وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم:علوم التسيير

الموضوع:

دور ترشيد الإنفاق العام في معالجة عجز الموزانة العامة حالة الجزائر

خلال الفترة 2000-2017

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في علوم التسيير

تخصص: إدارة مالية

إعداد الطالبين:

- بن رقية أمحمد
- سعداوي عبد الوهاب

تحت إشراف:

د/ يوسفي عاشور

أعضاء لجنة المناقشة:

د/. بن عمور سمير.....رئيسا

د/ يوسفي عاشور .....مشرفا

د/كحلة عبد الغني.....مناقشا

السنة الجامعية:2018-2019

شكر وتقدير

نحمد الله عزّ وجل على توفيقه لنا في إكمال هذا العمل، ونسأله السداد و الرشاد؛

أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ المشرف الدكتور عاشور يوسفي على المجهودات المبذولة والمساعدات المقدمة في إنجاز هذا العمل؛

كما لا أنسى جميع الأساتذة الذين رافقوني طوال سنوات الدراسة؛

كما أشكر أعضاء لجنة المناقشة على الوقت المخصص لقراءة هذه الرسالة ومناقشتها؛

الشكر الجزيل إلى جميع الأصدقاء والزملاء؛

وكل من ساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع، من قريب أو من بعيد؛

شكر وتقدير

الإهداء:

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلى بطاعتك .. ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك .. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك

الله جل جلاله؛

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة .. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم؛

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من أحمل أسمه بكل افتخار .. والدي العزيز؛

إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي... إلى معنى الحب ومعنى الحنان والتفاني .. إلى بسمة الحياة وسر الوجود

أمي الحبيبة؛

إلى كل الأهل والأقارب؛

إلى جميع الأصدقاء والزملاء؛

أهدي هذا العمل.

عبد الوهاب

الإهداء:

نحمد الله حمدا يليق بجمال وجهه وعظيم سلطانه.

يسعني في هذا المقام إلا أن أهدي ثمرة جهدي هذا من قال فيهما الرحمان

"وبالولدين إحسانا "...

إلى الوالدين الكريمين حفظهم الله ورعاهم .

إلى كل إخوتي

إلى كل الأهل والأحباب ممن جمعتني بهم صلة القرابة أو ظروف الحياة.

إلى كل من ساعدني على إتمام هذا العمل.

أمحمد

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
شكر وتقدير.	
الإهداء.	
فهرس المحتويات.	
قائمة الجداول والأشكال والملاحق	
المقدمة	أ- ث
الفصل الأول: مفهوم الميزانية وسياسة عجز الموازنة.	
تمهـيد	02
المبحث الأول : مدخل في الميزانية العامة	13-03
المطلب الأول تطور الميزانية العامة ومفهومها	03
المطلب الثاني : أهمية وخصائص الميزانية العامة	08
المطلب الثالث : أنواع الميزانية العامة ومبادئها.	10
المبحث الثاني : إعداد وتنفيذ الميزانية العامة.	30-13
المطلب الأول : مرحلة إعداد الميزانية العامة	13
المطلب الثاني : اعتماد الميزانية العامة	19
المطلب الثالث : تنفيذ الميزانية العامة	22
المطلب الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة	25
المبحث الثالث : ماهية عجز الميزانية العامة	40-31
المطلب الأول : مفهوم عجز الميزانية العامة وأنواعها	31

المطلب الثاني : آثار عجز الميزانية	34
المطلب الثالث : طرق تمويل عجز الموازنة	37
خلاصة	41
الفصل الثاني: : مفاهيم عامة حول الإنفاق العام	
تمهـيد	43
المبحث الأول: مفهوم الإنفاق العام.	50-44
المطلب الأول: مفهوم الإنفاق العام وتقسماته	44
المطلب الثاني: العوامل المحددة للإنفاق العام	47
المطلب الثالث: أسباب تزايد الإنفاق العام	49
المبحث الثاني: آثار وضوابط الإنفاق العام	54-51
المطلب الأول: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام	51
المطلب الثاني: ضوابط الإنفاق العام	53
المبحث الثالث: ترشيد الإنفاق العام	66-55
المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام وأهدافه	55
المطلب الثاني: تطور أساليب الإنفاق العام وعلاقته بالاستخدام الرشيد للموارد	57
المطلب الثالث: علاقة ترشيد الإنفاق العام بالاستخدام الأمثل للموارد ومتطلباته	60
خلاصة	67

الفصل الثالث: عجز الميزانية وأهمية ترشيد الإنفاق العام في الجزائر	
تمهـيد	69
المبحث الأول: إعداد وتنفيذ والرقابة على الميزانية العامة في الجزائر	88-70
المطلب الأول: نظام الميزانية العامة في الجزائر.	70
المطلب الثاني: مراحل الميزانية العامة في الجزائر.	77
المطلب الثالث: تنفيذ الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها.	83
المبحث الثاني: تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2000–2017.	98-88
المطلب الأول: تطور النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة 2000–2017.	89
المطلب الثاني: تطور الإيرادات العامة خلال الفترة 2000–2017	94
المبحث الثالث: تطور عجز الميزانية العامة وصندوق ضبط الإيرادات في الجزائر خلال الفترة 2000–2017	103-99
المطلب الأول: تطور عجز الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة 2000–2017	99
المطلب الثاني: صندوق ضبط الإيرادات في الجزائر خلال لفترة 2000–2016	101
خلاصة	104
الخاتمة	108-106
قائمة المراجع	114-110
الملاحق	119-116

قائمة الأشكال

والجداول

والملاحق

قائمة الأشكال والجداول والملاحق :

أولا: قائمة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
(3-1)	تطور النفقات العامة خلال الفترة (2007-2017).	91
(3-2)	تطور نسبة كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز بالنسبة للنفقات العامة للفترة (2007-2017)	92
(3-3)	تطور الإيرادات العامة خلال الفترة 2007-2017	95
(3-4)	تطور الإيرادات الجباية البترولية والموارد العادية خلال الفترة 2007-2017 .	95
(3-5)	تطور وضعية صندوق ضبط الإيرادات خلال الفترة (2000-2016)	103

ثانيا: قائمة الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
(3-1)	يبين تطور النفقات العامة للفترة (2007-2017)	90
(3-2)	الإيرادات العامة للفترة الممتدة من(2007-2017)	94
(3-3)	تطور عجز الميزانية العامة في الفترة الممتدة من (2000-2017)	99
(3-4)	تطور وضعية صندوق ضبط الإيرادات خلال الفترة (2000-2016)	102

ثالثا: قائمة الملاجق:

رقم الملحق	عنوان الملحق	الصفحة
(2)	تقرير بنك الجزائر لسنة 2008	116
(3)	تقرير بنك الجزائر لسنة 2013	117
(4)	تقرير بنك الجزائر لسنة 2017	118

مقدمة

مقدمة:

تواجه البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء مشكلة العجز في الميزانية العامة التي تعني تجاوز النفقات العامة الإيرادات العامة، وتعد هذه المشكلة على المستوى العالمي واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية ذات الآثار المباشرة المتعددة على الاقتصاد القومي تعتمد بالأساس على الطريقة المختارة في تمويله، ولهذا السبب وغيره ازداد الاهتمام بها على الرغم من المحاولة المتعددة لتقليص دور الإنفاق العام ولا يمكن إرجاع ظاهرة العجز في الميزانية إلى سبب وحيد لأنها ظاهرة معقدة ترجع أسبابها إلى شبكة من العوامل التي تسهم في حدوثها، يرجع جزء منها إلى جانب النفقات العامة والجزء الآخر إلى جانب الإيرادات العامة، ومن البديهي أن يرتبط هذا العجز في الميزانية العامة للبلدان النفطية بشكل عام وبضمنها الجزائر بكمية إنتاج النفط وأسعاره العالمية إضافة إلى ارتباطه بالإنفاق وهيكلته.

ويعتبر اقتصاد الجزائر من بين الاقتصاديات التي تعاني مجموعة من الاختلالات الكلية، خاصة في بداية الثمانينات، نتيجة لانهيار أسعار البترول، أين كانت تعاني من عجز مزمن في موازنتها العامة متبوعة بعجز في ميزان مدفوعاتها، مما أدى بها إلى تبني برامج الإصلاح الاقتصادي المدعومة من طرف المؤسسات النقدية الدولية، ومع ظهور أولى بوادر تحسن المؤشرات الكلية للاقتصاد إثر ارتفاع أسعار البترول في نهاية التسعينيات، وحدوث وفرة مالية بادرت الدولة إلى تدارك الأوضاع المتردية من خلال انتهاج سياسة الإنعاش الاقتصادي، والتي اعتمدت على زيادة حجم الإنفاق العام بنوعيه التسيير والتجهيز حيث تم تجسيد هذه السياسة من تنفيذ عدة برامج تنموية تهدف من ورائها إلى حفز النمو الاقتصادي، وهو ما أدى إلى تسجيل عجز في رصيد الميزانية العامة خلال الفترة 2000-2010 بسبب ارتفاع حجم النفقات العامة، وتحديد قوانين المالية للإيرادات العامة على أساس 19 دولار أمريكي كحد أدنى و37 دولار أمريكي للبرميل كحد أعلى، كسعر مرجعي منذ سنة 2001 إلى غاية 2010م.

الإشكالية الرئيسية:

على ضوء ما سبق يمكن أن تبرز معالم الإشكالية الرئيسية للموضوع على النحو التالي:

ما هو دور ترشيد الإنفاق العام على عجز الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة 2000-2017؟

من الإشكالية الرئيسية يمكن طرح التساؤلات التالية:

-ما هي المفاهيم الأساسية المتصلة بالميزانية العامة ؟

-ما المقصود بعجز الميزانية العامة ؟ ما هي أساليب تمويل العجز الموازني والآثار النجمة عنها ؟

-ما المقصود بترشيد الإنفاق العام ؟ وما هو دور تطوير أسلوب إدارة الميزانية العامة على كفاءة وفعالية الإنفاق العام ؟

الفرضيات:

-تطور الدور الوظيفي للدولة والاعتماد على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع.

-يعود العجز الموازني إلى التباين الحاصل بين النمو الكبير الحادث في النفقات العامة للدولة من ناحية، والنمو البطيء أو التدهور الحاصل في الإيرادات العام للدولة من ناحية ثانية.

-إن ترشيد الإنفاق العام يعتبر كأفضل الأساليب لمواجهة العجز غير المرغوب في ميزانية الدولة دون الإخلال بالدور الوظيفي للدولة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أسباب اختيار البحث:

يعود اختيارنا لهذا الموضوع إلى جملة من الدوافع نحصرها فيما يلي:

- قناعتنا الكبيرة بأن مشكلة الدول النامية ليست في قلت مواردها العامة المتاحة بقدر ما تكمن في كفاءة وفعالية استخدام هذه الموارد.

- عجز الميزانية العامة ظاهرة مالية تعرفها معظم الدول النامية والدول المتقدمة على حد سواء

– الرغبة بالإلمام بالأبعاد الرئيسية التي تنطوي عليها قضية إصلاح المالية العامة لاسيما عصرنة نظام الميزانية في بلادنا.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذا البحث في كون أن أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الحكومات في مختلف الدول من خلال برامجها الاقتصادية والاجتماعية قصد تحقيق النتائج المنتظرة منها، تتوقف على مجموعة السياسات والوسائل التي تتفاوت فيما بينها، وأهمها السياسة المالية وفق النظرة الاقتصادية الحديثة وباعتبار ميزانية الدولة أداة من أدوات السياسة المالية، فهي لم تعد تهدف إلى تحقيق مجرد التوازن المحاسبي فقط بل أصبحت تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فقد أصبحت الميزانية العامة تحتل أهمية كبيرة في الوقت المعاصر، فهي تستخدم كعامل ثبات واستقرار، كما أنها أداة فعالة في تحقيق التنمية الاقتصادية تشجيع الاستثمار

أهداف الدراسة:

يرمي هذا البحث إلى مجموعة من الأهداف يمكن تلخيصها فيما يلي:

- محاولة إبراز الجوانب المختلفة المرتبطة بالميزانية العامة ؛
- تسليط الضوء على المكونات الأساسية للميزانية العامة من الإيرادات ونفقات عامة؛
- التعريف بمفهوم عجز الميزانية العامة في المدارس الاقتصادية المختلفة التي تناولت مبدأ توازن الميزانية العامة ابتداء من الفكر الكلاسيكي حتى الفكر المالي المعاصر؛
- تحليل مصادر تمويل عجز الميزانية العامة والآثار المترتبة عليها؛
- التعريف بمفهوم الإنفاق العام الرشيد وشروطه وتطور أساليبه في الفكر المالي وعلاقته بالاستخدام الرشيد لموارد المجتمع؛
- بيان متطلبات ترشيد الإنفاق العام متمثلة في فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص؛
- دراسة نظام الميزانية العامة في الجزائر، وتحليل تطور الإيرادات والنفقات العامة والعجز الموازني بها للفترة الممتدة من 2000-2017.

الدراسات السابقة:

- عامر عميريو، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامةدراسة حالة الجزائر للفترة(1995-2009)،رسالة ماجستير، نقود مالية وبنوك، جامعة سعد دحلب بالبليدة، 2010، تناول فيها مشكلةعجز الموازنة العامة في الجزائر، وطرق تمويل العجز الموازني وتأثيرها على الاقتصاد الوطني، وكيفية علاج عجز الموازنة العامة في ظل برنامج التعديل الهيكلي لصندوق النقد الدولي.
- تومي سلامي، ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية- دراسة حالة الجزائر(1993-2000)، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الجزائر، 2002، والذي تطرق إلى العجز الموازني وضرورة علاجه.

منهج الدراسة:

قصد الإحاطة بمختلف الجوانب الموضوعية على إشكالية البحث واختبار صحة الفرضيات،اعتمدنا على المنهج الوصفي باعتباره يناسب الباحث في العلوم الاقتصادية التي هي جزء من العلوم الاجتماعية، بحث عن طريقة يتسنى استعراض المفاهيم الأساسية المتعلقة بالميزانية العامة، ومكوناتها من الإيردات والنفقات العامة، وسياسة عجز الميزانية، وترشيد الإنفاق العام، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي بغية تحليل البيانات التي تتوفر عن مشكلة البحث، وذلك في إطار دراسة حالة الجزائر، وهذا بالاعتماد على البيانات الرقمية الرسمية الصادرة عن وزارة المالية وبنك الجزائر.

حدود الدراسة:

تواجه الدول النامية ومنها الجزائر مشكلات وتحديات لا حدود لها تتصل بوجودها وبنظمها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وأهم هذه التحديات مشكلة عجز الميزانية العامة باعتبارها أحد أهم المحاور الرئيسية التي تقع في دائرة النشاط المالي للدولة، لهذا حددنا دراستنا في العنصرين التاليين:

الحدود المكانية: ترتبط هذه بدراسة حالة الميزانية العامة في الجزائر من خلال دراسة نظام الميزانية المتعلقة بها وتحليل التطورات التي عرفتها الإيرادات والنفقات العامة وكذا العجز الموازني، إضافة إلى دراسة مشروع عصرنة نظام الميزانية العامة في الجزائر والذي يهدف إلى ترشيد الإنفاق العام

الحدود الزمانية: تمتد فترة الدراسة خلال 2000-2017، أي 18 سنة.

الفصل الأول: مفهوم الميزانية وسياسة عجز الميزانية العامة

تمهيد

تتبع أهمية الميزانية العامة للدولة من كونها ترجمة رقمية للخطط الاقتصادية والاجتماعية والمستقبلية للدولة، هدفها هو تخصيص الموارد المتاحة وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة، فهي تعكس دور الدولة في النشاط الاقتصادي، ومن هذا تكون الميزانية العامة للدولة قد أصبحت تمثل ترجمة صحيحة للسياسة المالية للدولة، هذه الميزانية تثير كظاهرة من الظواهر المالية العامة، مسائل متعددة بالنسبة لماهيتها وللقواعد التي تحكم وجودها، تحضيرا واعتمادا وتنفيذا ومراقبة على هذا التنفيذ، مسائل كانت كلها محل للبحث النظري الذي يعطينا نظرية الميزانية العامة للدولة، فالتعرف على هذه النظرية يسمح لنا بقراءة دقيقة للميزانية التي تبنيها الدولة في واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

وبهذا فالميزانية العامة تبين المركز المالي للدولة وقوته، إلا أنها تبقى على حالة واحدة، فقد تظهر حالة توازن أو الاختلال في جانبيها (الإنفاق العام والإيرادات العامة)، إذ يكون الاختلال إما بصورة فائض أو بصورة عجز، ولكن تركيزنا سينصب على حالة العجز.

المبحث الأول:مدخل في الميزانية العامة

تمثل الموازنة العامة للدولة بجوانبها المختلفة مسألة على درجة عالية من الأهمية وخاصة مع الأخذ في الاعتبار تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، كما تعتبر الميزانية العامة للدولة الأداة الرئيسية للسياسة المالية التي تؤدي إلى تحقيق أهدافها.

المطلب الأول: تطور الميزانية العامة ومفهومها

الفرع الأول: تطور فكرة الميزانية العامة

تعود الأصول التاريخية للميزانية العامة للدولة إلى عرف تاريخ يتعلق بضرورة الموافقة المسبقة للشعب مباشرة، وعبر ممثليه،على كيفية جباية إيرادات الدولة ووجود إنفاقها، بمعنى أخر لا تفرض ضريبة معينة إلى بعد مناقشة وجوه وضرورة هذا الإنفاق بواسطة ممثلي الشعب.

وبالرغم من أن الكثير من المؤرخين يرجعون طهور الموازنة العامة إلى عهد الإمبراطورية الرومانية في العصور القديمة نظرا لاتساع رقعتها ولضرورة تنظيم إيراداتها ونفقاتها في قائمتين متقابلتين، ثم إلى عهد الجمهوريات الايطالية القديمة، جنوى، البندقية، وفلورنسا، فإنه بالإمكان القول إن فكرة الموازنة العامة بمفهومها العلمي الحديث قد ارتبطت بوجود الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يسمح لكل سلطة أن تراقب أعمال السلطة الأخرى[1].

هذا التحديد يقودنا إلى القول أن الموازنة بمفهومها الحديث هي من وضع بريطانيا، ثم جاءت فرنسا واقتبستها وبنتها على أسس علمية واضحة، وانتقلت الفكرة من بريطانيا وفرنسا إلى الدول الأخرى حتى عمت جميع البلدان المتمدنة[2].

1-فكرة الميزانية في بريطانيا

كانت بريطانيا هي الأولى، من بين بلدان العالم، التي أرسيت فيها مبادئ الموازنة الحديثة، وكانت نقطة الانطلاق لإرساء هذه المبادئ، المبدأ القائل بأنه لا ينبغي أن تفرض الضريبة ويجرى تحصيلها إلا برضي ممثلي الشعب الذين يقع على عاتقهم عبء دفعها، وموافقتهم،وعن هذا المبدأ الأصل تفرعت جميع المبادئ الأساسية

[1] مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت، 2004، ص25.

[2] حسن عواضة، المالية العامة، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، بيروت، 1983، ص28

للميزانية وبموازاة ذلك أرسيت مبادئ الديمقراطية البرلمانية على خطين متوازيين يلتقيان ويتبع كل منهما الأخر ويتبادلان التأثر والتأثير، وقد كان المبدأ المالي الأساسي المعمول به في بريطانيا طيلة القرون الوسطى، أن الملك يغطي نفقات المملكة بما تدره عليه أملاك التاج الخاصة وإيراداتها[1]، وقد كان حرا في الإنفاق كيفما يشاء، وكان يحق له عند الضرورة أن يفرض على الشعب ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة ولكنه كان مضطرا في مثل هذه الحالة إلى الحصول على موافقة من ممثلي الأمة.

ولما أخذت نفقات الدولة تزداد واضطر الملك إلى الاستعانة بالضرائب أكثر فأكثر من ذي قبل حاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة[2]، وبالفعل هذا ما بادر إليه الملك"ادوارد الأول" و "هنري الثامن"مما أدى إلى قيام معارضة برلمانية متمسكة بمبدأ الموافقة البرلمانية المسبقة، وقد بقي الصراع بين البرلمان قائما حتى عهد الملك"شارل الأول"عندما استطاع البرلمان الانجليزي سنة 1628، أن يفرض على الملك إعلان وثيقة الحقوق التي تنص على ضرورة موافقة البرلمان المسبقة على فرص أو جباية أية ضريبة مقترحة.

بالطبع لم ينتهي الصراع عند هذا الحد، فبالرغم من المعارضة البرلمانية تابع الملك محاولة التهرب من قيد الموافقة البرلمانية المسبقة لفرض وجباية الضرائب، حتى كانت الحرب الأهلية التي انفجرت في عام 1648 بين أنصار الملك وأنصار البرلمان بقيادة"كرمويل"، ثم تجددت في عام1688 لتنتهي بإصدار الملك"وليام الثالث" ما سمي بإعلان دستور الحقوق الذي وسع صلاحيات البرلمان في الشؤون المالي، فباتت رقابته المسبقة تشمل كل إيرادات الدولة بما فيها موارد التاج الخاصة وكل النفقات العامة التي ينوي الملك إنفاقها.

وفي لبقرن الثامن عشر لم يكتفي البرلمان بالإذن يجب أن يمنح لفترة سنة زمنية، وفي حالة انتهائها يتوجب الحصول على إذن جديد[3].

2-فكرة الميزانية في فرنسا

اقتفت فرنسا أثر بريطانيا في إرساء مبادئ الميزانية، بإجازة جباية الضرائب والرسوم وأوجه إنفاقها من جهة، وتحديد هذه الإجازة سنويا من جهة ثانية، ولكنها جاءت متأخرة بفترة طويلة من الزمن، فقد كان مرد هذا التأخر في إقرار مبادئ الميزانية بمفهومها الحديث في فرنسا إلى أن جمعيات ممثلي طبقات المجتمع الفرنسي في

[1]عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2005، ص35.

[2]حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص29.

[3]مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق،ص 32-33.

المقاطعات والأقاليم أو لعموم فرنسا، لم تأخذ دورها الحقيقي في موضوع مناقشة الضرائب وإقرارها إلا بعد اندلاع الثورة وتحول جمعيات الممثلين العامة إلى جمعية وطنية[1].

ففي القرون الوسطى، وبالرغم من تقييد صلاحيات الملكية في فرض الضرائب للموافقة البرلمانية المسبقة،فقد كان الملك الفرنسي غالبا ما يتجنب الالتزام بهذا القيد ويلجأ إلى فرض الضرائب التي يقتنيها لتغطية نفقاته ونفقات الدولة، وقد ساعده على ذلك عدم جدية ممثلي الشعب والحروب التي كانت تشغل فرنسا خلال حقبة طويلة من الزمن، مما سمح للملك أن يفرض، الضرائب ويجبيها وينفقها بالشكل الذي يراه مناسبا، وقد بقي الوضع على هذه الحال حتى نشوب الثورة الفرنسية عام 1789، وعلى ضوء المبادئ والأفكار التحررية التي كان ينشرها النظام الانجليزي عبر فلاسفته ومفكريه، ومن هذه المبادئ التي أثرت بالمفكرين الفرنسيين الذين مهدوا للثورة الفرنسية، ما كتبه"جون لوك" في كتابه الحكم المدني عن عدم قانونية فرض الضرائب والرسوم على الأموال الخاصة بالشعب دون الحصول على موافقته المسبقة مباشرة أو عبر ممثليه[2].

وهكذا ما إن التأمت الجمعية الوطنية عام1789 اثر نشوب الثورة الكبرى، حتى ضمنت قانون حقوق الإنسان وفي المادة 14 منه الإعلان الذي ينص بأنه"إن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة فرض الضرائب، وأن يوافق عليها بملء الحرية، ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها[3].

بعد هذا الإعلان لم يكتف ممثلو الشعب بذلك، فضمنوا دستور سنة 1791 حق تحديد النفقات العامة، بحيث نصت المادة العاشرة منه على "إن الدستور يفوض الهيئة التشريعية صلاحية تحديد النفقات العامة ووضع الضرائب مع تحديد طبيعتها، كميتها، مدتها، وطرق جبايتها"، وبعد هذا التطور الذي أدخل أصول تنظيم المالية العامة مرحلة جديدة، نجد أن الفرنسيين من خلال دستور 1793، حاولوا إضفاء طابع المصلحة العامة للضرائب وشموليتها تطبيقها، حيث نص هذا الدستور، أنه" لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا بفرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها".

واعتبارا من هذا التاريخ بدأت الموازنة العامة في فرنسا تكتسب طابعها الحالي، بحيث أصبحت السلطة التشريعية تأذن سنويا بالجباية والإنفاق، ولا يمكن أن يعطى هذا الإذن لأكثر من سنة واحدة[1].

---

[1]عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص35.

[2]مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق،ص34.

[3]حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 30

2-فكرة الميزانية عند العرب

إن دراسة فكرة الميزانية عند العرب لا يمكن أن تكون مجدية، إلا بعد اندثار المجتمعات القبلية وظهور الدولة الإسلامية وتوسع سلطتها على أرجاء واسعة من العالم، هذا التوسع للدولة الإسلامية مع كل ما يتطلبه من قوى عسكرية وولايات وإدارات لضمان الأمن والنظام داخل كل ولاية وتنظيم العلاقة بين مختلف الولايات والسلطات المركزية للدولة الإسلامية، كان يفترض بلا شك أعباء مالية تلبي متطلبات الدولة من الإيرادات اللازمة لتغطية احتياجاتها الإنفاقية.

إن المسلمين، وإن كانوا يهتمون بتأمين الإيرادات العامة لتغطية النفقات الضرورية، فإنهم لم يعتمدوا السياسة المالية بمفهومها التقليدي الذي عرفناه من خلال التجربة الانجليزية والفرنسية، كما لم يعتمدوا مبدأ وضع ميزانية عامة للدولة الإسلامية، وفقا للمبادئ التقليدية التي كرستها الدولة الغربية مع مرور الزمن.

وعلى الرغم من غياب الأسس لوضع موازنة عامة للدولة الإسلامية بالمفهوم الغربي التقليدي، فإن النظم المالية الإسلامية عملت على تنظيم العمليات المالية، وضبط عمليات الإيرادات، إنفاقها،وتسجيلها عبر الأخذ بفكرة بيت المال والدواوين فبيت المال الذي أنشئ في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم يحمل معنيين، المعنى الأول هو السجل أو الحساب المختص بتدوين كل ما يراد إلى الدولة من إيرادات وكل ما يخرج منه مما يستحقه المسلمون من المال، أما المعنى الثاني فيقصد به المكان الذي توضع فيها أو نصرف منه الأموال التي هي من إيرادات الدولة، من خلال هذين المعنيين يمكن اعتبار أن بيت المال كان يمثل خزينة الدولة الإسلامية التي كانت تتكون من إيرادات الزكاة والصدقات التي كانت تجمع في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء وتنفق في أوجهها الشرعية.

أما فكرة الدواوين فقد كان أول من تبناها الخليفة الثاني لرسول صلى الله عليه وسلم عمر بن الخطاب، وهذا خصوصا بعد أن ازدادت موارد الدولة بصورة عظيمة كما ازدادت نفقاتها جراء الفتوحات الإسلامية، ومن جراء الموارد الجديدة التي أحدثها الخليفة عمر بن الخطاب بفرض ضرائب الخراج والعشور وميراث من لا وارث له، فقد رأى ضرورة تنظيم تلك الإيرادات وتنظيم عمليات إنفاقها فاستحسن فكرة الدواوين وعمل على تنظيمها، والواقع أن الدواوين كانت تعني الأمكنة أو السجلات المختصة بحصر الموارد العامة للدولة وبحصر نفقاتها، وهذا ما يشبه إلى حد ما توزيع الميزانية العامة بمفهومها الحديث إلى كفتين متقابلتين، كفة الإيرادات وكفة النفقات.

[1]مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق،ص35.

ولقد بقي الوضع على هذا الحال حتى الأموي والعهد العباسي، عندما زاد الاهتمام بالدواوين فزاد عددها واختصاصاتها، أما عندما سيطر الأتراك على الخلافة، فقد تم إنشاء بيت مال خاص متميز عن بيت المال الأساسي الذي وضع تحت إشراف الوزير المختص، بينما بيت المال الخاص فقد بقي تحت إشراف الخلفاء ينفقون منه على ما يختص بهم وعليه كانت الأسس التي اعتمدت من قبل الدولة الإسلامية لتنظيم عملياتها المالية المتعلقة بنفقاتها وإيراداتها تتشابه مع بعض أسس الميزانية العامة بمفهومها الغربي، خصوصا فيما يتعلق بسنوية الإيرادات وفي ما يتعلق بتخصيص قائمتين للإيرادات والنفقات العامة ومقابلتهما ببعضهما[1].

وهكذا يمكن القول أن العرب المسلمين وإن كانوا بلغوا مستوى عالي في إدارة الأموال العمومية وطرح الضرائب، وتفننوا في طرق جبايتها وجمعوا أموالا ضخمة، غير أنهم لم ينظموا موازنة بالمعنى الذي نفهمه حاليا، ولم يستمروا على قواعد وأصول ثابتة، بل كانت هذه القواعد تتبدل بين سنة وسنة ومن خليفة وآخر بإلغاء الوظائف وإحداث غيرها وتخصيص الرواتب وإبطال غيرها بلا قيد ولا شرط[2].

الفرع الثاني: مفهوم الميزانية العامة

للميزانية العامة عدة تعاريف نذكر منها:

التعريف الأول:هي تقدير معتمد من طرف السلطة التشريعية المعتمدة للنفقات والإيرادات العامة للدولة خلال فترة زمنية معينة، وهي عبارة عن وسيلة لتحقيق أهداف اقتصادية ومالية واجتماعية لفترة زمنية، فهي خطة مالية توضع سنويا ومعتمدة قانونية وتتضمن عددا من البرامج والمشاريع التي سوف تنجزها الدولة خلال هذه الفترة ازمنية[3]

التعريف الثاني:هي جرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو مجموعة، وهي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة واحدة، جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة[4]

التعريف الثالث:أنها توقع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة[5].

---

[1]مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق،ص26-31.

[2]حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 33.

[3]إبراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ص 29.

[4]ساعد علي، المالية العامة، المعهد الوطني للمالية، ص 47.

[5]يسرى أبو العلاء، محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص87.

التعريف الرابع: هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع[1].

من التعاريف السابقة نستنتج التعريف التالي:بأنها خطة عمل معينة، وهي وثيقة مستقبلية تستند إلى مجموعة من التنبؤات والافتراضات والتقديرات والاجتهادات[2]

المطلب الثاني: أهمية وخصائص الميزانية العامة

مهما كان التعريف أو المفهوم المعطي للموازنة العامة، نلاحظ أن كل الموازنات المعتمدة في الدول الديمقراطية البرلمانية تتضمن خصائص مشتركة، ويترتب عليها دورا مهما في المالية العامة وتأخذ أبعاد اقتصادية سياسية واجتماعية.

الفرع الأول:أهمية الميزانية العامة

أصبحت الميزانية العامة في وقتنا الحالي تحظى بأهمية متزايدة وتأخذ أبعادا اقتصادية وسياسية واجتماعية في دول العالم على الرغم من اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية، فقد أصبحت الميزانية العامة وسيلة لا غنى عنها وأداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الحكومات لتحقيق أهدافها المالية تستخدم الحكومات لتحقيق أهدافها التنموية التوازنية في شتى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وتظهر أهمية الميزانية من حيث:

1-الأهمية السياسية للميزانية العامة

تحتل الميزانية العامة من الناحية السياسية أهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية الديمقراطية، ذلك أنه يشترط لتنفيذ بنود الميزانية العامة التي أعدتها السلطة التنفيذية أن يعتمد مشروعها من طرف نواب الشعب، ذلك أن اعتماد الميزانية العامة من قبل البرلمان يعد بمثابة الموافقة ممثلي الشعب على البرنامج السياسي للحكومة، ومن ثم فبدون هذه الموافقة تقف الحكومة مشلولة عاجزة عن مزاولة أعمالها[3].

فالحكومة مسؤولة سياسيا عن أعمالها أمام البرلمان تستقيل في حال خسارتها لثقته، إذ أن احتفاظ أو عدم احتفاظ الحكومة بثقة المجلس ينبع في أكثر الأحيان من المناقشات المالية[4].

2-الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة

---

[1]حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 437.

[2]عبد المعطي عساف، علي العربي، إدارة المالية العامة، ص 110

[3]غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق،عمان، 1998،ص214

[4]فوزت فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي – دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والمالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001،ص46.

للميزانية العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك عن طريق استخدام سياسة النفقات والإيرادات، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لزيادة النفقات وتخفيض الضرائب لرفع القدرة الشرائية للأفراد مما يؤدي زيادة الطلب الخاص بالإضافة إلى الطلب الحكومي، وبذلك يخرج الاقتصاد من أزمته ويدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي،أما في حالة التضخم وعندما يكون الطلب أكثر من العرض تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها ورفع نسب الضرائب بهدف امتصاص القدرة الشرائية الزائدة في السوق، فيقل الطلب بشقيه الخاص والعام مما يؤدي إلى تخفيض الأسعار.

