جامعة الدكتور يحي فارس بالمدية

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير



محاضرات في
المالية العامة
والمحاسبة العمومية

إعداد:

الأستاذ جمال يرقي

السنة الجامعية: 2017/2016

مقدمـــــة

علم المالية العامة هو أحد فروع العلوم الاقتصادية الذي يبحث في النشاط المالي للدولة عند استخدامها لمواردها المالية ونفقاتها وميزانيتها في تحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها. والمحاسبة العمومية تهتم بدراسة كل القواعد والأحكام القانونية التي تبيّن وتحكُم كيفية تنفيذ ومراقبة الميزانيات والحسابات والعمليات الخاصة بالدولة والميزانيات للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، كما تبين أيضاً التزامات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ومسؤولياتهم.

تأتِ هذه المطبوعة حول المالية العامة والمحاسبة العمومية في ثمانية وحدات على النحو الآتي:

فقد تضمَّنت الوحدة الأولى نطاق وطبيعة المالية العامة بالتطرُّق إلى تعريف المالية العامة وبيان الحاجات العامة والنشاط المالي وغرض النظام المالي

واحتوت الوحدة الثانية على التقسيمات النظرية والوضعية للنفقات العامة وكذا تقسيماتها في الجزائر، بالإضافة إلى ظاهرة زيادة النفقات العامة.

وتضمنت الوحدة الثالثة التقسيمات النظرية للإيرادات العامة وتقسيماتها في الجزائر.

واحتوت الوحدة الرابعة على مفهوم الميزانية العامة ومفهومها كوثيقة سياسية وقانونية ومالية وخصائص قانون المالية وأنواعه، والمبادئ العامة للميزانية.

واحتوت الوحدة الخامسة على الإدارة المالية والإدارة الاقتصادية.

وتضمنت الوحدة السادسة تنفيذ عملية النفقات العامة وتنفيذ الإيرادات العامة.

كما تضمنت الوحدة السابعة المحاسبة العمومية الأعوان المكلفون بالتنفيذ مسؤوليات المحاسبين العموميين وواجباتهم الفترة الزمنية التي يُعتبر أثنائها المحاسب مسؤولاً مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

وأخيراً احتوت الوحدة الثامنة تعريف المراقبة المالية وأهدافها و أنواع الرقابة المالية.

وقد أُتبعت كل وحدة من وحدات المطبوعة بمجموعة من الأسئلة للمناقشة.

الوحدة الأولى:

الضرائب والرسوم

تمهيد

تعتبر الضريبة من أهم مصادر إيرادات الدولة في العصر الحديث، ونظراً لما تتمتع به من خصائص فإنها تعد من أفضل الوسائل لتمويل الحاجات العامة، وأحد الأدوات الهامة التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق الأهداف الاقتصادية الاجتماعية.

أولاً- تعريف الضريبة وعناصرها:

الضريبة هي المساهمة الإجبارية التي دفعها الأفراد بصفة نهائية وبدون مقابل، من أجل تحقيق المنفعة العامة.

الضريبة هي مبلغٌ من النقود، يلزم الأفراد بأدائه للسلطات العامة، بصفة نهائية، دون مقابل معين، وفقاً لقواعد مقررة، لكي تتمكن من القيام بالخدمات الملقاة على عاتقها[1].

من خلال هذا التعريف يتضح أن للضريبة خمسة عناصر أساسية، وهي:

1- الضريبة مبلغ من النقود:

الضريبة مساهمة نقدية أو أداء نقدي، بمعنى أن الضريبة لا يجوز أن تُدفع عيناً في شكل سلعة، ولا تُدفع في شكل خدمة.

2- الضريبة إجبارية: يتم دفع إجبارياً من طرف الأفراد لمجرد انتمائهم إلى المجتمع السياسي الذي تقررت فيه، بمعنى أنه إذا توفرت شروط دفعها فيلزم أداءها، وإلا لجأت السلطة العامة إلى التنفيذ الإجباري.

3- الضريبة تُدفع بصفة نهائية: أي أنه لا يمكن استردادها من السلطة.

4- الضريبة تُدفع بدون مقابل: بحيث لا تراعي الضريبة ما يناله الفرد من نفع.

5- الضريبة تُجبى طبقاً لقواعد مقررة: فهي تُجبى وفقاً للقوانين التي تلتزم السلطة بمراعاتها كما يلتزم بها المكلفون.

4- الغرض من الضريبة هو تحقيق المنفعة العامة: لسد النفقات العامة وتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية[2].

ثانياً – أنواع الضريبة:

يقسم كتاب المالية العامة الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة.

(1) محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف ، الإسكندرية، ط3، 1962، ص 54.

(2) حسين صغير، مرجع سابق، ص 54.

الضريبة المباشرة:

ثانيا– الرسوم:

الرسم هو مبلغ من المال يقوم الممول بدفعه إلى الدولة نظير بعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة لأفراد المجتمع.

الوحدة الأولى:

نطاق وطبيعة المالية العامة

أهداف الوحدة الأولى:

في هذه الوحدة يُتوقع أن يصير الطالب قادراً على:

1- يُوضِّح مفهوم المالية العامة وكيفية تطوُّره.

2- يُعرِّف الحاجات العامة للمجتمع.

3- يُوضح علاقة تطوُّر وظيفة الدولة بأهمية المالية العامة.

4- يُوضح محاور النشاط المالي والموضوعات الرئيسية لعلم المالية العامة.

5- يناقش غرض النظام المالي.

أولاً- تعريف المالية العامة:

تعرَّف المالية العامة بأنها دراسة كل ما يتعلَّق بإيرادات الدولة ونفقاتها وكذلك الخاصة بالهيئات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية؛ وعليه فإنه لا يمكن أن نتصور المالية العامة إلا في إطار مجتمع منظم، أي كلما كان مجتمع منظماً وُجدت مالية عامة، هذه الأخيرة تكتسي طبيعة مميزة حسب النظام السياسي والاقتصادي الذي تطبق في ظله، وتأخذ شكل قالبه؛ ولهذا فالمالية العامة تكتسي أهمية بالغة في نظر رجال السياسة والقانون والاقتصاد، وغيرهم من رجال الفكر والثقافة؛ لأنها المؤشر الحقيقي للسياسة المتوخاة فعلاً من طرف السلطة، أو هي المرآة العاكسة لمخططاتها على الأمد القصير والمتوسط، وبالتالي فهي تعكس فلسفتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

فالمالية العامة: " هي العلم الذي يبحث في النشاط المالي للدولة لما تستخدم وسائلها المالية من نفقات ورسوم وضرائب وقروض وميزانية لتحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها" [1].

" المالية العامة هي العلم الذي يبحث في كيفية استخدام موارد الدولة المالية ونفقاتها وميزانيتها في تحقيق أهداف السياسة المالية" [2].

(1) حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص 10.

(2) غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة جرش، 1998، ص 12.

والنشاط المالي الذي تقوم به الدولة والجماعات المحلية يختلف عن النشاط المالي الذي يقوم به الأفراد والهيئات الخاصة تبعاً لاختلاف الأغراض والأهداف، حيث أن الدولة والهيئات العمومية التابعة لها تهدف لتحقيق الصالح العام.

وقد ازدادت أهمية المالية العامة بتزايد الدور الذي أصبحت الدولة تلعبه في الوقت الحاضر في إدارة الحياة الاقتصادية في جميع النظم الرأسمالية، الاشتراكية، الانتقالية، فالتطور الذي حدث في طبيعة الدولة انعكس على وظيفتها المالية وعلى أهدافها، باعتبارها أحد أدوات السياسة الاقتصادية.

فبالنسبة للنظم الرأسمالية لم تعد تقتصر وظيفة المالية العامة على ضرورة تساوي الإيرادات مع النفقات، بل اتسعت لأنْ تعمل على تحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى مع ضمان تحقيق معدل نمو متزايد للاقتصاد الوطني.

وبالنسبة للنظم الاشتراكية والتي تقوم على ملكية الدولة لوسائل الإنتاج، فمن الطبيعي أن تتعاظم أهمية الوسائل المالية لتحقيق أهداف الخطة العامة المرسومة؛ ومنه أصبحت المالية العامة مالية تخطيطية.

أما بالنسبة للنظم الانتقالية، ويقصد بها النظم السائدة في الدول النامية فإن أهمية المالية العامة كبيرة باعتبارها أحد أدوات السياسة الاقتصادية لتحقيق التنمية الوطنية والمحلية، وتزداد أهمية هذه الوسيلة إذا ما علمنا أن الأدوات الأخرى النقدية أثبتت عدم فعاليتها في هذه الدول.

ومما تجدر الإشارة إليه، أنه لا يمكن الوقوف على حقيقة النشاط المالي للدولة إلا بدراسة الجوانب القانونية والسياسية للمؤسسات المالية القائمة، هذا من ناحية المالية ونعني بها النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، تختلف باختلاف الإطار العام، السياسي والقانوني الذي تعمل فيه من ناحية أخرى.

ومنه نخلص إلى تعريف المالية العامة بأنه " علمٌ يدرس العلاقات القانونية والاقتصادية التي تنشأ عندما تقوم الدولة بالنشاط المالي الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة " [1].

وعليه فإن الحاجات العامة هي أساس النشاط المالي، كما أن هذه الحاجات العامة شهدت تطوراً كبيراً تبعاً للتغيير الذي طرأ على طبيعة الدولة هذه العلاقة تتلخص في النشاط المالي، هذا الأخير يؤثر في تطور الدولة، ومن ثم يؤثر في النشاط المالي وهكذا.

ثانياً- الحاجات العامة والنشاط المالي وغرض النظام المالي:

1- الحاجات العامة:

يهدف أي نشاط مهما كان نوعه إلى تحقيق إشباع الحاجات الإنسانية التي هي احتياجات متغيرة ومتطورة بطبيعتها، قسمٌ منها يمكن إشباعه بشكل فردي كالمأكل والمشرب والملبس ... الخ، وقسمٌ آخر يمكن إشباعها بشكل جماعي مثل حاجات الأفراد إلى الأمن والصحة ... (المستشفيات، المدارس ... إلخ).

(1) السيد عبد المولى، المالية العامة، الأدوات المالية، دار الفكر العربي، ص 48.

والأصل في أن يترك أمر إشباع الحاجات الفردية للنشاط الخاص والحاجات الجماعية للنشاط العام.

وتسمى الحاجات التي تسهر الدولة والمؤسسات العمومية التابعة لها (الجماعات المحلية) على إشباعها بالحاجات العامة، ونطاق هذه الحاجات يتوقف على طبيعة ودور الدولة في المجتمع (فإذا ما تحدد دور الدولة في الحياة الاجتماعية بصفة عامة وفي الحياة الاقتصادية بصفة خاصة انعكس ذلك كلية على الدور الذي تؤديه المالية العامة سواء من الناحية الكمية أو من الناحية الكيفية أو من ناحية الهدف الذي يراد تحقيقه بواسطتها فالمالية العامة هي دالة لدور الدولة في المجتمع)[1]، حيث أن هناك علاقة أوثق بين نطاق نشاط الدولة المالي ونطاق الدور الذي تقوم به في الحياة الاقتصادية بين النطاقين علاقة جدلية (علاقة تبعية) كلاهما يُؤثر في الآخر وكلاهما متغير، حيث أن الأول دالة في الأخير إذ هو يتبعه في تغييره.

2- النشاط المالي:

إن تلبية الاحتياجات العامة للمجتمع في مرحلة معينة من تطور المجتمع يمثل محور النشاط المالي للدولة؛ ذلك أن إشباع هذه الحاجات يتطلب قيام الدولة باقتطاع جزء من الدخل الوطني؛ مما يتطلب الأمر حصول الدولة على إيرادات عامة لتغطية هذه النفقات،

(1) السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 20.

هذه الإيرادات العامة تأخذ أشكالاً عديدة هي (الضرائب، الرسوم، إيرادات أملاك الدولة، أرباح المشروعات، الإصدار النقدي، القروض الداخلية، والخارجية ... إلخ).

مما سبق يمكن القول أن النفقات العامة ومقابلتها بالإيرادات العامة تقتضي من السلطة العامة أن تضع برنامجاً محدداً يوضع لفترة زمنية مستقبلية عادةً ما تكون سنة تسمى الميزانية، وهي تنظيمٌ مالي يقابل بين النوعين السابقين.

ومنه نستطيع القول إذن أن الإيرادات العامة والنفقات العامة والميزانية العامة هي أهم محاور النشاط المالي، وتكون في نفس الوقت الأدوات الرئيسية لرسم وتنفيذ السياسة المالية. وعليه فإن النفقات العامة، والإيراءات العامة، والميزانية العامة تكون الموضوعات الرئيسية لعلم المالية العامة.

3- غرض النظام المالي:

من المعلوم أن النظام المالي يشكل جزءاً هاماً من النظام الاقتصادي، هذا الأخير يشكل جزءاً من النظام الاجتماعي؛ ومنه فإن النظام المالي يختلف من عصر إلى عصر ومن دولة إلى أخرى، وحسب نوعية هذه الدول، ومع تطور الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة، وهذا على شكل يهدف إلى التخفيف من حدة الأزمات الاقتصادية التي عرفها النظام الرأسمالي (أزمة الكساء العالمي 1929)، وإلى ضمان قدر مناسب من النمو وإلى إصلاح سوء التوزيع للدخل، ومحاربة التضخم؛ هذا أدى إلى اتساع نطاق النشاط المالي للدولة؛ وهذا أدى إلى تطور وظيفة الدولة، هذه الأخيرة أدت إلى تطور غرض النظام

المالي. فالمالية العامة أصبحت لا تهدف إلى تغطية النفقات العامة دون إحداث أي تدخل في النشاط الفردي أو في قوى السوق، بل أصبحت تهدف إلى تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية.

كما أصبح هدف الميزانية العامة ليس كما كان في السابق وهو ضمان التوازن المالي، وإنما أصبح الهدف الأساسي هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، حتى ولو اقتضى الأمر الخروج عن مبدأ توازن الميزانية، وهذا ما يُبرر لجوء الدولة إلى الإصدار النقدي بغرض تمويل النفقات العادية، أو بغرض التخفيف من عبء الديون العامة، أو بغرض تمويل التنمية عن طريق التضخم، وهكذا ... إلخ.

ثالثاً- أسئلة للمناقشة:

1- عرِّف المالية العامة.

2- حدد وظيفة المالية العامة في النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي والنظام الانتقالي.

3- ناقش العبارة الآتية : " الحاجات العامة هي أساس النشاط المالي ".

4- لماذا يمثل تلبية الاحتياجات العامة للمجتمع محور النشاط المالي للدولة ؟

5- ما هي أهم محاور النشاط المالي ؟

6- " أدَّى تطوُّر وظيفة الدولة إلى تطوُّر غرض النظام المالي ". حلِّل وناقش هذه العبارة.

الوحدة الثانية:

النفقات العامة

أهداف الوحدة الثانية:

في نهاية هذه الوحدة يُتوقع أن يصبح الطالب قادراً على أن:

1- يُعرِّف النفقة العامة.

2- يذكر الأنواع والتقسيمات النظرية للنفقات العامة.

3- يُفرِّق بين النفقات العادية والنفقات غير العادية.

4- يذكر معايير التقسيمات النظرية للنفقات العامة.

5- يذكر التقسيمات الوضعية للنفقات العامة.

6- يذكر تقسيمات النفقات العامة في الجزائر.

7- يناقش التقسيم الهيكلي الإداري للنفقات العامة في الجزائر.

8- يذكر الأبواب التي تتوزع عليها نفقات التسيير.

9- يُوضِّح مفهوم الزيادة القيمية للنفقات العامة.

10- يُوضح مفهوم الزيادة الظاهرية للنفقات العامة.

