وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عمار ثليجي-الأغواط
كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية
تخصص نقود مالية وبنوك

أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم
تخصص :نقود مالية وبنوك

عصرنة الميزانية العامة للدولة وأهميتها في المالية العامة

حالة الجزائر

من إعداد الطالب:
أحمد بوجلال

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:
مقدم عبيرات

لجنة المناقشة

د.عبد القادر حفاي	أستاذ محاضر أ	جامعة الأغواط	رئيسا
أ.د مقدم عبيرات	أستاذ التعليم العالي	جامعة الأغواط	مشرفا ومقررا
أ.د ميلود زيد الخير	أستاذ التعليم العالي	جامعة الأغواط	مناقشا
أ.د شعيب شنوف	أستاذ التعليم العالي	جامعة بومرداس	مناقشا
أ.د محمد الطاهر قادري	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجلفة	مناقشا
د. مختار حميدة	أستاذ محاضر أ	جامعة الجلفة	مناقشا

السنة الجامعية: 2016-2017

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عمار ثليجي-الأغواط
كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية
تخصص نقود مالية وبنوك

أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم
تخصص :نقود مالية وبنوك

عصرنة الميزانية العامة للدولة وأهميتها في المالية العامة

حالة الجزائر

من إعداد الطالب:
أحمد بوجلال

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:
مقدم عبيرات

لجنة المناقشة

د.عبد القادر حفاي	أستاذ محاضر أ	جامعة الأغواط	رئيسا
أ.د مقدم عبيرات	أستاذ التعليم العالي	جامعة الأغواط	مشرفا ومقررا
أ.د ميلود زيد الخير	أستاذ التعليم العالي	جامعة الأغواط	مناقشا
أ.د شعيب شنوف	أستاذ التعليم العالي	جامعة بومرداس	مناقشا
أ.د محمد الطاهر قادري	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجلفة	مناقشا
د. مختار حميدة	أستاذ محاضر أ	جامعة الجلفة	مناقشا

السنة الجامعية: 2016-2017



إهداء

إلى من قال فيهم عز وجل "وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"

الوالدين العزيزين

إلى أخواتي الأعزاء من كبيرهم إلى صغيرهم

إلى كل من علمني حرفا أو زرع في ذهني فكرة

أحمد بوجلال

شكر وعرفان

الحمد لله الذي أنعم

علينا بنعمة العلم لما كان فيه نور للبشرية جمعاء

والذي أوصانا به نبينا محمد وعمل على نشره ليخرج الأمة الإسلامية

من الجهل إلى النور

بادئا نشكر رب العباد العلي القدير شكرا جزيلا طيبا مباركا فيه الذي أنارنا بالعلم وزيننا بالحلم وأكرمنا بالتقوى وأنعم علينا بالعافية ووفقنا

لإتمام هذا البحث

و نتقدم بأسمى آيات الشكر و العرفان إلى الذي أتقن عمله بإيمان وعلمنا العمل بإتقان وكانت الجودة له عنوان إلى الأستاذ المشرف

عبيرات مقدم

ونوّد أن نقف وقفة المعترف بالجميل بأخلص عبارات الشكر و التقدير وأختص بالذكر الأستاذ الدكتور ميلود زيد الخير د. عبد القادر حفاي د. بن تربح بن تربح د.صفية علاوي و إلى كل من علّمنا حرفا من المرحلة التحضيرية إلى المرحلة الجامعية

وأخيرا لا يسعنا إلا أن نتقدم بالشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة أو دعاء كريم

أحمد بوجلال

الملخص:

يتناول بحثنا هذا على واحدة من أهم المواضيع التي تخص الميزانية العامة دورها وأهميتها في المالية العامة للدولة، فهنالك دور هام للمالية العامة في حياة الدولة، وهي العنصر المهم الذي يساعد على التطور المهني والعقلاني المبني على منطلقات واضحة ، حيث إن أحسنت الدولة التصرف في ماليتها من خلال تعديل نفقاتها وايراداتها ، فذلك حتما سيؤدي بها إلى تجنب الوقوع في تأزم الأحوال المالية والتصاعد في حدتها وتعرض القدرات التمويلية إلى هزات متتالية مضرة لها، فإذا توفر الإستقرار في المالية العامة وسارت وفقا لسياسة واضحة المعالم تكون القاعدة السليمة لسن تشريع مالي للبلاد ويستجيب لخصوصيات البلاد الإقتصادية والإجتماعية والسياسة مع إعتماد الدولة على الطرق الحديثة في التسيير المالي ، وتعمل الحكومة كهيئة إدارية وتنفيذية للاقتصاد المالي وخاصة عنتدما تكون خاضعة للرقابة من جانب البرلمان في الدولة الديمقراطية وتمارس الحكومة هذا العمل عن طريق جهاز متكامل من السلطات والأفراد ، ومن أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في تنفيذ هذا الهدف للميزانية العامة للدولة والظروف الاقتصادية والسياسية السائدة في المجتمع ، وتمر الميزانية العامة عادة بعدة مراحل تكمل بعضها البعض ، حيث تتمثل المرحلة الأولى في مرحلة الإعداد والتحضير ويوعد بها للسلطة التنفيذية لأنها الأكثر ملائمة للقيام بهذه المهمة ، أما المرحلة الثانية فتتمثل في إعتماد السلطة التشريعية للميزانية باعتبارها الممثلة للشعب ، ثم تأتي المرحلة الثالثة وهي مرحلة تنفيذ الميزانية العامة وتقوم بها السلطة التنفيذية.

كما أن الميزانية العامة تحتل أهمية كبيرة في الدراسات الإقتصادية والمالية والإجتماعية والسياسية وهذه الأهمية تتعاظم يوما بعد يوم، وعليه كان لابد من تحديثها وعصرنتها لتتماشى و التطورات الكبيرة التي تشهدها لإقتصاديات المعاصرة .

Abstract

Addresses our research here on one of the most important issues concerning the general budget of its role and importance in the public finances of the state there is an important role of public finance in the life of the state, an important element that helps professional and rational based development on the premises and clear, as the state done to dispose of its finances through amendment expenditures and revenues, it inevitably will lead them to avoid the worsening financial conditions and the rise in intensity and exposure financing capacity to shocks consecutive harmful to them. If there is stability in the public finances and goes according to the policy of clear-cut, the sound Qaeda poison financial legislation of the country, and responds to the country for the specifics of the economic and social policy with the state's reliance on modern methods in financial management, the government and serves as administrative and executive financial economy and the private Antdma be Khadahy controlled by the parliament in the state Aldemqr wattage and exercise the government that the government of this work through an integrated system of authorities and individuals, and the most important ways that depend by the state in the implementation of this objective for the general budget of the state's economic and political conditions in society and circumstances, the general budget and pass usually several stages complement each other, which is the first stage in the preparation and the preparation stage and promised by the executive branch to be the most suitable to do the job. the second phase is to adoption of legislative power to the budget as a representative of the people, then comes the third stage is the stage of implementation of the general budget and carried out by the executive branch.

The general budget occupies considerable importance in the economic, financial, social and political studies and their importance is growing day after day and it was necessary to update and modernize it to align and large developments in contemporary economies.

فهرس المحتويات

العنـــــوان **الصفحة**

الاهداء

كلمة شكر وعرفان

الملخص..... I

الملخص بالإنجليزية II

قائمة المحتويات..... III

مقدمة..... أ

الفصل الأول : المالية العامة طبيعتها ونطاقها

تمهيد 13

المبحث الأول : مدخل للمالية العامة.....14

المطلب الأول : تطور المالية العامة وارتباطها بالدولة.....14

أولا : المالية العامة في الدول المتقدمة.....15

ثانيا : المالية العامة في الدول النامية 19

المطلب الثاني : ماهية علم المالية العامة 26

أولا : تعريف علم المالية العامة 26

ثانيا : تطور علم المالية العامة.....28

المطلب الثالث : المالية العامة والمالية الخاصة 30

أولا : من جانب النفقات والإيرادات 30

ثانيا : من جانب الميزانية 31

ثالثا : من جانب الطرق الآفاق والحجم. 32

المبحث الثاني : حاجات المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى.....33

المطلب الأول : الحاجات العامة 34

المطلب الثاني : المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى 37

أولا : المالية العامة والإقتصاد 37

ثانيا : المالية العامة والإحصاء والقانون 40

ثالثا : المالية العامة والعلوم الاجتماعية والسياسية.....43
رابعا : المالية العامة والمحاسبة 44
المبحث الثالث : العناصر المؤلفة للمالية العامة:.....45
المطلب الأول : مفهوم الإيرادت العامة.....45
أولا : الإيرادات الإقتصادية للدولة.....46
ثانيا : – الرسوم والضرائب.....52
ثالثا : الإيرادات الطارئة (غير عادية) :.....58
المطلب الثاني : مفهوم النفقات العامة.....67
أولا : تعريف وأركان النفقات العامة :.....68
ثانيا : تطور النفقات العامة وقواعدها :.....72
ثالثا : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة : 80
خلاصة الفصل الأول :.....84

الفصل الثاني الميزانية العامة للدولة

تمهيـــــــد :.....86
المبحث الأول: الميزانية العامة و تطورها.....87
المطلب الأول:نشأة الميزانية العامة وتطورها: 87
المطلب الثاني : الميزانية العامة مفهومها وخصائصها :.....91
المطلب الثالث : الميزانية العامة أهميتها أهدافها ومبادئها.....97
المطلب الرابع :الأساليب الحديثة لإعداد الميزانية العامة.....105
أولا : أسلوب موازنة البرامج والأداء:.....105
ثانيا : أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة : 108
ثالثا : أسلوب موازنة الأساس الصفري :.....110
المبحث الثاني : تحضير الميزانية العامة والتوصيت عليها : 111
المطلب الأول : تحضير الميزانية :.....111
أولا : السلطة التي تتولى إعداد الميزانية :.....112
ثانيا :– الأسلوب المعتمد في تحضير الميزانية : 115
ثالثا: محتوى مشروع قانون المالية وملحقاته: 117

المطلب الثاني : إعتماد الميزانية العامة للدولة : 119
أولا :إعتماده الميزانية العامة من قبل المجلس الشعبي الوطني :.....119
ثانيا : إعتماد الميزانية العامة من قبل مجلس الأمة : 121
ثالثا : عدم إعتماد قانون المالية في الأجل المحدد :.....122
المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية العامة ومراقبتها :.....123
المطلب الأول : تنفيذ الميزانية :.....123
ثانيا : تنفيذ الإيرادات العمومية :.....132
المطلب الثاني: الرقابة على تنفيذ الميزانيـــة : 134
خلاصة الفصل : 159

الفصل الثالث: قانون المالية

تمهيد :.....161
المبحث الأول : عموميات حول قانون المالية 162
المطلب الأول : القانون المتعلق بقوانين المالية 162
المطلب الثاني : أنواع قوانين المالية : 165
أولا : قانون المالية السنوي : 165
ثانيا : قانون المالية التكميلي او المعدل :.....168
ثالثا : قانون ضبط الميزانية 170
المبحث الثاني: الميزانية العامة ضمن قانون المالية.....170
المطلب الأول : فيما يتعلق بالميزانية العامة للدولة 170
أولا : الموارد : 171
ثانيا : النفقات 172
المطلب الثاني : الميزانيات والمؤسسات والحسابات الأخرى 175
أولا : الميزانيات المحلقة :.....175
ثانيا :المؤسسات العمومية :.....175
ثالثا : الحسابات الخاصة للخزينة 175
المطلب الثالث : تحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها : 177
أولا : التحضير:.....177

ثانيا : التصويت 177
ثالثا: التنفيذ :.....178
المبحث الثالث : مصادر وخصوصيات قانون المالية :.....180
المطلب الأول :مصادر قانون المالية 180
أولا: الدستور 180
ثانيا : التشريع الضريبي : 181
المطلب الثاني: خصوصيات قانون المالية 181
أولا : إجراءات المناقشة، التصويت والتوقيع 182
ثانيا : قانون المالية خاصية تشريعية : 182
خلاصة الفصل : 185

الفصل الرابع : المالية العمومية والاصلاح الموازناتي حالة الجزائر

تمهيد 187
المبحث الأول : الهياكل الإدارية والسياسية المكلفة بتحضير وإعداد الميزانية العامة : .189
المطلب الأول : تعريف وزارة المالية والهياكل الإدارية والسياسية : 189
ثانيا : مهام السلطة التنفيذية : 194
المطلب الثاني : مرحلة التوجيه الميزانياتي :.....196
أولا: التقارير التوجيهية : 196
ثانيا : المذكرة المنهجية للتوجيه : 197
المطلب الثالث : إقتراحات الميزانية ومرحلتي التفاوض والتحكيم :.....201
المبحث الثاني: مجال المالية العمومية وتحديث منظومة الميزانية. 209
المطلب الأول: مجال المالية العمومية ومضمون الميزانية. 209
المطلب الثاني : تحديث منظومة الميزانية :.....221
المطلب الثالث : مشروع عصرنة الميزانية العامة في الجزائرية: 241
خلاصة الفصل الرابع :.....248
خاتمة.....250
قائمة المراجع: 260
الملاحق

قائمة الأشكال والجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
الفصل الأول		
الشكل (1-1)	يبين نطاق نشاط الدولة المالي	37
الفصل الثاني		
الشكل (2-1)	يبين متطلبات موازنة البرامج والأداء وبيئتها	107
الجدول (2-2)	يبين لأبعاد أساس التخطيط والبرمجة والموازنة	109
الشكل (2-3)	مخطط توضيحي لمسار التحضير والاعتماد للميزانية العامة للدولة	114
الجدول (2-4)	تنفيذ الميزانية	124
الشكل (2-5)	مخطط تنفيذ النفقات العمومية	131
الشكل (2-6)	أنواع الرقابة	140
الفصل الثالث		
الشكل(03-01)	يبين بعض أحكام قانون المالية	183
الفصل الرابع		
الشكل (4-1)	يوضح الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية	193
الشكل (4-2)	مخطط يوضح مسار تحضير وإرسال المذكرة المنهجية للتوجيه	200
الشكل (4-3)	مخطط توضيحي لمسار التحضير والاعتماد للميزانية العامة للدولة	208
الشكل (4-4)	موقع الوسائل المالية	210
الجدول(4-5)	يوضح مستخدمي المالية العامة	211
الشكل (4-6)	يوضح مجال المالية العمومية	215
الشكل (4-7)	يوضح الميزانية وثيقة سياسية وقانونية ومالية	216
الجدول(4-8)	يوضح وحدة الصندوق ، وحدة الخزينة ، وحدة المحاسبة ، وحدة	220
الشكل: (4-9)	مثال عن تفرعات البرنامج	222
شكل (4-10)	يوضح إعداد الميزانيات	224
الشكل (4-11)	يوضح الشكل الجديد في تقديم الميزانية	225
الشكل (4-12)	يوضح رخص البرنامج وفق الضرف المالي	228
الشكل (4-13)	يوضح قانون المالية	231

قائمة المصطلحات

La Comptabilite Publique	المحاسبة العمومية
la loi de finance de l'année	قانون المالية السنوي
La loi de réguelement budgétaire	قانون ضبط الميزانية
Les lois de finance complémntaires ou modificatives	قوانين المالية التكميلية أوالمعدلة
Budget général de l'etat	الميزانية العامة للدولة
Budjets annexes	الميزانيات الملحقة
Comptes spéciaux du trésor	الحسابات الخاصة بالخزينة
Dépenses	النفقات
Reccettes	الايرادات
Crédits	الاعتمادات
Crédits évaluatifs	الاعتمادات التقييمية
Crédits provisionnels	الاعتمادات الوقتية
Crédits limitatifs	الاعتمادات الحصرية
L'engagement	الالتزام
La liquidation	التصفية
L'ordonnancement	الأمر بالصرف
La paiment	الدفع
L'ordonnateur (principal /secondaire)	الآمر بالصرف (أساسي- ثانوي)
Le comptable public (principal /secondaire)	المحاسب العمومي (أساسي - ثانوي)
Constation	الاثبات
Recouvrement	التحصيل
Controleur financier	المراقب المالي
Visa	التأشيرة
L'inspection générale des finances	المفتشية العامة للمالية
Le cour des comptes	مجلس المحاسبة
Réquisition	التغاضي

مقدمة

مقدمة عامة:

يحتل علم المالية مركزا هاما ضمن العلوم الاقتصادية، حيث أن المالية العامة تعتبر حلقة الوصل بين الاقتصاد والسياسة، لذلك سمى علم المالية قديما بالإقتصاد السياسي، والواقع أن النظام المالي انعكاس للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

وقد مرت المالية العامة بمراحل متعددة تجلت في تطور دور الدولة المالي، وتغير النظرة للإيرادات والنفقات وإعتبارها أدوات مالية هامة متنوعة لتحقق الدولة أهدافها الإقتصادية والاجتماعية والسياسية .

لقد أدى تعدد الأزمات الاقتصادية والسياسية التي واجهتها الرأسمالية في القرن 20م وخاصة أزمة الكساد 1929م الى تخلي الدولة عن حيادها واتجاهها إلى التدخل في الحياة الإقتصادية بقصد تحقيق اللتوازن الذي عجز قانون السوق عن تحقيقه، وهذه الوظائف الجديدة التي اكتسبتها الدولة " التدخل في النشاط الإقتصادي، تحقيق التوازن ... الخ، وإنعكست بشكل ملحوظ على الميزانية التي تعتبر بحد ذاتها أداة تنفيذ هذه الوظائف ليس بتغيير النفقات العامة من نفقات محايدة إلى نفقات منتجة وإزدياد حجمها فقط وإنما بتغير جذري لموضوع الميزانية.

فلقد أصبح محتواها الجديد إضافة إلى الطابع المالي والاقتصادي يتضمن توجيهات اجتماعية وسياسية للحكومة، ليس كمستثمر جديد فقط بل كمراقب وموجه وأحيانا كمدير لبعض الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ، وبما أن الميزانية ليست معزولة عن طبيعة الدولة وتنظيمها الإداري والتشكيلة الاجتماعية الإقتصادية لها يمكننا اعتبارها مرآة عاكسة للحكومة وكأداة تترجم إيرادتها من تحديد علاقات الميزانية بوضع الاقتصاد الوطني وتركيبه كعلاقة متبادلة، لا يعكس أحدهما صورة للآخر فحسب بل يؤثر تطور وتغير أحدهما على طبيعة الثاني في المستقبل، فالميزانية تؤثر على الإقتصاد الوطني وتتأثر به.

تعتبر دراسة الميزانية العامة في جوهرها دراسة في الاقتصاد التطبيقي وموضوع هذه الدراسة هو تخصيص الموارد المالية وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة ونطاقها بعبارة أخرى هو نشاط الاقتصاد العام في مجالات الإنتاج والتوزيع المختلفة، وتمثل الميزانية عملية مستمرة، فالصفقات والعمليات التي تتم في الإقتصاد

العام ما هي إلا نشاط من الأنشطة التي تتم باستمرار، وفي هذه الحركة يرتبط الحاضر بالماضي وبالمستقبل.

ففي سنة مالية واحدة تتخذ سلسلة من الإجراءات والقرارات المالية بعضها خاص بتنفيذ مراحل السنة الجارية وبعضها يتعلق بمراجعة ميزانية السنة المالية المنتهية والبعض الاخر يتعلق بتقديرات الميزانية للسنة المالية القادمة وهكذا يرتبط الحاضر بالماضي وبالمستقبل إرتباطا وثيقا، وعلى ضوء هذا الإتصال والإرتباط تتحدد الأهداف التي يرغب في تحقيقها وكذا العلاقات الزمنية في الاقتصاد العام، وتعكس الميزانية باعتبارها عملية مستمرة هذه العلاقات بين ما تحقق فعلا في الماضي وبين ما يستهدف تحقيقه حاليا وبين ما يستهدف تحقيقه في المستقبل، ومن الطبيعي أن تكون دراسة الميزانية دراسة مركبة وديناميكية باعتبارها دراسة لعلاقات إقتصادية تربط بين أنشطة تنتمي الى فترات زمنية مختلفة، ومما تقدم يتضح لنا أن الموضوعات التي تثيرها الميزانية العامة على جانب كبير من الدقة التي يلزم لإجلائها تخصيص جهد ووقت كبيرين يتناسبان مع الأهمية المتزايدة التي أصبحت تكتسبها الميزانية في وضع ورسم السياسات الاقتصادية الكلية لمختلف الدول .

لقد شهدت اقتصاديات الدول العربية كباقي الاقتصاديات العالمية والتي كانت سائرة في نظرة التخطيط الاقتصادي "الاقتصاد الاشتراكي" مرحلة إنتقالية أو بالأحرى عملية تحول جذرية من نظرة التخطيط المركزي الى نظام يستند الى إقتصاد السوق وذلك من خلال إجراء تصحيحات هيكلية عميقة، وقد تميزت هذه الاقتصاديات كباقي الاقتصاديات العالمية بأربعة خصوصيات رئيسية.

1- القاعدة الأساسية هي العلاقة السلطوية للدولة في الاقتصاد والمجتمع والتي تتمثل في نظرية الملكية (الملكية العامة) وفي النظام السياسي (الحزب-الدولة).

2- الأسعار محددة إداريا من طرف الدولة ،وهي أسعار مخططة ثابتة بصفة عامة.

3- هياكل الإنتاج كانت محتكرة من طرف الدولة من أجل التحكم في اللاقتصاد.

4- بروز إختلالات هيكلية في الاقتصاد على المستوى الداخلي وعلى المستوى الخارجي فعل المستوى الداخلي تمثلت في إختلالات المالية العامة للدولة من خلال العجز الكبير في الميزانية أما الإختلالات الخارجية فتمثلت في عجز ميزان المدفوعات

وتعاضم حجم المديونية مما أدى الى إرتفاع خدمة الدين "إرتفاع المديونية بسبب إنخفاض أسعار النفط"

هذا فيما يخص معظم الدول النامية أما بالنسبة للجزائر فانه يمكننا ارجاع توجهها الى هذا النظام الاقتصادي الى الاحداث الاقتصادية والسياسية التي عاشتها الجزائر.

1- تجربة السبعينيات: إن الخيارات الاقتصادية التي انتهجت غداة الاستقلال في الجزائر كانت في اطار استراتيجية تخدم هدفا أساسيا اللاستجابة للحاجات الاجتماعية فيما يخص التشغيل والتمدرس والتوازن الجهوي والقطيعة التدريجية لميكانزمات التبعية وإرساء إقتصاد قابل للتوسع بصفة مستقلة .

وكان للدولة الدور الأساسي في القيام بمتابعة أداء عملية التنمية الإقتصادية لهذه الفترة وأكدت نيتها في القيام بهذا الدو من خلال عمليات التأميم ونماذج الصناعات الثقيلة "الصناعات المصنعة" وإنشاء مؤسسات إقتصادية عمومية في كامل قطاعات الإقتصاد الوطني.

2- تجربة الثمانينيات: إن الاجراءات المتخذة خلال الشطر الاول من هاته المرحلة كانت ترمي الى تفعيل النظام الاقتصادي الذي كان موجودا دون المساس بأسسه سواء من الناحية الإيديولوجية أو النقدية.

3- تجربة ما بعد التسعينيات : في هاته الفترة وبعد تجاوز الجزائر للأزمة الاقتصادية التي كادت تعصف بها ، والمقترنة بعدة أزمات لعل أهمها الأزمة الأمنية والإجتماعية، بدأت الجزائر في إستعادة توازناتها الكلية المالية وتمكنت من التطهير التدريجي للأموال العامة وحققت إنخفاضا واضحا ومحسوسا في نسبة التضخم، وحسنت ظروف تمويل الاقتصاد وحققت نموا إقتصاديا موجبا بعد فترة طويلة من الركود.

هذه نظرة جد مختصرة عن الواقع والأسباب الداخلية والخارجية التي جعلت الكثير من المفكرين في مجال الاقتصاد يعيدون النظر في مسألة السياسة المالية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية وذلك من خلال الميزانية العامة للدولة.

أولا : طرح الإشكالية:

-ماهي آليات تفعيل وعصرنة الميزانية العامة للدولة ، وإلى أي مدى قد تساهم في تحقيق أهداف المالية العامة ؟.

الإشكالية الفرعية :بإعتبار أن موضوع البحث يقوم على طرح مدى أهمية عصرنة الميزانية العامة للدولة بالنسبة للمالية العامة ، وعليه يمكن أن نطرح التساؤلات التالية:

1-فيما يختص موضوع المالية العامة وما أهميته الإقتصادية والسياسية والإجتماعية؟

2-إلى أي مدى يمكن للميزانية العامة للدولة المساهمة في تحقيق أهداف السلطة التنفيذية السياسية الإقتصادية والإجتماعية؟.

3-هل يعكس قانون المالة النظام المالي المتبع للدولة؟.

4-ما هي الآليات والخطوات التي تنوي وزارة المالية في الجزائر إستعمالها من أجل عصرنة الميزانية العامة للدولة ؟.

ثانيا: الفرضيات:

1-يختص موضوع المالية العامة بدراسة موارد الدولة ونفقاتها والموازنة بينهما، فعلم المالية العامة هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات وإيرادات.

2- الميزانية العامة خطة مالية وبيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية (سنة) ، تتطلب إجازة من السلطة التشريعية ، والميزانية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية التي تعمل الدولة من خلالها على تحقيق أهداف سياسية وإقتصادية وإجتماعية .

3-قانون المالية هو تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية والمصادق عليه من قبل البرلمان، والتي تحدد خلال سنة مالية طبيعية وكمية المبالغ التي تخص موارد الدولة وأعبائها المنتظر تنفيذها في إطار التوازنات العامة ، كما يعتبر قانون المالية بمثابة النظام المالي المتبع للدولة .

4-إتجهت وزارة المالية نحو عصرنة الميزانية العامة للدولة إلى تحديث نظام تسيير النفقة العمومية من خلال إصلاح منظومة الميزانية في إطار مايعرف بالإصلاح المالي في جانبه الموازناتي .

ثالثا : أهمية الدراسة :

تبرز أهمية دراسة الميزانية العامة للدولة باعتبارها أهم أداة من أدوات المالية العامة من خلال مدى التحكم في الأموال العمومية ، والعمل على الاستخدام الأمثل لها ، كما

أن موضوع علم المالية العامة يهتم بدراسة المشكلات التي تتعلق بتوجيه الموارد الاقتصادية والمالية لإشباع الحاجات العامة ، ومن الضروري عند البدء بدراسة علم ما أن تعرض طبيعة ذلك العلم ، لأن مثل هذا العرض يحدد طريقة الدراسة ونطاق العلم الذي تقوم بدراسته والبحث فيه ، وعليه تطلب الأمر دراسة عدد من المواضيع التي ترتبط بعلم المالية العامة وجوانبه المختلفة، ومن أهم هذه المواضيع وأبرزها الميزانية العامة للدولة .

وعليه تتضح أهمية البحث والمتمثلة في مدى إرتباط مفهوم ومضمون الميزانية العامة للدولة بتطور مفهوم ومضمون علم المالية العامة ، والذي يرتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الإقتصادي.

رابعا : أهداف الدراسة :

الهدف من خلال هذه الدراسة الوصول إلى توضيح أهمية الميزانية العامة للدولة كمفهوم علمي حديث يرتبط إرتباطا وثيقا بوجود الدولة الحديثة القائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات (السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، والسلطة القضائية) .

كما يهدف البحث وبصفة عامة على كشف المفاهيم والملامح الرئيسية للميزانية العامة للدولة وتوجهات الفكر الحديث في هذ المجال حيث أن الميزانية العامة للدولة هي التي تعتمد عليها الحكومة في تحقيق برنامج (خطة) تعتزم تنفيذه خلال سنة قادمة بغية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية .

خامسا : مبررات إختيار موضوع الدراسة :

هناك عدة أسباب دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع نذكر منها:

-التخصص: يكاد يكون موضوع المالية العامة والميزانية العامة للدولة الموضوع الوحيد بجانبيه (المهني والبيداغوجي) الذي مارسته عملا و تدريسيا .

- الرغبة الذاتية في الإطلاع أكثر في مجال علم المالية العامة وخاصة الميزانية العامة للدولة.

- أهمية الموضوع خاصة في المرحلة الأخيرة التي يمر بها الاقتصاد الوطني .

- تعتبر الميزانية العامة للدولة من أهم الركائز الأساسية التي تعكس توجه النشاط المالي للدولة.

سادسا :تحديد إطار الدراسة :

فيما يتعلق بحدود البحث وبغرض الإجابة على الإشكالية المقترحة وبغية تحقيق أهداف البحث تم إجراء الدراسة في إطار مجموعة من المحددات نذكرها فيها ما يلي :

-إقتصرت الدراسة على إبراز مفهوم علم المالية العامة باعتبارها أحد فروع علم الاقتصاد والسياسة ، وأنه يهدف إلى الكشف وتحديد القوانين العامة التي تحكم الظاهرة المالية و التي هي موضوع البحث وبما أن الميزانية العامة للدولة هي أهم أداة من أدوات المالية العامة تم تخصيص جل الدراسة لهذه الأخيرة من أجل التعمق أكثر في تفاصيلها ، وتوضيح معالمها إضافة إلى ذلك ، ثم التطرق إلى قانون المالية بإعتباره الوثيقة القانونية المعبر عن نشاط الدولة المالي أما الدراسة التطبيقية إرتأينا أن تكون على حالة الجزائر.

سابعا : المنهج المستخدم :

الأبحاث العلمية تقوم على مجموعة من المناهج تفرضها أسباب وشروط من أهم طبيعة مشكلة البحث وكذلك و من أجل إثبات صحة الفرضيات ، وعليه تمت الدراسة بالإعتماد على المنهج الإستقرائي عن طريق إستقراء الكتب والمراجع والأبحاث والدراسات العربية والأجنبية التي تمحورت ومجال موضوع الدراسة، وهذا من أجل توفير أكبر حجم من المعلومات التي تدعم وتساعد في توضيح مفهوم وأهداف موضوع البحث ، وقد تم كذلك إستخدام المنهج الوصفي التحليلي ، وهذا في إطار الإشارة الى حالة الجزائر من خلال بيانات وزارة المالية.

ثامنا : صعوبات البحث :

ومن بين الصعوبات التي واجهتنا في هذا الموضوع : نقص المعلومات خاصة فيما يتعلق بالجانب التطبيقي، أي فيما يخص المعلومات اللازمة والمتعلقة بمشروع عصرنة الميزانية العامة للدولة على مستوى وزارة المالية، أضف إلى ذلك قلة المصادر والمراجع المتخصصة في هذا المجال.

تاسعا : هيكل وتقسيمات البحث :

إنطلاقا من أهمية البحث (الميزانية العامة للدولة وأهميتها في المالية العامة) فقد تضمنت الدراسة مقدمة عامة يتبعها أربع فصول، ونتائج الدراسة والتوصيات، حيث أن

الجانب النظري يشمل ثلاث فصول : الأول ، الثاني ، الثالث ، أما الفصل الرابع خاص بدراسة حالة الجزائر.

الفصل الأول : المالية العامة طبيعتها و نطاقها

تم تقسيم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث.

المبحث الأول : مدخل للمالية العامة

المبحث الثاني : حاجات المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

المبحث الثالث : العناصر المؤلفة للمالية العامة

الفصل الثاني : نظرة عن الميزانية العامة للدولة .

حيث يقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث.

المبحث الأول : الميزانية العامة وتطورها .

المبحث الثاني : تحضير الميزانية العامة والتصويت عليها.

المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية العامة ومراقبتها .

الفصل الثالث : قانون المالية

وتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : عموميات حول قانون المالية

المبحث الثاني : الميزانية العامة للدولة ضمن قانون المالية

المبحث الثالث : مصادر وخصوصيات قانون المالية

أما الفصل الرابع :فقد تم تخصيصه للجانب التطبيقي حيث عالج عصرنة الميزانية العامة للدولة ضمن إطار الإصلاح الموازناتي ، من حيث الأهداف والخطوط العامة وتم تقسيم هذا الفصل إلى :

المبحث الأول : الهياكل الادارية والسياسية المكلفة بتحضير وإعداد الميزانية العامة.

المبحث الثاني : مجال المالية العمومية وتحديث منظومة الميزانية.

عاشرا : الدراسات السابقة :

متعددة هي الدراسات المتعلقة بسياسة الميزانية (السياسة المالية) القديمة منها أو الجديدة النظرية أو التطبيقية الخاصة بالجزائر أو ببلدان أخرى .كما أن مواضيع هذه الدراسات متنوعة ، والإشكالات التي تطرحها مختلفة باختلاف الزاوية المنظور منها أو المجال محل الاهتمام لكل باحث وعليه ، سنكتفي هنا بتقديم أربع دراسات فقط

مختارة على أساس تناولها لمواضيع لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة ببعض الجوانب من دراستنا.

1-هل يمكن اللجوء لسياسة الميزانية ؟وهل ذلك محبذ؟،دراسة لروبرت سولو Robert M. Solow

يذكر سولو في هذه الدراسة بالحجج المتعددة التي تتم تقديمها سابقا لرفض اللجوء لسياسة الميزانية من أجل الاستقرار الظرفي ويرى أنه على الرغم من هيمنة الدورة الحقيقة،على الساحة النظرية في مجال الاقتصاد الكلي والتي تستنتج أن سياسة الميزانية عديمة الجدوى تبقى هذه النماذج غير مؤسسة من الناحية التطبيقية .كما يطعن سولو في صحة فرضية التكافؤ الريكاردي (أي باختصار شديد القاء عبء تمويل سياسة الميزانية التبعة حاليا على الاجيال القادمة عبر الزيادة في الاقتطاعات الجنائية مستقبلا) ويعتبرها غير ملائمة وغير عملية.

إلا أنه يعتبر أكثر قبولا الحجج المتعلقة بالاقتصاد السياسي والتي تشكك في قدرات المنتخبين (أعضاء البرلمان) في اتخاذ القرار سريعا وبفعالية بشأن التغييرات الميزانياتية المحبذة وأن هذه الحجج من شأنها أن تؤدي الى الاعتقاد أن المستقرات التلقائية تكون مفضلة على السياسات التقديرية .لكن تأثير هذه المستقرات التلقائية تكون مفضلة على السياسات التقديرية .لكن تأثير هذه المستقرات التلقائية مرتبط بهيكلة أنظمة الاقتطاعات الاجبارية والنفقات العمومية ،وأن هذه الانظمة خضعت منذ حوالي عشرين سنة الى تغييرات عميقة ،لاسيما في الولايات المتحدة ،في اتجاه أضعف الاستقرار الالي، وبالتالي: يبدو محبذا ومكننا ، في رأي سولو اعادة تفعيل المستقرات التلقائية ،يجعل نسب الضريبة مثلا وعند الاقتضاء بعض التحويلات الاجتماعية للأسر، متغيرة وفقا للنشاط الاقتصادي ،حسب صيغ محددة سلفا[1].

على الرغم من انتمائه لما يسمى بالكيترية الجديدة ، نجد سولو يعالج موضوع هذه الدراسة الحساس (بالنسبة لأنصار التيار الليبرالي الجديد الخاص) بيراغماتية وبالكثير من الموضوعية اذ أنه في الوقت الذي يفند أطروحات اقتصادي جانب العرض المهيمنة إلى حد كبير على السياسات الإقتصادية في البلدان الغربية ورافضة لكل استعمال

[1] R.m solow Pout-on recourirà la politique budgétaire ? Est-ce souhait M rexye de l ofce 83 – octobre2002- observatoire francais des conjoncture économipues-centre dr recherch en économie de science Po puai d orsay paris

لسياسة الميزانية وفقا للنموذج الكيتري لا يحاول سولو مع ذلك ان يستغل شهرته (كحائز على جائزة نوبل) ليدافع عن هذه السياسية ويقدم "صكا على بياض" للحكومات لكي تستخدمها في محاولة للتأثير على الظروف الاقتصادي دون تأكد من توفر شروط فعاليتها ، وبدلا من ذلك يحبذ سولو إعطاء دورا أكبر للآليات التعديل الذاتي لمواجهة التقلبات الدورية.

لكن يجب ملاحظة أن هذه الدراسة متعلقة أساسا بحالة البلدان المتقدمة ، حيث يبقى من الصعب الاخذ بنتائجها في البلدان النامية التي تتميز بتورع حكوماتها الشديد لاستخدام سياسة الميزانية الكيزية كأداة رئيسية للسياسة الاقتصادية (بسبب عدم تحكمها في استعمال الادوات الاخرى لهذه السياسة).

2_فعالية سياسة الميزانية وحدود استعمالها ، دراسة لباتريك أريس Patrick Artus[1]

يتساءل الباحث حول أسباب عدم استعمال الميزانية في السنوات 1980 لأهداف الاستقرار الظرفي ،وفيها اذا كان ذلك راجعا لعدم فعالية هذه السياسة أم أنه راجع للاكراهات التي تفرضها هذه السياسة على الحكومات وتعيق استعمالها لوسيلة الاستقرار هذه ولاسيما اكراه الملاءة وبعد استعراض مختلف المقاربات النظرية لسياسة الميزانية ومحاولة اسقاطها على حالات بعض البلدات الأوربية ،خلص الباحث أساسا الى هذه النظريات ربما لا تسمح بالإجابة عن الأسئلة الجيدة المطروحة ،باعتبار أن النفقات العمومية ليس الغرض منها الاستقرار فقط (الذي بين أنها لم تعد تؤدي فيه دورا هاما بسبب الاثار السلبية المباشرة وغير المباشرة التي تخلفها هذه السياسة على التوازن الاقتصادي) بل لها أهداف أخرى ،مثل انشاء البنى التحتية، والتكوين وغير ذلك، من جهة، وأن جزءا هاما من النفقات العمومية يتمثل في تحويلات وأجور، مما يطرح بحدة مشكلة العدوى بين القطاعين العام والخاص فيما يخص تكاليف الإنتاج، من جهة أخرى .كما خلص الباحث أيضا الى أن النتائج النظرية المدروسة يمكن أن تكون اطارا فكريا مفيدا لتحليل فعالية سياسات الإنفاق الصرفة .

تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تتطرق الى سياسة الميزانية بنوع من الشمولية حيث أنها لتكتفي فقط بتحليل دورها في المدى القريب(الاستقرار الظرفي) بل تحاول أيضا

[1] Patrick ,efficacité et limites de l’emploi de la politique budgétaire.ln : « revue française d’économie .

الاهتمام بمدى فعاليتها في المدى البعيد (لاسيما عبر توفير البنى التحتية وتكوين الموارد البشرية)،مع إبراز آثارها الايجابية والسلبية ، والاكراهات المالية التي تواجه الحكومات عند استعمالها .

أما حدود الدراسة فإنها تتمثل أساسا في التركيز على الجانب النظري لتحليل آثار سياسة الميزانية وفعاليتها، مع أن العديد من النتائج التي توصلت إليها مختلف النظريات تبقى محل جدل كبير بالنسبة للمشاهدات الواقعية ــ

3_السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي –حالة الجزائر :1990-2004 [1]، أطروحة دكتوراه لمسعود درواسي"

تتمحور هذه الدراسة حول دور أدوات السياسة المالية (سياسة الميزانية) المطبقة خلال الفترة المدروسة في تحقيق التوازن الاقتصادي العام ،والكشف عن السياسة المالية المثلى لتحقيق الأهداف الاقتصادية العامة، باعتباري أن ذلك التوازن يهدف حسب درواسي، إلى تحقيق أعلى مردود على صعيد الاقتصاد الوطني ، وأكبر زيادة في الدخل الوطني، وذلك من خلال معالجة الإشكالية التالية:"هل تمكنت السلطة المالية من خلال إدارتها للسياسة المالية من تحقيق المستويات المثلى والمقبولة من حيث تخصيص الموارد بين الاستهلاك والتراكم ،وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والسيطرة على الاختلالات الهيكلية وتحقيق التوازن الاقتصادي العام ؟"

وخلصت الدراسة في الجزء التطبيقي منها، إلى أن "السياسة الإنفاقية" للجزائر خلال الفترة 1990-2004 تميزت بزيادة النفقات العامة باستمرار، وأخذت نفقات التسيير حصة الأسد من النفقات الإجمالية؛ ثم تأتي نفقات التجهيز في المرتبة الثانية والتي عرفت نوعا من الزيادة خلال السنوات الأخيرة من سنوات الدراسة.

أما "السياسة الإيرادية "فقد تميزت حسب الدراسة باعتمادها على الجباية البترولية التى مثلت أكثر 60% من الإيرادات الإجمالية ، ولو أن الجباية العادية عرفت نوعا من التحسن كنتيجة للإصلاحات الضريبية المنتهجة .لكن الملاحظ حسب درواسي ،"هو أن نسبة زيادة الإيرادات العامة لم تلاحق زيادة النفقات العامة مما أدى إلى نتيجة تمثلت

[1] مسعود درواسي،السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي- حالة الجزائر : 1990-2004،أطروحة دكتوراه نوقشت يوم 2005/05/08 بكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- جامعة الجزائر ، تحت إشراف الأستاذ الدكتور محمد التهامي طواهر .

في عجز الميزانية في أغلب سنوات فترة الدراسة وبالتالي أصبح التوازن الداخلي مختل وراجع إلى تأثر التوازن الداخلي بالمتغيرات الخارجية لاعتماده على الإيرادات النفطية".

وتستنتج الدراسة أنه على مستوى التوازن الخارجي" حققت الجزائر نتائج حسنة في أغلب سنوات الدراسة وتمثلت هذه النتائج في الفائض الذي حققه ميزان المدفوعات وهذا راجع إلي زيادة صادرات الجزائر وخاصة المحروقات من جهة وارتفاع أسعارها من جهة أخرى، وبالتالي يصبح الاقتصاد الجزائري هشا وعرضة للتغيرات الخارجية."

كما يتبدى من إشكاليتها المطروحة ، حاولت هذه الدراسات أن تبرز المكانة المعتبرة التي تحتلها سياسة الميزانية في الجزائر كأداة للسياسة الاقتصادية ككل، والدور المحوري الذي تؤديه في التوازن الاقتصادي العام إلا أنه يلاحظ أنها تفصل بين الفترين الأساسيتين اللتين ميزتا سياسة الميزانية في الجزائر خلال فترة الدراسة، وهما الفترة من 1990إلى 1999 التى تميزت على العموم باتنهاج سياسة ميزانياتية انكماشية (بسبب التقلص الشديد لموارد البلاد الخارجية من جهة وتطبيق مخطط التعديل الهيكلي من جهة أخرى)، والفترة من 2000إلي 2004 التي انطلقت خلالها أهم سياسة ميزانياتية توسعية عرفتها الجزائر منذ الاستقلال (بعد نهاية تطبيق مخطط التعديل الهيكلي ونجاحه إلى حد بعيد في تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي من جهة ، والتحسن الهام في الموارد المالية للدولة على أثر الارتفاع المستمر لأسعار النفط من جهة أخرى).

الفصل الأول

المالية العامة طبيعتها و نطاقها

تمهيد

يهتم علم المالية العامة بدراسة المشاكل التي تتعلق بتوجيه الموارد وتخصيصها لسد الحاجيات العامة، فهدف النشاط المالي هو الحصول على الموارد المالية لإشباع الحاجات العامة، وقيام الدولة بوظائفها وبالتالي تزداد الحاجة إلى المال كلما ازدادت مهام الدولة واتسع نشاطها فتقوم الدولة بتأمين الإيرادات اللازمة التي تنفقها خلال السنة المقبلة وتقوم فيما بعد بتقدير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات ويتم ذلك بوضع الميزانية العامة للدولة وعليه تشكل كلم من النفقات والإيرادات والميزانية العامة الأدوات الثلاث الرئيسية لنشاط الدولة الاقتصادي وهي في ذات الوقت تمثل السياسة المالية للدولة.

وعلى هذا النحو تشمل دراسة المالية العامة كل ما يتعلق بالنفقات العمومية والإيرادات العامة وبصورة أخرى تشمل كل ما يتعلق بنشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات وإيرادات وميزانية وقروض وتشريع ضريبي وعليه فلقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول : مدخل للمالية العامة.

المبحث الثاني : حاجات المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى.

المبحث الثالث : العناصر المؤلفة للمالية العامة.

المبحث الأول : مدخل للمالية العامة

المالية العامة ماثلة في أصل الحوادث الكبرى التي غيرت حياة البشر ، فالواقع أن عدد كبير من الثورات والاضطرابات التي عرفتها البشرية كان سببها مالي أو على الأقل كانت المالية العامة ذريعة لها، كما تعد المالية العامة أحد العلوم الاجتماعية الحديثة نسبيا، فضلا عن كونها أحد فروع علم الاقتصاد العام وتطوره فلسفة المالية العامة من مجرد كونها موضوع تقليدي للموازنة بين الايرادات العامة والنفقات العامة إلى انعكاس التحولات الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول : تطور المالية العامة وارتباطها بالدولة

إرتباط مفهوم المالية العامة بمالية الدولة حيث مرت هذه الأخيرة بعدة مراحل تمثلت بمرحلة الدولة الحارسة والتي تميزت بتحديد النفقات والعمل على توازن الميزانية العامة للدولة وعرفت بمرحلة الدولة الحيادية، أي حيادية المالية العامة المستمدة من حيادية دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وفي مرحلة أخرى أو ما يسمى مرحلة الدولة المتدخلة والتي يرى أصحاب هذا الطرح بضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ،حيث تتمكن من القضاء على الانحرافات وتعديل وضبط مسار الاقتصاد وفق الأهداف المسطرة من قبل السياسة الاقتصادية حيث يظهر تدخل الدولة خلال هذه المرحلة فيما يتعلق بالمالية العامة من خلال الزيادة في النفقات العمومية بسبب ارتفاع حجم الإعانات الاجتماعية والاستثمارات إلى جانب إعادة النظر في التوازن الميزاني حيث يتمثل الهاجس الأول [1]للسلطة التنفيذية ترخيص السلطة التشريعية بالقيام إلا بأداء النفقات التي لا يمكن التفريط فيها من أجل سير المصالح العمومية الضرورية ، وهذا بهدف تحميل المكلفين بالضريبة أقل عبء مالي ممكن، ولقد خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك وأصبحت المالية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الإقتصادية والاجتماعية[2].

[1]-Abbelhovmid GAS ceurs de pinances publique nstitut décenemie Deuaniere et Fiscle Kelea 1998 p5
[2]-pierre LALVMIERE « les Finances publique » Armand Celin cellec Tian paris feme éolitian 1983 p18

أولا : المالية العامة في الدول المتقدمة

في أوروبا وفي العصور الوسطى، حيث عهد الإقتطاع والملكية المطلقة كان ينقسم المجتمع إلى طبقات ، وتتمتع طبقة الأشراف ورجال الدين بالإمتيازات كإعفاء من الضرائب إلى جانب أفراد الشعب الذين إلتزموا بالأرض عبيدا لا صوت لهم وكان الحاكم هو الدولة، فاختلطت مالية الحاكم الخاصة بمالية الدولة، فكان ينفق على الدولة كما ينفق على أهله وأبناء طبقته يعتمد على المصادرة والاستيلاء على أموال الشعب ، إذا ما احتاج إلى الإيرادات ويعتمد على السخرة في حصوله على الخدمات ولا غرابة أن تمثل الدولة في هذه الفترة مصالح الأمراء والإقطاع في استغلالهم لجميع موارد الدولة فازداد نفوذهم نتيجة للثراء الذي نعمو به[1].

وقد أدى التطور التاريخي بعد ذلك إلى ظهور طبقة جديدة لها مصالح جديدة مختلفة تتطلب منها السعي إلى تحقيق أهدافها ومصالحها ، مما أدى إلى ضرورة تطور الدولة وظهور نظام جديد، هو النظام الاقتصادي الذي يعتمد على الفلسفة الفردية وسيادة الدافع الخاص وتفوقه لذلك سنتطرق للمالية العامة في مرحلة الاقتصاد الحر ، والمالية العامة في مرحلة التدخل .

أ-مرحلة الإقتصاد الحر(المالية العامة المحايدة) :

تدور النظرية التقليدية التي سيطرت على الفكر الاقتصادي حتى مطلع القرن العشرين حول فكرة أساسية مؤداها إن أفضل السبل لتحقيق الرفاهية الإقتصادية والإجتماعية يتمثل في ترك الحرية الكاملة للأفراد ، في تحديد حجم ونوعية ما يمارسونه من نشاط إقتصادي فالحافز الفردي أفضل من الحافز الجماعي وأن نطام السوق في ظل المنافسة الكاملة ، كفيل بتحديد حجم الدخل القومي، وتوزيع هذا الدخل على مختلف الطبقات والأفراد ، بأفضل الصور وأكثر الوجوه عدالة.

وقد ربطت هذه النظرية بين تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية ووجود الدولة الحرة، التي لاتحتفظ لنفسها إلا بأقل قدر ممكن من الوظائف، وتحجم عن التدخل في الحياة الإقتصادية والإجتماعية أي أن يقتصر دور الدولة في أضيق نطاق ممكن بحيث

[1].عبد الكريم صادق بركات ــ.يونس أحمد البطريق،د.حامد عبد المجيد دراز.المالية العامة، الدار الجامعية ، بيروت 1986، ص (11)

تتحدد وظائف الدولة بما هو ضروري للمحافظة على الإستقرار الداخلي والأمن الخارجي والعدالة والقيام بالأشغال والمرافق العامة التي لايقدم عليها الأفراد.

وهكذا فقد أدى انتشار وسيطرة الفكر التقليدي إلى ظهور مبدأين مترابطين سيطرا على الفكر المالي وهما مبدأ الدولة الحارسة وحياد المالية العامة وخضعت المالية العامة للتوجهات والأسس الآتية[1].

1-يجب أن تتحدد النفقات العامة في الوظائف والواجبات المعهودة إلى الدولة وأن تكون في أضيق الحدود الممكنة وليست الدولة في حاجة إلى تجاوز هذه الوظائف ومنافسة النشاط الاقتصادي للأفراد في الحصول على الأموال اللازمة لإشباع الحاجات، ولاتجبى الإيرادات العامة إلا لتمويل النفقات العامة وفي الحدود المرسومة لها .

2-أن يجري تغطية النفقات العامة العادية، بالإيرادات العامة العادية ووسيلتها الضريبية ويجب أن لا تكون وسيلة أخرى ، كالقروض والإصدار النقدي الجديد ــ فاللجوء إلى غير الضريبة يعني مزاحمة الدول للأفراد في الحصول على رؤوس الأموال، وقيام حالة من حالات التضخم.

3-تعتبر النظرية التقليدية أن الدخل هو مصدر الإدخار،والإدخار هو مصدر تراكم رأس المال، لذا فهي تفضل الضرائب على الإستهلاك، وإعفاء الإدخار من الضريبة ، لتشجيع الإدخار، وبناء على ذلك فإن الإقتصاديين التقليديين يفضلون الضريبة على الإستهلاك ، لأن هذه الضريبة لا تعرقل الإدخار وتخفض حجم الإستهلاك ، وهو ما ينسجم مع مقتضيات النمو الإقتصادي.

4-استنادا إلى ماسبق فإن الموازنة العامة الناجحة، هي التي تتميز بصغر حجم النفقات العامة وتلتزم بمبدأ توازن الموازنة أي يقتصر دور الموازنة العامة على ضمان التوازن (التساوي) بين الإيرادات العامة العادية والنفقات العادية[2]

5-هذا يعني أن تستخدم الإيرادات العامة في تغطية النفقات العامة ، دون أن تسعى الدولة إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وهي ما يطلق عليه دور المالية العامة المحايدة، أو حياد التقليديين .

---

[1] عبد العال الصكبان،مقدمة في علم المالية العامة جامعة الموصل 1976،ص21 .

[2] مجدي محمود الشهاب ، الإقتصاد المالي ، الدار الجامعية ، بيروت 1988،ص 12.

ب – مرحلة التدخل (المالية العامة المتدخلة) :

لقد أدت التطورات الإقتصادية والإجتماعية التي حدثت خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وامتدت إلى العقد الثالث من القرن العشرين، إلى خروج الدولة عن حيادها التقليدي ، والتدخل في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، بل أصبح مطلوبا منها أن تتدخل لتحقيق التشغيل الكامل للموارد الإقتصادية المتاحة .

فقد عانى النظام الإقتصادي الحر من التقلبات الدورية وانتشار البطالة وظهور الأزمات الإقتصادية التي أصبحت تظهر بشكل دوري في الإقتصاد الوطني ، مما أثبت خطأ المقدمات التي تقوم عليها النظرية الإقتصادية التقليدية فلم يتحقق التوازن بين العرض والطلب بشكل تلقائي، فلم يستطع جهاز الإئتمان أن يحقق المنافسة الحرة ، ولم يتحول كل ادخار إلى استثمار[1].

لذلك لم يكتب للمالية المحايدة الإستمرار ، لأنها لم تستطع تقديم الحلول الفعالة للمشكلات التي استجدت في الحياة الاقتصادية والتي تجسدت في الأزمة العالمية الكبرى التي ظهرت عام 1929 فوقفت النظرية الإقتصادية التقليدية عاجزة عن تقديم الحل الناجح لهذه الأزمة . مما أفسح المجال للأفكار التي نادى بها الإقتصادي الإنكليزي (كينز) أن تجد طريقها إلى التطبيق والتي وردت في مؤلفه (النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود) عام 1936 والتي تنص على السماح للدول بالتدخل في الحياة الإقتصادية،لتحقيق التشغيل الكامل عن طريق التأثير في العناصر المكونة للطلب الفعلي، الذي يتكون من الطلب على سلع الإستهلاك والطلب على سلع الإستثمار

وهو ما أدى إلى ظهور المالية الوظيفة أو المعوضة [2]

ولا شك أن هذا الدور الذي تلعبه الدولة في الإقتصاد الوطني الرأسمالي ، والذي فرضته مقتضيات التطور الإقتصادي والإجتماعية ، وقد أدى إلى ظهور المالية العامة المتدخلة التي تقوم على الأسس التالية [3].

1– لم يعد تحقيق التوازن المالي أو الحسابي، بين النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة العامة للدولة هدفا في حد ذاته، بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن

[1] رفعت المحجوب ،المالية العامة ، دار النهضة العربية ، 1990، ص 16.

[2] Lener The Economies of Control 1959 pp (301-322)

[3] يونس أحمد البطريق ، المالية العامة،دار النهضة العربية، بيروت 1994 ص 14 .

الإقتصادي والإجتماعي عن طريق رفع أو خفض الطلب الفعلي لتحقيق التشغيل الكامل والإستقرار الإقتصادي وذلك باللجوء إلى سياية الموازنة (الإصدار الجديد) في أوقات الكساد لتمويل التوسع في الإنفاق العام، أو إحداث فائض في الموازنة العامة لمواجهة الموجات التضخمية في أوقات الرواج وبالتالي أصبحت الدولة مسؤولة عن التوازن الإقتصادي والإجتماعي ، ولو كان ذلك على حساب التوازن المالي أو الحسابي في الموازنة العامة .

2-أصبحت النفقات العامة والإيرادات العامة جزءا من الكميات الإقتصادية الكلية وتعتبر كذلك أداة اقتصادية واجتماعية طيعة في يد الدولة تستخدمها في التدخل ، والمساهمة في تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية الجديدة .

3-لم يعد التوازن الحسابي في الموازنة العامة ، تلك القدسية التي كان يتمتع بها في الماضي بل أصبح بإمكان الدولة أن تأخذ بالموازنة العامة للدول، لمعالجة الدورات والتقلبات الإقتصادية،التي يعاني منها النظام الإقتصادي الرأسمالي وذلك بتخصيص فائض الإيرادات المتحقق في سنوات الازدهاروتغطية العجزفي سنوات الإنكماش والكساد الاقتصادي .

4-غلب الطابع الاقتصادي على علم المالية العامة، وإن لم يفقد طابعه التقليدي كلية واحتلت الدراسة الوظيفية لنشاط الدولة الاقتصادي المتزايد.

كأن تعمل المالية العامة على إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة أصحاب الميل المرتفع للإستهلاك، وضد صالح الطبقات الغنية أصحاب الميل المنخفض للاستهلاك، وماله من مبررات اقتصادية وسياسية .

5-اختلفت أهداف الأدوات المالية المختلفة ، ففقدت الضريبة حيادها التقليدي، وأصبحت أداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية اكثر من كونها أداة للتمويل فقط ويختلف بالتالي النظام الضريبي من دولة إلى أخرى بإختلاف الهيكل الاقتصادي، وظروف كل منها ففي الدول المتقدمة، يقوم النظام الضريبي فيهاعلى الضرائب التصاعدية والمباشرة ، ويختلف العبئ الضريبي فيها، ارتفاعا اوانخفاضا حسب المرحلة التي يمر فيها الاقتصاد الوطني، ازدهار وكساد مقارنة بما هو عليه في الدول النامية.

ويبدو مما تقدم أن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ، كانت له آثاره في المالية العامة، وعناصرها المختلفة. بل يمكن القول إن الدور المتزايد للدولة في الإنتاج وتكوين الدخل القومي قد خلق اقتصاد السوق فحينما تتدخل الدولة في الحياة الإقتصادية ، وتزداد نفقاتها العامة وتزيد مساهماتها في تكوين الإنتاج القومي فإن الأمر لا يعتبر استمرار لظواهر مالية قديمة ، مع زيادة حجمها ، بل بزوغا لظواهر مالية جديدة مختلفة في طبيعتها [1].

وقد ساهمت الوقائع والتجارب الاقتصادية في زيادة دور الدولة وأظهرت الأزمة الإقتصادية الكبرى عام 1929 أنه يترتب على الدولة أن تتدخل ، لا تعالج الأزمة فحسب بل يجب عليها درء الأزمات وتعديل الهيكل الإقتصادي والاجتماعي وتوجيه سير الاقتصاد واستخدام الموارد المتاحة لصالح المجتمع في مجموعه . وقد انعكس ذلك على علم المالية العامة وعناصره المختلفة، النفقات العامة والإيرادات العامة . فاستخدمت تلك الأدوات المالية لتحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية إلى جانب هدفها المالي . فكما أن الوسائل تغير من الهدف فإن تغيير الهدف يؤثر في الوسائل ويعدلها ، فتطور الهيكل المالي ، ودخول الظواهر المالية في إجمالي الظواهر الاقتصادية لإرتباطها بحركة النشاط الإقتصادي وللتعديل الكبير الذي يمكن أن تحدثه في هيكل الإنتاج والتوزيع، لكن مع إحتفاظها في الوقت نفسه بخصائصها، فلم يعد علم المالية العامة يبحث تحديد الأعباء العامة، وتوزيعها على الأفراد بل يبحث إضافة إلى ذلك كيفية استخدام هذا العبءالمالي ، وآثاره الاقتصادية والاجتماعية .

ثانيا : المالية العامة في الدول النامية

يعتبر النظام الاقتصادي أحد العوامل المؤثرة والمحددة لنطاق علم المالية العامة ولتحديد دور الدولة في النشاط الإقتصادي، وتؤثر درجة نمو الهيكل الاقتصادي تأثيرا مباشرا في النظام المالي وفي تحديد الملامح والأهداف ودور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، يختلف من دولة إلى أخرى وذلك بحسب درجات التقدم الاقتصادي والاجتماعي وحتى يمكن التعرف على طبيعة المالية العامة في الدول النامية وأهدافها يتطلب الأمر أن نتعرف على خصائص هذه الدول .

[1] رفعت المحجوب ، مرجع سبق ذكره ، ص 22.

أــ خصائص الدول النامية

ليست مشكلة التخلف ظاهرة حديثة، رغم أنها أحدثت مكانة هامة في مجال الفكر والوقع الاقتصادي والسياسي على المستوى المحلي والدولي منذ الحرب العالمية الثانية ويوجه تحديد المقصود بالتخلف الاقتصادي، تحديدا جامحا بعض الصعوبات، ويرجع ذلك إلى التفاوت و الإختلاف الواضح في الظروف الطبيعية و الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي تسود مختلف الدول النامية.

وقد بدا واضحا منذ الحرب العالمية الثانية، انقسام دول العالم من حيث مستوى الرفاهية الاقتصادية ودرجة التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي إلى قسمين، دول متقدمة ودول نامية . وأدركت شعوب الدول النامية مدى اتساع الهوة التي تفصل بين مستوى معيشتها ومستوى معيشة شعوب الدول المتقدمة آخذة بالتزايد والاتساع مما دفع شعوب الدول النامية إلى التصميم على بذل الجهود الواعية، وعلى اللحاق بركب التقدم والتطور، والعمل على زيادة الدخل القومي والفردي الحقيقي .

وتضم مجموعة الدول النامية دولا عديدة تتفاوت في درجات نموها ، وفي مستويات معيشتها المادية فيدخل في إطارها دول لم تتجاوز مرحلة الإقتصاد المعيشي ومناطق أكثر تقدم في مجال الإنتاج الزراعي والصناعي .

ومع ذلك فإن الفكر الاقتصادي يشير إلى حقيقة واقعية هي أن هذه الدول تعاني أساسا من مشكلة الفقر ومن تدهور الكفاية الإنتاجية وانخفاض نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي ويمكن تحديد أهم مظاهر التخلف بما يلي[1]

ــ انخفاض الدخل القومي والفردي وسوء توزيعه

ــ ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الميل الحدي للادخار

ــ انخفاض مستوى الاستثمار وتركزه في الاستثمارات العقارية والذهب والعملات الأجنبية، ويعود ذلك إلى ضيق أفق المستثمرين وعدم ثقتهم في المستقبل لعدم توافر الاستقرار السياسي والاقتصادي[2].

ــ انعدام السوق المالية والنقدية أو تخلفها وضعف الأجهزة المصرفية والمالية مما يدفع الاستثمار باتجاه المضاربة والاستثمار في الأموال العقارية والثابتة

[1] عبد المنعم السيد علي، مدخل إلى علم الإقتصاد ج 2، الجامعة المستنصرية دار النهضة العربية بغداد 1981 ص (17-25)

[2] البنك الدولي لإنشاء والتعمير تقرير عن التنمية في العالم 1988ص 161

ــ تبعية الاقتصاد المتخلف للاقتصاديات المتقدمة لاعتماد الدول النامية على تصدير سلعة واحدة أو عدد محدود من السلع الأولية والمواد الخام واستيراد الآلات والمعدات الإنتاجية والسلع الإستهلاكية .

ــ سيطرة القطاع الزراعي واعتماده على الآلات والمعدات القديمة ، ذات الكفاءة الإقتصادية المنخفضة إضافة إلى غالبية السكان تعمل في هذا القطاع الأولي أو في النشاطات المرتبطة به ويرجع ذلك إلى عاملين : **أولهما:** ارتفاع نسبة ما ينفق من الدخل على الغذاء لانخفاض الدخل القومي والفردي **وثانيهما** : بطء أو عدم نمو المهن والعمال خارج قطاع الزراعة بمعدل يتفق مع نمو السكان في هذه الدول ،وذلك لانخفاض مستوى الاستثمار عامة وهذا ما يؤدي إلى انخفاض الإنتاجية وظهور البطالة المقنعة.

ــ إن من أهم ما تعاني منه الدول النامية هي مشكلة الفقر وهو ما يطلق عليه الاقتصاديون حلقة الفقر المفرغة فانخفاض الدخل القومي يؤدي إلى انخفاض مستوى الادخار وهو يؤدي كذلك إلى انخفاض مستوى الاستثمار وانخفاض مستوى الاستثمار يؤدي إلى انخفاض الدخل أو استمرار انخفاض مستوى الدخل[1].

ب ــ خصائص المالية العامة في الدول النامية:

نوضح فيما يلي خصائص المالية العامة في الدول النامية بعد أن استعرضنا الخصائص العامة لهذه الدول أهمها:

1-انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي:

إن من أبرز خصائص الأنظمة الضريبية في الدول النامية انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي فيها إلى الناتج القومي الإجمالي حيث لا تتجاوز نسبة الاقتطاع الضريبي (20% ــ 25 %) من الناتج القومي الإجمالي ، مع إضافة الاقتطاعات شبه الضريبية وذلك بالمقارنة مع الدول شبه المتقدمة ، التي تصل نسبة الاقتطاع الضريبي فيها (35% ــ 40 %) مع إضافة الاقتطاعات شبه الضريبية ويرجع ذلك إلى انخفاض نصيب الفرد منه الأمر الذي يحول دون إمكان زيادة نسبة الاقتطاع الضريبي خشية

[1] NURKES R PROBLEM OF CAPITAL FORMATION IN UNDER – DEVELOPOD COUNTRIES N Y 1953.PP4-5

المساس بالحاجات الأساسية للأفراد فالاقتطاع الضريبي في وعاء ضريبي صغير الحجم لايمكن أن تكون حصيلته الضريبيةإلا ضئيلة الحجم[1]

2-انخفاض نسبة مساهمة الضرائب المباشرة في الإيرادات العامة :

تساهم الضرائب المباشرة التي تفرض على الدخل والثروة بنسبة منخفضة في الإيرادات العامة للدولة ، فهي تتراوح ما بين (10% ــ 47 %) بالمقارنة مع الدول المتقدمة ويعود سبب ذلك إلى انخفاض الدخل القومي والفردي ، واتساع نطاق القطاع الزراعي وانخفاض الدخل الناتج عن هذا القطاع ، وبالتالي صعوبة فرض الضريبة على الدخل الزراعي المنخفض وانتشار نطاق الاقتصاد المعيشي، حتى إن هناك بعض الدول تعفي الدخل الزراعي من الضريبة ، لانخفاضه من ناحية وصعوبة التعرف عليه من ناحية ثانية واقتصار الاستهلاك على الاستهلاك الذاتي[2]

3-سيطرة الضرائب غير المباشرة

أمام انخفاض الدخل القومي والفردي في الدول النامية ،وانخفاض مساهمة الضرائب المباشرة في الإيرادات العامة تجد الدول النامية نفسها مضطرة إلى الاعتماد على الضرائب غير المباشرة بل إن زيادة الضرائب غير المباشرة واعتماد الأنظمة الضريبية في الدول النامية عليها جعل منها ميزة أساسية تتميز بها تلك الدول ، ويعود ذلك إضافة إلى الأسباب السابقة ، إلى إنفاق الأفراد الجزء الأكبر من دخولهم على السلع الاستهلاكية، وكذلك ارتفاع نسبة مساهمة التجارة الخارجية إلى الناتج القومي الإجمالي ومن ثم ارتفاع الضرائب الجمركية .

لأن فرض هذه الضرائب غير المباشرة وتحصيلها لا يحتاجان إلى إدارة ضريبة عالية الكفاءة وهو ما تعاني منه الدول النامية ، يضاف إلى ذلك أن الضرائب غير المباشرة وهي تفرض على الاستهلاك يمكن أن تساعد الدولة على الحد من الاستهلاك وزيادة الادخار ، وتمد الدولة بحصيلة وفيرة من الإيرادات ولذلك نجد أنه في الوقت الذي تتراوح فيه نسبة الضرائب غير المباشرة في الدول النامية بين (60% ــ70 %) من الإيرادات الضريبية فإن هذه النسبة تتراوح بين (30% ــ 40 %) من إجمالي الضرائب في الدول المتقدمة

[1] عادل العلي – طلال عداوي ، اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية ، بيروت ، ص 1992، ص 61.

[2] خالد الخطيب، الأصول العلمية في المحاسبة الضريبية، منشورات الحامد عمان 2000 ص 40 .

4-انخفاض كفاءة الجهاز الإداري الضريبي والوعي الضريبي.

تشير الدراسات المالية المختلفة عن الإدارة الضريبية في الدول النامية ، إلى أن هذه الدول تعاني من عدم توافر العناصر الإدارية والفنية الكفوءة ، القادرة على تحمل مسؤوليات تطبيق أحكام وقوانين الضرائب وتعد هذه السمة من العقبات الأساسية التي تحول دون إمكان تحقيق أهداف السياسة الضريبية بكفاءة عالية .

ويعود ذلك إلى انخفاض كفاءة الجهاز الاداري بشكل عام وانخفاض مستوى التكوين للعاملين في الإدارة الضريبية وضعف الرواتب والأجور للعاملين في الإدارة بصفة عامة في الدول النامية . الأمر الذي يحد من إمكانيات دعم الإدارات الضريبية بالعناصر المؤهلة ذات الخبرة، والكفاءة المهنية العالية.

يضاف إلى ذلك أن الأنظمة الضريبية في الدول النامية، تعاني من انخفاض مستوى الوعي الضريبي، لدى الأفراد المكلفين بالضريبة ووجود ظاهرة التميز بين الأخلاق العامة للفرد في تعامله مع الأفراد الآخرين، والأخلاق الضريبية للفرد في تعامله مع الإدارة الضريبية ومحاولته التهرب من دفع الضريبة بطريقة أو بأخرى، الأمر الذي يحول دون تحقيق الأهداف المالية، وغير المالية للسياسة الضريبية في الدول المختلفة وكلما ارتفع شعور الأفراد بمسؤوليتهم الوطنية وازداد إقناعهم بالضريبة التي يتعين عليهم أداؤها، وإيمانهم بأهمية الإسهام في مد الخزانة العامة للدولة بالأموال اللازمة لها، ازدادت المقدرة التكليفية العامة للمجتمع وأمكن التأييد والمساندة لتوفير الموارد الضريبية الكافية، لتمويل برامج الإنفاق العام[1].

ج-أهداف المالية العامة في الدول النامية :

لقد دفعت تلك الخصائص المشتركة العامة منها، والخاصة بالمالية العامة التي يمكن ملاحظتها في الدول النامية بعض الدول للعمل على التخلص من العقبات التي تحيط بتنميتها، وتعرقل سيرها وذلك بوضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية لتذليل هذه العقبات، وتعديل الهيكل الاقتصادي، وخلق المناخ الاجتماعي والسياسي والاقتصادي بهدف زيادة الدخل الحقيقي للفرد، وزيادة الإنتاج وارتفاع الإنتاجية القومية، ولا تتحقق التنمية الاقتصادية إلا بإقناع الأفراد بتحمل أعبائها وسعيهم لتحقيق أهدافها، كما أنها

[1] يونس أحمد البطريق، ، مرجع سابق ، ص (99).

تستلزم توفير الخدمات الأساسية وتنمية الزراعة وتنويع النشاطات الاقتصادية التي تتكامل فيما بينها، لتدفع الاقتصاد في طريق النمو السريع.

وقد أوضحت الدراسات الاقتصادية والتجريبية في الدول النامية ، أنه يتعذر على الدول النامية أن تترك عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للقطاع الخاص ، بل أظهرت تلك الدراسات ضرورة تدخل الدولة وقيامها بدور رئيس، مستخدمة في ذلك أساليبها المباشرة وغير المباشرة وتوجيه سياستها الاقتصادية والمالية في إتجاه حل تلك المشكلات والعقبات، الأمر الذي يعني أن تنصب جهود التنمية الاقتصادية، على ضرورة السعي الجاد لزيادة الاستثمارات الإنتاجية وتمويل خطط التنمية الاقتصادية، لرفع الدخل الحقيقي للفرد وهو ما يلقي بالمسؤولية على المالية العامة للقيام بواجبها، والعمل على تحقيق أهدافها التي يمكن أن نستعرض أهمها فيما يلي:

1-ضبط الاستهلاك :

إن من أهم ما تعاني منه الدول النامية ، هو ارتفاع مستوى الاستهلاك القومي والفردي وذلك لإنخفاض الدخل القومي من ناحية وانخفاض دخل الفرد من ناحية أخرى، وبالتالي فإن الإنفاق الاستهلاكي على السلع الأساسية يستوعب الجزء الأكبر من الدخل الفردي، لذلك فإنه يتوجب على الدول النامية أن تعتمد على السياسة المالية والضريبة بشكل خاص، التي تهدف إلى ضغط الاستهلاك،أي الحد من الاستهلاك غير الضروري، الكمالي وشبه الكمالي الذي تتميز به الفئات الغنية في الدول النامية والتي تستهدف زيادة الادخار وتشجيعه وتنمية الموارد المالية.

للدولة،عن طريق فرض الضرائب التصاعدية والعامة على الدخول والثروات والضرائب النوعية على السلع الكمالية، وغير الضرورية، وتوجيه الإنتاج إلى المجالات المرغوب فيها، التي تساهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والعدالة الاجتماعية لتقليل التفاوت بين الدخول والطبقات المختلفة.

2- تعبئة المدخرات القومية :

تعمل الدول النامية على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إلى رفع مستوى معيشة أفرادها ، الأمر الذي يتطلب وضع موارد مالية هائلة لتمويل الخطط والبرامج الاقتصادية التي تعتمد عليها الدول لتحقيق أهدافها المحددة .

ولا تستطيع المدخرات الوطنية الاختيارية أن تفي بهذا الغرض ، لذلك تجد الدول النامية نفسها مضطرة إلى الإعتماد على الادخار الإجباري الذي يمثل الضريبة أحد بنوده ، لزيادة الإيرادات العامة للدولة ، وتوجيهها لتمويل التنمية الاقتصادية .

كما تهدف المالية العامة في الدول النامية تعبئة الفائض الاقتصادي ، وتوجهها إلى تمويل نشاطات التنمية الاقتصادية حيث تجبر الدولة الأفراد أو المشروعات ، على تخصيص نسبة معينة،من دخولهم لشراء سندات ذات عائد، تصدرها الدولة ، وتستخدم تلك المابالغ في تمويل برامج التنمية وتحدد الدولة مدة معينة من الزمان لاسترداد هذه السندات وإعادة قيمتها إلى المكتبين بها كما يمكن للدول النامية أن تحقق الإدخار الإجباري عن طريق اتباع طريقة التمويل بالتضخم والتي تتمثل بزيادة الطلب الكلي النقدي عن العرض الحقيقي للسلع والخدمات ، وعند الأسعار السائدة ، فيؤدي ذلك إرتفاع أسعار السلع وخفض الاستهلاك الحقيقي لعدد كبير من أفراد المجتمع .

3-توجيه النفقات العامة :

لا تقتصر أهداف المالية العامة في الدول النامية ، على ضبط الاستهلاك وتعبئة المدخرات ، لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، بل تمتد لتشمل توجيه النفقات العامة لتحقيق عدد من أهداف . فالدولة توجه النفقات العامة إلى المجالات والنشاطات الاقتصادية لايقدم عليها القطاع الخاص ، لانخفاض عائدها أو حاجتها إلى رؤوس أموال ضخمة وهي في الوقت نفسه ضرورية للتنمية.

وبخاصة في المراحل الأولى منها وهو ما يطلق عليه النفقات العامة التي تؤدي إلى تكوين الهيكل الاقتصادي الأساسي كإنشاء الطرق العامة للسدود، والري والنقل والمواصلات كما توجه النفقات العامة إلى تكوين الهيكل الاجتماعي الأساسي كالتعليم والصحة والثقافة والإسكان والاتصالات وهذه النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والتي تتطلب نفقات عامة ضخمة ، ليست ضرورية من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية فحسب، بل هي ضرورية أيضا من أجل تحقيق معدل مرتفع للتنمية والتطور الاقتصادي والاجتماعي.

المطلب الثاني : ماهية علم المالية العامة

قد يتبادر إلى أذهاننا بمجرد الحديث عن كلمة علم المصطلحين التاليين : الموضوع والمنهج ، ذلك أنه لا نستطيع وصف أي حقل بأنه علم إلا إذا توفر على موضوع وهو اللب أو الشيء الذي نريد أن نكتشفه من خلال دراستنا أما بالنسبة إلى المنهج فنقصد به طريقة البحث أو طريقة تناولنا لهذا الموضوع بالدراسة .

فقد كان موضوع المالية العامة هو تلبية الحاجات العامة ، فكانت تجمع الإيرادات وتنفقها فتلبي هذه الحاجات، وقد سادت فكرة هذه الدورة الاقتصادية لمدة طويلة إلى غاية ظهور الحاجة في تأطيرها بمجموعة من القوانين والقواعد المحددة لأدائها .

أولا : تعريف علم المالية العامة

استنادا إلى تطور مفهوم دور الدولة، كما سبقت الإشارة إليه فنجد التعريف القديم لعلم المالية العامة يقول"هي مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات والهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لتلبية هذه النفقات مع توزيع أعبائها على المواطنين".