وتعكس الميزانية العامة فلسفة النظام وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها، فالاتساع نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الاقتصاد، وازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتباع سياسة الاقتصاد الموجه. أما إذا كان دور الدولة في الاقتصاد محددا ونسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات فهذا يشير إلى أهمية القطاع الخاص في الاقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق[1].

3-الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة

إن أهمية الاجتماعية للميزانية العامة تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، حيث تعكس الأهداف التي تضعها وتنفيذها الحكومة في سبيل تحقيق الرقي الاجتماعي، حيث لا تقل أهمية تحقيق التوازن الاجتماعي عن التوازن الاقتصادي، إذ أصبحت الميزانية العامة مسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي عن طريق فرض الضرائب المباشرة التصاعدية التي يتحمل أعباؤها ذوي المداخيل الكبيرة، وتوجيه حصيلتها لتمويل بعض أنواع النفقات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة، كإعانات البطالة والضمان الاجتماعي وإعانات السكن والتعليم المجاني والخدمات الصحية وغيرها.

كما أنه بالإمكان استخدام الميزانية العامة وسيلة للتوجيه الاجتماعي كتقديم بعض الإعفاءات الضريبية أو العلاوات العائلية أو منح بعض الحوافز التي تشجع على زيادة النسل إذا كانت الدولة ترغب في زيادة عدد السكان[2]

الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة

استمرت فكرة الميزانية العامة في التطور، فلم تعد تقتصر على عملية التوازن بين موارد الدولة وطرق إنفاقها خلال فترة زمنية محددة وإنما تعدت ذلك فأصبحت ،أداة من أهم الأدوات التي تعكس السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة ويتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية ثم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية لتحمل بعد ذلك صفة القانون ومن بين خصائص الميزانية العامة ما يلي[3]

الميزانية العمة تعتبر وثيقة رسمية تحدد مستقبل الأنشطة المالية للدولة، لذلك يتم وضعها من قبل الدولة، وتقوم الدولة بالإشراف على تنفيذها من قبل الدوائر الحكومية.

---

[1]محمد طاقة، هدى الغزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2003، ص171-172.

[3]حجازي، محمد أحمد، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، المكتبة الوطنية، عمان، 1998، ص 103.

- تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية العامة، فهي السلطة التي تعطي الضوء الأخضر لهذه الوثيقة، فتوافق على تقديرات وتوقعات الحكومة للنفقات والإيرادات للسنة المقبلة، فالحكومة ليس لها الحق بمباشرة تنفيذ الميزانية العامة إلا بموافقة السلطة التشريعية، فلا يمكن لها أن تصبح وثيقة رسمية جاهزة التنفيذ إلا بعد جوازها من قبل السلطة التشريعية[1].
- تعتبر الميزانية العامة وسيلة للتخطيط المالي قصير الأجل، حيث تشمل خطة مالية للسنة القادمة.
- تعتبر الميزانية العامة أداة رقابية حيث تمثل الميزانية الأداء المخطط له، ويتوجب مقارنة الأداء الفعلي مع الأداء المخطط له وحصر الانحرافات وأسبابها وطرق معالجتها والاستفادة من ذلك في عمليات التخطيط اللاحقة.
- تعكس الميزانية العامة للدولة السياسات المالية العامة والأولويات والطموحات التي تسعى الدولة إلى إنجازها خلال السنة اللاحقة.

المطلب الثالث: أنواع الميزانية العامة ومبادئها

سنتعرف في هذا المبطلب على أنواع الميزانية العامة وأهم المبادئ لها

الفرع الأول: أنواع الميزانية العامة

للميزانية العامة عدة أنواع وهي على النحو التالي:

1- الموازنة التقليدية "موازنة البنود"

تعتمد الموازنة العامة على الموارد المالية البشرية المتاحة في اعتماد المصروفات دون التمحيص في الهدف من تلك المصروفات هذا بالإضافة إلى أنها تعتمد في تقدير مصروفات السنة القادمة على الإنفاق الفعلي لثلاث سنوات سابقة والجزء المنتهي من السنة التي يجري في خلالها التقدير، وهذا الأسلوب في التقدير لا يمثل الاحتياجات الفعلية والأولويات التي تسعى إليها الدولة تمثيلا صحيحا[2].

2- موازنة الأداء والبرامج:

يعرف هذا النوع من الميزانية بأنه مجموع الأهداف التي يجب على أجهزة الحكومة ووحداتها المختلفة تحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة بعد تفصيلها تبعا للبرامج والأنشطة والجهود اللازمة لذلك،على أن

[1] محمد مروان السمان، محمد ظافير محبك، مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص297.

[2] مقداد محمد، الكحلوت خالد، واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الفلسطينة في ظل المعوقات الإسرائية، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد السابع عشر، العدد، يناير 2009،ص758.

يتم تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط، ووضع المعايير التي يتم قياس الإنجاز والكفاءة على أساسها[1].

يعتبر هذا الأسلوب اتجاها متطورا في إعداد الميزانيات، وعرف بالاتجاه الإداري مما أدى إلى أن يطلق عليها"ميزانية الإدارة"، وأول ما ظهر هذا الأسلوب في قطاع الأعمال والأنشطة المنجزة للتعرف على كفاءة المستويات الإدارية التنفيذية[2].

3- ميزانية التخطيط والبرامج

هي من أحدث صور الميزانية العامة للدولة، وأول ما استخدمت في أمريكا عام 1968م، ثم انتقلت إلى فرنسا وبريطانيا وباقي الدول الأوروبية، وتجمع بين التخطيط والبرمجة، بحيث تساعد عملية التخطيط على التنبؤ بالأهداف والطرق البديلة لتقييمها، وتساعد البرمجة في الاختيار بين البدائل في شكل برنامج إنفاق قابل للتنفيذ[3].

وهماك سببان جوهريان يحددان الفلسفة الرئيسية التي تبنى عليها فكرة ميزانية التخطيط والبرمجة، الأول هو ندرة الموارد المتاحة أمام الحكومة في مواجهة الطلب عليها لإشباع الحاجات المختلفة، وأما الثاني فهو ضرورة أن تعمل الحكومة على الاختيار الرشيد بين البدائل تحقيقا للمصلحة العامة[4].

4- الميزانية الصفرية

يقتضي هذا النوع من الميزانية تحليل أهداف الأنشطة المنوي القيام بها وتقييمها، في سنة الميزانية، وبيان أولويات تنفيذها، وتعمل الميزانية الصفرية على مبدأ مشاركة كافة كافة الإدارات الحكومية المختلفة لتحليل أنشطتها ووصفها، وتحمل مسؤلياتها وتحديد الأولويات تحقيقا لأداء أفضل، فالميزانية الصفرية تركز على المبادرة والإبداع في رسم السياسات العامة في تحديد تكاليف كل نشاط وتقدير الإيرادات المتوقعة منه، لإتاحة فرصة الاختبار الأفضل من بين البدائل المقترحة، كما تتميز الميزانية الصفرية بانعدام الروتين وعدم تكرار الأنشطة سابقة[5].

---

[1] الجمال محمد رشيد، الدميري علاء الدين، دراسات في المحاسبة الحكومية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 6.

[2] مقداد محمد، الكحلوت خالد، مرجع سابق، ص759.

[3] اليحي حسين، خربوش حسن، المالية العامة، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2007، ص 173.

[4] إلهامي محمد عادل، السقا السيد أحمد، المحاسبة الحكومية والمحاسبة الاقتصادية، القومية، المكتبة العصرية، المنصورة، 2007، ص73.

[5] عبد الجليل توفيق، البدور خالد، المحاسبة الحكومية، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2009،ص 4.

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة في الجزائر:

1-مبدأ السنوية:

يظهر لنا مبدأ السنوية من خلال تعريف الميزانية العامة للدولة في الجزائر، فالميزانية هي التي تقدر للسنة المالية والبيان الذي ترخص وتقدر الإيرادات والنفقات السنوية للدولة، ومنه نلاحظ أن التحديد الدوري لترخيص الموازنة يتوافق مع السنة، فالنفقات المرخص بها في قانون المالية لا تكون صالحة إلا لسنة واحدة، فالسنة المالية في الجزائر تبدأ في الفاتح جانفي من كل سنة وتنتهي في 12/31 من كل سنة، وفيما يخص الإيرادات العامة فتجد قاعدة السنوية تطبيقا دقيقا فيكون الترخيص بتحصيل الضرائب والرسوم سنويا، أما فيما يخص النفقات العامة يجب أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا يمكن تحويل الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة للسنة المالية التالية[1].

2-مبدأ الشمولية

للتعرف على هذا المبدأ نجد أن هناك اتجاهين، الاتجاه الأول: ويقول أن الميزانية لا بد وأن تتضمن بيان بكافة النفقات العامة، والمصروفات العامة من ناحية، وبيان بكافة الإيرادات العامة من ناحية أخرى، على أن تكون هذه البيانات تفصيلية، أما الاتجاه الآخر، فيبدو أكثر مرونة ويرى أنصاره أن الشمولية تفترض ضرورة إبراز كافة العمليات المالية، إيرادات أو نفقات، في وثيقة الميزانية دون الإصرار على التفصيل الذي يسعى إلى تحديد كافة بنود النفقات والإيرادات كما هو الحال بالنسبة للاتجاه الأول، ويبرز أنصار هذا الاتجاه قولهم بحجة أن التفصيل سوف يؤدي إلى جمود في الحركة العامة وذلك على اختلاف ما يؤدي إليه اقتراحهم الذي لا يفرض التزاما محددا بتقديرات أو تحديدات محددة الظروف حال وقوعها لتقدير القائمين على تنفيذ العمليات المالية، وبرغم أهمية ما يرمي إليه هذا الاتجاه إلا أن العمل به لم يزل محدودا ولم يطبق إلا عدد محدود من الدول[2].

3-مبدأ الوحدة

يعني وضع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة بهذا يمكن تفسير على أساس

زاوية مادية: وتعني أن جميع العمليات المالية للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة البرلمان.

---

[1]جمال لعمارة، أساسيات الميزانية العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 88.

[2]عبد المعطي عساف، علي العربي، إدارة المالية العامة،مرجع سابق، ص116.

زاوية شكلية: خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية ومن هنا تظهر أهمية مبدأ الوحدة من حيث الرقابة البرلمانية.

واحترام مبدأ الوحدة من الزاوية المادية يعني عدم القدرة على إخفاء العجز بطريقة تقديم الميزانية المتوازنة في الشكل العادي ثم تقدم موازنة أو مجموعة موازنات تكميلية غير متوازنة تماما.

ومن ناحية أخرى يمنع مبدأ الوحدة من الزاوية الشكلية يسمح للبرلمان بإعطاء الرأي حول أولوية النفقات.

ومن القاعدة العامة أن يتم تسجيل النفقات في ميزانيات خاصة متوازنة وتمويلها بطرق خاصة كفرض الضرائب الإضافية أو لإحداث تغيرات نقدية[1].

المبحث الثالث: إعداد وتنفيذ الميزانية العامة

تشمل دور الموازنة العامة المراحل الفنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها موازنة الدولة تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي يعني أن دورة الموازنة العامة عبارة عن عملية مستمرة يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل والحاضر على مدار السنة المالية، وكذلك إن دورة الموازنة إلى جانب اتصافها بخاصية الاستمرار والتدخل تتصف أيضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا وتتكرر عاما بعد عام، لكل منها خصائصه ومشاكلها ومتطلباتها، ولذا كان من الممكن تقسيم دورة الميزانية إلى أربعة مراحل وهي التحضير، الإعداد، التنفيذ والرقابة.

المطلب الأول: مرحلة إعداد الميزانية العامة

يعتبر إعداد الميزانية العامة إحدى مسؤوليات السلطة التنفيذية، فالحكومة هي المكلفة بإجراء الدراسات المتعلقة بتحديد الوسائل المثلى لإشباع الحاجات العامة وتحضير الميزانيات على ضوئها،

1. السلطة المختصة بإعداد الميزانية العامة

جرت التقاليد في معظم الدول على أن يعهد بإعداد الموازنة العامة إلى السلطة التنفيذية، وذلك يعوذ إلى عدة أسباب يمكن إجمالها في[1]:

[1] محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 93.

-إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن إدارة أجهزة ومؤسسات الحكومة وهي أعلم بحاجة الإنفاق العام.

-إن السلطة التنفيذية لما لها من دراية وإلمام بمقدرة البلاد المالية والاقتصادية بفضل ممارسة لجهزتها العامة في هذا الميدان، هي أولى بتقدير حاجات نفقاتها العامة وتقدير مواردها.

-إن السلطة التنفيذية مسؤولة عن وضع وتنفيذ برامج أخرى ترتبط بالميزانية وبسياستها المالية والنقدية والاستثمارات والتجارة الخارجية وغيرها مما يتطلب تنسيق وظائف هذه السياسات وسياسة الميزانية العامة.

-إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن رسم السياسات المالية وإدارة شؤون مالية الدولة، وهي بذلك صاحبة الحق الأول في رسم سياستها المالية السنوية في إطار الميزانية العامة.

-إن السلطة التنفيذية أقل تأثرا بآراء الناخبين ورغباتهم من السلطة التشريعية، وأكثر قدرة على توزيع النفقات العامة توزيعا جغرافيا واقتصاديا بصورة تحقق العدالة الاجتماعية في توزيع المداخيل والمنافع.

2. الإجراءات الفنية لإعداد الميزانية العامة

لكي تأتي الميزانية العامة معبرة بصدق عن مجمل نشاطات لدولة من سياسية واقتصادية واجتماعية، وجب إشراك كل أصحاب المسؤولية في عملية تحضيرها، وهذا ما تحاول تطبيقه معظم البلدان، إذ تبدأ عملية تحضير الميزانية في الوحدات التابعة لكل إدارة من هذه الوحدات إلى الإدارة المركزية، فالوزير المختص، فوزير المالية، فمجلس الوزراء، وعلى هذا الأساس فإن عملية التحضير تجتاز من بدئها حتى تاريخ إحالة مشروع الميزانية على البرلمان أربع مراحل، هي كالتالي[2]:

- تحديد الأهداف العامة

تتحدد هذه الأهداف في القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في جلساته العادية والاستثنائية المخصصة لمعالجة مواضيع معينة، ورسم السياسة المالية للدولة ووسائل تحقيقها، والأصول والاتجاهات المالية الواجب مراعاتها.

- إعداد الإطار العام لمشروع الميزانية

[1]يحي قاسم علي سهل، السهل في المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الطبعة الأولى، دار الشوكاني للطباعة والنشر، عمان، 2000، ص 149-150.

[2]فوزت فرحات، المالية العامة،، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني،مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص 117-120.

على ضوء قرارات مجلس الوزراء وما تحدده من السياسة المالية الواجب إتباعها، تبدأ وزارة المالية بوضع الإطار العام لمشروع الميزانية للسنة المالية المقبلة، مركزة في الوقت نفسه على الأولويات، والخدمات العامة التي تنوي تقديمها، وحجم القروض عند اللجوء إلى الإيرادات الاستثنائية لتغطية نفقات المشاريع الأساسية وضغط النفقات والتوسع في بعضها الآخر.

- تحضير مشروع الميزانية لدى الوزارات

ففي الأشهر الأولى من السنة المالية يبدأ تحضير مشروع الميزانية لدى الوزارات، فتقوم كل وحدة إدارية في الوزارة واستنادا إلى نفقاتها في العام السابق بإعداد جدول نفقاتها ونفقات المصالح التابعة لها للسنة المقبلة على ضوء السياسة المالية العامة المحددة كالأخذ بعين الاعتبار مثلا حالة الخزينة، الخطة الاقتصادية والإنمائية، ... إلخ، وبعد أن ترفق هذه الجداول بالمستندات والوثائق اللازمة تودع لدى مصالح الوزير المختص، حيث يتم توحيدها وعرضها على الوزير.

وبعد أن يدرس كل وزير ميزانية وزارته، وهذا طبقا لمتطلبات سياسته المقبلة، يمكنه إعادة النظر فيها لجهة الزيادة أو النقصان، أو تفضيل مشروع على آخر أو تعديلها، ثم يرسلها ضمن المهلة القانونية إلى إدارة الميزانية، في وزارة المالية مرفقة بالمستندات والإيضاحات التي تبرر الاعتمادات المطلوبة، والفروق الحاصلة بينها وبين الميزانية الجارية، والأسباب الموجبة لها.

- عرض مشروع الميزانية على مجلس الوزراء

تلعب وزارة المالية دورا هاما فهي تحضر الميزانية مما يعطي لوزير المالية سلطة واسعة بالنسبة لغيره من الوزراء ويتجلى هذا الأمر ضمن الإطار القانوني الذي خول وزير المالية القيام بالمهام التالية:

-يقوم باعداد نفقات وزارته، شأنه في ذلك شأن الوزارات الأخرى، ثم يودعها لاحقا في إدارة الميزانية،

-يختص بتحضير تقديرات الإيرادات العائدة للسنة التالية، وهو الأمر الذي يميزه عن سائر زملائه الذين يكتفون بتقدير النفقات فقط.

-يجمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة إليه من مختلف الوزارات مضيفا إليها مشروع نفقات وزارته.

-يتحمل وحدة مسؤولية تأمين التعادل بين إيرادات الميزانيات ونفقاتها، لذلك فإنه يكون حريصا على دراسة وتدقيق جميع طلبات الاعتمادات المالية والأسباب الموجبة لها والمستندات والوثائق التي تبررها مع إضراره في غالب الأحيان إلى مناقشة الإدارات المختصة في صحة بعض النفقات وضروريتها.

- وأخيرا يعد مشروع الميزانية في صيغته النهائية ويعرضه على مجلس الوزراء تمهيدا لإحالته على السلطة التشريعية، ويرافق في ذلك خطاب الميزانية أو التقرير التفسيري.

3. كيفية تقدير النفقات والإيرادات

تحتل عملية تقدير الإيرادات والنفقات أهمية خاصة في مسألة الميزانية، إذ يرتكز عليها إمكانية تحقيق تعادل الميزانية وحسن تنفيذها، ومن ثم تحقيق الدقة والوضوح الذين يجب أن تتصف بهما هذه التقديرات، وإلا فقدت الميزانية غايتها وأهدافها وتحولت إلى مجرد أرقام حسابية عشوائية، وإن كان من الصعوبة بما كان الوصول إلى أقرب التقديرات نظرا للعوامل التي تؤثر في الإيرادات والنفقات والتي لا يمكن معرفتها مسبقا، لذا لجأت بعض الدول إلى أساليب مختلفة للتقدير بعيدة عن المغالاة وقريبة كل القرب من واقع التقدير.

- **تقدير الإيرادات**

تتوقف عملية احترام التوازن المالي للدولة على صحة تقدير الإيرادات وقربها قدر الإمكان من الواقع، ويلعب وزير المالية دور أساسيا في هذا المجال، إذ يرتكز على جميع المعلومات التي تصله من زملائه الوزراء ليحدد بمفرده هذه التقديرات، وإذا كانت تقديرات الإيرادات لا تثير مشاكل تذكر، كحاصلات أملاك الدولة، والديون الواجبة للدولة وأرباح الدولة من الشركات التي تمتلكها وماشابه ذلك من الإيرادات التي يمكن معرفتها مسبقا، وبالتالي، يسهل تقديرها بأقرب ما يمكن من الواقع الفعلي.

بينما تقديرات الإيرادات المتقلبة (المتغيرة) حملت كثير من الصعاب نظرا لتبدلها وعدم القدرة على التنبؤ بما ستكون عليه في المستقبل، بسبب ارتباطها بمستوى الأوضاع الاقتصادية، كإيرادات الأرباح الصناعية والتجارية، والرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم غير المباشرة المرتبطة بمستوى استهلاك المواطنين وقدرتهم الشرائية، ولما لمان كان من المتعذر الوصول إلى تقدير دقيق، كان لا بد من اعتماد الطرق الكفيلة التي تقرب من الحقيقة بقدر الإمكان، وقد تعارف مفكري المالية العامة على ثلاث طرق يمكن اللجوء إليها في تقدير الإيرادات، وهي:

- طريقة التقدير القياسي

يتوجب بموجب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات للسنة المقبلة قياسا على النتائج الفعلية التي تم تحقيقها في السنة قبل الأخيرة، أي في السنة السابقة للسنة التي يتم التقدير فيها، وتتطلب هذه الطريقة لتأتي قريبة من الواقع الأخذ بعين الاعتبار ببعض التعديلات المعتمدة، من فرض ضرائب جديدة، أو تغيير قيمتها، أو إلغائها، أو اعفاء جزء منها، ...إلخ.

- طريقة التقدير الوسطى

تقضي هذه الطريقة عند تقدير الإيرادات السنة المقبلة، باعتماد المعدل الوسطي للزيادات التي تتم تحقيقها فعليا بعد تحصيل إيرادات عدد من السنوات، يتراوح بين الثلاث وخمس سنوات السابقة للسنة الأخيرة التي تم إنجاز حسابها النهائي، ومن ثم يضاف متوسط الزيادة هذا إلى الإيرادات الفعلية التي تم تحصيلها فعليا في تلك السنة الأخيرة، وبذلك يتحدد حجم الإيرادات العامة المرتقب تحقيقها في السنة المقبلة.

- **طريقة التقدير المباشر**

إن طريقة التقدير المباشر هي أحدث طرق التقدير للإيرادات العامة، فهي لا تعتمد على قاعة أو أسس معينة، بل يترك للجهة المختصة الحرية في تقديرها ولكن على ضوء ما ترتقب أن تكون عليه هذه الإيرادات في المستقبل، أي على ضوء الظروف المختلفة لا سيما الاقتصادية منها، لذلك فإن هذا الأسلوب يأخذ بالحسبان جميع العوامل التي يمكن أن تؤثر مستقبلا على حجم الإيرادات بالزيادة أو بالنقصان.

- **تقدير النفقات**

لقد جرت العادة عند إعداد الميزانية، أن يتم تقدير قيمة الاعتمادات المرصودة في الميزانية بعد التأكد من ضرورة ومن حاجة الوحدات الإدارية للدولة إليها، إذ تتمكن من القيام بمهامها خلال السنة المقبلة، إذ أن تقدير قيمة هذه الاعتماد الإنفاقية يتم على أساس أوجه إنفاقها وضم إطار الفصل أو البند وفقا للأصول التي يتم على أساسها التصويت على الميزانية.

أما في يتعلق بأساليب تقدير النفقات، فليس هناك من أساليب معينة، بل أن القاعدة المعتمدة بشكل عام وفي معظم الدول هي أسلوب التقدير المباشر من قبل المسئولين المعنيين بعملية التقدير انطلاقا من خبرتهم، واستنادا إلى أرقام النفقات الفعلية التي نفذت بموجب ميزانيات السنوات السابقة وإلى التغيرات التي يمكن أن تطرأ على مستوى

الأسعار والأجور، ومع ذلك فهناك نوعين من النفقات حيث تختلف عناصر أسلوب التقدير المباشر لكل منهما وهما النفقات الثابتة والنفقات المتقلبة[1].

- **أسلوب تقدير النفقات الثابتة**

إن النفقات الثابتة تدخل ضمن نفقات الرواتب والأجور والديون التي ينبغي على الدولة تسديدها خلال سنة الميزانية، إن تقدير هذا النوع من النفقات يتم استناد إلى أرقام نفقات ميزانيات السنوات السابقة، مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات التي يمكن أن تطرأ خلال السنة المقبلة، كإضافة الأعباء المترتبة على زيادة الرواتب والأجور، أو الأعباء الناجمة عن ترقية الموظفين المستحقين للترقية انطلاقا من طبيعة هذه النفقات الثابتة وذات الصفة المتكررة سنويا، حيث أن عملية تقديرها تعتبر أمر سهلا مما لو كانت تتعلق بتقدير النفقات المتقلبة، كما أن الأرقام التقديرية للاعتمادات يمكن أن تتطابق مع الأرقام الفعلية للنفقات.

- أسلوب تقدير النفقات المتقلبة

إن النفقات المتقلبة يمكن أن تنقسم إلى نوعين من النفقات، النوع الأول الذي يتصف بصفة التكرار السنوي ويدخل ضمن إطار الاحتياجات الإنفاقية للإدارات الدولة لكي تتمكن من القيام بمهامها، كنفقات اللوازم الإدارية ، والإنارة، والهاتف والوقود وغيرها. ويتم تقدير هذا النوع من النفقات استنادا إلى النفقات الفعلية التي حصلت في السنة السابقة وإلى سير الإنفاق في السنة الحالية وإلى المستجدات المرتقب حدوثها خلال السنة القادمة.

أما النوع الثاني من النفقات المتقلبة التي لا تكرر سنويا، فهو النوع الذي ينتهي الإنفاق منه بمجرد تنفيذ الغرض الذي تم من أجله رصد الاعتمادات الإنفاقية، كالنفقات التي تخصص لبناء مدرسة أو تجهيز مستشفى أو شراء معدات أو آلات، إن تقدير هذا النوع من النفقات المتقلبة يتم على أساس الدراسات التي يضعها أصحاب الاختصاص وعلى ضوء الأسعار في السوق أو المحتملة في السنة القادمة.

[1] مهدي محفوظ، مرجع سابق، ص 105 106.

المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة قانون تلزم الحكومة بتنفيذه إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة والسبب الرئيسي في ذلك أن الميزانية العامة تمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل الوطني الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدول المختلفة على ضرورة اعتماد السلطة الممثلة للشعب، أي السلطة التشريعية، لمشروع الميزانية حتى يصبح قابلا للتنفيذ[1].

1- السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة

السلطة المختصة باعتماد وإقرار الميزانية العامة هي السلطة التشريعية، وهذا الاعتماد يعتبر شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، وقد نشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية وإقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب، يعد قليل الأهمية إذا لم يعترف للسلطة التشريعية بحق آخر مقابل له هو الحق في الموافقة على النفقات، إذ لا فائدة ترجى من مراقبة الإيرادات طالما أن الحكومة ستستأثر بسلطة إنفاقها كيفما يحلو لها[2].

2- إجراء اعتماد الميزانية

يخضع اعتماد الميزانية عادة لعدة إجراءات تبدأ بقيام الحكومة ممثلة في وزير ماليتها بغرض مشروع الميزانية على اللجنة المالية في البرلمان، وبعدها يعرض مشروع الميزانية بكامله على البرلمان للاقتراع عليه بالموافقة أو الرفض.

- دراسة موضوع الميزانية في اللجنة المالية

تلجأ معظم المجالس النيابية إلى إنشاء هيئات خاصة من بين أعضائها يطلق عليها في بعض الأحيان لحنة الميزانية أو اللجنة المالية أو لجنة المالية والميزانية، وتكون مهمتها الأولى دراسة مشروع الميزانية وإبداء جميع ملاحظاتها علية على أن يتبع ذلك عرض هذا المشروع مع جميع الملاحظات المثارة حوله على الهيئة العامة للمجلس[3].

وانطلاقا من مواضيع اختصاصها تعتبر اللجنة المالية من أهم البرلمانية، فعن طريق دراستها للمشاريع المالية ولمشروع الميزانية وإدخالها التعديلات التي تراها مناسبة عليها، تكون قد أسهمت بتحديد الأسس العريضة لسياسة

---

[1] محمود عبد الفضيل ومحمد رضا العدل،مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص126.

[2] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، مرجع سابق، ص 325.

[3] فوزت فرحات، المالية العامة، مرجع سابق، ص 157.

الحكومة في مختلف الميادين، كما تكون قد أنارت سبيل المجلس الذي تتفرع منه، غير التقارير التي ترفعها إليه، وسهلت علي فكرة تكوين فكرة واضحة عما هو معروض أمامه من مشاريع لإقرارها، ولهذا فإن ما من مجلس تشريعي إلا ويحتفظ للجنة المالية والميزانية بهذا الدور الأساسي والهام.

ولتسهيل دراستها لمشروع الميزانية العامة يحق لهذه اللجنة أن تطلب من وزير المالية كل البيانات والوثائق والشروع المتعلقة باعتمادات الميزانية المقترحة، ولها أيضا أن تطلب من وزير المالية ومن كل وزير صاحب علاقة باعتمادات الميزانية أن يحضر جلساتها ويشارك في المناقشة الخاصة بميزانيات وزارتهم لتبرير الاعتمادات المطلوبة.

خلال دراستها لمشروع الميزانية تتصرف اللجنة المالية للتدقيق في كل اعتماد من اعتمادات الميزانية،

وفي البيانات والوثائق والمستندات المتعلقة به، وعلى ضوء هذه الدراسة يكون من حق اللجنة أن تدخل التعديلات التي أتراها مناسبة، وبعد الانتهاء من دراسة الميزانية، تضع اللجنة تقرير يتضمن التعديلات التي أقرتها وتقترح إدخالها على مشروع الميزانية، إلى مكتب رئيس البرلمان الذي يبادر إلى طبعه وتوزيعه على النواب لتمكينهم من الاطلاع عليه ومناقشة مشروع الميزانية على أساسه[1].

- **مناقشة الميزانية العامة في المجلس النيابي**

يفتح المناقش عادة وزير المالية بخطاب حول الميزانية العامة يوضح فيه السياسة المالية للحكومة والأسباب التي حملتها على وضع مشروع الميزانية في الشكل المعروض، ثم يليه بعد ذلك المقرر العام للجنة المالية والميزانية أو رئيسها فيعرض في خطاب اللمسات الرئيسية التي تتميز بها الميزانية المطروحة للنقاش، ويعلل أسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة، ثم يشرع النواب في المناقشة العامة، حيث يناقشون في كلامهم مختلف القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

وبعد انتهاء المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت، فإن نال الأكثرية اعتبر مقبولا بصورة مبدئية وأمكن بالتالي الانصراف إلى مناقشته بصورة تفصيلية، وهكذا يبدأ بدراسة موضوع النفقات العامة لكل وزارة على حدا، ولعدها دراسة النفقات مقترعا عليها فصلا فصلا أو بندا، حسب النصوص الدستورية الخاصة بكل بلد، ثم ينتقل المجلس بعدها إلى الإيرادات العامة فيصوت عليها وفقا لنفس الأسس المتبعة

[1] مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق، ص 117 119.

في التصويت على النفقات العامة، وأخيرا دراسة مشروع الموازنة والاقتراع عليه مادة مادة، وعندما يفرغ المجلس من الاقتراع يرسل مشروع الميزانية إلى رئيس الدولة لتوقيعه ونشره بصيغة نهائية[1].

- الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في حق التصويت على الميزانية

إن ارتباط الميزانية العامة من خطة انمائية واقتصادية واجتماعية وما يتبع ذلك من السرعة في البث في هذه المشاريع دفع معظم دول العالم للحد من صلاحيات السلطة التشريعية بحق التصويت على الميزانية وقد تجلت سياسة التقييد المتبعة ضد السلطة التشريعية في الأمور التالية[2]:

- تحديد أمر مناقشة مشروع الميزانية بحيث لا يمكن أن تتعدي المهلة الممنوحة للسلطة التشريعية في معظم دول العالم الشهرين، في حين تتراوح المدة المعطاة إلى السلطة التنفيذية بين الستة والتسعة أشهر
- منع معظم دساتير العالم على السلطة التشريعية زيادة النفقات العامة أثناء مناقشة مشروع الميزانية، على أن تحفظ بحقها بتعديل أرقام الميزانية في حدود المبالغ الإجمالية الواردة في مشروع الحكومة، والسبب يعود إلى كون الميزانية تشكل بناء متكامل، بحيث تؤدي كل التعديلات المعتمدة إلى الإخلال بهذا التناسق.
- أن التصديق على الميزانية في معظم دول العالم على أساس الاعتماد الإجمالية، كأن يصوت على الميزانية بابا بابا أو فصلا فصلا
- لا يسمح للسلطة التشريعية خلال دورة الميزانية بحث أي موضوع آخر قبل مناقشة فانون الميزانية والمصادقة عليه، حرصا من يؤدي ذلك إلى تشعب المناقشات وتفرعها لأمور لا تمد بأي صلة لهذا الشروع.

[1] فوزت فرحات، المالية العامة، ص 160 161.
[2] عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، ص 162 164.

المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية العامة

بالانتهاء من إعداد الميزانية واعتمادها يتبع ذلك دخولها مرحلة التنفيذ، ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة، إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها بعد اعتمادها من السلطة المختصة، ويستلزم لتنفيذ الميزانية العامة إجراء ثلاثة أنواع من العمليات المالية، الأولى خاصة بالنفقات والثانية تتعلق بالإيرادات، والثالثة تتصل بعمليات الخزينة كحلقة اتصال بين التحصيل والصرف.

1- عمليات النفقات العامة

لا يعني إقرار السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات العامة الواردة بالميزانية العامة التزام الحكومة بإنفاق كافة المبالغ هذه الاعتمادات، ولكنه يعني الترخيص لها لأن تقوم بالإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على الأوجه والتقسيمات المعتمدة من أجلها وعدم تجاوزها لهذه الحدود.

