



المركز الجامعي مغنية

معهد العلوم الاقتصادية و التسيير

و العلوم التجارية

قسم العلوم الاقتصادية



محاضرات في مقياس المالية العمومية

موجهة لطلبة السنة الثانية علوم اقتصادية وعلوم التسيير

من اعداد الأستاذ : بن لباد محمد

السنة الجامعية : 2023-2024



المركز الجامعي مغنية
معهد العلوم الاقتصادية و التسيير
و العلوم التجارية
قسم العلوم الاقتصادية



محاضرات في مقياس المالية

العامومية



موجهة لطلبة السنة الثانية علوم اقتصادية وعلوم تسيير

من اعداد الأستاذ : بن لباد محمد

السنة الجامعية: 2023-2024

فهرس

المحاضرات

فهرس المحاضرات

مقدمة:

الفصل الأول : مدخل إلى المالية العامة:

الفصل الثاني : النفقات العامة:

الفصل الثالث : الإيرادات العامة:

الفصل الرابع : الميزانية العامة:

الفصل الخامس : سياسات الموازنة العمومية

الفصل السادس : موازنة الجماعات المحلية:

الفصل السابع : إشكاليات المالية العمومية في الجزائر :

الفصل الثامن : الاتجاهات المعاصرة في الموازنة العمومية :

الفصل التاسع : المالية العمومية في منظور اسلامي

المراجع:

المقَدِّمة

العامَّة

يحتل علم المالية العامة مركزاً هاماً ضمن العلوم الاقتصادية، حيث أن المالية العامة تعتبر حلقة الوصل بين الاقتصاد والسياسة، والواقع أن النظام المالي انعكاس للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي، والذي هو انعكاس لمعتقدات المجتمع، و تؤثر فيه أحكام سياسية واقتصادية وأخلاقية، و تعتبر المالية العامة وفق المفهوم الحديث أحد الفروع الرئيسية لعلم الاقتصاد العام، و يعتبر علم المالية العامة من العلوم الاجتماعية التي تحتل مركزاً هاماً بين الاقتصاد و السياسة لذلك سمي علم المالية قديماً بالاقتصاد السياسي .

ان علم المالية العامة هو العلم الذي يبحث عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات و ضرائب و رسوم و اقتراض و غيرها لتحقيق أهدافها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و مهما كان الفكر الاقتصادي الذي تطبقه الدولة او نوع نظام الحكم السياسي فان دور الدولة أصبح يتزايد في جميع مجالات الحياة و الى جانب ذلك انتشرت في العصر الحديث مفاهيم العدالة الاجتماعية و ضرورة توزيع الدخل القومي توزيعاً عادلاً بين فئات المجتمع و هذا ما يتطلب دراسة عميقة و شاملة للوسائل التي تمكن الدولة من تحقيق أهدافها من حيث الإيرادات و النفقات العامة و ما يتصل بهما من موازنة عامة و سياسة مالية .

تنطلق هذه الدراسة في مكوناتها و التي هي مؤهلة لتكوين طلبة السنة الثانية علوم اقتصادية من وضع إطار مفاهيمي للمالية العامة من تعريف و نشأة و أهمية و علاقة هذا العلم بالعلوم الأخرى. لنتقل بالحديث الى فروع هذا العلم في قالب ينطلق من دور الدولة في الاقتصاد الحديث و الذي ينطلق من مصطلح تخصيص الموارد الذي هو اهم الإيرادات العامة للدولة الى الحديث عن اهم مجالات توزيع هذه الموارد من خلال النفقات العامة و مجالاتها و اهميتها و أسباب زيادتها لنتقل بعد ذلك الى نقطة إحداث التوازن بين الموارد و النفقات التي يتجسد في الميزانية العامة . لنختتم هذه المحاضرات بالتطرق الى السياسة المالية و دورها في النشاط الاقتصادي.

الفصل الأول

مدخل إلى

المالية العامة:

1- المالية العامة النشأة و التطور:

يعتبر النظام المالي للدولة تعبيراً حقيقياً عن فلسفة السلطة السياسية التي تحكم الدولة او بعبارة اخرى ان النظام المالي هو في حقيقته تجسيد للواقع السياسي كما انه أداة من أدوات الدولة لتحقيق اهداف اقتصادية و سياسية او اجتماعية . و حيث ان النظام المالي هو جزء من النظام الاقتصادي او بعبارة اخرى ان الفكر المالي هو جزء من الفكر الاقتصادي فان تطور الاخير يعني في الوقت نفسه تطور الفكر المالي. و تجدر الاشارة هنا الى المالية العامة مرت بعدة مراحل اساسية عبر العصور المختلفة:

أ- العصور القديمة : يمكن تقسيمها الى قسمين:

عند الفراعنة : نجد الملك شخصية ميتافيزيقية يستحوذ على الضمير الجماعي و يفرض الضرائب ليمول الجيش. عند الإغريق: كانت الضريبة في المدن الاغريقية مصدراً أساسياً لتجهيز الجيش و توفير الامن و الطمانينة للمواطن ، و قد تضمنت فلسفة ارسطو و افلاطون بعض الجوانب من مالية الدولة

ب- العصور الوسطى :

عند الاوروبيين: اعتمدت الامبراطورية الرومانية على الضرائب و بعض المشروعات الاستراتيجية كصناعة الاسلحة و ما يميز هذا العصر ان الضرائب تعتبر ركناً أساسياً في النظام السياسي الاقطاعي¹.

عند المسلمين : كان عمر بن الخطاب اول من اسس بيت مال المسلمين او الديوان يشبه بالوقت الحالي ما يعرف بوزارة المالية و كانت اساس لايجاد التوازن المالي بين الاغنياء و الفقراء، من بعد عمر بن الخطاب عرفت الكتابة في المالية العامة العديد من المؤلفات كان اولها او ما يعرف بأب المالية العامة الاسلامية ، من خلال كتاب الخراج لابي يوسف .

ت- العصر الحديث:

¹ خبايا عبد الله : اساسيات في المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، مصر بدون طبعة ، سنة 2009 ، بتصرف ص 19 و 20.

عرفت هذه الحقبة العديد من الانظمة الاقتصادية اهمها :

ج - النظام الرأسمالي: تتميز هذا النظام بمرحلتين:

الدولة الحارسة: يتحدد دور المالية العامة في هذا النظام في الحصول على الايرادات اللازمة لمواجهة النفقات العامة و من ثم النفقات العامة هي التي تحدد حجم الايرادات عليها.

التقيد بمبدأ الموازنة المتوازنة أي كفة الإيرادات تتساوى مع النفقات كما تميزت الميزانية في ظل هذه المدرسة بتفضيل الضرائب على الاستهلاك بدلا من الضرائب على الادخار و خفض الموازنة الى اقل حجم ممكن .

الدولة المتدخلة : يمكن القول ان المالية العامة تقوم على الاسس التالية في الفكر الكنزي:

تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و ذلك باستخدام الادوات المالية لتحقيق التوازن الاقتصادي سواء في حالة الكساد او التضخم

كما تسعى المالية العامة في ظل مبادئ الفكر الكنزي الى احلال التوازن الاقتصادي في الاقتصاد القومي محل التوازن المالي¹.

2- تعريف المالية العامة :

ينظر اليها من انها متكونة من كلمتين مالية هي الذمة المالية للدولة ، بجانبها الايجابي و السلبي كالإيرادات و النفقات .

عامة: هي تخص الأشخاص العامة دون سواها و الاعتبار والضوابط التي تخضع لها تقدير النفقات العامة، و تمويلها².

¹ عادل فليح العلى : المالية العامة و التشريع المالي الضريبي ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، ط 1 ، 2008 بتصرف من ص 42 الى

² محمد سلمان سلامة: الادارة المالية العامة ، دار المعزز للنشر و التوزيع ، الاردن ، ط 1 ، 2015 ، ص 17

كما اختلف و تطور مفهوم المالية العامة بتطور المراحل التي مر بها علم المالية العامة ،

المفهوم التقليدي للمالية العامة:

لقد عرف التقليديون المالية العامة انه العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة على الايرادات العامة لتغطية النفقات العامة و توزيع العبء العام الناتج عن ذلك على الأفراد.

و يمكن تقديم تعريف آخر للمالية العامة بأنه العلم الذي يبحث في كيفية استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة و إيرادات عامة و موازنات عامة باتجاه تحقيق اهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية¹.

المفهوم الحديث للمالية العامة:

اما في العصر الحديث فأصبحت المالية العامة تعرف على انها العلم الذي يتناول النشاط المالي العام او نشاط الدولة الذي تستعين فيه بالأدوات المالية من إيرادات و نفقات عامة بقصد تحقيق الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية لافراد المجتمع . كما يرى البعض على انها ذلك العلم اليدرر النفقات العامة و الإيرادات العامة و توجيهها بغرض تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية و الاجتماعية².

3- الفرق بين المالية العامة و المالية الخاصة:

هناك العديد من الفروق و الاختلافات بين المالية الخاصة و من هذه الفروقات ما يلي:

• الهدف من النشاط :

إن الهدف الرئيسي للمالية الخاصة هو تحقيق الربح و بعبارة أكثر دقة هو تعظيم الأرباح و مع تطور مفهوم المسؤولية الاجتماعية فان المالية الخاصة لم تخرج من اطار تعظيم الأرباح و ان اصبح مفهوم المالية الخاصة حاليا يشتمل تعظيم ثروات حملة الاسهم ، فان مفهوم تعظيم الأرباح و تحقيق العائد المالي المناسب على الاستثمار

¹ محمد خصاونة : المالية العامة بين النظرية و التطبيق ، دار المناهج للنشر و التوزيع ، الاردن ، ط 1 ، 2014 ، ص 13

² حسني خربوش و حسن يحيى : المالية العامة ، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات، القاهرة ، ط 1 ، 2013 ص:16

هو الهدف الرئيسي للمالية الخاصة . بالمقابل نرى ان المالية العامة هدفها هو تحقيق المصلحة العامة و اشباع الحاجات العامة للمجتمع¹ .

• طريقة الحصول على الايرادات :

تحصل المالية الخاصة على ايراداتها عن طريق رضائي أي التعاقد ، مثل بيع ما تملكه من منتجات او ممتلكات او ما تقدمه من خدمة مقابل ثمن . هذه الاثمان تكون ايرادات المالية الخاصة . اما المالية العامة فانها تحصل على ايراداتها في الغالب بطريقة قسرية . فهي تملك سلطة فرض الضرائب و تامين المشاريع مصادر الاموال و تقديم خدمات للمواطنين تحدد رسومها من قبل الدولة² .

• الموازنة بين الايرادات و النفقات:

في المالية الخاصة تتم الموازنة بين الايرادات و النفقات من تحديد الايرادات اولا ثم يتم الانفاق في ضوء ما يتيسر لها من ايرادات ، فالشخص يحدد دخله اولا و من ثم يقوم بعملية الانفاق ثانيا. أما في المالية العامة فان الدولة تقوم بتحديد النفقات اولا و من ثم تقوم بتدبير الايرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات³ .

4- موضوع المالية العامة :

أ. المنفعة العامة:

تحقيق المنفعة العامة هدف تسعى اليه الدولة ايا كان توجهها السياسي ، و ايا كانت اديولوجيتها الاقتصادية التي تتبناها ، و قد لا نبالغ اذا قلنا ان تحقيق المنفعة العامة هو احد المبررات الرئيسية لقيام الدولة ، و اليه يرجع اصل نشأتها كما ان رعاية المنفعة العامة هو مناط الإبقاء على الدولة و استمرارها في اداء وظيفتها.

ب .الحاجات العامة :

¹ محمد خصاونة : المرجع السابق ص : 15

² سعيد علي العبيدي : اقتصاديات المالية العامة ، دار دجلة ، عمان الاردن ، 2011 ط 1 ص 27.

³ سعيد علي العبيدي : مرجع سابق، ص 28.

من المعروف ان هدف النشاط الانساني و بصرف النظر عن ماهيته يتجه الى اشباع حاجة ما ، و يمكن اشباع هذه الحاجات عن طريق المبادرة الفردية كالحاجة الى الاكل او الشرب او الملابس و بعض الحاجات لا يمكن اشباعها بالمبادرة الفردية و انما يتم اشباعها عن طريق تدابير مجتمعية كالحاجة الى الامن الداخلي او الخارجي و الاستقرار فالأخيرة حاجات يشعر بها الناس مجتمعين فهي توجد مع وجود الجماعة . و يطلق على النوع الاول بالحاجات الفردية و يطلق على النوع الثاني بالحاجات الجماعية ¹.

و يمكن التفرقة بين الحاجات العامة و الخاصة كما يلي ²:

ب 1 - الحاجات الخاصة :

يكون اشباعها بواسطة السوق

يتم تمويلها عن طريق الخواص و الافراد

تخضع لمبدأ الاختيار او التفضيل او الاستثناء

يتفاوت مقدار المنفعة بين المستهلك لها حسب ما يدفعون لامتلاكها.

ب 2 . الحاجات العامة :

يقوم القطاع العام بتمويلها.

يتحصل عليها الفرد دون ان يكون الدفع مباشرا .

يتمتع بها جميع الافراد بمستوى واحد و غير متفاوت.

انواع الحاجات العامة ³ :

¹ عادل فليح العلي : مرجع سابق ، ص 34.

² ابراهيم علي عبد الله انور العجارمة : مبادئ المالية العامة ، دار الصفاء للطباعة و النشر و التوزيع ، عمان ، الاردن ، 2000 ، ص 107.

³ فوزت فرحات : المالية العامة و الاقتصاد المالي، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2003 ، ص 2003

الحاجات المستحقة :

و هي تلك الحاجات الحديثة الإشباع مثل إشباع حاجات الإسكان و النقل و التعليم و تتحدد نوعية هذه الخدمات و اهميتها حسب المذهب الاقتصادي و السياسي السائد ، اضافة الى ميول الدولة في التدخل بشكل متزايد في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية.

الحاجات الاجتماعية :

هي عبارة عن الحاجات الاساسية التي ترتبط بقيام الدولة بادائها ، مثل اشباع حاجات الدفاع و الامن و القضاء و البنية الاساسية

5- علاقة المالية العامة بالعلوم الاخرى:

ان لعلم المالية العامة علاقة وثيقة بمجموعة من العلوم الاخرى ، كانت سببا في نشوئه و تطوره و اثرت بمعاله الاساسية حتى اعتبره بعض الفقهاء جزءا من هذه العلوم ، لكن أصول المالية العامة و قواعدها العلمية و العملية لم تلبث ان ترسخت و اصبحت علما مستقلا له ذاتيه و كيانه الخاص و طبيعته الخاصة التي تبدو معقدة بسبب تشابكه بموضوعات قانونية و اقتصادية و سياسية و غيرها. و هذا ما يجعله في نفس الوقت علما مرتبطا بكثير من العلوم و ذلك بتشعباته و بالمعطيات التي تبني على اساسها قواعده.

علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد :

إذا كان الاقتصاد يهتم بدراسة تخصيص الموارد الاقتصادية بين مختلف الاستخدامات الخاصة منها و العامة ، فان علم المالية العامة يركز على إعادة تخصيص الموارد ضمن استخدام القطاع العام ، كما أن وظائف المالية العامة هو تحقيق أهداف الاقتصاد في التخصيص الأمثل للموارد و التوزيع العادل للدخل و الثروة و الاستقرار و تحقيق النمو الاقتصادي ، و هذه مجتمعة تقود إلى تحقيق الاستخدام الكامل و مستوى أعلى للرفاهية في المجتمع . هذا و ان السياسة الاقتصادية قد تكون مالية او نقدية او تجارية ، و ان للسياسة المالية الدور الاعظم في التأثير على النشاط الاقتصادي ، كما ان المتغيرات المالية - النفقات و الايرادات - هي متغيرات اقتصادية . و هكذا نرى أن علاقة علم المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل.

علاقة علم المالية بين علم المالية العامة و علم الاجتماع :

ان علم الاجتماع هو الدراسة العلمية لطبيعة المجتمع و تطوره و السلوك الاجتماعي . وان هناك علاقة وطيدة بين علم المالية العامة الذي يهتم بدراسة توفير السلع العامة و النشاط المالي و تأثير السياسة المالية في رفع مستوى الرفاهية للمجتمع . فهدف النشاط المالي اذن هو تطوير حياة المجتمع و تحقيق التوازن الاجتماعي و قد تطوير تأثير النشاط المالي في المجتمع مع تطور دور الدولة¹.

المالية العامة و القانون العام :

الصلة بين علم المالية و الاحصاء لا تخفى على احد ، اذ ان علم الاحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها و يقوم بترجمتها و تجسيدها في صورة ارقام و بيانات و احصائيات ، و لا شك ان دراسة الاحصاءات هي التي تمثل الاساس الضروري لاجراء التوقعات المالية ، من تقدير للنفقات المستقبلية و الايرادات المتوقعة ، فضلا عن اهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة . و بعبارة أخرى يعتبر علم الاحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة و التي لا غنى عنها في دراسة و رسم السياسة المالية للدولة².

المالية العامة و القانون :

يعتبر القانون اداة لتنظيم حياة المجتمع يستخدمها المشرع لوضع قواعد يجب التقيد بها في مختلف ميادين النشاط البشري . و ترتبط المالية العامة بالقانون ارتباطا جوهريا . اذا لا وجود للنشاط المالي على الاطلاق بدون القانون فلا يمكن تحصيل الضريبة او أي مصدر من مصادر الايراد الاخرى الا بقانون و كذلك لا يمكن تخصيص أي نفقة من اوجه الانفاق العام الا بقانون ، كما ان اقرار الموازنة العامة يجب ان تتم بقانون³.

¹ علي محمد خليل ، سليمان احمد اللوزي: المالية ، دار زهران للنشر و التوزيع ، الاردن ط 1 ، 2013 ، ص38.

² سوزي عدلي ناشد : الوجيز في المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية ، 2000 ص12.

