



جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير



محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم

التسيير

في مقياس:

المالية العمومية

من إعداد الدكتورة: سعيدي خديجة

أستاذة محاضرة "أ"

السنة الجامعية: 1444-1445 هـ / 2023-2024 م.

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
04	مقدمة
16-05	المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي
05	أولاً: طبيعة ونطاق المالية العمومية
09	ثانياً: المالية العمومية وفق النظم الاقتصادية
12	ثالثاً: مفهوم المالية العمومية
14	رابعاً: خصائص ومصادر المالية العمومية
28-17	المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية
17	أولاً: ماهية النفقات العمومية وعناصرها
20	ثانياً: تقسيمات النفقات العمومية
23	ثالثاً: ظاهرة تزايد الإنفاق العام
27	رابعاً: آثار النفقات العمومية على الاقتصاد
50-29	المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية
29	أولاً: تعريف الإيرادات العمومية
29	ثانياً: مصادر الإيرادات العمومية
31	ثالثاً: الإيرادات العمومية العادية
42	رابعاً: الإيرادات العمومية غير العادية
69-51	المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية
51	أولاً: ماهية الموازنة العمومية وخصائصها
53	ثانياً: القواعد الكبرى للموازنة العمومية
60	ثالثاً: أهمية الموازنة العمومية والفرق بينها وبين باقي الموازنات
61	رابعاً: دورة الموازنة العمومية
66	خامساً: قانون المالية
74-70	المحور الخامس: الرقابة على الموازنة/ الميزانية العمومية
70	أولاً: الرقابة السابقة
73	ثانياً: الرقابة البعدية
82-75	المحور السادس: سياسات الموازنة العمومية
75	أولاً: سياسة العجز
79	ثانياً: السياسة الانفاقية
81	ثالثاً: السياسة الضريبية

88-83	المحور السابع: موازنة الجماعات المحلية
83	أولاً: مدخل للجماعات المحلية
84	ثانياً: موازنة الجماعات المحلية
88	ثالثاً: الفرق بين الموازنة العمومية والموازنة المحلية
95-89	المحور الثامن: إشكاليات المالية العمومية في الجزائر
89	أولاً: ترشيد الإنفاق العام
91	ثانياً: الازدواج والتهرب الضريبي
106-96	المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية
96	أولاً: موازنة البرامج والأداء
100	ثانياً: موازنة التخطيط والبرمجة
102	ثالثاً: الموازنة الصفرية
104	رابعاً: الموازنة التعاقدية
117-107	المحور العاشر: المالية العمومية في المنظور الإسلامي
107	أولاً: ماهية المالية العمومية الإسلامية
107	ثانياً: خصائص المالية العمومية الإسلامية
108	ثالثاً: مقارنة بين المالية العمومية الإسلامية والمالية العمومية الوضعية
108	رابعاً: الإيرادات العمومية في الاقتصاد الإسلامي
111	خامساً: النفقات العمومية في الاقتصاد الإسلامي
114	سادساً: الموازنة العمومية في الاقتصاد الإسلامي
118	قائمة المراجع

مقدمة:

للمالية العمومية أهمية بالغة بين السياسات الأخرى التي تعتمد عليها الدول، وذلك من منطلق أنها تساعد بشكل محوري ورئيسي في تحقيق مختلف الأهداف المنشودة، وهذه الأهمية تزداد بزيادة تدخل الدولة في مختلف النواحي سواء الاقتصادية أو الاجتماعية وحتى السياسية، ويتوضح هذا المر من المراحل التي مر بها دور الدولة من المرحلة الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، ثم مرحلة الدولة المنتجة، فمرحلة الدولة الضابطة. إن هذه المراحل هي نتاج الأزمات الاقتصادية التي عرفها العالم من أزمات كساد وتضخم، وهو ما استدعى ضرورة إعادة تحيين دور الدول وإحداث تغييرات شاملة في الأنظمة بما يسهم في حل هذه الأزمات.

إن علم المالية العمومية يبحث في مختلف الأساليب الفنية المتبعة من طرف الدول فيما يخص إيراداتها ونفقاتها وموازنتها، وبصفة عامة تتجسد المالية العمومية في الموازنة العمومية أساسا باعتبارها أهم أدوات التخطيط المالي والبيان الشامل لموارد الدولة وكيفية توزيعها بما يحقق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية.

وقد جاءت هذه المطبوعة البيداغوجية متضمنة مجموعة من محاضرات خاصة بمقياس المالية العمومية وفقا للبرنامج المقترح من الوزارة، وهي موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، وذلك من أجل دعم الطالب بمجموعة من المفاهيم النظرية والتطبيقية على المالية العمومية، وهي موزعة عبر عشرة محاور هي كالآتي:

المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية

المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية

المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية

المحور الخامس: الرقابة على الموازنة/ الميزانية العمومية

المحور السادس: سياسات الموازنة العمومية

المحور السابع: موازنة الجماعات المحلية

المحور الثامن: إشكاليات المالية العمومية في الجزائر

المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية

المحور العاشر: المالية العمومية في المنظور الإسلامي

المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي

يتطلب المدخل لدراسة أي علم تحديد طبيعته، نطاقه وتطورات، وفي هذا المنطلق سنتناول الموضوع في ثلاثة أوجه هي طبيعة ونطاق علم المالية العامة، المالية العامة وفق المدارس الاقتصادية، تعريف المالية العامة.

أولاً: طبيعة ونطاق المالية العمومية

في إطار هذا المبحث، سنتطرق إلى تحديد عناصر المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى.

1- الحاجات العامة

في بداية دراستنا للمالية العامة، يتبادر إلى أذهاننا عدة تساؤلات لعل أبرزها، ما هي أهمية دراسة المالية العامة، وماهي المالية العامة أصلاً. وللإجابة على هذه التساؤلات، يجب أن نتعرف أولاً على أهمية دراسة المالية العامة. من الطبيعي أن كل إنسان يسعى إلى إشباع حاجاته المتعددة والمتزايدة والمستمرة، وهو أساس المشكلة الاقتصادية، بحيث أن المشكلة الاقتصادية تتمثل في ندرة الموارد المتاحة مقارنة بالحاجات المتعددة، مما يتطلب اختيار إشباع بعض الحاجات والتضحية بباقي الحاجات.

والحاجات التي يسعى الإنسان إلى إشباعها تنقسم إلى نوعين رئيسيين هما: حاجات خاصة وحاجات عامة. ويتم إشباع الحاجات الفردية عن طريق النشاط الخاص ومن أمثلة ذلك الغذاء، الملابس، والمسكن... الخ، أما الحاجات العامة أو الجماعية فتتولى الدولة أمر إشباعها¹، سواء تعلق الأمر بتلك التي لا يمكن أن تقوم بأدائها وقضائها غير الدولة، أو تلك التي يمكن ترك أمر إشباعها إلى الأفراد، غير أن الهيئات العامة تتدخل لإشباعها وذلك لسبب أو لآخر، والحاجات العامة بهذا المعنى، تختلف من دولة إلى أخرى، وفي آن واحد قد تختلف في الدولة الواحدة من عصر إلى آخر بناء على اختلاف فلسفتها وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية. وبمثل مجموعة الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات. ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة أو برنامج محدد تتضمنه وثيقة، اصطلاح على تسميتها "الميزانية العامة"، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة. وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة.

¹ عادل فليح العلمي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط1، دار الحماد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص33.

2- معايير التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة

للتمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة، يوجد عدة معايير يمكن إيجازها في الجدول الموالي:

الجدول رقم 01: معايير التمييز بين الحاجة العامة والحاجة الخاصة

الحاجة الخاصة	الحاجة العامة	
حاجة فردية	تعم العامة	المعيار المادي (من يحس بالحاجة)
المؤسسات الخاصة	إحدى المؤسسات العمومية	المعيار الوظيفي (من يقدم الحاجة)
تسعى إلى تحقيق الربحية من خلال تخفيض التكاليف والبيع بكميات كبيرة	الانفاق لأجل إشباع الحاجات العامة دون النظر إلى تكلفة الحاجة	المعيار الاقتصادي
تقديم خدمة خاصة	الأمن، العدالة، التمثيل الدبلوماسي	المعيار التاريخي

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط1، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2007، ص 16.

3- معايير التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة

إن تمييز المالية العامة عن المالية الخاصة، نعني به تمييز نشاط الدولة المالي عن نشاط الأفراد قصد إشباع الحاجات، وينظر إليه من خلال ثلاث نقاط هي:¹

- من حيث أسلوب الإنفاق: تحدد الدولة أولاً نفقاتها، ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات التي تغطي النفقات، ويجب في الظروف العادية ألا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يجرم الأفراد من أموال ليست الدولة في حاجة إليها، وذلك باستقطاعها كضرائب منهم، أما الفرد فيقدر دخله أولاً ثم ينفق في حدود ذلك الدخل، ويرجع هذا الفرق إلى أن قدرة الدولة على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد، فهي باقية وثقة المقرضين بها أكبر من ثقتهم بالأفراد.
- من حيث الهدف: إن هدف المالية العامة هو تحقيق المصلحة العامة، بعبارة أخرى إن قيام الدولة بنشاطاتها لا تسعى من خلاله إلى تحقيق الربح، بل اعتبارات أخرى كإتاحة الفرصة للانتفاع بالخدمة للجميع دون تمييز، أي أن الربح الاجتماعي هو هدف المالية العامة وليس الربح المادي.
- من حيث التنظيم: إن الطرق الحسابية للدولة تختلف عن الطرق التي يعتمد عليها الأفراد فعليها تثبيت القيود بالدفاتر الحكومية، وإثبات الإيرادات التي قبضت فعلاً خلال السنة المالية، بينما المشاريع الخاصة تسير على مبدأ استحقاق النفقة أو الإيراد، وذلك لتحميل كل فترة محاسبية بإيراداتها ونفقاتها فقط، حتى يمكن معرفة المركز المالي للمشروع خلال سنتها المالية.

¹ عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، مرجع سابق، ص36.

- من حيث الملكية:

من نقاط الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة هو شكل الملكية، حيث تكون ملكية وسائل الإنتاج للمجتمع ككل في حال المالية العامة، أما ملكية وسائل الإنتاج في المشروعات الخاصة ترجع لفرد أو مجموعة من الأفراد.

-4- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

يتركب علم المالية العامة من نقاط بحث عديدة ترتبط ارتباطا وثيقا بالعلوم الاجتماعية الأخرى كالقانون، علم الاجتماع، الاقتصاد، السياسة، الإحصاء. ويمكن تحديد جوانب هذه العلاقة فيما يلي:

- العلاقة بين المالية العامة وعلم الاجتماع:

تعد العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع، علاقة قوية متبادلة بينهما، فمن المعروف أن الإيرادات العامة والنفقات العامة تحدث آثارا اجتماعية، عند انتقالها من وإلى الدولة، سواء بقصد أو دون قصد الدولة إحداث هذه الآثار، فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي وأداة مهمة في تحقيق أهداف هذا النظام.¹

- العلاقة بين المالية العامة والقانون:

ترتبط المالية العامة ارتباطا وثيقا بالقانون العام، بل ظلت لفترة زمنية فرعا من فروعها، حيث أنها لم تستقل بذاتها إلا في بداية القرن العشرين. فالقانون هو الأداة التنظيمية الأساسية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة في مختلف الميادين ومنها مجال المالية العامة، فالقانون يحول الجوانب النظرية للمالية العامة كالنفقات العامة والضرائب إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق.²

- العلاقة بين علم المالية العامة والاقتصاد:

لا يمكننا تجاهل علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد والنظرية الاقتصادية، فالعلاقة بينهما هي علاقة الخاص بالعام، أو علاقة الجزء بالكل، فهي علاقة تبادلية، يؤثر كل منهما في الآخر، وتتأكد هذه العلاقة إذا علمنا أن العلاقات المالية التي تنشأ عند قيام الدولة بنشاطها تعكس في الواقع علاقات اقتصادية.³

¹ خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان الأردن، ط3، 2007، ص 17.

² حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2021، ص 44.

³ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 19.

- العلاقة بين المالية العامة والسياسة:

يوجد ارتباط وثيق بين المالية العمومية والسياسة، فالمالية العمومية هي مالية الدولة، والدولة هي عبارة عن إدارة سياسية تعمل بسياسات إدارية ومالية، فإن السياسات المنتهجة من طرف الدولة مرتبطة بمالية الدولة في تحقيق أهدافها، كما أن السياسة العامة هي برنامج الحكومة التنفيذي للأهداف التي يحددها المجتمع في إطار تشريعاته إلى واقع عملي.

إضافة إلى ذلك، فالنفقات العمومية والإيرادات العمومية والموازنة العمومية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية للدول، ففي الأنظمة السياسية الرأسمالية تقتصر النفقات العمومية على ما هو ضروري، بينما الأنظمة السياسية الاشتراكية حجم النفقات لديها يرتفع بازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

وبناء عليه، فإن إعداد الميزانية العمومية للدولة يعتبر عملاً سياسياً من الدرجة الأولى، فالحكومات تترجم سياستها من خلال الاعتمادات المدرجة في الميزانية، إذ يتبين اتجاهها إن كانت تدعم التنمية التعليمية والصحية، أو إن كانت تسعى إلى دعم قطاع دون الآخر.¹

- العلاقة بين المالية العمومية وعلم الإحصاء:

أضحى لعلم الإحصاء أهمية بالغة بالنسبة لباقي العلوم، إذ أن المالية العمومية تستعين به في الحصول على البيانات لمعرفة حجم الدخل القومي وتوزيع الثروة بين مختلف فئات المجتمع، وكذا التعداد السكاني، توزيعهم الجغرافي، إضافة إلى حجم الإنفاق العام وطريقة توزيعه وعلاقته بالدخل القومي من جهة وبنصيب الفرد من هذا الدخل من جهة أخرى، كذلك فيما يتعلق بالضرائب وحصيلتها ونسبها الملائمة.

وعليه فإن علم الإحصاء يتيح الرؤية الواضحة والصحيحة لمختلف الظواهر المالية ويقوم بترجمتها إلى أرقام وبيانات، مما يساهم في إجراء التوقعات والتقديرات للنفقات والإيرادات، مما يساهم في تفعيل الرقابة على مختلف الأجهزة المالية.²

¹ سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص 38.

² طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 29.

ثانيا: المالية العمومية وفق النظم الاقتصادية.

ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وإن تغير الأنظمة الاقتصادية يعتبر محرك هذا التطور. وحتى نستطيع الإلمام بمفهوم المالية العمومية فإنه من الضروري الاضطلاع على مختلف هذه الأنظمة وقوانينها والوظائف التي تزاو لها الدولة في ظل كل نظام.

إذ يظهر جليا اختلاف دور المالية العمومية من دولة إلى أخرى تبعا لاختلاف الأنظمة الاقتصادية على غرار النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي، أو على غرار درجة نمو وتقديم الدولة.

ومن خلال البحث في تاريخ تطور الدولة يتبين أنه مر بالمراحل أساسية، مما يعني بالضرورة أن المالية العمومية هي أيضا مرت بثلاثة مراحل، يمكننا سردها كما يلي:

1- مرحلة الدولة الحارسة (الرأسمالية)

سيطرت على هذه الفترة من القرن 18 و19 فلسفة الفكر الكلاسيكي، بزيادة الاقتصادي آدم سميث. إذ كانت وظائف الدولة تقتصر على إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع، من الأمن والدفاع، تحقيق العدالة، إضافة إلى القيام ببعض الأعمال اللازمة للجماعة وهي ما كانت تعرف بالمرافق العامة التقليدية، وذلك دون محاولة التأثير على النشاط الاقتصادي الذي كان قائما على مبدأ المنافسة الحرة واقتصاد السوق، وهذا ما انعكس على النظام المالي آنذاك فكانت النفقات العمومية للمجالات المذكورة آنفا تقتصر على الحصول على إيرادات عامة لتغطيتها. وطالما أن وظائف الدولة كانت محدودة فإن نفقاتها كانت ضعيفة ومحدودة أيضا.

وفي ظل هذه المرحلة تبنت المالية العمومية عدة مبادئ هي كالتالي:

- ميزانية محايدة وغير منتجة: فحياد الميزانية هو نتيجة مبدأ عدم تدخل الدولة الذي كان سائدا في القرن 19، تطبيقا لمبدأ "دعه يعمل دعه يمر"، بحيث كان غير مسموح للدولة أن تؤثر في النشاطات الاقتصادية التي كانت احتكارا للخوَص، طالما أن هناك توازن بين العرض الكلي والطلب الكلي وحالة الاستخدام الكامل متحققة، وأن جهاز الأسعار في ظل المنافسة الكاملة كفيلا بتحقيق هذا الهدف. وهذا ما تطرق إليه Leon Say في تحديده لمالية الدولة في المفهوم التقليدي عنده قال: "إن الإنفاق الأمثل هو الأقل مقدارا وأفضل الضرائب هي أكثرها انخفاضا".

إضافة إلى ذلك أن الدولة خلال هذه المرحلة تستهلك ولا تنتج، وهذا يظهر جليا من خلال ميزانيتها التي تقتصر على نفقات الدفاع والأمن والاستثمار في المرافق العمومية، أما النفقات التي من شأنها رفع الإنتاج والدخل القومي فهي مستبعدة.¹

- ميزانية متوازنة: يعتبر هذا المبدأ أساسا للفكر الكلاسيكي الذي يحرم أي اختلال في التوازن سواء أكان فائض أو عجز. وعليه يتحدد دور المالية العمومية بالغرض المالي من خلال الحصول على الإيرادات العامة لمواجهة النفقات العامة، وبناء عليه فإن النفقات العامة هي التي تبرز وتحدد الإيرادات العامة، فإذا زادت الإيرادات عن النفقات أدى ذلك إلى حدوث فائض، وهذا يعني أن الدولة اقتطعت أموالا زائدة عن حاجتها، وحرمت قطاعات إنتاجية أخرى من الاستفادة من هذه الأموال الفائضة.

وفي المقابل، إذا زادت النفقات عن الإيرادات فهذا سيدفع الدولة إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي وكلاهما مضران بالاستثمار والإنتاج وحتى الأسعار، ويشكلان عبئا على الفرد في المستقبل من خلال الرفع من الضرائب الموجودة أصلا أو استحداث ضرائب جديدة وفرضها.²

- حيادية المالية العمومية: طالما أن دور الدولة ينحصر بالحصول على الإيرادات لتغطية النفقات، فإن المالية العمومية محايدة ويقتصر دورها على توزيع مداخيل الأعوان الاقتصادية وتوزيع الأعباء المالية بين المواطنين.

2- مرحلة الدولة المتدخلة

بعد الأزمة الاقتصادية الكبرى لسنة 1929، تراجعت الدولة الرأسمالية وأخذت مكانها الدولة المتدخلة، نظرا لعدم تمكن الدولة وسياساتها المحايدة من معالجة مظاهر هذه الأزمة، مما تمخض عنه ظهور فلسفة جديدة تقوم على تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، والتي سميت بالنظرية الكينزية بقيادة الاقتصادي الإنجليزي جون مينارد كينز.

ومن مظاهر تدخل الدولة فيما يخص المالية العمومية ما يلي:³

- وفقا للمذهب الرأسمالي: أصبحت المالية العمومية متدخلة (وظيفية) تؤثر في النشاط الاقتصادي، كما أن الإيرادات العامة أصبحت فعالة في تحقيق أهداف متعددة اقتصادية واجتماعية ولا تقتصر فقط على تحصيل المواد المالية، كما أن الإنفاق العام لم يعد يقتصر على الخدمات والحاجات الأساسية لأفراد المجتمع، وإنما يشمل كل

¹ حياية عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسات شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 14.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 19.

³ عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 73.

الأنشطة الاقتصادية، كما لم يعد هناك مكان للتوازن المحاسبي للإيرادات والنفقات العامة وإنما تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي هو الذي أصبح يحظى بالأهمية البالغة.

- **وفقا للمذهب الاشتراكي:** تبعا لهذا النظام الذي يقوم أساسا على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، أصبحت الدولة غير مسؤولة فقط على التوازن الاقتصادي والاجتماعي، بل أصبحت تقوم بالإنتاج والتوزيع بما يتوافق والاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لاعتبارات مالية واجتماعية واقتصادية. فأما بما يتعلق بالاعتبارات المالية فتزايد حجم الإنفاق العام أدى إلى ضرورة البحث عن مزيد من الموارد المالية، وهو ما جعل حجم القروض والضرائب يتزايد.

ام الاعتبارات الاجتماعية، فقد أضحى من الضرورة تدخل الدولة لضمان استمرار واستقرار النظام من خلال اتخاذ الإجراءات المالية المؤدية لإعادة توزيع الدخل القومي بما يضمن ارتفاع المستوى المعيشي للأفراد ذات الخلل المحدود.

وفيما يتعلق بالاعتبارات الاقتصادية، فهي تعتبر العنصر الأهم والذي يحتل الصدارة بين الاعتبارات سابقة الذكر.

3- مرحلة الدولة المنتجة

ظهرت مبادئ الاقتصاد الاشتراكي وحملت معها مفهوم الدولة المنتجة (الاشتراكية) لتحل محل اقتصاد السوق، والدولة المنتجة لا يقتصر دورها على التدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي فقط، بل يتعدى ذلك إلى عملية الإنتاج والتوزيع إلى جانب الأفراد، وأن وظيفة الدولة في الكثير من الدول التي تبنت النهج الاشتراكي تغيرت حيث أصبحت تسيطر بالكامل على النشاط الاقتصادي والاجتماعي، واختفى في هذا النموذج النشاط الفردي إلى حد كبير، وان معظم الدول النامية التي كانت تتطلع إلى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وتطوير أنظمتها ومؤسساتها، اقتنعت بأنه لا يمكن إحداث التنمية المطلوبة من دون تدخل مباشر من الدولة، لكن الاضطرابات التي تعرضت لها الدول التي تبنت فكرة الدولة المنتجة وفي مقدمتها الاتحاد السوفيتي ودول أوروبا الشرقية مع نهاية الثمانينات من القرن الماضي مثل ظهور التضخم وارتفاع معدلات البطالة وتفاقم أزمة المديونية الخارجية وظهور فعالية التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، كل هذه العوامل وغيرها أدت إلى مراجعة دور الدولة في النشاط الاقتصادي وساعدت في تراجع الأطروحات الداعية إلى توسيع دور الدولة وفي نفس الوقت دعمت الأطروحات الداعية لتقليص دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي إلى أدنى حد¹.

وعليه، في ظل هذه المرحلة أصبحت الدولة تهيمن على الجزء الكبير من وسائل الإنتاج لإشباع الحاجات العامة ورفع المستوى المعيشي للأفراد وكذا تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تشجيع بعض المشاريع

¹ معيزي قويدر، تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، العدد 08، 2013، ص 145.

وتحفيزها عن طريق إعفائها من الضرائب، منح المساعدات المالية، تقليل التفاوت في توزيع الثروة بين طبقات المجتمع، تحديد استهلاك الأفراد من خلال فرض الضرائب.¹

4- مرحلة الدولة الضابطة

إن انهيار المذهب الاشتراكي وهيمنة الرأسمالية من جديد، أدى إلى تغيير نوعي وكمي في دور الدولة، بحيث برزت نظرية الدولة الضابطة، التي لا هي محايدة ولا متدخل، فهو منظور جديد فرضته تحديات العولمة وتحرر الأسواق، فالدولة لا تنسحب من السوق، ووجودها فيه يكون بغرض التنظيم والتقنين ووضع قواعد السوق، وكذا مراقبة المنافسة وحماية آلياتها وكذا المحافظة على استقرار الأسعار.

وللدولة الضابطة وظائف متعددة في ظل المالية العمومية يمكن ذكرها فيما يلي:²

- وظيفة توزيعية: من خلال إعادة توزيع الدخل بشكل عادل بين الطبقات الاجتماعية المختلفة من خلال الضرائب، الأجور، أسعار المواد الأساسية، الضمان الاجتماعي؛
- وظيفة استثمارية: وذلك بإنجاز الهياكل القاعدية وتدعيم القدرة الإنتاجية، الموانئ، محطات المياه، الطرقات؛
- وظيفة تمويلية: ويظهر ذلك في القروض التي تمنحها الخزينة العمومية أو ضمان القروض لمختلف المؤسسات سواء إنتاجية، خدمية، صناعية.

ثالثا: مفهوم المالية العمومية

في إطار ما سبق ذكره، وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي (الحاسبي) فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية .

وعرّفت المالية العامة قديماً بالمفهوم التقليدي " بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات "

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

¹ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 26.

² نوزاد عبد الرحمان الهيتي ومنجد عبد اللطيف الحشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار المنهج، عمان، الأردن، 2016، ص 19.

ومن التعريف السابق نستنتج عدة عناصر أساسية تكون في مجموعها مضمون دراسة المالية العامة

- تحديد حجم الحاجات العامة الواجبة للإشباع؛
- تحديد الوسائل والأدوات التي بموجبها يتم توفير الموارد لإشباع حاجات المجتمع؛
- تحديد تأثير نشاط الدولة على الاقتصاد القومي ككل.

والفرق بين التعريفين:

أنه في الفكر التقليدي كان يجب التقييد بمبدأ توازن الميزانية العامة، بمعنى ضرورة تساوى النفقات العامة مع الإيرادات العامة، والضغط على النفقات العامة إلى أقصى حد وعدم اللجوء إلى مصادر تمويلية استثنائية للحصول على الإيرادات مثل القروض (الوطنية أو الأجنبية) أو الإصدار النقدي الجديد، لأن القاعدة أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي غير مطلوب وغير مرغوب، ودورها يقتصر فقط على الإنفاق على الأمن والعدالة والدفاع عن الإقليم ورصد وتوفير الموارد المالية الكفيلة بتغطية هذه النفقات. لأن الأمر يتعلق بالدولة الحارسة.

أما في التعريف الحديث (عند كينز): فالمالية العامة تهدف إلى بلوغ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بمعنى أنها تسعى لتنفيذ السياسة المالية (المنبثقة عن السياسة الاقتصادية) لذلك لا ينبغي الالتزام أو التقييد بتساوي الإيرادات مع النفقات، بل بالعكس فإنه في حالة الكساد تعتمد الدولة لإحداث العجز في الميزانية العامة (العجز المقصود) أي حجم النفقات يفوق حجم الإيرادات ويتم تمويل أو سد هذا العجز من خلال المصادر الائتمانية كالقروض والإصدار النقدي الجديد.

ويمكن إيجاز ما سبق، في الجدول الموالي:

الجدول رقم 02: مقارنة بين المالية العمومية عند الكلاسيك والمالية العمومية عند كينز

المالية العامة عند كينز	المالية العامة عند الكلاسيك	
توازن الدورة الاقتصادية إيرادات فترة الرخاء + إيرادات فترة الأزمة = نفقات فترة الرخاء نفقات فترة الأزمة	التوازن المالي أو المحاسبي (\sum الإيرادات = \sum النفقات)	مبدأ توازن الميزانية
عدم حياد المالية العامة إذ يمكن للدول التدخل عن طريق الضرائب أو عن طريق الإنفاق.	المالية العامة حيادية	حياد المالية العامة
لا حدود للدولة (الدولة المتدخلة)	للدولة حدود (الدولة الحارسة) وهي الأمن، العدالة، الدبلوماسية...	حدود الدولة

يمكن اللجوء إلى الاقتراض والإصدار النقدي	لا يتم اللجوء إلى الاقتراض والإصدار النقدي طالما أن هناك توازن دائم بين الإيرادات والنفقات	اللجوء إلى الاقتراض والإصدار النقدي
--	--	-------------------------------------

المصدر: من إعداد الباحثة.

مما تقدم، يتضح أن علم المالية العمومية هو ذلك العلم الذي يتناول النشاط المالي العام أو نشاط الدولة الذي تستعين فيه بالأدوات المالية من إيرادات و نفقات عامة بقصد تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع.¹

فالمالية العمومية إذا هي العلم الذي يدرس النفقات العمومية ووسائل الحصول على الإيرادات العمومية، وكذا الميزانية العامة لتحقيق أهداف الدولة النابعة من فلسفتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

رابعاً: خصائص ومصادر المالية العمومية

1- خصائص المالية العمومية:

يوجد اختلاف في خصائص المالية العمومية بين الدول المتقدمة والدول النامية، ويمكن إبراز ذلك بالشكل التالي:

➤ المالية العمومية في الدول المتقدمة:

بعد أزمة الكساد 1929 لم تعد الدول تهتم بتحديد الأعباء العامة وتوزيعها على الأفراد، بل تبحث بالإضافة إلى ذلك على طرق استخدام هذا العبء المالي. وتتميز المالية العمومية في الدول المتقدمة بما يلي:²

- أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وليس التوازن المحاسبي فقط بين الإيرادات والنفقات؛
- النفقات العامة والإيرادات العامة هي جزء من الكميات الاقتصادية الكلية، تستخدمها الدولة للتدخل والمساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛
- يمكن للدولة الأخذ بالميزانية العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية، من خلال تخصيص فائض الإيرادات المحقق في سنوات الازدهار والانتعاش لتغطية العجز في سنوات الانكماش الاقتصادي.

➤ المالية العمومية في الدول النامية:

تتميز المالية العامة في هذه الدول بجملة من الخصائص، تبعا للمميزات التي تمتاز بها اقتصاديات هذه الدول مقارنة باقتصاديات الدول المتقدمة، ويمكن إيجاز هذه الخصائص فيما يلي:³

¹ سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 31.

² خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 37.

³ طارق الحاج، المالية العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 35.

- صغر حجم الميزانية العامة مقارنة بميزانية الدول المتقدمة، وذلك لضعف ومحدودية مصادر الإيرادات وعليه عد التوسع في الإنفاق العام؛
- العجز المستمر في الميزانية العامة، والذي يرجع إلى عدة أسباب، منها سوء تسيير المال العام والرقابة على النفقات، إضافة إلى الاعتماد على المديونية الخارجية وبالتالي الالتزام بسداد أقساط هذه القروض والفوائد المترتبة عليها؛
- استخدام النفقات العمومية في المجالات الأساسية كشق وتعبيد الطرقات، السدود، التعليم، الصحة والسكان؛
- ضآلة الاقتطاع الضريبي الذي يشكل ما لا يتعدى 18% من الناتج القومي الإجمالي مقارنة بالاقتطاع الضريبي في الدول المتقدمة والذي يصل إلى 35% من الناتج القومي الإجمالي؛
- عدم توفر جهاز إداري كفاء، مما يعرقل تطبيق القوانين الجبائية، هذا بالإضافة إلى انخفاض الثقافة الضريبية للمكلفين.

2- مصادر المالية العمومية:

تستند المالية العمومية على المصادر الآتي ذكرها:¹

❖ الدستور:

يضع الدستور في الجزائر المبادئ الأساسية للضرائب كما هو مقرر في المادة 64 منه (مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة محددة بقانون، تحدث الأعباء المالية من ضرائب ورسوم بأثر فوري)، ويحدد المدة القصوى للبرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية، إذ يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما اعتبارا من تاريخ الإيداع، وإذا تجاوز هذه المدة يصدر قانون المالية بأمر من رئيس الجمهورية وذلك حسب المادة 146، كما ينص على أن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان حسب المادة 139، كذلك ضمن حسن استعمال الاعتمادات المالية لكل قطاع برقابة البرلمان حسب المادة 156، ورقابة مجلس المحاسبة حسب المادة 199.

❖ الاتفاقات الدولية:

تعتبر الاتفاقيات الدولية من المصادر المهمة في المجال الضريبي كالاتفاقيات تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي، سواء كانت اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف كاتفاقيات مزايا وحصانة ممثلي موظفي الأمم المتحدة 1946، واتفاقية ممثلي جامعة الدول العربية لسنة 1952، حيث تضمنت كل من الاتفاقيتين الإعفاء من الضريبة، كما يوجد العديد من الاتفاقيات المنح والديون الخارجية التي تعقد بين الدول والهيئات الدولية.

¹ جهاد سعيد الحصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 25.

❖ القوانين:

وتمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل الحالات، وما دامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، أما عمليات التحصيل والصرف فتكون وفقا للقانون المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990، وثمة مصدر مهم ويتعلق الأمر بمجلس المحاسبة المذكور لما له من دور فعال في مراقبة الأموال العمومية.

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية

سائر مفهوم النفقة العمومية تطور مفهوم الدولة، وازداد دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بحيث لم يهتم المليون التقليديون كثيرا بدراسة النفقات العمومية إذ كانت نظرهم إليها نظرة كمية دون ما اهتمام بدراسة طبيعتها والآثار المترتبة عنها، لاعتقادهم بحيادها واعتبارها قضية إدارية وسياسية لا مشكلة مالية اقتصادية، وهذا التصور جاء نتيجة تبنيهم للمذهب الفردي الحر، وإيمانهم بقدرة السوق على تحقيق التوازن في كل الظروف، دون الحاجة إلى تدخل عوامل خارجية بما فيها الدولة، الذين حصروا دورها في القيام بالمهام التقليدية الأساسية، المتمثلة في حفظ الأمن الداخلي والتمثيل الدبلوماسي.

ومع التطور الاجتماعي الذي شهده العالم وما صاحب ذلك من تطور الفكر الاقتصادي، بالإضافة إلى الأزمات الاقتصادية المتعددة الجوانب والمستمرة التي عرفها النظام الرأسمالي في مطلع القرن العشرين إذ عجزت آلية السوق (نظرية اليد الخفية) في إعادة التوازن، ومع تأكيد الاقتصاديون المحدثون استحالة تحقيق ذلك دون تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، كما أن تنوع دور الدولة الحديثة الذي أدى إلى اتساع نطاق النفقات العمومية ليشمل معظم مجالات التدخل الحكومي، كل هذا أدى إلى اختفاء فكرة النفقة المحايدة.