أما التعريف الحالي الحالي المتداول الذي يمكن إسناده إلى علم المالية العامة فيمكن القول فيه أنه العلم الذي يتمثل موضوعه في دراسة القواعد المنظمة للنشاط المالي وللأنشطة التي تبذلها الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية لإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة أم منهجه أو طكريقة بحثه فتتمثل في أداواته الإيرادات ، النفقات الميزانية. ويتحقق ذلك من خلال دارسة هذه الأدوات منفصلة ومنعزلة عن العوامل الاقتصادية الأخرى أو أنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادت العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة بهدف تحقيق أغراض دولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية[1].

من كل ما تقدم يتضح أن علم المالية هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة[2]

[1] سوزي عدلي ناشدا " الوجيز في المالية العامة " دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية 2003 ص 8 .

[2] حسين مصطفى حسين "المالية العامة" ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر طبعة 1995 ص 4 .

والهيئات العامة التي تمارس نشاطا بقصد إشباع الحاجات العامة هي الأشخاص المعنوية العامة أي الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية .

أم الموارد التي تسعى هاته الهيئات إلى تحصيلها فتسمى الإيرادات العامة وأما أوجه الإنفاق فتسمى النفقات العامة .

وكما سبق أن ورد في التعريف فإن الدولة تستهدف الوصول إلى إشباع الحاجات العامة وذلك أن الإنسان له حاجات خاصة وحاجات جماعية والحاجة الجماعية تطهر نتيجة وجود الأفراد في المجتمع، وهي تختلف عن الحاجة الفردية في كونها تخص المجموعة والتي تتمثل في الدفاع والأمن والعدالة .

فالفرد وحده لايقوى على أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي، إلا أن هذا الأمن لايمكن أن يتحقق إلا بصورة كلية لكونه يعود بالنفع على المواطنين، جميعهم ولا يمكن أن يحرم أي منهم من الانتفاع بهذا الأمن ، لهذا يجب أن تقوم به وتسهر عليه الدولة بأجهزتها المختلفة .

فالحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها نظرا لعجز كل فرد بسبب عدم قابليتها للتجزئة ، عن القيام بها بمفرده .

في الحقيقة يوجد اختلاف بين الحاجات الجماعية عن الحاجات الفردية المعروفة كالملبس والمأكل...الخ ، فهذه الأخيرة يستطيع الفرد أن يتكفل بإشباع حاجاته منها ما دام بإمكانه دفع ثمنها وذلك نظرا لقابليتها للتجزئة أما إذا لم يستطع دفع ثمنها فلا يمكن الحصول عليها، وفيما بين الحاجات الجماعية غير القابلة للتجزئة توجد مجموعة من الحاجات يستطيع كل فرد أن يشبع جاجاته منها بمفرده دون أن يأخذ بعين الإعتبار إشباع الآخرين لها من عدمه إي أنها قابلة للتجزئة ولكنها مع ذلك ولأهميتها الإجتماعية حاجات جديرة بأن تتكفل بها الدولة وتقوم بإشباعها، وكمثال على ذلك نجد تعليم الخدمات الصحية والنقل والمواصلات.

حتى تقوم الدولة بإشباع الحاجات العامة التي لاتقبل الإنقسام والحاجات القابلة للإنقسام ولكن لها أهمية إجتماعية قصوى فإنها تضطر إلى استخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات متمثلة في مبالغ نقدية هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة ولكي تقوم

الدولة بهذه النفقات لابد لها نت البحث على إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة وأهم هذه المصادر هي الضرائب .

وما دام أنه مفروض على الدولة أن تسير على نهج منضبط وواضح عند القيام بنفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من مهام ومشاريع في خلال فترة زمنية محددة، عادة ما تكون سنة ، وتقدر مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها وهذا التقدير للنفقات والإيرادات ، عن فترة قادمة مقبلة عادة ما تكون سنة ، هي ما يطلق عليها الميزانية العامة للدولة[1].

إذن وكما ذكرنا أعلاه فإن العلم الذي يدرس أداء دور وأهداف النفقات والإيرادات العامة والميزانية "هو علم المالية العامة "

وعلى ذلك يمكن تعريف المالية العامة بأنها " العلم الذي يتناول دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة وتسطيرها خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة بهدف تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية "

ثانيا : تطور علم المالية العامة

لم يكن علم المالية معروفا عند القدماء بشكل مستقل وهذا لايعني أنه لم تكن في تلك الأزمنة الماضية أنظمة مالية قائمة على بعض المبادء والقواعد حيث ظهرت القضايا المالية ومبادئ الجباية والإنفاق مع ظهور الدولة وقد خصصت بعض مؤلفات أريسطو وأفلاطون فقرات مطولة لمالية الدولة والمبادئ أو الركائز التي يجب أن تقوم عليها ، أم بالنسبة للعرب فلم يكن لديهم بالطبع نظام مالي في حياتهم القبلية البدائية إلا أنه بعد الإسلام استمدوا بعض الأساليب المالية من هذا الدين الحنيف وكذا من الأنظمة المالية للدول التي فتحوها فتم تأسيس بيت مال للمسلمين وذلك على عهد الخليفة الراشد " عمر بن الخطاب " فكان يسجل الوارد إليه والصادر منه ، لكن مالية الدولة في عهد الأمويين والعباسيين لم تكن منفصلة عن مالية الخليفة كما كان عليه الأمر في البلدان الأوروبية في القرون الوسطى بالنسبة للملوك والأمراء .

ويجدر أن نذكر هنا أثرا هاما في المبادئ المالية عند المسلمين هو " كتاب الخراج " للقاضي أبي يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصاري الذي وضعه بناءا على طلب الخليفة

[1]– سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص7 .

هارون الرشيد في تنظيم الخراج من الموارد المالية لبيت المسلمين وتحديد الإنفاق بما يتوافق مع الكتاب والسنة والزمن .

إلا إنّ علم المالية لم يأخذ شكله الحالي إلا في الثلث الأول من القرن التاسع عشر (19) ميلادي حيث كانت قضايا المالية وقضايا الضرائب تعالج قبل ذلك بصورة عامة في كتابات إقتصادية وقانونية .

وأول الباحثين في قواعد علم المالية العامة بحثا علميا للعالم الفرنسي " بودان"(Bodin) في عام : 1576 ثم نمت هذه الأبحاث في القرن السابع عشر (17) ميلادي فظهرت عدة مؤلفات في قواعد جباية وفي مختلف أنواع الضرائب مؤسسة تطبيقها. وفي القرن الثامن عشر (18) ميلادي ظهر في أوروبا كتاب " روح القوانين " للمؤلف " مونتسيكيو" (Montesquieu) محتويا على قواعد واضحة للأوضاع السياسية والمالية ونظام الضرائب وفي القرن الثامن عشر (18) ميلادي وفي سنة :1776 نشر الإقتصادي الإنجليزي كتابه المشهور " ثروة الأمم " الذي وضح فيه قواعد علمية صريحة لمختلف الضرائب ، ثم جاءت الثورة الفرنسية فقلبت القضايا المالية رأسا على عقب .

وكانت فاتحة عصر جديد للتشريع المالي . ومع نهاية القرن التاسع عشر (19) وبداية القرن العشرين (20) الميلادي أصبح علم المالية العامة مستقلا له مؤلفيه . منظريه وقواعده الخاصة به وتقاليده وصار يأخذ بعين الإتبار في بحوثه الأبعاد الثلاثية : سياسية ، إقتصادية والإجتماعية .

وهكذا تطور علم المالية العامة تبعا بتطور الدولة وطبيعتها ووظيفتها وقد حصل تطور في ذلك خصوصا خلال السنوات التي تلت الحرب العالمية الأولى وخاصة عقب الكساد الكبير الذي حدث نتيجة أزمة 1929 ــ 1931 ولقد تطرقنا لهذا الجزء العام في بداية هذا الفصل لما تطرقنا إلى تطور مالية الدولة من دولة حارسة (Etat Gendarme) إلى دولة متدخلة (Etat Interventionniste) ثم إلى دولة عصرية (Etat Moderne) لنسجل على هذا

المستوى من التحليل النتيجة التالية أن تطور المالية العامة كان نتيجة للتطور دور الدولة دخل المجتمع .

المطلب الثالث : المالية العامة والمالية الخاصة

يرى خبراء المالية أن هناك فرقا أساسيا بين الدولة العامة والخاصة، ينتج عن إختلاف المبادئ التي تحكم كلا منهما إختلافا تاما فالمالية الخاصة هي مالية الأفراد والمؤسسات العائدة إليهم أي مايعرف بالقطاع الخاص وهي تختلف عن المالية العامة نظرا لإختلاف طبيعة الدولة ودورها وسلطتها عن طبيعة الفرد ودوره وسلطته [1]

هذه الأخيرة ترتكز على استخدام الدولة لإمتيازاتها وما تتمتع به من سلطات على الأفراد والمؤسسات الخاصة ولايستطيع أي شخص أن يعارضها ، فالضريبة، التي تعد موردا أساسيا للدولة ، هي إقتطاع جبري للموارد القطاع الخاص ، ولايوجد إطلاق ، ولايتصور أن يوجز ، ما يشبهها في مالية القطاع الخاص. أضف إلى ذلك أن التقنيات المستخدمة في نوعي المالية وإن كانت تبدو متشابهة لأول وهلة إلا أن بينها بعض نقاط الإختلاف

أولا : من جانب النفقات والإيرادات

أ-من جانب النفقات :

تهدف المؤسسات الخاصة من إنفاقها تحقيق ربح ، بإعتبار أن هذا هو الهدف الرئيسي من نشاط الأفراد .

أما الدولة فإنها تهدف من نشاطها تحقيق المنفعة العامة في المقام الأول ، حتى ولوتعارض هذا مع هدف تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط . بل إن الدولة قد تقوم بمشروع ما رغم أنها تعلم سلفا أن إيراداته لن تسمح بتغطية نفقاته مما يترتب عليه خسارة ، وذلك لكونه يحقق نفعا عاما لمصلحة المجتمع ولتحقيق إعتبارات أخرى بديلة عن الربح قد تكون سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية ، أي أن الدولة في خدمة الجماعة وتقوم بأدوار ذات منفعة عامة[2].

ويترتب على إختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط الخاص والدولة ، أن يختلف الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما. فمعيار نجاح مشاريع الدولة هو تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة.

[1] بساعد علي ، المالية العمومية ، مطبوعة بالمعهد الوطني للمالية القليعة ديسمبر،1992، ص 13.

[2] J.CATHELINEAU- finances publique – politique budjétaire et droit financien ,1976.p15.

ب-من جانب الإيرادات:

تحصل المشاريع الخاصة على إيراداتها بطرق إختيارية، أي بالإنفاق ، عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة أو الأفراد . أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة . وبإعتبارها سلطة سياسية ، فإنها تستطيع في بعض الأحيان أن تلجأ إلى عنصر الجبر للحصول على الإيرادات كما هو الحال بالنسبة للضرائب أو القروض الإجبارية . وإن كان هذا لايمنع من إمكانية استخدامها للوسائل العادية التي يتبعها النشاط الخاص للحصول على إيراداتها. ويظهرذلك بالنسبة في مشاريع الدولة الفلاحية والتجارية والصناعية التي تقيمها الدولة بجانب المشاريع الخاصة ، حيث تسري عليها نفس طرق التسيير والقواعد الفنية السارية على القطاع الخاص.

ثانيا : من جانب الميزانية

يوجد فرق من حيث كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات لدى الدولة من جهة ، ولدى المؤسسات الخاصة من جهة أخرى.

فبينما تقوم الدولة ،كما سنرى ، بتقدير نفقاتها أولا لازمة لتسيير المرافق العامة وتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية ثم في مرحلة ثانية تقوم بإعداد المصادرالتي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات ، تقوم المؤسسات الخاصة بتقدير حجم إيراداتها أولا من دخول الأرباح ، ثم تحديد أوجه إنفاق تلك الإيرادات في مرحلة ثانية .

وبالرغم من الفروق الظاهرة بين المالية العامة والخاصة ، إلا أن ذلك لايقلل من الترابط القوي بينهما . فالمالية العامة والمالية الخاصة يؤثر كل منهما على الآخر ويتأخر به .

ثالثا : من جانب الطرق الآفاق والحجم.

أ-الطرق :[1]

يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية ويلجأ إلى العقود ، أي توافق الإرادة مع المتعاملين معه لتنفيذ رغباته ، كذلك فإنه يقدَّر نفقاته على أساس إيراداته ، فبإسرافه يؤدي إلى الإقتراض وإمكانياته في ذلك محدودة .

أما بالنسبة للدولة فإن نفقاتها ضرورية لضمان سير المرافق العامة ، فهي تحدد النفقات العامة ، وتبحث عن الوسائل اللازمة لتغطيتها وإن كانت تحاول في بعض الأحيان تعديل إنفاقها تبعا لحجم إيراداتها (كفترات الأزمة) فهي تلجأ إلى طرق عديدة لتغطية نفقاتها تنم عن سلطتها وسيادتها مثل الضريبة كما ذكرنا آنفا .

بالتالي يتم نشاط الفرد في إطار من الحرية ، أم نشاط الدولة ، في عملية حصولها على إيراداتها فأساسه الإجبار.

ب-النظرة المستقبلية

يميل الأفراد في أغلب الأحيان إلى الأنشطة سريعة المردود ، قريبة النتائج . بينما تؤدي الدولة المشاريع لاتظهر نتائجها إلا بعد فترة طويلة جدا [2]

كمشروع السد الأخضر الذي لاتظهر منافعه البيئية حسب الأخصائيين إلا بعد حوالي قرن وبالرغم من ذلك فقد قانت الجزائر برصد وصرف مبالغ مالية معتبرة لهذا المشروع وما زالت أعمال التشجير والمتابعة قائمة إلى حد الآن . هذا لايعني أن بعض المؤسسات الخاصة تضع خطط على المدى الطويل ولكن تبقى تقديرات وأغراض غير مرتبطة بإلتزامات مالية في حين .

ج-الحجم :

بصفة عامة فإن مالية الأفراد والمؤسسات الخاصة . أقل حجما من مالية الدولة ، فهذه الأخيرة تقوم بإنفاق الملايير من الدينارات بصفة نهائية ، بينما ليس في مقدور أغنى الأفراد والمسسات من تحمل خسارة ملايين الدينارات .

ولكن هذه الفكرة ليس صحصية دائما على مستوى الدولة ، ذلك أن مالية بعض كبريات الشركات المتعددة الجنسيات تفوق مالية دول عديدة في طريق النمو ، لهذا نجد

[1] حسين مصطفى حسين ،المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ط 1995، ص5 .

[2] علي بساعد ، مرجع سابق ، ص 14 .

الكثير من هذه الدول تجد صعوبة كبيرة في تعويض بعض الشركات الأجنبية عقب تأميم ممتلكاتها .

فهذا المعيار بين الفرق الشاسع بين المالية الخاصة والمالية العامة ، بين الوسائل المالية للأشخاص العامة والأشخاص الخاصة . حيث تتوفر الجماعات العمومية والدولة على وجه الخصوص على كتل مالية معتبرة غير قابلة للقياس مع تلك المتوفرة لدى الأفراد والمؤسسات الخاصة . يمكننا القول هنا ، في هذا الإتجاه أن الدولة تعتبر [1] من خلال الأسواق التي تنشئها وتكون طرفا فيها ، أكبر مقاول على مستوى الأمة ونفس الشيء ينطبق على الإدارة، والتي توظف أكبر عدد من الأجراء (موظفين، أعوان عموميين وخواص).

و-التشريع :

تخضع مالية الأفراد في تكوينها وفي حرياتها إلى قواعد والتزامات القانون الخاص بما تحتويه من قواعد مرتكزة على ترك المجال مفتوحا أمام المتعاملين الإقتصاديين في التسيير والتعاقد ، بينما المالية العمومية التي تضع نصب أعينها المنفعة والمصلحة العمومية وتقوم بتأطير ترتيباتها أحكاما تشريعية صارمة هي أحكام القانون العام .

إلا أن الفصل بينهما ليس مطلقا ، فمالية الأفراد إذا إرتبطت بها حقوق تتبع المالية العامة،شملها القانون العام بقواعده (قوانين الضرائب)، المالية العامة هي الأخرى إذا دخلت مجال النشاط الفردي غير محمية بإحكام قانونية حيث يسري عليها القانون الخاص مثل المالية الخاصة ، مثل استثمار الدولة لأموالها في رؤوس أموال مؤسسات إقتصادية أو شركات خاصة (القانون التجاري) .

المبحث الثاني : حاجات المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

المالية العامة علم من العلوم الإجتماعية توافق مع وجود الأفراد والجماعات المنظمة وخضوعها إلى سلطة عامة ، يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة، وتقديم مجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية للمجتمع ومن الطبيعي أن يرتبط هذا العلم الاجتماعي مع العلوم الاجتماعية الأخرى التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع واقتصاد واحد .

[1] J CATHELINEAU-LES FFINANCES PUBLIQUE- PARIS- PAGE- 15

المطلب الأول : الحاجات العامة

يهدف النشاط الإقتصادي إلى إشباع الحاجات الإنسانية. فقد تولى الفرد في الماضي البعيد ، أمر إشباع حاجاته الفردية ، كالحاجة إلى الطعام والملبس والمأوى وفي تطوير لاحق تشكلت الجماعات وكونت ماأطلق عليه فيما بعد المجتمع الذي يتكون من مجموعة من الأفراد وظهرت نتيجة لذلك حاجات لم تكن موجودة في السابق كالحاجة إلى الأمن والإستقرار في الداخل والخارج وتوفير العدالة بين الأفراد أطلق عليها الحاجات الاجتماعية والتي تعرف الآن بالحاجات العامة حيث تقوم الدولة بالمفهوم الحديث بإشباعها ممثلة بالهيئات والمؤسسات والمصالح العامة ، تميزها عن الحاجات الفردية الخاصة ، التي لا تزال الفرد مسؤولا عنها ويقوم بإشباعها بنفسه .

فالحاجة الإنسانية هي أولا حاجات فردية أساسية ، يستطيع الفرد بنفسه أن يقوم بإشباعها على الوجه الأكمل وبكامل حريته. وهي ثانيا حاجات جماعات عامة تجد منشأها في وجود المجتمع ذاته ، كالحاجة إلى حفظ الأمن والنظام وحماية المجتمع وتحقيق العدالة لايستطيع الفرد بمفرده أن يشبع هذه الحاجات على الوجه الأمثل بل يجب إشباعها بشكل جماعي،بالنسبةلأفرادالمجتمع ككل،عن طريق الهيئات والمؤسسات العامة،التي اقترن وجودها بظهور الحاجات الجماعية وضرورة العمل على إشباع هذه الحاجات مم يضمن مصلحة المجتمع العامة وقد اختلف كتاب المالية العامة حول تحديد طبيعة الحاجات العامة والتمييز بين ما يعتبر حاجة خاصة وحاجة عامة،واعتمدوا في ذلك على المعايير التالية:[1]

ــ اعتمد فريق من كتاب المالية العامة في تحديد طبيعة الحاجات العامة على الشخص الذي يقوم بعملية الإشباع فالحاجات الخاصة هي التي يقوم النشاط الخاص بإشباعها والحاجات العامة هي التي تقوم الهيئات العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام ورغم أن هذا المعيار يتميز بالبساطة والواقعية إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه في تحديد طبيعة الحاجات العامة بشكل مسبق.

ــ واعتمد فريق آخر في تحديد طبيعة الحاجات العامة ، على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة. فالحاجة العامة هي الحاجة التي يحس بها المجتمع يلقي هذا المعيار

[1] محمد سعيد فرهود ، مبادئ المالية العامة، جامعة حلب، 1990 ، ص 22.

الضوء على طبيعة الحاجة . ولكن يعاب عليه أن الإحساس بالحاجات العامة يتم من خلال أفراد المجتمع لا تقوم الدولة بإشباعها وإنما تترك أمر إشباعها للنشاط الخاص[1]

ــ اعتمد بعض كتاب المالية العامة على معيار اقتصادي يعرف "بقانون أقل مجهود" وهو ما يعني أن الفرد الرشيد، وهو يقوم بإشباع حاجاته الخاصة يسعى إلى تحقيق اكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة . وسوف يمتنع الفرد عن إشباع حاجاته ، إذا كانت النفقة التي يتخلى عنها،اكبر من المنفعة التي سوف يحصل عليها في الوقت الذي نجد فيه أنه يجب على الدولة أن تقوم بإشباع الحاجات العامة ، وبغض النظر عن هذه الموازنة بين المنفعة التي تعود عليها، والتكلفة التي تتحملها،وحتى لو كانت التكلفة اكبر من المنفعة ويعاب على هذا المعيار،أنه لايعتمد على طبيعة الحاجة فالدولة وهي تقوم بإشباع الحاجات العامة التي تعود على المجتمع مع الأخذ بالحسبان ، إعطاء المنفعة العامة مضمونا أوسع من العائد المادي الذي يأخذ الفرد في الحسبان يتفق هذا المضمون مع طبيعة دور الدولة ، الذي اصبح يشمل إضافة إلى الوظائف التقليدية . إقامة التوازن الإقتصادي والإجتماعي .

ــ ويعتمد بعض الكتاب الماليين على معيار تاريخي تعتبر الحاجة العامة،وهي التي تدخل في نطاق دور الدولة التقليدية وقيامها بالوظائف التقليدية الأخرى. ويؤخذ على هذا المعيار أنه يعتمد في تحديد الحاجة العامة على مرحلة تاريخية من مراحل تطور الدولة الحارسة التي سادة خلال النظام الإقتصادي الحر ويعاب عليه أيضا أنه يقتصر عن مواجهة مرحلة الدولة المتدخلة والدولة المنتجة ودور الدولة في العصر الحديث ، حيث تقوم الدولة بالوظائف التقليدية بالإضافة إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع .

يتضح من المعايير السابقة ،المستخدمة في تحديد طبيعة الحاجة العامة أن الحاجة العامة بالمعنى الواسع لها عي بالتعريف ، التي يحقق إشباعها منفعة عامة وليس منفعة فردية (خاصة بفرد معين) اجتماعية واقتصادية وسياسية.

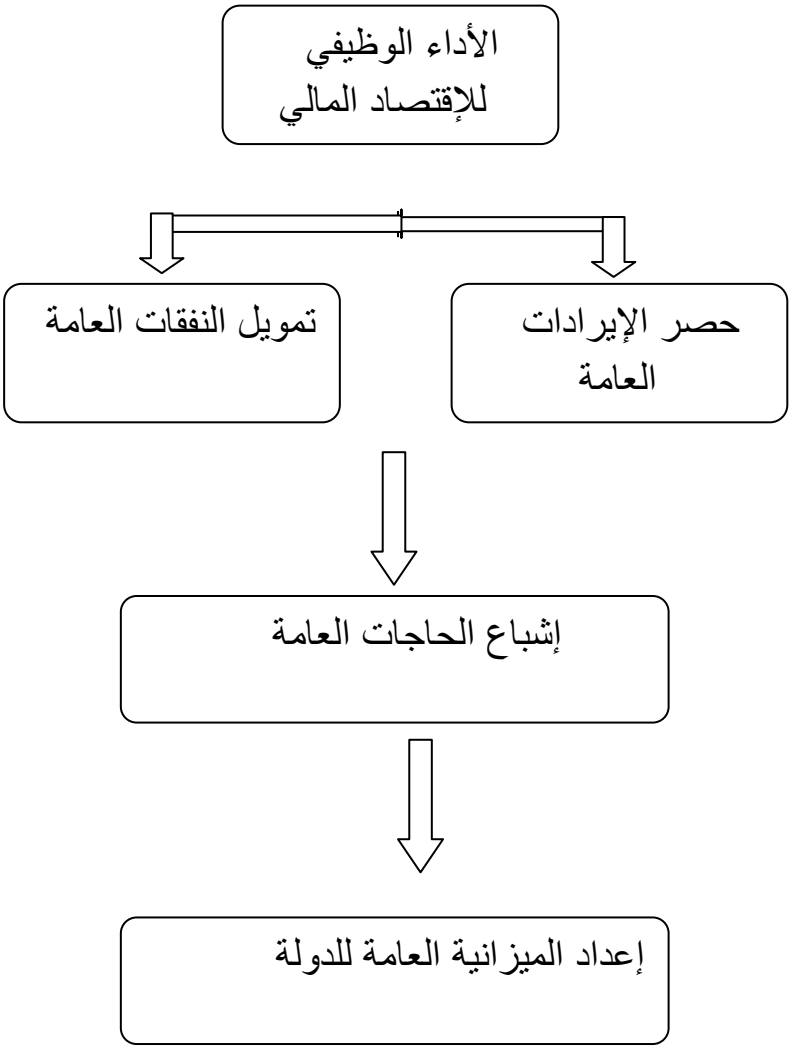
[1] خالد شحاتة الخطيب وأحمد زهير شامية ،أسس المالية العامة ،دائر وائل للنشر 2002 ،ص 131.

ومع ذلك فإن هذا التقسيم إلى حاجة عامة وحاجة خاصة هو تقسيم نسبي إذا يظل من الممكن أن يتولى الأفراد إشباع بعض الحاجات كالحاجة إلى التعليم والثقافة والصحة والنقل والمواصلات يترتب على إشباعها تحقيق منفعة عامة للمجتمع .

وهكذا حتى تعتبر الحاجة عامة ، يجب أن تقرر الدولة إشباعها فالحاجة العامة هي التي يحقق إشباعها منفعة عامة وتتولى الدولة إشباعها والحاجات العامة ليست على مستوى نفسه من الأهمية للدولة فهناك بعض الحاجات العامة كالحاجة إلى الأمن والقضاء والدفاع تفرض طبيعتها على الدولة أن تقوم بإشباعها وتعطيها الأفضلية عن غيرها من الحاجات الأخرى كالحاجة إلى التعليم والري والصحة والنقل...الخ التي يمكن للأفراد أن يقوموا بإشباعها ولكن يمكن للدولة أن تترك أمر إشباعها للمؤسسات والهيئات العامة .

تلخص مما سبق إلى أن الحاجات العامة تختلف من دولة إلى أخرى ، ومن مرحلة إلى أخرى في الدولة الواحدة . ومن نظام اقتصادي إلى نظام اقتصادي آخر لاختلاف الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يقوم عليها كل نظام واختلاف طبيعة دور الدولة في المجتمع وبالتالية اختلاف دور المالية العامة في الاقتصاد الوطني .

الشكل رقم (1-1) يبين
نطاق نشاط الدولة المالي



المصدر : منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة ،2006 ،عمان الأردن، ص12

المطلب الثاني : المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

أولا : المالية العامة والإقتصاد

يعرف الإقتصادي الفرنسي "جون باتيست ساي"علم الإقتصاد بأنه ذلك العلم الذي يدرس إنتاج ، تقسيم ، توزيع واستهلاك الثروات في المجتمع بينما يذهب النيو كلاسيك إلى تعريفه بأنه العلم الذي يدرس منح وتوزيع الموارد النادرة بين الحاجات النهائية البديلة[1] في الحقيقة توجد علاقة وطيدة بين المالية العامة والإقتصاد سواء من الناحية النظرية

[1] Ahmed SILEM jean marie ALBERTINI Lexique d'économie Dalloz 1999 page 225

أو العملية إلى حد أن العديد من الكتاب يتناول موضوعات المالية العامة من خلال الكتابة في الموضوعات الإقتصادية البحتة فموضوع علم الإقتصاد كما هو معروف هو البحث عن أمثل الطرق والأدوات لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة ، ومن هذا التعريف ذاته تبدو الرابطة قوية الموجودة بين الإقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة فضلا عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والإقتصاد ، فإن كثيرا من طرق البحث في المادتين واحدة ، فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الإقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة .

وفي العصر الحديث ترتبط المالية العامة بصفة وثيقة بمختلف نواحي الحياة الإقتصادية وتؤثر بها في إتجاهات تختلف بإختلاف النظم السياسية والإقتصادية والإجتماعية السائدة في الدولة . ويبدو تأثير النظام الإقتصادي على المالية العامة واضحا إذا نظرنا إلى بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة وحجم نموها أو نظامها الاقتصادي، وقمنا بعملية مقارنة بين هذه البنود فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة في بلد نام أو في طريقه للنمو والعكس صحيح بالإضافة إلى ذلك فإن الدراسات الاقتصادية تقدم الكثير من المبادئ الواجب وضعها في الإعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة بما يضمن لها تحقيق الهدف التي وضعت من أجله ، فالدراسة الاقتصادية توضح مثلا أنواع السلع التي يستحسن أن تفرض عليها ضريبة استهلاك إذا كان الهدف هو زيادة الحصيلة الضريبية .

كما توضح لنا أنواع الدخول التي تزداد عليها الضرائب أو تنخفض إذا كان الهدف التأثير بالزيادة أو بالنقصان في تيار الإنفاق الفعلي في حجم الاستهلاك أو في حجم الادخار كذلك تؤثر المالية العامة في سير النشاط الاقتصادي للدولة وتقوده نحو الوجهة التي تستهدفها بعد أن أصبحت المالية العامة الأداة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالة وجود قطاع خاص قوي .

فميزانية الدولة يمكن أن تستخدم في مواجهة بعض الحالات الاقتصادية الصعبة ، فترات الكساد والرخاء على السواء فضلا عن أنواع الضرائب وطريقة فرضها وتقدير

معدلاتها يؤثر في الإنتاج في المشاريع المختلفة وفي الشكل الذي تتخذه هذه الأخيرة ويغير في مستوى الأسعار وبالتالي في حركة المبادلات الإقتصادية الداخلية والخارجية على السواء ويساعد على تحقيق مستوى معين من التشغيل ويناسب حالة الجهاز الإنتاجي للاقتصاد الوطني.

وكنتيجة لهذا الارتباط الوثيق بين العلمين ، زاد الإهتمام بدراسة وتحليل المعطى الاقتصادي في مختلف القرارات المالية العامة ، سواء كان هذا المعطى سببا لهذه القرارات أو نتيجة لها وأصبحت دراسة القضايا الاقتصادية لمختلف مباحث المالية العامة تمثل جزءا مستقلا بذاته في نطاق علم المالية ، مما أدى إلى نشوء فرع جديد يدرس هذه النقاط من وجهة النظر الاقتصادية البحتة وهو ما يطلق عليها " علم اقتصاديات المالية العامة " أو "الاقتصاد المالي" وهو العلم الذي يدرس الظاهرة المالية من المنظور الكلي ويقوم بتحليل ما يطلق عليه الاقتصادي "Alain Barrere" بالتدفقات المالية "fliux financiers"

[1] يبحث هذا العلم في الآثار الخاصة بالعبء الضريبي الكلي على الإقتصاد بصفة عامة أو في آثار النفقات العامة الاستثمارية التي تنعكس على النمو الاقتصادي بينما علم المالية فموضوعه العمليات المالية الفردية تقنياتها وفي القواعد التي يتم وقفها فرض الضريبة مثلا مكا يحدد أيضا حق المكلفين بالتظلم أو الطعن في القرارات المالية والضريبية ، ويرسم قواعد المراقبة في المسائل المالية.

ومع ذلك فإن كافة العمليات المالية لا يمكن فهمها ما لم توضع في مناخها الاقتصادي العام الذي يستطيع وحده أن يفسرها ويعطيها معانيها الحقيقية بشكل واضح .

على هذا الأساس لا يمكننا فصل المالية العامة فصلا تاما عن الاقتصاد ، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تغذي العمليات المالية العامة ، كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونفوذها على الحقل الاقتصادي .

أخيرا إذا كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإن من الطبيعي إذا أن تتأثر المالية العامة ، وهي جزء هام من الثروة بالاقتصاد .

[1] Alin BARRERE « institution financieres » dalloz dexiéme éditon 1972 page 155

ثانيا : المالية العامة والإحصاء والقانون

أ-**الإحصاء:** يقصد بالإحصاء "من جهة مجموعة المعطيات العددية التي تخص قطاعا معينا (إحصائيات إنتاج السيارات مثلا) ومن جهة أخرى نشاط جمع، معالجة وترجمة هذه المعطيات"[1].

وتتضح الصلة بين المالية العامة والإحصاء في كون أن علم الإحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعالم والزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات. ولا شك أن دراسة الإحصائيات هي التي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقدير للنفقات المستقبلة والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة[2].

وبعبارة أخرى ، يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا يمكن الاستغناء عنها في رسم السياسة المالية للدولة ، إذ يتطلب إعدادها توفر البيانات والمعطيات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني وتوزيع الثروة والدخول بين شرائح المجتمع ، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة ومستوى ميزان المدفوعات ومدى الإقبال على استهلاك بعض السلع والخدمات وغير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية التي يجب إتباعها في ظل ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة مسبقا ، كذلك الحال فيما يتعلق بالإيرادات العامة والضرائب بشكل خاص[3]

ب-القانون :

إن محاولة البحث في الروابط التي تجمع علم المالية والقانون تجعلنا نقف أمام رابطة قوية تجمع بينهما ، حتى أن هذه الرابطة هي التي منعت لمدة طويلة استقلالية علم المالية العامة ، وهي التي أدت إلى إعتباره على أنه فرع من فروع القانون العام الداخلي ، يعرف لدى التقليديين بالتشريع المالي "La législation financiére " ودامت هذه العلاقة الوثيقة حتى نهاية القرن التاسع عشر حينما بدأت تخرج دراسات

[1] Claude Daniéle ECHAUDEMAISON sous la direction Dictionnaire d'éconoie et scienciales Nathan edition 1998 paqe417

[2] سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 12 .

[3] مختار محمود الهانسي ، مقدمة في الإحصاء الاجتماعي، دار النهضة العربية بيروت، 1982ص 8.

المالية العامة شيئا فشيئا من دائرة السيطرة المطلقة التي يمارسها القانون العام . ومع ذلك فلا تزال الروابط والصلات قوية ومتينة بين المالية وبين فرعين رئيسيين من فروع القانون العام الداخلي، هما القانون الدستوري والقانون الإداري الذي يأتي لإتمامهما، بل نجد المالية العامة تتوسطهما مشكلة موقعها عند مفترق الطرق أين تلتقي عنده حصيلة القانون العام[1].

وتظهر علاقة المالية العامة بالقانون الدستوري أحيانا من خلال خضوع القواعد التقنية المالية العامة للأحكام الدستورية وأحيانا أخرى من خلال التأثير الذي تمارسه الظواهر المالية على التوازن الدستوري فأما خضوع قواعد المالية العامة للقانون الدستوري فنجده جليا منذ أمد طويل في شتى الدساتير التي تقر المساواة.

بين المواطنين أمام الضرائب والأعباء العامة وضرورة إبداء موافقته على فرض الضريبة وعلى القواعد التي تحدد معدلها وعائها وتصفيتها وتحصيلها.

كذلك فإن كافة أسس قانون المالية قائمة بشكل تام على الدستور ومن يتبع تطور سلطات المجالس البرلمانية فيما يتعلق بإعداد الميزانية نجده ، وعلى وجه الخصوص في كل من إنجلترا وفرنسا، مرتبطا تماما بتطور النظام الدستوري ، البعض ، سلاح الشعوب ضد الظلم والإستبداد. وهكذا ، تصبح السلطات المالية للمجالس البرلمانية نوعا من الإختصاصات التي يسمح بها الدستور من أجل مراقبة السلطات التنفيذية .

ونلاحظ حتى يومنا هذا أن الدساتير الحديثة تنص على تنظيم القواعد التقنية المالية وإذا كانت هذه القواعد في كافة الدول تخضع إلى للدستور ، فإنها ، وهي تؤدي مهمتها ، تؤثر بالضرورة على التوازن بين السلطات العامة بحيث يصبح من اللازم لفهم أداء أي نظام دستوري أن نعرف كيف تعمل المؤسسات المالية وكيف تؤدي وظيفتها .

ويكفي أن نضرب مثلا لذلك بأن توزيع السلطات بين دولة الإتحاد (الدولة المركزية) والدويلات التابعة لها يقوم على أساس من الإعتبارات المالية ومعرفة ما إذا كانت الولايات تتمتع أو لاتتمتع بإستقلال مالي حقيقي . كما يتوقف على مدى حرية هذه الدويلات لتحديد نفقاتها العامة بنفسها أو إنتظارها الموافقة عليها من السلطات الإتحادية.

[1] Pual marie GAUDMET finances puplisques tome i étditin paris 1981 page 6.

زيادة عن ذلك ، يكون توازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية موجها ومحكوما بتوزيع الإختصاصات المالية بينهما . ففي النظام البرلماني الإنجليزي ترجع السلطة التنفيذية وذلك بسبب سلطتها الواسعة وسيطرتها على ميزانية الدولة . وعلى النقيض من ذلك يميل نظام القوة في الولايات المتحدة الأمريكية للكونغرس ، السلطة التشريعية، وليس للرئيس بسبب ضعف السلطات المالية لهذا الأخير[1].

وعلى غرار القانون الدستوري للمالية العامة علاقة وطيدة بالقانون الإداري ومن مظاهر هذه العلاقة أن القانون الإداري يحكم معظم قواعد التقنية المالية . فوزارات المالية والإقتصاد بما تضمه من موظفين وعمال تعد من أهم الإدارات العامة في الدولة، ومن ثم فإن تنظيمها ولوائحها تخضع للقانون الإداري . كما أن التحكيم في المنازعات الضريبية يعد فرعا حيويا وهاما من فروع القضاء الإداري له مبادئه وقواعده الخاصة به ، قد تخضع الضرائب جزئيا للقضاء العادي .

وإذا كانت الإدارات العمليات المالية تخضع في العديد من النقاط للقانون الإداري فإن تنظيم العمليات المالية ذاتها يؤثر بدرجة كبيرة على عمل الإدارة . فالمراقبين الماليين يتمتعون في الإدارات المالية للسلطات الواسعة يتجاوز بكثير تلك الذي يخولها القانون المنظم لهم . كذلك نجد المحاسب العمومي

يلعب دورا خطيرا في إدارة المرافق العامة، حيث تسمح له مسؤوليته المالية أن يتصدى لأي إجراء يكون منافيا للتنظيمات والقواعد المالية.هذا على الرغم من كون هذا المحاسب لايشغل في سلم الجهاز الإداري سوى أبسط الوظائف وأكثرها تواضعا في أغلب الأحيان.

كما أن قواعد المالية نفسها تساهم أيضا في إعطاء المؤسسات الإدارية صفتها وطبيعتها الحقيقية .[2]

فاللامركزية الإدارية لاتكون في صورة صادقة إلا إذا كانت السلطات المحلية لها مواردها الخاصة وتتوفر لها القدرة على ممارسة الإستقلال المالي الحقيقي .

وإذا ما تعرضنا للصلة بين المالية العامة والقانون الدولي والعلاقات الدولية وجدنا أن الإلمام بهذه الجنوانب الأخيرة مهم جدا في فهم الاتجاهات التقنية لموضوعات المالية

[1] باهر محمد عتلم ،"اقتصاديات المالية العامة "، مطبعة مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 1998 ، ص 20 .

[2] Martiner jean marie ALBERTINI Lexique d'économie Dalloz 1982 page 15.

والتي تزداد تعقيدا على مر الزمن ومن ثم يصبح من السهل معالجة العديد من القضايا المالية على المستوى الدولي خاصة تلك المتعلقة بالإزدواج الضريبي والتهرب الضريبي الدولي .

ثالثا : المالية العامة والعلوم الاجتماعية والسياسية

إن أهم ما نلاحظه بهذا الخصوص بأن مفكري المالية العامة قد تجاوزوا البحث في الجوانب القانونية البحتة للقواعد المالية وأصبحوا الآن يهتمون بالبحث عن تفسيرات إجتماعية وسياسية للظاهرة المالية.

فالأبحاث التي تدرس الجانب الإجتماعي للضريبة تسمح بالتعمق أكثر في الأنظمة الضريبية ورؤية الآثار التي يعكسها الهيكل الإجتماعي والسياسي للدولة على نظامه الضريبي وكذلك فإن البحث يجري حول المظاهر والجوانب السياسية للمشاكل المالية والضريبية ، وأصبح هناك إهتمام كبير يوجه لبحث موضوعات "سياسة المالية والضريبية" بحيث صارت لها قواعدها التقنية الخاصة التي توجه المهتمين بهذه القضايا ، من ذلك مثلا ، قاعدة الحياد المالي والضريبي ، وقاعدة العدالة الضريبية .

ولا تخفى أهمية علاقة المالية العامة للعلوم السياسية . فالعمليات المالية تأتي في وثائق إحصائية متعددة ، أهمها الميزانية العامة ، يمكن الوثوق بها نسبيا لأنها أساس الرقابة على إستخدام الموارد العامة . وتتمثل هذه المعلومات الإحصائية معطيات ثمينة بالنسبة للعلوم السياسية التي تهتم بعدم دقة وعدم إنتظام الظواهر التي ندرسها. فهذه المعلومات تسمح ، بتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة ، دراسة ماتنفقه الدول على كل قطاع من القطاعات التي تتدخل فيها . فهي تمكنها من معرفة ما إذا كانت دولة معنية تنفق أكثر على التجهيزات العسكرية أو تعليم أو الصحة أو البحث العلمي أو التنمية الإقتصادية وإجتماعية لمختلف المناطق.[1]

إلى جانب كل هذا فهي تسمح لنا أيضا بمقارنة الإتجاهات هذه النفقات من فترة إلى أخرى في الدولة الواحدة ومقارنة إتجاهاتها في الدول المختلفة في نفس الوقت . كما أنه من الممكن استخدام القروض العامة كمؤشر لقياس درجة ثقة المواطنين في الحكومة التي تقترض. فإذا أقبل المواطنون على الإكتتاب في سندات وذلك بأنهم يثقون

[1] عادل العالي، إقتصاديات المالية العامة، جامعة الموصل، 1988، ص28 .

بحكومتهم والعكس صحيح . على أنه يجب أن يلاحظ أن الإقبال على الإكتتاب في فترات الحروب يكون أساسه حب الوطن والروح الوطنية وليس الثقة بالحكومة .كما تسمح معرفة مصادر تمويل حزب سياسي معين ، كتحديد فئات من الشعب التي يستند إليها هذا الحزب فعلا .

وترتبط المالية العامة بالعلوم السياسية بعدة نقاط : فاستخدام التقنيات المالية ينصب في الحقيقة على قضايا مستمدة من موضوع العلوم السياسية . فهذا الموضوع هو دراسة لسلطات الدولة ، والتقنيات المالية ليست إلا أشكلا خاصة للسلطة التي تتمتع بها الدولة أحكاما معينة لهذه السلطة وبعبارة أخرى ، يتطلب تنفيذ أي قرار تتخذه الدولة إنفاق مبلغ مالي فقرارات الحكم لا قيمة لها على وجه الإطلاق إلا إذا كان بحوزة الدولة من الموارد المالية ما يمكنها من تنفيذها .

وبهذا المعنى يرى البعض أن المالية العامة هي وسيلة السيطرة الأساسية التي تتوفر لدى الحكام في مواجهة أفراد الشعب ، وهما الفئتان اللتان يتكون منهما أي مجتمع مهما كان نظامه السياسي والإقتصادي والاجتماعي[1]

رابعا : المالية العامة والمحاسبة

تعرف المحاسبة على أنها " تقنية قياس تقوم بملاحظة ، تسجيل وتخزين نشاط عون إقتصادي ، خاص أو عام أو الأمة ككل . وهي موجهة للقيام بدور أداة للمعلومات للعون نفسه أو للجمهور وهذا بهدف الإنصياع لواجب قانوني أو جبائي أو للقيام بعمليات تحليل التسيير والتقدير"[2]

وتعني المحاسبة كذلك مجمل الدفاتر والوثائق المحاسبية لمؤسسة أو لتاجر . ويمكننا أن نفرق بين ثلاثة فئات كبرى لمادة المحاسبة : المحاسبة الخاصة ، المحاسبة العمومية والمحاسبة الوطنية .

فالمحاسبة الخاصة التي هي عبارة عن مجموعة التقنيات التي تتكون من المحاسبة العامة (ميزانية وحساب النتائج)،ومحاسبة تحليلية أو صناعية (حساب التكاليف) التي تتقيد بأحكام المخطط الوطني للمحاسبة ، أما المحاسبة العمومية فبالمعنى الواسع لها : هي مجموعة القواعد المحددة لواجبات ومسؤوليات الإدارات أو الأمرين بالدفع أو

[1] باهر محمدعتلم، مرجع سابق ص 21

[2] A SLIM ET I M ALBERTIN -OPCIT - page 144

المحاسبين في تنفيذ القرارات المالية وملاحظة وتتبع عملية الدولة والجماعات المحلية الأخرى ، بينما المحاسبة الوطنية أو المحاسبة الاقتصادية أو حساب الأمة ، فهي عبارة عن نظام محاسبي اقتصادي كلي يسمح برسم صورة كمية بسيطة للعلاقات والروابط بين مختلف التدفقات المتعلقة بنشاط مختلف أعوان الاقتصاد الوطني والعلاقات التي يكونها مع باقي العالم .

من كل هذه التعاريف يمكننا اكتشاف رابطة وثيقة بين المالية العامة والمحاسبة . إذ أن العديد من مسائل المالية العامة ، وخاصة الضرائب ، تستلزم المعرفة والإلهام بأصول المراجعة وتقنياتها من إهتلاكات وجرد و مؤونات وإنجاز الحسابات الختامية .

وللمالية العامة إرتباط هام بالمحاسبة الوطنية بل تشكل ركنا أساسيا من أركانها خاصة فيما يتعلق بالنفقات العامة الإجمالية منها والصافية .

كما أنه مطلوب الإلمام بالمعارف المحاسبية وخاصة المحاسبة الوطنية في إعداد الميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها حيث أنه كلما زاد التدخل الدولة في النشاط الإقتصادي كلما إزدادت الصلة بين المالية العامة والمحاسبة . إذ يتطلب ذلك نشر ميزانيات تجارية لمشاريع الدولة إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة أو الميزانيات المستقلة أو الميزانيات الملحقة .

المبحث الثالث : العناصر المؤلفة للمالية العامة:

تتكون عناصر المالية العامة من النفقات العامة، والإيرادات العامة وهما يتصلان بالكميات المالية اللازمة لأداء الوظيفة المالية للدولة والعنصر الثالث الميزانية العامة وهي الإطار التنظيمي لهذه الكميات المالية.

وبما أنه تم تخصيص فصل كامل للميزانية العامة للدولة فسوف نتطرق في هذا المبحث الى عنصرين فقط (النفقات العامة والإيرادات العامة).

المطلب الأول : مفهوم الإيرادت العامة

يقصد بالإيرادات العامة أنها مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي[1].

[1]LEUIS TROTABAS FINANCES UBLIQUE DALLOZ 1967 P21

فلقد تطور مفهوم الإيرادات العامة مع تطور دور الدولة، فنلاحظ في ظل الدولة الحارسة مفهوم الإيرادات يقتصر على الاكتفاء بالحد الأدنى من الموارد المأخوذة من الأفراد بغية تأمين الإيرادات الضرورية لتغطية النفقات الضرورية.

لكن التغييرات الجذرية التي اجتاحت النظام الرأس مالي، وبخاصة أزمة 1929 نبهت الحكومات إلى ضرورة التدخل لضمان الإستقرار الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل بشكل عادل ، وأخذت الدولة ترى من واجبها التدخل في النشاط الاقتصادي ، وفي تحديد السياسات المالية ، ولقد استخدمت هذه السياسات في مجال الإنفاق العام والإيرادات العامة .

أولا : الإيرادات الإقتصادية للدولة[1]

تمثل الإيرادات الاقتصادية للدولة كل ما تحصل عليه الدولة من خلال أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية ، أهمية خاصة ضمن مصادر الإيرادات العامة الأخرى ، وهي إيرادات تحصل عليها الدولة من الأفراد مقابل الانتفاع من هذه الخدمات سواء كان نفع عام أو خاص ، وهي كذلك تشمل مداخيل أملاك الدولة العامة والخاصة، إضافة إلى حصيلة الرسوم. [2]

إيرادات أملاك الدولة (الدومين العام) : يقصد بالدومين العام كل ما تملكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة وسواء كانت أملاك عقارية أو منقولة ويمكن تقييم الدومين حسب معيار النفع إلى دومين عام ودومين خاص ، ويطلق عليه أيضا ملكية عامة وملكية خاصة وهناك من يسميها أيضا [3]

ـــ الأملاك العامة للدولة أو الدومين العام.

ـــ الأملاك الخاصة للدولة أو الدومين الخاص

أ-الأملاك العامة للدولة أو الدومين العام :

يقصد بالأملاك العامة للدولة أو الدومين العام كل ما تملكه الدولة من أموال مخصصة ومعدة للاستعمال والنفع العام، وهي الأموال التي يجوز بيعها أو إيجارها ولا يتم امتلاكها بالتقادم والتصرف فيها تخضع لأحكام القانون العام مثل الطرقات العامة

[1] محمد طاقة هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، 2010عمان الاردن ،ص75 .

[2] سوزي عدلي ناشد المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003 ص 89

[3] محمد طاقة هدى العزاوي نفس المرجع ص77

والجسور والحدائق والشواطئ والموانئ ...الخ أي تلك الأملاك التي ينتفع بها الأفراد بشرط الالتزام بالقيود التي تضعها السلطة العامة لهذه الاستفادة ، كذلك تعتبر الدوائر والمرافق العمومية من الدومين العام لأنها موجهة للنفع العام دون القصد من تحقيق الربح. عند استقلال الدومين العام [1]، وتضم الأملاك العامة للدولة أو الدومين العام ما يسمى بالأملاك العامة الطبيعية والأملاك العامة الاصطناعية والتي نتناولها في الآتي:[2]

أ.1-الأملاك العامة الطبيعية : تتضمن الأملاك العامة الطبيعية أو (الأملاك الوطنية العامة الطبيعية) وذلك بالتركيز على ما يلي :[3]

- شواطئ البحر
- قعر البحر الإقليمي وباطنه
- المياه البحرية الداخلية
- طرق البحر ومحاصره
- مجاري المياه ورقاق المجاري والبحيرات والمساحات المائية الأخرى ، أو المجالات الموجودة ضمن حدودها كما هو منصوص غليها في قانون المياه
- المجال الجوي الإقليمي
- الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها والمحروقات السائلة منها الغازية والثروات المعدنية والطاقوية والحديدية والمعادن الأخرى أو المنتوجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية ، كذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل المجالات البرية والبحرية من التراب الوطني في سطحه أو في جوفه، أو في الجرف القاري والمناطق البحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية .

أ.2-الأملاك العامة الإصطناعية: تضم الأملاك العامة الإصطناعية على ما يلي :

- الأراضي المعزولة اصطناعيا عن تأثير الأمواج .
- السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لإستغلالها .
- الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها لحركة المرور البحرية

[1] محمد طاقة هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره ،ص77.

[2] محمد عباس محرزي ، اقتصاديات المالية العامة، المطبوعات الجامعية الجزائر ،2005ص146 .

[3] المادة15من القانون 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية .

- الموانئ الجهوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية .
- الطرق العادية أو السريعة وتوابعها .
- المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية.
-الآثار العمومية والمتاحف والأماكن الأثرية .
- الحدائق المهيئة
- البساتين العمومية
- الأعمال الفنية وجموعات التحف المصنفة
- المنشآت الأساسية والثقافية والرياضية
- المحفوظات الوطنية
- حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية الآيلة إلى الأملاك الوطنية العمومية
- المباني العمومية وكذلك العمارات الإدارية المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام
- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برا وبحرا وجوا.

ب- الأملاك الخاصة بالدولة أو الدومين الخاص (DOMAINE PRIVE)[1] يطلق عليها أيضا في القانون 90-30 والخاص بالجزائر بـــ : "الأملاك الوطنية الخاصة" وهي تلك الموجهة للاستغلال الاقتصادي، حيث تتمتع بصفة الاستمرار والتجديد سنويا دون تحديد المداخيل النقدية بالتساوي كل سنة ، بل تصف بالتكرار سنويا والدومين الخاص هو الوحيد الذي يدر إيرادات على الدولة من أملاكها الخاصة والذي يسميه علماء المالية العامة بدخل الدولة، كما يوصف بأهم مصدر من مصادر الإيرادات، والواقع أن الأملاك التي تملكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للإستعمال الخاص تعود بنفع خاص للفئة التي تستخدمها كما هو مبين في أحكام القانون الخاص بالأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة، الولاية والبلدية، كما يمكن ترتيب الأملاك الخاصة بالدولة على النحو التالي:[2]

[1] سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص93 .

[2] محمد عباس محرزي ، مرجع سبق ذكره ،ص 148 .

– العقارات والمنقولات المختلفة غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية أو (الأملاك العامة للدولة) التي تدعمها .

– الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون.

– الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى الدولة والولاية والبلدية وإلى مصالحها ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري .

– الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التيتعود إليها.

– الأملاك المحمولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية المستولى عليها أو شغلت دون حق ومن غير سند واستردتها بطرق قانونية .

إن أملاك الدولة الاصطناعية ، والتي تضم الطرقات العامة ، الموانئ والمطارات الحدائق العامة والمباني، المصالح الحكومية والعامة ، وغيرها من الممتلكات الأخرى تخضع لأحكام القانون الخاص بالممتلكات الوطنية الخاصة ، إلا أن هناك نصوص خاص ترتبط بحماية هذه الممتلكات وهي عدم جواز تملكها عن طريق التقادم أو كسب أي حقوق عينية عليها كما هو موضح في قانون التوجيه العقاري الجزائري .

في الحقيقة أن استغلال أو استخدام هذه الممتلكات من طرف الجمهور يكون بالمجان عدا بعض الرسوم المعتبرة التي تفرضها الدولة مقابل حق الإنتفاع العام بها ، كالرسوم التي تفرض على دخول الحدائق العامة والمتاحف ودخول المطارات والموانئ، واستعمال الطرق السيارة "auto route" التي يهدف من ورائها تنظيم استعمال هذه الممتلكات العامة ، فهي عبارة عن أموال عامة موجهة للمنفعة العامة في إطار الاستغلال العام ، أما فيما يتعلق بالأملاك الخاصة للدولة فإن استغلالها يكون بالمقابل ويشكل مصدرا مهما من الإيرادات العامة ، حيث اكتسبت أملاك الدومين الخاص (الأملاك الخاصة للدولة) اهتمام كبير من كونها مصدرا معتبرا لإيرادات الدولة منذ القدم ، والتي تعد إيرادات الدومين أكبر مورد للملك أو الإقطاعي في العصور الوسطى عندما كانت ملكيته الخاصة مختلطة بمالية المملكة أو الإمارة وكان دخل أراضيه الزراعية المملوكة له ملكية خاصة تساهم بالنصيب الأكبر في إيراداته إلا أنه ترتب

على إسراف الملوك في التنازل عن أجزاء من ممتلكاتهم للأمراء الإقطاعيين ومن ثم حرمانهم من دخل هذه الممتلكات ، حيث تناقص إيرادات الدومين تدريجيا وحل محلها الإيرادات المحصلة من الأفراد بل تعدته إلى إمتلاك الدولة للمشروعات الإقتصادية في شكلها التجاري والصناعي قصر على إيرادات الخزينة العامة[1] إن هذا التطور التاريخي لإيرادات ومارد الدومين الخاص، يرجع إلى تطور دور الدولة بتدخلها في الحياة الاقتصادية وتزايد عدد المشروعات لملكيتها لخلق إيرادات عامة لتغطية نفقاتها العامة المتزايدة، والمهم في مجالنا هذا والمتعلقبإيرادات الدولة الخاصة (الأملاك الوطنية الخاصة) هو معرفة الأقسام المختلفةفي الدومين الخاص والتي تتضمن الأشكال الثلاثة التالية:[2]

ب.1-الدومين العقاري :[3]

يقصد بالدومين العقاري ممتلكات الدولة من عقارات متعددة تشكل في مجملها الأراضي الفلاحية والغابات، وتسمى الدومين الفلاحي ، وكذا المناجم والمحاجر ويطلق عليها اسم الدومين الاستخراجي، وكل هذه الأنواع من الدومين تساهم في جلب مداخيل وإيرادات عامة للدولة كما هو الحال للمحاجر التي تؤجرها الدولة للاستغلال الخاص، أو تستغلها في بعض الحالات وتبيع مخرجاتها ونفس الشيء بالنسبة للمناجم، وكذا مال الوديان التي تؤجرها الدولة إلى الخواص والمؤسسات الإقتصادية التي تتمتع بالإستقلال المالي وهناك من يضيف المباني والسكنات ذات الملكية العامة والتي تؤجرها الدولة الأفراد والخواص كونها هي الأخرى تحصل من خلالها على إيرادات وقد كان الدومين الفلاحي من أهم أنواع الدومين الخاص حيث كان يسمى بالدومين التقليدي ، وقد بدأ هذا الدومين بفقد أهميته ابتداءا من القرن الثاني عشر للميلاد لعدة اعتبارات منها الفكر السائد أنذاك والذي ترى فيه الدولة بأن استغلال الأراضي الفلاحية من قبل الأفراد أجدى وأفضل من استغلالها من قبل الدولة .

أما بالنسبة للغابات فالعكس تماما ، حيث أن استغلالها يكون من طرف الدولة كونها أكثر قدرة من الأفراد على إستغلالها وتوسيعها لما يطلبه من أموال كبيرة من جهة

[1] سوزي عدلي ناشد ، مرجع سبق ذكره ص93 .

[2] محمد عباس محرزي، مرجع سبق ذكره ص ص51-52 .

[3] سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره ص93

ومن جهة أخرى أن مردودها يأخذ مدة طويلة ، وعليه فإن الدولة لها القدرة على تجميد استثماراتها لفترة طويلة من الزمن إلى حين انتهاء الدورة الإنتاجية ، أما فيما يتعلق بالدومين الاستخراجي والذي يشمل الخواص بمقابل ، في حين هناك بعض الدول يكون استغلال لهذه النوع من الدومين بشكل مباشر، والواقع أن الأخذ بهاتين الفكرتين يرجع إلى الفكر السائد في الدولة بالعمل بإحدى الفكرتين .

ب. 2- الدومين التجاري والصناعي : يشمل الدومين التجاري والصناعي مختلف الأنشطة التجارية والصناعية بهدف تحقيق الربح وتقديم خدمات للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية كما هو الشأن في قطاع البريد والمواصلات والكهرباء والغاز عن طريق مؤسسات الدولة على سبيل المثال لا للحصر، وعلى العموم فإن تدخل الدولة في هذه النشاطات ليس على سبيل الاحتكار بل يقصد منها تخفيض أسعارها لحماية الأفراد من الغلاء الفاحش وتشجيع وتسهيل استهلاكهم ، كما هو الحال لاستهلاك الكهرباء والغاز بالنسبة للجزائر، كما قد تعمل الدولة أحيانا بإدارة الدومين التجاري والصناعي إما بشكل مباشر عن طريق بعض مرافقها الخاصة أو عن طريق تفويض أو منح إمتياز وتحديد هامش ربح ثابت لهذه الشركات، ونفس الشيء بالنسبة لقطاع النقل والذي تستثمر فيه الدولة كالطيران والنقل بالسكك الحديدية والنقل بالحافلات ، والتي تسعى الدولة من خلاله إلى توفير خدمات للمواطن ، وفي نفس الوقت الحفاظ على القدرة الشرائية ، كالنقل بالسكك الحديدية التي عادة ما تستثمر فيه الدولة وقطاع النقل بالحافلات والذي تترك الدولة حصة معتبرة منه للاستثمار من قبل الخواص [1] .

ب.3- الدومين المالي : يشمل الدومين المالي ممتلكات الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات ، وفوائد القروض وكل الفوائد المستحقة للحكومة ، والتي تسمى بـــ:" محفظة الدولة " ، ومن خلالها تحصل على أرباح ضمن إيرادات الدولة من أملاكها ، ويعتبر هذا النوع أحد أنواع الدومين الخاصة ، إضافة إلى شراء السندات بفائدة معتبرة كاستثمار لأموالها ، وهو ما ساهم في الإشراف على القطاع الخاص والسيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام وتوجيهها إلى تحقيق المصلحة العامة [2] ، ويمكن إدراج هذا النشاط من الدومين الخاص في الدومين التجاري ، وعلى الرغم من الدور

[1] محمد طاقة هدى العزاوي مرجع سبق ذكره ص78

[2] سوزي عدلي ناشد مرجع سبق ذكره ص100 .

الذي يلعبه الدومين المالي إلا أن هناك انتقادات وجهت إليه بسبب عدم استقرار موارده وأرباحه وتعرضه إلى تقلبات اقتصادية ومالية وتأثره بالأوضاع السياسية والاقتصادية.

ثانيا : – الرسوم والضرائب

أ **الرسوم** : شكلت الرسوم أهم الموارد المالية للدولة بعد الموارد التي كانت تجتنيها من أملاكها ، وذلك في الفكر المالي الكلاسيكي ، وهذا قبل ظهور الضريبة القائمة على التضامن في أذهان أفراد المجتمع، ويحمل الرسم في هذا الشأن معاني مختلفة.[1]

– معنى مرادف للضريبة ويفرض على بعض الأعمال أو البضائع كالرسوم الجمركية ورسوم الإنتاج والرسوم المحلية .

– معنى ثاني فهو الرسم التقليدي ، حيث يفوض على مبلغ مقتطع مقابل ما يقدمه مرفق عام ويطلق على هذا الرسم مصطلح "أجر لخدمة مقابلة" كبعض الرسوم الإدارية.

– وأخيرا المعنى الثالث ، والذي تسمى "بالرسوم شبه الضريبة "وهي الرسوم التي يتم فرضها مقابل تقديم خدمة أو منفعة خاصة للأفراد وتأخذ عدة أشكال كما يتم توضيحه فيما بعد من خلال ذلك فإننا نلاحظ أن المعنى الأول للرسم هو مرادف للضريبة ، الثاني فهو تقليدي ، أما المعنى الثالث فهو أوسع وأدق والذي يتم العمل به في المالية الحديثة ، يكون مقابل خدمة معينة .

يمكن تعريف الرسم بأنه مبلغ من النقود تجنيه الدولة أو أحد شخصياتها العامة الأخرى جبرا من الأفراد مقابل خدمة خاصة ، أو مبلغ مالي تجنيه الدولة أو أحد هيئاتها العامة الأخرى جبرا من الأفراد مقابل خدمة خاصة أو منفعة عامة تؤديها لهم ، أو مبلغ نقدي يؤديه الأفراد جبرا إلى الدولة مقابل خدمة أو منفعة تؤدى لهم[2]

يتضح من خلال هذا أن الرسم عبارة عن :

– نسبة مئوية معينة

– مبلغ مقتطع

– مبلغ ثابت

[1] محمد طاقة هدى العزاوي مرجع سبق ذكره ص 81 .

[2] عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة دار النهضة العربية القاهرة 1992 ص135

أما صفة الإجبار كونها أساسا للرسم هو تأديته مقابل خدمة معينة لصاحب العلاقة[1]، ومثال على ذلك تسجيل عقد تقييد دعوة قضائية ،رخصة حمل السلاح ، رخصة السياقة جواز السفر، أما القصد من دفع هذه الرسوم هو تغطية نفقة الخدمة المقدمة وليس الهدف من ذلك هو تحقيق الأرباح على تسجيل الطلبة في الجامعات العمومية ، لبعض الدول كما هو الشأن في الجزائر، حيث يدفع الطالب رسم أقل بكثير من الإمتيازات التي يتمتع بها وفي نفس الوقت بالنسبة للمدرسين في المدارس وكذا التكوين المهني ، وكل هذا من أجل المنفعة العامة لهذه الفئات .

مما سبق يمكن أن نلخص نقاط التشابه والإختلاف بين الرسم والضريبة في الآتي :

– إن الرسم والضريبة كليهما مبلغ نقدي يدفع للدولة أو إحدى مرافقها العامة

– إن فرض الرسم والضريبة بموجب قانون صادر عن الهيئة التشريعية .

– قد يأخذ الرسم صفة الإختيار وليس كالضريبة تفرض جبرا، أن هذا الإختيارشكلي كون الفرد الذي يطلب هذه الخدمة لا يحصل عليها إلا بعد دفع الرسم .

– عند تأدية مبلغ الرسم يكون مقابل خدمة مباشرة ذات منفعة عامة ، في حين لايوجد مقابل مباشر عند تأدية مبلغ الضريبة ، والواقع أن جباية الرسوم عديدة وتتصنف بقلة الإجراءات التالية :[2]

–يتم تأدية الرسم (دفعه) نقدا مباشرة مقابل استلام وصل عن ذلك

– وأيضا يكون الدفع في شكل غير مباشر كشراء الدمغات أو الطوابع التي تحمل قيمة الرسم كما هو الحال لدمغة جواز السفر أو رخصة السياقة ...الخ .

ب – الضريبة :

تعد الضرائب من أهم وأقدم الإيرادات العامة في ميزانية الدولة بإعتبارها المورد الأساس للسلطات العامة والتي توجه إلى تغطية نفقاتها العامة .

1–مفهوم الضريبة وخصائصها :يقصد بالضريبة الفريضة المالية التي سيؤديها المكلف للدولة جبرا وبصفة نهائية من الأفراد لتحقيق منفعة عامة من غير أن يكون دفعها نظيرا مقابل معين[3]

[1] أحمد فريد مصطفى وسهير محمد السيد حسن، الإقتصاد المالي الأسكندرية 1961 ص40

[2] عبد المنعم فوزي ،المالية العامة ،الطبعة الأولى مؤسسة المطبوعات الحديثة الإسكندرية 1961 ص40

[3] محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر القاهرة 1962 ص135

وهناك من يعرفها على أنها "مبلغ من المال تقطعه السلطة العامة من الأفراد جبرا وبصفة نهائية دون مقابل وذلك لتحقيق أهداف المجتمع"[1]

هذه التعاريف تؤدي إلى عدة معالم وتحمل في مضمونها عدة خصائص ومميزات نذكرها في الآتي :

-الضريبة هي فرض مالي (اقتطاع مالي): يدفع من طرف الأفراد والأشخاص الاعتباريين جبارا ودون مقابل إلى الدولة لتمكينها من التدخل في إطار أدائها لتغطية الإنفاق العام

-الضريبة فرض (إلتزام) نقدي : كانت الضريبة في العصور القديمة تدفع للدولة من قبل الأفراد عينا وبقد معين من منتوجات المحاصيل الزراعية ، ويرجع ذلك لعدم وجود مفهوم الإقتصاد النقدي ولاشك أن التطور الحاصل في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية وظهور الأنظمة الاقتصادية النقدية أصبحت بها الضريبة في شكل اقتطاع نقدي يؤديه الأفراد أو المكلفين بدفعها في أشكال وصور الإنفاق العام في الإقتصاد الحديث .

- الضريبة تحصيل إلزامي : إن التطور الحاصل في فكرة الضريبة أعطى صفة الإلتزام أو الإجبار في دفعها للدولة ، حيث كانت في عصور قديمة اختيارية ، أي أن المكلف بدفعها ليس حرا ، وذلك كون الهيئات العامة للدولة والمكلفة هي التي تحدد مقدار الضريبة والوقت الواجب الذي تدفع فيه والكيفية المطلوبة ولا ينتظر في ذلك موافقة المكلف بدفع الضريبة بل يصبح مرغم بدفعها ، وهو ما يشير إلى أن الضريبة عند أخذها صفة الإلتزام أو الدفع جبرا نجدها تختلف عن الإيرادات المالية الأخرى كالرسوم والقروض الإختيارية أو الهبات التي تؤدي إلى الدولة في بعض الأحيان أو في الظروف الواجبة .

- الضريبة أداء بدون مقابل : أن دفع الضريبة من طرف المكلف (الممول للضريبة) " إلى الدولة ليس معناه الحصول على مقابل أو نفع خاص ، فهي مساهمة منه بإعتباره فردا من أفراد المجتمع في تحمل النفقات والأعباء العامة ، والتيتكون لازمة لاستمرار الحياة الجماعية في شكل منتظم ،وهذا لايعني أن الاستفادة منها كفرد غير موجودة ،

[1] محمد طاقة وهدى العزاوي، مرجع سبق ذكره ص89 .

ولكن يستفيد منها داخل أعضاء المجتمع في اطار خدمات مرافق الدولة مواطنا، كالاثارة و الطرقات العامة والهياكل الادارية التي يلجا إليها طلبا للخدمات الموكلة لها خدمة لأفراد المجتمع كما يستفيد منها في الدولة بإعتبارها صاحبة القرار والسيادة بذلك، بل يتوقف مقدار الضريبة الواجب أداؤها بدون مقابل حسب المقدرة التكليفية وحدها، والدولة هي التي لها الحق في تقدير حجم الضريبة تبعا للمقدرة التكليفية التي تفرض على أساسها الضريبة[1].

-الضريبة ذات أهداف إقتصادية وإجتماعية : اتخذت الضريبة في المالية التقليدية أهداف مالية بحتة على الرغم مما تسفره من آثار اقتصادية واجتماعية والتي كانت نتيجة وليست غاية مقصودة إلا أن التحولات الاقتصادية والاجتماعية في المالية العامة المتدخلة ، فرضت على الدولة اتخاذ الضريبة أداة من أدوات السياسة المالية ليس فقط لتحقيق أهداف مالية فقط بل التوازن الاقتصادي والتعجيل بالتنمية الاقتصادية خدمة لأهداف اجتماعية، في حين يرى بعض من كتاب المالية أن الغرض من الضريبة هو مالي بحت، واستعمالها خارج هذا الإطار يعتبر خروجا عن الوظيفة الأساسية الطبيعية باعتبارها مصدر إيرادات، ومهما اختلف الكتاب في أهداف الضريبة التي تحدد في ضوء السياسة الاقتصادية والفكر السائد في الدولة، يمكن القول أن الضريبة تهدف إلى تحقيق غاية اقتصادية وسياسية واجتماعية.

2- الأساس المبني على الضريبة : يرجع الأساس القانوني الذي يعطي للدولة الحق في فرض وإلزام الأفراد على دفع الضريبة إلى فلاسفة القرن الثامن عشر، ومن تيارين مختلفين لكنهما يكرسان مبدأ التضامن الإجتماعي في إطار سيادة الدولة حيث يتناول كل منهما فيما يلي :

-نظرية التعاقد الاجتماعي والمنفعة : يرى أصحاب هذه النظرية أن الضريبة تدفع مقابل ما يحصل عليه من منفعة لصلح الممولين من أداء الدولة للمرافق العمة بموجب عقد ضمني مبرم ، بين الدولة والمواطنين ، وهذه الفكرة هي ترسيخ نظرية التعاقد الإجتماعي والمنفعة التي اعتمدها "جان جاك روسو" في توضيح وإبراز دور الدولة وقد أكد "MIRABEAU" "ميرابو" أن الضريبة ثمن عاجل يشتري به الفرد حماية

[1] أحمد البدوي، المحاسبة الضريبية، الدار الجامعية القاهرة، 2001 ، ص173 .

الجماعة ، أي أن العقد المبرم هو عقد بيع أمل ، أما "آدم سميث" "ADAM SMITH" فقد اعتبر الضريبة عقد إيجار أعمال أي أن الأفراد يدفعون للدولة الضريبة كأجر لما تقدمه الدولة من خدمات لصالح الأفراد ، أم كل من " MONTESQUIEU" مونستكيو و هوبز "HOBBES" فقد اعتبرا دفع الضريبة من طرف الأفراد للدولة "عقد تأمين " ويعتبران الضريبة قسط تأمين يدفعه الممون أو الفرد من ماله لتأمين الجزء الآخر وهناك من يرى أن الضريبة "عقد شراكة" أي أن الدولة تقدم خدمات عامة لأفراد في إطار شركات وتحصل على مقابل ذلك من أرباح الشركة ، والملاحظ لكل التغييرات التي جاءت في نظرية التعاقد الاجتماعي من النفقات العامة للحفاظ على أمن الوطن والمواطن والعدالة والتعليم والصحة وهو ما يسقط مبدأ هذه النظرية إضافة إلى ذلك فإن الطبقات الفقيرة تكون بحاجة أكبر من الطبقات الغنية لخدمات الدولة وحسب هذه النظرية فإنهم يتحملون العبء الأكبر للضريبة، وهو ما يسقط صحة هذه النظرية ولا يمكن أن تصبح كأساس تبنى عليه الضريبة ، وفي هذا الشأن ظهرت نظرية ثانية كبديل للنظرية الأولى وهي نظرية التضامن الإجتماعي.

-**نظرية التضامن الإجتماعي** : استمد الفكر الداعم لهذه النظرية مكن خلال التطور التاريخي لهذه الضريبة، حيث كانت الضريبة تشكل في البداية مبدأ التضامن الشخصي بين الجماعات السياسية كالقبيلة والعشيرة ، ثم تحولت إلى هيبة مالية يدفعها الأفراد إلى الحاكم لمساعدته على إنجاز بعض شؤون الإمارة كالحروب ثم تطور مفهومها إلى تغطية بعض النفقات العامة وأصبحت الضريبة في ذلك مساعدة أو مشاركة من قبل الأفراد، وفي هذا الإطار أرجع أصحاب هذه النظرية أن الضريبة عبارة عن تضامن بين أفراد المجتمع الخاضعين لسلطة سياسية واحدة ، وتقوم نظرية التظامن الإجتماعي على أساس سيادة الدولة، حيث تقوم بتأدية وظائفها للوصول إلى إشباع حاجات الجماعة، دون مراعاة تحقيق المصالح الخاصة للأفراد والحفاظ على مبدأ التكافل والتضامن الوطني بين الأجيال حاضرا ومستقبلا، وفي إطار هته الوظائف التي تتطلب الإنفاق يتحتم على الدولة في إطار سلطتها وسيادتها إلزام رعاياها والمقيمين على أراضيها التضامن جميعا على تغطية عبء الإنفاق، والذي يوزع عليهم بحسب المقدرة التكليفية وفق ما يقتضيه مبدأ التضامن الإجتماعي.

3-قواعد الضريبة : تلعب الضريبة في المالية الحديثة دورا مهما في السياية الإقتصادية والإجتماعية للدولة ، كونها أداة تنظيم وتوجيه الإستثمارات الإنتاجية، بإعتبارها قبل كل شيء موارد تعتمدها السلطات في تمويل ميزانيتها في إطار نظام ضريبي عادل وسليم .

نظرا لأهمية الضرائب فقد قام الإقتصادي الإنجليزي آدم سميث في كتابه ثروة الممم مجموعة المبادئ والقواعد التي تحكم الضرائب تتمثل فيما يلي :[1]

3-1 قاعدة العدالة : وتعني هذه القاعدة إلتزام الدولة عند فرض الضرائب الأخذ بعين الإعتبار مبدأ العدالة والمساواة في توزيع الأعباء الضريبية بين أفراد المجتمع حسب مقدرتهم التكليفية وقد جاء في كتاب آدم سميث "ADAM SMITH" ثروة الأمم أنه يتوجب على رعايا الدولة المساهمة في النفقات الحكومية حسب المقدرة التكليفية أي حسب دخولهم المتحصل عليها كحماية للدولة. حيث كلما ارتفع دخل الفرد زادت نسبة الضريبة والعكس صحيح ، ومن لايتمتع بدخل يعفى من الضريبة.

لقد تضمنت قاعدة العدالة والمساواة في الضريبة كل الأنظمة الضريبية التصاعدية ، أي أن نسبة الضريبة تزداد كلما زاد دخل الفرد ، إضافة إلى اعتماد والإعفاء الضريبي العائلي والحد الأدنى من الدخل الخارج عن أداء الضريبة باعتباره شكل من أشكال تجسيد العدالة.

