



جامعة فرحات عباس - سطيف 1 -



كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

مقياس:

# المالية العامة

مطبوعة محاضرات مقدمة لطلبة سنة ثانية جذع مشترك

علوم مالية ومحاسبة، علوم الاقتصادية، علوم تجارية، علوم تسيير

من إعداد الدكتور:

إسماعيل صامري

2023 / 2022

إنّ الأمة، إن هي وعت ما للمال من أثر عميق على أبنائها

وعلى مكاتبتها بين الأمم، وإن هي أحسنت

استغلال مواردها فقد أفلحت . . . . وإن هي

استهانت وتجاهلت وأهملت ما لديها من خيرات، فليس

لها سوى هم وخذلان المسعى .

الصفحة	العنوان
	قائمة المحتويات.....
	مقدمة.....
<b>المحور الأول: نشأة وتطور المالية العامة</b>	
02	أولاً مراحل تطور المالية العامة
05	ثانياً المالية العامة كعلم مستقل
<b>المحور الثاني: المالية العامة في النظم الاقتصادية</b>	
13	أولاً المالية العامة في النظام الاقتصادي الرأسمالي
16	ثانياً المالية العامة في النظام الاقتصادي الاشتراكي (في ظل الدولة المنتجة)
17	ثالثاً المالية العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي
<b>المحور الثالث: النفقات العامة</b>	
20	أولاً مفهوم النفقات العامة
22	ثانياً تقسيمات النفقات العامة
<b>المحور الرابع: ظاهرة تزايد النفقات العامة</b>	
29	أولاً النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة
32	ثانياً أسباب تزايد النفقات العامة
34	ثالثاً الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
37	رابعاً الحجم الأمثل للإنفاق العام
<b>المحور الخامس: الإيرادات العامة الاقتصادية</b>	
42	أولاً تعريف الإيرادات العامة، تقسيماتها ومصادرها

44	إيرادات أملاك الدولة (Domain)	ثانيا
المحور السادس: الإيرادات الإدارية غير الضريبية		
48	الرسم	أولا
49	الثلث العام	ثانيا
51	الإتاوة	ثالثا
52	الغرامات	رابعا
المحور السابع: الإيرادات الضريبية		
55	مفاهيم أساسية حول الضريبة	أولا
59	التنظيم الفني للضرائب	ثانيا
65	التهرب الضريبي	ثالثا
68	الضغط الضريبي	رابعا
73	الازدواج الضريبي	
المحور الثامن: الإيرادات غير العادية (الإيرادات الاستثنائية)		
76	القرض العام	أولا
80	الإصدار النقدي الجديد (التمويل بالعجز)	ثانيا
المحور التاسع: الميزانية العامة للدولة		
84	تعريف الميزانية العامة للدولة، عناصرها وأهميتها	أولا
88	مبادئ (قواعد) الميزانية العامة للدولة	ثانيا
91	أنواع الميزانية العامة للدولة	ثالثا
المحور العاشر: دورة الميزانية العامة للدولة (تحضير، اعتماد، وتنفيذ الميزانية)		

99	مرحلة التحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة	أولاً
101	مرحلة المناقشة واعتماد الميزانية العامة للدولة	ثانياً
102	مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة	ثالثاً
<b>المحور الحادي عشر: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة</b>		
113	الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة القاعدية	أولاً
115	الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة العليا	ثانياً
<b>المحور الثاني عشر: قانون المالية</b>		
119	تعريف وخصائص قانون المالية	أولاً
120	أنواع قوانين المالية	ثانياً
123	مكونات قانون المالية	ثالثاً
<b>المحور الثالث عشر: الإصلاح الميزانياتي في الجزائر (القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية)</b>		
125	السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية	أولاً
128	الأحكام الجديدة ضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية	ثانياً
131	الأحكام المتعلقة بمفهوم قانون المالية ومضمونه ضمن القانون العضوي 15-18	ثالثاً
137	قائمة المراجع.....	

## مقدمة:

تحتل المالية العامة أهمية كبرى بالنسبة لحياة الدول ومجتمعاتها، ولاشك أن هذه الأهمية تزداد كلما نراد تدخل الدول في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو ما يتضح من انتقال دور الدولة من مرحلة الدولة المحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة في الاقتصادات الرأسمالية، ومن ثم إلى مرحلة الدولة المنتجة في الاقتصادات المخططة مركزياً.

ومن المؤكد أن هذه التطورات لم تأتي من فراغ، بل هي استجابة للكثير من الأزمات والمشاكل الاقتصادية التي شهدتها العالم من كساد وتضخم سواء في أوقات السلم أو الحرب، مما استلزم من الدول أن تحدث تغييراً شاملاً في انظمتها وقوائمها المالية بالشكل الذي يسهم في حل تلك الأزمات أو التخفيف من آثارها ونتائجها، كما أن دخول عصر العولمة قد فرض البحث بقوة عن دور اقتصادي للدولة يتناسب مع ما حملته العولمة من تغييرات وما أحدثته من آثار اقتصادية واجتماعية على الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء.....

إن علم المالية العامة يبحث في جملة النشاطات المالية والاقتصادية للدولة كما يبحث أيضاً في جملة المفاهيم والأفكار والنظريات القانونية والمالية التي تعالج الكيفية التي يتم بها توفير الموارد المالية العامة للدولة واستخدامها للإنفاق الحكومي العام، ومن ثم استخدام موارد الدولة ونفقاتها كأدوات للسياسات المالية في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والتنمية وغيرها من الأهداف التي ترتقي وتنهض بها المجتمعات والأمم.

فالمالية العامة ذات طابع مالي واقتصادي وقانوني مرتبط بمفهومها بالأفكار التي كانت سائدة في القرون الماضية والتي مردها نظرية العقد الاجتماعي. فهي تنظيماً مالياً يقابل من خلاله بين جانب النفقات وجانب الإيرادات العامة من خلال الميزانية العامة للدولة، هذه الأخيرة التي تعتبر الوسيلة القانونية التي تستخدمها الدولة بغرض إقامة تنسيق بين النفقات والإيرادات، قصد الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي الذي يسمح بتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وهذا ما سنتناوله بالتفصيل من خلال هذه المطبوعة البيداغوجية.

## المحور الأول:

### نشأة وتطور المالية العامة

مراحل تطور المالية العامة:

- المالية العامة في العصور القديمة
- المالية العامة في العصور الوسطى
- المالية العامة في العصر الحديث

المالية العامة كعلم مستقل:

- المفهوم التقليدي للمالية العامة
- المفهوم الحديث للمالية العامة
- الحاجات العامة والحاجات الخاصة
- المالية العامة والمالية الخاصة
- أهمية علم المالية العامة وعلاقته بالعلوم الأخرى

# المحور الأول: نشأة وتطور المالية العامة

يعد علم المالية العامة من العلوم التي ظهرت بظهور الدولة، حيث لم يكن معروفا في القديم كعلم قائم بذاته، إلا أن الحاجة إلى هذا العلم صارت ملحّة بظهور الدولة منذ القديم، فقد احتوت بعض الكتابات القديمة جوانب تتعلق بالمالية العامة للدولة، بداية من الحضارات القديمة إلى العصر الحديث، حيث أصبح علم المالية علما مثل باقي العلوم الأخرى.<sup>1</sup> لقد ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح لهذا المفهوم في العصر الحديث أبعادا متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

أولاً: مراحل تطور المالية العامة:

لقد مر تطور علم المالية العامة بعدة مراحل نوجزها فيما يلي:

## 1- المالية العامة في العصور القديمة:

نتناول علم المالية العامة عند الفراعنة وعند الإغريق فيما يلي:

**1-1- المالية العامة عند الفراعنة:** إن علم المالية العامة اليوم له جذور عبر مختلف الحقب التاريخية، وبالرجوع إلى عهد الفراعنة في مصر، نجد الملك كشخصية ميثافيزيقية يستحوذ على الضمير الجماعي ويفرض الضرائب لتمويل الجيش. وفي قصة يوسف عليه السلام، نلاحظ حسن تدبير أمور الدولة المالية، فقال يوسف للملك: " اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم". بمعنى حفيظ بجميع مصالح الناس، عليم بجهات حاجاتهم.

كانت دولة الفراعنة بمصر والإمبراطورية الرومانية تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة، وإلى عمل الرق للحصول على موارد تنفق منها على مرافقها العامة، وقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب المباشرة وغير المباشرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضا أنواعا معينة من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة على التركات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محفوظ برحاني، المالية العامة في التشريع الجزائري، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، 2015، ص: 7.

<sup>2</sup> محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة الدورة التحضيرية، 2013، ص: 5.



## الجدول 01: الإيرادات العامة والنفقات العامة عند الفراعة

الإيرادات العامة	النفقات العامة
- الضرائب بأنواعها (الضريبة على الأراضي، على الرؤوس، على الماشية)؛ - أعمال السخرة	- الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات وقمع الثورات الداخلية؛ - الإنفاق على أمن الحاكم، ومصالحه، واحتفالاته الخاصة.

1-2- المالية العامة عند الاغريق: كانت الضريبة في المدن الاغريقية مصدرا أساسيا لتجهيز الجيش وتوفير الامن والطمأنينة للمواطنين.

## 2- المالية العامة في العصور الوسطى:

اندجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين المائتين، إذ لم يكن هنا تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء و المصادرة، بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا. ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر، و كانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه و أسرته و رعيته على السواء.

## الجدول 02: الإيرادات العامة والنفقات العامة عند الفراعة

الإيرادات العامة	النفقات العامة
- الدومين؛ - الضرائب المفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل حماية السيد لهم، - الضرائب المفروضة على رجال الدين والسادة مقابل منحهم الحق في استغلال الغابات، المناجم، الصيد... إلخ؛ - أعمال السخرة؛	- الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات وقمع الثورات الداخلية؛ - الإنفاق على أمن الحاكم، ومصالحه، واحتفالاته الخاصة؛

**2-1- عند الأوروبيين:** كذلك اعتمدت روما على الضرائب وبعض المشروعات الاستراتيجية كصناعة الأسلحة والكساء، وما يميز العصور الوسطى في أوروبا هو أن الضريبة تعتبر ركنا أساسيا في النظام السياسي والاقتصادي والكنسي.

**2-2- عند المسلمين:** لقد أسس عمر بن الخطاب رضي الله عنه ما يسمى بالديوان أو بيت المال، وهو " موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الاعمال والأموال، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال". أما عن سبب وضع هذه المؤسسة فهو أن أبا هريرة رضي الله عنه أتى بمبلغ خمسمائة ألف درهم من البحرين، فأشار رجل من الرعية على عمر بتدوين الديوان.

يشبه الديوان في الوقت الحالي ما يسمى بوزارة المالية، ومما يميز الفكر المالي الإسلامي هو أن المسلمين كانوا مهتمين بمبدأ التوازن الاجتماعي بدليل أن كاتب الديوان كان حريصا على " حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة تحيف بها الرعية أو نقصان يتلهم به حق بيت المال". في حين أن آدم سميث في العصر الحديث لم تخطر بباله فكرة التوازن الاجتماعي، لأنه حسب اعتقاده، التوازن بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية من تنظيم الأيدي الخفية<sup>1</sup>.

### 3- المالية العامة في العصر الحديث:

ترتبط المالية العامة ارتباطا وثيقا بدور الدولة إن ضيقا واتساعا، لذلك فالدولة بواسطة أداؤها المالية (الوسائل المالية) تسعى للتأثير في النشاط الاقتصادي ولو بصفة محدودة، وقد مر دور الدولة بعدة مراحل (الحارس - المتدخلة - الضابطة)<sup>2</sup>.

### 3-1- الدولة الحارسة: حيث دور الدولة محدود يتسم بالحياد تجاه النشاط الاقتصادي واتسمت المالية العامة بما يلي:

- موارد الدولة المالية توجه للنفقات السيادية (دفاع، أمن قضاء، دبلوماسية وبعض نفقات الإغاثة)؛
- الدولة لا يجب أن تتدخل في السوق (فعالية لعبة العرض والطلب)؛
- ميزانية الدولة يجب أن تكون متوازنة فالعجز أو الفائض غير مجديين: الأول يؤدي إلى الاقتراض والثاني يعتبر اقتطاع غير مبرر بحاجة عمومية.

### 3-2- الدولة المتدخلة: جاءت بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 1929 وترتكز على:

- تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال مباشرتها لأنشطة مماثلة لتلك الممارسة من طرف الخواص بهدف حماية الاقتصاد من الهزات والمحافظة على القطاعات الإستراتيجية؛
- ميزانية الدولة لا تتقيد بالتوازن الحتمي عندما يتطلب الأمر تصحيح الخلل القائم (تضخم - كساد)؛

<sup>1</sup> أكرم يحيوي، مساهمة في دراسة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دط، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، 10-13.

<sup>2</sup> علي بساعد، المالية العمومية، المدرسة الوطنية للضرائب، المفتشون الرئيسيون للضرائب المدى القصير، ص ص 8، 9.

- المالية العامة أداة نشطة وفعالة لتحقيق التوازن والاستقرار في مجمل الاقتصاد الوطني.

**3-3- الدولة الضابطة:** أدى تفهقر الدولة المتدخل بما في ذلك انهيار المعسكر الاشتراكي وهيمنة منظور الليبرالية الجديد إلى تغير كمي ونوعي في دور الدولة، وبرزت نظرية الدولة الضابطة التي لا هي محايدة ولا متدخل إنها شكل جديد فرضته تداعيات العولمة وفتح الأسواق.

وللدولة الضابطة عدة وظائف من خلال المالية العامة تتمثل فيما يلي:

- سياسة توزيعية من خلال إعادة توزيع المداخيل وذلك بواسطة جملة من الأدوات:

- الحماية؛

- النفقة العمومية وخصوصا منظومة الدعم؛

- الاجور من خلال تحديد أسسها القاعدية؛

- التعريفات العمومية وأسعار المواد الاساسية؛

- منظومة الضمان الاجتماعي.

- سياسة استثمارية من خلال إنجاز الهياكل القاعدية الاساسية وتدعيم القدرة الانتاجية للاقتصاد الوطني؛

- سياسة تمويلية من خلال القروض التي تمنحها الخزينة العمومية أو ضمان القروض.

### ثانيا: المالية العامة كعلم مستقل

يبحث علم المالية العامة عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية<sup>1</sup>.

### 1- المفهوم التقليدي للمالية العامة:

هو العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد. حيث يقتصر دور الإيرادات العادية على تغطية النفقات العادية (الحماية بقدر الكفاية والخراج حد الاحتياج) وهو ما يفسر توازن الموازنة العامة للدولة (توازن محاسبي). هذا في ظل ما يعرف بالمالية المحايدة.

<sup>1</sup> محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، ط1، دار المعتر للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 18.

## 2- المفهوم الحديث للمالية العامة:

هو ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادات والنفقات لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية. بمعنى أن الحصول على الإيرادات العامة لم يعد لتغطية النفقات العامة فحسب، بل أصبح للإيرادات العامة أهدافا أخرى منها محاربة التضخم، إعادة توزيع الدخل والثروة، تغطية الأعباء والنفقات الطارئة.... الخ. هذا في ظل ما يعرف بالمالية الوظيفية.

## 3- الحاجات العامة والحاجات الخاصة :

تبعاً لمفهوم علم المالية العامة فإنه يعني بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وبتخصيص المال العام اللازم لإشباعها. وتقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين: قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... الخ، وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... الخ، ويشعر بها الناس مجتمعين.

### 3-1- الحاجات العامة:

الحاجات العامة: هي تلك الحاجات التي تلي احتياجات ذات طبيعة عامة، تشمل المجتمع ككل أو معظم أفرادها، وتقوم الدولة أو أحد هيئاتها بإشباعها، وتنقسم الحاجات العامة إلى نوعين رئيسيين:

- خدمات عامة قابلة للتجزئة: مثل هذه الخدمات يكن تحديد انتفاع الفرد منها باعتبار آلية السوق (آلية العرض والطلب)، وبالتالي يمكن تحديد المقابل النقدي لها مثل خدمات الكهرباء والماء والمواصلات والصحة والتعليم.. الخ.
- خدمات عامة غير قابلة للتجزئة: تتمثل مثل هذه الخدمات في الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وهي غير قابلة للتجزئة لأنه لا يكن تحديد انتفاع الفرد منها وبالتالي فهو لا يطلبها بشكل مباشر وبنفس الوقت لا يستطيع رفضها وبالتالي فهي غير خاضعة لآلية العرض والطلب ولا يمكن تحديد المقابل النقدي لها.

### 3-2- الحاجات الخاصة:

الحاجات الخاصة: يقوم الفرد بإشباعها بنفسه لأنها تحقق له وحده النفع لذلك هو يدفع قيمة تلك الحاجات مثل الحاجة إلى الطعام والمسكن وغيرها من الحاجات التي تعود بالمنفعة على صاحبها فقط.

### 3-3- أسس التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة :

- عدم القدرة على الاستبعاد: تخضع الحاجات العامة لمبدأ عدم الاستبعاد، ويقصد به أنه لا يمكن استبعاد أو حرمان أي فرد من التمتع بالحاجات العامة.

- **الجهة التي تشعر بالحاجة:** وفق هذا المعيار متى ما شغل بالحاجة عدد كبير من أفراد المجتمع أصبحت حاجة عامة مبرر أن تقوم الحكومة بتلبيتها.

- **المنفعة المتولدة من استهلاك الحاجات العامة غير قابلة للقياس عموماً.**

- **عدم التنافس في الاستهلاك:** ويقصد بهذه الخاصية أن زيادة المنفعة التي يستمدتها أحد الأفراد من استهلاك خدمات الاستهلاك المشترك مثل البث التلفزيوني، لا تؤثر على حجم الاستهلاك، أي أن كمية الخدمة المتاحة لأحد المستهلكين تكون متاحة في نفس الوقت لبقية المستهلكين وبنفس المقدار.

#### 4- المالية العامة والمالية الخاصة

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة؛ أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة يقصد بها مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها.

ويمكن القول أنه في الوقت الذي يحدد فيه دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، فإن السلطات العامة هي التي تحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من إيراد وفقاً لنفقاتها العامة، ويرجع ذلك إلى أن دخل الفرد محدود، بينما الدولة سلطاتها واسعة في فرض الضرائب والإصدار النقدي والاقتراض وزيادة مواردها بشتى الوسائل.

#### 4-1 أوجه التشابه بين المالية العامة والمالية الخاصة

- يتمثل هدف كل من المالية العامة والخاصة في تحقيق احتياجات بشرية، تكون هذه الاحتياجات عامة في حالة المالية العامة، وتكون خاصة في حالة المالية الخاصة؛

- تقوم كل من المالية العامة والخاصة بتسجيل معاملاتها، وعملياتها، ومسك سجلاتها، وإتباع طرق محاسبية ورقابية لضمان توثيقها والتأكد من دقتها؛

- تستند كل من المالية العامة والخاصة إلى مبدأ الرشادة والعقلانية الاقتصادية؛

- تواجه كل من المالية العامة والمالية الخاصة المشكلة الاقتصادية؛

وهناك مجموعة من المعايير يتم من خلالها التفرقة بين المالية العامة والمالية الخاصة نوجها فيما يلي:

■ **الهدف من النشاط:** تهدف المالية الخاصة إلى تحقيق مكاسب مالية تتمثل في الحصول على أكبر ربح ممكن من استغلال ما متاح من موارد اقتصادية، ولا تهتم المالية الخاصة بإشباع الحاجات العامة، أما المالية العامة فهي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من اشباع الحاجات العامة للمجتمع؛

■ **طريقة الحصول على الإيراد:** تحصل المالية الخاصة على إيراداتها عن طريق رضائي أي التعاقد، مثل بيع ما تملكه من منتجات أو ممتلكات أو ما تقدمه من خدمة مقابل ثمن هذه الاثمان تكون إيرادات المالية الخاصة، أما المالية العامة

فإنها تحصل على إيراداتها في الغالب بطرق قسرية، فهي تملك سلطة فرض الضرائب وتأميم المشاريع ومصادرة الاموال وتقديم خدمات للمواطنين تحدد رسومها من قبل الدولة، ولها القدرة على اصدار النقود الجديدة وهذا هو الاسلوب الغالب في حصول الدولة على إيراداتها، إلا أن هذا لا يمنع من أن تحصل الدولة على إيرادات بأسلوب رضائي تعاقدية يشبه أسلوب المالية الخاصة، مثال ذلك الإيرادات التي تحققها الدولة من أرباح المشاريع الانتاجية ذات الطبيعة الاقتصادية، أن الاسلوب القسري لا يعني أن الدولة لها قدرة لا نهائية في الحصول على الإيرادات، فمثلا فرض الضرائب يكون محدد بقدرة المكلفين على دفع الضرائب وكذلك بالأثار الناشئة عنها فتجاوز حدود معينة عند فرض الاعباء الضريبية على الافراد والمنشآت الخاصة يكون لها آثار سلبية على حجم الناتج ومستوى الاستخدام- العمالة- في الاقتصاد القومي وعلى مدى تقبل الافراد للزيادة في الاعباء الضريبية أيضا، وأن هذه الآثار تكون سلبية بعد مدة معينة حتى على حصيله الضرائب نفسها.

■ **الموازنة بين الإيرادات والنفقات:** في المالية الخاصة تتم الموازنة بين الإيرادات والنفقات من تحديد الإيرادات أولا ومن ثم يتم الانفاق في ضوء ما يتيسر لها من إيرادات، فالشخص يحدد دخله أولا ومن ثم يقوم بعملية الانفاق وثانيا بسبب محدودية قدرة الافراد والمنشآت على توفير الإيرادات، أما في المالية العامة فإن الدولة تقوم بتحديد النفقات أولا ومن ثم تقوم بتدبير الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات ويكون الامر كذلك لسببين: الاول هو أن نفقات الدولة في كثير من جوانبها تكون واجبة الدفع ولا يمكن التخلي عنها أو تأجيلها لأي سبب من الاسباب مثال ذلك: النفقات اللازمة للدفاع الخارجي وتوفير الامن والقضاء، والسبب الثاني هو أن للدولة قدرة كبيرة ومرونة عالية في تدبير الإيرادات فهي تستطيع زيادة أسعار الضرائب القائمة أو فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار رسوم الخدمات التي تقدمها للأفراد والمنشآت الخاصة أو الاقتراض من المصادر الداخلية أو الخارجية وأخيرا لجوءها إلى الاصدار النقدي الجديد<sup>1</sup>.

■ **النظرة المستقبلية:** يميل الافراد في اغلب الاحيان إلى الانشطة سريعة المردود، قريبة النتائج، بينما تؤدي الدولة مشاريع لا تظهر نتائجها إلا بعد فترة طويلة جدا.

■ **الحجم:** بصفة عامة فإن مالية الافراد والمؤسسات الخاصة أقل حجما من مالية الدولة.

■ **التشريع:** تخضع مالية الافراد في تكوينها وفي حرياتها إلى قواعد والتزامات القانون الخاص، بما تحتويه من قواعد مرتكزة على ترك المجال مفتوحا أمام المتعاملين الاقتصاديين في التسيير والتعاقد، بينما المالية العامة التي تضع نصب أعينها المنفعة والمصلحة العمومية فتقوم بتأطير ترتيباتها احكاما تشريعية صارمة هي أحكام القانون العام<sup>2</sup>

<sup>1</sup> سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة، عمان، 2011، ص ص 26-28.

<sup>2</sup> محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص ص 36، 37.

## 4-2- أوجه الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة:

## الجدول 03: أوجه الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة

المالية الخاصة	المالية العامة
<ul style="list-style-type: none"> <li>• إشباع الحاجات الخاصة وتعظيم الربح .</li> <li>• تحقيق المنفعة الخاصة في إطار من الحرية.</li> <li>• تعتمد أسلوب تحديد الإيرادات أولاً ومن ثمّ تقرر حدود النفقات.</li> <li>• لا تمتلك مرونة عالية في توسيع مصادر إيراداتها لمواجهة نفقاتها الخاصة.</li> <li>• تعتمد وسيلة الإقناع والاختيار وعدم استخدام الإكراه في ممارسة النشاط المالي الخاص.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• إشباع الحاجات العامة دون الاهتمام بتحقيق الربح.</li> <li>• نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.</li> <li>• تعتمد أسلوب تحديد أوجه النفقات العامة أولاً ومن ثمّ تقرر الإيرادات العامة.</li> <li>• تمتلك مرونة عالية في توسيع مصادر إيراداتها لمواجهة نفقاتها.</li> <li>• تعتمد وسيلة الإكراه والإجبار وممارسة حق السلطة السيادية في تحصيل وجباية الإيرادات العامة.</li> </ul>

## 5- أهمية علم المالية العامة وعلاقته بالعلوم الأخرى

تقاس أهمية أي علم من العلوم بمدى تأثيره في حياة المجتمع ومدى ارتباطه بالعلوم الأخرى. وإذا كان علم المالية قد بدا تأثيره محدوداً في ظل الفلسفة السياسية والاقتصادية الكلاسيكية (ق 18، 19) في ظل الاعتقاد السائد بحيادية المالية العامة وأن الاستقرار الاقتصادي يتحقق تلقائياً، بذلك بقي هذا العلم بعيداً عن التطور ولم يحتل مكانة مرموقة له بين العلوم الأخرى.

بعد أزمة 1929 وفي ظل فشل المدرسة الكلاسيكية وأفكارها والتي ظلت عاجزة عن علاج الأزمة، فالتوازن التلقائي لم يتحقق واليد الخفية لم تعمل... مما أدى لضرورة تدخل الدولة وفق فلسفة وأفكار المدرسة الكينزية لتحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام أدوات السياسة المالية. ومن هنا برزت أهمية المالية العامة واحتلت مركزاً مرموقاً لها بين العلوم الاجتماعية إذ أصبحت مسؤولة عن معالجة الاختلالات الاقتصادية.

أما عناصر المالية العامة، فتكمن في النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة.

## 5-1- علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية:

بما أن العلوم السياسية تهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، فإن المالية العامة تبحث عن نفقات وإيرادات هذه العلاقات بالسلطات. فهي علاقة تأثير متبادل، فالنظام السياسي يؤثر في المالية العامة

ويضفي عليها طابعه، وكذلك تتأثر المالية العامة بالنظام السياسي وتعكس اتجاهاته، كما تعد في نفس الوقت أداة من الأدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه، فالإيرادات العامة والنفقات العامة تختلف كما ونوعا تبعا لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة، واختلاف الأغراض التي يهدف إليها، كما تعكس الميزانية العامة الأهداف السياسية لاتجاهات نظام الحكم في الدولة.

#### 5-2- المالية العامة وعلم الاقتصاد:

علم الاقتصاد هو العلم الذي يهدف إلى استغلال الموارد لإشباع الحاجات البشرية، كذلك علم المالية يهدف إلى إشباع الحاجات العامة من خلال الإنفاق العام، كما أن الاقتصاد يستخدم عناصر المالية العامة ( الضرائب والنفقات العامة) لتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

#### 5-3- المالية العامة والإحصاء:

يقدم علم الإحصاء الأساليب العلمية اللازمة لتقصي حقيقة الظواهر واستخلاص النتائج، من خلال استخدام طرق القياس الكمية، والإحصاءات المالية، تستعين بهذه الأدوات المالية العامة للتحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة، مثل مستوى الدخل القومي وكيفية توزيعه، وعدد السكان وتوزيعهم على المناطق الجغرافية ونصيب الفرد من الدخل، كما يتم الإستعانة بالإحصاء لتحديد معدل الضريبة والوعاء الضريبي وغيرها من الإحصائيات ذات العلاقة بعناصر المالية العامة.

#### 5-4- المالية العامة وعلم الاجتماع:

علم الاجتماع هو العلم الذي يدرس العلاقات الإنسانية للمجتمع، ولما كانت المالية العامة تهدف إلى تقديم الخدمات العامة للمجتمع، فإن هناك علاقة وثيقة تربط كلاهما. وتتجلى هذه العلاقة بتأثير المالية العامة على الفئات الاجتماعية، وتحقيق العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي بالشكل الذي يحد من التفاوت وضعف الاستقرار الاجتماعي.

#### 5-4- علاقة علم المالية العامة وعلم السكان:

من المعروف أن علم السكان يهتم باقتصاديات توزيعهم من حيث العمر والجنس ومعدل النمو السكاني الذي يتناسب مع معدل النمو الاقتصادي المنشود وكيفية الوصول إلى الحجم الأمثل للسكان، وعلى المالية العامة له علاقة وثيقة بالكثير من الجوانب، فأوجه الإنفاق العام وحجمه لها علاقة بهيكل الأعمار<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> محمد خير العكام، المالية العامة، الجمهورية العربية السورية، 2018، ص28.



## 5-6- المالية العامة والقانون:

هناك علاقة وثيقة تربط بين علم المالية العامة والقانون، فالقانون هو الأداة التنظيمية الأساسية التي يلجأ عليها المشرع لوضع القواعد الملزمة، التي يجب السير على هداها في مختلف المبادئ ومنها ميدان المالية العامة، فالقانون يحول الجوانب النظرية للمالية العامة والضرائب إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق، ويطلق تعبير التشريع المالي على مجموعة القوانين والاحكام والقواعد التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية والمتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة، ومن أهم فروع التشريع المالي، ما يطلق عليه التشريع الضريبي الذي يختص بتنظيم القواعد والاحكام المتعلقة بالضرائب المختلفة. والتشريع المالي هو فرع من فروع القانون العام، وتربطه صلات واضحة بكل من القانون الدستوري والإداري. فالقانون الدستوري يتضمن نصوصا مالية أساسية، تتعلق بالمالية العامة تحدد صلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية في فرض الضرائب، وعقد القروض العامة، واعداد الموازنة العامة والمصادقة عليها وتنفيذها والرقابة عليها. ويهتم القانون الإداري بحسن سير المرافق العامة للدولة، فهو يضم القواعد المنظمة للمديريات والمؤسسات التي تختص بتقديم هذه الخدمات والمرافق، مثل: مديريات الجمارك، مديريات المالية وغيرها من المديريات والمرافق العامة<sup>1</sup>.

## 5-7- المالية العامة والمحاسبة:

كثير من موضوعات المالية العامة وخاصة الضرائب تتطلب الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها من استهلاك وجرّد واحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية. وتعتبر المحاسبة القومية أداة أساسية تستعين بها الحكومة في رسم سياستها المالية. ويزداد الارتباط بين المالية العامة والمحاسبة كلما زاد دخل الدولة في الحياة الاقتصادية وشاركت في المشروعات الإنتاجية المختلفة مما يستدعي نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات.

<sup>1</sup> خالد شحادة الخطيب، احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2008، ص ص 21، 22.

## المحور الثاني:

### المالية العامة في النظم

### الاقتصادية

المالية العامة في النظام الاقتصادي الرأسمالي:

- سمات المالية العامة في ظل الدولة المتدخلة

المالية العامة في النظام الاقتصادي الاشتراكي:

- سمات المالية العامة في ظل النظام الاشتراكي:

المالية العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي:

- سمات المالية العامة في ظل النظام الإسلامي

## المحور الثاني: المالية العامة في النظم الاقتصادية

للنظام الاقتصادي ارتباط وثيق بالمالية العامة، ويؤثر كلاهما في الآخر سلبا وإيجابا. ففي ظل النظام الرأسمالي في بداية نشأته والذي يقوم على المناداة بعدم تدخل الدولة مهما كانت الأسباب في الحياة الاقتصادية كانت المالية العامة محايدة، فلم تكن تستخدم في تحقيق أي أهداف اجتماعية أو اقتصادية ولم تكن الموازنة العامة سوى وثيقة للموازنة الحسابية السنوية وكان تساوي الحساب بين النفقات والإيرادات.

لكن هذا المفهوم الضيق لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والذي يطلق عليه بمبدأ الدولة الحارسة أو المذهب الفردي الحر، قد انحسر خاصة بعد ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929. فعاد دور الدولة ليشمل كل القطاعات ومنها القطاع الاقتصادي، ولم يعد دورها ينحصر على الوظائف التقليدية من حفظ الأمن وإقامة العدالة، وقد أطلق على هذه الظاهرة بما يسمى **بالدولة المتدخلة**. وبهذا ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة ومن ثم ازدادت أهمية القطاع العام في الدول الرأسمالية كنتيجة لسياستها التدخلية، وأصبحت المالية العامة في تلك الدول **مالية وظيفية**.

أما الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي فكانت للمالية العامة أهمية كبيرة حيث كان على الدولة أن تواجه النفقات العامة الكثيرة والمتعددة بإيرادات هائلة وضخمة ومن مصادر مختلفة، وبالتالي أصبحت للمالية العامة أهمية قصوى في النظام الاشتراكي.

وبفضل سياسة التحرر الاقتصادي وسياسة الخصخصة السائدة الآن في مختلف دول العالم عادت ظاهرة الدولة الحارسة في أضيق نطاق، وهذا المفهوم أيضا كان له الأثر الكبير على المالية العامة.

### أولاً- المالية العامة في النظام الاقتصادي الرأسمالي:

إن تطور علم المالية هو انعكاس لتطور الدولة، فعلم المالية العامة وقواعدها كانت مرتبطة بطبيعة الدولة المحايدة التي شاعت في القرن التاسع عشر، أي مرتبطة بالدولة الحارسة كما يسميها الاقتصاديون أنصار آدم سميث.

مرحلة الاقتصاد الحر الماليّة العامّة التقليدية (الحياضية) ويطلق عليها (الدولة الحارسة)، ولقد ساد مفهوم السياسة المحايدة في القرن السابع عشر والثامن عشر عندما سادت أفكار النظرية الكلاسيكية التي كانت تقوم على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل الدولة على أن تقتصر تدخلها أو وظيفتها الأساسية على توفت الأمن والحماية والعدالة والدفاع والسهر على استمرارية بعض المرافق العامّة، أي أنها تحرس النشاط الاقتصادي دون التدخل في الآلية التي يعمل بها، بالمقابل مبدأ (الحياض المالي) أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها، للوفاء بالتزامات الدولة لأداء وظيفتها،

دون الحصول على أكثر من ذلك، وهدف السياسة المالية والنظام المالي في هذه المرحلة هو إحداث التوازن على مستوى الميزانية العامة وترك التوازن الاقتصادي والاجتماعي يتحقق من خلال يد خفية توفّق بين مصالح الأفراد و مصالح المجتمع وأن تدخل الدولة أمر غير مرغوب فيه لأنه يؤدي إلى اختلال التوازن الاجتماعي<sup>1</sup>.

إن النظرية المالية الكلاسيكية كانت نتيجة حتمية للنظرية الاقتصادية الكلاسيكية التي طبقتها الدول الرأسمالية قبل أزمة 1929، أما الأسس التي كانت تستند إليها النظرية المالية الكلاسيكية هي:

- الحرية الاقتصادية والنشاط الخاص كفيلان بتحقيق التوازن.
- الادخارات وهي العامل الرئيسي لنمو الاقتصاد لا بد وان تجد سبيلها إلى الاستثمارات، وأن معدل الفائدة هو العامل التوازني بينهما بشكل يصبح معه الطلب الكلي على السلع والخدمات مساوياً للعرض الكلي مع تحقيق حالة الاستخدام الكامل، وقد انعكست هذه المبادئ في النظرية المالية الكلاسيكية وما ترتب عليها من سياسة مالية طبقاً لما يأتي:
- إن دور الدولة ينحصر في وظائف محدودة، حددها آدم سميث بالدفاع عن الإقليم ضد الاعتداء الخارجي، وحماية الملكية الخاصة، وتحقيق الأمن في الداخل، والقيام بالمشاريع العامة التي لا ينتظر أن يقوم بها النشاط الخاص، إما لضخامة ما تتكلفه من أموال، وإما لضآلة ما تدره من أرباح.
- تلجأ الدولة إلى الضرائب للحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية تلك النفقات العامة المحدودة، ويجب أن يكون القصد الوحيد من الضرائب هو القصد المالي الذي يتلخص في الحصول على الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة.
- إن المالية العامة بما تقوم عليه من نفقات وإيرادات متأتية من الضرائب يجب ألا يكون لها أية تأثير على المالية الخاصة والنشاط الفردي، أي أن المالية العامة يجب أن تكون حيادية.
- يجب ألا تعيق الضرائب في فرضها تكوين الادخار حتى لا تعيق تكوين رؤوس الأموال وتضعف من النمو الاقتصادي، ونتيجة لذلك، مالت النظرية المالية الكلاسيكية إلى تفضيل الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك، لأنها لا تعرقل الادخار بل تؤدي إلى إيجاد ادخار جماعي إجباري، وإلى تفضيل الضرائب النسبية في نطاق الضرائب المباشرة.
- يجب أن تكون الموازنة العامة متوازنة، بمعنى أن تغطي النفقات العامة عن طريق الإيرادات العادية، وبعبارة أخرى يجب عدم اللجوء إلى القروض العامة.
- لكن بعد الأزمة العالمية 1929 نشأت أسس ومبادئ جديدة هي أساس المالية المعاصرة في الوقت الحاضر في المجتمع الرأسمالي، ويمكن أن ندرس أهم المميزات الأساسية لهذه المالية المعاصرة:

<sup>1</sup> عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن 2009، ص: 226.

- أصبحت الدولة لا تتدخل في الحياة الاقتصادية كمشروع للقوانين، وإنما أصبحت المحرك الرئيسي للحياة الاقتصادية والاجتماعية.
- مبدأ المساواة أمام النفقات العامة هو الأساس الذي يستند إليه المفهوم الكلاسيكي للمالية العامة، في حين أن المفهوم الحديث للمالية العامة لا يأخذ بعين الاعتبار مبدأ المساواة هذا، حيث تزداد الضرائب على بعض الأفراد وتنخفض على البعض الآخر، حسب ما تتطلب سياسة التدخل. وهكذا نرى أن السياسة التدخلية للدولة، قد وضعت نهاية لمفهوم الدولة الحيادية.
- الفكر الذي جاء بعد 1929 بزعمارة جون مينارد كينز يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، وبذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فامتدت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة تجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت موازنة الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد التوازن المحسبي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وإنما أصبحت تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى المعيشة.

#### - سمات المالية العامة في ظل الدولة المتدخلة:

اعتمد تدخل الدولة داخل الاقتصاد على ركائز نظرية غذتها آراء واجتهادات العديد من المفكرين أشهرهم على الإطلاق الاقتصادي الإنجليزي «جون مينارد كينز»، الذي وضع مبادئ التدخل التعديلي للدولة للتقليص والقضاء على البطالة وبعث التشغيل الكامل<sup>1</sup>.

في ظل المالية العامة للدولة المتدخلة أصبحت السياسة المالية للحكومة (سياسة الموازنة العامة) تؤثر وتتأثر بالنشاط الاقتصادي سواء أكانت ركود أو كساد أو انتعاش ورواج. وتكون سياسة الموازنة العامة حسب طبيعة الوضع الاقتصادي في ظل المالية العامة المتدخلة. وتمتاز بالخصائص التالية:

- تحولت الحكومة من مجرد كيان اسمي مؤسسي إلى وحدة اقتصادية.
- تحولت النفقات والإيرادات من مجرد أدوات مالية إلى أدوات اقتصادية تؤثر وتتأثر بالنشاط الاقتصادي.
- الريادة للنشاط الخاص في قيادة وإدارة النشاط الاقتصادي.
- تم اعتماد مصادر جديدة لتمويل الإيرادات العامة مثل القرض العام والإصدار النقدي الجديد والتي كانت تعد استثنائية لدى الكلاسيك إضافة إلى مصدر التمويل الطبيعي وهي الضرائب.

<sup>1</sup> محمود عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة مركية، بن عكنون، الجزائر 2003، ص: 21-22.

- حلّ التوازن الاقتصادي كهدف رئيسي لدى الحكومات بدل التوازن الحسائي، ونعني بالتوازن الاقتصادي - الطلب الكلي - العرض الكلي.
- أصبحت الحكومات تسعى لإحداث فائض أو عجز في الموازنة العامة حسب متطلبات الظرف الاقتصادي.

### ثانياً: المالية العامة في النظام الاقتصادي الاشتراكي (في ظل الدولة المنتجة):

إن الدولة في المجتمع الاشتراكي تقوم على أساس الملكية الجماعية وبالتالي فهي التي تقوم بإدارة الإنتاج والتوزيع والاستهلاك على أساس تخطيط مركزي يدار من قبل الدولة نفسها.

وأن ميدان المالية العامة في المجتمع الاشتراكي أصبح يشمل جميع قطاعات المجتمع من اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية... الخ، وذلك لأن مفهوم المالية العامة في المجتمع الاشتراكي يقوم على أساس الملكية الجماعية كما أنها تقوم بتمويل الاقتصاد برمته، بعكس مفهوم المالية العامة في المجتمع الرأسمالي. فتوزيع الاعتمادات وفرض الضرائب وإدارة النقود ومراقبة دخل الفرد لا تشكل إلا عناصر متجانسة تعمل سوية من أجل تحقيق الأهداف المرسومة في الخطة العامة للدولة.

وبهذا فإن التخطيط يعد شرطاً ضرورياً للمالية العامة، وعلى أساسه تستطيع الدولة أن تحدد حجم ومصادر الدخل، كما تحدد حجم وأوجه الإنفاق على المتطلبات الإنتاجية والثقافية والمعيشية.. الخ. وبذلك تصبح المالية العامة في الدول الاشتراكية أداة لتنمية الاقتصاد بصورة مخططة، ومصدراً لتلبية حاجات ومتطلبات أفراد المجتمع.

### - سمات المالية العامة في ظل النظام الاشتراكي:

- تنامي وتعظيم دور الدولة في الحياة العامة وتحديدًا في الجانب الاقتصادي وذلك بامتلاك وإدارة مفاصل النشاط الاقتصادي (زراعة، صناعة، خدمات...) وذلك على حساب دور القطاع الخاص.
- تقلص دور الادخار الخاص وازدادت أهمية الادخار العام بشكل كبير.
- تقلصت أهمية الضرائب المباشرة ضمن هيكل الإيرادات العامة وازدادت أهمية الضرائب غير المباشرة خاصة الضرائب على الاستهلاك.
- قامت الحكومة بالسيطرة والهيمنة على مراحل الإنتاج والتوزيع وحلت آلية التخطيط المركزي في توزيع عناصر الإنتاج وتحديد الاستهلاك وحتى الأسعار بدلا من آلية السوق.
- ازدادت أهمية مصادر أخرى للإيرادات العامة مثل القرض العام.