11- يُناقش أسباب الزيادة القيمية للنفقات العامة ؟

12- يُناقش أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة ؟

تمهيد

أدَّى تعاظم دور الدولة في الوقت الحاضر إلى أن الدراسة التحليلية للنفقات العامة أخذت حيزاً معتبراً في التحليل الاقتصادي الكلي، ولمعرفة الدور الذي تلعبه الدولة يتطلب الأمر التركيز على الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة في الاقتصاد الوطني، وعلى اعتبار أن النفقات العامة ليست كلٌ متجانس، بل يختلف بعضها عن البعض الآخر، سواءً من حيث طبيعتها أو من حيث آثارها الاقتصادية والاجتماعية؛ وهذا ما أدى إلى ضرورة التمييز بين الأنواع المختلفة للنفقات وتقسيمها إلى أصناف متجانسة، سواءً من حيث الطبيعة أو من حيث الأغراض الاقتصادية والاجتماعية.

أولاً- تقسيم النفقات العامة:

النفقة العامة هي مبلغٌ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام قصد تحقيق نفع عام ". يقصد بالنفقات العامة كل الأموال التي تصرفها الدولة من ماليتها من أجل إشباع الحاجات العامة للمواطنين" [1]. كما أن هذه الحاجات العامة تأخذ أشكالاً متعددة، حيث أنه يمكن أن تتمثل في نفقات مرتبات الموظفين، أو دفع أجور المقاولين أو منح الإعانات، وهكذا.

إن تقسيم النفقات العامة يعني دراستها من حيث تركيبها ومضمونها وطبيعتها، ومن المنطقي أن تتنوَّع النفقات العامة بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة؛ وعلى ذلك نجد أغلب المؤلفين الماليين أسهبوا في التقسيمات النظرية للنفقات العامة، في حين أن الدول

(1) حسين صغير، دروس من المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، ط1، 1999، ص 36.

أخذت بالتقسيمات الوضعية، كلٌ حسب ما يلائم حاجاتها وظروفها ودرجة تطوُّرها اقتصادياً واجتماعياً.

1- التقسيمات النظرية للنفقات العامة:

أ- تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها:

- **النفقات العادية:** هي نفقاتٌ تتكرر بشكلٍ دوري كل سنة في الميزانية، مثل مرتبات الموظفين، والنفقات الإدارية اللازمة لتسيير الإدارة العامة.
- **النفقات الغير عادية:** هي تلك النفقات التي لا تُدرج في الميزانية إلا في ظروف معينة (غير عادية)، أو خلال سنوات معينة كنفقات الحروب والاستثمارات الكبرى. ومن نتائج هذا التقسيم أن النفقات غير العادية تُغطى من إيرادات غير عادية، لكن وتماشياً مع المفهوم الحديث للمالية العامة والنفقات التي كانت تُعتبر غير عادية أصبحت من أهم النفقات العادية كالنفقات الخاصة بالإنشاءات الجديدة، نفقات بناء الطرق، المباني على اختلاف أنواعها، لا تتكرر كل سنة بذاتها، وإنما تتكرر سنوياً بنوعها.

ب- تقسيم النفقات العامة من حيث غرضها:

تقسم النفقات العامة تبعاً لأثرها في المجتمع إلى: نفقات إدارية ونفقات رأسمالية.

- **النفقات الإدارية:** هي النفقات اللازمة لتسيير الإدارات العامة في الدولة – كرواتب الموظفين – والتي لا تتضمَّن أي تحويل في رأس المال، وتسمى كذلك نفقات التسيير.

- **النفقات الرأسمالية:** هي التي تتعلق بالقيمة الوطنية كنفقات الإنشاء والتعمير، وتسمى نفقات التجهيز والاستثمار.

ج- تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها:

- **النفقات الحقيقية:** هي كل النفقات التي تحصل الدولة من ورائها على مقابل أي معاوضة، أي تحصل على خدمة أو سلعة كمرتبات الموظفين حيث تحصل الدولة على خدمة، أو أجور الموردين الذين يوردون السلع والخدمات.
- **النفقات الناقلة:** هي تلك المصاريف التي عندما تقوم بها تكون وكأنها نقلت أو حولت من فئة بالمجتمع إلى فئة أخرى أي من طبقة الأغنياء إلى طبقة الفقراء، أي أنه يُقصد من هذه العملية إعادة توزيع الدخل الوطني، وبالمثال يتضح الحال، حيث أنه عندما تنفق الدولة على بناء مشروع بناء دار خيرية أو ملجأ للعجزة أو ما إلى ذلك من المشاريع التي لا ينفع إلا بها إلا الطبقة الفقيرة؛ وبالتالي تعتبر النفقة محولة، إذ أن الطبقة الغنية تساهم في الضريبة أكبر من الطبقة الفقيرة.

د- تقسيم النفقات العامة من حيث الهيئات التي تقوم بها:

- **نفقات وطنية:** وهي كل المصروفات التي نفقتها الدولة من ميزانيتها مباشرة.
- **نفقات محلية:** وهي النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية (كالولاية – البلدية)[1].

(1) حسين صغير، مرجع سابق، ص 38.

2- التقسيمات الوضعية للنفقات العامة:

من الملاحظ أن التسميات السابقة هي تقسيماتٌ علمية نظرية قد تأخذ بها الميزانية الوضعية وقد لا تأخذ بها. وبدراسة بعض تقسيمات النفقات العامة المعمول بها في ميزانيات بعض الدول، نجد أن هذه الميزانيات تميل أحياناً إلى الأخذ ببعض الاعتبارات قد تكون تاريخية أو اعتبارات وظيفية إدارية، حيث يُراعى في مثل هذه الميزانيات الوضوح والترتيب بين مختلف الوزارات والهيئات العمومية. " وعلى أية حال، فإنه من الملاحظ أن أغلب الميزانيات تجمع بين الاعتبارات الإدارية والاعتبارات الوظيفية، وتفسير ذلك أنه إذا أخذت بعض الميزانيات بتقسيم النفقات العامة تبعاً للهيئات الإدارية التي تقوم بإنفاقها، وبصرف النظر عن الوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات، فإنها تلجأ عادةً إلى تقديم ملخص لهذه النفقات على أساس معيار وظيفي، وبالمثل إذا تم الأخذ بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، أي تم تقسيم النفقات العامة تبعاً لأوجه النشاط الذي تقوم بها، فإنه يُجرى داخل هذا الإطار الوظيفي توزيع النفقات الخاصة بكل وظيفة بين الجهات الإدارية التي تقوم بالإنفاق على هذه الوظيفة " [1].

3- تقسيم النفقات العامة في الجزائر:

تحدد الجزائر في إطار الميزانية العامة، وتماشياً مع التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة وطبيعة الموارد الأعباء المالية للدولة

(1) سيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 101.

ومبلغها وتخصيصها، بضبطها بقانون مالية يصنف النفقات العامة للدولة والضرورية لتسيير المصالح والمرافق العمومية والتي تضمن الصيرورة الاجتماعية وتشكل النفقات العبء الذي يطغى على الإيرادات؛ لذا تسعى كل حكومة إلى الإنقاص منها وتتبنى طرقاً عديدة لتقليص نفقات بعض القطاعات، ولتحقيق الفائض بالنسبة للإيرادات، حتى تتحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. والنفقات في الجزائر كغيرها من الدول تكتسي طابعا خاصا لتعدد مجالات إنفاقها، وهي تنقسم إلى:

أ- تقسيم النفقات العامة في الجزائر حسب المعايير الوضعية:

مع تطوُّر مفهوم النفقات العامة تطوَّرَ تصنيفها، إذ تعدَّدت الطبيعة الإدارية فأصبحت تضم مجمل الالتزامات المترتبة على كل نشاطات الدولة مهما كانت طبيعتها، زراعية، أو تجارية، أو غيرها؛ لذلك يمكننا أن نميز بين التقسيمات التالية:

- **التقسيم الهيكلي الإداري:**

" توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية، تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار. تُخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب طبيعتها أو غرض استعمالها، وفقاً لمدونات تحدد عن طريق التنظيم "[1].

(1) المادة 20 من القانون 17/84 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل.

من خلال ما سبق، نرى أن النفقات العامة تتوزع بحسب الوزارات، ثم تفصل نفقات الوزارات إلى أقسام، مثلا كما هو عليه الحال في ميزانية التسيير في الجزائر (مثلاً وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تخصص لها نفقة)[1]، وتقسم إلى أقسام هي:

الفرع الأول: فرع وحيد – الفرع الجزئي الأول – المصالح المركزية.

العنوان الثالث: وسائل المصالح – القسم الأول.

الموظفون – مرتبات العمل.

القسم الثاني: الموظفون – المعاشات والمنح.

القسم الثالث: الموظفون – تكاليف اجتماعية.

القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح.

القسم الخامس: أشغال الصيانة.

القسم السادس: إعانات التسيير.

القسم السابع: النفقات المختلفة.

العنوان الرابع: التدخلات العمومية.

القسم الثاني: النشاط الدولي.

القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي.

القسم الرابع: النشاط الاقتصادي – التشجيعات والتدخلات.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 15/99 المتضمن توزيع الاعتمادات المحققة لوزير التعليم العالي، الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1999، ص 114.

القسم الخامس: النشاط الاجتماعي – المساعدة والتضامن.

الفرع الجزئي الثاني: المصالح اللامركزية التابعة للدولة.

العنوان الثالث: وسائل المصالح.

القسم الأول: الموظفون مرتبات العمل.

القسم الثاني: الموظفون المعاشات والمنح.

القسم الثالث: الموظفون التكاليف الاجتماعية.

القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح.

القسم الخامس: أشغال الصيانة.

القسم السابع: النفقات المختلفة.

العنوان الرابع: التدخلات العمومية.

القسم الثالث: النشاط التربوي.

القسم السادس: النشاط الاجتماعي – المساعدة والتضامن وهكذا ... .

- **التقسيم الوظيفي:**

بُني هذا التصنيف على أساس دور الدولة في تحمل مسئولياتها وطبيعة نشاطها، فتكون في هذه الحالة نفقات عدة وزارات في مجموعة واحدة. فمثلاً عندما نقول نفقات ثقافية فإننا نجمع بين نفقات الوزارات التالية: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة الاتصال والثقافة، وزارة التربية الوطنية. كذلك الأمر عندما نتكلم عن النفقات الاقتصادية فإننا نقصد

نفقة جميع وزارات هذا القطاع وهي: وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة، وزارة الطاقة والمناجم، وزارة الفلاحة والصيد البحري، وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية وهكذا ... .

ب- تقسيم النفقات العامة في الجزائر إلى نفقات تسيير ونفقات تجهيز:

- **نفقات التسيير:**

" تسمى نفقات التسيير وديون التسيير (مقسمة حسب التقسيم الهيكلي الإداري)، وهي تسمح للدولة بتسيير وأداء مهامها والتزاماتها الجارية لضمان مثلا (الأمن – مصالح الشرطة، تنفق على العمال والوسائل التي يستعملونها لأداء مهامهم ... "[1]. فأجور العمال تسمى نفقات على العمال، ونفقات صيانة العتاد تسمى نفقات على المواد.

تتوزع نفقات التسيير على أربعة أبواب وهي:

أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وتخصيصات السلطة العمومية (النفقات الخاصة بوسائل المصالح)، التدخلات العمومية.

الباب الأول والثاني: يدخلان ضمن الأعباء المشتركة في الميزانية العامة يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما بين الثالث والرابع فيتعلقان بالدوائر الوزارية ويتم توزيعها بموجب مراسيم التوزيع.

وهكذا يتفرع الباب إلى أقسام، وهذا الأخير يتجزأ بدوره إلى فصول، حيث يشكل الفصل الوحدة القاعدية والمرجعية الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية (حيث يُرمز للفصل

(1) المادة 24 من القانون 17/84، مرجع سابق.

بأربعة أرقام: الرقمان الأولان على اليسار يخصان الفصل، والرقم الثالث يخص الباب، والرقم الرابع يخص القسم الثاني).

- **نفقات التجهيز والاستثمار:**

يتم توزيعها حسب المخطط الإنمائي السنوي، وتظهر في الجدول "ج" الملحق لقانون المالية حسب القطاعات، وتتوزع على ثلاثة أبواب: الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة، إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى بالرأسمال.

ثانياً- ظاهرة زيادة النفقات العامة:

يُنظر لظاهرة زيادة النفقات العامة من منظورين: زيادة حقيقية وزيادة ظاهرية.

1- الزيادة الحقيقية للنفقات العامة:

الزيادة الحقيقية هي الزيادة التي تؤدي إلى ارتفاع (زيادة) متوسط نصيب الفرد من الإشباعات (الخدمات العامة) وتحسين قدرته الشرائية. كما يمكن قياس الزيادة الحقيقية في النفقات العامة عن طريق الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الإنفاق الإضافي. إن قياس الزيادة الحقيقية في النفقات العامة يكون عن طريق تتبع نسبها في الناتج الوطني أو الدخل الوطني.

ويمكن إرجاع ظاهرة تزايد النفقات العامة الحقيقية إلى أهم العناصر وهي:

أ- حركة النمو (معامل النمو الاقتصادي):

إن حركة النمو وما يصاحبها من تطور في القطاعات الصناعية المختلفة، كما يصاحب النمو تقدم مماثل في المستوى التكنولوجي؛ مما يؤثر على الاختراعات، وهذا مما يؤدي ليس فقط إلى الإنفاق في مجال الاستثمارات العامة، ولكن أيضاً في المرافق الإدارية والاجتماعية؛ مما يؤدي حتماً إلى زيادة الإشباعات للأفراد.

ب- تطور الدور الاجتماعي للدولة:

" إن تطور الدولة وانتقالها من دولة حارسة إلى متدخلة إلى منتجة أدى إلى تعدد وظائفها الاجتماعية؛ وهذا مما أدَّى إلى زيادة حجم الإنفاق العام، قصد إعادة توزيع الدخل الوطني في صالح الطبقات ذوي الدخل المحدود. كما أن تطور مهام الدولة أدى إلى زيادة أعبائها وبالتالي نفقاتها، فقد حل التعليم الرسمي بدل التعليم الخاص، أو على الأقل وُجد إلى جانبه، كما أخذت الدولة بالعناية الصحية العامة، بالإضافة إلى العديد من المشاريع الإنتاجية ومشاريع الخدمات "[1].

ج- الأسباب الاقتصادية:

إن الأسباب الاقتصادية كانت وما زال دورها هام جدا في مجال مضاعفة الإنفاق العام والزيادة فيه، تحقيقاً للخطط والأهداف التنموية. وفي جميع الدول سواء المتخلفة أو المتقدمة، وعلى اعتبار أن العلاقة طردية بين زيادة الإنفاق العام وبين زيادة النشاطات الاقتصادية

(1) سيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 123.

والتي أخذت الدول تمارسها، وتقوم بها، تطويرا لاقتصادياتها، وهذا تحقيقا لأهداف التنمية الاقتصادية وأهمها:

- زيادة الدخل الوطني الحقيقي.
- تقليل التفاوت بين الدخول (والثروات).
- رفع مستويات الإنتاجية.
- بناء هياكل صناعية تكنولوجية (حديثة ومتطورة).
- تحسين وتطوير الهياكل الإنتاجية الزراعية والصناعية والتجارية.
- إقامة هياكل أو بنى تحتية كالمواصلات، الاتصالات، الكهرباء، والغاز وغيرها من الأهداف التي يحتاج تحقيقها إلى مصادر مالية من رؤوس أموال تخصص لهذه الإنفاقات، والتي تُعتبر أعباءً إضافية على الدولة.

