

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

و البحث العلمي وزارة التعليم العالي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Université MUSTAPHA Stambouli

Mascara



جامعة مصطفى اسطمبولي

معسكر

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم: العلوم التجارية

ملزمة دروس موجهة لطلبة السنة الثانية علوم مالية ومحاسبة

في مقياس :

المالية العمومية

إعداد الدكتور : بو عبدالله بظاهر

السنة الجامعية: 2024/2023

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

و البحث العلمي وزارة التعليم العالي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Université MUSTAPHA Stambouli

Mascara



جامعة مصطفى اسطمبولي

معسكر

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم: العلوم التجارية

ملزمة دروس موجهة لطلبة السنة الثانية علوم مالية ومحاسبة

في مقياس:

المالية العمومية

إعداد الأستاذ:

السنة الجامعية: 2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

١٤٣٨

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
01	المقدمة
المحاضرة رقم 01: مدخل لاقتصاد المالية العامة	
03	1. نشأة علم المالية العامة
04	11. مفهوم علم المالية العامة
04	1. التعريف الكلاسيكي لعلم المالية العامة
04	2. المفهوم الحديث لعلم المالية العامة
05	111. الوظائف الرئيسية للمالية العامة
05	111. مصادر المالية العامة
06	11. علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى
08	111. تصنيف المالية العامة
المحاضرة رقم 02: المالية العامة والأنظمة الاقتصادية	
09	1. المالية العامة في النظام الرأسمالي
09	1. المرحلة التقليدية
10	2. المرحلة المعاصرة
11	11. المالية العامة في النظام الاشتراكي
12	1. المرحلة المطلقة
12	2. المرحلة ما بعد إصلاحات 1965
13	111. المالية العامة في النظام الإسلامي
13	1. مميزات المالية العامة في الإسلام
13	2. إيرادات المالية العامة في الإسلام
المحاضرة رقم 03: ميزانية الدولة	
16	1. نشأة الميزانية
17	11. تعريف الميزانية
17	111. ملاحظات

27	3. تقسيمات الإيرادات حسب مصدرها
29	IV. أنواع الإيرادات
29	1. إيرادات املاك الدولة (الدومين)
30	2. الرسم
31	3. الضرائب
32	4. الإتاوة
33	5. الإيرادات الائتمانية
34	7. آليات تقييم الإيرادات
34	1. التقييم الآلي
34	2. طريقة تقييم المالي أو المباشر
المحاضرة رقم 05: النفقات العامة للدولة	
35	1. تعرف النفقات العامة
35	II. أركان النفقات العامة
35	1. مبلغ نقدي
35	2. صدور النفقة من شخص معنوي عام
36	3. أن يكون الهدف من النفقة تحقيق منفعة عامة
36	III. قواعد النفقات العامة
36	1. قاعدة المنفعة
36	2. قاعدة الاقتصاد في النفقة
36	3. قاعدة الترخيص
36	IV. محددات الانفاق العام
37	1. الطاقة الضريبية
37	2. النشاط الاقتصادي
37	3. قيمة النقود
37	V. تصنيفات النفقات العامة
37	1. تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها
38	2. تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها

38	3. تقسيم النفقات العامة حسب اغراضها
40	.VI. أسباب ارتفاع النفقات العامة
40	1. الأسباب الظاهرية
41	2. الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة
المحاضرة رقم 06: دورة ميزانية الدولة	
44	أولاً: مرحلة التحضير او الاعداد
44	1. خطوات اعداد مشروع الميزانية
44	1. تقدير الإيرادات العامة
44	2. تقدير النفقات العامة
44	3. إعداد مشروع الميزانية
44	II. ملاحظة
45	ثانياً: الاعتماد او المصادقة
45	1. مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الأولى
45	المرحلة الأولى: دراسة المشروع على مستوى اللجنة المختصة
46	المرحلة الثانية: دراسة المشروع في الجلسة العلنية
46	1. تقديم مشروع قانون المالية
46	2. تقديم تقرير اللجنة المختصة
47	II. مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الثانية (مجلس الأمة)
47	III. الطعن في قانون المالية
48	ثالثاً: مرحلة التنفيذ
48	1. خطوات تنفيذ ميزانية الدولة
49	1. كيفية تنفيذ النفقات العامة
49	2. كيفية تحصيل الإيرادات
50	رابعاً: مرحلة المراقبة
50	1. أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
50	II. أنواع الرقابة على ميزانية الدولة

51	1. الرقابة السابقة:
51	2. الرقابة المعاصرة
51	3. الرقابة اللاحقة
51	4. الرقابة التشريعية
51	5. المراقبة القضائية
المحاضرة رقم 07: مبادئ ميزانية الدولة	
52	أولاً: مبدأ السنوية Principe de l'annualité budgétaire
52	1. تعريف: سنوية الميزانية او مبدأ السنوية
53	1. أسلوب التسيير (Le système de gestion)
53	2. أسلوب الممارسة المالية (أسلوب الحقوق المكتسبة أو الثابتة)
54	II. استثناءات مبدأ السنوية
54	1. الميزانية الشهرية
54	2. قانون المالية التكميلي
54	3. الموازنة الدورية
54	4. اعتمادات الدفع
55	ثانياً: مبدأ الوحدة
55	1. تعريف مبدأ وحدة الميزانية
55	II. خصائص مبدأ الوحدة
56	III. استثناءات مبدأ الوحدة
56	1. الميزانية الملحقة

56	2. الميزانية الغير عادية (الاستثنائية)
56	3. الحسابات الخاصة على الخزينة
57	ثالثا: مبدأ عمومية الميزانية (الشمولية)
57	أ. تعريفه
57	ب. عيوبه
57	ج. استثناءاته
58	رابعا: مبدأ التخصّص
58	أ. تعريفه
58	ب. استثناءاته
58	1. النّقل
58	2. التّحويل
58	3. الأعباء المشتركة
58	4. الأرصدة السّرية
59	خامسا: مبدأ توازن الميزانية
59	أ. تعريف بمبدأ التوازن
59	ب. توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي
59	ج. توازن الميزانية في الفكر المالي الحديث
محاضرة رقم 08: ميزانية الجماعات المحلية	
61	أ. تعريف الجماعات المحلية
61	ب. دورها وأسباب اعتمادها

62	III. خصائص ومميزات الجماعات المحلية
62	1. الاستقلالية الإدارية
63	2. الاستقلالية المالية
63	IV. تعريف ميزانية الجماعات المحلية
64	V. موارد ميزانية الجماعات المحلية
64	1. الموارد الجبائية
64	2. الموارد الغير جبائية
64	VI. التحضير والتصويت والمصادقة على ميزانية الجماعات المحلية
64	1. تحضير ميزانية الجماعات المحلية
65	2. التصويت على الميزانية المحلية
66	3. المصادقة على الميزانية المحلية
محاضرة 09: إشكالية المالية العامة في الجزائر (الازدواج الضريبي، التهرب الضريبي، ترشيد النفقات العمومية)	
69	I. الازدواج الضريبي
69	1. مفهوم الازدواج الضريبي
69	2. شروط الازدواج الضريبي
71	3. أنواع الازدواج الضريبي
72	II. التهرب الضريبي
72	1. مفهوم التهرب الضريبي
73	2. انواع التهرب الضريبي
73	3. الاستراتيجيات الشائعة المستخدمة في التهرب الضريبي

74	4. آليات مكافحة التهرب الضريبي
75	III. ترشيد الانفاق العام
75	1. مفهوم الترشيح الانفاق العام
75	2. أهداف الترشيح العام للنفقات
76	3. شروط نجاح عملية ترشيح الانفاق العام
محاضرة 10: عصرنة الموازنة العامة	
79	I. تعريف العصرنة La modernisation
80	II. أساليب العصرنة
81	III. أهمية العصرنة
81	IV. دوافع العصرنة
82	V. أهداف العصرنة
82	VI. عناصر العصرنة
82	1. تسيير الموازنة على أساس النتائج
85	2. إعادة هيكلة سيرورة تنفيذ النفقة العامة
86	3. نظام المعلوماتية لتحضير الموازنة
86	4. التوجهات الدولية العصرية
محاضرة 11: تجربة الجزائر مع عصرنة الموازنة العامة قراءة في القانون العضوي 18-15 للإصلاح الميزانياتي	
92	I. تعريف الإصلاح الميزانياتي
93	II. اسباب الإصلاح الميزانياتي في الجزائر
93	III. القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية

94	.IV مبررات الاصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي
94	.V المراحل الزمنية للإصلاح الميزانياتي
95	.VI العناصر الأساسية للإصلاح الميزانياتي
95	.VII مبادئ الموازنة وفق الاصلاح الميزانياتي للقانون العضوي 15-18
96	.VIII التصنيفات الجديدة للميزانية بعد إصدار القانون العضوي
96	1. التصنيف حسب النشاط
98	2. حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات
98	3. حسب الوظائف الكبرى للدولة
99	4. حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها
99	.IX النتائج وأثر الإصلاح المرجوة
102	المراجع

فهرس الاشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
19	خصائص ميزانية الدولة	01
20	أهمية ميزانية الدولة	02
21	أنواع الميزانيات العامة	03
23	قواعد الميزانية العامة	04
28	تقسيمات الإيرادات العامة	05
30	أنواع الدومين الخاص	06
32	أنواع الإيرادات السيادية	07
33	الإيرادات الائتمانية	08
43	دورة الميزانية	09
63	أنواع ميزانيات الجماعات المحلية	10
71	أنواع الازدواج الضريبي	11

فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
24	الفرق بين الموازنة العامة والميزانية الخاصة	01
25	الفرق بين الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة	02
64	الموارد الجبائية للجماعات المحلية	03
64	الموارد الغير جبائية للجماعات المحلية	04
99	الفرق بين قانون المالية 17-84 والقانون العضوي للإصلاح الميزانياتي 15-18	05

الحمد لله الذي وفقني لإنجاز هذه المطبوعة وهو ثمرة جهد وتدريب لمقياس المالية العامة (او العمومية كما في الموائمة الجديدة) لمدة تفوق العشر سنوات لطلبة الأقسام الثلاث: العلوم الاقتصادية، ثم علوم التسيير وفي السنوات الخمس الأخيرة لطلبة العلوم التجارية وعلوم مالية ومحاسبة، بحيث يعتبر هذا المقياس من اهم المقاييس التي تدرس لاعتبارات عدة منها انها تتطرق لانشغالات يومية يعيشها المواطن مثل التحويلات الاجتماعية، الاقتطاعات الضريبية الخ. فالمالية العامة هي حلقة ربط بين الاقتصاد والسياسة بحيث تعتبر الميزانية هي الترجمة المالية للبرامج الاقتصادية للمنتخبين السياسيين.

في كل مجتمع هناك حاجات خاصة يتم اشباعها من طرف الافراد بأنفسهم وينتج عنها منفعة خاصة كالشرب والاكل واللباس...الح، وحاجات عامة لا يستطيع الفرد او مجموعة من الافراد اشباعها بأنفسهم الا من خلال تدخل الدول وتسمى بالحاجات العامة وعند اشباعها ينتج عنها منفعة عامة، كالأمن والعدالة والتعليم الخ وهي على عاتق الدولة، ولكي تقوم الدولة بالمسؤولية المنوطة بها لا بدى لها ان تبحث عن الموارد المالية لذلك.

وبالتالي فعلم المالية العامة هو العلم الذي يهتم بالنشاط المالي للدولة، في طريقة تحصيلها لمختلف الموارد المالية وكيفية انفاقها ووفق لأي قواعد الجباية والانفاق، بالإضافة الى مسائل أخرى تتعلق بالاستدامة المالية والاستقرار الاقتصادي وتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد...الخ.

تعتبر المالية العامة أيضاً أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، حيث تسعى إلى توزيع الموارد المالية بطريقة تضمن تحقيق المساواة بين أفراد المجتمع. وتعمل المالية العامة على تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد المالية المتاحة، من خلال تحديد الأولويات وتخصيص الموارد بطريقة تحقق أعلى قدر من الفائدة الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه فان للمالية العامة أهمية بالغة على كثير من الأصعدة فهي ركيزة من ركائز بعث الاستقرار الاجتماعي وبالتالي وجب الحذر والرشد والشفافية اثناء الانفاق واثاء توزيع أعباء الايراد على المواطنين لما له من اثار اقتصادية واجتماعية عليهم.

فالمالية العامة تأخذ شكلا منظما وقانونيا يتجسد في ميزانية الدولة والتي تتكرر كل سنة وتأتي في اطار ما يسمى قانون المالية الذي يتضمن الإيرادات العامة والنفقات العامة بالإضافة الى النصوص القانونية التي تأتي ضمنه والتي تسمى بالتشريع المالي.

هذه المطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية علوم مالية ومحاسبة، مقدمة في 11 محاضرة تشمل كل المحاور المقدمة في برنامج المقياس والتي جاءت بها الموائمة الجديدة الخاصة بهذا التخصص، حيث قمنا بتحيين المحاضرات حسب ما جاء في البرنامج الجديد لمقياس المالية العمومية.

حيث تطرقنا في المحاضرة الأولى الى مدخل لاقتصاد المالية العامة ثم المحاضرة الثانية تناولت المالية العامة في ظل الأنظمة الاقتصادية (الرأسمالي، الاشتراكي، الإسلامي) وفي المحاضرة الثالثة تطرقنا الى ميزانية الدولة، المحاضرة الرابعة تناولنا بالتفصيل لإيرادات ميزانية الدولة وانواعها، وفي المحاضرة الخامسة نتطرق للشق الثاني من الميزانية وهو النفقات العامة أنواعها وتقسيماتها والأسباب التي تؤدي لتزايد النفقات العامة، اما المحاضرة السادسة فتتناول بالتفصيل دورة الميزانية ومراحلها الأربعة.

اما المحاضرة السابعة فخصصناها للمبادئ التقليدية التي توطر ميزانية الدولة واستثناءاتهم، وفي المحاضرة الثامنة خصصناها لميزانية الجماعات المحلية وانواعها، اما المحاضرة التاسعة تطرقت لاهم إشكاليات المالية العامة (الازدواج الضريبي، التهرب الضريبي، ترشيد النفقات العامة)، وفي المحاضرة العاشرة تناولت موضوع عصرنة الميزانية واساليبها وعناصرها، اما المحاضرة الحادية عشر والأخيرة فتناولت تجربة الجزائر مع عصرنة الميزانية حيث تطرقنا فيها الى الإصلاح الميزانياتي للقانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018.

المحاضرة رقم 01 : مدخل لاقتصاد المالية العامة

L'Introduction a l'Economie de Finance Publique.

تمهيد:

يحتل اقتصاد المالية العامة دورا مهما وكبيرا في حياة الدولة المعاصرة نظرا لان السياسات المالية توضح وتترجم لأفراد المجتمع دور الحكومات وكفاءتها في إدارة النشاط الاقتصادي في الدولة، يعكس هذا الدور تطورا ملحوظا على مر الزمن في السابق كانت المالية العامة تقتصر بشكل أساسي على جمع الضرائب ودعم الأنشطة السياسية للحكومة مثل: الامن والدفاع ومع تقدم الزمن وتزايد التعقيدات الاقتصادية واحتياجات المجتمع.

تطورت المالية العامة لتشمل أيضا توجيه الانفاق الحكومي لتلبية احتياجات متنوعة مثل: التعليم والصحة.

تطورت أيضا أساليب جمع الضرائب وإدارة الديون الحكومية لتحقيق التوازن المالي والاستدامة.

لذلك يمكن القول ان المالية العامة قد شهدت تحسنا كبيرا في التطورات الحاصلة مفهوم دور الدولة في الاقتصاد،

حيث تعمل الحكومات على تحسين إدارة الموارد المالية لتلبية متطلبات المجتمع الحديثة.

وبالتالي يتمحور هدف هذه المحاضرة في استكشاف مفهوم المالية العامة وأهميتها في العالم وكيف تطورت

عبر التاريخ وصولا الى ماهي عليه الان. بالإضافة الى تسليط الضوء الصلة التي تربط المالية العامة مع باقي

العلوم الأخرى.

1. نشأة علم المالية العامة:

علم المالية العامة حديث النشأة لم يعرف بشكل مستقل وإن حوت بعض مؤلفات الفلاسفة اليونانيين بعض

الأجزاء التي تتعلق بمالية الدولة، أما الضرائب لم يعرفوا ذلك إلا على عهد الخلافة الاسلامية وتطور ذلك تحت

ظل حكم الأمويين والعباسيين خاصة في حكم هارون الرشيد ولم يأخذ شكله الحالي إلا في الثلث الأول من القرن

19 وظل في تطور مستمر متأثرا بمختلف التيارات إلى غاية تحديد المفهوم الحديث في النصف الأول من 20.

وقد تطورت أهمية هذا العلم كأحد فروع علم الاقتصاد تبعاً للتغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسة التي شهدتها تطور مفهوم دور الدولة في الاقتصاد، وتبع هذه التغيرات تغير مماثل في تحديد أهداف المالية العامة وتعريفها ونطاق دراستها.

II. مفهوم علم المالية العامة:

قبل تحديد مفهوم المالية العامة يجب أن نتساءل حول كيفية استدراك الدولة لحاجاتها من المال كيف تجنيه (تجمعه) وكيف تنفقه ووفقاً لأي قواعد الجباية والانفاق ومن يراقبهم كل هذه التساؤلات يعالجها علم المالية العامة، يمكننا التمييز بين تعريفين اثنين، وذلك استناداً الى تطور مفهوم دور الدولة، فنجد:

1. التعريف الكلاسيكي لعلم المالية العامة: ويرجح تعريفه في المفهوم التقليدي على أنه مجموع القواعد التي

يجب على الدولة (الحكومة والهيئات العامة) تطبيقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لهذه النفقات وتوزيع أعبائها بين المواطنين (الضرائب).

2. المفهوم الحديث لعلم المالية العامة: هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية

من نفقات ورسوم وضرائب وقروض ووسائل نقدية وموازنة لتحقيق أهدافها السياسية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

من خلال التعريف يمكن اختصار النقاط التالية التي توضح ماهية علم المالية العامة:

➤ علم المالية العامة اصبح علماً قائماً بذاته , بل اصبح من العلوم التي تعني بتحقيق التوازن المالي والاجتماعي والاقتصادي.

➤ علم المالية العامة يشكل رديفاً مهماً لعلم الاقتصاد ويهتم باستخدام افضل الأدوات المالية لضمان دقة تخصيص الموارد المالية بين اشباع الحاجات العامة والحاجات الخاصة.

III. **الوظائف الرئيسية للمالية العامة:** تضطلع المالية العامة بعدة وظائف رئيسية أهمها:

1. **الوظيفة التخصيصية (التوزيعية):** وتتمثل في توزيع الموارد المالية المتاحة بشكل يتماشى مع احتياجات

المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية.

2. **الوظيفة التنموية:** حيث تساهم المالية العامة من خلال الإنفاق الاستثماري في تحقيق التنمية الاقتصادية

والاجتماعية.

3. **الوظيفة الاستقرارية:** من خلال استخدام السياسات المالية كأدوات لمواجهة التقلبات والأزمات الاقتصادية

وتحقيق الاستقرار.

IV. **مصادر المالية العامة:**

تستمد المالية العامة قوتها من مجموعة هناك ثلاثة مصادر لعلم المالية العامة

1. **الدستور:** ففي الدستور كل دولة نجد مواد خاصة تتعلق بشروط الجباية والانفاق وتحديد عملية تحضير

الموازنة وحقوق البرلمان في دراسة ومناقشة الموازنة.

2. **المصدر الثاني القانون الاداري:** ويتمثل في مجموع القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين مختلف الهيئات

الادارية للدولة، ومن تم تحديد المسؤوليات المترتبة عن الهيئات المكلفة بتنفيذ الميزانية.

3. **المصدر الثالث: التشريع المالي:** وهو مجموع النصوص القانونية التي تنظم مختلف النشاطات المالية

للدولة كالإدارة الجبائية، الادارة الجمركية وغيرهما.

والملاحظ أن التشريع المالي على عكس المصدرين الأولين يتميز بالتطور والتغيير المستمر، فهو يشكل أهم

العناصر التي تأتي في إطار قانون المالية ويأتي إما معدلا أو مكملا أو لاغيا لنصوص كانت سارية المفعول

قبل ذلك.

٧. علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى:

1. **علم الاجتماع:** إن العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع هي علاقة واضحة وقوية، ومتبادلة، حيث ان النظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام.

2. **علم الاقتصاد:** يرتبط علم المالية العامة بعلم الاقتصاد بعلاقة وثيقة وتبادلية، حيث يؤثر كل منهما على الآخر بشكل مباشر. ومن أبرز مظاهر هذه العلاقة:

➤ يهتم علم المالية العامة بتوفير الإيرادات لتغطية النفقات العامة اللازمة لتنفيذ السياسات الاقتصادية.

➤ تؤثر السياسة المالية (الضرائب والنفقات) على المتغيرات الاقتصادية مثل الناتج المحلي والتشغيل ومعدلات الفائدة.

➤ يعتمد تصميم السياسات المالية مثل الضرائب والإعانات على دراسة مؤشرات الاقتصاد الكلي.

➤ يمكن استخدام السياسة المالية كأداة للتأثير على مسار الاقتصاد وعلاج المشكلات الاقتصادية.

3. **علم السياسة:** العلاقة بين المالية العامة والسياسة هي علاقة تأثير متبادل. فالنظام السياسي يؤثر في المالية العامة ويضفي عليها طابعه. وتعد في نفس الوقت اداة من أدوات النظام السياسي التي يستخدمها لتحقيق أهدافه. كما تؤثر المالية العامة تأثيرا كبيرا وهاما في الانظمة السياسية من خلال دراسة التاريخ السياسي والتعرف على الاسباب الكامنة وراء كثير من الثورات التي تعود معظمها لأسباب مالية.

4. **علم القانون:** يرتبط علم المالية العامة بالقانون من عدة جوانب:

➤ التشريعات والقوانين المالية والضريبية: تعتبر القواعد والتشريعات القانونية الأساس الذي يقوم عليه نظام المالية العامة مثل قوانين الضرائب وقوانين إدارة الموازنة العامة للدولة.

➤ الرقابة القانونية على الأموال العامة: حيث يتم مراقبة حركة الأموال العامة والتأكد من استخدامها وفق القوانين واللوائح المالية المعمول بها.

➤ تسوية المنازعات المالية: تلجأ الدولة إلى القضاء لتسوية بعض المنازعات المالية التي تنشأ بينها وبين المكلفين مثل المنازعات الضريبية.

➤ إصدار القوانين لمعالجة الاختلالات المالية مثل العجز في الموازنة العامة أو ضبط حركة رؤوس الأموال.

5. **علم الإحصاء** : ترتبط المالية العامة بالإحصاء ارتباطاً وثيقاً، حيث تعتمد المالية العامة بشكل كبير على الإحصاء في العديد من المجالات، من أبرزها:

➤ تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة: يتم استخدام أساليب التنبؤ الإحصائي لتقدير حجم الإيرادات الضريبية وغير الضريبية وكذلك النفقات العامة في المستقبل.

➤ تحليل اتجاهات الموازنة العامة: يستخدم الإحصاء لتحليل الاتجاهات التاريخية للموازنة العامة والتنبؤ باتجاهاتها المستقبلية.

➤ تصميم السياسة الضريبية: يعتمد تصميم التشريعات الضريبية وسياسات تحصيل الضرائب على التحليل الإحصائي للبيانات الاقتصادية والمالية.

➤ تقييم البرامج والمشاريع العامة: يتم استخدام أساليب الإحصاء في تقييم فاعلية وكفاءة البرامج والمشاريع الحكومية.

6. **علم المحاسبة**: ترتبط المالية العامة بالمحاسبة من خلال النقاط التالية:

➤ تطبق المحاسبة الحكومية والقواعد والمعايير المحاسبية على تسجيل العمليات المالية للحكومة.

➤ توفر المحاسبة البيانات والقوائم المالية اللازمة لتقييم الأداء المالي وإعداد الموازنة العامة.

➤ تعتمد عملية الرقابة والتدقيق على التقارير والقوائم المالية التي تعدها المحاسبة.

