الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Abou Bekr Belkaid
Tlemcen Algérie
جامعة أبي بكر بلقايد
تلمسان الجزائر

كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير

قسم العلوم المالية والمحاسبية

محاضرات في مقياس المالية العمومية

مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة السنة الثانية مالية دولية / لغة انجليزية مطبقة

من اعداد: الدكتور عبد الاله خلاصي

أستاذ محاضر قسم "ب"

السنة الجامعية: 2025-2026

قـــائـمـــــة المحتويـــــــات

فهرس المحتويات	الصفحة
فهرس المحتويات	I - VI
فهرس الأشكال والجداول	VII
مقدمة عامة	1
الفصل الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي	15-2
I. الإطار المفاهيمي للمالية العمومية	2
1. المفهوم التقليدي والحديث للمالية العامة	2
2. التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة	4
3. الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة	5
II. التطور التاريخي للمالية العمومية عبر العصور	7
1. المالية العامة في العصور القديمة	7
2. المالية العامة في العصور الوسطى	7
3. المالية العامة في عصر الاسلام	8
4. المالية العامة في العصر الحديث" الدولة الحيادية والمتدخلة"	9
III. العلاقات البينية للمالية العمومية	13
1. علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية	13
2. علاقة علم المالية العامة بالعلوم القانونية	14
3. علاقة علم المالية العامة بعلم الاحصاء	14
4. علاقة علم المالية العامة بالعلوم المحاسبية	15
5. علاقة علم المالية العامة بالعلوم الاقتصادية	15
الفصل الثاني: الاطار المفاهيمي للنفقات العمومية	33-16
I. ماهية النفقات العمومية	16
1. مفهوم النفقات العامة وعناصرها	16
2. ضوابط النفقات العامة	18
3. محددات النفقات العامة	20
II. تبويب وتقسيمات النفقات العامة	21
1. حسب معيار التكرار والدورية	21
2. حسب معيار التأثير في الدخل الوطني	22
3. حسب الهيئة التي تنفذ النفقة	22

4. حسب التصنيف الوظيفي للنفقات	22
5. تقسيم النفقات في النظام المالي الجزائري	23
III. ظاهرة تزايد الانفاق العام	23
1. قانون تزايد نشاط الدولة أو قانون فاغنر(Wagner's Law)	24
2. الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة	26
3. الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة	27
IV. آثار النفقات العامة على الاقتصاد	31
1. الآثار الاقتصادية المباشرة	31
2. الآثار الاقتصادية غير المباشرة	32
الفصل الثالث: الاطار المفاهيمي للايرادات العمومية	34-54
I. ماهية الايرادات العمومية	34
1. مفهوم الايرادات العمومية	34
2. تطور الايرادات العمومية	36
II. الايرادات العامة العادية	37
1. إيرادات الدولة من الضرائب	37
2. إيرادات الدولة من الرسوم	45
3. إيرادات أملاك الدولة (الدومين)	47
III. الايرادات العامة غير العادية	49
1. القروض العامة	49
2. الاصدار النقدي الجديد	53
الفصل الرابع: الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية	55-76
I. مفاهيم أساسية حول الموازنة العامة للدولة	55
1. التطور التاريخي لنشأة الميزانية العامة للدولة	55
2. مفهوم وخصائص الموازنة العامة للدولة	57
3. أهمية الموازنة العامة للدولة	60
II. قوانين المالية: المفهوم والأنواع	62
1. مفهوم قوانين المالية	62
2. أنواع قوانين المالية	63
III. مبادئ الموازنة العامة للدولة	65

1. مبدأ سنوية الموازنة العامة	66
2. مبدأ شمول الموازنة العامة	67
3. مبدأ وحدة الموازنة العامة	68
4. مبدأ توازن الميزانية العامة	69
5. مبدأ عدم التخصيص	70
IV. دورة الموازنة العامة للدولة	71
1. مرحلة اعداد الموازنة العامة	71
2. مرحلة اعتماد الموازنة العامة	72
3. مرحلة تنفيذ الموازنة العامة	73
4. مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة	74
الفصل الخامس: الرقابة على الموازنة / الميزانية العمومية	90-77
I. الرقابة السابقة	77
1. الرقابة البرلمانية	78
2. الرقابة المتبادلة بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي	80
3. رقابة المراقب المالي	82
II. الرقابة البعدية	85
1. رقابة المفتشية العامة للمالية (I.G.F)	86
2. رقابة مجلس المحاسبة	87
الفصل السادس: سياسات الميزانية العمومية	100-91
I. الإطار المفاهيمي لسياسة الميزانية العامة وأهدافه	91
1. مفهوم سياسة الميزانية العامة	91
2. أهداف سياسة الميزانية العامة	93
II. دور سياسة الميزانية العامة في مواجهة الضغوط التضخمية	94
1. دور السياسة الإنفاقية في مواجهة التضخم	95
2. سياسة القروض العامة ودورها في السيطرة على التضخم	95
3. السياسة الضريبية وأثرها في ضبط التضخم	96
III. فعالية سياسة الميزانية العامة في معالجة فترات الكساد والانكماش الاقتصادي	98
1. دور سياسة الإنفاق العام في معالجة الكساد	98
2. دور السياسة الضريبية في علاج الفجوة الانكماشية	99

3. دمج السياسة الانفاقية والضريبية لتحقيق التوازن الاقتصادي ومعالجة الكساد	99
الفصل السابع: ميزانية الجماعات المحلية	118-101
I. عموميات حول الجماعات المحلية	101
1. مفهوم الجماعات المحلية	101
2. التنظيم المركزي واللامركزي في تسيير الجماعات المحلية	105
3. خصائص ومميزات الجماعات المحلية	108
II. ماهية ميزانية الجماعات المحلية	110
1. مفهوم ميزانية الجماعات المحلية	110
2. خصائص ومبادئ ميزانية الجماعات المحلية	111
3. اعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية	113
III. مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية	115
1. الموارد الجبائية	115
2. الموارد غير الجبائية	117
3. الموارد المالية الإضافية	117
الفصل الثامن: اشكاليات المالية العمومية في الجزائر	138-119
I. ترشيد الانفاق العام	119
1. مفهوم ترشيد الانفاق العام وأهدافه	119
2. متطلبات ترشيد الانفاق العام	122
3. التدابير المعتمدة لترشيد الإنفاق العام في الجزائر ومعوقاته	123
II. الازدواج الضريبي	126
1. مفهوم الازدواج الضريبي وشروطه	126
2. أنواع الازدواج الضريبي	128
3. آليات معالجة مشكلة الازدواج الضريبي	130
III. التهرب الضريبي	131
1. مفهوم التهرب الضريبي وأنواعه	131
2. أسباب وطرق التهرب الضريبي	134
3. الآثار المترتبة على التهرب الضريبي في النظام الجزائري	136
الفصل التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية	173-139
I. موازنة البرامج والأداء	139

1. نشأة وتطور موازنة البرامج والأداء	139
2. مفهوم موازنة البرامج والأداء	140
3. مبادئ موازنة البرامج والأداء	141
4. مراحل إعداد موازنة البرامج والأداء	143
5. مزايا وعيوب تطبيق موازنة البرامج والأداء	144
II. موازنة التخطيط والبرمجة	147
1. نشأة وتطور ميزانية التخطيط والبرمجة	147
2. مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة	147
3. الفرق بين موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة	148
4. مزايا وعيوب تطبيق موازنة البرمجة والتخطيط	150
III. الموازنة الصفرية	151
1. نشأة وتطور الموازنة الصفرية	151
2. مفهوم الموازنة الصفرية	152
3. مبادئ الموازنة الصفرية	153
4. مزايا وعيوب تطبيق الموازنة الصفرية	154
IV. الموازنة التعاقدية	156
1. نشأة وتطور الميزانية التعاقدية	156
2. مفهوم الميزانية التعاقدية	156
3. مبادئ واستراتيجية إعداد الموازنة التعاقدية	157
4. مزايا وعيوب تطبيق الموازنة التعاقدية	158
V. عصرنة الموازنة العامة في الجزائر في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية	159
1. دوافع عصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر	160
2. نطاق اصلاح وعصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر	161
3. مبادئ الميزانية العمومية التي جاء بها القانون العضوي 18_15	163
4. التسيير القائم على النتائج (GAR)	164
5. التقديم الجديد للميزانية في ظل العصرنة	167
الفصل العاشر: المالية العمومية في المنظور الاسلامي	197-174
I. الإطار المفاهيمي للمالية العامة في الإسلام	174

1. النشأة التاريخية، التطور، وتعريف المالية العامة في الاسلام	175
2. أهداف وخصائص المالية العامة في الاسلام	176
3. مقارنة بين المالية العامة الإسلامية والمالية العامة الوضعية	178
II. الايرادات العامة في الاسلام	179
1. الموارد الدورية	180
2. الموارد غير الدورية	182
III. النفقات العامة في الاسلام	183
1. تعريف النفقة العامة وعناصرها في الإسلام	183
2. ضوابط الإنفاق العام في الإسلام	185
3. تقسيمات النفقات العامة في الإسلام	186
IV. الميزانية العامة في النظام الاسلامي	189
1. نشأة وتطور الموازنة العامة في الإسلام	190
2. أنواع الموازنات العامة في الإسلام	191
3. دورة الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي	194
الفصل الحادي عشر: ترجمة المصطلحات التقنية في المالية العمومية: عربية – انجليزية	202-198
خاتمة عامة	203
قائمة المراجع	213-204

قـــائـمـــــة الأشكـــال والجـــداول

قائمة الأشكال

عنوان الشكل	الصفحة
الشكل رقم (01): شكل توضيحي لقانون "فاغنر"	25
الشكل رقم (02): آلية عمل سياسة الميزانية العامة في علاج التضخم	97
الشكل رقم (03):آلية عمل سياسة الميزانية العامة في علاج الكساد والانكماش	100
الشكل رقم (04):مجالات ونطاق اصلاح الميزانية العامة في الجزائر	162
الشكل رقم (05): توسيع المبادئ الأساسية للميزانية العامة طبقا للإصلاح الجديد	164
الشكل رقم (06): دورة التسيير القائم على النتائج GAR	167
الشكل رقم (07):تصنيف إيرادات الدولة	169
الشكل رقم (08): فئات تصنيف الايرادات العامة حسب طبيعتها	170
الشكل رقم (09): التصنيف الجديد لأعباء الميزانية (النفقات)	172
الشكل رقم (10): التصنيف حسب النشاط	172

قائمة الجداول

عنوان الجدول	الصفحة
الجدول رقم (01): معايير التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة	5
الجدول رقم (02): معايير التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة	6
الجدول رقم (03): مقارنة بين التصور الكلاسيكي والتصور الكينزي للمالية العامة	12
الجدول رقم (04): أوجه التشابه والاختلاف بين موازنة البرامج والأداء وموازنة البرمجة والتخطيط	149

مقـــــدمة عـــــامـــــة

تعد المالية العمومية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، باعتبارها الأداة التي تمكنها من تعبئة الموارد المالية وتوجيهها بما يخدم تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فبواسطتها تجسد السياسات العمومية، وتترجم تدخلات الدولة في مختلف المجالات، كما تعكس في مضمونها طبيعة النظام الاقتصادي ومستوى التنمية والاختيارات الكبرى المعتمدة في إدارة الشأن العام.

وقد ازدادت أهمية المالية العمومية مع اتساع وظائف الدولة وتحول دورها عبر مراحل متعددة، انتقلت فيها من الدولة الحارسة ذات التدخل المحدود، إلى الدولة المتدخلة، ثم إلى الدولة المنتجة، وصولا إلى الدولة الضابطة والمنظمة للنشاط الاقتصادي، وقد جاء هذا التطور استجابة للتحولات الاقتصادية العالمية وما رافقها من أزمات مالية واقتصادية، كحالات الكساد والتضخم وعدم الاستقرار، الأمر الذي فرض على الدول إعادة النظر في أنظمتها المالية وأساليب تسيير مواردها العمومية.

ويهتم علم المالية العمومية بدراسة القواعد والمفاهيم والآليات المرتبطة بالنفقات العمومية والإيرادات العمومية، إضافة إلى كيفية إعداد الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها، باعتبارها الإطار القانوني والمالي الذي يحدد توجهات الدولة خلال فترة زمنية معينة، وتمثل الموازنة العمومية الأداة المركزية للتخطيط المالي، ووسيلة لتحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، وضمان حسن استعمال المال العام وفق مبادئ الشفافية والكفاءة والمساءلة.

وفي هذا السياق، جاءت هذه المطبوعة البيداغوجية لتقديم عرض منهجي ومبسط لمفاهيم المالية العمومية، وفق البرنامج المعتمد من طرف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وهي موجهة لطلبة السنة الثانية مالية دولية ولغة انجليزية مطبقة (FILA)، اضافة الى طلبة سنة ثانية ليسانس في العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، وتهدف إلى تمكينهم من الإلمام بالأسس النظرية والتطبيقية للمالية العمومية، وربط المعارف الأكاديمية بالواقع العملي للإدارة العمومية.

وقد تم تنظيم محتوى المطبوعة في عشرة فصول أساسية تشمل نشأة المالية العمومية وتطورها، الإطار المفاهيمي للنفقات والإيرادات العمومية، الموازنة العامة وقوانين المالية، الرقابة على الموازنة العامة، سياسات الموازنة العمومية، ميزانية الجماعات المحلية، إضافة إلى الإشكاليات الراهنة للمالية العمومية في الجزائر والاتجاهات المعاصرة في مجال الموازنة، وصولا إلى عرض المالية العمومية في المنظور الإسلامي.

وتهدف هذه المطبوعة إلى دعم الطالب الجامعي بأداة بيداغوجية تساعده على الفهم والاستيعاب والتحليل، وتساهم في بناء قاعدة معرفية متينة تمكنه من متابعة دراسته الأكاديمية بفعالية، وفهم آليات تسيير المال العام ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الأول

نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي

- **تمهيد:**

تعد المالية العمومية أحد أهم فروع العلوم الاقتصادية التي تعنى بدراسة كيفية حصول الدولة على الموارد اللازمة وتوزيعها بما يحقق إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، وقد تطور هذا المجال بشكل كبير عبر التاريخ، متأثرا بالتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي شهدتها المجتمعات البشرية.

فمن نشوء الدولة البدائية وما رافقه من صور بسيطة للجباية، إلى ظهور الأنظمة الاقتصادية الكبرى واختلاف رؤيتها للدور المالي للدولة، مرت المالية العمومية بمراحل متعددة أسهمت في تشكيل مفهومها الحديث، اضافة الى هذا فقد تقاطعت المالية العامة مع العديد من العلوم الأخرى، ما يجعل دراستها ضرورية لفهم دور الدولة في الاقتصاد وإدارة الموارد العامة بفعالية.

I. الإطار المفاهيمي للمالية العمومية:

يشكل الإطار المفاهيمي للمالية العامة الأساس الذي تقوم عليه دراسة دور الدولة المالي، إذ يتيح فهم تطور مفهوم المالية العمومية وتمييزها عن النشاط المالي الخاص، إضافة إلى التعرف على طبيعة الحاجات التي تسعى الدولة إلى إشباعها، ومن خلال هذه المفاهيم تتضح الخلفية النظرية التي تبنى عليها السياسات المالية الحديثة.

1. المفهوم التقليدي والحديث للمالية العامة:

شهد مفهوم المالية العامة تحولا ملحوظا مع تطور أدوار الدولة وتعدد مهامها، مما أدى إلى تنوع التعاريف المرتبطة به، ورغم هذا التعدد يبقى المفهوم قائما على عنصرين أساسيين: **الجانب المالي (المالية)** الذي يتعلق بإيرادات الدولة ونفقاتها، **والجانب العمومي (العامة)** الذي يشير إلى ارتباط هذا النشاط بالهيئات العامة المختلفة.

ويميز الباحثون عادة بين تعريف تقليدي وآخر حديث؛ فالتعريف الشائع يعتبر المالية العامة مجموع العمليات المالية التي تقوم بها الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، أما المنظور العلمي فيفهم من خلاله أن المالية العامة هي دراسة كيفية تعبئة الموارد العامة وتوجيه الإنفاق بما يخدم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة ويعزز رفاهية المجتمع.

- **المفهوم التقليدي للمالية العامة:**

يرتكز المفهوم التقليدي للمالية العامة على الدور المحدود الذي كانت تمارسه الدولة، حين كان تدخلها مقتصرا على الأمن والدفاع والقضاء، وفي هذا السياق عرف غاستون جينز وغيره من المؤلفين الكلاسيك المالية العامة بأنها "مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات والهيئات العمومية اتباعها عند تقدير النفقات العامة وتوفير الموارد اللازمة لتغطيتها، مع توزيع أعبائها بين المواطنين". ويعكس هذا التعريف هيمنة النظرة المحاسبية للمالية العامة، حيث تفهم على أنها الوسائل التي تحصل بواسطتها الدولة على مواردها الضرورية لتغطية نفقاتها الأساسية، دون أن يكون لها دور اقتصادي أو اجتماعي واسع، وقد ساد هذا التصور في ظل ما عرف بالدولة الحارسة التي كانت تبقي إنفاقها محدودا ولا تتدخل في ميادين الإنتاج أو الخدمات التي كانت تترك للأفراد[1].

- **المفهوم الحديث للمالية العامة:**

يمثل المفهوم الحديث للمالية العامة مرحلة متقدمة من تطور هذا العلم، حيث اتسع دور الدولة من مجرد جمع الإيرادات لتغطية النفقات الأساسية إلى التدخل الفعال في النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

ويمكن تلخيص أبرز التعاريف كما يلي:

- هو العلم الذي يبحث عن الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد[2].
- العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة بحيث تسهم في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من فلسفة الدولة[3].
- هو العلم الذي يدرس مجموع الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية[4].
- هو العلم الذي يبحث في كيفية استخدام الأدوات المالية، من نفقات عامة وإيرادات عامة، باتجاه تحقيق أهداف الدولة المستمدة من فلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية[5].

---

[1] – مولفرعة فاطمة الزهراء، "المالية العامة"، مطبوع بيداغوجي موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس وطلبة السنة الأولى ماستر محاسبة، جامعة محمد طاهري بشار، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، 2022-2023، ص: 4-5.

[2] – أحمد زهير شامية، خالد الخطيب، "المالية العامة" ، دار زهرات للنشر والتوزيع، ط1، 2013، ص: 21.

[3] – محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة" ، منشورات جامعة حلب، الجزء الأول، 1979، ص: 33.

[4] – عصام بشور، "المالية العامة والتشريع المالي"، مطبعة طربين، 1978،ط II، ص: 13.

تدل هذه التعاريف على اتساع نطاق المالية العامة؛ فهي لم تعد تقتصر على تأمين الموارد اللازمة لتغطية النفقات الأساسية، بل أصبحت تشمل تنظيم الإيرادات والنفقات العامة (مثل الضرائب والقروض) بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي، وتعزيز العدالة الاجتماعية من خلال توزيع الدخل، وتحقيق أهداف الدولة الأخرى المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2. التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة:

تعد دراسة الحاجات العامة والفردية من الأسس المهمة لفهم المالية العامة، إذ تحدد طبيعة الإنفاق العام والموارد التي تخصصها الدولة لتلبية هذه الحاجات، فالحاجات العامة هي تلك التي يترتب على إشباعها تحقيق منفعة جماعية، وتتكفل الدولة بتوفيرها من خلال النشاط العام، مثل الأمن والدفاع، والحفاظ على النظام، والعدالة.

أما الحاجات الخاصة فهي تلك التي تسعى إلى تحقيق منفعة فردية، مثل الغذاء، السكن، والملبس، ويمكن أن يقوم القطاع الخاص بتلبيتها، بينما قد يتدخل القطاع العام لتوفيرها جزئيا أو تنظيمها، مثل التعليم والصحة والنقل.

ويعتمد التمييز بين الحاجات العامة والخاصة على عدة معايير، أهمها[6] :

_ **طبيعة من يقوم بتلبية الحاجة:** تعد الحاجة عامة إذا تولت السلطات العمومية توفيرها، وخاصة عندما لا يستطيع الأفراد تلبية هذه الحاجة بمفردهم، بينما تصنف الحاجة على أنها خاصة إذا تولى القطاع الخاص تلبيتها. وفي بعض الحالات، قد تكون الحاجة واحدة عامة وخاصة في الوقت نفسه، مثل التعليم أو الصحة، إذ يمكن أن توفرها الدولة لتصبح حاجة عامة، أو يقوم القطاع الخاص بتلبيتها لتصبح حاجة خاصة

_ **طبيعة الحاجة نفسها:** أي ما إذا كانت الحاجة جماعية أو فردية، تصنف الحاجة كفردية إذا أحس بها الفرد مباشرة، مثل الطعام أو الدواء، وتكون عامة إذا أحست بها الجماعة، مثل الدفاع عن الوطن أو الحفاظ على الأمن الداخلي.

وتوضح هذه المعايير كيفية تصنيف الحاجات العامة والخاصة حسب طبيعة الحاجة وطبيعة تدخل الدولة أو القطاع الخاص، فالحاجات العامة تهدف إلى منفعة جماعية ويصعب استبعاد أي فرد منها، وتتكفل الدولة بإشباعها وفق

---

[5]– عادل العلي، "المالية العامة و القانون المالي و الضريبي" ، إثراء للنشر و التوزيع، الأردن، ج1،ط1،2009 ، ص: 33.

[6]- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، ألردن، ،2011 ص: 31.

أولويات تخدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، أما الحاجات الخاصة فتستهدف منفعة فردية ويمكن استبعاد البعض عنها، ويكون إشباعها بحسب الأولويات الفردية والقدرة المالية للمستفيد، وتساعد هذه المعايير(من حيث المستفيد، الجهة المسؤولة، إمكانية الاستبعاد، طبيعة الإشباع، والأولوية الاقتصادية) في توجيه الموارد العامة بشكل فعال، والجدول الموالي موضح لأهم معايير التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة.

الجدول رقم (01): معايير التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة.

المعيار	الحاجات العامة	الحاجات الخاصة
المستفيد	جميع أفراد المجتمع أو أغلبهم	الفرد أو أسرته
الجهة التي تشبعها	الدولة أو الهيئات العامة	الأفراد أو القطاع الخاص
امكانية الاستبعاد	لا يمكن استبعاد أحد من الاستفادة منها	يمكن استبعاد من لايدفع ثمنها
طبيعة الاشباع	تهدف الى تحقيق المصلحة العامة	تهدف الى تحقيق مصلحة خاصة
الأولوية الاقتصادية	تمثل محو النشاط المالي للدولة	تدخل في دائرة النشاط الفردي

المصدر: من اعداد المؤلف

3. الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة:

تحظى المسائل المالية بأهمية كبيرة لكل من الأفراد والدولة، إلا أن الفكر التقليدي لم يكن يميز بين المالية العامة والخاصة، فالأولى تتعلق بموارد الدولة وهيئاتها العمومية، بينما الثانية تتعلق بالأفراد والمؤسسات الخاصة، وكان ينظر إليهما على أنهما تخضعان لنفس القواعد.

ومع ذلك، يتضح وجود فوارق جوهرية وظاهرية بينهما من حيث الأهداف، القوانين، وأساليب التسيير، وقد اتفق كتاب المالية العامة على وجود هذه الفروق وفق عدة معايير رئيسية.

- **من حيث الهدف:**

تهدف المالية العامة إلى تحقيق المصلحة العامة، بما يشمل الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية، دون السعي لتحقيق الربح المالي كغاية أساسية، فحتى المشاريع التي تحقق ربحا ماديا تدار لخدمة المصلحة العامة، أما المالية الخاصة فترتكز أهدافها على تحقيق أقصى ربح ممكن للأفراد أو المؤسسات، دون النظر للمصلحة العامة.

- **من حيث تحصيل الإيرادات:**

تعتمد المالية الخاصة على الأساليب الاختيارية والرضائية، مثل بيع المنتجات والخدمات مقابل مالي، بينما تستعين الدولة في المالية العامة غالبا بأساليب إلزامية أو قسرية، كالضرائب، التأميم، مصادرة الأموال، والاقتراض العام، مع إمكانية استخدام أساليب رضائية في بعض المشاريع التجارية أو الصناعية التي تقوم بها الدولة[7].

- **من حيث أسلوب الميزانية:**

في المالية الخاصة، يتم تقدير الإيرادات أولا ثم ترتيب النفقات وفقها، وهو ما يعرف بأولوية الإيراد على النفقات. أما الدولة فتحدد أولا أوجه الإنفاق اللازمة لتحقيق أهدافها العامة ثم تقدر الإيرادات اللازمة لتغطيتها، وهو ما يعرف بأولوية الإنفاق العام على الإيراد العام، ويعزى ذلك إلى طبيعة النفقات العامة التي غالبا ما تكون إلزامية وضرورية، وإلى قدرة الدولة على تدبير مواردها بمرونة عالية بما يشمل زيادة الضرائب، الاقتراض، أو حتى إصدار النقد[8].

رغم هذه الفروق، لا يعني ذلك انفصال النشاطين بالكامل، إذ تؤثر المالية العامة على النشاط الخاص اقتصاديا وماليا من خلال تدفق النفقات والدخول العامة، بينما تساهم الإيرادات العامة في اقتطاع جزء من دخول وثروات الأفراد، مما يبرز العلاقة المتبادلة بين المالية العامة والخاصة ضمن الاقتصاد الوطني الواحد[9]. وفيما يلي جدول مبين لأهم معايير التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة.

الجدول رقم (02): معايير التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة.

المعيار	المالية العامة	المالية الخاصة
المستفيد	المجتمع ككل، لتحقيق المنفعة العامة	الأفراد أو المؤسسات، لتحقيق المنفعة الخاصة
الهدف	تحقيق المصلحة العامة، مع الاهتمام بالاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية، دون السعي للربح المالي	تحقيق أقصى ربح مادي أو منفعة فردية خاصة، دون مراعاة المصلحة العامة
تحصيل الايرادات	غالبا بأساليب إلزامية أو قسرية مثل الضرائب، التأميم، الاقتراض العام، مع إمكانية استخدام أساليب رضائية محدودة	بأساليب اختيارية ورضائية، مثل بيع المنتجات والخدمات مقابل مقابل مالي أو التعاقد
أسلوب الميزانية	أولوية الإنفاق العام على الإيراد، حيث تحدد	أولوية الإيراد على النفقات، حيث يتم تقدير

[7]- سعيد علي العبيدي، "مرجع سبق ذكره" ، ص: 27.

[8]- خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية،"أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، الأردن، ط3، 2007، ص: 27.

[9]- عباس محمد محرري، "اقتصاديات المالية العامة"،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، ط 4،2010، ص: 34.

	أولا النفقات ثم تقدر الإيرادات اللازمة لتغطيتها	الإيرادات أولا ثم ترتيب النفقات وفقها
الأثر الاقتصادي	تدخل مباشر في النشاط الاقتصادي الكلي، يؤثر في دخل الأفراد والمؤسسات الخاصة	يتأثر بتدفقات الإنفاق العام، ويؤثر على التمويل الخاص والنشاط الاقتصادي الكلي

المصدر: من اعداد المؤلف

II. التطور التاريخي للمالية العمومية عبر العصور:

شكل التطور التاريخي للمالية العامة مرآة لتغير دور الدولة ووظائفها عبر العصور، فمن خلال دراسة هذه المراحل يمكن فهم كيفية نشوء المالية العامة وتطور أساليبها وأدواتها في تلبية الحاجات العامة، بدءا من العصور القديمة مرورا بالعصور الوسطى والعصور الإسلامية، وصولا إلى الأنظمة الحديثة الرأسمالية والاشتراكية.

1. المالية العامة في العصور القديمة:

شهدت العصور القديمة ظهور أنظمة مالية في حضارات مثل الفراعنة، اليونان، روما، بالإضافة إلى حضارات فارس والصين والهند، وقد تميزت هذه الإمبراطوريات بكثرة الحروب الداخلية والخارجية، ما جعل من إدارة الموارد المالية أمرا ضروريا لتلبية احتياجات الدولة في مجالات متعددة، مثل بناء القلاع والحصون، وتأمين الموارد اللازمة لحفظ الأمن الداخلي والاستقرار السياسي.

وفي هذه الفترة، كانت السلطة المالية مركزة بشكل مطلق في يد الحاكم أو الإمبراطور، ولم يكن هناك فصل بين حاجات الحاكم الفردية واحتياجات الدولة العامة، إذ كانت الموارد والنفقات موجهة غالبا لخدمة مصالح الحاكم الخاصة، مثل إقامة الاحتفالات الرسمية وتدعيم نفوذه، أكثر من خدمة الصالح العام، ونتيجة لذلك لم توجد أنظمة مالية مؤسسية بالمعنى الحديث، بل كانت التعليمات والتوجيهات تصدر مباشرة من الحاكم لتنظيم الإيرادات والنفقات بما يضمن تلبية حاجاته الشخصية قبل أي اعتبار للمصلحة العامة[10].

2. المالية العامة في العصور الوسطى:

مع تطور المجتمعات في العصور الوسطى وظهور نظام الإقطاع، برزت طبقات اجتماعية جديدة، أبرزها طبقة السادة الإقطاعيين وطبقة الفلاحين والأرقاء، وقد نشأت العلاقات الاقتصادية والاجتماعية على أساس التقسيم الطبقي، حيث كان الدومت (وهي قطع من الأراضي يمتلكها الإقطاعيون ويعمل عليها الفلاحون أو العبيد) المصدر الرئيسي للإنتاج والدخل، وكانت الغلة تعود في المقام الأول لصاحب الأرض.

[10] – زواش زهير، " محاضرات في المالية العامة"، موجهة لطلبة السنة الثانية علوم اقتصادي، جامعة قسنطينة 02 عبد الحميد مهري، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، 2018-2019، ص: 02.

وكانت الإيرادات العامة في هذه الفترة تعتمد على الدومت والضرائب المفروضة على الفلاحين مقابل الحماية والخدمات التي يقدمها الإقطاعي.

➢ **وتنوعت الضرائب بين:**

_ ضريبة الأراضي: تحصل نقدا أو عينا، وكان مسؤولية جمعها موزعة على مستوى المقاطعات أو الولايات.

_ الضرائب على الأفراد: باستثناء الأحرار ورجال الدين، وتشمل رؤوس الأغنام، الأعيان، والألقاب الرسمية.

_ أعمال السخرة: أعمال أسبوعية يجبر الفلاحون أو العبيد على القيام بها مقابل أجر رمزي أو كجزء من التزاماتهم للإقطاعي.

➢ **أما النفقات العامة، فتركزت على:**

_ تجهيز الجيش للغزوات والحروب وبناء القلاع والحصون.

_ مواجهة الثورات الداخلية والحفاظ على الأمن.

_ إقامة الاحتفالات الرسمية ومصاريف الحاكم الشخصية.

وعلى الرغم من تنوع مصادر الإيرادات، إلا أنها غالبا لم تكن كافية لتغطية حاجات الدولة المتزايدة، خاصة مع كثرة الحروب والمصروفات الإدارية، مما أبرز محدودية التنظيم المالي الرسمي مقارنة بالحاجات المتزايدة للدولة في تلك الفترة[11].

3. المالية العامة في عصر الاسلام:

في النظام الإسلامي، ركزت المالية العامة على تنظيم الإيرادات والنفقات بما يحقق مصالح المجتمع ويضمن العدالة الاجتماعية.

➢ **من أبرز مصادر تمويل الدولة الإسلامية:**

_ الزكاة: فريضة دينية واجتماعية تفرض على الأموال والممتلكات مثل النقود، الماشية، والمنتجات الزراعية، وتهدف الزكاة إلى تحقيق التكافل الاجتماعي ومساعدة الفقراء والمحتاجين، ويطبق جمعها وفق أساليب دينية تختلف بين الإلزام بالجزاء والثواب وبين العقوبة لمن امتنع عن دفعها.

_ الخراج: ضريبة على الأراضي الزراعية المفتوحة بالقوة أو الصلح، تدفعها الأراضي الخاضعة للسيادة الإسلامية.

_ عشور التجارة: ضريبة على التجارة تمر عبر الأراضي الإسلامية، فتفرض على المسلمين نصف العشر من قيمة بضائعهم، وعلى غير المسلمين العشر الكامل، مقابل حماية الدولة وتنظيم السوق.

[11]- زواش زهير، "مرجع سابق ذكره"، ص: 2-3.

_ الجزية: ضريبة تؤخذ من غير المسلمين الذين يعيشون في الدولة الإسلامية مقابل حمايتهم وتأمين حقوقهم، ويختلف مقدارها بحسب الظروف الاقتصادية والسياسية.

_ خمس الغنائم: جزء من الغنائم التي يحصل عليها الجيش في الحروب يخصص لأربعة أغراض اجتماعية ودينية، بينما يوزع الجزء الباقي على المقاتلين.

➢ **أما أوجه الإنفاق العام فشملت:**

_ التوزيع على الفقراء والمحتاجين والأيتام وابن السبيل، بما يحقق العدالة الاجتماعية.

_ تمويل مرافق الدولة وأمنها وصيانة الممتلكات العامة.

_ دعم النشاطات الإنتاجية والخدمية مثل الزراعة والصناعة والتجارة، لتعزيز التنمية الاقتصادية.

_ استثمار الموارد في التنمية والتطوير بما يحقق استدامة المرافق العامة وتحسين حياة المواطنين[12].

4. المالية العامة في العصر الحديث" الدولة الحيادية والمتدخلة":

مع تطور الفكر الاقتصادي، تعددت أدوار الدولة في المالية العامة، فتدرجت من الدولة الحيادية التي تقتصر على تأمين الوظائف الأساسية، وفق المدرسة الكلاسيكية، إلى الدولة المتدخلة التي تستخدم الإنفاق العام لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وفق الفكر الكينزي.

- **مرحلة الدولة الحيادية (الفكر الكلاسيكي)[13]–[14]:**

تبلور الفكر الكلاسيكي في نهاية القرن الثامن عشر، متأثرا بالتحولات العلمية والصناعية التي عززت الثقة في قدرة السوق على تنظيم نفسه دون تدخل الدولة، وانطلق هذا التوجه من مبدأ أساسي هو ترك النشاط الاقتصادي يعمل بحرية تامة باعتبار أن آليات السوق قادرة على تصحيح الاختلالات وتحقيق النمو.

وبناء على ذلك، صورت الدولة بوصفها جهازا محدود الوظائف لا يتجاوز دورها حماية الأمن، إقامة العدل، الدفاع الوطني، وإنجاز بعض الأشغال الضرورية، وهو ما عرف بفكرة الدولة الحارسة، واعتبر أي تجاوز لهذه الحدود تدخلا ضارا يعطل الكفاءة ويثقل كاهل المجتمع بالإنفاق والضرائب.

قامت المالية العامة في هذا الإطار على ثلاثة مبادئ رئيسية:

---

[12]– طارق الحاج، "المالية العامة"، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2022، ص:03-09.

13– عصام بشور، "مرجع سبق ذكره"، ص: 11-12.

14– محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة" ، منشورات جامعة حلب، الجزء الأول، 1979، ص: 24-25.

- الحد من النفقات العامة

رأى الكلاسيك أن الإنفاق العمومي يجب أن يبقى عند أدنى مستوى ممكن، وأن يقتصر على المهام الأساسية للدولة، فكل توسع في النفقات ينظر إليه باعتباره تبذيرا يضعف النمو ويزيد الضرائب دون ضرورة.

- تبعية الإيرادات للنفقات

كانت الدولة تحدد إيراداتها بناء على حجم النفقات الضرورية فقط، واعتمد التمويل أساساً على:

_ إيرادات ممتلكات الدولة،

_ والضرائب المفروضة على الدخل والثروة.

أما الاقتراض والإصدار النقدي فكانا مرفوضين لأنه ينظر إليهما كوسائل تخل بالاستقرار المالي وتفتح الباب للتضخم.

- ضرورة توازن الميزانية

التوازن التام بين النفقات والإيرادات كان شرطا أساسيا في الفكر الكلاسيكي.

فالعجز يؤدي، في نظرهم، إلى دين عام متصاعد ثم تضخم، والفائض يعني تحصيل ضرائب غير مبررة قد تشجع على إنفاق غير منتج، لذلك كانت الميزانية المثالية هي التي تغطي النفقات فقط دون زيادة أو نقص.

- **مرحلة الدولة المتدخلة (الفكر الكنزي)[15]_[16]:**

شكلت التحولات الاقتصادية والاجتماعية في أواخر القرن 19 وبداية القرن 20، إلى جانب الحروب وأزمة الكساد العظيم سنة 1929، نقطة انهيار للنموذج الكلاسيكي الذي اعتمد على حياد الدولة، فقد أدت البطالة الواسعة، وتكدس الإنتاج، واضطراب الأسعار إلى إظهار عجز السوق عن تصحيح أوضاعه ذاتيا، مما جعل التدخل الحكومي ضرورة لا بد منها.

برز الاقتصادي البريطاني "جون مايناردكينز" باعتباره قائد هذا التيار الجديد من خلال كتابه "النظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود"، الذي دعا فيه إلى تدخل فعال للدولة لدعم الطلب الكلي وتحقيق التشغيل الكامل والاستقرار الاقتصادي.

[15] – سعيد هتهات، "دراسة اقتصادية وقياسية لظاهرة التضخم في الجزائر"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2005-2006، ص: 32.

[16] – عفيفة بجاي شوكت، "التضخم الركودي في البلدان النامية والمتقدمة مع إشارة خاصة للعراق"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة المستنصرية، العراق، 2006، ص: 44.

مع الفكر الكينزي، انتقلت المالية العامة من الدور "الحيادي" إلى كونها أداة رئيسية للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، ولم يعد الهدف هو التوازن المالي السنوي، بل تحقيق التوازن الاقتصادي عن طريق التحكم في مستوى الطلب، حتى لو تطلب الأمر الاقتراض أو الإصدار النقدي.

أدوات التدخل الكينزي

- في حالة الكساد الاقتصادي

عندما يعاني الاقتصاد من نقص الطلب وتراجع الإنتاج وارتفاع البطالة، تتدخل الدولة بسياسة مالية توسعية تقوم على:

_ خفض الضرائب لرفع القدرة الشرائية وتشجيع الاستثمار والاستهلاك؛

_ زيادة النفقات العامة، خاصة الموجهة للمشاريع؛

_ تقديم إعانات لفئات أو قطاعات معينة لتحريك الطلب الكلي.

الهدف هو تنشيط الدورة الاقتصادية وتحفيز المؤسسات على الإنتاج والتوظيف.

- في حالة التضخم

يرجع التضخم – بحسب الفكر الكينزي – إما إلى زيادة الكتلة النقدية دون زيادة مقابلة في الإنتاج، أو إلى ارتفاع الطلب الكلي في اقتصاد يعمل بطاقة شبه كاملة.

وتتخذ الدولة هنا سياسة مالية تقيدية تشمل:

_ خفض أو تجميد بعض النفقات العامة، خصوصا غير المنتجة؛

_ رفع الضرائب للحد من الطلب؛

_ الحد من اللجوء إلى الإصدار النقدي الذي يغذي التضخم.

- ميزانية الدورة الاقتصادية

اقترح كينز تجاوز مفهوم التوازن السنوي للميزانية، واستبداله بفكرة التوازن على مدى دورة اقتصادية كاملة، ففي فترات الرواج يسمح بتحقيق فائض مالي يستخدم لاحقا لتمويل العجز خلال فترات الكساد.

والجدول الموالي يوضح أهم الفروقات للمالية العامة حسب الفكر الكلاسيكي والفكر الكينزي.

الجدول رقم (03): مقارنة بين التصور الكلاسيكي والتصور الكينزي للمالية العامة

المعيار	المالية العامة عند الكلاسيك	المالية العامة عند كينز
دور الدولة	دور محدود جدا الدولة الحارسة (حماية، أمن، قضاء)	دور واسع وفعال في الاقتصاد لتحقيق الاستقرار والنمو
الهدف	تحقيق التوازن في الموازنة (عدم العجز)	تحقيق الاستقرار الاقتصادي: توظيف كامل، نمو، مكافحة الركود
الموقف من النفقات العامة	النفقات العامة شر لا بد منه ويجب تقليصها	النفقات العامة أداة لتحفيز النشاط الاقتصادي
الموقف من الضرائب	الضرائب تعتبر عبئا وتقلل من حرية الأفراد ويجب أن تكون منخفضة	الضرائب أداة لإعادة توزيع الدخل وتحفيز الطلب الكلي
دور السياسة المالية في الأزمات	لا تتدخل الدولة السوق يصحح نفسه (آلية اليد الخفية)	ضرورة تدخل الدولة لزيادة الإنفاق العام للحد من الركود
العجز في الموازنة	مرفوض تماما ويجب تجنبه	مقبول بل وضروري في فترات الأزمات لتحفيز الاقتصاد
رؤية الاقتصاد	اقتصاد يقوم على التوازن الذاتي	الاقتصاد قد يعاني اختلالات مستمرة تتطلب تدخل الدولة
العلاقة مع التشغيل	التشغيل يتم تلقائيا في ظل حرية السوق	تتبنى الدولة سياسات مالية لرفع التشغيل وخفض البطالة
الأثر على الطلب الكي	يقلل دور الدولة من تأثيرها على الطلب الكلي	زيادة الإنفاق العام ترفع الطلب الكلي وتنعش الاقتصاد

المصدر: من اعداد المؤلف

III. العلاقات البينية للمالية العمومية:

تعد المالية العمومية علما ذا طبيعة مركبة لا يمكن فهمه بمعزل عن محيطه الاقتصادي والاجتماعي والقانوني. فباعتبارها أداة أساسية لتعبئة الموارد وتوجيه الإنفاق العام وتحقيق أهداف الدولة، تنشأ بينها وبين عدد من العلوم الأخرى علاقات تفاعل وتكامل، ومن خلال هذه العلاقات البينية تتوسع وظائف المالية العمومية وتتطور أدواتها لتنسجم مع متطلبات الاقتصاد والسياسة والمجتمع، لذا فإن دراسة المالية العمومية تستوجب فهم ارتباطها الوثيق بمختلف العلوم التي تسهم في رسم سياستها وتحديد آثارها.

1. علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية[17]:

ترتبط المالية العامة ارتباطا وثيقا بالعلوم السياسية، فكل منهما يعالج شؤون الدولة وسلطتها وطرق توجيهها، فالخيارات المتعلقة بالنفقات والإيرادات لا تصاغ في فراغ بل تتأثر بطبيعة النظام السياسي القائم؛ فالدول المركزية، أو الفيدرالية، أو التي تتبنى النظام الرأسمالي أو الاشتراكي، تختلف فيما بينها في حجم الإنفاق وأولوياته وفي كيفية تعبئة الموارد العامة.

وتعد الموازنة السنوية ترجمة مالية للبرنامج السياسي للحكومة، إذ تحول التوجهات والسياسات العامة إلى أرقام وخطط قابلة للتنفيذ، وفي المقابل يمكن للعوامل المالية أن تحدث تحولات سياسية كبرى؛ فكثير من الإصلاحات والصراعات التاريخية كان وراءها خلاف حول الضرائب أو تمويل الدولة.

كما يظهر هذا الترابط في الأنظمة الحديثة عندما تتعثر الحكومة في تمرير الموازنة أمام البرلمان، مما قد يؤدي إلى استقالتها أو تغيير تركيبتها، ويبرز البعد السياسي للمالية أيضا في السياسة الخارجية، إذ تلجأ بعض الدول إلى القروض والدعم الدولي بما يخدم خياراتها الدبلوماسية، بينما قد يؤدي سوء الأوضاع المالية إلى إضعاف سيادتها ووقوعها تحت ضغوط خارجية.

وبذلك يتضح أن المالية العامة ليست مجرد حسابات فنية، بل عنصر مؤثر في صنع القرار السياسي، كما يعكسها في الوقت نفسه النظام السياسي القائم.

[17] – محمد سعيد فرهود، "مرجع سبق ذكره"، ص: 40-41.

2. علاقة علم المالية العامة بالعلوم القانونية[18]–[19]:

تقوم علاقة علم المالية بالعلوم القانونية على أن القانون يضع قواعد عامة ومجردة وملزمة تطبق في كل المجالات، ومنها المجال المالي، فحين يسن المشرع القانون الضريبي، فإنه يتبع الإجراءات نفسها المعمول بها في سن القواعد القانونية الأخرى، كما أن هذه القواعد ملزمة وترتب جزاءات على مخالفتها قد تصل إلى الحجز والمصادرة والحبس. ويطلق على مجموع القواعد القانونية المنظمة لشؤون المالية العامة، من نفقات وإيرادات وموازنة عامة، اسم التشريع المالي، وهو يرتبط بجميع فروع القانون العام والخاص، فالقانون الدستوري مثلا يتضمن نصوصا مالية تحدد صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية في إعداد الميزانية والمصادقة عليها وتنفيذها، وكذلك في فرض الضرائب وإبرام القروض. وقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 في مادته 64 على مبدأ المساواة أمام الضريبة وضرورة عدم فرض أي ضريبة إلا بموجب قانون.

وتتجلى العلاقة أيضا في أن علم المالية يهتم بالدولة وهيئاتها ضمن إطار قانوني عام، كما يتناول مسائل تمس حقوق الأفراد وممتلكاتهم عند فرض الضرائب وتوزيع الأعباء العامة، وهو ما يربطه بالحقوق الخاصة، ولا تكتسب نظريات المالية العامة قوتها الإلزامية إلا إذا تحولت إلى قواعد قانونية عبر التشريع المالي، الذي يشكل جزءا من المنظومة القانونية العامة ولا يفسر أو يطبق إلا وفق أحكامها.

وقد فرق الفقه بين علم المالية الذي يعالج النظريات والمفاهيم العامة للموازنة ونظمها، وبين التشريع المالي الذي يدرس القوانين المالية النافذة وكيفية إعداد الموازنة وإقرارها وتنفيذها ومراقبتها في دولة معينة.

3. علاقة علم المالية العامة بعلم الاحصاء[20]:

ترتبط المالية العامة بعلم الإحصاء ارتباطا وثيقا، إذ تعتمد عليه في دراسة موضوعات حيوية مثل الدخل القومي، توزيع الدخل والثروة، عدد السكان وتوزيعهم، إضافة إلى تحليل ميزان المدفوعات، وتعد هذه البيانات الإحصائية أساسا ضروريا لتحديد أهداف السياسة المالية ورسم توجهاتها.

كما يوفر علم الإحصاء الأدوات والأساليب التي تمكن الباحث من تحليل الظواهر المالية، سواء ما يتعلق بالنفقات العامة وتوزيعها وتطورها وعلاقتها بالدخل القومي، أو بالإيرادات العامة وبنيتها، ويظهر دور الإحصاء بشكل خاص في المجال الضريبي، حيث يساعد في تقدير معدل الضريبة المناسب، وتحديد الوعاء الضريبي، وحساب

---

[18]– احمد عبد السميع علام، "المالية العامة: المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق" ، مكتبة الوفاء للنشر، الإسكندرية، ط1، 2012، ص: 27.

19– عباس محمد محرزي، "مرجع سبق ذكره"، ص: 42.

[20]– خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية،"أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، الأردن، ط3، 2007،ص: 30.

حصيلة الضرائب المتوقعة ونسبتها إلى الدخل القومي، إضافة إلى قياس الطاقة الضريبية على المستوى الفردي والقومي.

باختصار، يمثل الإحصاء قاعدة علمية أساسية لدراسة المالية العامة وصياغة سياساتها بكفاءة ودقة.

4. علاقة علم المالية العامة بالعلوم المحاسبية[21]:

ترتبط المالية العامة بالعلوم المحاسبية ارتباطا مباشرا، إذ إن دراسة موضوعات المالية العامة والضرائب تستلزم معرفة واسعة بأسس المحاسبة والتدقيق، مثل حساب الأرباح والخسائر، الإهتلاكات، جرد الموجودات، وإعداد الحسابات الختامية والميزانيات للمنشآت الاقتصادية، كما أن إعداد الموازنة العامة للدولة وتنفيذها ومراقبتها يعتمد أساسا على تطبيق القواعد المحاسبية.

ويبرز دور المحاسبة الضريبية في تحديد الوعاء الضريبي وتقدير الضريبة بدقة، في حين تعد المحاسبة الوطنية عنصرا أساسيا لفهم النفقات العامة الإجمالية والصافية، خاصة مع توسع دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

أما المحاسبة العمومية فهي مجموعة من القواعد القانونية والتقنية التي تنظم عمليات إثبات وتحقيق وتحصيل وصرف موارد الدولة، مع إعداد التقارير الدورية الموجّهة للسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتهدف كذلك إلى حماية الأموال العمومية من التلاعب، وضمان تنفيذ الميزانية وفق القواعد المحاسبية، وإظهار المركز المالي الحقيقي للدولة في نهاية كل سنة مالية.

5. علاقة علم المالية العامة بالعلوم الاقتصادية[22]:

ترتبط المالية العامة بعلم الاقتصاد ارتباط الجزء بالكل؛ فعلم الاقتصاد يهدف إلى إشباع الحاجات الإنسانية عامة، بينما تركز المالية العامة على إشباع الحاجات العامة فقط، ومن هنا تعد المالية العامة فرعا من فروع علم الاقتصاد، إذ إن كثيرا من قواعدها ونظرياتها مستمدة من الأسس الاقتصادية.

كما يعتمد الباحث في المالية العامة على مختلف النظريات الاقتصادية لفهم كيفية تمويل النفقات العامة وتوزيع الأعباء، مما يجعل الإلمام بمبادئ الاقتصاد شرطا ضروريا لفهم القضايا المالية، وتظهر العلاقة أيضا في تأثير الحالة الاقتصادية على المالية العامة، حيث تنخفض الإيرادات في فترات الركود والكساد، وترتفع في فترات النمو والازدهار الاقتصادي.

باختصار، المالية العامة تتأسس على مبادئ الاقتصاد وتتأثر بشكل مباشر بتقلباته.

---

[21]– حسين بومدين، "المحاسبة العمومية" ، محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير تخصص مالي عامة، جامعة تلمسان، 2010/2009، ص: 05.

[22]- محمد خصاونة، "المالية العامة: النظرية و التطبيق" ، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان،ط1،2014،ص:18.

الفصل الثاني

الاطار المفاهيمي للنفقات العمومية

- **تمهيد:**

تعد النفقات العمومية أحد أهم مكونات النشاط المالي للدولة، وتمثل الأداة الأساسية التي تعتمد عليها السلطات العمومية لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، اذ أنه مع اتساع دور الدولة وتعدد وظائفها، أصبح تحليل النفقات العمومية ضرورة لفهم طبيعتها وتصنيفاتها والآثار المترتبة عنها.

ويهدف هذا الفصل إلى تقديم الإطار المفاهيمي للنفقات العمومية من خلال دراسة ماهيتها، وتحديد عناصرها وتقسيماتها، مع التطرق إلى ظاهرة تزايدها عبر الزمن، إضافة إلى بيان انعكاساتها على الأداء الاقتصادي والاجتماعي للدولة، بهذه الرؤية يشكل هذا الفصل الأساس النظري لفهم كيفية إدارة الإنفاق العام ودوره في تحقيق التنمية.

I. ماهية النفقات العمومية:

يهدف هذا الجزء إلى توضيح الأسس التي تقوم عليها النفقات العمومية، من خلال إبراز مفهوم النفقة العامة وعناصرها، ثم بيان الضوابط التي تحكم تنفيذها، وصولا إلى تحديد أهم العوامل التي تتحكم في حجمها وتوجهاتها داخل الدولة.

1. مفهوم النفقات العامة وعناصرها:

تعتبر النفقات العامة من أهم أدوات السياسة المالية التي تعتمد عليها الدولة في تجسيد سياساتها العمومية، وقد ارتبطت في بداياتها بالوظائف التقليدية للدولة مثل الأمن والدفاع والقضاء، بهدف ضمان سير المرافق العامة دون أي أبعاد اقتصادية أو اجتماعية أخرى، غير أنه مع توسع دور الدولة خصوصا بعد فشل النظرية الكلاسيكية في مواجهة آثار أزمة الكساد الكبير سنة 1929، أصبح التدخل عبر سياسة النفقات العامة ضرورة لإعادة التوازن الاقتصادي، باعتبارها وسيلة فعالة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتنفيذ البرامج التنموية. ونتيجة لذلك اتسع نطاق الحاجات العامة وازداد حجم الإنفاق العمومي، مما جعل تأثيره على النشاط الاقتصادي أكثر وضوحا، وبالتالي حظي بأهمية كبيرة في الدراسات المالية.

وفي هذا السياق قدمت الأدبيات عدة تعريفات للنفقات العمومية، من أهمها أنها:

- ✓ مبلغ نقدي تنفقه جهة عامة بقصد تحقيق منفعة عامة أو اجتماعية[1].
- ✓ هي عبارة عن مبلغ مالي يخرج من خزينة الدولة لإشباع حاجات عامة[2].
- ✓ كما تعرف أيضا بأنها نفقة نقدية يصدرها أحد أشخاص القانون العام عند ممارسة سلطاته وامتيازاته بهدف إشباع الحاجات العامة وتجسيد تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي[3].

ومن خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص أن للنفقات العامة ثلاثة عناصر أساسية[4]:

❖ النفقة العامة مبلغ نقدي:

تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها، ويعد الإنفاق النقدي الوسيلة العادية لتغطية احتياجاتها، وإن لم يكن الطريق الوحيد لذلك، فقد كانت الدول قديما تلجأ إلى أساليب غير نقدية للحصول على احتياجاتها، مثل الاستيلاء أو المنح العينية مقابل خدمات تحصل عليها، غير أن التطور الاقتصادي والاجتماعي، وظهور مبادئ الديمقراطية الحديثة، أدى إلى استبعاد هذه الوسائل لما تمثله من مساس بحريات الأفراد وصعوبة مراقبتها مقارنة بالإنفاق النقدي، ولهذا لم تعد تلجأ إلى هذه الأساليب إلا في حالات استثنائية، كفترات الحروب أو عند تعذر توفير الأموال اللازمة.

❖ صدور النفقة عن شخص عام:

لكي تعد النفقة عامة، يجب أن تصدر عن شخص معنوي عام، أي الجهات التي ينظم القانون العام قواعد نشاطها وعلاقاتها بغيرها، وتتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، كالدولة والولاية والبلدية والمؤسسات والهيئات العمومية، ولا تعد النفقة عامة إذا خرجت من ذمة شخص طبيعي، حتى وإن كان الهدف تحقيق مصلحة عامة، كما لا تعتبر الأموال التي تنفق من قبل أشخاص معنويين خاصين (مثل بناء مدرسة أو مستشفى بتمويل خاص) نفقات عامة، لذلك يشترط لاعتبار النفقة عامة أن تخرج من شخص معنوي عام، وأن توجه لتحقيق مصلحة عامة.

---

[1] – عادل احمد حشيش،"اساسيات المالية العامة"،دار الجامعية الجديدة للنشر،مصر،2006،ص62.

[2] – محمد طاقة، هدى العزاوي،" اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط2،2007، ص: 33.

[3] – عصام بشور، "المالية العامة و التشريع المالي"،مرجع سبق ذكره،ص32.

[4] - حسين مصطفى حسين،المالية العامة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،2016، ص ص11-12.

❖ **إشباع حاجة عامة:**

يجب أن يكون الهدف من النفقة تحقيق نفع عام يعود على جميع أفراد الدولة، لا على فرد أو فئة معينة على حساب باقي الفئات، فاستعمال مبالغ مالية لمنفعة خاصة لا يعد إنفاقا عاما، بل انحرافا عن الغاية التي أنشئت من أجلها الأموال العمومية، ويرتبط هذا الشرط بفكرة أن المصالح العمومية أنشئت لخدمة المجتمع بأكمله، وأن الأموال التي تنفق تم جمعها من جميع الأفراد، مما يستوجب أن تعود منفعتها على الجميع وبما أن العبء عام، يجب أن يكون النفع عاما كذلك.

2. ضوابط النفقات العامة:

تعد النفقات العامة من أهم الأدوات المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ولضمان سلامة توجيه هذه النفقات وحسن استخدامها، تخضع لمجموعة من الضوابط التي يطلق عليها "دستور النفقات العامة"، ومن أبرزها ما يأتي[5-6]:

➢ **ضابط المنفعة القصوى:**

يقصد بضابط أو قاعدة المنفعة القصوى أن توجه النفقات العامة نحو تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة بأقل تكلفة ممكنة، بما يضمن تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد من أفراد المجتمع، ويقوم هذا الضابط على فكرة أساسية مفادها أن الغاية الأساسية للنفقات العامة هي إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام.

ويقتضي تحقيق هذه القاعدة قيام الدولة بدراسة دقيقة لاحتياجات المجتمع والاقتصاد، وتحديد المشاريع ذات الأولوية وفق معايير موضوعية، ثم تقدير حجم الإنفاق المناسب لكل مشروع وتوقيته، مع مراعاة التوازن المكاني بين مختلف المناطق والمحافظات.

كما تختلف الحاجات العامة بين دولة وأخرى، بل تختلف داخل الدولة نفسها من فترة لأخرى، الأمر الذي يجعل تحقيق المنفعة العامة مسألة ديناميكية تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية.

ويرى الماليون التقليديون أن المنفعة العامة تتحقق عندما توجه الدولة نفقاتها نحو إشباع الحاجات العامة في إطار الوظائف التقليدية للدولة (الأمن، القضاء، الدفاع، ...).

---

[5]- عادل العلي،"المالية العامة والقانون المالي والضريبي"، مرجع سبق ذكره، ص: 44.

[6]- عادل احمد حشيش، "اساسيات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 81.

أما في الفكر المالي الحديث، فإن المنفعة العامة لا تقتصر على ذلك، بل تتحقق أيضا من خلال دور الدولة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتعزيز العدالة الاجتماعية، وتحقيق التنمية الاقتصادية باستخدام النفقات العامة.

- **قاعدة الاقتصاد في النفقة:**

تعد قاعدة الاقتصاد في الإنفاق مكملة للمنفعة القصوى، إذ لا يمكن تحقيق المنفعة المثلى إلا من خلال استخدام أقل قدر ممكن من النفقات بما يحقق الأهداف المرجوة، ولا يعني الاقتصاد في النفقة تقليل الإنفاق أو الحد منه دون مبرر، بل المقصود هو حسن التدبير المالي، وتجنب الإسراف والهدر، وضمان توجيه الموارد نحو استخدامات ضرورية ومجدية اقتصاديا واجتماعيا.

فالإنفاق غير الرشيد يؤدي إلى سوء استخدام الأموال العامة وتوجيهها نحو مجالات لا تحقق منفعة متناسبة مع حجم النفقات المخصصة لها.

ويستلزم تطبيق هذه القاعدة انتشار الوعي لدى الموظفين العموميين والمجتمع بأهمية الموارد العامة وضرورة الحفاظ عليها، إضافة إلى وجود أجهزة رقابية فعالة تتولى الإشراف والمتابعة والتقييم بما يضمن الشفافية والكفاءة في الإنفاق.

- **ضابط الترخيص:**

يقوم هذا الضابط على مبدأ أساسي في المالية العامة مفاده أن صرف النفقات العامة لا يتم إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من السلطة المختصة بالتشريع، ويعد هذا الضابط أحد أهم معالم التمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة.

وتتمثل الموافقة في:

- البرلمان بالنسبة لنفقات الدولة.
- المجالس المحلية بالنسبة لنفقات الجماعات المحلية.

ويعتبر الترخيص المسبق أداة للرقابة الديمقراطية على استخدام الأموال العامة، إذ يسمح للسلطة التشريعية بمناقشة أوجه الإنفاق وتقييم مدى ضرورتها وجدواها قبل إقرارها، مما يضمن توجيه النفقات نحو الأغراض التي تحقق الصالح العام وتمنع الانحراف أو التعسف في استعمال الاعتمادات المالية.

3. محددات النفقات العامة:

تسعى النفقات العامة إلى إشباع الحاجات العامة، غير أن تحديد مستواها لا يتم بشكل اعتباطي أو وفق نسب ثابتة، فمحاولة بعض الماليين الكلاسيكيين وضع حد يتراوح بين 5% و25% من الدخل القومي لم تعد واقعية، لأنها تتجاهل اختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من دولة لأخرى ومن زمن لآخر.

وعليه، فإن تحديد حجم النفقات العامة يرتبط بعدد من المحددات الأساسية، أهمها:

- **دور الدولة[7]:**

يختلف حجم النفقات باختلاف دور الدولة في الاقتصاد.

ـ في الدولة الحارسة: يقتصر الإنفاق على الأمن والدفاع والعدالة، دون تدخل اقتصادي، انسجاما مع الفكر الكلاسيكي القائم على الحياد المالي وآلية السوق.

ـ في الدولة المتدخلة: مع الأزمات الاقتصادية وتراجع الحرية المطلقة للسوق، توسعت وظائف الدولة لتشمل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وتحفيز النمو، وتقديم الخدمات العامة الواسعة، مما أدى إلى ارتفاع حجم النفقات العامة وتنويعها.

- **المقدرة المالية القومية[8]:**

تمثل قدرة الدولة على تعبئة الموارد (ضرائب، رسوم، قروض، إصدار نقدي) الحدود الفعلية للنفقات العامة، ورغم امتلاك الدولة مرونة كبيرة في الحصول على الإيرادات، إلا أن هذه القدرة تبقى مرتبطة بمدى تحمل الاقتصاد والأفراد للأعباء دون الإضرار بمستوى المعيشة أو بالمقدرة الإنتاجية، ويعد الدخل القومي والطاقة الضريبية أبرز المؤشرات التي تحدد حجم النفقات الممكنة.

---

[7] – فليح حسن خلق،"المالية العامة"،عالم الكتب الحديث،الأردن،ط1،2008،ص: 118

[8] – زينب حسين عواض الله،"مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، بيروت، 1998،ص: 49-50.

- **مستوى النشاط الاقتصادي[9]:**

توجد علاقة تأثير متبادلة بين النفقات العامة والنشاط الاقتصادي، فخلال فترات الركود تلجأ الدولة إلى سياسة توسعية في الإنفاق من أجل تنشيط الطلب الكلي وتحقيق التشغيل الكامل، أما في فترات التضخم والازدهار فيتم اتباع سياسة انكماشية لتقليل الضغط على الأسعار وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وبالتالي فإن مستوى النشاط الاقتصادي يعد محددا رئيسيا لحجم النفقات.

- **طبيعة البنيان الاقتصادي[10]:**

يتوقف حجم النفقات العامة على درجة تطور الاقتصاد، ففي الدول المتقدمة يكون الإنفاق مرتفعا كرقم مطلق نتيجة ارتفاع الدخل واتساع الخدمات، بينما يكون منخفضا في الدول النامية بسبب محدودية الدخل وضعف البنية الاقتصادية، أما كنسبة من الدخل القومي، فغالبا ما تكون مرتفعة في الدول النامية بسبب اتساع دور الدولة الاجتماعي مقارنة بضآلة الموارد.

II. تبويب وتقسيمات النفقات العامة:

تتعدد تقسيمات النفقات العامة بحسب زوايا ومعايير مختلفة، وقد شهد هذا المجال تطورا كبيرا في الفكر المالي الحديث، وفيما يأتي أهم الأسس المعتمدة في تصنيف النفقات العامة بشكل مختصر وواضح:

1. حسب معيار التكرار والدورية[11]:

أ- النفقات العادية: هي النفقات التي تتكرر سنويا وبصورة منتظمة لتسيير المرافق العامة، مثل الرواتب والأجور والصيانة واللوازم، ويتم تمويلها عادة من الإيرادات العادية كالأملاك العامة والضرائب والرسوم.

ب- النفقات غير العادية (الاستثنائية): هي نفقات غير متكررة تلجأ إليها الدولة لمواجهة أحداث طارئة مثل الكوارث الطبيعية أو الأوبئة أو الحروب، وغالبا ما تمول من الإيرادات غير العادية كالاقتراض أو الإصدار النقدي.

ومع تطور المالية العامة، أصبح الاعتماد على القروض والإصدار النقدي متكررا، مما جعل هذا المعيار أقل استعمالا، ليحل محله التمييز بين:

---

[9] - محرزي محمد عباس،"اقتصاديات المالية العامة" ، مرجع سبق ذكره، ص:88.

[10] - محمد خصاونة،"المالية العامة: النظرية والتطبيق"، مرجع سبق ذكره، ص:61.

[11] - خالد شحادة الخطيب و احمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره ، ص: 114.

_ النفقات الجارية: نفقات التسيير والاستهلاك التي تظهر آثارها خلال السنة المالية (أجور، صيانة، لوازم،...).

_ النفقات الاستثمارية: نفقات تكوين رأس المال ورفع الطاقة الإنتاجية (مشاريع، بنى تحتية، أصول ثابتة،...).

2. حسب معيار التأثير في الدخل الوطني[12]:

أ- النفقات الحقيقية: هي النفقات التي تنفقها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، وتسهم فعليا في زيادة الناتج القومي.

ب- النفقات التحويلية: هي مبالغ تنفقها الدولة دون مقابل سلعي أو خدمي بهدف إعادة توزيع الدخل، مثل الإعانات الاجتماعية وإعانات البطالة والدعم الاقتصادي وأقساط وفوائد الدين العام.

3. حسب الهيئة التي تنفذ النفقة[13]:

أ- النفقات الحكومية (المركزية): تصرفها الوزارات والمؤسسات الوطنية وفق الميزانية العامة للدولة.

