

محاضرات في مقياس:

المالية العامة

موجهة لطلبة سنة ثالثة تنظيم سياسي وإداري

مقدمة:

إن موضوع المالية العامة ذا أهمية كبيرة. فهو يختص بدراسة المال العام بكل جوانبه من أين يحصل، كيف يحصل، أين ينفق و كيف؟ ومن هنا تبرز أهمية هذا العلم في الاقتصاد فأساس تطور المجتمع اقتصاديا و اجتماعيا مرتكز على مدى فعالية السياسات الاقتصادية و منها السياسات المالية التي تعنى عناية بالغة بتحقيق الرفاهية الاقتصادية للمواطن.

و الأسئلة التي تطرح نفسها بصدد دراسة موضوع المالية العامة عديدة منها على سبيل المثال لا الحصر :

من أين تحصل الدولة على إيراداتها؟

كيف تنفق أموالها؟

كيف يتم إنجاز الميزانية العامة؟

يتم دراسة هذه النقاط من خلال الخطة التالية :

وعلم المالية العامة تعني دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وبتخصيص المال اللازم لإشباعها، لذلك فإن تعريف وتحديد نطاق الحاجات العامة من الأهمية بمكان لتحديد نطاق النشاط المالي للدولة في سبيل إشباع هذه الحاجات العامة

العناصر المؤلفة للمالية العامة

النفقات العامة 1

إن الدولة في سبيل مواجهة إشباع الحاجات العامة تقوم بقدر من النفقات العامة سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص.

الإيرادات العامة 2

يلزم للقيام بالنفقات العامة تديبر الموارد المالية اللازمة لتغطيتها وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام ، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية.

-الميزانية العامة3

وهي تنظيم مالي يقابل بين النوعين السابقين ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية ، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد تم التجديد بها من السلطة التشريعية .

المبحث الأول : التعريف بالنفقة العامة

تعريف النفقة العامة أ

هي عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة

ومن هذا التعريف نستخلص عناصر النفقة العامة الثلاث التالية

عناصر النفقات العامة

أ - الصفة النقدية للنفقة العامة:

لكي نكون بصدد نفقة عامة لا بد للدولة من استخدام مبلغ من النقود ثمنا للحصول على ما

تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير مرافقها أو ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية للقيام بمشروعاتها الاستثمارية التي تتولاها بنفسها ولذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة ما تمنحه

الدولة

من مساكن مجانية أو إعفاء البعض من الضرائب أو تشغيل الأفراد بدون أجر (السخرة)
أو منح الألقاب الشرفية والأوسمة

كما أن استخدام النقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من الرقابة في
صورها المتعددة كما أن استخدام الإنفاق العيني قد يدفع الدولة إلى محاباة بعض الأفراد دون
غيرهم مما يعتبر إخلالاً لمبدأ المساواة بين الأفراد.

ب - صدور النفقة عن هيئة عامة

تعتبر نفقات الدولة وهي تباشر نشاطها العام نفقة عامة تلك التي تصدر من الوزارات
والإدارات الحكومية وكذلك الهيئات والإدارات العامة والمؤسسات الداخلة في الاقتصاد العام
والمتمتعة بالشخصية المعنوية وذلك أخذاً بالمعيار القانوني الذي يحدد النفقة العامة على
أساس الطبيعة القانونية للشخص الذي يقوم بالإنفاق.

وبناء عليه فإن الشخص الطبيعي والأشخاص الطبيعية والاعتبارية
لا تدخل المبالغ التي ينفقونها ضمن النفقات العامة حتى ولو كانت تحقق منفعة عامة -
كالتبرع لإنشاء المدارس أو المستشفيات.

ج - تحقيق الإنفاق للمنفعة القصوى للمجتمع

تستهدف النفقة العامة أساساً إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ولا يعتبر خروجاً عن
هذه القاعدة ما تقوم به الدولة في بعض الأحيان من توجيه بعض النفقات العامة - التحويلية
- إلى بعض القطاعات

الاقتصادية لدعمها أو لرفع مستوى المعيشة لبعض الطبقات في المجتمع من أصحاب
الدخول المحدودة - إذ أن هذه النفقة في النهاية سوف تحقق منفعة عامة منها الاقتصادية
والاجتماعية.

الإيرادات العامة

إيرادات الدولة من أملاكها العامة 1
وهي التي تملكها الدولة أو الأشخاص العامة مثل الحدائق - الغابات - الأنهار - الكباري ،

وعادة لا تحصل الدولة على مقابل الانتفاع بها إلا أنه في بعض الدول تفرض الرسوم على زيارة الحدائق العامة والمتاحف العامة وغيرها ويكون الهدف من ذلك الرغبة في تنظيم استعمال الأفراد لها ، والإيرادات المحصلة من هذه الأملاك لا تغل في الغالب إيرادا كبيرا يعول عليه في الاقتصاد القومي .

إيرادات الدولة من أملاكها الخاصة

أ - إيرادات الدولة من أملاكها العقارية

ويدخل في نطاقها النشاط الزراعي المتعلق باستغلال الأراضي الزراعية وتكون إيراداته من ثمن بيع المحاصيل الزراعية ومن الإيجار الذي يدفعه المستأجرون للأراضي الزراعية , إلى جانب إيجارات المساكن التي تنشئها الدولة لمعالجة أزمة المساكن وفي الغالب لا تهدف الدولة إلى الحصول على إيرادات للخزانة العامة بقدر توفير هذه الخدمة لأصحاب الدخل المحدودة.

ب - الأنشطة والصناعات الاستخراجية

وهو ما يتصل بالثروات الطبيعية التي يمكن استخراجها من المناجم أو المحاجر الموجودة في الدولة أو الاستخراج البترولية وهنا تختلف الدول حول أسلوب استغلال هذه الثروات بين تملك كامل أو تركه للأفراد أو مشاركة معهم حفاظا على الثروات الطبيعية والقدرة على توجيه الإيرادات المحصلة منها إلى أوجه الإنفاق التي تخدم خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها.

ج - الأنشطة الصناعية

وهي تشمل المشروعات الصناعية التي تتولى الدولة أمر إدارتها وتشغيلها ولا ثمة فارق بين المشروعات الصناعية التي تنتج السلع والمواد التي تحتاجها الدولة في تقديم خدماتها وبين المشروعات الصناعية التي تهدف إلى الربح لتحقيق غرض اقتصادي أو اجتماعي معين .

د - النشاط المالي

ويتمثل فيما تحققه الدولة من إيرادات من المحافظ الاستثمارية سواء منها الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها وغيرها من المحافظ إلى جانب ما تلجأ إليه الدولة من إنشاء مؤسسات الاقتراض (الاقتصادية - الاجتماعية - العقارية - الحرفية - بالإضافة إلى فوائد القروض التي تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية والمؤسسات والمشروعات العامة

إيرادات الدولة من الرسوم

أ - تعريف الرسم

هو عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من قبل إحدى الهيئات العامة ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة.