### ثالثاً: المالية العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي:

جاء الإسلام فوحدت الدولة في القرآن والسنة قواعد مالية واضحة المعالم، وقد استكملت بعض القواعد بالاجتهاد في الفقه الإسلامي حتى غدت المالية العامة في النظام الإسلامي نظاماً متكاملًا.

لقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه أول من أنشأ بيت مال المسلمين بشكل رسمي، وهو بمثابة وزارة المالية في عصرنا الحالي، حيث تجمع فيه إيرادات الدولة الإسلامية (الزكاة، الفية، الغنيمة، الجزية، العشور، الخراج...)، أما أوجه إنفاق هذه الإيرادات فهي تختلف بحسب طبيعة الإيراد، فبالنسبة للزكاة والفية والغنيمة ففيها نص واضح في القرآن الكريم يشير إلى كيفية صرفها، أما باقي الإيرادات فكانت تصرف في أمور مختلفة والتي من أهمها: دفع الرواتب، شق الطرقات، فتح القنوات،.... وترتيب الإنفاق حسب الأولوية.

إن الاتفاق بين السياسة المالية في الإسلام وغيرها هو اتفاق في الإطار والشكل العام، حيث أن السياسة المالية في الإسلام تستخدم الإيرادات العامة بمختلف أنواعها، والنفقات بمختلف أنواعها كأدوات لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولكن الخلاف يقع في الجوهر، فإن الإسلام وقبل كل شئ يختار الأدوات المالية المباحة التي تتفق مع الشريعة الإسلامية ومقاصدها ولا تتعارض مع النصوص والقواعد الكلية.

- **الزكاة:** إن الزكاة هي إحدى أركان الإسلام الخمس، وهي المصدر الأول والأساس لإيرادات الدولة الإسلامية تفرض على كل شيء يعد أصلاً من أصول المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا (الحيوان، النقود، الذهب وما شابه ذلك)، ومن الطعام (التمر، الزبيب، وغيرها من أنواع الطعام)، والزكاة هي وسيلة لإعادة توزيع الثروة في المجتمع بين الفقراء والأغنياء، وهذا واضح من مصارف الزكاة المنصوص عليها في القرآن الكريم.

- **الجزية:** وهي ضريبة على الرؤوس يؤديها غير المسلم مقابل حرية ممارسة عقيدته، ومقابل إقامته، ونظير إعفائه من أداء الزكاة والخدمة العسكرية. لا يوجد نص يحدد قيمتها بل مقدارها يرجع إلى الدولة مع مراعاة الوضع الاقتصادي وما يدفعه المسلمون من زكاة للدولة وذلك تحقيقاً للعدالة.

- **الغنائم:** وهي ما يستولي عليه الجيش المسلم الفاتح من أموال منقولة، حيث تأخذ الدولة خمس هذه الغنائم ويوزع الباقي على الجيش الفاتح.

- **الفية:** ما حصل عليه المسلمون من العدو دون حرب، ويؤول بكامله إلى الدولة.

- **الخراج:** ضريبة عينية على الأرض الزراعية التي فتحت صلحاً أو قهراً.

- **سمات المالية العامة في ظل النظام الإسلامي:** يمكن حصرها في:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات الجامعة العربية السورية، سوريا 2018، ص ص: 19-20.

- إنها تتكون من مجموعة من المبادئ والأصول الاقتصادية والمالية العامة وردت في القرآن والسنة، وهي أحكام شرعية تشكل الإطار الرئيسي للسياسة المالية للدولة ولا يجوز الإخلال بها تحويلاً أو تعديلاً ولا تختلف باختلاف الزمان والمكان.
- تتكون المالية العامة من مجموعة من الأصول والمبادئ العامة الأخرى التي يكون مصدرها الاجتهاد، ولكنها يمكن أن تختلف باختلاف الزمان والمكان.



## المحور الثالث:

# التفقات العامة

مفهوم التفقات العامة:

- تعريف التفقة العامة
- عناصر التفقة العامة
- قواعد التفقات العامة
- حدود التفقات العامة

تقسيمات التفقات العامة:

- التقسيمات العلمية (النظرية) للتفقات العامة
- التقسيمات العملية (الوضعية) للتفقات العامة

## المحور الثالث: النفقات العامة

ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها أداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتسيير البرامج الحكومية في شتى المجالات في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها بهدف إشباع الحاجات العامة للأفراد وسعيها وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية.

ولقد تطورت النفقات العامة في كافة دول العالم بتطور دور الدولة في التدخل في إشباع الحاجات العامة، الأمر الذي اقتضى التوسع في الإنفاق العام على كافة المجالات. بهذا فقد أصبحت النفقات العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والسياسية الاقتصادية التي تستخدمها الدولة لتحقيق الدور الذي تهدف إليه في مختلف المجالات.

أولاً: مفهوم النفقات العامة:

**1- تعريف النفقة العامة:** النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بهدف إشباع حاجة عامة<sup>1</sup>. وهي مبالغ مالية مخصصة لمواجهة الالتزامات الحالية والمستقبلية، وتمثل المدفوعات النقدية بهدف الحصول على الخدمات أو الأصول المختلفة.

نشير أن للنفقات العامة مجموعة من الخصائص ضمن المفهوم التقليدي تختلف عنها في المفهوم الحديث للنفقات العامة. من أهم خصائص النفقات العامة في المفهوم التقليدي نذكر:<sup>2</sup>

- ضرورة تقليل الإنفاق العام بحيث يكون في أضيق الحدود وبالقدر اللازم لتمكين الدولة من القيام بوظائفها.
- حياد النفقات العامة ويقتصر غرضها على الغرض المالي فقط.
- تعد النفقات العامة ذات نزعة استهلاكية لكونها مقتصرة على تمويل وتغطية وظائف الدولة فهي ليست منتجة.

أما المفهوم الحديث للنفقات العامة، نتيجة لتطور دور الدولة فقد زادت أهمية النفقات العامة وتميزت بـ:

- إن النفقات العامة أصبحت لها مجموعة من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- أصبحت أداة رئيسية في تحقيق التوازن الاجتماعي والسياسي والاقتصادي وليس المالي فقط.

<sup>1</sup> مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان 2008، ص: 50.

<sup>2</sup> نسرين كزيب، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية (دراسة حالة الجزائر 2007-2016)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجلفة، الجزائر 2019، ص: 93-94.

• أصبح حجم النفقات يزداد بصورة مستمرة لتكون قادرة على استيعاب وتمويل نشاطات الدولة المتزايدة والواسعة.

• يتضح لنا من التعريف أن النفقة العامة تشتمل على ثلاثة عناصر وهي:

## 2- عناصر النفقة العامة:

- **النفقة العامة مبلغ نقدي:** تتخذ النفقة العامة عادة طابعا نقديا لا عينيا، إذ مع تطور الدول وتعدد مؤسساتها وكثرة حاجات أفرادها أصبح استخدام النقود واسع الانتشار في الاقتصاديات المعاصرة بدلا من أسلوب المقايضة، فالنقود أصبحت أساساً للتبادل ويزداد على ذلك عدة مزايا منها تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بين أفراد المجتمع، تقدير حجم النفقات العامة بدقة أكبر، وتسهيل رقابة السلطة التشريعية على الإنفاق العام إذا اتخذ شكلا نقديا.

- **صدور النفقة العامة من الدولة أو أحد تنظيماتها:** ويدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة (وهم أشخاص القانون العام) وتمثل في الدولة على اختلاف أنظمتها (جمهورية، ملكية، ديمقراطية)، والحكومات المركزية والمحلية.

- **هدف النفقة العامة إشباع حاجة عامة:** ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة بالأساس إشباع الحاجات العامة، وتحقيق الصالح العام . بناء على ذلك فإن إنفاق المال العام لتحقيق منفعة خاصة لا يعد إنفاقا عاما.

## 3- قواعد النفقات العامة:

يقصد بقواعد النفقة العامة مجموعة الضوابط والإجراءات التي ينبغي أن تخضع لها النفقة العامة، وأهم هذه القواعد ما يلي:

**3-1 قاعدة المنفعة العامة:** تعني هذه القاعدة، أن تهدف النفقات العامة إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة<sup>1</sup>، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكثر عدد ممكن من أفراد المجتمع. حيث أن ما يبرر الإنفاق العام هو مقدار المنافع العامة التي تتحقق من هذا الإنفاق.

**3-2 قاعدة الاقتصاد:** إن تحقيق الاقتصاد في الإنفاق العام لا يعني تقليصه، والتقليل منه، وتحديدته بالشكل الذي لا تتحقق معه الأهداف التي يراد الوصول إليها من النفقات العامة، وإنما يراد به حسن التدبير وتجنب الإسراف والتبذير في الإنفاق فيما لا مبرر ولا نفع له<sup>2</sup>، وكذا محاولة تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة.

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعية الحديثة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص: 51.

<sup>2</sup> خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2007، ص: 62.

### 3-3- هدف النفقة العامة إشباع حاجة عامة: ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة بالأساس إشباع الحاجات

العامة، وتحقيق الصالح العام . بناء على ذلك فإن إنفاق المال العام لتحقيق منفعة خاصة لا يعد إنفاقاً عاماً.

### 3-4- قاعدة اليقين: يقصد بهذه القاعدة ضرورة التحديد في النفقات العامة مع توفر الدقة التي تمنع إمكانية التصرف

غير المناسب في الإنفاق العام، بتحقيق الأهداف المراد الوصول إليها من الإنفاق العام دون حصول تلاعب أو تبديد.

### 3-5- قاعدة الترخيص: تعني هذه القاعدة أن النفقة العامة يجب أن تخضع لترخيص مسبق من السلطة المتخصصة سواء

كانت السلطة التشريعية كما هو الحال في عموم الموازنة العامة أو الجهة الإدارية المخولة قانوناً بالصرف.

### 4- حدود النفقات العامة:

يجب أن تأخذ الدولة بعين الاعتبار أن طريقة تخصيص النفقات العامة أهم من تحديدها وتتوقف حدود الدولة في النفقات

العامة على:

### 4-1- القدرة المالية للدولة: أي قدرة الدولة على تمويل النفقات العامة وهي مرتبطة بالعديد من الاعتبارات، وتتحدد

بقدرته الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية كنسبة الضريبة، دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية

للأفراد، وتتحدد أيضاً بقدرة الدولة على الاقتراض العام.

### 4-2- حالة الاقتصاد: حيث أن هناك علاقة وثيقة بين النشاطات الاقتصادية وبين النفقات العامة. ففي حالة الراج

الاقتصادي تقلل الدولة من نفقاتها العامة ويحدث العكس في حالة الركود والتشغيل الناقص.

### 4-3- المحافظة على قيمة النقود: تؤدي ضرورة المحافظة على قيمة النقود إلى التحكم في حجم الإنفاق العام.

### ثانياً: تقسيمات النفقات العامة

يرجع تعدد وتنوع تقسيمات النفقات العامة، إلى كونها تخدم أغراض متعددة وتحقق أهدافاً منشودة. وتكمن أهمية تنوع

تقسيم النفقات العامة في:

تسهيل صياغة وإعداد البرامج: فيجب ترتيب الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج؛

- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: حيث أن كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة يتطلب ضرورة تقسيم

الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة كل برنامج؛

- تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة ومعرفة تطورها؛

- تمكين البرلمان والرأي العام، من إجراء رقابة فعالة على الدور المالي للدولة، يجعل الحكومة تنفق في السبل التي قررها

وليس في أوجه أخرى.

ويمكن تقسيم النفقات العامة وفق معيارين أساسية: معيار علمي (نظري). معيار وضعي (عملي).

## 1- التقسيمات العلمية (النظرية) للنفقات العامة:

يقصد بالتقسيمات العلمية للنفقات العامة تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير اقتصادية، وهي تبين الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الدخل الوطني:

للتقسيمات العلمية أربعة معايير تقسم على أساسها النفقات العامة العلمية وهي:

### 1-1- تقسيم النفقات حسب تكرارها في الميزانية (دورتها):

الجدول 04: تقسيم النفقات حسب تكرارها في الميزانية (دورتها):

نفقات عادية	نفقات غير عادية
وهي النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في موازنة الدولة، كرواتب الموظفين، وتكاليف صيانة المباني والأجهزة العامة.	وهي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة العامة، بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة مثل النفقات الحربية، ونفقات إصلاح الكوارث الطبيعية، والإنشاءات الجديدة وغيرها.

### 1-2- تقسيم النفقات حسب طبيعتها (حسب آثارها الاقتصادية):

الجدول 05: تقسيم النفقات حسب طبيعتها (حسب آثارها الاقتصادية):

نفقات حقيقية	نفقات تحويلية
وهي تشمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على أموال إنتاجية واستهلاكية، أي تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر فهي نفقات منتجة. والدولة تحصل في مقابلها على سلع وخدمات، كالأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة لمعاملين، وكالإنفاق على الإدارات والصحة والتعليم والدفاع...	وهي النفقات التي لا تقابلها زيادة في الناتج الوطني، بل تتخذ شكل إعانات اجتماعية تقدمها الحكومة لبعض فئات المجتمع. وقد تكون تحويلات الدولة للطبقة الفقيرة إما بشكل مباشر (أرصدة مالية وضمان اجتماعي)، أو بشكل غير مباشر (عدم فرض الضرائب على الطبقات الفقيرة ومحدودي الدخل)

1-3- تقسيم النفقات حسب أهدافها (أغراضها):

الجدول 06: تقسيم النفقات حسب أهدافها (أغراضها):

نفقات عسكرية	نفقات مالية	نفقات إدارية	نفقات اجتماعية	نفقات اقتصادية
وتشمل نفقات التسليح والقوات العسكرية.	وتشمل أقساط استهلاك الدين العام وفوائده السنوية.	وهي النفقات العامة المخصصة لتسيير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة. وتظم الأجور ونفقات رئيس الدولة والسلطة التشريعية... هـ	النفقات العامة اللازمة للقيام بخدمات اجتماعية (منح عائلية، التعليم، الصحة... إلخ)	وهي النفقات المتعلقة بالأغراض الاقتصادية للدولة، أي النفقات المرتبطة بقيام الدولة بأنشطة معينة بهدف تحقيق أهداف اقتصادية مثل الاستثمارات العامة التي تهدف إلى توفير الخدمات الأساسية كالنقل والمواصلات، الكهرباء... إلخ

1-4- تقسيم النفقات حسب شمولية النفقة العامة (حسب نطاق سريانها):

الجدول 07: تقسيم النفقات حسب شمولية النفقة العامة (حسب نطاق سريانها):

نفقات وطنية	النفقات المحلية أو المركزية
تمثل النفقات التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة المركزية القيام بها، فهي نفقات تخدم جميع مواطني الدولة بغض النظر عن مكان سكنهم.	تمثل النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولايات والبلديات، وهي تخصص لخدمة إقليم معين دون سواه داخل حدود الوطن، ويتولى عملية الإنفاق المجالس والهيئات المحلية، وتتحمل عبء هذه النفقة الميزانية المحلية.

## 2- التقسيمات العملية (الوضعية) للنفقات العامة:

تمثل التقسيمات العملية أو الوضعية تلك التقسيمات التي تبناها الموازنات العامة للدول المختلفة، استنادا إلى الاعتبارات الواقعية والعملية.

### 2-1- تقسيم النفقات العامة في الجزائر:

يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة طبقا لأحكام المادة 23 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية. تقسم النفقات العامة إلى نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، والقروض والاستثمارات وتسمى هذه النفقات بالأعباء الدائمة للدولة.

#### 2-1-1- نفقات التسيير:

هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة، والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهام الجارية، وبصفة عامة هي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارية، حيث أن نفقات التسيير تشمل على نفقات المستخدمين ونفقات المعدات. إن هذه النفقات حتى وإن كانت لا تهدف إلى خلق استثمارات بصفة مباشرة فإنها تؤدي إلى تسيير محكم للمصالح العمومية والإدارية للدولة، وبالتالي تؤدي هذه الأخيرة دورا مهما في تحقيق المنفعة العامة.

حسب المادة 24 من القانون أعلاه توزع نفقات التسيير على أربعة أبواب وهي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات: يشمل هذا الباب الإعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العام، بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات (تعويض على منتجات مختلفة). ويشمل هذا النوع على خمسة أجزاء هي:

- دين قابل للاستهلاك.
- الدين الداخلي (فوائد سندات الخزينة)
- الدين الخارجي.
- ضمانات من أجل القروض والتسيقات المبرمة من طرف المؤسسات العامة.
- نفقات محسومة من الإيرادات العامة (تعويضات على منتجات مختلفة).

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

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح: وتشمل كل الإعتمادات التي توفر لجميع المصالح وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات.

وتتضمن كل من: مرتبات العمل، المنح والمعاشات، النفقات الاجتماعية، معدات تسيير المصالح، إعانات التسيير، فقات مختلفة.

- التدخلات العمومية: يتعلق هذا الباب بنفقات التحويل، والتي بدورها تقسم بين مختلف أصناف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها.

## 2-1-2- نفقات التجهيز (نفقات الاستثمار):

نفقات التجهيز هي كل النفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة، على شكل رخص وبرامج وتنفذ باعتمادات الدفع. وهي أيضا تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي، وبالتالي ازدياد ثروة البلاد. وتقسم نفقات التجهيز حسب المادة 35 من القانون 84-17 إلى ثلاثة عناوين وهي:

- الاستثمار المنفذة من قبل الدولة: وتمثل في النفقات التي تستند إما إلى أملاك الدولة أو إلى المنظمات العمومية.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة:

- النفقات الأخرى برأس المال.

يمثل التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار صورة واضحة لنشاط الدولة الاستثماري، حيث يميز بين نفقات الاستثمار بصفة عامة والعمليات برأس المال (الاستثمار المالي).

نشير أن تقسيم النفقات في الجزائر من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، سنتطرق إليها بالتفصيل في المحور الثالث عشر.

## 2-2- تقسيم النفقات العامة في إنجلترا: تقسم إلى<sup>1</sup>:

### 2-2-1- النفقات من حيث الاعتماد:

- نفقات ذات اعتماد دائم: هذه النفقات لا تقرها السلطة التشريعية كل عام، وتشمل مخصصات الملكية، وخدمة الدين العام... الخ

- نفقات ذات اعتماد متجدد: بحيث يتم الموافقة عليها من طرف السلطة البرلمانية سنويا، وتنقسم إلى نفقات الدفاع، المصالح المدنية... الخ

<sup>1</sup> نسرين كزيز، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية دراسة حالة الجزائر (2007-2016)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجلفة، الجزائر 2019، ص: 104.



## 2-2-2- من حيث طبيعة النفقة:

- النفقات العادية: وتسمى كذلك بنفقات التسيير.

- النفقات الاستثمارية: وتشمل النفقات المستعملة في شراء التجهيزات، والآلات الموجهة للاستثمار.

## 2-3- تقسيم النفقات العامة في فرنسا: يوزع قانون الموازنة الفرنسي النفقات العمومية إلى:

- نفقات نهائية: وهي النفقات التي تخرج من الذمة المالية للدولة بشكل قطعي (النفقات الاستثمارية ونفقات التشغيل)، فالدولة لا تنتظر دخول مبالغ مقابلة بعد إتمام عملية الإنفاق.

- نفقات مؤقتة: فهي تلك التي ينتظر من خروجها من الذمة المالية للدولة دخول عوائد مرتبطة بهذه النفقات مثل القروض والسلفيات، بالإضافة إلى عمليات تدخل في إطار النشاط المصرفي للدولة (تقوم بها الخزينة العامة، لذلك تسمى بعمليات الخزنة) هذه العمليات ذات طابع مؤقت. ثم يضاف إلى ذلك تقسيمين: الأول اقتصادي يميز بين النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية، والثاني إداري يصنف النفقات العمومية إلى مدنية وعسكرية وفق: النفقات المدنية العادية، النفقات المدنية الرأسمالية، النفقات العسكرية العادية، النفقات العسكرية الرأسمالية، القروض والسلفيات. بالإضافة إلى ذلك تم التمييز بين الموازنة العامة والموازنات الملحقة كحسابات الخزينة الخاصة، حيث نجد بعض المجموعات المذكورة أو جميعها في كل منها.

## 2-4- تقسيم النفقات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية:

إن الموازنة الأمريكية تأخذ بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة مراعية بنفس الوقت التقسيم الإداري للوزارات والمصالح، وهكذا تظهر النفقات العامة التي تهدف إلى تحقيق الغرض نفسه في قسم واحد ولو كانت موزعة على الوزارات. على هذا الأساس تقسم النفقات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية إلى: نفقات الدفاع الوطني، نفقات الشؤون الدولية، نفقات المساعدات وخدمات المحاربين القدماء، الزراعة والري، التجارة والقوى العاملة، الإدارة الحكومية، فوائد الدين العام<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> نسرين كزيز، مرجع سابق، ص: 105.

## المحور الرابع:

### ظاهرة تزايد النفقات العامة

النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة:

- قانون فاجنر (*Loi de Adolphe Wagner*)
- نموذج التنمية وتزايد الإنفاق الحكومي لـ (*Musgrave*)
- أطروحة (*Peacock & Wiseman*)

أسباب تزايد النفقات العامة:

- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة
- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

- الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة
- الأثر غير المباشر للإنفاق العام

الحجم الأمثل للإنفاق العام:

## المحور الرابع: ظاهرة تزايد النفقات العامة

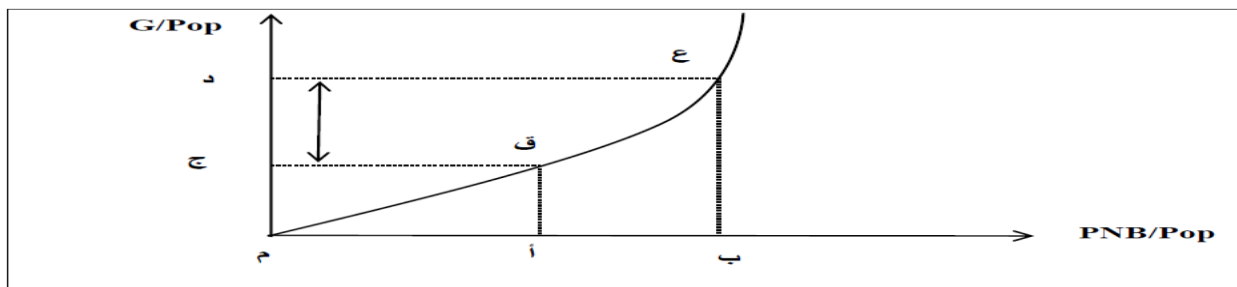
إن تغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة أدى إلى تطور وتوسع مهامها، وبالتالي زيادة نفقاتها العامة. إذ يعتبر الإنفاق الحكومي أحد أهم المعايير المستعملة في قياس حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وأداة في يد الحكومات من أجل زيادة معدلات النمو الاقتصادي، فالدولة تعتبر المحرك الكبير والأساسي للنشاط الاقتصادي خاصة في الدول النفطية مثل الجزائر، إذ تستحوذ الدولة على مختلف الثروات النفطية، وبالتالي فالدولة بهذه الميزة تعتبر الأكثر إنفاقاً مقارنة بالمتعاملين الاقتصاديين الآخرين.

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

أولاً: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة:

**1- قانون فاجنر (1892) *Loi de Adolphe Wagner***: يعد الاقتصادي الألماني أدولف فاجنر (*Adolf-wagner*) أول من ربط بين النمو في الدخل القومي والنمو في النفقات العامة، إذ أكد في دراسة أجراها عام 1892م على العلاقة السببية بين الزيادة في الدخل القومي والزيادة في النفقات العامة<sup>1</sup>. وهو ما يسمى بقانون فاجنر.

الشكل 01: قانون فاجنر



المصدر: محمد ساحل، المالية العامة، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2017، ص: 35 .

<sup>1</sup> Gervasio SEMEDO, L'évolution des dépenses publiques en France : loi de Wagner, cycle électoral et contrainte européenne de subsidiarité, L'Actualité économique, Revue d'analyse économique, vol. 83, no 2, juin 2007, p124

فإذا حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معيناً من النمو الاقتصادي، فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة وهنا يعمل على زيادة نفقات الدولة بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج الوطني<sup>1</sup>.

أما الصيغة الرياضية العامة لقانون *Wagner* فتأخذ الشكل التالي<sup>2</sup>:

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

حيث أن:  $G$ : يمثل الإنفاق العام،  $Y$ : يمثل الدخل القومي،  $N$ : يمثل عدد السكان. وأن مرونة النفقات العامة بالنسبة للدخل القومي أكبر من الواحد. ويتضح أن هناك علاقة طردية ثابتة بين نسبة الإنفاق إلى الدخل  $(G/Y)$  وحصّة الفرد من الدخل الوطني  $(Y/N)$ .

رغم التفسير الذي أعطاه قانون فاجنر لظاهرة تزايد النفقات العامة، إلا أنه لم يسلم من بعض الانتقادات أهمها<sup>3</sup>:

- لقد ربط فاجنر ظاهرة تزايد النفقات العامة بزيادة معدل النمو الاقتصادي، في حين أهمل عدة جوانب أخرى منها الجانب السياسي وطبيعة النظام الاقتصادي.
- اهتم بالعوامل طويلة الأجل أكثر من العوامل التي تؤثر على المتغيرات قصيرة الأجل لنمو النفقات العمومية.
- لم يهتم ببيان آلية وكيفية التغير في النفقات العامة.
- هناك جزء مهم من النفقات العامة يفسر بعدم كفاءة النفقات العامة وعدم تحقيقها لأهدافها نتيجة للتبذير وهدر الموارد الاقتصادية.

**2- نموذج التنمية وتزايد الإنفاق الحكومي لـ (Musgrave):** من خلال دراسة (Musgrave) لمؤشر المرونة الداخلية للنفقات العامة والميل الحدي لها بالنسبة إلى الناتج الوطني الإجمالي. وقد أجريت الدراسة قياساً كميلاً لظاهرة تزايد النفقات العامة في الدول النامية من خلال تطبيق مؤشري المرونة الداخلية للنفقات العامة والميل الحدي لها بالنسبة إلى الناتج الوطني الإجمالي في مجموعة من الدول على أساس مدى توفر البيانات بصورة كافية عنها، وهذان المؤشران استخدمهما (Musgrave) في تحليل ظاهرة زيادة النفقات العامة.

ويفسر مقياس المرونة الداخلية للنفقات العامة على أنه إذا كان معامل المرونة أكبر من الواحد الصحيح، فهذا يعني أن النفقات العامة تزداد بمعدلات نمو تفوق معدلات النمو في الناتج الوطني الإجمالي، ففي خلاصة الدراسة أن الدول النامية

<sup>1</sup> خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان 2007، ص: 76.

<sup>2</sup> عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية وتقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص: 16.

<sup>3</sup> ناجم وافي، عبد الجليل جلال، ظاهرة تزايد النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (1990-2019)، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 8، العدد 2، جامعة، الجزائر 2020، ص: 115.

وخاصة ذات الاقتصاديات الناشئة مثل الهند والصين عرفت مرونة نفقات معاملات تفوق قيمتها الواحد الصحيح في فترة الدراسة، مما يعني أن نمو نفقاتها يزداد بصفة تفوق نسبة نمو الناتج الوطني الإجمالي لهذه الدول. حيث تعرف درجة المرونة بصفة عامة على أنها مقياس لدرجة استجابة متغير ما للتغيرات التي تطرأ على متغير آخر، أما مرونة النفقات العامة فهي تعبر عن نسبة الزيادة في النفقات العامة إلى الزيادة في الناتج الوطني الإجمالي.

وربما يمكن التعبير عن مرونة النفقات العامة كما يلي:

$$\frac{E_t - E_{t-1} / E_{t-1}}{GNP_t - GNP_{t-1} / GNP_{t-1}}$$

حيث أن:  $E$  تمثل النفقات العامة،  $GNP$  تمثل الناتج الوطني الإجمالي،  $t$  تمثل الوحدة الزمنية.

ويعرف الميل الحدي للإنفاق العام على أنه ذلك الجزء من الزيادة في الدخل القومي الذي يذهب لإشباع الحاجات العامة<sup>1</sup>، أي الميل الحدي يعبر عن التغير في النفقات العامة إلى التغير في الناتج الوطني الإجمالي.

**3- أطروحة Peacock & Wiseman:** تمحورت هذه الدراسة حول تطور النفقات العامة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي في المملكة المتحدة خلال الفترة (1955-1980)، وتوصلت إلى أن زيادة الإنفاق العام لا يتوقف على زيادة النمو الاقتصادي فقط وإنما هناك عوامل أخرى تتسبب في ذلك كالحروب والأزمات مثلاً. وهذا ما ينعكس على أداء النشاط الحكومي ويساهم في زيادة الأعباء ومن ثم نتوقع ارتفاع مستوى الإنفاق العام حتى بعد الانتهاء من الأزمات أو الحروب. وذلك نظراً لأن الأعباء الضريبية التي ارتفعت أثناء الأزمات لا تعود للانخفاض بعد ذلك، بسبب زيادة الإنفاق لمواجهة الرغبات الجماعية الجديدة المتولدة عن الحرب. وخلال هذه الفترة يزيد الإنفاق العام ليحل محل الإنفاق الخاص، وهذا ما يطلق عليه بأثر الاستبدال.

توصلاً (Peacock & Wiseman) إلى نتيجة مفادها أن النفقات العامة في تزايدها تأخذ شكل قفزات بسبب ثلاثة مؤثرات كما يلي<sup>2</sup>:

- **أثر التركيز (Concentration effect):** ويتولد من رغبة السلطات العمومية من التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية وتحقيق التوازن الاقتصادي.

- **أثر الإزاحة (Displacement effect):** ويتمثل في إزاحة الإنفاق المرتفع والإيرادات المرتفعة للإنفاق المنخفض والإيرادات المنخفضة، وذلك في فترات الحروب والاضطرابات الاجتماعية، أين تضطر فيها الدولة إلى زيادة نفقاتها العامة، ففي فترات السلم تكون طاقة الحكومة الضريبية محدودة ولا تكون هناك حاجة لرفع نفقاتها العامة بشكل كبير، لكن

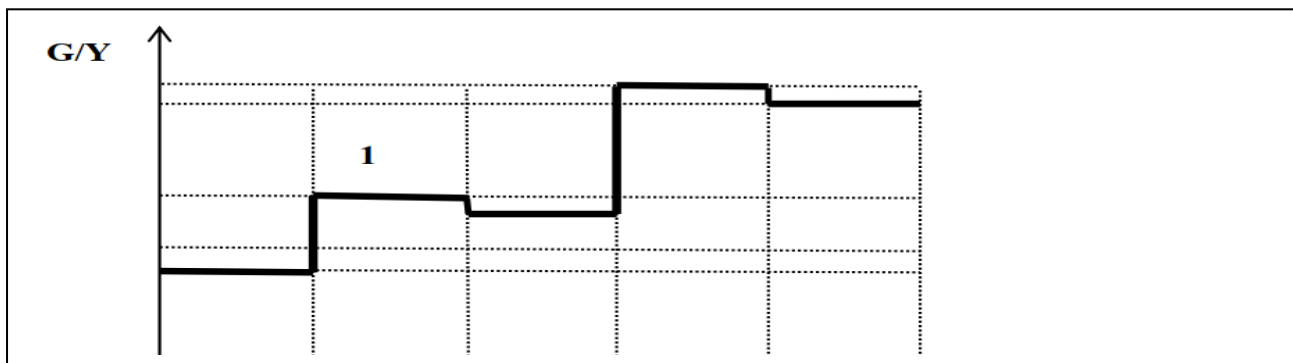
<sup>1</sup> نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج، عمان 2005، ص: 72.

<sup>2</sup> سلمان علي خليل، أحمد اللوز، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان 2000، ص: 124.

خلال فترات الحروب والاضطرابات الاجتماعية فإن معدلات الضرائب غير المقبولة في الأوقات السابقة تصبح أكثر قبولاً بشكل يسمح للحكومة من التوسع في نفقاتها العامة إلى المستوى المرغوب فيه، وعقب زوال تلك الظروف فإنه يصعب على الحكومة العودة بمستويات الإنفاق العام إلى المستويات المنخفضة كما في السابق.

- أثر التفتيش (*Inspection effect*): وينتج هذا الأثر نتيجة ظهور نشاطات وحاجات جديدة تدفع بالدولة إلى رفع نفقاتها العامة بحكم أنها تكون مجبرة على القبول بالحاجات الاجتماعية لأفراد المجتمع مهما تزايدت، وينتج كذلك عن تطور دور الدولة وتدخلها في مختلف المجالات.

الشكل 02: أثر الإزاحة عند (*Peacock and Wiseman*) وتطور النفقات العامة خلال الفترة الطويلة



المصدر: نسرين كزيز، مرجع سابق، ص: 111.

$T_i$ : تمثل الزمن.

(G/ Y): حصة النفقات العامة (G) من الدخل الوطني (Y).

( $T_0-0$ ): فترة عدم حدوث الأزمة. ( $T_0$ ) هي بداية الأزمة بارتفاع (G/ Y).

( $T_1-T_0$ ): استقرار قيمة (G/ Y) مع انخفاض طفيف عند ( $T_1$ ).

( $T_2-T_1$ ): أزمة جديدة عند ( $T_2$ ). وارتفاع آخر لقيمة (G/ Y).

( $T_3-T_2$ ): فترة استقرار وثبات لقيمة (G/ Y).

ثانياً: أسباب تزايد النفقات العامة:

ترجع ظاهرة الزيادة المستمرة للنفقات العامة، ما سماه فاجنر (قانون التزايد المستمر للنشاط الحكومي) إلى أسباب متعددة، منها الأسباب الحقيقية ومنها الأسباب الظاهرية.

1- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

يقصد بالأسباب الحقيقية تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة فعلية في النفقات العامة تقابلها زيادة في السلع والخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، تلبية لرغباتهم وسدادا لحاجاتهم.

- الأسباب الاجتماعية: مع تحول دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، أصبح هدفها لا ينصب فقط على رفع مستوى دخل الفرد، بل بإعادة توزيعه لتحقيق العدالة الاجتماعية، وتوفير الخدمات الصحية، والتعليمية... وقد نتج عن منح الدولة لهذه الإعانات وتقديم العديد من الخدمات الاجتماعية زيادة حجم النفقات العامة بشكل عام والنفقات التحويلية بصفة خاصة.

- الأسباب الاقتصادية: إن زيادة درجة تدخل الدولة في نشاطات المجتمع عموماً، وفي النشاطات الاقتصادية بالخصوص، بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي، وهذا إما باستخدام أدوات السياسة المالية والنقدية، أو من خلال إنشاء مشاريع استثمارية، أو المساهمة في مشاريع قائمة، كل ذلك يتطلب نفقات مالية متزايدة، مما يعني زيادة حجم النفقات العامة<sup>1</sup>.

- الأسباب السياسية: أدى انتشار مبادئ الديمقراطية إلى اهتمام الدولة بأحوال الطبقات محدودة الدخل، والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها، وكثيراً ما يطلب النظام الحزبي للحزب الحاكم على زيادة المشروعات الاجتماعية بقصد إرضاء الناخبين، وينجم عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة.

- الأسباب العسكرية: تعتبر زيادة النفقات العسكرية من أهم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة، حيث أصبحت ميزانية الدفاع تخصص لها نسب عالية من النفقات العامة، في أوقات السلم، أما في أوقات الحرب فتزداد النفقات العامة بشكل مضطرد.

- الأسباب الإدارية: إن كثرة الوظائف التي تمارسها الدولة، وتطورها المستمر، يتطلب وجود عدد أكبر من موظفي الدولة للعمل في الجهاز الإداري، كما يتطلب توفير ما يلزم للقيام بالأعمال الإدارية من لوازم، وأثاث، ومكاتب وكلما اتسعت أعمال الدولة زاد إنفاقها.

## 2- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

المقصود بالزيادة الظاهرية للنفقات العامة هي الزيادة المطلقة فقط في أرقام الإنفاق العام دون أن يرافقها زيادة في حجم السلع أو الخدمات المقدمة للأفراد، فهي زيادة رقمية لا تعكس زيادة في نصيب الفرد من الخدمات المقدمة من طرف الدولة، ولا تؤدي إلى زيادة كمية ونوعية في مقدار الاتساع من الحاجات العامة<sup>2</sup>. وهي الأسباب التي تؤدي إلى تضخم في الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في التكلفة الحقيقية، أي في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع حاجات عامة. ويمكن حصر هذه الأسباب في الآتي:

<sup>1</sup> عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1988، ص: 214.

<sup>2</sup> عادل العلي، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي، إثراء للنشر و التوزيع، الأردن 2011، ص: 58.

- انخفاض قيمة النقود: إن تدهور قيمة النقود يؤدي إلى ارتفاع في المستوى العام للأسعار. ذلك أن الدولة تضخ حجم وحدات نقدية أكبر مما كانت تدفعه في السابق من أجل الحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات. وبالتالي فزيادة حجم النفقات العامة الاسمية لا يقابله زيادة فعلية في الخدمات والسلع المقدمة للأفراد<sup>1</sup>.

- زيادة عدد السكان: إن زيادة حجم السكان يؤدي إلى ارتفاع ظاهري في النفقات العامة إذا كانت الزيادة موجهة إلى سد حاجات السكان الجدد<sup>2</sup>. لكن من جهة أخرى يمكن اعتبار هذا العامل من الأسباب الحقيقية عندما تؤدي زيادة حجم السكان إلى زيادة الطلب على مختلف الخدمات التعليمية، الصحية، الثقافية، النقل ... الخ. وهو ما يترتب عليه زيادة في الإنفاق العام لتلبية هذه المتطلبات التي تساهم في تحسين المستوى المعيشي للمواطنين.

- زيادة مساحة الدولة: يؤدي اتساع النطاق الإقليمي في صورة الاتحاد إلى تزايد في النفقات العامة، وذلك عندما نقارن أرقام النفقات العامة بين فترة أولى لدولتين وفترة ثانية لاتحاد دولتين. غير أن اتساع النطاق الإقليمي في صورة استرجاع إقليم أو احتلال، تؤدي إلى زيادة حقيقية في النفقات العامة.

- اختلاف الطرق المحاسبية العامة المستخدمة (الفن المالي): عندما كان يعتمد على طريقة الميزانية الصافية لم تكن تظهر بعض النفقات العامة المخصصة لتغطية إيرادات معينة، بناء على إجراء المقاصة بين النفقات والإيرادات ليظهر الرصيد الصافي فقط. أما حالياً وبناء على مبدأ الشمولية ووحدة الميزانية فيما يسمى بالميزانية الإجمالية، فتظهر نفقات الدولة وإيراداتها بشكل إجمالي دون مقاصة. وظهور هذه النفقات يعتبر بمثابة زيادة ظاهرية في النفقات العامة، اقتضتها مبادئ الشفافية في النظم المحاسبية.

### ثالثاً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

#### 1- الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة:

تمارس النفقات العامة دوراً مهماً ورئيسياً في التأثير على عملية تخصيص الموارد الاقتصادية، وتعظيم كفاءة وإنتاجية تلك الموارد من خلال:

#### 1-1 أثر الإنفاق العام على الإنتاج والتشغيل:

- الإنفاق على الأشغال العامة وإقامة البنى التحتية، ومرافق المياه والكهرباء، وهي مرافق ضرورية لعمل النشاطات الاقتصادية؛

- تؤدي النفقات العامة التي تتجه نحو تطوير المناطق النائية، إلى المساهمة المباشرة في استخدام عناصر الإنتاج المتاحة مما

<sup>1</sup> زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الفتح للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003، ص: 65.

<sup>2</sup> سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعية الحديثة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص: 62.



يؤدي إلى التشغيل وبالتالي زيادة الدخل والنتائج؛

- تؤدي النفقات العامة إلى انتقال عناصر الإنتاج بين المناطق المختلفة وذلك عن طريق إنشاء مدن ومجمعات سكنية ومناطق صناعية في أماكن جديدة، ومن القطاع العام إلى الخاص أو العكس ومن نشاط اقتصادي لآخر وذلك بتشجيع بعض النشاطات ودعمها، وغالبا ما يكون لهذا الانتقال الأثر الكبير على الناتج الوطني.

### 1-2- أثر الإنفاق العام على مستوى الاستهلاك:

تحدث النفقات العامة آثارها في الاستهلاك الوطني من خلال<sup>1</sup>:

- قيام الدولة بشراء سلع استهلاكية معينة لتمويل بعض فئات المجتمع.  
- حين تدفع الدولة المرتبات والأجور والمكافآت لموظفيها وعمالها مقابل ما يقدمونه من خدمات، أو في شكل منح ومعاشات تقدم لفئات معينة من المجتمع، فإن الجزء الأكبر منها يخصص للاستهلاك ويزيد من درجة الإشباع، مما يرفع من مستوى الاستهلاك.

### 1-3- أثر الإنفاق العام على مستوى الادخار: يرتبط الادخار بشكل طردي مع مستوى الدخل، وعموما فإن تأثير

الإنفاق العام على مستوى الادخار يتوقف على كيفية توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع.

يرتبط تأثير النفقات العامة على الادخار الوطني من خلال ما تولده النفقات العامة المنتجة ذات طابع استثماري من زيادة في الدخل الوطني، وهو ما يبين زيادة القدرة الادخارية للأفراد، فزيادة متوسط دخل الفرد سيؤدي إلى زيادة الميل الحدي للادخار، وذلك على حساب الميل الحدي للاستهلاك، بالإضافة أن النفقات العامة الموجهة لدعم أسعار السلع الاستهلاكية تؤدي إلى انخفاض تكاليف شراءها، وهو ما يؤدي إلى زيادة القدرة على الادخار بالنسبة للفرد و المجتمع، فالنفقات العامة المتمثلة في الإعانات العائلية والمعاشات والأجور والمرتبات، والتي تقدم للأفراد مباشرة أو بشكل غير مباشر مثل النفقات التعليمية أو الصحية تؤدي إلى زيادة دخول الأفراد ومنه يرتفع حجم الادخار جراء ارتفاع الجزء الموجه للادخار<sup>2</sup>.

### 1-4- أثر الإنفاق العام على مستوى الأسعار:

يؤثر الإنفاق العام على مستوى الأسعار على النحو التالي:

- من خلال تأثيره على قوى العرض والطلب للسلع والخدمات التي يتم تبادلها في الأسواق المحلية، زيادة العرض مثلا.  
- عبر الإجراءات التنظيمية التي تتخذها الدولة في هذا الخصوص كسياسة مالية أحيانا.