ب- النفقات المحلية (اللامركزية): وتشمل نفقات البلديات والولايات والمرافق المحلية، وتختلف بحسب طبيعة الخدمات ومدى الحاجة إلى مركزتها أو لامركزتها.

4. حسب التصنيف الوظيفي للنفقات[14]:

يتم التمييز بين ثلاث مجموعات رئيسية تمثل وظائف الدولة:

أ- النفقات الإدارية: تشمل نفقات الأمن والدفاع، العدالة، التمثيل الدبلوماسي، والإدارة العمومية.

ب- النفقات الاجتماعية: وتهدف إلى تحقيق التنمية الاجتماعية وتوفير الخدمات التعليمية والصحية والنقل والإسكان ودعم الفئات الهشة.

ج- النفقات الاقتصادية: وهي نفقات موجهة لتعزيز النمو الاقتصادي ورفع الإنتاج الوطني، مثل مشاريع البنى التحتية، الطاقة، الري، والطرق.

---

[12]- سوزي عدلي ناشد،"أساسيات المالية العامة"،منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان،ط1،2008، ص: 40.

[13]- محمد صغير بعلي، يسرى أبو العلاء،"المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص33.

[14]- محمد خصاونة ،"المالية العامة: النظرية والتطبيق"، مرجع سبق ذكره"، ص:75.

5. تقسيم النفقات في النظام المالي الجزائري[15]:

يقسم النظام الميزاني الجزائري النفقات إلى:

أ- نفقات التسيير: نفقات دائمة ودورية موجهة لتسيير المرافق العامة (أجور، لوازم، صيانة)، وتجمع في أربعة أبواب:

- أعباء الدين والنفقات المحسومة من الإيرادات
- تخصيصات السلطة العمومية
- نفقات الوسائل
- التدخلات العمومية

ب- نفقات التجهيز: وهي نفقات ذات طابع استثماري تنفق لزيادة الثروة الوطنية، وتدرج في ثلاثة أبواب:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة
- إعانات الاستثمار
- نفقات رأسمالية أخرى

III. ظاهرة تزايد الانفاق العام:

شهد الإنفاق العام عبر مختلف دول العالم تطورا مستمرا وتزايدا ملحوظا، خاصة مع اتساع دور الدولة وتنامي مسؤولياتها الاقتصادية والاجتماعية، فلم يعد دور الدولة يقتصر على الوظائف التقليدية المتعلقة بالأمن والدفاع والقضاء، بل تعداها إلى التدخل في النشاط الاقتصادي، وتقديم الخدمات العامة، وتحقيق الاستقرار الاجتماعي. وقد أدى هذا التحول إلى بروز ظاهرة تزايد الإنفاق العام التي أصبحت من بين أهم السمات المميزة للمالية العامة الحديثة، وفي هذا السياق برز "قانون فاغنر" الذي يفسر الاتجاه التصاعدي للإنفاق الحكومي، إلى جانب مجموعة من الأسباب الظاهرية والحقيقية التي تفسر هذا النمو المستمر في حجم النفقات العامة.

[15]- المواد 24 ، 35 و36 من القانون 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية في الجزائر.

1. قانون تزايد نشاط الدولة أو قانون فاغنر(Wagner's Law) :

يعد قانون فاغنر من أبرز التفسيرات الكلاسيكية لظاهرة التوسع المستمر في حجم النفقات العامة، فقد توصل الاقتصادي الألماني "أدولف فاغنر" من خلال دراسته للتجارب المالية والاقتصادية في الدول الصناعية إلى وجود علاقة دائمة وطردية بين النمو الاقتصادي واتساع دور الدولة، واستند "فاغنر" في ذلك إلى ملاحظة تاريخية مفادها أن الدولة، كلما انتقلت نحو مستويات أعلى من التصنيع والتمدن، تضطر إلى توسيع نطاق خدماتها ووظائفها العامة.

وفقا لهذا القانون، فإن الإنفاق العام لا يزداد فقط في قيمته المطلقة، بل يرتفع أيضا كنسبة من الدخل القومي، أي أن معدل نموه يكون أسرع من معدل نمو نصيب الفرد من الناتج الوطني، ويفسر ذلك بأن التطور الاقتصادي والاجتماعي يولد مطالب جديدة من المجتمع، تجعل الدولة تتدخل بدرجة أكبر لتوفير الخدمات العامة وتنظيم النشاط الاقتصادي[16].

ويوضح "فاغنر" أن ارتفاع مستويات الدخل الحقيقي يخلق ضغطا إضافيا على الحكومات لتطوير البنية التحتية، وتحسين التعليم والصحة، وتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية، إلى جانب تنظيم الأسواق وخلق الإطار القانوني والإداري الضروري لاقتصاد حديث ومتطور، وبذلك يصبح التوسع في الإنفاق العام نتيجة طبيعية للتحولات الهيكلية المصاحبة لمسار التنمية الاقتصادية.

وانطلاقا من هذه الرؤية، فإن العلاقة بين الإنفاق العام والنمو الاقتصادي علاقة طويلة الأجل، حيث يقود التطور الاقتصادي إلى تعقيد العلاقات الاقتصادية والاجتماعية، وتزايد حجم السكان، وارتفاع مستويات التخصص وتقسيم العمل، مما يجعل القطاع العام يؤدي دورا أكبر في تلبية الطلب الاجتماعي المتنامي.

وقد حددت الأدبيات عدة عوامل تفسر هذا الارتباط، من أهمها[17]:

_ تطور البنية الأساسية والتصنيع: الحاجة إلى قوانين وتشريعات ومؤسسات فعالة، وما يرافق ذلك من توسع في الإنفاق على الأمن والدفاع والخدمات الإدارية.

[16] - Henrekson, M,"Wagner's law –a spurious relationship?", Public Finance, Vol.48 No.2. 1993.
[17] - Peter,S, Government Expenditures Effect On Economic Growth: The Case Of Sweden 1960-2001. Local University ,2003.

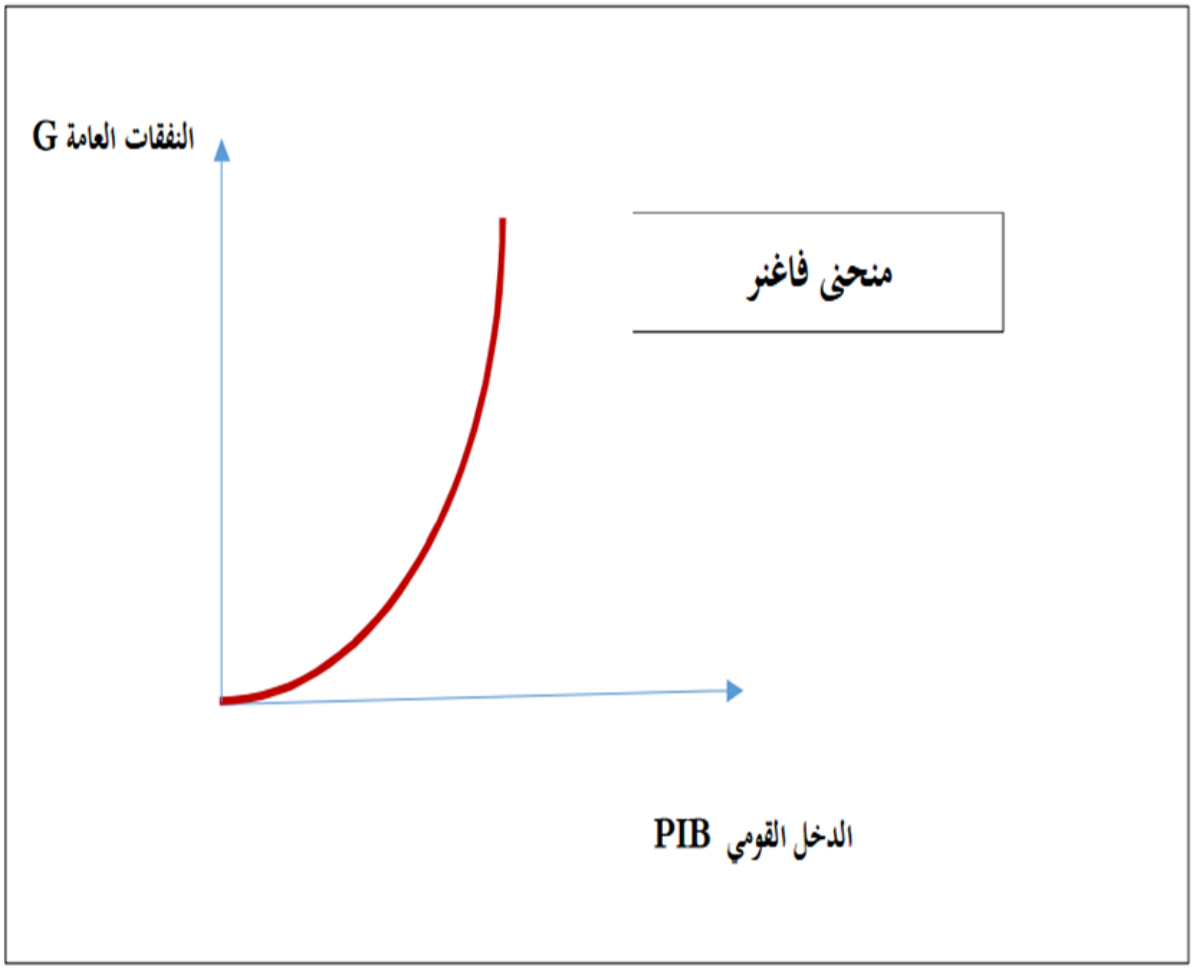
_ تعقد النشاط الاقتصادي: اتساع العلاقات الاقتصادية وتنوعها يتطلب مزيدا من التنظيم والرقابة والإجراءات التي تزيد من حجم الإنفاق الحكومي.

_ التدخل الحكومي في القطاعات الاستراتيجية: لا سيما في القطاعات التي يعزف عنها القطاع الخاص أو تلك المرتبطة بالموارد الطبيعية، مما يستدعي إنفاقا عاما إضافيا لتعزيز الكفاءة ودعم الاستثمار.

وبذلك يؤكد "قانون فاغنر" أن زيادة الدخل القومي الحقيقي تقود إلى توسع بنيوي في وظائف الدولة، وأن الإنفاق العام ينمو بوتيرة أعلى من نمو الدخل نتيجة لطبيعة المجتمع الحديث ومتطلباته المتجددة.

ويمكن الاستعانة بالشكل التالي لتوضيح قانون فاغنر:

الشكل رقم (01): شكل توضيحي لقانون "فاغنر"



2. الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

تطلق تسمية "الأسباب الظاهرية" على تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة شكلية أو رقمية في حجم النفقات العامة دون أن يقابل ذلك توسع حقيقي في الخدمات أو السلع العامة التي يحصل عليها المواطن، أي أن الإنفاق يرتفع من الناحية المحاسبية فقط، بينما تبقى كمية الإشباع العام ثابتة أو دون تغيير ملموس، وتعد هذه الزيادات انعكاسا لعوامل نقدية أو ديمغرافية أو محاسبية لا تعكس بالضرورة توسعا فعليا في دور الدولة.

ومن أهم هذه الأسباب ما يأتي:

❖ تدهور القيمة الحقيقية للنقود (الارتفاع المستمر للأسعار):

تعبر القيمة الحقيقية للنقود عن كمية السلع والخدمات التي يمكن شراؤها بوحدة نقد واحدة، وهي ما يعرف بالقوة الشرائية، وفي معظم دول العالم فان الأسعار تشهد ارتفاعا تدريجيا نتيجة عوامل التضخم، ما يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود، وبفعل هذا الانخفاض تصبح الدولة مضطرة لدفع مبالغ أكبر للحصول على المقدار نفسه من السلع والخدمات التي كانت تشتريه سابقا بكلفة أقل.

وهكذا، تتضخم النفقات العامة ظاهريا نتيجة تراجع قيمة النقد وليس نتيجة توسع فعلي في الخدمات أو البرامج الحكومية، ويعد تدهور القوة الشرائية من أبرز العوامل المؤدية إلى الزيادة الشكلية للنفقات العامة في العصر الحديث، لأنه يرفع القيم الاسمية للعقود، والمشتريات الحكومية، والأجور، دون زيادة مقابلة في الإنتاج أو المنفعة العامة[18].

❖ النمو الديمغرافي وتغير البنية السكانية:

يمثل النمو السكاني أحد العوامل الأساسية التي تضغط باتجاه ارتفاع الإنفاق العام بصورة ظاهرية، فالزيادة المستمرة في عدد السكان (سواء كانت طبيعية أو ناتجة عن توسع جغرافي للدول) تفرض على الحكومة توفير خدمات إضافية لشريحة أكبر من المواطنين، مما يؤدي إلى رفع إجمالي النفقات، رغم بقاء نصيب الفرد من الخدمات على حاله دون تحسن يذكر، كما يؤثر التحول في التركيبة العمرية للسكان على حجم الإنفاق العام:

_ **ارتفاع نسبة الأطفال** يزيد طلب الدولة على خدمات التعليم، الصحة، الرعاية الاجتماعية، وبرامج الطفولة.

[18] – طارق الحاج،"المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 135

ـ **ارتفاع متوسط الأعمار وزيادة عدد كبار السن** يفرض التزامات مالية إضافية على الدولة في مجالات التقاعد، التأمين الصحي، والرعاية الاجتماعية.

وبذلك فإن النمو الديمغرافي في حد ذاته قد يرفع النفقات العامة رقميا دون أن يعكس توسعا حقيقيا في مستوى الرفاه أو جودة الخدمات[19].

❖ **تأثير أساليب المحاسبة الحكومية وإعداد الميزانية:**

يمكن لطريقة إعداد الحسابات والميزانية العامة أن تؤدي إلى زيادة ظاهرية في حجم النفقات المدرجة، فاختلاف أسلوب المحاسبة المعتمد بين "الميزانية الإجمالية" و"الميزانية الصافية" يغير القيمة المعلن عنها للنفقات دون تغيير حقيقي في النشاط المالي للدولة.

ـ **في أسلوب الميزانية الصافية**، يسمح لبعض المؤسسات بخصم نفقاتها من إيراداتها، وبالتالي تظهر الأرقام في الميزانية بعد إجراء المقاصة.

ـ **أما في أسلوب الميزانية الإجمالية**، فتدرج كل النفقات والإيرادات كاملة دون مقاصة، مما يؤدي إلى تضخيم رقمي في حجم النفقات العامة.

بهذا، فإن تغيير طريقة المحاسبة قد يظهر زيادة في النفقات من الناحية الشكلية فقط، بينما يبقى الحجم الحقيقي للإنفاق أو مستوى الخدمات المقدمة دون تغير[20].

3. الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية في النفقات العامة تلك الزيادة التي تؤدي إلى ارتفاع فعلي في حجم المنافع والخدمات المقدمة للمجتمع، وليس مجرد تضخم رقمي أو محاسبي، وهي زيادة تعكس توسعا واقعيا في وظائف الدولة، وتطورا في دورها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والإداري، وترجع هذه الزيادة إلى مجموعة من العوامل المتداخلة، يمكن تصنيفها إلى أسباب أيديولوجية، اقتصادية، اجتماعية، سياسية، مالية، وإدارية.

---

[19]- خالد شحادة الخطيب و احمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره ، ص : 81

[20]- نفس المرجع السابق، ص: 82.

❖ الدوافع الأيديولوجية وتوسع دور الدولة[21]:

يرتبط النمو الحقيقي للنفقات العامة في كثير من الأحيان بالتوجّه الفكري السائد حول طبيعة دور الدولة في المجتمع. فكلما زاد الميل نحو دولة متدخلة وفاعلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، اتسعت وظائفها، وبالتالي ارتفعت نفقاتها الحقيقية. فالتطور من "الدولة الحارسة" إلى "الدولة الراعية والتنموية" يتطلب توفير خدمات عامة واسعة، وتمويل مشاريع تنموية، وضمان مستويات معينة من العدالة الاجتماعية.

❖ الأسباب الاقتصادية وتطور النشاط الاقتصادي[22]:

تعد العوامل الاقتصادية من أهم محددات الزيادة الحقيقية في الإنفاق العام، وتشمل:

_ ارتفاع الدخل القومي: يترافق النمو الاقتصادي عادة مع زيادة الموارد المالية المتاحة للدولة، مما يشجعها على توسيع برامجها الإنمائية والاجتماعية، ومع ارتفاع الدخل القومي، يزداد نصيب الفرد من الإنفاق العام بصورة حقيقية، مما ينعكس على توسع الخدمات وتحسن جودتها.

_ التوسع في المشروعات العامة: تلجأ الدولة إلى إنشاء مشروعات اقتصادية لأهداف متعددة، مثل دعم الخزينة، تعزيز التنمية، مكافحة الاحتكار، أو ضبط الأسواق، ويؤدي هذا التوسع إلى زيادة فعلية في الإنفاق العام سواء في مرحلة الإنشاء أو التشغيل أو الدعم، كما تميل الدولة خلال فترات الانكماش الاقتصادي إلى زيادة إنفاقها لتحفيز الطلب الكلي وتحريك عجلة الاقتصاد.

_ المنافسة الاقتصادية الدولية: تفرض المنافسة العالمية على الحكومات زيادة إنفاقها لدعم المشروعات الوطنية، سواء عبر إعانات للتصدير أو إعانات للإنتاج لرفع القدرة التنافسية في الأسواق المحلية والعالمية، ويؤدي ذلك إلى ارتفاع حقيقي في الإنفاق الموجه لدعم القطاعات المنتجة.

❖ الأسباب الاجتماعية وتطور وظائف العدالة الاجتماعية[23]:

شهد البعد الاجتماعي للدولة توسعا ملحوظا مع تزايد الاهتمام بتحقيق العدالة الاجتماعية وتحسين مستوى المعيشة، فالدولة أصبحت مطالبة بتوفير خدمات أساسية تشمل:

---

[21]- طاهر الجنابي،"علم المالية العامة والتشريع المالي"،دار الكتب للطباعة و النشر،الموصل,1988، ص: 40.

[22]- نفس المرجع السابق، ص: 40-41.

[23]- محرزي محمّد عباس،"اقتصاديات المالية العامة" مرجع سبق ذكره"،ص: 110.

_ الرعاية الصحية والتعليم،

_ التأمين ضد البطالة وحوادث العمل،

_ دعم الفئات الهشة مثل الأطفال والمسنين،

_ برامج السكن،

_ السياسات المرتبطة بتحديد الحد الأدنى للأجور.

تؤدي هذه الأنشطة إلى زيادة حقيقية في الإنفاق العام، لأنها ترتبط بتحويلات مالية مباشرة وبتوفير خدمات دائمة، كما تؤدي هذه النفقات إلى تنشيط الاقتصاد عبر زيادة القوة الشرائية لدى الفئات ذات الميل الحدي المرتفع للاستهلاك، وهو ما يعزز الطلب الكلي والنمو.

❖ الأسباب السياسية وتطور الالتزامات الداخلية والخارجية[24]:

تلعب العوامل السياسية دورا أساسيا في توسيع النفقات العامة، سواء داخل الدولة أو في علاقاتها الدولية، ومن أبرزها:

_ التعددية السياسية والتنافس الحزبي: يدفع النظام الحزبي الحكومات المتعاقبة إلى إطلاق برامج اجتماعية وتنموية واسعة لإرضاء الناخبين وكسب التأييد السياسي، مما يؤدي إلى ارتفاع الإنفاق الفعلي.

_ النفقات الدبلوماسية والتعاون الدولي: اتساع شبكة العلاقات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي يتطلب تخصيص موارد إضافية للبعثات الأجنبية والمنظمات الدولية.

_ الزيادة في النفقات العسكرية: تمثل النفقات العسكرية أحد أهم عناصر التزايد الحقيقي في الإنفاق العام، بسبب الحاجة إلى مجاراة التطور التكنولوجي في مجالات الدفاع، وتحديث وسائل الأمن القومي، وحماية الحدود، كما أن الاضطرابات السياسية والتوترات الإقليمية والدولية خلال العقود الأخيرة أدت إلى زيادات كبيرة في المخصصات العسكرية.

[24]- طارق الحاج، "المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 132.

❖ الأسباب المالية وسهولة تعبئة الموارد[25]:

تسهم التطورات المالية الحديثة في رفع الإنفاق الحقيقي عبر:

_ سهولة اللجوء إلى القروض العامة: بفضل تطور الأسواق المالية وتقنيات إصدار السندات، أصبحت الدول قادرة على الاقتراض بسهولة أكبر، مما شجعها على توسيع نفقاتها دون تقييد شديد بالموارد الذاتية، كما تعمل الحكومات على جذب المدخرات المحلية عبر إعفاءات ضريبية وحوافز تشجع على الاكتتاب في السندات.

_ وجود فوائض مالية عرضية: قد تحصل الدولة على فائض في الإيرادات نتيجة سوء تقدير للنفقات أو ارتفاع مفاجئ في بعض الموارد، مما يدفعها إلى زيادة الإنفاق في بعض المجالات، وبالتالي ارتفاعه فعليا.

❖ الأسباب الإدارية واتساع الجهاز التنفيذي[26]:

مع توسع وظائف الدولة وتزايد مسؤولياتها، يتزايد حجم الجهاز الإداري، وما يتطلبه من:

_ تشغيل عدد أكبر من الموظفين،

_ تغطية نفقات التسيير والتجهيز،

_ الاستثمارات في التحديث والرقمنة،

_ تكاليف التكوين المستمر.

كما تؤدي المشكلات الإدارية مثل البيروقراطية، والرشوة، والاختلاسات، وسوء التسيير إلى رفع تكاليف التشغيل، وبالتالي زيادة حقيقية في حجم الإنفاق العام.

[25]- سوزي عدلي ناشد ، "أساسيات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره"، ص: 68.

[26]- محمد خصاونة، "المالية العامة: النظرية والتطبيق"، مرجع سبق ذكره"،ص:65.

IV. آثار النفقات العامة على الاقتصاد:

يشهد الإنفاق العام توسعا واضحا في حجمه وتنوعا في مجالاته وأوجه تمويله، وهو ما يترتب عنه جملة من الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة، ويعد إشباع الحاجات العامة من أبرز هذه الآثار، إلى جانب تأثيره المباشر في مجمل النشاط الاقتصادي من خلال الإنتاج والاستهلاك القومي وإعادة توزيع الدخل الوطني، كما تظهر آثار غير مباشرة للنفقات العامة عبر دورة الدخل، وأثر كل من المضاعف والمعجل.

1. الآثار الاقتصادية المباشرة:

أدى اتساع وظائف الدولة إلى تزايد النفقات العامة، وهو ما يفرز آثارا مباشرة على كل من الإنتاج القومي، الاستهلاك القومي، والدخل وإعادة توزيعه.

➢ آثار النفقات العامة على الإنتاج القومي[27]:

تؤثر النفقات العامة على الإنتاج والقوى العاملة من خلال أثرها في حجم الطلب الكلي، إذ تعد النفقات الحكومية جزءا أساسيا من هذا الطلب، ويزداد تأثيرها كلما اتسع تدخل الدولة في النشاطين الاقتصادي والاجتماعي، ويتحدد هذا التأثير وفق حجم النفقة وطبيعتها، إذ تحدث النفقات الحقيقية طلبا مباشرا على السلع والخدمات، بينما يختلف أثر النفقات التحويلية حسب كيفية إنفاق المستفيدين منها.

أ- النفقات الإنتاجية والاستثمارية: تساهم هذه النفقات في إنتاج السلع المادية والخدمات العامة، وتقديم الإعانات الاقتصادية للمشروعات، وتكوين رؤوس الأموال، مما يؤدي إلى زيادة الدخل القومي ورفع الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

ب- النفقات الاجتماعية: قد تتخذ شكل تحويلات نقدية (مثل إعانات البطالة والضمان الاجتماعي)، أو تحويلات عينية (مثل نفقات التعليم والصحة).

وفي كلتا الحالتين تؤثر هذه النفقات على الإنتاج القومي، فالفئات محدودة الدخل ذات ميل مرتفع للاستهلاك، مما يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع الأساسية وبالتالي زيادة إنتاجها، كما أن الإنفاق العيني على التعليم والصحة يرفع مستوى الكفاءة البشرية، ويزيد الإنتاجية نتيجة تحسين المستوى التعليمي والصحي والتقني للأفراد.

---

[27]- طاهر الجنابي،"علم المالية العامة والتشريع المالي"،مرجع سبق ذكره، ص: 45.

➢ **آثار النفقات العامة على الاستهلاك[28]:**

تلعب الدولة دورا مهما في دعم الاستهلاك من خلال شراء السلع والخدمات الاستهلاكية (التعليم، الصحة، الدفاع، الأمن...) أو توفيرها للمواطنين والموظفين، وتعد هذه النفقات استهلاكية لأنها تزيد الدخل القابل للإنفاق للأفراد.

كما تسهم النفقات التحويلية في رفع مستوى الاستهلاك لدى ذوي الدخل المحدود، فتكفل الدولة لنفقات الصحة والتعليم مثلا يزيد الدخل المتاح للفرد، مما يرفع استهلاكه ومستواه المعيشي.

➢ **آثار النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني[29]:**

تسهم النفقات العامة في تحسين توزيع الدخل الوطني من خلال:

- رفع دخول الفئات محدودة الدخل عبر الخدمات المجانية كالمدارس والمستشفيات.
- تمويل هذه النفقات بواسطة الضرائب التصاعدية التي تقلص دخول الطبقات العليا.
- تقديم الإعانات والمساعدات الاجتماعية (للعاطلين، الشيوخ، المرضى، الأطفال...) التي تعد تحويلات من الطبقات الغنية نحو الفقيرة.

وبذلك تضاعف الدولة القوة الشرائية للفئات الضعيفة، وتحقق قدرا من العدالة الاجتماعية.

2. الآثار الاقتصادية غير المباشرة:

تنشأ هذه الآثار من خلال تأثير النفقات العامة على الدخل عبر أثر المضاعف وأثر المعجل[30]:

➢ **أثر المضاعف:**

إن زيادة الإنفاق العام تؤدي إلى خلق دخول جديدة (أجور، مرتبات، أثمان سلع وخدمات...) وهو ما يؤدي إلى زيادة الاستهلاك حسب الميل الحدي للاستهلاك، ومن ثم زيادة الإنتاج والدخول المتولدة مرة أخرى، في سلسلة متتابعة من الزيادات.

---

[28]- طارق الحاج، "المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 143.

[29]- عصام بشور، "المالية العامة و التشريع المالي"،مرجع سبق ذكره، ص: 114.

[30]- خبابة عبد الله،"أساسيات في اقتصاد المالية العامة"،دار شهاب الجامعة،الإسكندرية،2009، ص: 69-70.

مضاعف الإنفاق الحكومي هو المعامل الذي يبين مقدار الزيادة في الدخل القومي الناتجة عن زيادة في الإنفاق الحكومي.

ويزداد هذا المضاعف كلما ارتفع الميل الحدي للاستهلاك، وينخفض كلما ارتفع الميل الحدي للادخار.

- **أثر المعجل (المتسارع):**

يؤثر الإنفاق العام كذلك على حجم الاستثمارات من خلال الطلب المشتق على السلع الاستهلاكية، فزيادة الطلب الاستهلاكي بسبب النفقات العامة يدفع المشروعات إلى زيادة استثماراتها في وسائل الإنتاج الثابتة، وهو ما يعرف بأثر المتسارع، ويمكن قياسه بقسمة التغير في الاستثمار على التغير في الناتج القومي، ويختلف تأثير المعجل من صناعة لأخرى حسب درجة مرونة جهاز الإنتاج.

الفصل الثالث

الاطار المفاهيمي للإيرادات العمومية

- **تمهيد:**

تعد الإيرادات العمومية الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في القيام بالوظائف الموكلة إليها، لاسيما إشباع الحاجات العامة وضمان استمرارية المرافق العمومية، ومن ثم فإن تأمين موارد مالية كافية يعد شرطا جوهريا لتغطية النفقات العمومية وتحقيق الأهداف العامة للدولة.

وقد شهدت نظرية الإيرادات العمومية تطورا ملحوظا تماشيا مع التحولات التي عرفها دور الدولة عبر مختلف المراحل التاريخية، ففي ظل التصور التقليدي للدولة الحارسة، انحصر الهدف من الإيرادات العمومية في البعد المالي المحض، أي توفير الموارد اللازمة لتمويل النفقات التقليدية ذات الطابع الإداري والأمني، ووفق هذا المنظور اقتصرت مصادر الإيرادات أساسا على عائدات أملاك الدولة وبعض الموارد الجبائية المحدودة، مع تجنب التوسع في فرض الأعباء على المواطنين، انسجاما مع مبادئ المدرسة الكلاسيكية التي كانت تنادي بتقليص تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية.

غير أن هذا التصور سرعان ما أصبح غير كاف مع تطور دور الدولة واتساع مجالات تدخلها، خاصة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، التي أبرزت الحاجة إلى دور أكثر فاعلية للدولة في إدارة الاقتصاد وتحقيق التوازنات العامة، وقد دفع ذلك السلطات العمومية إلى تنويع مصادر الإيرادات، واللجوء إلى موارد إضافية تعرف بالإيرادات غير العادية، مثل القروض العمومية والإصدار النقدي، إلى جانب الإيرادات العادية.

وفي هذا السياق، برزت التفرقة بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية، وتحول دور الإيرادات العمومية من مجرد أداة لتمويل النفقات إلى وسيلة فعالة لتحقيق أهداف متعددة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية، وبذلك أصبحت الإيرادات العمومية إحدى الأدوات الأساسية للسياسة المالية، التي تعتمد عليها الدولة في توجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتجسيد مختلف سياساتها العمومية.

I. ماهية الايرادات العمومية:

1. مفهوم الايرادات العمومية:

تتعدد التعاريف الفقهية للإيرادات العمومية باختلاف الزوايا التي تناولها منها الباحثون، غير أنه يمكن الاكتفاء بجملة من التعاريف التي تبرز جوهر هذا المفهوم وأبعاده الأساسية.

فالإيرادات العمومية تعد الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية، بهدف إشباع الحاجات العامة وتمكينها من تغطية نفقاتها العمومية، كما يقصد بها مجموع المبالغ النقدية التي تتحصل عليها الدولة ومؤسساتها العمومية، وتسخر في إطار تنفيذ سياستها المالية، بغرض تمويل النفقات العمومية وضمان استمرارية النشاط العام[1].

ومن منظور أوسع، يمكن النظر إلى الإيرادات العمومية بوصفها أداة مالية تعتمد عليها الدولة لتعبئة الموارد من مصادر متعددة، ليس فقط لتغطية النفقات، وإنما أيضا لتحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، وعليه فإن الإيرادات العمومية لا تقتصر على بعدها التمويلي، بل تمتد لتشمل أدوارا تنظيمية وتوجيهية في إطار السياسة المالية للدولة.

وانطلاقا من هذه التعاريف، يمكن التمييز بين عدة مصادر للإيرادات العمومية، يختلف حجمها وتركيبها باختلاف طبيعة النظام الاقتصادي ومستوى تطور الدولة، سواء كانت دولة نامية، في طور النمو، أو دولة متقدمة.

وبوجه عام، يمكن تصنيف مصادر الإيرادات العمومية إلى مصادر لا تقوم على عنصر الإكراه، وأخرى تعتمد على الإلزام والإجبار[2].

فالمصادر التي لا تعتمد على عنصر الإكراه تتمثل أساسا في:

- الرسوم العامة؛
- القروض الاختيارية؛
- إيرادات المشروعات العمومية.

أما مصادر الإيرادات العمومية التي تقوم على عنصر الإكراه فتشمل:

- الضرائب؛
- الغرامات المالية؛
- القروض الجبرية.

[1] – رائد أحمد ناجي، "علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق"، ط1، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2012، ص: 18-19.

[2] – أحمد خلف حسين الدخيل، "المالية العامة من منظور قانوني"، مطبعة جامعة التكوين، ط1، 2013، ص: 05.

وتعد الضرائب أهم وأبرز أشكال الإيرادات العمومية، لما لها من دور محوري في تمويل النفقات العامة وتحقيق أهداف السياسة المالية، أما الغرامات المالية فهي مبالغ تفرضها الجهات القضائية نتيجة مخالفة القوانين والأنظمة، وتؤول إلى خزينة الدولة، في حين تتمثل القروض الجبرية في لجوء الدولة، في ظروف استثنائية، إلى إلزام الأفراد بالتنازل عن جزء من مداخيلهم لفترة زمنية محددة، مقابل التزامها برد هذه المبالغ لاحقا[3].

2. تطور الايرادات العمومية:

ارتبط تطور مفهوم الإيرادات العمومية ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة ووظائفها عبر مختلف المراحل التاريخية، ففي ظل الدولة الحارسة، التي سادت خلال القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، اقتصر مفهوم الإيرادات العمومية على تأمين الحد الأدنى من الموارد المالية الضرورية لتغطية النفقات الأساسية للدولة، مثل الدفاع والأمن والقضاء والإدارة العامة، وقد انعكس هذا التصور في الحرص على تقليص الموارد المأخوذة من الأفراد، تجنبا لإثقال كاهلهم بأعباء مالية قد تعيق النشاط الاقتصادي.

ويعود هذا التوجه إلى الفكر الاقتصادي الكلاسيكي، الذي كان يرى أن آليات السوق كفيلة بتحقيق التوازن الاقتصادي تلقائيا دون الحاجة إلى تدخل الدولة، فقد اعتقد الاقتصاديون التقليديون أن الادخار والاستثمار يميلان إلى التعادل من خلال التغيرات في سعر الفائدة، وأن الاقتصاد يعمل في ظل مستوى تشغيل كامل بصورة طبيعية، كما انسجم هذا التصور مع الفكر الرأسمالي السائد آنذاك، والذي يقوم على مبدأ أن «كل عرض يخلق طلبه المقابل له»، بما يعني أن الاستخدام الأمثل للموارد وتحقيق الاستثمار الكامل يمكن أن يتحققا في غياب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

وفي هذا الإطار، ساد مبدأ حياد المالية العمومية بصفة عامة، وحياد الضرائب بصفة خاصة، حيث كان ينظر إلى السياسة المالية على أنها مجرد أداة محاسبية لتغطية النفقات العمومية دون التأثير في المتغيرات الاقتصادية، وقد تجسد هذا الحياد في ضرورة تحقيق التوازن في الميزانية العامة للدولة، على أساس أن النفقات العمومية يجب أن تغطى بالكامل بالإيرادات العمومية دون اللجوء إلى العجز[4].

غير أن التحولات الاقتصادية والاجتماعية العميقة التي أعقبت الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 كشفت محدودية هذا التصور التقليدي، فقد أدت تلك الأزمة إلى انهيار آليات التوازن التلقائي للأسواق، وارتفاع معدلات

[3]- أحمد خلف حسين الدخيل، "المالية العامة من منظور قانوني"، مرجع سبق ذكره، ص: 06.

[4]- خالد شحادة خطيب،احمد زهير شامية،"أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص:131.

البطالة، وتراجع مستويات الإنتاج، مما فرض على الدولة ضرورة التدخل المباشر في الحياة الاقتصادية، ونتيجة لذلك، توسع دور الدولة ليشمل تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتحفيز النمو، وإعادة توزيع الدخل بشكل أكثر عدالة.

وأمام هذا التحول، لم يعد الهدف من الإيرادات العمومية مقتصرا على تغطية النفقات فحسب، بل أصبحت أداة فعالة ضمن السياسة المالية، تستخدم للتأثير في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، سواء من خلال تعديل هيكل الضرائب، أو توسيع مصادر الإيرادات، أو توجيه الإنفاق العمومي، وقد شمل هذا التطور كلا من جانب الإيرادات والنفقات العمومية، بما يعكس الانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ثم الدولة الاجتماعية[5].

وفي إطار هذا التطور، برزت التفرقة بين نوعين رئيسيين من الإيرادات العمومية:

- **الإيرادات العادية**، وهي الموارد التي تتحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودائمة، كالضرائب والرسوم وإيرادات أملاك الدولة؛
- **والإيرادات غير العادية**، وهي الموارد الاستثنائية التي تلجأ إليها الدولة في ظروف خاصة، مثل القروض العمومية أو الإصدار النقدي، غالبا لمواجهة أزمات أو تمويل نفقات استثنائية.

II. الايرادات العامة العادية:

تعتبر الإيرادات العامة العادية من أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الدولة بصفة منتظمة ودائمة لتمويل نفقاتها العمومية، وتمتاز هذه الإيرادات بطابعها المستقر والمتكرر، مما يجعلها الأساس الذي تبنى عليه السياسة المالية وتوازن الميزانية العامة.

1. إيرادات الدولة من الضرائب:

تعد الإيرادات الضريبية من أهم وأبرز مصادر تمويل النفقات العامة، لما لها من دور محوري في تمكين الدولة من إشباع الحاجات العامة وضمان استمرارية المرافق العمومية، وقد ازدادت أهمية الضرائب مع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وانتقالها من مبدأ الحياد إلى مبدأ التدخل، الأمر الذي استلزم البحث عن موارد مالية كافية تسمح بتوجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

[5]- بهلولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس كل التخصصات، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة لونيسي علي البليدة 02، 2020-2021، ص: 31-32.

ولا يقتصر دور الضرائب على بعدها المالي المتمثل في توفير الموارد اللازمة لتمويل النفقات العمومية، بل تمتد وظائفها لتشمل أبعادا متعددة، سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، فهي تعد إحدى الأدوات الأساسية للسياسة المالية، وتعتمد عليها الدولة في تنفيذ برامجها الرامية إلى تحقيق الإصلاح الاقتصادي، ومعالجة الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية، والتأثير في تخصيص الموارد، وضبط الاستهلاك، وتشجيع الادخار، وتوجيه الاستثمار، فضلًا عن تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

كما تمثل الضرائب وسيلة فعالة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إذ تؤثر بشكل مباشر في موارد الميزانية العامة وتمويل المشاريع العمومية، غير أن فعالية هذا الدور تبقى رهينة بمدى التزام المكلفين بأداء واجباتهم الضريبية، خاصة وأن النظام الجبائي يعتمد بدرجة كبيرة على الإيرادات المتأتية من الضرائب المفروضة على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، إلا أن هذا الالتزام غالبا ما يكون نسبيا، نتيجة الجدلية التاريخية القائمة بين دفع الضريبة والتهرب منها، باستخدام وسائل وأساليب متعددة.

➢ تعريف الضرائب:

تعددت التعاريف الفقهية للضريبة، غير أنها تلتقي في مجموعة من العناصر الجوهرية. ومن أهم هذه التعاريف:

الضريبة هي فريضة مالية إلزامية تفرضها الدولة بمقتضى قانون أو تشريع معين، تجبى من المكلفين دون مقابل مباشر، بهدف تمكين الدولة من القيام بوظائفها وتحقيق الأهداف العامة[6].

ويعرّفها الأستاذ ميشال دران (Michel Dran) بأنها: "اقتطاع جبري تقوم به السلطة العامة على أموال الأفراد، بقصد توزيع أعباء التكاليف العامة بينهم على أساس من الإنصاف"[7].

كما تعرف الضريبة بأنها مساهمة نقدية تفرض على المكلفين وفقا لمقدرتهم التكليفية، تقوم السلطة العمومية بتحصيلها بصورة نهائية ودون مقابل محدد، لتحقيق الأهداف التي حددها المجتمع.

وهي كذلك استقطاع نقدي تفرضه الدولة على الأفراد بصفة نهائية ودون مقابل، قصد تغطية الأعباء العامة.

---

[6]- عبد الناصر نور، و آخرون، "الضرائب و محاسبتها"، دار المسيرة، الأردن، ط2، 2012،ص:12.

[7]- العياشي عجلان ،"ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل" ،مذكرة تخرّج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر، 2006، ص:18.

وتعد الضريبة فريضة إلزامية تمارس الدولة في فرضها سيادتها، ويلتزم المكلف بأدائها متى توفرت شروطها، تحقيقا للأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع[8].

➢ خصائص الضريبة:

من خلال التعاريف السابقة، يمكن استخلاص الخصائص الأساسية للضريبة، والمتمثلة فيما يلي:

_ **الضريبة فريضة مالية نقدية:** تدفع الضريبة في العصر الحديث في شكل نقدي، خلافا لما كان سائدا في النظم الاقتصادية القديمة، حيث كانت الضرائب تفرض وتجبى غالبا في صورة عينية أو في شكل خدمات إجبارية كالسخرة، وقد أصبح الطابع النقدي هو القاعدة العامة، نتيجة انتشار الاقتصاد النقدي واعتماد الدولة على الإنفاق النقدي، ويعود تفضيل الضريبة النقدية إلى عدة أسباب، من أهمها[9]:

- ✓ تحقيق حصيلة مالية أكبر مقارنة بالضرائب العينية؛
- ✓ تحقيق قدر أكبر من العدالة الضريبية؛
- ✓ انخفاض تكاليف التحصيل مقارنة بالضرائب العينية التي تتطلب النقل والتخزين مع احتمال التلف؛
- ✓ انسجامها مع الطابع النقدي للنفقات العامة.

_ **الضريبة فريضة إجبارية (إلزامية):** تتسم الضريبة بطابع الإلزام، إذ لا يملك المكلف حرية الاختيار في أدائها أو تحديد مقدارها أو موعد دفعها، حيث تحدد هذه العناصر بموجب القوانين والأنظمة السارية، ويعد الامتناع عن دفعها أو التهرب منها مخالفة يعاقب عليها القانون، وللدولة الحق في تحصيلها بالطرق الجبرية، وهو ما يميزها عن غيرها من الإيرادات العامة كالرسوم أو القروض.

_ **الضريبة اقتطاع نهائي:** يعني ذلك أن المبالغ الضريبية التي تحصلها الدولة تخرج من ذمة المكلف المالية وتنتقل إلى ملكية الدولة بصفة نهائية، دون التزام بإعادتها إليه لاحقا.

_ **الضريبة دون مقابل مباشر وتحقيق نفع عام:** تتميز الضريبة بعدم وجود مقابل مباشر يحصل عليه المكلف مقابل دفعها، إذ لا توجد علاقة مباشرة بين مقدار الضريبة المدفوعة والمنفعة الخاصة التي تعود على الفرد، ويدفع

---

[8]- خالد شحادة خطيب،احمد زهير شامية،"أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 145.

[9]- محرزي محمّد عباس، "اقتصاديات الجباية و الضرائب"، دار هومة للطباعة و النشر،ط2، 2004،ص:15.

المكلف الضريبة بصفته عضوا في المجتمع، ليستفيد بشكل غير مباشر من الخدمات العامة، ويستند فرض الضريبة في هذا الإطار إلى مبدأين أساسيين[10]:

- ✓ مبدأ المنفعة العامة، حيث تعود آثار الإنفاق العام على مجموع أفراد المجتمع؛
- ✓ مبدأ التضامن الاجتماعي، الذي يقوم على توزيع العبء الضريبي وفق المقدرة المالية للمكلفين، تحقيقًا للعدالة الاجتماعية.

كما أن الضرائب لا تخصص لتمويل نفقة معينة أو شخص محدد، بل توجه حصيلتها لتمويل مجموع النفقات العامة التي يستفيد منها جميع المواطنين.

➢ القواعد الأساسية للضريبة

لكي يكون النظام الضريبي سليما وعادلا، وقادرا على تحقيق الأهداف المنوطة به، لا بد أن يستند إلى مجموعة من القواعد والمبادئ الأساسية التي شكلت ما يعرف في الفكر التقليدي بـ«دستور الضرائب»، وذهب بعض الفقهاء الفرنسيين إلى تسميتها «إعلان حقوق الممول»، ويعد الاقتصادي آدم سميث أول من صاغ هذه القواعد في مؤلفه الشهير ثروة الأمم سنة 1776، حيث حدد أربع قواعد أساسية هي: العدالة، اليقين، الملاءمة، والاقتصاد.

نشرحها باختصار فيما يلي[11]:

_ قاعدة العدالة والمساواة: تعني هذه القاعدة ضرورة توزيع العبء الضريبي بين أفراد المجتمع وفقا لمقدرتهم التكليفية، بحيث يتحمل كل مكلف نصيبا يتناسب مع دخله أو ثروته، مع إعفاء ذوي الدخول الضعيفة أو تخفيف العبء عنهم، وقد تطور مفهوم العدالة الضريبية من فكرة النسبية، التي تفرض نسبة موحدة على الوعاء الضريبي، إلى تبني الضرائب التصاعدية، باعتبارها أداة فعالة للحد من التفاوت في توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية، وقد كرس الدستور الجزائري هذا المبدأ من خلال إقراره بمساواة المواطنين في تحمل أعباء الدولة، كل حسب قدرته الضريبية.

_ قاعدة اليقين والوضوح: تقتضي هذه القاعدة أن تكون الضريبة محددة بوضوح من حيث وعائها، ومقدارها، وموعد دفعها، وكيفية تحصيلها، بما يضمن للمكلف معرفة التزاماته الضريبية وحماية حقوقه من أي تعسف إداري،

---

[10]- عبد الغفور إبراهيم أحمد، "مبادئ الاقتصاد و المالية العامة"، دار زهران، عمان، 2009،ص: 238.

[11]- حميد بوزيدة، "جباية المؤسسات" ، ديوان المطبوعات الجامعية،ط2، 2005، ص: 08 – 10.

كما تتطلب استقرار التشريع الضريبي نسبيا، إذ إن كثرة التعديلات وعدم الوضوح يربكان المكلفين ويؤثران سلبا على النشاط الاقتصادي، ويتحقق اليقين الضريبي من خلال تشريعات واضحة، ونشر القوانين والتعليمات الجبائية، واعتماد وسائل إعلام وتحسيس فعالة.

_ **قاعدة الملاءمة في الدفع:** تقضي هذه القاعدة باختيار الوقت والأسلوب الأنسبين لتحصيل الضريبة، بما يتلاءم مع ظروف المكلف وقدرته على الدفع، ويشترط أن يتزامن موعد الدفع مع تحقق الوعاء الضريبي، كتحصيل الضريبة على الأجور بعد قبضها، أو فرض الضريبة على أرباح الشركات بعد تحديد نتائجها، لما لذلك من أثر في الحد من التهرب الضريبي.

_ **قاعدة الاقتصاد:** تهدف هذه القاعدة إلى تقليص تكاليف تحصيل الضرائب إلى أدنى حد ممكن، بحيث يكون الفارق بين المبالغ المحصلة وتكاليف الجباية ضئيلا، ويشمل ذلك ترشيد نفقات الإدارة الجبائية من أجور ومصاريف وإجراءات، بما يضمن فعالية النظام الضريبي، ويحقق هذا المبدأ مصلحة مزدوجة، إذ تمكن الدولة من تعظيم حصيلتها الضريبية، وفي الوقت نفسه تخفف الأعباء غير الضرورية عن المكلفين.

➢ أهداف الضريبة:

اقتصرت الضرائب في الفكر التقليدي على دورها التمويلي البحت، حيث كانت تُعدّ أداة حيادية يقتصر دورها على تزويد الخزينة العامة بالموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات المحدودة للدولة الحارسة. غير أن تطور دور الدولة واتساع نطاق تدخلها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي جعلا من الضريبة أداة متعددة الأهداف، تُستخدم للتأثير في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إلى جانب وظيفتها المالية.

– **الأهداف الاقتصادية:** تعد الضريبة من أهم الأدوات التي تعتمد عليها الدولة في توجيه النشاط الاقتصادي ومعالجة الاختلالات الناتجة عن التقلبات الاقتصادية، فهي تستخدم لمواجهة ظاهرتي التضخم والركود، حيث تلجأ الدولة إلى رفع العبء الضريبي لامتصاص فائض القوة الشرائية في حالات التضخم، بينما تقوم بتخفيض الضرائب وزيادة الإعفاءات خلال فترات الركود لتحفيز الاستهلاك والطلب الكلي.

كما تستعمل الضريبة لتشجيع الادخار والاستثمار، وحماية الاقتصاد الوطني، ودعم بعض القطاعات الإنتاجية كالصناعة والزراعة والسياحة، من خلال الإعفاءات والتخفيضات الضريبية، وتلجأ الدول خاصة النامية منها، إلى

هذه السياسة لجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، أو لتوجيه الاستثمارات نحو مناطق معينة، كالمناطق الأقل نموا.

كذلك تستخدم الضرائب الجمركية لحماية الصناعات الوطنية والحد من العجز في ميزان المدفوعات، وذلك بفرض رسوم مرتفعة على الواردات وإعفاء الصادرات، بما يقلل من منافسة المنتجات الأجنبية للمنتجات المحلية[12].

– **الأهداف الاجتماعية:** تلعب الضريبة دورا مهما في تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل والثروة، والحد من الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، ويتحقق ذلك عبر اعتماد الضرائب التصاعدية على الدخل وفرض ضرائب أعلى على السلع الكمالية، بما يخفف العبء عن ذوي الدخول المحدودة.

كما تستخدم الضرائب لمعالجة بعض الظواهر الاجتماعية غير المرغوب فيها، من خلال فرض ضرائب مرتفعة على السلع الضارة بالصحة، مثل التبغ والمشروبات الكحولية، إضافة إلى ذلك تسهم السياسة الضريبية في دعم السكن، عبر إعفاء مواد البناء أو المشاريع السكنية من بعض الضرائب، ومنح تحفيزات ضريبية في هذا المجال، وقد توظف الضرائب أيضا للتأثير في السياسات السكانية، سواء بتشجيع النسل أو الحد منه، عبر نظام الإعفاءات والعبء الضريبي[13].

– **الأهداف المالية:** يظل الهدف التمويلي الهدف الأساسي للضريبة، باعتبارها المصدر الأهم للإيرادات العامة التي تمكن الدولة من تمويل نفقاتها وتحقيق المنفعة العامة، ورغم تعدد وظائف الضريبة في الدولة الحديثة، فإنها تبقى الأداة المفضلة للتمويل العام، نظرا لمحدودية وسائل التمويل الأخرى كالقروض أو الإصدار النقدي، فضلا عن الطابع غير التضخمي للإيرادات الضريبية.

– **الأهداف السياسية:** تستخدم السياسة الضريبية كأداة لتنفيذ التوجهات السياسية للدولة، سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، فقد كان للضرائب أثر بالغ في التاريخ السياسي، حيث شكلت أحيانا سببا في اندلاع الثورات أو تغيير أنظمة الحكم، كما استخدمت كوسيلة مقاومة ضد الاحتلال من خلال الامتناع عن دفعها.

---

[12]- الخطيب، كمال احمد، "دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين 1996 –2003"، رسالة ماجستير غير منشور، جامعة النجاح الوطنية، نابلس،فلسطين،2006، ص:26.

[13]- قدي عبد المجيد،"دراسات في علم الضرائب"،دار جرير للنشر و التوزيع،ط1،2011،ص36.

وعلى المستوى الخارجي، يمكن توظيف الضرائب، لاسيما الجمركية منها، للتأثير في العلاقات الاقتصادية والتجارية مع دول معينة، بما يخدم المصالح السياسية للدولة، كما قد تستعمل السياسة الضريبية كوسيلة ضغط سياسي داخلي، من خلال ربط الالتزام الضريبي بمدى استجابة السلطة لمطالب المجتمع[14].

➢ تصنيفات (أنواع) الضرائب:

تتعدد تصنيفات الضرائب باختلاف الزاوية المعتمدة في التحليل، حيث يمكن تصنيفها حسب المطرح، أو الطبيعة القانونية، أو طريقة تحديد السعر، أو المادة الخاضعة للضريبة، غير أن التصنيف الأكثر شيوعا واعتمادا في الفكر المالي هو التصنيف القائم على الطبيعة القانونية، والذي يقسم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة.

❖ التصنيف حسب المطرح:

تنقسم الضرائب وفق هذا المعيار إلى ضرائب وحيدة وضرائب متعددة[15]:

- **الضريبة الوحيدة:** الضريبة الوحيدة هي نظام ضريبي يقوم على فرض ضريبة واحدة لتمويل النفقات العامة، وقد ساد هذا الشكل في الأنظمة الضريبية البدائية، حيث كانت تفرض ضريبة على الرؤوس، ثم تطور الفكر الضريبي مع المدرسة الطبيعية التي نادت بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي للأرض باعتبارها المصدر الأساسي للثروة.

وتعددت التطبيقات التاريخية لهذا التصور، مثل ضريبة العشور عند فوبان سنة 1707، وضريبة الريع العقاري عند هنري جورج سنة 1879، والضريبة الوحيدة على الإنفاق عند كالدور سنة 1963.

ويرى أنصار هذا النظام أنه يحقق بساطة النظام الجبائي، ويخفض تكاليف التحصيل، ويحقق قدرا من العدالة، إلا أن الفكر الحديث اتجه إلى تجاوزه بسبب محدودية مردوديته.

- **الضرائب المتعددة:** ظهرت الضرائب المتعددة نتيجة الانتقادات الموجهة للضريبة الوحيدة، خاصة ثقل العبء الضريبي واعتماد الدولة على مصدر واحد للإيرادات، ويقوم هذا النظام على تنويع الضرائب المفروضة على المكلف، مما يسمح بتوزيع العبء الضريبي، وتحقيق إيرادات أوفر، وعدالة أكبر بين الممولين.

---

[14]- قدي عبد المجيد،"دراسات في علم الضرائب"، مرجع سبق ذكره ،ص37-38.

[15]- نفس المرجع السابق، ص: 40.

❖ **التصنيف حسب الطبيعة القانونية:**

يعتمد هذا التصنيف على معيار تحمل العبء الضريبي، ويقسم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة[16]:

- **الضرائب المباشرة:** هي الضرائب التي تفرض على الدخل أو رأس المال، ويتحملها المكلف نفسه دون إمكانية نقل عبئها إلى الغير، مثل الضريبة على الدخل والضريبة على الأرباح.

✓ مزاياها: تحقيق قدر أكبر من العدالة، استقرار الحصيلة، انخفاض تكاليف التحصيل، ومراعاة الظروف الشخصية للممول.

✓ عيوبها: وضوح العبء الضريبي، تأخر تحصيلها، والحاجة إلى إدارة ضريبية فعالة للحد من التهرب.

- **الضرائب غير المباشرة:** هي الضرائب التي يمكن نقل عبئها إلى الغير، وتفرض على السلع والخدمات، مثل الرسم على القيمة المضافة والرسوم الجمركية.

✓ مزاياها: سرعة التحصيل، وفرة الإيرادات، سهولة الدفع، واستخدامها كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.

✓ عيوبها: ضعف عدالتها الاجتماعية، ارتفاع تكاليف المراقبة، وتأثر حصيلتها بالكساد الاقتصادي.

معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة

✓ المعيار الإداري: طريقة التحصيل والجداول الاسمية.

✓ معيار نقل العبء: إمكانية نقل العبء الضريبي من عدمه.

✓ معيار ثبات المادة الخاضعة: استقرار الوعاء أو ظرفيته.

❖ **التصنيف حسب طريقة تحديد السعر:**

– **الضرائب التوزيعية:** يحدد المشرع حصيلتها الإجمالية أولا ثم توزع على المكلفين.

– **الضرائب التحديدية (القياسية):** يحدد معدلها مسبقا، وتترك الحصيلة لتتحدد حسب الظروف الاقتصادية.

[16]- محرزي محمد عباس، "اقتصاديات الجباية و الضرائب"، مرجع سبق ذكره، ص: 175.

❖ **التصنيف حسب المادة الخاضعة للضريبة:**

– **الضرائب العينية:** تفرض على الوعاء دون مراعاة ظروف المكلف، مثل الضرائب الجمركية.

– **الضرائب الشخصية:** تراعي الأوضاع المالية والاجتماعية للمكلف، وتعد أكثر عدالة.

❖ **الضرائب على الإنفاق:**

وهي من أهم الضرائب غير المباشرة، وتفرض عند إنفاق الدخل، ومن أمثلتها الرسم على القيمة المضافة والضرائب الجمركية، وتنقسم إلى:

- ✓ ضرائب على الحاجات الضرورية
- ✓ ضرائب على الحاجات الكمالية
- ✓ ضرائب على السلع الشائعة الاستهلاك

❖ **التصنيف حسب طبيعة معدل الاقتطاع:**

– **الضرائب النسبية:** تفرض بنسبة ثابتة مهما تغير الوعاء.

– **الضرائب التصاعدية:** يزداد معدلها بزيادة الوعاء، وتطبق إما بالطبقات أو بالشرائح، وتعد الأكثر عدالة[17].

2. إيرادات الدولة من الرسوم:

تعتبر الرسوم من أهم مصادر تمويل النفقات العامة في الفكر المالي الكلاسيكي، خاصة خلال العصور الوسطى، حيث احتلت المرتبة الثانية بعد إيرادات الدومين، وتمتاز الرسوم بطابعها الدوري والمنظم، كما لاقت قبولا واسعا لدى الأفراد لأنها تدفع مقابل منفعة خاصة يحصل عليها المنتفع، بخلاف الضرائب التي لا تقترن بخدمة مباشرة.

وتعود أهمية الرسوم وغزارة حصيلتها إلى سهولة فرضها دون الحاجة إلى موافقة السلطة التشريعية، وقيامها على علاقة تبادلية بين الدولة والفرد، إضافة إلى إمكانية تخصيص عائداتها مباشرة لتمويل المرافق أو أجور القائمين عليها.

[17]- محرزي محمد عباس، "اقتصاديات الجباية و الضرائب"، مرجع سبق ذكره، ص: 191.

غير أن أهميتها تراجعت في الفكر المالي الحديث مقارنة ببقية الإيرادات العامة، خاصة مع اتساع دور الدولة الاجتماعي واعتمادها المتزايد على الضرائب[18].

➢ **تعريف الرسم:**

يمكن تعريف الرسم بأنه مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من مرفق عام، على أن تقترن هذه المنفعة الخاصة بنفع عام يعود على المجتمع ككل.

وتتمثل هذه الخدمة في أعمال إدارية أو قانونية، مثل الرسوم القضائية، ورسوم رخص السياقة، وجوازات السفر، واستعمال بعض المرافق العامة.

➢ **خصائص الرسم:**

- الطابع النقدي: الأصل أن يدفع الرسم نقدا، مع استثناءات محدودة في ظروف خاصة.
- المقابل الخدمي: يفرض الرسم مقابل خدمة خاصة يطلبها الفرد ولا يجبر على طلبها، باستثناء حالات الإكراه القانوني.
- الصفة الجبرية: تحدد الدولة مقدار الرسم وطرق تحصيله، ويصبح دفعه إلزاميا عند الانتفاع بالخدمة.
- تحقيق نفع خاص وعام: يستفيد الفرد مباشرة من الخدمة، وفي الوقت نفسه يحقق نشاط المرفق منفعة عامة للمجتمع[19].

➢ **التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة:**

_ **الرسم والثمن العام:** يشترك الرسم والثمن العام في كونهما يدفعان مقابل منفعة خاصة ويمثلان إيرادات عامة نقدية، إلا أنهما يختلفان من حيث:

- التحديد: الرسم يحدد بقانون، بينما يحدد الثمن العام بقرار إداري وفق آليات السوق.
- الإلزام: الرسم يدفع جبرا عند الانتفاع بالخدمة، أما الثمن العام فيدفع اختيارياً
- طبيعة الخدمة: الرسم مقابل خدمة إدارية، والثمن العام مقابل سلعة أو خدمة تجارية.

[18]- محرزي محمد عباس، "اقتصاديات الجباية و الضرائب"، مرجع سبق ذكره، ص: 136-137.

[19]- طارق الحاج،"المالية العامة"،دار صفاء للنشر والتوزيع،الأردن، ط1،2009،ص:100.

_ الرسم والإتاوة (مقابل التحسين): الإتاوة هي مبلغ يفرض على ملاك العقارات التي ارتفعت قيمتها نتيجة إنجاز الدولة لأشغال عامة.

ويشترك الرسم والإتاوة في كونهما إيرادات نقدية تدفع مقابل منفعة خاصة، إلا أن:

- الإتاوة تفرض على فئة محددة وتدفع مرة واحدة.
- الرسم يدفعه أي منتفع بالخدمة ويتكرر بتكرر الانتفاع.
- الإتاوة إجبارية، بينما الرسم اختياري في الأصل.

_ الرسم والغرامة: تختلف الغرامة عن الرسم من حيث:

- الغرامة عقوبة على مخالفة القانون، بينما الرسم مقابل خدمة.
- الغرامة لا تحقق نفعا خاصا للدافع، في حين أن الرسم يحقق منفعة مباشرة له[20].

3. إيرادات أملاك الدولة (الدومين):

يقصد بإيرادات أملاك الدولة أو الدومين مجموع المداخيل التي تتحصل عليها الدولة من ممتلكاتها المنقولة والعقارية، سواء كانت مخصصة للمنفعة العامة أو للاستغلال الاقتصادي، وينقسم الدومين إلى دومين عام ودومين خاص.

➢ **الدومين العام:**

الدومين العام هو الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، وتخصص للنفع العام، وتخضع لأحكام القانون العام دون أن تهدف الدولة من استغلالها إلى تحقيق الربح.

ومن أمثلته: الطرق العمومية، الجسور، الحدائق العامة، الموانئ، المتاحف، مياه البحر، والمباني الإدارية.

وفي الجزائر، نظمت الملكية العامة عدة نصوص قانونية، أبرزها قانون الأملاك الوطنية 84-16 المعدل بالقانون 08-14، حيث نصت المادة 06 على أن الأملاك الوطنية العمومية تشمل الأموال المنقولة والعقارية الموضوعة تحت تصرف الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق عام.

[20]- طارق الحاج،"المالية العامة"، مرجع سبق ذكره ،ص:101-102.

والأصل أن يكون الانتفاع بأموال الدومين العام مجانيا، وتتحمل الدولة نفقات صيانتها وتهيئتها، وقد تحصل الدولة أحيانا على مداخيل محدودة من خلال فرض رسوم تنظيمية (كالحدائق والمتاحف والطرق)، غير أن هدفها تنظيم الاستعمال وليس تحقيق الإيراد[21].

وقد ميز القانون الجزائري بين نوعين من الأملاك العمومية:

- الأملاك العمومية الطبيعية
- الأملاك العمومية الصناعية

➢ **الدومين الخاص:**

يقصد بالدومين الخاص الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص، وتستغل لتحقيق إيرادات مالية.

وقد كان للدومين الخاص أهمية كبيرة في العصور الوسطى، خاصة من خلال الأراضي الزراعية، إلا أن دوره تراجع تدريجيا مع تطور الدولة الحديثة وظهور الضرائب كمورد أساسي[22].

وينقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أنواع رئيسية[23]:

_ **الدومين الزراعي والعقاري:** يشمل الأراضي الزراعية، الغابات، المحاجر، والمقالع، إضافة إلى العقارات المبنية.

ويتحقق دخله من بيع المنتجات أو من الإيجارات، وقد تراجع دوره منذ نهاية القرن 18 نتيجة تصرف الدولة في جزء كبير من أراضيها، مع استمرارها في استغلال الغابات نظرا لارتفاع تكاليفها.

وفي العصر الحديث، أضيفت المساكن الاجتماعية التي تنشئها الدولة لمعالجة أزمة السكن، وتعد إيجاراتها موردا للدومين العقاري، مع كون الهدف الأساسي اجتماعيا أكثر منه ماليا.

_ **الدومين الصناعي والتجاري:** يشمل المؤسسات والمشروعات العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري، مثل النفط، الغاز، الكهرباء، والمياه.

---

[21]- عادل العلي، "المالية العامة و القانون المالي و الضريبي" ، مرجع سبق ذكره، ص: 101.

[22]- محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة" ، مرجع سبق ذكره، ص: 129.

[23]- عادل العلي، "المالية العامة و القانون المالي و الضريبي" ، مرجع سبق ذكره، ص: 103-107.

وقد توسع هذا النوع مع بداية القرن العشرين نتيجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لمواجهة الأزمات وتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وأمنية، ولا يقتصر هدف هذه المشروعات على تحقيق الربح، بل قد يهدف إلى:

- توفير خدمات عمومية بأسعار مناسبة
- تحقيق العدالة الاجتماعية
- حماية الأمن القومي

_ **الدومين المالي:** يقصد به محفظة الدولة من الأوراق المالية مثل الأسهم والسندات، إضافة إلى فوائد القروض التي تمنحها الدولة.

ويعد من أحدث أنواع الدومين الخاص، وقد ازدادت أهميته في العصر الحديث، حيث لا يقتصر دوره على تحقيق الإيرادات، بل يمتد إلى تحقيق أهداف اقتصادية وسياسية، كدعم قطاعات معينة أو تنظيم النشاط المالي.

III. الايرادات العامة غير العادية:

تعد الإيرادات العامة غير العادية مصادرا مالية استثنائية تلجأ إليها الدولة عند مواجهة نفقات طارئة أو أزمات اقتصادية، مثل القروض الداخلية والخارجية، إصدار النقود، وتهدف هذه الإيرادات إلى تغطية العجز المالي المؤقت ولا تعتبر جزءا دائما من الموارد المالية المنتظمة للدولة، على عكس الإيرادات العادية.

1. القروض العامة:

تتعتبر القروض العامة وسيلة مالية غير عادية تلجأ إليها الدولة عند الحاجة لتغطية النفقات التي لا تكفي الإيرادات العادية لتغطيتها، وهي تمثل أداة هامة في السياسة المالية، تستخدم لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى دعم أهداف الدولة الاقتصادية والاستثمارية.

➢ **مفهوم القرض العام:**

القرض العام هو مبلغ مالي، نقدي أو عيني، يقدمه الأفراد أو المؤسسات للدولة أو للجهات العامة، بموجب عقد قانوني تتعهد الدولة بموجبه بسداد أصل القرض مع الفوائد المترتبة عليه، ويتم ذلك غالبا بعد موافقة السلطة

التشريعية، ويكون الأساس أن القرض اختياري، إلا في الحالات الاستثنائية التي تفرض فيها الدولة القروض جبريا لتلبية احتياجات مالية عاجلة[24].