ب - خصائص الرسم:

يتبين من التعريف السابق إن الرسم يتميز بالخصائص التالية:

- -الصفقة النقدية
- -الإلزام أو الجبر
- -المنفعة الخاصة التي تعود على دافعه
- -تحقيق منفعة عامة إلى جانب المنفعة الخاصة

ج - أساس فرض الرسم

حيث أنه يتصف بالإجبار أو الإلزام فقد نصت معظم الدساتير على أن يكون فرض الرسوم على الأفراد بعد موافقة السلطة التشريعية وبموجب قوانين ، وإذا كانت السلطة التنفيذية هي القادرة على تقدير هذا الرسم فلا يحق لها بفرضه أو زيادته إلا بعد الحصول على إذن بذلك من السلطة التشريعية ثم تصدر بعد ذلك القرارات أو اللوائح الإدارية المنظمة له ، وعادة ما وتنص القوانين على إعفاء بعض فئات المجتمع من

أدائها.

د - الرسوم في المانية الحديثة

تفتقد الرسوم كمورد للإيرادات العامة المرونة والغزارة اللازمتين لإقامة نظام مالي يكفل زيادة الحصيلة بمعدل سريع إذا ما واجهت الدولة أزمة مالية تقتضي زيادة سريعة في مواردها.

كما أنه يخشى في حالة زيادة الرسوم أن ينصرف الأفراد عن الحصول على الخدمة مما يؤدي إلى عدم زيادة الحصيلة العامة للرسوم.

كما لا تسمح طبيعية التنظيم الفني للرسوم من مراعاة الظروف الخاصة للأفراد من حيث القدرة على الدفع

الميزانية العامة (الموازنة الفصل الثاني) :

تعرف علم المالية هو العالم الذي يبحث عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية (ضرائب ودخول) لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية الميزانية وقانون المالية: تتضمن الميزانية موارد و نفقات الدولة و قانون المالية وهو الذي يحدد طبيعة هذه المبالغ الموجودة في الميزانية و إعداد كيفية الإنفاق و التحصل الميزانية العامة للدولة : تعريف : هو تقدير وإجازة النفقات العامة و الإيرادات العامة في مدة غالبا ما تكون سنة

التقدير : معناه الحصول الإيرادات من مصادر مختلفة و توقع النفقات خلال السنة المقبلة الإجازة : تشير إلى اختصاص البرلمان في الموافقة على هذه التقديرات مع مراقبيها و بعد منح الإجازة تتكفل الحكومة بتنفيذها .

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

المطلب الأول: تعريفات الميزانية العامة

الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة و إيراداتها خلال فترة زمنية متصلة و نستنتج من هذا التعريف الآتي

* إن الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة، و معنى هذا أنه قبل التصديق كانت في حكم المشروع، و بعد تصديق السلطة التشريعية المختصة أصبح في حكم القانون الذي يحول للسلطة التنفيذية تحصيل الإيرادات و جباية الضرائب بالشكل الذي ورد بالميزانية.

* تحدد نفقات و إيرادات الدولة، أي بيان مفصل لما تعتمزم الدولة على إنفاقه و بيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق و مصادر الحصول عليها، بذلك تحدد الميزانية بوضوح السياسة المالية للدولة و مشروعاتها.

* خلال فترة زمنية متصلة، و جرت العادة على أن تكون هذه الفترة محددة بسنة و قد يحدث في بعض الأحيان أن تكون أقل أو أكثر من سنة و ذلك في حالة إرادة تغيير موعد

بدء السنة المالية.

فالقاعدة عموما هي مدة سنة و هذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات و مصروفات الدولة خلال السنة المنتهية.

و أيضا يمكن تعريف الميزانية العامة من خلال الآتي :

*يعرفها المفكر باسل في كتابه ميزانية الدولة على أنها عبارة عن أداة من خلالها تقوم

الحكومة باقتطاع و توزيع جزء من الثروة المنشأة من الاقتصاد بغية تحقيق سياستها

الاقتصادية و الاجتماعية بينما تعرفها بعض التشريعات القانونية على النحو التالي :

القانون الفرنسي: الموازنة هي الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة و إيراداتها و

يؤذن بها، و يقرها البرلمان في قانون الميزانية التي يعبر عن أهد تعريفها طبقا للقانون 90

/ 21 المؤرخ في 15/08/1990 المادة 03 منه المتعلقة بالمحاسبة العمومية فكانت

كما يلي :

أ) - الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة

بالتسيير خلال سنة مالية تبدأ من 01 / 01 / إلى غاية 31 / 12 / و يعدها

مدير المؤسسة بمساعدة التقنية للمسير المالي و تتمثل جميع التقديرات من مداخل

و مصاريف حسب التبويب ثم تعرض على مجلس التوجيه و التسيير في التعليم الثانوي أو

مجلس التربية و التسيير في التعليم المتوسط و ترسل بعد ذلك إلى السلطة الوصية في

ثلاث نسخ للمصادقة النهائية و بذلك تصبح الوثيقة قابلة للتنفيذ اف الحكومة.

*القانون الجزائري: تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات المحددة سنويا

بموجب قانون و الموزعة وفقا للأحكام التشريعية المعمول بها.

و قد جاء تعريفها طبقا للقانون 90 / 21 المؤرخ في 15/08/1990 المادة 03 منه

المتعلقة بالمحاسبة العمومية كما يلي :

أ) - الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة

بالتسيير خلال سنة مالية تبدأ من 01 / 01 / إلى غاية 31 / 12 / و يعدها

مدير المؤسسة بمساعدة التقنية للمسير المالي وتتمثل جميع التقديرات من مداخل ومصاريف حسب التبويب ثم تعرض على مجلس التوجيه والتسيير في التعليم الثانوي أو مجلس التربية والتسيير في التعليم المتوسط وترسل بعد ذلك إلى السلطة الوصية في ثلاث نسخ للمصادقة النهائية وبذلك تصبح الوثيقة قابلة للتنفيذ

المطلب الثاني: خصائص الميزانية العامة.

تتصف الموازنة بعدد من الخصائص و الصفات التي تتلخص بكونها تقديرية، و بكونها تتضمن الإجازة بالجباية و الإنفاق، فضلا عن تحديدها الزمني، و إيلائها الأولوية للنفقات على الإيرادات و هو ما فصله فيما يلي:

✓ إن للموازنة صفة تقديرية لأنها تحضر لسنة مقبلة و تحضيرها يجري عادة في أواسط السنة السابقة و لذلك يصعب تحديد ما سوف يبذل من نفقات أو ما سوف يجنى من واردات بصورة دقيقة أو شبه دقيقة.

و للموازنة صفة تقديرية لكونها تنطوي من جهة على موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) على تقدير مجموع النفقات و الواردات السنوية، و تنطوي من جهة ثانية على إذن تلك السلطة للسلطة التنفيذية بالإنفاق في حدود تلك الاعتمادات المقدرة. و الحقيقة أن الصفة القانونية للميزانية هي صفة شكلية لكونها مستمدة من السلطة التشريعية لكنها من حيث الموضوع. لا تعتبر قانونا لأن القانون بهذا المعنى ينطوي على قواعد دائمة.

و للموازنة صفة الإجازة بالجباية و الإنفاق و ذلك أن تصديق السلطة التشريعية على تقديرات النفقات و الإيرادات كما وردت في مشروع الميزانية المعدل من قبل السلطة التنفيذية لا يعطي الموازنة قوة النشاط ما لم تشمل التصديق أيضا الإجازة للسلطة التنفيذية بجباية الموارد و الإنفاق على الأعباء العامة.