<sup>1</sup> إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص ص: 67-68.

<sup>2</sup> خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان، 2007، ص: 91 .

## 1-5- أثر النفقات العامة على توزيع الدخل:

تؤثر النفقات العامة على الدخل من خلال التوزيع الأولي للدخل الذي يتحصل عليه الأفراد، كمقابل للسلع والخدمات التي تشتريها الدولة لأداء نشاطاتها والقيام بأعمالها. أما تأثير النفقات العامة على التوزيع الثانوي للدخل فيتم من خلال الإعانات التي تقدمها الدولة للفئات المنخفضة الدخل، والخدمات التي يتم توفيرها لهذه الفئات عن طريق النفقات العامة وبأسعار رمزية، ومن ثمّ تقليل حدة التفاوت في توزيعه الأولي.

بهذا فالدخل الوطني يتعرض لنوعين من التوزيع وهما:

- **التوزيع الأولي:** أو توزيع الدخل بين المنتجين الذين ساهموا في العملية الإنتاجية ويكون على شكل مكافأة لعوامل الإنتاج (أجور، فوائد، أرباح). ويمكن إظهار أثر النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني من خلال تتبع أثر نوع النفقة العامة، فمثلاً نلاحظ في النفقات العامة الحقيقية يكون تأثيرها من خلال التوزيع الأولي للدخل الوطني بالتأثير على الأجور والمرتبات وباقي عناصر الإنتاج في الدولة<sup>1</sup>.

- **أما النوع الثاني:** فيتمثل في إعادة توزيع الدخل الوطني، وهو يعبر عن إعادة توزيع الدخل بين المستهلكين. فالنفقات العامة الحقيقية تؤثر على إعادة توزيع الدخل من خلال الإنفاق على الخدمات الصحية والتعليمية، فقيام الدولة بتوفير هذه الخدمات بأسعار رمزية أو بالجان يؤدي إلى زيادة الدخول الحقيقية للفئات المستفيدة منها أو عندما تقوم الدولة بالإنفاق على الدفاع والأمن الداخلي والقضاء، فيؤثر ذلك على إعادة توزيع الدخل من خلال تأثيرها على المستوى العام للأسعار، فهي تفيد أصحاب الدخول الثابتة، أما فيما يخص تأثير النفقات التحويلية فنلاحظه من خلال<sup>2</sup>:

- تؤثر النفقات العامة التحويلية الاجتماعية في إعادة توزيع الدخل من خلال التحويلات المباشرة للمستفيدين منها على الشكل النقدي وهو ما يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الفئات المحدودة الدخل، على حساب أصحاب الدخول المرتفعة.

- تؤثر النفقات العامة التحويلية الاقتصادية في إعادة توزيع الدخل في صورة عينية فهي تؤدي إلى رفع دخول بعض الأنشطة الاقتصادية أو بعض الأقاليم في الدولة على حساب أقاليم أخرى.

- تؤثر النفقات العامة التحويلية المالية في إعادة توزيع الدخل من خلال إعادة توزيع الدخل لصالح الفئات ذات الدخول المحدودة، على حساب الفئات ذوي الدخول المرتفعة.

وتلجأ جل الدول إلى بعض برامج الإنفاق العام عندما ترغب في إعادة توزيع الدخل كالمساعدات الحكومية، وهي عبارة عن وسيلة لمساعدة الطبقات الفقيرة في الحصول على الغذاء والسكن والرعاية الصحية، أو تقوم الدولة بإعادة توزيع

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة 2005، ص: 197.

<sup>2</sup> محمد سعيد فهدود، علم المالية العامة، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية 1983، ص: 167.

الجزء الأكبر من الدخل بواسطة نظام التأمين الاجتماعي المتبع في الكثير من دول العالم، أو تقوم بتقديم تعويضات البطالة وإعانات السكن كل هذه الأنواع من النفقات العامة تؤثر في إعادة توزيع الدخل.

**2- الأثر غير المباشر للإنفاق العام على الإنتاج والاستهلاك الوطني:** يتولد الأثر غير المباشر للإنفاق العام على كل من الاستهلاك والإنتاج القومي من خلال ما يعرف بأثر مضاعف الاستهلاك والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستهلاك خلال دورة الدخل، وأيضا هناك الأثر غير المباشر المتولد من خلال ما يعرف بأثر المعجل (للاستثمار)، والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستثمار وبالتالي زيادات غير مباشرة في الإنتاج خلال دورة الدخل.

#### رابعاً: الحجم الأمثل للإنفاق العام:

إن النفقات العامة تمثل منافع عامة يستفيد منها أفراد المجتمع إذ يعتقد بعض الباحثين أنه كلما زادت تلك النفقات زاد معها النفع العام، إلا إن هذا الاعتقاد غير صحيح فزيادة النفقات العامة قد يترتب عليها زيادة في أوجه الإسراف والتبذير وبالتالي فإن الزيادة الحاصلة في تلك النفقات العامة قد لا تؤدي إلى زيادة في النفع العام وبهذا لا بد من تحديد حجم أمثل لذلك الإنفاق.

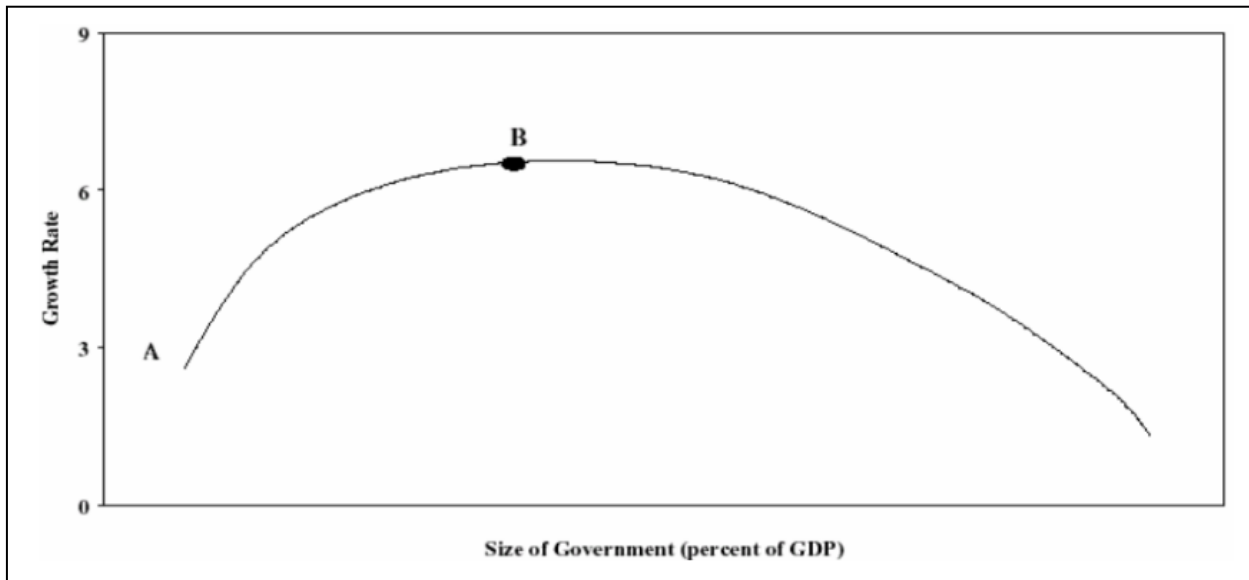
لا يمكن أن الحجم الأمثل للإنفاق العام تتوقف على عامل واحد، نظراً لصعوبة المقاييس التي تحدد بنحو دقيق إذ لا يمكن أن نبحث بالآثار الاقتصادية وحدها كالتأثير في الدخل القومي وتحقيق معدلات جيدة للنمو الاقتصادي فهناك تأثيرات أخرى اجتماعية وسياسية وأمنية لها تأثيرات مباشرة على الإنفاق العام، وبالتالي فإن الحكم عليها من وجهة النظر الاقتصادية سيترتب عليها تجاهل آثار أخرى لا يمكن حسابها بسهولة إضافة إلى ذلك فإن الإنفاق العام لا يتمتع بالمرونة الكافية للتحكم فيه من خلال خفض الإنفاق بالنحو الذي يخدم النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية، إذ إن الحكومات تجد نفسها مجبرة على القيام بهذا الإنفاق ويعود ذلك إلى اعتبارات والتزامات أساسية لا يمكن التراجع عنها بسهولة.

إن مجموعة الاعتبارات الموضوعية التي تقرها الدول تكون ذات علاقة مرتبطة بظروف تلك الدولة، ويمكن القول إن تحديد نسبة معينة من الناتج القومي أو الدخل القومي كحجم أمثل للإنفاق يعد أمراً غير منطقياً ولا ينسجم مع طبيعة الواقع العملي إذ أن نسبة أو حجم النفقات العامة التي تناسب دولة معينة لا تصلح لدولة أخرى، وذلك بسبب الاختلافات والهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والفلسفية، ويرى البعض الآخر أن الحجم الأمثل للإنفاق العام يتحقق عندما

تتعادل المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق العام مع الكلفة الحدية الاجتماعية\*. إلا إن الواقع يشير إلى أن أفضل معيار في هذا المجال هو تحديد حجم أمثل للإنفاق العام بالمستوى الذي يمكن من خلاله تحقيق أعلى قدر من المنافع لأكثر عدد من الأفراد وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد المالية للدولة.

وقد أوضحت أعمال الاقتصادي (Barro) في هذا الإطار أهم المعايير التي تحدد الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي، حيث يتحدد عندما تكون الإنتاجية الحدية للإنفاق العام مساوية للصفر، وقد قام كل من (Barro, 1990)، (Armev & Rahn, 1995 - 2003) Scully، بدراسات نظرية وتطبيقية لتحديد الحد الأمثل للإنفاق الحكومي، حيث توصلوا لنتيجة مفادها أن العلاقة بين الإنفاق الحكومي والنمو الاقتصادي هي على شكل منحنى بمقلوب الحرف (U)، وعرف هذا المنحنى بمنحنى (BARS Curve) نسبة إلى الحروف الأولى للباحثين أعلاه حيث أن المحور الأفقي يعبر عن حجم التدخل الحكومي من خلال متغير نسبة الإنفاق الحكومي للنتائج المحلي الإجمالي والمحور العمودي يعبر عن معدلات النمو الاقتصادي، فالإنفاق الحكومي يساهم في البداية برفع معدلات النمو الاقتصادي حتى يصل للمرحلة التي تكون فيها الإنتاجية الحدية للإنفاق الحكومي مساوية للصفر، حيث تكون معدلات النمو الاقتصادي أكبر ما يمكن، بعد ذلك فإن الإنفاق الحكومي يسبب تراجع معدلات النمو الاقتصادي. كما يوضحه الشكل البياني الآتي:

### الشكل 03: منحنى (BARS) يحدد كفاءة الإنفاق الحكومي



من خلال المنحنى أعلاه، نلاحظ أنه في البداية يعمل الإنفاق الحكومي على زيادة معدل النمو الاقتصادي بحيث يتحرك من النقطة (A) باتجاه النقطة (B)، ويستمر تحفيز الإنفاق الحكومي لمعدلات النمو الاقتصادي حتى يصل إلى النقطة

\* يقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية هنا هو مقدار المكاسب التي تعود على أفراد المجتمع من خلال النشاط العام، أما التكلفة الحدية الاجتماعية فهي مقدار ما يضحى به من إنتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بنشاطها العام.

(B)، وهي ما تسمى بالحجم الأمثل للإنفاق التي عندها يكون معدل النمو الاقتصادي في أقصى حالاته والناتج الحدي للإنفاق مساويا للصفر، ولكن بعد ذلك فإن مزيدا من الإنفاق سيعمل على تناقص معدلات النمو الاقتصادي. وقد أثبتت الكثير من الدراسات أن الإنفاق الحكومي يعمل بشكل إيجابي في الدول النامية، وبشكل سلبي، أو لا يكاد يكون له أي أثر يذكر في الدول المتقدمة. والتفسير الاقتصادي لهذا الأمر يكمن في أن معدلات النمو الاقتصادي تنخفض في الدول المتقدمة نظرا لاقتراب اقتصادياتها من حالة التشغيل الكامل، وبالتالي لا يؤدي الإنفاق الحكومي إلى إضافات إيجابية لمعدلات النمو الاقتصادي، بعكس الدول النامية والتي تحقق معدلات نمو عالية لأنها ما تزال في المراحل الأولى لتطورها الاقتصادي<sup>1</sup>. وبالتالي فإن الإنفاق الحكومي ينعكس إيجابا على النمو الاقتصادي. كما أثبتت دراسات (Barro, 1990) وآخرون من حيث تحديد الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي، أن مستوى الإنفاق الحكومي الأمثل في الدول المتقدمة يتراوح ما بين (15-20%) من حجم الناتج المحلي الإجمالي، بينما زاد معظم الإنفاق الحكومي في الدول النامية عن حاجز (30%).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> سليم سليمان الحجابا، محمد خليل عديبات، الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي في الأردن (1985-2014)، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، المجلد 4، العدد 2، الأردن 2017، ص: 174.

<sup>2</sup> نور الدين بو الكور، تحديد الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي في الجزائر خلال الفترة (1970-2017)، مجلة الاستراتيجية والتنمية، المجلد 9، العدد 16، جامعة مستغانم، الجزائر 2019، ص: 60.

## المحور الخامس:

# الإيرادات العامة

## الاقتصادية

تعريف الإيرادات العامة، تقسيماتها ومصادرها:

- تعريف الإيرادات العامة
- تقسيم الإيرادات العامة
- مصادر الإيرادات العامة

إيرادات أملاك الدولة (*Domain*):

- إيرادات الدومين العام
- إيرادات الدومين الخاص

## المحور الخامس: الإيرادات العامة الاقتصادية

ذهب التقليديون إلى أن الإيرادات العامة ومصادرها ما هي إلا وسيلة لتغطية النفقات العامة، ومن ثم لا يجوز استخدامها في غير هذا الغرض. ولا تحصل من المواطنين إلا ما يناسب حجم هذه النفقات، فالنفقات العامة عند التقليديين هي المبرر الوحيد للدولة في جمع الإيرادات العامة، وهي التي أيضاً تحدد نطاق هذه الإيرادات وحجمها وأشكالها. أما الفكر الحديث أو المدرسة الحديثة، فقد لاحظت التوسع الضخم الذي طرأ على وظائف الدولة، الأمر الذي معه أمكن القول أنه يصعب تقييد جهاز الدولة في جمع الإيرادات العامة في حدود حجم النفقات العامة، فوسعت هذه المدرسة من نطاق استخدام مصادر الإيرادات العامة، بحيث لم يعد هدفها هو مجرد تغطية النفقات العامة بل اتسع ليشمل بجانب هذا الهدف التقليدي إمكانية استخدامها كأداة من أدوات تحقيق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيهها بما يتفق مع السياسة العامة السائدة بالدولة.

وقد تطورت مصادر الإيرادات العامة من حيث أهميتها النسبية، عبر مراحل التاريخ المختلفة، وقد كان هذا التطور يعكس في كل مرحلة تطور العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والتغيرات السياسية التي تحدث بالدولة<sup>1</sup>.

فإذا رجعنا إلى عصر الإمبراطورية الرومانية: نجد أن الضرائب كأهم مصدر من مصادر الإيرادات العامة (ضريبة الأرض وضريبة الرؤوس)، كانت هي المصدر الرئيسي للإيرادات العامة، وعلى الرغم من أن الضرائب لم تكن هي المصدر الوحيد للإيرادات العامة في هذا العصر، إلا أنها احتلت مكان الصدارة بين مجموعة من الإيرادات العامة تضمنت بجانب الضرائب، بعض الأملاك والإستغلات المباشرة (الزراعية والصناعية والتجارية) وبعض القروض.

جاء عصر الإقطاع بعد انهيار الإمبراطورية الرومانية في نهاية القرن الرابع الميلادي: فقد تم تجزئة الإمبراطورية إلى ممالك يحكمها عدة ملوك، وقد اعتمد هؤلاء الملوك على سادة الإقطاع في الإدارة. وأصبحت الضريبة من الحقوق الإقطاعية بعد أن كانت من حق الدولة كسلطة سيادية، وقد ساعد على ذلك ضعف مركز الملك واختلطت مالية الملك مع مالية الدولة. فاعتمد الملك بصفة أساسية على إيراد أملاكه في تمويل نفقات المملكة علاوة على نفقاته الخاصة.

ومع تزايد النفقات العامة نتيجة لتزايد وظائف الدولة، اتضح عدم كفاية موارد الدومين العام (أملاك الدولة)، وكان لا بد من البحث عن مصادر جديدة لمواجهةها، واتجه الملوك إلى طلب المساعدات من تابعيهم والى الاقتراض وإصدار

<sup>1</sup> رانيا محمود عمارة، المالية العامة الإيرادات العامة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر 2015، ص: 16.

النقود الجديدة، وقد اعتبرت هذه المصادر غير عادية أو استثنائية.

أما في العصر الحديث: فقد اتجهت الدول كاستجابة للضرورات الاقتصادية والاجتماعية وظهور التيارات الاشتراكية، إلى التدخل في مختلف الجوانب الاقتصادية، وتفاوتت أهمية الدومين العام تبعاً لطبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة وتبعاً لدرجة النمو الاقتصادي. ففي الدول الاشتراكية يشكل الإيراد من أملاك الدولة (الإيراد من المشروعات العامة والدومين العام) المصدر الرئيسي للإيرادات العامة نتيجة لتملك الدولة لمعظم وسائل الإنتاج. وعلى العكس من ذلك تنخفض هذه الأهمية النسبية لإيرادات أملاك الدولة في الدول الرأسمالية المتقدمة نظراً لأن القاعدة العامة في هذه الدول هي الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج. وفي الدول النامية نظراً لضرورة التنمية بها فإنها تتوسع في المشروعات العامة وحجم القطاع العام، فتمثل بالنسبة لها مصدراً كبيراً للإيرادات العامة، مما يؤدي ذلك إلى التقليل من أهمية الضرائب المفروضة على الدخل الفردية وعلى النشاط الخاص، ويزيد من أهمية الاقتطاعات التي تتحقق في نطاق القطاع العام<sup>1</sup>.

أولاً: تعريف الإيرادات العامة، تقسيماتها ومصادرها:

#### 1- تعريف الإيرادات العامة:

تعرف الإيرادات العامة بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية، من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة<sup>2</sup>.

إن اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصور الحديثة، قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال بشأن النفقات العامة. فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع الاستثمار في مجالات معينة وتثبيطها في مجالات أخرى، كما تستعملها لمحاربة التضخم والانكماش وإعادة توزيع الدخل، أي أن الإيرادات العامة تمتد وظيفتها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة<sup>3</sup>.

بذلك فإن الإيرادات العامة لم يعد المقصود منها تحصيل الأموال العامة من أجل تغطية النفقات العامة وإشباع حاجات المجتمع، ذلك أن الحكومة قد تحصل جانباً من الأموال لمجرد التحكم في القوى الشرائية في السوق ومحاربة الموجات التضخمية السائدة في الاقتصاد الوطني، بمعنى أن مقتضيات السياسة المالية قد تحكم عمليات تحصيل الإيرادات مثلها في ذلك مثل الرغبة في سد احتياجات المرافق العامة، وإن كانت هذه الرغبة (سد احتياجات المرافق العامة) تمثل الهدف

<sup>1</sup> رانيا محمود عمارة، مرجع سابق، ص: 21.

<sup>2</sup> محمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2008، ص: 52.

<sup>3</sup> سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص: 85.



الرئيسي لتحصيل الإيرادات العامة.

## 2- تقسيم الإيرادات العامة:

يمكن تقسيم الإيرادات العامة إلى:

### 2-1- الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة: (هذا التقسيم من حيث المصدر). الإيرادات الأصلية: وهي تلك

الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مباشرة دون أن تقتطع هذه الإيرادات من دخول الأفراد، وأهم تلك الإيرادات إيرادات أملاك الدولة. أما الإيرادات المشتقة: فهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاقتطاع من دخول الأفراد مثل الضرائب والرسوم والقروض والغرامات والإتاوات.

### 2-2- الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية: (هذا التقسيم من حيث دورية وتكرار الإيرادات في الميزانية).

الإيرادات العادية: وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بصورة منظمة، كإيرادات أملاك الدولة والرسوم والضرائب. لذلك يعتمد عليها بصفة أساسية في تمويل النفقات العامة. أما الإيرادات غير العادية: فهي تلك الموارد التي تحصل عليها الدولة من آن لآخر دون انتظام، كالقروض العامة والإصدار النقدي، وهي لا تظهر بصورة منتظمة في الموازنة العامة للدولة ويقتصر استخدامها على مواجهة النفقات العامة غير العادية.

### 2-3- الإيرادات السيادية والإيرادات الاقتصادية: الإيرادات السيادية. هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة

جبرا كالضرائب والرسوم. الإيرادات الاقتصادية: هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بدون اللجوء للأفراد، كإيرادات أملاك الدولة والقروض العامة بصفتها اختيارية<sup>1</sup>.

### 2-4- الإيرادات الإجبارية والإيرادات الاختيارية: (هذا التقسيم من حيث التحصيل) الإيرادات الإجبارية: يقصد

بالإيرادات الإجبارية التي تفرضها الدولة بما لها من سيادة على إقليمها وعلى رعاياها. كالضرائب والرسوم والغرامات. أما الإيرادات الاختيارية: وهي الإيرادات التي ليس لها صفة الإجبارية، كإيرادات أملاك الدولة والقروض والمنح والإعانات<sup>2</sup>.

نشير أن تقسيم الإيرادات في الجزائر من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، سنتطرق إليها

بالتفصيل في المحور الثالث عشر.

## 3- مصادر الإيرادات العامة:

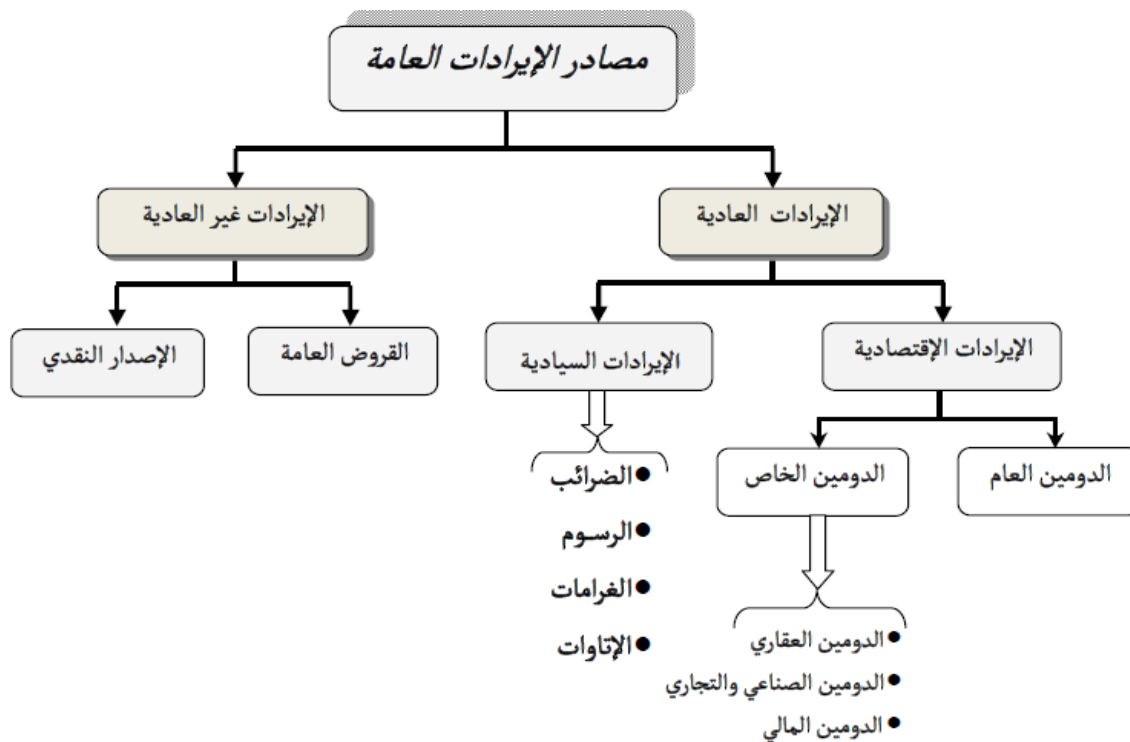
كل دولة تعتمد على مصادر مختلفة ومتنوعة من الإيرادات التي تمكنها من الإنفاق على مرافقها والمشاريع العمومية، لذلك

<sup>1</sup> مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص: 114.

<sup>2</sup> محمد زكريا بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت 1978، ص: 195.

تعتبر الإيرادات العامة من أهم العناصر الأساسية التي تعتمد عليها الدول في تسيير ووضع سياستها المالية، وذلك للعلاقة الوطيدة التي تربط بين الإنفاق العام من جهة والإيرادات العامة، لتحقيق مختلف أهدافها المرجوة، لذلك تحاول الدول التنوع من إيراداتها العامة من أجل تغطية أكبر قدر ممكن النفقات العامة. أهم الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدول لتغطية نفقاتها المتزايدة من سنة لأخرى، نجد الضرائب، الرسوم، مداخيل أملاك الدولة، الإتاوات والغرامات، القروض والإصدار النقدي (الإيرادات غير العادية).

### الشكل 05: مصادر الإيرادات العامة



### ثانياً: إيرادات أملاك الدولة (Domain):

يطلق لفظ الدومين (Domain) على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها؛ عقارية أو منقولة، وأيا كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة، تدر إيراداً مالياً يحول للخزينة العمومية. وتنقسم ممتلكات الدولة إلى قسمين دومين عام ودومين خاص.

### 1- إيرادات الدومين العام:

يقصد بالدومين العام (Public domain): إيرادات الدولة من ممتلكاتها العامة التي تخضع لأحكام القانون العام، وهذا النوع من الإيرادات لا تهدف الدولة من ورائه إلى تحقيق الربح كهدف مباشر وإنما تحقيق المصلحة العامة. ويكون انتفاع الجمهور بالدومين العام إما مباشرة: كاستخدام الشوارع، والأنفاق، الجسور، شواطئ البحار، وإما عن طريق مرفق عام، أو مصلحة: كالسكك الحديدية، الحدائق العامة، المتاحف، التعليم، وقد يكون هذا الانتفاع مجاناً، أو بأجر

رمزي يستهدف منه ضبط استخدام المرفق، وحسن سيره حتى لا يخضع استعماله لظواهر الفوضى.

## 2- إيرادات الدومين الخاص:

يقصد بالدومين الخاص (*Private Domain*) الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، ومعدّة للاستعمال الخاص، وتحقق نفعاً خاصاً للفئة التي تستخدمها، ومن ثمّ تخضع لأحكام القانون الخاص. ويقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أقسام تبعاً لنوع المال الذي يتكون منه<sup>1</sup>:

### 2-1- الدومين العقاري (*Domain real estate*): يتكون هذا الدومين من الأراضي الزراعية والغابات (الدومين

الزراعي) والمناجم (الدومين الاستخراجي) والأبنية السكنية التي تنشئها الدولة لحل أزمة السكن، ومن ثم تعد الأموال المتحققة عن إيجار هذه المساكن من قبل المواطنين من موارد ذلك الدومين. أما الدومين الزراعي فقد كان من أهم أنواع الدومين الخاص وهو يعرف بالدومين التقليدي، وقد بدأ هذا الدومين يفقد أهمية بمرور الزمن لمجموعة من الأسباب أهمها التيار الفكري الذي ساد في المدة السابقة (ابتداء من القرن الثاني عشر ميلادي) والذي يرى أن الاستغلال الخاص (الفردى) للأراضي الزراعية أفضل وأجدى من الاستغلال العام (الحكومي)، أما بالنسبة للغابات فقد اتجه الفكر المالي حتى في المرحلة التقليدية اتجاهها مغايراً لموقفه من الأراضي الزراعية، إذ أن الدولة أكثر قدرة من الأفراد على استغلالها كما يتطلب ذلك من أموالاً كبيرة، أما الدومين الاستخراجي أي المناجم والمحاجر ومصادر الثروة المعدنية، فيذهب الفكر المالي إلى أن ملكيتها يجب أن تكون بيد الدولة، أما استغلالها فيختلف بين الدول، فمنها من يرى ضرورة استغلال الدولة فيها بشكل مباشر نظراً لما يمثله هذا الدومين من دور حيوي في النشاط الاقتصادي، في حين يذهب البعض الآخر إلى ترك أمر استغلالها إلى الأفراد مع الإشراف عليها، والواقع أن الأخذ بأي الفكرتين يستند مع الفكر الذي يصدر عنه، ففي الفكر الرأسمالي يأخذ بفكرة تصنيف نطاق الملكية العامة، في حين يذهب الفكر الاشتراكي إلى عكس ذلك.

### 2-2- الدومين الصناعي والتجاري (*Industrial and Commercial domain*): ويمثل الإيرادات التي تحصل

عليها الدولة من مشروعاتها الصناعية، وتشكل قيمة إنتاجها أي الثمن العام أحد مصادر الإيرادات العامة. إن هذا النوع من الدومين يشمل جميع النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة حيث تمارس الدولة فيها نشاطاً يشبه نشاط الأفراد العاديين والمشروعات الخاصة بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية وتسمى الإيرادات المتأتية للمشاريع الصناعية أو التجارية العامة التي تملكها الدولة من بيع سلعتها أو خدماتها التي تنتجها بالثمن العام تمييزاً عن الثمن الخاص الذي يمثل المقابل الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة التجارية والصناعية.

<sup>1</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، الطبعة الأولى، دار العالمية للنشر والتوزيع، العراق 2016، ص

وفي بعض الحالات تقوم الدولة بإدارة الدومين الصناعي والتجاري بشكل مباشر من قبلها أو عن طريق احد مرافقها، أو أن تمنح امتيازاً أو ترخيصاً لإحدى الشركات الخاصة التي تقوم ببيع البضائع والخدمات لأجل معين، وفي معظم الأحيان تشترك الدولة في مثل هذا النوع كمساهم بنسبة معينة بهدف المراقبة والإشراف عن طريق ممثلها في مجلس الإدارة، ويسمى هذا النوع بالقطاع المختلط حيث يحقق هذا القطاع الربح فضلاً عن تحقق المصلحة العامة للمجتمع.

**2-3- الدومين المالي (Financial Domain):** يقصد به محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة من قبلها، والتي تحصل منها على أرباح ضمن إيرادات الدولة من أملاكها، ويُعد هذا الدومين من أحدث أنواع الدومين الخاص<sup>1</sup>. ويعد هذا الدومين من أحدث أنواع الدومين الخاص وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من السندات الحكومية وأذونات الخزينة والأسهم والفوائد من القروض التي تمنحها الدولة للأفراد أو المؤسسات أو الدولة الأخرى، فضلاً عن الفوائد التي تحصل عليها الدولة من جراء إيداع أموالها في البنوك، كما أن بعض الدول تحتكر العمل المصرفي بأكمله مثل الدول الاشتراكية السابقة وبعض الدول النامية التي تنتهج نهجها، كذلك بريطانيا وفرنسا والدول الاسكندنافية التي تحتكر أعمال المصارف الكبرى، وقد ازدادت أهمية هذا النوع من الدومين بمرور الزمن، حيث استطاعت الدولة من خلال السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام وأصبحت مجالاً رحباً للخصخصة والحصول على إيرادات من جرائها التي تحدث عندما تطرح الدولة حصتها للبيع في سوق الأوراق المالية.

**2-4- الدومين الخدمي (Domain service):** يلاحظ أن هنالك بعض الدول التي تحتكر بعض أنواع النشاط الخدمي مثل خدمات التأمين وخدمات المسارح، وهذا يعد مورداً هاماً للدولة، وقد اعتمد هذا الأسلوب في البلدان الاشتراكية السابقة وبعض الدول الرأسمالية كفرنسا التي تحتكر بعض أنواع التأمين وكذلك بعض الدول النامية والدول العربية التي تنتهج النهج الاشتراكي. ويختلف الدومين العام عن الدومين الخاص بعدة جوانب منها<sup>2</sup>:

- إن الأملاك العامة (الدومين العام) يقدم منفعة عامة لجميع الموظفين، في حين أن الغاية من الأملاك الخاصة (الدومين الخاص) هي الحصول على موارد مالية لخزينة الدولة.
- إن الأملاك العامة (الدومين العام) مخصصة للنفع العام ولا يمكن تملكها من قبل الأفراد، أما الأملاك الخاصة (الدومين الخاص) فيمكن تملكها من قبل الأفراد بالبيع أو بمرور الزمن، لذلك تعتمد الدولة عندما تريد بيع ملك عام فهي تكون بحاجة إلى إصدار مرسوم خاص بتحويلها من أملاك عامة إلى أملاك خاصة.

<sup>1</sup> عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2007، ص 86.

<sup>2</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابرالخلو، مرجع سابق، ص: 57.

## المحور السادس:

### الإيرادات الإدارية غير

### الضريبية

#### الرسم:

- تعريف الرسم وخصائصه
- قواعد الرسم وأنواعه

#### التمن العام:

- تعريف التمن العام ومحدداته
- أوجه الاختلاف والتشابه بين التمن العام والرسم

#### الإتاوة:

- تعرف الإتاوة (أو مقابل التحسين) وخصائصها
- أوجه الاختلاف والتشابه بين الرسم والإتاوة

#### الغرامات:

- تعريف الغرامة وخصائصها
- أوجه الاختلاف بين: الرسم والغرامة، الإتاوة والغرامة

## المحور السادس: الإيرادات الإدارية غير الضريبية

الإيرادات الإدارية غير الضريبية: تأتي الإيرادات غير الضريبية من ممارسة الدولة لوظيفتها وتكون عادة مقابل خدمات عامة ينتفع منها الفرد، ومن أبرز هذه الإيرادات: الرسوم، والإتاوة، والثلث العام، والغرامات.

أولاً: الرسم:

ظهر مفهوم الرسوم (*Impost*) بظهور الدولة وتطور مفهومها ومع زيادة الأعباء العامة، حيث قامت الحكومة بفرض تكاليف إلزامية على الأفراد وعلى الأموال وذلك عن طريق فرض الرسوم، مقابل حصول الأفراد على منافع خاصة يستفيدون منها كرسوم الطرق والجسور ورسوم دخول الأسواق، ورسوم مزاولة بعض المهن والحرف، ومع زيادة النفقات العامة وتطور الدولة وزيادة الأعباء الملقاة على عاتقها، عجزت إيرادات الضرائب عن سد النفقات العامة فقامت الدولة بالبحث عن موارد مالية أخرى كالرسوم.

### 1- تعريف الرسم وخصائصه:

1-1- تعرف الرسوم بأنها مبالغ نقدية تحصلها الدولة أو من يمثلها من الأفراد جبرا مقابل خدمة خاصة، أو نفع خاص تقدمه لهم. والرسوم عدة أنواع نذكر منها الرسوم القضائية، الرسوم الجامعية، رسم تسجيل الملكية العقارية، الرسوم المفروضة على بعض النشاطات كالصيد والذبح والحفلات... إلخ. وهو مبلغ نقدي يُدفع من قبل المستفيدين من خدمات محددة يطلبها هؤلاء من السلطات أو المجتمع<sup>1</sup>.

### 1-2- خصائص الرسم: يمكن أن نلخص هذه الخصائص فيما يلي:

- الصفة النقدية للرسم: الرسم مبلغ نقدي وليس عينا على اعتبار أن الاقتصاديات الحديثة نقدية، يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة.
- صفة الإلزام: الرسم يدفع بصفة إجبارية، إلزامية، لا خيار للأفراد بدفع الرسم، أو عدم دفعه عند تمتعهم بخدمات الدولة.
- صفة المقابل للرسم: فالرسم لا يلزم الأفراد بدفعه إلا إذا حصلوا من الدولة على مقابل له.

<sup>1</sup> صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1992، ص: 109.

## 2- قواعد الرسم:

مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة المقدمة وبين الرسم المقابل لها: وتستند هذه القاعدة أساساً إلى أن الهدف الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأفراد وليس تحقيق الربح.

- أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له: وهي ليست قاعدة مطلقة، وتتعلق ببعض أنواع الخدمات كالتعليم العالي والخدمات الصحية والتي تحقق بالإضافة إلى نفع الخاص، نفعاً عاماً للمجتمع ككل.

## 3- أنواع الرسوم:

قسم علماء المالية العامة الرسوم إلى أنواع متعددة، ويعود هذا الاختلاف بحسب طبيعة الخدمة المقدمة، وبحسب الجهة مانحة الخدمة، وبذلك نكون أمام عدة أنواع من الرسوم من أهمها<sup>1</sup>:

- **الرسوم القضائية (legal fees):** وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد عند طلب خدمة من مرفق قضائي أو من كاتب عدل، فعندما يقوم الفرد برفع دعوى قضائية عليه أن يدفع رسوم التي تدفع إما بشكل رسم مقطوع أو قد يستوفى بنسبه مئوية من قيمة الدعوى المرفوعة، أو قد يدفع الرسم لكتاب العدل وعند ذلك تسمى بالرسوم العدلية.

- **الرسوم الإدارية (administrative fees):** وهي الرسوم المفروضة مقابل تقديم الخدمات الإدارية التي تقدمها بعض الهيئات أو المرافق العامة كرسوم البلدية ورسوم الصحة ورسوم البريد وغيرها.

- **رسوم الامتياز (preferential fees):** وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد لقاء الانتفاع بخدمات معينة يمتازون بها عن الغير مثل رسوم رخصة حمل السلاح، أو رسوم رخصة قيادة السيارة، أو رسوم الحصول على جواز السفر.

تأخذ عملية تحصيل الرسم طريقتين: **الطريقة المباشرة.** وفقاً لهذه الطريقة يتم دفع قيمة الرسم بطريقة مباشرة إلى الجهة التي تقدم الخدمة، مثل رسوم المستشفيات أو المحاكم... الخ، شريطة أن يحصل متلقي الخدمة على إيصال يبين دفعه للرسم. **الطريقة غير المباشرة.** وفقاً لهذه الطريقة تكون عملية دفع الرسم بطريقة غير مباشرة، وتخص هذه الطريقة الرسوم الرمزية التي لا تستدعي وضع جهة معينة بتحصيلها مثل إصدار طوابع الدمغة أو الطوابع البريدية، والتي نجدها تباع في الكثير من النقاط، حيث أن الفرد الذي يشتري هذه الطوابع يكون قد دفع رسماً مقابل خدمة تلقاها، ولكن بصورة غير مباشرة.

ثانياً: **الثلث العام:**

## 1- تعريف الثلث العام:

<sup>1</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الخلو، مرجع سابق، ص: 58.

يمثل الثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي، وبذلك فهو ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المؤسسات العامة الصناعية والتجارية تميّزًا له عن الثمن الخاص، والذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة تحققها نظير بيعها لمنتجاتها في السلع والخدمات، وبطبيعة الحال فإن الثمن العام يحقق إيرادًا عامًا للدولة يتمثل في الأرباح التي نتيجة لبيعها بعض المنتجات<sup>1</sup>.

ويعرف على أنه إيراد شبيه بإيرادات النشاط الخاص، حيث تحصل عليه الدولة من نشاطها التجاري والصناعي... الخ. فهو السعر الذي تقرره الدولة أو إحدى مؤسساتها ثمنًا لسلعة أو خدمة معينة تقدّمها لدافع ذلك الثمن، كالحصول على الكهرباء أو مياه الشرب... الخ.

## 2- محددات الثمن العام:

يشير تحديد ثمن منتجات القطاع العام من السلع والخدمات العديد من المشاكل التي تجعل تحديده يحتل عن تحديد الثمن بالنسبة لمنتجات القطاع الخاص، والأصل أن تنطبق قواعد تحديد الثمن بالنسبة لمنتجات المشروع الخاص، والذي يتوق على نظم المنافسة السائدة في السوق على الثمن العام، إلا أن هناك اعتبارات عديدة تتدخل في تحديد الثمن العام، فالهدف الذي تسعى المشروعات العامة إلى تحقيقه ليس هو تحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح، ولكن في تحقيق مصلحة عامة تتمثل في إشباع حاجة عامة، وقد تفرض هذه المصلحة العامة تحديد الثمن بأقل نفقة من الإنتاج، فتحقق خسارة يتم تغطيتها عن طريق الميزانية العامة، أو بما يزيد عن نفقة الإنتاج بحيث تغطي هذه المشروعات نفقة الإنتاج، وتحقق بالتالي أرباح تستخدم في تمويل الميزانية العامة، وتتلخص الاعتبارات الاقتصادية التي يجب مراعاتها عند تحديد الثمن العام فيما يلي<sup>2</sup>:

- تحديد الاستخدام الأمثل لرأس المال المشروعات العامة؛
- تحقيق معدّل من الربح يضمن التمويل الذاتي للمشروع والتوسع في استثماراته؛
- تشجيع استهلاك بعض السلع، أو الحد من استهلاك البعض الآخر بما يتفق مع السياسة الاقتصادية العامة.

<sup>1</sup> محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سابق، ص: 127.

<sup>2</sup> يوسف بودة، محاضرات في المالية العامة، مطبوعة بيداغوجية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر 2018، ص: 55.



### 3- أوجه الاختلاف بين الثمن العام والرسم:

الجدول 08: أوجه الاختلاف بين الثمن العام والرسم:

الرسم	الثمن العام
<ul style="list-style-type: none"> <li>- يتم فرض الرسم بموجب قرارات إدارية من جانب السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية؛</li> <li>- الرسم يدفع مقابل خدمات لها نفع مباشر لدافع الرسم بالإضافة إلى نفعها العام .</li> <li>- يتحدد الرسم بقيمة واحدة على جميع المستفيدين دون تمييز بينهم.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- يتحدد عن طريق تفاعل قوى العرض والطلب؛</li> <li>- الثمن العام يكون مقابل منفعة خاصة ومباشرة للسلعة المشتراة وللشخص نفسه.</li> <li>- الثمن العام يتغير مستواه حسب ظروف السوق.</li> </ul>

### 4- أوجه الشبه بين الثمن العام والرسم:

- كل من الثمن العام والرسم تحصل عليه الدولة بمقابل (سلعة أو خدمة) تقدمها للأفراد؛
- كلاهما يتحدد عند مستويات مختلفة من تكاليف الخدمة.