³ علي محمد خليل و سليمان احمد : مرجع سابق ، ص41 .

الفصل الثاني

النفقات العامة

من اجل تحقيق اهداف المجتمع و تحقيق الحاجات العامة ، تلجا الدولة للانفاق العام الذي يعتبر اداة مهمة من ادوات المالية الرئيسية للدولة . فالانفاق العام يعكس لدرجة كبيرة فعالية الحكومة ، و مدى تأثيرها في النشاط الاقتصادي و تطور الدولة فازدادت النفقات العامة للدولة حجما مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة ثم الدولة المنتجة نتيجة تاثير ثلاث اعتبارات و هي :

1. اتساع نطاق النفقات العامة لانها اصبحت تشكل نسبة هامة من الدخل القومي.
2. لم تعد هذه النفقات مقصورة على تحويل وظائف الدولة التقليدية بل اصبحت اداة من ادوات السياسة الاقتصادية من خلال التحكم بالقوة الشرائية ، و اعادة توزيع الدخل و اخيرا في حجم التشغيل و الدخل القومي.
3. ان غرض الايرادات العامة لم يقتصر على النطاق المالي وحده بل امتد الى النطاقين الاقتصادي و الاجتماعي و بالتالي لم تعد نظرية النفقات العامة المحور الوحيد لنظرية الايرادات العامة¹.

¹ محمود حسين الوادي : مبادئ المالية ، دار المسيرة الاردن ، ط 1 ، 2007 ، ص 105.

1- مفهوم النفقة العامة و أركانها:

تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطورها، فمع تطور دور الدولة تطورت النفقات العامة في مفهومها.

فالإنفاق العام هو مبلغ من المال ينفق من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجة عامة.¹

ويرى البعض أن النفقة العامة تطلق على ما تنفقه الإدارات العامة² ومن أشهر التعاريف للنفقة العامة أنها كافة المبالغ المالية التي يقوم بإنفاقها شخص عام لتلبية حاجة عامة³. وفي العموم يمكن القول أن النفقة العامة هي مبلغ نقدي تصدر عن الدولة أو أحد هيئاتها العمومية تهدف إلى تحقيق النفع العام وإشباع الحاجيات.

فمن خلال هذا التعريف يمكن تحديد ثلاثة أركان أساسية للنفقة العامة يلزم توافرها و هي:

أ- **النفقات العامة مبلغ نقدي:** تأخذ النفقة العامة الشكل النقدي ، حيث تدفع الدولة او احد هيئاتها العامة المبالغ النقدية من اجل الحصول على السلع و الخدمات بغرض إشباع الحاجات العامة. و استنادا الى ذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تقوم الدولة بدفعها للحصول على ما تحتاجه ، من منتجات او منح المساعدات ، من باب النفقات العامة ، كما لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية مثل السكن المجاني او النقدي كالأعفاء من الضرائب او الشرفية كمنح الألقاب و الأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة او لغيرهم من الافراد و لا يقلل من ذلك انه في بعض الحالات الاستثنائية التي قد يتعذر على الدولة تماما الحصول على احتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي مثل اوقات الحروب و الازمات الحادة ، قد تعد بعض الوسائل الغير النقدية من قبيل النفقات العامة الا ان ذلك استثناء لا يجب تعميمه⁴.

و هناك جملة من الأسباب تقف وراء اتجاه الدولة الى الصيغة النقدية في نفقاتها العامة و هي:

¹ طارق الحاج: المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ط1، 2009، ص122 .

²-Minister du budget et des comptes publiques: rapport sur la dépense publique et son évaluation 2012 .La France p 52 .

³-فلح حين خلف: المالية العامة، عالم الكتاب الحديث، جدار الكتاب العلمي، الأردن ط1، 2008، ص89.

⁴ عباس محمد محرزى : اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003 ، ص 66.

- تحول المجتمعات من الاقتصاد العيني الى الاقتصاد النقدي و عليه فلا يعقل ان يتعامل الافراد فيما بينهم بالصيغة النقدية و تتعامل الدولة معهم بالصيغة العينية.
- صعوبة ممارسة الرقابة الادارية و البرلمانية على الانفاق العيني .
- يثير الانفاق العيني مشاكل ادارية متعددة منها عدم الدقة في التقديرها او محاباة الدولة لبعض الافراد باعطائهم مزايا عينية تزيد في قيمتها عن ثمن السلع و الخدمات التي قدموها مقابل ذلك . كما ان المزايا العينية تعد اخلالا بمبدأ المساواة بين الافراد في دفع الضرائب ثم تحايي البعض بمزايا عينية و هذا يعني تخفيض العبء الضريبي بصورة غير مباشرة¹.

ب- النفقة العامة يقوم بها شخص عام:

الجهة المخولة بالانفاق العام هي الدولة او احد هيئاتها العامة ، فاذا تبرع احد الافراد بمنزله لاستخدامه كمدرسة ، فهذا يعد انفاقا خاصا و ليس عاما حتى لو كان الغرض منه تحقيق المنفعة العامة و يرجع ذلك لعدم وجود صفة العمومية.

و لكي يتم التفرقة بين النفقة العامة و النفقة الخاصة هناك نوعان من المعايير :

المعيار القانوني: يفرق هذا المعيار النفقة العامة و الخاصة بحسب الطبيعة القانونية لمن يقوم بالإنفاق . فالنفقة العامة تقوم بها جهة تمثل الدولة و تستمد منها السلطة العامة.

المعيار الوظيفي: يفرق هذا المعيار بين النفقة العامة و الخاصة بحسب طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة. فلا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن المؤسسات العامة نفقات عامة. بل فقط تلك التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية².

ج- النفقة العامة تهدف الى اشباع حاجة عامة:

قد يكون الهدف من الانفاق العام هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي مثل الحد من مشاكل البطالة من خلال اعانات البطالة او تحفيز النمو الاقتصادي بهدف خلق مشاريع استثمارية و توظيف الايدي العاملة و بالتالي حتى يتحقق مفهوم

¹ عادل فليح العلي : مرجع سابق ، ص 51.

² محمد ساحل : المالية العامة : جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ط 1 ، 2017 . ص 12 - 13 .

المنفعة العامة يجب ان يؤدي الإنفاق العام الى تحقيق منفعة عامة أي ان تستخدم النفقة العامة من اجل اشباع حاجات عامة و على هذا الاساس و لضمان توجيه النفقات العامة لتحقيق النفع العام و وضعت ضوابط منها:

اعتماد بنود النفقات العامة في الموازنة.

الرقابة على الإنفاق العام سواء من قبل اجهزة الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية او من قبل السلطات التشريعية. وجود هيئات رقابية مستقلة لرقابة الإنفاق العام¹.

حول البحث عن معيار دقيق لقياس المنفعة العامة بذلت العديد من المحاولات الى التوصل الى هذا المعيار ، يمكن ان نذكر منها :

تتحقق المنفعة الحدية عندما تتساوى التضحية الحدية التي يتحملها الافراد في سبيل تمويل النفقات العامة. مع المنفعة الحدية لدخولهم المتبقية بعد اقتطاع جزء من هذه الدخول لتمويل النفقات العامة.

تتحقق المنفعة العامة القصوى ، عندما تتساوى المنافع الحدية لجميع النفقات في اوجه استخداماتها المختلفة.

تتحقق المنفعة العامة القصوى ، عندما يتم توزيع النفقات العامة على اوجه الاستخدامات المختلفة بحيث يتحقق اكبر قدر من الدخل القومي الحقيقي².

2- ضوابط الإنفاق العام :

تعتبر عملية توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة على نشاطات وأجهزة الدولة المختلفة من أصعب الأعمال وأكثرها حساسية والسبب في ذلك يعود إلى ندرة الموارد وقصورها عن تلبية جميع احتياجات الدولة والمواطنين، ونظرا لذلك وضع المفكرون الإقتصاديون مجموعة قواعد يمكن الإسترشاد بها عند توزيع النفقات أهمها:

أ/ مراعاة العدالة في توزيع المنافع الناتجة عن الإنفاق العام :

يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع الحدية والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى، ولا تميز منطقة عن منطقة

¹ محمد خصوانة : المالية العامة بين النظرية و التطبيق، دار المناهج للنشر و التوزيع ، الاردن. ط1، 2014، ص: 51 و 52.

² خباية عبد الله : اساسيات في اقتصاد المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة مؤسسه شباب الجامعة ، مصر ، 2009 ، ص : 64.

أخرى¹، ومن جهة أخرى يجب تحديد الإعتمادات الخاصة بكل وجه من أوجه النفقة بحيث تكون المنفعة التي يحصل عليها المواطنون من النفقة الحدية لكل وجه مساوي للمنفعة التي يحصلون عليها من النفقة الحدية في سائر الأوجه الأخرى².

ب/ الإقتصاد في الإنفاق العام وتجنب الإسراف والتبذير :

ترتبط هذه القاعدة بموضوع المنفعة حيث أن هذه الأخيرة بديها تأخذ في الزيادة كلما نقصت النفقات إلى أقل حجم ممكن لذا وجب على السلطات العمومية الإحتياط من التبذير لما قد يسببه ذلك من ضياع لأموال ضخمة دون أن تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أي منفعة إلى جانب كل هذا فإن عدم اقتصاد السلطات المالية للمبالغ المالية الموضوعية تحت تصرفها في إطار الميزانية العامة للدولة يدفع إلى بروز مظاهر سلبية في المجتمع من بينها إندثار ثقة الشعب في مؤسسات الدولة واتساع رقعة التهرب والغش الضريبي، بمعنى آخر تهدف هذه القاعدة إلى استخدام أقل حجم من النفقة العامة لأداء نفس الخدمة والخدمات³.

ج / قاعدة الترخيص :

تعني النفقة العامة تصرف هيئة عامة بأموال عامة لذلك يجب أن تخضع لترخيص مسبق من السلطات المختصة أي السلطات التشريعية التي لها فقط حق صنع هذا الترخيص، ويكون ذلك بقانون خاص واجب التنفيذ ولا يجوز الخروج عنه إلا باستثناء قانوني، أن وجود هذه القاعدة والتقييد بها يعد وسيلة فعالة للمحافظة على الأموال العامة من الإسراف والتبذير وهذه القاعدة من أبرز نقاط الإختلاف بين النفقة العامة والنفقة الخاصة⁴.

3- أنواع النفقات العامة :

تعتبر دراسة هيكل النفقات العامة امر ضروري لتحليل تأثير مصادر النشاط الانفاقي على الاقتصاد و المجتمع ، و ذلك من اجل اعادة تخصيص الانفاق العام على الوجه الامثل الذي يحقق اقصى صافي كسب يضاف الى رفاهية

¹ - محمد شاكر عصفور: أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، ط1، 2008، ص 301.

²J. Shield Nicholson: Principles of political economy, university of Edinburgh, vol 2, book 3, 1987, p 375 . -

³ - محرزى محمود عباس: إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، ص 84 .

⁴ - سعيد علي العبيدي: إقتصاديات المالية العامة، دار دجلة للنشر، ط1، 2011، ص 60 .

المجتمع . و بالرغم من تعدد و تنوع تقسيمات النفقة العامة الا ان هذه التقسيمات في مجملها النظري و التطبيقي تستند الى معيارين رئيسيين معيار وضعي و معيار اقتصادي:

أ/ المعيار الوضعي: و وفق هذا التقسيم يستند الى تصنيف النفقات العامة الى ثلاث تقسيمات اساسية تقسيم اداري او تقسيم نوعي او على اساس الوظيفة:

1أ/ التقسيم الاداري للنفقات:

يتم تقسيم النفقات العامة بما يتلاءم مع الهيكل الاداري او التنظيمي للدولة ، فمثلا يتم تقسيم النفقات العامة الى عدد من الاقسام او البنود الانفاقية بحيث يخصص كل باب او قسم لجهة ادارية معينة تتمثل الجهات الادارية الرئيسية او العليا فمثلا وزارة الدفاع يخصص لها باب محدد و مثلها لوزارة التربية و التعليم و باب لوزارة الصحة و هكذا ، و كل باب من الابواب يتم تقسيمه الى عدد من الفروع الانفاقية و كل فرع ينقسم بدوره الى عدد من البنود الانفاقية يخصص كل منها لوحدة ادارية معينة اقل في مستواها التنظيمي داخل الهيكل التنظيمي للوحدة ، و يتم تخصيص بند انفاقي لكل وحدة من هذه الوحدات داخل الهيكل التنظيمي للوحدة نفسها¹.

2أ/ تصنيف النفقات العامة حسب الوظائف: تصنف النفقات العامة وفق هذا المعيار الى نفقات على الدفاع و الامن الداخلي ، و النفقات المدنية على القضاء و التعليم و الصحة و الخدمات الاجتماعية و المواصلات و خدمات التنمية و الادارة العامة و العلاقات الدولية و اخيرا النفقات المالية . و هكذا نرى ان هيكل النفقات العامة يفيد في اجراء المقارنات . كما يفيد المخطط في اختيار المزيج الأمثل من مختلف انواع النفقات و الذي يحقق اهداف المالية العامة في إعادة التخصيص و التوزيع و الاستقرار و النمو ، و اخيرا يساعد هذا التصنيف الباحث في تتبع تطور مختلف أنواع النفقات و اهميتها².

3أ/ التقسيم النوعي للنفقات العامة: وفقا لهذا التقسيم يتم تقسيم النفقات المدرجة بالموازنة العامة و المخصصة لكل وحدة ادارية وفقا لطبيعة الاشياء التي يخصص لها الانفاق العام ، فمثلا يمكن تقسيم النفقات العامة لاي وحدة حكومية نوعيا الى اربعة مجموعات انفاقية او اربعة بنود انفاقية و هي:

نفقات مقابل خدمة العمل و تتمثل في الاجور و المرتبات .

¹ محمد خصاونة : مرجع سابق ، ص 76.

² على محمد خليل و سليمان احمد اللوزي : المالية العامة دار زهران للنشر و التوزيع ، الاردن ، ط 1 ، 2013 ص: 98.

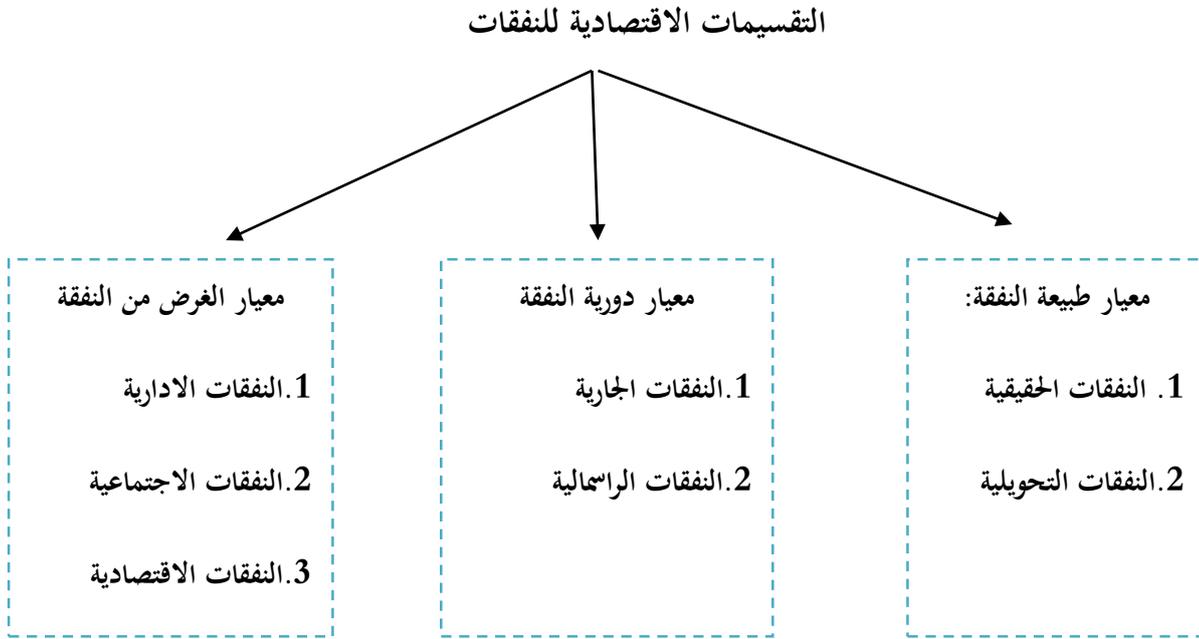
نفقات مقابل مستلزمات الانتاج و يطلق عليها مصاريف جارية .

نفقات مقابل مشتريات خدمية .

نفقات مقابل اصول راسمالية و يطلق عليها النفقات الراسمالية¹.

ب/ المعيار الاقتصادي: و يتم الاستناد اليه عند تحليل الاثار الاقتصادية للنفقات العامة و معرفة نتائجها

المالية . و في نطاق هذا التقسيم يتم الاستناد الى عدد من المعايير في تصنيف النفقة العامة من اهم تلك المعايير:



ب1/ معيار طبيعة النفقة:² و استنادا الى هذا المعيار يتم التمييز بين نوعين من النفقات:

- **النفقات الحقيقية :** و يقصد بها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع و خدمات او رؤوس اموال انتاجية كالمرتبات و اثمان المواد و التوريدات و المهمات اللازمة لسير المرفق العامة التقليدية و الحديثة و النفقات الاستثمارية او الراسمالية.

¹ محمد خصاونة : مرجع سابق ، ص : 77.

² سوزي عدلي ناشد : الوجيز في المالية العامة : دار الجامعة الجديدة للنشر مصر، بدون طبعة ، 2000، بتصرف ص: 40- 41 .

- النفقات التحويلية:

فهي تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على مقابل من سلع و خدمات او رؤوس اموال ، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل الى الطبقات الاجتماعية الاخرى.