ويمكن تلخيص أهم خصائص القرض العام فيما يلي:

- يتم دفعه إلى الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، سواء كانت محلية أو مركزية.
- عادة ما يكون اختياريا، مع إمكانية اللجوء إلى القروض الإجبارية في حالات الأزمات المالية.
- الدولة ملتزمة برد قيمة القرض مع فوائده وفق الشروط المتفق عليها في العقد، لذلك يعتبر القرض أحيانا "ضريبة مؤجلة."
- يبرم العقد بين الدولة أو الهيئة العامة وبين الممولين، وقد تكون الجهة التشريعية مشاركة في الموافقة عليه.

➢ **أسباب اللجوء إلى القروض:**

تلجأ الدولة للقروض عادة عند:

- استنفاد القدرة الضريبية، بحيث لا يمكن رفع الضرائب أكثر دون التأثير سلبا على النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة.
- ردود فعل سلبية على الضرائب، حين يرفض المواطنون دفع زيادات الضريبة، فتتيح القروض جمع المدخرات التي تعجز الضرائب عن تأمينها، وبذلك يوزع عبء تمويل النفقات على جميع الأطراف بشكل أكثر عدالة[25].

➢ **تقسيمات القروض العامة:**

يمكن تصنيف القروض العامة وفق معايير مختلفة:

❖ **حسب المصدر المكاني:**

القروض الداخلية: تمثل الأموال التي يحصل عليها الدولة من الأفراد والمؤسسات داخل الدولة، وتستخدم عادة لتغطية نفقات طارئة أو دعم الميزانية العامة.

[24]- سالم الشوابكة، "الازدواج الضريبي في الضرائب على الدخل وطرق تجنبه مع دراسة تطبيقية مقارنة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد: 21، العدد: 02، 2005، ص: 61.

[25]- عادل أحمد حشيش، مصطفى رشدي، "مقدمة في الاقتصاد العام"، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 1998، ص: 231-232.

القروض الخارجية: هي الأموال المستدانة من حكومات أجنبية أو مؤسسات دولية، وتستخدم لسد العجز المالي أو دعم العملة الوطنية أو تنفيذ مشاريع ضخمة لا تستطيع الدولة تمويلها محليا.

❖ **حسب حرية المكتتب:**

القروض الاختيارية: يترك للأفراد والمؤسسات حرية الاكتتاب وفق قدراتهم وظروفهم الاقتصادية، مع توفير حوافز مثل الفوائد المرتفعة لجذبهم.

القروض الإجبارية: تفرض على المواطنين في حالات استثنائية عند وجود أزمات مالية أو اقتصادية شديدة، أو لتغطية احتياجات عاجلة لا تستطيع الدولة تلبيتها بالوسائل الأخرى.

❖ **حسب مدة القرض:**

القروض قصيرة الأجل: يجب سدادها خلال فترة لا تتجاوز السنة، وتستخدم عادة لتمويل العجز المؤقت أو مواجهة التضخم.

القروض متوسطة وطويلة الأجل: تمتد من أكثر من سنة وحتى عشرين سنة، وتستخدم لتغطية العجز المستمر أو تمويل مشاريع طويلة الأمد، وتسمى أحيانا بالقروض "الثابتة."

❖ **حسب أعباء القرض:**

القروض بفائدة: يضاف مبلغ محدد إلى أصل القرض كفائدة على فترة التمويل.

القروض بدون فائدة: قليلة الحدوث، وتمنح غالبا بدوافع سياسية أو اجتماعية، أو بموجب اتفاقيات تعاون بين الدول[26].

[26]- درواسي مسعود، " السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي دراسة حالة الجزائر 1990-2004"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2005-2006، ص: 192-193.

➢ **الآثار الاقتصادية للقروض العامة:**

تعتبر القروض العامة أداة مالية استثنائية يمكن أن تلعب دورا مهما في النشاط الاقتصادي للدولة، لا سيما عند تحول الدولة من دور الحارس السلبي للاقتصاد إلى دور متدخل ومنتج يسعى إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، ويترتب على اللجوء إلى القروض العامة آثار متعددة يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- **أثر القروض على الاستهلاك، الادخار، والاستثمار:**

تلعب القروض العامة دورا في إعادة توزيع الدخل القومي، حيث يمكن أن تؤدي إلى زيادة معدلات الادخار على حساب الاستهلاك، فعند إصدار الدولة لسندات الدين العام، توفر هذه السندات للمودعين الصغار والأفراد فرصا آمنة ومستقرة لاستثمار مدخراتهم، مقارنة بالاستثمار في الأوراق المالية الخاصة، ما يشجع على تكوين المدخرات.

وعلى الرغم من أن القروض العامة تعزز الادخار، إلا أن دفع الفوائد وأصل الدين يمكن أن يؤدي إلى تحويل مدخرات الأفراد بعيدا عن الاستثمار الخاص، خصوصا إذا رفعت الدولة أسعار الفائدة لجذب المكتتبين، هذه الزيادة في سعر الفائدة قد تقلل من قدرة الأفراد على تمويل استثماراتهم الخاصة، مما قد يؤدي إلى تباطؤ في النشاط الاستثماري الخاص، خصوصا في القطاعات الاقتصادية الحساسة للفوائد المرتفعة[27].

- **أثر القروض على كمية النقود وإعادة توزيع الدخل:**

يسهم القرض العام، عند اعتماده على البنوك التجارية، في زيادة كمية النقود المتداولة في الاقتصاد، وهو ما قد يؤدي إلى ضغوط تضخمية إذا وصل الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل.

كما يؤثر القرض على إعادة توزيع الدخل الوطني، ويتوقف ذلك على كيفية توزيع سندات الدين العام والضرائب المصاحبة لفوائدها، فإذا كانت سندات القرض في حيازة أصحاب الدخل المرتفع، وتمويل فوائدها عبر الضرائب على الفئات متوسطة أو منخفضة الدخل، فقد يؤدي ذلك إلى زيادة الفجوة الاقتصادية، أما إذا كانت السندات

[27]- سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة" ،مرجع سبق ذكره، ص: 265-266.

موزعة بين شرائح واسعة من المجتمع، فإن القرض يساهم في تحقيق نوع من العدالة الاقتصادية وإعادة توزيع الدخل بما يخفف من حدة التفاوت الاجتماعي[28].

- **أثر القروض في توزيع العبء المالي العام:**

يترتب على القرض العام عبء مالي مزدوج:

- عبء على الخزينة العامة: يتجلى في الالتزام بدفع الفوائد وأصل الدين، إضافة إلى التسهيلات أو الحوافز المقدمة للمكتتبين في القرض، يعرف هذا بالعبء المالي المباشر على الدولة.
- العبء الاقتصادي على المجتمع: يتمثل في الأثر على النشاط الاقتصادي العام، حيث يتحمل الأفراد أو المؤسسات المكتتبة تكلفة الفوائد وأصل الدين، إذا كان القرض كبيرا، فقد يؤدي إلى تأثيرات سلبية على الإنتاجية والرفاهية الاقتصادية، خصوصا إذا تجاوزت أضرار القرض فوائده، أو إذا أدت سياسة الاقتراض إلى رفع معدلات الفائدة على الاستثمار الخاص[29].

بشكل عام، تؤثر القروض العامة على النشاط الاقتصادي من خلال التوازن بين الادخار والاستهلاك، توزيع الدخل، وأعباء التمويل العام، ما يجعل إدارة هذه القروض بشكل دقيق أمرا أساسيا لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة دون إلحاق ضرر بالنشاط الاقتصادي الخاص أو القدرة الشرائية للأفراد.

2. الاصدار النقدي الجديد:

الإصدار النقدي الجديد يعتبر أحد الأدوات المالية الاستثنائية التي قد تلجأ إليها الدولة ضمن مواردها الائتمانية، إلا أنه لا يغني عن استثمار جميع المصادر الأخرى للتمويل، فعلى الرغم من إمكانيته الكبيرة، يبقى الإصدار النقدي أداة من بين وسائل السياسة النقدية والائتمانية التي تستخدمها الدولة عند الحاجة.

ويرتبط الإصدار النقدي بفكرة إصدار أوراق نقدية جديدة وفرضها على الأفراد للتداول، وهو غالبا ما يتم بموجب إجراء قانوني رسمي يسمح بإلزام الأفراد بقبول النقود الجديدة، وقد تلجأ الدولة إلى هذا الخيار عندما يكون هناك نقص في حصيلة الضرائب أو ضعف الرغبة في الاقتراض من خلال السندات الحكومية ذات الفائدة، كما يمكن

[28]- محمد عباس محرزي، " اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 372- 373.

[29]- سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة" ،مرجع سبق ذكره، ص: 317.

أن يكون الإصدار النقدي وسيلة لتوفير السيولة اللازمة لشراء السلع والخدمات، خاصة عند الحاجة إلى تمويل التنمية أو مواجهة أزمات اقتصادية.

من منظور التحليل الاقتصادي والمالي، يمثل الإصدار النقدي الجديد دينا على الاقتصاد الوطني، إذ يجب أن يكون هناك قدرة إنتاجية كافية في المجتمع لاستيعاب هذه النقود الجديدة من خلال إنتاج السلع والخدمات، وإلا فإن الإفراط في الإصدار قد يؤدي إلى ارتفاع الأسعار والتضخم، ويعكس ضعف القدرة الشرائية للنقد، ما يشكل تهديدا لاستقرار النظام النقدي.

لذلك، يتطلب الإصدار النقدي الحذر والضبط وفق معايير محددة، بحيث يتم:

- إصدار النقود على دفعات محددة لتجنب زيادة مفاجئة في عرض النقود، بما يحد من مخاطر التضخم.
- التأكد من قدرة الاقتصاد الوطني على امتصاص هذه النقود دون الإضرار بالأسعار أو النشاط الاقتصادي.
- ضمان أن يكون الإصدار مدعوما بالإنتاجية الفعلية، أي أن يكون مرتبطا بسلع وخدمات يمكن أن تنتج محليا لتلبية الطلب الناتج عن النقود الجديدة.

يظهر من ذلك أن الإصدار النقدي الجديد أداة مزدوجة التأثير: فهو يوفر السيولة اللازمة ويحفز النشاط الاقتصادي، ولكنه إذا أسيء استخدامه يمكن أن يؤدي إلى تضخم مفرط واضطرابات في النظام النقدي، لذا يجب أن يتم التخطيط للإصدار النقدي بعناية، مع الأخذ في الاعتبار مستوى النشاط الاقتصادي، القوة الشرائية، والقدرة الإنتاجية للمجتمع لضمان تحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة دون المساس بالاستقرار المالي[30].

[30]- طاهر الجنابي، "علم المالية العامة والتشريع المالي"، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق،(بدون سنة نشر)، ص: 70-71.

الفصل الرابع

الموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية

- **تمهيد:**

تعد الموازنة العمومية للدولة من أهم الركائز التي تقوم عليها المالية العمومية، إذ تمثل الإطار الذي تحدد في نطاقه الموارد المالية التي تعتمد عليها الدولة، وكذا أوجه إنفاقها من أجل تحقيق الأهداف العامة المسندة إليها، فهي تعكس النشاط المالي للدولة خلال فترة زمنية معينة، وتجسد علاقتها بمختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين.

وتكتسي الموازنة العمومية أهمية بالغة لكونها الأداة التي يتم من خلالها تنظيم النفقات العمومية وتقدير الإيرادات، بما يسمح بضمان التوازن المالي وتحقيق الانسجام بين حاجات المجتمع وإمكانات الدولة، كما تعد وسيلة لتجسيد السياسات العمومية، حيث تستخدم لتوجيه الموارد نحو القطاعات ذات الأولوية، وضمان الاستمرارية في أداء المرافق العامة.

ولا يمكن دراسة الموازنة العمومية بمعزل عن قوانين المالية، باعتبارها الإطار القانوني الذي يمنح الشرعية للنشاط المالي للدولة، وينظم عملية الترخيص في الجباية والإنفاق، فقوانين المالية تعد الوسيلة القانونية التي تحدد من خلالها توقعات الإيرادات والنفقات، كما تضبط القواعد والإجراءات المتعلقة بإعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها، ومن هذا المنطلق، يهدف هذا الفصل إلى تقديم دراسة شاملة للموازنة العمومية للدولة وقوانين المالية.

I. مفاهيم أساسية حول الموازنة العامة للدولة:

تعتبر الموازنة العامة للدولة من المفاهيم الأساسية في دراسة المالية العمومية، لما لهما من دور محوري في تنظيم النشاط المالي للدولة وتحديد مواردها ونفقاتها، ويهدف هذا المطلب إلى توضيح أهم المفاهيم المرتبطة بالموازنة العامة وقوانين المالية، بما يساعد على بناء فهم أولي للإطار النظري الذي يحكمهما.

1. التطور التاريخي لنشأة الميزانية العامة للدولة:

أصبحت الميزانية العامة في العصر الحديث ضرورة أساسية لا يمكن لأي دولة الاستغناء عنها، باعتبارها الأداة التي تمكنها من تنظيم مواردها المالية وتوجيه نفقاتها بما يضمن السير المنتظم للمرافق العامة والقيام بالوظائف الموكلة إليها، غير أن الميزانية لم تظهر بصورتها الحالية دفعة واحدة، بل مرت بعدة مراحل تاريخية تطورت خلالها بشكل تدريجي تبعا لتطور الدولة ونظام الحكم.

يرجع بعض الباحثين البدايات الأولى لتنظيم الميزانية إلى الحضارة الرومانية، حيث وجد نظام مالي منظم قائم على الضرائب، وكانت الموارد تقدر وتجبى وفق إجراءات محددة من قبل السلطة العامة، إلا أن هذا التنظيم تراجع مع انهيار الإمبراطورية الرومانية، حيث ضعفت سلطة الدولة المركزية وتقلصت القواعد المنظمة للجباية والإنفاق.

وخلال العصور الوسطى، وبخاصة في ظل النظام الإقطاعي، لم يكن هناك تمييز واضح بين أموال الدولة وأموال الحاكم، إذ كانت الإيرادات والنفقات تعد جزءا من الذمة المالية للملك، الذي يتمتع بحرية واسعة في الجباية والإنفاق دون رقابة تشريعية فعلية، ومع نهاية النظام الإقطاعي وظهور الدولة المركزية، بدأت الحاجة إلى موارد مالية دائمة ومنظمة لتمويل أعباء الدولة المتزايدة، الأمر الذي مهد لظهور فكرة الميزانية العامة[1].

وقد كان للغرب، خاصة إنجلترا، الدور الأبرز في ترسيخ المفهوم الحديث للميزانية العامة، حيث ارتبط تطورها بالصراع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فقد أدى تزايد رقابة البرلمان على أعمال الملك إلى فرض مبدأ الموافقة المسبقة على الضرائب والنفقات، وهو ما ساهم تدريجيا في إرساء القواعد الأساسية للميزانية، وعلى رأسها مبدأ الترخيص البرلماني والسنوية.

ثم انتقلت فكرة الميزانية العامة إلى فرنسا، حيث عرفت تطورا مماثلا، خاصة في أعقاب الثورة الفرنسية، التي أكدت على حق الشعب في مراقبة فرض الضرائب واستخدامها، وأسهم هذا التطور في بلورة القواعد التقليدية للميزانية العامة، مثل وحدة الميزانية، وشمولها، وسنويتها، وضرورة الإجازة المسبقة للإنفاق[2].

وبموازاة ذلك، عرف الفكر المالي الإسلامي تنظيما مبكرا للمالية العامة، حيث برزت ملامح الميزانية من خلال التخطيط للإيرادات والنفقات، خاصة مع قيام الدولة الإسلامية، وقد اعتمد النظام المالي الإسلامي على موارد محددة كالزكاة والغنائم والفيء والجزية، مع تحديد أوجه صرفها، كما تطورت مؤسسة بيت المال لتصبح كيانا ذا ذمة مالية مستقلة، تنظم من خلالها شؤون الإنفاق العام[3].

وعليه، يتضح أن الميزانية العامة هي نتاج تطور تاريخي طويل، ارتبط بتحول الدولة من الحكم الفردي إلى الدولة المنظمة، وبظهور مبادئ الرقابة والشرعية المالية، إلى أن استقرت في شكلها المعروف في الوقت الحاضر.

---

[1]- محمد شاكر عصفور،"أصول الميزانية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ط(1)، 2008، ص: 02.

[2]- فهمي محمود شكري، "الميزانية العامة ماضيها، حاضرها ومستقبلها"، المؤسسة الجامعية والدراسات، بيروت، 1990، ص: 13.

[3]- وجيه أحمد خادم الوجيه، "الميزانية العامة في النظام المالي الإسلامي"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الشريعة و الدراسات الإسلامية تخصص اقتصاد أسلامي، جامعة اليرموك،الأردن،1996،ص:05.

2. مفهوم وخصائص الموازنة العامة للدولة:

➢ مفهوم الموازنة العامة للدولة:

تعد الموازنة العامة (Budget) مرآة حقيقية تعكس فلسفة الدولة وطبيعة نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، إذ ترتبط ارتباطا وثيقا بدور الدولة وحدود تدخلها في الحياة العامة، فكلما تطور مفهوم الدولة من الدولة الحارسة، التي يقتصر دورها على الأمن والدفاع والعدالة، إلى الدولة المتدخلة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، اتسع نطاق الموازنة العامة وتعددت أهدافها ووظائفها.

ونتيجة لهذا التطور، اختلفت آراء فقهاء المالية العامة وتعددت تعاريف الموازنة العامة، تبعا للزاوية التي ينطلق منها كل باحث، سواء كانت مالية أو قانونية أو اقتصادية أو سياسية. ومن بين أهم هذه التعاريف ما يلي:

- تعرف الموازنة العامة على أنها عملية يتم من خلالها تقدير نفقات الدولة العامة وإيراداتها المتوقعة لفترة زمنية مستقبلية، غالبا ما تكون سنة مالية، مع منح الإذن القانوني بتنفيذها، بما يعكس توجهات الدولة المالية والاقتصادية[4].
- كما تعد الموازنة وثيقة مالية تتضمن عرضا مقارنا لمجموع النفقات والإيرادات الخاصة بهيئة عامة خلال مدة مقبلة، وتمثل ترجمة عملية للسياسة المالية للدولة وأهدافها التنموية الاقتصادية والاجتماعية[5].
- ويذهب جانب آخر من الفقه إلى اعتبار الموازنة صكا تشريعيا تحدد فيه تقديرات الإيرادات والنفقات عن سنة قادمة، ويمنح بموجبه الترخيص القانوني للجباية والإنفاق[6].
- وتعرف كذلك على أنها برنامج مالي تخطط من خلاله الدولة لنفقاتها وإيراداتها خلال مدة زمنية محددة، ويتم اعتماده رسميًا قبل التنفيذ[7].
- كما يرى اتجاه آخر أن الموازنة العامة تمثل مجموعة من الوثائق التي تصادق عليها السلطة التشريعية، وتتضمن التقدير المسبق والترخيص السنوي للإيرادات والنفقات العامة[8].

---

[4]- عادل أحمد حشيش، "أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2005، ص: 269.

[5]- خبابة عبد الله،"أساسيات في اقتصاد المالية العامة"،دار شهاب الجامعة،الإسكندرية،2009، ص: 181.

[6]- محمد شاكر عصفور،"أصول الميزانية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 03.

[7]- عادل العلي، "المالية العامة والقانون المالي والضريبي"، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ج1، ط1، 2009، ص: 322.

[8] - Isabel Flahult, « Les Finances publiques et la reforme budgétaire »,la documentation Française,3eme édition paris, p : 58.

وتعكس هذه التعاريف مجتمعة المفهوم التقليدي للموازنة العامة، الذي يقوم أساسا على فكرة التوازن المحاسبي بين جانبي الإيرادات والنفقات خلال فترة زمنية محددة، وغالبا ما تكون سنة واحدة.

غير أنه ومع اتساع دور الدولة في المجال الاقتصادي، خاصة عقب الأزمات الاقتصادية الكبرى التي عرفها الاقتصاد الرأسمالي منذ ثلاثينيات القرن الماضي، لم يعد الاعتماد على آلية السوق كافيا لتحقيق التوازن الاقتصادي التلقائي، ووفقا للأفكار الكينزية، أصبح تدخل الدولة ضرورة لإعادة الاستقرار الاقتصادي، حتى وإن ترتب عن ذلك عجز مؤقت في الموازنة، وهو ما عرف بمفهوم "العجز المنظم."

وبناء عليه، لم يعد الهدف من الموازنة يقتصر على تحقيق التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات، بل أصبح الاهتمام موجها نحو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي العام، باعتبار أن التوازن المالي يمثل جزءا مكملا للتوازن الاقتصادي الشامل، ومن هنا ارتبط المفهوم الحديث للموازنة العامة بالموازنة الاقتصادية القومية، حيث تعد الموازنة السنوية في ضوء تقارير شاملة عن الوضع الاقتصادي والمالي للدولة[9].

ورغم اختلاف التعاريف بين المفهوم التقليدي والمفهوم الحديث، فإنها تشترك جميعا في عنصرين أساسيين هما التقدير المسبق والإجازة القانونية.

أما من الناحية القانونية، فقد عرف التشريع الجزائري الموازنة العامة من خلال القوانين المنظمة للمالية العمومية، حيث تعد الموازنة مجموعة الإيرادات والنفقات النهائية للدولة التي تحدد سنويا بموجب قانون المالية، وتوزع وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها[10]. كما تعتبر الوثيقة التي تقدر فيها، لسنة مدنية واحدة، نفقات التسيير والاستثمار بمختلف أنواعها، ويرخص بتنفيذها[11].

وفي التشريع الفرنسي، عرفت الموازنة العامة باعتبارها الوثيقة التي تقدر وتجاز من خلالها الإيرادات والنفقات السنوية للدولة والهيئات الخاضعة لنفس القواعد، كما اعتبرت الصيغة التشريعية التي تحدد بموجبها أعباء الدولة ومواردها، ويصادق عليها البرلمان ضمن قانون الميزانية، بما يعكس الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة، وقد تطور هذا المفهوم لاحقا ليحل مصطلح قوانين المالية محل مصطلح الميزانية، باعتباره أكثر شمولا واتساعا[12].

---

[9]- محمد طاقة، هدى العزاوي،" اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط2،2007، ص: 168.

[10]- المادة 6 من القانون "17/84، المتعلق بقوانين المالية" المؤرخ في 07 جويلية 1984.

[11]- المادة 03 من القانون "21/90، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية بالجزائر" المؤرخ في 15 أوت 1990.

[12] - Bachir Yelles Chaouch « le budget de l'état et des C.L » o.p.u, Alger.1990,p : 25.

➢ **خصائص الموازنة العامة للدولة:**

انطلاقا من مختلف التعاريف المقدمة للموازنة العامة، يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص الأساسية التي تميزها عن غيرها من الأدوات المالية، وتتمثل فيما يلي:

_ خاصية التقدير (التخمين): تقوم الميزانية العامة على التقدير المسبق للنفقات والإيرادات المتوقعة خلال فترة زمنية لاحقة، غالبا ما تكون سنة مالية، ويفترض في هذه التقديرات أن تعتمد على أكبر قدر ممكن من الدقة والموضوعية، لما لذلك من أثر مباشر في تقليص الفجوة بين التوقعات والنتائج الفعلية.

ورغم إمكانية تقدير بعض النفقات بصورة شبه مؤكدة، كالأجور وخدمة الدين العام، فإن جزءا كبيرا من النفقات والإيرادات يظل خاضعا لاعتبارات اقتصادية واجتماعية يصعب التنبؤ بها بدقة[13].

_ خاصية الإجازة أو المصادقة التشريعية: لا تكتسب الميزانية العامة صفة التنفيذ إلا بعد مصادقة السلطة التشريعية عليها، إذ تمثل هذه الإجازة الأساس القانوني الذي يسمح للدولة بتحصيل الإيرادات والقيام بالإنفاق العام، وتعد هذه الخاصية من أهم مظاهر الرقابة البرلمانية على النشاط المالي للحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد النفقات يمثل حدا أقصى لا يجوز تجاوزه إلا وفق إجراءات استثنائية، في حين لا تمثل تقديرات الإيرادات حدا أعلى، إذ يجوز تحصيل مبالغ تفوق التقديرات المقررة[14].

_ خاصية المدة الزمنية (السنوية): تعد الميزانية لمدة زمنية محددة، غالبا ما تكون سنة مالية واحدة، يتم خلالها الترخيص بالجباية والإنفاق، ويعد هذا المبدأ ضروريا بالنظر إلى الطابع التقديري للموازنة، إذ إن إعدادها لفترة أطول يصعب معه التنبؤ بالمتغيرات الاقتصادية، بينما يؤدي تقصير المدة إلى اضطراب التوازن المالي[15].

_ خاصية تدخل الدولة لتحقيق الأهداف العامة: لم تعد الميزانية أداة محاسبية محايدة، بل أصبحت وسيلة فعالة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد الأزمات الاقتصادية الكبرى، وقد أبرز الفكر الكينزي

---

[13]- خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية،"أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، الأردن، ط3، 2007، ص: 271-272.

[14]- خالد شهادة، أحمد الخطيب، "مرجع سبق ذكره"، ص: 272.

[15]- فوزي عطوي، "المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص: 324.

أهمية استخدام الميزانية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، سواء من خلال العجز في فترات الركود أو الفائض في حالات التضخم، بما يخدم أهداف النمو والتشغيل والاستقرار[16].

_ أولوية النفقات على الإيرادات: تعد النفقات العامة في الغالب نقطة الانطلاق في إعداد الميزانية، إذ تحدد الدولة احتياجاتها أولا، ثم تعمل على تعبئة الموارد اللازمة لتغطيتها، وقد تطورت هذه النظرة لاحقا لتصبح أكثر توازنا، حيث يؤخذ بعين الاعتبار الأثر المتبادل بين الإنفاق العام والإيرادات، والسعي إلى تحقيق الحجم الأمثل للخدمات العمومية[17].

_ غلبة الدور الحكومي على الدور البرلماني: تتميز الميزانية الحديثة بتعاظم دور السلطة التنفيذية، باعتبارها الجهة التي تتولى إعدادها وتنفيذها، في حين يتركز دور البرلمان أساسا في المناقشة والمصادقة والرقابة، ويرجع ذلك إلى الطابع الفني والتقني المتزايد للميزانية، إضافة إلى القيود الزمنية والإجرائية المفروضة على السلطة التشريعية[18].

_ الطابع الإداري والمالي للموازنة: تعد الميزانية العامة أداة تنظيم إداري ومالي، يتم من خلالها توزيع المسؤوليات وتحديد الاختصاصات بين مختلف الأجهزة التنفيذية، بما يضمن حسن تنفيذ السياسة المالية، واحترام الاعتمادات المقررة، وتحقيق الرقابة على استعمال المال العام[19].

3. أهمية الموازنة العامة للدولة:

لا تقتصر الموازنة العامة على كونها مجرد أداة لتقدير النفقات العامة وتحديد مصادر تمويلها، بل تعد وثيقة شاملة تعكس توجهات الدولة واختياراتها في مختلف المجالات، فهي التعبير الرقمي للسياسات الحكومية، ومن خلالها تتجسد الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة، وقد ازدادت أهميتها مع تطور دور الدولة وانتقالها من الحياد إلى التدخل، مما أدى إلى اتساع وظائف المالية العامة وتعاظم دور الميزانية في الدولة الحديثة.

_ الأهمية المالية: تمثل الميزانية العامة المؤشر الأساسي للمركز المالي للدولة، إذ توضح حجم الإيرادات المتوقعة ومصادرها، كما تبين أوجه الإنفاق العام والأغراض المخصصة له، ومن خلالها يمكن الوقوف على الوضع المالي للدولة، سواء كانت في حالة توازن أو عجز أو فائض.

---

[16]- عادل أحمد حشيش،" مرجع سبق ذكره"، ص: 281.

[17]- فوزي عطري، "مرجع سبق ذكره"، ص: 324 – 325.

[18]- عبد اللطيف قطيش، "المرجع نفسه"، ص: 52.

[19]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، "مرجع سبق ذكره"، ص: 275.

ومع تطور دور الدولة، لم يعد الهدف المالي يقتصر على تحقيق التوازن المحاسبي، بل أصبح توجيه الموارد المالية لخدمة أهداف أوسع، حتى وإن ترتب عن ذلك عجز أو فائض مؤقت في الميزانية[20].

_ **الأهمية الاقتصادية:** تعد الميزانية العامة أداة رئيسية لتنفيذ السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، فمن خلالها تتدخل الدولة لمعالجة التقلبات الاقتصادية، سواء في فترات الركود أو التضخم.

ففي حالات الكساد، تستخدم السياسة المالية التوسعية عبر زيادة الإنفاق وتخفيض الضرائب لتنشيط الطلب الكلي، بينما تلجأ الدولة في فترات التضخم إلى سياسة مالية انكماشية تقوم على تقليص النفقات ورفع الضرائب للحد من ارتفاع الأسعار.

كما تعكس الميزانية طبيعة النظام الاقتصادي السائد، سواء كان اقتصاد سوق أو اقتصادا موجها، وتستعمل كذلك لحماية الإنتاج الوطني وتشجيع بعض الأنشطة الاقتصادية[21].

_ **الأهمية الاجتماعية:** تلعب الميزانية العامة دورا محوريا في تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليص الفوارق بين فئات المجتمع، من خلال إعادة توزيع الدخل القومي، ويتم ذلك عبر الضرائب التصاعدية من جهة، وتوجيه النفقات العامة نحو الفئات ذات الدخل المحدود من جهة أخرى.

كما تستخدم الميزانية في تمويل الخدمات الاجتماعية الأساسية، كالتعليم والصحة والدعم الاجتماعي، إضافة إلى توجيه السلوك الاجتماعي من خلال فرض ضرائب على بعض السلع غير المرغوب فيها، أو منح حوافز تشجع على أنماط اجتماعية معينة[22].

_ **الأهمية السياسية:** تكتسب الميزانية أهمية سياسية خاصة في الأنظمة النيابية، باعتبارها وسيلة رقابة فعالة على أعمال الحكومة، فمصادقة البرلمان على الميزانية تمثل تجسيدا لمبدأ السيادة الشعبية والشرعية المالية، إذ لا يجوز للحكومة الجباية أو الإنفاق دون إذن ممثلي الشعب.

كما تعكس الميزانية اتجاهات الدولة وأولوياتها السياسية، ويعد حق البرلمان في مناقشتها وتعديلها أو رفضها أحد أهم مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يعزز الشفافية والثقة في إدارة المال العام[23].

---

[20]- عادل العلي، "مرجع سبق ذكره"، ص: 329.

[21]- عادل علي فليح، طلال محمود كراوي،"اقتصاديات المالية العامة"، دار الكتب للطباعة والنشر، ط2، 1989، ص: 278.

[22]- محمد طاقة، هدى العزاوي، "مرجع سبق ذكره"، ص : 171.

II. قوانين المالية: المفهوم والأنواع:

1. مفهوم قوانين المالية:

تعد قوانين المالية الأداة القانونية الأساسية التي تحدد من خلالها، وفي إطار التوازنات العامة المسطرة ضمن مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية متعددة السنوات والسنوية، طبيعة موارد الدولة وأعبائها وكيفيات تخصيصها واستعمالها، ويقصد بهذه التوازنات الحفاظ على الانسجام بين الإمكانيات المالية المتاحة من جهة، والالتزامات العمومية للدولة من جهة أخرى، بما يضمن الاستقرار المالي والاقتصادي[24].

وتجدر الإشارة إلى أن قوانين المالية التكميلية أو المعدلة تعد الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها أثناء السنة الجارية، دون غيرها من النصوص القانونية. وفي هذا الإطار، تنص المادة 06 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية على أن الميزانية العامة تتكون من مجموع الإيرادات والنفقات النهائية التي تحدد سنويا بموجب قانون المالية[25].

تحضر الميزانية العامة في معظم دول العالم من طرف السلطة التنفيذية، باعتبارها الجهة التي تتولى تسيير الشؤون المالية للدولة، ثم تعرض بعد ذلك على السلطة التشريعية قصد مناقشتها والمصادقة عليها، فإذا وافق البرلمان على هذه الميزانية، تصدر في شكل قانون يعرف بـ قانون ربط الميزانية.

غير أن التمييز يظل قائما بين الميزانية وقانون المالية من حيث الطبيعة القانونية، فالميزانية رغم مصادقة السلطة التشريعية عليها، تعد في جوهرها عملا إداريا، سواء من حيث الموضوع أو من حيث الشكل؛ إذ إنها لا تتضمن قواعد عامة ودائمة، وإنما تمثل خطة مالية مؤقتة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم عمليات الإنفاق والتحصيل خلال مدة زمنية محددة، وغالبا ما تكون سنة مالية واحدة، كما أن السلطة التنفيذية، بحكم طبيعتها، تمارس اختصاصاتها في شكل قرارات وأعمال إدارية[26].

أما قانون ربط الميزانية، فيعد عملا تشريعيا خالصا، لكونه صادرا عن السلطة التشريعية ووفق الإجراءات الدستورية المقررة لإصدار القوانين، ومن ثم فإن الفرق الجوهري يتمثل في أن الميزانية هي وثيقة مالية تقنية، في حين أن قانون المالية هو الأداة القانونية التي تمنحها القوة الإلزامية.

---

[23]- طاهر الجنابي، "مرجع سبق ذكره"، ص: 171.

[24]- المادة 1 من القانون، "17/84 المتعلق بقوانين المالية"، المؤرخ في 07 جويلية 1984.

[25]- المادة 6 من القانون، "17/84 المتعلق بقوانين المالية" ،المؤرخ في 07 جويلية 1984.

[26]- زينب حسين عواضة الله،"مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص: 367.

ومن خلال ما سبق، يتضح أن الميزانية تتكون من الإيرادات والنفقات، وهي بذلك لا تعدو أن تكون مجموعة من الحسابات والتقديرات المالية، بينما يقوم قانون المالية بالترخيص بهذه الإيرادات والنفقات، مما ينقل الميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون واجب التطبيق، وبعبارة أخرى فإن قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لتنفيذ الميزانية، ولا يمكن الشروع في تنفيذها إلا بعد الحصول على هذه الرخصة من البرلمان، كما يعد قانون المالية الإطار القانوني الذي يتم من خلاله إنشاء الضرائب أو تعديلها أو إلغاؤها، وهو ما يؤكد طابعه السيادي وأهميته في النظام المالي للدولة[27].

2. أنواع قوانين المالية:

➢ قانون المالية السنوي الابتدائي(L.F.I) :

يقصد بقانون المالية السنوي الابتدائي الوثيقة القانونية التي تقدر وترخص بموجبها مجموع إيرادات الدولة ونفقاتها عن سنة مدنية واحدة، ويعرض هذا القانون على البرلمان للمناقشة والمصادقة خلال دورته الخريفية، وذلك قبل بداية السنة المالية المعنية.

والمقصود بالسنة المدنية هنا هي الفترة الزمنية الممتدة من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر، وهي السنة التي يتم خلالها التحضير الإداري والتشريعي لميزانية الدولة، على أن يبدأ تنفيذها الفعلي مع دخول السنة المدنية الموالية.

ويتكون قانون المالية السنوي عادة من جزئين أساسيين:

- الجزء الأول: يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، وكذا القواعد والوسائل التي تضمن السير المنتظم للمصالح العمومية، إضافة إلى التدابير الرامية إلى المحافظة على التوازنات المالية العمومية، سواء الداخلية منها أو الخارجية.
- الجزء الثاني: يحدد المبلغ الإجمالي للاعتمادات المفتوحة بعنوان الميزانية العامة للدولة، ويوزع هذا المبلغ حسب طبيعة النفقات، بما يسمح للسلطات العمومية بتنفيذ برامجها المختلفة[28].

ويعد قانون المالية الابتدائي الإطار المرجعي الأساسي لتنفيذ السياسة المالية للدولة خلال السنة المعنية.

---

[27]- درواسي مسعود،"السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر(1990-2004)"، مرجع سبق ذكره، ص: 379.

[28]- نفس المرجع السابق، ص: 380.

➢ قانون المالية التكميلي أو التصحيحي(L.F.R) :

يصدر قانون المالية التكميلي أو التصحيحي أثناء تنفيذ قانون المالية الابتدائي، ويهدف إلى استكماله أو تعديله عند الضرورة، ويعرف هذا النوع من القوانين أيضا بمصطلح مجموعات الميزانية (Les collectifs budgétaires).

وفي الحالة الجزائرية، جرت العادة أن يصدر قانون المالية التكميلي بين دورتي البرلمان (دورة الربيع ودورة الخريف)، وغالبا ما يكون في شكل أمر يتضمن أحكام قانون المالية التكميلي أو التعديلي.

وتهدف قوانين المالية التصحيحية أساسا إلى:

- تعديل بعض أحكام قانون المالية الأصلي خلال السنة الجارية؛
- الأخذ بعين الاعتبار التقديرات المراجعة لموارد الدولة، نتيجة الفوارق التي قد تظهر بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعليا؛
- إدخال التعديلات الضرورية على الاعتمادات المالية، خاصة تلك التي تتجاوز حدود التعديلات التي يمكن للحكومة القيام بها بموجب التنظيم.

وقد استخدم مصطلح قوانين المالية التكميلية أو المعدلة بصيغة الجمع، ذلك أنه يمكن إصدار أكثر من قانون تكميلي خلال السنة المالية الواحدة، بخلاف قانون المالية الابتدائي أو قانون ضبط الميزانية، اللذين لا يقدمان إلا مرة واحدة في السنة.

ويؤكد في هذا السياق أن قوانين المالية التكميلية أو المعدلة هي وحدها المخولة قانونا بإتمام أو تعديل قانون المالية للسنة خلال فترة التنفيذ[29].

➢ قانون ضبط الميزانية:

يعد قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يتم بموجبها إثبات الكيفية الفعلية لتنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

[29]- دنيدني يحي، "المالية العامة"، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص: 62.

ومن خلال هذا القانون، تتم المقارنة بين التقديرات الواردة في الميزانية وبين النتائج المحققة فعليا، وذلك قصد تحديد ما إذا كانت السنة المالية قد أفضت إلى فائض أو عجز في الميزانية العامة للدولة.

ويشكل قانون ضبط الميزانية أداة رقابية مهمة بيد البرلمان، إذ يسمح له بممارسة رقابته اللاحقة على أعمال الحكومة، وخاصة فيما يتعلق بكيفيات استعمال الرخصة البرلمانية الممنوحة لها، وفي هذا الإطار تقدم الحكومة لكل غرفة من غرفتي البرلمان عرضا مفصلا حول كيفية تنفيذ الاعتمادات المالية المصادق عليها خلال السنة المالية المعنية.

وتختتم السنة المالية بالنسبة للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من قبل كل غرفة على حدة.

ويجب أن يرفق مشروع قانون ضبط الميزانية، المقدم وفق الشروط المحددة قانونا، بالوثائق التالية[30]:

- تقرير تفسيري يوضح ظروف وشروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعنية؛
- جدول يبين تنفيذ الاعتمادات المالية المصوت عليها.

كما يتضمن قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المالية، والتي تشمل ما يلي[31]:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة؛
- النتائج المسجلة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخزينة؛
- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

وبذلك يمثل قانون ضبط الميزانية الحلقة الختامية للدورة الميزانياتية، ويعكس مستوى الانضباط المالي وفعالية تنفيذ السياسة المالية للدولة.

III. مبادئ الموازنة العامة للدولة:

تشكل مبادئ الموازنة العامة للدولة الإطار الذي تنظم من خلاله عملية تقدير الإيرادات والنفقات العامة، وتوجيهها بما يضمن تحقيق أهداف الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية، فهي تعكس النظام المالي للدولة

[30]- المادة 05 من القانون 17/84، "المتعلق بقوانين المالية" ، المؤرخ في 07 جويلية 1984.
[31]- المادة 160 من "دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية" لسنة 1996.

وتضمن التوازن بين مواردها وأعبائها، كما توفر الأسس القانونية والإدارية لإعداد الميزانية، إجازتها، وتنفيذها بما يحفظ مصلحة المجتمع ويراعي استدامة المالية العامة. تعتمد هذه المبادئ على أسس واضحة تحدد حدود سلطات الحكومة والبرلمان، وتضمن الانضباط المالي وشفافية إدارة الموارد العامة.

1. مبدأ سنوية الموازنة العامة:

تعتبر سنوية الموازنة العامة للدولة من المبادئ الأساسية في النظام المالي العام، حيث تلتزم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية لكل سنة مالية على حدة، بحيث تشمل جميع الإيرادات والنفقات المتوقعة للدولة خلال تلك السنة، ويتم تقديم المشروع إلى السلطة التشريعية لمصادقته، ثم تبدأ عملية تحصيل الضرائب والرسوم وإنفاق الموارد خلال السنة المالية نفسها. ويهدف هذا المبدأ إلى تحقيق دقة التخطيط المالي والرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية[32].

وتكمن أهمية اختيار الفترة السنوية كأساس للموازنة في عدة اعتبارات[33]:

- الاعتبارات السياسية والرقابية: تحدد السنة المالية إطارا زمنيا واضحا للرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية، ما يسهل على ممثلي الشعب متابعة أداء الحكومة والتأكد من التزامها بالخطة المالية المعتمدة. وكلما طالت الفترة المالية، صعبت مراقبة الميزانية بدقة، مما قد يؤدي إلى صعوبة تحقيق الأهداف المخططة وتحديد الأولويات بشكل فعال.
- الاعتبارات العملية: إعداد الميزانية السنوية يسمح بوضع تقديرات دقيقة للإيرادات والنفقات، ويقلل من المخاطر المالية المرتبطة بتقديرات طويلة الأمد، كما يساهم في تنظيم الموارد المالية بطريقة تسمح بتغطية النفقات الضرورية دون الحاجة إلى موارد إضافية غير مخطط لها.
- تسهيل التخطيط والمقارنة: السنة المالية توفر فترة زمنية محددة يمكن من خلالها مقارنة الإيرادات والنفقات بين سنة وأخرى، ما يسهل على الدولة رسم السياسات المالية والاقتصادية وتحديد أولويات الإنفاق بما يتماشى مع الأهداف الوطنية.

[32]- عاطف وليم أندراوس،"الاقتصاد المالي العام"، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010، ص: 533.

[33] - HEIM philippe et DUBERTRET julien, "les grands principes budgétaires et leur application", documentation francaise, PARIS,2000, P14.

باختصار، يضمن مبدأ سنوية الموازنة العامة وضوح التخطيط المالي، ويعزز الرقابة التشريعية، ويساعد على تحقيق التوازن بين الموارد والنفقات، ما يجعل من الميزانية أداة فعالة لإدارة الموارد العامة وتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية.

2. مبدأ شمول الموازنة العامة:

يعد مبدأ شمول الموازنة العامة من المبادئ الأساسية التي تضمن انتظام النظام المالي للدولة وفعالية الرقابة عليه. وينص هذا المبدأ على وجوب أن تشمل الموازنة جميع الإيرادات والنفقات العامة، دون استثناء أي مكون منها، بحيث يتم إدراج كل الموارد المالية للدولة قبل توجيهها إلى مختلف مجالات الإنفاق العام.

يعتمد مبدأ الشمول على فكرة أن الموازنة يجب أن تعكس صورة كاملة للموارد والنفقات بطريقة متكاملة، بحيث لا تبقى هناك أي نفقات أو إيرادات خارج الحسابات الرسمية. ويهدف هذا إلى ضمان الشفافية المالية وتسهيل عملية الرقابة، إذ يمكن للسلطة التشريعية متابعة كل تفصيل من تفاصيل الميزانية العامة، بما يتيح لها التدقيق في كيفية تخصيص الموارد واستخدامها بشكل فعال[34].

وجاء هذا المبدأ كاستجابة للتجارب المالية السابقة، حيث كان النظام المالي القديم يعتمد على اقتطاع بعض النفقات من الإيرادات، ما أدى إلى عدم وضوح الصورة المالية العامة وصعوبة تحقيق الرقابة على الأموال العامة. لذلك، أصبح لزاما على الحكومة إعداد الموازنة السنوية بطريقة شاملة، بحيث تظهر جميع الإيرادات والنفقات بشكل مفصل ومنسجم.

وتترتب على تطبيق مبدأ الشمول عدة آثار إيجابية، منها[35]:

- تعزيز الرقابة المالية: من خلال إدراج كل الإيرادات والنفقات في الموازنة، يمكن للبرلمان والمؤسسات الرقابية متابعة تنفيذ الميزانية بدقة، مما يحد من أي تلاعب أو سوء إدارة للموارد العامة.
- تحقيق الشفافية والوضوح: الشمول يجعل من السهل على جميع الأطراف المعنية فهم الوضع المالي للدولة، سواء من حيث الموارد المتاحة أو الالتزامات المالية المقررة.

[34]- عبد المطلب قطين، "الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص: 96-97.

[35]- لعمارة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2004، ص: 83.

- تسهيل التخطيط المالي والسياسي: بوجود كل البيانات المالية في إطار موحد، يصبح من الممكن وضع سياسات مالية واقتصادية متوازنة، وتحديد أولويات الإنفاق بما يخدم الأهداف الوطنية والاجتماعية.

من هذا المنطلق، يعتبر مبدأ الشمول شرطا أساسيا لنجاح العملية المالية العامة، ولتحقيق الرقابة الفعالة، كما أنه يشكل قاعدة أساسية لتحليل الموازنة العامة والتأكد من مطابقتها لأهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية.

3. مبدأ وحدة الموازنة العامة:

يعد مبدأ وحدة الموازنة من المبادئ الجوهرية في إعداد الموازنة العامة للدولة، وينص على أن تكون هناك موازنة واحدة شاملة تحتوي على كل النفقات من جانب وكل الإيرادات من جانب آخر، بحيث تعكس الصورة المالية الكاملة للدولة، ويلزم هذا المبدأ الحكومة عند إعداد الموازنة العامة بأن تقوم بوضع كل الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة تعرض بعد ذلك على السلطة التشريعية لاعتمادها، ما يضمن وضوح الرؤية الشاملة حول الموارد والالتزامات المالية.

تكمن أهمية وحدة الموازنة في أنها تجعل الميزانية متكاملة ومبسطة، بغض النظر عن تعدد مصادر الإيرادات أو تنوع مجالات الإنفاق، أو تعدد المؤسسات والهيئات العامة التي تنفق الدولة عليها، حيث يتم ذكر جميع الإيرادات العامة والنفقات العامة في جداول موحدة، ما يسهل على السلطة التشريعية ممارسة الرقابة المالية، كما يتيح للسلطة التنفيذية التعرف على رصيد الموازنة العامة ومركز الدولة المالي بشكل دقيق.

من الناحية الاقتصادية، يسهل هذا المبدأ إجراء الدراسات التحليلية لكافة بنود الموازنة، مثل تحديد نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي، أو نسبة النفقات العامة إلى الإيرادات، مما يعزز التخطيط المالي ومراقبة الأداء الاقتصادي للدولة[36].

إلا أن هناك بعض الاستثناءات المتعلقة باتجاهات الدولة الحديثة ووظيفة الحكومة في ظل الإدارة اللامركزية، فاتباع سياسة لامركزية في إدارة الموارد أدى إلى فصل بين نفقات وموارد الإدارات المحلية وموازنتها المستقلة عن موازنة الحكومة المركزية، وهو ما يعرف باسم الموازنات المستقلة للإدارات المحلية.

[36]- محمد ابراهيم الشافعي،"مبادئ المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص ص:45-46.

كما توجد أيضا الحسابات الخاصة للخزانة، التي تسجل فيها الأموال التي تدخل الخزينة العامة، إلا أنها لا تعتبر إيرادات عامة بالمعنى التقليدي، مثل المبالغ التي يدفعها المقاولون للحكومة عند تنفيذ بعض المشاريع، والتي تصرف طبقا للغرض المخصص لها، ويشرف على هذه الحسابات الخاصة الخزينة العامة للدولة لضمان الالتزام بالقواعد المالية، رغم أنها لا تدرج ضمن الإيرادات العامة الرسمية[37].

بذلك، يضمن مبدأ وحدة الموازنة أن تكون الميزانية العامة أداة متكاملة للرقابة المالية، والتخطيط الاقتصادي، وتحديد مركز الدولة المالي بشكل دقيق، مع احترام الاستثناءات الضرورية التي تتطلبها السياسة المالية والإدارية الحديثة.

4. مبدأ توازن الميزانية العامة:

ينص مبدأ توازن الموازنة على وجوب مساواة كل الإيرادات العامة العادية مع كل النفقات العامة العادية للدولة، مع ضرورة عدم نقص أي منهما، وتعتمد هذه القاعدة على أن الإيرادات العامة لا تشمل الأموال المستحصلة من طرق غير اعتيادية، مثل الاقتراض أو خلق وسائل دفع جديدة.

شهد هذا المبدأ تطورا في الفكر المالي نتيجة لتوسع دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فكانت النظرية التقليدية السائدة في القرن التاسع عشر ونصف القرن العشرين ترى أن توازن الموازنة العام ضرورة أساسية، حيث يجب أن تتساوى النفقات العامة مع الإيرادات العامة، وكانت هذه النظرية تتماشى مع الظروف الاقتصادية السائدة آنذاك، وكانت الدولة تقتصر في دورها على إدارة الموازنة العامة وفق الفكر الكلاسيكي، مع تحديد وسائط إدارة الأموال الضرورية للإنفاق خلال فترة زمنية محددة (السنة المالية)، بغض النظر عن أي تغييرات اقتصادية طارئة.

ومع مرور الوقت، خاصة بعد الأزمة الاقتصادية عام 1929 والحروب العالمية، أصبح من الصعب الالتزام بتحقيق التوازن بالموازين الاعتيادية فقط، ما دفع الدولة إلى الاعتماد على مصادر غير اعتيادية لتمويل النفقات العامة المتزايدة، ويعكس هذا التغير بروز المالية الحديثة أو المالية الوظيفية، حيث أصبحت الموازنة أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها المختلفة، بما في ذلك زيادة أو خفض النفقات حسب الأحوال الاقتصادية والاجتماعية[38].

[37] - Blinder Alan, "The Economics of Public Finance the Brooking Institution"; Wessington, 1974.

[38] - علي لطفي،"اقتصاديات المالية العامة"، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1982، ص: 248.

نتيجة لذلك، فقدت قاعدة توازن الموازنة التقليدية صفتها المطلقة، وأصبح تحقيق التوازن يعتمد على الظروف الاقتصادية العامة، مع إمكانية أن يكون رصيد الموازنة موجبًا أو سالبًا، أو متوازنًا، وفق ما يتوافق مع الوضع الاقتصادي للدولة.

5. مبدأ عدم التخصيص:

يقضي مبدأ عدم التخصيص بعدم تخصيص أي إيراد معين لتغطية نفقة محددة، بل يتم جمع جميع الإيرادات العامة في قائمة واحدة، وجميع النفقات العامة في قائمة أخرى، ويعني ذلك أن الحكومة تغطي مجموع النفقات العامة من مجموع الإيرادات العامة، دون أن تخصص جزءا محددا من الإيرادات لتمويل نفقة معينة.

ويكمن الهدف من هذا المبدأ في تحقيق مرونة أكبر في إدارة الموارد المالية للدولة، وتجنب الالتزامات الصارمة التي قد تؤدي إلى الإسراف أو العجز، فلو كان حجم الإيرادات المخصصة لنفقات معينة كبيرا، فقد يؤدي ذلك إلى تبديد الموارد، أو لو كان صغيرا جدا فقد يؤثر على جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين.

ويعكس هذا المبدأ فلسفة التوزيع الشامل للإيرادات على النفقات وفق خطة مالية عامة تراعي الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، فهو يتيح للدولة المرونة في تخصيص الموارد حيث يمكن زيادة النفقات أو خفضها حسب الحاجة، دون أن تكون مرتبطة بمصدر معين للإيرادات، مما يسهم في تحسين فعالية الموازنة العامة ورفع كفاءة إدارة المال العام.

كما يساعد مبدأ عدم التخصيص في تحقيق الإنصاف المالي بين مختلف مجالات الإنفاق العام، ويمنع التحيز أو التركيز على قطاع واحد على حساب الآخر، فهو يقوم على أساس أن الموارد المالية للدولة مجمعة وموزعة على جميع أوجه الإنفاق بما يتوافق مع أولويات الدولة واحتياجاتها، دون أن يقتصر التمويل على أي نفقة محددة[39].

وباختصار، فإن هذا المبدأ يجعل الموازنة العامة أداة مرنة وفعالة لتحقيق أهداف الدولة، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو تنموية، ويضمن استخدام الإيرادات العامة بشكل متوازن ومنسق لخدمة المصلحة العامة بأكملها.

[39]- فوزي فرحات، "المالية العامة"، منشورات الحلبي، بيروت، 2001، ص: 69.

IV. دورة الموازنة العامة للدولة:

تشمل دورة الموازنة العامة للدولة سلسلة من العمليات المتتابعة التي تشترك فيها كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وتتميز هذه العمليات بالتتابع الزمني، حيث يتم الالتزام بدراستها ومراجعتها على أساس سنوي لضمان التناسق مع أهداف الدولة واحتياجاتها المالية، وقد حدد الخبراء والمفكرون أهم مراحل إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، والتي يمكن تلخيصها في أربع مراحل رئيسية: مرحلة الإعداد والتحضير،مرحلة الاعتماد، مرحلة التنفيذ، مرحلة المراقبة والتقييم.

1. مرحلة اعداد الموازنة العامة:

تعد مرحلة إعداد الموازنة العامة من أهم المراحل في دورة الموازنة، حيث تشكل الأساس الذي تبنى عليه جميع خطوات التخطيط المالي للدولة، وتتولى السلطة التنفيذية هذه المرحلة باعتبارها الجهة المسؤولة عن تحصيل الإيرادات العامة وتوزيع الاعتمادات المالية على الجهات المختلفة وفق الأولويات الوطنية، وتشمل عملية الإعداد مجموعة من الدراسات والتحليلات التي تهدف إلى تقدير الموارد المالية المتاحة واحتياجات النفقات العامة بدقة، بما يضمن قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

تبدأ عملية إعداد الموازنة على المستوى الأدنى للوحدات الحكومية، حيث يقوم كل قطاع أو إدارة بإرسال تقديراته المتعلقة بالنفقات المتوقعة والإيرادات الممكن تحصيلها إلى الوزارة المعنية، عادة وزارة المالية، لدراستها ومراجعتها. وتعمل الوزارة على تجميع هذه التقديرات ومراجعتها وفقا للخطط والسياسات العامة للدولة، مع مراعاة قدراتها المالية وإمكاناتها الاقتصادية على المدى القصير والطويل.

تعتمد تقديرات النفقات في هذه المرحلة على طبيعتها، فالنفقات الثابتة مثل الرواتب والمعاشات يمكن التنبؤ بها بدقة نسبيا من خلال مراجعة سجلات الموظفين والمعاشات السابقة، أما النفقات المتغيرة مثل المشاريع الإنمائية، النفقات الدفاعية، أو المصاريف الطارئة، فتحتاج إلى تحليل دقيق يأخذ بعين الاعتبار التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكذلك الأولويات التنموية للدولة.

ومن أهم عناصر هذه المرحلة أيضا تقدير الإيرادات العامة، حيث يتم تحليل مصادر الدخل المختلفة مثل الضرائب، الرسوم، الإيرادات النفطية أو غيرها من الموارد المالية، لتحديد حجم الإيرادات المتوقعة بدقة[40].

ويراعى في ذلك عدم الاعتماد على تقديرات مبالغ فيها لتجنب العجز المالي أو الإفراط في الإنفاق، وكذلك لتوجيه الموارد بشكل متوازن يضمن تلبية كافة احتياجات الجهات العامة.

تتميز هذه المرحلة بالدور الاستراتيجي الذي تلعبه في رسم السياسة المالية للدولة، إذ تمثل نقطة الانطلاق لجميع المراحل التالية في دورة الموازنة: الاعتماد، التنفيذ، والمراقبة. كما توفر هذه المرحلة مؤشرات هامة حول الوضع المالي والاقتصادي للدولة، وتساعد صانعي القرار على وضع الخطط التنموية والاستثمارية على أساس واقعي ومدروس، بما يحقق الاستقرار المالي ويعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

في السياق التاريخي، كان إعداد الموازنة في معظم الدول يتولى من قبل السلطة التنفيذية نظرا لارتباطها المباشر بتحصيل الإيرادات وتوزيعها، ويتيح هذا النظام للوزارات والجهات الحكومية تقديم تقديراتها بشكل متسق ومنسق، مما يسهل على الدولة إعداد موازنة شاملة وموحدة تعكس أولوياتها الوطنية وتدعم أهدافها الاقتصادية والاجتماعية على المدى الطويل[41].

باختصار، تعتبر مرحلة إعداد الموازنة العامة مرحلة محورية في دورة الموازنة، إذ تعتمد عليها الدولة في التخطيط المالي، وضمان استدامة الموارد، وتوجيه النفقات بطريقة تحقق التوازن بين الإيرادات والنفقات، مع مراعاة الأولويات التنموية والاجتماعية، مما يجعلها الركيزة الأساسية لضمان كفاءة وفعالية الإدارة المالية العامة.

2. مرحلة اعتماد الموازنة العامة:

تعد مرحلة اعتماد الموازنة العامة من أهم المراحل في دورة الموازنة، حيث تمنح السلطة التشريعية الحق النهائي في إقرار الموازنة وإجازتها للتنفيذ من قبل الحكومة، وتعكس هذه المرحلة العلاقة التعاقدية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ لا يمكن للحكومة أن تصرف أي مبلغ مالي أو تنفذ أي عمل له طابع مالي إلا بعد أن يمنح البرلمان الموافقة على مشروع الموازنة.

---

[40] – محمود حسين الوادي، "تنظيم الادارة المالية"، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص: 30.

[41]- عادل العلي، "مرجع سبق ذكره"، ص: 354.

تبدأ هذه المرحلة عندما تقدم الحكومة مشروع الموازنة، بعد استكمال الدراسات والتحليلات في مرحلة الإعداد، إلى البرلمان لدراسته، وفي أغلب الدول يقوم البرلمان بتشكيل لجنة الموازنة المختصة، والتي تمنح صلاحيات واسعة لدراسة المشروع بدقة، وطلب كافة المعلومات المالية والإيرادية المتعلقة بالموازنة، ومناقشة السياسات المالية التي يتضمنها المشروع.

تدرس اللجنة جميع التفاصيل المرتبطة بالميزانية العامة، بما في ذلك الإيرادات المتوقعة والنفقات المقترحة، مع مراعاة السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ثم تقدم تقريرها النهائي إلى البرلمان.

بعد ذلك، يعقد البرلمان جلسات لمناقشة مشروع الموازنة، حيث يمكنه الموافقة على المشروع كما هو، أو رفضه، أو إجراء تعديلات على تقديرات النفقات والإيرادات وفق الأولويات الوطنية.

يمثل اعتماد الموازنة أمام البرلمان وسيلة لضمان المراقبة التشريعية على المالية العامة للدولة، إذ يتيح للسلطة التشريعية متابعة توزيع الموارد العامة والتحقق من توافقها مع أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية، كما يعطي هذا الحق البرلمان القدرة على تعديل الاعتمادات المالية لكل فصل من فصول الميزانية، بما يضمن الشفافية والكفاءة في تخصيص الموارد.

في نهاية هذه المرحلة، يصدر البرلمان قانونا رسميا يعرف عادة بقانون الموازنة العامة، يحدد المبالغ الإجمالية لكل من النفقات والإيرادات العامة، ويرفق به جداول تفصيلية تشمل كل بند من بنود الإيرادات والنفقات، مما يوفر إطارا قانونيا واضحا لتنفيذ الموازنة من قبل السلطة التنفيذية[42].

باختصار، تعتبر مرحلة اعتماد الموازنة العامة المرحلة التي تتحقق فيها الرقابة والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث يتم التأكد من مطابقة السياسات المالية مع أولويات الدولة، وضمان حقوق البرلمان في متابعة واختبار كفاءة توزيع الموارد العامة قبل الشروع في تنفيذها.

3. مرحلة تنفيذ الموازنة العامة:

تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة العامة بعد أن يصبح مشروع الموازنة قانونا نافذا بصدور قانون المالية من السلطة التشريعية، ويعد هذا القانون الإطار القانوني الذي يخول الحكومة وصرف الموارد العامة وفق ما تم اعتماده، وتعني

[42] – محمد دويدار، "مبادئ الاقتصاد السياسي"، الجزء الرابع، منشورات الحلبي، بيروت، 2001، ص: 511-512.

عملية التنفيذ تطبيق الإجراءات المرتبطة بصرف النفقات العامة وجمع الإيرادات المقررة في الموازنة، بما يضمن تحقيق أهداف الدولة المالية والخدمية.

في هذا الإطار، تقوم الوزارات والهيئات العامة المختلفة بتنفيذ البرامج والمشاريع المقررة في الموازنة، مع مراعاة تحسين الكفاءة الفنية وتخفيض التكاليف دون التأثير على جودة الخدمات المقدمة، كما تتولى الجهات المعنية بتحصيل الإيرادات العامة مسؤولية جمع الموارد وفق قواعد أساسية تضمن العدالة والفعالية، بما يعكس قاعدة الاستخدام الأمثل للأموال العامة ويضمن استقرار الاقتصاد[43].

ويجب التأكيد على أن فتح الاعتمادات المالية وحده لا يعني تنفيذ الموازنة، إذ إن العملية تخضع لضوابط وقواعد تهدف إلى حماية المال العام ومنع أي تجاوز أو تبديد، وتشمل هذه القواعد مراقبة التوزيع المالي، والتحقق من مطابقة الصرف مع البنود المعتمدة في الميزانية، وضمان أن تنفيذ النفقات والإيرادات يتم وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ويستند تنفيذ الموازنة إلى ثلاثة اعتبارات رئيسية[44]:

- الاعتبارات السياسية: والتي تتعلق باحترام صلاحيات البرلمان وقراراته في الموافقة على الاعتمادات المالية.
- الاعتبارات المالية: التي تركز على منع هدر الأموال العامة وضمان الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.
- الاعتبارات الإدارية: والتي تهدف إلى ضمان حسن إدارة المرافق العامة وتطبيق نظم فعالة لمراقبة الأداء المالي والإداري.

باختصار، تمثل مرحلة تنفيذ الموازنة العامة تطبيقا عمليا للخطط المالية المعتمدة، حيث تترجم السياسات والاعتمادات إلى برامج ومشاريع ملموسة، مع مراعاة الرقابة والشفافية والكفاءة، لضمان استغلال الأموال العامة بما يخدم المصلحة العامة ويحقق الأهداف الوطنية للدولة.

4. مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

تعد الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة مرحلة محورية تكتمل بعد مراحل إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة، وتهدف أساسا إلى التأكد من سلامة وفعالية تنفيذ الاعتمادات المالية بما يتوافق مع الأهداف والقيود التي حددها قانون المالية.

---

[43] – الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 310.

[44] – عادل فليح العلي، "أساسيات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 305.

وتأتي أهمية الرقابة لضمان حسن إدارة الأموال العامة ومنع أي تجاوزات أو تبذير، فضلا عن التأكد من مطابقة الأداء المالي للخطط المقررة.

- **أهداف الرقابة:**

- التحقق من الالتزام بالقوانين والتعليمات المالية: التأكد من أن جميع الصرف والتحصيل يتم وفق الأنظمة المعمول بها وضمن الحدود المعتمدة.
- حماية المال العام: منع الهدر وضمان الاستخدام الأمثل للموارد المالية للدولة.
- تحسين الأداء المالي والإداري: تقييم كفاءة إدارة الموارد المالية والحد من المخاطر المالية[45].

- **أنواع الرقابة:**

يمكن تصنيف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إلى ثلاثة أنواع رئيسية:

- الرقابة الإدارية: تتم داخل السلطة التنفيذية على مستوى الوزارات والهيئات الحكومية، ويقوم بها المديرون والمسؤولون الماليون للتحقق من سلامة التصرفات المالية ومطابقتها للاعتمادات والمخصصات المعتمدة. وتنقسم إلى:

✓ الرقابة السابقة للصرف: تمنع صرف أي مبلغ ما لم يكن متوافقا مع القواعد المالية والاعتمادات المحددة.

✓ الرقابة اللاحقة للصرف: تجرى بعد تنفيذ الصرف لمراجعة الإيرادات والنفقات والتأكد من صحتها ومطابقتها للقوانين والتعليمات.

- الرقابة البرلمانية: لا تقتصر على الموافقة على الموازنة العامة، بل تشمل متابعة تنفيذها للتأكد من التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة، وضمان الرقابة السياسية والشفافية في إدارة الأموال العامة.
- الرقابة المستقلة: تمارسها هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية، مثل الهيئات العليا للرقابة والمراجعة، وتتميز بالاستقلالية والنزاهة والدقة في مراجعة جميع التصرفات المالية للدولة، مما يعزز فاعلية الرقابة ويضمن تحقيق أهدافها دون تدخلات[46].

[45] – غازي عناية، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، مرجع سبق ذكره، ص: 258.

[46] – المرجع سابق الذكر، ص: 259.