وقد استتبع هذا التطور اهتماما متزايدا بدراسة مختلف الجوانب الاقتصادية والسياسية، الاجتماعية والقانونية للنفقات العمومية كما عنت بطبيعتها وآثارها أكثر من الاعتناء بكمها وحجمها، لتتحول هذه النفقات من نفقات حيادية يسعى إلى التقليل من حجمها قدر المستطاع، إلى وسيلة من وسائل السياسة المالية تستخدمها الدولة لتحقيقها أهدافا معينة.

أولا: ماهية النفقة العمومية وعناصرها

1. تعريفها: النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من ذمة شخص عام بهدف إشباع الحاجة العامة، مهما كانت تكلفة الحاجة.

ويمكننا الإشارة في هذا الصدد إلى أن النفقات العمومية ضمن المفهوم التقليدي تختلف تماما عن المفهوم الحديث، ومن أهم سمات النفقة العمومية في الفكر التقليدي ما يلي:¹

- الإنفاق العام محدود في إطار الوظائف التقليدية للدولة؛
- حيادية النفقات العمومية وغرضها مالي فقط؛

¹ كزير نسرين، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية-دراسة حالة الجزائر 2007-2016، أطروحة دكتوراه، جامعة الجلفة، الجزائر، 2019، ص 94.

- الإنفاق العام ذو نزعة استهلاكية فقط لأنه يقتصر على تمويل وظائف الدولة فقط فهي بذلك غير منتجة. ويعرف الفكر المالي الحديث النفقة العمومية على أنها: " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق النفع العام."¹ وعليه يمكن القول، أنه نتيجة تطور دور الدولة أصبح للإنفاق العام أهمية بالغة من خلال السمات التي تميز بها خلال هذه المرحلة وهي:

- أصبح للإنفاق العام جملة من الآثار الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية؛
- الغرض من النفقات العمومية ليس ماليا فقط بل أصبحت أداة رئيسية في تحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛
- حجم الإنفاق العام أصبح متزايدا باستمرار حتى يستطيع استيعاب تمويل مختلف الأنشطة التي أصبحت تقوم بها الدولة.

وتعرف النفقة العمومية حسب القانون 84-17: " تعتبر النفقات العمومية جزء مما تشكل به ميزانية السنة المالية، النفقات المقبولة دفعها بصفة نهائية من طرف المحاسب العمومي خلال السنة المدنية المناسبة، وهي كل إنفاق يرصد ويجاز في الموازنة العامة للدولة وتظهر فيه."² من خلال ما سبق، يمكننا استخلاص جملة العناصر والأركان للنفقة العمومية.

2. عناصر وأركان النفقة العامة

ويمكن من خلال التعريف السابق أن نحدد عناصر النفقة العامة بما يأتي:³

❖ **النفقة العامة مبلغ نقدي:** كانت الدولة قديما تسعى لإشباع الحاجات العامة بواسطة الحصول على سلع وخدمات مقابل أشياء عينية، فتهدب الأملاك العامة مثل الأراضي والمباني، وتمنح الألقاب، وتنعم بالأوسمة لقاء قيام المستفيدين من كل ذلك بخدمات عامة، وقد أدى ذلك إلى القول بأن شكل النفقة كان عينا قبل أن يكون نقديا بيد أن النفقة العامة سرعان ما اتخذت الصيغة النقدية. وهناك جملة أسباب تقف وراء اتخاذ الدولة للصيغة النقدية في نفقاتها منها:

- تحول المجتمعات من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي ، وعليه فلا يعقل أن يتعامل الأفراد فيما بينهم بالصيغة النقدية وتعامل الدولة معهم بالصيغة العينية؛

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2000، ص 63.

² القانون 84-17 المؤرخ في 17/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.

³ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 25.

- صعوبة ممارسة الرقابة الإدارية والبرلمانية على الإنفاق العيني ؛

- يثير الإنفاق العيني مشاكل إدارية متعددة منها عدم الدقة في تقديرها أو محاباة الدولة لبض الأفراد بإعطائهم مزايا عينية تزيد في قيمتها عن ثمن السلع والخدمات التي قدموها مقابل ذلك.

❖ **النفقة العامة تصدر من قبل شخص عام**: يتطلب الأمر حتى نكون أمام نفقة عامة أن تكون تلك النفقة صادرة عن شخص عام، فتشييد مدرسة من قبل شخص خاص هو نفقة خاصة، أما تشييد هذا البناء نفسه من قبل أحد أشخاص القانون العام فهو نفقة عامة. ولقد اعتمد الفكر المالي للفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة معيارين هما:

● **المعيار القانوني (العضوي)**: اعتمد التقليديون هذا المعيار الذي مفاده أن النفقة تعد عامة إذا كانت صادرة من شخص عام مثل الدولة والهيئات العامة والجماعات المحلية. لكن المشكل بعد تطور الدولة هناك تفويض لبعض المصالح العامة للأفراد الخواص ك: جمع النفايات، الإنارة العمومية...، وعلى أساس ذلك هناك معيار آخر للتمييز بين النفقة العامة والنفقة الخاصة.

● **المعيار الوظيفي**: لم يعد المعيار القانوني كافيا لتحديد طبيعة النفقة، إذ مع تطور دور الدولة من الحياد إلى التدخل اثار الأساس الذي بني عليه ذلك المعيار، وقد دفع ذلك الفكر المالي إلى البحث عن معيار جديد، فوجدوا ضالتهم في الأساس الوظيفي وعليه تعد نفقة عامة تلك التي تدفعها الدولة بصفقتها السيادية أي بصفقتها صاحبة سلطة وامتيازات قانونية. أما ما تدفعه الدولة في نشاط مشابه لنشاط الأفراد فإنه يعد نفقة خاصة.

❖ **إشباع الحاجة عامة**: العنصر الثالث للنفقة العامة أنها تستخدم لإشباع حاجة عامة، ويعني ذلك أن مبرر النفقة العامة وجود حاجة عامة تتولى الدولة إشباعها نيابة عن الأفراد، ويذهب البعض بناء على ذلك أن إنفاق المال العام لتحقيق منفعة خاصة لا يعد إنفاقا عاما ومثال ذلك الموظف الذي ينفق مالا عاما لمصلحته الشخصية. في حين يرى آخرون أنه ليس هناك مانعا قانونيا في عد الحالة السابقة إنفاقا عاما غير انه يمكن اعتبار الموظف قد أساء استعمال سلطته وأساء استخدام أموال الدولة ويتطلب الأمر محاسبته.

3. قواعد النفقات العمومية:

ويقصد بها مختلف الإجراءات والضوابط التي يجب أن تخضع لها النفقة العمومية، ومن أهم هذه القواعد يمكن ذكر ما يلي:¹

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعية الحديثة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 51.

- 1.3 قاعدة المنفعة العامة: إن الهدف من النفقات العمومية هو تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة، أو بعبارة أخرى هو تحقيق الرفاهية لأكثر عدد ممكن من أفراد المجتمع، فما يبرر الإنفاق العام هو كمية ومقدار المنافع العامة التي تتحقق من خلال هذا الإنفاق.
- 2.3 قاعدة الاقتصاد: المقصود هنا هو ليس التقليل والحد من النفقات العمومية بالشكل الذي لا يحقق الأهداف المرجوة منه، وإنما المقصود هو الترشيد وحسن التدبير وتلافي التبذير فيما لا مبرر ولا نفع منه.
- 3.3 هدف النفقة العمومية إشباع الحاجة العامة: الغاية الكبرى من الإنفاق العام هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة.
- 4.3 قاعدة اليقين: ويقصد به الدقة في تحديد النفقات العمومية وتجنب التصرف غير الملائم في الإنفاق العام، دون أن يكون هناك تلاعب أو تبديد.
- 5.3 قاعدة الترخيص: إن النفقة العمومية يتخضع لترخيص مسبق سواء من السلطة المتخصصة كما هو الحال بالنسبة للسلطة التشريعية في الميزانية العامة أو الجهة الإدارية المخولة قانونا بالصرف.

ثانياً: تقسيمات النفقات العمومية

يراد بتقسيم النفقات العمومية تقسيمها إلى عدة أقسام متميزة يضم كل منها تنوعاً واضحاً للنفقات العامة ومتميزاً مما يتيح للباحث الاقتصادي والمالي والمهتم بدراسة المالية العامة، سهولة تحليلها وفقاً لأسس علمية تمكنه من تتبع آثار النفقات العامة، كما أن النفقات العامة تختلف فيما بينها من حيث الأهداف المرجوة منها والآثار التي تخلفها.

- **من حيث الغرض منها**: تستهدف نفقات الدولة أغراضاً شتى، إدارية أو اقتصادية واجتماعية ومالية وعسكرية، وبناء على ذلك يمكننا أن نقسم النفقات العامة تبعاً لهذه الأغراض إلى:¹
- نفقات إدارية: وتشمل أجور ومراتب الموظفين ومكافآتهم ومعاشاتهم، ونفقات رئيس الدولة، ومكافآت أعضاء المجالس النيابية.
 - نفقات اقتصادية: وتشمل نفقات الأشغال العامة، والتوريدات والإعانات الاقتصادية المختلفة كإعانة المشروعات الكاسدة، ونفقات خفض الأسعار.
 - نفقات اجتماعية: وتشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المختلفة من صحية وتعليمية وغيرها.
 - نفقات مالية: وتشمل أقساط استهلاك الدين العام وفوائده السنوية.
 - نفقات عسكرية: وتشمل نفقات التسليح والقوات العسكرية.

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص70.

➤ من حيث دوريتها: وتنقسم إلى نفقات عادية وأخرى غير عادية.¹

- نفقات عادية: هي تلك النفقات المنتظمة المتكررة دورياً كل سنة، دون ثبات المبالغ نفسها، مثل رواتب الموظفين وهي تمول عادة من الإيرادات العادية مثل الضرائب والرسوم.
- نفقات غير عادية: وهي التي تلزم لمواجهة ظروف طارئة ولا يلزم تكرارها سنوياً كالنفقات العادية، مثل إعانات منكوبي الزلازل أو الفيضانات أو تمويل حرب وهي تمول عادة من إيرادات غير عادية مثل القروض العامة.

➤ من حيث طبيعتها: وتنقسم إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.²

- النفقات الحقيقية: وهي التي يترتب عليها حصول الدولة على مقابل سواء كان سلع أو خدمات لذلك تسمى نفقة حقيقية فإنفاق الدولة على بناء مصنع يسمى نفقة حقيقة استثمارية ودفع مرتبات الموظفين يسمى نفقة حقيقية جارية.
- النفقات التحويلية: وهي النفقة بدون مقابل أي تنفقها الدولة دون انتظار مقابل. فهذه النفقات إنما تقوم في الواقع بمهمة نقل أو تحويل جانب من الدخل القومي من أيدي بعض المواطنين، وهم دافعوا الضرائب إلى أيدي فريق آخر من المواطنين وهم المستفيدون من هذه النفقات، ولذا سميت بالنفقات المحولة أو التحويلية. وتهدف بشكل عام لتحسين أحوال المعيشة وإعادة توزيع الدخل على الفقراء في شكل إعانات اجتماعية مثل إعانات الفقر والشيخوخة.

➤ تقسيم النفقات العامة حسب المشرع الجزائري:

استناداً لأحكام المادة 23 من القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07، قسم المشرع الجزائري النفقات إلى:³

- نفقات التسيير: هي تلك النفقات اللازمة لسير جهاز الدولة الإداري كأجور الموظفين ولوازم المكاتب، مصاريف المباني، وقود السيارات. فهذه النفقات لا تضيف أي مقدرة إنتاجية جديدة بقدر ما تسعى إلى إبقاء هيكل الإدارة موجوداً، وهي توزع حسب الدوائر الوزارية.
- وفي مضمون المادة 24 من القانون 17/84 توزع نفقات التسيير على 4 أبواب:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛
- تخصيصات السلطات العمومية؛

¹ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص125.

² فليح حسن خلف، المالية العامة، ط1، عالم الكتب الحديث، عمان، الأردن، 2008، ص128.

³ القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
- التدخلات العمومية.

- نفقات التجهيز (الاستثمار): هي كل النفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة، على شكل رخص وبرامج وتنفيذ باعتمادات الدفع. وهي أيضا تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي، وبالتالي ازدياد ثروة البلاد. وهي توزع حسب القطاعات. وفي مضمون المادة 35 من القانون 17/84 تقسم نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب وهي:

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة (أموال الدولة، أموال المنظمات العمومية)؛
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخرى برأس المال.

أما فيما يتعلق بتقسيم النفقات العمومية في الجزائر من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، فقد تم الاعتماد على ميزانية واحدة تسمى البرنامج، تقسم النفقات العمومية فيه إلى أربعة تصنيفات وفق: ¹

- النشاط: ويتكون من البرنامج وتقسيماته بالشكل التالي:

حافضة برامج-----برنامج-----برنامج فرعي-----نشاط-----نشاط فرعي إذا لزم الأمر

- الطبيعة الاقتصادية للنفقات: إذ يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات العمومية وأقسامها، وهي سبعة عناوين، تنقسم إلى 32 صنف تدعى مواد وتمثل في: نفقات المستخدمين، نفقات تسيير المصالح، نفقات الاستثمار، نفقات التحويل، أعباء الدين العمومي، نفقات العمليات المالية، نفقات غير متوقعة.
- الوظائف الكبرى للدولة: ويقوم هذا التصنيف على أساس وظيفي وفق الوظائف الكبرى لأعباء ميزانية الدولة وهي كما يلي: القطاع، الوظيفة الأساسية، الوظيفة الثانوية.
- الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يستند هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

¹ القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية العدد 53، 2018.

ثالثا: ظاهرة تزايد الإنفاق العام

إن أهم ما تتميز به النفقات العامة في الاقتصاديات المعاصرة هو اتجاهها نحو التزايد المضطرد، فيما يتعارف عليه بظاهرة تزايد النفقات العامة، والتي برزت بشكل جلي بتطور الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، خاصة بعد التحول الذي عرفه دور الدولة في الاقتصاد " من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلية فالمنتجة" وتوسع أوجه نشاطاتها المختلفة.

وقد يحدث في سنة ما أن تنخفض النفقات العامة عن سنة سابقة عليها لسبب أو لآخر ولكن ذلك لا يخل بالظاهرة العامة وهي الاتجاه المستمر لزيادة النفقات.

ويبقى التساؤل المطروح هو هل هناك حدود معينة للإنفاق العام؟ فكما سبق القول إن الدولة تحدد نفقاتها في البداية ثم تحدد بعد ذلك إيراداتها اللازمة لتغطية تلك النفقات (قاعدة أولوية النفقات العامة).

1.3 محددات تطور النفقات العامة

للإنفاق العام حدود، فالنفقة العامة تنفذ سياسة مالية وهي سياسة تختلف من دولة لأخرى، وداخل نفس الدولة تختلف من وقت لآخر حسب الظروف الاقتصادية. بمعنى أن حجم الإنفاق العام يختلف من دولة إلى أخرى ويختلف كذلك داخل نفس الدولة من مرحلة إلى أخرى، وهنا نجد أن حجم النفقات العامة يتوقف على مجموعة من المحددات الأساسية وهي¹:

- **دور الدولة في حياة المجتمع:** ففي ظل الفكر الكلاسيكي المعتمد على التوازن التلقائي وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي واقتصارها على تقديم خدمات الأمن والعدالة والدفاع نجد أن حجم النفقات العامة يكون ضعيف لأن الخدمات التي تقدمها الدولة تكون محدودة. ومع تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي وظهور المبادئ الاشتراكية زاد دور الدولة وزادت معه النفقات العامة وخاصة بعد أحداث الكساد العالمي 1929 وظهور الحاجة إلى تدخل الدولة، حيث بدأت الدولة في القيام بالإنفاق على بناء المصانع والمنشآت الانتاجية بجانب قيامها بتحقيق الأمن والعدالة والدفاع.
- **قدرة الدولة على تحقيق الإيرادات العامة:** من المعروف أن قدرة الدولة على تحقيق الإيرادات العامة يتسم بقدر كبير من المرونة فالدولة تتمتع بالقدرة على تحصيل الإيرادات السيادية مثل الضرائب والقروض والإصدار النقدي الجديد، وكل ذلك يتيح لها القدرة على تحديد نفقاتها العامة دون التقيد بحدود الإيرادات العامة، إلا

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 13.

أن قدرة الدولة في الحصول على هذه الإيرادات قد يخل بمستوى معيشة الفرد ودخله ويحدث نوع من عدم العدالة نتيجة زيادة العبء الضريبي مثلا على بعض أفراد المجتمع. معنى ذلك أن قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات تحدها عوامل معينة وليست قدرة مطلقة كما يتخيل البعض. لذلك يمكن القول إن الحجم الأمثل للإنفاق العام هو الذي يحقق الاستغلال الأمثل للموارد الانتاجية ويحقق أعلى معدل نمو في إطار من العدالة في توزيع الأعباء بين الناس.

- **مستوى النشاط الاقتصادي:** يتأثر الإنفاق العام بمستوى النشاط الاقتصادي، فنجد أنه في حالات الكساد والتي ينخفض فيها الطلب ومستوى التشغيل يجب أن يزداد الإنفاق العام ليزداد الطلب الكلي ويزداد الإنتاج والتشغيل وتخرج الدولة من حالة الكساد، والعكس في حالات التضخم يجب أن ينخفض الإنفاق العام للحد من زيادة الطلب ومن ثم تنخفض الأسعار وتزول حالة التضخم. إلا أنه في الدول المتخلفة والتي تتسم بضعف مرونة جهاز الإنتاج، أي عدم قدرة جهاز الإنتاج على الاستجابة لزيادة الطلب فإن زيادة الإنفاق العام في حالات الكساد قد تكون غير مجدية وتؤدي إلى حدوث تضخم وارتفاع في الأسعار لأن الطلب سوف يزداد دون زيادة مماثلة في الإنتاج، أي أن الإنفاق العام زاد دون علاج لمشكلة الكساد وانخفاض مستوى التشغيل.

2.3 قانون تزايد نشاط الدولة أو قانون فاغنر

قدم هذا القانون من طرف الاقتصادي الألماني فاغنر سنة 1883، حيث عالج الظاهرة من منظور تاريخي اقتصادي ومالي، إذ أرجع التزايد في حجم الإنفاق العام إلى التطور الصناعي وما انجر عنه من تزايد في المتطلبات الاجتماعية لتلك المجتمعات، أي أنه كلما حدث نمو في متوسط دخل الفرد لا بد من حدوث نمو في القطاع العام استجابة له.

كما يتم التعبير عن هذا القانون بالعلاقة بين نمو النفقات العامة كنسبة من الدخل الوطني ونمو متوسط الدخل الحقيقي للفرد، فحسب فاغنر: " كلما حققت الدولة معدلا معيناً من الاقتصادي فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة نشاطها، ومن ثم زيادة الإنفاق العام بنسبة أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج الوطني".¹

والصيغة الرياضية لقانون فاغنر هي بالشكل الموالي:²

$$(G/Y) = f(Y/N)$$

حيث:

¹ خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 76.

² قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية وتقييمية، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 16.

G : الإنفاق العام

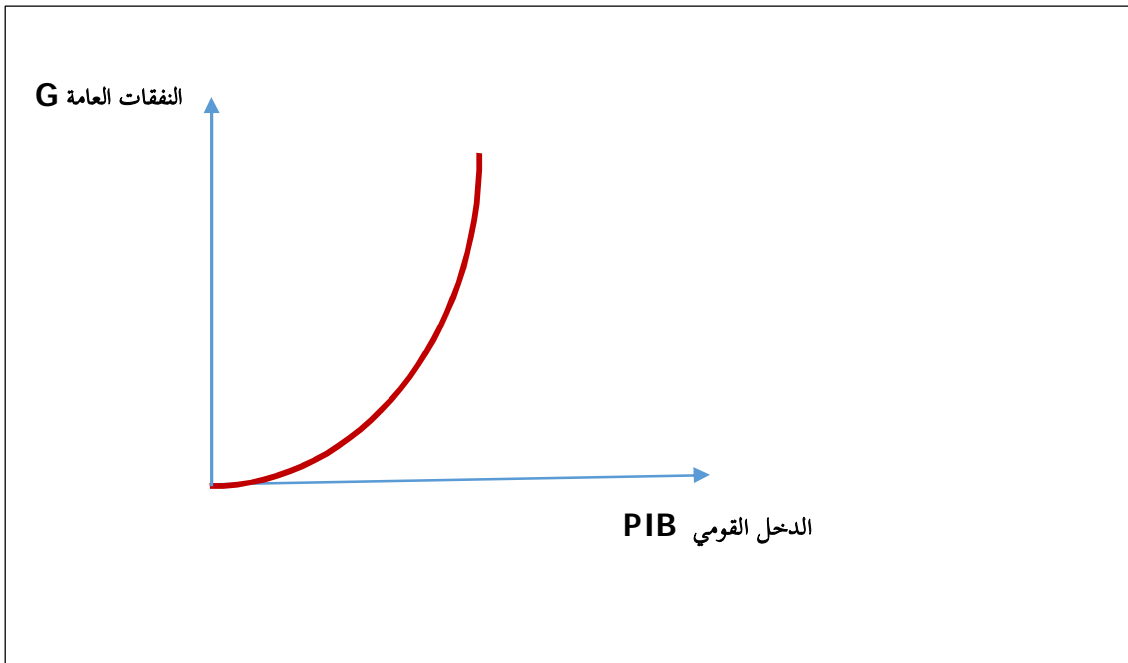
Y : الدخل القومي

N : عدد السكان

يظهر من خلال المعادلة أن هناك علاقة طردية بين نسبة الإنفاق العام إلى الدخل وحصصة الفرد من الدخل الوطني.

ويمكن الاستعانة بالشكل التالي لتوضيح قانون فاغنر:

الشكل رقم 01: منحني فاغنر



المصدر: ساحل محمد، المالية العامة، دار جصور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص35.

3.3 أسباب نمو وتزايد النفقات العامة

يمكن التمييز بين نوعين من أشكال تزايد النفقات العامة، التزايد الظاهري (ما يعني زيادة النفقات العامة دون زيادة المنفعة المترتبة عنها) والتزايد الحقيقي (أي زيادة المنفعة المقابلة لنمو الإنفاق العام)، كما أن لكل شكل من هذه الأشكال أسباب تميزه عن الآخر.

1.3.3 أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة:

تشهد الدول في ظل هذا النوع من الزيادة رصد مبالغ مالية ضخمة بغرض إنفاقها دون أن ترافق تلك الزيادة في النفقات خدمات إضافية، ما يعني ثبات مستوى الخدمات ذاك أو تراجعها، كما يعرف الارتفاع الظاهري بأنه تزايد الأرقام المعبرة عن الإنفاق العام دون أن يقابله زيادة في نصيب الفرد من السلع والخدمات لإشباع حاجاته العامة، ومن أسباب الزيادة الظاهرية تلك ما يلي:¹

○ التزايد السكاني والتوسع الجغرافي: من الطبيعي أن يؤدي النمو الديمغرافي والتوسع الجغرافي إلى زيادة النفقات العامة نتيجة ارتفاع الحاجات العامة، غير أن نمو النفقات العامة ذلك لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين النصيب المخصص للفرد الواحد، وعليه تكون تلك الزيادة ظاهرة.

○ تدهور قيمة النقود: هو تراجع ما يمكن الحصول عليه من سلع وخدمات بنفس المقدار من النقود من فترة معينة إلى فترة أخرى أو ما يعرف بانخفاض القيمة الحقيقية للنقود التي تظهر في شكل ارتفاع المستوى العام للأسعار، ما يتطلب رفع القيمة الإسمية لها أي الرفع من النفقات العامة مقابل الحصول على نفس الحاجات التي كان بالإمكان توفيرها من قبل وبمقدار أقل من النقود وهذا لتراجع القدرة الشرائية.

○ اختلاف طرق المحاسبة القومية: أدى اختلاف طريقة القيد في الحسابات بسبب التغيرات المستمرة إلى زيادة النفقات بشكل ظاهري، إذ تم الانتقال من قواعد الميزانية الصافية التي تستند على الحق في إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات إلى قواعد الميزانية العامة للدول كقاعدة الشمولية التي تقتضي قيد الإيرادات والنفقات الكلية دون إجراء المقاصة بينهما، وهو ما انعكس على حجم النفقات العامة التي باتت تعرف تزييدا وارتفاعا من سنة لأخرى.

2.3.3 أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة:

يعرف التزايد الحقيقي للنفقات العامة على أنه الارتفاع في الحجم الكلي للإنفاق العام مقابل الحصول على منفعة إضافية دون أن تتغير مساحة البلد ولا عدد سكانه، وغالبا يرتبط هذا النمو بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد بغية الرفع من متوسط نصيبهم في الخدمات العامة. ويمكن تلخيص أهم الأسباب المؤدية للارتفاع الحقيقي في الإنفاق العام كالتالي:²

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، ص 62.

² محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 112.

- الأسباب الاقتصادية: أن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة هو النمو الاقتصادي وزيادة الدخل الوطني والتوسع في المشاريع العامة. ومن الطبيعي أن يصاحب النمو الاقتصادي في أي مجتمع ارتفاع متوسط دخل الفرد الحقيقي وبالتالي يترتب على ذلك زيادة في الطلب على السلع والخدمات العامة.
- الأسباب الاجتماعية: لقد أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... إلخ
- كما أدى انتشار التعليم إلى نمو الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يطلبون من الدولة وظائف لم تعرفها في العصور السابقة كالمطالبة بتحقيق العدالة الاجتماعية وإعادة توزيع الدخل والثروة من أجل إزالة الفوارق الاجتماعية، وتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وتعويض إصابات العمل وغيرها، وهو ما نتج عنه منح الدولة لإعانات وبالتالي زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.
- الأسباب السياسية: تتأثر النفقات العامة بطبيعة الحكم السائد، ومستوى الخلق السياسي، وتحديد مسؤولية الدولة قبل الأفراد. كما أن للسياسة الدولية أثرها في النفقة العامة من ناحية ما تتكلفه في سبيل التعاون في المحيط الدولي، ومن ناحية ازدياد النفقات الحربية كنتيجة للمنازعات الدولية والاستعداد لخطر الحرب.
- الأسباب الإدارية: إن سوء التنظيم الإداري، وزيادة الموظفين، والإسراف في ملحقات الوظائف العامة تعتبر من أسباب الزيادة في النفقات العامة.
- الأسباب المالية: من أهم العوامل المالية التي ساعدت على زيادة النفقات العامة: سهولة الاقتراض، ووجود فائض في الإيرادات أي مال احتياطي.

رابعا: آثار النفقات العمومية على الاقتصاد

- الآثار على الإنتاج القومي: من الطبيعي أن قيام الدولة بالإنفاق على إقامة المشروعات الانتاجية يؤدي إلى توليد دخول مباشرة للدولة من عوائد تلك المشروعات مما يترتب عليه زيادة في الناتج القومي الإجمالي، إلا أن تلك الزيادة في الناتج القومي تتوقف على كفاءة الانفاق العام، ونرى أن النفقات العامة تولد تأثيرها على الناتج القومي من ناحيتين هما:¹

¹ خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 86.

- ❖ الموارد الاقتصادية والقوى العاملة ورأس المال (جانب العرض) ويؤثر الانفاق العام على هذه العوامل في الأجل الطويل فيرفع من إنتاجيتها، فالإنفاق على التعليم والصحة يرفع من كفاءة القوى العاملة، والإنفاق على البنية الأساسية يؤدي إلى زيادة كفاءة رأس المال.
- ❖ الطلب الكلي الفعال وهنا نجد أن النفقات العامة تؤثر على حجم الطلب الكلي للمجتمع وان كانت تختلف النفقة العامة باختلاف نوعها فنجد أن:
 - ✓ النفقات العامة الحقيقية تؤدي إلى زيادة الانفاق العام نتيجة زيادة دخول الافراد مباشرة .
 - ✓ النفقات العامة التحويلية يختلف تأثيرها باختلاف استخدام المستفيدين منها، فنجد أنها قد توجه إلى الانفاق الداخلي مما يؤدي إلى زيادة الناتج القومي، وقد تتسرب من الاقتصاد سواء للخارج أو في صورة اكتناز مما يجعلها لا تؤثر على الناتج القومي.
- الآثار على الاستهلاك القومي: بالطبع سوف تؤدي زيادة النفقات العامة إلى زيادة الطلب الكلي ومن ثم زيادة حجم الاستهلاك، إلا أن هذا التأثير على الاستهلاك يختلف باختلاف نوع النفقات والغرض منها فنجد مثلا: ¹
 - ✓ شراء الدولة لخدمات استهلاكية مثل التعليم والصحة والدفاع والأمن يؤدي مباشرة إلى زيادة الاستهلاك.
 - ✓ توزيع الدولة لدخول يخصص جزء منها للاستهلاك مثل الاجور والمرتبات يؤدي إلى زيادة الاستهلاك
 - ✓ شراء الدولة لسلع تقدمها لبعض أفراد المجتمع مثل الملابس والغذاء والمواد الطبية واقتطاع قيمة هذه السلع من أجورهم، لا تؤثر على حجم الاستهلاك لأن الدولة اشترت بالنيابة عن الافراد.
- الآثار على توزيع الدخل القومي: وتعمل الدولة هنا على إعادة توزيع الدخل باستخدام النفقات العامة والتي يختلف تأثيرها باختلاف نوع النفقة:
 - ✓ النفقات التحويلية: بصفة عامة تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي وان كانت تختلف باختلاف نوعها، فالنفقات التحويلية الاجتماعية تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة. أما النفقات التحويلية الاقتصادية تعمل على إعادة توزيع الدخل بشكل عيني في صورة سلع وخدمات وتتم إعادة توزيع الدخل أفقيا.
 - ✓ النفقات الحقيقية: ولا تؤثر ولا تعمل على إعادة توزيع الدخل، إلا إذا كانت اجور الموظفين مثلا أكبر من القيمة الحقيقية لمجهودهم وهنا تكون الزيادة في الأجر عبارة عن نفقة تحويلية لذلك نجد أنها تؤثر على إعادة توزيع الدخل القومي.

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 95.

المحور الثالث الإطار المفاهيمي للإيرادات العمومية

حتى تستطيع الدولة القيام بوظيفتها لا بد أن تحصل على تمويل لإنفاقها العام أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العمومية. وهذه الموارد هي التي يطلق عليها "الإيرادات العمومية".

وإذا كانت الإيرادات العمومية ينحصر هدفها في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات العمومية اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية، فإن الإيرادات العمومية في الوقت الحاضر ترمي فضلاً عن ذلك إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، وهي بذلك أصبحت أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي والسياسية المالية التي تسعى الدولة من خلالها لتحقيق أهدافها.

أولاً: تعريف الإيرادات العمومية

يوجد العديد من التعاريف للإيرادات العمومية، نذكر منها ما يلي:

- الإيرادات العمومية هي: "الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية، لتغطية النفقات العمومية من أجل إشباع الحاجات العامة".¹
- الإيرادات العمومية هي: "مجموعة المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة ومؤسساتها العمومية بغية تغطية نفقاتها العمومية ووضع سياستها المالية حيز التنفيذ".²
- الإيرادات العمومية هي: "الموارد المالية التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وتستطيع الدولة من خلالها أداء وظائفها".³

من خلال ما سبق، نستخلص أن الإيرادات العمومية هي تلك الأموال التي تحصل عليها الدولة من مختلف المصادر سواء بصفتها السيادية أو من خلال أنشطتها وأملكها الخاصة، أو حتى من مصادر تضخمية، من أجل تغطية نفقاتها العمومية خلال فترة زمنية معينة، لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ثانياً: مصادر الإيرادات العمومية

لقد تعددت أنواع الإيرادات العامة، ويمكن تصنيفها إلى قسمين رئيسيين:

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 52.

² رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط1، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، 2012، ص 19.

³ خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 132.

■ الإيرادات العمومية العادية: الإيرادات العادية للميزانية هي تلك الإيرادات التي تتكرر دوريا في الميزانية وتشمل بصفة خاصة: إيرادات الدومين (أملاك الدولة)، وحصيلة الرسوم، وحصيلة الضرائب. غير أن ذلك لا يعني أن هذه الأنواع الثلاثة هي الموارد العادية الوحيدة للميزانية؛ إذ تشتمل الميزانية على موارد عادية أخرى تتكرر سنويا ولكن لعدم ضخامة رقمها ولندرة ما تثيره من إشكالات، لا تستحق أن تكون محل دراسة خاصة مثال ذلك الغرامات القضائية والجزاءات الإدارية وغيرها.

■ الإيرادات العمومية غير العادية: يقصد بالموارد غير العادية تلك الموارد التي لا تكرر - بطبيعتها - بطريقة منتظمة (دوريا أي سنويا) في الميزانية. وأهم هذه الموارد هي القروض العامة التي تلجأ الدولة أحيانا إلى عقدها. ولكن إذا كانت القروض العامة التي تعقدها الدولة بطريق مباشر مع المقرضين من أفراد أو مؤسسات مالية، هي أهم الموارد غير العادية للدولة، فلا يعني ذلك أنها المورد غير العادي الوحيد، فقد تتضمن ميزانية الدولة موارد غير عادية أخرى مثال ذلك ثمن بيع بعض أملاك الدولة الخاصة أو قيمة بعض الأموال المصادرة لأسباب استثنائية، هذا وتعتبر من الموارد غير العادية للدولة ما تلجأ إليه أحيانا من "وسائل نقدية" وتأتي في مقدمتها إصدار أوراق نقدية جديدة (أي اللجوء إلى التضخم) أو إنقاص قيمة الوحدة النقدية بالنسبة للذهب مما يسمح بإعادة تقويم غطاء النقد الذهبي. كما تعتبر من الموارد غير العادية للدولة الإعانات التي تقدمها لها الحكومات والهيئات الأجنبية.

أما فيما يتعلق بتقسيم الإيرادات العمومية في الجزائر من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، فقد تم تقسيمها إلى ما يلي:¹

- مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
- مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى؛
- المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة والأتاوى؛
- مختلف حواصل الميزانية، الحواصل الاستثنائية والمتنوعة؛
- الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا؛
- الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة.