لذا تعتبر المحاسبة القاعدة التي تركز عليها عمليات تخطيط ومراقبة المالية العامة.

.VI تصنيف المالية العامة: تصنف المالية العامة إلى ثلاث مستويات.

1. المستوى الوطني: ونجد ضمن هذا المستوى كل ما يتعلق بتحضير الميزانية، المصادقة عليها، تنفيذ

ومراقبة تنفيذ الميزانية (ميزانية الدولة). Budget de l'état.

2. المستوى المحلي: وتضمن ضمنه المالية العامة الخاصة بالجماعات المحلية كميزانية الولاية وميزانية البلدية.

3. مالية عامة دولية: وتتجلى في ثلاث مظاهر

أ تحديد حقوق الدولة في بعض الشؤون المالية من خلال التعاقد مع دول أخرى كالاتفاقات الجمركية والاتفاقات الخاصة بازدواجية الضرائب

ب تمويل الهيئات الدولية كالأمم المتحدة، الجامعة العربية، م. الوحدة الإفريقية وذلك من خلال مساهمات مالية تقدمها الدول الأعضاء حسب الأهمية

ج مساعدة الدول من قبل هيئات مالية دولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير، صندوق النقد الدولي وتقوم هذه الهيئات بتقديم مساعدات مالية للدول الأعضاء في إطار شروط مجمدة.

.VII الخاتمة:

تعتبر المالية العامة أحد أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة، فهي الوسيلة التي تمكن الحكومة من توفير السلع والخدمات للمواطنين وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ناقشنا في هذه المحاضرة مفهوم علم المالية العامة وعلاقته بالعلوم الأخرى، وتعرفنا على الوظائف الرئيسية للمالية العامة وهي الوظيفة التخصيصية والتوزيعية والاستقرارية.

وفي الختام، إن دراسة المالية العامة ضرورية لفهم السياسات والأدوات المالية التي تتبعها الدولة لتعزيز الرفاه الاجتماعي وتحقيق التنمية المستدامة.

المحاضرة رقم 02: المالية العامة والأنظمة الاقتصادية

تمهيد:

رأينا في الحصة السابقة أن المالية العامة تهتم بالنشاط المالي للدولة عندما تستخدم الضرائب والرسوم لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية... الخ، فهي إذا مرتبطة بدور الدولة في الاقتصاد هذا الدور يختلف من نظام اقتصادي لأخر، فالنظام الاقتصادي المتبع هو الذي يحدد دور الدولة في الاقتصاد وبالتالي يحدد لنا معالم وخصائص المالية العامة في هذا البلد.

في هذه المحاضرة سنتطرق الى خصائص المالية العامة ومميزاتها في مختلف النظم الاقتصادية المعروفة.

1. المالية العامة في النظام الرأسمالي:

تعريف النظام الرأسمالي وخصائصه: النظام الرأسمالي هو نظام اقتصادي يعتمد على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، والحرية الاقتصادية، والمنافسة. ويتميز النظام الرأسمالي بوجود العوامل التالية:

➤ **الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج:** تعني أن وسائل الإنتاج، مثل الأراضي والمصانع والشركات، مملوكة للأفراد أو الشركات الخاصة.

➤ **الحرية الاقتصادية:** تعني أن الأفراد والشركات لديهم الحرية في الإنتاج والاستهلاك والتجارة.

➤ **المنافسة:** تعني وجود العديد من المنتجين في السوق، مما يؤدي إلى المنافسة على الأسعار والجودة.

ونميز مرحلتين للنظام الرأسمالي:

1. **المرحلة التقليدية:** حيث كانت المالية العامة في هذه المرحلة نتيجة منطقية وصدى للنظرية الرأسمالية

التقليدية التي تقوم على قانون ساي * كل عرض يخلق الطلب الموافق له * وإلى التوازن المستقر عند

مستوى التشغيل التام ومن تم يخلص الى ابعاد الدولة عن الاقتصاد ليقصر دورها على توفير الخدمات ذات الطابع الجماعي كالأمن، العدالة، الدفاع ... وعلى أساس هذه المبادئ تميزت المالية العامة في هذه المرحلة بما يلي:

- ميزانية الدولة محدودة جدا أي نفقات إدارية فقط كالأمن والعدالة

- مصدر إيرادات ميزانية الدولة هي الضرائب

- حيادية الضرائب

- شرط توازن الميزانية شرط أساسي

2. المرحلة المعاصرة: بعد انهيار التحليل الكلاسيكي وعجزه عن تفسير أسباب أزمة الكساد لسنة 1929

ظهر تيار جديد بقيادة الاقتصادي الانجليزي جون مينارد كينز أين حاول إصلاح النظام الرأسمالي جذريا منتقدا الفكر الكلاسيكي ورفض قانون ساي حيث خلص الى أن التشغيل والإنتاج إنما يتوقف على الطلب الكلي الفعال وان التوازن لا يمكن ان يحدث تلقائيا وإنما ضرورة تدخل الدولة في الاقتصاد لإعادة التوازن وهذا التدخل يتم عن طريق النفقات الحكومية الاقتصادية، بذلك تخلت المالية العامة والسياسة المالية عن قواعدها التقليدية بحيث:

تميزت المالية العامة في هذه المرحلة بما يلي:

- ميزانية الدولة كبيرة تحتوي على نفقات إدارية واقتصادية

- مصدر ميزانية الدولة هي الضرائب والرسوم والقروض

- عدم حيادية الضرائب

- تدخل الدولة في الاقتصاد من خلال النفقات الحكومية وتستثمر في القطاعات التي تخلق عنها الخواص

- شرط توازن الميزانية لم يعد شرط أساسي أي يمكن ان تلجا الدولة إلى الاقتراض في حالة وجود عجز في الميزانية
- اعتبار الإيرادات والنفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية.
- تستخدم الميزانية العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية التي تظهر في الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي فيمكننا تخصيص فائض الموازنة المتحقق فترة الازدهار لتغطية العجز المتحقق فترة الكساد.
- وبالتالي لم تعد مالية محايدة وإنما أصبحت أداة رئيسية للتأثير على مستوى النشاط الاقتصادي.

// المالية العامة في النظام الاشتراكي:

في البداية لابد من الإشارة إلى أن هذا النظام قد أثبت فشله من خلال انهيار الاتحاد السوفيتي السابق والدول التي عملت بإمرته، ومع ذلك فلا ضير أن نتعرف على طبيعة المالية العامة في ذلك النظام خاصة إذا علمنا أن بعض الدول النامية مازالت ترفع شعارات هذا النظام.

هو مجموعة من النظريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمجد الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، ويهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، ولد من رحم الثورة البلشفية الروسية في 25/01/1917، ومنذ ذلك التاريخ أصبح النظام الاشتراكي نظام سياسي واقتصادي واجتماعي في الاتحاد السوفياتي، ثم انتقل إلى أجزاء أخرى من العالم بعد ح ع 2 ويرجع هذا النظام لفكرة قديمة ظهرت في عصور ما قبل الميلاد ل أفلاطون في كتابه "الجمهورية وفي القرن 16 ل توماس في كتابه "يوتوبي".

من أهم خصائص هذا النظام أن ملكية وسائل الإنتاج تعود للدولة وحدها. فجميع الاستثمارات تقوم بها الدولة، فلا وجود للقطاع الخاص وبالتالي فان السياسات العامة تسيطر عليها الدولة وليس القطاع الخاص، ومن هنا

فإن التخطيط فيها مركزي أي أن الدولة بمؤسساتها هي التي تخطط للتجارة والاستثمارات والمال والتعليم.....، وعلى جميع الوحدات الإنتاجية تنفيذ ما خطط له ، والأسعار للسلع والخدمات تحدد أيها مركزيا فلا مجال لنظام السوق أن يحددها.

باختصار هذا النظام مبني على الملكية العامة لوسائل الإنتاج، إجبارية التخطيط اين تهيمن الدولة على كامل مفاصل الاقتصاد فهي المستثمر الرئيسي فالقطاع الخاص يكاد ينعدم شهد هذا النظام كذلك مرحلتين:

1. المرحلة المطلقة: في هذه المرحلة كانت الدولة تضطلع بدور أوسع تبعا لاتساع القطاع العام حيث تميزت

المالية العامة في هذه المرحلة بما يلي:

- كتلة الميزانية ضخمة جدا
- الدولة هي المستثمر الأساسي فالقطاع الخاص يكاد ينعدم
- المصدر الرئيسي للإيرادات العامة هو القطاع العام وليس الضرائب لأن الملكية لعناصر الإنتاج للدولة كما أسلفنا وبالتالي الإيرادات تأتي من الفوائض التي يحققها القطاع العام فلا وجود للضرائب
- كبر حجم النفقات الاستثمارية وذلك للحصول على إيرادات، مع العلم أن النفقات الاستثمارية للدولة أيضا
- القروض الداخلية شبه إجبارية أما القروض الخارجية فهي من الدول الاشتراكية الأخرى.

2. المرحلة ما بعد إصلاحات 1965: في هذه السنة أدخلت إصلاحات على النظام الاشتراكي وأعطيت

الاستقلالية للمؤسسات العمومية في التصرف في فوائضها المالية حيث تميزت المالية العامة في هذه

الفترة بظهور الضرائب كمصدر من مصادر تمويل الميزانية بالإضافة الى ما تدفعه المؤسسات العمومية

كمساهمات في تمويل ميزانية الدولة

III. **المالية العامة في النظام الإسلامي:** المالية العامة في الإسلام هي مجموعة من الأحكام الشرعية التي وردت في القرآن الكريم، والسنة النبوية، فيما يتعلق بالأموال وكيفية الحصول عليها وطرق ذلك، وكيفية التصرف فيها وتوجيهها لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

لو نظرنا الى المال الذي ينفق نفقة عامة في ضوء الشريعة الإسلامية لوجدناه كما يلي: إنفاق أموال الزكاة، إنفاق الفياء، الغنيمية، إنفاق خمس المعادن.

ولكل إنفاق وجه يصرف فيه، وهذا ما يميز الإسلام عن غيره من النظم الوضعية حيث يحدد وجه الإنفاق قبل ان يرد المال المراد انفاقه، ونظام المال والاقتصاد في الإسلام انما ينطلق في تكاليفه المالية وفرضياته التمويلية من اوعية فريدة من نوعها أشهرها فريضة الزكاة التي تستند في وجودها إلى الالوهية في التنزيل والى السنة النبوية في التفصيل.

1. **مميزات المالية العامة في الإسلام:** تتميز المالية العامة في الإسلام ب:

- خلوها من المعاملات الربوية، ولا تسمح للتعامل بأي منها، لأنّ الربا محرّم ومرفوض بشكل قطعي،
- تعمل على تعدد الموارد لزيادة الأموال التي تعود على خزينة الدولة، بحيث إذا انقطع مورد عنها تبقى الخزينة قائمة على الموارد الأخرى
- تمتاز بالمرونة فهي أحكام ثابتة في أهدافها وسماتها، وبالمقابل قابلة للتكيف مع التطوّرات والتغييرات التي تحدث في كلّ زمان ومكان.

2. **إيرادات المالية العامة في الإسلام:** ومن مواردها:

➤ **الزكاة:** هي فريضة وثالث ركن من أركان الإسلام كما أنها تطهر النفس، وتولي أمر المسلمين أن يلزم المسلمين بالزكاة ويعين من يقومون على جبايتها، وللحصول إليها أسلوبان:

الأول: أسلوب الترغيب بالثواب والأجر والحسنات.

الثاني: أسلوب الترهيب من عذاب الله لمن امتنع عن دفعها.

وتفرض الزكاة على كل شيء بعد أصلا من أصول المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا عند الحيوان والإبل والبقر والغنم وكذلك من النقود والذهب والفضة وما شابه ذلك ومن الطعام، التمر والحليب الحنطة والزبيب ونحوها.

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا انصروا رُسُلَ اللَّهِ وَالَّذِينَ آمَنُوا أَمْ لَهُمْ حَسَابٌ﴾

السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ * ◆ السورة ورقم الآية: التوبة (60)

➤ الفية: هو ما صار للمسامين من دون قتال: * مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَإِنَّ اللَّهَ غَنِيٌّ غَنِيًّا * ﴿الحشر: 7﴾

➤ الغنيمية: عكس الفية تؤخذ عنوة عند القتال: * وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا انصروا رُسُلَ اللَّهِ وَالَّذِينَ آمَنُوا أَمْ لَهُمْ حَسَابٌ﴾

يَوْمَ اتَّقَىٰ الْجَمْعَانَ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ * ◆ السورة ورقم الآية: الأنفال (41)

➤ الخراج: الخراج في الإسلام هو الضريبة التي فرضها الإسلام على الأراضي الزراعية التي فتحها المسلمون خارج شبه الجزيرة العربية. وللخراج أحكام وخصائص مهمة في الاقتصاد الإسلامي، منها:

- فرض على غير المسلمين مقابل حمايتهم وإعفائهم من الجزية.
- يؤخذ من خيرات الأرض الزراعية كالحنطة والشعير والتمر.
- تحدد نسبته بمقدار معين من المحصول، ويختلف باختلاف نوعية المزروع.

- لا يؤخذ من المسلمين ويصرف ريعه في مصالح المسلمين العامة.
- يعفى منه الفقراء وذوو الحاجة الماسة.

فالخراج كان له دور مالي واقتصادي بارز في تمويل نفقات الدولة الإسلامية الأولى.

➤ **عشور التجارة**: وهي الأموال التي يتم تحصيلها على التجارة التي تمر عبر حدود الدولة الإسلامية سواء داخلية أو خارجية من أراضي الدولة (الرسوم الجمركية في وقتنا الحالي)، ولم يكن لهذه الضريبة وجود في عهد النبي صلى الله عليه وسلم، وأبي بكر الصديق رضي الله عنه، فلما اتسعت الدولة في عهد عمر رضي الله عنه، صار التبادل التجاري مع الدول المجاورة، ضرورة تملئها المصلحة العامة، ورأى عمر رضي الله عنه أن يفرض تلك الضريبة على الواردين إلى دار الإسلام.

➤ **الجزية**: مبلغ من المال يفرض على رؤوس أهل الذمة الذين دخلوا حوزة المسلمين ولا يوجد تحديد لهذا المبلغ المالي فقد يزيد أو ينقص حسب الأوضاع والأحوال التي يقدرها والي المسلمين.

الخلاصة:

تلعب المالية العامة دورًا مهمًا في جميع الأنظمة الاقتصادية، حيث تساهم في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة. ويختلف مفهوم ومميزات المالية العامة باختلاف النظام الاقتصادي السائد. فهو مرتبط بدور الدولة في الاقتصاد وهذا الدور يحدده النظام الاقتصادي المتبع من طرف الدولة.

المحاضرة رقم 03: ميزانية الدولة

تمهيد:

ان الميزانية العامة في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دولة مهما كان نظامها السياسي وشكل الحكومة الموجودة فيها فبدون الميزانية العامة يصعب أن تدير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيرا منتظما وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بالوظائف الموكلة إليها كما تصعب إدارة الاقتصاد الوطني وتوجيهه في الاتجاه المخطط له وبإيجاز فإن الميزانية العامة تعتبر المحور الذي يدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطها في جميع المجالات على اختلاف أنواعها.

1. نشأة الميزانية:

مرت ميزانية الدولة بتطورات مختلفة فكانت الأمم والحضارات القديمة وفي العصور الوسطى تقوم بجباية الأموال وتنفقها دون أي أسس أو قواعد لذلك وترجع نشأة الميزانية العامة إلى القرن 17 أين بدأت عملية ضبط أجزاء الميزانية العامة وهي الإيرادات ومن ثم النفقات العامة في بريطانيا.

حيث قررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية بهدف فرض رقابة هذه الأخيرة على الحكومة إذ قرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ثم امتدت إلى ضرورة رقابة كيفية إنفاق المال العام إلى أن أصبح البرلمان يعتمد الإيرادات والنفقات العامة مجتمعة وبشكل دوري.

ومن هنا ظهر الشكل العلمي والعمل لميزانية الدولة التي تطبق في وقتنا الحالي حيث اكتسبت الميزانية العامة للدولة أهمية خاصة، إذ أصبحت تمثل الخطة المالية الرئيسية لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

II. تعريف الميزانية:

عرفت الميزانية العامة عدة تعريفات من قبل العديد من المؤلفين من بينهم كينز وبكاريا ثم بلورت في العديد من قوانين الدول ولقد عرفت:

- على أنها نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية قادمة وتعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاقتصادية.

- الميزانية العامة هي الخطة السنوية للقطاع العام التي تحدد الإيرادات المتوقعة تحصيلها وتقديرات الإنفاق العام الضروري لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها السلطات العامة من القيام بنشاطها الاقتصادي خلال السنة القادمة.

- هي وثيقة معتمدة من قبل السلطة التشريعية عبارة عن بيان تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها، عند مدة زمنية محددة، غالبا ما تقدر بالسنة.

وعرفها المشرع الجزائري بـ:

- تعرف ميزانية الدولة حسب قانون 17/84 على أساس انها مجموع النفقات النهائية ومجموع الإيرادات النهائية للدولة، المسموح بها لفترة معينة هي السنة، وتشمل ميزانية التسيير وميزانية التجهيز.

- ونفس الشيء بالنسبة للقانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، فقد

نصت المادة 14 منه على ما يلي " تقدر موارد ميزانية الدولة وأعبائها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات

ونفقات وتحدد هذه الموارد والاعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية

III. ملاحظات:

1. **النظرة المحاسبية للميزانية:** هي عبارة عن مجموع الحسابات التي تحدد من خلالها الدولة مستوى النفقات

العامة، مستوى الإيرادات المتاحة والمستعملة وكذا مستوى العجز أو الفائض المحقق من خلال ذلك

2. **النظرة القانونية للميزانية:** الميزانية هي الوسيلة التي تستطيع من خلالها الدولة من تنفيذ النفقة وتحصيل الإيراد، أي من الناحية القانونية لها قوة إلزام فبالتالي يجب تنفيذ النفقة وعدم تنفيذها يعتبر مخالفة للقانون، وعدم تحصيل الضريبة يعتبر كذلك مخالفة للقانون.

3. **النظرة الاقتصادية للميزانية:** تعتبر الميزانية من هذه الزاوية ترجمة رقمية للتوجهات الاقتصادية للدولة (الميزانية هي الترجمة الفعلية لبرنامج الحكومة)

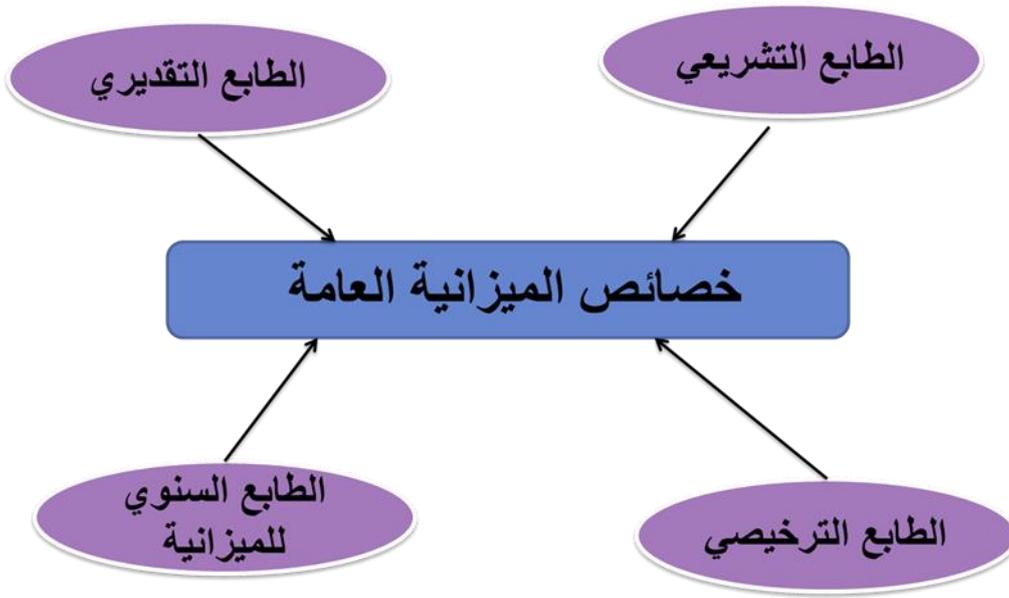
4. **النظرة السياسية:** تكون الميزانية في نظرتها السياسية مجالا عمليا لترسيخ القناعات السياسية للأغلبية الحاكمة (الأغلبية السياسية: كل حزب له قناعات سياسية اقتصادية تترجم في ميزانية الدولة مثلا: المحافظة على القطاع العمومي في اليسار الفرنسي، والتخلي عن القطاع العمومي في اليمين الفرنسي وبالتالي وجود مداخل عن طريق بيع المؤسسات)

5. **الميزانية والمخططات:** لا يجب أن نخلط بين التوقعات المالية التي تأتي في الميزانية والتوقعات التي بإمكان المخطط أن يتضمنها، ففي البلدان الحرة التي تعتمد على التخطيط الاختياري لا يكون للمخطط قيمة قانونية ملزمة، لكنه يشكل القاعدة العامة للسياسة الاقتصادية التي تنتهجها الدولة فهو إذن يحدد المحاور الكبرى مثل معدل الاستثمار العام، معدل النمو القطاعي والميزانية تكون وسيلة تتبنى معطيات المخطط غير أنها تختلف عنه في كونه ملزمة من الناحية القانونية، ثم أن المخطط عادة ما يكون متوسط أو طويل المدى بينما الميزانية ترتبط بالمدى القصير ومن هنا فهي تتميز عنه بالدقة والصرامة في المعطيات ثم أن المخطط يهتم بنشاطات عوائد الدولة بينما الميزانية تهتم بالهيئات المالية.

IV. خصائص ميزانية الدولة:

مما سبق نستطيع القول بأن الميزانية العامة للدولة تتميز بأربع خصائص وهي أنها: وثيقة تشريعية، تقديرية، ترخيصية وأخيرا سنوية.

الشكل 01: خصائص ميزانية الدولة



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سيأتي في الفقرة الموالية

1. الطابع التشريعي:

ان اعداد الميزانية من المهام الموكلة للحكومة إلا أنها لا تصبح نافذة إلا بعد عرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها والمصادقة عليها في إطار قانون المالية للسنة المدنية عملاً بأحكام الدستور.

2. الطابع التقديري:

هي وثيقة تقديرية فإن المبالغ المالية المحددة في الميزانية هي مبالغ تقديرية ليست حقيقية، ومن هنا يتعين التفرقة بين الميزانية العامة للدولة وقانون ضبط الميزانية الذي بموجبه -يتم التحديد الفعلي والحقيقي لحجم الإيرادات التي تحصلت عليها الدولة والنفقات التي تم صرفها فعلاً خلال السنة المالية المدنية.