3-2 قاعدة اليقين والوضوح : عند فرض الضريبة يجب أن تكون على أساس واضح المعالم سواء من حيث الكم (المقدار) أو من حيث الدفع بعيدا عن التعسف أو التجاوز، ويعني ذلك أن يكون المكلف بدفع الضريبة على يقين تام وقناعة بها، وفقا للأحكام والنصوص التي تنظم الضريبة وتجدر الضريبة إلى أن ضريبة لا يعرف المكلف مقدارها ووقت أدائها ، والمكان الذي تدفع فيه ، فإنه اعتبارها ضريبة تعسفية وبالتالي ترهق المكلف بها، واتخاذ سلوكيات التهرب والغش وفي هذا الشأن فقد اعتبر آدم سميث "ADAM SMITH" الضريبة الجديدة هي التي تكون على يقين وإقناع سواء من الهيئة التي لها الحق في جبايتها أو بالنسبة للمكلف بتأديتها، بإعتبارها واضحة وصريحة إي أنها سرها معروف ووعائها معلوم في موعد دفعها محدد .

[1] أحمد البدوي، مرجع سبق ذكره ص175 .

3-3 قاعدة الإقتصاد:[1] يقصد بقاعدة الإقتصاد عند آدم سميث "ADAM SMITH" بأن تكون تكاليف جباية الضريبة أقل من حجمها ، وإلا فقدت الضريبة هذه القاعدة .
إن هذه القاعدة تؤكد على ضرورة عدم التبذير والإسراف في التكاليف الجبائية ، وهو ما يسمى بأسلوب التحكم في تكاليف جباية الضريبة حتى لا يسمح للدولة الاستفادة منها، وهنا يمكن أن نقول أحسن طريقة وأبسطها هي جباية الضريبة من المنبع أو الأصل، هو الحال وبالأخص في الدول الفرنكوفونية عند جباية الضريبة على الدخل، حيث يتم تحصيل هذا النوع من الضرائب من قبل المستخدم (المؤسسة)، وهذه الأخيرة تدفعها لإدارة الضرائب بصفة مباشرة.

3-4 قاعدة الملائمة : يقصد بهذه القاعدة بأن يقوم المكلف بدفع الضريبة في أوقات مناسبة له، في الغالب تكون عند حصوله على دخله ، فمثلا يتم دفع الضرائب على الدخل بالنسبة للعمال والأجراء عند استلام دخولهم كما يتم تحصيل الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية في نهاية السنة المالية وعند تحقيق الأرباح، وفي هذا الشأن فإنه من غير المعقول أن يتم إجبار الفلاح على دفع الضريبة قبل أن يصبح منتوجه الفلاحي جاهزا وقابلا للبيع ، وقاعدة الملائمة تركز على عامل الوقت والتي يكون فيها المكلف بالضريبة قد تحصل على دخله سواء كان أجيرا أو مؤسسة.

ثالثا : الإيرادات الطارئة (غير عادية) :

يحدث في كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة إلى الأموال لتغطية نفقاتها المتزايدة لا تسمح الإيرادات العادية (خصوصا الضرائب) بتغطيتها، فتلجأ الدولة في مثل هذه الحالات إلى الإقتراض، وبذلك تتجه الدولة إلى القروض العامة بإعتبارها أداة فعالة لإمتصاص المدخرات وتعبئتها للاقتصاد وفي أحيان أخرى تجد الدولة نفسها مضطرة لإتباع وسيلة أخرى عند الضرورة لسد العجز الحاصل في الميزانية وهذه الوسيلة ما تمسى بالإصدار النقدي الجديد.

أ-القروض العامة : أصبحت القروض العامة في الفكر المالي الحديث أداة من أدوات السياسة الاقتصادية تستعين بها الدولة للتدخل في النشاط الإقتصادي وتوجيهه وفقا لسياستها الاقتصادية[2] ويصدر القرض العام بقانون حيث أنه لا يتصف بطابع الأمر

[1] محمد طاقة هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره ص 91 .
[2] محمد طاقة هدى ، نفس المرجع،ص149.

وتأتي ضرورة ذلك لإتاحة الفرصة أمام السلطة التشريعية الممثلة لأفراد المجتمع من أجل مناقشة أهداف هذه القروض وآثارها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، وعليه تتشكل مديونية الدولة ويطلق عليها مصطلح الدين العام، ونجد أن غالبية الدول لديها دين عام، خصوصا الدول النامية حيث يختلف حجمه من دولة إلى أخرى.[1]

لقد ذهب بعض كتاب المالية العامة إلى القرض بعبارة عن مبلغ من المال تستدينه الدولة بعقد يستند إلى صك تشريعي وتضمن مقابل الوفاء[2].

كما يعرف أيضا أن المبالغ المالية التي تستدينها الدولة من الغير مع الإلتزام بردها عند حلول مواعيد الإستحقاق مضافا إليها الفائدة المحددة طبقا لشروط العقد.[3]

القرض العام هو مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من السوق الوطنية أو الخارجية وتتعهد برده ودفع الفائدة عنه وفقا لشروط العقد[4].

خصائص القروض العامة:

-**القرض العام عبارة عن مبلغ من المال:** قد يكون القرض العام عينا أو نقدا، إلا أن الصفقة النقدية هي الأكثر شيوعا في العصر الحديث، حيث يحاول المقرض سواء كان دولة أو مؤسسة إنتاجية تصريف منتجاتها بواسطة قرض يمول مشروعا معينا تستخدم في تنفيذه تلك المنتجات، كأن تقوم الدولة "أ" منح قروض للدولة "ب" على أن يمول هذا القرض منتجات أولية (مواد أولية) تستوردها الدولة "ب" من الدولة "أ" بشرط أن تقوم بتنفيذه مؤسسة تحمل جنسيتها وبمواد مستوردة منها.

-**القرض العام عبارة عن عقد بين الطرفين:** إن الحصول على القرض العام يتم بين طرفين (طرفي التعاقد) الطرف المدين (المقترض) وهو الدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة التي تتعهد بموجب العقد المتفق عليه برد القرض مع وما يتبعه من فوائد سنوية في شكل دفعات حسب شروط وأحكام العقد ، أما الطرف الثاني فهو الدائن (المقترض) الذي يتعهد بإقراض المبلغ من المال إلى الطرف الأول وهو الدائن حسب الشروط المحددة في العقد كفائدة ومدة القرض .

---

[1] غازي عبد الرزاق النقاش، تحليل أسس الإقتصاديات المالية، الأردن 1997 ص 54 .

[2] عصام بشورة ،المالية العامة والتشيع المالي، مطبعة جامعة دمشق 1996 ص345 .

[3] منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة ،منشورات الجامعة المفتوحة ليبيا طرابلس 1991 ص 80 .

[4] محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية الأسكندرية 2003 ص12 .

-**القرض العام يكون مقابل الوفاء** : يقصد بذلك أن القرض يدخل الخزينة بصورة مؤقتة لأن الدولة تتعهد برد المبلغ مضافا إليه الفوائد التي تنتج عنه ، ومنه تظهر هذه الخاصية الفرق بين القرض والضريبة التي تدفع بشكل نهائي ولا يتم ردها إلى من دفعها ، إضافة إلى أنها تدفع إلى تدفع دون مقابل على عكس القرض الذي يتم بمقابل يضاف إلى قيمته الأصلية حسب شروط العقد الذي يمكن من خلاله الوفاء بالقرض وفوائده حتى لا يكون عبء على الأجيال المستقبلية وهناك من يسمى القرض العام بالضريبة المؤجلة ، باعتبار أن الدولة ستكون مجبرة على رد القرض وفوائده بعد الفترة المحددة المتعاقد عليها، وهي غالبا ما تعمل لتحقيق ذلك من خلال الضرائب المفروضة على الأفراد.

- **القرض العام يمثل نوع من الايرادات العامة** : أصبح في الوقت المعاصر القرض أحد المصادر الرئيسية للايرادات العامة، وهو بذلك يرتبط على أشخاص القانون العام في الدولة طبقا لشروط واجراءات محددة تضمن تحقيق الصالح العام.

-**القرض العام يتم بموجب سند قانوني:** يعنى هذا أن القرض العام يتم بموجب موافقة السلطة التشريعية باعتبارها جهة الاختصاص في إصدار القروض العامة ، وأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية في هذا الشأن أن تقوم بعقد القروض العامة إلا بإذن مسبق صادر من السلطة التشريعية بإعتبارها ممثلة الشعب ، ومنه فإنه يمكن الاستدانة عند توفر هذا الترخيص بالإستدانة عند توفر هذا الترخيص للمال وتمويل الخزينة عن طريق القروض العامة ، لأن ذلك يدخل في إطار مناقشة السياسة المالية للدولة في إطار قانون المالية ، وكذا الرقابة المالية تنفيذ الميزانية من طرف ممثلي الشعب ، بالإضافة إلى أن إصدار القروض بموجب قانون هو ضمان انعكاسات هذه القروض التي تحدثها من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية السياسية ، إضافة إلى إصدار القرض بموجب قانون هو بمثابة ثقة لأصحاب الأموال ومتابعة من أجل إنجاح سياسة القرض والهدف المراد بلوغه من هذا القرض .

ب-أنواع القروض العامة : تنقسم القروض العامة من جهة نطاقها إلى قروض داخلية وقروض خارجية ومن جهة المدة ، إلى قروض مؤبدة وقروض لأجل ، إلى جانب

عامل الإكتتاب والتي تنقسم فيه القروض إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية إلى جانب القروض المثمرة والقروض العقيمة التي نستعرضها في المحاور التالية :[1]

-القروض الداخلية والقروض الخارجية

-القروض العمرية والقروض المؤبدة والقروض لأجل .

- القروض الإجبارية والقروض الاختيارية

-القروض المثمرة والقروض العقيمة

1-**القروض الداخلية والقروض الخارجية:** إن التمييز بين القروض الداخلية (الوطنية) والقروض الخارجية يتم على أساس مصدر القروض فإن كان المصدر داخلي تسمى قروض داخلية وإذا كان المصدر خارجي فتسمى قروض خارجية وبالتالي فإن أساس أو طابع القروض يتحدد بمكان إصدار القرض ، والذي قد يكون الإصدار بواسطة السوق الوطنية أو الداخلية ، أو قد يكون المصدر من أسواق دولة أخرى.

1-1 القروض الداخلية : يطلق على القروض الداخلية بالقروض الوطنية، وهي التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الإعتباريين المقيمين فوق أراضيها، وفي هذا الإطار نجد الدولة تتمتع بحرية كبيرة بهذا النوع من القروض نظرا لقدرتها على وضع الشروط التي تجدها ملائمة ، كالمزايا المختلفة للمقترض، وآجال القروض وإجراءات السداد ومعدل الفائدة، ومن خلال هذا النوع من القروض وما تقتضيه الظروف والاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية السياسية للأفراد فإن الدولة تسعى إلى تشجيع القروض في إطار إغراء المقترضين بالمزايا المحفزة لدفعهم على الإكتتاب بهذه القروض ، كما أن نجاح هذه القروض يرجع إلى مجموعة من الإعتبارات أهمها:

-وجود فائض من المدخرات الوطنية عن احتياجات السوق، أي عن حاجة الإستثمار الخاص بمعنى أن القروض الداخلية تتطلب توافر مدخرات وطنية كافية لتغطية مبلغ القرض .

- وجود الاستعداد للمدخرين للاكتتاب في سندات القرض، نظرا للمزايا المضمونة التيتحددها الدولة لا تقل عما هو سائد في السوق ، وهو يعتبر ضمان نفسي للمكتتبين في القروض الداخلية.

[1] زبيب حسين عوض ، الفتح للطباعة والنشر ، الأسكندرية، 2003 ، ص 121 .

-قدرة الدولة في المحافظة على التوازن، ومنع الاختلال هو منع حدوث حالات التضخم ، كما تعمل القروض الداخلية إلى عدم تأثر الدولة للتأثيرات التي تسببها القروض الخارجية في الكثير من الأحيان.

- إن الفوائد التي تدفع عن القروض الداخلية تبقى ضمن دائرة الدخل الوطني دون تسربها إلى الخارج.[1]

مما سبق يمكن القول بأن القروض الداخلية غالبا ما تستخدم في تحقيق أغراضوطنية ، مثل تغطية وطنية ، مثل تغطية نفقات حرب أو تمويل مشروعات التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين ، أو الوفاء بدين خارجي على الدولة ، وفي مثل هذه الحالات فإن القرض الداخلي لا يفي بمزايا للمكتتبين فيه ، كون الدولة تقوم بدفع فوائد بسيطة كما تمتنع عن دفع أي فوئد عن القرض.[2]

وفي حالة عدم كفاية المدخرات الوطنية لتغطية مبلغ القروض، مثل الحالات الاستثنائية كالحروب والأزمات الإقتصادية، فإن الدولة تلجأ إلى المدخرات الأجنبية بمعنى القروض الخارجية.

2-1 القروض الخارجية : يقصد بها القروض التي تحصل عليها الدولة من أشخاص طبيعيين أو إعتباريين مقيمين خارج الوطن أو من حكومات أجنبية، وترجع الدولة إلى هذا النوع من القروض عند حاجتها لرؤوس أموال وعدم كفاية المدخرات الوطنية.كما تلجأ الدولة إلى القروض الخارجية عند حاجتها للعملات الأجنبية لإجراء موازنة العجز الحاصل في ميزان المدفوعات، أو عدم عملتها الوطنية لحمايتها من تدني قيمة عملتها، أو من أجل الحصول على ما يلزمها من سلع إنتاجية واستهلاكية لتلبية حاجة السوق الداخلية، على الرغم من بعض المخاطر، كأن يتم استغلال الدولة المقرضة للدول المقترضة وذلك بفرض بعض الشروط، مثل وضع إيراداتها الإقتصادية تحت مراقبتها وتصرفها أو بيع بعض المنتوجات الوطنية بأسعار معينة، كما لاشك أن هناك اختلاف بين القرض الداخلي والقرض الخارجي يظهر من خلال إن القرض الداخلي لا يعمل عل زيادة إجمالي الثروة الوطنية، إذ لا يعدو أن يكون مجرد إعادة توزيع جزء من الثروات لصالح الدولة فهو ينقل جزء من هذه الثروة من جانب المكتتبين إلى جانب

[1] محمد طاقة هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره ص160 .

[2] سوزي عدلي ناشد ،مرجع سابق ، ص243 .

الدولة، أما القرض الخارجي فإنه يعمل على زيادة فعلية في إجمالي الثروة الوطنية ، وينشأ عن هذا الاختلاف أن القرض الداخلي لا يؤدي إلى الزيادة في القوة الشرائية المتداولة في الداخل، كما يمثل عائقا أما الاستثمارات الخاصة ومنافسا للقروض الخاصة، إضافة إلى أن دوره يقتصر على إعادة توزيع القوة الشرائية بين فئات المجتمع المختلفة، وهو ما يترتب عنه إعادة توزيع الدخل الوطني، أما القرض الخارجي فإنه يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية المتداولة كما أنه لا يعتبر عائقا أمام الاستثمارات الخاصة ولا يعد منافسا للقروض الخاصة وفي الأخير فإن أعباء تسديد القروض الداخلية وما يترتب عنها من فوائد يتحملها الأفراد المقيمين في الدولة كما تؤثر أيضا على حجم الثروة الوطنية أي ينقل جزءا منها خارج الدولة ، ومن جهة ثانية لا يؤثر القرض الداخلي على سعر الصرف أو ميزان المدفوعات لكونه يتم بالعملة الوطنية، أم القرض الخارجي بما أنه يتم بالعملة الأجنبية فإنه فسيؤثر حتما على الإقتصاد الوطني وبالضبط في توازن ميزان المدفوعات للدولة المقترضة، وهذا يعني أن يتم تجنب القرض الخارجي لأن لديه مساوئ بل على العكس، فالقروض الخارجية والتي تتم بالعملة الأجنبية تساعد على التنمية الاقتصادية للدولة المقترضة، كما يتميز القرض الداخلي في الإقتصاد الوطني بعبء الإدخار الذي يمثله أي عبء الحرمان من الإستهلاك، وهو يمثل عبئا إضافيا على الجيل الحاضر، في حين القرض الخارجي يعفي الجيل الحاضر من العبء هذا الإدخار، أما من ناحية سيادة الدولة، فإن القرض الخارجي يحد من هذه السيادة، والتي قد تنتج عنها عواقب سياسية خطيرة، كأن تتدخل الدولة المقرضة في الشؤون الإقتصادية والسياسية للدولة المقترضة الخاصة عندما تكون هذه الأخيرة في وضعية ضعيفة كحالة عدم الوفاء بالإلتزامات الديون .

2-القروض العمرية والقروض المؤبدة والقروض لأجل :

2-1القروض العمرية:[1] يرتبط تسديد هذه القروض بعمر المقرض ، حيث ينتهي أجلها بوفاته وهنا تصبح الدولة ملتزمة في مثل هذه القروض بتقديم دفعات أو إيراد متفق عليه دوريا للمقترض مقابل الأموال التي تحصلت عليها في شكل قروض مادام على قيد الحياة ومع وفاة المقرض تسقط عن الدولة عن إلتزامات الدفع ويصبح ما لم يتم

[1] خالد شحادة -أحمد زهير شامة، أسس المالية العامة ،دار وائل للنشر 2000 ص244 .

تسديده أموالا للدولة، ويعتبر هذا النوع من القروض غير شائع، إلا أنه يتواجد في الدول التزامات الدفع ويصبح ما لم يتم تسديده للدولة، ويعتبر هذا النوع من القروض غير شائع، إلا أنه يتواجد في الدول المتقدمة حتى الآن كوجود أشخاص أغنياء لا وارث لهم فإنه يقدمون بإقراض الدولة مبالغ مالية يتم سدادها خلال مدة متفق عليها، وقد يتوفى المقرض ولم يحصل على كامل المبالغ، فيصبح الجزء الغير مسدد ملكا للدولة .

2-2 القروض المؤبدة: يتميز هذا النوع من القروض بعدم تحديد المدة الواجبة لتسديدها من طرف الدولة، إلا أنها تلتزم دفع فوائد عليها، وفي هذا الشأن يصبح للدولة الحق باستهلاك ما تريده من سندات القرض ما يناسبها في حين لا يستطيع المقرض مطالبة الدولة بوفائها للقرض، إلا أنه يملك مطالبتها بدفع الفوائد المقررة سنوية في شكل دفعات.

2-3 القرض لأجل(القروض العالقة أو السائرة): يتم اللجوء إلى هذا النوع من القروض من طرف الدولة في الحالات الطارئة والمؤقتة، حيث يتم عقد الدين لمدة ينقضي بحياتها، وواقع هذه القروض يكون في شكل سندات محددة بمدة ، فقد تكون مدتها تفوق 10 سنوات كأجل متوسط ولا تقل عن سنة، كما تأخذ آجال قصيرة تتراوح مدتها من شهر إلى سنة واحدة ، وفي واقع الأمر فأن القروض لأجل هي الأكثر شيوعا وانتشارا، بحيث نجدها ظاهرة فإن السندات من الخزينة العامة إلى المركزي مقابل الحصول على قيمتها، حيث يتم بواسطة ذلك زيادة الكتلة النقدية المتداولة في السوق النقدي ، وذلك عن طريق الإصدار النقدي الجديد ، وفيهذا الإطار يتم الإكتتاب في هذه السندات من طرف الأفراد والتي تكون في العادة قابلة للخصم لدى البنوك التجارية ، ثم لإعادة الخصم من طرف البنك المركزي ، والذي يؤدي بدوره إلى زيادة الكتلة كالنقدية المتداولة ، وفي هذا الشأن فإن انتشار سندات الخزينة العامة بشكل كبير وواسع كان في فترة الحرب العالمية الثانية كظرف طارئ وكشكل من أشكال تمويل الحرب .

3-القروض المثمرة والقروض العقيمة : [1]

3-1القروض المثمرة: يتمثل هذا النوع من القروض في الإنفاق الذي يتم على مشروع استثماري (إنفاق استثماري) وينتج عنه إيرادات كما يتم الوفاء بأصل القروض والفوائد المترتبة عنها ، ويسمى هذا النوع من القروض الإنتاجية وهو أكثر انتشارا في كل اقتصاديات الدول .

3-2القروض العقيمة : يعتبر هذا النوع من القروض عكس القروض المثمرة حيث يتم الإنفاق بواسطة هذه القروض دون أن تعود بإيرادات من أجل تسديد أصل القروض وفوائده، إلا أنه يرجع بالمنفعة العالمة على أفراد المجتمع والاقتصاد الوطني .

بعد عرض دراسة القروض من مفاهيم وخصائص وأنواعها ، يمكن القول بأنه في العصر الراهن أصبحت القروض مصدرا ماليا لتنفيذ سياسة مالية واقتصادية تسعى من خلالها أغلب الحكومات اتخاذها وخاصة بعد تحول الدولة من الحارسة إلى المتدخلة واتساع مهام وظائف الدولة في العصر الحديث ، أين تلجأ الدولة إلى القروض الخارجية لتنفيذ مشاريع تفوق قدرتها المالية ، وبالتالي تعتبر القروض مصدر غير عاجي لتغطية النفقات العامة للدولة ، بل أصبحت أداة ووسيلة يتم توظيفها في السياسة المالية للدولة لتنفيذ أهداف إقتصادية واجتماعية،كما يمكن القول أن اللجوء إلى القروض لابد أن تكون له أهداف من ذلك نذكر منها ما يلي :

-العمل على منع الظواهر الاقتصادية الذي تضر بالاقتصاد الوطني كالتضخم النقدي وهذا بامتصاص فائض الكتلة النقدية التي تزيد عن الطلب وترفع الأسعار.

-أن تعمل القروض على امتصاص البطالة ورفع مستوى الدخول خاصة أصحاب الدخول المحدودة.

-أن يكون للقروض دورا في تحقيق العدالة الاجتماعية بتوزيع الأعباء المالية بشكل عادل بين فئات المجتمع.

-أن تحقق القروض التوازن الاقتصادي وذلك عند إنفاق مبالغ القروض بشكل سليم من خلال النفقات العامة، وتأثيرها في الطلب الفعلي وفي مستوى التشغيل أو مستوى الدخل الوطني.

[1] زينب حسين عوض الله ، مرجع سبق ذكره ، ص125 .

وعلى ضوء هذا الإنفاق العام الممولة بواسطة الفروض سواء كانت استهلاكية أو استثمارية فإنها يجب أن تساهم في خلق رأس المال الوطني ورفع قدرة الجهاز الإنتاجي للدولة.[1]

ب-الإصدار النقدي الجديد أو التمويل بالعجز:

قد لا تستطيع الدولة في بعض الأحيان الاستطراد في زيادة فرض الضرائب أو عقد قروض جديدة فتضطر لإتباع وسيلة أخرى عند الضرورة ، لسد العجز الحاصل في الميزانية العامة للدولة وهذه وسيلة هي ما تسمى بـــ : "الإصدار النقدي الجديد أو التمويل بالعجز" خلال فترة معينة بنسبة تتجاوز نسبة الزيادة الإعتيادية في حجم المعاملات في الاقتصاد الوطني خلال نفس الفترة وعلى افتراض ثبات سرعة تداول النقود.

ولهذه الطريقة آثارها الضارة على الاقتصاد الوطني فإن طرح عمليات إضافية من النقود في التداول دون أن ترافقه زيادة اضافية في الإنتاج خاصة عندما يكون الجهاز الإنتاجي في الة التشغيل الكامل، مما يؤدي إلى زيادة الطلب نتيجة لزيادة القوة الشرائية التي ولدتها كمية النقود الجديدة ، ونتيجة لزيادة الطلب هذه ترتفع الأسعار بشكل أكبر من كمية النقود نفسها فتحة حالات من التضخم النقدي الذي يترك آثاره الضارة على الاقتصاد الوطني حيث أنه يترتب عليه ما يلي: [2]

-يزيد في الأثمان ويؤدي إلى ارتفاع نفقات الإنتاج وهذا يؤدي بدوره إلى إعاقة الإنتاج .

-يؤدي إلى ارتفاع الأثمان الصادرات في الخارج فينتج عنه ضعف صمودها أمام المنافسة الأجنبية كما تنخفض القيمة الخارجية للعملة الوطنية بسبب ذلك مما يؤدي إلى إرتفاع أثمان الواردات والأضرار بميزان المدفوعات.

-يؤدي إلى توزيع الدخل الوطني في غير صالح أصحاب الدخول الثابتة كالموظفين وأصحاب السندات والعقارات وهو أيضا في غير صالح الدائنين .

لكن هناك من يرى أنه يمكن تلافي الآثار التضخمية للإصدار النقدي الجديد، عندما يكون الجهاز الإنتاجي في البلدان المتقدمة على وجه الخصوص في حالة التشغيل

[1] زينب حسين عوض الله ، مرجع سابق ذكره ، ص125 .

[2] غازي عبد الرزاق النقاش ، مرجع سبق ذكره، ص56 .

الكامل المجابهة الطلب ، لكن ذلك يتوقف على قدرة الاقتصاد الوطني على تسريع الإنتاج بمستوى سرعة ارتفاع الطلب وإن كان ذلك ممكن في البلدان المتقدمة فإن من الخطورة بالنسبة للبلدان النامية أن تلجأ إلى الإصدار النقدي الجديد بسبب ضعف قدرة جهازها الإنتاجي على مجابهة تزايد الطلب المتأتي عند زيادة القدرة الشرائية التي يولدها هذا الإصدار النقدي الجديد مما يؤدي إلى حدوث التضخم النقدي الذي ذكرنا أضراره سابقا .

وإذا كان من الضروري أن تلجأ الدول النامية إلى الإصدار النقدي الجديد في تمويل التنمية الاقتصادية فإن ذلك يجب أن يكون بشرطين أساسيين :

الأول : أن يخصص الإصدار النقدي الجديد لإقامة استثمارات تؤدي إلى التوسع في إنتاج السلع الاستهلاكية التمويل المشاريع السلع الاستهلاكية وتمويل المشاريع ذات المردود السريع .

ثانيا : أن لا يكون الإصدار النقدي الجديد على شكل دفعة واحدة وإنما على شكل دفعات صغيرة تتباعد فترات إصدارها . ومن الواضح أن استفادة الحكومة من إستخدام هذه الوسيلة بصورة عامة يقتصر مواجهة النفقات المترتبة بالعملة المحلية .

وتستطيع الدولة أن تقوم بالإصدار النقدي الجديد ضمن الشرطين الأساسيين السابقين وتستخدم لشراء جزء من المحصول الرئيسي ثم تصديره وشراء ما يلزم لإقامة الاستثمارات الجديدة بحصيلة هذه الصادرات[1].

المطلب الثاني : مفهوم النفقات العامة

تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره ، فمع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة، تطورت النفقات العامة ، وتطور مفهومها الذي اختلف في ظل الدولة المتدخلة، عنه في ظل الدولة المنتجة .

وفي واقع الأمر، فإن النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة ، لم تتخلى كليا من إحداث بعض الآثار الاقتصادية والاجتماعية ، حتى ولو كان ذلك بصورة غير مباشرة ، ورغم طابعها الغير منتج ، الأمر الذي جعل الاقتصاديين التقليديين ، يتشددون من الحد

[1] محمد خانة هدى العزاوي ، مرجع سبق ذكره، ص 162 .

من النفقات العامة لضمان حيادها ، أو على الأقل لتضييق نطاق آثارها الاقتصادية والاجتماعية .

لم يعد دور الدولة الرأسمالية المعاصرة ، قاصرا على مجرد الإحتفاظ بالتوازن الاقتصادي علاجا للأزمات ، إنما تحقيقا لزيادة معدل النمو الاقتصادي القومي . وهذا مما أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة ، وتعددها من ناحية ، وتغيير مفهومها وطبيعة دورها من ناحية أخرى . وأصبحت النفقات العامة أداة رئيسة لتدخل الدولة ، في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وفي الدول النامية ، تتحمل الدولة مسؤولية إحداث التغييرات الهيكلية لتحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية ، بإقامة المشروعات اللازمة ولا شك أن نجاح الدولة في سياستها الإقتصادية ساهمت على مدى زيادة نفقات العامة من ناحية ، ومدى ماتتميز به من ناحية أخرى.

أولا : تعريف وأركان النفقات العامة :

تتطلب دراسة النفقات العامة في بادئ الأمر ، بعد التعرف على تطور النفقات العامة من حيث تعريفها وبيان أركانها.[1] القول أن النفقات العامة هي مبلغ من المال(اقتصادي أو نقدي) يصدر عن أي شخص معنوي عام ، بقصد تحقيق منفعة عامة . ويمكننا من هذا التعريف أن نحدد أركان النفقة العامة .

أ-النفقة العامة مبلغ من المال (اقتصادي أو نقدي) :

يتطلب قيام الدولة بنشاطها المالي ، الذي يستهدف إشباع الحاجات العامة ، والتي حددها كل من طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، وخصائص مرحلة التطور التي يمر بها المجتمع ، أن تتوافر بعض الأموال الاقتصادية اللازمة وتخصيصها لهذا الغرض.فقد كانت الدولة تحصل على كل أو بعض السلع التي تحتاجها بطرائق مختلفة.

ومع التطور لم يعد مقبولا ، كما كان سائدا في العصور القديمة ، أن تدفع الدولة للأفراد مقابلا عينيا ، مقابل حصولها على السلع والخدمات ، بل قاد هذا التطور إلى انتقال النظام الاقتصادي من اقتصاد المقايضة أو الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي،

[1] عاطف صدقي، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1972، ص (23-25).

حيث شاع استخدام النقود وسيلة للتبادل ، اعتمادها من قبل المجتمع للحصول على السلع والخدمات. وأصبح الإنفاق العام (والإيراد العام) يتم في الشكل الغالب بشكل نقدي،وذلك للأسباب التالية :

1-أدى الانتقال من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي، إلى استخدام النقود كوسيلة للتبادل وذاع استخدامها في الاقتصاد، للحصول على السلع والخدمات، فليس من المعقول أن يتعامل أفراد المجتمع بالنقود، في الوقت الذي تتعامل الدولة معهم بالمقايضة .

2-قد يتضمن تقديم المزايا العينية إخلالا بمبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة ، فقد تحقق الدولة المساواة بين الأفراد في دفع الضرائب نسبيا ، ولكنها تعود وتحابي بعضهم بمنحهم مزايا عينية على حساب بعضهم الآخر.

3-تحتاج النفقة العامة إلى أنواع مختلفة من الرقابة الإدارية والتشريعية ، لضمان تنفيذها وتوجيهها إلى الأهداف التي خصصت لها ، فيصعب إجراء هذه الرقابة إذا كانت النفقة عينية ، ويسهل إجراء الرقابة عليها إذا كانت في شكلها النقدي.

4-يثير تقدير النفقة العينية مشكلات إدارية متعددة ، منها عدم الدقة في تقديرها ، بعض أو التهاون في ذلك التقدير ، وهو ما يفسح المجال أمام السلطة العامة ، لمحاباة بعض الأفراد ، بإعطائهم مزايا عينية تزيد في قيمتها على ثمن السلع والخدمات التي قدموها مقابل ذلك .

وبناءا على ما تقدم ، أصبح الأصل في النفقات العامة أن يكون نقديا ومع ذلك فإن هذا الأصل لا يحول بين الدولة واللجوء إلى الطرائق الأخرى . فالدولة تستطيع أن تلجأ إلى أي أسلوب تحصل به على السلع والخدمات وهي بصدد إشباع الحاجات العامة ، ففي الظروف الإستثنائية والطارئة ، تقرر الدولة تجنيد كل الموارد الاقتصادية . وإذا كانت السخرة والحصول على خدمات الأفراد بالإكراه طرائق غير مقبولة في الوقت الحاضر ، فإن إنتشار الوعي بين الأفراد في العصر الحاضر أصبح دافعا لهم لتقديم خدماتهم طوعا ، إذا ما دعتهم الدولة للمساهمة في إنجاز مشروع عام .

نخلص إلى أن النفقات العامة تتخذ الشكل النقدي في الوقت الحاضر . لكن لا تحول هذه القاعدة دون الحصول على بعض الخدمات والسلع مجانا أو عينيا ، في حالات الضرورة وفي كل من الأحوال الإعتيادية يكون الإنفاق نقديا .

ب-أن تصدر النفقة العامة عن الدولة أو عن شخص معنوي عام :

إن الحديث عن النفقات العامة يعني ، النفقات التي تصدر عن الدولة إلا أن هذه النقطة هي موضع نقاش في الفكر المالي ، الذي إعتمد على معيارين للتمييز بين النفقة العامة والنفقة الخاصة . يرتكز المعيار الأول على الجهة التي يصدر عنها الإنفاق ، وهو ما يطلق عليه المعيار القانوني والإداري ، ويعتمد المعيار الثاني على الوظيفة التي تؤديها النفقة العامة ، وهو ما يسمى المعيار الوظيفي أو الموضوعي .

1-المعيار القانوني والإداري :

يعتمد مؤيدو هذا المعيار على الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق التي تحدد طبيعة النفقة ، وما إذا كانت عامة أو خاصة . فالنفقات العامة هي تلك النفقات التي يقوم بها أشخاص القانون العام ، الشخص المعنوي العام ، وهي الدولة والهيئات العامة والمحلية والمؤسسات العامة . وتعتبر نفقات خاصة تلك النفقات التي يقوم بها الأفراد والشركات والجمعيات الخاصة أو أشخاص القانون الخاص ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اختلاف طبيعة نشاط القانون العام عن طبيعة نشاط الشخص المعنوي الخاص ، ويرجع هذا الاختلاف بصورة أساسية إلى أن نشاط أشخاص القانون العام يهدف إلى تحقيق المصلحة الجماعية العامة ، ويعتمد في ذلك على القوانين والقرارات الإدارية ، أي على سلطة الأمر. بينما يهدف نشاط الشخص المعنوي الخاص إلى تحقيق المصلحة الفردية الخاصة ، التي تعتمد على التعاقد ، ومبدأ المساواة بين المتعاقدين[1].

2-المعيار الوظيفي (الموضوعي):

يعتمد هذا المعيار على الفكرة الاقتصادية والاجتماعية ، والتي تأخذ في حسابها تطور الدولة ، واتساع نطاق نشاطها المالي، حيث تحدد طبيعة النفقات العامة، طبقا لهذا المعيار على أساس طبيعة الوظيفة التي تخصص لها هذه النفقات، وبناء على ذلك تعتبر النفقات عامة إذا قامت بها الدولة بصفتها السيادية، أو إذا قام بها بعض

[1] Duverger Maurice Instirution Financeiess .P.U.F , 1950 , PP . (48-50)

الأشخاص الخاصين، الذين تفوضهم الدولة في استخدام سلطتها السيادية . أم النفقات التي تقوم بها الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة أو شركات القطاع العام ، في الظروف نفسها التي يقوم الأفراد والقطاع الخاص للإنفاق فيها فإنها تعتبر نفقات خاصة.

وخلاصة القول أن مفهوم النفقات العامة، يجب أن يتسع لشمل جميع النفقات العامة التي تصدر عن الدولة، الحكومة المركزية والمحلية والهيئات والمؤسسات العامة، وشركات القطاع العام، وشركات الاقتصاد المختلط التي تملك الدولة الجزء الأكبر من رأسمالها، وتسيطر عليها وتتحكم في إدارتها. وهو مايطلق عليه معيار ملكية الأموال المنفقة[1].

ج-تحقيق المنفعة العامة :

لا يكفي أن يتحقق الركنان السابقات حتى أن نكون أمام نفقة عامة ، بل يجب أن يؤدي الإنفاق العام إلى تحقيق منفعة عامة. أي أنه من الضروري أن تستخدم النفقة العامة من أجل إشباع حاجة عامة، ولكن مفهوم المنفعة العامة قد اختلف مع تطور الفكر المالي . فالفكر التقليدي كان يرى أن تحقيق المنفعة العامة يتم من خلال قيام الدولة بوظائفها التقليدية المحددة في الجيش والأمن الداخلي والقضاة وبعض المرافق العامة، إلا أن تطور الفكر المالي، واتساع دور الدولة فقط اتسع مضمون النفقة العامة، ليضم النفقة المخصصة للأغراض الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى الأغراض المالية التقريبية، ولذلك تتحقق المنفعة العامة لأنها تسهم في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

ومن الملاحظ أن فكرة المنفعة العامة، قد أثارت كثيرا من الجدل بين كتاب المالية العامة والاقتصاد حول التوصل إلى معيار دقيق لقياس المنفعة العامة.

وقد بذلت محاولات عديدة في سبيل التواصل إلى مثل هذا المعيار يمكن أن نذكر منها[2]:

---

[1] رفعت المحجوب ، مرجع سبق ذكره ، ص ص (36-40)

[3] علي لطفي- محمد رضا العدل، اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية ، 2003ص ص (7-12) .

[2] محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص55.

[2] حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة الأسكندرية 1984 ، ص ص(414-415).

[3] عاطف صدقي، مرجع سبق ذكره، ص(27).

[4] عادل العلمي – طلال كداوي ، اقتصاديات المالية العامة ، جامعة الموصل 1988 ، ص ص(91-94).

1-تحقق المنفعة العامة القصوى، عندما تتساوى التضحية الحدية التي يتحملها الأفراد في سبيل تمويل النفقات العامة، مع المنفعة الحدية لدخولهم المتبقية بعد اقتطاع جزء من هذه الدخول لتمويل النفقات العامة.

2-تحقق المنفعة العامة القصوى، عندما تتساوى المنافع الحدية لجميع النفقات العامة في أوجه استخداماتها المختلفة.

3-تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما يتم توزيع النفقات العامة على أوجه الإستخدامات المختلفة بحيث يتحقق أكبر قدر من الدخل القومي الحقيقي.

ومع ذلك فقد وجهت انتقادات كثيرة إلى هذه المعايير وغيرها ، بحيث يمكن القول أنه لا يوجد معيار دقيق لقياس المنفعة العامة ، بل يمكن القول أن فكرة المنفعة العامة تختلف من دولة إلى أخرى في الدولة الواحدة .

ثانيا : تطور النفقات العامة وقواعدها :

أ-الأسباب الظاهرية لإزدياد النفقات العامة

يقصد بالأسباب الظاهرية هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة في إشباع الحاجات العامة، وبعبارة اخرى تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة دون أن ينتج عنها زيادة عن الحاجات العامة التي تشبعها الدولة، ويمكن إرجاع تلك الزيادة إلى الأسباب التالية:

1-انخفاض قيمة النقد:

أصبح الإنخفاض من قيمة النقد مظهرا من مظاهر الحياة الاقتصادية في العصر الحديث، ولم تفلت منه دولة من الدول، مما دفع بعض الإقتصاديين إلى القول بان التضخم أصبح ظاهرة لصيقة بالحياة الاقتصادية للدول[1].

ويقصد بالتضخم زيادة العدد الكلي على العرض الكلي لسلع الاستهلاك زيادة لا يستجيب لها العرض، وهو ما يؤدي إلى الارتفاع مستوى الأسعار أي انخفاض القوة الشرائية لوحدة النقد، وليس المقصود بالتضخم الارتفاع المؤقت للأسعار، بسبب عجز

[1] دلاس بيترسوم ، الدخل والعمالة والنمو الإقتصادي ، ج1 ، ترجمة برهان الدجاني ، المكتبة العصرية ، بيروت 1967 ص 256.

طارئ في أحد المحاصيل الأساسية في الاقتصاد أو ارتفاع[1] الأسعار مرة واحدة، ثم استقرارها بعد ذلك ولكن المقصود بالتضخم هو الإرتفاع المستمر في الأسعار عبر فترة ممتدة من الزمن .

ويترتب عن ظاهرة التضخم ، انخفاظ قيمة النقد ، أي تدفع الدولة عددا من الوحدات النقدية للحصول على الكمية من السلع والخدمات أكبر مما كانت تدفقع من قبل للحصول على الكمية نفسها من السلع والخدمات.

2- اتساع إقليم الدولة :

يؤدي اتساع رقعة الدولة ، وزيادة مساحة الإقليم التابعة لها (بإنضمام إقليم أو أقاليم جديدة) إلى إتجاه النفقات العامة نحو الزيادة لمواجهة مطالب الأقاليم الجديدة ، وتعد هذه الزيادة في النفقات العامة زيادة ظاهرية رقمية ، لانها لم تؤد إلى زيادة نصيب الفرد منها ، رغم ازدياد أرقمها .

3-زيادة عدد السكان :

تنشأ زيادة عدد السكان عن اتساع مساحة الدولة، والزيادة الطبيعية للسكان عن طريق التكاثر، وتؤثر الزيادة الحاصلة في السكان في زيادة حجم النفقات العامة لمواجهة الأعباء الجديدة في ميادين مختلفة من الخدمات العامة ولاتعود الزيادة في النفقات العامة إلى زيادة المطلقة في عدد السكان فقط، وإنما تتأثر النفقات العامة وتزداد بفعل التغيرات الهيكلية في السكان فإرتفاع عدد الأطفال الى اجمالي السكان يتطلب توفير الخدمات الأساسية المناسبة لمرحلة الطفولة، وفي مرحلة لاحقة، زيادة نفقات التعليم بشكل خاص لمواجهة تلك الزيادة لالاحاصلة في نسبة عدد الأطفال، كما ان زيادة عدد الشيوخ، يؤدي إلى زيادة المعاشات، كما أم ارتفاع توقعات الحياة يؤدي الى العمل على زيادة العائد من الإستثمارات التعليمية وكل ذلك يبرر الزيادة في النفقات العامة في هذا المجال وفي المجالات الأخرى المختلفة .

ورغم أن الزيادة في النفقات العامة الناشئة عن زيادة عدد السكان لاتعتبر ظاهرية إلا أن ماجرت العادة عليه في دراسة النماذج الإقتصادية الرياضية والقياسية لقياس معدل النمو السكاني بإعتبار أن هذه الزيادة السكانية هي ظاهرة طبيعية للتكاثر

[1] رياض الشيخ ، المالية العامة، دار النهضة العربية ، 1969 ص 122.

السكاني وبناء على ذلك يتطلب التعرف على الزيادة الحقيقية في النفقات العامة إلغاء أثر الزيادة في عدد السكان في النفقات العامة ، من خلال تقسيم النفقات العامة الحقيقية على عدد السكان في كل فترة من الفترات .

ب: الأسباب الحقيقية لإزدياد النفقات العامة :

ويقصد بالأسباب الحقيقية ، تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة ناتجة عن زيادة عدد الحاجات العامة التي تشبعها الدولة وعن زيادة الأفراد الذين يستفيدون من النفقات العامة إذا ظلت مساحة الدولة وعدد سكانها بدون تغيير أي أن هذه الزيادة في النفقات العامة تؤدي إلى زيادة كمية الخدمات العامة المقدمة للأفراد وإلى تحسين نوعية تلك الخدمات ، ويمكن إجمالها في الأسباب التالية :

1-**الأسباب الإدارية** : أدى التوسع في وضائف الدولة ومهماتها الى اتساع جهازها الإدري وزيادة عدد العاملين فيه من عمال وموظفين ، ورافق ذلك ارتفاع في حجم المستلزمات السلعية والخدمية ، اللازمة لتسهيل مهمة هذه الأجهزة ومما لاشك فيه أن هذا التوسع يؤدي إلى زيادة النفقات العامة ، سواء ماكان منها في شكل رواتب أو ما كان منها ثمنا لمشتريات الحكومة[1].

2- الأسباب الإقتصادية :

إن التطور الذي لحق بالفكر الإقتصادي والذي تمثل في سقوط سياسة الحرية الإقتصادية، وفي الإيمان بضرورة التدخل في الشؤون الإقتصادية ، قد لعب دورا هاما في زيادة النفقات العامة ، للأغراض الإقتصادية ، وقد عرف القرنان التاسع عشر والعشرون، أزمات إقتصادية وانتشار بطالة مما أدى إلى نص التشغيل وأدى تعدد الأزمات الإقتصادية التي واجهها النظام الرأسمالي، وانتشار المبادئ الإشتراكية إلى تخلي الدولة عن حيادها التقليدي الذي فرضه عليها نظام الإقتصاد الحر وجهل نشاطها مقتصرا في أداء وظائفها التقليدية التي حددها مفهوم الدولة الحارسة فالتجأت الدولة إلى اتباع سياسة جديدة قائمة على التدخل في الحياة الاقتصادية ومن ناحية أخرة تتحمل الدولة المعاصرة في المجتمعات المتخلفة اقتصاديا مسؤولية كبيرة في محاربة التخلف، والتعجيل بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية، وقد أدى ذلك إلى اتساع نطاق

[1] رياض الشيخ ، مرجع سبق ذكره ، ص 132.

نشاط الدولة مثل الري، والصرف والطاقة والطرق والمواصلات ...الخ التي يطلق عليها الهيكل الأساسي ذو الطابع الإقتصادي .

3- الأسباب الإجتماعية :

تعد الأسباب الإجتماعية عوامل أخرى أدت إلى زيادة النفقات العامة للدولة فالإنتقال من دور الدولة الحارسة، إلى دور الدولة المتدخلة والمنتجة ، ادى إلى احلال سياسة اقتصادية واجتماعية جديدة، مكان السياسة الاقتصادية والاجتماعية القديمة، ومن ثم أصبحت الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الإجتماعي، إضافة إلى التوازن الاقتصادي، وساعد ذلك على تقدم الوعي الاجتماعي وانتشار الأفكار الإشتراكية وقوة الطبقة العاملة.

4-الأسباب السياسية :

وتتمثل الأسباب السياسة في انتشار المبادئ الديمقراطية والأفكار الاشتراكية وتعمق مسؤولية الدولة تجاه أفرادها وخروج الدولة أو المجتمعات من حالة العلة في العلاقات الخارجية إلى مجال الانفتاح والتعاون والمصالح المشتركة وهو ما يعد انعكاسا لما طرأ على المفهوم السياسي المعاصر للدولة من تغيرات أثرت في نطاق وطبيعة العلاقات التي تنشأ داخل المجتمع من ناحية ، وبين المجتمعات المختلفة من ناحية أخرى ، وأهم الأسباب السياسة هي الأسباب التالية[1]:

انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية لقد انعكس تطورالفكر السياسي في انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية ووصل ممثلين عن الشعب إلى السلطة وترتب على ذلك اهتمام الدولة بحالة الطبقات الفقيرة وذات الدخل المحدود تحسينا لوضعها الاقتصادي والاجتماعي ، وكسبا للرأي العام، وأدى ذلك إلى التوسع في اللنفقات العامة بهدف توفير الخدمات الأساسية اللازمة لها اضافة إلى دعم أسعار السلع الأساسية وتقديمها لكثير من الخدمات بالمجان، هذا بالإضافة إلى أن المجالس النيابية وبخاصة إذا ما انتشرت على المستوى المحلي تتطلب نفقات عامة كبيرة وهذا كله يساهم في زيادة النفقات العامة للدولة .

[1] . محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 96.97.

تعدد الاحزاب السياسية وإتجاه كل منها خلال فترة توليه الحكم إلى زيادة النفقات العامة لكسب رأي انصاره ، ولتنفيذ برنامجه الانتخابي الذي يتصف غالبا بالطموح.

العلاقات الدولية : إن خروج المجتمع الدولي من حالة العزلة السياسية إلى حالة الانفتاح السياسي ، ساعد على نمو العلاقات الدولية وزادت أهمية التمثيل السياسي والمشاركة في عضوية المنضمات الدولية ، والهيئات التابعة لها والمنظمات الإقليمية المختلفة، والمؤثرات الدولية مما ساهم في زيادة النفقات العامة المخصصة لتدعيم تلك العلاقات الضرورية .

المنح والمساعدات والقروض: كما يساهم في زيادة النفقات العامة مايمليه واجب التعاون والتضامن الدولي، فقد تلجا الكثير من الدول إلى تقديم إعانات نقدية أو عينية للدولة الصديقة وذلك بغرض مساعدتها على تحقيق التنمية الاقتصادية أو على معالجة أزمتها.

5- الأسباب المالية :

ترتبط هذه الأسباب بتطور الفلسفة الإقتصادية واتساع دور الدولة ، فقد ادى تطور مفهوم النفقة العامة من المفهوم التقليدي للنفقة المحايدة إلى المفهوم الحديث للنفقة الإيجابية، إلى إزدياد حجم النفقات العامة ، فقد حدد الفكر التقليدي نطاق النشاط الحكومي، وبالتالي طالب بضرورة الحد من النفقات العامة لكن نتيجة للمفهوم الحديث للنفق العامة وأهمية النشاط الحكومي وإنتاجيته في الحياة الإقتصادية والاجتماعية والاعتراف بأهمية قيام الدولة في اوقات الأزمات وضرورة زيادة نفقاتها لتعويض النقص في الطلب الفعلي ، والمحافظة على مستوى معين من التشغيل والدخل القومي واتجهت الدولة الحديثة إلى التوسع في حجم الغنفاق لاعام ، وساعدها على ذلك سهولة الحصول على إيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات (القروض العامة والإصدار الجديد) وتاوفر فائض في إيراداتها العامة أو الإحتياطي العام .

6- الأسباب العسكرية :

تعد الأسبابا العسكرية من أهم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة وإلى دفع هذه النفقات بإتجاه التزايد المستمر والنفقات الحربية (نفقات الدفاع) هي من أهم فقرات النفقات الحكومية وقد درج بعض الإقتصاديين والماليين على دراسة هذه الأسباب

ضمن الأسباب السياسية ولكن نظرا لطبيعتها الخاصة واستقلالها وتحديدها في ضوء اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية وإستراتيجية كان لها هذه الفقرة الخاصة بها .

وترجع أهمية الأسباب العسكرية إلى أن الدولة وحدها هي الموكلة بتنفيذها حتى في ظل أفكار المدرسة التقليدية التي جعلت مهمة الدفاع الخارجي من أول واجبات الدولة تجاه المواطنين إضافة إلى ذلك فإن مهمة الدفاع ترمي إلى تحقيق منفعة عامة تتمثل فيما تخلفه هذه النفقات من شعور المواطنين بالأمن الطمأنينة.

ج-قواعد النفقات العامة :

إن التعريف بالنفقات العامة لاقف عند حد بيان أركانها بل يتعدى ذلك إلى ضرورة بيان القواعد التي تخضع لها هذه النفقات، أي بيان الضوابط التي تحكم الإنفاق العام، أو مايطلق عليه دستور النفقات العامة، وهذه القواعد هي التالية:

1- قاعدة المنفعة القصوى :

تعني قاعدة المنفعة العامة القصوى ان تهدف النفقات العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة ، او تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع وخاصة أن أحد أركان النفقات العامة هو تحقيق المنفعة العامة .

تلك المنفعة التي تريد الدولة تحقيقها يجب ان تفهم على نحو يختلف عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الأفراد ، أي أن فكرة المنفعة بالنسبة لإنفاق الدولة لا تقتصر على الإنتاجية الحدية والدخل العائد منه وإنما تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع وزيادة إنتاجية الفرد ، وتحسين جودة الإنتاج ، وتخفيض الفاقد من الموارد الاقتصادية الناتجة عن البطالة أو غيرها .

أو تشمل كذلك النفقات التي تؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخول وكذلك مواجهة المخاطر التي يتعرض لها الأفراد نتيجة التقلبات الحادة في دخولهم ، من خلال ما تقدمه من إعانات البطالة والعجز والشيخوخة[1] أوما يطلق عليه بشكل عام النفقات العامة الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والطبقات الأخرى في المجتمع.

[1] Dalton H.Principles of pubic finance routledge kegan paul.london .1971 p 14.

ويتطلب تحقيق هذه القاعدة أن توجه الدولة نفقاتها إلى إشباع الحاجات العامة الأمر الذي يقضي دراسة متطلبات الاقتصاد والمجتمع ، ومقدرا الحاجة إلى مختلف المشاريع، وان تفاضل بينهما وفق جدول للأولويات يعتمد على طبيعة المشكلات التي يوجهها الاقتصاد القومي وتوجه نفقاتها إلى كل من هذه المشاريع وفق ما يحققه كل منها من منافع بالحجم والنوع والكم والتوقيت المناسبين مراعين في ذلك مايضيفه المشروع الى كل من الدخل القومي والتشغيل والطاقة الإنتاجية ومدى حاجة استخدام المشروع للموارد الإقتصادية المحلية والعملات الأجنبية والمدة الأزمة للإنشاء والإنتاج ، ومعدل ما يحققه المشروع من ربح وتراعي الدولة في ذلك حاجة المناطق الجغرافية والأقاليم المختلفة وكذلك المنفعة التي تعود على الطبقات الاجتماعية المختلفة .

أي ان الدولة تتخذ من التخطيط الإقتصادي الشامل أداة لوضع الأهداف العامة ، وكيفية الوصول إليها وتحقيقها، معتمدة في ذلك على المعلومات والبيانات والإحصاءات المتوافرة اللازمة لتحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة وفق معيار أو آخر تحدده الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

2-قاعدة الاقتصاد والتدبير :

تعني هذه القاعدة أن تتجنب الدولة والسلطات العامة والإسراف والتبذير في الإنفاق فيما لا مبرر ولا نفع له ، وكذلك الإبتعاد عن الشح والتقتير، فيما إذا كانت هناك الضرورة والمنفعة والدواعي الجدية المبررة للإنفاق أي الاقتصاد في الإنفاق وحسن التدبير.

وتتضح أهمية قاعدة الاقتصاد والتدبير في الإنفاق العام ، إذا ما لاحظنا أن النفقات العامة تنطوي على تصرف في مال يخرج من خزانة الدولة ، ويقوم على هذا الإنفاق أفراد لا يملكونة ، ومن ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم على أموالهم الخاصة مما يغزي بالبذخ والتبذير، فمن مظاهر البذخ زيادة عدد العاملين في الأجهزة الإدارية على الحاجة الحقيقية لمتطلبات العمل، ووضع كل منهم في غير مكانه المناسب ، الإسراف في شراء الأجهزة غير الضرورية ، وعدم الاستخدام العقلاني لها ، وتامين الصيانة الضرورية لإطالة عمرها الإنتاجي في تقدير الأموال اللازمة لإنشاء بعض المشاريع والمصانع الإنتاجية ، كثرة عدد السيارات وسوء استخدامها،

والاهتمام بالمظاهر والزخرفة في الأبنية الحكومية وبخاصة في الدول النامية تطبيقا لمبدأ التقليد والمحاكاة للنمط الاستهلاكي قي الدول المتقدمة.

ويؤدي حدوث الإسراف والبذخ في الإنفاق العام إلى ضياع أموال عامة كان من الممكن أن تستخدم وتوجه إلى أوجه استخدام أخرى ، تكون الفائدة منها أكبر وأجدى ، إضافة إلى انه يضعف الثقة العامة في مالية الدولة ويعفي المكلفين بدفع الضريبة مبررا للتهرب من دفعها[1].

لا يعني تطبيق قاعدة الاقتصاد والتدبير في الإنفاق العام الشح في البذل أو ادخار المال أو الإحجام عن الأنفاق جزافا حتى في المسائل التي يقود الإنفاق عليها إلى تحقيق منفعة اجتماعية كبيرة فهذه الفكرة بعيدة كل البعد عن الصواب ، وعن فكرة الاقتصاد والتدبير المطروحة ، وهي تعني التقتير وهو مذموم وغير محمود ذلك أن القاعدة يتسع نطاقها ليشمل كل إنفاق رشيد مع مجانية التبذير والتقتير ، أي هذه القاعدة تعني إنفاق كل ما يلزم أنفاقه من أموال مهما بلغت كميتها على جوهر الموضوع ، وتجنب الإنفاق على الجوانب التي لا تدخل كعنصر أساسي موضوع الإنفاق[2].

حتى يتم تطبيق هذه القاعدة وإدراك الوفر في التكاليف لتحقيق الرشد في الإنفاق العام وتحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل التكاليف يتطلب الأمر أن يتوافر لدى الدولة رقابة مالية حازمة يمتد سلطانها إلى كل بند من بنود النفقات العامة ويقف خلفها رأي عام يقظ ساهر على مصلحته العامة، إلى جانب جهاز إداري على الكفاءة يشعر بمهمته وحدودها في التنفيذ السليم الى جانب تضافر وتعاون جهود الرقابة الإدارية والتشريعية التي تقوم بدو فعال في الكشف عن أوجه الإسراف والتبذير وفرض العقاب اللازم على المخالفين.

3- قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية :

وتعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، وأن يحصل الإرتباط بصرفه، إلا أذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة، أي موافقة الجهة المختصة بالتشريع، ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني وبخاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة ، وتحقيق المنفعة العامة .

[1] عاطف صدقي ، المالية العامة، المرجع السابق ، ص 206.

[2] عارف التهامي: ترشيد الإنفاق العام ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة 1983 ، ص-ص 35-42.

وتظهر أهمية هذه القاعدة، أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين وهما : قاعدة المنفعة القصوى، وقاعدة الاقتصاد والتدبير، والتأكد من استمرار تحققها من خلال كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية الساري، عند إجراء الإنفاق العام بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها .

وتعد هذه القاعدة مظهرا آخرا من مظاهر الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة التي لا تحتاج إجراءات وموافقة مسبقة بل يكفي أن تصدر الموافقة ممن يملك حق الإنفاق الفرد أو الشركة الخاصة ،دون الحاجة إلى موافقة مسبقة .

ثالثا : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة :

كانت الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة في ظل النظرية الرأسمالية الكلاسيكية غير جدية بالاهتمام والبحث، لأن الفقه الكلاسيكي كان بنظر إلى النفقات العمومية على أنها محايدة اقتصاديا واجتماعيا، وعلى العكس من ذلك نجد الفقه الحديث في علم المالية العامة يعطي اهتماما كبيرا لدراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة، على اعتبار أن الدولة تستعمل النفقات العمومية للتأثير في الإنتاج أو في توزيع الدخل في مجال الاقتصادي والاجتماعي[1].

كما تؤثر النفقات العمومية على الإنتاج من خلال التأثير في حجم الطلب الكلي عندما تستهلك الدولة جزء من هذا الإنتاج عن طريق نفقات غير منتجة كما يمكن أن يتأثر الإنتاج عند تحويل القدرة الشرائية من فئة على أخرى في المجتمع وذلك عن طريق النفقات التحويلية ، كما يتأثر الإنتاج سلبا وإيجابا عندما تنفق الدولة على مرافها مثل مرفق الأمن، فكلما توفر الأمن كلما زاد الإنتاج، وكلما زاد الإنفاق على التعليم والأبحاث العلمية كلما زادت كفاءة المواطنين، إلا أن البحث عن التأثيرا لمباشر للنفقات العامة على النشاط الإقتصادي يكون حسب طبيعة النفقة في حد ذاتها.

أ-النفقات العسكرية[2]:

تشكل النفقات العسكرية في عصرنا جزءا كبيرا من النفقات العمومية في ميزانيات الدولة وهي تزداد بتقدم الصناعات الحربية وبتوتر العلاقات الدولية وهذا التزايد في

[1] حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، دار الخلود ، لبنان ، 1995 ، ص 327.

[2] مصطفى حسن ، مبادئ علم المالية العامة ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1999 ص 183.

حجم النفقات العسكرية قد يؤثر سلبا أو ايجابا على الإقتصاد الوطني ، فتكون النتائج سلبية عندما بنخفض مستوى الإنتاج والبتالي ينخفض الإستهلاك وترتفع الأسعار وتحتكر الدولة الموارد الاولية الخاصة بالصناعات الحربية وتجمد بالتالي ثروة البلاد، فيختل الميزان التجاري للدولة.

ان النفقات العسكرية تشكل في الحقيقة عبئا كبيرا على الدول وآثار سلبية أكثر منها إيجابية، لأنها نفقات غير منتجة في الغالب بسبب الصراع نحو التسلح وما يترتب عنه كنتيجة حتمية من نزاعات وحروب ودمار شامل.

ب-المساعدات الإقتصادية:

تلجأ الدول إلى التدخل عن طريق منح المساعدات الاقتصادية لغايات مختلفة فمنها ماهو موجه للإستثمار ومنها ما هو موجه لسد العجز الذي يلحق بعض المؤسسات التي تقدم خدمات عامة، ومنها مساعدات التجهيز التي تساهم في إنشاء بعض المؤسسات أو توظيف الأموال فيها، ويختلف أثر هذه المساعدات حسب الغايات التي تنفق من أجلها على النحوي التالي :

-مساعدات التنمية الفلاحية وتطويرها :

تمنح الدولة مساعدات للفلاحين عن طريق منحهم إعانات مالية وعتاد فلاحي ، كما تقوم بتدعيم البنوك المانحة للقروض الفلاحية وذلك بغرض توفير الأمن الغذائي وتحقيق الإكتفاء الذاتي في إنتاج المواد النباتية والحيوانية ، فينتج عن ذلك تقليص الصادرات وبالتالي توفير بعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة .

-مساعدة ترقية السياحة :

تقوم الدولة بهذا النوع من المساعدات قصد تشجيع الإستثمار في المجال السياحي وتوفير منصب شغل جديد وكذا جلب السياح الأجانب ، وهذا يعود بالفائدة على الإقتصاد الوطني في توفير دخل إضافي من العملة الصعبة .

-مساعدات المؤسسات الصغيرة والمؤسسات المصنعة.

تعتمد الدولة في سياستها التشجيعية لتنمية قطاع المؤسسات الضغيرة والمؤسسات المصنعة التابعة للقطاعن العام والخاص، على تقديم تحفيزات مالية وجبائية لهذه

المؤسسات، قصد توفير بعض المنتجات وخلق مناصب شغل جديدة وتحقيق نمو إقتصادي.

-مساعدات الإستهلاك :

تمنح مساعدات في سبيل خفض كلفة المعيشة[1] فتتكفل الدولة بدعم أسعار بعض المواد الاستهلاكية الضرورية مثل الحليب والخبز ويعاب على هذا النوع من المساعدات أنها تلحق جميع أفراد المجتمع ولا يمكن حصرها على فئة معينة من ذوي الدخل الضعيف مثلا.

النفقات الاجتماعية :

تهدف النفقات الإجتماعية على تحسين أوضاع أفراد المجتمع وذلك بتوفير العناية الصحية، والمساكن والنقل والتعليم والثقافة وغيرها، مما يحسن قدرات الأفراد الجسمية والذهنية وهذا يؤدي في الغالب إلى زيادة إنتاج عملهم، لكن هناك بعض المساعدات الاجتماعية التي لا تكون لها تأثيرات مباشرة على الإنتاج عندما توجه الى فئات غير منتجة مثل الإعانات المقدمة للمرضى والعجزة .

ج- أثر النفقات العمومية على توزيع الدخل:

تؤثر النفقات العمومية في توزيع الدخل على الأفراد المشاركين فيه بصفتهم منتجين وهو ما يعرف بمرحلة التوزيع الأولي، كما تؤثر على توزيع الدخل على الأفراد بصفتهم مستهلكين وهو ما يعرف بمرحلة التوزيع النهائي.

أثر النفقات العمومية على توزيع الدخل بين المنتجين :

تستطيع الدولة أن تؤثر بنفقاتها العامة على توزيع الدخل بين المنتجين وذلك من خلال إعتمادها على النفقات الحقيقية قصد خلق دخول جديدة لعوامل الإنتاج ، ومن ثم توزيع الدخول الجديدة في شكل أجور وعلاوات وأرباح على المشاركين في الإنتاج كما تعتمد الدولة على تحديد تحفيزات عوامل الإنتاج سواء في صورة أجور أو أرباح، كما تقوم بتحديد أسعار السلع والخدمات[2].

[1] حسن عواضة ، ، عبد الرؤوف قطيش ، مرجع سابق ص 113.

[2] مصطفى حسن ، امرجع سابق ،ص 205.

أثر النفقات العمومية على إعادة توزيع الدخل بين المستهلكين :

تستطيع الدولة أن تتدخل في إعادة توزيع الدخل الوطني بين الأفراد، وذلك بإعتماد تعديلات في التوزيع الأول، فتقوم بالاعتماد على الضرائب المباشرة المتقطعة بصورة تصاعدية من فئة أصحاب الدخل الكبير ، ثم تعيد توزيع الناتج على طبقات المجتمع الأقل دخلا بصرف نفقات تحويلية ، وإذا اعتمدت الدولة على الضرائب غير المباشرة فإن النتيجة تكون عكسية أي أن التوزيع لا يكون لصالح الأفراد الأقل دخلا .

نخلص مما تقدم أن النفقة العمومية هي مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو الهيئات العامة أو أي شخص من أشخاص القانون العام، في سبيل تحقيق المنفعة العامة، وعليه فإن مسألة إعادة توزيع الدخل متوقفة على النظام المالي والاقتصادي الذي تسلكه كل دولة، والسياسة المعتمدة اجتماعيا واقتصاديا لهذه الدولة .

خلاصة الفصل الأول :

لقد لاحظنا أن تطور دور الدولة تبعه توسع في تدخل الدولة لاشباع الحاجيات العامة ،وهذا ما أدى إلى تطور مستمر دائم و للنفقات العامة من حيث المفهوم و من تعدد بأنواعها وتقسيماتها، ومن حيث آثارها الاقتصادية الاجتماعية .

وقد تبين لنا أن علم المالية العامة يقوم على فكرة مفادها أن هناك نفقات عمومية يتعين تغطيتها بإيرادات عمومية ومنه فإن هذه النفقات العمومية هي التي تبرز الإيرادات العامة، ثم تطور الفكر المالي وأصبح ينظر إلى المالية العامة على أنها ليس فقط تحقيق الموارد المالية لتغطية النفقات العامة ، وإنما أصبحت وسيلة من وسائل التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيهها وفق سياسة الدولة، إن التطور الذي لحق بمفهوم المالية العامة تزامنا معه تطور في مفهوم مصادر الإيرادات وتنوعها وكذا أوجه الإنفاق وتنوعه.

الفصـــــل الثانـــي

الميزانية العامة للدولة

تمهيـــــــد :

تعتبر فكرة الميزانية العامة للدولة فكرة حديث نسبيا. فلم تكن الميزانية العامة في الماضي كما هي عليها الآن . فقد مرت بمراحل تطور متعددة كانت المرحة الأولى عندما طالب أفراد الشعب السلطة الحاكمة بعدم فرض الضرائب إلا بعد موافقة الشعب و ممثليهم ولما سلمت السلطة الحاكمة لهذا المبدأ طلب ممثلو الشعب أن يراقبوا إنفاق حصيلة الضرائب ويناقش الأسباب التي تدعوا إلى فرض الضرائب انتقل الشعب وممثلوه إلى تأكيد حقهم في مناقشة الإرادات كافة و النفقات كافة و أوجه استخدامها ثم زمن ثم جاهدوا في سبيل إن يكون تقرير الجباية والإنفاق في شكل دوري فكانت الميزانية العامة .

وتمثل الميزانية العامة للدولة في الوقت الحاضر الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دولة وذلك نظرا لتطور حجم الميزانية العامة، وتزايد تأثيرها على التوازن السياسي والاقتصادي و الاجتماعي لذلك فأن دراسة الميزانية العامة توضح أن الإجراءات المتبعة في اعد و تنفيذ الميزانية العامة تعكس النظام الاجتماعي و السياسي و الاجتماعي والإداري للدولة.

وعليه يكمن دراسة هذا الفصل (الميزانية العامة) إلى مجموعة من المباحث كالأتي:

المبحث الأول: الميزانية العامة و تطورها.

المبحث الثاني: التحضير للميزانية العامة والتصويت عليها.

المبحث الثالث: تنفيذ الميزانية العامة ومراقبتها.

المبحث الأول: الميزانية العامة و تطورها

تعد الميزانية العامة للدولة المحور الأساسي وحجر الزاوية بالنسبة لنظام الدولة المالي،حيث أنها الأداة الاقتصادية والاجتماعية التي تعكس دور نشأت الدولة من الناحية المالية، ولقد أوضحت الدراسات كيف تتابع التغيير في هذا الدور بتطور الفكر المالي على مر العصور، وكان من الطبيعي أن يتبع هذا التطور في دور الدولة تطورا مماثلا في مفهوم الميزانية العامة ودورها في النشاط الاقتصادي.

المطلب الأول:نشأة الميزانية العامة وتطورها[1]:

اولا نشأة الميزانية : :يرتبط نشوء الميزانية بوجود الدولة وتطورها خلال الفترات التاريخية المختلفة وتعد الحضارة الفرعونية في مصر أول من عرفت الموازنة [1] عندما حاول النبي يوسف عليه السلام ان يحقق التوازن بين استهلاك القمح و إنتاجه لمدة أربعة عشر سنة كما جاء في سورة يوسف[1] قال تعالى : ((قال تزرعون سبع سنين دأبا فما حصدتم فذروه في سنبله إلا قليلا مما تأكلون ثم يأتي من بعد ذلك سبع شداد يأكلن ما قدمتم لهم إلا قليلا مما تحصنون ثم يأتي من بعد ذلك عام فيه يغاث الناس و فيه يعصرون))[2]

ويرى بعضهم أن الرومان هم أول من استخدموا الميزانية في تنظيم و إدارة مصروفات الدولة نظرا توسع الإمبراطورية الرومانية وكانت بعد الميزانية لمدة خمسة سنوات[3].

ولقد كانت الأمم والحضارات القديمة تقوم بجباية الأموال وتنفقها دون أي أسس أو قواعد في ذلك، كما أن مالية الدولة لم تكن منفصلة عن مالية الملك أو الحاكم، حيث يقوم هدا الأخير بالإنفاق على الدولة كما ينفق على أسرته ،بدأت عملية ضبط الإيرادات ومن ثم النفقات وفي بريطانيا،أين ظهرت فكرة إعداد ميزانية الإيرادات ونفقات الدولة عام 1628م،عندما أصبح ضرورة اعتماد الإيرادات والمصروفات من ممثلي الشعب والإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة،والى غاية1789م في فرنسا[4].

---

[1] أسامة رشيد سلمان زنكه, النظام المحاسبي في الوحدات الحكومية ,دار دجلة , عماد , الأردن 2008 ص.65

[2] القران الكريم سورة يوسف الآية (47- 48- 49)

[3] خطار الشيلي، العلوم المالية والموازنة , مطبعة دار الكتب بيروت, لبنان1998 ص 22

[4]محمد حسين زكريا، احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان ، 2000، ص131.

ان فكرة الميزانية لم تأت مرة واحدة وإنما واحدة تم ذلك على مراحل متتالية، ففي انجلترا هي اول دولة استنبطت القواعد والمبادئ التي تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة تم ذلك بعد ثلاث مراحل وهي:[1]

*في المرحلة الأولى تقرر حق ممثلي الشعب بالإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب (الملك شارالاول سنة 1628م)

*ثم تأتي المرحلة الثانية عندما كان يطلب من نواب الشعب الموافقة على فرض الضرائب ،فكانوا يتعرضون لمناقشة الأوجه التي تنفق فيها حصيلة الضرائب.

*أما المرحلة الثالثة أين أصبح البرلمان يعتمد الإيرادات العامة والنفقات العامة ، بالإضافة إلى الاعتماد الدوري ومن هنا ظهر الشكل العلمي والأكاديمي للميزانية العامة المطبقة في وقتنا الحالي.

إن الميزانية بمفهومها الحديث هي من وضع انكلترا ،ثم جاءت فرنسا واقتبستها، وبنتها على أسس علمية واضحة ،وانتقلت الفكرة من انكلترا وفرنسا إلى الدول الأخرى حتى عمت جميع البلدان المتمدنة.

وكانت نقطة الانطلاق هي رغبة الشعب في أن يوافق ممثلوه على فرض الضرائب التي ترغب الحكومة في جبايتها،وان يراقبوا استعمال المبالغ المحصلة منها، وان يناقشوا الحكومة في حاجتها إلى المال وفي الأسباب التي تبرر الضرائب ، ثم أصروا على أن تكون موافقتهم على الجباية والإنفاق دورية ،وعندها خرجت الميزانية بمفهومها العصري إلى حيز الوجود[2].

الميزانية عند العرب[3]:

كانت الخزينة في بدء ظهور الإسلام، عبارة عن الصدقات والزكاة التي تتجمع لدى الرسول صلى الله عليه وسلم فينفقها في وجوه المصلحة العامة، أما الغنائم فكانت تعود لبيت المال،وتوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي صلى الله عليه وسلم وأهل بيته ، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة بعد فرض الخراج والعشر والصدقات والجزية والمكوس، وتفننو في طرق جبايتها وجمعوا أموالا ضخمة غير

[1] إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة ج1 ، الهيئة العامة المصرية للكتاب الطبعة الرابعة، ص17.

[2] حسن عواضة ، المالية العامة، " دار مقارنة" طبعة 1978 ، دار النهضة العربية ، ص 27.

[3] فارس الخوري، علم المالية ، مطبعة جامعة سوريا ، 1937 ، ص 32.

انهم لم ينضمو الميزانية بالمعنى الذي نفهمه ولم يستقرو على قواعد ثابتة بل كانت هذه القواعد تتبدل بين سنة وخليفة وأخرى .

ثانيا : تطور الميزانية العامة عبر مختلف المدارس الاقتصادية:

أ)الميزانية العامة عند الكلاسيك (التقليديين): وجه الاقتصاديون التقليديون من أنصار المذهب الحر،جانبا لا بأس به من اهتماماتهم لدراسة المالية العامة(الميزانية)، متأثرين بذلك بفلسفة الحرية الاقتصادية التي تحد من الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تمارسه الدولة في حياة المجتمع ، فقد كانت الأفكار السائدة عند هؤلاء، أن الادخار والاستثمار يميلان الى التعادل عن طريق تغيرات أسعار الفائدة عند مستوى التشغيل الكامل دائما ، وبأن موارد المجتمع الإنسانية الطبيعية والفنية سوف تستغل بأقصى كفاية وتوظيف توظيفا كاملا بصفة مستمرة ، إذا لم تتدخل الدولة في الميزان الاقتصادي على وجه الإطلاق ،ومن ثم كان من الطبيعي أن يؤمن التقليديون ومن سبقهم بمبدأ "حيادية الميزانية"[1]

ومما سبق يتضح أن دور الميزانية الحيادية هو وضع سياسات الرقابة لأوعية الميزانية بالتحكم فيها وبإيراداتها ونفقاتها، وتسخير ثلث الإيرادات العامة لكفاية النفقات العامة ،وبالتالي ضرورة تحقيق توازن الميزانية .[2]

فهكذا ترى هذه النظرية أنّ حالة عدم التوازن هي حالة عابرة ، تختفي بتدخل ميكانيزمات السوق ، ويمكن إيجار أهم النقاط المتعلقة بالميزانية المحايدة فيما يلي[3] :

1.ضرورة الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات التي يسمح بها دور الدولة، فالميزانية المحايدة يجب أن تهتم بتحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة.

2.ضرورة ضغط النفقات العامة إلى أدنى ما يمكن وضرورة المحافظة على توازن الميزانية،وعدم الإلتجاء إلى القروض العامة،أو الإصدار الجديد إلا في الحالات الاستثنائية.

3.توزيع دخل معين بين أنواع مختلفة من النفقات بصورة تحقق أكبر منفعة ممكنة .

وصب هاته النقاط يمكن استخلاص نتيجتين هامتين هما :

---

[1]–عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، 1992،ص44

[2]–محمد طويلب ، السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق ،رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ،فرع نقود مالية ، معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزئر ، 1996–1997 ، ص8.

[3]–السيد عبد المولى، المالية العامة ، دار الفكر العربي ، مصر ،1997 ، ص38

*اعتبار الإنفاق العام ،وهو يتجه أساسا إلى تغطية النفقات العامة إنفاقا واستهلاكا.
*أن الدولة شأنها شأن الفرد ،يتصرفان تبعا لمبدأ واحد وهو الحصول على أكبر منفعة بأقل نفقة .

