



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف ميلة
معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم: علوم مالية ومحاسبة



رقم المطبوعة:...../2025

مطبوعة بيداغوجية بعنوان :

محاضرات في المالية العمومية

موجهة لطلبة السنة الثانية، طور اليسانس، شعبة: علوم مالية ومحاسبة، تخصص: مالية ومحاسبة

من إعداد الدكتور: قرفي عمار

الرتبة: أستاذ محاضر قسم "أ"

السنة الجامعية 2025/2026

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

1	مقدمة
2	المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي
2	أولا: نشأة وتطور المالية العمومية.....
4	ثانيا: تعريف المالية العمومية.....
6	ثالثا: الحاجات العامة.....
8	رابعا: السياسة المالية.....
8	خامسا: المالية العامة والمالية الخاصة.....
8	سادسا: العناصر المؤلفة للمالية العامة.....
9	سابعا: أهمية المالية العامة.....
9	ثامنا: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.....
13	المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العامة
13	أولا: مفهوم النفقات العامة وعناصرها.....
14	ثانيا: تقسيم النفقات العامة.....
15	ثالثا: الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة.....
15	رابعا: خصائص النفقة العامة.....
16	خامسا: ضوابط الإنفاق العام.....
18	سادسا: ظاهرة ازدياد النفقات العامة.....
19	سابعا: آثار النفقات العامة.....
23	المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العامة
23	الفرع الأول: الإيرادات الاقتصادية.....
23	أولا: إيرادات أملاك الدولة (الدومين).....
26	ثانيا: الثمن العام.....
28	الفرع الثاني: الإيرادات السيادية.....
28	أولا: الرسوم.....
34	ثانيا: الضرائب.....
48	المحور الرابع: القروض العامة للدولة
48	أولا: تعريف القروض العامة.....
48	ثانيا: أنواع القروض.....

50	 ثالثا: شروط إبرام القرض العام.
52	 رابعا: انقضاء القرض العام.
53	 خامسا: الآثار السلبية والإيجابية المترتبة عن القروض
59	المحور الخامس: الموازنة العمومية للدولة و الرقابة عليها و قوانين المالية
59	الفرع الأول: ماهية الموازنة العامة للدولة.....
59	أولا: تعريف الميزانية العامة للدولة.....
60	ثانيا: المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة.....
63	ثالثا: تحضير الميزانية.....
64	رابعا: مرحلة الرقابة على الميزانية العامة للدولة.....
66	الفرع الثاني: قانون المالية.....
66	أولا: تعريف قانون المالية.....
67	ثانيا: تطور قانون المالية في الجزائر.....
67	ثالثا: خصائص قانون المالية.....
68	رابعا: مصادر قانون المالية.....
68	خامسا: مكونات قانون المالية.....
70	سادسا: أنواع قوانين المالية.....
71	سابعا: أهمية قانون المالية.....
72	ثامنا: تأثيرات قانون المالية.....
72	تاسعا: الفرق بين قانون المالية والميزانية.....
73	عاشرا: هيكل قانون المالية.....
58	حادي عشر: نتائج إقرار قانون ضبط الميزاني
76	المحور السادس: سياسة الموازنة العامة "التمويل بالعجز للموازنة العامة"
76	أولا: مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة.....
76	ثانيا: أسباب عجز الموازنة العامة للدولة.....
78	ثالثا: اللجوء إلى سياسة التمويل بالعجز.....
80	رابعا: أنواع عجز الموازنة العامة للدولة.....
81	خامسا: طرق تمويل عجز الموازنة.....
84	المحور السابع: ميزانية الجماعات المحلية
84	أولا: عموميات حول الجماعات المحلية.....
87	ثانيا: ميزانية الجماعات المحلية.....

91	ثالثا: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية.....
105	المحور الثامن: إشكالية المالية العمومية في الجزائر (ترشيد النفقات العامة، التهرب الضريبي، الازدواج الضريبي)
105	أولا: ترشيد الإنفاق العام.....
122	ثانيا: التخلص من الضريبة.....
133	ثالثا: الازدواج الضريبي.....
146	المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العامة للدولة
147	أولا: موازنة البرامج والأداء.....
153	ثانيا: موازنة التخطيط والبرمجة.....
156	ثالثا: الموازنة الصفرية.....
161	رابعا: الموازنة التعاقدية.....
166	المحور العاشر: المالية العامة الإسلامية
166	أولا: مفهوم المالية العامة الإسلامية.....
167	ثانيا: أهداف النظام المالي الإسلامي.....
168	ثالثا: السياسة المالية في الإسلام.....
170	رابعا: خصائص وسمات المالية الإسلامية.....
172	خامسا: أدوات السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي.....
183	خاتمة عامة:
185	قائمة المصادر والمراجع:

مقدمة:

تعتبر المالية العمومية من الركائز الجوهرية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، إذ تمثل الإطار المنظم للنشاط المالي العام من خلال تحديد موارد الدولة ونفقاتها وأساليب تسييرها وفق مبادئ العدالة والكفاءة والشفافية. ويكتسي هذا المجال أهمية خاصة باعتباره الأداة التي تُترجم بها السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة إلى برامج ومشروعات ملموسة تسهم في تحقيق التنمية الشاملة والاستقرار المالي.

تم تقسيم المحاضرات إلى عشرة محاور رئيسية: يُعالج المحور الأول الإطار المفاهيمي للمالية العمومية باعتباره مدخلاً لفهم طبيعة النشاط المالي للدولة وعلاقته بالعلوم الاقتصادية والقانونية.

أما المحور الثاني فيتناول النفقات العامة باعتبارها الوسيلة التي تُستخدم لتلبية الحاجات العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي.

ويخصّ المحور الثالث الإيرادات العامة بوصفها المصدر الرئيسي لتمويل أنشطة الدولة وضمان استمرارية المرافق العمومية.

ويتناول المحور الرابع القروض العامة كوسيلة لتغطية العجز وتمويل المشاريع، مع ضرورة تبني سياسة اقتراض رشيدة لضمان الاستدامة المالية.

أما المحور الخامس فيجمع بين الميزانية العامة وقانون المالية، باعتبارهما الإطار القانوني والعملي لتنظيم الإيرادات والنفقات ورقابتها.

ويركز المحور السادس على العجز الموازني باعتباره تحدياً يتطلب توازناً دقيقاً بين النفقات والإيرادات.

أما المحور السابع فيتناول موازنة الجماعات المحلية ودورها في التنمية الإقليمية. ويُبرز المحور الثامن موضوع ترشيد النفقات العامة، التهرب والازدواج الضريبي كخطوات لتعزيز كفاءة الإنفاق وتحقيق العدالة الجبائية.

أما المحور التاسع فيتناول الاتجاهات المعاصرة للموازنة العمومية كأسلوب حديث لتسيير الميزانيات بكفاءة.

ويُختتم المحور العاشر بـ المالية العامة في الإسلام التي تقدّم نموذجاً قيمياً وأخلاقياً في إدارة المال العام.

ومن خلال دراسة هذه المحاور المتكاملة، تتضح المكانة الجوهرية للمالية العمومية كأداة لتحقيق التنمية والحوكمة الرشيدة والاستخدام الأمثل للموارد في خدمة الصالح العام.

المحور الأول: نشأة المالية العمومية
وتطورها في الفكر الاقتصادي

المحور الأول: نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي

تعتبر المالية العمومية فرعاً أساسياً من فروع علم المالية العامة، إذ تهتم بدراسة كيفية تعبئة الدولة لمواردها المالية وتوجيهها لتغطية النفقات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، ويُنظر إلى المالية العمومية باعتبارها الأداة التي تُترجم من خلالها السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات، فهي تمثل المرآة العاكسة لأولوياتها التنموية والاجتماعية، أما المالية العامة، فهي الإطار الأوسع الذي يضم النشاط المالي للدولة وكافة الهيئات العمومية الأخرى كالجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري، وبذلك تُعتبر المالية العمومية جزءاً مكتملاً للمالية العامة، تُعنى بالجوانب العملية لتسيير المال العام، بينما تهتم المالية العامة بالتحليل النظري والسياسي للنشاط المالي.

وتنبع أهمية المالية العمومية من دورها في ضمان التوازن بين الموارد والنفقات وتحقيق العدالة في توزيع الأعباء والمنافع داخل المجتمع. كما تُعدّ أداة فعالة لتجسيد مبادئ الحوكمة الرشيدة من خلال الرقابة والشفافية في إدارة المال العام. ومن ثمّ، فإنّ فهم المالية العمومية لا ينفصل عن الإطار العام للمالية العامة، بل يُشكّل مدخلاً ضرورياً لفهم كيفية إدارة الدولة لاقتصادها وتحديد أولوياتها في تحقيق التنمية المستدامة.

علم المالية العمومية يعني دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العمومية وتخصيص المال اللازم لإشباعها، لذلك فإن تعريف وتحديد نطاق الحاجات العمومية من الأهمية بمكان لتحديد نطاق النشاط المالي للدولة في سبيل إشباع هذه الحاجات العمومية.

و يعرف علم المالية أنه: "العلم الذي يبحث عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية".

أولاً: نشأة وتطور المالية العمومية

تطورت المالية العمومية بتطور المالية العامة حيث مرت في تطورها بعدة مراحل يمكن تلخيصها فيما يلي:

1. في العصور القديمة: كانت دولة الفراعنة بمصر والإمبراطورية الرومانية تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة، وإلى عمل الأرقاء للحصول على موارد تنفق منها على مرافقها العامة، وقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب المباشرة

والغير مباشرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضا أنواعا معينة من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة على التركات.

2. في العصور الوسطى: اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العمومية اللازمة لتسيير المرافق العمومية وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة، بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العمومية مجانا.

ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر، وكانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء.

3. في مرحلة الاقتصاد الحر: التي كانت نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية وكانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ "دعه يعمل، دعه يمر" حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعة الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد وببد خفية لتحقيق منفعة الجماعة (حسب مفهوم اليد الخفية لآدم سميث)، والتي هي عبارة عن المجموع الجبري لمصالح أفراد المجتمع، أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة.

وعليه يتعين على دور الدولة أن يكون عند أدنى مستوى ممكن بحيث يقتصر فقط على إشباع الحاجات العمومية من أمن ودفاع وعدالة ومرافق عمومية، شريطة أن يكون تدخلها حياديا لا تأثير له على سلوك الأفراد، بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضالة ما تدره من أرباح، كالتعليم والطرق والمواصلات والمياه، والكهرباء والغاز... الخ، وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيلة بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة.

ومما سبق يتضح أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعة على نشاطها، مقيدا بتحقيق قاعدتي توازن الميزانية (التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها) والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العمومية

مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العمومية عدة قرون إلى غاية أوائل القرن العشرين.

4. في العصر الحديث: و ابتداء من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929، ومن بين أسباب هذا التدخل ما يلي:

- رغبة الدولة في إشباع الحاجات العمومية.
 - معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم.
 - التقليل من التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع.
 - تفعيل دور القطاع الخاص في النمو ودفع عجلة التنمية.
 - الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- ويطلق على الدولة في هذه الحالة بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من أن الفكر الاقتصادي السائد في هذه الفترة والذي يتزعمه "جون ماينرد كينز" الذي يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، وبذلك أصبح علم المالية العمومية أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فاتسعت دائرة الإنفاق العام وتعددت مبادئه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت ميزانية الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العمومية للدولة ونفقاتها، وإنما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الملايين من المواطنين.

ثانيا: تعريف المالية العمومية

تعرف المالية العمومية بأنها مجموعة القواعد والأسس التي تنظم كيفية تحصيل الدولة لإيراداتها وكيفية إنفاقها على مختلف القطاعات العمومية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

وتُعنى المالية العمومية بدراسة النشاط المالي للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، أي كيفية تعبئة الموارد (كالضرائب، الرسوم، القروض، والمساعدات) وتوزيعها في شكل نفقات عامة لتغطية حاجات المجتمع.

وبصيغة أخرى، يمكن القول إنّ المالية العمومية هي: "العلم الذي يدرس الوسائل التي تستخدمها الدولة للحصول على الأموال وكيفية توجيهها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".

وقد تطور مفهوم المالية العمومية من مجرد وسيلة لتغطية نفقات الدولة إلى أداة فاعلة للتنمية والتوازن الاقتصادي، خاصة مع ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وتُعتبر المالية العمومية جزءاً أساسياً من المالية العامة، غير أن هناك فرقاً دقيقاً بين المفهومين:

– المالية العامة (Finance publique au sens large) هي العلم الذي يدرس النشاط المالي للدولة وجميع الهيئات العامة الأخرى، بما في ذلك البلديات، الولايات، المؤسسات العمومية، والمؤسسات ذات الطابع الإداري.

– أما المالية العمومية (Finances de l'État) فهي تركز بصورة أكبر على مالية الدولة نفسها — أي ميزانية الحكومة المركزية من حيث إعدادها، تنفيذها، ورقابتها.

إذا يمكن القول إنّ المالية العمومية تشكل فرعاً تطبيقياً من المالية العامة، فهي تترجم المفاهيم النظرية للمالية العامة في إطار السياسات والإجراءات العملية لتسيير المال العام على المستوى الوطني والمحلي.

وعلى اعتبار المالية العمومية جزء من المالية العامة حيث يرتبط تطور مفهوم ومضمون المالية العمومية بتطور مفهوم ومضمون المالية العامة، حيث هذه الأخيرة يرتبط تطورها بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

وعرفت المالية العامة قديماً بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات.

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

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

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

ثالثا: الحاجات العامة

تعرف الحاجة العامة بأنها الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية. وتقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين: قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... إلخ، وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... إلخ ويشعر بها الناس مجتمعين. وبما أنه لا توجد فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة، كان في عصر مضى حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

1. الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة:

وهي الحاجات التي لا يمكن تجزئة إشباعها وتجزئة المنفعة المتولدة عنها بالنسبة لفرد أو مجموعة من الأفراد دون البعض الآخر، فإشباع الحاجة إلى الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة لا بد أن يتم بالنسبة إلى جميع الأفراد ككل لا يتجزأ، ويتميز هذا النوع من الحاجات العامة بالسمات الآتية:

أ- إن الكمية المستهلكة من هذه الخدمات تكاد تكون متساوية بين جميع الأفراد.

ب- لا يمكن تطبيق مبدأ الاستبعاد في مثل هذه الحاجات العمومية.

ج- هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة ويستحيل استبعاد أي فرد من التمتع بمنافع هذه الخدمات.

2. الحاجات المستحقة:

هناك نوع آخر من الحاجات يمكن تجزئتها، أي تجزئة إشباعها ويعني هذا إمكانية فصل حاجة الأفراد عن حاجة البعض الآخر، ويتوقف حدود هذه الخدمات أو الحاجات على الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع، وهي حاجات يمكن أن يترك أمر القيام بها لنشاط الخاص غير أن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك منفعة عمومية تستدعيها، ويرجع ذلك إلى عوامل عدة منها:

- إن المنفعة الاجتماعية التي تعود من إشباع هذه الحاجات أكبر من المنفعة الفردية.

- الأولويات الاجتماعية السائدة تحتم الإشباع الجماعي لهذه الحاجات.

- الاعتبارات السياسية والاستراتيجية... الخ، ومن أمثلة هذه الحاجات المستحقة، الحاجة إلى التعليم العام والصحة والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز... الخ.

3. السلع الفردية التي يقوم النشاط العام بإشباعها:

وهذه السلع بإمكان النشاط الخاص أو جهاز السوق أن يقوم بتوجيه الموارد الضرورية لإشباعها، إلا أنه ولا اعتبارات مختلفة استراتيجية وسياسية واجتماعية واقتصادية يقوم النشاط العام بإنتاج هذه السلع والخدمات، مثل صناعة الأسلحة، صناعة الحديد والصلب، وكافة الصناعات الأخرى التي يقوم النشاط العام من خلال المشروعات العمومية بإنتاجها، ويتسع نطاق هذا النوع من السلع كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أو في ظل ما يسمى بالدولة المنتجة أو المتدخل.

رابعاً: السياسة المالية

تعرف السياسة المالية العامة بأنها مجموعة القرارات التي يترتب عليها تحديد طريقة ونمط استخدام مختلف العناصر المالية وتوجيهها والتنسيق بينها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك في نفس الوقت الذي تقوم فيه هذه العناصر بوظائفها الأساسية.

وتتجدد عادة السياسة المالية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها السياسة الاقتصادية، فالسياسة المالية يجب أن تكون متكاملة مع عناصر السياسة الاقتصادية الأخرى.

خامساً: المالية العامة والمالية الخاصة

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة يقصد بها مالية الأفراد والمشاريع الفردية والشركات بأنواعها، ويمكن تمييز المالية العامة على المالية الخاصة في ما يلي:

1. من حيث الهدف: يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة أما بالنسبة للدولة فهي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.

2. من حيث الأساس: فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.

3. من حيث التنظيم: تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية.

سادساً: العناصر المؤلفة للمالية العامة:

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

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

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

سابعا: أهمية المالية العامة

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

فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلبا أو إيجابا، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة. وخلاصة القول هو أن للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

ثامنا: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

للمالية العامة علاقة بعدة علوم، سنذكر من أهمها:

1. **علاقة المالية العامة بالسياسة:** فالعلوم السياسية تهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث في الإيرادات والنفقات لنفس هذه الهيئات، بالإضافة إلى ذلك فإن الأوضاع الدستورية والإدارية في بلد معين أثرها في ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة استبدادية أو ديمقراطية، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي، كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لنشوب الثورات والقتال فيها بسبب اضطراب ماليتها العامة وعدم استقرارها.

هذا ويعتبر وضع ميزانية الدولة عملا سياسيا، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في ميزانيتها فيتضح منها نطاق واتجاه الدور الذي تزمع السير عليه في التطبيق.

2. **علاقة المالية العامة بعلم القانون:** مضمونها يتبلور في أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي، فتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية، شكل قواعد قانونية، دستور، قانون لائحة وأمر إداري مما يستوجب الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها.

ومجموع هذه القواعد القانونية تدعى بالتشريع المالي وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى وجه الخصوص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات.

3. **علاقة المالية بالاقتصاد:** فهي أهم تلك العلاقات جميعا، فالإقتصاد يتناول بالبحث كيفية استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية وعليه فمن وظائف الدولة إشباع حاجات أفراد المجتمع، وإن ما تتضمنه الضرائب من مسائل وما تنطوي عليه من أمور يعتبر أصلا جزءا من المشكلة الاقتصادية، هذا ويستند الباحث في علم المالية العامة إلى كثير من النظريات الاقتصادية، من ذلك أن مبدأ الضريبة التصاعدية يستند إلى نظرية المنفعة الحديثة، فالإلمام بمبادئ الاقتصاد يعد شرط أساسي لفهم موضوعات المالية العامة، وتزداد أهمية الأمر المتقدم وضوحا إذا علم أن معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية يقع في ميدان المشكلات الاقتصادية، فالضرائب والإنفاق الحكومي والقروض العامة على سبيل المثال تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادي الحديث يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي بصفة عامة.

4. **العلاقة بين المالية العامة وعلم الأخلاق:** فإن كثيرا من الأمور التي تشملها السياسة العامة للدولة تتضمن أحكاما قيمة تمتد جذورها في ميادين الفلسفة والأخلاق، وواضح أن العديد من مشكلات المالية العامة، كرفع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية، تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة بحث علم النفس، فالضرائب مثلا بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية.

5. **علاقة المالية العامة بالحاسبة:** فهي وثيقة أيضا، إذ يستلزم البحث في كثير من موضوعات المالية العامة وخاصة الضرائب الإمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها، من استهلاكات وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العامة للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها، ومن ناحية أخرى فإن أعداد ميزانية الدولة وتنفيذها والرقابة عليها يتضمن استخدام النظم المحاسبية الفنية.

6. **علاقة المالية العامة بالإحصاء:** يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا غنى عنها في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب رسم السياسة المالية توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية وحالة ميزان المدفوعات وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها البالغة عند دراسة ورسم السياسة المالية للدولة.

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للتفقات العامة

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العامة

تمثل دراسة النفقات العامة جزءا هاما في الدراسات المالية، ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

أولا: مفهوم النفقات العامة وعناصرها

1. **تعريف النفقة العامة:** هي عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة.

2. **عناصر النفقات العامة:** ومن هذا التعريف نستخلص عناصر النفقة العامة الثلاث التالية:

أ . الصفة النقدية للنفقة العامة:

لكي نكون بصدد نفقة عامة لا بد للدولة من استخدام مبلغ من النقود ثمنا للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير مرافقها أو ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية للقيام بمشروعاتها الاستثمارية التي تتولاها بنفسها ولذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة ما تمنحه الدولة من مساكن مجانية أو إعفاء البعض من الضرائب أو تشغيل الأفراد بدون أجر (السخرة) أو منح الألقاب الشرفية والأوسمة . كما أن استخدام النقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من الرقابة في صورها المتعددة كما أن استخدام الإنفاق العيني قد يدفع الدولة إلى محاسبة بعض الأفراد دون غيرهم مما يعتبر إخلالا لمبدأ المساواة بين الأفراد.

ب . صدور النفقة عن هيئة عامة:

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

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

ج . تحقيق الإنفاق للمنفعة القصوى للمجتمع:

تستهدف النفقة العامة أساسا إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ولا يعتبر خروجاً عن هذه القاعدة ما تقوم به الدولة في بعض الأحيان من توجيه بعض النفقات العامة - التحويلية - إلى بعض القطاعات الاقتصادية لدعمها أو لرفع مستوى المعيشة لبعض الطبقات في المجتمع من أصحاب الدخل المحدود - إذ أن هذه النفقة في النهاية سوف تحقق منفعة عامة منها الاقتصادية والاجتماعية.

ثانياً: تقسيم النفقات العامة

1. التقسيم النظري: النفقات تتكرر كل سنة في الميزانية ورواتب الموظفين ونفقات لا تتكرر كل سنة تعبيد الطرق.
2. التقسيم من حيث الدورة الإنتاجية - نفقات منتجة: التي تؤثر في الإنتاج كبناء مشروع صناعي - نفقات غير منتجة: هي التي لا تؤثر على الإنتاج
3. التقسيم الإداري للنفقات العامة: هي نفقات لازمة لتسيير الإدارات العامة.
4. التقسيم الوظيفي للنفقات العامة: تحدد الدولة كل تكلفة لكل مهمة من المهام كنفقات الإدارة العامة والعدالة.
5. التقسيم السياسي للنفقات العامة: وهي تقنيات جامدة لا تؤثر في المجالين الاقتصادي والاجتماعي كالدولة الحارسة أما النفقات الفعالة كإعانات الأحزاب والصحف.

6. التقسيم حسب الشكل:

نفقات بمقابل: راتب الموظفين مقابل خدمة.

نفقات بلا مقابل: ما يقدم للبطلين.

7. التقسيم حسب الانتهاء: رواتب الدولة لموظفيها لا تعود فهي نهائية أما التي تنفق كقروض فهي ليست نهائية.

ثالثا: الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة

هناك العديد من الآثار للنفقات العامة من حيث أهميتها وانعكاسها على الجوانب الاقتصادية والاجتماعي ومن هذه الآثار نجد ما يلي:

- زيادة النفقات العامة يؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة.

- تأثر النفقات العامة في المقدرات المالية الوطنية (تؤدي النفقات العامة إلى خلق سلع و خدمات بطريق مباشر أو غير مباشر مما يرفع الإنتاج الوطني وبالتالي زيادة الإيرادات العامة وينتج عنه الناتج الوطني ومن ثم زيادة المقدرات المالية للدولة).

- للنفقة العامة آثار على الحياة الاجتماعية عن طريق توفير الراحة و السكنية للعامل الذي يلعب دور أساسي في الإنتاج.

- أثرها في الاستهلاك: - شراء الدولة للسلع و الخدمات الاجتماعية و يترب على ذلك تحويل الاستهلاك معناه حلول الدولة كل الأفراد في شراء السلع (تمويل فئات المجتمع كشراء ملابس، أغذية لأفراد الجيش، الأمن)

مما يحرم الأفراد من حرية الاختيار - يلاحظ أن النفقات التي تدفع في شكل مرتبات الموظفين و العمال يخصص جزءا منها لاستهلاك وبالتالي زيادة الإنتاج.

رابعا: خصائص النفقة العامة:

من أهم خصائص النفقات العامة نجد ما يلي:

- كم قابل للتقويم النقدي.

- أن يكون الأمر بالنفقة صادرا عن شخص من أشخاص القانون العام.

- أن يحدث النفقات آثارا اقتصادية واجتماعية.

إن دراسة حجم النفقات لعامة تلقي اهتماما بالغاً من طرف علماء المالية العامة سواء ناحية تبيان:

1. الضوابط التي تحكم سلوك الدولة أو الهيئات العامة وهي بصدد إجراء نفقاتها العامة،

2. حدود النفقات العامة والعوامل المؤثرة على حجمها بالزيادة أو النقصان، وثالثا دراسة الأسباب المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة، وسندرس هذه الموضوعات في ما يلي:

خامسا: ضوابط الإنفاق العام

إن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، وحتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات العمومية، يجب أن تستهدف النفقات العمومية تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية، وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العمومية من ناحية أخرى، ويتم التحقق من توافر الضابطين السابقين بواسطة أساليب الرقابة المختلفة.

1. ضابط المنفعة (أي تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع):

إن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني بالدرجة الأولى ألا توجه النفقة العمومية لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي، ويمارس هذا النفوذ عادة في هيئة ما يسمى بجماعات الضغط وما تحدته هذه الجماعات من آثار ضارة بسبب الأساليب والضغوط المختلفة التي تمارسها في المجتمع.

كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العمومية نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى.

ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة أن توزع مبالغ النفقات العمومية بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل الوجوه الأخرى من جهة، وأن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة وجوه الإنفاق مجتمعة مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العمومية كالضرائب من جهة أخرى، وهذا تطبيق لقاعدة توازن المستهلك.

وفي حقيقة الأمر أنه من الصعوبة بمكان إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع من الإنفاق العام لمقياس واضح منضبط، حيث أن للنفقات العمومية آثار متعددة: ظاهرة وغير ظاهرة، اقتصادية وغير اقتصادية، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلية، مما يتعذر معه قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة فالنفقات الحربية ونفقات التعليم والجزء الأكبر من النفقات التحويلية، إذا لا يمكن قياس المنفعة التي تترتب عليها بالتدقيق كما هو ظاهر.

وفي الواقع أن تقرير ما إذا كان وجه معين من وجوه الإنفاق يترتب عليه تحقيق نفع عام أم لا إنما يعود للسلطة السياسية في الدولة، وبهذا يعتبر القرار المتضمن للإنفاق العام في وجه معين دون غيره بمثابة تفضيل للنفع المتحقق منه دون النفع الذي يتحقق من غيره، وهذا تفصيل سياسي بطبيعة الحال.

ولا شك أن معرفة مبلغ الإنفاق العام الذي ينفق على وجه معين له فائدته، حتى لو استحال قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منه، وتتمثل هذه الفائدة في إفساح المجال أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة الحكومة وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العمومية بين وجوه الإنفاق المختلفة.

2. ضابط الاقتصاد في الإنفاق (ضغط النفقات العمومية):

يعتبر الاقتصاد في الإنفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة السابق ذكره، فمن البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى الناجمة على النفقة لا تتصور إلا إذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة، وعليه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العمومية في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، وفي الواقع أن التبذير أو الإسراف وهو ما يطلق عليه "التسيب المالي" يؤدي إلى ضياع مبالغ مالية في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها إلى غيرها من الوجوه المفيدة، أو تركها في يد الأفراد لاستغلالها في مجالات أكثر فائدة.

ومن جهة أخرى فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها، ومظاهر التبذير الحكومي متعددة ويمكن أن تحدث في شتى مجالات الإنفاق العام، وعلى الأخص في الدول النامية ومن أمثلتها ما يلي:

- استخدام عدد كبير من الموظفين أو العمال في الوزارات والمصالح الحكومية يزيد عن الحد اللازم تماما لحسن سير تلك المرافق.

- الاهتمام بتشيد المباني الضخمة والتأثيث الفاخر لدور الحكومة والمرافق العمومية.

- استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها.

-إسراف وتبذير في الاستهلاك العام مثل: مصروفات الإضاءة والمياه والتليفونات التي تدفعها الدولة دون استخدامها أو لزومها بالفعل لأداء النشاط العام وتحقيق النفع العام.

- كميات الأوراق والملفات المكلفة للدولة نفقات باهظة دون استخدامها كلها في الأعمال العمومية.

-استغلال الوظيفة العمومية في أخذ ما هو حق الجماعة بأسرها للانتفاع به نفعا خاصا بدون وجه حق.

ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العمومية للدولة في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت أساسية وضرورية تماما، بالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

3. تقنين النشاط المالي والإنفاق للدولة وأحكام الرقابة على النفقات العامة:

ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجراءها فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلا النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

سادسا: ظاهرة ازدياد النفقات العامة

من أهم الأسباب التي تؤدي لتزايد الإنفاق العام ما يلي:

- ازدياد مهام الدولة.
- التقدم العلمي.
- ما تقدمه الدولة من مساعدات للدول الأجنبية.
- اشتراك الدولة في المنظمات الدولية ونفقاتها على التمثيل الدبلوماسي القنصلي وحركات التحرير-تنفقه الدولة على تشجيع النسل وتقديم الخدمات الطبيعية و التعليم ...

- الأسباب إدارية اقتناء الوسائل التي تمكن المرفق العام لأداء مهامه.

سابعاً: آثار النفقات العامة

1. تأثير النفقة العامة في الإنتاج:

لها آثار على الإنتاج في المدى القصير أو الطويل، ففي المدى القصير تتمثل هذه الآثار في تأثير النفقات على توازن الاقتصاد الوطني و ذلك بتأثير على الطلب الكلي الذي له فعالية في الاقتصاد و الحيلولة دون تقلب مستواه أما بخصوص المدى الطويل فإنه يختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج و الدخل تبعاً لطبيعة هذا الإنفاق , فالإنفاق العام على المرافق التقليدية (أمن، دفاع عن عدالة) وإن لم تكون له علاقة مباشرة للإنتاج فإن ذلك يهيئ الظروف التي لا غنى عنها في تحسين و تطور الإنتاج، حيث يؤدي اختلال الأمن و انتفاء العدالة. إلى عدم اطمئنان المنتجين إلى عدم استمرار عملها و هذا حتما يؤدي إلى عرقلة إنتاج في مختلف الميادين كما يؤثر الإنفاق العام على التعليم، الصحة العامة و التأمينات الاجتماعية ضد البطالة المرض و على الإنتاج من خلال تأثيره على قدرة الفرد ورغبته في العمل والانتخاب.

وكذلك يلعب دور هام في توجيه الموارد إنتاجية المتاحة إلى فروع نشاطات المرغوب فيها عن طريق التأثير في معدلات الربح لضمان أحد أدنى من الأهداف أو سد العجز في ميزانية المشروع خلال فترة معينة أو تقديم الإعانات المالية أو توسيع أو تصدير.

ويقصد بالإنتاج القومي، مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية معينة، مقدرة بسنة، والنفقات العامة للدولة تؤثر على الإنتاج القومي من خلال عدة نواحي وهي كالآتي:

- تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي وذلك بطريقة مباشرة، مثل النفقات الاستثمارية، وتكاليف إنشاء المصانع، أو بطريقة غير مباشرة حينما تؤدي النفقات العامة إلى زيادة قدرة الأفراد على العمل، وعلى الادخار، وذلك مثل نفقات التعليم والصحة.
- قد يؤدي زيادة الإنفاق العام إلى نقل عناصر الإنتاج من فرع إلى آخر من فروع الإنتاج، كما في حالة إعانة سلعة من السلع الضرورية، أو قطاع معين من القطاعات الأخرى.

- قد يؤدي زيادة الإنفاق العام في منطقة معينة إلى توجه عناصر الإنتاج إلى هذه المنطقة، مثل إنفاق الدولة على التعليم والصحة في هذه المنطقة فتزداد الكفاءة الإنتاجية لأفرادها، وتزداد قدرتهم على العمل وعلى الادخار، مما قد يجذب عناصر إنتاج جديدة لهذه المنطقة.
- قد يؤثر الإنفاق العام على رغبة الأفراد وميلهم إلى الادخار بالنقص، ففي حالة توجيه النفقات العامة إلى تأمين مستقبل الأفراد وتقرير معاشات أو ضمانات اجتماعية كبيرة، يترتب على ذلك انصراف الأفراد عن العمل وبالتالي عن الادخار، لأنهم يضمنون إعانات حكومية تكفيهم.

2. تأثير النفقات العامة على التوزيع:

تؤثر على التوزيع بطريقتين:

- تقديم الخدمات العامة لجميع المواطنين بحيث يتحمل ذوي الدخل المرتفع نسبة كبيرة من أعباء تمويلها فتعتبر هذه العملية نقلاً للمداخيل من الأغنياء إلى الفقراء أو من ذوي الدخل الكبير إلى ذوي الدخل الضعيف.
- استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات القاصرة عليهم دون الأغنياء مثلاً: منحة المسنين، و لكي يظهر جلياً هذا التوزيع ينبغي أن تكون معظم إيرادات الدولة مستمدة من الضرائب.

3. الآثار على الاستهلاك:

هناك آثار مباشرة على الاستهلاك و ذلك من خلال نفقات الاستهلاك التي توزعها الدولة على الأفراد بصورة مرتبات، أجور، إعانات و هناك طرق غير مباشرة تؤديها النفقات العامة عن الاستهلاك مثل: شراء الدولة السلع الاستهلاكية لنفقات التنظيف و صيانة المباني الحكومية و الخدمات التي تقدمها الدولة لموظفيها كالسكن، النقل بالإضافة إلى يمكن للدولة من خلال النفقة العامة أن تتدخل في تحديد الأسعار للموارد ذات الاستهلاك الواسع سواء بالإنفاق في المشروعات الإنتاجية بزيادة السلع و بالتالي إلى انخفاض الأسعار أو فرض ضرائب لغرض تخفيض الطلب على تلك السلعة.

إذا من خلال ما رأيناه في هذا المحور نلاحظ أن النفقات العامة تعد أداة محورية في يد الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، فهي تمثل الجانب التطبيقي لدورها في تسيير الشأن العام وتحقيق التنمية، ولا تقتصر أهميتها على تغطية حاجات المرافق العامة، بل تمتد لتشمل إعادة توزيع الدخل وتخفيف النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة

الاجتماعية، وقد تطور مفهومها من مجرد وسيلة لتسيير الإدارة إلى وسيلة لتوجيه الاقتصاد الوطني وتحقيق الاستقرار المالي.

إنّ حسن تسيير النفقات العامة وترشيدها يُعدّ شرطاً أساسياً لتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد، خاصة في ظل محدودية الإمكانيات المالية للدولة، كما أن الرقابة الفعالة والشفافية في الإنفاق تضمن الحفاظ على المال العام وتمنع سوء التسيير أو الهدر المالي، وبذلك تبقى النفقات العامة عنصراً أساسياً في تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية وضرورة الاستدامة المالية للدولة.

المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العامة

المحور الثالث: الإطار المفاهيمي للإيرادات العامة

تعمل الدولة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، بإتباع سياسة مالية معينة تأخذ بعين الاعتبار حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في فترة معينة من مراحل تطورها، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام.

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

هناك مصادر عديدة لخزينة الدولة من بينها:

الفرع الأول: الإيرادات الاقتصادية

إن زيادة النفقات العامة وتنوعها كان العامل الأساسي الذي أدى إلى زيادة الإيرادات العامة وتنوعها وتطورها حجماً ونوعاً، ونبين في هذا المبحث إيرادات الدولة من ممتلكاتها من خلال العنصرين التاليين: أولاً- إيرادات أملاك الدولة (الدومين). ثانياً- الثمن العام.

أولاً: إيرادات أملاك الدولة (الدومين):

يطلق لفظ الدومين Domaine على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها، عقارية أو منقولة، ومهما كان نوع ملكية الدولة لها عمومية أم خاصة، وتنقسم ممتلكات الدولة إلى قسمين: ممتلكات أو دومين عام، وممتلكات أو دومين خاص.

1.1. الدومين العام:

يقصد به ما تملكه الدولة ويكون معد للاستعمال العام، وخدمة المرافق العامة كالطرق والمطارات والموانئ وأبنية الوزارات والمصالح العامة والمتاحف والحدائق العامة والملاعب والأنهار، ويتميز الدومين العام بمميزات عدة منها أن

ملكية الدولة له هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري، وبالتالي فهو لا يجوز بيعه أو التصرف فيه بما أنه مخصص للمنفعة العامة، كما لا يجوز تملكه بالتقادم، والغاية منه هو تقديم الخدمات العامة وليس الحصول على أموال للخزانة العامة، ولا يمنع هذا من إمكانية تحقيق بعض الإيرادات من الدومين العام، كما لو فرضت بعض الرسوم على دخول الحدائق العامة أو على دخول المطار أو الميناء، أو المتاحف العامة، وأن هذا المقابل لا يقصد به في الغالب سوى تنظيم استعمال هذه المرافق العامة، فضلا عن ضآلته في معظم الحالات، وقد يكون سببها في حالات استثنائية هو الرغبة في تغطية نفقات إنشاء هذه المرافق، ومع ذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام.

2.1. الدومين الخاص:

يقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره، كما يجوز للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل، ويدر الدومين الخاص على عكس الدومين العام إيرادات للخزانة العامة، وهو وحده الذي يعنيه علماء المالية العامة عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها، أي الدومين الخاص كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

ويشير البحث في إيرادات الدومين الخاص التعرض لمختلف أنواع الإيرادات الناتجة من ملكية الدولة التي تتخذ إحدى صور ثلاث: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري والدومين المالي.

1.2.1. الدومين العقاري:

ويشمل ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية والغابات والمناجم والمحاجر وأضيفت إليه في العصر الحديث الأبنية السكنية. ولقد كان النشاط الزراعي المتعلق باستغلال الأراضي من أهم أنواع الدومين الخاص في العصور الوسطى، ويأتي دخل هذا النوع من الدومين من ثمن بيع المنتجات الزراعية، ومن الأجرة التي يدفعها المستأجرون.

ولقد بدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته ابتداء من نهاية القرن الثامن عشر مع زوال العهد الإقطاعي ويزوغ النظام الرأسمالي، وقيام حكومات الدول الأوروبية بالتصرف في الأراضي وبيعها للأفراد لأسباب سياسية واقتصادية، لكن بقي للدول استغلال الغابات نظرا لما تتطلبه من نفقات ضخمة لغرس الأشجار وصيانتها، ولا تكون منتجة إلا في

المدة الطويلة، ويرجع اهتمام الدول بالغابات إلى الفوائد الكبرى التي تحققها، فهي تعمل على إعاقه السيول ومنع انتشار الأتربة، وتؤثر على الأحوال المناخية فتهدئ من الرياح وتعمل على تثبيت التربة.

كما تمتلك الدولة الأراضي البور بهدف إصلاحها، وبصفة عامة فإن الإيرادات الناتجة عن الأراضي الزراعية ليست غزيرة ولا مرنة، ولذلك لم يعد من الممكن أن تؤدي دورا هاما كمصدر من مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث.

أما عن المناجم والمحاجر (الدومين الإستخراجي) فهو يتصل بالثروات الطبيعية التي يمكن استخراجها من المناجم والمحاجر الموجودة في الدولة، وتختلف الدول فيما بينها بالنسبة إلى استغلال هذه الموارد تبعا لاختلاف الإيديولوجية السائدة فيها، فالبعض يحتفظ للدولة بالاستغلال المباشر للثروة المعدنية لما لها من دور حيوي في مختلف أوجه النشاط الصناعي، والبعض الآخر يترك أمر استغلالها للأفراد إيمانا بأفضلية الاستغلال الاقتصادي الفردي عن الحكومي، خاصة في مثل هذا المجال الذي يتطلب استخدام أحدث طرق الإنتاج الفنية، وأخيرا تفضل بعض الدول الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وترك أمر استغلالها إلى الأفراد مع الإشراف على هذا الاستغلال بهدف حماية الثروة المعدنية من النضوب المبكر، ويأخذ هذا الإشراف في الغالب صورة اشتراك الدولة مع الأفراد في استغلال المناجم والمحاجر.

كما تعتمد الدولة على أبنية سكنية تملكها لتحقيق جزء من إيراداتها العامة ولا شك أن تدخل الدولة في العصر الحديث تدخلًا مباشرًا للعمل على تقديم الخدمات الإسكانية قد ساهم في حل أزمة السكن الناشئة عن الميل إلى التركز في المدن والمراكز الصناعية من جهة وإلى زيادة عدد السكان من جهة أخرى.

2.2.1. إيرادات الدولة من الدومين الصناعي والتجاري:

ويضم هذا الدومين مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة مثلها في ذلك مثل الأفراد، وتدر أغلبية هذه المشروعات إيرادات مالية تعتبر مصدرا من مصادر الإيرادات العامة.

وقد ازدادت أهمية الدومين الصناعي والتجاري في الدول الرأسمالية تحت تأثير المذهب التدخل، الذي انتشر بعد الحرب العالمية الأولى (وخاصة بعد أزمة النشاط الرأسمالي في الثلاثينات من القرن الماضي)، والذي اقتضى تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بعد أن كانت تحجم عن ذلك من قبل تحت تأثير المذهب الحر، ويرجع اتساع تدخل الدولة أساسا إلى الأيديولوجية السائدة فيها ومدى تحييدها للنشاط الاقتصادي الفردي، كما

يرجع إلى المقارنة بين مزايا الاستغلال الفردي مع فرض الضرائب على أرباحه وبين مزايا الاستغلال الحكومي والحصول على كل أرباحه، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الأخرى بطبيعة الحال.

إن إقامة الدولة للمشروعات الصناعية والتجارية قد يكون بهدف تحقيق أغراض مالية، تتمثل في الحصول على إيرادات للخزانة العامة، أو قد تستهدف الدولة من وراء ذلك تحقيق أغراض اجتماعية تتمثل في توفير خدمة عامة للمواطنين، كالخدمات الصحية والتعليمية وخاصة لفئات معينة بالإضافة إلى خدمة توريد المياه الكهرباء، وأخيرا قد تستهدف الدولة من بعض المشروعات الصناعية تحقيق أهداف لها علاقة بالأمن القومي، تتمثل في خدمة المجهود الحربي وضمان إنتاج أنواع معينة من الأسلحة والمعدات الحربية.

إن نجاح المشروعات العامة لا يقاس بمدى تحقيقها للأرباح، لأن الهدف من إقامة هذه المشروعات هو إنتاج وتوفير سلع وخدمات معينة بغض النظر عن حساب استغلال هذه المشروعات من حيث الربح والخسارة.

3.2.1. إيرادات الدولة من الدومين المالي:

وهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا، ويقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح وفوائد تمثل إيرادا ماليا يدخل ضمن دخل أملاك الدولة، ولقد ازدادت أهمية الدومين المالي في الوقت الحاضر بالإضافة إلى حدوث تطور في مضمونه، فلم يعد قاصرا على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة في إصدار النقود، بل أصبح يتضمن أساسا الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات ذات الاقتصاد المختلط (التي تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة)، كما تسيطر الدولة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى ما يحقق الصالح العام.

ثانيا: الثمن العام

يطلق مصطلح الثمن العام على ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية، وبذلك يمثل الثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة نتيجة قيامها بنشاط صناعي أو تجاري ويعد أحد الوسائل التي تمكنها من تحقيق إيراد عام يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع أو الخدمات للأفراد، سواء في ظل قوانين المنافسة الكاملة أو في ظل الاحتكار الذي تمارسه الدولة بالنسبة لبعض أنواع السلع قصد الاستقلال في تحديد ثمنها بما يمكنها من الحصول على أكبر قدر من الإيرادات للخزانة العمومية.

ويثير الفكر المالي سؤالاً يتعلق بكيفية تحديد الثمن العام، أي بالمستوى الذي يتحقق عنده الثمن العام، والإجابة تدعو إلى ضرورة التفرقة بين الحالات التي تمارس فيها الدولة نشاطها التجاري والصناعي على سبيل المنافسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد، وبين الحالات التي تتمتع الدولة فيها بمركز احتكاري بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع.

ففي حالة المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية، ومشروعات الأفراد العاديين، فالدولة لا تحتكر بيع السلع والخدمات، وإنما تنزل إلى مستوى الأفراد وتمارس النشاط رغبة في تحقيق الربح، ويتحدد هنا ثمن السلعة أو الخدمة التي تباعها الدولة حسب قوى العرض والطلب، ويسمى ثمن السلع بالثمن العام، تمييزاً له عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة عند بيع منتجاتها، أما في حالة عدم سماح الدولة بقيام مشروعات خاصة مماثلة للمشروعات العامة، وتستهدف الدولة التمتع بمركز احتكاري بالنسبة إلى إنتاج سلع معينة، والاستقلال في تحديد ثمن السلع أو الخدمات التي تحتكرها، والغرض من احتكار الدولة قد يكون لأحد أمرين:

الأول: يتمثل في رغبة الدولة تقديم أنواع معينة من السلع للأفراد على سبيل الاحتكار، باعتبارها ضرورية للاستهلاك، خشية من تلجأ المشروعات الخاصة إلى رفع أثمانها واستغلال مدى ضرورتها لاستهلاك الأفراد، وفي هذه الحالة فإن الدولة لا تهدف من نشاطها إلى تحقيق الإيراد المالي بقدر ما تهدف إلى ضمان توفير سلع وخدمات معينة تعتبر أساسية مثل المياه، الكهرباء، الخبز، خدمات الهاتف، ويتحدد الثمن العام لهذه السلع والخدمات على أساس نفقات الإنتاج أو بأقل من هذه النفقات، على أن يغطي الفرق بين الثمن والتكلفة من الخزنة العامة، وأحياناً أخرى قد يفوق ثمن هذه السلع بنسبة ضئيلة جداً نفقات الإنتاج.

الثاني: قد تهدف الدولة من احتكار النشاط الصناعي أو التجاري إلى تحقيق الإيراد المالي، ويطلق على هذه الحالة اصطلاح الاحتكار المالي، إذ عادة ما تختار الدولة لاحتكارها المالي سلعا واسعة الانتشار ويكون الطلب عليها غير مرن، حتى لا يترتب على ارتفاع ثمنها بنسبة معينة نقص في طلبها الكلي بنسبة أكبر ومن ثم نقص في الإيرادات الكلية وفي الأرباح المحققة، ومن أهم أمثلة الاحتكار المالي هو احتكار الدولة لمنتجات التبغ (الدخان) وتحديد أثمانه بما يحقق لها إيراد مالي ضخم.

ويرى بعض الكتاب أن تحديد الثمن في حالة الاحتكار المالي لا يختلف عن الثمن الذي يحدده المحتكر في المشروع الخاص، ففي الحالتين يسعى المحتكر إلى الوصول إلى حالة التوازن التي تتيح له الحصول على أكبر قدر ممكن

من الأرباح وفقا لظروف إنتاج السلعة والطلب عليها، في حين يرى آخرون أن الثمن في حالة الاحتكار المالي يتحدد عند مستوى أعلى من المستوى الذي يتحدد عنده الثمن في حالة الاحتكار الخاص، وأن الفرق بين الثمنين ما هو إلا ضريبة مستترة غير مباشرة.