✓ و للموازنة صفة التحديد الزمني السنوي و هو ما نعرفه عموما باسم سنوية الموازنة لأنها توضع عادة لمدة سنة. و بالتالي موافقة السلطة التشريعية عليها تقترن بمدة

السنة ذاتها. و الباحثون في المالية العامة متفقون على أن هذا التدبير هو تدبير سليم و موفق. فلو وضعت الموازنة لأكثر من سنة لكان من العسير التنبؤ ولو أن الميزانية وضعت لأقل من سنة لكانت الإيرادات تختلف في كل ميزانية و ذلك تبعا لاختلاف المواسم و تباين المحاصيل الزراعية.

✓ و للموازنة صفة إيلاء الأولوية للنفقات على الإيرادات: و هذه الصفة مرتبطة بالصفة التقديرية للميزانية. و تتضح أولوية النفقات على الإيرادات في مختلف النصوص المرعية الإجراء.

و يرى الباحثون أن إعطاء الأولوية للنفقات على الإيرادات هو أحد التدابير المتخذة في ظل الفكر المالي التقليدي، و يرون أن تبرير ذلك ناجم عن ضآلة دور الدولة ، و قيامها بالنفقات الضرورية المحدودة و اللازمة لسير المرافق العامة و التي لا يمكن الإستغناء عنها بينما تتسع سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات.

المطلب الثالث: أهمية الميزانية العامة:

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة السياسية و الاقتصادية.

1- من الناحية السياسية:

يشكل إعداد الميزانية و اعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية، حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة لإتباع نهج سياسي معين تحقيقا لبعض الأهداف السياسية و الاجتماعية

2- من الناحية الاقتصادية

تعكس الميزانية العامة في دول كثيرة الحياة الاقتصادية و الاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي إدارة تساعد في إدارة و توجيه الاقتصاد القومي حيث لم تعد الميزانية أرقاما و كميات كما كانت في المفهوم التقليدي بل لها آثار في كل من حجم

الإنتاج القومي و في مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع و قطاعاته .
الميزانية العامة تؤثر في القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة (النفقات و الإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) و الأوضاع الاقتصادية. بكل ظواهرها من تضخم و انكماش و انتعاش... بحيث يصبح المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية. و خاصة بعد أن أصبحت الميزانية أداة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.

المبحث الثاني: تقسيمات الميزانية العامة:

المطلب الأول : ميزانية التسيير

✓ تعريفها:

هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهام الجارية، وبصفة عامة هي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارية، أي أن مهمتها تتضمن استمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية، حيث أن نفقات التسيير تشمل نفقات المستخدمين و نفقات المعدات.

✓ تقسيم نفقات التسيير :

حسب المادة 24 من القانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية فإن نفقات التسيير تنقسم إلى أربعة أبواب وهي :

أ- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات :

يشمل هذا الباب الإعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات، ويشمل هذا النوع خمسة أجزاء :

•دين قابل للإستهلاك (إقراض الدولة

• الدين الداخلي-ديون عائمة(فوائد سندات الخزينة

• الدين الخارجي

• ضمانات(من أجل القروض و التسيبقات المبرمة من طرف الجماعات والمؤسسات العمومية)

• نفقات محسومة من الإيرادات(تعويض على منتوجات مختلفة)

ب- تخصيصات السلطة العمومية: تمثل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري... الخ، وهذه النفقات مشتركة بين الوزارات .

ج- النفقات الخاصة بوسائل المصالح: وتشمل كل الإعتمادات التي توفر لجميع

المصالح وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدّات ويضم ما يلي :

• المستخدمين: مرتبات العمل، المنح والمعاشات، النفقات الاجتماعية

• معدّات تسيير المصالح

• أشغال الصيانة

• إعانات التسيير

• نفقات مختلفة

د- التدخلات العمومية: تتعلق بنفقات التحويل التي هي بدورها تقسم بين مختلف

أنصاف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي، الإجتماعي و

الإقتصادي وعمليات التضامن وتضم :

• التدخلات العمومية والإدارية(إعانات للجماعات المحلية)

• النشاط الدولي(مساهمات في الهيئات الدولية)

• النشاط الثقافي والتربوي(منح دراسية)

• النشاط الاقتصادي(إعانات اقتصادية)

• إسهامات اقتصادية(إعانات للمصالح العمومية والاقتصادية)

•النشاط الاجتماعي (المساعدات والتضامن)

•إسهامات اجتماعية (مساهمة الدولة في مختلف صناديق المعاشات...الخ)

المطلب الثاني : نفقات التجهيز

✓ تعريفها

هي تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي pnb وبالتالي ازدياد ثروة البلاد وتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية الاجتماعية والإدارية، والتي تعتبر مباشرة باستثمارات منتجة ويضيف لهذه الاستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية وبصفة عامة تخصص ميزانية التجهيز للقطاعات الاقتصادية (القطاع الصناعي، الفلاحي...الخ) من أجل تجهيزها بوسائل للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن وهي تمثل المخطط الوطني السنوي الذي يتم إعداده في قانون كوسيلة تنفيذية لميزانية البرامج الاقتصادية، حيث أنّ هذه النفقات توزع على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات. وتمويلها يتم من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض و تسبيقات الخزينة أو من البنك أي خلال رخص التمويل

✓ تقسيم نفقات التجهيز : حسب المادة 35 من قانون 84-17 والمتعلق بقوانين

المالية توزع ميزانية التجهيز على ثلاث أبواب وهي

•الإستثمارات المنفذة من طرف الدولة وتتمثل في النفقات التي تستند إما إلى أملاك

الدولة أو إلى المنظمات العمومية

•إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة

•النفقات الأخرى برأسمال

هذا التقسيم يكون حسب العناوين

✓ التقسيم حسب القطاعات

تجمع نفقات التجهيز في عناوين حسب القطاعات (عشرة قطاعات) هي:
المحروقات- الصناعة التحويلية- الطاقة والمناجم- الفلاحة والري- الخدمات
المنتجة- المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية- التربية والتكوين- المنشآت
الأساسية الاجتماعية والثقافية- المباني ووسائل التجهيز- المخططات البلدية للتنمية
مع الإشارة إلى أنّ القطاع قد يضم عدد معين من الوزارات .

✓ الفصول والموارد

تقسم القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد حيث نتصور بطريقة أكثر وضوح
ودقة وذلك حسب مختلف النشاطات الاقتصادية التي تمثل هدف برنامج الاستثمار،
حيث أنّ كل عملية مركبة من قطاع وقطاع فرعي وفصل ومادة. كأن نقول مثلاً
العملية رقم 2423 فهي تشمل على :

- القطاع 2.....الصناعات التحويلية .
- القطاع الفرعي 24.....التجهيزات .
- الفصل 242.....الصلب .
- المادة 2423.....التحويلات الأولية للمواد .

المبحث الثالث: المبادئ الأساسية للميزانية:

هناك مبادئ أساسية للميزانية اتفق عليها علماء المالية العامة و تتلخص فيما يلي:

المطلب الأول : مبدأ السنوية:

و يقضي هذا المبدأ بأن مدة سريان الميزانية اثنتا عشر شهرا أي سنة كاملة و موافقة الجهة التشريعية سنويا عليها.