ب)الميزانية عند المدرسة الكينزية: بعد أن أثبت الكساد العالمي الكبير1929م عدم إمكانية تحقيق التوازن الاقتصادي آليا، وقصور أسلحة السياسة النقدية المصرفية لتحقيق هذا التوازن ظهرت نظرية معارضة لأفكار الكلاسيك هي النظرية الكينزية،حيث عارض J.M.KEYENS

أفكار الكلاسيك في كتابيه الكبيرين "تحليل العملة،1931م" و"النظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود،1936م"، فأوضح أن الادخار والاستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق التغيرات في الدخل الوطني، ولكن ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل ، بل عند أيّ مستوى من مستويات العمالة والدخل، كما أوضح أنّ العبرة ليست بتوازن ميزانية الحكومة ،بل الأهم من ذلك هو توازن ميزانيو الاقتصاد الوطني ، ولو أدى هذا إلى عدم توازن ميزانية الدولة في المدة القصيرة على الأقل .[1]

وهكذا فإنه مع هذا التطور الجديد أصبحت الميزانية فيها صورة لدور الاقتصاد وأداة تحقق اهدافها ففي اختيار نفقاتها ومصادر ايراداتها تحاول الدول قبل كل شيء ان يتم هذا الاختيار على نحو يتفق مع سياستها الاقتصادية ويساعد على تحقيقها اخذه في الحسان ان يتم ذلك في ظل توازن اقتصادي كلي.

ج)الميزانية عند المدرسة الإشتراكية: تختلف ماهية وأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في المجتمعات الاشتراكية عنها في الدول الرأسمالية ، وذلك بالنظر لاختلاف الاسس الموجهة للإنتاج والتوزيع في كل منها فالمجتمعات الاشتراكية تتخذ من الملكية العامة لادوات الإنتاج أساسا لإقتصادها ومن التخطيط الوطني الشامل أسلوبا لإيرادتها، فيتم توجيه الإنتاج بين مختلف الأغراض طبقا لواردات الخطة الوطنية كما تتولى هذه الخطة مسؤولية الموائمة بين الموارد المادية والموارد البشرية الإنسانية وتوجيه المواد بين مختلف الأنشطة والمجلات ، وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الإشتراكي.

[1]– عادل أحمد حشيش ،مرجع سبق ذكره ، ص 46.

وفي ظل ماسبق فقد تم تغيير دور الميزانية العامة حيث اصبحت جزء من الخطة الوطنية واصبحت الكميات المالية (النفقات العامة،الإيرادات العامة) ،أدوات اساسية في الخطة المالية ،والتي تمثل مع الخطة العينية للجانبين المتعاملين للخطة الوطنية [1].

د) الميزانية عند المدرسة النقدية (الحديثة):

ان الصعوبات الاقتصادية التي ظهرت بعد الازمتين البتروليين قد خلقت اثارا كبيرة منها.

*ضعف معدل النمو الاقتصاد ،مما صعب تحمل الإقتطاعات الاجبارية (الضرائب).

*الركود التضخيمي وآثاره السلبية.

هذه الصعوبات أدت إلى ظهور المدرسة النقدية بزعامة (M.FRIEDMAN) وأتباعه منددة بالأفكار الكينيزية حيث أصبحت هذه المدرسة تهتم أساسا بالكتلة النقدية وتركز على أهميتها في تنظيم وضبط الإقتصاد الوطني وترشيد سلوك الأطراف الإقتصادية الأخرة وقد تلاحقت هجومات فريدمان على المبادئ التي دعا إليها كينز داعيا الى التخلي عن التدخل المتزايد للدولة والنمو المفرط للنفقات العامة.[2]

ومما سبق نجد أن المدرسة النقدية ركزت على اهتمامها في تنظيم وضبط الإقتصاد الوطني على الكتلة النقدية، وأهملت تماما الميزانية ولم تعطي لها أي دور بل اعتبرت أنها تؤدي إلى آثار سيئة على الإقتصاد..

المطلب الثاني : الميزانية العامة مفهومها وخصائصها :

أولا : تعريفها : لايكاد يتفق كاتبان على تعريف محدد لكلمة ميزانية ، ومن اجل أن نرى كيف يختلف الكتاب حول تعريفهم للميزانية نجد أنه من الضروري استعراض بعض التعريفات القصيرة التي اخترناها من مؤلفات العديدة حول الميزانية .

تعريف أول :

الميزانية العامة عبارة عن تقدير الإيرادات والنفقات العامة في فترة مقبلة[3].

[1] محمد طويلب ، مرجع سبق ذكره ، ص 11.

[2] نفس المرجع ، ص 13.

[3] على زغدود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 2005 ، ص 69.

تعريف ثاني:

تعتبر الميزانية العامة للدولة وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية ، لغشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة[1] .

تعريف ثالث :

الميزانية هي وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية.

تعريف رابع: الميزانية حسب الدكتور شيرود وهو أحد المختصين في نقابات الميزانية بأنها خطة شاملة متمثلة بأرقام يتم تحديد برنامج كامل لفترة محددة ، وهي تتضمن تقدير للخدمات والنشاطات والمشاريع ونفقات ومصادر ضرورية للإنفاق[2].

تعريف خامس: هي مجموعة النفقات والإيرادات المرخص بإنجازها لمدة سنة[3].

تعريف سادس : حسب الدكتور "سليمان اللوزي" فإن الذي عالج الميزانية معالجة دقيقة هو "آرون ولدافسكي" في مؤلفه الشهير " تسيير عملية الميزانية " وفيه أعطى تسعة تعاريف على الأقل لهذه الكلمة[4] .

وعليه فقد ينظر للميزانية كوثيقة(تحتوي كلمات وأرقام ، تقترح نفقات لأغراض وبنود معينة ، أتو كسلوك مقصود أو كتنبؤ تصبح وسيلة ارتباط بين المصادر المالية والسلوك الإنساني لتحقيق أهداف وسياسات معينة) أو كسلسلة من الأهداف كل له تكاليف محددة ، أو كجهاز أو أداة للإختيار من بين دائل الإنفاق أو كخطة عندما يتسم التنسيق بين عدة خيارات أو بدائل لتحقيق هدف ما، أو كوسيلة لتحقيق وضمان الفعالية، أو كعقد بين البرلمان والسلطة التنفيذية أو كمجموعة إلتزامات متعادلة ورقابة متبادلة.

---

[1] محمد عباس محرزي ، اقتصاديات المالية العامة ،/ د ، م ،ج ،الطبعة2 ، 2005 ، ص 383.

[2] سليمان اللوزي ، إدارة الموازنات العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 1997 ، ص 14.

[3] DERVEL BUISSON J FINANCES PUBLIPOUES BUDGET ET POUVOIR FINANCIER DALLOZ 2001 P10.

[4] سليمان اللوزي ، مرجع سبق ذكره ، ص 15

تعريف سابع:

الميزانية" تتشكل من الغيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها "[1] وهي نظرة توقيعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لرخصة من السلطة التشريعية .

ومن هذا التعريف يتضح أن الميزانية تتضمن عنصرين أساسيين :

-الأول : التوقيع

-الثاني : الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة .

بعد تناولها هذه التعاريف المختلفة نجد أن الكتاب يكادون يتفقون على شيء واحد ، هو أن الميزانية العامة خطة مالية قصيرة الأمد ووسيلة لتخطيط السياسات المالية للحكومة، وتنفيذ جميع سياساتها لكونها تتطلب إنفاق الأموال العامة ، كما انها مؤشر لبرنامج الحكومة المالي أو هي برنامجها العملي مصحوبا أو معبر عنه بالأرقام .

تعريف ثامن: الميزانية هي وثيقة مفصلة ومعتمدة لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة زمنية مقبلة عادة ماتكون سنة[2].

تعريف تاسع: الميزانية عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية[3].

تعريف عاشر: الميزانية العامة للدول هي عبارة عن بيان تفصيلي يوضح تقديرات إيرادات الدولة ومصروفاتها ، معبرا عن ذلك في صورة وحدات نقدية تعكس في مضمونها خطة الدولة لسنة مالية مقبلة وهذا البيان يتم إعتماده من قبل السلطة التشريعية في الدولة[4].

وعليه وبناءا لمجمل التعاريف فغن مفهوم الميزانية العامة إنما يقوم على مجموعة من الأركان والعناصر تتمثل فيما يلي :

- الميزانية العامة تقدير أرقام مبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة حيث أنها بيان مفصل عن النفقات العامة بما يقابل من إيرادات لتغطيتها فهي تستند إلى عنصر التوقع.

---

[1] المادة 6 من القانونرق م 84-17 المؤرخ في 7 جويلة 1984م المتعلق بقوانين المالية

[2] عبد الحميد القاضي ، مبادء المالية العامة ، دار الجامعات المصرية ، 1976 ، ص 261.

[3] Trotabra l et colteret finances publipue ,Paris 1971 p80.

[4] http/www ksaadu.sa le 25/02/2009 (أصول المحاسبة الحكومية)

– الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجيزها السلطة التشريعية بموجب قانون.

–تعد الميزانية عادة لتنفيذها خلال سنة مقبلة .

الميزانية العامة عباترة عن قائمة تضم التقديرات التفصيلية المعتمدة بإستخدامات وموارد الدولة لسنة مالية مقبلة .

فهي الوسيلة التي يمكن عن طريقها استقراء اتجاهات الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وخططها المستقبلية لذا تعتبر المرآة التي تجسد الآمال والنهضة الإقتصادية للدولة وهي تشمل على جميع الإيرادات المقرر تحصيلها ، وجميع المصروفات المقرر صرفها في خلالل سنة مالية[1].

ثانيا: مفهومها : تعني كلمة ميزانية في اللغة العربية عدة معاني منها : المساواة ، المقابلة وهي مشتقة من كلمة ميزان ويعني هذا الأخير العدل ، ويقال في لغة العرب وازن بين شيئين موازنة .

وأطلق لفظ الميزانية في بادئ الأمر على حقيبة النقود أو المحفظة العامة ثم قصد بها بعد ذلك مالية الدولة، وفي جميع الحالات تعني كلمة الميزانية العامة الإيرادات والنفقات العامة للدولة واستخدام لفظ الميزانية أول مرة في بريطانيا ، ويقصد به الحقيبة التي يحمل فيها وزير الخزانة بيان الحكومة من مواد الدولة وحاجاتها من البرلمان ، ثم استخدام اللفظ بعد ذلك للإشارة إلى مجموعة الوثائق التي تحتويها حقيبة وزير الخزانة ، أي الخطة المالية للحكومة وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية[2].

فالميزانية العامة عبارة عن برنامج عمل متفق عليه في تقدير الإنفاق العام للدولة، وموارردها لفترة لاحقة ، تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه ، وتتكون الميزانية العامة من جانبين يشمل الأول النفقات العامة (الإستخدامات) ويشمل الجانب الثاني كافة الإيرادات التي تؤول إلى خزينة الدولة مهما كان مصدرها .

تمثل الميزانية العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دول من الدول ، إذ أنها تشمل بنود الإنفاق العام ، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي

---

[1] http/www ksaadu.sa le 25/02/2009(أصول الجامعات الحكومية)

[2] Jesse bukhead government budgetig john wileynewyork 1963 p2.

تقدمها لمواطنيها ، بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمل بها هذا الإنفاق.

الميزانية بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة ، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية كما أنها أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية للحكومة.

وعلى هذا فغن الميزانية العامة للدولة ماهي إلا خطة مالية يتم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة للدولة وإيراداتها لفترة لاحقة ، أي أنها تمثل برنامجا ماليا يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها .

ثالثا: خصائصها:

مما سبق نخلص إلى أن الميزانية العامة هي توقع وإجازة لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة قادمة عادة سنة، ومنه يمكن تحديد أهم العناصر التي يعتمد عليها مفهوم الميزانية العامة فيما يلي:

أ- الميزانية العامة توقع:

تتضمن الموازنة العامة تقديرا احتماليا لنفقات الدولة وإيراداتها ،أي ماينظر أن تنفقه السلطة التنفيذية، وما يتوقع أن تحصله من إيرادات خلال فترة لاحقة ،ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملا مهما في كسب أعمال الدولة من قبل المجتمع ،والسلطة التشريعية[1]، فهناك نفقات يسهل تقديرها بدقة على استمراريتها كأن تكون على شكل التزامات على الدولة، مثل رواتب الموظفين، كما أن هناك أنواع أخرى يصعب تقديرها، حيث يعتمد التقدير على عوامل يصعب السيطرة عليها مثل النفقات الاستثمارية، أما تقديرات الإيرادات العامة ،بالرغم من أنها تتوقف على القوانين الضريبية غير أنها تتأثر بالنشاط الاقتصادي للفترة اللاحقة ، لهذا عند تقدير كل من الإيرادات والنفقات العامة لابد من وضع تقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع أن يكون خلال نفس الفترة، حيث هذا البرنامج يعكس سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وذلك من خلال ماتتصرف إليه أوجه الإنفاق أو الإيرادات المختلفة .[2]

[1]-عبدالله الشيخ، محمود الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، مطابع جامعة الملك سعود، الطبعة الأولى ،1992، ص406

[2]- زينب حسن عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، الفتح للطباعة والنشر الاسكندرية ،2003، ص 125

طالما أن الميزانية العامة هي تنبؤ وتقدير[1] ، فتجدر الإشارة إلى أن مسار العمل المالي لايمكن رسمه مقدما بشكل تام ، لذلك يجب السماح بوجود مرونة كافية لكي تساعد على التكيف مع الاحتمالات غير المتوقعة .

ب _الميزانية العامة إجازة :

تعد الميزانية بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة ، غير أنها تبقى في شكل مشروع أو اقتراح بميزانية غير قابلة للتنفيذ ،إلا بعد قبولها من طرف الشعب عن طريق ممثليه في المؤسسات الدستورية ، أي أن الميزانية العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية وإعتمادها

يقصد باعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة هو الموافقة على توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة قادمة، كما تتضمن خاصية الاعتماد أيضا منح السلطة التنفيذية الإذن المسبق بالإنفاق وتحصيل الإيرادات، وبالتالي الميزانية العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، وبعدها يعود الأمر إلى السلطة التنفيذية، مرة أخرى تقوم بتنفيذ بنود الميزانية العامة بالإنفاق والتحصيل في الحدود التى صدرت بها إجازة هذه السلطة قصد تحقيق أهداف المجتمع .

إن ضرورة اعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة أي موافقتها على سياسات وبرامج الحكومة قبل تنفيذها دوريا، يهدف إلى متابعة السلطة التشريعية لما اعتمدته سابقا مع سلامة التنفيذ سعيا لتحقيق أهداف المجتمع المسؤولة عنه .

ج_الميزانية كأداة توجيه :

تطور دور الميزانية العامة واتبعت في ذلك تطور دور الدولة في المجتمع الحديث ، ففي المالية الحديثة تطور دور الدولة وزاد نشاطها الاقتصادي والاجتماعي ، فأصبحت متدخلة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، وبما أن الميزانية العامة تعكس برامج الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، ازدادت أهميتها فأصبحت هي الأداة الرئيسية في يد الحكومة لتحقيق أهدافها في مختلف المجالات، كما تعتبر الإطار المنظم لأدوات السياسة المالية وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف .

تعتبر الميزانية العامة بمثابة توجيه للسياسات العامة للدولة قصد تحقيق ما تنشد إليه من أهداف.

[1]– السيد عطية عبد الواحد ، الموازنة العامة للدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1996 ، ص17.

أخيرا يمكن القول أن الميزانية العامة للدولة أداة تخطيط للمستقبل، حيث تعكس الأهداف المرجو تحقيقها، مع إبراز السياسات العامة لتحقيق هذه الأهداف، فيمن للحكومة بواسطة الميزانية العامة توجيه الأوضاع والسياسات الاقتصادية إلى المسار الصحيح .

المطلب الثالث : الميزانية العامة أهميتها أهدافها ومبادئها

تحظى الميزانية العامة في وقتنا الحالي بأهمية متزايدة تعطي أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول المختلفة .

أولا :الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

تعرض الأهمية في خطوتين متتاليتين، من الناحية السياسية والثانية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.[1]

أ- **أهمية الميزانية من الناحية السياسية :** للميزانية من هذه الناحية أهمية كبرى في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، لأن إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى المجالس النيابية، لكي يجيز لها نواب الشعب صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، يعني إخضاعها للرقابة الدائمة لهذه المجالس، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو رفضها لمشروع الميزانية الذي يقدم إليها، ولعل مما يزيد في الدلالة على هذه الأهمية أن معظم الثغرات والتغيرات الدستورية ترجع في معظمها إلى سوء واضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الإشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بصفة عامة بأن القوة السياسية في الدول تميل عادة إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبة اعتماد الميزانية، ففي الدول الديمقراطية تكاد القوة السياسية والمالية تتمركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية، أما في الدول ذات الأنظة الديكتاتورية فتتركز القوتان المشار إليهما في قبضة السلطة التنفيذية .

وهو الأمر الذي يصعب معه إخضاع هذه السلطة لرقابة جدية ومؤثرة من جانب المجالس النيابية للميزانية ، من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى مايؤدي إليه إخضاع هذه المالية للرقابة الدقيقة والعلنية من إبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية، فضلا على أنه يقلل إلى حد كبير من المفاجآت التي قد تتعرض لها دائنو الدولة .

[1]- أحمد عادل حشيش ، مرجع سبق ذكره ، ص276

ب- أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية : للميزانية العامة أهمية من الناحيتين الحاليتين من الناحية السياسية إن لم تفقها ، هذه الأهمية آخذة بالتزايد باتساع نطاق درو الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة ، فعن طريق الميزانية تستطيع الدولة أن تعدل في توزيع الدخل الوطني فيما بين الطبقات المختلفة للمجتمع ، وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة ، ذلك أن الدولة تستطيع بواسطة الزيادة في الضرائب أن تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الأفراد ، لكي تزيد ماتوزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة .

وقد أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحاضر، وفي الدول المتقدمة اقتصاديا أكثر اتساعا مما كانت عليه فيما مضى، فلم تعد الميزانية العمل الذي تقدر بواسطته الإيرادات والنفقات ويؤذن بها وحسب، وإنما أصبحت تهدف أيضا إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية غير المستخدمة، والمساهمة في زيادة الدخل الوطني، ورفع مستوى المعيشة ،وفي الدول ذات الاقتصاد المخطط وعلى الأخص البلدان الاشتراكية، يعظم دور الميزانية كثيرا لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي، إذ تصبح الميزانية والحال كذلك جزءًا من الخطة المالية العامة للدولة وأداة من أهم أدوات تنفيذها .[1]

أحدثت التغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية التى طرأت على مختلف الدول تعديلات جذرية وعميقة في فكرة الميزانية والدور الذي تقوم به في مالية الدولة .

ثانيا:أهداف الميزانية العامة : مع تطور دور الدولة من الحياد إلى التدخل وإلى قيادة النشاط الاقتصادي ككل، تطور مفهوم المالية العامة للدولة، وتترتب على هذا اتساع مفهوم الميزانية العامة، إذ أن الميزانية العامة هي أداة المالية العامة في تحقيق الأهداف المالية والسياسية للحكومة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية .[2]

أ- الهدف المالي للميزانية العامة : كان التأكيد في ظل الدولة الحارسة منصباً على الاقتصاد في النفقات العامة ، من أجل تحقيق العبء الضريبي على المجتمع ، حيث أن الميزانية هي الأداة التي تعكس مركز الدولة المالي ، لذا تؤدي بضرورة تحقق تساوى النفقات مع الإيرادات العامة ، أي تحقق مبدأ توازن الميزانية .

---

[1]- عادل أحمد حشيش ،مصطفى رشدي شيخة ، مقدمة في الاقتصاد العام ، مصر ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1998 ، ص139

[2]- محمد علي خليل ، المالية العامة ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان 2000 ، ص ص 302-303.

وكان الغرض أو الهدف من جباية الإيرادات وإنفاقها هو هدف مالي ، وهو الهدف الوحيد للمالية العامة للدولة ، ولم يكن تحقيق أهداف أخرى مقصودة في حد ذاتها .

ومع توسع دور الدولة إلى الدولة المتدخلة ، اتسع كذلك نطاق النفقات العامة ليشمل المدفوعات التحويلية والاستثمار العام ، كما اتسع نطاق الإيرادات العامة ليشمل إيرادات الدولة من الاستثمار العام والقروض الخارجية والداخلية ، فالإيرادات والنفقات لم تعد إيرادات ونفقات الدولة الحارسة ، وقد ترتب على هذا اتساع نطاق المالية وأهدافها التي يجب تحقيقها من خلال الميزانية العامة، فأصبحت الميزانية العامة عبارة عن بيان تفصيلي بكافة التقديرات إيرادات الدولة ونفقاتها ، ولم يعد الهدف المالي أي توازن الميزانية هو الهدف الوحيد للمالة العامة، إذ أعطت الأولوية إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية حتى ولو لم تطلب الأمر عدم توازن الميزانية العامة وحدوث عجز أو فائض.

وفي البلدان الاشتراكية تعتبر الميزانية العامة من أهم أجزاء الخطة المالية وهي المسؤولة عن تحقيق الهدف المالي في تمويل الخطة الاقتصادية .

ب- الأهداف الاقتصادية : بعد الاتساع الذي حصل في نطاق دور الدولة تحملت المالية العامة عبء تحقيق الأهداف الاقتصادية، كإعادة تخصيص الموارد الاقتصادية والاستقرار والنمو الاقتصادي، واستخدمت الميزانية العامة كأداة في تنفيذ السياسة المالية من أجل تحقيق الأهداف المذكورة .

ففي فترات الرواج والازدهار يتم استخدام سياسات مالية مقيدة تكون فيها الميزانيات العامة في حالة فائض، أي الايرادات أكبر من النفقات ، من أجل سحب بعض القوة الشرائية وتخفيض الطلب الكلي ، وبذلك يكبح جماح التضخم وتقلل أضراره ، أما في فترات البطالة والركود أو الكساد فإن السياسات المالية تكون سياسات توسيعية يتم تنفيذها من خلال ميزانيات عامة في حالة عجز، أي أن النفقات أكبر من الإيرادات ، وذلك بهدف نقل الاقتصاد إلى مستوى الاستخدام الكامل ، والاستقرار هناك ، ومن ثم يأتى دور الدولة في استخدام السياسة المالية الهادفة إلى تحقيق النمو الاقتصادي .

ج- الأهداف الاجتماعية : لا تقل أهمية تحقيق التوازن الاجتماعي عن تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى الاستخدام الكامل ، فالتوازن الاجتماعي يمكن أن يتحقق من

خلال الميزانية العامة ، ففي حالة الحصول على الإيرادات من الضرائب المباشرة التصاعدية التى يتحمل عبئها ذوي الدخول الكبيرة.

واستخدامها في تغطية بعض أنواع النفقات العامة التى يستفيد منها ذوي الدخول الصغيرة، كإعانات البطالة والضمان الاجتماعي وإعانات السكن والتعليم المجاني والخدمات الصحية وغيرها ، فإن هذا يقود إلى إعادة توزيع الدخل الوطني .

كما أن بالإمكان استخدام الميزانية العامة كوسيلة للتوجيه الاجتماعي ، كتقديم بعض الإعفاءات الضريبية أو العلاوات العائلية أو منع بعض الحوافز التي تشجع على زيادة النسل، إذا كانت الدولة ترغب في زيادة عدد السكان.[1]

ثالثا : مبادئ الميزانية العامة للدولة :

تخضع الميزانية العامة في مرحلة تحضيرها و إعدادها لمجموعة من المبادئ أو ما يطلق عليه اسم القواعد الفنية للميزانية التي تهدف إلى تمكين البرلمان من مراقبة النشاط المالي للحكومة،وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

أ- **مبدأ السنوية** : نعني بهذا المبدأ أو القاعدة أن الفترة المخصصة لتنفيذ الإيرادات والنفقات العامة المفتوحة في الميزانية، محددة بمدى زمني هو في الغالب سنة واحدة، وتختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تجعل بداية السنة المالية لميزانية الدولة أول جانفي وتنتهي في31 ديسمبر، وهي حالة الجزائر[2] ،والبعض الآخر كمصر والولايات المتحدة الأمريكية تجعلها في أول جويلية على أن تنتهي في آخر جوان من السنة التالية، ويأتي هذا التحديد متناسبا مع أحوالها الإدارية والتشريعية والاقتصادية حتى لا تتغير الظروف والأحوال تغيراً من شأنه عدم تحقيق توقعات الميزانية من جهة أخرى .[3]

إن سنوية الميزانية تنسجم مع وتيرة الحياة الاقتصادية ، فالزراعة عموما وتيرها سنوية، كما أن المؤسسات تنظم عملياتها الإنتاجية على مدار سنة ، كما تسمح هذه المدة للإدارة المالية والإدارات الأخرى بإنجاز عملياتها خلال مدة معقولة وملائمة ،

---

[1]- محمد علي خليل ، مرجع سبق ذكره ، ص304

[2]- المادة (3) من القانون 84-17 مرجع سبق ذكره ، " المادة (3) من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 ، والمتضمن قانون المحاسبة العمومية.

[3]- محمد عباس محرزي ، مرجع سبق ذكره ، ص394.

فلا هي بالقصيرة فتدفع إلى الاستعجال والتنفيذ الشكلي ولا بالطويلة فتعود على الإهمال والإتكال.[1]

فوفقاً لمبدأ سنوية الميزانية فإن الحكومة ملزمة بتنفيذ الميزانية خلال سنة ، إلا أن هناك عمليات تفوق الإطارالسنوي، لهذا ظهرت على هذا المبدأ عدة استثناءات، هذه الاستثناءات استنبطت من اعتبارين أساسين هما :[2]

-اعتبارات فنية وتطبيقية تتعلق بتصحيح آثار مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة (في حالة ما إذ كان تاريخ المصادقة على القانون للسنة المعنية لايسمح بتطبيق أحكامه في تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة)[3] ، يواصل مؤقتاً تنفيذ الإيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية :

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

* بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات لميزانية السنة السابقة .

-اعتبارات سياسية واقتصادية متعلقة بمشاكل الاستثمارات المخططة والبرامج التي تسمح بإعطاء الترخيص المالي لأثر يتعدى كثيرا الإطار الضيق للسنة ، ويمكن حصر هذه الاستثناءات في"عمليات برامج التجهيز، ترحيل الاعتمادات،الميزانية الشهرية، الاعتمادات التكميلية "

ب: مبدأ وحدة الميزانية : إن قاعدة أو مبدأ وحدة الميزانية تحتم وتوجب إثبات نفقات الدولة و وارداتها في صك واحد، على هذا الأساس، فمنها تتعدد مصادر الواردات ومهما تتباين مصادر الإنفاق فلا يكون للدولة الواحدة سوى ميزانية واحدة .[4]

فحسب هذا المبدأ على الإيرادات والنفقات العامة للدولة أن تظهر في بيان واحد، بمعنى عدم تقديم وضعية الإيرادات والنفقات في شكل ميزانيات متعددة لكل منها إيراداتها الخاصة، إما إذا قدمت الميزانية إلى المجلس على دفعات ولكن بدون أن يكون لكل قسم موارد خاصة، أو أن تقدم إليه ميزانية الإيرادات على حدة وميزانية النفقات على

---

[1]- علي بساعد ، مرجع سبق ذكره ، ص57.

[2]- جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2004، ص88.

[3]- المادة(69) من القانون 84-17 ، مرجع سبق ذكره .

[4]- فوزي عطوي ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003 ، ص35 .

دفعات، فهذا لا يعني أن ثمة ميزانيات متعددة، طالما أن الإيرادات مجموعة كلها في جدول واحد شامل ، أن هذه القاعدة تحقق فائدتين جوهريتين هما :

-تحول دون إساءة التصرف في الأموال العامة من إسراف وتبذير.

-تمكن السلطة التشريعية من مباشرة سلطتها ونفوذها الكامل في الرقابة على الميزانية العامة وعلى السياسة المالية المعتمدة من طرف الدولة (الاعتبار السياسي).

ورغم ما تتضمنه هذه القاعدة من فوائد فإن هناك بعض الاستثناءات منها :

الميزانية الملحقة: هناك بعض المؤسسات العمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، فتعتمد الدولة منحها ميزانية مستقلة، إلا أن هذه الميزانية تلحق بالميزانية العامة للدول (مثل الميزانية الخاصة بالبريد والموصلات).[1]

ويرجع السبب في رصد ميزانيات ملحقة بالميزانية العامة للدولة، مثل هذه المرافق "سواء مرافق صناعية أو تجارية"، إلى الرغبة في تطبيق القواعد المتعلقة بالنشاط الخاص بها،بدلاً

من القواعد الحكومية التي تتسم بالتعقيد.

الحسابات الخاصة بالميزانية : يقصد بها الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ، ولا تعتبر إيرادات عامة ، وتسجل خروج أموال منها ولا تعتبر نفقات عامة، مثال ذلك التأمين الذي يلزم المقاولون المتعاقدون مع الدولة بدفعه ضمانا لتنفيذ مشروع معين ، لا يعتبر إيراداً عاماً رغم أنه يدخل خزينة الدولة ، إذ أن هذه الأخيرة ستقوم برده إليهم عندما ينتهون من تنفيذ أعمالهم على النحو المتفق عليه ، وعندما يتم رد هذه الأموال إليهم فإن ذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة رغم أن هناك خروجاً للأموال من خزينة الدولة .[2]

أما في الجزائر فقد خصص قانون (84-17) لهذه الحسابات 14 مادة (48-61) ، وتتمثل هذه الحسابات في الحسابات المفتوحة في كتابات الخزينة ، حيث تقيد فيها عمليات الإيرادات والنفقات لصالح الدولة التي تجريها تنفيذا لأحكام قانون المالية ، ولكن خارج الميزانية العامة للدولة.[3]

---

[1]- طبقا للمادتين (44-45) من القانون 84-17 ، مرجع سبق ذكره .

[2]- محمد عباس محرزي ، مرجع سبق ذكره ،ص402.

[3]- مسعود درواسي ، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي (حالة الجزائر 1990-2004) ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم السيير ، جامعة الجزائر ، ص383.

وقد صنف القانون (84-17) الحسابات الخاصة بالخزينة إلى خمسة أصناف [1]:

- الحسابات التجارية ؛
- حسابات التخصيص الخاص ؛
- حسابات التسبيقات ؛
- حسابات القروض ؛
- حسابات التسوية مع الحكومة الأجنبية.

ج: مبدأ الشمولية : تقضي هذه القاعدة بأن تدرج في الميزانية كافة الاذإيرادات والمصروفات دون إجراء أية مقاصة بينهما[2]، أي تعني القاعدة أو المبدأ الأخذ بالميزانية الإجمالية، حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرفق وكافة تقديرات إيراداته على نحو لا يظهر معه الميزانية سوى رصيد هذا المرفق ، دائناً إذا زادت الإيرادات عن النفقات ، ومديناً إذا زادت النفقات على الإيرادات[3].

ويؤدي هذا المبدأ إلى مبادئ فرعية وهي :

1)**مبدأ عدم التخصيص للإيرادات:** ويقضي هذا المبدأ أنه لا يخصص أي إيرادات الدولة لتغطية نفقة معينة ، بل تدخل كل الإيرادات إلى الخزينة العمومية بدون تخصيص، ثم توزع بعد ذلك حسب احتياجات كل مصلحة ، ورغم أهمية هذا المبدأ إلا أن استثناءات :

- في حالة ما إذا اقترضت الدولة لتمويل مشروع ما ، فلا يجوز لها أن تصرف محصول هذا القرض لأجل أوجه أخرى .
- قد تحول الدولة لبعض مصالحها بتخصيص إيراداتها لتغطية نفقاتها مثلما هو الحال بالنسبة للمرافق ذات الميزانية الملحقة كالبريد والمواصلات.

2)**مبدأ التخصيص :** بموجب قانون المالية يوجب قانون التخصيص توجيه الاعتمادات المفتوحة نحو مجالات محددة، بحيث أن المسيرين ليس لهم الحق أو بمعنى آخر لا يمكنهم استعمال هذه الاعتمادات حسب رغباتهم، بل لابد من هؤلاء المسيرين احترام توزيعها، فكلما كان التخصيص في الاعتمادات مطبق بعناية ، كلما كانت مراقبة الجهة

---

[1]- علي بساعد ، مرجع سبق ذكره ،ص ص 66-67.

[2]- عبدالمنعم فوزي ، المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة العربية للطبع والنشر ،لبنان ، 1981 ، ص42

[3]- عادل أحمد حشيش ، مرجع سبق ذكره ،ص184

المانحة للترخيص ممكنة وفعالة، لكن يقتضي ذلك عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لذلك ، إلا أن التصويت على الميزانية حسب القطاعات والوزارات ، لا يتم بالتفصيل ، وإنما إجمالاً ، ويتم التوزيع على شكل فصول أو مجموعات بموجب مراسيم التوزيع.[1]
ولكن هذا لا يخرج الحكومة من دائرة رقابة البرلمان لأنها تبقى ملتزمة بتفصيلها "هذه المراسيم التي تتضمن توزيع اعتمادات التسيير تنشر في الجريدة الرسمية في العدد الموالي للعدد المتضمن لقانون المالية، والتي يكون النواب قد اطلعو عليها ضمن الملف المرفق لمشروع قانون المالية .[2]

إن ترك التوزيع على الفصول، لاختصاصات السلطة التنفيذية تجعل من الرخصة التشريعية فارغة المحتوى، مادامت لا تمس الوحدة القاعدية وهي الفصل ، والفصل يبقى العنصر المرجعي في مواد الميزانية ولهذا لا يجوز مبدئيا النقل من فصل لآخر ولا التحويل من مصلحة لأخرى، إلا في حالات خاصة ، اعترف المشروع بجوازها بعد أن تعددت انتهاكات الإداريين لهذا المبدأ .

د_ مبدأ التوازن : في سنة 1929م ، كان التوازن المالي يعني الايردات والنفقات ، بحيث إذا كانت الإيرادات أكبر من النفقات ، فهنا وفي هذه الحالة لا يكون هناك مشكل هذا ما يسمى التوازن المحايد ، ونعني به ألا تؤثر الدولة على المجتمع ، وعدم تدخل الدولة سيؤدي إلى ظهور أزمات أي الدولة تتحصل على أموال ، وبالتالي تقوم الدولة بإنفاقها على المجتمع ، وتدخل الدولة يكون طريق الانتقال من التوازن المالي إلى التوازن الاقتصادي أي العرض يساوي الطلب .

أما إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات هذا سيستلزم وجود فائض نفقات ، ومنه تكون الدولة في حالة عجز بحيث تضطر الدولة إلى الأخذ من المال الاحتياطي أو الاقتراض لسداد هذا العجز، ونجد نوعين من العجز :

_العجز المفروض : ويتمثل في زيادة أعباء الدولة استثنائياً مثل :الأعباء التي تطرأ على الدولة في فترات الأزمات ، الكوارث التي تسبب العجز الحقيقي قي الميزانية الذي يؤدي في بعض الحالات إلى الاختناق .

[1]– المادة (20) من القانون 84–17 ، مرجع سبق ذكره .

[2]– المادة (68) من القانون 84–17 المرجع السابق .

_العجز المقصود:وهو ما يقصد به بعض الحالات بأسلوب الدورة الاقتصادية، فبعد الأزمات التي عاشتها الدول تبين أن التوازن المالي في الوقت الحاضر غير ضروري بل أصبح تعمد العجز المالي في بعض الحالات مقصود في سبيل الوصول إلى التوازن الاقتصادي والاجتماعي .

المطلب الرابع :الأساليب الحديثة لإعداد الميزانية العامة

لم يتوقف تطوير الموازنة عند أسلوب موازنة الأسلوب البنود ، بل إن الحاجة أملت على الدول تحديث أساليب إعداد الموازنة ، ذلك لأن زيادات مجالات الدخل وزيادة حجم وأشكال الإنفاق استوجبت هذا التطوير ، ان الأساليب الحديثة قد ظهرت جميعها في الولايات المتحدة الأمريكية.

أولا : أسلوب موازنة البرامج والأداء:

إن ضعف أسلوب موازنة البنود في تقديم المعلومات المفيدة لمتخذي القرارات ، سواء قرار التخصيص أو القرار المتعلق بكفاءة الأداء ، أدى إلى تطوير أسلوب جديد سمي (موازنة البرامج والأداء)، وذلك عن طريق مقترحات لجنة سميت (لجنة هوفر الأولى عام1949) التي أوصت بتجديد الموازنة أو تعديلها عن طريق تصنيف العمليات الحكومية إلى وظائف وأنشطة ومشاريع ، وكان التركيز على إعادة هيكلة الموازنة لتكون أساسا لتقويم الانجازات[1] مع احتفاظها بالتصنيف حسب الغرض من النفقة الذي كان أساس موازنة البنود .

رسخ أسلوب موازنة البرامج والأداء مبدأ تصنيف العمليات الحكومية بحيث أن موازنة البرامج هي الوسيلة التخطيطية والتي تمثل النظرة للأمام ، وأن موازنة الأداء تمثل سجلا بالإنجازات السابقة وكنظام للرقابة والإدارة ، وتلعب التكاليف دورا مزدوجاً : فهي أساس لتقويم الأداء وهي في الوقت نفسه أساس لتخصيص الأموال .

متطلبات موازنة البرامج والأداء :

يلخص الشكل متطلبات موازنة البرامج والأداء وبيئتها ، وهي كما يأتي :

1- العمليات الحكومية: يتم حصر العمليات الحكومية عن العمليات غير الحكومية .

[1] -A.Premchand, Goverment Budgeting and Expenditure Controls : Theory and Practice,2nd priting, 1984 ,I M F , Washington, P 84.

2- الوظائف : يتم تقسيم العمليات الحكومية التي تم حصرها ، في وظائف ، وقد جرت العادة أن تصنف العمليات الحكومية إلى المجموعات الوظائفية الآتية : الخدمات العامة، الدفاع ، الخدمات الاجتماعية ، الخدمات الاقتصادية ، الوظائف الخدمية الأخرى ، نفقات غير قابلة للتوزيع (مثل الدين العام) .

3- البرامج : وتقسم الوظائف الحكومية إلى عدد من البرامج تعبر عن أهدف الوظائف الحكومية .

4- الأنشطة : ثم يقسم كل برنامج إلى مجموعة أنشطة تكون كفيلة بتحقيق هدف البرنامج .

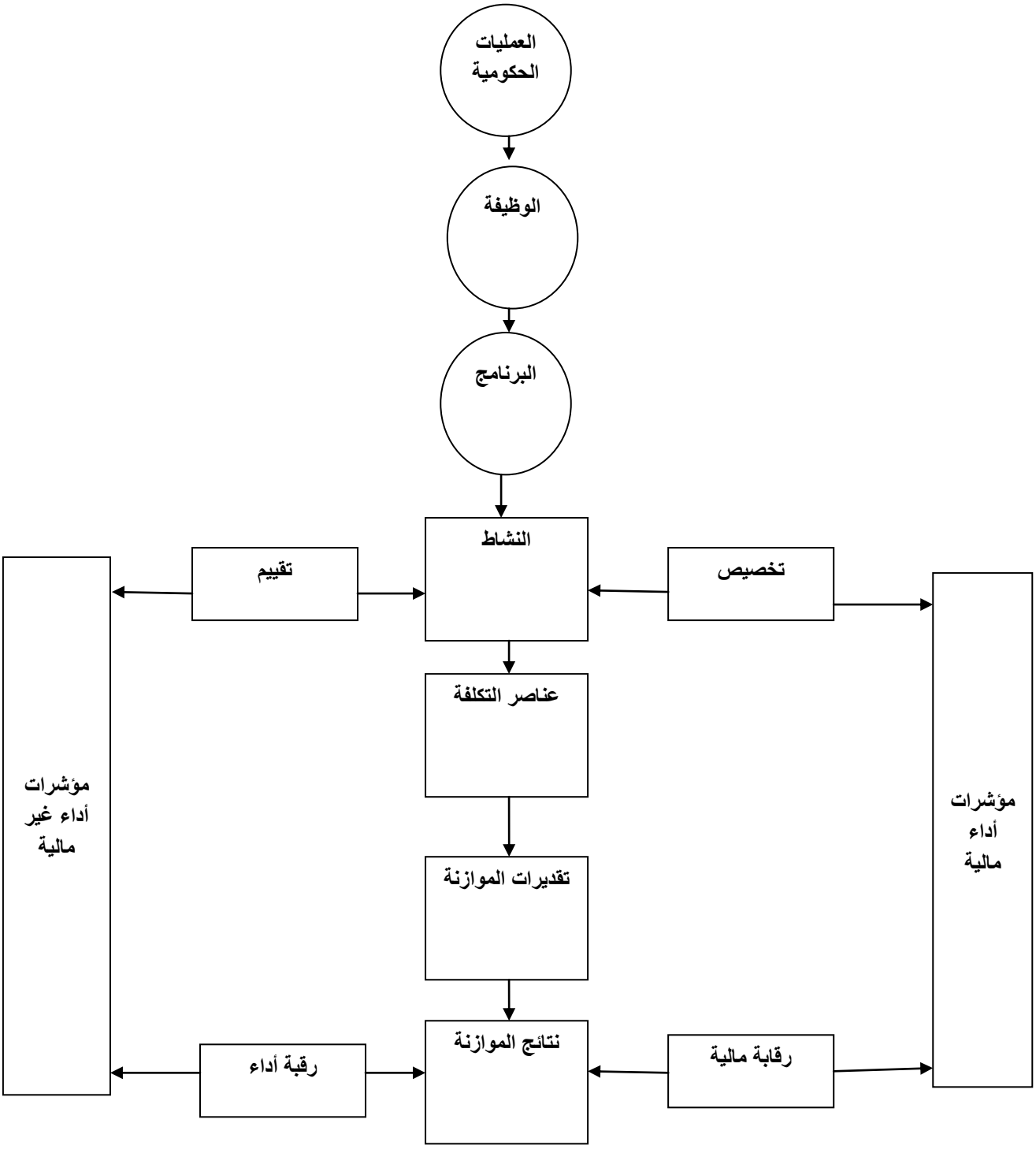
5- عناصر التكلفة : حتى يتم تقدير نفقات كل نشاط ، يجب تحديد عناصر تكلفته ، وعناصر تكلفة النشاط هذه توازي عناصر أو بنود موازنة البنود التقليدية .

6- يتم تجميع عناصر التكلفة للنشاط ثم للبرنامج ثم للوظيفة وهكذا لجميع الوظائف فنصل إلى تقديرات الموازنة العامة.

7- ختاما تتم مقارنة نتائج تنفيذ الموازنة بتقديراتها من خلال الرقابة المالية والرقابة على الأداء فنحصل على مؤشرات أداء تفيد في قرارات التخصيص وقرارات التقييم.

الشكل رقم (2-1)

متطلبات موازنة البرامج والأداء وبيئتها



المصدر: اسماعيل حسين، المحاسبة الحكومية، دار الميسرة، الأردن، 2003، ص 111.

ثانيا : أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة :

إن المزايا التي حققها أسلوب موازنة البرامج والأداء، إضافة إلى الصعوبات التي واجهت تطبيقه، وكذلك محدودية الإطار الذي يعمل ضمنه، جميعها أدت بالبحث عن مفهوم أكثر شمولية. وكانت وزارة الدفاع الأمريكية قد طبقت مفهوماً أكثر تقدماً من مفهوم البرامج والأداء وذلك ابتداء من العام 1961 وقد حقق المفهوم (الأسلوب) الجديد نجاحاً في تلك الوزارة وهو أمر جعل الحكومة الأمريكية تعمم تطبيقه على المستوى الحكومي المركزي ككل، وذلك في سنة 1965، وقد عرف ذلك الأسلوب باسم (موازنة التخطيط والبرمجة)[1] .

مضمون النظام أو الأسلوب :

لقد أخذت أسس هذا الأسلوب من الأنظمة السابقة ولكنه اختلف عنها في أنه قدم مدخلاً نموذجياً لاتخاذ القرارات شاملاً: تحديد الأهداف، صياغة البرامج، فحص وانتقاد واختيار البدائل، التحليل على أمد طويل، تطبيق الأساليب الكمية. وتتطلب صياغة هذا النظام ثلاثة مستويات من الإدارة:

1_ إدارة السياسة :

وتشمل تحديد الاحتياجات ، تحليل الخيارات ، اختيار البرامج وتوزيع الموارد .

2_ إدارة الموارد :

وتشمل إنشاء أنظمة مساعدة أساسية Basic Support Systems مثل تحسينات في هيكل الموازنة الأساسي وفي ممارسات اللإدارة المالية.

3_ إدارة البرامج:

وتشمل تطبيق السياسات، وما تتطلب من عمليات وإعداد التقارير والتقسيم .

يتكون هذا الأسلوب من ثلاثة مقومات (أبعاد) يجب توفرها وهي :

1- أبعاد هيكلية : متعلقة بتصنيف العمليات الحكومية .

2- أبعاد تحليلية : متعلقة بتطبيق المعايير الكمية لتحديد البرامج الملائمة .

[1]- اختلفت تسمية هذا النظام في المراجع العربية حيث وردت المسميات الآتية:

نظام موازنة التخطيط والبرامج ، نظام التخطيط والبرمجة والموازنة ، نظام موازنة التخطيط والبرمجة ، نظام التخطيط والبرامج والموازنة ، نظام إعداد الموازنة بالتخطيط والبرمجة ، أسس التخطيط ، البرمجة الموازنة.

3- أبعاد معلوماتية متعلقة بتطبيق الأنظمة (المعاونة) والتي تساعد في صياغة السياسات وتقسيمها ، والشكل يقدم عرضا تخطيطيا للنظام .

أما المظاهر التطبيقية أو الإجراءات فتشمل خمسة عناصر أساسية هي [1]:

1- هياكل البرامج المطلوبة لكل الأنشطة الحكومية لتخدم اعتبارات البرامج ذات الطبيعة العامة.

الجدول رقم (2-2)

عرض تخطيطي لأبعاد أساس التخطيط والبرمجة والموازنة.

أبعاد هيكلية	أبعاد تحليلية			أبعاد معلوماتية
	التخطيط	البرمجة	الموازنة	
تصنيف الموازنة إلى : - وظائف. - برامج . - أنشطة . - عناصر تكلفة.	- صياغة الأهداف. -تحديد البدائل. - تقويم البدائل. - اختيار البدائل الأفضل .	- تحديد الأفراد والموارد التي يحتاجها تحقيق الأهداف . - تحديد تكاليف تلك الموارد. -تحديد التقديرات السنوية للتكاليف	- توزيع الموارد على البرامج. - إعداد الموازنة على أساس هيكل البرامج التي تفي بالأغراض. - صياغة الأهداف التشغيلية .	- تقارير تقدم الأداء عند تطبيق الموازنة. - التعديل وفقا لتقدم العمل. - التقييم .

المصدر : إسماعيل حسين ، المحاسبة الحكومية ،مرجع سبق ذكره، ص116

2- تعميم يصدر عن دائرة الموازنة يتضمن بيان البرامج التي يتوجب إعطائها الأولوية .

3- مذكرة بالبرامج التي قررت الدوائر اختيارها مع بيان مبررات قراراتها تلك .

4- دراسات تحليلية خاصة متضمنة تطبيقات الأساليب الرياضية .

[1]- دهمش نعيم حسني : **الأساليب الحديثة في التخطيط المالي وإعداد الموازنات التحليلية** (برنامج تدريبي) ، المركز الوطني للإدارة والتدريب ، أبو ظبي ، 1998 ، ص68 .

5- خطط مالية تتضمن الإنفاق المطلوب لكل برنامج والأموال الملتزم بها للسنوات الخمس القادمة . وكذلك بيان مجال وكيفية ربط الموازنة السنوية مع الخطط متوسطة المدى .

إن استعراض أهداف أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة وبالمقابل المعيقات التي واجهها التطبيق توضح صعوبة في تحقيق مثالية تلك الأهداف لاعتبارات متشابكة.

وعلى الرغم من الخبرات والإمكانيات المتوفرة لدولة صناعية متقدمة كالولايات المتحدة (صاحبة فكرة هذا الأسلوب) ومقدرتها الكبيرة على التعامل مع البيانات ، فإن التقدم الذي أحرز على صعيد إعداد الموازنة العامة بالتخطيط والبرمجة كان بطيئاً بعد مرور ست سنوات من تطبيقه ، الأمر الذي أدى إلى صدور التعليمات بالتوقف عن تقديم البرامج والخطط المالية لعدة سنوات ، وكذلك الكف عن إجراء الدراسات التحليلية الخاصة والمذكرات البرامجية متعددة السنوات ، وهكذا تم التخلي عن الأسلوب.

ثالثا : أسلوب موازنة الأساس الصفري :

كان لنظام موازنة التخطيط والبرمجة ولمدخل الإدارة بالأهداف وللخبرة التي اكتسبها المختصون والمهتمون بالموازنة أثرها على تطوير هذا الأسلوب ، وقد كانت بداية استخدام موانزة الأساس الصفري عام 1962 في وزارة الزراعة الأمريكية ثم طبق العمل بها على الحكومة الفدرالية عام 1977.

ففي عام 1962 حدثت موازنة الأساس الصفري أن جميع البرامج يتم تقييمها من أساسها وليس فقط التغييرات التي تحصل فيها ى ، فجميع ماتقوم به الإدارات من برامج سيتم مراجعتها وتقييمها ، وأن الأنشطة التي بدأت من عدة سنوات سوف تخضع هي الأخرى لنفس التقييم والمراجعة ، كما أنها لو كانت جديدة لم تبدأ بعد ، كما أن الغطاء التشريعي أو القانوني للبرامج لا يحميها من هذه المراجعة ، فقد تكون أهداف البرنامج في الوقت الحاضر أقل أهمية من أهدافه عند بدأ تطبيقه وبالتالي تنخفض أولوية هذا البرنامج ويتوجب مراجعته وفقاً للظروف الحاضرة . نظريا نادى هذا الأسلوب بإجراء تحليل جميع التكاليف لجميع البرامج كل سنة ، وقد واجه تطبيق هذا الأسلوب عدة انتقادات منها العمل المكتبي الهائل الذي تطلبه هذا الأسلوب ، دون أن يؤدي إلى تغيير في حجم أو اتجاه الموازنة ، كما أن تطبيقه واجه صعوبات

مفاهيمية مع قصوره عن تحديد الأولويات ، وبالتالي لم يطبق بشكل كامل كما كان متوقعاً .

أما في بداية السبعينات فقد أدخل هذا الأسلوب في قطاع الأعمال وأجريت عليه بعض التعديلات مما جعل الحكومة الأمريكية تعمم تطبيقه عام 1977 [1].

المبحث الثاني : تحضير الميزانية العامة والتوصيت عليها :

إن الحق في اقتراح القانون يكون للسلطة التشريعية أو للسلطة التنفيذية إلا ان قانون المالية من اقتراح السلطة التنفيذية وتناقشه فيها السلطة التشريعية التي تصادق عليه فيما بعد ، وذلك يرجع إلى كون الميزانية العامة تمثل خطة مالية تقدر فيها الحكومة ايراداتها ونفقاتها خلال السنة المقبلة فالميزانية هي الجانب المحاسبي لقانون المالية ، وبعد تحضير وثيقة الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية يقدم إلى السلطة التشريعية التي تتولى الترخيص للحكومة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات .

تتناول في هذا المبحث السلطة التي تتولى ملية التحضير لقانون المالية المتضمن الميزانية العامة للدولة في المطلب الأول ، وفي المطلب الثاني نتناول اعتماد الميزانية العامة للدولة.

المطلب الأول : تحضير الميزانية :

إن إعداد الميزانية العامة للدولة المقدم في مشروع قانون المالية يبرز الخيارات سياسة للحكومة، فقانون المالية يعتبر مرآة عاكسة للسياسية الاجتماعية والاقتصادية المعتمدة من قبل الحكومة فتكون الحكومة عن طريق وزارية المالية هي الأكثر تأهيلا لصياغة قانون المالية وخاصة عندما تشرك معها كل الوحدات الإدارية في باقي الوزارات حيث تكون لها الإمكانات المادية والبشرية الكافية لإعداد مشروع القانون المتضمن ميزانية الدولة .

وعليه غن الإحاطة بموضوع تحضير الميزانية العامة يقتضي منا : التطرق إلى ثلاث نقاط على النحو التالي :

أولا : السلطة التي تتولى إعداد الميزانية .

ثانيا : الأسلوب المعتمد في تحضير الميزانية .

ثالثا : الكيفية التي يقدم فيها مشروع قانون المالية (شكل مشروع قانون المالية)

[1]– دهمش نعيم حسني :**الموازنة الصفرية** ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، 1981 ، ص29–31 .

أولا : السلطة التي تتولى إعداد الميزانية :

بما أن البرلمان ليس له اطلاعا كافيا على مسائل المتعلقة بالإنفاق والجباية ، والمسائل المعلقة بالضرائب والرسوم والعمليات المالية لذلك كان من الأفضل أن يترك للحكومة أمر تحديد النفقات والإيرادات ، ويرى جانب ن الفقه المالي أن سلطة البرلمان فيما يتعلق بالميزانية تكون في الموافقة عليها لا في اقتراحها ، ويرى البعض الآخر أن الميزانية العامة للدولة ليست بقانون ، وإنما هي عمل إداري يدخل من ضمن صلاحيات الحكومة[1].

بالرجوع إلى القانون 84-17 المتعلق بقوانين الميزانية لانجده يشير صراحة إلى إختصاص السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة ، لكن بالرجوع إلى احكام المادة 80 من دستور 1996 التي نصت على (يقدم الوزير الاول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ، ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية ، يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ،يمكن مجلس الأمة من أن يصدر لائحة) يفهم ن خلال هذا النص أن السلطة التنفيذية هي المكلفة بإعداد مشروع الميزانية أما دور البرلمان فيمكن في مناقشة هذا المشروع وإعتماده.

إن مبررات اختصاص الحكومة دون غيرها بإعداد قانون المالية عديدة فمنها ماهو سياسي ومنها ماهو متعلق بمسائل وأسباب عملية جعلت الحكومة تتولى إعداد الميزانية في شكل مشروع قانون المالية نذكر منها مايلي :

أ:من حيث إعداد السياسة المالية للدولة :

إن الميزانية هي عبارة عن برنامج للحكومة طول السنة المالية وإعداد هذا البرمنامج معناه إعداد التوجهات العامة للدولة ومايتصل بها من جوانب مالية أو مايسمى بالسياسة المالية للدولة تشمل كل المجالات والتي يتولى إعدادها وزير المالية حسب نص المادة الأولى من المرسوم محدد لصلاحيات وزير المالية[2].

---

[1] حسن عواضة ، عبد الرؤوف قطيش، مرجع سبق ذكره، 1995 ، ص 99.

[2] المادة الأولى من مرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية ، ج.ر، رقم 15 لسنة 1995.

ب:من حيث تنفيذ السياسة المالية للدولة:

يجب أن يتولى تنفيذ البرنامج المالي للدولة من قام بإعداده ليمكن مسائلته بصورة كاملة فلا يجوز مسائلة الحكومة عن سياسة لم تضعها بل فرضت عليها من قبل السلطة التشريعية.

ج: من حيث وسائل الإعداد:

ان الوسائل المتاحة للحكومة من إدارات مركزية عامة ومديرات فرعية ومن موظفين ومعلومات وإحصاءات وتقديرات تجعلها أقرب إلى معرفة الاقتصاد الوطني من معرفة البرلمان له ، وخاصة إذا علمنا ان تنظيم الهيكلي للإدارة المركزية في وزارة المالية يحتوي على ثمان مديريات عامة منها المديرية العامة للميزانية[1] ، وفي حين أن البرلمان لايملك الإمكانات الكافية التي تجعله يطلع على الحالة المالية للدولة من توفير الإيرادات وصرف النفقات ، فلا يملك البرلمان الموظفين المؤهلين بالعدد الكافي واللام لتمكينة من الحصول على دراسة دقيقة لتحديد الإيرادات والنفقات اللازمة .

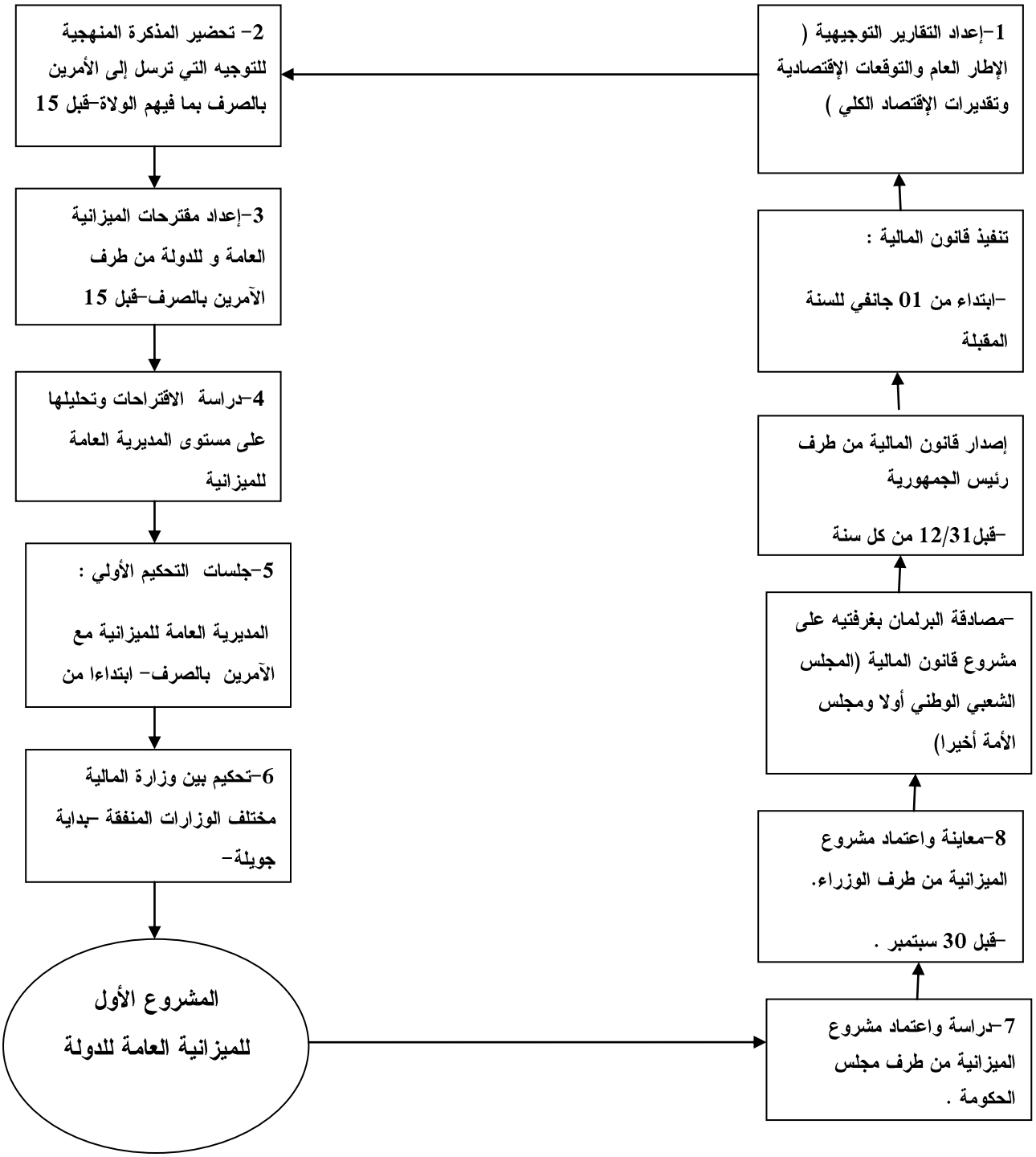
د-من حيث تفعيل الرقابة الحزبية :

ان ترك إعداد الميزانية للبرلمان قد ينتج عنه تغليب النواب لأهوائهم الحزبية والإنتخابية على المصلحة الوطنية كأن يخصصوا جانبا من النفقات لكب تأييد الناخبين وعلى العكس من ذلك إذا تم اعداد الميزانية من قبل الحكومة فإن الأهواء الحزبية للنواب تساعد على مراقبة الحكومة مراقبة جيدة عند مناقشتها لمشروع المالية[2].

[1] المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 95-54 ،مرجع سبق ذكره

[2]المادة 04 من المرسوم التنفيذي 95-55 المؤرخ في 15 فبراير 1995 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ج ر رقم 15 لسنة 1995.

الشكل رقم (2-3) مخطط توضيحي لمسار التحضير والاعتماد للميزانية العامة للدولة.



المصدر: من إعداد الطالب

ثانيا :- الأسلوب المعتمد في تحضير الميزانية :

تعتمد أغلب الدول بما فيها الجزائر في أسلوب تحضير الميزانية على الحكومة بحيث يقوم كل وزير بتقديم اقتراحاته إلى وزير المالية ، وهذا الأخير يدرسها وبعدها في شكل مشروع قانون المالية الذي يدرس فيما بعد في مجلس الحكومة ومجلس الوزراء ، ثم يحال بصيغته النهائية في شكل مشروع قانون الى البرلمان للمصادقة عليه.

أ:تحضير الميزانية على مستوى الوزارات :

تتولى كل وزارة أعداد مشروع ميزانية نفقاتها المتوقعة خلال السنة المقبلة وذلك وفق تعليمات تصلها من وزير المالية ، ويبدأ الإعداد في كل وحدة إدارية تابعة للوزارة لما تحتاجه في السنة المقبلة من نفقات وذلك بالإستناد إلى ما أنفقته خلال السنة الماضية ، ترفع هذه الوحدات تقاريرها إلى الوزير مع مراعات التسلسل الإداري ، ويقوم الوزير وفق الخطة الإقتصادية للدولة ووفق التعليمات المقررة في مجلس الوزراء ووفق حالة الخزينة بالاعتماد على الاقتراحات المقدمة من الهيئات الإدارية فيعدل منها مايجب تعديله حسب ما تقتضيه سياسة البلد المالية ، ثم يرسل مجمل اقتراحات وزارته إلى وزارة المالية .

ب:دور وزير المالية في تحضير الميزانية :

يقترح وزير المالية عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية ، فهو يقوم بدور أساسي في تحضير الميزانية من الناحية القانونية والعملية فمن الناحية القانونية يختص حسب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 بمجموعة من الصلاحيات نوجزها فيما يلي :

1-يقوم بالإتصال بالسلطات والجهات بغرض إعداد أي نص قانوني يتعلق بميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، فيقوم بجمع مشاريع النفقات المقترحة من الوزارات جميعها بما فيها مشروع نفقات وزارة المالية .

2-يختص بإعداد الإيرادات بأشكالها ومصادرها ، بحيث باقي الوزراء هم يقدرون الإنفاق فقط هذا لا يعني أن بعض الوزارات ليس لها إيرادات إلا أن هذه الإيرادات تشرف عليه وزارة المالية.

3-يختص بتامين التعادل بين الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة للدولة

4-يختص بتأمين التعادل بين الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة للدولة .

5-يختص بوضع مشروع قانون المالية في صيغته النهائية ، ثم يعد لائحة الأسباب والمبررات الموجبة والمفسرة لقانون المالية ، ثم يتلى فيما بعد بعرضها في شكل خطب إمام البرلمان .

ج:الصعوبات التي تواجه وزير المالية عند إعداد الميزانية :

إن من بين أهم المشاكل والصعوبات التي تواجه وزير المالية عند إعداد مشروع قانون المالية هي انعدام التعادل بين الإيرادات والنفقات ، وخاصة في الحالة التي تفوق فيها النفقات على الإيرادات فيكون أمام وزير المالية حلين لمواجهة المأزق :

1-أولوية النفقات:

إن الدولة عكس الأفراد تحدد نفقاتها أولا ثم عليها أن تحددها إيرادات الواجبة لتغطية هذه النفقات ، فيقوم وزير المالية بإعطاء الأولوية للنفقات على الإيرادات ن ويعتمد في هذه الحالة على إقتراح المواد اللازمة للنفقات المطلوبة من مختلف الوزارات ، إلا أن هذا قد يصطدم من الناحية العملية بطاقة البلاد المالية ويرهق في المقابل المكلفين بالضريبة ، وهكذا لايبقى أمام وزير المالية سوى اللجوء إلى الحل الثاني .

2- أولوية الإيرادات :

إن إعطاء الأولوية للإيرادات على النفقات يعني رفض ومعارضة كل زيادة في النفقات ليس لها طابع الضرورة ، فيقوم وزير المالية بحذفها من مشروع قانون الميزانية ، كما يقوم بتخفيض بعض النفقات وإلغاء البعض منها ، كلما أمكنه ذلك حتى يصل الموازنة بين الإيرادات والنفقات.

د- الأجهزة المساهمة في إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة :

تتولى المديرية العامة للميزانية[1] دورا أساسيا وريادیا في تحضير مشروع ميزانية الدولة مما يجعلها تؤثر في القرارات المالية بصورة واضحة حيث تتولى عملية تجميع طلبات الإعتماد التي تقدمها الدوائر الوزارية وتقوم بتقدير مايجب من نفقات ، وتتولى المديرية العامة للميزانية برسم الآفاق المتعلقة بالميزانية العامة بداية كل سنة مدنية عن طريق منشور يسمى " المذكرة المنهجية"[2].

[1] المادة 04 من المرسوم النفيذي 95- 55 مرجع سابق .

[2] لعمارة جمال ، أساسيات الموازنة العامة للدولة ، القاهرة 2004 ، ص 159.

إلى جانب المديرية العامة للميزانية تساهم مجموعة من المديريات العامة على مستوى وزارة المالية في إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة، وخاصة في تحديد الإيرادات المتوقعة التي يتم تغطية عن طريقها ، فيتمثل كل من المديرية العامة للضرائب والمديرية العامة للجمارك والمديرية العامة لأملاك الدولة ، وذلك راجع إلى كون هذه المديريات تشكل الهياكل الرئيسية على مستوى وزارة المالية[1] ، والتي تتولى تحصيل الإيرادات لفائدة الخزينة العامة للدولة ، ويأتي في الأخير دور المديرية العامة للخزينة في جرد الإيرادات النهائية.

بعد اقتراح النفقات من قبل كل دائرة وزارية تناقش من طرف المديرية العامة للميزانية وممثل الدائرة الوزارة من أجل تحديد مبلغ الاعتمادات ، بعد إعداد مشروع قانون المالية في صيغته النهائية من قبل المديرية العامة للميزانية على مستوى وزارة المالية يأتي دور الوزير الأول فيقوم بضبط مشروع القانون وعرضه على مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء وذلك وفق الصلاحيات المخولة له بناءا على نص المادة80 من دستور 1996المعدل وفي حالة تسجيل خلاف يتم اللجوء إلى الفصل فيه عند انعقاد مجلس الحكومة أو مجلس الوزراء، فبعد أن قام الوزير الأول في مرحلة سابقة بإعطاء التعليمات المتعلقة بتحضير مشروع الميزانية وفق الخطة المالية للحكومة القائمة على ترشيد النفقات يمارس حق التعديل والتغيير في المشروع بعد إعداده بصفته رئيس الحكومة، يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على مشروع قانون المالية عند ترأسه لمجلس الوزراء ، ثم يودع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل الوزير الأول تطبيقا للمادة 119 من الدستور.

ثالثا: محتوى مشروع قانون المالية وملحقاته:

يقدم مشروع قانون المالية السنوي مع ملحقاته في أجل أقصاه 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة التي أعد من اجلها القانون.

أ:محتوى مشروع قانون المالية :

يحتوي مشروع قانون المالية المقدم في وثيقة واحدة مواد جديدة ومواد معدلة لما قبلها مقسمة على جزأين[2] يحتوي الجزء الأول على مجمل الأحكام المتعلقة بتحصيل

[1] المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 95-55 المرجع السابق .

[2] المادة 67 من القانون 84-17 مرجع سبق ذكره .

الإيرادات العامة للدولة وكذا الوسائل والسبل الكفيلة بضمان التوازن المالي الذي جاء في السياسة المالية السنوية ،أما الجزء الثاني من الوثيقة فيضمن الإقتراحات التالية :

-المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير ونفقات الإستثمار.

-المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال .

-الترخيصات الغجمالية للغيرادات والنفقات بالنسبة للسنة المالية بعدد كل ميزانية ملحقة.

- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة .

*يتألف مشروع قانون المالية من أحكام تشريعية دائمة واحكام مؤقتتة ، فتكون الاحكام دائمة عندما لاتحدد صراحة مدة تطبيقها بسنة معينة فتتكرر هذه الأحكام كل سنة دون الحاجة إلى إعادة النص عليها كاملة ، أما الأحكام المؤقتتة فهي تلك الأحكام التي نص القانون صراحة على المدة التي تطبق فيها ن وهي تتعلق عادة باحكام سنوية خاصة تختلف بإختلاف الغاية التي وضعت من أجلها وهي تكتسي الطابع الوقتي .

ب-الوثائق المرفقة لمشروع الميزانية العامة للدولة :

يرفق مشروع قانون المالية بمجموعة من الملاحق من أجل توضيح وتقديم صورة شاملة عن التوازنات الإقتصادية والمالية للبلاد والسماح للبرلمان من ممارسة دوره في مراقبة النشاط المالي للحكومة ، فيرفق مشروع الميزانية العامة للدولة حسب المادة 68 من القانون رقم 84-17[1] بتقرير تفسيري ومجموعة من الملاحق التفسيرية ومشروع قانون ضبط الميزانية نوجزها على النحو التالي.

1:التقرير التفسيري :

يحتوي التقرير التفسيري على التوازن المالي، والنتائج المحصل عليها والآفاق المستقبلية ويتضمنا أيضا وضعية الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

2:الملاحق التفسيرية.

يرفق مشروع الميزانية العامة للدولة بمجموعة من الملاحق التفسيرية من خلالها ما يلي:

[1] المادة 68 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره .

-ملحق التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لاسيما تلك المتعلقة بالاجراءات المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن إيرادات أخرى.

-ملحق توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل يرفق عند الحاجة بتقييم يتضمن تطور تكاليف الخدمات.

-ملحق قائمة الحسابات الخاصة التي يبين فيها مبالغ الإيرادات والنفقات المقررة لهذا الحساب.

-ملحق يتضمن قائمة كاملة للرسوم شبه الجبائية .

3:مشروع قانون ضبط الميزانية:

يرفق مشروع ضبط الميزانية العامة للدولة بوثيقة هامة يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية تتمثل هذه الوثيقة في مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية لنفس السنة المالية بنسبة 9 من 12 أي سنة منقوصة ثلاث أشهر إلا أنه يسجل غياب مستمر لهذه الوثيقة حيث لاتلتزم بها الحكومة بالرغم من أن القانون نص صراحة عليها .

المطلب الثاني : إعتماد الميزانية العامة للدولة :

إن إنفراد السلطة التنفيذية باعداد مشروع قانون المالية لا يجعل منه قانون قابل للتطبيق لان صلاحيات الحكومة فيا يتعلق بقانون المالية تكمن في اعداده، اما اعتماده فيكون ن قبل السلطة التشريعية ن تطبيقا للمادة 123 من دستور 1996 المعدل ، يعرض مشروع قانون المالية على البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة لاعتماده حتى يصبح بعد المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية قابلا للتطبيق .

أولا :إعتماده الميزانية العامة من قبل المجلس الشعبي الوطني :

يودع الوزير الأول مشروع قانون الميزانية العامة (قانون المالية) لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني[1] المكون من رئيس المجلس وثمانية نواب يقومون بعرض مشروع القانون فورا على لجنة المالية والميزانية ويتولون ضبط جدول اعمال جلسات المجلس قصد مناقشة مشروع القانون .

[1] المادة من 11 إلى 18 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ج .ر ، رقم 46 لسنة 2000.

أ:دراسة مشروع قانون المالية أمام لجنة المالية والميزانية :

حسب النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية العامة والنظامين الجبائي والجمركي والعملة والقرض والبنوك والتأمين تشكل هذه اللجنة من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني وتضم من 30 إلى 50 عضو، تدوم عضويتهم لمدة سنة قابلة للتجديد، ينتخب رئيس اللجنة من بين أحد أعضائها[1].

تقوم لجنة المالية والميزانية بدراسة مشروع قانون المالية دراسة معمقة ن وتقوم بتحرير تقرير أولى تبدي فيه ملاحظاتها على مشروع القانون، ترفع هذا تقرير إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني لتوزع على النواب، يبلغ تاريخ الجلسات وجدول اعمالها إلى النواب واعضاء الحكومة بسبعة ايام على الأقل ثم يطبع مشروع القانون في نسخ ، ويسلم إلى اعضاء المجلس حتى يتسنى لهم الاطلاع عليه قبل المناقشة .

ب-مناقشة مشروع قانون المالية أمام اعضاء المجلس الشعبي الوطني :

يتم مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه عبر مرحلتين متتاليتن ، المرحلة الأولى تخصص للمناقشة العامة، تفتح جلسة النقاش من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني يليه وزير المالية بإعتباره ممثل الحكومة قي المسائل المالية، يقدم خطابا يعرض فيه أسباب ومبررات مشروع قانون المالية وسياسة الحومة المالية في جميع المجالات(اقتصادية، ثقافية عسكرية...) ثم يليه رئيس أو مقرر لجنة المالية والميزانية لتلاوة التقرير الذي أعد بشأن مشرع القانون، ثم يقرر المجلس الشعبي الوطني إثر المناقشة التصويت على القانون كاملا أو التصويت عليه مادة بمادة[2].

إذا تمت المناقشة العامة لمشروع القانون ولم يتم التصويت عليه كاملا فيلجأ المجلس إلى مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه مادة بمادة، فيدرس النواب ويناقشوا القانون مادة بمادة في مناقشة دقيقة للنفقات وللإيرادات وهذا مايسمى بالمناقشة التفصيلية[3].

---

[1] المواد 23 و34 و 37 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي ، مرجع سابق.

[2] المادة 32 و 33 من القانون العضوي 99 -05 المؤرخ في 08مارس 1999 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ، ر رقم 15 لسنة 1999.

[3] المادة 35 من نفس القانون العضوي .

ج:التصويت والمصادقة:

بعد أن يفرغ النواب من المناقشة يتم التصويت مادة بمادة على تعديلات الحكومة ولجنة المالية والميزانية وكذا تعديلات الحكومة ولجنة المالية والميزانية وكذا تعديلات النواب، ثم يعرض رئيس المجلش الشعبي النص كاملا للتصويت والمصادقة عليه ، بعد التصويت على قانون مشروع المالية يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الامة في أجل 10 أيام من تاريخ التصويت ويخطر الوزير الأول بهذا الإرسال .

ثانيا : إعتماد الميزانية العامة من قبل مجلس الأمة :

بعد أن يكون رئيس مجلس الأمة قد تلقى في تاريخ سابق مشروع القانون للإطلاع عليه وفق[1] يقوم بعرضه على لجنة الشؤون المالية والإقتصادية التي تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية والنضامين الجبائي والجمركي[2] يتلقى مجلس الأمة مرة ثانية النص الذي صادق عليه المجلس الوطني دون خلاف مع المجلس الشعبي الوطني ، إلا أنه قد يحدث خلاف بين غرفتي البرلمان بشأن مشروع قانون المالية.

أ: اعتماد مشروع قانون المالية كاملا :

تباشر مناقشة مشروع قانون المالية مرة ثانية أمام مجلس الأمة بنفس الطريقة التي تمت فيها المناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني بداية من عرض وزير المالية ، ثم عرض رئيس أو مقرر لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية ، ثم مناقشة عامة ثم مناقشة تفصيلية، وتتم المناقشات والتصويت على مشروع القانون خلال اجل أقصاه 20 يوما من تاريخ ايداع مشروع قانون المالية لدى مجلس الأمة ، بعد التصويت على القانون يرسله رئيس مجلس الأمة في صيغته النهائية إلى رئيس الجمهورية في أجل أقصاه 10 أيام ويشعر كلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني وكذا الوزير الأول بهذا الارسال ليصبح القانون قابل للتنفيذ بداية من أول يوم في السنة التي أعد من أجلها وذلك بعد المصادقة عليه من طرف رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية .

[1] المادة 21 فقرة 3، من القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، مرجع سبق ذكره.

[2] المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الامة ، ج.ر رقم 84 لسنة 1999.