وهناك رأي ثالث يرى أن الدولة لا تلجأ إلى الاحتكار المالي إلا للحصول على مصدر للإيرادات، ومن ثم فإن الزيادة في الثمن المحدد في هذه الحالة ينفقه إنتاج وحدة من وحدات السلعة المحتكرة متضمنة ما يمكن اعتباره ربحا عاديا للمشروع، وهذه الزيادة في الواقع هي ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلعة، إذ تعذر على الدولة فرضها عند قيام الأفراد بإنتاج السلعة أو تداولها أو بيعها فأثرت أن تقوم هي باحتكار إنتاجها وتحصيل هذه الضريبة بتضمينها ثمن السلعة المحتكرة، ويذهب أنصار هذا الرأي الأخير في تحليلهم على اعتبار إيرادات الاحتكار المالي من بين إيرادات الضرائب غير المباشرة وليس من بين إيرادات الدومين الخاص (المشروعات الصناعية والتجارية).

فالاحتكار المالي لا يؤدي إلى تغيير النظرة إلى الثمن العام مهما كان نفعاً، واعتباره بمثابة ضريبة مستترة أو غير مباشرة، إذ يظل ثمننا عاما ويفسر ارتفاعه برغبة الدولة في استغلال الاحتكار من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد مالي ضخم.

الفرع الثاني: الإيرادات السيادية

الإيرادات السيادية هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد بمالها من حق السيادة وتشمل الضرائب، والرسوم ومقابل التحسين (الإتاوة) والغرامات المالية، والتعويضات، والقرض الإجباري لذلك سوف نتعرض لهذه الإيرادات بشيء من التفصيل.

أولاً: الرسوم

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة، والتي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة، وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذي خلق المرفق العام أصلا من أجل القيام به.

1. تعريف الرسم:

الرسم هو عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له يترتب عليها نفع خاص له إلى جانب نفع عام.

يتضح من هذا التعريف أن الرسم يتميز بأربع خصائص هامة وهي:

- **الرسم مبلغ نقدي:** يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة، واشتراط الصورة النقدية للرسم جاء ليساير التطور الحديث في مالية الدولة من حيث اتخاذ نفقاتها وإيراداتها الصورة النقدية.

- **الرسم يدفع جبرا من الأفراد للدولة:** فالرسم يدفع جبرا بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب إحدى الإدارات والمرافق العامة، وتفرض الرسوم بقواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الفرد على دفعها إذا ما تقدم بطلب لإحدى الإدارات أو الهيئات العامة، وتحدد قيمة الرسوم بمقتضى هذه القواعد القانونية، معبرا عن إرادة الدولة، ولا سبيل أمام الفرد إلا الخضوع لمضمون تلك الإرادة.

ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الإكراه، بين الإكراه القانوني والإكراه المعنوي، ويقصد بالأول حالة ما إذا كان الفرد مجبرا قانونا على تلقي خدمة معينة ودفع الرسم المفروض على أدائها كما في حالة رسوم التعليم الإلزامي بالنسبة للمرحلة الأولى من مراحل التعليم ورسوم التطعيم الإلزامي، لكن الغالب أن يكون الإكراه معنويا أي أن الفرد يطلب من تلقاء ذاته خدمة معينة تقدمها الدولة دون أن يلزمه القانون بهذا، ومن الأمثلة على ذلك حالة دفع الرسم المقرر على استخراج رخصة القيادة أو الحصول على جواز السفر أو تأشيرة دخول إحدى الدول، فالجبر أو الإكراه المقصود هنا إنما يعني إلزام الفرد بدفع الرسم المقرر لخدمة معينة في حالة الاستفادة منها أي الانتفاع بها.

- **عنصر المقابل في دفع الرسم:** فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق)، أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة استعمالا يترتب عليه في الغالب تيسير مباشرة مهنته كاستعمال الموانئ والمطارات (رسوم الموانئ) وبعض الطرق العامة البرية والنهرية (رسوم الطرق).

- تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام: ويعني ذلك أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد القومي في مجموعة، فالرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء يترتب عليها تحقيق نفع خاص يتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمان عدم منازعة أحد فيه بعد ذلك، وفي آن واحد يستفيد المجتمع من نشاط القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار وهذا نفع عام كما هو واضح.

2. تقدير الرسم:

تستقل الدولة بتحديد قيمة الرسم الواجب دفعه على بعض أوجه النشاط العام، والواقع يشير إلى أنه ليس من السهل تحديد قاعدة عامة تلتزمها الدولة وهي بصدد تقدير الرسم، بل هناك أكثر من قاعدة تدخل في الاعتبار عند إجراء هذا التقدير، حيث يعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل هذه القواعد كلها، ويمكن إجمال القواعد الرئيسية في ثلاثة قواعد أساسية:

-القاعدة الأولى: تأخذ بعين الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها، ولا يستلزم أن يتحقق هذا التناسب بالنسبة إلى كل فرد يستفيد من الخدمة على حدة، بل يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة مع حصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها، وتستند هذه القاعدة إلى أن الغرض الأساسي من إنشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح ومن ثم فإنه لا يتحتم أن يترتب علي مباشرة هذه المرافق لنشأ طها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها.

والقاعدة الثانية: هي جعل مبلغ الرسم اقل من نفقة إنتاج الخدمة المقابلة له وذلك بالنسبة إلى خدمات معينة كالتعليم العام والجامعي والخدمات الصحية وتستند هذه القاعدة أما إلى أن مثل هذه الخدمات يترتب عليها نفع عام يعود علي المجتمع إلى جانب المجتمع إلى جانب النفع الخاص الذي يعود علي دافع الرسم ومن ثم فإن قواعد العدالة نقضي بتوزيع نفقات المرافق القائمة بأداء هذه الخدمات بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الضرائب بأنواعها المختلفة، أما الرغبة في تشجيع الأفراد على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها أو لنفعها و ذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة في صورة رسوم قد تقف عقبة في سبيل طلب الأفراد لها كما هو الحال بالنسبة إلى بعض الخدمات الصحية، و في بعض الحالات تقرر السلطة العامة عدم تحصيل الرسوم إطلاقا عن الخدمات المؤداة كما هو الحال بالنسبة إلى التطعيم ضد بعض الأمراض.

القاعدة الثالثة: وهي التي يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له وذلك بالنسبة إلى خدمات محددة (بعينها)، وتستند هذه القاعدة إما إلى الرغبة في التقليل من إقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة إلى رسوم الاستحمام في بعض الشواطئ المعينة، وإما إلى الرغبة في الحصول على إيرادات للخزانة العامة كرسوم التوثيق والإشهار إذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة.

إلا أن هذه القواعد كلها لا تمنع من أنه يمكن القول بصفة عامة، أن الغرض الأساسي من اقتضاء الرسوم مقابل خدمات بعض المرافق العامة هو غرض مالي، فهدف الدولة من فرض الرسم هو الحصول على إيرادات للخزانة العامة، ويتفق أغلب علماء المالية العامة على أنه في حالة زيادة مبلغ الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له، فإن هذا الجزء الزائد يعتبر في الواقع ضريبة مستترة أو مقنعة.

3. أساس فرض الرسم:

يترتب على الطابع الإجباري للرسوم ضرورة وضع أساس تستمد منه سلطتها في تقرير الرسوم ضمانا لسلامة مالية الدولة والمواطنين، وقد استتبع هذا في الدول ذات الدساتير الديمقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية (البرلمان أو غيره من المجالس النيابية) على فرض الرسوم، و نظرا لتعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي تتبع في تقديرها، فإن السلطة التنفيذية تكون هي الأقدر على إجراء هذا التقدير، ومن ثم تكفي القرارات الإدارية في فرض الرسوم، لكن يتعين دائما أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تخول لها هذا الفرض، و ذلك ضمانا لعدم إساءة استعمال الحق والحيلولة دون مغالاة الإدارة، و ألا كانت القرارات باطلة من الناحية الدستورية.

وغالبا ما يتضمن القانون الصادر بفرض الرسوم أو بإجازة فرضها بواسطة السلطة التنفيذية إعفاء طوائف معينة من المواطنين، من ذوي الدخل المنخفضة، من دفع هذه الرسوم أو تخفيضها بالنسبة إليهم، وفي هذه الحالة يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يتمتع بهذه الميزة.

4. أوجه التفرقة بين الرسم الإيرادات العامة الأخرى

- الرسم والتمن العام:

يتشابه الرسم مع التمن العام في أن كلا منهما يدفع في سبيل حصول الفرد على نفع خاص له يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العام في حالة الرسم وفي الحصول على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية

والتجارية، كما يتشابهان في أن كلا منهما قد يكون مساوياً لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها، وأن الاعتبارات التي تدعو الدولة إلى جعل الرسم أكبر أو أقل من نفقة الخدمة المؤداة هي ذاتها التي تدفعها إلى جعل ثمن منتجات الدومين الصناعي والتجاري أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها، ويتشابه الرسم مع الثمن العام أخيراً في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة.

—أما أوجه الاختلاف بين الثمن العام والرسم: هناك أوجه متعددة نذكر منها:

* **طبيعة المقابل:** فالثمن العام يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تبيعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام الذي يؤديه المرفق للمجتمع ككل.

* **يتحدد الرسم بناء على القانون أو القرار الإداري:** وبالتالي فإن السلطة العامة هي التي تستقل بتحديد قيمته دون تدخل من جانب الأفراد، أما الثمن العام فإنه يتحدد وفقاً لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية، أو طبقاً لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالي للدولة.

* **يدفع الرسم جبراً عن الأفراد:** بينما يدفع الثمن العام اختصاراً بواسطة مشتري السلعة التي ينتجها المشروع الصناعي أو يتجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري.

* **تناقص أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة:** والعكس بالنسبة للثمن العام الذي تتزايد أهميته نظراً للاتجاه الحديث في الدول المختلفة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وإنشاء الكثير من المشروعات الصناعية والتجارية التي كانت من قبل وقفاً على النشاط الخاص.

— **الرسم ومقابل التحسين أو الإتاوة:**

تعرف الإتاوة بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة جبراً على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال العامة، ومن أمثلة هذه الأعمال: شق الطرق وتعبيدها، وتوصيل الكهرباء، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لري الأراضي الزراعية... الخ، تتشابه الإتاوة إلى حد كبير مع الرسم مما أدى ببعض إلى النظر إليها على أنها نوع من الرسوم، ومع ذلك فإن الأوجه التي يختلفان فيها كثيرة وعلى جانب كبير من الأهمية:

- فدرجة الإجبار تختلف في الإتاوة عنها في الرسم، ففي حالة الإتاوة نجد أنه لا مفر للمالك العقاري من دفعها طالما أن عقاره قد استفاد من أشغال عامة، أما في الرسم فإنه يمكن عدم دفع المقابل النقدي فيه بالامتناع عن الاستفادة من الخدمة التي قرر هذا الرسم في مقابلها في الحالات التي لا يتحقق فيها الإكراه القانوني.

- ومن جهة أخرى فإن الإتاوة تقوم بدفعها فئة معينة من الأشخاص، وهم الملاك العقاريين لعقارات زادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة، أما الرسم يدفع مقابله أي شخص أراد الانتفاع من خدمات معينة، ويقصد بالإتاوة عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال العامة أو ما يتبقى من هذه النفقات، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فإنها تغطي من حصيلة الضرائب، ويرجع هذا إلى أن الملاك العقاريين ليسوا المنتفعين بهذه المشروعات السابقة وحدهم.

- والإتاوة لا تدفع إلا مرة واحدة، أما الرسم فيدفعه المستفيد في كل مرة يحصل فيها على الخدمة.

5. دور الرسوم في المالية العامة الحديثة:

كان للرسوم فيما مضى وخاصة في القرون الوسطى والعصور التي تلتها دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة بعد الدومين الناتج أساساً من ريع أملاك الدولة الخاصة وذلك لكون الرسوم وبأنواعها لم تكن تتطلب موافقة النواب المكلفين بها (مثلي الشعب) كما في الضرائب مما جعل الدول تفضل اللجوء إليها، غير أن التطور أدى إلى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام، فأصبحت تؤدي دورها بناء على مسؤوليتها عن إشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات دون أن يقتصر هذا الدور بفرض الرسوم على خدمات الدولة وتقوم هذه الخدمات العامة من الميزانية العامة.

وكنتيجة لما سبق، فقد تضاءلت أهمية الرسوم كمورد مالي في مالية الدول الحديثة، مما أدى إلى اتجاه معظم البلدان إلى الحد منها بإلغائها أو تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة وهو ما أدى إلى اللجوء لسد تكاليفها إلى الاستعانة بالضرائب التي احتلت المقام الأول بين موارد الدولة.

بالإضافة إلى أن المبدأ الحديث الذي يقضي بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة في سهولة الالتجاء إليه عن الضريبة.

ثانياً: الضرائب

تمثل الضرائب في العصر الحديث أهم أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وتجبر الدولة الأفراد بالمساهمة في أعبائها العامة عن طريق فرض الضرائب عليهم وفقاً لنظام فني معين يقوم على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم سلوك الدولة والتزام الأفراد بأداء الضريبة، وترجع أهمية الضرائب إلى الدور الذي تلعبه في تحقيق أهداف السياسة المالية، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية وما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية، لذلك فإن دراسة الضرائب تتناول جوانب متعددة ومتشعبة ينبغي الإلمام بها جميعاً لاكتمال الإحاطة بهذا الفرع من المعرفة، غير أن ذلك يجاوز آفاق هذه الدروس المحدودة والمقتصرة على بعض الموضوعات الجوهرية دون غيرها.

1. ماهية الضريبة وخصائصها:

1.1. تعريف الضريبة: هي عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو لإحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.

2.1. خصائص الضريبة: ومن التعريف أعلاه يتضح أن الضريبة تتميز بالخصائص التالية:

- **الضريبة فريضة نقدية:** تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تمشياً مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل، لكون أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود، سواء في القطاعات العامة أو الخاصة وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات بما في ذلك الضرائب لابد وأن تحصل كذلك بالنقود.

- **الضريبة تدفع جبراً:** ويعني ذلك أن الفرد ليس حراً في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة، والجبر هنا قانوني لا معنوي بالنظر إلى قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على الممول النزول أو الخضوع لها من كافة زواياها، ويبدو عنصر الإكراه في الضريبة واضحاً من استقلال الدولة بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، دون أن ترجع في ذلك الأفراد المكلفين بدفعها.

- **الضريبة تدفع بصفة نهائية:** ويقصد بهذه الخاصية أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها الدولة بصفة نهائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك.

- **الضريبة تدفع بدون مقابل:** وتعني هذه الخاصية أن الممول دافع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فرداً في الجماعة، وليس باعتباره ممولاً للضرائب.

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

2. مقارنة بين الضريبة والرسم:

1.2. أوجه الشبه: يتشابه الرسم والضريبة في أن كلا منهما:

- مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبراً.
- كلا منهما يدفع للدولة بصفة نهائية، وتستعين بحصيلتهما لتغطية النفقات العامة.
- تتمتع الدولة في سبيل اقتضاءهما بامتياز على أموال المدين، ولا بد من صدور أداة تشريعية بفرض كل منهما.

2.2. أوجه الاختلاف:

رغم وجوه التشابه هذه فإنه توجد اختلافات كبيرة بين الرسم والضريبة نذكر منها:

- تدفع الضريبة دون مقابل خدمة معينة خاصة لدافعها، بينما الرسم يدفع في مقابل حصول الفرد على خدمة معينة.
- تفرض الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية شتى إلى جانب الغرض المالي، أما الرسم فهدفه الأساسي حصول الدولة على إيرادات مالي للخزانة العامة.
- تفرض الضريبة ويحدد سعرها بقانون خاص، لكن الرسم يفرض بقانون ويترك للسلطة التنفيذية تحديد سعره.

- تفرض الضريبة على أساس الطاقة المالية للفرد ومدى قدرته على تحمل الأعباء العامة، أما الرسم يفرض على أساس تغطية نفقات المرفق الذي يقدم النفع الخاص إلى دافع الرسم.
- تزايد أهمية الضرائب كورد للإيرادات العامة في العصر الحديث وتضائل أهمية الرسم كمورد مالي.

3. قواعد الضريبة:

يقصد بقواعد الضريبة: المبادئ التي يتعين على المشرع المالي أن يسترشد بها وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة، وتهدف هذه القواعد إلى التوفيق بين مصلحة الممول ومصلحة الخزنة العامة، ويعتبر الاقتصادي آدم سميث أول من صاغ مجموعة متماسكة من القواعد الضريبية وهي: العدالة، اليقين، الملائمة والاقتصاد في النفقات، ولا تزال إلى الآن كمبادئ عامة صحيحة يحسن الاسترشاد بها في هذا المجال.

1.3. قاعدة العدالة (أو المساواة): وتعني هذه القاعدة أنه يجب عند فرض الضرائب على المواطنين مراعاة تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد، وقد خضع مضمون هذه القاعدة في الواقع إلى تطور كبير تبعاً للتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي حدث منذ أواخر القرن الثامن عشر.

وذهب علماء المالية العامة أول الأمر إلى تصور العدالة على أنها وجوب الأخذ بنسبية الضريبة، أي أن تكون النسبة المقتطعة من المادة الخاضعة للضريبة (دخلاً أو ثروة) واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة.

أما في العصر الحديث فقد اتجه علماء المالية العامة إلى فكرة أخرى وهي: تصاعدية الضريبة رغبة في تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب مقدرتهم التكاليفية.

2.3. قاعدة اليقين: ويقصد بها أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للممول بشكل يقيني لا غموض فيه ولا تحكم، وذلك في كل ما يتعلق بها من أحكام كالسعر وطريقة تحديد الوعاء، وميعاد الوفاء وطريقة الدفع، وتؤدي مراعاة هذه القاعدة إلى علم الممول بالضبط بالتزاماته قبل الدولة، ومن ثم يستطيع الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو سوء استعمال للسلطة من جانبها، وتستمد قاعدة اليقين أهميتها من قاعدة العدالة.

3.3. قاعدة الملائمة في الدفع (في التحصيل): وتعني هذه القاعدة أن تكون مواعيد جباية الضريبة وطريقة تحصيلها ملائمة لظروف الممول تفادياً لثقل عبء الضريبة عليه.

4.3. قاعدة الاقتصاد في النفقات: تقضي هذه القاعدة بأنه يجب على الدولة أن تختار طريقة الجباية التي تكلفها أقل النفقات، حتى يكون الفرق بين ما يدفعه الممول وبين ما يدخل خزانة الدولة أقل ما يمكن، أي أن مراعاة مبدأ الاقتصاد في نفقات التحصيل هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام تعتمد عليه الدولة دون أن تضيع جزءا كبيرا منه في سبيل الحصول عليه.

4. أهداف الضريبة:

ففي ظل الدولة الحارسة (التقليدية) اقتصر هدف الضريبة في الحصول على الأموال اللازمة لتمويل النفقات العامة، دون أن يكون لهذه الأموال غرض معين كتوجيه الاقتصاد أو الاستثمار مثلا بمعنى أن المالية العامة حيادية، ولتحقيق الغرض المالي يجب توافر عدة شروط تلخص في: الإنتاجية- الثبات- المرونة والحياد.

-**الإنتاجية:** هي أن تأتي الضريبة بأكبر حصة صافية (أي بعد خصم نفقات التحصيل من الإيرادات).

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

-**الضريبة المرنة:** هي التي لا يؤدي زيادة سعرها.

-**الحياد:** هو أن يكون غرض الضريبة مقتصرًا على الغرض المالي البحت دون أن تؤثر على الأفراد أو الممولين ودون التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

-**عند المحدثين: الضريبة الوظيفية:** أصبحت الدولة في العصر الحديث تتدخل في الحياة الاقتصادية وبالتالي أصبح للضريبة إلى جانب الغرض المالي، أغراضا اجتماعية واقتصادية وسياسية.

* ومن الأغراض الاجتماعية للضريبة ما يلي:

- تشجيع النسل أو الحد منه، إعادة توزيع الدخل والثروة بهدف تقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، تشجيع استهلاك السلع المرغوب فيها اجتماعيا، أو محاربة استهلاك بعض السلع الضارة... الخ.

* أما الأغراض الاقتصادية التي يمكن للدولة تحقيقها باستخدام الضرائب منها:

-تشجيع أو محاربة بعض أشكال المشروعات عن طريق التمييز في المعاملة الضريبية، تشجيع الادخار والتكوين الرأسمالي عن طريق تقرير بعض الإعفاءات تبعا لنوع السلعة، حماية الإنتاج الوطني ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات، التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية عن طريق السياسة الضريبية... الخ.

أما أغراض الضريبة في البلدان النامية فتتحدد، بشكل رئيسي في تعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية.

كما 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 الواردات.

5. التنظيم الفني للضرائب:

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 إلى ربط الضريبة وتحصيلها.

1.5. وعاء الضريبة: ويقصد بوعاء الضريبة المادة الخاضعة للضريبة أو الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة، وعند تحديد الوعاء يجب التمييز بين:

أ/- الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال.

ب/- الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة.

ج/- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

أ-الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:

يقصد بالضرائب على الأشخاص، تلك الضرائب التي تتخذ من الوجود الآدمي أو الإنساني للفرد داخل الدولة محلا لفرض الضريبة، وقد عرض التاريخ المالي للعديد من المجتمعات أنواعا كثيرة من هذه الضرائب، ومن الأمثلة على ذلك ضرائب الفرد أو ضريبة الرؤوس وهي تنقسم إلى نوعين أساسيين:

الأولى: ضرائب الفردة البسيطة أو الموحدة: وهي التي كانت تفرض بسعر واحد (مبلغ معين) على جميع الأشخاص دون النظر إلى الثروات التي يمتلكونها أو الدخل التي يحققونها، **والثانية** ضرائب الفردة المدرجة وهي تفرض بأسعار متعددة تبعا لتعدد الطبقات.

ولقد انتشر استخدام ضريبة الرؤوس منذ العصور القديمة عند العرب والرومان وحتى أواخر القرن التاسع عشر وذلك لسهولة إدارتها وتحصيلها، إلا أنها كانت تتميز بعدم عدالتها لكونها تفرض دون اعتداد بالمقدرة التكلفة للأفراد، بالإضافة إلى أنها تتنافى مع اعتبارات الكرامة الإنسانية، وهذا ما يفسر اختفاءها من النظم المالية للمجتمعات الحديثة، لتحل محلها الضرائب على الأموال باعتبار الأموال أكثر ترجمة للمقدرة التكلفة للمكلفين.

2.5. أما الضريبة على الأموال: فيكون المال ذاته، سواء ثروة أو دخلا أو مظهرا من مظاهر الغنى هو المادة الخاضعة للضريبة أو وعاءها، وبذلك أصبحت الأموال في المجتمعات المعاصرة هي أساس فرض الضريبة.

ب. الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة: يقصد بنظام الضريبة الواحدة أن تعتمد الدولة في إيراداتها على ضريبة واحدة، إذ تقوم الدولة بفرض ضريبة رئيسية تمثل الأهمية النسبية الكبرى لحصيلة إيراداتها بالضريبة المفروضة على ناتج الأرض أو الثروة، وقديما نادى الطبيعيون (الفيزيوقراط) خلال القرن الثامن عشر بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي من الزراعة، باعتبار الأرض هي المصدر الوحيد للثروات.

وفي مرحلة لاحقة خلال القرن التاسع عشر، كتب الاقتصادي الأمريكي هنري جورج كتابه عن الفقر والتقدم عام 1879 ناد فيه بفكرة الضريبة الواحدة وحذ أن يكون الربيع العقاري وعاء لها.

أما نظام الضرائب المتعددة وهو ما تأخذ به النظم الضريبية الحديثة فهو يقوم على تنوع الضريبة وتعدد الأوعية الضريبية بحيث يضم الوعاء الضريبي كل أوجه النشاط الاقتصادي مثل خلق الدخل وتوزيعها واستخدامها وتكوين الثروات وتداولها، ومن أمثلة الضرائب التي يتكون منها النظام الضريبي الحديث: الضرائب على كل من: دخول الأفراد، دخول الأعمال، الإنفاق، الإنتاج، المبيعات، الرسوم الجمركية، والضرائب على خدمات بعض السلع الرأسمالية... الخ.

ويعتبر نظام الضرائب المتعددة أكثر عدالة من نظام الضريبة الواحدة، وبالتالي فهو النظام الأقدر على تحقيق الأهداف المتعددة للسياسة المالية.

ج. الضرائب المباشرة والضرائب الغير مباشرة:

يمكن رد كافة الضرائب الموجودة في النظم الضريبية المقارنة إلى قسمين رئيسيين هما: الضرائب المباشرة، والضرائب غير المباشرة، ويكاد الشراح في هذا المجال يجمعون على اعتبار الضرائب على الدخول ورأس المال من الضرائب المباشرة، والضرائب على الإنفاق (أو الاستهلاك) والتداول من الضرائب غير المباشرة، ورغم هذه التفرقة الشائعة بين علماء المالية العامة، فإنه لا يوجد حتى الآن معيار دقيق ومنضبط يكفي وحده للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب، ومع ذلك يقترح الفكر المالي مجموعة من المعايير تساعد على التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

-المعيار الإداري: ويعتمد هذا المعيار في التفرقة بين نوعي الضرائب على طريقة التحصيل وأسلوب الاتصال بين الممول والإدارة المالية عند دفع الضريبة، أي يمكن اعتبار الضريبة مباشرة إذا كانت تحصل بمقتضى جداول اسمية يدون فيها اسم الممول ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والمبلغ الواجب تحصيله، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا لم تحصل الضريبة مباشرة من الممول.

-معيار نقل عبء الضريبة: وحسب هذا المعيار فإن الضريبة تعتبر مباشرة إذا تحمل عبئها من يقوم بدفعها إلى الخزانة العامة وتعتبر غير مباشرة إذا ما كان المكلف بدفعها يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر (كالمستورد الذي ينقل عبء الضرائب الجمركية لمشتري السلعة).

-معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة: تعتبر الضريبة مباشرة حسب هذا المعيار إذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات والاستمرار النسبيين كالضريبة العقارية المفروضة على الملكية والضريبة العامة المفروضة على الإيراد والمفروضة على الدخل، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا كانت مفروضة على وقائع أو تصرفات عرضية تتميز بالتقطع وعدم الثبات كعمليات تصدير السلع أو استيرادها، وعمليات التداول أو نقل الملكية... الخ وهي مجرد وقائع عرضية تفرض الضريبة غير المباشرة لمجرد حدوثها.

6. مقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

لكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة مزايا وعيوب نذكر أهمها فيما يلي:

1/- تتميز الضرائب المباشرة بثبات حصيلتها نسبيا لكونها تفرض على الثروات والدخول وهي تتصف باستقرار نسبي وذلك بعكس الضرائب غير المباشرة التي تفرض على أفعال وتصرفات متقطعة قد يقوم بها الأفراد وقد لا يقومون بها.

2/- تعتبر الضرائب المباشرة أكثر تحقيقا للعدالة من الضرائب غير المباشرة لأنها تفرض على رأس المال والدخل وهي عناصر واضحة الدلالة على مقدرة الممول التكلفة، وتدرج سعرها حسب هذه المقدرة، بينما لا يمكن ذلك في الضرائب غير المباشرة لأن الممول فيها غير معروف للإدارة المالية.

3/- تتميز الضرائب المباشرة بإمكانية تطبيق قاعدة الملائمة عليها نظرا لمعرفة الإدارة المالية للمكلفين بدفعها شخصيا، بينما الممول في الضرائب غير المباشرة مجهول عن الإدارة المالية وبالتالي لا يمكن تحقيق مبدأ الملائمة.

4/- الوعي الضريبي إذ يشعر الممولون بدفع الضرائب المباشرة بمدى التضحية التي يقومون بها نحو الدولة، في حين تتميز الضرائب غير المباشرة بعدم شعور الأفراد بعبئها لأنها تدفع بواسطة المنتجين والمستوردين ثم يتحملها المستهلك.

5/- تتميز الضرائب غير المباشرة نظرا لمرونتها بازدياد حصيلتها تلقائيا في أوقات الرخاء نظرا لازدياد النشاط الإنتاجي والاستهلاكي وتداول الأموال بين الأفراد دون الحاجة إلى رفع سعرها، أما الضرائب المباشرة فهي أقل مرونة من الضرائب غير المباشرة.

6/- تستخدم الضرائب المباشرة أحيانا لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية متعددة كتشجيع النسل أو تقييده، وتخفيف حدة التفاوت في مستويات الدخل وتشجيع بعض فروع الإنتاج الصناعي... الخ، كما تستخدم الضرائب غير المباشرة لتحقيق أغراض اجتماعية متنوعة أهمها مكافحة استهلاك بعض السلع الضارة كالمواد الكحولية.

7. **الضريبة المباشرة:** هي تلك الضريبة التي يتحمل عبئها في النهاية من يقوم بتوريدها للخزينة العامة للدولة، وهي الضريبة التي تفرض على عناصر تتمتع بالدوام والاستقرار (رأس المال، العمل).

1.7. مزايا الضرائب المباشرة:

- الثبات النسبي للحصيلة وانتظامها، وعدم تأثرها بالتغيرات الاقتصادية، إلا في حدود يمكن تقديرها، ولهذا فهي أكثر ملائمة للاعتماد عليها كمصدر أساسي للإيرادات العامة، كما أنها تتمتع بطابع الدورية.

- هناك علاقة مباشرة بين الدولة وبين ممالي الضرائب المباشرة، فهي على بينة من ظروفهم وتحديد مواعيد الدفع الملائم لهم أو تقسيطها تبعا لحالة الممول.
- هي أقرب إلى العدالة لما تتمتع به من مسايرة لظروف الممولين، ففيها تنقرر الإعفاءات الاجتماعية المناسبة وإعفاء الغير قادرين عليها.
- لما كانت الضرائب المباشرة تنصب على المركز المالي للممول الذي يتميز بظاهرة الثبات النسبي، ففي رفع سعرها ضمان لزيادة حصيلتها وهذا ما تلجأ إليه الدول في معظم الأحيان لمقابلة المصروفات العامة الطارئة، وفي أيام الحروب أو الاستعداد لها.

2.7. عيوب الضرائب المباشرة:

- ليست لها صفة العامة بالنسبة لجميع أفراد المجتمع، بمعنى أنها تخص أفراد معينين معروفين لدى الجهاز الإداري للدولة وبذلك تشعر فئة دون الأخرى بالارتباط الاجتماعي عن طريق المساهمة بالمال، مما يدفع هذه الفئة إلى مراقبة مصروفات الدولة دون بقية الفئات الأخرى.
- قد يؤدي إحساس الممول بتحميله عبئا ماليا يدفعه مرة واحدة في وقت معين من السنة إلى التهرب من دفع الضريبة.
- تحصيل هذه الضريبة يتطلب جهازا إداريا واسع متمرنا، مما قد يزيد في أعباء تحصيلها.

8. الضرائب غير مباشرة: الضرائب هي مبالغ من المال تفرضها الدولة وتجنيتها من المكلفين بدفعها بصورة جبرية ونهائية وبدون مقابل في سبيل تغطية النفقات العامة للدولة، أما الضرائب غير المباشرة هي التي يستطيع من يقوم بتوريدها للخزينة العامة للدولة نقل عبئها إلى غيره فيكون بمثابة الوسيط.

1.8. مزايا الضرائب غير المباشرة:

- لا يشعر الممول بدفعها لأنها تدخل ضمن ثمن شراء السلعة، فلا يستطيع الفصل بين قيمة الضريبة و ثمن شراء السلعة، وتتميز بطابع العامة فلا يفلت منها أحد.
- تتميز بسرعة تحصيلها دون تعقيد للقوانين أو نشوب خلاف مموليها ومصلحة الضرائب.
- مورد مباشر ومستمر على مدار السنة للخزينة العامة وليس موسميا.

2.8. عيوب الضرائب غير المباشرة:

- عدم العدالة وعدم مراعاة الظروف المالية لدافعيها، فجميع الممولين يقفون على قدم المساواة في دفعها دون اعتبار لدرجة يسرهم أو فقرهم.
 - السلع الضرورية أكثر السلع ملائمة لزيادة حصيلتها، وقد تفرض الدولة في حالة حاجتها المالية ضرائب على هذه السلع، مما يكون له أسوأ الأثر على الميل الحدي للاستهلاك الطبقة الفقيرة التي لا تستطيع الاستغناء عن هذه السلع.
 - يؤدي فرض الضرائب غير المباشرة إلى ضرورة المراقبة المحكمة على المنتجين لمنعهم من التهرب منها والتحايل على أدائها، وقد تؤدي هذه الرقابة إلى عرقلة الإنتاج في حد ذاته.
- وبشكل عام يمكن القول أن كلا النوعين يكملان بعضهما ويحققان بوجودهما معا نظاما للضرائب أفضل منت نظام يعتمد على أحدهما فقط وهذا هو ما تسير عليه فعلا كافة التشريعات الضريبية، بحيث أن مزايا الضرائب المباشرة تصحح عيوب الضرائب غير المباشرة والعكس صحيح.

9. طرق تقدير الوعاء الضريبي:

إن تحديد مقدار الضريبة يتطلب الوصول إلى تقدير حقيقي للمادة الخاضعة للضريبة، ويميز في هذا المجال طريقتين أساسيتين لتقدير وعاء الضريبة: الطريقة غير المباشرة والطريقة المباشرة.

1.9. الطريقة غير المباشرة: وهذه تعتمد إما على طريقة المظاهر الخارجية أو طريقة التقدير الجزائي.

- **طريقة المظاهر الخارجية:** وطبقا لها يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بالاعتماد على بعض العلامات والمظاهر الخارجية المعبرة عن ثروة الممول مثل عدد الخدم، إيجار المنزل، عدد السيارات... الخ، بالرغم من وضوح وبساطة هذه الطريقة إلا أنها قد لا تعبر عن القدرة التكلفة للأشخاص.

- **طريقة التقدير الجزائي:** تقدر قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقديرا جزائيا على أساس الاعتماد على بعض الدلائل أو القرائن التي يحددها المشرع الضريبي المعبرة على مقدار دخل المكلف كقيمة إيجار المصنع وعدد العمال، وهذه الطريقة لا تعبر عن المقدرة الحقيقية للممول.

2.9. الطريقة المباشرة: وهي تعتمد على طريقة الإقرار أو على طريقة التحديد الإداري.

- **أسلوب الإقرار:** يجبر المكلف بأداء الضريبة بتقديم إقرار يبين فيه مقدار وعاء الضريبة بصورة مفصلة، وتقوم الإدارة المالية بالتأكد من صحة ما يحتويه الإقرار من المعلومات بالإطلاع على سجلات المكلف، ودفاتره التجارية أو أية أوراق أخرى تمكن من الوصول إلى الحقيقة وتناديا لأي غش.

- **أسلوب التحديد الإداري المباشر:** تتبع الإدارة المالية هذه الطريقة لتحديد وعاء الضريبة في حالة امتناع الممول تقديم الإقرار المطلوب منه في الوقت المحدد وبذلك يصبح للإدارة المالية الحرية الواسعة في التقدير وهي لا تلجأ إلى هذه الطريقة إلا في الحالات الاستثنائية (في حالة عدم تقديم الإقرار).

10. سعر الضريبة: يقصد بسعر الضريبة النسبية بين مقدار مبلغ الضريبة ومقدار المادة الخاضعة لها، وقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكثفيا بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كضريبة، وإن كان في الغالب يحدد سعر الضريبة في بادئ الأمر، وتكون الضريبة في الحالة الأولى توزيعية، وفي الحالة الثانية تكون الضريبة قياسية أو تحديدية وبالنسبة للضريبة القياسية قد يكون السعر نسبيا لا يتغير مهما تغير مقدار المادة الخاضعة للضريبة، وقد يكون هذا السعر تصاعديا يتغير بالزيادة كلما ازدادت قيمة المادة الخاضعة للضريبة، وتكون الضريبة نسبية في الحالة الأولى وتكون الضريبة تصاعدية في الحالة الثانية.

1.10. الضريبة التوزيعية: ففي ظل نظام الضرائب التوزيعية يقوم المشرع بتحديد مبلغ الحصيلة الإجمالية الواجب الحصول عليها من الممولين، ثم يقوم بتوزيع هذه الحصيلة على الأفراد بمختلف المناطق أو الجهات من البلد (الولايات، الدوائر، البلديات).

وتمتاز الضريبة التوزيعية بـ:

- معرفة الخزنة العامة لمبلغ حصيلة الضريبة الذي ستحصل عليه بشكل يقيني.

- ضمان تحصيل المبلغ المحدد كضريبة.

- لكل ممول مصلحة شخصية ومباشرة في عدم تحرب أحد الممولين من دفع الضريبة ورغم هذه المزايا فإن الضريبة التوزيعية تتصف ببعض العيوب مما جعل الدول تتخلى عنها في العصر الحديث فهي: غير عادلة، وغير مرنة إذ أنها لا تتابع التطور المستمر في الحياة الاقتصادية وزيادة قيمة المادة الخاضعة للضريبة.

- عدم معرفة كل ممول مقدما للمبلغ الذي يتعين عليه دفعه.

2.10. الضريبة القياسية أو التحديدية: ويقصد بالضريبة التحديدية تلك التي يحدد المشرع سعرها مقدما دون أن يحدد حصيلتها تاركا أمر هذه الحصيلة للسعر الذي حدده وللظروف الاقتصادية، ويمتاز هذا النوع من الضرائب:

- تحقيق العدالة بكفالتها للمساواة بين كافة الممولين في تحمل عبء الضريبة.

- معرفة الممول سلفا لمقدار الضريبة التي يتعين عليه دفعها.

- تتميز بالمرونة ومتابعة تطور الحياة الاقتصادية.

ومن عيوب هذا النوع من الضرائب: عدم معرفة الخزنة العامة مقدما وعلى وجه اليقين المبلغ الذي ستحصل عليه.

11. الضريبة النسبية والتصاعدية:

1/- تكون الضريبة نسبية إذا ما تحدد سعرها بنسبة مئوية ثابتة لا تتغير بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة.

2/- أما الضريبة التصاعدية فهي تلك التي تفرض بأسعار مختلفة تبعا لاختلاف قيمة المادة الخاضعة للضريبة.

ويمكن تحقيق التصاعد في الضريبة بطرق متعددة أهمها.

أ- **التصاعد الإجمالي (أو بالطبقات):** وتتلخص هذه الطريقة في تقسيم الدخل إلى عدة طبقات تبدأ كل منها من صفر وتنتهي عند حد معين يزداد كلما انتقلنا من طبقة إلى أخرى ويفرض على كل طبقة سعر خاص بها.

ب- **التصاعد بالشرائح:** وبحسب هذه الطريقة تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى شرائح يخضع كل منها لسعر معين يرتفع كلما انتقلنا إلى شريحة أعلى.

إذا من خلال ما سبق لاحظنا أن الإيرادات العامة تعتبر الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تمويل نفقاتها وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية. فمن خلال تنويع مصادرها بين الضرائب، الرسوم، القروض، والإيرادات النفطية، تتمكن الدولة من ضمان استمرارية المرافق العامة وتحقيق التوازن المالي، غير أن فعالية هذه الإيرادات ترتبط بمدى كفاءتها وعدالتها في التحصيل، وبقدرة الدولة على توجيهها نحو التنمية المستدامة، لذلك فإن تحسين نظام الجباية وتوسيع القاعدة الضريبية يمثلان ركيزتين أساسيتين لضمان الاستقرار المالي وتعزيز استقلالية الاقتصاد الوطني.

المحور الرابع: القروض العامة للدولة

المحور الرابع: القروض العامة للدولة

وتعد القروض العامة من بين المصادر الهامة الاستثنائية لإيرادات الدولة ويستدعي البحث فيها عرض مفهومها وشروط انعقادها وكيفية انقضائها، ودراسة القرض العام كإيراد غير عاد تستلزم البحث في تعريفه وإصداره وآثاره وحالات انقضائه.

أولاً: تعريف القروض العامة

يمكن تعريف القرض العام على أنه: "استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية...) أموالاً من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها"، فهو بذلك من الإيرادات الغير عادية التي تلجأ إليها الدولة عند تخوفها من ردة الفعل الشديدة والاستياء العام من جانب المكلفين في حالة لجوءها إلى الرفع قيمة الضرائب.

ثانياً: أنواع القروض

هناك ثلاث معايير يمكن أن تقسم القروض العامة تبعاً لها.

1. من حيث النطاق المكاني لمصدرها:

تنقسم القروض العامة إلى قروض داخلية (وطنية) وخارجية (أجنبية).

1.1. القروض الداخلية (intérieur): وتسمى القروض الوطنية ويكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية المقيمين داخل إقليم الدولة بغض النظر عن جنسيته. وغالباً ما توجه هذه القروض لتغطية نفقات حرب أو تمويل مشاريع التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية أو الوفاء بدين خارجي على الدولة وفي هذه الحالات غالباً ما تكون نسبة الفوائد التي تقدمها الدولة بسيطة أو منعدمة.

2.1. القروض الخارجية (Extérieur): فيكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من خارج الدولة (رعايا أجانب، دول، منظمات وهيئات دولية كصندوق النقد الدولي).

و يختلف القرض الداخلي عن الخارجي من عدة جوانب:

- القرض الداخلي لا يزيد عملياً في الثروة القومية لصالح الدولة، خلافاً للقرض الخارجي الذي

يزيد من الثروة الوطنية بنقل جزء من الثروة الخارجية إلى الثروة الوطنية لكن بالمقابل فإن عبء تسديده وفوائده يقع على عاتق المقيمين في الدولة ويؤثر على حجم الثروة الوطنية بالنقصان بنقل جزء منها من داخل الدولة الى خارجها.

- يضيف القرض الخارجي رصيда من الثروة بالعملة الأجنبية، عكس القرض الوطني.

- يؤدي القرض الخارجي إلى تدخل الجهة المقرضة (دولة، صندوق نقد دولي) إلى التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المقرضة.

القاعدة أن القروض الخارجية عادة ما تكون اختيارية، بينما القروض الداخلية تكون اختيارية، أو إجبارية.

2. من حيث حرية الاكتتاب في القرض: وطبقا لهذا المعيار تنقسم القروض العامة إلى:

1.2. القروض الاختيارية: وهي القروض التي يكون فيها الأشخاص أحرارا في الاكتتاب فيها دون إكراه من السلطة العامة (الدولة)، وهي حينئذ تقوم على أساس تعاقدية.

2.2. القروض الإجبارية: وهي القروض التي يجبر فيها الأشخاص على الاكتتاب فيها حيث تمارس الدولة سلطتها السيادية بشأنها فلا يكون للأفراد حرية في الاكتتاب في القرض وتلجأ الدولة إليها في حالة ضعف ثقة المواطنين في الدولة خاصة في فترات عدم الاستقرار والأزمات الاقتصادية وكذا في حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار نتيجة تدهور قيمة النقود فتلجأ الدولة للقرض من أجل امتصاص أكبر قدر من الكتلة النقدية الفائضة للحد من آثار التضخم.

ولا تلجأ الدولة للقروض الإجبارية إلا في أضيق نطاق وفي حالات الضرورة وحتى في هذه الحالات قد تفضل اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد من اللجوء للقروض.

3. من حيث اجل القرض: و تنقسم القروض العامة من هذه الناحية إلى:

1.3. القروض المؤقتة (القابلة للاستهلاك - Amortissables): هي القروض التي تلتزم الجهة الإدارية المقترضة بالوفاء بها في الآجال و الأوضاع الواردة في قانون إصدارها. بغض النظر عن ظروفها الاقتصادية والمالية وهذا يزيد من ثقة المكتتبين في الدولة ويأخذ هذا النوع من القروض صورة قروض قصيرة الأجل والتي لا تتجاوز في الغالب سنتين وتلجأ إليها الدولة غالبا لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية، أو متوسطة أو طويلة الأجل ويقصد بها

تلك التي تعقد لمدة تزيد عن سنتين وتقل عن عشرين سنة وتلجأ الدولة لهذا النوع لتغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة بحيث لا تكفي الإيرادات العادية الخاصة بالسنة المالية لتغطيته (كأن يجعل اجل القرض ما بين سنة 2006 وسنة 2010).

2.3. الدائمة Perpétuels: وهي تلك التي لا تلتزم الدولة بالوفاء بها في أجل معين مع التزامها بدفع فوائدها إلى غاية تاريخ الوفاء بها مع حرية الدولة في تحديد الوقت الأكثر ملائمة لظروفها الاقتصادية والمالية للوفاء به حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤبد في أي وقت دون أن يكون للدائنين في ذلك حق الاعتراض. وهذا قد يؤدي لتراكم الديون وأعباء الفوائد المترتبة.

ثالثا: شروط إبرام القرض العام

يمكن تقسيم شروط إبرام القرض العام إلى شروط موضوعية وإجرائية.

1. الشروط الموضوعية: تتمثل في ضرورة استعمال الأموال المقترضة في قطاعات تؤدي إلى تكوين فائض في الإنتاج. ولتقدير أهمية المشروع توفد المنظمة المطلوب منها القرض خبراءها الفنيين لدراسة هذا المشروع لمعرفة إمكانية قدرة الدولة على الوفاء بالقرض وفوائده وبناءا على الدراسة المنجزة يصدر قرار منح القرض والدولة الدائنة لا تدفع المبلغ دفعة واحدة بل على مراحل بعد التأكد في كل مرة من أن الأقساط المدفوعة قد صرفت فعلا على المشروع الذي من اجله ابرم اتفاق القرض إذ أن الدولة المقرضة هي التي تشرف على تنفيذ اتفاقية القرض فعكس الضرائب التي لا تخصص نحو إنفاق في مجال معين فان القرض العام يخصص لإنفاق معين يحدده القانون.

2. الشروط الإجرائية: يتعين على المشرع قبل إصدار القرض العام أن يحدد بدقة مجموعة من المعطيات تتعلق بالموارد الطبيعية للدولة والخبرة المتوفرة لديها وسياسة الدولة الاقتصادية وحالتها التجارية حتى تضمن فعالية الدين وإمكانية الوفاء به.

3. إصدار القرض العام: يقصد بإصدار القرض العام العملية التي بمقتضاها تحصل الدولة على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات، يقوم الأفراد بالاكنتاب فيها وفقا للشروط التي ينص عليها التشريع الساري المفعول وطبقا للفقرة 15 من المادة 122 من دستور 1996 فإن إصدار القروض العامة يتطلب صدور قانون من البرلمان (المجلس

الشعبي الوطني)، ذلك أنها وسيلة يردّ أصلها و فائدتها كالضرائب لذا يجب أن تفرض بقانون يبيدي بموجبه البرلمان موافقته على قيام الحكومة بإصدار قرض عام.

ويثير موضوع إصدار القرض العام التطرق إلى المسائل الأساسية التالية:

1.3. مبلغ القرض العام:

يصدر القرض العام محدد القيمة أو غير محدد القيمة.

– **القرض محدد القيمة:** وذلك في حالة ما إذا حددت الدولة – مسبقا حدا أعلى للمبلغ الذي تريد أن تقتضيه ويتوقف الاكتتاب عند بلوغ هذا المبلغ.

– **القرض غير محدد القيمة:** وذلك في حالة ما إذا لم تحدد الدولة أو الجهة الإدارية المقترضة مبلغا لذلك وفي هذه الحالة تقوم الدولة بتحديد تاريخ معين ينتهي الاكتتاب بنهايته وبذلك فان مقدار القرض يتحدد بحلول هذا التاريخ وغالبا ما تلجأ إليه الدولة في الحالات التي تحتاج فيها إلى الحصول على مبالغ كبيرة لتغطية أزمة أو كارثة مثل أوقات الحروب والكوارث.

4. سندات القرض: يأخذ القرض لدى إصداره شكل سندات تتمثل عادة في:

1.4. **السندات الاسمية – Titres nominatifs:** وهي تلك السندات التي يقيد اسم مالكيها في سجل خاص للدين يحفظ في إدارة القروض العامة بوزارة المالية وتسلم له شهادة باسمه تثبت حقه تجاه الدولة وتعتبر تلك الشهادة نفسها هي السندات الاسمية ويتطلب نقل ملكيتها تعديل البيانات الواردة في السجل والشهادة وبغير ذلك لا يعتد بنقل ملكيتها وبذلك تمثل حماية لمالكها ضد خطر السرقة والضياع.