### ثالثاً: الإتاوة:

**1- تعرف الإتاوة (أو مقابل التحسين):** بأنه مبلغ نقدي تحدده الدولة ويدفعه أصحاب العقارات بنسبة المنفعة التي حققوها، مقابل عمل قصد به المصلحة العامة فعاد عليهم علاوة على ذلك بمنفعة خاصة، تتمثل في ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم، ومن الأعمال العامة المسببة لفرض الإتاوة نذكر مثلاً شق الطرق أو بناء مستشفى أو جامعة، فتزيد قيمة الأرض المحايدة<sup>1</sup>.

### 2- خصائص الإتاوة: تتميز الإتاوات ببعض الخصائص الأساسية من بينها ما يلي:

- إجبارية الدفع، فلا مفر للمالك العقاري من دفعها؛
- يدفعها مالك العقار نتيجة لتغير قيمة العقار؛
- تدفع مرة واحدة عند التعديل؛
- تقوم بدفعها فئة معينة من الأشخاص (ملاك العقارات)؛
- تغطي بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال الخاصة.

<sup>1</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابرالحلو، مرجع سابق، ص: 60.

## 3- أوجه الاختلاف بين الرسم والإتاوة:

الجدول 09: أوجه الاختلاف بين الرسم والإتاوة:

الإتاوة	الرسم
- تدفع الإتاوة بشكل إجباري من قبل الشخص مالك العقار؛	- الرسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص بمحض إرادته؛
- الإتاوة تدفع مقابل خدمة عامة؛	- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة؛
- الإتاوة تدفع مرة واحدة.	- الرسم يتكرر طلبه كلما طلب الشخص الخدمة.

## 4- أوجه الشبه بين الرسم والإتاوة:

- كل منهما يدفع نقداً وبصفة إلزامية؛
- كل منهما يدفع مقابل حصول الفرد على منفعة خاصة.

## رابعاً: الغرامات:

**1- تعريف الغرامة (penalty):** وهي عبارة عن العقوبات المالية التي تقوم بفرضها الدولة على مرتكبي المخالفات القانونية، فهي عقوبة مالية رادعة، الهدف منها ردع الأشخاص عن ارتكاب المخالفات، وليس الهدف منها هو الحصول على إيرادات من أجل تمويل النفقات، لذلك لا يمكن تصنيف الغرامات من الإيرادات الأساسية للدولة بسبب صعوبة تقدير عدد المخالفات المرتكبة، وقلة حصيلتها وعدم انتظامها في الموازنة العامة للدولة.

2- خصائص الغرامة: من بين أهم خصائص الغرامة نذكر ما يلي<sup>1</sup>:

- لا يحكم بها إلا إذا كانت منصوص عليها، فهي تخضع لمبدأ الشرعية، بمعنى أن القانون هو الذي يقرها؛
- الهدف من الغرامة هو إيلام الجاني؛
- لا يجوز التنازل عن الغرامة؛
- الغرامة تؤول إلى خزينة الدولة؛
- تخضع الغرامة لأسباب السقوط المقررة في قانون العقوبات.

<sup>1</sup> يوسف بودلة، مرجع سابق، ص: 59.

### 3- أوجه الاختلاف بين الرسم والغرامة:

الجدول 10: أوجه الاختلاف بين الرسم والغرامة:

الرسم	الغرامة
<ul style="list-style-type: none"> <li>- يدفع الرسم دون الوقوع في أي مخالفة للقانون؛</li> <li>- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة يطلبها الفرد؛</li> <li>- يعود الرسم بالنفع المباشر على الفرد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدفع الغرامة بسبب مخالفة معينة؛</li> <li>- تدفع الغرامة جبراً دون أي مقابل؛</li> <li>- الغرامة لا تعود عليه بالنفع لأنها تعتبر بمثابة عقاب.</li> </ul>

### 4- أوجه الاختلاف بين الإتاوة والغرامة:

الجدول 11: أوجه الاختلاف بين الإتاوة والغرامة:

الإتاوة	الغرامة
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدفع مقابل خدمة عامة قامت بها الدولة نتيجة لتحسن قيمة العقار؛</li> <li>- تدفع مرة واحدة عند التعديل؛</li> <li>- تعود بالنفع المباشر على الفرد؛</li> <li>- تتناسب مع ارتفاع قيمة الأرض بسبب الأشغال العامة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الدفع مقابل مخالفة للقانون قام بها الفرد؛</li> <li>- تدفع كل مرة عند الوقوع في الخطأ؛</li> <li>- لا تعود بالنفع المباشر على الفرد (بمثابة عقاب)؛</li> <li>- تتناسب مع نوعية المخالفة أو الجريمة المرتكبة في حق القانون أو الغير.</li> </ul>

### 5- أوجه الاختلاف بين الثمن العام والإتاوة:

الجدول 12: أوجه الاختلاف بين الثمن العام والإتاوة:

الثمن العام	الإتاوة
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الثمن العام يدفع مقابل نفع خاص فقط؛</li> <li>- يتكرر دفعه كلما طلب الشخص الخدمة؛</li> <li>- يدفع اختيارياً بواسطة مشتري السلعة أو الخدمة، والرغبة متوفرة لدى المستفيد؛</li> <li>- يتحدد وفق لظروف ومعطيات اقتصادية معينة تختلف من فترة إلى أخرى (طبقاً لقوانين السوق السائدة وظروف العرض والطلب)؛</li> <li>- يدفعه المستفيد عن السلع والخدمات العامة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الإتاوة تدفع مقابل خدمة عامة قامت بها الدولة؛</li> <li>- تدفع مرة واحدة؛</li> <li>- تدفع إجبارياً من مالك العقار عن الخدمة التي تمت قسراً عنه؛</li> <li>- تفرض ببيان تنفيذي صادر عن الوالي، إلا أن الأصل تكون بمقتضى قانون؛</li> <li>- يدفعها مالك العقار نتيجة لتغير قيمة عقاره</li> </ul>

## المحور السابع:

### الإيرادات الضريبية

مفاهيم أساسية حول الضريبة:

- تعريف الضريبة، خصائصها، أهدافها، قواعدها
- المقارنة بين الضريبة والرسم
- إجراءات تحصيل الضريبة

التنظيم الفني للضرائب:

- تصنيفات الضرائب (الإداري، الاقتصادي، التقني)

التهرب الضريبي:

- تعريف التهرب الضريبي وأشكاله
- أسباب التهرب الضريبي، طرق قياسه وآثاره

الضغط الضريبي:

- تعريف الضغط الضريبي وقياسه:
- مشكلات نقل العبء الضريبي وصوره

خامسا: الانزدواج الضريبي:

- تعريف الانزدواج الضريبي، شروطه وأنواعه

# المحور السابع: الإيرادات الضريبية

تعتبر الضريبة من أهم الموارد المالية للدولة لتمويل نفقاتها العمومية، ووسيلة فعالة تمكنها من التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فهي تلعب دورا أساسيا في مجال تجسيد أهداف السياسة المالية للدولة ويتطلب تحقيق تلك الأهداف اختيار نظام ضريبي ملائم يعكس خصائص وملامح النظام الاقتصادي المتبع لتحقيق أهداف المجتمع.

## أولاً: مفاهيم أساسية حول الضريبة:

عرفت الضريبة منذ أقدم العصور، وتطورت مع مرور الزمن، حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم وقد شمل هذا التطور نواحي عديدة منها ما يخص شكل الضريبة، ومنها ما هو متعلق بالجهة التي تقوم بفرضها وجبايتها وطريقة سدادها<sup>1</sup>. وتمثل الضرائب في العصر الحديث أهم أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وترجع أهمية الضرائب إلى الدور الذي تلعبه في تحقيق أهداف السياسة المالية.

## 1- تعريف وخصائص الضريبة:

تعرف الضريبة بأنها اقتطاع نقدي تفرضه السلطات العامة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، وفقا لقدراتهم التكاليفية بطريقة نهائية، وبدون مقابل، لتغطية الأعباء العامة ولتحقيق تدخل الدولة. أو هي اقتطاع نقدي تأخذه الدولة جبرا من الأفراد دون مقابل بهدف تحقيق مصلحة عامة<sup>2</sup>. فهي أداء مالي واجب على أفراد معينين، ويتم ذلك عن طريق القوة، وبشكل نهائي ودون مقابل بهدف تغطية الأعباء العامة<sup>3</sup>.

أما النظام الضريبي فهو: مجموعة الضرائب التي يُراد باختيارها وتطبيقها في مجتمع معين وزمن محدد لتحقيق أهداف السياسة الضريبية التي ارتضاها ذلك المجتمع<sup>4</sup>. وتختلف ملامح النظام الضريبي بين المجتمع الرأسمالي والمجتمع الاشتراكي، كما تختلف صورته في المجتمع المتقدم عن صورته في المجتمع المتخلف.

ترتبط السياسة الضريبية بالنظام الضريبي باعتباره الوسيلة التي من خلالها تنفذ هذه السياسة، فهو بذلك الإطار والمركز

<sup>1</sup> محمد أبو نصار، محفوظ المشاعلة، فراس الشهوان، الضرائب ومحاسبتها بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، المكتبة الوطنية، الأردن 2003، ص: 3.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، أبو العلاء يسري، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2003، ص 58.

<sup>3</sup> Christian Schoenauer : les fondamentaux de la fiscalité, techniques et applications édition ESKA ; 6eme édition ; paris ; France ; 2006 ; p 10.

<sup>4</sup> سعيد عبد العزيز عثمان، شكري رجب العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعية، الإسكندرية 2007، ص: 323.

الأساسي الذي تحقق من خلاله السياسة الضريبية مختلف الأهداف المنوط بها تحقيقها. والسياسة الضريبية تعرف على أنها مجموعة البرامج المتكاملة التي تخططها وتنفذها الدولة مستخدمة كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة، لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة، وتجنب آثار غير مرغوبة للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع<sup>1</sup>.

ومن خلال التعريف يمكن استخلاص خصائص الضريبة على النحو التالي<sup>2</sup>:

- الضريبة اقتطاع مالي، إلا أنه في العصر الحديث تُفرض الضريبة في شكل نقدي خلافا للنظم الضريبية السابقة؛
- الضريبة تُدفع بصفة إلزامية وإجبارية من قبل الأفراد وذلك لانفراد الدولة عن طريق القانون الجبائي بتحديد طرق الربط والتحصيل وإجراءات المتابعة والمنازعات؛
- تُدفع الضريبة بصفة نهائية، أي أنها غير قابلة للاسترداد فهي ليست أمانة أو وديعة يستردها صاحبها فيما بعد؛
- تُدفع الضريبة بدون مقابل: أي أن دافع الضريبة لا يعرف مقدار، ولا طبيعة المنفعة التي ستعود عليه من خلال النفع العام الذي تحققه الضريبة، وبهذا فلا مقابل خاص يعود على دافع الضريبة؛
- تُجبي الضريبة لتحقيق منفعة عامة: فهي لا تحصل لغرض الإنفاق على شيء معين بذاته، بل لمواجهة نفقات عامة تخص جميع المواطنين والدولة فمنفعتها عامة.

## 2- أهداف الضريبة:

تهدف الضريبة بالأساس إلى توفير المال اللازم لتغطية النفقات العامة، وهذا ما يميزها قانونا عن بعض الإيرادات الأخرى، إلا أنه ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية لم يعد هدف الضريبة هدفا ماليا بحتا وإنما أصبحت لها أهدافا أخرى إلى جانب الأهداف المالية وهي الأهداف الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية.

**2-1- الأهداف المالية للضريبة:** اقتصر هدف الضريبة في ظل الدولة الحارسة بالحصول على الأموال اللازمة لتمويل النفقات العامة، أي **حياد الضريبة:** وهو أن يكون غرض الضريبة مقتصرًا على الغرض المالي البحت. وقد خرجت الضريبة عن حيادها بعد أن تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة الحديثة المتدخلة.

<sup>1</sup> سعيد عبد العزيز عثمان، النظم الضريبية (مدخل تحليلي مقارنة)، الدار الجامعية، الاسكندرية 2004، ص: 13.

<sup>2</sup> حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص: 8.

**2-2- الأهداف الاقتصادية:** تعتبر الأهداف الاقتصادية للضريبة من أهم الأهداف في عصرنا الحالي، فهي لا تستقطع دون أن يكون لها انعكاس على الاستهلاك والإنتاج والادخار والاستثمار، لذلك تقوم الحكومات باستخدام سياساتها الضريبية لحل الأزمات التي تنتابها بتشجيع فروع الإنتاج الضرورية ومعالجة الكساد والركود، وذلك من خلال<sup>1</sup>:

- استخدام الضريبة لتشجيع بعض القطاعات الإنتاجية.
- استخدام الضريبة لمعالجة الركود الاقتصادي.
- استخدام الضريبة لمنع التركز في المشاريع الاقتصادية.
- استخدام الضريبة لتشجيع الاستثمار والادخار.

**2-3- الأهداف الاجتماعية** كتمويل نفقات الخدمات، والمرافق، ومشروعات الدولة من صحة، وتعليم وتدريب وإعانات للمرضى والمقعدين والمعوقين وكبار السن، وفيما يعرف بالتكافل الاجتماعي، والضمان الاجتماعي، وغيرها من الأهداف التي تصب في الصالح العام.

**2-4- الأهداف السياسية:** تستخدم الضرائب لتحقيق أهداف سياسية لحساب طبقة على حساب طبقة أخرى، أو لتسهيل التجارة مع بعض البلدان أو للحد منها بواسطة رفع أو خفض الضرائب الجمركية على الاستيراد.

### **3- القواعد الأساسية لفرض الضريبة:**

يقصد بها مجموعة القواعد والمبادئ التي يتعين على المشرع المالي الاسترشاد بها، ومراعاتها عند فرض الضريبة. وهي قواعد ذات فائدة مزدوجة: فهي تحقق مصلحة المكلف من جهة، ومصلحة الخزينة العامة من جهة أخرى. ولقد وضع آدم سميث في كتابه المشهور ثروة الأمم الصادر سنة 1776 عددا من القواعد تتمثل في:

- قاعدة العدالة: وتعني توزيع العبء الضريبي على أفراد المجتمع كل حسب قدرته.
- قاعدة اليقين (الوضوح): هو أن تكون الضريبة محددة بوضوح من حيث حسابها، وتحديد وعائها، وميعاد الوفاء وطريقة الدفع. حتى يكون الممول على دراية وعلم بالتزاماته القانونية اتجاه الدولة.
- قاعدة الملائمة في الدفع: وتقضي هذه القاعدة بضرورة تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم مع أحوال المكلفين، فالمواعيد وأساليب التحصيل يجب أن تتلاءم مع ظروف المكلفين.
- قاعدة الاقتصاد في النفقة: أي أن تحصيل الضريبة يكون بأسهل وأيسر الطرق التي لا تكلف الإدارة المالية مبالغ كبيرة، وهذا ما يفرض على الدولة أن تبتعد عن أسباب الإسراف في تكاليف التحصيل.

<sup>1</sup> خالد الخطيب شحادة، محمد خالد المهاني، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا 2005، ص: 208.

#### 4- المقارنة بين الضريبة والرسم:

#### 4-1- أوجه التشابه بين الضريبة والرسم:

- كل من الرسم والضريبة لهما طابعا نقديا؛
- كلاهما يحمل صفة الإلزام في الدفع؛
- كلا منهما تستعين بحصيلتهما لتغطية النفقات العامة؛
- كلا المصدرين يدفعان إلى الدولة بصورة نهائية؛
- لا بد من صدور أداة تشريعية لفرض كل منهما.

#### 4-2- أوجه الاختلاف بين الضريبة والرسم:

#### الجدول 13: أوجه الاختلاف بين الضريبة والرسم:

الرسم	الضريبة
<p>- يدفع مقابل الحصول على خدمة أو منفعة خاصة بالفرد ومحددة باسمه؛</p> <p>- لا يأخذ بعين الاعتبار المقدرة المالية للفرد؛</p> <p>- لا يمكن له أن يستخدم كأداة مالية للتأثير في النشاط الاقتصادي لقلة مرونتها وضعف استجابتها لتغيرات النشاط الاقتصادي.</p>	<p>- تدفع دون مقابل منفعة خاصة للفرد ومحددة باسمه، وإن كانت تصب الضريبة فيما بعد لتحقيق منفعة عامة جماعية دون تخصيص؛</p> <p>- يأخذ بعين الاعتبار المقدرة المالية للمكلف؛</p> <p>- تستخدم كأحد أهم أدوات السياسة المالية والتي تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.</p>

#### 5- إجراءات تحصيل الضريبة:

#### 5-1- إجراءات التحصيل الودي للضريبة: التحصيل الودي للضريبة هو إجراء عادي يتضمن إجراء عادي يتضمن

استدعاء مباشر للمكلف قصد تسديد مستحقته الجبائية في الوقت المحدد طبقا للتنظيمات الجاري المعمول بها. وعملية التحصيل الودي تعني توجه المكلف بالضريبة من تلقاء نفسه إلى إدارة الضرائب ودفع مستحقته الضريبية.

#### 5-2- إجراءات التحصيل الجبري للضريبة:

في حالة عدم تسوية الضريبة وديا، تبدأ عملية التحصيل الجبري بوسائل معروفة: التنبيه، غلق الحساب البنكي للمدين، الغلق المؤقت للمحل المهني، حجز أموال المدين المنقولة والعقارية، البيع بالمزاد العلني.... الخ.



فإذا مر تاريخ الاستحقاق ولم يتقدم المكلف بالضريبة فإنَّ محاسب العمومي يلجأ إلى التحصيل الجبري للديون العمومية ومنها الضرائب المستحقة، وذلك بطلب التنفيذ بواسطة القوى العمومية أي باستعمال إجراءات الإكراه المنصوص عليها في القانون<sup>1</sup>.

### ثانياً: التنظيم الفني للضرائب

تتعدد أنواع الضرائب وتختلف صورها الفنية باختلاف المكان والزمان، ولكل نوع من هذه الأنواع مزايا وعيوب، لذلك لا تقتصر النظم الضريبية الحديثة على نوع من هذه الأنواع دون سواه، بل تحاول كل دولة أن تختار مزيجاً متكاملًا من أنواع الضرائب، وأن تصيغه في أكثر صور التنظيم الفني ملاءمة لتحقيق أهداف المجتمع. يقصد بالتنظيم الفني للضرائب الإجراءات الفنية المتعلقة بفرض الضرائب وتحصيلها، وبالتالي فهو ينصرف إلى تحديد العناصر الخاضعة للضريبة والتي تشكل وعاءها، وتقدير قيمة هذه العناصر أي تحديد الوعاء بهدف الوصول إلى تحقق الضريبة وتحصيلها.

### 1- التصنيف الإداري للضرائب:

يُعتمد هذا التصنيف في المحاسبة الوطنية، وينطلق من زاويتين<sup>2</sup>:

**الزاوية الأولى:** وهي الجهة الإدارية التي تعود إليها حصيلة الضرائب، وفقا لذلك يتم التمييز بين:

• الضرائب العائدة للحكومة المركزية؛

• الضرائب العائدة للحكومات الإقليمية أو الجماعات المحلية؛

• الضرائب العائدة للهيئات والإدارات الاجتماعية؛

الضرائب العائدة للسلطات فوق الوطنية ( في حال وجود اتحاد اقتصادي كما هو جارٍ في إطار الاتحاد الأوروبي).

**الزاوية الثانية:** الجهة الإدارية القائمة على التحصيل الضريبي، ويتم التمييز بين:

• الإدارة الضريبية التي تقوم بجباية الضرائب وفق قوائم اسمية في مواعيد دورية محددة على أساس وضعيات

تتميز بالديمومة، وتسمى إدارة الضرائب المباشرة؛

• الإدارة الضريبية التي تقوم بتحصيل الضرائب على أساس وقائع ذات طابع عرضي غير قابلة للتوقع،

وتسمى بإدارة الضرائب غير المباشرة.

<sup>1</sup> Ali BISSAAD, Comptabilité publique, Ecole nationale des impôts, Alger 2001, p: 111.

<sup>2</sup> عبد المجيد قدي، دراسات في علم الضرائب، الطبعة الأولى، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان 2011، ص: 30.

## 2- التصنيف الاقتصادي للضرائب:

إن الهدف من هذا التصنيف هو الأخذ بعين الاعتبار الطابع الاقتصادي للضريبة، دون الخلط بين هذا الطابع والدور الاقتصادي للضريبة، وهنا يمكننا التمييز بين:

- **الضرائب على الدخل:** هي تلك الضرائب التي تتخذ من الدخل وعاءً لها، أي أن المادة الخاضعة للضريبة هي الدخل الذي يتولد لدى الشخص الطبيعي أو المعنوي.

- **الضرائب على رأس المال:** وهي تلك الضرائب التي تتخذ من رأس المال وعاءً لها، ويقصد برأس المال أو الثروة ما يجوز المكلف من قيم استعمالية في لحظة زمنية معينة، سواء اتخذت هذه القيم شكل سلع مادية كالموجودات الثابتة أو حقوق معنوية كالأسهم والسندات، أو على شكل نقود، وتتخذ الضرائب على رأس المال أنواعا عديدة مثل الضريبة العادية على رأس المال التي تفرض على قيمة ثروة المكلف بها كلها أو على بعض عناصرها، أو الضريبة على التركات وهي التي تفرض على ما يملكه الفرد في لحظة زمنية معينة هي لحظة الوفاة.

- **الضرائب على الإنفاق:** وهي التي تفرض على استعمالات الدخل بمناسبة انفاقه، بمعنى آخر هي الضرائب التي تفرض على المكلف عند قيامه باستهلاك السلع والخدمات، وتعدد صور هذه الضرائب ومن أهم هذه الصور الضرائب الجمركية.

- **الضرائب على التداول والتصرفات:** لا تفرض هذه الضرائب على الدخل عند تحققه أو انفاقه وإنما تنسحب على الدخل والثروة عند تداوله أو التصرف فيه، وبذلك نلاحظ أن عددا من التشريعات المالية الحديثة تفرض الضرائب على تداول الأموال أو انتقالها، وكذلك على التصرفات القانونية، وتعد ضريبة التسجيل والطابع أمثلة حية لهذا الضرائب، وإن كانت معظم التشريعات المالية تطلق عليها تسمية رسوم، إلا أنها في الحقيقة ضرائب بالمعنى الفني لهذه الفريضة.

## 3- التصنيف التقني للضرائب:

يمكن أن يتم استخدام هذا التصنيف باعتماد أكثر من معيار أهمها:

### 3-1- من حيث معيار تحمل العبء الضريبي (الضرائب المباشرة، الضرائب غير مباشرة):

يعد هذا التقسيم من أهم تقسيمات الضرائب على الإطلاق وبالرغم من أهميته اعتمدت النظرية المالية عدة معايير للترقية بين الضريبة المباشرة وغير المباشرة، إلا أنه لا يوجد معيار حاسم يمكن من التمييز الدقيق بين الضريبتين.

- **المعيار القانوني (الإداري):** إذا كانت الإدارة الضريبية تقوم بفرض الضريبة وتحصيلها بناء على قوائم اسمية أو جداول تدون فيها أسماء المكلفين بالضريبة ونوع الضريبة ومقدارها، فالضريبة تعتبر مباشرة. أما إذا كان تحصيل الضريبة بعيدا عن الجداول أو القوائم الاسمية، فهي ضرائب غير مباشرة.

- معيار استقرار عبء الضريبة: فإذا استقر العبء الضريبي على المكلف القانوني ولم يتمكن من نقله إلى شخص آخر فنكون أمام ضريبة مباشرة، أما إذا تمكن المكلف القانوني بنقل العبء الضريبي إلى شخص آخر، واستقرت في النهاية على هذا الأخير فنكون أمام ضريبة غير مباشرة.

- معيار مدى ثبات واستقرار الوعاء الضريبي: تكون الضريبة مباشرة إذا كانت مادة الضريبة تتميز بالثبات والاستقرار كالضريبة على الدخل، أو الضريبة على الأملاك أو الثروة. أما الضرائب غير المباشرة فهي تفرض على وقائع خاصة وعلى تصرفات ظرفية ومتقطعة، مثل الضرائب على الاستيراد أو استهلاك بعض السلع.

### 3-1-1- الضرائب المباشرة:

تعرف الضرائب المباشرة على أنها اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو على الممتلكات، والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية، والتي تنتقل مباشرة من المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية، فهي التي لا يمكن انتقال عبئها، وأن المكلف بها هو الذي يتحملها نهائياً ويمكن تصنيفها إلى:

- الضريبة على الدخل: يمكن أن يكون الدخل ناتجاً عن عمل تجاري أو صناعي أو مهنة حرة، أو كل مصدر من هذه المصادر يدر دخلاً. في الجزائر أصبحت ضريبة الدخل تفرض على إيرادات الشخص الطبيعي الإجمالية بمعنى كافة إيراداته وإخضاعها لضريبة الدخل الإجمالي (IRG).

- الضريبة على رأس المال: يقصد برأس المال من وجهة نظر الضريبة مجموع الأموال العقارية والمنقولة، المادية والمعنوية، القابلة للتقويم نقداً، والتي يمتلكها الشخص في لحظة معينة، سواء كانت مدرة لدخل نقدي أو عيني.

نشير إلى أنواع الضرائب المباشرة في الجزائر:

- الضريبة على الدخل الإجمالي: أحدثت بموجب القانون رقم 36/90 المتضمن قانون المالية لسنة 1991. إذ تنص المادة 01 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه: "تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلفين بالضريبة، المحدد وفقاً لأحكام المواد من 85 إلى 98 من هذا القانون.

- الضريبة على أرباح الشركات: أحدثت بموجب القانون رقم 36/90 المتضمن القانون المالية لسنة 1991. إذ تنص المادة 135 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه: "تؤسس ضريبة سنوية على مجمل الأرباح أو المداحيل التي تحققها الشركات وغيرها من الأشخاص المعنويين المشار إليهم في المادة 136 في هذا القانون.

- الضريبة الجزافية الوحيدة: أحدثت بموجب القانون رقم 24/06 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 حيث تنص المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام

الجزائي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة وكذا الرسم على النشاط المهني.

- **الرسم على النشاط الميني:** المادة 219 من القانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه " مع مراعات أحكام المواد 13 و 138 و 121 يؤسس الرسم على المبلغ الإجمالي للمداخيل المهنية الإجمالية، أو رقم الأعمال بدون الرسم على القيمة المضافة عندما يتعلق بالخاضعين لهذا الرسد المحقق خلال السنة.

- **الرسم العقاري:** المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه " يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني، باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة. "المادة 261 من نفس القانون نص على أنه " يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة.

- **رسم التطبير:** المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه " يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية ذلك على كل الملكيات المبنية".

- **الضريبة على الأملاك:** المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه " يخضع للضريبة على الأملاك :

- الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقر الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر.
- الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر.
- تقدر شروط الخضوع للضريبة في أول يناير من كل سنة.

من مزايا الضرائب المباشرة: تمتاز بالثبات النسبي لحصيلتها؛ تستجيب لمتطلبات العدالة في توزيع العبء الضريبي؛ تتمتع حصيلتها بالمرونة.

من عيوب الضرائب المباشرة: تفرض على عدد محدود من الأفراد، وبالتالي حصيلتها تكون منخفضة؛ تحصيلها يكون بنهاية السنة الضريبية.

### 3-1-2- الضرائب غير المباشرة:

تعرف الضرائب غير المباشرة على أنها الضريبة التي يدفعها المكلف (الممول) مؤقتا ويستطيع نقل عبئها لشخص آخر، فهي تقع في معظم الأحيان على عناصر الاستهلاك أو الخدمات المؤداة، وبالتالي يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة من طرف الشخص الذي يود استهلاك هذه الأشياء أو استعمال الخدمات الخاضعة للضريبة. ويمكن تصنيفها إلى:

- **الضرائب على الاستهلاك:** تفرض هذه الضريبة على الفرد بمناسبة حدوث واقعة الاستهلاك أو الإنفاق. والفرق بين الضريبة على الدخل والضريبة على الاستهلاك هو أن الضريبة على الدخل تفرض مباشرة عند حصول الفرد على الدخل بينما ضريبة الاستهلاك تفرض عند استخدام الدخل في الاستهلاك أي بطريقة غير مباشرة.

- **الضرائب على التداول:** وهي الضريبة التي تفرض على انتقال الثروة والعقارات من شخص لآخر ومن أمثلتها: الضريبة على التسجيل: تفرض هذه الضريبة عند إثبات واقعة انتقال الملكية من شخص لآخر. ضريبة الطابع: وهي الضريبة التي تفرض على عملية تداول الأموال وانتقالها.

من مزايا الضرائب غير المباشرة: وفرة حصيلتها فهي تغذي الخزينة العامة بشكل دوري ومستمر طوال السنة؛ عدم شعور الأفراد بعبئها لأنها تدمج غالباً في سعر السلع والخدمات؛

من عيوب الضرائب غير المباشرة: غير مستقرة المردودية فحصيلتها تنخفض أوقات الكساد؛ صعوبة مراقبتها؛ تمتاز بكثرة التهرب والغش ضريبي.

### 3-2- من حيث المادة الخاضعة للضريبة: وفق هذا المعيار تصنف الضرائب إلى:

- **الضرائب على الأموال:** أساس هذه الضرائب هو ما يملكه الشخص، وليس الشخص في حد ذاته، وهذا الأخير قد يملك دخلاً أو رأس مال أو كليهما، وبالتالي فإن أساس فرض هذا النوع من الضرائب هو الدخل أو رأس المال؛ --  
**الضرائب على الأشخاص:** إن هذا النوع من الضرائب هو من أقدم الأنواع، حيث تفرض الضرائب على الأشخاص المقيمين في إقليم معين، كما تدفع حسب الانتماء الاجتماعي لهؤلاء الأشخاص، وتعرف هذه الضريبة في النظام الإسلامي بالجزية.

### 3-3- من حيث المصدر: حسب هذا المعيار يتم التمييز بين:

- **نظام الضريبة الوحيدة:** وفق هذا النظام يتم تجميع كل الأنشطة مهما كان نوعها (تجارية أو صناعية أو زراعية أو مالية...) (وإخضاعها إلى ضريبة وحيدة). يلخص هذا النظام نظام أن يخضع الدخل الكلي للفرد (الذي تتعدد مصادره بتعدد أوجه نشاطه) لضريبة واحدة، فلا تخضع كل أنواع الدخل إلا لهذه الضريبة الوحيدة، أي أن الدولة تكتفي بفرض ضريبة واحدة فقط تسعى من خلالها لتحقيق أهداف السياسة الضريبية. وبالرغم من وجود مزايا في تطبيق هذا النظام كالبساطة في التحصيل وانخفاض إمكانية التهرب الضريبي فضلاً عن انخفاض نفقات جمعها وتحقيق نوع من العدالة الضريبية نسبياً لكن هنالك عيوب لهذا النظام منها انخفاض العوائد الضريبية، كما أن إمكانية تحقيق الأهداف الاقتصادية أقل مما هو مطبق في نظام الضرائب المتعددة.

- نظام الضرائب المتعددة: هذا النظام يعتمد على تخصيص ضريبة لكل نشاط، ونتيجة لهذا النوع نجد أنواع مختلفة ومتعددة من الضرائب باختلاف وتعدد الأنشطة؛ ويعني فرض عدد من الضرائب المختلفة وذات النسب المختلفة التي تتلاءم مع طبيعتها. ولهذا النظام مميزات منها: انخفاض إمكانية التهرب الضريبي، زيادة تحصيل الضرائب المتعددة مقارنة بالضريبة الواحدة.

**3-4- من حيث واقعة السعر:** مقياس أو سعر الضريبة: يمثل النسبة بين مقدار الضريبة والوعاء الخاضع لها يكون نسبيا، وسعر الضريبة إما أن يكون نسبيا أو تصاعديا أو متدرج إلى الأعلى بصورة متناقصة أو تنازليا. يتم التفريق وفق هذا المعيار بين:

**3-4-1- الضريبة النسبية:** تعرف الضريبة النسبية بأنها الضريبة التي يبقى سعرها ثابتا رغم تغير المادة الخاضعة لها، أي الضريبة التي يكون سعرها نسبة ثابتة من وعاء الضريبة مهما كانت قيمة هذا الوعاء، (السعر ثابت ووحيد بالنسبة لجميع المداخيل).

من مميزات هذه الضرائب: أن الضريبة النسبية تكون بشكل متساوي بين المكلفين ولكن في الحقيقة فهي بعيدة عن العدالة الضريبية، اعتبار الضريبة من وجهة نظر التقليديين ثمنا للخدمات المقدمة من طرف الدولة ومن ثم يكون ثمن الخدمات العامة متساوي بصرف النظر عن الكميات المشتراة منه.

**3-4-2- الضريبة التصاعدية:** تكون الضريبة تصاعدية إذا كان سعرها الحقيقي يزداد بازدياد المادة الخاضعة للضريبة (وعاء الضريبة). ويبقى نظام تصاعدية الضريبة أحسن أسلوب لتحقيق العدالة الضريبية، ويمكن تقسيمه إلى قسمين رئيسيين، التصاعد الإجمالي والتصاعد بالشرائح.

- التصاعد الإجمالي (التصاعد بالطبقات): حيث يتم تقسيم المكلفين إلى عدد من الطبقات، ويفرض على كل طبقة معدل واحد على كامل القيمة يختلف عن معدل الضريبة بالنسبة للطبقة الأخرى، حسب المادة 104 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021 قسم المشرع الجزائري الضريبة على الدخل الإجمالي وفق الجدول التالي:

الجدول 14: أقساط الضريبة التصاعدية الإجمالية في الجزائر

نسبة الضريبة	قسط الدخل الخاضع للضريبة (د.ج)
0 %	لا يتجاوز 120.000
20 %	من 120.001 إلى 360.000
30 %	من 360.001 إلى 1.440.000
35 %	أكثر من 1.440.000

بالنسبة للمداخيل الشهرية:

تستفيد المداخيل التي لا تتعدى مبلغ 30.000 دج من إعفاء كلي من الضريبة على الدخل الإجمالي.

تستفيد المداخيل التي تفوق مبلغ 30.000 دج وتقل عن مبلغ 35.000 دج من تخفيض إضافي.

- **التصاعد بالشرائح:** ويسمى أيضا التصاعد بالأجزاء، حيث يطبق فيه معدل الضريبة المتصاعد الجديد على الجزء الإضافي فقط من الدخل وليس على الدخل بكامله.

### ثالثاً: التهرب الضريبي

تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي من الظواهر العامة في جميع أنحاء دول العالم. والتشريعات الضريبية لا تستعمل لفظ واحد يشير إلى الإفلات من الضريبة، ففي مصر والعراق تستعمل مصطلح التخلص، وفي لبنان والأردن مصطلح التلقي والتهرب، وفي سوريا مصطلح التهرب.

#### 1- تعريف التهرب الضريبي:

يعرف **التهرب الضريبي** بأنه تخلص المكلف كلياً أو جزئياً من أداء الضريبة دون نقل عبئها إلى غيره، ودون ارتكاب أية مخالفة لنصوص التشريع الضريبي، مما يؤثر في حصيلة الدولة من الضريبة.

#### 2- وأشكال التهرب الضريبي:

ويمكن أن نميز بين عدة أشكال وأنواع للتهرب الضريبي:

#### 2-1- التهرب الضريبي المشروع: وهو ما يعرف بالتهرب المشروع أو التجنب الضريبي، وهو استغلال المكلف

لبعض الثغرات القانونية بغية عدم تحقق الضريبة عليه بصورة صحيحة وعدم الالتزام بدفعها. ويعني امتناع المكلف من أداء الضريبة بدون مخالفة لقوانين الضرائب ودون أن يتعدى عليها<sup>1</sup>. أي المكلف إلى تخفيض أو التخلص من مستحقاته الجبائية باللجوء إلى وسائل تمكّنه من الاستفادة من الثغرات الموجودة في التشريعات الضريبية.

في ظل التعاريف السابقة، نجد أن التهرب الضريبي يتكون من ثلاث أقسام أساسية:

- التهرب عن طريق وجود ثغرات في التشريعات الجبائية؛
- المهرب منظم من قبل القانون: قد تساهم الدولة بطريقة غير مباشرة في التهرب الضريبي في إطار تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، وذلك بتخفيض معدلات الضريبة على الأنشطة المرغوب فيها، مع زيادة هذه المعدلات على أوجه النشاط غير المرغوب فيه، مما ينتج عنه رب ضريبي ناتج عن تغيير سلوك المكلف من خلال لجوئه إلى ممارسة النشاط ذو المعدل الضريبي المنخفض (الاستفادة من الامتيازات الضريبية الممنوحة).

<sup>1</sup> حسن مصطفى حسن، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999 ص:34.

كما يساهم المشرع الضريبي بضياغ جزء من موارد الدولة عند لجوئه لتقدير الوعاء الضريبي جزافيا لبعض النشاطات في حدود رقم أعمال معين، ومثال ذلك نظام الضريبة الجزافية في النظام الضريبي الجزائري.

- الامتناع عن إنشاء الواقعة القانونية التي يتناولها القانون الضريبي: إن هذا الشكل من التهرب الضريبي المشروع، يعرف بالتجنب الضريبي، فهو يتحقق بامتناع المكلف بإنشاء الواقعة التي يتناولها القانون بالضريبة، كالامتناع من الاستهلاك أو إنتاج سلعة ما مفروضة عليها ضريبة مرتفعة، وبالتالي تجنب الضريبة غير المباشرة<sup>1</sup>.

## 2-2- التهرب الضريبي غير المشروع (الغش الضريبي):

وهو مجموع السلوكات والممارسات التي تتم بهدف التحايل للتملص أو محاولة التملص كليا أو جزئيا من تجنب دفع الضريبة. وهو الامتناع الكلي أو الجزئي بطريقة غير شرعية عن دفع الضرائب المستحقة، وصوره متعددة مثل تعمد الأخطاء الإدارية في التصريحات، بهدف تخفيض الإيرادات وتضخيم النفقات<sup>2</sup>.

وحسب المشرع الجزائري تعتبر على وجه الخصوص، ممارسات تدليسية كل من<sup>3</sup>:

- ممارسة نشاط غير مصرح به؛
- إنجاز عمليات شراء وبيع البضائع، بدون فاتورة، وذلك مهما يكن مكان حيازتها أو خزنها أو استيادتها؛
- تسليم فواتير وسندات تسليم أو أي وثيقة لا تتعلق بعمليات حقيقية؛
- نقل تقييدات حسابية خاطئة أو وهمية عمدا في الوثائق المحاسبية التي يكون مسكها إجباريا بمقتضى القانون التجاري؛
- كل مناورة تهدف إلى تنظيم إعساره، من طرف مكلف بالضريبة متابع لدفع ضرائبه.

ومن أهم أشكاله التهرب الضريبي غير المشروع أو الغش الضريبي: (الإخفاء المادي الكلي أو الجزئي، الإخفاء المحاسبي).

### - التهرب الضريبي الداخلي: يحدث التهرب الضريبي الداخلي داخل إقليم الدولة بمخالفة التشريع الضريبي الداخلي

وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار بجنسية المكلف بالضريبة، ما إذا كان من مواطني الدولة أو شخصا أجنبيا عنها.

### - التهرب الضريبي الدولي: هو ذلك النوع من التهرب الضريبي الذي يستند إلى آليات، سواء كانت قانونية أو غير

قانونية، والتي تعكس النية الواضحة للشخص الذي يديرها، للتحايل على التشريع الضريبي للدولة المستهدفة، بهدف التقليل

<sup>1</sup> غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار البيارق، عمان، 1998، ص: 181

<sup>2</sup> André Barilari, Lexique fiscale 2eme édition, Dalloz, paris, 1992.p:92.

<sup>3</sup> المادة 06 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22/12/2001، يتضمن قانون المالية 2002، الجريدة الرسمية العدد 79، الصادرة بتاريخ 2001/12/23



من الضرائب إلى أدنى حد ممكن. ومن أهم وسائل التهرب الضريبي الدولي: التهرب الضريبي بأسلوب الجناات الضريبة؛ التهرب الضريبي بآلية أسعار التحويل<sup>1</sup>.

### 3- أسباب التهرب الضريبي:

3-1- الأسباب المتعلقة بالمكلف بالضريبة: تتعلق أساسا بالوعي الضريبي لدى المكلف، الوضعية المالية للمكلف.

3-2- الأسباب المتعلقة بالظروف الاقتصادية: يزيد التهرب الضريبي في أوقات الكساد ويقل في أوقات وفترات

الرخاء، كما يختلف أيضا نطاق التهرب الضريبي من دولة إلى أخرى باختلاف بنيتها الاقتصادية وتطور الرقابة الجبائية. بالإضافة إلى عدم تنظيم الاقتصاد الوطني وانتشار الاقتصاد الموازي.

- الأسباب التشريعية: تنحصر أساسا في تعقد وغموض التشريع الضريبي، التعارض في النصوص القانونية.

- الأسباب الإدارية: تنحصر في محدودية الموارد البشرية سواء من الجانب الكمي (العدد) أو الجانب النوعي (المستوى العلمي، النزاهة)، بالإضافة إلى محدودية الإمكانيات المادية وثقل العبء الضريبي.

### 4- قياس التهرب الضريبي:

هناك طريقتين لقياس حجم التهرب الضريبي:

4-1- طريقة القياس بالاعتماد على التشريع الضريبي: وتضم (منهج نسبة الضريبة الثابتة؛ منهج الإعفاءات الضريبية

الخاصة؛ منهج الضريبة القانونية المحتملة؛ منهج الرقابة الجبائية). ولكل منهج عيوبه ومحاسنه.

4-2- طريقة القياس بالاعتماد على الاقتصاد الموازي: وتضم (منهج إحصاءات سوق العمل؛ منهج التفاوت على

مستوى الدخل الوطني أو الفردي؛ المنهج النقدي). ولكل منهج عيوبه ومحاسنه.

- منهج نسبة الضريبة الثابتة: يستند هذا المنهج إلى معياري الضريبة والدخل الوطني الخام.

حجم التهرب الضريبي = (مجموع الاقتطاعات الإجبارية المقدرة) - (مجموع الاقتطاعات الإجبارية المحققة)

حيث أن:

مجموع الاقتطاعات الإجبارية المقدرة = (الدخل الوطني الخام) x (النسبة الثابتة)

المعدل العام للاقتطاعات الإجبارية = (مجموع الاقتطاعات الإجبارية المحققة / الدخل الوطني) x 100

- منهج إحصاءات سوق العمل (القوى العاملة): يتم تقدير حجم الاقتصاد الموازي على أساس حجم العمالة المشاركة

فيه (الفرق بين عدد السكان الذين يفترض أنهم جزء من قوة العمل وعدد السكان المسجلين رسميا بعمود عمل).