3. الطابع الترخيصي:

تنفيذ الميزانية لا يكون إلا بعد مصادقة السلطة التشريعية عليها، بمعنى آخر أن هذه المصادقة ترخص للسلطة التنفيذية في تنفيذ ما جاء في الميزانية المصادق عليها بموجب قانون المالية للسنة المالية،

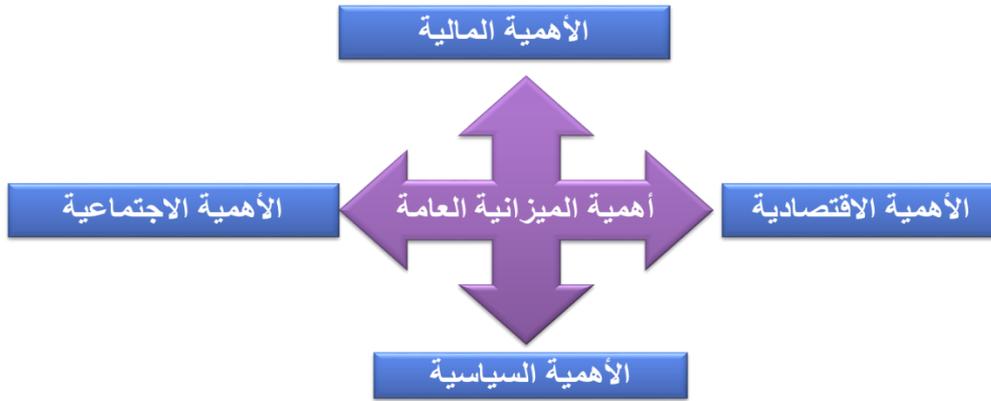
4. الطابع السنوي للميزانية:

ويقصد به تقدير الإيرادات والنفقات للسنة المالية المدنية، وهو المبدأ المكرس قانوناً بموجب المادة 03 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية السالف، وهو مبدا من مبادئ الميزانية العامة ولديه استثناءات سنتطرق إليها في محاضرات لاحقة

V. أهمية الميزانية العامة:

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي * السياسية -الاقتصادية -الاجتماعية -المالية *

الشكل 02: أهمية ميزانية الدولة



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سيأتي في الفقرة الموالية

1. من الناحية السياسية:

يشكل إعداد الميزانية واعتمادها مجالاً حساساً من الناحية السياسية حيث تعتبر وسيلة ضغط يمارسها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تظهر الحكومة إتباع نهج سياسي معين تحقيقاً لبعض الأهداف * السياسية والاجتماعية *

2. من الناحية الاقتصادية:

الميزانية أداة تساعد في إدارة وتوجيه الاقتصاد القومي حيث لم تعد الميزانية أرقاما ومبالغ كما كانت في المفهوم التقليدي بل لها آثار في كل من الحجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعها وقطاعاته فهي تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (النفقات والإيرادات) لإشباع الحاجات التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

3. من الناحية المالية:

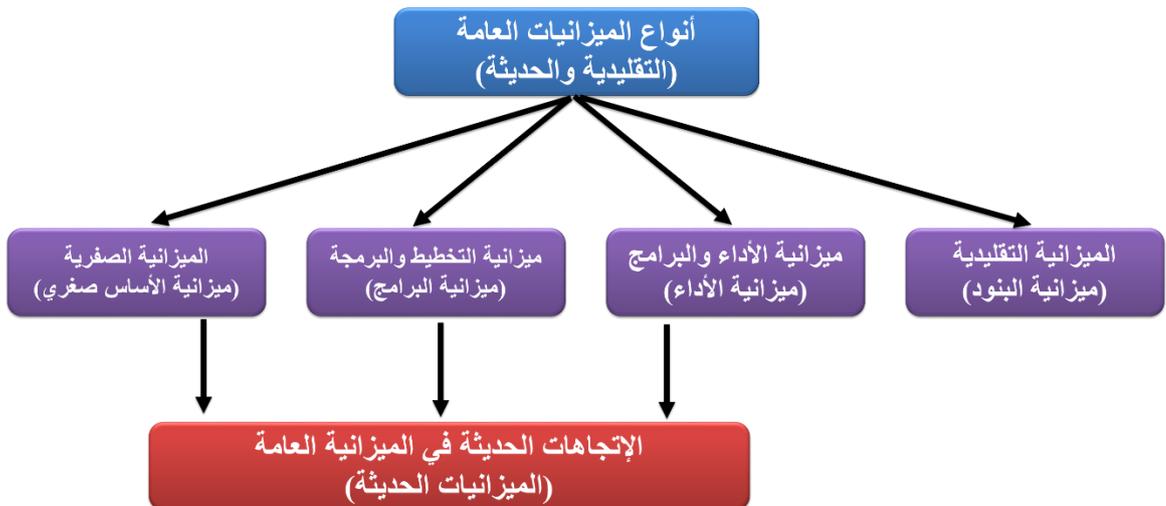
تعد الميزانية المرآة التي تعكس المركز المالي للدولة لأنها وثيقة مالية تفصل وتعدد كل مصادر التي تدر الإيرادات العامة خلال السنة المالية كما أنها تضع الجداول المفصلة للنفقات العامة والأغراض التي اعتمدت لأجلها لذلك فهي تكشف بجلاء حقيقة الوضع المالي للدولة.

4. من الناحية الاجتماعية:

إن أهمية الميزانية العامة الاجتماعية تتعلق بالمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات وتحقيق الرفاه الاجتماعي.

VI. أنواع الميزانية العامة للدولة:

الشكل 03: أنواع الميزانيات العامة



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سيأتي في الفقرة الموالية

1. الميزانية التقليدية:

هي الميزانية التي يتم بموجبها تحديد النفقات العامة للدولة واللازمة لقيامها بمرافق العامة التي تؤدي الحاجات العامة وتحديد الإيرادات التي ينبغي تحصيلها لتغطية النفقات، بحيث يتاح من خلال هذه الميزانية لسلطة التشريعية الرقابة على النشاط المالي للدولة بامتلاك البرلمان حق اعتمادها سنويا، كما أنه يقوم بممارسة دوره الرقابي على تحصيل الإيرادات العامة والتصرف بها من خلال مطابقة إنفاقها على أوجه المحددة لها ووفق للمبالغ المعتمدة من قبله والواردة في الميزانية.

2. ميزانية البرامج والأداء:

إن ميزانية الأداء تحاول أن تجلّى القصور في الميزانية التقليدية (البند) من خلال إظهار الميزانية ليس فقط عن طريق نفقاتها حسب الوحدات الإدارية وما تحصل عليه من سلع أو خدمات نتيجة هذا الإنفاق بل أنها تربط ذلك بما يتحقق من خلال هذا الإنفاق وبالتالي المقارنة بين المدخلات التي يتم الإنفاق عليها في إطار الميزانية وبين المخرجات التي تتحقق من هذا الإنفاق ولذلك يطلق على هذا النوع مصطلحات مماثلة ومقاربة لها -ميزانية البرامج والأداء أو ميزانية الإنجاز -

3. ميزانية التخطيط والبرمجة:

هي أداة للتخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة أو لتعديل تلك أهداف وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط وتنتظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية وهي الأهداف المطلوب تحقيقها.

4. الميزانية الصفرية:

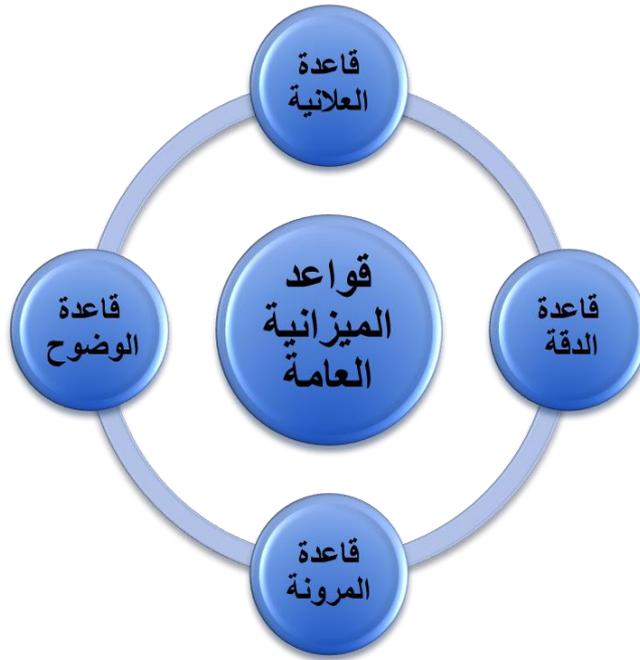
يقوم أسلوب الميزانية الصفرية على أنه عند وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود النفقات يجب أن نبدأ من نقطة الصفر أي لا ينظر إلى واقع المالي للعالم السابق حتى إذا كان هذا البند موجودا في السابق بل نضع تقديرات وفق الظروف المتوقعة في المستقبل أي أن كل عمل إداري منظم يتطلب التخطيط الدقيق وذلك يتطلب

إعادة النظر سنويا في البرامج والمشروعات التي كانت تنفذ لاستبعاد أو إضافة أي بند للعام الجديد وهذا ما تنظمه الميزانية الصفرية من خلال أسلوب التخطيط و التنفيذ بين البدائل المتاحة التي تحقق الأهداف المخطط لها.

VII . قواعد ميزانية الدولة:

بالإضافة إلى المبادئ الأساسية التي تعتبر هامة حسب خصوصيات كل مبداء والتي يجب مراعاتها عند تحضير الميزانية العامة والتي سنراها لاحقا في محاضراتنا القادمة بالتفصيل، هناك قواعد أخرى تهم الناحية الشكلية وهذه القواعد وإن كانت ثابتة فهي تعمل على تسهيل مهمة المتعاملين مع الميزانية من الحكومة أو البرلمان أو المصالح العمومية بل حتى الأفراد العاديين في المجتمع.

الشكل 04 قواعد الميزانية العامة



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سيأتي في الفقرة الموالية

1. قاعدة الوضوح:

تقضي هذه القاعدة ان تتسم الميزانية العامة بالوضوح الكافي الذي يساعد على فهم محتويات وتفصيلات الميزانية ومن أساليب الوضوح تبويب الميزانية وعرضها بوسائل بسيطة.

2. **قاعدة المرونة:** يقصد بها سهولة تنفيذ الميزانية وذلك بمراعاة الاحتمالات التي قد تواجهها خلال السنة والبحث عن بدائل لهذه الاحتمالات.

3. **قاعدة الدقة:** يعتبر علامة صدق السلطة التنفيذية أي انحراف في البيانات المتوقعة والبيانات الحقيقية من شأنه أن يؤثر في المجال المالي والاقتصادي لان الحكومة قد بنت برامجها على توقعات خاطئة، الأمر الذي يؤدي إلى إعادة تقديرها ثم تقديمها للسلطة التشريعية للمصادقة عليها والترخيص بها.

4. قاعدة العلانية او الشفافية:

أساسها يرجع للدولة الديمقراطية والى الصراع بين السلطة وأفراد المجتمع حيث لا يكفي أن تعرض على البرلمان وان كان الممثل للشعب بل يجب أن يكون الرأي العام على اطلاع بمراحل إعدادها وكذلك تنفيذها وعلانية مناقشتها من طرف البرلمان.

VIII. الفرق بين الميزانية العامة وغيرها من الميزانيات

الجدول رقم 01: الفرق بين الموازنة العامة والميزانية الخاصة

الميزانية العامة	الميزانية الخاصة
الموازنة العامة تعبير مالي عن برنامج عمل لمرحلة قادمة	الميزانية الخاصة تعبر عن المركز المالي الحقيقي للمشروع في لحظة معينة.
الموازنة العامة تناقش من قبل السلطة التشريعية قبل اعتمادها.	لا مبرر لاعتمادها من قبل السلطة التشريعية لأنها تعكس حقيقة موقف مالي ليس بالإمكان رفضه.
في الموازنة العامة تتحدد الإيرادات على ضوء النفقات	في ميزانية المشروع تظهر النفقات والإيرادات من حيث الأصول والخصوم.
الموازنة العامة لها أهداف اجتماعية من الصعب ترجمتها بصورة كمية دقيقة مثل تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية.	ميزانية المشروع يغلب عليها إمكانية التحديد الكمي لأهداف المشروع.

الجدول رقم 02: الفرق بين الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة:

الميزانية العامة	الحساب الختامي للدولة
تعد لسنة المقبلة	يكون في آخر السنة
فيها تقدير لكافة النفقات والإيرادات لسنة مقبلة	فيه كافة المبالغ التي أنفقتها الدولة أو التي قامت الدولة بتحصيلها خلال السنة المنتهية
الأرقام الواردة فيها تكون أرقاما تقديرية	الأرقام الواردة أرقام فعلية

المصدر: خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية مرجع سبق ذكره ص 48

.IX. الخلاصة:

من خلال ما سبق نجد أن الميزانية العامة من الوسائل الهامة التي تتدخل بها الدولة في الحياة الاقتصادية والمالية والاجتماعية لتحقيق مجموعة من الأهداف وهذا ما أدى إلى زيادة اهميتها التي لم تعد تنحصر في تحقيق التوازن المالي وإنما امتدت إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وبالتالي يمكن اعتبارها المرآة العاكسة للحالة المالية والمسار الاقتصادي للدولة.

المحاضرة رقم 04: الإيرادات العامة

تمهيد:

ان اتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، أدى إلى ازدياد حجم النفقات العامة ونوعها، وحتى تستطيع الدولة أن تؤدي دورها الاقتصادي والاجتماعي، يجب عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة والتي تعتبر دخلا للدولة يمكنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية. ومصادر الإيرادات العامة تختلف من دولة إلى أخرى طبقا لنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي لكل دولة.

وعليه سنتطرق لهذا الموضوع بشيء من التفصيل في هذه المحاضرة

I. مفهوم الإيرادات العامة:

يقصد بالإيرادات العامة، كأداة مالية " بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من اجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة"

II. تطور الإيرادات العامة:

أدى تطور وظائف الدولة وازدياد النفقات العامة، إلى تطور نظرية الإيرادات العامة والى تعدد الأنواع وأغراضها. وترتب عن ذلك، أن نظرية الإيرادات العامة لم تعد مقصورة، كما كانت في الفكر المالي التقليدي، على تمويل النفقات العامة بل أصبحت الإيرادات العامة تعتبر أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي. وأصبحت تستخدم بهدف تشجيع نشاط الاقتصادي المرغوب، كما أصبحت أيضا كأداة لتوجيه الاستثمار، ولمحاربة التضخم، ولتوزيع وإعادة توزيع الدخل والثروات....

III. معايير تقسيم الإيرادات العامة: انطلاقا من تعدد مصادر الإيرادات العامة وتنوعها وجدت عدة معايير

لتبويب وتقسيم الإيرادات العامة:

➤ **تقسيم الإيرادات العامة حسب دوريتها:** تقسم الإيرادات العامة حسب دوريتها، إلى إيرادات عادية، وإيرادات غير عادية.

أ- **الإيرادات العامة العادية:** وهي الموارد أو الإيرادات التي تتميز بالتكرار الدوري والانتظام في الميزانية مثل : الضرائب المفروضة على الدخل والاستهلاك

ب- **الإيرادات العامة الغير عادية (الاستثنائية):** وهي موارد الإيرادات التي ترد في الميزانية بصفة متقطعة وغير منتظمة أو يعتمد عليها في وقت الضرورة مثل: الإيرادات الناتجة عن بيع جزء من ممتلكات الدولة.

➤ **تقسيم الإيرادات العامة حسب سلطة الدولة في حصول عليها:**

تقسم الإيرادات العامة، حسب السلطة في الحصول عليها إلى إيرادات سيادية وأخرى اقتصادية.

أ- **الإيرادات السيادية:** تشمل ما تحصل عليه الدولة جبراً وبالإكراه، ومن أهم تلك الإيرادات الضرائب بمختلف أنواعها، والرسوم، والغرامات الجزائية.

ب- **أما الإيرادات الغير السيادية (الاقتصادية):** فهي التي تحصل عليها الدولة بدون إكراه أو إجبار إذ تحصل عليها بصفتها شخصا معنويا يمتلك الثروة، مثل: المداخل الناتجة عن املاكها.

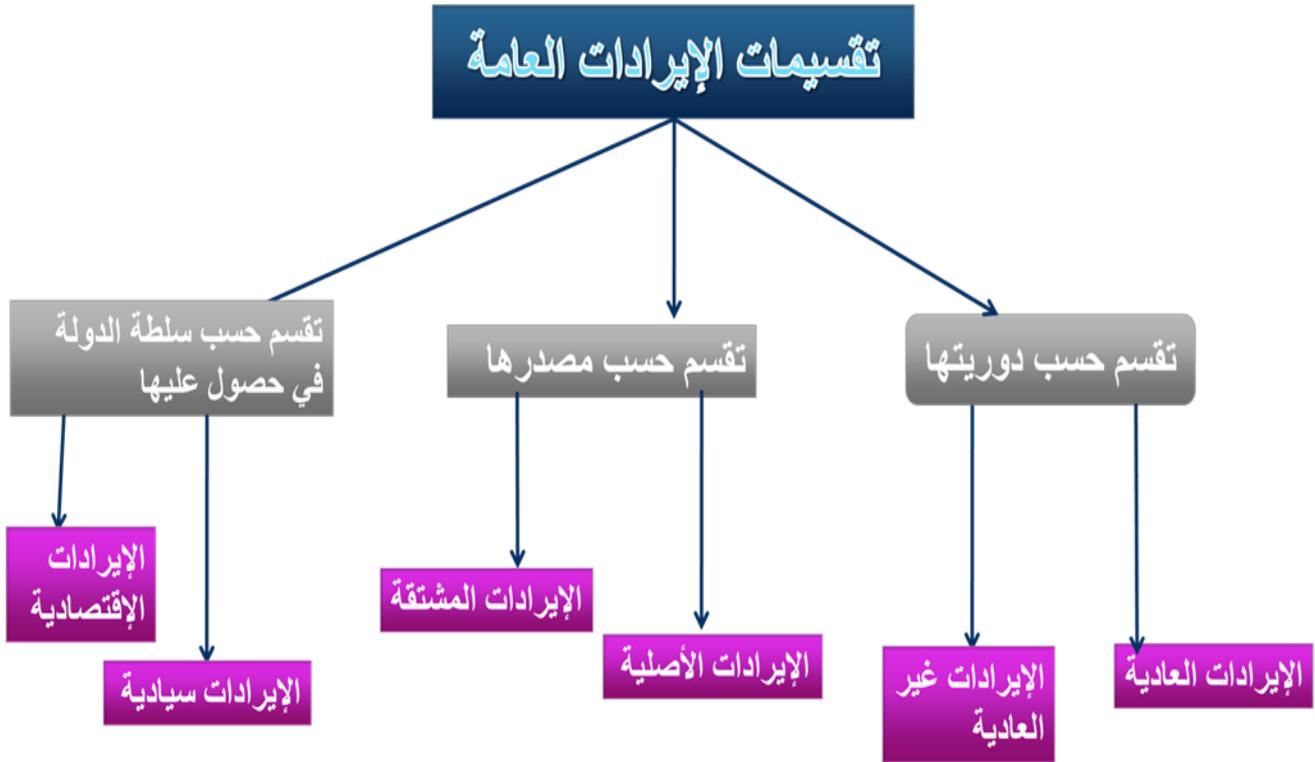
➤ **تقسيمات الإيرادات حسب مصدرها:**

تقسم الإيرادات حسب مصدرها، إلى إيرادات أصيلة وإيرادات مشتقة. ومعيار التفرقة بينهما هو مصدر الإيرادات العامة.

أ- **الإيرادات الأصيلة:** هي ما تحصل عليه الدولة من دخل أملاكها (أو دخل الدومين)، وتشمل إيرادات الأملاك الدولة الزراعية، التجارية، الصناعية والمالية (أرباح الأسهم والسندات في الشركات).

ب-الإيرادات المشتقة: فهي ما تحصل عليه الدولة عن طريق اقتطاع قسم من أموال المتعاملين الاقتصاديين والافراد ويشمل هذا النوع، باقي الإيرادات غير دخل الدولة من أملاكها كالدخل الضرائب الرسوم والغرامات الجزئية... وغيرها.

الشكل 05: تقسيمات الإيرادات العامة



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سبق

IV. أنواع الإيرادات: هناك إيرادات ممتلكات الدولة، الضرائب، إيرادات الرسوم، القروض:

1. إيرادات املاك الدولة(الدومين):

يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها عقارية أو منقولة، وأي كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة وتنقسم ممتلكات الدولة (الدومين) إلى قسمين دومين عام ودومين خاص.

أ- **إيرادات الممتلكات العامة:** ويطلق عليها **الدومين العام** هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الممتلكات التي لا يجوز بيعها أو التنازل عنها للأفراد والتي تخلق منفعة عامة لجميع المواطنين مثال: مطارات، موانئ، الموارد المعدنية الباطنية، الطرقات .

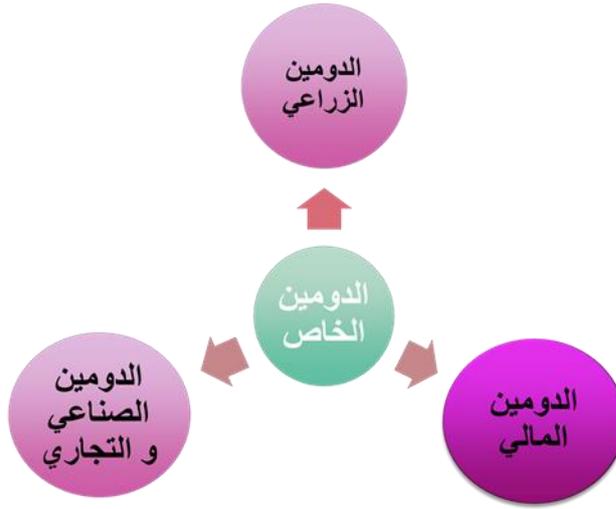
ب. **إيرادات الممتلكات الخاصة:** ويطلق عليها **الدومين الخاص** وهي الإيرادات الناتجة عن ممتلكات الدولة التي تخضع للقانون الخاص وتنقسم إلى:

➤ **الدومين الزراعي:** يشمل ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية والمناجم والغابات ويأتي إيراد هذا النوع من ثمن بيع المنتجات أو ثمن الإيجار.

➤ **الدومين الصناعي والتجاري:** يتمثل في مختلف المشروعات الصناعية والتجارية، التي تقوم بها الدولة مثلها في ذلك مثل الأفراد، عن طريق الاستثمار المباشر أو الشراكة أو التأميم سواء كان كلي او جزئي.

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

الشكل 06: أنواع الدومين الخاص



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سبق

2. الرسم:

يعتبر الرسم مصدر من مصادر إيرادات الدولة هو تلك المبالغ التي تحصل عليها الدولة بعد تقديمها لخدمات عامة تعود على الأفراد بمنفعة خاصة، حيث يمكن تحديد المنتفع بها، مثل الرسوم على التعليم والصحة ورسوم الشهر العقاري ورسوم نقل ملكية العقار ورسوم جوازات السفر.....الخ.

خصائص الرسم

يتميز الرسم بخصائص هامة تقوم بتمييزه وهي على النحو التالي:

- الصفة النقدية للرسم
- صفة مقابل الرسم: حصول الفرد على خدمة .
- صفة الإيجاب للرسم: عند التقدم من أجل الانتفاع فيؤدي الرسم جبرا .
- صفة المنفعة: فطالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق منفعة عامة تتعلق به

3. **الضرائب**: تعتبر الضرائب أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة في العصر الحديث، فحصيلتها وفيرة ومنها تغطي الدولة معظم نفقاتها العامة. وقد زادت أهمية الضرائب ليس بسبب كونها أكبر مصدر من مصادر الإيرادات للدولة ولكن بسبب كونها أداة لتحقيق أغراض سياسية، اقتصادية واجتماعية.

فالضريبة أصبحت ذات دور هام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، والاجتماعي، وفي توزيع الدخل الوطني. تعرف أنها اقتطاع نقدي نهائي على الافراد والمتعاملين الاقتصاديين، تقوم بفرضه الدولة جبرا عليهم، دون حصولهم على نفع خاص في المقابل، وذلك بغرض تحقيق نفع عام.

خصائصها: لضريبة خصائص أهمها:

- هي اقتطاع نقدي
- صفة الإلزام: المكلف بالضريبة مجبر على دفعها وفي حالة امتناع عن أداء مقدار الضريبة تلجأ الدولة إلى استعمال الطرق القانونية لتحويلها
- الضريبة تدفع دون مقابل: يقوم المكلف بدفع الضريبة دون مقابل خاص
- الضريبة تدفع بصفة نهائية: المكلف بالضريبة لا يمكنه استرداد ما دفعه من مبلغ الضرائب عكس القروض التي تسترد.