د- الأسباب السياسية:

" إن التوسع في النشاطات والمجالات السياسية قد ظهر جلياً خلال النصف الثاني من القرن العشرين. فلقد أصَّلت الظروف السياسية المختلفة أسباب الانفتاح السياسي بالانضمام إلى الهيئات الدولية المختلفة والمشاركة في نشاطاتها، وأعمالها ومؤتمراتها، وندواتها؛ مما يتطلب بدوره نفقات نقدية كبيرة، وتخصيص جزءٍ منها في الميزانية العامة، سواءً كانت بالعملة الصعبة أو العملة المحلية "[1].

(1) غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، 1998، ص 203.

كما ساهمت ظروف الانفتاح السياسي إلى ضرورة تخصيص نفقات ضخمة على قطاع التمثيل الدبلوماسي والقنصلي، كما تعاظمت نفقات الدولة بزيادة نشاطاتها السياسية الدبلوماسية، شعوراً منها بتعاظم مسؤولياتها اتجاه رعاياها، حيث أصبح التوسع في الإنفاق في هذا المجال ضرورة ملحة لتمويل الممارسات والنشاطات السياسية الخارجية منها والمحلية على السواء.

هـ- الأسباب الإدارية:

هي النفقات المتعلقة بالجهاز الإداري للدولة. لقد أدى تطور القطاعات والأجهزة الإدارية الحكومية إلى تخصيص جزء كبير من ميزانية الدولة للإنفاق على هذه القطاعات؛ ضماناً لاستمرارية تطورها، وتحسيناً من جهة وضماناً لتمويل نشاطاتها وأعمالها المختلفة من جهة أخرى.

تتمثل النفقات الإدارية في نفقات العديد من الموظفين الإداريين والعمال المهنيين والحراس والسائقين والخبراء وغيرهم، وحتى يستجيبوا للتغيرات الاقتصادية يتطلب تكوينهم؛ وهذا مما وسَّع في حجم الإنفاق الحكومي.

و- نقص الاستثمارات في مجالات معينة:

إن عجز المستثمرين المحليين – وخاصة في الدول النامية – عن إحداث ثورات صناعية؛ نظراً لإمكانيات وطبيعتها التي تهدف إلى الربح السريع في مجال الاستثمارات المأمونة، أدى بالعديد من الدول لسد هذا الفراغ والقيام باستثمارات ضخمة، وكذلك الإنفاق

على مجالات يحجم عنها القطاع الخاص حتى في الدول الرأسمالية نفسها (كالبحث العلمي). كما يمكننا أن نلاحظ بأن القطاع الخاص ترك – وعن طواعية – بعض مجالات الاستثمار (كالتعليم، والصحة، والسكن ... إلخ).

ز– زيادة عدد السكان:

إن زيادة عدد السكان وطريقة توزيعهم في المناطق العمرانية، وتوزيع أعمارهم وزيادة الوعي لدى هؤلاء السكان، وهذا يؤدي بالدولة إلى زيادة الإنفاق لمقابلة جزء من احتياجات هذه الزيادة من السكان.

" الأسباب السكانية تعد حافزاً قويا لزيادة النفقات العامة، وذلك بزيادة الخدمات المقدمة لهم؛ ولذلك فالعلاقة طردية بين الزيادة في عدد السكان والنفقات العامة، حيث يجب على الحكومات المختلفة أن لا تقف مكتوفة الأيدي أمام ظاهرة تزايد السكان، وعليها أن تضاعف من نفقاتها لتوسيع وتطوير مرافقها ومشروعاتها والتي من شأنها أن توفر المزيد من الخدمات والحاجات المعيشية لرعاياها "[1].

2– الزيادة الظاهرية للنفقات العامة:

المقصود بالزيادة الظاهرية للنفقات العامة هي زيادة الإنفاق، هذا الأخير لا يصاحبه زيادة في الإشباع أو الخدمات، حيث أن جزءاً كبيراً من النفقات الزائدة لا ترجع إلى اتساع في الخدمات أو تحسين في مستواها، بل هي زيادة في المبالغ دون زيادة في الإشباع أو

(1) غازي عناية، مرجع سابق، ص 204.

الخدمات؛ ولذلك تسمى زيادة ظاهرية، أي من حيث الظاهر فقط، أما الحقيقة فخلاف ذلك، وأهم أسباب هذه الزيادة الظاهرية هي:

أ- انخفاض قيمة النقود:

إن السبب الرئيسي للزيادة الظاهرية في حجم النفقات العامة يرجع إلى تدهور القوة الشرائية للنقود وانخفاض قيمتها الشرائية. إن زيادة الإنفاق يؤدي في بعض الحالات إلى تمويل هذا الإنفاق عن طريق الإصدار النقدي. هذا الأخير يؤدي إلى التضخم، وهذا بدوره يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، وارتفاع مستوى الأسعار سوف يُترجَم بانخفاض مستوى الدخول وخاصة ذوي الدخل المحدود (الرواتب)؛ مما يؤدي بالعمال إلى المطالبة برفع الأجور وهكذا.

ب- التغيير في طرق الحساب:

قد يؤدي التغيير في طرق الحسابات العامة إلى زيادة غير حقيقية في النفقات العامة؛ وعليه فالانتقال من طريقة الميزانية الصافية (أي خصم نفقات تحصيل الإيرادات) إلى طريقة الميزانية الإجمالية يؤدي إلى زيادة ظاهرية كبيرة في أرقام كل النفقات العامة والإيرادات العامة، وللإشارة فإن الميزانية الصافية غير معمول بها في الوقت الحاضر للسبب المذكور من ناحية، وإحكام الرقابة على مالية الدولة من ناحية ثانية.

جـ- النمو السكاني:

إن زيادة عدد السكان يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، وذلك لمواجهة الأعباء الجديدة التي تقع على الدولة، وهذا يكون بشكل جلي إذا كان النمو الاقتصادي أقل بكثير من معدل النمو السكاني، أما إذا كان العكس فإن مستوى الأسعار ينخفض، ومنه زيادة النفقات العامة تكون زيادة حقيقية أو جزءٍ منها حقيقية وجزء ظاهري.

ويمكن القول بأن قياس الزيادة الحقيقية للنفقات العامة يكون عن طريق تتبع نسبها في الناتج الوطني، على اعتبار أن زيادة الإنفاق العام تؤدي إلى زيادة دخول الأفراد، هذه الزيادة تكون حقيقية أو ظاهرية حسب ما يجنيه الأفراد من هذه الزيادات، من زيادة في الإشباع أو الخدمات أو جزءٍ منها.

وأخيرا فإن زيادة النفقات العامة ظاهرةٌ متواجدة في جميع الدول بمختلف أشكالها (وبهدف استخراج الزيادة الحقيقية في الإنفاق العام للدولة، يجب تقسيم النفقات الحقيقية على عدد السكان في كل فترة من الفترات، ولكن بعد استبعاد الزيادة الحاصلة للنفقات العامة لأسباب أخرى كانخفاض النقود مثلاً)[1].

د- حدود زيادة الإنفاق العام:

من المعلوم أن زيادة النفقات العامة زيادة غير مطلقة لها ضوابط؛ وبالتالي فهناك اعتباراتٌ تحد من حجم الإنفاق العام وتدعو إلى ضرورة مراعاة علاقته بالدخل الوطني، وأهم هذه الاعتبارات هي:

(1) غازي عناية، مرجع سابق، ص 204.

- **قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة:**

تجدر الإشارة إلى أن النفقات العامة في أغلب الحالات تتحدَّد بقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة، إلا أنه وعلى اعتبار أن الدولة وما لها من سلطة السيادة في فرض مختلف الضرائب والرسوم والإصدار النقدي؛ وبالتالي تختلف المقدرة المالية الوطنية عن المقدرة المالية المحلية.

إلا أنه يجب أن لا يُفهم مما سبق أن قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة لا تكون محدودة، بل هي محدودة أيضاً مما يُسمى (بالطاقة الضريبية)؛ لأن المبالغة في قرض الضرائب تؤدي إلى قتل إيرادات الضرائب.

- **مستوى النشاط الاقتصادي:**

إن العلاقة بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة علاقةٌ طردية، حيث أنه كلما ارتفع مستوى النشاط الاقتصادي أدى ذلك إلى ارتفاع حجم النفقات العامة، والعكس بالعكس صحيح.

- **ضرورة المحافظة على قيمة النقود:**

إن زيادة الإنفاق عند حجم معين قد يترتَّب عليه زيادة الطلب الفعلي؛ وهذا ما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وبالتالي التضخم، والذي ينعكس بالشكل السلبي على القوة الشرائية للنقود، هذه الأخيرة تؤدي إلى ارتفاع الأسعار؛ مما ينجر عنها مطالبة العمال برفع الأجور؛ مما يؤدي إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج وهكذا.

ثالثاً- أسئلة للمناقشة:

1- عرِّف النفقة العامة.

2- أعطِ التقسيمات النظرية للنفقات العامة.

3- ما هو الفرق بين النفقات العادية والنفقات غير العادية ؟

4- اذكر المعايير المعتمدة في التقسيمات النظرية للنفقات العامة.

5- أكمل العبارات الآتية بما يناسبها: تقسم النفقات العامة من حيث دوريتها إلة .....

و ..... ومن حيث غرضها إلى ..... و ..... ومن حيث طبيعتها

إلى ..... ومن حيث الهيئات التي تقوم بها إلى ..... و .....

6- اذكر التقسيمات الوضعية للنفقات العامة.

7- اذكر تقسيمات النفقات العامة في الجزائر.

8- ناقش التقسيم الهيكلي للنفقات العامة في الجزائر.

9- أعطِ أمثلة عن التقسيم الوظيفي للنفقات العامة.

10- اذكر الأبواب التي التي تتوزَّع عليها نفقات التسيير في الجزائر.

11- أين تظهر نفقات التجهيز والاستثمار في قانون المالية ؟

12- ما المقصود بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة ؟

13- ناقش أسباب الزيادة الحقيقية للنفقات العامة ؟

14- ما المقصود بالزيادة الظاهرية للنفقات العامة ؟

15- ناقش أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة ؟

الوحدة الثالثة:

الإيرادات العامة

أهداف الوحدة الثالثة:

في هذه الوحدة يُتوقع أن يصير الطالب قادراً على أن:

1- يذكر التقسيمات النظرية للإيرادات العامة.

2- يوضِّح الفرق بين الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة.

3- يوضِّح الفرق بين الإيرادات الجبرية والإيرادات غير الجبرية.

4- يوضِّح الفرق بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية.

5- يُعرِّف إيرادات الاقتصاد العام وإيرادات شبيه بالاقتصاد الخاص.

6- يناقش تقسيم الإيرادات العامة في الجزائر.

7- يُعرِّف الضريبة.

8- يُعرِّف الإيرادات العادية الأخرى.

9- يُعرِّف الإيرادات الاستثنائية.

تمهيد

إن دور الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية اتسع بتطور طبيعة الدولة من حارسة إلى متدخلة، وقد ترتب على اتساع هذا الدور وتطوره تزايد النفقات العامة، ولتغطية هذه النفقات يلزم للدولة الحصول على إيرادات كافية لتغطية هذه النفقات المتزايدة. والإيرادات العامة هي المصادر التي تستمدُّ الدولة منها الأموال اللازمة لسدّ نفقاتها، وهذه الموارد متعددة.

ولقد تطورت نظرية الإيرادات العامة بتطور وظيفة الدولة وشموليتها فبعد أن كان التقليديون يعتنقون مبدأ هدف تحديد الإيرادات العامة قصد تغطية النفقات العامة، تأسيا مبدأ حياة المالية العامة، فقد أصبح في الوقت الحالي، للإيرادات أهداف تدخيله بالدرجة الأولى، فلم تعد مرتبطة بتغطية النفقات العامة، بل تطور دورها حيث أصبحت مسئولة عن تحقيق التوازن ليس المالي وإنما التوازن الاقتصادي، الاجتماعي واستغلال الموارد المعطلة، ومن ثم أصبح للإيرادات العامة وظائف حسب تطور حجمها وتعدد أنواعها وأغراضها في التوجيه الاقتصادي والاجتماعي؛ " لذا لم تعد نظرية الإيرادات مقصورة على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت بالإضافة إلى ذلك أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، ومثل ذلك منع أوجه النشاط الاقتصادي غير المرغوب فيها، أو توجيه الاستثمار وأصبحت أداة لمحاربة

التضخم، وأداة لإعادة توزيع الدخول والثروات، وهو ما أدى إلى تطور أغراض النظام المالي" [1].

أولاً- التقسيمات النظرية للإيرادات العامة:

لقد استتبع ظاهرة زيادة النفقات العامة، زيادة في الإيرادات العامة وتعددها، وقد قسمت إلى عدة أقسام، من حيث المصدر أو من حيث التحصيل ومن حيث مدى الدورية، وكذا من حيث مدى الشبه مع إيرادات القطاع الخاص، وبالتالي يمكن تقسيمها إلى:

1- تقسيم الإيرادات العامة من حيث المصدر:

أ- الإيرادات الأصلية:

يُقصد بالإيرادات الأصلية هي ما تحصل عليه الدولة من إيراد ممتلكاتها وهي ما تعرف بإيرادات الدومين أو ما يسمى بإيرادات القطاع العام.

ب- الإيرادات المشتقة:

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروة الآخرين ويشمل هذا النوع باقي الإيرادات غير إيرادات الدومين أو القطاع العام.

" ولكن انفصال المالية العامة عن المالية الخاصة من ناحية، واعتماد الدولة على الضرائب كمصدر دائم للإيرادات العامة من ناحية أخرى، أفقد هذه التفرقة أهميتها " [2].

(1) سيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 192.

(2) غازي عناية، مرجع سابق، ص 194.

2- تقسيم الإيرادات العامة من حيث التحصيل:

أ- الإيرادات الجبرية:

الإيرادات الجبرية تحصل عليها الدولة بالإكراه، وتشمل: الضرائب، والقروض الجبرية، الغرامات، التعويضات، ... إلخ.

ب- الإيرادات غير الجبرية:

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بغير الإكراه، مثل: إيرادات المشروعات العامة، والرسوم، والقروض الاختيارية، ... إلخ.

3- تقسيم الإيرادات العامة من حيث دورية وتكرار الإيرادات في الميزانية:

أ- الإيرادات العادية:

يُقصد بالإيرادات العادية تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودورية، وتتمثل في إيرادات الدومين والمقصود بها الممتلكات العقارية المنتجة للمداخيل، والتي تملكها الدولة ملكية عامة أو خاصة، الإضافة إلى إيرادات الضرائب والرسوم ... إلخ.

ب- الإيرادات غير العادية:

يُقصد بها الإيرادات الاستثنائية، وتكون عند فتراتٍ زمنية متباعدة، وعند الحاجة إليها، ففي بعض الحالات الظروف غير العادية تضطر الدولة إلى الإنفاق الغير عادي، وهذه الأخيرة تكون مبرر لأن تحصل الدولة على إيرادات غير عادية، لتشكيل ميزانية غير عادية.

4- إيرادات الاقتصاد العام، والإيرادات الشبيه بالاقتصاد الخاص:

يُقصد بإيرادات الاقتصاد العام الإيرادات السيادية، وهي الإيرادات التي لا يمكن للقطاع الخاص تحصيلها مثل الإصدار النقدي، الضرائب، الرسوم، الغرامات الجنائية، أما إيرادات الشبيه الاقتصاد الخاص مثل إيرادات المشروعات العامة، والقروض، والإعانات.

" ولا شك أن هذه السلطات الواسعة التي تتمتَّع بها الدولة تحُول دون تشبيه أملاك الدولة (الدومين) بإيرادات أشخاص القانون الخاص، هذا التشبيه الذي يعتبر في الحقيقة أساس هذه التفرقة "[1].

ثانياً- تقسيم الإيرادات العامة في الجزائر.

