



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوعة بيداغوجية تحت عنوان:

محاضرات في المالية العامة

موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس

تخصص قانون عام

من إعداد الدكتور: خیرجة ميلود

السنة الجامعية 2022/2021

مقدمة

تمهيد:

يعمل الإنسان دائما إلى إشباع حاجاته المتعددة، والمتزايدة، وتتقسم هذه الحاجات من حيث إشباعها إلى: حاجات عامة وحاجات خاصة، ويتم إشباع الحاجات الخاصة عن طريق النشاطات الفردية ومن أمثلة ذلك الغذاء، الدواء، المسكن... الخ، أما الحاجات العامة فنتولى الهيئات العامة أمر إشباعها مثل توفير الأمن والاستقرار والسكينة.

ولكي تقوم الهيئات العامة بإشباع هذه الحاجات فإنها تضطر إلى استخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص وذلك بمقابل وتمثل في صورة مبالغ نقدية، هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة، ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات لابد لها من البحث عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة، وأهم هذه المصادر الضرائب. وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، أهم الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة.

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

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

و انطلاقاً من هذه الأهمية للمالية العامة، حاولنا من خلال هذه المطبوعة والتي هي موجهة لطلبة السنة الثالثة قانون عام، تقديم محتوى مقياس المالية العامة بأسلوب سهل وواضح ووفق البرنامج المعتمد من طرف اللجنة الوطنية للبرامج لميدان العلوم القانونية، تخصص قانون عام.

هذا وقد وزعت منهجية هذه المطبوعة إلى أربعة فصول مسبقة بمقدمة ومنتهاية بخاتمة وهي كما يلي:

الفصل الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى.

الفصل الثاني: النفقات العامة.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

الفصل الرابع: الميزانية العامة وأصولها العلمية.

الفصل الأول

نشأة وتطور المالية العامة
وعلاقتها بالعلوم الأخرى

تمهيد:

لقد تغير دور الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة وأصبحت تلعب دورا بارزا في الحياة الاقتصادية مهما كان النظام الاقتصادي أو البنيان الاقتصادي المتبع من قبل الدولة. ونتيجة لتغير دور الدولة واتساع تدخلها مما أدى إلى اتساع الاغراض التي تهدف إلى تحقيقها، وبالتالي يتعين توجيهه المالية العامة إلى مختلف الميادين التي تسعى إلى تحقيقها سواء كانت سياسية، اجتماعية أو اقتصادية.

ويفسر الكتاب تفضيل الدولة والافراد التدخل عن طريق الادوات المالية بدلا من استعمال الوسائل المباشرة التي تنطوي على عنصر القهر والإجبار بأن الأدوات المالية تتيح للفرد أن يسعى إلى تعوي كلي أو جزئي لما تستقطعه الدولة بأدواتها المالية إذا ما بذل هذا الفرد مجهودا أكبر من السابق.

لذا سنتطرق في بداية الأمر إلى النشاط الاقتصادي والحاجات العامة كمبحث أول، ثم إلى نشأة المالية العامة وتطورها كمبحث ثاني، والمبحث الأخير إلى تعريف المالية العامة وطبيعتها.

المبحث الأول: النشاط الاقتصادي والحاجات العامة

يهدف النشاط الاقتصادي بصفة عامة إلى إشباع الحاجات العامة الغير قابلة للتجزئة والتي لا يمكن للفرد تحقيقها، عكس الحاجات الخاصة التي يمكن للفرد تحقيقها بمفرده، اذا هناك نوعين من الحاجات، حاجات عامة وحاجات خاصة، وهذا ما سوف نتطرق إليه لاحقاً¹.

المطلب الأول: الحاجات العامة

الحاجات العامة أو الحاجات الجماعية تتمثل في الأمن، الدفاع، العدالة...إلخ، وهذه الحاجات العامة لا يمكن للفرد أن يحققها لنفسه بنفسه، فالفرد لا يمكن أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي إذ أن هذا الأمن لا يمكن أن يتحقق إلا ككل لا يتجزأ لكونه يعود بالنفع على كافة الأفراد، و لا يمكن أن يحرم منه أي فرد، ومن ثم فإن الدولة قادرة على توفير هذا الأمن بمختلف أجهزتها، وانطلاقاً من هذا فإن الحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها نظراً لعجز كل فرد عن تحقيقها لنفسه، وذلك، بسبب عدم قابلية هذه الحاجات للتجزئة².

المطلب الثاني: الحاجات الخاصة

الحاجات الخاصة أو الحاجات الفردية كالزواج والمأكل والملبس و المشرب...إلخ فيمكن للفرد أن يحققها بمفرده دون حاجة إلى تدخل الدولة طالما أنه يقدر على دفع ثمنها وذلك بالنظر إلى قابلية هذه الحاجات للتجزئة.

وهناك طائفة أخرى من الحاجات يمكن للفرد أن يشبعها لنفسه بغض النظر عن إشباع الآخرين لها أم لا، وهي حاجات قابلة أيضاً للتجزئة، ورغم ذلك ولأهميتها الاجتماعية

1- عباس محمد محرز، اقتصاديا المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص60.
2- رشام كهينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2019، ص10.

هي حاجات جديدة بأن تضطلع بها الدولة وتشبعها وهي كالتعليم والعلاج والنقل والمواصلات¹.

والدولة عند إشباعها للحاجات العامة سواء تلك القابلة للتجزئة أم غير القابلة للتجزئة ولكن لأهميتها الضرورية تقوم باستخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص وذلك لقاء مقابل للحصول على هذه الأموال الخدمات يتمثل في صورة مبالغ نقدية، هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة، ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات يستلزم عليها البحث عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة كالضرائب والرسوم والدومين العام والخاص وغيرها.

وتأسيسا على أن الدولة تسير على نهج منضبط وواضح ووفق برنامج معد بناء على دراسة سابقة للقيام بتأدية نفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من أنشطة ومشروعات خلال فترة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة، وتقدر مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها، وهذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة قادمة مقبلة غالبا ما تكون سنة هي ما يطلق عليه الميزانية العامة، أو الموازنة العامة للدولة².

المبحث الثاني: نشأة المالية العامة وتطورها

لقد مرت المالية العامة بمجموعة من المراحل حتى وصلت إلى وضعها الراهن، ويرجع نشأة المالية العامة وتطورها الى وجود الدولة ذاتها، وقيامها بإشباع الحاجات العامة للأفراد.

المطلب الأول: نشأة المالية العامة

في العصور القديمة كانت الدولة تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة وإلى عمل الارقاء من أجل الحصول على الموارد لتسيير المرافق العمومية بهدف إشباع

1- رضا الخلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص47.

2- محمد ساحل، المالية العامة، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2017، ص10.

الحاجات العامة لأفراد المجتمع، فقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب بنوعيتها المباشرة والغير مباشرة، فكانت تفرض الضرائب على نقل ملكية الاراضي وعلى المعاملات التجارية. وفي العصور الوسطى كانت مالية الدولة تختلط مع المالية الخاصة للحكام والملوك والأمراء، وكانت الأفكار السياسية السائدة حينئذ تؤيد هذا الوضع إذا كان ولي الأمر يستمد سلطته من الحق الإلهي، وكانت الدولة تقوم بإشباع الحاجات العامة بطريقة عينية، ألا وهو الاستلاء على أداء الأعمال.

وفي العصر الحديث بدأت الشعوب تطالب بوضع قواعد المالية العامة للدولة، وبضرورة موافقة ممثلي الشعب على تقدير الضرائب، وعلى كيفية انفاق حصيلتها، الامر الذي أدى إلى انفصال مالية الدولة عن مالية الملوك والأمراء نتيجة الوعي القومي وتقدم الشعوب¹.

المطلب الثاني: تطور المالية العامة

أمام ارتباط المالية العامة بالنظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة في الدولة، فلا شك أن أي تطور في هذه النظم والفلسفة التي تسيطر على الجماعة لابد أن تنعكس على النظم المالية المتبعة، أي أن دور الدولة في المجتمع يحدد نطاق نشاطها المالي المتمثل في انفاقها لما تحصل عليه من إيرادات عامة بقصد اشباع الحاجات العامة. وفي نطاق دراستنا لموضوع المالية العامة، فإننا نميز بين نوعين من المالية العامة، محايدة ومتداخلة، وهذا ما سوف نتطرق إليهم في فرعين منفصلين².

1- محمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة، الاردن، 2008، ص20.

2- باكدي فاطمة، دروس في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014، ص25.

الفرع الأول: المالية العامة المحايدة

ترجع المالية العامة المحايدة إلى مذهب الاقتصاديين التقليديين، الذين نادوا بفلسفة الحرية الاقتصادية التي تحد من الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تمارسه الدولة في حياة المجتمع.

وأن المالية العامة المحايدة نجدها في الدول التي تأخذ بالنظام الرأسمالي، والذي يقوم على المناداة بعدم تدخل الدولة مهما كانت الأسباب في الحياة الاقتصادية، كان من الطبيعي أن تكون كل نفقات الدولة وإيراداتها قليلة ومتواضعة، كما كان على المالية العامة أن تكون محايدة، بمعنى آخر أن لا تحدث أي تغيير أو تعديل في الأوضاع والمراكز الاقتصادية القائمة، فلم يكن للضرائب على سبيل المثال أن تستخدم في تحقيق أي أهداف اجتماعية أو اقتصادية ولم يكن للموازنة العامة للدولة أية أهمية اقتصادية، فلم تكن تعدو سوى وثيقة للموازنة الحسابية السنوية وكان تساوي الحساب بين النفقات والإيرادات قاعدة هامة جدا في المالية التقليدية تعرف بقاعدة أو مبدأ توازن الميزانية¹.

لكن هذا المفهوم الضيق لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والذي يطلق عليه بمبدأ الدولة الحارسة أو المذهب الفردي الحر، قد انحسر خاصة بعد ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929، فعاد دور الدولة ليشمل كل القطاعات ومنها القطاع الاقتصادي، ولم يعد دورها ينحصر على الوظائف التقليدية من حفظ الأمن وإقامة العدالة... بل تعداه إلى جميع مجالات الحياة الاقتصادية وأصبح حجم تدخل الدولة ضخما، وقد اطلق على هذه الظاهرة بما يسمى " بالدولة المتدخلة"، وبناء على هذا الدور الذي أصبحت تقوم به الدولة ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة ومن ثم ازدادت أهمية القطاع العام في

1- حسين الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2001، ص6.

الدول الرأسمالية كنتيجة لسياستها التداخلية، وأصبحت المالية العامة في تلك الدول " مالية وظيفية"¹.

الفرع الثاني: المالية العامة المتداخلة

أما المالية العامة المتداخلة فنجدها في الدول التي تأخذت بالنظام الاشتراكي، والذي من أهم مبادئه الملكية العامة لوسائل الإنتاج، فقد هيمنت الدولة وسيطرت سيطرة تامة وكاملة على كل النشاط الاقتصادي، واختفى القطاع الخاص، وكننتيجة لهذه السيطرة على كل أوجه النشاط الاقتصادي في ظل هذا النظام كانت للمالية العامة أهمية كبيرة حيث كان على الدولة أن تواجه النفقات العامة الكثيرة والمتعددة بإيرادات هائلة وضخمة ومن مصادر مختلفة، وبالتالي أصبحت دراسة المالية العامة تتبوأ أهمية قصوى في النظام الاشتراكي².

لكن التطور الذي طرأ على العالم بعد زوال الاتحاد السوفياتي عام 1989 ، وهيمنة القطب الواحد على النظام العالمي والمتمثل في الولايات المتحدة الأمريكية ومبادئها بسياسة العولمة بما تستتبعه من تغيرات هيكلية في النظم الاقتصادية المختلفة لتتماشى مع سياسة الاقتصاد الحر وتحقيق مبدأ حرية التجارة والمنافسة والغاء الحواجز الجمركية إعمالا لاتفاقيات دولية في هذا الشأن، كل هذا انعكس على دور المالية العامة، حيث إنه بفضل سياسة التحرر الاقتصادي وسياسة الخصخصة السائدة الآن في مختلف دول العالم عادت ظاهرة الدولة الحارسة في أضيق نطاق، وهذا المفهوم أيضا كان له الأثر الكبير على المالية العامة³.

المبحث الثالث: تعريف المالية العامة و طبيعتها

بعد العرض السابق يتضح أن المالية العامة لها أهمية كبرى لكافة النظم الاقتصادية، وسوف نظل كذلك على الرغم من التغيرات الاقتصادية التي تحدث على المستوى العالمي،

1- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، الجزائر، بدون سنة النشر، ص110.

2- دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص22.

3- رضا الخلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص22.

والاتجاه المتزايد نحو اقتصاديات السوق، فهذه الأنظمة الجديدة لا تقلل من دور الدولة الهام في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والاشرفية والرقابية، وسوف نتناول في هذا المبحث مطلبين، الأول: تعريف المالية العامة، والثاني: طبيعة المالية العامة وعلاقتها بغيرها من العلوم الأخرى¹.

المطلب الأول: تعريف المالية العامة

اختلف الكتاب حول تعريف المالية العامة نظرا لتعدد الجوانب التي يتناولها هذا العلم، كما اختلف هذا التعريف من فترة إلى أخرى.

فقد ذهب انصار الفكر التقليدي ومنهم "جيز" إلى ان المالية العامة تعني مجرد الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات التي يسمح بها دور الدولة، والنفقات العامة هي التي تبرر الإيرادات العامة وهي التي تحدها.

وجاء "دالتون" بتعريف آخر يتمثل في أن المالية العامة تهتم بدراسة كل من إيرادات ونفقات السلطة العامة وموازنة كل منها بالآخر.

وقد عرفها العلامة أدمز بأنه العلم الذي يبحث في حاجات الدولة، وفي الوسائل المادية لسداد هذه الحاجات بأقل نفقة وأكبر نفع².

وفي ضوء التعريفات السابقة يتضح لنا أن المالية العامة في الفكر التقليدي يقتصر دورها على أن هناك نفقات عامة محددة يجب على الدولة انفاقها لتشييد المرافق العامة التقليدية أو السيادية وهي التي تبرر لجوء الدولة إلى الإيرادات العامة، كما إن بثق عن هذا التعريف قاعدة هامة وهي قاعدة أولوية النفقات العامة، وهي تعني اعطاء الأولوية للنفقات العامة على الإيرادات العامة في التقدير والاعتماد لسهولة تغطية النفقات العامة اعتمادا على سلطة الدولة القانونية الواسعة والحصول على الإيرادات.

1- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015، ص20.

2- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية للنشر والتوزيع، بغداد، بدون سنة النشر، ص12.

وبتطور النظم الاقتصادية والاجتماعية تزايد دور الدولة وتطور علم المالية العامة، وقد حدث هذا التطور بصفة عامة بعد الحرب العالمية الأولى، وظهر موجة الكساد الكبير. وذهب الفكر الحديث إلى تعريف المالية العامة بأنها ذلك " العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية".

وأصبحت النفقات العامة لا يقتصر دورها على الأغراض المالية اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية فقط، بل لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية وسياسية هامة، فاستخدمت في أوقات الكساد لزيادة الطلب الكلي الفعلي، كما استخدمت للتأثير في إنتاج الدخل القومي وتوزيعه، ومن ثم ظهرت إلى جانب نفقات السيادة في الميزانية على شكل اعانات اقتصادية واجتماعية¹.

كما أن الإيرادات العامة لم تعد مجرد وسيلة لتغطية النفقات العامة، بل هدفها تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية.

و خلاصة القول، هو أن للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وأن هناك علاقة وطيدة بينها وبقية العلوم الاجتماعية الأخرى، بل أن طبيعة هذا العلم تتحدد في ضوء علاقته بهذه العلوم الأخرى.

المطلب الثاني: طبيعة المالية العامة وعلاقتها بغيرها من العلوم الأخرى

يرتبط علم المالية العامة بالعديد من العلوم الأخرى، إلى درجة أنه لا يمكن دراسة هذا العلم منفصلا عن بقية العلوم، ومن بين هذه العلوم، العلوم الاقتصادية والسياسية، والقانونية، والاجتماعية.

الفرع الأول: علاقة المالية العامة بالاقتصاد

إن للمالية العامة علاقة وطيدة بالاقتصاد من الناحيتين النظرية والعملية لدرجة أن كثيرا من خبراء المالية العامة يتناولونها كموضوعات اقتصادية بحتة، وبما أن علم الاقتصاد

1- محمد ساحل، المالية العامة، دار جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2017، ص10.

هو البحث في أفضل السبل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، فإن الصلة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة تبدو قوية¹.

الفرع الثاني: علاقة المالية العامة بالقانون

إن القانون هو الوسيلة التي يلجأ إليها المشرع من أجل تقنين ورسن قواعد قانونية التي يتعين احترامها والسير وفقها ومن ضمنها ميدان المالية العامة. ويطلق على القواعد القانونية التي تنظم الأمور المالية للدولة والمتعلقة بالنفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة "التشريع المالي"².

كما أن التشريع المالي له صلة بكل فروع القانون العام والقانون الخاص، وخاصة القانون الدستوري والإداري، حيث أن كثير من الدساتير تتضمن أموراً تتعلق بالمالية كفرض الضريبة، وعقد القروض وكيفية مراقبتها، وأن القانون الإداري يضم القواعد المنظمة للمصالح والمرافق العامة التابعة للمرافق المالية كمديريات المالية والجمارك.

الفرع الثالث: علاقة المالية بالعلوم الاجتماعية

هناك تأثير بين المالية العامة وبقية العلوم الاجتماعية الأخرى، كعلم النفس، وعلم التربية، والفلسفة، حيث أن الدولة عند استخدامها أدوات مالية تهدف إلى تحقيق بعض الأغراض الاجتماعية مما يؤثر على طبيعة وتكوين النظام المالي نفسه.

لذلك فالنظام المالي هو انعكاس للنظام الاجتماعي وأداة هامة من الأدوات التي تحقق أهداف هذا النظام، وبالتالي فللكميات المالية آثاراً اجتماعية سواء قصت الدولة هذه الآثار أم لم تقصدها، فالضرائب يترتب عنها آثار اجتماعية حتى ولم يقصد منها سوى تحقيق إيراد

1- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج، جامعة البويرة، 2014 ص 07.

2- خالد سعد زغلول حلمي، ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، كلية الحقوق جامعة الكويت، 2002، ص 26.

مالي للدولة، وكذلك النفقات العامة لها آثار اجتماعية الى جانب آثارها المالية والاقتصادية ولو لم يقصد منها سوى اشباع الحاجات العامة في المجتمع¹.

الفرع الرابع: علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية

النظام المالي للدولة يتأثر بالنظام السياسي المنتهج من قبل الدولة، لذلك فالنظام المالي يعكس اتجاهات النظام السياسي.

لذلك فكمية ونوعية النفقات العامة والإيرادات العامة تختلف تبعا اذا كانت الدولة تتبنى النظام الرأسمالي أو الاشتراكي، وتبعا لما كانت الدولة بسيطة أو مركبة أو إذا كانت مستقلة أو خاضعة لغيرها.

فالمالية العامة لها تأثير كبير على النظم السياسية، وعليه فإن كثير من الاصلاحات السياسية ترجع اساسا إلى أسباب مالية².

1- يوسف معلم، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2005، ص38.

2- رشام كهينة، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2019 ص30.

الفصل الثاني

النفقات العامة

تمهيد:

تعتبر النفقات العامة الأداة التي تستخدمها الدولة لإشباع الحاجات العامة في المجتمع، وأن دورها يختلف حسب النظام السياسي المتبع من طرف الدولة، فإنها تزداد وتتنوع إذا كانت دولة متدخلة، أي أنها تتدخل في جميع الحياة الاقتصادية، وتنقص ويتراجع دورها إذا كانت الدولة حارسة، أي أن مهامها يكمن في توفير الأمن والسكينة، وبالتالي تكون نفقاتها العامة متواضعة.

وقد كانت النفقات العامة محور اهتمام النظرية المالية التقليدية، ونظرا أن النفقات العامة هي التي تقدر الإيرادات العامة وليس العكس كما هو الحال بالنسبة للأفراد والمشروعات، ويسمى هذا المبدأ أولوية النفقات العامة، أي بناء على الحاجات العامة التي تسعى الدولة إلى إشباعها تتحدد النفقات العامة، والنفقة تحدد بدورها الإيرادات العامة، ومن ثم لا يمكن أن تكون الإيرادات أكثر من النفقات، أنه يخل بمبدأ توازن الميزانية العامة للدولة.