أنواعها: يعد تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة:

أولاً: الضرائب المباشرة: تعتبر الضرائب المباشرة هي التي تفرض على الوعاء من حيث اكتسابه أو امتلاكه والوعاء في هذه الحالة ما هو إلا أموال المكلف ويمكن التمييز مجموعتين رئيسيتين من الضرائب المباشرة:

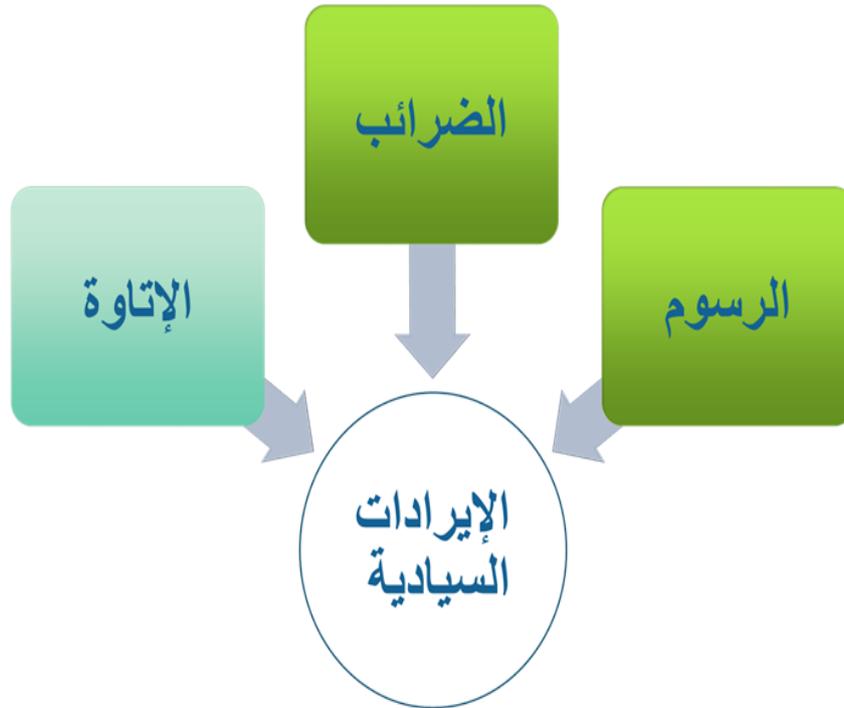
- **ضرائب الدخل**: تفرض على دخول المكلفين أي تفرض على الأموال المكتسبة، اجرا كان او ربح
- **ضرائب على رأس مال (الثروة)**: ثروة الفرد هو ما يمتلكه في لحظة معينة من عقارات ومنقولات وقد يكون منقول شيء مادي أو حق معنوي مثل براءات الاختراع وشهرة المحلات وبذلك يكون المركز المالي للمُؤمَل هو الثروة الصافية. أي إجمالي الأصول المملوكة له منقوص منها الخصوم.

هي الضريبة التي يستطيع دافعها نقل عبئها إلى شخص آخر أي يقتصر دور دافعها على دور محصل الضريبة أو بمعنى آخر، الضريبة غير المباشرة هي التي يستطيع من يقوم بتوريدها للخبزينة العامة نقل عبئها إلى غيره هذا الأخير يعتبر بمثابة وسيط، فالضرائب غير المباشرة تعتمد أساسا على وقائع ليست لها صفة الثبات كالاستيراد والتصدير، الرسوم الجمركية، ضريبة الاستهلاك والإنتاج.

4. الإتاوة:

تعرف بأنها اقتطاع مالي تفرضه الدولة على بعض أفراد المجتمع الذين يستفيدون من بعض النشاطات والمشروعات العامة. فمثلا تزداد قيمة الأراضي والعقارات نتيجة القيام الدولة بمشروعات عامة مثل: فتح الشوارع، المنتزهات العامة، تمديد شبكة ماء وكهرباء.

الشكل 07: أنواع الإيرادات السيادية



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سبق

5. **الإيرادات الائتمانية:** قد تحتاج الدولة في كثير من الأحيان إلى إنفاق مبالغ كبيرة في وجوه الإنفاق العام لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة بتغطيتها، وعندئذ تلجأ الدولة إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها وبهذا تحصل على الأموال المطلوبة لتمويل العجز.

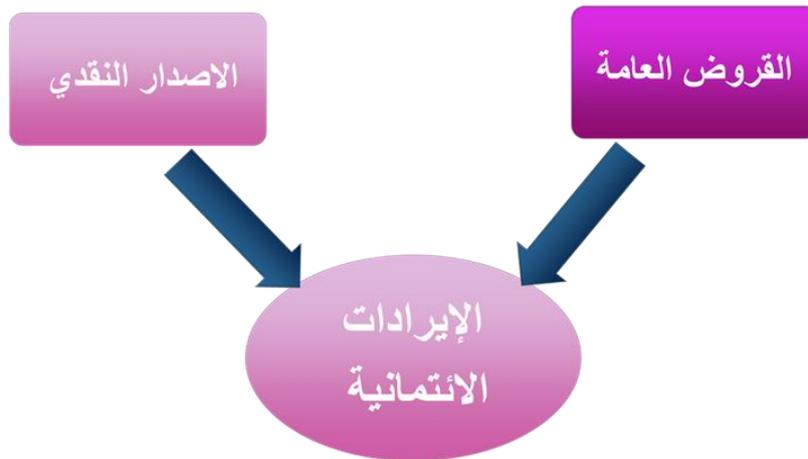
➤ القروض:

تعتبر القروض العامة أحد المصادر الإيرادات العامة وذلك رغم الخلافات التي تثار بشأنها من حيث خطورة الاعتماد عليها لما لها من مشاكل نتيجة أعباء المتراكمة على القرض وخدمته، وقد تزايدت أهمية هذا المصدر لمعظم دول العالم وخاصة النامية منها التي تعاني من نقص في موارد التمويل الذاتي.

➤ الإصدار النقدي:

قد تعتمد الدولة على الإصدار النقدي كمصدر من مصادر الإيرادات العامة لتغطية نفقاتها العامة وتستطيع الدولة أن تحصل على المزيد من الإيرادات العامة بواسطة الإصدار النقدي الجديد. ولا تلجأ إلى هذا الأسلوب في التمويل، إلا عندما لا تستطيع تغطية نفقاتها بواسطة الضرائب أو الرسوم أو مصادر الإيرادات الأخرى

الشكل 08: الإيرادات الائتمانية



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سبق

٧. آليات تقييم الإيرادات

هذه الآليات ترمي أساسا إلى تحقيق نتائج يراد بها أن تكون أقرب إلى الصواب حتى يحافظ على التوازنات المالية الكبرى وبناء على المعلومات المقدمة من طرف مختلف القطاعات يقوم وزير المالية بتحديد توقعات الإيرادات هذه العملية تعتبر من الصعوبة بما كان لأنها مرتبطة بعوامل عادة ما تتميز بعدم الثبات هناك طريقتان في التقييم:

1. **التقييم الآلي:** هذه الطريقة تركز على قاعدة ميزانية قديمة تعرف بقاعدة ما قبل الأخير ومفادها أن التقييم يأخذ بمعطيات الإيرادات المسجلة بالنسبة للسنة ما قبل الأخيرة ميزات هذه الطريقة:

- الطبيعة الآلية للتقييم.

- تجنب العمل الشاق لوزارة المالية.

- فعالية التقييم خلال فترات الاستقرار الاقتصادي.

نقائص هذه الطريقة تتمثل في كون أن الوضعية الاقتصادية تتميز بالتغير والتحول المستمر فقد ننقل من فترة استقرار ونمو إلى فترة ركود والتقييم هنا يختلف من وضع إلى آخر لقد حاول المختصون إصلاح هذه القاعدة بإدراج ما يعرف بتقنية الإضافات حيث يضاف إلى معطيات السنة ما قبل الأخيرة معدّل التغيرات الحاصلة في الإيرادات خلال السنوات الحاصلة بفعل الدورات الاقتصادية.

2. **طريقة تقييم المالي أو المباشر:** هذه الطريقة تركز أساسا على تحليل دقيق للظروف الاقتصادية والاجتماعية فتقييم إيرادات الميزانية يمرّ حتما بمعرفة النتائج المحصل عليها خلال سنة مالية معروفة n^{-2} هذه النتائج يتمّ تصحيحها من خلال التوجهات الاقتصادية، التغيرات القانونية والتنظيمية، والتغيرات الحاصلة في مستوى النفقات العمومية.

المحاضرة رقم 05: النفقات العامة للدولة

تمهيد:

عرفت النفقات العامة في المدة الاخيرة أهمية كبيرة خاصة مع تطور مفهوم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية وترجع أهمية النفقات العامة الى كونها الاداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق اهدافها النهائية التي تسعى اليها. فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها.

1. **تعرف النفقات العامة:** هي تلك المبالغ التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة والجماعات المحلية) او انها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه مرفق عام بقصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها بانها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف اشباع حاجة عامة.

II. أركان النفقات العامة:

1. **مبلغ نقدي:** فليس من المنطق أن تكون النفقة العامة على شكل عيني علما أن هذا الشكل قد وجد في العصور القديمة، إذ كانت النفقة إما أن تكون على شكل نقدي أو على شكل عيني.
2. **صدور النفقة من شخص معنوي عام:** يجب أن تصدر من شخص معنوي عام، والأشخاص المعنوية هي تلك التي تنظمهم قواعد القانون العام علاقتهم بغيرهم - و الأشخاص المعنوية هي الدولة و الولاية و البلدية والمؤسسات و الهيئات العامة -.

وقد استند الفكر المالي لتحديد طبيعة هذا الانفاق إلى معيارين إحداهما قانوني والآخر وظيفي:

- **المعيار القانوني:** " و يستمد هذا المعيار على الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإتفاق فإن كان من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة مهما كان الغرض منها.

- **المعيار الوظيفي:** و يستمد هذا المعيار على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإتفاق و ليس على الطبيعة القانونية له وبناء على ذلك فلا تعتبر جميع النفقات العامة التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، بل يعد كذلك فقط تلك التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة .

3. **أن يكون الهدف من النفقة تحقيق منفعة عامة:** ويعد هذا العنصر متما للعنصرين السابقين، فبدونه لن تكون النفقة عامة ولو كانت صادرة من أحد أشخاص القانون، فالهدف من النفقة العامة هو تحقيق النفع العام للمجتمع وتحقيق مصالحه

III. قواعد النفقات العامة:

1. **قاعدة المنفعة:** يقصد بقاعدة المنفعة ان يكون الهدف من النفقات العامة دائما تحقيق اكبر منفعة ممكنة.

وتعتبر هذه القاعدة قديمة في الفكر الاقتصادي ومحل اجماع بين اغلب منظري المالية العامة.

2. **قاعدة الاقتصاد في النفقة:** تتضمن تجنب التبذير في النفقات العامة، لان مبرر النفقة هو لما تحققه من

منفعة اجتماعية، ولا تقوم المنفعة عن طريق انفاق التبذيري، كزيادة عدد الموظفين بشكل يفوق الحاجة

لهم، ويحتاج تجنب التبذير في الانفاق العام الى تعاون وتظافر جهود مختلفة ورقابة الرأي العام للكشف

عن ذلك

3. **قاعدة الترخيص:** ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة هي قاعدة الترخيص , لأنها اما ان تخضع

للبرلمان في النطاق المركزي, واما لاذن الهيئات المحلية المختصة اذا دخلت ضمن اختصاصها, ولا

تخضع النفقات الخاصة لمثل هذه الاجراءات .

IV. محددات الانفاق العام:

نعني بمحددات الانفاق الحكومي، تلك العوامل التي تؤثر في حجم الاتفاق العام، ومن هذه العوامل:

1. **الطاقة الضريبية**: ونعني بها مقدرة الافراد على تحمل العبء الضريبي. فكلما زادت الضرائب كلما أمكن زيادة النفقات العامة. لان الضرائب تعد من المصادر الرئيسية للإيرادات العامة وبالتالي رافد رئيسي لخزينة الدولة بالمال.

2. **النشاط الاقتصادي**: كلما زاد النشاط الاقتصادي تزيد النفقات العامة، لان زيادة العمل والانتاج والاستثمار تزيد من الدخل والانفاق وبالتالي يزيد المستوى المعيشي للأفراد، وهذا يعني زيادة في النفقات العامة التي يجب ان تلبى الحاجات العامة المتزايدة.

3. **قيمة النقود**: اذا استطاعت الدولة ان تحافظ على قيمة النقود ادى ذلك الى ثبات الانفاق العام، اما اذا انخفضت قيمة النقود فان النفقات العامة سوف ترتفع.

V. تصنيفات النفقات العامة:

على العموم فان اي نوع من انواع الانفاق الحكومي، يمكن وضعه في عدة انواع من التصنيفات. حيث تقسم النفقات العامة الى قسمين رئيسيين هما: تصنيفات علمية وتصنيفات وضعية.

وسنرجع في ما يلي لهذين التصنيفين، وانواع كل منهما:

❖ **التصنيفات العلمية**: يقصد بها تلك التصنيفات التي تستند على معايير اقتصادية، وهي تبين الاثار

الاقتصادية للنفقات العامة على الدخل الوطني.

انواع التصنيفات العلمية للنفقات العامة: توجد عدة انواع من التصنيفات العلمية للنفقات العامة وهي:

1. **تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها**: تقسم الى:

أ- **النفقات العادية**: وهي النفقات التي تصف بالدورية، اي تتكرر سنويا في موازنة الدولة، وان اختلف مقدارها

من سنة الى اخرى.

ب- النفقات الغير عادية: هي التي تتصف بعدم دوريتها، وبعدم انتظامها، وبعدم تكرارها في الموازنة العامة سنويا.

2. تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها: وتقسم الى:

أ- **النفقات الحقيقية**: هي تلك النفقات التي تصرف في مقابل حصول الدولة على نفقات وسلع او رؤوس اموال انتاجية.

ب- **النفقات التحويلية**: هي الاعتمادات التي تنفقها الدولة دون حصول على مقابل لنفقات وتقسم الى ثلاثة اقسام رئاسية:

• **النفقات التحويلية الاجتماعية**: تشمل المساعدات والاعانات التي تدفعها الحكومة بواسطة وزارة

العمل والشؤون الاجتماعية لإعانة الفقراء والمحتاجين لمواجهة اعباء المعيشة.

• **النفقات التحويلية الاقتصادية**: وتشمل الاعانات التي تمنحها الدولة للإفراد او المشروعات

الخاصة، يقصد بها تحقيق اهداف اقتصادية.

• **النفقات التحويلية المالية**: تشمل ما تدفعه الحكومة من ميزانيتها العامة سنويا لفوائد الدين العام.

3. تقسيم النفقات العامة حسب اغراضها: تقسم الى:

أ- **نفقات ادارية**: وتشمل الرواتب، الاجور، المكافآت والبدالات.

ب- **نفقات اقتصادية**: تشمل نفقات اقامة المشاريع، نفقات اعانة المشاريع الاقتصادية ونفقات خفض الاسعار للمواد الاساسية.

ج- **نفقات اجتماعية**: تشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المختلفة من تعليمية وصحية.

د- **نفقات مالية**: وتشمل اقساط استهلاك الدين العام (قروض الدولة) وفوائده السنوية.

هـ- **نفقات عسكرية**: وتشمل النفقات الاجهزة العسكرية في الدولة، ونفقات شراء الاسلحة والتجهيزات العسكرية.

❖ **التصنيفات الوضعية لنفقات العامة:** ويطلق عليها احيانا تسمية تبويب النفقات العامة، وهي تتناول

بالبحث تقسيمات النفقات حسب ظهورها، في وثائق ميزانيات الدولة.

انواعها: توجد عدة انواع للتقسيمات الوضعية للنفقات العامة في موازنات دول العالم، واهمها ما يلي:

• **التقسيم الاداري:** ويطلق عليه احيانا مسمى التبويب التنظيمي او التبويب وفق الوحدات التنظيمية،

فيقصد به تقسيم النفقات العامة حسب الاجهزة الادارية التي تكون منها الهيكل التنظيمي للدولة،

والتي تشرف على النشاط الاداري والاقتصادي في البلاد.

• **التقسيم النوعي:** ويطلق عليه احيانا مسمى التبويب وفقا لطبيعة انواع الاعتمادات، او وفقا

لأغراض الانفاق وحسب هذا التبويب تقسم الاعتمادات داخل كل فصل او فرع وفقا لطبيعة

النفقات.

• **التقسيم الوظيفي:** يبين كيفية توزيع النفقات العامة حسب الوظائف او الخدمات او المهام التي

تقوم بها الدولة، وتجمع في هذا التبويب النفقات المتشابهة تحت عنوان واحد حسب الوظيفة او

الخدمة التي تؤديها الدولة للمواطنين.

• **التقسيم على اساس البرامج:** يهتم ببيان البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها او الاشراف عليها

والوزارات والمصالح الحكومية المختلفة. ويكون للأجهزة التي تطبق هذا النوع من التبويب عادتا

خطة متوسطة الاجل (خمس سنوات)، ويصار الى توزيع البرامج والمشاريع على المدة الزمنية

المحددة في الخطة

• **التقسيم على اساس الاداء (الانجاز):** يؤكد هذا التقسيم على الاهداف والغايات التي ترصد من

اجلها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة للوصول الى تلك الاهداف.

ملاحظة: التقسيم الاداري والتقسيم النوعي يدخل في الميزانية التقليدية او ميزانية البنود، اما التقسيم على اساس

البرامج والتقسيم على اساس الاداء يدخل في ميزانية البرامج والاداء.

VI. أسباب ارتفاع النفقات العامة

مما لا شك فيه أن النفقات العامة تزداد من سنة لأخرى في الدول -كقاعدة عامة- على اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية مما حدا بعلماء المالية إلى دراسة هذه الظاهرة التي يطلق عليها " قانون فاجنر " نسبة إلى الاقتصادي الألماني " فاجنر ". وتعود ظاهرة ازدياد النفقات العامة إلى أسباب وعوامل ظاهرية وحقيقية نستعرضها كالآتي :

1. الأسباب الظاهرية: يقصد بالأسباب الظاهرية زيادة وتصاعد الإنفاق العام عدديا دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسن فعلي وملموس في حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة. ومن أهم الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة: تدهور قيمة النقود، تعديل وتغيير أساليب وكيفيات وضع الميزانيات، وازدياد عدد السكان واتساع إقليم الدولة:

➤ **تدهور قيمة النقود:** وهو من الأسباب الأساسية للزيادة الظاهرية للنفقات . والمقصود بتدهور قيمة النقود هو انخفاض قوتها الشرائية، مما ينجم عنها نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس القيمة العددية التي كان يمكن الحصول عليها من قبل. وبمعنى آخر هو ارتفاع أثمان السلع والخدمات والدولة تدفع قيمة نقدية أكبر من القيمة النقدية التي كانت تدفعها للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات، وبالتالي الزيادة هنا في هذه الحالة زيادة ظاهرية، إذ لن يترتب عليها أية زيادة في المنفعة الحقيقية

➤ **التغيير في أساليب وكيفيات وضع الميزانيات:** كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية، أي تخصيص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها في الميزانية العامة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها. لكن بعد إتباع مبدأ وحدة و عمومية الميزانية العامة الذي يوجب ظهور كافة نفقات و إيرادات الدولة -دون تخصيص- في الميزانية ظهرت نفقات عامة كانت تفق من قبل ولم تكن تظهر في الميزانية . وعليه

فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعتبر زيادة ظاهرية اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة

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

2. الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة: من الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة:

الأسباب السياسية: تعد الأسباب السياسية من بين الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة الحقيقية فانتشار مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية واهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من نفقاتها يجعل الدولة تزيد من نفقاتها سواء كانت هذه النفقات على شكل مساعدات أم تعويضات عن الأضرار التي تسببها أعمال وتصرفات الإدارة العامة أو الكوارث الطبيعية،... إلخ .

الأسباب الاقتصادية: من الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة :

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

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

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

الأسباب المالية: الأسباب المالية ترجع إلى :

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

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

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

المحاضرة رقم 06: دورة ميزانية الدولة

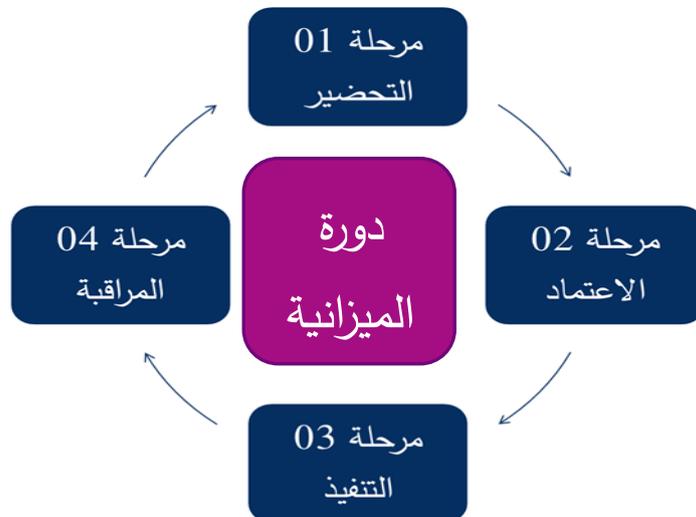
تمهيد:

الميزانية وثيقة محضرة من طرف السلطة التنفيذية ومصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية معينة عادة ما تكون سنة" وتمر هذه الميزانية العامة بمراحل هامة لا يمكن الاستغناء عنها من أجل تحقيق خطة تنفيذية محكمة وتندرج هذه المراحل ضمن ما يسمى بدورة الميزانية.

دورة الميزانية العامة:

يطلق لفظ دورة الميزانية العامة على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا لهذه المستويات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية ودورة الميزانية إلى جانب اتصافها بخاصية الاستمرار والتداخل تتصف أيضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا وتتكرر عام بعد عام ولكل منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها ولذلك كان من الممكن تقسيم دورة الميزانية العامة إلى لأربعة مراحل متميزة: التحضير أو الأعداد، الاعتماد أو المصادقة، التنفيذ، المراقبة، وسنتعرض لهم بالتفصيل:

الشكل 09: دورة الميزانية



أولاً: مرحلة التحضير او الاعداد

إن تحضير الميزانية يبقى من اختصاص السلطة التنفيذية وبصفة أدق من اختصاص وزارة المالية التي تعد مؤهلة تقنيا لهذا العمل بالتعاون مع الوزارات الأخرى بمجرد الانتهاء من المصادقة على الميزانية في اخر السنة تشرع وزارة المالية في تحضير ميزانية السنة القادمة، ويمر هذا التحضير بمراحل عديدة.

1. خطوات اعداد مشروع الميزانية:

يتم إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة وفق الخطوات التالية:

1. **تقدير الإيرادات العامة** : تقوم وزارة المالية بتقدير إيرادات الدولة من الضرائب والرسوم وجباية بترولية

وغيرها للسنة المالية القادمة بناءً على الإيرادات الفعلية في السنوات السابقة والتوقعات الاقتصادية.

2. **تقدير النفقات العامة** :تقوم كل وزارة ومؤسسة حكومية او مرفق عام بتقدير نفقاته للسنة القادمة ورفعها

لوزارة المالية .تدرس وزارة المالية هذه التقديرات وتتفاوض مع الجهات المختلفة المنفقة لتحديد النفقات

ومبرراتها.

3. إعداد مشروع الميزانية:

- تجمع وزارة المالية تقديرات الإيرادات والنفقات في مشروع الميزانية.

- يتم مراجعة مشروع الميزانية واعتماده من مجلس الوزراء .

- ثم يُرسل مشروع الميزانية إلى البرلمان لمناقشته وإقراره كقانون للميزانية العامة.

II. **ملاحظة:** مشروع الميزانية يأتي في اطار مشروع قانون المالية الذي يتضمن الميزانية بالإضافة الى التشريع المالي الذي هو عبارة عن نصوص قانونية تأتي معدلة او لاغية او مكملة لنصوص كانت سارية المفعول من قبل.