وفي هذا الصدد فإننا نجد مجموعة من الإجراءات التي تتمثل في مجموعة من الخطوات تمر بها عملية النفقة أو الصرف، حيث تستهدف هذه الخطوات الحفاظ على أموال الدولة ومنع أي إساءة في استخدامها[1].

حيث يمر تنفيذ النفقات العمومية في الحالات العامة بأربع مراحل متتالية، هي[2]:

الالتزام، والتصفية، والأمر بالدفع والدفع فتطبيقا لمبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، فإن المراحل الثلاثة الأولى التي يمكن أن توصف مجتمعه بالمراحل الإدارية وهي من صلاحيات الآمرين بالصرف، أما المرحلة الرابعة التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبيين العموميين.

- **الالتزام بالنفقة**

إن من شروط تمكين إيرادات الدولة من تنفيذ سياستها الإنفاقية، وجود رابطة قانونية بين الدولة ودائنيها من خلال الالتزام بالنفقة الذي يعتبر العملية الإدارية الأولى التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال تنفيذ النفقات، ويعرف الإلتزام بالنفقة عادة بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشأ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها إلتزاما.

[1] عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، ص 304 .
[2] مسعي محمد، المحاسبة المالية، ص77 84.

- **التصفية**

لا تصبح النفقة الملتزم بها فعلية إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية، وعليه فإن موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة والتصفية تعتبر تطبيقا لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي قاعدة أداء الخدمة" أو قاعدة الحق المكتسب" أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها(الهيئات العمومية لا تدفع مسبقا)، باستثناء حالات قليلة جدا ومقررة قانونا مثل التسبيقات عل النفقات العمومية.

- **الأمر بالدفع**

وهو عبارة عن قرار صادر من الجهة الإدارية المختصة، يتضمن أمرا بدفع نفقة التي التزمت بها الهيئة العمومية إلى المحاسب العمومي المخصص بدفع النفقة المصفاة، فالتصفية وإن كانت تقر حق الدائن في إستفاء دينه إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة.

- **الدفع**

ويقصد به الدفع الفعلي للمبلغ الصادر عن الأمر بالدفع إلى صاحب الحق أي دائن، فالدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، وهو مرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية.

2- عمليات الإيرادات

إن عملية التنفيذ المتعلقة بتحصيل الإيرادات العامة تختلف عن تلك المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية فإذا كانت الإجازة البرلمانية لا تعني إلزام الحكومة على إنفاق الاعتمادات المرصودة في الميزانية فإنها فيما يتعلق بالإيرادات توجب على الحكومة تحصيل تلك الإيرادات وفقا لمضمون الإجازة والقوانين الضريبة المعمول بها.

ويحتمل تنفيذ الإيرادات العامة عادة على نوعين من الإيرادات النوع الأول عمليات إدارية(التقريرية) تتولى مهام التحقق والتفتيش الخاضعة للضرائب وإحصائها، وتحديد معدلاتها وطرحها على المكلفين بموجب جداول تكليف أو أوامر القبض بالضرائب المتوجبة ووضعها نوضع التنفيذ.

النوع الثاني عمليات تنفيذية (محاسبية) تهتم بتحصيل الضرائب والرسوم وتقييد قيمتها في سجل الإيرادات،

وعليه يكون الأشخاص الذين يقررون نشوء الحق للدولة غير الأشخاص الذين يتولون تحصيله وإدخاله إلى خزينة الدولة وهذا عملا بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية (التقريرية) والمحاسبية (التنفيذية).

وبسبب تعدد أنواع الإيرادات العامة من ضرائب مباشرة وغير مباشرة ورسوم، فإن أصول تنفيذها تختلف باختلاف نوع الإيراد هذا كالتالي:

- تحصيل الضرائب المباشرة

هي الضرائب التي تتناول مباشرة رأس المال بمناسبة الحصول عليه، كالضريبة على التركات والإرث، أو التي تتناول الدخل الناتج عن ممارسة مهنة أو وظيفة ما، كالضريبة على أرباح الصناعيين والتجار وأصحاب الشركات والحرفيين، أو الضريبة على الرواتب والأجور، ويتطلب تنفيذ الضرائب المباشرة قيام الأجهزة المختصة في وزارة المالية بعمليات أربعة[1]:

تحديد وعاء الضريبة، تصفيتها، إصدار جداول تحقيقها، جبايتها. وتتمثل العمليات الثلاث مرحلة تحقيق الضريبة، وتتولى تنفيذها مفتشية الضرائب التي تقوم بتنظيم جداول التكليف، أما المرحلة الرابعة فهي مرحلة تنفيذية حيث تحصل بموجبها الضرائب من طرف مصلحة الخزينة العامة أو دوائر التحصيل والجباية التي تقوم بقبض الأموال المبينة في جداول التكليف.

- **تحصيل الضرائب غير المباشرة**

إن الضرائب غير المباشرة لا تترتب على المكلف إلا بمناسبة حصوله على خدمة معينة من الدولة أو بمناسبة إنفاقه بعض النفقات، كالرسوم الجمركية، والرسم على القيمة المضافة وغيرها، وفي حالة الضرائب غير المباشرة لا يمكن تنظيم جداول تكليف من نفس نوع الضرائب المباشرة لأن الدوائر المالية لا يمكنها أن تعرف سلفا اسم الشخص الذي سيقوم بالعمل، على مقدار الضريبة التي ستفرض عليه، لأن ذلك يتوقف على الحادثة المنشأة للضريبة، مما يجعل تنفيذ الضرائب غير المباشرة يختلف باختلاف أنواع الضرائب، وهذا يعني أنه ليس هناك أي قاعدة عامة تطبق على جميع الضرائب غير المباشرة والرسوم، فلكل منها أصول خاصة تنفق مع نوعها ومكانها[2].

[1] السيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة،1975، ص 513.
[2] لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص153.

3- عمليات الخزينة العامة

ليست الخزينة العامة مكانا ماديا، تتجمع فيه الإيرادات العامة، وتصرف منه النفقات العامة، بل هي قيود محاسبية وحسابات، تسجل فيها الإيرادات العامة المحصلة لحساب الدولة، وتسحب منها النفقات العامة التي تلتزم الدولة بدفعها، فالخزينة العامة للدولة هي حلقة الاتصال بين تحصيل الموارد وصرفها، حيث يتجمع فيها مختلف أنواع الإيرادات ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع سائر النفقات وفي الواقع فإن مهمة الخزينة العامة تعتبر ذات شقين، تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات باسم الدولة من جهة، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف والعمل على أن تكون بها المبالغ اللازمة لأوامر الصرف في حينها من جهة أخرى.

والخزينة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة إلى دفع نفقات قبل جباية مايقابلها من الإيرادات وحين إذ تلجأ إلى ما يسمى بعمليات الخزينة للحصول على الأموال اللازمة لذلك[1]، وأهم تلك العمليات:

-الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزي أو من غيره من البنوك.

-إصدار أذونات على الخزينة قصيرة الأجل لمدة لا تتجاوز السنة في أبعد تقدير.

-اللجوء إلى المال الاحتياطي، الذي يتكون من فائض الإيرادات العامة، التي تم تحصيلها فعلا أو ينتج عن عدم صرف كامل الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة.

المطلب الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

هي المرحلة الأخيرة من مراحل دورة الميزانية العامة، وتتلخص الفوائد المرجوة من وراء هذه الرقابة من التأكد من حسن إدارة الأموال العامة، ومن مدى تطابق تقديرات الإيرادات والنفقات العامة على ما يتحقق منها بالفعل وكذلك فإنها تسمح من الواجهة السياسية للمجالس النيابية التأكد من تقيد الحكومة خلال تنفيذ الميزانية العامة بمضمون إجازة الإنفاق والجباية التي منحت إياها بموجب قانون المالية، أما بالنسبة لأساليب الرقابة على تنفيذ الميزانية فهي كثيرة ومتنوعة، بل وتختلف أشكال كل نوع منها ونطاقها من دولة إلى أخرى واختلاف الفترة الزمنية التي تواجهها، وحتى يمكننا أن نفهم كيفية القيام بهذه الرقابة، فإننا نتعرض لما هو متعارف بشأنها من أساليب وذلك كالتالي:

[1] عادل أحمد حشيش، تاريخ الفكر الاقتصادي، مرجع سابق، ص307.

➢ **الرقابة من حيث المعيار الزمني**

تأخذ الرقابة على أساس التنفيذ الميزانية صور متعددة تختلف باختلاف توقيت المختار في ممارسة هذه الرقابة، وإبتداء من هذه الفكرة فإنه يمكن أن تكون الرقابة سابقة على التنفيذ أو لاحقة عليه بعد تمامه أو حتى أثناءه.

- **الرقابة السابقة على التنفيذ**

إن الرقابة المسبقة ترمي إلى التحقق من قانونية المعاملات الآلية إلى تنفيذ الميزانية فبل المباشرة بها، وذلك لتجنب إرتكاب المخالفات التي من شأنها أن تسيء للأموال العمومية، ويمكن أن تتولى هذا النوع من الرقابة الإدارة نفسها أو وزارة المالية من خلال جهاز المراقبة المالية على تنفيذ النفقات العامة التابعة لها[1].

- **الرقابة اللاحقة على التنفيذ**

يقصد بها الرقابة التي تحصل بعد إنتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الخاتم للدولة، وهذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقد كاما هو الحال في الرقابة السابقة على التنفيذ لكنها تمتد لتشتمل جانب الإيرادات العامة، علاوة على ذلك، للتأكد من قيا السلطة التنفيذية بتحصيل سائر المواد العامة وعلى الأخص الضرائب، وأن كل ما حصل من الإيرادات قد ورد فعلا إلى خزانة الدولة[2].

وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالا متعددة، فقد تقتصر على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات لكشف المخلفات المالية التي ارتكبت، وقد تمتد لبحث الكفاءات في استخدام الأموال العامة، لكي تتوفر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة بما يحقق الأهداف المرجوة منها، فإنه من الأفضل أن تمارس هذه الرقابة بواسطة جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، وأن تمنح هذه الجهة من السلطات والضمانات بما يجعل القائمين عليها بمنأى عن كل تعسف أو اضطهاد قد تباشره السلطة التنفيذية بالنسبة لهم.

- **الرقابة أثناء التنفيذ**

إن هذه الرقابة تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات والإيرادات العامة الواردة في ميزانية الدولة، وعادة ما

[1] مهدي محفوظ، علم المالية والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق، ص 174.

[2] زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص300.

يمارس هذا النوع من الرقابة، المجالس النيابية في الدولة ذات الأنظمة الديمقراطية، إذ أن رقابة تنفيذ الميزانية هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية بحكم كونها رقيبة على السلطة التنفيذية ومن واجباتها في هذا الشأن التأكد من مدى تقيد هذه الأخيرة بإجازة الجباية والإنفاق[1].

➢ **الرقابة من حيث الجهة أو السلطة القائمة بها**

تتنوع صورة وأشكال الرقابة هنا بحسب الجهة التي تقوم بها فيمكن لتمييز هنا بين نوعين من أنواع الرقابة، رقابة الدولة لنفسها في تنفيذ الميزانية، ومراقبة هذا التنفيذ بواسطة هيئات مستقلة ذات طابع قضائي.

- **الرقابة الإدارية**

تنصب هذه الرقابة على تنفيذ كل الإيرادات والنفقات، وتتمثل هذه الرقابة في أوضح صورها في رقابة الرؤساء من موظفي القطاع العام على مرؤوسيهم، أما ما يقوم به بعض الموظفين التابعون لوزارة المالية المنتشرون في جميع المصالح والهيئات العمومية.

إن الرقابة الإدارية لا تدعو أن تكون إلا رقابة من الإدارة على نفسها، إذ تمارس هذه الرقابة من قبل الإدارة على نفسها عبر التسلسل الإداري فهي رقابة ذاتية أو داخلية طبقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فإنها لم تعد كافية في عصرنا الحالي للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة، وذلك بالنظر لما كشفت عنه معظم التطبيقات المالية من أن ترك الإدارة تراقب نفسها بنفسها في هذا المجال لم يعد أمرا مقبولا لكثرة ما لوحظ فيها من مظاهر التسيب، بل والانحراف المالي والتي كان مصدرها الأساسي يكمن في انعدام الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية في قيامها بتنفيذ الميزانية، وبالتالي فقد دعت الحاجة إلى ضرورة إيجاد رقابة مستقلة وغير خاضعة لها[2].

- **الرقابة المستقلة**

بالنسبة لهذه الرقابة (المستقلة أو القضائية) فإنه يعهد بها إلى جهة قضائية مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية ومستقلة عنها، حيث تختص هذه الجهة بصفة عامة بمهمة أو عدد من المهام، وذلك طبقا لقوانين الوضعية السائدة في كل دولة من الدول، فقد يعهد إلى هذه الجهة في بعض الأحيان محاكمة المسؤلين عن الأخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات المقررة قانونا بشأنها.

---

[1] نفس المرجع السابق، ص301.

[2] زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، نفس المرجع السابق، ص 301.

وقد تحدد مهماتها في اكتشاف المخلفات المالية مطالبة المسؤلين بتدارك أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر ذلك، كما قد يطلب منها وضع تقارير سنوية ترفع باسم الدولة أو المجالس النيابية أو الاثنين معا تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات، وما أمكن تلافيه منها، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل، وبصفة عامة فإن مهمة الرقابة القضائية تنحصر في رقابة التنفيذ الميزانية العامة والتأكد من أن عمليات النفقات الإيرادات قد تمت على النحو الصادر لإجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية في الدولة ومن أمثلتها هذا النوع من الرقابة مجلس الحسابات في كل من فرنسا وإيطاليا.

- **الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية**

تعتبر الرقابة يمارسها نواب الشعب الذي تتألف من مجالسهم المختلفة السلطة التشريعية في الدولة والتي تعرف أيضا بالرقابات السياسية، أكثر عمومية من سابقاتها (الإدارية والقضائية) ويرجع السبب في ذلك أن رقابة تنفيذ الميزانية هي في الأصل في اختصاص هذه السلطة، فإذا كانت المجالس النيابية هي التي تقوم باعتماد الميزانية العامة، فإنه من الطبيعي أن يمنح له حق الرقابة على تنفيذها، وهذا لغرض الوقوف على مدى التنفيذ بإجازة الجباية والإنفاق المعطاة للحكومة، وقد تكون رقابة هذه المجالس على تنفيذ الميزانية رقابة أثناء التنفيذ أو لاحقة عليه.

- **الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية**

فبالنسبة للرقابة التي السلطة التشريعية أثناء تنفيذ الميزانية، أي خلال السنة المالية الخاصة بهذا التنفيذ، فإنها تستطيع أن تحققها واحدة أو أكثر من مجموعة من الطرق، منها ما هو معروف في النظم الديمقراطية من أن المجالس النيابية، لها حق الإشراف على أعمال الحكومة في جميع المحالات، حيث يجوز لها بالاستناد على هذا الحق أن تطلب من الحكومة الإيضاحات والمعلومات التي ترغب فيها عن سير العمليات الخاصة بالنفقات و الإيرادات العامة، سواء كان ذلك بأسئلة شفوية أو خطية أو حتى الاستجوابات، وقد ينتهي الأمر بتحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المالية المتعلقة لسير وتنفيذ الميزانية.

وكذلك فإنه يمكن للجان المالية المنبثقة عن هذه المجالس أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية وقت الحاجة للاستماع إليه في مواضيع مالية عامة وخاصة، وأخيرا فإنه كثيرا ما تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية في الدولة

بطلب فتح إضافية حيث يكون عليها في كل مرة أن تبرر أسباب هذا الطلب، الأمر الذي يفسح مجال الرقابة أمام هذه المجالس للإطلاع على سير التنفيذ ومناقشة الحكومة في سياساتها المالية[1].

- **الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية**

تكون هذه الرقابة عن طريق الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية بمناقشته والمصادقة عليه ثم إصداره في شكل قانون، فالمجالس النيابية هي التي تقوم باعتماد الميزانية العامة مما يتطلب أن تعرض عليها نفس الميزانية بعد تنفيذها للتأكد من أن تطبيقها كان على النحو الذي اعتمدت عليه، إذ تقوم باطلاع على النتائج الفعلية للحساب الختامي للسنة المالية المنتهية ومدى تطبيقه مع الميزانية في الصورة التي اعتمدت بها، وهكذا يشمل اعتماد المجالس النيابية للحساب الختامي المبالغ التي أنفقت وحصلت بالفعل، فإذ بين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم باعتماد هذا الحساب أما إذا تبين لها حدوث مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الميزانية فيحق لها تحريك المسؤليات ضد الحكومة، وقد يصل الأمر إلى صحب الثقة من الحكومة بأكملها[2].

- **الرقابة من خلال تقييم الأداء**

لقد بدأ الاهتمام بتطوير مهام التدقيق والرقابة لكي تتماشى مع المهام الجديدة التي ألقيت على عاتقها، فقد اتسع نطاقها لتشمل إلى جانب الرقابة الحسابية رقابة تقييمية، تتخذ من التحليل العالمي والدراسة الفنية الفاحصة أداة لتقييم الأداء ورفع الكفاءة، وتوجيه الموارد العامة إلى أفضل استخداماتها.

إن عملية تقييم اداء الأنشطة والبرامج الحكومية ومراجعتها تمثل جوهر عملية الرقابة إلى المستوى الكلي وبصفة خاصة القطاع العام، حيث تتطلب المقارنة المنظمة للنتائج الفعلية بالأهداف وتقييم أسباب عدم تحقيقها وإعادة توزيع الموارد للاستفادة من الفرص الجديدة التي تم الكشف عنها، وأخيرا وضع الإجراءات التصحيحية موضع التنفيذ مع وضع إجراءات اللازمة لمواجهة أي تغيرات تحدث بعد ذلك.

ويمثل تقييم الأداء عنصرا هاما من عناصر العمل الإدارة اللازمة لتقييم مدى فعالية النتائج التي تحققت حيث يهتم بدراسة وفحص ما حققته الوحدة الحكومية المعنية من الأهداف التي قامت من أجلها، ويجب أن يقوم تقييم الأداء في المجال الحكومي وبصفته أيضا أداة هامة من أدواة الرقابة على أساس وضع وتحديد الأهداف النهائية

[1] عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 313.

[2] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، مرجع سابق، ص345 346.

المتوقعة للأنشطة والبرامج الحكومية، ثم يتم التقييم في ضوء هذه الأهداف بغرض بيان مدى كفاءتها وفعاليتها، ولهذا فإن عملية تقييم الأداء تهدف إلى[1].

–تحديد درجة النجاح في تحقيق أهداف برامج الخدمات عن طريق عناصر الكفاءة والفعالية في هذه البرامج وتقييم أثرها المختلفة.

–التحقق من مدى قيام المستويات الإدارية المختلفة بتنفيذ وأداء مسؤليتها وتحقيق أهدافها.

–التحقق من الأسباب التي أدت إلى عدم تحقيق الأهداف، ولاقتراح الوسائل الكفيلة بالقضاء على أسباب الانحراف عن هذه الأهداف.

–كيفية إنتاج وتوزيع الخدمات العامة وتحديد مدى مقابلتها للاحتياجات المختلفة لأفراد المجتمع بكفاءة وفعالية.

–تحقيق الرقابة الفعالة على أنشطة البرنامج المعين خلال مستويات الإدارة الحكومية، حيث يعتبر تقييم الأداء لأهم حلقات العمل الرقابي الذي يقوم على أساس المقارنة بين الأداء الفعلي والأداء المخطط باستخدام طرق مقارنة متعددة تفيد في الحكم على درجة وجودة الأداء الفعلي.

[1] عبد الفتاح محمد الصحن ، محمد السيد السرايا، الرقابة والمراجعة الداخلية، كلية التجارة جامعة الاسكندرية، بدون تاريخ، ص 344-346.

المبحث الثاني: ماهية عجز الميزانية العامة وطرق تمويلها

إن مصطلح العجز الذي يتم تناوله عادة عند الحديث عن سياسات الاقتصادية وتقييم دور الأداء الحكومي وكفاءته أكتسب أهمية كبيرة في الاقتصاديات الحديثة بسبب استخدامه في التحليل المالي كمقياس لتقييم أثر الميزانية في المتغيرات الاقتصادية الأخرى في المدى القصير، وكذلك في التعرف على طرق تمويل العجز وعلاقة ذلك بالتنمية وحشد الموارد في الدول النامية، وفي العقدين الماضيين أصبح عجز الميزانية العامة للدولة يضاهي المشاكل الاقتصادية التقليدية والتي تستحوذ الكثير من الجهد والموارد للمعالجة.

المطلب الأول: مفهوم عجز الميزانية العامة وأنواعها

لكي نلم على هذا الموضوع يجب معرفة أولا مفهوم عجز الميزانية العامة وأنواعها.

الفرع الأول: مفهوم عجز الميزانية العامة

لعجز الميزانية عدة تعاريف من بينها نذكر:

التعريف الأول: عجز الميزانية العامة للدولة هو إحدى الظواهر الأساسية للمالية العامة ويقصد بالعجز في الميزانية زيادة الإنفاق الحكومي عن الإيرادات الحكومية، عدم توازن الميزانية العامة[1].

التعريف الثاني: عجز الميزانية العامة للدولة أنه تلك الوضعية التي يكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، وهو سمة تكاد تعرفها معظم دول العالم سواء المتقدمة منها أو النامية[2].

التعريف الثالث: عجز الميزانية العامة للدولة هو عبارة عن قصور الإيرادات عن سداد النفقات المقدرة[3].

كل هذه التعاريف السابقة يتضح لنا جليا مفهوم عجز الميزانية العامة بأنه ذلك النقص في الإيرادات الحكومية عند تمويل النفقات العامة بأشكالها المتنوعة سواء كانت نفقات استثمارية أو جارية، فقصور الإيرادات

[1] عبد اللطيف ماجد، مأمون دقامسة، الدين العام الداخلي وعجز الميزانية العامة للدولة، الأردنية، مجلة آفاق اقتصادية، مجلد 22، العدد 87، الإمارات العربية، 2001، ص 52.

[2] عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية– دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2005، الجزائر، ص201.

[3] حسن راتب يوسف ريان، عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، دار النفانس، الأردن، 1999، ص 92.

المقدرة عن النفقات العامة وزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة للدولة يعبر عن عجز في الميزانية العامة للدولة.

الفرع الثاني: أنواع عجز الميزانية العامة للدولة

لعجز الميزانية العامة للدولة عدة أشكال مختلفة نذكر منها:

أولا:العجز الجاري

يعبر العجز الجاري عن صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد والذي يجب تمويله بالافتراض، ويقاس هذا النوع من العجز بالفرق الإجمالي بين مجموع أنواع الإنفاق والإيرادات العامة لكل الهيئات الحكومية مطروحا منه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من السنوات السابقة حيث يهدف هذا المقياس إلى التعرف إلى احتياجات القطاع الحكومي من الموارد التي يجب تمويلها بالإقراض[1].

ثانيا: العجز الشامل

وهو عبارة عن التعريف التقليدي أو الرائج للعجز المالي، فهو يقيس الفرق السالب بين إجمالي النفقات الحكومية متضمنة مدفوعات الفوائد وغير مشتملة على مدفوعات إهتلاك الديون الحكومية، وبين الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، وغير مشتملة على الدخل من الإقراض، فالعجز الشامل يحاول توسيع مفهوم العجز ليشمل بالإضافة إلى الجهاز الحكومي جميع الكيانات الحكومية الأخرى كالهيئات اللامركزية والمشاريع العامة للدولة، ومنه يصبح العجز مساويا للفرق بين مجموع إيرادات الحكومة والقطاع العام ومجموع نفقات الحكومة والقطاع العام، بحيث أن هذا العجز لابد من تغطية بافتراض جديد، إضافة إلى ذلك فهذا العجز يقدم صورة وافية لكل أنشطة الكيانات الحكومية، دون اقتصار على الحكومة المركزية والتي لا تشكل إلا جزءا منها، فالنظرة الشاملة للقطاع الحكومي تستدعى عدم استبعاد المؤسسات المالية الحكومية عند قياس عجز الموازنة العامة مثل الخسائر التي يتكبدها البنك المركزي لقاء وظائف التي يقوم بها، ونظرا لأن العجز المالي لهذه المؤسسات له أثار على الاقتصاد الوطني تشبه أثار العجز المالي للجهات الإدارية للدولة فمن الملح أن يؤخذ بعين الاعتبار المستلزمات المالية لهذه المؤسسات العامة عند قياس العجز الشامل في الموازنة العامة للدولة.

ثالثا: العجز الأساسي

[1]عبد الحميد عبد المطلب، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الوطني، مجموع النيل العربية، 2003، ص 77

يستند هذا النوع من العجز على استبعاد الفوائد المستحقة على الديون، فهذه الفوائد هي نتيجة لعجز سابق وليست نتيجة للنشاط المالي الحالي للدولة فهذا النوع من العجز يقدم لنا صورة واضحة لنا عن السياسات الميزانية الحالية من خلال استبعاد الفوائد، ويهدف هذا إلى التعرف على مدى التحسن أو التدهور الذي حدث على المديونية الحكومية نتيجة للسياسات الميزانية الجارية، ويقدم أيضا تقييما على مدى القدرة على تحمل العجز الحكومي، ويعرف هذا النوع من العجز بالعجز بدون فوائد لاستبعاده لجميع اعتمادات الفوائد، حيث يهدف هذا المقياس إلى التعرف على تحسين أو تدهور مديونية الحكومة نتيجة للسياسة الميزانية الجارية، ولكن ما يؤخذ على هذا المفهوم استبعاده لعنصر هام من عناصر العجز في الدول النامية وهو الفوائد المستحقة على الديون الخارجية، والتي أصبحت تشكل عبئا كبيرا على هذه الدول[1].

رابعا: العجز التشغيلي

وهو ذلك العجز الذي يمثل متطلبات الافتراض الحكومي والقطاع العام مخصوما منه الجزء الذي دفع من الفوائد من أجل تصحيح التضخم، وذلك من خلال معامل التصحيح النقدي ويحتوي سعر الفائدة المدفوع للدائنين جزءا من النقود لتعويضهم عن الخسائر الناجمة نتيجة لارتفاع الأسعار، فمعظم الدول تعاني من معدلات التضخم، لذا يشترط الدائنون ربط قيم ديونهم وفوائدها بالتغيرات في الأسعار، لأن التضخم يعمل على تخفيض القيم الحقيقية للديون القائمة، وغالبا ما لا تكون الفوائد التي تدفع في تغطية خسائر انخفاض القيمة الحقيقية للديون كافية، وفي هذه الحالات يرتفع حجم العجز إذا تم استخدام مقياس صافي احتياجات القطاع الحكومي من الموارد، لذلك يدعو بعض الماليين إلى أهمية استبعاد هذه المدفوعات والتي لها علاقة بتصحيح أثار بارتفاع الأسعار إضافة للفوائد الحقيقية من مستلزمات القطاع الحكومي من القروض.

خامسا: العجز الهيكلي

وهو مقياس يحاول أن يمحي أثر العوامل الطارئة أو المؤقتة والتي تؤثر على الموازنة العامة مثل تغيرات الأسعار وانحراف أسعار الفائدة في المدى الطويل، ويستبعد هذا المقياس مبيعات الأصول الحكومية لأنها تمثل موردا غير عادي، ويبين لنا هذا العجز عجز معدلات نمو الإيرادات الخاصة عن مسايرة معدلات نمو النفقات العامة بشكل دائم وغير مفاجئ أو مؤقت، فهو عجز دائم يستعد أثر العوامل المؤقتة أو العارضة والتي تكون مؤثرة على العجز المالي إضافة إلى التذبذبات فائدة الدخل المحلي وأسعار الفائدة، وهناك من يستعمل مصطلح عجز الطوارئ

[1] حمدي العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، الجزء الأول، الدار المصرية اللبنانية، 1992، ص142.

من أجل الدلالة على العجز الهيكلي على اعتبار أن هذا المقياس ليس مقياسا هيكليا ولكنه مقياس يحاول إزالة اثر العوامل المؤقتة والتي تؤثر على الموازنة العامة للدولة،مثل تلك الانحرافات التي تحدث في الدخل المحلي وأسعار الفائدة والأسعار، ومن جانب آخر فصفة الهيكلية لابد لها من الاستمرار الزمني.

المطلب الثاني:آثار عجز الميزانية

عندما تقع أي دولة في عجز في موازنتها العامة تقوم بتمويل هذا العجز بواسطة العديد من الطرق والوسائل، وقد يترك تمويل هذا العجز آثار متعددة وتختلف هذه الآثار باختلاف الطريقة التي يتم بها تمويل هذا العجز، حيث أنه لابد من التفرقة بين الآثار التضخمية المترتبة عن زيادة الإصدار النقدي والائتمان الممنوح للحكومة، والآثار غير التضخمية الناجمة على الاقتراض الداخلي والخارجي وسوف نتناول كل هذه الآثار فيما يلي:

أولا: الآثار الناجمة على التمويل التضخمي: يعتبر العجز المتزايد في الميزانية العامة للدولة من الأسباب الرئيسية للتضخم، حيث أنه في حالة لجوء الدولة إلى تمويل العجز عن طريق هذه الوسائل سوف تواجه آثار تضخمية حادة فعوض مواجهتها لمشكل العجز في الميزانية يظهر لها مشكل آخر لا يقل خطورة وهو التضخم،ومن أهم آثار اللجوء للتمويل التضخمي ما يلي[1]:

-فقدان النقود لأبرز خواصها والمتمثلة في خاصية مخزن للقيمة ومنه فقدان العملة قيمتها لدى الأفراد وهو ما يؤدي بهم للاحتفاظ بأموالهم بالعملات الصعبة وهو ما يؤثر سلبا على العملة الوطنية وينخفض سعر صرفها مقابل العملات الأجنبية.

-إعادة توازن الدخل بشكل عشوائي لفائدة الطبقة الغنية على حساب الطبقة المتوسطة والفقيرة وهو ما يؤدي إلى تدهور دخولهم الحقيقية بسبب الارتفاع المستمر في المستوى العام للأسعار، ما يؤثر على مستوى معيشتهم، ولكن في الجانب الآخر نجد أن أصحاب الدخول المرتفعة هم المستفيدون من هذه الحالة لأنهم في أغلب الأحيان هم الذين يمتلكون رؤوس الأموال ويحققون أرباح مرتفعة بسبب ارتفاع الأسعار.

تأثر ميزانية المدفوعات بسبب التضخم، فعندما يرتفع المستوى العام ترتفع معه التكاليف بالنسبة للقطاعات التي تعمل في التصدير فترتفع الأسعار النهائية لهذه المنتجات وتتدهور قيمتها في السوق العالمي وبالتالي تنخفض

[1]أحمد الشقر، الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص 314

حصيلة الصادرات ومن جانب آخر ترتفع حصيلة الواردات بسبب التضخم، فتصبح أسعار السلع المستوردة تنافس أسعار السلع المحلية وجراء كل هذا يولد عجز ميزانية المدفوعات.

-ارتفاع مستويات التضخم يزيد من تعقيد مشكلة عجز الميزانية العامة، وذلك جراء عدم استجابة الحصيلة الضريبة للزيادة مع ارتفاع المستوى العام للأسعار بسبب عدم مرونة الجهاز الضريبي.

-تزايد سرعة تداول النقود بشكل كبير وذلك بسبب نقص الرغبة لديهم بالاحتفاظ بالنقود.

ثانيا: الآثار الناجمة عن التمويل غير التضخمي

تختلف آثار عجز الميزانية العامة للدولة باختلاف الطريقة المتبعة لتمويل هذا العجز.

1-آثار اللجوء للاقتراض لتمويل العجز

1-1-آثار الاقتراض الداخلي

عندما تقع الدول في عجز ميزانية العامة عادة ما تلجأ لتمويل هذا العجز عن طريق اللجوء إلى المدخرات المحلية وقد يكون ذلك بسبب عدم قدرة الدولة على تنمية إيراداتها العادية خصوصا الإيرادات الضريبية، حيث تلجأ الحكومات إلى الاقتراض الداخلي وذلك عن طريق أدوات الدين العام الداخلي بحيث يتم الاقتراض من الجمهور غير المصرفي بواسطة بيع السندات الحكومية وأذونات الخزينة للأفراد والمؤسسات المالية، لذلك تعتبر هذه الطريقة من المصادر التمويلية غير التضخمية لأنها تعتمد على مدخرات حقيقية فلا يترتب عليها تغير صافي في عرض النقود لأن مصدر الأموال المفترضة عبارة عن نقود سبق إصدارها وبالتالي هذه الآلية إلى انخفاض عرض النقود، وفي الغالب ما تعتمد الدول على هذه الطريقة لتمويل عجز ميزانيتها خصوصا الدول المتقدمة، ولكن يشترط لنجاح هذه الطريقة وجود عدة شروط هامة من بينها[1]:

- أن يكون سعر صرف عملة الدولة مستقر.
- لا بد أن تكون الدولة تتمتع بثقة لدى الأفراد والمؤسسات تؤهلها للحصول على المبالغ التي تحتاجها عن طريق هذه السندات وأن تحترم آجال الاستحقاق المحددة.