¹ المادة 15 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ بستمبر 2018، الجريدة الرسمية، العدد 53، 2018.

ثالثا: الإيرادات العمومية العادية

كما سبق القول إن الإيرادات العامة العادية هي تلك الإيرادات التي تتكرر دوريا في الميزانية، وهي بدورها تنقسم إلى:

- الإيرادات السيادية: وهي تلك الموارد المالية التي تعتمد على ما للدولة من سيادة وسلطة وتمثل في الضرائب والرسوم.

- إيرادات اقتصادية دائمة: وتمثل في دخل الدولة من أملاكها (الدومين).

وستتناول فيما يلي هذه الإيرادات بالتفصيل.

1. الإيرادات الضريبية:

تعد الضرائب من أهم موارد الدولة في العصر الحديث، ولا تقتصر أهميتها على ما تدره من أموال على الخزينة العمومية بل أن لها تأثيرا في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة. لذلك كانت الضرائب من الموضوعات الأساسية في علم المالية العمومية.

1.1 تعريف الضريبة :

تعرف الضريبة على أنها فريضة نقدية يدفعها الأفراد جبرا للدولة أو إحدى هيئاتها بصفة نهائية كمساهمة في تحمل الأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص.¹

كمي يمكن تعريفها على أنها اقتطاع إجباري ونهائي يتحمله المكلف ويقوم بدفعه دون مقابل وفقا لمقدرته على المساهمة في أعباء الدولة وبالتالي تحقيق منافع عامة.²

ومن التعاريف السابقة نستخلص أركان (عناصر) الضريبة تتمحور من خلالها خصائصها وهي:³

❖ اقتطاع نقدي وليس عيني: الاتجاه السائد في العصر الحديث هو أن تحصل الضريبة في صورة نقدية وليست صورة عينية كما كان سائد قديما، فالنفقات العامة في صورة نقدية مما يجعل الضريبة لا بد وأن تكون في صورة نقدية أيضا نظرا لسهولة تحصيلها وانخفاض تكلفة تحصيلها.

¹ خالد أحمد المشهداني ونبيل إبراهيم الطائي، مدخل إلى المالية العامة؟، دار الأيام، عمان، الأردن، 2015، ص 83.

² خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 146.

³ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 115.

- ❖ فريضة جبرية تصدر عن السلطة التقديرية للدولة: الضريبة فريضة جبرية بمعنى أن الخاضعين لها ليس لديهم خيار في دفعها من عدمه بل إنهم ملزمون بأدائها دون النظر إلى رضاهم أو عدم رضاهم عن دفع الضريبة، وتمارس الدولة سلطتها في فرض وتحصيل الضريبة، وتقوم الدولة بتحديد وعاء الضريبة وسعرها وأسلوب تحصيلها.
- ❖ الضريبة تدفع بصورة نهائية: الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة بصورة نهائية، بحيث لا تلتزم الدولة برد قيمتها له بعد ذلك.
- ❖ الضريبة تدفع وفقا لمقدرة المكلفين: تفرض الضريبة على كل شخص قادر على الدفع تبعا لمقدرته المالية، بحيث أن الضريبة هي طريقة لتقسيم الأعباء العمومية على الأفراد وفقا لمقدرتهم التكليفية.
- ❖ الضريبة فريضة بلا مقابل خاص (دون مقابل): فنجد أن فرض الضريبة على الممولين لا تتطلب وجود نفع خاص يعود عليهم من فرضها، فتفرض الضريبة بناء على المقدرة التمويلية للفرد الممول وليس بناء على النفع الذي يعود عليه، وليس معنى ذلك أنه لا يحصل على منفعة من الضريبة بل إنه يحصل على منفعة لكن بصفته عضوا من أعضاء المجتمع وليس بصفته دافع للضريبة.
- ❖ الغرض من الضريبة تحقيق منفعة عمومية: نجد أن الضريبة تهدف الى تحقيق نفع عام، وكان قدما الاعتقاد السائد أن الضرائب لها غرض مالي فقط وهو تغطية النفقات العامة، أما بعد ظهور الفكر الكينزي وتطور المالية العامة أصبح للضرائب أهداف متعددة منها أهداف اجتماعية وسياسية واقتصادية.

2.1 المبادئ العامة للضريبة:

نظرا لما قد يحصل من تعارض في المصالح بين الدولة والمكلفين، يجب على المشرع أن يتبع قواعد أساسية عامة عند فرض الضريبة، هذه القواعد أو ما تسمى بـ "قانون الضريبة" أو "إعلان حقوق المكلفين" هي التي يتم بها قياس سلامة الضريبة ومشروعيتها، فأهمية هذه القواعد بالنسبة للضريبة لا تقل عن أهمية القواعد الأساسية بالنسبة للميزانية العمومية. والواقع أن آدم سميث هو أول من حدد هذه القواعد في كتابه ثروة الأمم، ويتمثل جوهر هذه القواعد فيما يلي:¹

● قاعدة العدالة:

إن هدف النظام الضريبي في أي دولة هو تحقيق العدالة إلى جانب اعتبارات أخرى. وقد تصور البعض أن العدالة تعني وجوب تطبيق نسبة الضريبة أو ما يعرف بالضريبة النسبية. أي أن تكون نسبة الضريبة المقتطعة من وعاء الضريبة واحدة بغض النظر عن طبيعة الوعاء، إلا أن الضريبة النسبية إذا كانت تصلح للتطبيق في العصور السابقة،

¹ سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 130.

فإن العصر الحديث قد أظهر عجزها عن تحقيق العدالة، ولذلك توجه المتخصصون بالمالية العامة إلى تبني فكرة الضريبة التصاعدية لتحقيق عدالة أكثر من خلال التمييز بين المكلفين وفقا لمقدرتهم التكليفية. كما تأخذ التشريعات المالية بعين الاعتبار عندما تقرر فرض الضرائب شخصية المكلف، ومركزه المالي، وأعباءه الاجتماعية أي بالضرائب الشخصية تحقيقا للعدالة. كما تميز هذه التشريعات من خلال سعر الضريبة المفروضة بين الدخل المتأتي من العمل، وذلك المفروض على رأس المال والدخل المتأتي منه.

● قاعدة اليقين والوضوح:

يرى آدم سميث أن الضريبة الجيدة هي تلك الضريبة المحددة بوضوح وبلا تحكم. أي أن تكون الضريبة معلومة وواضحة للمكلف. فسعرها معروف، وأسلوب ومواعيد جبايتها محدد بوضوح. والغرض من هذه القاعدة هو أن يكون المكلف على علم مسبق بالتزاماته الضريبية كي تكون لديه القدرة على الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو سوء استعمال للسلطة من جانب الإدارة الضريبية.

ومن أجل تحقيق ذلك يجب أن يتوافر أمران:

- أن تتسم القوانين الضريبية بالوضوح حتى يفهمها عامة الناس. وهذا الأمر له علاقة بحصيلة الضريبة، لأن القوانين الضريبية كلما احتملت تفسيرين مختلفين اختار المكلف التفسير الذي يحقق مصلحته.
- على الدولة نشر القوانين والأنظمة الضريبية في وسائل النشر المعروفة إعمالا لمبدأي الشفافية والعلانية.

● قاعدة الملائمة:

تعني هذه القاعدة أن كل ضريبة يجب أن تحصل في أنسب الأوقات، وبالأسلوب الملائم للمكلف حتى نتجنب إرهابه وحتى يتقبل التكليف الضريبي المفروض عليه بيسر وسهولة. فأنسب الأوقات لدفع الضريبة هو وقت حصول المكلف على دخله ومن هذا القبيل أن تجبي الضريبة على حاصلات الأرض بعد جني المحاصيل، والضريبة على الأرباح بعد الحصول عليها، وبالطريقة التي تتناسب مع المال الخاضع للضريبة مثل طريقة الحجز عند المنبع بالنسبة للرواتب والأجور.

● قاعدة الاقتصاد:

تعني هذه القاعدة الاقتصاد في كلفة جباية الضريبة، أي أن تنظم كل ضريبة بحيث لا تزيد كلفة جبايتها عما يدخل في خزينة الدولة، ويعني ذلك أن على الدولة أن تختار أسلوبا للجباية يكلفها أقل نفقة ممكنة حتى لا يتحمل المكلف تضحية في غير موضعها، ويتضاءل الفرق بينما يدفعه وما يدخل خزينة الدولة.

3.1 أنواع الضرائب:

اتخذ كثير من الكتاب معيار تحمل العبء لتقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة، والمقصود بالضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي يتحمل عبئها في النهاية من يقوم بتوريدها للخزانة العامة، والضريبة غير المباشرة هي التي يستطيع من يقوم بتوريدها للخزانة نقل عبئها إلى غيره فيكون بمثابة الوسيط. ومن أمثلة الضرائب المباشرة: ضريبة الدخل، الضريبة على الأرباح، ومن أمثلة الضرائب غير المباشرة: الرسوم الجمركية، ضريبة الإنتاج، ضريبة الاستهلاك.

ولكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة مميزات وعيوبه.

1.3.1 مزايا وعيوب الضرائب المباشرة: أما مزاياها فهي الثبات النسبي للحصيلة وانتظامها، وعدم تأثرها

بالتغيرات الاقتصادية إلا في حدود يمكن تقديرها ولهذا فهي أكثر ملائمة للاعتماد عليها كمصدر أساسي للإيرادات العامة، كما أنها تتمتع بطابع الدورية. ومن مزاياها أيضاً أن هنالك علاقة مباشرة بين الدولة وبين ممولي الضرائب المباشرة، فهي على بينة من ظروفهم وتحديد مواعيد الدفع الملائمة لهم أو تقسيطها تبعاً لحالة الممول. كما أنها أي الضرائب المباشرة أقرب للعدالة لما تتمتع به مسايرة لظروف الممولين، ففيها تنقرر الإعفاءات الاجتماعية المناسبة وإعفاء غير القادرين عليها. لما كانت الضرائب المباشرة تنصب على المركز المالي للممول الذي يتميز بظاهرة الثبات النسبي.

أما عيوبها فإن الضرائب المباشرة ليست لها صفة العمومية بالنسبة لجميع أفراد المجتمع، بمعنى أنها تخص أفراد معينين معروفين لدى الجهاز الإداري للدولة وبذلك تشعر فئة دون أخرى بالارتباط الاجتماعي عن طريق المساهمة بالمال، مما يدفع هذه الفئة إلى مراقبة مصروفات الدولة دون بقية أفراد الفئات الأخرى. كما أنه قد يؤدي إحساس الممول بتحملة عبئها مالياً يدفعه مرة واحدة في وقت معين من السنة إلى التهرب من دفع الضريبة. وتحصيل هذه الضريبة يتطلب جهاز إداري واسع متمرن، مما قد يزيد في أعباء تحصيلها.

2.3.1 مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة: وتتميز بأن الممول لا يشعر بدفعها (التخدير الضريبي) لأنها

تدخل ضمن ثمن شراء السلعة، فلا يستطيع الفصل بين قيمة الضريبة و ثمن شراء السلعة، وتتميز بطابع العمومية فلا يقصد منها أحد بعينه. كما تتميز هذه الضريبة بسرعة تحصيلها دون تعقيد للقوانين أو نشوب خلاف بين مموليها ومصالحه الضرائب. وتتميز أيضاً بأنها مورد مباشر ومستمر على مدار السنة للخزانة العامة وليس موسمياً.

أما عيوبها فهي عدم العدالة وعدم مراعاة الظروف المالية لدافعيها، فجميع الممولين يقفون على قدم المساواة في دفعها دون اعتبار لدرجة يسرهم أو فقرهم. كما أن السلع الضرورية هي أكثر السلع ملاءمة لزيادة حصيلتها، وقد تضطر الدولة في حالات الحاجة الملحة لتمويل الخزنة العامة لفرض ضرائب على هذه السلعة أو زيادة نسبتها. ومن عيوبها كذلك أن فرض الضرائب غير المباشرة يؤدي إلى ضرورة المراقبة المحكمة على المنتجين لمنعهم من التهرب منها والتحايل على أدائها، وقد تؤدي هذه الرقابة إلى عرقلة الإنتاج في حد ذاته.

4.1 معايير التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

يقترح ويضع الفقه المالي مجموعة من المعايير للتمييز والمفاضلة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، ومن أهم هذه المعايير نذكر ما يلي:¹

المعيار الإداري: يعتمد المعيار الإداري على أسلوب وطريقة تحصيل الضريبة، وهو يتعلق لحد كبير بتنظيم الإدارة الجبائية، بحيث أن الضريبة المباشرة تخضع لجدول اسمية يبين فيها اسم الملزم والمادة الخاضعة للضريبة أو المبلغ الواجب تحصيله، لكونها تقوم على علاقات دائمة وأساسية بين الملزم والإدارة الضريبية.

أما الضريبة غير المباشرة فهي التي لا تجبي بهذه الطريقة لكونها تقوم على حدوث وقائع أو تصرفات عرضية ومؤقتة كما هو الأمر في الضرائب الجمركية أو ضرائب الاستهلاك، إذ تحصل عند وقائع معينة يحددها التشريع الضريبي.

معيار ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة: يرتكز هذا المعيار على ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة كأساس للتفريق بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. فتعتبر الضريبة المباشرة وفقا لهذا المعيار إذا كانت مفروضة على مادة أو عناصر لها طابع الثبات والدوام المستمرين النسبيين (كالضريبة على الدخل).

وتعتبر الضريبة غير مباشرة تلك التي تفرض على وقائع وتصرفات مؤقتة وعرضية تتسم بالتقطع، مثل TVA وعنى ذلك أن الضريبة المباشرة هي تلك التي تفرض مباشرة على الدخل أو رأس المال، وأن الضريبة غير المباشرة هي تلك التي تفرض على إنفاق الدخل أو انتقال رأس المال، أي أن الضريبة المباشرة تفرض على ذات الثروة في حين أن الضريبة غير المباشرة تفرض على حركة وانتقال الثروة.

المعيار الاقتصادي (معيار انتقال عبء الضريبة)

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 129.

يتخذ هذا المعيار من فكرة انتقال عبء الضريبة أساسا للتفرقة، فالضريبة تكون مباشرة عندما يكون المكلف بما هو الذي يتحمل عبئها بصفة نهائية بحيث لا يمكن التخلص منها أو نقل عبئها إلى شخص آخر مثل الضريبة على الدخل.

بينما تكون الضريبة غير مباشرة عندما يمكن للمكلف بما نقل عبئها إلى شخص آخر كـ TVA التي يتحمل عبئها المستهلك النهائي.

5.1 الضغط الجبائي (الضغط الضريبي)


تستعمل الكثير من المصطلحات لتعريف وفهم العلاقة الموجودة بين الإيرادات الضريبية والنتائج الداخلي الإجمالي، فالبعض يطلق عليه الضغط الضريبي، والبعض الآخر مستوى الجباية، وعند آخرين معدل الاقتطاع الإجباري، والعبء الذي يحدثه الاقتطاع الضريبي على الاقتصاد الوطني.

ومهما اختلفت التسميات، فإن الضغط الضريبي يعتبر مؤشرا للتقدير الكلي للضرائب على مستوى الاقتصاد الوطني، ويعد من أهم المؤشرات الكمية المستخدمة لتقييم النظم الضريبية، ويبحث هذا المقياس عن الإمكانيات المتاحة للاقتطاعات الضريبية للوصول إلى أكبر حصيلة ممكنة دون إحداث ضرر في الاقتصاد الوطني ودون إلحاق الضرر بالأفراد، وذلك باختيار الأسعار الملائمة والبحث عن الأوعية الممكنة التي يفترض نموها مع النتائج المحققة على صعيد التنمية الاقتصادية.¹

وعليه يمكن تعريف الضغط الجبائي على أنه النسبة المئوية للدخل المقتطع في شكل ضرائب ورسوم على الدخل المحققة من طرف الأفراد المكلفين بالضريبة أو من طرف الدولة ذاتها، أو بعبارة أخرى هو نسبة الاقتطاع الضريبي مقارنة بالنتائج الداخلي الخام.

1.5.1 أنواع الضغط الضريبي:

هناك نوعين من الضغط الضريبي: الأول ضغط ضريبي فردي والثاني ضغط ضريبي إجمالي

 الضغط الضريبي الفردي: يملك كل فرد موارد شخصية والتي تستهدفها الدولة والجماعات المحلية باقتطاعات في شكل ضرائب مباشرة وغير مباشرة، ويحتسب الضغط الضريبي الفردي آخذا بعين الاعتبار دخل المكلف بالضريبة ومقدار الضرائب المقتطعة. وتجدر الإشارة إلى أن الضرائب غير المباشرة لا تؤخذ بعين الاعتبار، لأنه

¹ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 42.

يستحيل أن نقوم بحساب كل الضرائب التي يتحملها الفرد والتي تكون بطبيعة الحال متضمنة في أسعار السلع.¹

ويحسب الضغط الضريبي الفردي بالعلاقة الآتية:

$$PFI = \frac{\sum I - (I_I)}{Y} * 100$$

حيث:

PFI: الضغط الضريبي الفردي

I : إجمالي الضرائب

I_I: الضرائب غير المباشرة

Y: الدخل

الضغط الضريبي الإجمالي: في هذا الإطار نأخذ بمحمل الإيرادات الضريبية المحصلة والدخل القومي خلال سنة، ويمكننا هذا المعيار من معرفة مدى قدرة النشاط الاقتصادي على تحمل الاقتطاعات الضريبية.

ويعبر عن الضغط الضريبي الإجمالي بالعلاقة الآتية:²

$$PFG = \frac{\sum I}{PIB} * 100$$

حيث:

PFG: الضغط الضريبي الإجمالي

I : إجمالي الضرائب

PIB: الناتج الداخلي الخام

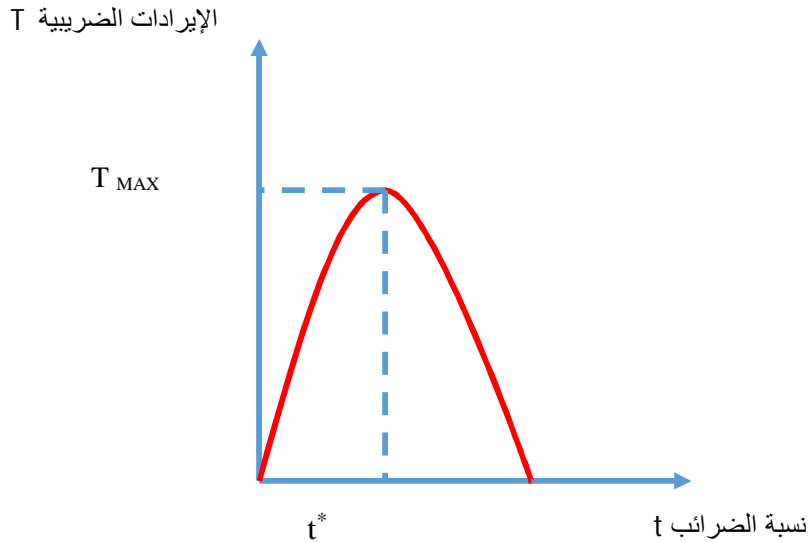
¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 272.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، ط4، دار هوم، الجزائر، 2008، ص 184.

2.5.1 نظرية الضغط الضريبي لـ Laffer

ويمكن التعبير عن هذه النظرية من خلال المنحنى الموالي:

الشكل رقم 02: منحنى لافار



المصدر: محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، مرجع سابق، ص 185.

يوضح المنحنى السابق، عبارة " كثرة الضرائب تقتل الضرائب " التي قدمها الاقتصادي الأمريكي لافار وذلك من خلال منحنى سمي باسمه " منحنى لافار"، والذي يتضمن جزئين، الأول هو المنطقة الإيجابية والتي كلما ارتفعت فيها نسبة الضرائب سوف يؤدي بذلك إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية إلى أن تصل إلى المستوى الأمثل، وإن تجاوزته، فسيكون هناك انعطاف نحو المنطقة السالبة والتي ستكون فيها علاقة عكسية بين ارتفاع نسبة الضرائب والحصيلة الضريبية، وعليه فإن ارتفاع الضغط الضريبي عن المستوى الأمثل يمكن أن يؤدي إلى انخفاض الحصيلة الضريبية وبالتالي يمكن أن يؤثر على إيرادات الدولة ومن ثم ميزانيتها.

3.5.1 شرح بعض المصطلحات التي لها علاقة بالضريبة

- الضريبة السلبية: اقتطاع نقدي تدفعه الدولة للأفراد في شكل إعانات وتحويلات من أجل تحسين مستوى معيشتهم.
- الازدواج الضريبي: دفع نفس الضريبة مرتين أو أكثر من طرف نفس المكلف على نفس المادة الخاضعة للضريبة خلال نفس المدة.

- الجنات الضريبية (الملاذ الضريبي): هو منطقة تفرض بعض الضرائب أو لا تفرض أي ضرائب على الإطلاق أو هي دول تتمتع أنظمتها المصرفية بقوانين صارمة لتحافظ على سرية حسابات عملائها الأجانب فتساعدهم على التهرب من دفع الضرائب في بلادهم الأصلية.
- الضريبة النسبية: هي تلك الضرائب التي تبقى سعرها ثابت رغم تغير المادة الخاضعة للضريبة، وتميز الضرائب النسبية بسهولة تطبيقها كما أنها تحقق نوعا من العدالة بين المكلفين للضريبة كوحدة سعرها وكذا وضوح الرؤية بالنسبة للمكلفين، مما يحفزهم على مضاعفة نشاطهم ويساعدتهم في الادخار وتكوين رأسمال استثماري.
- الضريبة التصاعدية: هي تلك الضرائب التي يزداد سعرها بازدياد المادة الخاضعة للضريبة وبالتالي تزيد حصيلتها الضريبية، وهذا النوع من الضرائب تستخدمه معظم التشريعات الضريبية، خاصة تلك التي تراعي العدالة والمساواة، كما أنها تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل والثروة وعدم تركيزها بيد فئة قليلة من أفراد المجتمع.

2. الرسوم

1.2 تعريفها :

يقصد بالرسم ذلك الاقطاع النقدي التي يدفعه الفرد نظير خدمة معينة تؤديها له الدولة.¹

من التعريف السابق نجد أن سمات (خصائص) الرسم ثلاثة وهي²:

- يدفع في صورة نقدية ويدفع اجباريا عند الحصول على الخدمة؛
- يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة خاصة تعود بالنفع المباشر على دافع الرسم؛
- يتحقق من الرسم نفع عام بجانب النفع الخاص فرسوم القضاء التي تدفعها المتقاضون تحقق نفع خاص لهم وتحقق نفع عام للمجتمع وهو اشاعة العدالة في المجتمع ككل.

1.1 المقارنة بين الرسم والضريبة:

يمكن تلخيص أوجه التشابه والاختلاف في الدول الموالي:

¹ محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 53.

² رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الإيرادات العامة)، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص 82.

الجدول رقم 03: أوجه التشابه والاختلاف بين الضريبة والرسم

أوجه الاختلاف	أوجه التشابه
- الضريبة تدفع دون مقابل خاص، في حين أن الرسم يدفع لقاء الحصول على خدمة أو منفعة خاصة؛	- لهما الصفة النقدية؛
- الضريبة تأخذ بعين الاعتبار المقدرة المالية والتكليفية للمكلف في حين أن الرسم لا يأخذها بعين الاعتبار؛	- لهما صفة الإلزام والإجبار في الدفع؛
- الضريبة هي من أهم أدوات السياسة المالية ولها تأثير على النشاط الاقتصادي، في حين أن الرسم ضعيف التأثير لقلّة مرونته واستجابته للتغيرات النشاط الاقتصادي.	- نستعين بكليهما في تغطية النفقات العمومية؛
	- يتم دفعهما للدولة بصورة نهائية؛
	- يصدران بموجب قانون حتى نستطيع فرض كل منهما.

المصدر: من إعداد الباحثة.

3. إيرادات أملاك الدولة (الدومين)

يطلق الدومين على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها؛ عقارية أو منقولة، ومهما كان نوع ملكية الدولة لها عامة أو خاصة، وينقسم دومين الدولة إلى قسمين: دومين خاص الغرض منه جلب دخل للدولة شأنه في ذلك شأن أملاك الأفراد، ودومين عام لا يقصد منه الحصول على دخل بل إدارة المرافق العامة كالمباني الحكومية والطرق العامة.

1.3 الدومين العام:

يتكون هذا النوع من كل ما تمتلكه الدولة ويخضع للقانون العام، ويختص أيضا بتلبية الحاجات العامة مثل الطرق والمطارات والموانئ والحدائق العامة ... إلخ .

ويتميز الدومين العام بعدة مميزات لا يجوز بيعه طالما هو خصص للمنفعة العامة ولا يجوز تملكه بالتقادم، ملكية الدولة له هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري، والغاية من الدومين العام تقديم خدمات عامة وليس جلب أموال للخزينة العامة، وهذا لا يمنع من إمكان تحقيق إيراد كما هو الحال عند دخول الحدائق أو المطارات، هذا المقابل (الإيراد) يستعمل في الغالب في تنظيم استعمال هذا المرفق، ومهما يكن فالنتيجة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام.

غير أن الدومين العام وإن كان لا يقصد به أصلاً الحصول على إيراد للخزانة إلا أنه قد ينتج دخلاً كما في حالة فرض رسم على زيارة الحدائق العامة ودور الآثار والمتاحف، وكما في حالة حصول الحكومة على إتاوة نظير استغلال مرفق عام.

1.2. الدومين الخاص:

يقصد بالدومين الخاص كلما تملكه الدولة ملكية خاصة وهي التي تخضع لأحكام القانون الخاص، شأنها في ذلك شأن الأفراد والمشروعات الخاصة، والدومين الخاص لا يخصص للمنفعة العامة، ويدر الدومين الخاص إيرادات ولهذا يعتبر مصدر مالي مهم للدولة ويقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أقسام وهي¹:

- الدومين العقاري:

كان استغلال الأراضي الزراعية والغابات من مصادر إيرادات الدولة الرئيسية في العصور الوسطى وظهرت أيضاً المحاجر والمناجم لتكون مصدر من مصادر الإيرادات العمومية، إلا أنه في الفترة الأخيرة ومع اتجاه الدولة إلى زيادة فاعلية الإنتاج من خلال المشاركة الفردية الخاصة بدأت الدولة تملك الأراضي الزراعية للأفراد فقل الدومين الزراعي وإن كانت الدولة مازالت تحتفظ بملكية المناجم والمحاجر ومشاركة القطاع الخاص في إنتاجه من تلك المناجم والمحاجر. إلا أنه يمكن القول في النهاية أن الدومين الزراعي أصبح مصدر منخفض من مصادر الإيرادات العمومية.

- الدومين الصناعي والتجاري:

إذا كانت أهمية الدومين العقاري قلت في الوقت الحاضر، فإن أرباح الدومين التجاري والصناعي للدولة قد زادت، ونقصد بالدومين التجاري والصناعي المشروعات التجارية والصناعية التي تتولاها الدولة. فالمشاهد أن المشروعات التجارية والصناعية التي تتولاها الدولة كثر في معظم الدول بسبب الاتجاه الذي ظهر أثناء الحرب العالمية الأخيرة وفي أعقابها نحو تأميم الصناعات الأساسية فيها. ويتوقف اتساع نطاق هذه المشروعات التي تتولاها الدولة على أمرين:

- سياسة الحكومة من حيث اتجاهها نحو الاشتراكية أو نحو الفردية .
- المقارنة بين ما يعود على الدولة من ربح من هذه المشروعات وبين ما كانت تقتطعه كضرائب من أرباح هذه المشروعات لو ترك أمر القيام بها للأفراد.

¹ سعود جديد مشكور وعقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط1، الدار العالمية للنشر والتوزيع؟، العراق، 2016، ص 55.

ويطلق اصطلاح "الضمن العام" على ثمن السلع التي تنتجها هذه المشروعات العامة أو الخدمات التي تؤديها تمييزاً له عن الضمن الخاص وهو ثمن منتجات وخدمات المشروعات الخاصة. ويتوقف تحديد الضمن العام على وجود مشروعات منافسة لها أو احتكارها السوق. فإذا كانت تتنافس مع غيرها من المشروعات الخاصة المماثلة، فإن الضمن يتحدد في السوق وفقاً للعرض والطلب. أما إذا كانت هذه المشروعات تنفرد بالسوق، فإنها تستطيع أن تحدد ثمناً أكثر ارتفاعاً من الضمن الذي كان يحدد في حالة الاحتكار الخاص. وفي هذه الحالة يمكن القول بأن الضمن يتضمن ضريبة مستترة وهي عبارة عن الفرق بين هذا الضمن وبين الضمن الذي كان يحدد في حالة الاحتكار الخاص. على أنه لا يوجد ما يمنع من أن تحدد الدولة الضمن في هذه الحالة بأقل من ثمن السوق، إذا كانت تهدف إلى تيسير الحصول على السلعة أو الخدمة، وتشجيع الإقبال عليها دون نظر إلى ما تدره من إيراد للخزينة العمومية.

- الدومين المالي:

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من السندات الحكومية وأذونات الخزينة والأسهم (محفظة الأوراق المالية)، هذا بالإضافة إلى الفوائد التي تحصل عليها من خلال القروض التي تمنحها للأفراد أو المؤسسات أو توظيف أموالها في البنوك.

رابعاً: الإيرادات العمومية غير العادية

يقتضي تمويل العجز في الميزانية العامة تدبير الموارد اللازمة لتغطيتها، لذا تلجأ الدولة حين تواجه عجزاً في تغطية نفقاتها من مواردها العادية التي من أهمها الضرائب والرسوم إلى موارد غير عادية ومن أهمها: القروض العامة والإصدار النقدي الجديد، رغم أن هذه الأخيرة لا تغطي نسبة معتبرة من الإيرادات إلا أنها تعتبر مهمة أداة فعالة وذلك من خلال الدور الاقتصادي الذي تؤديه.

إن اعتماد الدولة على هذا النوع من الإيرادات (القروض العامة والإصدار النقدي) لتمويل نفقاتها العامة يأتي في حال عدم المقدرة على التوسع بالضرائب بسبب وصولها إلى حدها الأقصى وما ينجر عنه من آثار سلبية على الاقتصاد العام.

1. القروض العامة

تعتبر القروض العامة مورد من موارد الدولة التي لا تتصف بالدورية والانتظام، فهي مورد غير عادي تلجأ إليه الدولة في ظروف استثنائية بحثه من أجل تغطية نفقاتها المتزايدة.

1.1 تعريف القرض العام:

يمكننا القول إن القرض العام هو عبارة عن الأموال التي تقترضها الدولة من الدائنين في داخل البلاد أو خارجها

وقد يكون هؤلاء الدائنين أفراد أو هيئات أو مؤسسات مصرفية أو مالية على إن تتعهد الدولة المقترضة بدفع قيمة الدين في ميعاد استحقاقه مع دفع الفوائد السنوية المقررة عليها¹.
وعليه يمكن التفريق في هذا المجال بين القرض العامة والضريبة:

- إن الضريبة لا ترد قيمتها في صورة نقدية ولا يدفع عنها فوائد، بعكس القرض.
- كما أن الضريبة اقتطاع إجباري بعكس القرض العام، فهو يقوم على أساس حرية التعاقد والاختيار من جانب الدائن. ولكن أدى التطور إلى التخفيف من حدة هذه الفروق فلاحظ مثلا وجود بعض القروض الإلزامية التي يتلاشى فيها عنصر الاختيار ويظهر فيها فكرة الإلزام والإكراه إذ تلجأ إليها الدولة حينما تنزع الثقة فيها، أو عندما تعجز القروض الاختيارية عن توفير المال اللازم. كذلك قد لا تتحقق فكرة التخصص بالنسبة لأنواع من القروض العامة كقروض الحرب، بينما تخضع الضرائب لقاعدة عدم التخصيص.
- يعتبر القرض العام عبئا على الخزينة العمومية على عكس الضرائب التي يتم تسطيرها وفقا للسياسات والأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها؛

2.1 خصائص القرض العام:

يتميز القرض العام بالسماوات والخصائص التالية:²

- القرض مبلغ من المال: يتم الحصول عليه بشكل نقدي أو عيني، لكن يعتبر القرض النقدي هو الشائع؛
- القرض العام يتم دفعه بصورة اختيارية عموما؛
- القرض العام يدفع من طرف أحد أشخاص القانون العام أو الخاص؛
- يدفع القرض العام للدولة؛
- يتم القرض العام بموجب عقد؛
- يصدر القرض العام بموجب قانون؛
- يتضمن القرض العام مقابل الوفاء (قيمة القرض مضافا إليها الفوائد السنوية).

3.1 أنواع القروض العامة:

تتعدد أنواع القروض العامة وصورها، وفقا للأساس الذي تستند عليه نذكر منها ما يلي:³

➤ من ناحية مصدرها المكاني (قروض داخلية وقروض خارجية):

- القروض الداخلية فهي: هي القروض الذي تحصل عليها الدولة من أشخاص طبيعيين أو معنويين في إقليمها بغض النظر عن جنسيتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب. وتتمتع الدولة بالنسبة للقروض الداخلية بحرية كبيرة إذ أنها تضع شروط القرض المختلفة، وتبين المزايا الممنوحة للمقترض، وكيفية السداد، كذلك فإن طاقة الدولة

¹ تميم صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 186.

² خالد الخطيب شحادة، أحمد زهر شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 236.

³ رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الإيرادات العامة)، مرجع سابق، ص 56-57.