على أثر التغيير الذي لحق بطبيعة الدولة وتنوع نشاطها استتبعها تنوع نفقاتها العامة أدى هذا التنوع إلى تعدد مصادر الإيرادات العامة. وتقسيم الإيرادات العامة في الجزائر هو على الشكل التالي:

1- الإيرادات الجبائية:

وتتوزَّع على الشكل التالي:

أ- **الضرائب المباشرة:** وتعرف على أنها اقتطاع مالي تقوم به الدولة جبرا من ثروة الأشخاص الآخرين ودون مقابل خاص لدافعها، وذلك بغرض تحقيق نفع عام.

ب- حاصل التسجيل والطابع وهي ضرائب على بعض الأعمال القانونية.

(1) غازي عناية، مرجع سابق، ص 196.

جـ- حاصل الرسوم المختلفة على الأعمال وأهمها الرسم على القيمة المضافة.

د- حاصل الضرائب غير المباشرة.

هـ- حاصل الجمارك.

2- إيرادات عادية أخرى:

هي الإيرادات التي تأتي من أملاك الدولة والمخصصة للنفع العام، كالطرقات والحدائق العامة، وكذلك الحواصل المختلفة للميزانية، وكذا الفائض المرصد في الميزانية الملحقة.

3- الإيرادات الاستثنائية:

مثل القرض العمومي، ففي الوقف الحالي أصبح للقرض العمومي مكانه خاصة في علم الاقتصاد بشكل عام وفي علم المالية العامة بشكل خاص، ويعرف القرض العمومي بالأموال التي تحصل عليها الدولة عن طريق اللجوء إلى الخزينة العامة أو المؤسسات المصرفة مقابل تعهدات بدفع فائدة سنوية محدودة ويطلق عليها إيرادات مؤقتة.

وتكمن أهمية القرض العمومي في:

أ- قد يكون السبيل الوحيد لإقرار التوازن في الميزانية وذلك باستعماله في تغطية العجز الذي قد تطرأ على الميزانية.

ب- يصلح لتزويد الدولة بالعملة الصعبة لإقرار في ميزان مدفوعاتها أو تغطية برامج التنمية الوطنية.

ج- يمتص من القدرة الشرائية للأفراد لمعالجة التضخم النقدي.

د- ينقص من الاكتناز ويدعم الاستثمار.

والإيرادات المؤقتة هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة لفترة زمنية محددة مثل القروض والتسبيقات وهي بذلك لا تهدف إلى تمويل الميزانية العامة للدولة إطلاقا ولكن تدرج في حسابات الخزينة العمومية.

والإيرادات المؤقتة لا يتطرَّق إليها قانون المالية إلا بصفة موجزة، يهدف إلى التصريح بالحد الأقصى الذي يمكن للدولة أن تلجأ إليه عند الحاجة.

4- الجباية البترولية:

هي تتراوح بين نسبة 54,15% إلى 57 إلى 60% من الإيرادات النهائية للجدول (أ) حسب قوانين المالية.

ثالثاً- أسئلة للمناقشة:

1- اذكر التقسيمات النظرية للإيرادات العامة.

2- ما الفرق بين الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة ؟

3- ما الفرق بين الإيرادات الجبرية وغير الجبرية ؟

4- ما الفرق بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية ؟

5- ما الفرق بين إيرادات الاقتصاد العام وإيرادات الشبيه بالاقتصاد الخاص ؟

6- أعطِ تقسيم الإيرادات العامة في الجزائر.

7- عرّف الضريبة.

8- ما هي الإيرادات الاستثنائية ؟

الوحدة الرابعة:

مفهوم الميزانية العامة ومبادئها

أهداف الوحدة الرابعة:

بانتهاء دراسة الوحدة الرابعة يُتوقع أن يصير الطالب قادراً على أن:

1- يُوضِّح مفهوم الميزانية العامة للدولة.

2- يناقش مفهوم الميزانية كوثيقة سياسية وقانونية ومالية.

3- يذكر خصائص قانون المالية.

4- يُعدِّد أنواع قانون المالية.

5- يحلِّل المبادئ العامة للميزانية.

6- يقيّم استثناءات مبدأ سنوية الميزانية.

7- يذكر استثناءات مبدأ الوحدة.

8- يُحلِّل أسباب العجز في الميزانية.

أولاً- مفهوم الميزانية العامة:

1- تعريف الميزانية العامة:

" الميزانية في مفهومها العام هي جرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو مجموعة، وهي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة، جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة "[1]. أو هي قائمة تحتوي على الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة لسنة مقبلة وتكون مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية. وهي التعبير المالي لبرنامج العمل المصادق عليه والذي تنوي الحكومة تحقيقه لسنة مقبلة تحقيقا الأهداف المجتمع.

وقد عرفتها المادة 6 من القانون 17/84 بتاريخ 1984/07/15 المتعلق بقوانين المالية بأنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

2- الميزانية العامة كوثيقة سياسية وقانونية ومالية:

تعتبر الميزانية العامة وثيقة سياسية وقانونية ومالية كالآتي:

أ- الميزانية وثيقة سياسية:

تعتبر الميزانية المرآة العاكسة لسياسة الدولة فهي تعتبر أداة هامة لها لتنفيذ اختياراتها، ويجد الاختيار السياسي للدولة مجاله الخصب في وثيقة الميزانية؛ لذلك تترك عادة مهلة

(1) علي ساعد، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، ص 47.

قانونية للحكومة قبل عرض مشروع الميزانية حتى تتمكن من ترجمة إختياراتها السياسية في صوره أحكام مالية.

كما يمكن استخلاص نطاق اللامركزية المالية، من خلال تفحص حجم النفقات المحولة للسلطة المركزية والتي تترجم حصتها من الاختصاصات والمهام، بحيث تضيق وتتسع حدود الاختصاص المالي للوحدات المحلية من خلال الإمكانيات المالية الموضوعة تحت تصرفها.

ب- الميزانية وثيقة قانونية:

" تتشكل الميزانية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها" [1]. من خلال هذه الفقرة نلاحظ أن الإيرادات والنفقات عبارة عن مجموعة حسابات أما قانون المالية هو الذي يرخص بإنجاز هذه النفقات والإيرادات، وبالتالي فهو الحامل للميزانية من مجرد مشروع وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق، حيث أن قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لإنجاز وتنفيذ الميزانية، (يعتبر التصويت على الميزانية من أهم خصائص السلطة التشريعية).

ج- الميزانية وثيقة مالية:

(1) المادة 6 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

على اعتبارات الميزانية تتضمن إيرادات ونفقات مقدرة بأرقام ذات دلالات نقدية، لذلك تقدر الخدمات الواردة في الميزانية بأرقام نقدية وحسابات بالعملة الوطنية؛ وبالتالي فهي وثيقة مالية بالدرجة الأولى[1].

وخلاصة القول " إن الفكر المالي الحديث ينظر إلى توازن الميزانية في ضوء التوازن الاقتصادي العام، بمعنى أنه يحكم على سلامة السياسة المالية، لا من خلال تساوي النفقات العامة العادية مع الإيرادات العامة العادية، أي من خلال صفحات الميزانية ؛ وإنما من خلال التوازن الاقتصادي العام، أي من خلال الميزانية الوطنية "[2].

3- ميزانية الدولة وميزانية المؤسسة:

تعبر الميزانية عن مجموعة المصادر المالية للمؤسسة (خصومها) وما تملكه من وسائل (أصولها) وذلك في زمن تاريخي معين، وغالبا ما يتم إعداد الميزانية في نهاية الدورة)[3] فتبين وضعا سابقا أي تسجيل عمليات أنجزت فعلا ويتم رصدها بقصد معرفة النتائج من ربح أو خسارة، أي أن ميزانية الدولة تتضمن المفهوم المالي وهو التوقع لإيرادات ونفقات السنة المقبلة بعد مصادقة الهيئة التشريعية عليها.

أما ميزانية المؤسسات التجارية والصناعية فهي تتضمن المفهوم الحسابي الذي يعبر عن اصول وخصوم المؤسسة وهي بذلك تعبر عن المركز المالي للمؤسة في وقت معين

(1) حسين صغير، مرجع سابق، ص 118 .

(2) سيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 497.

(3) ناصر داودي عدون و نواصر محمد فتحي، دراسة الحالات المالية، دار الآفاق، الجزائر، 1991، ص 11.

بالضبط والذي يمكن أن تتغير بتغيير الزمن وحالتها في نهاية السنة تعبر عن نتيجة السنة المالية التي تمثل الربح أو الخسارة، ولهذا لا تعرف المؤسسة نتائجها مسبقا خلافا لميزانية الدولة التي تأتي قبل ممارسة النشاط الإنفاقي أو التحصيلي فهي مشروع يعتمد على التوقع والتنبؤ ويرسم للمستقبل كما تلجأ الدولة في نهاية السنة المالية إلى وضع حساب ختامي ضمن قانون ضبط الميزانية، المؤسسات هي الأخرى تضع في بداية السنة ميزانية تقديرية ترشدها في نشاطها الإنتاجي، فنلاحظ أن الدولة والمؤسسة رغم تباين ميزانياتهما شكلا ومضمونا فقد وقع التأثر بينهما في أساليب التسيير والتنبؤ.

فالمالية العامة تتجه نحو عقلنة اختيارات الميزانية، وضبطها بالاستناد إلى المعطيات الاقتصادية والاجتماعية وضبط إحصائي لمجمل قنوات التمويل الميزانية.

ثانياً- قانون المالية:

1- خصائص قانون المالية:

إنه بموجب قانون المالية يتم الترخيص بدفع النفقات وتحصيل الإيرادات؛ وبالتالي فهو يكتسى خصائص معينة، هذه الأخيرة تجعله يتميز عن باقي القوانين العادية، حيث أنه يختلف عنها من حيث الطبيعة، ذلك أنه لا يهدف إلى إيجاد قواعد عامة، بقدر ما هو تصرفٌ يهدف إلى تحقيق النفقات والإيرادات؛ وبالتالي فهو لا يمكن دفع النفقات إلا بشرط تحصيل الإيرادات كما يمكن أن يحتوي على بعض القواعد الأخرى كتلك المتعلقة بنظام الادخار أو بالرقابة المالية.

كما أن الميزة الأساسية لقانون المالية هو الإقرار والترخيص، " حيث يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى، المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي الوطني"[1].

كما أن قانون المالية يتم التصويت عليه بصفة استعجالية كون المدة المحددة للتصويت لا تتجاوز ثلاثة أشهر ويتعين التصويت عليه إجمالا، حيث أن سلطة النواب في قانون المالية تقتصر على إقتراح تعديلات لا تمس بناء الميزانية.

لا يقبل اقتراح قانون مضمونة ونتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير في مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها).

2- أنواع قوانين المالية:

ينقسم طابع قانون المالية إلى[2]:

قانون المالية، وقانون المالية التكميلي، وقانون المالية المعدل، وقانون ضبط الميزانية.

أ- قانون المالية:

مبدئيا قانون المالية السنوي هو منطلق السياسة المالية لسنة كاملة يتم إصداره قبل بداية السنة، ويصلح البقاء عليه طوال السنة ما لم تحدث أو تطرأ ظروف ومعطيات جديدة تحتم تعديله أو تكميله.

(1) المادة 3 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

(2) المادة 2 من قانون 17/84.

ويرفق مشروع قانون المالية تقرير توضيحي للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والأفاق المستقبلية، ويبرز على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات، كما يرفق بملحقات توضيحية لبنود المشروع وتتمثل فيما يلي:

- التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفوقا عند الاقتضاء بتقسيم حول تطور تكاليف الخدمات.
- توزيع النفقات النهائية للمخطط السنوي حسب كل قطاع.
- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

ب- قانون ضبط الميزانية:

بمقتضى قانون ضبط الميزانية يتم تنفيذ قانون المالية للسنة (ن -3) وعند الضرورة قوانين المالية المعدلة والمكملة، أي النظر في مدى تطابق الإنجازات مع التوقعات، فموضوعه تحديد حالة واقعية خلاقا لقانون المالية المبني على التوقعات المستقبيلة؛ وبالتالي فهو يعتبر أحد أشكال الرقابة على كيفية إنجاز الحكومة للترخيصات الممنوحة لها من طرف

السلطة التشريعية حيث تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة، وتختتم السنة المالية فيما يخص المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعينة.

ويقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على الحساب الختامي[1]:

أ- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

ب- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

ج- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

ويجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية مرفوقا - تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.

- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

ويتدعم المشروع فضلا عن ذلك بتقرير مجلس المحاسبة[2].

تظهر أهمية قانون ضبط الميزانية في كونه يسمح بمعرفة القدر الذي تحققت به التقديرات واستخلاص مواقع الخلل أو التقصير، ويحرر الحكومة من نتائج تنفيذها للعمليات المالية، حيث تعود للخزينة العمومية نتائج السنة المنبثقة بمقتضى قانون الضبط[3].

(1) المادة 77 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

(2) المادة 14 من قانون 32/90 المتعلق بممارسة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة.

(3) المادة 78 من القانون 17/84.

ثالثاً- المبادئ العامة للميزانية:

تعتبر الميزانية وثيقة مالية ذات أبعاد متعددة وتأثيرات متنوعة، تترجم الإدارة الجماعية عن طريق ممثلي الأمة، لهذا صبت في إطار قانوني متمثل في جملة من القواعد تقنيين صياغتها وتنظم محتواها وعرفت هذه القواعد بالمبادئ الكبرى للميزانية وأهمها هي:

1- مبدأ السنوية:

" قانون المالية للسنة يقدر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها" [1].

وهكذا ترسم الميزانية لمدة سنة، فالتوقعات تكون في حدود سنة وقد تدعم المبدأ بمبررات أخرى جعلتها معتمدة من طرف أغلبية الدول إذ تمكن من مراقبة دورية ومنتظمة لنشاط الحكومة من طرف السلطة التشريعية مما يسمح بمراقبة ناجحة وفي نفس الوقت غير معرقلة للهيئة التنفيذية.

ثم أن سنوية الميزانية تنسجم مع وتيرة الحياة الاقتصادية فالزراعة عموما وتيرتها سنوية، كما تسمح هذه المدة للإدارة المالية والإدارات الأخرى بإنجاز عملياتها خلال مدة معقولة وملائمة فلا هي قصيرة فتدفع إلى الاستعجال والتنفيذ الشكلي وليست بالطويلة فتقود إلى الإهمال والاتكال.

(1) المادة 3 من القانون 17/84، مرجع سابق.

استثناءات مبدأ سنوية الميزانية:

رغم إيجابيات قاعدة السنوية، فقد تعرضت إلى انتقادات من طرف علماء المالية وطالبو بتعديلها بالاستناد إلى جملة من المبررات منها الميزانية تشكل مخططا لنشاط الدولة لا يمكن أن يكون لها أفقا سنويا لكون نشاط الدولة متعدد السنوات فالمشاريع التي تكون الحكومة صاحبتها تمتد على عدة سنوات كما أن الدورات الاقتصادية ليست حتما سنوية فهي تقل أو تزيد عن سنة هذه الاعتراضات دفعت إلى إدخال تعديلات على القاعدة سواء تعلق بالتصويت السنوي أو التنفيذ السنوي.

أ- الميزانية الشهرية المؤقتة: لما تطول مناقشات الميزانية ولا يتم التصويت عليها قبل 31 ديسمبر يلجأ إلى اعتماد حل، يتمثل في موافقة البرلمان على منح الحكومة رخص شهرية تتمثل في 12/1 من نفقات السنة الماضية وأحيانا من مشروع نفقات السنة المقبلة حسب طلب الحكومة.

"في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة "[1].

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

- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

(1) المادة 69 من القانون نفسه.