[1]علي كنعان، الاقتصاد المالي، جامعة دمشق، سوريا، 2009، ص 209- 211.

- إذا ما تم استخدام هذه الوسيلة في تمويل العجز الهيكلي والمزمن وامتد لفترات طويلة بحيث يكون أثرها عكسيا أنه يتم علاج العجز بهذه الوسيلة تكون سببا أساسيا في زيادته لأن التمادي في كمية الأذونات المصدرة وارتفاع أسعار الفائدة التي تمنح لمشتريها سترفع بصورة واضحة عبء خدمة الدين العام المحلي، هو ما يزيد من الإنفاق العام الجاري وبالتالي تتوسع فجوة العجز في الميزانية العامة.
- تتسبب هذه العملية الإدخارات في سوق الأموال المخصصة للإقراض لتمويل الإنفاق الخاص، وهو م يعني انخفاض عرض الأرصدة النقدية المتاحة لتمويل الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري للقطاع الخاص ومنه ارتفاع أسعار الفائدة ومزاحمة النشاط الخاص، وتكون هذه الظاهرة بشكل كبير في الدول التي تكون فيها الموارد المالية للقطاع الخاص غير المصرفي محدودة، فتزايد الطلب على المدخرات الخاصة للإقراض يتسبب في ارتفاع أسعار الفائدة المحلية وهو ما ينعكس سلبا على استثمارات القطاع الخاص، وبالتالي تراجعها بسبب ارتفاع كلفة الاستثمار الخاص ومزاحمته من طرف القطاع الحكومي في الحصول على الأموال.
- من بين الآثار التي تنجم عن هذه الوسيلة هي الآثار الانكماشية على الاقتصاد الوطني وذلك بسبب رفع سعر الفائدة وهو ما تكلفة رأس المال الثابت عالية جدا، وهو ما يؤدي إلى خفض الميل للاستثمار، إضافة لذلك فارتفاع كلفة رأس المال الجاري يؤدي إلى اتجاه الأسعار نحو الارتفاع.

1-2-آثار الاقتراض الخارجي

عندما لا تستطيع الدولة سد العجز بالاقتراض الداخلي، تلجأ إلى ما يسمى بالاقتراض الخارجي، وذلك سواء من الأسواق الدولية أو الأسواق الإقليمية أو من مؤسسات عامة أو خاصة، وبالتالي تظهر العديد من الآثار يكون أهمها من خلال استعمال الدولة لمبالغ هذه القروض لتمويل نفقاتها المختلفة، والسبب في ذلك هو خلق الآثار التوسعية على الاقتصاد المحلي بحيث تقوم الدولة بإصدار ما يقابل ذلك بالعملة المحلية، ومع عدم كفاية الموارد الداخلية تزايد اللجوء والاعتماد على القروض الخارجية، ومع ذلك زادت آثار هذا التمويل ويمكن إبراز أهم الآثار فيما يلي:

- عندما تقوم الحكومة بإنفاق حصيلة القرض الخارجي لتمويل النفقات الاستهلاكية يؤدي دلك إلى زيادة الطلب الكلي وبالتالي ارتفاع الأسعار عند جمود الجهاز الإنتاجي.

- التزايد الكبير في أعباء خدمة الديون الخارجية سواء فيما يتعلق بالفوائد أو الأقساط خصوصا مع الاعتماد الكبير للمقرضين على تعويم أسعار الفائدة.
- يؤدي اللجوء إلى الاقتراض الخارجي إلى اقتطاع جزء كبير من حصيلة صادرات هذا البلد وذلك بسبب ارتفاع نعدل خدمة الديون.
- يؤدي تراكم أعباء الديون العامة الخارجية إلى السحب من الاحتياطات الدولية، وهو ما يؤثر على حجمها وبالتالي التأثر على استقرار الأوضاع الاقتصادية في الدولة بشكل عام.

المطلب الثالث: طرق تمويل عجز الموازنة

الفرع الأول: مصادر التمويل المحلية لعجز الموازنة

تعد القروض الداخلية من أهم مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة فتستعمل لتعبئة المدخرات وتمويل الإنفاق العام على وجه التحديد، بحيث تلجأ إليها الدولة عند عجز السياسة الضريبية عن تغطية النمو المتزايد في النفقات العامة وتعرف القروض العامة بالدين العام الداخلي، بأنها مجموعة الأموال المقترضة من قبل الحكومة وتكون الجهات المقرضة ممثلة في الجمهور والمؤسسات المالية غير المصرفية والجهاز المصرفي، ويعتبر اللجوء إلى القروض[1].

فالتمويل بالدين العام له آثار طاردة أو مزاحمة، فالأموال التي اكتتبت بها القطاع الخاص والأفراد كان بالإمكان توجيهها نحو الاستثمار أو بناء المنازل أو زيادة الاستهلاك الذي من شأنه حفز الإنتاج، وهكذا فإن جزءا لا يستهان به من السيولة الخاصة قد تم امتصاصها في القنوات الحكومية مما قد يكون له آثار انكماشية، ولتشجيع الاكتتاب العام في الدين العام، والذي يحوي جزء منه التعويض عن ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض القدرة الشرائية للنقود، فإن السلطات العامة قد تلجأ إلى رفع أسعار الفائدة والنتائج المحتملة لدلك هي انخفاض الاستثمار الخاص وارتفاع معدلات التضخم من جديد[2].

في ضوء تزايد أهمية التمويل بالدين من قبل الحكومات في مختلف الدول، فقد اختلف الفقه المالي بشأن تحديد من يتحمل عبء الدين الحكومي وآثاره المختلفة، فيرى أصحاب التقليدية أن القرض باعتباره تضحية

[1] زغلول رزق،اتجاهات الدين العام المحلي في مصر وكيفية إداراته، مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد 13، جامعة القاهرة، 2002، ص6.

[2] عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والإنفاق العام–دراسة لعجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص 157.

مؤقتة من جانب المقرضين لبعض مدخراتهم مقابل ما يحصلون عليه من فوائد ومزايا أخرى ولا يلقي العبء على الجيل الحاضر، إنما يمتد إلى أثره إلى الأجيال القادمة، فالمكلفين وحدهم هم الذين يتحملون في النهاية هذا العبء، ولذا فإنهم يعتبرون القرض"سحب من الإيرادات العامة المستقبلية".

ويخلص التقليديون إلى أن يعفي الجيل الحاضر للاكتتاب من عبء النفقات العامة التي يقوم بها، ويلقي في ذات الوقت هذا العبء على الأجيال القادمة، وقد بني الفكر التقليدي نظريته على الأساس أن القرض مورد غير عادي لا يتم اللجوء إليه إلا لتغطية نفقات غير عادية.

أما أصحاب النظرية الحديثة، فيرون أن عبء الدين يتحمله فقط المقرضون دون الأجيال المقبلة، غافلين أن أصل القرض وفوائده ومزاياه تتحمله الأجيال القادمة الممثلة في المكلفين بدفع الضرائب فالعبء يحدد حسبهم على أنه النقص الحاصل في الاستهلاك الناجم عن القرض العمومي، وبالتالي فإن الجيل الذي يقترض هو الذي يتحمل كليا انخفاض الاستهلاك[1].

الفرع الثاني: الإصدار النقدي الجديد كأداة للتمويل

يعتبر الإصدار النقدي الجديد كأسلوب لتمويل عجز الميزانية العامة للدولة وذلك عن طريق خلق كمية إضافية من النقود بدون تغطية، فهذه السياسة التي تعد تمويل العجز أو تمويل تضخميا هي زيادة تستهدف بها الدولة تمويل الزيادة في الإنفاق الحكومي، لأنه يترتب على إصدار النقود الجديدة ، غير المغطاة ارتفاعا في الأسعار وهذه الضغوط تتفاوت قوتها على حسب مرونة الجهاز الإنتاجي، ونظرا لما لهذه الطريقة من آثار سلبية على الاقتصاد فإن الدولة نادرا ما تلجأ إليها في عملية تمويل العجز الميزانية العامة، وتستند في القيام بالإصدار النقدي الجديد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيهه وتقوم بتحديد القواعد التي يسير بمقتضاها وتحديد كمية الإصدار.

وقد ثار الخلاف في الفقه المالي بشأن استخدام وسيلة الإصدار النقدي، فالفكر التقليدي يرى أنه في حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل، أي عدم مرونة الجهاز الإنتاجي، فإنه يكون غير ملائم الالتجاء إلى الإصدار الجديد، أي إلى التضخم كوسيلة لتمويل أعباء النفقات العامة للدولة، لتفادي الآثار التضخمية الضارة التي تحدث لهذا الاقتصاد.

[1] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، مرجع سابق، ص 266.

أما الفكر الكينزي، الذي يهدف إلى معالجة البطالة والكساد، فهو يرى إمكانية الالتجاء إلى الإصدار النقدي لتغطية عجز الموازنة، في حالة عدم وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل، أي أن الجهاز الإنتاجي يكون أكثر مرونة، ولكن يكون من الضروري عند وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل، التوقف عن الإصدار النقدي على الفور حتى لا يؤدي إلى تضخم جديد وهكذا، واستنادا إلى ذلك، يصبح الالتجاء إلى الإصدار النقدي أمرا غير مناسب لتمويل عجز الميزانية في الدول النامية لعدم مرونة جهازها الإنتاجي، مما قد يؤدي إلى حدوث التضخم بآثاره السيئة، وهي آثار تؤدي إلى الإضرار بالتنمية الاقتصادية، وخاصة عن طريق رفع تكاليف التنمية، وإحداث عجز في ميزان المدفوعات، فاللجوء إلى طريقة الإصدار النقدي يجب أن يتم في أضيق نطاق ممكن وبحذر شديد لتلافي الآثار السيئة التي تنتج عنها[1].

الفرع الثالث: استخدام الضرائب في تمويل العجز

تعتبر الضرائب من أهم وسائل تمويل العجز، فالزيادة في الإنفاق العام قد تتطلب زيادة في معدلات الضرائب، وتوسيع الأوعية الضريبية لضمان حصيلة تتناسب مع مقدار العجز، حيث باستثناء البلدان التي تحظى بموارد طبيعية هائلة توفر لها إيرادات مالية، فإن جميع دول العالم تعتمد بدرجة كبيرة على نظام الضرائب لتمويل الزيادة في إنفاقها العام.

إن خيارات زيادة نسب الضرائب ومن قم زيادة الضغط الجبائي، يؤدي إلى تناقص الدخل الوطني في فترة الركود، نتيجة المضايقة الإضافية للنشاط الاقتصادي والتي يمكن ملاحظتها من خلال الآثار المترتبة عن الاقتطاع الجبائي، فالاقتطاعات غير المباشرة على المبيعات والاستهلاك لها تأثير في ضغط الطلب الخاص والذي يكون مستحسنا أو سيئا حسب الوضعية الظرفية حيث يكون مستحسنا أثناء وضعية تضخمية ناتجة عن فائض الطلب المليء، كما يكون سيئا في حالة تناقص الطلب، مما يؤثر بدوره على الادخار، ونفس التحليل ينطبق على الاقتطاعات المباشرة من الدخل، حيث من آثارها تخفيض الدخل المتاح لأغراض الاستهلاك والادخار[2].

إن تمويل العجز عن طريق الزيادة في معدلات الضرائب في إعادة توزيع الدخل في المجتمع، فإن للضريبة وظيفتين مهمتين في إستراتيجية التنمية الاقتصادية ينبغي أخذها في الاعتبار حيث أن الوظيفة الأولى هي تقييد نمو الاستهلاك الخاص من أجل زيادة حجم الموارد المتاحة للاستثمار ومن ثم هناك علاقة وثيقة بين النمو الاقتصادي

[1] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، مرجع سابق، ص 272.

[2] Atahamane kandil ، théorie fiscale et développement، SNED، Aiger، 1970، p14.

أو النمو المراد تحقيقه ومستويات الضريبة، والوظيفة الثانية هي تحويل الموارد من قطاع الخاص إلى القطاع العام ومع افتراض بقاء العوامل الأخرى على حالها، فإنه كلما كانت نسبة الضريبة للناتج المحلي الإجمالي عالية، ارتفعت حصة الموارد المتاحة للحكومة لمواجهة نفقاتها الإنمائية والجارية[1].

[1] عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء و الإنفاق العام، مرجع سابق، ص104.

خلاصة

إن أهم ما يمكن الوصول إليه في هذا الفصل هو أن الميزانية العامة، أصبحت عبارة عن برنامج عمل مالي متكامل،يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية، ويتضمن خطة تفصيلية بالبرامج المزمع تنفيذها، وتخطيطا مفصلا بالموارد المتوقع تحصيلها، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية، لذا فإن الميزانية العامة للدولة هي أداة توجيه إمكانيات معينة نحو تحقيق هدف معين، وذلك عن طريق الحصول على الموارد العامة على النحو المحقق لخدمات تشبع الحاجات العامة.

ويعتبر عجز الميزانية العامة من أبرز القضايا الاقتصادية التي لاقت اهتماما واسعا من قبل المفكرين الاقتصاديين، باعتباره سمة تكاد تعرفها معظم الدول، سواء المتقدمة منها أو النامية، كما يعد من أهم المحاور الرئيسية التي تقع في دائرة النشاط المالي للدولة.

الفصل الثاني: مفاهيم عامة حول الإنفاق العام

تمهيد

لقد تطور الإنفاق العام من كونه مجرد أداة إشباع الحاجات العامة المحدودة إلى كونها أداة أساسية من أدوات تحقيق السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة بحيث تستخدم للتأثير على النشاط الاقتصادي للمجتمع بقصد نموه المتوازن أي تحولت النظرة لدور النفقات العامة من فكرة الإنفاق العام المحايد.

وباعتبار أن الدولة تعتمد في تنفيذ خططها التنموية على سياسة الإنفاق العام، فقد عرفت هذه الأخيرة نصيبا هاما من الدراسات والبحوث الأكاديمية باعتبارها ركنا هاما في الدراسات المالية وخصوصا مع توسع دور الدولة في الاقتصاد وازدياد عدد الوظائف المنوطة بها.

ومن هذا المنطلق وقصد الإحاطة بأهم الجوانب العامة المتعلقة بسياسة الإنفاق العام حيث قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث حيث:

المبحث الأول: مفهوم الإنفاق العام.

المبحث الثاني: آثار وضوابط الإنفاق العام.

المبحث الثالث: ترشيد الإنفاق العام.

المبحث الأول: مفهوم الإنفاق العام

تعكس النفقات العامة مختلف الأدوار التي تقوم بها الدولة، فقد تطور حجم النفقات العامة مع تطور دور الدولة، كما أصبحت النفقات العامة أحد أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها، ولهذا فقد تطور مفهوم الإنفاق العام مع تطور دوره وتعدد وتزايد تقسيماتها مع اتساع واختلاف طرق وأوجه استخداماتها.

المطلب الأول: مفهوم الإنفاق العام وتقسيماتها

تطور مفهوم الإنفاق العام مع تطور الفكر الاقتصادي، فقد أصبحت مساهمة الإنفاق العام جد مهمة في الحياة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الإنفاق العام وكذا تقسيماته.

الفرع الأول:مفهوم الإنفاق العام

لدراسة الإنفاق العام يتطلب أن نتعرف على ماهيتها

التعريف الأول: الإنفاق العام هو مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة[1].

التعريف الثاني: يعتبر على أنه مبلغ من المال يخرج من خزينة الدولة سداد الحاجة العامة،[2]

التعريف الثالث: أنه اعتمادا ماليا أقر من السلطة التشريعية وأجيز في الميزانية العمومية، يقوم بتنفيذها شخص عام ممثل في الحكومة المركزية والسلطات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة ومؤسسات القطاع العام التابعة للدولة، بهدف تحقيق منفعة عامة أو إشباع احتياج عام حدد مسبقا في قانون المالية[3] .

وبناءا على ما سبق نقترح التعريف التالي للإنفاق العام:بأنه مبلغ نقدي نظراً لما تحتاجه الدولة من منتوجات وخدمات ويكون الإنفاق العام ثمناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالعمليات الاستثمارية، كما تكون أيضاً ثمن المساعدات والإعلانات المختلفة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية

[1] Louis-trotabas، finances publiques، èdition dalloz، paris، 1957، p241.

[2]زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2006 ص 16

[3]كماسي نحند الأمين، دادن عبد الغني، تحليل النفقات في الميزانية العامة باستخدام أسلوب التحليل إلى مركبات أساسية حالة الجزائر في القترة 1970-2000، مجلة الباحث، عدد 2002/01، ص71.

كما أن الشخص العام هو ما ينتمي إلى أشخاص القانون، وهم الدولة والهيئات العامة المحلية والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية.

وبهذا التعريف يشتمل الإنفاق العام على ثلاث خصائص مميزة وهي:

1-الإنفاق العام مبلغ نقدي

النفقات العامة تحتم استعمال مبلغ تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، ومنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها[1].

2-صدور الإنفاق عن شخص عام

يشترط في الإنفاق العامة، أن تصدر من شخص معنوي وإداري والذي هو إحدى الهيئات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية وذمة مالية وتمتلك صفة الأمرة والسيادية[2]

3-تحقيق حاجة أو منفعة عامة

لا يكفي تحقيق العنصرين السابقين، بل يجب إضافة إلى ذلك أن يؤدي الإنفاق العام إلى تحقيق منفعة، أي تحقيق نفع عام أو إشباع حاجة عامة، ويعني ذلك أن مبرر الإنفاق العام وجود حاجات عامة تتولى الدولة إشباعها نيابة عن الأفراد[3]، فلا يجوز أن يكون الإنفاق العام لتلبية مصالح شخص معين، بل الأصل بل الأصل في الإنفاق العام أن تخدم الصالح العام، مثل المحافظة على الأمن الداخلي أو حماية حدود الدولة من أي عدوان خارجي أو تعجيل التنمية الاقتصادية[4].

---

[1] نوزاد عبد الرحمان الهيتي، ومنجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في الاقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ، 2006، ص33.

[2]Deneni yahia la pratique du système budgetaire de l'etat en algerie o p u 2002 p 34.

[3]نوزاد عبد الرحمان الهيتي، مرجع سابق، ص 52.

[4] طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار صفا، عمان، 1999، ص 123.

الفرع الثاني:تقسيمات الإنفاق العام

من الناحية العملية تختلف الدول في الأسلوب الذي تتبعه لتقسيم النفقات العامة فكل دولة تستخدم التقسيم الوضعي الذي يتلاءم مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، وندرج تحت هذا التقسيم:

1-التقسيم الإداري

يقوم على أساس الجهة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، وعلى أساس الوظائف الرئيسية التي تقوم بها تلك الجهة[1]، ووفقا لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة تبعا للوحدات الإدارية التي تباشر النشاط الحكومي(رئاسة الجمهورية، الوزارات والمصالح المختلفة) وهذا التقسيم معروف منذ زمن بعيد نظرا لمنطقيته وضرورتيه، فمن الطبيعي أن يهتم معدو الموازنة بتقسيم النفقات العامة على أجهزة الدولة المختلفة، بحيث يتحدد لكل منها جزءا معينا من الموارد العامة تستطيع على ضوءه أن ترسم سياستها الإنفاقية، وفضلا عن ذلك فإن هذا التقسيم يتيح للمطلع على الموازنة تبين اتجاهات السياسة الحكومية عن طريق دراسة حجم النفقات المخصص لكل مصلحة من مصالح الدولة وإجراء المقارنات المناسبة في هذا الخصوص[2].

2-التقسيم الوظيفي

إن بعض الدول لا تكتفي بتقسيم النفقات على أساس التقسيم الإداري فقط، إنما تلحق به تقسيما آخر وظيفيا يتم فيه تصنيف النفقات العامة وفقا لموضعها، وطبقا لذلك فإنه يتم أولا تقسيم النفقات إداريا ثم يتبع ذلك تقسيما للسلعة أو الخدمة موضوع الإنفاق بحيث يتيسر تجميع كل مجموعة متشابهة من النفقات في بنود موحدة[3]، وترجع فكرة التقسيم الوظيفي إلى لجنة هوفر المشكلة في سنة 1947 في الولايات المتحدة الأمريكية، هذه اللجنة إقترحت تقسيما جديدا لبنود الموازنة العامة كذلك اقترحت إجراء إصلاحات على جميع المصالح والأجهزة التنفيذية[4].

3-التقسيم الاقتصادي

[1] Duverger maurice finces publiques èdition puf 1956 p7.

[2]مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام – المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص 200.

[3]نفس المرجع السابق، ص 201.

[4]أعادة حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي،الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة- عمان، الأردن، 2000، ص 47.

يهدف التصنيف الاقتصادي للنفقات لتبويب عمليات الدولة بحسب طبيعتها الاقتصادية بحيث يمكن تقديم البيانات اللازمة عنها بصورة متناسقة يسهل معها دراسة الآثار الاقتصادية لنشاط الحكومة، وبموجب هذا التقسيم يتم تبويب نفقات الدولة بحسب طبيعتها الاقتصادية والمالية، فتقسم النفقات العامة إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية[1].

المطلب الثاني: العوامل المحددة الإنفاق العام

إن حجم الإنفاق العام يتوقف على مجموعة من العوامل التي لا تبقى ثابتة بالنسبة للدولة الواحدة وتختلف من دولة إلى أخرى وأهم هذه العوامل:

1- طبيعة النظام الاقتصادي القائم :

تختلف النظم الاقتصادية من حيث خلفيتها . وفي نظرتها إلى الفرد والملكية، ذلك أن هناك نظماً تقوم على الفردية والحرية، وأخرى تقوم على تدخل الدولة، وتنطلق المذهبية الفردية من ضرورة ترك الحرية للأفراد في ممارسة النشاط الاقتصادي، والتنافس بينهم هو الذي يؤدي إلى إحداث التوازن الاقتصادي ويتوقف دور الدولة على أدائها، لمهام الدولة الحارسة، في هذا الإطار يكون حجم النفقات العامة بحجم ما يمكن الدولة من أداء وظائفها التقليدية فقط، ولهذا يكون الإنفاق العام في أقل مستوى لها.

أما عند تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي فإن دور الإنفاق العام يزداد أهمية، لأن الدولة في هذه الحالة تكون مضطرة للقيام بوظائف أخرى من غير التقليدية كاستغلالها لبعض المشاريع، تقديم الخدمات المجانية أو بأسعار شبه مجانية للفئات ذات الدخل المحدود[2].

2- الظروف الاقتصادية السائدة :

[1] أعادة حمود القيسي، نفس المرجع السابق ، ص48.

[2] عبد المجيد قدي، المدخل السياسات الاقتصادية الكلية ط2 ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، 2006، ص183.186

يستخدم الإنفاق العام كأداة للتأثير على حجم الطلب العام ومن ثم على مستوى الاقتصاد العام ومن هذا فإن الإنفاق العام يتحدد حجمه بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي الذي يقوم على توازن الإنتاج مع الطلب الفعلي، ويتأثر الإنفاق العام بتقلبات الظرفية الاقتصادية.

فالدولة بإمكانها التدخل بزيادة الإنفاق العام، لما تلاحظ تراجعاً في النشاط الاقتصادي من أجل زيادة الطلب الكلي والوصول بالاقتصاد إلى مستوى التشغيل الكامل.[1]

3- الظروف التمويلية للاقتصاد :

من بين المحددات لحجم الإنفاق العام قدرة الدولة على تغطية تلك النفقات بالحصول على الموارد الضرورية، ذلك أن القدرة التمويلية للدولة بالرغم من تنوع مظاهرها تبقى محدودة، وتنقسم القدرة التمويلية للاقتصاد إلى جزئيين :

- **القدرة التكليفية:** وتتعلق بمدى قدرة الدخل القومي على تمويل الإيرادات العامة عن طريق الضرائب، وهنا يتعلق الأمر بالحد الذي يمكن أن تصله الدولة في الاقتطاعات الضريبية وهنا نصطدم بمنطق قانون لآخر.
- **القدرة الافتراضية:**وتتعلق بمدى قدرة الدولة على اللجوء إلى الإقراض العام، وهذا يرتبط بالقدرة الشديدة، والسمعة على مستوى الأسواق المالية وعموماً فإن : قدرة الدولة على الاقتراض تزداد كلما استطاعت تعبئة الادخار وعلى مدى قوة الدوافع للاستثمار.

المطلب الثالث: أسباب تزايد الإنفاق العام

[1] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات العلجي للحقوقية لبنان، 2006 ص 60.

هناك العديد من الأسباب الظاهرية والحقيقية التي تزيد من النفقات العامة لعل أهمها

الفرع الأول:الأسباب الظاهرية :

يقصد بالأسباب أو العوامل الظاهرية لظاهرة ازدياد الإنفاق العام، زيادة وتصاعد الإنفاق العام عدديا دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسين فعلي وملموس في حجم ومستوى الخدمات العامة وتتمثل تلك الأسلوب في :

1-تدهور قيمة النقود :حيث ينجم عن ذلك انخفاض قيمة العملة الوطنية وهبوط قيمتها الشرائية، ومن ثم فإن ارتفاع أثمان مشتريات الدولة ومرتبات الموظفين يترتب عنه تزايد في الإنفاق العام ظاهرياً، إذ لا تقابله زيادة في نوع كميات الخدمات المقدمة

2-تغير أساليب إعداد الموازنة : بعرف الفن المالي تغيرات مستمرة يكون لها انعكاس على الحجم الاسمي للنفقات، فلقد كانت الموازنات تعد في السابق على أساس قاعدة العوافي أي تخفيض الإيرادات العامة، بما يسمح للهيئات العمومية بإجراء مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها، وبالتالي لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات.

أما اليوم فتعد الميزانية على أساس مبدأ الشمول فكل النفقات العمومية التي تقوم الدولة بصرفها تظهر في الميزانية العمومية.

3-ازدياد السكان : إذ أن الزيادة في الإنفاق العام الناجمة عن زيادة عدد السكان تعتبر ظاهرية عندما لا يتزايد النصيب المخصص للفرد الواحد، أما إذا ترتب عنها زيادة في نصيب الفرد الواحد فإن هذه الزيادة تعتبر حقيقية.[1]

4-اتساع إقليم الدولة : كما يؤدي اتساع إقليم الدولة بفعل عملية الاتحاد إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة للدولة الجديدة.

[1] حسين مصطفى حسين المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر 2001 ص 116

الفرع الثاني:الأسباب الحقيقية

يقصد بها تلك العمليات التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية وتعود إلى :

1- **الأسباب السياسية** : تؤدي بعض العوامل السياسية إلى زيادة الإنفاق العام **مثل** :انتشار مبادئ الحرية والديمقراطية وتقرير مسؤولية الإدارة.

2- **الأسباب الاقتصادية** : تأخذ الأسباب الاقتصادية لزيادة الإنفاق العام مظاهر عديدة منها

- زيادة الثروة بما يترتب عنه زيادة إيرادات الضرائب خاصة مما يفسح المجال للإنفاق العام.

- التوسيع في إنشاء المشروعات العامة بما ينتج عنه صرف مبالغ معتبرة

- المنافسة الاقتصادية من حيث الدعم المالي لبعض الصناعات الوطنية لتتمكن من منافسة السلع الأجنبية.

3- **الأسباب المالية** : لد ازداد الإنفاق العام في العديد من الدول تحت تأثير عدة عوامل ذات صبغة مالية صرفة منها.

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

- وجود فائض في الإيرادات

- الخروج على بعض القواعد التقليدية المالية العامة مثل قاعدة وحدة الميزانية

4- **الأسباب الإدارية** : لقد أدى تطور وظيفة الدولة وانتقالها من دولة حارسة إلى دورة متدخلة إلى تضخم الجهاز الإداري بها وازدياد هيئاته ومؤسساته وارتفاع الموظفين والعاملين به، الأمر الذي يقتضي بالضرورة ازدياد الإنفاق العام لمواجهة تكاليف إقامة المؤسسات الإدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين بها.كما يزيد من الإنفاق العام وارتفاع معدلاته سوء التنظيم الإداري والبطالة المقنعة[1].

[1] بن داود ابراهيم، الرقابة المالية عن النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص62.

المبحث الثاني: آثار وضوابط الإنفاق العام

تتطلب كفاءة عملية الإنفاق العام أن تلتزم مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام فيها لدى قيامها بالإنفاق العام احترام بعض المبادئ أو الضوابط و الحدود حتى يجيء هذا الإنفاق العام محققا لآثاره المرجوة من إشباع الحاجات العامة.

المطلب الأول:الآثار الاقتصادية للإنفاق العام

تبدو دراسة آثار الإنفاق العام من الناحية الاقتصادية في كونها تحقق أغراض معينة، وبالتالي يمكن استخدامها كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية معينة وعلى أساس هذا المنهج إذ متى عرف الأثر الذي يحققه إنفاق معين في ظل ظروف معينة أمكن اتخاذ هذا القرار.

1-آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج الوطني من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءا هاما من هذا الطلب، لأنها تؤدي إلى زيادة طلب الدولة على سلع الاستهلاك وعلى سلع الاستثمار، ولمعرفة تأثير النفقات العامة في الطلب الفعلي، يجب التفرقة بين النفقات الحقيقية، التي تؤدي إلى زيادة في الدخل الوطني، ومن ثم في الطلب الفعلي، بمقدار أكبر من مقدار هذا الإنفاق، وترجع هذه الزيادة إلى فكرة المضاعف، أما النفقات التحويلية فيتوقف تأثيرها في الطلب الفعلي على كيفية تصرف المستفيدين منها، أي على مدى تسربها من دورة الدخل الوطني[1].

2-أثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني

يقصد بالآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك، تلك الزيادة في الطلب الاستهلاكي التي تترتب مباشرة عن النفقات العامة، أي لا تتم خلال دور الدخل، وتؤثر النفقات العامة على الاستهلاك من خلال[2]:

[1]عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة،الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004،ص 198.

[2]نوزاد عبد الرحمان الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، الدخل الحديث في الاقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص64.

-قيام الدولة باقتناء سلع استهلاكية معينة لتميل بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلا، أو قد تقتني الأجهزة والآلات والأثاث وتنفق على الخدمات من أجل تسيير الهيئات والمصالح العمومية أو قد تقوم بتقديم سلع استهلاكية بدون مقابل كالتغذية المدرسية أو تتوسع في خدماتها المجانية كالخدمات الصحية.

-قيام الدولة بتوزيع مداخيل، حين تدفع الدولة المرتبات والأجور والمكافآت لموظفيها وعمالها مقابل ما يقدمونه من خدمات أو في شكل منح ومعاشات لفئات معينة، فإن الجزء الأكبر منها يخصص للاستهلاك ويزيد من درجة الإشباع مما يرفع من مستوى الاستهلاك.

3-آثار الإنفاق العام على الادخار الوطني

يتوقف على ما إذا كان الدخل الوطني في حالة ثبات أو في حالة زيادة أو في حالة تناقص، فمثلا عند ثبات الدخل القومي وزيادة الاستهلاك العام عن طريق الإنفاق العام فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض في الادخار الوطني، وطالما أن القاعدة في هذا المجال هي لا استثمار دون ادخار فإن ذلك الوضع سيؤثر على الاستثمار بالسالب.

ونفس النتائج تظهر عندما يزيد الاستهلاك الوطني بمعدل يفوق معدل زيادة الدخل الوطني، وكذلك الأمر عندما يزيد الإنفاق العام بمعدل أكبر من معدل زيادة الإيرادات العامة فإن الآثار ستكون سلبية سواء على الادخار الوطني أو الاستثمار الوطني أو الناتج الوطني، وبالطبع النتائج تختلف في حالة ما يكون الدخل القومي في حالة تزايد فإن الأمر سيختلف بالضرورة[1]

4-آثار الإنفاق العام على توزيع الدخل الوطني

إن الإنفاق العام له أثر كبير على توزيع المداخيل ويتكامل هذا الدور مع فرض الضرائب

فإذا كانت الدولة تهدف إلى التخفيف من الفوارق الطبقية بين أفراد المجتمع فإنها تلجأ إلى فرض ضرائب يقع عبئها الأكبر على عاتق الطبقات ذات الدخول المرتفعة، كالضرائب التصاعدية وضرائب التركات والضرائب على الأرباح الصناعية والتجارية كذلك على السلع الكمالية.

[1]عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص71.

فالدولة إذ تفرض هذه الضرائب على الطبقات ذات الدخل المحدود بأن تقدم إعفاءات لمستوى معين من المداخيل وأن تقلل الضرائب على السلع الاستهلاكية وخاصة الضرورية منها التي يستهلكها الغالبية العظمى من المواطنين وفي نفس الوقت تفرض ضرائب ذات سعر مرتفع على الكميات التي يستهلكها ذو المداخيل المرتفعة.