و لا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية. فقد كانت بداية السنة المالية في جمهورية مصر حتى عام 1971 هو أول يوليو من كل عام. ثم تغير و أصبح أول يناير و تعتبر فترة السنة هي المدة المثلثة لتحديد الإنفاق العام و الإيرادات العامة. فإذا أعدت لمدة أطول من ذلك فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية لما في الحياة الاقتصادية و السياسية من تقلبات يصعب التكهن بها لمدة أطول من سنة. و إذا قلت المدة عن سنة فيعني هذا أن إحدى الميزانيات تتركز فيها الإيرادات لأن معظم الإيرادات التي تعتمد عليها الميزانية تكون موسمية و العكس في الميزانية اللاحقة لها فسوف لا تظهر بها إيرادات بسبب سريانها في فترة خلاف المواسم التي لا يتحقق فيها الإيراد. و هذا بالإضافة إلى أن تغيير الميزانية و اعتمادها يتطلب أعمالا مرهقة للأجهزة التنفيذية و التشريعية فلا يجب أن يتم شل هذه الأعمال في فترات متقاربة .

المطلب الثاني : مبدأ العمومية

و يقضي هذا المبدأ بإظهار كافة الإيرادات و كافة المصروفات مهما كان حجمها. بحيث يتضح جليا جميع عناصر الإيرادات و جميع عناصر المصروفات دون أن تتم مقاصة بين المصروفات و الإيرادات و إظهار الرصيد المعبر عن زيادة المصروفات عن الإيرادات أو زيادة الإيرادات عن المصروفات، و كانت قديما تتبع في معظم الدول حيث كانت تتبع أسلوب الناتج الصافي. و يدافع أنصار مبدأ الناتج الصافي على أن هذه الطريقة تعطي

صورة واضحة عن نتيجة نشاط الوحدة الإدارية أو المصلحة، إن كانت إيراد أو إنفاق بالنسبة للدولة، و يوجهون النقد لمبدأ العمومية لأنه يلزم كل وحدة أو مصلحة بأن تدرج في كل ميزانية تفاصيل ليست من الأهمية بمكان و لاسيما أنه قد سبق ذكرها في سنوات سابقة . و لكن يرد على هذا الرأي بأن إدراج الوحدة الإدارية أو المصلحة لمصروفاتها بالتفصيل الكامل لميزانيتها و كذلك إدراج إيراداتها بالكامل بمثابة توضيح كامل لهذه العناصر مما ييسر مهمة الباحث أو الفاحص. و لاسيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي يهتما الوقوف على حقيقة و طبيعة كل منصرف و إيراد. كما يعتبر بمثابة رقابة داخلية على الوحدة أو المصلحة في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عرض حساباتها الختامية دون أن تجد وسيلة لها في تعتمد إخفاء بعض عناصر المصروفات أو الإيرادات باعتمادها على إظهار نتيجة نشاطها في رقم واحد يعبر عن زيادة الإيراد عن المنصرف أو زيادة المنصرف عن الإيراد و هذا ما أدى إلى اختفاء طريقة الناتج الصافي من عالم المالية العامة و حل محله مبدأ العمومية .

• المطالب الثالث : مبدأ الوحدة:

و يقضي هذا المبدأ بأن تدرج كافة عناصر الإيرادات العامة و عناصر الإنفاق العامة في بيان واحد دون تتشتتها في بيانات مختلفة يمثل كل بيان من ميزانية مستقلة. كما لو تم إعداد ميزانية الدولة.

و الهدف من إظهار الميزانية في صورة موحدة لكافة عناصر الإيرادات و

المصروفات هو :

- سهولة عرض الميزانية و توضيحها للمركز المالي ككل.
- تجنيب الفاحص أو الباحث إجراء التسويات الحسابية التي يستلزمها الأمر لدراسة أو فحص الميزانية العامة للدولة مثل تجميعه لعناصر المصروفات و الإيرادات المختلفة.
- إن وضع كافة الإيرادات و أوجه إنفاقها تحت نظر السلطة التشريعية تسهل عليها مهمة ترتيب الأولويات للإنفاق العام للدولة ككل. الأمر الذي لا يمكنها من ذلك لو

نظرت إلى مشتملات كل ميزانية على حدى .

و يرى الكثير من كتاب المالية العامة بما أنه لم يعد من الممكن أن تطبق على مختلف نفقات الدولة قواعد و أصول واحدة ينبغي أن توجد إلى جانب الميزانية العامة العادية ميزانيات أخرى لكل منها طابعها الخاص و أصولها الخاصة. و تتجلى هذه الميزانيات في:

أ- الميزانيات غير العادية:

و هي تلك التي توضع خصيصا لعمل طارئ كالحروب، أو للقيام بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السدود أو مد السكك الحديدية و تغطي النفقات غير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض.

ب- الميزانيات المستقلة:

و يقصد بها ميزانيات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي منحت الشخصية المعنوية. و تتميز بأنها لا تخضع للقواعد و الأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة و أن بدايتها تختلف مع بداية الميزانية العادية للدولة.

ج- الميزانيات الملحقة:

و يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة، و ذلك كالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي و التي تتمتع باستقلال مالي و لكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية. و ترتبط هذه الميزانيات بميزانية الدولة أي أن رصيدها الدائن يظهر في جانب إيرادات الدولة، و رصيدها المدين يظهر في جانب نفقات الدولة .

د- الحسابات الخاصة على الخزنة:

و يقصد بها تلك (الحسابات) المبالغ التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد. أي لا تعد إيرادا بالمعنى الصحيح، ثم ثم تلك المبالغ التي تخرج من الخزنة على أن تعاد منها فيما بعد و لذلك لا تعد إنفاقا عاما.

المطلب الرابع : مبدأ عدم التخصص

المقصود به ألا يخصص نوع معين من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معين من الإنفاق كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية على تغطية المصروفات الخاصة بالجامعة، وتتجه أساليب المالية العامة الحديثة لإنكار مبدأ التخصيص و الأخذ بمبدأ عدم التخصيص للأسباب التالية:

* إذا قلت حصة الإيراد المخصص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصص لها هذا الإيراد. و إذا زاد الإيراد يؤدي إلى إسراف في الإنفاق المخصص له هذا الإيراد
* من المفروض أن أوجه الإنفاق العام تتحدد طبقاً لدرجة إلحاح الحاجات العامة للمجتمع و العمل على إشباعها طبقاً لدرجة إلحاحها و أن توجه الإيرادات جميعها دون تخصيص لإشباع هذه الحاجات طبقاً لترتيب أولويتها.

المطلب الخامس : مبدأ التوازن

و معناه أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة. و تأسيسها على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية. و كذلك في حالة زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة يعبر هذا عن وجود فائض في الميزانية. و لقد كان هذا هو المبدأ السائد في القرن 19 حتى أواخر عام 1929 حيث الكساد العالمي الكبير الذي غير معتقدات أصحاب مبدأ توازن الميزانية. فقد كانوا يعتقدون أن دور الدولة محدود في نشاطها التقليدي الذي يتمثل في الدفاع و الأمن القومي و عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي فلا داعي في نظرهم لوجود عجز أو فائض.