ثانيا: الاعتماد او المصادقة

اعتماد الميزانية شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ ". وبالتالي فان مشروع قانون المالية والميزانية المحضر من طرف السلطة التنفيذية يقدم من طرف هذه الأخيرة إلى البرلمان للمناقشة قبل اعتماده، في الجزائر بناء على المادة 146 الدستور المعدل في سنة 2020 فإن البرلمان يصادق على قانون المالية والميزانية في أجل أقصاه 75 يوم من تاريخ إيداعه لدى البرلمان، ويمر اعتماد الميزانية في الجزائر عموما داخل البرلمان بمرحلتين:

1. مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الأولى:

المرحلة الأولى: دراسة المشروع على مستوى اللجنة المختصة:

- يتم إرسال مشروع الميزانية من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب قبل بداية السنة المالية بوقت كافٍ لمناقشته وإقراره.
- يحيل مجلس النواب مشروع الميزانية إلى لجنة الميزانية وهي لجنة المالية والميزانية في (م.ش.و) : لدراسته ومناقشته.
- تعقد اللجنة اجتماعات مع ممثلي الحكومة والوزارات والجهات ذات العلاقة لاستيضاح بنود الميزانية. ويتمثل دور اللجنة من خلال دراسة مشروع العناصر التالية:

1. السعي إلى تنوير أعضاء المجلس

2. تحضر التعديلات المزمع إدراجها على المشروع

3. تقديم حوصلة عن المشروع

المرحلة الثانية: دراسة المشروع في الجلسة العلنية:

1. تقديم مشروع قانون المالية:

يقدم المشروع قانون المالية والميزانية من طرف وزير المالية الممثل للسلطة التنفيذية، محاولاً من خلال ذلك إقناع الأعضاء الغرفة الأولى بالتوجهات الاقتصادية لهذا المشروع و تقديم المبررات التي ساهمت في تحديد اختيارات الميزانية

2. تقديم تقرير اللجنة المختصة:

يقوم مقرر اللجنة المختصة للمالية والميزانية بتقديم تقرير اللجنة، يضمه جميع الملاحظات التي توصل إليها من خلال دراسة المشروع على مستوى اللجنة ويقدم الاقتراحات المتعلقة بالتعديلات التي رأت اللجنة ضرورة إدراجها في المشروع.

على أساس هذين العرضين تقوم الغرفة الأولى من خلال تدخلات أعضائها بدراسة المشروع فإن وافقت عليه تتم المصادقة من خلال إجرائين:

أولاً المصادقة على الموارد: تتم بصفة شاملة أي مجموع الموارد بغض النظر عن طبيعتها

ثانياً المصادقة على النفقات: وتتم حسب الاختصاص من أي حسب طبيعة النفقات إدارية، اقتصادية،

نفقات حسب الوزارات تصادق الغرفة الأولى بالأغلبية المطلقة للنواب. المادة 140.

بالنسبة الى تعديلات يجب أن نشير إلى ملاحظتين

➤ أن كل تعديل مقترح لا يمكن قبوله إلا إذا وافق على تقديمه على الأقل 20 نائبا او عضوا في مجلس الامة.

➤ أن التعديل لا يقبل إذا كان يرمي إلى التخفيض من مستوى الموارد أو الرفع من مستوى النفقات .
المادة 147 من الدستور

II. مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الثانية (مجلس الأمة):

إن دراسة المشروع على مستوى مجلس الأمة تتم على أساس ما تمت المصادقة عليه من طرف الغرفة الأولى ويقوم وزير المالية بتقديم المشروع أخذا بعين الاعتبار التعديلات المقترحة و المدرجة على مستوى الغرفة الأولى و يصادق مجلس الأمة على المشروع بأغلبية أعضائه. المادة 140 من الدستور.

ملاحظة: في حالة عدم توافق الرؤى بين الغرفتين حول مضمون المشروع فإن الدستور ينص على إمكانية تكوين لجنة متساوية الأعضاء من الغرفتين والتي تجتمع بطلب من الوزير الاول لتدرس نصا يقدم لها من طرف الحكومة حول النقاط التي تكون موضوع خلاف و يقدم للمصادقة عليه من طرف الغرفتين و لا يقبل إدراج أي تعديل فيه إلا بموافقة الحكومة إذا لم تتمكن اللجنة من النجاح في مسعاها التوفيقية و ظل الخلاف على حاله بعد مضي الفترة المختصة قانونيا 75 يوم فإن رئيس الجمهورية يقوم بإصدار قانون المالية و الميزانية في شكل أمر

III. الطعن في قانون المالية:

1. بعد المصادقة على مشروع القانون، يمكن ان يطعن فيه أمام المحكمة الدستورية والطعن هذا من صلاحية عدة جهات محددة في المادة 193 من الدستور
2. يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان، قراءة ثانية لنص القانون المصادق عليه في اجل اقصاه 30 يوما من تاريخ المصادقة في هذه الحالة يجب على الغرفة الأولى والثانية أن تصادق على القانون بعد القراءة بأغلبية ثلثي الأعضاء. المادة 149 من الدستور.

ثالثاً: مرحلة التنفيذ

تتولى وزارة المالية باعتبارها ممثلة عن السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو في البنك المركزي وفقاً لنظام حسابات الحكومة المعمول به. كما يتفق الاتفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية، ويتم تسجيل إيرادات الدولة في خزنة الدولة أو البنك المركزي وتحسب منها النفقات التي تلتزم بدفعها.

ومن هنا فإن عمليات تنفيذ الميزانية تتمثل في أمرين: عمليات تحصيل الإيرادات، وعمليات تنفيذ النفقات.

1. خطوات تنفيذ ميزانية الدولة: يتم تنفيذ ميزانية الدولة وفق الخطوات التالية:

- بعد إقرار الميزانية من البرلمان وإصدارها في الجريدة الرسمية، تبدأ السنة المالية الجديدة.
 - تقوم وزارة المالية بتخصيص الاعتمادات المالية لكل وزارة وجهة حكومية حسب ما تم إقراره في الميزانية.
 - تقوم كل وزارة وجهة حكومية بتنفيذ برامجها ومشروعاتها وفق الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية.
 - تتولى وزارة المالية صرف الرواتب والمخصصات المالية وفق قانون الميزانية.
 - يتم جمع الإيرادات من الضرائب والرسوم وغيرها طبقاً لما تضمنه قانون الميزانية.
 - تراقب وزارة المالية تنفيذ الميزانية وتعد تقارير دورية عن الوضع المالي للدولة.
 - يتم متابعة الإنفاق الفعلي مقارنة بالميزانية واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط الإنفاق.
- وهكذا يتم تنفيذ الميزانية بشكل فعلي خلال السنة المالية وفق الخطة المعتمدة من البرلمان.

1. كيفية تنفيذ النفقات العامة:

تمر عملية تنفيذ النفقات العامة للدولة بالمراحل التالية:

- **الالتزام بالنفقة:** حيث تقوم الجهة الحكومية بالتعاقد والالتزام بصرف مبلغ معين لغرض محدد ضمن اعتمادات الميزانية.
- **التصفية:** وهي التأكد من صحة النفقة ومطابقتها للقوانين المالية، وإصدار أمر الدفع.
- **الأمر بالصرف:** يصدر المسؤول المختص أمراً بصرف المبلغ المخصص لتلك النفقة .
- **التأدية او الدفع:** تتم بتحويل الأموال إلى حساب المستفيد أو صرفها نقداً له من طرف المحاسب العمومي بعد التأكد من سلامة الإجراءات والوثائق.

2. كيفية تحصيل الإيرادات:

تمر عملية تحصيل إيرادات الدولة بعدة مراحل رئيسية:

- **فرض الضريبة أو الرسم:** حيث يتم وضع التشريعات والمراسيم التي تفرض الضرائب والرسوم المختلفة.
 - **التقدير والتكليف:** وهي مرحلة تقدير المبالغ المستحقة على الأفراد والشركات وتكليفهم بدفعها.
 - **المطالبة بالدفع:** يتم إخطار المكلفين بضرورة سداد المبالغ المستحقة عليهم في المواعيد المحددة.
 - **تحصيل الإيرادات:** سواء نقداً أو عن طريق التحويل إلى حسابات وزارة المالية.
- ملاحظة:** في حالة عدم التسديد تتم متابعة المتأخرين في السداد واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم.

رابعاً: مرحلة المراقبة

تعتبر الرقابة على تنفيذ الميزانية آخر مرحلة تمر بها الميزانية العامة للدولة وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على أكمل وجه ووفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها السلطة التشريعية.

1. أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:

1. التأكد والالتزام بتطبيق بنود الميزانية على الوجه الذي صودقت لأجله .
2. التأكد من سلامة وصحة البيانات والأرقام المحاسبية المسجلة بالدفاتر والسجلات والاعتماد عليها كمرجع.
3. الحفاظ على الممتلكات والموجودات.
4. تزويد السلطة التشريعية بالبيانات والمعلومات الأكيدة

II. أنواع الرقابة على ميزانية الدولة:

يمكن تصنيف الرقابة على ميزانية الدولة إلى عدة أنواع:

1. الرقابة السابقة: وتتم قبل صرف النفقات من خلال التدقيق المسبق على صحة الإجراءات المالية.
2. الرقابة المعاصرة: وتتم أثناء تنفيذ الميزانية من خلال متابعة الإنفاق الفعلي .
3. الرقابة اللاحقة: بعد تنفيذ الميزانية من خلال مراجعة الحسابات والقوائم المالية.
4. الرقابة التشريعية: يقوم بها البرلمان ولجانه المتخصصة.
5. المراقبة القضائية: من قبل مجلس المحاسبة.

خلاصة:

دورة الميزانية العامة للدولة هي عملية تخطيطية وتنفيذية تهدف إلى إدارة الإيرادات والنفقات العامة للحكومة. تعتبر الميزانية العامة أداة رئيسية لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، حيث تساهم في توجيه الاستثمارات وتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات. تشمل دورة الميزانية العامة عدة مراحل متعاقبة وهي: التحضير، الاعتماد، التنفيذ والمراقبة.

المحاضرة رقم 07: مبادئ ميزانية الدولة

تمهيد:

ميزانية الدولة هي مجموعة من الحسابات التي ترسم لسنة مالية واحدة جميع الإيرادات والنفقات الدائمة للدولة، يراعى في اعدادها عدة مبادئ تتعلق بأصول او قواعد تنظيم الميزانية بشكل يكفل حق الشعب في مراقبة المال العام الذي تنفقه السلطة التنفيذية.

وتتخصر في 04 مبادئ رئيسية وهي مبدأ السنوية، الوحدة، الشمولية، التخصص ومبدأ كان معمول به وهو مبدأ التوازن

أولاً: مبدأ السنوية *Principe de l'annualité*

1. تعريف: سنوية الميزانية او مبدأ السنوية:

يقضي هذا المبدأ بأن توضع تقديرات نفقات وإيرادات الدولة وكل مرفق عمومي آخر لمدة اثني عشر شهرا، وهذا يعني أن يتم وضع التقديرات المالية كل سنة، وأن تعرض هذه التقديرات المالية كل سنة على السلطة التي لها حق الترخيص والترخيص الممنوح لا يكون صالحا إلا لمدة سنة.

وفي نهاية كل عام تقفل الحسابات وتفتح ميزانية جديدة مدتها عام، وهكذا تتكرر العملية. ويلاحظ أن فترة التنفيذ المالي للميزانية ببعض الدول تبدأ بداية العام الميلادي (أول جانفي) مثل الجزائر و في دول اخرى قد لا توافق السنة المالية السنة الميلادية كأستراليا، وبريطانيا العظمى، تبتدأ السنة المالية في فاتح أبريل لتنتهي في 31 مارس..

الإشكالية: ما هو العمل في حال ما إذا انتهت السنة المالية و لم تصرف كل النفقات أو لم تحصل كل الإيرادات المقررة في الميزانية؟

الجواب على هذا التساؤل لا يمكن أن يخرج عن الحالتين التاليتين وهي إما الأخذ بمبدأ أو أسلوب التسيير (Le système de gestion) و إما بأسلوب الممارسة المالية (Le système d'exercice)

1. **أسلوب التسيير: (Le système de gestion)** ويتمثل هذا الأسلوب في أن عمليات التحصيل تتوقف

في نهاية السنة المدنية ولو كانت الاعتمادات المفتوحة في الميزانية لم تستهلك. وبتعبير آخر تلغى كل الاعتمادات التي لم تنفذ خلال السنة المالية أو تفتح مرة ثانية في الميزانية من جهة ومن جهة أخرى يسمح بتقديم الحساب الإداري (البيان الختامي) في أوانه.

يؤخذ على هذا الأسلوب أنه يؤدي ببعض المصالح إلى الإسراف في الإنفاق عندما تقترب نهاية السنة المدنية حتى تستفيد من الاعتمادات المفتوحة. و تحاول الدول التخلص من هذا العبء بوسائل قانونية شتى منها :

- توقيف الالتزام بالنفقات ابتداء من 20 من نوفمبر من سنة الميزانية وليس في 31 ديسمبر،

في الجزائر نجد أن المشرع تبنى طريقة لمحاربة التبذير في أواخر السنوات المالية و ذلك عن طريق السماح للمصالح بالاحتفاظ بما تبقى من اعتمادات الميزانية المنتهية لصالح الميزانية أو الميزانيات المقبلة «المادة 02 من القانون 88-05 المؤرخ في 12-01-1988".

2. **أسلوب الممارسة المالية (أسلوب الحقوق المكتسبة أو الثابتة):** و مفاد هذا الأسلوب هو أن الحكومة

لا تعتبر النفقات و الإيرادات التي نفذت فعلا (المنجزة) كما هي الحال بالنسبة لأسلوب التسيير و لكنها

تنظر إلى الحقوق المكتسبة للخزانة (Les droits acquis) و الديون التي ترتبت على ذمتها Les

(droits constatés ou fixés) بصرف النظر عن التاريخ الذي تدفع فيه النفقات أو تحصل فيه

الإيرادات .

يترتب على هذا الأسلوب أن النفقات التي تم الالتزام بشأنها و لم تصرف لأصحابها خلال السنة المالية المقررة لها، تصرف حتى بعد نهاية السنة المدنية المتعلقة بها. و تسري نفس القاعدة على الإيرادات ، و هذا يؤدي إلى وجوب إضافة فترة تكميلية لتسوية و قفل الحسابات التي بقيت مفتوحة بعد انتهاء السنة المدنية (31 ديسمبر) . و قد تحدد هذه الفترة التكميلية بشهرين أو ثلاثة كما هو الحال بالنسبة لفرنسا و الجزائر .

II . **استثناءات مبدأ السنوية** : كما أن مبدأ سنوية الميزانية ليس مطلقا، حيث ترد عليه بعض الاستثناءات:

1. **الميزانية الشهرية** : وتلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب في ظروف معينة لا تمكنها من تقدير أرقام ميزانيتها كحالة الحروب فتلجأ إلى إقرار اعتمادات شهرية على أساس ميزانية السنة المنتهية. (المادة 69 من القانون 84-17 ، المادة 145 من قانون الولاية ، المادة 157 من قانون البلدية).

2. **قانون المالية التكميلي** : في بعض الأحيان قد يحدث خطأ في تقدير أرقام بنود الميزانية أو عدم إقرار نقطة معينة بالكامل لعدم ظهور الحاجة إليها عند إعداد الميزانية، ولذلك تلجأ الدولة إلى إقرار اعتمادات إضافية تلحق بالاعتمادات الأصلية الخاصة بها أو لتمويل نفقة لم تدرج لها اعتمادات في الميزانية

3. **الموازنة الدورية** : وتهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية، ففي حالة الازدهار تحجم الدولة عن بعض الإنفاق العام لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي العام.

4. **اعتمادات الدفع** : حيث ترصد اعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ

الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات.

ثانيا: مبدأ الوحدة

1. تعريف مبدأ وحدة الميزانية:

تستوجب هذه القاعدة أن تدرج جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها في وثيقة واحدة، والغرض منها عرض الميزانية في أبسط صورة حتى يتسنى لمن يريد الاطلاع على المركز المالي للدولة، أو يعرف الوضع الصحيح فيما إذا كانت الميزانية متوازنة ، فيها عجز ، أو فائض.

وبهذا تسهل الرقابة والإشراف، فإذا كانت موازنة الدولة مشتتة في مجموعة وثائق فإنه يصعب معرفة المركز المالي والوقوف على حقيقة الوضع. فإذا قدمت وضعية الإيرادات والنفقات في شكل ميزانيات متعددة، لكل إيراداتها الخاصة، كان خروجاً عن قاعدة وحدة الميزانية العامة، أما إذا قدمت الميزانية إلى المجلس الشعبي الوطني، في شكل دفعات ودون أن يكون لكل قسم منها موارد خاصة، وأن تقدم ميزانيات الإيرادات على حدة. وأن تقدم ميزانيات النفقات على دفعات فهذا لا يعني أن ثمة ميزانيات متعددة.

II. خصائص مبدأ الوحدة:

- يتّصف هذا المبدأ بالوضوح والسهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة، حيث أنّ للدولة حساباً واحداً.
- يؤدي إلى سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي بوجود أرقامها في وثيقة واحدة.
- يساعد السلطة التشريعية على أن تفرض رقابتها على تخصيص لنفقات العامة على حسب وجوه الإنفاق الأكثر ضرورة.
- يحول مبدأ وحدة الميزانية دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق والاعتماد.
- يكشف عن إساءة استعمال النفقات العامة وعن التبذير في إنفاقها.
- يدعم أسلوب التخطيط لأنّ الموازنة العامة ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادية.

III. استثناءات مبدأ الوحدة

1. الميزانية الملحقة:

وهي الخاصة بميزانيات المرافق والمشروعات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، إذ يتبع الاستقلال في الشخصية الممنوح لها قيامها بوظائفها المختلفة، وأن تكون لها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة، دون الحاجة إلى نص تشريعي صريح يقر ذلك.

وقد تمنح الدولة الشخصية المعنوية لبعض الهيئات العامة والمحلية لتبعتها عن المؤثرات السياسية، وهكذا لا تخضع لرقابة السلطة الوصية عليها، على غرار رقابة الوزير، مثلما هو الحال لمرافق الصحافة والدواوين في بعض الدول، وهذا لكي لا تستعمل من طرف الأحزاب الحاكمة.

2. الميزانية الغير عادية (الاستثنائية):

قد تتعرض الدولة لظروف غير عادية تضطرها إلى دفع نفقات غير عادية، والتي يجب تمويلها بموارد مالية استثنائية، غير عادية كحالة الحروب والأزمات والكوارث الطبيعية...

3. الحسابات الخاصة على الخزينة:

هي حسابات مفتوحة في قيود الخزينة العمومية، تتميز بكونها تتحرك خارج نطاق الخزينة، مثل الحسابات المصرفية، وتمثل هذه الحسابات في:

- الحسابات التجارية: ترسم للعمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري، الممارس بصفة ملحقة من طرف المرافق العمومية.
- حسابات التخصيص الخاص: هي نفقات توجه مباشرة إلى نشاط معين من إيرادات محددة مسبقا.
- حسابات التسبيقات: ترسم منح التسبيقات لمدة لا تتجاوز سنتين، مقدّمة من طرف الخزينة العمومية إلى المؤسسات العمومية الوطنية، والجماعات المحلية والميزانيات الملحقة، وهي بدون فوائد أصلا.
- حسابات القروض: تتضمن عمليات القرض المقدّمة من طرف الدولة وتكون بفوائد.
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، تطبيقا لاتفاقيات الدولية.

ثالثا: مبدأ العمومية، مبدأ التخصيص ومبدأ التوازن

ثالثا: مبدأ عمومية الميزانية (الشمولية)

I. **تعريفه:** يقصد بهذا المبدأ أن تكون الميزانية عامة وشاملة لكل الإيرادات ولكل النفقات المتعلقة بالدولة دون أي زيادة أو نقصان، ودون تخصيص إيرادات معينة لتغطية نفقات معينة. فمبدأ العمومية يقضي بأن تظهر تقديرات كافة الإيرادات والنفقات العامة بصورة تفصيلية في ميزانية الدولة، دون إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات التي تصرف في سبيل تحصيلها، ودون إجراء أي مقاصة بين المبالغ المقدر إنفاقها، وما قد تدره هذه النفقات من الإيرادات

II. عيوبه:

- أنه لا يشجع على الاقتصاد في الإنفاق، وضغط تكاليف المصلحة، حيث أن كل توفير لهذه الأموال يعود إلى الموازنة العامة للدولة وليس إلى المصلحة أو المرفق صاحب الوفرة.
- كما أنه لا يشجع القائمين على إدارة المصلحة أو المرفق على العمل على زيادة الإيرادات بهدف الاستفادة منها في تحسين الأداء.
- يؤدي التقيد بحرفية هذا المبدأ في بعض الحالات إلى نتائج غير مقبولة عملا، كما أنه لا يساعد على استعمال الأساليب التجارية الحديثة في إدارة المرافق العامة.

III. استثناءاته:

1. إذ اقترضت الدولة لتمويل مشروع معين، فلا يجوز لها تخصيص ذلك القرض لأوجه إنفاق أخرى.
2. قد تخول الدولة لبعض مصالحها تخصيص إيراداتها لتغطية نفقاتها مثلما هو الحال بالنسبة للمرافق ذات الميزانيات الملحقة (كالبريد والمواصلات سابقا).

رابعاً: مبدأ التخصّص

1. **تعريفه:** يطلق عليه أيضاً مبدأ تخصّص الاعتماد، يقصد به تخصيص مبلغ محدّد لكلّ وجه من وجوه الإنفاق العام، أي أنّ النفقات العامّة تفصل في توزيعها وتخصّص في الميزانية العامة، ولا تدرج بشكل إجمالي وبذلك فإنّ الحكومة تكون ملزمة في الاعتمادات والسّير ضمن تفصيل وتوزيع النفقات عند إنفاقها، وحسب حدود وإجازة السّلطة التشريعية.

إلا أنّ التّصويت على الميزانية حسب القطاعات والوزارات لا يتمّ بالتفصيل، إنّما إجمالاً، وتمّ التّوزيع على شكل فصول وحسب مراسيم التّوزيع، ولكن هذا لا يخرج الحكومة عن دائرة رقابة البرلمان، لأنها تبقى ملتزمة بتفصيله، هذه المراسيم المتضمنة توزيع اعتمادات التسيير تنشر في الجريدة الرّسمية للعدد الموال للعدد المتضمن قانون المالية، والتي يكون النّواب قد اطّلعوا عليها ضمن الملف المرفق لمشروع قانون المالية، ولهذا المبدأ استثناءات.

II. استثناءاته:

1. **النّقل:** هو أخطر إجراؤه، لأنّه يغيّر من طبيعة النّفقة، وبالتالي لا بدّ من توفر شروط معيّنة لإجراء النّقل.
2. **التّحويل:** أقلّ خطورة من النّقل، لأنّه لا يغيّر طبيعة النّفقة، بل يغيّر من الشّخص القائم على النّفقة.
3. **الأعباء المشتركة:** أثناء توزيع النفقات، تترك مثل هذه الأعباء ليتمّ توزيعها فيما بعد من طرف السّلطة التنفيذية على مختلف الوزارات.
4. **الأرصدة السّرية:** هي أموال عمومية، لا تخضع لأحكام الميزانية العامة، ولا لأحكام المحاسبة العمومية، فهي مبالغ موضوعة بين أيدي السّلطة التنفيذية.

خامسا: مبدأ توازن الميزانية**I. تعريف بمبدأ التوازن :**

يقصد بهذا المبدأ أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وتعتبر الميزانية في حالة فائض إذا زادت الإيرادات عن النفقات العامة، أما إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات فتعتبر الميزانية في حالة عجز، مما يضطر الدولة إلى تمويل ذلك العجز إما عن طريق الاقتراض العام أو أساليب أخرى.

وقد شهد هذا المبدأ تطورا في الفكر والواقع المالي والاقتصادي، توافق مع مع تطور مفهوم الموازنة العامة، ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

II. توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي:

ينصرف إلى تساوي جانبي الموازنة، أي تساوي النفقات العامة العادية مع الإيرادات العامة العادية وبشكل دوري ومنتظم وكان يعتبر هذا المبدأ غاية يجب تحقيقها في جميع الظروف والأحوال، وترتب عن هذا المبدأ في الفر التقليدي نتيجتان (لا يمكن للدولة اللجوء للإيرادات العامة الغير عادية لتغطية النفقات العامة العادية، ولا يجوز لها أيضا أن تزيد نفقاتها العامة العادية أي لا يجوز أن يوجد عجز في الميزانية العامة).