<sup>1</sup>Mahi Haji Shahi, Mechanisms to combat international tax evasion, Route Educational & Social Science Journal, Volume 6(3) ; February 2019, p p: .535 -525 .

الدخل المتهرب منه = (عدد ساعات العمل في الاقتصاد الموازي) X (متوسط الإنتاجية للعاملين في هذا القطاع  
5- آثار التهرب الضريبي:

5-1- الآثار المالية: ينتج عن التهرب الضريبي أثر سلبي على الخزينة العمومية للدولة، بسبب اختلال التوازن بين الإيرادات والنفقات، مما يدفع بالدولة إلى البحث عن بدائل تمويلية أخرى لسد العجز المالي بإحدى الوسائل التالية: الإصدار النقدي؛ أو الاقتراض العام؛ أو زيادة العبء الضريبي.

5-2- الآثار الاقتصادية:

- أثر التهرب الضريبي على الاستثمار: زيادة التهرب الضريبي يضعف قدرة الدولة التمويلية لزيادة الاستثمار، كما يحد من قدرة الدولة على القيام بالمشاريع الاستثمارية العمومية وتقلص حجم الإعفاءات الممنوحة في إطار ترقية الاستثمار<sup>1</sup>.  
- أثر التهرب الضريبي على المنافسة بين المشروعات و إدارتها: حيث تكون المؤسسة المتهربة في درجة وفرة مالية عن تلك التي تؤدي واجباتها الضريبية، كما لا يسمح بنجاح المشروعات الأكثر كفاءة والأحسن تنظيماً لضعف تنافسيتها.  
- يساهم التهرب الضريبي في تراجع النمو الاقتصادي الرسمي نتيجة استفحال ظاهرة الاقتصاد الموازي.

5-3- الآثار الاجتماعية: اختلال ميزان العدالة الاجتماعية في توزيع العبء الضريبي بين المكلفين بما يعمق الفوارق بين طبقات المجتمع. وهكذا تشيع روح التهرب الضريبي في المجتمعات.

رابعاً: الضغط الضريبي:

يعتبر الضغط الضريبي مؤشراً هاماً في دراسة وتقييم النظم الجبائية، حيث أنه يبحث عن الإمكانيات المتاحة للاقتطاعات الضريبية من أجل تحقيق حصيلة ضريبية معتبرة، دون إحداث تأثيرات عكسية على النشاط الاقتصادي.

1- تعريف الضغط الضريبي وقياسه:

يعبر الضغط الضريبي على العبء الذي يحدثه الاقتطاع الضريبي على الاقتصاد الوطني. ويعد من أهم المؤشرات الكمية المستخدمة لتقييم النظم الضريبية.

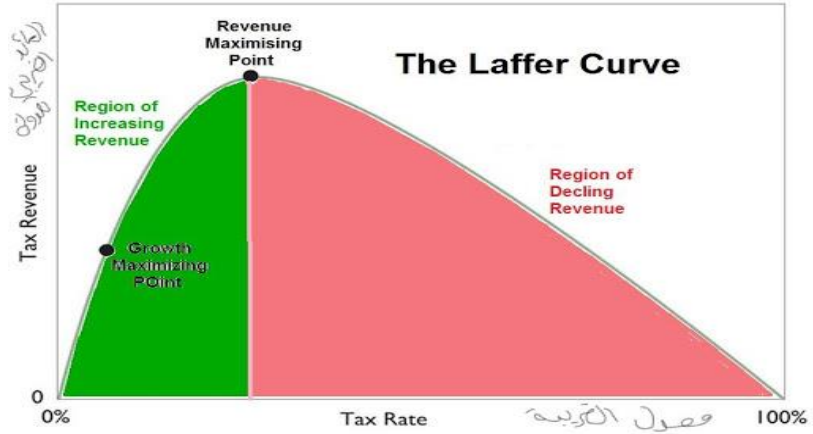
عموماً يعبر مستوى الضغط الضريبي عن نسبة الاقتطاعات الضريبية إلى الدخل القومي كما في المعادلة التالية:

$$\text{معدل الضغط الضريبي} = (\text{مجموع الاقتطاع الضريبي} \div \text{الدخل القومي}) \times 100$$

<sup>1</sup> ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي، الطبعة الأولى، دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2004، ص: 162.

نظريا حدد الاقتصادي (Colin Clark) نسبة الضغط الضريبي الإجمالي المثلى بـ 25% في الدول المتقدمة. في هذا السياق وضع الاقتصادي الأمريكي (Arther Laffer) من خلال المنحنى المنسوب إليه (منحنى لافر). والذي فحواه كثرة الضريبة تقتل الضريبة. The laffer Curve.

### الشكل 06: منحنى لافر



من الجدير بالذكر إنه ليس من اللازم أن يتحمل العبء الضريبي الحقيقي الشخص الذي كلف قانونا بتحملة، أي الشخص الذي يدفع الضريبة من ماله الخاص بصفة نهائية، وإنما قد يتمكن هذا الشخص من أن ينقل عبء الضريبة إلى غيره، ومن هنا فإن ظاهرة نقل العبء الضريبي، واستقرار هذا العبء في النهاية على شخص معين تفرض أهميتها بهذا الخصوص.

ومن ناحية أخرى فإن ظاهرة نقل العبء الضريبي قد ترتبط ببعض الظواهر التي قد تختلط بها، وهو ما يتعين الإشارة إليه في هذا الإطار، وعلى ذلك فإننا نستطيع أن نعالج الجوانب الاقتصادية للعبء الضريبي من خلال جانبين: الأول هو مشكلات نقل العبء الضريبي، والثاني يتعلق بتفسير استقرار العبء الضريبي.

نشير أن الممول (المكلف) القانوني، أو ما يطلق عليه البعض (الممول الاسمي)، هو من استهدفه المشرع الضريبي، وهو بدوره سيقوم بأداء العبء الضريبي لصالح الخزينة العامة من خلال الدوائر الضريبية، إلا أنه سيعمل جاهداً على تحميل ما دفعه من دين ضريبي على كاهل المستهلك، والذي سيصبح الممول الواقعي أو ما يسميه البعض المكلف الحقيقي أو المكلف الفعلي، وقد تستقر الضريبة بصفه نهائية على المكلف قانوناً بدفعها، وذلك حين يعجز عن نقل عبئها إلى أي شخص آخر.

**2- مشكلات نقل العبء الضريبي:** يمثل نقل العبء الضريبي عملية يتوصل بها دافع الضريبة أو المكلف القانوني بما إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى الغير، ومعنى ذلك إنه ليس من الضروري أن يكون المكلف القانوني بدفع الضريبة هو

الذي يتحملها بصفة نهائية، وذلك إذا تمكن هذا المكلف من نقل كل أو بعض الضريبة إلى آخر، فالتاجر المستورد لسلعة معينة مثلاً إذا دفع ضريبة جمركية على هذه السلعة، فإنه يمكن أن يقوم بنقل عبء هذه الضريبة من خلال تضمين سعر هذه السلعة بقيمة الضريبة، أي عن طريق تحميل عبء الضريبة على سعر السلعة.

ولكن في حال تحمل المكلف القانوني قيمة الضريبة، فإننا نكون أمام ظاهرة تسمى بالاستقرار المباشر للضريبة. ولا يثير الاستقرار المباشر للضريبة هنا أي صعوبة حيث تنتقص الضريبة من الدخل الحقيقي الصافي لمن يدفعها، أما الذي يثير صعوبات في هذا الشأن فهو الاستقرار غير المباشر للضريبة أو العبء الفعلي.

ويتحقق الاستقرار غير المباشر للضريبة إذا تمكن المكلف القانوني بالضريبة من نقل عبء الضريبة إلى ثان تربطه به علاقة اقتصادية، ومع أنه قد يتمكن الشخص الأخير من نقل عبء الضريبة إلى ثالث، والثالث إلى رابع وهكذا، فإن عملية نقل عبء الضريبة تنتهي باستقرار فعلي بعد ذلك، محققة ما يسمى بظاهرة انتشار الضريبة.

من الأمثلة على الضرائب التي لا يمكن نقل عبئها الضرائب على التركات والضرائب على الأشخاص (الرؤوس) والضرائب على الدخل بالنسبة للمكلفين الذين لا يرتبطون بأي نشاط زراعي أو صناعي أو تجاري، ومن ذلك الضرائب على المرتبات والأجور وما في حكمها. أما الضرائب التي يمكن نقل عبئها جزئياً فهي الضرائب التي تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يدخلون في معاملات تجارية مع آخرين بمناسبة قيامهم بإنتاج السلع والخدمات. في حين أن الأمثلة على الضرائب التي يمكن نقل عبئها بالكامل هي الضرائب التي تفرض على التداول والإنفاق.

### 3- صور نقل العبء الضريبي: يمكن أن نفرق بين ثلاثة أنواع من نقل العبء الضريبي نشير إليها تباعاً فيما يأتي<sup>1</sup>:

**3-1- النقل إلى الأمام والنقل إلى الخلف:** قد يأخذ نقل العبء الضريبي صورة النقل إلى الأمام، وذلك إذا تمكن المنتج من نقل العبء الضريبي إلى المستهلك مثلاً، وقد يكون هذا النقل إلى الخلف وذلك حينما يقوم هذا المنتج بتخفيض نفقات إنتاجه سواء من خلال تخفيض أجور عماله مثلاً أم بتخفيض المواد الأولية المستخدمة أو أسعارها أو تخفيض نفقات الإدارة والدعاية، وهنا يقال إن عبء الضريبة قد انتقل إلى الخلف، وقد يكون النقل إلى الخلف داخلياً إذا تم في نطاق المشروع، أو خارجياً إذا تم بين المشروع والمتعاملين معه في هذه الحدود. وهناك صور أخرى من صور نقل العبء الضريبي، وهو النقل المنحرف، ويحدث إذا انتقلت الضريبة من سلعة إلى أخرى غير التي فرضت عليها الضريبة.

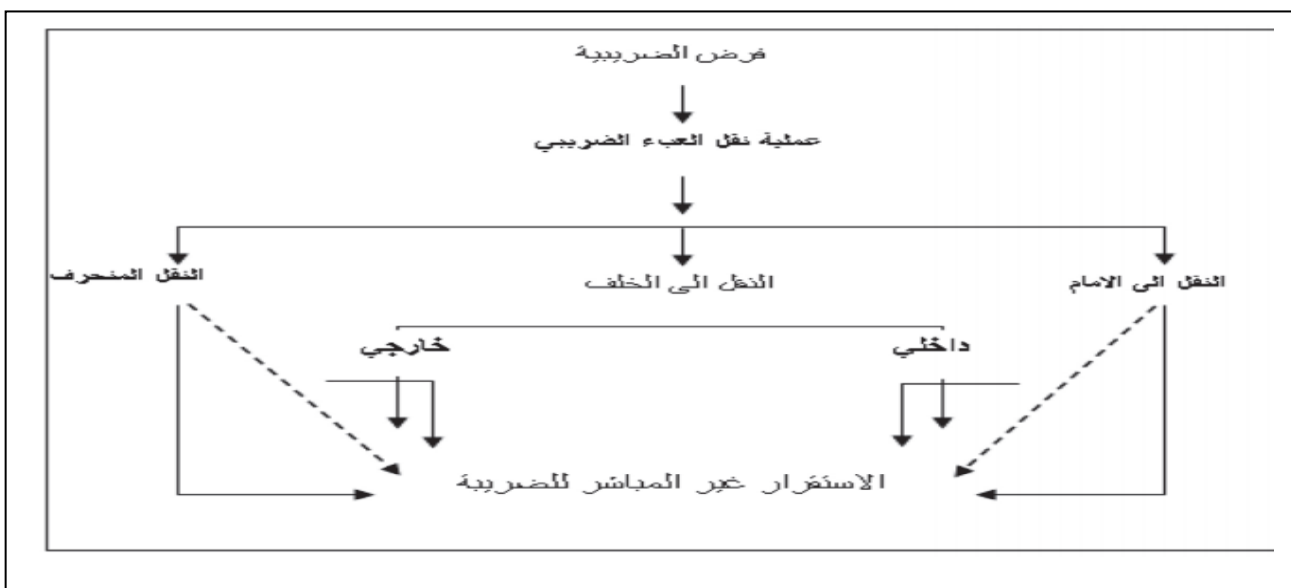
**3-2- النقل المقصود والنقل غير المقصود:** قد يكلف المشرع الضريبي بعض الأشخاص بدفع ضرائب معينة لأنه يحسب أنهم سيتمكنون من نقل عبئها، فإذا نجح هؤلاء الأشخاص في ذلك، فإن النقل يكون مقصوداً، وعلى العكس إذا كلف المشرع أشخاصاً بالضريبة وهو يرى عدم إمكان نقلها، فإن نقل عبء الضريبة هنا يكون غير مقصود.

<sup>1</sup> ميشم لعبي إسماعيل، المالية العامة مقايضات الكفاءة والعدالة، الطبعة الأولى، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان 2016، ص: 199.

**3-3- النقل الكلي والنقل الجزئي:** يكون النقل كلياً إذا تمكن المكلف القانوني بالضريبة من نقلها بالكامل إلى شخص آخر، أما إذا لم يتمكن هذا إلا من نقل جزء من الضريبة، فإننا نكون أمام نقل جزئي لعبء الضريبة. ويمكن تصوير عملية نقل العبء الضريبي كما يتضح في الشكل.

إذ يبين الشكل أن عملية نقل العبء الضريبي تبدأ بعد صدور قانون فرض الضريبة الأمر الذي يحدث ردود فعل مختلفة لدى دافعي هذه الضريبة، وهو ما ينتج عنه إحداث مسارات مختلفة للعبء الضريبي الفعلي أو ما يسمى بالاستقرار غير المباشر للضريبة.

### الشكل 07: عملية نقل العبء الضريبي



المصدر: ميشم لعبي إسماعيل، مرجع سابق، ص: 200.

### 3- العوامل المحددة لعملية العبء الضريبي:

إن عملية نقل العبء الضريبي تتوقف أساساً على مدى مرونة طلب وعرض السلعة من ناحية، ونوع نفقة الإنتاج السائدة من ناحية أخرى.

- **درجة مرونة طلب وعرض السلعة:** يختلف القدر من الضريبة الذي يمكن أن يتحمله المستهلك باختلاف درجة مرونة طلب وعرض السلعة، وكقاعدة عامة فإنه إذا كان الطلب على السلعة أو الخدمة المفروض عليها الضريبة مرناً تعذر نقل العبء الضريبي على المستهلك، وكلما قلت مرونة الطلب على هذه السلعة أمكن نقل جانب كبير من الضريبة إلى هذا المستهلك. أما إذا كان عرض السلعة أو الخدمة المفروض عليها الضريبة مرناً، فإن ذلك يعني أن الإنتاج يمكن أن يتكيف بسهولة للظروف التي فرضت معها الضريبة، ولهذا فإنه يمكن نقل جزء أكبر من الضريبة إلى المستهلك من خلال

رفع السعر، وعلى العكس من ذلك إذا كان العرض غير مرن، فإن البائع يتحمل النصيب الأكبر من عبء الضريبة. ومن ثم فإنه يتم توزيع عبء الضريبة بين المنتج والمستهلك طبقاً للعلاقة الآتية:

$$\text{عبء الضريبة على المستهلك} / \text{عبء الضريبة على المنتج} = \text{ مرونة العرض} / \text{ مرونة الطلب}$$

- نوع تكلفة الإنتاج السائد: إن زيادة سعر السلعة أو الخدمة نتيجة لفرض الضريبة يترتب عليه نقل العبء الضريبي بما يؤدي إلى انكماش الطلب في الفترة القصيرة، أما في الفترة الطويلة فإن ذلك يؤدي إلى نقص إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة. فإذا كان المنتج يتوازن في سوق المنافسة الكاملة عندما تتساوى التكلفة الحدية مع سعر السوق، فإن السعر يتجه بعد فرض الضريبة إلى التساوي مع تكلفة الإنتاج الحدية الجديدة، أي تكلفة الإنتاج مضافاً إليها الضريبة، وتختلف تكلفة الإنتاج باختلاف الظروف الفنية والاقتصادية والاجتماعية للعملية الإنتاجية بين تكلفة متناقصة وتكلفة متزايدة وتكلفة ثابتة.

ويمكن أن نميز بين انتشار الضريبة والعبء الضريبي. إذا ما تحمل الشخص العبء النهائي للضريبة، فإن دخله يقل بمقدار هذه الضريبة الأمر الذي يؤدي به (على فرض بقاء العوامل الأخرى على حالها) إلى الحد من إنفاقه على الاستهلاك، وهذا يعني نقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية، وهم بدورهم ينقصون من إنفاقهم على الاستهلاك، وهكذا حتى تنتشر الضريبة محدثة اضطرابات اقتصادية متعاقبة، وإن كانت تنتهي بحالة توازن تنشأ بعد فرض الضريبة تختلف عن حالة التوازن السابقة على فرضها. ويمكن تصوير الفرق بين عملية نقل عبء الضريبة وظاهرة انتشار الضريبة كما يأتي:

- بينما يفرض انتشار الضريبة على الفرد الذي تستقر عنده حداً على الاستهلاك يمتد إلى أصحاب المشروعات التي تنتج السلع الاستهلاكية، فإن نقل العبء الضريبي يجعل من غير الضروري أن ينقص المكلف القانوني من استهلاكه الخاص إذا نجح في نقل العبء الضريبي كلياً أو جزئياً إلى آخر.
- إذ يكون نقل العبء الضريبي ممكناً بالنسبة لبعض الضرائب فقط وفي ظل شروط معينة، فإن ظاهرة انتشار الضريبة تتعلق بكل أنواع الضرائب، إذ يترتب على كل ضريبة بعض الانكماش في الاستهلاك الخاص، ولكن ليس من الضروري أن يكون هذا الانكماش عاماً بحيث يشمل ويصيب كل السلع الاستهلاكية بنفس الدرجة.

ومع ذلك فإن ظاهرة انتشار الضريبة شأنها شأن ظاهرة نقل العبء الضريبي لا تستمر إلى ما لا نهاية، إذ تدخل عوامل اقتصادية وتنظيمية تخفف من أثرها، وتقضي على فعاليتها.

### خامسا: الازدواج الضريبي:

**1- تعريف الازدواج الضريبي:** يشير مصطلح الازدواج الضريبي بتعدد فرض الضريبة على المكلف بأدائها. وهو يختلف عن الضرائب المتعددة التي تقوم على أساس تعدد الأوعية الضريبية كالضريبة على الثروة والضريبة على رؤوس الأموال العقارية والضريبة على رؤوس الأموال المنقولة فكلها ضرائب مختلفة باختلاف الأوعية. يقصد بالازدواج الضريبي فرض نفس الضريبة أو ضريبة متشابهة لها أكثر من مرة على نفس الشخص، وعن نفس المال وفي نفس المدة.

**2- شروط الازدواج الضريبي:** يتضح من التعريف السابق وجوب توفر شروط معينة لتحقيق الازدواج الضريبي والتي تتمثل فيما يلي<sup>1</sup>:

- وحدة الشخص المكلف بالضريبة: من بين شروط قيام ظاهرة الازدواج الضريبي أن يكون الشخص المكلف نفسه هو الذي يتحمل نفس الضريبة أكثر من مرة.

- وحدة الضريبة المفروضة: يقصد بوحدة الضريبة المفروضة لقيام ظاهرة الازدواج الضريبي، أن يدفع المكلف نفس الضريبة مع توفر جميع الشروط الأخرى أكثر من مرة، أو أن يدفع ضريبتين متشابهتين أو من نفس النوع أو الطبيعة.

- وحدة المادة المفروضة عليها الضريبة: يتعين بالإضافة إلى الشروط السابقة، كي يتحقق الازدواج الضريبي أن يكون وعاء الضريبة أو المادة الخاضعة لها محلا للضريبة أكثر من مرة واحدة، أي أن تكون المادة أو موضوع الضريبة ومحلها واحدا، أما إذا فرضت الضريبة في كل مرة على مادة مختلفة، فلا تكون هناك ظاهرة ازدواج ضريبي بالرغم من وحدة الشخص المكلف بدفع الضريبة.

- وحدة الفترة المفروضة عنها الضريبة: يشترط أخيرا لتحقيق ظاهرة الازدواج الضريبي وحدة الفترة التي تفرض عنها الضريبة أكثر من مرة، أما إذا فرضت الضريبة على دخل المكلف في سنة معينة، ثم فرضت مرة أخرى على دخله ولكن في سنة تالية فإننا لا نكون بصدد ظاهرة الازدواج الضريبي لاختلاف المدة المفروضة عنها الضريبة.

### 3- أنواع الازدواج الضريبي:

- الازدواج الضريبي المحلي: ويعني فرض الضريبة نفسها أو ضريبة من نفس النوع، أكثر من مرة، على الشخص نفسه، بالنسبة إلى المال نفسه، في مدة واحدة.

- الازدواج الضريبي الدولي: ويعني تحصيل نفس الضريبة أو ضريبة مشابهة لها في دولتين أو أكثر، عن نفس الشخص المكلف بالضريبة، وعلى نفس المادة الخاضعة للضريبة، وعن نفس المدة الزمنية.

<sup>1</sup>محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص: 38.

ولتفادي الازدواج الضريبي الدولي وتجنبه فعادة ما يتم بناء على اتفاقيات تنص على أن مكان نشوء الدخل هو الأساس في فرض الضريبة، وهذا يعني أن الضريبة تفرض في الدولة التي يتحقق فيها الدخل على سبيل المثال إذا حققت شركة صينية دخلا ما من استثمار أو تنفيذ مشاريع بالجزائر ينبغي أن يخضع هذا الدخل للقانون الضريبي الجزائري دون القانون الضريبي الصيني.



## المحور الثامن:

### الإيرادات غير العادية (الإيرادات الاستثنائية)

#### القرض العام:

- تعريف القرض العام
- خصائص القرض العام
- أنواع القرض العام
- انقضاء القرض العام
- أوجه الاختلاف القرض العام عن الضرائب

#### الإصدار النقدي الجديد (التمويل بالعجز):

- تعريف الإصدار النقدي
- شروط الإصدار النقدي

## المحور الثامن: الإيرادات غير العادية

### (الإيرادات الاستثنائية)

يعد القرض العام مصدر آخر من مصادر إيرادات الدولة العامة يضاف إلى مصادرها الأخرى، والقرض مصدر تلجأ إليه الدولة في الظروف غير الاعتيادية وعندما تعجز مواردها الأخرى عن تغطية نفقاتها سواء الجارية أو الاستثمارية. وتعتبر القروض العامة أحد مصادر الإيرادات العامة وذلك رغم الخلافات التي تثار بشأنها من حيث خطورة الاعتماد عليها، لما لها من مشاكل نتيجة الأعباء المتراكمة على القرض وخدمته، وقد تزايدت أهمية هذا المصدر لمعظم دول العالم وخاصة النامية منها. وتلجأ الدولة إلى القروض في العديد من الحالات أهمها:

- عندما تصل الضرائب إلى حدها الأقصى بحيث ليس بمقدور الدولة زيادة الضرائب، كون زيادة الضرائب تهدد النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة.
- تلجأ الدولة إلى القرض أحيانا لمعالجة وضع اقتصادي معين كحالة التضخم.
- عندما تكون للضرائب ردود أفعال عنيفة من قبل المجتمع حتى وإن كان مستوى الضريبة لم يبلغ مستواه الأقصى.

عندما تكون وسائل التمويل التي ذكرناها سابقا عاجزة عن تغطية النفقات العامة تلجأ إلى ما يسمى بالإصدار النقدي الجديد أو التوسع في الائتمان. وهو من أحد الوسائل التي تلجأ إليها الدولة من أجل تمويل عجز موازنتها، فتقوم الحكومة بالتوسع النقدي أي إصدار نقود جديدة، ويطلق على هذه الآلية بالتمويل التضخمي نظراً لاعتماده على مصادر تضخمية بدلا من الارتكاز على مدخرات حقيقية، فهو من الأدوات المقصودة التي تستخدمها الدولة من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية.

#### أولاً: القرض العام:

**1- تعريف القرض العام:** القرض هو عبارة عن مبلغ من المال يقوم بدفعه أحد أشخاص القانون العام أو الخاص للدولة، وذلك بموجب عقد يرتكز إلى نص قانوني ويتضمن مقابل الوفاء، فهو عبارة عن مبالغ نقدية تستدينها الدولة أو أحد هيئاتها من الأفراد أو البنوك أو من الهيئات العامة أو الخاصة المحلية أو الدولية بشرط الالتزام بردها، ودفع فائدة عنها تبعا للشروط المتفق عليها.

وبالمختصر فالقرض هو عبارة عن عقد تبرمه الدولة أو أحد هيئاتها العامة مع الجمهور أو مع دولة أخرى تلتزم بموجبه على سداد مبلغ القرض وفوائده بحلول موعد السداد، ويكون ذلك طبقاً لإذن من السلطة التشريعية<sup>1</sup>.

## 2- خصائص القرض العام:

يختلف القرض العام عن باقي إيرادات الدولة المالية، ذلك أنه يدخل إلى خزينة الدولة بصورة مؤقتة وبمقابل، وتتعهد الدولة بإعادة رأسمال القرض إلى الدائن مضافاً إلى ذلك تعويض لهذا الدائن بفوائد سنوية مقابل القرض الممنوح. ويمتاز القرض العام بالخصائص التالية<sup>2</sup>:

- **القرض مبلغ من المال:** إذ أن القرض العام الذي يتم الحصول عليه قد يكون بشكل نقدي أو عيني، لكن القرض النقدي هو الأكثر شيوعاً؛

- القرض العام يدفع بصورة اختيارية عموماً، لكن عندما تقع الدول بأزمات اقتصادية ومالية خطيرة، أو عندما تواجه عدواناً خارجياً، وفي مثل هذه الظروف تلزم الدول مواطنيها بقروض بصورة إجبارية فتكون القروض هنا إلزامية، لا تحتل عن الضريبة سوى أنها غير نهائية؛

- القرض العام يدفع من قبل أحد أشخاص القانون العام أو الخاص ففي القرض العام تستدين الدولة من أشخاص القانون العام (هيئات أو مؤسسات أو شركات) أو الخاص (أفراد) الذين يتمتعون بجنسيتها ومن الأجانب، كما تلجأ الدولة إلى دول أجنبية ومؤسسات مالية وطنية وإقليمية ودولية طلباً للقروض؛

- القرض العام يدفع للدولة: ينحصر القرض العام بأشخاص القانون العام فقط سواء أكان هذا الشخص هو السلطة المركزية أو وحدات الإدارة المحلية والبلديات أو المؤسسات والهيئات التي تتمتع بشخصيات اعتبارية وباستقلال مالي وإداري؛

- القرض العام يتم بموجب عقد؛

- القرض العام يصدر بقانون: إذ تقوم الدولة بعقد القروض العامة وإصدار سندات الدين العام استناداً إلى إذن مسبق يصدر من السلطة التشريعية، ويتضمن الموافقة على الاقتراض؛

- تتعهد الدولة بإعادة القرض إلى الدائنين مع الفوائد السنوية المترتبة عليه ضمن الشروط المتفق عليها، لذا يطلق على القرض ب (الضريبة المؤجلة).

<sup>1</sup> سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان 2011، ص: 164.

<sup>2</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابرالحلو، مرجع سابق، ص: 97.

3- أنواع القرض العام: تنقسم القروض العامة إلى عدة أنواع بحسب اختلاف المعيار الذي يستند إليه التقسيم، وأهمها<sup>1</sup>:

3-1 من حيث مصدر القروض (القروض الداخلية والقروض الخارجية):

- القروض الداخلية: تأتي من النظام المصرفي أو أجهزة تجمع الأموال مثل هيئة التأمينات، ويمكن الاقتراض من الجمهور مباشرة، والقروض من المدخرات مثل: شهادات الإستثمار والسندات، وأذونات الخزانة والقروض الداخلية، تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها المواطنون أو المقيمون على إقليم الدولة.

- القروض الخارجية: تمثل مديونية الدولة اتجاه أشخاص غير مقيمين في إقليمها، سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين ممثلين في شركات؛ أو هيئات خاصة أو حكومات أجنبية أو هيئات دولية.

3-2 من حيث حرية الاكتتاب (القروض الاختيارية والقروض الإجبارية):

- القروض الاختيارية: هي القروض التي يكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الوطنية، الخاصة أو العامة طواعية واختيارا.

- القروض الإجبارية: فهي القروض التي يكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الوطنية، الخاصة أو العامة وغيرها إجباريا.

3-3 من حيث الزمن (القروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل):

- القروض القصيرة: تسدد لفترة لا تزيد عن سنة.

- القروض متوسطة الأجل: فهي التي تتراوح مدتها بين سنة وخمس سنوات.

- القروض طويلة الأجل: فهي تلك القروض التي تتجاوز مدتها خمسة سنوات.

4- انقضاء القرض العام:

يعني انقضاء القرض العام الوفاء بقيمته للمكاتبين، أو بمعنى آخر سداد قيمة القرض وتخفيض مقدار الدين العام، وتختلف طرق تسديد القرض باختلاف نوع القرض وشروطه، فمثلا القروض قصيرة الأجل تدفع في ميعاد استحقاقها أو يخير الدائنون بتبنيها في قروض طويلة الأجل، أما القروض الدائمة فتسدد برد قيمة السندات لحاملها أو باستبدالها بدين آخر دائم أو طويل الأجل، ولكن بمعدل فائدة أقل، أما فيما يخص القروض طويلة الأجل فيتم تسديدها في مواعيدها على دفعات، وتكون الدفعة الأخيرة مع انتهاء آجال القرض. وسنتطرق إلى هذه الطرق فيما يلي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام. مركز الإسكندرية للكتاب، مصر 2001، ص: 102.

<sup>2</sup> لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بسكرة، الجزائر 2014، ص ص: 91-92.

- **وفاء القرض العام حين الاستحقاق:** يعتبر تسديد قيمة القرض الطريقة الطبيعية لانقضاء القرض، حيث يتم تسديده بشكل تام وترد القيمة الاسمية للسندات للمكتتبين فيها، وتعتمد الدولة على هذه الطريقة عندما تلجأ إلى القروض قصيرة الأجل، لأن تسديدها يتم عن طريق اللجوء إلى موارد الدولة العادية والتي لا تتطلب مبالغ كبيرة.

- **تسديد القرض العام عن طريق التثبيت:** تثبيت الديون هو تحويل الديون قصيرة الأجل والتي حل موعد استحقاقها إلى قرض مثبت طويل الأجل، حيث تقوم الدولة بتحديد فترة القرض العام قصير الأجل فتصدر بدله قرض متوسط أو طويل الأجل ويكون مبلغه بنفس مبلغ القرض السابق، وتقوم الدولة بالسماح للمكتتبين في السندات السابقة للاكتتاب في هذه السندات الجديدة، وما تجدر إليه الإشارة هو أنه يمكن لعملية التثبيت أن تكون اختيارية أو إجبارية.

- **تسديد القرض بأسلوب التبدل:** انقضاء القرض العام بالتبدل هو قيام الدولة بتغيير السندات القديمة بسندات جديدة بنفس القيمة الاسمية، ولكن بأسعار فائدة منخفضة، والهدف من هذا التبدل تخفيف عبء الديون العامة، وعادة ما يقتصر هذا التبدل على الديون طويلة الأجل والمتوسطة، وتلجأ إليه الدولة في حالة انخفاض أسعار الفائدة في السوق النقدية والمالية و التي تكون أقل مما هو متفق عليه في شروط العقد، وقد يكون التبدل اختياريا أو إجباريا، حيث يكون اختياريا عندما تترك الدولة الحرية لحملة السندات في الاختيار بين تخفيض سعر الفائدة عن طريق إصدار قرض جديد أو استرجاع قيمة سندات القرض القديم، وذلك حسب القيمة الاسمية لهذه السندات، ويكون إجباريا عندما تقوم الدولة بتخفيض سعر الفائدة على القرض العام دون موافقة المكتتبين، وهذا استنادًا إلى ما تتمتع به الدولة من سيادة.

- **تسديد قيمة القرض عن طريق الاستهلاك:** تهدف عملية الاستهلاك إلى التخلص من الدين الناجم عن القرض، وذلك بواسطة إرجاع قيمته إلى المكتتبين على دفعات متتالية، فيتم تسديد قيمة القرض على عدة مراحل وتركز الدولة على هذا الأسلوب عندما لا تتمكن من تسديد قيمة القرض وفوائده في الآجال المحددة، ومن أهم القروض التي تسددها الدولة بهذه الطريقة هي القروض المؤبدة، فتكون الدولة حرة في طريقة تسديد القرض وهذه الطريقة تعرف بالاستهلاك الاختياري، أما إذا كانت القروض ذات أجل محدد ورغبت الدولة في تسديد قيمة هذا القرض قبل انقضاء آجاله سواء على دفعات أو دفعة واحدة فيعرف بالاستهلاك الإجباري للقرض العام.

## 5- أوجه الاختلاف القرض العام عن الضرائب: نذكر أهم أوجه الاختلاف فيما يلي<sup>1</sup>:

- القرض موجه لمجال معين أو قطاع معين. على عكس الضرائب التي تتمتع بخاصية عدم تخصيص النفقات.

<sup>1</sup> بوري محي الدين، دور السياسة المالية في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر ما بين (2000-2010)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر 2018، ص ص: 65-66.

- القروض تدرج في تقسيم النفقات الاختيارية على عكس الضرائب التي تتمتع بصفة الإلزامية غير أنه وفي حالات خاصة قد تتسم القروض بصفة الإلزام.
- القروض تعد عبئ على الخزينة سواء بأصل القرض أو بالآثار المالية المترتبة عليه (خدمة الدين).
- اختلاف الآثار الاقتصادية الناجمة عن القروض بالنظر إلى آثار الضرائب.
- قد ينجم عن القروض والمتعلقة خصوصاً بالهياكل المالية العالمية فرض لبعض السياسات الاقتصادية والتي لا يكون اقتصاد الدولة مستعداً لها. على عكس الضرائب التي تكون فيها للدولة كامل الاستقلالية في تسيير السياسات التي تراها مناسبة.

### ثانياً: الإصدار النقدي الجديد (التمويل بالعجز):

عندما تعجز وسائل التمويل السابقة عن توفير مبالغ نقدية كافية لتغطية النفقات العامة، فإن الدولة تلجأ إلى إتباع وسيلة أخرى عند الضرورة لسد العجز الحاصل في الموازنة، وهذه الوسيلة تسمى بالإصدار النقدي الجديد والذي يقصد به قيام الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود تمكنها من تغطية العجز المتحقق بموازنتها في فترة زمنية محددة، ويطلق على هذه الوسيلة في الفقه المالي (التضخم المالي) أو التضخم الاقتصادي.

**1- تعريف الإصدار النقدي:** يعني الإصدار النقدي خلق كمية من النقود الورقية تستعمله الدولة في تمويل نفقاتها. وهو قيام الحكومة بإصدار نقدي جديد خلال فترة معينة بنسبة تتجاوز نسبة الزيادة الاعتيادية في حجم المعاملات في الإقتصاد الوطني خلال نفس الفترة مع افتراض ثبات سرعة تداول النقود<sup>1</sup>.

ويقصد بالتضخم المالي هو الزيادة التي تحصل في كمية النقود عند الأفراد ثم زيادة طلبهم على شراء السلع والخدمات الذي يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار، ومن ثم انخفاض القيمة الحقيقية للنقود، ولا يتحقق هذا الأمر غالباً إلا بتوفر أحد الشرطين الآتيين<sup>2</sup>:

**الأول:** يتمثل في وجود حالة استخدام كامل للاقتصاد القومي كما يحدث أحياناً في البلاد المتقدمة حيث يعجز الجهاز الإنتاجي فيها عن تلبية الزيادة المتحققة في الطلب الكلي على السلع والخدمات.

**الثاني:** يتمثل في وجود حالة اقتصاد جهازه الإنتاجي غير مرن وتتميز بعدم وجود طاقات إنتاجية عاطلة وهي حالة موجودة في معظم البلاد النامية حيث أن أجهزتها الإنتاجية غير قادرة على التوسع في الإنتاج.

<sup>1</sup> محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2010، ص: 161.

<sup>2</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سابق، ص: 116 - 117.

ففي الحالة الأولى أي حالة الدول المتقدمة التي تتميز بوجود طاقات إنتاجية عاطلة فان زيادة وسائل الدفع ستؤدي إلى تشغيل هذه الطاقات وزيادة الإنتاج والاستخدام، أما في الحالة الثانية الموجودة في معظم البلاد النامية وهي حالة وجود الاستخدام الكامل فان زيادة عرض النقد بهذه الوسيلة ستؤدي إلى ارتفاع الأسعار أي بتعبير آخر يكون لها آثارا تضخمية مباشرة وأصبح هناك قواعد وشروط تلتزم بها الدولة عند اللجوء إلى الإصدار النقدي للحفاظ على قيمة العملة المحلية، ولم يعد يقبل طبع النقود إلا لأسباب اقتصادية من أجل تدبير السيولة اللازمة مقابل الإنتاج المحلي المتزايد عدا حالات الحروب والأزمات<sup>1</sup>.

ويعد الإصدار النقدي إيرادا نقديا للدولة تستفيد من الفرق بين سعر تكلفة طبعا والقيمة الاعتبارية لها، وقد تلجأ الدول أحيانا إلى تخفيض قيمة عملتها ويعد الفرق بين قيمة النقد قبل التخفيض وبعده إيرادا نقديا للدولة أيضا، وفي كلتا الحالتين أصبحت الدولة تستخدم ذلك التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ففي عصر السواق المفتوحة الحالي أصبحت سياسة رفع وتخفيض قيمة العملة وسيلة هامة للتحكم بحجم الصادرات والواردات الذي ينعكس بدوره على كل من الميزان التجاري والميزانية العامة.

**2- شروط الإصدار النقدي:** عندما تلجأ الدولة إلى هذه الآلية والمتمثلة في الإصدار النقدي لا بد من توفر العديد من الشروط لعل من أهمها<sup>2</sup>:

- أن تقوم بتوجيه أموال الإصدار النقدي الجديد لإنشاء مشاريع استثمارية تساعد في زيادة السلع الاستهلاكية من أجل أن يوفر لها متسعا من المرونة في عرض هذه السلع لتحمل الزيادة في الطلب النقدي عليها.

- ألا تقوم الحكومة بعملية الإصدار دفعة واحدة، بل تقوم بإصدار نقدي جديد عبر دفعات بكميات مدروسة لكي لا تضر بالاقتصاد الوطني.

- لا بد أن يكون الاقتصاد الوطني للدولة التي تعتمد على الإصدار النقدي مرنا خصوصا في أجهزته الإنتاجية.

وبشكل عام فإن اللجوء إلى هذه الطريقة في تمويل النفقات العامة يجب أن تأخذ الاعتبارات الآتية<sup>3</sup>:

- مدى مرونة الجهاز الإنتاجي وقدرته في الاستجابة للمتغيرات التي تحصل في الطلب.
- استخدام هذا الأسلوب في تمويل النفقات الاستثمارية لا سيما في المشاريع الإنتاجية ذات العائد المرتفع والتي تتحقق خلال فترة قصيرة ، لكي يمكن كبح جماح الأثر التضخمي الذي يحدثه التدفق النقدي اللازم

<sup>1</sup> محمد خير العكام، مرجع سابق، ص: 110.

<sup>2</sup> ناصر عبيد الناصر، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا 2005، ص: 269.

<sup>3</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سابق، ص: 118 - 119.

لإنشاء المشروع، أي أن الإنتاج الجديد يساهم في إشباع الطلب المتولد من التدفقات النقدية في فترة إنشاء المشروع.

- ضرورة دراسة مرونة الطلب الداخلية للسلع المختلفة ومعرفة السلع التي يزداد الطلب عليها عند زيادة الدخل، ومن ثم العمل على إنشاء المشاريع التي تنتج هذه السلع.



## المحور التاسع:

# الميزانية العامة للدولة

تعريف الميزانية العامة للدولة، عناصرها وأهميتها

- تعريف الميزانية العامة للدولة، عناصرها، أهميتها
- الفرق بين الموازنة وغيرها من الموازنات

مبادئ (قواعد) الميزانية العامة للدولة:

- مبدأ السنوية
- قاعدة وحدة الميزانية
- قاعدة شمولية (عمومية) الميزانية
- مبدأ توازن الميزانية

أنواع الميزانية العامة للدولة:

- الميزانية التقليدية (ميزانية البنود)
- ميزانية البرامج والأداء
- ميزانية التخطيط والبرامج
- الميزانية ذات الأساس الصفري

## المحور التاسع: الميزانية العامة للدولة

جاء التنظيم المالي لدى الفينيقيين من خلال جمع الواردات ودفع ما يترتب على خزينة الدولة من واجبات. أما النظام المالي لدى بلاد الفرس، فقد شهد تطوراً مهماً مما يفرض على الدولة تنظيم إحصاءات تؤمن لها جباية موارد مالية معتبرة. ويعتقد أن الرومان هم أول من نظم الموازنة تاريخياً، حيث كانت توضع لمدة خمس سنوات في عصر الإمبراطورية الرومانية. لكن الموازنة بمفهومها الحديث هي من وضع إنجلترا، حيث اضطر الملك شارل الأول في عام 1628 أن يصدر وثيقة الحقوق، جاء فيها ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب، وامتنع الملك عن جباية أي مورد كان قبل الحصول على موافقة البرلمان. وفي 1789 أصبحت السلطة التشريعية في فرنسا تأذن بالجباية والإنفاق بعيداً عن الملك ولا يعطى هذا الإذن لأكثر من سنة.

تعد الميزانية العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة و سياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها. فالميزانية هي العملية التي من خلالها يخصص لتحديد النفقات العامة والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مدة زمنية محددة<sup>1</sup>.

أولاً: تعريف الميزانية العامة للدولة، عناصرها وأهميتها

### 1- تعريف الميزانية العامة للدولة:

تعرف الميزانية العامة للدولة بأنها خطة مالية للحكومة تعد من قبل السلطة التنفيذية ويتم إقرارها من السلطة التشريعية، وتحتوي تقديرات للإيرادات والنفقات العامة لفترة مالية مقبلة، سعياً لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة. وأما وثيقة الميزانية فتحتوي على أرقام المخصصات المالية للأجهزة الحكومية والبرامج والمشاريع التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال فترة مالية مقبلة<sup>2</sup>.