على الاقتراض الداخلي أكبر بكثير من طاقتها على الاقتراض من الخارج إذ أنها لا تستطيع إن تملئ شروطها على دولة أخرى أو على المدخرين خارج حدود إقليمها ولكن تعمل على إغرائهم بالمزايا العديدة. إما في الداخل فتعمل الدولة على نجاح قروضها باستغلالها لكافة الاعتبارات السياسية والاجتماعية، فتثير في نفوس المواطنين روح الوطنية والواجب الوطني لتدفعهم إلى الاكتتاب. كذلك فإنها تطرح قروضها بعد دراستها للوضع الاقتصادي السائد ومعرفة العوامل المهيأة لنجاح القروض، كتوافر المدخرات واستعداد المدخرين على الاكتتاب في السندات الحكومية لما تهية لهم من استثمار مضمون بمزايا لا تقل عما هو سائد في السوق. إلى جانب ذلك فهي تحفض من قيمة إصدار السندات لإعطاء الفرصة لصغار المدخرين للاكتتاب، وتتجنب الدولة فقدان ثقة الأفراد في ائتمائها وذلك بمحافظتها على الاستقرار النقدي وسعيها على عدم ارتفاع الأسعار.

ومما يزيد من طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي أنه لا يترتب على القروض الداخلية اقتطاع من ثروة الإقليم، إذ أن ما تحصل عليه الدولة من أموال المكتسبين يعاد توزيعه بواسطة النفقات العامة، فالقروض يؤدي إلى تعديل في توزيع واستخدام الدخل وتعديل في الهيكل الاجتماعي. ويتحدد مدى نفعه أو العبء المترتب عليه بالمقارنة بين استخدام المقرضين لأموالهم وكيفية استخدام الدولة لهذه الأموال.

- القروض الخارجية فهي: القروض التي تحصل عليه الدولة من حكومة أجنبية أو من شخص طبيعي أو معنوي مقيم في الخارج وتلجأ الدولة إلى الاقتراض من الخارج لحاجتها لرؤوس الأموال وعدم كفاية المدخرات الوطنية كذلك لحاجتها إلى العملات الأجنبية سواء كان ذلك لتغطية عجز في ميزانها الحسابي أو لدعم عملتها وحمايتها من التدهور كذلك فإن الدولة تقتض للحصول على ما يلزمها من سلع إنتاجية وبيع استهلاكية ضرورية وأخيرا فإن الاقتراض يمكنها من الاستفادة من الخبرات التي تنقصها.

ويلاحظ أن سلطة الدولة في حالة الاقتراض الخارجي أقل منها في حالات الاقتراض الداخلي، حيث أنها لا تستطيع أن تجبر دولة أخرى على منحها قرضا إلا في حالات استثنائية كحالات الاحتلال، كذلك فإن سلطة الدولة في التخفيف من هذه القروض محدودة فالتجاؤاها إلى التضخم مثلا لا يساعدها على التخفيف من عبء هذا الدين واستهلاكه إذ أن هذه الوسيلة تتوقف عند حدودها، وتتأثر الدولة المقترضة بالإحداث الاقتصادية التي تجري في الدول المقرضة كما تتأثر بتقلبات سعر الصرف فتستفيد حينما يطرأ تدهور في عملة الدولة المقرضة حين أدائها للفوائد ورد أصل الدين بعكس إذا ما زادت قيمة هذه العملة عند السداد كذلك فإنها تنتفع من ارتفاع قيمة عملة الدولة الدائنة في لحظة انعقاد القروض وغالبا لتجنب هذه التقلبات تتضمن القروض الخارجية شرط الوفاء على أساس سعر صرف محدد لعملة أجنبية تتميز بالثبات والاستقرار أو على أساس الوفاء بالسلع وتؤدي القروض الخارجية إلى المساهمة في زيادة الإنتاج في الداخل إذا أحسن استخدامها ولكنها تتضمن عبئا عند دفع الفوائد وسدادها لذا يتعين لمعرفة مدى نفع هذه القروض أن نقارن بين نتائج استخدامها في النواحي الاستثمارية وبين المبالغ التي ستدفع في الخارج لخدمة الدين، فإذا زاد الأول عن الثاني كان نفع الدين محققا، وكذلك فإن القرض الخارجي غالبا ما يتأثر بالسياسة فعلى الدولة المتخلفة أن تعتمد أساسا على مدخراتها التي

يجب أن تقوم بالدور الأكبر في التنمية إذ أن القروض الخارجية قد لا يكون من المتيسر الحصول عليها عند الحاجة أو قد تكون متضمنة بشروط قاسية مالية أو سياسية . وفي هذا الصدد من المهم أن نشير إلى الأسباب التي تجعل الدولة أن تلجأ إلى القروض الخارجية وهي:

- عدم كفاية المدخرات المحلية من اجل تمويل المشروعات الاقتصادية والاجتماعية للدولة ومن ثم فإنها لا تستطيع إصدار قرض داخلي لقلّة الأموال الموجودة في السوق الداخلية.
- الرغبة في علاج اختلال ميزان المدفوعات ومن ثم فإن الدولة تستطيع عن طريق القروض الخارجية أن تحصل على حاجتها من العملات الأجنبية.

➤ من ناحية حرية الاككتاب (قروض اختيارية وقروض إجبارية)

- القروض الاختيارية: والقرض الاختياري هو مبلغ من المال تستدينه الدولة من المقرضين طوعا لا كرها، فالأصل في القروض أن تكون اختيارية فأساس القروض تعاقدية ولكنه يستلزم صدور قانون لإجازته وتترك الدولة الأفراد والهيئات أحرار في قبول الشروط التي تعرضها فلهم حق قبولها أو الأعراض عنها دون مباشرة أي نوع من أنواع الإكراه فيكون الدافع للاككتاب هو كون العملية مجزية ماديا نتيجة سعر الفائدة المرتفع عن السعر السائد في السوق أو وجود امتيازات تغري الرأسماليين في الاككتاب.
- القروض الاجبارية: وهي القروض التي يجبر فيها الأشخاص على الاككتاب فيها حيث تمارس الدولة سلطتها السيادية بشأنها فلا يكون للأفراد حرية في الاكتاب في القرض وتلجأ الدولة إليها في حالة ضعف ثقة المواطنين في الدولة خاصة في فترات عدم الاستقرار والأزمات الاقتصادية وكذا في حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار نتيجة تدهور قيمة النقود فتلجأ الدولة للقرض من أجل امتصاص أكبر قدر من الكتلة النقدية الفائضة للحد من آثار التضخم. ولا تلجأ الدولة للقروض الإجبارية إلا في أضيق نطاق وفي حالات الضرورة وحتى في هذه الحالات قد تفضل اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد من اللجوء للقروض.

➤ من حيث مدة القرض (القروض المؤبدة والقروض المؤقتة):

- القروض المؤبدة: هي تلك التي لا تلتزم الدولة بالوفاء بها في أجل معين مع التزامها بدفع فوائدها الى غاية تاريخ الوفاء بها مع حرية الدولة في تحديد الوقت الأكثر ملائمة لظروفها الاقتصادية والمالية للوفاء به حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤبد في أي وقت دون أن يكون للدائنين في ذلك حق الاعتراض. وهذا قد يؤدي لتراكم الديون وأعباء الفوائد المترتبة.
- القروض المؤقتة: هي القروض التي تلتزم الجهة الإدارية المقترضة بالوفاء بها في الآجال والأوضاع الواردة في قانون إصدارها. بغض النظر عن ظروفها الاقتصادية والمالية وهذا يزيد من ثقة المكتتبين في الدولة ويأخذ هذا النوع من القروض صورة قروض قصيرة الأجل والتي لا تتجاوز في الغالب سنتين وتلجأ إليها الدولة غالبا لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية، أو متوسطة أو طويلة الأجل ويقصد بها تلك التي تعقد لمدة تزيد عن سنتين

وتقل عن عشر سنوات وتلجأ الدولة لهذا النوع لتغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة بحيث لا تكفي الإيرادات العادية الخاصة بالسنة المالية لتغطيته.

4.1 مبررات اللجوء إلى القرض العام: ¹

لا تعتبر القروض العامة تصرفاً محموداً من الوجهة المالية في جميع الظروف، ولا تعتبر إجراء مدموماً في كل الحالات. وإنما يتعين على الباحث الذي يريد أن يصدر حكماً سليماً بالاقتراض العام أو عليه، أن ينظر إلى طبيعة النفقة التي يعقد القرض من أجلها من ناحية، وإلى مبلغ تحمل الطاقة الضريبية للمزيد من الضرائب من ناحية أخرى.

● طبيعة النفقة التي يعقد القرض من أجلها:

إن النفقات العامة العادية التي يستدعيها تمكين الأفراد من ممارسة نشاطهم والحفاظ على كيان الدولة الاجتماعي والاقتصادي، يجب ألا يلتجأ إلى القرض لتغطيتها. فإن هذه النفقات يجب أن يتحملها الجيل الحاضر وليس من العدالة في شيء محاولة إلقائها على عاتق الأجيال المقبلة. خصوصاً إذا لاحظنا أن هذه النفقات العادية تتكرر سنوياً ولا يمكن الالتجاء إلى القروض بصفة دورية لسدادها. وبناء على ذلك. فإن النفقات الاستثنائية وحدها هي التي يجوز الالتجاء إلى القروض لمواجهتها على اعتبار أنها نفقات غير متوقعة ولا يمكن مواجهتها بالموارد السنوية للميزانية. ولكن النفقات غير العادية على نوعين: نفقات غير منتجة كنفقات الحرب، ونفقات منتجة كمد السكك الحديدية، وإنشاء مشروعات الري وتوليد الكهرباء من مساقط المياه. ويحسن فيما يختص بالنوع الأول من النفقة غير العادية ألا تسرف في الالتجاء إلى القروض لأنها ستؤدي إلى زيادة الأعباء العامة في المستقبل دون أن يكون لها فضل في زيادة الثروة القومية زيادة تيسر تحمل هذه الأعباء. أما النوع الثاني من النفقة غير العادية فإنها ستؤدي على العكس إلى زيادة الثروة القومية فيصبح أداء الدين أمراً ميسوراً. كما أن هذه النفقات تعود بالنفع على الأجيال المقبلة. فمن العدل أن تساهم في تكاليفها.

● الطاقة الضريبية:

وبالرغم من القواعد السابقة، فإن الالتجاء إلى الضريبة لسداد النفقات غير العادية حتى المنتجة منها يعتبر أسلم من الناحية المالية كلما كان ذلك ممكناً ذلك لأن القرض يعتبر ارتباطاً بأعباء على المستقبل. ولكن الطاقة الضريبية للدولة قد لا تسمح بزيادة الضرائب الموجودة بالنظر إلى عبء الضرائب السارية ومقدار الدخل القومي ظروف البلاد السياسية والاقتصادية، كما أن الضرورة العاجلة للنفقة قد لا تترك متسعاً من الوقت لسدادها عن طريق زيادة الضرائب، ذلك لأن حصيلة الضرائب لا تأتي إلا بعد مرور الوقت اللازم لتقريرها وتطبيقها.

¹ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نفضة مصر، مصر، 2006، ص 239.

5.1 إصدار القروض العامة:

تلجأ الدولة في إصدار القروض العامة إلى أساليب مختلفة، لكل أسلوب منها مزاياه وعيوبه. ويتوقف اختيار الدولة لأحد هذه الأساليب على الظروف السائدة وقت إصدار القرض. ويقترن إصدار القروض العامة بشروط مالية تلتزم بها الدولة، وقد تتضمن أحياناً مزايا تمنح للمستهلكين بقصد تشجيع الإقبال على شراء سنداها. وتلجأ الدولة في إصدارها للقروض إلى أساليب متعددة وهي كما يلي:¹

الالاكتتاب العام:

ويكون ذلك حين تتوجه الدولة مباشرة إلى الأفراد والهيئات لتعرض عليهم الاكتتاب في سنداها. وقد تطلب الدولة دفع قيمة السندات كلية أو دفع نسبة مئوية منها وبعد إقفال باب الاكتتاب تخصى المبالغ المحصلة أو مقدار الطلبات المقدمة للاكتتاب لمعرفة حصيلة القرض، وقد يحدث إن يغطي القرض عدة مرات. بمعنى أن تكون المبالغ المكتتب فيها أكثر من قيمة القرض. ويمكن للدولة في هذه الحالة إن تتبع سياسة التخصيص ومضمون هذه السياسة إن يخصص لكل مكتب نسبة معينة مما طلبه فيقوم بدفع المبلغ المطلوب منه أو استرداد جزء من قيمة اكتتابه إذا كان قد دفع أكثر مم خصص له. وتتميز هذه الطريقة بأنها توفر على الدولة العمولة التي يتقاضاها الوسطاء وتمكنها من معاملة صغار المدخرين معاملة ممتازة، ولكن مما يؤخذ عليها إن الدولة قد تصدر القرض بأسعار لا تتفق مع سعر الفائدة السائد في السوق فيقل الإقبال عليه، أو تقوم بمنح امتيازات وفائدة أعلى مما يجب، فتتحمل بذلك عبئاً إضافياً نتيجة عدم خبرة الإدارة المالية ولتجنب ذلك تلجأ الدولة إلى الوسطاء الماليين.

الالاكتتاب عن طريق البنوك:

في هذه الحالة تتوجه الدولة إلى البنوك لتحصل على القرض وتقوم بمهمة بيعه بعد ذلك إلى الجمهور. فالمصارف تقرض الدولة المبلغ التي هي بحاجة إليه دون انتظار البيع للجمهور، وتتقاضى مقابل ذلك عمولة معينة. وقد لا تكتفي البنوك بدور الوسيط بل قد تساهم بالاكتتاب في القرض وفق تخصصها. وتتميز هذه الطريقة بأن تحصل الدولة على مبلغ القرض بأفضل الشروط نظراً لخبرة رجال البنوك بالمسائل المالية، ولكن يعاب عليها حصول البنك على عمولة كبيرة، فقد تشتري البنوك السندات بسعر أقل من سعرها الاسمي مما يفوت على الدولة حصيلة هذه الإيرادات.

الإصدار في السوق المالي (البورصة):

وفي هذه الحالة تلجأ الدولة لبيع السندات في بورصة الأوراق المالية إذا كان مبلغ القرض محدوداً وكانت الدولة في غير حاجة سريعة أو عاجلة إليه. حيث تبيع الدولة سنداها شأنها في ذلك شأن المؤسسات والأفراد، وتعرضها على دفعات صغيرة حتى لا يتدهور سعرها.

¹ زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1998، ص 213.

6.1 شروط إصدار القروض العامة:

- يتلزم إصدار القرض العام بجملة من الشروط والمزايا التي يتم منحها للمكاتبين نذكر أهمها فيما يلي:¹
- تحديد الفائدة السنوية: فالدولة ملزمة عند إصدار القرض العام أن تحدد سعر الفائدة السنوية، مع الأخذ بعين الاعتبار سعر الفائدة الجاري في السوق؛
 - المحافظة على قيمة رأس المال: تتعهد الدولة برد المبلغ المقترض بحسب قيمة وقت القرض حتى تبعث روح الطمأنينة في نفوس أصحاب رؤوس الأموال خشية تدهور قيمة العملة؛
 - مكافآت السداد: والمقصود به هو حصول المكتب على مبلغ من المال عند سداد قيمة القرض العام علاوة على ما قد قام بدفعه للدولة عند الاكتتاب؛
 - جوائز اليانصيب: من الممكن أن تتعهد الدولة بدفع مبالغ كبيرة لبعض السندات التي تفوز في القرعة وذلك في أوقات الاستهلاك؛
 - الضمانات: في الغالب يتم عقد القرض العام دون ضمانات سوى التزام الدولة باحترام شروط العقد، ولكن هناك بعض القروض التي تكون محل ضمانات سواء شخصية أو عينية؛
 - الإعفاء من الضرائب: من مزايا الاكتتاب في القرض العام هو الإعفاء من الضرائب سواء يكون مقتصرًا على ضريبة واحدة أو مجموعة من الضرائب، أو شاملاً لمختلف أنواع الضرائب.
 - قبول السندات العامة في تسديد الضرائب: حتى تزيد الدولة الثقة في سنداها فإنها تقرر قبولها بقيمتها الاسمية في تسديد الضرائب؛

7.1 طرق انقضاء القرض العام:

- يقصد بانقضاء القرض العام تسديد قيمته للمكاتبين، وهناك العيدي من الطرق لانتهاء القرض العام وهي تختلف باختلاف نوع القرض وشروطه أيضا، ومن هذه الطرق ما يلي:²
- تسديد القرض العام والوفاء بالدين: وهي الطريقة الطبيعية لانقضاء القرض العام، إذ يتم تسديد قيمته بالكامل للمكاتبين، وهذه الطريقة يتم اعتمادها في القروض قصيرة الأجل فهي لا تتطلب مبالغ كبيرة ويتم تسديدها من إيرادات الدولة العادية.
 - تثبيت القرض العام: إذ تقوم الدولة بتحديد فترة القرض العام قصير الأجل وتصدر عوضه قرض متوسط أو طويل الأجل، بحيث يكون مبلغه بنفس مبلغ القرض السابق، وتقوم الدولة بالسماح للمكاتبين في السندات السابقة للاكتتاب في هذه السندات الجديدة، وتجدر الإشارة أن عملية التثبيت يمكن أن تكون اختيارية أو إجبارية.

¹ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مرجع سابق، ص 254.

² سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 196-197.

- تبادل القرض العام: ويقصد به أن تقوم الدولة بتغيير السندات القديمة بسندات جديدة تتضمن نفس القيمة الإسمية، ولكن بأسعار فائدة منخفضة، والهدف من ذلك هو تخفيف عبء الديون العامة، وعادة ما يقتصر هذا الأمر على الديون طويلة الأجل والمتوسطة، كما تلجأ إليه الدولة في حالة انخفاض أسعار الفائدة في السوق إلى أقل مما هو متفق عليه في شروط العقد، وقد يكون التبدل اختيارياً أو إجبارياً.
- استهلاك القرض العام: وهي التخلص من الدين الناتج عن القرض بواسطة إرجاع قيمته للمكاتبين على دفعات متتالية، وعليه يتم تسديد قيمة القرض على عدة مراحل، وتعتمد الدولة على هذا الأسلوب عندما لا تتمكن من تسديد قيمة القرض وفوائده في الآجال المحددة، ومن القروض التي يتم تسديدها بهذه الطريقة هي القروض المؤبدة.

8.1 الآثار الاقتصادية للقرض العام:¹

تلجأ الدولة إلى القرض العام من أجل التغلب على المشكلات المالية المعاصرة ولتغطية عجز موازنتها وذلك عندما لا تستطيع الدولة تأمين الاحتياجات المتزايدة للإنفاق لعام وزيادة العبء المالي على الدولة.

- الآثار الإيجابية:
 - ✓ عند قيام الدولة بواجباتها من الإنفاق العام قد لا تكفي إيراداتها لتغطية النفقات في جزء معين من السنة، فتلجأ إلى الاقتراض حتى تقدر أن تجبي إيراداتها لتلاني أي عجز قد يطرأ على الميزانية.
 - ✓ قد تستخدم القروض العامة في المشروعات الاستثمارية الكبيرة التي سوف تؤتي آثارها ونائجها لأجيال مقبلة والتي لا تستطيع الدولة أن تشعبها من ميزانيتها وهي بذلك تحقق التنمية الاقتصادية للدولة.
 - ✓ في الظروف الاستثنائية كالحروب والكوارث والدفاع عن كيان الدولة ومواطنيها تمثل القروض العامة ضرورة لا تستطيع الدولة أن تملص منها.
- الآثار السلبية:

على الرغم من المزايا جراء استخدام حصيلة القرض استخداماً اقتصادياً أمثل، إلا أنها تمثل عبئاً حقيقياً بالنسبة للاقتصاد، ومن سلبيات القرض العام نذكر ما يلي:

- ✘ يؤدي القرض العام إلى تحويل أموال القطاع الخاص التي تعتبر قوة لتوظيفها في مشروعات إنتاجية إلى القطاع العام.
- ✘ هذه الأموال تذهب غالباً في الإنفاق الاستهلاكي، أو نفقات عامة غير منتجة من رؤوس الأموال من القطاع الخاص، مما يؤدي إلى تدهور الإنتاج الزراعي والصناعي وارتفاع أسعار السلع والخدمات بشكل مضطرد.
- ✘ أن منافسة القطاع العام للقطاع الخاص في الحصول على القروض الداخلية يرفع من سعر الفائدة، بما يؤدي إلى عرقلة النشاط الاقتصادي، حيث أنه بارتفاع سعر الفائدة تقل الاستثمارات.

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 96.

✘ ينتج عن القروض العامة زيادة العبء الضريبي على أبناء المجتمع لازدياد الجزء الثابت من إيرادات الميزانية والذي يجب أن يخصص لتسديد نفقات خدمة الدين، الحقيقة أن القروض العامة هي ضرائب مؤجلة يقع عبئها على الأجيال القادمة.

✘ كما قد يؤدي توجيه حصيلة القرض لشراء سلع استهلاكية إلى زيادة النفقات الاستهلاكية مما لا يقابله مرونة في الجهاز الإنتاجي للدولة، أي أن هذه الزيادة في الطلب الفعال لن تقابلها زيادة ماثلة في حجم المعروض من السلع والخدمات، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار وإلى التضخم.

وهكذا تتوقف أهم الآثار الاقتصادية للقروض العامة على طريقة استخدام حصيلة القرض، فقد يستخدم القرض لشراء السلع والخدمات استهلاكية، أو قد تقوم الدولة بإنفاقه في أوجه الاستثمار.

2. الإصدار النقدي الجديد¹

نظراً لأن حكومات معظم الدول النامية عادة ما تعاني من نقص الموارد النقدية لضيق وعائها الضريبي، وافتقادها الخبرة في إدارة الشؤون الضريبية، فإنه وعند الوقوع في عجز مالي فإن تلك الحكومات تلجأ لتمويله إلى البنك المركزي. فعندما تقوم البنوك المركزية بإيعاز من الحكومة بإصدار المزيد من النقود يدرك الأفراد أن القوة الشرائية لتلك النقود ستميل إلى الانخفاض، فيعتمد الأفراد إلى التخلص من تلك النقود، وهو ما يؤدي إلى تغذية جانب الطلب. من ناحية أخرى فإن زيادة عرض النقود يؤدي إلى انخفاض معدلات الفائدة (ثمن النقود)، وهو ما يساعد على تشجيع الطلب. ولذلك يطلق على الزيادة في عرض النقود في المجتمع على أنها ضريبة التضخم. ويعتبر اللجوء إلى هذه الوسائل النقدية في حكم الضريبة، لأن إصدار أوراق نقدية جديدة - دون أن يقابلها زيادة في الإنتاج القومي - تؤدي إلى خفض القوة الشرائية للنقود وبالتالي ارتفاع مستوى الأسعار. ويتحمل الأفراد عبء هذه الزيادة في الأسعار، وإن كان توزيع أعباء هذه الطريقة لن يكون توزيعاً عادلاً كما هو الحال بالنسبة للضرائب لأن العبء الأكبر سيقع على عاتق أصحاب الدخول الثابتة وهم في الغالب من الضعفاء اقتصادياً ولذا يجدر بالدولة ألا تلجأ إلى هذه الوسائل النقدية التي تؤدي إلى المظالم الاجتماعية.

ولهذا يمكن القول إن أغلب الدول تخلت عن هذا الأسلوب ومنحت أغلبها استقلالية للبنوك المركزية وبالتالي فقناة الإصدار النقدي الجديد أصبحت محدودة جداً إلا في عدد قليل من الدول وفي حالات خاصة جداً كالأزمات السياسية.

¹ سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 199.

المحور الرابع: الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية

إن الموازنة العمومية من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها أداة من أدوات السياسة المالية (الميزانية) والتي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ومن المعلوم أنه ليس هناك دولة تمتلك قدرة الحصول على إيرادات غير محدودة بغض النظر عن مدى ثرائها، وعليه فإن أسس إعداد الميزانية العامة للدولة تركز على عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة- الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام الموارد-. وستناول فيما يلي كل الجوانب المتعلقة بالموازنة العمومية.

أولاً: ماهية الموازنة العمومية وخصائصها

توجد العديد من التعاريف والمفاهيم للموازنة العمومية، وكلها تنصب في نفس الإطار: الموازنة العمومية هي: " الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العمومية لأي دولة، وهي تشمل بنود النفقات العمومية، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها للأفراد، وكيفية الحصول على هذه الإيرادات.¹ وفيما يلي سنعتمد على تعريف الميزانية حسب المشرع الجزائري.

حسب المادة **06 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية:** "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها."

ويظهر من خلال التعريف السابق أن الموازنة العمومية هي البرنامج السنوي لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة من أجل تحقيق أهدافها المتعددة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

وتم تعريفها في المادة **14 من القانون العضوي 18-15:** "تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباؤها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية وتوزع حسب الأحكام المنصوص عليها في القانون".

انطلاقاً من التعاريف السابقة نستنتج أن الموازنة العمومية هي وثيقة تشريعية سنوية تقرر الإيرادات والنفقات النهائية للدولة وترخص بها بهدف تسيير وتجهيز المرافق العمومية.

¹ حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2021، ص 170.

وعليه، وفقا للتعريف السابقة، يتضح أن الميزانية العامة تتميز بما يلي:¹

- الموازنة العمومية نظرة توقعية مستقبلية (الصفة التقديرية للميزانية):

الميزانية عنصر تقديري لمدة مستقبلية تتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية تقدر عادة بسنة واحدة.

- الموازنة العمومية تتطلب الإقرار أو الترخيص من السلطة التشريعية:

إن وجود تقديرات للإيرادات العمومية والنفقات العمومية، لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عمومية للدولة؛ بل لا بد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الموازنة العمومية شرط أساسي لتنفيذها، ودون هذه الموافقة، تبقى الميزانية مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ.

- الموازنة العمومية خطة سنوية:

تحضر الموازنة العمومية للدولة لمدة سنة واحدة في معظم دول العالم، فيكون التقدير في الموازنة العمومية سنة، حيث يعطي الإذن بالجباية والإنفاق عن سنة واحدة ولقد تم ترسيم سنوية الميزانية بسبب أن تحضير الرزنامة ودراستها والتصويت عليها يتطلب مجهوداً كبيراً لا يمكن أن يتم إذا ما كانت المدة أقل، ولا يمكن وضع موازنة عامة للدولة لفترة زمنية غير محدودة.

- الموازنة العمومية عبارة عن خطة مالية:

يمكن للدولة من خلالها تحقيق مختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ويظهر ذلك من خلال إنفاقها على مختلف المشاريع والبرامج من أجل الوصول لهذه الأهداف.

- الموازنة العمومية وثيقة قانونية: بحيث تصدر في الجريدة الرسمية بشكل سنوي وتصدر بموجب قانون المالية.

- الموازنة العمومية وثيقة محاسبية: تخضع لقانون المحاسبة العمومية.

- الموازنة العمومية وثيقة سياسية: تعكس سياسة الدولة وتنفيذ اختياراتها السياسية في صورة أحكام مالية.

¹ فليح حسن خلف، المالية العامة، مرجع سابق، ص 278.

ثانيا: القواعد الكبرى للموازنة العمومية

حددت النظرية الكلاسيكية في المالية العمومية عددا من المبادئ (القواعد) للموازنة العمومية، تهدف من ورائها وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، سواء عند اعتمادها للإيرادات العمومية والنفقات العمومية أم الرقابة عند تنفيذ الموازنة العمومية .

ونتيجة تطور مفهوم المالية العمومية بسبب تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية - لاسيما بعد الأزمة الاقتصادية العالمية التي تلت الحرب العالمية الثانية-، فقد كثر الجدل بين فقهاء المالية العمومية حول استمرار قيمة هذه المبادئ وإمكان تجاوزها أو إلغائها، إلا أن دور مبادئ الميزانية من النواحي السياسية والفنية جعل هذه المبادئ تصمد سواء على صعيد الدولة أم على صعيد المؤسسات الدولية، وحافظت على أهميتها وضرورتها للإدارة المالية السليمة، رغم تطور هذه المبادئ التقليدية من حيث عددها وأهميتها النسبية تبعا للمستجدات والمتغيرات .

إن مبادئ الموازنة العمومية هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة، ومنهم من بالغ بقيمتها وزاد عددها ومنهم من قسمها من حيث الأهمية إلى مبادئ أساسية وأخرى ثانوية، وتختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان والمكان وفق التشريع الوضعي لكل دولة. وقد ارتبطت هذه المبادئ بالمفهوم الكلاسيكي للميزانية العامة الذي كان سائدا في القرن 19 والقرن 20، إلا أنه مع تطور مفهوم المالية العامة، فقد تطورت مبادئ الميزانية العامة وأصبح لها العديد من الاستثناءات.

وفيما يلي القواعد الكبرى لإعداد الميزانية العامة:

1- مبدأ السنوية

يقصد بمبدأ السنوية أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة ويكون لكل سنة ميزانية مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن ميزانية السنة السابقة وعن ميزانية السنة اللاحقة.

بالنسبة للميزانية العامة في الجزائر فهي تعتمد على مبدأ السنوية عند الإعداد والسنة المالية في الجزائر هي السنة الميلادية، وأكد على ذلك القانون 84-17، وكذلك القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في المادة 06 منه.

• أسباب ومبررات سنوية الميزانية:

❖ إن للدورة الزمنية غير السنوية الكثير من المساوي، فإذا كانت هذه الدورة أقل من سنة مالية فإن مؤدى

ذلك عرض الموازنات العامة على السلطة التشريعية عدة مرات خلال السنة المالية وإطالة فترة المناقشات

البرلمانية، وإذا كانت هذه الدورة أكثر من سنة مالية فإن من شأن ذلك إضعاف رقابة السلطة التشريعية بسبب إطالة مدة الدورة وتقلب الظروف الاقتصادية خلالها، فالسنة إذن هي المدة الطبيعية التي نستطيع خلالها تصوير الوضع المالي للدولة.

❖ السنة هي المدة الضرورية والكافية لإعداد الموازنة العامة والمصادقة عليها لأن الحكومة لا تستطيع أن تعد أكثر من موازنة واحدة خلال العام، وبالمقابل لا تستطيع السلطة التشريعية التخلي عن مهمتها أكثر من سنة.

❖ إن تنظيم الميزانية العامة، لفترة أقل من سنة، عملية محفوفة بالمخاطر والأخطاء وسوء التقدير والتفاوت بين حجم وتدفقات الإيرادات والنفقات.

• طرق حساب سنوية الميزانية:

يوجد طريقتين لحساب سنوية الميزانية هما على التوالي:

✓ أسلوب التسيير أو حساب الخزينة:

وفق هذا الأسلوب تقفل كل الحسابات في 12/31 والتي لم تنته تفتح في ميزانية السنة المقبلة.

مزاياه: يمكن السلطات من وضع البيان الختامي في وقته (قانون ضبط الميزانية)

عيوبه: يؤدي بالمصالح إلى الإسراف في صرف النفقات.

✓ أسلوب الممارسة المالية أو أسلوب التمرين (التسوية)

وفق هذا الأسلوب يعد حساب السنة المالية الختامي على أساس المبالغ التي التزمت الحكومة بإنفاقها حتى لو لم

يتم هذا الإنفاق بالفعل خلال السنة المالية، هذا يؤدي بالمصلحة إلى زيادة المدة في التحصيل الفعلي للإيرادات

وصرف النفقات (المدة التكميلية 3 أشهر)

• استثناءات مبدأ السنوية:

لمبدأ السنوية استثناءات يمكن ذكرها فيما يلي:¹

➤ الميزانية الشهرية: في حال لم يصادق البرلمان على الميزانية الجديدة، تطلب الحكومة رخصة من البرلمان

طالما أن الميزانية في المناقشة.

➤ الميزانية الاثني عشرية: في حال ما إذا رفض البرلمان إعطاء الميزانية الشهرية وحتى لا تتعطل المصالح، فرض

القانون إعطاء رخصة ابتدائية يمنحها المشرع للحكومة دون موافقة البرلمان.

¹ أوكيل محمد المن، محاضرات في قانون الميزانية العامة، جامعة بجاية، الجزائر، 2015، ص 20.

تنص المادة 69 من القانون 84-17 السابق الذكر على ما يلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية. يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب و كفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق
 - بالنسبة لنفقات التسيير: في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة و ذلك شهريا و لمدة ثلاثة أشهر.
 - بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار: في حدود ربع 1/4 الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة السابقة.
- الميزانية التكميلية: عبارة عن ميزانية تعد وسط السنة المالية (في الجزائر غالبا ما تعد بين جوان وجويلية)، تعتبر لاغية لما قبلها، وهي تعد لتعديل الميزانية الأولية سواء بإضافة أو بإلغاء بعض القوانين وبعد إعدادها يتم استخدامها حتى نهاية السنة المالية.

➤ رخص البرامج: غالبا ما تكون البرامج الكبرى للدولة تمتد لأكثر من سنة كإنشاء سد، مولدات الكهرباء، الطريق السيار شرق غرب-شمال جنوب، لذلك تقسم المبالغ الإجمالية على عدد السنوات فتحصل على المبلغ السنوي (اعتمادات الدفع)، وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أطلق تسمية رخص الالتزام على رخص البرامج.

2- مبدأ الشمولية (العمومية، عدم التخصيص)

يقصد بمبدأ الشمولية أن تشمل موازنة الدولة جميع نفقاتها، جميع إيراداتها دون إخفاء أو سهو، ودون إجراء أي خصم أو تقاص بين أي إيراد من إيرادات الدولة وأية نفقة من نفقاتها ومعنى ذلك أنه لا يجوز:

- تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العمومية لتغطية نفقة بذاتها أو بإدارة من الإدارات العامة؛
- عدم تنزيل نفقات أي إدارة أو مؤسسة من إيراداتها؛

ويساعد هذا المبدأ السلطة التشريعية على أعمال الرقابة على الإيرادات والنفقات كافة، بحيث لا يسمح لأي إدارة باستعمال إيراداتها لتغطية نفقاتها بعيدا عن رقابة السلطة التشريعية، ويقابل هذا المبدأ مبدأ معاكس هو مبدأ الصوافي (طريقة الناتج الصافي، طريقة المقاصة)

مبدأ الصوافي: يجري بموجبه تقاص بين نفقات كل إدارة وإيراداتها، بحيث لا يظهر في الميزانية العامة إلا فائض الإيرادات عن النفقات أو العكس. ولقد كان مبدأ الصوافي مطبقا في أغلب موازنات القرن 19، إلا أنه تم

التخلي عنه في الموازنات المعاصرة بسبب المساوي التي نجمت عنه، وسارت أغلب الدول منذ مطلع القرن 20 على تطبيق مبدأ الشمول (عدم التخصيص: عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة). وتحترم الميزانية العامة في الجزائر مبدأ الشمولية، وذلك تبعا للمادة 8 من القانون 84-17: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز"، كم أن المادة 38 من القانون العضوي 18-15 أكدت على مبدأ عدم التخصيص.