و لكن العلماء المحدثون في المالية العامة يرون عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية و يرون أن تكيف الدولة للحالة الاقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها. و في هذا معالجة لهزات الدورة الاقتصادية بالنسبة للدول الرأسمالية .

المبحث الرابع : مراحل الميزانية العامة:

المطلب الأول: تحضير و إعداد الميزانية:

1-السلطة المختصة بتحضير الميزانية:

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، و يرجع ذلك إلى عدة إعتبرات:

*الاعتبار الأول:

تعبر الميزانية عن البرنامج و الخطط الحكومية في المجالات المختلفة.

*الاعتبار الثاني:

أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه

هذه الإدارة من نفقات.

*الاعتبار الثالث:

السلطة أكثر معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، و ذلك بفضل الأجهزة الإحصائية

المختلفة.

*الاعتبار الرابع:

السلطة التنفيذية أفضل من السلطة التشريعية في تحديد الحاجات العامة و الأولويات

الاجتماعية.

تتولى السلطة التنفيذية مهام تحضير الميزانية بينما السلطة التشريعية تختص باعتماد

الميزانية .

فالسطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية في تقدير أوجه النفقات و الإيرادات العامة.

و يتم تكليفها بإعداد و تحضير الميزانية وفقا للظروف الاقتصادية الملائمة، فالميزانية تمثل

النشاط المالي للدولة لذلك و جب أن يسودها الانسجام و التوافق.

و لا يتحقق هذا إذا ترك الأمر للسلطة التشريعية فالبرلمان يقوم بإعداد ميزانية وفقا

للمنتخبين فهي تخدم مصالحهم لا المصالح العامة.

ثم إن السلطة التشريعية تطالب السلطة التنفيذية باحترام الخطة الاقتصادية للدولة فهي بذلك

تقوم بالتوجيهات العامة و لا تتدخل في تفاصيل إعداد و تحضير الميزانية .
يتولى تقدير النفقات كل وزير ثم تقدم إلى وزير المالية فيتم التشاور فيها إن كان هناك
ضرورة لإدخال تعديلات معينة. و إذا لم يوافق هؤلاء يتخذ القرار بمفرده.
و إذا حدث خلل إجراء التعديلات يتم عرضه على رئيس الوزراء الذي يحيله بدوره إلى
مجلس الوزراء للفصل في هذا الخلاف. و يتم تحديد سلطات وزير المالية لما يحقق منفعة
للدولة.

2- الإجراءات الفنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية:

باعتبار وزير المالية ممثلاً للسلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزارات بوضع تقديراتهم حول
الإيرادات و النفقات للسنة المالية المقبلة ليتسنى له الوقت إعداد مشروع الميزانية.
كل مؤسسة أو مصلحة تتولى إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات أو ما تحصل
عليه من إيرادات خلال السنة المالية و ترسلها إلى الوزارة التابعة لها، حيث تتم مراجعتها و
تعديلها ومن ثم إدراجها ضمن مشروع الميزانية الذي يتم عرضه على مجلس الوزراء الذي
يعرضه على السلطة التشريعية في الموعد المنصوص.
لقد بدأت الدول و خاصة المتقدمة الاتجاه إلى الأساليب الحديثة لإعداد و تحضير الميزانية
العامة. فهي تعبر عن النفقات و الإيرادات بصورة حقيقية، ثم توضح الاتجاه الاقتصادي و
السياسي و الاجتماعي لكل دولة.

و قد أصبحت الدول تشمل التقسيمين (الإداري و الوظيفي) بعد إعداد ميزانيتها العامة .
*التقسيم الإداري:

أسلوب تقليدي لإعداد و تحضير الميزانية، فهي تبويب النفقات و الإيرادات وفقاً للوحدات
الحكومية .

و هذا التقسيم يمكن السلطة التشريعية من مراقبة و اعتماد الميزانية بسهولة. وما يعاب عليه
انه غير كاف لدراسة تطور توزيع الموارد العامة.

*التقسيم الوظيفي :

أسلوب حديث يسمح بتصنيف النفقات العامة و في مجموعات متجانسة، و المعيار المتبع هو نوع الوظيفة أو الخدمة التي ينفق المال العام من أجلها :

. فمثلا النفقات المخصصة للصحة المدرسية تدرج ضمن بند الصحة بالرغم من أنها تابعة لوزارة التربية و التعليم .

ما يعاب على هذا التقسيم انه يهتم بجانب النفقات و يهمل الإيرادات، ولا يمكن تقسيم الإيرادات تقسيما وطيفيا، لذلك يتم تقسيمها تقسيما كما يتماشى مع التقسيم الوظيفي، حيث يتم نشر بيانات الميزانية بشكل واضح ليفهم مفهومنا .

للتقسيم الوظيفي أهمية كبيرة في إعداد و تحضير الميزانية، حيث تخصص كل مجموعة متجانسة في وظيفة معينة، و تمكنا أيضا من معرفة كيفية توزيع النفقات العامة على وظائف الدولة.

و أخيرا بواسطته نتمكن من تحليل النشاط الحكومي و الوقوف على تغيراته .

و قد اتخذت عدة أساليب لتحضير و إعداد الميزانية تتمثل :

أولا: ميزانية الأداء :

و التي تعني إعادة تقييم جانب النفقات العامة حيث يظهر كل ما تنجزه الدولة من أعمال مثل إنشاء مستشفى جامعي، بناء مدرسة ...

و هذا يهدف تحقيق أهداف إنتاجية محددة .

ثانيا: ميزانية التخطيط و البرمجة :

يهدف هذا الأسلوب إلى تحقيق احتياجات المجتمع بالاستغلال الأمثل لجميع الموارد حيث يمكننا من معرفة المقارنة بين تكلفة و منفعة الإنفاق العام و هذا الأسلوب يقوم على عناصر ثلاثة هي :

أ-التخطيط:

و هو يمثل الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها في المدى الطويل .

ب -البرمجة:

يقصد بها تحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي لكل بديل، و وضع برامج متكاملة لتحقيق عدة أهداف.

ج -الموازنة:

و هي عبارة عن ترجمة الشرائع السنوية للبرامج في صورة اعتمادات سنوية.

ثالثا: الإدارة بالأهداف :

و هي تخصيص اعتمادات الميزانية وفقا للأهداف الفرعية التي تسعى كل الوحدات الحكومية لتحقيقها. حيث يقوم كل مرفق أو رئيس قسم بتحديد أهدافه و يتم الاعتماد وفقا لهذه الأهداف.

رابعا: الميزانية ذات الأساس الصغرى:

وهي ضرورة تحليل البيانات و دراسة و تقييم كافة الأنشطة و البرامج سنويا، و هي تؤدي إما لتطوير و تحسين البرامج و زيادة الإعتمادات و إما بقائها على حالها أو تخفيضها أو إلغائها إذا ثبت عدم جدواها .

المطلب الثاني: اعتماد الميزانية :

- السلطة المختصة باعتماد الميزانية:

السلطة المختصة باعتماد و إيجاز الميزانية هي السلطة التشريعية و الاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع

التنفيذ و ذلك طبقا للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ."