حسب المادة الثالثة من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية. فإن المشرع الجزائري عرف الميزانية العامة على أنها الوثيقة التي تقدر وترخص للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد المجيد دراز، سمير أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2002، ص: 53.

<sup>2</sup> بسام بن عبد الله البسام، مدى كفاءة وفاعلية أنظمة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية وسبل تطويرها، مركز البحوث والدراسات، المملكة العربية السعودية 2018، ص: 28.

<sup>3</sup> المادة 03 من قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35.

وجاء في المادة السادسة من القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية. تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحدد سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

## 2- عناصر الميزانية العامة للدولة:

– الميزانية العامة بمثابة خطة مالية: الميزانية العامة للدولة بجانبها التحصيلي (الإيرادات) والإنفاقي (المخصصات المالية)، تساعد في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة. بالمقابل، الخطط الاستراتيجية والأهداف العامة للدولة تقرر من قبل الحكومة وذلك بالنظر في الأوضاع المالية والاقتصادية للبلد.

– الميزانية العامة تعد من قبل السلطة التنفيذية: إعداد تقديرات النفقات العامة عنصر مهم من عناصر الميزانية. من جهة، فإن دقة تقدير نفقات البرامج والمشاريع والمصروفات الجارية لفترة مالية مقبلة عامل مهم في الاستخدام الأمثل للمخصصات المالية وتوظيف النفقات بكفاءة وفاعلية، ومن جهة أخرى، فإن التنسيق بين الأجهزة الحكومية في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة، يتطلب التنسيق بين الأجهزة الحكومية في الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ضمن النفقات المخصصة لكل جهة. ولذلك، فإن من أهم عناصر تقييم جودة نظام الميزانية المطبق في الدول هو الدقة في تقدير النفقات العامة وفقاً لمتطلبات التنفيذ ولتحقيق الأهداف بكفاءة. وعلى الرغم من أهمية دور وزارة المالية في تقدير الإيرادات العامة للدولة والتنسيق بين الأجهزة الحكومية في تحقيق الأهداف العامة والخطط الاستراتيجية للدولة، إلا أن كل جهاز حكومي مطالب بتقدير النفقات العامة بدقة وفقاً للتوجهات العامة للحكومة. وللحصول على تقدير دقيق للمخصصات المالية والإيرادات، فإن ذلك يتطلب موظفين مدربين، وأنظمة ميزانية ذات كفاءة وفاعلية، وقبل ذلك تحديد الخطط التشغيلية والتنفيذية لكل جهاز حكومي وللحكومة بشكل عام بدقة.

– التقدير (التوقع): تعد الميزانية بيانا تقديريا مفصلا لما تتوقعه السلطة التنفيذية من إيرادات وما يجوز لها أن تجري من نفقات خلال فتر زمنية معينة عادة ما تكون سنة.

فهي تتضمن توقعاً لمبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالباً ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للميزانية العامة أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الميزانية والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للميزانية العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي. العامة على دقة معايير التوقع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ، وتقليص الفجوة بين التقدير فتقوم أجهزة الدولة المختلفة، بتقدير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة، اللازمة من أجل تنفيذ السياسة أنواعها المتعددة، وبما يتفق مع أبعاد السياسة المالية للدولة. المالية، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة وموزعة بين الإدارات العامة المختلفة، ومقسمة حسب أنواعها المتعددة، وبما يتفق مع أبعاد

السياسة المالية للدولة<sup>1</sup>.

- **الترخيص (الإجازة):** يقصد بالإجازة موافقة السلطة المخولة بالتشريع المصادقة على الموازنة التي تقدمها الحكومة ممثلة في رئيس الدولة.

بعد تحديد وتسجيل توقعات الحكومة بشأن النفقات والإيرادات العامة للدولة لسنة مقبلة، يتم عرض مشروع الحكومة على السلطة التشريعية كي تتأكد من مشروعيتها وملائمتها، وذلك من خلال فحص الأسس التي يعتمد عليها والأهداف المرجوة<sup>2</sup>، حيث يتم التحقق من شرعية عملية تحصيل الإيرادات أي مصادر الإيرادات ثم مدى ملائمة النفقات المقدر والأهداف المسطر لها لتحقيق المنفعة العامة. وبعد دراسة مشروع الحكومة والافتتاح بينود الميزانية العامة تمنح السلطة التشريعية الإيجاز وهذا بإجراء المصادقة على مشروع قانون المالية وتمضي الحكومة في تنفيذ الميزانية العامة.

- **دورية الموازنة العامة:** تحضر الموازنة بشكل دوري لمدة سنة واحدة في معظم دول العالم

3- **أهمية الميزانية العامة للدولة:**

تعد الميزانية أداة تنفيذ الخطة الاقتصادية للدولة، حيث ترتبط ارتباطا وثيقا بالمخطط الاقتصادي للدولة الذي تعلن عنه السلطة السياسية الحاكمة فور توليها الحكم، إلا أن نمط البرنامج الاقتصادي المراد تنفيذه يختلف باختلاف نظام الحكم (اشتراكي، رأسمالي وغيره)، حيث تعلن حكومات الدول الرأسمالية عن الاتجاهات العامة والبرامج الاقتصادية لفترة زمنية مقبلة دون تضمينها صفتي الإلزام والتخطيط المحكم كما هو عليه لدى الأنظمة الاشتراكية. لذلك يختلف مفهوم التخطيط المالي لدى النظامين كما يختلف مدى الارتباط بتنفيذ كلا المخططين أي من خلال البرنامج الاقتصادي المطبق لدى كل نظام، حيث تعتمد أغلب الدول الرأسمالية على ميزانيات الأداء والبرمجة في حين تركز الدول الاشتراكية على ميزانيات التخطيط والبرامج. وأيا كان نوع الاختلاف بين النظامين حول دور الميزانية وكيفية تنفيذها، فإن الميزانية العامة تبقى الوسيلة الوحيد لضمان التوازن المالي للدولة الذي من خلاله تتحقق أهداف السياسة العامة للدولة.

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة السياسية والاقتصادية والقانونية.

- **من الناحية السياسية:** تشكل الميزانية العامة الواجهة المالية لسياسة الدولة العامة ومؤشرا لتوجهاتها الاقتصادية والاجتماعية. فالميزانية المحكمة والسياسة المالية الجيدة تشكل ضمان الاستقرار السياسي وتقدمه، وتكسبه المصادقية لدى الرأي العام الوطني والدولي. كما قد تكون الميزانية أداة تستعمل للضغط السياسي اتجاه أنظمة معينة، حيث تشترط معاهدة ماستريخت مثلا على الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوربي عدم تجاوز نسبة العجز الاقتصادي لديها

<sup>1</sup> محمد خالد الخطيب، محمد خالد المهاني، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2005، ص: 368.

<sup>2</sup> منصور يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس 2004، ص 192.

### 3% في الميزانية العامة.

- من الناحية الاقتصادية: يظهر تأثير الميزانية في المجال الاقتصادي من خلال التغيرات التي تحدثها الميزانية لتشجيع النمو الاقتصادي، وذلك عن طريق تشجيع الطلب الكلي الناجم عن زياد النفقات الموجهة إلى مجال الاستثمارات، أو قصد تحفيز الإنتاج المحلي و ذلك عن طريق إتباع سياسة حمائية للاقتصاد الوطني تتركز على زياد فرض الرسوم على البضائع الأجنبية لتحقيق هامش أفضلية للإنتاج الوطني.

- من الناحية القانونية: تعد الميزانية وثيقة قانونية تصدر سنويا بموجب قانون المالية النافذ في الدولة، حيث يعتبر التصويت من اختصاص المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وصدور الميزانية في شكل قانون يمنحها صيغة التنفيذ الإلزامي وضرورة احترام مواعيدها و أحكامها، و لا يمكن للسلطة التنفيذية إذا دعت الضرورة إلى موارد جديد بعد دخول قانون المالية حيز التنفيذ أن تفرض ضرائب جديدة أو أن ترفع في نسبتها مهما كانت الظروف لتغطية هذه الظروف الجديدة، حيث يتطلب ذلك موافقة البرلمان عن طريق قانون المالية المعدل أو المكمل.

#### 4- التفرقة بين الموازنة وغيرها من الموازنات:

تختلف الموازنة العامة عن غيرها من الوثائق المالية، والتي قد تختلط بها، لذلك لا بد من إعطاء توضيح لكل مفهوم من أجل توضيح الصورة أكثر، وسوف نتطرق إلى أهم الوثائق المالية التي يمكن أن يختلط مفهومها بمفهوم الموازنة العامة فيما يلي<sup>1</sup>:

- الموازنة العامة والحساب الختامي: الموازنة العامة كما أشرنا إليها سابقا تتعلق بمدة مقبلة ومستقبلية تعتمد على تقديرات يمكن تحققها من عدمه، بينما الحساب الختامي فهو بيان لنفقات وإيرادات الدولة الفعلية والتي أنفقت خلال فترة زمنية سابقة، ومنه نلاحظ أن الموازنة العامة توضع لسنة مالية بينما يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية .

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

<sup>1</sup> الحسن دردوري، مرجع سابق، ص ص: 100 - 101.

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

- **الموازنة العامة والموازنات التقديرية للمشروعات العامة:** موازنات المشروعات العامة هي عبارة عن تقدير لأهداف هذه المشروعات وكيفية بلوغها، وهي وان كانت تحتوي على تصور دقيق للإنفاق الضروري لتحقيق هذه الأهداف وللإيرادات اللازمة لتمويلها، إلا أنها تفتقر إلى عنصر الإلزام الذي تتميز به الموازنة العامة عند اعتمادها، فتخصص هذه الموازنات للمشروعات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وتعد هذه الموازنات بشكل مستقل عن موازنة الدولة، فتنفيذها لا يحتاج لموافقة السلطة التشريعية وتسمى بالموازنات المستقلة.

- **الموازنات الملحقة والحسابات الخاصة على الخزنة:** توضع الموازنات الملحقة خصيصاً لبعض المرافق العامة التابعة للدولة، والتي ليس لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، فهي تقوم ببعض الأنشطة الاقتصادية الحيوية، والتي تتعلق برفاهية الأفراد، أما فيما يخص الحسابات الخاصة على الخزينة العمومية، فهي تلك الحسابات التي تخصص من أجل إيرادات ونفقات لا تعتبر بطبيعتها نفقات وإيرادات عامة لأنها تبقى في هذه الحسابات مدة زمنية ثم يتم إرجاعها لأصحابها، مثل مبالغ التأمينات للمقاولين... الخ حيث تتعهد الدولة برد هذه المبالغ عند إنجاز ما تم التعهد به فلا.

#### ثانياً: مبادئ (قواعد) الميزانية العامة للدولة:

إن مبادئ الموازنة العامة هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة وكتابها فمنهم من بالغ بقيمتها وزاد من عددها ومنهم من قسمها من حيث الأهمية إلى مبادئ أساسية وأخرى ثانوية، وتختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان والمكان وفق التشريع الوضعي للدولة. وقد ارتبطت هذه المبادئ بالمفهوم الكلاسيكي للموازنة العامة الذي كان سائداً لغاية أزمة الكساد الكبير في أوائل الثلاثينيات من القرن الماضي، إلا أن مع تطور مفهوم المالية العامة فقد تطورت مبادئ الموازنة العامة وأصبح لها العديد من الاستثناءات.

**1- مبدأ السنوية (annual budget):** يقصد بـسنوية الميزانية أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة، ويكون لكل سنة مالية ميزانية مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن ميزانية السنة السابقة وعن موازنة السنة اللاحقة.

**1-1- مبررات هذه القاعدة:** أن فترة السنة يمارس في نطاقها أغلب الأنشطة الاقتصادية، كما تضمن دقة تقدير الإيرادات والنفقات. فإذا كانت الدورة أقل من سنة مالية فإن ذلك يؤدي إلى عرض الموازنات العامة على السلطة التشريعية عدة مرات خلال السنة المالية وإطالة فترة المناقشات البرلمانية، وإذا كانت أكثر من سنة مالية فإن من شأن ذلك إضعاف رقابة السلطة التشريعية بسبب إطالة مدة الدورة وتقلب الظروف الاقتصادية خلالها.

**1-2- الاستثناءات الواردة على تطبيق مبدأ السنوية:** غالبا ما يتأثر تنفيذ الميزانية بأسباب اقتصادية أو سياسية أو مالية وهو ما ينعكس سلبا على تطبيق مبدأ السنوية وبالتالي على افتتاح السنة المالية عند تاريخ الفاتح جانفي، الأمر الذي أدى إلى ظهور قواعد جديد تشكل خروجاً عن مبدأ السنوية تتمثل في<sup>1</sup>:

**- برامج التجهيز:** هي ميزانيات خاصة بنفقات الاستثمار دون نفقات التسيير وتتعلق بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع قاعدية أو حيوية تتطلب مبالغ مالية ضخمة ومد طويلة لإنجازها تتجاوز السنة، بالإضافة إلى إجراءات معقد لتمويلها، ولذلك فإن الميزانية الخاصة بها تكون محدد بمد انتهاء وتسليم المشروع أو العملية الاستثمارية وتتم عملية تنفيذ برامج التجهيز بإتباع إجراءاتين هما: رخص البرنامج، اعتمادات الدفع.

**- ترحيل الاعتمادات:** هي رخصة بموجبها يمكن للحكومة استعمال الاعتمادات غير المستهلكة عند نهاية السنة المالية وذلك بالنسبة للسنة المقبلة وهذا وفقا لطبيعة الاعتمادات المفتوحة. ويظهر ذلك في اعتمادات التسيير واعتمادات التجهيز.

**- الاعتمادات الشهرية (الاثني عشر):** يرجع سبب وجود قاعد الاعتمادات الشهرية إلى تأخر وصول الاعتمادات المالية نظرا لتأخر مناقشة البرلمان لمشروع قانون الميزانية وبالتالي إجراء المصادقة على قانون المالية بعد 31 ديسمبر من السنة المعنية.

**- الاعتمادات التكميلية:** تتم بواسطة قوانين المالية المكملة والمعدلة التي تجريها الحكومة نظرا لتوافر أسباب جديدة لم يكن بمقدور المصالح المكلفة بإعداد الميزانية التنبؤ بها سابقا كتقلبات سعر الصرف أو انخفاض قيمة الصادرات أو زياد في تكلفة النفقات الإجمالية، مما يؤدي عموما إلى عجز مؤكد في أداء الموازنة العامة، لذلك تقوم الحكومة بتخصيص اعتمادات تكميلية لبعض القطاعات، أو تلجأ إلى تعديل بعض بنود الميزانية مما يسمح بنقل الاعتمادات غير مستعملة وتحويلها إلى

<sup>1</sup> محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، جامعة بجاية، الجزائر 2015، ص: 20-23.

الخزينة العمومية أو بتعديل نسب الضرائب المفروضة لزيادة تحصيل الإيرادات<sup>1</sup>.

**2- قاعدة وحدة الميزانية (unity of the budget):** تعني هذه القاعدة أن ترد النفقات العامة للدولة وإيراداتها ضمن وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، وتتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات العامة<sup>2</sup>.

**2-1- مبررات هذه القاعدة:** وضوح وسهولة معرفة حقيقة المركز المالي للدولة، حيث أن الدولة لها حسابا ماليا واحدا. وكذا سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي. بالإضافة إلى أن هذا المبدأ يساعد رقابة السلطة التشريعية على تخصيص النفقات العامة حسب أوجه الإنفاق الأكثر ضرورة<sup>3</sup>.

**2-2- الاستثناءات من قاعدة وحدة الميزانية:** أهمها:

**- الميزانية الملحقة:** وهي ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة للدولة تتمتع بموارد خاصة وتتضمن إيرادات ونفقات بعض الإدارات والهيئات العامة التي تتمتع باستقلالية مالية في التسيير، كما تسري على هذه الميزانية نفس القواعد التي تحكم الميزانية العامة للدولة. ومن أمثلة المؤسسات العمومية في الجزائر التي تعتمد في تسييرها المالي على ميزانيات ملحقة نذكر على سبيل المثال: البريد، المطبعة العمومية. وهي تظهر في وثيقة الميزانية العامة في شكل وثيقة ملحقة بها.

**- الحسابات الخاصة بالخرينة:** وتسمى كذلك العمليات خارج الميزانية (O.H. B)، وهي مجموعة من الحسابات المالية التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها في مدة لاحقة لأنها حسابات مؤقتة وليست حسابات نهائية كالقروض والتسيقات والضمانات المالية. في الجزائر نصت عليها المواد (48 إلى 61) من القانون 84/17، وهي تظهر في وثيقة الميزانية العامة للدولة وذلك في الملحق الخاص بها بعد الميزانية الملحقة. من أهم الحسابات الخاصة:

- القيام ببعض العمليات المؤقتة التي ليس لها طابع نهائي حيث تمنح الدولة مثال بعض القروض لهيئات ومرافق معينة على أن يتم سدادها لاحقا كحسابات القروض والتسيقات، حساب رقم 07-304 الخاص بمنح قرض خاص للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP).
- تخصيص اعتمادا مالي من أجل تنمية وتطوير مناطق معينة وذلك بتقديم دعم مالي خاص من إيرادات الدولة (كفتح الصندوق الخاص لدى الخزينة العمومية لتطوير مناطق الجنوب الممول من الإيرادات الجباية

<sup>1</sup> جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة 2001، ص: 96.

<sup>2</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سابق، ص: 128.

<sup>3</sup> يحي عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، مركز البحوث والدراسات، المملكة العربية السعودية 2014، ص: 161.



البتولية بنسبة لا تتعدى 1% حساب رقم (302-089).

• حساب تخصيص خاص رقم 302-089، وعنوانه برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي للفترة (2001-2004).

• حساب تخصيص خاص رقم 302-120، وعنوانه البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي للفترة (2005-2009).

• حساب تخصيص خاص رقم 302-134، وعنوانه برنامج دعم النمو الإقتصادي للفترة (2010-2014).

• حساب تخصيص خاص رقم 302-143، وعنوانه برنامج توطيد النمو الإقتصادي للفترة (2015-2019).

– **الميزانية المستقلة:** هي تلك المتعلقة بالمصالح والمرافق الاقتصادية التي تتمتع بالشخصية المعنوية أي عكس الميزانيات الملحقه، حيث تمنح لها استقلالية في تسيير شؤونها المالية فلا تلحق بالميزانية العامة ولا ترتبط بقانون المالية، لذلك تعد ميزانية خارجة عن الميزانية العامة للدولة بصفة مطلقة. لا تخضع لأحكام التصويت ولا تظهر في وثيقة الميزانية العامة للدولة. من أمثلة الميزانيات المستقلة نذكر ميزانية النقل بالسكك الحديدية.

**3- قاعدة شمولية (عمومية) الميزانية:** تعني هذه القاعدة بأن تشمل الميزانية على جميع نفقاتها وإيراداتها دون إخفاء أو سهو، ودون إجراء خصم بين الإيرادات والنفقات (إظهار الناتج الخام لكل قطاع وليس الناتج الصافي)، ودون تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها – مبدأ الشروع – (المادة 8 من القانون 84/17).  
تشارك قاعد الشمولية في نفس الاستثناءات التي تقوم عليها قاعدة وحد الميزانية.

**4- مبدأ توازن الميزانية:** يقصد بهذه القاعدة أن تتساوى جملة الإيرادات العامة التي تتوقع الحكومة تحصيلها مع جملة النفقات العامة التي تتوقع الحكومة صرفها خلال سنة كاملة.

تأسيساً لمبدأ التوازن لا تعتبر الميزانية متوازنة إذا كان إجمالي النفقات العامة يفوق إجمالي الإيرادات العامة، لأن ذلك يعبر عن حالة العجز في الميزانية، وبالمقابل فإذا كان إجمالي الإيرادات العامة يفوق إجمالي النفقات العامة يعبر عن حالة فائض في الميزانية<sup>1</sup>.

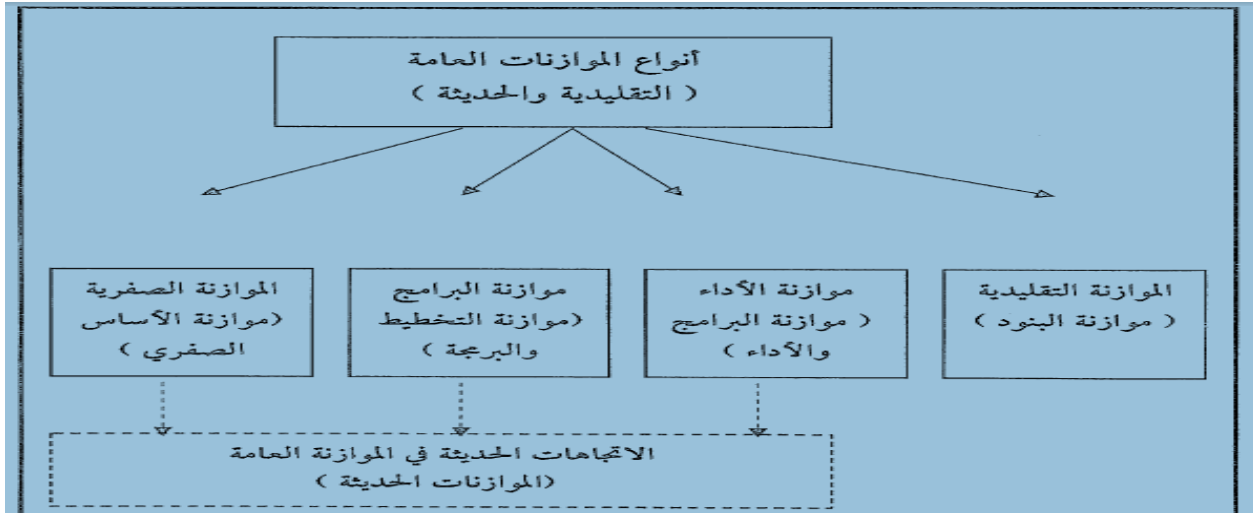
**ثالثاً: أنواع الميزانية العامة للدولة:**

سعى المتخصصين في المالية العامة والبحوث العلمية سعت إلى اقتراح أنظمة ميزانية ذات كفاءة وفاعلية وتلاءم مع احتياجات الدول، وتكون قابلة للتطبيق، وتتواءم مع التركيبة الاقتصادية والتنظيمية للدولة. وسعيًا لذلك، تم اقتراح عدد من العناصر التي تساعد في تبني نظام للميزانية قابل للتطبيق ويحقق الهدف المرجو.

<sup>1</sup> سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 302.

على الرغم من تعدد أنواع أنظمة الميزانية، إلا أن عدداً محدوداً منها يمكن اعتباره نظاماً قابلاً للتطبيق وفقاً للمعايير الدولية والممارسة العملية من قبل الحكومات وذلك وفقاً للطبيعة السياسية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية للدولة. نذكر أبرز أنواع الميزانيات المطبقة حالياً بشكل كامل أو جزئي من قتل الحكومات:

### الشكل 08: أنواع الموازنات العامة.



المصدر: محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2011، ص: 197.

### 1- الميزانية التقليدية (ميزانية البنود) (Traditional Budget):

هي النموذج الأول للميزانية العامة بمفهومها الحديث، وهي أكثر انتشاراً في دول العالم حالياً في الدول النامية منها كما في الدول المتقدمة. ويطلق عليها عدة تسميات: **ميزانية البنود** بسبب تركيزها على بنود الميزانية وما يرصد فيها من اعتمادات مع ضرورة التقيد بالبنود عند النفقات. **ميزانية الرقابة**: لأنها تركز على إحكام الرقابة على النفقات العامة بين الوزارات والمصالح الحكومية. **الميزانية المتدرجة**: لأن نفقاتها تزداد باستمرار من سنة لأخرى لكن بمعدلات صغيرة<sup>1</sup>. تعد ميزانية البنود أكثر أنواع الموازنات انتشاراً وتطبيقاً في الدول. ووفقاً لميزانية البنود، فإن تبويب الإيرادات والنفقات حسب الوزارات والمؤسسات العامة. وضمن ميزانية الوزارة أو المؤسسة العامة تقسم الميزانية إلى عدة أبواب، ثم تقسم هذه الأبواب إلى فصول ومن ثم إلى بنود وذلك حسب نوع النفقات.

#### 1-1- مزايا ميزانية البنود (الميزانية التقليدية):

- وجود نماذج وتعليمات واضحة لإعداد الموازنة؛

<sup>1</sup> محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2011، ص: 198-199.

- سهولة الإعداد؛
- الرقابة الشديدة على النفقات (إحكام الرقابة على صرف الأموال العامة)؛
- سهولة تحديد المسؤولية عن الإنفاق (المدير الإداري)؛
- سهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنوات السابقة.

### 1-2- عيوب ميزانية البنود (الميزانية التقليدية):

- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتماد؛
- قصور في التخطيط الطويل الأجل؛
- قلة المرونة عند التنفيذ؛
- عدم تقييم البدائل وغياب الدراسات التحليلية عند إعداد الميزانية؛
- ميزانية البنود لا تساعد على إدخال برامج أساسية جديدة في الموازنة؛
- عدم ارتباط الميزانية بالأداء.

### 2- ميزانية البرامج والأداء (Achievement Budget):

لقد ظهرت الحاجة إلى الانتقال من موازنة البنود التقليدية إلى موازنة البرامج والأداء بصورة متوائمة مع الحاجة إلى ضرورة إدخال الأساليب العلمية للإدارة. لذا فإن هذه الموازنة تركز على النقاط التالية<sup>1</sup>:

- تعديل النظام المحاسبي كأحد أدوات الإدارة المالية ليشمل استخدام محاسبة التكاليف كعنصر رئيسي تركز عليه هذه الموازنة؛
- تحديد وسائل لقياس الأداء، مثل معدلات الأداء والنسب المئوية.

تتم بتحديد البرامج والأنشطة التي يناط بها تنفيذ أهداف معينة وبالتالي تحديد نطاق القياس المالي على أساس هذه البرامج والأنشطة الفرعية المتصلة بها. ويهدف القياس المالي هنا إلى تحديد تكلفة كل برنامج على حدى. وبالتالي تظهر الموازنة السنوية مؤلفة من عدد من البرامج من حيث أعبائها وإيراداتها. وهي تركز على تحديد وسائل لقياس الأداء، مثل معدلات الأداء والنسب المئوية.

### 2-1- مزايا ميزانية البرامج والأداء: يمكن اجمالها في<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> نجم عبد عليوي، دراسة وتحليل هيكل الموازنة العامة لدولة العراق من 2003 - 2007، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العراق، ص: 5-6.

<sup>2</sup> بسام بن عبد الله البسام، مرجع سابق، ص: 46-47.

- تساعد في توزيع الإيرادات بشكل أفضل وذلك لاعتمادها على مخرجات البرامج بدل تخصيص المرصوفات بناء على الوحدة الإدارية كما في ميزانية البنود؛
- كنتيجة لوجود مقاييس لنتائج البرامج والأنشطة، فإن عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع ومخرجاتها، بالإضافة إلى اعتبار قياس المخرجات وسيلة للتأكد من أن البرامج ذات جودة عالية وتحقق الهدف منها؛
- المساهمة في تحقيق الكفاءة الإدارية (ترشيد استخدام القرارات الإدارية)، بمساهمة أعلى في تعزيز كفاءة وفعالية الأداء الحكومي؛
- قياس مدى كفاءة كل جهاز في تحقيق وإنجاز المشاريع، وذلك باعتماد معايير يتم من خلالها تقييم أداء كل جهاز حكومي.

## 2-2- عيوب ميزانية البرامج والأداء: يمكن اجمالها في <sup>1</sup>:

- صعوبة تحديد وحدات الأداء (وحدات القياس) في بعض البرامج والأجهزة الحكومية كوزارة الإعلام مثلاً؛
- صعوبة توفير معلومات تفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية وذلك بسبب عدم وجود أنظمة دقيقة وعدم توافر قواعد بيانات للمعلومات في العديد من الأجهزة الحكومية؛
- ارتفاع تكاليف تطبيقها لحاجة التطبيق لمختصين وتحديث للأنظمة المعلوماتية والإدارية بشكل مستمر؛
- صعوبة إعدادها وخاصة في بداية اعتماد هذا النوع من الميزانيات، وذلك بسبب وجود الكثير من التفاصيل، نتيجة لكثرة المشاريع والبرامج الحكومية العامة؛
- تهتم بالتخطيط القصري الأجل وتهمل التخطيط الطويل الأجل، وذلك نتيجة للتركيز على تحقيق البرامج والمشاريع لأهدافها مع وجود تركيز أقل المدى لملاءمة البرنامج للخطة الاستراتيجية للدولة.

## 3- ميزانية التخطيط والبرامج (Programming Budget):

تهدف فكرة هذه الموازنة بشكل رئيسي إلى تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرار فيما يتعلق بأفضل الطرق والتوزيع والاستخدام للإمكانيات المتوفرة لدى الدولة. فهي أداة تخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة. ويرتكز هذا النوع من الموازنات على: الاعتبارات طويلة الأجل، وتحليل أنظمة المنافع والتكاليف، بيان البدائل المحتملة المتعلقة بتخصيص الموارد<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بسام بن عبد الله البسام، مرجع سابق، ص: 47.

<sup>2</sup> نجم عبد عليوي، مرجع سابق، ص: 6.

### 3-1- مزايا ميزانية التخطيط والبرامج: يمكن اجمالها في<sup>1</sup>:

- تسعى إلى إنجاز الخطة العامة (الخطة الاستراتيجية للدولة)، وذلك بربطها بالميزانية العامة للدولة؛
- توحد جهود العمل الحكومي. حيث إنها تقرب بين أجهزة التخطيط وأجهزة الميزانية العامة؛
- تربط بين الإنفاق على البرامج والمشروعات الحكومية وبين النفع الذي يعود على المجتمع، وهذا يؤدي إلى ترشيد الإنفاق الحكومي والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وذلك بربط العائد بالتكلفة للبرامج والمشاريع؛
- تقلل الهدر والضياع، حيث أن تطبيق ميزانية التخطيط والبرمجة يسهم في التعرف على البرامج وطريقة أداء العمل غير المجدية فيتم استبعادها من الميزانية. بمعنى آخر تشديد الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة عن طريق التقييم المستمر للبرامج والمشاريع؛
- توفر الأساس العلمي والموضوعي للسياسات العامة. حيث إن طريقة تجميع واختيار البرامج والمشاريع من الأجهزة الحكومية واستخدام تحليل النظم واتخاذ القرارات يعمل على وضع سياسة عامة للخطة الاستراتيجية وللسياسة المالية على أسس علمية موضوعية؛
- تحدد الأهداف بناء على أهميتها وترتيبها على حسب الأولوية والأهمية وليس بناء على طلبات الأجهزة الحكومية فقط، ومن ثم يتم تحديد المخصصات المالية لكل مشروع أو برنامج يخدم تلك الأهداف.

### 3-2- عيوب ميزانية التخطيط والبرامج: يمكن اجمالها في<sup>2</sup>:

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة والنشاطات الحكومية تحديداً دقيقاً؛
- صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملموس؛
- ارتفاع التكاليف المالية اللازمة لتطبيق ميزانية التخطيط والبرامج في بعض الأجهزة الحكومية، ولاسيما الصغيرة منها؛
- يتطلب تطبيق نظام ميزانية التخطيط والبرمجة إعادة تنظيم جميع الإدارات الحكومية حسب تصنيفات البرامج وتجميع النشاطات المتماثلة؛
- يتطلب إدخال نظام ميزانية التخطيط والبرمجة عدداً كبيراً من المحللين وكفاءة عالية من العاملين والتدريب المستمر، مما يرفع من تكلفة التطبيق؛

<sup>1</sup> بسام بن عبد الله البسام، مرجع سابق، ص: 52.

<sup>2</sup> محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص: 224 - 225.

- يعيب نظام ميزانية التخطيط والبرمجة تحيزه إلى المركزية وابتعاده عن اللامركزية مما يؤدي إلى أن تصبح مهمة الإدارات العليا صنع القرارات، ويضعف من سلطة الإدارة التنفيذية وصلاحياتها في اتخاذ القرارات.

#### 4- الميزانية ذات الأساس الصفري (Zero-Based budget):

هي الموازنة التي تقوم على أساس البداية من الصفر (إغفال البرامج السابقة في بداية كل فترة مالية)، وتعرف على أنها نظام يفترض عدم وجود أي نفقات أو خدمات في البداية من أجل الحصول على مجموعة من النتائج أو المخرجات مع الأخذ بالاعتبار الحد الأدنى للتكلفة وتقييم مدى فاعلية الإنفاق وفقاً لهذا الاعتبار<sup>1</sup>.

#### 4-1- مزايا الميزانية ذات الأساس الصفري<sup>2</sup>:

- إلغاء أو تخفيض مخصصات البرامج والأنشطة غير الضرورية أو الأقل أهمية مما يؤدي إلى رفع كفاءة النفقات العامة بالتركيز على البرامج ذات المساهمة الأكبر في التنمية، أي الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة؛
- اختيار البرامج والأنشطة الأكثر كفاءة مما يؤدي إلى زيادة فاعلية الأجهزة الحكومية بالتركيز على الأنشطة التي تساهم في تعزيز دور الأجهزة في القيام بدورها بتوفير الخدمات العامة؛
- تسمح ميزانية الأساس الصفري بمشاركة أكبر عدد ممكن من المسؤولين في اتخاذ القرارات وبالتالي الترشيد في عملية اتخاذ القرارات والبعد عن المركزية. وذلك لأن إعداد الميزانية الصفرية يتطلب مشاركة كل المستويات الإدارية بالمنظمة في تحديد أهمية كل مشروع والتكلفة المتوقعة لتنفيذ الأنشطة والبرامج والمشاريع الخاصة بالجهاز الحكومي.

#### 4-2- عيوب الميزانية ذات الأساس الصفري<sup>3</sup>:

- تتطلب جهوداً كبيرة لإعدادها وذلك بسبب حجم المعلومات الكبير والدقيق المطلوبة للإعداد؛
- تتطلب وقتاً طويلاً لإعدادها وذلك مقارنة بالموازنة التقليدية، وذلك نتيجة لضرورة حرص الأنشطة وتحديد التكاليف لكل نشاط ومن ثم المقارنة بينها في كل مرة تعد فيها الميزانية؛
- صعوبة اتخاذ القرارات المناسبة، وذلك لصعوبة تطبيق مبدأ التكلفة والعائد على بعض البرامج. مثال: البرامج والأنشطة الاجتماعية؛

<sup>1</sup> نجم عبد عليوي، مرجع سابق، ص: 6.

<sup>2</sup> بسام بن عبد الله البسام، مرجع سابق، ص: 49.

<sup>3</sup> بسام بن عبد الله البسام، مرجع سابق، ص: 53.

- على الرغم من أن بعض الأنشطة لا تقاس بمبدأ التكلفة والعائد، فإن تمويل بعض البرامج يتم لاعتبارات أخرى (سياسية، اجتماعية، اقتصادية) حتى لو لم تكن موافقة لإجراءات تطبيق ميزانية الأساس الصفري؛
- تطبيق ميزانية الأساس الصفري يتطلب توافر البيانات اللازمة عن كافة البرامج والمشاريع وهو ما لا يمكن توفيره لاعتبارات مالية أو إدارية، مما يحد من تطبيق ميزانية الأساس الصفري على الوجه المطلوب.

نشير في الأخير أن أهم ماجاء من تعديلات عن الميزانية العامة للدولة من خلال القانون العضوي 18- 15 المتعلق بقوانين المالية، سنتطرق إليها بالتفصيل في المحور الثالث عشر.

## المحور العاشر:

### دورة الميزانية العامة

#### للدولة

##### مرحلة التحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة:

- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية
- مشور مديرية الميزانية لوزارة المالية
- تحضير الميزانيات القطاعية
- الفحص التقدي لمقترحات الوزارات
- مناقشة المقترحات على مستوى الوزراء

##### مرحلة المناقشة واعتماد الميزانية العامة للدولة:

- مناقشة المشروع على مستوى المجلس الشعبي الوطني
- المصادقة على المشروع من طرف مجلس الأمة

##### مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة:

- الأمر بالصرف والحاسب العمومي
- مراحل تنفيذ النفقات العامة



# المحور العاشر: دورة الميزانية العامة للدولة (تحضير، اعتماد، وتنفيذ الميزانية)

تُعد عملية الميزانية، عملية مستمرة ودائمة، لذا فإن الاستفادة من الميزانيات السابقة لإعداد الميزانيات اللاحقة أحد أبرز الأدوات لإعداد ميزانية تتسم بالكفاءة والفاعلية. وتشمل دورة الموازنة العامة المراحل المتتالية والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة، والتي تجسد مدى المسؤولية المشتركة للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. تمر الميزانية بدورة حياة كاملة خلال الفترة المالية<sup>1</sup>. بشكل عام، تمر عملية الميزانية بأربع مراحل تشكل دورة الميزانية: الإعداد، الإقرار (الاعتماد)، التنفيذ، الرقابة.

تشكل الميزانية العمومية للدولة التقدير المتضمن والمعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة لمدة سنة مالية، تمر في دورة مستمرة تتضمن عدة مراحل خلال السنة المالية وتكرر كل عام، ولكل مرحلة منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها، وبذلك فإنها تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد من طرف الحكومة، ثم الاعتماد من البرلمان الذي تقع عليه مسؤولية التحقق من صحة وسلامة السياسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية ومراقبة تنفيذها، ثم مرحلة التنفيذ والرقابة<sup>2</sup>.

## أولاً: مرحلة التحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة:

يقصد بإعداد الموازنة وضع بيان تقديرات الإيرادات العامة والنفقات العامة للسنة المقبلة بصورة مفصلة<sup>3</sup>، ولما كانت الموازنة العامة الترجمة المالية والفنية للسياسات والبرامج التي تضعها الحكومة في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية والمالية السائدة، فإن من حق السلطة التنفيذية (وزارة المالية بالتضامن مع القطاعات والوزارات الأخرى) أن تقوم بالإعداد والتحضير للميزانية العامة، وذلك لعدة اعتبارات<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص: 235.

<sup>2</sup> مالك عليان، إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 يتعلق بقوانين المالية، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03، الجزائر 2021، ص: 66.

<sup>3</sup> سعد بن حمدان اللحاني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، المملكة العربية السعودية 1997، ص: 109.

<sup>4</sup> آدم بن مسعود، محاضرات في المالية العامة؛ جامعة لونيبي علي (البليدة 02)، الجزائر 2018، ص: 56.

• الموازنة العامة برنامج لأعمال الحكومة، فهي أقدر من غيرها على تقدير الإيرادات والنفقات بدرجة كبيرة من الدقة؛

• الذي يتولى تنفيذ الموازنة هو الحكومة فيجب أن تتولى إعدادها بطريقة تمكنها من تنفيذها؛

• إعداد الموازنة أصبح أمرا معقدا يستدعي توفر معلومات وخبرات لا يمكن توفرها إلا بواسطة الحكومة لما لها من أجهزة ومرافق؛

• السلطة التنفيذية أقدر على تحديد الحاجات وأولوياتها دون تأثر بالأهواء والمصالح الحزبية.

في الجزائر إعداد مشروع الميزانية العامة يتم من قبل السلطة التنفيذية. حيث يتولى وزير المالية الدور الرئيسي في تحضير الميز

العامة تحت إشراف الوزير الأول. وهذا ما أكدت عليه. المادة 69 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية

(يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء<sup>1</sup>).

كما يتولى وزير المالية المسؤول عن إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية السنوي ومشروع الميزانية.

**1- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية:** تقوم هذه الهيئة بالتعاون مع باقي المديريات المختصة بوزارة المالية

بتقييم شامل لمجموع الإيرادات والنفقات لتتمكن بذلك من تقديم عرض تحدد فيه المعالم الكبرى للوضع الاقتصادية

والمالية للبلاد، يقدم هذا العرض التقييمي من قبل وزير المالية ليناقد داخل مجلس الحكومة مع باقي الوزراء وتحديد

الأولويات المتعلقة بكل قطاع.

**2- منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية:** استنادا للتوجيهات التي صيغت داخل مجلس الحكومة تقوم المديرية

بتحضير منشور يتم إرساله لمختلف الوزارات يتضمن هذا المنشور المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التحضير

ويهدف هذا المنشور إلى<sup>2</sup>:

• إعلام وزارات مختلف القطاعات بإمكانيات البلد والتذكير بضرورة ترشيد الإنفاق العام؛

• التذكير بمستويات الإنفاق المسموحة مقارنة مع السنة الماضية مع الإشارة لنسب الزيادة المقبولة؛

• تحديد المنهجية التي يجب أن تقدم ضمنا المقترحات المتعمقة بالميزانيات القطاعية؛

• التذكير بمنع تسجيل نفقات غير مدرجة في الإطار العام والأولويات المحددة.

<sup>1</sup> المادة 69، القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 2018.

<sup>2</sup> آدم بن مسعود، مرجع سابق، ص: 57.

**3- تحضير الميزانيات القطاعية:** بناء على ما تضمنه المنشور تقوم المديرية المكلفة بالميزانية والوسائل لكل وزارة بتحضير ميزانية قطاعها بالتنسيق مع كل المصالح والهيئات التابعة للوزارة المعنية بتحديد مقترحات للميزانية يتم بلورتها ضمن الميزانية القطاعية التي ترسل إلى وزارة المالية، ويجب أن ترفق المقترحات المقدمة من طرف الوزارات القطاعية بوثائق تبررها.

**4- الفحص النقدي لمقترحات الوزارات:** يتم في هذه المرحلة دراسة مقترحات كل الوزارات في وزارة المالية، من خلال:

- دراسة مجموع النفقات بمقارنة المبررات المرافقة لها؛
- محاولة كشف المطالب المبالغ فيها على مستوى النفقات؛
- مقارنة كل المقترحات بالمعطيات التي تملكها عن كل وزارة؛
- التحقق من عدد المناصب المقترحة في إطار نفقات المستخدمين.

إن الفحص النقدي للمقترحات القطاعية يتوج إما بموافقة وزارة المالية على هذه المقترحات وإما طلب إيضاحات إضافية ومبررات حول بعض النفقات، أو طلب تصحيح في بعض النفقات خاصة نحو التخفيض وهو الأمر السائد.

**5- مناقشة المقترحات على مستوى الوزراء:** في هذه المرحلة يتم مناقشة المقترحات بين وزير المالية الذي يسعى إلى ترشيح النفقات دون إحداث اختلالات في التوازنات المالية الكبرى، وبين مختلف الوزراء الذين يهدفون إلى رفع مستوى الإنفاق العام. وقد يلجأ للفصل فيها إلى تحكيم رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية في بعض القطاعات والحالات المعنية.