- بالنسبة للنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.
- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ¼ الحصة المالية المخصصة لكل قطاع وكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.
- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة بالخزينة، طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

2- مبدأ الوحدة:

المقصود بمبدأ الوحدة هي أن الميزانية العامة تكون واحدة بمعنى عدم تقديم وضعية الإيرادات والنفقات في شكل ميزانيات متعددة لكل منها إيراداتها الخاصة، أما إذا قدمت الميزانية إلى المجلس على دفعات ولكن بدون أن يكون لكل قسم منها موارد خاصة أو ان تقدم الميزانية الإيرادات على حدة وميزانية النفقات على دفعات فهذا لا يعني أن ثمة ميزانيات متعددة طالما أن كل الإيرادات مجموعة كلها في جدول واحد يسمح بتبسط في تقديم وثائق الميزانية إضافة إلى إمكانية استخلاص نظرة شاملة حول وضعية مالية الدولة، مادامت الوثيقة تحتوي على رسم النفقات والإيرادات على مختلف أصنافها.

الاستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة:

رغم الفوائد التي تحققها هذه القاعدة فإنها لا تخلوا من استثناءات وتبرز هذه الاستثناءات منافع أخرى منها فوائد سياسية لتحقيق اللامركزية ومنها فوائد اقتصادية ومالية، ومن هذه الاستثناءات:

أ- الميزانيات المستقلة:

المقصود بالميزانية المستقلة هي كل ميزانيات المصالح العمومية والهيئات المحلية والمؤسسات التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة (مثل ميزانيات الجماعات المحلية) وتتميز الميزانيات المستقلة عن الميزانيات العامة بالخصائص التالية:

- القاعدة العامة هي أن المؤسسات والهيئات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية تتحمل العجز لوحدها وتستأثر بالفائض ولكن الدولة قد تعينها بإعانات مالية وهذا لا يتم الأبناء على نص صريح.
- للميزانية قواعد وأحكام تخالف البعض منها تلك التي تحكم ميزانية الدولة ومن أسباب منح الشخصية المعنوية لمثل هذه الجماعات والهيئات والمؤسسات.

" قد تمنح الدولة الشخصية المعنوية لبعض الهيئات العامة والمحلية لتبعدها عن المؤثرات السياسية، وهكذا حتى لا تخضع لرقابة السلطة الوصية عليها على غرار رقابة

الوزير مثلما هو الحال بالنسبة لمرفق الصحافة والإذاعة واللاسلكي في بعض الدول، وذلك لكي لا تستعمل من طرف الأحزاب الحاكمة "[1].

وأما فيما يتعلق بميزانيات الجماعات المحلية كالولايات والبلديات فمن الطبيعي أن تكون لها ميزانية مستقلة على اعتبار أنها تنفذ من طرف مجلس شعبي منتخب، وبالنسبة للبلدية عن طريقها تستطيع الدولة أن تحقق اللامركزية وعليه فلا بد أن يكون لهذه للبلدية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي وبالتالي ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة.

ب– الميزانية غير العادية:

قد تضطر الدولة لظروف غير عادية أن تلجأ إلى دفع نفقات غير عادية وهذا يكون مبرر لتحصيل إيرادات استثنائية غير عادية مما يكون ميزانية غير عادية لهذه الظروف الغير عادية كحالة الحروب أو أزمات زلزال ... إلخ.

ج– **الحسابات الخاصة على الخزينة:**

هي حسابات مفتوحة في قيود الخزينة العمومية تدخل إلى الخزينة العمومية ولا تعتبر ايرادات وتخرج من الخزينة العمومية ولا تعتبر نفقات وتتميز بكونها تتحرك خارج إطار الميزانية أي مثل حسابات الأمانات التي ترجع لأصحابها في حالات خاصة.

(1) حسين صغير، مرجع سابق، ص 132.

3- مبدأ العمومية:

المقصود بمبدأ العمومية هي أن الميزانية يجب أن تكون شاملة كل الإيرادات وكل النفقات المتعلقة بالدولة دون أي زيادة أو نقصان ونلاحظ في هذا الإطار بأن هذا المبدأ يكاد يكون هو مبدأ وحدة الميزانية نفسها، إلا أن الفرق بينهما يتجلى في أن المبدأ السابق يقضى بأن كل الإيرادات والنفقات تدرج في وثيقة واحدة، بينما مبدأ العمومية (الشمولية) يعنى بأن الميزانية يجب أن لا تخلو من أي إيراد أو نفقة عمومية وبالتالي فهما وجهان لعملة واحدة ويؤدي هذا المبدأ إلى مبادئ فرعية هي:

أ- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات:

ويقضى هذا المبدأ أن لا يخصص أي إيراد من إيرادات الدولة لتغطية نفقة معينة بل تدخل كل الإيرادات إلى الخزينة العمومية بدون تخصيص تم توزع بعد ذلك حسب احتياجات كل مصلحة ورغم أهمية هذا المبدأ إلا أن هناك استثناءات هي:

- إذا اقترضت الدولة لتمويل مشروع معين فلا يجوز لها أن تصرف محصول هذا القرض لأجل أوجه أخرى، وهذا ما تقتضيه قواعد التخطيط.
- قد تخول الدولة بعض مصالحها تخصيص إيراداتها لتغطية نفقاتها مثلما هو الحال بالنسبة للمرافق ذات الميزانيات الملحقة (كالبريد والمواصلات).

- وعموما لا يوجد مانع من إنشاء حق أو ضريبة مالية مؤقتة تدفع من طرف البعض أو بمناسبة بعض العمليات لصالح فئة معينة اجتماعية إلا أن هذا الإجراء يجب أن لا يتعدى الطابع الاستثنائي المؤقت حتى لا نظر بمبدأ عدم تخصيص الإيرادات.

ب- مبدأ تخصيص النفقات:

إذا كان مبدأ عدم التخصيص هو الذي يحكم في الإيرادات فإن النفقات يحكمها مبدأ التخصيص أي أن الاعتمادات المفتوحة في الميزانية يجب أن تخصص بدقة لكل نوع من أوجه الإنفاق، وذلك حتى لا تترك الفرصة للآمرين بالصرف، التصرف في الميزانية حسب هواهم، ولذلك يصلح هذا المبدأ لمنع الإسراف من جهة وتمكين الهيئات المعنية بالرقابة للمراقبة من جهة ثانية.

فكلما كان التخصيص في اعتمادات النفقات مطبق بعناية كلما كانت مراقبة الجهة المانحة للترخيص ممكنة وفعالة، ويقضى ذلك عدم تجاوز مبلغ الاعتمادات، " إلا أن التصويت على الميزانية حسب القطاعات والوزارات لا يتم بالتفصيل وإنما إجمالا ويتم التوزيع على شكل فصول وحسب مراسيم التوزيع " [1]. ولكن هذا لا يخرج الحكومة عن دائرة رقابة البرلمان لأنها تبقى ملتزمة بتفصيله. " هذه المراسيم المتضمنة توزيع اعتمادات التسيير تنشر في الجريدة الرسمية للعدد الموالي للعدد المتضمن قانون المالية، والتي يكون النواب قد اطلعو عليها ضمن الملف المرفق لمشروع قانون المالية "[2].

(1) المادة 20 من القانون 17/84، مرجع سابق.

(2) المادة 68 من القانون نفسه.

4- مبدأ توازن الميزانية:

يقصد بالتوازن في الميزانية هو تساوي الإيرادات مع النفقات، أي أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون متساويا مع مجموع النفقات، وإذا كانت الميزانية إيراداتها أكبر من نفقاتها فإنه في هذه الحالة تعتبر الميزانية بها فائض إيرادات أي بها فائض، إلا أن العرف الذي جرى به قانون المالية يعتبرها في حالة توازن وخاصة إذا كان الفائض قليل.

أما إذا كان العكس أي أن نفقات الميزانية أكبر من إيراداتها ففي هذه الحالة يكون هناك فائض نفقات وهنا تكون أمام حالة العجز لأنه في هذه الحالة تضطر الدولة إلى الأخذ من المال الاحتياطي أو الافتراض لسداد هذا العجز.

وقد يرجع العجز في الميزانية إلى أحد الأسباب التالية:

أ- العجز المفروض: مما سبق رأينا أن الميزة الأساسية للنفقات العامة هي الزيادة المستمرة من سنة إلى أخرى، ولمواجهة هذه الزيادة في الأعباء تسعى مختلف الحكومات إلى زيادة الإيرادات، وتعتبر الزيادة في النفقات ظاهرة عادية يمكن توقعها وحسابها وبالتالي معالجتها، إلا أن الأعباء والنفقات التي تطرأ على الدولة في فترات الأزمات والكوارث والحروب هي التي تسبب العجز الحقيقي في الميزانية الذي يؤدي في بعض الحالات إلى الاختناق.

ب- العجز المقصود: وهو ما يقصد به في بعض الحالات بأسلوب الدورة الاقتصادية بعد الأزمات التي عاشتها الدول تبين أن التوازن المالي في الوقت الحاضر غير ضروري بل أصبح تعمد العجز المالي مقصود في سبيل الوصول إلى التوازن الاقتصادي.

" فقد تلجأ الدولة إلى العجز المقصود في الميزانية عندما تعاني من أزمة اقتصادية، وتخشى على اقتصادها من الشلل وبذلك فهي تخفض من الضرائب وتزيد في الانخفاض حتى تحدث استثمارات وتنشئ مناصب شغل كبيرة وتحافظ على القدرة الشرائية للمواطنين وتنعش المشاريع الكاسدة، الأمر الذي يسبب عجزا في الميزانية إلا أنه يكون مقصودا من طرف الحكومة التي تسعى من ورائه تخطي الأزمة بسلام وتحقيق الرخاء للمجتمع".

وعندما تتحقق فترة الرخاء هذه تزيد الدولة من نسبة الضرائب وعددها، فترتفع الإيرادات، وفيما يخص النفقات تكتفي بالضروري دون التوسع في المشاريع وهكذا ينتج فائض في الميزانية يقابل العجز المقصود السابق الذكر هذا الشيء الذي ينتج عنه توازن الميزانيات لفترتي الأزمة والرخاء، وتسمى الفترة (المرحلة) التي تجمع فترتي الأزمة والرخاء "بالدورة الاقتصادية" ويقصد بميزانيات الدورة الاقتصادية التوازن بين فترة الأزمة وفترة الرخاء، حيث يكون في الأولى العجز وفي الثانية فائض أي (فائض نفقات، فائض إيرادات) ومجموعها يساوي صفر وبذلك تكون الصيغة " التوازن في دورة اقتصادية، إيرادات سنوات الأزمة + إيرادات سنوات الرخاء = نفقات سنوات الأزمة + نفقات سنوات الرخاء ".

وحتى يمكن للدولة ممارسة هذا الأسلوب أي أسلوب الدورة الاقتصادية لا بد لها من الاحتياط للمستقبل في حالة الرخاء وإيجاد صندوق أو مؤسسة مالية تودع فيها الأموال الفائضة لاستغلالها في فترات الأزمات.

ونتيجة ذلك فقد استخدمت الدول المختلفة (المتقدمة والنامية) تمويل التنمية عن طريق (عجز الميزانية) ويتم تغطية هذا العجز عن طريق الإصدار النقدي الجديد، إلا أن يشترط لنجاح هذه الطريقة أن يستخدم لفترة مؤقتة (هي فترة الأزمة) لتنشيط الطلب الفعلي وبالتالي تحقيق التوازن للاقتصاد الكلي، هذا من جهة كما يجب اتخاذ إجراءات مالية للتحكم في هذا التضخم (الإصدار النقدي) وبالتالي الحد من الارتفاع المستمر في الأسعار من جهة أخرى حتى يتحقق التوازن في الدورة الاقتصادية.

رابعاً- أسئلة للمناقشة:

1- عرِّف الميزانية العامة للدولة.

2- ناقش لماذا تعتبر الميزانية وثيقةً سياسية.

3- ناقش هذه العبارة: " الميزانية وثيقةٌ قانونية ".

4- ناقش وحلِّل العبارة الآتية: " الميزانية وثيقةٌ مالية "

4- حدِّد خصائص قانون المالية.

5- اذكر أنواع قانون المالية.

6- حلّل المبادئ العامة للميزانية.

7- قيِّم استثناءات مبدأ سنوية الميزانية.

8- اذكر استثناءات مبدأ وحدة الميزانية.

9- ناقش العبارة الآتية : " تعتبر الميزانية غير العادية استثناءً لمبدأ وحدة الميزانية ".

10- اذكر المبادئ الفرعية التي تتفرَّع عن مبدأ عمومية الميزانية.

11- حلِّل أسباب العجز في الميزانية.

الوحدة الخامسة:

الإدارة المالية والإدارة الاقتصادية

أهداف الوحدة الخامسة:

في هذه الوحدة يُتوقع أن يصير الطالب قادراً على أن:

1- يُعرِّف المقصود بالإدارة المالية.

2- يناقش كون الميزانية ممارسة إدارية.

3- يحدِّد شؤون الميزانية التي يتكفل بها وزير المالية.

أولاً- الإدارة المالية:

تشمل الإدارة المالية مختلف العمليات التي تمكن من تحصيل الأموال وجبايتها وجمعها بعد توظيفها في الأوجه المقدرة لها، وذلك باستخدام وسائل وطرق فنية، باتباع إجراءات معينة لضمان حمايتها، لهذا يمكن اعتبار الإدارة المكلفة بتسيير استعمال المالية العمومية، إدارة اقتصادية بالضرورة؛ لكونها تقوم بتحريك كميات اقتصادية وهي الكميات المالية، وكذلك تحضير وتسطير اختيارات الأدوات والطرق المستعملة في المجال الاقتصادي العام.

ومما تجدر الإشارة إليه، فإن كل الدوائر الوزارية تضطلع بجوانب الإدارة المالية، وذلك عن طريق إنجازها للنفقات العمومية، هذا بالإضافة إلى كونها تشرف وتراقب قطاعات اقتصادية في إطار مهامها، والتي تمتد لكافة المجالات، وهكذا ترتكز الإدارة المالية في يد السلطة التنفيذية، وبداخل هذه الأخيرة تظهر وزارة (الاقتصاد أو المالية) عن طريق الضرائب، الميزانية الخزينة ... إلخ. كما تساهم البنوك هي الأخرى في تدعيم قدرات التمويل، وتمثل قناة فعالة لإمداد المؤسسات بالأموال اللازمة للاستثمار وتعبئة الادخار.

" كما أن الادارة المالية لابد أن تتدعَّم بجهاز رقابة، لكون التسيير المالي لا بد وأن يقترن وبشكل حتمي بآليات مراقبة تضمن التسيير القانوني وبفعالية للأموال العمومية، وذلك من خلال تقنيين عمليات النفقات والإيرادات بكيفية تجعل جميع النفقات العمومية تخضع لعمليات الرقابة "[1].

(1) علي بساعد، مرجع سابق، ص 81.

القاعدة العامة أن حق المبادرة باقتراح مشاريع قوانين يعود للسلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سواء. إن السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية ليست في الاقتراح بل في الموافقة "[1]، وذلك على اعتبار أن السلطة التشريعية ليس لها اطلاع على الشؤون والاحتياجات اللازمة لمرافق الدولة والقدرات الفعلية للأفراد المساهمين ومن هذا نقل لديها المعلومات الضرورية لتحضير الميزانية.

كما أنه لدى الهيئة التنفيذية التقنيون والوسائل المادية ولديها إدارات متشعبة عبر مختلف المناطق والجهات داخل إقليم الوطن، تمكنها من عملية التقدير بشكل معقول وعقلاني.

ويذكر البعض أن الميزانية ليست بقانون، بل هي عمل إداري يدخل وظيفياً ضمن صلاحيات الهيأة التنفيذية، ما دامت المكلفة أخيراً بتنفيذ بنود الميزانية، فإن أخطأت كانت مسؤوليتها كاملة أمام الهيئة التشريعية "[2].