- **عناصر الرقابة:**

تشمل الرقابة المستقلة عدة أبعاد:

- الرقابة المالية والمحاسبية: مراجعة الإيرادات والنفقات والتأكد من سلامتها ومطابقتها للقواعد المالية، بما في ذلك مراجعة الحسابات السنوية والقروض والتسهيلات الائتمانية.
- الرقابة الفنية: تقييم تصرفات المسؤولين الإداريين في الهيئات العامة، لضمان أن الإجراءات الإدارية والفنية تتماشى مع القوانين والتعليمات المالية.

- **أهمية الرقابة**

تمثل الرقابة على تنفيذ الموازنة ضمانا لتحقيق النشاط المالي للدولة وفق ما اعتمدته الموازنة العامة، ومنع أي تجاوزات في الصرف أو التلاعب بالإيرادات، كما تسهم في تحسين جودة الأداء المالي والإداري، وحماية المال العام، وتعزيز الشفافية والمساءلة[47].

[47]- عادل فليح العلي، "أساسيات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 384-386.

الفصل الخامس

الرقابة على الموازنة / الميزانية العمومية

- **تمهيد:**

تعد الرقابة على الميزانية العامة إحدى الركائز الأساسية لضمان حسن تسيير المال العام وتحقيق الانضباط المالي داخل الدولة، لما لها من دور محوري في حماية الموارد العمومية من سوء الاستعمال أو الانحراف عن الأهداف المرسومة، فالميزانية العامة لا تقتصر أهميتها على كونها أداة لتقدير النفقات وتحصيل الإيرادات، بل تعد كذلك وسيلة قانونية وتنظيمية تجسد السياسة المالية للدولة وتترجم اختياراتها الاقتصادية والاجتماعية.

وانطلاقا من مبدأ المشروعية والشفافية في إدارة الأموال العمومية، أصبح من الضروري إخضاع تنفيذ الميزانية لنظام رقابي متكامل يضمن احترام القواعد القانونية، ويحقق الكفاءة في الإنفاق العمومي، ويعزز الثقة بين الدولة والمواطن، وتكتسي هذه الرقابة أهمية خاصة في ظل تزايد حجم النفقات العمومية وتعقد العمليات المالية، إضافة إلى متطلبات الحوكمة الرشيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

وتتخذ الرقابة على الميزانية العامة عدة صور تختلف باختلاف توقيتها وطبيعتها والجهة التي تمارسها، غير أن التقسيم الأكثر شيوعا في الفكر المالي يتمثل في الرقابة السابقة التي تمارس قبل تنفيذ العمليات المالية بهدف الوقاية ومنع الأخطاء، والرقابة البعدية التي تتم بعد التنفيذ قصد التحقق من سلامة العمليات وتقييم النتائج المحققة.

I. الرقابة السابقة:

تعتبر الرقابة السابقة إحدى أهم صور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، إذ تمارس قبل القيام بالعملية المالية، سواء تعلق الأمر بالالتزام بالنفقة أو الأمر بالصرف، وتهدف هذه الرقابة أساسا إلى الوقاية من الأخطاء وضمان احترام القواعد القانونية والتنظيمية، بما يساهم في حماية المال العام ومنع التجاوزات قبل وقوعها، كما تعد الرقابة السابقة وسيلة فعالة لتحقيق الانضباط المالي وترشيد النفقات العمومية.

ويمكن توضيح المكلفين بهذه الرقابة من خلال ما يلي:

1. الرقابة البرلمانية:

➢ تعريف البرلمان:

يعد البرلمان هيئة دستورية تمثيلية تضطلع بمهمة سن القوانين وممارسة الوظيفة التشريعية في الدول التي تعتمد النظام الدستوري، وإلى جانب دوره التشريعي، يمارس البرلمان وظيفة رقابية تهدف إلى متابعة أعمال السلطة التنفيذية وضمان احترامها لمبادئ الشرعية والمساءلة.

وفي الجزائر، عرف التنظيم البرلماني تطورا مهما عقب صدور دستور سنة 1996، حيث تم الانتقال من نظام المجلس الواحد إلى نظام الغرفتين، وبموجب هذا الدستور، أصبحت السلطة التشريعية تمارس من طرف برلمان يتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهو ما يعكس مبدأ الازدواجية البرلمانية ويعزز التوازن المؤسسي داخل الدولة[1].

أما الرقابة البرلمانية، فهي تعد شكلا من أشكال الرقابة الدستورية التي تمارسها المؤسسة التشريعية على النشاط المالي للسلطة التنفيذية، لاسيما ما يتعلق بتسيير الأموال العمومية، وذلك باستخدام الآليات الرقابية التي يقرها الدستور وتنظمها القوانين العضوية، في إطار احترام الإجراءات القانونية المعمول بها، وبهدف حماية المال العام وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة[2].

➢ وسائل الرقابة البرلمانية:

يمارس البرلمان رقابته على أعمال الحكومة من خلال مجموعة من الوسائل التي خولها له الدستور، ومن أبرزها ما يلي:

- **السؤال البرلماني**

يعد السؤال البرلماني من أبسط أدوات الرقابة، حيث يتيح لعضو البرلمان توجيه طلب إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء من أجل الحصول على توضيحات أو معلومات تتعلق بنشاط معين أو بتصرف إداري يدخل ضمن اختصاص القطاع المعني، وقد يكون السؤال شفويا أو كتابيا.

---

[1] – اليزيد دراجي، "في مفهوم البرلمان وجذوره التاريخية"، مجلة مشكلات الحضارة، المجلد: 05، العدد: 02، 2017، ص: 26.

[2] – عزة عبد العزيز، "الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف، العدد: 14، العدد: 01، جوان،2017، ص: 212.

- **الاستجواب:**

يعتبر الاستجواب وسيلة رقابية أكثر أهمية من السؤال، إذ يهدف إلى مساءلة الحكومة أو أحد أعضائها حول تصرفات سابقة أو توجهات سياسية أو مالية مستقبلية، وغالبا ما يترتب على مناقشة الاستجواب نتائج سياسية قد تصل إلى تحميل المسؤولية واتخاذ قرارات برلمانية ذات أثر مباشر.

- **التحقيق البرلماني:**

يعد التحقيق البرلماني أداة فعالة لجمع المعلومات والوقوف على حقيقة تسيير مرفق أو قطاع معين، حيث يمكن للبرلمان تشكيل لجان تحقيق خاصة من بين أعضائه تتولى دراسة موضوع محدد، مع تمكين النواب من حضور جلسات التحقيق باعتبارها جلسات علنية في الأصل.

- **المسؤولية السياسية:**

تجسد المسؤولية السياسية أخطر صور الرقابة البرلمانية، إذ تخول للبرلمان سلطة سحب الثقة من الحكومة ككل أو من أحد الوزراء، ويترتب عن ذلك وجوب استقالة الحكومة أو العضو المعني، وهو ما يعكس مبدأ ربط السلطة بالمسؤولية داخل النظام البرلماني[3].

➢ رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية:

يمارس البرلمان رقابته على تنفيذ الميزانية العامة أثناء السنة المالية، من خلال متابعة كيفية استعمال الاعتمادات المالية المرخص بها، وتمارس هذه الرقابة أساسا عبر لجنة المالية داخل البرلمان، التي تتولى دراسة التقارير المالية ومتابعة تنفيذ النفقات العمومية.

كما يمكن للنواب استعمال أدوات الرقابة المختلفة، مثل الأسئلة الشفوية والكتابية، لطلب بيانات وتوضيحات من وزير المالية أو من باقي أعضاء الحكومة حول مستوى تنفيذ الاعتمادات أو أسباب الانحرافات المسجلة.

إضافة إلى ذلك، يملك البرلمان صلاحية إنشاء لجان تحقيق أو رقابة لمتابعة التسيير المالي لبعض المصالح أو الهيئات العمومية، بما يسمح بتقييم أدائها المالي والإداري.

[3] – شباح فتاح، " آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد: 07، العدد: 01، 2022، ص: 712.

وتبرز الرقابة البرلمانية كذلك أثناء مناقشة مشروع قانون المالية التكميلي، حيث تتاح للبرلمان فرصة فحص التعديلات المقترحة على الميزانية، سواء تعلق الأمر بفتح اعتمادات جديدة أو إلغاء بعضها أو تحويلها أو تغيير تخصيصها، وهو ما يعزز دور المؤسسة التشريعية في متابعة السياسة المالية للحكومة[4].

2. الرقابة المتبادلة بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي:

تعد الرقابة المتبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إحدى الآليات الأساسية لحماية المال العام، إذ تقوم على مبدأ الفصل بين مهام تنفيذ النفقة ومهام دفعها، وتهدف هذه الرقابة إلى ضمان شرعية العمليات المالية ومنع التجاوزات، من خلال التحقق المتبادل من سلامة الإجراءات قبل تنفيذها.

➢ الآمر بالصرف:

بعد تحديد مبلغ النفقة العمومية وتقييدها في إطار الاعتمادات المرخص بها، يتولى المسؤول المختص، سواء كان وزيرا أو مديرا أو مسؤولا إداريا مخولا قانونا، إصدار أمر موجه إلى المحاسب العمومي من أجل تنفيذ عملية الدفع. ويتم ذلك من خلال وثيقة رسمية تعرف بسند الأمر بالصرف، والتي تمثل الأساس القانوني الذي يسمح للمحاسب العمومي بصرف النفقة.

وقد نظم المشرع الجزائري وظيفة الأمر بالصرف ضمن أحكام قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21، حيث بينت المادة 23 [5]منه طبيعة هذه الوظيفة من خلال تحديد المهام الموكلة لصاحبها. ويقصد بالأمر بالصرف كل عون عمومي تم تعيينه وفقا للقانون للقيام بإجراءات تنفيذ العمليات المالية، لاسيما ما يتعلق بمراحل الالتزام بالنفقة، وتصفيتها، ثم إصدار سند الأمر بالدفع، كما يختص كذلك بتحرير حوالات التحصيل في جانب الإيرادات.

ويمارس الأمر بالصرف دورا محوريا في تنفيذ الميزانية العامة، إذ يمثل حلقة الوصل بين القرار الإداري والتنفيذ المالي، غير أن صلاحياته تظل مقيدة بإطار قانوني دقيق يهدف إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وحماية المال العام، وهو ما يبرر إخضاعه لنظام رقابي صارم، خاصة من طرف المحاسب العمومي.

[4]- بديار علي محمود، " آليات تعزيز الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة"، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد: 07، العدد: 01، 2022، ص: 290.

[5]- المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 19 أوت 1990.

ومن حيث التنظيم الإداري، يميز التشريع المالي بين نوعين من الآمرين بالصرف، هما الآمرون بالصرف الرئيسيون والآمرون بالصرف الثانويون.

فالآمر بالصرف الرئيسي هو المسؤول الذي يتمتع بالاختصاص الأصلي في تنفيذ الميزانية، وغالبا ما يكون الوزير بالنسبة لميزانية الدولة، أو الوالي على مستوى الولاية، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، كما يشمل ذلك مديري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وكل مسؤول عن هيئة أو مرفق عمومي يتمتع بميزانية ملحقة.

أما الآمر بالصرف الثانوي، فهو المسؤول الإداري الذي يفوض له جزء من صلاحيات الآمر بالصرف الرئيسي، كمديري المصالح أو رؤساء الهياكل الإدارية الأخرى، وذلك وفق الشروط والحدود التي يحددها التشريع والتنظيم المعمول بهما. ويهدف هذا التفويض أساسا إلى تسهيل تنفيذ الميزانية وتحقيق المرونة الإدارية، دون المساس بمبدأ المسؤولية[6].

وبذلك، يقوم نظام الأمر بالصرف على توزيع واضح للاختصاصات، بما يسمح بتحقيق الفعالية في تنفيذ النفقات العمومية، وفي الوقت ذاته يكرس مبدأ الفصل بين سلطة اتخاذ القرار وسلطة الدفع، وهو ما يشكل أحد الدعائم الأساسية للرقابة المتبادلة بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في النظام المالي الجزائري.

- **المحاسب العمومي:**

يعد المحاسب العمومي أحد الأعمدة الأساسية في نظام تنفيذ الميزانية العامة، إذ يمثل الطرف الثاني في عملية الرقابة على النفقات العمومية بعد المراقب المالي، وتتمثل مهمته الجوهرية في تنفيذ المرحلة الأخيرة من النفقة العمومية، والمتمثلة في الدفع، وهي المرحلة التي يترتب عنها الخروج الفعلي للأموال من الخزينة العمومية.

ويمنح التشريع المالي الجزائري المحاسب العمومي صلاحيات رقابية واسعة، تجعله يمارس رقابة قانونية دقيقة على أعمال الآمر بالصرف، وهو ما يجسد مبدأ الرقابة المتبادلة بين الطرفين، وبموجب هذا المبدأ لا يمكن تسديد أي نفقة عمومية ما لم تحظ بتأشيرة المحاسب العمومي، باعتبارها شرطا جوهريا لصحة عملية الدفع.

[6]- المادة 25 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 19 أوت 1990.

وقبل منح هذه التأشيرة، يلتزم المحاسب العمومي بالتحقق من جملة من العناصر القانونية والمحاسبية، من أهمها[7]:

- التأكد من الصفة القانونية للآمر بالصرف أو الشخص المفوض له، ومدى تمتعه بالاختصاص المخول قانونا؛
- التحقق من صحة الحسابات المتعلقة بمبلغ الدين، ومطابقتها للوثائق الإثباتية المقدمة، إضافة إلى التأكد من سلامة القاعدة المالية المخصصة للاعتمادات؛
- التأكد من توفر الاعتمادات المالية الكافية لتغطية النفقة، وأن تأشيرة المراقب المالي مبررة قانونا، فضلا عن التأكد من أن الدين الواجب تسديده لم يسقط بالتقادم؛
- التأكد من عدم وجود أي معارضة قانونية على الدفع، سواء كانت إدارية أو قضائية.

وبناء على نتائج هذه الرقابة، يتمتع المحاسب العمومي بسلطة قبول أو رفض التسديد. فإذا ثبت له سلامة الإجراءات وعدم وجود مخالفات، يقوم بوضع تأشيرته ويباشر عملية الدفعن أما إذا تبين له وجود خلل يمس بشرعية النفقة أو مخالفة للقواعد القانونية والتنظيمية، فإنه يكون ملزما قانونا بتوقيف عملية التسديد، مع إشعار الآمر بالصرف كتابيا بأسباب الرفض.

وتبرز هذه الصلاحيات المكانة المحورية للمحاسب العمومي في حماية المال العام، باعتباره الضامن الأخير لشرعية النفقة قبل خروجها من الخزينة، وهو ما يجعل دوره لا يقتصر على التنفيذ المحاسبي فحسب، بل يمتد ليشمل وظيفة رقابية وقائية تهدف إلى منع التجاوزات المالية وتعزيز الانضباط في تسيير الموارد العمومية.

3. رقابة المراقب المالي:

تعد رقابة المراقب المالي من أهم صور الرقابة القبلية على تنفيذ الميزانية العامة، إذ تهدف إلى ضمان شرعية الالتزام بالنفقات العمومية قبل أن تترتب عنها ديون مالية في ذمة الدولة أو الهيئات العمومية، وتكتسي هذه الرقابة طابعا وقائيا، كونها تمارس قبل تنفيذ النفقة، بما يسمح بمنع الأخطاء والتجاوزات المالية قبل وقوعها.

[7]- سعيدي خديجة، "المالية العمومية"، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس لكلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جاكعة تلمسان، 2023-2024، ص: 71-72.

ويمارس هذه الرقابة موظفون تابعون لوزارة المالية يطلق عليهم تسمية المراقبين الماليين، يتمتعون بصلاحيات قانونية تخول لهم فحص قرارات الآمرين بالصرف المتعلقة بالالتزام بالنفقات، والتأكد من مطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وذلك في إطار احترام مبدأ المشروعية وحماية المال العام.

- **تعريف المراقب المالي:**

يعرف المراقب المالي بأنه موظف عمومي تابع لوزارة المالية، يتولى ممارسة الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية، من خلال التأكد من قانونية القرارات الصادرة عن الآمرين بالصرف قبل أن تترتب عنها أعباء مالية على الميزانية. ويعد المراقب المالي عنصرا أساسيا في منظومة تنفيذ الميزانية، لما يقوم به من دور وقائي يهدف إلى ترشيد الإنفاق العمومي وضمان احترام القواعد المالية[8].

- **تعريف الالتزام بالنفقة:**

يقصد بالالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين في ذمة الهيئة العمومية، ويترتب عنه تحميل الميزانية عبئا ماليا معينا. ونظرا لما ينطوي عليه هذا الإجراء من آثار مالية مباشرة، فقد أخضعه المشرع لرقابة مسبقة تهدف إلى منع الالتزامات غير القانونية أو غير المبررة التي قد تؤثر سلبا على التوازن المالي للميزانية العامة.

- **مجال تطبيق رقابة المراقب المالي:**

طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يمتد نطاق تطبيق الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات ليشمل عدة هيئات وميزانيات عمومية، من أهمها:

- ميزانيات الإدارات والمؤسسات التابعة للدولة؛
- الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة؛
- ميزانيات الولايات؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

ويستثنى من هذه الرقابة المجلس الشعبي الوطني، في حين خضعت البلديات لهذه الرقابة تدريجيا ابتداء من سنة 2012 إلى أن شملت لاحقا جميع البلديات.

[8] – محمد كرموش، "الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في ظل التشريع الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد: 14، العدد: 03، 2021، ص: 254.

➢ **محتوى رقابة المراقب المالي:**

تشمل الرقابة القبلية التي يمارسها المراقب المالي مختلف القرارات الإدارية التي يترتب عنها التزام مالي، ومن أبرزها:

- قرارات التعيين والتثبيت المتعلقة بالحياة المهنية ودفع الأجور، باستثناء الترقية في الدرجة؛
- الجداول الاسمية السنوية للمستخدمين؛
- الجداول الأصلية الأولية أو المعدلة للميزانية؛
- الالتزامات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار؛
- المقررات الوزارية التي تتضمن إعانات أو تفويض اعتمادات أو تحويلها أو التكفل بالإلحاق؛
- الالتزامات المرتبطة بتسديد المصاريف والنفقات التي تصرف في إطار الإدارة المباشرة والمثبتة بفواتير نهائية.

ويمارس المراقب المالي في هذا الإطار رقابة شاملة من حيث الشكل والمضمون، تشمل على وجه الخصوص:

- التحقق من الصفة القانونية للآمر بالصرف؛
- مطابقة الالتزام والعقود للقوانين والتنظيمات السارية؛
- التأكد من توفر الاعتمادات أو المناصب المالية؛
- احترام التخصيص القانوني للنفقة وفق المدونة الميزانياتية؛
- التأكد من وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة المطلوبة قانونا؛
- مطابقة مبلغ الالتزام للبيانات الواردة في الوثائق المرفقة[9].

➢ **إجراءات ممارسة الرقابة القبلية:**

تسفر رقابة المراقب المالي عن إحدى النتائج التالية:

- **منح التأشيرة:** تنتهي الرقابة القبلية بوضع تأشيرة المراقب المالي على استمارة الالتزام، وهو ما يسمح بمواصلة تنفيذ النفقة في المراحل اللاحقة.
- **الرفض:** في حالة عدم قانونية الالتزام، يقوم المراقب المالي برفض التأشيرة، وقد يكون الرفض مؤقتا أو نهائيا حسب طبيعة المخالفة.

[9] – يلس شاوش بشير، "المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائر)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص: 298.

- **التغاضي(Le Passer Outre)** : في حال الرفض النهائي، يمكن للآمر بالصرف أن يطلب التغاضي عن رفض التأشيرة، وذلك بمقرر معلل وتحت مسؤوليته الشخصية، مع إشعار الوزير المكلف بالميزانية.

غير أن اللجوء إلى التغاضي لا يكون ممكنا في الحالات التالية:

- انعدام صفة الآمر بالصرف؛
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها؛
- غياب التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها قانونا؛
- انعدام الوثائق الثبوتية المتعلقة بالالتزام؛
- التخصيص غير القانوني للنفقة.

➢ **المهام الأخرى للمراقب المالي:**

إضافة إلى مهمته الأساسية في الرقابة القبلية، يضطلع المراقب المالي بعدة مهام أخرى ذات أهمية، من بينها[10]:

- **المهمة المحاسبية:** حيث يمسك نوعين من المحاسبة، هما محاسبة الالتزامات بالنفقات، ومحاسبة تعداد المستخدمين؛
- **المهمة الاستشارية:** إذ يقدم التوجيه والمساعدة للآمر بالصرف في حدود اختصاصه، بهدف ضمان التنفيذ السليم للميزانية؛
- **مهمة الإعلام:** من خلال إعداد التقارير الدورية والسنوية الموجهة إلى وزارة المالية؛
- **الرقابة الخاصة:** وهي رقابة بعدية تهدف إلى تبسيط وتخفيف بعض إجراءات تنفيذ النفقات العمومية وفق الشروط المحددة قانونا.

II. الرقابة البعدية:

تعد الرقابة البعدية إحدى أهم آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، إذ تمارس بعد إنجاز العمليات المالية وصرف النفقات العمومية، وتهدف هذه الرقابة إلى التحقق من سلامة التسيير المالي، ومدى احترام القوانين والتنظيمات، وتقييم فعالية استعمال الموارد العمومية، وتمارس الرقابة البعدية أساسا من طرف هيئات متخصصة، من أبرزها

[10]- محفوظ برحماني، "المالية العامة في التشريع الجزائري"، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015، ص: 27.

المفتشيات العامة للمالية ومجلس المحاسبة، اللذان يضطلعان بدور محوري في تكريس الشفافية وتعزيز المساءلة في إدارة المال العام.

1. رقابة المفتشية العامة للمالية (I.G.F):

تعتبر المفتشية العامة للمالية إحدى أهم هيئات الرقابة البعدية في النظام المالي الجزائري، وقد أنشئت بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980. وقد تم لاحقا تنظيم هياكلها وتحديد صلاحيات مصالحها المركزية والخارجية بموجب المرسومين التنفيذيين رقم 92-32 ورقم 92-33 المؤرخين في 20 جانفي 1992.

تمارس المفتشية العامة للمالية مهامها تحت سلطة وزير المالية، وتتمثل وظيفتها الأساسية في مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمختلف الهيئات العمومية، بما يضمن حسن استعمال الأموال العامة واحترام القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها[11].

ويمتد مجال تدخلها ليشمل عددا واسعا من الهيئات، من بينها[12]:

- مصالح وإدارات الدولة؛
- الجماعات الإقليمية اللامركزية؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- صناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد؛
- المؤسسات العمومية الاقتصادية المستفيدة من إعانات أو استثمارات عمومية؛
- كل هيئة عمومية تتلقى تمويلا أو إعانة من ميزانية الدولة.

➢ **مهام المفتشية العامة للمالية:**

تتولى المفتشية العامة للمالية عدة مهام أساسية يمكن تصنيفها فيما يلي:

أ. مهمة الرقابة على الأموال العمومية: تعد هذه المهمة جوهر نشاط المفتشية العامة للمالية، حيث تقوم بمراقبة مختلف العمليات المالية والمحاسبية التي تنجزها الهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها، ويتم ذلك من خلال عمليات

[11] – غداوية رشيد، "دور المفتشية العامة للمالية في حماية المال العام من الفساد"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد: 06، العدد: 02، 2022، ص: 1180.

[12] – المرسوم التنفيذي 08-278المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2008.

التفتيش والتدقيق، التي تتوج بإعداد تقارير رقابية تتضمن ملاحظات وتوصيات تهدف إلى توجيه المسيرين، والكشف عن النقائص، ومعالجة الأخطاء والتجاوزات المسجلة في التسيير المالي.

ب. مهمة الدراسات ذات الطابع المالي: إلى جانب دورها الرقابي، يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بإنجاز دراسات أو خبرات ذات طابع مالي أو اقتصادي أو تقني، وذلك بطلب من السلطات المختصة، وتعد هذه الدراسات أداة تحليلية تساعد صانعي القرار على تحسين السياسات المالية وترشيد التسيير العمومي، وتختتم عادة بإعداد مذكرات أو تقارير تحليلية متخصصة.

ج. مهمة التقييم الاقتصادي والمالي: تشمل تدخلات المفتشية العامة للمالية كذلك عمليات التقييم الاقتصادي والمالي، سواء تعلق الأمر بنشاط شامل أو بقطاع معين أو بنشاط فرعي محدد، ويتم هذا التقييم بناء على طلب الجهات المؤهلة قانونا، حيث تتولى المفتشية في هذا الإطار:

- إجراء دراسات وتحاليل اقتصادية ومالية لقياس فعالية ونجاعة التسيير؛
- القيام بدراسات مقارنة زمنية ومكانية لأساليب التسيير ومعاييره؛
- إنجاز تحاليل هيكلية مقارنة تهدف إلى تقييم جودة التسيير داخل القطاعات أو المجموعات القطاعية المختلفة[13].

وبذلك، لا يقتصر دور المفتشية العامة للمالية على كشف المخالفات فحسب، بل يمتد ليشمل المساهمة في تحسين الأداء العمومي وتعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة من خلال التقييم والتحليل والتوجيه.

2. رقابة مجلس المحاسبة:

➢ التعريف بمجلس المحاسبة:

يعد مجلس المحاسبة هيئة دستورية ذات طابع قضائي تتمتع بالاستقلالية، وتناط بها مهمة ممارسة الرقابة البعدية على مالية الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمرافق العمومية، إضافة إلى المؤسسات الاقتصادية العمومية وكل الهيئات الخاضعة لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية.

[13]- سويقات أحمد، "الرقابة على أعمال الادارة العمومية"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014-2015، ص: 230-232.

وقد كرست مختلف الدساتير الجزائرية وجود هذه الهيئة، حيث نص دستور سنة 1996 على إنشاء مجلس المحاسبة باعتباره جهازا مكلفا بالرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، مع إلزامه بإعداد تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية، يتضمن نتائج أعماله وملاحظاته العامة حول تسيير المال العام[14].

وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى التحقق من مدى احترام قوانين المالية وقواعد الميزانية، خاصة ما يتعلق بشرعية العمليات المالية، وصحة الترخيص بها، وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية، إضافة إلى مراقبة الالتزامات المالية وكل ما يتصل بتسيير الأملاك العمومية.

وتشمل هذه الرقابة فحص الحسابات والعمليات المالية الخاصة بالسنوات المنصرمة، والتدقيق في الوثائق والمستندات المحاسبية التي يحيلها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون إلى المجلس، كما يلزم هؤلاء بإيداع حسابات تسييرهم السنوية لدى مجلس المحاسبة داخل الآجال القانونية.

ويمكن أن تتم رقابة المجلس إما عن طريق دراسة الوثائق على أساس مكتبي، أو من خلال المعاينة الميدانية في مقرات الهيئات المعنية، سواء بطريقة فجائية أو بعد إشعار مسبق، وذلك حسب طبيعة الرقابة والهدف منها.

➢ تشكيل وتنظيم مجلس المحاسبة:

يتمتع مجلس المحاسبة باستقلالية تنظيمية ووظيفية، حيث توضع تحت تصرفه الوسائل البشرية والمادية اللازمة لضمان حسن سيره وتمكينه من أداء مهامه على الوجه المطلوب، كما يخضع في تسييره الداخلي لأحكام المحاسبة العمومية.

وينتظم عمل المجلس ضمن هيكل تنظيمي يتكون من:

ـ **المصالح المركزية:** يشرف على إدارة مجلس المحاسبة رئيس يتولى الإشراف العام على نشاطاته وتنظيم أشغاله، ويساعده في ذلك نائب رئيس. ومن بين أبرز صلاحيات رئيس المجلس:

- تمثيل مجلس المحاسبة رسميا؛
- الإشراف على علاقاته مع رئاسة الجمهورية والسلطة التشريعية والحكومة؛
- السهر على السير المنتظم لأعمال المجلس؛

[14] – لطفاوي مُحَّد عبد الباسط، "مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد: 12، العدد: 03، 2020، ص: 129.

- تعيين رؤساء الغرف الوطنية والجهوية، مع إمكانية ترؤس جلساتها عند الاقتضاء.

كما يضم المجلس جهاز النيابة العامة المالية، يتولى رئاسته ناظر عام يساعده عدد من النظار، ويضطلع هذا الجهاز بدور رقابي وقضائي يتمثل أساسا في السهر على التطبيق السليم للقوانين والتنظيمات، ومتابعة تقديم الحسابات في آجالها، إضافة إلى التنسيق مع الجهات القضائية المختصة ومتابعة مآلات الملفات محل الرقابة.

_ **الغرف الوطنية والجهوية:** يتكون مجلس المحاسبة من غرف ذات اختصاص وطني مقرها المركزي، وغرف ذات اختصاص جهوي تتولى الرقابة البعدية على مالية الجماعات الإقليمية والهيئات العمومية الواقعة ضمن نطاقها الإقليمي.

ويشرف رؤساء الغرف على تنسيق الأعمال داخل تشكيلاتهم، ويسهرون على حسن سير الجلسات وتحقيق الأهداف المحددة في البرامج الرقابية، كما يتولون تحديد القضايا محل الدراسة وإدارة المداولات واتخاذ القرارات وفق الإجراءات القانونية المعمول بها[15].

➢ صلاحيات مجلس المحاسبة:

يشمل مجال اختصاص مجلس المحاسبة مختلف مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية، مهما كان شكلها القانوني، متى كانت خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمتد رقابته إلى الهيئات التي تتولى تسيير أنظمة التأمين والحماية الاجتماعية الإجبارية.

ويمارس مجلس المحاسبة نوعين رئيسيين من الرقابة:

_ **الرقابة الإدارية (رقابة التسيير):** تهدف هذه الرقابة إلى تقييم جودة التسيير العمومي، من خلال فحص كيفية استعمال الموارد المالية والمادية والبشرية، وقياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة، ومدى احترام مبادئ الفعالية والنجاعة الاقتصادية.

ويترتب عن هذه الرقابة إعداد تقارير تقييمية تتضمن ملاحظات المجلس، إلى جانب اقتراحات وتوصيات ترمي إلى تحسين أساليب التسيير وتعزيز الحوكمة المالية داخل الهيئات العمومية.

[15] – مسعي محمد، "المحاسبة العمومية"، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص: 155.

_ **الرقابة القضائية:** تتمثل الرقابة القضائية في مراجعة الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف، وفحص وتصفية حسابات المحاسبين العموميين، مع إمكانية ترتيب المسؤولية عليهم في حال ثبوت مخالفتهم لأحكام قوانين المحاسبة العمومية[16].

وفي هذا الإطار، يتمتع مجلس المحاسبة بسلطة إصدار الأحكام والقرارات القضائية التي قد تفضي إلى تحميل المسؤولين الماليين تبعات قانونية، وهو ما يعكس الطابع القضائي لهذه الهيئة ودورها المحوري في حماية المال العام.

[16]– مسعي مُحَّد، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق الذكر، ص: 160.

الفصل السادس

سياسات الميزانية العمومية

- **تمهيد:**

تعتبر سياسة الميزانية العامة إحدى أهم أدوات السياسة المالية التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي ومواجهة الاختلالات الدورية، فمن خلال التحكم في مستويات الإنفاق العام والإيرادات الضريبية، يمكن للحكومة التأثير في مستوى النشاط الاقتصادي، وامتصاص الصدمات، وتحقيق أهداف الاستقرار والنمو.

وفي هذا الفصل، يتم تناول الأسس المفاهيمية لسياسة الميزانية العامة، ودورها في الحد من التضخم، إضافة إلى فعاليتها في مواجهة حالات الكساد والانكماش الاقتصادي.

I. الإطار المفاهيمي لسياسة الميزانية العامة وأهدافه:

تمثل سياسة الميزانية العامة الإطار الذي ينظم توجهات الدولة في الإنفاق والإيرادات خلال فترة مالية معينة، مما يستوجب الوقوف على مختلف التعريفات الواردة لها وبيان الأهداف التي تسعى لتحقيقها في سياق إدارة الشأن المالي العام.

1. مفهوم سياسة الميزانية العامة:

قبل التطرق إلى تعريف السياسة الميزانية، يجدر التوقف عند الأصل اللغوي لهذا المصطلح، إذ يعود من الناحية التاريخية إلى الكلمة الفرنسية Fisc التي تعني الخزانة أو بيت المال، غير أن هذا المفهوم توسع في الوقت الحالي ليأخذ بعدا أشمل يرتبط بالدور الاقتصادي المتزايد للدولة وتدخلها للتأثير في دورة النشاط الاقتصادي[1].

وتعرف السياسة الميزانية بأنها مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطات الحكومية لتعديل حجم النفقات العامة أو الحصيلة الضريبية بهدف تحقيق أهداف اقتصادية محددة، مثل معالجة التضخم والبطالة[2].

كما تعرف أيضا بأنها السياسات المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة الهادفة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية[3].

---

[1] – لحسن دردوري، "سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر – تونس"، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادي، جامعة محمد خيضر – بسكرة –، 2013-2014، ص: 03.

[2] – –أحمد الأشقر،"الاقتصاد الكلي"، الدار العالمية للنشر، الطبعة الأولى، عمان،2002، ص:338.

[3] – وجدي حسين،"المالية الحكومية والاقتصاد العام"، القاهرة، 1988، ص:431.

وتقدم السياسة الميزانية كذلك باعتبارها برنامجا تخطيطيا تنفذه الدولة بالاعتماد على مصادرها الإيرادية وأوجه إنفاقها المختلفة بهدف إحداث آثار مرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة على متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، بما يخدم تحقيق أهداف المجتمع[4].

كما تعرف بأنها النهج الذي تسلكه الدولة عبر استخدام أدواتها المالية من نفقات عامة، وإيرادات عامة، والموازنة العامة لمواجهة الأزمات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي[5].

ويستعمل مصطلح السياسة الميزانية أيضا للدلالة على السياسة الاقتصادية التي تعتمد فيها الحكومة على الإنفاق العام والإيرادات العامة من أجل التأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية، سعيا إلى الاستقرار الاقتصادي وتحقيق الاستخدام الكامل للموارد المتاحة[6].

وفي منظور آخر، تعني السياسة الميزانية الاستخدام الواعي للموازنة العامة من أجل تحقيق نمو اقتصادي متوازن. وقد عرفها بعض الباحثين بأنها مجموعة من القواعد والوسائل والإجراءات التي تعتمدها الدولة بهدف تسيير نشاطها المالي بكفاءة عالية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية خلال فترة زمنية معينة[7].

كما ينظر إليها أيضا باعتبارها توظيفا للإيرادات العامة والنفقات العامة والدين العام لتحقيق التوازن بين جانبي الموازنة والوصول إلى مستويات مرتفعة من الإنتاج الكلي دون تضخم.

وعليه، يمكن القول إن السياسة الميزانية تمثل إحدى أهم أدوات الدولة للتأثير في الاقتصاد الوطني، بالاعتماد على مكونات الموازنة العامة من إيرادات ونفقات، وبما يسمح بتحليل نشاط الدولة المالي وما ينتج عنه من آثار على مختلف قطاعات الاقتصاد، ومن خلال مجموع هذه التعريفات، يتضح أن السياسة الميزانية هي إحدى أبرز الوسائل التي تعتمدها الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتعزيز النمو وتحقيق التوازنات الكبرى، (وهنا يجب الاشارة الى أن الكتاب الفرنكوفونيين في هذا الميدان يستخدمون مصطلح "سياسة الميزانية"، أما الكتاب من المشرق العربي يستخدمون مصطلح "السياسة المالية").

---

[4] – –حامد عبد المجيد دزار،"السياسات المالية"، الاسكندرية، الدار الجامعية،2003، ص:16.

[5] – أحمد زهير سامية، "النقود والمصارف" دار زهران للنشر، عمان، 1993، ص:345.

[6] – –أسامة بشير الدباغ، أثيل عبد الجبار الجومر،"المقدمة في الاقتصاد الكلي"، الطبعة الأولى، دار المناهج، عمان،2003، ص:147.

[7] – مصطفى سلمان، حسام داود وآخرون،"مبادئ الاقتصاد الكلي"، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2000، ص:27.

2. أهداف سياسة الميزانية العامة:

من خلال المراجعة والتحليل للتعريفات السابقة للسياسة الميزانية، يمكن استنتاج أهم الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها من خلال هذه السياسة، حيث أن هذه الأهداف تختلف حسب طبيعة الاقتصاد السائد في الدولة، ويمكن تلخيص أبرزها فيما يلي:

➢ توزيع الدخل بشكل عادل[8]–[9]:

يتمثل الهدف الأساسي للسياسة الميزانية ضمان توزيع الدخل الوطني بطريقة عادلة بين طبقات المجتمع المختلفة، وخاصة بين الأغنياء والفئات الفقيرة أو محدودة الدخل، ويتحقق ذلك من خلال أدوات متعددة أبرزها النفقات الحكومية والإيرادات الضريبية.

ففي البداية، تقوم الدولة بتحديد سقف للأجور والمكاسب والفوائد، وتضع أسعارا للإنتاج، وفقا لطبيعة النظام الاقتصادي السائد؛ ففي النظام الرأسمالي يعتمد الإنتاج على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، بينما في النظام الاشتراكي يعتمد على الملكية العامة والمساهمة الفعالة في العملية الإنتاجية.

بعد ذلك، تعمل الدولة على إعادة توزيع الدخل عبر توجيه الإنفاق العام لإنشاء المرافق العامة والخدمات الاجتماعية وتقديم الدعم المباشر للفئات المستهدفة، إضافة إلى فرض ضرائب تصاعدية على ذوي الدخل المرتفع وضرائب منخفضة على ذوي الدخل المحدود، وبهذا تساهم السياسة الميزانية في تحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية والحد من الفوارق الاقتصادية، بما يحقق توازنا أكثر في مستويات المعيشة بين مختلف فئات المجتمع.

➢ تحقيق التنمية الاقتصادية[10]:

تسعى الدولة من خلال السياسة الميزانية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، والتي تعتبر من الأولويات الأساسية لكل دولة، ويتم ذلك باستخدام أدوات متعددة أهمها الإيرادات العامة والنفقات الحكومية الموجهة لدعم مشاريع التنمية الاقتصادية والاستثمارات الكبرى.

---

[8] – علي كنعان، "اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية"، دار المعارف، دمشق، دون سنة نشر،ص: 168.

[9] – خضر عباس المهر، "التقلبات الاقتصادية بين السياستين المالية والنقدية"، عمادة المكتبات، الرياض، 1981، ص: 153.

[10] – لحسن دردوري، "سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر – تونس"، مرجع سبق ذكره، ص: 06-07.

فالإنفاق العام في مجالات الصحة والتعليم والبنية التحتية والخدمات الاجتماعية يساهم في تحسين الظروف المعيشية، ويزيد من الدخل الحقيقي للفئات المستهدفة، كما يحفز النمو الاقتصادي بشكل عام.

ومن خلال التخطيط العقلاني والسليم لتوجيه هذه النفقات، يمكن تحقيق نتائج إيجابية على الاقتصاد الوطني، حيث يؤدي الاستخدام الرشيد للموارد المالية إلى تعزيز الإنتاجية وتشجيع الاستثمار، وبالتالي دفع عجلة التنمية الاقتصادية بشكل مستدام.

- **تحقيق الاستقرار الاقتصادي[11]–[12]:**

يسعى كل اقتصاد إلى تحقيق نوع من الاستقرار في مستويات الإنتاج والتشغيل والأسعار، وتعتبر السياسة الميزانية من أبرز الأدوات الحكومية لتحقيق هذا الاستقرار، حيث تعمل على مواجهة التقلبات الاقتصادية والتحديات المختلفة، مثل التضخم أو الركود أو حالات الفقر المفاجئة.

تلعب السياسة الميزانية دورا أساسيا في ضبط معدلات التضخم والتحكم في مستويات البطالة والإنتاج، من خلال أدوات متعددة مثل الإيرادات الضريبية والنفقات العامة الموجهة لتحفيز الاقتصاد أو دعم الفئات الضعيفة، فعندما تدار هذه الموارد بشكل عقلاني، يكون تأثيرها إيجابيا على الدخل ومستوى المعيشة والاستقرار الاقتصادي العام، أما إذا كانت توجيهات الإنفاق غير مدروسة أو عشوائية، فإنها قد تؤدي إلى نتائج سلبية، مثل زيادة العجز المالي أو تفاقم الفوارق الاجتماعية.

بالتالي، يمكن القول إن السياسة الميزانية تشكل أداة مركزية لتحقيق ثلاثة أهداف رئيسية متكاملة: العدالة الاجتماعية من خلال توزيع الدخل، التنمية الاقتصادية عبر الاستثمار والنفقات الموجهة، والاستقرار الاقتصادي من خلال التحكم في التضخم والبطالة ومستوى الإنتاج.

II. دور سياسة الميزانية العامة في مواجهة الضغوط التضخمية:

ان الضغوط التضخمية تعتبر من أبرز التحديات التي تواجه الاقتصاديات الوطنية، إذ تؤثر على القوة الشرائية للمواطنين وتزيد من تكلفة المعيشة، وفي هذا الصدد تلعب سياسة الميزانية العامة دورا محوريا في مواجهة هذه

[11] – عبد المجيد قدي، "المدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص: 190.

[12] – لحسن دردوري، "سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر – تونس"، مرجع سبق ذكره، ص: 08.

الضغوط، من خلال توجيه الإنفاق العام، وتنظيم الاقتراض، وتطبيق السياسات الضريبية بشكل يحد من التضخم ويحقق الاستقرار الاقتصادي.

1. دور السياسة الإنفاقية في مواجهة التضخم:

عندما تسود حالة التضخم في الاقتصاد، يصبح الطلب الكلي على السلع والخدمات أكبر من العرض الكلي المتاح، ما يؤدي إلى زيادة مستمرة في الأسعار وارتفاع معدلات التضخم بشكل عام.

في هذا السياق، تهدف السياسة الإنفاقية إلى ضبط مستوى الطلب الكلي من خلال التحكم في حجم النفقات العامة، بحيث يمكن تقليل الضغوط التضخمية على الأسواق.

تتضمن هذه السياسة استخدام أدوات مالية انكماشية، مثل خفض الإنفاق الحكومي، مما يؤدي إلى تقليل استهلاك الأفراد والشركات وبالتالي خفض حجم الطلب الكلي، هذه الآلية تعمل على تقليل الضغط على الأسعار وتخفيف التضخم بشكل تدريجي.

كما يمكن أن يستفاد من مزيج من السياسات، بحيث يجمع بين تقليص الإنفاق العام من جهة، وزيادة بعض أنواع الضرائب من جهة أخرى، بهدف تقليل القدرة الشرائية للأفراد دون التأثير السلبي الكبير على النشاط الاقتصادي.

بمعنى آخر، يتم تحقيق التوازن بين التحكم في التضخم والحفاظ على استقرار الاقتصاد العام، من خلال تنظيم الإنفاق والضرائب بشكل متناسق ومتوازن، وهنا تلعب السياسة الإنفاقية دورا رئيسيا في تقليل الطلب الكلي، وتوفير بيئة اقتصادية أكثر استقرارا، بحيث تقل معدلات التضخم تدريجيا وتصبح الأسعار أكثر قابلية للتحكم[13].

2. سياسة القروض العامة ودورها في السيطرة على التضخم:

تلجأ الدول في كثير من الحالات الاقتصادية الصعبة، مثل حدوث التضخم، إلى استخدام أدوات متنوعة لضبط الاستقرار الاقتصادي والحفاظ على التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي في الأسواق.

من بين هذه الأدوات، تعد سياسة القروض العامة من أبرز الوسائل التي تعتمدها الدولة لمعالجة الاختلالات الاقتصادية، خصوصا عند مواجهة مشكلة التضخم.

[13] – خالد واصف الوزاني، محمد حسين الرفاعي، "مبادئ الاقتصاد الكي"، دار وائل للنشر، عمان، 2000، ص: 329.

تعتبر القروض العامة أداة فعالة للتحكم في السيولة النقدية المتداولة في الاقتصاد والتأثير على الفائض النقدي الذي قد يؤدي إلى زيادة الضغوط التضخمية، فعند ارتفاع معدل التضخم تسعى الدولة إلى امتصاص جزء من الكتلة النقدية الزائدة من السوق، وذلك عن طريق إصدار سندات خزينة أو أذونات خزينة تطرح للاكتتاب من قبل الجمهور، سواء كانت آجالها متوسطة أو طويلة.

من خلال هذه العملية، يمكن للدولة تقليل حجم النقد المتداول في الاقتصاد، مما يسهم في خفض الطلب الكلي والتخفيف من الضغوط التضخمية على الأسعار، كما تساعد هذه السياسة في توجيه الموارد المالية بشكل أفضل، حيث يتم امتصاص الفائض النقدي الزائد دون التأثير السلبي الكبير على النشاط الاقتصادي أو الاستثمار[14].

وباختصار، تلعب سياسة القروض العامة دورا مهما في:

- التحكم في السيولة النقدية المتداولة في السوق.
- امتصاص الكتلة النقدية الزائدة التي تسبب التضخم.
- تقليل الطلب الكلي وبالتالي الحد من ارتفاع الأسعار.
- دعم الاستقرار الاقتصادي عبر أدوات مالية آمنة وفعالة.

3. السياسة الضريبية وأثرها في ضبط التضخم:

تعد السياسة الضريبية من الأدوات الأساسية التي تستخدمها الدول لتحقيق التوازن الاقتصادي ومعالجة الاختلالات التي تواجهها، خصوصا في حالات التضخم والكساد.

فهي تعمل بالتكامل مع سياسات أخرى مثل سياسة الإنفاق العام وسياسة القروض العامة، لتوفير آلية شاملة لضبط الطلب الكلي وتحقيق استقرار الأسعار.

تعتمد السياسة الضريبية على تنظيم مستويات الضرائب وطرق تحصيلها بحيث تساهم في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية متعددة، مثل[15]:

- خفض الضغوط التضخمية عن طريق امتصاص جزء من السيولة النقدية المتاحة لدى الأفراد والشركات.
- تعزيز الإيرادات العامة التي يمكن استخدامها في تمويل المشروعات التنموية والسياسات الاجتماعية.

---

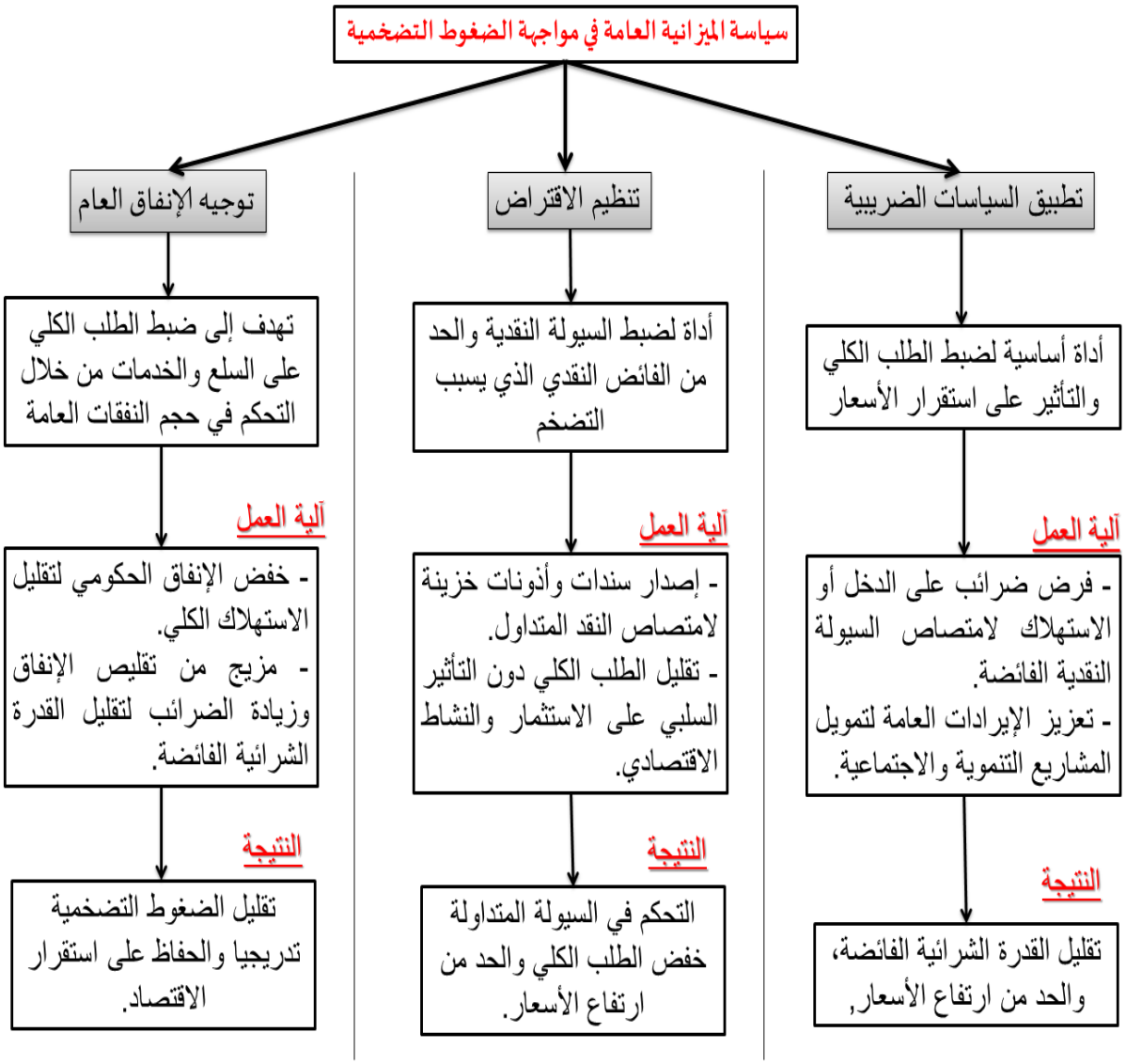
[14] – لحسن دردوري، "سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر – تونس"، مرجع سبق ذكره، ص: 19-20.

15– عبد المجيد قدي، "المدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية"، مرجع سبق ذكره، ص: 189.

- التأثير على استهلاك وادخار الأفراد بما يخدم استقرار الاقتصاد الكلي.

في حالات التضخم، تلعب الضرائب دورا فعالا في خفض حجم الطلب الكلي، وذلك من خلال فرض ضرائب على الدخول أو على الاستهلاك، مما يقلل من القدرة الشرائية الفائضة ويحد من ارتفاع الأسعار، بمعنى آخر رفع معدلات الضرائب المباشرة وغير المباشرة يؤدي إلى امتصاص جزء من السيولة النقدية المتداولة، وبالتالي خفض الطلب الكلي، ما يسهم في الحد من التضخم[16].

الشكل رقم (02): آلية عمل سياسة الميزانية العامة في علاج التضخم



المصدر: من اعداد المؤلف

[16] – Charles waline, "le budget de d'état", Paris la documentation française, 2006, P10.

III. فعالية سياسة الميزانية العامة في معالجة فترات الكساد والانكماش الاقتصادي:

تلعب سياسة الميزانية العامة دورا محوريا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وحماية الاقتصاد من التقلبات الحادة، خصوصا في فترات الكساد والانكماش، وذلك من خلال أدواتها المختلفة مثل الإنفاق العام، والسياسات الضريبية، تستطيع الدولة التأثير على مستويات الطلب الكلي، استهلاك الأفراد، والاستثمار، بما يساهم في التخفيف من آثار الانكماش الاقتصادي وتحفيز النمو. كما أن الدمج المنسق بين هذه الأدوات يزيد من فعالية السياسات ويعزز قدرتها على معالجة الفجوات الاقتصادية بشكل مستدام.

1. دور سياسة الإنفاق العام في معالجة الكساد:

تعتبر سياسة الإنفاق العام من أهم أدوات سياسة الميزانية العامة التي تستخدمها الدولة لمواجهة الانكماش الاقتصادي وفترات الكساد، ففي حالة الكساد يصبح الطلب الكلي على السلع والخدمات أقل من العرض الكلي المتاح في الاقتصاد، مما يؤدي إلى انخفاض النشاط الاقتصادي، تراجع الإنتاج، وارتفاع معدلات البطالة. هذه الحالة تعكس عجزا في الطلب الكلي عن تلبية احتياجات الاقتصاد، وهو ما يتطلب تدخل الدولة عبر سياسات مالية توسعية تهدف إلى زيادة حجم الطلب الكلي وتحريك عجلة النشاط الاقتصادي.

تتمثل الآلية الأساسية لهذه السياسة في زيادة الإنفاق الحكومي على المشاريع العامة والبنية التحتية والخدمات الأساسية، بما يخلق فرص عمل جديدة ويزيد من دخول الأفراد، وبالتالي يزيد من قدرتهم على الاستهلاك والاستثمار، هذا الإنفاق الحكومي يعوض جزئيا الانخفاض في الطلب الخاص الناتج عن الركود الاقتصادي، ويعمل على تحفيز الاستهلاك والاستثمار الخاص، مما يؤدي إلى رفع مستويات الطلب الكلي في الاقتصاد[17].

تجارب اقتصادية تاريخية عديدة أكدت فعالية سياسة الإنفاق العام في معالجة الكساد، ومن أبرزها سياسات كينز بعد الأزمة الاقتصادية العالمية في عام 1929، حيث أدى زيادة الإنفاق الحكومي إلى رفع دخول الأفراد وتحفيز الطلب الكلي، مما ساهم في تحريك عجلة الاقتصاد وتقليل معدلات البطالة تدريجيا، ومن هذا المنطلق يمكن القول إن الإنفاق العام ليس مجرد أداة لتوفير الخدمات العامة، بل هو أداة استراتيجية لتوازن الاقتصاد خلال الأزمات

[17] – بختة سعيدي، "أثر دور الدولة على برامج الاصلاح الاقتصادي في الجزائر للفترة 1990-2009"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الاقتصاد، تخصص تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2012-2013، ص: 42.

والانكماشات الاقتصادية، حيث يسهم في تقليل آثار الركود وزيادة النشاط الاقتصادي بطريقة مباشرة وملموسة[18].

باختصار، تعتمد فعالية سياسة الإنفاق العام في معالجة الكساد على حجم ونوع الإنفاق الحكومي، وكذلك على التنسيق مع السياسات الاقتصادية الأخرى مثل السياسة الضريبية، لتحقيق أقصى أثر إيجابي على الطلب الكلي والنمو الاقتصادي.

2. دور السياسة الضريبية في علاج الفجوة الانكماشية:

تلعب السياسة الضريبية دورا مهما في دعم الاقتصاد خلال فترات الانكماش والركود، حيث تعتمد الدولة على خفض نسب الضرائب أو منح إعفاءات ضريبية لبعض القطاعات الاقتصادية لتحفيز النشاط الاقتصادي وزيادة القدرة الشرائية للأفراد، ففي حالة انخفاض الطلب الكلي عن العرض الكلي يصبح الاقتصاد غير قادر على استيعاب الإنتاج المتاح، مما يؤدي إلى زيادة البطالة وتراجع الاستثمارات.

هنا تأتي أهمية السياسة الضريبية، إذ تقوم الدولة بتخفيض نسب الضرائب على الدخل أو على الشركات، أو تقديم إعفاءات ضريبية مؤقتة، مما يزيد من دخول الأفراد ويعزز الميل إلى الاستثمار، هذه الإجراءات تعمل على زيادة حجم الطلب الكلي وتحريك عجلة الاقتصاد، حيث يحصل الأفراد على موارد مالية أكبر يمكنهم إنفاقها أو استثمارها، مما يرفع الإنتاج ويخلق فرص عمل جديدة، ويقلل من نسب البطالة[19].

3. دمج السياسة الانفاقية والضريبية لتحقيق التوازن الاقتصادي ومعالجة الكساد:

تمثل الآلية الثالثة مزيجا متكاملا بين السياسة الإنفاقية والسياسة الضريبية، حيث تقوم الدولة بتطبيق كليهما بشكل متزامن لتعظيم أثرهما في تنشيط الاقتصاد ومواجهة فترات الكساد والانكماش، ففي هذا الإطار تزيد الحكومة حجم الإنفاق العام على مستوى مشاريع الاستهلاك والاستثمار بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء عبر تمويل مشروعات البنية التحتية أو دعم القطاعات الإنتاجية والخدمية، وذلك بهدف زيادة الطلب الكلي وتحفيز النشاط الاقتصادي.

---

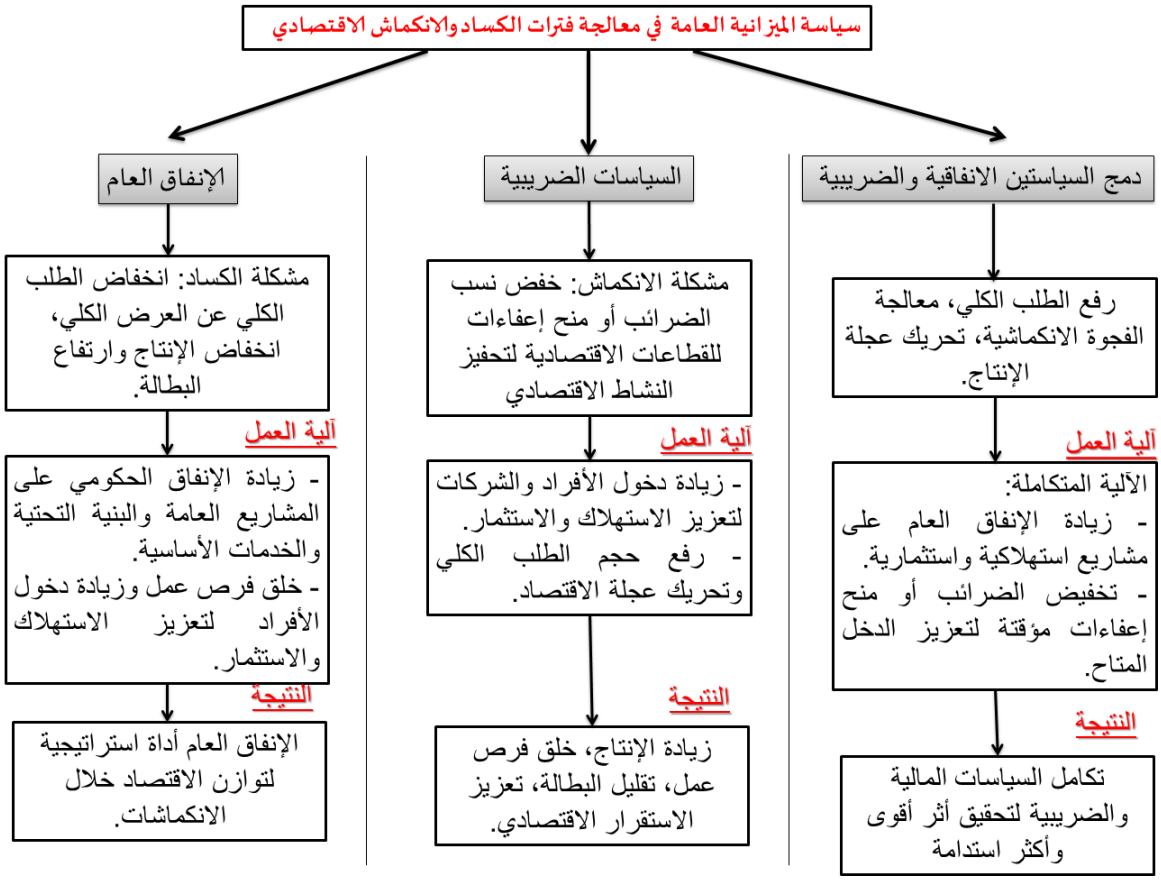
[18] – محمد نوري الشمر ناظم، "النقود والمصارف والنظرية النقدية"، دار زهران للنشر، عمان، 1999، ص: 454.

[19] – علي الكنعان، "الاقتصاد المالي"، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد دمشق، 2009، ص:213.

في الوقت ذاته، تقوم الدولة بتخفيض الضرائب على الأفراد والشركات أو منح إعفاءات ضريبية مؤقتة، بهدف زيادة الدخل المتاح للأفراد وتشجيع الاستهلاك الشخصي والاستثمار الخاص، هذا الدمج بين زيادة الإنفاق العام وتخفيض الضرائب يؤدي إلى رفع حجم الطلب الكلي والطلب الفعلي على السلع والخدمات، بما يسمح بعلاج الفجوة الانكماشية وتحريك عجلة الإنتاج.

كما أن هذا التوازن بين الإنفاق العام والسياسة الضريبية يساهم في تحسين مستوى التشغيل وتقليل البطالة، حيث يؤدي ارتفاع الطلب الكلي الناتج عن هذه السياسات إلى خلق فرص عمل جديدة وزيادة الإنتاج الكلي، وهو ما يعزز من استقرار الاقتصاد ويخفف من حدة الركود، بهذا الشكل يمكن القول إن دمج الأداتين معا يحقق تكاملا بين السياسات المالية والضريبية، ويجعل الدولة قادرة على معالجة الانكماش الاقتصادي بشكل أكثر فاعلية واستدامة[20].

الشكل رقم (03):آلية عمل سياسة الميزانية العامة في علاج الكساد والانكماش



المصدر: من اعداد المؤلف

[20]- محمد مروان السمان وآخرون، "مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص: 310.

الفصل السابع

ميزانية الجماعات المحلية

- **تمهيد:**

تعتبر الجماعات المحلية (البلديات والولايات)، وفي مقدمتها البلدية، حجر الأساس في إدارة الشؤون المحلية وتحقيق التنمية على المستوى القاعدي، باعتبارها أقرب الهياكل العمومية إلى المواطن، ويعد تسييرها المالي أحد أهم العناصر التي تحدد قدرتها على أداء مهامها وتحسين مستوى الخدمات العمومية.

فميزانية الجماعات المحلية تمثل الإطار المالي الذي ترصد من خلاله الموارد وتوزع النفقات، بما يضمن تنفيذ البرامج التنموية وتحقيق الأهداف المرسومة، وفي ظل التطورات القانونية والتنظيمية التي عرفتها الجزائر، أصبح تعزيز الحكم المحلي الرشيد وتوفير مصادر تمويل مستدامة شرطا أساسيا لرفع فعالية الجماعات المحلية وضمان استقرارها.

من هنا تبرز أهمية دراسة ميزانية الجماعات المحلية، من خلال التطرق إلى ماهيتها، ومصادر تمويلها، والخصائص التي تميزها باعتبارها أداة مركزية في بناء وتنفيذ السياسات التنموية على المستوى المحلي.

I. عموميات حول الجماعات المحلية:

تشكل الجماعات المحلية أحد الركائز الأساسية في تنظيم الدولة الحديثة، إذ تمثل الإطار الذي تمارس من خلاله الإدارة العمومية دورها على المستوى القاعدي، وقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى تعزيز اللامركزية باعتبارها آلية لضمان فعالية أكبر في تسيير الشؤون المحلية وتلبية حاجات المواطنين.

وفي هذا السياق، تبرز البلدية كأهم وحدة محلية تتكفل بإدارة الحياة اليومية للسكان وتقديم مختلف الخدمات العمومية، ويهدف هذا المبحث إلى التعرف على مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر، والوقوف على خصائصها وتنظيمها بين المركزية واللامركزية، بما يوضح الدور الذي تؤديه في إطار التنمية المحلية.

1. مفهوم الجماعات المحلية:

تطور مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر عبر مراحل تاريخية متميزة، تأثر كل منها بالتحولات السياسية والإدارية التي عرفتها البلاد، بدءا من الحقبة الاستعمارية وصولا إلى بناء الدولة الوطنية بعد الاستقلال.

❖ **لمحة تاريخية عن الجماعات المحلية:**

- **مرحلة الاستعمار:**

عرفت الإدارة المحلية في الجزائر، منذ 1844، نظاما إداريا يخدم المصالح العسكرية والاستعمارية، حيث أنشئت "المكاتب العربية" لإحكام السيطرة على السكان وتمويل الجيش، وبحلول 1868، أقرت فرنسا تنظيما بلديا ميز بين ثلاثة أصناف من البلديات[1]:

- البلديات الأهلية: وجدت أساسا في المناطق الجنوبية والنائية، وكانت تدار بطابع عسكري مباشر عبر ضباط الجيش بمساعدة بعض الأعيان المحليين المعينين.
- البلديات المختلطة: انتشرت في معظم المناطق الشمالية ذات الوجود الأوروبي، وارتكز تسييرها على:

_ المتصرف: موظف خاضع لسلطة الحاكم العام.

_ اللجنة البلدية: تضم منتخبين أوروبيين وبعض الجزائريين المعيّنين وفق التنظيم القبلي (الدوار.(

- البلديات ذات التصرف التام: وجدت في المدن الكبرى والمناطق الساحلية، وخضعت للقانون البلدي الفرنسي لسنة 1884، الذي أنشأ: المجلس البلدي المنتخب، العمدة المنتخب من داخل المجلس، والذي مثل أداة قمع ضد الجزائريين خاصة خلال الثورة التحريرية.

ومع تصاعد العمل الثوري، أنشأت السلطات الاستعمارية أجهزة إدارية جديدة تحت السلطة العسكرية مثل:

_ الأقسام الإدارية الخاصة (S.A.S) في الريف،

_ الأقسام الإدارية الحضرية (U.A.S) في المدن.

- **مرحلة الاستقلال:**

بعد الاستقلال، وبسبب مغادرة الإطارات الأوروبية، تم تقليص عدد البلديات وتعيين مندوبيات خاصة لإدارتها، تضم مجاهدين ومناضلين.

[1] – محمد الصغير بعلي ، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية" ،دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004، ص: 36-38.