**ثانياً: مرحلة المناقشة واعتماد الميزانية العامة للدولة:**

بعد الخطوات المذكورة في مرحلة التحضير، تُعد وزارة المالية مشروع لقانون المالية والميزانية يتم طرحه على الهيئة التشريعية للمناقشة والمصادقة. وبناءً على المادة 20 من الدستور فإن البرلمان يصادق على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوماً من تاريخ إيداعه لديه، على أن الحكومة مجبرة على إيداع المشروع لدى البرلمان في آجال 15 سبتمبر من كل سنة على أقصى تقدير<sup>1</sup>.

**1- مناقشة المشروع على مستوى المجلس الشعبي الوطني:**

حسب ماجاء في نص المادة 70 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية: (يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 7 أكتوبر كأقصى حد من السنة المالية التي تسبق السنة المالية المعنية ويضم مواداً تناول في صيغة صريحة الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة<sup>2</sup>). مناقشة المشروع من طرف المجلس الشعبي الوطني إجمالاً وتفصيلاً تتم خلال: دراسة المشروع من طرف لجنة المالية والميزانية.

<sup>1</sup> آدم بن مسعود، مرجع سابق، ص: 57.

<sup>2</sup> المادة 70، القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53.

ثم تقدم المشروع أمام أعضاء المجلس من طرف وزير المالية لأجل مساءلة الوزراء في جلسة عامة حول المعطيات المتعلقة بكل قطاع. فإذا كان هناك تعديل فهو يخضع لأحكام المادة 121، 122، 123 من الدستور. لتتم عملية التصويت أولاً على النصوص محل التعديل مادة بمادة ثم بصيغة إجمالية.

وحسب المادة 146 من الدستور يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه. فالجلس الشعي الوطني يصادق على مشروع المالية في مدة أقصاها 47 يوماً ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسله إلى مجلس الأمة الذي يصادق على فور النص المصوت عليه خلال أجل 20 يوماً، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبت في شأنه وفي حالة عد المصادقة عليه في أجل 75 يوماً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.

## 2- المصادقة على المشروع من طرف مجلس الأمة:

بعد دراسة المشروع والتصويت عليه من طرف المجلس الشعي الوطني، يحيل رئيسه النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام، حيث يصادق مجلس الأمة عليه بأغلبية  $\frac{3}{4}$  أعضائه. وليس لأعضاء الغرفة الثانية الحق في التعديل لكن الدستور منحهم حق القبول أو رفض التعديلات المدرجة في الغرفة الأولى<sup>1</sup>.

### ثالثاً: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة:

بعد عملية التحضير والإعداد ثم المصادقة والاعتماد تصبح الميزانية العامة في إطار ما يسمى بقانون المالية جاهز ليتم الإمضاء عليه من طرف رئيس الجمهورية وصدوره في الجريدة الرسمية لأجل التنفيذ. وتنفيذ الميزانية ينقسم إلى عمليات دفع النفقات وعمليات تحصيل الإيرادات من طرف الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون. وقد نصت المادة من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية على أنه (البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية، يتم التوزيع المفصل للاعتمادات المالية المصوت عليها، بموجب مرسوم، فور صدور قانون المالية ويتم هذا التوزيع حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة).

يتم وضع هذه الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج والمسؤولين عن:

- المصالح المركزية والمصالح غير المركزية؛
- المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج؛
- الهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج...

<sup>1</sup> آدم بن مسعود، مرجع سابق، ص: 58.

## 1- الآمرون بالصرف:

الآمر بالصرف بوجه عام كل شخص يتولى بصفة قانونية أمر إدارة وتسيير إدارة عمومية مالية وإداريا، باعتباره رئيسا إداريا لها، كما هو الشأن بالنسبة للوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس المؤسسة الإدارية<sup>1</sup>.

يعد أمراً بالصرف كل شخص يخول له القانون القيام بعمليات مالية تتعلق بالمال العام، سواء كانت هذه العمليات تخص الإيرادات العامة أو النفقات العامة، وقد يكون الأمر بالصرف معينا أو منتخبا.

حسب المشرع تحديد تعريف للآمر بالصرف في المادة 23 في قانون المحاسبة العمومية: يعد أمرا بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في الماد 16، 17، 19، 20، 21؛ أي العمليات التالية<sup>2</sup>:

• الإثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات.

• الالتزام، التصفية والأمر بالدفع بالنسبة لمنفقات.

على هذا الأساس يمكن تعريف الأمر بالصرف بأنه: " كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ العمليات المالية والإدارية، باسم وحساب الدولة أو الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

### 1-1- أصناف الآمرون بالصرف: نجد هناك:

- الأمر بالصرف الرئيسي (*Ordonnateur principal*): الأمر بالصرف الرئيسي، هو الذم تم تعيينه أو انتخابه على رأس الهرم الإداري للهيئة التي يتولى إدارتها، والذي تمنح له السلطات الخاصة بتراخيص الميزانية بصفة مباشرة دون وسيط.

تمنح صفة الأمر بالصرف الرئيسي حصريا للفئات الموالية<sup>3</sup>:

• المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة ومجلس المحاسبة؛

• الوزراء في حدود الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الدولة المخصصة لتسيير الوزارة إضافة إلى الحسابات الخاصة للخرينة المرخصة في قانون المالية؛

• الوالي في حدود ميزانية الولاية؛

• رؤساء المجالس البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات؛

<sup>1</sup> خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة تلمسان، الجزائر 2018، ص: 10.

<sup>2</sup> المادة 23، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>3</sup> المادة 26، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

- المسؤولون المعينون قانوناً على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- المسؤولون المعينون قانوناً على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

- **الآمر بالصرف الثانوي (Ordonnateur secondaire):** يعتبر أمراً بالصرف ثانوياً، كل رئيس لمصلحة من مصالح الدولة غير المركزية، أو المؤسسات أو الهيئات العمومية التي ينص قانونها الأساسي على منح الوحدات التابعة لها شيئاً من الاستقلال المالي، علماً أن هذه المصالح غير المركزية والوحدات التابعة للمؤسسات والهيئات العمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

يقوم الآمرون بالصرف الرئيسيون بتعيين الآمرين بالصرف الثانويين من أجل تنفيذ ميزانية الوحدات الحكومية اللامركزية (مثل المدراء التنفيذيين على مستوى الولايات) أو الموظف الذي تحصل من الوزير باعتباره الأمر بالصرف الأولي لميزانية الدولة على تفويض بالإنابة عنه للقيام بتنفيذ بعض العمليات المالية.

- **الآمر بالصرف الوحيد (Ordonnateur unique):** الأمر بالصرف الوحيد، هو الوالي عندما ينجز العمليات المالية المتعلقة بنفقات الدولة الخاصة ببرامج التجهيز العمومية غير المركزية، حيث توضع اعتمادات الدفع المفتوحة في مجال نفقات التجهيز والاستثمار تحت تصرفه عن طريقي مقرر أو تفويض من قبل الوزير المكلف بالمالية<sup>1</sup>.

- **الآمر بالصرف المفوض له:** باعتبار الأمر بالصرف قد يحمل في نفس الوقت صفتي الأمر بالصرف الرئيسي والوحيد، فإنه يمكن له ضمن صلاحياته وتحت مسؤولياته تفويض توقيعه إلى موظفين مرسمين موضوعين تحت سلطته المباشرة، كأن يفوض الوزير توقيعه لمدير ديوانه أو للمدير المكلف بالمالية على مستوى وزارته، أو تفويض الوالي توقيعه للكاتب العام للولاية التي هو على رأسها، وكتفويض توقيع مدير المؤسسة العمومية الإدارية للمسؤول المكلف بالمالية في نفس المؤسسة . هؤلاء الموظفون يأخذون تسمية الآمرين بالصرف المساعدين أو المفوضين، ويباشرون العمليات المالية المفوض لهم بشأنها تحت سلطة ومسؤولية الآمرين بالصرف الرئيسيين أو الوحيدين الذين فوضهم توقيعهم.

1-2- مهام الآمرون بالصرف: وتكمن مهامه في:

- **مهام الأمر بالصرف النسبة للنفقات:**

- عقد الالتزامات بالنفقات العامة؛
- إصدار أوامر دفع النفقات وتوجيهها مرفقة بوثائق الإثبات الضرورية للمحاسب العمومي المكلف بالتسوية أو الدفع.

<sup>1</sup> خالد سكوتي، مرجع سابق، ص: 16.

## - مهام الأمر بالصرف بالنسبة للإيرادات:

- إثبات حقوق الهيئات التي يشرفون عليها؛
- تصفية الإيرادات؛
- إصدار أوامر الإيرادات التي تضمن تحصيلها والمصادقة عليها للمحاسبين العموميين المكلفين بعملية التحصيل.

## 2- المحاسب العمومي:

حسب نص المادة 33 من القانون 90-21، حيث يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات المالية<sup>1</sup>:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، حيث يعد التحصيل والدفع الاجراء الذي يتم بموجبه ابراء الديون العمومية<sup>2</sup>؛
- ضمان حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والموارد المكلف بها وحفظها؛
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والموارد العمومية؛
- حركة حسابات الموجودات.

بهذا نلاحظ أن دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات والإيرادات العامة من جهة، ويؤدي دورا رقابيا هاما من جهة أخرى. وعلى العكس من الأمرين بالصرف الذين تعتبر اختصاصاتهم المالية ملحقة أو مكملة لوظائفهم الإدارية، فإن المحاسبين العموميين يمارسون صلاحيات أصلية، حيث أن دورهم في تنفيذ الميزانيات ومختلف العمليات المالية يعد أساس وظائفهم.

**2-1- أصناف المحاسبين العموميين:** يمكن التمييز بين صنفين من المحاسبين العموميين الذين يتصرفون بصفة التخصيص أو التفويض<sup>3</sup>:

**- المحاسب العمومي الرئيسي:** هو المحاسب المكلف بالتنفيذ للعمليات على سبيل التخصيص، أي أن يتصرف بصفته محاسبا مخصصا (*Assignataire*)، وهذا عن طريق التنفيذ النهائي في سجلاته المحاسبية لكل العمليات المأمور بها عن

<sup>1</sup> المادة 33، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>2</sup> المادة 18، المادة 22، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>3</sup> المادة 9، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 4 لسنة 1991.

طريق صندوقه والمسئول عنها أمام مجلس المحاسبة<sup>1</sup>.

ويتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة كل من: العون المحاسبي المركزي للخزينة العمومية؛ أمين الخزينة المركزية؛ أمين الخزينة الرئيسي؛ أمناء الخزينة في الولاية؛ الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة<sup>2</sup>.

– **المحاسب العمومي الثانوي:** وهو محاسب يقوم بتنفيذ العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات لفائدة المحاسب الرئيسي ويخض لرقابته، كما أنه يقوم بتنفيذ العمليات المالية على سبيل التفويض (*Mandataire*).

وتمتلك صفة محاسب عمومي ثانوي للدولة كل من: قابضو الضرائب؛ قابضو الجمارك؛ أمناء خزائن خزينة ما بين البلديات؛ قابضو أملاك الدولة؛ محافظو الرهون؛ أمناء خزائن المراكز الاستشفائية الجامعية؛ أمناء خزائن القطاع الصحي<sup>3</sup>.

**2-2- مهام المحاسبين العموميين:** عن مهام المحاسب العمومي: يعتبر المحاسب العمومي عوناً من أعوان الرقابة على تنفيذ العمليات المالية للدولة، لأنه مكلف بتطبيق رقابة أثناء تنفيذ الميزانية، فهو مطالب بالتحقق من مشروعية سندات الأمر بالتحصيل وسندات الأمر بالصرف ومطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها قبل تنفيذها.

أما عن طبيعة مسؤولية المحاسب العمومي بحسب المادة 42 من قانون المحاسبة العمومية يتحمل المحاسب العمومي مسؤولية مالية وشخصية عندما يثبت أي نقص في الأموال أو القيم<sup>4</sup>. فأى مخالفات يتم إثباتها عند تدقيق حساب التسيير من طرف مجلس المحاسبة تلزم المحاسب العمومي بأن يغطي بأمواله الخاصة أي عجز مالي في الصندوق وكذا كل نقص حسابي مستحق.

### 3- مراحل تنفيذ النفقات العامة:

يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية من حيث تنفيذ النفقات العامة عن طريق إجراءات: الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف (تحرير الحوالة)، الدفع<sup>5</sup>.

**3-1- المرحلة الإدارية:** ينفذ هذه المرحلة الأمر بالصرف وتتم وفق الإجراءات التالية:

– **الالتزام بالنفقة (تخصيص النفقة للدفع):** يقصد به ذلك الإجراء الذي بموجبه إثبات نشوء دين<sup>6</sup>، أي حقا ماليا في الذمة المالية للدولة مقابل عمل قام به الغير لصالحها، كإقتناء لوازم وتجهيزات إدارية.

<sup>1</sup> المادة 10، المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 4 لسنة 1991.

<sup>2</sup> المادة 31، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 4 لسنة 1991.

<sup>3</sup> المادة 32، المادة 33، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 4 لسنة 1991.

<sup>4</sup> المادة 42، القانون 21/90، المؤرخ في: 1990/08/15، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>5</sup> المادة 15، القانون 21/90، المؤرخ في: 1990/08/15، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>6</sup> المادة 19، القانون 21/90، المؤرخ في: 1990/08/15، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.



- **تصفية النفقة:** تسمح التصفية التحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية<sup>1</sup>، أي بالتحقق من وجود الدين على الدولة عن طريق فحص الوثائق والحسابات المنشأة له (الحوالات أو الفواتير المالية...)، ثم تحديد المبلغ المالي المستحق بالضبط، ثم يؤشر على صحة الدين.

- **الأمر بالصرف (سند الدفع):** هو الإجراء الذي بموجبه يأمر الأمر بالصرف بدفع النفقة العمومية<sup>2</sup>، أي دفعا إلى مستحقيها مقابل العمل المؤدى، ويتضمن الأمر إخراج المقدار المالي للنفقة قانونا من ذمة الإدارة إلى ذمة أصحابها. ويوجه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي في شكل وثيقة مكتوبة تسمى **سند الدفع**.

### 3-2- المرحلة المحاسبية (دفع النفقة):

الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبرا الدين العمومي<sup>3</sup>. وتكون عملية الدفع مرهونة بتحقق شرطين أساسيين وهما: حلول تاريخ استحقاق الدين؛ إنجاز الخدمة للهيئة العمومية.

وإذا كان الأمر بالصرف يؤدي إلى إخراج النفقة قانونا من الذمة المالية الإدارة إلى ذمة الدائن (المستفيد)، فإن دفع النفقة يقتضي إخراجها فعلا، وذلك يكون عن طريق دفعها إلى صاحبها بواسطة المحاسب العمومي. وبذلك يتم إبراء الذمة المالية للإدارة نهائيا.

### 4- مراحل تحصيل الإيرادات العامة:

يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية من حيث الإيرادات العامة عن طريق إجراءات: الإثبات، التصفية، والتحصيل<sup>4</sup>.  
4-1- **مرحلة إثبات الدين العمومي:** يعد الإثبات (*constatation*) ذلك الإجراء الذي بموجبه يتم تكريس حق الدائن العمومي<sup>5</sup> (الخزينة العمومية) في استيفاء ديونها لدى الغير، حيث يجري تحصيل الإيرادات العامة إما بتطبيق القوانين والأنظمة، وأحيانا بتنفيذ قرارات العدالة، أو من خلال عقود البيع والشراء والإيجار.

4-2- **مرحلة التصفية (*liquidation*):** وهي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها<sup>6</sup>، وذلك بإصدار سند الإيراد أو الأمر بالتحصيل وهو سند يصدره الأمر بالصرف يستدعي فيه المحصل لجني ما يحتوي عليه هذا السند من إيرادات.

<sup>1</sup> المادة 20، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>2</sup> المادة 21، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>3</sup> المادة 22، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>4</sup> المادة 15، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>5</sup> المادة 16، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

<sup>6</sup> المادة 17، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

4-3- مرحلة التحصيل (*recouvrement*): وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية<sup>1</sup>، حيث يتكفل المحاسب العمومي بسند التحصيل بعد مراقبته ومطابقته ويكمل تنفيذه بتحصيل المبلغ المحدد في السند من المدينين، ويكون التحصيل طوعا أو بعد متابعتهم قضائيا.

نشير في الأخير أن أهم تعديلات دورة الميزانية من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، سنتطرق إليها بالتفصيل في المحور الثالث عشر.

فيما يلي نماذج بطاقات الالتزام التي سوف تعتمد بداية من السنة المالية 2023 من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

الوزارة : .....

الهيئة الإدارية : .....

رمز الامر بالصرف : .....

رقم بطاقة الالتزام :  التاريخ :

رمز البرنامج : .....

رمز النشاط : .....

رمز النشاط الفرعي (عند الاقتضاء) : .....

رمز البرنامج الفرعي : .....

العنوان : (يجب إبراز العنوان المعني / اختيار خانة العنوان المعني)

العنوان الأول : نفقات المستخدمين

العنوان الثاني : نفقات تسيير المصالح

العنوان الرابع : نفقات التحويل

.....(يرجى ذكر الإطار القانوني بالنسبة للنفقة المقيدة في العنوان الرابع).....

.....(يرجى ذكر الإطار القانوني بالنسبة للنفقة المقيدة في العنوان الرابع).....

الصنف / الصنف الفرعي	رخصة الالتزام / المفتوحة / المعدلة	مجموع الالتزامات السابقة	الرصيد الأولي	الالتزام المقترح	الرصيد المتبقي
الصنف					
الصنف الفرعي					

موضوع الالتزام : .....

.....

.....

إطار مخصص للمراقب الميزانياتي	إطار مخصص للأمر بالصرف
رقم التأشير : <input style="width: 100px;" type="text"/>	ختم امضاء
تاريخ التأشير : <input style="width: 100px;" type="text"/>	
امضاء : <input style="width: 100px;" type="text"/>	الختم : <input style="width: 100px;" type="text"/>

<sup>1</sup> المادة 18، القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الوزارة : .....

الهيئة الإدارية: .....

رمز الامر بالصرف : .....

رقم بطاقة الالتزام :  التاريخ :

رمز البرنامج : .....

رمز النشاط : .....

رمز النشاط الفرعي (عند الاقتضاء) : .....

رمز البرنامج الفرعي : .....

حساب التخصيص الخاص رقم : 302.xxx عنوان الحساب : .....

الإسناد الميزانياتي	رخص الالتزام المفتوحة/المعدلة	مجموع الالتزامات المسجلة	الرصيد الاولي	الالتزام المقترح	الرصيد
العنوان					
..... (حسب مذونة الحساب)					
..... (حسب مذونة الحساب)					

موضوع الالتزام :

.....  
.....  
.....

إطار مخصص للمراقب المالي	إطار مخصص للأمر بالصرف
رقم التأشير : <input type="text"/>	ختم
تاريخ التأشير : <input type="text"/>	امضاء
امضاء : <input type="text"/>	الختم : <input type="text"/>

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الوزارة : .....

الهيئة الإدارية : .....

رمز الامر بالصرف : .....

رقم بطاقة الالتزام :  التاريخ :

القانون الأساسي الخاص : .....

السلوك : .....

الرتبة : .....

التعداد بعد العملية		العملية		التعداد قبل العملية		
مناصب الشغل الشاغرة	مناصب الشغل الحقيقية	+	-	مناصب الشغل الشاغرة	مناصب الشغل الحقيقية	مناصب الشغل المالية المفتوحة / المعدلة

عنوان العملية :

.....  
.....

إطار مخصص للمراقب الميزانياتي	إطار مخصص للأمر بالصرف
<p>رقم التأشير : <input type="text"/></p> <p>تاريخ التأشير : <input type="text"/></p> <p>إمضاء : <input type="text"/></p> <p>ختم : <input type="text"/></p>	<p>ختم : <input type="text"/></p> <p>امضاء : <input type="text"/></p>

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الوزارة : .....

الهيئة الإدارية: .....

رمز الامر بالصرف : .....

التاريخ :

رقم بطاقة الالتزام :

رمز البرنامج : .....

رمز النشاط : .....

رمز النشاط الفرعي (عند الاقتضاء) : .....

رمز البرنامج الفرعي : .....

رقم العملية :

عنوان العملية : .....

العنوان 3 : نفقات الاستثمار

الرصيد المتبقي	الالتزام المقترح	الرصيد الاولي	مجموع الالتزامات المكتتبة	رخص الالتزام المفتوحة / المعدلة	الصف/الصف الفرعي
					الصف
					الصف الفرعي

موضوع الالتزام :

.....  
 .....  
 .....

إطار مخصص للأمر بالصرف	إطار مخصص للمراقب الميزانياتي
ختم :	رقم التأشير : <input type="text"/>
امضاء :	تاريخ التأشير : <input type="text"/>
	امضاء : <input type="text"/>
	الختم : <input type="text"/>

## المحور الحادي عشر:

### الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

#### للدولة

الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة القاعدية:

- رقابة المراقب المالي (رقابة قبلية)
- رقابة الحاسب العمومي (رقابة آنية)
- رقابة المفتشية العامة للمالية «IGF» (رقابة بعدية)

الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة العليا:

- الرقابة البرلمانية
- رقابة مجلس المحاسبة (رقابة بعدية)

## المحور الحادي عشر: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة

تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية<sup>1</sup>. تحتل الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث، باعتبارها وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة، من حيث تحقيق الأهداف السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية التي رسمتها الحكومة، ويتم تصنيف الرقابة المالية من عدة وجوه، أهمها التصنيف على أساس وقت الرقابة أو السلطة القائمة بالرقابة، غير أنها متداخلة فيما بينها من الناحية العملية، وتجري مراقبة عمليات الميزانية العامة في الجزائر قبلها من طرف مفتشية الوظيفة العمومية والرقابة المالية، وأثناء القيام بإجراءات النفقة أي أثناء تنفيذ الميزانية العامة من قبل المحاسب العمومي المكلف، وبعديا أو لاحقا من قبل المفتشية العامة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

إن رقابة تنفيذ الميزانية العامة من الأمور البالغة الأهمية في كافة الدول نظرا لأهميتها في تحقيق الدقة في التنفيذ وفي احترام حق الرقابة على الأموال العامة إنفاقا وتحصيلا. وأن يكون التنفيذ قد تم ضمن الحدود والتوجيهات العامة الصادرة من السلطة التشريعية، وتستمد الرقابة على تنفيذ الموازنة أهميتها من ضرورة تنفيذها بشكل يوجب كل اسراف او تبذير لأموال الدولة، ولهذا كان البد من وجود الرقابة للتحقق من ذلك<sup>2</sup>.

### أولاً: الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة القاعدية:

تجري مراقبة عمليات الميزانية العامة في الجزائر قبلها من طرف المراقب المالي، وأثناء تنفيذ الميزانية من قبل المحاسب العمومي وهي الرقابة الآتية، وبعدها من قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والبرلمان وتسمى بالرقابة اللاحقة. ويمكن تقسيم الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة القاعدية إلى رقابة الأعوان التنفيذيين، ورقابة المفتشية العامة للمالية.

### 1- رقابة المراقب المالي (رقابة قبلية):

تعود مهمة الرقابة المالية السابقة على تنفيذ النفقات العمومية إلى وزارة المالية التي تمارسها من ممثليها على كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات العمومية والذي تطلق عليه تسمية **المراقب المالي**.

عرف **المراقب المالي** على أنه الشخص الذي يمثل وزارة المالية على مستوى الولاية ويقوم بالمراقبة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، وعلى ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقه وعلى الحسابات الخاصة للخزينة،

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص: 341.

<sup>2</sup> سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابرالخلو، مرجع سابق، ص: 138.

وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري<sup>1</sup>.

وتُخذ في الجزائر: مراقب مالي لكل دائرة وزارية؛ مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين؛ مراقب مالي في كل ولاية؛ يساعد المراقبين الماليين في مهامهم مراقبون ماليون معاونون. والمراقب المالي يخضع مباشرة لسلطة وزير المالية ويتمتع باستقلالية تامة سواء عن الأمر بالصرف أو عن المحاسب العمومي. إن الرقابة السابقة للممارسة من طرف المراقب المالي، تتوج بمنح التأشيرة أو رفضها على مشروع الالتزام الذي يحره الأمر بالصرف، بعد التأكد من<sup>2</sup>:

- مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها؛
- التحقق من صفة الأمر بالصرف؛
- صحة التبوب وإنشاء النفقة وفقا لبنود الميزانية، مع توفر الاعتمادات المالية؛
- التحقق من وجود التأشيرة الممنوحة من طرف الإدارة المعنية عندما تستلزم ذلك القوانين والأنظمة المعمول بها (مثلا تأشيرة لجنة الصفقات العمومية).

## 2- رقابة المحاسب العمومي (رقابة آنية):

تنصب عمليات رقابة المحاسب العمومي في تفحص العناصر الواردة في نص المادة 36 من القانون 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>3</sup>:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها؛
- التدقيق في صفة الأمر بالصرف أو المفوض له؛
- شرعية عمليات تصفية النفقات؛
- توفر الاعتمادات في الميزانية المخصصة للجهة المعنية؛
- أن الديون لم تسقط آجالها وأنها ليست محل معارضة؛
- الطابع الإبرائي للدفع (دفع مبلغ النفقة يؤدي حتما إلى إبراء ذمة الجهة الإدارية المدينة من هذا المبلغ)؛
- التأشيرات الإجبارية لعمليات المراقبة (تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجان الصفقات العمومية).

<sup>1</sup> خالد سكوتي، مرجع سابق، ص: 44.

<sup>2</sup> المادة 9، المرسوم التنفيذي 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992.

<sup>3</sup> المادة 36، القانون 90/21، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.



### 3- رقابة المفتشية العامة للمالية «IGF» (رقابة بعدية):

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة المالية تعمل تحت السلطة المباشرة لوزير المالية. تُصنّف الرقابة المالية التي تقوم بها المفتشية ضمن أنواع الرقابة اللاحقة، لأنها تتولى رقابة أعمال المحاسبة المالية من خلال ما تم دفعه أو تحصيله. تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

لذلك فهي ليست رقابة تأشيرية كالتالي يقوم بها المراقب المالي وإنما هي رقابة تحقيقية وتقييمية.

- في مجال الاختصاص الرقابي: تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وتمثل طريقة رقابتها في القيام بتدخلات ميدانية روتينية أو بناء على تلقي شكاوى، تقوم بموجبها بالتحقيق والتدقيق في:

- تطبيق قواعد التشريع المالي والمحاسبي وكل القواعد القانونية والتنظيمية ذات الأثر المالي
- سير التسيير المالي والوضعية المالية للمؤسسات المعنية بالرقابة؛
- صحة المحاسبات المالية المنجز من طرف المحاسب المالي للمؤسسة المعنية.

- في مجال الاختصاص الاستشاري تقوم المفتشية العامة للمالية بتقييم النشاط الاقتصادي والمالي للمؤسسات المعنية برقابتها، ومدى فعالية ونجاعة التسيير المالي للمؤسسات. بالإضافة إلى التدابير المقترحة من أجل تحسين أداء المصالح والهيئات التي كانت محل تقييم المفتشية.

ثانياً: الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة العليا:

نشير إلى الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة العليا: من خلال الرقابة البرلمانية (رقابة سياسية)، ورقابة مجلس المحاسبة.

#### 1- الرقابة البرلمانية:

- الرقابة البرلمانية السابقة على الميزانية العامة للدولة: يمارس البرلمان الرقابة السابقة على تنفيذ السياسة المالية بوجه عام، وعلى تنفيذ الميزانية بوجه خاص، عن طريق المصادقة على مشروع قانون المالية وتعديلاته خلال السنة المالية وعلى التشريعات المالية. وهناك من يرى أن إجراءات المناقشة والمصادقة ليست من وسائل الرقابة.

- الرقابة البرلمانية المرافقة على الميزانية العامة للدولة أقر الدستور الجزائري مبدأ الرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة، والتي منها الرقابة المرافقة على تنفيذ النفقات العمومية، وحدد وسائل هذه الرقابة التي تبدأ بحق السؤال والاستجواب وتنتهي برقابة اللجان البرلمانية.

- الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة للدولة: تمارس الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية في الجزائر من خلال قانون ضبط الميزانية الذي تعده الحكومة وتقدمه للبرلمان من أجل المناقشة والتصويت عليه. والغاية من هذا القانون هي التأكد من احترام الرخصة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات. لم يطرح هذا القانون على البرلمان منذ تأسيسه إلا 05 مرات والتي تخص سنوات 1978، 1979، 1980، 1981، 2008.

## 2- رقابة مجلس المحاسبة (رقابة بعدية):

مجلس المحاسبة هو هيئة دستورية من الهيئات الرقابية للدولة، يعد المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة، يتكون من مجموعة من القضاة المتخصصين في المجالين المالي والمحاسبي. يمارس رقابة تتعلق بكل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية. تهدف رقابة مجلس المحاسبة إلى التحقق من طرق استعمال الأموال العامة بشكل يضمن تحقيق حسن التسيير والفعالية والاقتصاد والكفاءة.

- في مجال ممارسة الصلاحيات القضائية: يتأكد مجلس المحاسبة من مدى احترام الأحكام والقوانين التشريعية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات كما يراقب مراجعة الحسابات التي يقوم بها المحاسبين العموميون، ويقوم بتطبيق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة ويقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي في هذه الحالات (سرقة، ضياع الأموال...).

- في مجال رقابة التسيير: يقيم مجلس المحاسبة نوعية التسيير من حيث تحقيق الأهداف المسطرة مع احترام شروط استعمال الموارد المتاحة. كما يتأكد المجلس من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية ويختص في هذا المجال بتحصيل كل مسيري المؤسسات والمرافق العمومية مسؤولية الخطأ عن أي مخالفة يرتكبونها. وفي الأخير يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويقدم نسخة منه إلى البرلمان.

- في المجال الاستشاري: يُستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين التي تتضمن ضبط الميزانية بإعداده لتقرير تسلمه الحكومة إلى البرلمان مع مشروع ضبط الموازنة. كما يُستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية العامة دون استثناء.

نشير أن تعزيز الشفافية يعد عنصرا مهماً نحو تفعيل الرقابة المالية. حيث أن توفر الشفافية المحاسبية فيما يتعلق بمالية الدولة يهدف إلى توفير المعلومات اللازمة للمساءلة، وتوفير معلومات لتقوم نتائج نشاط الوحدة الحكومية خلال السنة المالية، وتوفير المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة للدولة، وتوفير معلومات دقيقة تفيد في تقييم أداء الوحدات الحكومية. ولأهمية الشفافية في تقييم أداء المالية العامة، فإن العديد من المنظمات تُصدر تقارير سنوية ومؤشرات

عن مدى توافر مستوى الشفافية في الميزانيات. حيث تلعب هذه المؤشرات دوراً مهماً في قرارات الحكومات والمنظمات الدولية في تقييم أداء المالية العامة، ومن أهم هذه المؤشرات: مؤشر شفافية الموازنة ( *Budget Transparency Index*) الصادر من (*International Budget Partnership: IBP*)، حيث يقيس مؤشر شفافية الموازنة مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان حول العالم<sup>1</sup>.  
أخيراً، وعلى الرغم من أن لكل مرحلة من مراحل الميزانية الأربع (الإعداد، الإقرار، التنفيذ، الرقابة) أهميتها، إلا أن فاعلية كفاءة نظام الميزانية يتطلب التنسيق بين المراحل الأربع. حيث أن الضعف في تطبيق أي مرحلة يؤثر سلباً على مخرجات باقي المراحل. كما أن إقرار أي قانون لمرحلة معينة له نتائج وتأثيري على المراحل الأخرى. لذا يمكن القول إن عملية الميزانية هي عملية تكاملية، تتطلب التنسيق والتكامل بين جميع المراحل، ومن كل الأجهزة الحكومية.

نشير في الأخير أن أهم ماجاء من تعديلات عن الرقابة المالية من خلال القانون العضوي 18- 15 المتعلق بقوانين المالية، سنتطرق إليها بالتفصيل في المحور الثالث عشر.

<sup>1</sup> بسام بن عبد الله البسام، مرجع سابق، ص: 39.

## المحور الثاني عشر:

# قانون المالية

### تعريف وخصائص قانون المالية:

- تعريف قانون المالية
- خصائص قانون المالية:

### أنواع قوانين المالية:

- قانون المالية السنوي
- قوانين المالية التكميلية أو المعدلة
- قانون ضبط الميزانية

### مكونات قانون المالية:

- الأحكام المنظمة للعمليات المالية
- الجداول المتعلقة بالميزانية

## المحور الثاني عشر: قانون المالية

إن إعداد قانون المالية إحدى مسؤوليات السلطة التنفيذية، فوزير المالية هو الذي يقوم بإجراء الدراسات المتعلقة بتحديد الوسائل المثلى لإشباع الحاجات العامة وتحضير الميزانيات على ضوءها، هذا وقد تطورت أساليب إعداد السلطة للقانون تطورا كبيرا في السنوات الأخيرة. ولا يتم عقد أي نفقة عامة إلا بصدور نص صريح من خلال قانون المالية. أما بالنسبة للإيرادات فتضم الإيرادات العامة بمختلف مكوناتها بالإضافة إلى إيرادات غير عادية مثل الجباية البترولية في الجزائر. ونجد في كثير من البلدان العالم يتولى وزير المالية الدور الرئيس في تحضير الميزانية العامة من خلال مديرية الميزانية، ويجب أن تأخذ بعين الاعتبار الأهداف الاقتصادية الكلية.

### أولاً: تعريف وخصائص قانون المالية:

يعتبر قانون المالية أداة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، حيث يحدد بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد والنفقات المخصصة لسير المرافق العمومية وحصص التجهيزات العمومية والمشاريع الإنمائية؛ بالإضافة إلى أهم التعديلات في قوانين الضرائب والجمارك والاستثمار، كما يتميز قانون المالية بمميزات خاصة عن باقي القوانين.

### 1- تعريف قانون المالية:

عرفه المشرع الجزائري من خلال المادة 3 من القانون العضوي 84/17 التي تنص على: يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي<sup>1</sup>.

وهو عملية ترخيص قانونية لتطبيق ما جاء في الميزانية، وهذا يعين إعداد الحكومة لمشروع المالية تحت إشراف وإدارة وزير المالية، حيث جاء في قانون المالية لسنة 1984 أن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية، كما توزع وفق الأحكام التشريعية، وهي شكل الموازنة العامة للدولة<sup>2</sup>.

كما يمثل قانون المالية العامة تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطات التنفيذية والمصادق عليها من قبل البرلمان، وهو ذلك القانون الذي يحدد خلال سنة مالية واحدة كمية وطبيعة المبالغ المخصصة لموارد الدولة وأعبائها المنتظر تنفيذها، وذلك

<sup>1</sup> المادة 3، القانون 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1984 .

<sup>2</sup> المادة 6، القانون 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1984 .

في إطار احترام التوازنات المالية والاقتصادية للدولة، فهو بذلك عملية تقديرية لأنه يتضمن جداول حسابية ومقارنة بين الإيرادات العامة المتوقعة والأعباء التي ستفرض، ويعتمد قانون المالية على القيام بمجموعة من المهام التالية:

- يطبق كافة المهام المحاسبية للقيود المالية التي تم إعدادها مسبقاً؛
- يساعد في المقارنة بين الخطط المعدة مسبقاً والتطبيق الواقعي لها؛
- يساهم في الوصول إلى إعداد القوائم المحاسبية بنتائج متوازنة؛
- يحلل الجداول المالية للحصول على خلاصة تحتوي على الإيرادات والمصاريف التي حدثت خلال سنة مالية واحدة.

## 2- خصائص قانون المالية: تتمثل خصائص ومميزات قانون المالية فيما يلي:

- قانون المالية هو عملية سياسية: لا يعتبر قانون المالية عملية تشريعية لوحدها، وإنما يعبر عن النظام المالي للدولة، وبالتالي فهو يعبر عن سياسة اقتصادية للدولة.

- قانون المالية عملية سنوية وقانونية: يوضع قانون المالية لسنة واحدة، ولكن يمكن أن تطرأ على هذه الميزة استثناءات يمكن أن تحدث، كأن يمتد قانون المالية لأكثر من سنة، وعندها يكون قانون المالية القادم أقل من سنة.

- خاصية التقدير: يعتبر قانون المالية عملية تقديرية لأنه يتضمن تقديرات فيما يخص النفقات، وبالتالي تقديرات الموارد اللازمة لتغطية هذه النفقات.

- خاصية الإجازة: لا يكون قانون المالية الذي تحضره الحكومة تحت إشراف وزارة المالية قابلاً للتنفيذ، إلا إذا وافق عليه البرلمان وطالب به، وأقره رئيس الجمهورية.

### ثانياً: أنواع قوانين المالية:

1- قانون المالية السنوي: يعرف كذلك بالقانون الأساسي، فهو يقرر ويرخص مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، وكذلك يقرر ويرخص المصاريف المخصصة لتجهيزات العمومية، يخضع هذا القانون أساساً إلى مبدأ السنوية، حيث يتضمن الاعتمادات السنوية وحجم الموارد وطبيعتها ومبالغها وطرق تحصيلها، ويرخص هذا القانون سنوياً مختلف الاقتطاعات الضريبية والاعتمادات الخاصة بالتسيير والتجهيز، وهو يتكون من جزئين:

- الجزء الأول يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، ومختلف الطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، والمحافظة على توازنات المالية العمومية الداخلية والخارجية؛

- الجزء الثاني يتضمن المبالغ الإجمالية للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة، والموزعة حسب طبيعتها (نفقات التسيير والتجهيز).

## 2- قوانين المالية التكميلية أو المعدلة:

قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الأساسي، لذلك تلجأ الحكومة إلى القوانين التكميلية أو المعدلة لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة، يصدر هذا القانون في الجزائر ما بين دورتي الربيع ودورة الخريف، ويكون على شكل أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي.

يمكن لقانون المالية المعدل دون سواه، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية<sup>1</sup>. بالنسبة للنفقات إذا كانت غير كافية أو جديدة، فهي تظهر على شكل نفقات تكميلية أو جديدة، أما بالنسبة للإيرادات إذا كانت غير كافية، فتطلب السلطة التنفيذية إيرادات جديدة مثل: قانون المالية التكميلي لسنة 1997، الذي خص بتعديل مادة من قانون المالية 1991، ويعتبر القانون الوحيد الذي أمكنه تعديل قانون المالية السنوي، ولكن يمكن أن تكون هناك قوانين أخرى بإمكانها لأهميتها وحساسيتها، كالقانون الضريبي، القوانين البترولية القوانين المتعلقة بالاستثمارات. تعديل قانون المالية الأساسي.

### 3- قانون ضبط الميزانية: جاء تعريفه في المادة 05 من القانون العضوي 84/17 التي تنص على: يشكل قانون ضبط الميزانية، الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية<sup>2</sup>.

يوضع هذا القانون في نهاية السنة المالية، وتكون المبالغ الواردة فيه حقيقية ونهائية، خلافا للنوعين السابقين اللذان يحتويان مبالغ تقديرية، والمبالغ الواردة في قانون ضبط الميزانية تعرب عما أنفق فعال كنفقات عامة، وما حصل كإيرادات، ويمكن اعتباره وثيقة مراقبة تطلبه السلطة التشريعية من السلطة التنفيذية، لمقارنة الأرقام الواردة فيه مع الأرقام المقدرة في القوانين السابقة الذكر، وبالتالي تبيان الفروق الموجودة، وطلب التفسيرات اللازمة لذلك.

تعتبر المديرية العامة للميزانية أهم إدارة مسؤولة عن تحضير الميزانية العامة ضمن مشروع قانون المالية، وتضم مجموعة ضخمة من الهياكل تحت سلطة الوزير تتضمن الأمانة العامة وديوان الوزير وأربعة عشر مديرية عامة وتعتبر أقوى جهاز في يساعد الوزير في عملية تحضير قانون المالية، وتتخصص مهام المديرية العامة للميزانية في تصور ووضع السياسة الميزانية وإعداد توقعات الميزانية المتوسطة والطويلة المدى، بالإضافة إلى المشاركة في إعداد وتحضير توقعات التطور الاقتصادي والاجتماعي على المدى المتوسط والطويل وفي إعداد البرامج السنوية أو المتعددة السنوات للتنمية الإقليمية، كذلك مباشرة أي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برنامج الحكومة، كذلك تبادل

<sup>1</sup> المادة 4، القانون 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1984.

<sup>2</sup> المادة 5، القانون 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1984.

الاتصال مع السلطات المعنية بأي نص يتعلق بميزانية الدولة، والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة. يمر إعداد مشروع قانون المالية في الجزائر الخطوات التالية<sup>1</sup>:

- إعداد التقرير الموجه إلى مجلس الوزراء: وهو التقرير الذي تعده هياكل الإدارة المركزية لوزارة المالية متمثلة في المديرية العامة للميزانية وذلك خلال الأشهر الأولى من كل سنة ويعتبر أول مراحل تحضير مشروع قوانين المالية، ويتناول هذا التقرير الاقتراحات المتعلقة بالتوجهات التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية السنة المقبلة وذلك مع مراعاة السياسة الاقتصادية والبرامج المالية المسطرة من قبل الحكومة.

- إرسال المذكرة المنهجية للوزارات (1- 30 مارس): يقوم وزير المالية في نهاية شهر مارس من كل سنة بإرسال مذكرة منهجية إلى كافة الوزارات والهيئات المتخصصة والولايات، وتتضمن المذكرة المنهجية تعليمات وتوجهات مجلس الحكومة والتي يدعو فيها الوزراء إلى تقديم اقتراحاتهم فيما يتعلق بتحضير مشاريع ميزانياتهم للسنة المقبلة، حيث توضح لهم الأهداف العامة لميزانية السنة المقبلة.

- تجميع المشاريع لدي وزارة المالية (30 جوان 15 جويلية): يتم تجميع كافة المشاريع التمهيديّة للميزانيات القطاعية الوزارية وكذا الهيئات المتخصصة لدي وزارة المالية حيث تقوم المديرية العامة للميزانية بدراسة مشروع الميزانية الخاصة بكل قطاع وزاري أو هيئة متخصصة وذلك للتأكد من مدي مطابقتها للتعليمات والتوجيهات الواردة في المذكرة التوجيهية ويمكنها إدخال التعديل عليها وذلك مع مراعاة النتائج الفعلية والواقعية لتنفيذ الميزانية السابقة وحالة الاقتصاد عموماً.