● خصائص مبدأ الشمولية:

وتتميز قاعدة الشمولية بما يلي:

- توضح بشكل تفصيلي جميع عناصر الإيرادات العامة والنفقات العامة، مما ييسر مهمة الباحثين وبصفة خاصة السلطة التشريعية التي يهمها التعرف على طبيعة وحجم كل نفقة وكل إيراد.
- تؤدي هذه القاعدة إلى ترشيد الإنفاق الحكومي ومحاربة الإسراف فيه، لأن تدوين كافة النفقات والإيرادات لكل مصلحة أو هيئة يعتبر بمثابة رقابة داخلية عليها في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عند عرض حساباتها الختامية.

● استثناءات مبدأ الشمولية:

لمبدأ الشمولية استثناءات منها ما يلي:¹

- الأرصدة المودعة (أرصدة المساهمات): هي عبارة عن التبرعات التي يمنحها الأشخاص المعنويون والطبيعيون للدولة من أجل بناء أو إنشاء مشاريع دون تحديد الهدف من هذه التبرعات مع اشتراط قبول وزير المالية لهذه الأخيرة بعد التحقق من المصدر المشروع لهذه الأموال.
- إجراء إعادة الاعتماد: وقد نصت عليه المادة 10 من القانون 84-17 إذ أن المبالغ المدفوعة بغير حق لفائدة الخزينة أو المبالغ الناجمة عن بيع العتاد يمكن إدراجها مرة أخرى في الفصل الذي صرفت منه
- تخصيص النفقات: حيث يخصص كل مبلغ في جانب النفقات لوزارة معينة إلا ما استثني من النفقات المشتركة (تكاليف مشتركة).

¹ يساعد علي، المالية العامة، مطبوعات المعهد الوطني للمالية، القلعة، الجزائر، 1992، ص36.

3- مبدأ الوحدة

يعني مبدأ الوحدة أن ترد نفقات الدولة وإيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى موازنة واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات العامة التي يقتضيها تنظيم الدولة الإداري¹.

- **خصائص مبدأ الوحدة:** يتميز مبدأ وحدة الميزانية بالخصائص التالية:

- يتصف بالوضوح والسهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة حيث أن للدولة حسابا واحدا؛
- سهولة إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الميزانية العامة وبالتالي معرفة أثر الميزانية العامة على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية، دون الحاجة إلى إجراء العديد من الحسابات التي يستلزمها الأمر في حالة تعدد الميزانيات.
- يساعد السلطة التشريعية في أداء مهمتها من حيث اعتماد الموازنة العمومية وفرض الرقابة عليها؛
- يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإداراتها المختلفة؛
- يدعم أسلوب التخطيط؛ لأن الموازنة العامة ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادي.

- **استثناءات قاعدة الوحدة:**

على الرغم من أهمية ومزايا هذه القاعدة، فقد ظهرت بعض الضرورات التي دفعت الكثير من الحكومات إلى الخروج عن هذه القاعدة وذلك في شكل تعدد الموازنات، فنجد إلى جانب الميزانية الأساسية ميزانيات أخرى، نذكر منها:²

- **الميزانيات الاستثنائية:**

تشمل هذه الميزانيات المبالغ التي تضطر الدولة لإنفاقها بصفة استثنائية ولا تمول من الإيرادات العامة، مثل نفقات تمويل الحروب، الكوارث...

الاعتمادات المخصصة لهذه الميزانية لا تدرج ضمن الميزانية العامة حتى لا تؤثر على التحليل المالي لتطور أموال الدولة طالما أنها ظرفية واستثنائية. والميزانية الاستثنائية غالبا ما تمول بمصادر استثنائية كالقروض.

- **الميزانيات المستقلة:**

¹ حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 179.

² ياعي محمد عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 390.

وتخص ميزانيات الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تتمتع بالاستقلال المالي وتوضع من المجالس المحلية (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ومجلس إدارة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري)، إذ أن الاستقلال الإداري لتلك الهيئات لا فائدة منه إذا لم يتوج باستقلال مالي، بإعداد ميزانيتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية، وأن المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومداحيلها لا يتم من قبل البرلمان بل من قبل الأجهزة المحددة في القانون المنظم لهذه الهيئات وهذه الهيئات تتحمل العجز في الميزانية دون أن يؤثر ذلك على ميزانية الدولة.

➤ الميزانيات الملحقة: وتوضع لتسيير المؤسسات والهيئات التي لا تملك شخصية معنوية ويشترط فيها موافقة البرلمان حسب المادة 44 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

➤ الحسابات الخاصة بالخرزينة:

وقد نصت عليها المادة 48 من القانون 84-17 وهي حسابات خاصة تفتح في الخزينة العمومية ولا تدخل في ميزانية الدولة ولا تعرض على السلطة التشريعية، فوظيفة الخزينة تتمثل في جمع إيرادات وصرف النفقات المسجلة في قانون المالية والتنسيق بين هاتين العمليتين، غير أن التنسيق ليس أمرا سهلا ذلك أن الخزينة قد تحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقا كإقراض الموظفين أموال لإنجاز سكنات أو شراء سيارات على أن يتم إرجاعها على دفعات، أو أن تقوم الدولة بشراء سلعة لتقوم ببيعها بسعر أعلى وهذه العمليات لا يمكن اعتبارها إيرادات ولا نفقات.

ولما كانت المبالغ المذكورة لا تشكل إيرادات ولا نفقات فإن الدولة تسجل تلك المبالغ في حسابات خاصة تعرف بحسابات الخزينة وهذه الحسابات لا تفتح إلا بقانون وتتضمن تسجيل العمليات النقدية التي تخرج عن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة، وتتخذ الصور التالية:

- الحسابات التجارية
- حسابات التخصيص الخاص
- حسابات التسبيقات
- حسابات القروض
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية
- حسابات المساهمات أو المشاركات.

في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية تم التوسع أكثر في الحسابات الخاصة بالخبزينة، إذ وردت في المادة 42 منه، 06 حسابات هي كما يلي:

الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات القروض والتسيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات المساهمة والالتزام، حسابات العمليات النقدية.

4- مبدأ توازن الميزانية

ينص مبدأ توازن الميزانية على أن تكون النفقات العامة في حدود إيراداتها. وكان الفكر المالي التقليدي يعتبر قاعدة التوازن ركنا أساسيا أي ضرورة توازن الميزانية العامة للدولة سنويا، ويعارض حدوث أي فائض أو عجز في الميزانية، لما يترتب عليهما من أضرار بالنشاط الاقتصادي في المجتمع، ويرجع تمسكه بهذه القاعدة إلى افتراضه الدائم حالة التوظيف الكامل لجميع موارد المجتمع، ويرر الفكر المالي التقليدي وجهة نظره هذه بما يلي:¹

- في حالة وجود عجز بالميزانية العامة، تحاول الدولة تغطيته بالاقتراض أو بالإصدار النقدي الجديد، وكلاهما ضار بالاقتصاد، فالاقتراض يمثل عبئا على الأجيال القادمة لصاح الأجيال الحاضرة، ويؤدي لزيادة النفقات العامة عند سداد أقساطه وفوائده. كما أن الإصدار النقدي يؤدي إلى التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود.

- في حالة وجود فائض في الميزانية العامة يعني ذلك عدة مساوئ منها:

- يعني وجود تعسق من جانب الحكومة في فرض الضرائب؛
- عرقلة النشاط الاقتصادي ودفعه نحو الانكماش حيث يقل مستوى النفقات العامة عن مستوى الإيرادات؛

وقد كشف الواقع خطأ فرض توازن الميزانية العامة، إذ أصبح الفكر المالي الحديث لا يهتم كثيرا بموضوع توازن الميزانية، بقدر اهتمامه بجعل الميزانية أداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 164.

ثالثا: أهمية الموازنة العمومية والفرق بينها وبين باقي الموازنات**1.3 أهمية الموازنة العمومية:**

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة السياسة والاقتصادية والاجتماعية:¹

- من الناحية السياسية: يشكل إعداد الميزانية واعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية، حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حيث رفضها، إذ تضطر الحكومة لاتباع نهج سياسي معين تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية.
- من الناحية الاقتصادية: تعكس الميزانية العامة في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي إدارة تساعد في توجيه الاقتصاد الوطني، حيث لم تعد الميزانية أرقاما وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي بل لها آثار في كل من حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعها وقطاعاته. فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية، بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش. بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الميزانية أداة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.
- من الناحية الاجتماعية: تبرز أهميتها الاجتماعية في ترسيخ العدالة الاجتماعية وتقليل الفجوة بين طبقات المجتمع، من خلال إعادة توزيع الدخل، والارتقاء بمختلف الخدمات المقدمة.

2.3 الفرق بين الموازنة العمومية وباقي الموازنات:

تختلف الموازنة العمومية عن غيرها من الوثائق المالية، والتي قد يكون هناك خلط بينها، لهذا ارتأينا توضيح كل مفهوم لتتضح الصورة أكثر، ومن أهم الوثائق المالية التي يمكن أن يحدث خلط بينها وبين الموازنة العمومية ما يلي:²

1- الميزانية العامة والحساب الختامي:

الميزانية العامة تتعلق بمدة مقبلة ومستقبلية تعتمد على تقديرات يمكن تحقيقها من عدمه، في حين أن الحساب الختامي فهو بيان لنفقات وإيرادات الدولة الفعلية والتي أنفقت خلال فترة زمنية سابقة، وعليه فإن الموازنة العمومية توضع لسنة مالية بينما يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية.

¹ سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 212.

² دردوري لحسن، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص 100.

2- الميزانية العامة والميزانية النقدية:

الميزانية النقدية هي ذلك البيان الذي يتضمن تقديرات للموارد من النقد الأجنبي في الاقتصاد الوطني ومجالاته، وأوجه استعمالات هذه الموارد خلال فترة زمنية مقبلة وعادة ما تكون سنة، و عندما نقوم بالمقارنة بين الميزانية العامة والميزانية النقدية نجد أن أرقام الميزانية العامة وحساباتها تكون بالعملة المحلية، بينما تكون أرقام الميزانية النقدية بالعملة الأجنبية ، ومن جانب آخر نجد أن الميزانية العامة تتعلق بالنشاط الحكومي ، أما الميزانية النقدية فهي تتعلق بالقطاع الحكومي والقطاع الخاص وجميع قطاعات الاقتصاد الوطني، ومن جهة أخرى نلاحظ أن وزارة المالية هي التي تقوم بوضع مشروع الميزانية، أما الميزانية النقدية فهي من اختصاص البنك المركزي.

3- الميزانية العامة والحسابات الوطنية وموازنة الاقتصاد الوطني:

الميزانية الوطنية يقصد بها التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي الكلي للبلد بجميع قطاعاته في علاقاته الداخلية والخارجية خلال فترة مقبلة هي سنة ، وتختلف عن الميزانية العامة باعتبارها أكثر شمولاً من حيث ما تتضمنه من أرقام وبيانات من تلك الأرقام الموجودة في الميزانية العامة ، والميزانية الوطنية لا تحتاج إلى إجازة السلطة التشريعية على عكس الميزانية العامة، أما فيما يتعلق بالحسابات الوطنية فهي عبارة عن مجموعة من الحسابات التي تحتوي على تسجيلات لمختلف أوجه نشاط الاقتصاد الوطني، وهذا من خلال حسابات الدخل الوطني ومكوناته وتوزيعه فهذه الحسابات هي حسابات فعلية، أما حسابات الميزانية العامة فهي تقديرية ، ومن جانب آخر ، فالحسابات الوطنية تكون أكثر شمولاً من بيانات الميزانية العامة، و تفيد كثيراً في رسم السياسة المالية والتي تعتمد عليها الميزانية العامة للدولة.

رابعاً: دورة الموازنة العمومية

المقصود بدورة الميزانية العامة، مختلف المراحل التي تم بها انطلاقا من إعدادها حتى اعتماد حسابها الختامي الذي يصور نتائج تنفيذها.

وتشمل المراحل التي تمر بها دورة الميزانية العامة 04 مراحل هي: مرحلة الإعداد والتحضير، مرحلة الاعتماد، مرحلة التنفيذ، مرحلة المراجعة والمراقبة.

✓ مرحلة إعداد وتحضير مشروع الميزانية:

يقصد بها وضع بيان تفصيلي لتقديرات الإيرادات العمومية والنفقات العمومية للسنة المقبلة.

وفقاً للمادة 69 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، فإن وزير المالية يتولى الدور الرئيسي في تحضير الموازنة العمومية وذلك تحت إشراف الوزير الأول. بعبارة أخرى تقوم السلطة التنفيذية بعملية تحضير

وإعداد مشروع ميزانية الدولة، بحيث أنه في الجزائر تقوم وزارة المالية بهذه العملية باعتبارها مختصة ومؤهلة لذلك فتمت هذه العملية بالتنسيق بين وزارة المالية والوزارات الأخرى من إعداد كل التقديرات ويمكن أن تمر عملية إعداد الميزانية العامة للدولة بالمراحل التالية:

- التنسيق بين كل العناصر المعنية بالميزانية العامة في الدولة ووضع الخطوط العريضة للخطة المالية والبحث في آليات تجسيدها ميدانيا من خلال وضع الأهداف المرجوة؛
- تقوم السلطة التنفيذية بالتنسيق مع كل الأعضاء وتكليف كل وزراء القطاع بتحديد التقديرات لاحتياجات قطاعه؛
- يقوم كل وزير بالتنسيق مع مسؤولي قطاعه من أجل تحديد الاحتياجات اللازمة والضرورية لقطاعه؛
- تقوم المديرية العامة للدراسات والتخطيط بوزارة المالية بجمع كل المعلومات والمعطيات حول كل الوزارات من أجل استعمالها كوسيلة لقياس المؤشرات الاقتصادية واستنتاج الخطوط العريضة المساعدة في بناء مشروع الميزانية؛
- تقوم وزارة المالية بدراسة التقديرات الموجودة لديها وبعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف النفقات المحدد مسبقا تقوم بإعداد المشروع الأولي لقانون المالية الذي يكون محل دراسة على طاولة مجلس الوزراء للدولة من جهة وبالتركيز على الظروف الاقتصادية من جهة أخرى فمن غير الممكن أن تلبى احتياجات كل الوزارات بشكل كامل ومنه يمكن لوزير المالية أن يرفض كل مطلب يمكن أن يخل بالتوازنات المالية للدولة ويحدث أزمة، وعند انتهاء المناقشات بين مجلس الوزراء يتم إعداد مشروع قانون المالية ليمر للبرلمان من أجل المصادقة عليه. بحيث تتم المناقشة بين مختلف الوزراء، كل وزير على حسب قطاعه ووزير المالية، والذي يكون متمسكا بالخطة المالية.

وفقا للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، يجب أن يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر كحد أقصى من كل سنة.

طرق تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة: ¹

أصبح من المعروف، أن الموازنة العمومية تتكون من جانبين، النفقات العامة والإيرادات العامة، ويعني تحضير وإعداد الموازنة العامة، تقدير كل من النفقات العامة والإيرادات العامة للسنة القادمة .

¹ خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 303.

وتتبرر عملية التقدير مشكلة كيفية تحديد الأرقام الواردة في مشروع الموازنة العمومية، والتعرف على الأسس التي تستند إليها عملية التقدير، والتي تختلف بالنسبة للنفقات العمومية، عنها بالنسبة للإيرادات العمومية، والتي يجب أن تراعي الدقة والمرونة، بحيث تأتي هذه التقديرات مطابقة إلى حد كبير للواقع العملي.

- طريقة تقدير النفقات العامة:

لا تثير تقدير النفقات العامة مشاكل كبيرة، ولا يوجد طرق متعددة لتقدير النفقات العامة، بل يتم التقدير عادة بسهولة، ويتم الاعتماد في تقدير النفقات العامة على طريقة التقدير المباشر، ويتم التقدير بموجب هذه الطريقة وفقا للحاجة المستقبلية المعروفة من قبل العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة، ولا تسبب هذه الطريقة صعوبات فنية، ولا تتطلب سوى أن يكون القائمين على تقدير اعتمادات النفقات العامة على خبرة بتلك الحاجات والمتطلبات.

ومن المتعارف عليه أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوز الاعتمادات الواردة في الميزانية العامة، وإذا ما كان هناك ضرورة لهذا التجاوز، فيجب على السلطة التنفيذية أن تحصل على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية.

- طريقة تقدير الإيرادات العامة:

يثير تقدير الإيرادات العامة كثيرا من الصعوبات الفنية، ويمكننا التمييز بين عدد من طرق التقدير التي ترمي كل طريقة منها إلى الدقة، والاقتراب من الواقع قدر الإمكان، وتقليل الاختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المتحققة فعلا، وحتى لا يكون هناك أي احتلال أو ارتباك في المركز المالي للدولة، ومن ثم فإننا يمكن أن نميز ثلاث طرق لتقدير الإيرادات العامة، وهي:

○ التقدير الآلي: 2-n

بموجب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العمومية للسنة المالية المقبلة بالاعتماد على الإيرادات التي تحققت فعلا في السنة قبل الأخيرة والتي عرفت نتائجها من خلال مناقشته حسابها الختامي.

○ طريقة الزيادة السنوية:

لتلافي الانتقادات الموجهة الى الطريقة الآلية السابق ذكرها، تم ربط التقديرات بطريقه أكثر واقعية، وعليه تم البحث عن طريقه أخرى وكانت طريقه الزيادة النسبية السنوية، مفاد هذه الطريقة أنه يتم تقدير الإيرادات العمومية للسنة المقبلة وزيادتها بنسبه مئوية تقدر بمتوسط نسبه الزيادة التي حصلت في الإيرادات العمومية خلال

سنوات سابقة ثلاثة أو خمسة أو سبع سنوات مثلا مراعية في ذلك توقعات ارتفاع الدخل القومي وازدياد النشاط الاقتصادي.

○ طريقه التقدير المباشر:

نظرا لعيوب الطريقتين السابقتين، تم إيجاد طريقه حديثه في التقدير ألا وهي الطريقة المباشرة، يستعين المسؤولون عن اعداد الموازنة العمومية بجميع البيانات والمعلومات التي يستطيعون الحصول عليها من أجل تحديد الإيرادات العمومية المتوقعة للسنة المقبلة مستخدمين في ذلك أدوات التحليل الحديثة المختلفة لإعطاء فكرة واضحة عن الفترة السابقة والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد والتنبؤ بطريقه دقيقه وموضوعيه بالمتغيرات المالية والاقتصادية المختلفة وذلك بحرية كبيرة مما يساعد على الوصول إلى تقديرات أقرب للواقع وأكثر دقة مقارنة بالطريقتين السابقتين.

✓ مرحلة اعتماد الميزانية العامة:

يعتبر اعتماد الميزانية العامة من أهم المراحل الأساسية التي تمر بها دورة الميزانية العامة، فتتفرد السلطة التشريعية بحق اعتماد الميزانية العامة للدولة، واعتماد البرلمان لهذا المشروع شرط ضروري لا يمكن تجاوزه من أجل تنفيذه، وتعتمد هذه القاعدة على مبدأ يركز عليه علماء السياسة الميزانية وهو مبدأ أسبقية الاعتماد على التنفيذ، فعرض الميزانية العامة أمام البرلمان يدل على وضع السياسة العامة للدولة بجميع نواحيها أمام ممثلي الشعب، فالحكومة لا يمكن لها أن تقوم بأي عمل ذو طابع مالي دون إجازة يقوم بإصدارها البرلمان.

إن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف في طبيعته عن اعتماده للنفقات، فاعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها، و بالتالي فإن الحكومة تستطيع أن تتجاوز الرقم الإجمالي للإيرادات المحددة في قانون المالية دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان، على اختلاف اعتماده للنفقات الذي يعد إجازة و تخصيصا لأوجه إنفاقها، و بالتالي لا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد للاعتمادات الخاصة بكل نفقة، و لا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لنفقة معينة إلى اعتماد مخصص لنفقة أخرى إلا بموافقة مسبقة من السلطة التشريعية، تطبيقا لقاعدة تخصيص الاعتمادات . يودع مشروع قانون المالية والموازنة العمومية في تاريخ 07 أكتوبر كحد أقصى من كل سنة على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به، ويمر مشروع قانون المالية بالمراحل الأساسية التالية، ليصبح قانونا قابلا للتنفيذ: مرحلة المناقشة، التعديل، التصويت، مصادقة مجلس الأمة على قانون المالية.

وفي مضمون المادة 146 من الدستور يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوم انطلاقا من تاريخ إيداعه، بحيث أن المجلس الوطني الشعبي يصادق على المشروع في مدة أقصاها 47 يوم من تاريخ إيداعه، ثم يرسله

بعد ذلك إلى مجلس الأمة الذي يصادق على مضمون المشروع في أجل 20 يوم، وفي حالة ما إذا كان هناك اختلاف بين الغرفتين تتدخل اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل فيه في أجل 08 أيام، وفي حالة عدم المصادقة على المشروع في أجل 75 يوم، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي. وتجدر الإشارة إلى أن المادة 77 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فقد اشترطت أن تتم المصادقة على إيرادات ونفقات الموازنة العمومية بشكل إجمالي.¹

✓ مرحلة تنفيذ الميزانية: 2

تسند مهمة تنفيذ الميزانية لوزارة المالية باعتبارها عضو من أعضاء السلطة التنفيذية وذلك بكونها مختصة في هذا المجال، فهي تسهر على تحصيل إيرادات الموازنة وتسهر على صرف النفقات العمومية من جهة أخرى، بحيث تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم المراحل الأساسية في دورة الميزانية وذلك لما لها من تأثيرات كبيرة على الوضعية الاقتصادية للدولة، فعندما تنجح السلطة التنفيذية في تحصيل الإيرادات وتسهر على سلامة صرف النفقات تكون بذلك قد وصلت لتحقيق أهدافها المسطرة لذلك تعني هذه المرحلة باهتمام كبير من قبل الحكومة.

○ الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة:

تلتزم الحكومة فور صدور قانون المالية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل تطبيق قواعده وتمكين المصالح المختصة من استعمال الاعتمادات المالية، من خلال إصدار المراسيم المتعلقة بتوزيع الاعتمادات المالية لمختلف الدوائر الوزارية، ومن أجل المحافظة على التنفيذ الجيد للموازنة العامة أسندت هذه المهمة لفتتين مختلفتين من الموظفين هما: **الآمر بالصرف والمحاسبون العموميون**، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

○ إجراءات تنفيذ الميزانية:

ترتكز عملية تنفيذ النفقات العامة على مبدأ رئيسي وهو الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فهناك فصل تام في المهمة والمسؤولية بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بحيث يقوم الأمر بالصرف بالتنفيذ الإداري للميزانية العامة بينما يقوم المحاسب العمومي بالتنفيذ الفعلي المالي والمحاسبي، فهناك استقلالية سلطة الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي، ويعني ذلك أنه لا توجد هناك سلطة للأمر بالصرف على المحاسب العمومي بحيث لا يمكن لشخص واحد أن يشغل منصب الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في نفس الوقت وذلك من أجل احترام الاستقلالية في اتخاذ القرارات، فيتم تنفيذ النفقات العامة عن طريق البدء في صرفها على

¹ حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 190.

² سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 230.

تغطية احتياج كل قطاع فعندما يتسلم الأمر بالصرف الإشعار المتعلق بالاعتمادات المالية يباشر مهامه والمتمثلة في استهلاك وصرف هذه الاعتمادات وذلك باختلاف أنواعها بين نفقات تسيير ونفقات التجهيز وعندما يتم إثبات النفقة يقوم المحاسب بتسديدها.

✓ مرحلة المراجعة والرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:

تهدف هذه المرحلة إلى التأكيد على أن تنفيذ الميزانية قد تم طبقا للسياسة المرسومة وأن الاعتمادات التي سبق إقرارها قد تحقق فعلا استخدامها في الأغراض المخصصة لها. وسيتم التطرق لها بالتفصيل في المحور الخامس.

خامسا: قانون المالية

يعتبر قانون المالية الإطار العام الذي يحدد من خلاله التوازنات العامة المراد تحقيقها ضمن مخططات التنمية سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية وذلك لسنة واحدة أو لعدة سنوات، ويتم فيه تحديد طبيعة الموارد والنفقات التي ستتحملها الدولة من خلال إدراج مبالغها وكيفية الحصول عليها.

1.5 ماهية قانون المالية

عرفت المادة 06 من القانون 84-17 قانون المالية: "إن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون ماليه كما توزع وفق الاحكام التشريعية وهي شكل الميزانية العامة للدولة".

وحسب المادة 04 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فإنه يكتسي طابع قانون المالية:

➤ قانون المالية للسنة؛

➤ قوانين المالية التصحيحية؛

➤ القانون المتضمن تسوية الميزانية.

وقد عرفت المادة 04 من القانون العضوي 18-15 قانون المالية: "يقر قانون المالية ويرخص لكل سنه مدنيه مجموعته موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم".

من خلال ما سبق يمكن تعريف قانون المالية بأنه النص الذي يرخص بإيجاز النفقات والإيرادات فهو الذي يحول الموازنة من مجرد وثيقة إلى قانون ملزم التطبيق وبالتالي فهو يمثل الرخصة التشريعية لتنفيذ الموازنة.¹ إن الجديد الذي أقره القانون العضوي 18-15 هو ضرورة إعداد الموازنة ومعها قانون المالية وفق الإطار الميزانياتي الجديد المتوسط المدى والمحدد بثلاث سنوات، وأن تكون مبنية على الأداء، الأهداف والنتائج.

¹ حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 172.

2.5 خصائصه

يتميز قانون المالية بما يلي:

❖ هو عملية سنوية؛

❖ عملية تقدير؛

❖ هو عملية ترخيص وأجازة؛

❖ عمليه شاملة (قانونية وسياسية واجتماعية واقتصادية).

3.5 مكوناته:

يحتوي قانون المالية وفق القانون 84-17 على ما يلي:

- الأحكام المنظمة للعمليات المالية: وهي مختلف النصوص التشريعية الموضوعة في حالة ما إذا حدثت تغيرات في النفقات والإيرادات العمومية.
- الجداول المتعلقة بالموازنة: وهي مقسمة على 03 جداول: الجدول "أ"، الجدول "ب"، الجدول "ج" وهي تتضمن ما يلي:

- الجدول "أ": بحيث يضمن هذا الجدول المجموع النهائي للإيرادات العادية وغير العادية.

○ الإيرادات العادية وهي تتكون من الإيرادات الجبائية (الرسوم الجمركية، حقوق التسجيل، TVA،

IRG، IBS) والإيرادات الأخرى (الدومين، الهبات، الإتاوة، الغرامات، الإيرادات النظامية).

○ الإيرادات غير العادية: وهي تتكون من الجباية البترولية، مختلف الضرائب والرسوم التي تحصلها الدولة من عملية تصدير المحروقات عن طريق شركة سوناطراك.

- الجدول "ب": وهو يتكون من نفقات التسيير التي تصنف ضمن 04 أبواب: أعباء الدين العمومي

والنفقات المحسومة من الإيرادات، تخصيصات السلطات العمومية، النفقات الخاصة بوسائل المصالح،

التدخلات العمومية.

- الجدول "ج": بحيث يتضمن نفقات التجهيز التي تكون على شكل رخص البرامج.

أما القانون العضوي 18-15 فقد بين محتوى قانون المالية في مضمون المادة 73، بحيث يتضمن مشروع قانون المالية أربعة أجزاء متباينة:

الجزء الأول يحتوي على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، الموارد

المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.

الجزء الثاني: ويحدد ما يلي:

- ✓ مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية؛
- ✓ مبلغ اعتمادات الدفع ورخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص؛
- ✓ سقف المكشوف المطبق على الحسابات الإدارية.

الجزء الثالث: يتكون من:

- ✓ رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها،
- ✓ رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها؛
- ✓ الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها.
- ✓ كل حكم يتعلق بالحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

الجزء الرابع: وهو يحتوي على الجداول الآتية:

- ✓ الجدول " أ": يتعلق بالإيرادات،
- ✓ الجدول " ب": ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية، وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة؛
- ✓ الجدول " ج": يبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة؛
- ✓ الجدول " د": يبين التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية؛
- ✓ الجدول " هـ": يبين قائمة الضرائب الإخضاعات الأخرى؛
- ✓ الجدول " و": يتعلق بالرسوم شبه الجبائية؛
- ✓ الجدول " ز": يتعلق بالاقتطاعات الإجبارية غير الجبائية؛
- ✓ الجدول " ح": يبين تقديرات النفقات الجبائية.

5.5 أنواع قوانين المالية

أدرجت المادة 02 من القانون 84-17 مختلف قوانين المالية وذلك بالقول: " يكتسي طابع قانون المالية قانون المالية وقانون المالية التكميلي (المعدل) وقانون ضبط الميزانية".

1.5.5 قانون المالية السنوي:

هو القانون الذي يرخص بشكل سنوي إجمالي الإيرادات والنفقات العمومية والوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ خطط التنمية السنوية

2.5.5 قانون المالية التكميلي:

وهو القانون الوحيد الذي له صلاحية تعديل وإتمام مختلف أحكام قانون المالية السنوي خلال السنة الجارية. فالاعتمادات المفتوحة للإدارات العمومية غير محددة وفي غالب الأحيان تتجاوز المبالغ المقدرة في بداية السنة، لذلك تضطر الحكومة لوضع قانون مالية تكميلي حتى يتمشى والتغيرات الجديدة ثم المصادقة عليه من طرف البرلمان.

3.5.5 قانون ضبط الميزانية:

إذ عرفته المادة 05 من القانون 84-17 على أنه القانون الذي يثبت بمقتضاه تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

الهدف منه هو ضبط النتائج المالية وإجازة الفروقات بين ما كان متوقع وما تم تنفيذه فعلا، وهو أداة مهمة للرقابة على تنفيذ الموازنة من قبل السلطة التشريعية، ويمكن اعتماده كوسيلة أساسية في التقديرات للموازنات المستقبلية. بالنسبة للقانون العضوي 18-15 فقد عرفه من خلال المادة 08 منه على أنه: "القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها قانون المالية وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة".

يتم إيداع مشروع القانون المتعلق بتسوية الميزانية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل 01 اوت من كل سنة ويكون متعلقا بتسوية الميزانية للسنة المالية 1-n وهذا ابتداء من سنة 2026.

6.5 الفرق بين قانون المالية والموازنة العمومية

تتمثل أهم الفروقات بين قانون المالية والموازنة العمومية في النقاط الآتية:

- تشكل الموازنة العمومية من الإيرادات والنفقات العمومية وبالتالي فهي عبارة عن جملة من الحسابات، وهي جزء لا يتجزأ من قانون المالية الذي يعتبر هو الكل؛
- قانون المالية هو الذي يرخص بإنجاز الإيرادات والنفقات العمومية، وهو الذي يحول الموازنة العمومية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق؛
- يمثل قانون المالية الرخصة التشريعية لإنجاز الموازنة إذ لا يمكن اعتمادها وتنفيذها دونه.

المحور الخامس الرقابة على الموازنة/ الميزانية العمومية

يمكن تعريف الرقابة على أنها مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الفساد.

وعلى اعتبار اتساع مجالات استخدام المالية العمومية وتعددتها فإنه تمارس مراقبتها من طرف أجهزة متنوعة المهام ومتباينة الطبيعة ولكنها تشترك في الهدف، وهو ضمان استخدام جيد وقانوني للاعتمادات وبالتالي تبرز أنواع الرقابة بالنظر إلى توقيتها إلى:

أولاً: الرقابة السابقة

تتمارس هذه الرقابة قبل صرف النفقات العمومية وهي تهدف أساساً إلى منع ارتكاب المخالفات المالية، ويمكن توضيح المكلفين بهذا النوع من الرقابة من خلال ما يلي:

- الرقابة البرلمانية:

تتمثل أساساً في مناقشة الموازنة العمومية التصويت عليها قبل تنفيذها وكذا مراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة إضافة إلى التصويت على قانون ضبط الميزانية.

كما سبق القول بعد إعداد الميزانية وتحضيرها من طرف الحكومة يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني وذلك من أجل بدء عملية الرقابة البرلمانية والذي يتولى إحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة (لجنة الميزانية والمالية)، والتي تتولى دراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة وزير المالية وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي متضمناً ملاحظاتها واقتراحاتها، بعد ذلك يتم عرض هذا التقرير عن مجلس الشعبي الوطني مرفقاً بتقرير يتضمن توصيات اللجنة ويوزعان على النواب ثلاثة أيام قبل بداية المناقشة العامة

ويخول الدستور للبرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على مشروع الموازنة العمومية بحيث تعد المصادقة على مشروع قانون المالية بمثابة الترخيص المالي للحكومة بتنفيذ الموازنة العمومية.¹

¹ عزرة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف، المجلد 14، العدد 01، جوان 2017، ص 212.

- الرقابة المتبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:**❖ الأمر بالصرف:**

بعد تحديد مبلغ النفقة العمومية، يقوم المسؤول عن ذلك سواء الوزير أو المدير بإصدار أمر للمحاسب العمومي بصرف تلك النفقة بموجب وثيقة الأمر بالصرف.