وتحديد النفقات، هو تحديد الأنشطة التي يجب أن تقوم بها الدولة من أجل تلبية الحاجات الضرورية للأفراد، وأنها تسعى إلى إشباع الحاجات العامة في المجتمع بأكثر

منفعة وأقل تكلفة، والحفاظ دائما على المال العام وترشيده، من خلال أجهزتها الرقابية التي تكمن مهامها في رقابة تنفيذ الميزانية¹.

أما بعد تطور دور الدولة من حارسه إلى متدخلة ومنتجة، تطورت نظرية النفقات العامة تطورا هاما، وأصبحت دراستها تحظى باهتمام كبير في نطاق علم المالية العامة، ولم يعد يقتصر دورها في اشباع الحاجات التقليدية والمتمثلة في توفير الأمن في الداخل والخارج، بل أصبحت بالإضافة الى ذلك أداة من أدوات للتدخل في الحياة السياسية والاجتماعية و الاقتصادية في الدولة، مثل مساهمتها الفعالة في الدخل القومي.

وسنتناول في هذا الفصل مفهوم النفقات العامة (كمبحث أول)، وعلى اعتبار أن النفقات العامة متعددة ومتنوعة انطلاقا من تنوع الحاجات العامة (المبحث الثاني)، و بما أن النفقات العامة تختلف باختلاف الحاجات العامة، فإن هذا ينعكس تماما على عدة مجالات (كمبحث ثالث)، وبما أن الحاجات العامة تزداد سنويا فإنه بالمقابل تزداد النفقات العامة(المبحث الرابع).

1- عبد الرحمن عبد الله كبوس، المالية العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة النيل الأبيض، مصر، 2015، ص17.

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة

إن النفقات العامة هي وسيلة لإشباع الحاجات العامة لذلك فهي لها أهمية في دراسة المالية العامة.

وأن الدولة لا تلجأ إلى الإيرادات العامة إلا من أجل تمويل نفقات عامة الذي يعتبر سببا تبرر به الدولة نفسها من أجل الحصول على الإيرادات العامة، وبالتالي كلما زادت الحاجات العامة يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة، ومن هنا فتأثيرها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي واضحا بسبب احتياج الدولة لنفقات عامة من أجل تحقيق الحاجات العامة للمجتمع¹.

لذا يتعين التطرق لتعريف النفقات العامة، ثم هيكل النفقات العامة وبعد ذلك حجم النفقات العامة وأخيرا الآثار الاقتصادية للنفقات العامة، وكل عنصر من هذه العناصر ندرسه في مطلب مستقل.

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة و عناصرها

الفرع الأول: تعريف النفقة العامة

النفقة العامة هي " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"².

الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة

للنفقة العامة عناصر أساسية:

1- طاهر الجنابي، علم المالية العامة ، مرجع سابق، ص10.

2- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص10.

العنصر الأول: النفقة العامة مبلغ نقدي.

العنصر الثاني: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام.

العنصر الثالث: النفقة العامة هدفها تحقيق منفعة عامة.

وسوف نتناول هذه العناصر الثلاثة بالتفصيل على النحو التالي:

أولاً: النفقة العامة مبلغ نقدي

إن الدولة وهي تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمنا للحصول على ما تحتاجه من منتجات و سلع وخدمات وذلك من أجل تسيير المرافق العمومية، و ثمنا لرؤوس الأموال الانتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، وهذا في العصر الحديث¹.

أما في العصور القديمة كانت تعتمد الدولة على مجموعة من الأساليب الغير نقدية لشراء السلع والخدمات التي تحتاجها، عن طريق الاستلاء أو المصادرة أو الإكراه، لكن التطور الاقتصادي والاجتماعي قلل من استخدام مثل هذه الطرق لتعارضها مع مبادئ الديمقراطية، ولما فيها من الاعتداء على حقوق وحرية الأفراد، وهناك مجموعة من العوامل التي أدت بالدولة بالاعتماد على الإنفاق النقدي بدل العيني، ومنها:

1-الانتقال من الإنفاق العيني إلى الإنفاق النقدي مكن الدول والأفراد من تسهيل عمليات المبادلة وحقق العديد من المزايا.

2- أن استخدام الدولة للنقود يساهم في تقرير مبدأ الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة، وذلك، ضمانا لحسن سير استخدامها، بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح وحاجات الأفراد العامة، بينما تصعب الرقابة على الإنفاق العيني نظرا لصعوبة تقييم

1- خالد سعد زغلول حلمي، ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مرجع سابق، ص41.

هذا النوع من الانفاق، ضف إلى ذلك ما يثيره هذا النوع من الانفاق من مشاكل إدارية وتنظيمية.

3- أن الانفاق العيني قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف، ويمكن توضيح ذلك لو افترضنا أن الدولة قد تمكنت من تحقيق مبدأ المساواة في فرض الضرائب بين الافراد، وقامت الدولة بتقديم بعض التسهيلات العينية للبعض دون الآخر، فإن هذا من شأنه أن يخل بمبدأ المساواة¹.

ثانيا :النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام

النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام، ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لامركزية، وعلى سبيل المثال :الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة، والمجالس الوطنية...إلخ. أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية...إلخ².

ثالثا: الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام

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

1- حسين الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص6.

2- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص40.

المطلب الثاني: قواعد النفقة العامة

للنفقة العامة قواعد أساسية من أهمها أن النفقة العامة ذات منفعة عامة (أولاً)، كما تتميز النفقة العامة بقاعدة الاقتصاد (ثانياً)، وقاعدة الترخيص (ثالثاً).

الفرع الأول: قاعدة المنفعة

بعكس النفقة الخاصة التي تهدف إلى تحقيق أو إشباع حاجات خاصة، فإن النفقة العامة لها هدف تحقيق أو إشباع حاجات عامة، ومن ثم لا يجوز للدولة تمييز بين المناطق والجهات وبين الأفراد¹.

الفرع الثاني: قاعدة الاقتصاد

وتعني هذه القاعدة بوجوب ابتعاد الدولة عند تقديرها للنفقة عن الإسراف والتبذير لأن ذلك سيؤدي إلى ضياع أموال عامة وفساد مما يضعف الثقة في مالية الدولة ويعطي للمكلفين بالضريبة مبرراً للتهرب منها، فقاعدة الاقتصاد في النفقة العامة ملازمة لقاعدة المنفعة، فتحقيق أقصى منفعة ممكنة يستدعي أن تكون بأقل تكلفة².

الفرع الثالث: قاعدة الترخيص

تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع³.

المطلب الثالث: حدود النفقات العامة

تتأثر تحديد النفقات العامة بنوع النظام الاقتصادي والسياسي المتبع من طرف الدولة، فالدولة الحارسة-كما أرينا- قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة

1- أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون سنة النشر، ص 45.

2- معلم يوسف، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص5.

3- اممر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص26.

الداخلي والخارجي والقيام ببعض الأشغال العامة وقليل من الخدمات الاجتماعية العامة، وبالتالي كانت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى، على عكس ذلك بالنسبة للدولة المتدخلة التي اقتضى تدخلها زيادة في النفقات العامة لأن وظيفة الدولة ازدادت واتسعت، أما الدول ذات النظام الاشتراكي فإن نفقاتها العامة لها أهمية كبيرة بالنظر إلى ما تقوم به الدولة في ظل هذا النظام، من إنتاج وتوزيع وتسيير... وغيرها، ومن ثم يستلزم عليها زيادة كبيرة في نفقاتها العامة حتى تستطيع أن تقوم بهذه الوظائف¹.

وقد كان لتطور وظائف الدولة في ظل الدولة المتدخلة والدولة ذات النظام الاشتراكي آثار على تحديد النفقات العامة دون إدخال أو الأخذ بعين الاعتبار مقدرة الدولة على تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التي تقتضيها وظائف الدولة المختلطة، وبالتالي أصبح من الضروري أن يدخل في الاعتبار قدرة الدخل الوطني من الناحية الاقتصادية على تحمل الإيرادات العامة التي تحددها عدة عوامل، من أهمها كيفية توزيع الدخل الوطني بين مختلف الطبقات وكفالة مستوى معين لمعيشة الأفراد².

ومن العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام المنفعة العامة، فالإنفاق العام مثله مثل الإنفاق الخاص لا يكون مبررا إلا إذا حقق منفعة مساوية على الأقل لما يترتب على الإنفاق من تضحية، إلا أنه من الصعوبة بمكان قياس هذا النوع من المنفعة، فقد تباينت وجهات نظر علماء المالية العامة والاقتصاد على ما يعتبر منفعة عامة أو لا، إلا أن هناك من يرى بأن تحديد المنفعة العامة قرار سياسي يرجع تقديره للسلطة السياسية في الدولة³.

1- باكدي فاطمة، دروس في المالية العامة، مرجع سابق، ص 22.

2- دنيدي يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص 22.

3- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 29.

المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة

يقصد بتقسيم النفقات العامة، هو وضعها في فئات أو أقسام، كل قسم منها متشابهة في مشتملاته أو في طابع مشترك فيه، وضعها لا يقصد به بلوغ هدف معين بل مجرد تمييزها تمييزاً وضاحاً بعضها عن بعض، وما قد يصحب هذا التمييز من آثار¹.

وقد ظهر أهمية هذا التقسيم مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المتداخلة و المنتجة، حيث زادت حجم النفقات العامة نتيجة تعدد اوجه نشاطها وتزايد مظاهر تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، و أصبح من الضروري تقسيم هذه النفقات حتى يسهل تقديرها، لذلك فإن فقهاء علم المالية العامة قاموا بتقسيم النفقات العامة إلى أقسام مختلفة تضم كل منها النفقات التي تتصف أو تتميز بميزات مشتركة، وترجع أهمية تقسيم النفقات العامة إلى الأسباب الآتية:

1-تسهيل صياغة واعداد البرامج: إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي يستوجب هذا ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة واعداد هذه البرامج².

2- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: وهذا من البديهيات، أي كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج.

3-خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة والاعتماد.

1- عباس محمد محرزوي، اقتصاديا المالية العامة، مرجع سابق، ص60.

2- رشام كهينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص35.

4- تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المادي لنشاط الدولة وذلك بتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه التي قررها وليس في أوجه أخرى¹.

ونظرا لاختلاف النفقات العامة من حيث اثارها في تنظيم المجتمع وفي الحياة الاقتصادية ومن حيث الطبيعة الاقتصادية، فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة تبعا لذلك إلى أربعة تقسيمات، وهي على النحو التالي:

أولاً: تقسيم النفقات العامة تبعا لإمكان تغطيتها بالقروض والاصدار الجديد(نفقات عادية ونفقات غير عادية).

ثانياً: تقسيم النفقات العامة تبعا لنطاق سريانها (نفقات مركزية ونفقات غير مركزية).

ثالثاً: تقسيم النفقات العامة تبعا لآثارها المباشرة في الانتاج القومي (نفقات فعلية ونفقات تحويلية).

رابعاً: تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية (دائمة، مؤقتة).

خامساً: تقسيم النفقات العامة تبعا لأغراضها واثارها الاقتصادية(إدارية، اجتماعية، اقتصادية).

سادساً: تقسيم النفقات العامة حسب القانون الجزائري.

وسنتعرض إلى أهم التقسيمات التي تعرض لها باحثو المالية العامة:

1- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلم التسيير، جامعة بومرداس، 2017، ص29.

المطلب الأول: النفقات العادية والنفقات غير العادية

الفرع الأول: النفقات العادية

وهي النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنظمة في ميزانية الدولة (أي كل سنة مالية) ومن أمثلتها مرتبات الموظفين وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العمومية ونفقات تحصيل الضرائب،... وغيرها.

الفرع الثاني: النفقات غير العادية

وهذه النفقات لا تتكرر بصورة دورية في ميزانية الدولة ولكن الحاجة تدعو إليها، ومثالها نفقات مكافحة مرض طارئ، أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية، أو حروب... إلخ. إذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية فإن النفقات غير العادية تسدد في الغالب من القروض وهذا ما يسبب في حالات عديدة إلى عجز في ميزانية الدولة خاصة إذا لم تقدر السلطات المالية في الدولة المبالغ الصحيحة للنفقات غير العادية¹.

المطلب الثاني: النفقات المركزية و النفقات غير المركزية

الفرع الأول: النفقات المركزية

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

الفرع الثاني: النفقات غير المركزية

وهي النفقات التي تخص الولايات والبلديات والقرى،... وهي مثل نفقات توزيع الكهرباء والماء والمواصلات والطرق².

1- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص10.

2- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص39.

المطلب الثالث: النفقات الفعلية (الحقيقية) والنفقات التحويلية

الفرع الاول: النفقات الفعلية (الحقيقية)

هي النفقات التي تتفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات الضرورية لتسيير المصالح العامة، مثل الرواتب الخاصة بالموظفين ومستخدمي الدولة، وشراء الأجهزة، والفوائد التي تدفعها على القروض العامة.

وهذا النوع من النفقات يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني لأنه يساهم في إنشاء دخول جديدة تضاف إلى الدخل المكونة للدخل الوطني.

الفرع الثاني: النفقات التحويلية (نفقات إعادة التوزيع)

وهي تلك النفقات التي تتفقها الدولة دون مقابل أي دون الحصول على أية سلعة أو خدمة والغرض منها هو إعادة توزيع الدخل أو الثروة بحث تأخذ المال من البعض وتوزعه على البعض الآخر دون مقابل، وتتمثل في مختلف المساعدات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي، التأمين ضد البطالة، والتأمين ضد الشيخوخة والمساعدات الاقتصادية بمختلف أنواعها، والإعانات الخيرية والإعانات الثقافية...إلخ.

أما دور هذه النفقات فهو يتمثل في نقل الدخل من طبقة اجتماعية إلى أخرى وهذه النفقات التحويلية تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة غير مباشرة، وذلك، من خلال إعادة التوزيع لصالح الطبقات الفقيرة ومن خلال رفعها للكفاءة الإنتاجية للعامل الذي تزداد طاقته الإنتاجية إذا تقدم مستواه العلمي والصحي¹.

1- رضا الخلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص33.

المطلب الرابع النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية

وتعني هذه النفقات مدى كونها تعود مرة أخرى إلى الخزينة العامة وتقسّم إلى: نفقات عامة نهائية، نفقات عامة مؤقتة و نفقات عامة احتمالية (أو افتراضية¹).

الفرع الاول: نفقات عامة نهائية

وهي تلك النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها دون أن تتوقع أن تعود إليها مرة أخرى بذاتها، إلا أن هذا لا يمنع من إمكانية عودتها بصورة غير مباشرة، وهي كالنفقات الاستثمارية أو الإدارية أو غيرها من صور النفقات العامة².

الفرع الثاني: النفقات العامة المؤقتة

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

الفرع الثالث: النفقات الاحتمالية أو الافتراضية

وهي النفقات التي تحتاج لها الدولة في بعض الظروف ومن ثم تستطيع كل دولة أن تحددها مقدما بصورة احتمالية، وهذه النفقات لا تقوم الدولة بإنفاقها إلا إذا طرأت ظروف معينة تستلزم ضرورة إنفاقها كالزلازل أو الحروب أو الأعاصير...، التي قد تؤدي إلى تدمير بعض المناطق، وهنا قد تجد الدولة نفسها مضطرة للإنفاق لمعالجة آثار هذه الكوارث، وبالتالي فهي احتمالية ترد في ميزانية الدولة على سبيل الاحتمال والافتراض، وأمر تحققها غير مؤكد مرتبط بتحقق السبب لإنفاقها³.

1- حسين الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص37.

2- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع، مرجع سابق، ص28.

3- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص11.

المطلب الخامس: تقسيم النفقات العامة من حيث الاغراض المباشرة لها

والمعنى من الاغراض أن النفقات العامة تنقسم تبعاً لاختلاف وظائف الدولة، وهي نفقات إدارية، ونفقات اجتماعية و نفقات اقتصادية... إلخ، وسنذكر أهم النفقات كآتي:

الفرع الاول: نفقات إدارية

ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة اللازمة لقيام الدولة، وهذه النفقات تتمثل في نفقات الدفاع، و الأمن والعدالة والجهاز السياسي... وغيرها، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتنظيم الشؤون السياسية¹.

الفرع الثاني: نفقات اجتماعية

وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والاعراض الاجتماعية للدولة وهي تشمل الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وهو توفير قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طرق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي تحتاج مثل هذه المساعدات، كإعانات البطالة، وإعانات المسنين والمعوقين...، وغيرها، كما تشمل الإعانات الاجتماعية تلك الإعانات المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان،...

و تعد نفقات التعليم والصحة من أهم النفقات الاجتماعية، فيها تقاس درجة تقدم المجتمع، كما أن هذه النفقات تعد في الغالب من أهم النفقات².

1- رشام كهينة، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص30

2-خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص117.

الفرع الثالث: نفقات اقتصادية

وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويقصد بها تلك النفقات الاستثمارية التي تهدف الدولة من ورائها إلى تنمية وزيادة الإنتاج الوطني وإنشاء رؤوس أموال جديدة، وتشمل هذه النفقات كل ما يخص مشروعات الصناعة والقوى الكهربائية والري وغيرها، وخاصة في البلدان النامية لأنها تعد مرافق البنية الأساسية¹.

المطلب السادس: تقسيم النفقات حسب القانون الجزائري

يقسم التشريع الجزائري النفقات العامة إلى قسمين، قسم نفقات التسيير، وقسم نفقات التجهيز، وهذا ما جاء في المواد من 24 إلى 42 من قانون رقم: 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.

الفرع الأول: نفقات التسيير

هي تلك النفقات التي لا تأتي بقيمة مضافة لاقتصاد الوطني، بل هي نفقات تستعمل لتسيير أجهزة الدولة، وتنقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب، كل باب فيه تدرج تحته سبع فقرات، وهذه الخيرة بدورها تضم نحو تسعة وتسعين فصلا وعدد المواد التي يشملها الفصل غير محدودة، وتمثل الأبواب التي تجمع فيها نفقات التسيير كالتالي:

أولاً: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات: ويشمل الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسوبة من الإيرادات.

ثانياً: تخصيصات السلطات العمومية: وتشمل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها، كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري، وهي نفقات مشتركة بين الوزارات.

1- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص35.

ثالثا: النفقات الخاصة بوسائل المصالح: وتشمل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح ووسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات.

رابعا: التدخلات العمومية: وتشمل نفقات التحويل التي تقسم بدورها بين مختلف أصناف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها، كالنشاط الثقافي والاجتماعي والاقتصادي، وعمليات التضامن¹.

جدول(1): يوضح توزيع نفقات التسيير بعنوان السنة المالية 2021

9.180.694.000	رئاسة الجمهورية
4.498.985.000	مصالح الوزير الأول
1.230.000.000.000	الدفاع الوطني
39.843.200.000	الشؤون الخارجية
555.565.924.000	الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية
82.385.764.000	العدل
88.844.915.000	المالية
62.212.609.000	الطاقة
268.450.000	الانتقال الطاقوي والطاقات المتجددة
150.000.000	الرقمنة والاحصائيات
2.288.950.000	البريد، المواصلات السلكية واللاسلكية
235.317.071.000	المجاهدين وذوي الحقوق
132.651.092.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
2.097.763.000	المناجم
224.454.908.000	الفلاحة والتنمية الريفية

1- المادة: 24 من من قانون رقم: 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، الجيدة الرسمية، رقم 28 لسنة 1984.