وأكد دستور 1963 وميثاق الجزائر 1964 على مركزية البلدية باعتبارها قاعدة التنظيم الإقليمي والإداري، ويعد الأمر 67/24 الصادر سنة 1967 أول إطار قانوني حديث ينظم الجماعات المحلية في الجزائر، وقد جاء لترسيخ نوع من الديمقراطية الإدارية عبر[2]:

- المجلس الشعبي البلدي: هيئة منتخبة بالاقتراع العام، يتراوح عدد أعضائها بين 9 و39 وفق عدد السكان، وتمتلك صلاحيات واسعة انسجاما مع التوجه الاشتراكي آنذاك.
- المجلس التنفيذي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي، ويضم الرئيس ونوابه.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس، ويجمع بين تمثيل الدولة وتمثيل البلدية.

وفي ظل دستور 1976 وسياسة الحزب الواحد، تم تعزيز الطابع اللامركزي من خلال المجالس المنتخبة، غير أن الهيئات البلدية ظلت مرتبطة تنظيميا وسياسيا بحزب جبهة التحرير الوطني، حيث أصبح الانخراط فيه شرطا للترشح للمجالس المحلية.

❖ تعريف الجماعات المحلية:

تختلف حاجات الأفراد ورغباتهم باختلاف البيئات التي يعيشون فيها؛ فما يحتاجه سكان منطقة ريفية قد لا يلائم سكان المدن، كما تتباين متطلبات الأقاليم داخل الدولة الواحدة، وبسبب هذا التنوع أصبح من الضروري أن تراعي السلطات المركزية عند إعداد السياسات التنموية خصوصيات واحتياجات السكان في مختلف المناطق، خاصة تلك البعيدة عن مقر السلطة المركزية، وقد أدى هذا الواقع إلى تبني منهج اللامركزية بدلا من النظام المركزي الصارم، بما يسمح بقدر أكبر من الاستجابة لاحتياجات السكان.

وتعرف الجماعات المحلية من خلال مجموعة من المفاهيم، من أهمها:

- تعتبر الجماعات المحلية كيانا يضم الولاية والبلدية باعتبارهما جهات إدارية محلية، تقوم على مبادئ الديمقراطية التي تتيح لكل إقليم إدارة شؤونه المحلية بواسطة ممثليه المنتخبين من بين سكانه. ويرتبط هذا المفهوم بما يعرف باللامركزية المصلحية أو المرفقية، والتي تهدف إلى تحقيق مصالح عامة تحت إشراف ورقابة الدولة أو أحد أشخاصها الاعتباريين، مثل الهيئات والمؤسسات العمومية[3].

---

[2]– محمد الصغير بعلي ، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية" ،مرجع سبق ذكره، ص: 38.

[3]– علاء الدين عشي ، "مدخل القانون الإداري" ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،عين مليلة ، الجزائر ، 2012، ص: 39.

- كما تعرف الجماعات المحلية من منظور قانوني بأن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة[4].
- وتعرف أيضا بأنها جزء محدد من إقليم الدولة يخضع لتنظيم محلي، وقد يكون قرية أو مدينة صغيرة أو كبيرة أو مجموعة من التجمعات السكانية. وتشكل المقومات الجغرافية والبشرية والوظيفية الركائز الأساسية التي تقوم عليها هذه الوحدات المحلية[5].

وبناء على ما سبق، يمكن تقديم تعريف إجرائي للجماعات المحلية على النحو التالي:

هي وحدات إدارية محلية ذات حدود جغرافية محددة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتدار بواسطة جهاز تنفيذي منتخب من المواطنين المقيمين داخل إقليمها، بهدف تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.

❖ أهمية الجماعات المحلية:

تكتسي الجماعات المحلية أهمية بالغة في تنظيم الدولة الحديثة، وذلك بالنظر إلى المزايا المتعددة التي توفرها على المستويين الإداري والديمقراطي، ويمكن تلخيص أهم هذه الأدوار فيما يلي[6]:

_ تعزيز الديمقراطية المحلية: تمثل الجماعات المحلية الإطار الأمثل لتجسيد الممارسة الديمقراطية على المستوى القاعدي، حيث تمكن السكان من انتخاب ممثليهم وتفويضهم في إدارة شؤونهم المحلية: ويعد هذا من أبرز مظاهر الديمقراطية التشاركية التي تمنح المواطن دورا فعالا في صناعة القرار العمومي، كما تتيح مراقبة الأداء والمساهمة في تصويب السياسات المحلية.

_ المساهمة في تخفيف العبء عن السلطة المركزية: مع توسع مهام الدولة وتنوع وظائفها الاقتصادية والاجتماعية والخدماتية، أصبح من الصعب على الجهاز المركزي القيام بجميع المهام بكفاءة عالية، وهنا تلعب الجماعات المحلية دورا جوهريا من خلال تولي جزء من الوظائف المحلية، مما يخفف الضغط عن الإدارة المركزية ويسهم في تجويد الخدمة العمومية وتقريبها من المواطن.

---

[4]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة في 03 يوليو 2011، ص:07.

[5]- صفوان المبيضين و آخرون ، "المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية"، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، الطبعة العربية عمان ، الأردن، 2011، ص: 20.

[6]- بسمة عولمي،"تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر" مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 03، العدد 04، 2006، ص: 258-259.

_ الاستجابة للخصوصيات الجغرافية والديموغرافية: تتسم أقاليم الدولة بتفاوتات كبيرة من حيث الموقع الجغرافي (مناطق ساحلية، داخلية، جبلية أو صحراوية) ومن حيث الكثافة السكانية ومستوى التنمية، ونظرا لصعوبة إدارة هذه الاختلافات المتعددة من خلال جهاز مركزي واحد، يصبح وجود إدارة محلية أمرا ضروريا، فالجماعات المحلية هي الأقرب إلى المواطن، والأقدر على فهم طبيعة احتياجاته اليومية وتحديد الأولويات التنموية التي تتناسب مع خصوصيات الإقليم.

_ تعزيز التنمية المحلية: بفضل قربها من المجتمع المحلي وإلمامها بموارده ومشكلاته، تكون الجماعات المحلية أكثر قدرة على وضع برامج تنموية فعالة تستجيب للحاجات الفعلية للسكان، كما تضمن سرعة التدخل ومعالجة المشكلات، مما يساهم في رفع فعالية السياسات العامة وتحقيق تنمية متوازنة بين مختلف مناطق الدولة.

_ ترسيخ مبادئ الحوكمة المحلية واكتساب الخبرة: تعد الجماعات المحلية فضاء مهما لاكتساب المنتخبين المحليين خبرة عملية في تسيير الشأن العام، وتحمل المسؤولية واتخاذ القرار، وهذا يسهم في تكوين نخب محلية ذات كفاءة، قادرة على قيادة العمل التنموي والمشاركة في ترقية الحياة السياسية والإدارية داخل الإقليم.

2. التنظيم المركزي واللامركزي في تسيير الجماعات المحلية:

يشكل التنظيم الإداري الأساس البنيوي لقيام الدولة، ويأخذ شكلين رئيسيين هما: المركزية واللامركزية، ويعد فهم هذين الأسلوبين ضروريا لاستيعاب كيفية إدارة الشؤون المحلية وتوزيع الصلاحيات بين مختلف مستويات السلطة.

❖ المركزية الإدارية:

➢ تعريف المركزية:

المركزية هي تركيز الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة، بحيث تتولى السلطة التنفيذية (عبر وزاراتها وإداراتها) اتخاذ القرارات والتوجيه والتخطيط والرقابة، وفي هذا النظام لا تتمتع الوحدات المحلية بشخصية معنوية مستقلة، بل تخضع تماما لتوجيهات السلطة المركزية[7].

وتتجسد المركزية في هرم إداري يبدأ من قمة السلطة في العاصمة وينحدر عبر درجات متسلسلة من الرؤساء والمرؤوسين، ما يعزز وحدة القرار وانسجامه.

[7]- حسين عثمان محمد عثمان، "أصول القانون الإداري "، منشورات الحلبي الحقوقية ، ،مصر 2010 ، ص: 297.

➢ **مجالات المركزية:**

تتخذ المركزية ثلاث صور رئيسية[8]:

- المركزية السياسية: احتكار السلطة السياسية (التشريعية، التنفيذية، القضائية) من طرف الحكومة المركزية.
- المركزية الاقتصادية: تدخل الدولة المركزية في التخطيط الاقتصادي وتوجيه الأنشطة الاقتصادية الكبرى.
- المركزية الإدارية: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، مع خضوع جميع الإدارات المحلية لتبعية هرمية مباشرة.

➢ **صور المركزية الإدارية:**

- التركيز الإداري (Centralisation) : تتركز السلطة بيد الوزراء في العاصمة، ولا يمتلك ممثلو الولايات أو الدوائر سلطة اتخاذ القرار، مما يؤدي إلى بطء الإجراءات وتراكم الملفات.
- عدم التركيز الإداري (Déconcentration) : منح بعض الصلاحيات للهيئات والموظفين على المستوى المحلي دون منحهم استقلالية قانونية، بهدف تخفيف العبء عن الإدارة المركزية وتسريع الخدمات[9].

➢ **مزايا وعيوب المركزية[10]:**

✓ **المزايا:**

- تعزيز وحدة الدولة وتقوية السلطة السياسية.
- تسهيل إنجاز المشروعات الوطنية الكبرى.
- توحيد القواعد والإجراءات الإدارية وضمان تكافؤ الخدمات بين الأقاليم.

✓ **العيوب:**

- إهمال الخصوصيات المحلية وضعف ملاءمة القرارات لحاجات كل منطقة.
- تضخم البيروقراطية وبطء الإجراءات.
- عدم قدرة السلطة المركزية على مواكبة التعقيد المتزايد للحياة الإدارية.

---

[8] – علاء الدين عشي ، "مدخل القانون الإداري" ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،عين مليلة ، الجزائر،2012، ص: 43.

[9] – عمار بوضياف، "الوجيز في القانون الإداري"، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الطبعة الثالثة ،الجزائر، 2015، ص: 166 – 167.

[10] – صفوان المبيضين و آخرون ، "المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية"، ص: 27.

❖ **اللامركزية الإدارية:**

➢ **تعريف اللامركزية:**

اللامركزية هي نظام يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة قانونيا، تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس اختصاصاتها تحت رقابة الدولة، وهي تعبير عن الديمقراطية المحلية من خلال انتخاب مجالس تسير شؤون الإقليم[11].

➢ **مقومات اللامركزية:**

ترتكز اللامركزية على ثلاثة أركان أساسية[12]:

- وجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء هيئات محلية منتخبة تتولى إدارة هذه المصالح.
- خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطة المركزية لضمان احترام القانون.

➢ **صور اللامركزية:**

_ اللامركزية المرفقية (المصلحية): منح مرفق عام معين شخصية معنوية مستقلة مثل: الصحة، النقل، التعليم.

_ اللامركزية السياسية (الاتحادية): توزيع الوظائف السياسية بين الدولة الاتحادية والولايات، وتوجد فقط في الدول الفيدرالية مثل: الولايات المتحدة، كندا، وهذه الصورة لا تنطبق على الدول البسيطة كالدول العربية.

_ اللامركزية الإقليمية (المحلية): توزيع السلطة الإدارية داخل الدولة البسيطة على وحدات إقليمية (بلديات، ولايات)، مع منحها صلاحيات لاتخاذ قرارات محلية دون الرجوع الدائم للعاصمة[13].

➢ **محاسن اللامركزية:**

- سياسيا: تعزز الديمقراطية وتسمح بمشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام.
- إداريا: تخفف العبء عن المركز وتحسن جودة الخدمات لارتباطها المباشر بحاجات السكان.
- اجتماعيا: تحقق عدالة في توزيع الموارد بين المناطق.

---

[11] – سعد ماهر حمزة، "التخطيط الاقتصادي والمجالس المحلية في تعارضها"، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة ، مصر 1957، ص: 23.

[12] – محمد الصغير بعلي ، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية" ،مرجع سبق ذكره، ص: 09-10.

[13] – نفس المرجع السابق، ص: 12.

- اقتصاديا: تنسجم مع مبدأ "مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ."

➢ **عيوب اللامركزية:**

- احتمال ظهور نزعات جهوية أو تحيز للمصالح المحلية على حساب المصلحة الوطنية.
- ضعف الكفاءة إذا وصل أشخاص غير مؤهلين إلى المجالس المنتخبة بسبب تأثيرات سياسية أو حزبية.
- صعوبات التنسيق بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية[14].

3. خصائص ومميزات الجماعات المحلية:

تتمتع الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الوحدات الإدارية، وتمكنها من القيام بدورها في تسيير الشؤون المحلية بكفاءة وفاعلية، وتعد أهم هذه الخصائص ما يلي:

❖ **الاستقلال الإداري:**

يعد الاستقلال الإداري نتيجة مباشرة لتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية، مما يمنحها قدرا من الحرية في إدارة شؤونها دون الخضوع الكامل للسلطة المركزية، ويعني ذلك وجود أجهزة محلية تمتلك الصلاحيات الإدارية اللازمة لتسيير المرافق المحلية وفقا لنظام رقابي تمارسه الدولة[15].

ومن أهم مزايا الاستقلال الإداري:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية في ظل تعدد وظائفها.
- تجنب البطء الإداري وتسريع اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية.
- تعزيز الديمقراطية المحلية من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم عبر ممثليهم المنتخبين.

وتظهر الاستقلالية الإدارية في عدة مظاهر قانونية، أهمها:

- تمارس الهيئات المحلية صلاحياتها ابتداء، ولا تتدخل السلطة المركزية إلا بالتعقيب أو الرقابة اللاحقة، دون إصدار أوامر مسبقة أو الحلول محلها.
- لا تمارس السلطة المركزية الرقابة إلا وفق الشروط التي ينص عليها القانون، وبحدودها دون توسع.

---

[14] – محمد الصغير بعلي ، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية" ،مرجع سبق ذكره، ص: 32-34.

[15] – هاني علي الطهراوي، "القانون الإداري"، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2006، ص: 13.

- لا تملك سلطة الوصاية تعديل قرارات الجماعات المحلية، بل يمكنها فقط رفضها أو إلغاؤها إذا خالفت القانون، وفي المقابل يحق للجماعات المحلية الطعن في قرارات الوصاية أمام الجهات المختصة.

❖ **الاستقلالية المالية:**

تتطلب ممارسة الجماعات المحلية لمهامها توفر موارد مالية خاصة تكون ذمتها المالية المستقلة، وهو ما يعد مكملا لاستقلالها الإداري، ولكل شخص من أشخاص القانون العام (بما في ذلك الجماعات المحلية) أمواله العامة التي لا يجوز لغيره التصرف فيها إلا بإذنه.

ويرى المشرع الجزائري أن الشخصية المعنوية تقتضي بالضرورة الاعتراف للجماعات المحلية باستقلال مالي يمكنها من توفير الموارد اللازمة لأداء وظائفها، وقد نص قانون البلدية والولاية على أن أموال الجماعات المحلية تتكون من:

- مداخيل الضرائب والرسوم المحلية،
- مداخيل الممتلكات،
- الإعانات والقروض.

كما خول المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة الممثل القانوني لإدارة أموال وحقوق البلدية والمحافظة عليها.

وتتيح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية:

- إعداد ميزانيتها المحلية وتسييرها بحرية نسبية،
- تمويل المشاريع والخدمات الموجهة للمواطنين،
- تحقيق نوع من التوازن بين حاجات السكان وإمكانات البلدية أو الولاية.

إلا أن درجة هذا الاستقلال المالي قد تراجعت في السنوات الأخيرة نتيجة العجز الذي تعاني منه العديد من البلديات والولايات، مما يجعلها تعتمد على الإعانات والقروض، ويخضعها لرقابة مركزية مشددة تقيد من استقلالها المالي[16].

[16] – بسمة عولمي، "دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلدية تبسة"، مذكرة نيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية تخصص: مالية، المركز الجامعي، تبسة ، الجزائر، 2004-2003، ص: 06-07.

II. ماهية ميزانية الجماعات المحلية:

ان ميزانية الجماعات المحلية هي الأداة الأساسية التي تعتمد عليها البلديات والولايات في التخطيط المالي وتسيير شؤونها التنموية والإدارية، فهي تمثل ترجمة رقمية للبرامج والمشاريع المزمع تنفيذها خلال السنة المالية، وتعكس في الوقت ذاته أولويات الجماعة المحلية وقدرتها على الاستجابة لمتطلبات السكان في إطار ما تتمتع به من استقلالية إدارية ومالية، ولما كانت الجماعات المحلية تضطلع بدور متنام في تحقيق التنمية المحلية وتحسين الخدمات العمومية، أصبحت ميزانيتها تحتل مكانة محورية باعتبارها وسيلة لتحقيق التوازن بين الموارد المتاحة والحاجيات المتزايدة.

وانطلاقا من ذلك، يتناول هذا الجزء ماهية ميزانية الجماعات المحلية من خلال تحديد مفهومها، وبيان خصائصها ومبادئها، ثم التطرق إلى مراحل إعدادها وتنفيذها باعتبارها العملية التي تجسد فعليا السياسات المحلية على أرض الواقع.

1. مفهوم ميزانية الجماعات المحلية:

تعد ميزانية الجماعات المحلية الأداة الأساسية التي تمكن البلديات والولايات من تنظيم شؤونها المالية والإدارية، وتسهيل تنفيذ برامجها التنموية والخدمية بما يتوافق مع احتياجات المواطنين وإمكانيات الجماعة.

- **ميزانية البلدية:**

عرف القانون 11-10 المتعلق بالبلدية في مادته 176 ميزانية البلدية بأنها:

"جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وعقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار."[17]

وتعتبر ميزانية البلدية بمثابة خطة تنفيذية سنوية تعكس توجهات الإدارة المحلية في تلبية احتياجات السكان وتحقيق أهداف التنمية المحلية.

[17]- المادة 176، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، ص: 07.

➢ **ميزانية الولاية:**

يشبه تعريف ميزانية الولاية تعريف ميزانية البلدية، حيث نصت المادة 157 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على أن:

"ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للولاية، وعقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار.[18]"

➢ **تعريف ميزانية الجماعات المحلية:**

يمكن تعريف ميزانية الجماعات المحلية بأنها:

- وثيقة تقديرية تحدد الإيرادات والنفقات المتوقعة للجماعة المحلية خلال فترة زمنية محددة عادة سنة مالية.
- أداة إدارة ورقابة تستخدم لتسيير مصالح الجماعة المحلية وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- تعبير عن السياسة المحلية، حيث تعكس الأولويات والخطط التي تهدف الجماعة إلى تنفيذها لتلبية احتياجات السكان وتحسين الخدمات العامة[19].

2. خصائص ومبادئ ميزانية الجماعات المحلية:

❖ **خصائص ميزانية الجماعات المحلية:**

تمتاز ميزانية الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الوثائق المالية، ومن أبرزها[20]:

ـ الميزانية عمل علني: لكل مواطن مشارك في دفع الضرائب الحق في الاطلاع على كيفية استخدام المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية لتحقيق المنفعة العامة، كما يمكن للمواطنين المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية، ما يعزز الشفافية والمساءلة.

[18]- المادة 157، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، ص: 09.

[19]- صالح الرويلي، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر،1992 ، ص: 22-23.

[20]- نفس المرجع السابق، ص: 24.

_ **الميزانية عمل تقديري:** تعتمد الجماعات المحلية على التقدير لتحديد المشاريع والنفقات المتوقعة والإيرادات الممكن تحصيلها خلال السنة المالية، مستندة إلى نتائج السنة السابقة، نظرا لأن النتائج الفعلية للسنة المقبلة غير معروفة.

_ **الميزانية عمل مرخص:** تسجل الميزانية الإيرادات والنفقات المقترحة وفق القوانين المعمول بها، فلا يحق للجماعات المحلية الإنفاق إلا ضمن حدود الميزانية المعتمدة، إلا في حالات استثنائية.

_ **الميزانية عمل إلزامي:** يعد إعداد الميزانية أمرا دوريا وملزما، حيث يتم إعداد ميزانية واحدة لكل سنة مالية وفق القوانين والتنظيمات المعمول بها.

_ **الميزانية عمل ذو طابع إداري:** تعد الميزانية وثيقة إدارية تضم الإيرادات والنفقات، وتوفر معلومات دقيقة عن النشاط المالي والإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للجماعات المحلية، مما يسهل التخطيط والتسيير وتحقيق التنمية المحلية.

❖ مبادئ ميزانية الجماعات المحلية:

تستند ميزانية الجماعات المحلية إلى مجموعة من المبادئ التي تضمن تنظيمها وتحقيق أهدافها، ومن أهمها[21]:

_ **مبدأ السنوية:** تعد الميزانية لسنة مالية واحدة، تتماشى مع سنة الضريبة، وتقدر الإيرادات والنفقات خلال هذه الفترة، مع ذلك قد تمتد بعض العمليات، مثل تصفية الصفقات ودفع النفقات، إلى ما بعد انتهاء السنة المالية.

_ **مبدأ الوحدة:** ينبغي أن تتضمن الميزانية جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، ما يسهل متابعة المركز المالي للجماعة المحلية ويتيح الرقابة والمتابعة الفعالة.

_ **مبدأ الشمولية:** يتم عرض جميع الإيرادات والنفقات دون أي مقاصة بينهما، ما يضمن وضوح المعلومات المالية ويتيح للمجالس المنتخبة اتخاذ القرارات بشفافية.

_ **مبدأ التوازن:** يجب أن تكون الميزانية متوازنة، أي أن إجمالي النفقات المقدرة يمكن تغطيتها بإجمالي الإيرادات المتوقعة، ويعد التصويت على ميزانية غير متوازنة غير قانوني وفق قوانين البلدية والولاية[22].

---

[21]– عبد القادر لمير، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية"، رسالة ماجيستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد الأعمال، جامعة وهران، 2014، ص: 152.

_ **مبدأ التخصيص:** تخصص بعض الإيرادات لنفقات محددة، مثل تخصيص موارد لقسم التجهيز والاستثمار أو لمشاريع اجتماعية محددة (مثل بناء مدارس أو دعم فئات معينة).

_ **مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:** وفقا لقانون المحاسبة العمومية، يتم الفصل بين سلطة إصدار الأوامر بالصرف وسلطة المحاسبة، بحيث يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزينة البلدية بتنفيذ وإدارة هذه العمليات بشكل منفصل، لضمان الشفافية والمسؤولية المالية[23].

3. اعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

تقوم الجماعات المحلية بإعداد ميزانيتها وتنفيذها بعد المصادقة عليها، ويتم ذلك عبر مراحل محددة تشمل التحضير، التصويت، والمصادقة، ثم التنفيذ الإداري والمحاسبي للميزانية.

➢ **إعداد ميزانية الجماعات المحلية:**

تمر عملية إعداد الميزانية بثلاث مراحل رئيسية[24]:

- **تحضير الميزانية:** يقوم المجلس الشعبي البلدي والوالي بتحضير ميزانية البلدية أو الوالية بمساعدة أمنائهم العامين والمصالح المختصة، وفق تعليمات وزارة الداخلية ووزارة المالية، وتشمل هذه المرحلة تقدير الإيرادات المتوقعة من الضرائب والرسوم والمداخيل الأخرى بناء على نتائج السنة المالية السابقة، ثم يعرض مشروع الميزانية على اللجنة المالية المختصة للمراجعة.
- **التصويت على الميزانية:** يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية والمجلس الولائي على ميزانية الوالية ضمن شروط ومواعيد قانونية، يجب أن تكون الميزانية متوازنة، وإذا لم تكن كذلك، تعيد السلطة الوصية المشروع للمجلس لإعادة المداولة، يتم التصويت على الميزانية بابا بابا ومادة مادة لضمان الشفافية.

---

[22]– عبد الكريم مسعودي، "تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجيستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكربلقايد، تلمسان، 2013: ص: 79.

[23]– عبد الحفيظ عباس، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية"، رسالة ماجيستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص: 15.

[24]– هاجر شلحيون، "دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية"، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد نقدي وبنكي، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر،2017، ص: 48-49.

- **المصادقة على الميزانية**: لا تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة السلطة الوصية، بالنسبة للبلديات الكبيرة (أكثر من 150 ألف نسمة) يمارس الوالي المصادقة، أما البلديات الصغيرة فيتم التفويض لرئيس الدائرة، بينما ميزانية الولاية يصادق عليها وزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير المالية.

➢ **تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:**

يشمل تنفيذ الميزانية الإيرادات والنفقات عبر مرحلتين رئيسيتين: المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية، وينفذها أعوان محددون، وهم:

- **أعوان تنفيذ الميزانية:**

الأمر بالصرف: يتمثل في الشخص المخول قانونا بالتصرف في النفقات وإصدار أوامر الدفع والتحصيل، مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي.

الأمر بالصرف الأساسي: مسؤولون على الميزانية العامة للبلدية أو الولاية والمؤسسات العمومية.

الأمر بالصرف الثانوي: رؤساء المصالح غير الممركزة.

التفويض: يمكن للأمر بالصرف تفويض موظفين مرسمين ضمن صلاحياته المباشرة.

المحاسب العمومي: يتولى تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وحفظ الأموال والقيم، وضمان صحة العمليات المالية، مثل أمين خزينة الولاية أو المحاسب البلدي، ويخضعون للرقابة القانونية[25].

- **تنفيذ النفقات:**

تمر النفقات بمراحل[26]:

– **المرحلة الإدارية:**

_ الالتزام بالنفقة: تحديد الالتزامات المالية القانونية أو الناتجة عن أحداث معينة.

_ التصفية: التحقق من صحة المبالغ المستحقة.

[25]– عبد الحفيظ عباس، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية"، مرجع سبق ذكره، ص: 21.

[26]– يلس شاوش بشير، "المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص:200.

_ الأمر بالصرف: إصدار الأمر لدفع النفقات.

- **المرحلة المحاسبية:**

دفع النفقة: تنفيذ عملية الدفع من قبل المحاسب العمومي بعد التأكد من الالتزام والصرف.

- **تنفيذ الإيرادات:**

تمر الإيرادات أيضا بمرحلتين[27]:

- **المرحلة الإدارية:**

الإثبات: تحديد نشوء الحقوق على الجماعة المحلية.

التصفية: تحديد المبلغ المستحق والقابل للتحصيل.

- **المرحلة المحاسبية:**

التحصيل: يقوم المحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات والتأكد من صحتها وفق السندات أو النقدية.

بهذه الطريقة، تضمن الجماعات المحلية تنظيم ميزانيتها من حيث التحضير والمصادقة، وتنفيذها وفق ضوابط قانونية وإدارية دقيقة، ما يسهم في الإدارة الرشيدة وتحقيق التنمية المحلية.

III. مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية:

تتنوع مصادر تمويل الجماعات المحلية بين الموارد الجبائية، والموارد غير الجبائية، بالإضافة إلى الموارد المالية الإضافية.

1. الموارد الجبائية:

تتكون الموارد الجبائية للجماعات المحلية من ضرائب ورسوم تعود حصيلتها كليا أو جزئيا للجماعات المحلية، مع التأكيد على أن الجماعات لا تمتلك سلطة خلق هذه الضرائب أو تحديد وعائها، إذ تعد من الصلاحيات الحصرية للسلطة التشريعية (المادة 122 من الدستور الجزائري لسنة 1996).

[27]- هاجر شلحيون، "دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية"، مرجع سبق ذكره، ص: 53.

➢ **الضرائب والرسوم العائدة كليا للجماعات المحلية:**

- الرسم على النشاط المهني (TAP) :أهم موارد البلديات، يشكل أكثر من 50% من مجموع الموارد الجبائية، بنسبة 2% على رقم الأعمال، وتوزع العائدات: 65% للبلديات، 29.5% للولايات، و5.5% لصندوق التضامن للجماعات المحلية.
- الرسم العقاري (TF): يفرض على الملكيات المبنية وغير المبنية بنسب متفاوتة، وعائداته كليا للبلديات، إلا أن مردوده محدود لضعف المعلومات حول الملكيات.
- رسم رفع القمامات المنزلية (TEOM): يفرض على الملكيات المبنية في مناطق جمع النفايات، وتعود عائداته للبلدية.
- رسم السكن والإقامة: يجمع عبر فواتير الكهرباء والغاز أو من المؤسسات الفندقية لصالح البلديات.
- حقوق الحفلات والإعلانات والرخص العقارية: موارد تقليدية للبلديات، توظف لتمويل الخدمات المحلية والمساعدات الاجتماعية[28].

➢ **الضرائب والرسوم العائدة جزئيا للجماعات المحلية:**

- الرسم على القيمة المضافة (TVA): البلديات تحصل على 10%، صندوق التضامن 10%، والدولة 80%.
- الرسوم الصحية والزراعية، مثل رسم الذبح: 85% للبلديات، والباقي لصندوق حماية الصحة الحيوانية.
- الضريبة على الممتلكات والعقارات: تعود نسب محددة للبلديات (20–50%)، لكنها ضئيلة الفاعلية بسبب صعوبة إحصاء الممتلكات.
- الرسوم البيئية والمنجمية: تخصص البلديات وصندوق التضامن جزءا من هذه العائدات، لكنها ضعيفة المردود لتحديات التحكم فيها[29].

[28]– بدة عيسى، " مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية (دراسة حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة ،2007-2001)"، مذكرة لنيل درجة الماجستير، قسم علوم التسيير، فرع النقود والمالية، جامعة الجزائر . الجزائر 2008-2007، ص: 45.

[29]– سلاوي يوسف، "التنمية في إطار الجماعات المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة الجزائر – الجزائر، 2011 – 2012، ص: 45.

2. الموارد غير الجبائية:

تمثل الموارد الناتجة عن الاستغلال الإداري للأملاك والممتلكات أو إيرادات الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية.

➢ **موارد الاستغلال:**

- مبيعات المنتجات والخدمات: مياه الشرب، قطع غيار، خدمات روض الأطفال، خدمات إبادة الحشرات، وأتاوى المقابر.
- النسخ الإدارية: رسوم على نسخ الوثائق والقرارات.
- خدمات العمال المدفوعة الأجر: مقابل مراقبة الأغذية واللحوم.
- الإتاوات والرسوم المتعلقة بالمرافق العامة: مثل حظائر الحجز، الأسواق، والأرصفة.

➢ **موارد الأملاك والممتلكات:**

- الممتلكات العقارية: حقوق كراء السكنات والأماكن التجارية والمرافق البلدية.
- الممتلكات المنقولة: كراء المركبات والعتاد العمومي.
- ملحقات الممتلكات: إتاوات الطرقات ومواقف السيارات.

➢ **الاقتطاع من إيرادات التسيير:**

اقتطاع يصل إلى 10% من إيرادات التسيير لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار المحلية، ويستخدم لتمويل المشاريع التنموية، وهو مصدر مستمر منذ سنة 1967[30].

3. الموارد المالية الإضافية:

تشمل الموارد الإضافية إعانات الدولة، القروض، والهبات والوصايا[31]:

➢ **إعانات الدولة:**

تمنح الدولة هذه الإعانات لتغطية العجز المالي وتحقيق التكافؤ بين الجماعات المحلية، وتوجه غالبا لتمويل المشاريع التنموية، وفق ما نصت عليه المادة 172 من القانون 11-10 لسنة 2011.

---

[30]- زيدان جمال، "واقع التنمية المحلية على ضوء الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990 – 2000"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر – الجزائر، 2001 ،ص: 95.

[31]- سعاد طيبي، "الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر – الجزائر 2001-2002، ص: 17.

لا تتمتع البلديات بالحرية في صرف هذه الإعانات، إذ توظف حسب الغرض المحدد.

- **القروض:**

كانت القروض سابقا المصدر الأساسي لتمويل التجهيزات والاستثمارات، مقدمة من الصندوق الوطني للتوفير، القرض الشعبي الجزائري، وبنك التنمية المحلية، إلا أن هذه القروض محدودة حاليا بسبب غياب تنظيم واضح لتطبيقها.

- **الهبات والوصايا:**

تشمل الموارد غير المنتظمة المقدمة من أشخاص طبيعيين أو معنويين، وطنية أو أجنبية، وتحتاج إلى موافقة المجلس المحلي أو الوزير المختص، وتدخل ضمن الميزانية عند جردها، لكنها مورد ظرفي وغير منتظم.

الفصل الثامن

اشكاليات المالية العمومية في الجزائر

- **تمهيد:**

تعتبر المالية العمومية من الركائز الأساسية للنشاط الاقتصادي للدولة، إذ تهتم بدراسة كيفية تعبئة الموارد العمومية وتوجيه النفقات العامة بما يحقق المصلحة العامة، ومع اتساع وظائف الدولة وتزايد تدخلها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، أصبحت المالية العمومية أداة محورية لتحقيق التنمية والحفاظ على التوازنات المالية.

غير أن فعالية النظام المالي العمومي تواجه جملة من الإشكاليات، خاصة في ظل محدودية الموارد وتزايد الحاجات العامة، وفي هذا السياق تبرز إشكالية المالية العمومية في الجزائر باعتبارها تعبيرا عن صعوبة التوفيق بين متطلبات الإنفاق العام وضرورة ضمان الكفاءة والعدالة في استخدام الموارد.

وتتجلى هذه الإشكالية أساسا في ثلاث قضايا رئيسية، تتمثل في إشكالية ترشيد الإنفاق العام، التي ترتبط بحسن تخصيص الموارد والحد من الهدر، وإشكالية الازدواج الضريبي، لما لها من آثار على العدالة الجبائية وفعالية النظام الضريبي، إضافة إلى إشكالية التهرب الضريبي، الذي يؤثر سلبا على حجم الإيرادات العمومية وعلى استقرار المالية العامة.

وانطلاقا من ذلك، يتناول هذا الفصل الإطار النظري لإشكالية المالية العمومية في الجزائر من خلال دراسة هذه القضايا الثلاث، مع إبراز مفاهيمها العامة وآثارها ضمن المنظومة المالية العمومية.

I. ترشيد الانفاق العام:

يحتل ترشيد الإنفاق العام مكانة محورية ضمن إشكاليات المالية العمومية، باعتباره أحد السبل الأساسية لضمان التوازن بين الموارد المتاحة وحجم النفقات العامة، وتزداد أهمية هذه المسألة في ظل الضغوط المتزايدة على الميزانية العامة، مما يجعل التحكم في النفقات وتحسين طرق توجيهها ضرورة حتمية لضمان استمرارية العمل العمومي وفعاليته.

1. مفهوم ترشيد الانفاق العام وأهدافه:

❖ مفهوم ترشيد الانفاق العام:

يحظى مفهوم ترشيد الإنفاق العام باهتمام واسع في الأدبيات المالية، حيث تتعدد المقاربات التي تناولته، غير أنها تلتقي جميعا عند فكرة أساسية مفادها الاستخدام العقلاني والكفء للموارد العمومية.

وينظر إلى ترشيد الإنفاق العام باعتباره توجها يهدف إلى تعزيز فعالية تخصيص الموارد داخل القطاع العام، بما يضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع الاقتصادية والاجتماعية، مع تجنب الهدر وسوء الاستعمال[1].

ويرتبط ترشيد الإنفاق العام بعملية ضبط النفقات العمومية وإحكام الرقابة عليها، من خلال الحد من مظاهر التبذير والإسراف، واستبعاد النفقات غير الضرورية، وتحسين الكفاءة الإنتاجية، والسعي إلى الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية والبشرية المتاحة، كما يقوم هذا الترشيد على رفع مستوى فعالية الإنفاق، بما يعزز قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل التزاماته المختلفة، داخليا وخارجيا، مع تقليص مصادر الهدر إلى أدنى مستوى ممكن[2].

ولا يعني ترشيد الإنفاق العام بالضرورة تخفيض حجم النفقات العمومية، بقدر ما يتمثل في البحث عن المستوى الأمثل للإنفاق، الذي يسمح بتحقيق الأهداف المسطرة بأقل التكاليف الممكنة، مع الحفاظ على جودة الخدمات العمومية المقدمة.

ويعد ذلك سلوكا عقلانيا في إدارة المال العام، يعتمده صناع القرار من أجل تحقيق الرفاه الاجتماعي، مع مراعاة الحد من الآثار الجانبية غير المرغوب فيها للتوسع غير المدروس في الإنفاق العام على النشاط الاقتصادي[3].

وعليه، فإن ترشيد الإنفاق العام يبدأ من خلال تبني سياسات مالية واضحة وخطط محكمة تأخذ بعين الاعتبار الإمكانات المتاحة، وتقوم على التخصيص الأمثل للموارد، مع إشراك مختلف الفاعلين وتوجيههم نحو تحقيق الأهداف العامة بكفاءة وفعالية.

❖ أهداف ترشيد الانفاق العام:

يهدف ترشيد الإنفاق العام إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية، من أهمها[4]:

- رفع الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد والإمكانات المتاحة، بما يسمح بزيادة حجم وجودة المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو تحقيق نفس المخرجات باستخدام موارد أقل.

---

[1]- محمد عمر ابو دوح ، "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدار الجامعية ، مصر ،2006،ص:45.

[2]- محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، لبنان ،2008، ص:399.

[3]- محمد عبد المنعم عفر، احمد فريد مصطفى، "الاقتصاد المالي الوضعي الإسلامي بين النظرية والتطبيق"، مؤسسة شباب الجامعة، 1999، ص: 72.

[4]- شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر – دراسة حالة الجزائر: 2010/2000"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر03، 2012/2011، ص:89-90.

- تحسين أساليب الإنتاج المعتمدة داخل القطاع العام، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، مع إدماج الوسائل التقنية الحديثة، وتحليل الدوافع والسلوكيات المؤثرة في الأداء.
- المساهمة في تقليص عجز الموازنة العامة، والحد من الفجوة بين الإيرادات المتاحة والنفقات المطلوبة، ودعم الجهود الرامية إلى التحكم في التضخم ومستويات المديونية العمومية.
- تعزيز قدرة الدولة على تمويل مشاريع البنية التحتية، ودعم برامج الإحلال والتجديد، بما يضمن استدامة المرافق العمومية.
- إعادة النظر في هيكل النفقات العمومية، من خلال تقليص حجم ونوعية المصروفات ذات المردودية الضعيفة، وتوجيه الموارد نحو مجالات أكثر أولوية.
- دعم مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمساهمة في تجاوز الاختلالات والتحديات التي تواجه الدولة في مختلف المراحل.
- مكافحة مظاهر سوء استعمال السلطة والمال العام، والحد من الإسراف والتبذير، وتعزيز مبادئ النزاهة والانضباط المالي.
- توفير قدر أكبر من المرونة في مواجهة مختلف الأوضاع المالية، سواء كانت مستقرة أو متقلبة، على المستويين الوطني والدولي.
- الحفاظ على التوازن بين الموارد المتاحة والاحتياجات السكانية على المدى القصير والمتوسط والطويل.
- تجنب مخاطر تفاقم المديونية العمومية، خاصة في ظل الصعوبات التي تواجهها العديد من الدول في تسديد ديونها نتيجة سوء إدارة الإنفاق في فترات سابقة.
- تعزيز القدرات الوطنية لتحقيق مستوى مقبول من الاكتفاء الذاتي على المدى الطويل، والحد من التبعية الاقتصادية والسياسية.
- تحقيق قدر من الانسجام بين السلوك الاقتصادي السائد والقيم الاجتماعية والدينية، بما يعزز ثقافة الاعتدال وحسن استخدام الموارد.

2. متطلبات ترشيد الانفاق العام:

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام، إلى جانب سلامة تصميمها وتكامل عناصرها، توافر مجموعة من الشروط والضمانات التي تكفل نجاحها وتحقيق أهدافها على الوجه المطلوب، ومن أبرز هذه المتطلبات ما يلي[5]:

_ **توافر بيئة سليمة للحكم الرشيد:** من خلال الالتزام بمبادئ الشفافية، وحسن إدارة الموارد العمومية، وضمان تدفق المعلومات وإتاحتها، وتعزيز الرقابة والمساءلة، ومكافحة مختلف أشكال الفساد وهدر المال العام، بما يدعم الاستخدام الرشيد للنفقات العمومية.

_ **وجود إرادة سياسية قوية:** تسمح باتخاذ قرارات فعالة في مجال تخصيص الموارد، ومواجهة تضارب المصالح، وضمان تنفيذ السياسات المالية المعتمدة، بما يمنح سياسة الموازنة العمومية القدرة على تحقيق أهدافها.

_ **كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها:** عبر توفر جهاز إداري فعال قادر على الإشراف على المرافق العمومية، وتحسين تحصيل الإيرادات، ومواجهة الضغوط المرتبطة بالمصالح الخاصة، بما يعزز فعالية الإنفاق العام.

_ **التطبيق العملي للمعرفة والخبرة المكتسبة:** من خلال توظيف الدراسات العلمية والخبرات المتخصصة في رسم السياسات الاقتصادية والمالية، واعتماد أساليب موضوعية في اتخاذ القرار، مع إشراك مختلف الفاعلين في النقاش والتقييم.

_ **توافر نظام محاسبة ورقابة فعال:** يتيح تتبع مختلف عمليات الإنفاق العمومي، وتقييم مردوديتها، ونشر نتائج الأداء المالي، بما يعزز ثقة المجتمع في السياسات المنتهجة ويضمن فعاليتها.

_ **الحد من مزاحمة القطاع الخاص:** عبر ترشيد تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية التي يمكن للقطاع الخاص إنجازها بكفاءة أعلى وتكلفة أقل، وتشجيع الشراكة معه في تقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع، بما يساهم في تقليص عجز الموازنة والحد من المديونية.

_ **إعادة تحديد دور الدولة في النشاط الاقتصادي:** من خلال التركيز على الوظائف التنظيمية والتوجيهية، ودعم آليات الشراكة والخصخصة المدروسة، بما يسمح بتحسين استخدام الموارد وتعزيز مسار التنمية

[5]- شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر – دراسة حالة الجزائر: 2010/2000"، مرجع سابق، ص: 92-93.

3. التدابير المعتمدة لترشيد الإنفاق العام في الجزائر ومعوقاته:

❖ **التدابير المتبعة لترشيد الانفاق العام في الجزائر:**

شرعت الجزائر ابتداء من سنة 2014 في تبني مجموعة من التدابير الرامية إلى ترشيد النفقات العمومية، وذلك في سياق تراجع إيرادات الموازنة العامة نتيجة الانخفاض الحاد في أسعار المحروقات في السوق الدولية، وقد اندرجت هذه التدابير ضمن ما سمي بسياسات تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للاقتصاد الوطني، وشملت مختلف جوانب الإنفاق العمومي، سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو نفقات التجهيز.

_ أولا: التدابير المتخذة في مجال نفقات التسيير:

سعت السلطات العمومية إلى كبح الارتفاع المتزايد في نفقات التسيير من خلال مجموعة من الإجراءات الهادفة إلى التحكم في هذا النوع من النفقات والحد منها إلى أقصى حد ممكن، ومن أبرزها[6]-[7]-[8]:

- ✓ تعليق التوظيف الجديد في الإدارات العمومية، مع حصره في حدود المناصب المالية الشاغرة، وبعد الحصول على موافقة مسبقة من الوزير الأول.
- ✓ ترشيد التنقلات الرسمية داخل الوطن وخارجه، وقصرها على الحالات الضرورية التي تفرضها متطلبات التمثيل الرسمي.
- ✓ تقليص نفقات التكفل بالوفود الأجنبية الزائرة في إطار التعاون الثنائي أو التظاهرات المختلفة.
- ✓ إخضاع تنظيم اللقاءات والندوات والملتقيات لشروط صارمة مرتبطة بمدى جدواها وأهميتها.
- ✓ الحد من إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مع التركيز على المؤسسات الاجتماعية والتربوية، وترشيد تنظيمها وأساليب تسييرها.
- ✓ إجراء تقييم دوري لجدوى وديمومة الهيئات والمؤسسات الخاضعة للوصاية.
- ✓ تأجيل اقتناء السيارات الإدارية، بما في ذلك العمليات المبرمجة في سنوات مالية سابقة.
- ✓ تقييد عمليات ترقية الموظفين العموميين، وتأجيل تنفيذ بعض العقود الجديدة، باستثناء المشاريع ذات الأولوية القصوى.

---

[6]- التعليمة رقم 348 المؤرخة في 2014/12/25، عن السيد الوزير الأول، المتعلقة بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

[7]- التعليمة رقم 1356 المؤرخة في 2015/08/01، عن السيد الوزير الأول، المتعلقة بالتوضيحات التكميلية من أجل تجسيد تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

[8]- التعليمة رقم 542 المؤرخة في 2016/03/24، عن السيد وزير المالية، المتعلقة بتسقيف النفقات بعنوان سنة 2016.

- ✓ تقليص اعتمادات نفقات التسيير بنسب محددة، وترشيد نفقات الخدمات الهاتفية واللوازم، ومنع تقديم الهدايا في نهاية السنة المالية.
- ✓ تشديد الرقابة على نفقات التسيير من خلال التدقيق والمراقبة الصارمة، بهدف تعزيز أخلاقيات التسيير العمومي.
- ✓ تحميل الهيئات المكلفة بالرقابة مسؤولية أي تقصير أو تواطؤ في مراقبة الإنفاق العمومي، مع تطبيق العقوبات الإدارية عند الاقتضاء.

_ ثانيا: التدابير المتخذة في مجال نفقات التجهيز:

نظرا للثقل الكبير الذي تمثله نفقات التجهيز في الموازنة العامة، اعتمدت السلطات العمومية حزمة من الإجراءات شملت تدابير قصيرة الأجل وأخرى طويلة الأجل، بهدف التحكم في النفقات الاستثمارية بما يتماشى مع القدرات المالية للدولة.

- ➢ **الإجراءات قصيرة الأجل:**

تمثلت هذه الإجراءات أساسا في[9]:

- ✓ إعطاء الأولوية للمشاريع التي انطلقت فعليا ضمن الآجال والتكاليف المحددة.
- ✓ إعادة جدولة المشاريع غير المنطلقة، وإخضاعها لعمليات إعادة هيكلة وفق الأولويات والحاجات الحقيقية، مع تأجيل المشاريع غير الضرورية.
- ✓ حصر منح رخص البرامج في المشاريع ذات الطابع الاجتماعي التي تتوفر فيها شروط الانطلاق الفعلي.
- ✓ استكمال الدراسات التقنية والمالية، وإزالة العراقيل الإدارية، قبل الشروع في تنفيذ المشاريع.
- ✓ إخراج المشاريع ذات الطابع التجاري من التمويل الميزانياتي، وتوجيهها نحو التمويل الجزئي أو الكلي عبر السوق المالية.
- ✓ تشجيع الاعتماد على المنتجات المصنعة محليا، وإشراك المؤسسات الوطنية العمومية والخاصة في إنجاز المشاريع، مع اللجوء إلى المؤسسات الأجنبية عند الضرورة فقط.

[9] – التعليمة رقم 348 المؤرخة في 2014/12/25، عن السيد الوزير الأول، مرجع سبق ذكره.

➢ **الإجراءات طويلة الأجل:**

انصبت التدابير طويلة الأجل على الجوانب القانونية والتنظيمية، بهدف تحسين طرق تقدير وتنفيذ ومراقبة نفقات التجهيز، ومن أهمها[10]-[11]:

- ✓ غلق الحسابات الخاصة للخزينة المخصصة لتمويل برامج التجهيز، وتجميعها في حساب تخصيص واحد مخصص لتسيير الاستثمارات العمومية.
- ✓ تقييد صلاحيات الآمرين بالصرف، ومنع الالتزام بالنفقات إلا في حدود اعتمادات الدفع السنوية المقررة في قوانين المالية، ضمانا لتفادي تراكم الديون العمومية.
- ✓ تعزيز دور أجهزة الرقابة التابعة لوزارة المالية، لاسيما المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين، في متابعة تنفيذ النفقات والتحقق من قانونيتها.
- ✓ الفصل بين الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي، بما يسمح بالتحكم في آجال الدفع وربطها بالتغطية المالية الفعلية وتقدم إنجاز المشاريع.

❖ **عوائق ترشيد الانفاق العام في الجزائر:**

واجهت الجزائر مجموعة من العقبات التي أعاقت تنفيذ سياسة ترشيد الإنفاق العام بشكل فعال، على الرغم من محاولاتها المتكررة في هذا المجال. من أبرز هذه العقبات[12]:

- **الضغط المالي المزمن:** إذ أدى العجز المستمر في الميزانية العامة إلى صعوبة السيطرة على حجم النفقات العمومية، مما أثر سلبا على فعالية التخصيص المالي.
- **ضعف الإيرادات الضريبية التقليدية:** الاعتماد الكبير على الإيرادات البترولية قلل من تنوع مصادر التمويل، وجعل السياسة المالية أكثر هشاشة أمام تقلبات أسعار النفط.
- **الفجوة بين التخطيط والتنفيذ:** وجود تفاوت واضح بين ما يتم التخطيط له في الميزانية وبين ما يتم تنفيذه فعليا من نفقات، ما يؤدي إلى تراجع فعالية الإنفاق العمومي.

---

[10] – التعليمة رقم 442 المؤرخة في 2017/11/27، عن الوزير الأول، المتعلقة بالالتزام بنفقات الدولة.

[11] – التعليمة رقم 02 المؤرخة في 2017/02/06، عن وزارة المالية، المتعلقة بتطبيق أحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي 17- 11 المؤرخ في 15/01/2017 المحدد لكيفيات سير حساب التخصيص الخاص 302- 145 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز.

[12] – سعيدي خديجة، "المالية العمومية"، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2024/2023، ص: 90.

- **ضعف الرقابة المالية وانتشار مظاهر الفساد:** أدى غياب الرقابة الصارمة إلى وجود ثغرات في صرف الأموال العامة، مما أثر على قدرة الدولة في ضبط النفقات وتحقيق أهداف الترشيد.
- **تقلب أسعار النفط العالمية:** حيث أن الاعتماد على عائدات المحروقات جعل الميزانية العامة عرضة لتقلبات الأسواق الدولية، وهو ما يعقد التخطيط المالي ويزيد من صعوبة تطبيق سياسات ترشيدية فعالة.

توضح هذه العوامل أن ترشيد الإنفاق العام في الجزائر ليس مجرد مسألة تنظيمية أو إدارية، بل يرتبط ارتباطا وثيقا بالقدرة المالية للدولة ومرونتها أمام الصدمات الاقتصادية الخارجية، فضلا عن كفاءة الأجهزة الرقابية في متابعة تطبيق السياسات المالية.

II. الازدواج الضريبي:

مع توسع النشاط الاقتصادي وتزايد حجم التبادل التجاري والاستثمارات عبر الحدود، باتت الدول تواجه تحديات متنامية في إدارة مواردها المالية وضمان استدامة إيراداتها الضريبية، ويأتي في صلب هذه التحديات ما يعرف بالازدواج الضريبي، الذي أصبح له تأثير مباشر على قرارات المستثمرين والشركات وكذلك على كفاءة النظام الضريبي ككل، لذا أصبح من الضروري دراسة هذه الظاهرة وأسبابها وآليات مواجهتها لضمان تحقيق التوازن بين حماية الموارد الوطنية وتشجيع النشاط الاقتصادي.

1. مفهوم الازدواج الضريبي وشروطه:

➢ تعريف الازدواج الضريبي:

تعددت التعريفات المقدمة للازدواج الضريبي، لكنها تتفق جميعها على عنصر أساسي، وهو "فرض الضريبة أكثر من مرة على نفس المكلف وعلى نفس المال خلال نفس الفترة الزمنية"[13].

فبعض التعريفات تشير إلى أن الازدواج الضريبي يحدث عندما يتم تحصيل الضريبة على نفس المكلف أكثر من مرة على نفس المادة أو الأصل الخاضع للضريبة خلال نفس المدة، وهناك من عرفه بأنه تحصيل الضرائب على نفس الوعاء الضريبي في أكثر من مناسبة زمنية خلال نفس الفترة على نفس الشخص[14].

---

[13]- علي عزوز، "آليات ومتطلبات التنسيق الضريبي العربي – الواقع والتحديات-"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2014/2013، ص: 42.

[14]- فريد حداد، "آفاق السياسة الجبائية في دعم التنمية الاقتصادية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2012/2011، ص: 23.

كما أشار بعض الفقهاء إلى أن الازدواج الضريبي قد ينشأ عندما تفرض الضرائب على أجزاء مختلفة من نفس المال في الوقت ذاته، أي أن كل ضريبة تصيب جزءا محددا من الأصل ذاته، وبناء على ذلك، يمكن القول إن هناك إجماعا فقهيا على أن الازدواج الضريبي يتحقق فقط عند تكرار فرض الضريبة على نفس المكلف وعلى نفس المال خلال نفس الفترة الزمنية، وفي غياب هذا التكرار لا يمكن اعتبار الحالة ازدواجا ضريبيا[15].

➢ **شروط الازدواج الضريبي:**

لكي يتحقق الازدواج الضريبي، يشترط توافر عدة عناصر أساسية يمكن تلخيصها فيما يلي:

- **وحدة المكلف بالضريبة:** يعد من شروط قيام الازدواج الضريبي أن يكون الشخص نفسه هو المكلف بتحمل الضريبة أكثر من مرة، ويلاحظ أن هذا الشرط يكون أكثر وضوحا بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، بينما يختلف الوضع بالنسبة للأشخاص الاعتبارية، حيث لا يعد فرض ضريبة على الشركة وضريبة أخرى على أرباح المساهمين ازدواجا من الناحية القانونية، نظرا لاختلاف الشخصية القانونية للمساهم عن شخصية الشركة، ومع ذلك من منظور اقتصادي، قد ينشأ ازدواج ضريبي إذا كانت هناك مصالح مشتركة بين الشركة والمساهمين تؤدي في النهاية إلى تحملهم الضريبة نفسها، بناء على ذلك يميز الفقه المالي بين الازدواج الضريبي القانوني، الذي يحدث بين المكلفين القانونيين المختلفين، والازدواج الضريبي الاقتصادي، الذي ينشأ نتيجة العلاقة الاقتصادية بين المكلفين بالضريبة الأولى والثانية[16].
- **وحدة المادة الخاضعة للضريبة:** يشترط أيضا أن تكون المادة أو الوعاء الضريبي واحدة، أي أن الضريبة تفرض على نفس الأصل أو الدخل، فإذا خضعت عائدات مكلف من العقارات للضريبة على الدخل، ثم فرضت على أرباح المؤسسة المالكة لهذه العقارات ضريبة أخرى، يكون ذلك ازدواجا ضريبيا، إذ خضعت نفس الإيرادات لضريبتين مختلفتين على التوالي، أما إذا كانت الضرائب تفرض على مواد مختلفة، مثل الدخل من العقار والدخل من الأجر أو المهنة الحرة، فلا يعتبر ذلك ازدواجا ضريبيا، رغم دفع الضرائب عدة مرات، لأن كل ضريبة تستهدف وعاء مختلفا، كما يلاحظ أن فرض ضريبة على الأرباح

[15] – محمد برابح، "دور السياسة الضريبية في تحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر – دراسة حالة الجزائر خلال الفترة (1990/2014)"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2015/2016، ص: 99.

[16] – محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، "المالية العامة – النفقات العامة – الايرادات العامة – الميزانية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص: 72.

داخل الدولة وضريبة مشابهة على نفس الأرباح خارج الدولة لا يعد ازدواجا إلا إذا استهدفت نفس المادة في نفس الفترة[17].

- **وحدة نوع الضريبة:** لكي يتحقق الازدواج الضريبي، يجب أن تكون الضرائب متشابهة من حيث الطبيعة أو النوع، أي فرض ضريبتين على نفس المكلف من نفس النوع أو على أساس تأثير اقتصادي متشابه، فحتى وإن اختلفت المسميات القانونية للضرائب، إذا كانت الضريبة الثانية تحسب على نفس الدخل أو الأصل، فإنها تعتبر ازدواجا ضريبيا من منظور اقتصادي[18].
- **وحدة الفترة الزمنية:** يشترط أيضا أن تفرض الضرائب خلال نفس الفترة الزمنية، فإذا فرضت ضريبة على دخل السنة الحالية، ثم فرضت ضريبة مماثلة على نفس الدخل في السنة التالية، فلا يعتبر ذلك ازدواجا، لأن شرط الوحدة الزمنية غير متحقق[19].

باختصار، يمكن القول إن الازدواج الضريبي ينعقد فقط عند توافر أربعة شروط رئيسية: **نفس المكلف، نفس الوعاء الضريبي، نوع ضريبة متشابه، ونفس الفترة الزمنية**، غياب أي من هذه الشروط يمنع من اعتبار الحالة ازدواجا ضريبيا.

2. أنواع الازدواج الضريبي:

يمكن تصنيف الازدواج الضريبي وفق عدة معايير، كما يلي:

- **حسب نية المشرع:** يميز هنا بين نوعين من الازدواج الضريبي[20]:

_ **الازدواج الضريبي المقصود:** يحدث عندما تعمد الدولة فرض ضريبة مزدوجة لتحقيق أهداف محددة، سواء اقتصادية أو اجتماعية، أو لزيادة حصيلة الضرائب، على سبيل المثال قد تقوم الدولة المضيفة بفرض ضريبة على الإيرادات أو رؤوس الأموال الأجنبية المستثمرة في أراضيها، إلى جانب الضريبة المفروضة في دولة موطن الاستثمار الأصلي، بهدف الحد من هجرة رؤوس الأموال الوطنية أو الأجنبية.

---

[17]- رضا خلاصي، "شذرات النظرية الجبائية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص: 414.

[18]- نفس المرجع السابق، ص: 415.

[19]- محمد برابح، "دور السياسة الضريبية في تحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر – دراسة حالة الجزائر خلال الفترة (2014/1990)"، مرجع سبق ذكره، ص: 101.

[20]- ناصر مراد، "فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص: 130.

_ **الازدواج الضريبي غير المقصود:** ينشأ دون قصد مقصود نتيجة اختلاف التشريعات أو غياب تنسيق بين السلطات الضريبية المختلفة، ويحدث هذا النوع غالبا من الناحية الاقتصادية، حيث يمكن للمكلف نقل عبء الضريبة إلى طرف آخر، بينما لا يكون هذا الطرف قد دفع الضريبة أصلا.

➢ **حسب نطاق تطبيق الضريبة:** يمكن التمييز بين ازدواج ضريبي داخلي ودولي[21]:

_ **الازدواج الضريبي الداخلي:** يحدث داخل حدود الدولة الواحدة نتيجة لتعدد السلطات الضريبية، مثال ذلك فرض الحكومة المركزية ضريبة معينة، ثم تفرض السلطات المحلية نفس الضريبة على نفس المادة الخاضعة للضريبة ونفس المكلف، خلال نفس الفترة الزمنية.

_ **الازدواج الضريبي الدولي:** ينشأ عندما تفرض سلطتان ضريبيتان في دولتين مختلفتين نفس الضريبة على نفس المكلف وعن نفس المادة أو الدخل، سواء كان هذا الدخل محليا أو ناتجا عن نشاطه في دولة أخرى، ويرجع ذلك إلى حق السيادة الذي تتمتع به كل دولة على إقليمها، ما يجعل كل دولة تحدد نظامها الضريبي وفقا لحاجاتها وأهدافها، دون التنسيق مع التشريعات الأخرى.

➢ **حسب طبيعة الضريبة:** يتم التمييز هنا بين الازدواج الضريبي القانوني والاقتصادي[22]:

_ **الازدواج الضريبي القانوني:** يحدث عندما تفرض الهيئات الضريبية ضريبة من نفس النوع على نفس المكلف في نفس الفترة الزمنية، سواء كان مكلفا طبيعيا أو شخصا معنويا، داخل الدولة نفسها أو بين دولتين، يشترط لقيام هذا النوع وحدة المكلف، وحدة المادة الخاضعة للضريبة، وحدة نوع الضريبة، والفترة الزمنية نفسها.

_ **الازدواج الضريبي الاقتصادي:** ينشأ عندما تتعرض شخصان مختلفان لضريبة من نفس النوع على نفس المادة أو الدخل خلال نفس الفترة الزمنية، كما يحدث في حالات الشركات الأم وفروعها الوليدة في دول مختلفة، حيث تخضع أرباح الشركة نفسها في فرع مختلف لنفس نوع الضريبة مرتين، مما يؤدي إلى ازدواج ضريبي اقتصادي.

---

[21]- محمد طاقة، هدى العزاوي، "اقتصاديات المالية العامة"، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2010، ص: 117-118.

[22]- فوزي عطوي، "المالية العامة – النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص:261-262.

3. آليات معالجة مشكلة الازدواج الضريبي:

لمعالجة مشكلة الازدواج الضريبي، اعتمدت الدول مجموعة من الآليات، سواء على المستوى الداخلي أو الدولي، لتفادي حدوثه وحل مشكلاته العملية.

➢ حلول مشكلة الازدواج الضريبي الداخلي:

ينشأ الازدواج الضريبي الداخلي غالبا نتيجة عدم تنسيق بين القواعد الضريبية التي تفرضها السلطات المختلفة داخل الدولة، أو بسبب تعدد القوانين الضريبية التي تفرض ضريبة على نفس المكلف أو على نفس المادة أكثر من مرة.

ولتفادي هذه الظاهرة، تقوم الدول بما يلي:

- **التنسيق بين السلطات الضريبية:** وضع آليات واضحة للتعاون بين الجهات الضريبية المختلفة داخل الدولة لتجنب فرض الضرائب على نفس المادة أو المكلف أكثر من مرة.
- **توحيد القواعد التشريعية:** تعديل القوانين واللوائح الضريبية لجعلها متسقة ومتوافقة، بما يحقق مبدأ العدالة ويجنب الازدواج الضريبي، مع مراعاة السيادة الوطنية واستقلالية التشريع الداخلي لكل دولة[23].

➢ حلول مشكلة الازدواج الضريبي الدولي:

يتم تفادي الازدواج الضريبي على المستوى الدولي من خلال آليتين رئيسيتين[24]:

- **التشريع الداخلي:** يمكن للدولة أن تحد من الازدواج الضريبي عبر وضع قواعد داخلية تحدد نطاق الضرائب المفروضة على المكلفين، بحيث تشمل فقط الأرباح أو الدخل المتحقق داخل أراضيها، مع إمكانية خصم الضرائب المدفوعة في الخارج عن نفس الدخل أو الأرباح.
- **المعاهدات الدولية:** تعتبر المعاهدات الثنائية أو متعددة الأطراف الوسيلة الأكثر فاعلية لتجنب الازدواج الضريبي، تهدف هذه المعاهدات إلى توزيع الاختصاص الضريبي بين الدول المتعاقدة وفق مبادئ واضحة، مثل:

---

[23]- عادل العلي، "المالية العامة والقانون المالي والضريبي"، الطبعة الثانية، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص: 225-226.

[24]- محمد علتم باهر، "المالية العامة ومبادئ الاقتصاد الدولي"، الطبعة الخامسة، مكتبة الآداب، القاهرة، مصر، 1998، ص: 169.

_ فرض الضرائب على الدخل العقاري في الدولة التي يقع فيها العقار.

_ فرض الضرائب على أرباح الأسهم والفوائد للسندات في الدولة المصدرة لها أو في الدولة التي يقيم فيها صاحبها، حسب بنود الاتفاق.

وتعد هذه المعاهدات فعالة لأنها[25]:

- تلزم الدول المتعاقدة بالالتزام ببنودها وقواعدها عمليا، بما يحقق احتراما متبادلا في القانون الدولي.
- تساعد على الحد من الظاهرة، رغم أن بعض الانتهاكات قد تحدث من قبل بعض الدول الكبرى بهدف حماية مصالح شركاتها ومكافحة التهرب الضريبي.

بالتالي، يشكل الجمع بين التشريع الداخلي المنسق والمعاهدات الدولية أفضل الوسائل العملية لمعالجة مشكلة الازدواج الضريبي، مع مراعاة الالتزامات الدولية واحترام السيادة الوطنية لكل دولة.

III. التهرب الضريبي:

يعد التهرب الضريبي من أبرز الإشكاليات التي تواجه المالية العمومية، لما يترتب عليه من آثار سلبية تمس موارد الدولة وعدالة النظام الجبائي، وتزداد خطورة هذه الظاهرة مع تعقد الأنظمة الضريبية وتعدد أساليب التحايل، مما يجعل مكافحتها ضرورة أساسية لضمان فعالية السياسة المالية وتحقيق الاستقرار المالي.

1. مفهوم التهرب الضريبي وأنواعه:

➢ مفهوم التهرب الضريبي:

تؤدي الضرائب دورا محوريا في تمويل الخزينة العمومية، ولذلك تحظى بأهمية خاصة في السياسات المالية للدولة، غير أن عملية التحصيل الضريبي تواجه في الواقع عدة صعوبات، من أبرزها امتناع بعض المكلفين عن الوفاء بالتزاماتهم الجبائية، سواء بطرق مشروعة أو غير مشروعة، وهو ما يعرف بالتهرب الضريبي، وقد أسهم تطور الأنشطة الاقتصادية وتعقد التشريعات الجبائية في تنوع أساليب هذه الظاهرة، الأمر الذي جعل من الصعب على المشرع حصرها في تعريف قانوني جامع، فترك ذلك لاجتهاد الفقهين القانوني والاقتصادي[26].

---

[25]- محمد علتم باهر، "المالية العامة ومبادئ الاقتصاد الدولي"، مرجع سبق ذكره، ص: 170.

[26]– أعاد حمود القيسي، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، الطبعة التاسعة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان،2015، ص: 147.

