) رفعت المحجوب، **المالية العامة**، الكتاب الأول: النفقات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- 7) سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر، 2000.
- 8) سيوفي قحطان، **السايسة المالية في سوريا: أدواتها ودورها الاقتصادي**، منشورات الهيئه العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، 2008.
- 9) عادل أحمد حشيش، **اساسيات المالية العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1992.
- 10) عادل فليح العلي، **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 11) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، **المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها**، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2015.
- 12) عبد العال الصكبان، **مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق**، الجزء الأول، مطبعة العاني، بغداد، 1972.
- 13) عبد اللطيف قطيش، **الموازنة العامة للدولة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 14) عبد النبي اضريف، **المالية العامة - أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها**، الطبعة الثانية، دار القرويين للطباعة والنشر، المغرب، 2007.
- 15) علي زغدود، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- (16) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1983.
- (17) فاطمة السويسي، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ليبيا، 2005.
- (18) فوزي عطية، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2003.
- (19) مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2004.
- (20) محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، 1979.
- (21) محمد سلمان سلامة، الادارة المالية العامة، دار المعترف للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- (22) محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- (23) محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.

ثانيا: البحوث العلمية:

- (1) بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، الرباط، المملكة المغربية، ماي 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

ثالثا: القوانين والنصوص التنظيمية:

- (1) الأمر 10-02، المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
- (2) الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

- (3) الأمر 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، والمتم بالأممر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.
- (4) الأمر 95-23، المؤرخ في 26 أوت 1996، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48، الصادرة بتاريخ 03 سبتمبر 1995.
- (5) القانون 80-04، المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.
- (6) القانون 80-05، المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.
- (7) القانون 84-17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984.
- (8) القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.
- (9) المرسوم التنفيذي 09-96، المؤرخ في 22 فبراير 2009، يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، الصادرة بتاريخ 04 مارس 2009.
- (10) المرسوم التنفيذي 08-272، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.
- (11) المرسوم التنفيذي 08-273، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

(12) **المرسوم التنفيذي 80-53**، المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن احداث مفتشية عامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.

(13) **المرسوم التنفيذي 91-313**، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

رابعاً: المحاضرات والمطبوعات الجامعية:

(1) حسين بومدين، **محاضرات في المحاسبة العمومية**، مدرسة الدكتوراه في المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2008-2009.

المراجع باللغة الأجنبية:

أولاً: الكتب:

- 1) André Bernard, **politique et gestion des finances publiques Québec et canada**, presse de l'université du Québec, canada.
- 2) Bernard Salanié, **Théorie économique de la fiscalité**, édition Economica, paris, 2002.
- 3) Bouvier. M, **Reforme de finances publiques- démocratie et bonne gouvernance**, paris, L.G.D.J, 2004.
- 4) Daniel Szpiro, **Économie monétaire et financière**, 1ere édition, édition De Boeck, Bruxelles, 2009.
- 5) Gregory N. Mankiw, **Macroéconomie**, 6^{eme} édition, édition De Boeck, Bruxelles, 2014.
- 6) Hachimi sannu yaya, Sahid Yallou, Brice Houeton, **Économie d'endettement, économie de sous-développement: quelle soutenabilité pour la dette extérieure du tiers-monde**, publibook, 2008.

- 7) Jean–Pierre Winandy, **Les impôts sur le revenu et sur la fortune**, édition Promoculture–Larcier, Bruxelles, 2002.
- 8) Mohamed tahar Bouara, **les finances publiques– l'évolution de la loi des finances en droit algérien**, Edition pages bleues, Algérie, 2007.
- 9) Paul Davidson, **The Keynes solution: the path to global economic prosperity**, Palgrave Macmillan edition, United States, 2009.
- 10) Rosen. H, Gayer. T, **Public Finance**, 10th Edition, McGraw–Hill edition, 2014.
- 11) Singh, S.K , **Public Finance in Theory and Practice**, ninth edition, S.Chand Ltd, New Delhi, 2008.
- 12) Yelles Chaouche Bachir, **le budget de l'état et de collectivités locales**, OPU, Alger, 1990.

ثانيا: البحوث العلمية:

- 1) C. Goffman, "**On the empirical testing of Wagner's law: a technical note**," Public Finance, vol. 23, no. 3, 1968.
- 2) Graham Gee, **The Financial and Administrative Independence of the UK Supreme Court: Five Years On**, European Journal of Current Legal Issues, volume 25, issue 1, 2015, pp 538–555.