بعد ذلك تقوم الدولة بإنفاق القسم الأكبر من حصيلة هذه الضرائب لصالح الفئات ذات الدخل المحدود عن طريق التوسع في التحويلات الاجتماعية والمساعدات والتوسع في الخدمات المجانية، وهكذا تعمل لصالح المجتمع وتعمل على تقليل الفوارق الطبقية[1].

المطلب الثاني: ضوابط الإنفاق العام

لقد ظل الفكر التقليدي لفترة من الزمن على مستقر على نسبة معينة من الدخل القومي توجه للانفاق العام لا يجوز تجاوزها، إلا أن هذا الفكر عرف جمود بسبب عدم اهتمامه بالظروف المذهبية الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد القومي لدولة معينة والتي قد تختلف من فترة لأخرى في الدولة ذاتها[2].

– المذهبية الفردية:

أين يتمتع الأفراد بالحرية التامة في ممارسة النشاط الاقتصادي وتنظيم علاقات الإنتاج فيما بينهم، وانطلاقا من هذا المبدأ سيتحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، حيث لا يزيد دور الدولة على القيام بمهام الدولة بممارسة الوظائف التقليدية أين انخفض حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي من جهة، وانحصرت أنواعها من جهة أخرى.

– تطبيق المذهبية التدخلية:

في ظل النظام الرأسمالي أي الدولة المتدخلة والموجهة للاقتصاد القومي، تطور دور النفقات العامة وأصبح أكثر أهمية عن ذي قبل، فزيادة على وظائف الدولة التقليدية فإنها تمارس نشاطات اقتصادية تتمثل في انتهاجها لبعض المشروعات الإنتاجية بهدف تنمية الاقتصاد الوطني، ومعالجة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية والمحافظة على ثبات قيمة النقود وتقديم الخدمات المجانية والاعانات للفئات ذوي الدخول المنخفضة وغير ذلك من الممارسات التي تهدف من خلالها إلى إعادة توزيع الدخل بين

[1] محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2007، ص71.

[2] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص59.

طبقات المجتمع، بحيث يزداد حجم النفقات العامة ويزداد تنوعها ونسبتها إلى الدخل القومي مع زيادة الدولة في النشاط الاقتصادي.

– المذهبية الجماعية:

أي في ظل الدولة المنتجة أين تقوم الدولة بكافة أوجه النشاط الإنتاجي زيادة على قيامها بالوظائف التقليدية، بينما تملك الجماعة أدوات الإنتاج، حيث عند تولي الدولة عمليات الإنتاج والتوزيع كلها أو معظمها سيصحب ذلك استخدام جل أوجه النفقات الاقتصادية زيادة على النفقات الاجتماعية التي تسعى من خلالها الدولة إلى إشباع الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيرا عن تكلفتها الحقيقية وبالتالي تعرف النفقات العامة أقصاها في ظل الدولة المنتجة[1].

ويعرف حجم النفقات العامة وحدودها تغيرا حسب العوامل والظروف الاقتصادية السائدة والتي يمر بها الاقتصاد القومي، بحيث توجد علاقة إيجابية بين النفقات العامة وبين حجم النشاط الاقتصادي الذي يظهر جليا من خلال زيادة مستوى العمالة والناتج القومي والمستوى العام للأسعار بالإضافة إلى تطورات الطلب الكلي.

ورغبة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي أضحى الإنفاق العام من أكثر الأدوات الموظفة في التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي، وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في جملته، وتنفق الدولة بالكم الذي يمكنها من تحقيق التوازن الاقتصادي من خلال إحداث التوازن بين الإنتاج والطلب الكلي(الاستهلاك والاستثمار).

وهذا ما ينطبق على اقتصاد الدولة الرأسمالية، بحيث تزيد الدول من حجم النفقات العامة أوقات الكساد وذلك بهدف توليد إضافة على الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد إلى مستوى التشغيل الكامل وامتصاص الإنتاج المتسبب في الكساد، وخلق التوازن بين العرض والطلب، بينما في حالة الرخاء، ينخفض حجم الإنفاق العام.

[1]عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن للاقتصاد العام، دار النهضة، بيروت، 1992، ص 86.

المبحث الثاني: ترشيد الإنفاق العام

إن الإنفاق العام يكتسي أهمية كبيرة في السياسة المالية للدولة وجب على الدولة التوجيه المحكم والترشيد السليم للإنفاق العام، حيث يعتبر هدف ترشيد الإنفاق العام من الأهداف العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها في مؤسساتها العامة بشكل خاص وذلك للقضاء على صور الإسراف والحد من ضياع المال العام ما أمكن ذلك.

المطلب الأول : مفهوم ترشيد الإنفاق العام وأهدافه

إن كثرة الأهداف التي تسطرها الدولة تستدعي الإعداد والتحضير الجيد للسياسات والاختيارات الدقيقة والرشيدة لوسائل تحقيق هذه الأهداف.

الفرع الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام

إن ترشيد الإنفاق العام يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعطي رفاهية المجتمع، ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة غلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقاً لأهميتها النسبية بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع وبما يمكن الدولة من تخصص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف.

الفرع الثاني: أهداف الإنفاق العام

ويتضمن ترشيد الإنفاق العام ما يلي :

- أن هناك مجالات يتعين أن يضطلع بها القطاع الخاص بحيث يكون قيام الدولة بها منافياً لترشيد الإنفاق العام.
- في نطاق البرامج التي تضطلع بها الدولة إذا تم تخصيص الموارد بين البرنامج المختلفة بما لا يتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع من ناحية وبما لا يتناسب مع المنافع المستمدة من هذه البرامج من ناحية أخرى.

- كذلك قد تتحقق الفعالية في تخصيص الموارد بين قطاعات الدولة، ولكن يتم الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام بطرق ذات كفاءة مما ينشأ عنه انخفاض المخرجات لنفس القدر من المدخلات.
- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- -خفض عجز الميزانية العامة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكلة المصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصرفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.
- تجنب مخاطر المديونية وآثارها خصوصا وأن الكثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها عي الماضي[1].

[1]محمد صادق ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبة على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2010، ص48.

المطلب الثاني: تطور أساليب ترشيد الإنفاق العام وعلاقته بالاستخدام الرشيد للموارد

إن تطور الدور الوظيفي للدولة قد انعكاس على تطور دور الموازنة العامة ودورها وتقسيماتها، فأصبحت تعرف بأنها " التعبير المالي عن برنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع"، ويتضمن هذا التعريف دورا وظيفيا للموازنة في مجال فعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها، ومن ثم دورا في ترشيد الإنفاق العام، بحيث انعكس استخدام الموازنة العامة بوصفها أداة من أدوات ترشيد الإنفاق العام على طرق وأساليب تقسيمها

الفرع الأول: تطور أساليب ترشيد الإنفاق العام

ارتبط تطور تقسيمات الموازنة بتطور أساليب ترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال خمس مراحل، تمثلت في ما يلي[1]:

أ-مرحلة التوازن المالي والرقابة المحاسبية(الميزانية الكلاسيكية) حتى عام 1930

وتعتبر ميزانية الاعتمادات والبنود والتي طهرت في بدايات القرن الثامن عشر بهدف تأكيد توازن الميزانية من الناحية المالية دون إحداث فائض أو عجز عن هذه المرحلة، وتعكس ميزانية الاعتمادات والبنود المفهوم التقليدي لترشيد الإنفاق العام، متمثلا في تحقيق الرقابة المستندة على الإنفاق قبل الصرف وبعده، ويتم ذلك الأمر من خلال التقسيم الإداري يمثل إحدى قاعدتي مبدأ العمومية والذي يعد الالتزام به وبغيره من مبادئ الميزانية من أهم متطلبات ترشيد الإنفاق العام بالمفهوم التقليدي.

ب-مرحلة التوازن الاقتصادي العام(النموذج الكنزي) 1930-1950

ويعبر التقسيم الاقتصادي عن هذه المرحلة، وهو يتضمن تقسيم الميزانية إلى نفقات جارية تمول من الضرائب ونفقات رأسمالية تمول من القروض العامة، ويعكس هذا التقسيم عدة تطورات في مالية الدولة تتمثل في:

-السماح للدولة بالاقتراض لتمويل الإنفاق الاستثماري وهو ما تتضمنه وجهة رأي كينز في السماح للدولة بالاقتراض بشرط حسن استخدام القروض بما يعظم رفاهية المجتمع، ولذا فإن الاعتراض التقليدي

[1] حامد عبد المجيد دراز، سمير ابراهيم أيوب،مبادئ المالية العامة، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2003، ص401-404.

على القروض أصبح فقط في حالة الاعتماد عليها في تمويل الإنفاق الجاري، لتمويل الإنفاق الاستثماري فسيكون مبررا وخاصة في حالة إنتاج السلع والخدمات التي تستمر منافعها بعد انتهاء عملية إنفاق القرض، التي تتضمن زيادة في الدخل الوطني مقابل خدمة الدين.

-إن تصنيف الإنفاق العام إلى إنفاق جاري وآخر استثماري يعكس التطور في الدور الوظيفي للإنفاق العام والاعتماد عليه في توجيه الاقتصاد الوطني، وهو يعكس تطور مفهوم توازن الميزانية من التوازن المحاسبي إلى التوازن الاقتصادي، فالدولة التي تسعى إلى علاج الكساد عليها أن تزيد من إنفاقها وخاصة الإنفاق الجاري، في حين يتم تخفيض الإنفاق العام وخاصة الإنفاق الجاري في حالة التضخم.

-يتضمن هذا التقسيم تطورا في الالتزام بمبدأ العمومية إذ أنه يضمن تخصيص إيرادات القروض للإنفاق على الاستثمارات، ومن ثم أصبح الالتزام بهذا المبدأ ينصرف إلى عدم تخصيص إيرادات الضرائب دون غيرها من مصادر الإيرادات العامة.

-يعكس هذا التقسيم تطورا في مفهوم ترشيد الإنفاق العام، باعتبار أن درجة ترشيد الإنفاق العام تزداد كلما زادت مساهمته في إدارة الاقتصاد الوطني وتخليصه من أزماته الانكماشية والتضخمية.

ج-مرحلة الرقابة التقييمية وإبراز الدور الوظيفي للدولة 1950-1965.

أدى تزايد الإنفاق العام وثقل العبء الضريبي الملقى على كاهل المواطنين إلى خلق دافع قوي لمزيد من رقابة السلطة التشريعية على الميزانية العامة، وقد تبلور هذا الاتجاه في التوصيات التي تضمنتها لجنة "هوفر" التي دعت إلى تطوير تقسيمات الميزانية إلى وظائف وبرامج ومشروعات مع الاعتماد على ميزانية الاعتمادات والبنود كتقسيم ثانوي، وقد نشأ عن هذا الاتجاه صدور التقسيم الاقتصادي والوظيفي عن الأمم المتحدة 1958 حيث تم تقسيم وظائف الدولة إلى خمسة عشر وظيفة تضمنتها خمس مجموعات رئيسية هي الخدمات العامة، الدفاع، الخدمات الاجتماعية، الخدمات الاقتصادية، النفقات غير المبوبة.

تعكس هذه المرحلة تزايد الإنفاق العام وتعدد مجالاته، كما تتضمن تطورا جديدا في مفهوم ترشيد لإنفاق العام حيث لم يعد هناك تركيز على الرقابة المستندية بقدر ما ظهرت الحاجة إلى التعرف على الدور الوظيفي للدولة كوسيلة لتبرير حصولها على الاعتمادات وتقييم مدى كفاءتها في الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام، إذ تبلور في هذه المرحلة كفاءة المدخلات.

د–مرحلة ظهور الوظيفة التخطيطية للميزانية 1965–1980.

إن التقسيم الوظيفي يغلب عليه الطابع الرقابي التقييمي دون توفير احتياجات التخطيط والإدارة، وذلك لأنه لا يمكن من توضيح العلاقة بين الجانب التمويلي للميزانية متمثلا في الحصول على الإيرادات العامة وتمويل برامج الإنفاق وبين الجانب المالي متمثلا في تخطيط الاقتصاد الوطني وإدارته وتحديد آثار الميزانية العامة على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما أن تقسيم الإنفاق العام إلى برامج في ظل التقسيم الوظيفي لم يكن بغرض تقييم البرامج البديلة واختيار أفضلها، بل كان يهدف التحقق من كفاءة الأداء.

ونتيجة لهذه الأسباب كلها، ولظهور أساليب التخطيط والبرمجة والتي تتضمن تصورا أكثر شمولا لمفهوم ترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال التأكد من فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص من ناحية، وفعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها داخل قطاعات الدولة من ناحية أخرى، وتتضمن هذه المرحلة كذلك ظهور ميزانية الأساس الصفري بوصفها تقسيما أكثر شمولا في عملية تخطيط الإنفاق العام، حيث يتم تقييم كافة البرامج الجديدة والقائمة.

هذا وتتضمن هذه المرحلة وضع خطوات لترشيد الإنفاق العام تتمثل في:

–تحديد الأهداف وترتيبها حسب أولوياتها، والعمل على اختيار أفضل البرامج لتحقيق الأهداف باستخدام طرق التحليل الممكنة.

–تنفيذ برامج الإنفاق العام بمفهوم إدارة أدوات السياسة المالية وليس مجرد تحصيل الإيرادات وإنفاق الاعتمادات.

–فرض رقابة تنفيذية بغرض التأكد من كفاءة استخدام الموارد.

هـ–مرحلة ظهور الاتجاهات العالمية المخصخصية:

تتضمن هذه المرحلة إعادة النظر في دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والهدف من ذلك ليس تقييد دور أدوات المالية في تحقيق أهداف المجتمع، بل تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع

والكفاءة في استخدامها، وخاصة في ظل التزايد المستمر للإنفاق العام مقابل الانخفاض النسبي في الإيرادات العامة.

ويتمثل أساس هذا الاتجاه في ضرورة التمييز بين اعتبارات الإشباع واعتبارات الإنتاج باعتبار أن دور الدولة يتمثل في إشباع الحاجات العامة وتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي وعدالة توزيع الدخول، ولا يعني ضرورة قيامها بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لهذا الإشباع، لذلك فقد أصبح التمييز بين الإنفاق الذي يمثل إشباع مباشر، والإنفاق الذي يمثل إشباعا غير مباشر لحاجات المجتمع والذي يتم في نطاق الميزانية.

حيث يتضح أن الالتزام الدولة بإشباع بعض حاجات المجتمع يكون أكثر إشباعا لحاجات المجتمع وأكثر اقتصادا في استخدام الموارد مقارنة بالإشباع المباشر عن طريق الإنتاج[1].

المطلب الثالث: علاقة ترشيد الإنفاق العام بالاستخدام الرشيد للموارد ومتطلباته

الفرع الأول: علاقة ترشيد الإنفاق العام بالاستخدام الرشيد للموارد

إن الأداء الرشيد للموارد للاقتصاد الوطني وترشيد الإنفاق العام خاصة يتجلى في الاستخدام الرشيد لموارد المجتمع المادية والمالية والبشرية، وهو الأمر الذي يمكن توضيحه في النقاط التالية[2].

1. الاستخدام الأمثل للموارد المالية

من غير الممكن استخدام الموارد والثروات الوطنية استخداما رشيدا إلا في ظل سيطرة كلية تثبت السيادة التامة والدائمة على هذه الموارد بما فيها من حق الملكية والاستخدام والتصرف بل إن تحقيق ذلك هو أحد الشروط الضرورية لنفي التبعية وتحقيق التحرر الاقتصادي، كما أن هذا الشرط ضرورية من أجل توفير حرية القرار الوطني في حق استخدام وتوزيع تلك الموارد والثروات بما يتفق ومتطلبات النمو والاحتياجات الاجتماعية للبلاد.

[1] حامد عبد المجيد دراز وسمير ابراهيم، مرجع سابق، ص 404 410.

[2] صالح صالحي، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الاسلامي، دار الفجر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2006، ص 131-137.

فسيطرة الدولة على ثرواتها مقدمة لرفع كفاءة الاستخدام في مجال الاستغلال والاستخدام والتصنيع والنقل والتسويق والتحكم في تقنيات هذه المراحل المختلفة سواءا في مجال الإنشاء والتوطين أو في مجال الحفظ والصيانة بتعظيم المنفعة الاقتصادية، فالسيادة على الثروات تمكن الدولة من تنفيذ سياستها التنموية حسب ما يحقق الأهداف المرحلية لعملية التغيير المنشود، الأمر الذي يتطلب معرفة حجم هذه الثروات ومقاديرها، وطبيعتها من حيث التجدد والنفاذ حتى تستخدم الموارد غير المتجددة بصورة تراعي القيود الأساسية والشروط الهامة التي تضبط عملية تنميتها وأهميها:

- محدودية الاحتياطات من هذه الثروة وبأنها غير متجددة، ولها عمر محدد يتناقص مع زيادة حجم المستخرج منها.
- ضرورة استخلاف هذه الموارد ببدائل دائمة ومتجددة في الصناعة والزراعة.
- الكفاءة في تخصيص عوائد هذه الثروات المصدرة منها.
- ضمان حق الأجيال اللاحقة مستقبلا في هذه الثروة

ولقد ناضلت الدول النامية من أجل السيطرة على ثرواتها والحد من هيمنة الشركات متعددة الجنسيات وتأثيرات الدول المتقدمة، وقد قطعت شوطا هاما ولكن نشهد اليوم انتكاسة جديدة تحت ضغط الأزمات الداخلية وهيمنة الدول القوية في ظل النظام الدولي الحالي، حيث بدأت الكثير من الدول فتح المجال الواسع للشركات الدولية النشاط للاستثمار فيها من أجل مصالح آنية أهمها الاستمرارية للأنظمة الحالية على الأقل في المدى المتوسط على حساب المصالح الإستراتيجية لعملية التغيير الصحيحة بتوفير التمويل اللازم الذي يضمن الإمدادات الضرورية يتلك الاقتصاديات التابعة

ولذا فإن من متطلبات الاستخدام الرشيد لموارد المجتمع وثرواته ما يلي:

- السيطرة التامة على الثروات والموارد.
- تخصيصها حسب أولويات التنمية.
- رفع نسبة الاستغلال للثروات العاطلة غير المستخدمة.
- توزيع منافعها على جميع أفراد المجتمع ومراعاة حقوق الأجيال اللاحقة.

2. الإعداد الجيد والتوظيف الكامل للطاقات البشرية

لا يمكن الموارد المادية استخداما اقتصاديا كفؤا دون اعداد جيد وتوظيف واسع للطاقات البشرية بالمجتمع، وأن الإخفاق الحالي لجهود مسيرة التنمية في البلاد النامية يعود إلى تلك السياسات التي أهملت دور الإنسان في عملية التغيير وإعادة البناء، ولتحقيق تغيير إيجابي لا بد من:

❖ **الاعداد الجيد للطاقات البشرية**

إن المهمة الأولى اللازمة لإنجاح تنمية اقتصادية حقيقية تتمثل في التكوين من الإعداد الجيد للموارد البشرية بالمجتمع، ذلك بإعداد الإنسان الذي ستميز بالتحصيل العلمي الجيد في محال تخصصه والمستوى الفكري الذي يؤهله للقيام بوظيفته بالمجتمع، بحيث أن الإعداد الشامل هو المطلوب لإنجاح عملية التنمية، وذلك باعتبار قيمة العنصر البشري المكون جيدا في التنمية لا تماثلها أي قيمة أخرى، لأن الإنسان هو صانع التنمية وليس العكس.

❖ **التوظيف الكامل للطاقة البشرية**

تبقى عملية الإعداد والتكوين بلا فائدة إذا لم تكلل هذه الجهود بتوظيف هذه الطاقة البشرية في الميدان العملي والإستفادة منها في مختلف مجالات الحياة لتعويض التكلفية الاجتماعية التي تحملتها الدولة أثناء عملية الإعداد والتكوين.

وعملية التوظيف هنا تتطلب الأمور التالية:

- توفير مناصب الشغل المناسبة.
- توفير الحوافز المادية والمعنوية للإقبال على الأعمال.
- توفير المناخ الذي يضمن استمرار العمل.
- توفير الشروط المناسبة لرفع كفاءة العمل وزيادة درجة تأهيله ميدانيا.

فعالية التوظيف بهذا المفهوم لا يمكن للسوق أن تضمنها بدون مساهمة فعالة للدولة في إطار خطة مرسومة لاستغلال مواردها البشرية بشكل يؤدي إلى زيادة قدرة الدولة الذاتية على استغلال مواردها المادية استغلالا أمثل.

3. الاستخدام الرشيد للموارد المالية

لقد اتضح لنا أن نجاح عملية التنمية الاقتصادية من أجل إعادة بناء الاقتصاد الوطني يتطلب استخدام أمثل للموارد، ويستلزم إعداد وتكوينا جيدا وتوظيفا كاملا للطاقة البشرية المتاحة، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا في إطار الاستخدام الرشيد للموارد المالية بحسن توجيهها وتخصيصها نحو المجالات والفروع والأنشطة ذات الأولوية في المجتمع، لا شك بأن ذلك يقتضي وجود كفاءة في تحصيل وجمع هذه الإيرادات ورشادة في عملية توجيهها وإنفاقها تلافيا لتسربها إلى أنشطة ترفيهية وتحسينية على حساب ضروريات الأغلبية الساحقة في المجتمع، وهو الأمر الذي يمكن توضيحه فيما يلي:

❖ كفاءة تحصيل وجمع الإيرادات

إن كفاءة تحصيل الإيرادات وجمعها خاصة الإيرادات الضريبية تظهر في ارتفاع الحصيلة وقلة التكاليف وعدم التأثير السلبي على هذه الإيرادات بحيث أن الهدف الأساسي لفرض الضرائب في أي مجتمع هو الحصول على مزيد من الإيرادات لتمويل الإنفاق العام، ويمن للدولة تحقيق هذه الزيادة في الإيرادات دون أن تلجأ إلى فرض ضرائب جديدة أو رفع أسعار الضرائب القائمة، وذلك بتخفيض نفقات تحصيل الضرائب، غير أن أسلوب تحصيل الضرائب في البلدان النامية يختلف عن اتباع هذا الأسلوب، فهي عادة ما تلجأ إلى أسهل السبل، وهو التوسع في فرض الضرائب كلما ظهرت حاجة هذه البلدان إلى مزيد من الإيرادات.

ونتيجة لذلك تعددت أنواع الضرائب، وتعددت أسعارها في البلدان النامية، مما أدى إلى تعدد التشريعات الضريبية وتعقد النظام الضريبي في هذه البلدان، وهذا التعقد في النظام الضريبي يتطلب زيادة عدد العاملين في الجهاز الإداري، والنتيجة ارتفاع نفقات تحصيل الضرائب، وبالتالي انخفاض الحصيلة الصافية للإيرادات.

ولذا فإن من متطلبات تعبئة الموارد المالية للدولة من مصادرها المختلفة ما يلي:

- وفرة الحصيلة.
- قاة التكاليف.
- نمو مصادر الإيرادات.

❖ **ترشيد الإنفاق والتوجيه**

مهما يكن حجم الموارد المالية للدولة فإنه مرتبط بأسلوب توجيهها وطريقة إنفاقها، فإذا كانت هناك سفاهة وتبذير في إنفاقها فإنها لا تكفي مهما كانت حصيلتها كبيرة، والبلدان العربية ذات الثروة البترولية الكبيرة التي استنفذت حصة كبيرة منها عن طريق التصدير لم تستفد من ذلك الحجم، لأنها تفتقد إلى عنصر الرشادة في عملية الإنفاق والتي تستدعي الالتزام بضوابط كبيرة أهمها:

- **ضابط تحقيق المصلحة**

حيث أن تخصيص الإيرادات إلى مجالات إنفاق معينة مشروط بتحقيق المصلحة العامة، وفي ظل أنظمة البلدان النامية المختلفة كثيرا ما توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الأخر، لما يتمتعون به من نفوذ سياسي واجتماعي.

وبهذا فإنه يمكن التمييز بين المصلحة الوهمية والمصلحة الحقيقية، فالأولى هي المصلحة المرتبطة بتحقيق نفع فئوي أو سياسي أو اجتماعي يدعم الأنظمة الحالية التي تكرس التخلف وتعمق التبعية، أما المصلحة الشرعية فهي التي تحقق نفعا عاما ضمن أولويات المجتمع الأساسية، ويمكن قياس تلك النفقة بالاستناد إلى مجموعة من الاعتبارات العلمية والواقعية تراعي درجة تطور المجتمع والمرحلة التي يمر بها ومدى استفادة الأغلبية الساحقة من المنافع المتحققة من الناحية الكمية والكيفية وأهمية هذه المصالح بالمقارنة مع الأنشطة التي لم يتم إشباعها بعد.

- **ضابط ربط النفقات بالأولويات**

حيث أن المصالح الناتجة عن إنفاق حصيلة الإيرادات في مجالات معينة تتفاوت من حيث درجة أهميتها وإلحاحها بالنسبة لأفراد المجتمع، ولذلك وجب ترتيب الأنشطة التي تلبي احتياجات المجتمع الضرورية ثم التي تليها وهكذا.

- **ضابط الاقتصاد في النفقات**

حيث أن الاقتصاد في النفقات يتأكد في الواقع بمعرفة البدائل الممكنة التي تحقق نفس المصلحة في صورة إشباع حاجات ضرورية مرتبة درجة أهميتها، فاختيار البديل الأقل كلفة سيخفض من التكاليف الحالية

التي تظهر في شكل تبذير كبير، وأن هذا التبذير والإسراف يؤدي إلى ضياع مبالغ كبيرة في أوجه غير مجدية كان من الممكن توجيهها في غيرها من الأوجه الهامة، وفضلا عن هذا فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة، ويعطي المبررات للتهرب من دفع الالتزامات من قبل المكلفين.

الفرع الثاني: متطلبات ترشيد الإنفاق العام

يمكن تحديد متطلبات ترشيد الإنفاق العام في ثلاث خطوات هي:

1- فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص

وهنا من خلال العمل على تحديد المجالات التي يجب أن تضطلع بها الدولة ومن ثم تدخل في نطاق الإنفاق العام، وتحديد المجالات التي يجب أن تمثل إنفاقا خاصا ومن ثم تخرج من نطاق الإنفاق العام، وهو ما يعني ضرورة العمل على تحقيق الفعالية وتخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، وترجع أهمية ذلك إلى عدة عوامل لعل أهمها انخفاض إنتاجية الإنفاق العام في الدول النامية، فقد اتضح الفسل المتكرر لكثير من أوجه الإنفاق العام في مواجهة الاقتصاد الوطني، مما أدى إلى انخفاض معدلات التنمية، وزيادة حدت مشكلات المديونية الخارجية والعجز في ميزان المدفوعات والميزانية العامة، وفي الدول المتقدمة استهدف من إعادة التخصيص تحقيق مستوى أعلى من كفاءة من خلال إنتاج مخرجات أكثر بنفس القدر من الموارد المتاحة للمجتمع.

ولا يقصد بإعادة تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص الدعوة إلى تخفيض الحجم المطلق للإنفاق العام وإنما تغيير الاتجاهات إلى مجالات أكثر مساهمة في تحقيق أهداف المجتمع، ومن ثم إفساح المجال أمام القطاع الخاص لولوج المجالات الأخرى التي له الميزة النسبية في الاضطلاع بها. ولتحديد المجالات التي يجب أن تضطلع بها الدولة ومن ثم تدخل في نطاق الإنفاق العام، وكذا لتحديد المجالات التي يجب أن تمثل إنفاقا خاصا[1].

[1] حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 343-365.

2- فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد داخل قطاع الدولة

بعد تحديد مجالات الإنفاق العام، والتفرقة بين ما تشبعه عن طريق الإنتاج وما تشبعه عن طريق الشراء أو تقديم الإعانات للقطاع الخاص وغيرها من أساليب الإشباع التي تتضمن ضرورة قيام الدولة بعمليات الإنتاج، تظهر مشكلة تخصيص الموارد بين الاستخدامات العامة البديلة بما يعظم رفاهية المجتمع.

ففي نطاق الحاجات التي تشبعها الدولة إذا تم تخصيص الموارد بين البرامج البديلة بما لا يتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع من ناحية، وبما لا يتناسب مع المنافع المستمدة من هذا الإنفاق من ناحية أخرى، فسوف يكون هناك ابتعاد عن الفعالية في تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، كما قد تتحقق الفعالية في تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، ولكن يتم الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام بطريقة غير ذات كفاءة، بحيث تنخفض المخرجات لنفس القدر من المدخلات أو تزيد المدخلات لنفس القدر من المخرجات، وفي هذه الحالة يتسم الإنفاق العام بالبعد عن الكفاءة في استخدام الموارد[1].

3- تخطيط النفقات والتنبؤ

إن أحد الأشكال التي تطورت خلال السنوات الأخيرة وإستجذبت اهتمام المتخصصين والاقتصاديين

حول موضوع تخطيط النفقات والتنبؤات التي توضع لها وما يمكن أن يحصل من تطور على هذه المتغيرات الاقتصادية، هو موضوع تخطيط التنمية التي أصبح يشكل الإطار الكامل الذي يفع عليه الاختيار في الدول النامية من أجل تقدير النفقات العامة لدعم تنفيذ أهداف التنمية الاقتصادية.

إن تخطيط النفقات والتنبؤ باتجاهاتها وآفاقها المستقبلية أصبحت مسألة متلاحمة حتما، فالتخطيط يتضمن تكوين الأهداف وبلورة السياسات اللازمة لذلك، بنما في نفس الوقت يعتبر التنبؤ بمثابة التوقع وقراءات تصورات المستقبل، والتنبؤ لا يمكن أن يخلق أو ينتج خطة بصورة تلقائية مطلقا ولكن عملية التنبؤ توفر فرصة لصنع القرار، فالتنبؤات في بعض الأحيان أكثر ما تكون توقعات ومقترحات مستقبلية آلية كونها نوع من الشكل المصمم، فكلا من التخطيط والتنبؤ على هذا الأساس هي جزء من الميزانية والتي غالبا ما تأخذ شكل توقعات ومقترحات المستقبل الأقرب للواقعية[2].

[1] محمد عمر أبو الدوح، ترشيد الإنفاق العام علاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية الإسكندرية، 2006، ص 75-100.
[2] غازي عبد الرزاق نقاش، المالية العامة، تحليل أسس الاقتصاديات المالية، الطبعة الثالثة، دار وائل، 2003، ص228.

خلاصة

تمثل النفقات العامة مبالغ مالية تقتطعها الدولة من الدخل الوطني لتقوم بإشباع مختلف الحاجات العامة، فهي إذن وسيلة هامة تستخدمها الدولة من أجل تحقيق مجموعة من أهداف السياسة الاقتصادية، إذ ترسم النفقات حدود النشاطات المختلفة للدولة لذلك فهي تتسع عندما يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتضيق عندما ينحصر هذا الدور.

وقد أدى تطور دور الدولة عبر الزمن واختلاف الأنظمة السياسية إضافة إلى اختلاف الحاجات العامة المتوجب على الدولة إشباعها إلى غياب مفهوم محدد للإنفاق العام، إلا أنه يتفق على أنه يجب أن تتوفر في النفقة العامة عدد من الأركان وهي: أن تكون على شكل العام مبلغ نقدي، وأن تصدر عن شخص معنوي أن تهدف لتحقيق المنفعة العامة.

وبهذا فإن ترشيد الإنفاق العام يعد أفضل أساليب علاج العجز الموازني بما يؤدي إليه من فعالية وكفاءة في تخصيص الموارد المالية المتاحة بشكل يقود إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة من الدولة وتجنب الآثار السلبية المصاحبة للأساليب التقليدية لعلاج عجز الميزانية.

الفصل الثالث: دراسة تحليلية للميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة 2007-2017

تمهيد

إن ترشيد الإنفاق العام يعني العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها داخل قطاعات الدولة بما يضمن رفاهية المجتمع من خلال إشباع الحاجات العامة الضرورية ويعتبر ترشيد الإنفاق العام من أهم أساليب معالجة عجز الموازنة

وتعتمد الجزائر بدرجة كبيرة على الإنفاق العام في تحقيق أهداف المجتمع، وتعتمد الجزائر في تقسيم موازناتها التقليدية من خلال هذا الفصل إلى تحديد العلاقة بين تقسيمات الموازنة المتبعة وعجز الموازنة العامة في الجزائر وسوف نقسم هذا الفصل إلى:

- إعداد وتنفيذ والرقابة على الميزانية العامة في الجزائر
- تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2000-2017
- تطور عجز الميزانية العامة وصندوق ضبط الإيرادات في الجزائر خلال الفترة 2000-2017

المبحث الأول: إعداد وتنفيذ والرقابة على الميزانية العامة في الجزائر

يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية، القانون المحدد لمعالم المالية العامة الجزائرية الحديثة. حيث عرف الميزانية العامة للدولة بأنها: تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

كما يعرف القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الميزانية بأنها الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها.