وما يدعم هذه الآراء هو أن بعض الدول اعتمدت أسلوب تحضير الميزانية من طرف الهيئة التشريعية، إلا أنها عدلت عنها نهائياً فالسائد في الوقت الحاضر هو أن التحضير من طرف الهيئة التنفيذية وكذلك بالنسبة لعملية التنفيذ، وتقوم الهيئة التشريعية بالمناقشة والتصويت والمراقبة.

(1) حسن عواض، المالية العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ص 111.

(2) علي بساعد علي، مرجع سابق، ص 75.

ومهما يكن فإن ميزانية الدولة ليست مجرد إيرادات ونفقات، وإنما هي ممارسة إدارية، أي أنها تعكس الطابع الإداري والسياسي للدولة.

ثانياً- وزارة المالية (المكلفة بمالية الدولة):

تعود للحكومة مهمة التقدير النهائي في الاختيارات المالية، وذلك بصدد موافقته على مشروع قانون المالية، غير أن العمل القاعدي يتم في وزارة المالية تحت إشراف وزير المالية، هذا الأخير مكنه اختصاصه المالي من حيازة أفضلية على الوزراء الآخرين، رغم أن هذا التفضيل غير منصوص عليه دستوريا، ولكنها مكانه وفرها له دوره الهام الذي يقوم به. " ففي بريطانيا فإن قانونها الدستوري يسمح بمكانه متميزة لوزير المالية فهو نائب للوزير الأول"[1]. هذه الميزة أعطته امتيازاً لا يتمتع بها غيره من الوزراء، حيث أنه وزير منفق كبقية الوزراء إلا أن عبئ تحصيل الإيرادات يقع عليه وحده، كما يقع عليه عملية إنجاز التوازن بين الإيرادات والنفقات؛ ولذلك تطلب الأمر منحه بعض السلطان القانونية منها:

- وجود مراقبين ماليين يشرف عليهم لدى كل دائرة وزارية والذين يقومون بعملية مراقبة النفقات قبل صرفها.
- ان كل التدابير ذات الطابع المالي، إما أن يتخذها وزير المالية أو أن يبدي رأيه بشأنها يتطلب خضوع اقتراحات باقي الوزراء لفحوصه.
- أنه الوحيد الذي له نظرة متكاملة وشاملة لسياسة الحكومة بعد رئيس الحكومة.

(1) المرجع نفسه، ص 83.

- تعتبر وزارة المالية حجر الزاوية في التنظيم الحكومي.

- " في مجال المالية العمومية، فإن وزير المالية يتكفل فضلا عن المسائل الجبائية والجمارك والأملاك الوطنية بشؤون الميزانية والمتمثلة في"[1]:

1- المبادرة بالاتصال مع السلطات المعنية بكل نص يتعلق بموازنات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة.

2- تطبيق التدابير والإجراءات المتعلقة بتحضير الميزانية وتقدمها.

3- القيام بأي إجراء من شأنه أن يساهم من خلال التدابير الموازنة في تحقيق الأهداف المحددة في برنامج الحكومة.

4- المبادرة بأي اقتراح تشريعي وتنظيمي يطبق في مجال مراقبة النفقات الملتزم بها وتسيير ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة.

5- إبداء الرأي في إطار الإجراءات المقدرة لكل تدبير يترتب عليه آثار مالية على ميزانية الدولة لا سيَّما العناصر المكونة لأثاث الرواتب وأنظمة التعويضات والمعاشات المتعلقة بموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات المماثلة.

6- المبادرة بتطبيق الإجراءات الرامية الى توسيع استعمال الطرق الحديثة في التسيير الموزاني ويتابعها.

(1) المادة 6 من المرسوم التنفيذي 189/90، المؤرخ في 23 يونيو 1990 المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد.

7- المبادرة بأيّ دراسة استكشافية تتعلق بميزانية الدولة.

ثالثاً- أسئلة للمناقشة:

1- ما المقصود بالإدارة المالية ؟

2- ناقش لماذا يمكن اعتبار الإدارة المكلفة بتسيير استعمال المالية العمومية إدارة اقتصادية بالضرورة ؟

3- يرى البعض أن " الميزانية ليست بقانون ". ناقش هذه العبارة.

4- ابدِ رأيك في العبارة الآتية: " الميزانية هي مجرد إيرادات ونفقات.

5- حلل وناقش لماذا تعتبر الميزانية ممارسة إدارية ؟

6- حدِّد شؤون الميزانية التي يتكفَّل بها وزير المالية.

الوحدة السادسة:

تنفيذ الميزانية العامة

أهداف الوحدة السادسة:

في نهاية هذه الوحدة يُتوقع أن يصبح الطالب قادراً على أن:

1- يُحلِّل خطوات تنفيذ عملية النفقات العامة ؟

2- يُعرِّف المقصود بالارتباط بالنفقة، والتصفية.

3- يُعرِّف الآمر بالصرف.

5- يذكر خطوات تنفيذ الإيرادات العامة في الميزانية العامة.

تمهيد

بعد المصادقة على الميزانية يتبع ذلك دخولها في مرحلة التنفيذ ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة انفاق المالبغ وتحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها بعد اعتمادها من طرف السلطة التشريعية، ويتولى سلطة تنفيذ الميزانية السلطة التنفيذية.

أولاً- تنفيذ عملية النفقات:

إن كيفية تنفيذ عملية النفقات العامة المقررة في الميزانية لا تعني إجازة السلطة التشريعية لاعتماد النفقات العامة الواردة بالميزانية العامة التزام الحكومة بالإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على الأوجه والتقسيمات المعتمدة من أجلها وعدم تجاوزها لهذه الأرصدة المخصصة، ويمكن للحكومة عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو جزءاً منها ما لم تكن هناك حاجة تدعو إلى ذلك. وفي هذا الإطار نجد مجموعة من الإيرادات والتي تتمثل في مجموعة من الخطوات تمر بها عملية النفقات، حيث تستهدف هذه الخطوات الحفاظ على أموال الدولة ومنع أية إساءة في استخدامها، وذلك بوضع رقابة على تنفيذ الميزانية، وتبدأ هذه الخطوات – بالارتباط بالنفقة – ثم تحديدها فالأمر بدفعها وأخيراً صرف مبلغها.

1- الارتباط بالنفقة:

في الخطوة الأولى المتعلقة بالارتباط بالنفقة، حيث بموجبه تتعهد وتلتزم هيئة عمومية بتحصيل عبءٍ معين، تصبح بموجبه الدولة مدينة للغير كإبرام صفقة أو تعيين موظف ... إلخ.

وتمنح صلاحية التعهد للآمر بالصرف المكلف بتسيير الفصل الذي يحتوي على الاعتمادات الخاصة بذلك بعد تأشير الالتزام من طرف المراقب المالي في بعض الحالات.

2- التصفية:

تهدف عملية التصفية إلى تحديد المبلغ بدقة والتأكد من حقيقة الدين الذي يقع عبؤه على الدولة من خلال تطابق العمل المنجز، كما يتطلب هذا القرار أيضاً التأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل، وأن الدائن ليس مدينا للدولة بشيء؛ حتى يمكن إجراء مقاصة بين الدينين.

3- الآمر بالصرف:

هو القرار الذي يصدر عن الهيأة المختصة، يتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة التي ارتبطت بها الإدارة والتي سبق تحديدها، وغالبا ما يصدر هذا الأمر في وقت واحد مع القرار الصادر بتحديد النفقة، أي الأمر بالدفع، وهو بمثابة طلب دفع المبلغ المحدد على شكل أمر موجه من الآمر بالصرف إلى المحاسب، من أجل دفع المبلغ المستحق.

4- الدفع:

يُقصد بالدفع الصرف الفعلي للمبلغ إلى صاحب الحق فيه، أي دائن الدولة. وهي المرحلة المحاسبية، يراقب بصددها المحاسب العمليات الإدارية السابقة؛ ليتأكد من توفر الاعتمادات المالية الكافية، وسلامة إدراج النفقة في الفصل المعني، وكذلك إنجاز العمل المقصود بالدفع (عن طريق التأشيرات الخاصة)، بعد ذلك يحرر المحاسب حوالة الدفع

ليصبب المبلغ في الحساب البنكي أو البريدي الجاري أو بواسطة حوالة بريدية أو في شكل مبلغ نقدي لصاحب الحق (أو لفائدة المعني).

ثانياً- تنفيذ الإيرادات العامة:

1- كيفية تنفيذ عمليات الايرادات في الميزانية العامة:

تختلف القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية للاعتمادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلَّق بإجازة النفقات، فبينما تعني إجازتها للنفقات الترخيص للحكومة بالإنفاق في حدود مبالغ الاعتمادات المحدودة، فإن إجازتها للإيرادات تنشئ التزاما على عاتق الحكومة (بمرافقها وهيئاتها العامة) بتحصيل كافة الإيرادات الواردة في الميزانية، بحيث هذه لا تملك عدم تحصيل جزءٍ منها، وإلا تكون قد ارتكبت خطأً تحاسب عليه أمام ممثلي الشعب.

ومن المعلوم أن الأساس القانوني لتحصيل الحكومة للإيرادات الضرائب والرسوم منشؤة القوانين المختلفة السارية في الدولة، وكذلك مبلغ القروض التي تعقدها الدولة، أما الرسوم فتقوم بتحصيلها الوزارات والمصالح المختلفة التي تؤدي الخدمات التي تستحق عنها هذه الرسوم وتقوم بتوريدها إلى الخزينة العامة للدولة.

2- مسؤولية الإدارة في جباية الإيرادات:

إن من المشاكل الأولى التي تواجه الإدارة هي مشكلة جباية الإيرادات، وبالخصوص علاقة المكلفين بالإدارة المعنية بتحقيق الإيرادات من المصدر؛ وذلك لأن كل مصدر من

مصادر الإيرادات (كالضرائب والرسوم وأجور الخدمات المقدمة ... إلخ) غالبا ما يعهد بمسؤولية تنفيذ القوانين الخاصة بها إلى إدارة متخصصة، تتحمل هذه الأخيرة مسؤولية تنفيذ القانون والتعليمات، ومتابعة العملية وما يترتب على ذلك من مسؤوليتها في مسك التسجيلات الخاصة بتلك، وتثبت حقوق الخزينة المتحققة بذمة كل مكلف ومتابعة تحصيلها وإرسالها إلى الخزينة العامة.

وهنا تبرز ظاهرة خروج عن الصيغة المطلقة لمسؤولية الخزينة في التنظيم المحاسبي والجباية المتمثلة في[1]:

أ- قيام الوحدة الفرعية المتخصصة بتحقيق الإيرادات من المصدر وجبايته ثم إرسال إجمالي المبالغ دفعة واحدة إلى الخزينة العامة في مواعيد دورية معينة من نهاية اليوم ونهاية الأسبوع ... إلخ).

ب- مسؤولية الوحدة الفرعية المتخصصة بتحقيق الإيراد بمسك سجلات محاسبة خاصة.

ج- قيام الوحدة المحاسبية المتخصصة بإجراء تحليل محاسبي للإيرادات يمكنها من التبويب الصحيح للمبالغ التي تودعها من الخزينة العامة عندما تنظم مستند إيداع النقد، حيث ستعتمد الخزينة العامة على هذا المستند في تسجيل المبالغ المسلمة إليها في حسابها الصحيح.

(1) حنا رزوقي الصائغ، محاسبة وإدارة الأموال العامة – المحاسبة الحكومية، الجامعة المفتوحة، 1998، ط1، ص 308.

د- توفير المعلومات، والتثبت من سلامة العمليات التي تنشأ بين الوحدة والخزينة ما كان منها ما يتعلق بالتحقيق من صحة عمليات القبض والدفع (حركة النقد بين الوحدة والخزينة).

هـ- وضع نظام رقابة داخلية يتناسب وطبيعة أعمال الوحدة وعلاقتها بالخزينة العامة.

وفي الأخير يمكن القول أن توافر بيانات المتابعة لدى السلطة المالية العليا عن سير التدفقات المالية للدولة وحركة الموجودات النقدية للخزينة العامة لصورة منتظمة من خلال بيانات المتابعة الشهرية وحتى اليومية إن أمكن، إضافة إلى التحليلات المالية عن طريق المقارنة للفترات الزمنية الماضية، والأخذ بالاعتبار ما تم تحديده بالميزانية العامة وما لها من التزامات دفع ومعرفتها بمعدل الدخل الشهري من الضرائب والإيرادات الأخرى كالعوائد النفطية.

كل هذه العناصر توفر للإدارة المالية اتخاذ القرارات الخاصة بالاستخدام الأمثل للأموال المتوفرة على أساس استثمار الفائض أو اقتراض من أجل مبلغ ممكن لأقصر مدة ممكنة، وهذا في حالة توقع عجز نقدي لدى الخزينة العامة.

ثالثاً- أسئلة للمناقشة:

1- حلِّل خطوات تنفيذ عملية النفقات العامة ؟

2- ما المقصود بالارتباط بالنفقة ؟

3- ما المقصود بالتصفية ؟

4- عرِّف الآمر بالصرف.

5- اذكر خطوات تنفيذ الإيرادات العامة في الميزانية العامة.

الوحدة السابعة:

المحاسبة العمومية

أهداف الوحدة السابعة:

بانتهاء دراسة الوحدة الثامنة يُتوقع أن يصبح الطالب قادراً على أن:

1- يُعرِّف المحاسبة العمومية.

2- يُحدِّد من يقوم بتنفيذ عمليات الميزانية العامة ؟

3- يُحدِّد من هم القائمون بالصرف الرئيسيون.

4- يُحدِّد من هم القائمون بالصرف الثانويون.

5- يُحدِّد من المسؤول عن تعيين المحاسب العمومي.

6- يذكر الأمور التي يتعين على المحاسب العمومي أن يتحقق منها قبل قبوله دفع نفقة ما؟

7- يذكر مسؤوليات المحاسبين العموميين.

8- يحدِّد واجبات المحاسبين العموميين.

9- يُحدِّد الفترة الزمنية التي يُعتبر أثنائها المحاسب مسؤولاً.

10- ما المقصود بمبدأ الفصل بين وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

11- يُحدِّد المسؤوليات بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

تمهيد

يقصد بالمحاسبة العمومية كل القواعد والأحكام القانونية التي تبين وتحكم كيفية تنفيذ ومراقبة الميزانيات والحسابات والعمليات الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الحسابات والميزانيات الملحقة والميزانيات للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، كما تبين أيضاً التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ومسؤولياتهم. ويقصد بتنفيذ الميزانية كل من تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات، كما تبين المحاسبة كذلك كيفية مسك الحسابات، سواءً بالنسبة للآمرين بالصرف أو المحاسبين العموميين" [1].

أولاً- الأعوان المكلفون بالتنفيذ:

يضطلع بتنفيذ عمليات الميزانية كل من:

1- الآمرون بالصرف:

الآمر بالصرف هو كل شخص يؤهل قانونياً لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعاتها العمومية، سواءً كانت هذه العمليات تتعلق بالإيرادات أو بالنفقات، وقد يكون الآمر بالصرف معيناً مثل الوالي أو المدير العام في إدارة عمومية، كما يمكن أن يكون منتخباً كرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يمكن أن يكون الآمر بالصرف رئيساً أو آمراً بالصرف ثانوياً.

(1) المادتان 1-2 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 جويلية 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

" يكون الآمرون بالصرف ابتدائيين أو أساسيين وآمرين بالصرف ثانويين "[1].

أ- الآمرون بالصرف الرئيسيون:

الآمرون بالصرف الرئيسيون هم:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاة عندما يتصرفون لحساب ميزانية الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب ميزانية البلدية.
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون المعينون لوظائف لها من الصلاحيات تنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف في إطار إنجاز الإيرادات والنفقات.

ب- الآمرون بالصرف الثانويون:

" الآمرون بالصرف الثانويون يباشرون هذه المهمة بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة وينجزون عمليات الميزانية في حدود مجال اختصاصهم وفي الإطار الإقليمي المعنيون فيه وبتفويض من الوزير الأمر بالصرف الرئيسي "[2].