ب2/ معيار دورية النفقة¹:

- **النفقات الجارية:** و هي تشمل النفقات الحكومية التي لا يترتب على انفاقها زيادة في راس المال الاجتماعي او زيادة في راس المال الانتاجي بالمؤسسات او الهيئات الحكومية . و يطلق عليها الكلاسيك النفقات العادية.

- **النفقات الراسمالية:** ينظر اليها الفكر التقليدي بانها نفقات غير عادية ترتبط فقط بفترة زمينة معينة و محددة و هي فترة تشييد المرافق العامة ، و من ثم يمكن تمويلها من خلال مصادر تمويلية غير عادية كالقروض و الاصدار النقدي و اللجوء الى هذه المصادر الغير العادية في التمويل يمكن ان تكون حالات استثنائية وفقا لوجهة نظر الكلاسيكي.

ب3 / معيار الغرض من النفقة²:

- **النفقات الادارية:** و تتضمن الاموال التي يتم انفاقها على تهيئة الجهاز الاداري و جعله قادرا على اداء الخدمة العامة بصورة منتظمة.

- **النفقات الاقتصادية:** و تتضمن الاموال التي يتم انفاقها من اجل تحقيق اهداف اقتصادية و مثالها الانفاق على المشاريع الاقتصادية المختلفة و الاعانات للمشاريع.

- **النفقات الاجتماعية:** و تتضمن النفقات العامة التي يتم انفاقها لتحقيق اهداف اجتماعية و مثالها الانفاق على التعليم ، الصحة ، الضمان الاجتماعي.....

¹ سعيد عبد العزيز عثمان : المالية العامة مدخل تحليلي معاصر ، الدار الجامعية ، بيروت ، 2008، بتصرف ص 474-475 .

² محمد ساحل : مرجع سابق ص: 16.

4 - حدود الإنفاق العام

يعتبر الحديث عن حدود الإنفاق العام من أهم العوامل التي تحدد نسبة الإنفاق العام من الدخل القومي للدولة، وهذا ما يدفعنا للتساؤل عن النسبة التي تقتطعها الدولة من الدخل الوطني على الإنفاق العام؟ هناك من قال أن هذه النسبة لا تتجاوز 25-30% من الدخل القومي وهناك من عارض هذه النسبة وعدها نسبة مرتفعة وذلك لإعتقادهم أن هذه النسبة تحكيمية ولا تستند إلى سوغات إقتصادية¹، وفي العموم إن نسبة النفقة من الدخل القومي لا يمكن أن تحدد نسبة معينة وبشكل ثابت لأن هذا غير مقبول من الناحية العلمية، ولأن تحديد هذه النسبة يعتمد على العديد من العوامل أهمها:

أ/ النظام الإقتصادي الذي تتبناه الدولة :

يحدد المذهب الإقتصادي الذي تدين به الدولة واجباتها والخدمات العامة التي يتعين عليها إشباعها، ومعلوم أنه كلما زادت واجبات الدولة زاد معها حجم النفقات المتقطعة من الدخل القومي:²

- مرحلة الدولة الحارسة :

حيث عرفت هذه المرحلة بظهور الخواص والمؤسسات الخاصة وقامت الدولة بوضع حدود لمهامها وتدخلها فاقترنت على المهام الإدارية (الأمن والعدل والدفاع ...) واقترنت على إنشاء بعض البنى التحتية، والنظام المالي حسب مقاربات هذه المرحلة، تميزت بثلاث خصائص .

- الحجم المتدني لنفقات التسيير وخدمات الإدارة العامة .
- احترام مبدأ توازن الميزانية .
- توازي الميزانية أعتبر أنه قاعدة للتسيير الجيد .

¹ - سعيد علي العبيدي: إقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، ناشرون وموزعون، الطبعة الأولى 2001، الأردن، ص 74 .

² - Mohamed Harakat: les finances publiques et les impératifs de la performance: le cas de Maroc: librari Harmattan. Paris 2011, p 30 .

وما يميز النفقة في هذه المرحلة أنها نفقة محايدة لا تؤثر على الحياة الاقتصادية أو في حياة المجتمع بشكل عام أي لا تغير من الدورة الاقتصادية في الإنتاج والتوزيع والإستهلاك التي تنتج عن المنافسة الحرة بين الأفراد، ولا تعدل من مراكز الطبقات:¹

- مرحلة الدولة المتدخلة :

كانت بداية هذه المرحلة بعد الأزمة العالمية 1930 حيث عرفت ارتفاع في حجم النفقات العمومية وارتفاع حجم الإقتطاعات تدخل مستمر في السوق، خلق مؤسسات عمومية تطور الإدارات العمومية على المستوى الإجتماعي التزمت الدولة بالعديد من المشاريع في مجال عدالة الفرص ووضع العديد من البرامج الإجتماعية عامة وأغلبها مجاني² وفي ظل هذا النظام فإن حجم الإنفاق العام في الدولة لا يتجاوز في الدول النامية لتطور مواردها (25%-40%) من الناتج المحلي أما في الدول المتقدمة فيزيد حجم الإنفاق العام بحيث يمكن أن يبلغ (50%-60%) من الناتج المحلي الإجمالي نظرا لتوافر الإيرادات العامة لتغطية النفقات.³

ب/ الظروف الاقتصادية في الدولة: (الدورة الاقتصادية).

يتأثر حجم النفقات العامة وحدودها بالظروف الاقتصادية التي ينمو بها الإقتصاد القومي وخاصة في فترات الرخاء والكساد التي تتعاقب الإقتصاديات الرأسمالية وهذا ما يعرف بالدورة الاقتصادية، وتعرف هذه الأخيرة على أنها عبارة إزدهار يعرفه وفي نفس الوقت تقريبا أكبر عدد من فروع النشاط الإقتصادي يتبع بركود وانكماش إقتصادي كان ثم عودة النشاط والذي يكون مرحلة إزدهار في الدورة القادمة .

كما يتم تعريف الدورة الاقتصادية على أنها حركات متكررة ومتذبذبة للنشاط الإقتصادي في فترات منتظمة وتعرف الدورة الاقتصادية أربع مراحل. وتحت الأفكار الكنزية قد يتساءل الجميع عن حجم الإنفاق خلال الدورة الاقتصادية، تلجأ الدولة إلى زيادة إنفاقها العام في أوقات الكساد لإحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول

¹ - علي صيف علي المزروعى: أثر الإنفاق العام على الإنتاج المحلي الإجمالي: مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 1، 2012، ص 617 .

² - Pierre Cliche: Gestion budgétaire et dépenses publiques presses de université de Québec 2009 , p 48 .

³ - د. محمد خالد المهاني: محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة سنة 2013، ص25، تم الإطلاع عليها بتاريخ 2015/10/01 على الموقع: http://www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf

بالإقتصاد القومي إلى مستوى التشغيل الكامل، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتفادي الإرتفاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الإقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل¹.

ج/ المقدرة المالية للدولة:

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تكفل تغطية نفقاتها وإذا كانت الدولة تتمتع عادة في تدبير موارد ماليتها العامة بمقدرة أوسع إلا أن هناك حدود تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية هذه الحدود تكمن فيما يعرف بالمقدرة المالية للدخل القومي (الوطني) والتي تتمثل في مقدرة على تحمل العبء المالي الذي يستلزمه نشاط الدولة²، وتتعلى المقدرة المالية في النهاية إلى ضرورة البحث عن مقدرتين أساسيتين الأولى المقدرة على تحمل العبء الضريبي أو ما يعرف بالمقدرة التكاليفية والثانية مقدرة على إقراض الدولة ممثلة في مرافقها ومشروعاتها .

د/ المقدرة التكاليفية :

ويقصد بالمقدرة التكاليفية قدرة مجموعة من المواطنين على المساهمة الضريبية أي الوصول إلى أقصى حصيله ضريبية يمكن اقتطاعها من الدخل القومي دون أن تستنفذ الضرائب المطابقة منه شيئا، وبمعنى آخر الوصول إلى العبء الضريبي الأمثل³ وتستعمل العديد من المصطلحات لتعريف العلاقة الموجودة بين الإيرادات الضريبية والنتائج الإجمالي فالبعض يطلق عليه الضغط الضريبي كما هو عند منظمة التنمية والتعارف الإقتصادي (O C D E) والبعض مستوى الجباية عند المجلس الإقتصادي الإقتصادي الفرنسي، وعند آخرين معدل الإقتطاع الإجباري والعبء الذي يحدثه الإقتطاع الضريبي على الإقتصاد الوطني⁴، ونظريا تتحدد نسبة الضغط الضريبي الإجمالي المثلى بـ 25% حسب الاسترالي كولن كلارك⁵ Colin – Clark .

ومن الناحية النظرية حظي موضوع العلاقة بين حصيله الإيرادات من الضرائب ومعدلاتها باهتمام الإقتصاديين منذ القدم، فقد أكد آدم سميث قبل قرنين على أن زيادة معدلات الضريبة على الإستهلاك يؤدي إلى انخفاض

¹ - محمد خالد المهامني: محاضرات في المالية العامة، نفس المرجع، ص 25 .

² - عادل أحمد حشيش: أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام، دراسة الجامعة الجديدة للنشر: 2006، الإسكندرية، ص 91 .

³ - عادل أحمد حشيش: نفس المرجع، ص 92 .

⁴ -Alain Barrere: Cours d'économie financière، Economica، Paris 1981، p 204 .

⁵ - أ. حميد بوزيدة: الضغط الضريبي في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، جوان 2006 (جامعة انولف) ص 282 .

الإستهلاك كما يؤدي إلى التهرب من الضريبة مما ينتج عنه انخفاض حصيلة الضرائب¹ وفي الحقيقة كل زيادة في الضغط الضريبي تؤدي إلى زيادة الحصيلة الضريبية للدولة ولكن فقط إلى غاية نقطة تسمى نقطة العقبة والتي بعدها تؤدي أي زيادة في الضغط الضريبي إلى انخفاض في الحصيلة وهذا ما وضعه لافر Laffor من خلال المنحنى الذي وضعه². كما أنه في دراسة قام بها Peter Ireland أن تخفيض معدل الضريبة قد يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة العامة في الأجل القصير، ولكنه في الأجل الطويل يؤدي إلى زيادة معدل النمو في الإنتاج مما يرفع من وعاء الضريبة التي ينتج عنها إيرادات الضرائب³.

المقدرة الإقتراضية :

أما فيما يتعلق بالمقدرة الإقتراضية فإنها تعني مقدرة الدخل القومي على إشباع حاجة الإقراض العام، أي قدرته على الإستجابة لمتطلبات الدولة الإئتمانية وعموماً فإن قدرة الدولة على الإقتراض تزداد كلما استطاعت تعبئة الإذخار وعلى مدى الدوافع الإستثمارية⁴.

5- ظاهرة تزايد الإنفاق العام

من الواقع والسمات المهمة والبارزة في عصرنا هذا الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق العام حتى أصبح هذا النمو المستمر في الإنفاق العام للدولة في جميع دول العالم المتقدمة النامية أياً كان نظامها السياسي، وفلسفتها الإقتصادية وتشير الأدبيات الإقتصادية إلى وجود علاقة بين الزيادة في الإنفاق الحكومي ونمو الناتج المحلي الإجمالي وقد حظيت هذه العلاقة باهتمام العديد من الباحثين والمختصين في الأدب المالي منذ عدة عقود وكانت موضوع جدل شديد، من الناحية النظرية هناك رؤيتين مختلفتين حول طبيعة هذه العلاقة الأولى تتعلق بقانون فاجنر Wagner والثانية تتعلق بالنظرية الكنزية .

¹ - سعيد محمود الطراونة: تقدير منحنى لافر لضريبة الأرباح لعينة من الشركات الأردنية، مجلة: دراسات العلوم الإدارية، المجلد 34، العدد 2، 2007، ص 339 .

² - عبد الكريم قندوز، بن علي بلغروز: مبدأ الضريبة تقتل الضريبة بين ابن خلدون ولافر، دراسات إقتصادية إسلامية، المجلد 13، العدد 2، 1428 هـ، ص 136 .

³ - Peter N. Ireland Supply – supply-side economics and endogenous growth, journal of Monetary economics, North Holland n=° 33, p 559 – 571 .

⁴ - د. عادل أحمد حشيش: أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 97 .

إن مسألة ما إذا كانت الزيادة في الإنفاق العام هي السبب في النمو الإقتصادي (فرضية كينز) والنمو الإقتصادي هو السبب في نمو الإنفاق الحكومي (قانون فاجنر) ذو أهمية خالصة لاسيما في البلدان النامية حيث يمثل القطاع العام (الإنفاق الحكومي) حصة كبيرة نسبيا من موارد المجتمع الإقتصادية¹.

وكان الألماني أدولف فاجنر أول من لاحظ وشخص هذه العلاقة وذلك في عام 1892 وقد صاغ قانونا أسماه قانون التوسع المستمر للنشاط الحكومي هذا القانون يقرر أن الإنفاق الحكومي ينمو باستمرار سواء في حجمه المطلق أو النسبي بفعل التطور المتحقق في المجتمع² أي أن الحاجة إلى زيادة نفقات الدولة يعود إلى ثلاث أسباب :

- الطلب على السلع ينمو مع ارتفاع معدل التحضر والتصنيع .
- من نتائج التنمية الإقتصادية تؤدي إلى التوسع في الخدمات .
- التدخل الحكومي لإدارة وتمويل الإحتكارات الطبيعية .

ويمكننا الحكم على حقيقة حدوث ظاهرة التزايد في الإنفاق العام فإننا يجب أن نوضح أن المقصود بتزايد النفقات العامة هنا هو:

الزيادة الحقيقية: فمعناه زيادة المنفعة الحقيقية المرتبطة عن هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة. والزيادة الظاهرية هي زيادة في مقدار النفقة العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة³

أ/ أسباب الزيادة الحقيقية :

يمكن تلخيص أهم الأسباب المؤدية لارتفاع الإنفاق العام كالتالي :

الأسباب الإقتصادية :

¹ - كريم سالم حسين الغالي: الإنفاق الحكومي واختبار قانون فاجنر في العراق للمدة 1975 - 2010. تحليل قياسي: مجلة العربي للعلوم الإقتصادية والإدارية، السنة 2012، العدد 25، ص 30 .

² - Bird.RMD 1971 Wagner's o Law' of Expanding State Activity ,public finance vol 26.

n=° 1 .p 1-2 .

³ - محرز محمد عباس: إقتصاديات المالية العامة، نفس المرجع السابق، بتصرف، ص 91 .

ترجع الأسباب الاقتصادية لظاهرة التزايد في النفقات العامة إلى النمو الإقتصادي وزيادة الدخل الوطني والتوسع في المشاريع العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الإقتصادي، وزيادة الدخل الوطني تسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صور تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها حتى ولو لم تزداد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها، وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة للدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه¹، وتجدر الإشارة هنا أن فاجنر Wagner واجه العديد من الإنتقادات بسبب تركيزه على العوامل الاقتصادية كسبب لتنامي الإنفاق العام وإغفاله العوامل الأخرى كالعوامل السياسية والإجتماعية².

الأسباب الإجتماعية :

تتمثل في الزيادة في معدل النمو الديمغرافي وكذا تركيز السكان في المدن والمراكز الصناعية، كل هذه الأسباب تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات العمومية ويرجع ذلك إلى أن حاجات السكان في المدن أكبر وأعقد من حاجات السكان في القرى، بالإضافة إلى زيادة الخلل والثروة بين أفراد المجتمع، ما ينتج عنه زيادة عدد الأفراد الذين يقعون تحت خط الفقر بالطبع يكلف هذا المزيد من الإنفاق على برامج الحد من الفقر³.

الأسباب الإدارية :

يؤدي سوء التنظيم الإداري وعدم متابعته لتطور المجتمع الإقتصادي والإجتماعي وتطور وظائف الدولة والإرتفاع في عدد الموظفين وزيادتهم على حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العمومية إلى زيادة الإنفاق العام بشكل ملحوظ بل وأكثر من ذلك يمثل عبئا إضافيا على موارد الدولة⁴.

الأسباب السياسية:

كان لانتشار المبادئ السياسية والنظم الديمقراطية في كثير من الدول النامية الإتجاه نحو الإهتمام بالطبقات محدودة الدخل والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية التي تخفف عنهم عبء انخفاض دخولهم كإعفاؤهم من الضرائب

¹ - أحمد عبد السميع علام، المالية العامة: المفاهيم والتحليل الإقتصادي والتطبيق، ط1، 2012، مكتبة الوفاء القانوني ص 54 - 55

² - John Due Fried laender: Government finance of the public sector, printed in the united state 1981, p 528 .

³ - سعيد عبد العزيز عثمان: المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، بيروت 2008، ص 188 .

⁴ عباس محمود محرز: إقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 95 - 96 .

ودعم السلع الضرورية التي يحتاجها أفراد هذه الطبقات كما كان للأثر المترقب على اتساع نطاق العلاقات الدولية، زيادة الأثر السياسي للنفقات العامة في صورة التمثيل الدبلوماسي الناتج عن عدد الدول المستقلة وزيادة عدد البعثات الدبلوماسية وأهميتها في العصر الحديث إلى جانب ظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة ومنظمات إقليمية متعددة، تتجه غالبية الدول المستقلة حديثاً أو الدول التي حققت تطوراً في علاقتها الخارجية إلى الانضمام في عضويتها الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام¹.

الأسباب الحربية:

لا تقل أهمية عن الأسباب المتقدمة، إذ لم تكن أهمها جميعاً في وقتنا الحالي بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والإستعداد لها، وما ينجم عن ذلك تزايد الإنفاق العسكري في الدول وليس في وقت الحرب فحسب، بل أيضاً فترات السلام، ولقد أكدت هذه الحقيقة الحربان العالميتان وكذلك الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم².