ب:الخلاف في اعتماد مشروع قانون المالية :

في حالة الخلاف بين مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني يعرض وجوبا على اللجنة متساوية الاعضاء التي تجتمع لدراسة الأحكام محل الخلاف والبت فيها خلال ثمانية أيام[1] ثم يبت كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في التعديلات المقترحة من قبل اللجنة متساوية الأعضاء، أما إذا استمر الخلاف لم تجتمع غرفتا البرلمان على اتفاق تسحب الحكومة مشروع القانون.

ثالثا : عدم إعتماد قانون المالية في الأجل المحدد :

قد يحدث أو لايتم اعتماد قانون المالية في الوقت المحدد الامر الذي يؤدي إلى نتائج سلبية في حال عدم القيام بالحلول اللازمة التي يقتضيها القانون من أجل بقاء الدولة ومؤسساتها، وتكون الحلول، وتكون الحلول حسب الأسباب التي نتج عنها عدم اعتماد قانون المالية في الأجل المحدد ، وهي إما بسبب عدم مضايقة أو بسبب تأخر إعداد مشروع القانون.

أ: التأخر في المصادقة على قانون المالية :

بما ان البرلمان هو الذي يصادق على القوانين بما فيها قانون المالية فمن حقه طلب تعديلها ضمن حدود اختصاصه ، كما من حقه أن يرفض المصادقة عليه جملة وتفصيلا لأن من يملك حق الإذن يملك حق الرفض لكن رد الميزانية دون إعداد غيرها يؤدي حتما إلى نتائج سلبيبة ، فلا بد من من حل يؤمن الإستمرار في الحياة العامة وفي الدولة البرلمانية رفض قانون المالية أورده يعني نزع الثقة من الحكومة التي يجب عليها أن تنسحب فورا (تستقيل) وتفسح المجال لحكومة جديدة تحوز ثقة البرلمان.

لقد بين الدستور الجزائري الاجراءات الواجب اتباعها في حالة عدم مصادقة البرلمان بغرفتيه على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ ايداعه ، هذا الإجراء يتمثل في تولي رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية[2].

[1] المادة 44، من القانون العضوي المنظم للمدجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة ، مرجع سبق ذكره .

[2] المادة 120 من الدستور والمادة 44 فقرة 5 من القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

ب-التأخر في إعداد مشروع قانون المالية :

قد يحدث لعدة أسباب عدم تمكن الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية وتقديمه للبرلمان من أجل اعتماده، وتحسبا لذلك وضع المشرع الجزائري حلا في القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والذي أوردته المادة 69 منه وهو على النحو التالي :

1-المواصلة المؤقتة في تنفيذ ايردات ونفقات الميزانية كتالي :

الإيرادات تجمع حسب ماتقرر في قانون المالية السابق .

نفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة في السنة المالية للميزانية السابقة (لمدة ثلاثة أشهر).

نفقات الإستثمار في حدود ¼ من الحصة المالية المخصصة لكل قطاع .

2-يواصل تمثيل مشاريع الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام القانونية .

وهذا الحل يصطلح عليه في بعض الميزانيات بالميزانية الإثني عشرية والتي يلتجئ إليها في حالة التاخر في إعداد قانون المالية الجديد إلا بعد دخول السنة المالية الجديدة، فهذه الميزانية تتضمن إذن بالجباية والإنفاق شهرا بشهر على ألا تستمر أكثر من ثلاث أشهر حسب نص المادة 69 من القانون رقم 84-17.

المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية العامة ومراقبتها :

يتم تنفيذ الميزانية العامة للدولة بتطبيق قانون المالية الذي يختص ويأذن للحكومة بصرف النفقات وجمع وتحصيل الإيرادات ويفتح الإعتمادات المالية خاصة بكل قطاع حسب الأصول والقواعد التنظيمية ، الهدف منها مراقبة تنفيذ الميزانية العامة للدولة وفق القوانين والأنظمة وفي الغايات التي اجازها البرلمان دون التلاعب او الإساءة في استعمال الاموال العامة للدولة.

نعالج في هذا المبحث تنفيذ الميزانية العامة للدولة في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات في المطلب الأول ، اما المطلب الثاني فندرس فيه مراقبة تنفيذ الميزانية والهيئات التي تتوكل عليها مهمة الرقابة.

المطلب الأول : تنفيذ الميزانية :

يتمثل تنفيذ الميزانية القيام بالعمليات المالية والتي تشمل عمليات الإيرادات والنفقات وكذا عمليات الخزينة العامة للدولة، فيتم تنفيذ النفقات العمومية من قبل الآمرون

بالصرف باستعمال الإعتمادات المكالية المرخص بها وفق الإجراءات المحددة قانونا، بينما يتم تنفيذ الإيرادات العامة بتحصيل الضرائب والرسوم الجبائية والأتاوى والغرامات وكل الحقوق الأخرى تستعمل من أجل ذلك كل الوسائل القانونية المرخص بها .

الجدول رقم (2-4) تنفيذ الميزانية :

الميزانية :BUDGET

نفقات DEPENSES	إيرادات RECETTES	القانون 21.90
الإلتزام ENGAGEMENT التصفية LIPUIDATION الآمر بالصرف / الدفع ORDONNANCEMENT	الإثبات CONSTATATION التصفية LIQUIDATION	الآمر بالصرف ORDONATEUR
الدفع PAIEMENT	التحصيل RECOUVREMENT	المحاسب COMPTABLE

من إعداد الطالب .

أولا : تنفيذ النفقات العمومية :

يستوجب تنفيذ النفقات العامة للدولة صدور القانون المتضمن الميزانية العامة وهو قانون المالية السنوب الذي ياذن ويرخص للحكومة تنفيذ الغيرادات والنفقات العامة تلتزم السلطة التنفيذية بواسطة الآمرين بالصرف بتنفيذ النفقات العمومية عند وجود ديون عامة تستوجب السداد، اي وجود علاقة بين الدولة ودائنيها، وينبغي التحقق من قيام هذه العلاقة كي يتم الأمر بصرف النفقة العامة ثم دفعها في حدود المبالغ المعتمدة خصيصا لهذه النفقة والمقدرة بموجب قانون المالية السنوي، يتم تنفيذ هذه الاجراءات من قبل مصالح والأجهزة التفيذية في الدولة على مرحلتين، الأولى إدارية والثانية يقوم بها المحاسب العمومي[1].

[1] LUIS TROTABAS LES FINONCES PUBLIPUE DALLOZ 1970 P 142.

يتضح ما سبق ان تنفيذ النفقات العمومية يقتضي وجود شرطين جوهريين الأول يتمثل في تخصيص الميزانية أي صدور قانون المالية السنوي وهذا ما تناولناه في موضوع اعتماد الميزانية العامة ، والشرط الثاني هو وجود دين عمومي واجب الدفع، وهو ما ينبغي التعرض له في موضوع تنفيذ النفقات ، في أمرين جوهريين ، الأمر الأول هو الأشخاص القائمين بالتنفيذ والأمر الثاني هو إجراءات تنفيذ النفقات التي تضم الإجراءات العامة لتنفيذ النفقة العمومية والإجراءات الخاصة لتنفيذ النفقة العامة .

أ-الأشخاص المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية :

يتم النفقات العمومية للدولة من قبل الآمر بالصرف في المرحلة الإدارية والمحاسب العمومي في المرحلة المصرفية أو المحاسبة .

1-الآمر بالصرف :Ordonnateur

الآمر بالصرف حسب المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية[1] كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المالية المتمثلة في الإثبات والتصفية والإلتزام والامر بالصرف أو تحرير حوالة ، يأخذ الشخص صفة الآمر بالصرف عن طرق التعيين مثل الوزراء والولاة ، كما يمكم أن يكون عن طريق تقلدهم عن طرق الإنتخابات لمنصب يخولهم صفة الأمر بالصرف مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتم اعتماد الآمر بالرصف وجوبا عند المحاسب العمومي المكلف بالإيرادات وبالنفقات التي يأمر بها.

يتخذ الآمر بالصرف أحد الصفقتين الأولى ان يكون آمر بالرصف رئيسي أو أولى والصفة الثانية ان يكون الآمر بالصرف ثانوي أو أولى.

لقد عرفت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 [2] الآمرون بالصرف الرئيسي على أنهم الأشخاص المختصون بإصدار أوامر الدفع لفائدة الدائنين أو أوامر الإيرادات ضد المدنيين وأوامر الإيرادات ضد المدنيين واوامر تفويض الإعتماد لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين، ويكون حسب المادة 26 من قانون المحاسبة المحاسبة العمومية آمرا بالصرف رئيسي كمل من :

[1] القانون رقم 90-21 ،المؤرخ في 15 اوت 1990 ،المتضمن قانون المحاسبة العمومية ج ،ر رقم 35 لسنة 1990.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الامرون بالصرف والمحاسبون العمومية وكيفياتها ومحتواها ، ج ر رقم43 لسنة 1991.

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

-الوزراء

-الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية .

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب بلدياتهم .

-المسؤولون المعينون قانونيا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

-المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة .

-المسؤولون على الوظائف الذين يتم تعيينهم أو انتخابهم ويكون من صلاحيات القيام بالعمليات المالية المالية التي تشمل الايرادات والنفقات.

أما الآمر بالصرف الثانوي فهو الشخص المؤهل لإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة له، ويصدر أوامر تحصيل الايراد ضد المدينين، وحسب المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية[1] يعتبر أمر بالصرف ثانوي كل من:

-الاشخاص المسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح غير ممركزة.

-الوالي يكون الأمر بالصرف الوحيد عند تطبيق برنامج التجهيز العمومي غير الممركز.

-الأشخاص المسؤولون عن عمليات التجهز المركزية المفوضون بصفتهم آمرين بالصرف ثانويين.

-إن الآمر بالصرف بإعتباره الشرف على المرحلة الإدارية لصرف النفقات العمومية يكون مسؤولا مسؤولية إدارية ومدنية وجزائية عن أعماله[2].

- فهو ملزم قانونا بأن يصرف المال الذي بحوزته وفق القانون ، كما يلتزم بان يحتفظ الاموال التي يشرف عليها من عقارات ومنقولات.

2-المحاسب العمومي:

يعد محاسبا عموميا حسب المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية كل شخص يعين قانونا ويعتمد من قبل الوزير المكلف بالمالية للقيام بعمليات التحصيل لفائدة الخزينة والدفع من الخزينة ، زيادة على ذلك يقوم المحاسب العمومي بدراسة وحفظ الاموال

[1] المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية المعدلة بموجب المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992.

[2] LUIS TROTABAS .O.CIT .P172.

والسندات والقيم المنقولة والأشياء والمواد المكلف بها، كما يتولى عملية تداول السندات والقيم والممتلكات والمواد، وحركة حسابات الموجودات .

يكون المحاسب العمومي إما محاسب رئيسي مكلف بتنفيذ العمليات المالية التي بدأها الآمرون بالصرف الرئسيون، أو محاسب عمومي ثانوي يجمع عملياتهم المالية محاسب رئيسي أو محاسب عمومي ثانوي يجمع عملياتهم المالية محاسب رئيسي أو محاسب عمومي مخصص مكلف بالتقييج النهائي للعمليات الحسابية الخاصة بالصناديق التي يشرفون عليها ويحسابون عليها أمام مجلس الدولة، او محاسب عمومي مفوض ينفذ العمليات الحسابية لفائدة المحاسب المخصص، ويمكن اجمال محاسبي الدولة الذين يتم تعيينهم وإعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية على النحو التالي[1]:

المحاسبون الرئيسيون هم :

1-العون المحاسب المركزي للخزينة .

2-أمين الخزينة المركزية .

3-أمين الخزينة الرئيسي.

4-أمناء الخزينة في الولاية

5-العون الحاسب الجامع للموازنات الملحقة .

المحاسبون الثانويون وهم :

1-قابضي الضرائب.

2-قابضى أملاك الدولة

3-قابضي الجمارك.

4-محافضي الرهون.

5- قابضي البريد ورؤساء المراكز البريدية.

يتعين على المحاسب العمومي قبل دفع النفقة أن يتحقق توافر جملة من الشروط حسب المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية وهي على النحو التالي:

- مطابقة العملي مع القوانين والأنظمة المعمول بها :
- التأكد من توفر الصفة لدى الآمر بالصرف.
- شرعية عملية تصفية النفقة .

[1] المواد 09 إلى 13 المرسوم التنفيذي 91-313 مرجع سبق ذكره .

-توفر الإعتمادات .

-ألا يكون الدين محل النفقة قد انقضى أجله أو محل معارضة.

-التأكد من تأشيرة مليات المراقبة التي تفرضها القوانين والأنظمة.

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

يسال المحاسب العمومي مسؤولية المالية شخصية على العمليات التي تكون في القسم الذي يديره من تاريخ تنصيبه إلى تاريخ غنهاء مهامه ، ولا تكون مسائلته الشخصية غلا من وزير المالية أو مجلس المحاسبة ، بحيث أنه يتحمل من ذمته المالية الخاصة البواقي الحسابية المكلف بها الناتجة عن عجز في الحسابات أو عن إيرادج لم يقم بتحصيله أو عن نفقة دفعها عن طريق الخطأ أو عن ضياع ملك من الأملاك كان تحت مسؤولية، ومن أجل ضمان المخاطر المتعلقة بمسؤولية المحاسب العمومي أوجب عليه المشرع أن يقوم بإكتتاب تأمين شخصي قبل تسلمه وظيفة المحاسب العمومي، وهذا ضمانا لمسؤولية المالية[1].

يتضح مما تقدم أن وظيفة الآمر بالصرف تتنافي مع وظيفة المحاسب العمومي ، وزيادة على ذلك يمنع القانون أن يكون بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين علاقة قرابة ، فلا يجوز لأزواج الآمرين بالصرف أن يكون محاسبيين معيين لديهم .

ب- الإجراءات العامة لتنفيذ العمومية :

لقد اوجب القانون مجموعة من الإجراءات لصرف النفقات العمومية للدولة ، حصرتها المادة 15 فقرة 02 من القانون المحاسبة العمومية ، في أربع مراحل : الإلتزام ،التصفية ، الأمر بالصرف، الدفع .

1-الإلتزام :L'ENGAGEMENT .

تعني بالإلتزام نشوء رابطة مسبقة بين الدولة والدائنين لها، تكون هذه الرابطة سبب لوجود النفقة، ويسمى الإلتزام في تشريعات بعض الدولة بعقد النفقة أي العمل الذي من شأنه أن يرتب دينا على الدولة[2]، ويكون مصدر الالتزام إما نصوص قانونية أو عقود مبرمة قانونا أو أحكاما قضائية تدين الدولة بالتعويض أو مبالغ مالية محصلة من دون وجه حق (الدفع الغير مستحق لفائدة الدولة) على ان لا تكون الحقوق الناشئة

[1] المادة 06 من المرسوم تنفيذي رقم 312.91 مرجع سبق ذكره .

[2] حسن عواضة ، عبد الرؤوف قطيش، مرجع سبق ذكره، ص 180.

للغير في ذمة الدولة تفوق مقدار الاعتماد المالي المخصص في الميزانية، وأن لا تكون هذه الحقوق محل نزاع قائم، كما يجب أن لا تكون قد سقطت بالتقادم .

ونص المشرع الجزائري في المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية على أن الإلتزا يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، يفهم من ذلك أن الإلتزام يعطي للدائنين سندات يثبتون بها حقوقهم اتجاه الخزينة، وعليه يمكن أن نعرف الإلتزام كإجراء لتنفيذ النفقات العمومية على أنه : العمل الذي بموجبه ينشأ الآمر بالصرف سند لدى الغير يمكنهم من تحصيل حقوقهم من الخزينة العامة في حدود الإعتمادات المالية المخصصة تحت تصرف الآمر بالصرف .

2- التصفية la lipuidation .

التصفية إجراء يهدف إلى تحديد مقدار الدين الناشئ في ذمة الدولة والتحقق من وجوده، فلا يكون مثلا قد سقط بالتقادم، وإلا فلا يجب دفعه، ومنه تصفيه النفقة تقتضي وجود الدين وضرورة تقديم مستندات لتثبت ذلك ويباشر عملية التصفية رؤساء المصالح تلذين يمسكون المحاسبة العامة في الإدارة التي تقوم بصرف النفقة لفائدة الدائنين المالكين لسندات تثبت حقهم في الأموال محل النفقة.

حتى تكون التصفية صحيحة يشترط أن تباشر نشوء رابطة بين الدولة ودائنيها أي بعد نشوء الإلتزام بالدفع ، وأن تستند التصفية التصفية على سندات ووثائق تثبت أحقية الدائن لهذه النفقة وأن يكون الإلتزام بالدفع قد نشأ وفق البرامج المأذون بها وفي حدود الإعتمادات المالية المتاحة[1].

3- الأمر بالصرف LORDONNANCEMENT

الأمر بالصرف هو إصدار حوالة من الآمر بالصرف إلى أمين الخزينة يأمر فيها بدفع قيمة النفقة المذكورة في الحوالة على الدائن في حدود الإعتمادات المالية المفوض بها إلى الآمر بالصرف ، فيقوم الآمر باللصرف بدفع قيمة الدين المحدد مقداره وماهيته إلى صاحب الحق ويتولى المحاسبون مراقبة عملية صرف النفقة ومدى مطابقتها للقانون ومدى إلتزام الآمر بالصرف بهذه التنظيمات وعلى الآمر بالصرف أن يقدم تقارير شهرية عن الأوامر بالصرف وحوالات الدفع، وحدد المشرع الجزائري

[1] المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 ، مرجع سبق ذكره.

تاريخ 25 ديسمبر من كل سنة كآخر أجل لإصدار أوامر بالصرف وحوالات الدفع المتعلقة ينفس السنة[1].

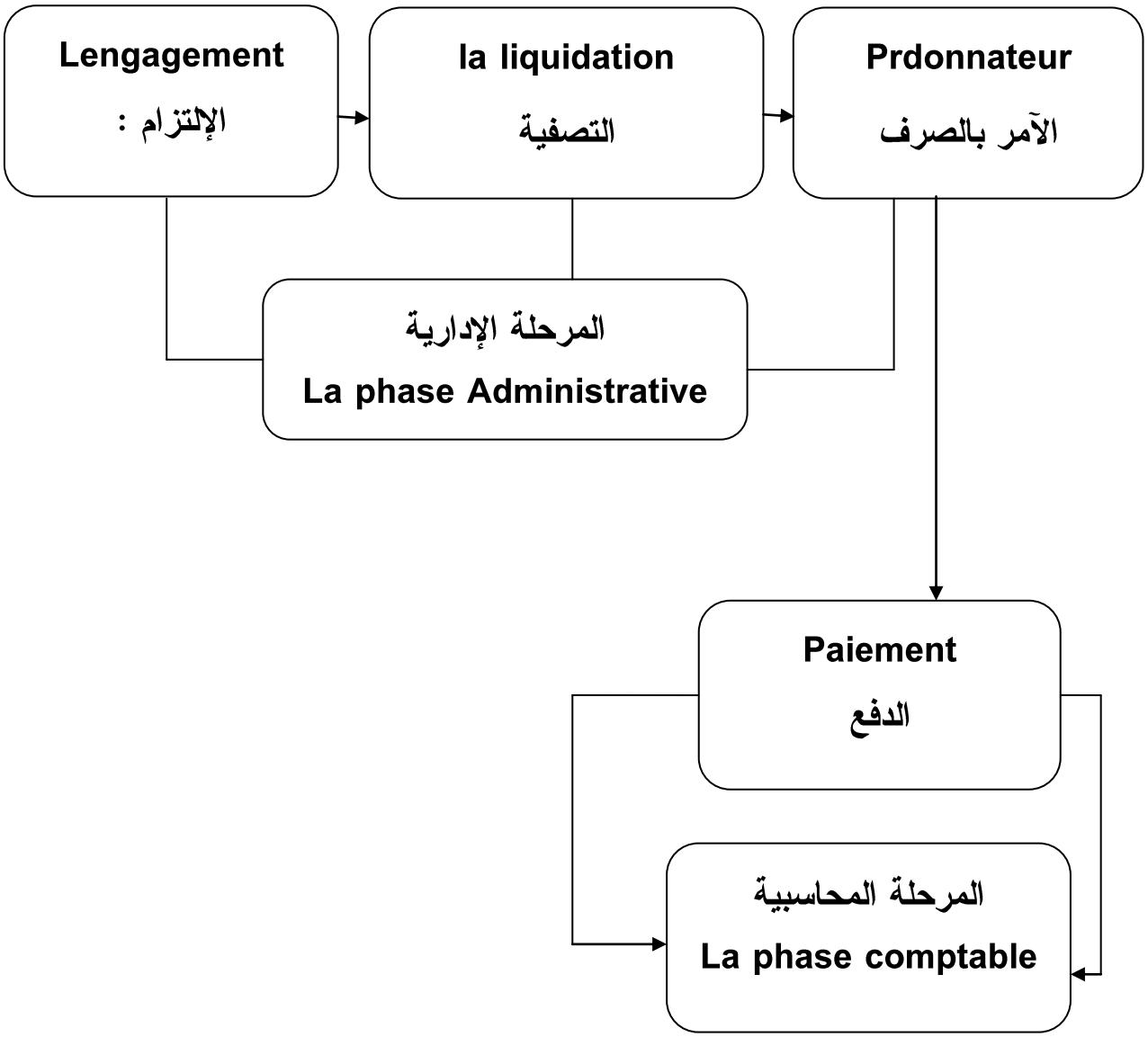
إن العمليات الثلاث السابقة هي عمليات إدارية، وتبقى في الأخير عملية حسابية مصرفية تشمل مرحلة الدفع.

4-دفع النفقة : le paiement

الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي. ويتولى عملية دفع النفقة المحاسب العمومي بعد أن يقوم بالتحقق من الحسابات المتعلقة بالنفقة ومن صحة الأمر بالصرف وتوفر الإعتمادات المالبية الخاصة بعملية الإنفاق وللمحاسب العمومي صفة أمين الصندوق لأنه يقم بدفع النفقة من صناديق الخزينة التي يشرف عليها أمناء، فيتم دفع النفقة نقدا من الصندوق المعين في الحوالة، كما يمكن أن يجري الدفع بواسطة تحويل لحساب مصرفي.

[1] المواد 27 و28 من المرسوم التنفيذي 91-313 مرجع سبق ذكره .

الشكل : (2-5): مخطط تنفيذ النفقات العمومية :



المصدر : من إعداد الطالب

ثانيا : تنفيذ الإيرادات العمومية :

تعد الإيرادات بمختلف أنوعها مورد أساسي للميزانةي العامة للدولة بما أن الإيرادات التي يجب تحصيلها متنوعة فإن طرق تنفيذها متنوعة أيضا ونصد بتنفيذ الإيرادات العامة عمليات التحصيل التي تقوم بها المصالح المختصة، وفق القواعد القانونية المتعلقة بتنفيذ الميزانية وعلى الخصوص قواعد التوازن المالي بين النفقات والإيرادات.

أ-شروط تحصيل الايرادات العامة:

حتى تتمكن السلطة التنفيذية من تنفيذ الإيرادات عن طرق عمليات التحصيل فلا بد من توفير شرطين أساسيين الأول شكلي يتمثل في الترخيص بالتحصيل والشرط الثاني يتعلق بموضوع الإيراد أي الحق العام الناشئ كدين في ذممة الغير.

1-الترخيص بالتحصيل:

تخضع عمليات تحصيل الإيرادات العامة إلى قواعد وأحكام تشريعية، إلا أن هذه الاحكام غير كافية وحدها لمباشرة السلطة التنفيذية لعمليات التحصيل، بل ينبغي عليها أن تحصل على ترخيص سنوي بذالك، وهذا تطبيقا لنص المادة 3 من القانون 84 – 17 التي تقضي بأن قانون المالية للسنة يقر ويرخص بجمل موارد الدولة واعبائها، وعليه يكون التصويت والتصديق على قانون المالية للسنة عبارة رخصة السلطة التنفيذية لمباشرة تحصيل الايرادات المقدرة في هذه الرخصة .

2-أصل الحق:

لا يكفي الترخيص وحده لمباشرة عمليات التحصيل، وإنما لابد من أن ينشأ أصل الحق ويكون ثابت في دمة المدين به اتجاه الخزينة العامة للدولة ، فلا يمكن تحصيل ضريبة على الدخل من شخص لم يحقق دخل أو أنه معفي من هذه الضريبة، ولا يمكن تحصل رسم عن خدمة لم تقدم بعد، كما لا يمكن تحصل إيجار أملاك الدولة لم تأجر، وعليه فإن نشوء حق الدولة في تحصيل الايرادات يقتضي وجود علاقة مديونية بين الدولة التي تكون فيها طرفا دائنا والغير الذي يكون طرفا مدينا .

تنشأ علاقة المديونية إما بسبب ممارسة الدولة لمظهر من مظاهر سلطتها وسيادتها، مثل الفرض الضرائب والرسوم والغرامات وتطبيق الأحكام المالية، كما قد تنشأ هذه العلاقة بمناسبة تعامل الدولة مع الغير ليس بصفتها صاحبة سيادة وسلطة وإنما بصفتها

شخص من أشخاص القانون له ذمة مالية فتتعاقد مع الغير فرتب لها هذا العقد حقوق في ذمم الغير.

ب- الاجراءات العامة لتحصيل الايرادات العامة

يقوم تحصيل الايرادات العامة للدولة في التشريع الجزائري على ثلاثة إجراءات عامة نصت عليها المادة 15 من القانون رقم 90_21 ، وهي تتمثل في الاثبات والتصفية والتحصيل.

1_الاثبات la constatation:

ينشأ حق الدولة في ذمة الغير إما بسبب ممارسة الدولة لسلطانها كضرائب وبعض الرسوم أو تطبيق الأحكام القضائية أو بسبب العقود التي تبرمها مثل الإيجار والبيع أو لأي سبب أخر يرتب عليه القانون حق عام لفائدة الخزينة العامة للدولة إتجاه الغير، ويعد الاثبات الاجراء الذي بموجبه يتم تكريس حق العمومي لصالح الدولة، وبه يتم الكشف عن الحق العام يثبة لفائدة الدائن العمومي[1].

2_ التصفية la liquidation :

بعد إجراء التثبيت يقوم أعوان المحاسبة العمومية بعملية تصفية الايرادات العامة تحت إشراف الامرون بالصرف، حيث ينم تحديد المبلغ الصحيح لديون الواقعة على ذمة المدين لفائدة الدائن العمومي الممثل للخزينة العامة، وتبعاً لذلك يأمر الآمر بالصرف بتحصيلها بموجب الأمر بالتحصيل.

3_ التحصيل le recouvrement:

عرفته المادة 18 من القانون رقم 90-21 على أنه الإجراء التي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية، وتتم عملية التحصيل بناء بموجب أمر الإيراد الصادر من الآمر بالصرف الذي يتولى عملية تنفيذه المحاسبون العموميون المكلفون بالتنفيذ وفقا لما تم في عمليتي التثبيت والتصفية، وتتم عملية التحصيل في إحدى الصورتين، إما بتنفيذ المدين التزاماته طواعية وهو ما يسمى بالتحصيل بالتراضي أوعن طريق التحصيل الجبري إدا مر تاريخ استحقاق الحق العام ولم يفي به المدين.

[1]- المادة 16 من القانون رقم 90-21 ، مرجع سبق ذكره .

المطلب الثاني: الرقابة على تنفيذ الميزانيـــة :

لدراســـة الرقابة على تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، يمكن الرجوع إلى أحد التصنيفات العديدة لمختلف أنواع هذه الرقابة، فحسب الزاوية المنظر منها، فمثلاً هناك: الرقابة الداخلية والخارجية، الرقابة القبلية والرقابة المتزامنة والرقابة البعدية، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية...الخ.

فالرقابة السياسية التي يباشرها الشعب بكافة فئاته على الجهاز الإداري للدولة (عن طريق ممثلي الشعب)، ونمارس طريق المجالس النيابية المنتخبـــة.

أما الرقابة الإدارية[1] : تتولاها الإدارة بذاتها على أعمالها، فهي لا تعتبر طريقاً كافية لحماية حقوق و حريات الأفراد في مواجهة ما تصدره الإدارة من أعمال وتصرفات.

أما الرقابة القضائية: تعتبر أكثر أنواع الرقابة نظراً لما يتمتع به القضاء من ضمانات قانونية واتصافه بالحياد و الموضوعيـــة.

و تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية، و الهدف منها هو التأكد أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و أجازتها السلطة التشريعيـــة.

أولا: مفاهيـــم عامة حول الرقابـــة

إنّ للرقابة ميدان واسع، عرف تطورات كبيرة ومتواصلة صاحبت تعقد النشاطات وتنوعها مع كبر حجم المؤسسات وضخامة الوسائل البشرية، المادية والمالية المستعملة، يصعب فيها يوماً بعد يوم التسيير إذا تكثر العمليات المنجزة والمعلومات المتدفقة و الأخطاء، والانحرافات، بل والتلاعب أحياناً، حيث تعقد الرقابة من الوظائف الإدارية الهامة، لأنّ الاختبار الحقيقي للإدارة يبدو فيما تحقق من نتائج معينة في ضوء ما كان يستهدف تحقيقـــه.

لذا سنقوم بهذا المبحث بتقديم مفاهيم عامة حول الرقابة أسسها و خطواتها إلى جانب أنواعهـــا.

[1]– سوزي عدلي ناشد ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003، ص341.

أ- ماهية الرقابـــة :

تتعـــدد تعاريف الرقابة حسب تعدد علماء الإدارة، فقد عرّفها هنري فايول : « تنطوي على التحقق عما كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة، والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وأنّ غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء، بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تطبق كل شيء[1]، ولا تقف الرقابة عند حدّ كشف الانحرافات بين نتائج الخطة المالية والتنفيذ الفعلي لها، إنّما تدخل في إطار تصحيح الانحرافات بعد تحديد أسبابها والجهات المسؤولة عنها ونوعية القرارات الواجب إتباعهـــا.[2]

يمكن أن نعطي الرقابة صفة المشاهد والفحص والمتبعة والتدقيق والمراجعة و التحقيق، والرقابة من حيث مفهومها الاقتصادي هي ضمان احترام الخطة الموضوعة ومعدّلات الأداء وتصحيح ما وقع من انحرافـــات.

أمـــا المشرّع الجزائري، فقد خصص للرقابة حيزاً كبيراً في صلب موضوعاته، حيث الميثاق الوطني في بابه الثاني أربع صفحات كاملة لموضوع الرقابة كشف خلالها عن المخالفات المترتبة على التلاعب بالأموال العمومية وعقوباتها، وهو يرى أنّ الغاية من الرقابة ليست مطاردة النقائص ولكن كيفية القضاء عليهـــا.

كمـــا أنّ الدستور قد أفرد لموضوع الرقابة فصلاً كاملاً، أشار فيه إلى أنّ : « المراقبة تستهدف ضمان تسيير أحسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البـــلاد »

أما المراقبة المالية فهي : تلك التي تهدف إلى ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف عن الانحرافات والتأكد من مدى مطابقة العمليات المالية للقوانين والتعليمات الموضوعة كمقياس للعمـــل.

و بالتالي فالرقابة على الأموال العمومية تعني التفتيش و الملاحظات و المتابعات و التحقيق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية، والمالية وكذلك الوثائق و

[1]- عبد الكريم أبو مصطفى ، الإدارة و التنظيم ،مجموعة النيل العربية للطبع و النشر و التوزيع 2002 ص245.

[2]- حمزة محمود الزبيدي ، أساسيات الإدارة المالية ، مؤسسة الوراق ، عمان، الأردن ، سنة 2001، ص191.

الحسابات و احترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقياس لعمل المسيّرين والعمل على معاقبة المخالفين، فيمكن استخلاص مفهوم الرقابة على الأموال العمومية على أنّها ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، و التحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها كأن يتأكد من الالتزام أو الأمر بالعرض الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه أو الالتــزام بــه.

و على ضوء التعاريف السابقة يتضح على أنّ الرقابة على الأمــوال العمومية تشمل ما يلي :

أ-الفحص: وهو التأكد من صحة و سلامة العمليات التي تم تنفيذها، وما يتبع ذلك من اللجوء إلى الإثباتات والأدلة المختلفة كوسيلة للتأكد من سلامة القياس الكمي والنقدي للعمليات الماليــة.

ب-التحقيق: يقصد به إمكانية الحكم على الحسابات الختامية كتغيير سليم على نتيجة العمليات المالية والأرصدة والمركز في نهاية مدة معينــة.

ج-التقرير:وهو بلورة نتائج الفحص والتحقيق بصفة شاملة لتسليمها للجهات المختصــة.[1]

ب-أهداف الرقابة على الأموال العموميــة:

الأمــوال العمومية يجب أن تكون مرخصة من طرف السلطة التشريعية حتى تقوم الحكومة بتنفيذها وفق المسار الذي خصص لها مع التسيير الحسن وترشيد الاستعمال، ويمكن أن نتطرق إلى الأهداف التاليــة.[2]

1. مضاهاة الخطط الموضوعة فيما يتعلق بتحقيق نتائج معينة، بحيث تتضمن المعادلات في الحكم، الكيف، الزمن والتكلفة وكذلك الإجــراءات.

[1]- عبد الفتاح الصحن ، مبادئ و أسس المراجعة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر ، سنة 1994، ص5.

[2]- عبد الكريم أبو مصطفى ، مرجع سبق ذكره ، ص246.

2. الكشف عن الانحرافات أو الأخطاء التي وقعت أثناء التنفيذ، وكذلك البحث عن مواقع الخلل التي تؤدي إلى الخاص بالمال العام (التبذير، التلاعب، الغش والاختلاسات).

3. العمل على معالجة هذه الانحرافات و اتخاذ هذه الاحتياطات الواجبة لمنع حدوثها مستقبلاً، وكذلك تهدف إلى تحسين سير المصالح العمومية وذلك بمحاربة البيروقراطية والتماطل الإداري، وكذلك التحقيق في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية و الاقتصادية للدولـــة.

أما فيما يتعلق بالنسبة للمراقبـــة المالية فتهدف إلى:

1. التأكد من صلاحية العمليات المالية، والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستثمرات الثبوتية (الإثبات).

2. التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق، و حدود الاعتمادات المقررة مما يستلزم مراجعة مستندات الصرّف، وصحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتمـــاد.

3. عملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية تعتبر هذه الأهداف من أقدم أهداف الرقابة المالية، أما الأهداف الحديثة فتتمثل فيما يلي :

1. التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات المستخدمـــة.

2. مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقاً للسياسة المعتمـــدة.

3. بيـــان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهـــه.

4. الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

ج-أسس و خطوات الرقابة الفعالـــة :

لكـــي تكون الرقابة فعالة و محققة للأهداف المذكورة سابقاً، يجب علينا مراعاة مجموعة من الأسس والخطوات المدروسة والمحددة مسبقاً، والتي يمكن تبيانها فيما يلي:

1- الأســس التي تقوم عليها الرقابة :[1]

يجب أن تقوم في أيّ منظمة على مجموعة من الأساس أهمها : أن تتناسب الرقابة مع طبيعة النشاط، وظروف ومقتضيات العمل الإداري ، مثلاً : أساليب الرقابة التي تستخدمها الإدارة المركزية يختلف عن أساليب الرقابة المستخدمة في الإدارة اللامركزية، حيث يجب أن تمارس الرقابة في الوقت المناسب، بحيث تساهم في اكتشاف الانحرافات أو الأخطاء في الوقت المناسب، حتى يمكن علاج الموقف قبل استفحاله مما يؤدي إلى تكاليف إضافيــة.

- الموضوعيــة : وهي تعني أن تكون المعايير المحددة للرقابة موضوعية، بحيث لا يتدخل العامل الذاتي في الرقابة، كأن تكون المعايير كمية يمكن قياسها، فيجب أن يكون المراجع أو المراقب مستقلاً في شخصيته وتفكيره في كل ما يتعلق بإجراءات العمــل.

- المرونــة : يجب أن يتصف بالوضوح والبساطة وكذلك يجب أن يكون النظام الرقابي قليل التكاليف، بحيث لا يشكل عبئاً اقتصادياً، وكذلك يجب أن يقدم النظام الرقابي الإجراءات الواجب اتخاذها لتصحيح الأوضاع و معالجة الأخطاء، وهذا يعني أنّ النظام الرقابي يجب أن لا يقتصر على اكتشاف الأخطاء والانحرافات عن الخطط الموضوعــة، بل من الواجب أن يكون النظام الرقابي مثمراً بحيث يبين الطرق والإجراءات التصحيحيــة.

2- خطوات الرقابــة : تنطوي عملية الرقابة على الخطوات التاليــة :[2]

تحديد المعايير الرقابيــة: بحيث تشير المعايير على المقاييس الموضوعية التي تستخدم لقياس النتائج الفعلية في المنظمة، وذلك بوضع معدّلات معينة للأداء، و تحتوي هذه المعايير على وحدات عمل محددة لقياس كمية العمل، مستواه والزمن اللازم للأداء.

قياس الأداء : بعد تحديد المعايير الرقابية ، يجب قياس الأداء الفعلي ثم مقارنته بذلك المعايير و المعدّلات السابق وضعها، وهذه المطابقة تمكننا من معرفة أو اكتشاف مدى الانحــراف.

[1]- عبد الكريم أبو مصطفى ، مرجع سبق ذكره ، ص247.

[2]- عبد الكريم ابومصطفى المرجع السابق ، ص248.

تصحيح الأخطاء أو الانحرافات التي تم اكتشافها : وهذه الخطوة تأتي بعد اكتشاف الأخطاء والانحرافات ودراستها وتحليلها لمعرفة أسبابها والعوامل التي أدت إليها، ثم تصحيح هذه الانحرافات وبالتالي الغاية من الرقابة، وقد يتمثل هذا التصحيح في إعادة توزيع المهام أو توضيح الواجبات أو عن طريق الاختيار الأفضل للمرؤوسين أو تنظيم برامج تدريبية للعاملين، أو عن طريق توجيه العاملين وشرح العمل لهـــم.

د- أنواع الرقابـــة :

تعتبر الرقابة من بين أهم الوسائل المقومة لنظم المعلوماتية، وعلى وجه الخصوص نظام المعلومات المحاسبية ،الذي يراد منه توليد معلومات ذات مصداقية ، وملائمة لإتخاذ القرارات ، و سوف نميّز بين مختلف أنواع الرقابة، حسب الاتجاه و انطلاقاً من الزاوية المنظور إليها من خلاله، وكذلك من زاوية القائم بها والمخطط

التالي يوضح ذلك. **الشكل (2-6) : أنواع الرقابة**



المصدر : عقلة محمد يوسف ، النظام المحاسبي الحكومي ، دار وائل للنشر 1999، ص 120.

ثانيا :الرقابة الإدارية:

هي تلك التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين[1]، ما يقوم به الوزراء و رؤساء المصالح و مديرو الهيئات العمومية من رقابة على مرؤوسيهم، كذلك تقوم وزارة المالية بالرقابة على

[1]– حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة ، مركز الإسكندرية للكتاب ، 1997، ص552.

الوزارات والمصالح الأخرى، وهي لذلك قد تسمى رقابة ذاتية أو رقابة إدارية من خلال تدقيقها للأوامر المالية[1]، وهذا للتأكد من سلامة التصرفات المالية بشقيها الإداري و المحاسبي.[2]

ولقد ورد تعريف الرقابة المالية في المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا ، على ان الرقابة المالية منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبة الادارية[3]، وقد تم تعريفها في القطاع الخاص على أنها مراجعة العمليات التي تتم في الماضي والحاضر أولا بأول من الناحية المالية[4] ، كما أنها أي الرقابة الإدارية على قانونية تصرفات الموظفين، ومدى تمسكهم بالقوانين واللوائح والانظمة المعمول بها في الأجهزة الحكومية وهي ذات طابع سياسي وقانوني[5].

أ- الرقابـــة المالية القبلية :

تكمـــن أهمية الرقابة المالية أو مراقبة الإلتزام بالنفقات في كونها تمارس على قرارات الإلتزام بالنفقات للآمرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية، أي قبل أن تترتب عنها ديون تجاه الهيئات العمومية المعنيـــة.

- تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإيرادات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة و ميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.[6]

المـــراقب المـــالي

المـــراقب المالي موظف تابع لوزارة المالية (المديرية العامـــة للميزانيـــــة)، فعلـــى المستوى المركزي، يعيّن المراقب المالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل اختصاصـــه أيضاً المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنيـــة، كمـــا

---

[1]- خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية مرجع سبق ذكره، ص339.

[2]- غازي عناية، المالية العامة و التشريع الضريبي ، دار البيارق ، الأردن، 1998، ص222.

[3] - يوسف شباط، المالية العامة موازنة الدولة ، الطبعة الثانية ، منشورات جامعة دمشق ، 2003، ص 235.

[4] - علاء الدين خليل ابراهيم السيد ، تطور أداء الرقابة المالية، رسالة ماجستير في الحقوق ، الجامعة الاسلامية ، غزة ، 2005، ص 13.

[5] نواف كنعان ، الرقابة المالية على الأجهزة الادارية ، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية ، 2005، ص 105

[6]- المادة (2) مرسوم تنفيذي رقم 92-414 ، المؤرخ في 1992/11/14 ، المتعلق ب الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها .

يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري و مجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقيلتين.

و على المستـــوى المحلي، فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبـــة القبليـــة للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، و المصالح غير الممركزة للدولة و الهيئـــات العموميـــة الأخرى.

و المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (مستشفيـــات، جامعات، مراكـــز التكوين...الخ).[1]

وعليه فإن كل الهيئات العمومية تخضع للرقابة المسبقة على الالتزام بالنفقات، و تكون هذه الرقابة بشكل عام على جميع النفقات مهما كانت طبيعتها أو الغرض منها.

كما أنّها تشمل بعض القرارات الإدارية التي يكون من آثارها المباشرة ترتيب الالتزام بالنفقات، مثل تلك المتعلقة بالتوظيف و مرتبات الموظفين و مسارهم المهنـــي، أو تلك التي لا تتضمن التزاماً مباشراً بالنفقات، وإنما استخداماً عـــاماً لإعتمادات مرخص بها في الميزانية، مثل المقررات الوزارية المتعلقة بمـــنح إعانـــات التســـيير للمؤسســـات العمومية ذات الطابع الإداري، أو مقـــررات الآمرين بالصرف الرئيســـيين الخاصـــة بتفويض الإعتمادات للآمرين بالصرف الثانويـــن.

- **تأشيرة المراقب المـــالي :** هي ذلك الختم الذي يضعه المراقب المالي إضافة إلـــى إمضائه ورقم التأشيرة على بطاقة الالتزام (استمارة الالتزام) ، بعد فحصها والتأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به، فهي تمثل الإقرار الصريح بشرعية النفقات محل المراقبـــة.

المجالات التي تستوجب تأشيرة المراقب المالي: تخضع القـــرارات المتضمنة التزامـــاً بالنفقات والمبينة فيما يلي، مسبقاً قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المـــالي.

قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحيـــاة المهنيـــة للمـــوظفين ودفـــع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجـــة.

الجـــداول الاسمية التي تعدّ عند إقفال كل سنة ماليـــة.

الجداول الأصلية الأولية التي تعدّ في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدّلة التي تطرأ أثناء السنة الماليـــة.

[1]- محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2006، ص137.

الالتـــزامات بنفقات التسيير و التجهيز أو الاستثمار.[1]

كما تخضع كذلك لتأشيرة المراقب المـــالي:[2]

كل التزام مدعم بسند طلب أو الفاتورة الشكلية عند ما لا يتعدى مبلغ المستوى المحـــددّ لإبرام الصفقة العموميـــة.

كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفـــلاً بالإلحـــاق أو تحويـــل اعتمادات.

كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة، و النفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورة.

شروط تسليم التأشيرة :إنّ لتأشيرة المراقب المالي أهمية بالغة لتنفيذ نفقة معينة، و ذلك لأنّها الوسيلة الوحيدة التي تثبت شرعية النفقة الملتزم بها، و يجب التأكد و التحـــــقق من :[3]

صفـــة الآمر بالصـــرف؛

مطابقة النفقة مع القوانين و التنظيمات المعمول بها؛

توفر الاعتمادات و المناصب الماليـــة؛

التخصص القانوني للنفقـــة (الإسناد)؛

مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقـــة؛

وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغـــرض عندما تكون مثل هذا التأشيرة قد نصّ عليها التنظيم الجاري المعمول بـــه؛

مراعاة إلزامية إرفاق استمارة الالتزام بجميع الأوراق الثبوتية للنفقـــات.

نتائـــج رقابة المراقب المـــالي:

تنتـــهي عملية الفحص و التدقيق لمختلف عناصر مشروع الالتزام بتأشيرة تظهر على استمارة الالتزام إذا استوفت الشروط السابقة الذكر، أما في حالـــة العكـــس يكـــون رد المراقب المـــالي بالرفض الذي يكون مؤقتاً أو نهائيـــاً.

---

[1]– المادة (6) من المرسوم التنفيذي 92–414، مرجع سبق ذكره .

[2]– المادة (7) من نفس المرسوم.

[3]– المادة (9) من المرسوم التنفيذي.

-**الرفض المؤقت:** و هي الحالـــة التي يؤجل فيها المراقب المـــالي تســـليم التأشـــيرة حتى تصحح الأخطاء أو تستكمل البيانات الناقصة في الملف، و يبلغ الرفض المؤقـــت في الحالات التاليـــة:

اقتراح التزام مشوب بالمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح؛

انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبـــة؛

نسيان بيان هـــام في الوثائق المرفقـــة.

-**الرفض النهائي:** حيث يكون برفض المراقب المالي منح تأشيرته نهائياً في الحالات التاليـــة:[1]

عـــدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها؛

عـــدم توافر الاعتمادات و المناصب المالية؛

عـــدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

التغاضـــي[2] : إنّ أغلب أنواع الرفض يكون سببها الخطأ في التخصيص الميزانـــي أو عدم احترام قوانين الوظيف العمومي، الجهل بتنظيم الصفقات العموميـــة و غيرهـــا، و التغاضي يهدف إلى التنفيذ الفوري بقرارات تشوبها مخالفات، و لهذا أحاطه المشـــرع بشروط صارمة، و بالمقابل تنصّ المادة (19) من المرسوم التنفيذي 414-92 علـــى ما يلي :

* لا يمكن حصول التغاضي في حالة رفض نهائي يعلن عنه كما يلي :

- صفة الآمر بالصـــرف؛
- عدم توفير الإعتمادات أو انعدامها؛
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به؛
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتـــزام؛
- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفائها أو تجاوز الإعتمادات و إما تعديلها أو تجاوز مساعدات مالية في الميزانيـــة.

يرسل الالتزام مرفقاً بقرار التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع التأشيرة مع الأخذ بعين الاعتبار رقم التغاضي وتاريخه، و يرسل هذا الأخير نسخة من الملف إلى الوزير

---

[1]- المواد (10-11) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سبق ذكره.

[2]- المادة (18) من نفس المرجع.

المكلف بالميزانية، و يقوم هذا الأخير بإرسال نسخة من الملف إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة (مجلس المحاسبة).

و يعتبر الدور الأساسي للمراقب المالي هو السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.[1]

كما يقوم المراقبون الماليون بدور المستشارين الماليين الآمرين بالصرف، و يتمثل ذلك بصفة عامة، في جلب انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع و التنظيم المعمول بهما في المجال المالي و الميزاني، وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبروه انحرافاً عن قواعد حسن التسيير

ب- مسؤوليات و التزامات المراقب المالي

الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية، وكغيرهم من الموظفين، يمكن أن يتعرض المراقبين الماليين لالتزامات و مسؤوليات خاصة بهم إدارية، محاسبية، جزائية.

1- التزامات المراقب المالي

إنّ مهمة المراقب المالي هي مراقبة النفقات الملتزم بها، و ذلك بالفحص والتدقيق في ملفات الالتزامات الخاصة بالنفقات إلى جانب التزامات أخرى و هي كالآتي:

- مسك تعداد المستخدمين و متابعته حسب كل باب من أبواب الميزانية؛
- مسك سجلات تدوين التأشيرات و الرفض؛
- مسك سجلات مالية وهي متعلقة بالمبالغ المعتمدة، و يقوم المراقب المالي بتسجيل رقم وتاريخ منح التأشيرة وطبيعة النفقة؛
- مسك محاسبة الالتزام مع متابعة الوضعية المالية للمؤسسات محل الرقابة؛[2]
- يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض، وإلى الآمرين بالصرف على سبيل الإعلام تقريراً يستعرض من خلاله شروط التنفيذ، والصعوبات التي لقيّها إن وجدت، و المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وكذا الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية؛[3]

---

[1]- المادة (58) من القانون 90-21 ، مرجع سبق ذكره.

[2]- المادة (23) من المرسوم التنفيذي 92-414 ، مرجع سبق ذكره.

[3]- المادة (25) من نفس المرجع.

- يقوم المراقب المالي بإرسال نسخة من ملفات التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام؛[1]
- يرسل المراقب المالي بمناسبة المهام التي يقوم بها إلى الوزير المكلف بالميزانية حالات دورية معدّة لإعلام المصالح المختصة بتطوير الالتزام بالنفقة و بتعداد المستخدمين؛[2]
- المشاركة في تقدير الميزانيات الخاصة بالمؤسسات تحت رقابته؛
- المشاركة في تقسيم الاعتمادات المالية الخاصة بالمؤسسات الموضوعة تحت رقابته؛
- المشاركة في لجنة الصفقات العمومية؛
- تمثيل الوزارة المكلفة بالمالية في مجلس إدارة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- تقديم المعلومات و الإرشادات و النصائح المساعدة في مجال التسيير المالي.

2- مسؤوليات المراقب المالي :

تمثل مسؤوليات المراقب المالي و المراقب المالي المساعد فيما يلي:

- المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها؛[3]
- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي،

عن الأعمال التي يقوم بها و عن التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة؛[4]

- يلزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون بالسّر المهني لدى دراسة الملفات

والقرارات التي يطلعون عليها[5]، كما توفر لهم الحماية أثناء ممارسة مهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنهما أن يضرا بأداء مهمتهم.

---

[1]- المادة (21) من نفس المرجع.

[2]- المادة (24) من نفس المرجع

[3]- المادة (31)) من نفس المرجع.

[4]- المادة (32) من نفس المرجع.

[5]- المادة (34) من المرسوم رقم 92-414 مرجع سبق ذكره .

-**المسؤولية الإدارية** : لا تطبق على المراقب المالي المسؤولية المالية و الشخصية، لأنّه لا يعتبر عوناً محاسبياً، لكنه يكون مسؤولاً إدارياً أمام وزير المالية (المديرية العامة للميزانية)، والمراقب المالي أقرب أكثر من المحاسب العمومي بالنسبة لاحترام الأوامر السّلمية.

-**المسؤولية المحاسبية** : المراقب المالي مطالب بضبط حسابات الالتزام، و تقديم التقارير الدورية لوزير المالية (المديرية العامة للميزانية) لكي يتمكن من متابعة تنفيذ الميزانية.

-**المسؤولية الجزائية** : تتمثل على الخصوص في التأخير غير الشرعي في إعطاء التأشيرة، هذا التأخير الذي يعرض المراقب المالي إلى متابعة من مجلس المحاسبة، لأنه قد يتسبب في ديون على عاتق الدولة و يؤدي إلى خسارة في الخزينة، و لا يتمكن الآمر بالصرف أن يغطي بعض هذه الديون، و قد يذهب الدائن مباشرة إلى القضاء لاستيفاء دينه دون علم الآمر بالصرف، و ذلك بسبب مشاكل للإدارة كانت في غنى عنها.

إضافة إلى مسؤوليتهم العامة عن سير مصالحهم، فإن المراقبين الماليين (و معاوينهم عند الاقتضاء)، يتحملون مسؤولية خاصة، ليس فقط عن التأشيرات التي يمنحونها بل حتى عن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات، و ذلك تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، حيث تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية « الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية »، و يعاقب المجلس مرتكبيها بغرامات مالية.[1]

غير أنّ اعتبار المراقبين الماليين مسؤولين شخصياً عن منح التأشيرات أو رفضها، لا يمكن أن يؤدي إلى تملصهم من احترام وتطبيق أوامر و توجيهات مسؤوليهم السلّميين، و تبعاً لذلك، يمكنهم التذرع أمام مجلس المحاسبة بالأوامر الكتابية الصادرة إليهم من هؤلاء المسؤولين من أجل إعفائهم من مسؤولية المخالفات المعاين إرتكابها من قبلهم بسبب تطبيق هذه الأوامر.

[1]- المادة (88) من الأمر 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية رقم 39 لسنة 1995.

حيث تحل مسؤولية رؤسائهم السّلميين محلها.[1]

ج- رقابـــة المفتشية العامة للماليـــة:

إضـــافة إلى العديد من المفتشيات التي تحدث لدى مختلف الهيئات العمومية هناك مفتشية أخرى لها صلاحيات رقابة أوسع و نطاق تداخل أشمل، وهي المفتشية العامة للمالية (IGF) Inspection Générale des Finances.

- نشـــأتهـــا :

أنشئت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 ، بموجب المرسوم التنفيذ رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980، والذي كان المحدد لتنظيمها و سيرها و صلاحياتها، قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 جانفي 1992، والمتضمن تنظيم هياكلها المركزية والمرسوم التنفيذ رقم 92-33 المؤرخ في 20 جانفي 1992، والمحدد لتنظيم مصالحها الخارجية و صلاحيتها.

والمرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992، و المحدد لصلاحياتها و اللاغي في نفس الوقت لأحكام المرسوم رقم 80-53 باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشيـــة.

- يدير المفتشية العامة للمالية رئيس الذي يسهر على تنفيذ أعمال تنفيذ أعمال الرقابة والدراسات والتقويم الموكلة إليها ويضطلع مهام تسيير مستخدميها و وسائلها الأخـــرى.[2]

تنظم المفتشية العامة للمالية وفقاً لإدارة مركزية و أخرى جهوية وفقاً للمرسوم رقم 92-32، وكذا المرسوم رقم 92-33 وفيما يلي دراسة مبسطة للهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للماليـــة.

أ-الإدارة المركزية: و مقرها العاصمة و تتكون من نوعين من الهياكل الإدارية أولاهما خاصة بالتقويم والرقابة والثانية خاصة بالإدارة و التسيير و الدراســـة.

[1]- المادة (93) ، الامر 95-20 مرجع سبق ذكره.

[2]- محمد مسعي ، مرجع سبق ذكره ، ص 142.

ب-الإدارة الجهوية : تتكون من المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية التي تكون تابعة مباشرة لرئيس المفتشيـــة.

- صلاحيات المفتشية العامة للماليـــة :

- مراقبة التسيير المالي والمحاسبي للهيئات العمومية (الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية)؛
- اختصاصاتها الرقابية تشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
- كما تشمل هيئات الضمان الاجتماعي، الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي المستفيد من إعانات الدولة أو أيّ شخص معنوي مستفيد من هذه الإعانات؛
- كما يمكن تكليفها بإنجاز أي دراسة أو خبرة ذات الصبغة الاقتصادية أو المالية أو التقنيـــة؛
- ويمكن تكليفها أيضاً بالتقويم الاقتصادي والمالي لأيّ مؤسسة اقتصادية أو لنشاط اقتصادي معيّن، أو قطاع أو فرع من هذا النشاط؛
- كما تقوم المفتشية دورياً برقابة واسعة وتفتيش لمصالح الإدارات والهيئات الخاصة لسلطة الوزير المكلف بالمالية الموضوعة تحت تصرفه؛
- و كذا فحص نشاط و تقويم فعالية مصالح الرقابة التابعة لـــه؛
- تقوم بإجراءات لتحقيقات التي يكلفها بها الوزير المكلف بالماليـــة.

- كيفيـــات الرقابة و نتائجها :

- تجري مراقبة المفتشية بناءً على الوثائق أو في عين المكان بصورة فجائية أو بعد إخطار مسبق؛
- تتمحور هذه الرقابة حول شروط تطبيق التشريع المالي المحاسبي في المصالح والهيئات المعنية؛
- كما أنّ للمفتشية العامة للمالية الحق بفحص كل العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميين ما عدا تلك المتعلقة بحساباتهم المصرح بمراجعتها نهائياً طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول؛
- يحرر المفتشون في نهاية رقابتهم، يتضمن ملاحظاتهم و تقييماتهم حول فعالية وكفاية تسيير المصلحة والهيئة المراقبة، أو الخاضعة للتقويم الاقتصادي و المـــالي؛

- تعدّ المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية ويتضمن حصيلة نشاطاتهم؛
- أما فيما يتعلق بمعالجة ناتج الرقابة، فإنّ ذلك يعود إلى سلطة الوزير المكلف بالمالية الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات أو تدابير بشأن تقارير المفتشيـــة.[1]

و أخيـــراً تبقى الرقابة الإدارية، أيـــّاً كان نوعاً لا تعدوا أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها، أي أنّها رقابة ذاتية أو داخلية، طبقاً للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية ، لذا فإنها لا تعدّ كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العموميـــة، لذا فقد تقل فاعليتها بسبب خضوعها للجهات الإدارية التي تعود إليها ، بذلك لا تتاح لها الاستقلالية الكافية التي تتيح لها ممارسة الرقابة بشكل جاد و فاعـــل.

ثالثا: الرقابـــة المستقلـــة

تعتبـــر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية، و يقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عند كل من الإدارة و السلطة التشريعية، تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية و التأكد من أنّ عمليات النفقات و الإيرادات قد تمت على النحو الصادرة به إجازة السلطة التشريعية، و طبقاً للقواعد المالية المقررة في الدولة، بحيث يتم فحص وتدقيق الوثائق والمستندات، و كافة ما يتصل بعمليات تحصيل الإيرادات و صرف النفقات من أجل اكتشاف النواقص، وجوانب القصور أو الأخطاء أو الانحرافات، ومن أجل التأكد من سلامة تطبيق الإجراءات والقواعد التي تتضمنها اللوائح والتشريعات والأنظمة سواء ذات الطبيعة القانونية منها، أو المحاسبة وهي رقابة في الغالب و علاجية في طبيعتهـــا.[2]

و تختلف هذه الهيئة التي تقوم بالرقابة المستقلة من دولة لأخرى ففي فرنسا، تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية هيئة قضائية مستقلة هي محكمة الحسابات، و هي محكمة إدارية منظمة تنظيماً قضائياً.

[1]– محمد مسعي ، مرجع سبق ذكره ، ص144 .

[2]– فليح حسن خلف ، المالية العامة ، جدار للكتاب العالمي ، الأردن، 2008، ص314.

و في الجزائر مجلس، حيث يتولى مهمة الرقابة على كافة الحسابات العامة، ما عدا الحسابات التي يعطي المشرع، اختصاص النظر فيها إلى جهات أخـــرى.[1]

يعود إنشاء مجلس المحاسبة إلى سنة 1980، بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 13 مارس 1980، والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، وذلك بعد تأسيسه بمقتضى المادة 190 من دستور 1976، وقد تم وضعه في ظل هذا القانون تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، كما كرس دستور 1989، تأسيسه بموجب المادة 160 منـــه.

أما القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، و المتعلق بتنظيم و سير المحاسبـــة.

و بصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، الذي يحدد حالياً صلاحياته و تنظيمه وسيره، كما يعد مجلس المحاسبة مؤسسة مستقلة، أيّ أنه لا يخضع لإشراف أو وصاية أي سلطة في الدولـــة.

و على الرغم من تنوع أشكال رقابة المجلس و تعدد أهدافها ونتائجها، فإنّ مراقبة لتنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية غالباً ما تؤدي إلى استعمال صلاحياته و من تصنيفها كرقابة قضائيـــة.

أ- **تشكيلة المجلس و مستخدموه :** يتكون مجلس المحاسبة من أعضاء يتولون الرقابة يساعدهم موظفون إداريون وتقنيون لازمون لعمل المجلس ويتكون المجلس من أعضائهم هـــم :[2]

- الرئيـــس؛
- نائب الرئيـــس؛
- المراقب العـــام؛
- رؤساء أقسام الرقابة؛

[1]- محمد عباس محرزي ، مرجع سبق ذكره ، ص377.

[2]- المادة (26 و 27) من قانون رقم 90-32 ، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 و المتعلق بتنظيم و سير بمجلس المحاسبة.

- المستشارون رؤساء قطاع الرقابة؛
- المحتسبـــون.

كما يمارس المهام الرقابية لمجلس من طرق قضاة يشكلون سلكاً يحتوي على ثلاث رتب:[1]

– رتبـــة خارج السلم و تظم أربع مجموعات :

- المجموعة الأول : رئيس مجلس المحاسبة؛
- المجموعة الثانية : نائب الرئيس و الناظر العام؛
- المجموعة الثالثة : رئيس غرفـــة؛
- المجموعة الرابعة : رئيس فرع و ناظر.

– رتبة المستشارين و تظم مجموعتيـــن :

- المجموعة الأولى : مستشار أول؛
- المجموعة الثانية : مستشـــار.

إضافة إلى القضاة أعضاء مجلس المحاسبة هناك سلك المدققين الماليين (المحدث بالرسوم التنفيذية رقم 01–420 المؤرخ في 20ديسمبر 2001)، المكلفين بمساعدة القضاة في القيام بعملهم ولا سيما تدقيق الحسابات.

- كما يمكن أن تشارك في الأعمال الرقابية منتدبون لدى المجلس.

أما بقية مستخدمي المجلس فهم موظفون من مختلف الأسلاك و الأصنـــاف.[2]

ب– تنظيم المجلـــس :يدير مجلس المحاسبة رئيس بمساعدة نائب الرئيس.

و هو يشكل كهيئة قضائية من ثمانية غرف ذات اختصاص وطني وتسع غرف ذات اختصاص إقليمي، إضافة إلى غرفة الانضباط الميزاني والمالي، و تنقسم هذه الغرف إلى فروع حيث تمارس الصلاحيات الرقابية للمجلـــس.

[1]– محمد مسعي ، مرجع سبق ذكره ، ص147.

[2]– المادة (16) من القانون رقم 90–32. مرجع سبق ذكره.

يحـــدّ مقر مجلس المحاسبة بالجزائر العاصمـــة.[1]

تقوم بمهام النيابة العامة المجالس نظارة عامة تستند إلى ناظر عام بمساعدة نظار كما لها كتابة ضبط.

و حسب المادة (21) من القانون رقم 90-32 : « لا يجوز الانتقاء لعضوية المجلس إلاّ ممن تتوفر فيهم الشروط التاليـــة »

- الجنسية الجزائرية منذ عشر سنوات على الأقل؛
- شهادة الليسانس في العلوم القانونية أو الاقتصادية أو المالية؛
- بلوغ خمس و عشرين سنة على الأقـــل؛
- توفر شروط الكفاءة البدنية للممارسة الوطنية.
- التمتع بالحقوق المدنية و السياسيـــة.

أما مختلف الأقسام التقنية و المصالح الإدارية للمجلس ، فهي إضافة إلى إدارة مسؤوليها المباشرين، موضوعة تحت إشراف الأمين العام لمجلس المحاسبة، و هذا الأخير هو الآمر بالصرف لميزانية المجلـــس.

ج- اختصاصات المجلـــس : طبقاً للمواد من 07 إلى 12 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، السالف ذكره تشمل اختصاصات مجلس المحاسبة ما يلي :

- مراقبة حسابات وتسيير الدولة، والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية؛
- مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو مالياُ والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية؛
- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى من رأسمالها؛

[1]- المادة (16) من نفس المرجع.

- مراقبة الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بها بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية؛
- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية؛
- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية ...الخ.[1]

د- مهام وصلاحيات المجلس :

يقوم مجلس المحاسبة بعدّة مهام و صلاحيات يمكن حصرها فيما يلي :

القيام بالرقابة اللاحقة من خلال الفحص والتحقيق و التحري؛
دراسة كل ملف مقدم من طرف الحكومة من الناحية المالية والمحاسبة؛
يقدم رأي استشاري في مشاريع القوانين الخاصة بالنظم المالية والمحاسبية؛
يعدّ تقريراً سنوياً يتم تقديمه إلى رئيس الجمهورية مع تبليغ نسخة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.
كما تقسم صلاحيات مجلس المحاسبة إلى صلاحيات قضائية، تتمثل أساساً في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إضافة إلى رقابة الانضباط الميزاني و المالي وصلاحيات إدارية تندرج ضمنها كل أشكال الرقابة الأخرى التي يمارسها المجلس.

1:الصلاحيات القضائية : وهي تتمثل في :

- **مراجعة الحسابات :** يتمثل الأجراء الأولي المتبع لمراجعة الحسابات في إلزام المحاسبين العموميين المعنيين بتقديم حسابات تسييرهم إلى المجلس بعد نهاية كل سنة مالية، والتي تلخص مجمل العمليات المنفذة من قبلهم مباشرة، أو من قبل المحاسبين و الوكلاء التابعين لهم فيما يلي ذلك، تدقيق تلك الحسابات حيث يتم التحقيق أولاً من أنّها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها الماليـــة.

[1]- محمد مسعي ، مرجع سبق ذكره ، ص150.

– **رقابة الانضباط الميزاني و المالي :** عند مراقبته لتسيير مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية...!

فإنّ المجلس يتأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني والمالي، فإذا عايّن مخالفات لهذه القواعد تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية و التنظيمية التي ترى على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية، وتلحق ضرارً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية أخرى[1] ، فإنّه يقوم بتحميل المسؤولية عن تلك المخالفات للمسؤولين أو الأعوان المعنيين، ويتم ذلك عبر الإجراءات الطويلة والمعقدة المنصوص عليها الأمر رقم 95–20 والمرسوم الرئاسي رقم 95–377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، والمحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة والتي يمكنها الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنهـــا.

2:الصلاحيات الإدارية : تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساساً في مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات و المرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك من خلال تقييم شروط استعمالها الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة بالاقتصاد بالرجوع إلى الأهداف والمهام والوسائل المستعملة وتشمل رقابة نوعية التسيير :

- تقييم قواعد تنظيم و عمل الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس؛
- يراقب أيضاً شروط منح الإعانات والمساعدات المالية من طرف الدولة...الخ.[2]
- يراقب استعمال الموارد التي تحميها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية. [3]
- يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج التي قامت بها...الخ.

أما النتائج النهائية لهذه الرقابة فتتمثل في التوصيات والاقتراحات التي يقدمها المجلس إلى مسؤولي ومسيري الهيئات والمصالح المراقبة قصد تدارك النقائص المسجلة على تسييرها.

[1]– المادة (88) من الأمر رقم 95–20، مرجع سبق ذكره.

[2]– المادة (70) ،. من نفس المرجع.

[3]– المادة (71) ، من نفس المرجع.

أما النتائج النهائية لهذه الرقابة، فتمثل في التوصيات والاقتراحات التي يقدمها المجلس إلى مسؤولي ومسيري الهيئات ومصالح المراقبة قصد تدارك النقائص المسجلة على تسييرها، والعمل تحسين فعالية ومردود هذا التسييـــر.

رابـــعا: الرقابة السياسيـــة

تتـــولى البرلمانات في الدول الديمقراطية مباشرة هذا النوع من الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، فإن كانت المجالس هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة، فإنّه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة و صحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدتها و إجازتها بـــه.

و تتمثل تلك الرقابة التي يطلق عليها كذلك الرقابة التشريعية في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجوابات، فمن حق اللّجان المالية التابعة للبرلمانات أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة العامـــة.

و رقابـــة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة للدولة تتنوع إلى رقابة معاصرة للتنفيذ وأخرى لاحقة لـــه. فالرقابة المعاصرة هي التي تتم أثناء تنفيذ الميزانية، وتقوم بها عادة لجنة الشؤون المالية في البرلمان.

أما الرقابة اللاّحقة فتتمثل في مناقشة البرلمان للحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية.[1]

ينصـــرف مفهوم الرقابة السياسية، أساساً إلى ممارسة البرلمان لسلطة الرقابة العامة على الحكومة والتي من بينها حقه في الاطلاع على كل ما يتعلق بوضعية المالية العامة في الدولة.

كما أنّ صلاحيات المجالس الشعبية للجماعات المحلية في مراقبة تنفيذ ميزانيات هذه الأخيرة، يمكن إدراجها أيضاً ضمن الرقابة السياسيـــة.

[1]– مجدي شهاب ، أصول الاقتصاد العام المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2004، ص100.

أ- رقابة البرلمـــان:

يمكن أن تكون رقابة البرلمان على تنفيذ ميزانية الدولة خلال هذا التنفيذ أو لاحقة له، تندرج رقابة البرلمان خلال التنفيذ ضمن سلطاته الدستورية في مراقبة النشاط العام للحكومة، حيث يمكنه في هذا الصـــدد من:[1]

- استجواب الحكومة في مختلف القضايا المالية (بواسطة أسئلة شفوية أو كتابية لأعضاء الحكومة)؛
- أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا متعلقة بتنفيذ الميزانية؛
- إلزام الحكومة أثناء عرض مشاريع القوانين المالية المكملة أو المعدلة، بتقديم المعلومات والتوضحيات اللازمة عن حالة تنفيذ الميزانية المقرر تكميلها أو تعديلها؛
- أما الرقابة اللاحقة فإنّها تتمثل بصفة عامة في تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها في إطار ميزانية السنة المالية المنقضية من جهة وفي التصويت من قبل كل غرفة على قانون يتضمن تسوية تلك الميزانية من جهة أخرى.

هـــذا القانون المعبر عنه بقانون ضبط الميزانية هو الذي يضبط نهائياً العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات و النفقـــات.[2]

و في الواقع، تنصب مناقشة أعضاء البرلمان لمشروع قانون ضبط الميزانية على ملاحظات واستنتاجات تقرير مجلس المحاسبة المتعلق بتنفيذ الميزانية والمرفق بذلك المشـــروع.

ب-رقابة المجالس الشعبية المحليـــة

يحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الآمرين بالصرف (رؤساء البلديات، الولاة)، وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية، وهناك بعض العمليات المالية التي يمكن الآمرين بالصرف تنفيذها

[1]- محمد مسعي ، مرجع سبق ذكره ، ص158.

[2]- أنظر المواد (5، 76، 77، 78) من القانون رقم 84-17، مرجع سبق ذكره

إلاّ مصادقة المجالس الشعبية المعنية عليها، مثل قبول الهبات والوصايا، أو إبرام الصفقات العموميـــة.

أما رقابة المجالس الشعبية اللاحقة على تنفيذ الميزانية فإنّها تتمثل أساساً في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة من طرف الآمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية، حيث تقوم بالتحقيق نظرياً من توافق العمليات المالية المنفذة في إطار ونتائجها، و كما هي معروضة في الحسابات الإدارية، مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين (أمناء الخزينة)، ومن مطابقتها للترخيصات الميزانية، إجراءات التسويات اللازمة عند الاقتضاء ثم تبت المجالس الشعبية في مطابقة الحسابات الإدارية بمداولات التي منشأتها أن تتضمن الملاحظات التي يكون أعضاء تلك المجالس قد سجلوها على تنفيذ الميزانية، و ترفق بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبـــة.[1]

و بالرغم من فاعلية الرقابة التشريعية، يعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية، لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية، أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يثقل بها أعضاء السلطة التشريعية، مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولـــة.[2]

و قد صنفت الجزائر من أسوأ الدول من حيث الشفافية وتقديم المعلومات حول الميزانية، حيث تمارس الحكومة تعتيماً كبيراً على المعلومات المتعلقة بتسيير المال العام وميزانية الدولة، ما يجعل من الصعب على الشعب أن يحاسب الحكومـــة.

[1]– محمد مسعي ، مرجع سبق ذكره، ص160.

[2]– محمد عباس محرزي ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2، 2008، ص377

خلاصة الفصل :

تم في هذا الفصل التطرق إلى نشأة وتطور الميزانية العامة للدولة، مفهومها وخصائصها وكذلك أهميتها في مجال المالية العامة وأهم الأهداف والمبادئ التي تقوم عليها أثناء تحضيرها وتنفيذها ،ورأينا زيادة الإهتمام بالميزانية العامة جاءت بسبب زيادة تدخل الدولة في معظم المجالات الاقتصادية والاجتماعية وبسبب أيضا ضخامة الإنفاق الحكومي ومحدودية المواد المالية لتغطية الحاجات المتزايدة من النفقات العامة، إن محاولات تطوير الميزانية العامة عملية مستمرة، ولم تصل هذه المحاولات حتى الآن إلى وضع نموذجي يفي بكافة متطلبات متخذي القرارات المستندة إلى أرقام الميزانية العامة، إن إعتبار الميزانية العامة وثيقة إدارية معتمدة من قبل السلطة التشريعية تبين الإيرادات والنفقات المقدرة بالنسبة للسنة المقبلة، لم يكن من قبل معروفا، فالميزانية العامة في مفهومها الحديث من وضع إنجلترا ثم تليها فرنسا ثم عمم ذلك على جميع البلدان المتمدنة، وبذلك تكون الميزانية العامة قد مرت عبر مراحل من التطور إلى أن وصلت إلى ماهي عليه الآن .

الفصل الثالث

قانون المالية

تمهيد :

يعتبر القانون رقم : 17-84 المؤرخ في 07 / 07 / 1984 والمتعلق بقانون المالية المعدل والمتمم أهم وثيقة مرجعية في ميدان المالية العامة للدولة ، فقبل صدور هذا القانون كانت جل النصوص القانونية التي تحكم وتسير مالية الدولة مستوحات من التشريع المالي الفرنسي.

وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل لما جاء في مضمون وخصوصيات هذا القانون العضو على (قانون المالية) حيث يعتبر هذا القانون بمثابة المرآة العاكسة للنظام المالي السائد في اي بلد، والمعبر عن الأهداف الاقتصادية والسياسية والإجتماعية المراد الوصول إليها ، ومن أجل معالجة ودراسة هذا القانون قد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : عموميات حول قانون المالية .

المبحث الثاني : الميزانية العامة ضمن قانون المالية .

المبحث الثالث : مصادر وخصوصيات قانون المالية

المبحث الأول : عموميات حول قانون المالية .

بما أن قانون المالية يعبر عن الإتجاهات السياسية والإقتصادية والإجتماعية لأي نظام متبع في دولة ما، حيث أنه يعتبر أهم وثيقة مرجعية فيما يخص مالية الدولة .

المطلب الأول : القانون المتعلق بقوانين المالية .

وبعد استقلال الجزائر وفي غياب نصوص تشريعية وتنظيمية تتعلق بقوانين المالية لم يكن في وسع السلطات العمومية القائمة على إعداد وتحضير الميزانية للدولة إلا الاعتماد على الإجراءات التي تنص عليها القوانين الفرنسية المعمول به آنذاك كالأمر الصادر في 02 جانفي 1959 ، هذا القانون بقي ساري المفعول إلى غاية 1984 حيث بالمتمعن فيهما نجدا أن هذا الأخيرة يعتبر إلى حد ما ملخصا وامتداد للقانون الأول والعلاقة بينه وبين الميزانية حددت بالعبارة التي وردت في هذا التعريف:"...الميزانية...المحدد سنويا بموجب قوانين المالية الموزعة وفقا لأحكام الشريعة ...."[1] وبناءا على مبدأ الوحدة يجب تقديم الميزانية العامة في وثيقة واحدة والتي يجب إجازتها من طرف البرلمان حيث تصبح في شكل قانون يطلق عليها اسم قانون المالية ومنه قانون المالية ماهو إلا الوجه القانوني للميزانية العامة فلا يمكن إعتماد وتنفيذ الميزانية إلا من خلال قوانين المالية لأن إجازتها من طرف السلطات التشريعية يكون في شكل قانون وهذا تطبيقا لما جاء في الدستور "يشرع البرلمان في الميادين ..... التصويت على ميزانية الدولة .... إحداث الضرائب والواجبات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أسسها ونسبتها وهذه الإجازة من البرلمان شرع في تطبيقها إبتداءا من 1978سنة تنصيب أول مجلس شعبي وطني حيث كان في السابق من اختصاص مجلس الثورة .