2.4. **السندات لحاملها – Titres au porteur:** وهي تلك التي لا يقيد اسم مالكيها في سجل خاص بل القاعدة أن حائز السند هو مالكيه ولا يتطلب نقل ملكيته القيام بأي إجراء قانوني وعادة ما تلحق بهذه السندات قسائم قابلة للانفصال عن السند الأصلي يعبر كل منها عن الفائدة المستحقة في تاريخ معين وتدفع الفوائد عن طريق تقديم القسيمة في التاريخ المحدد.

ويتم الاكتتاب في سندات القروض العامة بإحدى الطرق التالية:

- الاكتتاب العام المطروح على الجمهور مباشرة وفيه تعرض الدولة السندات على الجمهور مباشرة مع تحديد موعد بداية ونهاية الاكتتاب والشروط والمزايا التي تمنح للمكتبتين وتتميز هذه الطريقة بأنها توفر على الدولة مبالغ العمولة التي يتقاضاها الوسطاء كالبنوك مثلا وتتطلب هذه الطريقة ثقة الجمهور في مالية الدولة.

- البيع للبنوك والمصارف نظير عمولة معينة وهنا تلعب البنوك دور الوسيط في تغطية القرض عن طريق قيام الدولة ببيع سندات إلى البنوك مقابل عمولة تحصل عليها ويتم بيع القرض للبنك الذي يقدم أفضل الشروط ومن مزايا هذه الطريقة ضمان الدولة تصريف جميع السندات وحصولها على حصيلة القرض على وجه السرعة ويعاب عليها حرمان الدولة من مبلغ هام يتمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض والمبلغ الذي تدفعه البنوك فعلا.

- البيع في سوق الأوراق المالية وفي هذه الحالة تلجأ الدولة لبيع السندات في بورصة الأوراق المالية إذا كان مبلغ القرض محدودا وكانت الدولة في غير حاجة سريعة أو عاجلة إليه.

رابعاً: انقضاء القرض العام

ينقضي الالتزام الواقع على عاتق الدولة جراء القرض العام بحالات ووسائل مختلفة:

1. **الوفاء:** يقصد بالوفاء رد قيمة القرض بأكمله إلى المكتبتين فيه، ويتم انقضاء القرض العام بالوفاء به تماماً تجاه الجهة المقرضة، لدى حلول أجله وهذا أمر لا غنى عنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ بثقة المقرضين في انتمائها.

2. **الاستهلاك:** يقصد باستهلاك القرض العام سداد قيمته تدريجياً على عدة دفعات إلى حاملي سندات خلال فترة معينة وفقاً لما تقضي به شروط الإصدار.

3. **التبديل:** يقصد بتبديل القرض العام "Conversion de la dette publique" استبدال قرض عام قديم ذي فائدة مرتفعة بقرض عام جديد ذي فائدة منخفضة وهذا التبديل إما أن يكون إجبارياً أو اختيارياً. كما قد يتم الاتفاق على تحويل هذه القروض إلى استثمارات أو تحويلها إلى جزء من رأسمال بعض المؤسسات في إطار الخصوصية وهو أمر شائع في السنوات الأخيرة.

1.3. شروط نجاح التبديل:

- أن تكون ظروف الدولة مواتية لتبديل القرض، وذلك من حيث اطمئنان المكتبتين إلى المركز المالي للدولة.

- أن يكون سعر الفائدة للقرض الجديد مساوي أو أكثر من سعر الفائدة السائد في السوق، وإلا فإن المكتسبين سوف يفضلون استرداد أموالهم أو استثماراتهم بسعر الفائدة السائد في السوق.
- أن تقوم الدولة بتقرير مزايا جديدة لترغيب المكتسبين في تبديل القروض ومنها مثلاً إعفاء القروض الجديدة من الضرائب.

4. الإعفاء: وذلك بأن يتم الاتفاق بين الدول بشكل جماعي أو انفرادي على إعفاء الدولة المدينة من ديونها أو من جزء منها نظراً لظروفها أو لتحفيزها على القيام بإصلاحات معينة.

خامساً: الآثار السلبية والإيجابية المترتبة عن القروض

1. الآثار السلبية: وتتمثل هذه الآثار في:

- السداد بالعملة الصعبة إذ أن الديون الممنوحة من الهيئات الرسمية يجب تسديدها بعملة البلدان المقرضة والدولارات بالنسبة لأغلبية الهيئات الدولية، لذا تضطر الدول عادة إلى اللجوء لقروض جديدة أو بتشجيع المنتجات الوطنية ويستدعي تشجيع الاستثمارات الدولية بمنحها امتيازات معتبرة (وصلت في الجزائر لحد التكفل بمصاريف المنشآت الضرورية للاستثمار والإعفاء لمدة 10 سنوات من الضريبة على أرباح الشركات بموجب الأمر 03/01 م 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار (ج ر 47) والذي تمت الموافقة عليه بالقانون رقم 16/01 المؤرخ في 21 أكتوبر 2001 (ج ر 62) ، كما شجع صندوق النقد الدولي إجراء تعديل في القطاع العام لحساب القطاع الخاص وهو ما انتهجته الجزائر بموجب الأمر 04/01 م 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العامة الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها (ج ر 47).

- التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة من القرض: سبقت الإشارة إلى أن الدول المقرضة عادة ما تربط عملية القرض بالظروف السياسية والاقتصادية للدول المقرضة وقد يصل ذلك إلى حد اشتراطها قيام هذه الدولة بإجراء تعديلات في النصوص القانونية والتخلي عن النهج الاقتصادي السابق وهذا يعد مساس بسيادة الدول الداخلية وهذه التبعية المالية والسياسية وسيلة للإدماج الحتمي للعالم الثالث في الاقتصاد العالمي لذا غالباً ما تلجأ الدول إلى الاقتراض من المنظمات والمؤسسات المالية الدولية.

- أنها تؤثر سلبا على الميل للاستثمار حيث أن الدولة عادة ما ترفع سعر الفائدة كوسيلة لجذب الأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة مما يجعلهم يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة.

- أنها تزيد من الأعباء على الخزينة العامة نتيجة الامتيازات التي تقدمها الدولة للمكتتبين في القرض العام. وعادة ما تربط الدول الغنية منح القروض بضرورة تصريف منتجاتها نحو الدول النامية وتراعي في ذلك نوعية نظام الحكم والظروف السياسية لذا تفضل الدول النامية للمنظمات الدولية دفعا للإحراج السياسي. وعادة ما تلجأ إليها الدولة عند عدم كفاية الادخار الوطني.

إذا سلبيات القروض العامة يمكن تلخيصها فيما يلي:

- القروض الداخلية لا تمثل زيادة حقيقية للقوة الشرائية داخل الدولة، وعند التسديد يحول جزء من دخول الأفراد الذي حصلت عليه الدولة منهم عن طريق الضرائب إلى الأفراد المقرضين والمستحقي السداد، وبالتالي يستفيد أكثر من يحوز على سندات أكثر ولا يستفيد أكثر من له سندات أقل أو ليس له سندات إطلاقا، ما يؤدي إلى عدم عدالة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع.
- القروض الخارجية في حالة السداد تمثل عبئا على ميزان المدفوعات، وإذا كانت موجهة للاستهلاك فالأجيال القادمة هي من تتحمل عبئها.
- عند سداد القروض العامة، يؤثر بالسلب على بعض عناصر الإنفاق العام خاصة النواحي الاجتماعية، ويقلل القوة الشرائية للأفراد.
- يؤثر على الاستهلاك والادخار بالنقص، لأن مصدر القروض الداخلية هو جزء من دخول الأفراد، وفي ذلك نقص للاستثمار وزيادة الإنتاج.
- قد تلجأ بعض الدول لزيادة إصدار النقد بغرض سداد القروض العمومية، ما ينتج عنه آثار تضخمية لها بالغ الضرر على أصحاب الدخل الثابتة.
- قد تعجز الدولة عن سداد القروض العامة، ما يضطرها إلى تغيير شروط السداد المتفق عليها سابقا، ما يضعف الثقة في الدولة، مما يدفع الأفراد لعدم الاكتتاب في القروض العامة مرة أخرى.
- قد تعجز الدولة عن سداد القروض الخارجية، ما قد يعرضها للمساومة على سيادتها، أو التبعية السياسية للدولة المقرضة، أو فرض قيود عليها.

2. الآثار الإيجابية:

- تلعب المؤسسات المالية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير دور هام في تجنب انهيار اقتصاد الدول التي تعرف عجز مالي وبالتبعية الحفاظ على الاستقرار الداخلي وقد مرت معظم الدول المصنعة حاليا كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا بمرحلة استعانت فيها برؤوس الأموال الأجنبية في القرن 19 من أجل الإسراع بتنميتها.

(إذ قام نيكولاي تشاوسيسكو في رومانيا بإلغاء كل استدانة خارجية بلا قيد أو شرط وبعد أن كان الدين الخارجي يمثل 11 مليار دولار سنة 1980 تم تسديده كليا في أبريل 1989 فحرم بذلك الشعب الروماني بشكل فضيع إذ لجأ لتخفيض الواردات بنسبة 40 % ما بين سنة 1980 و1984)

- صندوق النقد الدولي يساعد ويساهم في تعزيز حقوق الإنسان إذ بادرت الجماعة الدولية بتخفيض ديون الدول النامية بما يقدر بحوالي 76 مليار دولار سنة 1995 سعيا للحد من الفقر مثلما حدث مع بوركينا فاسو، رواندا الكاميرون وكمبوديا وأوغندا والفيتنام واشترطت الدول الكبيرة لمنح هذه المساعدات بضرورة احترام حقوق الإنسان. ومن أمثلة المؤسسات المالية الدولية

- صندوق النقد الدولي (مؤسسة مالية دولية تأسست سنة 1944 بعد معاهدة بریتون وودس بهدف مساعدة الدول الأعضاء التي تعاني صعوبات في ميزانها التجاري ويضم كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تقريبا وتساهم الدول الأعضاء في الصندوق حسب قدرتها المالية ويمكن لأي دولة أن تحصل على قرض عادي دون شرط إذا لم يتجاوز 25 % من حصة مساهمتها كما يمكنها الحصول على قروض مشروطة لا تتجاوز في أقصى الاحتمالات ضعف حصتها والمقصود بالقروض المشروطة يعني أن على الدولة إتباع سياسة اقتصادية منبثقة من عن توصيات صندوق النقد الدولي وتحت متابعته

- والصندوق الدولي للبناء والتعمير (مؤسسة مالية دولية تأسست سنة 1944 بعد معاهدة بریتون وودس لترتيب النظام النقدي الدولي بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وهو المؤسسة الدولية الثانية بعد صندوق النقد الدولي يمد الدول التي تعاني عجزا في ميزان مدفوعاتها بمساعدات قصيرة الأجل خاصة الدول التي تضررت من الحرب لتمكين من إعادة البناء وقروض هذا البنك مشروطة ويعمل بتكامل مع صندوق النقد الدولي.

أما عندما يتعلق الأمر بإعادة جدولة الديون أي تأجيل وتمديد أجال تسديد الديون المستحقة خلال فترة زمنية معينة ليتم سدادها خلال فترة زمنية أطول مع زيادة في فوائد الدين الذي أعيدت جدولته فيتم اللجوء إلى نادي باريس بخصوص الديون الرسمية (وقد لجأت الجزائر إليه سنة 1994 واثرت ذلك إيجابيا على اقتصاد الجزائر بانخفاض تكاليف خدمة الديون من 82 % سنة 1993 إلى 42 % في 1995 إلى 31 % سنة 1996، وإلى نادي لندن (اللجنة التوجيهية العامة للبنوك التجارية) بخصوص الديون التجارية (وقد لجأت إليه الجزائر سنة 1995 وغطى اتفاقها معه الديون المستحقة التسديد في 1997 أي ما يعادل 3.23 مليار دولار وأعيد جدولة هذه الديون إلى 15 سنة وكذا تحويل بعض الدين إلى اسهم في رأس المال) وهدف إعادة الجدولة هو ربح الوقت لان البلد المعني يتوقع تحسن ميزانيته.

إذا يمكن تلخيص أهم إيجابيات القروض العامة كما يلي:

- على اعتبار نفقات الدولة متكررة ومواعيد تحصيل الضرائب تتركز في موسم معين من السنة يصبح القرض هو الوسيلة الوحيدة لتغطية النفقات العامة حتى موعد تحصيل الضرائب.
- القروض التي تستخدم في العمليات الإنشائية والاستثمارية سوف تؤتي ثمارها للأجيال القادمة فيعتبر تأمينها لهم.
- في حالة الحروب والدفاع عن كيان الدولة والمواطنين والمحافظة على المشروعات الاقتصادية تشكل القروض أهمية بالغة في تغطية مصروفات الحرب حيث تعجز الإيرادات العادية عن مواجهة هذه المصروفات.
- في حالة الكوارث والأوبئة والزلازل العنيفة وما شابه ذلك مما يضر بالصالح العام، ولم تكن متوقعة، فإن القروض في هذه الحالة هي المنفذ لدرئ الطوارئ.
- في الدول الرأس المالية تعتبر القروض العامة وسيلة فعالة في علاج خطر الدورة الاقتصادية في أوقات الكساد، تتدخل الدولة لزيادة إنفاقها على الاستهلاك والاستثمار بغرض تشغيل العاطلين الذي بدوره يؤدي إلى خلق الطلب الفعال الذي ينقذ الدولة من خطر الدورة الاقتصادية وتفادي الأزمات.
- في حالة التضخم تعتبر القروض أحسن الوسائل لامتناس القوة الشرائية الزائدة فتنخفض كمية النقود المتداولة ما يقلل من حالة التضخم.
- القروض الأجنبية ضرورية لتمويل مشروعات استغلال الموارد غير المستغلة في الدول التي تعاني من نقص رأس المال.

من خلال دراستنا للقروض العام نلاحظ أنها تعد أحد أهم الوسائل التي تلجأ إليها الدولة لتغطية العجز المالي وتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ورغم دورها الإيجابي في تحريك الاستثمار وتحقيق النمو، إلا أن الإفراط في اللجوء إليها قد يؤدي إلى تراكم الديون وإضعاف الاستقرار المالي، ولذلك يتطلب استخدام القروض العمومية سياسة رشيدة تقوم على دراسة دقيقة لقدرة الدولة على السداد وتوجيه الأموال نحو المشاريع المنتجة، فترشيد الاقتراض وضمان حسن توظيفه يشكلان الأساس لتحقيق توازن مالي مستدام يحافظ على سيادة الدولة واستقلالها الاقتصادي.

**المحور الخامس: الموازنة العمومية
للدولة والرقابة عليها و قوانين المالية**

المحور الخامس: الموازنة العمومية للدولة والرقابة عليها وقوانين المالية

تعتبر الميزانية العامة للدولة الأداة الأساسية لتجسيد السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، إذ تُعبّر عن خطتها السنوية في تقدير الإيرادات وتخصيص النفقات لتحقيق الأهداف العامة، ومن خلالها تُترجم الدولة أولوياتها في مجالات التنمية، والتعليم، والصحة، والبنية التحتية، بما يضمن التوازن بين الموارد المتاحة والاحتياجات المتزايدة، كما تمثل الميزانية وسيلة للرقابة والمساءلة، كونها تتيح متابعة كيفية تسيير المال العام وضمان توجيهه نحو المصلحة العامة.

الفرع الأول: ماهية الموازنة العامة

أولاً: تعريف الميزانية العامة للدولة

هي الوثيقة التي تحظرها السلطة العامة كل سنة على شكل مشروع يتضمن نفقاتها وإيراداتها السنوية معتبرا أن هذه التقديرات موضوعات لا بد منها أو هي تقدير وإجازة النفقات العامة والإيرادات العامة في مدة غالبا ما تكون سنة. أو هي هو التقابل الذي ينشأ بين الإيرادات من جهة والنفقات من جهة أخرى.

- **تعريف المشرع الجزائري:** في المادة 03 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العامة الوثيقة التي تقدر وترخص للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار.

ومنه يمكن إبراز العناصر الأساسية التي تقوم عليها الميزانية:

(أ) **عنصر التقدير:** ومعناه أن الإيرادات التي أعدت بناء عليها للميزانية لغرض تغطية نفقات محددة هي في الأساس تقديرية مبنية على تحصيلات تمت في السنة ما قبل السنة التي تخص الميزانية المدروسة، ومنه مما سبق إن السلطة يمكن أن تلجأ إلى الميزانية الإضافية ما يمكن أن ينجر عن تقديرات الميزانية الأولية.

(ب) **الترخيص:** ومعناه أن الأمر بالصرف إذا انقضت السنة المالية ولم تصرف الاعتمادات المخصصة له فإنه يحتاج إلى ترخيص لاستعمال الرصيد الباقي، هذا بما يخص النفقات. أما نفقات الاستثمار فإن كانت هناك رخص برامج فإنها تبقى سارية المفعول دون تحديد المدة وبالتالي حتى يتم إلغائها.

(ج) **السنوية:** ومعنى ذلك أن كل ما جاء في الميزانية يجب أن ينفذ خلال السنة أي أن الاعتمادات المرصودة لا بد من صرفها خلال السنة المعنية فإذا تجاوزت المدة فإن الأمر بالصرف يحتاج إلى ترخيص في هذه النفقات.

(د) **الوحدوية:** يقصد بها أن كل النفقات والإيرادات واردة في وثيقة واحدة.

(هـ) **الشمولية:** هذا يعني أنه يجب ذكر جميع الإيرادات والأعباء قطاع بقطاع وفقا لمجموعات متجانسة من حيث طبيعة كل واحدة منها.

ثانيا: المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة

1. مبدأ وحدة الميزانية: أي إدراج جميع النفقات و الإيرادات العامة المقررة خلال السنة المقبلة في وثيقة واحدة أي عدم تعدد الميزانية

2. مبدأ عامة الميزانية: يتركز هذا المبدأ على إدراج كافة الإيرادات و النفقات العامة في ميزانية واحدة وتقوم على: عدم جواز خصم نفقات أي مصلحة من إيراداتها عدم تخصيص الموارد أي أن الدولة الميزانية الإجمالية التي تذكر فيها النفقات و الإيرادات.

3. مبدأ تسوية الميزانية: أي انه يتم إعدادها لفترة مقبلة تقدر بسنة واحدة وهي فترة مألوفة.

4. مبدأ توازن الميزانية: بقصديه تساوي النفقات و هذا المبدأ أصبح غير معمول به في الفكر المالي الحديث.

أما الاستثناء بالنسبة للميزانية العامة في الجزائر بخصوص المبادئ التي تقوم عليها هي كالاتي:

• **استثناءات مبدأ سنوية الميزانية في الجزائر:**

***الاعتمادات الشهرية:** وتكون عند تأخر اعتماد قانون المالية في وقته لأسباب معينة وذلك لمواجهة نفقات لا يمكن تأجيل صرفها حتى إقرار وإصدار قانون المالية، تنص المادة 69 من القانون 17/84 السابق الذكر على ما يلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة.

- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ/ بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب/ بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة و ذلك شهريا و لمدة ثلاثة أشهر.

ج/ بالنسبة لاعتمادات الاستثمار و في حدود ربع $\frac{1}{4}$ الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة السابقة.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه و الأحكام ذات الطابع التشريعي و المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيورها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية "، غير أن الفقه يدعو الى عدم المبالغة في اللجوء إلى هذه الاعتمادات.

***الاعتمادات الإضافية:** لكون الميزانية تتصف بالتقدير والاحتمال حول الإيرادات والنفقات خلال سنة مقبلة فإن السلطة التنفيذية قد تخطئ التقدير فتضطر لطلب تصحيح الأرقام الواردة في الميزانية بشرط موافقة السلطة التشريعية.

***الاعتمادات الدائمة:** وتفتح لأكثر من سنة واحدة ومن أمثلتها ما جرى عليه الوضع في بريطانيا من أن النفقات التي لاشك في ضرورتها كأجور القضاة وفوائد القروض العامة لا تعرض على السلطة التشريعية بل يتم إقرارها بصفة دائمة آليا ربما للوقت.

***اعتمادات التعهد:** وتفتح لأكثر من سنة وتخصص لتنفيذ المشاريع التي لا يمكن إنجازها خلال فترة تنفيذ قانون المالية (الميزانية) أي سنة واحدة.

• استثناءات مبدأ وحدة الميزانية:

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

2/الميزانيات الاستثنائية: وتوضع من قِبَل الدولة لتحقيق غايات معينة يغلب عليها الطابع الاستثنائي أو الطارئ كمواجهة النفقات العسكرية وإزالة آثار الكوارث الطبيعية والميزانية الاستثنائية غالبا ما تمّول بمصادر استثنائية كالقروض.

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

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

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

***حسابات التجارة:** (م 48 فقرة 1 والمادة 54) وتفتح لفائدة المرافق العامة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية ويضم العمليات ذات الطابع التجاري التي يباشرها المرفق العمومي بصفة ملحقة أو بصفة إضافية لا بصفة أساسية، ومن أمثلتها بيع مراكز التكوين المهني للمصنوعات والمنتجات التي يتم إنشاؤها في إطار تكوين المتربصين وحصولية عملية البيع توضع في حساب خاص يفتح لهذا الغرض ويستفيد منه الطلبة والأساتذة ولا يدخل في ميزانية المركز. ومن الأمثلة أيضا قيام البلدية بكراء العتاد الذي تملكه للخواص وتخصيص المداخل لإصلاح العتاد وتحسين الحظيرة...

***حسابات التخصيص الخاص:** (م 48 فقرة 2 والمادة 55) ويمّول بإيرادات الجباية وشبه الجباية وإعانات ميزانية الدولة ويخصص للقيام بنفقات ذات طابع اجتماعي أو مهني أو تضامني كالصندوق الوطني للسكن الذي يمّول ب 20 إلى 40% من الضريبة على الثروة.

***حسابات التسبيقات:** (م 48 فقرة 3) ويخصص للتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة للجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة عندما تتأخر إيرادات هذه الهيئات فتكون هذه التسبيقات بمثابة إيرادات تعويضية تلتزم هذه الهيئات

بردها خلال السنتين المقبلتين دون فوائد وإن لم تستطع ذلك فإما أن تمدد المهلة لسنتين إضافيتين إذا كانت الأسباب موضوعية، أو تتحول إلى قرض بفوائد.

* **حسابات القروض:** (م48 فقرة4 والمادة59) وتفتح لعمليات القرض الممنوحة من طرف الدولة للمجموعات المحلية أو المؤسسات والهيئات العامة أو للأفراد وتكون بفوائد مع تقديم المستفيد للضمانات اللازم.

* **حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية:** (م48 فقرة5 والمادة61) وتوضع في إطار الاتفاقيات الدولية مع الحكومات الأجنبية ويتم التصديق عليها بالأساليب القانونية المعروفة وتسجل في الحسابات ما تم دفعه وما بقي في ذمة الدولة.

* **حسابات المساهمات:** (م48 فقرة6 والمادة58) وتوضع لتسوية الأوضاع المالية الناجمة عن تسيير القطاع الاقتصادي والحفاظة على المال العام.

• استثناءات مبدأ الشمولية:

- **أرصدة المساهمات:** وهي عبارة عن التبرعات التي يمنحها الأشخاص المعنويون والطبيعيون للدولة من اجل بناء أو إنشاء مشاريع دون تحديد الهدف من هذه التبرعات مع اشتراط قبول وزير المالية لهذه الأخيرة بعد التحقق من المصدر المشروع لهذه الأموال.

- **إجراء إعادة الاعتماد:** وقد نصت عليه المادة 10 من القانون 17/84 إذ أن المبالغ المدفوعة بغير حق لفائدة الخزينة أو المبالغ الناجمة عن بيع العتاد يمكن إدراجها مرة أخرى في الفصل الذي صرفت منه.

- **الحسابات الخاصة بالخزينة:** وقد تم الحديث عنها آنفا.

- **العمليات خارج الميزانية:** وقد فتحت بخصوص مراكز التكوين المهني مثالا لاقتناء المواد الأولية وتخفيض المتربصين وتعويض الأساتذة والعمال عن الساعات الإضافية وشراء اللوازم الخاصة بالإنتاج.

ثالثا: تحضير الميزانية

عملية تحضير الميزانية العامة للدولة تمر بثلاثة مراحل وهي كما يلي:

1- الإعداد: من المعمول في مختلف الأنظمة إعداد الميزانية يتم من طرف السلطة التنفيذية نظرا لما تتمتع به من إمكانيات ووسائل و دراية بالميدان المالي و الاقتصادي وهذا هو الأساس الذي يمكنها من القيام بهذا الدور، تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير الميزانية بحيث يتمتع وزيرها بصلاحيات واسعة في هذا الشأن فيتم اعداد مشروع الميزانية على معطيات واردة إليه من قطاعات الدولة كل قطاع حسب ما يتوقع من نفقات و إيرادات .

2- الاعتماد: تعتمد من طرف السلطة التشريعية أو المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة من خلال دراسة للمشروع الذي تعده السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة و في شخص الوزير المالية حيث يقوم على عرض المشروع على اللجنة الاقتصادية و المالية على م.ش.و و بعد دراستها يناقش علنيا من طرف نواب الشعب و يصادق عليها بنفس الطريقة و بعدها يضعها رئيس الجمهورية موضع التنفيذ أي أنه هو الذي يمنحها الصيغة التنفيذية.

3- تنفذ الميزانية: في شقيها من طرف السلطة التنفيذية بحيث يتوجب عليها ان تتخذ جميع الإجراءات اللازمة كي تصبح الإيرادات المدرجة قابلة للتحويل و النفقات تكون قابلة للصرف وفقا لقواعد الإنفاق العام.

➤ المراحل الفنية (التقنية) لإعداد الميزانية العامة للدولة:

- من أجل إعداد الميزانية العامة للدولة هناك مراحل فنية (تقنية) تمر بها وهي:
- تتولى وزارة المالية بإصدار منشور وترسله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة، لتقوم هذه الأخيرة بدورها بتوزيعه إلى المستويات الإدارية التابعة لها كافة، يتضمن هذا المنشور الخطوات العامة لإعداد الموازنة العامة مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للعام القادم، إلى جانب تفصيل أسس تقدير النفقات العامة. والموعد المحدد الذي يجب موافاة وزارة المالية بالتقديرات اللازمة.
- تقوم كل وزارة أو هيئة عامة بتشكيل لجنة تتولى مناقشة التقديرات التي وصلت إليها، وتقوم هذه اللجنة بإعداد مشروع موازنة للهيئة أو الوزارة المعنية، في ضوء التوجيهات والمعلومات التي يتضمنها المنشور الوزاري.
- ترسل كل وزارة أو هيئة تقديراتها إلى وزارة المالية وتقوم الإدارات المختلفة في وزارة المالية بدراسة ومراجعة هذه التقديرات من الناحيتين الحسابية والفنية، وتناقشها مع المسؤولين في الوزارات والهيئات العامة في تفاصيلها، وتطلب المستندات اللازمة إن تطلب الأمر للتحقق من هذه البيانات.
- تتولى وزارة المالية بإعداد مشروع الموازنة العامة الذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، وإمكانيات الخزنة العامة، ومتطلبات الإنفاق العام، وإمكانات موازنة النقد الأجنبي، والخطة العامة الشاملة للتنمية الاقتصادية.
- بعد أن تنتهي وزارة المالية من المراحل السابقة تقوم بوضع مشروع الموازنة العامة للعرض على مجلس الوزراء، الذي يقوم بمناقشة المشروع، ووضعه بصورته النهائية التي سوف تعرض على السلطة التشريعية.

رابعا: مرحلة الرقابة على الميزانية العامة للدولة

وهي مرحلة مكملة للمراحل السابقة من تحضير الميزانية العامة للدولة، وتأتي وفق ما يلي:

● **مراقبة تنفيذ الميزانية:** يقصد بمراقبة تنفيذ الميزانية هو أن يتم الإنفاق بالشكل الذي ارتضاه المجلس السياسي الممثل للشعب، باعتباره الممثل الأعلى للدولة فيما حددته من إيرادات عمومية وهي أساسا جزء من دخول أفراد الشعب.

تهدف الرقابة على تنفيذ الميزانية الى ضمان سلامة تنفيذها طبقا لما قرره السلطة التشريعية وتتم هذه الرقابة بعدة طرق (أنواع) وهي:

1- الرقابة الإدارية: هي رقابة تقوم بها الإدارة التابعة لنفس جهة التنفيذ عن طريق موظفين حكوميين، وتكون الرقابة الإدارية كما يلي:

- الهيئة الأولى التي تقوم بدور الرقابة هي المراقب المالي حيث تعتبر الرقابة التي تقوم بها رقابة سابقة للصرف، وهذه الهيئة تقوم بمراقبة مدى الالتزام ومدى قانونية الالتزام بالدفع.

- المحاسب العمومي: ويقوم بمراقبة ما يترتب على مدى الالتزام دفع النفقة وصرفها.

2- الرقابة السياسية: و تقوم بها السلطة التشريعية و يمكن أن تكون رقابة عند التنفيذ أو رقابة لاحقة أي في نهاية السنة.

- الهيئة الثانية التي تقوم بدور الرقابة السياسية وتتمثل في البرلمان بغرفتيه وتتم هذه الرقابة من خلال المصادقة على الميزانية.

3- الرقابة المستقلة: وهي رقابة خارجية يتم اللجوء إليها بعدم كفاية الرقابة الإدارية والسياسية ويقوم بها مجلس المحاسبة.

- الهيئة الثالثة التي تقوم بالرقابة الخاصة (المستقلة) ويأتي هذا النوع من الرقابة غالبا لاحقا لعملية الدفع تتمثل هذه الهيئات في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

تعتبر الميزانية العامة للدولة حجر الزاوية في إدارة المال العام، إذ تعكس التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة خلال سنة مالية محددة، ويمر إعدادها وتحضيرها وتنفيذها بمجموعة من المراحل القانونية والتنظيمية التي تهدف إلى تحقيق الشفافية وحسن التسيير، كما تمثل الرقابة عليها، سواء من طرف البرلمان أو الهيئات المالية المختصة،

ضماناً لاستخدام الموارد وفق الأهداف المرسومة، وتكمن أهميتها في كونها أداة لتوزيع الموارد، وتحقيق التوازن المالي، ودعم التنمية الوطنية، وبذلك تُجسّد الميزانية العامة روح المسؤولية المالية للدولة، وتسهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والعدالة الاجتماعية.

الفرع الثاني: قانون المالية

يعد قانون المالية في الجزائر الركيزة الأساسية التي تقوم عليها السياسة الاقتصادية والمالية للدولة، إذ يُعبّر عن الإرادة الحكومية في إدارة الموارد وتوزيع النفقات وفق أولويات التنمية الوطنية. فهو الأداة القانونية التي تحدد طبيعة الإيرادات العامة وكيفية صرفها خلال سنة مالية محددة، بما يضمن تحقيق التوازن بين حاجات المجتمع والإمكانيات المتاحة، ويستمد قانون المالية أهميته من كونه وسيلة لتطبيق البرامج الاقتصادية والاجتماعية المقررة في خطة الدولة، كما يُعدّ أداة للرقابة على تسيير المال العام من خلال البرلمان والهيئات المختصة.

وقد عرف النظام المالي الجزائري تطورات كبيرة خاصة بعد صدور (القانون العضوي 15-18) الذي جاء لإصلاح المنظومة الميزانية، وإرساء مبادئ الشفافية، والمساءلة، وحسن الأداء في تسيير الموارد العمومية، كما يهدف هذا القانون إلى ترسيخ ثقافة التخطيط المالي على المدى المتوسط وتعزيز فعالية الإنفاق العمومي، ومن ثمّ، فإن دراسة قانون المالية تُعدّ مدخلاً لفهم آليات صنع القرار الاقتصادي في الجزائر، ودوره في تحقيق التنمية المستدامة وتحسين مستوى المعيشة للمواطن.

إذا قانون المالية هو الذي يحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لسنة أو عدة سنوات، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبالغها وتخصيصها، بالإضافة إلى تحديد الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي.

أولاً: تعريف قانون المالية

ويعرف قانون المالية على أنه: "يقر و يرخص بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال".

كما ورد له تعريف آخر: "قانون المالية هو تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية و المصادق عليها من قبل البرلمان و التي تحدد خلال سنة مالية طبيعية كمية المبالغ التي تخص موارد الدولة و أعبائها المنتظر تنفيذها و ذلك في إطار احترام التوازنات العامة، و قانون المالية هو المعبر عن النظام المالي المتبع في دولة ما، و هذا الأخير ما هو إلا مجموعة العناصر و العلاقات التي تعبر عن النظام الإقتصادي والإجتماعي السائدين.

ثانيا: تطور قانون المالية في الجزائر

- عام 1839 ظهرت أول ميزانية للمصالح الاستعمارية في الجزائر؛
- ما بين 1898 و 1944 أنشئت جمعيات المفاوضات المالية؛
- ما بين 1945 و 1946 أنشئت الجمعية المالية الجزائرية؛
- ما بين 1947 و 1956 أنشئت الجمعية الجزائرية؛
- في عام 1931 أعترف للجزائر بالشخصية المالية رغم كون ميزانيتها تقترب من الميزانيات المحلية؛
- في 20 سبتمبر 1947 ألغيت المفاوضات المالية، وأنشئ المجلس الجزائري الذي يقر ميزانية عامة، تشمل ميزانية الجنوب رغم الافتقار للسيادة المالية الكاملة؛
- في ديسمبر 1962 ظهرت أول ميزانية للجزائر المستقلة، اتسمت بالمحافظة على سير جهاز الدولة، وتحسيد وجودها ماليا وتنظيميا؛
- في 12 جانفي 1988 صدر أول قانون للمالية، متضمنا التخطيط والتوجيه بغية النهوض بالاقتصاد الوطني.

ثالثا: خصائص قانون المالية

1. هو عملية قانونية وسياسية واقتصادية واجتماعية؛
2. هو عملية سنوية؛
3. هو عملية تقدير؛

4. هو عملية ترخيص وإجازة.

رابعاً: مصادر قانون المالية

1. الدستور: هو الذي يضع المبادئ الأساسية للضرائب، حسب المادة 64 من دستور 1966.

- حيث أن كل المواطنين متساوين في أداء الضريبة، لذلك يجب عليهم المساهمة في دفع التكاليف العمومية حسب قدرتهم؛

وحسب المادة 123 من الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، والقانون المتعلق بالمالية وهو القصى للبرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية بـ 75 يوماً من تاريخ إيداعه؛
- كما يمنحه رقابة على كافة القطاعات ومدى استعمالها للإ اعتمادات المالية؛
- حيث تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية؛
- إضافة إلى رقابة مجلس المحاسبة المتمثلة في الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية الإقليمية والمرافق العمومية؛
- وذلك بتقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية.

2. التشريع الضريبي: هو فرع من فروع القانون المالي، وله مجموعة من الأركان:

خامساً: مكونات قانون المالية

1. الأحكام المنظمة للعمليات المالية: هي النصوص التشريعية التي توضع في حالة حدوث تغيرات في النفقات والإيرادات.

2. الجداول المتعلقة بالميزانية: وتنقسم إلى ثلاثة جداول هي:

- الجدول (أ) - الجدول (ب) - الجدول (ج)

- الجدول "أ": هو عبارة عن جدول يظهر مجموع الإيرادات النهائي، أي مجموع الحصيلة الضريبية.

- مكونات الجدول "أ":

• إيرادات عادية؛

• وإيرادات غير عادية.

- الإيرادات العادية المكونة للجدول "أ":

- الرسوم الجمركية؛ حقوق التسجيل؛

- IRG, TVA, IBS

أ- إيرادات جبائية:

ب- إيرادات نهائية أخرى:

- الدومين، الهبات، الغرامات، الإتاوى، الإيرادات النظامية.

- الإيرادات غير العادية المكونة للجدول "أ": هي تتمثل في الجباية البترولية، أي مجموع الضرائب والرسوم التي تحصلها الدولة من سونطراك من عملية تصدير المحروقات.

- مكونات الجدول "ب": هو يتضمن نفقات التسيير، والتي تجمع في أربعة أبواب هي:

1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛ 2- تخصيصات السلطات العمومية؛ 3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛ 4- التدخلات العمومية.

- مكونات الجدول "ج": هو يتضمن نفقات التجهيز، حيث تسجل نفقات التجهيز ونفقات الاستثمار ونفقات رأس المال على شكل رخص للبرامج وتنفذ باعتمادات الدفع.

تعريف رخص البرامج: هو الحد الاعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، والتي تبقى صالحة دون تحديد لمدتها حتى يتم إلغائها.

تعريف اعتمادات الدفع: هي التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها، لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة.

سادسا: أنواع قوانين المالية

1. قانون المالية السنوي (المادة 3 من القانون 84/17)؛
 2. قانون المالية التكميلي المعدل (المادة 4 من القانون 84/17)؛
 3. قانون ضبط الميزانية.
- 1- قانون المالية السنوي:** هو القانون الذي يرخص بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى، المخصصة لتسيير المرافق العامة وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي.
- 2- قانون المالية التكميلي:** هو القانون الوحيد دون سواه المخول لإتمام أحكام قانون المالية للسنة، أو تعديلها خلال السنة الجارية.

للمصادقة على قانون المالية التكميلي يكون وفق الآتي:

- 1- إما أن تعد الحكومة القوانين وتقررها على البرلمان للمصادقة عليها؛
 - 2- أو تقوم الحكومة بإدخال التعديلات على القانون الأساسي بصفة مباشرة وذلك باستعمال سلطتها، لتعرضها فيما بعد على البرلمان للمصادقة عليها:
- بالنسبة للنفقات إذا كانت غير كافية أو جديدة تظهر على شكل نفقات تكميلية أو جديدة؛
 - بالنسبة للإيرادات إذا كانت غير كافية تطلب السلطة التنفيذية إيرادات جديدة (ضرائب، رسوم)؛
 - مثل قانون المالية التعديلي 1997 الذي خص بتعديل مادة من قانون مالية 1991 حيث يعتبر القانون الوحيد الذي بإمكانه تعديل قانون المالية السنوي، ولكن يمكن أن تكون هناك قوانين أخرى بإمكانها تعديل قانون المالية الأساسي نظر لأهميتها وحساسيتها مثل: القانون الضريبي، القوانين البترولية، القوانين المتعلقة بالاستثمارات.

3- قانون ضبط الميزانية:

هو القانون الذي يثبت بمقتضاه تنفيذ قوانين المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة والخاصة بكل سنة مالية.

وكتعريف آخر له: "هو قانون يضبط النتائج المالية لكل سنة مالية، وهو يصادق على الفروقات و النتائج والتقديرات المعدة في إطار قانون المالية السنوي، إذن هو وسيلة مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، فيسجل الأرقام الفعلية التي حصلت بالنسبة للنفقات و الإيرادات، و يعتمد عليه في تحضير قوانين المالية أو قانون المالية للسنة القادمة وكذلك استخراج الفوارق بين الأرقام التقديرية و الأرقام الحقيقية.

سابعاً: أهمية قانون المالية

1. هو السبيل الوحيد الذي تستطيع الدولة من خلاله التصرف في الأموال الحكومية؛
2. هو الذي يقوم بوضع التقييم وتحديد التوقعات والتراخيص لكل العمليات المالية؛
3. بدونها لا يمكن أن تحصل الإيرادات أو تصرف النفقات؛
4. هو وسيلة مراقبة، حيث تقوم التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية، وذلك بتسجيل الأرقام الفعلية للنفقات والإيرادات؛
5. هو الذي يحدد الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين الإيرادات والنفقات؛
6. هو الذي يرخص لتغطية النفقات بإيرادات معينة؛
7. هو الذي ينص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفية تحصيل الضرائب؛
8. هو الذي يقرر إنشاء أو إلغاء الميزانيات الملحقه؛
9. هو الذي يميز فتح الحسابات الخاصة بالخزينة.

ثامنا: تأثيرات قانون المالية

1. التأثيرات الاقتصادية:

- تعتبر الوضعية الاقتصادية المؤشر الحقيقي على قوانين المالية؛
- حيث يظهر جليا في الدول النامية التي تتميز بضعف نشاطها الاقتصادي والمالي وهذا ما يدفعها للاهتمام بالسياسة الجبائية على المنتجات المستوردة، مثالا لتخفيض أسعار البطاطا قامت الجزائر بتشجيع الإنتاج الفلاحي وذلك بإعفاء استيراد البذور الموجهة للفلاحة من الرسوم الجمركية لمدة ثلاثة سنوات؛
- كما تؤثر الوضعية الاقتصادية على الأموال العامة وتدفقاتها، حيث كلما كان الاقتصاد مزدهرا كانت التدفقات المالية كبيرة، وبالتالي يجب إيجاد قوانين مالية تراقب تدفقات وسيورة هذه الأموال.

2- التأثيرات السياسية:

عدم الاستقرار السياسي يؤدي إلى نفقات غير ضرورية مثل: نفقات الحروب، وبالتالي تطبيق القوانين على جميع الإيرادات بفرض ضرائب والرسوم، ولا تطبق على تنفيذ النفقات، فالعامل الأساسي يلعب دورا كبيرا في إثراء الأمة أو إفقارها؛

كما أن قوانين المالية الأخرى لها تأثير بالغ الأهمية على الحياة السياسية، فالسبب الرئيسي في قيام الثورة الفرنسية عام 1789 هو إجحاف الملك الفرنسي في فرض الضرائب وحصرها في المجالات الشخصية.

تاسعا: الفرق بين قانون المالية والميزانية

- الميزانية العامة تتشكل من الإيرادات والنفقات فهي عبارة عن مجموعة حسابات، وهي جزء من قانون المالية والذي يعتبر الكل؛
- أما قانون المالية فهو يرخّص بإنجاز هذه النفقات والإيرادات، فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق؛
- أي أن قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لإنجاز الموازنة حيث يمكن اعتمادها وتنفيذها من دونه.

عاشرا: هيكل قانون المالية

الجزء الأول:

- 1-العمليات ذات الطابع النهائي: العمليات المتعلقة بالميزانية والميزانيات الملحقه.
- 2-العمليات ذات الطابع المؤقت: هي عمليات باقي الحسابات الخاصة بالخزينة.

الجزء الثاني:

الإجراءات الخاصة بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات مع التفرقة بين العمليات النهائية والمؤقتة.

❖ الوثائق والجداول المرفقة مع قانون المالية:

1. تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها؛
2. ملحقات تفسيرية.

❖ الوثائق المرفقة لقانون ضبط الميزانية:

- 1- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للسنة المعتبرة؛
- 2- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها، ورخص تمويل الإستثمارات المخططة.

حادي عشر: نتائج إقرار قانون ضبط الميزاني:

1. تحديد الفائض أو العجز أو الفرق بين الإيرادات والنفقات؛
2. النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة؛
3. نتائج تسيير عمليات الخزينة؛
4. تحديد نتائج السنة المالية المثبتة العائدة للخزينة.

من خلال ما سبق نلاحظ أن قانون المالية في الجزائر يعتبر الأداة الأساسية لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، فهو يترجم الاختيارات العامة للحكومة في مجالات التنمية، العدالة الاجتماعية، وتوزيع الموارد. ومن خلاله، تُحدّد الإيرادات والنفقات العامة للسنة المالية، بما يضمن تحقيق التوازن بين المتطلبات الاقتصادية والإمكانات المالية المتاحة. وقد شهد الإطار القانوني لقانون المالية تطورا ملحوظا، خاصة بعد اعتماد القانون العضوي 15-18 الذي رسّخ مبادئ الشفافية، النجاعة، والمساءلة في تسيير المال العام.

كما أتاح هذا القانون اعتماد مقارنة جديدة تركز على البرمجة الميزانية المتعددة السنوات، مما يعزز الرؤية الاستشرافية للتخطيط المالي. ورغم هذه الإصلاحات، لا تزال الجزائر تواجه تحديات في مجال ضبط النفقات العمومية، وتوسيع القاعدة الجبائية، والحد من التهرب الضريبي.

إنّ نجاح قانون المالية لا يُقاس فقط بإعداداته وفق المعايير التقنية، بل بقدرته على تحقيق التنمية المستدامة وتحسين نوعية حياة المواطن. لذلك يبقى تطوير آليات الرقابة والمساءلة المالية وتعزيز الحوكمة من أهمّ الشروط لترسيخ ثقافة مالية مسؤولة وفعّالة تخدم الاقتصاد الوطني.

المحور السادس: سياسة الموازنة
العامة "التمويل بالعجز للموازنة
العامة"

المحور السادس: سياسة الموازنة العامة "التمويل بالعجز للموازنة العامة"

تنطوي آلية التمويل غير التقليدي على خلق كمية من النقود دون تغطية، فهذه السياسة التي تعد تمويلا بالعجز أو تمويلا تضخميا تستهدف بها الدولة تمويل الزيادة في الإنفاق الحكومي، لأنه يترتب على إصدار النقود الجديدة غير المغطاة ارتفاعا في الأسعار وهذه الضغوط تتفاوت قوتها على حسب مرونة الجهاز الإنتاجي، ويرتبط التمويل بالعجز ارتباطا كبيرا بعجز الموازنة العامة للدول وهذا ما نتعرض له في هذه المحاضرة.

أولا: مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة

إن عجز الموازنة ظاهرة اقتصادية شائعة تحدث بشكل عام على مستوى الدول المختلفة المتقدمة منها والنامية على حد سواء، وقد تعددت تعريفات عجز الموازنة وفيما يلي نستعرض بعضها منها:

- عجز الموازنة العامة للدولة هو: "تلك الحالة التي يكون فيها الإنفاق العام أكبر من الإيرادات العامة حيث تعجز الإيرادات العامة عن تغطية النفقات".

- ويعرف: "انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات، أي زيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة".

- ويعرف: "عجز الموازنة هو عبارة عن رصيد موازني سالب بحيث نفقات الدولة تكون أعلى من إيراداتها".

- ويعرف كذلك: "العجز الحكومي يتمثل في زيادة نفقات الدولة عن مواردها الذاتية وأنها غير قادرة على أو رغبة في تخفيض الإنفاق أو فرض ضرائب إضافية".

من خلال التعاريف السابقة يمكن تعريف عجز الموازنة بأنه: "عبارة عن الفرق السالب بين الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة، كنتيجة لزيادة حجم الإنفاق الحكومي على حجم الإيرادات العامة، أي انه انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة".

ثانيا: أسباب عجز الموازنة العامة للدولة

يرجع حدوث العجز في الموازنة العامة للدولة في الدول النامية بصفة عامة، إلى وجود تباين شديد بين معدلات نمو النفقات العامة من ناحية، ومعدلات نمو الإيرادات من ناحية أخرى.

1. زيادة النفقات العامة:

من بين الأسباب التي تؤدي إلى الزيادة في النفقات العامة ما يلي:

- **اتساع نطاق نشاط القطاع العام:** تزايد الوزن النسبي للإنفاق العام الاستثماري في إجمالي التكوين الرأسمالي الثابت، ويتعلق التزايد بمتطلبات التنمية خاصة في مراحلها الأولى، والتي تتطلب توجيه قدر كبير من الإنفاق الاستثماري إلى مشروعات البنية الأساسية وكذلك تدعيم الهيكل الصناعي.

- **تدهور القوة الشرائية للنقود:** يدفع تدهور القوة الشرائية للنقود الإنفاق الحكومي نحو التزايد، حيث تزيد تكلفة شراء المستلزمات السلعية والخدمية التي تحتاجها الدولة لتأدية وظائفها التقليدية، كما أنه مع اشتداد الضغوط التضخمية كثيرا ما تضطر الدولة إلى تقرير علاوة غلاء لموظفيها لتعويض الانخفاض الذي يطرأ على دخولهم الحقيقية، كما تزيد أيضا مخصصات الدعم السلعي، وترتفع تكلفة الاستثمارات العامة.