ب/ أسباب الزيادة الظاهرية:

كما أشرنا من قبل فإن الزيادة الظاهرية هي زيادة الرقم الحسابي للنفقات دون الإستفادة من خدمات إضافية وتمثل أسباب هذه الزيادة في:

ارتفاع مستوى الأسعار :

الذي يؤدي إلى انخفاض القدرة الشرائية للنقود مما يستدعي أن تدفع الحكومة مبالغ أكبر من أجل المحافظة على الكمية نفسها من الخدمات العامة التي تقدمها، لذا فإن حجم الإنفاق العام لا يعكس بأي حال من الأحوال، أي زيادة في السلع والخدمات العامة المقدمة للمجتمع وتستخدم الأرقام القياسية لمستويات الأسعار للتخلص من أثر تغيرات السعر على مستوى حجم الإنفاق العام وبيان النمو الحقيقي والظاهري في هذا الصدد³.

التغير في القواعد المالية المتبعة: (الفن المالي) .

يؤدي تغيير القواعد الفنية في إعداد الحسابات العامة أحياناً إلى الزيادة الظاهرية في النفقات العامة، فعند الإنتقال من نظام الموازنة الصافية إلى نظام الموازنة الإجمالية أي عدم إجراء مقايضة بين إيرادات ونفقات الوحدة الحسابية

¹ أحمد عبد السميع علام: المالية العامة، مرجع سابق، ص 57 - 58 .

² عادل أحمد حشيش: أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 162 .

³ محمد حسين الوادي زكريا أحمد عزام: المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، الأردن ط1، 2000، ص 167 .

الحكومية أو بمعنى آخر تطبيق مبدأ عمومية الميزانية تتضمن أرقام النفقات العامة إلا أن ما يحصل يكون مؤقتاً ويظهر فقط حسابات السنة التالية لحصول التغيير في القواعد المالية المتبعة، لذلك فهي زيادة ظاهرية ليس إلا¹.

زيادة مساحة الإقليم أو عدد السكان :

فاتساع إقليم الدولة له الدور الكبير في زيادة النفقات الواضحة في موازنة الدولة ظاهرياً، ويمكن معرفة ذلك من خلال معرفة نصيب الفرد من النفقات العامة وبالتالي من الخدمات المقدمة من قبل الدولة، فرغم ازدياد أرقام النفقات العامة في موازنة الدولة إلا أن نصيب الفرد من هذه النفقات والخدمات لم يزداد².

¹ - سعيد علي العبيدي: إقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق ص 90 .

² - محمود حسين الوادي و زكريا، أحمد عزام: المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص 108 .

الفصل الثالث:

الإيرادات العامة

لعل من الواضح ان الدولة في المجتمعات الحديثة اصبحت تقوم بدور متزايد في النشاط الاقتصادي بما يتضمنه من تقديم خدمات اقتصادية و اجتماعية كثيرة و متنوعة، بهدف تحقيق مجموعة من الاهداف التي تؤدي في النهاية الى تعظيم دالة الرفاهية الاجتماعية للمجتمع ، و تهيئة الظروف الملائمة لاحداث المزيد ن التقدم في جميع المجالات. هذا بالاضافة الى القيام بالادوار التقليدية في مجال الدفاع و الامن و الفضاء و غيرها ، و لقيام الدولة او الحكومة بكل هذه المهام ، تحتاج الى تدبير اموال كافية لتغطية انفاقها العام المتزايد نتيجة لكل ذلك و ليس تدبير الاموال هو الشاغل الاول للحكومة فقط بل هي تهدف الى تحقيق مجموعة من الاهداف الاقتصادية و الاقتصادية و الاجتماعية على درجة عالية من الاهمية . و بالتالي تصبح الايرادات العامة احدى الادوات الرئيسية للسياسة المالية المؤدية الى تحقيق هذه الاهداف و التي هي جزء من السياسة الاقتصادية المتبعة.

و لعلاج موضوع الايرادات العامة في اطار الهدف في تلك الدراسة يتجه التحليل الى التركيز على عدد من النقاط الاساسية على النحو التالي:

1- مفهوم الإيرادات العامة:

هي عبارة عن مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومات للإتفاق على المرافق والمشروعات العامة و وضع سياستها موضع التنفيذ¹.
 وأيضاً عرفت الإيرادات المالية العامة بأنها: جميع الأموال النقدية والعينية والمنقولة والعقارية التي ترد إلى الخزينة العامة للدولة و تغطي بنود الإيرادات العامة في الموازنة العامة².
 كما تمثل الإيرادات العامة مجموع الاموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية او انشطتها و املاكها الذاتية او من مصادر خارجة عن ذلك ، سواء قروض خارجية او داخلية ، او مصادر تضخمية ، لتغطية الانفاق العام خلال فترة زمنية معينة ، و ذلك للوصول الى اهداف الاقتصادية و الاجتماعية و المالية³.
 و من خلال التعاريف السابقة يمكن القول ان الإيرادات العامة تعدت كونها اداة لتغطية النفقات العامة لتصبح عامل اساسي لتحقيق اهداف الدولة في الاقتصاد سواء المتعلقة منها بالسياسة المالية او تلك التي تخص الاهداف الاقتصادية و الاجتماعية و غيرها خلال فترة زمنية معينة.

2- التقسيمات العلمية للإيرادات :

يقسم البعض الإيرادات العامة بحسب مصدر الإيرادات إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة بينما يقسمها البعض تبعاً لمدى استخدام الدولة لسلطتها الأمر في التحصيل إلى إيرادات سيادية وإيرادات اقتصادية، وهناك من يلجأ إلى تقسيمها حسب درجة انتظامها إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية . و هناك من يقسمها إلى إيرادات ناتجة عن النفع العام و إيرادات ناتجة عن النفع الخاص.

أ- الإيرادات الاصلية و الإيرادات المشتقة:

الإيرادات الاصلية هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من إيرادات وممتلكات وهي ما تعرف بالفكر المالي بإيرادات الدومين أو يطلق عليها إيرادات القطاع العام أما الإيرادات المشتقة فهي "تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من الثروة الاخرين و يشمل هذا النوع باقي الإيرادات العامة.

¹ الشريف رسيس : الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، مصر : دار الفكر العربي 1978-1978 ، ص 214.

² غازي عناية :مرجع سابق ص 48.

³ عبد المطلب عبد الحميد : مرجع سابق ، ص : 224.

ب - الإيرادات السيادية والإيرادات الاقتصادية

وهذا التقسيم يعتبر تقسيماً قانونياً للإيرادات العامة حيث أنه يتركز على استعمال الدولة أو عدم استعمالها لسلطتها الآمرة في حصولها على الموارد التي تلزمها. حيث يقوم هذا التقسيم على التمييز بين الإيرادات السيادية وهي التي تحصل عليها الدولة من ما تتمتع به من سلطة آمرة و قدرة على إكراه الأفراد على دفع الاموال جبراً لغرض أو لآخر. والإيرادات الاقتصادية هي التي تحصل عليها الدولة بدون الالتجاء للأفراد ويتميز دافعيها بأنهم يقومون بادائها بمحض رغبتهم و حر اختيارهم .

ج - الإيرادات العادية و الإيرادات غير العادية:

و يعتبر هذا التقسيم تقسيماً مالياً حيث يقسم كتاب المالية العامة من حيث دوريتها و تكرارها إلى إيرادات عادية و إيرادات غير عادية ، ويقصد بالإيرادات العادية: الإيرادات التي تتكرر كل سنة عادة اما لطبيعة هذه الموارد مثل إيرادات ممتلكات الدولة أو نتيجة نص تشريعي كالضرائب على الدخل و الرسوم. ويقصد بالإيرادات غير العادية : الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة غير منتظمة وغير دورية مثل القروض العامة و الاصدار النقدي الجديد.

د - الإيرادات الناتجة عن النفع العام و الإيرادات الناتجة عن النفع الخاص:

ويمكن ان يجتمع النفع العام و النفع الخاص في الخدمة التي تقوم بها الدولة و في هذه الحالة اذا كان النفع الخاص أكبر من النفع العام كان المقابل ثمناً عاماً أما اذا كان النفع العام أكبر من النفع الخاص فان المقابل يكون رسماً.

3 - إيرادات املاك الدولة:

تملك الدولة أموالاً منقولة كالسلع التي تبيعها والخدمات التي تقدمها، وأموالاً غير منقولة كالعقارات

والمناجم والغابات وآبار النفط، ويمكن القول أن الأملاك الوطنية تقتضي ملكية شخصية عمومية للأموال المعنية، سواء كانت الدولة أو إحدى جماعاتها المحلية سواء كان ذلك في شكل أملاك وطنية عامة أو أملاك وطنية خاصة¹.

فإيرادات هذه الأموال تساعد الدولة على القيام بالأعباء الملقة على عاتقها. ومن الناحية القانونية، إيرادات أملاك الدولة نوعان: أموال الدومين العام وأموال الدومين الخاص.

أ./ إيرادات الدومين العام :

وتخضع هذه الأموال لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام، كالطرق والساحات والحدائق العامة والأنهار والموانئ... الخ مثل هذه الأم وال لا يحق للدولة أن تتصرف بها، وعادة لا تأخذ الدولة ثمنًا من الأفراد مقابل استخدامهم لهذه الأموال، وإن يحدث أحيانًا أن تقوم الدولة بفرض رسوم على الانتفاع بهذه الأموال كالرسوم على زيارة المتاحف والحدائق على سبيل المثال².

ب / الدومين الخاص :

فهو عبارة عن الاملاك التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة و تخضع لاحكام القانون الخاص و بالتالي يعتبر مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات العامة للدولة³، و تنقسم إيرادات الدومين الخاص الى :
الإيرادات العقارية:

تملك الدول أموالا عقارية، تدر عليها أرباحًا تدخل خزينتها وتعتبر من الإيرادات العامة، وتشمل هذه الإيرادات بصورة خاصة، الإيرادات الناشئة عن ملكية الدولة للأراضي وللأبنية وللغابات وللمناجم. فمن العقارات ما تعود ملكيتها إلى الدولة، لأسباب كثيرة منها:

-الإيرادات الصناعية:

يقصد بالإيرادات الصناعية تلك الإيرادات الناجمة عن الصناعات التي تنشئها الدولة أو تشترك فيها أو تؤممها.

- الإيرادات التجارية:

¹ معمر قوادري محمد : تطور مفهوم الاملاك الوطنية، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية ، العدد 5 ، 2011 ص: 24

² محمد خالد المهائبي، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، 2013 ص: 44.

³ عبد المطلب عبد الحميد : اقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية ، بدون طبعة ، 2004 / 2005 ، الاسكندرية ص 230.

تعد الإيرادات التجارية، من الإيرادات الحديثة للدول فالدولة راعية للتجارة وليست تاجرة، غير أن هناك نشاطات ذات طابع تجاري محتكرة من طرف الدولة. بحيث ينطوي تحت مفهوم الإيرادات التجارية احتكار الدولة لبعض النشاطات الاقتصادية، وهذه الاحتكارات تزود خزينة الدولة بموارد كبيرة كاحتكار الدولة تجارة التبغ وغيرها، وغاية الدولة من هذا الاحتكار تحقيق دخول كبيرة.

-الإيرادات الخدمائية:

تقوم الدولة أحياناً بتحقيق إيرادات عن طريق احتكارها بعض الخدمات الأساسية والمهمة للأفراد مثل احتكار نشاط التأمين وخاصة التأمينات الاجتماعية، ومرجع ذلك لما يقوم به قطاع التأمين من دور مهم على مستوى النشاط الفردي أو النشاط الجماعي، وفي حماية رأس المال البشري والمادي والمحافظة عليه.

-الإيرادات المالية:

يقصد بالإيرادات المالية مداخيل الأسهم والسندات التي تصدرها الدولة، وفوائد القروض التي تمنحها للأفراد والهيئات، والفوائد المستحقة للحكومة عن إيداع بعض أموالها في المصارف. وقد قامت أغلب الدول باحتكار الأعمال المصرفية عن طريق امتلاكها بعض أو جميع البنوك في بلادها، ولكن مع اجتياح موجة الخصخصة قام كثير من الدول بالتخلي عن المصارف لصالح النشاط الخاص¹.

4- الثمن العام :

يطلق الثمن العام على ثمن السلع و الخدمات التي تبيعها المشروعات العامة الصناعية و التجارية ، و على ذلك فالثمن العام يمثل المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري او صناعي و يعتبر احد الوسائل التي تمكنها على هذا النحو ، من تحقيق إيراد عام للدولة يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع و الخدمات للأفراد². كما يعرف على انه مبلغ يدفعه الافراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة³.

ان الثمن العام يدفع اختياريا حيث لا يدفعه الا من ينتفع بالخدمة العامة اما الضرائب فتدفع اجباريا.

¹ محمد خالد المهيني، مرجع سابق ص 45.

² عادل احمد حشيش: اساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية2006.ص 141.

³ عبد المطلب عبد الحميد : مرجع سابق ص : 227

يختلف الثمن العام عن الرسم من حيث ان طبيعة الخدمات التي تؤديها الحكومة مقابل كل منهما تختلف تمام الاختلاف فبالنسبة للثمن العام تؤدي الخدمات دون قيود لجميع الافراد الذين يكونون على استعداد لدفع ثمنها ، اما الرسم فهو مقابل خدمات من نوع خاص مثل الخدمات التي تستوجب ان تعززها سلطة الحكومة كالاحكام القضائية و الخدمات التي تستوجب توافر شروط معينة كالتعليم و الخدمات التي تستخدم تقييد حرية الافراد في مزاوله بعض الانشطة كالتجار في الخمر .

يوجد تشابه كبير بين الخدمات العامة التي تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام و بين الخدمات التي يؤديها القطاع الخاص ففي الحالتين لا تؤدي الخدمات لجميع الافراد بل يقتصر ذلك على من يرغب فيها و يستطيع دفع ثمنها و هذا يعني تشابه طرق التمويل في الحالتين و من ناحية اخرى نجد ان جهاز السوق يكون هو الاساس الذي يقوم عليه اختيار المنفعتين بهذه الخدمات

اما الاختلاف الكبير بين الخدمات العامة التي تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام و بين الخدمات التي يؤديها القطاع الخاص ، فانه ينحصر في ان الحكومة لا تهدف الى تحقيق الربح في اغلب الاحيان بعكس الحال بالنسبة للقطاع الخاص¹.

و في عموم القول يمكن الجزم ان الاختلاف الاساسي بين السلع العمومية التي يترتب عنها ثمن عام و السلع الخاصة هو مبداءان اساسيان هما:

مبدأ الابعاد: و يقصد بهذا المبدأ ان من لا يدفع ثمن السلعة او الخدمة لا يحصل عليها، او يستبعد من الانتفاع بها. و هذا حال السلع الخاصة اما السلع العمومية فهي تخضع لمبدأ عدم امكانية استبعاد أي فرد من المجتمع من الحصول على السلعة او الخدمة العامة.

مبدأ التنافس في الاستهلاك :

و هذا يعني ان المستهلكين يتنافسون مع الاخرين للحصول على هذه السلع الخاصة اما السلع العمومية فهي تخضع لمبدأ عدم التنافس في الاستهلاك فيعني ان كل فرد في المجتمع يستفيد من هذه السلعة او الخدمة و ياخذ منها حاجته دون ان يؤثر ذلك على الكمية المتاحة لاستهلاك الغير ، و دون انتقاص أي من المنافع التي يمكن للاخرين الحصول عليها من انتفاعهم بتلك الخدمة العامة².

عبد المطلب عبد الحميد : مرجع سابق ص : 227

² انظر في هذا الصدد : حسني خربوش : المالية العامة مرجع سابق 26-27.

5- الرسم :

تعتبر الرسوم هي احد مصادر الايرادات العامة التي تعتمد عليها الدول بمختلف اتجاهاتها السياسية و الاقتصادية لتمويل انفاقها العام . فالدولة وجدت نفسها امام ضرورة توفير بعض الخدمات التي يمكن تقسيمها الى وحدات مختلفة و التي يعود من ادائها نفع عام غالب للمجتمع ككل و في نفس الوقت نفع خاص مباشرة على بعض افراد المجتمع الذين يمكن تحديدهم و تقدير قيمة المنفعة الخاصة التي عادت على كل منهم مقابل هذه الخدمة.

أ/ تعريف الرسم :

يعرف الرسم بأنه " مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة أو إلى مؤسساتها العمومية مقابل منفعة خاصة يحصل عليها الفرد إلى جانب منفعة عامة تعود على المجتمع ككل¹.
كما يعرف على انه مبلغ من المال تحدده الدولة و يدفعه الفرد في كل مرة تؤدي اليه خدمة معينة تعود عليه بنفع خاص و تنطوي في نفس الوقت على منفعة عامة غالبا².

ب/ خصائص الرسم³:

- **الصفة النقدية** : ان الفرد له حرية الاختيار في طلب خدمة معينة و عند حصوله على الخدمة المطلوبة من احدى الهيئات العامة يدفع مبلغ نقدي مقابل ذلك.
- **الصفة الاجبارية** : يقوم الفرد المستفيد من الخدمة بدفع قيمة الرسم جبرا للهيئة التي تؤدي به الخدمة ، و يبدو عنصر الجبر واضحا في استقلال تلك الهيئة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره و طريقة تحصيله.
- **تحقيق النفع الخاص الى جانب النفع العام** : يدفع الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد من جانب احدى الهيئات العامة ، وتتميز هذه الخدمة بوجه عام بان النفع الذي يعود من ادائها لا ينحصر على الفرد و انما يتعدى ذلك لصالح المجتمع باكملة ، و يبدو هذا واضحا ، اذا لاحظنا ان الرسوم تدفع نظير خدمات تؤديها المرافق العامة ، و ان هذه الاخيرة انما يقصد بها تحقيق النفع العام فالرسوم التي تدفع لتسجيل الملكية العقارية تتيح للفرد الحفاظ على حقوقه، كما تؤدي الى استقرار الملكية في المجتمع و الحد من المنازعات.