وبالإضافة إلى مواد الدستور هناك قانون متعلق بقانون متعلقة بتنظيم مالية الدولة وتسييرها (الميزانية العامة وقانون المالية) يتمثل في قانون 84-17.

أولا : مفهوم قانون المالية :

بما أن الميزانية العامة تصدر في شكل قانون استوجب الأمر وضع تحديد قواعد قانونية عامة هدفها تنظيم هذا النوع من القوانين وما يدخل في أحكامها ذلك من خلال تحديد مجال أهدافها وكذلك علاقتها بالقوانين الأخرى المنظمة للميزانية وهذه

[1] المادة 06 من القانون 84-17 . مرجع سبق ذكره.

الأمور نجدها في ما يعرف بالقانون المتعلق بقوانين المالية ، وبذلك يكون هذا القانون هو الركيزة الأساسية التي تستند عليها القوانين المالية الأخرى وما يدخل في احكامها وهو يشخص 84-17 الذي عدلت البعض من مواده بقانون 88-05.

إن القانون 84-17 عرف قوانين المالية بالعبارة "تحدد قوانين المالية في إطار التوازن العام المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية متعددة السنوات طبيعة المواد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتحضيصها[1] ، إن هناك ملاحظة على هذا التعريف تتمثل في استبدال كلمة إيرادات ونفقات بمصطلح موارد وأعباء وهذه عملا على توسيع مجال تدخل الدولة حتى تتماشى والمالية الحديثة لان هذه الأخيرة أعم وأشمل[2]. حيث أضيفت إلى الإيرادات (الدائمة أو العادية الناتجة عن الضرائب ودخول أملاك الدولة) موارد أخرى مثل القروض العمومية ومداخيل مساهمات الدولة في النشاط الإقتصادي ونفس الشيء بالنسبة للأعباء فهي بالإضافة إلى النفقات العادية للدولة نجد أعباء أخرى نتجت عن نفس السبب ومنها أعباء الدين العام وأعباء التدخل العام.[3]

عند التركيز في هذا التعريف نجد ان قوانين المالية يجب أن تحرص على الأمور التالية أثناء تحضيرها إن تتماشى هذه القوانين مع مخططات التنمية الإقتصادية والإجتماعية التي تهدف إليها الدولة وهذا كتعبير على ان قوانين المالية ومنه فالميزانية العامة هي جزء من خطة مالية شاملة .

يجب أن تهدف إلى تحقيق التوازنات العامة أي تكون كأداة للتوجيه والتصحيح الإقتصادي عند حدوث إختلاف حيث تفاقمه سيؤثر سلبا على هدف المخططات في حد ذاتها .

ثانيا : التعديلات التي طرأت على القانون 84-17:

إن التعديل الذي مس القانون 84-17 لم يكن الهدف منه تدارك نقص أو إثراء مواد قانونية وإنما تحضير الشروط القانونية للدخول بالإقتصاد الوطني إلى مرحلة جديدة حيث أن التعديل لم يمس الكثير من المواد إلا البعض مثل :

---

[1] المادة 01 من القانون 84-17 . مرجع سبق ذكره

[2] Ben maaronf sbdel kaden intrduct aléconomie des finances pulbipues univestié alger 1993p11-12.

[3] محمود إبراهيم الوالي ، علم المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1987 ، ص 23.

نأخذ مقارنة بين قانون 84-17 وقانون 88-05 .

بالنسبة للمادة رقم(03).

-قانون 84-17:

أنه يقر ويرخص .... وكذا الوسائل المالية الأخرى المتخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي .

-قانون88-05: أنه يقر ويرخص ... وكذا الوسائل المالية الأخرى المتخصصة لتسيير المرافق العمومية ... يقر ويخص إضافة لذلك النفقات الاخرى المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأسمال.

بالنسبة للمادة(11):

-قانون84-17:

جاء فيها تعدد لكافة أنواع الموارد (ارجع إلى موارد الميزانية) مع ذكر القطاع العام.

-قانون 88-05:

جمعت هذه الموارد دون تعدادها على أنها الدفوعات للدولة من قبل صناديق المساهمة نتيجة لتسيير محفظة الأسهم دون الإشارة إلى القطاع العام .

بالنسبة للمادة رقم (20) :

-قانون 84-17:

يوضح الإعتمادات المقترحة، وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العماليات المخصصة فيما يتعلق بنفات الإستثمار.

-قانون88-05:

-يوضع الإعتمادات المخصصة، كذا المتصرفين العمومية الذين يتحملون مسؤولية تنفيذ برامج " التجهيزات" العمومية الممولة بشكل نهائي، والمستفدين من النفقات بالرأسمال .

بالنسبة للمادة رقم (38) :

-قانون84-17:

تحدد شروط توزيع وتعديل الإعتمادات المفتوحة .... النفقات ذات الطابع النهائي ورخص تمويل الإستثمارات المخطط السنوي عن طريق التنظيم .

-قانون88-05:

تحدد شروط توزيع وتعديل الإعتمادات المفتوحة ... النفقات ذات الطابع النهائي عن طريق التنظيم .

المطلب الثاني : أنواع قوانين المالية :

إن قانون المتعلق بقانون المالية 84-17 قد حدد طبيعة مختلف قوانين المالية الأخرى التي تحكم الميزانية العامة للدولة وهي : قانون المالية السنوية قانون المالية التكميلي والمعدل ، وأخيرا قانون ضبط الميزانية .

إن الهدف من وضع هذه القوانين يرجع إلى أن الميزانية العامة للدولة قد لاتنفذ كما نصت عليه القوانين التي أقرتها وحتى يبقى البرلمان هو السلطة التي لها الحق في التشريع فقد وجدت بعض هذه القوانين لتدارك الإختلاف الوارد واخرى لترصيد الحسابات الختامية.

أولا : قانون المالية السنوي :

عرف المشروع قانون المالية السنوي" يقدر ويرخص قانون المالية للسنة مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المادية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما أنه يقدر ويرخص النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأسمال"[1] كما نجد هذا القانون يحمل إسم قانون المالية الإبتدائي أو الأولي وهذين المصطلحين الآخرين يتداولان خاصة عند إجراء المقارنات، وهذا نسبة إلى كونه أول قانون يوضح خلال السنة ثم تأتي القوانين الاخرى المعدلة أو المكملة وقوانين المالية هذه تعتبر أوثق مصدر للمالية العامة حيث تتضمن قواعد ولوائح تنظيمية تتناول مختلف النشاطات المالية للدولة من تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات، إلا أن ما يميز هذه النصوص تعددها وتغيرها مع الظروف والمتطلبات الجديدة.[2]

وإن كان هذا القانون هو الذي يقدر الميزانية ويجيزها إلا أنه من ناحية المضمون والشكل يختلف عنها فهو أعم وأشمل[3] من الميزانية العامة للدولة (الميزانية جزء منه) لا يحدد حجم الموارد فحسب بل هو الذي يحدد طبيعتها ومبلغها بالإضافة إلى كيفية

[1] المادة 03 من قانون 84-17 مرجع سبق ذكره.

[2] كربوعي منور ، دروس في المالية والتشريع ، مطبوعة من معهد الحقوق جامعة الجزائر ،1998 ، ص 22.

[3] BEN MAROUF ABD EL KADER .OP.CIT2.P06.

تحصيلها وحسابها تطبيقا لما جاء في القانون العضوي" يمكن لقانون المالية دون سواها النص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل أنواع الضرائب وكذا الإعفاء الجبائي[1]" ونفس الشيء بالنسبة إلى أعباء النفقات بموجب هذه القوانين يتم تحصيل وتخصيص[2] الإعتمادات وذلك بتقسيمها إلى نفقات التسيير ونفقات الإستثمار، وتعد الأعباء الأخرى من قروض وتسبيقات، كما أنه وبناء عليه يتم تبويب بيانات الميزانية حتى تتماشى بمبدأ وضوح الميزانية لتسهيل تنفيذها.

وتطبيقا لذلك جاء في القانون المتعلق بقوانين المالية (84-17)بالكيفية التي يقدم بها مشروع قانون المالية وذلك في قسمين منفصيلين يتناول القسم الأول :

"كافة الإقتراحات المتعلقة يتحصيل الموار العمومية وكذا على السبل والموارد والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي اقرها مخطط الإنمائي السنوي".

أما القسم الثاني: فيتضمن المبالغ الإجمالية للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والإستثمارات العمومية كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال .

وكنموذج عن كيفية التبويب وما يتضمنه مشروع قانون المالية السنوي سنستعين بما جاء في قانون المالية لسنة 2017.

-هيكل قانون المالية

الجزء الأول: طرق ووسائل التوازن المالي.

الفصل الأول: أحكام تتعلق بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية في الخزينة.

الفصل الثاني: أحكام جبائية .

القسم الأول: الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

القسم الثاني: التسجيل.

القسم الثالث: الطابع

القسم الرابع: الرسوم على رقم الأعمال.

القسم الخامس: الضرائب الغير مباشرة. و القسم الخامس مكرر:إجراءات جبائية

القسم السادس: أحكام جبائية مختلفة.

---

[1] المادة 13 من القانون 84-17 ، مرجع سبق ذكره .

[2] المادتان 20-24 من نفس القانون 84-17.

الفصل الثالث: أحكام أخرى تتعلق بالمواد.

القسم الاول : أحكام جمركية .

القسم الثاني : أحكام خاصة متعلقة بأملاك الدولة.

القسم الثالث : الجباية البترولية .

القسم الرابع : احكام مختلفة .

الفصل الرابع : الرسوم شبة الجبائية .

الجزء الثاني : الميزانية والعمليات المالية الدولية .

الفصل الأول: الميزانية العامة للدولة.

القسم الأول: الموارد

القسم الثاني: النفقات

الفصل الثاني: ميزانيات مختلفة

القسم الأول: الميزانية الملحقة

القسم الثاني: ميزانيات أخرى.

الفصل الثالث: الحسابات الخاصة بالخزينة.

الفصل الرابع : أحكام مختلفة مطبق على العمليات المالية للدولة .

كما تتضمن الصفحات الثلاث الأخيرة من قانون المالية الجداول (أ . ب . ج)

الجدول : أ-الإيرادات المطبقة على الميزانية العامة للدولة.

الجدول : ب-توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير ... حسب كل دائرة وزارية .

الجدول: ج-توزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني ... حسب القطاعات.

إن الجزء الأول يتناول شروط التوازن المالي من موارد وأعباء وذلك في صورة أحكام قانونية مبوبة ومفهرسة، حيث الجزء الخاص بالموارد يتشكل أساسا من إيرادات الدولة والتي تنقسم إلى مصدرين أساسيين.

المصدر الأول :

يتمثل في تلك الموارد التي تدخل مباشرة إلى الدولة وهي الضرائب على الدخل، الضرائب على الشركات، الرسوم على القيم المضافة ، حقوق التسجيل والطابع...الخ

المصدر الثاني :

يتشكل في تلك الموارد المخصصة (وهذا إستثناء لمبدأ عمومية الميزانية قاعدة عدم تخصيص الموارد) والتي تشكل موارد إما للميزانيات الملحقة أو لحسابات الخزينة(وهذا كاستثناء لمبدأ وحدة الميزانية).

أما الجزء الثاني من قانون المالية فيتناول مختلف أنواع ميزانية الدولة ويتم التركيز على هذا الجزء على تقديم الأعباء التي تأخذ بعين الإعتبار بمعيار النفقات النهائية و النفقات المؤقتة، فالنفقات النهائية تتمثل في كافة الأعباء التي تتحملها الدولة سواء أدرجت بالميزانية العامة للدولة أو بالميزانيات الملحقة أو الحسابات الخاصة بالخزنية ، اما النفقات ذات الطابع المؤقت فتظهر فقط في الحسابات الخاصة بالخزينة والتي تخص الإنفاق على رأس المال.

وتطبيقا لمبدأ سنوية الميزانية العامة تدرج الأحكام الجديدة التي تتناول الجباية بصفة عامة (ضرائب جديدة، رسوم جديدة) كما أنها تتناول موضوع الاعفاء الجبائي.

كما ان هناك نقطة أساسية يتناولها هذا القانون هي طرق ووسائل تغطية عجز الميزانية وإن كان لا يتناولها بشكل مباشر حيث تفهم ضمنيا من خلال اللجوء إلى القروض ثم يلحق بثلاث جداول : الجدول أ : يظهر المواد الدولة وفق التقسيم المعتاد .

الجدول ب: يبين الأعباء الخاصة بميزانية التسيير.

الجدول ج: يبين الإعتمادات المخصصة للتجهيزات ذات طابع نهائي إضافة إلى نفقات الاستثمار التي تتكفل بها مؤسسات القطاع العمومي.

ثانيا : قانون المالية التكميلي او المعدل :

يمكن أن يحدث خلل أثناء تنفيذ الميزانية لعدم التوازن بين الايرادات والنفقات نتيجة بروز تغيرات غير متوقعة من شأنها التأثير على البيانات التقريرية كأن يقل حجم مجمل الإيرادات الفعلية أو ارتفاع حجم مجمل النفقات الفعلية مقارنة بما كان متوقعا قبل الشروع في تنفيذ الميزانية العامة.

وهذا الخلل قد يحدث نتيجة تغير بعض المعطيات الإقتصادية أو الإجتماعية أو حتى الطبيعية، وفي هذه الحال وبناء على القانون المتعلق بقوانين المالية يجب أن تلجأ الحكومة إلى اتخاذ نفس الإجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي من خلال وضع مشروع قانون المالية معدل متماشيا مع المتغيرات الجديدة ثم عرضه من جديد على

السلطة التشريعية حث نص القانون صراحة على ذلك ب "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام احكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية"[1] كما أن هناك طريقة ثانية لإستدراك الوضع وهو أن تدخل الحكومة هذه التعديلات بصفة مباشرة عن طريق استعمالها للسلطة التنفيذية لتعرض فيما بعد على البرلمان للمصادقة عليها في مدة ثلاثة أشهر حيث تكون الحكومة مجبرة على تقديم تقديرات اقتصادية واجتماعية ومالية مفصلة للبرلمان .

وهكذا تكون القوانين المالية التكميلية هي التي تتمم أحكام قانون المالية السنوي بينما قوانين المالية المعدلة هي التي عن طريقها يتم إجراء وإدخال التعديلات على القانون الإبتدائي (السنوي) وفي هذين القانونيين خروج وتكييف لقاعدتي سنوية ووحدة للميزانية[2].

إن هذا القانون يقدم في شكل أقل حجما بسبب أنه قد لايتضمن احكام جبائية على الإطلاق دون أن وجدت فهي قليلة بحكم أن القانون لا يتطرق إلا لما تغير منه كما أن كل مواده تترجم تغير المبالغ المثبتة في جداول الميزانية العامة.

ومنذ سنة 1984 الى غاية عامنا هذا نلاحظ صدور قانون المالية التكميلي بصورة متكررة وقد علل تكرار صدور القانون المالية التكميلي الذي يعتبر نوع من أنواع قوانين المالية إستثنائي يظهر في السنة للتعديل أو إصدار أمر جديد كون أن الجزائر مرت بمراحل جعلت إقتصادها غير ستقر أو بالأدق تميزت بعدم الإستقرار في جميع الميادين وهذا في الفترة مابين (1990-2000) وهي الفترة الموافقة للأزمة التي مرت بها الجزائر (العشرية السوداء) جعلت اقتصادها مختل ، ايضا اعتماد الجزائر في سياستها الإقتصادية على البترول (المحروقات) هذ الاخير الذي يعرف بعدم استقرار أسعاره فبعد تحديد سعر البرميل الذي يقام على أساسه الدراسات التقديرية للإيرادات والنفقات قد تبين عكس ذلك برفع أو تخفيض هذا السعر مما توجب على السلطات المختصة إعادة الدراسة من جديد في قانون المالية التكميلي.

في الأخير نشير إلى الأضرار التي قد تسببها الكوارث الطبيعية مثلا(فيضان باب الواد في نوفمبر 2001، زلزال بومرداس والاصنام) حيث تلتزم الحكومة بإعادة ترميم

[1] المادة 04 من القانون 84-17 مرجع سبق ذكره .

[2] حسن عواضة :" المالية العامة للنفقات والواردات العمومية" دار النهضة العربية بيروت 1978 ص 106.

ومساندة المصابين وهذا مايوجب عليها تحديد مبالغ مالية لم تكن في الحسبان إذ يتم إصدار هذه المبالغ الاضافية في قانون المالية التكميلي.

ثالثا : قانون ضبط الميزانية

إن قانون ضبط الميزانية أو قانون تسوية الميزانية (التسمية التي وردت وثيقة للدستور) قد عرف[1] على أنه(يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالي وعند الإقتضاء بقوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة)".

وهذا القانون يتطابق مع الحسابات الختامية أو اسم حسابات نتائج السنة والغرض منه ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين مانفذ فعلا وما كان متوقعا.

بالإضافة إلى كون قانون ضبط الميزانية أداة رقابة من طرف المجلس الشعبي كما يعتبر اداة أساسية في تقدير بيانات وإعداد الميزانيات المستقبلية .

والحكومة مجبرة[2] على تقديم عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي اقرتها لكل سنة لكل غرفة من غرف البرلمان ، كما تختتم السنة المالية بالتصويت عليه .

إلا أن تحضير هذا القانون مرتبط بفكرة طرق التسوية وتحديد فترتها .

فالقانونين 84-17 و 88-05 لم يحدد تاريخ تقديمه للمصادقة من قبل البرلمان ،وهذا القانون هو الذي يوضح ويحلل لنا نتائج السنة المالية حيث يضبط العجز أو الفائض المحقق بالإضافة إلى ذلك يوضح حسابات الخزينة .

المبحث الثاني: الميزانية العامة ضمن قانون المالية.

تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الإقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية ، طبيعة الموارد والاعباء للدولة ومبلغها وتخصيصها[3].

المطلب الأول : فيما يتعلق بالميزانية العامة للدولة .

تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية الموزع وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

---

[1] المادة 05، من القانون 84-17 مرجع سبق ذكره .

[2] المادة 179، من الدستور .

[3] المادة04 من القانون 84-17 مرجع سبق ذكره.

تدرج في ميزانية السنة المالية، الإيرادات المحصلة فعلا وكذا النفقات المقبول دفعها بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي خلال السنة المدنية المناسبة، لايمكن تخصيص أي إيرادات لتغطية نفقة خاصة.

تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن ان ينص قانون المالية صراحة تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكسى هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية :

-الميزانية الملحقة

-الحسابات الخاصة للخزينة.

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

أولا : الموارد :

تتضمن مواد الميزانية العامة للدولة مايلي[1]:

1-الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات .

2-مداخيل الأموال التابعة للدولة .

3-التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤذاة والأتاوى.

4-الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.

5- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة للدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها.

6-مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها .

7-مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.

8-المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تشحنها لها الدولة.

*يكون الترخيص بتحصيل مختلف أنواع الضرائب والرسوم سنويا[2].

ويقيم الحاصل وكذا الحصة المخصصة للميزانية العامة للدولة بموجب قوانين المالية للسنة.

---

[1] المادة 11. من القانون رقم 84-17 مرجع سبق ذكره

[2] المادة 12 من نفس القانون .

فضلا عن القوانين الصادرة في المجال الجبائي أو في مجال الأملاك الوطنية والمجال البترولي وكذا ما يتعلق منها بترقية الإستثمارات، يمكن أن تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بأساس الضريبة ونسبتها وكيفيات تحصيل مختلف انواعها وبالإعفاء الجبائي .

يرخص القانون بدفع تكاليف الخدمات المقدمة من طرف الدولة ، ويتم تحصيلها وفق الكيفيات المحددة عن طرق التنظيم .

تعتبر الرسوم الجبائية ، كل الحقوق والرسوم الواردة في الجدول الملحق بقانون المالية المحصلة لفائدة شخص إعتباري غير الدولة والولايات والبلديات .

ولا يمكن تأسيس أي رسم شبه جبائي وتحصيله مهما كان إلا بموجب حكم من أحكام قانون المالية .

-تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية ، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية لتسيير، عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك مالم تنص أحكام المالية صراحة على خلاف ذلك.

-يخول للوزراء والولاة في حدود اختصاصهم سلطة إصدار بيانات تنفيذية لتحصيل الديون غير المتعلقة بالضريبة وأملاك الدولة المحدثة لفائدة مصالح الدولة.

ويمكن أن تكون البيانات التنفيذية المذكورة أعلاه محل طعن لدى الهيئات القضائية المختصة وفق الشروط المحددة بموجب التشريع الجاري العمل به تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

ثانيا : النفقات

توضع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، والمتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية وكذا المستفيدون فيما يخص النفقات بالرأسمال[1].

[1] المادة 20 من القانون رقم 84-17 ، مرجع سبق ذكره .

تختص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات، وعلى الفصول او القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم.

تشمل الأعباء الدائمة للدولة على مايلي[1] :

-نفقات التسيير.

-نفقات الاستثمار.

-القروض و التسبيقات.

أ: نفقات التسيير:

تجمع نفقات التسيير في أربع أبواب هي[2]:

1-اعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات .

2-تخصيصات السلطة العمومية .

3-النفقات الخاصة بوسائل المصالح .

4-التدخلات العمومية .

ينبغي أن تبرر الإعتمادات اللازمة التغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا تخول الإعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تجديدها للسنة المالية التالية.

تكون الإعتمادات إما تقييمية أو وقتية او حصرية وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من اعتمادات موضوع فصول متميزة، كما تستعمل الاعتمادات التقييمية للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات مبرمة قانونا.

كما تطبق على تكاليف العدالة والتعويضات المدنية ، وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق ، والاعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة .

تحسم النفقات التي تطبق عليها الإعتمادات التقيمية عند الاقتضاء من حساب يفوق مبلغه مبلغ التخصيص المسجل في الفصول المتعلقة بهذه النفقات و تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم التي لايمكن ان تتناسب بدقة مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية .

تحدد قائمة الفصول التي تكتسي طابعا وقتيا في كل سنة بموجب قانون المالية .

---

[1] المادة 23 من نفس القانون .

[2] المادة 24 ،من القانون رقم 84-17 ، مرجع سبق ذكره .

لايمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة.

يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها ، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية .

غير أنه يمكن أن تتم خلال السنة المالية ، التعديلات المتعلقة بتوزيع اعتمادات مخصصة لفصول تتضمن اعتمادات محددة عن طريق قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني .

وتتم هذه التعديلات في حدود 20% من التخصيص الأصلي الفصلي الأقل تخصيصا من الاثنين.

ب: نفقات الاستثمار :

تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية الإستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي[1]:

1-الإستثمارات المنفذة من قبل الدولة .

2-إعانات الإستثمارات الممنوحة من قبل الدولة .

3-النفقات الأخرى بالرأسمال .

يحدد التوزيع بين القطاعات للإعتمادات المفتوحة والمخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي بموجب قانون المالية .

تحدد شروط توزيع الاعتمادات المخصصة وتعدل بموجب قانون المالية ضمن كل قطاع لتغطية النفقات ذات الطابع النهائي عن طريق التنظيم ، ويمكن للولات أن يقدموا ضمن اعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم بإدخال تعديلات على توزيعها وذلك بنقلها من فصل إلى آخر ضمن نفس القطاع وفق شروط تحدد عن طريق التنظيم.

كما يمكن لهم القيام في حدود اعتمادات الدفع المتوفرة بتحويلات بين القطاعين حسب نسبة يحددها قانون المالية وكيفيات تقرر عن طريق التنظيم .

[1] المادة 35 ،من القانون رقم 84-17 ، مرجع سبق ذكره .

المطلب الثاني : الميزانيات والمؤسسات والحسابات الأخرى .

تخضع لنفس القواعد المطبقة على الميزانية العامة للدولة مالم تنص على خلاف ذلك أحكام تشريعية، العمليات المالية والحسابية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري ، والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة وكذا الميزانيات الملحقة .

أولا : الميزانيات المحلقة :

يجوز أن تكون موضوع ميزانيات ملحقة العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضف عليها القانون الشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا الى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن .

يقرر إنشاء أو إلغاء ميزانيات ملحقة بموجب قوانين المالية ، كما تتضمن الميزانيات الملحقة مجموع الإيرادات والنفقات بما فيها الاعتمادات المخصصة للاستثمارات .

وتخضع نفقات الإستغلال لنفس القواعد على نفقات تسيير الميزانية العامة للدولة .

كما تخضع نفقات الإستثمارات لنفس قواعد ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي وذلك مالم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك .

ثانيا :المؤسسات العمومية :

تدفع للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إعانات التسيير المسجلة في الميزانية لصالح هذه المؤسسات طبقا لكيفيات تحدد عن طريق التنظيم .

وتحدد المدونة الموحدة لتوزيع الاعتمادات المطبقة على المؤسسات العمومية المشار إليها في الفقرة أعلاه وكذا شروط تنفيذ ميزانياتها عن طرق التنظيم .

يتم توزيع إعانات التسيير المسجلة في الميزانية العامة لصالح الهيئات غير الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وكذا تنفيذ النفقات المناسبة يها ضمن الشروط المحددة عن طريق التنظيم .

ثالثا : الحسابات الخاصة للخزينة

لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية ولا يحتوي إلا على الأصناف الآتية[1]:

1-الحسابات التجارية .

2-حسابات التخصيص الخاص .

[1] المادة 48، من القانون رقم 84-17 ، مرجع سبق ذكره .

3-حسابات التسبيقات

4-حسابات التسوية مع الحكومة الاجنبية .

5-حسابات التسوية مع الحكومات الاجنبية.

6-يمكن أن تفتح حسابات المساهمة والسندات بواسطة تعليمة من وزير المالية أو الوزير المكلف بالمالية .

وتبين بدقة كيفيات فتح الحسابات وسيرها عن طريق التنظيم.

يتم قاون التخصيص في حساب خاص بالنسبة إلى عمليات القرض والتسبيق .

يقرر عن طريق التنظيم التخصيص حسب إجراء خاص ضمن الميزانية العامة ميزانيات ملحقة.

في جميع الحالات الأخرى يكون التخصيص إستثنائيا ولايمكن أن يترتب إلا عن حكم من أحكام قانون المالية.

تقرر عمليات الحسابات الخاصة للخزينة ويرخص بها ويتم تنفيذها في نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة.

تدرج في الحسابات التجارية من حيث الإيرادات والنفقات المبالغ المخصصة لتنفيذ عمليات ذات طابع صناعي تجاري تقوم بها المصالح العمومية التابعة للدولة بصفة إستثنائية وتكتسي تقديرات النفقات للحسابات التجارية طابعا تقييميا.

تدرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على اثر إصدار حكم في قانون المالية.

ويمكن أن تتم موارد حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية .

-تبين حسابات التسبيقات عمليات منح التسبيقات او تسديدها التي يرخص للخزينة العمومية بمنحها في حدود الإعتمادات المفتوحة لهذا الغرض .

ويجب فتح حساب متميز للتسبيقات لكل مدين أو صنف من المدنيين .

تعفى التسبيقات الممنوحة من طرف الخزينة للهيئات العمومية من الفوائد مالم ينص حكم من قانون المالية على خلاف ذلك ويجب تسديدها ضمن أجل أقصاه سنتان .

تدرج في حسابات القرض، القروض الممنوحة من طرف الدولة في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض.

-أما في إطار عمليات جديدة.

أو في إطار تدعيم التسبيقية.

تكون القروض من طرف الخزينة منتجة لفوائد مالم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك.

يفيد مبلغ اسهلاك قروض الدولة بالرأسمال في ايرادات لفائدة القرض المناسب وتدرج العمليات المنجزة تطبيقا للإتفاقيات الدولية المصادق عليها قانونا في حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية .

المطلب الثالث : تحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها :

أولا : التحضير:

ويميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والاحكام التي لها طابع وقتي ويكتسي كل حكم مقترح لم تحدد فترة تطبيقه صراحة طابعا دائما .

يرفق قانون المالية للسنة بما يلي :

1-تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وأفاق المستقبل.

2-ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي :

- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب ، لاسيما تلك المتعلقة بالاجراءات الجديدة ، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى .
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفوقة عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات .
- توزيع الفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع .
- توزيع رخص تمويل الإستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع .
- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات والقائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

ثانيا : التصويت

في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لايسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة[1].

1) يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

[1] المادة 69 ،من القانون 84-17 مرجع سبق ذكره.

– بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

– بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر .

– بالنسبة لاعتمادات الإستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة .

2)يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية وتكون ايرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي .

فضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على مايلي :

–نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية .

–نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.

–ايرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

–الحد الأقصى للنفقات المرخص بها ، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون بالنسبة لكل من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة .

ثالثا: التنفيذ :

وفقا في التوزيع المحدد في قانون المالية حسب كل دائرة وزارية وفور صدوره يشرع في توزيع نفقات التسييرعن طريق التنظيم، حيث توزع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي، ولا يجوز تعديل التوزيعات المحددة إلا حسب الشروط المنصوص عليها في القانون.

تنفيذ نفقات التسيير حسب كل فصل وكل مادة طبقا للإطار المقرر لهذا الشأن بموجب أحكام تنظيمية تحدد المدونة الميزانية الموحدة الضوابط.

تحدد كيفيات التسيير من طرف الولات للإعتمادات الموضوعة تحت تصرف المصالح اللامركزية للدولة عن طريق التنظيم .

لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحدة في هذا القانون مالم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك .

رابعا : الجدوال المتعلقة بالميزانية .

الجدول أ:

هو عبارة عن جدول يظهر مجموع الايرادات النهائية وهي مجموع الحصيلة الضريبية تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة مايلي :

- **إيرادات عادية .**
- **إيرادات جبائية .**

IRG .TVA.IBS . الرسوم الجمركية ، حقوق التسجيل... الخ .

إيرادات نهائية أخرى.

الدومين ، الهبات ، الغرامات ، الأتاوى ، الإيرادات النظامية .

إيرادات غير عادية :

المتمثلة في الجباية البترولية هي مجموع الضرائب والرسوم التي تحصلها الدولة من سونطراك من عملية تصدير المحروقات.

الجدول ب:

هو عبارة عن ميزانية التسيير فيه مجموع النفقات الإدارية، وهو مجموع الاموال التي تنفقها الدولة لضمان السير الحسن للدوائر الوزارية والهيئات العامة للدولة " وتجمع نفقات التسيير في أربعة ابواب"[1]

-أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

-تخصيصات السلطات العمومية .

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

-التدخلات العمومية .

الجدول ج:

يتعلق بنفقات التجهيز المصروفة من قبل الدةولة ، وتسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الإستثمار و نفقات رأس المال على شكل رخص برامج وتنفذ بإعتمادات الدفع.

[1] -نص المادة 24 من القانون 84-17 مرجع سبق ذكره.

رخص البرامج:

الحد الأقصى التي يؤذن للآمرين بالصرف بإستعمالها في تنفيذ الإستثمارات المخططة وتبقى صالحة دون أي تجديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها .

اعتمادات الدفع:

تمثل التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها او دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في ايطار رخص البرامج المطبقة .

-بالإضافة إلى هذه الجداول لدينا الميزانية الملحقة الممنوحة من طرف الدولة للهيئات التجارية والإقتصادية التي لاتتمتع بالشخصية المالية .

المبحث الثالث : مصادر وخصوصيات قانون المالية :

تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والإجتماعية المتعددة طبيعة الموارد والاعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، وعليه فهو يعتمد في ذلك على عدة مصادر كما انه يتمتع بخصوصيات تميزه عن باقي القوانين الاخرى.

المطلب الأول :مصادر قانون المالية .

أولا: الدستور .

يحدد الدستور المبادئ الأساسية للضرائب ، كما هو مقرر في المادة 78 من دستور كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية ،حسب قدرته الضريبية، ويحدد المدة القصوى للبرلمان من أجل المصادقة على القانون المالية في مدة أقصاها 75 يوميا من تاريخ ايداعه كما ينص على ان التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان كما تنص المادة 138 من الدستور" يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات المناقشة و التصويت عل القوانين بما فيها القانون المتعلق بقوانين المالية "ذلك لأن من صلاحيات البرلمان حق الرقابة على كل القطاعات في إستعمال الإعتمادات المالية، كما تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال الاعتمادات المالية التي اقرتها لكل سن مالية "بالاضافة الى رقابة مجلس المحاسبة والمتمثلة في الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وذلك بتقدير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية .

ثانيا : التشريع الضريبي :

يعتبر علماء المالية العامة أن التشريع الضريبي فرع من فروع القانون العام، يتكفل بتنظيم الأسس والقواعد المتعلقة بتقرير الايرادات العامة السيادية وجبايتها، والعلاقات القانونية التي تنشأ فيما بين السلطات الضريبية والممولين (المكلفين بالضريبية)[1].

والتشريع الضريبي هو جزء من القانون العام إنه تشريع أكثر تخصصا ، يتناول الضرائب والرسوم وهما موردان عاديان موا موارد المالية العامة[2] و من أركانه :

1- تحديد أهداف الدولة التي تحددها فلسفتها السياسية والإقصادية وترجمة ماقد يطرا على هذه الاهداف من تغيرات (وبذلك تتفاوت الأهداف مابين الدول الرأسمالية المتقدمة والدول الإشتراكية والدول المتخلفة)

2- إيجاد الوسيلة اللازمة او مجموع الوسائل اللازمة، لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والسياسية، هذه الوسائل تقوم على عنصرين : الأول فني، والثاني تنظيمي. الفني يراعي ضروف البيئة الضريبية التي ستسري عليها أحكام التشريع الضريبي العام، ولاسيما أن كان نظام ضريبي ليس الا تعبيرا عن مجتمع معين في زمن معين. التنظيمي يتعلق من جهة بالأجهزة الإدارية المتعددة والمتشبعة التي تنهض بمهمات الجبائية ، ومن جهة أخرى بتحقيق التنسيق بين الضرائب المختلفة ، وذلك مع مراعات تجنب إحداث اي تصدع في كيان النظام الضريبي .

المطلب الثاني: خصوصيات قانون المالية

باعتباره من القوانين العادية فإن قانون المالية له كافة مواصفات القوانين العادية من حيث طبيعة الاحكام التي يحدثها وآثارها .

غير أنه من جهة أخرى يتميز عن باقي القوانين العادية بخصوصيات أفضت عليه طابعا متميزا .

يمكن اجمال هذه الخصوصيات في ثلاثة عناصر بارزة [3]:

1-يخضع لإجراءات مناقشة ، تصويت وتوقيع مميزة (التصويت باستعجال).

2-يعتبر ورشة تشريعية حقيقية .

---

[1] أحمد بديع ، التشريع الضريبي ، والضريبة على الدخل ، منشاة المعارف الإسكندرية ، 1985 ، ص 11.

[2] فوزي عطوي ، المالية العامة – النظم الضريبية وموازنة الدولة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003 ، ص 23.

[3] علي بساعد ، المالية العامة ، مرجع سبق ذكره .

3-تنصب أحكامه على المجال المالي .

أولا : إجراءات المناقشة، التصويت والتوقيع

لاتوجد في الغالب آجال محددة تلزم البرلمان بالتصويت على مشوع قانون ، غير أنه بالنسبة إلى قانون المالية يتعين على البرلمان التصويت على مشروع القانون في اجل أقصاه 75 يوما (المادة 138 من الدستور وهي مدة تشمل الإجراءات أمام الغرفتين).

الطابع المستعجل في التصويت قد يؤدي إلى :

تمرير أحكام لا يرتبط موضوعها بقوانين المالية.

توجه المناقشات نحو السياسة العامة أكثر منه نحو الجوانب القانونية.

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

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

-يوقع رئيس الجمهورية على قانون المالية في مراسيم خاصة بحضور أعضاء الحكومة وممثلي الهيئات الدستورية ، وهو ما لا تحضى به باقي القوانين العادية وحتى العضوية منها .

ثانيا : قانون المالية خاصية تشريعية :

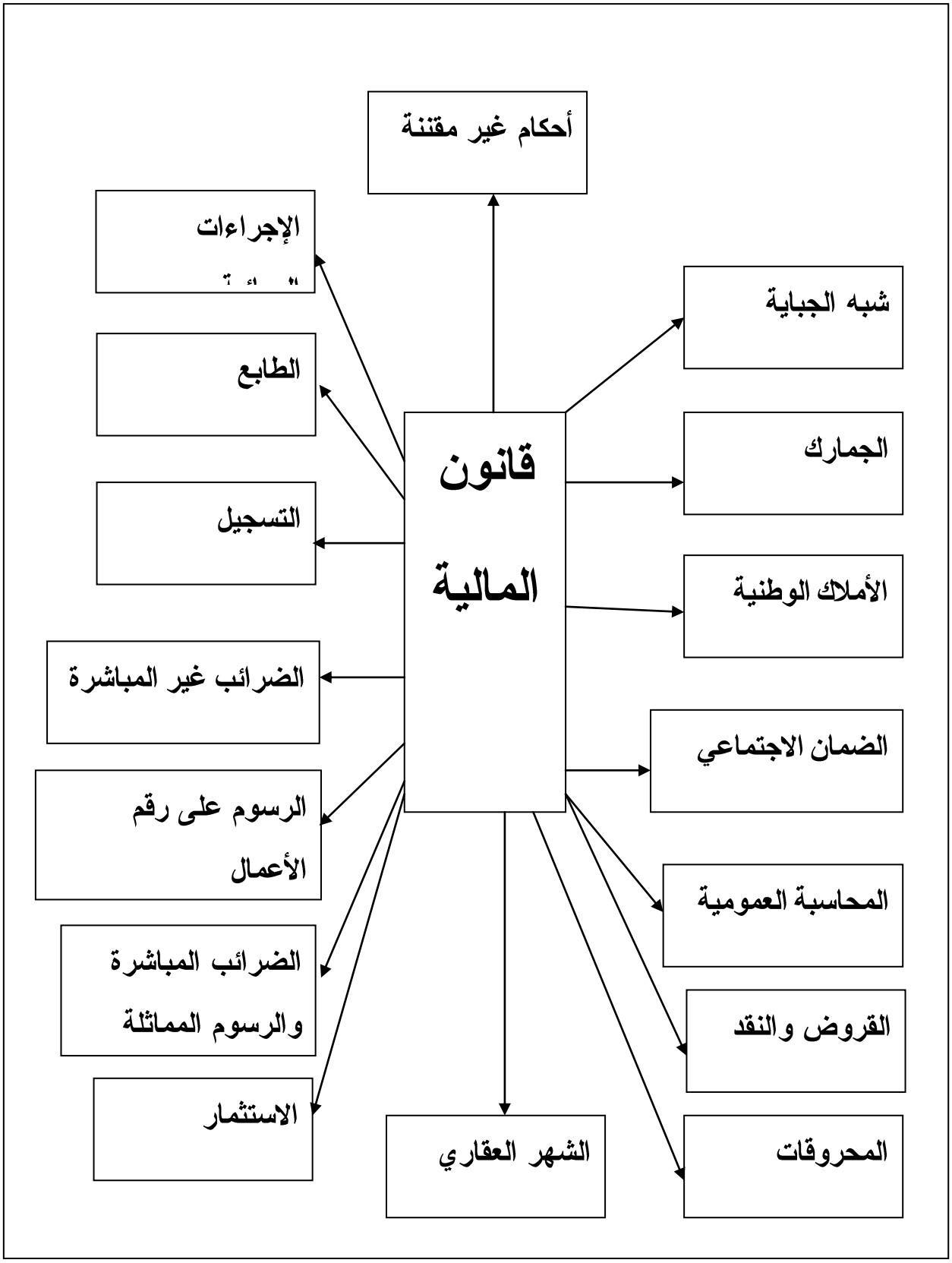
من النادر أن تعدل قوانين وتحدث أخرى في صلب مشروع قانون. الأمر الذي نجده في قانو المالية الذي يدخل دفعة واحدة تعديلات على عدد هام منها .

-فقانون المالية هو وعاء يحمل تعديلات على مجموعة من القوانين بحيث لايشكل هو بحد ذاته تقنيين ، وإنما حامل للتعديلات التي تدرج في القوانين الخاصة بها .

الشكل رقم 03-01

القوانين المبنية أدانه هي على سبيل المثال للتوضيح قد يتضمن قانون المالية أحكام أخرى.

الشكل رقم(03-01): يبين بعض أحكام قانون المالية



المصدر : علي يساعد ، المالية العامة.مرجع سبق ذكره .

ثالثا : قانون المالية يتضمن أحكام مالية :

هذه الخاصية يمكن استخلاصها من المادة (67) من القانون رقم 84-17 والتي نص على أن مشروع قانون المالية يتضمن قسمين :

يخصص القسم الأول للمقترحات المتعلقة بالموارد وايضا الطرق و الوسائل التي تتضمن التوازن المالي الداخلي والخارجي .

في القسم الثاني تقترح المبالغ الإجمالية المتعلقة بإعتمادات التسيير والتجهيز ، إضافة الى التدابير المطبقة على الحسابات الخاصة بالخزينة .

كما يمكن استخلاص طابع أحكام قانون المالية من خلال الوثائق المرفقة والتي تبين تفاصيل الاعتمادات المقترحة .

هيكل قانو المالية :

*أحكام تمهيدية : المادة الأولى : تعرف بمادة الترخيص بمواصلة تحصيل الإيرادات وصرف النفقات (تتكرر في كل قوانين المالية).

الجزء الأول : طرق التوازن المالي ووسائله.

الفصل الأول:أحكام متعلقة بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية للدولة .

الفصل الثاني : أحكام جبائية

الفصل الثالث : أحكام أخرى متعلقة بالموارد .

الفصل الرابع : الرسوم شبه الجبائية .

الجزء الثاني : الميزانية والعمليات المالية للدولة .

الفصل الأول : الميزانية العامة للدولة .

الفصل الثاني : ميزانيات مختلفة .

الفصل الثالث : الحسابات الخاصة بالخزينة .

الفصل الرابع : أحكام مختلفة مطبقة على العمليات المالية للدولة.

أحكام ختامية .

الملحقات.

خلاصة الفصل :

إستخلصنا من خلال ما تم التطرق إليه في هذا الفصل المتعلق بقانون المالية أن هذا الأخير هو المرشد الذي تعتمد عليها الدولة في تحضيرها لمشروع الميزانية ، كما انه المعبر عن نظام المالي المتبع للدولة، كما انه يعكس الصورة الحقيقية للجانب الاقتصادي والجانب الاجتماعي السائدين في دولة ما، كما أن الميزانية العامة هي الأداة الرئيسية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها المتمثلة في التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية ولا تكون لها أي جدوى، إلا إذا تم إصدارها في إطار قانوني، وعليه فقانون المالية هو الإطار الوحيد لذلك، حيث أنه له دور هاما في توازن الإقتصاد الوطني باعتباره القناة القانونية الوحيدة التي تستطيع من خلالها أجهزة الدولة أن تتصرف في الأموال العامة.

الفصل الرابع

المالية العمومية والاصلاح الموازناتي

حالة الجزائر

تمهيد

تعتبر الميزانية العامة للدولة كبيان تقديري واضح، يحوي كل النفقات والإيرادات العامة للدولة، وبالتالي هي وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان ، تهدف أساسا إلى تقدير حجم النفقات الضرورية التي يتطلبها إشباع الحاجات العامة ، ومن جهة ثانية الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات لفترة مقبلة والتي عادة ما تكون سنة.

فالميزانية كما جاء في نص المادة 06 من القانون 84-17 تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ومن خلال هذا التعريف الأخير يمكن استخلاص عنصرين أساسيين هما : التوقع والإقرار أو الترخيص.

فمن جهة تمثل وتعبر عن نظرة توقيعية لنفقات وإيرادات عامة للدولة لمدة مستقبلية عادة ما تكون سنة، وتخضع لرخصة من السلطة التشريعية.

وتعكس الميزانية العامة للدولة بما تحتوي من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لك منها برنامج عمل، الحكومة وخططها وسياساتها التموينية خلال المرحلة المستقبلية للدولة على جميع الأرصدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية...الخ.

وبالنظر إلى أهمية وثيقة الميزانية العامة في الحياة العامة للمجتمع، وتغطية نفقات ومتطلبات المواطنين والإدارات العمومية في كونها تعبير صريح عن مخططات واستراتيجيات الدولة، فإنه من الأجدر والضروري الإعداد الجيد والعقلاني لها من خلال إتباع مسار محدد يضم مجموعة من المراحل والإجراءات، ويتعين هنا على كل الهيئات والإدارات احترام وتطبيق عدد المبادئ العامة التي تحكم وتنظم الميزانية العامة.

كان من الضروري أن يقسم مسار الميزانية العامة للدولة إلى عدة مراحل متتالية ومتكاملة تخضع كل منها لمجموعة إجراءات وتتكفل بها هيئة او إدارة معينة عند حدود ختصاصها وصلاحيتها القانونية والتنظيمية ، فلما كانت الميزانية العامة تعبير عن البرامج والخطط الحكومية في مجالات مختلفة وهي التي تتكفل أساس بإدارة وحدات القطاع العام وتملك المعرفة الكافية بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني ، فهي تلعب الدور الأساسي في هذه المرحلة التحضيرية ن وبالنسبة للسلطة التشريعية في هذا

الصدد فهي تعمل على تقديم مجموعة التوجيهات العامة والضرورية لسير عملية الإعداد والتحضير دون الدخول في جوهرها .

يتم تحضير وإعداد الميزانية العامة بإتباع أفضل الوسائل والسبل وتسخير أحسن وأجدر الكفاءات لتكون في مستوى تطلعات المجتمع ككل وتحقق بذلك الأهداف والإستراتيجيات المسطرة مسبقا على الرغم من صعوبة تحقيق هذه الأهداف والاستراتيجيات بالنظر للأوضاع والتحولات والاستقرار في كل الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية ... داخل الوطن وخارجه.

نستلزم من دراسة عملية إعداد الميزانية العامة للدولة، التطرق بالتفصيل إلى المسار الذي تمر به من خلال تناول مجموعة المراحل والإجراءات التقنية على كل مستوى من جهة والسلطات والهيئات المكلفة بعملية الإعداد من جهة أخرى .

وعليه تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الهياكل الإدارية والسياسية المكلفة بتحضر وإعداد الميزانية العامة

المبحث الثاني: مجال المالية العمومية وتحديث منظومة الميزانية.

المبحث الأول : الهياكل الإدارية والسياسية المكلفة بتحضير وإعداد الميزانية العامة :

بإعتبار أن الميزانية العامة هي ترجمة واضحة ودقيقة لكل السياسات الحكومية، وهذه الترجمة تكون في شكل تقديرات لنفقات وإيرادات للوزارات والهيئات العمومية الاخرى والتنسيق في ما بينها ،وفي هذه الدراسة سيتم عرض تعريفا مفصلا لوزارة المالية نظرا لأهميتها البالغة في وضع ورسم صورة تعكس الوضعية المالية للدولة، سيتم عرض كذلك أهم هياكلها الإدارية وأخص بالدراسة المديرية العامة للميزانية (D.G.B) التي تجري فيها مراحل وإعداد الميزانية العامة للدولة .

المطلب الأول : تعريف وزارة المالية والهياكل الإدارية والسياسية :

أولا : تعريفها : تتميز وزارة المالية بالأهمية البالغة والدور الفعال فهي واحدة من أهم الوزارات السلطة التنفيذية ، حيث تتولى مهمة اقتراح النصوص التشريعية ذات الصلة بالميزانية العامة للدولة ، كما تقوم أيضا بإعداد الدراسات والتقارير الخاصة بتحضير ميزانيتي التسييير والتجهيز ومراقبة تنفيذها فيما بعد أي بعد اعتمادها واصدارها من طرف رئيس الجمهورية في الأخير.

يرجع تاريخ وجود وزارة المالية إلى ماقبل 1963، وفي 04 سبتمبر 1963 صدر المرسوم الذي أدى إلى تقسيم الوزارات القديمة، " التجارة ، الصناعة والطاقة" كما أنشئت مديرية التخطيط والدراسات الإقتصادية في وزارة الإقتصاد الوطني والتي حلت محلها فيما بعد وزارة المالية .

وفي شهر جويلية 1970، أعيد تنظيم الوازرات وتجديد هياكلها وهذا بعد إنشاء حكومة جديدة انبثقت عنها " وزارة المالية والتخطيط بدائرتين :

1-وزارة المالية :

2-أمانة الدولة التي تحولت سنة 1980 إلى وزارة التخطيط وتهيئة الإقليم وقد تحول هذا التنظيم مابين سنوات 1980-1990 إلى وزارة الاقتصاد التي جمعت مابين المالية والتجارة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة .

وفي شهر أفريل 1994 حلت وزارة الاقتصاد وخصصت للتجارة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وعوضتها وزارة المالية كهيكل إداري مستقل .

-تشمل الإدارة المركزية في وزارة المالية تحت سلطة وزير المالية على ما يأتي:[1]

1-الأمين العام : ويلحق به مكتب البريد والمكتب الوزاري للأمن الداخلي ويساعده أربعة (4) مديري دراسات وثلاثة (3) رؤساء دراسات.

2-رئيس الديوان : ويساعده ثمانية (8) مكلفين بالدراسات والتلخيص ، ويكلفون على التوالي بما يلي :

-العلاقات مع الهيئات التشريعية. -الشؤون القانونية . - العلاقات من هيئات التنفيذ.

-التعاون الدولي. -العلاقات مع الحركات الجمعوية. -حصائل وبرامج نشاط الوزارة.

-الملفات المسجلة في مجالس الوزراء ومجالس الحكومة.

-متابعة الإصلاحات الإقتصادية والمالية . وستة ملحقين بالديوان .

-الهياكل :

-المديرية العامة للتقدير والسياسات (DGPP) – المديرية العامة للميزانية (DGB).

-المديرية العامة للخزينة (DGC) - المديرية العامة للضرائب(DGI).

-المديرية العامة للمحاسبة (DGT) – المديرية العامة للعلاقات الإقتصادية والمالية الخارجية .

-المديرية العامة للأملاك الوطنية (DGDN) -المديرية العامة للجمارك (DGD) ويحكمها قانون خاص .

-قسم الصفقات العمومية (DMP) – مديرية عمليات الميزانية والمنشآت القاعدية (DOBI).

-مديرية الصيانة والوسائل (DMM) -مديرية الموارد البشرية (DRH).

-مديرية نظام الإعلام الآلي (DSI) - مديرية الوكالة القضائية للخزينة (DAJT) .

مديرية الإتصال (DC) - المفتشية العامة للمالية (IGF) ويحكمها قانون خاص.

أ-هيكلة المديرية العامة للميزانية ومهامها الأساسية :

1-تعريف المديرية العامة للميزانية (DGB):

تعتبر المديرية العامة للميزانية تابعة لهياكل وزارة المالية ومن أهم مديرياتها ، وتلعب دورا أساسيا وفعالا في إعداد الميزانية العامة للدولة ، إضافة إلى ذلك فهي تعكس

[1] المادة 01 المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق لـــ 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية .

وتحقق أهداف ومخططات الدولة في كل الفترات ، وهذا من خلال معرفتها الدقيقة وتحكمها الجيد في إدارة النظام الموازناتي للدولة .

2-المهام الأساسية للمديرة العامة للميزانية (DGB):

تتولى المديرة العامة للميزانية القيام بمجموعة من المهام الأساسية لسير النظام المالي والموازناتي للدولة ككل ، ويمكن تلخيص هذه المهام فيما يلي :

_ وضع تصورات عامة للميزانية .

_ إعداد توقعات الميزانية على المدى المتوسط والمدى الطويل .

_ المساهمة في شكل فعال في تحضير توقعات الحالة الإقتصادية والإجتماعية على المدى المتوسط و الطويل ، وكذلك وضع البرامج السنوية أو المتعددة السنوات للتنمية.

_ العمل على تحقيق برنامج واهداف الحكومة من خلال وضع تدابير وإجراءات خاصة للميزانية العامة.

_ المبادرة بالإتصال مع السلطات المعنية بأي نص يتعلق بميزانية الدولة ، والجماعات المحلية ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة .

❖ العمل على تحضير إجراءات وقواعد مساهمة الدولة في تمويل المشاريع للمنشآت الإقتصادية وهذا بالإتصال مع الوزراء المعنيين .

❖ اقتراح إجراءات وقواعد تسيير ميزانية الدولة ، وبالخصوص آليات وقواعد تحديد وتوزيع تخصيص الإعتمادات ورخص البرامج.

_ إبداء الرأي في اي تدبيرله أثر مالي في ميزانية الدولة ، لاسيما العناصر المكنة لآثار الرواتب وأنظمة التعويضات والمعاشات المرتبطة بموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات المماثلة .

_ العمل على ترشيد نفقات الدولة وزيادة فعاليتها .

_ إتباع المراحل و الخطوات والإجراءات المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها والتصويت عليها .

_ وضع نظام مركزي للمعلومات المتعلقة بالميزانية وتطوير مناهج تسييرها.

_ ضمان متابعة التنفيذ ، ومراقبة تققيم الميزانية ، واقتراح طبقا للقوانين والتنظيمات السائدة تعديلات الميزانية ، وهذا بالإتصال مع الوزراء المعنيين حسب الإجراءات المناسبة والبرامج والإعتمادات المصوت عليها .

_ تبادر بأي نص تشريعي او تنظيمي يطبق في مجال مراقبة النفقات الملتزم بها ، وتسيير ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة .

_ تسهر على وضع حصيلة لتقييم برامج الميزانية والمبادرة بمناهج حديثة في وضعها وتسييرها.

_ تحضير مشروع ميزانية الدولة الأولي كل سنة، وهذا حسب الأحكام ووفقا للدستور والقوانين الصادرة في هذا الصدد .

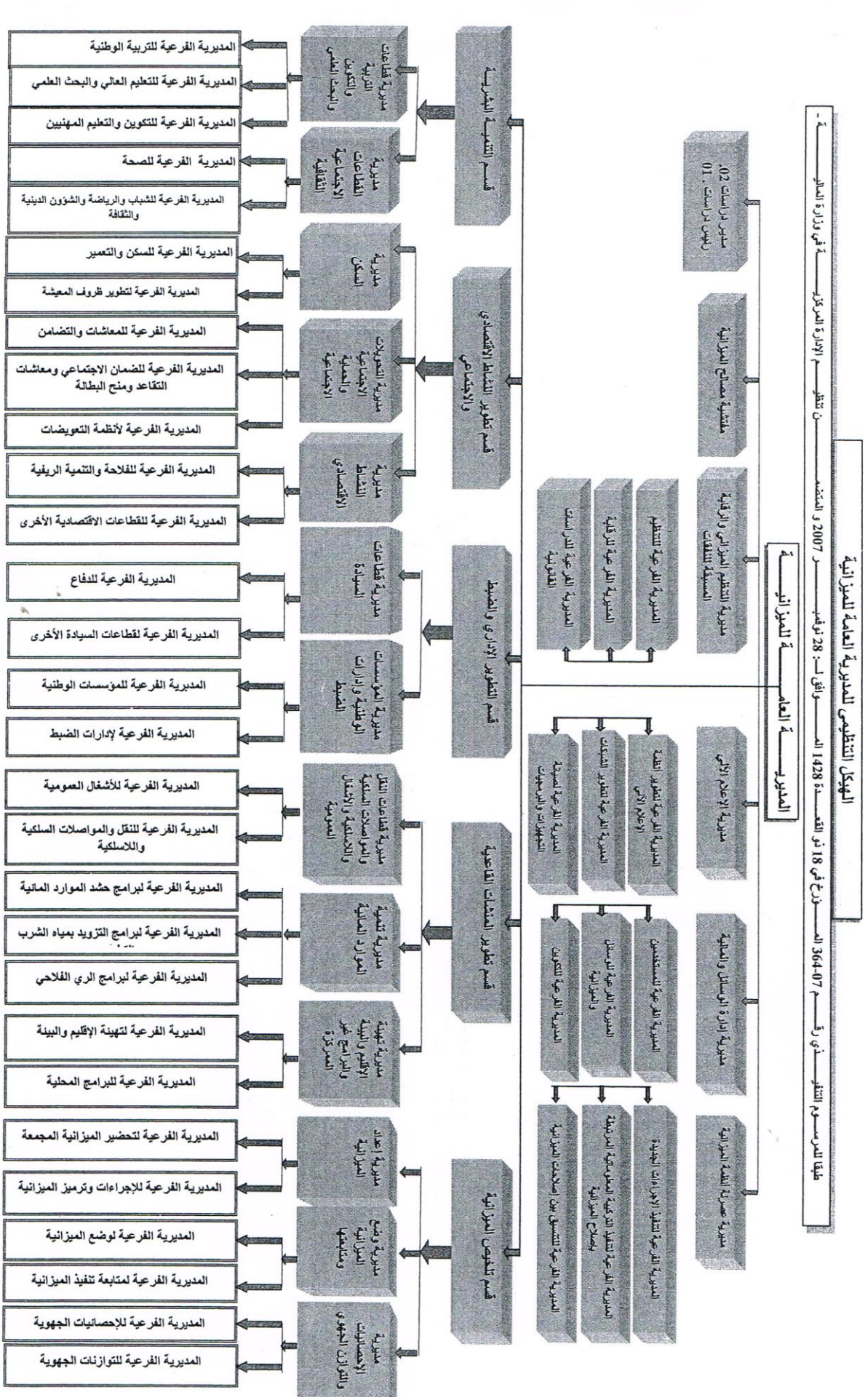
3--الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية (DGB) :

حسب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ، فقد حدد الهيكل التنظيمي الجديد للمديرية العامة للميزانية بـــ (05) أقسام منها (04) تمارس مهام مشتركة ، و(4) مديريات أخرى تابعة مباشرة للمدير العام للميزانية ، ومفتشية مصالح الميزانية و(2) مدراء دراسات ورئيس دراسات ، ويمكن تلخيصها في الهيكل التنظيمي التالي :

الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذو القعدة 1428 الموافق لـــ:28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية .

الشكل رقم (4-1) يوضح الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية


الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية
طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذو القعدة 1428 الموافق لـ: 28 نوفمبر 2007 و المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية -
المديرية العامة للميزانية
مديرية الإعلام الآلي
مديرية إدارة الوسائل والمالية
مديرية عصرنة الميزانية
المديرية الفرعية لتطوير أنظمة الإعلام الآلي
المديرية الفرعية للمستخدمين
المديرية الفرعية لتنفيذ الإجراءات الجبائية
المديرية الفرعية لتطوير الشبكات
المديرية الفرعية للوسائل والميزانية
المديرية الفرعية لتنفيذ الإجراءات الجمركية المعلوماتية المرتبطة بإصلاح الميزانية
المديرية الفرعية لصيانة التجهيزات والبرمجيات
المديرية الفرعية للتكوين
المديرية الفرعية للتنسيق بين إصلاحات الميزانية
مديرية المنازعات والدراسات القانونية
المديرية الفرعية للتنظيم
المديرية الفرعية للرقابة
المديرية الفرعية للدراسات القانونية
مكتب مساعد الميزانية
مديرية التنظيم الميزاني والرقابة المسبقة للنفقات
مدير دراسات 02
رئيس دراسات 01
قسم تلخيص الميزانية
قسم تطوير المنشآت القاعدية
قسم التطوير الإداري والضبط
قسم تطوير النشاط الاقتصادي والاجتماعي
قسم التعبئة البشرية
مديرية إعداد الميزانية
مديرية وضع الميزانية ومتابعتها
مديرية الإحصائيات والتوازن الجهوي
مديرية تهيئة الإقليم والبيئة والبرامج غير المركزة
مديرية تنمية الموارد المائية
مديرية قطاعات النقل والمواصلات السلكية واللاسلكية والأشغال العمومية
مديرية المؤسسات الوطنية وإدارات الضبط
مديرية قطاعات السيادة
مديرية النشاط الاقتصادي
مديرية التحويلات الاجتماعية والعملية الاجتماعية
مديرية السكن
مديرية القطاعات الاجتماعية والثقافية
مديرية قطاعات التربية والتكوين والبحث العلمي
المديرية الفرعية لتحضير الميزانية المجمعة
المديرية الفرعية للإجراءات وترميز الميزانية
المديرية الفرعية لوضع الميزانية
المديرية الفرعية لمتابعة تنفيذ الميزانية
المديرية الفرعية للإحصائيات الجهوية
المديرية الفرعية للتوازنات الجهوية
المديرية الفرعية لتهيئة الإقليم والبيئة والبرامج غير المركزة
المديرية الفرعية للبرامج المحلية
المديرية الفرعية لبرامج حشد الموارد المائية
المديرية الفرعية لبرامج التزويد بمياه الشرب
المديرية الفرعية لبرامج الري الفلاحي
المديرية الفرعية للأشغال العمومية
المديرية الفرعية للنقل والمواصلات السلكية واللاسلكية
المديرية الفرعية للمؤسسات الوطنية
المديرية الفرعية لإدارات الضبط
المديرية الفرعية للدفاع
المديرية الفرعية لقطاعات السيادة الأخرى
المديرية الفرعية للمقاولة والتنمية الريفية
المديرية الفرعية للقطاعات الاقتصادية الأخرى
المديرية الفرعية للمعاشات والتضامن
المديرية الفرعية للضمان الاجتماعي ومعاشات التقاعد ومنح البطالة
المديرية الفرعية لأنظمة التعويضات
المديرية الفرعية لتطوير ظروف المعيشة
المديرية الفرعية للسكن والتعمير
المديرية الفرعية للشباب والرياضة والشؤون الدينية والثقافة
المديرية الفرعية للصحة
المديرية الفرعية للتكوين والتعليم المهنيين
المديرية الفرعية للتعليم العالي والبحث العلمي
المديرية الفرعية للتربية الوطنية

ب- دور السلطات السياسية والهيئات الإدارية الأخرى :

إن عملية وتحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة إضافة إلى الإجراءات الإدارية السابقة على مستوى وزارة المالية خصوصا المديرية العامة للميزانية ، تتطلب العديد من الإجراءات والمراحل التي تتميز بالتسلسل من جهة والتناسق والتكامل فيما بينها من جهة أخرى ولقيام هذه المراحل والإجراءات وتحقيق الأهداف وجب تدخل مجموعة من السلطات السياسية والهيئات الإدارية، فكل واحدة منها هي مكملة للأخرى والاعتماد والإقرار من ناحية ثانية وسأتطرق في هذا المبحث إلى أهم هذه السلطات والهيئات.

ثانيا : مهام السلطة التنفيذية :

أ-دور :رئيس الجمهورية :

إن النظام السياسي القائم في البلد هو الذي يحدد صلاحيات ومجالات تدخل رئيس الجمهورية فيما يخص الميزانية العامة للدولة ، فقبل التسعينات من القرن الماضي تميز النظام بمركزة القرارات في يد رئيس الجمهورية والاستغلال اللامحدود للصلاحيات، لكن بعد دستور 1989 و 1996 تغير هذا النظام وتكرس بموجب ذلك مبدأ توزيع السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول مع إبقاء أهم الصلاحيات والقرارات في يد رئيس الجمهورية في مجال الميزانية.

ويكمن دور رئيس الجمهورية في عملية تحضير الميزانية العامة للدولة في مرحلة التحكيم الميزانياتي ، وهذا باعتباره من يرأس مجلس الوزراء ، حيث يملك الحرية المطلقة في التعديل لإمتلاكه ومعرفته لمعلومات أكثر من الهيئات السياسية والإدارية الأخرى، من خلال التقارير المفصلة التي ترده والإستجوابات الشفوية للوزراء من وقت لآخر .

ب-الوزير الأول :

يلعب الوزير الأول دورا مهما فيما يخص الميزانية العامة، غير أن صلاحياته ومهامه فيما يخص الميزانية ، لم يحددها المشرع الجزائري صراحة ويبرز دور الوزير الأول في الجزائر من خلال قيامه بتحديد وضع مجموعة من البرامج والخطط والسياسيات وضمان تحقيقها بفضل التوجيهات التي يقدمها لوزراء حكومته في إطار الميزانية العامة، فقد أصبحت الميزانية العامة للدولة عملا ماليا ذو أهداف سياسية خاصة ،

ومن هنا فان عملية تحضير الميزانية العامة تبدأ بإتخاذ مجموعة من القرارات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والواضح أن الوزير الأول هو صاحب السلطة والدافع الأول لعملية التحضير حيث يتولى في بداية الأمر التقديرات العامة لإعتمادات الميزانية على كل المستويات وخاصة المتعلقة بالإستثمارات العمومية بالإستشارة والمناقشة مع طاقمه الحكومي.

ويتولى من جهة أخرى الوزير الأول في مجال إعداد الميزانية العامة للدولة مهمة التحكيم التي تعتبر من المراحل المهمة والأساسية في عملية التحضير.

ج-دور الهيئات والهياكل الإدارية الأخرى:

يقوم الوزراء والولاة بالمشاركة في عملية تحضير مشروع الميزانية العامة كل سنة وذلك بتوجيه اقتراحاتهم للميزانية العامة كل في مجال تخصصه القطاعي وحدوده الولائية فيما يخص الولاة إلى وزير المالية كل سنة، هذا الأخير الذي ينظم اجتماعات سنوية للتحكيم الأولي في إطار تحضير مشروع الميزانية العامة.

بالإضافة إلى الوزراء والولاة يستعين وزير المالية بهيئات وهياكل إدارية مختصة ،مثل بنك الجزائر الذي يقدم تقارير دورية حول التدفقات النقدية والسياسات النقدية.. ، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يعد تقريرا حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية خلال كل سنة معينة وبالتالي كل هذه الهيئات مجتمعة تعطي صورة واضحة ودقيقة لوزير المالية حول مجمعات الاقتصاد الكلي.

ومن جهة أخرى فإن هناك تناسق دائم بين السلطة التشريعية والتنفيذية، والحقيقة أن السلطة التشريعة لاتتدخل في عملية إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة ، ولكن بإمكانها أن تشارك في إعداد مشاريع واقتراحات القوانين بشرط أن تكون هذه الإقتراحات معللة وموقعة من طرف "20 نائبا ، ويجب ان يحرر نصها في شكل مواد مرفقة بعرض الأسباب[1].

ويقرر مكتب المجلس قبول هذه الإقتراحات وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في الدستور، القانون والنظام الداخلي كام له الحق في تقديم تعديلات على المشاريع والقوانين المقترحة من طرف الحكومة[2].

[1] حسب المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم : 46 لسنة 2000.

[2] حسب المادة 78 من نفس النظام سابق الذكر.

بعد التطرق في الفصل الأول إلى مختلف الهياكل الإدارية والسياسية المكلفة بتحضير الميزانية العامة للدولة ودور كل واحد منها في عملية التحضير، سوف أحاول في هذا الفصل التعمق في المراحل والإجراءات التي يمر بها إعداد واعتماد الميزانية العامة، حيث أن المراحل تكون خلال السنة بأكملها أي من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر، وتتميز مرحلة التحضير خاصة بكونها غير مقيدة ومنظمة بنصوص تشريعية أو تنظيمية واضحة بل هي تجري وفقا لرزنامة زمنية تطبيقية ذات طابع إعتيادي تحضر من طرف المديرية العامة للميزانية وتقسم المرحلة الإدارية للتحضير إلى ثلاثة مراحل سوف أحاول التطرق لها بالتفصيل في هذا الفصل.

المطلب الثاني : مرحلة التوجيه الميزانياتي :

تعد هذه المرحلة حجر الأساس في إعداد الميزانية العامة للدولة كونها تأخذ في الحسبان الأوضاع الراهنة للدولة، وتهتم أساسا بالتوجيهات العامة للحكومة وسياستها خلال فترة زمنية محددة، بالإضافة إلى الحالة الاقتصادية والإجتماعية للبلد وهذا لأن الميزانية العامة للدولة تمثل مرآة عاكسة لكيفية وأنماط تسيير الاقتصاد في الدولة، أي تعبير صريح عن احتياجاتها ومواردها، وتمر مرحلة التوجيه الميزانياتي هذه بإعداد وثيقتين أساسيتين متكاملتين هما التقارير التوجيهية والمذكرة المنهجية للتوجيه.

أولا: التقارير التوجيهية :

تعتبر عملية إعداد التقارير التوجيهية نقطة إنطلاق لتحضير الميزانية العامة، حيث يسهر على إعداد هذه التقارير مجموعة من الهياكل الإدارية كل واحدة منها بحسب إختصاصاتها وفعاليتها، فمن جانبها تتولى وزارة المالية رفع مجموعة من التقارير، حيث تتكفل كل من المديرية العامة للتقدير والسياسات والمديرية العامة للضرائب بإعداد تقريرين فالأولى تكلف بوضع تقرير حول تقديرات الاقتصاد الكلي وتوضيح العناصر الضرورية لصياغة السياسات الميزانية والجبائية، والتي من خلالها يعطي وزير المالية العامة صورة دقيقة للحكومة حول تقديرات الإيرادات وإمكانيات الإنفاق على المديين القصير والمتوسط، أما المديرية العامة للضرائب فتعد من جانبها أيضا تقريرا توضح من خلاله تقديرات الإيرادات العمومية المتوقعة للدولة خلال السنة المقبلة، ومن ثم يقدم الملف الذي يحتوي على التقريرين إلى المجلس الحكومة لدراسته وتحليله، ومن بعد يمر إلى مجلس الوزراء، والهدف من إعداد هذا الملف هو وضع

تصور للحالة المستقبلية من خلال المعطيات والتوجيهات وبالإعتماد على ماجاء في هذين التقريرين يمكن لمجلس الوزراء أخذ نظرة شاملة ودقيقة حول الاقتصاد الوطني وأهم العوامل التي سوف يعتمد عليها عند تحضير مشروع الميزانية العامة بشكل خاص ومشروع قانون المالية بشكل عام، ويحدد بذلك الأولويات حسب البرامج أو حسب القطاعات (السكن، الري، الأشغال العمومية ... الخ) .

إن تحقيق ميزانية عامة تعبر عن كل متطلبات المجتمع وتحافظ على التوازنات الاقتصادية والإجتماعية يتطلب تدخل وتضافر جهود مجموعة من الهيئات والهياكل الإدارية الأخرى في هذه المرحلة ، من خلال تحضيرها لتقارير سنوية وهذه الهيئات متمثلة في :

-بنك الجزائر الذي يعد تقريرا مفصلا حول حركة رؤوس الأموال والتدفقات النقدية خلال فترة زمنية محددة .

-المحافظ العام للتخطيط والإستشراف الذي يتولى إعداد تقرير مفصل حول الضروف الراهنة للبلد في كل المجالات المتعلقة بالحالة الاقتصادية والإجتماعية .

- المجلس الوطني الاقتصادي والإجتماعي -(CNES) الذي يعد تقريرا حول الظروف الاقتصادية والإجتماعية خلال كل سنة، يوضح من خلاله أهم التقلبات في الاقتصاد الوطني وتأثير ذلك على المجتمع ككل، وكذلك الأوضاع الاجتماعية التي تسود الدولة خلال نفس الفترة .

فبالنظر أن الميزانية العامة هي عبارة عن تقدير لنفقات وإيرادات مستقبلية، فهي مرتبطة بتوفر مجموعة من المعلومات التي تتعلق بالإقتصاد الوطني، فمثلا لمعرفة وتقدير حجم إيرادات الجباية البترولة يجب معرفة أسعار البترول وتقلباتها، نسبة الإنتاج اليومي، سعر الصرف مقابل العملة الوطنية ... كذلك الحال بالنسبة لتقدير النفقات العامة، فمثلا لتقدير حجم نفقات المستخدمين يجب تحديد مستوى الأجر الوطني الأدنى المضمون، الزيادة والأثر المترتب عنها في الأجور... الخ .

ثانيا : المذكرة المنهجية للتوجيه :

تعد المذكرة المنهجية للتوجيه من طرف مصالح المديرية العامة للميزانية (DGB) والتي لابد من إرسالها إلى الآمرين بالصرف بما فيهم الولاة ، قبل تاريخ 15 مارس من كل سنة عادة والهدف من المذكرة هو توجيه إقتراحات الميزانية أي تنوير وإرشاد

الآمرين بالصرف لميزانية الدولة ككل والولاة فيما يخص ميزانية التجهيز عند وضع إقتراحاتهم للسنة المقبلة .

إن هذه المذكرة عبارة عن منشور يصاغ بناءا على تعليمات وزير المالية وتوجيهات الحكومة وبرنامجها المسطر مسبقا ، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار الأولويات الاقتصادية والاجتماعية .... وحجم الأغلفة المالية المخصصة لكل قطاع من طرف الحكومة للالتزام بحدوده عند إعداد الميزانيات القطاعية ، كما أن المذكرة المنهجية للتوجيه هي حوصلة لمجمل الأعمال الأولوية للتوجيه الميزانياتي ، حيث يشهر إطارات المديرية العامة للميزانية (DGB) على صياغة ونشر الوثائق المتعلقة بسياسة الدولة للميزانية والتي سوف تتبناها الحكومة للسنة القادمة ، ويتولى هذه الاعمال القسم المكلف بتلخيص الميزانية العامة على الخصوص وتخضع كل الأعمال فيما بعد إلى تقييم وفحص ودراسة معمقة من طرف وزير المالية والذي يحدد بموجبها أهم التوجيهات التي يجب أخذها بعين الاعتبار في مذكرة التوجيه .

تتكون المذكرة المنهجية للتوجيه أساسا من قسمين مختلفين وهما :

القسم الأول :

عبارة عن مجموعة من التوجيهات التي تحدد القدرة المالية والحالة الاقتصادية للدولة وحدود الإنفاق العمومي، التي يجب أن ياخذها الآمرون بالصرف والولاة بعين الإعتبار عند تحضير اقتراحاتهم الميزانية للسنة المقبلة.

القسم الثاني : يضم مجموعة جداول نموذجية تملأ من طرف الإدارات العمومية ، تبين إقتراحاتهم للميزانية العامة للسنة المقبلة .

حسابات التخصيص الخاص :

وهنا تم وضع مجموعة من التوجيهات المرتبطة بحسابات التخصص الخاص أهمها :

-مواصلة تطهير حسابات التخصص الخاص للخزينة.

-ينبغي أن تطبق التدابير المدخلة في قوانين المالية السابقة بشكل فعلي .

-يجب ضمان التحصيل الدائم للإيرادات الجبائية وشبه الجبائية الدرجة في بعض حسابات التخصص الخاص وألا يكتفوا بتخصيصات الميزانية.