المطلب الأول: نظام الميزانية العامة في الجزائر

يمكن التطرق إلى نظام الميزانية العامة للدولة في الجزائر من خلال العناصر التالية :

الفرع الأول: بنية الموازنة العامة في الجزائر

تتكون الموازنة العامة في الجزائر من جانبين : جانب يضم النفقات العامة والجانب الأخر يضم الإيرادات العامة، وتقدم في شكل جداول مختلفة، وبيانات أخرى تكون مفصلة حسب التنظيم الداخلي لكل هيئة، وهو ما سنتناوله من خلال العناصر التالية :

أ-**بنية الإيرادات العامة:** صنف المشرع الجزائري موارد الميزانية العامة للدولة كالتالي:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الاتاوي .
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.

-التسديد بالرآسمال للقروض و التسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا العوائد المترتبة عنها.

- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
- المدفوعات التى تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تسندها لها الدولة.

إن الإيرادات والحواصل والمداخيل النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة للسنة المدنية،

المعروضة عموما حسب الطبيعة القانونية للضرائب وحسب الإدارات التي تحصلها، مصنفة فى الجدول " أ " الملحق لقانون المالية في بابين : الموارد العادية و الجباية البترولية.

أ- الموارد العادية : هي المداخيل المحصل عليها من طرف الدولة عن طريق الاقتطاعات الجبائية من الأشخاص الطبيعية والاعتبارية من خلال نشاطها العادي (إنتاج، تجارة، استهلاك)، إضافة إلى دخل الدولة من مختلف أملاكها العمومية. وتقسم إلى الإيرادات الجبائية، الإيرادات العادية، الإيرادات الأخرى.

- الايرادات الجبائية : وتشتمل حسب مدونة حسابات الخزينة على الحسابات التالية :

- حساب 201-001 " حاصل الضرائب المباشرة " : وهى الضرائب التى تفرض على مختلف انواع الدخول كالأرباح الصناعية والتجارية، والأرباح غير التجارية، والمرتبات والأجور، وفوائد السلف والضمانات.

- حساب 201-002 " حاصل التسجيل والطابع" : وهي ضرائب تفرض على بعض العقود القانونية وعلى الوثائق الموجهة للعقود المدنية والقضائية، مثل طوابع جوازات السفر ورخص السياقة، ...الخ.

- حساب 201-003 " حاصل الرسوم المختلفة على رقم الأعمال " : وتعرف أيضا بالرسم على رقم الأعمال، وتقع على السلع الموجهة للاستهلاك؛

- حساب201-004 ."حاصل الضرائب غير المباشرة ": وهي ضرائب تقع على السلع الاستهلاكية، وتفرض فقط على المنتجات التي لا تخضع للرسم على رقم الأعمال (مثلا: البلاتين، الذهب والفضة):

- حساب 201-005 ."حاصل الجمارك" : هو اقتطاع على السلع والمواد المستوردة.

- **الإيرادات العادية:** وهي **تلك** التي **تتحصل** عليها الدولة سنويا وبصفة دورية، **وتشتمل** حسب مدونة حسابات الخزينة على الحسابات التالية:

- حساب 201.006 " حاصل ودخل الأملاك الوطنية "؛
- حساب 201-007 " الحوا صل المختلفة للميزانية "؛
- حساب 201-008 " الإيرادات النظامية"

- الإيرادات الأخرى: هي تلك التي تتحصل عليها الدولة بصورة غير منتظمة كمداخيل

المساهمات المالية للدولة،والغرامات والهدايا والهبات.

ب- الجباية البترولية: هي ضرائب تمس التنقيب واستغلال الحقول البترولية، وتعتبر مورد غير عادي لتعرضها لتقلبات السوق الدولي وتذبذب الأسعار. وتشتمل على حساب واحد هو:

- حساب 011-201 "الجباية البترولية"

ب-**بنية النفقات العامة:** صنف المشرع الجزائري نفقات الموازنة العامة للدولة في الجزائر إلى عدة تصنيفات **مختلفة** تبعا لتصنيفات النفقات العلمية، **وكذا** من الناحية الوضعية. حيث أن النظام الموازنة العامة فى الجزائر قد اعتمد على التصنيف الإداري والاقتصادي من ناحية والتصنيف الوظيفي من ناحية أخرى، ويتجسد من خلال نفقات التسيير والتجهيز وهو ما يعرف بميزانيتى التسيير والتجهيز، وهو ما يمكن أن نبينه من خلال مدونة ميزانية التسيير **وكذا** مدونة ميزانية التجهيز.

الفرع الثاني: مدونة ميزانية التسيير

وهي توضع من أجل ضمان تسيير المرافق العمومية لأدائها خدمات عامة للجمهور، ولذلك فهى تتوافق مع التصنيف الإداري الذي يعتمد على المعيار غير الاقتصادي المتمثل فى التقسيم الهيكلي الإداري للدولة، مع مراعاة وظيفة كل مرفق عمومي والغرض من النفقة. وتشمل ميزانية التسيير على أربع أبواب، كما تجمع في أبوابها على قسمين:

-القسم الأول: يتمثل فى ميزانية الأعباء المشتركة التى تحتوي على الباب الأول والثاني وجزء من الباب الثالث والرابع.

-القسم الثانى : يتمثل في ميزانية الوزارات التى تحتوي عئى الباب الثالث والرابع، والموزعة بواسطة مراسيم التوزيع.

وترتبط مدونة ميزانية التسيير بوحدات **قاعدية** مندمجة مع بعضها، وهى : العنوان، القسم، الفصل، المادة والفقرة.

يمثل الفصل الوحدة الأولية لتخصيص الاعتمادات، وهو يبوب النفقات حسب طبيعتها أو أغراض استعمالها. حيث أن الفصل يعبر عن التصور الذي يتم بموجبه تجميع كل الاعتمادات التي تسمح بتسوية النفقات التي لها طبيعة واحدة في عمود واحد لوزارة معينة. وعلى سبيل المثال : الفصل 31- 01 في ميزانية التسيير لوزارة ما يجمع كل الاعتمادات المخصصة للتعويضات الأساسية للموظفين العاملين في الإدارة المركزية.

- **المواد والفقرات:** تقسم الفصول أو الأبواب بدورها إلى مواد وفقرات، حيث تنفذ نفقات التسيير حسب كل فصل وكل مادة طبقا للإطار المقرر بموجب أحكام تنظيمية تحدد المدونة الميزانية الموحدة الضوابط.

- **العنوان:** تجمع نفقات التسيير في **اربعة** عناوين ،وهي :

العنوان الأول: " أعباء الدين العمومى والنفقات المحسومة من الإيرادات"، حيث يشتمل هذا العنوان الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأمعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات. ويتكون من خمسة أقسام، هى :

– القسم الأول : دين قابل للاستهلاك (اقتراض الدولة)؛

– القسم الثاني : دين داخلي (فوائد سندات الخزينة)؛

–القسم الثالث : دين خارجي؛

– القسم الرابع : ضمانات (من أجل القروض والتسبيقات المبرمة من طرف الجماعات والمؤسسات العمومية)؛

– القسم الخامس : نفقات محسومة من الإيرادات (تعويض على منتوجات مختلفة).

العنوان الثاني: " تخصيصات السلطات العمومية "، حيث يحتوي هذا العنوان على نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها (المجلس الوطنى الشعبى، المجلس الدستوري، مجلس الأمة، ...الخ)، وباعتبار أن هذه نفقات مشتركة لكل الوزارات، فإن النفقات التي يضمنها القسمين الأول والثاني تجمع في ميزانية التكاليف المشتركة

العنوان الثالث : " النفقات الخاصة بوسائل المصالح "، ويقدم هذا العنوان الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والأدوات، ويتكون من الأقسام التالية;

- القسم الأول : الموظفون– مرتبات العمل؛
- القسم الثانى : الموظفون– المعاشات والمنح؛
- القسم الثالث : الموظفون–التكاليف الاجتماعية؛
- القسم الرابع; الأدوات وتسيير المصالح؛
- القسم الخامس: أشغال الصيانة؛
- القسم السادس: إعانات التسيير؛

- القسم السابع : النفقات المختلفة ؛

العنوان الرابع: " التدخلات العمومية" ، وتتعلق التدخلات العمومية بنفقات التحويل التي بدورها تقسم بين مختلف أصناف التحويلات حسب المقاصد المختلفة لعملياتها كالنشاط التربوي والثقافي، والنشاط الاقتصادي المتعلق بالتشجيعات والتدخلات وعمليات الدعم المختلفة ، والنشاط الاجتماعي المرتبط بالمساعدات وعمليات التضامن، ويتكون هذا العنوان من الأقسام التالية :

- القسم الأول : التدخلات العمومية والإدارية (إعانات للجماعات المحلية)؛
- القسم الثانى : النشاط الدولى (مساهمات فى الهيئات الدولية)؛
- القسم الثالث : النشاط التربوي والثقافي (منح دراسية)؛
- القسم الرابع : النشاط الاقتصادي – التشجيعات والتدخلات (إعانات اقتصادية)؛
- القسم الخامس : النشاط الاقتصادي – إعانات للمؤسسات ذات منفعة وطنية؛
- القسم السادس : النشاط الاجتماعي – المساعدات والتضامن؛
- القسم السابع : النشاط الاجتماعي – الاحتياط (مساهمة الدولة فى مختلف صناديق المعاشات، القيام بإجراءات لحماية الصحة)

إن نفقات التسيير المجموعة فى هذه العناوين الأربعة تقسم فى الجدول " ب " الملحق بقانون المالية،

بالشكل التالي :

-النفقات المتعلقة بالعنوان الثالث والرابع تقسم حسب الوزارات، حيث يحدد قانون المالية المبلغ الإجمالي للاعتمادات الموجهة لكل دائرة وزارية. ثم يتكفل المرسوم التنفيذي بتوزيع هذه الاعتمادات الإجمالية حسب العناوين والفصول بدلالة طبيعتها.

- النفقات المتعلقة بالعنوان الأول والثاني التي هي مشتركة لكل الوزارات أو التي لا ترتبط بوزارة معينة تجمع فى ميزانية " التكاليف المشتركة " في أسفل الجدول " ب " بعد الاعتمادات الموجهة لكل وزارة.

- الأقسام: يوزع العنوان إلى أقسام تتناسب مع معايير متنوعة : إدارية، وظيفية، اقتصادية أو قطاعية. ويساعد التبويب إلى أقسام على سهولة التمييز بين مختلف أصناف النفقات، كما يسمح أيضا بمتابعة أهداف محددة تتغير حسب طبيعة النفقات. مثلا في الأقسام المبينة سابقا فى العنوان الثالث ."وسائل المصالح " هي متماثلة عندما توجه لكل وزارة، وهذا التصنيف يسمح بتمييز الاعتمادات

حسب الطبيعة القانونية للوسائل المالية الموضوعة للعمل.

الفرع الثالث: مدونة ميزانية التجهيز(ميزانية الاستثمار)

هي الميزانية التي تخصص للقطاعات الاقتصادية للدولة، وذلك من أجل تجهيز هذه القطاعات بوسائل الإنتاج للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن. وأما من حيث التوزيع فإنها تتم على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات وفق المخطط الإنمائي السنوي.

تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، فى ثلاثة أبواب ،هي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخرى بالرأس المال.

الفرع الرابع: عرض وثائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر

تعرض الميزانية العامة للدولة في الجزائر من خلال الوثائق التالية :

أولا: قانون المالية: تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل والتي يسمح محتوها بإجراء دراسة من جزئين متباينين[1]:

يتعلق الأول بطرق التوازن المالي ووسائله، بينما يتناول الثاني الميزانية

والعمليات المالية للدولة ويتم التقديم لهما بأحكام تتعلق بالرخصة السنوية لتحصيل الإيرادات المختلفة

أ- **أحكام تمهيدية:** يتم التقديم لقانون المالية بأحكام تمهيدية تتعلق بالترخيص السنوي لتحصيل الضرائب والحواصل السارية المفعول، كما تعتبر الأحكام التمهيدية الموضع المناسب الذي يتم من خلاله الإعلان عن تعديل قانون المالية الأولى وإتمامه بأحكام تشكل قانون المالية التكميلى.

ب- **طرق التوازن المالي ووسائله:** يتضمن هذا الجزء الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها فى المخطط السنوي للتنمية .

د- **الميزانية والعمليات المالية للدولة:** يتضمن هذا الجزء المعطيات الأساسية للتوازن المالي للدولة ،

[1] قانون رقم 84-17 مؤرخ في 1984/07/07 يتعلق بقوانين الميزانية، ص62.

وهو يتضمن الأحكام المتعلقة بـ :

- تقدير الإيرادات والحواصل والمداخيل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة؛
- فتح بعنوان السنة المعنية، قصد تمويل النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة ما يأتي :

- اعتمادات لتغطية نفقات التسيير، توزع حسب كل دائرة وزارية طبقا للجدول " ب ".
- اعتمادات لتغطية نفقات التجهيز، توزع حسب كل قطاع طبقا للجدول " ج" .

- تقديم إعانات ومنح التهيئة العمرانية أو تخصيصات لتمويل المنشئات الأساسية لتغطية تكلفة إعادة تقييم البرنامج الجاري وتكلفة البرامج الجديدة؛

- تخصيص مساهمات هيئات الضمان الاجتماعي في ميزانية القطاعات الصحية والمؤسسات الاستشفائية.

- فتح الحسابات الخاصة للخزينة وتحويل ارصدتها؛

- تحديد قائمة الفصول التي تتضمن على المخصصات ذات الطابع المؤقت أو الإحتياطى.

ثانيا: الجداول الملحقة بقانون المالية

تحتاج الرخص الممنوحة بواسطة قانون المالية أن تفصل وتوضح بواسطه وثائق تتمثل فى الجداول التي تنشر كملاحق لقانون المالية، والتي يشار إليها بدلالة الأحرف الأبجدية.

أ- الجدول " أ ": الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة " ن " : هو جدول تقديري لمختلف **أصناف** الإيرادات الدولة للسنة " ن "، وهو جدول مختصر، لأن كل واحد من الحسابات التسعة09" للإيرادات مفصل إلى حسابات فرعية، فقرات، خطوط وخطوط فرعية.

ب- **الجدول " ب " : توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة " ن "** : هو جدول توزع من خلاله الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير من طرف قانون المالية للسنة " ن " ، وهذا لكل الوزارات، والتى يضاف لها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة بالإضافة إلى التكاليف المشتركة.

- **الجدول " د " : توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التجهيز لسنة " ن "** : هو جدول رخص البرامج المسموح بها لاعتمادات ميزانية التجهيز والاستثمار ذات الطابع النهائي في المخطط الإنمائى موزعة بين مختلف القطاعات والعمليات رأس المال التي تقوم بها الدولة.

ثالثا: المراسيم التوزيعية للاعتمادات المخصصة:

يتم توزيع الاعتمادات المخصصة عن طريق مراسيم تنفيذية أو مراسيم رئاسية، بحيث لا يعطى قانون المالية للسنة إلا المجامع الكبرى للاعتمادات المفتوحة للسنة المعنية.

أ - **المراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة:** يتحقق توزيع الاعتمادات من خلال جداول ملحقة بالمراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية من ميزانية التسيير لكل الوزارات ولمصالح رئاسة الحكومة، وتستثنى تلك المتعلقة بوزير الدولة وزير الشؤون الخارجية حيث تتم بموجب مرسوم رئاسي، وتنشر في الجريدة الرسمية.

ب- **المراسيم الرئاسية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة:** وهي تختص بتوزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية، لكل من رئاسة الجمهورية، ووزارة الدفاع الوطني، وكذا ميزانية التكاليف المشتركة، وهي لا تنشر في الجريدة الرسمية، وما ينشر منها لا يلحق بجداول لتوزيع الاعتمادات المخصصة، كما هو الحال بالنسبة لرئاسة الجمهورية.

المطلب الثاني: مراحل الميزانية العامة في الجزائر

إن دورة الموازنة العامة في الجزائر تمر بأربعة مراحل مختلفة : الإعداد، الاعتماد، التنفيذ والمراقبة.

وهو ما سنتناوله من خلال العناصر التالية :

الفرع الاول: إعداد الموازنة العامة

تعتبر مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة في الجزائر من أصعب مراحل إعداد قانون المالية، لكونها تترجم الأولويات الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج الحكومة وأهدافها. وفي نفس الوقت ترجمة رقمية لهذه الأولويات، عن طريق تحديد الأهداف الواجب تحقيقها وما تتطلبه من نفقات، والبحث في السبل والوسائل الكفيلة التي تسمح بتحصيل الإيرادات من أجل تغطية هذه النفقات، ولذلك يتطلب الأمر تحديد السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية العامة فى الجزائر وكذا كيفية إعدادها.

أولا: السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية العامة

الاتجاه السائد في مختلف الأنظمة أن إعداد الميزانية والتحضير الأولي لها يتم بمعرفة السلطة التنفيذية، نظرا لما تتمتع به من إمكانيات ووسائل تسمح لها بذلك. وفى الجزائر تعتبر وزارة المالية الإطار

الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية، بحيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة [2].

وفي مرحلة سابقة، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 84-341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984 المتضمن صلاحيات وزير المالية، كانت لوزير المالية سلطات واسعة في تحضير الميزانية. وفى مرحلة لاحقة، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المائة، فإن تحضير الميزانية، وأن بقي من مشتملات وزير المالية، إلا أن ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي يتسم فى قمته بالازدواجية (رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة) ، حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف الأعلى على ذلك، من أجل تجسيد برنامج الحكومة.

ثانيا: كيفية سير الميزانية

إن تحضير وإعداد الميزانية يحتوي على شقين، إحداهما خاص بكيفية تقدير النفقات والإيرادات، والثاني خاص بخطوات ومراحل تحضير الميزانية.

أ-كيفية تقدير النفقات والإيرادات:

-**بالنسبة لتقدير النفقات العامة:** تقسم النفقات العامة فى الجزائر إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار، وعلى أساس ذلك فإن تقدير هذه النفقات يكون كما يلي:

تقدير نفقات التسبير: بحيث تقدر النفقات العمومية الخاصة بالتسيير على أساس التقدير المباشر، الذي يقتضي ان يقوم كل مرفق عمومي إداري بتقدير نفقاته مباشرة استنادا إلى الالتزامات المادية المتكررة كالأجور، والتكاليف الاجتماعية، ومصاريف أدوات التسيير، وأشغال الصيانة، وإعانات التسيير والمصاريف المختلفة .

- تقدير نفقات التجهيز والاستثمار: إذ يرتبط تقدير نفقات التجهيز بتنفيذ إجراءات الخطة، حيث يمثل مبلغ اعتمادات التجهيز الذي يفتح سنويا بموجب قانون المالية القسط السنوي المرتبط بالخطة التنموية.

- بالنسبة لتقدير الإيرادات العامة: إن الطريقة المستعملة لتقدير الإيرادات العامة في الجزائر هي طريقة التقدير المباشر، والتى تقتضى تقدير العائد المحتمل لكل ضريبة انطلاقا من أخر المعلومات الاقتصادية، بحيث أن تحصيل الإيرادات يقوم على أساس أخر البيانات المتحصل عليها في ميدان

[2] Deneni yahia. La pratique du systeme. Budgtaie de l etat en algerie. O.p.u.2002. p 163-167.

التحصيل الجبائي والتي تعتبر كأساس فى تقدير إيرادات السنة المقبلة مع إدخال أثر التقلبات الاقتصادية المتوقعة. وبالرغم من ذلك، تواجه عملية تقدير الإيرادات العامة صعوبات تؤثر على نوعية التقدير، ولعل أكبر هذه الصعوبات لتقدير الإيرادات العامة فى الجزائر، هو اان إيرادات الميزانية تعتمد بشكل كبير على إيرادات الجباية البترولية، التى تتأثر بالطلب العالمي، الذي يتغير حسب الظروف وانعكاس ذلك على الأسعار [3].

الفرع الثاني: خطوات تحضير الميزانية

إن تحضير مشروع الميزانية من طرف وزارة المالية، يمر بعدة خطوات متلاحقة، يمكن حصرها في ما يلي[4]:

- تحضير استراتيجية السياسة المالية للدولة: بحيث تتكفل المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية برسم الأفاق المتعلقة بالميزانية في بداية كل سنة، وذلك مع مراعاة التوجيهات الأساسية لبرنامج الحكومة في مجال السياسة الاقتصادية والاجتماعية خاصة في جباية الضرائب، تطور النفقات وعجز الميزانية. ويقوم المدير العام للميزانية بعرض الاستراتجية المالية المقترحة على وزير المالية موضحا فيها الأولويات الممكنة وسبل تحقيقها ودرجة تأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

ثم يقوم وزير المالية بعد التأكد من إلمام المشروع المقترح عليه بكل الأهداف الأساسية لبرنامج الحكومة، باقتراحه على رئيس الحكومة، هذا الأخير وبعد أن يتأكد كذلك من مراعاة الإستراتجية المقترحة لأهداف السياسة المالية والتوجيهات الحكومية، يعطى تعليمات لوزير المالية بالانطلاق في تحضير الميزانية.

- إرسال المنكرة المنهجية : بعد التوجيهات التي يتلقاها وزير المالية من رئيس الحكومة وتلقيه التعليمات التي تسمح له بالانطلاق فى تحضير الميزانية، تقوم المديرية العامة للميزانية بإعداد مذكرة منهجية وإرسالها إلى مختلف الوزارات والولايات تطلب منهم فيها تقدير احتياجاتهم من الاعتمادات.

- تحضير الميزانية التقديرية للوزارات : وذلك بعد تسلم الوزارات المذكرة المنهجية، وتبليغها إلى هيئاتها التابعة لها سواء على المستوى المركزي أو على المستوى اللامركزي، وانطلاقا من ذلك تبدأ المصالح المختصة المكلفة بالميزانية على كل المستويات بتجميع المعلومات الخاصة بميزانياتها والوثائق والتقارير

[3] محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، مرجع سابق، ص 100.

[4] تومي سلامي، ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية- دراسة حالة الجزائر(1993-2000)، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الجزائر، 2002، ص 87- 82.

التبريرية المتعلقة بها، ثم توضع في شكل مشروع وزاري يتم إرفاقه بالوثائق التبريرية، يقدم لوزير القطاع لكي يتفحصه ويناقشه مع مسؤول الميزانية، وبعد الاتفاق عليه وتعديله يرسل إلى المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية.

- تحضير المشروع التمهيدي للميزانية العامة بوزارة المالية: تجمع مشاريع الميزانيات للوزارات بالإضافة إلى مشروع ميزانية وزارة المالية على مستوى المديرية العامة للميزانية في الاجال المحددة، وتكلف هذه الاخيرة بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة، سواء ما يتعلق بالإيرادات أو النفقات. ثم تكون اقتراحات النفقات المقدمة من طرف مختلف الدوائر الوزارية محل مناقشة بين الأعوان المختصين للمديرية العامة للميزانية والممثلين عن كل وزارة من أجل تحديد مبلغ الاعتمادات الذي يسجل فى مشروع الميزانية. وفى حالة عدم التوصل إلى اتفاق على مستوى المديرية العامة للميزانية، يمكن اللجوء إلى التحكيم بين وزير المالية والوزراء المعنيين في إطار مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء، قبل أن يأخذ مشروع الميزانية شكله النهائي.

- مرحلة وضع المشروع النهائي للميزانية ولقانون المالية: بعد الانتهاء من مرحلة المناقشة على مستوى المديرية العامة للميزانية وحل الإشكالات والخلافات عن طريق التحكيم. يتم تجميع ميزانيات كل الوزارات فى وثيقة واحدة على مستوى المديرية الفرعية للدراسات والتخليص، لتشكل فيما بعد ميزانية الدولة، ثم يتم إدراجها في قانون المالية. ثم بعد الانتهاء من كل ذلك يرسل مشروع قانون المالية للامانة العامة للحكومة ولجميع الوزارات لدراسته، ومن ثم مناقشته فى اجتماع مجلس الحكومة، وبعد إجراء التعديلات اللازمة عليه يرسل مرة ثانية لدراسته في اجتماع مجلس الوزراء، وبعد الاتفاق على مضمونه والتعديلات الممكنة وإقرارها يرسل إلى البرلمان.

الفرع الثالث: اعتماد وإقرار الموازنة العامة

بعد إعداده من طرف السلطة التنفيذية يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية، بغرض اعتماده تطبيقا لقاعدة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ " . وذلك حسب المراحل التالية :

- **دراسة ومناقشة المشروع من طرف لجنة المالية**

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير، طبقا للقانون والقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط.

حيث تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسته ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة 121 من دستور 1996

.الفرع الرابع: مناقشة المشروع من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني

عند الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية، يتم عرضه على نواب المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، بحيث تبدأ عملية مناقشة قانون المالية والميزانية بعرض يقدمه ممثل الحكومة، وزير المالية، يتضمن تقديم مشروع قانون المالية، ويتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع، وتتمثل الخطوة الثانية فى إلقاء مقرر لجنة المالية والميزانية عرض التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، مبينا فيه اقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية على المشروع، بالإضافة إلى ملاحظات اللجنة مع وجهة نظرها وموقفها من المشروع بصفة عامة. ثم بعد ذلك يشرع في مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية داخل المجلس على مرحلتين [5]؛

- **المرحلة الأولى** : يتم فيه مناقشة المشروع مناقشة عامة تتمحور حول السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة ، أي مناقشة التوازن الاقتصادي وسبل تحقيقه دون المساس بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية التى صوت عليها البرلمان وأقرها من خلال برنامج الحكومة.

- **المرحلة الثانية** : يتم فيها مناقشة مفصلة لميزانية كل قطاع وتكون تدخلات أعضاء المجلس قصد المناقشة حسب طريقتين، سواء عن طريق الأسئلة الشفوية أو عن طريق الأسئلة الكتابية، ويقوم الوزراء المعنيين بالرد عليها، مما يسمح بتعميق النقاش، بحيث يكون كل وزير مطالب ليس بالدفاع فقط على الاعتمادات المقترحة لقطاعه، وإنما على السياسة التى اتبعها والتي سيتبعها فيما يخص قطاعه.

ويمكن للنواب وأعضاء الحكومة وأعضاء لجنة المالية والميزانية اقتراح تعديلات مكتوبة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من دستور 1996 التي تنص على : أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية تساوي على الاقل المبالغ المقترحة".

[5] نفس المرجع السابق، ص 78.

الفرع الخامس: التصويت والمصادقة على المشروع

تحول الفقرة 12 من المادة 122 من دستور 1996. المجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة. و يقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور. كما أن المادة 70 من قانون 84-17 تشير إلى أن التصويت على الميزانية العامة يكون بصورة إجمالية. والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراما لمبدأ السنوية، كما أن الدستور قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حينما نص في الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 120 منه على ما يلى : " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر" .

كما يشير القانون 84-17 في حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معينة من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة (أول جانفي) حينما نص في مادته 69 على ما يلي : " في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة.

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

أ) بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب) بالنسبة لنفقات التسيير في حدود واحد من اثني عشر شهرا (12/1) من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

ج) بالنسبة لاعتمادات الاستثمار في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير، كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للاحكام التشريعية والتنظيمية التى تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية .

الفرع السادس: إصدار المشروع وإقراره

يدرس المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون المالية ويناقشه ويعدله ويصوت عليه، وذلك قبل إحالته إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطنى النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة فى غضون عشرة(10) أيام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال.

ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، خلال أجل اقصاه عشرون (20) يوما.

وبعد موافقة البرلمان بغرفتيه على مشروع قانون المالية بالتصويت والمصادقة، يدخل المشروع مرحلة الإصدار، وهى من صلاحيات رئيس الجمهورية، ذلك حتى ينتقل من مرحلة المشروع إلى مرحلة القانون، بعد أن يوقع عليه رئيس الجمهورية وينشر فى الجريدة الرسمية، بحيث أن رئيس الجمهورية يصدره في اجل أقصاه ثلاثين (30) يوما ابتداء من تسلمه اياه.إذا لم تكن هناك اعتراضات بشأنه، أما إذا لم يصدره فيمكن له أن يطلب إجراء مداولة ثانية في خلال ثلاثين (30) يوم من اقراره. وهكذا بعد أن يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية ويوقع عليه يتم نشره فى الجريدة الرسمية، ومن ثم يصبح ساري المفعول بالنسبة للسنة المعنية.

المطلب الثالث: تنفيذ الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها

بعد نشر قانون المالية فى الجريدة الرسمية، وصدور مراسيم توزيع الاعتمادات على مختلف الوزارات يصبح هذه القانون ساري المفعول وقابل للتنفيذ، سواء من حيث : تحصيل الإيرادات وجبايتها أو صرف النفقات المعتمدة.

الفرع الأول: تنفيذ الموازنة العامة

أولا: تحصيل الإيرادات: يخول القانون المتعلق بالميزانية للجهات الإدارية المختصة، تحصيل الإيرادات، كأن تتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية، ومصالح الجمارك تحصيل الرسوم الجمركية، ...الخ.

ويحكم تحصيل الإيرادات مبدأ " عدم تخصيص الإيرادات "، أي يجب تمويل النفقات بجموع الإيرادات، على أنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات بموجب قانون المالية، مثل الحسابات الخاصة للخزينة .

كما تقتضى الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات أربعة عمليات متتالية، تتمثل في [6]:

[6] مسعى محمد، مرجع سابق، ص 63-65.

إثبات حقوق الدائنين العموميين (الهيئات العمومية)، وتصفيتها، والأمر بتحصيلها، والتحصيل. فالعمليات الثلاث الأولى هي، مبدئيا من اختصاص الأمرين بالصرف، أما العملية الأخيرة فيضطلع بها المحاسب العمومى.

- **الإثبات:** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

- **التصفية:** تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي. حيث تتمثل في تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل مثل تحديد مبلغ ضريبة بتطبيق النسبة أو التعريفة الخاصة بها على الأساس الضريبي لها. وفى الواقع إن إثبات وتصفية الإيرادات العمومية هما عمليتان مكتملتان، وغالبا ما يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت .عبارة " تحديد الإيرادات ".

- **الأمر بالتحصيل:** وهذا حسب طبيعة الديون المثبتة والمصفاة لصالح مختلف الهيئات العمومية، ومن ثم فان أوامر تحصيلها تتخذ عدة أشكال : جدول جبائي (ضرائب مباشرة)، إشعار بإجراء التحصيل، مستخرج من حكم أو قرار قضائي (غرامات، تعويضات، ...الخ)، عقد يلزم متعاقد مع هيئة عمومية ما بدفع مقابل ما يحصل عليه من خدمات، أو أي سند أخر يمكن اعتباره قانونا أمرا بالتحصيل. وفي الحالات التي لا يوجد فيها شكل خاص لأمر التحصيل، فإن الأمرين بالصرف يصدرون أوامر تسديد أو استرداد لاسترجاع مبالغ مدفوعة دون وجه حق أو زائدة عن المستحق. كما أنهم يصدرون سندات إيرادات بالنسبة للديون المسددة مباشرة من قبل المدينين، حيث تمكن هذه السندات المحاسبين من الحسم الميزاني للمبالغ المحصلة وتقييدها في حساباتهم .

- **التحصيل** : يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية ، حيث تبدأ إجراءات تحصيل الإيرادات العمومية حين يتكفل المحاسبون العموميون في تدويناتهم المحاسبية بأوامر تحصيلها الصادرة عن الآمرين بالصرف. أي قبول تحصيلها بعد التحقق من الترخيص بذلك قانونا، وبالتالي تحمل المسؤولية المالية والشخصية عن هذا التحصيل.

ثانيا: صرف النفقات: إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقى مبالغ محتملة ومتوقعة، فإن قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، بحيث لا يجوز للهيئات العمومية تجاوز الاعتمادات المقررة، تطبيقا للمادة 75 من قانون 84-17 التي تنص على أنه: " لا يجوز صرف اية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك ". ويحكم صرف النفقات العمومية مبدأ " تخصيص النفقات " التي تعني أن تنفذ النفقات في حدود الغرض والمبلغ المقررين لها فى الميزانية، حيث أن الاعتمادات المفتوحة تكون ذات طابع حصري (أو تحديدي)، أي أنه لا يمكن تجاوز مبلغها المحدد في الميزانية.

كما يمر تنفيذ النفقات العامة، في الحالات العادية، بأربع إجراءات متتالية، هي[7]:

الالتزام، والتصفية، والأمر بالصرف، ثم الدفع . وتطبيقا لمبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين، فإن المراحل الثلاث الأولى، التى يمكن أن توصف مجتمعة بالمرحلة الإدارية، هى من صلاحيات الآمرين بالصرف، أما المرحلة الرابعة، التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبين العموميين.

- الالتزام : وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين. حيث يعرف الالتزام بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشئ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاما ينتج عنه عبء .

- التصفية: تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية حيث إن موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط النفقة فالتصفية كمرحلة مستقلة عن الالتزام، تعتبر تطبيقا لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهى " قاعدة أداء الخدمة " أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها.

- الأمر بالدفع: يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية. فهو عبارة عن قرار إداري يعطى بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة.