¹ محمود عباس محرزي مرجع سابق ص: 161.

² عبد المطلب عبد الحميد: مرجع سابق ص: 226.

³ محمد سلمان سلامة : الادارة المالية العامة : دار المعزز للنشر و التوزيع، 2015 ص: 103.

ج/ الفرق بين الضرائب والرسوم¹ تُعدّ كلٌّ من الضرائب والرسوم وسائل مالىّة حكوميّة تُستخدم في زيادة نسبة الإيرادات العامة. ولكن توجد فروق بين كلٍّ منهما سواء من حيث الطبيعة أو إلزاميّة الدفع أو الحصول على خدمات في المقابل أو الهدف من الفرض، وفيما يأتي معلومات عن هذه الفروق:

- الفرق من حيث الطبيعة:

هو الاختلاف بين طبيعة كلٍّ من الضريبة والرسم؛ إذ تُفرض الضرائب وفقاً لنسبٍ مئويّةٍ بهدف رفع الإيرادات، بينما يعتمد فرض الرسوم على ارتباطها بتقديم خدمة كمقابل لها.

- الفرق من حيث إلزاميّة الدفع: هو الاختلاف المرتبط بإلزاميّة دفع الضريبة والرسم من خلال الأفراد والمنشآت؛ إذ تُعدّ الضرائب إلزاميّة الدفع، بينما يكون دفع الرسوم طوعيّاً؛ أي غير إلزاميّ.

- الفرق من حيث الخدمات المُقدمة: هو الاختلاف وفقاً للمقابل الناتج عن كلٍّ من الضريبة والرسم؛ إذ لا يمكن أن يحصل الأفراد أو المنشآت عموماً على أي خدمات أو فوائد مقابل دفعهم لقيمة الضرائب المترتبة عليهم، بينما يوفر الدفع المباشر لقيمة الرسوم الحصول على عدّة مميّزات أو خدمات حكوميّة.

- الفرق من حيث الهدف: هو الاختلاف في الهدف من فرض كلٍّ من الضريبة والرسم؛ إذ تُفرض الرسوم عموماً بهدف التحكم أو تنظيم عدّة أنواع من النشاطات، أمّا الضرائب فتُفرض بهدف تحقيق المصالح العامة للدولة.

د/ قواعد تقدير الرسم²:

هناك قاعدة أصلية تحكم تقدير الدولة للرسوم التي تحصلها من الأفراد ومقتضاها وجوب توزيع تكلفة الخدمة المحصل عنها الرسم بين الفرد والمجتمع على قدر استفادة كل منها من منافعها، فالرسم يحقق نفعا خاصا

¹ من خلال الموقع

: https://mawdoo3.com/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B1%D9%82_%D8%A8%D9%8A%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%B6%D8%B1%D9%8A%D8%A8%D8%A9%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%B3%D9%85-02-03 بتاريخ : 03-02-2019.

² قطاف نبيل : ماجستير دور الضرائب و الرسوم في تمويل البلديات مرجع سابق ص: 31-32.

لطالب الخدمة يقتزن بنفع عاما يعود على المجتمع ,ومن المنطقي تبعا لذلك أن توزع تكلفة الخدمة بين مجموع طالبيها والمجتمع على نحو يراعي قيمته ما حصل عليه كل منهم من نفع. غير أن الدولة كثيرا ما تخرج عن هذه القاعدة نظرا لأن وضعها موضع التطبيق يصطدم أحيانا بعدد من العقبات لعل أهمها صعوبة تقدير النفع العام الذي يعود على المجتمع من أداء الخدمة وتحديد قيمته بالمقارنة بالنفع الخاص الذي يعود على طالب الخدمة.

بالإضافة إلى عوامل أخرى تأخذها الدولة في الاعتبار وهي بصدد تقدير الرسوم ويمكن حصرها في الحالات الثلاثة التالية:

الحالة الأولى -مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها:وتستند هذه القاعدة أساسا إلى أن الهدف الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأشخاص وليس تحقيق الربح. أي أن الهدف منها ليس هدفا ماليا بحتا ,ومن ثم فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة المتمثل في الرسم أكبر من النفقة، وتبرير هذه القاعدة أنه لا يترتب على أداء هذه المرافق لنشاطاتها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها

الحالة الثانية -أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له :وهذه القاعدة ليست مطلقة بل تتعلق ببعض الخدمات الضرورية مثل التعليم والخدمات الصحية فبالإضافة إلى النفع الخاص الذي يعود إلى طالبي هذه الخدمات فإن هناك نفع عام يعود على المجتمع ككل مثل :تشجيع التعليم ونشر المعرفة ومحاربة الأمراض ورفع مستوى المعيشة، وهذا كله يعود بالمنفعة على المجتمع ويزيد في درجة رقيه وتقدمه، و قد تقدم هذه الخدمات في بعض الأحيان بأسعار رمزية وقد تكون مجانية في أحيانا أخرى مثل :تطعيم الأطفال.

الحالة الثالثة -أن يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له :ويتعلق الأمر ببعض أنواع الخدمات ويكون الهدف منها هو تحقيق غرض مالي وتغذية الخزانة العامة بإيرادات منتظمة، وفي مثل هذه الحالات تعتمد الدولة لتقدير الرسوم على نحو يفوق تكاليف الخدمات المقررة عنها، ومثال ذلك ما تحصله الدولة من رسوم (مرتفعة من الأفراد الذين يطلبون بعض الخدمات الترفيهية مثل الاستحمام في بعض الشواطئ الخاصة.

وقد تهدف الدولة في بعض الأحيان التقليل من طلب الأشخاص على الخدمة موضوع الرسم، رغم تعدد هذه القواعد ,فإن ذلك لا يلغي أن الهدف من تأسيس الرسم هو غرض مالي من أجل الحصول على إيرادات لخزينة الدولة إلى جانب تنظيم حسن استعمال المرافق العامة للدولة من طرف المواطنين.

6- الضريبة:

إقترن وجود الضريبة بوجود السلطة في المجتمع السياسي و تطور مفهومها بتطور وظائف هذه السلطة و أهدافها، و التي حددتها الفلسفات السياسية و الأنظمة الاقتصادية المتعاقبة، كما تطور مفهومها بتطور الأنظمة الاجتماعية عبر التاريخ، فتغير المفهوم من الحياة القبلية القديمة إلى الدولة المعاصرة التي تكاثرت احتياجاتها و ازدادت نفودها، الأمر الذي فرض عليها توقيع ضرائب وجبايتها حتى و لو لم تكن هناك منفعة خامة للأفراد الذين يؤدونها.

ولم تكن الضريبة في بدئ الأمر تهدف إلى أية غاية إقتصادية أو التدخل في النشاط الإقتصادي أو الإجماعي بل الهدف الأساسي هو تغذية خزينة الدولة بالموارد اللازمة لتغطية النفقات غير أنه لما تخلت الدولة عن طابعها الحيادي التقليدي لجأت إلى توجيه الإقتصاد الوطني و إدارة قطاعات أساسية فيه و عملت على التوسع في برنامج الخدمات الاجتماعية و الإقتصادية العامة، بقصد تحقيق التوازن الإقتصادي و الإجماعي و زيادة الإنتاجية و رفع مستوى المعيشة و الحد من التفاوت في توزيع الثروات و الدخل¹.

أ/تعريف الضريبة :

أخذ مفهوم الضريبة يتغير بتغير مفهوم الدولة في الحياة الإقتصادية و الاجتماعية بصورة عامة فقد عرفت على أنها فريضة إلزامية يلتزم المكلف بدفعها للدولة حسب مقدرته و بغض النظر عن المنافع التي تعود عليه من جراء تقديم هذه الخدمات أو تحقيق حاجة عامة².

هي مبالغ نقدية تدفع بصورة دورية لتمويل النفقات العامة للدولة (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية) وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات التي تصدر بهذا الشأن وبشكل نهائي وبدون مقابل مباشر متوقع³. و في العموم يمكن الجزم ان الضريبة هي مبلغ من النقود تجببه الدولة او احد هيئاتها من الافراد بصورة نهائية و بدون مقابل.

ب /خصائص الضريبة

¹ د. حسين فريجة " : الاجراءات الإدارية و القضائية لمنازعات الضرائب المباشرة في الجزائر"، منشورات دحلب، الجزائر، دون طبعة، 1994ص07 .

² محمد خالد المهاني ، خالد الخطيب الحبش: المالية العامة والتشريع الضريبي ، منشورات جامعة دمشق عام 2006 ص 175 .

³ عبد الجواد نايف ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، مطبعة الجامعة ، بغداد ، 1967 .

ومن هذا التعريف يمكن الوقوف على الخصائص التي يحملها هذا النوع المهم من الايرادات:

• **الضريبة هي أداء نقدي لا عيني**: بمعنى أنها اقتطاع نقدي، وليس عينيا يتجسد في كمية من حاصلات الأرض أو في عدد من ساعات العمل، أي أن الضرائب النقدية تشكل القاعدة العامة للضريبة بالنظر إلى كونها أكثر ملاءمة للاقتصاد النقدي؛

• **الضريبة تفرض وتدفع جبرا**: أي أن فرض الضرائب وجبايتها يعدان عملا من أعمال السيادة التي تتمتع بها الدولة ويترتب على ذلك أن الدولة تنفرد بوضع النظام القانوني للضريبة دون اتفاق مع الممول، ولا يعني عنصر الجبر في الضريبة جواز فرضها وتحصيلها دون ضوابط قانونية، بل يجب اصدار الضريبة وفق قانون يحدد الأحكام المتعلقة بها وعلى الدولة مراعاة هذه الأحكام، ويترتب عند الاستناد على هذا العنصر أن للدولة الحق عند امتناع الممول عن دفع الضريبة اللجوء إلى وسائل التنفيذ الجبري للحصول على الضريبة؛

• **الضريبة فريضة دون مقابل**: كان لفشل فكرة المقابل في التأسيس للضريبة الفضل في اتجاه الفكر المالي الحديث إلى فكرة التضامن الاجتماعي لتبرير فرض الضريبة، فالدولة ضرورة اجتماعية واقتصادية تسعى إلى تحقيق أهداف المجتمع وتضطلع في سبيل ذلك بالعديد من النشاطات والمهام التي يتعذر تحديد مدى انتفاع كل فرد منها على حدى، ومادام قيام الدولة بهذه النشاطات تحقيقا للنفع العام فإن الأمر يقتضي أن يتضامن المجتمع في تمويل هذه النشاطات، ومن ثم تصبح الضريبة فريضة يحتمها واجب التضامن الاجتماعي بغض النظر عن المنافع التي تعود على الفرد من خلالها؛

• **الضريبة تهدف إلى تحقيق النفع العام**: بما أن الضريبة تجي بموجب التضامن الاجتماعي بين الأفراد فإن ثمة خاصية تهدف إلى تحقيق النفع العام؛ تتجلى في كونها تهدف الى تحقيق النفع العام بصورة نهائية: تفرض الضريبة وتجي من المكلف بصورة بصورة نهائية لا عودة عنها وهذا ما يميزها عن القرض الإجباري¹.

ج./ القواعد الاساسية للضريبة وانواعها

توجد مجموعة من المبادئ او القواعد التي ينبغي ان تحكم التنظيم الضريبي ، أي ان يأخذ المشرع اذا ما أراد ان يصبح النظام الضريبي مظاماً سبيماً وصالحاً يحاول ان يوفق بين مصلحة الجماعة ومصلحة الفرد أي بين الحصيلة

¹ عفيف عبد الحميد : فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة دراسة حالة الجزائر . مذكرة ماجستير ، جامعة سطيف

اللازمة لاداء الدولة لخدماتها والعدالة اللازمة لتحقيق نمواً من المساواة بين المكلفين . و يعتبر آدم سميث اول من حاول عام 1776 وضع القواعد الاساسية التي ينبغي ان يقوم عليها النظام الضريبي وذلك في مؤلفه المشهور (ثروة الامم Wealth of nation) وهذه القواعد هي :

أولاً: العدالة Equality

بمعنى ان يساهم اعضاء المجتمع في نفقات الدولة بحسب مقدرتهم النسبية ، أي بنسبة الدخل الذي يتمتعون به في ظل حماية الدولة ¹ ، ز تقتضي قاعدة العدالة ايضاً ان تكون الضريبة عامة على جميع الاشخاص ، و على الأموال كافة .

ثانياً : اليقين

يقصد بهذه القاعدة، هو علم المكلف علماً قاطعاً بالوقت الذي يدفع فيه الضريبة و كيفية الدفع و المقدار الذي يجب دفعه ، حيث تكون الضريبة واضحة بصورة لا تدع مجالاً للشك لأي غموض او تعقيد و ذلك بأن تكون النصوص لا تثير التباساً او اجتهاداً بحيث يفهمها عامة الناس ² .

ثالثاً : قاعدة الملائمة في الدفع

ضرورة ان تكون مواعيد تحصيل الضريبة ، و اجراءات التحصيل ، ملائمة للممول تفادياً لثقل عبثها عليه ، و يعد الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله اكثر الأوقات ملائمة لدفع الضرائب المفروضة عليه على كسب العمل و على ايراداتهم المنقولة³.

رابعاً : الاقتصاد في نفقات التحصيل :وتقتضي هذه القاعدة أن تكون نفقات جباية الضرائب بعيدة عن الإسراف، سواء من حيث نفقات العمال والموظفين، أو نفقات وسائل التحصيل كالأوراق، والنماذج، ووسائل النقل، وغيرها من المستلزمات، وذلك حتى لا تفقد الضريبة أهدافها المرجوة وخاصة المالية منها⁴.

¹ .عادل فليح العلي،مرجع سابق ، ص 96 .

² رضا صاحب ابو حمد الى علي ، المالية العامة ، جامعة الكوفة ، كلية الإدارة والأقتصاد ، 2003 ، ص 177 .

³ رفعت المحجوب ، المالية العامة ، النفقات و الإيرادات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1982 ، ص 105 ، ص 106 .

⁴ سمر عبد الرحمن محمد الدحلة: مرجع سابق ص : 18.

د. أساس حق الدولة في فرض الضريبة:

يظهر أساس حق الدولة في فرض الضريبة في الأسس والمبررات التي يتم على أساسها فرض الضريبة، وقد قيلت في تبرير فرض الضريبة نظريات كثيرة حاولت وضع أسس ومبادئ تركز عليها الضريبة، كما وضعت قواعد ألزمت فإرض الضريبة أخذها بالاعتبار عند فرض الضريبة.

الضريبة في نظرية العقد:

قال بهذه النظرية كل من: جان جاك روسو وجون لوك وهوبز ومونتيسكو وقد عرفت بنظرية العقد الاجتماعي، وتستند هذه النظرية في تبرير فرض الضريبة على تعاقد الأفراد فيما بينهم لتكوين الدولة التي يقع عليها واجب حماية الأفراد وتوفير الأمن لهم على أرواحهم وممتلكاتهم وعلى ذلك فإن الفرد في ظل وجود الدولة يصبح له حق طبيعي مؤداه التمتع بحماية الدولة له ليعيش في سلام داخل المجتمع آمن على نفسه وماله، مقابل أو ثمن هذه الحماية يتعين على هذا الفرد أن يدفع الضريبة كأجر مستحق للقائمين على حمايته وأمنه وسلامته، فالضريبة ما هي إلا ثمن ما يشتريه الفرد من اطمئنان وأمن.

وعلى ذلك يجب أن تقدر الضريبة على أساس مقدار الحماية التي يحصل عليها الفرد، أي بمقدار تمتعه واستهلاكه لها في المجتمع، ولما كان جميع الأفراد يتمتعون بحماية الدولة لهم، فيجب أن تكون هناك مساواة في فرض الضريبة عليهم جميعاً.

غير أن هذه المساواة في دفع الضريبة لا تعني أن يدفع الأفراد الضريبة بالتساوي بينهم، وإنما تقوم فكرة المساواة في دفع الضريبة على أساس مقدار ما حصل عليه الفرد من منفعة نظير حماية الدولة له، أي أن مبدأ فرض الضريبة وتحمل عبئها نسبي يختلف من فرد إلى آخر حسب استفادته من الحماية التي وفرتها الدولة له.

ويضيف) لوك و مونتيسكو أن الضريبة تدفع من الأفراد إلى الدولة في صورة جزء من ثروتهم لحماية وتأمين ما تبقى لهم من هذه الثروة.

ولقد قصر - لوك - فرض الضريبة فقط على أصحاب الأرض وذلك لاستطاعتهم دفع الضريبة دون نقل عبئها إلى الآخرين، أما التجار فإنهم يستطيعون نقل عبء الضريبة إلى غيرهم من المستهلكين، فيتعين عدم

فرض الضريبة عليهم، كما أن الطبقة العاملة لا يمكن أن تفرض عليهم الضريبة لأن ما يتقاضونه من أجور ومرتبات يمثل الحد الأدنى للمعيشة¹.

نظرية التضامن الاجتماعي:

هذه النظرية تمثل لدى مؤيديها بأنها عبارة عن تضامن المجتمع الذي يخضع لسلطة سياسية واحدة، وهذا يدل على أن هذه الفكرة مستمدة من التطور التاريخي للضريبة، بحيث كانت الضريبة تمثل "فكرة تضامنية" بين مختلف العشائر والقبائل، وبعدها أصبحت تمثل مساعدة مالية يقدمها الأفراد، للحاكم من تغطية النفقات العامة، ثم تحولت نتيجة للظروف الاقتصادية والاجتماعية، كفريضة واجبة الدفع من طرف الأفراد، وذلك في إطار اجتماعي وتضامني وهكذا بإمكاننا أن نقول بأن نظرية التضامن الاجتماعي هي الأكثر موضوعية وواقعية لأنها لا تقوم على أساس عقد ضمني بين الدولة والأفراد وإنما على أساس التضامن الاجتماعي ورغبة الدولة والأفراد للتعايش وتحمل الأعباء الاجتماعية معا².