- **زيادة نسبة النفقات العامة الموجهة للخدمات الاجتماعية:** كالإسكان، التعليم، الصحة والضمان الاجتماعي، استجابة لضغوط الطلب المحلي، والتزايد الكبير في نمو السكان.

- **تزايد نمو العمالة الحكومية:** تتميز العمالة في القطاع الحكومي بتسارع معدلات نموها وتزايد نسبتها إلى إجمالي حجم التوظيف على مستوى الاقتصاد القومي ككل، حيث يؤدي تزايد العمال والموظفين إلى زيادة الأجور والمرتبات وهذا ما أدى إلى النمو المتزايد في الإنفاق العامة كنتيجة لنمو العمالة الحكومية.

- **تزايد الإنفاق العسكري:** يعد الإنفاق العسكري جزء من الإنفاق العام للدولة تقوم به من أجل الحفاظ على أمنها ضد خطر خارجي أو مواجهة خطر وقع لها فعلا أو لتسخير قوتها العسكرية لتحقيق أهداف توسعية، ولا يقتصر على مخصصات الأجور والمستلزمات السلعية للقوات المسلحة فحسب بل يشمل نفقات صفقات استيراد السلاح وتكاليف صيانة العتاد.

- **تزايد أعباء الدين العام المحلي والخارجي:** كتفسير للنمو الذي حدث في النفقات العامة في غالبية البلاد النامية فمن المعلوم أن أعباء خدمة الدين تظهر في الموازنة العامة، فالقوائد المستحقة على الديون الداخلية والخارجية تحسب عادة ضمن المصروفات الجارية، بينما تظهر مدفوعات أقساط الديون في التحويلات الرأسمالية، في ضوء تفاقم الدين

العام الداخلي من جراء طرح المزيد من أذونات الخزينة والسندات الحكومية، وفي ضوء إغراق كثير من هذه البلدان في الاستدانة الخارجية .

ثالثا: اللجوء إلى سياسة التمويل بالعجز

عودة الدولة إلى انتهاج سياسة التمويل بالعجز كأداة من أدوات تمويل التنمية، بمعنى أن تلجأ الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد، حيث ينجر عن هذه السياسة زيادة الأسعار وارتفاع معدلات التضخم وبالتالي وقوع الدولة في عجز الموازنة العامة.

1. **الإنفاق الحكومي المظهري:** يرجع نمو الإنفاق العام في البلاد النامية أيضا إلى الإنفاق الحكومي المظهري غير الرشيد الذي يفترض موارد مالية عامة لا يستهان بها على إقامة مباني حكومية فاخرة ومطارات ضخمة، وإقامة المهرجانات التي تستهلك الملايين دون أية نتائج تذكر.

2. **تفشي حالات الفساد الحكومي:** مما يؤدي إلى ضياع الكثير من مبالغ الإنفاق العام وانخفاض كفاءة تنفيذ المشاريع والمبالغ المنفقة بشكل لا يضمن سلامة التنفيذ ودقته، يرافق ذلك تردي منظومة القيم الأخلاقية وانتشار قيم الكسب السريع والسهل مما يؤدي إلى رفع تكاليف الاستثمارات العامة.

وإلى جانب المقومات سالف الذكر، مارست بعض العوامل الخارجية تأثيرا سلبا على تزايد النفقات، مثل الارتفاع شديد الوطأة في أسعار الواردات الضرورية، وبصفة خاصة الواردات الغذائية ومواد الطاقة والسلع الوسيطة والاستثمارية، الأمر الذي أدى بدوره إلى تضخم حجم النفقات العامة المخصصة لمواجهة تمويل الحد الأدنى الضروري من تلك الواردات.

3. **تراجع الإيرادات العامة:** هنالك مجموعة من الأسباب والعوامل التي أدت إلى تباطؤ نمو أو تدهور الإيرادات العامة، والتي نلخصها فيما يلي:

- **ضعف الطاقة الضريبية:** من أهم المقاييس التي وضعها الاقتصاديون لقياس الجهد الضريبي هي الطاقة الضريبية، ففي أغلب الأحيان يقاس الجهد الضريبي بنسبة الإيرادات إلى الدخل القومي، وتتسم الدول النامية عامة والجزائر بشكل خاص بانخفاض نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج الوطني والسبب في ذلك يمكن في انخفاض متوسط

دخل الفرد وانخفاض الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة وتوسع نطاق الاقتصاد غير الرسمي، كل هذه الأسباب تؤثر بشكل كبير على الجهد الضريبي.

- التهرب الضريبي: تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي ظاهرة عالمية قديمة اقترن وجودها بوجود الضريبة، فالتهرب الضريبي يقلل من أهمية النظام الضريبي ويهدد وجوده، ويختلف مستوى التهرب من دولة لأخرى، وازدادت أهمية التهرب الضريبي جراء النمو المتسارع للنشاط الاقتصادي الموازي وزيادة العجز في الموازنة، فالتهرب الضريبي يؤدي إلى إنقاص الحصيلة الضريبية ما يؤثر على الموازنة العامة للدولة لأن الضرائب تمثل الجزء الكبير من الإيرادات العامة، وعليه يتضح لنا أن التهرب الضريبي يؤدي إلى إنقاص حصيلة الإيرادات العامة ومنه إتباع سياسته ميزانية من شأنها تقلل حجم النفقات العامة.

- جمود النظام الضريبي: يؤدي جمود النظام الضريبي وعدم تطويره وتطويره لخدمة أهداف التنمية، بشكل كبير في إضعاف موارد الدولة السيادية، حيث أنه في كثير من الأحيان لا تستجيب هذه الأنظمة إلى زيادة الإيرادات مع زيادة الدخل القومي.

- ظاهرة المتأخرات المالية المستحقة: تؤدي ظاهرة المتأخرات المالية المستحقة إلى تدهور الموارد العامة لموازنة الدولة، والسمات الرئيسية لهذه الظاهرة هو التأخر في تحصيل الضريبة في مواعيدها المقررة قانونا ويرجع ذلك للكثير من الأسباب إضافة إلى تقاعس الممولين على دفع ما عليهم من ضرائب والإهمال الكبير من العمال المختصين بتحصيل الضرائب وضعف الإمكانيات وكثرة التعقيدات الموجودة في التشريعات الضريبية كل هذه الأسباب تؤدي إلى انتشار هذه الظاهرة التي تؤثر بدرجة كبيرة على أهم إيرادات من إيرادات الموازنة العامة للدولة.

- تدهور الأسعار العالمية للمواد الخام: من أكثر أسباب عجز الموازنة العامة للدولة خطر الانهيار في المعدلات العامة لأسعار النفط دون ما هو متوقع، مما يؤدي إلى انخفاض مفاجئ في الإيرادات النفطية للدول المنتجة والمصدرة للنفط، خصوصا بالنسبة للدول التي تسمى بالدول الريعانية والتي يعتمد دخلها ونتاجها القومي بدرجة كبيرة على إيرادات النفط.

رابعاً: أنواع عجز الموازنة العامة للدولة

1. العجز الجاري: هو يقيس الفرق بين المصروفات الجارية والإيرادات الجارية، وبهذا الاعتبار فإنه يعطينا وزناً مقداره صفر للمصروفات الرأسمالية والإيرادات الرأسمالية مثلاً، والمنطق الكامن وراء ذلك هو أن زيادة الإنفاق الحكومي على الإيرادات الحكومية في مجال الاستثمار لا تغير وضع صافي الأصول للحكومة، وذلك لأن الدين الجديد تقابله أصول حكومية جديدة.

2. العجز الشامل: وفقاً لهذا النوع فإن العجز المالي يقيس الفرق بين إجمالي النفقات الحكومية متضمنة مدفوعات الفوائد ولكن غير مشتملة على مدفوعات ائتمالك الديون الحكومية، وبين الإيرادات الحكومية المتضمنة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية ولكن غير مشتملة على الدخل من الاقتراض، وبهذا الاعتبار فإن العجز المالي يعكس الفجوة التي ينبغي تغطيتها بالاقتراض الحكومي، بما فيها الاقتراض المباشر من البنك المركزي.

3. العجز الأساسي: يستند هذا المفهوم على استبعاد دفع فوائد الديون المستحقة، لأنه في الواقع هذه الديون عمليات تمت في السابق أي في فترة سابقة، بمعنى أن الفوائد عليها تتعلق بالعمليات الماضية وليست الجارية.

- العجز التشغيلي: ويسمى أيضاً بالعجز المصحح للتضخم لأنه يقيس العجز في ظروف التضخم، ويتمثل العجز هنا في متطلبات اقتراض الدولة ناقصاً الجزء الذي دفع كفوائد لتعويض الدائنين (للدولة) عن الخسارة التي لحقت بهم نتيجة للتضخم، هذا الجزء يعرف بالمصحح النقدي للتضخم.

4. العجز الهيكلي: هذا النوع من العجز ليس راجعاً إلى الدورة التجارية بقدر ما يرجع بالدرجة الأولى إلى هيكل ومكونات الموازنة ذاتها، والتي تؤدي في النهاية إلى زيادة العجز الفعلي عن العجز المقدر في الموازنة، وذلك بسبب تزايد حجم النفقات العامة عن الإيرادات، وعدم نجاح الحكومة في ترشيد النفقات العامة، وعجزها عن تنمية الموارد المالية من خلال زيادة القاعدة الضريبية، والقضاء على معدلات التهرب الضريبي.

خامسا: طرق تمويل عجز الموازنة

هناك عدة مصادر لتمويل العجز الموازي، يمكن تقسيمها بشكل عام إلى مصادر التمويل الخارجي والتمويل المحلي:

1. مصادر التمويل الخارجي: يمكن أن تأخذ المصادر الخارجية لتمويل العجز شكل منح أو قروض ميسرة، أو تفضيلية أو اقتراض تجاري، حيث يمكن أن تأخذ المنح شكلا نقديا أو شكل مساعدات سلعية تباع هذه السلع محليا وتستخدم المبالغ المحصل عليها آليات تمويل و علاج عجز الموازنة، لتمويل العجز، وتكون هذه المنح مخصصة لاستكمال بعض المشاريع، أما القروض الميسرة أو التفضيلية، فتتميز بكون معدلات فائدتها أقل من المعدلات السائدة في السوق بالنسبة للقروض الأخرى، وتتميز أيضا بأن لها فترة سماح طويلة نسبيا وبطول فترة السداد، وتمنح من قبل الدول أو المؤسسات المالية، وهي في معظم الحالات تخص لمشاريع معينة، أما القروض التجارية فتمنح بالأخ من طرف البنوك التجارية الأجنبية وقد تمنح لأغراض محددة أو غير محددة .

2. مصادر التمويل المحلي: يمكن للدولة تمويل العجز الموازي عن طريق مصادر التمويل المحلي، سواء عن طريق الاقتراض من الجمهور أو المؤسسات المصرفية، وعموما يمكن التفرقة بين ثلاثة أنواع من الاقتراض المحلي:

- الاقتراض من المصرف المركزي: ليس للاقتراض من البنك المركزي تأثير انكماشيا لتخفيض الائتمان الممنوح مباشرة على الطلب الكلي، لأن البنك المركزي ليس مضطر لبعض القطاعات حتى يقوم بتوسيع الائتمان المقدم للحكومة، ومن هنا يقال بأن الإنفاق المحلي المصحوب بالاقتراض من البنك المركزي له أثر توسعي على الطلب الكلي.

- الاقتراض من البنوك التجارية: تأتي هذه الطريقة للتمويل عن طريق بيع سندات الدين العمومي التي تصدرها الخزينة العمومية للبنوك التجارية، عندما ما يكون للبنك التجاري احتياطيائ زائدة فلن يكون لهذا النوع من التمويل آثار على الطلب الكلي، ويكون للإنفاق الحكومي الممول من هذا الاقتراض آثار توسعية شبيهة بالإنفاق الممول من البنك المركزي أما إذا لم يكن لدى البنوك التجارية احتياطيائ زائدة فإن اقتراض الحكومة من البنوك التجارية سيكون على حساب الائتمان الممنوح للقطاع الخاص.

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

ج- التمويل غير تقليدي (التضخمي): ويعد إصدار نقود جديدة أو ما يصطلح عليه بالتمويل بالعجز أو التمويل التضخمي الخط الدفاعي الأخير في مواجهة عجز الموازنة وهنا يجب التفرقة بين التضخم كظاهرة، والتضخم كوسيلة، فمن المعروف أن التضخم ظاهرة اقتصادية تنتج من زيادة التدفقات النقدية عن السلعية، حيث يؤدي ذلك إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار، وأما التضخم كوسيلة فينشأ عادة من الاختلال المالي الذي ينتج عن التوسع في الإصدار النقدي لوسائل النقد المتاحة بهدف تمويل العجز في الموازنة العامة، بحيث تزداد النقود وحجم السيولة بقدر يتجاوز معدل زيادة الدخل القومي الحقيقي.

إذا تعد سياسة التمويل بالعجز للموازنة العامة أداة مالية هامة تسمح للدولة بتغطية الفجوات بين الإيرادات والنفقات، خاصة في أوقات الأزمات الاقتصادية أو التحديات التمويلية. غير أن الاعتماد المفرط على هذه السياسة قد يؤدي إلى تراكم الدين العام وارتفاع أعباء الفوائد، مما يفرض ضغوطاً على الاقتصاد الوطني. لذلك، يجب تبني مزيج من السياسات المالية يوازن بين الحاجة إلى التمويل الفوري واستدامة الموارد المالية على المدى الطويل.

المحور السابع: ميزانية الجماعات المحلية

المحور السابع: ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة العاكسة لنشاط الجماعة و سياستها المنتهجة، باعتبارها تظهر في جانبها أوجه الإنفاق و الموارد، و من جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر طبقاً لأحكام المادة 15 من الدستور تتمثل في البلدية و الولاية، والتي متعهما التشريع بالاستقلالية المالية وذلك بأن خص لهما بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتهم و مواردهم، وحتى تؤدي هذه الميزانية وظائفها حسب ما هو مخطط له فهي تحتاج الى قدر كاف من الحيوية المالية و التي تعد احد المتطلبات الضرورية لتقوية و تدعيم دورها، وكذا محددات أساسية في تحقيق أهدافها، ومن أجل التعمق أكثر في صلب الموضوع تطرقنا إلى التعريف بمهامية الجماعات المحلية وميزانية الجماعات المحلية، ومصادر تمويلها.

أولاً: عموميات حول الجماعات المحلية

إن مفهوم الجماعات المحلية له عدة تسميات، فهناك من يطلق عليه بمصطلح الإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية كما هو معمول به في بريطانيا، وبعض الدول التي أخذت بنظامها، والبعض يسميها الإدارة المحلية مثل فرنسا والدول التي أخذت بنظامها، وفي بحثنا هذا سنستخدم مصطلح الجماعات المحلية بما أنه شائع في الفقه والنصوص الجزائرية.

1. تعريف الجماعات المحلية:

يعرف على أنها: "وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية إما انتخاباً يشمل جميع أعضائها أو يشمل الكثير منهم، و أما مختارة محلياً تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع وإدارة كل أو بعض المرافق و الشؤون المحلية، ويكون لها شخصية معنوية و ذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية، كما أنها تخضع لرقابة و إشراف من السلطات المركزية".

و بالنسبة لتعريف البلدية فهي: "الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وتنشأ بموجب قانون".

كما تعرف الولاية على أنها: "جماعة عمومية، إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بموجب قانون، كما لها إسم ومقر ومجلس شعبي منتخب".

من التعريفين السابقين نستنتج أن:

الجماعات المحلية هي: "وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولاية والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

2. أهمية الجماعات المحلية وأسباب اعتمادها:

1.2. أهمية الجماعات المحلية:

أهتمت البشرية منذ القدم بما يسمى في وقتنا الحالي بالجماعات، وهذا أثار اهتمام عديد الباحثين، فنجد منهم علماء الاجتماع الذين يرونها صورة من صور التضامن الاجتماعي التي تقوم على فكرة تقسيم العمل، كما أهتم علم الإدارة بالجماعات المحلية حيث لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية. أما في الجانب السياسي فتجسد الجماعات المحلية فكرة الديمقراطية من خلال مشاركة المنتخبين في صنع القرار على مستوى البلدية أو الولاية لحل مشاكلهم.

2.2. أسباب اعتماد الجماعات المحلية:

تعتبر أسباب اعتماد نظام الإدارة المحلية موحدة في كل الدول تقريبا تتمثل أساسا في:

- **تزايد مهام الدولة:** إنتقال الدولة مما يعرف بالدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في الوقت الحاضر حيث أصبحت تتدخل في المسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية مما صعب عليها الاعتناء بكل هذه المسائل الجديدة، مما فرض عليها إنشاء هياكل مساعدة أهمها الإدارة المحلية.

- **التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة:** تختلف أقاليم الدولة من الناحية الجغرافية والسكانية فهناك أقاليم ذات مساحات واسعة وعدد سكان قليل والعكس، كما تختلف الأقاليم من الناحية الاقتصادية تبعا للمناخ والموارد المتاحة في هذه المناطق، فهذا الاختلاف فرض الاستعانة بالإدارة المحلية لتسيير شؤون الإقليم.

- **تجسيد الديمقراطية:** تعتبر الإدارة المحلية وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وتمثل بذلك مؤشرا على الديمقراطية، إضافة الى أن الإدارة المحلية أدري بمشاكل واهتمامات المواطن المحلي من الإدارة المركزية لكونهم

جزءا من حياتهم الاجتماعية، حيث أن وجود الهيئات المحلية يساعد على حل المشاكل المحلية محليا، وفي ذلك إقتصاد للوقت والجهد والمال.

3- خصائص ومميزات الجماعات المحلية:

تتميز الجماعات المحلية بمجمله من الخصائص والمميزات تتمثل أساسا فيما يلي:

1.3. الاستقلالية الإدارية: أن الاعتراف بالشخصية المعنوية ينتج إستقلال إداريا للجماعات المحلية طبقا

للمادة الأولى من القانون 08/90 المتعلق بقانون البلدية.

فالاستقلال الإداري يكون بإنشاء أجهزة إدارية تتمتع بالسلطة اللازمة تقوم بالتنسيق بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وفقا لنظام رقابي معتمد من طرف الإدارة المركزية.

ومن مزايا الاستقلالية الإدارية:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها؛
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية؛
- تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية؛
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية والمحلية.

2.3. الاستقلالية المالية: تنصرف لفظة الاستقلالية المالية autonomie المشتقة من اليونانية automos-

autonomia إلى من يسير ذاتيا. حيث تتمتع الجماعات المحلية بخاصية الاستقلالية المالية، أو الذمة المالية وفقا للمادة الأولى من القانون المتعلق بالولاية والبلدية، فالاستقلال المالي يعني توفر موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة لها وإشباع حاجات المواطنين.

ومن مزايا الاستقلالية المالية:

- حرية التسيير والتي تتضح في التحكم في الميزانية وحرية تسيير الممتلكات - حرية تقدير النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها.

ثانيا: ميزانية الجماعات المحلية

تخصص للجماعات المحلية والمتمثلة في الولاية والبلدية ميزانية مستقلة وفقا للدستور ومن خلال هذا المبحث سنتطرق لماهية هذه الميزانية بشكل عام.

1. تعريف ميزانية الجماعات المحلية وخصائصها:

1.1. تعريف ميزانية الجماعات المحلية:

قبل التطرق لميزانية الجماعات المحلية وجب أولا تعريف الميزانية العامة للدولة، حيث تعرف على أنها: "تقدير ميزانية لدولة ما وبترخيص وبشكل تشريعي بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة، والميزانية تتألف من مجموعة حسابات التي ترسم لسنة مالية واحدة جميع الموارد والأعباء الدائمة للدولة".

فبالنسبة لتعريف ميزانية البلدية: "تعرف بأنها ميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين".

أما عن ميزانية الولاية: "فتعرف بأنها وثيقة مالية تظهر في جانبها التقديرات الخاصة بمصروفات ومداخيل الولاية بمعنى أنها بيان تفصيلي لمجموعة ما تنفقه الولاية وما تحصله من مبالغ مالية لفترة زمنية عادة ما تكون سنة".

ومن التعريفين لميزانية البلدية والولاية نستنتج أن تعريف ميزانية الجماعات المحلية هو عبارة عن: "وثيقة تقدر النفقات والإيرادات النهائية للجماعات المحلية، وترخص لها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، وأداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة".

2.1. خصائص ميزانية الجماعات المحلية:

من خلال التعريف السابق للميزانية الجماعات المحلية يمكننا استخلاص مجموعة خصائص هي:

- **هي عمل تقديري:** يعني أن الميزانية المحلية هي جدول لتقدير الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعة، هذا العمل التقديري النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذا الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة.

- **هي عمل ترخيصي:** أي أن ميزانية الجماعات المحلية هي أمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على ميزانية الولاية أو البلدية يتم صرف النفقات والتحويل لإيراد، هذا ما يمكن الجماعة من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية؛

- هي عملية ذات طابع إداري: فهي بيد الإدارة للتسيير الحسن لصالح الجماعة؛ - هي عمل دوري: بوجود ميزانية واحدة في السنة فهي تعد بشكل دوري؛

- **هي عمل علني:** يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاضطلاع على كيفية صرف المداخيل الجبائية من قبل الجماعة للصالح العام، ومن جهة أخرى فهي نهائية لا يمكن النقاش عند التصويت عليها.

2 المبادئ الأساسية لميزانية الجماعات المحلية:

تتكون الميزانية الصحيحة والقانونية من عدة مبادئ تقوم عليها وجب الالتزام بها هذه الأخيرة تتمثل في:

- **مبدأ السنوية:** هذا المبدأ يعني استغلال كل دورة محاسبية على الأخرى والمتمثلة في سنة حيث إن إيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة كون هذه الفترة فترة معقولة لتنبأ بحصيلة الإيرادات وحاجاتها إلى النفقات.

- **مبدأ وحدة الميزانية:** حيث أن الميزانية تضم النفقات والإيرادات في نفس الوقت، ذلك لسهولة قراءتها واستغلالها بطريقة المثلى.

- **مبدأ التخصيص:** حيث أن ميزانية الجماعات المحلية لها إيرادات خاصة (موجهة للعجزة والمكفوفين، بناء المدارس) عكس الميزانية العامة للدولة.

- **مبدأ التوازن:** يجب على الميزانية المحلية أن تكون متوازنة من حيث تقديرات النفقات والإيرادات أو لا يمكن للمجلس المحلي الشعبي المصادقة عليها.

- مبدأ الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"، لذا يعد الأمر بالصرف حساب الإداري، والمحاسب العمومي حساب التسيير، مثل علاقة الوالي وأمين الولاية من جهة، ومن جهة أخرى رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزانة البلدية.

3. أنواع ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها:

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين هما الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية وحوصلة لهما تتمثل في الحساب الإداري، وتنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين متوازنين هما الإيرادات والنفقات.

1.3. أنواع ميزانية الجماعات المحلية:

تشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين هما الميزانية الأولية والميزانية الإضافية.

- الميزانية الأولية (le budget primitif): وهي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها، تقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها وهي تحتوي على وثائق متعددة:

- الميزانية الأصلية ذاتها؛

- جدول تلخيص يسمح التحقق من التوازن بين أقسام الميزانية؛

- جداول إحصائية ملحقة؛

وتجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية والسياسية المالية للجماعة المحلية، لابد ان يتم وضع هذه الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة.

- الميزانية الإضافية (le budget supplémentaire): يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تكميلها وتعديلها بإجراء معادلة النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة.

تعتبر إذن الميزانية الإضافية تصحيحا وتتمينا للميزانية الأولية، وزيادة على الميزانية الإضافية يرخّص للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي، في حالة الضرورة وبصفة استثنائية، التصويت على انفراد على اعتمادات:

- **الاعتمادات المفتوحة مسبقا (les crédits de ouvertures):** وهي اعتمادات تفتح قبل التصويت على الميزانية الإضافية.

- **الترخيصات الخاصة (les autorisations spéciales):** وهي الاعتمادات التي تقرر وتفتح بعد التصويت على الميزانية الإضافية.

إشترطت المادة 178 من قانون البلدية عند فتح هذين النوعين من الاعتمادات توفر إيرادات جديدة لمواجهة هذه النفقات، ومهما تعددت خلال السنة الوثائق المالية المعدلة للميزانية المحلية، فإنه لا يوجد بالنسبة لهذه الدورة سوى ميزانية واحدة تتشكل من:

- الميزانية الأولية؛

- الاعتمادات المفتوحة مسبقا إن اقتضى الحال؛

- الميزانية الإضافية؛

- الترخيصات الخاصة إن اقتضى.

2.3. أقسام ميزانية الجماعات المحلية:

تنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى نفقات قسم التجهيز والاستثمار.

أ- النفقات:

أ-1- **نفقات قسم التسيير العمومي:** هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية وتمثل في: نفقات إجبارية؛ - نفقات ضرورية؛ - نفقات اختيارية.

أ-2- **نفقات قسم التجهيز والاستثمار:** هناك نفقات حسب طبيعتها وهي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات والهيئات وكذا تسديد قروض الجماعات المحلية.

وهناك أيضا نفقات حسب وظيفتها وهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير الجماعات والمؤسسات العمومية: - تسديد رأس مال الدين؛ - اقتناء العقارات والعتاد والمعدات؛ - الأشغال الجديدة والتصليلات الكبرى.

ب- الإيرادات: للإيرادات مصادر متعددة ومتنوعة يتم استغلالها لمواجهة النفقات حيث تنقسم إلى قسمين القسم الأكبر يأتي من مداخيل جبائية ثم تأتي مداخيل الأملاك والإعانات في المرتبة الثانية، وتنقسم الإيرادات بدورها إلى جبائية وإيرادات غير جبائية.

ثالثا: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

تعددت مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية من موارد ذاتية أو داخلية وموارد خارجية وهي كما يلي:

1. مصادر التمويل الداخلية:

تأتي الموارد المالية الداخلية أو الذاتية لميزانية الجماعات المحلية في عدة مصادر ويمكن تقسيمها إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية.

1.1. الموارد المالية غير الجبائية:

تتمثل الموارد غير الجبائية أساسا في ناتج توثيق الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية.

*** التمويل الذاتي:** وفقا للمادة 161 والمادة 136 من قانون البلدية والولاية على التوالي، يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله إلى قسم التجهيز والاستثمار، ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية والولاية حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 % إلى 20 %، وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

- الضرائب الغير مباشرة (بالنسبة للبلديات).

- الضرائب الغير مباشرة (بالنسبة للولاية).

* **الإيرادات ونواتج الأملاك:** وهي الإيرادات التي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأموالها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو ما تحصل عليه نتيجة استعمال أموالها من طرف الغير، كبيع المحاصيل الزراعية أو حقوق الإيجار الاستغلال في المعرض والأسواق وأماكن التوقف... إلخ.

* **إيرادات الاستغلال المالي:** تتمثل نواتج الاستغلال في كل الموارد المالية والناجحة عن بيع الموارد المالية الناجحة عن بيع منتجات أو تأدية خدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات المحلية، وتتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط بمدى ديناميكية الجماعات المحلية ونجد منها: نواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم... إلخ.

2.1. الموارد المالية الجبائية:

إلى جانب الإيرادات غير الجبائية التي تحصل عليها الجماعات المحلية خلال السنة، تتوفر على موارد جبائية ذات أهمية كبرى في ميزانيتها إذ تحصل الموارد الجبائية حوالي 90% من ميزانية البلديات، وتتكون من مداخيل الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتمثل هذه الضرائب والرسوم أساساً في الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزافي والذي تم إلغائه بموجب قانون المالية 2006 الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الذبح، الضريبة على الممتلكات و قسيمة السيارات.

2.2. مصادر التمويل الخارجية:

قد تلجأ الجماعات المحلية لتمويل ميزانيتها من الموارد الخارجية في حالة عدم اكتفاء ميزانيتها بالموارد الداخلية ومنه نجد أن هذه المصادر هي كالتالي:

1.2. **الإعانات الحكومية:** هي تلك المبالغ المالية التي تساهم الميزانية العامة للدولة في الاتفاق على التنمية المحلية، ونفقات المجالس المحلية، لمساعدتها في الاطلاع على بعض اختصاصاتها القانونية، وتهدف هذه الإعانات إلى تكملة الموارد المالية للهيئة المحلية، وتقليل الفوارق بينها لتحقيق التوازن والملائمة بين حاجات المجتمع المحلي، ومستوى السلع والخدمات المقدمة.

2.2. القروض: لقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية لجوئها إلى القروض البنكية قصد تمويل ميزانيتها وذلك بموجب المادة 146 من قانون البلدية 08/90.

وأنشأت الدولة منذ سنة 1964 بنوكاً عمومية تقدم قروضا للجماعات المحلية، وكان أول بنك قام بهذه المهمة هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ثم أنشأ بنك التنمية المحلية عام 1985 الذي اتخذ منوال البنوك التي قبله في منح القروض، وعندما يتم منح قروض للجماعات المحلية فإنه يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستهلاك والمتمثلة في:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز؛ - إعانات الدولة عن طريق تقديم المساعدات؛ - الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

وعموماً يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون.

3. الصندوق المشترك ودوره في تمويل ميزانية الجماعات المحلية:

لقد خصص المشرع الجزائري جزءاً هاماً من الضرائب والرسوم المحلية للصندوق، والتي تقتطع من موارد الجماعات المحلية سابقاً، نسبة من الرسم على القيمة المضافة وقسيمة السيارات، ويتم تسيير موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق صندوق الضمان البلدي والولائي، وصندوق التضامن البلدي والولائي، كما أنه يسير من قبل مجلس التوجيه برئاسة وزير الداخلية.

1.3. صندوق التضامن للجماعات المحلية:

يقدم صندوق التضامن تخصيصات وإعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتنقسم هذه العملية إلى نوعين من العمليات وهي:

* **تخصيصات التوزيع العادل للضرائب:** خولت المادة 09 من المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 02 نوفمبر 1986 للصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق صندوق التضامن بتنظيم التوزيع العادل للموارد الجبائية بين الجماعات المحلية، وذلك بتخصيص منح متساوية بناء على الوضعية المالية لميزانية الجماعات المحلية وتهدف هذه

الاختلالات إلى التقليل من الاختلالات المالية بين البلديات والولايات، حيث تمنع ميزانية الجماعات المحلية الأكثر فقراً من حيث الموارد المالية، وذلك على أساس حساب الهامش الفرق بين المعدل النمو المحلي و معدل النمو الوطني، وتتم عملية حساب و منح التوزيع المتساوية عن طريق معدلين هما:

معدل النمو المحلي = إجمالي موارد البلدية / عدد سكان البلدية

معدل النمو الوطني = إجمالي موارد بلديات الوطن / عدد سكان الوطن.

وبالتالي فعندما يكون معدل البلدية أقل من المعدل الوطني، فإنها تحصل على منح التوزيع المتساوي أما إذا كان المعدل البلدي أكبر من المعدل الوطني، فإن البلدية لا تحصل على منح التوزيع كونها بلدية غنية.

* **إعانات التجهيز والاستثمار:** تعد مهمة الإعانات من المهام الأساسية التي يقوم بها الصندوق وتمثل 40 % الباقية من ميزانيته المخصصة للتضامن، حيث يمنع الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق صندوق التضامن الإعانات المخصصة للتجهيز والاستثمار لغرض التمويل الكلي أو الجزئي للمشاريع الأساسية الخاصة في ميدان التزويد بمياه الشرب والتطهير ومختلف أنواع التهيئة.

2.3. صندوق الضمان للجماعات المحلية:

تأسس هذا الصندوق بمقتضى مرسوم 266/86 و منذ سنة 1995 يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بتسييره، حيث يهدف إلى تعويض نقص القيمة الجباية المسجلة في ميزانية الجماعات المحلية بين التحصيلات و التقديرات، كما يقوم بضمان مواجهة التخفيضات التي تقرر بموجب قوانين المالية و التي تتعلق بالضرائب و الرسوم، كما يؤمن صندوق الضمان عملية تحصيل الضرائب من خلال تدخله في الوقت المناسب لأجل تدعيم موارد ميزانية الجماعات المحلية من الجباية مستندا في ذلك إلى تعليمات المؤسسة الأم، و تقدر نسبة تعويض العجز في حدود 90 % من التقديرات.

ومن خلال هذا يتضح أنه وبالرغم من الدور الهام الذي لعبه الصندوق المشترك للجماعات المحلية، إلا أنه لم يتمكن من تغطية العجز المتزايد في الميزانية المحلية وأمام هذه الوضعية وجدت الدولة نفسها مجبرة على إدخال تعديلات في المالية المحلية عادة أو الاعتبار لها خاصة فيما يخص الجباية المحلية، التي تعتبر أهم مورد من موارد ميزانية الجماعات المحلية.

رابعاً: تحضير ميزانية الجماعات المحلية

تختص أعلى سلطة على المستوى المحلي بتحضير الميزانية المحلية ويصوت عليها المجلس الشعبي المختص و تصادق عليها السلطة الوصية.

1. إعداد ميزانية الجماعة المحلية:

يرتكز إعداد ميزانية الجماعة المحلية على تطبيق القواعد الفنية بخصوص تقدير الموارد و النفقات بالنسبة لسنة ما، و تناط مهمة إعداد الميزانية برئيس مجلس الجماعة بمساعدة مكتب المجلس، حيث يحدد الاختيارات الأساسية والخطوط العامة التي يتعين توخيها خلال كل مراحل الإعداد.

يشرع في إعداد الميزانية بداية من شهر ماي و بذلك يتسنى لإدارة الجماعة المحلية و على رأسها الكاتب العام إحضار كل الوثائق الكفيلة بضبط تقديرات قريبة أكثر ما يمكن من الواقعية، حيث يتم الاعتماد أساساً على:

* ميزانية السنة الجارية؛

* الحساب المالي للسنة المختومة؛

* جدول معدل الاستخلاصات في السنة الجارية؛

* تدرج الاستخلاصات في السنة الجارية؛

* التعليمات و المناشير الصادرة عن وزيرى الداخلية و المالية؛

* التقارير الخاصة بتنفيذ موازين السنوات الماضية عند الاقتضاء؛

هذا إلى جانب الأخذ بعين الاعتبار التطور الاجتماعي و الاقتصادي و الثقافي للمنطقة.

2. الاقتراح على ميزانية الجماعة المحلية:

بمجرد إتمام إعداد الميزانية يتولى رئيس الجماعة المحلية عرضها على اللجان و خاصة منها اللجنة المالية وذلك بقصد دراستها و إبداء الملاحظات حولها ثم يقع النظر فيها من طرف المكتب البلدي في قراءة أخيرة قبل التداول

في شأنها من طرف المجلس، وأخيرا يتم الاقتراع عليها من هذا الأخير ضمن شروط ومواعيد محددة قانونا، غير أنه يمكن للجماعات عقد جلسات خاصة لدراسة الميزانية.

3. المصادقة على ميزانية الجماعة المحلية:

إذا كان المبدأ أن تنفذ مداوالات المجالس الشعبية المحلية القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية، فإن المداوالات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية. وهكذا تكون الميزانية المحلية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة التي تهدف إلى تمتع السلطة الوصية بصلاحيات مراقبة مضمون هذه الميزانية.

بعد الإحراز على المصادقة يسلم رئيس الجماعة المحلية نسخة أصلية من الميزانية إلى المحاسب وكذلك مراقب المصاريف العمومية قبل الشروع في الإنجاز وذلك حسب النموذج الخاص بكل صنف من الجماعات المحلية، حيث تم ضبط ثلاث نماذج:

* نموذج العدد 1 يخص البلديات التي يصادق على ميزانيتها الوالي.

* نموذج العدد 2 يخص البلديات التي يصادق على ميزانيتها وزير الداخلية و المالية.

* نموذج العدد 2 يخص المجالس الجهوية.

خامسا: مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية

1. أقسام وبنود الميزانية:

تشكل ميزانية الجماعات المحلية من قسمين:

✓ -قسم التسيير.

✓ -قسم التجهيز و الاستثمار.

كما نص عليهما الإطار الميزانياتي الجديد وينقسم كل من هذين القسمين إلى نفقات وإيرادات تتوازن وجوبا.

1.1. قسم التسيير

يقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع المرتبات أجور الموظفين والمستخدمين، واقتناء شرا لوازم التسيير وتسديد الديون وتقديم المساعدات الاجتماعية.

نفقات قسم التسيير: هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية ، حيث تنقسم نفقات التسيير إلى ثلاثة أصناف:

✓ نفقات إجبارية: مثل الأجور.

✓ نفقات ضرورية للمصالح، مثل: الهاتف وأدوات المكتب.

✓ نفقات اختيارية، مثل: الإعانات.

ويشمل قسم التسيير الإيرادات والنفقات التالية:

الجدول رقم (01): نفقات قسم تسيير النفقات والإيرادات

النفقات	الإيرادات
✓ نفقات الأجور وتكاليف موظف البلدية.	✓ محاصيل الموارد الجبائية.
✓ المساهمات المقررة.	✓ المساهمات التي تمنحها الدولة.
✓ نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية.	✓ الرسوم وأجور وحقوق الخدمات.
✓ صيانة الطرقات.	✓ محاصيل وأملاك البلدية.
✓ نفقات تسيير المصالح.	✓ حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية
✓ فوائد الديون.	✓ نواتج استثنائية ونواتج الاستغلال
✓ الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	

المصدر : ا لجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 03 يوليو 2011. المادة 198، 195 من قانون رقم 11/10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتضمن قانون البلدية،

2.1. قسم التجهيز والاستثمار:

هي نفقات تتعلق بالتجهيزات وأشغال منشآت الأساسية الكبرى والاقتصادية والإدارية و الاجتماعية، وهي نفقات تزيد من رأس مال البلدية، والتي تتعلق أساساً بالأعباء الخاصة باستهلاك الدين ونفقات التجهيز العمومي ونفقات المساهمة برأس المال على سبيل الاستثمار (المادة 198 و 20 من قانون 10-11).

ومنه يشمل فرع التجهيز و التسيير على ما يلي:

الجدول رقم (02): نفقات قسم التجهيز والاستثمار

النفقات	الإيرادات
1. الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي .	1. الاقتطاعات الحاصلة من الإيرادات التسيير .
2. نفقات التجهيز العمومي .	2. حصة الولاية والبلدية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
3. نفقات المساهمة برأس المال على سبيل الاستثمار.	3. فائض المصالح العمومية ذات طابع صناعي وتجاري.
4. نفقات صيانة طرق البلدية.	4. محاصيل القروض وتخصيصات الدولة للجماعات المحلية.
5. نفقات التجهيز العمومي	5. إعانات الدولة ف إطار برامج التنمية المحلية.
6. نفقات الرأسمال القروض و فوائد القروض.	6. المساهمات والمساعدات.
7. الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار.	7. الهبات والوصايا.
8. المساهمات البلدية و الاقساط المترتبة عليها.	

المصدر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية سنة 2011، العدد 37 الصادر في 03 جويلية 2011. المادة 198 و

20 من القانون رقم 10/11

2. إعداد ميزانية الجماعات المحلية والتصويت عليها

باعتبار البلدية شخصا معنوي، فهذه الطبيعة القانونية تخول لها مالية مستقلة وميزانية خاصة بها، وبالتالي فهي من تعددها وهي من تصوت عليها

1.2. مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية

1.1.2. الإعداد و المناقشة ميزانية الجماعات المحلية:

تتم فيها مناقشة أقسام الميزانية (قسم التسيير، قسم التجهيز) مع الأخذ بعين الاعتبار المبالغ المخصصة و توزيعها على الأبواب لخدمة الصالح العام .

- فيما يخص تقييد الإيرادات: غالبا ما يسمح للجماعات المحلية تسجيل وصفا بيانبة نسب من المبالغ المحصل عليها بعنوان السنة الماضية كما يلي:

✓ 70% من المبالغ معادلة التوزيع بالتساوي.

✓ 50% من مبلغ التعويض عن نقص الرسم من النشاط المهني، وإلغاء الدفع الجزائي VF.

✓ وتبلغ المبالغ النهائية العائدة لكل بلدية من طرف مديرية المالية المحلية أثناء السنة المالية.

أما بخصوص الضرائب والرسوم ترسل مصلحة الضرائب في أول كل سنة مالية البطاقة الحسابية لتقديرات الضرائب والرسوم والتي تحتوي على التقديرات الخاصة بالجباية المباشرة التي تعتمد عليها البلدية في إعداد الميزانية.

وتحتوي بطاقة الحساب على ما يلي:

✓ الرسم العقاري.

✓ رسم التطهير.

✓ الرسم على النشاط المهني.

✓ الرسم على القيمة المضافة.

✓ الرسم الجزافي الوحيد.

وتحتوي أيضا على سبيل التذكير على تقديرات إيرادات البلدية الناتجة عن الأملاك المنتجة للمداخيل.

- فيما يخص تقييد النفقات:

تصنف النفقات حسب المادة الطبيعة والمصلحة من أجل مساعدة المجلس على اتخاذ القرارات اللازمة حسب الامكانيات المالية، وذلك بترتيب النفقات حسب أهميتها إلى إجبارية ضرورية اختيارية.

- آجال إعداد الميزانية:

تعد الميزانية حسب المادة 181 من قانون البلدية:

✓ الميزانية الأولية قبل السنة المالية بتاريخ "31 أكتوبر.

✓ الميزانية الاضافية قبل 31 جوان من نفس السنة المالية التي تطبق فيها.

2.1.2. التصويت على ميزانية الجماعات المحلية

بعد إعداد ميزانية الجماعات المحلية تعرض على المجلس الشعبي البلدي على شكل دفتر تقديم إذ يحتوي هذا الدفتر على جدولين أساسيين:

✓ جدول النفقات: يتضمن الاعتمادات المفتوحة لمواجهة النفقات.

✓ جدول الإيرادات: المخصصة لتغطية النفقات.

يرفق بهذه الميزانية كراس الملاحظات الذي يتضمن ملخصا حسب ترتيب المواد في الميزانية وتفصيل حول كل اعتماد وطبيعته وأسباب الاقتراحات المسجلة في هذه الميزانية، حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بدراسة معتمدة مراعي في ذلك كل الجوانب ثم يصوت عليها بابا بابا ومادة مادة بالنسبة لنفقات وإيرادات التسيير، حسب المادة 182 من قانون (10/11) أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار يكون مادة مادة وبالبرنامج وعلى أساس التوازن بين الإيرادات والنفقات في مختلف الأبواب، ويقوم أيضا المجلس الشعبي البلدي بفحص ومناقشة الاعتمادات المقترحة في الميزانية من إيرادات ونفقات ثم يقوم بكتابة تقريره ومداولته التي تتضمن آراء أعضائه الآخرين الحاضرين

في مشروع الميزانية من تعديلات إن وجدت ثم يقوم بالتصويت على الميزانية وبالتالي لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه تحويل الاعتمادات من باب إلى باب آخر لأنها من اختصاص المجلس إلا بموافقته.

3.1.2. المصادقة والتنفيذ:

بعد التصويت على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي والمصادقة عليها، من قبل السلطة الوصائية، تبدأ عملية تنفيذ الميزانية والمتمثلة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، التي تتم خلال السنة المالية، إلا أنه يجب الإشارة أن هذه المرحلة تعتبر من أدق المراحل التي تمر بها الميزانية، حيث يتدخل أكثر من طرف في عملية التنفيذ.

وتنفيذ ميزانية البلدية هي المرحلة التي تُحوّل فيها الأرقام والتقديرات الواردة في الميزانية إلى عمليات مالية فعلية (تحصيل الإيرادات وصرف النفقات). ويمر التنفيذ بعدة مراحل رئيسية:

أ. **مرحلة تحصيل الإيرادات:** تهدف إلى جمع الموارد المالية التي تمّ تقديرها في الميزانية (كالضرائب المحلية، الرسوم، الإعانات، التحويلات من الدولة...). كما تتم عمليات التحصيل تحت إشراف المحاسب العمومي البلدي (أمين الخزينة البلدية). ويُسجّل كل تحصيل في الحسابات المالية وفق القواعد المحاسبية العمومية. والهدف من هذه العملية هو ضمان دخول كل الموارد إلى خزانة البلدية بشكل قانوني ومنظم.

ب. **مرحلة الالتزام بالنفقات (Engagement):** تُعتبر أول خطوة لصرف الأموال. في هذه المرحلة، يُقرّر رئيس البلدية (بصفته الأمر بالصرف) الالتزام بدفع نفقة معينة (كشراء تجهيزات أو دفع رواتب). ويُسجّل الالتزام قانونيًا، ويُتحقق من توفر الاعتماد المالي في الميزانية. والهدف من العملية هو التأكد أن النفقة مبررة ومدرجة في الميزانية.

ج. **مرحلة التصفية (Liquidation):** في هذه المرحلة، يتم تحديد المبلغ الحقيقي الواجب دفعه بعد التحقق من إنجاز الخدمة أو تسليم السلع. وتُعدّ التصفية عملية إدارية دقيقة تهدف إلى مطابقة الفاتورة مع العقد أو الخدمة المنجزة. والهدف من العملية هو التأكد من مشروعية المبلغ المستحق قبل الدفع.

د. **مرحلة الأمر بالدفع (Ordonnancement):** يُصدر رئيس البلدية (الأمر بالصرف) أمرًا مكتوبًا إلى المحاسب العمومي لدفع المبلغ لصاحب الحق (المورد أو الموظف...). هذه الوثيقة تسمى أمر بالدفع (Ordre de paiement). والهدف من العملية هو إعطاء الترخيص القانوني النهائي بصرف النفقة.

ذ. مرحلة الدفع الفعلي (Païement): حيث يقوم المحاسب العمومي البلدي بتنفيذ أمر الدفع وصرف المبلغ فعليًا. ويتحقق من صحة كل الوثائق والمستندات (فواتير، عقود، أوامر خدمة). وبعد الدفع، تُسجل العملية في الحسابات المالية للبلدية. والهدف من هذه العملية هو إتمام الصرف المالي في إطار قانوني ومحاسبي سليم.

حيث يكون تنفيذ الميزانية يخضع لرقابة مزدوجة داخلية (من المجلس الشعبي البلدي) وخارجية (من الخزينة ومجلس المحاسبة). وكل عملية يجب أن تكون مُسندة إلى وثائق قانونية ومحاسبية لضمان الشفافية والمساءلة.

إذا تمرّ ميزانية البلدية في الجزائر بعدّة مراحل قانونية وإجرائية تهدف إلى ضمان إعدادها وتنفيذها وفق مبادئ الشفافية والمشروعية المالية.

تبدأ العملية بمرحلة التحضير والإعداد الأولي التي يشرف عليها رئيس البلدية بمساعدة الجهاز التنفيذي ومصالح المالية والمحاسبة المحلية. في هذه المرحلة يتم تحديد احتياجات البلدية من مصاريف التسيير والاستثمار للسنة المقبلة، وتقييم الموارد المالية المتاحة من الإيرادات الذاتية والتحويلات والإعانات والمنح، مع وضع أولويات المشاريع المحلية وفقًا لقدرات البلدية. وتُراعى خلال هذه العملية المبادئ الأساسية للمالية المحلية مثل التوازن المالي، الشفافية، ووحدة وشمولية الميزانية. ويستند هذا الإجراء إلى أحكام قانون البلدية رقم 10-11 الذي يقر باستقلالية البلدية المالية وحققها في إعداد ميزانيتها بناءً على احتياجات سكانها.