III. توازن الميزانية في الفكر المالي الحديث :

لقد انتقد الفكر الحديث الفكر التقليدي، وأثبت خطأ الفروض التي يقوم عليها، وأوضح الفكر الكينزي أنّ الاقتصاد لا يحقق التوازن دائما عند مستوى التشغيل الكامل، بل قد يتحقق التوازن دون هذا المستوى، الأمر الذي يعني وجود موارد اقتصادية غير مستغلة ووجود البطالة مما يتطلب تدخل الدولة نظرا لعدم قدرة القطاع الخاص على رفع الطلب الفعلي لزيادة الطلب الكلي وتعويض النقص فيه، عن طريق تشجيع الإنفاق الخاص وزيادة النفقات العامة، حتى تبعث النشاط الاقتصادي، وتشمل نموه واستقراره.



فمحور التّمييز بين النّظرة التّقليدية والحديثة للموازنة يتركز في أنّ التّقليدية تنظر إلى المشاكل المالية بمعزل عن الحياة الاقتصادية للمجتمع بينما تدرج النّظرة الحديثة هذه المشاكل، لهذا أولت النّظرية الحديثة التّوازن الاقتصادي العام الاهتمام الأول.

خلاصة:

تُعد ميزانية الدولة الأداة الرئيسية لتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية لأي حكومة، كما أنها ترسم الأولويات في الإنفاق العام وتحدد مصادر الإيرادات ومبالغها. وتستند ميزانية الدولة عادة إلى مجموعة من المبادئ الأساسية التي رأيناها في هذا الموضوع لضمان سلامة وفعالية هذه الأداة. وهكذا، تبقى ميزانية الدولة أداة فاعلة للسياسة المالية إذا ما التزمت بهذه المبادئ الأساسية في إعدادها وتنفيذها وفق آليات سليمة وشفافة.

محاضرة رقم 08: ميزانية الجماعات المحلية

تمهيد :

عرفت الجماعات المحلية غداة الاستقلال مشاكل مالية خطيرة نتجت عن الانخفاض في مواردها المالية بسبب ضعف او تقلص النشاط الاقتصادي، وارتفاع اعباء البلديات لاتساع صلاحيات وكذا ارتفاع الأسعار. ضف الى ذلك التسيير غير المحكم للمالية الناتج عن انعدام الخبرة لدى المسيرين الجدد.

وبإنجاز قانون البلدية وقانون الولاية لسنة 1967، اعيد تنظيم الجماعات المحلية قصد اشراكها في مجهودات التنمية وبهذا توسعت وظائفها وارتفعت نفقاتها بشكل كبير .

تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وعلى السلطات المحلية اعداد و تنفيذ ميزانيتها السنوية، التي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار عند اعداد ميزانيتها كل التوجيهات الحكومية لإدراج بعض النفقات الضرورية التي تراها تتماشى مع الخطة التنموية الشاملة للبلاد

1. تعريف الجماعات المحلية

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

II. دورها وأسباب اعتمادها

1. **في التنمية الاقتصادية المحلية:** يعد المجال الفلاحي والنشاط السياحي والصناعات التقليدية مجالات

حيوية للجماعات للمساهمة في تحقيق التنمية المحلية.

2. **في تنمية مجال الصناعة:** وتتمثل في ابرام اتفاقيات تعاون مع جمعيات العاملة في حقل الصناعات

التقليدية سواء منها تلك المتعلقة بالرجال (بناء، النجارة، الخزف، ...) او تلك المتعلقة بالنساء (الحلاقة

و الحلويات، ...)

3. **في تنمية الاجتماعية:** تستمد اختصاصها من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ويتخذ التدابير اللازمة ليضمن للجماعة الترابية كامل نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

أسباب اعتمادها:

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

1. **تزايد مهام الدولة:** انتقال الدولة مما تعرف بالدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة في الوقت الحاضر حيث

أصبحت تتدخل في المسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية مما صعب عليها الاعتناء بكل هذه المسائل الجديدة، مما فرض عليها انشاء هياكل مساعدة أهمها الإدارة المحلية.

2. **التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة:** تختلف أقاليم الدولة من الناحية الجغرافية والسكانية فهناك أقاليم

ذات مساحة واسعة وعدد سكان قليل والعكس، كما تختلف الأقاليم من الناحية الاقتصادية تبعا للمناخ والموارد المتاحة في هذه المناطق.

3. **تجسيد الديمقراطية:** تعتبر الإدارة المحلية وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة

وتمثل بذلك مؤشرا على الديمقراطية، إضافة الى ان الإدارة المحلية أدرى بمشاكل واهتمامات المواطن المحلي من الإدارة المركزية لكونهم جزءا من حياتهم الاجتماعية.

III. خصائص ومميزات الجماعات المحلية:

1. **الاستقلالية الإدارية:** ان الاعتراف بالشخصية المعنوية ينتج أجهزة إدارية تتمتع بالسلطة اللازمة تقوم

بالتنسيق بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وفق لنظام رقابي.

مزاياها:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.

- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في اصدار 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. **الاستقلالية المالية:** حيث تتمتع الجماعات المحلية بخاصية الاستقلالية المالية، او 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 واشباع حاجات المواطنين.

مزاياه:

- حرية التسيير والتي تتضح في التحكم في الميزانية وحرية تسيير الممتلكات

- حرية تقدير النفقات والايرادات وكذا حرية تخصيصها.

IV. **تعريف ميزانية الجماعات المحلية :** أنها عبارة عن وثيقة تقدر النفقات والايرادات النهائية للجماعات

المحلية، وترخص لها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، وهي أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات

المحلية، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة. وتتكون من ميزانيتين كما

يوضحه الشكل التالي:

الشكل 10: أنواع ميزانيات الجماعات المحلية



.V . موارد ميزانية الجماعات المحلية:

1. **الموارد الجبائية:** تتمثل الموارد الجبائية أهم الموارد الجماعات المحلية وتتمثل في الضرائب والرسوم المحلية

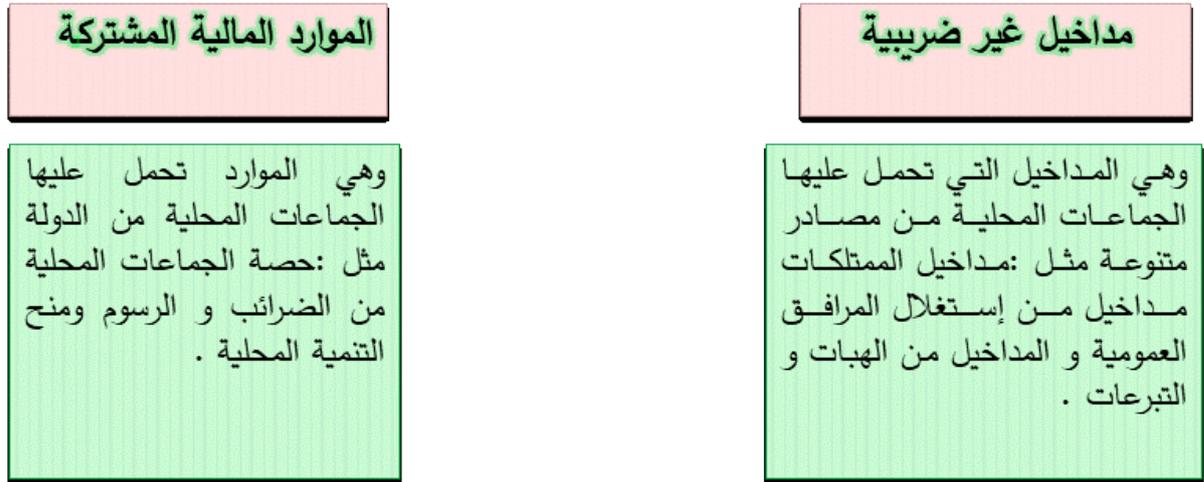
الجدول 03: الموارد الجبائية للجماعات المحلية



2. **الموارد الغير جبائية:** تمثل الموارد الغير جبائية نسبة أقل من الموارد المالية للجماعات المحلية وتتمثل

في:

الجدول 04: الموارد الغير جبائية للجماعات المحلية



.VI . التحضير والتصويت والمصادقة على ميزانية الجماعات المحلية:

1. **تحضير ميزانية الجماعات المحلية :** يقوم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بتحضير ميزانية

المؤسسة التي يشرف عليها، وهذا بمساعدة أمنائهما العامين والمصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير

الداخلية والوزير المكلف بالمالية، ولتمكينها من تحضير ميزانيتها، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس اخر النتائج المعروفة للتحصيل. وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على للمجلس الشعبي نفسه لمناقشته والتصويت عليه في جلسة علانية.

2. التصويت على الميزانية المحلية : يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية ويصوت المجلس

الشعبي الولائي على ميزانية الولاية ضمن شروط ومواعيد محددة قانونا. ويتكون من فرعين وهما: الشروط المتعلقة بالتصويت ومواعيدها:

- شروط التصويت: ومن شروطها خلاف لما هو معمول به بالنسبة لميزانية الدولة، يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة الزامية على أساس التوازن. لقد وزد النص على هذا المبدأ في المادة 178 من قانون البلدية : تحتوي ميزانية البلدية على قسمين : قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار. وينقسم كل قسم الى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا : " كما أكدت على نفس المبدأ المادة 183 : لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة...". وتخضع ميزانية الولاية لنفس المبدأ (المادة 161 من قانون الولاية). والجدير بالملاحظة أن المشرع لم يكتفي بالنص على مبدأ التوازن، بل ذهب الى أبعد من ذلك عندما حدد الوسائل القانونية الكفيلة بضمان احترام هذا المبدأ. في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي على الميزانية وهي غير متوازنة، تقوم السلطة الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال 15 يوما من استلامها الى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يطرحها على المجلس للمداولة فيها من جديد وذلك في غضون 10 أيام. وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها. ويطبق نفس الاجراء إذا لم ترد الميزانية المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد

ابتداء من تاريخ ارجاعها من قبل هذه السلطة. ومن مواعيد التصويت على الميزانية المحلية أنها تتشكل الميزانية المحلية من ميزانية أولية وميزانية إضافية.

- **مواعيد التصويت:** لقد حددت تواريخ التصويت على هذه الوثائق المالية في المادة 181 من قانون البلدية والمادة 165 من قانون الولاية كالتالي :

- بالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها

- بالنسبة للميزانية الإضافية، يصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق عليها.

ويجري التصويت على اعتمادات الميزانية البلدية بابا بابا ومادة مادة. ويمكن للمجلس الشعبي اجراء تحويلات من باب الى باب داخل نفس القسم، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي اجراء تحويلات من مادة الى مادة داخل نفس الباب، غير انه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة.

اما عن ميزانية الولاية حيث يتم توزيع النفقات والايرادات في شكل فصول وفصول فرعية وبنود، فان التصويت عليها يتم بابا بابا (المادة 162 من قانون الولاية). غير انه يجوز للوالي أن ينقل الاعتمادات من بند الى بند اخر داخل فصل واحد. وفي حالة الاستعجال يمكن له نقل الاعتمادات من فصل الى فصل بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي.

3. المصادقة على الميزانية المحلية : إذا كان المبدأ ان تنفذ مداوات المجالس الشعبية الولائية بحكم القانون

بعد 21 يوم من تاريخ ايداعها لدى السلطة الوصية، فان المداوات المتعلقة بالميزانيات والحسابات لا تنفذ

الا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية.

وهكذا لا تكون الميزانية المحلية قابلة للتنفيذ الا بعد المصادقة التي تهدف الى تمتيع السلطة الوصية بصلاحيه

مراقبة مضمون هذه الميزانية وتطرح المصادقة مشكلتين على الأقل : الأولى تتعلق بتحديد السلطة الوصية

الممارسة للمصادقة، والثانية تتعلق بمضمون المصادقة.

السلطة الوصية: لها ثلاث فروع منها :

➤ السلطة المختصة بالتصديق بالنسبة للبلدية الأصل ان الوالي هو الذي يمارس الوصاية على جميع البلديات الكائنة في حدود إقليم الولاية التي يشرف عليها. غير انه بإمكان هذا الأخير ان يفوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة.

➤ ان البلديات التي يقدر عدد سكانها ب 30 ألف ساكنا فأكثر لا يتم المصادقة على ميزانيتها الا بعد عرضها على لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين وزارتي المالية الداخلية.

➤ اما بالنسبة لميزانية الولاية يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية.

مضمون المصادقة: تتشكل المصادقة على الميزانية اجراء إلزاميا يسمح للسلطة الوصية ممارسة رقابتها على مضمون الميزانية ومن ثما مراقبة نشاط الجماعة المحلية ككل، لأن الميزانية هي الأداة التي يتجسد بواسطتها هذا النشاط، تتمثل مهمة السلطة الوصية في التأكد من مدى احترام الجماعة المحلية عند وضعها للميزانية للأحكام التشريعية الخاضعة لها.

ملاحظة:

في حالة عدم ضبط الميزانية اذا لم تضبط نهائيا ميزانية البلدية أو الولاية قبل بدء السنة المالية الجديدة، لأي سبب من الأسباب، يستمر في انجاز المداخل والنفقات العادية المقيدة في اخر سنة مالية لحين المصادقة على الميزانية الجديدة، غير انه لا يجوز التعهد بالنفقات و صرفها الا في حدود جزء من اثني عشر على كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة.

خلاصة:

ان الجماعات المحلية هي جزء من الدولة تتمثل في البلدية والولاية ظهرت نتيجة لأسباب عدة من بينها توسع مهام الدولة وتميزها بالاستقلالية الإدارية والمالية في تسيير شؤونها.

كما ان للجماعات المحلية ميزانية تعد أداة فعالة لتسيير مصالحها وعملية تحضيرها وتنفيذها تتم طبقا للاطار الذي حدده القانون ، حيث تتم هذه العملية من طرف أعوان مؤهلين لضمان شرعيتها ، فهي تحتاج لتغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين المحيطة بها والموارد الذاتية التي تضمن لها نجاح دورها من خلال المساهمة في تطوير الاقتصاد ، وكلما زادت هذه الموارد وحسن استغلالها في الميزانية زادت فعالية الجماعات المحلية وأمكنها ذلك من تلبية حاجبات السكان المتزايدة ، مما يؤدي الى ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه.

محاضرة 09: إشكالية المالية العامة في الجزائر (الازدواج الضريبي، التهرب الضريبي، ترشيد النفقات العمومية)

تمهيد :

تواجه الجزائر منذ سنوات إشكالية كبيرة في مجال ماليتها العمومية، ومن هذه المشكلات نذكر إشكالية الازدواج الضريبي، التهرب الضريبي، ترشيد النفقات حيث تعاني الحكومة من عجز مزمن ويرجع ذلك بالأساس إلى اعتماد الاقتصاد الجزائري على إيرادات المحروقات وتقلبات أسعار النفط العالمية، وتوسع الحكومة في الإنفاق العام في محاولة منها لتلبية مطالب عديدة.

وعلى الرغم من المقاربات المختلفة التي اتبعتها الحكومات الجزائرية المتعاقبة لترشيد الإنفاق وتحسين تحصيل الإيرادات، إلا أن عجز الموازنة العامة للدولة لم يلبث أن عاود الارتفاع. وقد بلغ العجز أرقاما قياسية في السنوات الأخيرة ليصل إلى حوالي 15% من الناتج المحلي الإجمالي.

1. الازدواج الضريبي

1. مفهوم الازدواج الضريبي

يحدث الازدواج الضريبي عندما يتم فرض ضريبة على نفس الدخل أو نفس الأصل بشكل متعدد في مواقع مختلفة. هذا يؤدي إلى تكريس موارد مهددة في الدولة المزدوجة، وبالتالي يساهم في عرقلة التجارة الدولية والاستثمار والابتكار.

2. شروط الازدواج الضريبي

➤ **وحدة الضريبة المفروضة:** يجب ان تكون الضريبتان او الضرائب من نوع واحد او متشابه وان اختلفت التسمية. ونظرا لصعوبة تحديد الضرائب المتشابهة فان اتفاقات منع الازدواج الضريبي المبرمة بين الدول تحدد الضرائب التي تعتبر متشابهة في الدول الموقعة عليها.

➤ وحدة الشخص المكلف بالضريبة:

يجب لوقوع الازدواج ان يكون المكلف القانوني واحدا، ولا يثير هذا الشرط صعوبة بالنسبة للأشخاص الطبيعية بخلاف الحال بالنسبة للأشخاص الاعتبارية. تفرض ضريبة على أرباح شركات المساهمة وضريبة أخرى على ما يوزع من أرباح تلك الشركات المساهمين لا يؤدي الى الازدواج من الوجهة القانونية لاختلاف شخصية المساهمين عن الشخصية المعنوية للشركة وان أدى الى ذلك من وجهة الفعلية بسبب وحدة المصالح بين الشركة والشركاء، حيث يتحمل المساهمون في النهاية الضريبتين.

➤ وحدة المادة الخاضعة للضريبة:

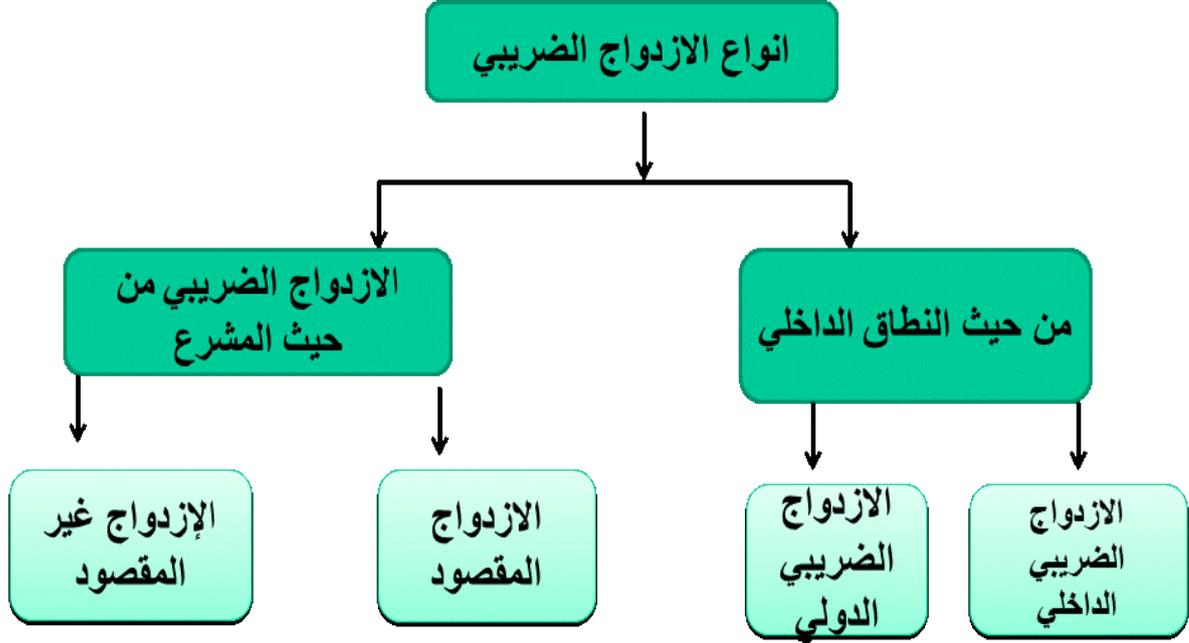
يجب ان تفرض الضريبة على نفس المادة أكثر من مرة حتى يتحقق الازدواج فاذا فرضت الضريبة على دخل نفس الشخص او رأسماله مرتين او أكثر تحقق الازدواج، وإذا لم تكن المادة الخاضعة للضريبة واحدة انتفى الازدواج.

➤ وحدة المدة المفروضة عنها الضريبة:

يشترط لتحقيق الازدواج ان يكون فرض الضريبة مرتين او أكثر عن فترة زمنية واحدة. فاذا فرضت ضريبة على دخل المكلف لسنة 2021، ثم فرضت نفس الضريبة على دخله سنة 2022، فلا يكون ازدواجا لاختلاف المدة، بل ان شرط المدة لا يعدوا ان يكون تطبيقا لشرط وحدة المادة الخاضعة للضريبة في صورة أخرى لان دخل 2021 غير دخل سنة 2022.

3. أنواع الأزواج الضريبي: يجب التمييز في دراسة أنواع الأزواج الضريبي من حيث النطاق المكاني ومن حيث قصد إدارة المشروع وعلى هذا الأساس يتم تفصيلهما كالآتي:

الشكل 11: أنواع الأزواج الضريبي



المصدر من اعداد الباحث بالاعتماد على ما سيأتي من فقرات

➤ الأزواج الضريبي الداخلي:

يتحقق إذا ما تحققت شروطه السابقة داخل دولة واحدة، ويحدث في الدولة البسيطة "الموحدة"، نتيجة ممارسة هيئات إدارية عامة متعددة سلطات في فرض الضرائب على نفس إقليم، ولاية، بلدية، او حينما تفرض الإدارة المركزية او المحلية ضريبة على نفس المال.

➤ الأزواج الضريبي الدولي:

تكون امام هذا النوع من الأزواج او التعدد الضريبي حينما تفرض أكثر من دولة ضريبة على نفس المادة او الموضوع، حيث يستند بعضها الى جنسية المكلف وبعضها الى فكرة الموطن وثالث الى موقع ومكان المال "العقار".

➤ **الازدواج الضريبي المقصود:**

يكون الازدواج الضريبي مقصودا من قبل المشرع المالي عند فرض نفس الضريبة مرتين على نفس المال العائد لنفس الشخص لأسباب معينة منها

- إخفاء حقيقة زيادة سعر الضريبة او تشديد في معاملة بعض الدخول
- ان تفرض الضرائب المتعددة على فروع الدخل العائد لشخص معين ثم تفرض ضريبة أخرى على دخله العام لتحقيق زيادة في حصيلة الضرائب

➤ **الازدواج الضريبي الغير مقصود:**

قد يكون الازدواج الضريبي غير مقصود نتيجة عدم وجود سلطة عليا للتشريعات المختلفة او قد يحدث هذا الازدواج دون قصد مثل الازدواج الضريبي الاقتصادي يتضح مما ذكر ان الازدواج الضريبي الداخلي غالبا ما يكون مقصودا بعكس الازدواج الضريبي الدولي يكون غير مقصود نتيجة السيادة المطلقة التي تتمتع بها كل دولة على حدة في تكييف نظامها الضريبي ويمكن منع الازدواج الداخلي عن طريق التنسيق بين القواعد الضريبية المختلفة وتوحيدها وفي حالة الازدواج الضريبي الدولي فلا يمكن تلافيه الا باتفاقيات دولية

II. التهرب الضريبي

1. مفهوم التهرب الضريبي:

يعرف التهرب الضريبي بعدة تعاريف أهمها ان يسمى الملزم بالضريبة الى التخلص منها رغم تحقق الواقعة المنشأة للضريبة فيعمد الى سلوك اختياري للتخلص من عبئها ويعرفها البعض الاخر ان يسعى الملتزم بدفع الضريبة الى التخلص منها دون ارتكاب اية مخالفة لقانون الضريبة ويسمى هذا يتجنب الضريبة ويتمثل ذلك في الامتناع عن

القيام بالتصرف المنشئ للضريبة حتى لا يدفعها كرفض استيراد احدى السلع الأجنبية لتجنب أداء الضريبة الجمركية المفروضة عليه.

2. انواع التهرب الضريبي

➤ التهرب الغير مشروع:

ويتضمن التهرب الغير مشروع مخالفة قوانين الضرائب وتندرج تحته كافة طرق الغش المالي وما ينطوي عليه من طرق احتيالية للتخلص من الضريبة كإدخال السلع المستوردة خفية او تقديرها بأقل من قيمتها او اعلان قيمة اقل من القيمة الحقيقية للسلع موضوع الضريبة او إخفاء كل او بعض عناصر الداخل او الثروة الخاضعة للضريبة وقد يحدث التهرب غير المشروع عند ربط الضريبة او تقديم اقرارات غير صحيحة او عند تحصيل الضريبة بإخفاء الممول أمواله بحيث يتعذر على الإرادة المالية استبقاء الضريبة المستحقة عليه من تلك الأموال.