في مضمون المادة 23 من قانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية تم تعريف الأمر بالصرف من خلال المهام المسندة إليه، إذ يعتبر أمرا بالصرف كل عون معين قانوننا لتنفيذ إجراءات الالتزام والتصفية وإصدار سند الأمر بالصرف أو تحرير حوالات الدفع في جانب الإيرادات.¹

يمكننا التمييز بين الأمرين بالصرف الرئيسيين والأمرين بالصرف الثانويين²، فالأمر بالصرف الرئيسي هو عادة الوزير، والوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، مدير المؤسسة العمومية الإدارية، وكل مسؤول عن هيئة أو مرفق يتمتع بميزانية ملحقة. في حين أن الأمر بالصرف الثانوي فهو رئيس المصالح الإدارية الأخرى التي يخولها التشريع.

❖ المحاسب العمومي:3

يعتبر المحاسب العمومي ثاني مراقب لتنفيذ النفقات العمومية بعد المراقب المالي، إذ أن مهمته الأساسية هي تنفيذ المرحلة الأخيرة للنفقة العمومية والمتمثلة في الدفع.

ويمنح القانون المحاسب العمومي السلطة للرقابة على أعمال الأمر بالصرف، وبالتالي فإن كل نفقة لا تستوفي تأشيرة المحاسب العمومي لا يمكن تسديدها، وعلى المحاسب العمومي قبل منح التأشيرة أن يتأكد مما يلي:

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له؛
- التحقق من دقة الحسابات المحددة لمبلغ الدين وتطابقها مع الوثائق الإثباتية وأيضا صحة القاعدة المالية المخصصة للاعتمادات؛
- التحقق من أن الاعتمادات كافية على تغطية النفقة وتأشيرة المراقب المالي تبرر ذلك، وأن النفقة الواجب سدادها لم تسقط؛
- التأكد من عدم وجود معارضة على الدفع؛

¹ المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية المؤرخ في 19 أوت 1990.

² المادة 25 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية المؤرخ في 19 أوت 1990.

³ حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 192.

وبذلك فللمحاسب العمومي السلطة في قبول أو رفض التسديد، فإذا تأكد من عدم وجود مخالفات يضع تأشيرته، وعندما يكتشف أي خطأ يمس شرعية النفقة فهو ملزم بتوقيف عملية التسديد وإعلام الأمر بالصرف بأسباب الرفض.

- رقابة المراقب المالي:

هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية، وهو يعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية، ويوجد مقره على مستوى الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، ومؤخرا على مستوى بعض البلديات والدوائر.

يخضع المراقب المالي مباشرة لسلطة وزير المالية، وهو يتمتع باستقلالية كاملة عن الأمر بالصرف أو عن المحاسب العمومي.

يقوم المراقب المالي بالتأشير على الالتزامات التالية:¹

- قرارات التعيين والتثبيت والقرارات المتعلقة بالجانب المهني للموظفين ودفع أجورهم، باستثناء الترقية في الدرجة؛
 - الجداول الاسمية التي تعد عن قفل كل سنة مالية؛
 - الجداول الأصلية الأولية المعدة في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة أثناء السنة المالية؛
 - الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز؛
 - كل مقرر وزاري يحتوي على إعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل الاعتمادات.
- على المراقب المالي قبل أن يضع تأشيرته أن يتأكد ويتحقق مما يلي:

- صفة الأمر بالصرف؛
- مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
- توفر الاعتمادات والمناصب المالية؛
- التخصيص القانوني للنفقة؛
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة؛

¹ حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 191..

- التأكد من إرفاق استمارة الالتزام بجميع أوراق الثبوتية للنفقات العمومية.

ثانيا: الرقابة البعدية

إن الرقابة السابقة لتنفيذ الموازنة العمومية هي غير كافية ضمان سيرها الحسن، لذلك يوجد نوع آخر من الرقابة ألا وهو الرقابة البعدية، والتي تهدف أساسا إلى مراقبة شرعية تنفيذ النفقات العمومية، ويتولى القيام بها كل من المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة، وكذا البرلمان، إضافة إلى رقابة فرق البحث.

1.2 رقابة المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية هي مؤسسة وطنية مستقلة تعمل تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وديرها رئيس، بحيث تشكل من هياكل مركزية للرقابة والتقييم، وهي تمارس رقابة لاحقة لأنها تتولى مراقبة أعمال المحاسبة المالية (ما تم دفعه وتحصيله). تمارس المفتشية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، الجماعات المحلية، وكل المؤسسات التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.¹

يمكن القول إن رقابة المفتشية للمالية هي رقابة تحقيقية وتقييمية وليست رقابة تأشيريه كالتالي يقوم بها المراقب المالي.

للمفتشية صلاحيات واسعة يمكن ذكر بعض منها:²

- مراقبة التسيير المالي في المصالح والهيئات العمومية؛
- مراقبة صحة المحاسبة وانتظامها؛
- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الموازنة؛
- شروط استخدام وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة؛
- إعداد تقرير سنوي يقدم لوزارة المالية؛
- التقييم الاقتصادي والمالي لأي مؤسسة اقتصادية؛
- إنجاز أي دراسة أو خبرة ذات الطبيعة الاقتصادية أو المالية أو التقنية.

في نهاية كل سنة، تحرر المفتشية تقريرا مفصلا تقدمه لوزير المالية مع تدعيمه بالاقترحات الضرورية لتحسين سير المصالح وتطوير مناهج الضبط المالي والمحاسبي.

¹ يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 299.

² حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 194..

2.2 رقابة مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة القضائية العليا المكلفة بمساعدة البرلمان والحكومة في الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العمومية والميزانيات المختلفة للهيئات العمومية.

وعلى الرغم من كونه هيئة قضائية إدارية إلا أن تابع لوزارة المالية، ويقوم بمهمتين رئيسيتين هما: الصلاحيات القضائية ورقابة الموازنة العمومية وتسييرها، إذ يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المالية، كما يتحقق من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.¹

يلتزم كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بإيداع حسابات تسييره للسنة المالية لدى مجلس المحاسبة لتمحيصها وتدقيقها ومراجعتها، ويمكن للمجلس إجراء مختلف التحقيقات والتحريات حول الهيئات الخاضعة لرقابته.

يقدم المجلس تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية يتضمن نتائج أعماله وملاحظات حول سير الأصول المالية في الهيئات التي يشرف على رقابتها، ويعتبر المجلس أيضا هيئة استشارية لرئيس الجمهورية.

3.2 رقابة فرق البحث (فرق الجرائم الاقتصادية).

بحيث يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة، ويتم إنشاء لجان التحقيق بتصويت 20 نائب على اقتراح لائحة يتم إيداعها على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبعد إبداء رأي الحكومة في ذلك يتم تحديد اقتراح اللائحة بالتدقيق في الوثائق التي يستوجب التحقيق في المؤسسات محل الرقابة.²

¹ دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 134.

² حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 196.

المحور السادس سياسات الموازنة العمومية

تعتبر سياسة الميزانية من أهم الآليات التي تنتهجها الدول وخاصة النامية في تحقيق أهدافها الاقتصادية وتوجيه الاقتصاد والتأثير عليه وتعزيز الاستقرار الاقتصادي، فهي بذلك آلية فعالة تعتمد عليها الحكومة بسبب تأثير أدائها من نفقات عمومية وإيرادات عمومية على معدلات الإنتاج والاستهلاك ونمط الاستثمار والادخار وتوزيع الدخل ولما لها من فعالية في علاج العجز الموازي.

ويستخدم مصطلح السياسة الميزانية للدلالة على السياسة الاقتصادية التي تنتهجها الحكومة مستخدمة من خلالها كل من الإنفاق العام والإيراد العام للتأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية، لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والوصول إلى الاستخدام الكامل للموارد المتاحة.

أولاً: سياسة العجز:

1.1 مفهوم سياسة العجز:

يمكن تعريف عجز الموازنة العمومية على أنه قصور الإيرادات العمومية على تغطية النفقات العمومية، وبالتالي فإن عجز الموازنة ما هو إلا رصيد موازي سالب تكون فيه النفقات أعلى من الإيرادات.¹

2.1 أنواع العجز:

يمكن ذكر الأنواع الآتية من عجز الموازنة:

- العجز المفروض (الفعلي): هو الذي تقع فيه ميزانية الدولة ويفرضها الواقع عليها كحدوث الأزمات والحروب، والكوارث الطبيعية.
- العجز المقصود: هو ذلك العجز الذي تقصد الدولة الوقوع فيه لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية

3.1 أسباب عجز الميزانية:

إن عجز الموازنة العمومية يعود بشكل أساسي لاسيما في الدول النامية إلى وجود تباين كبير بين معدلات نمو النفقات العمومية ومعدلات نمو الإيرادات العمومية.

¹ دردوري لحسن، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، 2013، ص 104.

وبذلك يمكن إبراز أهم أسباب عجز الموازنة فيما يلي:

➤ زيادة النفقات العمومية:

بعد أن أصبحت الدولة متدخلة في كل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أدى ذلك إلى زيادة في نفقاتها باعتبارها الآلية الأساسية التي تعتمد عليها لتحقيق أهدافها، ومن العوامل المؤدية لزيادة النفقات العمومية نذكر ما يلي:¹

- ارتفاع أعباء الديون العامة المحلية منها والخارجية؛
 - تزايد الإنفاق العسكري؛
 - توسع نشاط الدولة والقطاع العام؛
 - تدهور القوة الشرائية للنقود؛
 - اتساع نمو العمالة الحكومية؛
 - الأزمات الاقتصادية؛
 - ارتفاع الدعم السلعي والإنتاجي وزيادة الإنفاق العام الاستهلاكي.
 - تفشي الفساد؛
 - انتهاج سياسة التمويل بالعجز من طرف الدولة كأداة لتمويل التنمية.
- تراجع نمو الإيرادات العمومية:

إذ لا يمكن أن حصر أسباب عجز الموازنة في تزايد النفقات العمومية فقط، ولك العجز يتحقق طالما أن نسبة نمو الإيرادات العمومية أقل من نسبة نمو النفقات العمومية (حساسية الإيرادات العمومية للتغير في النفقات العمومية). ويمكن إبراز أهم العوامل المؤدية إلى قصور الإيرادات العمومية عن سداد النفقات العمومية فيما يلي:²

- ضعف الجهد الضريبي والطاقة الضريبية نتيجة انخفاض الوعي الضريبي وتوسع نطاق الاقتصاد غير الرسمي؛
- التهرب والغش الضريبي؛
- جمود النظام الضريبي وعدم تطويره مما يسهم في إضعاف حصيلة الموارد السيادية؛
- كثرة الإعفاءات والامتيازات الضريبية؛
- وجود ظاهرة المتأخرات المالية (التأخر في تحصيل الضريبة في مواعيدها القانونية)

¹ رمزي زكي، علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، دار الهدى للنقافة والنشر، سوريا، 2000، ص 93.

² دردوري لحسن، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس، مرجع سابق، ص 125.

4.1 تغطية العجز في الميزانية:

هناك العديد من المصادر لتمويل عجز الموازنة وسيتم تقسيمها إلى ما يلي:¹

- التمويل التقليدي: ويمكن إجمال مصادره فيما يلي:

■ التمويل الخارجي: وله عدة صور إذ يمكن أن يكون في شكل منح أو قروض خارجية، كما يمكن أن يكون نقدياً أو في شكل مساعدات سلعية بحيث تباع هذه السلع محلياً وتستخدم مبالغها في تمويل عجز الموازنة.

■ التمويل المحلي: يمكن للدولة أن تلجأ إلى المصادر الداخلية في تمويل عجز الموازنة ويمكننا التفرقة بينها فيما يلي:

○ الاقتراض من البنك المركزي:

هذا النوع من التمويل ليس له أثر انكماشى مباشر على الطلب الكلي، فالبنك المركزي لا يعمل تحت قيد تقليل الائتمان في حال ما إذا توسع في منح القروض للدولة؛ فالزيادة في عرض النقود المتضمنة في تمويل عجز الميزانية من المحتمل ان تكون أكثر من الزيادة المطلوبة في الأرصدة النقدية الناجمة عن الزيادة في الدخل نتيجة زيادة الإنفاق الحكومي، مما يدفع الوحدات الاقتصادية للتخلص من الزيادة في الأرصدة النقدية وبالتالي ارتفاع الأسعار، والذي يصاحبه ارتفاع معدلات الضرائب وبذلك تظهر الآثار الاقتصادية السلبية للتمويل التضخمي على الاقتصاد.

○ الاقتراض من البنوك التجارية

تمثل هذه الطريقة من التمويل في بيع سندات الدين العمومي التي تصدرها الخزينة العمومية للبنوك التجارية، عندما ما يكون للبنك التجاري احتياطات زائدة فلن يكون لهذا النوع من التمويل آثار على الطلب الكلي، ويكون للإنفاق الحكومي الممول من هذا الاقتراض آثار توسعية شبيهة بالإنفاق الممول من البنك المركزي أما إذا لم يكن لدى البنوك التجارية احتياطات زائدة فإن اقتراض الحكومة من البنوك التجارية سيكون على حساب الائتمان الممنوح للقطاع الخاص (مزاحمة القطاع الخاص).

¹ كردودي صبرينة وسهام كردودي وصبرينة مانع، أساليب تمويل عجز الميزانية العامة والآثار المترتبة عنها، مجلة نور للدراسات الاقتصادية، المجلد 0، العدد 07، 2018، ص 200.

○ الاقتراض من القطاع الخاص

يتم هذا النوع من التمويل عن طريق بيع سندات الدين العمومي للقطاع الخاص، أي تحويل الأموال من الأفراد إلى الدولة من أجل تغطية العجز. وتؤثر هذه الطريقة على الكتلة النقدية وعلى السيولة لدى البنوك.

○ الضرائب:

تعتبر الضرائب من أهم وسائل تمويل النفقات العمومية، إذ أن زيادة الإنفاق العام قد يتطلب الرفع من معدلات الضرائب.

- التمويل غير التقليدي:

يجب أن نميز بين التضخم كظاهرة والتضخم كوسيلة، إذ أن التضخم كظاهرة تنتج عنه زيادة التدفقات النقدية عن السلعية مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، في حين أن التضخم كوسيلة فهو ينتج عن الاختلال المالي بسبب التوسع في الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة العمومية. ومن الآثار السلبية لهذا النوع من التمويل هو تدهور القدرة الشرائية للعملة مما يدفع الأفراد إلى الاحتفاظ بالعملة الجنية. وحتى يكون الإصدار النقدي فعالا لا بد أن يكون الجهاز الإنتاجي مرنا، إضافة إلى حدوث فوائض في عناصر الإنتاج المعطلة.

5.1 آثار العجز في الميزانية:¹

للعجز الموازي آثار متعددة تختلف باختلاف الطريقة التي تم اعتماده في تمويله، وهي تتراوح بين الآثار التضخمية الناجمة عن الإصدار النقدي والائتمان الممنوح للحكومة، والآثار غير التضخمية الناتجة عن الاقتراض سواء الداخلي أو الخارجي.

✓ آثار التمويل التضخمي: يمكن إجمال هذه الآثار فيما يلي:

- فقدان النقود لخاصية مخزن للقيمة وبالتالي فقدانها لخاصية القبول العام من طرف الأفراد، مما يدفعهم للاحتفاظ بالعملة الصعبة، وبالتالي تتدهور القوة الشرائية للنقود وأسعار صرفها؛
- إعادة توزيع الدخل بشكل عشوائي لصالح الطبقة الغنية على حساب الطبقة المتوسطة والفقيرة، مما يؤثر على المستوى المعيشي لهذه الطبقة؛
- حدوث عجز في ميزان المدفوعات؛

¹ دردوري لحسن، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس، مرجع سابق، ص 130.

- عدم استجابة الحصيلة الضريبية للزيادة نتيجة التضخم مما يزيد من تعقيد مشكلة عجز الموازنة العمومية؛
- تزايد سرعة تداول النقود نتيجة عدم الرغبة في الاحتفاظ بها.

✓ آثار التمويل غير التضخمي:

يمكن إيجاز هذه الآثار فيما يلي:

- آثار الاقتراض الداخلي:

ينتج عن هذا النوع من التمويل خفض المدخرات المحلية، ومزاحمة القطاع الخاص في الحصول على التمويل، ارتفاع معدلات الفائدة مما ينعكس سلبا على استثمارات القطاع الخاص وبالتالي حدوث انكماش في الاقتصاد، تعميق الفجوة بين طبقات المجتمع نتيجة التفاوت في توزيع الدخل الوطني.

- آثار الاقتراض الخارجي:

وينجم عنها ارتفاع أعباء خدمة الدين الخارجي مما يؤدي إلى اقتطاع جزء كبير من حصيلة الصادرات لتسديد هذا الدين، كما يمكن اللجوء إلى السحب من الاحتياطيات الدولية وبالتالي التأثير على الاستقرار الاقتصادي للدولة، لجوء الدولة إلى تطبيق سياسات اقتصادية قاسية لإعادة التوازن للاقتصاد.

- آثار التمويل عن طريق الضرائب:

إن لجوء الدولة إلى الرفع من معدلات الضرائب له من الآثار التي يمكن ذكرها فيما يلي: تأثر القدرة الشرائية للأفراد، تأثر حجم الاستثمارات في الدولة، تخفيض حجم الإنتاج والعمالة في القطاعات التي تفرض عليها نسب عالية من الضرائب، انخفاض الادخار نتيجة زيادة الاستهلاك. وهنا تجدر الإشارة إلى أن اعتماد هذه الآلية لتمويل العجز في الموازنة تتحدد آثاره على حسب المعدلات المفروضة من الضرائب إذ يمكن أن يكون لها أثر سلبي كما يمكن أن تكون آلية لتوليد آثار إيجابية.

ثانيا: السياسة الانفاقية

1.2 تعريف السياسة الانفاقية:

يمكن تعريف السياسة الانفاقية على أنها السلوك المالي للحكومة الذي جوهره الإنفاق العام وذلك لتحقيق جملة من الأهداف.¹

¹ قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 190

وبالتالي فإن السياسة الانفاقية هي تلك السياسة التي تنتهجها الدولة للتأثير على الطلب الكلي سواء زيادة النفقات العمومية أو تخفيضها وذلك تبعاً للوضع الاقتصادية السائدة.

2.2 أدوات السياسة الانفاقية:¹

من أهم أدوات السياسة الانفاقية ما يلي:

- زيادة أو تخفيض النفقات العمومية:

يتحدد حجم الزيادة والتخفيض في النفقات العمومية تبعاً للوضع الاقتصادية للدولة، وكذا القيود المالية، إذ يمكن أن تكون السياسة الانفاقية سياسة توسعية أو انكماشية دون أن تتعدى الدولة مقدار معيناً من الإنفاق (حدود الإنفاق العام).

- إعادة هيكلة بنية النفقات العمومية:

كما سبق القول إن الوضع الاقتصادية للدولة هي التي تحدد كيفية إعادة هيكلة بنية الإنفاق العام، فإذا كانت تعاني الدولة من شح مواردها وتعاني من وضعية مالية عسيرة، هنا ستقوم بإعادة هيكلة نفقاتها وفق القطاعات التي لها من الأهمية الاقتصادية والاجتماعية في تحسين وضعيتها.

- ترشيد النفقات العمومية:

وبالتالي تحديد الحجم المثل للنفقات العمومية وتجنب الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العمومية وأقصى ما يمكن توفيره من الموارد المالية.

3.2 أهداف السياسة الانفاقية:

تسعى السياسة الانفاقية لتحقيق الأهداف التالية:

- التأثير على المستوى العام للأسعار والضغوط التضخمية، من خلال اعتماد السياسة الانفاقية الانكماشية التي تؤدي عن طريق آلية المضاعف إلى تخفيض الاستهلاك وبالتالي انخفاض الطلب وتراجع المستوى العام للأسعار؛
- توزيع الدخل بشكل أمثل وبالتالي تحقيق العدالة الاجتماعية؛
- تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال التحكم في مستوى الإنفاق العام واعتماد سياسة إنفاقية رشيدة؛

¹ قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، المرجع السابق مباشرة، ص 191.

- تحقيق التوازن في الموازنة العمومية؛

ثالثا: السياسة الضريبية.

1.3 تعريف السياسة الضريبية:

يمكن تعريف السياسة الضريبية بأنها مجموعة البرامج المتكاملة التي تخططها وتنفذها الدولة مستخدمة في ذلك كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة، لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة، وتجنب آثار غير مرغوبة، للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع.¹

من خلال هذا التعريف فإن السياسة الضريبية تتميز بما يلي:

- مجموعة متكاملة من البرامج؛
- تعتمد على مختلف الأدوات الضريبية الموجودة فعلا والتي يمكن أن تكون في المستقبل؛
- جزء من السياسة المالية للدولة وبالتالي السياسة الاقتصادية.

2.3 أدوات السياسة الضريبية

تصنف الأدوات الضريبية ضمن المجموعات التالية:²

- الإعفاءات الضريبية: إسقاط حق الدولة في مبلغ الضرائب الواجد السداد عن بعض الممولين لقاء التزامهم بممارسة نشاط معين في ظل ظروف محددة، هذا الإعفاء يمكن أن يكون كلياً أو جزئياً، كما يمكن أن يكون دائماً أو مؤقتاً.
- الخصومات الضريبية: إجراء خصومات على المادة الخاضعة للضريبة، مما يسمح للمكلف بتحقيق وفر ضريبي.
- التخفيضات المتعلقة بالمعدلات: خضوع المكلف لمعدلات ضريبية أقل من المعدلات العادية؛
- القرض الضريبي: يعمل القرض الضريبي على تخفيض قيمة الضرائب المستحقة وهو لا يمس المادة الخاضعة للضريبة.
- تأجيل الضريبة (الضرائب المؤجلة): دفع الضريبة في الفترات اللاحقة.

¹ عبد العال حري عثمان، السياسة الضريبية وأثرها على التصدير، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 45، العدد 45، 2021، ص 514.

² قدي عبد الحميد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، مرجع سابق، ص 119.

3.3 أهداف السياسة الضريبية:¹

تتراوح أهداف السياسة الضريبية بين الأهداف المالية والاجتماعية والاقتصادية والسياسة وهي كما يلي:

- الأهداف المالية: وتتمثل أساس في زيادة حجم الإيرادات العمومية لمعالجة عجز الموازنة العمومية؛
- الأهداف الاجتماعية: وتتمثل في إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع من خلال وضع شرائح تصاعدية للضريبة، تجنب الآفات الاجتماعية من خلال فرض ضرائب مرتفعة على كل ما يؤدي لها.
- الأهداف الاقتصادية: يمكن استخدام الضريبة لتشجيع بعض النشاطات الإنتاجية، أيضا معالجة الركود الاقتصادي، منع التمرکز في المشاريع الاقتصادية، تشجيع الادخار والاستثمار.
- الأهداف السياسية: قد تستخدم الضريبة لتحقيق أهداف سياسية كفرض ضرائب جمركية على منتجات دول معين ومنح امتيازات ضريبية لسلع دول صديقة تربطها بها اتفاقيات.

¹ عبد العال خيرى عثمان، السياسة الضريبية وأثرها على التصدير، مرجع سابق، ص 519.

المحور السابع موازنة الجماعات المحلية

تتمثل الجماعات المحلية طبقاً لأحكام المادة 17 من الدستور¹ في كل من البلدية والولاية، والتي متعها التشريع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وذلك بأن خصصها بموازنة ترصد فيها جميع نفقاتها وإيراداتها. وستعرض لهذه الموازنة من خلال العناصر اللاحقة.

أولاً: مدخل للجماعات المحلية

لمفهوم الجماعات المحلية العديد من التسميات، منها من يطلق عليها تسمية "الإدارة المحلية"، ومنها من يسميها "الجماعات الإقليمية"، وهي جزء لا يتجزأ من الدولة وأسلوب من أساليب التنظيم الإداري. وفيما يلي سنتطرق إلى تبيان مفهومها وإبراز خصائصها.

1.1 تعريف الجماعات المحلية

يمكن تعريف الجماعات المحلية على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية.²

كما يمكن تعريفها على أنها ركيزة من ركائز التنظيم الإداري، المراد به توزيع الوظائف الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية، بما يسمح لها بإدارة مرافقها في الإطار والنطاق المرسوم قانوناً.³

وتعرف البلدية بأنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"⁴

كما تعرف الولاية على أنها: "الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".⁵

من خلال التعاريف السابقة، نستنتج أن الجماعات المحلية هي أحد أهم أعمدة النظام الإداري، وهي همزة وصل بين القمة والقاعدة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

¹ المادة 17 من دستور 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

² الشيخلي عبد الرزاق إبراهيم، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001، ص 20.

³ خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص 269.

⁴ المادة 01 من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

⁵ المادة 01 من قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012.

2.1 خصائص الجماعات المحلية

تتميز الجماعات المحلية بـ:¹

- الاستقلالية الإدارية (الشخصية المعنوية): بحيث أنه الاعتراف بالشخصية المعنوية هو أساس الاستقلال الإداري مما يمنحها الحرية في اتخاذ القرارات؛
- الاستقلالية المالية (الذمة المالية): مما يعني أن للجماعات المحلية ميزانية خاصة بها وإيرادات تمكنها من تأدية مهامها وإشباع الحاجات المحلية.

ثانيا: موازنة الجماعات المحلية

تعتمد الجماعات المحلية مثلها مثل الدولة على وثيقة الموازنة في إدارة شؤونها، وهي بمثابة الركيزة الرئيسية والمؤشر الفعال لتحليل الوضعية المالية للجماعات المحلية ومدى قدرتها على التسيير. غير أن هذه الوسيلة تتميز بقواعدها عن الموازنة العمومية من حيث الشكل، المضمون، دورتها. وتجدد الإشارة هنا أن الجماعات المحلية لا يمكنها من الناحية القانونية أن تضع قواعد ميزانيتها ومحاسبتها فهي تدرج في إطار القانون والنصوص التنظيمية.

1.2 تعريف موازنة الجماعات المحلية

لتعريف موازنة الجماعات المحلية لابد من التطرق أولا لتعريف موازنة كل من البلدية والولاية.

طبقا للمادة 176 من قانون البلدية 10-11 تعرف ميزانية البلدية على أنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".²

وطبقا للمادة 157 من قانون الولاية 02-17 تعرف ميزانية الولاية على أنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".³

¹ مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 07، فيفري 2005، ص 03.

² قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011.

³ قانون الولاية 02-17 المؤرخ في 21 فبراير 2012.

من خلال التعريفين السابقين نستخلص أن ميزانية الجماعات المحلية هي عبارة عن وثيقة تقديرية للنفقات والإيرادات المحلية لمدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة تتطلب الترخيص والاعتماد من طرف المجالس المحلية (المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي).

2.2 خصائص موازنة الجماعات المحلية

من خلال التعاريف السابقة لميزانية الجماعات المحلية يمكننا استخلاص سماتها فيما يلي:¹

- هي وثيقة تقديرية: تتضمن النفقات والإيرادات المحلية المتوقعة خلال سنة مالية كاملة؛
- هي عمل ترخيصي: تتطلب الترخيص والمصادقة من طرف المجالس الشعبية المحلية؛
- ذات طابع إداري: تسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعات المحلية؛
- هي عمل دوري: يتم إعدادها لكل سنة مالية وبشكل دوري؛
- هي عمل علني: يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على كيفية صرف المداخيل الجبائية من قبل الجماعة للصالح العام، ومن جهة أخرى فهي نهائية لا يمكن النقاش عند التصويت عليها.

3.2 مبادئ موازنة الجماعات المحلية

تقوم موازنة الجماعات المحلية على جملة من المبادئ والقواعد هي كما يلي:

- ❖ مبدأ السنوية: إن النفقات والإيرادات المحلية يتم تقديرها لسنة مالية واحدة، غير أنه بالنسبة للجماعات المحلية ونظرا لخصوصيتها فإن ميزانيتها تتمتع بفترة إضافية تمتد إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية وذلك طبقاً لأحكام المادة 187 من قانون البلدية والمادة 172 من قانون الولاية.
- ❖ مبدأ الوحدة: وهو إلزامية قيد جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، بالنسبة للجماعات المحلية توجد لديها 05 وثائق ميزانية وهي على التوالي: ميزانية أولية، اعتماد مالي مسبق، ميزانية إضافية، الترخيص الخاص، الحساب الإداري.
- ❖ مبدأ الشمولية: يجب أن تشمل الموازنة كل الإيرادات والنفقات دون المقاصة بينها، إلا أن هناك بعض الاستثناءات فيما يتعلق ببعض الإيرادات المخصصة والتي لا يستطيع الأمر بالصرف استخدامها في غير ما هو موجه لها، ومن بين هذه الإيرادات مثلاً: الحسابات الخاصة، إعانات الدولة.
- ❖ مبدأ التوازن: يجب أن تكون الموازنة متوازنة وأن تغطي الإيرادات المتاحة كافة النفقات المتوقعة. بالنسبة للجماعات المحلية تعاني صعوبات مالية كثيرة، أدت إلى ظهور عجز في موازنتها.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004، ص 39.

4.2 وثائق موازنة الجماعات المحلية

كما سبق القول إن موازنة الجماعات المحلية تتكون من 05 وثائق ميزانية هي كالآتي:¹

- ❖ الميزانية الأولية: هي الوثيقة الأصلية والأولى التي يتم العمل بها خلال السنة المالية للجماعات المحلية، ويتم إعدادها قبل بدء السنة المالية بتاريخ 31 أكتوبر؛
- ❖ الاعتماد المالي المسبق: يفتح الاعتماد المالي المسبق قبل الميزانية الإضافية حين توفر إيرادات جديدة ويتم تسويته في الميزانية الإضافية.
- ❖ الميزانية الإضافية: هي وثيقة تعديلية وتكميلية للميزانية الأولية، يتم فيها ترحيل نتائج الميزانية السابقة التي تظهر في الحساب الإداري. ويتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها، ومن خصائصها يمكن ذكر ما يلي:
 - تربط بين سنتين ماليتين متتاليتين؛
 - تتضمن النفقات والإيرادات الجديدة الغير مدرجة في الميزانية الأولية؛
 - تتضمن التعديلات للنفقات والإيرادات المتوقعة في الميزانية الولية سواء بالزيادة او النقصان.
- ❖ الترخيص الخاص: بعد المصادقة على الميزانية الإضافية وفي حال ظهور إيرادات جديدة يمكن للجماعات المحلية أن توجه هذه الاعتمادات إلى حساب الترخيص الخاص ويتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، ويتم تسويتها في الحساب الإداري؛
- ❖ الحساب الإداري: هو ذلك الحساب الذي يوضح الوضعية الفعلية لمختلف العمليات المالية المنجزة خلال السنة المالية من طرف الجماعات المحلية، وهو يشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة للدولة.

5.2 أقسام موازنة الجماعات المحلية²

تتضمن الموازنة المحلية سواء من جانب الإيرادات أو النفقات على قسمين هما قسم التسيير العمومي وقسم التجهيز والاستثمار.

1.5.2 النفقات المحلية:**1.1.5.2 نفقات قسم التسيير العمومي:** هي النفقات التي تسمح بالتسيير الحسن للجماعات المحلية وهي

تتمثل في: النفقات الإجبارية، النفقات الضرورية، النفقات الاختيارية.

¹ أنظر ما يلي:

- يلس شاوش بشير، المالية العامة، مرجع سابق، ص 163؛

- قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12

² دزيدني يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص 142.

2.1.5.2 نفقات قسم التجهيز والاستثمار: يتم ترتيب نفقات قسم التجهيز والاستثمار في الموازنة ضمن برامج وعمليات خارج البرامج، وهي تقسم إلى فصول ومواد، تتكون أساساً من: الأعباء الخاصة باستهلاك الدين، نفقات التجهيز العمومي، نفقات المساهمة برأس المال على سبيل الاستثمار.

2.5.2 الإيرادات المحلية:

1.2.5.2 قسم التسيير: ويتمثل مصدرها في الإيرادات الجبائية، إيرادات الأملاك، إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، إعانات الدولة، إيرادات الاستغلال.

2.2.5.2 قسم التجهيز والاستثمار: هي الإيرادات التي يتمثل مصدرها في: التمويل الذاتي، ناتج القروض، الهبات والوصايا، الإيرادات الظرفية، الاقتطاع من إيرادات التسيير، الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو صندوق التضامن والضمان والولاية.

6.2 تحضير الموازنة المحلية

تقوم المصالح الرئيسية تحت إشراف الأمين العام بوضع تقديرات النفقات والإيرادات لكل قسم من أقسام الموازنة، ويصوت عليها المجلس الشعبي المختص وتصادق عليها السلطة الوصية، وبذلك تمر عملية تحضير الموازنة المحلية بثلاثة مراحل هي: الإعداد، التصويت، المصادقة.

1.6.2 مرحلة الإعداد:

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير ميزانية البلدية في حين تقع على عاتق الوالي تحضير ميزانية الولاية، وهذا بمساعدة أمنائهم العامين والمصالح المختصة، في إطار تعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالميزانية، بحيث يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولاية والبلديات وصندوق التضامن والضمان بمبالغ التحصيلات المتوقعة فيمت يتعلق بالضرائب والرسوم التي تحمل لفائدة الجماعات المحلية، وعلى أساسها يتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل. ويتم عرض مشروع الموازنة بعد وضعه على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص.

2.6.2 مرحلة التصويت:

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية والمجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية في ظل شروط ومواعيد قانونية، ويجب التصويت على الموازنة المحلية بالتوازن وجوبا، وفي حالة ما إذا تم التصويت عليها دون تحقق شرط التوازن، تقوم السلطة الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال 15 يوما من استلامها إلى

رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يطرحها على المجلس للمداولة فيها من جديد خلال 10 أيام، وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها.

كما سبق القول يجب التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ، أما فيما يتعلق بالميزانية الإضافية فيجب التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.

يتم التصويت على موازنة البلدية بابا بابا ومادة مادة، في حين أن موازنة الولاية يتم التصويت عليها بابا بابا وفصلا فصلا.