بعد ذلك، تُعرض مشروع الميزانية على المجلس الشعبي البلدي لمناقشته والمصادقة عليه. يقوم رئيس البلدية بتقديم المشروع في الآجال القانونية قبل بداية السنة المالية، ليتم دراسته من قبل أعضاء المجلس الذين يمكنهم اقتراح تعديلات تتعلق بتخفيض بعض المصاريف أو إعادة توجيه الاستثمارات. وبعد المناقشة، تتم المصادقة على الميزانية بالإجماع أو بالأغلبية، وتكتسب بذلك الطابع التنفيذي، إذ تمثل هذه الخطوة جزءًا من المشروعية القانونية التي تخوّل للبلدية تنفيذها.

تليها مرحلة المصادقة الرسمية والتنفيذ، حيث تُرسل الميزانية المصادق عليها إلى السلطة الوصية، ممثلة عادة في الوالي أو مصالح الرقابة الإدارية، من أجل التأشير والموافقة النهائية. ثم تُودع الوثائق المالية لدى مصالح الخزينة أو الإدارة المالية الولائية، ليتم بعد ذلك فتح الاعتمادات المالية وإعطاء أوامر الصرف لرئيس البلدية أو من ينوب عنه قانونًا. وتبدأ عملية تنفيذ النفقات وفق البنود المعتمدة في محالي التسيير والاستثمار، مع الالتزام بقواعد الصفقات والمشتريات العمومية.

أما مرحلة الرقابة ومتابعة التنفيذ فتتولاها الأجهزة التنفيذية والمحاسب العمومي والمجلس البلدي، حيث تُراجع النفقات والإيرادات بشكل دوري للتأكد من توافقها مع التقديرات الأولية، واتخاذ التدابير التصحيحية في حال وجود تجاوزات أو عجز. كما تُمارس الرقابة الإدارية والمالية على العقود والصفقات لضمان احترام القوانين والشفافية في الإنفاق.

وفي نهاية السنة المالية، تُختتم العملية بإعداد الحساب الختامي والمحاسبة اللاحقة، وهي مرحلة بالغة الأهمية في إطار المساءلة المالية. يقوم رئيس البلدية والمحاسب العمومي بإعداد الحساب الختامي الذي يوضح الإيرادات المحصلة والنفقات المنفذة، ثم يُعرض هذا الحساب على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة، قبل رفعه إلى الجهات الرقابية الخارجية مثل مصالح الولاية، الخزينة، وأحياناً ديوان المحاسبة. وإذا كشفت هذه الرقابة عن مخالفات أو تجاوزات مالية، تُتخذ الإجراءات القانونية اللازمة لضمان الشفافية وحسن تسيير المال العام.

3. تحديات تطبيق ميزانية الجماعات المحلية:

- * التأخيرات في المصادقة غالباً، سواء من المجلس أو من السلطة الوصية، مما يعرقل بدء التنفيذ.
 - * ضعف التقديرات في الموارد الذاتية، فتكون الميزانية مفترضة على تحويلات الدولة أكثر من الاستقلالية المالية.
 - * عدم كفاية الرقابة المحلية أو نقص مرافق المعلومات المالية لتتبع التنفيذ (غياب الشفافية في بعض الأحيان).
 - * التأثير السلبي للتأخيرات في التحويلات المالية من الدولة أو المركز على قدرة البلدية في تنفيذ المشاريع الاستثمارية.
- من خلال ما سبق نلاحظ أن ميزانية الجماعات المحلية أداة أساسية لتنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي، إذ تعكس أولويات التنمية وتوزيع الموارد المالية، ويساهم التخطيط المالي الجيد والرقابة الفعالة في تعزيز كفاءة الإنفاق وتحقيق التنمية المستدامة، كما أن الشفافية والمشاركة المجتمعية في إعداد الميزانية تعزز المسؤولية والمساءلة، مما يؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات وتحقيق رفاهية المواطنين. في النهاية، تُعد ميزانية الجماعات المحلية ركيزة أساسية لتحقيق التوازن بين الموارد المتاحة واحتياجات التنمية المحلية.

المحور الثامن: إشكالية المالية العمومية في
الجزائر (ترشيد النفقات العامة، التهرب الضريبي،
الازدواج الضريبي)

المحور الثامن: إشكالية المالية العمومية في الجزائر (ترشيد النفقات العامة، التهرب الضريبي، الازدواج الضريبي)

تعتبر المالية العمومية في الجزائر من أهم الركائز التي تقوم عليها السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، إذ تُجسّد من خلالها مختلف التوجهات الحكومية في تعبئة الموارد وتوزيعها لتحقيق التنمية. غير أنّ هذه المنظومة تواجه عدداً من الإشكاليات التي تمسّ توازنها واستقرارها المالي، وفي مقدمتها ضعف ترشيد النفقات العامة، واتساع ظاهرة التهرب الضريبي، ومشكلة الازدواج الضريبي.

فترشيد النفقات يعد شرطاً أساسياً لتحقيق الكفاءة في استخدام المال العام، في حين يشكّل التهرب الضريبي أحد أبرز العوائق أمام تعبئة الموارد الداخلية وتمويل الموازنة، أما الازدواج الضريبي، فيؤدي إلى ازدواج العبء الجبائي على الأفراد والمؤسسات، مما يُضعف جاذبية الاستثمار ويؤثر على العدالة الضريبية.

وتزداد أهمية معالجة هذه الإشكاليات في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة ومساعي الجزائر نحو تنويع اقتصادها وتقليص الاعتماد على عائدات المحروقات، ومن ثم فإن دراسة هذه القضايا تمثل خطوة أساسية لفهم واقع المالية العمومية في الجزائر واقتراح سبل إصلاحها بما يضمن الاستدامة والفعالية في تسيير المال العام.

أولاً: ترشيد الإنفاق العام

واجهت معظم الدول في منتصف وأواخر الثمانينيات من القرن الماضي وحتى وقت قريب أزمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة، تمثلت في انخفاض الإيرادات العامة، وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة وظهور حالات عجز في موازنات الدول و نتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركزاً على موضوع ترشيد الإنفاق الحكومي، و أخذ الخبراء الاقتصاديون يطالبون الحكومات بإتباع سياسة لترشيد الإنفاق العام تقوم على ضبط الإنفاق ومحاربة التبذير و الهدر.

1. مفهوم ترشيد الإنفاق العام سياساته وضوابطه:

1.1. مفهوم الترشيح:

- الترشيح لغة: إن لفظ "ترشيح" أو "إرشاد" أي توجيه وهداية إلى الخير والصالح ودلالة على الطريق الصحيح، والرشاد هو نقيض الضلال، أما إذا قلنا فلان رشيد أي أنه صائب وحكيم وقراره رشيد، كما أن الرشيد هو الهادي

إلى طريق القويم الذي حسن تقديره في ما قدر والذي ينساق إلى غاياته على سبيل السداد، أي مطابق للعقل والحق والصواب، سياسة رشيدة.

الترشيد اصطلاحاً: يأخذ اصطلاح الترشيد معناه من مصطلح "الرشد" بمعناه الاقتصادي و الذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة، ويتضمن الترشيد أحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة، ويطلق اصطلاح الترشيد على ترشيد الاستثمار، ترشيد استخدام الطاقة، ترشيد الاستهلاك، ترشيد الإنفاق الذي هو جوهر موضوعنا .

2.1. تعريف ترشيد النفقات العامة:

يعتبر ترشيد النفقات العمومية من المعاني والمفاهيم التي حظيت بنصيب من الاهتمام من مختلف الرؤى والتحليلات، وتعددت التعاريف بشأنه، وسوف نتطرق إلى بعضها:

- يقصد بترشيد النفقات العامة بأنه: "حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف، ويتضمن ترشيد النفقات ضبط النفقات وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للنفقات"

- كما تعرف عملية ترشيد النفقات على أنها: "العمل على زيادة فاعلية النفقات بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل مواجهة التزاماته الداخلية والخارجية، مع القضاء على مصادر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن.

- يشير ترشيد الإنفاق العام إلى: "العمل على زيادة فاعلية النفقات بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير إلى أدنى حد ممكن، لذا فإن ترشيد النفقات العامة لا يقصد به ضغطه، ولكن يقصد به الحصول على إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف".

واعتماد على معايير أكثر دقة يأتي تعريف ترشيد الإنفاق العام على أنه: "التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم فاعلية المجتمع.

2. سياسة ترشيد الإنفاق العام:

تتكون سياسة ترشيد الإنفاق العام من شقين أساسيين:

أ- الشق الأول: ويتمثل في السياسة الإنفاقية وهي مجموعة من القواعد والإجراءات والتدابير التي تتخذها الحكومة في تخطيط الإنفاق العام وتدير وسائل تمويله، كما تظهر بالموازنة العامة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية وتوجيه النشاط الاقتصادي وعالج التضخم والكساد والسياسة الإنفاقية هي تلك الوسائل التي يمكن من خلالها التأثير على حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني.

ب- الشق الرقابي: وهو العملية التي تقوم على ضمان سلامة إدارة الأموال والتأكد من عمليات التحصيل والإنفاق والاستثمارات على وجه الدقة وفق ما تقره الدولة، بالإضافة إلى التأكد من الأعمال والمركز المالي للدولة بما يمكن من الكشف عن الانحرافات ودراسة أسباب حدوثها والعمل على تطوير الحلول المناسبة لها.

وبناء على ما سبق نخلص إلى أن سياسة ترشيد الإنفاق العام هي سياسة اقتصادية تتمثل في مختلف الأدوات والوسائل التي تسعى من خلالها الدولة إلى تخطيط الإنفاق العام والبحث عن وسائل تمويله وجعله كأداة تتدخل من خلالها الدولة في النشاط الاقتصادي، وتؤثر من خلالها على حجم الطلب الكلي من خلال إحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة من أجل حفظ التوازن المالي والاقتصادي للدولة وتحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي .

3. ضوابط ترشيد النفقات العامة:

إن ترشيد النفقات العامة يتطلب التزام الأجهزة العامة بمجموعة من الضوابط لتحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل قدر ممكن من النفقات العامة

1.3. ضرورة ترتيب أولويات النفقات العامة: بمعنى ترتيب النفقات العامة وفق سلم الأولويات، وهذا يتطلب دراسة وافية لأوجه النفقات العامة، والمكاسب والمنافع المرجوة منها فسلم أولويات النفقات العامة يعني ترتيب الحاجات العامة إلى ضرورة وكماالية أو تحسينه، وترشيد النفقات العامة يكون وفق هذا السلم، فتوفير مياه الشرب أولى من بناء مركبات ترفيهية عديمة الفائدة، لكنها نسبياً أقل فائدة من توفير مياه الشرب.

2.3. تحديد حجم الأمثل للنفقات العامة: إذا كانت النفقات العامة تسعى لتحقيق المنفعة العامة، فليس من الضروري كلما زادت النفقات العامة زاد النفع العام، ويتحقق الحجم الأمثل للنفقات العامة عندما تتساوى المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية للدخول لدى الأفراد بعد تحملهم الأعباء الضريبية، والواقع أن هذا المبدأ يسمح بتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة نظريا فقط لأنه يثير العديد من المشاكل والصعوبات عند تطبيقه، لعل أهمها تعذر معرفة المنفعة العامة التي يحصل عليها أفراد المجتمع.

يتطلب ذلك معرفة تفاصيل النفقات العامة المختلفة وكذا التفاصيل المتعلقة بإنفاق الأفراد لدخولهم، كما يفترض هذا المبدأ أيضا أن ما يدفعه الأفراد من ضرائب هو ما يحصل عليه من خدمات، وهو قول غير صحيح إذ أن النفقات العامة يستفيد منها جميع المواطنين بالتساوي، إلا أنهم يختلفون من حيث تحمل الأعباء الضريبية. والاتجاه الأقرب للواقع هو أن الحجم الأمثل للنفقات العامة هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكثر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن للدولة تدبيره من موارد عادية.

3.3. إعداد دراسة جدوى للمشروعات التي يتقرر إقامتها: إن ترشيد النفقات العامة بالنسبة للمشاريع الحكومية يتطلب إجراء دراسات تحليلية ومفاضلة بين المشاريع قبل اتخاذ القرارات بخصوص تنفيذها، إذ أن الاختيار السيئ للمشاريع قد يؤدي إلى إنتاج سلع غير مطلوبة في السوق، أو عدم تشغيل المشروع بكامل طاقته الإنتاجية، أو إنتاج سلع بتكاليف تزيد عن تكاليف استيرادها... إلخ.

4.3. الترخيص المسبق من السلطة التشريعية: تنص قواعد المالية العامة بأنه لا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط بصرفه إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة بالتشريع خاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة.

إن اشتراط الترخيص المسبق من السلطة التشريعية قبل إنفاق الأموال العامة يساعد على ترشيد النفقات العامة، لأن أعضاء السلطة التشريعية عند مناقشتهم لمشروع الموازنة العامة، لن يوافقوا على تقديم اعتماد النفقات ما لم تكن ذات نفع عام.

5.3. تجنب الإسراف والتبذير: مما لا شك فيه أن الإسراف والتبذير في النفقات العامة يؤدي إلى الكثير من الآثار السيئة أهمها: تبديد الثروة العامة، فهو ينقص رصيد المال العام الذي يمكن توجيهه إلى نفقات أخرى أكثر جدوى،

- كما أنه يضعف ثقة المواطنين بالأجهزة الحكومية ويجعلهم يتهربون من دفع الضرائب، إذ لا يشعر الممولون بجدوى دفع الضرائب، ويفضلون لو بقيت تلك الأموال بحوزتهم لتوجيهها بمعرفتهم إلى ما يعود بالنفع على الاقتصاد القومي.
- إن ترشيد النفقات العامة يتطلب القضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير ويمكن أن يتحقق هذا بإتباع ما يلي:
- تخفيض تكلفة تأدية الخدمات العامة، بحيث لا يتجاوز الحد الأدنى المقرر لها، وذلك بالبحث عن أسباب إسرافها وتبذيرها.
 - ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات، واتخاذ الإجراءات اللازمة للقضاء عليها، ورفع كفاءة الأفراد في الإدارة الحكومية.
 - إعادة تنظيم الجهاز الحكومي طبقاً للأساليب العلمية الحديثة، وتحديد اختصاص الوحدات الإدارية بدقة لمنع الازدواج والتكرار وعدم إنشاء وحدات إدارية جديدة، إلا إذا كانت هناك حاجة لذلك.
 - عدم تضمن اعتمادات النفقات العامة أية مبالغ تعود بالنفع على فرد بالذات، أو طائفة معينة، وغير ذلك من المطالب التي تهدف إلى تحقيق المصالح الخاصة دون المصالح العامة.
 - إيجاد تنسيق الأجهزة الحكومية لتجنب الإسراف والتبذير المترتب على غياب هذا التنسيق.
 - تجنب العمالة الزائدة في الجهاز الحكومي، وذلك بإعداد خطة للتعليم وخطة للقوى العاملة والربط بين الخطتين، بحيث تكون متطلبات التنمية من القوى البشرية هي الموجهة لسياسة التعليم والتدريب وليس العكس.
 - وضع الضوابط لسفر الوفود الرسمية للخارج، بما يضمن ترشيد الإنفاق في هذا المجال.
 - خفض نفقات التمثيل الخارجي بشكل لا يؤدي إلى حدوث أي آثار ضارة، وفي هذا الصدد يمكن الأخذ بنظام السفارات غير المقيمة بالنسبة للدول التي لا توجد معاملات وروابط تقتضي وجود سفارات مقيمة قائمة بذاتها فيها، بحيث يمكن أن يعتمد على السفارات الموجودة في أقرب الدول بتمثيل الدول المعنية لديها، وهذا النظام تأخذ به الكثير من الدول.
 - إتباع السياسات واتخاذ الإجراءات ووضع الضوابط التي تسمح بالقضاء على أوجه الإسراف والتبذير الأخرى.

- فرض رقابة على النفقات العامة: من المعروف أن النفقات العامة تتعلق بالتصرف في مال يخرج من الخزنة العامة، وتكون سلطة التصرف في هذا المال الأفراد لا يملكونه، من ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم على أموالهم الخاصة، ومن هنا تنشأ ضرورة فرض رقابة دقيقة على النفقات العامة لمراعاة الاقتصاد في صرفها وحسن استغلالها، وهناك أنواع عديدة للرقابة على النفقات العامة، رقابة شكلية، رقابة موضوعية، رقابة داخلية ورقابة خارجية، رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.

ولاشك أن إخضاع النفقات العامة لهذه الأنواع العديدة من الرقابة يساعد على ترشيدها، وذلك بالتأكد من صرفها في مجالات المخصصة لها، وفي حدود القوانين واللوائح، والحد من الإسراف والتبذير والاختلاس وما يتبع ذلك من ضرورة معاقبة المخالفين.

4. المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام وأهدافه:

في هذا الفرع سنستعرض أولا المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام، ثانيا أهداف ترشيد الإنفاق العام .

1.4. المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام:

هناك العديد من البنود التي تمسها عملية ترشيد الإنفاق العام نذكرها بإيجاز فيما يلي:

1.1.4. ترشيد الرواتب والأجور: يعتبر بند الرواتب والأجور من البنود التي تأخذ حصة كبيرة من إجمالي النفقات العامة، لذلك فإن عملية ترشيد هذا البند سوف يساهم بصورة كبيرة في تقليص عجز الموازنة العامة للدولة، وترتكز معالجة بند الرواتب والأجور على نقطتين أساسيتين وهما:

- أن مواصلة الدولة بانتهاج سياسة الالتزام بتوظيف الخرجين وهو ما يعرف "بالتوظيف الاجتماعي" بدون حاجة فعلية لذلك سيؤدي إلى ظهور ظواهر سلبية في الاقتصاد كالبطالة المقنعة وتدني إنتاجية العاملين.

- القيام بتخفيض حجم الرواتب والأجور من خلال تجميد الأجور أو القيام بتسريح الموظفين سيتولد عنه آثار سلبية من الجانب الاجتماعي من خلال زيادة معدلات البطالة لكن بالمقابل سيفتح المجال أمام نشاط القطاع الخاص ويقلل من الضغط على الوظائف العمومية.

ويتم ترشيد الإنفاق العام في هذا البند كما يلي:

- إلغاء الوظائف الشاغرة خاصة تلك الوظائف الزائدة عن اللزوم.
- القيام بإعادة توزيع الموظفين والوظائف بين الأجهزة الحكومية والإدارات والأقسام على حسب الحاجة فيها.
- الاستعانة بالآلات والأجهزة الحديثة والتي من شأنها التقليل من عدد العاملين وتكون بديلة لهم وأكثر كفاءة في العمل.

2.1.4. ترشيد النفقات الاستثمارية: تعتبر النفقات العامة الاستثمارية من النفقات التي تلعب دوراً بارزاً في التنمية الاقتصادية خصوصاً عندما يتم توجيهها إلى مجالات البنية التحتية، فكل إجراء لترشيد الإنفاق العام لا يجب أن يؤثر على معدل الإنفاق العام الاستثماري أو على إنتاجيته.

ومن أهم الإجراءات والتدابير المقترحة لعملية الترشيح في هذا البند ما يلي:

- القيام بانجاز المشاريع الرئيسية والهامة جداً وتأجيل انجاز المشاريع الأقل أهمية.
- تقديم الأولوية للمشاريع المنخفضة التكاليف التي تدر عائد مالية.
- القيام بإجراء دراسات دورية للبرامج والمشاريع الحكومية وإعادة النظر فيها على ضوء نتائج الدراسات وتقييمها، وبعد ذلك يتم تخفيض الاعتمادات المالية للمشاريع المنخفضة النفع أو يمكن إلغاؤها عندما لا يكون العائد متناسب مع التكاليف أو عندما تكون كفاءتها الإنتاجية غير عالية لا ترقى للمستوى المقبول.
- تعزيز الرقابة المالية على عمليات الصرف خصوصاً ما يتعلق بالتكاليف والمشتريات.
- الدراسة المعمقة للأساليب المؤدية لوقوع المؤسسات العامة في خسائر كبيرة وانتقال هذه المؤسسات إلى مرحلة الاعتماد على التمويل الذاتي من أجل تجنب هذا المشكل الذي تقع فيه المؤسسات العمومية.
- إيجاد حلول المشكل العمالة الفائضة التي تزيد من أعباء هذه المؤسسات.
- الاعتماد على اليد العاملة المؤهلة التي تكتسب خبرة عالية.

- إعادة النظر في سياسة التسعير التي تنتهجها المؤسسات العامة.

- ترك المجال لهذه المؤسسات بأن تحتفظ بجزء من أرباحها وذلك من أجل القيام بعمليات الإحلال والتجديد والصيانة الضرورية لمواصلة العمل وتطويره.

3.1.4. ترشيد النفقات التشغيلية: من النقاط الأساسية التي يجب الاعتماد عليها في ترشيد النفقات التشغيلية ما يلي:

- الاستغناء عن المباني المؤجرة للأجهزة الحكومية والتي تكون ثانوية وغير هامة بالنسبة للأعمال الأساسية للدولة.
- القيام برفع المدة الزمنية لاستعمال الأجهزة والآلات والأثاث والسيارات لأقصى مدة زمنية ممكنة بواسطة توفير الصيانة اللازمة لها والمحافظة عليها.
- القيام بتخفيض نفقات إقامة المعارض الدولية والمشاركة فيه، ومنه لابد من ترشيد الإنفاق العام في كل هذه الجوانب لتخفيض عجز الموازنة العامة.

5. أهداف ترشيد الإنفاق العام:

يهدف ترشيد الإنفاق العام إلى تحقيق ما يلي:

- رفع كفاءة وفعالية الإنفاق في المجالات التي يخصص لها.
- أن يتم تمويل الإنفاق العام من مصادر وطنية حقيقية.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم و المديونية والمساهمة في تدعيم وإحلال وتحديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكلية للمصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطوير والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.

- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر أشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وآثارها خصوصا وأن كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.
- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى.

6. تدابير و إجراءات ترشيد الإنفاق الحكومي في الجزائر:

تسعى الجزائر إلى القيام بمجموعة من التدابير التي تهدف من خلالها إلى تخفيض العجز في الموازنة الحكومية لتقليص الإنفاق العام أو جمع عائدات ضريبية أكثر أو مزيج من الأمرين وذلك في إطار سياسة ترشيد الإنفاق العام والتي ظهرت للعلن من خلال مراسلة صادرة عن الوزارة الأولى تاريخ 25 ديسمبر 2014 موجهة لأعضاء الحكومة والولاية تتعلق بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، وجاء في مضمونها ما يلي: "... إن مراقبة السوق الدولية للمحروقات تبرز تدهورا ملحوظا للأسعار مع احتمال دوامه، مما قد يترتب عنه تراجع كبير للإيرادات الميزانية مع التأثير المحتمل على التوازنات الداخلية والخارجية، غير إنه من المؤكد أن بلدنا تملك القدرات لمواجهة ذلك والحفاظ على برنامج التنمية المدعم لسياسة الاجتماعية للحكومة...."

1.6. التدابير المتخذة من طرف الدولة في مجال ترشيد النفاق العام:

و تتمثل هذه التدابير في ما يلي:

1.1.6. في مجال نفقات التسيير:

- التحكم في عمليات التوظيف من خلال: تعليق كل توظيف جديد ما عدا في حدود المناصب المالية المتوفر من خلال اللجوء بعد موافقة الوزير الأول، إلى تنظيم المسابقات والاختيارات المتعلقة بذلك، تفضيل اللجوء كلما كان ذلك ممكناً، إلى إعادة نشر المناصب المالية الموجودة

- التحكم في نفقات التسيير المرتبطة بالمناصب الأخرى ولاسيما من خلال: الحد من التنقلات الرسمية إلى الخارج بما يجعلها تقتصر على ضرورة التمثيل القصوى؛ تقليص التكفل بالوفود الأجنبية التي تزور البلاد في إطار الثنائية أو بمناسبة التظاهرات المختلفة؛

- ضرورة الحد من إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بما يجعلها تقتصر فقط على المنشآت الاجتماعية التربوية، مع ترشيد تنظيمها و تسييرها؛

- ضرورة إجراء تقييم لمدى جدوى وديمومة الهيئات و المؤسسات تحت الوصاية

2.1.6. في مجال نفقات التجهيز:

من بين النتائج المترتبة عن انتهاج سياسة ترشيد النفقات وعقلنة النفقات العامة والتي يترتب عنها تقليص في نفقات التجهيز، والتي تمثلت في بعض القرارات الصادرة عن الوزير الأول وهي:

- يجب أن تمنح الأولوية لإتمام المشاريع التي انطلقت في الآجال المحددة وضمن التكاليف المقررة.

- بالنسبة لمشاريع البرنامج الجاري التي لم يتم الإنطلاق فيها، يجب أن تتم من خلال جدولة تسلسلها قصد القيام بعمليات إعادة الهيكلة الضرورية وفق الأولوية حسب الحاجيات المحددة الحقيقية واللازمة و توفير الشروط المسبقة للانطلاق الفعلي فيها، على أن يتم خصوصاً تأجيل المشاريع غير ضرورية.

- يجب أن لا يتم تبليغ رخص البرامج إلا للمشاريع ذات الطابع الاجتماعي وفي حالة ما إذا توفرت لهذه المشاريع شروط الانطلاق فيها (وفرة الوعاء الضريبي تمام الدراسات وتحريه من كل العوائق وإتمام الموافقة عليها، فضلا عن نتائج الإعلان عن المناقصات).
- يتعين أن تستخرج من مجال الميزانية المشاريع ذات الطابع التجاري التي لم يتم الانطلاق فيها، أو المزمع تسجيلها وتوجيهها نحو تحويلها جزئيا أو كليا من السوق المالية وفق حصة تبعية الخدمة العمومية المنوطة بالدولة.
- يجب أن يكتسي اللجوء إلى صبغة التراضي البسيط طابعا استثنائيا طبقا لأحكام قانون الصفقات العمومية وإجباريا في إطار الصفقات العمومية إلى المواد المصنعة.
- ينبغي على أصحاب المشاريع اللجوء تلقائيا وطنيا، وعلى أن تدرج في دفاتر شروط البنود والمعايير ذات الصلة.
- يجب على أصحاب المشاريع الخارجية أن يشاركوا المؤسسات العمومية والخاصة الوطنية في إنجاز المشاريع إلى جانب المؤسسات الخارجية عندما تبين أن اللجوء إلى هذه الأخيرة ضروري.
- السهر على التطبيق الصارم لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المؤرخ في جويلية 1998، الذي يحدد كفاءات تنفيذ نفقات التجهيز للدولة والقيام بتنظيم المشاريع الكبرى أساسا، بأثر رجعي، من أجل قياس نجاعة النفقة العمومية والسماح بتحضير تحسنها من حيث إنجاز المشاريع في المستقبل.
- في مجال تحسين الموارد: ونوجزها على النحو الآتي:
- تضافر كل الجهود بغرض تحسين نسبة تحصيل الجباية العادية ومردودها من خلال التوسيع التدريجي لقاعدة الوعاء الضريبي.
- مضاعفة التدابير الرامية إلى إدماج النشاط الموازي في النشاط الرسمي؛
- تحسين مستوى تحصيل الإيجار والأعباء وغيره من الإتاوات (الكهرباء، ماء)؛
- زيادة البحث عن المحروقات واستغلالها، بما فيها غير التقليدية؛

- في مجال تمويل الاقتصاد:

- تجنيد البنوك والمؤسسات المالية الخاصة للمساهمة أكثر فأكثر في تمويل الاقتصاد وتنفيذ التدابير الضرورية للمزيد من إشراك البنوك والمؤسسات المالية الخاصة في هذا المسعى؛
- العمل تدريجيا على تطوير سوق رؤوس الأموال، تحسبا لجعلها بديلا لميزانية الدولة في تمويل الاقتصاد؛
- تطوير الشبكات البنكية بهدف المزيد من جمع الادخار وتحسين مصرفية الاقتصاد؛
- التعجيل بوتيرة إصلاح القطاع المالي بغية تفعيل و تطوير المؤسسة وتعبئة الادخار المحلي وتمويل الاستثمار الاقتصادي؛

- في مجال التجارة الخارجية:

- العمل بصفة منسقة على تنفيذ التدابير الضرورية لتعزيز مراقبة عمليات التجارة الخارجية، والترتيبات العملية من أجل مكافحة بلا هوادة للتحويلات غير القانونية للعملة الصعبة؛
- توجيه التدابير التحفيزية نحو الاستثمارات التي تحقق معدلات هامة لاندماج الاقتصاد الوطني؛
- تعزيز الترتيبات الوطنية لتقيس مواد الاستهلاك بغية الحد من الاستيراد؛
- تدعيم التدابير الكفيلة بتسهيل وتشجيع التصدير؛
- في مجال تنويع الاقتصاد خارج المحروقات؛
- التعجيل بالإصلاحات في مجال التشجيع على الاستثمار في القطاع و الفروع البديلة للاستيراد و تجميع الموارد الطبيعية؛
- توجيه جهود التحفيز والتمويل نحو القطاعات ذات الأولوية الفلاحة، السياحة الطاقات البديلة، الصناعة، الرقمنة؛
- جعل المساعي التحفيزية في القطاع الصناعي مشروطة بأهداف تحسين الإنتاج و تقليص الاستيراد وترقية التصدير؛

- في مجال المراقبة: من الحتمي أن يتم تعزيز أدوات رقابة الدولة، لاسيما في المجال المالي والضريبي، التجاري والصناعي، حيث تم في هذا الإطار توسيع مجال الرقابة القبلية للمراقب المالي من خلال القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09-05-2010 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية، وكذا في مجال التجارة الخارجية (المراقبة الجمركية، تحويل العملة الصعبة).

أما الإجراءات المطبقة من طرف الحكومة في إطار سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار التدابير السابقة تم اتخاذ الإجراءات التالية:

- الإلغاء التدريجي للنفقات الغير المتكررة عبر تخفيض الاستثمار العمومي؛
 - تقليص الواردات مع فرض رخص الاستيراد على منتجات منها السيارات والاسمنت؛
 - خفض التوظيف في القطاع العام وتفعيل عملية الإحالة على التقاعد بعد سن 60؛
- وفي جانب الإيرادات العامة أقرت موازنة 2016 رفع بعض الرسوم شملت أساسا الرسم على القيمة المضافة على الاستعمالات الكهرباء والمازوت، وفرض حقوق جمركية بـ 15 % على أجهزة الإعلام الآلي المستوردة، وقد انخفضت ميزانية 2016 مقارنة بعام 2015 بنسبة 8,8 % كما انخفض تقدير ميزانية التسيير بنسبة 3.3 % وانخفضت ميزانية التجهيز بنسبة 16 %؛
- وفي سنة 2017 تم زيادة الضرائب حيث تم رفع الضريبة على القيمة المضافة من 17 % إلى 19 % ومن 07 % إلى 9 % بالإضافة إلى زيادة أسعار الوقود، وبلغ أخرى مثل أسعار الأجهزة الكهربائية، وتقليص مناصب الشغل؛

- وجود سياسة احتياطية وهو ما يعرف "بصندوق ضبط الإيرادات" الذي أنشأته الجزائر عام 2000، مع إطلاق طفرة لأسعار النفط، لكن مخارجات هذه الأزمة كانت غير محسوب لها نظرا لخطورة الوضع القائم؛

- وقد ساهمت الإجراءات المتخذة لترشيد الإنفاق الحكومي بغرض علاج العجز في الموازنة العامة في تخفيض حدة هذا العجز، حيث قدر سنة 2017 بـ 1247701 مليون دينار مقابل 2343735 مليون دينار سنة 2016 بينما كان يقدر سنة 2015 بـ 317240 مليون دينار؛

إن هذه الإجراءات الترشيدية التي اتخذتها السلطات الجزائرية في مواجهة الانتكاسة التي عرفت أسعار النفط هي إجراءات ناجحة فقط في المدى القصير، لأن الهوامش الوقائية للمالية العامة لصندوق ضبط الإيرادات الذي نصب في شهر فيفري من سنة 2017 بشكل نهائي مع استمرار انخفاض أسعار النفط، كما أن باقي الإجراءات كخفض العملة، ورفع الضرائب وخفض الإنفاق العام ورفع أسعار الطاقة هي إجراءات لا تحظى بالدعم الشعبي و قد تكون سببا في حدوث حالات من عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي.

7. القانون العضوي 15-18 كآلية لترشيد النفقات:

جاء القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية، كإطار قانوني جديد جاء ليحدث إصلاحاً عميقاً في مجال المالية العمومية بالجزائر، وهو يحدد القواعد والمبادئ التي تنظم إعداد قوانين المالية، تنفيذها، مراقبتها، وتقييمها، حيث يمثل هذا القانون نقلة نوعية مقارنة بالقانون السابق 17-84 لسنة 1984، حيث يستجيب للتطورات الاقتصادية الحديثة، ويعتمد على مبادئ الحوكمة، الشفافية، النجاعة، وترشيد النفقات العمومية، حيث جاء القانون العضوي للأسباب التالية:

- جاء نتيجة للتعديلات الدستورية (2016) التي أكدت على ضرورة تحديث قوانين المالية.

- جاء ليعوض القانون 17-84 الذي لم يعد يستجيب للتطورات الاقتصادية.

- ينسجم مع الإصلاحات الجديدة للمالية العمومية (خاصة بعد 2015 مع أزمة النفط).

- يفتح المجال لتطبيق الإدارة الحديثة للمالية التي تعتمد على النتائج لا على الوسائل فقط.

إذا القانون العضوي 15-18 يعد محطة هامة في تاريخ المالية العمومية في الجزائر، فهو لم يقتصر على تغيير بعض المواد الشكلية، بل أسس لرؤية جديدة في تسيير المال العام، قائمة على الكفاءة، الشفافية، والاستشراف. نجاحه مرتبط بمدى تطبيقه الفعلي على أرض الواقع، وتوافر الكفاءات الإدارية والرقابية القادرة على تفعيل مبادئه.

1.6. خلفية صدور القانون العضوي 15-18:

- صدر القانون في سياق إصلاحات مالية واسعة تبنتها الدولة الجزائرية لمواكبة التحديات الاقتصادية (انخفاض أسعار النفط، عجز الميزانية، الحاجة لترشيد النفقات).

- تم إصداره تطبيقاً لأحكام الدستور الجزائري التي تنص على أن القوانين العضوية تحدد المبادئ الأساسية لتنظيم المالية العمومية.

- هدفه تحديث المنظومة المالية لتتلاءم مع المعايير الدولية (خصوصاً إصلاحات GFP: Gestion des Finances Publiques).

2.6. الأهداف الأساسية للقانون العضوي 15-18:

القانون 15-18 يسعى إلى:

- تعزيز الشفافية في إعداد وتنفيذ قوانين المالية.
- تحسين حكام المالية العمومية عبر أدوات جديدة للتسيير.
- ترشيد النفقات العمومية وضبط الأولويات.
- الانتقال إلى ميزانية مبنية على الأهداف (Budget par Objectifs) بدل الميزانية التقليدية.
- تحسين فعالية الرقابة على الأموال العمومية.
- تقوية العلاقة بين الحكومة والبرلمان عبر تقارير دورية ومؤشرات أداء.

3.6. محاور القانون العضوي 15-18:

القانون يحتوي على مجموعة من الأبواب والفصول، ومن أهم ما جاء فيه:

- إعداد قوانين المالية: يحدد القواعد الخاصة بتقدير الإيرادات وضبط النفقات.

- أنواع قوانين المالية:

* قانون المالية للسنة (Loi de Finances Initiale).

* قوانين المالية التكميلية (Loi de Finances Complémentaire).

* قوانين تسوية الميزانية (Loi de Règlement Budgétaire).

- مبدأ سنوية الميزانية مع إمكانية برجة ثلاثية السنوات (ميزانية متوسطة المدى).

- الميزانية حسب الأهداف والبرامج بدل الميزانية حسب الوسائل.
- إدماج أدوات جديدة للرقابة: مؤشرات النجاعة، تقارير الأداء، المحاسبة التحليلية.
- إلزام الحكومة بتقديم تقارير مالية وبرمجية أكثر تفصيلاً أمام البرلمان.
- ينظم إعداد قانون المالية السنوي، القوانين التصحيحية، وقانون تسوية الميزانية.
- يُدخل مبدأ البرمجة متوسطة المدى (ثلاث سنوات) لتوقع الإيرادات والنفقات.
- يؤكد على الانتقال إلى الميزانية حسب الأهداف والبرامج بدل الوسائل.

4.6. الأهمية والآثار:

- إعادة هيكلة الميزانية العامة للدولة.
- تعزيز الرقابة البرلمانية عبر مؤشرات الأداء والتقارير.
- ترشيد النفقات العمومية وضمان الفعالية الاقتصادية، والحد من التبذير والفساد.
- دعم الاستقرار المالي على المدى المتوسط والبعيد.
- يعزز الشفافية والمساءلة أمام البرلمان والرأي العام.
- يواكب المعايير الدولية لإدارة المال العام.
- يعزز توقعات الميزانية على المدى المتوسط.
- يقوي أدوات الرقابة المالية (البرلمان، مجلس المحاسبة، المجتمع المدني).

5.6. تحديات تطبيق القانون العضوي 15-18:

القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر جاء بإصلاحات عميقة، لكن تطبيقه على أرض الواقع واجه مجموعة من التحديات والصعوبات التي أبرزتها الدراسات والبحوث الأكاديمية. أذكر لك أهمها مفصلة:

1.5.6. تحديات المؤسسة والإدارية:

- ضعف التنسيق بين مختلف الهيئات (وزارة المالية، الخزينة، الإدارات القطاعية) مما يعيق انسجام تنفيذ أحكام القانون.
- البيروقراطية الإدارية وعدم مرونة الهياكل المالية في التكيف مع متطلبات الإصلاح.
- نقص الإرادة السياسية الكاملة أحياناً لتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة على أرض الواقع.

2.5.6. تحديات تقنية ومحاسبية:

- الانتقال من المحاسبة النقدية (الصندوقية) إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق (محاسبة الذمة) يتطلب أنظمة معلوماتية حديثة وقاعدة بيانات مالية موحدة، وهو ما لم يتحقق بعد بشكل كامل.
- ضعف الرقمنة في العديد من القطاعات يجعل جمع البيانات المالية وتحليلها صعباً.
- غياب معايير محاسبية واضحة ومتوافقة مع المعايير الدولية (IPSAS) في بعض المجالات.

3.5.6. تحديات بشرية وتكوينية:

- قلة الكفاءات المؤهلة في مجال إعداد الميزانيات على أساس البرامج والأهداف.
- الحاجة إلى تكوين مستمر للموظفين والإطارات في تقنيات الميزانية الجديدة (البرمجة، مؤشرات الأداء، المحاسبة التحليلية).

- مقاومة بعض الإطارات للتغيير خوفاً من فقدان الامتيازات أو زيادة المسؤوليات.

4.5.6. تحديات مالية واقتصادية:

- التبعية المفرطة للمحروقات في تمويل الميزانية تجعل تطبيق القانون صعباً عند حدوث صدمات في أسعار النفط.
- عجز الميزانية المزمّن يحدّ من قدرة الدولة على تطبيق البرامج كما صُمّمت.

- غياب موارد بديلة قوية (ضعف الجباية العادية والجباية المحلية).

5.5.6. تحديات رقابية وتشريعية:

- ضعف دور البرلمان في تقييم الأداء الفعلي بسبب نقص الكفاءات التقنية في اللجان المالية.
- محدودية قدرات مجلس المحاسبة في الرقابة الشاملة نتيجة تراكم الملفات.
- غياب ثقافة تقييم السياسات العمومية في الممارسة، مما يجعل تقارير الأداء شكلية أكثر من كونها أداة إصلاح.

6.5.6. سلبات عملية مرتبطة بالقانون نفسه:

- بعض مواد القانون غامضة أو عامة جدًا، ما يصعب التطبيق العملي ويترك مجالًا لاجتهادات متباينة.
 - إكراهات زمنية في إعداد قوانين المالية السنوية قد تؤدي إلى ضعف جودة الدراسات والبرامج.
 - تطبيق مبدأ الميزانية حسب الأهداف يحتاج وقتًا طويلًا، ما يجعل النتائج بطيئة الظهور.
- رغم أن القانون العضوي 15-18 خطوة إصلاحية مهمة، إلا أن تطبيقه في الجزائر ما زال يواجه تحديات هيكلية (بيروقراطية وضعف التنسيق)، تقنية (أنظمة معلوماتية)، بشرية (نقص الكفاءات)، واقتصادية (اعتماد مفرط على المحروقات). تجاوز هذه الصعوبات يتطلب إرادة سياسية، إصلاح إداري شامل، ورقمنة شاملة للمالية العمومية.

ثانيا: التخلص من الضريبة

يقصد بالتخلص من الضريبة أن يتمكن الملزم قانونا بأدائها من عدم دفعها، ويكون ذلك بطريقتين: إما بتجنب الضريبة أو التهرب من الضريبة، ونبين فيما يلي كلا الطريقتين:

1. تجنب الضريبة: وتعني هذه الوسيلة أن الممول لا يرتكب مخالفة لقوانين فرض الضرائب، فالممول قد يتجنب الضريبة عن طريق الممول عن شراء السلعة التي تفرض عليها ضريبة مرتفعة وهو تجنب ضريبة غير مباشرة، أو انصراف الممول عن ممارسة نشاط معين لأن الضريبة على دخل هذا النشاط أكثر من الضريبة على دخل آخر، وقد يكون هذا التجنب الذي يقوم به الممول مقصودا من المشرع، فإذا ما تجنب الأفراد ممارسة نشاط معين أو شراء سلع معينة،

فإن المشرع الضريبي يكون قد نجح فيما إرادة من تقليل استهلاك الأفراد من سلعة معينة، أو توجيه نشاط الأفراد إلى فروع معينة من الإنتاج.

كذلك قد يستطيع الأفراد تجنب الضريبة وذلك عن طريق استغلال الممول للثغرات القائمة في صياغة النص القانوني، وذلك كما لو لم يخضع المشرع الهبات لضريبة ما، فإن الأفراد يلجئون حال حياتهم إلى طريقة الهبة حتى يتخلصون من ضريبة التركات.

2. التهرب غير المشروع (الغش الضريبي أو التهرب من الضريبة): هو تقرب مقصود من طرف المكلفين، ويعني إفلات الممول من الضريبة المفروضة عليه، وذلك عن طريق الغش ومخالفة القانون، ويكون عن طريق الامتناع عن تقديم أي تصريح بالأرباح، أو تقديم تصريح ناقص أو كاذب، أو إعداد سجلات وقيود مزيفة، أو الاستعانة ببعض القوانين التي تمنع الدوائر المالية الإطلاع على حقيقة الأرباح لإخفاء قسم منها ومن أنواع التهرب الضريبي ما يلي:

1.2. التهرب المحلي: هذا النوع يحدث في نطاق حدود الدولة الموجودة بها بحيث تكون أفعال التزوير التي يقوم بها المكلف لا تتعدى هذه الحدود.

2.2. التهرب الدولي: وهذه الصورة من صور التهرب إذ يتمثل في العمل على التخلص من دفع الضريبة في بلدها عن طريق التهرب غير القانوني للمداخيل والأرباح التي من المفروض أن تخضع لضريبة البلد التي حققت فيه فعلا إلى بلد آخر يتميز بضغطه الجبائي (المنخفض).

3.2. التهرب الضريبي التقليدي: وهو كل ما يتعلق بتقليص الدخل بجميع أشكاله، أو ما يتعلق بالأخطاء الوظيفية في كتابة الوثائق، ويأخذ عدة صور هي:

- **الخطأ الموجود في التصريح الضريبي:** وهي تأخذ أشكال مختلفة حسب نتائج المراقبة الجبائية وهي: - أخطاء في عملية التصريح بالوجود - أخطاء في التصريح عند التوقف عن النشاط - أخطاء في التصريح بالوجود في العمليات الخاضعة للضريبة.

- **التهرب أو التحايل المادي و المحاسبي:** كسعي المكلفون و الممولين إلى التحايل وعدم الالتزام بالقوانين الضريبية أمام الإدارة الضريبية، و عدم تسجيل رقم الأعمال، كما أن العمليات التجارية غير المفوترة تنقص من الحصيلة المالية

و بالتالي نقص الوعاء الضريبي الخاضع للضريبة كما أن هناك بعض الممولين الذين يسجلون مصاريفهم الخاصة في الحساب الخاص بالمصاريف في حمل الإدارة و الخزينة العمومية عبء مصروفه الشخصي.

وتمكن هذه التحايل في الجوانب التالية:

- أخطاء ذات طابع محاسبي: أخطاء أو التحايل في الوثائق المحاسبية المطلوبة من الإدارة و تأخذ الأشكال التالية: "أخطاء في عملية مسك دفاتر خاصة سواء في عملية البيع أو الشراء- أخطاء في الأقفال الشهري عند البيع أو الشراء- أخطاء في عملية ترقيم المشروعات- نقص أو فراغ تشريعي في عملية الفوترة".

وهذا نتيجة نقص المراقبة الإدارية في عملية الفواتير ويمكن هذا النقص في: "خطأ في التعيين على الفواتير- خطأ في الوظيفة الحقيقية وراء وضعية جبائية قانونية معفية من الضريبة أو موضوعة تحت اسم آخر.

4.2. التهرب الضريبي الحديث: ويتجلى في عملية التدقيق والتحقيق التي تجري من طرف المحققين أثناء عملية المراقبة أي الكتابات والتسجيلات المحاسبية يجب أن تكون مبررة بوثائق محاسبية، والمتهربين يركزون على هذه النقطة إذ يعتمدون في تهربهم على العمليات الصورية المفتوحة، وهي تعتمد على الكتابات غير الصحيحة والمستخرجة من طرف مؤسسات مخادعة هذه العملية تسمح بالمتهربين بالامتياز أو احد التخفيضات الرسمية على العمليات التي لم يقوم أبدا بواسطة فواتير ثمنها غير حقيقي.

5.2. التهرب الضريبي البسيط: يتوفر على عنصر القصد للتملص الإداري من الضريبة، و هو كل فعل يترتب عنه تفادي دفع الضريبة.

6.2. التهرب الضريبي المركب: هو مرادف لعبارة الطرق التدليسية، أي ذلك النوع الذي يتبع طرق تدليسية لتجسيد إرادة الضريبة ويتهم الممول بإتباعه لهذه الطريقة ليس فقط بالاحتيال، و لكن بمحو الآثار و إخفاء الحقيقة و كذا الوقوع في ملجأ من المراقبة المحتملة و هذه حالة الممول الذي يقدم للإدارة الضريبية محاسبة مزيفة و فواتير كاذبة، و يتطلب الكشف عن التهرب الضريبي ببذل مجهود معتبر و يتم ذلك بواسطة الاتصال بين أجهزة الدول و تناسق جهودها، و تبقى رغم ذلك إمكانية عدم كشفه إرادة من الناحية المالية.

3. كيفية قياس التهرب الضريبي:

إن عملية حساب و قياس التهرب الضريبي بالأرقام و بشكل دقيق تعتبر مستحيلة و صعبة التحقيق من الناحية العملية، و يرجع ذلك إلى طبيعة التهرب الضريبي السرية، فقد ارتكزت معظم عمليات التقدير على الآثار التي تخلفها التهرب الضريبي و النتائج المترتبة عليه، و يمكن حصر هذه الطرق و الكيفيات بما يلي:

1.3. القياس عن طريق قدرة الأداء الجبائية:

نستطيع تعريف قدرة الأداء الجبائية على أنها مجموع الإيرادات التي يتم تحصيلها من الممولين، التابعين للدولة، و يمكن التمييز بين قدرة الأداء الجبائية الحقيقية و قدرة الأداء الجبائية النظرية فقدرة الأداء النظرية هي مجموعة الإيرادات التي تحصلها إدارة الضرائب إذا دفع كل المكلفين الضرائب المستحقة عليهم، أما قدرة الأداء الجبائية الحقيقية و تسمى أيضا الفعلية، فهي قيمة مجموعة الإيرادات التي يتم تحصيلها من طرف السلطات المختصة فعلا، و بذلك تستطيع استعمال قدرة الأداء الجبائية في تقدير التهرب الضريبي، أي قيمة الضرائب التي تدفع وذلك طريق الفرق قدرة الأداء الجبائية النظرية و قدرة الأداء الجبائية الحقيقية، غير أن لهذه الطريقة عيوب تتمثل في ما يلي:

— تفترض هذه الطريقة إن تقدير الأداء الجبائية صحيح و هي لا تأخذ بعين الاعتبار أيضا الخسائر الناجمة عن نفقات تحميل الضرائب فالأمر هنا لا يتعلق بالمكلفين فقط بل عوامل أخرى كإعدام الكفاءات في الإدارة الضريبية أو عدم فعالية النظام الضريبي.