-الدفع: هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي. وهو المرحلة المحاسبية فى تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن أواس أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين المخصصين، أي المكلفين، دون غيرهم بدفع مبلغها، ودور المحاسبين يتمثل هنا فى أنهم يتمتعون بنوع من السلطة الرقابية على الآمرين بالصرف، والتي تعتبر أحد أهم نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الآمرين

[7] نفس مرجع سابق، ص 77-84.

بالصرف والمحاسبين العموميين.

الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

يخضع تنفيذ الميزانية في الجزائر لأنواع متعددة من الرقابة، وذلك قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات، حفاظا على الاموال العامة وحسن استعمالها دون تبذير وتبديد واختلاس. ولعل أهم صور الرقابة على تنفيذ العمليات المالية على الهيئات العمومية يتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة القضائية والرقابة البرلمانية.

أولا: الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الإدارية في الجزائر من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى لاسيما تلك التابعة لوزارة المالية، وبواسطة موظفين مختصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية. وتتعدد أنواع الرقابة الإدارية حسب طبيعة نشاط مختلف الهيئات العمومية، وخصوصيات مهامها وتنظيمها وسيرها، ويمكن حصر أهمها فيما يلي :

1.الرقابة المالية القبلية

تمارس من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية(المديرية العامة للميزانية) يسمون مراقبين ماليين، فعلى المستوى المركزي، يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل اختصاصه أيضا الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، كما يوجد مراقب مالى لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين. أما على المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح غير الممركزة للدولة والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات، ...الخ). ويساعد المراقبين الماليين في مهامهم مراقبون ماليون معاونون.

إن الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك. وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة إليهم من طرف الأمر بالصرف، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف، ومطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية، والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ

الالتزام، ووجود التأشيرات أو الآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت مفروضة قانونا.وجزاء هذه التدقيقات يتلخص في منح تأشيرة المراقبة المالية، وذلك بوضعها على بطاقة الالتزام وسندات الإثبات عند الاقتضاء، إذا كان الالتزام مستوفيا للشروط المنكورة أعلاه، أو رفض تلك التأشيرة إذا كان الالتزام معيبا، وهذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا حسب الحالة .

رقابة المفتشية العامة للمالية

يرتكز عمل المفتشية العامة للمالية حول تنفيذ برنامجها الرقابة المحدد من طرف الوزير المكلف بالمالية، والذي يتم تسطيره وفقا لأهداف معينة، وحسب طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المخولة بذلك. وتتم مراقبة المفتشية العامة بناء على الوثائق أو فى عين المكان، بصورة فجائية أو بعد إخطار مسبق. وتتمحور هذه الرقابة حول تطبيق التشريع المالى والمحاسبي، أو الأحكام التشريعية والتنظيمية التي يكون لها أثر مالي مباشر، وحول التسيير المالي في المصالح والهيئات المعنية،

وصحة المحاسبة وسلاماتها وانتظامها، وشروط استعمال وتسيير الاعتمادات والوسائل، وسير الرقابة الداخلية لتلك المصالح والهيئات[8].

2- الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التى تدخل في نطاق اختصاصه، ويقيم تسيرها، ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

تقسم صلاحيات مجلس المحاسبة إلى صلاحيات قضائية تتمثل أساسا في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إضافة إلى رقابة الانضباط الميزاني والمالي وصلاحيات إدارية تندرج ضمنها كل أشكال الرقابة الأخرى التي يمارسها المجلس .

[8] مسعى محمد، ص 144.

3- الرقابة البرلمانية (التشريعية)

ينصرف مفهوم الرقابة التشريعية، إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة والتي من بينها حقه في الإطلاع على كل ما يتعلق بالوضعية المالية العامة في الدولة، وهو ما يمكنه من التدخل عند الاقتضاء لفرض ما يراه ضروريا من تدابير رقابية على تسيير الأموال العمومية. ويمكن أن تكون رقابة البرلمان على تنفيذ ميزانية الدولة خلال هذا التنفيذ أو لاحقة له. إذ تندرج رقابة البرلمان خلال التنفيذ ضمن سلطاته الدستورية في مراقبة النشاط العام للحكومة، حيث يمكنه في هذا الصدد استجوابها حول مختلف القضايا المالية، فلأعضائه الحق أن يطلبوا من أعضاء الحكومة بواسطة أسئلة كتابية أو شفوية، أي معلومات أو توضيحات حول تنفيذ العمليات المالية الخاصة بقطاعات نشاطهم. كما يمكنه أن ينشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا متعلقة بتنفيذ الميزانية .

أما الرقابة اللاحقة، فإنها تتمثل في تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها في إطار ميزانية السنة المالية المنقضية من جهة، وفى التصويت من قبل كل غرفة على غرفة على قانون يتضمن تسوية تلك الميزانية من جهة أخرى، هذا القانون، المعبر عنه بقانون ضبط .

المبحث الثاني: تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2007-2017

تتأثر الميزانية العامة في الجزائر بالأوضاع الاقتصادية والسياسية، فقد انتهجت الجزائر بعد الاستقلال النهج الاشتراكي لمعتمد على التخطيط كأداة عمل لتحقيق لتنمية لاقتصادية والاجتماعية وذلك في إطار إستراتيجية وطنية تهدف إلى إعادة السيطرة على الثروات الوطنية والتحرر من التبعية الاقتصادية، وكذا إحداث تنمية وطنية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي لإخراج البلاد من حالة التخلف وتكوين قاعدة اقتصادية قوية.

أما في مرحلة الثمانينات 1980-1989 والتي يطلق عليها بمرحلة التنمية اللامركزية، فإنه تم التركيز على إعادة تقويم الاقتصاد الوطني بتنفيذ جملة من الإصلاحات بغرض تصحيح الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن فترة السبعينيات، بالإضافة إلى التكيف مع الوضع الاقتصادي العالمي الجديد.

وفي مرحلة ثالثة وعلى إثر الأزمة الاقتصادية التي أصابت الاقتصاد الوطني سنة 1986 فقد شهدت الجزائر ابتداء من سنة 1990 ما يعرف بمرحلة الانتقال من الاقتصاد الحر, كما عرفت الجزائر خلال هذه

الفترة عدة إصلاحات جوهرية مازالت سارية حتى اليوم.وكذا لجوء الدولة الجزائرية إلى المؤسسات المالية الدولية عن طريق إبرام اتفاقيات معها. بالتالي تبني لجزائر برامج التصحيح المدعمة من قبل المؤسسات المالية الدولية التي تتبعها عادة الدول المعنية بعملية التصحيح والتي تمثلت في برامج لاستقرار من أجل تحقيق التوازن في لاقتصاد الكلي، وبرامج التصحيح الهيكلي التي تهدف إلى تحسين كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية وتحقيق الزيادة في الطاقة الإنتاجية.

ويمكن دراسة تطور الميزانية العامة في الجزائر خلال النقاط التالية:

- تطور النفقات العامة؛
- تطور الإيرادات العامة

المطلب الأول: تطور النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة 2007-2017

عرفت الجزائر كغيرها من الدول النامية نموا كبيرا في حجم الإنفاق العام، ويرجع ذلك لاعتماد الحكومة سياسة الفئات الاجتماعية المحرومة، وكذا الإنفاق على الهياكل الأساسية لذا سنحاول من خلال الجدول رقم (01) أدناه التعرف على التطورات التي حصلت على الإنفاق العام خلال الفترة (2007-2017) مستعينين ببعض المؤشرات الاقتصادية لتفسير ذلك.

الفرع الأول: تطور النفقات العامة الكلية خلال الفترة 2007-2017:

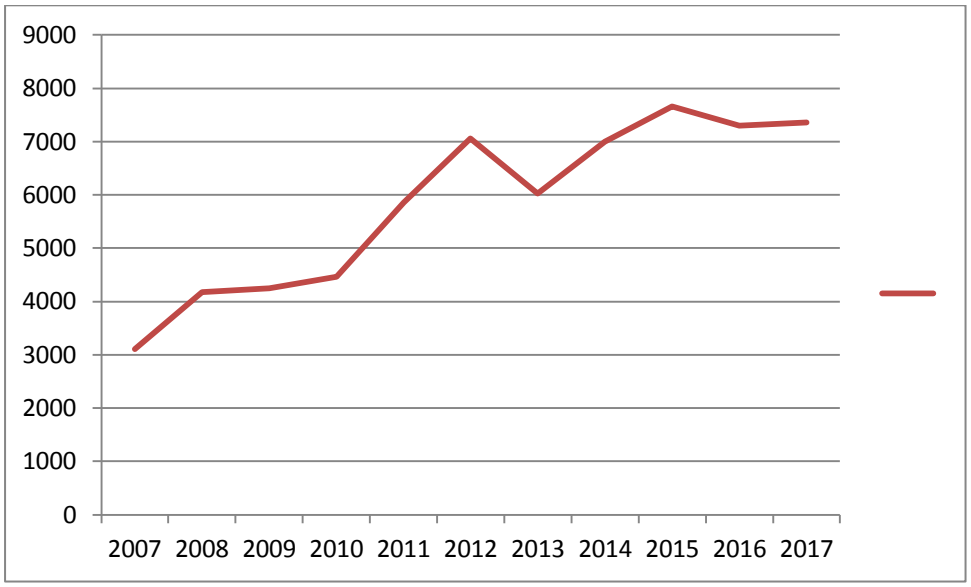
والجدول والشكل المواليين يبينان تطور النفقات العامة خلال الفترة 2007-2017

الجدول رقم(1-3): يبين تطور النفقات العامة للفترة (2007-2017)

السنوات	النفقات العامة(مليار دج)	نفقات التسيير(مليار دج)	نفقات التجهيز(مليار دج)	نسبة نفقات التسيير من النفقات العامة%	نسبة نفقات التجهيز من النفقات العامة%
2007	3108,5	1673,9	1434,61	53,85	46,15
2008	4175,7	2227,3	1948,4	53,34	46,66
2009	4246,3	2300	1946,3	54,16	45,84
2010	4466,9	2659	1807,92	59,53	40,47
2011	5853,6	3879,2	1974,4	66,27	33,73
2012	7058,1	4782,6	2275,5	67,76	32,24
2013	6024,1	4131,5	1892,6	68,58	31,42
2014	6995,7	4494,3	2501,4	64,24	35,76
2015	7656,3	4617	2170,9	60,30	28,35
2016	7297,5	4585,6	2711,9	62,84	37,16
2017	7359,3	4757,8	2631,5	64,65	35,76

المصدر: من إعداد الطالبين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر، على الموقع الالكتروني:www.bank-of-algeria.dz، تاريخ التحميل 2019.05.20.

شكل رقم (1-3) تطور النفقات العامة خلال الفترة (2007-2017)



المصدر: من إعداد الطالبين بالإعتماد على معطيات الجدول رقم (1-3).

بلغت نفقات الميزانية الكلية مستوى 4175.7 مليار دج في سنة 2008 مقابل 3108.5 مليار دج سنة 2007، أي بزيادة 34.3% مقابل 26.7% في 2007.

ساهم الارتفاع في نفقات التسيير في زيادة نفقات الميزانية بنسبة 51.9% بينما ساهمت نفقات التجهيز في ذلك بنسبة48.1%، بالمقابل، في 2010 بلغت نفقات الميزانية الكلية مستوى 4512.8 مليار دينار مقابل 4246.3 مليار دينار، في 2009، أي بزيادة تساوي 6.3% بعد شبه استقرار في 2009، وقد ازدادت بين 2005 و 2010، بنسبة 119.9% منتقلة من2052 مليار دينار إلى 4512.8 مليار دينار، على مدار نفس الفترة.

تم تسجيل نفقات التسيير ونفقات التجهيز للميزانية بمبلغ 3446 مليار دينار و 3022.9 مليار دينار على التوالي، في قانون المالية التكميلي لسنة 2010، استهلكت المبالغ المدرجة في الميزانية بموجب نفقات التسيير بواقع 77.9% (مقابل 86.2% في 2009)، بينما نفقات التجهيز، المسجلة في الميزانية، قد استهلك في حدود 60.5% مقابل 69.2% في 2009، وهكذا تشهد سنة 2010، بعد سنة 2009، تباطؤ محسوسا في الاستيعاب المتعلق بانجاز برامج البنى التحتية العمومية.

5853.6 مليار دج في سنة 2011، أي بزيادة 22.5% مقابل 31% في 2011 و5.2% في 2010، وشبه استقرار في 2009. كما ارتفعت نفقات الميزانية الكلية سنة 2015 إلى 46.1٪ و40.6٪ سنة 2014 و36.2٪ سنة 2013.لم ترتفع النفقات الكلية لسنة 2017 سوى ب1.3٪

مقابل تراجع ب4.7٪ في 2016، وانخفضت النفقات الكلية في 2017 إلى 39.1٪ مقابل 41.9٪ سنة2016.

الفرع الثاني: تطور النفقات العامة من حيث هيكلتها

إذا نظرنا إلى النفقات العامة من حيث تقسيمها إلى نفقات التسيير (الجارية) ونفقات التجهيز (استثمارية)، فإنه يتبين لنا بأن نفقات التسيير تمثل القيمة الكبرى من النفقات العامة. ويمثل الشكل الموالي تطور نسبة كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز بالنسبة للنفقات العامة للفترة (2007-2017).

شكل رقم (2-3): تطور نسبة كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز بالنسبة للنفقات العامة للفترة (2007-2017) الوحدة %



المصدر: من إعداد الطالبين بالاعتماد على الجدول رقم (1-3)

1- نفقات التسيير:

ساهم الارتفاع في النفقات الجارية في زيادة نفقات الميزانية بنسبة 51.9% بينما ساهمت نفقات رأس المال في ذلك بنسبة 48.1%، وقد نتج الارتفاع في النفقات الكلية للفترة 2004-2008 عن ارتفاع النفقات الجارية ونفقات التسيير.

ارتفعت نسبة النفقات الجارية/اجمالي الناتج الداخلي الخام إلى 20.3% في 2008 مقابل 18% سنة 2007 و16.5% سنة 2005 مقابل 20.3% في سنة 2004، وذلك بسبب الارتفاع في نفقات التسيير. ويرجع ارتفاع نفقات التسيير سنة 2008 إلى ارتفاع التحويلات الجارية بنسبة 75.7% و14.9% نفقات مصالح الإدارة المركزية، و30% بالنسبة لنفقات المستخدمين. كما ارتفعت نسبة

نفقات التسيير إلى إجمالي الناتج الداخلي ب26.7% في 2011 ثم إلى 31.2% في 2012 مقابل 22.2 % في 2010 و23.1% سنة 2009. كما كانت نسبة زيادة النفقات الجارية تقدر ب 27.2% مقارنة بسنة 2011، وترجع هذه الزيادة إلى ارتفاع التحويلات الجارية وبدرجة أقل إلى نفقات المستخدمين.

بعد أن انخفضت نفقات التسيير سنة 2013 بنسبة 13.6٪، ارتفعت سنة 2014 إلى 8.8٪ وواصلت نموها في سنة 2015 ب2.7٪ وقد نجم هذا الارتفاع عن ارتفاع نفقات المستخدمين.

لد تجاوز مستوى نفقات التسيير والتجهيز المصروفة فعلا مستواها في الميزانية حيث مثلت نفقات التسيير ونفقات التجهيز 103.6٪ و114.8٪ على التوالي، ترجع هذه التجاوزات في نفقات التجهيز لمؤخرات الدفع بموجب سنة 2016 والمصروفة في 2017.

2- نفقات التجهيز:

في الفترة الممتدة من 2007 إلى 2009 فقد استمرت نفقات التجهيز في الارتفاع حيث بلغت سنة 2005 إلى 2105 مليار دينار جزائري، ووصل سنة 2008 إلى 4882.2 مليار دينار جزائري، ويرجع نمو نفقات التجهيز إلى تطبيق مخطط خماسي يهدف إلى التسريع في النمو الاقتصادي. واستهلكت نفقات التجهيز المسجلة في الميزانية في حدود 79.2% سنة 2012 مقابل 48.6% في 2011، و60.5% في 2010 و69.2% في 2009. وقد بلغت نسبة نفقات التجهيز إلى اجمالي الناتج الداخلي بقيت مستقر تقريبا حيث بلغت نسبة 14.1% سنة في سنتي 2009 و2010 نتيجة لارتفاع في ميزانية التجهيز وتحسن معدل الانجاز.

بعدما انخفضت نفقات التجهيز في سنة 2013 عادت للارتفاع سنة 2014 بنسبة 32.2٪ واستمرت في ارتفاعها سنة 2015 بوتيرة 21.5٪، ممثلة 18.3٪ ن إجمالي الناتج الداخلي مقابل 14.5٪ سنة 2014 و11.4٪ سنة 2013.

المطلب الثاني: تطور الإيرادات العامة خلال الفترة 2007-2017

سنتعرف من خلال الجدول رقم (02-03) على التطورات التي خلال الفترة الممتدة من (2007-2017):

الفرع الأول: تطور الإيرادات العامة الكلية خلال الفترة 2007-2017

يمثل الجدول التالي تطور الإيرادات العامة في الجزائر خلال الفترة 2007-2017.

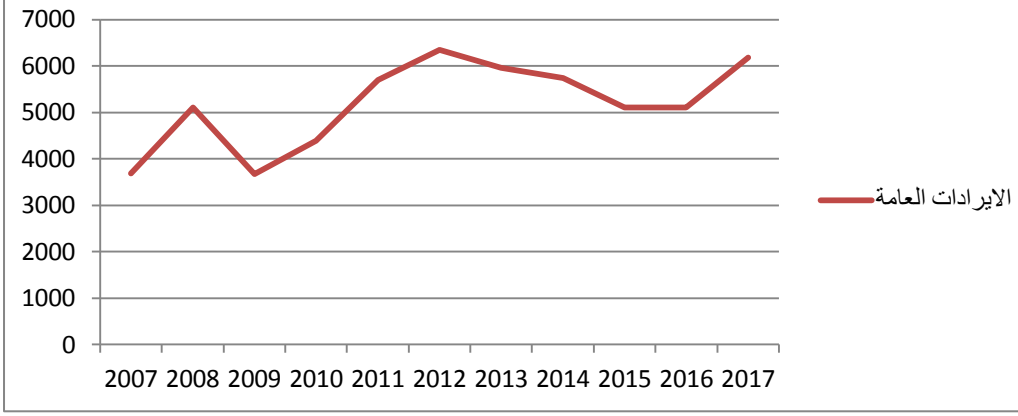
الجدول رقم (2-3): الإيرادات العامة للفترة الممتدة من 2007-2017

السنوات	الإيرادات العامة (مليار دج)	إيرادات الجباية البترولية(مليار دج)	الموارد عادية(مليار دج)	نسبة الجباية البترولية لمجموع الإيرادات%	نسبة الموارد العادية لمجموع الإيرادات%
2007	3679,9	2796,8	883,1	76,00	24,00
2008	5110,7	4088,6	1022,1	80,00	20,00
2009	3676	2412,7	1263,3	65,63	34,37
2010	4392,8	2905	1487,8	66,13	33,87
2011	5703,4	3979,7	1723,7	69,78	30,22
2012	6339,3	4184,3	215,5	66,01	3,40
2013	5957,5	3678,1	2279,4	61,74	38,26
2014	5738,3	3388,4	2349,9	59,05	40,95
2015	5103,1	2373,5	2729,6	46,51	53,49
2016	5110,1	1781,1	3329	34,85	65,15
2017	6182,8	2372,5	3810,3	38,37	61,63

المصدر: من إعداد الطالبين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر، على الموقع الالكتروني: www.bank-of-algeria.dz، تاريخ التحميل 2019.05.20.

ويبين الشكل الموالي تطور الإيرادات العامة خلال الفترة 2007-2017.

شكل رقم (3-3): يبين تطور الإيرادات العامة خلال الفترة 2007-2017



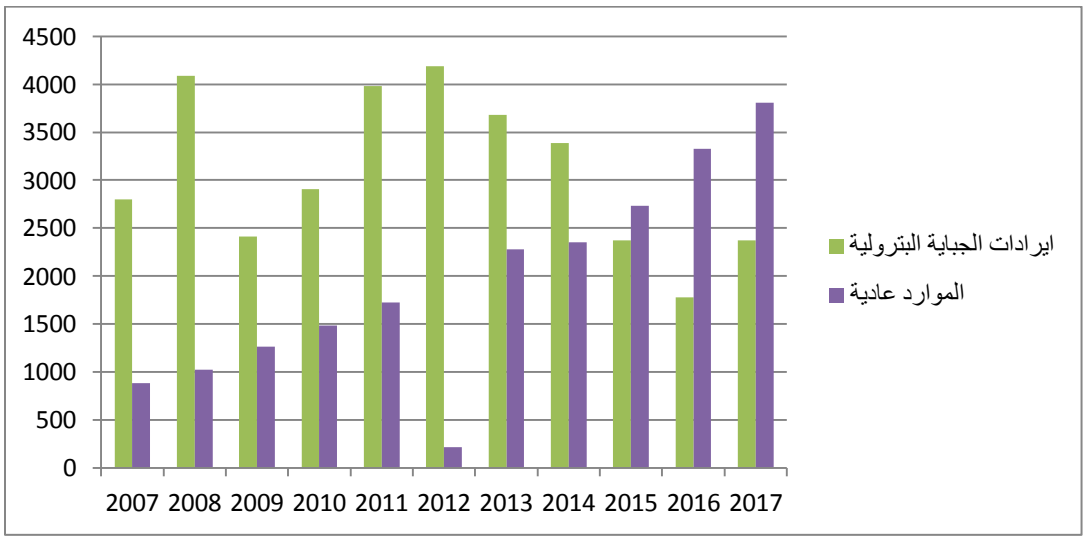
المصدر: من إعداد الطالبين بالاعتماد على الجدول رقم (2-3)

تمثل الإيرادات العامة الوجه الآخر للنفقات العامة، وأن أي زيادة في الإنفاق العام لا بد أن تقيم في ضوء التقديرات المحتملة لزيادة الإيرادات العامة، وتتميز الإيرادات في الجزائر بهيمنة الإيرادات لناجمة عن الجباية البترولية، والتي كانت تفوق دائما نسبة 50٪ من إجمالي الإيرادات العامة للموازنة.

الفرع الثاني: تطور الإيرادات العامة من حيث هيكلتها

وفيما يلي نستعرض من خلال الشكل والتحليل تطور الإيرادات الجباية البترولية والموارد العادية خلال الفترة 2007-2017 .

شكل رقم (4-3): يبين تطور الإيرادات الجباية البترولية والموارد العادية خلال الفترة 2007-2017 .



المصدر: من إعداد الطالبين بالإعتماد على الجدول رقم (2-3)

يتكون النظام الجبائي الجزائري من نوعين: الموارد العادية والجباية البترولية، بحيث أن حصيلة الموارد العادية ضئيلة مقارنة بالجباية البترولية ويرجع ذلك ركود الأنشطة الاقتصادية.

بلغت إيرادات الميزانية 5111 مليار دينار في 2008 مقابل 3687.8 مليار دينار في 2007، فقد ارتفعت بنسبة 90.8% عن الزيادة في عائدات المحروقات المتصلة بالتطور المواتي في أسعار المحروقات في الأسواق الدولية وتأسيس الرسم على الأرباح الاستثنائية. مقارنة بإجمالي الناتج الداخلي، تمثل الإيرادات الكلية 46.5% ، وهما يمثلان المعدلان الأكثر ارتفاعا اللذان لم يسبق تحقيقهما في هذا المجال، إن الارتفاع غير المسبوق في الأسعار المتوسطة للمحروقات هما عاملان يفسران الارتفاع في هاتين النسبتين. وقد انتقلت إيرادات المحروقات من 2711.8 مليار دينار في 2007 إلى 4003.6 مليار دينار في 2008، وهو ما يعبر عن ارتفاع بنسبة 47.6% تمثل هذه الإيرادات ما يقارب 2.4 مرة مقدار الضريبة البترولية المدونة بالميزانية على أساس السعر المرجعي لمحدد عند 37 دولار للبرميل، تم دفع الجزء من الإيرادات، إضافة إلى ذلك، تمثل الإيرادات الفعلية للمحروقات، في سنة 2008، 80% من المجموع الكلي لإيرادات الميزانية وتغطي 97.9 % من مجموع نفقات الميزانية، وهو ما يمثل مستويات لم يسبق بلوغها في الماضي، بلغت إيرادات خارج المحروقات في 2008 مبلغا إجمالي قدره 1022.1 مليار دينار، بزيادة تساوي 15.7 % مقابل 5.1 % في 2007، ومع ذلك فإنها لا تمثل سوى 20 % من مجموع إيرادات الميزانية لا تمول هذه الإيرادات سوى 24.5% من النفقات الكلية ولا تغطي لا النفقات الجارية، حيث لا تمثل في التحويلات الجارية. كما بلغت إيرادات الميزانية في سنة 2012 مستوى 6411.3 مليار دينار مقابل 5790.1 مليار دينار في 2011، أي ارتفاع قدره 10.7% بالتالي، فإنها ارتفعت بمبلغ 621.2 مليار دينار مقابل 1397.2 مليار دينار في 2011، وعليه وبعد الانخفاض القوي في 2009-29.2%)، فإن إيرادات الميزانية ارتفعت بمبلغ 2735.3 مليار دينار خلال ثلاثة سنوات (74.4%) عكس سنوات 2010 و 2011 أين ساهمت إيرادات المحروقات بأكبر حصة في ارتفاع الإيرادات الكلية، فإن مساهمتها لم تكن في 2012 إلا بواقع 32.9 % وكانت مساهمة الإيرادات خارج المحروقات بواقع 67.1% (مقابل 18%في 2011) نسبة إلى إيرادات الناتج الداخلي ، استقرت الإيرادات الكلية بواقع 40.5% من التدفق السنوي للثروة المنتجة مقابل 39.9% في 2011، في المقابل، انتقلت نسبة الإيرادات العادية إلى إجمالي الناتج الداخلي خارج المحروقات من 19.5% في 2011 إلى 20.9 % في 2012، أي ارتفاع سنوي قدره 1.4

نقطة مئوية، ما يعادل تقريبا الارتفاع المسجل بين 2009 و2011 (103 نقطة مئوية). كما ارتفعت إيرادات المحروقات في 2012 بنسبة 5.1% ، منتقلة من 3979.7 مليار دينار في 2011 إلى 4184 مليار دينار في 2012، تمثل الضريبة، البترولية، تشكل إرادات المحروقات 65.3% في 2012 مقابل 68 % في 2011 وتغطي 58.4 % من نفقات الميزانية الكلية مقابل 68% في 2011، بينما كانت في 2011 نفس إيرادات المحروقات هذه تمثل 102.6% من نفقات التسيير، لم تعد تمثل في 2012 سوى 84.8 %، مما يبين تدهور واضح لتغطية نفقات التسيير من طرف إيرادات المحروقات بلغت الايرادات خارج المحروقات 2012 إجمالي قدره 2227.2 مليار دينار، أي بزيادة قدرها 23.0% ، وهي تمثل 34.7% من إيرادات الميزانية الكلية ممولة 31.9% من النفقات الكلية(30.9% في 2011) ولا تغطي نفقات التسيير إلا بواقع 45.1% .

وقد بلغت إيرادات لميزانية في سنة 2015، 5103.1 مليار دينار (-11.1%) نتج هذا الانخفاض المعتبر في إجمالي الإيرادات عن انخفاض إيرادات المحروقات -1014.9)مليار دينار أي ما يعادل 30% .نسبة إلى إجمالي الناتج الداخلي، تراجعت الإيرادات الكلية في 2015 لتبلغ 30.8% مقابل33.3% في 2014 35.8% في سنة2013، في ظروف يتسم في انخفاض قيمة إجمالي الناتج الداخلي، بينما بقيت نسبة الإيرادات خارج المحروقات إلى إجمالي الناتج الداخلي خارج المحروقات إلى إجمالي الناتج الداخلي خارج المحروقات مستقر نسبيا.

بلغت الإيرادات خارج المحروقات في 2015 2729.6 مليار دينار، أي بزيادة نسبتها 16.2 % مقابل 301% في 2014. انتقلت نسبتها إلى الميزانية الكلية من 41% في 2014 إلى 53.5% في 2015، لا سيما بسبب انخفاض الضريبة البترولية، وتمول هذه الإيرادات 35.7% من النفقات الكلية مقابل 33.6% في 2014، ولم تغطي نفقات التسيير بواقع 59.1% مقابل 52.3% في 2014.

وبلغت إيرادات الميزانية 6182.8 مليار دينار سنة 2017 ، مقابل 5110.1 مليار دينار في 2016، أي بارتفاع يقارب 21% نجم هذا الارتفاع المعتبر في إجمالي إيرادات الميزانية عن ارتفاع الجباية على المحروقات بحوالي 55% وبما يقارب 45% للإيرادات خارج المحروقات، من بين الارتفاع الذي عرفته هذه الأخيرة والمقدر ب481.3 مليار دينار منه. وبعد الانخفاضات المتتالية ب30% في 2015 وب25% في 2016، ارتفعت إيرادات المحروقات بنسبة 33.2% في 2017، منتقلة من 1781.1

مليار دينار في 2016 إلى 2372.5 مليار دينار في 2017، بفضل ارتفاع سعر البترول بنسبة 20% ورغم انخفاض، في لحجم للقيمة المضافة لقطاع لمحروقات ب3% . زقد عرفت إيرادات المحروقات نسبة إلى إيرادات الميزانية الكلية، تزايدا لتبلغ 38.4% في 2017، مقابل34.9% في 2016، وهي السنة التي عرفت فيه أدنى نسبة منذ سنة 1997،

بلغت الإيرادات خارج المحرقات مبلغا إجماليا قدره 3810.3 مليار دينار، أي بزيادة نسبتها 14.5% مقابل 3329.0 مليار دينار في 2016. انخفضت حصتها في إيرادات الميزانية لكلية من 65.2% في 2016 ، 61.6 في 2017، خاصة بسبب الارتفاع القوي في إيرادات المحروقات، وتمول مع ذلك 51.6% من النفقات الكلية، مقابل 45.6% في 2016 و35.7% في 2015، وتغطي نفقات التسيير بواقع 80.1% ، مقابل 72.6% في 2016، يعود الارتفاع القوي في الإيرادات خارج المحروقات، إلى الإيرادات غير الضريبية، المتمثلة في في مجملها في أرباح بنك الجزائر، إذ انتقلت أرباح بنك الجزائر من 610 مليار دينار في 2016 إلى 920 مليار دينار في 2017.

ويوضح الشكل الموالي تطور الإيرادات الجباية البترولية والموارد العادية خلال الفترة 2007-2017 .

المبحث الثالث: تطور عجز الميزانية العامة وصندوق ضبط الإيرادات في الجزائر خلال الفترة 2007-2017

تأثرت قاعدة توازن الموازنة العامة للدولة في الجزائر خلال الفترة الممتدة من (2007-2017) بمجموعة من العوامل من بينها صعوبة التحكم في حجم النفقات العامة، وضعف الموارد العادية، وتبعية الميزانية العامة للجباية البترولية، إضافة إلى المديونية العمومية بشقيها الداخلية والخارجية، لذا تميزت الموازنة العامة في الجزائر بوجود عجز مزمن لازم الميزانية العامة للدولة في معظم الوقت، وهو ما سنحاول التعرض إليه من خلال النقاط التالية:

المطلب الأول: تطور عجز الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة 2007-2017

لقد تميزت الميزانية العامة في الجزائر في الفترة الممتدة من سنة 2007 إلى سنة 2017 بوجود عجز مزمن لازم الميزانية العامة للدولة في معظم الوقت، كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول(3-3): تطور عجز الميزانية العامة في الفترة الممتدة من (2007-2017)

الوحدة: مليار دج

السنوات	رصيد الميزانية
2007	571,4
2008	935
2009	-570,3
2010	-74,1
2011	-150,2
2012	-718,8
2013	-66,6
2014	-1257,4
2015	-2553,2
2016	-2187,4
2017	-1176,5

المصدر: من إعداد الطالبين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر، على الموقع الالكتروني: www.bank-of-algeria.dz، تاريخ التحميل 2019.05.20.