➤ التهرب المشروع:

لا يتضمن مخالفة قوانين الضرائب كالحد من استهلاك السلع التي تفرض عليها الضريبة أو الانصراف عن ممارسة النشاط الذي يخضع لضريبة مرتفعة الى اخر معنى من الضريبة أو يخضع لضريبة أقل كما يحدث التهرب المشروع عند الاستفادة من ثغرات القانون الضريبي

3. الاستراتيجيات الشائعة المستخدمة في التهرب الضريبي: هناك بعض الاستراتيجيات الشائعة المستخدمة

لتجنب الضرائب، والتي تشمل التهرب الضريبي، التحويل الضريبي، إخفاء الأصول، واستخدام الثغرات الضريبية.

➤ استراتيجية التهرب الضريبي:

- تحريف معلومات الإيرادات والمصروفات لتجنب دفع أي ضرائب
- الإبلاغ عن مدخلات زائفة أو خروج مزيف لتجنب الضرائب

- تجنب الإبلاغ عن الأرباح الصافية

➤ **استراتيجية التحويل الضريبي:**

- تحويل الأصول أو الدخل إلى مكان يفقد إلى الشفافية الضريبية، مثل وجود الحسابات الضريبية في

الخارج

- العمليات الائتمانية غير واضحة

- إغفال دخل أو أصول محددة لمنع فرض ضرائب عليها

➤ **استراتيجية إخفاء الأصول:**

- تحويل المال إلى أصول ذات الربح منخفض جدًا، مثل الآثار الفنية أو المجوهرات

- قيمة التقديرات الزائفة لأصول معينة

- إخفاء الودائع البنكية أو النقدية في الممتلكات غير المبلغ عنها

➤ **استراتيجية استخدام الثغرات الضريبية:**

- تقديم بيانات غير واضحة أو إبلاغ بمدخلات أو مخرجات غير متعلقة بالأعمال

- استخدام التفويضات المختلفة لتجنب الضرائب

- توظيف خدمات مستشار ضريبي

4. **آليات مكافحة التهرب الضريبي:**

- **على مستوى التشريع الضريبي:** يلعب التشريع الضريبي الدور الأساسي في محاربة التهرب

الضريبي لذلك وجب العمل على صياغة التشريع الضريبي بشكل يسهل عليه فهمه من قبل

المكلف.

- **على مستوى الإدارة الجبائية:** ان الإصلاحات التي لحقت النصوص الضريبية لا تؤتي أكلها إلا كان

تنفيذها على يد هيئة تنفيذية على مستوى مقبول من الكفاءة والتنظيم.

❖ **جانب البشري** ان تزايد نشاطات الأفراد المرتبطة بتحصيل الضريبة يستلزم تدعيم الهياكل الإدارية

الجبائية الإمكانيات البشرية من اجل أن تسد النقص بينهما وبين عدد الملفات التي يجب.

❖ **الجانب المادي**: رقمنة قطاع الضرائب يمكن ان يأتي بحلول جذرية لأغلب المشاكل التي تؤدي

الى التهرب الضريبي من خلال زيادة نسبة الشفافية و العدالة في فرض الضرائب... الخ.

III. ترشيد الانفاق العام

1. مفهوم الترشيح الانفاق العام

يعني مصطلح الترشيح الانفاق بالسياسات والإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف تحسين كفاءة وفعالية إنفاق المال العام، من خلال السيطرة على النفقات الحكومية وخفض التبذير وتوجيه الموارد المادية والبشرية نحو الأولويات الأساسية بما يُحقق أفضل النتائج والعائد من هذه النفقات.

ويقصد بترشيح النفقات العامة كذلك : تخفيض النفقات غير الضرورية والتي لا تؤدي إلى زيادة الإنتاجية الاقتصادية أو تحسين الخدمات للمواطنين. وفي نفس الوقت المحافظة على النفقات التي تعتبر ذات أولوية كالاستثمارات في البنية التحتية والصحة والتعليم والعلوم والتكنولوجيا.

باختصار، ترشيح النفقات العامة يعني تحقيق أقصى كفاءة وفائدة وعائد من هذه النفقات والاستفادة المثلى من إنفاقها دون أي هدر أو استنزاف للمال العام.

2. أهداف الترشيح العام للنفقات

من خلال تعريف نجد ان ترشيح الانفاق العام يهدف الى تحقيق النقاط التالية على سبيل الذكر لا الحصر:

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع

➤ والاتجاهات.

➤ خفض عجز الموازنة وتقليص الفوحة بين الارادات المتاحة والانفاق المطلوب.

➤ مراجعة هيكلية المصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة ومحاربة الاسراف والتبذير.

➤ دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة والمحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والطويلة.

➤ المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الامة الطويل وبتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.

3. شروط نجاح عملية ترشيد الانفاق العام:

ان سلامة عملية الترشيد وتكامل عناصرها هي خطوة أولى لوجود إنفاق العام رشيد ولكن هذه العملية لا تتم بمفردها فهي بحاجة ل ضمانات وتستوجب مجموعة من المتطلبات الواجب توفرها لإنجازها وتحقيقها لغرض المنشود نتناولها فيما يلي:

اولا: ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم:

ان الالتزام بمبادئ الحكم الراشد تعد ضرورة جدا في عملية ترشيد الانفاق العام فالإدارة الجيدة للموارد وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها الى الجميع والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف او التحصيل ومشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم سياسة الدولة وتوجيه نفقاتها سوف يساهم فعلا في ذلك فضلا على ان الحكم الراشد يحارب كل الفساد وهدر المال العام مما يعمل على تحقيق ترشيد العام في النهاية

ثانيا: إرادة سياسة سليمة للحكم:

حيث انه من المعلوم ان تخصيص الموارد لاجه معينة للإنفاق يثير العديد من الحساسيات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة خاصة إذا كان المجال مفتوح امام إمكانية المناقشة او إعادة النظر في قرارات التخصيص وعليه فان وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات يعد امرا ضروريا لاستكمال عملية الترشيح

ثالثا: كفاءة أجهزة الدولة وحسن ادارتها:

فان توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة في غياب جهاز اداري كفاء يتولى الاشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة والقيام بالوظائف المحددة لها لا يحقق عملية الترشيح للإنفاق العام

رابعا: التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة:

هو استغلال المهارات والمعارف المتوصل اليها وتطبيقها في إقامة سياسة اقتصادية حكيمة مبنية على أسس علمية وخطط مدروسة على مدى طويل وتكوين حكومة قوية مستندة على معرفة عملية لمخططاتها.

خامسا: توفر نظام محاسبة ورقابة فعال:

ضرورة توفير نظام محاسبي سليم يلائم متطلبات الرقابة الشاملة توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على ان تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية الى الرقابة التقييمية.

خلاصة:

تواجه الجزائر تحديات كبيرة على مستوى ماليتها العمومية نتيجة اختلالات هيكلية عميقة. ويتعلق الأمر بالخصوص بارتفاع معدلات التهرب الضريبي، وتعقيد النظام الضريبي مما يؤدي إلى ازدواج ضريبي، إضافة إلى ضعف كفاءة الإنفاق العمومي.

ومن أجل معالجة هذه الوضعية، تسعى الحكومة حاليا لتبسيط التشريعات الضريبية وتشديد مكافحة التهرب الضريبي من خلال تعزيز آليات الرقابة والمتابعة. كما أنها بصدد وضع استراتيجية شاملة لترشيد النفقات العمومية والحد من الهدر، سعيا نحو استعادة التوازنات المالية الكلية.

غير أن النجاح في هذا المسعى يتطلب التزاما سياسيا قويا وإرادة حقيقية لإجراء الإصلاحات اللازمة، إلى جانب تضافر جهود كافة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين من أجل دفع عجلة التنمية في البلاد.

محاضرة 10: عصرنة الموازنة العامة

تمهيد:

يحتوي النظام الميزاني على سلسلة من الأنظمة المترابطة فيما بينها تشكل وحدة متكاملة تتكون من 3 عناصر أساسية وهي:

- نظام قانوني: يتكون من القوانين والقرارات واللوائح وغيرها.

- نظام اداري: يتكون من التعليمات ومذكرات المصالح والإجراءات

- نظام معلوماتي: يشمل التطبيقات وقواعد البيانات والشبكات... الخ

* في مركز هذه المحتويات الثلاثة نظام بشري يحتوي على الافراد يجتمعون في بنية إدارية مستقرة.

أي استراتيجية يغيب فيها نظام المعلوماتي تعتبر فاشلة ولا يقوم النظام الإداري بدوره في غياب ذلك النظام السابق ذكره.

المورد البشري هو الذي يقوم بإعداد القوانين والقرارات واللوائح ...

ادخال نظام الاعلام الالي في اعداد النظام المالي لموازنة الدولة (عصرنة النظام)

1. تعريف العصرنة *La modernisation*:

ارتبط مفهوم العصرنة بمفهوم التحديث ومواكبة افاق البنى الدولية العصرية وقد اكتسب هذا المفهوم معنى التغيير، التجديد، التطوير والارتقاء.

وبذلك أصبح المفهوم عبارة عن أداة منهجية لتمير مشروع من مستوى الى مستوى اعلى منه. فالعصرنة في المفهوم الاقتصادي تتدرج ضمن المستويات الاستراتيجية العامة للتنمية.

- وتعرف على انها دراسة شاملة للتغيرات الاقتصادية مع وضع التعديلات والطرق الواجب اعتمادها لمسايرة هذا التغيير .

- لقد اكتسب هذا المفهوم الى حد ما معنى الثورة لارتباطه بفلسفة الثورة الصناعية كما تعتبر العصرية عامل فعال للصراع ضد التخلف وفتح المؤسسات نحو العالم.

* من خلال ما سبق يمكن ابراز **مواضيع العصرية** على انها تعالج وتبحث في المسائل الاتية:

- التغيرات الاقتصادية والمالية التي طرأت والتي ستطراً.

- التعديلات الواجب القيام بها لاستيعاب هذه التغيرات.

- التنبؤ بالتطور الذي يطرأ في المستقبل.

- رقابة السلطة العامة على تطور كل قطاع بالتأثير على مجرى تطوره في المستقبل في ضوء ما تحصل عليه السلطات من المعرفة العلمية حول تغيرات هذا القطاع.

- كيفية التعلم للقيام بالعمل بشكل أفضل على مستوى النظام الديناميكي. وأيضا على مستوى الأدوات والخيارات الخاصة والبحث عن التكيف من خلال الاستعانة بالدول ذات الأنظمة الشبيهة بالفعل.

// أساليب العصرية: وتشمل أساليب العصرية ما يلي:

- تحسين الإدارة من خلال تكوين وتأهيل الموظفين لخلق إدارة رشيدة ومسؤولة وكذا التشديد على القوانين والتنظيمات والرقابة لكشف الأخطاء والتجاوزات.

- حسن التسيير من خلال تطوير الإجراءات والخطوات والمراحل التي يتعين ان تمر بها الموازنة من اجل دعم فعالية تقديم الخدمات العامة وإعطاء صبغة الشفافية حول تسيير الأموال العامة.

- تحديث عمليات الموازنة من خلال إصلاحها واعتماد موازنة توضح العلاقة بين الموارد من جهة والنتائج والأهداف من جهة أخرى والتي تعكس المسؤولية. وهذا بحثا عن تحسين الأداء وتسيير عملية المتابعة.

* تتم عصرنه نظام الموازنة من خلال القيام بالإصلاحات عميقة في سيرورة عمليات الموازنة في مختلف مراحلها: التحضير - التنفيذ وكيفية تسييرها - الاعتماد - مع تكييف جوانب الإدارة العامة حتى تراكب مختلف مميزات الموازنة العصرية القائمة على أساس النتائج.

III. أهمية العصرية:

تستمد أهمية استراتيجية عصرنه نظام الموازنة من الترابط الوثيق بين أداء قطاع المالية العامة ومختلف قطاعات الاقتصاد الوطني. وتعزيز تنافسية هذا الأخير في ظل مظاهر الانفتاح والعولمة التي أصبحت تسود الاقتصاد العالمي كما تنتج أيضا هذه الأهمية من مواكبة الإدارة المالية لأفضل المعايير المالية المطبقة دوليا والاستفادة من التقدم المتسارع في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعرفة.

IV. دوافع العصرية:

تختلف دوافع العصرية من دولة لأخرى وباختلاف تقنيات اعداد الموازنة بالنسبة للدول التي تتبنى تقنيات اعداد الموازنة و التسيير القائم على النتائج فالدوافع هي :

- توجيه مخرجات القطاع العام من خلال الفعالية والكفاءة.
- توفير المعلومة الواضحة حول النشاطات العامة وتعزيز مسؤولية المسيرين على النتائج.
- إعادة تخصيص الموارد باستعمال أحسن المعلومات حول النتائج مع تحديد التكاليف وتوزيعها على أساس المعاينة والمقارنة بين البدائل المتوفرة من جانب القدرات ودرجة تحقيق النتائج.
- تغيير العقلية الإدارية للمسيرين من خلال تعزيز التنسيق والتعاون بين مختلف الوزارات والإدارات نحو تحقيق أحسن الأهداف والنتائج المشتركة.

* هذه الدوافع هي التي تم اتباعها من طرف دول L'OCDE منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية Organisation de coopération et développement économique

V. أهداف العصرية:

تختلف أهداف عصرية النظام الموازنة من دولة لأخرى ويمكن تلخيص هذه الأهداف فيما يلي:

- ترشيد الاختيارات الاستراتيجية للموازنة على أساس المعلومة الواضحة.

- تحسين شفافية الموازنة.

- تعزيز متابعة تنفيذ الموازنة وتفعيل تنفيذ السياسات ولتحقيق هذه الأهداف لابد من وضع الوسائل والإجراءات

التي تسمح من اجل تحضير المناقشة وتوضيح اختيارات الحكومة

VI. عناصر العصرية:

تختلف عناصر العصرية من دولة لأخرى حسب هيكل نظام الموازنة القائم بها بالإضافة الى مختلف الهياكل

الإدارية ودرجة تنظيمها ونحاول ان نرى هنا مختلف عناصر العصرية التي طبقت في بعض الدول المنتمية الى

L'OCDE

1. تسيير الموازنة على أساس النتائج: يتعلق هذا الجانب من العصرية بكل ما يرتبط بسيرورة وهيكل

الموازنة العامة للدولة وهذا من خلال النقاط التالية:

➤ اعداد موازنة البرامج القائمة على أساس النتائج:

هذا الأسلوب يتضمن انشاء الموازنات من خلال تجميع الموارد المختصة لأي وزارة حسب المهام أي النشاطات

(البرامج، البرامج الفرعية، الأنشطة programme، sous-programme، activité) حسب اتجاهات وأولويات

الوزارة او الدولة.

➤ إطار الموازنة على عدة سنوات:

يوضح الضبط الموازي على عدد من السنوات، الاتجاهات الكبرى، الأولويات و التنبؤات الخاصة بإيرادات ونفقات الدولة على افق يتجاوز 12 شهر.

ان وضع هذا الإطار الموازي يتطلب الجوانب الضرورية التالية:

- تحضير وتحليل الافتراضات الاقتصادية الكلية على أساس عدة سنوات.

- تحديد السقوف الموازية حسب الوزارة وحسب الأولويات والاتجاهات الكبرى للدولة.

- اعداد موازنات الوزارات على قاعدة عدة سنوات مسبقا.

ان تقديم الإطار الموازي على عدة سنوات لا يعتبر عقبة او مقلل لمبدأ سنوية الموازنة، وانما يعتبر هذا المبدأ اجباري في تحضير الموازنة وعرضها امام البرلمان كل سنة لإقرارها.

كما يقدم هذا الإطار نفس مستوى التفصيل كموازنة العولمة السنوية وتحمل الاسقاطات للسنتين اللاحقتين.

كما ان معظم الدول الأوروبية تطبق مبدأ تعدد السنوات من خلال التصويت الموازي على أساس عدد من السنوات ثم يعاد مراجعتها سنويا. كما ان اعلان صندوق النقد الدولي في قانون مراجعة أحسن تطبيقات في إطار شفافية المالية العامة لسنة 2002، يشير بوضوح الى الحث على تطبيق ضبط موازي يتجاوز افق 12 شهر من خلال تبني موازنة على الأقل لمدة 3 سنوات.

➤ تطوير تقنيات تقدير الموازنة:

هي تقنيات تستعمل لتقديم تكلفة تقريبية لمجموع نفقات الموازنة المتعلقة بمختلف نشاطات الوزارة لفترة زمنية معينة حسب الموارد المتوفرة وهذا بالنظر الى الأولويات والأهداف المحددة وهذه التقنية تسمح بتحقيق الأهداف التالية:

- رقابة النفقات الاجمالية

- ضمان توزيع الموارد البشرية التي تكون مطابقة للأولويات الحكومية.
- تحسين فعالية الادراك وتنفيذ البرامج.

أهم التقنيات التي طبقت في مختلف الدول: ما يلي:

- الموازنة لقاعدة الصفر.
- ترشد اختيارات الموازنة.
- نظام الموازنة القائم على أساس الاداءات.
- تقنية تقدير الموازنة على أساس البرنامج القائم على أساس النتائج.
- تقنية تقدير الموازنة بتحليل مقارن.
- تقنية تقدير الموازنة على أساس تحليل الانحرافات بين نفقات الموازنة وتحقيق الأهداف.
- تقنية مفهوم تسيير الخطر المالي العمومي.

➤ تقديم وعرض الموازنة:

تقديم الموازنة يعني التوثيق او الوثائق المقدمة والموفرة لكل من البرلمان والموفرة للجمهور والمسيرين ويقوم ضمن

الديمقراطيات العصرية على عدة مبادئ أهمها:

- واجب الحكومة تقديم الحسابات بقاعدة تنظيمية مضبوطة لمستعملي المعلومات الموازنية.
- الشفافية والوضوح أي يسمح بمعرفة تامة في الوقت المناسب مجموع المعلومات الموازنية.
- عرض الحكومة لمحتوى الموازنة وتقديمها يجب ان يترجم الأهداف الكبرى لسياسات الدولة.

- تسهيل وتحفيز المناقشة المفتوحة حول اختيارات الموازنات لتحديد العلاقة بين الوسائل والأهداف كما اننا نجد العديد من دول أعضاء OCDE قد ركزت في هذا المجال من العصرية على تقديم قوانين المالية المعتمدة حسب الوزارة وحسب نوع الموازنة.

2. إعادة هيكلة سيرورة تنفيذ النفقة العامة:

يعتبر هيكل النفقة أحد الأدوات الأساسية لعصرية نظام الموازنة العامة والذي يرتبط الى حد بعيد بتحسين الرؤيا والقراءة لمختلف مدونات النفقات وتبسيط إجراءاتها بغرض توضيح العلاقة الموجودة بينها وبين مختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية... الخ وتتضمن هذه الإعادة فيما يلي:

➤ تصنيف نفقات الموازنة:

يسمح نظام تصنيف نفقات الموازنة للوزارة بتلقي المعلومات المالية الملائمة لاحتياجات مستعمل الوثائق الموازنية بوضوح مركز المسؤولية ويتخذ التصنيف عموما 3 أصناف:

- ✓ حسب الأنشطة: النشاطات يتم ترجمتها في محفظة تحتوي على البرامج، البرامج الفرعية والأنشطة.
- ✓ حسب مركز المسؤولية الإدارية: هذا التصنيف يسمح بمعرفة مستوى مراكز المسؤولية من اعلى سلم التسلسل الى الأسفل داخل الوزارة المسؤولة على البرامج.
- ✓ حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة: يسمح هذا التصنيف بمعرفة الطبيعة الاقتصادية للتكاليف الملتمزم بها من طرف الإدارة العامة ويتم من خلال تجميع تلك الاعتمادات المخصصة حسب نوع كل تكلفة وهذا الأسلوب مطبق من طرف دول L'OCDE وأيضا هيئة الأمم المتحدة.

➤ التسيير المتكامل النفقات التسيير والتجهيز (الاستثمار):

هذا النوع من التسيير يهدف الى تسهيل اتخاذ القرارات برؤية تسيير الأموال العامة بمنظور كلي وحساباتها التكميلية للنفقات التسييرية والاستثمارية وتسمى بنظام مدمج لتسيير المالية العامة والذي يشمل على:

- ✓ برنامج برمجي يشمل دائرة النفقة العامة.
 - ✓ المتدخلون وهم: المدير العام للموازنة، المدراء، الامرين بالصرف، المراقبون الماليون، المحاسبون العموميون.
 - ✓ كل المشرفين على النفقة المرتبطين بالبرمجة في إطار شبكة للمعلوماتية المحصنة.
- ويتم هذا النظام في إطار تحضير كما في إطار تنفيذ الموازنة العامة ولقد وضعت العديد من الدول تسيير مالي متكامل ذو فعالية في إطار تفويض السلطة والمسؤولية والذي يوفر أكثر من حرية في ترحيل الاعتمادات غير المنفذة والية الالتزام المسبق للاعتمادات للسنة اللاحقة.

3. نظام المعلوماتية لتحضير الموازنة: يتطلب تصميم نظام حكومي عصري لتحضير الموازنة ان يكون

مندمجا مع نظام تنفيذ النفقة (نظام متكامل لتسيير الموازنة) لأجل السماح بالمتابعة الآلية للموازنة المقرر

إنجازها ويقوم مستوى التكامل على نظامين هما:

- ✓ نظام تحضير الموازنة مندمج مع التنفيذ
- ✓ نظام متميز للتحضير منفصل يصب في نظام التنفيذ.

4. التوجهات الدولية العصرية:

هنالك اتجاه عالمي الى عصرنة الموازنة الدولية وهذا خلال الثلاث عقود الأخيرة فمعظم دول L'OCDE بدأت تطبيق نظام العصرنة واول من بدأ يطبق هذا النظام هو دولة نيوزيلندا 1980 وفرنسا 2006 وهذا في إطار ما يسمى العولمة المالية وعلى سبيل المثال لا الحصر: استراليا استعملت موازنة البرامج وتسيير قائم على أساس

النتائج وهذا ما اتبعته أيضا كندا. فرنسا. نيوزلندا. والو م أ وما طبقته الجزائر في إطار إصلاحها لنظامها المالي من خلال القانون العضوي للإصلاح الميزانياتي 18-15 وبدأ تطبيقه على ميزانية 2023.

➤ الموازنة القائمة على النتائج من خلال الأداء :

تطبق الموازنة القائمة على النتائج في جل دول أعضاء OCDE وتختلف تسميتها وطرق اعدادها وتنفيذها من دولة الى أخرى ولكن مع استعمال نفس المضمون حيث تقوم على عدة مؤشرات تتضمن الجودة، الكفاءة والفعالية في مختلف مراحل دورة الموازنة العامة.

✓ تعريف: تعرف الأمم المتحدة هذه الموازنة في سنة 1999:

يتم اعداد موازنات البرامج على أساس بعض النتائج المرغوب فيها والأهداف المسطرة بتحديد مؤشرات أداء تسمح بقياس مختلف النتائج المحققة لتقييم الموارد الضرورية لتحقيق هذه الأهداف وتقييم الأداء حسب النتائج المسجلة.

✓ العناصر: تركز هذه الموازنة على عدة مكونات مختلفة لابد من وجودها وهي تعتبر من المتطلبات

الضرورية لضمان نجاح تطبيقها ويمكن ان تحدد في النقاط التالية:

أ- اطار الانفاق متوسط المدى :

يقوم اطار الانفاق على المدى المتوسط أي تحديد تسيير الموازنة يكون بمنظور متعدد السنوات من خلال وضع برنامج للنفقات، يحدد السقف الاعلى خلال 3 او 4 سنوات ويتم مراجعته كل سنة ويغطي كل النفقات مهما كانت طبيعتها او مصدر تمويلها فهو أداة برمجة وتحكم في النفقات من خلال تحقيق الأهداف التالية:

- تعزيز الانضباط في الموازنة الاجمالية.

- تعزيز الفعالية في تخصيص المواد بين القطاعات.

- تحسين الأداء التشغيلي أي الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات العامة.