هـ / أهداف الضريبة³:

تساهم الضريبة في تحقيق الأهداف العامة ليس فقط الأهداف المالية والتي اقتصر عليها الضريبة في السابق وفقا لدور الدولة آنذاك، بل أيضا تدعم الضريبة كلا من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، ومن خلال هذه الخاصة سنتعرف على كيفية توظيف الضريبة من أجل تحقيق الأهداف العامة.

الأهداف المالية:

أول هدف للضريبة يتمثل في الهدف المالي بالحصول على الإيرادات المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة. إن الزيادة في الأعباء المالية المطلوبة من الدولة، نتيجة زيادة المهام الملقاة على عاتقها، وما يتطلبه من زيادة في النفقات، من أجل تحقيق أكبر حصيلة ممكنة، يعتبر هدفا لا يغيب عن أي سياسة ضريبية بصورة عامة في الوقت الحاضر. والتطور الاقتصادي والاجتماعي وسع أهداف الضريبة وأصبحت تستخدم كأداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية...

الأهداف الاقتصادية:

¹ محمد الكامل شلغوم : اساس حق الدولة في فرض الضريبة : مجلة العلم القانونية و الشريعة، العدد 7 ص 3-4.

² محمد خالد المهيني ، خالد الخطيب الحبش: المالية العامة والتشريع الضريبي ، مرجع سابق ص 189

³ رحمة نابتي : مذكرة ماجستير النظام الضريبي بين الفكر المالي المعاصر و الفكر المالي الاسلامي - دراسة مقارنة، جامعة قسنطينة.

تهدف الضريبة إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي باستخدامها كأداة تفيد في معالجة الأزمات على النحو التالي: ففي فترات الانكماش يتم خفض معدل الضريبة لتشجيع الأفراد على الإنفاق وفي فترات التضخم يتم رفع معدل الضريبة لامتصاص القوة الشرائية للأفراد .

كما تهدف الضريبة إلى التشجيع على الاستثمار، وذلك إما بإعفاء بعض المشاريع من الضرائب، أو تخفيض معدل الضريبة عليها، والذي يوجه أنظار المستثمرين إلى القيام بهذه المشاريع وبالتالي زيادة إيرادات الدولة من الضرائب.

كما تساهم الضريبة في ترشيد الاستهلاك فيعتمد رفع معدل الضريبة على السلع لتوجيه القطاع العائلي نحو الادخار والتقليل من الاستهلاك.

الأهداف الاجتماعية:

تساهم الإيرادات الضريبية في تقليل التفاوت بين طبقات المجتمع الواحد، عن طريق إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة والهدف من ذلك تحقيق العدالة الاجتماعية، أو رفع معدل الضريبة على بعض المنتجات الضارة" كالسجائر، الخمر "... لغرض الحد من الآفات الاجتماعية أو عن طريق إعفاء الهيئات التي تهدف للنفع العام من الضرائب "المستشفيات، مؤسسات التعليم" ...

ط / أنواع الضرائب¹:

- من حيث نقل العبء الضريبي: وفق هذا المعيار يمكن التمييز بين:

ضرائب مباشرة: وهي ضرائب تورد إلى الخزينة العمومية من قبل المكلف بها، بمعنى أن العبء الضريبي يستقر على المكلف بها، ولا يستطيع تحميل عبئها على طرف آخر مهما كانت صفته.

ضرائب غير مباشرة: وهي عكس الضرائب المباشرة كون العبء الضريبي فيها ينتقل من المكلفين بها قانونياً إلى المستهلك الأخير، ويلعب المكلف قانونياً دور الوسيط بين الخزينة والمستهلك.

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

الضرائب على الأموال: أساس هذه الضرائب هو ما يملكه الشخص، وليس الشخص في حد ذاته، وهذا الأخير قد يملك دخلاً أو رأس مالٍ أو كليهما، وبالتالي فإن أساس فرض هذا النوع من الضرائب هو الدخل أو رأس المال؛

¹ عفيف عبد الحميد : مرجع سابق ص 10.

الضرائب على الأشخاص: إن هذا النوع من الضرائب هو من أقدم الأنواع، حيث تفرض الضرائب على الأشخاص المقيمين في إقليم معين، كما تدفع حسب الانتماء الاجتماعي لهؤلاء الأشخاص، وتعرف هذه الضريبة في النظام الإسلامي بالجزية.

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

نظام الضرائب المتعددة: هذا النظام يعتمد على تخصيص ضريبة لكل نشاط، ونتيجة لهذا النوع نجد أنواع مختلفة و متعددة من الضرائب باختلاف وتعدد الأنشطة؛

نظام الضريبة الوحيدة: وفق هذا النظام يتم تجميع كل الأنشطة مهما كان نوعها تجارية أو صناعية أو زراعية أو مالية... وإخضاعها إلى ضريبة وحيدة.

- من حيث واقعة السعر: يتم التفريق وفق هذا المعيار بين:

الضرائب النسبية: إن الضريبة النسبية تمثل ذلك الاقتطاع الذي يفرض بنسبة واحدة على قيمة الوعاء الضريبي؛

الضرائب التصاعدية: نجد في هذا النوع علاقة طردية بين الدخل والمعدل فكلما زاد الدخل زاد المعدل المطبق، وتفرض هذه الضرائب بنسب تتزايد بتزايد قيمة الوعاء الضريبي

-وحدة المادة الخاضعة للضريبة:

المقصود منها أن يكون الوعاء الضريبي هو نفسه الذي تفرض عليه الضريبة أكثر من مرة، مثلاً كأن يدفع المكلف ضريبة على دخله في السلطة المركزية، ثم يدفع ضريبة أخرى على نفس الدخل في السلطة المحلية نكون أمام ازدواج ضريبي، أما في حالة اختلاف الوعاء الضريبي، فلا نواجه ازدواج ضريبي.

-وحدة المدة الزمنية المفروضة فيها الضريبة:

أن تكون نفس الفترة الزمنية التي سددت فيها نفس الضريبة على نفس الوعاء ومن طرف نفس المكلف

7- الدين العمومي:

تعد قضية الدين العام من أهم القضايا التي لها تأثير مباشر على اقتصاديات الدول، ومستوى معيشة أبنائها، ومستقبل الأجيال الحالية والقادمة فيها. فهي تتطلب توفير الموارد الحكومية اللازمة لذلك من

ميزانيتها. ومن ثم فإنها تُشكل جزءاً مهماً من إدارة الدين الحكومي، والموازنة العامة، وإدارة الاحتياطي من النقد الأجنبي.

أ/ تعريف الدين العام :

يمثل الدين العام مصدراً من مصادر الإيرادات العامة، تلجأ إليه الدولة لتمويل نفقاتها العامة، عندما تعجز عن توفير إيرادات أخرى ولا سيما من الضرائب، فتقترض إما من الأفراد أو من هيئات محلية أو دولية أو دول أجنبية.

وفكرة الدين العام بمفهومه المعاصر تُعتبر حديثة نسبياً حيث تعود إلى بداية القرن الثامن عشر تقريباً، حيث ظهرت نتيجة لتطور المجتمع وحصول السلطات التشريعية الممثلة للشعب على حقها الكامل في فرض الضرائب من جهة واللجوء إلى الدين العام من جهة أخرى.

وقد اتخذت المدرسة التقليدية (الكلاسيكية) في غالبيتها موقفاً عدائياً من سياسة التجاء الدولة إلى الدين العام وطالبت بضرورة تعادل الموازنة العامة للدولة سنوياً، حيث ترى أن الدين العام يؤدي إلى تحويل أموال القطاع الخاص التي كانت معدة للتشغيل (التوظيف) في مشروعات إنتاجية إلى القطاع العام حيث يتم تبديدها في نفقات عامة غير منتجة. كما أن الدين العام يؤدي إلى رفع سعر الفائدة، الأمر الذي يعمل على عرقلة النشاط الاقتصادي وسوء توزيع الموارد الاقتصادية ويقف عقبة في طريق التقدم الاقتصادي. فضلاً عن أن خدمة الدين العام تؤدي إلى زيادة العبء الضريبي، وكذلك التضخم، فقد تعتمد الدولة - أحياناً - إلى تسديد التزاماتها عن طريق الإصدار النقد.

وحينما ظهرت المدرسة الكينزية بعد أزمة الكساد العظيم في العام 1929، وعجز المدرسة الكلاسيكية عن مواجهة التحديات الاقتصادية، انتقد كينز - ومن سار على نهجه من أنصار المدرسة النيوكلاسيكية - المدرسة التقليدية ولاسيما في صيغة الإطلاق والتعميم التي استخدمتها في طرح آرائها، وأكد على أهمية الدين العام في الاقتصاد الوطني باعتباره أحد الوسائل المالية الثلاث الهامة في يد الدولة وهي: النفقات العامة والضرائب والدين العام، إذ يمكن عن طريقها أن تتدخل وتوجه الاقتصاد وتعمل على تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية في التنمية والاستقرار والعمالة (التشغيل أو التوظيف الكامل)، فالدين العام يجب أن يزداد كي يمتص أي قوة

شرائية زائدة أو أي أموال عاطلة، وليقل السيولة في أوقات الرواج، ويجب أن يرد الدين العام أو يسدد الجزء الأكبر منه في أوقات الكساد لزيادة السيولة في الاقتصاد الوطني¹.

و **الدين العام** هو عبارة عن مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من الافراد الطبيعيين او المعنويين في داخل الدولة او خارجها و في مقابل ذلك تتعهد الدولة بسداد اصل القرض بالاضافة الى مبلغ اضافي يتم الاتفاق عليه في عقد القرض و يسمى هذا المبلغ بفائدة القرض².

الدين العام: مبلغ نقدي من المال تقترضه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من الأفراد أو المؤسسات المالية الخاصة أو العامة الوطنية منها أو الدولية أو من الدول الأخرى، بموجب اتفاق يستند في أساس مشروعيته إلى قاعدة قانونية عامة صادرة عن السلطة التشريعية يتضمن مقابل الوفاء والتعهد برده ودفع فائدة عنه وفقاً لشروط الاتفاق³.

و في العموم يمكن تعريف الدين العام على انه عقد دين تكون الدولة هي المقترض فيه اين تتعهد بسداده و سداد ما عليه من فوائد.

ب/أنواع الدين العام:

يمكن تصنيف الدين بأنه دين داخلي أو خارجي، وقد تختلف منهجية التصنيف من بين عوامل أخرى وفقاً للمخاطر التي يعدها مديري الدين ذات صلة و .من الناحية التاريخية فإن البلدان التي جربت رصيد أزمات المدفوعات فإن المعيار الهادف إلى أفضل سيطرة على المخاطر المرتبطة بالدين هو المعيار المرتبط بتقويم العملة أي أن الدين المقوم بالعملة المحلية سيصنف كدين محلي والدين المقوم بعملات أخرى سيُصنف كخارجي . وهو أيضاً تصنيف شائع يستخدمه القائم على إدارة الدين لتقييم مخاطر العملات الأجنبية في محفظة الديون.

-الدين العام المحلي⁴:

¹ اشرف محمد دواية : ازمة الدين العام المصري رؤية تحليلية ، المعهد المصري للدراسات السياسية و الاستراتيجية يوليو 2016 اسطنبول ، ص 3-4.

² عبد المطلب عبد الحميد : اقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية ، الاسكندرية 2005/2004 ص235.

³ من خلال الموقع: <http://www.startimes.com/?t=26462509> تم الاطلاع بتاريخ : 31-01-2019.

⁴ اشرف محمد دواية : مرجع سابق ، بتصرف ص 4-5.

وهو المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين في إقليمها بغض النظر عن جنسياتهم سواء كانوا مواطنين أو أجناب. ويُعرف الدين العام المحلي في علم المالية العامة بالقروض العامة المحلية.

و هناك زاويتين يمكن اعتبارهما مدخلين لتعريف الدين العام المحلي هما المفهوم الضيق للدين العام المحلي و المفهوم و المفهوم الواسع للدين العام المحلي و سنوضحهما كما يلي

المعنى الضيق للدين العام المحلي:

يمكن تعريف الدين العام المحلي وفقاً للمعنى الضيق على أنه ذلك الدين أو تلك المبالغ التي تكون على الحكومة و المرتبطة بتعاملاتها مع قطاعات الاقتصاد القومي ، أي قروض الحكومة و ديونها التي تتولد عن طريق إصدار الأوراق المالية و الإذونات اقتراض الهيئات الاقتصادية العامة من بنك الاستثمار القومي و الجهاز المصرفي،.

المفهوم الواسع للدين العام المحلي :

هو ذلك الدين أو تلك المبالغ التي تكون على الحكومة و المرتبطة بتعاملاتها مع القطاعات الاقتصادية القومي، أي قروض الحكومة و ديونها التي تتولد عن طريق إصدار الأوراق المالية و اقتراض الهيئات الاقتصادية العامة من البنك الاستثماري القومي و الجهاز المصرفي بالإضافة إلى صافي مديونية بنك الاستثمار القومي و الجهاز المصرفي بالإضافة إلى صافي مديونية بنك الاستثمار القومي بعد طرح قروضه من كل الحكومات و الهيئات الاقتصادية¹.

ومن الجدير بالذكر أن الخزانة العامة بوزارة المالية هي التي تمثل الحكومة وهي مسؤولة عن الدين المطلوب لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة، وتتمثل الجهات الداخلة في نطاق الموازنة العامة للدولة في كل من:

- (أ) الجهاز الإداري للدولة (الحكومة المركزية): وتشمل الوزارات والمصالح الملحقة بها وقطاع الخدمات الرئاسية.
- (ب) الهيئات العامة الخدمية: وهي هيئات تتمتع باستقلال مالي وإداري وتقدم خدماتها للمواطنين مجاناً أو بسعر رمزي، ومن أمثلتها: الجامعات، الهيئة العامة للطيران المدني، هيئة السد العالي، دار الكتب... الخ.
- (ج) وحدات الحكم المحلي: تتمثل في المحافظات والوحدات الخدمية التابعة لها.

أما الهيئات العامة الاقتصادية فتتمثل في الهيئات التي تقدم خدمات عامة بأسلوب اقتصادي بمعنى أنها تمول نفقاتها من إيراداتها المتحصلة من بيع هذه الخدمات وتحقق فائضاً،

¹ محمود حامد محمود : قضايا اقتصادية معاصرة ، دار حميثرا للنشر والترجمة، 2017 ص: 31 – 32 .

- الدين الخارجي :

وضعت العديد من المنظمات الاقتصادية الدولية مثل منظمة التعاون الاقتصادية للتنمية والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبنك التسويات الدولية، تعريفاً للدين الخارجي ينص على أنه " الدين الإجمالي في تاريخ معين، والذي يعادل مبالغ الالتزامات التعاقدية الجارية والمؤدية إلى دفع المقيمين في بلد إلى غير المقيمين سندات وفاء الدين الأساسي مع الفوائد أو من دُعا أو دفع الفائدة مع سداد المبلغ أو من دونه¹.

تصنيف الديون الخارجية²:

تصنف الالتزامات نحو الخارج إلى ثلاثة أنواع:

القروض الحكومية الرسمية: (القروض التي تمنح من طرف حكومة أجنبية إلى حكومة أخرى.

القروض المتعددة الأطراف: تمنح من طرف منظمات دولية.

القروض الخاصة: التي تمنحها بنوك أجنبية خاصة إلى حكومة ما أو إلى مؤسسة عمومية أو خاصة أو إلى البنوك.

اشكال اخرى لدين العام³:

قروض مؤبدة و قروض مؤقتة : فالقرض المؤبد هو القرض الذي تلتزم فيه الدولة بدفع فوائد القرض دون تحديد

تاريخ معين لرد اصله الى المقرض ، اما القرض المقتت فهو الذي يجب رد اصله في تاريخ معين ، قد ينقسم هذا

القرض الى قرض قصير الاجل و قرض طويل الاجل

قروض لحاملها و قروض اسمية : فالاولى تكون قابلة للتسويق ، اما الاخرى فهي غير قابلة للتسويق لا يمكن

تحويلها للغير الا باتباع اجراءات معقدة .

¹ عبد الغفار فاروق عبد الغفار: الدين العام الخارجي و سياسة تحويله لاستثمارات اجنبية دراسة الحالة المصرية : مجلة اقتصاديات شمال افريقيا : العدد 17 ، السادسي الثاني 2017 ، ص: 44.

² جميلة جنوحات : اشكالية الديون الخارجية و اثرها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية ، حالة بض الدول النامية ، مذكرة دكتوراه ، جامعة الجزائر، ص 28.

³ محمد سلمان سلامة : الادارة المالية العامة ، دار النشر : المنهل ، 2015 ص 204.

ج - إصدار الدين العام¹:

يمكن للدولة من أجل إصدار الدين العام أن تلجأ إلى طرق أربع هي:

- 1- طرح السندات للاكتتاب العام المباشر: ويتلخص هذا الأسلوب في أن تتوجه الدولة أو الشخص المعنوي العام الراغب في الاقتراض إلى الأفراد والهيئات لتعرض عليهم الاكتتاب في سندات الدين العام، وتقوم عندئذ بتعريف الجمهور بالدين ومزاياه. وتحدد موعداً لفتح باب الاكتتاب ولقفله.
- 2- الالتجاء إلى المصارف أو إلى المؤسسات المالية المتخصصة: وهنا تستعين الدولة بالمصارف لطرح سندات للاكتتاب بحيث تكون المصارف وسيطاً بين الدولة والمقرضين، وترجع كفاءة المصارف وقدرتها في القيام بهذا الدور إلى مدى معرفتها بالزبائن ودرايتها بحالة كل منهم وإلى ثقتهم فيما تقدمه لهم من مشورة مالية.
- 3- بيع السندات في سوق الأوراق المالية: يمكن للدولة أن تبيع ما تصدره من سندات في سوق الأوراق المالية. ولكن لهذا الأسلوب مخاطر لا بد من ملاحظتها وهي أن مقدار السندات المطروحة لو كان كبيراً دون أن يقابله طلب كافٍ لانخفضت أسعارها في سوق الأوراق المالية انخفاضاً كبيراً يضر بالثقة المالية للدولة.
- 4- بيع سندات الدين العام بالمزاد: وهنا يتم البيع إلى الذين قدموا أعلى الأسعار.