4.536.161.000	الصناعة
17.484.735.000	السكن
16.224.651.000	التجارة
18.179.761.000	الاتصال
16.429.247.000	الاشغال العمومية
7.802.104.000	النقل
13.929.430.000	الموارد المائية
3.244.688.000	السياحة والصناعة التقليدية والعمل العائلي
27.453.234.000	الشؤون الدينية والأوقاف
771.349.354.000	التربية الوطنية
370.596.356.000	التعليم العالي والبحث العلمي
51.568.735.000	التكوين والتعليم المهنيين
15.241.761.000	الثقافة والفنون
38.060.439.000	الشباب والرياضة
410.672.176.000	الصحة والسكان
163.123.879.000	العمل والتشغيل
228.953.000	العلاقة مع البرلمان
2.426.351.000	البيئة
2.329.987.000	الصيد البحري
4.620.969.327.000	المجموع الفرعي
693.537.202.000	التكاليف المشتركة
5.314.506.529.000	المجموع العام

المصدر: قانون 16/20 المؤرخ في 16 جمادى الاولى 1442 الموافق 2020/12/31 المتضمن

قانون المالية لسنة 2021، جريدة رسمية عدد: 83 الصادرة بتاريخ 2020/12/31.

الفرع الثاني: نفقات التجهيز

وهي تلك النفقات التي يتولد عنها الناتج الوطني الاجمالي، ومنه زيادة ثروة البلاد، فهي نفقات استثمارية تتكون من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعي والادارية، والتي تعتبر استثمارات منتجة، ويضاف إلى تلك النفقات الاستثمارية إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية، وتسجل نفقات التجهيز العمومي ونفقات الاستثمار ونفقات بالرأسمال في الميزانية العمدة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع.

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

و تتمثل اعتمادات الدفع، التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في اطار رخص البرامج المطبقة، وتتضمن نفقات التجهيز ثلاث أبواب وهي:

الباب الأول: الاستثمارات المنفذة من قبل الدول.

الباب الثاني: اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

الباب الثالث: النفقات الأخرى برأسمال¹.

هذا التقسيم حسب القطاعات فتجمع نفقات التجهيز في عناوين حسب القطاعات مثلاً: المحروقات، الصناعة التحويلية، الطاقة والمناجم، الفلاحة والرأي، الخدمات المنتجة، المنشآت الأساسية الاقتصادية والاجتماعية، المباني ووسائل التجهيز، المخططات البلدية للتنمية مع الإشارة إلى أن القطاع قد يضم عدد معين من الوزارات.

1- المواد: 4، 5، 6 من قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

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

القطاع:02.....الصناعات التحويلية.
القطاع الفرعي:24.....التجهيزات.
الفصل:242.....الصلب.
المادة:2423.....التحويلات الأولية للمواد¹.

جدول(2): يوضح كيفية توزيع نفقات التجهيز على مختلف القطاعات

القطاعات	رخص البرامج	اعتمادات الدفع
الصناعة	-	3.692.317
المناجم والطاقة	1.820.000	1.820.000
الفلاحة والري	46.563.940	214.972.239
دعم الخدمات المنتجة	52.332.900	54.615.196
المنشآت القاعدية الاقتصادية والادارية	380.636.944	588.064.297
التربية والتكوين	94.349.228	122.154.192
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية	40.986.844	116.718.336

1- لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص 55.

434.244.266	193.755.820	دعم الحصول على السكن
600.000.000	800.000.000	مواضيع مختلفة
100.000.000	100.000.000	المخططات البلدية للتنمية
2.236.280.843	1.710.445.676	المجموع الفرعي للاستثمار
395.583.535	-	دعم النشاط الاقتصادي
166.660.545	171.740.000	احتياطي لنفقات غير متوقعة
562.244.080	171.740.000	المجموع الفرعي لعمليات برأس المال
2.798.524.923	1.882.185.676	مجموع ميزانيات التجهيز

المصدر: قانون 16/20 المؤرخ في 16 جمادى الأولى 1442 الموافق 2020/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2021، جريدة رسمية عدد: 83 الصادرة بتاريخ 2020/12/31.

وخلاصة القول لدراسة مختلف التقسيمات العامة في الجزائر، فمن الملاحظ انه أيا كان الشكل الذي تأخذه النفقات العامة في التقسيمات المقدمة بنوعيتها، فإنها تنتمي الى مجموعة من المجموعات التالية: إما نفقات موجهة لإنتاج سلع و خدمات، البعض من السلع و الخدمات تتخلى عنها الدولة للأفراد في مقابل رسم أو ثمن عام، و البعض الآخر توزعه عليهم مقابل نقدي، كخدمة التعليم إذا استفاد منها بالمجان.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

لقد أصبحت النفقات العامة إحدى الأدوات الأساسية التي تستخدمها الدولة للتأثير على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، وذلك لما تحدثه من آثارا متعددة في مختلف الميادين.

وتتوقف هذه الآثار على عوامل عديدة أهمها، طبيعة هذه النفقات والهدف منها، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها والوضع الاقتصادي السائد¹.

من خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى مختلف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة سواء على الإنتاج الوطني أو التوزيع أو الاستهلاك أو الأسعار، وكل عنصر من هذا في مطلب مستقل.

المطلب الأول: آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني

يعرف الانتاج الوطني بأنه مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية تقدر بسنة.

ويعرف أيضا بمجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الانتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة².

ومميز في آثار الإنفاق على الإنتاج بين آثار تكون في المدى القصير وآثار تكون في المدى الطويل.

بالنسبة للمدى القصير ترتبط آثار الإنفاق بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقاب مستواه.

أما بالنسبة للمدى الطويل فتختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج والدخل تبعا لطبيعة هذا الإنفاق، فالإنفاق على الوظائف التقليدية كالدفاع الخارجي وبسط الأمن الداخلي واقامة العدالة يؤثر على الإنتاج بطريقة غير مباشرة لأن الأمن أساس أي استثمار، فالدولة غير

1- خالد سعد زغول حلمي، وابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مرجع سابق، ص146.

2- رحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2015، ص25.

آمنة لا يمكن للمستثمرين أن يخاطروا بحياتهم وأموالهم ومن ثم تقل الاستثمارات مما يعيق العملية الإنتاجية في البلد¹.

كما يؤثر الإنفاق على التعليم والصحة العامة والتأمينات الاجتماعية ضد المرض والعجز والشيخوخة والبطالة على الإنتاج من خلال تأثيره على قدرة الافراد ورغبتهم في العمل والادخار، كما يؤدي الإنفاق العام أيضا دورا مهما في توجيه الموارد الإنتاجية المتاحة إلى فروع النشاط المرغوبة عن طريق التأثير على معدلات الربح فيها بضمان حدا أدنى من الأرباح أو سد العجز في ميزانية المشروع خلال مدة معينة ومنح بعض الإعانات المالية كإعانات الإنشاء والتوسع والتصدير².

المطلب الثاني: آثار النفقات العامة على التوزيع الوطني

يصاحب النمو الاقتصادي-عادة- في الدول التي تأخذ بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج اتساع الفروق بين طبقات المجتمع، فالطبقات الغنية تزداد ثراء والطبقات الفقيرة تزداد بؤسا، ويرجع ذلك لسو توزيع الناتج واستنثار مالكي وسائل الإنتاج بالقدر الأكبر منه، ونظرا لما يمثله هذا الوضع من مخاطر سياسية، فان السلطات العامة (الدولة بمختلف أجهزتها) لا تتردد في التدخل لعلاج ذلك عن طريق استخدام ما لديها من مقدرة على فرض الضرائب التصاعدية وعلى توجيه الإنفاق العام نحو تقليل الفوارق بين الطبقات، سواء تعلق ذلك بالنفقات الاستهلاكية أو الاستثمارية³.

1- محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، 2013، ص ص 30-35.

2- سالم محمد الشوابكة الازدواج الضريبي في الضرائب على الدخل وطرائق تجنبه مع دراسة تطبيقية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2015، ص44.

3- محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص ص 30-35.

الفرع الأول: أثر النفقات العامة الاستهلاكية على توزيع الدخل

يؤدي التوسع في الإنفاق العام الاستهلاكي بوجه عام لإعادة توزيع الدخل بين الطبقات لصالح الطبقات الفقيرة، إذ أنها تتمتع بمعظم الخدمات التي تقدمها الدولة، في حين أن تمويل هذه الخدمات يتم غالبا عن طريق اقتطاع جزء متزايد من دخول الطبقات الأكثر ثراء بواسطة الضرائب التصاعدية، ومن أمثلة ذلك نفقات التعليم، نفقات الرعاية الصحية والتأمينات الاجتماعية..... وغيرها¹.

الفرع الثاني: أثر النفقات العامة الاستثمارية على توزيع الدخل

هذه النفقات تؤدي بدورها إلى إعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع ولصالح الطبقات الفقيرة، ذلك أن الاستثمارات الحكومية التي تمول غالبا عن طريق الضرائب التصاعدية، ونهدف بالدرجة الأولى إلى بناء الهياكل الأساسية للاقتصاد وإتاحة الفرصة لزيادة المشروعات الإنتاجية والتوسع فيها مما يؤدي لاستيعاب المزيد من الأيدي العاملة ورفع مستويات دخول العاملين بوجه عام وبهذا نقل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، لكن هذا يبقى مشروطا بطبيعة الحال بوجود نظام ضريبي عادل، بحيث تستمد الدولة مواردها أساسا من الضرائب التصاعدية على الدخل التي تؤدي لتركيز العبء على الطبقات الغنية وتخفيفه على الطبقات الفقيرة².

1-حميد مقراني، أثر الانفاق الحكومي على معدلي البطالة والتضخم في الجزائر(1988-2012)، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2015، ص45.

2- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص51.

المطلب الثالث: آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني

للنفقات العامة تأثير على الاستهلاك وذلك من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور حيث يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، وللنفقات العامة على الاستهلاك صورتان:

الفرع الأول: شراء الدولة للسلع الاستهلاكية

ومعنى هذا أن الدولة تقوم بشراء سلع أو القيام بخدمات ضرورية لسير المرافق العمومية، كنفقات صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، والنفقات المتعلقة بالأثاث اللازمة للمصالح الحكومية والوزارات، أو الخدمات التي تؤديها الدولة للعاملين لديها كالإسكان والإطعام...، وغيرها، ويرى البعض أن هذا النوع من النفقات يعد نوعاً من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فبدلاً من أن تقدم الدولة للأفراد زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم تقوم هي بهذا الإنفاق مما يؤدي هذا الاستهلاك بطريق غير مباشر¹.

الفرع الثاني: توزيع الدولة للدخول

قد تقوم الدولة من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية إلى توزيع دخول على بعض أفراد المجتمع، وقد تكون هذه الدخول مقابل حصول الدولة على خدمات هؤلاء الأفراد أو بدون مقابل، وفي الحالتين يؤدي توزيع دخول على أفراد المجتمع إلى زيادة الناتج القومي²، ويمكن أن نوضح ذلك على النحو التالي:

أولاً: حالة توزيع الدخل بمقابل: ومثالها ما تدفعه الدولة من مرتبات وأجور ومعاشات لموظفيها وعمالها مقابل حصول الدولة على خدماتهم الشخصية، وأن هذه الأجر

1- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي-نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي، الدار الجامعية الجديدة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، 1999، ص ص 93-99.

2- محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص ص 30-35.

والمعاشات الجزء الأكبر منها مخصص للاستهلاك، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الاستهلاك الوطني.

ثانياً: حالة توزيع الدخل بدون مقابل: ومثالها ما تقدمه الدولة من إعانات ومساعدات للفئة الهشة من المجتمع كإعانات العجز والشيخوخة والبطالة، ولا شك أن هذه الإعانات والمساعدات نسبة كبيرة منها مخصصة لشراء السلع والخدمات الاستهلاكية¹.

نخلص من هذا إلى أن النفقات العامة تحدث تأثير مباشر على الاستهلاك القومي وعلى ذلك يمكن للدولة عن طريق تأثيره في حجم مشترياتها وفي حجم الأجور والإعانات الاجتماعية أن تؤثر على حجم الاستهلاك القومي، إلا أن هذه السياسة يجب أن تتخذها الحكومة بما يتلاءم مع الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية حتى لا تحدث آثار اقتصادية سيئة.

المطلب الرابع: آثار النفقات العامة على الأسعار

يمكن للدولة أن تؤثر على الأسعار رغم أن القاعدة العامة للأسعار هي العرض والطلب إلا أن تدخل الدولة سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة يتم من خلال سياستها في الإنفاق العام، وهذا التدخل يعد وسيلة ثابتة للتنظيم الاقتصادي ليس في الظروف الاستثنائية والطارئة فقط بل حتى في الظروف العادية².

ويترتب على الإنفاق العام في المشاريع الإنتاجية زيادة في السلع مما ينجم عنه انخفاض في الأسعار، ومثالها أن تشجع زراعة القمح فتعتمد إلى استصلاح الأراضي وتوفير الأسمدة وتشجيع الفلاحين بهدف زيادة الإنتاج فإن ذلك يزد في الإنتاج مما يؤدي إلى انخفاض سعر القمح، أما إذا كان الإنفاق العام موجه إلى المجالات الاستهلاكية فهذا يؤدي

1- خالد سعد زغلول حلمي، وإبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مرجع سابق، ص 146.

2- مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 95.

إلى زيادة أسعارها نظرا لزيادة الطلب عليها، ومثالها أن تدفع الدولة للأفراد مرتبات عالية الهدف منها تشجيعهم على الاستهلاك¹.

المبحث الرابع: ازدياد النفقات العامة

إن ظاهرة اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاما بعد عام أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدولة وبمختلف الدول، وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد خلص الاقتصاديون اعتمادا على استقراء الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي².

ويعتبر العالم الألماني " أدلوف فاجنر " أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوربية في القرن التاسع عشر، ويفسر فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك³.

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد المضطرد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها، وتجدر الإشارة إلى أن حجم الدخل القومي هو الآخر قد زاد في مختلف الدول إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي.

وتعود ظاهرة ازدياد النفقات العامة إلى أسباب وعوامل ظاهرية (المطلب الأول)

وحقيقية (المطلب الثاني)، نستعرضها كآتي:

1- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص60.

2- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص30.

3- رشام كهينة، مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص16.

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية

إن زيادة حجم النفقات العامة لا يعني دائما الزيادة في حجم المنافع والخدمات أو ارتفاع مستوى أدائها، وإنما قد تزيد أرقام النفقات العمومية دون أن يكون لها مقابل في حجم المنافع والخدمات أو في تحسين مستواها، وهذا النوع من الزيادة في النفقات العمومية يطلق عليه الفقه المالي بالزيادة الظاهرية¹، ومن أهم الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة:

• تدهور قيمة النقود (الفرع الأول).

• تعديل وتغيير أساليب وكيفيات وضع الميزانيات (الفرع الثاني).

• ازدياد عدد السكان واتساع إقليم الدولة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تدهور قيمة النقود

وهو من الأسباب الأساسية للزيادة الظاهرية للنفقات، والمقصود بتدهور قيمة النقود هو انخفاض قوتها الشرائية، مما ينجم عنها نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس القيمة العددية التي كان يمكن الحصول عليها من قبل، وبمعنى آخر هو ارتفاع أثمان السلع والخدمات والدولة تدفع قيمة نقدية أكبر من القيمة النقدية التي كانت تدفعها للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات، وبالتالي الزيادة هنا في هذه الحالة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أية زيادة في المنفعة الحقيقية، فإذا زادت النفقات العمومية للدولة مثلا من 1000 مليون دينار إلى 1300 مليون دينار، وفي نفس الوقت ارتفع المستوى العام للأسعار بنسبة 30 %، يعني ذلك أن نسبة الزيادة في النفقات العمومية ماهية إلا زيادة ظاهرية، وعليه فكمية الخدمات والسلع التي يمكن شراؤها أو إنتاجها عن طريق النفقات العمومية تبقى ثابتة².

1- خالد سعد زغول حلمي، ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مرجع سابق، ص39.

2- حميد مقراني، مرجع سابق، ص45.

الفرع الثاني: التغيير في أساليب و كفيات وضع الميزانيات

إن اعتماد طرق مختلفة في إعداد الميزانية قد يترتب عنه زيادة في حجم النفقات العمومية زيادة ظاهرية، مثال ذلك أن تعتمد في إعداد الميزانية العامة على فكرة الميزانية الصافية أي السماح لبعض الهيئات أن تجري مقاصة ببيت اردادها ونفقاتها ومنه لا يظهر في ميزانية الدولة سوى فائض الإيرادات على النفقات، فإذا تم تغيير طريقة إعداد الميزانية من فكرة الميزانية الصافية إلى فكرة الميزانية الإجمالية فإنه تظهر كافة النفقات التي تصرفها الدولة، فيترتب على ذلك زيادة في حجم النفقات العمومية للدولة زيادة ظاهرية¹.

الفرع الثالث: زيادة عدد السكان أو زيادة مساحة إقليم الدولة

الزيادة في عدد السكان أو الزيادة في مساحة إقليم الدولة قد يكون أحدهما أو كلاهما أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة، فهذه الزيادة تكون سببا في الزيادة النفقات العامة وتكن ظاهرية أي دون أن تجد لها مقابل لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على عاتق السكان، أي يزيد عدد السكان في الدولة أو قد تحتل دولة أخرى ومن ثم هذه الزيادة في عدد السكان أو اتساع إقليم الدولة يتطلب زيادة في النفقات العامة، لكن في الحقيقة هذه الزيادة في النفقات العامة تعد زيادة ظاهرية لأنه ليس لها مقابل لأنه لم تزيد في النفع العام ولم تزيد في الأعباء الملقاة على عاتق السكان لكن إذا زادا نصيب الفرد من النفقات العامة فإن الزيادة في الحالة تكون حقيقية وليست ظاهرية².

المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

من الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة: الأسباب السياسية، الأسباب الاقتصادية، الأسباب المالية والأسباب الإدارية.

1- لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص 44.

2- سالم محمد الشوايكة، مرجع سابق، ص 55.

الفرع الاول: الأسباب السياسية

تعد الأسباب السياسية من بين الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة الحقيقية هذه الأسباب:

أولاً: انتشار مبادئ الديمقراطية: لقد اقترن نشوء الدولة الحديثة وانتشار الديمقراطية بعد ذلك إلى زيادة النفقات الادارية مما أدى إلى زيادة النفقات العامة، وذلك لأن الحكومات التي تنشأ من الأغلبية في البرلمان تسعى جاهدة لكسب الرأي العام وتوفير الخدمات الأساسية مما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة.

ثانياً: توسيع العلاقات الدولية: إن الدول الحديثة تسعى إلى اقامة العلاقات مع الدول وتوسيعها وذلك بإقامة علاقات دبلوماسية والاشترك في المنظمات الدولية مما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة¹.

ثالثاً: الاعانات المقدمة إلى الدول الصديقة: ان كثير من الدول تلجأ إلى تقديم اعانات نقدية أو عينية إلى الدول الصديقة من أجل إعانتها وتحقيق تنميتها الاقتصادية أو معالجة أزمة تمر بها دولة ما أو نتيجة لظروف طارئة كالكوارث الطبيعية أو لدعم اتجاه سياسي معين، ونجد أن مثل هذه الإعانات انتشرت منذ الحرب العالمية الأولى وهي في ازدياد مستمر إلى يومنا هذا.

رابعاً: انتشار الاشتراكية في السابق: لقد أدى انتشار المذهب الاشتراكي إلى زيادة النفقات العامة وذلك بتدخل الدولة، حيث هي المسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي وعن القيام بالإنتاج واستغلال الموارد القومية مما أدى إلى ازدياد النفقات العامة وتوسعها².

الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية

1- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة، دار الجامد للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2015، ص35.

2- رحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص35.

من الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة:

أولاً-زيادة الدخل الوطني لأن زيادة الدخل الوطني يشجع الدولة على زيادة الضرائب والرسوم، وهذه الأخيرة تعود إلى الدولة على شكل إيرادات مما يمكن للدولة من زيادة حجم نفقاتها في أوجه مختلفة.

ثانياً-التوسع في المشروعات الاقتصادية العامة يؤدي إلى زيادة في النفقات العامة، والهدف من هذا التوسع هو إما الحصول على موارد للخزانة العامة أو كان من أجل التنمية الاقتصادية ومحاولة الاحتكار.

ثالثاً- التنافس الاقتصادي الدولي يؤدي إلى زيادة النفقات العامة قد يكون في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية¹.

الفرع الثالث: الأسباب المالية

الأسباب المالية ترجع إلى:

1-سهولة لجوء الدولة إلى الدولة إلى القروض خاصة الداخلية بما لها من امتيازات السلطة العامة.