2.3. القياس عن طريق نسبة الضريبة الثانية:

بالنسبة لهذه الطريقة فإننا نختار سنة الأساس التي يكون فيها التهرب الضريبي للسنة المراد دراستها أو حساب التهرب الضريبي هو الفرق بين مقدار الضريبة للناتج المحلي في سنة الأساس مقارنة بالناتج المحلي في السنة المراد دراستها، و من عيوب هذه الطريقة أنها تقوم على فرضية أن الناتج المحلي الثابت و مرونة الضريبة تساوي واحد، أي أن هناك علاقة تناسب بين الضريبة و الدخل الوطني الخام يتبعه نفس التغيير في الضريبة، كما أن هذه الطريقة تبين درجة انحطاط الأوضاع الضريبية وتدهور إدارة الضرائب لعدم قياس الأعوان في التحصيل المراقبة والتحقيق.

3.3. القياس عن طريق التحقيق والمراقبة الجبائية:

إن هذا المنهج المتبع في تقدير التهرب الضريبي يعتبر أكثر استعمالاً في الجزائر، وهو يمثل أساساً في إيجاد الفرق بين الدخل الحقيقي بممول و الدخل المصرح به و ذلك بالمراقبة، و التحقيق في صحة التصريحات الجبائية، يستطيع تعداد أنواع التحقيقات الضريبية و هي التحقيق في المحاسبة و التحقيق المعمق، فالنسبة للتحقيق في المحاسبة فعلى مجموع عمليات المراقبة التي تخص التسجيلات المحاسبية و مقارنتها معاً بالتصريحات الجبائية للتأكد من صحتها و مصداقيتها، و في هذا الإطار يقوم الأعوان المحققون بتعديل التصريحات بمختلف الوسائل لعل أهمها هو الإطلاع و طلب التوضيحات و يحسب الغش الجبائي بتقدير الفرق بين المعدل و المبلغ المصرح.

أما التحقيق المعمق في مجموع العمليات التي تهدف إلى مراقبة التصريحات للدخل والتأكد من انسجامها مع وضعية الممول وكذا نمط المعيشة أي مراقبة الظاهرة الخارجية والتحقيق بمقارنة الموجودات المتوفرة أي الموجودة عند الممول والموجودات المستعملة أي النفقات التي تحملها الممول ومنه التهرب الضريبي يمثل الفرق بين القيمتين.

4.3. القياس عن طريق الإعفاءات الجبائية

يقاس التهرب الضريبي عن طريق نظام الإعفاءات الجبائية اعتماداً على التصريحات المقدمة لمصلحة الضرائب، فتقوم السلطات المعنية بمنح الإعفاءات الضريبية من التعرض للغرامات، من أجل تشجيع الممولين للتصريح بدخولهم الحقيقية أي أن المكلفين يقدمون بالتصريح بدخولهم وأرباحهم الحقيقية مقابل إعفائهم من الغرامات والعقوبات الجبائية، وتطبق نسب ضريبية ضعيفة وبمقارنة هذه التصريحات المقدمة لإدارة الضرائب خلال مدة العفو مع التصريحات المقدمة قبل تطبيق نظام العفو وتستطيع حساب التهرب الضريبي والذي يساوي قيمة الفرق بينهم، غير أن هدف الطريقة هي الأخرى عيوب إذ أن بعض الممولون يفضلون عدم التصريح بدخولهم الحقيقية رغم الإعفاءات الممنوحة لهم، أي أن هذه الإعفاءات عادة تكون استثنائية ومؤقتة، واستعمال هذه الطريقة يتطلب جهود أكبر لتحسين عملية التحصيل وهذا لا يكون في متناول جميع الدول وخاصة الدول السائرة في طريق النمو.

4. أساليب التهرب الضريبي:

إن الأساليب التي سيسلكها المكلف من أجل الوصول إلى الغاية المرجوة وذلك بالإفلات من التزاماته الجبائية، وذلك عن طريق العمليات الحسابية التي تعتبر نظام قياس واتصال بين المكلف والإدارة الجبائية، حيث يمكنه مثلاً التخفيض

من قيمة الإيرادات أو التضخيم في قيمة النفقات عن طريق تسجيل نفقات وهمية، كما يمكن أن يأخذ التهرب الضريبي أسلوب آخر وذلك يخلق وضعية قانونية مخالفة تماماً للوضعية القانونية الحقيقية، وهذه الطريقة تسمى بالتهرب عن طريق عملية مادية أو عن طريق عمليات قانونية.

1.4. التحايل المحاسبي: تعددت طرق التهرب الضريبي التي تمتد من التخفيض من مبالغ المبيعات أو استيراد بدون تصريح إلى إهمال تسجيل الإيرادات محاسبياً، وأحياناً التخفيض من قيمتها مروراً بتخفيض الأعباء القابلة للخصم، وهذا ناتج بطبيعة الحال في التعمد المقصود من المكلف، وهنا نستخلص أن طرق التحايل المحاسبي تنقسم على قسمين للتخفيض من قيمة الإيرادات والتضخيم من قيمة الإيرادات.

2.4. التخفيض من قيمة الإيرادات: تعتبر هذه الطريقة من الوجه الأكثر شيوعاً لممارسة هذا النوع من المخالفات التي يعتمد من خلالها المكلف من أجل تخفيض وتقليص الوعاء الضريبي، وتفادي الإقرار والتصريح على جزء كبير من الإيرادات التي تدخل في حساب الربح الخاضع للاقتطاع وهي طريقة تقتصر على من يمتلكون سجلات محاسبية، الشيء الذي يحرم خزينة الدولة من موارد هامة، وقد يلجأ المكلف إلى تخفيض الإيرادات الناتجة عن المبيعات، وذلك عن طريق تخفيض سعر المبيعات من السلع والخدمات وهذه الطريقة يلجأ إليها مستوردو السلع، كما أن المتهرب من الضريبة يقوم أيضاً بتنظيم عمليات استيراد بأسماء أشخاص لا علاقة لهم بالتجارة قد يكونوا موتى أو مجانين وفي النهاية لا تحصل الدول على الضريبة الناتجة عن رقم الأعمال، كما نجد بعض المصانع الصغيرة ورشات صناعية ومكاتب خدمات ومحلات تجارية مختلفة تعمل بدون سجل تجاري وهي تعد بالآلاف عبر التراب الوطني.

3.4. التضخيم من النفقات: من أبرز مظاهر التهرب وأكثرها شيوعاً تلك التي تجسّد في تخفيض من قاعدة الاقتطاع من مبالغ الأرباح من رقم الأعمال أو الزيادة والتضخيم من تكاليف ونفقات الخصم، وباعتبار أن الجهاز الجبائي الجزائري يعتمد أساساً على نظام التصريح والإقرار الإداري للمكلفين في تحديد الوعاء الضريبي، وفي هذا الإطار رخص القانون حق الخصم لبعض الأعباء والتكاليف في نطاق نشاط المكلف وهذا وفقاً لشروط محدودة وهي:

- أن تكون هذه الأعباء لها علاقة مباشرة بالمؤسسات.

- أن تكون هذه الأعباء موظفة لصالح نشاط المؤسسة وأن تتعلق بالسير العادي لها.

- أن تكون هذه الأعباء مرفقة بمبررات و وثائق رسمية و أن تتصل بأعباء فعلية.

- أن تعمل على تخفيض الأصول الصافية للمؤسسة.

غير أن المكلف في غالب الأحيان لا يراعي هذه الشروط حيث يسعى دوما إلى التخفيض من الربح الخاضع للضريبة، وذلك عن طريق التضخيم من قيمة التكاليف و الأعباء فعملية التضخيم هذه تمكن أساسا في ملفات المستخدمين ووظائف وهمية، و تسجيل نفقات عامة غير مبررة و كذا الحساب الخاطيء للإهتلاكات وأهم أشكال التحايل المحاسبي الذي يقوم بين المكلف من اجل التهرب من التزاماته الجبائية و التي تتمثل في التضخيم من قيمة النفقات و استعمال أساليب عديدة منها:

- استعمال مستخدمين وهميين.

- نفقات و مصاريف غير مبررة.

- أسلوب تقنيات الامتلاك.

أ- استعمال مستخدمين وهميين: و يمثل الأسلوب في التسجيل لأجور و مرتبات متعلقة بعمال و مستخدمين وهميين لا وجود لهم على أرض الواقع غير أنهم يحوزون على وثائق محاسبية و إدارية رسمية، تخلو من كل شك، و بتضخيم هذه الأجور و الرواتب التي تسمح في النهاية بتخفيض الربح الحقيقي من طرف المؤسسة الخاضعة للضريبة و في هذه الحالة قد يتم تسجيل هذه الأجور بشكل مفرط للأشخاص سواء يؤدون أعمال قانونية أو لا وجود لأي عمل يقومون به لصالح المؤسسة.

ب- نفقات و مصاريف غير مبررة: عند كل تخفيض يكتشف بان كل النفقات المصرح لدى الإدارة الجبائية مبالغ فيها و أنها غير مبررة أو لا وجود لأي علاقة لها بنشاط المؤسسة، و التي تؤدي بالضرورة إلى التضخيم التكاليف و الأعباء المراد خصمها من الربح الخاضع للاقتطاع الضريبي و من بين هذه الحالات تذكر على سبيل المثال المبالغة و الإفراط في التسجيل المكافئات يمنح التشريع الجبائي للمكلف حق الخصم من ربحه الخاضع للضريبة، وفق ما حدده القانون مثل المبالغ للإشهار و الصيانة، و غالبا ما يستعمل المكلف هذا الحق الذي اقره له القانون بتضخيم هذه المصاريف على درجة المبالغة فيها، كأن يخصص مكافئات عالية تفوق تلك التيمن المفروض عليه أن يقدمها المستخدمين.

ج- هناك العديد من المكلفين الذين يسجلون الأعباء العامة الخارجة عن نطاق الاستغلال في حساب الأعباء العامة كالنفقات العامة، أو مصاريف متعلقة بالشؤون المستحقة لممتلكي أو مسيري المؤسسة، والهدف تخفيضها على أساس أنها مصاريف متعلقة بالاستغلال ومثال ذلك شراء مستلزمات خاصة كالأثاث و تسجيلها في مشتريات الشركة أو تكاليف هاتف الإقامة الشخصية للمسير.

5. وسائل مكافحة التهرب الضريبي:

تقرر أغلب الدول جزاءات قانونية على الممول الذي يضمن إقراره الضريبي بيانات تخالف الحقيقة أو يقدم بيانات مزورة.

- تحصيل الضريبة من المنبع، وذلك بحجز مبلغ الضريبة من الدين المستحق عليه للممول، عند سداد هذا الدين وتوريده للسلطات الضريبية، وفي حالة امتناعه عن عمل ذلك توقع عليه عقوبات ينص عليها القانون.
- حق الاضطلاع من طرف الإدارة الضريبية على دفاتر الممول ومستنداته حتى لا يستطيع الممول إخفاء الوعاء الضريبي.
- الإبلاغ عن المتهربين، حيث تشجع الدولة عادة الأشخاص على التبليغ عن المتهربين من دفع الضريبة، وذلك بدفع مكافآت تشجيعية للمبلغين.

6. أسباب التهرب الضريبي:

1.6. الأسباب العامة:

- تعقيد القوانين الضريبية وصعوبة الفهم: يزيد ذلك من الفرص لاستغلال الثغرات أو ارتكاب أخطاء تعرّض صاحبها للعقوبة.
- معدلات ضريبية مرتفعة أو نظام جبائي غير عادل: تدفع بعض دافعي الضرائب للبحث عن سبل لتقليل العبء الضريبي.
- ضعف قدرات الإدارة الضريبية (تقنية وبشرية): يؤدي إلى تدني تكافؤ فرص الاكتشاف والملاحقة.
- وجود اقتصاد مواز/غير رسمي كبير: الأنشطة غير المسجلة أو النقدية تُسهّل التهرب.

- ثقافة ضريبية منخفضة وضعف الثقة بالمؤسسات: المواطنون أقل استعدادًا للالتزام إذا شعروا أن الضرائب تُدار بغير عدل.

2.6. أسباب خاصة بالجزائر:

- الاعتماد التاريخي على موارد المحروقات: الاعتماد على إيرادات النفط والغاز قلل ضغط تطوير قاعدة ضريبية داخلية قوية، مما سمح بضعف آليات تحصيل الضريبة ومرونة كبيرة في السياسات الضريبية. هذا ينعكس في ضعف الجباية على الأنشطة الاقتصادية الأخرى.
- اقتصاد موازٍ واسع الحجم: وجود أنشطة غير مسجلة (التجارة الصغيرة، البناء غير الرسمي، خدمات نقدية) يُسهّل التهرب.
- وضع إداري وتقني متباين بين الولايات والإدارات: تفاوت قدرات مصالح الضرائب المحلية يؤثر في فعالية الرقابة والتدقيق.
- تعقيد النظام الضريبي وتعدد التصنيفات: إذ يعتبر تعقيدات القوانين والإعفاءات/الحوافز المتعددة تفتح مجالات للتلاعب أو سوء الاستغلال.

7. الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتهرب الضريبي في الجزائر:

- يؤدي التهرب الضريبي إلى انخفاض الإيرادات العمومية، إذ تحرم الخزينة من موارد ضرورية لتمويل الخدمات العامة، مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية. وتشير بعض التقديرات الأكاديمية إلى أن حجم الخسائر الضريبية في الجزائر يعادل عدة نقاط من الناتج المحلي الإجمالي سنويًا.
- يسبب زيادة في عجز الميزانية العامة، لأن انخفاض الإيرادات يجبر الدولة على اللجوء إلى الاقتراض الداخلي أو الخارجي لتغطية النفقات، مما يؤدي إلى ارتفاع الدين العمومي.
- يُحدث اختلالاً في المنافسة الاقتصادية، حيث تتحمل المؤسسات الملتزمة ضريبياً تكاليف أكبر من تلك التي تتهرب من دفع الضرائب، وهو ما يؤدي إلى منافسة غير عادلة داخل السوق.
- يساهم التهرب في توسيع الاقتصاد الموازي، إذ يشجع الأفراد على ممارسة أنشطة غير مسجلة لتفادي الضرائب، مما يصعب مراقبة الدورة الاقتصادية ويقلل فعالية السياسات المالية.

- يؤدي إلى ضعف الثقة بين المواطن والدولة، لأن رؤية بعض الفاعلين الاقتصاديين يتهربون من الضرائب دون عقوبات تقلل من الإحساس بالعدالة الجبائية، وتؤثر سلباً على الالتزام الطوعي.

- يتسبب في إضعاف العدالة الاجتماعية، لأن الضرائب تُعد أداة لإعادة توزيع الثروة، والتهرب يجعل العبء الضريبي يتركز على فئات محددة، مما يزيد الفوارق الاجتماعية.

8. معالجة التهرب الضريبي في الجزائر:

هناك العديد من الإجراءات التي يمكن أن تعتمد عليها السلطات الضريبية الجزائرية للتقليل ومعالجة التهرب الضريبي ومن هذه الإجراءات نجد ما يلي:

1.8. إجراءات فنية وإدارية (قابلة للتطبيق السريع والمتوسط الأمد)

- رقمنة وملاءمة بيانات الإدارة الضريبية (**e-filing / e-fiscality** / قاعدة بيانات مركزية): حيث يسهل الربط الإلكتروني بين سجلات الشركات، البنوك، الجمارك، وسجلات الرواتب. هذا يرفع قدرة اكتشاف التباينات ويخفض التهرب. الحكومة الجزائرية تتبع خطوات في هذا الاتجاه كجزء من عصنة الإدارة الجبائية.
- نظام رقابة موجهة حسب المخاطر (**risk-based audits**): بناء ملفات مخاطر للقطاعات والشركات الأكثر احتمالاً للتهرب وتركيز عمليات التدقيق عليها (أثر إيجابي موثق في تجارب البنك الدولي).
- تبسيط الإجراءات الضريبية وتحسين خدمات الامتثال الطوعي: انخفاض التكاليف الإدارية للمكلفين يزيد من الامتثال الطوعي (نظام تعريف بسيط، نماذج إلكترونية، هيئة مساعدة للمكلفين). دراسات تُظهر أن تبسيط الإجراءات يزيد الامتثال.

2.8. إجراءات تشريعية وقانونية:

- مراجعة التشريع لسد الثغرات (تشريع تنظيمي، قواعد نقل الأسعار المنخفضة، إلخ): إدخال نصوص واضحة ضد المعاملات الوهمية والالتفافات، وتحديث قوانين الضريبة لتشمل قواعد حديثة للربح المحوّل.
- تشديد العقوبات مع ضمان إجراءات عادلة: التوازن بين الردع وإعطاء الفرصة للالتزام التصحيحي (مثل برامج التصحيح الطوعي بشروط). الأبحاث المحلية تناقش ضرورة وجود عقوبات رادعة مصحوبة بإجراءات تسهيلية للإصلاح.

3.8. إجراءات مؤسسية وحوكمة:

- تقوية استقلال وكفاءة مصالح الضرائب (تكوين، موارد بشرية، نظم معلوماتية): تطوير الكفاءات في المحاسبة الضريبية، التحليل الضريبي، وتطبيق أنظمة المعلومات المالية.
- تحسين الشفافية ومحاربة الفساد: نشر القوائم الإحصائية للامتثال، تقارير الأداء، وقنوات تقديم الشكاوى؛ ما يعزز الثقة ويشجع الالتزام.

4.8. التعاون الدولي (ضروري لحالات التهرب العابرة للحدود):

- تبادل المعلومات الضريبية أوتوماتيكياً (AEOI / Automatic Exchange) ومعاهدات تبادل المعلومات: الانضمام إلى آليات متعددة الأطراف لتبادل المعلومات الضريبية يساعد في محاصرة استخدام الملاذات الضريبية والشركات الوهمية. الجزائر انضمت مؤخراً إلى أدوات تعاون دولية ضد التهرب.
- ملاحقة الشركات متعددة الجنسيات (BEPS / قواعد نقل الأسعار): تطبيق قواعد عالمية لمنع تهريب الأرباح وتحسين الضريبة على الشركات العاملة عبر الحدود.

9. التحديات التي تواجه الجزائر في مكافحة التهرب الضريبي:

من أبرز التحديات التي تواجه الجزائر في مكافحة هذه الظاهرة ما يلي:

- تعقيد النظام الجبائي وتعدد القوانين، إذ إن كثرة النصوص وتغيرها المتكرر يفتح المجال أمام سوء الفهم واستغلال الثغرات القانونية.
- ضعف الرقمنة في الإدارة الضريبية، فبالرغم من جهود وزارة المالية في “عصرنة الجباية”، ما تزال بعض الإدارات تعمل بأساليب تقليدية يصعب معها الكشف عن حالات التهرب.
- نقص التنسيق بين الهيئات الرقابية مثل الضرائب والجمارك والبنوك، مما يحد من فعالية تبادل المعلومات.
- اتساع حجم الاقتصاد غير الرسمي، الذي يشمل أنشطة تجارية وخدمية لا تخضع للرقابة الضريبية، ويشكل نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي.
- ضعف الثقافة الضريبية لدى المواطنين، إذ ينظر كثيرون إلى الضريبة على أنها عبء لا ينعكس في خدمات ملموسة، مما يقلل من الامتثال الطوعي.

- محدودية الكفاءات البشرية المتخصصة في مجالات التدقيق والمراقبة، وهو ما يؤثر على فعالية الإدارة الجبائية.
- تأخر الجزائر في تطبيق التعاون الدولي الضريبي، وضعف مشاركتها في آليات تبادل المعلومات المالية، مما يصعب الكشف عن التهرب عبر الحدود.

10. خطة عمل مقترحة عملية للجزائر للحد من التهرب الضريبي (خطوات قابلة للتنفيذ):

- إطلاق برنامج رقمنة شامل لربط قواعد بيانات الضرائب، الجمارك، السجل التجاري والبنوك (مرحلة 1-2 سنوات).
- تبني منهجية تدقيق مبنية على المخاطر وتركيز التدقيق على قطاعات محددة (التجزئة الكبرى، البناء، المقاولات الصغيرة) خلال 12 شهراً.
- برنامج تأهيل موظفي الإدارة الضريبية (التكوين التقني في transfer pricing، forensics accounting)
- مراجعة قانونية شاملة لسد الثغرات (تسقيف الإعفاءات، توحيد النصوص المتضاربة) خلال 1-2 سنة بالتوازي مع تحسين آليات الإنفاذ.
- برامج تحفيز للالتزام الطوعي (تصحيحات ضريبية بشروط) لالتقاط متخلفين مرحلياً.
- تعزيز التعاون الدولي وتفعيل اتفاقيات تبادل المعلومات لملاحقة التهرب عبر الحدود.

إذا من خلال ما سبق نلاحظ أن التهرب الضريبي من أبرز التحديات التي تواجه النظام الجبائي في الجزائر لما له من آثار سلبية على تمويل الميزانية العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية. فهو لا يقتصر على خسارة موارد مالية فحسب، بل يضعف كذلك ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة وبشوّه مبدأ المساواة أمام الضريبة، ومن ثم فإن الحدّ من هذه الظاهرة يتطلّب إصلاحاً شاملاً يشمل تبسيط التشريعات الجبائية، وتكثيف الرقابة، وتطوير الإدارة الضريبية بالوسائل الرقمية الحديثة، إلى جانب تعزيز الوعي الضريبي لدى الأفراد والمؤسسات، ومكافحة التهرب الضريبي ليست مسؤولية الإدارة فقط، بل هي التزام جماعي يهدف إلى ترسيخ ثقافة مالية تقوم على الشفافية والمواطنة الاقتصادية.

ثالثاً: الإزدواج الضريبي

يعتبر الإزدواج الضريبي من الإشكاليات البارزة في الأنظمة الجبائية الحديثة، إذ يعني إخضاع نفس الدخل أو نفس الوعاء الضريبي للضريبة أكثر من مرة، سواء من قبل نفس الدولة أو من قبل دولتين مختلفتين، ويؤدي هذا

الوضع إلى إرهاب المكلفين بالضرائب، ويؤثر سلباً على الاستثمار والتبادل التجاري، مما يستدعي وضع آليات قانونية واتفاقيات دولية لتجنبه.

وفي الجزائر، تكتسي هذه المسألة أهمية خاصة في ظل انفتاح الاقتصاد الوطني على العالم الخارجي، ما يجعل من معالجة الازدواج الضريبي خطوة ضرورية لتحقيق العدالة الجبائية وجذب الاستثمارات الأجنبية.

1. مفهوم الازدواج الضريبي:

يمكن تعريف الازدواج الضريبي Double Taxation بأنه: "فرض نفس الضريبة أو ضريبة مشابهة لها أكثر من مرة، على نفس الشخص، وعلى نفس المال وفي نفس المدة".

والجدير بالذكر أن اصطلاح الازدواج الضريبي لا يقتصر على دفع المكلف للضريبة مرتين فقط، كما يفهم من التفسير اللغوي الحرفي لكلمة ازدواج، وإنما قد يراد به دفع الضريبة ذاتها لأكثر من مرة، سواء تم دفعها مرتين أم ثلاث أم أربع... إلخ. ولكن باعتبار أن الغالب عملياً هو تسديد الضريبة مرتين، فقد درج الفقه على استخدام هذا المصطلح.

كما تجدر الإشارة إلى أنه قد لا يحدث الازدواج الضريبي بفرض الضريبة ذاتها مرتين أو أكثر، لأن الازدواج من الناحية الاقتصادية قد يقع أيضاً عندما يتم فرض ضريبتين من النوع ذاته أو متشابهتين، وهذا ما سيُشرح لاحقاً، ويرجع الباحثون نشوء هذه الظاهرة وانتشارها إلى مجموعة أسباب، أهمها:

- **عدم الصياغة المحكمة للقوانين الضريبية:** وكذلك اختلاف الدول في تفسير مدلول الاصطلاحات الضريبية وتحديدتها مثل لفظ المنشأة، أو معنى الإقامة، أو شروط التوطن.

- **رغبة الدولة في زيادة الحصيلة الضريبية:** مما يدفعها لفرض الضريبة أكثر من مرة، أو تطبيق سياسة ضريبية تجاه بعض الظواهر الاقتصادية التي لا ترغب الدول بوجودها في المجتمع.

- **ازدهار العلاقات الاقتصادية والمالية الدولية:** وبالتالي سهولة انتقال الأموال عبر الدول.

- **اختلاف الدول في أساس فرض الضرائب:** فبعضها تنتهج معيار التبعية السياسية، وأخرى تطبق معيار التبعية الاقتصادية، وثالثة تتبع معيار التبعية الاجتماعية.

- اختلاف الدول في المبادئ الفنية والنظم التي يقوم عليها التشريع الضريبي: فبعضها يأخذ بنظام التعدد ذي الصيغة العينية الذي لا يتعدى الحدود الإقليمية، وأخرى تأخذ بنظام الضريبة الموحدة ذات الطابع الشخصي.

2. شروط الازدواج الضريبي:

من خلال التعريف المذكور آنفاً للازدواج الضريبي تُستخلص ضرورة توافر أربعة شروطٍ مجتمعةٍ معاً للقول بوجوده:

1.2. وحدة الشخص المكلف بالضريبة: لا بد لنشوء ظاهرة الازدواج الضريبي من كون الفرد المكلف بالضريبة أكثر من مرة هو الشخص ذاته، وهو شرط واضح لا يثير لبساً.

بيد أنه لا بدّ من التمييز في ظل هذا الشرط ما بين الازدواج القانوني الذي يتطلب وحدة الشخصية القانونية للمكلف بدفع الضريبة أكثر من مرة، وبين الازدواج الاقتصادي الذي ينشأ بمجرد الوحدة الاقتصادية لدافع الضريبة. وخير مثال على ذلك: حالة فرض ضريبةٍ ما على أشخاصٍ طبيعيين بعد فرضها على الشخص الاعتباري الذي يتكون منهم. كأن تفرض ضريبة الأرباح التجارية والصناعية على مجموع الأرباح التي حققتها شركة مساهمة لعام 2025، ومن ثم تفرض ضريبة أرباح الأوراق المالية على توزيعات أرباح المساهمين عن العام ذاته. فمن الناحية القانونية البحتة لا يمكن القول بوجود حالة ازدواجٍ ضريبي؛ لأن الضريبة الأولى فرضت على (الشركة) بوصفها شخصاً معنوياً مستقلاً عن المساهمين فيه، في حين أن الضريبة الثانية فرضت على الشركاء المساهمين بوصفهم أشخاصاً طبيعيين متميزين من الشركة. فشرط وحدة المكلف بالضريبة هنا غير متوافر. أما من الناحية الاقتصادية فالازدواج قائم؛ لأن الشركة ما هي إلا مجموع الشركاء المساهمين فيها، وبالتالي فأرباحها هي مجموع أرباحهم، لذا فإن الشريك المساهم هو من يتحمل في المحصلة عبء الضريبتين المفروضتين على أرباح الشركة عند تحقيقها وكذلك عند توزيعها.

2.2. وحدة الوعاء الضريبي: أي وحدة المادة الخاضعة للضريبة. سواء كانت هذه المادة دخلاً أم رأس مال. بمعنى أن تفرض الضريبة ذاتها مرتين، أو أن تفرض ضريبتان من النوع ذاته على المال ذاته. كقيام السلطات الفرنسية بفرض ضريبة الأرباح على عوائد الأوراق والسندات المالية التي يملكها شخص سوري الجنسية في البورصة الفرنسية، وبالمقابل قيام السلطات السورية أيضاً بفرض ضريبة إيرادات القيم المنقولة الموجودة في الخارج على الشخص ذاته استناداً إلى رابطة الجنسية. فهذه الحالة هي حالة ازدواجٍ ضريبي؛ لأن الوعاء الضريبي ممثلاً بإيرادات القيم المنقولة قد خضع لأكثر من ضريبة.

أما إذا اختلفت المادة الخاضعة للضريبة؛ فينتفي الازدواج الضريبي ولو كان المكلف هو ذاته، وتم فرض الضرائب عن المدة الزمنية ذاتها. ومثال ذلك: فرض ضريبة على عقار يملكه المكلف، وضريبة على دخله المحقق من أعماله التجارية، وضريبة ثالثة على راتبه بوصفه موظفاً. فالضرائب الثلاث يتحملها المكلف نفسه وعن المدة ذاتها، ولكن على أوعية ضريبية متعددة، فلا وجود لأي ازدواج ضريبي فيما سبق ذكره.

3.2. وحدة الضريبة (أن تكون الضرائب المفروضة من نوع واحد): وهو يعدّ من أهم شروط الازدواج الضريبي. والذي يقتضي أن تكون الضريبة المفروضة على المكلف في المرة الأولى هي ذاتها الضريبة المفروضة عليه في المرة الثانية أو الثالثة... إلخ.

لذلك يفرق الفقه المالي بين حالة ازدواج الضريبة وحالة تكرار الضريبة، فالتكرار ينشأ عندما تتجدد واقعة فرض الضريبة في كل مرة تجب فيها، كما في الضرائب الجمركية عندما تتجاوز حدود أكثر من دولة براً.

وتظهر أهمية ما سبق إذا علم أن الفن الضريبي والمالي يختلف باختلاف الدول؛ مما يجعل ضريبة ما تأخذ اسماً مغايراً لاسمها الذي تحمله في دولة أخرى. لذا يشدد بعض الفقهاء والكتّاب على ضرورة تدخل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لتحديد الضرائب التي تعد من نوع واحد، وذلك بقصد تجنب الازدواج الضريبي الدولي قدر الإمكان.

4.2. وحدة المدة الزمنية أو وحدة الواقعة المنشئة للضريبة: باختلاف المدة التي فرضت عنها الضريبة ينفي واقعة الازدواج ولو تحققت الشروط السابقة، ففرض ضريبة الرواتب والأجور على موظف عام عن راتبه المقبوض لشهر شباط 2009 بعد فرض الضريبة ذاتها عليه عن راتبه المقبوض لشهر كانون الثاني للعام ذاته لا ينشئ واقعة ازدواج ضريبي؛ وذلك لاختلاف مدة التكليف في الحالتين.

وهناك جانب من الفقه ينفي صفة الاستقلال عن شرط وحدة المدة؛ لأنه مرتبط بشرط وحدة المادة الخاضعة للضريبة. ففي المثال السابق يُلاحظ أن المادة الخاضعة للضريبة في شهر شباط (وهي أجر الموظف عن هذا الشهر) تختلف عن المادة الخاضعة للضريبة في شهر كانون الثاني (وهي أجره عن ذاك الشهر)، فالشرطان تخلفا معاً.

ويؤيد رأي بعض الفقهاء الذين يميزون بين الدخل الذي يتحتم فيه ارتباط شرط وحدة المدة بشرط وحدة الوعاء الضريبي، وبين رأس المال الذي قد يستقل فيه شرط وحدة المدة تماماً عن شرط وحدة المادة الخاضعة للضريبة.

كما يشترط في إطار الضرائب غير المباشرة . أن تكون الواقعة المنشئة للتكليف الضريبي واحدة، حتى تتحقق ظاهرة الازدواج الضريبي. وما ذكر سابقاً عن الضرائب الجمركية التي تفرض من قبل سلطات عدة دول على بضاعة تمر عبر حدودها هو خير مثال على أن الواقعة المنشئة لكل ضريبة تختلف عن الأخرى، وذلك باختلاف الحدود التي تعبرها البضاعة في كل مرة.

3. أنواع الازدواج الضريبي:

يمكن تقسيم الازدواج الضريبي إلى عدة أنواع، وذلك انطلاقاً من منظورين:

1.3. أنواع الازدواج الضريبي من حيث نطاقه الإقليمي: يقسم الازدواج الضريبي وفقاً لنطاق حدوثه إلى نوعين، هما: الازدواج الضريبي الداخلي والازدواج الضريبي الدولي.

أ. الازدواج الضريبي الداخلي (المحلي): هو الذي تتوافر جميع شروطه داخل إقليم واحد، وضمن حدود الدولة ذاتها.

وتعود أسباب هذا النوع من الازدواج إلى أحد أمرين:

الأمر الأول: هو حدوثه نتيجة تعدد السلطات المالية أو الضريبية داخل حدود الدولة، فإن كانت الدولة موحدة فإنه قد تعطى السلطة المركزية الحق بفرض ضريبة معينة، ثم يعطى حق فرض الضريبة ذاتها من قبل سلطة محلية على الشخص نفسه وعن الوعاء ذاته وعن المدة ذاتها. أما إن كانت الدولة مركبة (اتحادية) فقد تقوم السلطة الاتحادية بفرض ضريبة معينة، ثم تقوم سلطة إحدى دول الاتحاد بفرض الضريبة ذاتها على المكلف ذاته.

الأمر الثاني: حدوث الازدواج بسبب طبيعة النظام الضريبي القائم، فقد تفرض السلطات في دولة ما ضريبة عامة على الدخل، علماً أنها تفرض في الوقت ذاته ضرائب نوعية على فروع الدخل، وفي ذلك ازدواج ضريبي كامل الشروط.

ومثال ذلك أن تفرض السلطات في سورية ضريبة التركات على تركة المتوفى بكاملها قبل توزيعها، ثم تعود وتفرض ضريبة التركات على الحصة الإرثية التي آلت إلى ورثته.

ب . **الازدواج الضريبي الخارجي (الدولي):** هو الازدواج الضريبي الذي تتوافر وتتكامل شروطه عبر حدود الدول، بمعنى توافر بعضها في دولة وإحداها أو بعضها في دولة أو دول أخرى. ومثال ذلك: قيام السلطات الإماراتية بفرض الضريبة على إيرادات القيم المنقولة على أرباح سندات وأوراق مالية لشخصٍ سوري يستثمرها في بورصة دبي استناداً إلى معيار مصدر الدخل، وفي الوقت ذاته قيام السلطات السورية بفرض الضريبة ذاتها عليه استناداً إلى الرابطة السياسية، أي بسبب تمتع المكلف بالجنسية السورية.

فالمكلف نفسه هنا قام بتسديد الضريبة ذاتها مرتين وعن المدة ذاتها وعن المادة ذاتها الخاضعة للضريبة، ولكن في بلدين مختلفين ولسلطتين ضريبتين متميزتين.

3.2. أنواع الازدواج الضريبي من حيث تعمد حدوثه: يصنف الازدواج الضريبي من حيث تعمد حدوثه إلى نوعين:

أ . **الازدواج الضريبي المقصود:** الذي يتعمد المشرع إحداثه بحق المكلفين أحياناً، وهذا يكون عادةً بهدف دعم خزانة الدولة بضرائب إضافية، لأجل مواجهة عجز قائم في الموازنة العامة للدولة، أو بهدف تخفيف العبء النفسي على المكلفين عندما يرغب المشرع برفع معدل الضريبة المفروضة، وذلك بتوزيعها على ضريبتين أو أكثر من النوع ذاته، وأحياناً قد يقصد المشرع من وراء هذا الازدواج الحد من بعض الأنشطة الاقتصادية.

والجدير بالذكر أن الازدواج المقصود لا يمكن توقع حدوثه إلا في النطاق الداخلي أو المحلي، ونادراً ما يقع على الصعيد الدولي.

ب . **الازدواج الضريبي غير المقصود:** وهو الازدواج الحاصل بغير قصد من السلطات المعنية، وذلك إما لقصورٍ أو خللٍ في القانون الضريبي، وإما لانعدام التنسيق بين التشريعات الضريبية فيما بين الدول.

وعلى خلاف سابقه فإن الازدواج غير المقصود هو الأكثر حدوثاً على الصعيد الدولي منه على الصعيد الداخلي، وهذا يبدو منطقياً بسبب أن عدم التنسيق بين قوانين الدول هو أمر وارد؛ لأن كل دولة عادةً ما تضع قوانينها الضريبية مستهدفةً مصالحها المالية والاقتصادية حتى الاجتماعية، دون الاهتمام بمصالح دولٍ أخرى وقوانينها.

4. آثار الازدواج الضريبي:

لا أحد ينكر مدى خطورة تحمل المكلف لعبء الضريبة ذاتها مرتين وعن الوعاء الضريبي ذاته. فلهذه الظاهرة آثار سلبية جداً سواء في الازدواج الداخلي أم الدولي.

أ. ففي الازدواج الداخلي: يُلاحظ أنه يؤدي إلى وقوع تكرارٍ في إجراءات الضريبة وتحصيلها، كما أن الازدواج الضريبي عندما يزيد من عبء المكلفين عن مستوى محتمل فإنه يقلل من روح الأفراد وحافزهم على العمل والإنتاج؛ مما سيؤدي في النهاية إلى عرقلة النشاط الاقتصادي.

ب. أما في الازدواج الدولي: الذي ينجم غالباً عن فكرة سيادة الدولة، وبالتالي عدم التنسيق بين التشريعات الضريبية فيما بين الدول كما يجب، فإن من شأنه أن يسبب عرقلة انتقال العمالة ورؤوس الأموال بين البلدان خشيةً منهم أن تفرض عليهم ضريبة ما أكثر من مرة دون وجه حق؛ مما سيعرقل تواصل العلاقات الاقتصادية الدولية. وهذا يضر بمصالح الدول المتقدمة والنامية معاً.

5. مكافحة الازدواج الضريبي:

تجدر الإشارة إلى أن الفقه الإسلامي قد تعرض لظاهرة الازدواج الضريبي (ازدواج الصدقات والزكاة)، وحاول مكافحتها، حيث استطاع النبي الكريم محمد صلى الله عليه وسلم: "أن يضع قواعد تمنع حدوثه، وذلك في الحديث الشريف «لا ثنى في صدقة»". واستمر العمل حتى الآن على مكافحة هذه الظاهرة بجميع السبل وعلى مختلف الأصعدة.

فعلى الصعيد الداخلي، نلاحظ أن الازدواج إن كان مقصوداً فهو غاية المشرع، وبالتالي لا يعقل أن يتم السعي إلى تجنبه ومكافحته. أما إذا لم يكن مقصوداً. وذلك نتيجة عدم تنسيق القواعد التي تلتزمها السلطات الوطنية المختلفة في فرض الضرائب. فإن الحل والعلاج هو بتنسيق تلك القواعد، وهذا ليس بالأمر العسير؛ لأنه بإمكان السلطة العليا الموجودة في الدولة أن تلزم بقية السلطات قراراتها وقواعدها. أما الدول الاتحادية. حيث توجد سلطتان؛ السلطة الاتحادية وسلطة الولايات الأعضاء. فإنه بمجرد التنسيق بين السلطتين من خلال تشريعات اتحادية يمكن تلافي وقوع هذا الازدواج، كأن يحدد لكل سلطة نوع الضرائب التي يحق لها فرضها وجبايتها.

ولكن يختلف الأمر ويزداد تعقيداً في مكافحة الازدواج الضريبي الدولي، لأن ذلك قد يتعارض وفكرة سيادة الدولة. فكل دولة تضع تشريعاتها وفقاً لمصالحها، وبحسب ما يضمن الحفاظ على هيبتها وسيادتها على أشخاص المجتمع. لذا يحدث أحياناً أن تتعنت الدولة بفرض ضريبة ما، رغم علمها أن الضريبة ذاتها يتحملها المكلف من قبل دولة أخرى وعن المال ذاته. لذا فإن الحل لعلاج الازدواج الضريبي الدولي هو التنسيق التشريعي الدولي، وهناك عدة طرق مقترحة في إطار مفهوم التنسيق لأجل مكافحة الازدواج الضريبي، هي:

أ). أن تقوم كل دولة على حدة في أثناء وضع تشريعاتها الضريبية أو تعديلها بمحاولة تجنب الازدواج الضريبي. وذلك:

* إما بأن تمتنع الدولة عن فرض ضرائب على الأرباح التي تحققت من أعمال تمارس خارج حدودها، وقصرها فقط على تلك المحققة ضمن أراضيها.

* وإما تعطي الدولة حسماً للضريبة التي سددها المكلف لدولة أجنبية أخرى من الضريبة المحلية التي فرضتها على المكلف.

* وكذلك قد تقرر حسم الدخل الذي سبق أن خضع لضريبة في دولة أجنبية من الدخل الخاضع لضريبتها المقررة على المكلف ذاته.

ب). ويفضل عادةً عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف بقصد خلق تنسيق عملي بين التشريعات الضريبية للدول المتعاقدة. وقد أصبح هنالك اتفاقيات تجنب ازدواج ضريبي نموذجية وضعتها الأمم المتحدة والتجمعات الاقتصادية الإقليمية وغيرها من التجمعات. ومن أهم المبادئ التي يمكن تقريرها في ظل مثل هذه الاتفاقيات:

* الاتفاق على أن يكون فرض الضرائب على الدخول العقارية لبلد موقع العقار.

* الاتفاق على أن يكون فرض الضرائب على أرباح الأسهم وفوائد السندات للدول المصدرة لها.

* الاتفاق على أن يكون فرض الضرائب على الديون العادية لدولة موطن الدائن.

* الاتفاق على أن يكون فرض الضرائب على أرباح المشروعات للدولة التي يوجد فيها المركز الرئيسي للمشروع.

* الاتفاق على أن يكون فرض الضرائب على أجر العمل للدولة التي يتم فيها ذلك العمل، باستثناء الأجور التي تدفعها الدولة، فيكون للدولة التي دفعتها سلطة فرض ضرائبها عليها.

* الاتفاق على أن يكون فرض الضرائب على الدخل العام لدولة موطن المكلف.

وهناك العديد من الاتفاقيات التي عقدت فعلاً بين الدول العربية فيما بينها، وكذلك مع بعض الدول الأجنبية، كاتفاقية تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب بين دول مجلس الوحدة الاقتصادية العربية لعام 1973 التي تم تطويرها في اتفاقية جديدة عام 1997.

لا شك في أنه أياً كانت الحلول المقترحة لمعالجة الازدواج الضريبي، فإنه ينقصها إرادة التنفيذ من قبل السلطات العامة من جهة، ومن جهة ثانية عدم قصر هدف التشريعات الضريبية على زيادة الحصيلة المالية للدولة فقط بطريقة تضر حتماً بالعدالة الضريبية، وتحمل المكلف عبئاً مالياً ونفسياً يجعله يستيحي لنفسه التهرب من الضرائب بالكامل. وهو ما سوف يأتي في النهاية بتأثير سلبي حتى في مستوى الحصيلة المالية.

ولابد من التشديد على ضرورة الاستمرار، ليس فقط في عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية لمواجهة هذه الظاهرة ومكافحتها، وإنما أيضاً من تفعيل تلك المعاهدات فعلاً ووضعها حيز التنفيذ دون تأثر بتعبيرات السيادة والسلطان الخاص بكل دولة ومصطلحاتها، لأن الخاسر فيما عدا ذلك هو الدولة ذاتها.

6. إجراءات الحد من الإزدواج الضريبي في الجزائر:

مع توسع النشاط الاقتصادي الخارجي، برزت هذه المشكلة بوضوح في الجزائر، خصوصاً بعد انفتاحها على الاستثمار الأجنبي وتنامي التبادل التجاري الدولي، لذلك عملت الجزائر منذ التسعينات على وضع إطار قانوني واتفاقي يحد من هذه الظاهرة ويضمن عدالة جبائية وتشجيع الاستثمار.

1.6. الإجراءات المتخذة داخلياً (على المستوى الوطني)

1.1.6. إصلاح المنظومة الجبائية الوطنية: بعد الإصلاحات الجبائية الكبرى لسنة 1992، عملت الجزائر على إعادة تنظيم القوانين الضريبية لتفادي التداخل بين الضرائب الوطنية والمحلية، وضمان وضوح النصوص حتى لا تُفرض ضريبتان على نفس الوعاء.

2.1.6. توحيد هيكلية الضرائب المباشرة وغير المباشرة: تم تحديد مجالات تطبيق كل ضريبة بوضوح (مثل الضريبة على الدخل الإجمالي IRG، والضريبة على أرباح الشركات IBS، والضريبة على القيمة المضافة TVA) لتجنب الازدواج الداخلي.

3.1.6. إدماج مبدأ "الضريبة الواحدة على الدخل": تم تطبيق نظام "الضريبة الموحدة على الدخل الإجمالي" بدلاً من الضرائب المتعددة على نفس الدخل، مما قلّل من مخاطر الازدواج الجبائي الداخلي.

4.1.6. اعتماد نظام الخصم الضريبي (Dédution ou Crédit d'impôt): في بعض الحالات، يُسمح للمكلف الذي خضع للضريبة مرتين (داخلياً أو خارجياً) بخصم الضريبة المدفوعة من الضريبة المستحقة عليه في الجزائر.

2.6. الإجراءات المتخذة خارجياً (على المستوى الدولي):

1.2.6. إبرام اتفاقيات ثنائية لتفادي الازدواج الضريبي: تُعدّ أهم أداة اعتمدها الجزائر، حيث وقعت الجزائر إلى غاية سنة 2024 أكثر من 50 اتفاقية دولية لتجنب الازدواج الضريبي مع دول عربية، إفريقية، وآسيوية وأوروبية، من بين هذه الدول: فرنسا، تركيا، الصين، تونس، مصر، كندا، الإمارات، إسبانيا، وروسيا، وتهدف هذه الاتفاقيات إلى:

- تحديد الدولة المختصة بفرض الضريبة على كل نوع من الدخل.

- منع الازدواج في الأرباح التجارية، الأجور، والفوائد.

- تنظيم تبادل المعلومات الجبائية بين الإدارات.

2.2.6. اعتماد مبدأ الإعفاء أو الخصم (Exemption / Crédit d'impôt): تنص معظم الاتفاقيات التي وقعتها الجزائر على تطبيق أحد المبدأين:

- مبدأ الإعفاء: الدولة الأصلية تُعفي الدخل الخاضع للضريبة في الدولة الأخرى.

- مبدأ الخصم: يتم خصم الضريبة المدفوعة في الدولة الأجنبية من الضريبة المستحقة في الجزائر.

3.2.6. الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف: شاركت الجزائر في العديد من الآليات التي وضعتها المنظمات الدولية كمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) وصندوق النقد الدولي لمكافحة التهرب والازدواج الضريبي، وفي 2023، انضمت الجزائر رسميًا إلى المنتدى العالمي للشفافية وتبادل المعلومات لأغراض ضريبية، وهو خطوة مهمة نحو تعزيز التعاون الدولي.

3.2.6. تبادل المعلومات الجبائية بين الدول:

طوّرت الجزائر نظامًا للتعاون الجبائي الدولي لتبادل المعلومات المالية، خاصة مع الدول التي تربطها بها اتفاقيات تجارية واستثمارية. وهذا الإجراء يُسهم في كشف حالات الازدواج الضريبي والتهرب في آن واحد.

3.6. الإجراءات المؤسسية والتنظيمية المرافقة:

1.3.6. إنشاء مصلحة مختصة بالاتفاقيات الدولية داخل المديرية العامة للضرائب: مهمتها متابعة تطبيق الاتفاقيات الثنائية وتقديم الدعم الفني للإدارات المحلية في حالات الازدواج الجبائي الدولي.

2.3.6. تنظيم دورات تكوينية للمفتشين الجبائيين: بالتعاون مع مؤسسات دولية مثل البنك الدولي وOCDE، لتطوير قدراتهم في تحليل الحالات العابرة للحدود وتطبيق بنود الاتفاقيات.