د - سلبيات الدين العام²:

على الرغم من أهمية الاقتراض العام في اقتصاد الدولة، إلا أن الإفراط في الاقتراض يخلق مشكلات للدولة خاصة إذا كانت القروض تُستخدم في الأنشطة غير الانتاجية، ومن سلبيات في الاقتراض

¹ من خلال بحث منشور على الموقع التالي: <http://www.startimes.com/?t=26462509> تم الاطلاع بتاريخ 31-10-2019.

² راضي محمد العضائيلة، حسن عبدالرحمن العمرو، حذيفة سميح: هيكل الدين العام في الأردن وتأثيره على النمو الاقتصادي، دراسات، العلوم الإدارية، المجلد 42 العدد 2، 2015 ص: 517.

- ✓ ازدياد عجز الموازنة: حيث تعمل خدمة الدين العام على اقتطاع جزء من الناتج المحلي للدولة، وارتفاع النفقات العامة للدولة مقارنةً مع إيراداتها وبالتالي ارتفاع في عجز الموازنة.
- ✓ التأثير السلبي على الاستيراد: تؤثر المقدرة الاستيرادية للدولة على مستويات الاستهلاك والانتاج والاستثمار، وإذا تعرّضت هذه القدرة إلى الضعف ينتج عن ذلك تعرّض الدولة لأزمات اقتصادية خاصة إذا لم تستطع الدولة استيراد حاجاتها من السلع الضرورية. تؤدي القروض العامة إلى زيادة العبء الضريبي على أبناء المجتمع.
- ✓ يؤدي تمويل المشروعات العامة عن طريق الاقتراض إلى تضاعف التكاليف، حيث تدفع هذه التكاليف مرتين؛ الأولى في صورة فوائد القرض، في حين تكون الأخرى عند تسديد أصل القرض.
- ✓ تأثر الاحتياطات الأجنبية: تؤدي أعباء القروض الخارجية تحديداً إلى تزايد العجز في الحساب الجاري و الميزان التجاري وبالتالي خلق تشوهات في ميزان المدفوعات، مما يدفع بالدولة إلى استخدام الاحتياطات الأجنبية لخدمة أعباء الدين الخارجي.
- ✓ يؤدي الاقتراض العام أحيانا إلى التضخم؛ فتؤدي القروض العامة إلى تدهور الانتاج القومي وزيادة النفقات العامة غير المنتجة، أيضا لجوء الدولة لتسديد التزاماتها عن طريق الاصدار النقدي يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية وبالتالي ارتفاع المستوى العام للأسعار

هـ- إنهاء الدين العام¹:

ويتعلق الأمر بسداد الدين العام القائم. كان الفكر الاقتصادي التقليدي ينادي بسداد الدين بأسرع وقت ممكن، أما الفكر الحديث فيقول أن إنهاء الدين العام يعتبر من ضمن السياسات المالية التي تتبعها الدولة حسب ما تتطلبه حل المشكلات الاقتصادية القائمة، وحسب الأهداف المرجو تحقيقها. فإذا ما أرادت الدولة إنهاء الدين العام، لا بد وأن يكون ذلك في الأوقات التي تتمتع بها الميزانية العامة بوجود فائض.

الأساليب التي تتبعها الدولة لإنهاء الدين العام:

- منهج احتياطي الأرصدة:

¹ بحث منشور من خلال الموقع -http://www.download4program.com/2018/06/debit-
definition.html تم الاطلاع بتاريخ 31.01.2019

حيث تحاول الحكومة أن تدخر بانتظام مبالغ خارج ميزانيتها من أجل إناء الدين العام، وتقوم الدولة باستثمار هذه الأرصدة المتراكمة، وتضاف مبالغ الفوائد المركبة على هذه الأرصدة. وبالرغم من أن هذا الأسلوب يعتبر عملي وسليم، إلا أن نسبة الأرصدة المتراكمة تكون ضئيلة، بالإضافة إلى إمكانية إساءة استخدام هذه الأرصدة.

- منح التسديد الدوري لجزء من الدين العام كل عام:

فالحكومة وفقاً لهذه الطريقة تشتري سندات الدين العام من سوق الأوراق المالية ثم تلغيها. وتتميز هذه الطريقة بأن تسديد الالتزامات لا تتركز في فترة زمنية واحدة.

- منح التخصيص:

وذلك بأن تخصص الدولة إيرادات معين من أجل سداد الدين،

- القيود على التوسع في استخدام الدين العام

يتزايد حجم الدين العام في معظم الدول في السنوات الأخيرة، إلا أن هناك قيود تحد من التوسع في هذه الأداة المالية، والقيود الرئيسي على زيادة الدين العام هو أن يكون الغرض من الاقتراض تحقيق هدف عام.

و- الحلول المقترحة لأزمة الديون العامة:

وجدت أزمة الديون العامة وخصوصاً الخارجية منها اهتماماً دولياً واقترحت عدة صيغ لحلها تتمثل أهمها في مبادلة الدين بالملكية أو بالدين أو بالطبيعة، ولكن الآليات والحواجز لتنفيذ تلك الصيغ ما تزال غير كافية حتى الآن. بالنسبة لمبادلة الدين بالملكية " Debt-Equity Swap " يتم شراء الشركات ومؤسسات الأعمال في الدول المدينة للبنوك بخصم كبير ومنها مبادلة الدين العام بالدين Dept for Debt Swap حيث تقدم عروض السندات مخفضة لإعادة الدفع. ويتضمن هذا إعادة شراء الدين الخارجي بتخفيض كبير بواسطة الدولة المدينة وفاء للدائنين الذين لا يرغبون في الاستمرار في الاستثمار ويرغبون في تخفيض خسائرهم . وبالطبع يشترط هنا موافقة الدول الدائنة. أما الصيغة الأخيرة للمبادلة فهي مبادلة الدين بالطبيعة Debt for Nature Swap حيث تعد الدولة المدينة المجتمع الدولي بالحفاظ

على الطبيعة مقابل قيام جماعات خارجية بشراء ديون تلك الدول¹.

الحلول المقدمة من المؤسسات الدولية :

وهي حلول البنك الدولي والصندوق وما يرتبط بها: نادى باريس ونادي لندن: أو ما يطلق عليه المنهج الانكماشى، يستند هذا المنهج على فكرة أن الاقتصاد الرأسمالي قادر على أن يتوازن ويستقر آلياً وبشرط احترام الحرية الاقتصادية وآليات السوق والمنافسة الحرة وابتعاد الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادي. ووفقاً لهذا المنهج سبب عجز الموازنة هو تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ومحاولتها تحقيق الرفاهية الاقتصادية، لذا يتطلب الأمر من البلد المدين للخارج من أجل إعادة جدولة ديونه أن يوافق على برنامج الصندوق للتثبيت الاقتصادي Stabilization Program كشرط أولي للإصلاح المالي²

وفنياً يرى الصندوق والبنك الدولي أن وجود الفجوات الاقتصادية يعود إلى وجود فائض طلب في الاقتصاد الوطني يفوق المقدرة الحقيقية للعرض الكلي في الداخل، وهو ما يسبب تضخماً ومديونية خارجية. ويرجع هذا الطلب الفائض إلى الطموحات الائتمانية والاستهلاكية التي تفوق موارده. ولذا ينبغي القضاء على هذا الفائض وإعادة النظر في السياسات الاقتصادية من خلال تخفيض الطلب الكلي (سياسات إدارة الطلب) خصوصاً الإنفاق الجاري والاستثماري ويقدم الصندوق حزمة جاهزة من السياسات المالية على النحو التالي :

تخفيض النفقات العامة : ويتم ذلك من خلال:

- أ - خفض النفقات التمويلية ذات الطابع الاجتماعي من خلال إلغاء الدعم السلعي.
- ب - خفض الأجور ووضع حد أقصى لها أو تجميلدها وإلغاء الوظائف الشاغرة والمؤقتة وتجميد التعيين.
- ج - التخلص من الدعم الاقتصادي لوحدة القطاع العام من خلال تصفية الوحدات والخصخصة والإدارة التجارية ورفع الأسعار.

د. المرسي السيد حجازي: تساع نطاق الدين العام في دول العالم الإسلامي: المشكلة والحلول، مؤتمر علمي دولي: جامعة أم القرى-¹ كلية الشريعة والدراسات الإسلامية: المؤتمر العالمي الثالث للإقتصاد الإسلامي - مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية ، مايو 2005

² رمزي زكي ، انفجار العجز: علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء النهج الانكماشى والنهج التنموي ، دار الندى للثقافة والنشر ، دمشق ، سوريا ، 2000 صفحات 153-195

- د - ضغط الإنفاق الاستثماري وخصخصة الأنشطة في مجالي الصحة والتعليم .
- هـ - امتناع الدولة عن الدخول في الأنشطة الاقتصادية التي يستطيع القطاع الخاص القيام بها مع السماح له بدخول مجالات البنية التحتية .
- و - رفع الدولة يدها عن توظيف الخريجين من الجامعات والمعاهد الدراسية .

زيادة الموارد العامة : ويتم ذلك من خلال:

أ - زيادة أسعار الطاقة خصوصا المرتبطة بالاستهلاك العائلي مع زيادة رسوم استخدام المرافق العامة وإعادة النظر في فلسفة التعليم المجاني .

ب - زيادة فئات بعض الضرائب غير المباشرة على السلع الضرورية .

ج - الخصخصة عن طريق نقل الملكية من العام إلى الخاص .

د - وضع سقف للائتمان المصرفي المسموح به للحكومة في القطاع العام ووضع حد أقصى لعجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي .

ويرسل الصندوق بعثات إلى الدولة المدينة كل ستة أشهر للتأكد من التزام الدولة بتنفيذ مقترحات الصندوق، فإذا لم تنجح الوسائل السابقة يقترح الصندوق سد العجز من خلال طرح أذون وسندات الخزانة العامة وترتبط فاعلية هذه الوسيلة بطبيعة العجز، فإذا كان مؤقتا نجحت وإن كان دائما وهيكلية ستؤدي هذه الوسيلة في الأجل الطويل إلى زيادة العجز في الموازنة العامة وزيادة الدين العام، وزيادة عدم العدالة في توزيع الدخول، مما يعني أن هذا المنهج من الناحية العملية والتطبيقية يسبب مشاكل اجتماعية وسياسية خطيرة .

الحلول المقدمه من الدول النامية:

يستند هذا المنهج إلى فكرة العجز باعتباره خلافا هيكليا في الاقتصاد الوطني تتحمل مسؤوليته كل من الدول المدينة والدائنة، ولذا يتطلب رؤية متكاملة شاملة لعلاجها، وانه بتحقيق التنمية الاقتصادية تزداد قدرة الدولة المدينة المالية مما يمكنها من سداد العجز، وإن تكلفت السداد يجب أن توزع بعدالة بين أفراد المجتمع على أساس القدرة على الدفع. أما أهم المقترحات لحل مشكلة الديون الخارجية في ظل هذا المنهج فتمثل فيما يلي:

1 - ينبغي أن ينصب محور الاهتمام في معالجة أزمة الديون الخارجية على النقاط التالية :

أ- تفعيل عملية النمو الاقتصادي في الدول شديدة المديونية.

ب- التوزيع الكفء والموضوعي لذلك النمو الاقتصادي المحقق على كافة قطاعات الاقتصاد الوطني.

ج - إعادة إدماج تلك الاقتصاديات في النظام الاقتصادي الدولي .

وحيث أن Sustainable Growth يمكن أن يأمل المجتمع الدولي والدول الدائنة في إعادة دفع ديون تلك الدول بمعدلات معتدلة .

2- ينبغي إعادة تقييم سياسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ذلك أن شرط التعديل الهيكلي الذي تطالب به الدول المدينة والذي تفرضه هاتان المؤسساتان قد يكون ملائماً لعلاج مشاكل مؤقتة في ميزان المدفوعات ولكن غير منتج في حال المشكلات المزمنة والتي تتسم بها أزمة المديونية الحالية حيث أن تدفق رؤوس الأموال في هذه الحقبة من الدول المدينة أكبر من تدفق رؤوس الأموال إليها . إن الدول المدينة تحتاج من البنك والصندوق إلى سياسات أكثر إبداعية، تثبيت وتخفيض معدلات الفائدة بدلا من زيادتها (نتيجة إعادة الجدولة) أو اكتشاف طرق منع هروب رؤوس الأموال من الدول النامية.

3- ينبغي أن تدرك الدول الدائنة والمجتمع الدولي بوضوح انه بالنسبة للدول شديدة المديونية أن الجانب الأكبر من ديونها لا يمكن استرداده كاملا . وإنما لا بد من إسقاط نسبة من الديون 50% مثلا، ويصبح التساؤل المهم هو كيف تخصص الديون التي لا تدفع من قبل الدائنين. أما الإصرار على قيام الفقراء بدفع ديونهم مع الظروف الحالية من الفقر والمعدلات المنخفضة للتنمية فلن يخدم أي من الأغنياء (الدائنين) أو الفقراء في الأجل الطويل¹.

¹ . المرسي السيد حجازي: مرجع سابق.

الفصل الرابع

الميزانية العامة

في العصور القديمة لم تكن مالية الدولة منفصلة عن مالية الحاكم فقد كانت تختلط ماليتها معا بحيث ينفق الملك او الحاكم على الدولة كما ينفق على أسرته. و تعتبر فكرة اعداد موازنة للايرادات و النفقات عن فترة مقبلة و بالصورة التي هي عليه حاليا فكرة حديثة العهد اذ يرجع تاريخها الى عام 1628 في إنجلترا عندما اصبحت ضرورة اعتماد الايرادات و النفقات من السلطة التشريعية ، و الإذن للملك شارل الاول في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة، و الى سنة 1789 في فرنسا.

و قد تطورت فكرة الموازنة العامة من خلال تقرير مبدأ وجوب الإذن بجباية الضريبة من السلطة التشريعية ، و بعد ذلك طالب النواب بضرورة الرقابة على كيفية انفاق حصيلة الضرائب ، و مناقشة الفكرة تدريجيا بحيث أصبح من حق نواب الأمة مناقشة كافة الإيرادات و النفقات الخاصة بالدولة و ن ثم الرقابة المستمرة على المال العام.

1- تعريف الميزانية:

الميزانية هي عبارة عن خطة مالية معتمدة من قبل السلطة التشريعية¹، و تعبر عن الإنتاج الديمقراطي حيث يسمح للمنتخبين المحليين بتنفيذ رقابة إلزامية علي تنفيذ الميزانية².

كما يعرفها المشرع الجزائري : على انها تتشكل من الايرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الاحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها³.

كما تعرف الميزانية العامة على انها و ثققة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف الى تقدير النفقات الضرورية لاشباع الحاجات العامة ، و الايرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة⁴.

1. محمود حسين الوادي ، زكرياء احمد عزام : مرجع سابق ص: 131.

2 BOURDIN Joel les finances communales .paris. economica 2008 . 4^{eme} edition
page 15

3 القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بالقوانين المالية ، جريدة رسمية رقم 28 الصادرة في 10 جويلية 1984. المادة 06.

4 عباس محمود محرز : مرجع سابق ، ص: 383.

ففي العموم الميزانية هي عبارة عن وثيقة مصادق عليها من قبل البرلمان تضم التقديرات اللازمة للايرادات و ما يغطيها من نفقات السنة المقبلة و هي تعبر عن الخطة المالية السلطة التنفيذية.

من التعاريف السابقة يمكن القول ان للميزانية مجموعة خصائص اهمها¹:

الميزانية تقديرية احتمالية: أي إنها تقديرات للمستقبل لا يمكن الجزم في إمكانية حصولها من عدمه، كذلك مطلوب توخي الدقة في تقديراتها إلى أقصى درجة ممكنة.

الموازنة مقيدة بحد ذاتها: فالموازنة في نفقاتها وإيراداتها يجب أن توضع لمدة معينة وان تكون هذه المدة واحدة في كلا الفئتين وقد جرى أن تكون المدة سنة كاملة في معظم دول العالم.

الموافقة على الميزانية: أي إن أعداد الموازنة من قبل الحكومة لا يكسبها الصفة الرسمية إلا بعد تصديق البرلمان عليها والسماح للحكومة بتطبيقها والعمل بها وفق القانون.

2- أهمية الموازنة العامة للدولة².

تعد الموازنة العامة للدولة بمثابة خطة مالية للدولة ترمي الى إشباع الحاجات العامة في ضوء الفروق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمجتمع معين وهي بمثابة المرآة العاكسة لمجمل النشاط الاقتصادي على وصف إن السلطة لا يمكنها ممارسة نشاطها دون إنفاق ولا يمكن إن تتفق دون الحصول على الموارد اللازمة ، لذا فان بنود الموازنة تعكس أنشطة الدولة وتبين أهدافها ، حيث إن أهمية الموازنة من كونها أداة لتحقيق الأهداف خصوصاً إعادة توزيع الدخل بين الفئات الاجتماعية المختلفة من خلال توجيه النفقات العامة وخصوصاً التحويلية منها وهي بالوقت نفسه وسيلة لتحقيق الاستخدام ومعالجة البطالة وتعبئة الموارد ورفع المستوى المعاشي للفرد والمجتمع .