2-وجود فائض في الإيرادات غير مخصص لغرض معين مما يشجع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية.

1- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي-نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي، مرجع سابق، ص

الفرع الرابع: الأسباب الإدارية

تعد الأجهزة الإدارية في الدولة من أهم الأجهزة حيث إنها تحتوي على عدد هائل من الموظفين والمصالح مما يستدعي زيادة النفقات العامة لمواجهة تكاليف إقامة المؤسسات الإدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين¹.

الفرع الخامس: الأسباب العسكرية

وهي لا تقل أهمية عن الأسباب السابقة الذكر، إن لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحاضر بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من تزايد الإنفاق العسكري في الدولة، ولا يقتصر الأمر في أوقات الحروب فقط، بل يزداد هذا الإنفاق حتى في فترات السلم، وهو ما تؤكد الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم، وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي، ويمكن التأكد من ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العسكرية إلى حجم الإنفاق العام، وذلك بالرجوع إلى تطور هذه النفقات في الموازنات العامة لبعض الدول الكبرى، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة إلى حجم الدخل القومي في نفس الدول².

1- محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص 30-35.

2- معيوف محند، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص 35.

الفصل الثالث

الإيرادات العامة

تمهيد:

لقد تناولنا في الفصل الثاني من هذا البحث النفقات العامة، والتي تعكس لنا حقيقة ووظائف الدولة، وعرفنا أن النفقات العامة تتزايد مع تزايد وظائف الدولة وتعدد مهامها، ولا شك أن النفقات العامة دائما بحاجة ماسة إلى إيرادات عامة لسد حاجياتها.

ولقد أدى تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وازدياد نفقاتها العامة إلى تطور نظرية الإيرادات العامة؛ الأمر الذي تجلت آثاره في تطوير حجم هذه الإيرادات وإلى تعدد أنواعها وأغراضها، حيث تعددت في العصر الحديث مصادر هذه الإيرادات واختلفت طبيعتها تبعا لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها، ويعرض الفكر المالي العديد من المحاولات لتقسيم الإيرادات العامة على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد التي لها نفس الطبيعة أو المتشابهة في الخصائص.

ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى تعريف الإيرادات العامة وتقسيماتها(المبحث الأول)، ثم دراسة مختلف مصادر الإيرادات(المبحث الثاني)، وأخيرا التعرف على مختلف إيرادات الموازنة العامة للدولة الجزائرية(المبحث الثالث).

المبحث الأول: تعريف الإيرادات العامة و تقسيماتها

تعتبر الإيرادات المالية العامة عن جميع الأموال العينية والنقدية والمنقولة والعقارية التي ترجع للخزينة العمومية وتغطي بها الدولة نفقاتها العامة من خلال ما تقوم به مؤسساتها وهيئاتها العامة من انفاق مالي وتقديم خدمات عامة لجميع أفراد المجتمع دون تمييز، ولكي تقوم الدولة بواجب الإنفاق العام لا بد أن تتوفر لديها مجموعة من الدخول من مصادر مختلفة، ويطلق على هذه الأخيرة بالإيرادات العامة¹.

المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة

تعرف الإيرادات العامة بأنها "مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي و الاقتصادي، ومن أهم المصادر نجد: الدومين، الضرائب والرسوم، والقرض العام"².

كما تعرف الإيرادات العامة بأنها "الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة، وتعتبر جزء هام ومكمل لتمويل الانفاق العام وتحصل الدولة على الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة أساسا من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة الانفاق العام"³.

ومن خلال هذه التعاريف السابقة الذكر يمكن أن نستنتج أن الإيرادات العامة لم يعد الهدف منها هو تغطية النفقات العامة وإشباع الحاجات العامة فقط، بل أن الدولة أصبحت تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع الاستثمار في مجالات معينة وتثبيطها في مجالات أخرى،

1- طاهر الجنابي، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص55.

2- رضا الخلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص87.

3- محمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة"، مرجع سابق، ص52.

كما تستعملها أيضا لمحاربة التضخم والانكماش وإعادة توزيع الدخل، أي أن الإيرادات العامة تمتد وظيفتها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة.

المطلب الثاني: تقسيم الإيرادات العامة

ازاء تطور دور الدولة وانتقالها من دولة حارسة الى دولة متداخلة إلى دولة منتجة، تزايد حجم الانفاق العام، الأمر الذي تطلب معه زيادة حجم الإيرادات العامة وتنوعها بما يضمن تغطية هذا الانفاق المتزايد، والمدونة وزيادة الحصيلة حتى تتمكن الدولة من تحقيق أهدافها المتمثلة في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فلم تعد الإيرادات العامة وسيلة لتدبير الأموال، ولكنها أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والمالية.

ولقد اهتم كتاب المالية العامة بتقسيم الإيرادات العامة تبعا لطبيعتها، وقد اعتمدوا في ذلك على عدة معايير منها:

الفرع الأول: من حيث مصدرها

تقسم الإيرادات العامة من حيث مصدرها، إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة، فلا إيرادات الأصلية، وهي التي تتحصل عليها الدولة من أملاكها (الدومين). أما الإيرادات المشتقة، وهي الإيرادات التي تتحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد¹.

الفرع الثاني: من حيث استعمال الدولة لسلطة الجبر و الإكراه

تقسم الإيرادات العامة إلى إيرادات جبرية وغير جبرية، فلا إيرادات الجبرية، وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بالإكراه كالضرائب الجبرية والغرامات الجزائية التي تفرض على من يخالف القانون.

1- حسين محمد الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 48.

أما الإيرادات الغير جبرية، هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاختيار، كالدخول الناتجة عن الأسهم والسندات التي تملكها الدولة، والدخول الناتجة عن المشروعات غير الاحتكارية، والرسوم، والقروض الاختيارية.

الفرع الثالث: من حيث مدى التشبه بإيرادات القطاع الخاص

تقسم الإيرادات الى إيرادات شبيهة بالقطاع الخاص، وهي إيرادات الدولة من أملاكها كالإيرادات التجارية والمالية والزراعية، أي أنها إيرادات تحصل عليها الدولة من ممارستها لنشاط مماثلا للنشاط الخاص¹.

أما الإيرادات الشبيهة بالقطاع العام، وهي إيرادات تحصل عليها الدولة باعتبارها صاحبة سلطة ونفوذ، ومثال ذلك الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التي لا وارث لها.

الفرع الرابع: من حيث انتظامها ودوريتها

تقسم الإيرادات العامة إلى إيرادات عادية، وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بصورة منظمة، كإيرادات أملاك الدولة والرسوم والضرائب، لذلك يعتمد عليها بصفة أساسية في تمويل النفقات العامة التي هي الأخرى تتصف بالدورية و الانتظام.

أما الإيرادات الغير عادية، وهي إيرادات لا تتوفر فيها صفة الدورية والانتظام والسنوي، حيث لا تلجأ إليها الدولة إلا في ظروف غير عادية، وتظم هذه الإيرادات أساسا إيرادات القروض والإصدار النقدي الجديد².

1- رشام كهينة، مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص61.

2- حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص12

وما يمكن الإشارة إليه بالنسبة للإيرادات الغير عادية مثل القروض والإصدار النقدي، أن الدولة أو الهيئات العامة لا تلجأ اليهم إلا لتغطية النفقات ذات الطابع الاستثنائي، كنفقات الحروب والكوارث الطبيعية بصفة عامة.

المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة

تعددت في العصر الحديث مصادر الإيرادات العامة، واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف من هذه الخدمة، ومن خلال هذا المبحث نتطرق إلى أهم هذي المصادر، الدومين (المطلب الأول)، الضرائب (المطلب الثاني)، الرسوم (المطلب الثالث)، القروض العامة (المطلب الرابع)¹.

المطلب الأول: الدومين (الأملك الوطنية)

وسنتناول في هذا المطلب تعريف الدومين (الفرع الأول)، ثم أقسام الدومين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الدومين

يقصد بالدومين تلك الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة².

الفرع الثاني: أقسام الدومين

ينقسم الدومين إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام (أولاً) والدومين الخاص (ثانياً).

أولاً: الدومين العام

1- علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص177.

2- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص53.

يقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة و الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام، وتخصص للنفع العام، ومثالها الطرق والأنهار وشواطئ المطارات، الحدائق العامة...إلخ، والأصل أن الدولة لا تفرض رسماً أو مقابلاً للانتفاع بالدومين العام أو استعماله إلا في حالات خاصة الغرض منها تنظيم هذا الانتفاع¹. ويخضع الدومين العام لحماية قانونية، مدنية وجنائية حيث إنه لا يجوز التصرف فيه واكتسابه بالتقادم والحجز عليه، كما أن قانون العقوبات قد حمى الدومين العام من كل اعتداء، وذلك بمعاقبة كل من يقوم بسرقة الملك العام أو تخريبه².

ثانياً: الدومين الخاص

وهي الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وتدر إيرادات.

وينقسم الدومين الخاص إلى دومين عقاري ودومين مالي وصناعي وتجاري.

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

2- الدومين المالي: يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من أوراق مالية، كالأسهم والسندات وفوائد القروض وغيرها من الفوائد المستحقة للحكومة³.

3- الدومين الصناعي والتجاري: ويتكون هذا الدومين من النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات حيث تمارس الدولة فيه نشاطاً شبيهاً بالأفراد مقابل

1- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص77.

2- خالد سعد زغلول وإبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مرجع سابق، ص334.

3- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص65.

مبالغ غير احتكارية، وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين الصناعي والتجاري سواء من طرفها أو تمنح امتياز أو ترخيص لأحد الأشخاص سواء كان شخصا طبيعيا أم معنويا من أجل إدارة هذه النشاطات.

4-الدومين الخدماتي: تقوم الدولة أحيانا بتحقيق إيرادات عن طريق احتكارها بعض الخدمات الأساسية والمهمة للأفراد مثل احتكار نشاط التأمين وخاصة التأمينات الاجتماعية، ومرجع ذلك لما يقوم به قطاع التأمين من دور مهم على مستوى النشاط الفردي أو النشاط الجماعي، وفي حماية رأس المال البشري والمادي والمحافظة عليه¹.

المطلب الثاني: الضرائب

تحتل الضرائب الجزء الأكبر من دراسة علم المالية العامة، وذلك لأنها أصبحت من أهم الأدوات في الوقت الحاضر لجلب الإيرادات العامة من أجل تغطية النفقات العامة، حيث نجد في النظام الرأسمالي أن الفرد يمتلك أدوات ووسائل الإنتاج، ومن خلال ذلك فإن لجوء الدولة للضرائب يصبح ضرورة حتمية من أجل تمويل النفقات العامة².

على غرار ذلك في النظام الاشتراكي أين الدولة تمتلك وسائل الإنتاج حيث تقوم بالإنتاج وفق خطة مرسومة مما يسمح للدولة الاشتراكية من الجانب النظري الاستغناء عن الضريبة كمصدر للتمويل بسياسة التغيير في المشروعات العامة، لذلك ففي النظام الاشتراكي يحتفظ بالضرائب كوسيلة تمويل وكوسيلة توجيه لاعتبارات منها أن الضرائب نظام استقر به العمل قبل تطبيق الاشتراكية.

1- يوسف معلم، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص9.

2- العايش عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009- حالة المسيلة-، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص18.

وبذلك فالأفضل هو الاستفادة من هذا النظام بدل الاستغناء عنه، وبالتالي فالضريبة رغم أهميتها الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنها تثير عدة مشاكل عند فرضها سواء من الناحية الفنية أو التطبيقية¹.

الفرع الأول: تعريف الضريبة و خصائصها

أولاً: **تعريف الضريبة: الضريبة هي** " اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبرا من الأفراد دون مقابل بغرض تحقيق مصلحة عامة"².

كما تعرف الضريبة أيضا انها" فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو أي شخص أو إحدى الهيئات العامة المحلية، بصورة نهائية مساهمة منه في تكاليف والأعباء العامة، دون أن يعود عليه نفع خاص قابل ما يدفعه من ضرائب إلى الدولة"³.

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

1- الضريبة اقتطاع مالي: لقد كانت الضريبة في العصور القديمة والعصور الوسطى تفرض وتجنى عينا أو في شكل التزام الافراد بتقديم عمل معين للدولة أو لمشروعاتها، وقد كانت هذه الاشكال لفرض وجباية الضرائب تتفق وطبيعة الاقتصاديات العينية التي كانت سائدة في ذلك الوقت، والتي تقوم على أساس نظام المقايضة.

على غرار ذلك، ففي العصر الحديث أين ساد الاقتصاد النقدي، وانتشر استخدام النقود وأصبحت القاعدة العامة هي أن الضريبة تفرض وتجنى نقدا، وبالتالي فالضرائب النقدية تعتبر أكثر ملاءمة للاقتصاد النقدي وللنظام المالي المعاصر، وأن قيمتها المالية تنتقل

1- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص26.

2- محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص45.

3- عاطف وليم أندراوس، أسواق الأوراق المالية بين ضرورات التحول الاقتصادي والتحرير المالي ومتطلبات تطويرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص70.

انتقالاً نهائياً من المكلف بها إلى الدولة، مثل الضريبة المباشرة التي تفرض على الدخل الإجمالي على الأجور IRG/Salaire .

أما الخدمات ذات الطابع الخاص التي يقدمها بعض الأفراد للدولة كالخدمة العسكرية لا تعتبر ضريبة بالمعنى الفني للكلمة، رغم أن بعض الكتاب يعتبر الخدمة العسكرية ضريبة مفروضة على الأشخاص وتؤدي منهم في شكل عيني لذلك سميت بضريبة الدم¹.

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

وتقوم الدولة بتحصيل الضريبة بالطرق الجبرية إذا امتنع المكلف عن تسديد الضريبة، كما يمكن أن يعاقب طبقاً لما نص عليه قانون العقوبات².

ونجد أن عنصر الجبر هو الذي يميز الضريبة عن الأسعار العامة التي يدفعها الفرد مقابل شراء سلع وخدمات، كما أنه هو الذي يميزها عن القروض العامة الاختيارية التي يكتب فيها الأفراد بإرادتهم.

3- الضريبة تكون دون مقابل: تدفع الضريبة بدون مقابل أو منفعة خاصة، والمكلف يقوم بأدائها على أساس مساهمته في المجتمع، وباعتباره عضواً في الدولة يساهم في تغطية أعبائها³.

1- عثمان سعيد عبد العزيز، مقدمة في الاقتصاد العام، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1997، ص 397.

2- عباس محمد محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 80.

3- رشام كهينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص 40.

4- **الضريبة تدفع بصفة نهائية:** ويعنى ذلك أن الممولين لا يستطيعون استرداد ما دفعوه للخرينة العامة، وهذا ما يميز الضريبة عن القروض العامة حيث تلتزم الدولة برد المبلغ الذي اقترضته سواء كان القرض اختياريا أو اجباريا¹.

5- **هدف الضريبة تحقيق نفع عام:** إن الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنها تحصل على حصيللة الضرائب لتمويل نفقاتها العامة في مختلف القطاعات، كالصحة، التعليم، الأمن، القضاء، السياسة، الاقتصاد، الاجتماع... الخ، محققة بذلك منافع عامة للمجتمع، بالإضافة إلى ذلك فقد أصبحت الضريبة تستخدم لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية، مثل استخدام الضريبة التصاعدية كوسيلة لإعادة توزيع الدخل والحد من التفاوت بين الطبقات، كما تفرض الضريبة الجمركية على الواردات لحماية الصناعة الوطنية، وقد تفرض الضرائب للحد من الاستهلاك وتشجيع الادخار لتعبئة الفائض لأغراض التنمية الاقتصادية².

الفرع الثاني: القواعد الأساسية للضريبة

إذا كانت الضريبة فريضة الزامية، وإذا كانت تجنى تطبيقا للتضامن الاجتماعي، فإنه أصبح من الضروري أن توضح بعض القواعد التي تنظم أحكام الضريبة في فرضها وتحصيلها

وقد ذكر آدم سميث، الذي يعتبر أول من صاغ مجموعة من القواعد وهي: العدالة، اليقين والملاءمة والاقتصاد، وقد اعتبرت هذه القواعد بمثابة المبادئ الأساسية في الضرائب، وسيتم تناول هذه القواعد حسب الترتيب التالي:

أولاً: قاعدة العدالة و المساواة

1- محمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة"، مرجع سابق، ص40.

2- باكدي فاطمة، دروس في المالية العامة، مرجع سابق، ص50.

ويقصد بها ذلك النظام الذي يوزع الأعباء المالية للضرائب بعدالة بين أفراد المجتمع، أي مساهمة الأفراد في النفقات العامة دون تمييز، وبمعنى آخر أن تكون مساهماتهم متناسبة مع مداخيلهم باستثناء أصحاب المداخل الضعيفة التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد، كما هو الحال بالنسبة للضرائب المباشرة¹.

ثانياً: قاعدة اليقين

وتعني هذه القاعدة أن تكون الضريبة واضحة المعالم من مختلف الجوانب كالقيمة، الوعاء الضريبي، الدفع، الجهة الإدارية المكلفة بالتحصيل الضريبي وطرق الطعن الإداري و القضائي.

وبناء على ذلك فإن احترام هذه القاعدة يؤدي إلى وضوح التزامات المكلف تجاه الخزينة العامة من جهة، وقيام الجهة الإدارية المختصة بالنقيد بالقانون وعدم التعسف في استعمال السلطة من جهة أخرى².

ثالثاً: قاعدة الملائمة في الدفع

ويقصد بهذه القاعدة ضرورة تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم مع أحوال المكلفين وبما يبسر عليهم دفعها.

ويتعين أن تكون مواعيد تحصيل الضريبة وطريقتها واجراءاتها ملائمة للممول تقاديا لنقل عبئها عليه، وبالتالي فالوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله يعتبر اكثر الأوقات ملائمة لتحصيل الضريبة وخصوصا فيما يتعلق بالضريبة على كسب العمل و بالضريبة على ايراد للقيم المنقولة، وتطبيقا لقاعدة الملائمة في الدفع وقد نجر عنها قاعدة أخرى هي قاعدة الحجز عن المنبع التي تؤدي إلى تحقيق أساس الممول بعبء الضريبة، كذلك تعتبر

1- دنيدي يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص55.

2- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، مرجع سابق، ص50.

الضرائب على الاستهلاك أكثر ملاءمة للممولين عموماً من الضرائب على الدخل، وذلك لأن المكلف يدفعها مجزأة وضمن ثمن السلعة أو الخدمة المفروضة عليها.

رابعاً: قاعدة الاقتصاد

المقصود بهذه قاعدة أن ما يصرف من نفقات وتكاليف من أجل تحصيل الضريبة يجب أن تكون ضئيلة وامتدنية إلى أقصى حد ممكن، وبالتالي تستدعي هذه القاعدة أنه لا يجب أن تقام أجهزة إدارية ضخمة وتوظيف عدد كبير من الموظفين الجباة لأنه يتعارض وقاعدة الاقتصاد، إذ لا خير في ضريبة تكلف جزءاً كبيراً من حصيلتها.

الفرع الثالث: أهداف الضريبة

تهدف الضريبة بالأساس إلى توفير المال اللازم لتغطية النفقات العامة، وهذا ما يميزها قانوناً عن بعض الإيرادات الأخرى، إلا أنه ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية لم يعد هدف الضريبة هدفاً مالياً بحتاً وإنما أصبحت لها أهدافاً أخرى إلى جانب الأهداف المالية وهي الأهداف الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية¹.

أولاً: الأهداف المالية للضريبة

اقتصر هدف الضريبة في ظل الدولة الحارسة بالحصول على الأموال اللازمة لتمويل النفقات العامة، دون أن يكون لهذه الأموال غرض معين كتوجيه الاقتصاد أو الاستثمار مثلاً بمعنى أن المالية العامة حيادية.

ولتحقيق الغرض المالي للضريبة يجب توافر عدة شروط تتلخص في: الإنتاجية- الثبات -المرونة والحياد.

1-وفرة الحصيلة (الإنتاجية): وهي أن تأتي الضريبة بأكبر حصيلة صافية (أي بعد خصم نفقات التحصيل من الإيرادات).

1- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 190.