3.6.2 مرحلة المصادقة:

تدخل الموازنة المحلية مرحلة التنفيذ بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، فبالنسبة لموازنة البلدية فإن الوالي هو الذي يمارس سلطة الوصاية عليها، ويمكنه تفويض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة.

تكون المصادقة من قبل الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها عن 150 ألف نسمة، أما البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف نسمة، فرئيس الدائرة هو المسؤول عن المصادقة، والبلديات التي يقدر عدد سكانها بـ 30 ألف نسمة فأكثر لا يتم المصادقة على ميزانيتها إلا بعد عرضها على اللجنة الوزارية المشتركة مكونة عن ممثلين عن وزارتي المالية والداخلية. بالنسبة لميزانية الولاية، يصادق عليها وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالمالية.

ثالثا الفرق بين الموازنة العمومية والموازنة المحلية

يمكننا التمييز بين موازنة الدولة وموازنة الجماعات المحلية في النقاط الآتية:¹

- يمكن للموازنة العمومية عكس الموازنة المحلية أن تظهر عجزا فيها، في حين أن الموازنة المحلية ملزمة باحترام التوازن وجوبا، فالبرلمان غالبا ما يصوت على الموازنة العمومية وهي في حالة عجز، في حين أن المجالس الشعبية المختصة لا يمكنها التصويت على موازنة غير متوازنة، الأمر يرجع كله إلى مبدأ السيادة الذي تتمتع به الدولة حصرا، لكن الجماعات المحلية ملزمة بمراعاة بعض الشروط التي تفرضها عليها السلطة الوصية؛
- إن قانون المالية يفرق بين العمليات ذات الطابع النهائي والعمليات المالية ذات الطابع المؤقت، أما بالنسبة للموازنة المحلية فالتفرقة تقع أساسا بين عمليات التسيير وعمليات التجهيز والاستثمار؛
- موازنة الجماعات المحلية هي جزء من الموازنة العمومية.

¹ دنيدي يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص 145.

المحور الثامن إشكاليات المالية العمومية في الجزائر

تعاني المالية العمومية في الجزائر من العديد من الإشكالات التي تحول دون تحقيق الأهداف المسطرة من طرف الدولة وتحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، يمكن إبراز أهم هذه الإشكاليات في النقاط اللاحقة.

أولاً: ترشيد الإنفاق العام في الجزائر

يعتبر ترشيد الإنفاق العام ضرورة حتمية في ظل التقلبات التي تشهدها دول العالم، خاصة وأن النفقات العمومية تتسم بالزيادة المضطربة أمام محدودية الموارد لتغطيتها، والجزائر أيضا مطالبة بانتهاج هذه السياسة حتى تضمن كفاءة الأداء وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

1.1 تعريف ترشيد الإنفاق العام

يمكن تعريف ترشيد الإنفاق العام على أنه حسن التصرف في النفقات العمومية وضبطها بعقلانية وحكمة دون إسراف وتبذير، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية.¹

كما يمكن تعريف ترشيد الإنفاق العام على أنه تحقيق النفقات العامة المحددة للدولة، وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة.²

2.1 أهداف سياسة الترشيد

من خلال التعاريف السابقة لترشيد الإنفاق العام يمكننا تبيان أهدافه فيما يلي:³

- رفع الكفاءة الاقتصادية لاستخدام الموارد والإمكانيات المتاحة؛
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات؛
- تخفيض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب؛
- مراجعة هيكلية للمصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة ومحاربة الإسراف والتبذير؛

¹ محمد شاکر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008، ص399.

² ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994، ص 20.

³ قدوري طارق، مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2016، ص126.

- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة والمحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والطويلة؛
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمة الطويل وبالتالي تخفيف المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسة وغيرها؛

3.1 عوامل نجاح سياسة الترشيح:

يتوقف نجاح عملية ترشيح النفقات العمومية على عدة عوامل نوجزها فيما يلي¹:

- ✓ تحديد الأهداف بدقة ووضوح للبرامج الحكومية، سواء كانت أهدافا طويلة أو متوسطة الأجل؛
- ✓ تحديد الأولويات في ظل محدودية الموارد، يستعين على منظومة التخطيط العمومية، تحديد المشاريع والبرامج وفق سلم الأولويات حسب درجة إشباعها لحاجات الأفراد الأكثر إلحاحا؛
- ✓ القياس الدوري لبرامج الإنفاق العام وتقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ البرامج والمشاريع الموكلة إليها؛
- ✓ عدالة الإنفاق العام، إذ ينبغي على الدولة أن تسعى إلى تحقيق أكبر درجة ممكنة من العدالة في توزيع المنافع بين فئات المجتمع؛
- ✓ تفعيل دور الرقابة على النفقات العمومية وذلك للتأكد من بلوغ النتائج المرجوة من النفقات العمومية وفقا للمخطط الذي تم وضعها؛
- ✓ دعم الشفافية والنزاهة في إدارة وتسيير الأموال العمومية؛
- ✓ حوكمة وعصرنة نظام المالية العمومية.

4.1 عوائق ترشيح الإنفاق العام في الجزائر

انتهجت الجزائر جملة من الآليات كمحاولة منها لاعتماد سياسة الترشيح، إلا أن هناك جملة من العراقيل التي تواجهها في سبيل تحقيق ذلك.

- تفاقم العجز المزمّن للملازم للموازنة العمومية نتيجة صعوبة التحكم في حجم النفقات العمومية، ضعف حصيلة الجباية العادية، الاعتماد على الجباية البترولية؛
- اتساع الفجوة بين التخطيط والتنفيذ في جانب النفقات العمومية؛
- ضعف الرقابة المالية وتفشي الفساد؛

¹ خالد المعاشني، الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام التخصيص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص 95.

- تقلبات أسعار النفط وما لها من تأثيرات على السياسة المالية.

ثانيا: الازدواج الضريبي والتهرب الضريبي

1.2 الازدواج الضريبي

يعتبر الازدواج الضريبي من الظواهر الاقتصادية الهامة التي أثار جدلا بين مختلف الباحثين في القانون والاقتصاد والمالية العمومية، فهذه الظاهرة تتعارض مع مبدأ العدالة الضريبية، مما يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية على المكلفين وهذا يدفعهم إلى التهرب الضريبي، الأمر الذي يجعل الحصيلة الضريبية تنخفض هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الازدواج الضريبي يعرقل حركة رؤوس الأموال والتجارة الدولية.

والجزائر كغيرها من الدول تسعى لتلافي هذه الظاهرة ضمن نظامها الضريبي، من خلال تبنيها لسياسات الإصلاح الجبائي المختلفة.

1.1.2 مفهوم الازدواج الضريبي

بصفة عامة يعرف الازدواج الضريبي على أنه: " فرض نفس الضريبة أو ضريبة مماثلة لها في النوع أو الطبيعة، مرتين أو أكثر على نفس الشخص، ونفس المادة خلال نفس الفترة الزمنية.

مما سبق، نستنتج أن تحقق الازدواج الضريبي مرهون بجملة من القيود والشروط وهي كالآتي:¹

- وحدة الضريبة المفروضة؛
- وحدة المكلف بدفع الضريبة؛
- وحدة المادة الخاضعة للضريبة؛
- وحدة الفترة الزمنية المستحقة عنها الضريبة.

2.1.2 تصنيف الازدواج الضريبي

يمكننا التمييز بين أنواع الازدواج الضريبي من حيث النطاق المكاني وكذا من حيث قصد إرادة المشرع، وسنتعرض بالتفصيل لهذه الأنواع فيما يلي:

¹ تزيه عبد المقصود محمد مبروك، ظاهرة الازدواج الضريبي وموقف الشريعة الإسلامية منها، مجلة كلية الشريعة والقانون، طنطا، مصر، العدد 37، 2022، ص 915.

- من حيث النطاق المكاني: وهنا ينقسم الازدواج الضريبي إلى ازدواج ضريبي داخلي والآخر دولي. فالازدواج الضريبي الداخلي هو الذي تتحقق شروطه داخل الدولة الواحدة، كأن تفرض الدولة ضريبة معينة ثم تقوم إحدى الجماعات المحلية بفرض نفس الضريبة على نفس المادة الخاضعة لها.¹
- أما الازدواج الضريبي الدولي فهو الذي تتحقق شروطه عندما تعتمد دولتان أو أكثر فرض الضريبة نفسها أو ضرائب مشابهة لها على الوعاء الضريبي الواحد على نفس المكلف القانوني بها، والسبب الرئيسي لوجود هذه الظاهرة على المستوى الدولي واتساعها هو التباين في الأسس المعتمدة من دولة إلى أخرى في إجراءات فرض الضريبة.²
- من حيث قصد المشرع: هنا يمكننا التمييز بين نوعين من الازدواج الضريبي أولهما مقصود وثانيهما غير مقصود، فأما الازدواج المقصود هو الذي يتعمد المشرع إحداثه لتحقيق أغراض مالية واقتصادية واجتماعية وسياسية، كأن يسعى المشرع إلى توفير موارد مالية للخرينة العمومية أو توفير فوائض للتمويل وتكوين رؤوس الأموال بهدف تمويل المشاريع الاقتصادية. أما الازدواج غير المقصود هو الذي لا يعتمد المشرع في إحداثه وإنما هو وليد الواقع وتعدد الأنظمة التشريعية والإدارية وعد وجود تناسق بينها.³

3.1.2 أسباب الازدواج الضريبي

يرجع تفشي انتشار الازدواج الضريبي سواء داخليا أو دوليا على جملة من الأسباب هي كما يلي:⁴

- التوسع في فرض الضرائب من طرف الدولة رغبة منها في مواجهة الأعباء المالية؛
- تحايل الدولة في إخفاء ارتفاع سعر الضرائب عن طريق تقسيم سعرها بين ضريبتين من نفس النوع؛
- حركة رؤوس الأموال واليد العاملة بين مختلف الدول؛
- عدم التناسق بين القوانين الضريبية المختلفة؛
- انتشار نظام الحكم المحلي؛
- غياب التنسيق بين الدول المختلفة فيما يتعلق بفرض الضرائب.

¹ زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2011، ص 216.

² غازي حسين عناية، النظام الضريبي في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2003، ص 330.

³ زغدود علي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 217.

⁴ فوزي عطوي، النظم الضريبية وموزنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 263.

4.1.2 تداعيات الازدواج الضريبي

يؤدي الازدواج الضريبي إلى إحداث آثار متعددة يمكن ذكر بض منها فيما يلي:¹

- زيادة العبء الضريبي على المكلفين مما يؤدي إلى عرقلة النشاط الاقتصادي، والتهرب الضريبي وبالتالي ضعف الحصيلة الضريبية مما قد يؤثر سلبا على الموازنة العمومية؛
- عرقلة العلاقات الاقتصادية الدولية وحركة التجارة الدولية مما يعرقل مسارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- الازدواج الضريبي الدولي يؤدي إلى توزيع العبء الضريبي بشكل غير عادل بين المكلفين الذين يحققون أرباحا خارج دولهم، والمكلفين الذين يقتصر نشاطهم ضمن حدود دولتهم.

5.1.2 آليات تجنب الازدواج الضريبي

يمكن اتخاذ الإجراءات التالية لمنع الازدواج الضريبي:

- اتخاذ إجراءات المعاملة بالمثل من خلال إعفاء إيرادات الأجانب من الضريبة في حال ما إذا أعتفيت دولهم رعاياها من الضرائب؛
- عقد الاتفاقيات الدولية؛
- اصلاح التشريعات الضريبية؛

2.2 التهرب الضريبي:

تشير الإحصائيات إلى أن التهرب الضريبي هو من بين الظواهر الضريبية والمالية شائعة الحدوث في جميع دول العالم، لكن بدرجات متفاوتة من دولة إلى أخرى ومن مدة إلى أخرى. وتغشي هذه الظاهرة يضيع الفرصة على الخزينة العمومية في تجميع أكثر للموارد لمواجهة النفقات العمومية.

1.2.2 تعريف التهرب الضريبي

يمكن تعريف التهرب الضريبي بصورة عامة على أنه محاولة المكلف التملص من دفع الضريبة المستحقة عليه كليا أو جزئيا بطرق قانونية أو غير قانونية.

2.2.2 أنواع التهرب الضريبي

من التعريف السابق يمكننا التمييز بين نوعين من التهرب الضريبي هما:

¹ نزيه عبد المقصود محمد مبروك، ظاهرة الازدواج الضريبي وموقف الشريعة الإسلامية منها، مرجع سابق، ص 931.

✓ التهرب الضريبي المشروع (التجنب الضريبي): استغلال المكلف بالضريبة للثغرات القانونية بغية عدم الالتزام بالضريبة دون مخالفة القانون، كأن يمتنع المكلف عن استهلاك أو إنتاج سلعة عليها ضرائب مرتفعة، تغيير النشاط إلى آخر خاضع لضرائب أقل، قيام الشركات بتوزيع أرباحها في شكل أسهم مجانية للمساهمين للتخلص من دفع الضريبة على إيرادات القيم المنقولة، تقسيم الأملاك من طرف الأشخاص وهم على قيد الحياة للورثة.¹

✓ التهرب الضريبي غير المشروع (الغش الضريبي): مخالفة المكلف بالضريبة صراحة للنصوص القانونية الجبائية وذلك باستعمال مختلف الوسائل المالية والمحاسبية بغية عدم دفع الضريبة كلياً أو جزئياً. المشرع الجزائري لم يعرف الغش الضريبي وإنما اكتفى بذكر الأفعال التي تعتبر غشا ضريبياً.

3.2.2 أسباب التهرب الضريبي:

يعود انتشار التهرب الضريبي بالدرجة الأولى إلى وجود بيئة تتوفر فيها كل الشروط والظروف المواتية لنموه وارتفاع حصيلته، ويمكن بلورة أسبابه فيما يلي:²

- العامل التاريخي: فالضريبة قديماً طالما كانت وسيلة لاستبداد الشعوب وثرواتهم، مما ولد كراهية لدى المكلفين بها؛
- الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للمكلف: إذ تلعب القدرة الشرائية للأفراد ومداحيلهم دوراً أساسياً في حدوث التهرب الضريبي؛
- ثقل العبء الضريبي والضغط الضريبي على المكلف مما يدفعه للتهرب من دفع الضريبة بشتى الطرق؛
- نقص الوعي والثقافة الضريبية لدى الأفراد؛
- تعقد التشريعات الجبائية وعدم استقرارها؛
- عدم ردية القوانين وضعف نظام العقوبات المطبق؛
- ضعف الإدارة الضريبية واستفحال الفساد.

4.2.2 آثار التهرب الضريبي

يؤدي التهرب الضريبي إلى آثار سلبية على الاقتصاد، وتظهر هذه الآثار في النقاط الآتية:

- إعاقة المنافسة الاقتصادية؛
- ظهور أزمة رؤوس الأموال نتيجة توجه المكلفين لاكتناز أموالهم وعد التصريح بها؛

¹ قروي عبد الرحمان، دور مفتش الضرائب في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي - دراسة حالة الجزائر-، مجلة دراسات جبائية، المجلد 04، العدد 02، جامعة البلدية، 2016، ص 17.

² سوزي عدلي ناشد، ظاهرة التهرب الضريبي الدولي وآثارها على اقتصاديات الدول النامية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص 20.

- ضعف حصيلة الإيرادات الجبائية وبالتالي خسارة الخزينة العمومية لجزء مهم من الإيرادات العمومية؛
- التهرب يولد تمربا آخر طالما انه يخل بمبدأ العدالة الضريبية؛
- تعميق الفوارق الاجتماعية؛

5.2.2 آليات الوقاية من التهرب الضريبي:

نظرا لتداعيات التهرب الضريبي على جميع الأصعدة لا بد من تبني آليات للوقاية ومكافحة هذه الظاهرة، وهي كالآتي:¹

- ضرورة مراجعة التشريعات الجبائية والثغرات الموجودة فيها؛
- نشر الوعي الضريبي؛
- تحقيق العدالة الضريبية من خلال اتباع إجراءات في سبيل تحقيق ذلك منها: شمولية الضريبة، عقلانية معدل الضريبة، الإعفاءات الضريبية؛
- تشجيع المكلفين على مسك السجلات التجارية؛
- إعادة النظر في العقوبات المسلطة على المتهربين وتشديدها؛
- تحسين الجهاز الإداري الضريبي؛
- الترابط بين مختلف الأجهزة في الدولة من وزارات وبنوك وإدارات.

¹ عليمات خاد عيادة، التهرب الضريبي أسبابه وأشكاله وطرق الحد منه، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 09، 2013، ص 21.

المحور التاسع الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية

إن الممارسة العملية للموازنة التقليدية (موازنة البنود) كشف بمرور الوقت أوجه القصور والثغرات فيها، خاصة فيما يتعلق بطرق الاعداد، وعدم دقة التقديرات، كما أنها لا توفر مختلف التقارير والبيانات التي يمكن أن تساعد في اتخاذ القرارات عملية التخطيط بشكل جيد، إضافة إلى أن الرقابة المالية على الموازنة التقليدية هدفها الأساسي هو التحقق من سلامة تنفيذ بنودها دون التعرض إلى الرقابة على كفاءة الأداء أو تنفيذ البرامج.

إن جوانب القصور هذه في الموازنة التقليدية مع تطور دور الدولة وتوسع نشاطاتها إضافة إلى التطورات الحاصلة في ميدان العلوم الإدارية والمالية، أدى على بروز وظهور اتجاهات معاصرة للموازنة العمومية سنتعرض لها بالتفصيل في هذا المحور.

أولاً: موازنة البرامج والأداء Programs and Performance Budget

ترجع فكرة موازنة البرامج والأداء إلى الدراسات التي تمت في الولايات المتحدة الأمريكية من طرف " لجنة تافت " سنة 1913، إذ أشار تقرير هذه اللجنة إلى أهمية تبويب الموازنة العمومية في صورة برامج ذات وظائف وحسب نوع النشاط، إلا أن هذه الفكرة لم تلق قبولا آنذاك، ولم يتم تجسيدها إلا في سنة 1949 عندما بدأت وزارة الزراعة الأمريكية بإعداد موازنة المشروعات المنتظر إنجازها وفق أسلوب البرامج والأداء.¹

1.1 ماهية موازنة البرامج والأداء

عرفت لجنة التنمية الاقتصادية بالولايات المتحدة الأمريكية هذه الموازنة على أنها: " مجموعة من الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، ساعات العمل والمواد. إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات."

من خلال التعريف السابق، نجد أن موازنة البرامج والأداء تقوم على تقسيم أهداف الخطة العامة للدلو إلى برامج وأنشطة محددة يتم تنفيذها وفق خطة مبرمجة بزمن محدد وبتكاليف محددة، ومسؤولين محددين لمتابعة البرنامج، على أن يتم قياس الأداء في نهاية المدة المبرمجة.

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 345.

2.1 مبادئ موازنة البرامج والأداء

تقوم موازنة البرامج والأداء على مجموعة من المبادئ هي كما يلي:¹

- مبدأ تحديد الأهداف والإمكانات؛
- مبدأ المرونة: حتى تكون قادرة على مجابهة الظروف المستجدة والتي لم يتم أخذها بعين الاعتبار عند الإعداد؛
- مبدأ المشاركة: للاستفادة القصوى من الخبرات على كافة المستويات؛
- مبدأ الواقعية: عند قيام الحكومة بتقدير الإيرادات يجب أن تراعي دقة التقديرات ومدى مطابقتها للواقع؛
- مبدأ الشمول: يجب أن تغطي الموازنة كمال أوجه نشاط الوحدة، وكل المستويات الإدارية فيها، وان تمثل كل الإيرادات والاستخدامات والأنشطة؛
- مبدأ التنبؤ عن فترة مقبلة: إعداد الموازنة يكون عن فترة مقبلة، باستخدام الأسس العلمية السليمة للتقدير الصحيح؛
- مبدأ التوزيع الزمني: تنفيذ العمليات يتم خلال فترة الموازنة؛
- مبدأ الربط بين الموازنة والهيكلة التنظيمية: ربط التنبؤات عند تحضير الموازنة وتنفيذها بمراكز المسؤولية في الوحدة؛
- التمييز بين العمليات الجارية والعمليات الرأسمالية؛
- التعبير عن الموازنة في صورة مالية؛
- تقويم الأداء: إذ يمكن استخدام الموازنة كمعيار للرقابة والأداء ومتابعة التنفيذ؛
- عدم تخصيص الإيرادات؛
- مبدأ الإفصاح: حتى تكون هناك صورة واضحة عن الموازنة وبالتالي يمكن فهم محتوياتها؛
- مبدأ المبادلة الرقابية وكفاية الأداء: بعد اعتماد الموازنة يجب أن تكون هي الهدف الذي تتجه نحوه كل أوجه النشاط في الوحدة.

3.1 مراحل إعداد موازنة البرامج والأداء

إن تطبيق موازنة البرامج والأداء تمر بالمراحل الآتية:²

❖ **مرحلة التخطيط:** من خلالها يتم تحديد الأهداف المتوقع تحقيقها خلال السنة المالية؛

¹ غنام فريد أحمد عبد الحافظ، إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، مذكرة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2006، ص 60.

² غنام فريد أحمد عبد الحافظ، إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، مرجع سابق، ص 66.

- ❖ **مرحلة تقدير تكاليف الإنجاز:** يتم فيها تحديد تكاليف كل برنامج تسعى الوحدة الإدارية إلى إنجازها خلال السنة المالية؛
- ❖ **مرحلة المراجعة:** يتم في هذه المرحلة دراسة النتائج المتوصل إليها في المراحل السابقة، إذ تعرض هذه النتائج على الهيئات المختصة بإعداد الموازنة للتحقق من أن المهدف الموضوعة تنصب في إطار الأهداف العامة المدرجة في خطة الدولة؛
- ❖ **مرحلة متابعة التنفيذ:** بعد اعتماد الموازنة فهي تصبح بذلك برنامج عمل لأهداف الجهاز الإداري، إذ يتم قياس هذه المهدف قياسا كميًا، وتحدد مسؤولية كل وحدة في تحقيقها لهذه الأهداف وتكاليفها.

4.1 تبويب موازنة البرامج والأداء

يحتوي هيكل موازنة البرامج والأداء على الأبواب الآتية:¹

- ✓ **التبويب الوظيفي:** يقوم على أساس الوظائف الأساسية التي تتولى الدولة القيام بها، إذ يشير هذا التبويب إلى الخدمات أو الإنجازات العريضة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال تنفيذ موازنتها السنوية؛
- ✓ **تبويب البرامج:** إن كل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة تحتوي على مجموعة من البرامج، يسعى كل منها إلى تحقيق أهداف وغايات محددة من الإنجاز العريض للدولة، بالتالي فإن البرنامج هو جزء جوهري من الوظيفة، وكل برنامج يتكون من جملة من الأنشطة التي تسعى لتحقيق الأهداف، ولما يكون حجم البرنامج ومختلف أنشطته كبيرا فإنه يتم تجزئته إلى برامج فرعية حتى تسهل عملية الإنجاز والمتابعة.
- ✓ **تبويب النشاط (الأداء):** كما سبق القول فإن النشاط هو جزء جوهري من البرنامج، إذ يتفرع كل برنامج أو كل فرع من فروعها إلى جملة من الأنشطة، وكل نشاط منها يتسم بتجانس نوعية العمل المبذول فيه وبوحدة أداء ناتجة عنه.

5.1 مزايا ومآخذ موازنة البرامج والأداء

المزايا:

تحقق موازنة البرامج والأداء مزايا عديدة نذكر منها ما يلي:

¹ حيرش فايزة، طرشى محمد، موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08، العدد 03، 2020، ص 137

- توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من موازنة البنود، فهي تقدم بيانات مفصلة للجهات المختصة بكيفية توزيع الاعتمادات على الجهات الإدارية، وكذا البرامج المسطر تنفيذها، وعرض النتائج والإنجازات المأمول تجسيدها؛
- تساعد على تحسين عمليات تنفيذ البرامج للأجهزة الإدارية، كما أنها تسهل عمليات الرقابة على تنفيذها نظرا لوجود معايير الأداء التي تم تحديدها سلفا، وبالتالي يمكن مقارنة ما تم إنجازه مع ما كان مخطط، وبالتالي تحديد أسباب الانحرافات عن الخطة ومحاسبة المسؤولين عن ذلك؛
- تمنح المسؤولين مرونة في تنفيذ البرامج المكلفين بها وبالتكاليف التي تم تحديدها مسبقا، وبالتالي فهي تمتاز باللامركزية والمرونة؛
- تقدم صورة واضحة عن الإنفاق، وبالتالي يمكن استخدامها كآلية لترشيد النفقات العمومية؛
- تقدم معلومات كافية عن البرامج التي تسعى الحكومة لتنفيذها، مما يعطي الفرصة للمواطنين الحكم على مدى كفاءة استخدام المال العام؛
- تساعد السلطات التشريعية في رقابتها مما يجعلها فعالة في هذا الإطار، إذ يتحول، وانطلاق من سنة الاهتمام إلى ما تم إنجازه على أرض الواقع بدلا من التركيز على مدى الالتزام بالاعتمادات المالية المخصصة؛
- إمكانية استخدام بياناتها لخدمة الخطط طويلة المدى؛

المآخذ:

- على الرغم من المزايا التي تمنحها موازنة البرامج والأداء إلا أن عليها مآخذ يمكن ذكرها في النقاط الآتية:¹
- النقص الكبير في إعداد الموظفين المؤهلين علميا وعمليا اللازمين لإدارة وتنفيذ هذا النوع من الموازنات؛
 - صعوبة قياس العديد من الأنشطة والخدمات الحكومية في صورة وحدات ناتج أو تحديد تكلفة الوحدة، الأمر الذي ينعكس على تحديد وحدات القياس وتحليل الأداء؛
 - ارتفاع تكلفة تطبيقها؛

6.1 أوجه الاختلاف بين موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء:

تختلف الموازنة التقليدية عن موازنة البرامج والأداء فيما يلي:

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 352.

- تركز موازنة البرامج والداء على مدى الإنجاز في البرامج والأنشطة وتمنحه الأولوية عوضا عن التركيز على كمية الإنفاق؛
- تسمح موازنة البرامج والأداء بتقييم أنشطة المرؤوسين بمقارنة الأداء بمعايير النشاط بما يحقق رقابة أفضل من مجرد الرقابة على الإنفاق؛
- يتم إعداد موازنة البرامج والأداء لفترة زمنية سنتين أو أكثر في حين أن موازنة البنود يتم إعدادها لسنة واحدة فقط.

ثانيا موازنة التخطيط والبرمجة

Planning Programming and Budgeting System (P.P.B.S)

تعد وزارة الدفاع الأمريكية أول من قام بتطبيق هذه الآلية سنة 1961، وانطلاقا من سنة 1965 أوصى الرئيس الأمريكي جونسون تعميم تطبيق هذا النوع من الموازنات في افة القطاعات الحكومية. إن فكرة موازنة التخطيط والبرمجة تسعى بشكل رئيسي إلى تحسين وترشيد اتخاذ القرارات، فيما يتعلق بأفضل الطرق لتوزيع واستخدام الإمكانيات المتوفرة، وتقييم البرامج والمشروعات الحالية والمقترحة وتكلفتها، مع توضيح الطرق البديلة للإنجاز ودراسة التكاليف والعائد لكل من البدائل المقترحة.

1.2 ماهية موازنة التخطيط والبرمجة

يمكن تعريف موازنة التخطيط والبرمجة على أنها: "أداة للتخطيط، ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة، أو لتعديل تلك الأهداف، وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط، وتنتظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل، تهدف إلى تحويل الموارد العمومية أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية وهي الأهداف المطلوب تحقيقها."¹

وبالتالي فإن هذا النوع من الموازنات يعتمد على تكامل العوامل الثلاثة التالية:

- الأهداف المطلوب تحقيقها (التخطيط)؛
- وسائل تحقيق هذه الأهداف (البرامج والأنشطة)؛
- الأموال المتاحة لتمويل البرامج والأنشطة (الموازنة)

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 355.

2.2 الفرق بين موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة

يمكن توضيح هاته الفروقات في الجدول الموالي من خلال التطرق على أوجه التشابه والاختلاف بينه هذين النوعين من الموازنات.

الجدول رقم 04: أوجه التشابه والاختلاف بين موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة

أوجه الاختلاف	أوجه التشابه
<ul style="list-style-type: none"> • يقوم أسلوب موازنة البرامج والأداء على أساس المدخل الإداري للموازنة (كفاءة إنجاز الأهداف المحددة) في حين أن أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة يقوم على أساس المدخل التخطيطي للموازنة (ترشيد رسم السياسات) • الرقابة في أسلوب موازنة البرامج والأداء تقع على عاتق الوحدات التنظيمية في حين أن أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة تكون فيها مسؤولية التخطيط مركزية في حين أن الرقابة لامركزية تقع على عاتق الوحدات الحكومية؛ • البعد الزمني لموازنة البرامج والأداء تعتمد على الماضي وما تم فيه من إنجازات في حين أن موازنة التخطيط والبرمجة تقوم على توقعات مستقبلية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • كلاهما يركزان على نتائج النشاط الحكومي بدلا من التركيز على بنود الإنفاق العام؛ • كلاهما يوليان أهمية كبيرة لترشيد القرارات المتعلقة بالموازنة من أجل ضمان التخصيص الأمثل للموارد المتاحة، والمفاضلة بينها على أساس التكلفة والعائد؛ • كلاهما يوليان أهمية بالغة لتحديد الأهداف قبل تخصيص الموارد؛ • التداخل التاريخي والوظيفي بينهما.

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على: بيرش أحمد، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة وتحديات السياسة المالية في الجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص دراسات مالية، جامعة الجزائر 3، 2018-2019، ص 64.

3.2 مزايا ومآخذ موازنة التخطيط والبرمجة

المزايا: اعتماد أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة يحقق العديد من المزايا منها:¹

- يتميز بأفاق زمنية طويلة المدى، فهو يهتم بالتكلفة الإجمالية لكل برنامج عوض التركيز على تكلفة الجزء المتعلق بالموازنة المقبلة؛
- يتسم هذا الأسلوب بالمرونة إذ يمكن التغيير في البرامج في أي وقت؛
- يجمع هذا الأسلوب مختلف الجوانب للموازنة العمومية (تحديد الأهداف، خطة عمل، الرقابة والمتابعة)؛

¹ بيرش أحمد، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة وتحديات السياسة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص 65.

- يعتمد على التحليل الكمي بما يعمل على تحسين التخطيط الاستراتيجي وبالتالي تعظيم الأهداف المنجزة أو تقليل الموارد لأهداف محددة.

المأخذ: للأسف أن هذا الأسلوب لم يحقق النجاح الذي كان متوقعا له، بحيث واجهته العديد من الصعوبات التي حالت دون تطويره، ومن العيوب التي واجهها هذا الأسلوب ما يلي:¹

- صعوبة قياس الأهداف لكافة الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا مما يجعل عملية المفاضلة بين البدائل في غاية الصعوبة؛

- عدم الاستعداد لاستخدام هذا الأسلوب في الأجهزة الحكومية تبعا لنقص الخبرة والكفاءات في الأساليب الإدارية الحديثة التي يتطلبها هذا الأسلوب؛

- يركز بشكل كبير على الجوانب الاقتصادية دون الآثار الاجتماعية والسياسية للقرارات المالية والتخطيطية؛

- يؤدي تطبيقها إلى تلاشي دور السلطة التشريعية في عملية رسم السياسة العامة للدولة؛

- التحيز نحو المركزية في اتخاذ القرارات؛

ثالثا: الموازنة الصفريّة (ذات الأساس الصفري) Zero Base Planning

إن أسلوب الموازنة الصفريّة هو فكرة حديثة نالت اهتمام المختصين في مجال الإدارة المالية سواء في القطاعين الحكومي والخاص.

وكان أول تطبيق للموازنة ذات الأساس الصفري في وزارة الزراعة الأمريكية سنة 1964، كما قامت شركة Instruments Texas باعتماد هذا الأسلوب في سنة 1969، بعد ذلك توالى التجارب الدولية في هذا المجال.

1.3 ماهية الموازنة الصفريّة

يمكن تعريف الموازنة الصفريّة على أنّها: "نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقة في البداية، ويعمل من أجل الحصول على مجموعة من النتائج أو المخرجات مع الأخذ بعين الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة وتقييم مدى فاعلية الإنفاق وفقا لهذا الاعتبار."²

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 358.

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 362.

2.3 مبادئ الموازنة الصفرية

تقوم الموازنة الصفرية على الاعتبارات والمبادئ الآتية:¹

- عدم تقديم المشاريع الجارية عن المشاريع الجديدة في أولوية الصرف والاعتماد؛
- افتراض أن الموازنة الجديدة للسنة الجديدة أساسها صفر، وتنطلق من فرضية أن الموازنة يتم إعدادها من الصفر؛
- النظر إلى الماضي، الحاضر والمستقبل؛
- يجب التأكد بشكل سنوي من جدوى الاستمرار في المشاريع الجارية ومراجعتها.

3.3 خطوات إعداد الموازنة الصفرية

تمر الموازنة الصفرية في إعدادها بالمراحل الآتية:²

- تحديد وحدات اتخاذ القرارات: بعد تحديد الأهداف التي تسعى الوزارة لتحقيقها في إطار الأهداف والسياسات العامة للدولة، يجب تحديد وحدات القرار، والتي قد تكون الوحدات الإدارية في الوزارة مسئولة عنها، وبالتالي فإن وحدات القرار يمكن أن تكون برامج أو قسم أو نشاط أو إدارة أو مركز تكلفة، أو بند من بنود الموازنة، وهي تختلف من نشاط إلى آخر؛
- صياغة مجموعات القرار: قبل إعداد الموازنة يتم وضع التوجيهات والأطر من طرف الوحدات القرارية العليا، ثم يقوم كل مسؤول عن كل وحدة قرارية بصياغة قرارات حول الأنشطة الموكلة له.
- ترتيب مجموعات القرار: يتم ترتيب مجموعات القرار تنازليا حسب الأولوية، ويتم فحصها وتحليلها؛
- إعداد الموازنة التشغيلية التفصيلية: بعد تحديد مجموعات القرار وتحليل كل منها وترتيبها حسب الأولوية، يتم تحديد المخصصات المالية للأنشطة التي تم قبولها، وبالتالي يتم إعداد الموازنة النهائية ليتم تنفيذها بعد ذلك.