- مرحلة الدراسة المشتركة والتحكيم (15 جويلية 15 أوت): في هذه المرحلة يتم عقد جلسات تنفيذية بوزارة المالية تضم ممثلي الوزارات وممثلو وزارة المالية والذين تسند لهم مهمة تقدير الميزانية تحت إشراف المديرية العامة للميزانية.

- عرض المشروع التمهيدي لقانون المالية على اجتماع الحكومة (15 أوت 15 سبتمبر): بعد إعداد مشروع تمهيدي من قبل وزارة المالية يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية له، ويتم إطلاع الجهات صاحبة المبادرة بالملاحظات والاقتراحات إن وجدت.

- عرض المشروع التمهيدي لقانون المالية على مجلس الوزراء (15- 30 سبتمبر): بعد أخذ رأي مجلس الدولة والتأكد من سلامة مشروع قانون المالية التمهيدي من الناحية الشكلية وكذا من الناحية الموضوعية يعرض على مجلس

<sup>1</sup> عبد الصمد سعودي، كمال س ي محمد، التحليل الاقتصادي لقوانين المالية في الجزائر من المشروع إلى التنفيذ (2015- 2020)، المجلد 24، العدد 01، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2021، ص ص: 333- 335.



الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية مرفقا بالمستندات التوضيحية لمناقشته بشكل عام أين يأخذ صفة مشروع القانون بعد الموافقة عليه في مجلس الوزراء من طرف رئيس الجمهورية ثم يقوم الوزير الأول بإيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني على أن يكون ذلك قبل منتصف شهر أكتوبر.

- مناقشة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه في البرلمان: وفقا لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ يبرز دور السلطة التشريعية الخاص بمنح الرخصة المالية للحكومة قصد تنفيذ قانون المالية، فبعد الانتهاء من إعداد وعرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء تقوم الحكومة بإيداع هذا المشروع لدى مكتب المجلس للبرلمان لبدأ النواب بالمناقشة والتعديل والتصويت، ويتم ارسال القانون لمجلس الأمة للتصويت على أن يكون ذلك قبل 15 ديسمبر.

- إقرار قانون المالية من طرف رئيس الجمهورية (قبل 31 ديسمبر): يتم إصدار قانون المالية في الجريدة الرسمية ويعتبر الإصدار كشهادة ميلاد لقانون المالية.

### ثالثاً: مكونات قانون المالية:

يتكون قانون المالية من قسمين أساسيين، يتضمنان ثلاثة جداول (أ، ب، ج)، هما: الأحكام المنظمة للعمليات المالية، والجداول المتعلقة بالميزانية.

1- الأحكام المنظمة للعمليات المالية: يتمثل الجزء الأول من قانون المالية في النصوص التشريعية، والتي توضع في حالة حدوث تغيرات متعلقة بالنفقات والإيرادات العامة.

2- الجداول المتعلقة بالميزانية: نجد في الجداول الثلاثة جداول، بالإضافة إلى الميزانية الملحق، وتمثل هذه الجداول في: - الجدول (أ): هو عبارة عن جدول يظهر مجموع الإيرادات النهائية، وهي مجموع الحصيلة الضريبية، حيث تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة: الإيرادات العادية (تتضمن الإيرادات الجبائية، والرسوم الجمركية، حقوق التسجيل)؛ الإيرادات النهائية الأخرى (الدومين، الهبات، الغرامات، الإتاوات، الإيرادات النظامية)؛ الإيرادات غير العادية والمتمثلة في الجباية البترولية، والتي هي مجموع الضرائب والرسوم التي تتحصل عليها الدولة من مؤسسة سوناطراك من خلال عملية تصدير المحروقات.

- الجدول (ب): هو يمثل ميزانية التسيير المتضمنة مجموع النفقات الإدارية، وهي مجموع الأموال التي تنفقها الدولة لضمان السير الحسن للإيرادات العامة.

- الجدول (ج): يتعلق بنفقات التجهيز التي سيتم إنفاقها من قبل الدولة، وتسجل فيه نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمار ونفقات رأس امال على شكل رخص برامج، وتنفيذ باعتمادات الدفع<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> رخص البرامج: تمثل الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، وتبقى صالحة دون أي تحديد ملدها حتى يتم إلغاؤها؛ اعتمادات الدفع: تمثل التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة يف إطار رخص البرامج المطبقة.

نشير في الأخير أن كل ماجاء من تعديلات عن قانون المالية من خلال القانون العضوي 18-15 سنتطرق إليها بالتفصيل في المحور الثالث عشر.

## المحور الثالث عشر:

# الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

## (القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية)

السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية:

• أسباب تبني القانون العضوي 15-18

• مبررات صدور القانون العضوي 15-18

الأحكام الجديدة ضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية:

• الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج

• الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة

الأحكام المتعلقة بمفهوم قانون المالية ومضمونه ضمن القانون العضوي 15-18:

• إدراج مبدأ الميزانية المتعددة السنوات

• منع الأحكام الدخيلة عن قانون المالية

• ترشيد اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص

• تفعيل دور الرقابة البرلمانية

يعد القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، الإطار القانوني الجديد الذي كرس جملة الإصلاحات الميزانية والمحاسبية التي تبنتها السلطات العمومية في الجزائر بعدما أثبت القانون 17-84 محدوديته في مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي حيث والوطني. أدرج القانون الجديد مبدأ التسيير بالأهداف وكذا التأطير الميزانياتي المتعدد السنوات لترشيد النفقات العمومية، إلى جانب تكريس مبدأ محاسبة الذمة الذي يسمح بإعطاء نظرة متكاملة عن كل ممتلكات الدولة، مواردها والتزاماتها.

وقد جاء القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يلغي القانون 17-84 الساري المفعول والذي أصبح لا يستجيب للمتطلبات الذي تفرضها المتغيرات والتطورات التي عرفتها الجزائر في المجال المالي والاقتصادي، حيث أدرج هذا القانون العضوي آليات جديدة لتسيير المالية العمومية تتمحور على مبدأ التسيير المتعدد السنوات للميزانية وكذا على تقييم النتائج بدلا من تقييم تسيير الوسائل المعمول به حاليا.

#### أولاً: السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية:

جاء القانون العضوي 15-18 المؤرخ في والمتعلق بقوانين المالية كنتيجة للمسار الإصلاحي الذي انتهجته السلطات العمومية في الجزائر في مجال تسيير المالية العمومية من جهة، وكذا كحتمية قانونية تبرز في ضرورة احترام نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تم التأكيد عليها في المادة 123 من دستور 2020. إلى جانب ذلك فقد استمر هذا القانون العضوي أكثر من 12 سنة حيث تم الشروع في إعداده منذ سنة 2006 أين تم إيداعه على مستوى الأمانة العامة للحكومة حيث درس ضمن مجلس الوزراء، لكن تم سحبه في آخر لحظة قبل إيداعه للمناقشة لدى غرفتي البرلمان، وذلك نتيجة وجود تردد لدى السلطات العمومية في تبني الإصلاح الجديد للمالية العامة الذي تم الشروع فيه منذ سنة 2005.

إن الميزة البارزة في القانون 15-18 هو تأجيل دخوله حيز التطبيق، حيث اعتمدت وزارة المالية على فكرة التطبيق التدريجي لأحكام هذا القانون نظرا للتغيرات الكبيرة التي ستطرأ على هيكلية الميزانية العامة للدولة، وهو الأمر الذي يتطلب وقتا للتأقلم مع أحكامه الجديدة وعليه سيتم إدراج في كل سنة مالية كتلة عملياتية ووظيفية ليلبغ استيعاب آليات الميزانية بالبرنامج والتسيير القائم على النتائج مستواه الكلي في 2023. في حين أن قانون تسوية الميزانية فسيتم مراجعة السنة المرجعية الخاصة به لتنتقل من السنة التي تسبق عرض القانون بثلاث سنوات (س-3) إلى سنتين (س-2) بالنسبة لسنوات 2023 و2024 و2025 لتصل إلى سنة واحدة (س-1) وذلك ابتداء من 2026.

نشير أنه قد تم تعديل القانون العضوي 15-18، من خلال القانون العضوي 09-19 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، لاسيما المادة 18 منه التي أعيدت صياغتها كما يلي: تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها، وكذا في مجال الإعفاء الجبائي. غير أنه يمكن النظام الجبائي المطبق

على النشاطات الأفقية المرتبطة بقطاع المحروقات أن ينص على الأحكام المذكورة أعلاه، عن طريق قانون خاص. فالتعديل الجديد للمادة 18 سمح بتعديل الأحكام الجبائية من خلال قانون المحروقات بعدما كانت إمكانية التعديل هذه محصورة فقط ضمن قوانين المالية.

## 1- أسباب تبني القانون العضوي 18-15:

أبان تطبيق القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية عن وجود اختلالات عميقة، وعدم قدرته على مواكبة التحولات التي شهدتها في مجال تسيير المالية العمومية، حالت دون تحقيق الاستخدام الأمثل للإنفاق العام، وجعلت إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العمومية ضرورة تفرضها الظروف الداخلية، وتقليها مواكبة التطورات الدولية في هذا المجال، فسعت المؤسسات المالية الدولية لتعميم نموذج التسيير المتمحور على النتائج القائمة على اعتماد آليات المانجمنت العمومي الجديد والمندرج تحت مسمى الحكامة المالية العامة الجيدة<sup>1</sup>.

### 1-1- الأسباب الداخلية:

- ضرورة التطابق مع أحكام الدستور والحكامة الجيدة: وفقا لأحكام المادة 141 من دستور 2016، يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، إذ يعد الدستور القانون العضوي الخاص بقوانين المالية من القوانين العضوية، وبالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها.

- تجاوز تقادم الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العمومية وحالة ضعف منهجية التسيير العمومي: وهذا راجع لوجود حالة هيمنة مطلقة للسلطة التنفيذية على الاختصاص المالي من منطلق اضطلاعها بمهمة التسيير والتنفيذ فهي تحتكر مجال قانون المالية، فتقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك، ولا يتعدى دوره المناقشة المحدودة زمنيا تحت طائلة إصداره من قبل رئيس الجمهورية بأمر.

- زيادة حجم الانفاق العمومي وغياب الرشادة في تسييره: لقد عرف حجم الانفاق العمومي زيادة متسارعة في بداية الألفية الثالثة بسبب ارتفاع الإيرادات النفطية، الذي انعكس في سياسة إنفاق توسعية عبر تطبيق البرامج التنموية الوطنية.

### 1-2- الأسباب الخارجية:

تشكل العوامل الخارجية المتمثلة في المؤسسات المالية الدولية، وكذا العولمة وأدواتها عاملا رئيسيا في تشكيل وصياغة القرار المالي، وتلعب دورا كبيرا في التأثير على أنظمة المالية العمومية خاصة في دول العالم الثالث، ومن بينها الجزائر المتفاعلة كغيرها من الدول مع هذه التحولات المتسارعة خاصة في ظل أزمة المالية العمومية والتسيير العمومي بوجه عام.

- أزمة التسيير العمومي ومحاولة الانتقال للتسيير العمومي الجديد: في ظل اقتصاد المعرفة، و تبني أنماط تسييرية مستوحاة من القطاع الخاص من قبيل التسيير المرتكز على النتائج والتخطيط الاستراتيجي، والتي جاءت تحت مسمى

<sup>1</sup> محمد أكحل، القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 07، العدد 02، جوان 2022، ص ص: 706-709.

المانجمنت العمومي الجديد، عملت المؤسسات العمومية على الترويج لهذا التوجه نحو تبني المقاربة الجديدة لتسيير المالية العمومية، فخفضت الجزائر لإجراءات التعديل الهيكلي ومحاولة زرع لمفهوم التسيير العمومي عن طريق الخوصصة والتفويض، التعاقد والشراكة، وعليه فإنّ طرح هذه المقاربة صار أمرا واقعا بالنسبة لعدد كبير من بلدان العام النامي، مع اختلاف واضح في درجات استيعاب هذه التقنيات الجديدة للتسيير المالي العمومي داخل أنظمة تسيير المالية العمومية.

- مواكبة تحديات العولمة وضغوط المؤسسات المالية الدولية: شرعت الجزائر في إصلاح تسيير المالية العمومية في سياق مواصلة الاصلاحات المالية والاقتصادية التي بدأتها بالتعاون مع الهيئات المالية الدولية كمرحلة ثالثة للبرامج التصحيحية التي أطلقها صندوق النقد الدولي بعد مرحلة الاستقرار الاقتصادي والتعديل الهيكلي التي أثبتت فشلها، وزادت من الفوارق الاجتماعية والفقر والتهميش، وفي محاولة لربط فشلها بانتشار الفساد الإداري وانعدام الشفافية طالبت بإصلاح تسيير المالية العمومية، وقد انخرطت في هذا التوجه بعقد تم توقيعه مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع تحديث وعصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية من أجل مواكبة التحولات التي يشهدها المجال على المستوى الدولي.

**2- مبررات صدور القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية الداعية للحكومة:**

يهدف هذا القانون لتعزيز الديمقراطية البرلمانية، مع تعزيز قدرات المبادرة والرقابة بهدف التحكم الجيد في أموال الدولة ونفقاتها وتحديث التسيير المالي العمومي واصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر من خلال تكريس المحاور التالية<sup>1</sup>:

- التوجه نحو التسيير بالنتائج والأهداف والتخلي عن التسيير بالوسائل؛
- منح البرلمان صلاحيات موسعة كنقل الاعتمادات المالية، فضلا عن مهتمتي الرقابة والتقييم؛
- منح حرية للمسؤولين في تسيير الاعتمادات المالية داخل البرنامج بغية تحقيق الوصول للأهداف المرجوة؛
- تنويع المحاسبة: محاسبة الصندوق، المحاسبة العامة، المحاسبة التحليلية وذلك من أجل تحسين شفافية الحسابات العامة للدولة؛
- قياس الأداء والرقابة عليه من خلال قياس الأهداف؛
- تكريس مبدأ مساءلة المسيرين والمسؤولين القائمين على البرامج والبرامج الفرعية؛
- تكريس مبدأ صدق حسابات الدولة وانتظامها؛
- تتجه آفاق القانون العضوي إلى تحقيق التوافق بين المسؤولية القانونية المرتبطة بالامتثال للقواعد والاجراءات والمسؤولية الاقتصادية المرتبطة بتحقيق الفاعلية والكفاءة في المالية العمومية؛

<sup>1</sup> هندا مدفوني، الإطار الميزانياتي الجديد: نحو حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، المجلد 09، العدد 01، جوان 2022، ص: 630-629.

- الاتجاه نحو مقارنة متوسطة المدى لإيرادات ونفقات الدولة تمتد على مدار ثلاث سنوات، السنة المالية الحالية وستين متتاليتين؛
- دعم التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية للدولة.

### ثانياً: الأحكام الجديدة ضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية

لقد أصبح القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية يشكل الإطار الموازني الجديد للمالية العامة في القانون الجزائري، حيث تميز بإدراجه للعديد من الأحكام والإجراءات الجديدة سواء تلك المتعلقة بمفهوم ميزانية الدولة وهيكلتها خاصة من جانب النفقات العمومية سواء من حيث طريقة تسييرها التي أصبحت تعتمد على النتائج المحققة من خلال ما يعرف بميزانية النتائج وكذا من خلال طريقة تقيدها المحاسبي بعد اعتماد مبدأ محاسبة الذمة، أو تلك المتعلقة بقانون المالية.

#### 1- الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج:

يرمي القانون العضوي إلى إصلاح تسيير المالية العمومية من خلال تكريس مبدأ فعالية التسيير وكذا تحسين تقديم قوانين المالية للحصول على مقروئية أفضل وتعزيز شفافية معلومات الميزانية تقوية الرقابة البرلمانية وإدماج عناصر المرونة في التسيير المالي. فالهدف البارز الذي أدرجه القانون العضوي 15-18 هو تفعيل إدارة قائمة على النتائج بدلا من إدارة وسائل وعليه سيتم منح حرية أكبر للمسيرين مع إلزامية تقديم حصيلة ونتائج تسييرهم ومستوى الفعالية المتوصل إليه، وعليه تم تكريس مبدأ جديد في تسيير المال مبني على اعتماد إصلاح قائم على مساءلة (مسؤولية) المسيرين ومراقبة الأداء (تقييم الأداء). وهو ما ترجم في الهدف الجديد المرسوم لقانون المالية ومن خلال المادة 06 التي تنص على: يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفق غايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم.

إن تبني هذه المقاربة الجديدة في تسيير المال العام، فرض مراجعة هيكل الميزانية العامة للدولة من أجل:

- إدراج نظرة متعددة السنوات لتسيير النفقات العمومية المستندة على ميزانية حسب البرامج لا حسب التنظيم الهيكلي كما هو الشأن في المنظومة الحالية؛
- تحسين مضمون ميزانية الدولة وتطوير طرق تقديمها من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازني والمضمون الرخصة البرلمانية.

وعلى هذا الأساس تم وضع ميزانية تعتمد على "محافظ برامج" لفائدة الوزارات والمؤسسات العمومية والتي تتفرع بدورها إلى برامج فرعية ونشاطات من خلال دمج ميزانيتي التسيير والاستثمار تحت حساب واحد. فالبرنامج يشمل مجموع الأنشطة الموجهة لتحقيق الأهداف وتطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة والمعتمدة من طرف الحكومة.

**1-1- الإيرادات العمومية من خلال التصنيفات الجديدة:** تتكون إيرادات الدولة حسب المادة 15 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية من الإيرادات التالية<sup>1</sup>:

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

**1-2- الأعباء العمومية من خلال التصنيفات الجديدة:** الأعباء تتبع مدونة الميزانية حسب القانون العضوي 18-15 في عرضها لأعباء الميزانية أربعة تصنيفات هي<sup>2</sup>:

- **التصنيف وفق النشاط:** التصنيف وفقا للنشاط يتكون من البرنامج وتقسيماته على الشكل التالي:  
حافضة برامج — برنامج — برنامج فرعي — نشاط — نشاط فرعي إذا لزم الأمر
- **التصنيف وفق الطبيعة الاقتصادية للنفقات:** يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها، وعددها سبعة عناوين تنقسم إلى 32 صنف تسمى مواد وتمثل في:

- نفقات المستخدمين؛
- نفقات تسيير المصالح؛
- نفقات الاستثمار؛
- نفقات التحويل؛
- أعباء الدين العمومي؛
- نفقات العمليات المالية؛
- نفقات غير متوقعة.

- **التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة:** هذا التصنيف يستند على أساس وظيفي، وتمثل مستويات التصنيف وفق الوظائف الكبرى للدولة لأعباء ميزانية الدولة فيما يلي:

<sup>1</sup> المادة 15، القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في سبتمبر 2018، الجريدة ال سمية العدد 53 الصادرة في 2018.

<sup>2</sup> المادة 28، القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في سبتمبر 2018، الجريدة ال سمية العدد 53 الصادرة في 2018.

• **القطاع:** في هذا المستوى تتحدد الاحتياجات العامة والمنفعة العامة الأساسية التي يجب تلبيتها، وتمثل القطاعات الرئيسية التي تتكفل بإنجاز الاهداف حسب الوظائف في: المصالح العامة التابعة للإدارات العمومية، الدفاع، النظام والأمن العمومي، الشؤون الاقتصادية، حماية البيئة، السكن والتجهيز الجماعي، الصحة، الترفيه والثقافة والعبادة، التعليم، الحماية الاجتماعية؛

• **الوظيفة الأساسية:** يتكون مستوى الوظيفة الأساسية من نشاطات ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف النهائي، وتكون غايتها تلبية الاحتياجات والمنفعة الأساسية المحددة في القطاع المعني، وتحدد هذه الوظائف الأساسية ويتم ترميزها عن طريق قرار صادر من الوزير المكلف بالميزانية؛

• **الوظيفة الثانوية:** يتكون هذا المستوى من الأنشطة ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف الوسيط، وتحدد هذه الوظائف الثانوية ويتم ترميزها عن طريق قرار صادر من الوزير المكلف بالميزانية.

- **التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:** يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية<sup>1</sup>.

### الجدول 15: مقارنة بين هيكلية الميزانية في قانوني الميزانية لسنة 1984 و 2018

القانون 15-18	القانون 17-84	القانون 15-18
دمج ميزانتي التسيير والتجهيز ضمن ميزانية واحدة مخصصة لكل حقيبة وزارية من خلال البرنامج.	الفصل بين ميزانية: التسيير: الجدول (ب) من قانون المالية التجهيز: الجدول (ج) من قانون المالية	هيكلية الميزانية
تم اعتماد ميزانية واحدة سميت بالبرنامج، تقسم النفقات فيها حسب: النشاط: البرنامج وتقسيماته؛ الوظائف للدولة الكبرى: تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة. الهيئات الادارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها	نفقات التسيير: مقسمة 04 أبواب: - أعباء الدين العام والنفقات المحسومة من الإيرادات؛ - تخصيصات السلطات العمومية؛ - النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛ - التدخلات العمومية.	تقسيم النفقات
: توزيع الاعتمادات على الوزارات والمؤسسات العمومية.	نفقات التجهيز: مقسمة 03 أبواب: - الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛	

<sup>1</sup> السعيد قاوي، مظاهر التجديد على مستوى القانون العضوي 18-15 والآثار المحتملة على قانون المحاسبة العمومية الجديد، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022، ص ص: 1304-1302.



<p>الطبيعة الاقتصادية للنفقات: أبواب النفقات وتقسيماتها كما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- نفقات المستخدمين؛</li> <li>- نفقات تسيير المصالح؛</li> <li>- نفقات الاستثمار؛</li> <li>- نفقات التحويل؛</li> <li>- أعباء الدين العمومي؛</li> <li>- نفقات العمليات المالية؛</li> <li>- النفقات غير المتوقعة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- إعانات الاستثمار الممنوحة من الدولة؛</li> <li>- النفقات الأخرى بالرأسمال.</li> </ul>
--	---

المصدر: أمال حاج جاب الله، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 15-18، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، نوفمبر 2021، ص: 111.

## 2- الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة:

عرف القانون 17-84 الميزانية العامة للدولة من خلال نص المادة 06 منه كما يلي: "تشكل الميزانية عامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها". بالمقابل فقد عرفها القانون العضوي 15-18 في المادة 14 منه: "تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباءها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات".

بمقارنة التعريفين، فإن الملاحظة البارزة هي التخلي عن مصطلحي الإيرادات والنفقات النهائية والتي يقصد بها:

- الإيرادات النهائية: هي الإيرادات المحصلة فعلا وذلك دون احتساب أوامر التحصيل التي لم يتم تحصيلها فعلا،
- النفقات النهائية: هي النفقات التي دفعت فعلا إلى مستحقيها (موظفين، موردين، مستثمرين..... الخ)، أي دون احتساب أوامر الدفع التي لم تدفع فعلا لسبب أو لآخر.

ويرجع ذلك إلى الانتقال من محاسبة الصندوق أو نظام التسيير الذي يعتمد على إعداد حساب السنة المالية الختامي على أساس النفقات التي صرفت بالفعل والإيرادات التي حصلت بالفعل خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ نشأة التزام الدولة بالدفع أو تاريخ نشأة حقها في التحصيل، فطبقا لهذه الطريقة ينظر إلى الميزانية باعتبارها حساب للخزينة، حيث تكون وجهة النظر المالية هي الغالبة. إلى محاسبة الذمة التي تدرج كل الديون التي تملكها الدولة على الغير (أي أوامر التحصيل التي لم تحصل بعد) وكذا الديون التي تقع على عاتقها (أي النفقات التي لم يتم تسديدها بعد) وهو الأمر الذي يسمح بإعطاء نظرة فعلية وشاملة عن ذمة الدولة بما يسمح بتسيير فعال للأموال العمومية.

### ثالثاً: الأحكام المتعلقة بمفهوم قانون المالية ومضمونه ضمن القانون العضوي 15-18:

إلى جانب الأحكام الجديدة المتعلقة بالميزانية العام للدولة، استحدث القانون العضوي 15-18 مبادئ أخرى جديدة تتعلق بقانون المالية برزت أساساً في مبدأ الميزانية المتعددة السنوات مع الإبقاء على مبدأ السنوية في الميزانية، إلى جانب أحكام جديدة جاءت للحد من نقائص القانون السابق لا سيما ما تعلق منها بالحد من الاستعمال المفرط لحسابات التخصيص الخاص وكذا منع الأحكام الدخيلة على قوانين المالية.

#### 1- إدراج مبدأ الميزانية المتعددة السنوات:

يعد مبدأ السنوية أحد أهم مبادئ الميزانية التي تركز فكرة رقابة السلطة التشريعية على استعمال المال العام من خلال الرخصة البرلمانية، التي تمثل موافقة البرلمان على عملية الإنفاق لمدة سنة واحدة تجدد بصفة سنوية. لكن ومع تطور واتساع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، أصبحت البرامج الحكومية تتعدى الإطار السنوي. الأمر الذي فرض إيجاد طريقة للتوفيق بين الاحتفاظ بمبدأ السنوية الذي يظل حتمياً في مجال المالية العمومية وكذا التخطيط المتعدد السنوات خاصة في مجال نفقات الاستثمار وذلك من خلال عدة وسائل أهمها ميزانية البرامج. هذه الميزانية التي تقدم في شكل قانون خاص مستقل عن ميزانية السنة الأولى لدراسته والمصادقة عليه فيما يعرف برخصة البرنامج. ويجب أن يترجم هذا القانون ببرنامج تنفيذ المشروع بحيث يحدد المبلغ الإجمالي والإ اعتمادات المتوقعة واللازمة لتنفيذه بالإضافة إلى تفاصيل أخرى مثل مدة إنجاز المشروع والمبلغ المتوقع صرفه كل سنة، وبذلك تحمل كل سنة مبالغ الأجزاء المبرجة، ومنه تكون هذه الطريقة قد حافظت على مبدأ سنوية الميزانية.

وقد تم تعزيز هذا المبدأ من خلال تبني مبدأ الميزانية المتعددة السنوات ضمن القانون العضوي 15-18 من خلال التأطير الميزانياتي المتوسط المدى الوارد في المادة 05 من هذا القانون حيث نصت: "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية. ويحدد، للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء. ويمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة. ويجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، حيث تحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، عن طريق التنظيم<sup>1</sup>.

#### 2- منع الأحكام الدخيلة عن قانون المالية:

<sup>1</sup> أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص: 125.

مع القانون العضوي 15-18 الأحكام الدخيلة ذات الطابع غير المالي وغير الجبائي في قانون المالية، حيث نصت المادة 09 من القانون على: لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين<sup>1</sup>.

### 3- ترشيد اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص:

تعد الحسابات الخاصة للخزينة وبالأخص حسابات التخصيص الخاص أحد النقاط السوداء التي تميز التسيير الميزانياتي في الجزائر حيث تضخم عددها ليصل إلى أكثر من مئة حساب تخصيص خاص سنة 2014. وهو عدد ضخم إذا ما قورن بعدد هذه الحسابات في النظام المحاسبي الفرنسي، إذ يصل عددها إلى ستة حسابات فقط. تتميز حسابات التخصيص الخاص بعدم خضوعها لمبدأ السنوية حيث يتم نقل أرصدها المتبقية من إعمادات الدفع إلى السنة الموالية الأمر الذي يسهل على الأمر بالصرف متابعة تنفيذ صرف النفقات لاسيما تلك التي تتعلق بنفقات الاستثمار والتي تتطلب مدة زمنية طويلة من أجل تنفيذها، لكن ما يعاب على هذه الحسابات هو عدم خضوعها للرقابة البرلمانية، لأنها عمليات تتابع خارج إطار الميزانية العامة للدولة من خلال حسابات الخزينة، وهو ما جعل خبراء المالية يصفونها بكونها ثقباً في الخزينة العمومية.

وقد تم اللجوء إلى هذه الحسابات في تنفيذ معظم المشاريع الضخمة التي تم تسجيلها في مخططات الإنعاش الاقتصادي مثل مشروع الطريق السيار شرق غرب ومشاريع السكنات بمختلف صيغها، مشاريع تطوير مناطق الهضاب العليا والصحراء. وغيرها من المشاريع الاستثمارية، الأمر الذي أدى إلى تضخم عددها وصعوبة مراقبتها. وعليه فقد كانت أول خطوة لترشيد النفقات العمومية هو تقليص عدد هذه الحسابات وتطهيرها.

بهذا فقد كرس الإطار الميزانياتي الجديد من خلال القانون العضوي 15-18 مبدأ تأطير عملية فتح هذه الحسابات إلى جانب ضرورة إيجاد صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات الأمر الذي سيؤدي إلى حذف العديد منها. كما نص القانون العضوي على إمكانية فتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص من شأنه احتواء القيم الزائدة عن تقديرات الموارد الجبائية للمحروقات غير أن استعمال موارد هذا الحساب (صندوق ضبط الإيرادات) سيقصر على حدود نسبة معينة من الناتج المحلي الخام سيتم تحديدها بموجب قانون المالية.

### 4- تفعيل دور الرقابة البرلمانية:

<sup>1</sup> المادة 09، القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية العدد 53 الصادرة في 2018.

تم التأكيد على تفعيل مساهمة البرلمان في دورة الميزانية العامة للدولة ضمن القانون العضوي 15-18 في مرحلتي الاعداد وتقدير الحسابات وذلك كما يلي<sup>1</sup>:

**4-1- مرحلة الإعداد:** تبدأ مرحلة إعداد الميزانية العامة للدولة من شهر مارس بإرسال وزير المالية لمذكرة توجيهية للأمين بالصرف، تنتهي بتحضير المشروع الأولي لقانون المالية، ومشروع ميزانية الدولة، واللذين يكون محل تحكيم نهائي على مستوى المجلس الوزاري ثم مجلس الحكومة وأخيرا مجلس الوزراء ليتم بعدها فحص مشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية مع نهاية شهر سبتمبر. وتفضي هذه المرحلة إلى عرض مشروع قانون المالية للسنة المالية "ن" على البرلمان بغرفتيه بهدف مناقشته والمصادقة عليه من قبل أعضاء البرلمان (التصويت يكون على الحافظات والبرامج وليس على الفصول والمواد)، قبل التوقيع عليه من قبل رئيس الجمهورية. والجدول الموالي يوضح أكثر مساهمة البرلمان في مرحلة التخطيط والاعداد لمشروع ميزانية الدولة:

#### الجدول 16: خطوات مرحلة إعداد الميزانية العامة ضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية

المسؤول	التعيين	التاريخ
وزارة المالية	تحضير الإطار الاقتصادي الكلي (تحديد مستوى الإيرادات... ) الإطار الميزانياتي المتوسط المدى CBMT	أكتوبر 2-n
وزارة المالية	التبليغ بمذكرة التوجيه متضمنا السقوف المعتمدة حسب القطاع	على الأكثر أواخر مارس 1-n
وزارة المالية	إعداد طلبات الميزانية + التقارير حول الأولويات والتخطيط المقترحة	الأجل المحدد بمذكرة التوجيه
وزارة المالية، الوزارات والمؤسسات العمومية	مناقشات الميزانية + التقارير حول الأولويات والتخطيط	ماي 1-n
وزارة المالية	تحضير المشروع الأولي للميزانية: الحجم 1+ الحجم 2 (التقرير حول الأولويات والتخطيط) + الحجم 3	جويلية 1-n
مجلس الحكومة/ الوزراء	مناقشة مش وع قانون المالية الأولي	سبتمبر 1-n
المجلس الشعبي الوطني	ايداع مش وع قانون المالية	على الأكثر 7 أكتوبر 1-n

<sup>1</sup> كوثر صحراوي، مريم بالأطرش، آليات تفعيل الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية في الجزائر ضمن القانون العضوي 15-18 والمتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 12، العدد 01، الجزائر 2022، ص ص: 523-526.

التصويت على قانون المالية	(75 يوما بعد الإيداع)
رئيس الجمهورية	توقيع قانون المالية
	على الأكثر 31 ديسمبر n-1

المصدر: وزارة المالية، ندوة حول القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، الجزائر 2021، ص: 42.

**4-2- مرحلة تقديم الحسابات:** تقدم هذه المرحلة النتائج المتحصل عليها عن طريق الحسابات الإدارية للدولة، وتختتم بتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية الذي يعاين ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة<sup>1</sup>. يرفق مع مشروع قانون تسوية الميزانية ما يلي<sup>2</sup>:

- ملاحق تفسيرية: تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة بالخزينة وعملياتها؛

- حساب عام للدولة: ويتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجية عن الحصيلة؛

- تقرير وزاري للمردودية: توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف

المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة.

#### الجدول 17: الجدول الزمني لمرحلة تقديم الحسابات

المسؤول	التعيين	التاريخ
الوزارة أو المؤسسة العمومية	التقرير الوزاري للمردودية (RMR)	ابتداء من جانفي n+1
وزارة المالية الوزارة أو المؤسسة العمومية	القانون المتضمن تسوية الميزانية (LRB) التقرير الوزاري للمردودية	قبل 01 جانفي من السنة n+2 (2023-2025)
مجلس المحاسبة	تقرير مجلس المحاسبة	قبل 01 جوان من السنة n+1 ابتداء من 2026
وزارة المالية أو المؤسسة العمومية	تقييم الأداء	كل 3 إلى 5 سنوات

المصدر: كوثر صخراوي، مریم بالأطرش، مرجع سابق، ص: 525. المادة 87-88، القانون العضوي رقم 15-18.

**4-3- تفعيل قانون تسوية الميزانية:** يكون ذلك بإعطاء بعد آخر لقانون تسوية الميزانية، بالموازات مع توسيع سلطات اللجان المالية، فإن مشروع قانون المالية سيسمح للبرلمانيين بالمراقبة الفعالة، في مجال استعمال الأموال العامة، كذلك بتقييم الأداء الإداري. تتجه الجزائر لتطبيق القانون العضوي رقم 15-18 بداية من سنة 2023، هذه السنة التي يكون قانون

<sup>1</sup> المادة 86، القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في سبتمبر 2018، الجريدة ال سمية العدد 53 الصادرة في 2018.

<sup>2</sup> المادة 87، القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في سبتمبر 2018، الجريدة ال سمية العدد 53 الصادرة في 2018.

المالية الخاص بها أول قانونٍ يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي. ويتم على أساس انتقالي لإعداد ومناقشة مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، 2024، 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية n-2، وابتداء من السنة 2026 فتكون بالرجوع إلى السنة n-1.

**4-4- التوجه نحو رقابة الأداء:** إن الحرية الممنوحة للمسيرين وفق القانون العضوي رقم 15-18 والتي يترتب عنها مسؤولية كبيرة للمسيرين تجعل مهمة الرقابة ثقيلة، ذلك لأنها تصبح رقابة على الأداء إضافة للرقابة على التسيير وتميز الرقابة على الأداء بجملة من المزايا هي<sup>1</sup>:

- تشمل جوانب الاقتصاد والكفاءة والفعالية في النشاطات الإدارية؛
- التزويد بمعلومات ذات اتصال وثيق بصنع القرارات؛
- وضوح غايات وأهداف البرامج والمشاريع؛
- وضوح المسؤوليات والصلاحيات فيما يخص تنفيذ الخطط التي تمت الموافقة عليها؛
- وضوح جودة وفعالية تنفيذ البرامج بالمقارنة مع الخطط الموضوعة؛
- جودة النتائج مقارنة مع التكاليف المحددة مسبقا.

<sup>1</sup> كوثر صخراوي، مريم بالأطرش، مرجع سابق، ص: 526.

## قائمة المراجع:

### المراجع باللغة العربية:

- الكتب.
- الأطروحات والرسائل العلمية.
- المجلات.
- التقارير، القوانين.

### المراجع باللغة الأجنبية:

## الكتب:

- أعرم مجايوي، مساهمة في دراسة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- آدم بن مسعود، محاضرات في المالية العامة؛ جامعة لوئيسي علي (البلدية 02)، الجزائر 2018.
- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- بسام بن عبد الله البسام، مدى كفاءة وفاعلية أنظمة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية وسبل تطويرها، مركز البحوث والدراسات، المملكة العربية السعودية 2018، ص: 28.
- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة 2001، ص: 96.
- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام. مركز الإسكندرية للكتاب، مصر 2001، ص: 102.
- حسن مصطفى حسن، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1999.
- حميد بوزيدة، حماية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008.
- خالد الخطيب شحادة، محمد خالد المهياي، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا 2005.
- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن 2008.
- رانيا محمود عمارة، المالية العامة الإيرادات العامة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر 2015.
- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الفتح للنشر والتوزيع، القاهرة 2003 .
- سعد بن حمدان اللحياي، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، المملكة العربية السعودية 1997.
- سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، الطبعة الأولى، دار العالمية للنشر والتوزيع، العراق 2016.
- سعيد عبد العزيز عثمان، النظم الضريبية (مدخل تحليلي مقارنة)، الدار الجامعية، الاسكندرية 2004.
- سعيد عبد العزيز عثمان، شكري رجب العشموي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعية، الإسكندرية 2007.
- سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان 2011.
- سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة، عمان 2011.
- سلمان علي خليل، أحمد اللوز، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان 2000.
- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعية الحديثة للنشر، الإسكندرية 2000.
- صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1992.
- عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية 1988 .
- عادل العلي، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي، إثراء للنشر و التوزيع ، الأردن 2011.
- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، عمان 2007.
- عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن 2009.
- عبد المجيد دراز، سمير أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2002، ص: 53.
- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية وتقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005.
- عبد المجيد قدي، دراسات في علم الضرائب، الطبعة الأولى، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان 2011.
- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة 2005.
- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار البيارق، عمان 1998.
- محفوظ برجماني، المالية العامة في التشريع الجزائري، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية 2015.



- محمد أبو نصار، محفوظ المشاعلة، فراس الشهبان، الضرائب ومحاسبتها بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، المكتبة الوطنية، الأردن 2003.
- محمد الصغير بعلي، أبو العلاء يسري، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2003.
- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، جامعة بجاية، الجزائر 2015.
- محمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2008.
- محمد خالد الخطيب، محمد خالد المهياي، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2005.
- محمد خالد المهياي، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة الدورة التحضيرية 2013 .
- محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات الجامعة العربية السورية، سوريا 2018.
- محمد زكريا بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت 1978.
- محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية 1983.
- محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، ط1، دار المعتز للنشر والتوزيع، عمان 2014.
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2011.
- محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2010.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص: 38.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2003.
- محمود عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة مركزية، بن عكنون، الجزائر 2003.
- مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان 2008.
- منصور يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس 2004.
- ميشم لعبي إسماعيل، المالية العامة مقايضات الكفاءة والعدالة، الطبعة الأولى، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان 2016.
- ناصر عبيد الناصر، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا 2005.
- ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي، الطبعة الأولى، دار قرطبة للنشر والتوزيع، القاهرة 2004.
- نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج، عمان 2005.
- يحي عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، مركز البحوث والدراسات، المملكة العربية السعودية 2014.
- يوسف بودلة، محاضرات في المالية العامة، مطبوعة بيداغوجية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر 2018.

### الأطروحات والرسائل العلمية:

- نسرين كزيز، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية (دراسة حالة الجزائر 2007-2016)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الخلفة، الجزائر 2019.
- بوري محي الدين، دور السياسة المالية في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر ما بين (2000-2010)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر 2018.
- خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة تلمسان، الجزائر 2018.
- لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بسكرة، الجزائر 2014.

## المجلات:

- أمال حاج جاب الله، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 15-18، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، نوفمبر 2021.
- السعيد قاوي، مظاهر التجديد على مستوى القانون العضوي 18-15 والآثار المحتملة على قانون المحاسبة العمومية الجديد، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022.
- سليم سليمان الحجابا، محمد خليل عدينات، الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي في الأردن (1985-2014)، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، المجلد 4، العدد 2، الأردن 2017.
- عبد الصمد سعودي، كمال س ي محمد، التحليل الاقتصادي لقوانين المالية في الجزائر من المشروع إلى التنفيذ (2015-2020)، المجلد 24، العدد 01، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2021.
- كوثر صخرأوي، مريم بالأطرش، آليات تفعيل الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية في الجزائر ضمن القانون العضوي 15-18 والمتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 12، العدد 01، الجزائر 2022.
- مالك عليان، إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 يتعلق بقوانين المالية، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03، الجزائر 2021.
- محمد أكحل، القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 07، العدد 02، جوان 2022.
- ناجم وافي، عبد الجليل جلايلة، ظاهرة تزايد النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (1990-2019)، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 8، العدد 2، جامعة الجزائر 2020.
- نجم عبد عليوي، دراسة وتحليل هيكل الموازنة العامة لدولة العراق من 2003 - 2007، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العراق.
- نور الدين بو الكور، تحديد الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي في الجزائر خلال الفترة (1970-2017)، مجلة الاستراتيجية والتنمية، المجلد 9، العدد 16، جامعة مستغانم، الجزائر 2019.
- هندة مدفوني، الإطار الميزانياتي الجديد: نحو حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، المجلد 09، العدد 01، جوان 2022.

## التقارير، القوانين والمواقع الالكترونية:

- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 2018.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-313، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 4 لسنة 1991 .
- القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.
- المرسوم التنفيذي 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992.
- القانون 21/90، المؤرخ في: 15/08/1990، يتعلق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990.
- القانون 17-84، المؤرخ في: 07/05/1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1984.

### المراجع باللغة الأجنبية:

- André Barilari, *Lexique fiscale 2eme édition, Dalloz, paris, 1992.p:92.*
- Mahi Haji Shahi, *Mechanisms to combat international tax evasion, Route Educational & Social Science Journal, Volume 6(3) ; February 2019, p p: .535 -525 .*
- Ali BISSAAD, *Comptabilité publique, Ecole nationale des impôts, Alger 2001, p: 111.*
- Christian Schoenauer : *les fondamentaux de la fiscalité, techniques et applications édition ESKA ; 6eme édition ; paris ; France ; 2006 ; p 10.*
- Gervasio SEMEDO, *L'évolution des dépenses publiques en France : loi de Wagner, cycle électoral et contrainte européenne de subsidiarité, L'Actualité économique, Revue d'analyse économique, vol. 83, n 2, juin 2007,p124*