2- **ثبات الحصيلة:** هي تلك التي لا تتأثر حصيلتها بالتغيرات التي تحدث في مستوى النشاط الاقتصادي، خاصة في فترات الكساد.

3- **مرونة الضريبة:** هي التي تزداد أو تنقص حصيلتها تبعاً للظروف الاقتصادية.

4- **حياد الضريبة:** وهو أن يكون غرض الضريبة مقتصرًا على الغرض المالي البحت دون أن تؤثر على الأفراد أو المكلفين ودون التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية¹.

ثانياً: الأهداف الاجتماعية للضريبة

الأهداف الاجتماعية للضريبة كثيرة ومتنوعة، وخاصة بعد ظهور مفهوم العدالة الاجتماعية، وبروز الاتجاهات الحديثة للتوزيع العادل للدخل، وقد حاولت الدول في عصرنا الراهن استخدام الضريبة لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية والتي يمكننا تلخيصها فيما يلي:

1- **تحقيق حدة التفاوت بين الدخل والثروات:** حيث تعمل الدولة على زيادة الضرائب على أصحاب الدخل والثروات المرتفعة، ثم تقوم بإعادة توزيعها على الفقراء و أصحاب الدخل الضعيفة، ويتم ذلك من خلال تطبيق ضريبة تصاعدية على الدخل من خلال تطبيق ضرائب على التراكات.

2- **تشجيع التناسل أو ضبطه:** حيث يمكن استعمال الضريبة كأداة لتشجيع التناسل في البلاد القليلة السكان، وذلك عن طريق منح إعفاءات ضريبية أو تخفيض معدل الضريبة لمن ينجب عددا معين من الأولاد، حيث تزيد هذه الاعفاءات أو تتخفض كلما زاد عدد الأولاد².

1- عبد الفتاح العامري، النظرية الضريبية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص130.

2- لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص 70.

ثالثاً: الأهداف الاقتصادية للضريبة

1- محاربة الضغوط التضخمية والمحافظة على قيمة النقد الوطني: إذا ازدادت حدة ضغوط التضخمية نتيجة ازدياد العرض النقدي عن حجم المنتوجات، فترتفع الاسعار وتتدهور قيمة النقد الوطني في الداخل، كما تنقص الصادرات ويحدث عجز في ميزان الدفعات وتتدهور قيمة العملة الوطنية(الصرف).

2- تشجيع بعض أنواع المشروعات: قد ترغب الدولة بتشجيع أنواع معينة من المشروعات لاعتبارات معينة فتعفى هذه المشروعات من الضرائب كلياً أو جزئياً¹.

3- توجيه عناصر الانتاج نحو الفروع الانتاجية التي ترغب الدولة في تحقيقها: ويكون ذلك إما بإعفاء هذه الفروع من الضرائب أو بغرض ضريبة أقل في هذه الفروع منها في الفروع الأخرى.

الفرع الرابع: تقسيمات الضرائب

يعد تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة أهم تقسيمات الضرائب على الإطلاق، فقد اتفق أغلب الفقهاء الاقتصاديين بأن الضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل والثروة، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول والإنفاق.

أما معيار التمييز بين هذين النوعين من الضرائب المباشرة وغير المباشرة) فقد اتفق أغلب الفقهاء أن معيار الثبات والاستقرار هو أهم المعايير للتمييز، حتى وان كان هذا الأخير نسبي، ويقصد بهذا المعيار مدى ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة، فتكون الضريبة مباشرة إذا كان محل الضريبة يتميز بالثبات والاستقرار كالضريبة العقارية أو الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح الصناعية والتجارية...إلخ، وتكون غير مباشرة

1- خالد سعد زغلول حلمي، وابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مرجع سابق، ص200.

إذا كان محلها تصرفات عرضية متقطعة كالرسم على القيمة المضافة وهي ضريبة على استهلاك واستيراد بعض السلع¹.

وستعرض للضرائب المباشرة وغير المباشرة في دراستنا هذه:

أولا: الضرائب المباشرة:

الضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل و رأس المال².

ويرى البعض بأن الضرائب المباشرة تحقق العدالة في التكاليف، لأنها تتناول مقدرة الأفراد المالية لا أعمالهم وهي ثابتة الدخل لأنها تطرح على رؤوس أموال وهو مدخول لا يتأثر بإرادة الأفراد ودرجة ومستوى إنفاقهم صعودا أو هبوطا وهي تتطلب عدد قليل من الموظفين، بالإضافة إلى إنماء الوعي الضريبي لأن المكلفين يشعرون بثقلها ويدفعونها مكرهين ويحاولون التهرب منها بحيث تقل حصيلتها وتعجز عن تأمين الموارد اللازمة لسد النفقات العمومية والبعد عن المساواة لأن اعتبار المقدرة المالية للمكلف أساسا لطرح الضريبة يسهل على السلطة الضريبية محاباة بعض الفئات و الطبقات وإساءة استعمال ربط الضريبة والبعد عن المرونة لأنه من الصعب زيادة الضرائب المباشرة بالسرعة التي تزداد بها الثروة الوطنية³.

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

1- الرسم على النشاط المهني: وهي ضريبة تفرض على رأس المال، المتأاتي عن طريق التجارة، بأنواعها المختلفة، سواء كانت خدماتية أم شراء وإعادة البيع أم على الانتاج والمهن الحرة.

1- رحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 60.

2- سالم محمد الشوايكة، مرجع سابق، ص 50.

3- حميد مقراني، أثر الانفاق الحكومي على معدلي البطالة والتضخم في الجزائر (1988-2012)، مرجع سابق، ص 60.

2-الضريبة على الدخل الإجمالي:

وهي تتنوع وتتعدد بتعدد الأشخاص والدخول وهي كالتالي:

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

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

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

-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور : IRG/Salaire وهي ضريبة تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، مع مراعاة بعض الأجور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد¹.

2- لم نتعرض لكل الضرائب والرسوم التي ذكرها قانون الضرائب الجزائري، بل حاولنا الاقتصار على أهمها، بالنظر إلى توسع الموضوع وتشعبه.

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

1- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي-نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي، مرجع سابق، ص

ثانياً: الضرائب غير المباشرة: الضريبة غير المباشرة هي ضريبة تفرض على وقائع تمثل إنفاقاً أو تداولاً لعناصر الثروة.

ومن مزايا الضرائب غير المباشرة أنها تجنى بسهولة فالمكلف يؤديها أحياناً دون أن يشعر بها، فهو لا يدري حينما يشتري شيئاً ما أنه يدفع ضريبة غير مباشرة، أو لضريبة غير المباشرة تزيد حصيلتها بزيادة الاستهلاك وتطور الثروة، وهذا ما يفسر لجوء الحكومات إليها عندما تحتاج إلى المال¹.

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

الفرع الخامس: الازدواج الضريبي

يقصد به فرض الضريبة نفسها أكثر من مرة على الشخص نفسه والمال نفسه، والمدة نفسها².

أولاً: شروط الازدواج الضريبي

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

2- **وحدة الممول:** ويعني أن يكون الشخص الذي فرضت عليه الضريبتان هو الشخص نفسه.

1- رشام كهينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص50.

2- عبد الفتاح العامري، النظرية الضريبية، مرجع سابق، ص130.

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

4- وحدة المدة: وهو أن تفرض الضريبتان المدة نفسها، أي في عام 1993 فإذا اختلفت السنة لم تكن أمام ازدواج ضريبي¹.

ثانيا: أنواع الازدواج الضريبي: قد يكون الازدواج الضريبي داخليا أو دوليا، وقد يكون مقصودا أو غير مقصود، وقد يكون قانوني أو اقتصادي.

1- الازدواج الداخلي والازدواج الدولي:

أ- الازدواج الداخلي: يكون الازدواج داخليا إذا تم فرض الضرائب التي يتحقق بها الازدواج من الدولة الواحدة، أي كان شكل هذه الدولة، وتطبق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على الشخص نفسه والوعاء نفسه والمدة نفسها.

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

2- الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود:

أ- الازدواج الضريبي المقصود: وهو الازدواج الضريبي الذي تتجه نية المشرع لإحداثه وذلك عندما تعمد السلطة الضريبية لفرض أكثر من ضريبة على نفس الوعاء، من أجل زيادة الحصيلة الضريبية لمواجهة الزيادة المستمرة في الإنفاق أو زيادة عدالة توزيع العبء

1- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص 125.

الضريبي بين المكلفين، وتلجأ الدولة إلى هذا النوع من الازدواج في النطاق الداخلي لتحقيق أغراض مالية واقتصادية واجتماعية، أو لتأمين إيرادات الوحدات الإدارية المحلية¹.

ب- الازدواج الضريبي الغير المقصود: فهو الذي يحدث دون أن تتجه نية المشرع إلى إحداثه، كأن يكون سببه اختلاف الأسس التي تقوم عليها النظم الضريبية المختلفة، ويكون الازدواج الدولي مقصودا وذلك لتحقيق أغراض اقتصادية معينة، كما لو فرضت دولة على إيراد القيم المنقولة التي يملكها مواطنو الدولة في الخارج في الوقت الذي تفرض فيه الدولة مصدره هذه القيم الضريبية نفسها².

3- الازدواج الضريبي القانوني والازدواج الضريبي الاقتصادي

أ- الازدواج الضريبي القانوني: يتحقق هذا الازدواج عندما تقوم الهيئات الجبائية داخل الدولة أو داخل دولتين أو أكثر بفرض ضريبة من طبيعة واحدة على نفس المكلف سواء كان خصا طبيعيا أو معنويا بخصوص نفس الفترة الزمنية، حيث يعتبر هذا المكلف إما مقيما في كلتا الدوليتين وهنا يكون من حق الدولتين أن تفرض ضريبة عليه فيتعرض للازدواج الضريبي، أو انه مقيم في دولة ويمارس نشاطه في دولة أخرى، فيتعرض للازدواج الضريبي من طرف الدولتين، دولة الموطن، ودولة المصدر³.

ب- الازدواج الضريبي الاقتصادي: ينتج الازدواج الضريبي الاقتصادي في حالة ما إذا تعرض شخصين مختلفين لفرض الضريبة من طبيعة واحدة بخصوص نفس الدخل أو المادة الخاضعة للضريبة، وهذا خلال نفس الفترة الزمنية، ويمكن ملاحظة ذلك في العلاقات التي تربط الشركة الأم مع فروعها الوليدة فيما يتعلق بالضريبة، فقط يكون لبعض الاشخاص شركات وليدة في دول مختلفة فتقو الدولة الموجود بها شركة وليدة بفرض ضريبة على أرباح

1- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص 80.

2- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 144.

3- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 60.

هذا الفرع و في نفس الوقت تقوم الدولة الموجود بها المركز الرئيسي لهذه المؤسسة بفرض الضريبة نفسها على مجموع أرباح هذه الأخيرة¹.

ثالثا: وسائل منع ومكافحة الازدواج الضريبي

1- منع الازدواج الداخلي: يكون منع الازدواج الداخلي عن طريق التنسيق بين القواعد التي تتبعها السلطات المالية في فرض الضرائب، كما أنه ينبغي على المشرع في الدولة أن يلجأ إلى وضع قواعد خاصة تمنع تعدد القوانين التي تنظم الضرائب، كذلك فإنه يمكن للدولة أن تحدد الاختصاصات المختلفة لكلا من الحكومة المركزية والسلطات المحلية في فرض الضرائب².

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

أ- عقد معاهدات بين الدول: ينص في هذه المعاهدات على الأسس الواجبة الاتباع لمنع الازدواج الضريبي، كالتنصيص مثلا على أن الضرائب على إيرادات القيم المنقولة تفرضها الدولة التي يوجد بها مالك هذه الأموال.

ب- يمكن أن تقوم كل دولة من تلقاء نفسها، بتنظيم التشريع الضريبي لها على نحو منع الازدواج الضريبي الدولي، وذلك بقصر فرض الضرائب على وجوه النشاط الاقتصادي الذي يتم مباشرة داخل الدولة³.

1- رحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 70.

2- محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص 57.

3- سعيد عبد العزيز عثمان، رجب شكري العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعة للنشر والتوزيع، مصر، 2006، ص 88.

الفرع السادس: التهرب الضريبي

أولا تعريف التهرب الضريبي و أسبابه

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

2-أسباب التهرب الضريبي: وهناك عدة أسباب للتهرب الضريبي من بينها:

-شدة وطأة الضرائب فكما ارتفع سعر الضرائب كلما كان ذلك دافعا للأفراد على التهرب من الضريبة.

-ضعف الوعي الضريبي لدى الأفراد يؤدي إلى عزوفهم عن الوفاء بالضريبة¹.

-سوء توجيه النفقات العامة في الدولة يخلق شعورا بالضيق والتبرم لدى الأفراد وبالتالي يحاولون التهرب من الضريبة.

-قصور الإدارة الضريبية في مراقبت الممولين المتهربين وعدم فرض العقوبات الكافية يخلق لدى الممولين شعورا باستهانة الضرائب

ثانيا :أنواع التهرب الضريبي ووسائل مكافحته:

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

أ- **التهرب غير المشروع:** يتضمن التهرب غير المشروع مخالفة قوانين الضرائب، وتندرج تحته كافة طرق الغش المالي، كإدخال السلع المستوردة خفية أو تقديرها بأقل من قيمتها، أو إعلان قيمة أقل من القيمة الحقيقية للسلع موضوع الضريبة، وقد يحدث التهرب غير

1- حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص70.

المشروع عند عن طريق عدم تقدير الاقرارات الضريبية أو عند تقديم إقرارات غير صحيحة أو عند تحصيل الضريبة يقوم المكلف بإخفاء أمواله بحيث يتعذر على الإدارة المالية استيفاء الضريبة المستحقة عليه من تلك الأموال¹.

ب- **التهرب المشروع**: هذا النوع من التهرب لا يتضمن مخالفة القوانين الضريبية ومثالها الحد من استهلاك السلع التي تفرض عليها الضريبة أو الانصراف عن ممارسة النشاط الذي يخضع لضريبة مرتفعة إلى نشاط آخر معفى من الضرائب أو يخضع لضريبة أقل².

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

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

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

ب- **يخول المشرع موظفي الضرائب الحق في الاطلاع على دفاتير المكلفين وذلك حتى لا يستطيع المكلف إخفاء الوعاء الضريبي**³.

المطلب الثالث: الرسوم

لقد لعبت الرسوم دورا هاما في العصور الوسطى فاقت أهمية الضرائب، ويمكن تبرير ذلك إلى أن الملوك والأفراد الاقطاعيين كانوا يفضلون فرض الرسوم لأنها لا تتطلب أخذ

1- عبد الحميد عفيف، فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2014، ص86.

2- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص150.

3- عبد الفتاح العامري، النظرية الضريبية، مرجع سابق، ص130.

موافقة ممثلي الشعب كما هو الحال بالنسبة للضرائب، كما أن الرسوم كانت تتلاءم وظيفة الدولة، التي كانت تقتصر على تقديم خدمات معينة للأفراد مقابل حصولها على ثمن هذه الخدمات في شكل رسوم.

وقد تغير هذا الوضع في العصر الحديث مع تطور دور الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي، والتزام الدولة بتقديم العديد من الخدمات لأفراد المجتمع دون التزامهم بدفع مقابل معين، بالإضافة إلى انتشار المبادئ الديمقراطية التي أدت إلى ضرورة موافقة ممثلي الشعب على فرض أي أعباء مالية على أفراد المجتمع سواء ضرائب أو رسوم، وفي حق هذا التطور تضاءلت أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة¹.

يعد الرسم مورد مالي تتحصل عليه الدولة من خلال الخدمات التي تعرضها على الأفراد، و تختلف قيمة الرسم باختلاف نوعية هذه الخدمة المقدمة، فالرسوم القضائية لها قيمة معينة، والرسوم الجمركية أيضا، وغيرها، وسنتناول في هذا المطلب تعريف الرسم وخصائصه (الفرع الأول)، ثم تقدير الرسم وفرضه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الرسم و خصائصه:

أولا تعريف الرسم: الرسم هو "مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى أحد هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد، بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل"².

ثانيا: خصائص الرسم

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

1- عبد الحميد عفيف، فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص86
2- درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص200.

1-الصفة النقدية للرسم: حيث يتم دفع الرسم في صورة نقدية، ولا يمكن تصور أمر آخر غير الصورة النقدية للتعامل بين الدولة والأفراد، سواء عند الانفاق أم التحصيل، وهذا ما هو مكرس في القوانين واللوائح.

2-الصفة الجبرية للرسم: يدفع الرسم جبراً من جانب الأفراد الذين يتقدمون لطلب الخدمة، أي أن الخدمة ملازمة للرسم، فمتى تقدم الفرد بطلب هذه الخدمة وجب عليه تقديم مبلغ نقدي محدد يطلق عليه الرسم.

أ- أن عنصر الاختيار المتروك للشخص يقتصر على الرغبة في الخدمة من عدمه، فإذا ما اختار الشخص طلب الخدمة فهو مجبر على دفع الرسم، أي أن السلطة العامة لا تتفاوض مع طالب الخدمة، وإنما تحدد الرسم بإرادتها المنفردة¹.

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

3-صفة النفع: إن طالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق نفع خاص تتعلق به شخصياً، دون أن يشاركه فيه آخرون، وإن كان بالإضافة إلى النفع الخاص، هناك نفع عام يعود على المجتمع بصفة عامة وعلى الاقتصاد الوطني في مجموعه من خلال تلك المبالغ التي يدفعها الأفراد والتي تكون على شكل إيرادات تتحصل عليها خزينة الدولة لإعادة توزيعها على شكل نفقات على مشاريع الدولة المختلفة والمتعددة يستفيد منها عامة الشعب².

1- لعمارة جمال، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، العدد1، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2001، ص115.

2- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص317.

الفرع الثاني: تقدير الرسم وفرضه

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

1- القاعدة الأولى: تستند هذه القاعدة أساساً إلى أن الغرض الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأفراد وليس تحقيق الربح، أي أن الغرض ليس مالياً بحتاً، ومن ثم فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل للرسم أكثر من نفقة الخدمة، ومبرر هذه القاعدة أنه لا يستوجب أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها¹.

2- القاعدة الثانية: أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له، وهذه القاعدة ليست مطلقة، بل تتعلق ببعض الخدمات كالتعليم الجامعي و الخدمات الصحية...إلخ. ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الخدمات، التي تمثل بالإضافة للنفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل، ومن ثم فإن مقتضيات العدالة تستوجب توزيع نفقات هذه المرافق بين الأفراد المنتفعين بها (دافعي الرسوم) وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الرسوم بأنواعها المختلفة².

3- القاعدة الثالثة: أن يكون الرسم أكبر من الخدمة المقابلة له، ويتعلق هذا الوضع ببعض أنواع الخدمات، ويكون الغرض منها تحقيق موارد مالية للخزينة العامة، كما هو الحال بالنسبة لرسوم التوثيق والشهر العقاري.

خلاصة القول، أنه رغم هذه القواعد على تنوعها، فإن ذلك لا ينفي الغرض من تقرير الرسوم هو غرض مالي الهدف منه الحصول على موارد للخزينة العمومية، بالإضافة إلى تنظيم سير المرافق العمومية للدولة.

1- خالد سعد زغلول حلمي، إبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مرجع سابق، ص 100.

2- أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 70.

ثانياً: فرض الرسم: فرض الرسم لا يكون بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها، ومن ثم فإن موافقة السلطة التشريعية يعد ركناً أساسياً في فرض الرسوم، وان كان فرضها لا يستلزم قانوناً بل يكفي فيه أن يتم بناء على قانون¹.

ويقصد من ذلك أن يصدر قانون يخول للوزير أو الإدارة فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة، أما الحكمة من ذلك، هي تعدد أنواع الرسوم وتعدد القواعد المتبعة في تقديرها، ولذلك فإن السلطة التنفيذية تكون أقدر من غيرها من سلطات الدولة على إجراء هذا التقدير، ومن ثمة تكفي القرارات الإدارية واللوائح لفرض الرسوم شريطة أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تجيز فرضها.

المطلب الرابع: القروض العامة

الفرع الأول: تعريف القرض العام

يعد القرض العام إيراداً غير عاد ويعرف بأنه "استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية)... أموالاً من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها"².