تحديث العمليات الميزانياتية :

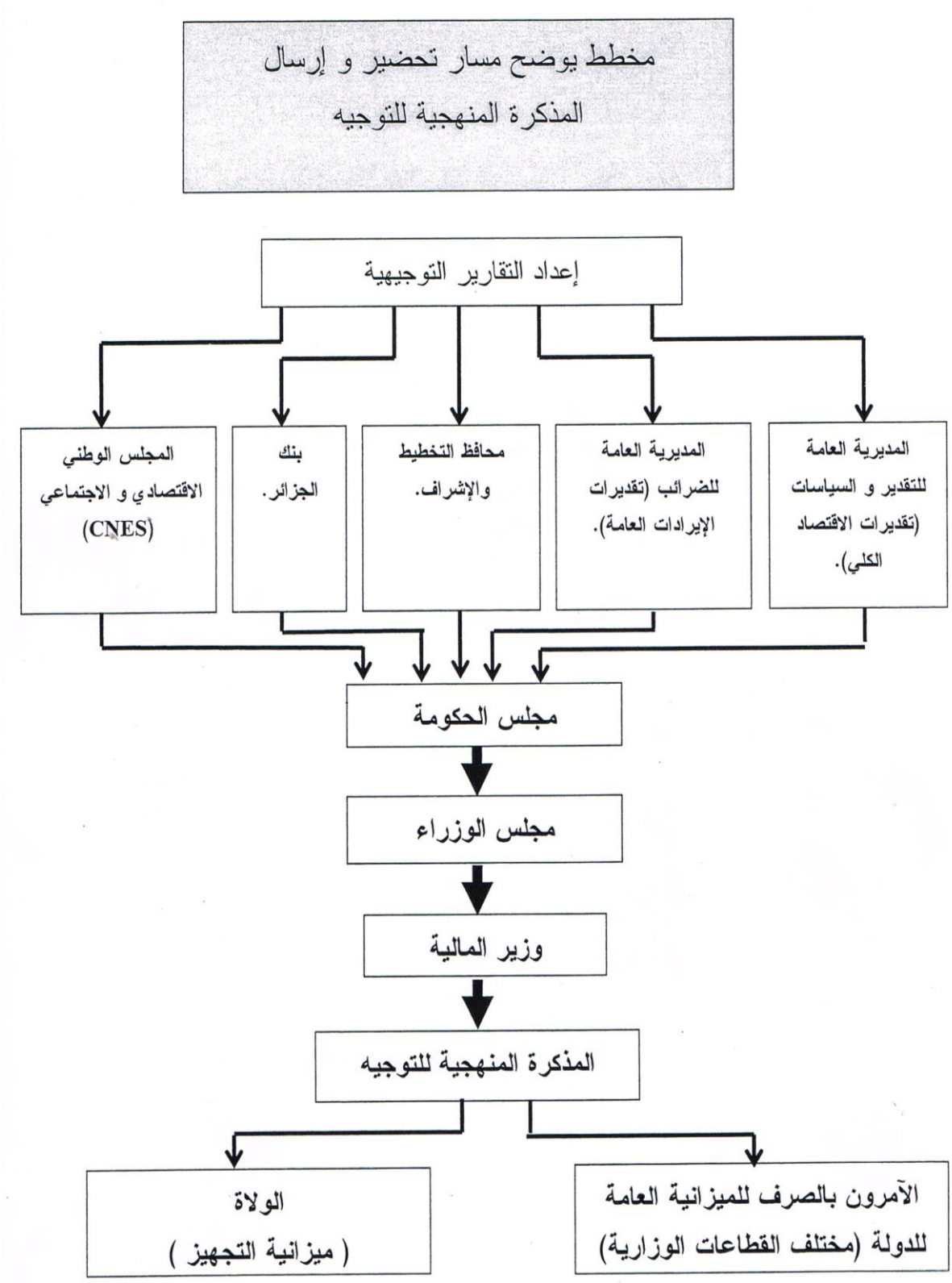
في هذا الصدد جاء إلزام كل الآمرين بالصرف بإعداد الوثيقة المعنونة " الميزانية الرئيسية لنفقات الدولة" باستعمال المدونة الجديدة للميزانية و"تقرير حول الأولويات والتخطيط " (RPR).

القسم الثاني :

يحتوي هذا القسم من المذكرة المنهجية للتوجيه على مجموعة من الجداول النموذجية التي يجب أن تملأ من طرف الآمرين بالرف ، ويبرز من خلال كل واحد منهم تقديراته للنفقات الخاصة بقطاعه سواء لميزانيته التسيير أو لميزانية التجهيز أو لحسابات التخصيص الخاص .

ومن خلال كل التوجيهات التي جاءت في المذكرة المنهجية للتوجيه ، يعمل كل الآمرين بالصرف لمختلف القطاعات الوزارية والولاة على تحضير مشاريع مينياتهم أي تقديراتهم للسنة المعنية وإرسالها إلى المصالح المديرية العامة للميزانية في (05) نسخ وهذا قبل حلول تاريخ 15 أفريل.

الشكل رقم (4-2) مخطط يوضح مسار تحضير وإرسال المذكرة المنهجية للتوجيه



المصدر : من إعداد الطالب (بناءا على بيانات المديرية العامة للميزانية)

المطلب الثالث : إقتراحات الميزانية ومرحلتي التفاوض والتحكيم :

بعد نهاية المرحلة الأولى من التحضير للميزانية العامة للدولة بإرسال المذكرة المنهجية للتوجيه إلى كل الآمرين بالصرف والولاة كما رائينا ذلك سابقا، سيقوم كل منهم وبعد تلقي مذكرة التوجيه بتحضير كل إحتياجات إدارته أو قطاعه ، وهذا بتقدير كل النفقات التي يمكن إدراجها ضمن الميزانية العامة للسنة الموالية ، وبعد ذلك يتولى كل آمر بالصرف (وزيرأو والي) تحويل هذه الإقتراحات إلى المديرية العامة للميزانية لدراستها وتحليلها وتلخيصها .

أولا : تحضير مقترحات الميزانية العامة للدولة :

في هذه المرحلة من عملية التحضير يتم إعداد عن كل الإقتراحات للميزانية للسنة المقبلة حيث تتكفل أساسا بهذا الدور مديرية التخطيط على مستوى كل وزارة ، وذلك بجمع وتنظيم كل الملفات والوثائق الخاصة بالنفقات العامة في شطرها المتعلق بميزانية التجهيز فقط .

تبدأ مديرية التخطيط إعداد الإقتراحات بعد أن تتلقى المذكرة المنهجية للتوجيه من طرف المديرية العامة للميزانية مباشرة ، وذلك بإبلاغها للمصالح التقنية والمصالح المركزية الخارجية وكل المؤسسات والإدرات التي هي تحت وصاية الوزارة المعنية سواء على المستوى المركزية الخارجية وكل مؤسسات والإدارات التي هي تحت وصاية الوزارة المعنية سواء على المستوى المركزي أو المحلي بمحتوى المذكرة وما جاء فيها من توجيهات تبين الحدود العامة للإنفاق والأولويات القطاعية للسنة المعنية .

أما ميزانية التسيير فتتكفل بتحضيرها على مستوى كل وزارة مديرية الإدارة العامة، بعد تحضير كل الإقتراحات تلخص وتجمع في ملف واحد يشمل نفقات الوزارة المعنية بأكملها وتحول إلى مصالح المديرية العامة للميزانية وفي حالة تخطي هذه الإقتراحات الوزارية لسقف الإمكانيات المالية المتاحة تقوم مديرية التخطيط على مستوى الوزارة بإجراء تحكيم داخلي بين المصالح بهدف تقليص وترشيد حجم النفقات.

ومن جهة أخرى وبإعتبار الوالي المسؤول الأول في الولاية والآمر بالصرف للميزانية العامة في تلك الولاية فهو يلعب دورا فعالا في تحضير المقترحات للميزانية ونخص بالذكر هنا نفقات ميزانية التجهيز وهذا في إطار البرنامج القطاعي الغير ممركز (PSD) والمخططات البلدية للتنمية (PCD) وتتولى على مستوى كل ولاية مديرية

التخطيط والتهيئة العمرانية التابعة للمديرية للميزانية مهمة إعداد المقترحات وذلك بالتنسيق بين كل المديريات القطاعية الغير ممركزة ، وتمرر بعد ذلك المشروع الأولي للميزانية للوالي الذي يناقشه ويدرسه ويقره المجلس التنفيذي للولاية ، ثم يرسل إلى مصالح المديرية العامة للميزانية وللتوضيح فإن ميزانية التسيير للجماعات المحلية (الولايات والبلديات) فغنها تابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية في تقديرها وإبلاغها.

تجمع كل الإقتراحات المتعلقة بالميزانية العامة لدى المديرية العامة للميزانية التي تقوم من جهتها بالتأكيد على وجوب تبرير لهذه التقريرات يحتوي إثبات ومطابقة للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بكل نفقة وذلك للتأكد من أحقية الحصول على هذه النفقات .

ثانيا: تقييم نفقات الميزانية العامة للدولة :

تسهر المديرية العامة للميزانية على تقييم كل النفقات التي تخص الميزانية العامة وتعمل في هذا الصدد على جمع كل الوثائق والملفات التي لها صلة بتقييم مقترحات الغعتمادات السنوية المقدمة من طرف كل قطاع وزاري ، وتتمثل هذه الوثائق أساسا التقارير والجداول التي تبين الحالة المحاسبية السنوية آراء وتقارير المراقبين الماليين التي تبين مدى تمسك كل الآمرين بالصرف بالقوانين والتشريعات في وضع الإلتزامات المتعلقة بالنفقات العامة إلى غاية تاريخ 01 جوان من السنة ال حالية وتدرج الهفوات والنقائص المسجلة في هذه الجوانب بشكل عام .

تبدأ عملية تقييم هذه مباشرة بعد وصول الاقتراحات للمديرية العامة للميزانية من طرف كل الآمرين بالصرف وتوزع على الأقسام المكلفة بدراستها وتحليلها كل قسم بحسب تخصصه القطاعي وهنا يجمع كل قسم الوثائق والملفات المتعلقة بالقطاع المختص فيه وإسنادا لما جاء في المذكرة المنهجية للتوجيه من توجيهات والتشريعات والقوانين السائدة يمكن لكل مديرية طلب توضيحات وتبريرات حول نفقة معينة إن تطلب الأمر ذلك من القطاع المعني .

من خلال ملاحظة عملية سير تحضير ميزانية الدولة لعدة سنوات يمكن أن نستخلص أن عمل كبير يلق على عاتق مصالح المديرية العامة للميزانية وهذا لعدم وجود دراسة

دقيقة للنفقات من طرف الآمرين بالصرف وعدم الاحترام في العادة لمبدأ الأوليات فكل الإقتراحات هي حوصلة كاملة للمشاريع التي ينتظر تحقيقها مستقبلا .

في الغالب ما يطلب من الوزارات تقليص حجم نفقاتها المقترحة وهذا راجع أساسا لوجود سقف محدد لرخص البرامج (AP) واعتمادات الدفع (CP) التي لا يمكن تجاوزها بأي حال من الأحوال لذا نجد أن المديرية العامة للميزانية تضع مجموعة ملاحظات وتوجيهات جديدة يتم إبلاغها إلى الوزارات التي تنص على ضرورة النظر في بعض النفقات المقترحة وبالتالي تقليصها وهذا ما يصطلح عليه بأخطار مرتبطة بتقييم النفقات العمومية وهي نوعان:

أ: أخطار متعلقة بالتقييم المفرط للنفقات العمومية :

كما ذكرنا سالفا فالآمرون بالصرف يعتمدون عادة إلى الإفراط في طلبات الإعتمادات كل سنة ليوفروا لأنفسهم راحة مالية كافية أثناء إنجاز المشاريع والوفاء بالإلتزامات تجاه المدنيين وتحقيق قفزات نوعية في قطاعاتهم ليصبحوا محل رضاء وقبول من السلطات والمجتمع على حد سواء، لكن تبقى إشكالية التبذير للأموال العمومية أولا وإحتمال رفض جزء أو كل المشروع من طرف المديرية العامة للميزانية ثانيا .

ب : أخطار متعلقة بالتقييم المنخفض للنفقات العمومية :

عكس الأخطار السابقة هنا نلاحظ وجود طلب لإعتمادات لاتعكس بشكل دقيق الإحتياجات الفعلية التي تؤثر سلبا في إنجاز المشاريع وتعطل وتيرة سير البرامج ، وتنتج عادة هذه الوضعية نتيجة للتقلبات المفاجئة التي تحدث على مستوى الاقتصاد الوطني كارتفاع نسبة التضخم أو تقلب أسعار الصرف مقابل العملة الوطنية ... الخ ... هذا من جهة ، او من جهة أخرى بتعمد الآمر بالصرف تقييم حجم إعتماداته ومقترحاته بشكل منخفض لتقبل من طرف المديرية العامة للميزانية لكونها مقبولة وتحقق مبدأ ترشيد ومحدودية النفقات ، لكن بعد إنطلاق المشاريع ودخولها حيز التنفيذ يطالب هؤلاء بإعادة تقييمها ورفع حجم الإعتمادات المخصصة لها .

تعتبر مهمة أو مرحلة تقييم النفقات العامة ذات أهمية بالغة بالنظر لعدة معطيات ، أولا لتزيد وتيرة النمو في الجزائر في السنوات الأخيرة والمشاريع والورشات الكبرى المفتوحة على مستوى التراب الوطني ، وثانيا لما تمثله النفقات العمومية (

نفقات التسيير ونفقات الإستثمار) من حجم ونسبة مئوية مقارنة بالناتج الداخلي الخام وهذا ما نلاحضه خاصة في السنوات الأخيرة .

ثالثا : مرحلة التفاوض والتحكيم :

عادة وبعد تفرغ المديرية العامة للميزانية من دراسة وتحليل كل المقترحات الواردة من الآمرين بالصرف والولاة ، تقوم بتنظيم مجموعة من الاجتماعات للتفاوض في هذا الشأن مع ممثلي الوزارات والولاة وفتح النقاش حول طبيعة وحجم كل الإعتماد التي سوف تمنح لهم السنة المقبلة ، وبعد التفاوض تنظم جلسات للتحكيم على مستوى وزارة المالية ، ومن ثم على مستوى السلطة التنفيذية أي مجلس الحكومة ومجلس الوزراء للفصل النهائي في الأغلفة المخصصة لكل قطاع وزاري وكل ولاية أي وضع المشرع النهائي للميزانية العامة للدولة السنة القادمة .

أ: مناقشات المديرية العامة للميزانية مع الآمرين بالصرف :

تجري المديرية العامة للميزانية عادة وككل سنة مع ممثلي الوزارات المنفقة والولات اجتماعات هدفها فتح النقاش والتفاوض حول الاعتمادات التي سوف تمنح لهم مستقبلا أي السنة القادمة وتكون هذه الإجتماعات منظمة وفقا لرزنامة زمنية تبلغ إلى الآمرين بالصرف عن طريق برقيات توضح بشكل دقيق موضوع الإجتماعات وتاريخاه وساعة إجرائها والتي تكون في العادة من أول جوان إلى غاية 30 جوان من كل سنة، لكن يمكن أن تعرف هذه التواريخ استثناءات أو تغييرات طارئ تستدعي من المديرية العامة للميزانية تقديم أو تأخير الاجتماع بحسب الظروف والمستجدات .

يتم خلال هذا الاجتماعات تقسيم العلم بحسب القطاعات أو الولايات بمعدل أربع ولايات يوميا ، وهذا بالأخذ بعين الاعتبار عن الأولويات القطاعية لبرنامج الحكومة وتوصية رئيس الجمهورية وكبر واتساع الولاية ونشاطها من جهة أخرى .

عند تنظيم مناقشات التحكيم يجب التأكيد على احترام النقاط التالية :

-التقيد التام بالتوجيهات العامة الواردة في المذكرة المنهجية للتوجيه .

-احترام مبدأ الأولويات للمشاريع والنفقات والتطبيق الفعلي للبرنامج الحكومي .

إعطاء التبريرات الكافية في حالة إجراء تعديل في النفقات والبرامج .

-محاولة عقلنة وترشيد النفقات قدر المستطاع .

تجرى ورشات تفاوض والتحكيم على مستوى المديرية العامة للميزانية ويترأس كل ورشة من الورشات إطار مكلف بالقطاع المعني على أن لا تقل رتبته عن مدير فرعي مرفوقا بمساعديه المباشرين، ويتكفل بتمثيل الوزرات المنفقة مدراء التخطيط أو مدراء الإدارة العامة والوسائل، أما الولايات فيمثلها المدراء التنفيذيون، والمكلفون بالبرامج الخاصة بالتجهيز العمومي التي سوف تكون محل مناقشة وتحكيم.

والملاحظة في حصص التحكيم وجود تعارض بين أراء ممثلي المديرية العامة للميزانية وممثلي القطاعات الأخرى،هذا لتمسك ممثلي الوزارات الولايات باقتراحاتهم ومحاولات تبريرها دون الأخذ في الحسبان الظروف الراهنة سواء الاقتصادية بشكل عام أو المتعلقة بالميزانية العامة بشكل خاص، وسبب بروز هذا التعارض دائما هو علم ممثلي الوزارات المنفقة والولايات مسبقا أنهم لن يحصلوا إلا على القليل والمعقول.

من الإعتمادات مقارنة بمقترحاتهم التي قاموا بتقييمها بشكل مرتفع ، ومن جهة ثانية علم إطارات المديرية العامة للميزانية بوجود مبالغة وإفراط في طلب الإعتمادات والبرامج لذا يجب تخفيضها إلى أقصى حد ممكن.

عند نهاية كل اجتماع من اجتماعات اللجان المكلفة بدراسة قطاع أو قطاعات معينة، تجمع وتلخص النتائج والملاحضات والتوصيات وتسجل كذلك نقاط التوافق ونقاط الإختلاف في ملف واحد يسمى" ملف التحكيم".

وهنا كذلك يتم إعداد جدول يتكون من عمودين : الأول يدرج فيه كل مايتعلق بالنفقات والبرامج والمشاريع التي تم الفصل فيها وتثبيتها من طرف اللجنة ، ليتم بعد ذلك تمرير هذا الملف إلى مستوى أعلى بين وزير المالية والوزراء الآخرين والإثراء.

إن المستنتج من خلال مرحلة التفاوض والتحكيم عند إجراء مناقشات على مستوى المديرية العامة للميزانية صعوبة وتعقد مهام هذه الأخيرة كونها تسعى إلى ترشيد الإنفاق العام والتنسيق الميزانياتي وتطبيق برامج الحكومة واحترام حدود الاعتمادات.

ب :المداولات بين وزارة المالية ومختلف الوزارات: بعد تلقي وزير المالية لملف التحكيم وملخص اللجان ، يباشر بإجراء الدور الثاني من التحكيم الميزانياتي بينه وبين نظرائه من الوزراء المنفقون، ويتم هذا الدور في شكل جلسات ومشاورات مابين الوزارات أو في شكل مجالس وزارية مشتركة، حيث تتم هذه المرحلة من التحكيم

بداية من شهر جويلة من كل سنة، وفق رزنامة محددة مسبقا تبين بدقة التاريخ والساعة التي يجري فيها الاجتماع مابين وزير المالية والوزير المعني بكل قطاع .

يعطي وزير المالية إجراء هذه المداولات ليتيح الفرصة أمام الوزراء لتبرير وإتمام مقترحاتهم الميزانية التي فشل ممثلوهم في إدراجها في التحكيم الأولي، وذلك راجع لكونهم يحملون درجة كبيرة من المعلومة والسلطة ولكونهم أيضا أكثر إلماما بالقطاع من ممثليهم خاصة فيما يتعلق بالأولويات القطاعية وحجم وأهمية المشاريع والبرامج ومدة توافقها مع سياسات وبرامج الحكومة وتوصيات رئيس الجمهورية، وبالتالي تحقيق نتائج إيجابية أفضل مما قد حققت في التحكيم الأولي على مستوى لجان المديرية العامة للميزانية .

وكالعادة ففي نهاية هذه المداولات تلخص وتجمع النتائج والتعديلات التي خرج بيها وزير المالية مع الوزراء من طرف المديرية العامة للميزانية، ويتولى وزير المالية إحالتها إلى الوزير الأول، ويعد بموجب هذه النتائج المشروع التمهيدي للميزانية العامة للدولة في شهر جويلية من كل سنة .

ج: المناقشة على مستوى السلطة التنفيذية:

بعد إنتهاء المرحلتين السابقتين من التفاوض والتحكيم ووضع ملخص كامل وشامل للنتائج والتعديلات المنجزة يباشر القسم المكلف بالتلخيص الميزانياتي مشروع الميزانية العامة بإعتباره المسؤول المباشر عن هذه العملية وطابعها التقني الذي يميزها، ويودع في الأخير هذا المشروع لدى مصالح الوزير الأول من طرف وزير المالية، ليتم فيما بعد دراسته وفقا لرزمانة تحدد لاحقا من طرف الوزير الأول وتبلغ إلى كل الوزراء بعد ذلك.

1-على مستوى مجلس الحكومة :

بنعقد مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول ويحضره كل الوزراء في جلسة خاصة بدراسة المشروع التمهيدي للميزانية العامة للدوة للسنة القادمة ، يقدم خلال هذا المجلس وزير المالية عرضا مطولا حول الاقتصاد الكلي والسياسات الميزانية والجبائية والأوضاع العامة التي سادت مرحلة تحضير وإعداد المشروع منها على الخصوص الخطوط العريضة للسياسة الجبائية وتحصيل الإيرادات العامة ومعايير تحديد الإعتمادات وكذلك كيفية إجراء التحكيمات ومن ثم يفتح الوزير الأول المجال للوزراء

للمناقشة مع وزير المالية ويحاول كل واحد منهم تبرير مواقفه والدفاع عن آرائه فيما يخص قطاعه، ويبدي الوزير الأول رأيه أو اقتراحه في هذا الصدد للتنسيق والتوجيه، وفي نهاية الاجتماع يلخص وزير المالية التدابير والتوصيات المتوصل إليها سواء تعلق الأمر بإقتراحات أعضاء الحكومة أو إجراء التعديلات المناسبة على مشروع الميزانية ويعطي الأمر لمصالح ومديريات وزارة المالية لإجراء التعديلات المتفق عليها في مجلس الحكومة ليحال بعد ذلك المشروع المعدل للميزانية العامة من جديد لمصالح الوزير الأول لترفعه الى مصالح رئاسة الجمهورية.

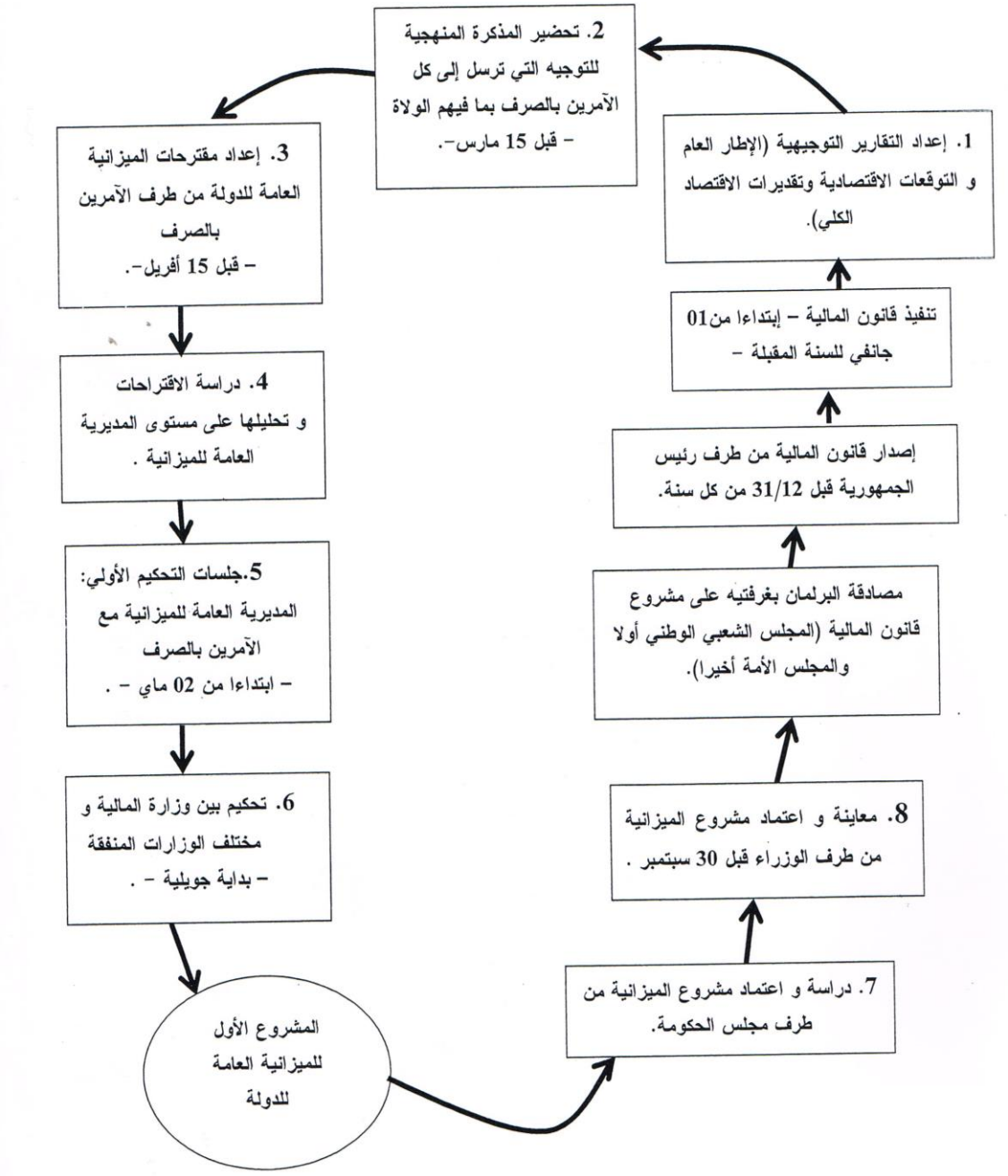
2-على مستوى مجلس الوزراء :

يترأس مجلس الوزراء رئيس الجمهورية شخصيا ، فبعد استقبال المشروع المعدل بعد مجلس الحكومة من طرف مصالح رئاسة الجمهورية،يبرمج اجتماع مجلس الوزراء هدفه دراسة وتحليل مشروع الميزانية العامة حيث يعرض خلاله الوزير الأول المعايير والخطوط العريضة لمشروع الميزانية ويتولى وزير المالية من جهته تبرير اختباراته للسياسية والجباية والميزانية التي اخذت بعين الاعتبار أثناء إعداد مشروع قانون المالية سواء في الإجاءات التي سوف تتخذ وحجم الإيرادات المتوقعة والنفقات الممنوحة للوزارات والولايات، وهنا يمكن للوزراء التدخل إذا تطلب الأمر ذلك بعد فتح النقاش من طرف رئيس الجمهورية طبعا.

في ختام مجلس الوزراء، يخرج المجتمعون بتوصيات وتوجيهات عامة يكون قد قدمها رئيس الجمهورية للوزير الأول وطاقمه الحكومي، وبعد ذلك محضر نهائي يبرز من خلاله المشروع النهائي لقانون المالية.

وهذه المرحلة هي آخر مرحلة من مراحل التحضير الإداري للميزانية العامة للدولة وبالتالي قانون المالية للسنة المقبلة لتبدأ بعدها مرحلة أخرى، وهي مرحلة التصويت والمصادقة على المشروع من طرف البرلمان بغرفتيه.

الشكل رقم(4-3)مخطط توضيحي لمسار التحضير والاعتماد للميزانية العامة للدولة



المصدر : من إعداد الطالب (بناء على بيانات المديرية العامة للميزانية)

المبحث الثاني: مجال المالية العمومية وتحديث منظومة الميزانية.

المالية العامة تتناول دراسة القواعد والأسس المنظمة لنشاط الدولة في تجميع الموارد، كما تبحث في تفهم طبائع الأدوات المالية والتحليل لما بينها وبين بعضها البعض من تأثيرات، واستخلاص القواعد والمبادئ التي تعين الدولة في تحديد سياستها المالية، وعليه فالميزانية العامة للدولة وباعتبارها أداة من أدوات المالية العامة فإن تحديد منظومة هذه الأخير من شأنه أن يساعد في بلورة وتطوير السياسة المالية.

المطلب الأول: مجال المالية العمومية ومضمون الميزانية.

أولا : مجال المالية العمومية:

الصورة السلبية التي تطبع المالية العمومية لدى الكثيرين هي دون شك مبالغ فيها، فالمادة إذا ما خضعت لتحليل علمي جاد تظهر بكيفية جلية الطابع المشوق للمادة وغناها المعرفي وجدلها السياسي والاجتماعي والثقافي بالغ الثراء، و بالتالي فهي بدون منازع المادة المحورية لكل التخصصات.

المالية العمومية هي تلك الوسائل المالية الموضوعة من طرف المجموعة الوطنية تحت تصرف الأشخاص العامة[1].

من هنا فإنها تعتبر الشرط المسبق لممارسة أي نشاط عمومي، هذه الوسائل المالية هي إحدى الوسائل الموضوعة تحت تصرف الإدارة إلى جانب الوسائل الأخرى بشرية، مادية وقانونية، فالخطب والمنابر الكلامية لا تلعب سوى دور مكمل لإقناع المواطنين بنهج الدولة وسياستها ويبقى الشطر الأكبر مرتبك بتجسيد مادي ملموس على شكل خدمات ومنافع مادية.

فالوسائل المالية هي إحدى الأدوات الحاسمة لتنفيذ البرامج والمخططات والشرط المسبق لتجسيد المادي الملموس للتصورات الاجتماعية والاقتصادية.

بهذا تبرر المالية العمومية وجودها وتكتسب أهميتها ومكانتها كقطاع حيوي ، قوي التأثير متعدد ومتنوع التفاعلات لما يضع من اختيارات و ما يهدف إلى تحقيقه من أهداف و ما يفرزه من نتائج في مختلف المجالات[2].

---

[1] Gaudemet (p.m) finonces publipoues éditions mont chresten 1993p98.

[2] – رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت 1979 ص 65.

-تظهر المالية العمومية كدراسة النواحي السياسة، القانونية والاقتصادية لإيرادات ونفقات المجموعات العمومية.

الشكل رقم (4-4) موقع الوسائل المالية :



المصدر: علي بساعد- المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء، دروس في التكوين.

الجدول رقم (4-5) مستخدمي المالية العامة

الشخص العمومي	هيئة الدولة	الإطار المالي	الآمر بالصرف	المحاسب	الإطار الوظيفي
الدولة	م،ش الوطني	-الميزانية العامة -الحسابات الخاصة بالخزينة -موارد خاصة	-الوزير -الآمرون بالصرف الثانويون	أمين الخزينة (المركز الرئيسي)	المرافق العمومية الوطنية والمهام العائدة لها .
الولاية	م ، ش ن ولائي	ميزانية الولاية موارد جبائية وعائدات الأملاك	الوالي	أمين خزينة الولاية	المرافق التابعة للولاية
البلدية	م ، ش ، البلدي	ميزانية البلدية مواردها الجبائية الخاصة	رئيس م ، بلدي	أمين خزينة البلدية	المصالح البلدية
الهيئة العمومية الإدارية	مجلس التوجيه	ميزانية الهيئة إعانات تسيير من سلطة الوصاية	المدير	العون المحاسبي	مهام واختصاصات الهيئة .

المصدر : على بساعد –المالية العمومية – المدرسة العليا للقضاء دروس في التكوين

أ: علاقة المالية العمومية بالإقتصاد والدولة :

تعتبرعلاقة المالية العمومية بالإقتصاد أهم العلاقات جميعا فالإقتصاد يتناول بالبحث استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية المتزايدة[1] .

ولما كان من وضائف الدولة اشباع حاجات مواطنيها، فإن المالية العمومية تؤثر في الاقتصاد الوطني من خلال ماتقدمه من حلول وأساليب متنوعة ومتشبعة.

[1] Bouvier (m) esclassan (m.c). lassale (j .b. finances publique paris 1993.p88.

ترتبط المالية العمومية ارتباطا وثيقا بدور الدولة إن ضيقا أو اتساعا لذلك فالدولة بواسطة أداتها المالية (الوسائل المالية) تسعى للتأثير في النشاط الاقتصادي ولو بصفة محدودة[1].

وقد مر دور الدولة بعدة مراحل : (الحارسة – المتدخلة – الضابطة).

الدولة الحارسة : حيث دور الدولة محدود يتسم بالحياد اتجاه النشاط الاقتصادي ، المالية العمومية اتسمت بما يلي :

موارد الدولة المالية توجه للنفقات السيادية (دفاع ، أمن ، قضاء ، دبلوماسية وبعض النفقات الإغاثة).

الدولة لا يجب أن تتدخل في السوق (فعالية لعبة العرض والطلب).

ميزانية الدولة يجب أن تكون متوازنة فالعجز أو الفائض غير مجديين : الأول يؤدي إلى الاقتراض والثاني يعتبر اقتطاع غير مبرر بحاجة عمومية .

الدولة المتدخلة التي جاءت بعد الأزمة الاقتصادية العالمة لعام 1992 وترتكز على:

تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال مباشرتها لانشطة مماثلة لتلك الممارسة من طرف الخواص بهدف حماية الاقتصاد من الهزات و المحافظة على القطاعات الإستراتيجية .

ميزانية الدولة لا تتقد بالتوازن الحتمي عندما يتطلب الأمر تصحيح الخلل القائم (تضخم – كساد).

المالية العمومية أداة نشطة وفعالة تهدف الى تحقيق التوازن والإستقرارا في مجمل الاقتصاد الوطني .

الدولة الضابطة : أدى تقهقر الدولة المتدخلة (بما في ذلك انهيار المعسكر الإشتراكي وهيمنة منظور الليبيرالية الجديدة)إلى تغير كمي ونوعي في دور الدولة وبرزت نظرية الدولة الضابطة التي لا هي محايدة ولا متدخلة ، إنها شكل جديد فرضته تداعيات العولمة وفتح الأسواق .

لذلك فالدولة لاتنسحب من السوق وإنما وجودها في السوق يكون للتنظيم ، تقنين قواعد اللعبة ، مراقبة المنافسة وحماية آليات السوق (لكي تبقى فاعلة) .

للدولة الضابطة عدة وضائف من خلال المالية العمومية تتمثل في مايلي :

[1] عبد المنعم فوزي ، المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة العربية بيروت 1981 ، ص 33.

1- سياسة توزيعية من خلال إعادة توزيع المداخيل وذلك بواسطة جملة من الأدوات :

-الجباية.

-النفقة العمومية وخصوصا منظومة الدعم .

-الأجور من خلال تحديد أسسها القاعدية .

- التعريفات العمومية وأسعار المواد الأساسية .

- منضومة الضمان الإجتماعي.

2-سياسة إستثمارية من خلال إنجاز الهياكل القاعدية الأساسية وتعديم القدرة الإنتاجية للإقتصاد الوطني .

3-سياسة تمويلية من خلال القروض التي تمنحها الخزينة العمومية أو ضمان القروض.

ب : توجيهات أدوات المالية العمومية :

ويمكن توجيه أدوات المالية العمومية نحو :

1-تحقيق التوازن الاقتصادي العام .

-عموما تعتبر الوسائل المالية العمومية الأداة المثلى لدعم النمو والتحكم في التضخم وإعادة توزيع المداخيل .

-دعم النمو : وذلك عن طريق توظيف مكثف للنفقة العمومية دون زيادة في الإيرادات أي مع المحافظة على نفس مستوى الاقتطاع.

-التحكم في التضخم عن طريق امتصاص فائض الكتلة النقدية بإستخدام الأدوات الضريبية .

-إعادة توزيع المداخيل من خلال الشبكة التوزيعية والتعديلات المدخلة عليها.

-تدخل المالية العمومية يشمل المجالات الاقتصادية الكلية بحيث يكون الهدف تمكين مجمل الاقتصاد الوطني من العودة أو المحافظة على التوازن الضروري دون قطاع معين أو مناطق معينة.

2-التوازن القطاعي :

خلافا للتوازن الاقتصاد العام ، فإن التوازن القطاعي يتسم بتركيز استخدام المالية العمومية وأدواتها لتمكين قطاع أو قطاعات معينة من الوصول إلى مستوى من الأداء والنمو عملا بمبدأ النمو المتكامل والمتوازن للإقتصاد الوطني .

-عموما الأدوات المستعملة تتمثل فضلا عن الأطر التنظيمية في :

التحفيز الجبائي من خلال إعفاءات دائمة أو مؤقتة.

الدعم من خلال صناديق خاصة كصندوق دعم النشاط الفلاحي .

3-التوازن الجهوي :

تلجأ إلى تحقيق ذلك بعدة طرق وآليات :

-توجيه الإستثمارات العمومية وإنجاز الهياكل القاعدية الممولة من طرف الميزانية العامة للدولة (نفقات التجهيز العمومي).

-تمويل كلي أو جزئي لاستثمارات المجموعات المحلية من خلال عدة شبكات (المخططات البلدية للتنمية ، البرامج الخاصة).

-تقرير إعفاءات جبائية لفائدة الأنشطة التي تقبل التوطن في المناطق الواجب ترقيتها.

-تمكين الأنشطة من آليات الدعم العمومي المقررة لفائدة المناطق الواجب ترقيتها .

4- نتائج دور الدولة الضبطي على المالية العمومية :

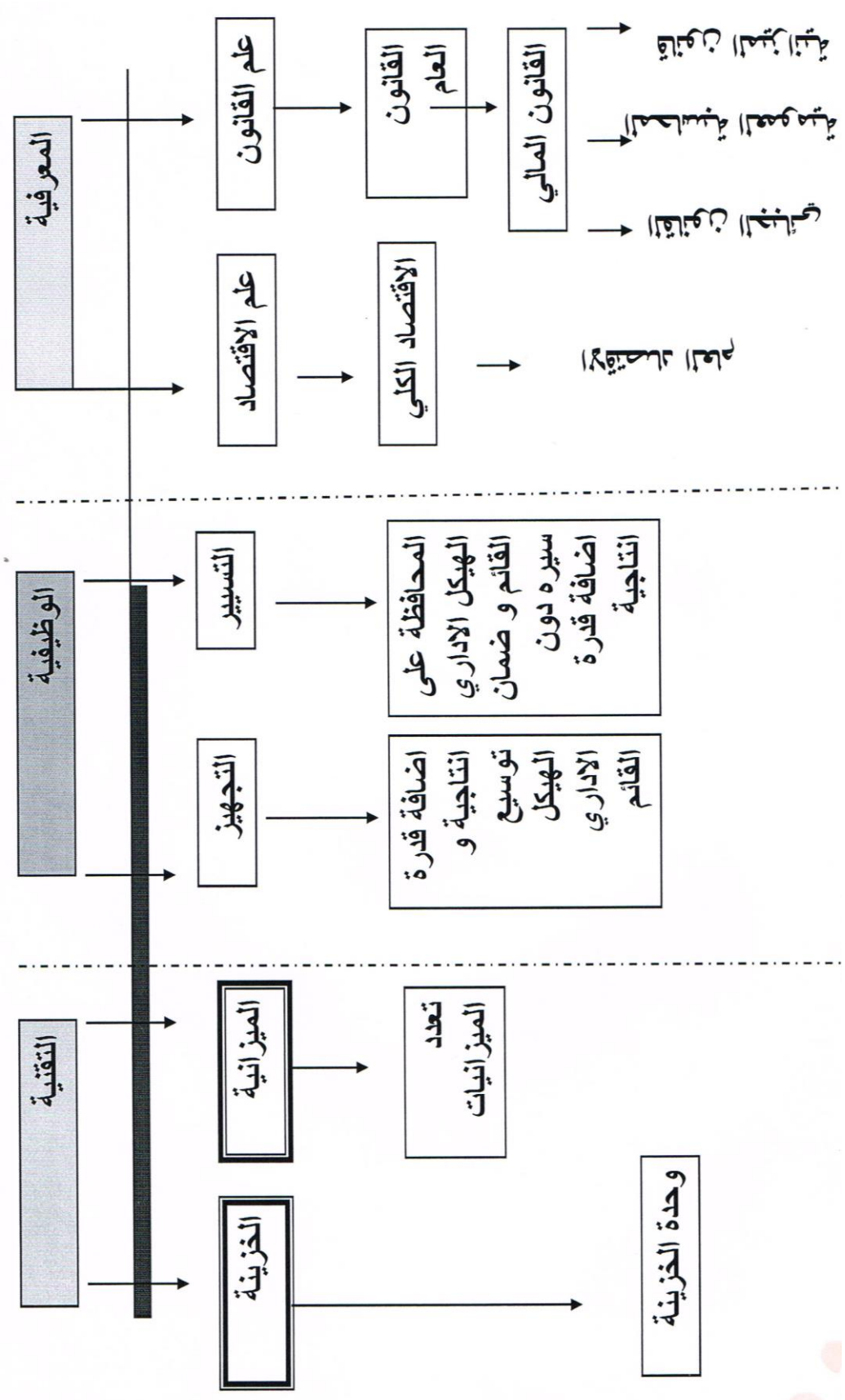
-يؤدي إنسحاب الدولة من ممارسة النشاط الاقتصادي الى توجيه مجهودها ومقدراتها المالية نحو الوظيفة الأصلية في حجم و طرق و نوعية التدخل، وبالتالي إلى :

-توجيه الإعتمادات العمومية نحو الوظائف الكبرى (الصحة، التربية والتكوين).

-تحسين وعصرنة المنظومة الإدارية حتى تتمكن من القيام بوظائف الضبط والمراقبة.

-حماية الفئات الاجتماعية ضعيفة الدخل من الآثار السلبية لاقتصاد السوق (الشبكة الاجتماعية ، منظومة التضامن والحماية الاجتماعية).

الشكل رقم (4-6)مجال المالية العمومية (ملخص) .



ثانيا : مضمون الميزانية

الميزانية في معناها العام هي جرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة من طرف شخص أو مجموعة.

يمكن القول أيضا بأنها وثيقة تضم الإيرادات والنفقات المقدرة سنويا والموزعة حسب وظيفة الشخص العمومي المعني.

-بالنسبة للدولة تعني (مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة).

-بالنسبة للبلدية فهي (جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية وتشكل أمرا بالإذن والإدارة تمكن من سير المصالح العمومية) .

الشكل رقم(4-7) الميزانية وثيقة سياسية وقانونية ومالية.



المصدر : علي بساعد ، المالية العمومية ، مصدر سبق ذكره.

أ-الشكل والإطار الزمني :

من المعروف أن الميزانية تعكس مدى انضباط وتنظيم أمور شخص ما .

لهذا تعتبر الإطار الأمثل للمفاضلة بين جملة من الاختيارات المتاحة والهيكل التقني الأكثر مصداقية من بين كل الوثائق الإدارية الأخرى (برنامج النشاط – حصيلة النشاط)

ذلك أنها تتسم (حينما تحضر بطريقة سليمة) بقدر كبير من الصرامة وبدرجة عالية من الوضوح والشفافية .

1-الشكل :

تخضع الميزانيات العمومية إلى ترتيت منهجية تضبط شكلها و القالب الذي يجب أن تصب فيه الاختيارات المالية .

-هذا القالب يعرف اصطلاحا بمدونة الميزانية وهي عبارة عن تبويب وتفصيل لبنود الميزانية وتدرج لمحتوياتها مع تدقيق لمختلف خاناتها .

فلا يمكن الخروج عن النمط المعد مسبقا وعليه يتعين التكيف معه (المدونة النموذجية المسطرة).

لكل شخص عمومي مدونته النموذجية الخاصة التي تستجيب مع طبيعة نشاطه ، فنقول مدونة الميزانية العامة للدولة.

سنتناول ذلك بالتفصيل من خلال استعراض المبادئ الكبرى التي تحكم الميزانيات العمومية .

2-الإطار الزمني :

من مقتضيات الإنضباط الذي يميز الميزانية دون سواها من الوثائق الإدارية هو أنها ترصد الوسائل المالية لتغطية احتياجات فترة مستقبلية (مبدأ التنبؤ والتقدير)

-لهذا فهي تقرر للمستقبل وفقا لرؤية علمية مبنية على مجهود تقديري .

-من هنا فهي تختلف عن الحساب الختامي الذي يغطي موارد وأعباء تاريخية (منجزة ومحققة).

الميزانية أداة لتسيير المستقبل بناءا على المعطيات المتوفرة من أجل والتحكم العقلاني في المستجدات .

من خلال ماسبق ذكره يمكننا أن نجمل مفهوم الميزانية فيما يلي :

*هي وثيقة تضم الإيرادات والنفقات الخاصة بشخص عمومي معين .

*تصب فيها الإختيارات المختلفة في قالب قانوني وبارقام مالية .

*تخضع لرسم مبدئي يأخذ شكل مدونة.

*تغطي سنة مدنية ككبعد تقديري وكمرحلة للتنفيذ وكمقياس للتقييم .

*يعتمد في إعدادها على أدوات التقدير والتنبؤ .

ب-الميزانية والخزينة :

يقضي المحيك التقني للمالية العمومية بالفصل بين الميزانية والخزينة لمبررات موضوعية عملية .

-الميزانية هي المجال الطبيعي لرسم الإختيارات المالية والترخيص بها ويوكل تسييرها لسلطة إدارية تعرف بسلطة الميزانية .

-أما الخزينة فهي ذلك الوعاء الموجه لحفظ وتسيير الأرصدة العمومية وتسند مهامه لسلطة الخزينة .

لكلا من الميزانية والخزينة دور في تجسيد السياسية المالية العمومية ولكن بكيفيات مختلفة عمليا متكاملة وظيفيا .

كمنطلق يمكن ترتيب عدة نتائج على هذا التمييز :

1- تعدد الميزانيات ووحدة الخزينة .

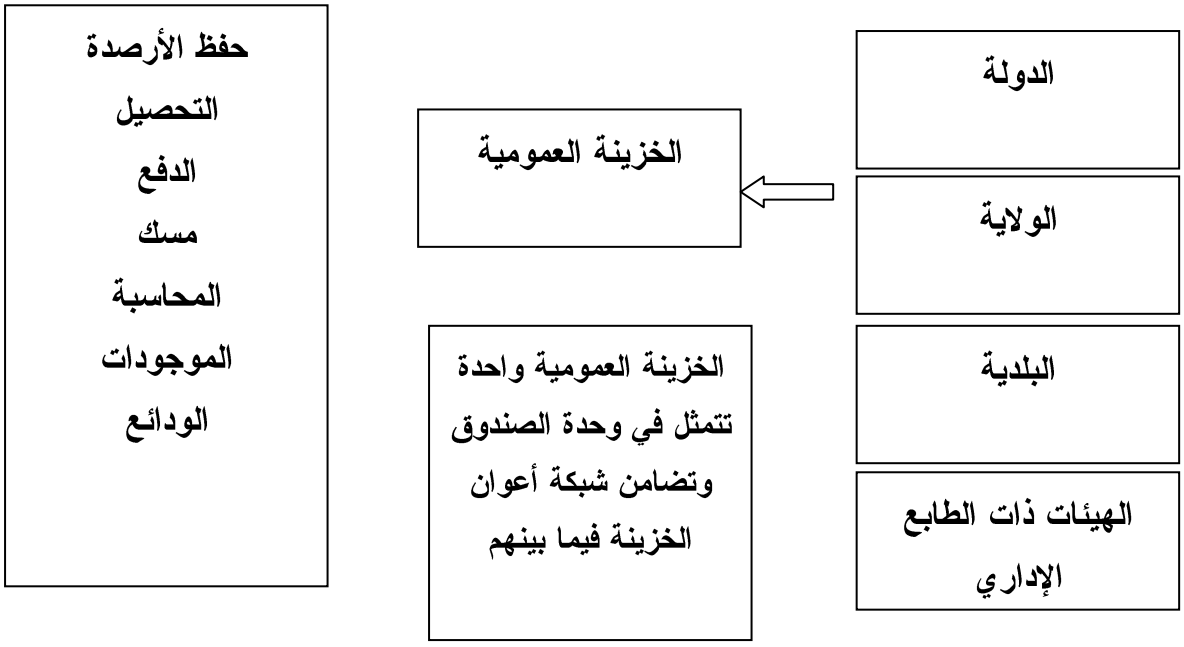
2- الميزانية تقوم على مفهوم الرخصة (الإعتماد) في حين ترتكز الخزينة على مفهوم الموجود (الرصيد).

3- للميزانية إجراءاتها الخاصة والتي تعرف بالإجراءات الإدارية بينما تضطلع الخزينة بالتدابير والخطوات المحاسبية .

4- على مستوى وزارة المالية فإن توزيع المهام يسند للمديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للدراسات والتقديرات دور فعال فيما يتعلق بالأعمال والمهام المرتبطة بالميزانية، أما المديرية العامة للمحاسبة والمديرية العامة للخزينة فلهما دور فعال مباشر فيما يخص محيط الخزينة.

5- تعدد الميزانيات ووحدة الخزينة :

توجه الميزانيات العمومية لتحتضن الإعتمادات المرخصة بحيث تعطي للمسير العمومي مكانة قانونية لإصدار أوامر مالية باسم الشخص العمومي .



6- الاعتماد والرصيد :

الإعتماد هو المبلغ المالي المرصد في الميزانية والموجه لتغطية نفقة عمومية والذي لايجوز تجاوزه خلال السنة . مثال :

34-02 : الإدارة المركزية : الأدوات والأثاثا : 4.400.000 دج

35-01 : الغدارة المركزية : صيناهة المباني : 35.000.000 دج

أما الرصيد فهو توفر المبلغ المالي على مستوى أمين الخزينة ، بمعنى ان يكون الرصيد دائما متوفر بما يكفي لتسديد النفقة المرخصة ماعدا حالات خاصة .

من هنا فإن النفقة لايمكن أن تسدد في حالة تجاوز الإعتماد أو عدم توفره وأيضا في حالة عدم كفاية الرصيد .

7- مهام الميزانية ومهام الخزينة :

من نتائج الفصل العضوي والوظيفي بين السلطتين (سلطة الميزانية وسلطة الخزينة) اختلاف في المهام الموكلة لكل سلطة .

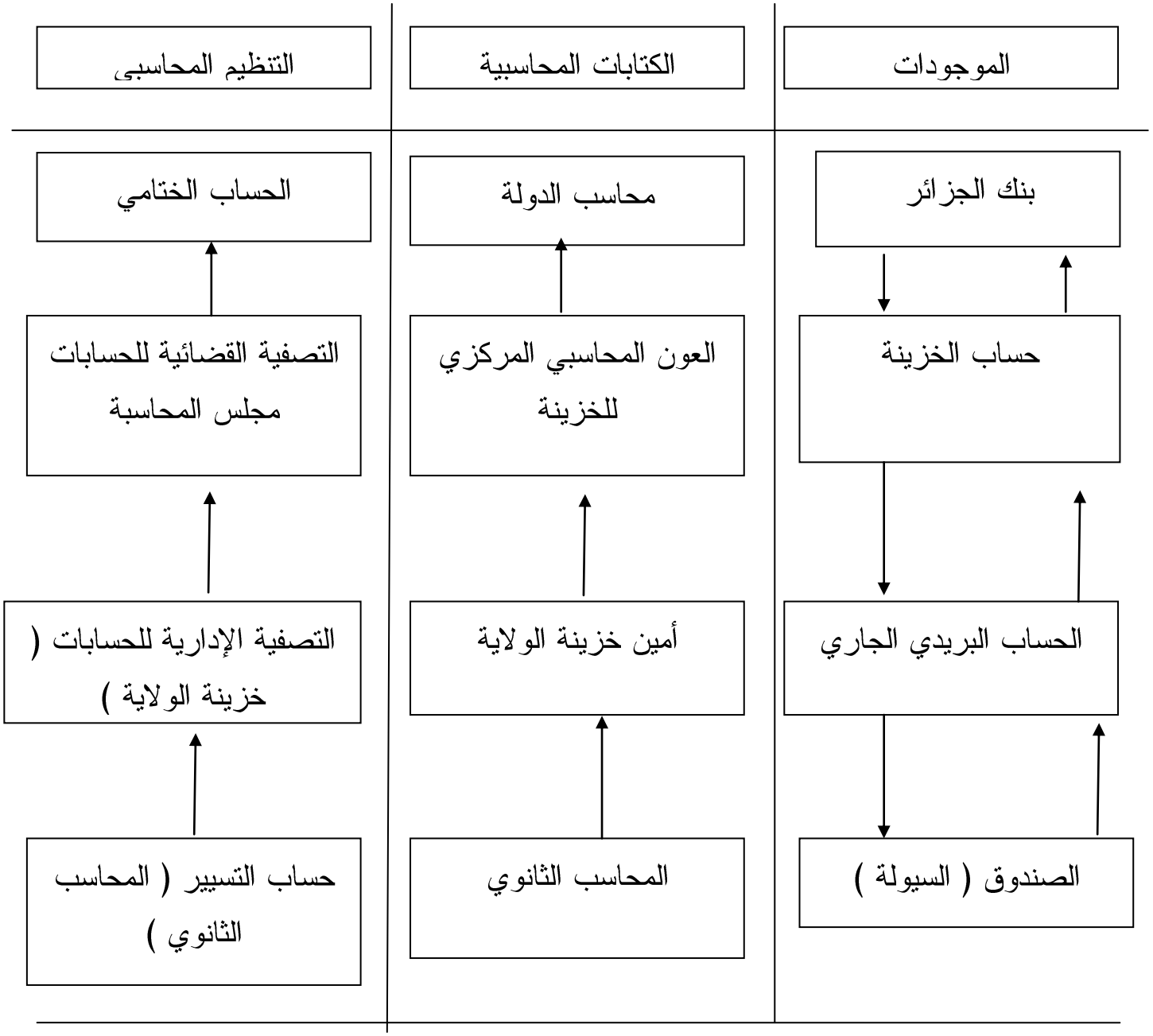
تضطلع سلطة الميزانية من تحضير ، اعتماد ، تبويب ، تعديل ، التزام ، تصفية و أمر بالصرف) .

تبقى المهام المرتبطة بحفظ الأرصدة ومسك محاسبة الموجودات ومتابعتها وكذلك الرقابة المحاسبية من اختصاص سلطة الخزينة (المحاسبين العموميين باعتبارهم أعوان خزينة).

لا يمكن لسلطة واحدة القيام بالوظيفتين معا : تسيير الاعتمادات وحفظ الأرصدة .

الجدول رقم (4-8)

وحدة الصندوق ، وحدة الخزينة ، وحدة المحاسبة ، وحدة التنظيم



المصدر : علي بساعد ، مرجع سبق ذكره.

المطلب الثاني : تحديث منظومة الميزانية :

أولا : تسيير الميزانية :

اتجهت وزارة المالية تحت تحديث نظام تسيير النفقة العمومية من خلال إصلاح منظومة الميزانية في إطار ما يعرف بالإصلاح المالي في جانبه الموازناتي .

يتشكل هذا الإصلاح في شقين أساسيين : إعداد الميزانية وتنفيذ الميزانية في المرحلة الراهنة فإن الأعمال التحضيرية تعرف تقدما فيما يخص مرحلة الإعداد .

قرار مجلس الحكومة المتخذ في أفريل 2006 والرامي إلى غعتماد ميزانية برنامج في 2010 كأقصى حد .

مرحلة تنفيذ الميزانية لاتقل أهمية عن مرحلة الإعداد .

ذلك لأن إعادة هيكلة دورة تنفيذ العمومية تعتبر من بين المكونات الأساسية لعملية تحديث نظام الميزانية.

خصصت لهذا الإصلاح ميزانية قدرت بـــ : 30 مليون اورو ، منها 18 مليون أورو جسدت فعلا والباقي يخصص تدريجيا مع تقدم الإصلاح .

ويهدف المشروع إلى تبسيط دورة إنجاز النفقة العمومية ، تحسين نوعية الرقابة والسماح بتجميع سريعين للمعطيات المالية .

-تشوف منظومة الميزانية الحالية في الجزائر عدة نقائص ، نذكر منها سبيل المثال :

- تشيير النفقات العمومية يتم حسب الوسائل المعبئة - ميزانية وسائل لاميزانية أهداف

-عدم إدماج ميزانيتي التسسير والتجهيز في هيكل واحد .

-غياب إطار تخطيط موازناتي متعدد السنوات .

نظام إعلام يخص التسيير المالي غير كاف وغير متجانس .

وثائق الميزانية عموما صعبة القرآءة وناقصة الشفافية التي يقتضيها التسيير المالي العمومي مستعملي هذه الوثائق يجدون صعوبة في الولوج إلى مضامينها الحقيقية .

- ولقد عملت وزارة المالية على تفعيل إدارة قائمة على النتائج بدلا من إدارة وسائل.

-نظرة متعددة السنوات لتسيير النفقات العمومية والمستندة على ميزانية حيسب البرامج لاحسب التنظيم الهيكلي كما هو الشأن في المنظومة الحالةي .

-اعتماد اصلاح قائم على مسائلة المسيرين ومراقبة الأداء - تقييم الأداء -.

حرية أكبر للمسيرين مع إلزامية تقديم حصيلة ونتائج تسييرهم ومستوى الفعالية المتوصل إليه.

-مراجعة مدونة الميزانية لتستجيب للأهداف المرسومة .-

-تحسين مضمون ميزانية الدولة وتطوير طرق تقديمها من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازناتي ولمضوع الرخصة البرلمانية .

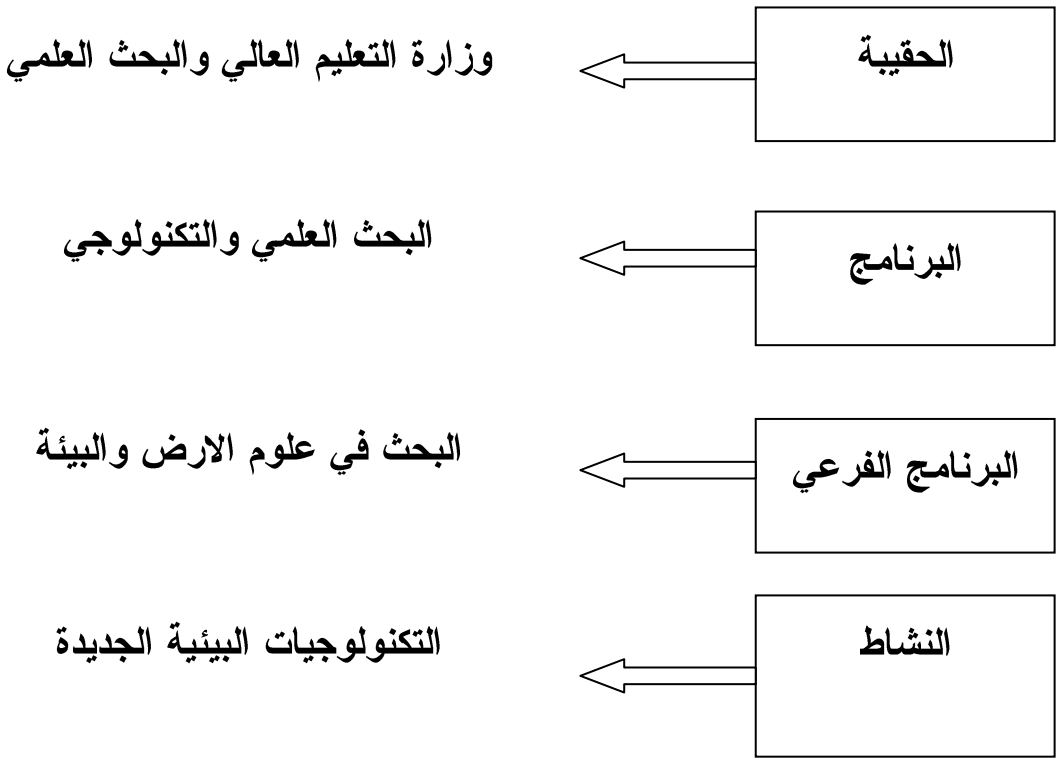
أ-الشق المتعلق بالتسييير :

1-الميزانية القائمة البرامج

هي ميزانية تجمع الإعتمادات الممنوحة لوزارة معينة حسب البرامج المعتمدة لديها. يشمل البرنامج مجموعة الأنشطة الموجهة لتحقيق الأهداف وتطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة والمعتمدة من طرف الحكومة .

-يسمح البرنامج بإدراج النفقات في الميزانية حسب النتائج المنتظرة .

-الشكل رقم : (4-9) مثال عن تفرعات البرنامج :



المصدر : بساعد علي ، مرجع سبق ذكره .

2- التسيير القائم على النتائج :

فلسفة القائم على النتائج :

-رؤية للتسيير تهدف إلى الوصول إلى نتائج على أساس أهداف محددة أهداف محددة ومرسوم مسيبقا من طرف المسيرين أنفسهم .

-اختيارات الميزانية تستند إلى خطيط متوسط المدى للانشطة – من منظور إستراتيجي

-إختيارات الميزانية ترسم وتضبط على أساس النتائج المنتظرة بدلا من رسم للميزانية قائم على تعبئة للوسائل من خلال غضفاء المزيد من الشفافية على تسيير المالية العمومية.

- مساءلة صارمة للمسيرين في تحديد الأنشطة والعمليات الواجب إنجازها وتطابقها مع إختيارات الميزانية المعتمدة .

-إقحام أكبر للمسيرين من خلال إلزامهم بتقديم حصيلة للنتائج المحققة.

-لهذا يتطلب الأمر ربط كل برنامج بمسير معين، والذي يتعين عليه تقديم المبادرات الأكثر ملائمة للوصول إلى الأهداف المرسومة وبالتالي إعداد الميزانية اللازمة لتجسيد هذه المبادرات.

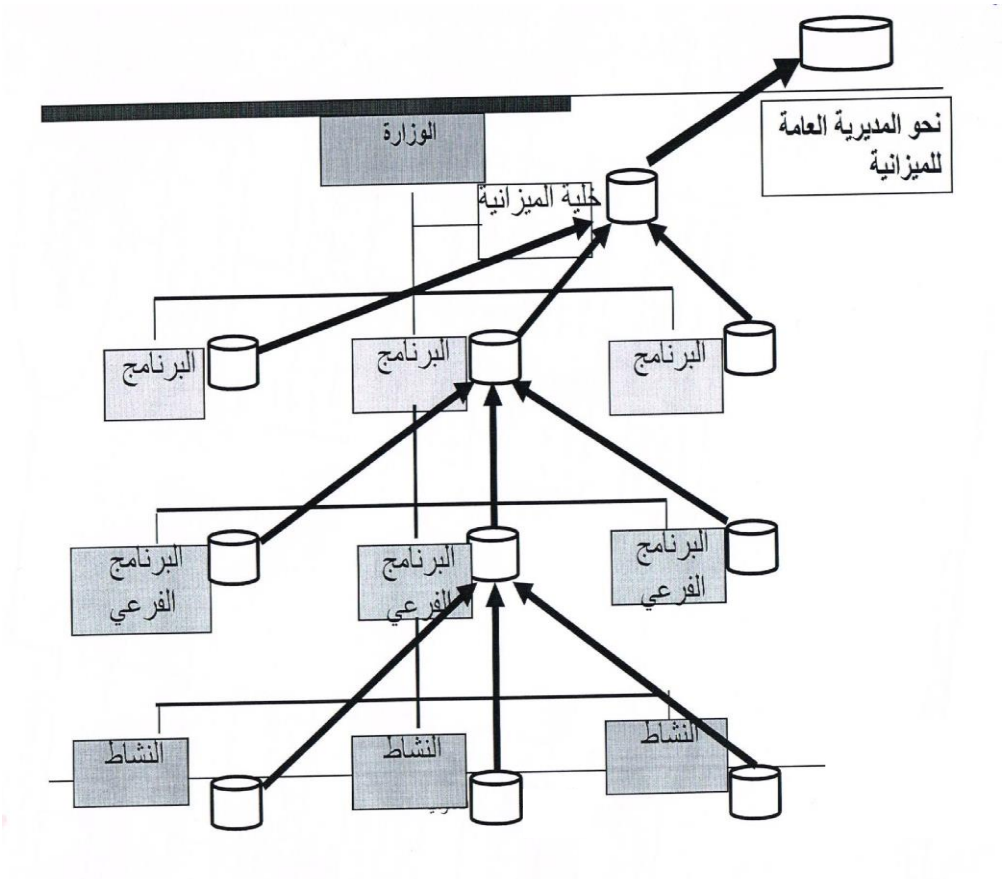
ضرورة التغيير:

-في طرق العمل ومناهج التفكير.

-في ثقافة التنظيم والإدارة.

- والتي بدون شك تتطلب بعض الوقت، لكن في بسط فلسفتها على كل المستويات يمكن الإستعداد له من الآن.

شكل رقم(4-10)إعداد الميزانيات : المصدر: علي بساعد،مرجع سبق ذكره.



ب : الشق المتعلق بالميزانية :

1- الإطار المتعدد السنوات للميزانية :

يعتر هذا الإطار بمثابة أداة يعبر من خلالها عن التوجهات الكبرى و أولويات الدولة وكذلك تقديرات الإيرادات والنفقات على أفق يتجاوز 12 شهرا :

-من هنا يمتد افق الميزانية على أساس البعد الخماسي ، السنتين السابقتين - السنة المالية المعينة - السنتين اللاحقتين .

-غيرأن التصويب على الميزانية يبقى يعتمد التصويت السنوب .

-بالنسبة للميزانية 2008 فإن البعد الخماسي يغطي الفترة 2006-.2010

-2010-2009-2008-2007-2007

2-إطار تخطيط وبرمجة النفقات على المدى المتوسط :

إطار النفقات على المدى المتوسط هو اداة تخطيط مالي على مستوى الإقتصاد الكلي والتي موضوعها يتمثل فيما يلي :

-التأكد من ديمومة سياسات الميزانية على أساس التعرف المسبق على الموارد المتاحة ، أولويات الحكومة و الغحتياجات المالية .

-بيان متكامل وواقعي للموارد المكن تعبئتها .

-إقامة نظام توزيع الموارد متطابق مع الاولويات المرسومة .

3 المدونة الجديدة للميزانية :

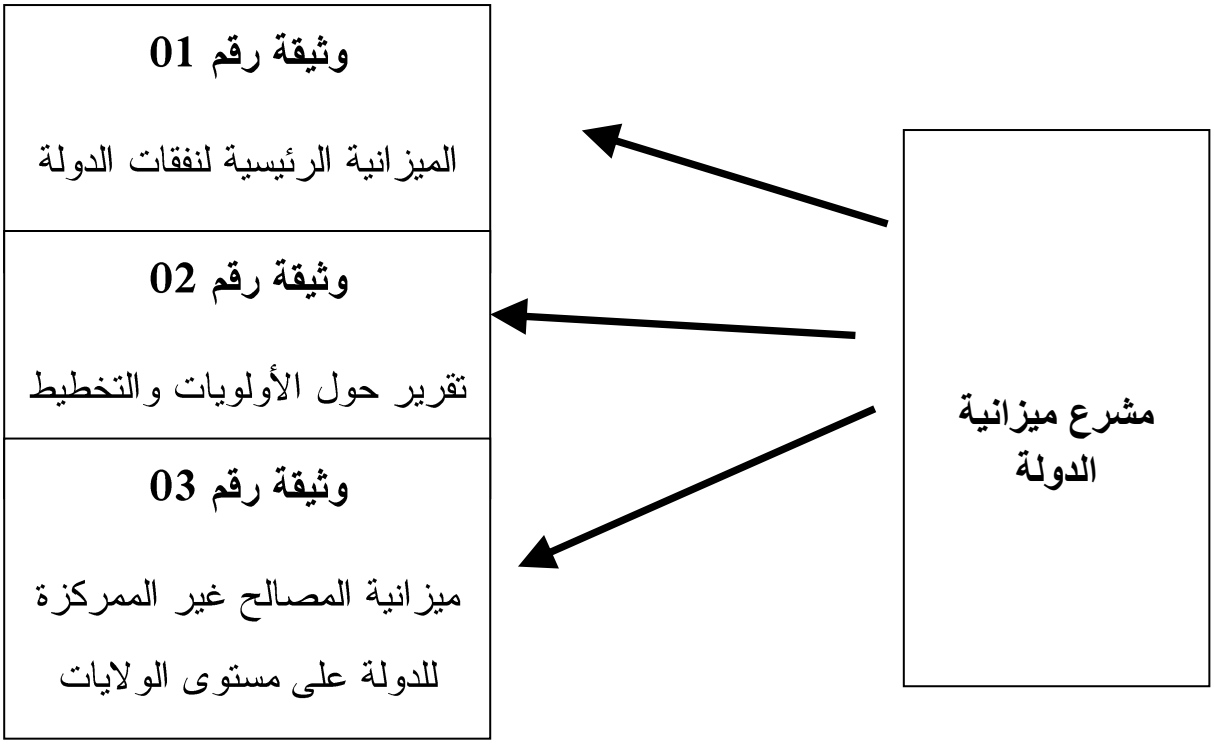
تظهر الميزانية على شكل جدول يتضمن محورين :

محور وفقا لتوجيه النفقات حسب وجهتها – حقيبة ، برامج ، برنامج فرعي ، نشاط .

محور مستند على الطبيعة الإقتصادية للنفقات .

تصنيف موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الإقتصادية -تسسيير استثمار ، تحويل .

الشكل رقم(4-11) الشكل الجديد في تقديم الميزانية :



المصدر: بساعد علي، مرجع سبق ذكره.

4- المسار الزمني الجديد للميزانية:

منظومة الميزانية المستقبلية ستعتمد رزنامة مختلفة عن تلك المتبعة حاليا وبالتالي فهي تتطلب مايلي:

رزنامة الميزانية تمتد فيما يخص مرحلتي التخطيط ولإعداد على فترة 15 شهرا

تحدد الحكومة بداية الغلاف المالي ، في شهر جانفي من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية ن-1 وذلك لتوجيه الدوائر الوزارية المنفقة واعلامها بالتدابير الكبرى للمازنية .

اعتماد البعد الخماسي والنظرة المتوسطة المدى فيما يخص الإقتصاد الكلي للميزانية .

ثانيا : القواعد الكبري للميزانية:

تعتبر القواعد الكبرى للميزانية بمثابة العمود الفقري للمالية العمومية والمسلك الإلزامي لفهم آلياتها لذلك تعرف بالقواعد الذهبية للمالية العمومية والنواة الصلبة لها .

رغم التغيرات الكبرى التي عرفتها وتعرفها المالية العمومية إلا أن هذه القواعد احتفظت بمكانتها المرموقة، فالمرونة النسبية التي تجتهد مختلف الإصلاحات في إدخالها عليها زادت من اهمية هذه القواعد سياسيا، وقانونيا وتقنيا .

تحكم القواعد الكبرى للميزانة كل المراحل التي تمر بها الميزانية من إعداد وتنفيذ ومراقبة

القواعد ذات المنشأ سياسي، أصلا تحول تدريجيا إلى مبادئ قانونية ومنه إلى قوالب تقنية.

-من الناحية السياسية تكرس هذه القواعد الرقابة الشعبية على جمع وتوظيف الأموال العمومية.

-من الناحيتين القانونية والتقنية تعتبر إطار تنظيمي للميزانية وضوابط منهجية لمراقبة التصرفات المالية .

-تسمح بفحص دوري ومنتظم للمالية العمومية دون الحاجة إلى إجراءات خاصة او تغيير في المواعيد التي قد لاتكون معروفة مسبقا -قاعدة سنوية -

تمكن من عرض شامل، واضح ومفص للإيرادات والنفقات العمومية .

قاعدة الوحدة : تؤسس لكيفية حساب وتقديم بنود الميزانية

- قاعدة الشمولية: تفرض توجيه الاعتمادات حسب طبيعتها وحسب المصلحة المكلفة بإنجازها.

قاعدة التخصيص و قاعدة التوازن

وأخيرا فإن القواعد الكبرى للميزانية تضبط شروط حدود وحالات إقرار العجز في الميزانية- قاعدة التوازن .

1-قاعدة السنوية :

1-1 مضمونها :

تشتمل القاعدة بنفس المقدار وفي نفس الوقت على مضمونين ، التصويت السنوي والتنف>يذ السنوي .

التصويت السنوي : ويقصد من خلاله أن الرخصة التي تمنحها هيئة المداولة مدة صلاحيتها سنة مدنية كاملة ، أي من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر ، المادة 03 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية .

-وهو مايظهر كذلك جليا في المادة الاولى من قانون المالية للسنة التي ترخص للحكومة بمواصلة تحصيل الغيرادات وتنفيذ النفقات بالنسبة لسنة واحدة .

التنفيذ السنوي :

يتعين على المسيرين تقدير الإعتمادات لتغطية إحتياجات سنة كاملة ، بمعنى إعتماد رؤية مستقبلية ذات بعد سنوب .

كل إعتماد لايستهلك خلال السنة يعتبر مسقط ولا يسمح بصرفه في السنة القادمة .

تغلق الكتابات المحاسبية في 31 ديسمبر نظام التسيير لايجوز تجاوز السنة غلا بعنوان اليوم التكميلي أو الفترة التكميلية المقررة لفائدة محاسبي المجموعات المحلية .

قاعدة السنوية تقضي بغلق الحسابات قانونيا عند تاريخ 31 ديسمبر (نظام التسيير) حتى مع وجود يوم تكميلي أو فترة تكميلية ، التاريخ المرجعي يبقى 0001/01 - 12/31

1-2- التعديلات المدرجة على القاعدة :

تعتبر القاعدة صارمة إلى حد ما ، ذلك لأنها تفرض رزنامة مضبوطة لإعداد وتنفيذ الميزانيات دون الأخذ بعين الغعتبار خصوصيات بعض العمليات المالية العمومية التي يتجاوز مداها الإطار السنوي مثل الإستثمارات العمومية .

لذلك وبغية المحافظة على القاعدة وضمان مرونتها أو التنفيذ السنوي .

-هذه الإستثناءات سواءا ماتعلق بالتصويت السنوي أو تنفيذ السنوي .

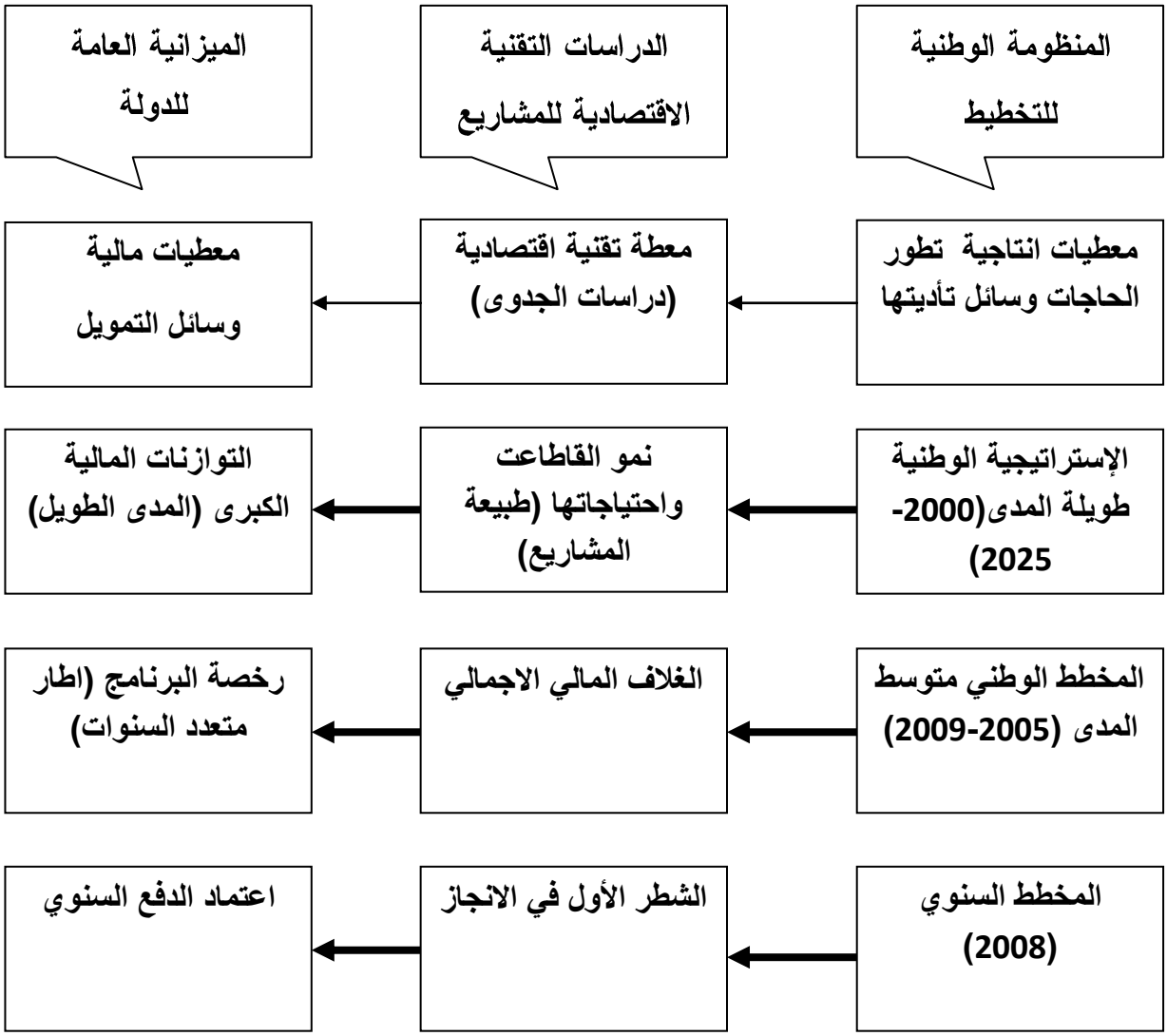
هذه الاستثناءات لها في نفس الوقت آثار على الجانب القانوني للميزانية وكذلك آثار إدارية ومحاسبية لاتقل أهمية عن الجانب القانوني ، إنها الرخص الشهرية ورخص البرامج .