ويقصد بالتهرب الضريبي بوجه عام سلوك المكلف الرامي إلى التخلص كليا أو جزئيا من دفع الضريبة المستحقة عليه، من خلال وسائل وأساليب تهدف إلى تقليص العبء الضريبي دون نقله إلى الغير، ويتحقق ذلك عبر ممارسات متعددة، من بينها تقديم بيانات غير صحيحة عن الدخل، أو الامتناع عن التصريح به، أو المبالغة في تقدير التكاليف القابلة للخصم، أو إخفاء الأموال، بما يحول دون تمكن الإدارة الجبائية من تحصيل الضريبة المستحقة[27].

كما قد يتخذ التهرب الضريبي طابعا أكثر تعقيدا من خلال استغلال الثغرات أو الغموض في النصوص الجبائية، أو اللجوء إلى تفسيرات قانونية تخدم مصلحة المكلف، استنادا إلى مبدأ التفسير الضيق للنصوص الضريبية، ويلاحظ أن هذه الممارسات لا تخرج دائما عن الإطار الشكلي للقانون، لكنها تفضي في جوهرها إلى الإضرار بمصالح الخزينة العمومية وتقويض العدالة الجبائية[28].

ومن خلال ما سبق، يمكن استخلاص أن التهرب الضريبي يتميز بعدة عناصر أساسية، تتمثل في:

- ارتباطه بشخص مكلف بالضريبة، سواء كان طبيعيا أو معنويا؛
- قيامه على الامتناع الكلي أو الجزئي عن دفع الضريبة المستحقة؛
- استخدام وسائل احتيالية أو استغلال نقائص التشريع الجبائي؛
- ترتب أثر مالي سلبي يتمثل في حرمان الخزينة العمومية من مواردها الجبائية.

وبذلك يعد التهرب الضريبي من أخطر الظواهر التي تواجه المالية العمومية، لما له من انعكاسات مباشرة على الإيرادات العامة، وعلى مبدأ العدالة والمساواة أمام الضريبة.

➢ أنواع التهرب الضريبي:

يعد التهرب الضريبي وسيلة يلجأ إليها المكلف بالضريبة بقصد التخلص من العبء الجبائي المفروض عليه، وقد يتخذ هذا السلوك صورا متعددة تختلف باختلاف الأساليب المعتمدة ومدى توافقها مع النصوص القانونية، وعلى هذا الأساس، يمكن التمييز بين نوعين رئيسيين من التهرب الضريبي، هما التجنب الضريبي والغش الضريبي.

---

[27]– لدرم أحمد، "التهرب الضريبي وآليات مكافحته في المجتمع الجزائري"، مجلة التنمية وادارة الموارد البشرية، المجلد: 03، العدد: 08، 2017،ص: 75.

[28]– أحمد خيدل، زهرة كيسي، "جريمة التهرب الضريبي"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد: 14، العدد: 01، 2021، ص: 53.

- **التجنب الضريبي (التهرب الضريبي المشروع):**

يقوم التجنب الضريبي على استغلال المكلف للثغرات والنقائص الموجودة في التشريع الجبائي، دون مخالفة صريحة لأحكامه، وغالبا ما تنشأ هذه الثغرات نتيجة عدم إحكام الصياغة القانونية، أو غموض بعض النصوص، أو قصور التشريع عن مواكبة التطورات الاقتصادية، ويستفيد المكلف في هذه الحالة من الإعفاءات أو التخفيضات الضريبية، سواء كانت دائمة أو مؤقتة، أو من الامتيازات الممنوحة لبعض القطاعات الاقتصادية أو المناطق الجغرافية.

كما قد يتحقق التجنب الضريبي من خلال امتناع المكلف عن القيام بالتصرف المنشئ للضريبة، كعدم ممارسة نشاط معين أو تجنب بعض المعاملات التي ترتب التزاما ضريبيا، ورغم أن هذا السلوك لا يشكل مخالفة قانونية، إلا أنه يؤدي إلى تقليص الحصيلة الجبائية، مما يثير نقاشا واسعا حول أثره على العدالة الضريبية[29].

- **الغش الضريبي (التهرب الضريبي غير المشروع):**

يقصد بالغش الضريبي لجوء المكلف إلى وسائل غير مشروعة تهدف إلى التخلص من دفع الضريبة، من خلال مخالفة صريحة لأحكام التشريع الجبائي، ويتجلى ذلك في استعمال أساليب تدليسية واحتيالية، مثل تقديم تصريحات غير صحيحة، أو إخفاء جزء من الدخل أو النشاط الحقيقي، أو اصطناع نفقات وهمية، أو تزوير الوثائق المحاسبية.

ويمثل الغش الضريبي سلوكا عمديا ينطوي على نية واضحة للإضرار بالخزينة العمومية، ولذلك يعد من الجرائم المالية التي يعاقب عليها القانون، لما له من آثار سلبية على موارد الدولة ومبدأ المساواة أمام الضريبة.

ويلاحظ أن الاختلاف في تناول مفهومي التجنب والغش الضريبي يرجع أساسا إلى زاوية التحليل المعتمدة؛ إذ يركز الاقتصاديون على الأثر المالي المترتب على السلوك الضريبي، بغض النظر عن مشروعيته، في حين يهتم رجال القانون بمدى توافق هذا السلوك مع النصوص القانونية وتكييفه القانوني وآثاره الجزائية[30].

[29] – Delahaye Thomas, le choix de la vie moins impose, edition Bruylant, Bruxelles, 1977,p25.

[30]- أحمد خيدل، زهرة كيسي، "جريمة التهرب الضريبي"، مرجع سبق ذكره، ص: 55.

2. أسباب وطرق التهرب الضريبي:

للحد من انتشار ظاهرة التهرب الضريبي، يتعين الوقوف على مختلف الدوافع والأسباب التي أدت إلى تفشيها، وتتنوع هذه الأسباب بين ما هو أخلاقي وإداري واقتصادي وسياسي، إضافة إلى أسباب مرتبطة بشخص المكلف بالضريبة ذاته، كما أن إدراك هذه الدوافع يسمح بفهم السلوك الضريبي للمكلفين، ويمهد لتحديد الوسائل التي يعتمدونها في التهرب من أداء التزاماتهم الجبائية، وعليه سيتم التطرق في هذا الجزء إلى أسباب التهرب الضريبي، ثم الطرق التي يلجأ إليها المكلف لتحقيقه.

➢ أسباب التهرب الضريبي:

يرجع التهرب الضريبي إلى مجموعة من الأسباب المتداخلة، يمكن إجمالها فيما يلي[31]:

_ **الأسباب الأخلاقية:** يعد المستوى الأخلاقي والوعي الضريبي السائد في المجتمع من أهم العوامل المؤثرة في انتشار التهرب الضريبي، فكلما ضعف الإحساس بالمسؤولية تجاه المصلحة العامة، وقلت القناعة بدور الضريبة في تمويل النفقات العمومية، زاد ميل الأفراد إلى الامتناع عن أدائها، ويؤدي ضعف الثقافة الجبائية إلى تراجع الشعور بالواجب تجاه خزينة الدولة، مما يستدعي من السلطات العمومية تكثيف جهود التوعية الضريبية وتعزيز قيم المواطنة المالية.

_ **الأسباب الإدارية:** تلعب الإدارة الجبائية دورا محوريا في تشجيع أو الحد من التهرب الضريبي، إذ إن تعقيد الإجراءات الإدارية، وطول آجال المعالجة، وعدم وضوح بعض القواعد الجبائية، كلها عوامل تدفع المكلفين إلى البحث عن سبل التهرب، كما يسهم ضعف التنسيق بين المصالح الجبائية، وصعوبة تقدير الوعاء الضريبي، وعدم المساواة في تطبيق إجراءات التحصيل، إضافة إلى نقص التوعية الجبائية، في تفاقم هذه الظاهرة.

_ **الأسباب السياسية:** تؤثر السياسة العامة للدولة، ولاسيما سياسة الإنفاق العام، في سلوك المكلفين الضريبي، فإذا شعر هؤلاء بأن حصيلة الضرائب لا توجه لخدمة الصالح العام، أو لا تعود عليهم وعلى المجتمع بالنفع، فإن ذلك يؤدي إلى تراجع الثقة في الدولة، ومن ثم ضعف الالتزام الضريبي وزيادة المقاومة لدفع الضرائب.

[31]- محمد ساحل، "المالية العامة، النفقات العامة، الايرادات العامة، الضرائب، القروض العامة"، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص: 153-155.

_ **الأسباب المرتبطة بالمكلف بالضريبة:** ترتبط بعض أسباب التهرب الضريبي بالظروف الخاصة بالمكلف، سواء كانت نفسية أو اجتماعية أو مالية، فارتفاع العبء الضريبي، وتعدد الضرائب المفروضة عليه، واختلاف معدلاتها، قد يولد لديه شعورا بالضغط والإنهاك الضريبي، مما يدفعه إلى البحث عن وسائل لتخفيف هذا العبء، ولو بطرق غير مشروعة.

_ **الأسباب الاقتصادية:** تشكل العوامل الاقتصادية سببا رئيسيا في انتشار التهرب الضريبي، ومن أبرزها:

- ✓ مقارنة المكلف بين المنافع التي يحققها من التهرب والمخاطر المترتبة عنه، فكلما زاد العبء الضريبي وقلت احتمالات الرقابة والعقاب، زاد الميل إلى التهرب؛
- ✓ اتساع حجم الاقتصاد غير الرسمي، حيث توجد علاقة وثيقة بين نشاط هذا القطاع وارتفاع معدلات التهرب الضريبي؛
- ✓ الظروف الاقتصادية العامة، إذ يشتد التهرب في فترات الأزمات الاقتصادية نتيجة انخفاض المداخيل، بينما قد يتراجع نسبيا في فترات الرخاء حيث تتحسن القدرة التكليفية للمكلفين.

➢ **طرق التهرب الضريبي:**

يلجأ المكلفون بالضريبة إلى ابتكار وسائل متعددة للتهرب الضريبي، الأمر الذي يجعل حصر هذه الطرق بدقة مسألة صعبة، خاصة مع تطورها المستمر، ويمكن تصنيف أهم هذه الطرق في ثلاث فئات رئيسية:

- **التهرب عن طريق التحايل المادي:**

يقوم هذا الأسلوب على إخفاء الوقائع المادية الخاضعة للضريبة كليا أو جزئيا، بما يؤدي إلى إظهار وضع قانوني ظاهري مخالف للحقيقة، ويتخذ هذا النوع صورتين أساسيتين[32]:

- الإخفاء المادي الجزئي: من خلال عدم التصريح بجزء من البضائع أو المداخيل الخاضعة للضريبة، وبيعها خارج القنوات الرسمية بعيدا عن رقابة الإدارة الجبائية.
- الإخفاء المادي الكلي: ويتمثل في ممارسة أنشطة اقتصادية دون أي تصريح ضريبي، كإنشاء وحدات إنتاج أو نشاطات تجارية غير معلنة، غالبا في أماكن يصعب إخضاعها للرقابة.

[32]- لدرم أحمد، "التهرب الضريبي وآليات مكافحته في المجتمع الجزائري"، مرجع سابق، ص: 78.

- **التهرب عن طريق التحايل المحاسبي:**

تعتمد الإدارة الجبائية أساسا على الوثائق المحاسبية في تحديد الوعاء الضريبي، وهو ما يدفع بعض المكلفين إلى التلاعب بها بهدف تخفيض الضريبة المستحقة، ومن أبرز صوره[33]:

- تضخيم التكاليف والأعباء عبر إدراج نفقات غير مرتبطة فعليا بنشاط المؤسسة أو مبالغ فيها، رغم أن خصم الأعباء يشترط ارتباطها بالنشاط وتبريرها بوثائق قانونية.
- إدراج مستخدمين أو وظائف وهمية بهدف تحميل المؤسسة أعباء أجور غير حقيقية.
- التخفيض المتعمد للإيرادات من خلال عدم التصريح بجزء من رقم الأعمال، أو بيع السلع دون فواتير، أو تسجيل المبيعات بقيم أقل من قيمتها الحقيقية.

- **التهرب عن طريق العمليات القانونية الوهمية:**

يقوم هذا الأسلوب على خلق أوضاع قانونية صورية تخالف الواقع، من خلال استعمال فواتير أو وثائق مزيفة تبدو من حيث الشكل قانونية، خاصة للاستفادة غير المشروعة من خصم الرسم على القيمة المضافة أو تقليص الوعاء الضريبي، مع صعوبة اكتشافها في ظل ضعف الرقابة[34].

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الطرق لا تمثل سوى نماذج شائعة، إذ تظل أساليب التهرب الضريبي في تطور مستمر، غالبا بما يسبق قدرات الإدارة الجبائية على المراقبة والتتبع.

3. الآثار المترتبة على التهرب الضريبي في النظام الجزائري:

تعد الضريبة من أهم المتغيرات الاقتصادية التي تعتمد عليها الدولة في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم فإن انتشار ظاهرة التهرب الضريبي يخلف آثارا سلبية متعددة تمس الاقتصاد الوطني بمختلف أبعاده، ويتجلى ذلك أساسا في تراجع قدرة الدولة على تنفيذ المشاريع العمومية واضطرارها أحيانا إلى رفع المعدلات الضريبية أو استحداث ضرائب جديدة لتعويض النقص في الإيرادات، وهو ما يزيد من العبء الضريبي على الملتزمين ويضعف الإحساس بالعدالة الجبائية.

---

[33]- محمد ساحل، "المالية العامة، النفقات العامة، الايرادات العامة، الضرائب، القروض العامة"، مرجع سابق، ص: 157.

[34]- نفس المرجع السابق، ص: 158.

وبناء على ذلك، يمكن تصنيف آثار التهرب الضريبي إلى آثار مالية واقتصادية، وأخرى اجتماعية وسياسية[35]:

_ **الآثار المالية للتهرب الضريبي:** يؤدي التهرب الضريبي إلى انخفاض الحصيلة الضريبية، مما ينعكس سلبا على ميزانية الدولة ويحد من قدرتها على تمويل النفقات العامة والوفاء بالتزاماتها تجاه مختلف القطاعات، كما يترتب عنه الإخلال بمبدأ العدالة في توزيع الأعباء العامة، إذ يتحمل بعض المكلفين العبء الضريبي كاملا في حين ينجح آخرون في التملص منه.

كما يشكل التهرب الضريبي عائقا أمام تحقيق الأهداف الأساسية للضريبة، وعلى رأسها تغذية الخزينة العمومية بالإيرادات اللازمة لتنفيذ الميزانية العامة، ولتدارك العجز المالي، تلجأ الدولة في كثير من الأحيان إلى وسائل بديلة للتمويل، كالإصدار النقدي أو الاقتراض، وهي حلول غالبا ما تفرز آثارا سلبية مثل التضخم، تدهور القدرة الشرائية، وارتفاع المديونية العمومية، بما يثقل كاهل الأجيال القادمة.

_ **الآثار الاقتصادية للتهرب الضريبي:** يساهم التهرب الضريبي في إضعاف الاقتصاد الوطني من خلال عرقلة التقدم الاقتصادي وتشويه آليات المنافسة، حيث تميل بعض الأنشطة الاقتصادية إلى التركز في القطاعات الأكثر قابلية للتهرب بدل القطاعات المنتجة ذات القيمة المضافة العالية، كما يؤدي إلى توجيه غير سليم للاستثمار، وانتشار الاكتناز وتهريب رؤوس الأموال، وهو ما ينعكس سلبا على الدخل القومي واستقرار العملة الوطنية.

إضافة إلى ذلك، فإن تراجع الإيرادات الضريبية يدفع الدولة إلى رفع معدلات الضرائب، مما يزيد الضغط الضريبي ويؤدي إلى اختلال العدالة الجبائية، ويسهم في خلق حلقة مفرغة تغذي التهرب بدل الحد منه.

_ **الآثار الاجتماعية للتهرب الضريبي:** يؤثر التهرب الضريبي بشكل مباشر على إعادة توزيع الدخل، حيث يؤدي إلى تعميق الفوارق الاجتماعية وإضعاف مبدأ التضامن الاجتماعي، كما يحد من قدرة الدولة على تمويل الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، مما ينعكس سلبا على التنمية البشرية، ويترتب عن ذلك تراجع الثقة في النظام الجبائي وانتشار الشعور بعدم المساواة، الأمر الذي يضعف روح المواطنة والامتثال الضريبي.

_ **الآثار السياسية للتهرب الضريبي:** ترتبط الوضعية المالية للدولة ارتباطا وثيقا باستقرارها السياسي، إذ يؤدي التهرب الضريبي إلى إضعاف الخزينة العمومية وتقليص قدرة الدولة على تنفيذ سياساتها الاقتصادية والاجتماعية

[35]- محمد عباس محرزي، "اقتصاديات الجباية والضرائب"، مرجع سابق، ص: 132-136.

بكفاءة، كما أن تراجع الموارد المالية يحد من هامش المناورة في رسم السياسات العامة، ويسهم في خلق ضغوط اقتصادية واجتماعية قد تنعكس سلبا على الاستقرار السياسي ومصداقية المؤسسات العمومية.

الفصل التاسع

الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية

- **تمهيد:**

أظهرت التجربة العملية لتطبيق الموازنة التقليدية، المعروفة بموازنة البنود، جملة من النقائص التي حدت من فعاليتها في الاستجابة لمتطلبات التسيير العمومي الحديث، خاصة في ظل اتساع وظائف الدولة وتزايد تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فقد اتسم هذا النمط من الموازنات بالتركيز على الجوانب الشكلية والقانونية للإنفاق، مع ضعف في دقة التقديرات، وقصور في توفير المعلومات المالية اللازمة للتخطيط الرشيد واتخاذ القرار، إضافة إلى اقتصار الرقابة المالية على التحقق من سلامة تنفيذ الاعتمادات دون الاهتمام بقياس كفاءة الأداء أو تقييم نتائج البرامج العمومية.

ومع التطورات المتسارعة في العلوم المالية والإدارية، وتنامي الحاجة إلى ترشيد استخدام الموارد العامة وتحسين جودة الإنفاق العمومي، برزت توجهات معاصرة في مجال إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، تسعى إلى الانتقال من منطق الاعتمادات إلى منطق الأهداف والنتائج، وربط النفقة العمومية بالأداء والبرامج والمشاريع، وتتمثل هذه الاتجاهات في مجموعة من النماذج الحديثة التي تهدف إلى تعزيز الشفافية، وتحسين الكفاءة، ودعم فعالية السياسات العمومية، وهو ما سيتم تناوله بالدراسة والتحليل ضمن هذا المحور.

I. موازنة البرامج والأداء:

تعد ميزانية البرامج والأداء أحد أبرز الاتجاهات الحديثة في تسيير الموازنة العمومية، حيث تقوم على ربط الاعتمادات المالية بالأهداف والنتائج المحققة بدل الاقتصار على بنود الإنفاق، وتهدف هذه الميزانية إلى تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العمومي من خلال تقسيم نشاطات الدولة إلى برامج محددة، وتقييم أدائها باستخدام مؤشرات كمية ونوعية، بما يعزز الشفافية والمساءلة ويحسن عملية اتخاذ القرار العمومي.

1. نشأة وتطور موازنة البرامج والأداء:

ارتبط ظهور ميزانية البرامج والأداء بمحاولات إصلاح أساليب إعداد الموازنة العامة، استجابة لأوجه القصور التي أفرزها التطبيق العملي للموازنة التقليدية، ويعد مطلع القرن العشرين نقطة انطلاق هذا التوجه، حيث شهدت الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1912 إنشاء لجنة خاصة لتقييم كفاءة النفقات العمومية، خلصت إلى ضرورة

الانتقال نحو موازنة ذات طابع إداري تبنى على أساس البرامج والوظائف، مع التمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية، وربط الاعتمادات بالأهداف المحققة[1].

وتوالت بعد ذلك التجارب التطبيقية، خاصة داخل الأجهزة الفيدرالية الأمريكية، حيث تم خلال النصف الثاني من القرن العشرين تطوير نماذج متعددة لميزانية البرامج والأداء، ولاسيما في قطاعات الدفاع والزراعة، قبل أن تتوسع التجربة لتشمل وحدات حكومية أخرى، مع إدخال أدوات لقياس الأداء وتقييم النتائج، كما عرفت بعض الدول الأوروبية، وفي مقدمتها السويد وفرنسا، تطبيق هذا الأسلوب ابتداء من سبعينيات القرن الماضي، بعد تهيئة إدارية وتقنية مسبقة[2].

ومع نهاية القرن العشرين، تعزز الاهتمام العالمي بهذا النمط من الموازنات، خاصة بعد إقرار تشريعات تلزم الإدارات العمومية بإعداد خطط وتقارير أداء دورية، وانتشار استخدام مؤشرات الأداء في عدد كبير من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كما شهدت بعض الدول العربية، وعلى رأسها الأردن، تجارب رائدة في اعتماد ميزانية البرامج والأداء تدريجيا منذ منتصف التسعينيات، في إطار إصلاحات شاملة لتحديث الإدارة المالية وتحسين فعالية الإنفاق العمومي[3].

2. مفهوم موازنة البرامج والأداء:

تعتبر موازنة البرامج والأداء أسلوبا حديثا في إعداد الموازنة العامة يقوم على تبويب الاعتمادات المالية وفقا للبرامج الحكومية والأهداف المراد تحقيقها، بدل تبويبها حسب بنود الإنفاق التقليدية، ويهدف هذا الأسلوب إلى ربط الموارد المالية بالنتائج المتوقعة، وتمكين الإدارة العمومية من قياس مستوى الإنجاز وكفاءة استخدام الموارد العامة.

موازنة البرامج هي موازنة تنظم فيها نفقات الدولة حسب الوظائف الأساسية التي تؤديها الإدارات الحكومية، حيث تجزأ الأهداف العامة إلى برامج رئيسية، ثم إلى برامج فرعية وأنشطة محددة، مع تحديد الموارد المالية المخصصة

[1] – إسماعيل حسين، "موازنة البرامج والأداء – المفهوم، الفلسفة والأهداف"، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، سوريا،2004، ص:06.

[2] - Robert J. Shea, ''Performance Budgeting in the United States'', OECD journal on Budgeting, Volume 8-N01, 2008, P: 02.

[3] -Brigitte Sablayrolles ''la Budgetisation Par La Perfermance En France Bilan et Perspectives'', Presupuesto .y Publico 51/2008, P :272.

لكل برنامج، ويستخدم هذا النوع من الموازنات أساسا في التخطيط واتخاذ القرارات المستقبلية، كونه يبرز أولويات السياسة العامة ويظهر مجالات تدخل الدولة بوضوح[4].

أما موازنة الأداء (أو موازنة الإنجاز) فهي موازنة تعنى بتقييم نتائج تنفيذ البرامج من خلال تحديد التكاليف المرتبطة بكل نشاط، ووضع معايير ومؤشرات لقياس الأداء، مثل حجم الإنجاز، الجودة، الكفاءة والفعالية، وتركز هذه الموازنة على ما تم تحقيقه فعليا مقارنة بالأهداف المسطرة، مما يجعلها أداة رئيسية للرقابة وتحسين الأداء الإداري[5].

وبالنظر إلى التكامل بين التخطيط القائم على البرامج والتقييم القائم على الأداء، يتم اعتماد موازنة البرامج والأداء كمفهوم موحد يجمع بين تحديد الأهداف والبرامج من جهة، وقياس النتائج ومراقبة التنفيذ من جهة أخرى. ويمكن تعريفها بأنها موازنة تعد على أساس الأهداف والبرامج الحكومية، وتربط فيها الاعتمادات المالية بمؤشرات أداء محددة، بما يسمح بتقييم نتائج السياسات العمومية وتعزيز الشفافية والمساءلة في تسيير المال العام[6].

ويلاحظ أن مختلف التعريفات تتفق على أن موازنة البرامج والأداء تقوم على تحويل الموازنة العامة من مجرد وثيقة مالية إلى أداة للتخطيط والرقابة والتقييم، من خلال تحديد الأهداف بدقة، وضبط التكاليف والآجال، وتعيين المسؤوليات، وقياس النتائج المحققة في نهاية الفترة المبرمجة.

3. مبادئ موازنة البرامج والأداء:

يتطلب التطبيق الفعال لموازنة البرامج والأداء الالتزام بمجموعة من المبادئ الأساسية التي تضمن سلامة إعدادها وتنفيذها وفعاليتها كأداة للتخطيط والرقابة، ومن أهم هذه المبادئ ما يلي[7-8]:

---

[4]- جليلة مصطفى عبد الرحمان، إيمان غانم أحمد، "استخدام موازنة البرامج والأداء – نموذج تطبيقي في معهد الإدارة –"، مجلة التقني، المجلد السابع والعشرون، العدد: 05، 2014، ص: 125-126.

[5]- هدى دياب أحمد صالح، "تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في تحقيق كفاءة الأداء بالوحدات الحكومية"، مجلة أمارابك، الأكاديمية الأمريكية للعلوم، المجلد السادس، العدد السابع عشر، سنة 2015، ص: 92.

[6]- عبد المنعم صالح مصطفى، "واقع تطبيق الموازنات التخطيطية في المؤسسات الهادفة للربح في الأردن"، المؤتمر العلمي الرابع، جامعة فيلادلفيا/ الأردن، كلية العلوم الإدارية والمالية،2005، ص:10.

[7] -Allen Shich, ''Performance Budgeting and Accrual Budgeting Decision Rules or Analitic Tools?'', OECD Journale on Budgeting, Volume 07-N02, 2007, P:122.

[8] - K Gayithri, ''Performance-Based Budgeting: Subnational Initiatives in India and China'', Working Paper Series, 2015, p01.

- **مبدأ تحديد الأهداف والإمكانيات:** يقتضي هذا المبدأ قيام كل وحدة إدارية بتحديد أهدافها بدقة، مع دراسة الإمكانيات المتاحة لديها، سواء كانت فنية أو اقتصادية، وتحليل الظروف الداخلية والخارجية المؤثرة في قدرتها على تحقيق تلك الأهداف.
- **مبدأ المرونة:** يفترض هذا المبدأ أن تتسم الموازنة بدرجة كافية من المرونة تسمح بالتكيف مع المتغيرات والظروف الطارئة التي قد تطرأ أثناء التنفيذ، دون أن تتحول الموازنة إلى قيد جامد يعرقل حسن التسيير.
- **مبدأ المشاركة:** يقوم هذا المبدأ على إشراك مختلف مستويات المسؤولية الإدارية في عملية إعداد الموازنة وتقدير الاحتياجات اللازمة لتنفيذ البرامج، بما يضمن الاستفادة من الخبرات المتراكمة وتحسين جودة التقديرات.
- **مبدأ الواقعية:** يفرض هذا المبدأ أن تستند تقديرات الموارد والنفقات إلى أسس دقيقة وواقعية، مع مراعاة قدرة الحكومة على التمويل، ومدى قابلية النتائج المتوقعة للتحقق على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.
- **مبدأ الشمول:** يقضي هذا المبدأ بأن تغطي الموازنة جميع أنشطة الوحدة الإدارية، وكافة مواردها واستخداماتها، وأن تشمل مختلف المستويات الإدارية ومراكز المسؤولية دون استثناء.
- **مبدأ التنبؤ للفترة المقبلة:** يقتضي إعداد الموازنة لفترة مستقبلية اعتمادا على التنبؤ العلمي السليم، القائم على التحليل الموضوعي للبيانات والمعطيات المتاحة.
- **مبدأ التوزيع الزمني:** يستلزم هذا المبدأ ربط تنفيذ البرامج والأنشطة بتوزيع زمني محدد خلال فترة الموازنة، بما يضمن حسن متابعة التنفيذ وتفادي التكدس أو التأخير.
- **مبدأ الربط بين الموازنة والهيكل التنظيمي:** يقضي هذا المبدأ بربط تقديرات الموازنة وتنفيذها بمراكز المسؤولية داخل الهيكل التنظيمي للوحدة، بما يحدد بوضوح المسؤوليات ويعزز المساءلة.
- **مبدأ التمييز بين العمليات الجارية والرأسمالية:** يقتضي هذا المبدأ الفصل بين النفقات الجارية التي تهدف إلى استغلال الطاقة المتاحة، والنفقات الرأسمالية التي تستهدف توسيع الطاقة الإنتاجية للوحدة.
- **مبدأ التعبير المالي عن الموازنة:** يفترض هذا المبدأ إعداد التقديرات الأولية باستخدام وحدات عينية لقياس النشاط، ثم ترجمتها لاحقا إلى قيم مالية لتمكين المقارنة والرقابة.
- **مبدأ تقويم الأداء:** يجعل هذا المبدأ من الموازنة خطة عمل معيارية تستخدم لمتابعة التنفيذ وقياس الأداء الفعلي، ومقارنته بالأهداف المسطرة، بما يسمح بتقييم الكفاءة والفعالية.

- **مبدأ عدم تخصيص الإيرادات:** يقضي هذا المبدأ بعدم ربط إيراد معين بتمويل برنامج محدد، وإنما يتم تمويل مجموع البرامج من مجموع الإيرادات المدرجة في الموازنة.
- **مبدأ الإفصاح والشفافية:** يقتضي هذا المبدأ عرض بيانات الموازنة المتعلقة بالإيرادات والنفقات بصورة واضحة ومفهومة، بما يسهل الاطلاع عليها وتحليلها من قبل الجهات المعنية.
- **مبدأ كفاية الأداء (المبادلة الرقابية):** بموجب هذا المبدأ تعد الموازنة بعد اعتمادها معيارا تقاس على أساسه النتائج الفعلية، ويستخدم ذلك لتقييم مدى كفاية الأداء وتحقيق أهداف البرامج.

4. مراحل إعداد موازنة البرامج والأداء:

يمر إعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء بعدة مراحل مترابطة، تهدف في مجموعها إلى ربط الأهداف بالموارد وتقييم نتائج التنفيذ، ويمكن عرض هذه المراحل على النحو الآتي[9]:

_ مرحلة التخطيط: تعد مرحلة التخطيط الأساس الذي تبنى عليه موازنة البرامج والأداء، حيث يتم خلالها تحديد الأهداف التي تسعى الوحدة الإدارية إلى تحقيقها خلال السنة المالية، سواء تعلق الأمر بتقديم خدمات عمومية أو بإنجاز مشاريع استثمارية، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة.

كما يتم في هذه المرحلة تحديد الأهداف قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل، مع ضمان انسجامها مع الأهداف العامة للخطة الوطنية، ثم ترجمتها إلى برامج رئيسية وبرامج فرعية وأنشطة محددة، تقاس باستخدام وحدات قياس تتلاءم مع طبيعة كل نشاط أو مشروع.

_ مرحلة تقدير تكاليف الإنجاز: في هذه المرحلة يتم تحديد التكاليف التقديرية اللازمة لتنفيذ كل برنامج خلال فترة الموازنة، من خلال ربط عناصر التكلفة المختلفة بالعمليات المكونة لكل برنامج أو نشاط.

ويتم تبويب هذه التكاليف وفق بنود الاعتمادات المعتمدة في الموازنة، مع تحديد وحدات القياس المناسبة لكل نشاط، بما يسمح بحساب التكلفة التقديرية للعمليات التي تنفذها وحدات النشاط المختلفة داخل الوحدة الإدارية.

[9] - Alta Fölscher, ''Country experience with Programme and Performance Budget Reforms: 6 mini case studies'', 8th ANNUAL SEMINAR: MOVING TOWARDS PERFORMANCE BUDGETING, P: 01-02.

_ **مرحلة المراجعة:** تهدف مرحلة المراجعة إلى فحص نتائج مرحلتي التخطيط وتقدير التكاليف، حيث تعرض البرامج والتقديرات المالية على الجهات المختصة للتأكد من توافق الأهداف المسطرة مع الأهداف العامة للدولة، ومن واقعية التكاليف المقدرة لكل برنامج أو مشروع.

كما يتم في هذه المرحلة التحقق من أن إجمالي الاعتمادات المطلوبة لتنفيذ البرامج والمشروعات لا يتجاوز حدود الموارد المالية المتاحة خلال السنة المالية المعنية.

_ **مرحلة متابعة التنفيذ وتقويم الأداء:** بعد اعتماد الموازنة، تتحول إلى برنامج عمل يحدد بدقة أهداف كل وحدة إدارية، والمسؤوليات الملقاة على عاتق وحدات النشاط، والتكاليف المرتبطة بكل هدف أو برنامج.

وتستخدم البيانات الواردة في الموازنة كأداة للرقابة على التنفيذ، من خلال إعداد تقارير متابعة دورية تعتمد على نفس وحدات القياس والمعايير التي استخدمت في مرحلة الإعداد، بما يسمح بتقييم مستوى الإنجاز، وقياس كفاءة وفعالية الأداء، واتخاذ الإجراءات التصحيحية عند الاقتضاء.

ويلاحظ أن مراحل إعداد موازنة البرامج والأداء قد تبدو، من حيث الشكل العام، مشابهة لمراحل إعداد الموازنات التقليدية، غير أن جوهر الاختلاف يكمن في تركيزها على تحديد البرامج وتقسيمها إلى برامج فرعية وأنشطة دقيقة، وربطها بالأهداف والنتائج، الأمر الذي يتطلب توفر مقومات تنظيمية وفنية تضمن نجاح تطبيق هذا الأسلوب الحديث في التسيير المالي العمومي.

5. مزايا وعيوب تطبيق موازنة البرامج والأداء:

➢ مزايا موازنة البرامج والأداء:

تتمتع موازنة البرامج والأداء بعدة فوائد عملية تجعلها أداة متقدمة في إدارة الموارد العامة، ومن أبرزها:

- التعرف على الأنشطة وتفادي التداخل: تساعد الموازنة على تحديد الأنشطة المتعارضة والعلاقات بينها بدقة، ما يقلل ازدواجية الجهود والتداخل في تنفيذ البرامج.
- تعزيز التخطيط طويل الأجل: تتيح الموازنة تحديد البرامج والمشاريع للسنوات المقبلة وليس للسنة المالية الواحدة فقط، مما يربط النفقات بالتخطيط الاستراتيجي للوزارات والمؤسسات الحكومية[10].

[10] – عبد الله عبد السلام، آمال محمد كمال، ''رفع كفاءة التطوير في نظم المعلومات المحاسبية بالوحدات الحكومية بهدف تفعيل دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية''، بحث مقدم لمؤتمر المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، المؤتمر العربي الثاني في الإدارة، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، نوفمبر 2001، ص: 175.

- تحليل البدائل واتخاذ القرار: يمكن دراسة بدائل متعددة لتحقيق الأهداف العامة، مع تحليل تكاليف كل بديل وعوائده، مما يسهل اختيار الحلول الأمثل.
- تحسين الشفافية: توفر الموازنة معلومات مفصلة للمواطنين وصناع القرار حول البرامج والنتائج المتوقعة منها، بما يعزز وضوح الإنفاق العام.
- توزيع الموارد بكفاءة: تساعد على تخصيص الاعتمادات المالية بين الوزارات والإدارات بناء على البرامج والمشاريع الفعلية، وتقليل الممارسات العشوائية في التقليدية[11].
- متابعة التنفيذ ورقابة الأداء: تحديد مؤشرات الأداء لكل برنامج يتيح مقارنة النتائج المحققة مع المخطط لها، ومعرفة أسباب الانحرافات وتحميل المسؤوليات.
- المرونة في التطبيق: تمنح المسؤولين القدرة على تعديل طريقة التنفيذ ضمن الحدود المخططة، بما يضمن تحقيق الأهداف دون قيود مفرطة.
- ترابط النفقات بالنتائج: كل بند من بنود الموازنة مرتبط بما يجب إنجازه، ما يضمن وضوح الإنفاق وربطه بالأهداف، ويعزز ترتيب الأولويات.
- تعزيز مشاركة المواطنين والرقابة العامة: توفر الموازنة معلومات كافية حول الخدمات والبرامج الحكومية، مما يتيح للمواطنين متابعة الأداء والمساهمة في تقييم فعالية الإدارة العامة.
- تحويل الرقابة من مسبقة إلى مؤخرة، ومن رقابة مالية إلى رقابة أداء: يركز النظام على ما تم إنجازه بالفعل بدلا من مجرد الالتزام بالاعتمادات، ويعمم ثقافة الأداء على مختلف الوحدات الحكومية.
- تقييم البرامج على أساس التكلفة والعائد: يتيح معرفة كفاءة البرامج مقارنة بالتكاليف والنتائج المتوقعة، مع تحسين المساءلة والرقابة على التنفيذ[12].

---

[11] - Robinson, Marc. ''Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence''. IEG Evaluation Capacity Development Series. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0,2013, p:01.

[12] - سوسن الشمراني، "موازنة البرامج والأداء"، ماجستير،عمادة الدراسات العليا، جامعة الملك سعود،2010، ص: 09.

➢ **عيوب موازنة البرامج والأداء:**

على الرغم من المزايا العديدة، يواجه تطبيق هذا النوع من الموازنات عددا من الصعوبات العملية[13]:

- صعوبة تحديد أهداف دقيقة: غالبا ما تكون الأهداف العامة للوزارات والهيئات الحكومية غير واضحة أو عامة، ما يصعب قياس الأداء وتحليل النتائج.
- نقص الكفاءات المؤهلة: تحتاج الموازنة إلى موظفين ذوي خبرة علمية وعملية عالية، وهو ما يفتقر إليه عدد من الإدارات الحكومية.
- التركيز على التفاصيل المالية دون الأهداف الاستراتيجية: التركيز على قياس تكاليف الأنشطة بالتفصيل قد يقلل من الاهتمام بتحقيق الأهداف العامة وفعالية الأداء.
- صعوبة قياس المخرجات: بعض الوزارات، مثل الإعلام والخارجية، يصعب قياس نتائج أنشطتها بطريقة كمية، مما يجعل تحديد وحدات الأداء تحديا.
- ضعف نظم المعلومات: نقص أنظمة دقيقة وشاملة للمعلومات يؤدي إلى صعوبة جمع البيانات التفصيلية وتحليلها.
- ارتفاع تكاليف التطبيق: يتطلب التطبيق وجود عدد كبير من الموظفين المتخصصين، إضافة إلى الأجهزة والآليات المكتبية الضرورية.
- التركيز على الأداء قصير الأجل: قياس الإنجاز في فترة سنة مالية يجعل التخطيط بعيد المدى أقل وضوحا، ويجعل بعض البرامج الطويلة الأجل مهملة.
- عبء المعلومات الإدارية: إرسال كميات كبيرة من البيانات والتحليلات إلى وزارة المالية أو مكتب الموازنة يسبب صعوبات في التصنيف والحفظ واتخاذ القرارات.

[13]- محمد علي جبران، "مفاهيم الوازنة العامة للدولة ومداخل إعدادها"، ورقة مقدمة في ورشة عمل حول الموازنة العامة للدولة وكيفية التعامل معها، جامعة صنعاء، كلية التجارة والاقتصاد،، اليمن،2008، ص:10-11.

II. موازنة التخطيط والبرمجة:

تعد ميزانية التخطيط والبرمجة من الأساليب الحديثة لإعداد الموازنة العامة، حيث تركز على ربط الموارد المالية بالأهداف الاستراتيجية للدولة والبرامج الحكومية المخطط لها، وتهدف هذه الميزانية إلى توجيه الإنفاق العام بشكل فعال من خلال تخطيط مسبق للبرامج والمشاريع، وتحديد تكاليفها، ومؤشرات الأداء المتوقعة، بما يضمن تحقيق النتائج المرجوة، وتعزيز كفاءة وفعالية الإدارة العامة، وتسهيل عملية اتخاذ القرار ومراقبة التنفيذ.

1. نشأة وتطور ميزانية التخطيط والبرمجة:

بدأ تطبيق نظام ميزانية التخطيط والبرمجة في الولايات المتحدة الأمريكية مع وزارة الدفاع عام 1961، حيث هدفت التجربة إلى ربط الموارد المالية بالأهداف الاستراتيجية للوحدات الحكومية. وفي عام 1965، دعا الرئيس الأمريكي إلى تعميم هذا النظام على جميع القطاعات الحكومية، مع التركيز على تقسيم الموازنة إلى برامج رئيسية ذات صلة بالاستراتيجية العامة، مثل برامج الدفاع، الصواريخ، النقل والتموين، والبحث والتطوير.

يعتمد هذا الأسلوب على تحديد البرامج البديلة لتحقيق الأهداف، ومقارنة تكاليفها وفوائدها مع مراعاة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والأمنية. وقد تتطلب بعض البرامج فترات تنفيذ طويلة، لذلك يتم وضع جداول زمنية دقيقة لتنفيذها ضمن الموازنة السنوية. ويعكس هذا المنهج التوجه الحديث في إدارة الموارد العامة، من خلال تطبيق مبادئ علمية واقتصادية في التخطيط واتخاذ القرارات بما يضمن فعالية الأداء الحكومي[14].

2. مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة:

مع تزايد الحاجة إلى ربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة، برزت فكرة موازنة التخطيط والبرمجة التي تهدف إلى تحويل أنشطة الأجهزة الحكومية إلى برامج مترابطة تعتمد على التخطيط الكلي، يركز هذا النظام على الربط بين الاعتمادات المالية والأهداف المخططة للدولة، مع إعطاء أولوية لوظيفة التخطيط على وظائف الرقابة أو إدارة النشاط الحكومي، بما يجمع بين أبعاد الموازنة الثلاثة: التخطيط والتنفيذ والرقابة، مع التركيز على التخطيط كعنصر أساسي[15].

---

[14] – حسين مصطفى هلالي، " دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الأداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات، ص: 12-13.

[15] – فريد أحمد عبد الحافظ غنام ،"اطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والاداء في فلسطين"، ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة، 2006، ص: 42.

يعرف هذا النظام على أنه منهج علمي لإعداد القرارات يتيح قياس التكلفة والعائد للبدائل المختلفة لاستخدام الموارد الاقتصادية، وتشجيع الاستفادة المستمرة من هذه المعلومات في صياغة السياسات واتخاذ القرارات وإدارة الأموال في الجهاز الإداري للدولة[16].

وقد ساهمت عدة عوامل في تطوير هذا النظام، أهمها الاعتراف بأهمية التخطيط كأساس لإعداد الموازنة وضرورة اتباع أسس علمية في اتخاذ القرارات، مثل استخدام تحليل التكلفة والعائد في الإنفاق الحكومي، ويعتمد النظام على التكامل بين ثلاثة عناصر رئيسية:

- الأهداف المطلوب تحقيقها (التخطيط).
- البرامج والأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف.
- الموارد المالية المتاحة لتنفيذ البرامج والأنشطة (الموازنة).

بمعنى أن العملية تبدأ بتحديد الأهداف وصياغة الخطة، يليها تحديد البرامج والأنشطة التي تحقق هذه الأهداف، ثم دراسة الموارد المالية المتاحة لتمويل هذه البرامج، مع وضع جدول زمني للتنفيذ.

وتجمع موازنة التخطيط والبرمجة بين الاتجاهات الثلاثة للموازنة: الرقابي كما في موازنة البنود، والإداري كما في موازنة الأداء، والتخطيطي كما في موازنة التخطيط والبرمجة، وهو ما يجعلها من أهم التطورات في تاريخ الإدارة، واعتبرها بعض الكتاب أهم إصلاح إداري نظراً لشموليتها ودقتها في خدمة الإدارة الحكومية[17].

3. الفرق بين موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة:

مع تطور أساليب الموازنة العامة، ظهرت عدة أنماط تهدف إلى تحسين كفاءة الإنفاق وتحقيق الأهداف الحكومية بفعالية أكبر، من أبرز هذه الأنماط موازنة البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة، والتي تتشابه في كونها تركز على النتائج والإنجازات بدلا من مجرد البنود التقليدية للإنفاق، لكنها تختلف في منهجية التخطيط، وقياس الأداء، والمسؤوليات التنظيمية، والأفق الزمني.

فيما يلي جدول يوضح أوجه الشبه والاختلاف بين هذين النظامين[18]-[19]:

---

[16]- حسين مصطفى هلالي، " دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الأداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات، مرجع سابق، ص: 13.

[17]- عبيد الله بن صالح اللحياني، "نموذج مقترح لخطة الانتقال إلى موازنة التخطيط والبرمجة في الجامعات السعودية"، أطروحة دكتوراه، قسم الإدارة والتخطيط، السعوية، 1423-1424هـ، ص:09.

الجدول رقم (04): أوجه التشابه والاختلاف بين موازنة البرامج والأداء وموازنة البرمجة والتخطيط.

البند	أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
التركيز	كل منهما يركز على نتائج النشاط وبنود الإنفاق العام بدلاً من الرتب التقليدية.	موازنة التخطيط والبرمجة تعتمد على التخطيط المستقبلي وتحليل تكلفة/عائد لتحقيق الأهداف، بينما موازنة البرامج والأداء تعتمد على الإدخال الإداري وقياس كفاءة إنجاز الأعمال والأنشطة.
اهمية اتخاذ القرار	كلا النظامين يعطي أهمية كبيرة لرشيد القرارات وضمان التخصيص الأمثل للموارد المتاحة وفق التكلفة والعوائد.	في التخطيط والبرمجة تكون مسؤولية التخطيط على وحدات الحكومة، بينما في البرامج والأداء تقع مسؤولية التخطيط والرقابة على الوحدات التنظيمية.
الهدف	الموازنة أداة لتحقيق الأهداف المرسومة وإعطاء أولوية لتحديد الأهداف قبل تخصيص الموارد.	التخطيط والبرمجة يهتم بما سيتم إنجازه (العمل التخطيطي)، بينما البرامج والأداء يركز على ما تم إنجازه بالفعل (النتائج).
بعد زمني	كلاهما يتعامل مع توزيع الموارد ضمن فترة زمنية محددة.	التخطيط والبرمجة يعتمد على توقعات مستقبلية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، بينما البرامج والأداء يعتمد على ما تم إنجازه في الماضي.
طبيعة الأعمال والانشطة	الأعمال والأنشطة تعتبر أساسًا لتنفيذ البرامج.	في التخطيط والبرمجة الأعمال والأنشطة عوامل وسطية لتحويل الموارد إلى مخرجات، بينما في البرامج والأداء هي الهدف ذاته والغاية من الموازنة.
التقييم والرقابة	كلا النظامين يوفر معلومات للرقابة وتحسين تخصيص الموارد.	تقييم التخطيط والبرمجة يعتمد على المنتجات النهائية المرتبطة بأهداف الحكومة، بينما تقييم البرامج والأداء يعتمد على التبويب وفق الأنشطة والبيان التنظيمي للوحدة التنفيذية.

المصدر: المصدر: من اعداد المؤلف بالاعتماد على: (طارق الحاج، حسين زكي أحمد عثمان)

[18] – طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان،1999، ط1، ص156.

[19] – حسن زكي أحمد عثمان، " تطوير موازنات الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء" رسالة ماجستير،جامعة القاهرة، كلية التجارة، 2011، ص08.

4. مزايا وعيوب تطبيق موازنة البرمجة والتخطيط:

مع تزايد الحاجة إلى تعزيز التخطيط الاستراتيجي وتحسين كفاءة استخدام الموارد في الإدارة الحكومية، ظهر أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة كمنهج متكامل يربط بين تحديد الأهداف، وضع البرامج، وتخصيص الموارد المالية، مع إمكانية متابعة الإنجاز والرقابة، يتيح هذا الأسلوب توجيه النشاط الحكومي بطريقة علمية ومنهجية، لكنه في المقابل يواجه بعض التحديات العملية عند التطبيق.

➢ **مزايا موازنة التخطيط والبرمجة[20]:**

- أفق زمني طويل: تتيح الموازنة التركيز على برامج تمتد على عدة سنوات، مع الاهتمام بالتكلفة الإجمالية لكل برنامج بدل التركيز على جزء من الموازنة السنوية فقط.
- المرونة والتتابع: يمكن تعديل البرامج بسهولة وفق التغيرات الطارئة أو المستجدات خلال فترة التنفيذ.
- المنهجية العلمية لاتخاذ القرار: يعتمد الأسلوب على التحليل الكمي والتوثيق المكثف (خطة البرامج، التقديرات المالية، الدراسات التحليلية) لضمان تخصيص الموارد بكفاءة وتحقيق أكبر عائد ممكن.
- تعزيز التخطيط الاستراتيجي: يربط بين الأهداف العامة للدولة وبرامج العمل التنفيذية، ما يساهم في تعظيم النتائج وتقليل الهدر.
- الشمولية والتكامل: يضمن توزيع الموارد بين الوحدات الإدارية المرتبطة، ويجمع بين أهداف الموازنة المختلفة وأدوات التخطيط والتنفيذ والرقابة، مما يعزز فاعلية الأداء الحكومي.

➢ **عيوب موازنة التخطيط والبرمجة[21]:**

- ارتفاع تكاليف التطبيق: يحتاج الأسلوب إلى كوادر مؤهلة وأجهزة ومعدات متقدمة، ما يزيد من تكلفة التطبيق خاصة في الجهات الحكومية الصغيرة.
- تعقيد جمع البيانات وتحليلها: كمية المعلومات المطلوبة كبيرة، مما قد يعرقل تحليل السياسة العامة واتخاذ القرارات بشكل سريع وفعال.
- صعوبة تحديد الأهداف بدقة: تحديد أهداف واضحة لجميع الوحدات الحكومية يعد تحديا كبيرا، خاصة في القطاعات التي تتعامل مع أهداف غير ملموسة.

[20] – اكرم إبراهيم حماد، " تطور النظام المحاسبي الحكومي في فلسطين"، مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي، الجامعة الإسلامية،ةفلسطين،2008، ص:51.

[21] – محمد علي جبران، "مفاهيم الوازنة العامة للدولة ومداخل إعدادها"، مرجع سابق، ص: 12.

- صعوبة قياس النتائج المالية والمادية لبعض البرامج: بعض المشاريع والبرامج يصعب تحديد عوائدها بشكل ملموس، مما يحد من فعالية الرقابة والتقييم.
- التحميل الزائد على أجهزة الموازنة: يتطلب إرسال كميات كبيرة من المعلومات عن البرامج والدراسات التحليلية، ما يزيد العبء الإداري على جهات إعداد الموازنة.
- المبالغة في إبراز المزايا: أحيانا يتم التركيز على فوائد النظام في الدعاية والتسويق له، ما قد يبعد عن تقييم واقعي لتحديات التنفيذ.

III. الموازنة الصفرية:

ظهرت الموازنة الصفرية كاستجابة لحاجة متزايدة إلى إعادة النظر في أساليب إعداد الموازنة العامة، خاصة في ظل محدودية الموارد وارتفاع متطلبات الكفاءة في الإنفاق العمومي، ويقوم هذا الأسلوب على مبدأ أساسي مفاده أن جميع الاعتمادات يجب أن تبرر من جديد عند إعداد الموازنة، دون الاعتماد على مخصصات السنوات السابقة، مما يجعل نقطة الانطلاق في إعداد الموازنة هي الصفر، وقد جعل هذا التصور من الموازنة الصفرية أداة فعالة لتقييم البرامج والأنشطة وترشيد النفقات وربط الإنفاق بالأهداف والنتائج المتوقعة.

1. نشأة وتطور الموازنة الصفرية:

تعد الموازنة الصفرية من الأساليب الحديثة نسبيا في مجال الإدارة المالية، وقد لاقت اهتماما متزايدا في كل من القطاعين العام والخاص، لما توفره من أدوات تحليلية تساعد على إعادة تقييم الأنشطة والبرامج بصورة دورية، بعيدا عن الجمود الذي يميز الموازنات التقليدية.

تعود الجذور الفكرية الأولى للموازنة الصفرية إلى بدايات القرن العشرين، حيث ظهرت الدعوات إلى ضرورة تبرير برامج الموازنة سنويا بدل الاكتفاء بالاعتماد على مخصصات السنوات السابقة، غير أن هذه الأفكار بقيت محدودة التأثير إلى أن بدأت المحاولات العملية لتطبيقها في منتصف القرن العشرين.

ويعد أول تطبيق فعلي للموازنة الصفرية في القطاع الحكومي ما تم في وزارة الزراعة الأمريكية خلال ستينيات القرن الماضي، ورغم أن التجربة لم تحقق نجاحا كاملا في مرحلتها الأولى، إلا أنها ساهمت في لفت الانتباه إلى أهمية البحث عن أساليب بديلة وأكثر عقلانية في إعداد الموازنات، تقوم على التحليل والتقييم بدل التكرار الآلي للاعتمادات[22].

[22] - Burim N.Haxholli, ''Zero Based Badgeting in KCS Implimenting Zero Based Badgeting METHOD IN Kosovo Correctional Servce'', Thesis, Rochester Institute of Technology, 2015, P:24.

أما في القطاع الخاص، فقد برزت الموازنة الصفرية بشكل أوضح مع نهاية الستينيات، خاصة في الشركات الصناعية والتكنولوجية الكبرى، ويشار في هذا السياق إلى تجربة إحدى الشركات الأمريكية العاملة في مجال الإلكترونيات، التي لجأت إلى اعتماد هذا الأسلوب لمواجهة تراجع أرباحها في ظل ظروف اقتصادية صعبة، وقد اعتمدت هذه التجربة على تحديد أهداف دقيقة لكل قسم، وتحليل أنواع المصروفات المتوقعة، ودراسة العلاقات المتبادلة بين الوحدات الإنتاجية، وهو ما أسهم في تطوير مفهوم الموازنة الصفرية بصيغته العملية.

وقد انتقل هذا الأسلوب لاحقا إلى المجال الحكومي على نطاق أوسع، خاصة بعد تبنيه في إحدى الولايات الأمريكية، حيث أظهرت النتائج إمكانية تحقيق تخفيض في النفقات العمومية دون المساس بمستوى الخدمات المقدمة، ومع وصول هذا التوجه إلى أعلى مستويات صنع القرار في الولايات المتحدة، تعزز الاهتمام بالموازنة الصفرية على المستوى الفيدرالي، وتم إدماجها ضمن برامج إصلاح الإنفاق العام، من خلال التركيز على تقييم كفاءة الأنشطة الجارية وإمكانية إعادة ترتيب الأولويات أو إلغاء بعض البرامج لتمويل برامج أكثر أهمية.

ومنذ أواخر السبعينيات، توسع استخدام الموازنة الصفرية في عدد من الدول المتقدمة، خاصة في المجالات الصناعية والتنظيمية، كما عرفت بعض الدول الآسيوية محاولات لتطبيقها في إطار إصلاح نظم الموازنة العامة، ورغم أن تطبيقها في بعض التجارب ظل محدودا أو جزئيا، إلا أنها أسهمت في تحديث أساليب إعداد الموازنة وتعزيز التوجه نحو الإدارة بالأهداف[23].

وخلاصة القول، فإن الموازنة الصفرية جاءت كنتيجة لتطور تاريخي في أساليب إعداد الموازنة العامة، بدءا من الموازنة التقليدية، مرورا بموازنات البرامج والأداء وموازنة التخطيط والبرمجة، لتشكل مرحلة أكثر تقدما تهدف إلى ربط الاعتمادات بالأداء المستقبلي، مع عدم إهمال تقييم البرامج والمشاريع القائمة، وإتاحة إمكانية تعديلها أو الاستمرار فيها وفق معايير موضوعية.

2. مفهوم الموازنة الصفرية:

تعتبر الموازنة الصفرية أحد الأساليب الحديثة في إعداد الموازنة، وقد تعددت التفسيرات التي تناولت مفهومها تبعا لاختلاف الزوايا التي نظر منها الباحثون والممارسون، ويرى بعضهم أنها امتداد متطور لمدخل الإدارة بالأهداف،

[23] – Jun Ma, ''Zero Based Budgeting in China Experiences of Hubei Province'', J. of Publc Budgeting, Accounting and Financial Management, 18(4), 480-515, Winter 2006,PRAcademicS Press, P:483.

حيث يتم ربط الموارد المالية بالأهداف المراد تحقيقها، في حين يعتبرها آخرون أسلوبا يعاكس منطق الموازنة التقليدية التي تنطلق من اعتمادات الماضي وتجري عليها تعديلات محدودة[24].

وتقوم الموازنة الصفرية على مبدأ أساسي يتمثل في إعادة تقييم جميع البرامج والأنشطة من نقطة الصفر، بحيث لا يعترف بأي نفقة أو نشاط على أنه أمر مسلم به، مهما كان استمراره في السنوات السابقة، وبدلا من تحديد إجمالي النفقات ثم توزيعها، يبدأ إعداد الموازنة بدراسة البرامج والأنشطة، وتحليل كفاءتها وفعاليتها، ثم قبولها أو رفضها أو تعديلها وفقا لأولويات واضحة، ليكون إجمالي النفقات نتيجة نهائية لعملية تحليل وتقييم منهجية[25].

ويتطلب إعداد الموازنة الصفرية من الإدارة تحديد الأنشطة الأساسية لكل برنامج، وبيان مدى انسجامها مع الأهداف الاستراتيجية، إضافة إلى تحديد الموارد البشرية والمادية اللازمة لتنفيذها، والآجال الزمنية المرتبطة بها ويترتب على ذلك أن يتحمل كل مسؤول إداري عبء تبرير الموارد التي يطلب تخصيصها، ليس فقط فيما يتعلق بالزيادات الجديدة، بل بالنسبة لكل نفقة أو نشاط مقترح، وكأن البرنامج يعد لأول مرة.

وينظر إلى الموازنة الصفرية كذلك على أنها عملية متكاملة للتخطيط والتشغيل وإعداد الموازنة، تقوم على تقسيم الأنشطة إلى ما يعرف بحزم أو مجموعات القرار، حيث يتم وصف كل نشاط وتحليل تكلفته ومخرجاته، ثم تقييمه وترتيبه حسب أهميته النسبية، ويسمح هذا الأسلوب للإدارة العليا بالمفاضلة بين البدائل المختلفة، وإعادة توجيه الموارد نحو الأنشطة ذات الأولوية الأعلى.

وعليه، يمكن القول إن فلسفة الموازنة الصفرية تقوم على ثلاثة أبعاد مترابطة: الانطلاق من فرضية أن الموازنة تبدأ من الصفر، والدقة في تقدير التكاليف عند الحد الأدنى الممكن، وإعادة تقييم البرامج والأنشطة سنويا بغض النظر عن استمرارها السابق، وبذلك لا تقتصر الموازنة الصفرية على كونها أداة لضبط وترشيد الإنفاق، بل تعد أيضا وسيلة فعالة لتحسين اتخاذ القرار وتعزيز التخطيط العقلاني للبرامج والأنشطة العامة[26].

3. مبادئ الموازنة الصفرية:

تقوم فلسفة الموازنة الصفرية على مبدأ أساسي يتمثل في عدم الاعتماد على نفقات السنوات السابقة عند إعداد الموازنة، وإنما الانطلاق من تقييم شامل وموضوعي للبرامج والأنشطة القائمة، اعتمادا على نتائج المراجعة والتحليل، بهدف قياس مدى كفاءتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المرسومة على المدى القصير والطويل.

---

[24] - Stewart Carruth, ''Zero Based Budgeting, Finance and Resources'', CG/10/052, 11 March 2010, Aberdeen Cit Council, P02

[25]- حسين مصطفى هلالي، " دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الأداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات، مرجع سابق، ص: 09.

[26]- محمد عبد الرحمان، " استخدام الأساس الصفري في إعداد موازنات الوحدات الإدارية العامة كأداة لترشيد الإنفاق الحكومي وزيادة فاعليته مع التطبيق على قطاع التعليم في جمهورية مصر العربية"، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر،1982، ص:57.

ويرتكز هذا الأسلوب على تحميل مديري الوحدات الإدارية مسؤولية كاملة في تحديد احتياجاتهم المالية، حيث يطلب من كل مدير تبرير جميع الاعتمادات المقترحة انطلاقا من نقطة الصفر، وربطها بالأهداف المحددة والنتائج المتوقعة، ويفترض في هذا السياق أن يتم تخصيص الموارد وفق معيار المفاضلة بين التكاليف والمنافع، بما يضمن تحقيق أعلى منفعة ممكنة بأقل تكلفة.

كما ينطوي نظام الموازنة الصفرية على مجموعة من الوظائف المتكاملة، من أبرزها وظيفة التخطيط، والتحليل، والرقابة، إذ لا يقتصر دوره على إعداد تقديرات مالية، بل يتعداه إلى كونه نظاما لتوجيه الموارد ومراقبة استخدامها، مع ربط الإنفاق بالأداء الفعلي للبرامج والأنشطة[27].

وتعد مجموعات القرار من الركائز الأساسية لهذا النظام، حيث يتم تجميع الأنشطة في وحدات تحليلية تقيم وفق معايير واضحة تتعلق بالأهمية النسبية، والكلفة، والمردودية، مما يسمح بترتيبها حسب الأولويات، واتخاذ قرارات الإبقاء عليها أو تعديلها أو إلغائها.

وانطلاقا من فلسفة الموازنة الصفرية، يراعى عند إعدادها جملة من المبادئ الأساسية، من أهمها[28]:

- عدم منح أفضلية تلقائية للمشروعات والبرامج الجارية على حساب المشروعات الجديدة.
- النظر المتكامل إلى الماضي والحاضر والمستقبل عند تقييم البرامج والأنشطة.
- افتراض أن الموازنة الجديدة تبدأ من الصفر، وأن الاعتمادات تمنح فقط للبرامج المبررة.
- إخضاع جميع المشروعات، بما فيها الجارية، لتقييم دوري للتأكد من جدوى الاستمرار فيها أو الحاجة إلى تعديلها أو إلغائها.

وبذلك، تجسد الموازنة الصفرية أسلوبا عقلانيا لترشيد الإنفاق العمومي، وتعزيز الشفافية، وتحسين كفاءة تخصيص الموارد، من خلال إخضاع جميع النفقات لمبدأ التبرير والمساءلة المستمرة.

4. مزايا وعيوب تطبيق الموازنة الصفرية:

➢ مزايا الموازنة الصفرية:

يحقق تطبيق الموازنة الصفرية عدة مزايا مهمة، أبرزها تحسين جودة إعداد الخطط والموازنات، من خلال تجاوز الاعتماد الآلي على أرقام السنوات السابقة، وربط الموازنة بالتخطيط طويل الأجل، كما تمنح هذه الموازنة الإدارة

---

[27]- بهاء الدين أحمد العريني، " إطار مقترح لتطبيق الأساس الصفري في إعداد موازنات الجامعات والكليات المتوسطة بقطاع غزة "، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، 2007، ص: 376.

[28]- جمال عادل الشراري، محمد ياسين الرحاحلة، "إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية"، كلية إدارة المال والأعمال، جامعة آل البيت، المفرق- الأردن، ص: 509.

العليا مرونة أكبر في إعادة تخصيص الموارد بين الوحدات الإدارية وفقا للأولويات، استنادا إلى تحليل مجموعات القرار وترتيبها حسب الأهمية[29].

وتسهم الموازنة الصفرية في تعزيز الربط بين التكاليف والعوائد لكل برنامج أو نشاط، مما يسمح بتقييم أكثر دقة للكفاءة والفعالية، ويساعد على استبعاد البرامج غير المجدية أو تقليصها، كما تعد أداة فعالة لاكتشاف الازدواجية في الأنشطة والوظائف، وتحسين التنسيق بين الوحدات التنظيمية، وتصحيح الاختلالات في التخطيط والتنفيذ في الوقت المناسب.

وخلال سنة التنفيذ، تمكن الموازنة الصفرية الإدارة من التعرف السريع على أوجه القصور الإداري وضعف الأداء، وتشجع المديرين على الاستمرار في التقييم والتحسين، وليس فقط أثناء إعداد الموازنة، كما تساعد في إدارة النفقات على أساس الأولويات، وتحسين تدفق المعلومات من المستويات الدنيا إلى العليا، مما يدعم اتخاذ القرار المالي الرشيد ويعزز الشفافية والمساءلة[30].

- **عيوب الموازنة الصفرية:**

رغم مزاياها، تواجه الموازنة الصفرية عدة صعوبات تحد من تطبيقها، خاصة في القطاع الحكومي، ومن أبرز هذه العيوب احتمال مقاومة العاملين لهذا الأسلوب، نتيجة شعورهم المستمر بالرقابة والتقييم، إضافة إلى ما يتطلبه من جهد ووقت كبيرين، وتوفر كفاءات بشرية مؤهلة وقادرة على التحليل واتخاذ القرار.

كما تبرز صعوبات عملية في توصيف الأنشطة الحكومية، وتحديد تكلفتها ومخرجاتها، ووضع مقاييس دقيقة لقياس الأداء، لا سيما في الأنشطة ذات الطابع الخدمي أو الاجتماعي التي يصعب قياس نتائجها كميا، وقد يؤدي التركيز على الأهداف قصيرة الأجل إلى إهمال بعض الأهداف الاستراتيجية بعيدة المدى[31].

وتواجه الموازنة الصفرية أيضا تحديات مرتبطة بترتيب الأولويات، إذ قد يتداخل الحكم الشخصي في تقييم البرامج، فضلا عن مركزية القرار في بعض الحالات، وما يترتب عليها من مشكلات إدارية، وتزداد هذه الصعوبات حدة في الدول النامية بسبب ضعف نظم المعلومات وقلة البيانات الدقيقة اللازمة لإعادة التقييم السنوي للبرامج والأنشطة.

---

[29] - Arifin Lubis, Hasan Sakti Siregar, Syarief Fauzi, ''A Study on the Defferent Applications of Performance Based Budget And Zero BASED Budget on Regional Task Force Units In North Sumatra'', International Journal of Management Sciences and Business Research, Vol 03- Issue 10, 2014, P:49.

[30] - Gaurav Singh, Prakash Yadav, '' Zero Based Budget In India- its Relavance to Public Enterprises'', Asian Journal of Technology And Management Research, Vol01-Issue 01, Jan-Jun 2011,p05.

[31] - أحمرو إسماعيل حسين، "المحاسبة الحكومية من التقليد إلى التقليد إلى الحداثة"، دار الميسرة للنشر،2003، ص124.