¹ الشرايري جمال عادل، الرحاحلة محمد ياسين، إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد 01، 2009، ص 509.

² بيرش أحمد، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة وتحديات السياسة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص 73.

4.3 مزايا ومآخذ الموازنة الصفيرية: 1**المزايا:**

تتمثل أهم مزايا الموازنة الصفيرية فيما يلي:

- الربط بين الموازنة السنوية والتخطيط طويل المدى؛
- يمنح الفرصة للإدارة العليا في إعادة تخصيص مواردها بشكل مرن؛
- الربط بين التكلفة والعائد لكل نشاط أو برنامج، مما يساعد على معرفة وتدقيق كفاءة الإنفاق ومدى فعاليته؛
- الاعتماد على مبدأ الأولوية في ترتيب النشاطات والبرامج مع توفير الاعتمادات الخاصة بها وتبريرها وهو خطوة فعالة لترشيد النفقات العمومية؛
- تساهم في تدفق المعلومات من المستويات الدنيا إلى المستويات العليا، وبالتالي المعرفة الكاملة بما هو موجود على كل المستويات مما يساعد في تحقيق أفضل للأهداف.

المآخذ:

أما عيوب اعتماد الموازنة الصفيرية فيمكن ذكره في النقاط الآتية:

- تتطلب مجهودات كبيرة وأعباء إضافية لإعدادها؛
- من أهم الصعوبات العملية التي تواجه تطبيق هذا الأسلوب هو عدم وجود نظام معلومات متكامل في الوحدات الحكومية؛
- صعوبة وضع مقاييس العمل وتقييم الأداء للأنشطة الحكومية باعتبار أن بعضها يكون غير قابل للقياس الكمي أو المالي؛

رابعاً: الموازنة التعاقدية

تعد الموازنة التعاقدية الموجة الأخيرة من موجات إصلاح الموازنة العمومية، كانت أول محاولة لتطبيق هذا الأسلوب في وزارة المالية النيوزيلندية سنة 1996، إذ تقوم الحكومة بعرض برامجها ومشاريعها المستقبلية أمام الجميع سواء قطاع عام أو خاص، وذلك بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون هذه المشاريع بأقل التكاليف.

¹ الشرايري جمال عادل، الرحاحلة محمد ياسين، إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفيرية في الوزارات الأردنية، مرجع سابق، ص 520.

1.4 ماهية الموازنة التعاقدية

يمكن تعريف الموازنة التعاقدية على أنها: "بمقتضاها تكون العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية لتنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي، مقابل مبالغ تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما اتفق عليه أو نص عليه العقد".¹

2.4 مشروعات تنفيذ الموازنة التعاقدية

يتم تنفيذ الموازنة التعاقدية وفق صيغ عديدة يمكننا ذكر أهمها:²

✓ مشروعات المشاركة (P3S)

تعد مشاريع المشاركة أحد أهم أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص، يتم من خلالها وضع ترتيبات يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العمومية والاجتماعية من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها وبصورة غير مباشرة، بمعنى أن القطاع الخاص يمارس دوراً أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة وبموجب ترتيبات تعاقدية مع الحكومة

✓ عقود B.O.T:

يقصد بها المشاريع التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص، لإنشاء مرفق عام وتحمل كافة تكاليف إنشائه وبموجب عقود مع الحكومة، بالمقابل تتولى هذه الشركة تشغيل المشروع وإدارته والاستفادة منه وتحت رقابة الجهة المتعاقد معها، وبعد انتهاء مدة العقد تنقل ملكية المشروع إلى الدولة.

3.4 مزايها ومآخذ الموازنة التعاقدية:³**المزايا:**

يساهم اعتماد الموازنة التعاقدية في تحقيق جملة من المزايا منها:

¹ ياسر حامد عباس جدوع، مدى إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة جدارا، قسم المحاسبة، الأردن، 2010، ص 67.

² بيرش أحمد، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة وتحديات السياسة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص 87.

³ جدوع ياسر حامد عباس، مدى إمكانية تطبيق الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والأعمال، جامعة جدارا، الأردن، 2015، ص 31-33.

- المساهمة في ترشيد الإنفاق العام وضبطه؛
- ربط الموازنة العمومية بخطط التنمية طويلة المدى الحماسية؛
- تغيير العلاقة بين الدولة وأجهزتها التنفيذية من علاقة تمويل إلى علاقة تجارية؛
- تنفيذ المشاريع العمومية بكفاءة وفاعلية؛
-

المأخذ:

يواجه تطبيق الموازنة التعاقدية العديد من العوائق وهي كالآتي:

- عدم تطور الإدارات المالية الحكومية واستخدامها لأساليب الإدارة الحديثة؛
- ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية نظرا للدراسات المستفيضة من حيث التكلفة والعائد ودراسات الجدوى الاقتصادية؛
- الحاجة إلى معلومات ضخمة عن المشاريع والبرامج المراد تحقيقها؛
- عدم توفر كفاءات مدربة ومؤهلة قادرة على تطبيق هذا الأسلوب الحديث.

المحور العاشر المالية العمومية في المنظور الإسلامي

تستمد المالية العمومية الإسلامية خصائصها وأصولها من الشريعة الإسلامية السمحاء، باعتبار المال أحد الركائز الأساسية في الاقتصاد الإسلامي والذي خصه بأحكام وضوابط تختلف تماما عن الأنظمة الوضعية، وعليه فإن المالية العمومية الإسلامية لها من السمات التي تتميز بها عن المالية العمومية الوضعية والتي سبق التطرق إليها في المحاور السابق.

أولا: ماهية المالية العمومية الإسلامية

يمكن تعريف المالية العمومية الإسلامية بأنها: " ذلك الفرع من الاقتصاد الذي يحكم النشاط المالي للدولة الإسلامية، ويقوم على مبادئ وأصول الشريعة الإسلامية."¹

كما يمكن تعريفها على أنها: " مجموعة المبادئ والأصول الاقتصادية التي وردت في القرآن والسنة والتي تعالج الإيرادات العامة وإنفاقها، والموازنة، وتوجيهها لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".

ثانيا: خصائص المالية العمومية الإسلامية

تتسم المالية العمومية الإسلامية بالخصائص الآتية:²

- للمالية العامة في الإسلام جانب معنوي: فهدف المالية العمومية الإسلامية إلى جانب سلامة النظم المالية هو تحقيق الأخلاق أيضا؛
- خلو المالية العمومية من المعاملات الربوية والكسب غير المشروع؛
- تعدد موارد الدولة الإسلامية: فالنظام المالي الإسلامي لا يكتفي بمورد واحد وإنما هناك العديد من الموارد التي يقوم عليها، على سبيل المثال الضرائب في المالية العمومية الإسلامية تتعدد (ضريبة الزكاة، ضريبة العشور، ضريبة الخراج، ضريبة الجزية...)
- مرونة وتطور المالية الإسلامية وصلاحيتها لكل زمان ومكان؛
- الجانب الاجتماعي في المالية الإسلامية.

¹ غازي حسين عناية، أصول المالية العامة الإسلامية، دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1993، ص 12.

² قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1996، ص 14.

ثالثا: مقارنة بين المالية العمومية الإسلامية والمالية العمومية الوضعية

- يمكن إبراز أوجه الاختلاف بين المالية العمومية الإسلامية والمالية العمومية الوضعية في النقاط الآتية:¹
- تسعى المالية العمومية الإسلامية لتحقيق أغراض اجتماعية من خلال تخصيص بعض الموارد لنفقات معينة كالزكاة، والفيء والغنائم، وهو يخالف ذلك المعمول به في المالية العمومية الوضعية التي تقوم أساسا على مبدأ عدم التخصيص للموارد؛
 - تقوم المالية العمومية الإسلامية على مبدأ أولوية الإيرادات عن النفقات، بمعنى أنه يتم تجميع الإيرادات أولا في بيت المال ثم يتم البحث عن أوجه إنفاقه، على عكس المالية العمومية الوضعية التي تقوم على مبدأ أولوية النفقات على الإيرادات؛
 - المالية العمومية الإسلامية لا تقوم على مبدأ سنوية الميزانية مثلما هو المعمول به في المالية العمومية الوضعية؛

رابعا: الإيرادات العمومية في الاقتصاد الإسلامي

يمكن تصنيف الإيرادات الإسلامية إلى صنفين رئيسيين هما إيرادات دورية وإيرادات غير دورية، سيتم التطرق بالتفصل لهذه الأصناف في النقاط الموالية.

1.4 الإيرادات الدورية:

هي الموارد التي تتسم بالدورية والانتظام في دخولها بيت المال، وهي تمثل الدعامة الأساسية في المالية العمومية الإسلامية، تأتي في مقدمتها الزكاة، ثم الجزية، والعشور والخراج وغيرها.

1.1.4 الزكاة: هي الركن الثالث في الإسلام، ويقصد بها نصيب مقدر شرعا في مال معين يصرف لطائفة

معينة، غرضها تحقيق الترابط والتكامل بين أفراد المجتمع، ويشترط لوجوبها: الحرية، الإسلام، النصاب، الحول.

والزكاة لا تعتبر بديلا عن الضرائب في المالية الوضعية، وهي تختلف عن الضريبة فيما يلي:

- الزكاة تكليف مالي للأغنياء لصالح الفقراء، في حين أن الضريبة هي تكليف مالي على كل مكتسب بغض النظر عن وضعه المالي؛
- إن وعاء الزكاة وسبها ومصارفها محددة شرعا، وهي ليست عبئا على الربح وإنما توزيعا له، ولا يجوز نقل عبئها إلى الآخرين لأنها حق شرعي في رقبة المزكي على عكس الضرائب؛

¹ غازي حسين عناية، أصول المالية العامة الإسلامية، مرجع سابق، ص 21.

- حصيلة الضرائب تتصرف فيها الحكومة حسب ما تراه مناسباً، في حين أن الزكاة توجه لمصارفها المحددين شرعاً؛

2.1.4 الجزية:

إن الغاية من فرضها أنه أهل الذمة هم مواطنون يجب عليهم أن يتحملوا جزءاً من تكاليف الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة، وطالما أنهم معفيون من الزكاة والجهاد تكون مساهمتهم عن طريق دفع الجزية. ويمكن تعريفها على أنها مبلغ من المال يفرض على من دخل في ذمة المسلمين وعهدهم، فالجزية تؤخذ من الكفار ما داموا باقين على كفرهم، أما إذا أسلموا تسقط عنهم، وتفرض الجزية على الأشخاص لا على الأموال، والجزية مشتقة من الجزاء، وهي رمز الرضا للتعایش بين المسلمين وغير المسلمين وحافز لهم على الإسلام.

مما سبق، نستنتج أهم خصائص الجزية وهي:¹

- الجزية ضريبة شخصية؛
- الجزية ضريبة سنوية؛
- الجزية تفرض على الكافر (الذمي) فقط ولا يدفعها المسلم؛
- هي ليست عبادة كالزكاة والعشر.

وللجزية شروط لوجوبها هي:

- الذكورة: فهي تفرض على الذكر دون الأنثى؛
- العقل والبلوغ؛
- الحرية؛
- المقدرة التكليفية: فالفقير لا جزية عليه؛
- الصحة والقدرة.

3.1.4 العشور:

هي الفريضة التي فرضها الخليفة الراشد عمر بين الخطاب رضي الله عنه على التجار غير المسلمين عندما يجوبون الأراضي الإسلامية، على أموالهم المعدة للتجارة في مقابل ما ينتفعون به من مرافق وخدمات عامة، ومن باب المعاملة بالمثل، وسميت بالعشور لأنها تؤخذ بنسبة العشر، وهي تشبه الضرائب الجمركية في الوقت الراهن.

¹ غازي حسين غناية، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2003، ص 138.

ومن أهم خصائص العشور ما يلي:¹

- هي ضريبة غير مباشرة لأنها تفرض على وقائع متنقلة ومتقطعة؛
- هي ضريبة سنوية؛
- هي ضريبة شخصية؛
- تأخذ بمبدأ إقليمية الضرائب؛

4.1.4 الخراج:

هو ما يفرض على الأرض التي فتحها المسلمون حرباً أو سلماً، فهو ما يأخذه السلطان من وظيفة الأرض، وأول من فرض ضريبة الخراج هو الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه على الأراضي الزراعية المفتوحة، ورأى عدم تقسيمها وتوزيعها بين الفاتحين وإبقائها وقفاً على جميع المسلمين، وتنقسم ضريبة الخراج إلى خراج الوظيفة (تكون حسب مساحة ونوع الزراعة)، وخراج المقاسمة (قدر معين يفرض على إنتاج الأرض).²

ويتسم الخراج بالخصائص الآتية:

- الخراج مورد من موارد الدولة يسعى لتحقيق التوازن الاجتماعي؛
- ضريبة سنوية؛
- ضريبة إقليمية؛
- ضريبة عامة (تفرض على الذمي سواء أسلم أم لا، سواء كان رجلاً أم امرأة، أو صبي أو حر أو عبد).

2.4 الإيرادات غير الدورية:³

هي الموارد التي لا تتميز بالدورية والانتظام (استثنائية)، وهي تتمثل أساساً في الغنائم، الفبيء، القروض، وموارد أخرى.

1.2.4 الفبيء: هو تلك الأموال التي يستولي عليها المسلمون من أهل الحرب عفواً من غير قتال.

2.2.4 الغنائم: تلك الأموال التي يحصل عليها المسلمون من المحاربين نتيجة القتال، حيث يكون خمس الغنائم لله ورسوله ويقسم الباقي على المسلمين الذين شاركوا في القتال.

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص 239.

² وليد خالد الشايجي، المدخل إلى المالية العامة الإسلامية، ط1، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص 54.

³ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص 248.

ويتمثل الفرق بين الغنيمة والفيء، فالغنائم هي أموال منقولة أخذت بالقتال، أما الفيء فهو نوعان أموال منقولة تم أخذها بغير قتال وأراضي أخذت عن طريق الصلح أو القتال.

3.2.3 القروض: أجاز العلماء للدولة أن تلجأ إلى الاقتراض في حال استنفاء جميع الموارد السابقة، وعدم كفايتها لتغطية النفقات العمومية، كما يجوز التعجيل في دفع الزكاة لأكثر من سنة.

4.2.4 موارد أخرى: وهي تتمثل في:

- الأموال التي ليس لها مستحق (الضوائع) هي من حقوق بيت المال؛
- الصدقات والتبرعات والهبات؛
- المعدن والركاز (المال المستخرج من الأرض كالذهب والفضة والنحاس..)
- الضرائب عند الحاجة.

خامسا: النفقات العمومية في الاقتصاد الإسلامي

تعتبر النفقات العمومية أداة مهمة من أدوات السياسة المالية، لما لها من دور فعال في إشباع الحاجات العامة، وتأثير على النشاط الاقتصادي والجانب الاجتماعي في الدولة. إن البحث في النفقات العمومية في الاقتصاد الإسلامي يتطلب المزج بين الدراسات الفقهية والدراسات الاقتصادية لإبراز طبيعتها وضوابطها وقواعدها.

1.5 طبيعة النفقة العمومية في الاقتصاد الإسلامي:

تعرف النفقة العمومية في الاقتصاد الإسلامي على أنها مبلغ من المال تابع للدولة، يقوم الإمام باستخدامه لإشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام وذلك وفق ضوابط التشريع الإسلامي.

من التعريف السابق يمكننا استنباط عناصر النفقة العمومية في الاقتصاد الإسلامي وهي كالآتي:

- الصفة المالية للنفقة العمومية: يمكن للنفقة العمومية أن تكون نقدية أو عينية، فلا تقتصر على الصفة النقدية كما هو الحال في المالية العمومية الوضعية؛
- صفة القائم بالنفقة العمومية: يتم إنفاق المال عن طريق الإمام أو من ينوب عنه وذلك وفق مبادئ الشريعة الإسلامية؛
- الغرض من النفقة العمومية: هو إشباع الحاجات العامة وبالتالي تحقيق النفع العام، مع الالتزام بترتيب الأولويات (الضروريات ثم الحاجيات ثم التحسينات).

2.5 ضوابط النفقات العمومية الإسلامية:

اهتمت الشريعة الإسلامية بوضع ضوابط رشيدة وملزمة للنفقات العمومية، إذ أن الضابط الكلي الذي تدرج ضمنه هذه الضوابط هو الالتزام بمبدأ الحق في الإيراد وفي الإنفاق، لذلك يعطي الإسلام حق المساءلة والرقابة حول الإنفاق العام ويهتم بها، ومن هذه الضوابط ما يلي:¹

- ربط الإنفاق بالمصلحة العامة؛
- الكفاءة وترشيد النفقات العمومية، بحيث يعمل ذلك على تحقيق المصلحة بأقل تكلفة، وألا توضع النفقة في غير مواضعها الشرعية؛
- دعم المبادرات الخاصة ذات النفع العام؛
- التزام الإنفاق بالحكام الشرعية؛
- ربط الإنفاق العام بالترتيب الشرعي للأولويات؛
- ملائمة الإنفاق للأحوال الاقتصادية السائدة؛
- مساعدة الدول الفقيرة.

3.5 تقسيم الحاجات العمومية في الاقتصاد الإسلامي:

تقسم الحاجات العامة في الاقتصاد الإسلامي لثلاثة مراتب هي كالتالي:

- الضروريات: تتضمن كل الأفعال والأشياء التي تتوفر عليها صياغة الأركان الخمس للحياة الفردية والجماعية (مقاصد الشريعة) وهي: الدين، النفس، العقل، النسل، المال. وتشمل الضروريات: الأمن، الدفاع، العدل، التعليم، الصحة. وهذه الحاجات تأتي في المقام والمرتبة الأولى؛
- الحاجيات: وهي المصالح التي يحتاج إليها الناس لرفع الحرج والمشقة من حياتهم ولكن لا يترتب على فقدانها أي خلل في حياة الناس وإنما يؤدي إلى ضيق الحياة ومشقتها، منها مرافق التنمية الاقتصادية ومرافق الخدمات الأساسية؛
- التحسينات: هي المور التي تطلب للترفيه ولا تصعب الحياة دونها مثل المنتزهات العامة، الحدائق...

¹ الشاعر سمير، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين، ط1، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، لبنان، 2011، ص 93.

إن إشباع الحاجات العامة في الاقتصاد الإسلامي يخضع لمبدأ الأولويات، إذ يجب تقديم إشباع الضروريات على ما هو من الحاجيات، وما هو من الحاجيات على ما هو من التحسينات، وهو يعتبر من ظواهر الرشد في الإنفاق العام.¹

4.5 تقسيم النفقات العمومية الإسلامية:

يمكن تقسيم النفقات العمومية في الاقتصاد الإسلامي إلى نفقات محددة المصارف، ونفقات غير محددة المصارف وهي كالآتي:²

❖ النفقات المحددة المصارف: يقصد بها تلك النفقات التي حدد الشرع مصارفها وأوجه إنفاقها، مثل: مصارف الزكاة، مصارف الغنائم، مصارف الفيء.

- مصارف الزكاة: الفقراء والمساكين، العاملين عليها، المؤلفة قلوبهم، في الرقاب، الغارمون، في سبيل الله، ابن السبيل.

- مصارف الغنائم: يقسم خمس الغنيمة إلى خمسة أسهم: سهم لله ورسوله، سهم لذوي القربى، سهم لليتامى، سهم للمساكين، سهم لأبناء السبيل.

- مصارف الفيء: يمكن تقسيم الفيء إلى خمسة أحماس، والخمس الأول يقسم إلى خمسة أسهم متساوية (سهم رسول الله صلى الله عليه وسلم، سهم ذوي القربى، سهم اليتامى، سهم المساكين، سهم ابن السبيل)، أما الأربعة أحماس الباقية ففيها رأيين الأول يقول بأن تخصص للجيش، أما الثاني فيقول أن تصرف في المصالح العامة للمسلمين والتي من ضمنها الجيش.

- مصارف الضوائع: تخصص لتلبية حاجات الفئات أشد حرمانا وفقرا دون سواهم، ولا فرق في ذلك بين مسلم وذمي.

❖ النفقات غير محددة المصارف: وهي كافة النفقات التي توجه للمصالح العامة دون تخصيص لها بجهة معينة وهي تضم باقي النفقات من الإيرادات الأخرى مثل: الخراج، الجزية، العشور، القروض، الضرائب، الأملاك العامة للدولة.

بناء على مسبق، يمكننا إسقاط النفقات العمومية السابقة الذكر وتقسيمها وفقا للتقسيم العلمي الحديث كما يلي:

¹ وليد خالد الشايجي، المدخل إلى المالية العامة الإسلامية، مرجع سابق، ص71.

² عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-، ط2، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 245.

النفقات العمومية من حيث الدورية: وتقسّم إلى نفقات دورية مثل الرواتب، العدالة، الخدمات، الضمان الاجتماعي، مصاريف المرافق العمومية وهي تعطي من إيرادات دورية كالجراج والعشور والجزية، أما نفقات الضمان الاجتماعي فهي من الزكاة.

النفقات العمومية من حيث الطبيعة: وتضم النفقات الحقيقية وهي تشمل مرتبات العمال، مرتبات الجيش، عطاء الخلفاء؛ والنفقات التحويلية تشمل مصارف الزكاة.

النفقات العمومية حسب طبيعة الخدمة: وتشمل نفقات الخدمات العمومية (بعض مصارف الزكاة مثل سهم العاملين عليها، سهم في سبيل الله، المؤلفة لقلوبهم)، نفقات الخدمات الاجتماعية (نفقات الضمان الاجتماعي)، نفقات الخدمات الاقتصادية (النفقات الاستثمارية).

سادسا: الموازنة العمومية في الاقتصاد الإسلامي

إن الوظيفة العامة للدولة في النظام الإسلامي تتمثل في رعاية مقاصد الشريعة في الأمة، وللقيام بهذه الوظيفة تحتاج الدولة نفقات وإيرادات في سبيل تحقيق ذلك، وعليه تعد الموازنة العمومية أحد أهم الجوانب التنظيمية للدولة، فهي أداة تخطيط لمختلف أنشطة الدولة.

إن الشريعة الإسلامية السمحاء جاءت موضحة ومنظمة لسلطة ولي الأمر، وكذا حقوق وواجبات الرعية، كما حددت أساليب تحصيل وتوزيع الموارد، وأوجه إنفاقها، ومختلف القواعد المنظمة لها.

إن الموازنة العمومية في الدولة الإسلامية ظهرت ملامحها منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، واكتمل تطورها في عهد الخليفة الراشد عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

1.6 مفهوم الموازنة العمومية في الاقتصاد الإسلامي:

يمكن تعريف الموازنة في الاقتصاد الإسلامي على أنها: "مجموع الإيرادات والنفقات العمومية المقدرة لفترة زمنية مقبلة والتي عادة ما تكون سنة من أجل تحقيق الأهداف العامة للنفقة بما يتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية".

انطلاقاً من التعريف السابق يمكننا استخلاص عناصر الموازنة العمومية في ظل النظام المالي الإسلامي كما يلي:¹

- التقدير: إن عملية تقدير الإيرادات والنفقات العمومية هي إحدى واجبات الوالي أو الحاكم حيث يتم تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير اسراف ولا تقتير ويدفع في وقت لا تقدم فيه ولا تأخير. إن تقدير

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق ص 252.

الإيرادات العامة في الاقتصاد الإسلامي يراعى فيها الظروف والأحداث التي تمر الدولة الإسلامية ، أما بالنسبة لعملية تقدير النفقات العامة فقد كانت من الأسباب التي دعت الخليفة الراشد عمر بن الخطاب إلى اتخاذ الدواوين عندما زادت الإيرادات العامة في عهده، وأراد كتابة أسماء الناس والجند لمعرفة أعدادهم لفرض العطاء لهم ولأسرهم ،بالإضافة إلى ما كان يقوم به من تجارب عملية لتقدير النفقات العامة والتي تعتبر من أحدث الطرق التي توصل إليها الفكر المالي الحديث في عملية تقدير النفقات العامة لإعداد الميزانية العامة؛

- السنوية: إن فترة السنة هي الفترة المناسبة للموازنة العمومية، فالزكاة والجزية والخراج والعشور تجبى بعد مضي الحول وهو بطبيعة الحال سنة قمرية واحدة؛
- التخصيص: إن الاقتصاد الإسلامي يعتمد على مبدأ التخصيص، فلا يجوز إنفاق الزكاة إلا على مصارفه الثمانية، ولا يتم خلط مال الزكاة ومع مال الجزية أو الخراج أو خمس الغنائم.

2.6 قواعد الموازنة العمومية في الاقتصاد الإسلامي:

انطلاقاً من قواعد الموازنة العمومية في ظل الاقتصاد الوضعي، يمكننا استنتاج قواعد الموازنة العمومية في النظام المالي الإسلامي، وبدون شك هناك من القواعد التي لم تكن موجودة في الفكر المالي الإسلامي وإنما أوجدتها التطورات الاقتصادية، لذلك سنحاول إسقاط القواعد الوضعية وإمكانية تطبيقها وفقاً للفكر الإسلامي.

- قاعدة السنوية: يعترف الفكر المالي الإسلامي بقاعدة السنوية، فالكثير من العمليات المالية ارتبطت في تحصيلها وإنفاقها بهذه القاعدة، إلا أن هذا المبدأ في الاقتصاد الإسلامي ليس قاعدة جامدة، ففي الحالات الاستثنائية وبعض الظروف كان الأمر يقتضي الخروج عن هذه القاعدة وعدم الالتزام بها، خاصة في حالة حدوث عجز في الموازنة العمومية إذ كان المر يتطلب التعجيل في تحصيل بعض الإيرادات وهذا يمنح مرونة للفكر المالي الإسلامي في مواجهة الطوارئ.
- قاعدة الوحدة: إن الفكر المالي الإسلامي يقوم على عكس هذه القاعدة، إذ توجد أكثر من موازنة (سيتم التطرق لها سابقاً)
- قاعدة الشمولية: هذه القاعدة يمكن الأخذ بها في الفكر المالي الإسلامي لكن بشرط عدم إسقاطه على كل إيراد أو نفقة شرعية وذلك للخصوصية الشرعية.
- قاعدة عدم التخصيص: هذه القاعدة تتنافى مع الفكر المالي الإسلامي الذي يقوم أساساً على مبدأ التخصيص، إلا أن هناك جزء من الموازنة العمومية في الاقتصاد الإسلامي يمكن أن تتوافق وهذا المبدأ وذلك فيما يتعلق بالجزء الخاص بالإيرادات التي تنفق على المصالح العمومية.

- **قاعدة التوازن:** الأصل في الفكر المالي الإسلامي هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي على حد سواء، وتحقيق عدالة توزيع المال بين الرعية، فالموارد هو تحقيق فائض في الموازنة، إذ يتم التصرف في هذا الفائض إما عن طريق التوسع في الإنفاق أو ترحيل الفائض في صورة احتياطي للأجيال القادمة كما فعل سيدنا عمر بين الخطاب رضي الله عنه.¹

3.6 أنواع الموازنات العمومية في الاقتصاد الإسلامي وهيكلها:

توجد في النظام المالي الإسلامي 3 ميزانيات:

- موازنة الزكاة؛
- موازنة الخمس (خمس الغنيمة وخمس الفيء)؛
- موازنة المصالح العامة وهي تضم الفيء والضوائع، التبرعات والغرامات، ويحدد الإمام وأعوانه أولويات صرفها.

ويمكن توضيح هيكل الموازنة العمومية في عهد سيدنا عمر بين الخطاب رضي الله عنه كما يلي:²

جانب الإيرادات: ويقسم إلى أربعة أقسام: موازنة الزكاة، موازنة الغنائم، موازنة الخراج والجزية والعشور، موازنة الضوائع.

جانب النفقات: وتقسم لثلاثة أبواب: الباب الأول (الرواتب "الخلفاء، القضاة، الولاة، الجنود")، الباب الثاني (النفقات الجارية "إعانات، معاشات")، الباب الثالث (نفقات استثمارية "بناء مساجد، مشاريع عمومية، إصلاح أنهار، بناء جسور").

4.6 دورة الموازنة في الاقتصاد الإسلامي:

تمر الموازنة -وفق التقسيم الشائع لدورتها- بالمراحل الآتية:³

- **مرحلة الإعداد:** إن الحرص على شؤون الدولة وتديريها، وتلبية حاجات الأمة هو من واجبات الإمام الذي تم اختياره لتلك المهمة وله أن يستنيب في تصريف أمور الدولة من يختار من الوزراء والعمال.
- **مرحلة الاعتماد:** في هذه المرحلة يقوم مجلس الشورى بالنظر في الموازنة العمومية وإبداء ملاحظاته عليها وإمضاء التصحيح وإلغاء ما لا يحقق المصلحة العامة أو يخالف أحكام الشريعة الإسلامية

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص 316.

² قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، ط4، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1996، ص 178.

³ غازي حسين عناية، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مرجع سابق، ص 49.

- **مرحلة التنفيذ:** بعد اعتماد الموازنة وإقرارها تعطى سلطة التنفيذ للسلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات المدرجة فيها مع التزامها بمراعاة الحدود الشرعية.
- **مرحلة الرقابة:** يطلق على الرقابة مالية في الإسلام مصطلح "الحسبة"، فالإسلام يحرص على المال العام، باعتباره وسيلة لتحقيق الرفاه الاجتماعي العام. وتعتبر الرقابة على الموازنة العمومية لبنة المال عملية متابعة مستمرة تقوم بها السلطة نفسها. ويمكن تقسيم الرقابة في هذا الإطار إلى: رقابة ذاتية (رقابة الانسان حاكما أو محكوما)، الرقابة الإدارية (رقابة كل مصلحة أو وزارة على نفسها)، رقابة الأمة.

قائمة المراجع:

- أوكيل محمد المين، محاضرات في قانون الميزانية العامة، جامعة بجاية، الجزائر، 2015.
- بساعد علي، المالية العامة، مطبوعات المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992.
- جهاد سعيد الخصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الاسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2021.
- حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2021.
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- حيرش فايزة، طرشي محمد، موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 15-18، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08، العدد 03، 2020.
- خالد أحمد المشهداني ونبيل إبراهيم الطائي، مدخل إلى المالية العامة؟، دار الأيام، عمان، الأردن، 2015.
- خالد الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان الأردن، ط3، 2007.
- خالد المعاشني، الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام التخصيص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010.
- خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.
- خباية عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسات شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- دردوري لحسن، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص100.
- دردوري لحسن، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، 2013.
- دستور 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2014.
- رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الإيرادات العامة)، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
- رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط1، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، 2012.

- رمزي زكي، علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، دار الهدى للثقافة والنشر، سوريا، 2000.
- زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2011.
- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1998.
- سعود جديد مشكور وعقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط1، الدار العالمية للنشر والتوزيع؟، العراق، 2016.
- سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015.
- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعية الحديثة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000.
- سوزي عدلي ناشد، ظاهرة التهرب الضريبي الدولي وآثارها على اقتصاديات الدول النامية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- الشاعر سمير، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين، ط1، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، لبنان، 2011.
- الشرايري جمال عادل، الرحاحلة محمد ياسين، إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد 01، 2009.
- الشيخلي عبد الرزاق إبراهيم، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001.
- طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- طارق الحاج، المالية العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2000.
- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
- عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- عبد العال خيري عثمان، السياسة الضريبية وأثرها على التصدير، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 45، العدد 45، 2021.
- عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005.
- عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف، المجلد 14، العدد 01، جوان 2017.

- عليمات خاد عيادة، التهرب الضريبي أسبابه وأشكاله وطرق الحد منه، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 09، 2013.
- عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-، ط2، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003.
- غازي حسين عناية، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2003.
- غازي حسين عناية، أصول المالية العامة الإسلامية، دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1993.
- غازي حسين عناية، النظام الضريبي في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2003.
- غنام فريد أحمد عبد الحافظ، إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، مذكرة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2006.
- فليح حسن خلف، المالية العامة، ط1، عالم الكتب الحديث، عمان، الأردن، 2008.
- فوزي عطوي، النظم الضريبية وموزنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
- القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.
- القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 19 أوت 1990.
- قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.
- القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية العدد 53، 2018.
- قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012.
- قدوري طارق، مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2016.
- قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية وتقييمية، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- قروي عبد الرحمان، دور مفتش الضرائب في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي -دراسة حالة الجزائر-، مجلة دراسات جبائية، المجلد 04 العدد 02، جامعة البليدة، 2016.
- قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1996.
- كردودي صبرينة وسهام كردودي وصبرينة مانع، أساليب تمويل عجز الميزانية العامة والآثار المترتبة عنها، مجلة نور للدراسات الاقتصادية، المجلد 0، العدد 07، 2018.

- كزيز نسرين، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية- دراسة حالة الجزائر 2007-2016، أطروحة دكتوراه، جامعة الجلفة، الجزائر، 2019.
- لعمارة جمال، منهجية المي ازنبة العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004.
- محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، مصر، 2006.
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، ط4، دار هومه، الجزائر، 2008.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000.
- مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 07، فيفري 2005.
- معيزي قويدر، تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، العدد 08، 2013.
- ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994.
- نزيه عبد المقصود محمد مبروك، ظاهرة الازدواج الضريبي وموقف الشريعة الإسلامية منها، مجلة كلية الشريعة والقانون، طنطا، مصر، العدد 37، 2022.
- نوزاد عبد الرحمان الهيتي ومنجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار المنهج، عمان، الأردن، 2016.
- وليد خالد الشايجي، المدخل إلى المالية العامة الإسلامية، ط1، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.
- ياسر حامد عباس جدوع، مدى إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة جدارا، قسم المحاسبة، الأردن، 2010.
- ياعي محمد عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.