الفرع الثاني: أنواع القروض العامة

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

أولاً: القروض الاختيارية والقروض الإجبارية

1- القروض الاختيارية: القاعدة العامة أن القرض اختياري إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه حسب ظروفهم المالية والاقتصادية مراعين في ذلك مصلحتهم

1- اعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، مرجع سابق، ص55.

2- باكدي فاطمة، دروس في المالية العامة، مرجع سابق، ص68.

الخاصة، وبالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى¹.

2- القروض الإجبارية: لكن قد تضطر الدولة إلى عقد القروض الإجبارية ومن ثم تستخدم سلطاتها السيادية لإجبار الأفراد على الاكتتاب في القروض العامة، وتلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في حالات الأزمات وعدم الاستقرار الاقتصادي حيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة تجاه الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض أو بالفوائد المستحقة عليه².

ثانيا: القروض الداخلية والقروض الخارجية

1- القروض الداخلية: هي القروض التي يكتب فيها الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا أشخاصا طبيعية أم معنوية، والقروض الداخلية غالبا ما تستخدم في تمويل أغراض قومية، كتغطية نفقات حرب أو تمويل مشروعات التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات،... إلخ، أو الوفاء بدين خارجي على الدولة.

2- القروض الخارجية: وهي القروض التي يكتب فيها الأشخاص الطبيعية و الاعتبارية المقيمين خارج إقليم الدولة، وقد تلجأ الدولة إلى القروض الخارجية بسبب عدم كفاية المدخرات الوطنية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات، وعلى الدولة التي تلجأ إلى القروض الخارجية أن تلتزم بتقديم العديد من الضمانات والمزايا إلى المقرضين فيما يخص سداد القرض والفوائد المستحقة عليه³.

ثالثا: القروض المؤبدة والقروض المؤقتة

1- القروض المؤبدة: هي تلك القروض التي لا تحدد فيها الدولة ميعادا للوفاء بها مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

1- دنيدي يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص50.

2- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، مرجع سابق، ص44.

3- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص35.

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

المبحث الثالث: مصادر إيرادات الموازنة العامة للدولة الجزائرية

بموجب المادة:11 من قانون رقم:17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية، الجيدة الرسمية رقم 28 لسنة 1984 فإن موارد الميزانية العامة للدولة تتضمن ما يلي¹:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة(الرسوم، والأتاوى).
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا و الهبات.
- التسديد بالرأسمال للقروض والتسيقات الممنوحة من طرف الدولة، وكذا الفوائد المترتبة عنها.
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي.

1-المادة: 11 من قانون رقم:17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية، الجيدة الرسمية رقم 28 لسنة 1984.

الجدول (أ) الوارد أدناه يوضح الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2021

المبالغ (بآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1- الموارد العادية
	1.1- الإيرادات الجبائية:
1.254.158.162	- حواصل الضرائب المباشر.....
61.639.866	- حواصل التسجيل والطابع.....
997.330.825	- حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....
401.985.672	- الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة.....
29.618.500	- حواصل الضرائب غير المباشرة.....
308.956.650	- حواصل الجمارك.....
2.651.704.004	المجموع الفرعي 1
	2.1- الإيرادات العادية
35.397.324	- حواصل ومداخيل أملاك الدولة.....
156.800.000	- الحواصل المختلفة للميزانية.....
50.000	- الإيرادات النظامية.....
192.247.324	المجموع الفرعي 2
	3.1- الإيرادات الأخرى
565.000.000	الإيرادات الأخرى.....
565.000.000	المجموع الفرعي 3
3.408.951.328	مجموع الموارد العادية
	2- الجباية البترولية
1.919.231.097	- الجباية البترولية.....

5.328.182.426	المجموع العام للإيرادات
---------------	-------------------------

المصدر: قانون 16/20 المؤرخ في 16 جمادى الأولى 1442 الموافق 2020/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2021، جريدة رسمية عدد: 83 الصادرة بتاريخ 2020/12/31.

الفصل الرابع

الميزانية العامة للدولة

تمهيد:

تمثل الموازنة العامة للدولة، في الوقت الحاضر، الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة، لأية دولة من الدول، وقد احتلت هذه الدراسة جانبا هاما من الدراسات المالية، وذلك بالنظر لتطور حجم الموازنة العامة، وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي.

فالميزانية العامة للدولة تتضمن تقديرا للإيرادات العامة والنفقات العامة، عن مدة قادمة، فهي خطة مالية للدولة، تهدف إلى إشباع الحاجات العامة في ضوء الظروف والأهداف السياسية والاقتصادية والمالية القائمة في المجتمع، فهي المرآة التي تعكس نشاط الدولة وتعبّر عن دورها، إذ أن الدولة لا تستطيع مباشرة نشاطها دون إنفاق، ولا يمكنها أن تتفق دون الحصول على الإيرادات الضرورية لذلك.

و من خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى مفهوم الميزانية العامة للدولة ومبادئها، إعدادها وتنفيذها، الرقابة على تنفيذها وأخيرا دورها في التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة**المبحث الثاني: مبادئ وقواعد الميزانية العامة****المبحث الثالث: دورة الميزانية**

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

لقد أدى تزايد أهمية دور الدولة الحديثة سواء في المجتمعات الرأسمالية أو الاشتراكية التي تطور مقابل في أهمية الميزانية العامة تبعا لتطور الدولة في هذه المجتمعات، فلم تعد أداة للرقابة على النشاط المالي للدولة كما كانت وظيفتها التقليدية في الماضي بل أصبحت أداة رئيسية للتوجه والتخطيط الاقتصادي والاجتماعي تستعين بها الدولة للتأثير على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي في المجتمع، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياساتها وبرامجها من خلال كيفية استغلال الموارد المتاحة وعملية توزيعها، ومن المعلوم أنه ليس هناك دولة تملك قدرة للحصول على موارد غير محدودة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك فإن أسس إعداد الميزانية العامة للدولة تركز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، أو بمعنى آخر الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام الموارد المتاحة¹.

سنتناول في هذا المبحث تعريف الميزانية العامة وخصائصها (كمطلب أول)، وأهمية الميزانية العامة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة وخصائصها

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة

للميزانية العامة عدة تعاريف، من أهمها أنها "مجملة الإيرادات والنفقات التي ينتظر للدولة أن تحصل عليها أو تنفقها خلال فترة زمنية محددة، قد تكون سنة وقد تكون أقل أو أكثر"².

1- العربي بوعمران محمد، المحاسبة العمومية" دروس مع أسئلة وتمارين محلولة"، دار الزرقاء الدولية، الجزائر، ص49.

2- لعمارة جمال، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مرجع سابق، ص103.

وعرفها البعض الآخر بأنها "تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة لمدة سنة، يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية واعتمادها من طرف السلطة التشريعية وتعتبر عن الأهداف الاقتصادية والمالية العامة".

كما عرفها المشرع الجزائري حسب القانون 17/84 المتعلق بالقوانين المالية على أنها "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"¹.

وعرفها من خلال القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنها "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار والمتمثلة في نفقات التجهيز ونفقات برأسمال المرخص بها"².

ونستنتج من التعاريف السابقة، أن الميزانية وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية، أي أنها قبل المصادقة كانت عبارة عن مشروع ثم أصبحت في حكم القانون واجب التطبيق من طرف السلطة التنفيذية، أي تحصيل الإيرادات بهدف تغطية النفقات، وعليه نستنتج أن الميزانية وثيقة تقديرية، كذلك هي وثيقة مرخصة، وكذلك الميزانية تكون دورية.

الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة

أولاً: أن الميزانية العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة

تتضمن الميزانية العامة للدولة توقعاً لمبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالباً ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للميزانية العامة أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الميزانية العامة على دقة معايير التوقيع والتقدير، ونجاحها

1- قانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 1040.

2- قانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 12.

في تقليل هامش الخطأ، وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للميزانية العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي.

فتقوم أجهزة الدولة المختلفة، بتقدير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة، اللازمة من أجل تنفيذ السياسة المالية، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة وموزعة بين الإدارات العامة المختلفة، ومقسمة حسب أنواعها المتعددة، وبما يتفق مع أبعاد السياسة المالية للدولة¹.

ثانياً: الميزانية العامة تستوجب الترخيص

تعد الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب قانون، فبعد تحضير الميزانية من طرف السلطة التشريعية بما لها من إمكانيات بشرية وإدارية تمكنها من ذلك تبقى مجرد مشروع لا ينفذ إلا بعد حصولها على موافقة من السلطة التشريعية.

وللترخيص أهمية بالغة في العملية السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بحيث يُسمح بموجبه للحكومة بمباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتحصيل تطبيقاً للنصوص القانونية.

ويعتبر حق السلطة التشريعية في منح الترخيص من الحقوق الأساسية، ومن المبادئ الهامة المقررة دستورياً، التي لا يمكن مخالفتها، وتعد وسيلة في يد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة².

1- لعمارة جمال، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مرجع سابق، ص115.

2- باكدي فاطمة، دروس في المالية العامة، مرجع سابق، ص107.

ثالثا: الميزانية العامة دورية كل سنة

أي أن الميزانية العامة توضع لمدة سنة واحدة فيأتي التقدير لهذه السنة ويعطي الإذن بالإفاق خلال نفس السنة، بحيث تعبر الميزانية عن مجموعة الأنشطة و العمليات ذات الطابع الدوري والتي تحدث في دائرة تدخل الدولة في مختلف المجالات معبرا عنها في صورة أرقام تتضمن التدفقات النقدية من إيرادات ونفقات عامة خلال كل سنة، غير أن هناك قسم من النفقات التي لا يمكن تحديدها كنفقات اللوازم والأشغال¹.

رابعا: الميزانية العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة من أجل ارضاء كافة المجتمع دون تمييز قطاع معين على الآخر، لأن الميزانية العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها خاصة بعد انتقال دور الدولة إلى التدخل والتوجيه في الشؤون الاقتصادية، وانتشار التخطيط واستخدام الوسائل المالية اتضح مدى الصلة الوطيدة بين النشاط المالي للدولة والأوضاع السياسية والاجتماعية، وبالتالي اصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد أن أصبحت الميزانية أداة من أدوات تحقيق أهداف محددة في الخطة الشاملة للدولة².

المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة

للميزانية العامة أهمية كبيرة وتظهر هذه الأهمية في مختلف النواحي خاصة السياسية والاقتصادية و الاجتماعية:

1- دنيدي يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص 61.

2- قرومي حميد، الموازنة العامة لبيت المال (دراسة مقارنة مع الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009، 2008، ص 54.

الفرع الاول: الناحية السياسية

بما أن الميزانية يتم إقرارها من طرف البرلمان فإن هذا الأخير- وهذا في البلدان الديمقراطية -يضغط على الحكومة سواء بتعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة على إتباع نهج معين تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاقتصادية¹.

الفرع الثاني: الناحية الاقتصادية

لما كانت الميزانية العامة تعكس في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول فهي بالتالي تساعد في أداء وتوجيه الاقتصاد الوطني، كما أن لها آثار على كلا من حجم الإنتاج القومي وعلى مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع وقطاعاته. فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (أي النفقات والإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها².

وعليه، فإن العلاقة وطيدة بين كلا من النشاط المالي للدولة والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم و انكماش وانتعاش... إلخ، بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة أساسية من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.

الفرع الثالث: الناحية الاجتماعية

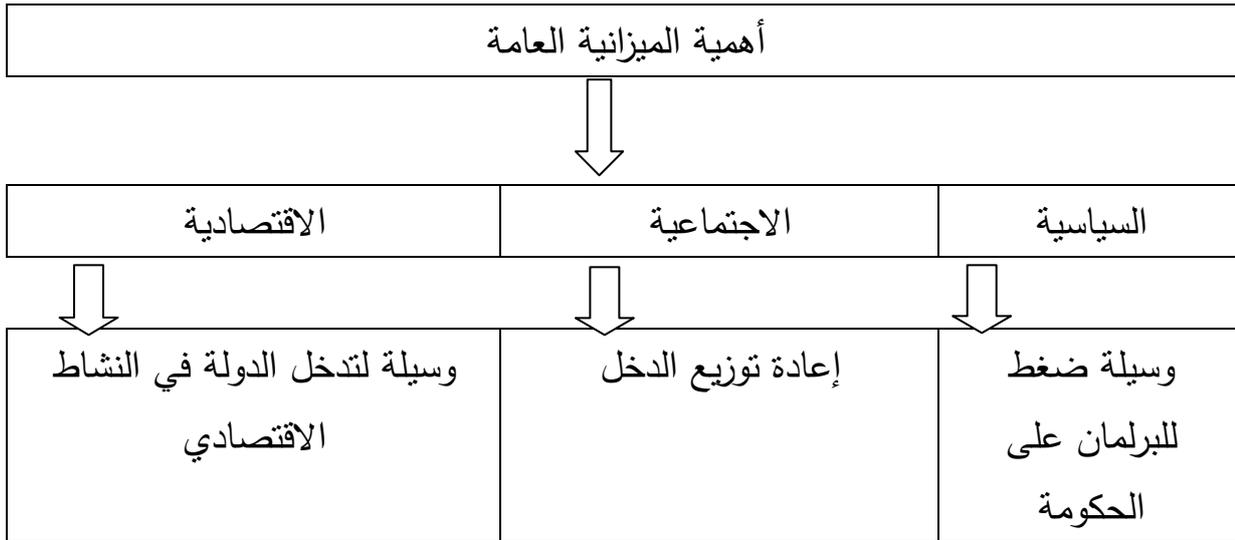
الميزانية العامة وسيلة للتأثير في الحياة الاجتماعية وتوجيهها، ويظهر ذلك من خلال سياسية إعادة توزيع الدخل التي تنفذها الحكومة بواسطتها، فالميزانية وجه اجتماعي وهي

1- رضا خلاصي، مرجع سابق، ص127.

2- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص80.

كالمصفاة التي يمكن أن تسهم في اقامة العدالة الاجتماعية ولكن لا يمكن الاعتماد على الميزانية العامة وحدها في تحقيق ذلك¹.

ويمكن تلخيص أهمية الميزانية العامة من خلال الشكل الموالي:



المصدر: من اعداد الباحث

المبحث الثاني: مبادئ وقواعد الميزانية العامة

تخضع المالية التقليدية ميزانية الدولة لعدة قواعد أو مبادئ عامة تعكس الطابع الإداري والسياسي للميزانية بقصد تيسير التعرف على المركز المالي للدولة وإحكام الرقابة المالية تتمثل في مبادئ السنوية والوحدة والشمول أو العمومية والتوازن.

وقد شهد التطور المالي الحديث خروجاً متفاوت الأهمية على هذه القواعد أو المبادئ التقليدية لاعتبارات اقتصادية هامة أساسها تطور دور الدولة في خدمة المجتمعات المعاصرة²

1- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص119.

2- العربي بوعمران محمد، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص52.

المطلب الأول: مبدأ سنوية الميزانية

و تعني أن تقديرات إيرادات الدولة العامة ونفقاتها العامة والموازنة بينهما ينبغي أن يكون وأن تتم بشكل دوري، وبصورة مستمرة، والفترة الزمنية التي تخصها الميزانية تكون عادة سنة وأن إجازة السلطة التشريعية لها تكون مدتها سنة¹.

وهذا طبقا لما ورد في المادة 03 من القانون 17/84: (يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها...)²، والسنة المدنية تضم الفترة من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر كما هو في الجزائر، وهذا يعني أن الحكومة ملزمة بتنفيذ الميزانية خلال سنة، إلا أن هناك عمليات لا تلتزم بالاطر السنوي، ويرد على هذا المبدأ عدة استثناءات ومنها:

الفرع الأول: ترحيل الاعتمادات

ويقصد بترحيل الاعتمادات امكانية اعادة تجديد صلاحية الاعتمادات المالية التي لم تستهلك في العام الماضي، غي أن هذه الإمكانية تختلف باختلاف وضعية الاعتمادات، بالنسبة لاعتمادات التجهيز تتم بطريقة آلية من أجل إتمام تنفيذ المشاريع (فمدتها تفوق السنة) أما فيما يخص اعتمادات التسيير فهي تحتاج إلى رخصة تشريعية، غير أن هذه الأخيرة قليلة الاستعمال، وفي الجزائر لم تعد متاحة إلا بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

الفرع الثاني: الاعتمادات الشهرية

وهي ميزانيات شهرية مؤقتة عندما لا تتمكن الحكومة من اقرار اعتماد الميزانية السنوية في موعدها المحدد.

1- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص236.

2- قانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص1040.

الفرع الثالث: برامج التجهيز

هي ميزانية خاصة بنفقات الاستثمار دون نفقات التسيير وتتعلق بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع قاعدية أو حيوية تتطلب مبالغ مالية ضخمة ومدة طويلة لإنجازها تتجاوز السنة، بالإضافة إلى إجراءات معقدة لتمويلها ولذلك فإن الميزانية الخاصة بها تكون محددة بمدة انتهاء وتسليم المشروع أو العملية الاستثمارية¹، وتسجل نفقات التجهيز العمومي ونفقات الاستثمارات والنفقات بالرأسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع.

أولاً: رخص البرامج

تمثل رخص البرامج الحد العلى للنفقات التي يؤذن للأمر بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها.

ثانياً: اعتمادات الدفع

وهي التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة².

الفرع الرابع: الاعتمادات المالية التكميلية

وهي الاجراء الأكثر اعتيادا، والذي يسمح للحكومات بإجراء بعض اللمسات خلال السنة على التقديرات الأولية، ومنح بعض الرخص التكميلية، وهي التي تضمها قوانين المالية التكميلية التي لها نفس الدرجة القانونية لقانون المالية الأولى³.

1- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، مرجع سابق، 2015، ص20.

2- المادة 06 من قانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص1411.

3- محمد ساحل، مرجع سابق، ص237.

المطلب الثاني: مبدأ الوحدة

يعني مبدأ وحدة الموازنة أن ترد نفقات الدولة وإيراداتها ضمن وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى ميزانية واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات العامة التي يقتضيها التنظيم الإداري للدولة، بحيث يسمح هذا الإجراء بتسجيل مختلف أنواع النفقات والإيرادات دون سهو أو غموض.

ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية نتيجة هامة تتمثل في قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: وتستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة كل النفقات¹، ورغم ما يتمتع به مبدأ وحدة الميزانية من أهمية في الفكر والواقع المليون، فقد اقتضى تطور دور الدولة واتساع دائرة نشاطها في المجتمعات المعاصرة واختلاف طبيعة بعض الإيرادات والنفقات العامة وجود بعض الميزانيات إلى جانب الميزانية العامة للدولة إستثناء من مبدأ الوحدة، هي الميزانيات غير العادية، والميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة والحسابات الخاصة للخزينة، وهذا ما سوف نتعرض إليه لاحقاً².

الفرع الأول: الميزانيات غير العادية

وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانيات العادية للدولة، توضع لبعض العمليات ذات الطبيعة الوقتية أو الاستثنائية كالحروب والتعمير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

1- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص 43.

2- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص 86.

وعادة ما تمول في معظمها من إيرادات غير عادية لا يؤدي التزام مبدأ الوحدة وادراجها إلى جانب العمليات العادية بالميزانية إلى تضخم حجمها بصورة توحى بازدياد نشاط الدولة بدرجة كبيرة مقارنة بالسنوات السابقة على خلاف الواقع¹.

الفرع الثاني: الميزانيات الملحقة

هي ميزانيات منفصلة تلحق بميزانية الدولة، وتتضمن إيرادات ونفقات بعض المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي التي لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، وإنما تمنح استقلالاً مالياً بقصد تحريرها من تطبيق قواعد الروتين المالي للحكومة التي تحتتمها الميزانية العامة والتي تعرقل سيرها والوقوف على حقيقة مركزها المالي ونتائج نشاطها، والحكم بالتالي على مدى كفاءتها طبقاً للأصول التجارية، أو الرغبة في تغطية نفقاتها من إيراداتها الذاتية دون الاستعانة في ذلك بمالية الدولة.

وتتميز الميزانيات الملحقة بعدم ظهور إيراداتها ونفقاتها بميزانية الدولة، وإنما تدرج أرصدها دائنة أو مدينة بهذه الأخيرة، كما تخضع للقواعد العامة التي تحكم ميزانية الدولة من حيث اعتماد البرلمان لها وتقيدتها بمبدأ وانتهاء السنة المالية وخضوعها للرقابة البرلمانية².