و حتى السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية يتم في الموافقة على الضرائب و مراقبة موارد الدولة عامة. لكن بالإضافة إلى ذلك و يجب اعتراف السلطة التشريعية بحق آخر و هو الموافقة على النفقات.

و يمر اعتماد الميزانية داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل هي :

أ-مرحلة المناقشة العامة:

يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة في البرلمان،تنصب على كليات الميزانية العامة و

ارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس .

ب -مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة:

تطلع بها لجنة متخصصة و هي لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية.

تستعين بما تراه من خبراء استشاريين، تناقش مشروع الميزانية منكل جوانبها و ترفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس.

ج -مرحلة المناقشة النهائية:

يناقش المجلس تقارير اللجنة و يقوم بالتصويت وفقا للدستور و القوانين المعمول بها

تتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع الميزانية على اعتبارات عدة منها:

*توفر قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب الميزانية و توفر المعلومات المالية و

الاقتصادية و مكونات ميزانية الدولة سياسيا و اقتصاديا و النقابية، فكلما كانت ناضجة

توفرت للسلطة التشريعية قوة سياسية و كلما كانت غير ناضجة، كان تأثير السلطة التنفيذية

أقوى .

و للمجلس التشريعي حق إجراء التعديلات على مشروع الميزانية حيث لا يحق له إجراء

تعديلات جزئية بل يفترض أن يكون البناء متكاملًا و يشمل الميادين السياسية، الاقتصادية

و الاجتماعية .

لا يحق لنواب الشعب إجراء تعديلات على مشروع الميزانية العامة لأنها لا تهدف لتحقيق

الصالح العام بل قد تخل بالبناء المتكامل .

ينحصر حق البرلمان في الموافقة على مشروع الميزانية أو رفضه. و في حالة رفضه تقدم

الحكومة استقالتها أي تسحب الثقة منها. إلا إذا تم إجراء انتخابات نيابية جديدة .

2- أداة اعتماد الميزانية

إذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة يصدرها وفق قانون يطلق عليه قانون المالية،

حيث يحدد المبلغ الإجمالي لكل من النفقات و الإيرادات.

لقد ثار الخلاف حول قانون المالية العامة إذا ما كان قانون دقيق أم لا، حيث أنه يقرر

فحسب اعتماد البرلمان لمبالغ الإيرادات و النفقات الواردة في الميزانية. يعد قانون الميزانية قانونا بالمعنى العضوي كونه صادرا عن السلطة المختصة بالتشريع. إن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف عن اعتماده للنفقات: فالإيرادات تقوم الحكومة بتحصيلها، لكنها لا تلتزم برقم الإيرادات المطلوبة بل قد تتعداه، دون إذن مسبق من البرلمان بذلك.

و يختلف الأمر في اعتماد البرلمان للنفقات. فلا يجوز أن تكون النفقات أكبر من الإيرادات و لا يحق للدولة اعتماد نفقات باب معين لباب آخر إلا بموافقة البرلمان. و قد تضطر الحكومة إلى طلب نفقات أخرى غير واردة في الميزانية و ذلك لنشأة وجه جديد للإنفاق. و لكن يستوجب هذا موافقة المجلس النيابي .

3-تقنيات تقدير النفقات و الإيرادات:

تختلف الطرق و الأساليب المتبعة لتقدير كل النفقات و الإيرادات العامة في الميزانية. حيث تسعى السلطة التنفيذية المختصة بإعداد و تحضير الميزانية و هي أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع، بحيث لا تحدث اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات و نقص الإيرادات عما هو متوقع.

أولاً: تقدير النفقات :

يتم إعادة النفقات دون صعوبات تقنية كثيرة. حيث أن كل مرفق يحدد نفقاته المستقلة على أساس حجم نفقاته السابقة مضافا إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة و يتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات باستخدام عدة طرق.

أ-الاعتمادات المحددة و الاعتمادات التقديرية:

*نعني بالإعتمادات المحددة تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة دون الرجوع إلى السلطة التشريعية و تعد هذه الطريقة هي الأساس في اعتمادات النفقات و تطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل و التي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها

المستقلة، مما يعني عدم تجاوزها للاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

* أما الإعتمادات التقديرية و يقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب. و هي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها وجه التحديد. و يجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد للحصول على موافقتها، أي أن موافقة السلطة التشريعية عليها تعد موافقة شكلية.

ب- إعتمادات البرامج:

هذه الطريقة لتقدير النفقات تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة و يتم تنفيذها بالبرامج بطريقتين: إما عن طريق أن يتم تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية و يتم إدراجه في ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات. و تسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات الربط. أما الطريقة الثانية فهي تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج توافق عليه السلطة التشريعية.

و بموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات و يوافق على الإعتمادات اللازمة له، و يقسم هذا القانون ذات البرنامج على عدة سنوات و يقرر كل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها. و تسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات البرامج.

ثانيا: تقدير الإيرادات:

يشير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية إذ أنه يرتبط أساسا بالتوقع فيما يتعلق بالظروف و المتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة، وخاصة الضرائب، في السنة المالية المقبلة.

و يتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام عدة طرق :

أ-التقدير الآلي:

تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير

الميزانية أي سلطة تقديرية بتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها. و تستند هذه الطريقة أساسا على قاعدة السنة قبل الأخيرة إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير الميزانية الجديدة. و هناك قاعدة أخرى هي قاعدة الزيادات، أي إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت وتتم على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة و تتميز هذه الطريقة على أنها تحدد حجم الإيرادات و النفقات بطريقة تحفظية. ما يعاب عليها أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت. فغالبا ما تتأرجح بين الكساد و الانتعاش من فترة لأخرى .

انتشار التضخم و ارتفاع الأسعار و انخفاض القدرة الشرائية في كثير من البلدان في العصر الحديث يجعل من الصعب استعمال هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.

ب-التقدير المباشر:

تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة و تقدير حصيلته المتوقعة بناءا على هذه الدراسة مباشرة.

كل مؤسسة من القطاع العام تتوقع حجم المبيعات للإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة، بحيث كل الوزارات أو الهيئات الحكومية تقدر ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الحديثة.

و هذه التوقعات ترتبط بحجم النشاط الاقتصادي ففي حالة الرخاء و الانتعاش تزداد الدخول و الثروات و المبيعات و الأرباح و الاستهلاك و الواردات و الصادرات...الخ و التي يترتب عليها زيادة الإيرادات بصورة غير متوقعة، أما في فترات الكساد تصاب الأنشطة الاقتصادية بالخمول، مما يؤدي إلى قلة الإيرادات و زيادة النفقات و هذا ما يستدعي دراسة فورية للتقلبات الاقتصادية.

و إذا كانت طريقة التقدير المباشر أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فالجان المتخصصة تقوم بالاسترشاد لتقدر مبالغ الإيرادات الفعلية المحصلة حسب مستوى النشاط الاقتصادي المتوقع و التغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على

الإطلاق... الخ .

المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية و الرقابة عليها:

1-تنفيذ الميزانية:

وهي تمثل مرحلة انتقال الميزانية العامة من التطبيق النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس. و هي آخر مرحلة من مراحل الميزانية، تختص بها السلطة التنفيذية و تشرف على تنفيذها وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة.