ب-الميادين الاستراتيجية للنتائج:

وهي تحضير استراتيجيات قطاعية او ميزانية متوسطة الاجل تحدد الأهداف ولها صفة الالزام في تحديد الأولويات لكل وزارة او مديرية بحيث تغطي هذه المجالات جزءا من السياسة العامة التي تنفذها والتي لها صفة قابلية التعديل بسرعة كافية.

ج-تحديد معايير لقياس الأداء:

مؤشر الأداء حسب البنك الدولي هو متغير محدد لقياس ووصف او معاينة الكلية او الجزئية لنشاطات او برامج الدولة. وتوجد عدة أنواع من المؤشرات يتم من خلالها رصد الأداء وهي:

* مؤشر الوسائل (المدخلات) وتصف حجم الوحدات المادية وتكلفة الوسائل المستخدمة.

* مؤشرات المنتجات (المخرجات) وتصف مجموع الإنتاج لإدارة او مصلحة مثل عدد الملفات المعالجة.

* مؤشرات النتائج (العوائد المخرجة) تحدد بالمقارنة مع اهداف البرنامج

د-قواعد المعلومات:

يتطلب تكامل نظام الموازنة مع النظام المحاسبي الحكومي ضمن إطار معلوماتي من اجل تطبيق مراقبة التسيير ومحاسبة التكاليف وتقسيم النشاط في كل هيئة الى مراكز مسؤولة على النشاط الرئيسي ومراكز خدمات معاونة من خلال تحديد أسلوب قياسها ومتابعتها احصائيا وربطها بالدورة المستندية ونظام المعلومات كل هذا يتطلب قاعدة المعلومات.

➤ الأهداف:

موازنة البرامج القائمة على أساس النتائج هي وضع السياسات الملائمة على المدى المتوسط بدلا من إدارة المبالغ النقدية على المدى القصير وتهدف الى ما يلي:

- تحسين التوازن الاقتصادي الكلي من خلال تطوير إطار واقعي وتناسق الموارد
- تحسين الية تخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية داخل القطاعات وفيما بينها
- زيادة الالتزام بدعم قدرة الهيئات العامة على التنبؤ بالسياسات والتمويل بحيث تتمكن من التخطيط للمستقبل على 3 سنوات مما يساعد على استدامة البرامج
- منح المؤسسات والوزارات الحكومية قدر أكبر من الاستقلالية مع وضع قيود على الموازنة بالإضافة لزيادة الحوافز لاستخدام أكثر فعالية وكفاءة للمخصصات.

➤ خطوات تحضير وإعداد الموازنة القائمة على أساس النتائج:

يمكن تلخيص عملية تحضير وإعداد الموازنة القائمة على أساس النتائج كما يلي:

- تحضير إطار اقتصادي كلي متوسط لتحديد الأهداف الاقتصادية الكلية.
- تحضير إطار للنفقات متوسطة المدى يعكس الأهداف الاقتصادية الكلية وإدراجه في الموازنة.
- تحديد السقف الأعلى الإجمالي للنفقات.
- تحديد سقف الإنفاق في كل من الوزارات بحسب الأولويات.
- الطلب من الوزارات تحضير موازنتها بحسب السقف المقترح لكل وزارة.

➤ متطلبات الانتقال من موازنة الوسائل إلى موازنة النتائج:

لابد من توفر عدة شروط ضرورية للانتقال التدريجي من موازنة الوسائل إلى موازنة النتائج وضمان نجاح تنفيذها وهذه المتطلبات هي:

✓ تعزيز الرقابة والمحاسبة.

✓ وضع نظام معلومات متكامل

✓ توفير الخبرات والكفاءات اللازمة.

✓ تعديل الأدوار والمسؤوليات.

أ- تعزيز الرقابة والمحاسبة:

يستلزم تطبيق الموازنة القائمة على النتائج تقسيم النشاط في كل مصلحة أو إدارة عامة إلى مراكز مسؤولة عن النشاط الرئيسي في تقديم الخدمات العامة من جهة ومراكز خدمات مساعدة وتحديد أسلوب قياسها ومتابعتها إحصائيا وربطها بالدورة المستندية ونظام المعلومات من جهة أخرى.

ب- وضع نظام للمعلومات متكامل:

لابد في هذا النظام أن يتم التركيز على العناصر التالية:

- أن يرافق بإعادة هيكلة العمليات المالية للدولة.

- التركيز على الموازنة المالية والمحاسبة.

- المشروع لابد أن يربط المصالح المفوضة لدمج التدابير الأساسية للتغيير.

ج- تعديل الأدوار والمسؤوليات:

تمثل المساءلة وسيلة إلزام للإجابة على ممارسات المسؤولية التي تمنح للمسؤولين فهي تشير إلى الالتزام بالعمل مع إجبارية إعداد التقارير ومراجعة الحسابات.

كما يتطلب الانتقال إلى موازنة موجهة بالنتائج المزيد في اللامركزية والتي تشير إلى أسلوب من أساليب التسيير الذي يتضمن استقلالية أكثر من الفروع الرئيسية عن طريق تفويض سلطات اتخاذ القرار.

فالانتقال إلى هذه الأساليب الجديدة في تسيير الموازنة العامة يتطلب إعادة النظر في أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة في مختلف مراحل دورة الموازنة القائمة على البرامج كما تتطلب إعادة النظر في أسلوب العمل



والإجراءات التي تمكن وزارة المالية من الاتصال بالوزارات الأخرى لتنفيذ موازنة النتائج، و كل هذا يتطلب تعديل الإطار القانوني.

د-توفير الخبرات والكفاءات اللازمة:

يتطلب الانتقال إلى موازنة النتائج توفير الخبرات والكفاءات لتعريف الموظفين وتكوينهم على كيفية إعداد برامج الموازنة ووضع المؤشرات اللازمة ومتابعتها وتحديد الأهداف وكيفية تسطير النتائج ... إلخ.

محاضرة 11: تجربة الجزائر مع عصرنة الموازنة العامة قراءة في القانون العضوي 18-15 للإصلاح الميزانياتي

تمهيد :

يعتبر مشروع عصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر خطوة جد مهمة في سبيل تحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام، حيث أن هذا الإصلاح يؤدي إلى الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج. وذلك من خلال تخصيص النفقات العامة في برامج واضحة وذات أهداف معينة مع قياس مدى تحقيق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء.

حيث تبنت الجزائر عصرنة موازنتها من خلال القانون العضوي 15 / 18 المؤرخ في سبتمبر 2018 ليلغي العمل بالقانون 84-17 المتعلق بالمالية العامة والذي أصبح لا يستجيب للمتطلبات التي تفرضها المتغيرات في المجالين المالي و الاقتصادي المحلي والدولي. ففرض القانون العضوي الجديد والذي بدأ العمل به في قانون المالية لسنة 2023 آليات حديثة ترقى للتسيير الأمثل للمالية العامة للدولة من خلال التسيير الميزانياتي تقييما للنتائج بدلا من تقييما الوسائل المعمول بها .

1. تعريف الإصلاح الميزانياتي:

يشير مصطلح الإصلاح الميزانياتي إلى تحديث وتطوير أساليب إدارة الميزانية لتكون أكثر فعالية ومرونة من قبل السلطات في سبيل تحسين الأداء المالي للدولة ومرافقتها العامة ويعتمد على إعادة تقييم وتحسين النفقات والإيرادات بطريقة متوازنة لتحقيق التوازن المالي بغية تحقيق الاستدامة المالية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين. وقد جسدها القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018.

II. اسباب الإصلاح الميزانياتي في الجزائر:

ومن بين الأسباب المشجعة على الإصلاح نذكر ما يلي:

1. التغييرات الاقتصادية: تحتاج الميزانيات إلى التكيف مع التغييرات الاقتصادية المستمرة لضمان استمرارية الأداء المالي.
2. مبادئ إدارة الأداء: توجيه المزيد من الاهتمام إلى قياس الأداء وتقييم كفاءة استخدام الموارد المالية.
3. ضغوط المنظمات: التنافس الشديد يحتاج إلى تحسين الكفاءة المالية للمنظمات للبقاء في السوق.
4. الاستدامة المالية: توجيه الميزانية نحو الاستدامة المالية يعزز استمرارية العمل والتطور المستدام.
5. التحول الرقمي: تكامل التقنيات الرقمية في إدارة الميزانية يعزز الكفاءة والدقة في تتبع النفقات وتحليل البيانات المالية.
6. تقليل التكاليف: البحث عن فرص لتحسين كفاءة استخدام الموارد المالية وتقليل التكاليف يعزز الاستدامة المالية.
7. تفعيل الشفافية: تحسين شفافية إدارة الميزانية يعزز الثقة بين الجمهور والمساهمين.
8. مرونة في التخطيط: تصميم ميزانيات قابلة للتعديل يمكن أن يساعد في التكيف مع التحديات المفاجئة أو التغييرات في البيئة الاقتصادية.

III. القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية:

كانت الجزائر تعد ميزانيتها العامة وفق القانون 84-17 والذي يعتمد على توفير الوسائل للإدارات والمؤسسات العمومية لتسيير شؤونها وإنفاق الاعتمادات المالية المخصصة لها وبسبب وجود اختلالات

وسوء التسيير في ميزانياتها العامة السابقة ، في انفاق المال العام، اختارت الجزائر كباقي الدول نهج هذا التسيير الجديد والذي تبنته في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وفيه الحلول للعيوب والثغرات التي ظهرت في القانون السابق 84-17 كتحصين واصلاح النظام الميزانياتي من خلال رؤيا مبنية على وضع اهداف ونتائج للوصول اليها وفق آليات ومؤشرات اداء وفعالية في الانفاق العمومي والحفاظ على المال العام و مساءلة المتدخلين في تنفيذ الميزانية وفق تصنيفات جديدة وحديثة مع ادخال نظام الرقمنة في اصلاح الميزانية العامة للدولة.

IV. مبررات الاصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15:

المبررات التي تدعم هذا الإصلاح هي:

1. مواكبة التطورات والمستجدات الحاصلة على المستوى الدولي والوطني في مجال المالية العامة
2. تطبيق مبدأ التسيير بالأهداف والنتائج والتقييم المستمر للبرامج والمشاريع الممولة من الميزانية
3. إدخال التأطير الميزانياتي متوسط المدى كآلية لضمان الاستدامة مالية للدولة والحد من التقلبات السنوية في الميزانية
4. تكريس مبدأ محاسبة الذمة الذي يسمح بإعطاء نظرة شاملة عن كل ممتلكات الدولة ومواردها والتزاماتها
5. تعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة في إعداد وتنفيذ ومراقبة قوانين المالية.

V. المراحل الزمنية للإصلاح الميزانياتي:

تم تقسيم الإصلاح الميزانياتي في الجزائر إلى ثلاث مراحل زمنية، وهي:

1. **المرحلة الأولى (2015-2019):** تم خلالها إصدار القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين

المالية، وإعداد الإطار المالي المتوسط المدى لأول مرة.

2. **المرحلة الثانية (2020-2024):** تم خلالها تطبيق الإطار المالي المتوسط المدى، واعتماد مقارنة البرامج والأداء في إعداد مشروع قانون المالية شهدت هذه المرحلة اصدار جملة من المراسيم التطبيقية المتعلقة بالإصلاح الميزانياتي وبدا العمل بميزانية البرامج في قانون المالية لسنة 2023.
3. **المرحلة الثالثة (2025 فما بعد):** سيتم خلالها تقييم نتائج الإصلاح الميزانياتي، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسينه.

.VI العناصر الأساسية للإصلاح الميزانياتي:

يستند الإصلاح الميزانياتي في الجزائر إلى مجموعة من العناصر الأساسية، وهي

1. اعتماد إطار متعدد السنوات، بدلاً من إطار سنوي، وذلك لضمان التخطيط السليم للمالية العمومية على المدى المتوسط والطويل..
2. اعتماد مقارنة البرامج والأداء، وذلك من خلال تخصيص النفقات العمومية في برامج ذات أهداف محددة وقابلة للقياس، وتقييم مدى تحقيق هذه الأهداف من خلال مؤشرات الأداء..
3. اعتماد نظام جديد لإعداد الميزانية، يتضمن وثائق جديدة، مثل الإطار المالي المتوسط المدى ومشروع قانون المالية، وذلك لتعزيز الشفافية والمساءلة في مجال المالية العمومية ..

.VII مبادئ الموازنة وفق الاصلاح الميزانياتي للقانون العضوي 15-18

بالإضافة الى مبادئ الموازنة الخمسة الكلاسيكية (السنوية، الوحدة، التخصص، الشمولية، والتوازن)

والتي رأيناها في محاضرات سابقة، تم إضافة أربعة (04) مبادئ أخرى لها وهي كالتالي:

1. **مبدأ الشفافية وفق القانون العضوي 15-18:** هو أن السلطات العمومية ملزمة بالكشف عن المعلومات المتعلقة بتسيير المال العام والمحاسبة عنه أمام البرلمان والمجتمع المدني والرأي العام.

هذا المبدأ يهدف إلى تعزيز الثقة بين المواطنين والدولة والوقاية من الفساد والإسراف والتحسين المستمر للأداء العام.

2. مبدأ المسؤولية وفق القانون العضوي 15-18: هو أن السلطات العمومية ملزمة بتحمل العواقب القانونية والمالية والإدارية لأعمالها وقراراتها المتعلقة بتسيير المال العام. هذا المبدأ يهدف إلى تحقيق الفعالية والكفاءة في الإنفاق العمومي والحد من الفساد والإسراف والتحسين المستمر للخدمات العمومية.

3. مبدأ الأداء وفق القانون العضوي 15-18: هو أن السلطات العمومية ملزمة بتحقيق الأهداف والنتائج المرجوة من البرامج والمشاريع المالية والميزانية والتقييم المستمر لها من حيث الجودة والكمية والتكلفة والزمن. هذا المبدأ يهدف إلى تحويل المنطق الميزاني من المنطق الإداري إلى المنطق الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتركيز على النتائج والمخرجات بدلا من المدخلات والاجراءات.

4. مبدأ الاستقرار وفق القانون العضوي 15-18: هو أن السلطات العمومية ملزمة بالالتزام بالتوازن المالي والميزاني والحد من العجز والدين العمومي والضمان الاجتماعي. هذا المبدأ يهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والمحافظة على القدرة الشرائية للعملة والحد من التضخم والتأثيرات السلبية للتقلبات الاقتصادية الخارجية.

VIII. التصنيفات الجديدة للميزانية بعد إصدار القانون العضوي

1. التصنيف حسب النشاط:

يعد هذا التصنيف هو التصنيف الأساسي للميزانية الجديدة، ويعتمد على البرامج الحكومية، والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. ويتم تصنيف النفقات العامة في هذا التصنيف إلى ثلاثة

مستويات رئيسية، وهي:

المستوى الأول: يشمل البرامج الحكومية، والتي هي مجموعات مترابطة من الأهداف والوسائل التي تهدف إلى تحقيقها.

المستوى الثاني: يشمل البرامج الفرعية، والتي هي مجموعات من الأهداف والوسائل التي تهدف إلى تحقيقها داخل إطار برنامج حكومي معين.

المستوى الثالث: يشمل الأنشطة، والتي هي مجموعات من العمليات التي تهدف إلى تحقيق أهداف برنامج فرعي معين.

2. حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات :

يركز هذا التصنيف على نوع النفقات، سواء كانت نفقات استثمارية أو نفقات تشغيلية:

يتكون هذا التصنيف من سبعة 7 أبواب ولكل باب عدة تصنيفات:

➤ الباب 1 : نفقات المستخدمين ويتضمن 7 اصناف.

➤ الباب 2: نفقات تسيير المصالح ويتضمن 10 أصناف

➤ الباب 3: نفقات الاستثمار ويتضمن 3 أصناف.

➤ الباب 4: نفقات التحويل ويتضمن 7 أصناف

➤ الباب 5 : اعباء الدين العام ويتضمن 2 صنفين

➤ الباب 6 نفقات العمليات المالية ويتضمن 3 أصناف.

➤ الباب 7: نفقات غير متوقعة

3. حسب الوظائف الكبرى للدولة:

أي حسب القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة ,وتحدد المستويات حسب القطاع والوظيفة الأساسية والوظيفة الفرعية والقطاعات هي:

- المصالح العامة للإدارات العمومية
- الدفاع
- النظام والأمن العمومي
- الشؤون الاقتصادية
- حماية البيئة
- السكن والتجهيز العمومي
- الصحة
- الترفيه والثقافة والعبادة
- التعليم
- الحماية الاجتماعية

4. حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:

ركز هذا التصنيف على الهيئات الحكومية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها. ويتم تصنيف النفقات العامة في هذا التصنيف إلى ثلاث فئات رئيسية، وهي:

- **النفقات المركزية:** تشمل النفقات التي يتم إنفاقها من قبل وزارة المالية أو الهيئات الحكومية المركزية الأخرى..
- **النفقات اللامركزية:** تشمل النفقات التي يتم إنفاقها من قبل الهيئات الحكومية اللامركزية، مثل الولايات والبلديات.
- **النفقات الخاصة:** تشمل النفقات التي يتم إنفاقها من قبل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتجاري والصناعي.

.IX . النتائج وأثر الإصلاح المرجوة:

1. **زيادة الشفافية:** يحقق الإصلاح زيادة كبيرة في مستوى الشفافية في الموازنات العامة، مما يساهم في بناء الثقة بين الحكومة والمواطنين.
2. **تحسين كفاءة الإنفاق:** من المنتظر ان يساهم الإصلاح في تحسين كفاءة إنفاق الحكومة وتحقيق توفير في الموارد المالية العامة.
3. **تقليص عجز الموازنة:** من المنتظر ان يساهم هذا الإصلاح في تقليص عجز الموازنة على المدى القريب خاصة وان هذا الأخير شهد نموا كبيرا نتيجة حجم الميزانية الغير مسبوق الذي شهدته الميزانية في السنتين الأخيرتين بتجاوزها 100 مليار دولار و بنسبة عجز يفوق 15 بالمئة.

X. الجدول 05: الفرق بين قانون المالية 84-17 والقانون العضوي للإصلاح الميزانياتي 18-15

دورة الميزانية	وفق القانون 17/84	وفق القانون العضوي المتعلق بالمالية
مرحلة الاعداد	<ul style="list-style-type: none"> • يتم اعداد وتحضير الميزانية وفق منظور سنوي • هيكلية الميزانية مقسمة على أساس طابعية النفقة 	<ul style="list-style-type: none"> • اعداد وتحضير الميزانية يتم وفق منظور متعدد السنوات • الميزانية في إطار القانون العضوي مقسمة إلى البرامج الفرعية والأنشطة
مرحلة التنفيذ	<ul style="list-style-type: none"> • تنفيذ الميزانية العامة للدولة من قبل الجهات الإدارية • يتم تنفيذ الميزانية على أساس الاعتمادات المالية التي تم تخصيصها لكل جهة إدارية 	<ul style="list-style-type: none"> • تتمثل هذه المرحلة في تنفيذ الميزانية العامة للدولة من قبل الجهات الإدارية • إعداد تقارير الأداء الدورية، والتي تتضمن تقييم أداء البرامج والأنشطة الحكومية بناءً على مؤشرات الأداء.
مرحلة التصويت على الميزانية على مستوى البرلمان	<ul style="list-style-type: none"> • التصويت يتم حسب الأبواب و المواد • مدونة الميزانية منفصلة (التسيير و التجهيز) 	<ul style="list-style-type: none"> • اصبح التصويت يتم على أساس البرامج • مدونة الميزانية موحدة (التسيير و التجهيز)
مرحلة الرقابة	<ul style="list-style-type: none"> • يتم مراقبة تنفيذ الميزانية العامة للدولة من خلال التقارير المالية التي يتم تقديمها إلى البرلمان والجهات الرقابية الأخرى 	<ul style="list-style-type: none"> • يتم مراقبة تنفيذ الميزانية العام من خلال تقارير الأداء التي يتم إعدادها من قبل الجهات الإدارية.

المصدر: امين صابة، كمال بن موسى " دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18 - 15 و أهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائري " المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية و الإنسانية، المجلد 08/ العدد 01 (2020)، ص 271

خلاصة:

يعتبر الإصلاح الميزانياتي الذي جاء به القانون العضوي الجديد مجالا لتصحيح كافة الاختلالات التي عرفها القانون السابق 17/84 حيث بدأ تطبيقه بداية من 2023 استجابة الى ضغوطات صندوق النقد الدولي والبنك العالمي والهدف من هذا النظام تحقيق إصلاحات للميزانية العامة في القطاع العام وهو هدف سياسي واقتصادي .ويعد هذا الاصلاح بمثابة القطيعة بشكل نهائي مع النمط التقليدي لتسيير الميزانية والذي اثبت عدة نقائص واختلالات لا بد من تجاوزها عبر هذا الاصلاح الجديد.

المراجع:

1. الدكتور: ياسين شاوش بشير. المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري. ديوان المطبوعات الجامعية. 2013.
2. دكتور عبد المطلب عبد الحميد / كتاب أقتصاديات المالية العامة / دار جامعية إسكندرية سنة 2005.
3. إبراهيم محمد الحمود، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت ط الأولى، مطابع الخط، الكويت، 1993.
4. أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة التكوين ط 1، 2013.
5. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، 2016.
6. زواج زهير، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة، 2019.
7. خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للطباعة والنشر عمان، 2008.
8. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط1 العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2012.
9. سوزي عدلي رشد، أساسيات المالية العامة منشورات الحلبي الحقوقية، طرابلس، 2009.
10. عادل حشش، مصطفى رشدي، مقدمة في الإقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998.
11. محمد عباس محرزي "اقتصادات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
12. محمد عبد الله العربي، علم المالية العامة والتشريع المالي، القاهرة، 2008.
13. أحمد عبد الهادي طلخان، مالية الدولة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة وهبة للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1992.
14. امر يحيواوي، مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2005.
15. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
16. جمال لعمارة، النظام المالي في الإسلام، دار النبأ للنشر والتوزيع، الجزائر، 1996.

17. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2016.
18. حسين راتب، عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
19. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة السادسة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ، 2016 .
20. خالد وليد الشايجي، مدخل لعم المالية العامة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
21. سمحان حسين محمد وآخرون، المالية العامة في منظور إسلامي، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان، 2010.
22. سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي: الاقتصاد العام، بيت مال المسلمين، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، 2011.
23. على زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
24. عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2003.
25. غازي حسين عناية، أصول الإيرادات المالية العامة في الفكر المالي الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2003.
26. قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1996.
27. محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة: النفقات العامة -الإيرادات العامة - الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 .
28. محمد عباس محرز، اقتصاد المالية العامة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2015.

المقالات :

1. امين صابة، كمال بن موسى " دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18 - 15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائري " المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08/ العدد 01 (2020)، ص 258-281.

2. " مراد بوعيشاوي، عماد غزالي. " حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء احكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقانون المالية " المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10 / العدد 01 (2020) ص15 - 24،
3. د ثابتي الحبيب ، عصرنة نظم الميزانية في الجزائر الدعامه الأساسية لإصلاح الإدارة العمومية و ترشيد الانفاق العام ، مجلة التنظيم و العمل ، المجلد 4 ، العدد 6 ، سبتمبر 2015 .
4. د لعماره جمال ، تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة ، بمجلة العلوم الإنسانية - جامعة محمد خيضر - بسكرة ، العدد الأول ، نوفمبر 2010.

القوانين :

1. دستور 2016.
2. دستور 2020.
3. قانون رقم 84 17- المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1984.
4. القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بالإصلاح الميزانياتي .
5. القانون رقم 19-09 المؤرخ في 11/12/2019 يتم ويعدل القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02/09/2018 يتعلق بقوانين المالية.

النصوص التنظيمية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 20-335 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2020، يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.
2. مرسوم تنفيذي رقم 20-353 مؤرخ في 30 نوفمبر سنة 2020، يحدد العناصر المكونة لتصنيف إيرادات الدولة.
3. مرسوم تنفيذي رقم 20-354 مؤرخ في نوفمبر سنة 2020، يحدد العناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة.
4. القرار رقم 124 المؤرخ في 15/08/2022 الذي يحدد الأصناف الفرعية للنفقات وترميز التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية لنفقات ميزانية الدولة.