الفرع الثالث: الميزانيات المستقلة

ويقصد بها ميزانيات المرافق العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، حيث سيتبع استقلال الشخصية المعنوية لبعض المرافق العامة أعداد ميزانيات لنشاطها مستقلة عن ميزانيات الدولة دون الحاجة إلى النص عن ذلك صراحة.

1- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص 245.

2- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 44.

وتتميز الميزانية المستقلة بعدم خضوعها للقواعد العامة المتعلقة بميزانية الدولة إلا بنص صريح، غير أن استقلالها لا يستتبع ضرورة تغطية نفقاتها بإيراداتها الذاتية، فقد يغطي عجزها بإعانة من ميزانية الدولة كما قد يعاد فائضا إلى هذه الميزانية¹.

الفرع الرابع: الحسابات الخاصة للخزينة

تسجل الحسابات الخاصة للخزينة دخول أموال إلى خزينة الدولة أين لا تعتبر إيرادات عامة وخروج أموال منها لا تعتبر نفقات عامة، كالتأمينات التي يلتزم بدفعها المتعاقدون مع الحكومة ضمانا لتنفيذ الأعمال المتعاقد عليها ثم تردهم بعد ذلك إلى الخزينة².

وهي حسابات بعيدة عن الميزانية تشرف عليها الخزينة العامة وتقتضيها طبيعة هذه العمليات حتى لا يؤدي إدراجها بالميزانية العامة إلى تضخم إيراداتها ونفقاتها دون سبب حقيقي ولا تعد بهذه الصورة استثناء من مبدأ وحدة الميزانية، بل تؤدي إلى إبراز المركز المالي الحقيقي للدولة دون إضافة مبالغ إلى إيراداتها أو إلى نفقاتها لا تعتبر في جوهرها إيرادات أو نفقات عامة³.

المطلب الثالث: مبدأ عمومية الميزانية العامة

ويعني هذا المبدأ أن الميزانية العامة لا بد أن تتضمن قسمين: القسم الأول خاص بالإيرادات، والقسم الثاني خاص بالنفقات، بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر، وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما يبسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية⁴.

1- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص 45.

2- يوسف معلم، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، 2005، ص 38.

3- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع، مرجع سابق، ص 110.

4- معاش أمين، الآليات القانونية لسد عجز الميزانية العامة للدولة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018، ص 85.

المطلب الرابع: مبدأ التوازن

يقصد بمبدأ توازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 139 من الدستور الجزائري حينما نصت على ما يلي " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها"¹.

وتواجه الميزانية العامة عادة ثلاث احتمالات:

الاحتمال الأول: وجود فائض موازنة، حيث الإيرادات < النفقات

الاحتمال الثاني: وجود عجز موازنة، حيث الإيرادات > النفقات

الاحتمال الثالث: وجود توازن موازنة، حيث الإيرادات = النفقات

وفي الغالب تعاني الدول النامية من العجز المالي، ويظهر في مثل هذه الحالة أهمية تمويل ذلك العجز، فتجأ الدول إلى الاقتراض بأنواعه الداخلي والخارجي ليظهر أمامنا الدين الحكومي أو الدين العام².

المبحث الثالث: دورة الميزانية

يقصد بدورة الميزانية المراحل والخطوات المتعاقبة التي تمر بها عملية الميزانية العامة للدولة، من بدء تحضير واعداد الميزانية حتى تاريخ اعداد الحساب الختامي للدولة في نهاية الفترة المالية القادمة وتتلخص المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة في أربع مراحل وهي³:

1- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.

2- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص140.

3- طاهر الجنابي، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص116.

- مرحلة الإعداد وتحضير الميزانية.
- مرحلة الاعتماد.
- مرحلة التنفيذ.
- مرحلة الرقابة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المراحل التي تمر بها الموازنة العامة لا يمكن أن تتصورها على أنها مراحل مستقلة بعضها عن بعض، بل هي عملاً مستمراً ومتواصلاً حيث أن هذه المراحل مرتبطة ومتداخلة ببعضها.

فمثلاً عندما تنفذ الميزانية قد تظهر عقبات أو معوقات والتي يمكن أن يكون لها انعكاساً وتأثيراً يكشف من قبل مرحلة الرقابة ويؤثر على مرحلة إعداد الميزانية للفترة القادمة¹.

المطلب الأول: إعداد وتحضير الميزانية العامة

إن السلطة التنفيذية هي المؤهلة من الناحية الإدارية والإمكانات البشرية لتحضير الميزانية العامة، لما يتطلب هذا العمل من معلومات خاصة تتعلق بالإيرادات العامة، من حيث مصادرها وعبء تحصيلها من مختلف الطبقات الاجتماعية، وانفراد السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية يعود إلى اعتبارات عدة، من بينها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، كما أن السلطة التنفيذية هي السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبلغ الإيرادات العامة وتحديد النفقات العامة، مع مراعاة التوازن المالي، وذلك لأنها الأقدر على معرفة احتياجات و متطلبات كل مرفق وكل جهاز من أجهزة الدولة.

وتقوم السلطة التنفيذية بتحضير مشروع الميزانية بناء على الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة، لأن الميزانية العامة تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة زمنية

1- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص45.

مقبلة، لذلك يطبع الانسجام والتوافق بين أجزائها وبنودها وتقسيماتها المختلفة، وهو أمر يصعب على السلطات الأخرى تحقيق¹، فلو ترك الأمر للسلطة التشريعية المتمثلة في أعضاء البرلمان الذين سيبالغون في تقديراتهم إرضاء لناخبيهم، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية هي الأقدر على تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة بدرجة معقولة من الدقة حيث تستطيع التعرف على احتياجات هذه المرافق العامة من النفقات وما ينتظر أن تقره من إيرادات².

وفي الجزائر تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة.

في مرحلة سابقة، وطبقا للمرسوم رقم 341/84 المؤرخ في 17/11/1984 كانت لوزير المالية سلطات واسعة في تحضير الميزانية، كما يتجلى من نص المادة 03 من ذلك المرسوم³.

وفي مرحلة لاحقة، وبموجب المرسوم رقم 54/95 المؤرخ في 15/02/1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية⁴ فإن تحضير الميزانية وإن بقي من مشتملات وزير المالية، إلا أن ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي يتسم في قمته بالازدواجية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة)، حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف على ذلك، من أجل تجسيد برنامج الحكومة⁵.

وعملية إعداد مشروع الميزانية تتم من الأسفل إلى الأعلى، أي أن المعلومات والبيانات المتعلقة بمختلف الاحتياجات والتقديرية يتم تجميعها من قبل الهيئات والمصالح على المستوى اللامركزي، ليتم إرسالها إلى الوزارات التابعة لها، حيث يتم مناقشتها أولا على

1- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص 95.

2- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص 250.

3- نفس المرجع، ص 251.

4- مرسوم تنفيذي رقم 54/95 مؤرخ في 15/02/1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 19/03/1995.

5- حسين الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 106-107.

مستوى الوزارات، لإبداء الملاحظات عليها من طرف الوزراء، ويتم إثبات ما هو مبرر ويتم تعديل ما هو مبالغ فيه، والغاء ما هو غير مبرر، و في الأخير يرسل إلى وزارة المالية ما يروونه ضروريا من المبالغ التي يحتاجونها خلال السنة المقبلة، وبعد ذلك تتم عملية مناقشة هذه المبالغ مع الوزراء، ويحق لوزير المالية تعديل المبالغ المقدمة في حالة المبالغة أو عدم تبريرها، بناء على السياسة المتبعة وهي ترشيد الانفاق والاقتصاد بهدف محاربة التبذير والاسراف¹.

المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية

ان مشروع الموازنة العامة الذي تعده الحكومة، لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان، لذلك فإنه وبانتهاء مرحلة التحضير على مستوى السلطة التنفيذية، فإن مشروع الموازنة العامة يودع لدى المجلس الشعبي الوطني من أجل الشروع في اجراءات الاعتماد وهي كما يلي²:

الفرع الأول: السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة

تقوم السلطة المختصة باعتماد وإيجاز الميزانية وهي السلطة التشريعية، فهذا الاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"³.

ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة، من الحقوق الرئيسية التي تختص بها السلطة التشريعية، والتي اكتسبتها عبر تطور تاريخي، بدأ بضرورة موافقة

1- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص95.

2- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص197.

3- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص257.

السلطة التشريعية على فرض الضرائب، ثم تبع ذلك ضرورة مراقبتها لإنفاق حصيلة الضرائب، ثم تطورت الموافقة لتصبح ضرورة الموافقة على الموازنة العامة¹.

الفرع الثاني: اجراءات اعتماد الميزانية العامة.

بعدها يودع رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية، حسب النظام السياسي مشروع الموازنة العامة، لدى السلطة التشريعية (مجلس النواب، مجلس الشعب) لدراسته ومناقشته ومن ثم اعتماده، يحيل مجلس النواب هذا المشروع إلى لجنة المالية والميزانية لدراسته بعمق، والتي تتكون من عدد محدود من الأعضاء المتخصصين، وتتحدد مهمة هذه اللجنة بدراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة، وبحث الوثائق والمستندات المتعلقة به، ويكون من حق اللجنة أن تطلب من الجهات العامة المختلفة، جميع ما تراه ضروريا من بيانات ومعلومات ووثائق، للاستفادة منه عند دراسة مشروع الموازنة، كما يحق لها أن تستدعي المسؤولين الذين ساهموا في تحضير وإعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم².

وبعد أن تنتهي لجنة المالية والميزانية المختصة بدراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة، تقوم بوضع تقريرها، يتضمن ملاحظات والتعديلات التي ترى إدخالها على هذا المشروع، وترفع تقريرها إلى الجلسة العلنية من أجل المناقشة العامة والتصويت، والمناقشة من اختصاص البرلمان المنبثق عن دستور 1996 بغرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة التي لها الصلاحية في اعداد القوانين والتصويت عليها، يعرض مشروع قانون المالية على الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) لمناقشتها والمصادقة عليها تم يعرض مرة ثانية إلى الغرفة الثانية (مجلس الأمة) بهدف المناقشة والمصادقة كذلك، وهنا قد يقبل المشروع ويصادق عليه أو يرفض³.

1- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص102.

2- عزة عبد الجليل، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 17، جامعة باجي مختار، عنابة، ص214.

3- لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص112.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا أصرت السلطة التشريعية على إجراء التعديلات، ولم توافق الحكومة عليها فتستطيع السلطة التشريعية ألا توافق (ترفض) على مشروع الموازنة العامة، الأمر الذي يؤدي إلى استقالة الحكومة أو أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل مجلس الشعب، ويدعو إلى إجراء انتخابات تشريعية جديدة¹.

وبعد الموافقة على مشروع قانون المالية من طرف الغرفتين يدخل المشروع المعتمد مرحلته الأخيرة وهي الإقرار وهنا يأخذ صفته الرسمية والشرعية ويوقع من طرف رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية.

أما في حالة عدم المصادقة عليه أي سبب من الأسباب خلال أجل أقصاه 75 يوماً من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون وذلك وفقاً لنص المادة 120 من الدستور².

المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية

بعد صدور قانون المالية تقوم وزارة المالية بإبلاغ كل وحدة حكومية بالموازنة الخاصة بها، ويعتبر ذلك بمثابة الترخيص لتلك الوحدات ببدء العمل بالميزانية الجديدة.

ويجري تنفيذ الميزانية بأن تباشر الوحدة تحصيل الإيرادات وفقاً للقوانين واللوائح وتوريدها، كما تقوم الوحدة بالارتباط والصرف في حدود الاعتمادات المقررة لكل نوع من أنواع المعروضات، ووهناك عدة قواعد تحكم عملية تنفيذ الميزانية ومنها:

1- لا يجوز زيادة إجمالي المصروفات (النفقات) الفعلية عن النفقات (المصروفات) المقدرة إلا بعد موافقة السلطة التشريعية على اعتمادات إضافية، وكذلك لا يجوز الصرف على بنود غير واردة في الميزانية³.

1- رشام كهيبة، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص 130.

2- عزة عبد الجليل، مرجع سابق، ص 214.

3- لعمارة جمال، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مرجع سابق، ص 120.

2- لا يجوز النقل من باب إلى باب آخر حتى ولو هناك وفر في الباب المنقول منه إلا بعد الرجوع إلى السلطة التشريعية واستحصال موافقتها.

3- النقل داخل كل باب أو بين المجموعات أو بين البنود والأنواع داخل المجموعة الواحدة يعتبر من اختصاص السلطة التنفيذية وفقا لحدود السلطة المالية المرخص بها لكل وزير.

4- إن وجود اعتماد مدرج بالموازنة لا يعتبر مبررا للصرف بل ينبغي أن يكون هناك حاجة فعلية تبرر الصرف¹.

وتخضع عملية تنفيذ الميزانية للمتابعة والرقابة سواء من قبل أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية، وكذلك تخضع لمراقبة وزارة المالية وذلك من خلال المفتشين أو من خلال التقارير الدورية التي تطلبها من الجهات الحكومية²، وسوف نتعرض لعمليات تنفيذ الميزانية العامة فيما يلي:

الفرع الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة

يتولى عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولية نوعين من الأعوان وهما: الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وتقوم عملية التنفيذ الخاصة بالميزانية العامة للدولة على مبدأ أساسي ألا وهو الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي³، وهذا ما جاء في نص المادة 55 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية" تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع المحاسب العمومي"⁴.

1- حسين الصغير، مرجع سابق، ص ص 106-107.

2- أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص ص 299-305.

3- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص 260.

4- المادة 55 من قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أولاً: الأمرين بالصرف

حسب نص المادة 23 من قانون 21/90 "يعد أمراً بالصرف كل شخص يؤهل للتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21" (تكريس حق الدائن العمومي، تصفية الإيرادات، إثبات نشوء الدين، تصفية النفقة العمومية، الأمر بصرف النفقة العمومية)¹.

ثانياً: المحاسبون العموميين

حسب المادة 33 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية "يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام، فضلاً عن العمليات المشار إليها في المادتين 18، 22، بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها.

-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد².

الفرع الثاني: تحصيل الإيرادات العامة

تتولى الوزارات والهيئات العامة والمصالح الأجهزة الحكومية المختلفة، تحصيل الإيرادات العامة، وتعتمد الأجهزة الحكومية المختلفة على القاعدة المالية المعروفة والمتبعة وهي عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة، وفي هذا السياق جاءت المادة 8 من قانون 17/84 تنص على ما يلي " لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة"³.

1- المادة 23 من قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

2- المادة 33 من قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

3- لعمارة جمال، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مرجع سابق، ص 130.

المطلب الرابع: مرحلة الرقابة

تهدف الرقابة على تنفيذ الميزانية إلى التحقق من سلامة وصحة العمليات والاجراءات من الناحية المستندية والحسابية، ومدى التزام الوحدة الحكومية بالاعتمادات المدرجة في الموازنة والتعليمات المالية والادارية¹.

وبالتالي فالرقابة تهدف أساسا على ضمان سلامة تنفيذ الميزانية على الوجه الصادر به إجازة البرلمان دون إسراف أو تبديد لأموال الدولة، إلا أنه لا يجب المبالغة في عملية الرقابة، حتى لا يؤدي إلى عرقلة النشاط الاقتصادي².

وتختلف صور الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث الوقت الذي تباشر فيه، ومن حيث الجهة التي تضطلع بها ومن حيث طبيعتها ونوعها.

لذلك فهناك أنواع كثيرة من الرقابة يمكن تعدادها حسب الاتجاهات التي ينظر لها للرقابة وهي³:

- من حيث الأجهزة القائمة بالرقابة فهناك رقابة داخلية، ورقابة خارجية.
- من حيث موعد الرقابة فهناك رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.
- من حيث طبيعة الرقابة فهناك رقابة مستندية، ورقابة محاسبية، ورقابة اقتصادية، ورقابة إدارية.
- من حيث موضوع الرقابة فهناك رقابة على النفقات، ورقابة على الإيرادات.

1- ماجد محمد سليم أبو هادف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والادارية، مذكرة ماجيستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة، 2006، ص36.

2- حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص143.

3- لعمارة جمال، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مرجع سابق، ص130.

الفرع الأول: من حيث الأجهزة القائمة بالرقابة فهناك رقابة داخلية، ورقابة خارجية.

أولاً: الرقابة الداخلية

وهي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة الداخلية بالوحدة الإدارية مثل الرقابة التي يقوم بها قسم التدقيق وقسم المتابعة بالوحدة، وكذلك فان رقابة وزارة المالية تعد أيضا رقابة داخلية باعتبارها الجهة المسؤولة عن أعمال الميزانية من إعداد وتنفيذ ورقابة.

وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوبهم، وذلك للتحقيق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية¹.

ثانياً: الرقابة الخارجية

وهي التي تقوم بها الأجهزة الرقابية الخارجية كالرقابة التشريعية التي تقوم بها المجالس النيابية ومجالس الشعب، والرقابة التي يقوم بها الجهاز الرقابي المحاسبي للدولة باعتبارها هيئة فنية مستقلة، والرقابة التي تقوم بها الوزارات والهيئات الأخرى المرتبطة بأعمال الميزانية مثل وزارة التخطيط، مجلس المحاسبة إضافة ما تقوم به الهيئات القضائية من رقابة وفي حالات خاصة².

الفرع الثاني: من حيث موعد الرقابة فهناك رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.

أولاً: الرقابة السابقة

1- صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، 2005، ص138.

2- معيوف محند، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص106.

يعد هذا النوع من الرقابة أحد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما استعمل في الإطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ لذلك أطلق عليها اسم الرقابة الوقائية، لأنه يعمل على تلافي وقوع الأخطاء و الانحرافات¹.

يقصد بالرقابة السابقة تلك التي تتم فيها عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، حيث لا يجوز لأي وحدة تنفيذ الارتباط بالتزام أو دفع أية مبالغ قبل الحصول على اذن سابق من جهة الرقابة بإجراء ما تريده من انفاق، وعلى هيئة الرقابة التحقق من ان المبالغ المطلوبة ستنفقه في الاغراض المقررة بالميزانية، ومن عدم مخالفتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعدم تجاوز الاعتمادات المفتوحة لها بالميزانية².

ثانيا: الرقابة اللاحقة

تعقب عملية التنفيذ وتغطي جانبي الإيرادات والنفقات العامة عكس الرقابة السابقة التي تقتصر على جانب الانفاق.

وتقوم على مراجعة الدفاتر الحسابية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي للميزانية لكشف التلاعب بالأموال العامة، والتحقق من مدى مطابقة لصرف الاعتمادات المقررة، وأنه قد تم بموجب مستندات سليمة معتمدة وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها³.

وتتخذ الرقابة اللاحقة بدورها عدة أشكال فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندات لكافة العمليات المالية وقد تمتد إلى مسألة مرتكبي المخالفات المالية.

كما قد تمضي الى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذية في استخدام الأموال العامة، وقد تتولى هذه الرقابة إدارة تتبع نفس الوحدات الحكومية أو إدارة تابعة لوزارة المالية أو الخزينة¹.

1- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص270.

2- ماجد محمد سليم أبو هادف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والادارية، مرجع سابق، ص46.

3- صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مرجع سابق، ص138.

و تتميز الرقابة اللاحقة بتفادي عيوب الرقابة السابقة من حيث مراجعة العمليات المالية دون تعطيل سير المرافق العامة وعدم تدخل هيئات الرقابة المستقلة في اختصاص السلطة التنفيذية.

ويعاب عنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية فلا تمنع الأخطاء أو التلاعب بالأموال العامة بل تكشف عنها بعد وقوعها.

وكثير ما يتأخر كشف ذلك لفترة غير قصيرة قد يتغير فيها المسؤولين فلا تجدي النصيحة أو العقاب، فضلا عن صعوبة تحديد المسؤولية عند تعاقب المسؤولين².

الفرع الثالث: من حيث طبيعة الرقابة فهناك رقابة مستندية، ورقابة محاسبية، ورقابة اقتصادية، ورقابة إدارية.