أ-عمليات تحصيل الإيرادات و النفقات:

تتولى وزارة المالية مهمة تنفيذ الميزانية عن طريق تجميع الإيرادات من مختلف المصادر و إيداعها في الخزينة العمومية و يتم في المقابل الإنفاق لكن حسب الحدود الواردة في اعتماد الميزانية.

أولاً: عمليات تحصيل الإيرادات:

كما ذكرنا سابقاً، تختلف القيمة القانونية للإيرادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات.

فإجازتها للنفقات تعني مجرد التجديد للحكومة بالإنفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها . إجازتها للإيرادات، بحيث لا تملك هذه عدم تحصيل جزء منها، وألا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية.

و يتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية.

و يجب مراعاة عدة قواعد عامة في عمليات تحصيل الإيرادات العامة تتمثل في :

أن يتم تحصيل الإيرادات في مواعيد معينة وطرق معينة وفقاً لنص القانون .

يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير و قد تضمن المشروع حق

الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن، بإعطاء الحكومة حق امتياز على أموال

المدين عن سائر الدائنين. كما أعطاها الحق في إجراء الحجز الإداري لتحصيل ديونها. كما

ميز حق الدولة في تحصيل دين الضريبة لا يوقف دفعها أولاً ثم التظلم فيما بعد .
لضمان دقة و سلامة التحصيل، فانه من المقرر و وفقاً للقواعد التنظيمية، الفصل في
عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة، و الآخرين المختصين
بجبايتها.

ثانياً: عمليات النفقات:

إن إجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ
الاعتمادات و لكنه يعني الإجازة و التجديد للدولة بان تقوم بالإنفاق في حدود هذه المبالغ
أي تقوم بإنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها في حالة الحاجة إلى ذلك.
ولضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة، و التأكد من إنفاقها، نضم القانون عمليات
صرف الأموال العامة على أربع خطوات

هي :

الالتزام:

ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين كالإنفاق من جانب
الدولة مثلاً: تعيين موظف عام أو بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثلاً: إنشاء طرق أو
جسور... الخ والإنفاق ليس الهدف منه زيادة أعباء الدولة بلا تحقيق أهداف معينة عامة
كما ينشأ الالتزام بإنفاق مبلغ معين نتيجة إصابة مواطن بسيارة حكومية مما يضطر الدولة
على دفع مبلغ تعويض .

و في كلتا الحالتين فان الارتباط بالنفقة يعني العمل القيام بعمل مكن شأنه أن يجعل الدولة
مدينة .

التصفية:

بعد أن يتم الالتزام تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بالتصفية أي بتحديد مبلغ النفقة الواجب على
الدولة دفعها فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن و خصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية
مع ضرورة التأكد من أن الشخص الدائن غير مدين بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين

الدينين .

يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال، فالدائن ينهي أعماله أولاً قبل أن تدفع له الدولة المبالغ

المدينة بها نتيجة هذه الأعمال. حتى تتمكن من تحديد مبلغ الدين على النحو فعلي .

الأمر بالدفع :

بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة أو الدين، يصدر قرار من الجهة الإدارية المختصة بضمان أمر

بدفع مبلغ النفقة. و يصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من ينوب عنه.

الصرف:

يقصد بالصرف أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق موظف تابع لوزارة المالية غير الذي يصدر عنه أمر الدفع منعا للتلاعب و غالباً ما يتم هذا في صورة إذن على البنك

المركزي الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها.

فالخطوات الثلاث الأولى تتعلق بالاختصاص الإداري المتعلق بالجهة الإدارية. أما الخطوة

الأخيرة فتتعلق بالاختصاص الحسابي المتعلق بوزارة المالية. و هذا الفصل بين

الاختصاصين نتيجة عدم ارتكاب أي مخالفة مالية.

و الآن نحاول مواجهة الاختلاف بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية للنفقات والإيرادات

العامة.

فالنسبة للنفقات العامة فهي تعتمد على قاعدة تخصيص الاعتمادات، السلطة التشريعية هي

التي تتولى الإنفاق في حالة مخالفة تقديرات النفقات أو استخدام الاعتماد لنفقة معينة إلى

نفقة أخرى.

و تختلف الإجراءات المتبعة للحصول على اعتماد من السلطة التشريعية من دولة إلى

أخرى. فقد يسمع للسلطة التنفيذية القيام بنقل البنود دون موافقة من السلطة التشريعية. و في

بعض الأحيان يخصص مبلغ في ميزانية كل وزارة في حالة نقص النفقات، و إذا ما تجاوز

الأرقام الفعلية الأرقام التقديرية، فلا تتقدم بطلب الاعتمادات الإضافية، و لكن عليها أن

تتقدم لسلطة التشريعية بميزانية كاملة مصححة للميزانية الأولى لمناقشتها و اعتمادها.

الإيرادات:

أي مخالفة تقديرات إيرادات الدولة للأرقام الفعلية، لا يثير العديد من المشاكل، فأي خطأ يحدث في تقدير حصيللة نوع من أنواع الإيرادات يعوض، فالأخطاء بالزيادة تعوض الأخطاء بالنقصان، دون أن يؤثر ذلك على تنفيذ الميزانية العامة وفقا للقاعدة المتبعة بالنسبة للإيرادات العامة وهي قاعدة عدم تخصيص الإيرادات أما إذا تعلق الخطأ بالزيادة فإنه يتم تصرف في الزيادة الإجمالية وفقا للنظم و القوانين المعمول بها في كل دولة على حدى و تنور المشكلة في حالة الخطأ في تقدير الحصيللة الإجمالية للإيرادات العامة بالنقصان، إذ تضطر الدولة في هذه الحالة إلى اللجوء لمصادر غير عادية لسد العجز في الإيرادات مثل الاقتراض أو الإصدار النقدي.

*2مراقبة تنفيذ الميزانية:

المقصود بمراقبة تنفيذ الميزانية هو أن يتم الإنفاق بالشكل الذي ارتضاه المجلس السياسي الممثل للشعب باعتباره الممول الأعلى للدولة فيما حددته من إيرادات عامة هي أساسا جزء من دخول أفراد الشعب.

و قد تكون مراقبة التنفيذ سابقة على أو لاحقة له، فمن مزايا النوع الأول منع وقوع الخطأ. و فيه مطابقة التصرف المالي قبل حدوثه لما ارتبطت به الحكومة مع ممثلي الشعب. و من الدول التي تسير على هذا النظام المملكة المتحدة البريطانية في عهد البرلمان إلى موظف أو شخص مسؤول يسمى المراقب العام فلا تتم عملية صرف إلا بعد إذنه و يكون قد تحقق من ورود اعتماد في الميزانية لهذا المبلغ و المراقب العام غير قابل للعزل و لا تملك الحكومة حل عماوالة ولا تتدخل في تحديد مرتبة أو زيادته أو إنقاصه فكل هذه الأمور من سلطة البرلمان.

و الرقابة على تنفيذ الميزانية قد تكون رقابة إدارية أو رقابة سياسية، أو رقابة الأجهزة المستقلة و ذلك فضلا عن الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية، و الرقابة اللاحقة لذلك.