عرفت النفقات العمومية خلال السنوات من 2000 حتى 2008 زيادة حادة لكنها كانت مقرونة بارتفاع إيرادات الميزانية بشكل يجعل قابلية استمرار المالية العامة مضمونة، كما يشهد على ذلك تشكيل قدر كبيير من الموارد في صندوق ضبط الإيرادات، والزيادة القوية في النفقات العمومية خلال هذه الفترة خاصة من 2005 و2008 كانت نتيجة الزيادة القوية في نفقات التجهيز التي انتقلت من 65.4% سنة 2001 إلى 89% سنة 2008، بالرغم من استقرار نفقات التجهيز، كانت أرصدة الميزانية الإجمالية في حالة عجز ، وقد زاد فائض الرصيد الإجمالي للخزينة في 2008 بالاضافة للزيادة التي عرفتها سنتا 2005 و 2006 حيث بلغ 835.9 مليار دينار، أي 7.6% من إجمالي الناتج الداخلي مقابل 4.9% في 2007، وقد نتج الارتفاع في فائض الرصيد الإجمالي للخزينة أساسا عن الارتفاع في إيرادات الميزانية، لاسيما عائدات المحروقات، وذلك على الرغم من الارتفاع الجوهري في النفقات الجارية ونفقات التجهيز. في سنة 2008، زاد قائم صندوق ضبط الإيرادات بمبلغ 1064.5 مليار دينار، وهو ما يمثل 20.8% من إيرادات الميزانية الكلية مقابل 284.5 مليار دينار في 2007 (7.7% من الإيرادات الكلية)، بلغ مستوى هذا الصندوق في نهاية 2008 قائما يساوي 4280 مليار دينار، وهو ما يمثل 38.9% من إجمالي الناتج الداخلي في 2008 مقابل 34.6% في 2007. وفي هذه الفترة تميزت بركود اقتصاديات الدول المتقدمة وتقلص النشاط الاقتصادي في الدول النامية وانخفاض أسعار المنتجات المصدرة، فإن التمتين المتزامن للوضعية المالية الخارجية الصافية ووضعية المالية العمومية يشكل ركيزة صلابة إطار الاقتصاد الكلي للجزائر، نتيجة لذلك يسمح الوضع الاقتصادي الكلي مواصلة برامج الاستثمار في البنى التحتية العمومية وانطلاقا من ذلك تعزيز النمو خارج المحروقات.

وبعد العجز الذي شهدته سنة 2009 والناجم عن انخفاض لإيرادات الضريبة البترولية – 41% المرتبط بالصدمة الخارجية الحادة، لم يمثل عجز سنتي 2010 و2011 إلا 0.6% و0.4% من إجمالي الناتج الداخلي على التوالي، إزداد العجز الميزاني في سنة 2012 من جديد ب 4.8%، وذلك بسب ارتفاع النفقات الإجمالية (22.5%) وخاصة ارتفاع النفقات التسيير 27.2%، بالرغم من استقرار أسعار البترول عند مستوى مرتفع(111 دولار للبرميل في 2012 مقابل 112.9 دولار في 2011)، أدت الارتفاعات الحادة المتتالية في النفقات العمومية للسنتين الأخيرتين، خاصة وأنها نفقات التسيير، إلى عجز معتبر في الميزانية، أخذ بعين الاعتبار الميل التنازلي لحجم صادرات المحروقات

منذ 2006 والميل التصاعدي للنفقات الجارية، تبرز قابلية استمرار الميزانية كاهتمام على المدى القصير، كما يظهر ذلك بوضوح من تحليل وضعية المالية العامة للسنتين الماضيتين.

وفي سنة 2015 سجلت المالية العامة عجزا في الميزانية بلغ ما يعادل 15.4% من إجمالي الناتج الداخلي مقابل عجز قدره 7.3% من إجمالي الناتج الداخلي لسنة 2014 وبينما تم تمويل عجوزات السنوات قد تم تمويل العجز من 2009 إلى 2012 دون اللجوء إلى أي اقتطاع من مخزون الادخار المالي المودع لدى بنك الجزائر فإن تمويل العجز لسنتي 2015 2014 تم بواسطة اقتطاعات معتبرة من القائمة على الصندوق، نتج الارتفاع الكبير للعجز ب103% لسنة 2015 مقارنة بسنة 2014 عن الانخفاض في إيرادات الميزانية ب11.1% المرتبطة بالانخفاض في إيرادات الجباية المحروقات و-30% عن ارتفاع في نفقات الميزانية 9.4%، وقد عرف العجز الميزاني تناقصا حادا منتقلا من 12.6% من إجمالي الناتج الداخلي في سنة 2016 إلى 6.4 % من إجمالي الناتج الداخلي لسنة 2017 وتطلب عجز الرصيد الإجمالي للخزينة العمومية لسنة 2017 على الاقتطاع من صندوق ضبط الإيرادات ليستنفذ الصندوق كليا اللجوء إلى تمويلات من طرف بنك الجزائر.

المطلب الثاني: صندوق ضبط الإيرادات في الجزائر خلال لفترة 2007-2016

الفرع الأول: تعريف صندوق ضبط الإيرادات: حسب المادة 10 من قانون الميزانية التكميلي لسنة 2000 فإن صندوق ضبط الإيرادات هو صندوق ينتمي إلى الحسابات الخاصة للخزينة وبالضبط إلى حسابات التخصيص الخاص، أهم ما يميز هذه الحسابات أنها مستقلة عن الموازنة العامة للدولة أي أنها لا تخضع لقواعد ومبادئ إعداد وتنفيذ الموازنة الموازنة العامة، كما أنها لا تخضع لرقابة السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: أهداف إنشاء الصندوق ومصادر تمويله: تتمثل أهداف إنشاء الصندوق ومصادر تمويله في[9]:

أهداف إنشاء الصندوق: تتمثل في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة الناتج عن انخفاض إيرادات الجباية البترولية لمستوى أقل من تقديرات قانون المالية وتخفيض حجم المديونية العمومية.

مصادر تمويل الصندوق: تتمثل في فائض قيمة الجباية البترولية عن تجاوز هذه الأخيرة لتقديرات قانون المالية، بالإضافة إلى كل من الإيرادات الأخرى المتعلقة بتسيير الصندوق.

[9] قسمية مصطفى، أثر السياسة المالية في الحد من العجز الموازني الجزائري خلال الفترة(2000-2016) دراسة حالة صندوق ضبط الإيرادات، جامعة المسيلة، الجزائر، 2016-2017، ص 45.

الفرع الثالث: تطورات صندوق ضبط الإيرادات:

أظهر تطور الاقتصاد الكلي للسنوات من2007-2008 استمرار فائض الادخار عن الاستثمار كميزة هيكلية للاقتصاد الوطني، وتخفيض قوي للدين العمومي الخارجي ارتبط بتسارع التسديدات المسبقة لمبالغ جد معتبرة وتراكم متواصل لموارد صندوق ضبط الإيرادات، أما خلال الفترة 2007-2015 فقد بلغت الاقتطاعات من الصندوق 17575 مليا دج أي 90% من الفوائض المتاحة في الصندوق منها 14567 مليار دح كمساهمة في تمويل عجز الخزينة أي حوالي 82% من الاقتطاعات، وهو ما يبينه الجدول التالي:

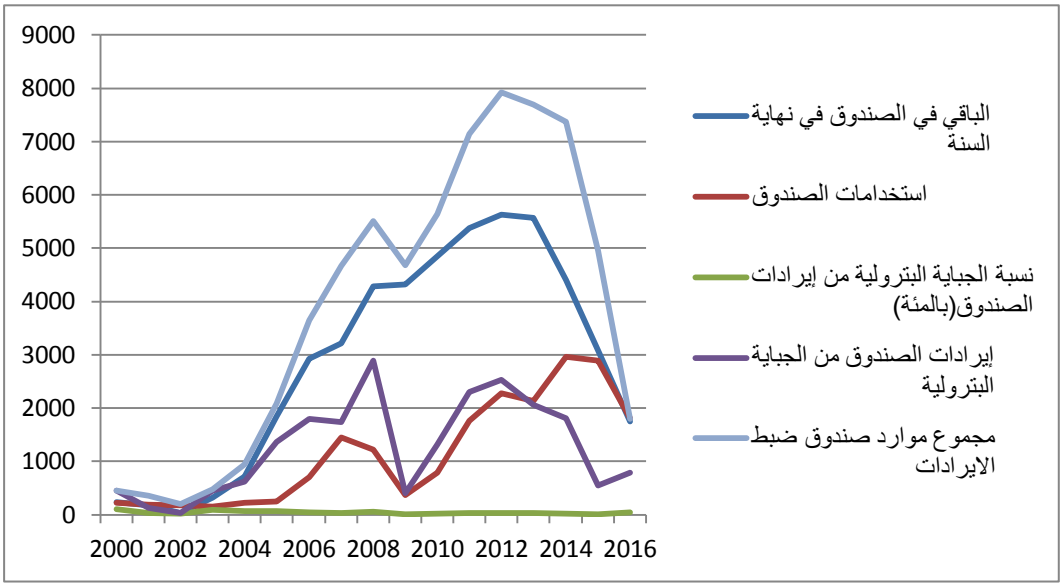
جدول رقم (4-3):يبين تطور وضعية صندوق ضبط الإيرادات خلال الفترة (2007-2016):

الوحدة:مليار دج

السنوات	مجموع موارد صندوق ضبط الايرادات	إيرادات الصندوق من الجباية البترولية	نسبة الجباية البترولية من إيرادات الصندوق(بالمئة)	استخدامات الصندوق	الباقي في الصندوق في نهاية السنة
2007	4669,84	1738,8	37,23	1454,37	3215,5
2008	5503,69	2888,2	52,48	1223,62	4280,1
2009	4680,75	400	8,55	364,28	4316,5
2010	5634,78	1318,3	23,4	791,94	4842,8
2011	7143,16	2300,3	32,2	1761,45	5381,7
2012	7917,01	2535,3	32,02	2283,26	5633,8
2013	7695,98	2062,2	26,8	2132,47	5563,5
2014	7374,1	1810,6	24,55	2965,6	4408,5
2015	4959	550,5	11,1	2886,5	3081,9
2016	1797,4	784,97	43,67	1803,7	1747,4

المصدر: قسمية مصطفى، أثر السياسة المالية في الحد من العجز الموازني الجزائري خلال الفترة(2007-2016) دراسة حالة صندوق ضبط الإيرادات، جامعة المسيلة، الجزائر، 2016-2017، ص 47.

شكل رقم (5-3): يبين تطور وضعية صندوق ضبط الإيرادات خلال الفترة (2000-2016):



في السنوات الأولى كان رصيد صندوق ضبط الإيردات يعتمد بصفة كبيرة على فائض قيمة الجباية البترولية التي بلغت مستويات قياسية بسبب ارتفاع أسعار البترول وكذا اعتماد سعر مرجعي ب 19 أورو للبرميل، حيث قفزت من 453 مليار دج سنة 2000 منها 99.95% جباية بترولية إلى 2888.2 مليار دج سنة2008 منها 52.48% جباية بترولية هذه النسب تراجعت مرة واحدة سنة 2002 لتصل 13.63% جباية بترولية وتراجعت معها إيرادات الصندوق بمبلغ 198.04 مليار دج كأقل قيمة منذ إنشائه إلى يومنا هذا، وهذا بسبب استخدام 85.87% من احتياطات الصندوق والشكل الموالي يوضح هذه التغيرات.

تراجع سعر المحروقات سبب معه تراجع إيرادات الصندوق سنة 2009 لكن عوضتها الجباية العادية، وفي المرحلة الأخيرة سجل الصندوق اقتطاعا قياسيا خلال سنة 2012، وجه إلى تسديد عجز الميزانية وهو أعلى اقتطاع منذ إنشاء الصندوق، وتراجعت إيراداته بسبب تراجع أسعار النفط.

خلاصة:

لقد كان لاستمرار العجز الموازني وتزايده دور أساسي في زعزعة الاستقرار الاقتصادي، الأمر الذي تسبب في إضعاف الطاقة الإنتاجية الوطنية وعدم تطورها لمواكبة التطورات التكنولوجية المتسارعة مما أدى إلى انخفاض في مستوى إجمالي الناتج المحلي، وبالتالي في مستوى متوسط دخل الفرد الجزائري

وعلى ضوء الإصلاحات التي شرعت فيها الجزائر بداية من التسعينيات من القرن الماضي ويعت الدولة من خلال سياستها المالية عدة أهداف رئيسية لمحاولة علاج الخلل في التوازن المالي، بعضها اقتصادي متعلق بضرورة توفير التمويل اللازم لتضيق الفجوة بين الإيرادات والنفقات العامة، والبعض الأخر اجتماعي مرتبط لمحاولة تحسين الأوضاع الاجتماعية والمعيشية للمواطنين عن طريق المزيد من الإنفاق الاجتماعي، وبالتالي ارتكزت هذه السياسة على محورين رئيسين إحداهما يتعلق بالحد من الهدر في الإنفاق العام وحصره في أضيق الحدود، وثانيهما بتنمية الإيرادات العامة.

خاتمة

خاتمة عامة

ختاما لبحثنا رأينا أنه من المفيد تقديم خلاصة تتضمن النقاط الأساسية والهامة التي تطرقت إليها دراستنا هذه، ففي خضم الفصل الأول حاولنا التطرق فيه إلى بعض مفاهيم الإنفاق العام وترشيده حيث عرضنا في المبحث الأول على مفهوم وتقسيمات الإنفاق العام كما تطرقنا في نفس المبحث إلى العوامل وأسباب تزايده وفي المبحث الثاني تناولنا فيه آثار وضوابط الإنفاق العام، وقد خصصنا المبحث الأخير إلى ترشيد الإنفاق العام بمفهومه وتطور أساليبه وعلاقته بالاستخدام الرشيد للموارد ومتطلبات ترشيده.

أما الفصل الثاني فقد خصص إلى عجز الميزانية العامة وذلك التعرف على الميزانية العامة في المبحث الأول وذلك بالتعرف على التطور التاريخي لها ومفهومها وأهميتها وخصائصها وأهم المبادئ والأنواع لها ثم قمنا بالتعرف على مراحل إعداد الميزانية في المبحث الثاني أما المبحث الثالث فقد خصص لعجز الميزانية العامة وذلك بالتطرق إلى مفهومه وأنواعه والآثار التي يتسبب بها كما تناولنا طرق تمويله.

وفي الفصل الثالث قمنا بالتحدث في المبحث الأول عن إعداد وتنفيذ والرقابة على الميزانية العامة في الجزائرو المبحث الثاني عن تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2000-2017 والمبحث الثالث عن تطور عجز الميزانية العامة وصندوق ضبط الإيرادات في الجزائر خلال الفترة 2000-2017

اختبار الفرضيات:

-بالنسبة للفرضية الأولى فهي تؤكد اتجاه الإنفاق العام إلى الزيادة والتنوع مع تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بحيث خرجت الدولة عن مفهوم الحياد أو الحراسة وأصبحت مسؤولة على توجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به وتخفيف حدة التفاوت الاجتماعي، مستخدما في ذلك الإنفاق العام كأداة أساسية لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

-أما بالنسبة للفرضية الثانية التي ترى بأن عجز الميزانية يعود إلى التباين الحاصل بين النمو الكبير الحادث في النفقات العامة والنمو البطيء أو التدهور الحاصل في الإيرادات العامة، فهي تؤكد بأن العجز يرجع إلى عاملين أساسيين: الأول مرتبط بالجانب الإنفاقي نتيجة التزايد المستمر بحجم الإنفاق العام، أما الجانب الثاني فهو مرتبط بالجانب التحصيلي نتيجة ندرة الموارد المالية وتباطؤ نموها.

-أما فيما يرتبط بالفرضية الثالثة، التي تعتبر الإنفاق العام الرشيد كأفضل الأساليب لمواجهة العجز غير المرغوب في ميزانية الدولة دون الإخلال بالدور الوظيفي للدولة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهي تؤكد بأن ترشيد الإنفاق العام يعد أفضل أساليب علاج العجز في الميزانية العامة بما يؤدي إليه من فعالية وكفاءة في تخصيص الموارد المالية المتاحة بشكل يقود بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة من الدولة وتجنب الآثار السلبية مصاحبا للأساليب التقليدية لعلاج عجز الميزانية.

النتائج:

وبعد الحوصلة الموجزة عن أجزاء البحث خلصنا بمجموعة من النتائج نوجزها فيما يلي:

-تعتبر المالية العامة العلم الذي يبحث في مصادر الإيرادات وأوجه النفقات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية وكذلك البحث في الموازنة العامة.

-أن أسلوب موازنة الأداء والبرامج هو أسلوب حديث ووسيلة كفيلة لترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال تحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلة التنفيذية، بحيث تمكن من التحقق من مدى الكفاءة والاقتصاد في الموارد.

-تعتبر الرقابة المالية وسيلة كفيلة لترشيد الإنفاق العام وحمايته من كل أشكال وآليات الفساد.

-ومن خلال دراسة تطور النفقات العامة اتضح تزايدها بوتيرة متسارعة وهذا ما يعرف بالسياسة الإنفاقية التوسعية، كما سجل رصيد الموازنة العامة عجزا مستمر خلال فترة الدراسة، وهذا كله يفسر بارتفاع الإنفاق العام بنسبة فاتت الزيادة المسجلة في الإيرادات العامة، ويرجع هذا إلى تنفيذ الحكومة لسياسة الإنعاش الاقتصادي تهدف في مجملها إلى رفع الإنفاق الحكومي لحفز النمو الاقتصادي.

التوصيات : .

-حتى تحقق المالية العامة الأهداف المراد الوصول إليها لابد من استخدام نماذج علمية متطورة وسليمة للوصول إلى الأسباب إلى آدت دون تحقيق تلك الأهداف.

-ضرورة وجود رقابة مالية تعمل على تعزيز المساءلة والشفافية، وبتالي تصبح إمكانية التستر على الفساد أمر صعبا، كما أنها تساعد المجتمع على التعامل مع مصالح الفساد تقليص من نفقات التسيير وتدعيم نفقات التجهيز باعتبارها مصدر لزيادة ثروة البلاد.

-كما يعتقد في نظرنا أن ترشيد الإنفاق العام يعني تجنب الاعتماد الكلي على الجباية البترولية وإحلال محلها الجباية العادية.

-إن اعتماد صندوق ضبط الموارد في إيراداته على الجباية البترولية، هذا يعني ارتباطه بتقلبات هذه المادة وعليه لابد أن تقوم الجزائر بتقليص اعتمادها الكبير على الجباية البترولية.

-وفي الأخير يمكن القول أن لمعالجة عجز الموازنة العامة بطريقة فعالة، ينبغي الأخذ بمفهوم ترشيد الإنفاق العام بصورة عامة، والحد من الإنفاق العام الترفي وغير الضروري.

-ونظرا لتشعب الموضوع واقتصارنا على جزء منه، ولأهميته على المستوى الدولي نقترح مجموعة من المواضيع لتكون كأفاق للدراسة وهي كالتالي:

- صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الموازنة العامة.
- الرقابة المالية ودورها في ترشيد النفقات العامة.

آفاق البحث

من الأهمية بما كان الإشارة إلى نقص الأبحاث التي تناولت مشكلة علاج أو القضاء على عجز الميزانية العامة للدولة باعتباره اختلالا هيكليا له تداعيات وآثار سلبية عديدة، إذ لا بد أن تحتل ما يستحقه من مكانة في برنامج جاد للإصلاح المالي والاقتصادي، هذا الأمر يجعل موضوع بحثنا مفتوحا لأبحاث مستقبلية أخرى أكثر عمقا، وخاصة فيما يتعلق:

-الكفاءة والفعالية والتخصيص الأمثل للموارد المتاحة وترشيد الإنفاق العام.

-طموح الإنفاق العام الرشيد لتحقيق التنمية الاقتصادية.

-دراسة مقارنة لترشيد الإنفاق العام على مستوى الدول العربية ودوره في علاج العجز في ميزانيتها العامة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

قائمة الكتب:

1- أعادة حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي،الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة- عمان، الأردن، 2000

2- أحمد الشقر، الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، عمان، 2000

3- الجمال محمد رشيد، الدميري علاء الدين، دراسات في المحاسبة الحكومية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.

4- اليحي حسين، خربوش حسن، المالية العامة، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2007.

5- إلهامي محمد عادل، السقا السيد أحمد، المحاسبة الحكومية والمحاسبة الاقتصادية، القومية، المكتبة العصرية، المنصورة، 2007.

6- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية عن النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009

7- جمال لعمارة، أساسيات الميزانية العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.

8- حامد عبد المجيد دراز، سمير ابراهيم أيوب،مبادئ المالية العامة، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2003،

9- حمدي العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، الجزء الأول، الدار المصرية اللبنانية، 1992

10- حسين مصطفى حسين المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر 2001.

11- حسن عواضة، المالية العامة، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، بيروت، 1983

12- حجازي، محمد أحمد، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، المكتبة الوطنية، عمان، 1998

13- حسن راتب يوسف ريان، عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، دار النفانس، الأردن، 1999

14- زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2006.

15- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات العلجي للحقوقية لبنان، 2006

16- صالح صالحي، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الاسلامي، دار الفجر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2006

17- طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار صفا، عمان، 1999.

18- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن للاقتصاد العام، دار النهضة، بيروت، 1992

19- عبد الفتاح محمد الصحن ، محمد السيد السرايا، الرقابة والمراجعة الداخلية، كلية التجارة جامعة الاسكندرية، بدون تاريخ

20- عبد المجيد قدي، المدخل السياسات الاقتصادية الكلية ط2 ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، 2006

21- عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة،الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.

22- عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2005.

23- عبد الجليل توفيق، البدور خالد، المحاسبة الحكومية، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2009

24- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية- دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2005.

25- عبد الحميد عبد المطلب، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الوطني، مجموع النيل العربية، 2003

26- علي كنعان، الاقتصاد المالي، جامعة دمشق، سوريا، 2009

27- عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والإنفاق العام-دراسة لعجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997.

28- غازي عبد الرزاق نقاش، المالية العامة، تحليل أسس الاقتصاديات المالية، الطبعة الثالثة، دار وائل، 2003.

29- فوزت فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي – دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والمالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.

30- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004

31- محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2007

32- محمد عمر أبو الدوح، ترشيد الإنفاق العام علاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية الإسكندرية، 2006

33- مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت، 2004

34- مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام – المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004

35- محمد طاقة، هدى الغزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2003

36- محمد مروان السمان، محمد ظافير محبك، مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998

37- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003،

38- نوزاد عبد الرحمان الهيتي، ومنجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في الاقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ، 2006

39- يحي قاسم علي سهل، السهل في المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الطبعة الأولى، دار الشوكاني للطباعة والنشر، عمان، 2000.

مراجع باللغة الأجنبية:

1- Deneni yahia la pratique du système budgetaire de l'etat en algerie o p u 2002.
2- Duverger maurice finces publiques èdition puf 1956.
3- Louis-trotabas، finances publiques، èdition dalloz، paris، 1957
4- théorie fiscale et développement، SNED، Aiger، Atahamane kandil. 1970.

أطروحات:

1- تومي سلامي، ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية- دراسة حالة الجزائر(1993-2000)، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الجزائر، 2002.

2- عامر عميريو، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامةدراسة حالة الجزائر للفترة(1995-2009)،رسالة ماجستير، نقود مالية وبنوك، جامعة سعد دحلب بالبليدة، 2010.

3- محمد صادق ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبة على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2010.

المجلات:

1- اللطيف ماجد، مأمون دقامسة، الدين العام الداخلي وعجز الميزانية العامة للدولة، الأردنية، مجلة آفاق اقتصادية، مجلد 22، العدد 87، الإمارات العربية، 2001.

2- زغلول رزق،اتجاهات الدين العام المحلي في مصر وكيفية إداراته، مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد 13، جامعة القاهرة، 2002.

3- عبد اللطيف ماجد، مأمون دقامسة، الدين العام الداخلي وعجز الميزانية العامة للدولة، الأردنية، مجلة آفاق اقتصادية، مجلد 22، العدد 87، الإمارات العربية، 2001

4- كماسي نحند الأمين، دادن عبد الغني، تحليل النفقات في الميزانية العامة باستخدام أسلوب التحليل إلى مركبات أساسية حالة الجزائر في القترة 1970-2000، مجلة الباحث، عدد 2002/01،

5- مقداد محمد، الكحلوت خالد، واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الفلسطينة في ظل المعوقات الإسرائية، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد السابع عشر، العدد، يناير 2009.

قوانين:

1- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 1984/07/07 يتعلق بقوانين.

الملاحق

الملحق(1):تقرير بنك الجزائر لسنة 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
			(بملايير الدينارات)		
إجمالي إيرادات الميزانية و الهبات	**2 229,7**	**3 082,6**	**3 639,8**	**3 687,8**	**5 111,0**
إيرادات المحروقات *	1 570,7	2 352,7	2 799,0	2 796,8	4 088,6
منها : صندوق ضبط الإيرادات الإجمالية	623,5	1 368,8	1 798,0	1 738,8	2 288,2
صندوق ضبط الإيرادات الصافية	153,2	1 121,0	1 088,4	284,5	1 064,5
إيرادات خارج المحروقات	652,5	724,2	840,5	883,1	1 022,1
إيرادات جبائية	580,4	640,4	720,8	766,7	895,4
الضريبة على المداخيل و الأرباح	148,0	168,1	241,2	258,1	309,6
الضريبة على السلع و الخدمات	274,0	308,8	341,3	347,4	402,9
الحقوق الجمركية	138,8	143,9	114,8	133,1	153,2
تسجيلات و طوابع	19,6	19,6	23,5	28,1	29,7
إيرادات غير جبائية	72,1	83,8	119,7	116,4	126,7
حصص أرباح بنك الجزائر	30,0	48,7	75,3	41,0	22,5
حقوق	42,1	35,1	44,4	75,4	104,2
هبات	6,5	5,7	0,3	7,9	0,3
إجمالي نفقات الميزانية	**1 891,8**	**2 052,0**	**2 453,0**	**3 108,5**	**4 175,7**
النفقات الجارية	1 251,1	1 245,1	1 437,9	1 673,9	2 227,3
نفقات المستخدمين	391,4	418,5	447,8	526,2	692,1
منح المجاهدين	69,2	79,8	92,5	101,6	101,3
مواد و لوازم	71,7	76,0	95,7	93,8	81,7
تحويلات جارية	633,6	597,6	733,3	871,8	1 291,0
منها : مصالح الإدارة	176,5	187,5	215,6	273,0	355,4
فوائد الدين العام	85,2	73,2	68,6	80,5	61,2
نفقات رأس المال	640,7	806,9	1 015,1	1 434,6	1 948,4
رصيد الميزانية	**337,9**	**1 030,6**	**1 186,8**	**579,3**	**935,3**
رصيد الحسابات الخاصة	109,9	-129,0	-4,1	18,8	29,6
قروض الخزينة، صافية	11,8	5,2	32,1	141,3	129,0
رصيد الميزانية، خارج صندوق التطهير	**436,0**	**896,4**	**1 150,6**	**456,8**	**835,9**
تخصيص لصندوق التطهير	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
الرصيد الأولي /1	521,2	969,6	1 219,2	537,3	897,1
الرصيدالإجمالي	**436,0**	**896,4**	**1 150,6**	**456,8**	**835,9**
تمويل	**-436,0**	**-896,4**	**-1 150,6**	**-456,8**	**-835,9**
بنكي	-412,4	-1 002,2	-976,9	-553,0	-1 360,6
غير بنكي	29,6	221,5	-15,0	206,9	528,6
خارجي	-53,2	-115,7	-158,7	-110,7	-3,9

الملحق(2): تقرير بنك الجزائر لسنة 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
			(بملايير الدينارات)		
إجمالي إيرادات الميزانية و الهبات	**3 676,0**	**4 392,9**	**5 790,1**	**6 339,3**	**5 940,9**
إيرادات المحروقات *	2 412,7	2 905,0	3 979,7	4 184,3	3 678,1
منها : صندوق ضبط الإيرادات الإجمالية	400,7	1 318,3	2 300,3	2 535,3	2 062,2
صندوق ضبط الإيرادات الصافية	36,4	526,4	538,9	252,0	-70,2
إيرادات خارج المحروقات	1 263,3	1 487,8	1 810,4	2 155,0	2 262,8
إيرادات جبائية	1 146,6	1 298,0	1 527,1	1 908,6	2 018,5
الضريبة على المداخيل و الأرباح	462,1	561,7	684,7	862,3	817,0
الضريبة على السلع و الخدمات	478,5	514,7	572,6	652,0	737,5
الحقوق الجمركية	170,2	181,9	222,4	338,2	402,3
تسجيلات و طوابع	35,8	39,7	47,4	56,1	61,7
إيرادات غير جبائية	116,7	189,8	283,3	246,4	244,3
حاصل أملاك الدولة وأخرى	67,6	64,3	78,9	77,9	79,7
حصص أرباح بنك الجزائر	48,2	121,1	137,2	115,3	112,1
مؤسسات عمومية أخرى	0,9	4,4	67,2	53,2	52,5
هبات	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
إجمالي نفقات الميزانية	**4 246,3**	**4 466,9**	**5 853,6**	**7 058,1**	**6 092,1**
النفقات الجارية	2 300,0	2 659,0	3 879,2	4 782,6	4 204,3
نفقات المستخدمين **	910,9	1 212,6	1 774,7	1 988,4	1 833,0
منح المجاهدين	130,7	151,3	163,2	185,3	226,5
مواد و لوازم	112,5	121,7	129,7	135,2	116,1
تحويلات جارية	1 108,5	1 140,2	1 773,9	2 431,7	1 984,5
منها : مصالح الإدارة	412,5	513,3	786,1	786,7	699,1
فوائد الدين العام	37,4	33,2	37,7	42,0	44,2
نفقات رأس المال	1 946,3	1 807,9	1 974,4	2 275,5	1 887,8
رصيد الميزانية	**-570,3**	**-74,0**	**-63,5**	**-718,8**	**-151,2**
رصيد الحسابات الخاصة	-4,3	34,7	24,1	74,6	33,5
قروض الخزينة، صافية	138,5	138,9	129,2	66,7	130,5
رصيد الميزانية، خارج صندوق التطهير	**-713,1**	**-178,2**	**-168,6**	**-710,9**	**-248,2**
تخصيص لصندوق التطهير	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
الرصيد الأولي [1]	-675,7	-145,0	-130,9	-668,9	-204,0
الرصيدالإجمالي	**-713,1**	**-178,2**	**-168,6**	**-710,9**	**-248,2**
تمويل	**713,1**	**178,2**	**168,6**	**710,9**	**248,3**
بنكي	57,1	-430,5	-558,7	-254,6	-235,7
غير بنكي	655,3	608,0	728,1	967,9	486,3
خارجي	0,7	0,7	-0,8	-2,4	-2,3

الملحق(3): تقرير بنك الجزائر لسنة 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
		(بملايير الدينارات)			
إجمالي إيرادات الميزانية و الهبات	5 957,5	5 738,4	5 103,1	5 110,1	6 182,8
إيرادات المحروقات *	3 678,1	3 388,4	2 373,5	1 781,1	2 372,5
صندوق ضبط الإيرادات الإجمالية	2 062,2	1 810,6	550,5	98,6	0,0
صندوق ضبط الإيرادات المتبقية	-70,2	-1 155,0	-2 336,0	-1 387,9	
إيرادات خارج المحروقات	2 279,4	2 349,9	2 729,6	3 329,0	3 810,3
إيرادات جبائية	2 031,0	2 091,4	2 354,7	2 482,2	2 663,1
الضريبة على المداخيل و الأرباح	823,1	881,2	1 034,5	1 109,2	1 236,1
الضريبة على السلع و الخدمات	741,8	768,5	824,3	887,8	976,0
الحقوق الجمركية	403,8	370,9	411,2	389,4	356,0
تسجيلات و طوابع	62,5	70,8	84,7	95,8	95,0
إيرادات غير جبائية	248,4	258,5	374,9	846,8	1 147,2
حاصل أملاك الدولة وأخرى	83,7	76,0	247,5	177,2	179,3
حصص أرباح بنك الجزائر	112,1	122,7	88,7	610,5	919,8
مؤسسات عمومية أخرى	52,6	59,8	38,7	59,1	48,1
هبات	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
إجمالي نفقات الميزانية	6 024,1	6 995,7	7 656,3	7 297,5	7 389,3
النفقات الجارية	4 131,5	4 494,3	4 617,0	4 585,6	4 757,8
نفقات المستخدمين **	1 855,3	2 007,2	2 170,9	2 313,1	2 286,1
منح المجاهدين	226,5	218,4	223,0	226,0	215,8
مواد و لوازم	149,1	161,9	179,7	185,5	119,8
تحويلات جارية	1 856,4	2 069,0	2 000,8	1 814,2	1 982,1
منها : مصالح الإدارة	709,4	736,0	730,2	728,7	776,8
فوائد الدين العام	44,2	37,8	42,6	46,8	154,0
نفقات رأس المال	1 892,6	2 501,4	3 039,3	2 711,9	2 631,5
رصيد الميزانية	-66,6	-1 257,3	-2 553,2	-2 187,4	-1 206,5
رصيد الحسابات الخاصة	53,4	-27,7	60,7	58,5	13,3
قروض التنزيلة، صافية	130,5	90,3	129,2	116,4	469,0
رصيد الميزانية، خارج صندوق التطهير	-143,7	-1 375,3	-2 621,7	-2 245,3	-1 662,2
تدعيم لصندوق التطهير	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
الرصيد الأولي [1]	-99,5	-1 337,5	-2 579,1	-2 198,5	-1 508,2
الرصيدالإجمالي	-143,7	-1 375,3	-2 621,7	-2 245,3	-1 662,2
تمويل	143,7	1 375,3	2 621,7	2 245,3	1 662,2
بنكي + صندوق ضبط الإيرادات	-95,2	1 173,7	2 489,1	1 520,1	1 509,5
غير بنكي	241,1	204,0	135,9	624,4	155,3
خارجي	-2,2	-2,4	-3,3	100,8	-2,6