أولاً: رقابة مستندية

ويقصد التدقيق الذي من شأنه التحقق من وجود المستندات الكافية والصحيحة التي ينبغي أن تكون معززة للعمليات المالية.

ثانياً: رقابة محاسبية

وهي الرقابة التي من مهامها التأكد من صحة الإجراءات المحاسبية وصحة التصرفات المحاسبية القائمة³.

ثالثاً: الرقابة الاقتصادية

وهي الرقابة التي يكون من شأنها متابعة البرامج والأنشطة التي تم تخصيص الاعتمادات اللازمة لها بالميزانية.

1- رشام كهينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، مرجع سابق، ص135.

2- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، مرجع سابق، ص385.

3- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص276.

رابعاً: الرقابة الادارية

وهي الرقابة التي تهتم بالإشراف وتقييم الإجراءات الإدارية وصحة أساليبها أي أنها تتضمن مراجعة للنظم الإدارية والتحقق من سلامة عمليات اتخاذ القرار¹.

الفرع الرابع: من حيث موضوع الرقابة فهناك رقابة على النفقات، ورقابة على الإيرادات.

أولاً: الرقابة على المصروفات

وتهدف إلى ترشيد الإنفاق والعمل على ضبط بما يحقق الكفاءة في العمليات ولتحقيق ذلك تركز الرقابة على النفقات على الأمور التالية:

- التحقق من وجود مبرر وضرورة فعلية للصرف والاتفاق فلا يكفي أن يكون هناك اعتماد بالميزانية.
- الالتزام بكافة القوانين و التعليمات المالية والإدارية.
- مراجعة مستندات الصرف.
- التأكد من وجود اعتمادات بالميزانية للعمل الملزم مباشرته.
- التأكد من كفاية الاعتماد المدرج بالميزانية².

ثانياً: الرقابة على الإيرادات

و تهدف إلى تحقيق الكفاءة والفعالية في تحصيل إيرادات الدولة والمحافظة على مواردها الاقتصادية وعدم هدرها وكذلك مراجعة القوانين واللوائح والتعليمات والتأكد من كفايتها لتحقيق الأهداف السابقة، ولتحقيق ذلك تركز الرقابة على الإيرادات على الأمور التالية:

1- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص106.

2- دنيني يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص106.

- التأكد من تحصيل كافة الإيرادات والمستحقات للدولة وفقا للقوانين وحصر المبالغ التي لم يتم تحصيلها والتأكد من بذل كل ما يمكن من مجهودات لتحصيلها والمتابعة المستمرة لتحصيلها.
- التأكد من عدم حدوث تنازل وإعفاء من سداد إيرادات ومستحقات الدولة دون نص قانوني أو بدون تصديق السلطة المختصة بذلك.
- المراجعة المستندية لعمليات تحصيل الإيرادات.
- المراجعة المحاسبية للدفاتر والسجلات والتوجيه المحاسبي للإيرادات¹.

المطلب الخامس: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر

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

الفرع الأول: الرقابة الإدارية

أولاً: الرقابة السابقة على النفقات: ويمارس هذا النوع من الرقابة من قبل الأجهزة التالية:

1- رقابة مفتش الوظائف العمومي: يتولى مفتش الوظائف العمومي الرقابة في مجال تسيير الوسائل البشرية والسهر على مشروعية القرارات، وعلى احترام التنظيمات الخاصة بالتوظيف، ويسير الحياة المهنية لمستخدمي الإدارة العامة، ويمارس وظيفة الرقابة القبليّة على المستوى المركزي مفتشين تابعين لمديرية التطبيق والمراقبة بالمديرية العامة للتوظيف العمومي وعلى المستوى المحلي مفتشية الوظائف العمومي، التي هي مصلحة خارجية تابعة لذات المديرية العامة².

2- رقابة المراقب المالي: هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العامة، ويعين بقرار من الوزير المكلف بالمالية، ويمارس المراقب المالي مهامه على مستوى الإدارة المركزية، والولاية، والبلدية، ويعمل المراقب المالي بمساعدة المراقبين الماليين

1- حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص146.

2- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003، ص88.

المساعدين يعينون بقرار وزاري كذلك، وتتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية¹.

ثانياً: رقابة المحاسب العمومي أثناء التنفيذ: المحاسب العمومي الذي يتم تعيينه بمعرفة الوزير المكلف بالمالية والذي يخضع أساساً لسلطته يمارس بدوره صلاحية الرقابة على كل ملف النفقات المقدمة إليه، بالتأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيق من مدى شرعيتها، ويقوم بوضع التأشير "قابل للدفع"، مما يسمح بتسليم النفقة للدائن المعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة، وفي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي وضع التأشير بصفة نهائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة².

ثالثاً: رقابة المفتشية العامة للمالية - رقابة لاحقة: تم انشاء المفتشية العامة للمالية بموجب مرسوم رقم 30-80، وهي هيئة للمراقبة المالية توضح تحت السلطة المباشرة لوزير المالية. وتصنف الرقابة المالية التي تقوم بها المفتشية ضمن أنواع الرقابة اللاحقة، لأنها تتولى رقابة أعمال المحاسبة المالية من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، ولذلك فهي ليست رقابة تأشيرية كالتي يقوم بها المراقب المالي وإنما رقابة تحقيقية وتقييمية.

وطبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 08-172 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، فإن المفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكذلك الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العامة، وتمارس رقابتها على:

1- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

1- مرسوم تنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 2011/11/21، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادر بتاريخ 2011/11/27، ص 21.

2- هطال رفيق، قاسم مراد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2018، ص 17.

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

3- كل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني.

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

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

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

تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، وتحليل أسباب ذلك¹.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية

بادئ ذي بدء تنص المادة 112 من دستور 2016 الجزائري على " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي ومجلس الأمة".

وإذا كانت الوظيفة الأولى للبرلمان هي التشريع فإن الرقابة على النشاط الحكومي تعد الوظيفة الثانية، وتتكون الرقابة البرلمانية رقابة سابقة على التنفيذ، وأثناء التنفيذ، وتتعدى إلى رقابة لاحقة على التنفيذ².

أولاً: الرقابة السابقة على التنفيذ: وتتمثل في اختصاص البرلمان بالمصادقة على قانون المالية و اعتماده.

ثانياً: الرقابة أثناء التنفيذ: ويمكن للبرلمان أن يراقب نشاط الحكومة في المجال المالي من خلال:

1- المادة 03،04 من مرسوم تنفيذي رقم 272/08، مؤرخ في 2008/09/06، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 2008/09/07.

2- العربي بوعمران محمد، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 81.

1-الاستماع و الاستجواب: طبقا لنص المادة 151 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها.

2-السؤال: يمكن لأعضاء البرلمان، وفقا للمادة 152 من الدستور، أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية، ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية، طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان.

3-مناقشة بيان السياسة العامة: طبقا للمادة 153 من الدستور، تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة، بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

4-لجنة التحقيق: بموجب المادة 180 من الدستور، يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة¹.
و ضمنا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الادارة العامة، يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان: كيفية تشكيل هذه اللجان واجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق.

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

الفرع الثالث: الرقابة القضائية- مجلس المحاسبة-

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

1- المواد 151، 152، 153، 180، من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.

وقد نص الدستور الجزائري لسنة 2016 على ذلك، حيث تشير المادة 192 منه إلى: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية"¹.

كما نصت المادة 02 من الأمر 95-20 على أنه "يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"²، وأسندت إلى مجلس الحاسبة اختصاصات واسعة وسميت بالصلاحيات الإدارية والقضائية.

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

ثانياً: الصلاحيات الإدارية: يقوم المجلس برقابة حسن استعمال الهيئات التابعة لرقابته للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، ويختتم تحقيقه وتحرياته بإجراءات ملائمة من أجل تحسين ذلك³.

1- المادة 192، من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادر بتاريخ 7 مارس 2016

2- أمر رقم 20/95، المؤرخ في 17/07/1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 23/07/1995، ص3.

3- محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص290.

الختامة

وبعد دراستنا لمقياس المالية العامة تبين لنا أهمية دراسة النشاط المالي للدولة بالنسبة للطلبة، كون ذلك سيدعم المعارف الضرورية لهم، ويمكنهم من تحصيل جوانب مهمة تدرج ضمن تخصصهم العلمي، كما لها علاقة مباشرة بالواقع العملي لتخصصهم.

لقد تضمن الفصل الأول من هذه المطبوعة الأساس النظري لدراسة المالية العامة، بدء بنشأتها وتطورها من مالية حيادية إلى مالية وظيفية حديثة، هذا فضلا عن أهم المفاهيم الأساسية المرتبطة بدراسة المالية العامة، ثم أهميتها كعلم قائم بذاته وعلاقة هذا العلم بالعلوم الأخرى، وخاصة العلوم الاقتصادية نظرا لكون أن الظاهرة المالية هي في حقيقة الأمر ظاهرة اقتصادية.

اما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه لدراسة النفقات العامة نظرا لكونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعيًا وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم، ومع تطور دور الدولة في تدخلاتها لإشباع الحاجات العامة، تطورت نظرية النفقات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهومها، وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة، والقواعد التي تحكمها، والآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

وبما أن النفقات العامة تتطلب إيرادات عامة لتغطيتها حتى تتمكن الدولة من القيام بوظيفتها في إشباع الحاجات العامة، فقد جاء الفصل الثالث لدراسة إيرادات الدولة، حيث تعمل الدولة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، بإتباع سياسة مالية معينة تأخذ بعين الاعتبار حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية

والسياسية التي تسودها في فترة معينة من مراحل تطورها، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام.

ومع تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وازدياد نفقاتها العامة فقد أدى ذلك إلى تطور نظرية الإيرادات العامة؛ الأمر الذي تجلت آثاره في تطور حجم هذه الإيرادات وإلى تعدد أنواعها وأغراضها، حيث تعددت في العصر الحديث مصادرها واختلفت طبيعتها.

وأخيراً، تناولنا في الفصل الرابع والأخير الميزانية العامة للدولة، باعتبارها تمثل الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة، لأية دولة من الدول، في ظل تزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 1- أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون سنة النشر.
- 2- امر يحيائي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 3- حسين الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2001.
- 4- حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007 .
- 5- خالد سعد زغلول حلمي، ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، كلية الحقوق جامعة الكويت، 2002.
- 6- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 7- دنيدي يحيي، المالية العمومية، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 8- رحمان محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2015.
- 9- رضا الخلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
- 10- سالم محمد الشوابكة الازدواج الضريبي في الضرائب على الدخل وطرائق تجنبه مع دراسة تطبيقية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2015.

- 11- سعيد عبد العزيز عثمان، رجب شكري العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعة، مصر، 2006.
- 12- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية للنشر والتوزيع، بغداد، بدون سنة النشر.
- 13- عاطف وليم أندراوس، أسواق الأوراق المالية بين ضرورات التحول الاقتصادي والتحرير المالي ومتطلبات تطويرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.
- 14- عباس محمد محرز، اقتصاديا المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 15- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة، دار الجامد للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2015.
- 16- عبد الفتاح العامري، النظرية الضريبية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 17- عثمان سعيد عبد العزيز، مقدمة في الاقتصاد العام، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1997.
- 18- العربي بو عمران محمد، المحاسبة العمومية" دروس مع أسئلة وتمارين محلولة"، دار الزرقاء الدولية، الجزائر، 2013.
- 19- علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون سنة النشر.
- 20- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي-نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي، الدار الجامعية الجديدة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، 1999.
- 21- محمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة، الاردن، 2008.
- 22- محمد ساحل، المالية العامة، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2017.

23- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، الجزائر، بدون سنة النشر.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات

- 1- باكدي فاطمة، دروس في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014.
- 2- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الاسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003.
- 3- حميد مقراني، أثر الانفاق الحكومي على معدلي البطالة والتضخم في الجزائر (1988-2012)، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2015.
- 4- درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2006.
- 5- رشام كهينة، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2019.
- 6- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- 7- العايش عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009 حالة المسيلة-، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006.
- 8- عبد الحميد عفيف، فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2014.

- 9- عبد الرحمان عبد الله كبوس، المالية العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة النيل الأبيض، مصر، 2015.
- 10- قرومي حميد، الموازنة العامة لبيت المال (دراسة مقارنة مع الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009، 2008.
- 11- لوني نصيرة، ربيع زكرياء، محاضرات في المالية العامة، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، جامعة البويرة، 2014.
- 12- ماجد محمد سليم أبو هادف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، مذكرة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2006.
- 13- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.
- 14- محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، 2013.
- 15- معاش أمين، الآليات القانونية لسد عجز الميزانية العامة للدولة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018.
- 16- معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلم التسيير، جامعة بومرداس، 2017.
- 17- هطال رفيق، قاسم مراد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2018.
- 18- يوسف معلم، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2005.
- 19-

ثالثا: المجلات والمؤتمرات

- 1- صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، 2005.
- 2- عزة عبد الجليل، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 17، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر.
- 3- لعمارة جمال، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، العدد 1، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2001.

رابعا: النصوص القانونية

- 1- القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.
- 2- قانون رقم: 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 لسنة 1984.
- 3- قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- 4- قانون 16/20 المؤرخ في 31/12/2020 المتضمن قانون المالية لسنة 2021، جريدة رسمية عدد: 83 الصادرة بتاريخ 31/12/2020.
- 5- أمر رقم 20/95، المؤرخ في 17/07/1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 23/07/1995.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 54/95 مؤرخ في 15/02/1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 19/03/1995.

-7 مرسوم تنفيذي رقم 381/11، المؤرخ في 2011/11/21، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، الصادر بتاريخ 2011/11/27.

-8 مرسوم تنفيذي رقم 272/08، مؤرخ في 2008/09/06، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 2008/09/07.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العناوين
أ، ب	المقدمة
04	الفصل الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى
05	المبحث الأول: النشاط الاقتصادي والحاجات العامة
05	المطلب الأول: الحاجات العامة
05	المطلب الثاني: الحاجات الخاصة
06	المبحث الثاني: نشأة المالية العامة وتطورها
06	المطلب الأول: نشأة المالية العامة
07	المطلب الثاني: تطور المالية العامة
08	الفرع الأول: المالية العامة المحايدة
09	الفرع الثاني: المالية العامة المتداخلة
09	المبحث الثالث: تعريف المالية العامة وطبيعتها
10	المطلب الأول: تعريف المالية العامة
11	المطلب الثاني: طبيعة المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى
11	الفرع الأول: علاقة المالية العامة بالاقتصاد
12	الفرع الثاني: علاقة المالية العامة بالقانون
12	الفرع الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية
13	الفرع الرابع: علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية
15	الفصل الثاني: النفقات العامة
17	المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة
17	المطلب الأول: تعريف النفقة العامة وعناصرها الأساسية
17	الفرع الأول: تعريف النفقة العامة

17	الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة
20	المطلب الثاني: قواعد النفقة العامة
20	الفرع الأول: قاعدة المنفعة
20	الفرع الثاني: قاعدة الاقتصاد
20	الفرع الثالث: قاعدة الترخيص
20	المطلب الثالث: حدود النفقة العامة
22	المبحث الثاني: تقسيمات النفقة العامة
24	المطلب الأول: النفقات العادية والغير عادية
24	الفرع الأول: النفقات العادية
24	الفرع الثاني: النفقات الغير عادية
25	المطلب الثاني: النفقات المركزية والغير مركزية
25	الفرع الأول: النفقات المركزية
25	الفرع الثاني: النفقات الغير مركزية
25	المطلب الثالث: النفقات الفعلية والتحويلية
25	الفرع الأول: النفقات الفعلية
25	الفرع الثاني: النفقات التحويلية
26	المطلب الرابع: النفقات العامة حسب طبيعتها المالية
26	الفرع الأول: نفقات عامة نهائية
26	الفرع الثاني: نفقات عامة مؤقتة
26	الفرع الثالث: النفقات الاحتمالية
27	المطلب الخامس: تقسيم النفقات العامة من حيث الاغراض المباشرة لها
27	الفرع الأول: نفقات عامة ادارية
27	الفرع الثاني: نفقات عامة اجتماعية
28	الفرع الثالث: نفقات عامة اقتصادية
28	المطلب السادس: تقسيم النفقات حسب القانون الجزائري

28	الفرع الأول: نفقات التسيير
31	الفرع الثاني: نفقات التجهيز
33	المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
34	المطلب الأول: آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني
35	المطلب الثاني: آثار النفقات العامة على التوزيع الوطني
37	المطلب الأول: آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني
38	المطلب الأول: آثار النفقات العامة على الاسعار
39	المبحث الرابع: ازدياد النفقات العامة
40	المطلب الأول: الاسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة
44	المطلب الثاني: الاسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة
46	الفصل الثالث: الإيرادات العامة
47	المبحث الأول: تعريف الإيرادات العامة وتقسيماتها
48	المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة
48	المطلب الثاني: تقسيمات الإيرادات العامة
48	الفرع الأول: من حيث مصدرها
48	الفرع الثاني: من حيث استعمال الدولة لسلطة الجبر والإكراه
49	الفرع الثالث: من حيث مدى التشبه بإيرادات القطاع الخاص
50	الفرع الأول: من حيث انتظامها ودوريتها
50	المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة
50	المطلب الأول: الدومين
50	الفرع الأول: تعريف الدومين
52	الفرع الثاني: أقسام الدومين
53	المطلب الثاني: الضرائب
55	الفرع الأول: تعريف الضريبة وخصائصها

55	الفرع الثاني: القواعد الأساسية للضريبة
57	الفرع الثالث: أهداف الضريبة
59	الفرع الرابع: تقسيم الضريبة
62	الفرع الخامس: الازدواج الضريبي
66	الفرع السادس: التهرب الضريبي
67	المطلب الثالث: الرسوم
68	الفرع الثاني: تعريف الرسم وخصائصه
70	الفرع الثاني: تقدير الرسم وفرضه
71	المطلب الرابع: القروض العامة
71	الفرع الأول: تعريف القرض العام
71	الفرع الثاني: أقسام القرض العام
77	الفصل الرابع: الميزانية العامة وأصولها العلمية.
78	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة
78	المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة وخصائصها
78	الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة
79	الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة
81	المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة
82	الفرع الأول: من الناحية السياسية
82	الفرع الثاني: من الناحية الاقتصادية
83	المبحث الثاني: مبادئ وقواعد الميزانية العامة
84	المطلب الأول: مبدأ سنوية الميزانية
84	الفرع الأول: ترحيل الاعتمادات
84	الفرع الثاني: الاعتمادات الشهرية
85	الفرع الثالث: برامج التجهيز
85	الفرع الرابع: الاعتمادات المالية التكميلية

86	المطلب الثاني: مبدأ الوحدة
86	الفرع الأول: الميزانيات غير العادية
87	الفرع الثاني: الميزانيات الملحقة
87	الفرع الثالث: الميزانيات المستقلة
88	الفرع الرابع: الحسابات الخاصة للخزينة
88	المطلب الثالث: مبدأ عمومية الميزانية
89	المطلب الرابع: مبدأ التوازن
89	المبحث الثالث: دورة الميزانية
90	المطلب الأول: اعداد وتحضير الميزانية
92	المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية
92	الفرع الأول: السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة
93	الفرع الثاني: إجراءات اعتماد الميزانية العامة
94	المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية
95	الفرع الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة
96	الفرع الثاني: تحصيل الإيرادات العامة
97	المطلب الرابع: مرحلة الرقابة
98	الفرع الأول: من حيث الأجهزة القائمة بالرقابة وهناك رقابة داخلية ورقابة خارجية
98	الفرع الثاني: من حيث موعد الرقابة فهناك رقابة سابقة ورقابة لاحقة
100	الفرع الثالث: من حيث طبيعة الرقابة فهناك رقابة مستندبة ورقابة محاسبية ورقابة اقتصادية ورقابة إدارية
101	الفرع الرابع: من حيث موضوع الرقابة فهناك رقابة على النفقات ورقابة على الإيرادات
102	المطلب الخامس: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر
102	الفرع الأول: الرقابة الإدارية

104	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية
105	الفرع الثالث: الرقابة القضائية
108	الخاتمة
111	قائمة المصادر والمراجع
118	الفهرس