3.3.6. إدماج الازدواج الضريبي في المفاوضات الاقتصادية الدولية:

أصبحت الجزائر تراعي هذا الجانب في اتفاقيات الاستثمار والتجارة، بهدف طمأنة المستثمرين الأجانب وتقليل العبء الجبائي عليهم.

وعلى رغم الجهود المبذولة، ما تزال بعض التحديات قائمة مثل: بطء المصادقة على بعض الاتفاقيات الجديدة، وضعف التنسيق بين المصالح الإدارية في التطبيق العملي، وقلة الوعي لدى المستثمرين حول كيفية الاستفادة من هذه الاتفاقيات، لكن يمكن القول إن الجزائر قطعت خطوات معتبرة نحو تفعيل آليات تفادي الازدواج الضريبي، مما يعزز بيئة الأعمال ويكرّس العدالة الجبائية، خصوصًا مع توجهها نحو تنويع الاقتصاد وجذب الاستثمارات الأجنبية.

وتبرز إشكالية ترشيد النفقات العامة والتهرب والازدواج الضريبي عمق التحديات التي تواجه المالية العمومية في الجزائر في سعيها نحو تحقيق التوازن والاستدامة المالية، ففي الوقت الذي تسعى فيه الدولة إلى تحسين كفاءة الإنفاق

العمومي وضمان توجيهه نحو القطاعات ذات الأولوية، تواجه في المقابل صعوبات متزايدة في تعبئة مواردها بسبب انتشار ظاهرة التهرب الضريبي واتساع الاقتصاد غير الرسمي.

كما أن وجود الازدواج الضريبي، سواء على المستوى الداخلي أو في المعاملات الدولية، يُثقل كاهل المستثمرين ويحد من جاذبية البيئة الاقتصادية الوطنية، إن هذه التحديات تُبرز الحاجة الماسة إلى إصلاح شامل للمنظومة الجبائية والمالية، يقوم على ترشيد الإنفاق، وتبسيط التشريعات، والرقمنة، وتفعيل الرقابة، وتعزيز التعاون الدولي، وتعد الشفافية المالية، والحوكمة الرشيدة، ونشر الثقافة الجبائية من أهم الأدوات لضمان عدالة النظام الضريبي ورفع كفاءته.

وبذلك يمكن للجزائر أن تبني نموذجاً مالياً متوازناً يعتمد على تعبئة الموارد الداخلية بشكل فعال، مع ترشيد النفقات وتوجيهها لخدمة التنمية المستدامة، تحقيقاً للعدالة الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

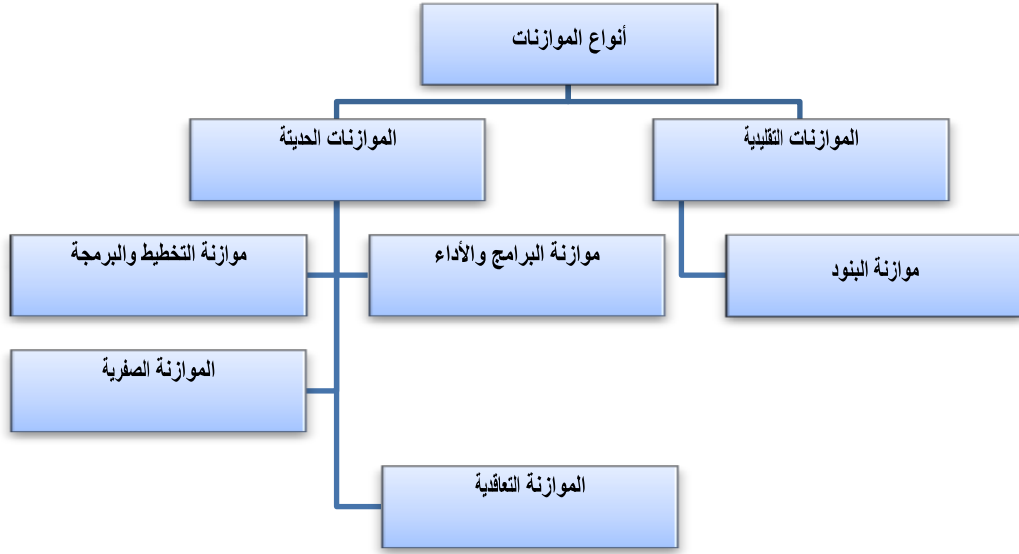
المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العامة للدولة

المحور التاسع: الاتجاهات المعاصرة للموازنة العامة للدولة

تعد الموازنة العامة للدولة البرنامج المالي الذي يعكس سياسات الحكومة المختلفة، والإطار الذي يتضمن القرارات المتعددة لاختيار السياسات والأهداف التي ترغب الحكومة في تحقيقها، وكذلك اختيار الوسائل والبرامج التي تؤدي إلى تحقيق هذه الأهداف، وتتدخل الدولة في ترشيد واستخدام الموارد الاقتصادية وتخصيصها على مجالات الإنتاج المختلفة، بالإضافة إلى التقدم في العلوم الإدارية والسلوكية والكمية المتعلقة باتخاذ القرارات، والتقدم في الأساليب الرياضية والإحصائية، ساهم في إبراز جوانب القصور التي أفرزها التطبيق العملي للموازنة التقليدية، وعجل بظهور اتجاهات معاصرة للموازنة العامة للدولة، وعلى هذا الأساس يمكن التطرق في هذا المحور إلى:

- الطرق المعاصرة المعتمدة في إعداد الموازنات العامة للدول؛
 - متطلبات تطبيق الاتجاهات المعاصرة للموازنة العامة؛
 - مقومات نجاح اعتماد الاتجاهات المعاصرة في إعداد الموازنات العامة؛
 - إيجابيات وسلبيات كل نوع من الموازنات العامة للدولة.
- إن مجالات القصور التي لازمت تطبيق الأسلوب التقليدي المعروف بأسلوب موازنة البنود، هي التي دعت المسؤولين الحكوميين إلى التفكير في تطبيق أساليب أفضل تمكن من تحقيق الأهداف الاقتصادية بأكثر فعالية ومنها ما يلي:

الشكل رقم 01: أنواع الموازنات العامة



أولاً: موازنة البرامج والأداء

1. نشأة وتطور موازنة البرامج والأداء:

إن تطور أساليب إعداد الموازنة عبر التاريخ كان نتيجة لمختلف نواحي القصور التي كانت تبرز في الموازنة التقليدية، ففي عام 1912 تم تشكيل لجنة في الولايات المتحدة الأمريكية عرفت باسم لجنة تافت (The Efficiency and Economy on Taft Commission) لتقييم أوضاع الموازنة العامة وتبين لها أن الإجراءات المطبقة في إعداد الموازنة في حاجة إلى تغييرات هامة، وأوصت اللجنة في تقريرها إلى ضرورة إعداد موازنة إدارية شاملة، وتبويبها في صورة برامج و وظائف وحسب نوع العمل، مع مراعاة التبويب أيضاً على أساس التمييز بين البنود الرأسمالية والجارية، مقترحة عدة نماذج للتقييم الوظيفي للموازنة العامة للولايات المتحدة الأمريكية.

وفي عام 1921 أي بعد الحرب العالمية الأولى، ظهرت الحاجة إلى الاقتصاد والكفاية في استخدام الأموال العامة، مما دعا إلى إصدار لائحة للموازنة والمحاسبة تمكن من إجراء المقارنة بين البدائل في الوحدات التنفيذية ولكن فكرة موازنة الأداء لم تنفذ بجذبة إلا في عام 1934 عندما بدأت وزارة الزراعة الأمريكية في إعداد موازنة بالمشروعات المنتظر انجازها (Budgeting)

(Project) وكذلك جداول بيان النشاط التفصيلي للمشروعات (Activity Schedules) إلى وضع الموازنة على أساس البرامج والانجازات .

وفي عهد الرئيس الأمريكي الأسبق جونسون تم تطبيق موازنة البرامج في كافة دوائر الحكومة الأمريكية الفيدرالية، وخلال الفترة الواقعة بين (1960-1970) ازدادت شهرة موازنة البرامج بين الحكومات، حيث تم استخدامها أو تجربتها في كثير من الوحدات المحلية في القطاع العام سواء في الولايات المتحدة الأمريكية أو بريطانيا.

أما في الدول العربية، بدأ تنفيذ موازنة البرامج والأداء في الأردن أثناء فترة إعداد مشاريع الموازنة العامة للعام المالي 1996، أي في منتصف العام المالي 1995، حيث تضمن البلاغ السنوي للموازنة الأسس الواجب إتباعها أثناء تطبيق هذا المنهج على عدد قليل من الأجهزة الحكومية كوزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة، ومؤسسة الإسكان وسكة حديد العقبة... الخ.

2. تعريف موازنة البرامج والأداء:

تعتبر موازنة البرامج والأداء تبويب حديث لحسابات الموازنة يعطي الأهمية والتركيز على البرامج الحكومية وما تقوم به من برامج وأعمال وليس على ما تشتريه من سلع وخدمات، أي أنها تركز على الهدف ذاته وليس على وسائل تحقيق الهدف، لأن التبويب التقليدي للموازنة يظهر ما تشتريه الحكومة ولكن لا يظهر البرامج التي من أجلها تم الشراء، ولا مدى الانجاز الذي يتحقق من هذه البرامج.

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

وبالتالي فموازنة البرامج والأداء هي وسيلة لتبويب بيانات الموازنة العامة للدولة للتركيز على البرامج الحكومية وليس على ما تشتريه الحكومة من سلع وخدمات، أي أنها تعمل على إبراز وظيفة جديدة للدولة وهي وظيفة الرقابة الإدارية بدلا من التركيز على وظيفة الرقابة المالية التقليدية أي أنها أداة في خدمة الإدارة الحكومية.

3. مزايا تطبيق موازنة البرامج والأداء:

من أهم مزايا تطبيق موازنة ميزانية البرامج والأداء نذكر النقاط التالية:

- تساعد في توزيع الإمكانات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتماد بين الوزارات والمصالح (كإدارة الموازنة العامة) عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها، وعن الانجازات (النتائج) المأمول تحقيقها منها، وهي بذلك تدعم طلبات الجهات الحكومية في الحصول على الاعتماد وتضعف أسلوب المساومة السائد في الموازنة التقليدية، وتقلل من فرض تخفيض الاعتماد (بشكل عشوائي أحيانا) بواسطة إدارة الموازنة العامة.

- تساهم في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح)، لأنها تبين مسبقا وحدات الأداء التي ستحقق نتيجة تنفيذ البرامج، كما أنها تسهل عملية الرقابة على التنفيذ نظرا لوجود معايير للأداء محددة سلفا يمكن بواسطتها مقارنة ما أنجز من أعمال بما هو مخطط تحقيقه، ومعرفة أسباب الانحرافات عن الخطة ومحاسبة المسؤولين عنه.

- تمتاز باللامركزية والمرونة في التطبيق حيث تمنح المسؤولين عن التنفيذ مرونة كافية لتنفيذ البرامج المكلفين بتنفيذها وبالتكاليف المحددة لكل برنامج.

- تعطي صورة واضحة عن الإنفاق، بمعنى أن كل بند من بنود المصروفات أو الاعتمادات يكون معروفا مقدما النشاط الذي ينفق عليه هذا البند، ومن ثم لا يتم صرف أي مبالغ دون مبرر لصرفها.

- توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم فهي تتضمن وصفا للبرامج والمشاريع الحكومية التي ستقوم بتنفيذها الدولة والأهداف المرجوة من تنفيذها وتكاليف تلك البرامج

والمشاريع، مما يتيح لأفراد الشعب الحكم على مدى كفاءة استخدام الأموال العامة.

- تساعد السلطات التشريعية على القيام بدور الرقابة الفعالة على الموازنة، حيث يتحول الاهتمام إلى ما تم انجازه بالفعل وليس بمدى الالتزام بالاعتمادات المخصصة.
- رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات مما يساعد على التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات.
- تغيير دور الرقابة من رقابة مسبقة إلى رقابة مؤخرة ومن رقابة مالية إلى رقابة الأداء، وتعميم ثقافة الأداء مما يؤدي إلى تحسين فعالية المؤسسات الحكومية.
- تزيد مسؤولية الإدارة ورقابتها المحاسبية، حيث يتم تسليط الضوء على العمل الذي يتم أدائه أو الخدمة التي أنجزت وهذا كله وفقا لمعايير مالية وكمية محددة لقياس الأداء الوظيفي بما يعرف بمحاسبة الانجاز بالوحدات الحكومية.

4. عيوب موازنة البرامج والأداء:

أهم ما يعاب على هذا النوع من الموازنات ما يلي:

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة والنشاطات الحكومية تحديدا دقيقا إذ تذكر الأهداف عادة بشكل عام بكلمات عامة وغير محددة مما يجعل عملية التحليل صعبة وعسيرة.
- النقص الكبير في أعداد الموظفين المؤهلين علميا وعمليا للزمين لإدارة وتنفيذ هذا النوع من الموازنات.
- صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الانجازات لكل وزارة ومصلحة حكومية فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية يصعب تحديد معايير لقياس أدائها كنشاط وزارة الإعلام ووزارة الخارجية مثلا.
- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها.

- ارتفاع تكلفة تطبيقها وذلك لأن التطبيق يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة في محاسبة التكاليف والتابعة ويضاف إلى ذلك بعض الأجهزة والآلات المكتبية اللازمة لتطبيقها.
- إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الموازنة أو وزارة المالية عن البرامج الرئيسية والفرعية والدراسات والتحليلات التي أعدت بواسطة الأجهزة الحكومية مما يسبب مشكلات تصنيفها ودراسة محتوياتها وحفظها.

5. متطلبات موازنة البرامج والأداء:

- إن نجاح تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء يستلزم القيام بمجموعة من الإجراءات والأنشطة بما يكفل لهذا النظام النجاح المطلوب، وتتمثل أهم هذه الأنشطة فيما يلي:
- الانتقال من التبويب الإداري إلى تبويب الأداء حتى يمكن ربط التبويب حسب البرامج والنشاط بتبويب تكاليف الأداء؛
- تحضير الموازنة في صورة برامج وأنشطة وتكاليف تنفيذها حتى يمكن مقابلة الخدمات المؤداة بالمبالغ والتي تمثل تكاليف موزعة على أبواب الموازنة؛
- تحديد معدلات الأداء لكافة الأنشطة واستخدام مؤشرات إحصائية: واضحة و مرتبطة بالمخرجات؛
- وجود نظام للمتابعة والتقييم المستمر لدراسة وتعديل أي انحراف قد يحدث ويرتبط بذلك وجود مؤشرات لتقييم الأداء؛
- إنشاء قاعدة للبيانات وشبكة للمعلومات تشمل جميع الوحدات الإدارية المعنية بإعداد الموازنات؛
- تنمية وتأهيل الموارد البشرية حتى تكون قادرة على استيعاب هذا النوع من الموازنات والعمل بكفاءة ودون صعوبات أو معوقات تعترض التنفيذ.

6. مراحل إعداد موازنة البرامج والأداء:

يتم تطبيق موازنة البرامج والأداء بالمراحل الآتية:

أ. مرحلة التخطيط :

تعنى هذه المرحلة بتحديد الأهداف التي تتوقع الوحدة الإدارية تحقيقها خلال السنة المالية سواء كانت هذه الأهداف متعلقة بتأدية خدمات أو بإنجاز مشروعات وذلك في حدود إطار الخدمة العامة للدولة، وتقاس كل هذه الأهداف باستخدام وحدات قياس مناسبة لطبيعة الخدمة أو المشروع.

ب. مرحلة تقدير تكاليف الانجاز :

في هذه المرحلة يتم تحديد تكلفة كل من البرامج التي يتعين على الوحدة الإدارية إنجازها خلال سنة الموازنة، وربط عناصر التكلفة بالعمليات المتعددة التي يتكون منها كل برنامج، ثم تبويب هذه التكاليف وفقا للبنود التي تتكون منها اعتمادات الموازنة.

ج. مرحلة المراجعة :

تهدف عملية المراجعة إلى دراسة النتائج التي تم التوصل إليها في المرحلتين السابقتين، حيث تعرض النتائج على الهيئات المختصة بإعداد الموازنة للتحقق من أن الأهداف الموضوعية لكل وحدة إدارية تتماشى مع الأهداف العامة المقررة في الخطة العامة للدولة، و في حدود الموارد المالية المتاحة خلال السنة المالية التي تعد عنها الموازنة.

د. مرحلة متابعة التنفيذ :

تصبح الموازنة بعد اعتمادها على ضوء الدراسات التي أجريت في المراحل الثلاث السابقة بمثابة برنامج عمل يحدد أهداف كل من الوحدات التي يتكون منها الجهاز الإداري، ويقيس كل من هذه الأهداف قياسا كميا، كما يحدد مسؤولية كل من وحدات النشاط من تحقيق هذه الأهداف وما يقابلها من عناصر التكلفة، ومن ثم تعتبر البيانات التي تتضمنها الموازنة العامة وسيلة للرقابة على إنجاز الأهداف المحددة في ضوء التكاليف المقدرة لكل منها.

ثانياً: موازنة التخطيط والبرمجة

1. نشأة وتطور موازنة التخطيط والبرمجة:

كانت وزارة الدفاع الأمريكية أول من طبق هذا النظام في عام 1961، وفي عام 1965 أوصى الرئيس الأمريكي في ذلك الوقت جونسون بتعميم تطبيقه في كافة القطاعات الحكومية المركزية والمحلية، وقد تمثلت محاولة وزارة الدفاع في تقسيم موازنتها إلى عدد من البرامج التي تندرج تحت تقسيمات رئيسية مثل برنامج قوات الدفاع الإستراتيجية، برنامج الصواريخ، برنامج القوات العامة، برنامج النقل والتموين، برنامج البحث والتطوير وهكذا.

ويتم تحديد نوعية البرامج على أساس من الربط بينها وبين الخطة العامة والإستراتيجية للدولة، ثم تحديد البرامج البديلة لتحقيق هذه الأهداف وتقييمها والمفاضلة بينها على أساس من التكلفة والعائد بجانب الاعتبارات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والأمنية، وقد يستغرق تنفيذ البرنامج فترة طويلة الأجل فيتم إعداد جدول زمني للتنفيذ، ثم تتم الترجمة الرقمية لهذا الجدول الزمني في صورة موازنة سنوية.

2. تعريف موازنة التخطيط والبرمجة:

يمكن أن يعرف هذا النظام بأنه منهج علمي لاتخاذ القرارات يمكن من قياس التكلفة والعائد للاستخدامات البديلة للموارد الاقتصادية وتشجيع استخدام تلك المعلومات بصفة مستمرة ومنظمة في صياغة السياسات واتخاذ القرارات وتدبير الأموال في الجهاز الإداري للدولة.

يعتمد هذا النظام على الربط والتكامل بين ثلاثة عوامل رئيسية هي:

- الأهداف المطلوب تحقيقها (التخطيط)؛

- وسائل تحقيق الأهداف (البرامج والأنشطة)؛

- الأموال المتاحة لتمويل البرامج والأنشطة (الموازنة).

أي أنها تعتمد على التكامل بين هذه العوامل فتبدأ دورتها بالتخطيط وصياغة الأهداف ثم يلي

ذلك تحديد البرامج والأنشطة التي تكفل تحقيق هذه الأهداف، وبعد ذلك تبحث في مصادر التمويل بالاعتماد على الموارد المتاحة لتنفيذ البرامج والأنشطة والبرنامج الزمني لذلك.

3. مزايا موازنة التخطيط والبرمجة:

من مزايا أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة ما يلي:

- الاعتماد على منهج رشيد في اتخاذ القرارات و التخطيط الذي يضمن تخصيص النفقات في الموازنة العامة لمدة طويلة خاصة لتلك البرامج ذات الأهداف المحددة مسبقا؛
- يتسم البرنامج بالمرونة والتتابع، إذ يمكن إحداث تغيير في البرامج في أي وقت؛
- التحليل الكمي الواضح بهدف تحسين التخطيط الاستراتيجي بما يحقق تعظيم الأهداف المنجزة، أو تقليل الموارد لأهداف محددة؛
- يمتاز بالشمولية من خلال توزيع مخصصات يتطلبها برنامج واحد بين الوحدات الإدارية ذات العلاقة؛
- التوجه طويل الأمد، والذي يتضح من خلال الاهتمام بالتكلفة الإجمالية لكل برنامج بدلا من التركيز على تكلفة الجزء المتعلق بالموازنة القادمة، وبذلك فهو يمتاز بآفاق زمنية أطول من تلك المستخدمة في النظم الأخرى.

4. عيوب موازنة التخطيط والبرمجة:

يمكن تلخيص عيوب موازنة التخطيط والبرمجة فيما يلي:

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا؛
- صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملموس؛
- ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية وخاصة الصغيرة منها؛

- تتطلب كميات كبيرة من المعلومات التي قد تعطل عملية تحليل السياسة العامة.

5. المقومات الأساسية لنظام موازنة التخطيط والبرمجة:

تتلخص المقومات الأساسية لهذا النظام فيما يلي:

أ. صياغة الأهداف: يقتضي ذلك التعرف على الأهداف العامة للدولة - الاقتصادية والاجتماعية - ومحاولة صياغة هذه الأهداف في أهداف فرعية أكثر تحديدا ووضوحا.

ب. تحديد البرامج وتقييمها: من خلال التعرف على الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف والتي تتمثل في البرامج التي تخطط الوحدات الإدارية لإنجازها.

ت. تحديد المسؤوليات: يعني ذلك تقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات إدارية مسؤولة أو مراكز مسئولية وتحديد البرامج أو الأنشطة التي تدخل في نطاق رقابة واختصاصات كل مركز مسئولية.

ث. وضع معدلات ومؤشرات للأداء: وذلك لاستخدامها كأساس لتقييم أداء الوحدات الإدارية أو مراكز المسئولية وكذلك تقييم البرامج والأنشطة الحكومية.

ج. توفير الكفاءات والخبرات البشرية: يعتمد تطبيق هذا النظام على توافر الطاقة البشرية ذات الكفاءة والخبرة العالية في مجال التخطيط واتخاذ القرارات وتقييم الأداء.

ح. نظام فعال للمعلومات: ويتمثل في توفير البيانات والمعلومات الملائمة وبطريقة فورية عن الماضي والحاضر والمستقبل سواء كانت تتعلق بالسياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية أو الموارد والاستخدامات والإمكانات المتاحة لكل وحدة إدارية أو لكل برنامج أو نشاط.

خ. هيئة الظروف والبيئة الملائمة: ويقصد بذلك جانبين قانوني يتعلق بتعديل وتكييف القوانين المتعلقة بالموازنة بما يتلاءم مع هذا النظام، وجانب تقني يتعلق بالإمكانات والوسائل كالأدوات والمعدات الالكترونية ونظم حفظ البيانات بما يحقق السرعة والدقة المطلوبة في العمل.

ثالثا: الموازنة الصفريّة

1. نشأة وتطور الموازنة الصفريّة:

يعد نظام الموازنة الصفريّة فكرة حديثة جذبت اهتمام الكثيرين من العاملين في مجال الإدارة المالية على صعيد القطاعين الحكومي والخاص على حد سواء، حيث تم استخدامه في العديد من دول العالم، ويرجع البعد التاريخي لفكرة إعداد الموازنة الصفريّة إلى عام 1924 حيث كان المسئول الأول عن الموازنة بالمملكة المتحدة في ذلك الوقت هلتون يونق (HILTON.E YOUNG) يدافع عن تبرير برامج الموازنة الصفريّة سنويا.

و كان أول تطبيق للموازنة الصفريّة في وزارة الزراعة الأمريكية سنة 1964، ورغم عدم نجاح التجربة في البداية، إلا أن ذلك أعطى للإدارة تحفيزا للبحث عن بدائل وأفكار جديدة لتحديث النظام الموازي، وتعتبر شركة (Instruments Texas) وهي إحدى الشركات الأمريكية التي تعمل في حقل الحسابات الإلكترونية أول من استخدم الموازنة الصفريّة في بداية عام 1969، حيث توقعت الشركة انخفاض أرباحها بمعدل 5% نتيجة المشكلات الاقتصادية التي تتعرض لها صناعة الحاسبات الإلكترونية، الأمر الذي دفعها إلى تطوير مفهوم الإدارة بالأهداف الذي اتبعته الشركة لسنوات عديدة إلى نظام حديث عرف باسم "الموازنة الصفريّة".

وبعد أن قرأ جيمي كارتر حاكم ولاية جورجيا في ذلك الوقت المقال أعجب بتجربة الشركة وقابل كارتر الكاتب وناقشه في أفكاره للتعرف على طبيعة الموازنة الصفريّة ومدى إمكانية وجدوى تطبيقها في أنشطة الإدارة الحكومية بالولاية، وقد تقرر تطبيق الموازنة الصفريّة في ولاية جورجيا وتحققت نتائج طيبة تمثلت في تخفيض الإنفاق العام مع الاحتفاظ بنفس مستوى الخدمات المقدمة في الولاية، وبعد سنة 1978 توالى التجارب الدولية في هذا المجال، كتجارب بعض الدول الأوروبية واليابان وغيرها.

2. تعريف الموازنة الصفريّة: الموازنة الصفريّة هي مقارنة للموازنة التي تبدأ من قاعدة الصفر دون

مراعاة للتكاليف والأنشطة السابقة، وبالتالي كل ما يدرج في هذه الموازنة لا بد أن يتم تبريره، وتفسر الموازنة الصفريّة على أنها عملية التخطيط والتشغيل وإعداد الموازنة بصورة تفصيلية بحيث تلقى على عاتق كل مسئول مهمة تبرير الموارد المطلوب تخصيصها لبرامجه، حيث يبين لماذا يعتزم أن ينفق أي

مال، فهو لا يطالب فقط بتبرير الزيادة عن السنة السابقة ولكنه مطالب بتبرير أي عمل أو نشاط يخطط لإنجازه من الصفر (Justify FromZero) بافتراض أن اعتماده في الموازنة السابقة كان صفرا.

ويعرفها فاير (Phyrr) وهو التعريف الأكثر مناسبة بأنها: "عملية التخطيط و الموازنة والتي تتطلب من كل مدير أن يبرر مطلب موازنته الإجمالي بالتفصيل من نقطة الأساس (لذا فإنها أساس صفري)، ويحول عبء الإثبات إلى كل مدير لكي يبرر لماذا يجب أن ينفق أية مبالغ مالية على الإطلاق، إن هذا المدخل يتطلب تحديد جميع الأنشطة ووصفها في مجموعة قرارات، والتي يتم تقييمها عن طريق تحليل منتظم ثم ترتيبها طبقا لأهميتها.

أما مؤتمر الأمم المتحدة لدراسة مشاكل الإدارة والموازنة في الدول النامية، والذي عقد في سبتمبر 1967 بالدانمارك، فقد عرف الأساس الصفري بأنه نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقة في البداية، والأخذ في الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة أو أكثر الطرق فاعلية للحصول على مجموعة من المخرجات، ووضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقييم فاعلية مستويات النفقات الجارية المعتمدة وفقا لهذه الاعتبارات.

3. ميزات تطبيق نظام الموازنة الصفرية:

وتتمثل أهم ميزات الموازنة الصفرية فيما يلي:

إن تطبيق نظام الموازنة الصفرية يحقق الكثير من الفوائد التي تعتبر عوامل أساسية لنجاح عملية ترشيد الإنفاق العام وضبطه، والتي لا يوفرها نظام الموازنة التقليدية، وأهم هذه الميزات ما يلي:

- التنسيق بين القرارات الآنية والأهداف بعيدة المدى من خلال الربط بين الموازنة السنوية والتخطيط طويل الأجل؛

- يمنح الإدارة العليا مرونة كبيرة في إعادة تخصيص الموارد لما تسمح به من تحويلات في الموازنة فيما بين الإدارات نتيجة وجود مجموعات القرار المرتبة للأنشطة حسب الأولويات؛

- تساعد على الربط بين التكلفة والعائد لكل برنامج أو نشاط، مما يساعد المختصين بالموازنة على

تدقيق ومعرفة كفاءة الإنفاق وفعاليتها، والتخلص من النفقات غير الضرورية التي كانت في الموازنة التقليدية؛

- تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد، حيث يتم فحص كل الأنشطة على أساس البداية من الصفر، وبالتالي تحديد البرامج التي يجب تنفيذها وتلك التي يجب استبعادها، مع تبرير جميع البرامج المقترحة، دون التأثير بمستويات الإنفاق والاعتمادات السابقة؛

- الاعتماد على التخطيط كمرحلة أساسية في إعداد الموازنة، وكذلك إمكانية التحديد وبشكل سريع لأي نقص في فعالية التخطيط، أو التنسيق الضعيف بين الأنشطة المتشابهة في الوحدات التنظيمية المختلفة، وبالتالي إمكانية تصحيح الاختلالات في الوقت المناسب، كاستبعاد أو تقليص لبعض الوظائف وجعلها مركزية بسبب ازدواجيتها، وهو ما يساهم في ترشيد النفقات العامة؛

- اعتماد مبدأ الأولوية في ترتيب البرامج والنشاطات مع توفير الاعتمادات وتبرير مصادر الاحتياجات لكل المستويات بالنسبة للنشاطات القائمة والمستحدثة مما يساعد على الإدارة الجيدة للنفقات العامة وترشيدها؛

- القدرة على التحديد وبشكل سريع للنشاطات التي تتميز بضعف إدارتها، والإجراءات اللازمة لأغراض عمليات المتابعة، من خلال تنفيذ الموازنة الصفرية، وبذلك تتمكن الإدارة العليا من اتخاذ الإجراءات الضرورية المناسبة لتتغلب على هذه المشاكل؛

- يمنح المديرين رغبة بالاستمرار في عملية التقييم التفصيلية لعملياتهم والكفاءة الإنتاجية، وفعالية التكاليف، وليس فقط خلال دورة الموازنة ولكن أيضا خلال التنفيذ، فبالرغم من أن مفهوم الأساس الصفري لا يتطلب هذه الاستمرارية في التقييم إلا أنه يصبح من المؤلف لدى المديرين إجراء دراسات وتحسينات خلال التنفيذ؛

- توفير البدائل المختلفة للإنفاق إذ أن مجموعات القرار الموافق عليها والتي تم ترتيبها حسب الأولويات، تمد الإدارة بأساس لموازنة تفصيلية وتساعد على إيجاد نظام متكامل للمعلومات التي يمكن استخدامها خلال عام الموازنة، باعتبارها نقطة بداية لتبين الأنشطة التي سوف تقلص أو التي

سيتم توسيعها إذا ما طرأ تغيير على مستوى حجم الإنفاق المسموح به؛

- يعمل نظام الأساس الصفري على تدفق المعلومات الإدارية من المستوى الأدنى إلى الأعلى، مزودة الإدارة العليا بصورة عما يتم، أو عما يمكن أن يتم على جميع المستويات و يمكنها من تحقيق أفضل للأهداف.

4- عيوب الموازنة الصفرية:

تشتمل الموازنة الصفرية على جملة من العيوب تشتمل على ما يلي:

- يستلزم تطبيق هذا الأساس مجموعة من المجهودات والأعباء الإضافية، وتوافر مجموعة من الأفراد المدربين، والمؤهلين تأهيلا علميا على استخدام هذا الأسلوب، وهذا قد لا يكون متوافرا بسهولة؛
- عدم وجود نظام معلومات متكامل في الوحدات الحكومية، وهذا يعتبر أهم الصعوبات العملية التي تواجه تطبيق هذا الأسلوب؛
- صعوبة تكوين وصياغة حزم القرارات لصعوبة توصيف الأنشطة الحكومية وتحديد تكلفتها، وصعوبة تحديد الأهداف التي تحققها تلك الأنشطة؛
- صعوبة وضع مقاييس العمل وتقويم الأداء للأنشطة الحكومية باعتبار أن بعضها يكون غير قابل للقياس الكمي أو المالي؛
- طرق ترتيب مجموعات حزم القرارات ترتيبا تنازليا قد يدخل فيها الحكم الشخصي، علاوة على أن بعض المستويات الإدارية المشتركة في الترتيب قد لا تكون لديها صورة واضحة وكاملة عن الأهمية والأولوية الخاصة بحزم القرارات؛
- عدم الاهتمام بالأهداف الإستراتيجية والتركيز على الأهداف قصيرة الأجل في أغلب الحالات؛
- صعوبة توفير البيانات الكافية عن كل مشروع أو برنامج سنويا لإعادة التقويم وقياس الانجازات والعوائد المتدفقة منها:

5- خطوات إعداد الموازنة الصفرية:

أ. **تحديد وحدات القرار:** بعد تحديد الأهداف العامة التي تسعى الوزارة لتحقيقها في ضوء الأهداف والسياسات العامة للدولة، وتعميم ذلك على مستوى الوزارات كافة، وتقوم بذلك السلطة العليا فيها، تأتي الخطوة الثانية والمتمثلة في تحديد وحدات القرار، والتي قد تكون الوحدات الإدارية في الوزارة مسئولة عنها، وفي مثل هذه الحالة تتشكل وحدات القرار من الوحدات الواقعة في أدنى مستوى تنظيمي يمتلك سلطة إعداد الموازنة وتحضيرها، وغالبا ما يكون ذلك هو مستوى الإدارات وليس ما هو أدنى منها، وقد تكون وحدات القرار هي البرامج في حالة الاستعانة بأنظمة البرمجة الحاسوبية في العمل.

ب. **صياغة مجموعات القرار:** تسبق عملية إعداد الموازنة مجموعة من التوجيهات والأطر التي تضعها الوحدات القرارية العليا في مرحلة التخطيط واتخاذ القرارات ثم يقوم المسئول عن كل وحدة قرارية بصياغة مجموعات قرارية للأنشطة التي أوكل إليه القيام بها، وتمثل المجموعة القرارية مستوى معيناً من التمويل والأداء، وحتى يتمكن المسئول من الصياغة السليمة للمجموعات القرارية يجب أن يقوم بتحديد هدف وحدته القرارية وحصر البدائل (المجموعات البديلة) التي تمكن من إنجاز الهدف ثم فحصها وتحليلها وترتيبها لاختيار أفضلها.

ت. **ترتيب مجموعات القرار:** وبغرض ترتيب مجموعات القرار تنازليا حسب الأولوية، يتم فحص وتحليل المجموعات القرارية، وتتضمن عملية الفحص والتحليل التعمق في تحديد الأهداف الرئيسية والفرعية والموارد اللازمة، وكذلك تقييم مدى إمكانية وجدوى المجموعات القرارية في تحقيق هذه الأهداف مع الأخذ في الاعتبار الموارد التي يمكن توفيرها ومنفعة المجموعات القرارية للأنشطة الأخرى في تحقيق الأهداف العامة المسطرة.

ث. **إعداد الموازنة التشغيلية التفصيلية:** وبعد إعداد جداول الموازنة التفصيلية يجري تصعيدها إلى مستوى الإدارة العليا حيث يتم تجميع جداول الموازنة من كافة الوحدات ذات القرار، ويتم إعداد الموازنة في شكلها النهائي لتبدأ بعد ذلك مرحلة التنفيذ، وقبل ذلك إما أن تقبل جميع الحزم وذلك لوجود موارد تكفي أو تكون الموارد لا تكفي وعند ذلك يستلزم الأمر إما تأجيل بعض الحزم لعدم

إمكانية تغطية جميع المتطلبات أو اتخاذ القرارات فيما يختص بتحديد أساليب التمويل ويترتب على ذلك دراسة التكلفة والعائد فيما يخص تكلفة التمويل لتغطية باقي الحزم.

رابعاً: الموازنة التعاقدية

1- نشأة الموازنة التعاقدية:

لقد كانت أول محاولة لتطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزيلندية في عام 1996، وهي محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية، بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص وعام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل تكلفة ممكنة، وفي الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها.

2- تعريف الموازنة التعاقدية:

لقد عرفت الموازنة التعاقدية بعدة تعريفات أهمها:

أنها الموجة الأخيرة من موجات إصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة، بمقتضاها تكون العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية لتنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي، مقابل مبالغ تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما اتفق عليه أو نص عليه العقد.

كما عرفت على أنها محاولة لإيجاد المنافع العامة والأصول طويلة الأجل، مثل: مشاريع البنية التحتية كالمستشفيات ومؤسسات التعليم وغيرها، أي: أنها تقدم تفاصيل الاحتياجات للتنمية طويلة الأجل وتنشئ عملية موحدة بصدد وضع الخطة لسنوات متعددة وتحويلها إلى برامج ثم إلى مشاريع تعرض كعطاءات.

3- مشروعات تنفيذ الموازنة التعاقدية:

إن قصور مصادر التمويل التقليدية عن تلبية الاحتياجات المالية للدولة، جعل لزاماً عليها أن تعتمد على صيغ تمويل جديدة للقيام بمشروعات البنية التحتية، وبالرغم من تنوع هذه الصيغ إلا

أنها اشتركت بمجملها باعتمادها على القطاع الخاص بأشكال ودرجات متفاوتة وأن أهم هذه الصيغ هي:

أ. المشاركة: تعتبر مشروعات المشاركة أحد أهم أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص، يجري من خلالها وضع ترتيبات يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها وبصورة غير مباشرة، بمعنى أن القطاع الخاص يمارس دورا أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة وبموجب ترتيبات تعاقدية مع الحكومة.

ويعود قرار الحكومة إلى الدخول في عقود المشاركة مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات العامة إلى عدة أسباب أهمها:

- تقليل الخطورة التي تصحب هذه المشاريع الضخمة وتوزيع المخاطر؛
- تقليص حجم الموارد التي يحتاجها القطاع العام والاستفادة من الموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص؛
- تخفيض تكلفة الخدمات المختلفة من خلال الحصول على أفضل العروض وأكثرها كفاءة من حيث القدرة على تقديم الخدمات؛
- الاستعانة بالتكنولوجيا والخبرة الإدارية والإمكانات الموجودة لدى القطاع الخاص لتنفيذ وإدارة البرامج الحكومية:

ب. عقود البوت (B.O.T): يقصد بعقود البوت (B.O.T) تلك المشروعات التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية سواء كانت من القطاع العام أو القطاع الخاص، لإنشاء مرفق عام وتحمل كافة تكاليف إنشائه وبموجب عقود مع الحكومة، بالمقابل تتولى هذه الشركة تشغيل المشروع وإدارته والاستفادة منه وتحت رقابة الجهة المتعاقد معها، وبعد انتهاء مدة العقد تنقل ملكية المشروع إلى الدولة.

وقد شهدت عقود البوت انتشارا في كثير من الدول، وأصبحت تطبيقاته وأنواعه بديلا عن

التمويل عن طريق الموازنة العامة، أو عن طريق القرض، أو المعونات، أو غيرها من وسائل التمويل، فقد مكنت هذه العقود الدولة من التغلب على عقبات التمويل التي تواجهها لإنشاء البنية التحتية وتقديم الخدمات العامة، عن طريق إشراك القطاع الخاص، وتضمنت عقود البوت أنواعا مختلفة تسمى (عائلة البوت)، تختلف هذه العقود عن بعضها البعض تبعا للصيغة التعاقدية بين الحكومة والجهة المنفذة.

4- مميزات تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية:

- يمتاز تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية بالكثير من الميزات أهمها:
- تقديم حلول جذرية للمشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية كالتوسع الكبير في مسؤولياتها ومطالبتها بتقديم الخدمات؛
- ربط الموازنة العامة بالخطط التنموية طويلة الأجل الخماسية؛
- تنفيذ العديد من المشاريع الحكومية بكفاءة وفعالية؛
- قيام القطاع الخاص بتقديم الخدمات تحت إشراف ومراقبة الحكومة، وضمان خضوع الخدمات المقدمة للمعايير والمواصفات المطلوبة؛
- تقليل المخاطر أو تقاسمها والتي قد يصاحبها خسارة مبالغ ضخمة مع القطاع الخاص؛
- تقليص حجم نفقات القطاع العام والاستفادة من الموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص؛
- تخفيض تكلفة الخدمات من خلال الاستفادة من نظام المشاركة الذي يسمح بالحصول على أفضل العروض وكلفة وأكثرها جودة؛
- تغيير العلاقة ما بين الحكومة وأجهزتها التنفيذية من علاقة تمويل إلى علاقة تجارية.

5- معوقات تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية:

ومن أهم معوقات تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية هي:

- عدم تطور الإدارات المالية الحكومية؛
- ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية؛
- الحاجة إلى معلومات ضخمة عن البرامج والمشاريع؛
- عدم توفر كوادر بشرية مدربة ومؤهلة قادرة على تطبيق هذا الأسلوب

من خلال هذا المحور نلاحظ أن فكرة الموازنة العامة أصبحت بحاجة إلى مراجعة في فلسفتها وأهدافها وكيفية إعدادها وتنفيذها، فقد كان لظهور الأساليب الحديثة في هذا المجال كموازنة البرامج والأداء، موازنة التخطيط والبرمجة، الموازنة الصفيرية والموازنة التعاقدية، الأثر الكبير على تبني الكثير من الدول لبعض هذه الاتجاهات في إعداد موازنتها بما يتماشى مع أهدافها الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إلى تحقيقها، وهو ما يستدعي دراسة هذه التجارب الدولية في تطبيق الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة والاستفادة من خبراتها في هذا المجال بغية عصرنة أنظمة الموازنة وتحقيق أهداف السياسة المالية بكفاءة وفعالية على المستوى الوطني.

المحور العاشر: المالية العامة في الإسلام

الخوَر العاشر: المالية العامة في الإسلام

تعتبر المالية العامة الإسلامية فرعاً أساسياً من فروع الاقتصاد الإسلامي، إذ تُعنى بتنظيم الموارد والنفقات العامة للدولة وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في تحقيق العدالة والمصلحة العامة، ويقوم هذا النظام على مبادئ ربانية تهدف إلى تحقيق التوازن بين حق الفرد وحق الجماعة، من خلال تعبئة الموارد بطريقة شرعية مثل الزكاة، الخراج، والجزية، وتوجيهها نحو تلبية حاجات المجتمع وصيانة مصالحه.

وتتميز المالية الإسلامية عن النظم الوضعية بكونها لا تقوم على الضرائب الوضعية فقط، بل تعتمد على فريضة الزكاة كمصدر أساسي للتمويل، إلى جانب الموارد الأخرى التي تقرها الشريعة، كما تحرّم الشريعة الإسلامية الربا والإسراف في الإنفاق، وتدعو إلى ترشيد استخدام المال العام بما يحقق التنمية العادلة والتكافل الاجتماعي، وفي هذا الإطار، شكّلت بيت المال مؤسسة محورية في التاريخ الإسلامي لإدارة الموارد وتوزيعها على مستحقيها بشفافية وعدل. كما تسعى الدراسات الحديثة إلى إحياء مبادئ المالية الإسلامية وتكييفها مع واقع الاقتصاد المعاصر، لتكون نموذجاً بديلاً في تحقيق التنمية المستدامة بعيداً عن الاختلالات المالية للنظم التقليدية.

أولاً: مفهوم المالية العامة الإسلامية:

يولي الإسلام أمور المال عناية كبيرة، فيهتم بموضوع اكتسابه وإنفاقه فيضع القواعد والمبادئ التي تنظمه باعتباره عصب الحياة، لآثاره ودوره في حياة المجتمعات، ومما يؤكد أهمية المال، واهتمام الإسلام وتقديره بذلك ورود لفظ المال في القرآن الكريم ست وثمانون مرة. لذا فقد اهتم بتنظيم أمور المال ووضع القواعد والمبادئ كالعادلة والملائمة والاقتصاد التي يستند إليها في تنظيم المال العام، حيث يعد النظام المالي في الإسلام بمثابة تخطيط دقيق وتنظيم علمي متكامل ويبرز ذلك من خلال معرفة أهدا النظام المالي وأدواته وسياسته المالية المتبعة وبعض خصائصه، وهذا ما سنتعرف عليه من خلال هذه الدراسة التي تتناول هذا التنظيم.

وقد وضع "الماوردي" بعض قواعد تنظيم المال حيث قال (وإن كان تقدير الأموال قاعدة فتقديرها يصير م وجهين:

أحدها: تقدير دخلها، وذلك يقدر من أحد وجهين:

- إما بشرع ورد النص في تقديره فلا يجوز مخالفته؛

- وإما باجتهاد تولاه العباد فيما أداهم الاجتهاد إلى وضعه.

وتقديرها الثاني: تقدير خراجها (إنفاقها) وذلك يقدر م وجهين:

- الحاجة فيما كانت أسبابه لازمة أو مباحة.

- بالممكنة حتى لا يعجز منها دخل، ولا يتكلف معها تعسف.

وعليه يمكن تعريف النظام المالي في الإسلام أو المالية العامة الإسلامية بأنها: "مجموعة المبادئ والأصول الاقتصادية التي وردت في القرآن والسنة والتي تعالج الإيرادات العامة وإنفاقها، والموازنة بينها، وتوجيهها لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".

- مجموعة من الأحكام الشرعية التي وردت في القرآن الكريم، و السنة النبوية، فيما يتعلق بالأموال و كيفية الحصول عليها و طرق ذلك، و كيفية التصرف فيها.

أي: بالمالية العامة و كيفية جباية الإيرادات العامة من مصادرها المختلفة و المتعددة، و كي يتم إنفاقها وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية.

ثانيا: أهداف النظام المالي الإسلامي

إن الحياة الاقتصادية وأوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع لها جوانب متعددة وتسعى الدولة في هذا المجال إلى وضع أهداف محددة تسعى إلى تحقيقها في الحياة الاقتصادية عبر وسائل وأدوات محددة وتشابه أهداف النظام المالي الإسلامي مع السياسة الاقتصادية من حيث الأهداف، فالجانبان مكملان لبعضهما ويتأثران ببعضهما تمام التأثير، فالأحوال المالية لها دور وأثر كبير على النشاط الاقتصادي كما أن النشاط الاقتصادي له أثره على النشاط المالي للدولة ويمكننا اعتبار أهم أهداف النظام المالي الإسلامي:

- تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) و يشمل العمل بهذا المبدأ نقطتين رئيسيتين:

أ/ ضمان حد أدنى من الدخل (حد الكفاية) لكافة أفراد المجتمع، أي المستوى اللائق للمعيشة و ليس فقط حاجيات الحياة الضرورية لبقائه على قيد الحياة أو ما يعرف (بحد الكفاف) أي الحد الأدنى اللازم للمعيشة.

ب/ مواجهة أي تفاوت في مستويات الدخل والثروة داخل المجتمع وتقليل الفوارق في مستويات الدخل.

- تحقيق التنمية الاقتصادية في المجتمع وذلك من خلال استغلال الموارد الاقتصادية بصورة مثلى "التوظيف الكامل للموارد".

- تحقيق الاستقرار الاقتصادي وذلك من خلال المحافظة على مستوى النشاط الاقتصادي في قطاعات الدولة المختلفة والعمل على رعايتها وتنميتها بما يضمن تحقيق القوة والعزة الاقتصادية.

وهذه الأهداف الثلاثة هي الأهداف الرئيسية والتي يتشعب عنها عشرات الأهداف الوسطية التي تتدرج في مستوياتها وأهميتها ومن أمثلة ذلك:

- مواجهة الأوضاع الطارئة وغير العادية.

- تسيير العمل في أجهزة الدولة وهو ما يطلق عليه مصطلح المصالح العامة.

- التوازن والاستقرار بين أجيال الأمة.

- القيام بالواجبات الكفائية في جميع المجالات.

- محاربة التضخم والبطالة.

ثالثا: السياسة المالية في الإسلام:

يعتمد أي نظام لتحقيق أهدافه على سياسة معينة، والنظام المالي الإسلامي كأى نظام مالي لا بد له من سياسة يعتمد عليها للوصول إلى أهدافه وهو ما يطلق عليه بالسياسة المالية للدولة التي تمثل الجانب التطبيقي للنظام المالي في الإسلام حيث تسعى الدولة من خلالها إلى الموازنة بين المبادئ والأصول العامة التي تشكل النظام المالي والواقع المتغير الذي يعيشه المجتمع في أي عصر من العصور، حيث تربط بين أهداف المجتمع في أي عصر من العصور والأدوات المالية للنظام بصورة تحقق مصلحة المجتمع.