ثالثا: النصوص التنظيمية:

- 1) **Décret exécutif n° 92–414**, du 14 novembre 1992, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, joradp n° 82, du 15 novembre 1992.

رابعاً: المحاضرات والمطبوعات الجامعية:

- 1) Ali Bissaad, **comptabilité publique des budgets – agents et comptes**, école nationale des impôts, kolea, Algérie, année universitaire 2001–2002.
- 2) M. Tabet, cours sur Le « **contrôle et l'évaluation des Finances publiques** », école doctorale, gestion des finances publiques, université Abou bekr belkaid, Tlemcen, année universitaire 2008–2009.
- 3) Youcef Benouchfoune, **Les cours de la comptabilité du Trésor**, école nationale d'administration, année universitaire 2004–2005.

فهرس المطبوعة

فهرس المطبوعة

02	مقدمة
03	الفصل التمهيدي: مفاهيم مرتبطة بالمالية العامة
04	المحاضرة الأولى: مفاهيم عامة مرتبطة بعلم المالية العامة
04	أولاً: نشأة وتطور علم المالية العامة
06	ثانياً: تعريف علم المالية العامة
07	ثالثاً: الحاجات العامة والحاجات الخاصة
09	رابعاً: المالية العامة والمالية الخاصة
10	المحاضرة الثانية: مصادر المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى
11	خامساً: مصادر المالية العامة
11	سادساً: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى
14	القسم الأول: النفقات العامة
16	المحاضرة الثالثة: تعريف وضوابط النفقات العامة
16	تعريف النفقة العامة
17	ضوابط النفقة العامة
20	المحاضرة الرابعة: تقسيمات النفقات العامة
20	هيكل النفقات العامة
19	التقسيمات العلمية للنفقات العامة
22	التقسيمات الوضعية للنفقات العامة
22	تقسيم النفقات العامة في الميزانية الإنجليزية
23	تقسيم النفقات العامة في الميزانية الفرنسية
25	تقسيم النفقات العامة في الميزانية الجزائرية
27	المحاضرة الخامسة: ظاهرة تزايد النفقات العامة
27	تطور النفقات العامة: (تزايد النفقات العامة)
27	الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة
29	الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة
32	المحاضرة السادسة: الآثار المختلفة للنفقات العامة
32	الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

35	الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة
38	القسم الثاني: الإيرادات العامة
39	المحاضرة السابعة: نظرية الإيرادات العامة
40	نظرية الإيرادات العامة
40	ماهية الإيرادات العامة
42	مصادر الإيرادات العامة
42	دخل أملاك الدولة
44	الإيرادات الجبائية
44	الرسوم
47	الضرائب
49	أهداف الضريبة
51	المحاضرة الثامنة: التنظيم الفني للضريبة وآثارها الاقتصادية
51	التنظيم الفني للضريبة
60	الآثار الاقتصادية للضرائب
62	المحاضرة التاسعة: القروض العامة وآثارها الاقتصادية
62	القروض العامة
64	آثار القروض العامة
66	الإصدار النقدي
68	القسم الثالث: الميزانية العامة للدولة
69	المحاضرة العاشرة: عموميات حول الميزانية العامة للدولة
69	نشأة نظام الميزانية العامة
70	تعريف الميزانية العامة
71	الإختلاف بين الميزانية العامة وغيرها من الميزانيات
72	المحاضرة الحادية عشر: قواعد اعداد الميزانية العامة للدولة
72	القواعد الأساسية للميزانية العامة
72	قاعدة سنوية الميزانية
78	قاعدة وحدة الميزانية
80	قاعدة عمومية الميزانية
81	قاعدة توازن الميزانية

82	المحاضرة الثانية عشر: مرحلة اعداد واعتماد الميزانية العامة للدولة
82	مراحل الميزانية العامة
82	المرحلة الأولى: إعداد الميزانية
86	المرحلة الثانية: إقرار الميزانية
87	المحاضرة الثالثة عشر: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة
87	المرحلة الثالثة: تنفيذ الميزانية
98	المحاضرة الرابعة عشر: الرقابة على تنفيذ الميزانية
98	المرحلة الرابعة: الرقابة على تنفيذ الميزانية
98	الرقابة البرلمانية (السياسية)
99	الرقابة الإدارية
102	الرقابة القضائية (عن طريق هيئة مستقلة)
107	الخاتمة
109	قائمة المراجع
116	فهرس المطبوعة