ورغم هذه العيوب، تبقى الموازنة الصفرية من أكثر أساليب إعداد الموازنة فاعلية، نظرا لما تحققه من ترشيد للإنفاق وتحسين في تخصيص الموارد مقارنة بالأساليب التقليدية[32].

IV. الموازنة التعاقدية:

تعد الميزانية التعاقدية من الأساليب الحديثة في إدارة المالية العمومية، حيث تقوم على ربط تخصيص الموارد العمومية بعقود واضحة تحدد الأهداف والنتائج والالتزامات المتبادلة بين الإدارة والجهات المنفذة، بما يعزز الكفاءة والشفافية والمساءلة في استخدام المال العام.

1. نشأة وتطور الميزانية التعاقدية:

ظهرت الموازنة التعاقدية نتيجة قصور أساليب إعداد الموازنات التقليدية والحديثة السابقة عن الاستجابة الكاملة لمتطلبات الإدارة العمومية الحديثة، خاصة فيما يتعلق بتحقيق الكفاءة، وضبط التكاليف، وتحسين جودة الخدمات العامة، وقد جاءت هذه الموازنة كأحد أحدث اتجاهات إصلاح نظم الموازنة العامة، في إطار التحولات المرتبطة بالإدارة العمومية الجديدة، التي تدعو إلى تبني منطق النتائج والمساءلة بدل الاكتفاء بالرقابة الشكلية على النفقات. وتقوم الموازنة التعاقدية على تحويل العلاقة بين الحكومة والجهات المنفذة، سواء من القطاع العام أو الخاص، إلى علاقة تعاقدية واضحة، يتم بموجبها تنفيذ برامج ومشاريع محددة وقابلة للقياس الكمي، مقابل اعتمادات مالية محددة سلفا، ويشترط في هذا الإطار احترام آجال الإنجاز وتحقيق الأهداف المتفق عليها، مع إمكانية المتابعة والتقييم قبل التنفيذ وأثناءه وبعده.

وقد سجل أول تطبيق عملي لهذا الأسلوب في وزارة المالية بنيوزيلندا خلال منتصف التسعينيات، حيث أعيد تنظيم الموازنة العامة على أساس تعاقدي، يقوم على طرح البرامج والمشاريع الحكومية للتنافس بين مختلف الجهات المنفذة، واختيار العروض الأكثر كفاءة من حيث التكلفة وجودة الإنجاز واحترام الآجال، وقد ساهم هذا النموذج في تعزيز شفافية الإنفاق العمومي، وتحسين تخصيص الموارد، وربط التمويل بالنتائج المحققة، مما شجع عددا من الدول على الاستفادة من هذه التجربة وتكييفها مع أوضاعها المؤسسية والإدارية[33].

2. مفهوم الميزانية التعاقدية:

تعتبر الموازنة التعاقدية أحد الاتجاهات الحديثة في إصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة، حيث تقوم على تحويل العلاقة بين الحكومة والأجهزة التنفيذية أو الجهات المنفذة إلى علاقة تعاقدية تحدد فيها بدقة المهام المطلوب

---

[32]- بهاء الدين أحمد العريني، " إطار مقترح لتطبيق الأساس الصفري في إعداد موازنات الجامعات والكليات المتوسطة بقطاع غزة "، مرجع سابق، ص: 57-61.

[33]- ستار جابر خلاوي، مازن عباس كاظم المياحي، " تأثير تطبيقات الموازنة التعاقدية في رقابة وتقويم الأداء للمشاريع الاستثمارية- بحث تطبيقي على موازنات مشاريع تنمية الأقاليم في العراق"-، المجلة الدولية لأبحاث العلوم الإنسانية، المجلد1، العدد2، ربيع2016، ص:05.

إنجازها، والنتائج المتوقعة، والآجال الزمنية، والتكاليف المرتبطة بها، ويربط في هذا الإطار صرف الاعتمادات المالية بمراحل تنفيذ العقد، سواء قبل التنفيذ أو أثناءه أو بعده، وفقا لما يتم الاتفاق عليه تعاقديا.

وتهدف الموازنة التعاقدية إلى إعادة تنظيم الموازنة العامة على أساس منطق الصفقات والعقود، مستندة إلى مبادئ واضحة في التخطيط والرقابة وتقييم الأداء، فهي لا تقتصر على كونها أداة مالية، بل تعد خطة عمل متكاملة تترجم الأهداف الحكومية إلى برامج ومشاريع قابلة للتنفيذ والقياس.

ويرتكز هذا النوع من الموازنات على أربعة أبعاد رئيسية، تتمثل في تحديد طبيعة الأعمال أو المواصفات المطلوبة، والآجال الزمنية اللازمة للإنجاز، والتكلفة التقديرية، ومصادر التمويل، ويسمح هذا الإطار بتقديم رؤية واضحة حول المشاريع ذات الطابع الاستثماري، خاصة تلك المرتبطة بالبنية التحتية والخدمات العمومية طويلة الأجل، مثل التعليم والصحة.

وبذلك، تسهم الموازنة التعاقدية في تعزيز الربط بين الموازنة السنوية والأهداف والخطط طويلة الأمد، كما توفر آليات موضوعية لقياس المخرجات وتقييم الأداء، وتحقيق قدر أعلى من الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد العمومية، من خلال ربط الاعتمادات المالية بالنتائج المحققة[34].

3. مبادئ واستراتيجية إعداد الموازنة التعاقدية:

تستند عملية إعداد الموازنة التعاقدية إلى مبدأ محوري يتمثل في الربط العضوي بين التخطيط والموازنة، باعتبارهما عنصرين متكاملين في تحقيق الكفاءة والفعالية في إدارة المال العام، ويعد هذا الربط جوهر الاستراتيجية التي تقوم عليها الموازنة التعاقدية[35].

- **مبدأ التخطيط:**

يقوم التخطيط في إطار الموازنة التعاقدية على تحقيق الانسجام بين القرارات قصيرة الأجل والأهداف الاقتصادية والتنموية طويلة الأمد، بما يضمن توجيه الإنفاق العمومي نحو تحقيق نتائج محددة وقابلة للقياس، ويساهم هذا المبدأ في تعزيز قابلية تنفيذ الموازنة ومتابعتها، وربطها بالأهداف الاستراتيجية للدولة، مع توفير إطار واضح للرقابة والتقييم.

---

[34]- ياسر حامد عباس جدوع، " مدى امكانية تطبيق الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية "، ماجستير، كلية الاقتصاد والأعمال، جامعة جادارا، الأردن، 2015، ص:27.

[35]- ستار جابر خلاوي، مازن عباس كاظم المياحي، " تأثير تطبيقات الموازنة التعاقدية في رقابة وتقويم الأداء للمشاريع الاستثمارية- بحث تطبيقي على موازنات مشاريع تنمية الأقاليم في العراق"-، مرجع سابق، 09-10.

➢ **مبدأ الموازنة:**

تنطلق الموازنة العامة وفق هذا الاتجاه من خدمة الأهداف طويلة الأمد، وبما يتماشى مع استراتيجية التنمية الشاملة، ويتم في هذا السياق تحديد الأهداف والأنشطة الحكومية على أساس برامجي، من خلال تجميع الوظائف الحكومية ضمن برامج رئيسية لكل وحدة إدارية، بحيث يرتبط كل برنامج بإنتاج خدمة أو مخرج معين، سواء كان ملموسا أو غير ملموس.

وبعد إعداد البرامج، يكتسب التصنيف الوظيفي والغرض من الإنفاق أهمية أكبر مقارنة بالتصنيف الاقتصادي التقليدي، إذ يصبح التركيز موجها نحو النتائج بدل طبيعة النفقة، وعلى هذا الأساس، تحدد الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ البرامج، ويتم تخصيص الموارد من مختلف مصادر التمويل، سواء المركزية أو اللامركزية.

وتستكمل هذه العملية بآليات للرقابة وتقييم الأداء، تقوم على مقارنة التكاليف الإجمالية بالمنافع المتحققة خلال فترة زمنية محددة، باستخدام مؤشرات الكفاءة والفعالية، وتحليل الانحرافات وأسبابها، بما يسمح بتصحيح الاختلالات وتحسين أداء الوحدات الحكومية.

4. مزايا وعيوب تطبيق الموازنة التعاقدية:

➢ **مزايا الموازنة التعاقدية:**

تتميز الموازنة التعاقدية بعدة فوائد تجعلها أكثر فعالية مقارنة بأنواع الموازنات التقليدية، أهمها[36]:

_ **ترشيد وضبط الإنفاق الحكومي:** من خلال تقليص المخاطر المالية وتقليص حجم نفقات القطاع العام، مع الاستفادة المثلى من الموارد المالية والبشرية، وتحقيق أفضل كفاءة في تقديم الخدمات عبر نظام المنافسة بين المتعاقدين.

_ **تحويل العلاقة بين الحكومة والقطاع العام:** من علاقة تمويلية تقليدية إلى علاقة تجارية تنافسية، إذ يتيح القطاع العام تحقيق أرباح أو إيرادات إضافية، والمشاركة في المناقصات لتنفيذ المشاريع بكفاءة.

_ **حلول جذرية لمشاكل ندرة الموارد:** تواجه الإدارات الحكومية ضغوطا لتلبية احتياجات التنمية، فتتيح الموازنة التعاقدية الاستعانة بالقطاع الخاص لتنفيذ مشاريع البنية التحتية والخدمات العامة، مما يقلل الاعتماد على التمويل الحكومي المباشر.

[36]- حسن زكي أحمد عثمان، " تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء – دراسة ميدانية –"، ماجستير، قسم المحاسبة، كلية التجارة، جامعة القاهرة، ص:12.

_ **ربط الموازنة بالخطط التنموية طويلة الأجل:** من خلال اعتماد التخطيط الشامل للأهداف الوطنية والتنسيق بين القرارات الحالية والأهداف المستقبلية، مع وضع برامج ومشاريع محددة يتم تمويلها ومراقبتها على مدى سنوات.

_ **كفاءة وفاعلية تنفيذ المشاريع الحكومية:** عبر إشراف الحكومة على تقديم الخدمات من قبل القطاع الخاص وفق عقود محددة، وضمان الالتزام بالمواصفات والمعايير المطلوبة.

➢ **عيوب الموازنة التعاقدية:**

رغم مزاياها، تواجه الموازنة التعاقدية عدة تحديات عند التطبيق العملي[37]:

_ **ارتفاع تكاليف التطبيق:** تحتاج الموازنة التعاقدية لدراسات مستفيضة حول التكلفة والمنفعة، وتقييم البدائل، مما يتطلب وقتا وجهدا إضافيا، ويزيد من التكاليف التشغيلية للإدارات الحكومية.

_ **عدم تطور الإدارة المالية:** ضعف نظم الإدارة المالية وعدم تكامل الأنظمة الحاسوبية يزيد من صعوبة تطبيق هذا الأسلوب، خاصة في الدول النامية.

_ **الحاجة لمعلومات ضخمة ودقيقة:** يشترط توفر بيانات دقيقة عن البرامج والمشاريع والتكاليف والجدوى الاقتصادية، وغيابها قد يؤدي إلى أخطاء مالية وزمنية، وفقدان ثقة المتعاقدين.

_ **نقص الكوادر البشرية المؤهلة:** يتطلب تطبيق الموازنة التعاقدية مهارات متخصصة في التخطيط المالي، والمحاسبة، والهندسة الإدارية، ونقص هذه الكوادر يعيق التنفيذ الصحيح ويزيد التكاليف.

_ **حداثة الأسلوب:** باعتباره أسلوبا حديثا، لا تزال بعض الجوانب التطبيقية محل شكوك، خاصة فيما يتعلق بدقة البيانات والأسعار ودراسات الجدوى.

V. عصرنة الموازنة العامة في الجزائر في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

تندرج عملية عصرنة الموازنة العامة في الجزائر ضمن مسار إصلاحي شامل يهدف إلى تحسين كفاءة إدارة المالية العمومية وتعزيز فعالية الإنفاق العام، في ظل التحولات الاقتصادية والمالية التي تعرفها البلاد، وتزايد الضغوط المرتبطة بترشيد الموارد وتحقيق الاستدامة المالية، وقد أظهرت التجربة العملية محدودية الأساليب التقليدية لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة، خاصة في ما يتعلق بضعف الربط بين الاعتمادات المالية والأهداف المحققة، وغياب منطق النتائج والأداء في تسيير المال العام.

وفي هذا السياق، جاء القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية ليؤسس لإطار قانوني ومؤسساتي جديد يقوم على مبادئ الحكامة المالية الجيدة، والشفافية، والمساءلة، وربط النفقة العمومية بالنتائج. حيث يمثل

[37]- ياسر حامد عباس جدوع، " مدى امكانية تطبيق الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية "، مرجع سابق، ص: 42-44

هذا القانون نقطة تحول جوهرية في نظام الميزانية بالجزائر، من خلال اعتماده مقاربات حديثة في البرمجة الميزانياتية، وتدعيم الرقابة البرلمانية والبعد التقييمي، والانتقال التدريجي نحو منطق تسيير يرتكز على الأداء بدل التركيز الحصري على الوسائل.

1. دوافع عصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر:

جاءت عصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر استجابة لجملة من التحولات التي مست تسيير المالية العامة عالميا، وفي إطار السعي إلى تحسين كفاءة الإنفاق العمومي وتعزيز الشفافية وربط الميزانية بالنتائج، وقد كشفت محدودية الإطار القانوني والتنظيمي القديم عن الحاجة إلى تبني مقاربة حديثة تواكب المعايير الدولية وتنسجم مع المتطلبات الدستورية الجديدة.

وانطلاقا من ذلك، يمكن تلخيص دواعي عصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر في النقاط الآتية[38]:

- التأثر بالتجارب الدولية الرائدة في إصلاح المنظومة المالية من خلال اعتماد قوانين عضوية حديثة لقوانين المالية، كما هو الحال في أستراليا، الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، فرنسا، السنغال، وصولا إلى الجزائر.
- عدم ملاءمة القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، للتطورات الحديثة في تسيير المالية العامة، مما استدعى تحيينه بما يتوافق مع المعايير الدولية الجديدة.
- ضرورة الانسجام مع الأحكام الدستورية الجديدة، ولاسيما ما يتعلق بتكريس دور البرلمان في التشريع بقوانين عضوية تخص قوانين المالية.
- غياب إطار متوسط ومتعدد السنوات للتخطيط الميزانياتي، واعتماد الميزانية السنوية التي لا تتماشى مع طبيعة المشاريع والاستثمارات ذات المدى الطويل.
- محدودية نظام ميزانية الوسائل وعدم قدرته على تحقيق النجاعة المطلوبة في الإنفاق العام، مما فرض الانتقال إلى تسيير يرتكز على النتائج وتحقيق الأهداف المسطرة مسبقا.
- اعتماد مقاربة تبرير النفقة العمومية منذ أول دينار، بما يعزز عقلنة الإنفاق وترشيده وفق فلسفة الأداء.
- ضعف الارتباط بين الميزانية والسياسات العمومية، في حين أن تقييم المواطن للسياسات العامة يرتكز أساسا على النتائج المحققة على أرض الواقع.

[38]- حلقة دراسية حول"مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر" (نفقات التسيير لسنة 2007 ،الدفعة40)، تحت اشراف الأستاذ: رابح محمدي، المدرسة الوطنية للادارة، 2007، ص:13-16.

- قصور الوثائق الميزانياتية في تقديم صورة واضحة ودقيقة عن الوضعية المالية للدولة، الأمر الذي كان محل انتقادات متكررة.
- غياب مفهوم المسؤولية المرتبطة بالنتائج لدى المسيرين العموميين في ظل النظام الميزانياتي القديم.
- الحاجة إلى تطوير نظام إعداد التقارير والمتابعة، من خلال اعتماد تقارير حديثة موجهة لتقييم الأداء والنتائج.
- تعزيز آليات التخطيط والتنبؤ عبر تحديد الأهداف مسبقا وتحسين أدوات الاستشارة والرقابة.
- إعادة تنظيم تبويب الميزانية بالانتقال إلى منطق البرامج، والبرامج الفرعية، والأنشطة، بما يسمح بتحسين تتبع النفقات وتقييم مردوديتها.

2. نطاق اصلاح وعصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر:

يقوم إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر على الانتقال من وضعية تقليدية تتسم بضعف الفعالية والشفافية إلى منظومة حديثة تقوم على ربط الموارد بالأهداف والنتائج، ويتجسد هذا الانتقال أساسا في التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأهداف، حيث لم يعد إعداد الميزانية يقتصر على تخصيص الاعتمادات المالية، بل أصبح يستند إلى تحديد أهداف دقيقة ومؤشرات أداء قابلة للقياس، مع اعتماد وثائق جديدة تسمح بمتابعة تنفيذ السياسات العمومية وتقييم مردوديتها.

ويبرز هذا التوجه من خلال اعتماد أدوات التخطيط متوسط ومتعدد السنوات، على غرار إطار الميزانية متوسط المدى وإطار النفقات متوسط المدى، مما يسمح بتجاوز محدودية مبدأ السنوية وتوفير رؤية استشرافية لتسيير الموارد العمومية، ويعزز هذا الإطار قدرة الدولة على برمجة المشاريع والإصلاحات ذات الأثر الهيكلي، ويضمن انسجاما أفضل بين السياسات العمومية والقدرات المالية المتاحة.

كما شمل نطاق الإصلاح تطوير منظومة التقارير والمتابعة، من خلال إرساء تقارير حديثة موجهة لتقييم الأداء، مثل تقرير التخطيط والأولويات وتقرير المردودية الوزاري، والتي تشكل أدوات أساسية لقياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة، وتعزيز الرقابة البرلمانية، وترسيخ مبدأ المساءلة، ويساهم هذا التطور في تحويل الميزانية إلى أداة لتقييم السياسات العمومية، وليس مجرد وثيقة محاسبية[39].

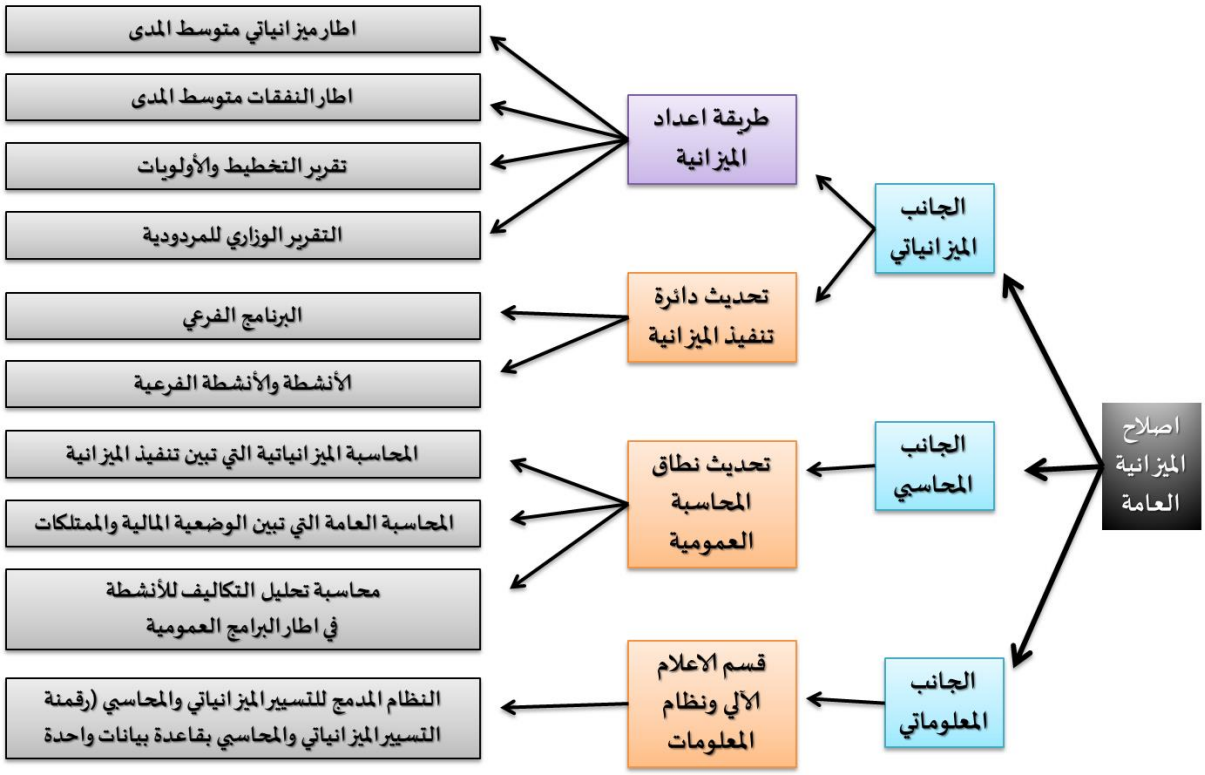
[39] – Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «Rapport sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget », Ministère des finances, DGB, février 2006, page 1-3.

ومن مظاهر العصرنة كذلك إعادة تنظيم هيكل الميزانية عبر اعتماد منطق البرامج، والبرامج الفرعية، والأنشطة، والأنشطة الفرعية، بما يسمح بتتبع أدق للنفقات العمومية وربطها مباشرة بالنتائج المتوقعة، ويؤدي هذا التنظيم الجديد إلى تحسين قراءة الميزانية، وتسهيل عملية التقييم، وتحديد المسؤوليات بوضوح داخل الإدارات العمومية.

ويمتد الإصلاح ليشمل الجوانب المحاسبية والتقنية، من خلال تحديث النظام المحاسبي للدولة، والانتقال التدريجي نحو محاسبة أكثر شمولا تأخذ بعين الاعتبار النتائج والتكاليف الحقيقية للأنشطة العمومية، إلى جانب تطوير نظم المعلومات الميزانياتية والمحاسبية، ويسمح ذلك بتوفير معطيات دقيقة وموثوقة حول تنفيذ الميزانية، ويعزز الشفافية في تسيير المال العام.

وأخيرا، يهدف نطاق الإصلاح إلى ترسيخ مفهوم المسير المسؤول، من خلال توسيع صلاحيات الآمرين بالصرف مقابل تحميلهم مسؤولية تحقيق النتائج، وتحسين أدوات الرقابة القبلية والبعدية، لاسيما دور المراقب المالي، ويساهم هذا التوجه في عقلنة القرار المالي، وتحسين جودة الإنفاق العمومي، وتعزيز ثقة المواطن في إدارة الموارد العامة[40].

الشكل رقم (04):مجالات ونطاق اصلاح الميزانية العامة في الجزائر



المصدر: من اعداد المؤلف

[40] - Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle », Ministère des finances, avril 2005, page 3-19.

يبين الشكل أعلاه نطاق إصلاح المنظومة الميزانياتية في الجزائر في إطار القانون العضوي 18-15، من خلال إبراز مختلف محاور العصرنة التي مست طريقة إعداد الميزانية، وآليات تنفيذها، وأدوات متابعتها وتقييمها، كما يوضح الانتقال من منطق ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأهداف والنتائج، واعتماد أدوات التخطيط متوسط ومتعدد السنوات، إلى جانب تحديث النظام المحاسبي ونظم المعلومات المالية، وتعزيز منظومة التقارير والمساءلة، بما يسمح بربط الميزانية بالسياسات العمومية وتحقيق فعالية أكبر في تسيير الإنفاق العام.

3. مبادئ الميزانية العمومية التي جاء بها القانون العضوي 18_15:

في إطار التنفيذ الفعال للقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، سعت السلطات العمومية إلى إرساء منظومة جديدة لتسيير الميزانية تقوم على مبادئ حديثة تهدف إلى تحسين الحكامة المالية وتعزيز فعالية الإنفاق العمومي، وقد تمثلت هذه المبادئ أساسا في **الشفافية، والاستقرار، والمسؤولية، والأداء**، باعتبارها ركائز أساسية لضمان جودة إعداد الميزانية وتنفيذها ومتابعتها[41]-[42].

- **مبدأ الشفافية:** كرس القانون العضوي 18-15 مبدأ الشفافية من خلال إلزام الحكومة بإرفاق مشروع قانون المالية بمجموعة من الوثائق التفسيرية، التي تمكن من تقديم صورة شاملة عن الوضعية الاقتصادية والمالية للدولة، وتوضح تقديرات الموارد والنفقات، وتوزيعها حسب القطاعات والمناطق، ويعد هذا التوجه خطوة أساسية نحو تحسين قابلية الميزانية للقراءة والفهم، سواء من قبل البرلمان أو الرأي العام، وتمكين الرقابة المجتمعية وتعزيز الثقة في تسيير المال العام.
- **مبدأ الاستقرار:** يهدف مبدأ الاستقرار إلى تجاوز محدودية الميزانية السنوية، من خلال اعتماد إطار ميزانياتي متوسط المدى يستخدم كمرجعية لإعداد قوانين المالية وتوجيه البرمجة القطاعية، ويساهم هذا الإطار في انسجام القرارات المالية مع الأهداف الاستراتيجية للدولة، وتحقيق الانضباط المالي والاستدامة، وتقليل المخاطر المرتبطة بعدم الاستقرار المالي.
- **مبدأ المسؤولية:** أقر القانون العضوي 18-15 مبدأ المسؤولية من خلال إعادة تحديد علاقة الصلاحيات بالمساءلة، حيث منح المسير العمومي هامشا أوسع في اتخاذ القرار مقابل تحمله مسؤولية النتائج المحققة وحسن استعمال الاعتمادات المالية، ويجسد هذا المبدأ الانتقال من الرقابة الشكلية إلى التسيير القائم على النتائج، ويعزز دور الهيئات الرقابية في تحسين كفاءة الإنفاق العام.

---

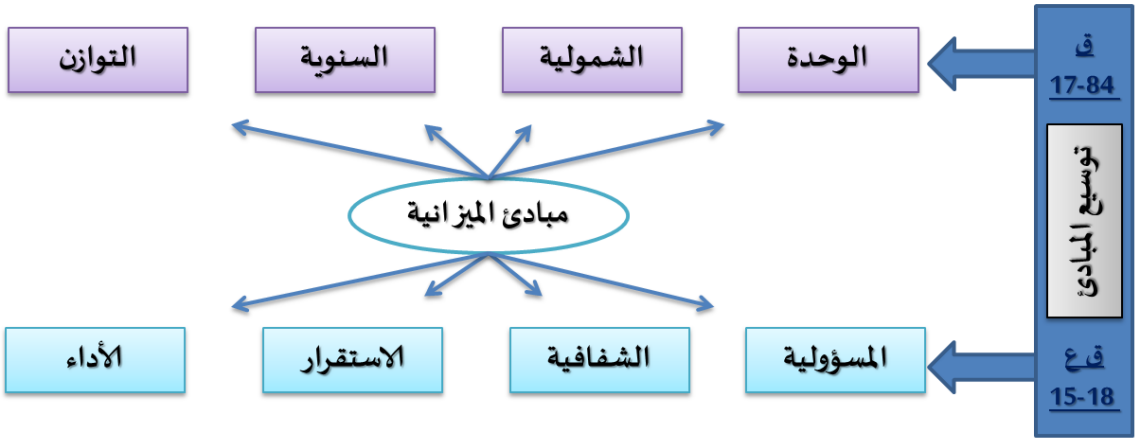
[41] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 (المواد: 5؛ 28؛ 36؛ 75؛ 87). الجريدة الرسمية، العدد 53.

[42] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. المرسوم التنفيذي المتعلق بتطبيق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ،2023، (المواد: 9؛ 20–3/40).

❖ **مبدأ الأداء:** يركز مبدأ الأداء على ربط الموارد المالية بالأهداف المحددة مسبقًا وقياس النتائج المحققة وفق مؤشرات أداء واضحة، ويتيح هذا المبدأ تقييم مدى فعالية السياسات العمومية، وتحفيز المسيرين العموميين على تحسين جودة الخدمات، وتحقيق نتائج ملموسة للمواطنين، بما يعزز عقلنة القرار المالي ويرسخ ثقافة الأداء والمساءلة داخل الإدارة العمومية.

والشكل الموالي يوضح المبادئ الأساسية للميزانية العمومية في ظل الاصلاح:

الشكل رقم (05): توسيع المبادئ الأساسية للميزانية العامة طبقا للإصلاح الجديد



المسؤولية
بالنسبة للمسيرين من خلال تقديم مزيدا من الحرية في التصرف مقابل المسائلة

الشفافية
تتمثل في اطلاع المواطنين والمجتمع المدني على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية

الاستقرار
استقرار النموذج الميزانياتي لما له من آثار ايجابية على الميزانية العامة للدولة والاقتصاد الوطني عموما

الأداء
يتمثل في القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة على غرار (تحسين النجاعة الاقتصادية والاجتماعية، دعم فاعلية التصرف العمومي، وتأمين جودة الخدمات المسداة

المصدر: من اعداد المؤلف

4. التسيير القائم على النتائج (GAR):

❖ مفهوم التسيير القائم على النتائج:

يعد التسير القائم على النتائج نظاما حديثا تم تبنيه في الجزائر بهدف تحسين تسيير المالية العمومية وربط السياسات العمومية بالأهداف المحددة مسبقا، مع التركيز على النتائج الفعلية بدلا من الاعتماد على الموارد أو المدخلات فقط، و يقوم هذا النظام على تحديد أهداف واضحة ومؤشرات أداء قابلة للقياس، مع مراعاة الموارد المالية المتاحة ومصادر التمويل، لضمان الاستخدام الأمثل للموارد العمومية.

كما يعتبر هذا المنهج وسيلة لتعزيز الكفاءة والفعالية في إدارة المال العام، ويهدف إلى تحقيق النتائج المرجوة على المدى القصير والمتوسط والطويل، ويطبق هذا النظام من خلال عدة مسميات، أبرزها: التسيري القائم على النتائج (GAR)وتسيير الميزانية بالأهداف(GBO) ، حيث تعتمد إعداد ميزانية الأهداف على برامج محكمة أعدتها الدوائر الوزارية وفقًا للأولويات الوطنية والأهداف المحددة سلفا.

يمثل هذا الأسلوب بديلا للميزانية التقليدية المبنية على الوسائل، إذ يركز على النتائج النهائية للبرامج والأنشطة، ويأخذ بعين الاعتبار مؤشرات الكفاءة والنجاعة، كما يسمح لكل دائرة وزارية بتخطيط وبرمجة عملياتها وأنشطتها وربطها بالأهداف المسطرة مسبقا، مع تحديد المهام والأنشطة والنتائج المرجوة، وتوفير تغطية مالية مناسبة لضمان حسن تنفيذ البرامج، بما يعزز كفاءة وفعالية استخدام الموارد المالية العمومية[43].

❖ أهداف التسيير القائم على النتائج:

يهدف التسير القائم على النتائج إلى تحسين فعالية ونجاعة تسيير المالية العمومية، وتحقيق تطور نوعي في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، ومن أبرز أهداف هذا النظام[44]:

- **توجيه المالية العمومية نحو النتائج:** يركز هذا النظام على ربط الموارد المالية بالأهداف المحددة مسبقا، بدلا من الاقتصار على تخصيص الاعتمادات فقط، ويتيح هذا التوجه تقييم مدى تحقيق السياسات العامة للنتائج المرجوة، وتحسين كفاءة استخدام الموارد العامة، بما يعزز الفعالية والنجاعة في إنجاز المشاريع والبرامج الحكومية.
- **تحسين وضوح وجودة قوانين المالية:** يساهم التسير القائم على النتائج في جعل ميزانية الدولة أكثر شفافية ودقة، من خلال وضع أهداف محددة ومؤشرات أداء قابلة للقياس، وربطها بالمخصصات المالية لكل برنامج وأنشطة الوزارات، مما يجعل القوانين المالية أكثر وضوحا وفهما للبرلمان والجمهور.
- **تعزيز الرقابة والتواصل البرلماني:** يتيح هذا النظام للبرلمان والهيئات الرقابية متابعة تنفيذ الميزانية بشكل أدق، عبر تقارير دورية تعتمد على مؤشرات الأداء والنتائج المحققة، وهو ما يعزز الرقابة الديمقراطية ويقوي المحاسبة المالية والإدارية على مستوى الدولة.

---

[43]- بن عياش منذر فضيل، "حوكمة الميزانية العامة للدولة د ارسة تحليلية للقانون العضوي رقم: 18-15 المؤرخ في: 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية – دراسة حالة: لوزارة المالية"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: ادارة عامة، جامعة حمد خيضر – بسكرة – اجلزائر، الموسم الجامعي: 2025/2024، ص: 156-157.

[44]- أحلام فوغالي، "التسيير العمومي الحديث وإصلاح البيروقراطيات الدولية"، رسالة مكملة لنيل درجة الماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص: 45-46.

- **إدماج عناصر المرونة في التسيير الميزانياتي:** يوفر التسير القائم على النتائج إمكانية تعديل البرامج والأنشطة بحسب الأولويات الفعلية ونتائج التقييم الدوري، ما يسمح بإدماج المرونة في إدارة الميزانية وضمان استجابة أفضل للاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة، دون التأثير على الالتزام المالي والاستقرار العام.

❖ **خصائص التسيير القائم على النتائج:**

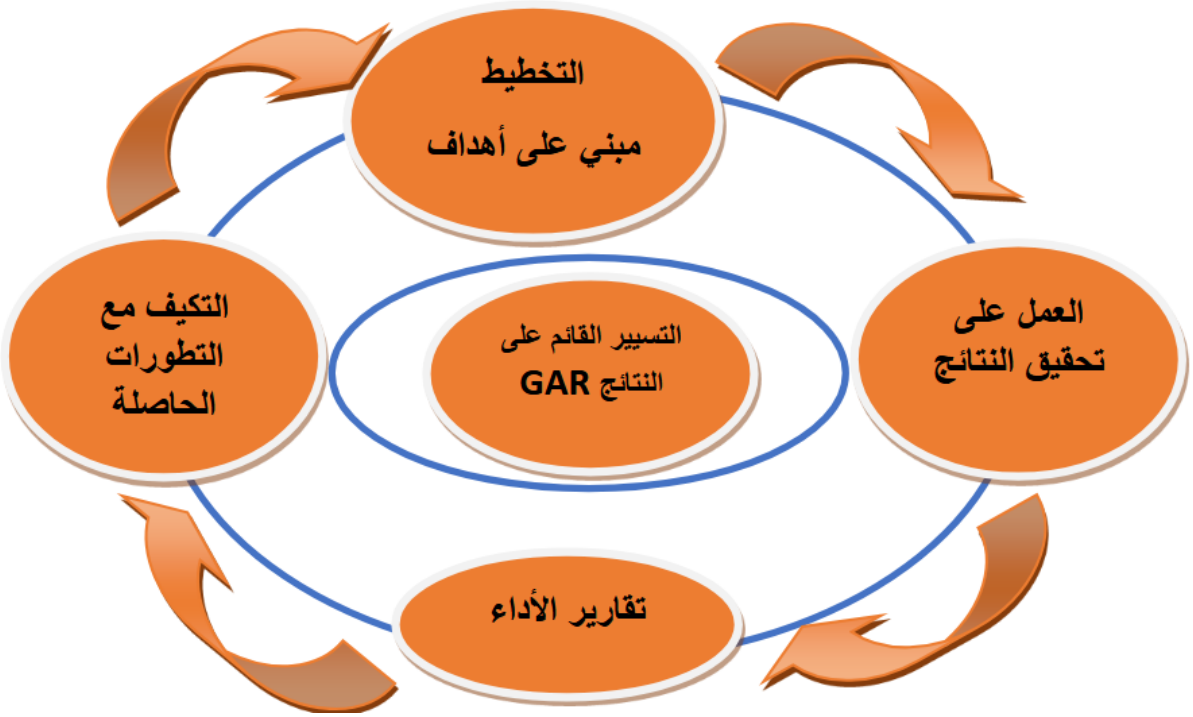
يعتمد التسير القائم على النتائج على تحقيق الأهداف المحددة مسبقا وتركيز التقييم على النتائج الفعلية بدلا من الاقتصار على الموارد أو المدخلات فقط. ويتميز هذا النظام بعدة خصائص أساسية، منها[45]:

- **التركيز على النتائج:** يضع هذا النظام تحقيق الأهداف المحددة ومتابعتها من خلال مؤشرات أداء واضحة في صميم عملية التسيير، ما يضمن قياس مدى نجاح السياسات والبرامج الحكومية بشكل موضوعي.
- **الشفافية:** يوفر النظام معلومات ومعطيات دقيقة حول نتائج العمل المالي والإداري، مما يعزز الشفافية حول أداء الحكومة ويتيح للبرلمان والمواطنين متابعة التنفيذ بشكل أفضل.
- **تحسين قدرات المسيرين:** يساعد النظام المسيرين العموميين على اتخاذ قرارات دقيقة ومستندة إلى بيانات موثوقة، ويطور قدرتهم على التخطيط والتنفيذ وفق الأهداف المحددة.
- **إشراك المواطنين:** يمنح النظام المواطن العادي رؤية واضحة حول الميزانية العامة، وكيفية تخصيص الموارد واستخدامها، ما يعزز المشاركة المجتمعية ويقوي الرقابة الاجتماعية.
- **تحسين الأداء:** من خلال تحديد ومتابعة مؤشرات الأداء الموثوقة، يساهم النظام في رفع كفاءة وجودة الخدمات المقدمة وتحقيق النتائج المرجوة بكفاءة أعلى.
- **المساءلة:** يضع النظام المستويات التشغيلية للبرامج والأنشطة تحت إطار واضح للمساءلة، مما يضمن متابعة دقيقة للإنجازات وتقييم الأداء بشكل مستمر.
- **المسؤولية:** يعين مسؤول لكل برنامج أو نشاط، يتحمل مسؤولية استخدام الموارد البشرية والمادية والمالية المخصصة لتحقيق الأهداف والنتائج المحددة، ما يعزز ثقافة المسؤولية داخل الإدارة العمومية.

والشكل الموالي موضح لدورة التسيير القائم على المنتائج:

[45] – عبد الله كمال بن مسعود، ميلود حاج عمر، و نور الدين عاد، "التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل المالية العامة في الجزائر الى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج"، المجلة الجزائرية للاقتصاد السياسي ،2022، المجلد: 04، العدد:01، ص: 15.

الشكل رقم (06): دورة التسيير القائم على النتائج GAR



المصدر: بن عياش منذر فضيل، "حوكمة الميزانية العامة للدولة د ارسة تحليلية للقانون العضوي رقم: 18-15 المؤرخ في: 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية – دراسة حالة: لوزارة المالية"، مرجع سابق، ص: 158.

5. التقديم الجديد للميزانية في ظل العصرنة:

لقد كان النظام الميزانياتي التقدمي كما كان معمولا به سابقا يفتقر إلى الشفافية اللازمة فيما يخص الميزانية العمومية أمام الشعب والبرلمان، كما كانت الميزانية غير متكاملة، حيث تختلف طريقة تقديم ميزانية التجهيز عن تلك الخاصة بالميزانية العادية، مما يصعب مهمة متابعة الأداء العام للمالية العمومية، بالإضافة إلى ذلك، لم توفر الميزانية السابقة وضوحًا كافيا بشأن الأنشطة الحكومية ومخصصاتها المالية.

ولذلك، جاء مشروع النظام الميزانياتي الجديد ليدخل تعديلات جوهرية على طريقة تقديم الميزانية، وتنظيمها، والوثائق المكونة لها. وسيتم تناول هذه التعديلات تباعا من خلال دراسة محورين أساسيين: إعادة تصنيف إيرادات الدولة، واعادة هيكلة النفقات العمومية.

➢ إعادة تصنيف إيرادات الدولة:

ينص القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية في مادته 15، على أن إيرادات الدولة تتضمن الأصناف أو الأوجه التالية[46]:

[46]- صابر عيشور، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية المتعلقة به"، أيام تكوينية خاصة بالاصلاح الميزانياتي لفائدة موظفي المديريات غير المركزة والمؤسسات العمومية تحت الوصاية المستفيدة من اعانة الدولة، وزارة المالية، 2023، ص: 35-37.

- الإيرادات المحصلة من الإخضاع الضريبي والغرامات، والتي تتميز بطابعها الجبائي.
- الأملاك التي تعود ملكيتها للدولة.
- الموارد والمساهمات المقدمة للدولة أو لهيئاتها العمومية.
- الإيرادات الناتجة عن دفع مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة أو هيئاتها العمومية.
- مختلف الحواصل الأخرى التي تحصلها الدولة.
- الحواصل الاستثنائية الخاصة التي تحصلها الدولة.
- الأموال المخصصة لتغطية المساهمات والهبات والتبرعات.
- الفوائد والحواصل الناتجة عن القروض والتسبيقات وأموال أخرى للدولة.

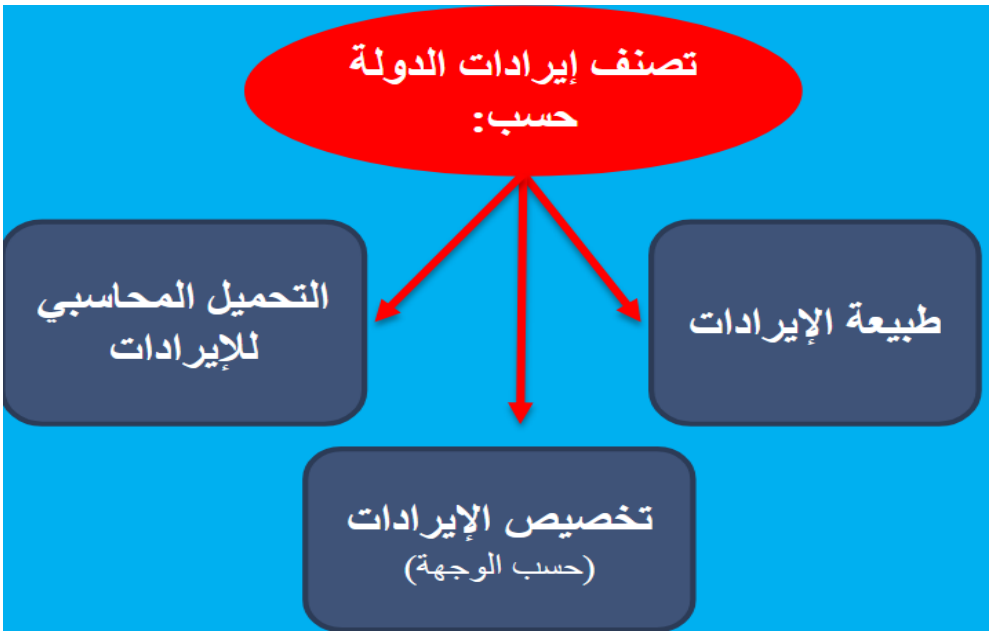
وتحدد الأوجه الواردة أعلاه من خلال التنظيم القانوني والمرسوم التنفيذي المعمول به، مع منح الترخيص السنوي لتحصيل الضرائب والحقوق والرسوم والمساهمات والمداخيل الأخرى لصالح الدولة، بموجب قانون المالية للسنة المعنية. كما يقدر الحاصل الإجمالي لهذه الموارد، والحصة المخصصة للميزانية العامة للدولة، وفقا لقانون المالية السنوي.

تنص قوانين المالية على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وطرق تحصيل الإخضاع الضريبي، بما في ذلك الإعفاءات الجبائية، فيما يمكن للنظام الضريبي الخاص بالقطاع المحروقات أن يستثني بعض الأحكام وفق قانون خاص. كما ينص قانون المالية على دفع مقابل الخدمات المقدمة من طرف الدولة، ويتيح لها الاقتراض لتغطية الدين العام مع مراعاة التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية، فضلا عن الدين العمومي الساري.

يمكن تصنيف إيرادات الدولة وفق ثلاثة محاور رئيسية[47]:

[47]- صابر عيشور، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية المتعلقة به"،مرجع سابق،ص: 36.

الشكل رقم (07):تصنيف إيرادات الدولة



المصدر: صابر عيشور، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية المتعلقة به".

- تصنيف الإيرادات حسب طبيعتها:

تستند العناصر المكونة لهذا التصنيف إلى ترميز ذي مستويين:

المستوى الأول (الرمز) يبين فئة الإيرادات وفق المادة 15 من القانون العضوي رقم 18-15.

المستوى الثاني (الخاص) يوضح الطبيعة النوعية أو الاقتصادية للإيرادات.

كما يمكن للوزير المكلف بالميزانية تحديد مستويات ترميز إضافية عند الحاجة، وفق المرسوم التنفيذي رقم 20-353، الذي يقسم الإيرادات حسب طبيعتها إلى ثماني (8) فئات ويحدد الأوجه الواردة في تصنيف الإيرادات. والشكل الموالي مفصل لتصنيف الايرادات حسب طبيعتها:

الشكل رقم (08): فئات تصنيف الايرادات العامة حسب طبيعتها



المصدر:صابر عيشور، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية المتعلقة به".

- تصنيف الإيرادات حسب التخصيص (الوجهة):

يعرض هذا التصنيف توزيع الإيرادات حسب الوجهة النهائية، كما يلي:

- الجماعات المحلية.
- الحسابات الخاصة للخزينة.
- صناديق الضمان الاجتماعي.
- هيئات تحت الوصاية.
- وجهات أخرى.

- تصنيف الإيرادات حسب التحميل المحاسبي:

يحدد وفق التشريع والتنظيم المحاسبي المعمول بهما، بغض النظر عن تصنيف الإيرادات حسب طبيعتها، ويعرض التصنيف التفصيلي للإيرادات في الجدول «أ» ضمن مشروع قانون المالية، مقسمة إلى إيراد بإيراد، وفق المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15، ويحدده قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

➢ **اعادة هيكلة النفقات العمومية:**

تتمثل إعادة هيكلة النفقات العمومية في إدخال نظام تصنيف ميزاني جديد، ليحل محل التصنيف المعمول به حاليا، ويهدف هذا النظام المقترح إلى ضمان تنظيم فعال لعمليات التخطيط والمتابعة والتحليل المتعلقة بالنفقات العمومية للدولة، بما يتوافق مع المعايير الدولية.

ويتضمن التصنيف الجديد، وفق المادة 28 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية (2018)، أربعة أصناف رئيسية[48]:

- التصنيف حسب النشاط: يعكس طبيعة البرامج والمهام التي تنفذها الوزارات والهيئات، ويعتبر من أهم مستحدثات الإصلاح لأنه يعبر عن فكرة البرمجة الميزانياتية ويركز على النتائج المرجوة.
- التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يبين نوع المصروفات، مثل الرواتب، المعدات، الخدمات، وغيرها.
- التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة: يوضح العلاقة بين النفقات والسياسات العامة والوظائف الأساسية للدولة.
- التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يحدد المسؤوليات والجهات المعنية بمتابعة التنفيذ.

ويعد التصنيف حسب النشاط من أبرز مستحدثات الإصلاح الميزانياتي، إذ يتيح مرونة أكبر في عملية تسيير النفقات ويعزز فكرة الحوار التسييري بين مختلف الهيئات، سواء على المستوى الأفقي أو العمودي، مما يسهم في تحسين كفاءة الأداء المالي والإداري.

وفيما يلي شكلين موضحين للتصنيف الجديد لأعباء الميزانية (النفقات)، والتصنيف حسب النشاط على التوالي:

[48]- بن عياش منذر فضيل، "حوكمة الميزانية العامة للدولة د ارسة تحليلية للقانون العضوي رقم: 18-15 المؤرخ في: 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية – دراسة حالة: لوزارة المالية"، مرجع سابق، ص: 159-160.

الشكل رقم (09): التصنيف الجديد لأعباء الميزانية (النفقات)



المصدر: صابر عيشور، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية المتعلقة به".

الشكل رقم (10): التصنيف حسب النشاط



المصدر: صابر عيشور، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية المتعلقة به".

يعتبر القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية (LOLF) بمثابة الدستور للمالية العامة في الجزائر، ويلعب دورا محوريا في إصلاح وتسيير المالية العمومية، كما يمثل مدخلا أساسيا لتعزيز دور مؤسسات الدولة، وخاصة منها المؤسسات الرقابية في المجالات المالية والميزانية.

ويتميز إصلاح المنظومة المالية العمومية في الجزائر بعدة خصائص رئيسية:

- إصلاح هيكلي وعميق يشمل كافة مجالات التصرف الإداري.
- إصلاح طويل المدى يسعى إلى تحديث المنظومة على نحو مستدام.
- إصلاح ثقافي لا يقتصر على تقنيات أو نصوص جديدة، بل يعكس ثقافة تصرف جديدة في إدارة المال العام.
- منهجية ثابتة ومتدرجة، حيث يسير الإصلاح وفق خطوات مدروسة لاستكمال مسار تحديث المالية العمومية، على غرار التجارب الدولية.

ساهم هذا الإصلاح في تعزيز كفاءة استخدام الموارد العامة، وتحقيق النتائج المرجوة، وترسيخ عقلية جديدة في مجال التصرف العمومي، تشمل الاستخدام الرشيد للمال العام، التقييم الذاتي للإنجازات، وتعزيز الحوار بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من أجل صون المال العام وضمان شفافية وفعالية أكبر في الإدارة المالية للدولة.

ختاما: يعد القانون العضوي رقم 18-15 خطوة محورية نحو تحديث المالية العامة في الجزائر، بما يضمن تحقيق الاستدامة المالية، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وربط الميزانية بالنتائج الفعلية والسياسات العمومية، وهو الأساس الذي ستستند إليه كل الجهود المستقبلية لتطوير المنظومة المالية العمومية.

الفصل العاشر

المالية العمومية في المنظور الاسلامي

- **تمهيد:**

تعد المالية العمومية أحد أهم أدوات الدولة في إدارة شؤونها الاقتصادية والاجتماعية، فهي تعبر عن كيفية تعبئة الموارد العامة وتوجيهها لتحقيق الصالح العام، وإذا كانت النظم المالية الوضعية قد تطورت عبر تجارب بشرية متراكمة، فإن الفكر المالي الإسلامي قد قدم نموذجا متميزا ينطلق من رؤية شمولية تجمع بين المقاصد الشرعية والاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية.

فالمالية العامة في الإسلام ليست مجرد آليات للتحصيل والإنفاق، بل هي جزء من منظومة حضارية متكاملة تقوم على مبادئ العدالة، وتكافل المجتمع، وتحقيق التنمية المستدامة، مع مراعاة القيم الأخلاقية في إدارة المال العام، وقد تطورت مؤسسات مالية متقدمة في التجربة الإسلامية المبكرة، مثل بيت المال، ونظام الزكاة، والخراج، والأوقاف، مما مكن الدولة الإسلامية من تحقيق مستويات عالية من العدالة الاجتماعية والرخاء الاقتصادي.

وفي هذا الفصل، نسلط الضوء على المفهوم الإسلامي للمالية العامة من خلال دراسة نشأتها وتطورها، وتبيان أهدافها وخصائصها، مع مقارنات علمية بين النظامين الإسلامي والوضعي، ثم تحليل أهم مصادر الإيرادات العامة، وأنواع النفقات، إضافة إلى عرض الميزانية في النظام الاسلامي.

I. الإطار المفاهيمي للمالية العامة في الإسلام:

ان المال يعتبر أحد مقومات الحياة الأساسية، وركيزة من ركائز استمرارها، فهو ضرورة للفرد، ووسيلة لا غنى عنها لقيام الدولة بوظائفها وتحقيق مصالح المجتمع، فلا يمكن للدولة أداء واجباتها أو تنفيذ برامجها دون موارد مالية منتظمة.

ونظرا لأهمية المال في حياة الأفراد والدول، أولت له الشريعة الإسلامية عناية بالغة، إذ جاءت أحكامها وتشريعاتها متضمنة تنظيما دقيقا لمسائل المال العام وطرق تحصيله وإنفاقه، مع التأكيد على المحافظة عليه وصونه من العبث، وضبط التعامل به بما يحقق مقاصد العدل والتنمية والتكافل الاجتماعي.

1. النشأة التاريخية، التطور، وتعريف المالية العامة في الاسلام:

اهتم الإسلام منذ بداياته اهتماما كبيرا بتنظيم شؤون المال، سواء من حيث مصادر اكتسابه أو طرق إنفاقه، إدراكا لأهمية المال في حياة الأفراد والمجتمعات، ويكفي للدلالة على هذه المكانة أن لفظ المال ورد في القرآن الكريم ستا وثمانين مرة، مما يعكس الدور الجوهري الذي يوليه الإسلام للأمور المالية والتنظيم الاقتصادي.

وقد وضع الإسلام جملة من القواعد والمبادئ التي تنظم المال العام، تقوم على العدل، والملاءمة، والاعتدال، بما يجعل النظام المالي في الإسلام نظاما متكاملا يقوم على تخطيط دقيق وإدارة رشيدة، ويتضح ذلك من خلال تحديد أهداف المالية الإسلامية ووسائلها وسياساتها وبعض خصائصها.

وبناء على ذلك، يمكن تعريف النظام المالي في الإسلام أو المالية العامة الإسلامية بأنها: "مجموعة المبادئ والأصول الاقتصادية الواردة في القرآن الكريم والسنة النبوية، التي تنظم الإيرادات العامة وطرق إنفاقها، والموازنة بينها، وتوجيهها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة".

كما يمكن تعريفها أيضا بأنها: "مجموعة من الأحكام الشرعية المتعلقة بالأموال، وطرق جبايتها، وكيفية تحصيلها، والأساليب الشرعية لإنفاقها، بما يتوافق مع مقاصد الشريعة الإسلامية"[1].

ومن خلال هذه التعاريف يتبين ما يلي:

- المالية العامة الإسلامية تقوم على أصول ثابتة لا تتغير بتغير الزمان والمكان، لأنها صالحة لكل عصر ومجتمع.
- إلى جانب هذه الأصول الثابتة، توجد اجتهادات وأنظمة مالية تختلف من بيئة لأخرى، ومن عصر لآخر، وفقا للظروف الاقتصادية والاجتماعية.

ومهما ظهرت بعض سلبيات في تطبيق النظم المالية القديمة، فإن الإسلام أقر ضرورة وجود المال كنظام اجتماعي واقتصادي، وأوجد صيغا مالية عادلة تتناسب مع تطورات الحياة والعصر الحديث، مستندة دائما إلى الأصول الشرعية الثابتة التي تكفل الكرامة والعدالة الاجتماعية[2].

---

[1] – غازي عناية، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي"، الطبعة الأولى، دار الجيل، بيروت،1990،ص: 21.

[2] – –محمد يونس الصائغ، "النظام المالي في الدولة الإسلامية"، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد: 10، العدد:38، 2008، ص: 199-204.

وبحكم أهمية المال في الإسلام، كان لابد من وجود جهاز إداري يعنى بتنظيمه، وهو بيت المال الذي يعد بمثابة وزارة المالية في النظم المعاصرة، ويتولى إدارة شؤون الإيرادات والنفقات.

ويعرف بيت المال بأنه: "الهيئة المختصة بإدارة الشؤون المالية للدولة الإسلامية من خلال الجباية، والتخصيص، والإنفاق على التنمية المستدامة".

وكان بيت المال يطلق على المكان الذي تحفظ فيه أموال الدولة، ليصرف منها وفق الضوابط الشرعية وفي مصالح الأمة، وقد أنشئ بيت مال المسلمين بشكل واضح بعد معركة بدر، إذ أصبحت الغنائم حقا للمسلمين، وتولى الرسول ﷺ تنظيم التصرف فيها طبقا لما يحقق المصلحة العامة[3].

2. أهداف وخصائص المالية العامة في الاسلام:

❖ أهداف المالية العامة في الإسلام:

إن دور الدولة في الإسلام لا يقتصر على القيام بالوظائف التقليدية التي يطلق عليها "وظائف الدولة الحارسة"، والمتمثلة في توفير الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدل بين الناس، إلى جانب تنفيذ المشاريع التي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها مثل إنشاء الطرق والجسور وغيرها.

بل يتجاوز دورها ذلك إلى التدخل في الحياة الاقتصادية بما يحقق المصلحة العامة، فالإسلام رغم إقراره بحرية الأفراد في ممارسة نشاطهم الاقتصادي، إلا أنه يجيز تدخل الدولة لمراقبة هذا النشاط وتنظيمه، أو لتمارس الدولة بنفسها بعض أوجه النشاط التي يعجز عنها الأفراد، أو التي قد يسيئون استغلالها.

وتتدخل الدولة كذلك للقضاء على الاحتكار، وتنظيم الأسواق، ومنع استغلال المستهلكين، وتسخير الملكية الخاصة لخدمة المنفعة العامة عند الحاجة، إضافة إلى إمكانية تحديد الأسعار إذا اقتضت الضرورة، كما تتدخل لمنع الأساليب الاستثمارية التي تؤدي إلى انخفاض الإنتاج أو إتلاف رأس المال، وتهدي الأفراد نحو الأسلوب الرشيد في استثمار أموالهم[4].

[3] – محمود حسين الوادي،زكرياء أحمد عزام، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان،2000، ص: 39.

[4] – بهلولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 91.

ويحرص الإسلام على تحقيق التوازن الاجتماعي ورفض تركز الثروة في يد فئات قليلة، لذلك يحق للدولة التدخل لإعادة توزيع الثروة بين أفراد المجتمع، وضمان حد الكفاية لكل فرد، فالأصل في كل نشاط اقتصادي أو مالي هو الإباحة ما لم يرد نص بتحريمه.

ويهدف تدخل الدولة في الإسلام إلى تحقيق أمرين رئيسيين[5]:

- التأكد من مشروعية النشاط الاقتصادي والمالي وأنه لا يتعارض مع أحكام الشريعة.
- مراقبة هذا النشاط وتنظيمه أو مباشرة بعض جوانبه التي يعجز عنها الأفراد أو يسيئون استغلالها، مثل منع الرشوة، واستغلال النفوذ، والتحكم في حاجات الناس، والتلاعب بالأجور والأسعار وغيرها.

❖ **خصائص المالية العامة في الإسلام:**

يقوم النظام المالي الإسلامي داخل الإطار الشامل للإسلام بجوانبه الدينية والاجتماعية والاقتصادية، وبفضل هذا الارتباط الوثيق، اكتسبت المالية العامة في الإسلام خصائص تميزها وتؤهلها لتحقيق أهداف الرسالة الإسلامية في مختلف المجالات، ومن أهم هذه الخصائص[6]:

- **الجانب المعنوي في المالية العامة:**

يحيط الإسلام النشاط المالي بسياج من القيم والأخلاق، فهو لا يهدف فقط إلى سلامة النظام المالي، بل إلى ترسيخ الأخلاق الفاضلة في المجتمع. فالثروة لا تعد غاية في ذاتها، بل وسيلة لتحقيق التكافل الاجتماعي، ودعم الإنتاج، وخدمة المجتمع.

والإسلام لا يكافئ مجرد تراكم المال، بل يثيب العمل المنتج والاستثمار النافع، ويشجع الإحسان والإنفاق في سبيل الله، كما أن فرض الضرائب والممولات الشرعية ليس هدفه تعظيم موارد الدولة فقط، بل توجيهها لمصارف محددة لضمان كفاية الفقراء والمحتاجين، وتدعيم المصالح الاجتماعية.

وينسحب نفس المبدأ على موارد الدولة الإسلامية الأخرى مثل الزكاة والغنائم والصدقات التي تصرف في مصارف شرعية واضحة، دعما للفقراء والمساكين والمدينين وابن السبيل وغيرهم.

---

[5] – محمود حسين الوادي،زكرياء أحمد عزام، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، مرجع سبق ذكره، ص: 206-207.

[6] – قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة،1996، ص:14-17.

- **خلو المالية العامة من الربا والكسب غير المشروع:**

تتميز المالية العامة في الإسلام بأنها تقوم على موارد مشروعة خالية من الربا والغرر والرشوة، وتحظر أي مورد مالي يتعارض مع أحكام الشريعة أو يضر بمصلحة المجتمع.

3. مقارنة بين المالية العامة الإسلامية والمالية العامة الوضعية:

تبلور مفهوم المالية العامة الإسلامية منذ نشأة الدولة الإسلامية، واتسم بدرجة عالية من الوضوح والشمول في مبادئه وأهدافه وأساليبه مقارنة بالمالية العامة الوضعية، ويمكن إبراز أهم أوجه الاختلاف بين النظامين فيما يأتي[7]:

_ تخصيص الموارد العامة لتحقيق الأغراض الاجتماعية: توسعت المالية العامة الإسلامية في تحقيق مقاصد اجتماعية واضحة، من خلال تخصيص موارد معينة للإنفاق على خدمات اجتماعية محددة، مثل موارد الزكاة، والغنائم، والفيء، وهذه الخصوصية تخالف ما هو معمول به في المالية الوضعية، التي ترفض فكرة تخصيص مورد معين لباب محدد من أبواب الإنفاق، إذ تدرج جميع الإيرادات في الميزانية العامة ثم توزع على بنود الإنفاق المختلفة دون ارتباط مباشر بين مورد ونفقة.

_ اتساع نطاق أهداف النظام المالي الإسلامي: يمتاز النظام المالي الإسلامي بشمولية أهدافه واتساع مجالاته الاجتماعية، حيث تضمن أنواعا من الضمان الاجتماعي لم تعرفها الأنظمة الوضعية إلا في زمن متأخر، ومنها ضمان الغارمين، أي الذين يتعرضون لخسائر مالية جسيمة لأسباب قاهرة كالزلازل أو الهدم أو الحريق، أو الذين يلاحقهم الدين رغم امتلاكهم مالا لا يكفي لسداده، كما يشمل الذين يتحملون الديات للإصلاح بين الناس حتى لا يؤدي ذلك إلى إعسارهم، وهؤلاء جميعا لهم حق مشروع في الأخذ من أموال الزكاة ضمن مصارف الغارمين.

_ ثبات الأصول المالية في النظام الإسلامي: تقوم المالية العامة الإسلامية على أصول شرعية ثابتة ومؤصلة، مثل أحكام الزكاة والفيء والجزية وغيرها، وهي موارد لا تخضع لتقدير ولي الأمر، بل ترتبط بأحكام شرعية محددة، على خلاف المالية الوضعية التي تعتمد على اجتهادات البشر وسياسات الحكومات وتتغير بتغير الظروف.

[7]- قايد مريم، "محاضرات مقياس المالية العامة"، قسم الاقتصاد والادارة، السنة الثانية مالية البنوك والتامينات، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الاسلامية، ص: 02-03.

_ السبق التاريخي في اعتماد المالية الوظيفية: لم تعرف المالية الوضعية نظام "المالية الوظيفية" القائم على تدخل الدولة الواسع في النشاط الاقتصادي والاجتماعي إلا بعد أزمة الكساد العالمي عام 1929، ومع ظهور نظرية كينز سنة 1936 وتداعيات الحرب العالمية الثانية، أما المالية العامة الإسلامية فقد مارست هذا الدور منذ أربعة عشر قرنا، حيث استخدمت الأموال العامة لتحقيق العدالة الاجتماعية، وإعادة توزيع الدخول، وتمويل الإنتاج، ومحاربة الفقر.

ولم تعد الضرائب (في الفكر المالي الحديث) مجرد وسيلة لتمويل نفقات الدولة، بل أصبحت أداة للتأثير في الدخل القومي والسلوك الاقتصادي، وهو ما مارسه النظام الإسلامي مبكرا، وكذلك الحال بالنسبة للقروض التي تحولت اليوم إلى أداة في السياسة الاقتصادية بعد أن كانت وسيلة استثنائية؛ بينما كان النظام المالي الإسلامي يستخدم النفقات العامة لتحفيز الإنتاج وتحقيق النمو، خصوصا في حالات الركود.

_ الفصل بين مالية الدولة ومالية الحاكم: من أبرز ما يميز المالية العامة الإسلامية إقرارها مبدأ الفصل بين المال العام للدولة وبين المال الخاص للحاكم؛ وهو ما تجسد في الفصل بين بيت المال العام وبين بيت مال الخليفة، وقد ظهر هذا المبدأ مبكرا في التجربة الإسلامية، بينما لم تتجه المالية الوضعية إلى هذا الفصل بشكل واضح إلا في العصور الحديثة.

II. الايرادات العامة في الاسلام:

لم يكن في عهد النبيّ ﷺ قبل الهجرة نظام مالي واضح المعالم، إذ كانت موارد الدولة محدودة وتعتمد أساسا على إنفاق الصحابة وتبرعاتهم، ومع قيام الدولة الإسلامية في المدينة، بدأت معالم النظام المالي تتشكل تدريجيا، ففرض الله الزكاة باعتبارها المورد الأساسي الدائم، ثم ظهرت الغنائم والفيء والجزية وغيرها.

وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت الموارد المالية، خصوصا في عهد عمر بن الخطاب ﷺ، حيث ظهرت موارد جديدة كضريبة الخراج، والأراضي العشرية، والعشور التجارية، ودخل الصوافي.

وبوجه عام يمكن تصنيف موارد الدولة الإسلامية إلى موارد دورية (دائمة) و موارد غير دورية (طارئة).

1. الموارد الدورية:

وهي الموارد التي تتصف بالاستقرار والتكرار، وتدخل إلى بيت المال بصفة منتظمة، وتشكل الدعامة الأساسية للنظام المالي الإسلامي، ومن أهمها:

❖ الزكاة:

تعد الزكاة الركن المالي الأكبر في الإسلام، وهي عبادة مالية ذات مقاصد اجتماعية واقتصادية، تقوم على تطهير المال وتنميته وتحقيق التكافل بين أفراد المجتمع، وتمثل الزكاة موردا ثابتا لا ينضب، لأنها ترتبط بزيادة الأموال وتداولها.

- **تعريف الزكاة:**

لغويا: الطهارة والنماء والبركة.

اصطلاحا: حصة مقدرة من المال يوجب الشرع إخراجها إلى مستحقيها المحددين[8].