والسياسة المالية في الإسلام هي فرع من فروع السياسة الشرعية وتشمل جميع القرارات لات الصبغة المالية التي يتخذها ولي الأمر أو من ينوب عنه، سواء كان اجتهادا منه لتطبيق نص شرعي أو اجتهادا منه لتحقيق مقاصد الشريعة بصفة عامة.

و النظام المالي جزء من التشريع الإسلامي أو نظام الإسلام الكلي، فهي مجموعة الوسائل المستخدمة لتدبير الموارد المالية التي تكفل سد النفقات التي تقتضيها المصالح العامة و توجيهها لخدمة أهداف المجتمع.

ويعرفها البعض الآخر بأنها:

- استخدام الدولة لإيراداتها ونفقاتها بما يحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في ظل ما تعتقد من عقائد وفي حدود إمكانياتها المتاحة، أو استخدام الدولة الإسلامية لإيراداتها و نفقاتها لتحقيق أهدافها في ضوء القواعد و الأصول الإسلامية الحاكمة في هذا المجال.

فهذه الفقرات ترسم بوضوح المبادئ الأساسية التي على ضوءها تسير الدولة حيال المال العام، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- صلاح المال العام أمر يأخذ لدى الدولة كل عناية واهتمام.

- جوهر السياسة المالية الراشدة و الصالحة ينحصر في بعدين:

أ - **الرشد في جانب الإيرادات**، من خلال قول عمر ابن الخطاب رضي الله عنه (أن يؤخذ بالحق) بمعنى عدم جباية أي مال إلا من وجهه المشروع، ويتضمن ذلك عدم الإهمال و التفريط في جمعه و تحصيله مهما كان الفرد المكلف به، لأن تضييعه هو تضييع لنفقات عامة ضرورية.

وفي ذات الوقت عدم الإضرار بالمولين بحيث لا يطالب فرد بأكثر مما تتحمله طاقته وتستدعيه الضرورة وإلا ما كان أخذا بالحق. وعليه تكون جباية المال العام بالا إهمال و لا إضرار.

ب - **الرشد في جانب النفقات العامة**، وهو أيضا مبدأ يتضمن عدة جوانب منها:

- أنه لا بد أن ينفق و لا يظل حبيس الخزائن، و أن يكون الإنفاق في وجوه الحق فلا يضاع و لا يبدد أي جزء منه في الإنفاقات الباطلة و غير المفيدة.

- أن التنمية و تحقيق الأمن من أكبر مهام الدولة، و بالتالي فهما من أهم المجالات التي تصرف فيها أموال الدولة، فهي مسؤولة عن زيادة دخول الأفراد و مسؤولة بذلك عن توفير مختلف أنواع السلع و الخدمات، و كذا عن حماية المجتمع من أي اعتداء.

- أن دور الدولة بالنسبة للمال العام هي الجباية و الإنفاق، فلا جباية فقط و إنما جباية بهدف الإنفاق، و أن الدولة مسؤولة عن ذلك مسؤولية تامة أمام الأفراد.

وإنما يشترط في هذه الأحكام أن تكون متفقة مع روح الشريعة ونازلة عن أصولها الكلية ولا تتعارض معها وعليه تكون السياسة المالية في الإسلام.

رابعا: خصائص وسمات المالية الإسلامية:

تأخذ المالية العامة أو النظام المالي في الإسلام خصائصها من خصائص التشريع الإسلامي نفسه، باعتبار النظام المالي يقوم داخل نظام متكامل هو الإسلام بنواحيه الدينية و الاجتماعية و الاقتصادية، ما يجعل للمالية الإسلامية سمات تتميز بها عن المالية العامة في النظم الوضعية الأخرى نوجزها فيما يلي:

1. الجانب التعبدي في المالية الإسلامية:

فقد مزج الإسلام مزجا تاما بين مصالح الإنسان البدنية والروحية لأن الإنسان كل لا يتجزأ ولا يمكن أن تتحقق سعادته كاملة إلا إذا ارتقى ماديا فيسعد في الدنيا والآخرة.

2. الجانب الاجتماعي في المالية الإسلامية: حيث تنبعت الدول بعد آثار أزمات الرأسمالية المتتالية إلى أهمية النشاط الاجتماعي و تحقيق التوازن بين مختلف طبقات المجتمع، ورصدت بذلك الاعتمادات اللازمة للنشاط الاجتماعي سواء لتحقيق نظام التأمينات الاجتماعية أو لتحقيق الضمان الاجتماعي، أو لتمويل وجوه البر والخير و الإحسان، فإن المالية العامة في الإسلام تحقق هذه الاتجاهات الاجتماعية وذلك مم خلال إيرادات الدولة الإسلامية يكون الهدف الأول والرئيسي من تحصيلها وتوزيعها هو تغطية حاجات هذه الفئات بضمن حد الكفاية أي المستوى اللائق للمعيشة لكل فرد يعيش في مجتمع إسلامي أيا كانت جنسيته وليس مجرد حد الكفاف أي المستوى الأدنى للمعيشة.

فالزكاة تعطي الأولوية في إنفاقها لسد حاجات الفقراء والمحتاجين باعتبار أن ضمان حد أدنى من مستويات المعيشة داخل الدولة مقدم على غيره من الأهداف، وإن إغناء الفقراء وكفائتهم هو الهدف الأول للزكاة ثم تليه الأهداف

الأخرى بحسب الأهمية وتوفر الحصيلة الكافية لذلك، كذلك فإن خمس الغنيمة والفيء يوجه لسد احتياجات هذه الفئات.

3. تعدد موارد النظام المالي الإسلامي: فلا يكتفي النظام المالي الإسلامي بمورد واحد و لا بضريبة واحدة، بل يجمع بين الضرائب و غيرها من الوارد، فبجانب الزكاة فرضت الجزية و الخراج و العشور و غيرها من الموارد، وتعدد الموارد له مزاياه منها:

- أنه يضم وفرة في موارد الدولة، ففي حالة نقص حصيلة أحد الموارد يتم تعويضه من الموارد الأخرى.
- توزيع العبء المالي على طوائف المجتمع فيساهم كل فرد على قدر طاقته.
- إعطاء النظام مرونة في تغطية نفقاته واحتياجاته.
- إعطاء النظام المالي صفة الشمولية حيث يقع العبء المالي على كافة النشاطات الاقتصادية والمالية ولا يقتصر على بعضها لهذا المنهج يتحقق الانسجام.

4. التوازن (القوامة): منهج الإسلام العام منهج يقوم على أساس من التوازن في جميع الأمور، فوفقا لهذا المنهج يتحقق الانسجام بين مصالح الفرد والجماعة، وبين متعة الدنيا وثواب الآخرة، وبين المتطلبات المادية والروحية، فلا يطغى جانب من هذه الجوانب.

وهذا المنهج الذي يحفظ التوازن في كل شيء هو (العدل) أو (القوامة) أي لا تقوم أمور الحياة بالصورة الصحيحة بدونها لأن اختلال التوازن يعني الإفراط في جانب على حساب التفریط في جانب آخر، وهذا يتنافى مع العدل الذي قامت به السموات والأرض.

5. المرونة: إن من أهم دلائل إحكام هذه الشريعة وصلاحيّة أحكامها على مدار الزمان، أنّها ذات طبيعة كلية وتوجيهات عامة غير مفصلة بل مجملة في كليات، وهذا التعميم في نصوص الشريعة وعدم التفصيل في الجزئيات. إلا في حالات معدودة. يعطي للأجيال المقبلة القدرة على تطويع هذه النصوص والأحكام الكلية ووضع التفاصيل الجزئية بما يتلاءم مع ظروف وأحوال كل عصر، لأن كل عصر يقتبس ما يناسبه من أحكام بما يتلاءم مع ظروفه وفقا لهذه القواعد والتوجيهات العامة وهذا من شأنه أن يوفر عنصر المرونة في تطبيق التشريع الإسلامي على مر الزمان، بل على جميع الظروف والأمكنة لتواكب التطورات التي تطرأ على الحياة الإنسانية، وهذا يتطلب استمرار عملية التفكير

والاستنباط في الصيغ الموافقة لهذه التطورات وبما يتفق مع الأسس والمبادئ العامة التي جاء بها القرآن الكريم والسنة النبوية.

6. الاستقلالية بقواعد وأسس تشكل نظام مالي متكامل: أساسه النصوص الشرعية يقوم النظام المالي الإسلامي على أصول ومبادئ مستمدة من القرآن والسنة، فظهرت بذلك معالمه الواضحة الجليّة ومزاياه البارزة وشخصيته المستقلة عن بقية النظم المالية الوضعية، حيث في القضايا والأمر ليس نابعا من يقف موقفا المتعلقة بالنشاط الاقتصادي و المالي، غير أنه توازن من كونه توليفة متوازنا مزايا النظامين الرأسمالي و الاشتراكي على أساس التوفيق والتزجيع بين المنهجين، بل لأن هذا الموقف المتوازن مستمد من أصول الإسلام ومبادئه ومن مصادر التشريع الإسلامي وهي القرآن والسنة النبوية والإجماع والقياس والفروع الأخرى المستخدمة في استنباط القواعد والأحكام الشرعية، وهو بالتالي نظام إلهي لأنه استمد قواعده ومبادئه من هذه الأصول الإلهية.

خامسا: أدوات السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي

كما هو متعارف لدى علماء الاقتصاد تنحصر أدوات السياسة المالية في الإيرادات والنفقات ولكل أداة تقسيمات وفروع:

1. الإيرادات العامة:

تقسم إيرادات الدولة الإسلامية حسب المعيار الزمني، إلى الإيرادات الدورية والإيرادات غير الدورية.

1.1. الإيرادات الدورية: إن تحصيل هذه الموارد يكون بعد استيفاء مدة زمنية معينة، والتي تكون حولا كاملا ونجد في هذه الموارد الأصناف التالية:

أ- الزكاة: فهي الركن الثالث من الإسلام، وللزكاة شروط تتعلق بالمركبي في حد ذاته، وفي المال الذي تجب الزكاة فيه حدده وفصل فيه الفقه الإسلامي بما يسمى بأوعية الزكاة بما في ذلك صور الأموال المستحدثة كالسندات و الأسهم.

وهي فريضة شرعت للمواساة وسد حاجة المحتاج وحماية دولة القرآن إلى غير ذلك من الأهداف ولم تشرع لتطوع للتأثير في منحنى ومستوى الاستهلاك أو الادخار أو في التوزيع أو لكبح التضخم أو إنعاش الكساد.

- وإن كانت ستؤثر عند تطبيقها؛

- تعد على حق الله في التشريع.

فتطويعها لهذه الأمور فحيث ما وجدت أوعية الزكاة وجبت الزكاة وحيث ما وجدت مصادر الزكاة وجب أدائها فيها بصرف النظر عن الجدوى الاقتصادية أو عدمها.

- فالإنسان ميالا بطبعه لتثمين ماله.

والأصل في جباية الزكاة أن تتولى الدولة ذلك وفق ما ذهب إليه غالبية الفقه الإسلامي، فهي من شؤون الدولة ومهامها في جميع الأموال الظاهرة و الباطنة، كونها أعلم بمصادر الزكاة و أقدر على تغطيتها و إيصالها لمستحقيها.

ب - الخراج: يعني بالخراج الضريبة التي يفرضها المسلمون على الأراضي التي تم فتحها وذلك في حيازتهم كانت بالحرب أو السلم، أو هو ما يفرض على الأرض التي فتحها المسلمون عنوة أو صلحا، فهو ما يأخذه السلطات من وظيفة الأرض، أي ما وقع على رقاب الأرض من حقوق تؤدي عنها.

وأول من فرض ضريبة الخراج هو عمر أب الخطاب رضي الله عنه كما يعرف على أنه ما يوضع من ضرائب على الأرض أو على محصولاتها، مقابل استغلال الزراع لها، وهو أقدم أنواع الضرائب، فالخراج فرض على كل أرض قابلة للزراعة، سواء زرعت بالفعل أو لم تزرع حملا للناس على استغلالها.

وقد فرضت ضريبة الخراج في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه على الأراضي المفتوحة عندما رأى عدم قسمتها وتوزيعها بين الفاتحين، وإبقائها وقفا على جميع المسلمين على أن يفرض عليها خراجا تستخدمه الدولة في تمويل نفقاتها العامة التي زادت وتوسعت بزيادة فتوحات الدولة الإسلامية.

و تقسم ضريبة الخراج إلى نوعين : خراج الوظيفة و خراج المقاسمة.

- خراج الوظيفة: هو الضريبة التي تفرض على الأرض الزراعية من حيث مساحتها ونوع الزراعة التي تزرع فيها، ويعود هذا النوع من الخراج إلى من وضعه وهو عمر بن الخطاب رضي الله عنه حيث وضعه في أرض السواد حيث تركها في يد أهلها وفرض عليها القيم الآتية:

- فرض على كل جريب (الجريب وحدة قياس) من الأرض الصالحة للزراعة قفيزا (القفيز وحدة كيل قدرها كيلتين) مما يزرع فيها ودرهما.

- فرض على جريب الشعير درهمان.

- فرض على جريب الرطبة من القثاء والبطيخ والطماطم خمسة دراهم.

- فرض على جريب النخل ثمانية دراهم .

- فرض على جريب العنب عشرة دراهم.

- خراج المقاسمة: هو أن تحدد قيمة معينة من الأشياء التي تنبتها الأرض وقد تحدد هذه القيمة بالخمسة أو السدس أو غير ذلك... أي على أساس ما تنتجه الأرض من الزرع، وهذا يتعلق بخصوبة الأرض.

ويعود هذا النوع من الخراج إلى اعتماد ذلك من طرف النبي محمد صلى الله عليه وسلم يوم "خير" حين افتتحها على الكفر، فإذا أسلموا سقطت عنهم.

ج- الجزية: عرفت بكونها مبلغ من المال يوضع على من دخل في دمة المسلمين وعهدهم، فالجزية تؤخذ من الكفار ما داموا باقين على الكفر، فإذا أسلموا سقطت عنهم، وتوضع الجزية على الرؤوس لا على الأموال، فتؤخذ على كل شخص من الكفار، والجزية مشتقة من الجزاء، فهي تؤخذ جزاء على كفرهم، ولذلك لا تسقط إلا إذا أسلموا، أو عجزت الدولة عن تحقيق الحماية لهم لأن الجباية بالحماية.

وتعتبر ضريبة الجزية هي ضريبة شخصية، وبالتالي يجب مراعاة مقدرة الفرد على دفعها أي تؤخذ في الاعتبار المقدرة التكليفية للفرد، والجزية رمز الرضا لتعايش غير المسلمين مع المسلمين، وحافز لهم على الإسلام، وحماية لهم، كما أنها إيراد من إيرادات المالية العامة للدولة.

ت- عشور التجارة: عرفت عشور التجارة بأنها الضرائب التي تفرضها الدولة الإسلامية على حركة السلع والبضائع. فهي تعرف في الفقه الإسلامي باسم العشور وهو ما يؤخذ على التجارة التي تمر بثغور الإسلام داخلية أو خارجه سواء مر بها مسلم أم معاهد أم ذمي فالعشور ضريبة بمقتضاها يحق لدولة الإسلام اقتضاء عشر من تلك التجارات التي تمر بوطن الإسلام إن كانت مملوكة لغير مسلم.

2.1. الإيرادات غير الدورية: وهي الموارد التي لا تخضع لفترة زمنية معينة، وتضم هذا النوع نجد ما يلي:

أ- **الفيء**: يقصد به ما استولى عليه المسلمون من أموال الكفار، عفواً من غير إيجاب خيل، ولا ركاب، أي من غير تحريك الجيش، ومن غير مقاتلة.

كما حصل في بني النضير، أو كأن يهرب الكفار خوفاً من المسلمين، تاركين ديارهم وأموالهم فيستولي عليها المسلمون ليصالحوهم، ويعطوهم جزءاً من أرضهم وأموالهم حتى لا يقاتلوهم.

ب- **الغنيمة**: هي ما أخذ من أهل الحرب عنوة والحرب قائمة، أي ما استولى عليه المسلمون من أموال الكفار بالقتال في ساحة المعركة من نقود، سلاح، متاع وغيرها.

ج- **المعدن و الركاز**: هي المال المستخرج من الأرض كالذهب والفضة والنحاس، ومن السوائل البترول، فالأصل في الثروات الطبيعية أنها ملكية عامة، فقد حددت السنة المطهرة مقدار جبايتها وهو الخمس، فهو مقدار مرتفع حتى يستفيد منه المجتمع، وكذا لتخفيف حدة الطبقة بين الأفراد.

ت- **مال من لا يعرف مالكة**: كأموال اللقطة هي كل مال ضائع لا يتعين مالكة فالمصلحة العامة أحق به. و الودائع فتوضع في بيت مال المسلمين.

ث- **الضرائب التي يقررها الإمام عند الضرورة**: وذلك عندما لا تتسع الموارد الثابتة لنفقات مصالح الدولة العامة، أو لتمويل مشاريعها اللازمة، فهنا لا تقف الشريعة الإسلامية دون فرض ضريبة على الأفراد لسد تلك النفقات، فولي الأمر مخول حينها أن يلجأ إليها إذ قدر أن الحاجة تقتضي وتستوجب ذلك، فقد ذكر ابن العربي و القرطبي و اتفاق العلماء على أنه إذا نزلت بالمسلمين حاجة بعد أداء الزكاة فإنه يجب صرف المال إليها.

د- **الصدقات التطوعية**: إلى جانب الإيرادات السابقة كانت الصدقات التطوعية تمثل إيرادات من إيرادات الدولة الإسلامية، سواء في صورة نقدية أو عينية، فلقد كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يحث أصحابه على التصديق والبذل والعطاء.

2. النفقات العامة:

تأخذ النفقات العامة أهميتها من كونها وسيلة إشباع الحاجات العامة، كما أنها الأداة الأكثر فعالية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي والأكثر تأثيراً في الدولة، بالإضافة إلى أنها تعكس دور الدولة ومسئوليتها ووظائفها في التنظيم الاجتماعي حيث يتحدد نطاق النفقات العامة حسب الدور الذي تؤديه الدولة في النظام الاجتماعي، وحيث أن دور الدولة الإسلامية.

1.2. تعريف النفقة العامة:

يعرف "الموردي"، الإنفاق العام بأنه كل حق صرف في مصالح المسلمين سواء خرج من حرزه أم لم يخرج أي تم صرفه في جهة تحصيله دون دخوله للخزينة العامة، و عليه يراد بالنفقة العامة في الفكر المالي الإسلامي بكونها مبلغ من المال داخل في الذمة المالية للدولة يقوم الإمام أم من ينوب عنه باستخدامه في إشباع حاجة عامة وفقاً لمعايير الشريعة الإسلامية.

من هذا التعريف يتضح أنه حتى يعتبر المال الخارج والمصروف في أوجه الإنفاق نفقه عامة فإنه يشترط:

- أن تتضمن استخدام نوع من أنواع المال، فإذا أشبعت حاجة عامة بدون استخدام مال بأن تطوع بها الأفراد أو يسخرون لها، فإن هذا لا يعتبر من قبيل النفقات العامة في الفكر الإسلامي.
- أن يكون هذا المال من الأموال العامة فإذا أشبعت حاجة عامة باستخدام مال ليس من الأموال العامة كأموال الخواص لا يعد ذلك من الإنفاق العام.
- أن ينفق هذا المال بواسطة الإمام أو من ينوب عنه، فإذا تولى فرد بنفسه توزيع زكاة ماله فإن ذلك لا يعد من الإنفاق العام.
- أن يستخدم هذا المال في إشباع حاجات تقدر بكونها عامة، فإذا استخدم المال العام بواسطة الدولة في إشباع حاجة خاصة عد ذلك تبديد للمال العام و انحراف به عما خصص له.

2.2. عناصر النفقة العامة:

مما سبق من التعريف و الشروط يملك تحديد عناصر النفقة العامة في الاقتصاد الإسلامي من خلال الأمور التالية:

- **الصفة المالية للنفقة العامة:** وتتضمن استخدام نوع من أنواع المال سواء أكان نقداً أو عينا، فلا تقتصر على الصفة النقدية مثلما في الفكر المالي الحديث بل يجمع بين الصفة النقدية والعينية، حيث أن الإيرادات تجي نقداً أو عينا.
- **صفة القائم بالنفقة العامة:** تمثل النفقات العامة واجبا من بين أهم الواجبات و الوظائف التي لا بد للدولة القيام بها لتحفظ وتضبط التوازن في المجتمع و يحقق المصلحة الشرعية من خلال المحافظة على مقصود الشرع على كافة الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- **الغرض من النفقة العامة:** تعد الدولة من خلال النفقة العامة إلى إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام، أي أن تستخدم النفقة العامة في إشباع حاجة مهمة، ومصالح عامة شرعية، على أن يتم ترتيب هذه المصالح بالترتيب الشرعي فالضروريات ثم الحاجيات، ثم التحسينات.
- يهد الإنفاق العام إلى سد و إشباع الحاجات العامة تحقيقا للمصلحة والمنفعة العامة، وعلى هذا يرتبط ترتيب النفقات العامة و أولوياتها في الفكر المالي الإسلامي و يتحدد بمفهوم الحاجات العامة فيه .
- و يراد بالحاجات العامة الحاجات في الفكر المالي الإسلامي بكونها مصالح المسلمين و ما لا غنى لهم عنه و التي يعود تحقيقها بالنفع العام، و التي تتدرج من الضروريات إلى الحاجيات إلى الكماليات وفقا لحدود الشريعة الإسلامية.
- و هي أيضا الحاجات التي تنشأ عن وجود المجتمع كجماعة منظمة، تتولى الدولة بميثاقها العامة مسئولية إشباعها، كالحاجة إلى الأمن والاستقرار والعدالة وغيرها .
- فكون الحاجات العامة أنها مصالح المسلمين فإنه من المتفق عليه أن أحكام الشريعة الإسلامية إنما يقصد بتشريعها تحقيق مصالح الناس، و عليه فإن أحكام الإنفاق العام يقصد منها تحقيق مصالح الناس العامة في مجالها .
- و أما أنها تعود بالنفع العام عليهم فلأن ما يعود بالنفع الخاص على فرد بذاته لا يبيح الفكر المالي الإسلامي أن ينفق عليه من المال العام، فلا يكون من مصالح المسلمين العامة.
- و أما أنها تتدرج من الضروريات إلى الحاجيات إلى الكماليات فلأنه لا بد من إتباع هذا الترتيب عند إشباع الحاجات، فلا تشبع الحاجات الكمالية إلا بعد إشباع الضروريات، ولا تعد الكماليات من الحاجات العامة إلا بعد تحقيق إشباع الضروريات و الحاجيات.

3.2. ترتيب النفقات العامة و أولوياتها:

بناء على ما سبق يرتب الفكر المالي في الإسلام حاجات المجتمع المقصودة بالإشباع حسب أهميتها للجماعة، بمعنى تنازليا ترتيبا تقديم الأهم على المهم، ثم الأقل أهمية وحسب هذا الترتيب تقسم الحاجات إلى ثلاثة أقسام حسب أولويتها في الإشباع وهي الضروريات والحاجيات والتحسينات، و التي على أساسها تتضح مستويات الإشباع و الإنفاق العام.

أ. الضروريات (الحاجات الأساسية): فهي الحاجات التي لا بد م إشباعها لأنها تقوم عليها مصالح الدين والدنيا، فإذا فقدت لم تجر مصالح الدنيا على استقامة بل على فساد وتهاجر وفوت الحياة، وفي الآخرة فوز النجاة والنعيم والرجوع بالخسران المبين، ومنها مرافق الأمن والدفاع والصحة والعدالة، والتعليم.

ب. الحاجيات (الحاجات العادية): وهي الحاجات التي تصعب الحياة بدونها وتحصل مشاق للناس بفقدانها، وإن كانت حياتهم تستمر بدونها ولكن بصعوبة ومشقة، ويؤدي توفيرها إلى التوسعة ودفع الضيق والحر والمشقة، ومن أمثلتها مرافق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والخدمات الأساسية .

ج. التحسينات (الكماليات): وهي الحاجات التي لا تصعب الحياة بدونها، ولا يؤثر فقدانها على حياة الأفراد و لا يسبب لهم المشاق، ولكن توفرها مما تجعل بها الحياة وتزدان، وتجلب المتعة والراحة، ومن أمثلتها مرافق الترفيه والحدائق و المتنزهات و الألعاب والمصايف والمنتزعات وشواطئ البحار والأنهار.

و على ضوء ترتيب الحاجات يمكن تحديد مستويات و أولويات الإنفاق العام في:

المستوى الأول - مستوى الإشباع الضروري: الذي يمثل حد البقاء وهو يأكد حكم الواجب ويمكن تسميته بمستوى الكفاف (حد الكفاف) والإسلام لا يكتفي بتحقيق هذا المستوى بل يطلب ما هو أفضل وأعلى منه.

المستوى الثاني - مستوى الإشباع العادي: أو الطبيعي وحكمه الشرعي هو المباح ويمكن تسميته بمستوى الكفاية (حد الكفاية)، وهذا المستوى هو الذي يجب أن توفره الدولة لجميع أفراد المجتمع.

المستوى الثالث - مستوى الإشباع الكمالي: وحكمه الشرعي أنه مرخص فيه، ولا يسمح بتحقيق هذا المستوى إلا بعد تحقيق مستوى الكفاية للجميع، ثم يترك بعد ذلك للأفراد التنافس لتحقيق هذا المستوى وفق طموحاتهم وضم الضوابط الشرعية وبمك تسميته بمستوى الرفاه والرغد.

المستوى الرابع - مستوى السرف و الترف: وحكمه الشرعي أنه حرام لأنه زائد عن حد الشبع وفيه إهدار لموارد المجتمع.

4.2. تقسيم النفقات العامة:

عملية تقسيم النفقات مسألة فنية تهدف إلى الوصول إلى أفضل أسلوب لتنظيم وترتيب النفقات، فهي تنظيم في يهدف إلى تنظيم عملية الإنفاق العام وضبطها، هذا التنظيم الذي من شأنه المساعدة في تسهيل بعض العمليات والإجراءات المتعلقة بالإنفاق العام، و تقسيمات النفقات العامة تقسيمات متعددة بتعدد المعايير المستخدمة في عملية التقسيم، فمنها ما هو محدد مصدر الإنفاق ومنها ما هو غير ذلك، ومنها ما يعتمد على الدورية، ومنها ما يعتمد على طبيعة النفقة ومنها ما يقوم على التقسيم الوظيفي أو الإداري، و عليه يمكن تقسيم النفقات العامة بإيجاز إلى:

أ/ النفقات المحددة المصارف و النفقات غير المحددة المصارف: يراد بالنفقات العامة المحددة المصارف ما نص الشرع على مصارفها و أوجه إنفاقها كالزكاة حيث حدد القرآن مصارفها في قوله تعالى: ﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴾ و كذا الفيه من خلال قوله تعالى: ﴿ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ ﴾ .

و أيضا الغنيمة في قوله تعالى: ﴿ وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ ﴾ .

بينما النفقات غير المحددة المصارف فتضم المصاريف الأخرى باقي نفقات الإيرادات الأخرى غير المحددة مثل الخراج، والجزية، و العشور، و الأملاك العامة للدولة، والضرائب التي خضعت للاجتهاد على صرفها في المصلحة العامة للدولة، وتضم النفقات العامة غير محددة المصارف كمخصصات الرسول صلى الله عليه و سلم والخلفاء من بعده و رواتب العمال و الموظفين و مخصصات الجند و نفقات المصالح العامة كحفر الأنهار و إصلاح مجاريها و إقامة الجسور و السدود إضافة إلى نفقات البناء و التعمير فهي التي تمثل نفقات المصالح العامة كرواتب الموظفين والجند و القضاة وغيرهم .

ب/ **النفقات الدورية و النفقات غير الدورية:** نفقات دورية (عادية) وهي تمثل النفقات الدائمة والثابتة لدى الدولة، وهي تتصف بالتكرار والدورية مثل مصروفات إدارات أجهزة الدولة والضمان الاجتماعي.

- **نفقات غير دورية (استثنائية):** وهي النفقات التي تظهر وتختفي فلا تتكرر كل عام مثل نفقات الحروب، ومكافحة الأوبئة والكوارث.

وفي الغالب يتم تمويل النفقات الدورية من الإيرادات الدائمة والثابتة، بينما تمول النفقات غير الدورية من إيرادات غير دورية (استثنائية) غالبا ما يكون عن طريق (التوظيف) إذا لم يكن في الإيرادات الدائمة ما يكفي.

- **تقسيم النفقات حسب طبيعة الخدمة:** ويسمى أيضا بالتقسيم الوظيفي، أي تقسيم النفقة حسب طبيعة الخدمة المراد أدائها وبالتالي حسب وظائف الدولة.

أ/ **نفقات الخدمات العامة:** وتسمى نفقات السيادة لأنها تنفقها الدولة صاحبة السيادة، وتشمل النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة، كالإدارة العامة والدفاع الوطني والقضاء والأمن والنفقات العسكرية وتضم نفقات السيادة بعض مصارف الزكاة مثل سهم العاملين عليها (مثل مصروفات إدارية)، كذلك سهم في سبيل الله، والمؤلفة قلوبهم.

ب/ **نفقات الخدمات الاجتماعية:** وهي النفقات التي تحقق التنمية الاجتماعية للأفراد، وتتمثل في الاقتصاد الإسلامي في نفقات الضمان الاجتماعي التي لا تسعى لتحقيق حد الكفاية فقط بل تسعى لتأمين الأطفال، وتأمين البطالة، والشيخوخة والمرضى وتأمين الغارم وكذلك ابن السبيل وكذلك تشمل نفقات التعليم والثقافة والصحة.

ج/ **نفقات الخدمات الاقتصادية:** وهي النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية، بما فيها النفقات الاستثمارية التي تدل الاقتصاد الوطني، وتمكن من تحقيق التنمية، وتتمثل في إنشاء الطرق وبناء الجسور والسدود، شبكات الاتصال وكذلك المواصلات.

5.2. ضوابط الإنفاق العام في المالية الإسلامية:

يعتبر الهدف الأساسي للإنفاق العام هو إشباع الحاجات العامة، ولكي تقوم الدولة بتحقيق الإشباع الأمثل للحاجات العامة يتحقق من خلاله أكبر قدر ممكن من الرفاهية في المجتمع فإن هذا يتطلب حرصا إنفاق المال العام وهذا يتطلب وضع القواعد والضوابط التي تحكم عملية الإنفاق بحيث تضم عدم الانحراف في استعماله.

وترتبط قواعد وضوابط الإنفاق العام بقواعد السياسة الشرعية في الإسلام، أي أن قواعد وضوابط الإنفاق العام هي بمثابة الضوابط الشرعية للسياسة المالية في مجال إنفاق المال العام م حيث تحديد أغراضه، وحجمه، ومجالات الصرف، وأولوياته، وبذلك تكون هذه القواعد والضوابط هي المنهج الذي يضعه التشريع المالي في الإسلام للتحكم في إنفاق المال العام عبر مجموعة من الإجراءات والأساليب والقواعد، وأهم هذه القواعد:

أ - ترشيد الإنفاق: وهو ما يعبر عنه بمبدأ القوام في الإنفاق، ومقتضاه البعد عن الإسراف والتبذير من جهة وكذلك البعد عن الشح والتقتير من جهة أخرى وهو ما أطلق عليه الخليفة الراشد عمر بعد العزيز بالحسنة بين السيئتين، فكلا السلوكين يعد مذموما ومتطرفا لأن الإسراف يعتبر إفراطا في أخذ الأمور بينما التقتير هو تفريط فيها وهذا ما ذهب إليه الطيبي في بيان المقصود بالإسراف والتقتير، والقوام بين ذلك في كلام العرب بمعنى الشيء بين الشينين، **فالإسراف:** هو ما جاوز الحد الذي أباحه الله لعباده إلى ما فوقه. **والإقتار:** ما قصر عما أمر الله به.

فالرشد الاقتصادي في عملية إنفاق المال العام هو المحصلة النهائية للقواعد والضوابط التي وضعها التشريع الإسلامي من خلال النصوص والتوجيهات والقواعد التي تحث على عملية الترشيح بهدف تحقيق أكبر قدر من الرفاهية.

ب - مراعاة الأولويات الأساسية لمجالات الإنفاق: أي التدرج في إشباع الحاجات، فلا معنى لترشيح الإنفاق العام إذا كان لا يراعى ترتيب إشباع الحاجات العامة، بحيث يتم الإنفاق على الحاجات الضرورية فالحاجة فالتحسينية، فالتدرج في إشباع هذه الحاجات حسب هذا الترتيب يعتبر أساسا لعملية ترشيح الإنفاق لأن الحاجات العامة ليست كلها على درجة واحدة من الأهمية ويمكن بحث المفاضلة بينها فيقدم الأهم على المهم وهكذا، فالإنفاق العام مربوط بمدى توفر الموارد وهي مهما كثرت تظل محدودة مما يتطلب عملية موازنة ومفاضلة في اختيار إشباع الحاجات العامة بأمثل ما يكون لنصل بإدارة عملية الإنفاق إلى أعلى مستوى رفاهية ممكنة ضم حدود إمكاناتنا وإبراز هذه القاعدة نسوق بعض الآراء والأقوال التي توضح التزام الدولة بهذا المبدأ.

ت - دفع المفاسد مقدم على جلب المصالح: وتعني هذه القاعدة في مجال الإنفاق العام أن النفقة التي من شأنها أن تزيل ضررا تقدم على النفقة التي تجلب نفعا فنفقات الدفاع تقدم على نفقات التعليم حيث أن الأولى تدفع ضررا على البلاد بينما الثانية تجلب نفعا لها، وإن كان كلاهما يعد من النفقات الضرورية، كذلك فإن نفقات المحافظة على أرض المسلمين بأيديهم مقدمة على نفقات تحرير أرضهم وغن طانت كلتاها نفقة دفاعية.

من خلال ما سبق نلاحظ أن المالية العامة الإسلامية تمثل نظامًا متكاملًا يجمع بين البعد الاقتصادي والبعد الأخلاقي، إذ لا تقتصر على تحصيل الموارد وتوزيع النفقات، بل تهدف في جوهرها إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد الأمة، فهي نظام يقوم على مبادئ الشريعة الإسلامية التي تُوازن بين حق الفرد في الملكية وحق المجتمع في الانتفاع، وتُوجّه الموارد العامة نحو تلبية حاجات الأمة دون إسراف أو ترف، وقد أثبت التاريخ الإسلامي أنّ تطبيق أحكام الزكاة، والخراج، والجزية، والعشور، وغيرها من الموارد الشرعية، مكّن الدولة الإسلامية من تحقيق الاكتفاء المالي وتوفير الضمان الاجتماعي لجميع الفئات.

وتتميّز المالية الإسلامية عن النظم الوضعية بأنها تُبنى على القيم الروحية والرقابة الذاتية، فالمكلف لا يدفع الزكاة أو الضريبة طوعًا فقط، بل عبادةً وتقربًا إلى الله، مما يعزز روح المسؤولية والمواطنة المالية، كما أنّ الإنفاق العام في الإسلام يُوجّه وفق أولويات شرعية، تبدأ بحاجات الفقراء والمساكين، ثم مصالح الأمة في الدفاع والتعليم والصحة، تحقيقًا لمبدأ العدالة التوزيعية، وفي العصر الحديث، تواجه الدول الإسلامية تحديات في تفعيل هذا النظام بسبب تغلب النظم المالية الوضعية، غير أنّ هناك جهودًا متزايدة لإحياء مؤسسات الزكاة والوقف وتطويرها بما ينسجم مع مقتضيات الاقتصاد المعاصر، وتبني مبادئ المالية الإسلامية في إدارة المال العام يمكن أن يسهم في تحقيق تنمية اقتصادية متوازنة، تُراعي العدالة وتحدّ من الفوارق الاجتماعية، وتُحقّق الاستقرار المالي دون اللجوء إلى الاقتراض الربوي أو العجز المزمن.

فالمالية الإسلامية ليست نظامًا تقليديًا جامدًا، بل منظومة مرنة قادرة على التكيف مع متطلبات العصر، شريطة أن تظلّ وفية لمبادئها القائمة على العدل، والشفافية، والمسؤولية، والتكافل، وبذلك، يمكن القول إنّ إحياء مفهوم المالية العامة الإسلامية وتفعيله في الواقع المعاصر يُعد خطوة إستراتيجية نحو بناء اقتصاد أخلاقي عادل ومستدام، يحقق مقاصد الشريعة في عمارة الأرض وإسعاد الإنسان.

خاتمة عامة:

من خلال المحاور التي تطرقنا لها حاولنا الإلمام بجميع عناصر المالية العمومية التي تعتبر حجر الأساس في بناء الدولة الحديثة وأداة فعّالة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فمن خلال هذا الحقل العلمي، يتم تنظيم الموارد والنفقات العامة بطريقة تضمن التوازن بين الإمكانيات المتاحة والحاجات المتزايدة للمجتمع.

لقد أظهرت دراسة محاور المالية العمومية أن هذا المجال لا يقتصر على الجانب التقني لتسيير المال العام، بل يتعداه ليشكل رؤية متكاملة لإدارة الاقتصاد الوطني. ففي مدخل المالية العمومية تم إبراز مفهومها وعلاقتها بالمالية العامة ودورها في تحقيق الصالح العام، بينما تناول محور النفقات العامة أهمية ترشيد الإنفاق وضبطه بما يحقق الكفاءة والعدالة في توزيع الموارد.

أما الإيرادات العامة فتمثل الشريان الحيوي لتمويل نشاطات الدولة، إذ تعتمد على تنوع المصادر بين الضرائب والرسوم والقروض وغيرها لضمان الاستقرار المالي. وفي السياق ذاته، كما تعدّ القروض العامة وسيلة هامة لسدّ العجز وتمويل التنمية، لكنها تتطلب حوكمة رشيدة لضمان عدم تحولها إلى عبء مستقبلي على الاقتصاد.

كما بين محور الميزانية العامة وقانون المالية أن الميزانية ليست مجرد وثيقة محاسبية، بل أداة سياسية واقتصادية تُترجم أولويات الدولة وتوجهاتها التنموية، وتخضع لمراحل دقيقة من الإعداد والمصادقة والتنفيذ والرقابة.

ومن جهة أخرى، يمثل العجز الموازي أحد التحديات الكبرى التي تواجه المالية العمومية، إذ يتطلب توازناً بين تقليص النفقات وزيادة الإيرادات دون الإضرار بالنمو الاقتصادي. ومن هنا تأتي أهمية ترشيد النفقات العامة كخيار استراتيجي يهدف إلى تحسين الكفاءة وتقليل الهدر المالي.

وفي المحورين المتعلقين بـ التهرب الضريبي والازدواج الضريبي، تمت الإشارة إلى التحديات التي تعاني منها الجزائر في ضبط المنظومة الجبائية وضمان العدالة الضريبية، مع تسليط الضوء على الإجراءات المتخذة لتوسيع الوعاء الجبائي وتفادي الازدواج عبر الاتفاقيات الدولية.

أما المالية العامة في الإسلام فقد قدّمت نموذجاً متميزاً يجمع بين القيم الأخلاقية والمبادئ الاقتصادية، حيث تركز على العدالة والتكافل والترشيد في الإنفاق، وتشكل مرجعاً أخلاقياً يمكن الاستفادة منه في تطوير النظم المالية المعاصرة.

وبذلك يمكن القول إن دراسة المالية العمومية بمختلف محاورها تمكّن من فهم كيفية إدارة المال العام بفعالية، وتحقيق التوازن بين متطلبات التنمية والاستقرار المالي، مما يجعلها ركيزة أساسية لبناء دولة قوية قائمة على العدالة، الشفافية، والاستدامة الاقتصادية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1. إبراهيم أحمد فؤاد علي، الإنفاق العام في الإسلام، القاهرة، ط1، 1973.
2. أحمد الحضري، السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي، دار الكتاب العربي، 1986.
3. أحمد عبد الهادي طلخان، مالية الدولة الإسلامية المعاصرة، مكتبة وهبة، القاهرة، ط1، 1992.
4. أشرف الشحات، النظام المالي في الإسلام. الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة 2010.
5. أيلس شاوش البشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، 2008.
6. جيمس أندرسون، ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، الطبعة الخامسة، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2013.
7. حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، الطبعة الأولى، القاهرة، 1998.
8. حسين صغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 1999.
9. حسين محمد سمحان، محمود حسين إسماعيل، ومحمد يوسف النجار. المالية العامة (من منظور إسلامي). عمان، الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2018.
10. حسينة جوجو، المالية العامة في الإسلام، الجزائر: دار المعرفة؛ 2017.
11. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005.
12. خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، 2009.
13. دنيدي يحيى، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية، الجزائر، 2014.
14. ذغمان زويبر، مطبوعة محاضرات في مقياس المالية العامة، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس، الجزائر، 2016-2017.
15. رمضان صديق عبد الله، الوجيز في المالية العامة الإسلامية، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، 2024.
16. رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، بدون دار نشر، مصر، 2016.
17. زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2014.
18. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الطبعة الحادية عشرة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
19. سلطاني عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
20. صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
21. ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

22. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، الجزء الأول، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1992.
23. عاطف وليم أندرواس، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010.
24. عبد الستار أحمد، المالية العامة في الدولة الإسلامية - دراسة مقارنة بين الفكر الإسلامي والنظم الوضعية. عمان، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع؛ 2019.
25. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الطبعة الثالثة، 2005.
26. عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي، دراسة مقارنة، مؤسسة الثقافة الجامعية، ط2، الإسكندرية، 2003.
27. غازي عبد الرزاق النقاش، المالية العامة، الطبعة الرابعة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010.
28. غازي عناية، أصول المالية العامة الإسلامية، بيروت، لبنان: دار ابن حزم، 2012.
29. غازي عناية، المالية العامة والنظام الإسلامي، دار الجيل، ط1، بيروت، 1990.
30. فريجة حسين، إجراءات المنازعات الضريبية في الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2008.
31. قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، القاهرة، مصر: دار الفكر العربي، 2003.
32. الماوردي أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب، الأحكام السلطانية، المكتبة التوفيقية، القاهرة، 1978.
33. محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
34. محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، 1998.
35. محمد الساحل، المالية العامة، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017.
36. محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
37. محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، الدورة التحضيرية، سوريا، 2013.
38. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، الجزء الأول، مطبعة التوني، الإسكندرية، 1993.
39. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008.
40. محمد عبد المنعم الهمام، موسوعة الاقتصاد الإسلامي، ط2، دار الكتب المصرية، مصر، 1982.
41. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، 2007.

42. مرتزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
43. موسى إبراهيم، السياسة الاقتصادية والدولة الحديثة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت، 1998.
44. مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، 2010.
45. ناصر داودي عدون، نواصر محمد فتحي، دراسة الحالات المالية، دار الآفاق، الجزائر، 1991.
46. نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون العقوبات الخاصة (الجريمة الضريبية والتهرب الضريبي)، دار الهدى، الجزائر، 2013.
47. وليد خالد الشايجي، المدخل إلى المالية العامة الإسلامية. عمان، الأردن: دار النفائس للنشر والتوزيع، 2005.
48. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته - الجزء السابع (النظام المالي في الإسلام). دمشق، سوريا: دار الفكر، 2004.

أطروحات ومذكرات:

1. أوهيب بن سالمه ياقوت، الغش الضريبي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003.
2. بالخير قسوم، دور الاستثمار الخليجي في تمويل البلدان العربية ذات العجز المالي خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2009، مذكرة ماجستير، اقتصاد تنمية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014/2013.
3. دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي: حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005-2006.
4. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية الاقتصاد والتسيير، قسم الاقتصاد، 2012/2011.
5. عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو عباس بكر بالقائد، تلمسان، 2012-2011.
6. عزوز مناصرة، أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد الإسلامي، السنة الجامعية 2006-2007.

7. كردودي صبرينة، ترشيد الإنفاق الحكومي ودوره في علاج عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014/2013.
8. لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة الجزائر-تونس). أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2013.
9. منطاوي محمد محمود حسن، الإطار العام للموازنة العامة للدولة الإسلامية، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، 1990.

المجلات:

1. سالم عبد الحسين سالم، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع إشارة للعراق 2003-2012، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مجلد 18، عدد 3.
2. سهام حسين، مخاطر وأشكاليات انخفاض أسعار النفط في إعداد الموازنة العامة للعراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل الغير نفطية: دراسة تحليلية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعية، العدد 36، 2013.
3. سهيلة عبد الزهرة، تحليل عجز الموازنة العامة في العراق في ظل التحديات القائمة للمدة 2004-2013، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة الرابعة عشر، عدد 50، 2016.
4. لحسن دردوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، أبحاث اقتصادية وإدارية، عدد 14، ديسمبر 2013.

المؤتمرات والأيام الدراسية:

1. زغبة طلال وآخرون، إستراتيجية الحد من العجز الموازي عن طريق الشراكة العمومية الخاصة، اليوم الدراسي حول "إستراتيجية إدارة عجز الموازنة العامة في الجزائر"، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، الجزائر، 2016/11/29.
2. عبد الحميد برحومة، عثمان محادي، تمويل عجز الموازنة العامة (النظرة الإسلامية)، اليوم الدراسي حول مسيلة، الجزائر، 2016/11/29.
3. قاسمي كمال، سعود وسيلة، تمويل عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الجزائري، اليوم الدراسي حول "إستراتيجية إدارة عجز الموازنة العامة في الجزائر"، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، الجزائر، 2016/11/29.

القوانين والمواد:

1. المواد من 1 إلى 76 من القانون رقم 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.
2. القانون رقم 18/15 المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 هـ، الموافق لـ 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، موقع وزارة المالية الجزائرية. www.mf.gov.dz :
3. المادة 3 من القانون رقم 84/26، المتعلق بقوانين المالية.
4. القانون رقم 80/04 المؤرخ في 1 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني.
5. المادة 6 من القانون رقم 84/02، المتعلق بقوانين المالية.
6. المواد 1 إلى 31، و76، و77، و78 من القانون رقم 84/17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية.
7. المواد 14 و65 من القانون رقم 90/32 المؤرخ في 4 سبتمبر 1990، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة.
8. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 لسنة 2016. المواد 136، 138، و144 من القانون رقم 16/01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري.
9. الجريدة الرسمية، العدد 67. المادتان 5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 114/92، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها،

المراجع الأجنبية:

1. Dietmar Wellisch, *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, 2004.
2. François Lévêque, *Économie de la réglementation*, Éditions La Découverte, Paris, 2004.
3. Harvey S. Rosen, *Studies in State and Local Public Finance*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, 1986.
4. James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, Volume 4, Liberty Fund, Inc., 1999.
5. Maurice Mullard, *The Politics of Public Expenditure*, 2nd Edition, Routledge, London and New York, 2005.
6. Pierre P. Tremblay, *Sisyphus et le Financement de l'État*, PU Québec, 1er septembre 2005.
7. Toshihiro Ithori, *Principles of Public Finance*, Springer Texts in Business and Economics, Springer, 2017.
8. Waserman F., *Les Finances Publiques*, 8e Édition, La Documentation Française, France, 2016.

9. Amari Rezika Eps Souki. Contribution à l'analyse financière des Budgets communaux de la wilaya de Tizi-ouazou. Université Mouloud Maamri de Tizi-Ouzou, Fiscalité et science économique gestion et science commerciale, 2010.

المواقع الإلكترونية:

1. الطاهر لزرق. المالية المحلية. متاح على: <http://fr.calameo.com/50112a2023/03/08/read/0010917675af6f7>
2. ملتق الموظف الجزائري، إدارة الجماعات المحلية، الميزانية المحلية، متاح على: www.mouwazaf.dz.com/T9925](<http://www.mouwazaf.dz.com/T9925>).(dz.com/T9925