(1) المادة 25 من القانون السابق.

(2) المادة 26 من القانون السابق.

" يستطيع الآمرون بالصرف الرئيسيون تفويض سلطاتهم واستخلافهم في حالة غيابهم أو حصول أي مانع، وذلك بموجب عقد تعيين يحرر قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي المعين، كما يمكن كذلك للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم مباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم قانونا ودائما تحت مسؤوليتهم التي هي مزدوجة مدنية وجزائية، فظلا عن المسؤولية التأديبية والسياسية للوزراء، والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية بالنسبة للمسؤولية السياسية أما المسؤولية المدنية فتسرى على الآمرين بالصرف الثانويين في مواجهة رؤسائهم "[1].

2- المحاسبون العموميون:

" يعتبر محاسبا عموميا كل شخص يعين بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات العمومية، وضمان حراسة السندات والأموال والقيم أو الأشياء والموارد المكلف بها وحفظها وكذلك تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد مع القيام بمسك محاسبة لحركة الموجودات "[2].

يعين أو يعتمد المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويمارس عليه سلطته الرئاسية، يراقب المحاسب مشروعه لتحصيل أو الدفع (أي له مجال الصحة) خلافا للآمر بالصرف الذي يتصرف في إطار (مجال الملاءمة).

لهذا يتعين على المحاسب قبل قبوله دفع نفقة ما أن يتحقق مما يلي:

(1) المواد 28 ، 29 ، 31 ، 32 من القانون 21/90، مرجع سابق.

(2) المادة 33 من نفس القانون السابق.

مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها وهي:

- صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات المالية.
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- صحة توقيع الآمر بالصرف المعتمد لديه (أي المعروف لديه بتسليمه نسخة من مرسوم أو قرار تعيينه إضافة إلى نماذج إمضائه).
- صحة الخصم أي تناسب النفقة مع نوع الاعتماد المخصص لها أي مع المادة والفصل.
- صحة الدين أي تبرير الخدمة المنجزة، صحة التصفية، تقديم الوثائق المبررة.
- شرعية الوثائق المقدمة (تطابق البيانات، كتابة المبلغ بالأحرف، الشهادات الإدارية عندما تكون إلزامية).
- مراعاة بعض الأحكام الخاصة بنفقات معينة (نفقات المستخدمين ونفقات العتاد والصفقات العمومية).
- عدم وجود معارضة للدفع كالحجز على الحساب بمقتضى حكم قضائي.
- عدم انقضاء الدين بالسقوط الرباعي أي سقوط حق دائني الدولة المتماطلين بمرور أربع سنوات.

– تأشيرة المراقب المالي على قرارات التعيين وعلى النفقات الملتزم بها الأخرى ما عدا بالنسبة لميزانية البلدية ".

ثانياً– مسؤوليات المحاسبين العموميين وواجباتهم:

يتم تعيين المحاسبين العموميين بمعرفة الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لسلطته وبالتالي فهم تحت حمايته كذلك، وفي بعض الأحيان يكتفي الوزير باعتماد تعيين المحاسبين فقط كأن يضع تأشيرته أو رأيه الموافق على قرار التعيين.

ومهما كان المنصب الذي يباشرون فيه أعمالهم يعتبر المحاسبون العموميون مسئولون مسؤولية شخصية ومالية عن الأموال والحقوق المالية التي تحت تصرفهم وبصفة عامة كل تعامل في الأموال العمومية وحركاتها ويحمى قانون المحاسبة العمومية المحاسبين العموميين من التهديد بعقوبات إذا أثبتوا أن الأمر الذي رفضوا الامتثال به كان من شأنه تحريك مسؤوليتهم الشخصية والمالية " تعد باطلة كل عقوبة سلطت على محاسب عمومي إذا أثبت أن الأوامر التي رفض تنفيذها كان من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية والمالية" [1]، ورغم هذا يمكن أن تكون المسؤولية المالية تضامنية بين المحاسبين العموميين والأشخاص الموضوعين تحت أوامره.

(1) المادة 36 من القانون 21/90، مرجع سابق.

" كما أن الآمرون بالصرف مسؤولون مدنياً وجزائياً على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وبهذه الصفة فهم مسؤولون شخصياً على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم[1] ".

" ومما تجدر الإشارة إليه، فإن المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي في جميع الحالات لا يمكن أن تُقحم إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة"[2].

ثالثاً– الفترة الزمنية التي يعتبر أثنائها المحاسب مسؤولاً:

يُعد المحاسب مسؤولاً عن كل العمليات التي تقع بالمصلحة أو القسم الذي سيَّره منذ تاريخ تنصيبه إلى حين تاريخ انتهاء مهامه.

وفي الواقع لا يمكن له أن يتحمل أخطاءً سابقة؛ وبالتالي لا يمكن تحريك مسؤوليته بسبب سابقيه، إلا بالنسبة للعمليات التي تكفل بها وتحرك مسؤولية المحاسبين العموميين عند ظهور أي نقص في الأموال والقيم العمومية أو دفع نفقات غير قانونية.

لا يعاقب المحاسب العمومي عن الأخطاء التي يقع فيها بحسن نية كتلك الخاصة بتحديد وعاء الحقوق أو تلك الخاصة بالتصفية (أي العمليات الحسابية).

(1) المادة 39 من نفس القانون.

(2) المادة 46 من نفس القانون.

"أضف إلى ذلك للوزير المكلف بالمالية كل السلطات لإبراء ذمة المحاسب إن كان حسن النية كليا أو جزئيا عن دفع الحساب المطلوب منه، وعدم معاقبة المحاسب حسن النية، لا تعفيه من دفع الحساب المطلوب به فدفعه للمبالغ الناقصة ليس عقوبة جنائية أو إدارية، كالسجن والحبس والغرامة والفصل من الوظيفة، وإنما تسوية وضعية مالية فقط" [1].

رابعاً- مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي:

1- مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

يقصد بمبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي هو أنه لا يمكن أن يقوم الآمر بالصرف بالأعمال والمهام المتوطة بالمحاسب العمومي. هذا الأخير الذي يتم تعينه بمعرفة الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لسلطته وفي نفس الوقت حمايته.

وعلى اعتبار أن المحاسب يقوم بمراقبة الأوامر بالصرف، ومنه فإنه يجب أن يكون الآمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصين متميزين يقوم المحاسب بمراقبة العمليات المحاسبية والمالية التي يقوم بها الآمر بالصرف؛ ومنه فإنه لا يمكن إخضاع المحاسب العمومي لسلطة الآمر بالصرف الوظيفية.

(يمكن أن يكون المحاسب تحت سلطة الآمر بالصرف الإداري، بل وهذا شائع كالعلاقة بين الوالي وأمين الخزينة، ورئيس المجلس الشعبي البلدي والقابض البلدي (أو المحصل) هذا الأخير الذي يعتبر محاسب البلدية؛ وهذا ما جعل القانون يمنع الآمر

(1) المرجع نفسه.

بالصرف من تعيين محاسبة وخوّل هذه السلطة للوزير المكلف بالمالية أو على الأقل لموافقته.

هذا بالإضافة إلى أن المشرّع ذهب إلى بعد من هذا حيث منع أن يكون الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أزواجاً.

2- تحديد المسؤوليات بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي:

إن من واجبات المحاسب أن لا يقبل دفع نفقة يكون الآمر بالصرف أمر بصرفها بها نقصا أو غير مطابقة للقوانين واللوائح الجاري العمل بها؛ وعليه فإنه من الضروري على المحاسب رفض هذا النوع من النفقات الغير قانونية ومنه فإن هذا الرفض لا بد أن يكون كتابيا ومعللاً، وضمانا للسير العادي للأوامر بالصرف، يقوم الأمر بالصرف بتكملة أو تصحيح الأمر بالصرف المرفوض من طرف المحاسب وفقا للقانون إلا أنه في المقابل فإن (كل محاسب تسبب، بغير حق في رفض أو تعطيل دفع قانوني، أو الذي لم يصرح برفضه المسبب يعتبر مسؤولاً عن الأضرار التي قد تنجم، ويتحمل حسب خطورة الوضع، العواقب التي قد تصل إلى فقده لمنصبه).

(مع مراعاة أحكام المادة 46 من القانون 21/90 السالفة الذكر فإن المحاسبين العموميين مسؤولين شخصا ومالياً عن العمليات الموكلة إليهم)؛ ومنه فإننا نستنتج أن مجال الآمر بالصرف هو مجال الملاءمة ومجال المحاسب هو مجال الصحة وأن الرقابة متبادلة بين كل منهما (الآمر بالصرف والمحاسب العمومي).

خامساً- أسئلة للمناقشة:

1- عرِّف المحاسبة العمومية.

2- حدِّد المسؤول عن تنفيذ عمليات الميزانية العامة ؟

3- حدِّد من هم القائمون بالصرف الرئيسيون.

3- حدِّد من هم القائمون بالصرف الثانويون.

4- حدِّد من المسؤول عن تعيين المحاسب العمومي.

5- اذكر الأمور التي يتوجب على المحاسب العمومي التحقق منها قبل قبوله دفع أي نفقة ؟

6- ما هي مسؤوليات المحاسبين العموميين ؟

7- ما هي واجبات المحاسبين العموميين ؟

9- حدِّد الفترة الزمنية التي يُعتبر أثنائها المحاسب مسؤولاً.

8- ماذا يُقصد بمبدأ الفصل بين وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي ؟

8- حدِّد المسؤوليات بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الوحدة الثامنة:

مراقبة المالية العامة

أهداف الوحدة الثالثة:

في هذه الوحدة يُتوقع أن يصبح الطالب قادراً على أن:

1- يُعرِّف المقصود بالرقابة ؟

2- يُحدِّد أهداف المراقبة المالية ؟

3- يُحلِّل أنواع الرقابة المالية ؟

4- يُعرِّف المقصود بالرقابة البرلمانية ؟

5- يشرح رقابة الأجهزة المستقلة.

أولاً- تعريف المراقبة المالية وأهدافها:

" يُقصد بالرقابة مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال "[1].

تهدف المراقبة العمومية إلى التعرف على موقع الخلل وإصلاحها دون ترك الأخطاء تتكرر وتنتشر، ومن ثم يصبح علاجها صعباً وباهض التكاليف، كما تسمح في نفس الوقت بتعميم الخبرات الجيدة ومكافأة المسيرين الجديين في أعمالهم، ومحاربة السلوكات الضارة والانحرافات (الإهمال، التسبب، التواطؤ ... إلخ) ومعاقبة أصحابها.

وتهدف المراقبة المالية التي هي جانب من جوانب الرقابة إلى التأكد والتحقُّق من التزام المنفدين بالقوانين والتنظيمات وامتثالهم لقواعد التسيير السليم ومحافظتهم على الأموال الموضوعة تحت تصرُّفهم، وحرصهم على استيفاء حقوق الدولة أو الأشخاص العامة المعتمدين لديها أو المسئولين عليها كما أنها تكتسي خصوصية بارزة من الناحية السياسية إذ تكن ممثلي الأمة من متابعة أعمال الحكومة وكيفية استخدامها للمالية العمومية.

ثانياً- أنواع الرقابة المالية:

على اعتبار اتساع مجالات استخدام المالية العمومية وتعدُّدها، فإنه تمارس مراقبتها من طرف أجهزة متنوعة المهام ومتباينة الطبيعة، ولكنها تشترك في الهدف، وهو ضمان

(1) محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، ط4، 1998، ص 363.

استخدام جيد وقانوني للاعتمادات؛ وبالتالي تبرز أنواع المراقبة بالنظر إلى الهيكل الممارس لها، وتتفرَّع إلى رقابة برلمانية، رقابة قضائية، رقابة إدارية.

1- الرقابة البرلمانية:

المادة 61 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العربية تنص بأنه يخضع تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية للدولة والمجلس الدستوري والميزانيات الملحقة ومجلس المحاسبة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لمراقبة أجهزة ومؤسسات الدولة المخولة لها صراحة بذلك بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، تمارس هذه الرقابة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وفق القواعد المنصوص عليها في قانونها الداخلي.

يمارس المجلس الشعبي الوطني رقابته في مواد المالية العمومية بصفة كاملة سواء بمناسبة عرض مشروع قانون المالية عليه للتصويت أو بتشكيل لجنة مراقبة أو باستخدامه للوسائل العامة في الرقابة كتوجيه الأسئلة الشفوية والمكتوبة لأعضاء الحكومة أو الاستجواب.

" ويمكن اعتبار رقابة المجلس الشعبي الوطني أنها تميل إلى الجانب السياسي أكثر من الجانب المالي، ولهذا يعتبرها البعض قليلة النجاعة والفعالية من الناحية المالية باعتبارها ترتكز على المحاور الكبرى وتفلت منها عادة المسائل التفصيلية"[1].

(1) علي بساعد، مرجع سابق، ص 95.

" تضطلع لجنة المالية والميزانية والتخطيط إحدى اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني بدراسة معمقة لمشروع قانون المالية، وتعمل على اقتراح التعديلات والإضافات التي تراها مناسبة بغية إدراجها في تقريرها الذي يعرض على النواب في الجلسة العامة، حيث تثرى اللجنة تقريرها بالاستماع إلى ممثل الحكومة بشأن توضيح المسائل الغامضة في المشروع كما يساهم النواب بآرائهم وتدخلاتهم واستفساراتهم في استجلاء مواقع الغموض ودفع ممثل الحكومة إلى تدعيم المشروع بالتفسيرات الضرورية هذا كله يتم قبل الشروع في عملية التصويت "[1].

لجان التحقيق والمراقبة، يمكن للمجلس الشعبي الوطني التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة بواسطة لجنة تحقيق ومراقبة حسب ما هو منصوص عليه في المادة 151 من الدستور.

" يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات منفعة عامة، ومنه يمكن تأسيس لجنة تحقيق بناء على لائحة اقتراح يقدمها عشرة نواب على الأقل من مكتب المجلس أو من لجانه الدائمة أو بمبادرة من طرف رئيس الجمهورية "[2].

(1) المرجع نفسه، ص 96.

(2) القانون 04/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

وتتمثل لجنة التحقيق في جمع معلومات تخص وقائع معينة وتبليغ خلاصتها إلى المجلس وهذا خلافا للجنة المراقبة التي توجه جهودها إلى فحص التسيير المالي والإداري لمصالح الدولة أو المؤسسات العمومية.

تجرى اللجنة تحرياتها إما بناءً على المستندات أو في عين المكان كما يمكنها الإستعانة بمصالح تقنية لها خبرة في القطاع العام وبعد فراغ اللجنة من تحرياتها ترسل عن طريق رئيسها نسخة إلى السلطة الوصية لتقديم ملاحظاتها.

" تتمتع لجان التحقيق والمراقبة التابعة للمجلس الشعبي الوطني بصلاحيات واسعة في ميدان التحري، وذلك لكونها نستطيع طلب الهيئات محل تحرياتها وكذلك الإدارات والمصالح المختصة بتبليغها الوثائق والمعلومات كما يمكنها الإطلاع على كل المستندات والوثائق التي تحتاجها ماعدا تلك المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني كما يمكن لها الاستماع إلى الأشخاص الذين بحوزتهم معلومات وشهادات مفيدة "[1].

" غير أنه بتعيين على لجان التحقيق والمراقبة أثناء مباشرتها لمهامها احترام قواعد إدارة تسيير الهيئات التي تقع عليها المراقبة وكذا صلاحيات المسيرين والسلطات الوصية على هذه الهيئات"[2].

(1) علي بساعد، مرجع سابق، ص 97.

(2) المادة 22 من القانون 04/80 مرجع سابق.