أ-الرقابة الادارية :

هي تلك التي تقوم بها الحكومة على نفسها. و هي تتناول كيفية تنفيذ الميزانية. و إدارة الأموال العامة. و يقوم على هذه الرقابة موظفون حكوميون. و هم الرؤساء من العاملين بالحكومة على مرؤوسيههم و تقوم بها وزارة المالية على الإدارات الحكومية المختلفة. و ذلك بواسطة قسم مالي خاص يتبع وزارة الخزانة في كل وزارة. وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوب عنهم. وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية.

ب- الرقابة السياسية:

إن الغاية من الرقابة الميزانية. بصورة عامة. هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات. و تتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية. يبين فيه ما تم جبايته فعلا من إيرادات و ما تم صرفه من نفقات. و مدى مطابقة كل هذا لما ورد بالميزانية.

و تحقيقا لهذه الرقابة السياسية فقد نص الدستور الجزائري الذي وافق الشعب عليه في 19 نوفمبر 1976 في المادة 187 منه على أن تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الإعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية و تختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة.

ج- رقابة الأجهزة المستقلة:

تقوم بعض الدول بإنشاء أجهزة مستقلة تقوم على مراقبة كل التصرفات المالية و الهدف من وراء ذلك الحفاظ على المال العام. وعادة ما تتبع هذه الأجهزة رئيس الدولة حتى تتمتع باستقلال اتجاه الوزارات المختلفة. كما تكلف هذه الأجهزة بتقديم تقرير ينوي لرئيس الدولة تبين فيه كل ما قامت به من أعمال و ما كشفت عنه الرقابة المالية و المحاسبية من مخالفات و توصيات الجهاز بشأنها تفادي أي أخطاء مستقبلا.

و لقد أخذت جمهورية الجزائر بهذا الاتجاه. ذلك أن المادة 190 من الدستور تنص على أن "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحرب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها. و يرفع مجلي المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية، و يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس و طرق تسييره و جزاء تحقيقاته."

و الرقابة السياسية و رقابة مجلس المحاسبة هي من صور الرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية، و أما الرقابة الإدارية التي تقوم بها الحكومة فهي إما أن تكون سابقة لتنفيذ الميزانية أو لاحقة لها .

المبحث الخامس: عجز الميزانية العامة:

تعتبر مشكلة عجز الميزانية من المسائل و القضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين الباحثين في دول العالم. فهي من المشكلات المالية المتميزة بتطويرها الذي يصيب كافة المجالات: الاجتماعية، السياسية و الاقتصادية في ظل تقلص المواد. و اتساع الحاجات . و قد تعدت المشكلة كونها قضية تواجهها دول العالم الثالث. بل و حتى الدول الصناعية المتقدمة أصبحت تنظر إلى عجز الميزانية العامة كمشكلة حقيقية تتطلب تخطيطا دقيقا وجها كبيرا.

المطلب الأول : مفهوم عجز الميزانية:

يمثل العجز في الميزانية العامة الفارق السلبي موازنة توسيعية من خلال زيادة المصروف التي تؤدي بدورها إلى زيادة الطلب الكلي دون أن يرافقها زيادة في المداخيل.

المطلب الثاني : أسباب عجز الميزانية العامة

و يمكن تلخيص الأسباب الرئيسية فيما يلي:

*التوسيع في دور الدولة للإنفاق العام، وذلك من خلال زيادة متطلبات و احتياجات المواطنين.

*ضعف النمو الاقتصادي و تقلص مدا خيل الدولة.

*ارتفاع الضرائب غير المباشرة خاصة. و هو ما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، و الذي ينتج عنه المطالبة برفع الأجر.

*ارتفاع الاقتطاعات على العائدات للعائلات يؤثر على القدرة الشرائية. و من ثم على ادخارهم و بصفة عامة يمكن أن ندرج هذه الأسباب في سببين رئيسيين:
زيادة الإنفاق الحكومي.
تقلص الموارد العامة.

المطلب الثالث : معالجة عجز الميزانية العامة

لقد تطرقت دراسات عديدة لموضوع عجز الميزانية العامة، و كيفية مواجهتها، بإيجاد الطرق المثلى لتمويله و التعامل معه، و سنحاول أن نستعرض في هذا الجانب التوجيهات الاقتصادية الحالية المعالجة لمشكلة عجز الموازنة العامة حسب الأسس الدولية و التطبيقات الحديثة. فمن دول العالم من تنتهج برامج الإصلاح الذاتي لمعالجة المشكلة، و منها من تلجأ إلى المؤسسات المالية الدولية لتمويل عجزها و خاصة اللجوء إلى صندوق النقد الدولي، و مختلف المؤسسات المالية الدولية الأخرى.
أ-برامج الإصلاح و التنمية الذاتية:

تنتهج كثير من دول العالم برامج الإصلاح الذاتية التي تعتمد على إجراءات و طرق علاجية تختلف حسب نظامها المالي و تهدف هذه البرامج إلى ترشيد النفقات العامة. و زيادة الإيرادات الضرورية بفرض الضرائب على جميع المجالات القابلة لذلك أي الإبقاء على دور الدولة واضحا في الاقتصاد بما يحقق التنمية الشاملة و التخطيط المحكم. و في إطار برامج الإصلاح الذاتي، و بغية علاج الجزء المتعلق بالميزانية العامة من النظام المالي تلجأ الدولة إلى إتباع و أخذ السياسات التمويلية التالية:

سياسة التمويل الداخلي لتغطية العجز في الموازنة العامة:

تلجأ الدولة النامية إلى الاقتراض الداخلي عوضا عن طلب القروض من الأسواق العالمية في سبيل ذلك تصدر تلك الدول سندات الخزينة لتمويل العجز في الميزانية العامة، غير أن

هذه السياسة قد تترتب عنها بعض الآثار السلبية كزيادة حجم الدين العام الداخلي عندما تكون أسعار الفائدة مرتفعة.

ترشيد النفقات العامة:

هو تطبيق عملي لأفضل كفاءة في توزيع الموارد، فهو يشمل بالضرورة الحد من الإسراف في كافة المجالات و الأخذ بمبدأ الإنفاق لأجل الحاجة الملحة لتحقيق النمو المطلوب في الاقتصاد الوطني.

سياسة التمويل الخارجي لتغطية عجز الموازنة العامة:

يهدف هذا الإجراء إلى التأثير على ميزان المدفوعات بتعزيز رصيد احتياطي العملة الأجنبية المتحصل عليها من القروض، أو المحافظة على أسعار صرف العملة المحلية في حدود المعقول التي لا تؤدي إلى حدوث خلل في الميزانية العامة، نتيجة ارتفاع قيمة الدين العام الناتج عن انخفاض قيمة العملة المحلية. و يدخل في سياسة التمويل الخارجي لسندات الخزينة التي تنشط الأموال الأجنبية من خلال تشجيع الصادرات ، و هو ما يحقق نتائج فورية كبيرة، و يقلل من عجز الميزانية العامة. و من الملاحظ أن مثل هذا الإجراء لسياسة التمويل الخارجي. تنتهجه الدولة الصناعية و لا يمكن في كثير من الأحيان أن يستخدم بنجاح في الدول النامية، لأن العبء الذي تتحمله هذه الدول في سداد تلك القروض على المدى البعيد، سيفوق حجم العائدات من هذه القروض.