- **خصائص الزكاة:**

_ فريضة شرعية لا اجتهاد في أصلها.

_ تفرض على الأغنياء لصالح الفقراء.

_ مصارفها محددة في القرآن الكريم.

_ لا يجوز نقل عبئها إلى الآخرين لأنها حق واجب.

_ أخف عبئا من الضرائب الوضعية إذ نسبتها قليلة وثابتة.

_ تحقق الأمن الاجتماعي وتحد من الفقر.

[8] – غازي حسين عناية، "أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي"،مؤسسة شباب الجامعية، الاسكندرية،2003،ص: 52.

- **شروط وجوب الزكاة:**

أجمع الفقهاء على جملة شروط يجب توافرها ليخضع المال للزكاة، أهمها[9]:

_ الإسلام: فلا تجب على غير المسلم.

_ الحرية.

_ الملك التام للمال.

_ بلوغ النصاب الشرعي.

_ الزيادة عن الحاجات الأساسية.

_ العقل والبلوغ عند الجمهور (خلاف في زكاة مال الصغير والمجنون).

_ حولان الحول في معظم الأموال، باستثناء الزروع والثمار والمعادن التي تزكى عند الحصاد أو الاستخراج.

- **وعاء الزكاة:**

يشمل الأموال النامية بأنواعها[10]:

_ النقدين وما يقوم مقامهما.

_ عروض التجارة.

_ الزروع والثمار.

_ الأنعام.

_ الركاز والمعادن.

[9]– جمال لعمارة، "النظام المالي في الإسلام"، دار النبأ، الجزائر، 1996، ص:15.

[10]– سمير الشاعر، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين"، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، 2011، ص:135.

❖ **الجزية:**

ضريبة مالية تفرض على غير المسلمين المقيمين في الدولة الإسلامية مقابل حمايتهم وضمان حقوقهم المدنية والاجتماعية، وكانت تؤخذ وفق القدرة المالية، وهي تعبير عن الالتزام بالعقد بين الدولة وأهل الذمة[11].

❖ **العشور (الرسوم التجارية):**

رسوم تفرض على التجارة الخارجية بما يعادل 2.5% أو 10% بحسب حالة التاجر (مسلم، ذمي، حربي). والهدف منها تمويل الدولة وتنظيم المبادلات التجارية[12].

❖ **الخراج:**

إيراد دائم ينشأ عن الأراضي الزراعية المفتوحة عنوة، حيث تترك الأرض في يد أصحابها مقابل دفع مبلغ سنوي أو نسبة من الغلة، وقد اعتبر الخراج من أهم موارد الدولة في عهد عمر ﷺ[13].

2. الموارد غير الدورية:

وهي موارد غير ثابتة، تحدث عند وقوع أسبابها، ولا تعتمد عليها الدولة اعتمادا رئيسيا، ومن أهمها[14]:

❖ **الغنائم:**

هي ما يحصل عليه المسلمون من أموال الأعداء في الحروب، ولها نظام دقيق حيث تقسم إلى خمسة أقسام: أربعة أخماس للمقاتلين، والخمس لبيت المال ومصارفه الشرعية.

❖ **الفيء:**

كل ما يحصل عليه المسلمون من أموال العدو دون قتال، كالأراضي التي تسلم طوعا، وهو ملك لبيت المال يصرف في مصالح الأمة.

---

[11] – سمير الشاعر، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين"، مرجع سبق ذكره، ص: 132.

[12] – سمحان حسين محمد وآخرون، "المالية العامة في منظور إسلامي"، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص:6.

[13] – نفس المرجع السابق، ص:06.

[14] – بهلولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 103-104.

❖ **الصوافي:**

هي الأملاك التي تعود للدولة نتيجة انقطاع أصحابها أو تركهم لها أو وفاتهم دون ورثة، كانت موردا مهما في عهد عمر بن الخطاب ﷺ.

❖ **التبرعات والصدقات:**

وهي موارد طوعية يقدمها الأفراد، وتشمل الوصايا والهبات والوقف، وتصرف في المصالح العامة والخدمات الاجتماعية.

III. النفقات العامة في الاسلام:

يعتبر الإنفاق العام أحد المكونات الرئيسة للسياسة المالية في أي دولة، ولا يختلف دوره في الدولة الإسلامية عما هو عليه في سائر الدول من حيث الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية، غير أن الخصوصية الشرعية تضيف إليه أبعادا ومعايير تميزه عن النظم الوضعية، فالدولة الإسلامية تخضع الإنفاق العام لضوابط الشريعة ومقاصدها، بما يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية وصيانة المال العام وتوجيهه لتحقيق المصالح العامة للأمة، ولذلك فإن تناول الإنفاق العام في الإسلام يقتضي مراعاة التعاريف الشرعية، وخصائص النفقة العامة، والضوابط التي تحكم استخدامها، إلى جانب ما يستفاد من التصنيفات الحديثة مع احترام الإطار الشرعي.

1. تعريف النفقة العامة وعناصرها في الإسلام:

_ **التعريف اللغوي:** النفقة في اللغة تعني ذهاب المال، ويقال: "أنفق الرجل" أي قل ماله أو خرج من يده[15].

_ **التعريف الاصطلاحي في الاقتصاد الإسلامي:** تعرف النفقة العامة في الفكر المالي الإسلامي بعدة صيغ متقاربة، أهمها: "مبلغ من المال تابع للدولة، يستخدمه الإمام لإشباع الحاجات العامة وفق ضوابط التشريع الإسلامي". "كم من المال قابل للتقويم يخرج من الذمة المالية للدولة لتحقيق حاجة عامة". "إخراج جزء من المال العام بقصد تحقيق منفعة عامة للمجتمع"[16].

[15] – عوف محمود الكفراوي، "النظام المالي الإسلامي (دراسة مقارنة)"، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2003، ص:234.

[16] – – بملولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 105.

➢ **عناصر النفقة العامة في الإسلام:**

يمكن تلخيص عناصر النفقة العامة في الإسلام في ثلاثة عناصر رئيسة[17]:

- **النفقة العامة مبلغ مالي (نقدي أو عيني)**: في الفكر المالي الحديث تنفق الأموال غالبا في صورة نقدية، بينما في الفكر الإسلامي تشمل النفقة كل الأموال النقدية والعينية على حد سواء، لأن الإيرادات نفسها قد تجنى نقدا أو عينا، مثل الزكاة أو الغنائم أو الخراج.
- **تصدر النفقة عن الإمام أو شخص عام**: النفقة العامة لا تعد كذلك إلا إذا صدرت عن:

_ الدولة،

_ إحدى هيئاتها،

_ أو المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية (كالولايات والبلديات والجامعات والمستشفيات).

وفي الفقه الإسلامي تصرف النفقة بواسطة الإمام أو من ينيبه، بما يعكس مسؤوليته الشرعية في إدارة المال العام.

- **تهدف النفقة العامة إلى تحقيق منفعة عامة**: يقوم تعريف النفقة العامة على اشتراط قصد تحقيق النفع العام، بحيث لا توجه لخدمة فئة دون أخرى، ولا لتحقيق مصلحة خاصة، كما يختلف مفهوم "المنفعة العامة" باختلاف الزمان والمكان، ويتحدد وفق المقاصد الشرعية، وعلى رأسها:

_ تحقيق العدالة الاجتماعية،

_ رفع الحرج عن الناس،

_ دعم مصالح الأمة،

_ وإقامة كفايات المجتمع.

[17]- بهلولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 105-106.

2. ضوابط الإنفاق العام في الإسلام:

ليست كفاية الإيرادات وحدها دليلا على قوة الدولة، بل العبرة بكيفية إنفاقها، ولهذا اهتمت الشريعة الإسلامية بوضع ضوابط ترشد استعمال المال العام وتضمن سلامته.

أهم هذه الضوابط[18]:

- **ربط الإنفاق بالمصلحة العامة:** يجب أن توجه النفقات لتحقيق المصلحة العامة لا الخاصة، فلا تصرف لفئة معينة أو لأفراد بعينهم دون حق، تطبيقا لمبدأ المواطنة والمساواة، فالمال العام هو حق للأمة، والدولة مؤتمنة عليه، ويجب أن تصرف مواردها في ما يحقق مصالحها الأساسية.
- **الكفاءة وترشيد الإنفاق:** ينبغي أن تنفق الأموال بأعلى قدر من الكفاءة، أي تحقيق المصلحة بأقل تكلفة ممكنة، وتجنب التبذير والإسراف .ويشمل ذلك:

_ المفاضلة بين البدائل،

_ اختيار المشاريع ذات المنفعة الأكبر،

_ مكافحة الفساد والإنفاق غير المنتج.

- **احترام مقاصد الشريعة:** يجب أن ينسجم الإنفاق مع مقاصد الشريعة الخمسة:

_ حفظ الدين

_ حفظ النفس

_ حفظ العقل

_ حفظ المال

_ حفظ النسل

فما يخالف هذه المقاصد لا يجوز الصرف عليه من المال العام.

[18] – سمير الشاعر، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين"، مرجع سبق ذكره، ص: 93-94.

- **الشفافية والمساءلة:** من أهم الضوابط الشرعية حق المجتمع في محاسبة الحاكم على الإنفاق العام، وهذا مبدأ أصيل في الإسلام، وقد مارسه الصحابة تجاه الخلفاء، وهو الضمان لحماية المال العام من الانحراف.
- **العدل في توزيع النفقات:** القصد في النفقة والتوازن بين فئات المجتمع أصل ثابت، فلا تهمل فئة على حساب أخرى، ولا تقدم الرفاهيات على الضروريات.
- **مراعاة الأولويات:** يلتزم الإنفاق الإسلامي بقاعدة الضروريات ثم الحاجيات ثم التحسينيات، فلا تصرف الأموال في الكماليات قبل سد الحاجات الأساسية.
- **اعتماد مبدأ الاستدامة المالية:** توجه الشريعة إلى عدم تحميل الدولة أعباء مالية تفوق طاقتها، لأن التبذير في الإنفاق يؤدي إلى فساد مالي واختلالات اقتصادية.

3. تقسيمات النفقات العامة في الإسلام:

تتميز النفقات العامة في النظام المالي الإسلامي بتنوعها وتعدد أوجه صرفها تبعا لاختلاف الموارد المالية، وطبيعة الاحتياجات العامة، ومقاصد الشريعة في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية، وقد عرف التاريخ المالي الإسلامي نموذجا متوازنا في إدارة الإنفاق، جمع بين الأحكام الشرعية الثابتة والاجتهادات المتغيرة بما يحقق مصلحة الأمة.

ويمكن تصنيف النفقات العامة في الإسلام وفق عدة معايير رئيسية كما يأتي:

➢ **التقسيم التقليدي للنفقات حسب الموارد المخصصة (تقسيم بيت المال القديم):**

هذا التقسيم هو الأقدم؛ إذ استند إلى الموارد المالية الثابتة التي نص عليها التشريع الإسلامي، والتي التزمت الدولة الإسلامية عبر تاريخها بصرفها في مصارف محددة[19].

_ النفقات المخصصة المصرف (نفقات محددة بالشرع): وهي النفقات التي خصصت لها موارد شرعية محددة، لا يجوز الصرف منها إلا فيما ورد به النص، ومن أهمها:

- **مصارف الزكاة:** حدد القرآن الكريم مصارف الزكاة في ثمانية أصناف بنص قوله تعالى: ﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ... ﴾ التوبة: 60.

[19] – عوف محمود الكفراوي، "سياسة الإنفاق العام في الإسلام"، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية،1998، ص: 565-567.

وتصرف الزكاة في رعاية الفقراء والمساكين، وتمويل العاملين عليها، ومعالجة الديون، وتحرير الرقاب، ودعم المجاهدين وطلاب العلم، وإغاثة أبناء السبيل، وتمثل الزكاة أهم مورد وإنفاق اجتماعي في الدولة الإسلامية نظرا لارتباطها بتحقيق التكافل والعدالة.

- **مصارف الفيء**: وهو ما تحصل عليه الدولة من الأموال دون قتال، وقد حدد القرآن مصارفه بقوله تعالى: ﴿ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ... ﴾ الحشر: 7.

ويقسم الفيء إلى خمسة أخماس، يصرف الخمس الأول في شؤون ذوي القربى واليتامى والمساكين، بينما تصرف الأخماس الأخرى في حاجات الدولة العامة.

- **مصارف الغنيمة**: والغنيمة ما يؤخذ من الأعداء بقتال، وقد نصت الآية: ﴿ وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ... ﴾ الأنفال: 41.

وتقسم الغنيمة أربعة أخماس للمجاهدين، بينما الخمس الباقي يعد ملكا عاما يصرف على تجهيز الجيوش والسلاح ومصالح المسلمين.

- **مصارف الضوائع**: وهي الأموال التي لا يعرف مالكها أو لا وارث لها، وتصرف في مصالح المسلمين العامة، خصوصا الفئات الأكثر حاجة دون تمييز بين مسلم وذمي، على قاعدة: "مَصْرِفُ كُلِّ مَا لَا مُسْتَحِقَّ لَهُ هُوَ الْمَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ"[20].

_ **النفقات غير المخصصة المصرف**: وهي جميع النفقات التي لا يقيدها نص شرعي محدد، وإنما تصرف لتحقيق المصلحة العامة للأمة، وتمول عادة من موارد مثل (الخراج، العشور، الجزية، موارد الأملاك العامة، الضرائب الاستثنائية عند الحاجة)، وتشمل هذه النفقات الخدمات العامة، الأمن، التخطيط، البنية التحتية، التعليم، القضاء... وغيرها[21].

[20]- جمال لعمارة، "النظام المالي في الإسلام"، مرجع سبق ذكره، ص: 41.

[21]- سعد بن حمدان الحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، السعودية،1997، ص: 257.

➢ **تقسيم النفقات حسب دوريتها:**

يقسم الفقه المالي الإسلامي النفقات إلى قسمين وفق تكرارها واستمرار الحاجة إليها[22]:

- **النفقات الدورية (العادية):** وهي النفقات الثابتة التي تتكرر سنويا أو دوريا، وتشمل:
  - رواتب موظفي الدولة
  - تشغيل الإدارات الحكومية
  - نفقات الضمان الاجتماعي
  - الخدمات العامة المستمرة

وتمول غالبا من الإيرادات الدائمة مثل الخراج والزكاة والعشور.

- **النفقات غير الدورية (الاستثنائية):** وهي النفقات التي تظهر لأسباب طارئة وغير متكررة مثل:
  - نفقات الحروب
  - مواجهة الكوارث والأوبئة
  - الإغاثة
  - النفقات الطارئة للدولة

وغالبا ما تمول من إيرادات غير دورية أو من توظيف الأموال (القروض الشرعية أو الاستدانة المؤقتة).

➢ **تقسيم النفقات من حيث طبيعتها:**

وهذا التقسيم يعتمد على أثر الإنفاق على الإنتاج القومي[23]:

- **النفقات الحقيقية (المنتجة):** وهي النفقات التي تدفع مقابل سلع أو خدمات حقيقية، مثل:
  - الإنفاق على التعليم والصحة
  - بناء الطرق والسدود
  - تجهيز الجيوش

[22]- عوف محمود الكفراوي، "سياسة الإنفاق العام في الإسلام"، مرجع سبق ذكره، ص: 268.

[23]- سمير الشاعر، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين"، مرجع سبق ذكره، ص: 91-92.

- شراء المعدات والخدمات

هذه النفقات ترفع الإنتاج الوطني وتساهم في التنمية.

- **النفقات التحويلية**: وهي تحويلات مالية لا تقابلها خدمات مباشرة، مثل:
  - الإعانات
  - الدعم
  - مساعدات الدولة للأفراد أو المشاريع لتخفيض التكاليف

وهي تسهم في إعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية دون أثر إنتاجي مباشر.

➢ **تقسيم النفقات حسب أغراضها:**

وهو تقسيم يركز على الهدف من الإنفاق، ومن أبرز الأغراض[24]:

- **نفقات إدارية**: إدارة شؤون الدولة.
- **نفقات اجتماعية**: رعاية الفقراء، الصحة، التعليم، التكافل.
- **نفقات اقتصادية**: دعم الإنتاج، الاستثمار العام، البنية التحتية.
- **نفقات دفاعية**: حماية البلاد وتجهيز الجيوش.
- **نفقات دينية**: دعم المساجد، العلماء، نشر العلم الشرعي.
- **نفقات عامة متنوعة**: كل ما يحقق مصالح الأمة ولم يرد نص خاص بشأنه.

IV. الميزانية العامة في النظام الاسلامي:

تتمثل الوظيفة العامة للدولة في النظام الاقتصادي الإسلامي في تحقيق مقاصد الشريعة الإسلامية ورعاية مصالح الأمة في شؤون الدين والدنيا، وتندرج ضمن هذه الوظيفة مجموعة من المهام الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وهو ما يتطلب إنفاقا ماليا منظما وتدبيرا رشيدا للموارد المالية المتاحة.

[24]- خالد وليد الشايجي، "مدخل لعم المالية العامة الإسلامية"، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص: 222.

وتعد الموازنة العامة أحد الركائز الأساسية لمالية الدولة، إذ تمثل أداة فعالة لتخطيط النشاط العام، كما تعكس توجهات الدولة وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية، وتبين السياسات المعتمدة في إدارة الأموال العامة وتخصيصها بما يحقق المصلحة العامة.

1. نشأة وتطور الموازنة العامة في الإسلام:

ظهرت الموازنة العامة، من حيث المضمون لا من حيث الشكل، منذ صدر الدولة الإسلامية، حيث خضعت عملية تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها لمجموعة من القواعد والمبادئ المنظمة، وقد اتسم هذا التنظيم المالي بالوضوح، وتوافق في كثير من جوانبه مع القواعد الحديثة لإعداد الموازنة العامة.

وقد اعتمد الفكر المالي الإسلامي على عدة مقومات أساسية في تنظيم الموارد والنفقات، بما يضمن العدالة والكفاءة في استخدام المال العام[25].

❖ الموازنة العامة في العهد النبوي:

يرى عدد من الباحثين أن الموازنة العامة وجدت عمليا في عهد الرسول ﷺ، وذلك من خلال تنظيم الشؤون المالية للدولة الإسلامية الناشئة، فقد كان هناك تقدير للإيرادات لمواجهة بعض النفقات المحتملة، وهو ما يعكس وجود تنظيم مالي سابق لفكرة الموازنة العامة، وإن لم يكن في صورة وثيقة رسمية مكتوبة كما هو معمول به في العصر الحديث.

❖ الموازنة العامة في عهد الخلفاء الراشدين:

يرى فريق آخر من المفكرين أن الموازنة العامة ظهرت بصورة أكثر تكاملا وتنظيما في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، حيث تم وضع أسس واضحة لتنظيم الشؤون المالية والإدارية للدولة الإسلامية، من خلال إنشاء الدواوين، وتنظيم الإيرادات والنفقات، وتحديد أوجه الصرف وفق أولويات محددة.

ويعد هذا التنظيم المالي دليلا على التقدم الحضاري الذي حققه المسلمون الأوائل في إدارة المال العام، رغم حداثة الدولة الإسلامية واتساع رقعتها الجغرافية.

[25]– غازي عناية، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي"، مرجع سبق ذكره، ص: 13.

❖ **قواعد تنظيم الموازنة العامة في الإسلام:**

اعتمد التنظيم المالي في الدولة الإسلامية على مجموعة من القواعد والمبادئ، من أهمها[26]:

- تعدد مصادر الإيرادات العامة، ومن أبرزها: الزكاة، الجزية، الخراج، الفيء، الغنائم، والعشور.
- خضوع الإيرادات لقاعدة التخصيص، بحيث يوجه كل مورد للغرض الذي شرع من أجله.
- توجيه الإنفاق في الظروف العادية نحو المصالح العامة والإعانات الاجتماعية.
- إمكانية فتح أبواب خاصة للنفقات الاستثنائية، مثل نفقات الحروب والنوائب.
- بلوغ التنظيم المالي صورته المتكاملة في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ.

❖ **الأهمية التحليلية للموازنة العامة في الفكر الإسلامي:**

لا يقتصر الاهتمام بالموازنة العامة في الفكر الإسلامي على الجانب التاريخي فقط، بل يتجاوز ذلك إلى الجانب التحليلي، من خلال استخلاص المبادئ والقواعد العامة التي نظمت العملية المالية، واستنباط الأساليب التي اعتمدها المسلمون الأوائل في إدارة المال العام، بما يسمح بالاستفادة منها في العصر الحاضر.

2. أنواع الموازنات العامة في الإسلام:

عرفت الموازنة العامة في الدولة الإسلامية تطورا تدريجيا ارتبط بتطور الدولة نفسها واتساع وظائفها، ففي بداية ظهور الإسلام، اتسم التنظيم المالي بالبساطة، حيث كانت الموارد محدودة، والنفقات تصرف مباشرة في وجوه المصلحة العامة دون تعقيد إداري أو محاسبي.

وقد تمثلت الموارد الأساسية آنذاك في الزكاة والصدقات التي كانت تجمع لدى رسول الله ﷺ وتصرف في مصارفها المشروعة، بينما كانت الغنائم توزع على المجاهدين بعد إخراج الخمس المخصص لبيت المال ومصالح المسلمين العامة، ولم تكن الموازنة في هذه المرحلة قائمة في شكلها الفني المعروف اليوم، وإنما كانت تنظيما ماليا عمليا يقوم على تقدير الموارد وتوجيه النفقات.

[26]- بهلولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 111.

ومع قيام الدولة الإسلامية واتساع رقعتها في عهد الخلفاء الراشدين، خاصة في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ، توسعت موارد الدولة بفرض الخراج والجزية والعشور، وأصبحت مساحات واسعة من الأراضي والضيعات ملكا لبيت المال، كما ازدادت النفقات العامة نتيجة اتساع وظائف الدولة وانتظام الجهاز الإداري.

ومع امتداد الفتوحات الإسلامية في العهدين الأموي والعباسي، ازداد حجم الموارد والنفقات معا، مما استدعى مزيدا من التنظيم والتقسيم للموازنة العامة، وهو ما أدى إلى ظهور تقسيمات واضحة للإيرادات والنفقات.

❖ تقسيم الموازنة العامة حسب الإيرادات:

تنقسم الموازنة العامة في الدولة الإسلامية إلى عدة موازنات فرعية، حسب طبيعة الإيرادات، وذلك على النحو الآتي[27]:

➢ موازنة الخراج والجزية والعشور:

الموارد: الخراج، الجزية، العشور.

النفقات: – رواتب الخلفاء والولاة والقضاة والجند، – الإعانات والمعاشات،– الإنفاق على المصالح العامة والمشروعات العامة.

➢ موازنة الزكاة:

الموارد: أموال الزكاة.

النفقات: تصرف وفق المصارف الثمانية المحددة في القرآن الكريم، مثل الفقراء والمساكين والعاملين عليها وابن السبيل وغيرها.

➢ موازنة الغنائم:

الموارد: كل ما يحصل عليه المسلمون من أموال الأعداء عن طريق الغلبة.

[27]– قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص: 178-180.

النفقات: الإنفاق على مصالح المسلمين العامة، وتخصيص جزء للفقراء والمساكين وأبناء السبيل، بعد تنظيم توزيع الغنائم خاصة في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ.

➢ **موازنة الضوائع (من لا وارث له):**

الموارد: أموال من لا وارث له، واللقطة.

النفقات: الإعانات التي تخصص للفقراء والمحتاجين.

❖ **تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها:**

تنقسم النفقات العامة في الدولة الإسلامية إلى ثلاثة أبواب رئيسية[28]:

- **نفقات الرواتب:** وتشمل رواتب الخلفاء، الولاة، القضاة، والجند.
- **النفقات الجارية:** وتشمل الإعانات، المعاشات، والمصروفات الجارية لتسيير شؤون الدولة.
- **النفقات الاستثمارية:** وتشمل المشروعات العامة، حفر الآبار، إصلاح الأنهار، إقامة الجسور، وبناء المساجد.

❖ **تقسيم الإيرادات العامة حسب طبيعتها:**

تنقسم الإيرادات العامة في الدولة الإسلامية إلى أربعة أبواب رئيسية[29]:

- الموارد غير المخصصة: وتشمل الخراج، الجزية، والعشور.
- موارد الزكاة
- موارد الغنائم
- موارد الضوائع: وتشمل أموال الضوائع وأموال من لا وارث له.

يتبين من هذا أن الموازنة العامة في الإسلام قامت على تنظيم واضح للإيرادات والنفقات، وربط كل مورد بوجه إنفاقه، بما يحقق العدالة الاجتماعية ويضمن حسن إدارة المال العام، ورغم بساطة هذا التنظيم في بداياته، فإنه يعكس نضجا مبكرا للفكر المالي الإسلامي، ويؤكد قابليته للاستفادة منه في إعداد الموازنات العامة المعاصرة.

---

[28]- بهلولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 112.

[29]- نفس المرجع السابق، ص: 113-114.

3. دورة الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي:

تعرف دورة الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي بأنها المراحل المتتابعة التي تمر بها الموازنة منذ إعدادها وحتى اعتماد الحساب الختامي الذي يصور نتائج تنفيذها على أرض الواقع، ويستخدم مصطلح "دورة" للدلالة على الاستمرارية والتكرار في هذه العملية، إذ تمر الدولة خلالها بمراحل متكاملة تهدف إلى تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية، وضمان الكفاءة في استخدام الموارد، وتوجيهها نحو المصلحة العامة للأمة.

تتقسم دورة الموازنة إلى أربع مراحل رئيسية، يمكن تفصيلها على النحو التالي:

- **أولا: مرحلة إعداد الموازنة**

تمثل هذه المرحلة الأساس التنظيمي والسياسي لدورة الموازنة، حيث يقوم الحاكم أو المسؤول عن السياسة المالية بتحديد احتياجات الدولة والأمة، وتوجيه الإيرادات والنفقات بما يحقق المصلحة العامة ويجنب الضرر والمفسدة. ويمكن تلخيص العناصر الأساسية لهذه المرحلة فيما يلي[30]:

_ **قواعد إعداد الموازنة**: هذه القواعد مستمدة من التقاليد المالية في الدولة الإسلامية، وقد تطورت عبر الزمن لتواكب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.

_ **تشمل مبادئ أساسية مثل**:

قاعدة السنوية: تنظم إعداد الموازنة على أساس سنوي، مع مرونة تسمح بالتعامل مع الظروف الطارئة مثل زيادة الإيرادات أو الحاجة إلى تمويل العجز.

قاعدة الوحدة: تجمع كل الموازنات الجزئية للإدارات والوزارات في موازنة موحدة، مما يتيح رؤية شاملة للإيرادات والنفقات.

قاعدة العمومية: جميع الإيرادات والنفقات العامة تخضع لرقابة الدولة لتحقيق العدالة ومنع الإسراف.

قاعدة عدم التخصيص: تمنع تخصيص الموارد لجهة محددة إلا وفق ما يقتضيه الشرع أو المصلحة العامة، مع ضمان استخدام جزء من الموازنة لتغطية الاحتياجات الأساسية للأمة.

[30]– محمود حسين الوادي،ز كرياء أحمد عزام، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، مرجع سبق ذكره، ص: 316-317.

قاعدة التوازن: تهدف إلى تحقيق توازن بين الإيرادات والنفقات، وتحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الثروة.

_ **تحديد السياسات والخطط العامة:** يحدد الحاكم مع أهل الحل والعقد السياسات العامة التي يجب أن تتبعها الموازنة، والأهداف الاقتصادية والاجتماعية المراد تحقيقها.

تشمل هذه السياسات أولويات الدولة، والمشروعات التنموية، والخدمات العامة، بما يضمن توافق إعداد الموازنة مع مصالح الأمة.

- **ثانيا: مرحلة الإعداد التفصيلي للموازنة**

في هذه المرحلة، تقوم الإدارات والوزارات بتفصيل الموازنة وفق الأسس والسياسات العامة المحددة. وتشمل[31]:

- تحديد المسؤوليات والسلطات لكل إدارة أو وزارة.
- تقدير الإيرادات والنفقات لكل وحدة حكومية، بما يضمن الكفاءة والدقة.
- تنسيق الموازنات الجزئية بين الإدارات والوزارات للوصول إلى موازنة موحدة تعكس كل الجوانب المالية للدولة.
- مراعاة الكفاءة والشفافية في إعداد الأرقام المالية، لضمان دقة التقديرات والقدرة على تحقيق التوازن بين الموارد المتاحة والاحتياجات الفعلية.

- **ثالثا: مرحلة تقدير الإيرادات والنفقات**

تشكل هذه المرحلة لب دورة الموازنة، إذ يتم فيها وضع تقديرات دقيقة للإيرادات والنفقات العامة وفق الطرق والأساليب المتبعة في الاقتصاد الإسلامي[32]:

➢ **تقدير الإيرادات:**

_ التقدير الفعلي: حساب حصص محددة من الموارد المتاحة، مثل الخمس والزكاة والغرامات أو الإيرادات الطبيعية للدولة.

_ التقدير الحكمي: تحديد مبلغ محدد نقدا أو عينا يتم تحصيله من كل وحدة أو مصدر.

[31]- بهلولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص: 116- 117.
[32]- نفس المرجع السابق، ص: 118.

_ تقدير الإيرادات وفق العقود والاتفاقيات: اعتمادا على الالتزامات السابقة بين الدولة والأفراد أو المؤسسات.

➢ **تقدير النفقات:**

- يتم إعداد تقديرات النفقات العامة لتغطية احتياجات الدولة الأساسية والخدمات العامة.
- يراعى في هذا التقدير عدم الإفراط، وضمان الإنفاق وفق أولويات الدولة، والالتزام بالمصالح العامة.

– **رابعا: اعتماد الموازنة وتنفيذها**

تتضمن هذه المرحلة اعتماد الموازنة من قبل أعلى سلطة في الدولة وتنفيذها على أرض الواقع[33]:

➢ **اعتماد الموازنة:**

- تعرض الموازنة على رئيس الدولة أو الحاكم لإبداء الرأي أو الموافقة.
- بعد الموافقة تصبح الموازنة قانونت نافذا يمكن العمل به.

➢ تنفيذ الموازنة:

- تلتزم الإدارات والوزارات بتنفيذ الموازنة وفق السياسات والخطط الموضوعة.
- تشمل المراقبة المستمرة للإنفاق والإيرادات لضمان تحقيق التوازن المالي، وتجنب العجز، والتعامل مع أي طارئ أو ظرف طارئ.

➢ **مرونة التنفيذ:**

يمكن توسيع الإنفاق أو تقييده حسب زيادة الإيرادات أو حدوث عجز، بما يضمن استمرار الخدمات العامة وحماية المصلحة العامة.

– **خامسا: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي**

الرقابة المالية في الإسلام تعرف بمصطلح الحسبة، وهي عملية شاملة تهدف إلى حماية الأموال العامة والخاصة، وضمان توجيه النفع العام لخدمة الفرد والمجتمع، واستثمار الموارد لتحقيق التقدم والرفاه الاجتماعي، وتمثل الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وسيلة لضمان التزام الحكومة بالخطط والسياسات المرسومة ضمن حدود الشرع والقوانين والتعليمات المعمول بها.

[33]– سعد بن حمدان الحياني، مرجع سبق ذكره، ص130.

➢ **أهداف الرقابة:**

- ضمان التصرف الأمثل في الأموال العامة ومنع الهدر والفساد.
- تحقيق الشفافية والمساءلة بين الجهات التنفيذية.
- تعزيز الكفاءة في إدارة الموارد المالية بما يخدم مصلحة الأمة[34].

➢ **أنواع الرقابة على الموازنة العامة:**

_ **الرقابة الذاتية:** يقوم بها كل مسؤول على نفسه، سواء حاكما أو موظفا، لمراجعة تصرفاته قبل تنفيذها، وضمان التزامها بالشرع والقوانين.

_ **الرقابة الإدارية:** تتعلق بكل إدارة أو وزارة على نفسها وتشمل أيضا مراجعة أداء الإدارات الأخرى ذات الصلة بالموازنة العامة. يمكن تقسيمها إلى[35]:

- **الرقابة السابقة:** متابعة تنفيذ الموازنة قبل الصرف للتأكد من مطابقة الإجراءات للمعايير المالية والشرعية.
- **الرقابة اللاحقة:** مراجعة الأعمال المالية المنفذة للتأكد من الالتزام بالاعتمادات المخصصة.
- **الرقابة المستقلة:** تقوم بها جهات خاصة مستقلة عن السلطة التنفيذية، مثل ديوان الزمام أو ديوان المظالم، لمراجعة تحصيل وصرف الأموال العامة بشكل مستقل.
- **رقابة الأمة:** للأمة الحق في مراقبة أعمال الحكام والولاة، والتأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يتم وفق الشرع والقوانين، ويستند في ذلك إلى القرآن والسنة.

يمكن أن تتم هذه الرقابة عبر مجالس مثل مجلس أهل الشورى، الذي له الحق في الاطلاع على الحسابات والوثائق والملاحظات.

➢ **أهمية الرقابة:**

- الوقاية من الاختلاسات والسرقات والرشاوى والإسراف في الموارد.
- رفع كفاءة المسؤولين عن تنفيذ الموازنة وتحسين أدائهم المالي والإداري.
- ضمان التزام جميع الجهات التنفيذية بالخطط والسياسات المالية العامة.

---

[34]- محمود حسين الوادي،زكرياء أحمد عزام، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، مرجع سبق ذكره، ص: 334.

[35]- سمير الشاعر، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين"، مرجع سبق ذكره، ص: 219.

الفصل الحادي عشر

ترجمة المصطلحات التقنية في المالية العمومية

عربية – انجليزية

يشكل هذا الفصل مرجعا عمليا لأهم المصطلحات التقنية المستخدمة في مقياس المالية العمومية، حيث يقدم ترجمة دقيقة لهذه المصطلحات إلى اللغة الإنجليزية، ويهدف إلى تمكين الطالب من فهم المفاهيم المالية الأساسية واستعمالها في السياق الأكاديمي أو المهني، كما يسهل الرجوع إليها عند دراسة النصوص القانونية، اللوائح المالية، أو عند إعداد البحوث والمراسلات باللغة الإنجليزية.

الجدول رقم (..): ترجمة الى الانجليزية لأهم المصطلحات التقنية في ميدان المالية العمومية

المالية العامة	Public Finance
المالية الخاصة	**Private Finance**
الحاجات العامة	**Public Goods**
الحاجات الخاصة	**Private Goods**
الاقتصاد العمومي	**Public Economics**
الاقتصاد الجزئي	**Microeconomics**
الاقتصاد الكلي	**Macroeconomics**
التسيير العمومي	**Public Management**
التسيير العمومي الحديث	**New Public Management (NPM)**
النشاط الاقتصادي	**Economic Activity**
النمو الاقتصادي	**Economic Growth**
الاستقرار الاقتصادي	**Economic Stability**
التنمية الاقتصادية	**Economic Development**
الركود الاقتصادي	**Economic Recession**
الدولة الحارسة	**Night-Watchman State / Minimal State**
الدولة المتدخلة	**Interventionist State / Welfare State**
الفكر الكلاسيكي	**Classical Thought / Classical Economics**
الفكر النيو كلاسيكي	**Neoclassical Thought / Neoclassical Economics**
الفكر الكنزي	**Keynesian Thought / Keynesian Economics**
الإيرادات العامة	**General Revenues**
الإيرادات الجارية	**Current Revenues**
الإيرادات الجبائية	**Tax Revenues**
الإيرادات الرأسمالية	**Capital Revenues**
الإيرادات غير الضريبية	**Non-Tax Revenues**
الإشراف المالي	**Financial Supervision**

الاعتمادات المغلقة	**Closed Appropriations**
الاعتمادات المفتوحة	**Open Appropriations**
الاعتماد المالي	**Financial Appropriation**
الاعتماد الأصلي	**Original Appropriation**
الاعتماد الإضافي	**Supplementary Appropriation**
التخصيص القانوني للنفقات	**Legal Allocation of Expenditure**
التقييم المالي	**Financial Evaluation**
التقييم الاقتصادي	**Economic Evaluation**
التزامات النفقات	**Expenditure Commitments**
التسيير المالي	**Financial Management**
التسيير الاقتصادي	**Economic Management**
التقرير المالي السنوي	**Annual Financial Report**
التقرير الرقابي	**Oversight Report**
الموازنة التنفيذية	**Executed Budget**
الموازنة التقديرية	**Estimated Budget**
الموازنة العامة للدولة	**State General Budget**
الموازنة التعاقدية	**Contractual Budgeting**
الموازنة البرمجية	**Program Budgeting**
الموازنة الصفرية	**Zero-Based Budgeting (ZBB)**
المصادر المالية	**Financial Resources**
المسؤولية السياسية	**Political Responsibility**
المفتشية العامة للمالية	**General Inspectorate of Finance (IGF)**
مجلس المحاسبة/المحكمة	**Court of Accounts**
النفقات الجارية	**Current Expenditures**
النفقات العمومية	**Public Expenditures**
النفقات الاستثمارية	**Capital Expenditures**
الفساد المالي	**Financial Corruption**
الرقابة البعدية	**Post-Expenditure Control**
الرقابة البرمجية	**Program Control**
الرقابة القبلية	**Pre-Expenditure Control**
الرقابة البعدية	**Ex-Post Control / Post-Audit Control**
الرقابة الادارية	**Administrative Control / Management Control**

الرقابة الداخلية	**Internal Control**
الرقابة الخارجية	**External Control / External Audit**
الرقابة القضائية	**Judicial Control / Legal Oversight**
الرقابة على الالتزام	**Commitment Control**
الرقابة على الميزانية	**Budget Oversight**
الرقابة على التسيير	**Management Oversight**
التمويل العمومي	**Public Financing**
التمويل الداخلي	**Domestic Financing**
التمويل الخارجي	**External Financing**
الضرائب	**Taxes**
الغش الضريبي	**Tax Evasion**
التهرب الضريبي	**Tax Evasion**
الازدواج الضريبي	**Double Taxation**
الضغط الضريبي	**Tax Burden / Tax Pressure**
الرسوم	**Duties / Fees / Tariffs**
القروض العامة	**Public Loans / Government Borrowing**
الاصدار النقدي	**Money Issuance / Currency Issuance**
أملاك الدولة	**State Assets / Public Property**
الدين العام	**Public Debt**
الفاعلية المالية	**Financial Effectiveness**
الكفاءة الاقتصادية	**Economic Efficiency**
الحسابات العامة	**General Accounts**
الحسابات الختامية	**Final Accounts**
الميزانية الصفرية	**Zero-Based Budgeting**
الميزانية المحلية	**Local Budget**
الجماعات الاقليمية	**Regional Authorities / Local Government**
المالية المحلية	**Local Finance / Municipal Finance**
الميزانية الملحقة	**Attached Budget**
الموارد العمومية	**Public Resources**
السياسة المالية العامة	**General Fiscal Policy**
السياسة النقدية	**Monetary Policy**
السياسة التوسعية	**Expansionary Policy**

السياسة الانكماشية	**Contractionary Policy**
السياسة التقشفية	**Austerity Policy / Fiscal Austerity**
سياسات الموازنة العمومية	**Public Budget Policies**
قانون المالية	**Finance Law / Budget Law**
قانون المالية التكميلي	**Supplementary Finance Law / Amending Budget Law**
قانون ضبط الميزانية	**Budgetary Control Law / Budget Discipline Law**
الاستدانة العمومية	**Public Borrowing**
التحويل بين الاعتمادات	**Transfer of Appropriations**
التفويض بالاعتماد	**Delegation of Appropriation**
تصفية الحسابات	**Account Settlement**
التدقيق الإداري	**Administrative Audit**
التدقيق المالي	**Financial Audit**
الاستجواب البرلماني	**Parliamentary Interpellation**
السؤال البرلماني	**Parliamentary Question**
التحقيق البرلماني	**Parliamentary Inquiry**
الرقابة البرلمانية	**Parliamentary Oversight**
البلاغات المالية	**Financial Statements**
الإعانات العمومية	**Public Grants**
الاستثمارات العمومية	**Public Investments**
المرافق العمومية	**Public Services**
الإيرادات الطارئة	**Exceptional Revenues**
الموارد الذاتية	**Own Resources**
إدارة المالية	**Financial Administration**
نفقات ملحقة	**Ancillary Expenditures**
الحسابات الخاصة	**Special Accounts**
الجداول الاسمية	**Payroll Tables**
الإشارات	**Endorsements**
اعتمادات إضافية	**Additional Appropriations**
مؤسسات الدولة	**State Institutions**
الهيئات العمومية	**Public Authorities**
المؤسسات الاقتصادية العمومية	**Public Economic Enterprises**
المؤسسات الإدارية العمومية	**Public Administrative Institutions**

التمويل الذاتي	**Self-Financing**
الالتزام المالي	**Financial Commitment**
الالتزام بالنفقات	**Commitment of Expenditure**
الآمر بالصرف	**Authorizing Officer**
المحاسب العمومي	**Public Accountant**
المراقب المالي	**Financial Controller / Comptroller**
المراقب الميزانياتي	**Budget Controller / Budgetary Officer**
المراجعة المالية	**Financial Review**
التقارير السنوية	**Annual Reports**

خـــــاتمـــة عـــامـــة

في ختام هذه المطبوعة البيداغوجية، تمت محاولة تقديم عرض متكامل لأهم فصول ومحاور مقياس المالية العمومية، انطلاقا من توضيح مفهومها ونشأتها وتطورها، وصولا إلى دراسة مكوناتها الأساسية المتمثلة في النفقات العمومية والإيرادات العمومية والموازنة العامة وآليات الرقابة عليها، اضافة الى اشكالاتها والاتجاهات المعاصرة لها.

وقد سعى هذا العمل إلى تبسيط المفاهيم وربط الجوانب النظرية بالتطبيق العملي داخل الإدارة العمومية، بما يساعد الطالب على فهم آليات تسيير المال العام وأهميته في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

وينتظر أن تشكل هذه المطبوعة دعامة بيداغوجية تسهم في دعم المسار الأكاديمي للطلبة وتعزيز معارفهم في مجال المالية العمومية.

قـــائـمـــــة الـمـــــــراجع

قائمة المراجع

أولا:المراجع باللغة العربية أو المترجمة إليها:

الكتب:

- أحمد الأشقر،"الاقتصاد الكلي"، الدار العالمية للنشر، الطبعة الأولى، عمان،2002.
- أحمد خلف حسين الدخيل، "المالية العامة من منظور قانوني"، مطبعة جامعة التكوين، ط1، 2013.
- أحمد زهير سامية، "النقود والمصارف" دار زهران للنشر، عمان، 1993.
- أحمد زهير شامية، خالد الخطيب، "المالية العامة" ، دار زهرات للنشر والتوزيع، ط1، 2013.
- احمد عبد السميع علام، "المالية العامة: المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق" ، مكتبة الوفاء للنشر، الإسكندرية، ط1، 2012.
- أحمرو إسماعيل حسين، "المحاسبة الحكومية من التقليد إلى التقليد إلى الحداثة"، دار الميسرة للنشر،2003.
- أسامة بشير الدباغ، أثيل عبد الجبار الجومر،"المقدمة في الاقتصاد الكلي"، الطبعة الأولى، دار المناهج، عمان،2003.
- أعاد حمود القيسي، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، الطبعة التاسعة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان،2015.
- جمال لعمارة، "النظام المالي في الإسلام"، دار النبأ، الجزائر، 1996.
- حامد عبد المجيد دزار،"السياسات المالية"، الاسكندرية، الدار الجامعية،2003.
- حسين عثمان مُحَّد عثمان، "أصول القانون الإداري "، منشورات الحلبي الحقوقية ، ،مصر 2010 .
- حسين مصطفى حسين،المالية العامة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،2016.
- حميد بوزيدة، "جباية المؤسسات" ، ديوان المطبوعات الجامعية،ط2، 2005.
- خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية،"أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، الأردن، ط3، 2007.
- خالد واصف الوزاني، مُحَّد حسين الرفاعي، "مبادئ الاقتصاد الكي"، دار وائل للنشر، عمان، 2000.
- خالد وليد الشايجي، "مدخل لعم المالية العامة الإسلامية"، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- خبابة عبد الله،"أساسيات في اقتصاد المالية العامة"،دار شهاب الجامعة،الإسكندرية،2009.
- خضر عباس المهر، "التقلبات الاقتصادية بين السياستين المالية والنقدية"، عمادة المكتبات، الرياض، 1981.
- دنيدني يحي، "المالية العامة"، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- رائد أحمد ناجي، "علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق"، ط1، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2012.
- رضا خلاصي، "شذرات النظرية الجبائية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- زينب حسين عواضة الله،"مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، بيروت، 1998.
- سعد بن حمدان الحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، السعودية،1997.
- سعد ماهر حمزة، "التخطيط الاقتصادي والمجالس المحلية في تعارضها"، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة ، مصر 1957.
- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الأردن، 2011 .
- سمحان حسين مُحَّد وآخرون، "المالية العامة في منظور إسلامي"، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- سمير الشاعر، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين"، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، 2011.

- سوزي عدلي ناشد،"أساسيات المالية العامة"،منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان،ط1، 2008.
- صالح الرويلي، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر،1992.
- صفوان المبيضين و آخرون ، "المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية"، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، الطبعة العربية عمان ، الأردن، 2011.
- طارق الحاج، "المالية العامة"، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2022.
- طاهر الجنابي،"علم المالية العامة والتشريع المالي"،دار الكتب للطباعة و النشر،الموصل,1988.
- عادل أحمد حشيش، "أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2005.
- عادل احمد حشيش،"اساسيات المالية العامة"،دار الجامعية الجديدة للنشر،مصر،2006.
- عادل العلي، "المالية العامة والقانون المالي والضريبي"، الطبعة الثانية، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- عادل علي فليح، طلال محمود كراوي،"اقتصاديات المالية العامة"، دار الكتب للطباعة والنشر، ط2، 1989.
- عاطف وليم أندراوس،"الاقتصاد المالي العام"، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010.
- عباس مُحَّد محرري، "اقتصاديات المالية العامة"،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، ط4، 2010.
- عبد الغفور إبراهيم أحمد، "مبادئ الاقتصاد و المالية العامة"، دار زهران، عمان، 2009.
- عبد المجيد قدي، "المدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- عبد المطلب قطين، "الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- عبد الناصر نور، و آخرون، "الضرائب و محاسبتها"، دار المسيرة، الأردن، ط2، 2012.
- عصام بشور، "المالية العامة والتشريع المالي"، مطبعة طربين، ط II، 1978.
- علاء الدين عشي ، "مدخل القانون الإداري" ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،عين مليلة ، الجزائر ، 2012.
- علي كنعان، "الاقتصاد المالي"، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد دمشق، 2009.
- علي كنعان، "اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية"، دار المعارف، دمشق، دون سنة نشر.
- علي لطفي،"اقتصاديات المالية العامة"، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1982.
- عمار بوضياف، "الوجيز في القانون الإداري"، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الطبعة الثالثة ،الجزائر، 2015.
- عوف محمود الكفراوي، "النظام المالي الإسلامي (دراسة مقارنة)"، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2003.
- عوف محمود الكفراوي، "سياسة الإنفاق العام في الإسلام"، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية،1998.
- غازي حسين عناية، "أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي"،مؤسسة شباب الجامعية، الاسكندرية،2003.
- فليح حسن خلق،"المالية العامة"،عالم الكتب الحديث،الأردن،ط 1، 2008.
- فهمي محمود شكري، "الميزانية العامة ماضيها، حاضرها ومستقبلها"، المؤسسة الجامعية والدراسات، بيروت، 1990.
- فوزي عطوي، "المالية العامة – النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
- فوزي فرحات، "المالية العامة"، منشورات الحلبي، بيروت، 2001.
- قدي عبد المجيد،"دراسات في علم الضرائب"،دار جرير للنشر و التوزيع،ط1،2011.

- قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة،1996..
- لعمارة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2004.
- محرزي محمد عباس، "اقتصاديات الجباية و الضرائب"، دار هومة للطباعة و النشر،ط2، 2004.
- محفوظ برحماني، "المالية العامة في التشريع الجزائري"، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015.
- محمد ابراهيم الشافعي،"مبادئ المالية العامة"، دار النهضة االعربية، القاهرة، 2008.
- محمد الصغير بعلي ، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية" ،دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004.
- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، "المالية العامة – النفقات العامة – الايرادات العامة – الميزانية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
- محمد خصاونة، "المالية العامة: النظرية و التطبيق" ، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان، ط 1، 2014.
- محمد دويدار، "مبادئ الاقتصاد السياسي"، الجزء الرابع، منشورات الحلبي، بيروت، 2001.
- محمد ساحل، "المالية العامة، النفقات العامة، الايرادات العامة، الضرائب، القروض العامة"، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة" ، منشورات جامعة حلب، الجزء الأول، 1979.
- محمد شاكر عصفور،"أصول الميزانية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ط(1)، 2008.
- محمد صغير بعلي، يسرى أبو العلاء،"المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003.
- محمد طاقة، هدى العزاوي،" اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط2007،2.
- محمد عبد المنعم عفر، احمد فريد مصطفى، "الاقتصاد المالي الوضعي الإسلامي بين النظرية والتطبيق"، مؤسسة شباب الجامعة، 1999.
- محمد علتم باهر، "المالية العامة ومبادئ الاقتصاد الدولي"، الطبعة الخامسة، مكتبة الآداب، القاهرة، مصر، 1998.
- محمد عمر ابو دوح ، "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدار الجامعية ، مصر ،2006.
- محمد مروان السمان وآخرون، "مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- محمد نوري الشمر ناظم، "النقود والمصارف والنظرية النقدية"، دار زهران للنشر، عمان، 1999.
- محمود حسين الوادي، "تنظيم الادارة المالية"، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- محمود حسين الوادي،زكرياء أحمد عزام، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان،2000.
- مسعي محمد، "المحاسبة العمومية"، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- مصطفى سلمان، حسام داود وآخرون،"مبادئ الاقتصاد الكلي"، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2000.
- ناصر مراد، "فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
- هاني علي الطهراوي، "القانون الإداري"، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2006.
- وجدي حسين،"المالية الحكومية والاقتصاد العام"، القاهرة، 1988.
- يلس شاوش بشير، "المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائر)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- يلس شاوش بشير، "المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

المواد، التعليمات القانونية و التنظيمية:

- التعليمة رقم 02 المؤرخة في 2017/02/06، عن وزارة المالية، المتعلقة بتطبيق أحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي 17-11 المؤرخ في 15/01/2017 المحدد لكيفيات سير حساب التخصيص الخاص 302- 145 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز.
- التعليمة رقم 1356 المؤرخة في 2015/08/01، عن السيد الوزير الأول، المتعلقة بالتوضيحات التكميلية من أجل تجسيد تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.
- التعليمة رقم 348 المؤرخة في 2014/12/25، عن السيد الوزير الأول، المتعلقة بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.
- التعليمة رقم 442 المؤرخة في 2017/11/27، عن الوزير الأول، المتعلقة بالالتزام بنفقات الدولة.
- التعليمة رقم 542 المؤرخة في 2016/03/24، عن السيد وزير المالية، المتعلقة بتسقيف النفقات بعنوان سنة 2016.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 (المواد: 5؛ 28؛ 36؛ 75؛ 87). الجريدة الرسمية، العدد 53.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. المرسوم التنفيذي المتعلق بتطبيق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية 2023، (المواد: 9؛ 20–3/40).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون 11–10، المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة في 03 يوليو 2011.
- المادة 03 من القانون "21/90، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية بالجزائر" المؤرخ في 15 أوت 1990.
- المادة 05 من القانون 17/84، "المتعلق بقوانين المالية" ، المؤرخ في 07 جويلية 1984.
- المادة 1 من القانون، "17/84 المتعلق بقوانين المالية"، المؤرخ في 07 جويلية 1984.
- المادة 157، القانون رقم 12–07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12.
- المادة 160 من "دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية" لسنة 1996.
- المادة 176، القانون رقم 11–10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37.
- المادة 23 من القانون 90–21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 19 أوت 1990.
- المادة 25 من القانون 90–21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 19 أوت 1990.
- المادة 6 من القانون "17/84، المتعلق بقوانين المالية" المؤرخ في 07 جويلية 1984.
- المادة 6 من القانون، "17/84 المتعلق بقوانين المالية" ،المؤرخ في 07 جويلية 1984.
- المواد 24 ، 35 و36 من القانون 84–17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية في الجزائر.
- المرسوم التنفيذي 08–278المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2008.

الرسائل و الأطروحات الجامعية:

- أحلام فوغالي، "التسيير العمومي الحديث وإصلاح البيروقراطيات الدولية"، رسالة مكملة لنيل درجة الماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.

- الخطيب، كمال احمد، "دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين 1996 –2003"، رسالة ماجستير غير منشور، جامعة النجاح الوطنية، نابلس،فلسطين،2006.

- العياشي عجلان ،"ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل" ،مذكرة تخرّج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر، 2006.

- بختة سعيدي، "أثر دور الدولة على برامج الاصلاح الاقتصادي في الجزائر للفترة 1990-2009"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الاقتصاد، تخصص تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2012-2013.

- بدة عيسى، " مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية (دراسة حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة ،2001-2007)"، مذكرة لنيل درجة الماجستير، قسم علوم التسيير، فرع النقود والمالية، جامعة الجزائر . الجزائر 2007-2008.

- بسمة عولمي، "دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلدية تبسة"، مذكرة نيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية تخصص: مالية، المركز الجامعي، تبسة ، الجزائر، 2003-2004.

- بن عياش منذر فضيل، "حوكمة الميزانية العامة للدولة د ارسة تحليلية للقانون العضوي رقم: 18-15 المؤرخ في: 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية – دراسة حالة: لوزارة المالية"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: ادارة عامة، جامعة حمد خيضر – بسكرة – اجلزائر، الموسم الجامعي: 2024/2025..

- بهاء الدين أحمد العريني، " إطار مقترح لتطبيق الأساس الصفري في إعداد موازنات الجامعات والكليات المتوسطة بقطاع غزة "، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، 2007.

- جمال عادل الشراري، مُحَمَّد ياسين الرحاحلة، "إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية"، كلية إدارة المال والأعمال، جامعة آل البيت، المفرق- الأردن.

- حسن زكي أحمد عثمان، " تطوير موازنات الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء" رسالة ماجستير،جامعة القاهرة، كلية التجارة، 2011.

- حسن زكي أحمد عثمان، " تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء – دراسة ميدانية –"، ماجستير، قسم المحاسبة، كلية التجارة، جامعة القاهرة.

- زيدان جمال، "واقع التنمية المحلية على ضوء الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990 – 2000"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر – الجزائر،2001 .

- سعاد طيبي، "الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر – الجزائر 2001-2002.

- سعيد هتهات، "دراسة اقتصادية وقياسية لظاهرة التضخم في الجزائر"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2005-2006.

- سلاوي يوسف، "التنمية في إطار الجماعات المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة الجزائر – الجزائر، 2011 – 2012.

- سوسن الشمراني، "موازنة البرامج والأداء"، ماجستير،عمادة الدراسات العليا، جامعة الملك سعود،2010.
- سويقات أحمد، "الرقابة على أعمال الادارة العمومية"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مُحَّد خيضر بسكرة، 2014-2015.
- شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر: 2010/2000"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر03، 2012/2011.
- عبد الحفيظ عباس، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية"، رسالة ماجيستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- عبد القادر لمير، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية"، رسالة ماجيستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد الأعمال، جامعة وهران، 2014.
- عبد الكريم مسعودي، "تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجيستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكربلقايد، تلمسان، 2013.
- عبيد الله بن صالح اللحياني، "نموذج مقترح لخطة الانتقال إلى موازنة التخطيط والبرمجة في الجامعات السعودية"، أطروحة دكتوراه، قسم الإدارة والتخطيط، السعوية، 1423-1424هـ.
- عفيفة بجاي شوكت، "التضخم الركودي في البلدان النامية والمتقدمة مع إشارة خاصة للعراق"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة المستنصرية، العراق، 2006.
- علي عزوز، "آليات ومتطلبات التنسيق الضريبي العربي – الواقع والتحديات-"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2014/2013.
- فريد أحمد عبد الحافظ غنام ،"اطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والاداء في فلسطين"، ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة، 2006.
- فريد حداد، "آفاق السياسة الجبائية في دعم التنمية الاقتصادية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2012/2011.
- لحسن دردوري، "سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر – تونس"، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادي، جامعة مُحَّد خيضر – بسكرة -، 2013-2014.
- مُحَّد برابح، "دور السياسة الضريبية في تحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر – دراسة حالة الجزائر خلال الفترة (2014/1990)"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2016/2015.
- مُحَّد عبد الرحمان، " استخدام الأساس الصفري في إعداد موازنات الوحدات الإدارية العامة كأداة لترشيد الإنفاق الحكومي وزيادة فاعليته مع التطبيق على قطاع التعليم في جمهورية مصر العربية"، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر،1982.
- هاجر شلحيون، "دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد نقدي وبنكي، جامعة مُحَّد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر،2017.
- وجيه أحمد خادم الوجيه، "الميزانية العامة في النظام المالي الإسلامي"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الشريعة و الدراسات الإسلامية تخصص اقتصاد أسلامي، جامعة اليرموك،الأردن،1996.

- ياسر حامد عباس جدوع، " مدى امكانية تطبيق الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية "، ماجستير، كلية الاقتصاد والأعمال، جامعة جادارا، الأردن، 2015، ص:27.

الملتقيات العلمية و المقالات:

- أحمد خيدل، زهرة كيسي، "جريمة التهرب الضريبي"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد: 14، العدد: 01، 2021.

- إسماعيل حسين، "موازنة البرامج والأداء – المفهوم، الفلسفة والأهداف"، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، سوريا،2004.

- اكرم إبراهيم حماد، " تطور النظام المحاسبي الحكومي في فلسطين"، مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي، الجامعة الإسلامية،ةفلسطين،2008.

- اليزيد دراجي، "في مفهوم البرلمان وجذوره التاريخية"، مجلة مشكلات الحضارة، المجلد: 05، العدد: 02، 2017.

- بديار علي محمود، " آليات تعزيز الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة"، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد: 07، العدد: 01، 2022.

- بسمة عولمي،"تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر" مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 03، العدد 04، 2006.

- جليلة مصطفى عبد الرحمان، إيمان غانم أحمد، "استخدام موازنة البرامج والأداء – نموذج تطبيقي في معهد الإدارة –"، مجلة التقني، المجلد السابع والعشرون، العدد: 05، 2014.

- حسين مصطفى هلالي، " دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الأداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات.

- حلقة دراسية حول"مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر" (نفقات التسيير لسنة 2007 ،الدفعة40)، تحت اشراف الأستاذ: رابح محمدي، المدرسة الوطنية للادارة، 2007.

- ستار جابر خلاوي، مازن عباس كاظم الياحي، " تأثير تطبيقات الموازنة التعاقدية في رقابة وتقويم الأداء للمشاريع الاستثمارية- بحث تطبيقي على موازنات مشاريع تنمية الأقاليم في العراق"-، المجلة الدولية لأبحاث العلوم الإنسانية، المجلد1، العدد2، ربيع2016.

- شباح فتاح، " آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد: 07، العدد: 01، 2022.

- صابر عيشور، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية المتعلقة به"، أيام تكوينية خاصة بالاصلاح الميزانياتي لفائدة موظفي المديريات غير الممركزة والمؤسسات العمومية تحت الوصاية المستفيدة من اعانة الدولة، وزارة المالية، 2023.

- عبد الله عبد السلام، آمال محمد كمال، ''رفع كفاءة التطوير في نظم المعلومات المحاسبية بالوحدات الحكومية بهدف تفعيل دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية''، بحث مقدم لمؤتمر المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، المؤتمر العربي الثاني في الإدارة، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، نوفمبر 2001.

- عبد الله كمال بن مسعود، ميلود حاج عمر، و نور الدين عاد، "التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل المالية العامة في الجزائر الى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج"، المجلة الجزائرية للاقتصاد السياسي ،2022، المجلد: 04، العدد:01..

- عبد المنعم صالح مصطفى، "واقع تطبيق الموازنات التخطيطية في المؤسسات الهادفة للربح في الأردن"، المؤتمر العلمي الرابع، جامعة فيلادلفيا/ الأردن، كلية العلوم الإدارية والمالية،2005.

- عزة عبد العزيز، "الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف، العدد: 14، العدد: 01، جوان،2017.

- غداوية رشيد، "دور المفتشية العامة للمالية في حماية المال العام من الفساد"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد: 06، العدد: 02، 2022.

- لدرم أحمد، "التهرب الضريبي وآليات مكافحته في المجتمع الجزائري"، مجلة التنمية وادارة الموارد البشرية، المجلد: 03، العدد: 08، 2017.

- لطفاوي مُحَّد عبد الباسط، "مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد: 12، العدد: 03، 2020.

- مُحَّد علي جبران، "مفاهيم الوازنة العامة للدولة ومداخل إعدادها"، ورقة مقدمة في ورشة عمل حول الموازنة العامة للدولة وكيفية التعامل معها، جامعة صنعاء، كلية التجارة والاقتصاد،، اليمن،2008.

- مُحَّد كرموش، "الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في ظل التشريع الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد: 14، العدد: 03، 2021.

- مُحَّد يونس الصائغ، "النظام المالي في الدولة الإسلامية"، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد: 10، العدد:38، 2008.

- هدى دياب أحمد صالح، "تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في تحقيق كفاءة الأداء بالوحدات الحكومية"، مجلة أماراباك، الأكاديمية الأمريكية للعلوم، المجلد السادس، العدد السابع عشر، سنة 2015.

المطبوعات الجامعية والمحاضرات:

- بهلولي فيصل، "مطبوعة دروس في المالية العامة"، موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس كل التخصصات، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة لونيسي علي البليدة 02، 2020-2021.

- حسين بومدين، "المحاسبة العمومية" ، محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير تخصص مالي عامة، جامعة تلمسان، 2010/2009.

- زواش زهير، " محاضرات في المالية العامة"، موجهة لطلبة السنة الثانية علوم اقتصادي، جامعة قسنطينة 02 عبد الحميد مهري، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، 2018-2019.

- سعيدي خديجة، "المالية العمومية"، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس لكلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جاكعة تلمسان، 2023-2024.

- قايد مريم، "محاضرات مقياس المالية العامة"، قسم الاقتصاد والادارة، السنة الثانية مالية البنوك والتامينات، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الاسلامية.

- مولفرعة فاطمة الزهراء، "المالية العامة"، مطبوع بيداغوجي موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس وطلبة السنة الأولى ماستر محاسبة، جامعة مُحَّد طاهري بشار، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، 2022-2023.

ثانيا:المراجع باللغات الأجنبية:

Books :

Blinder, A. (1974). The Economics of Public Finance. Washington, DC: The Brookings Institution.

Carruth, S. (2010). Zero-Based Budgeting, Finance and Resources. Aberdeen City Council, CG/10/052, 11 March.

Charles Waline. (2006). Le budget de l'État. Paris: La Documentation Française.

Delahaye, T. (1977). Le choix de la vie moins imposée. Bruxelles: Éditions Bruylant.

Flahult, I. (2003). Les finances publiques et la réforme budgétaire (3e éd.). Paris: La Documentation Française.

Heim, P., & Dubertret, J. (2000). Les grands principes budgétaires et leur application. Paris: La Documentation Française.

Yelles Chaouch, B. (1990). Le budget de l'État et des collectivités locales. Alger: O.P.U.

Journal Articles

Henrekson, M. (1993). Wagner's law: A spurious relationship? Public Finance, 48(2), 406–415.

Jun Ma. (2006). Zero-Based Budgeting in China: Experiences of Hubei Province. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 18(4), 480–515.

Robinson, M. (2013). Program classification for performance-based budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence. IEG Evaluation Capacity Development Series. Washington, DC: World Bank.

Sablayrolles, B. (2008). La budgétisation par la performance en France: bilan et perspectives. Presupuesto y Gasto Público, 51, 35–58.

Schick, A. (2007). Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools? OECD Journal on Budgeting, 7(2), 109–138.

Shea, R. J. (2008). Performance budgeting in the United States. OECD Journal on Budgeting, 8(1), 1–22.

Lubis, A., Siregar, H. S., & Fauzi, S. (2014). A study on the different applications of performance-based budgeting and zero-based budgeting on regional task force units in North Sumatra. International Journal of Management Sciences and Business Research, 3(10), 45–58.

Singh, G., & Yadav, P. (2011). Zero-based budget in India: Its relevance to public enterprises. Asian Journal of Technology and Management Research, 1(1), 102–110.

Theses and Dissertations

Haxholli, B. N. (2015). Implementing zero-based budgeting method in Kosovo Correctional Service (Master's thesis). Rochester Institute of Technology, USA.

Peter, S. (2003). Government expenditures effect on economic growth: The case of Sweden (1960–2001). Local University.

Working Papers & Reports

Fölscher, A. (2008). Country experience with programme and performance budget reforms: Six mini case studies. 8th Annual Seminar: Moving Towards Performance Budgeting.

Gayithri, K. (2015). Performance-based budgeting: Subnational initiatives in India and China. Working Paper Series.

Official Government Reports:

Ministère des Finances – Direction Générale du Budget. (2005). Rapport sur les options de budgétisation : Sous-composante 1.1 – Budgétisation pluriannuelle. Projet de modernisation des systèmes budgétaires, avril.

Ministère des Finances – Direction Générale du Budget. (2006). Rapport sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget. Projet de modernisation des systèmes budgétaires, février.