تنتهي مهمة لجنة التحقيق والمراقبة سواء باكتمال تحقيقها أو بانقضاء الأجل القانوني وهو (6) أشهر مع جواز تهديده بشهرين من طرف المجلس الشعبي الوطني وذلك سواء أكملت أشغالها أولم تكتمل، وتعد اللجنة تقريرا عن نتائج تحقيقها ومراقبتها، تسلمه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغ لنواب المجلس والحكومة معا ويتضمن التقرير ما يلي:

- جميع المعايانات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة والتحقيق.
- بيان الوقائع التي تستدعي اتخاذ إجراءات خاصة.
- الاقتراحات الكفيلة التي من شأنها تعمل على تفادي تكرار النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظتها ومنها فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه.

" وخلاصة القول فإنه مهما قيل عن عدم فعالية الرقابة البرلمانية فإنها تبقى ذات خصوصيات نيابية متميزة عن كل من الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، فظلا عن ممارسة الرقابة بواسطة لجان التحقيق فإن المجلس أيضا له وسائل منها تلقّي التقارير السنوية وقانون ضبط الميزانية "[1].

التقارير السنوية:

" إن أهم التقارير السنوية التي يتلقاها المجلس الشعبي الوطني في إطار استيفائه للمعلومات الضرورية للممارسة وظيفة المراقبة وتتمثل هذه التقارير في:

(1) علي بساعد، مرجع سابق، ص 97.

- التقرير السنوي لتنفيذ المخطط الوطني للتنمية.
- التقرير السنوي اللجنة المركزية للصفقات العمومية.
- التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية.
- تقرير المجالس الشعبية الولائية والبلدية المتعلقة بالرقابة.
- التقارير السنوية عن نشاطات العمومية.
- تقارير مجالس عمال المؤسسات العمومية المتعلقة بالرقابة.
- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة "[1].

2- رقابة الأجهزة المستقلة:

أ- مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للمراقبة في مجال المالية العمومية ومن خصائصها أنها مختصة وأكثر فعالية وأكثر شمولية، حددت كيفية ممارسته للمراقبة على اعتباراته هيأة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة والمجموعات المحلية والمرافق العمومية وكل الهيئات الخاضعة لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية.

يختص مجلس المحاسبة بمراقبة مختلف الحسابات ويتحقق من ذمتها وصحتها والتي يقدمها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.

(1) المادة الأولى من القانون 04/80، مرجع سابق.

ب- تنظيم مجلس المحاسبة:

يتكون مجلس المحاسبة من أعضاء يتولون تسييره ومباشرة مهام الرقابة بحيث يتولى التسيير مجلس متكون من رئيس مجلس المحاسبة رئيسا والمراقب العام ورئيس قسم الأكبر سنا – مستشارين اثني منتخبين – محتسبين اثني منتخبين لمدة ثلاثة سنوات، يتولى المجلس التسيير الإداري بشؤون موظفيه من حيث التوظيف، النقل، الترقية، الانتداب، التسريح ... إلخ.

أما مهمة الرقابة فيتكفل بها أعضاء مجلس المحاسبة وهم رئيس المجلس نائب الرئيس، المراقب العام، رؤساء الأقسام، المستشارون، رؤساء قطاع الرقابة، المحتبسون، وهم يتمتعون بالحماية الضرورية لمباشرة مهامهم وخصوصا ضد التهديدات والإهانات والاعتداءات المختلفة.

ج- رقابة مجلس المحاسبة:

بتعيين على كل من آمر بالصرف وكل محاسب عمومي أن يودع حسابات تسييره للسنة المنصرمة لدى مجلس المحاسبة الذي يتفحصها ويراجعها وعند الحاجة على كل منها تقديم الوثائق والمستندات التي يتطلبها المجلس، كما يمكن للمجلس إجراء كل التحريات الضرورية وكذلك حق الدخول للمكاتب والمحلات التابعة للهيئات الخاضعة لرقابة المجلس.

يصدر مجلس المحاسبة عند ممارسته لاختصاصاته الرقابية قرارات مسببة بحيث:

- يراجع الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف للمجموعات العمومية ويختمها بواسطة التصريح بالتطابق، وكذلك يعفى حسابات المحاسبين العموميين.
- يأمر بترتيب المحاسبة واستكمالها عند ملاحظته للنقائص أو تأخيراً في مسكها.
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين العموميين المشكوك في تسييرهم.
- يتفحص التسيير الفعلي ويصفيه.
- يدين المسيرين المخطئين بدفع غرامات مالية.

تتبع تصفية الحسابات في المجلس بصدور قرار منه ببراءة المحاسبين العموميين أو إدانتهم وعندما تثبت إدانة المحاسب، عليه بتسديد ما استحق لصالح الخزينة العمومية.

ويُعتبر من باب المخالفات المتعلِّقة بالتسيير ما يلي:

- " التزام أو دفع المصاريف المخففة بتجاوز حد الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- اختراق القواعد المطبقة فيما يتعلق بالمراقبة المسبقة للمصاريف العمومية.
- الخصم غير القانوني للمصاريف أو تجاوز الاعتمادات أو تغيير التخفيض الأصلي للاعتمادات أو الإعانات الواردة في الميزانية.
- رفض التأشيرة دون أساس أو العرقلة غير المبرّرة من طرف هيئة الرقابة.
- منع تأشيرة قبول النفقة دون توفر الشروط القانونية، سواءً تم ذلك من طرف المراقب المالية أو المحاسب العمومي.

– مطالبة المحاسب العمومي بدفع نفقة دون الاستناد إلى قاعدة قانونية، أو تنظيمية؛ مما ينجر عنه استعمال سيئ للنفقة العمومية.

– تنفيذ عمليات الإنفاق ليست لها علاقة بأهداف الجماعات أو مهمة الهيئات العمومية المعنية.

– كل تهاون يؤدي إلى عدم الدفع في الآجال المحدَّدة حسب الشروط القانونية "[1].

ومما تجدر الإشارة إليه، أنه يمكن الطعن في قرارات المجلس أمام الجهة القضائية المختصة، فهدف المجلس ضمان احترام القواعد القانونية والتنظيمية الخاصة بتسيير المالية العمومية وتوجيه المسيرين (الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين) نحو اعتماد مسك حسابات منتظمة، التقيد بهدف المصالح التي يسيرون أموالها، ومن أجل ذلك يزود القانون مجلس المحاسبة بإمكانيات مادية وبشرية وقانونية على الخصوص، تسمح لأعضائه بالتحرك بمرونة، بتتبع التسيير المالي في مختلف المستويات الوطنية والمحلية. لهذا فإنشاء الغرف الجهوية للمجلس يمكن من مراقبة مالية المجموعات المحلية والهيئات الأخرى التابعة لاختصاص رقابتها.

3- الرقابة الإدارية:

يقصد بالرقابة الإدارية للمالية العمومية تلك الممارسة من طرف أجهزة خاضعة للسلطة التنفيذية مثل المفتشية العامة للمالية، وهذه تعتبر كهيئة مراقبة تحت السلطة المباشرة للوزير

(1) المادة 65 من القانون 32/90 بتاريخ 1990/09/04 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة.

المكلف بالمالية حيث تمارس رقابة التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة والجماعات المحلية اللامركزية.

وفي هذا الشأن يقوم الوزير المكلف بالمالية بتحديد برنامج عمل المفتشية خلال السنة ابتداءً من الشهر الأول في كل سنة، آخذا بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني.

تمارس المفتشية رقابتها بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين مساعدين، وتتمثل رقابتها في مهام المراجعة أو التحقيق، وفي هذا السياق نتناول:

- التسيير والحالة المالية في المصالح والهيئات التي تجرى عليها الرقابة.
- شروط التطبيق للتشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي.
- صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها من طرف مجلس المحاسبة.
- مطابقة العمليات المالية التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية.
- شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.

إن عمل مفتشية المالية هو الرقابة الميدانية حيث تتم في عين المكان بناء على تفحص المستندات، كما أن عملها يكون فجائي أو بعد إشعار مسبق غير أنه بتعيين على المفتشين عدم التدخل في تسيير المصالح الخاصة بالرقابة.

وإذا وجد المفتش بعض النقائص التي يمكن تصحيحها أو تأخير في محاسبة مصلحة أو هيئة تمت مراقبتها جاز له أمر المحاسبين بالقيام بضبط هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها في أقرب الآجال.

أما في حالة تأخر وعدم ترتيب لدرجة يتعذر معها القيام بالمراجعة العادية، يحرر المفتش محضر تقصير يرسل إلى السلطة السلمية أو السلطة الوصية وإلى رئيس مجلس المحاسبة.

تحرر المفتشية في نهاية السنة تقرير يقدم للوزير المكلف بالمالية مع تدعيمه بالاقتراحات التي تراها ضرورية وهذا التحسين سير المصالح وتطوير مناهج الضبط.

وخلاصة القول، إن وزارة المالية تهدف من مراقبتها لتنفيذ الميزانية العامة لتحقيق ما يلي[1]:

- التقيد بالقوانين والأنظمة والتعليمات المالية من قبل الموظفين.
- المحافظة على الأموال العامة.
- ضمان سلامة تقديرات الميزانية.

(1) محمد الهور، أساسيات في المحاسبة الحكومية، دار وائل للنشر، ط1، 1998، ص 221.

ثالثاً- أسئلة للمناقشة:

1- ما المقصود بالرقابة ؟

2- ما هي أهداف المراقبة المالية ؟

3- حدِّد أنواع الرقابة المالية ؟

4- ما المقصود بالرقابة البرلمانية ؟

5- اشرح رقابة الأجهزة المستقلة.

المراجـــــع

أولاً- الكتب:

1- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2004.

2- حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.

3- حسين صغير، دروس من المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، ط1، 1999.

4- حنا رزوقي الصائغ، محاسبة وإدارة الأموال العامة – المحاسبة الحكومية، الجامعة المفتوحة، ط1، 1998.

5- السيد عبد المولى، المالية العامة، الأدوات المالية، دار الفكر العربي.

6- السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة (ماهيتها – أسس إعدادها واعتمادها وتنفيذها وتمويلها – اقتصادياتها) دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1996.

7- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي، للاقتصاد العام مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2001.

8- علي بساعد، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية.

9- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، 1998.

10- ناصر داودي عدون و نواصر محمد فتحي، دراسة الحالات المالية، دار الآفاق، الجزائر، 1991.

11- غازي عبد الرزاق النقاش، المالية العامة تحليل أسس الاقتصاديات المالية، دار وائل، عمان، ط3، 2003.

12- محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، ط4، 1998.

13- محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف، الإسكندرية، ط3، 1962.

14- يونس أحمد البطريق و سعيد عبد العزيز عتمان، مقدمة في الاقتصاد العام، مطبعة الإشعاع الفنية، القاهرة، 1992.

ثانياً- القوانين والمراسيم:

15- القانون 04/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

16- القانون 17/84 المؤرَّخ في 7 يوليو 1984 المتعلِّق بقوانين المالية المعدل.
17- القانون 21/90 المؤرخ في 15 جويلية 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
18- القانون 32/90 المؤرَّخ في 04 سبتمبر 1990 المتعلِّق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة.
19- المرسوم التنفيذي 189/90، المؤرخ في 23 يونيو 1990 المحدِّد لصلاحيات وزير الاقتصاد.
20- المرسوم التنفيذي رقم 15/99 المتضمِّن توزيع الاعتمادات المحققة لوزير التعليم العالي، الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1999.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات	الصفحة
مقدمة	2
الوحدة الأولى: نطاق وطبيعة المالية العامة	3
أهداف الوحدة الأولى	5
أولاً- تعريف المالية العامة	6
ثانياً- الحاجات العامة والنشاط المالي وغرض النظام المالي	8
1- الحاجات العامة	8
2- النشاط المالي	9
3- غرض النظام المالي	10
ثالثاً- أسئلة للمناقشة	12
الوحدة الثانية: النفقات العامة	13
أهداف الوحدة الثانية	14
تمهيد	15
أولاً- تقسيم النفقات العامة	15
1- التقسيمات النظرية للنفقات العامة	15
2- التقسيمات الوضعية للنفقات العامة	18
3- تقسيم النفقات العامة في الجزائر	18
ثانياً- ظاهرة زيادة النفقات العامة	23
1- الزيادة الحقيقية للنفقات العامة	23
2- الزيادة الظاهرية للنفقات العامة	27
ثالثاً- أسئلة للمناقشة	31

الوحدة الثالثة: الإيرادات العامة	32
أهداف الوحدة الثالثة	33
تمهيد	34
أولاً- التقسيمات النظرية للإيرادات العامة	35
1- تقسيم الإيرادات العامة من حيث المصدر	35
2- تقسيم الإيرادات العامة من حيث التحصيل	36
3- تقسيم الإيرادات العامة من حيث دورية وتكرار الإيرادات في الميزانية	36
4- إيرادات الاقتصاد العام، والإيرادات الشبيه بالاقتصاد الخاص	37
ثانياً- تقسيم الإيرادات العامة في الجزائر	37
1- الإيرادات الجبائية	37
2- إيرادات عادية أخرى	38
3- الإيرادات الاستثنائية	38
4- الجباية البترولية	39
- أسئلة للمناقشة	40
الوحدة الرابعة: مفهوم الميزانية العامة ومبادئها	41
أهداف الوحدة الرابعة	42
أولاً- مفهوم الميزانية العامة	43
1- تعريف الميزانية العامة	43
2- الميزانية العامة كوثيقة سياسية وقانونية ومالية	43
3- ميزانية الدولة وميزانية المؤسسة	45
ثانياً- قانون المالية	46
1- خصائص قانون المالية	46
2- أنواع قوانين المالية	47
ثالثاً- المبادئ العامة للميزانية	50

1- مبدأ السنوية	50
2- مبدأ الوحدة	52
3- مبدأ العمومية	55
4- مبدأ توازن الميزانية	57
رابعاً- أسئلة للمناقشة	60
الوحدة الخامسة: الإدارة المالية والإدارة الاقتصادية	61
أهداف الوحدة الرابعة	62
أولاً- الإدارة المالية	63
ثانياً- وزارة المالية (المكلفة بمالية الدولة)	64
ثالثاً- أسئلة للمناقشة	66
الوحدة السادسة: تنفيذ الميزانية العامة	67
تمهيد	68
أهداف الوحدة السادسة	68
أولاً- تنفيذ عملية النفقات	68
1- الارتباط بالنفقة	69
2- التصفية	70
3- الآمر بالصرف	70
4- الدفع	70
ثانياً- تنفيذ الإيرادات العامة	71
1- كيفية تنفيذ عمليات الايرادات في الميزانية العامة	71
2- مسؤولية الإدارة في جباية الإيرادات	73
- أسئلة للمناقشة	74
الوحدة السابعة: المحاسبة العمومية	75
أهداف الوحدة السابعة	76

تمهيد	76
أولاً- الأعوان المكلفون بالتنفيذ	77
1- الآمرون بالصرف	77
2- المحاسبون العموميون	79
ثانياً- مسؤوليات المحاسبين العموميين وواجباتهم	81
ثالثاً- الفترة الزمنية التي يعتبر أثنائها المحاسب مسؤولاً	82
ثالثاً- مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي	83
1- مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي	83
2- تحديد المسؤوليات بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي	84
ثالثاً- أسئلة للمناقشة	85
الوحدة الثامنة: مراقبة المالية العامة	86
أهداف الوحدة الثامنة	87
أولاً- تعريف المراقبة المالية وأهدافها	88
ثانياً- أنواع الرقابة المالية	88
1- الرقابة البرلمانية	89
2- رقابة الأجهزة المستقلة	93
3- الرقابة الإدارية	96
ثالثاً- أسئلة للمناقشة	97
المراجع	101
فهرس المحتويات	103