رخص البرنامج :

- عمليات الإستثمار العمومي لها في الغالب الطابع متعدد السنوات لهذا فإن اللجوء إلى تقنية رخصة البرنامج تسمح بداية من السنة الاولى للشروع في الإنجاز للآمر بالصرف الإلتزام في حدود الضرف المالي المفتوح - التقدم بالطلبات وإبرام الصفقات اللازمة .

- غير ان رخصة البرنامج ترفق ببيان لإعتماد الدفع السنوي، أي السقف المالي المسموح من خلاله للآمر بالصرف بإصدار حوالات الدفع أي إمكانية الأمر بالصرف.

الشكل رقم (4-12) رخص البرنامج وفق الضرف المالي



المصدر : علي بساعد ، مرجع سبق ذكره

- أدرجت الرخص الشهرية كوسيلة للمعالجة المؤقتة والاستثنائية لأي تأخر في :

1- التصويت على قانون المالية عند تاريخ 01 جانفي من السنة المالية المعنية المادة 69 من القانون رقم 84-17

2- توزيع الاعتمادات على الدوائر الوزارية عندما لا يتم ذلك في الآجال القانونية الملائمة وخصوصا عند اي تأخر في نشرها.

3- تبليغ تفويض الاعتمادات للأمرين بالصرف الثانويين من طرف الأمرين بالصرف الرئيسيين والذين تصدر الاعتمادات بأسمهم.

4- المصادقة على ميزانية الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، من قبل دخول السنة المالية الجديدة من طرف سلطة الوصاية.

مضمون الرخص الشهرية:

1- مواصلة تحصيل الايرادات بنفس النسب والكيفيات السارية المفعول.

2- اقتطاع 1/12 من اعتمادات التسيير المفتوحة شهريا ولمدة 3 أشهر.

3- اقتطاع 1/4 من اعتمادات الدفع مرة واحدة تغطي فترة 3 أشهر.

4-مواصلة تنفيذ العمليات المرتبطة بالحسابات الخاصة بالخزينة الميزانيات الملحقة.

الاعتماد المفتوح في إطار السنة المالية المنتهية	القسط الشهري المتمثل في 1/12 أو 1/4	الاعتماد المفتوح بالنسبة للسنة المالية الجديدة	الاستهلاك عند تاريخ 01 أفريل	الاعتماد القابل للتصرف فيه بعنوان السنة الجديدة
التسيير 01-34 تعويض المصاريف 1.200.000	1/12 جانفي: 100.000 فيفري: 100.000 مارس: 100.000	**2.000.000**	300.000	1.700.000
التجهيز اعتماد الدفع 6.000.000	1/4 اعتماد الدفع 1.500.000	**اعتماد الدفع** **3.000.000**	اعتماد الدفع 1.500.000	اعتماد الدفع 1.500.000

3.1 نتائج تطبيق قاعدة السنوية على التسيير المالي العمومي:

- مدة سنة تعتبر مدة جد ملائمة للتسيير المالي ، نظرا لكونها مدة تسمح بالتحكم الحسن في أدوات التقدير والتنبؤ كما أنها تتيح أرضية للتنفيذ في آجال تمكن من تدارك النقائص وادخال التصويبات اللازمة.

- النظرة السنوية للمالية العمومية تنسجم تماما مع الدورة الاقتصادية التي تكون سنوية في أغلب الأنشطة ، بل وتتماشى بالتوازي مع الحاجات الاجتماعية.

- إدخال بعض التعديلات على المبدأ يتعين النظر إليه على أنه الوسيلة التي تلبي مطالب المسيرين الذين يفضلون الأطر المرنة عن تلك المتسمة بالجمود والصرامة الكابحة للمبادرة.

- من غير المنطقي معاملة كل النفقات بنفس الكيفية، ذلك أن بعض أصناف النفقات العمومية ملحة وتتطلب الفورية والسرعة وهو ما تأخذه بعين الاعتبار التعديلات المدرجة.

- من شأن اعتماد الإطار السنوي أن يسهل مهام أجهزة مراقبة المالية العمومية التي تستطيع فحص التسيير المالي من خلال السنوات.

2- قاعدة وحدة الميزانية:

2-1 المضمون:

لقاعدة الوحدة مدلول مزدوج:

1. تعني بداية وحدة وثائق الميزانية.
2. ثم أنها تتحكم في وحدة معطيات الميزانية.

وحدة وثائق الميزانية: تقدم الميزانية على شكل وثيقة واحدة تضم كل النفقات وكل الايرادات دون اقصاء أو نقل أو تعدد وثائق الميزانية.

وحدة معطيات الميزانية: تقديم الميزانية وفقا لقاعدة الوحدة يسمح لهيئة المداولة، من خلال الوثيقة الواحدة، بالتقييم من جهة واجراء المقارنات اللازمة.

❖ تصبح المقارنة بين السنوات سهلة وميسرة عندما تكون الميزانية مقدمة في وثيقة واحدة.

هذه المقارنة بين السنوات تمكن هيئة المداولة من تقييم المجهود الحكومي والجهاز التنفيذي فيما يتعلق بالتحكم في النفقات أو حسن توزيعها، ملاحظة وتقدير تطور الايرادات والنفقات لا يتطلبان مجهود كبير.

- مقارنة بين القطاعات: فالقطاعات ذات الأولوية تظهر بوضوح أكبر عندما تون الميزانية في وثيقة واحدة. فتعدد وثائق الميزانية يحجب الرؤية ويعف التصنيف والترتيب.

-المقارنة الدولية لا تكون مجدية إلا إذا تم تجميع كل المجهود المالي للدولة في وثيقة واحدة.

-النفقات والايرادات مجمعة في وثيقة واحدة يمكن من معرفة نسبة مساهمتها في الناتج الداخلي الخام واستخلاص المعطيات الاقتصادية الكلية.

2-2 التعديلات المدخلة على القاعدة:

- جمع كل الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة ليست بالأمر الهين من الناحية العملية، نظرا لتنوع وتعدد مكونات الميزانية واختلاف طبيعة بعض العناصر المشكلة لها.

- تجميع نفقات نهائية مع نفقات مؤقتة يعطي للميزانية حجم اصطناعي ويخفي الطبيعة الحقيقية للإيراد أو النفقة العمومية.

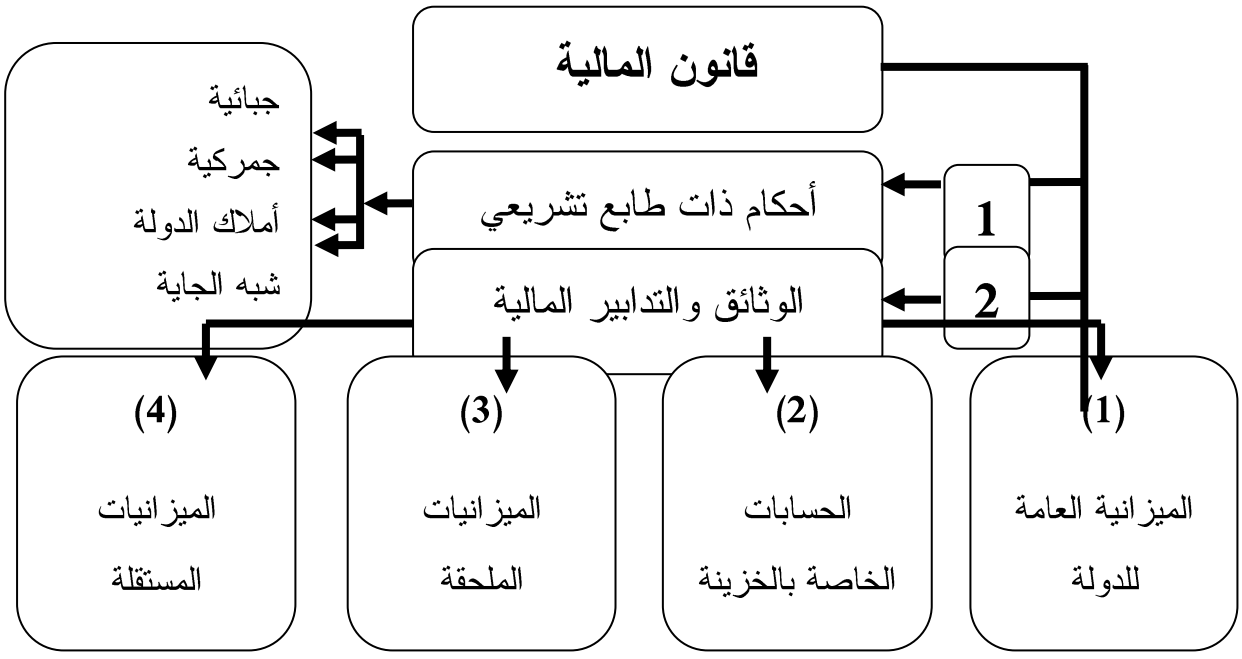
- لهذا فوحدة الميزانية لا يمكن المحافظة عليها إلا من خلال الفصل بين النفقات والإيرادات التي ليست لها نفس الطبيعة.

استنادا للمنطق سالف الذكر، تبقى الميزانية العامة للدولة الوثيقة الأساسية والوعاء الأوسع الذي يحتوي على أغلب الإيرادات والنفقات العمومية.

* وثائق أخرى فتحت إلى جانب الميزانية العامة للدولة:

1- الحسابات الخاصة بالخزينة.2- الميزانيات الملحقة.3- الميزانيات المستقلة.

الشكل (4-13) قانون المالية



المصدر : علي بساعد، مرجع سبق ذكره

2-2-1 الميزانية العامة للدولة:

- اضم الميزانية العامة للدولة الإيرادات والنفقات النهاءية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية.
- تضم الميزانية العامة للدولة الإيرادات المحصلة فعلا والنفقات المقبولة للدفع.
- تغطي الإيرادات والنفقات المقيدة في الميزانية العامة للدولة سنة مالية واحدة وتصبح مسقطة في 31 ديسمبر عند عدم تنفيذها.

2-2-2 الحسابات الخاصة بالخزينة:

- المبادئ العامة:

- ترسم الحسابات الخاصة بالخزينة أساسا عمليات مؤقتة، ويتعلق الأمر بعمليات تتبع بالاسترجاع، التسديد أو إعادة الدفع كما هو الشأن بالنسبة للقروض والتسبيقات.
- علاقة كل الحسابات الخاصة بالخزينة في نفس الاجراءات المتعلقة بالإحداث وسير الحسابات.
- تفتح ح.خ.خ. المالي بموجب أحكام قانون المالية.
- تنفذ العمليات المتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة وفقا لنفس الأحكام والاجراءات المطبقة على الميزانية العامة للدولة ، باستثناء حسابات القروض والتسبيقات.

- الإحداث:

عند إحداث الحساب ، يتضمن نص قانون المالية المعلومات الأساسية المتعلقة بالحساب المحدث، كما يلي:

1- فئة الحساب: مثال: حساب تخصيص خاص

2- رقم الحساب: عادة مايتضمن ستة أرقام (302-124)

3- موضوع الحساب: مثال: المؤسسات الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

4- وجهة النفقات ومصادر الإيرادات: نوع من المدونة المصغرة

5- الآمر بالصرف: يرى المكلف بتسيير الحساب كآمر بالصرف رئيسي

6- كيفية تسيير الحساب: تحدد عادة بموجب نص تنظيمي (مرسوم تنفيذي)

- سير الحسابات:

خلافا للميزانية العامة للدولة التي تتضمن اعتمادات سنوية، فإن الحسابات الخاصة للخزينة تضم أرصدة. حصيلة كل حساب تنقل من سنة إلى أخرى.

الحسابات الخاصة بالخزينة موجهة خصيصا للعب دور مكمل للأنشطة المالية للميزانية العامة للدولة.

يمنع القانون في بعض الحالات، توظيف بعض الحسابات كاستثمار مالي (حسابات التجارة) أو في عمليات الاقراض، التسبيقات والاقتراض (حسابات التخصيص الخاص).

سير الحساب الخاص بالخزينة:

تخضع الحسابات الخاصة بالخزينة لنفس آليات سير الأرصدة :

- طوائف الحسابات الخاصة بالخزينة :

1-حسابات التجارة

2-حسابات التخصيص الخاص .

3-حسابات التسبيقات

4-حسابات القروض .

5-حسابات التسوية مع الحكومة الأجنبية .

6-حسابات المساهمات والالتزامات .

حسابات التجارة

ترسيم حسابات التجارة العمليات الصناعية والتجارية (الشراء ، إعادة البيع ،) الممارسة كنشاط ملحق (بصفة ملحقة) من طرف المرافق الإدارية للدولة .

يستفيد الحساب عند فتحه من رصيد أولي يمكن إنطلاق العملية (إعتماد من الميزانية العامة للدولة) بعد ذلك يمول بإيرادته الخالصة عائدات النشاط .

يمكن لقانون المالية أن يرخص بتجاوز النفقات للإيرادات المحصلة فعلا (السحب المكشوف) .

النتائج السنوية تضبط وفقا للقواعد العامة المتضمنة في المخطط المحاسبي الوطني .

-حسابات التخصيص الخاص :

- خلافا لباقي الحسابات الخاصة بالخزينة ، فإن حسابات التخصيص الخاص ترسم أساسا عمليات نهائية (سواء في إيراداها أو نفقاتها) .

-تمول بموارد نهائية ذات طابع جبائي وشبه جبائي كما تستفيد من مخصصات من الميزانية العامة للدولة لضمان توازن الحساب .

-من ناحية العدد ، فهي تعتبر أهم طائفة ضمن الحسابات الخاصة بالخزينة .

-كما أنها تضمن في كتاباتها موجودات مالية معتبرة خارج الميزانية العامة للدولة .

-يمس موضوع حسابات التخصص الخاص مجالات جد هامة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية (السكن ، التشغيل ، المياه ، الثقافة ، الإنعاش الإقتصادي ، صندوق ضبط الإيرادات ...الخ) .

-تبقى بعض التساؤلات قائمة بخصوص آليات رقابة هذه الحسابات و فحصها من طرف هيئات رقابة المالية العمومية (البرلمان خاصة) .

(تساؤلات جدية ومحرجة).

-خلافا لباقي الحسابات الخاصة فإن ح ،ت،خ لاتضم للميزانية العامة لمعرفة الحصيلة المالية السنوية للدوةل (م. 51 من القانون 84-17) .

غير أنها تضاف للميزانية العامة لاستخراج التوازن المالي السنوي .

حسابات القرض

الدولة المقرضة تظهر من خلال هذه الحسابات ، وترسم عمليات القرض المقدم لفائدة حسب طبيعة الحساب أثناء إحداثه :

1-المجموعات المحلية .

2-الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري .

3- الأفراد وخصوصا أعوان الدولة والإرادات العمومية .

القروض المقدمة من طرف الدولة منتجة للفؤاد حسب النسبة القانونية للخزينة (ماعدا حالات مخالفة قد ترد بموجب قانون المالية).

عموما مدة القرض أربع سنوات غير أنه يمكن أن تتجاوز ذلك بموجب نص خاص .

-تخضع عمليات القرض لنفس القواعد المتبعة في المجال البنكي (الضمانات والرهون) .

حساب التسبيقات :

ترسم عمليات منح أو تسديد التسبيقات التي تكون الخزينة مرخصة بتقديمها في حدود الإعتمادات الممنوحة لهذا الغرض .

التسبيقات الممنوحة من طرف الخزينة لفائدة الهيئات العمومية معفاة من الفوائد .

-يتعين على المستفيد تسديد التسبيقية في أجل سنتين .

-بعد إنقضاء هذه المدة إما أن تجدد المدة لسنتين إضافيتين (مع إحتمال تطبيق فوائد عليها) وإما أن تحول التسبيقية إلى قرض (أربع سنوات كحد أقصى) .

حسابات التسوية مع الحكومة الأجنبية :

ترسم العمليات المنجزة تطبيقا لإتفاقيات دولية مصادق عليها قانونا .

السحب على المكشوف المرخص به سنويا بالنسبة لكل حساب له الطابع التحديد (بمعنى لايجوز تجاوز المستوى المحدد للسحب) .

-قد تقتضي متطلبات حفظ السر الدبلوماسي أو العسكري أن يكتسي إيرادات و نفقات هذه الحسابات الطابع الإختياري .

-يتعين التنبيه إلى أن هذه الحسابات لاترسم حجم مديونية الدولة وإنما وضعية التسوية ومستوى تنفيذ الإتفاقية المالية.

حسابات المساهمات والالتزامات

حددت المادة 48 من القانون رقم 84-17 والمتعلق بقوانين المالية طوائف الحسابات الخاصة بالخزينة في خمس مجموعات .

-إلا أن قانون المالية لسنة 1994 أضاف طائفة جديدة والمتعلقة بحسابات المساهمات والإلتزامات وهي تخص مساهمات الدولة في راسمال الشركات المختلطة والهيئات الدولية المستفيدة من رعاية خاصة .

يتعلق الأمر بحسابات المساهمات التي تفتح بموجب تعليمة من وزير المالية (المادة 133 من قانون المالية لسنة 1994) التعليمة رقم 13 بتاريخ 30-03-2003 .

2-2-3 الميزانيات الملحقة :

يعد إلغاء الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات بموجب قانون المالية لسنة 2004 ، لايوجد حاليا أية ميزانية ملحقة .

غير أن قانون المالية يمكن أن يحدث ميزانية ملحقة مادام القانون الإطار المتعلق بقوانين المالية يتضمن هذه الإمكانية .

-من هنا يمكن دراسة الميزانيات الملحقة ليست لها فائدة عملية وتبقى محتفظة كليا بجدواها النظرية .

بعض مواصفات الميزانية الملحقة :

1-تحدث الميزانية الملحقة وتغلق بموجب حكم من أحكام قانون المالية .

2-تضمن العمليات المالية لمصالح الدولة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية والتي يتمثل نشاطها أساسا في إنتاج سلع أو أداء خدمات تتبع بدفع سعر مقابل لها .

3-الميزانية الملحقة هي بالضرورة متوازنة يسد العجز من الميزانية العامة للدولة كما يصب الفائض في هذه الأخيرة أيضا .

4-تضم الميزانية الملحقة مجمل إيرادات ونفقات المرفق .

5-تتكفل الميزانية الملحقة بنفقات التسيير ، الإستثمار وأيضا دفع الديون المرتبة على المصلحة .

4.2.2. الميزانيات المستقلة :

المجهود الإجتماعي للأمة تتكفل به بقسط كبير ميزانيات هيئات الضمان الإجتماعي (التأمين على المرض ، التقاعد ، البطالة).

-ولكن مادامت هذه الهيئات تعتمد في تمويلها على اقتطاعات إجبارية (إشتراكات أرباب العمل ، والأجراء والوظائف الحرة) فإن القانون يدمجها في المحيط الموازناتي للدولة مع احتفاظها بإستقلالها الحقوقي والمالي .

-إذن هي منفصلة عن الميزانية العامة للدولة ولكنها تبقي في إطار قانون المالية.

المادة 69 من قانون المالية لسنة 2008 وهي مادة متكررة في كل قوانين المالية .

-توجه مساهمة هيئات الضمان الإجتماعي في ميزانيات القطاعات الصحية والمؤسسات الإستشفائية المتخصصة (بما فيها المراكز الإستشفائية الجامعية) لتغطية المالية للتكاليف المتعلقة بالتكفل الطبي لصالح المؤمن لهم إجتماعيا وذوي حقوقهم .

تتكفل ميزانية الدولة بتغطية نفقات الوقاية، التكوين ، البحث الطبي والعلاج المقدم للمعوزين غير المؤمن لهم إجتماعيا .

3-قاعدة شمولية الميزانية :

1.3-مضمون القاعدة :

تقوم القاعدة على أساس فكرة الناتج الخام (استبعاد فكرة الناتج الصافي) وهذا يؤدي إلى استنادها إلى مبدئين :

1-يضمن مجموع الإيرادات تغطية مجمل النفقات ، لا يسمح بربط إيراد بنفقة معينة (مبدأ عدم التخصيص .

كل الإيرادات وكل النفقات تظهر في الميزانية لا يسمح القيام بعملية المقاصة (مبدأ عدم جواز المقاصة) .

3-1.1-عدم التخصيص:

الإيرادات والنفقات تشكلان كتلتين منفصلتين لايمكن تخصيص إيراد لتغطية نفقة كل الإيرادات تضمن تعطية كل النفقات فلا يجوز حبس إيراد لفائدة نفقة محددة.

-ليس هناك من رباط قانوني بين تحصيل ضريبة أو رسم و تخصيصه لإستخدام معين.

-مادامت الإيرادات تقريبية، فإن من شأن التخصيص أن يجعل النفقة مرتبطة بمستوى التحصيل، فمنع التخصيص يغطي للنفقة ضمانة مالية لتنفيذها مستقلة تماما عن تحصيل أو عدم تحصيل هذه الإيراد أو ذلك.

-من جانب أخر فإن عدم التخصيص يحد من التبذير الممكن حدوثه لو خصصنا إيراد لنفقة مصلحة عمومية محددة .

2.1.3 عدم المقاصة :

إذا كانت المقاصة سائدة بل ومستحسنة في العلاقات بين الخواص، فإنها في المحيط المالي العمومي مقيدة واستثنائية .

-تسجيل الإيرادات والنفقات في الميزانية بكامل مبلغها، أية عملية طرح أو إخفاء أو مقاصة غير مسموح بها.

إن الإكتفاء فقط بتسجيل الناتج الصافي بعد عمليات الخصم يخفي الحجم الحقيقي للإيراد أو النفقة .

فكرة الناتج الصافي مستبعدة تماما من المحيط الموازناتي حتى ولو كانا الإيراد والنفقة محققين من طرف نفس المصلحة وتخصان نفس الموضوع .

2.3- الاستثناءات .

قاعدة الشمولية بعنصريها (عدم التخصيص وعدم المقاصة) تتحمل استثناءات أوسع من باقي القواعد الميزانية ففضلا عن الإستثناءات الخاصة بها فهي تشترك مع قاعدة الوحدة في بعض الإستثناءات .

الحسابات الخاصة بالخزينة والميزانيات الملحقة هما استثناءات تتقاسمهما مع قاعدة الوحدة .

إجراء إعادة الإعتماد وأرصدة المساهمات تخص قاعدة الشمولية .

3 .2. 1- إجراء إعادة الإعتماد :

-المادة 10 من القانون 84/17 أسست لهذه الإجراء والمتمثل في الترخيص بتخصيص إيراد لنفقة محددة .

بحيث يرخص لدائرة وزارية في إطار ميزانيتها بإعادة إعتماد نفقة إلى ماكان عليه في حدود المبلغ المحصل إيراد وذلك في الحالتين التاليتين :

1-الإيرادات الآتية من استرجاع الخزينة للمبالغ المدفوعة بدون وجه حق .

2-الإيرادات المحققة من عمليات التنازل عن الأملاك و الخدمات المنجزة وفقا للتنظيم المعمول به .

3.2.2 أرصدة المساهمات :

تخضع لإجراء أرصدة المساهمات ، المبالغ المدفوعة لفائدة الميزانية العامة للدولة من طرف أشخاص طبيعية ومعنوية ، بغرض المساهمة في إنجاز -تحت رقابة الدولة – نفقات المصلحة العامة .

يتعين أن يتم توظيف الأرصدة في المجال المخصصة له (أي وجوب إحترام إرادة المانح)

يتم تخصيص المساهمة والتكفل بها من خلال فتح إعتماد إضافي خلال السنة في ميزانية الوزارة المعنية .

4-قاعدة تخصيص الإعتمادات :

4-1 مدلول القاعدة :

تقتصر القاعدة على الإعتمادات (النفقات) خلافا لباقي قواعد الميزانية التي تبين سير الكتلتين (الإيرادات والنفقات) .

يتمثل مدلول القاعدة في تحديد كيفية تفعيل تقنيات الميزانية المتعلقة بتسيير الإعتمادات فيما يخص :

1-تحديد سقف الإعتمادات .

2-تخصيص الإعتمادات .

1.1.4 تحديد سقف الإعتمادات :

الإعتمادات المفتوحة بعنوان سنة مالية ليست لها بالضرورة نفس الطبيعة .

كل اعتماد إلا وله نظامه القانوني الخاص به والذي يحدد كيفية توظيفه والحدود القائمة بخصوص تسييره .

-الإعتماد يكون إما تقييمي وقتي أو حصري .

هذه الأنواع من الإعتمادات يجب أن تشكل موضوع فصول منفصلة .

الإعتمادات التقييمية

النفقات التي تطبق عليها الإعتمادات التقييمة تسمح عند الحاجة بتجاوز المبلغ المقيد في الفصول المعنية.

-توجه الإعتمادات التقييمية من أجل التكفل بـــ :

1-تسديد ديون الدولة الناجمة عن تدابير تشريعية أو اتفاقيات دولية مصادق عليها قانونا ، تعتبر ديون الدولة .

2-التكفل بالمصارف القضائية والتعويضات المدنية .

3-تسديد المبالغ المحصلة بدون وكذلك التخفيضات والمبالغ المرجعة لأصحابها .

الإعتمادات الوقتية :

-الإعتمادات المتلزم بها بموجب قانون أو مرسوم والتي مبلغها لا يتناسب تماما مع المبالغ المخصصة في الميزانية والمقدرة في قانون المالية تعتبر اعتمادات وقتية .

-كل سنة يحدد قانون المالية قائمة الفصول التي تعتبر فيها الإعتمادات لها الطابع الوقتي .

-ولتفادي تجاوز غير مبرر للاعتماد، فإن النفقات من اعتماد وقتي لا يمكن الأمر بالصرف منها إلا في حدود الإعتمادات المفتوحة، وإذا تمت معاينة عدم كفاية المبالغ، يمكن إتمام النقص المسجل من خلال اقتطاع من الاعتماد الإجمالي المناسب .

-الإعتمادات الحصرية:

تشكل الإعتمادات الحصرية القسم الأكبر من إعتمادات الميزانية .

كل الإعتمادات التي ليس لها الطابع التقييمي أو الوقتي تعتبر من الإعتمادات الحصرية .

تحديد سقف الإعتماد يحد من تجاوزه خلال السنة ماعدا في حالات النقل أو التحويل .

2.1.4. توجيه الإعتمادات :

تظهر الاعتمادات حسب الفصول (الفصل هو الوحدة القاعدية) ، تضم من نفس الطبيعة أو التي لها نفس الوجهة.

تتكفل مدونة الميزانية بهذا التوزيع بحيث تبين بالنسبة لكل نفقة المصلحة المستفيدة وطبيعة النفقة (توظيفها) .

تحضير الميزانية يتم بإحترام هذا المبدأ (تخصيص التقديرات) .

تنفيذ الميزانية يتعين التقيد فيه بهذا التخصيص (الإدراج السليم للنفقة) .

وأخيرا فإن المراقبات السابقة واللاحقة تتم على أساس مدى احترام هذا التخصيص (مشروعية النفقة) .

4-2 المرونة المدخلة على القاعدة :

نظرا للجح المدعمة لضرورة إدخال بعض المرونة على القاعدة ، أدرجت مجموعة من الإستثناءات لتسهيل الحركة بين الفصول خلال السنة .

ويتعلق الأمر بأربعة إستثناءات :

1-النقل.

2-التحويل .

3-الإعتمادات الإجمالية .

4-الأرصدة الخاصة .

1.2.4 النقل :

يغير النقل في طبيعة النفقة داخل ميزانية نفس الوزارة .

يتطلب الأمر جملة من الشروط الشكلية والموضوعية للقيام بهذه العملية :

-يتخذ النقل بموجب مرسوم بناءا على تقرير من وزيرة المالية .

-لا يمكن القيام بالنقل من اعتماد تقييمي أو وقتي لفائدة اعتماد حصري .

-لا يسمح بالاقتطاع من فصول تتضمن نفقات المستخدمين نحو فصول أخرى .
-لا يمكن للنقل أن يؤدي إلى احداث فصل جديد .

2.2.4 التحويل :

يغير التحويل في المصلحة المكلفة بتنفيذ النفقة دون تغيير في طبيعة هذه الأخيرة .
كأن يتم التحويل من فصل مخصص للصيانة للإدارة المركزية إلى نفس الفصل المخصص للمصالح الخارجية .
-كما قد يتضمن تحويل اعتمادات من الأعباء المشتركة لفائدة دائرة وزارية معينة .

3.2.4. الاعتمادات الإجمالية

عندما يتعلق الأمر بأعباء مشتركة ، يمكن تسجيل النفقات على شكل اعتمادات إجمالية.
الاعتمادات الإجمالية هي نفقات تعذر تفصيلها وتوزيعها حين التصويت على الميزانية، مما يعني أن تبويبها يتم لاحقا .
تخص الاعباء المشتركة العنوان الأول والثاني من نفقات التسيير :
-أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات .
-مخصصات السلطة العمومية .

4.2.4 الأرصدة الخاصة :

الأرصدة الخاصة هي مخصصات ليست لها وجهة معينة بمعنى الكلمة لانها توضع تحت تصرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة لتغطية نفقات نوعية للدولة .
تعرف لدى الفقه المالي بالأرصدة السرية والتي تفلت من قاعدة التخصيص من جانبين:
-من جهة تدخل ضمن الأعباء المشتركة المجمعة .
-من وجهة أخرى فهي لا ترتبط بنفقة عمومية محددة .
حتى وإن كان الفقه المالي يتساءل عن طبيعة هذه الأرصدة فإنه يقر ضمنيا بأنها أداة ضرورية لتمويل بعض أنشطة الدولة التي تقتضي التكتم ، ومن هنا فهي تتيح للقيادة العليا في الدولة هامش تحرك حسب متطلبات و ظروف النشاط الدبلوماسي والسياسي دون الحاجة إلى المرور عبر التبويب التقليدي للميزانية .

المطلب الثالث : مشروع عصرنة الميزانية العامة في الجزائرية:

إن مشروع إصلاح الموازنة يدخل ضمن نطاق إصلاحات تبنتها الحكومة الجزائرية من أجل تحويل بيئتها الهيكلية، هذه الإصلاحات الكبيرة تهدف إلى دعم الاقتصاد وهذا من

خلال الإستثمارات المنتجة التي تعتبر محرك التنمية .ولهذا قامت الجزائر بإصلاحات على مستوى الموازنة العامة بتبني موازنة قائمة على أساس النتائج والتي انطلقت في 2006.

في هذا الإطار شرعت وزارة المالية إلى إحداث تغيرات في مهمتها وأهدافها الأساسية وذلك من خلال تطبيق مجموعة من الإصلاحات على مستوى أنظمة الموازنة، تهدف إلى ترشيد النفقات العامة.

إن نشأة مشروع إصلاح الموازنة تعود إل سنة 1998 وإمتد إلى سنة 2000 بإعتبار أن الميزانية BUDGET أحد أهم الأنظمة التي تقوم عليها الدولة، هذا المشروع كان نتيجة النقاش بين الطرف – الجزائري والبنك العالمي في هذه الفترة (1998-2000) فيما يتعلق بالطرق والوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العمومية ومواجهة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للشعب. ففي بداية 1990 كان الإنتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق وبالتالي أقل تبعية لقطاع المحروقات التي ترفض إعداد وتنفيذ نشاطات متعددة الأشكال. وعلى هذا فإن الحكومة الجزائرية انتهجت إصلاح القطاع المالي العمومي من أجل تعديل محيط المؤسسات وموارده الضخمة.

أولا:هيكلة مشروع عصرنة الميزانية العامة:

ينقسم هذا المشروع إلى قسمين[1]:

– قسم أول خاص بإعادة المسار الذي يؤطر النفقة من خلال وضع موازنة متعددة السنوات إلى دمج نفقات التسيير والإستثمار وإبقاء المبدأ القانوني السنوي للموازنة. وإدخال مفهوم الميزانية بالبرامج، الذي يرتكز على النتائج. وكذا هيكلة وتحديد تقسيمات جديدة للنفقات حسب الطبيعة والوظيفة ما يسمح بتقديم شفاف وواضح للموازنة. مع تدعيم التقدير ووظيفة الإستشارة الإقتصادية وقدرة المراقبة من طرف المؤسسات المكلفة بتنفيذ النفقات.

[1]CRC Sagema, Rapport sur la mise en oeuvre de processus de préparation du budget, projet de modernisation des systèmes budgétaires, févier 2006,p2

- قسم ثاني خاص بإنشاء نظام معلوماتي متعلق بالنفقات العمومية يسمح بتطوير قواعد تقديم جديدة (وثائق وبرامج آلية) وتسعى إلى تحفيز نقاش ذو انفتاح أوسع وإعلام أحسن حول اختيارات الدولة.

ثانيا: تطبيق مشروع إصلاح النظام الموازناتي في الجزائر:

لقد قررت الحكومة الجزائرية مراجعة عميقة لماليتها العمومية من خلال تقديم المشروع للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وذلك بالإنتقال من ميزانية تعتمد على الوسائل إلى ميزانية تعتمد على النتائج.

فالميزانية التي تعتمد على الوسائل: هي طريقة تعتمد عليها المؤسسة من أجل تجميع الوسائل الممنوحة لها وهذا لضمان سير المؤسسة ضمن توجهات الدولة أو القطاع الوصي.

أما الميزانية التي تعتمد على النتائج: فهي طريقة تعتمد في الأساس على تحديد الأهداف مسبقا وتجميع الوسائل الضرورية لتحقيق هذه الأهداف.

أ . أهداف المشروع

من بين الأهداف الأساسية للحكومة التي تبنت مشروع إصلاح الموازنة هي:

- تسهيل الإختيارات الإستراتيجية وهذا من خلال المعلومات وتحقيق أحسن جودة.
- تحسين قدرة التنبأ للنفقات العمومية.
- إعطاء مسؤولية أكثر للأعوان والمؤسسات المسؤولة على الأملاك العمومية.
- تقوية متابعة تنفيذ الموازنة وفعالية وضع السياسات.
- تسهيل مراقبة النفقات العمومية.
- إعطاء أكثر شفافية فيما يخص الموازنة من أجل تسهيل إتخاذ القرارات الساسية.
- تحسين الأداء وإستعمال أملاك الدولة من خلال شفافية التسيير وهذا يعتمد على إعطاء أكبر مسؤولية للأعوان العموميين.
- شفافية للتقييم وتخصيص الموارد العامة التي تستند على التقييم الصحيح للحالة الإقتصادية في البلاد.
- إعطاء أولوية للتخطيط الإستراتيجي لترشيد الإنفاق.
- تعزيز الفعالية والكفاءة الذي يسمح بضبط الموازنة في الوقت المناسب ويضمن الجودة اللازمة لتنفيذ المراقبة المالية السليمة.

ب . صعوبات المشروع

إن تطبيق الإصلاحات قد يواجه كما من العراقيل والصعوبات، والإصلاح الموازناتي كواحد من أهم الإصلاحات الإقتصادية يواجه مجموعة من العراقيل منها ما يلي:

- نقص التنسيق بين مجموع المكونات الناجمة عن إنشاء نظام موازناتي ذو تعددية سنوية، فبدون تنسيق تكونCRC الأعمال الخاصة بكل مكون غير متوافقة، ولا يبدو عليها أي إتحاد أي غير موحدة، إلا أنه وبأمر منSogema تم إنشاء بناء أو تركيب لتسيير المشروع في سبتمبر 2006 على مستوى وزارة المالية، لضمان تطبيق سيرورة الإصلاح.

- ضعف القيادة والتسيير في بعض الوزارات فيما يخص تطبيق الإصلاح، فتعيين وتكوين فرق المشروع تعتبر عوامل مفتاحية في الإقحام الفعال للوزارات الإنفاقية الأخرى.

- قلة مشاركة إطارات المديرية العامة للميزانية في الدورات التكوينية المثبتة في إطار التجربة.

- إتصال غير كافي فيما يخص تقدم الإصلاح الموازناتي والنتائج المنتظرة على كل مستويات الإدارة العمومية.

- مقدمة لفلسفة تسييرية تتمحور حول النتائج تمثل مصدر حيرة عند المسيرين لعدة أسباب (مظاهر تسليم الحسابات وتقييم النتائج).

- مقدمة إصلاح موازناتي هامة والتي يجب أن لا تشوش العمليات الجارية، كذلك الموظفون مجبرون على العمل أكثر خلال فترة معينة، للوصول إلى النتائج المنتظرة، وهذا ما لا يعد مقبولا من طرف الجميع.

- تأثير ضعيف لإستراتيجية التكوين المواجهة إلى اليوم، وضرورة وجود إستراتيجية تكوين مرضية لإستقبال إحتياجات التكوين لأجل قصير، وما يخص عدد هام من المسيرين حوالي (3800) .

ومن هنا يبدو أنه من الضروري على الوزارات وضع أو إيجاد إستراتيجية تطبيق تدمج كل الإشكاليات الملتمسة خلال التجربة والتي تأخذ بعين الإعتبار أيضا القدرات والصفات التي يجب إعادة بعثها لدى الموظفين.

ج. مراحل مشروع إصلاح النظام الموازناتي

لقد إقترحت هذه الرزنامة من طرف المستشار في وزارة المالية مع التعاون مع عدة خبراء إستشاريين دوليين، وتعتبر الدراسات التي تمت خلال سنة 2003 دراسة تمهيدية للمشروع من خلالها:

- إجراء تحليل للأدوات الموجودة والتعديلات القائمة فعلا.
- توضيح مدى التغيرات التي ينبغي إدخالها فعلا للإجابة على توقعات السلطات الجزائرية فيما يتعلق بالإتجاهات الكبرى والخيارات التقنية.
- وضع الجدول الزمني (تخطيط) لتنفيذ عنصر إعداد الموازنة لمشروع عصرنة الموازنة.
- بناء خطة تدخل الخبير الإستشاري.

تعد هذه الدراسة من أهم الركائز التي تم الإعتماد عليها في وضع إستراتيجية الإصلاح والتوجه نحو عصرنة الموازنة في الجزائر حيث قسمت إلى مرحلتين أساسيتين والمتمثلة في الجانب النظري والتطبيقي.

1. الجانب النظري(2004-2007)

تميزت السنوات الأربعة للمشروع بشرح وعرض الخطوات الأساسية التي يقوم عليها المشروع وذلك من خلال تنظيم المحاضرات والملتقيات في مختلف ولايات الوطن لإقناع المسؤولين والمسيرين الذين يسهرون على إعداد وتحضير الموازنة بأهمية عصرنة أنظمة الموازنة وتطويرها وتسهيل عملية إنجازها بالإعتماد على أرقى التقنيات والوسائل، وتكثيف عملية الإتصال بين المسؤولين والجمهور الخارجي. وخلال هذه الفترة أيضا تم

عرض خبرات الدول الأجنبية في هذا المجال مثل كندا وفرنسا.

2 . المرحلة التطبيقية للمشروع(2008-2012)

وتتكون هذه المرحلة من ثلاث مراحل وهي:

- **التكوين:** إبتداءا من سنة 2008 شرعت وزارة المالية مع التنسيق مع مكتب الدراسات الكندي

CRC Sogema المكلف بتطبيق مشروع عصرنة أنظمة الموازنة في إطلاق دورات تكوينية على مستوى كل الوزارات والهيئات الحكومية، والهدف الرئيسي من وراء هذه

الدورات هو تكوين الإطارات والأشخاص المكلفين بإنجاز وتحضير الموازنة وتدريبهم على أحدث التقنيات والوسائل، والسهر على حسن سير المرحلة التكوينية للمشروع من خلال مكونين دوليين مختصين في ميدان الاقتصاد المالي وبالأخص عصرنة أنظمة الموازنة لتقديم الشروحات اللازمة وعرض خبرتها الخاصة في هذا االمجال. كما تم أيضا تكوين مسؤولين ومسيرين جزائريين كمؤطرين ليشرفو على الجانب التكويني في المسقبل، ويتم إجراء المرحلة التكوينية في المعهد العالي للإحصاء والتخطيط والتسيير.

- **ميزانية البرامج:** وفي هذه المرحلة يتم تحضير وإعداد الموازنة بالاعتماد على التقنيات الجديدة والتي يتم من خلالها:

- تنظيم الهيكل التنظيمي لكل الوزارات والهيئات الحكومية.
- تشكيل الهيكل النشاطي لكل وزارة وهيئة حكومية.
- تصنيف المشاريع الكبرى للدولة الجزائرية.
- إعداد الموازنة الخاصة بكل نشاط من النشاطات المتواجدة في الهيكل النشاطي.
- تحديد ميزانية البرامج الخاصة لكل وزارة وهيئة حكومية، وميزانية النشاطات المختلفة الموجودة في

الهيكل النشاطي.

- إقامة موازنة متعددة السنوات.
- تحديد مسؤولية المسيرين على البرامج.
- تعيين مسؤولين على كل برنامج.

تشكيل قاعدة معلوماتية فعالة بالإعتماد على برنامج الإعلام الآلي

نظام الإدماج الحكومي للموازنة الجزائرية، تم تطويره في إطار مشروع عصرنة نظام الموازنة، والمهمة الأساسية لهذا المشروع تتمثل في نشر الوثائق الكاملة الخاصة بالموازنة (الإيرادات والنفقات) لقانون المالية، والقضاء على الطريقة التقليدية التي تعتمد أكثر على الوثائق المكتوبة.

يمكن هذا النظام مختلف الوزارات والهيئات الحكومية الجزائرية من تقديم عروضها الخاصة بالموازنة وكذا القيام بمختلف إجراءات تحضير وإعداد الموازنة على مستواها.

تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنة العامة في إطار متوسط الأجل وهو 05 سنوات بحيث تأخذ السنتين السابقتين بالنسبة للسنة التي تريد إنشاء موازنتها والتوقعات التي ستحصل في موازنة السنتين المقبلتين، من المفروض أن يصوت عليه في قانون المالية. ولقد تم عرض الموازنة المتعددة السنوات في وثيقة متغيرة عن الوثائق السابقة وبعنوان له دلالة، هذا الإختيار له فائدة في تكوين المستعملين حول الأثر المستقبلي للقرارات المتخذة من طرف الحكومة في إطار الموازنة السنوية، إضافة إلى ألى انها تشجع الشفافية في إختيار الحكومات وهذا لحماية الإدارة الفعالة في تسيير الموارد العمومية[1].

[1] حوشين كمال ، بوسبعين تسعديت ، تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحكومة والموازنة العامة للدولة ، الملتقى الدولي الثامن ، جامعة شلف ، حول ، دور الحكومة في تفعيل أداء المؤسسات والإقتصاديات ، محور المشاركة: الحكومة وإدارة المالية العامة والميزانية: نوفمبر 2013.

خلاصة الفصل الرابع :

تضع الدولة الميزانية العامة بإعتبارها أداة هامة من ادوات السياسة المالية، من أجل تحسين الحياة الإقتصادية والإجتماعية .

لكن من اجل احداث تغيرات وإصلاحات في الميزانية العامة للدولة وبما أن هذه الأخيرة ذات أهمية بالغة في المالية العامة والتي بدورها تعبر عن مالية الدولة فلا بد من تعديل في البنية السياسية المؤثرة على المناخ السياسي الذي تتواجد وتصاغ وتنفذ.

فعملية الميزانية العامة للدولة أصبحت جزءا متلازم مع نشاطات الدولة وليست عملية مالية فقط تنجز من قبل الماليين .

إن الإصلاح الموازناتي في الجزائر لم يرى النور إلى يومنا هذا نظرا لإرتباط الميزانية العامة للدولة بجملة كبيرة من الميادين الأخرى .

الخاتمة

خاتمة

من خلال هذا البحث كانت المحاولة بقدر الإمكان الإجابة على الإشكالية الرئيسية المتمثلة في ضرورة تفعيل وعصرنة الميزانية العامة للدولة وأهميتها في المالية العامة، حيث تم تقديم مبادئ وأسس المالية العامة مع محاولة البحث في أهمية كل عنصر يسمح لنا بفهم أداء آليات مالية الدولة وخاصة ما يتعلق بالميزانية العامة للدولة باعتبارها أهم أداة من أدوات المالية العامة .

ولقد عرفت مرحلة إنتقال الاقتصاد الوطني إلى إقتصاد السوق ، تطور كبيرا في المالية العامة ، فأصبحت ميزانية الدولة تتميز برصيدها السالب ، وذلك لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية نفقات الدولة المتزايدة، خاصة وأن الإيرادات العامة تعتمد بنسبة كبيرة على موارد الجباية البترولية وهذا ما جعلها تتأثر تأثرا كبيرا بتقلبات أسعار النفط.

إختبار صحة الفرضيات :

1-مر علم المالية العامة خلال مراحل التطور المختلفة بمرحلتين (المالية العامة التقليدية، والمالية العامة المتدخلة "الحديثة").

لقد عرف التقليديون علم المالية العامة ، على انه: (العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة)، فالإيرادات العامة هنا تجد وجودها وسببها في النفقات العامة التقليدية ، وبالتالي فإن المالية العامة تحصر هدف الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة وبالتالي ضرورة التوازن بين النفقات العامة العادية والايرادات العامة العادية ويترجم هذا التوازن في الميزانية العامة ومنه يرى التقليديون بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لأن قوانين السوق ونظام المنافسة التامة سيحققان التوازن في الاقتصاد الوطني، وهذا ما يطلق عليه (حياد الدولة) أو (المالية العامة المحايدة).

لم يكتب للمالية العامة المحايدة الإستمرار وذلك لأنها لم تستطع مواكبة التطورات التي لحقت بالحياة الاقصادية والاجتماعية وعليه تغير دور الدولة، من مجرد دولة حارسة إلى دولة متدخلة، حيث صارت تستعمل المالية العامة كأداة رئيسية في السياسة الاقتصادية، فلم يعد هدف المالية العامة هو مجرد الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة، بل أصبح هذا الغرض أكثر إتساعا ليشمل تغطية النفقات العامة

التقليدية وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يتطلب زيادة النفقات العامة مما يستلزم الحصول على إيرادات عامة أكثر لتحقيق الأغراض الجديدة والقديمة وعليه أصبح علم المالية العامة هو العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والميزانية العامة وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة على الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة ، حيث أصبحت للايرادات العامة أهداف أخرى منها : محاربة التضخم وتكوين احتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة، إعادة توزيع الدخل ....الخ .

كما أن الإيرادات العامة والنفقات العامة أصبحت أدوات كمية مالية (متغيرات مالية) في يد الدولة تستخدمها وتوجهها لتحقيق أهدافها المختلفة وأصبح ينظر إلى النظام المالي على انه لا يتجزأ من النظام الاقتصادي .

2-تعتبر فكرة الميزانية العامة للدولة فكرة حديثة نسبيا ، فلم تكن الميزانية العامة في الماضي كما هي عليه الآن، فقد مرت بمراحل تطور متعددة ، كانت المرحلة الأولى، عندما طالب أفراد الشعب السلطة الحاكمة ، بعدم فرض الضرائب إلا بعد موافقة الشعب أو ممثليهم، ولما سلمت السلطة الحاكمة بهذا المبدأ طلب ممثلو الشعب أن يراقبوا إنفاق حصيلة الضرائب، ويناقشوا الأسباب التي تدعوا إلى فرض الضرائب ، ثم إنتقل الشعب وممثلوه إلى تأكيد حقهم في مناقشة الايرادات كافة والنفقات كافة و أوجه إستخدامها و من ثم أصبح تقرير الجباية و الإنفاق بشكل دوري ، فكانت الميزانية العامة ، حيث تمثل الميزانية العامة للدولة في الوقت الحاضر الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دولة من الدول و إحتلت هذه الدراسة جانبا هاما من الدراسات المالية وذلك نظرا لتطور حجم الميزانية العامة وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسية والمالي.

فالميزانية العامة للدولة تتضمن تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة ، عن مدة قادمة ، فهي خطة مالية للدولة ، تهدف إلى اشباع الحاجات العامة في ضوء الظروف والاهداف السياسية والاقتصادية والمالية القائمة في المجتمع ، فهي المرآة التي تعكس نشاط الدولة وتعبر عن دورها ، إذن إن الدولة لا تستطيع مباشرة نشاطها دون انفاق ولا يمكنها أن تنفق دون الحصول على الإيرادات الضرورية لهذه الغاية، فالميزانية العامة للدولة توضح أن الإجراءات المتبعة في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة تعكس

النظام السياسي والاجتماعي والإداري للدولة كما توضح أن البحث في بنود الميزانية العامة يظهر نشاط الدولة الاقتصادي وأهدافه ، كما تبين الدراسة التأثير المتبادل بين هذه العوامل والاعتبارات المالية للدولة وتؤكد أهمية الدور الذي تقوم به المالية العامة في العصر الحاضر .

إن الميزانية العامة تؤثر في الاقتصاد الوطني خاصة بعد تطور دور الدولة المتزايد في الشؤون الاقتصادية، فأهمية الميزانية العامة باعتبارها تضم الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها العامة، والتي ترتبط بالهيكل الاقتصادي للدولة وبناء على ذلك فقد تطورت الميزانية العامة للدولة والمبادئ التي تحكمها بطريقة تعكس تطور دور الدولة والاهداف التي تصبو إلى تحقيقها .

3-يعتبر القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم بمثابة النص الذي يحدد إطار ومحتوى قوانين المالية الجزائرية ، حيث يعتبر النص القانوني والتشريعي الشامل والاطار العام للجانب المالي في الجزائر وهو ينقسم إلى سبعة أبواب ومن بين أهم خصائصه كونه عمل على تحديد كيفية التحضير الإداري والتشريعي لمشروع قانون المالية ووضع مبادئ عامة حول مسألة تنفيذ قوانين المالية ، فمنذ صدور قانون 17/84 المؤرخ في 7-7 1984 المتعلق بقوانين المالية أصبحت الميزانية العامة للدولة تتحضر على ضوئه شكلا ومضمونا ، وهذا رغم التعديلات التي عرفها في سنة 1988-1989-1993 .

والقانون رقم 84-17 هو النص الذي يتضمن القواعد والأحكام التي تضبط شكل ومحتوى قوانين المالية .

لكن الملاحظ أن هذا الأخير لم يعد يتماشى والتسيير الفعال للأموال العمومية الأمر الذي يدفع إلى اصلاح مالي في إطار قانوني من حيث ضرورة عصرنة المالية العمومية، وهذا الأمر يستلزم تعزيز الشفافية في تسيير الميزانية العامة وإعطاء المعنى الكامل للرخصة البرلمانية، بحيث يجب على السلطة التنفيذية أن تقدم أثناء ايداعها لمشروع قانون المالية، تقارير تفصيلية حول الوضعية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وهذا بالموازاة مع تقديم شروحات بخصوص تطور الإيرادات العامة والنفقات العامة، كما يجب تقوية سلطة البرلمان أثناء مناقشة مشروع قانون المالية .

4-إن نظام الميزانية الموجود حاليا في الجزائر، إتضح جليا أنه يشهد الكثير من النقائص والتي جعلت من الميزانية العامة للدولة قاصرة في أداء المهام المنوطة بها، وتحقيق الأهداف المرسومة لها ضمن تطلعات سياسة المالية العامة، أضف إلى ذلك ما تشهده الساحة الدولية من تطور النظام الميزاني وبالتالي أصبح لزاما على الجزائر مواكبة هذه التطورات العالمية والتماشي مع المقاييس والمعايير الدولية الجديدة، وعليه ومن أجل إحداث اصلاح وتغيير النظام الموازناتي فلا بد أيضا أن يوكب هذا الإصلاح تعديل في البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية فعملية الميزانية أصبحت جزءا متلازما مع نشاط الدولة وعليه فإن عملية عصرنة الميزانية العامة للدولة في الجزائر ضرورة ملحة وحتمية تستوجب إعادة هيكلة مستويات ومراحل دورة الميزانية ، وهذا ما قامت به الدولة مؤخرا من خلال مشروع عصرنة النظام الميزانية (MSB) والذي لم يطبق بعد .

النتائج العامة للدراسة :

تأخذ الميزانية العامة للدولة طريقها أولا لعملية الاعداد والذي يبدأ العمل به قبل بداية السنة المالية ، وتنتهي آخر مراحلها التنفيذية بعد مرور عام كامل على اعتمادها وكما هو معلوم فإن الميزانية العامة ، تبدأ بتجميع التقديرات و التقرير التي تقترحها الوزارات بالوثائق والأرقام ، حتى يتم تحقيق الخطة الحكومية الموضوعية .

ويتوجب على وزارة المالية في السلطة التنفيذية تنسيق عملية الميزانية وتبويبها والحرص على تتبع الجدول الزمني المقرر لها، لأن وزارة المالية تمتلك الدراية الاقتصادية الضرورية لتوجهات الاقتصاد الكلي، وتعمل على تقييمها وتلحظ الأموال الواجب توفيرها للإنفاق، كما تتولى عملية صياغة مشروع الميزانية ومن ثم متابعة تطبيقها بمشاركة إدارات ومؤسسات عديدة وتتولى مسؤولية النفقات التي تندرج ضمن اختصاصها وتجهد عادة الإدارات المذكورة في الحصول على أكبر قدر ممكن من الموارد في حين تؤدي الخزينة العمومية دور حافظ الأموال العامة .

إن الميزانية في الواقع هي حصيلة عملية صياغة ولعل اولويتها وخياراتها تعكس سلطة مختلف فعاليات هذه العملية بحيث تنجح أكثر الجهات فعالية بإدراج خياراتها وأولوياتها.

وتتناول الميزانية فترة محددة تمتد سنة، ويفترض بعملية إعداد الميزانية أن تمتثل لبرنامج زمني واضح وموثوق يتم التوافق عليه وينشر مسبقا.

وللوصول إلى النتيجة المبتغاة لا بد من خطوات متلاحقة تكون جميعها ترجمة للميزانية العامة، وهذه المراحل أو الخطوات هي :

- المرحلة الأولى : التحضير والاعداد.
- المرحلة الثانية : الإقرار.
- المرحلة الثالثة : التنفيذ.
- المرحلة الرابعة : مراقبة التنفيذ.

يفترض بوثائق الميزانية أن تحدد أهدافها وتوجهاتها السياسية وإطار الاقتصاد الكلي، ولا بد من تصنيف توقعات الميزانية ، وعرضها بحيث تسهل تحليل السياسات وتعزز الشفافية كما يجب تحديد اليات التنفيذ ومتابعة النفقات تحديدا واضحا، وينبغي أن تتسم معلومات الميزانية التي ترفع في اوانها بالشمولية والمصداقية .

تعبر الحكومة من خلال الميزانية العامة عن محاور سياستها الاساسية وتعرض آلية التطبيق التي تنوي اللجوء اليها ويفترض بالحكومات أن تؤدي دورا ناشطا وهادفا في عملية الميزانية، نظرا لتنامي التوقعات في مجال الديمقراطية والحكم الرشيد، لأن البرلمانات هي هيئات تمثيلية عليا على المستوى الوطني، يتوجب عليها وعلى أعضائها السهر لا على اشباع توقعات الناخبين والمناطق وحسب وإنما على اقتطاع الأموال العامة بطريقة عادلة وانفاقها على نحو مجد على المستوى الوطني، وحسابها حسابا دقيقا وفق الأولويات .

والميزانية أكثر أدوات الحكومة أهمية لجهة التعبير عن السياسة الاقتصادية باعتبارها تعرض أولويات الدولة عرضا شاملا، حيث أن البرلمان يعتبر هيئة تمثل الشعب ، ومهيأ أكثر من سواه للحرص على مواءمة الميزانية وحاجات البلاد مع مراعاة الموارد المتاحة لذا فإن مشاركته الفاعلة في عملية الميزانية تشكل حافزا لمسؤولية الحكومة العامة وضمانة لنهج شفافيتها .

وينبغي أن تخضع نزاهة معلومات الميزانية إلى مراقبة عامة مستقلة.

وتحدد الحكومة في المرحلة الأولى سياسة الميزانية وتقييم الموارد المتاحة لتحديد مجموع الموارد القابلة للانفاق .

وانطلاقا من أولويات الحكومة ، تتألف المرحلة الثانية من المفاوضات بن الإدارات ووزارة المالية حول توزيع الأموال على الوظائف المختلفة، وتحدد وزارة المالية عادة سقفا دلاليا لنفقات كل ادارة ، ويفترض عندئذ بكل إدارة أن تصوغ مشاريع نفقات ترفع إلى وزارة المالية فتنظر فيها، وتتفاوض مع الإدارات لحل المسائل الشائكة ، وفي ختام هذه المرحلة تنظر الحكومة في الميزانية وتقرها، وقد تضطر إلى الفصل نهائيا في المسائل الشائكة .

والنقاط التي تعيب وتعاني منها عملية اعداد الميزانية العامة في الجزائر كل سنة، وجود عجز شبه دائم بسبب سوء التقدير من طرف الامرين بالصرف والولاة من ناحية والطرق والاليات المنتهجة في هذا التقدير من ناحية أخرى إضافة إلى الاعتماد المطلق على سعر برميل النفط في الأسواق العالمية لما تمثله هذه الثروة من حيز في الميزانية العامة للجزائر ، والملاحظ أن أصحاب القرار قد تفطنوا لذلك من خلال تبني سياسة جديدة مستقبلا في عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة يجري التحضير لها هدفها الأساسي عصرنة أنظمة الميزانية (MSB) الذي يعتمد على مبدأين ضروريين وهما التسيير والإعداد بالأهداف وتقدير حجم الانفاق بصورة دقيقة .

والمستنتج في نهاية هذه الدراسة ، أن الميزانية العامة للجزائر تتطلب بذل الكثير من الجهود للتكيف مع الظروف الحالية والمستقبلية والأنظمة الحديثة منها اقتصاد السوق وتزايد وتيرة العولمة ، وهذا من خلال البحث عن مصادر تمويلية خارج البترول ، أي النهوض بالقطاعين الزراعي والصناعي ، وإصلاح النظام الضريبي من خلال مكافحة ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين ، وانعاش التجارة الخارجية من خلال تشجيع آليات التصدير وتطويرها وبالتالي سوف يثمر ذلك إيجابية على النفقات العمومية ، هذه الأخيرة التي تتطلب ترشيدها وعقلنتها وصرفها في اوجهها دونما تبذير واسراف من خلال ضمان عقلانية تقييمها والشفافية والمسؤولية عند تسييرها وصرفها بعد ذلك .

التوصيات والاقتراحات

على ضوء النتائج السابقة واستنادا إلى ما تم التطرق إليه نحاول أن نقدم بعض الاقتراحات والتوصيات :

– ينبغي أن تكون اختصاصات السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في مجال المالية العامة محددة بوضوح.

- يجب أن يتم وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.

- لا بد من وجود قوانين ولوائح وإجراءات إدارية شاملة للموازنة والضرائب وقضايا المالية العامة الأخرى لتنظيم عمليات التحصيل والارتباط والانفاق بالنسبة للأموال العامة .

- ينبغي وضع جدول زمني لإعداد الميزانية والتقيد به ، كما ينبغي اتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنظر في مشروع الميزانية .

- ينبغي أن تكون الميزانية السنوية واقعية ، وينبغي اعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الاجل للسياسات الاقتصادية الكلية وسياسة المالية العامة ، وينبغي توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بها .

- تقديم وصف لأهم الإجراءات على جانبي النفقات والايرادات ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف سياسة الموازنة، وينبغي كذلك تقديم تقديرات لآثارها الحالية والمقبلة على الميزانية وانعكاساتها الاقتصادية على النطاق الاوسع .

- لا بد من وجود آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الميزانية وخارج الميزانية ضمن الإطار الشامل لسياسة المالية العامة .

- موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الميزانية كما يجب نشر تقارير أخرى أكثر تواترا كل ثلاثة أشهر على الأقل.

- ينبغي موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية وتقارير مجلس المحاسبة ومطابقتها مع الموازنة المعتمدة ونشرها في غضون سنة.

- أن تتضمن وثائق الميزانية بيانات تصف طبيعة النفقات والإلتزامات الاحتمالية والانشطة شبه المالية التي تمارسها الحكومة المركزية ودلالتها بالنسبة للمالية العامة بالإضافة إلى تقييم لأهم المخاطر في مجال المالية العامة.

- ينبغي تصنيف الإيرادات المحصلة من جميع مصادر الإيرادات الرئيسية، بما في ذلك الانشطة المتعلقة بالموارد والمساعدات الخارجية، بصفة مستقلة في وثائق الميزانية السنوية.

- على الحكومة نشر تقرير دوري عن المالية العامة في الاجل الطويل .

– التوسع في توزيع مرشد موجز للمو يتسم بالوضوح والبساطة في موعد تقديم الميزانية السنوية.

– يجب ابلاغ السلطة التشريعية سنويا بالنتائج المحرزة على مستوى أهداف برامج الميزانية الرئيسية.

– أن يكون نشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب التزاما قانونيا على الحكومة.

– ينبغي أن تكون تنبؤات الميزانية وتحديثاتها بمثابة انعكاس للاتجاهات العامة الأخيرة في الإيرادات والنفقات والتطورات الاقتصادية الكلية الأساسية والالتزامات المحددة على صعيد السياسات العامة .

– ينبغي أن تشير الميزانية السنوية والحسابات الختامية إلى الأساس المحاسبي المستخدم في إعداد بيانات المالية العامة وعرضها، وينبغي اتباع المعايير المحاسبية المتعارف عليها .

– يجب أن تكون البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متسقة داخليا ومطابقة للبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى، وينبغي تفسير أهم التعديلات في بيانات المالية العامة التاريخية وأي تغيير يطرأ على تصنيف البيانات .

– إن القراءة السليمة لقانون المالية تتطلب اتباع الخطوات التالية :

–التزود المسبق بالقانون موضوع التعديل لكي يتسنى إدراج الحكم الجديد في نسقه الطبيعي .

–فحص كل التعديلات المدخلة في كل القوانين الجبائية نظرا للترابط فيما بينها .

–الاستعانة بمذكرة تقديم قانون المالية التي تعدها سنويا وزارة المالية وبالبيان المتضمن التدابير المالية والجبائية .

–الاطلاع على قانون المالية يجب أن يكون من خلال النص المنشور في الجريدة الرسمية وعدم الاكتفاء بالمقتطفات المنشورة عبر وسائل الاعلام المكتوبة .

– تفعيل الإصلاح الموازناتي يجب أن يرتكز على خطوات ويمر بمراحل أساسية هي

–مراجعة النصوص كالتشريعية وعلى الخصوص القانون رقم 84–17 المتعلق بقوانين المالية .

–برنامج واسع لتكوين المسيرين بخصوص التحكم في أدوات التسيير المالي الجديدة .

-تنصيب على مستوى كل وزارة خلية استراتيجية تتكفل برسم معامل الشق المتعلق بالتسيير وخلية ثانية تتكفل بالشق المتلق بالميزانية .

-إقامة منظومة للإعلام الالي تتكفل بصياغة واستصدار مختلف الوثائق المتعلقة بتسيير المعطيات المالية .

آفاق البحث :

إن هذا البحث يلقي الضوء على محاور عصرنة الميزانية العامة للدولة ومدى أهميتها على المالية العامة في الجزائر، حيث أن هذا لا يعني الالمام بكل الجوانب المتعلقة به، حيث أن هذا البحث أكيد انه لا يخلو من الكثير من النقائص والقصور وهذا بالنظر إلى أهمية موضوع الدراسة واتساعه، ولعل الاقتراحات والتوصيات التي تضمنتا مجموعة من الجوانب التي لها صلة بالموضوع، قد تصلح أن تكون عناوين واشكاليات لموضوعات لبحوث مستقبلية وخاصة ما يتعلق بتسيير المالية العمومية.

وفي الختام أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من زودني بمعلومات وأراء صائبة ، وأسأل الله عز وجل أن أكون قد وفقت في هدفي وإن ظهرت هفوات أو نقص فقدرنا أننا بشر وما الكمال إلا لله وهو على كل شيء قدير.

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية :

أولا : باللغة العربية :

1. إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة ، الهينة العامة المصرية للكتاب الطبعة الرابعة،1994.
2. أحمد البدوي، المحاسبة الضريبية، الدار الجامعية القاهرة ،2001 .
3. أحمد بديع ، التشريع الضريبي ، والضريبة على الدخل ، منشاة المعارف الإسكندرية ، 1985.
4. أحمد فريد مصطفى وسهير محمد السيد حسن، الإقتصاد المالي ،الأسكندرية،1961.
5. أسامة رشيد سلمان زنكه, النظام المحاسبي في الوحدات الحكومية ,دار دجلة ، عماد، الأردن، 2008.
6. إسماعيل حسين، المحاسبة الحكومية، دار الميسرة، عمان، الأرد ن،2003.
7. باهر محمد عتلم، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح .
8. بساعد علي ، المالية العمومية مطبوعة بالمعهد الوطني للمالية القليعة ديسمبر 1992.
9. جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2004.
10. حسن عواضة :" المالية العامة للنفقات والواردات العمومية" دار النهضة العربية بيروت ،1978.
11. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة ،مؤسسة شباب الجامعة الأسكندرية ،1984.
12. حسن عواضة و عبد الرؤوف قطيش،المالية العامة، دار الخلود، لبنان،1995.
13. حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر طبعة 1995.
14. حمزة محمود الزبيدي ، أساسيات الإدارة المالية، مؤسسة الوراق، عمان ، الأردن، 2001
15. خالد الخطيب ، الأصول العلمية في المحاسبة الضريبية ، منشورات الحامد عمان 2000.

16. خالد شحاتة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة ،دائر وائل للنشر 2002

17.خطار الشيلي، العلوم المالية والموازنة ، مطبعة دار الكتب بيروت، لبنان،1998

18.خليل علي محمد ، المالية العامة ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان، 2000 .

19.البنك الدولي لإنشاء والتعمير تقرير عن التنمية في العالم، 1988.

20. رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية.

21. سوزي عدلي ناشدا "الوجيز في المالية العامة" دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية ،2000 .

22. عارف التهامي ، ترشيد الإنفاق العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة 1983.

23. محمد سعيد فرهود ،مبادئ المالية العامة ،جامعة حلب، 1990 .

24. دلاس بيترسوم، الدخل والعمالة والنمو الإقتصادي، ج1، ترجمة برهان الدجاني، المكتبة العصرية، بيروت، 1967 .

25. رفعت المحجوب ، المالية العامة، دار النهضة العربية ، 1990 .

26. رياض الشيخ ، المالية العامة، دار النهضة العربية ،1969.

27. زبيب حسين عوض، الفتح للطباعة والنشر الأسكندرية ،2003 .

28. زينب حسن عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية، بيروت ، 1994.

29. زينب حسين عوض الله مبادئ المالية العامة الفتح للطباعة والنشر الأسكندرية 2003 .

30. سليمان اللوزي، إدارة الموازنات العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1997 .

31. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ،2003 .

32. السيد عبد المولى ، المالية العامة ، دار الفكر العربي ، مصر ،1997 .

33. السيد عطية عبد الواحد ، الموازنة العامة للدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، الطبعة الأولى ، 1996 .

34. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية ، 1992.

35. عادل أحمد حشيش ،مصطفى رشدي شيخة ، مقدمة في الاقتصاد العام ، دار الجامعة الجديدة للنشر مصر ، 1998 .

36. عادل العالي و طلال عداوي ،إقتصاديات المالية العامة ،دار النهضة العربية، 1992.

37. عاطف صدقي ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1972 .

38. عبد الحميد القاضي ، مبادء المالية العامة ، دار الجامعات المصرية ، 1976 .

39. عبد العال الصكبان،مقدمةف في علم المالية العامة، جامعة الموصل، 1976.

40. عبد الكريم صادق بركات ــ د.يونس أحمد البطريق،د.حامد عبد المجيد دراز.المالية العامة، الدار الجامعية ، بيروت ،1986.

41. عبد الكريم صادق بركات وآخرون، المالية العامة دار النهضةالعربية بيروت 1995

42. عبد المنعم السيد علي مدخل إلى علم الإقتصاد،ج 2،الجامعة المستنصرية، دار النهضة العربية بغداد ،1981 .

43. عبد المنعم فوزي ، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت 1981 .

44. عبدالله الشيخ ، محمود الطاهر ، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة ، مطابع جامعة الملك سعود ، الطبعة الأولى ،1992.

45. عصام بشورة، المالية العامة والتشيع المالي، مطبعة جامعة دمشق، 1996 .

46. عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم مجموعة النيل العربية للطبع والنشر والتوزيع،2002.

47. عبد الفتاح الصحن،مبادىء وأسس المراجعة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية 1994.

48. علي لطفي ومحمد رضا العدل، إقتصاديات المالية العامة دار النهضة العربية، 2003.

49. عقلة محمد يوسف، النظام المحاسبي الحكومي، دار وائل للنشر.

50. غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق الأردن ، 1989.

51. غازي عبد الرزاق النقاش، المالية العامة تحليل أسس الإقتصاديات المالية، الأردن 1997 .

52. فارس الخوري علم المالية ، مطبعة جامعة سوريا ، 1937.

53. فليح حسن خلف، المالية العامة، جدار للكتاب العالمي، الأردن، 2008.

54. فوزي عطوي ، المالية العامة و النظم الضريبية وموازنة الدولة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003 .

55. كربوعي منور ، دروس في المالية والتشريع ، مطبوعة من معهد الحقوق جامعة الجزائر ،1998 .

56. الكفراوي عوف ، الرقابة المالية في الاسلام ، مؤسسة شباب الجامعة ، مصر ، 1983.

57. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.

58. مجيد محمود الشهاب ، الإقتصاد المالي ، الدار الجامعية ، بيروت، 1988.

59. محمد حسين زكريا، احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان ، 2000.

60. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر القاهرة، 1962 .

61. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية الأسكندرية 2003 .

62. محمد طاقة وهدى العزاوي "اقتصاديات المالية العامة" دار الميسرة ــ عمان ــ الأردن 2010.

63. محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.

64. محمود إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987 .

65. منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة،عمان الأردن، 2008.

66. مصطفى حسن، مبادئ علم المالية العامة، دار النهضة العربية القاهرة ، 1999.

67. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة ليبيا طرابلس، 1991 .

68. نواف كنعان، الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، العدد 2، لسنة 2005.

69. وليد ناجي الحيالي، أصول المحاسبة المالية، الجزء الأول،منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة، 2007 .

70. يوسف شباط، المالية العامة موازنة الدولة، الطبيعة الثانية منشورات جامعة دمشق 2003.

71. يونس أحمد البطريق، المالية العامة،دار النهضة العربية، بيروت، 1994 .

المذكرات و الرسائل الجامعية:

72. عاطف التهامي، ترشيد الإنفاق العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة 1983.

73. علاء الدين خليل إبراهيم السيد ، تطور أداء الرقابة المالية ، رسالة ماجستير في الحقوق ، الجامعة الإسلامية غزة، 2005 .

74. محمد طويلب ، السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق ،رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ،فرع نقود مالية ، معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزئر ، دفعة 1996-1997 .

75. مسعود درواسي،- السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي- حالة الجزائر (-1990- 2004) أطروحة دكتوراه نوقشت يوم 2005/05/08 بكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- جامعة الجزائر .

الملتقيات :

76. حوشين كمال وبوسبعين تسعديت، مداخلة بعنوان تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة للدولة – مع الإشارة الى حالة الجزائر- الملتقى الدولي الثامن بجامعة شلف، حول دور الحكومة في تفعيل أداء المؤسسات والإقتصاديات، محور المشاركة الحكومة و إدارة المالية العامة والميزانية، نوفمبر 2013.

دروس في التكوين وبرامج التدريب:

77. علي بساعد، المالية العمومية، دروس في التكوين، المدرسة العليا للقضاء.

78. دهمش نعيم حسني، الأساليب الحديثة في التخطيط المالي وإعداد الموازنات التحليلية (برنامج تدريبي) ، المركز الوطني للإدارة والتدريب ، أبو ظبي ، 1998 .

79. دهمش نعيم حسني ،الموازنة الصفرية ،(برنامج تدريبي) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان ، الأردن، 1981 .

القوانين والمراسيم :

80. دستور1996 والمعدل سنة 2016.

81. القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، والمتعلق بقوانين المالية.

82. القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت 1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

83. القانون رقم 90-32، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990،المتضمن تنظيم مجلس المحاسبة.

84. القانون رقم 90-30، المؤرخ في أول ديسمبر 1990، والمتضمن قانون الأملاك الوطنية.

85. القانون العضوي رقم 99-05،المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم (م.ش.و) و(م.ا) وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

86. الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة.

87. المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق لـــ 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية .

88. المرسوم التنفيذي 95-55، المؤرخ في 15 فبراير 1995، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ج ر رقم 15 لسنة 1995.

89. المرسوم تنفيذي رقم 91-312، المؤرخ في 07 .09 .1991 المتعلق بشروط الاخذ بمسؤولية المحاسب العمومي .

90. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7سبتمبر 1991 المتضمن إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيتها ومحتواها ج.ر 43 لسنة 1991.

91. المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 يحدد صلحيات وزير المالية ج.ر. رقم 15 لسنة 1995.

92. المرسوم التنفيذي رقم 92- 78 المؤرخ في 22 فبراير 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية.

93. المرسوم التنفيذي رقم 80- 53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية.

94. المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 05 ماي 1993 يحدد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات واتلنفقات وتنظيمها وسيرها.

95. المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 1992.11.14، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

96. من النظام الداخلي لمجلس الامة، ج.ر رقم 84 لسنة 1999.

97. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر، رقم 46 لسنة 2000.

ثانيا: باللغة الأجنبية :

98. R.m solow pout-on recourirà la politique budgétaire est-ce souhait m rexye de l ofce 83 –octobre2002- observatoire francais des conjoncture économipues-centre dr recherch en économie de science po puai d orsay paris

99. Patrick ,efficacité et limites de l'emploi de la politique budgétaire.ln : « revue française d'économie .

100. Abbelhovmid gas ceurs de pinances publique nstitut décenemie deuaniere et fiscle kelea 1998.

101. Pierre lalvmiere « les finances publique » armand celin cellec tian paris feme éolitian، 1983 .

102. Nurkes r problem of capital formation in under developod countries n y، 1953.

103. Ahmed silem، jean marie albertini ،lexique d'économie، dalloz 1999.

104. Claude daniéle echaudemaison sous la direction dictionnaire d'éconoie et scienciales nathan edition 1998 .

105. Pual marie gaudmet، finances puplisques tome 1 étditin ،paris ،1981 .

106. Martiner jean marie albertini، lexique d'économie dalloz ،1982 .

107. Leuis trotabas ، finances ublique، dalloz،1967

108. Duverger maurice، institution financeiess .p.u.f , 1950 .

109. Dalton h.principles of pubic finance، routledge kegan paul.london .1971 .

110. Dervel d buisson j ،finances publipoues budget et pouvoir financier، dalloz 2001 .

111. Trotabra l et colteret ،finances publipue ,paris 1971 ..

112. Jesse bukhead، government budgetig 1963 .

113. A.premchand, goverment budgeting and expenditure controls : theory and practice,2nd priting, 1984 ,i m f , washington.

114. Ben maaruonf abdel kader ،intrduct aléconomie des finances pulbipues univestié alger ،1993..

115. Gaudemet (p.m)، finonces publipoues، éditions mont chresten 1993..

116. Bouvier (m) esclassan (m.c). Lassale (j .b. Finances publipos) paris 1993.

117. Crc sagema, rapport sur la mise en oeuvre de processus de préparation du budget, projet de modernisation des systèmes budgétaires, févier 2006.

118. Lener the economies of control n 1959 .

الملاحق