إضافة إلى ذلك فالموازنة العامة تلعب دوراً بارزاً في إعادة توزيع الدخل الوطني بواسطة زيادة النفقات الاجتماعية والصحية والترفيهية والموجهة لأصحاب الدخل المحدود أو عن طريق السياسة الضريبية، والتي من خلالها تقوم الدولة بتطبيق الضرائب التصاعدية من أجل تقليل الفوارق بين طبقات المجتمع. في حين اوضح البعض بان أهمية الموازنة العامة تبرز من خلال التالي :

¹ نجم عبد العلوي : دراسة و تحليل هيكل الموازنة العامة لدولة العراق من 2003- 2007 مجلة الغرى للعلوم الاقتصادية و الادارية، المجلد 9 العدد 9 سنة 2009 ص: 185.

² عادل صبحي عبد القادر : اصدار السندات كاداة لمعالجة العجز في الموازنة العامة الدولة ، مجلة كلية الرشيد الجامعية العدد 4 - 2017 . ص 54-55.

1. تستمد الموازنة أهميتها التقليدية في مختلف المجتمعات كونها ادارة رقابية فاعلة بيد السلطة التشريعية تضمن لها الاشراف الكامل على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية وتقيم اداءها تعد الموازنة اداة فعالة ايضا من ادوات السياسة المالية التي يمكن
2. استخدامها في ادارة الاقتصاد الوطني وتوجيهه ففي حالة التضخم تعتمد الحكومة عن طرق الموازنة الى امتصاص الطلب الزائد ، وفي حالة الكساد تلجأ الدولة الى زيادة الطلب الفعلي.
3. استخدام الموازنة كأداة تنسيق بين أنشطة وأجهزة الحكومة حيث تتضمن توزيع وتخصيص موارد الدولة المختلفة على اوجه الاستخدامات المتعددة للوحدات المنتفذة وذلك وفقا لحاجة كل وحدة او نشاطها او في ضوء اولويات الانفاق.
4. استخدام الموازنة كأداة مؤثرة على الحياة الاجتماعية فهي تلعب دورا مهما في اعادة توزيع الدخل وذلك عن طريق النفقات التعليمية والصحية والاجتماعية الموجهة للفئات ذات الدخل المحدود او عن طريق زيادة الضرائب على ذوي الدخل المرتفع.
5. استخدام الموازنة كأداة للتخطيط سواء كان ذلك على مستوى الدولة او على مستوى الوحدة الحكومية التي تكون الموازنة العامة بالنسبة لها الاداة الوحيدة لتنفيذ نظرية الاموال المخصصة.
6. استخدام الموازنة كأهم ادوات السياسة المالية للمساهمة في حل مشكلة التنمية الاقتصادية وهي المشكلة الاكثر الحاحا في الدول النامية او الدول محدودة الموارد وذلك بمعادلة تحقيق مبدأ (الفائض الجاري) في الموازنة الجارية والذي يمثل الادخار في القطاع الحكومي والذي يوظف في التكوين الرأسمالي (مشاريع البنية الاساسية الاقتصادية للدولة .) كالطرق والكهرباء والماء والري وغيرها ، وقد تلجأ الحكومة الى الاقتراض نظرا للعوائد التي يحققها الاستثمار والتي قد تؤدي الى احداث النمو الاقتصادي المستهدف.

3- قواعد إعداد الميزانية

–**سنوية الميزانية:** يقصد بمبدأ سنوية الميزانية ان تتم توقع و اجازة نفقات و ايرادات الدولة بصفة دورية كل عام ، و تعني هذه القاعدة ان الميزانية يجب ان تقرر بواسطة اعتماد سنوي في السلطة التشريعية ، و طالما لم يجدد هذا الاعتماد فان الحكومة لا تستطيع انفاق اي مبلغ من مبالغ الميزانية¹.

¹ عادل احمد حشيش : مرجع سابق ص: 282.

-مبدأ شمولية الميزانية:

يقوم مبدأ شمولية الميزانية على أن تظهر الإيرادات و النفقات في الميزانية دون أي مقاصة بينهما¹.

-مبدأ توازن الميزانية:

يقصد بهذا المبدأ أن يتساوى جانب الإيرادات المتوقعة مع جانب النفقات المتوقعة أي إن مجموع الإيرادات يجب أن لا يزيد عن النفقات فيحقق فائضاً وان مجموع النفقات يجب أن لا يزيد عن الإيرادات فتحقق عجزاً حيث إن هذا المبدأ يتلاءم مع الفكر التقليدي وفروضة القائمة على عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وان الاقتصاد يحقق توازن أوتوماتيكي. إلا إن النظريات الاقتصادية الحديثة تنكر هذه الفروض حيث ذكر كينز إن الاقتصاد لا يحقق التوازن دائما الأمر الذي يعني وجود موارد اقتصادية معطلة وعدم وجود التشغيل للكامل يدعو إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية حيث تعمل الدولة في فترات الركود الاقتصادي على توسيع النفقات العامة وتحقيق الضرائب على الأفراد وتمويل العجز عن طرق القروض العامة والإصدار النقدي الجديد.

- مبدأ وحدة الميزانية: يقوم مبدأ وحدة الميزانية على مفهومين أساسيين هما:

1- الإلزامية بإظهار مختلف النفقات و الإيرادات

2- الإلزامية بإظهار هذه النفقات و الإيرادات في وثيقة واحدة.²

و يسمح هذا المبدأ بإعطاء شفافية أكثر على حسابات الميزانية.

4- أنواع الميزانيات العامة :

هناك أربعة أنواع أساسية للميزانية تعكس لنا تطور الميزانية يمكن توضيحها فيما يلي:

¹ François Boussat , D. Lanze , V. libourel . F. Beaudonch : Guide pratique de gestion d'un établissement public **local**. Volume 1 . ESF editeur - Page 132

² François Boussat: Guide pratique de gestion d'un établissement public local. P 131.

أ. ميزانية الاعتماد و البنود :

اهتم هذا الأسلوب بالجانب الرقابي كأحد أهداف الموازنة وما زال هذا الأسلوب هو الأكثر استخدامًا في أغلب الدول بالرغم من ظهور الأساليب الأخرى الحديثة وذلك نظرًا لوجوده منذ بداية الأخذ بمفهوم إعداد الموازنة العامة للدولة، إلى جانب أن الأساليب الحديثة تتطلب توافر مقومات عديدة قد لا تتوفر في جميع الحالات.

ويطلق على هذا الأسلوب الموازنة التقليدية أو موازنة البنود نظرًا لاهتمامها بوضع قيود للرقابة بهدف التأكد من صحة الصرف من الأموال العامة، وبالتالي يتم تبويب بنود الموازنة بشكل تفصيلي حسب الوحدة التنظيمية ثم حسب نوع المصروف: مرتبات، مستلزمات سلعية، مستلزمات خدمية.. حتى يمكن الإمام بحجم المصروف واتجاهاته وتحديد المسؤولية عندما يقع أي انحراف، وبذلك يتم التركيز على الهدف الرقابي أكثر من الاهتمام بالخدمات نفسها، إذ يفترض عادة أن الخدمة محددة المعالم ومن ثم يجب التركيز على أوجه الإنفاق باعتبارها الأمر المتحرك الذي يتطلب رقابة مركزية من الأجهزة المختصة بالموازنة حتى يمكن مواجهة أي عيوب في الإدارة الحكومية ومنع الاختلاسات أو الصرف بدون وجه حق، ولهذا يزداد الاهتمام بتبويب الموازنة بحيث تشمل أبواب وبنود ونوع النفقة بشكل تفصيلي تسهيلات لعمليات مراقبة الصرف فيما بعد¹.

ب. ميزانية البرامج و الأداء²:

وقد عرفتها لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة بأنها "مجموعة الأساليب التي تمكن مديري البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، المبالغ، ساعات العمل والمواد، إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات وقد عرفت جمعية المحاسبة الحكومية الأمريكية موازنة البرامج والأداء على أنها:

"الموازنة التي يتم فيها تحديد النفقات على أساس قابل لقياس أداء الأنشطة، وتنفيذ البرامج وموازنة الأداء قد تتضمن أسس أخرى لتبويب النفقات مثل طبيعة المصروف والهدف منه، ولكن يعطى لهذه الأسس اهتماماً أقل من أداء النشاط وهذا النوع من الموازنات تطور نتيجة القصور والعيوب التي ظهرت في موازنة الاعتمادات

¹ فريد احمد عبد الحافظ : مذكرة ماجستير اطار مقترح لاعداد و تطبيق موازنة البرامج و الاداء في فلسطين، الجامعة الاسلامية غزة، 2006 ص 34-35 .

² بماء الدين الدين احمد العريني: مذكرة ماجستير اطار مقترح لتطبيق الاساس الصفري في اعداد موازنات الجامعات و الكليات المتوسطة في قطاع غزة، جامعة غزة الاسلامية، ماي 2007، ص: 23-24.

حيث اهتم بنتائج وليس بوسائل التنفيذ، حيث إن الأمر استدعى تقسيم جانب النفقات في الموازنة، بطريقة توضح ما أجزته الوحدات الاقتصادية من أهداف وأعمال، حيث اعتبر هذا النوع من الموازنات مرحلة متطورة في مفهوم الموازنات من خلال مساهمتها في إيجاد أساليب ووسائل لقياس كفاءة الوحدات الاقتصادية.

- مميزات موازنة البرامج والأداء:

يتميز هذا الأسلوب بما يلي:

- 1- توسيع صلاحيات المديرين في مجال التخطيط والرقابة، والمساهمة في تطبيق مبدأ المساءلة والمسؤولية.
- 2- إمكانية تقسيم العمليات إلى وظائف، والوظائف إلى برامج، ومن ثم تقسيم كل برنامج إلى مجموعة من أنشطة لتحقيق أهداف البرنامج.
- 3- إمكانية تصميم خطة لكل برنامج على مدى عدة فترات زمنية، وتنسيق هذه البرامج لمنع الازدواجية.
- 4- تساعد على مقارنة نتائج تنفيذ الموازنة بتقديراتها من خلال الرقابة المالية والرقابة على الأداء.
- 5- المرونة في توزيع الاعتمادات على المهام والنشاطات وفقاً لأهميتها النسبية، بما يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للموارد.
- 6- تسهل توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الوحدة الاقتصادية، وتعزز بشكل أفضل صحة التقديرات عما هو مستخدم عند تطبيق الموازنة التقليدية
- 7- يمكن استخدام تلك الموازنات من خلال استخدامها لخدمة الخطط الاقتصادية والإصلاح الاقتصادي طويل الأجل
- 8- الأسس المعتمدة في إعداد هذا الأسلوب تعمل على فرض رقابة إدارية لأغراض قياس الأداء، وبذلك فهي تساعد في اتخاذ القرارات المصححة، كما أن استخدام أسلوب موازنة البرامج والأداء مبني على الإدارة العلمية من حيث دراسة العمل ومحاسبة التكاليف ووضع التكاليف المعيارية للبرامج بحيث يمكن استخدامها لقياس كفاءة الأداء.

ج- ميزانية التخطيط و البرمجة¹:

نظراً للصعوبات التي واجهت تطبيق فكرة ميزانية الأداء على كافة المصالح و الإدارات الحكومية، فقد نادى

¹ ساجي فاطمة : مجلة المعيار ، المركز الجامعي تيسمسيلت ، فعالية الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة ، المجلد 8 العدد 2 ص: 327-328.

البعض بالاكتماء بمرحلة سابقة على وحدة الأداء و الوقوف مرحليا عند ميزانية البرامج، و من هنا ظهرت الدعوة إلى تطبيق ميزانية التخطيط و البرمجة، و بدأت إدارة الميزانية في الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1965 بوضع برنامج خاص لتطبيق ميزانية التخطيط و البرمجة.

يمكن تعريف ميزانية التخطيط و البرمجة على أنها الأسلوب الذي يوجه إهتمام المخططين بالوحدات الادارية العليا إلى اتخاذ قرارات تحديد الأهداف القومية و أولوياتها، و الاختيار بين البرامج البديلة لتحقيق الأهداف، في ضوء المنافع و التكاليف المتوقعة لكل بديل، مع الأخذ في الحسبان قيود الندرة النسبية للايرادات العامة و كافة الاعتبارات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التي تحكم عملية تخصيص الموارد بين الدولة و القطاع الخاص، و داخل قطاعات الدولة، على أن يتم ذلك من خلال الميزانية العامة، و بحيث يكون للبرامج ' و ليس الهياكل الاداري ' الأولوية في تحديد بنية الميزانية و هيكلها .

كما يمكن تعريفها على أنها أداة للتخطيط و وسيلة لإبراز القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة أو لتعديل تلك الأهداف، و تهدف إلى محاولة تبديد قرارات المخطط و تنظر إلى البرامج و الانشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة أو عوامل الانتاج إلى منتجات نهائية هي الأهداف المطلوب تحقيقها.

د. ميزانية الاساس الصفري:

عرفت الموازنة الصفرية بأنها بمثابة أداة تخطيطية ورقابية تعمل على الربط بين أهداف المشروع وبين مختلف الأنشطة عن طريق بلورة هذه الأهداف في صورة خطط و برامج أداء و تنطوي هذه الأداة بصدد تخطيط الأنشطة على إجراءات يتم بمقتضاها تخصيص الموارد المادية و البشرية المتاحة، بالارتكاز على تحليل التكاليف و المنافع المرتبطة بهذه الأنشطة، بما يكفل تحقيق التخصيص الأمثل للموارد، كما أنها تنطوي بصدد الرقابة على أنشطة المشروع على متابعة الأداء الفعلي للتأكد من توافقه مع الخطط و برامج الأداء المستهدفة، و توجيه اهتمام الإدارة نحو الانحرافات التي قد تستلزم اتخاذ إجراءات تصحيحية، وهي بذلك تعمل على ترشيد استخدام ما يتاح للأنشطة من موارد . كما عرفت على أنها : الموازنة الصفرية عملية تخطيط و رقابة تتطلب من كل مدير أن يقدم تبرير مطلبه من إجمالي موازنته بالتفصيل من نقطة الأساس، و أنها تتطلب تحديد جميع الأنشطة و وضعها في مجموعات قرار، حيث يتم تحليلها و تقسيمها بصورة منظمة و ترتيبها حسب أولوياتها و أنها تركز على تحليل التكاليف و المنافع المرتبطة بهذه الأنشطة بما يكفل عملية التخصيص الأمثل للموارد المتاحة¹.

¹ بهاء الدين احمد العريفي : مرجع سابق ، ص 34.

5- مراحل إعداد و تنفيذ الميزانية:

أ/ تحضير و اعداد الميزانية :

بالرغم من اختلاف انظمة تحضير و اعداد الميزانية العامة بين الدول لاختلاف انظمتها السياسية و تشريعاتها القانية ، الا ان الاتجاه الغالب في كافة الدول يميل الى جعل حق اعداد و تحضير الموازنة العامة من الاختصاص الاصيل للسلطة التنفيذية ، و لا يتبقى للسلطة التشريعية سوى دور محدود في اقتراح بعض التعديلات و في حالات محدودة و بشروط و ضوابط معينة .

- الاجراءات الفنية المتبعة بصدد اعداد الميزانية:

لقد جرى العمل على ان وزير المالية ، باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزارات و المصالح بارسال تقديراتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده لكي يتسنى له الوقت اللازم لاعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب، و بمعنى اخر تبدأ هذه المرحلة عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة ، حيث تتولى كل مصلحة او هيئة او مؤسسة عامة اعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج اليه من نفقات ، و ما تتوقع الحصول عليه من ايرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب اعداد ميزانيتها ، و تقوم كافة الهيئات في الدولة بارسال هذه التقديرات الى الوزارة التابعة لها ، و تقوم الاخيرة بمراجعتها و تنقيحها ، و يكون من سلطتها اجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة ، ثم تقوم بادراجها في مشروع واحد متكامل لميزانية الدولة حيث يرفع الى السلطة التشريعية لفحصه و اعتماده¹.

- تقدير النفقات و الايرادات² :

بالنسبة لتقدير النفقات فليس هناك اساليب ثابتة من الناحية العالمية في هذه الناحية ، حيث ان الطريقة المتبعة بشكل عام في غالبية الدول هي انه يتم التمييز بين نوعين من النفقات من حيث التقدير

نفقات ثابتة : و هي الحد الأدنى للنفقات التي تعتبرها الحكمة لازمة لسير المرافق العمومية في الظروف التي وافق عليها البرلمان في السنة الماضية

¹ سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ، ص 312.

² انظر في هذا الصدد محمد ساحل : مرجع سابق ، ص 253-255.

نفقات جديدة : فهي التي تعكس الخيارات السياسية للحكومة . رغم ان نسبتها ضئيلة بالمقارنة مع حجم النفقات الثابتة فانها تثير صعوبات في تقديرها لانه لا تتوفر الحكومة على ارقام مرجعية تستند اليها . فالمبالغ المسجلة في قانون المالية تبنى على مجموعة من الفرضيات . كالتالي تتعلق بالنمو الاقتصادي ...

- **تقدير الإيرادات:** يمثل تقدير الإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المقبلة مشكلة أكثر صعوبة و اشد تعقيد حيث يقتضي الامر التنبؤ بكافة المتغيرات الاقتصادية داخليا و خارجيا.

التقدير الالي: تعتمد هذه الطريقة بصفة اساسية على قاعدة السنة قبل الاخيرة ، أي ان يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة بناء على الإيرادات العامة التي تحققت فعلا في السنة الاخيرة و المسجلة في الحساب الختامي ، الى اسلوب الزيادة او النقص النسبي.

التقدير المباشر: وفقا لهذا الاسلوب يتم تقدير الإيرادات المتوقعة لكل مصدر من المصادر المحتملة للإيرادات العامة بطريقة مباشرة من خلال لجان تقدير في مختلف الوزارات الحكومية ، حيث يتم تكليف كل وزارة بتقدير ما تتوقع ان تقوم بتحصيله من رسوم و إيرادات.

ب/ التصويت على الميزانية:

بعد انتهاء وزارة المالية من اعداد المشروع العام لموازنة الدولة يتم عرضه على اللجنة الوزارية و المشكلة برئاسة وزير المالية لدراسته و اعداده بصورته النهائية قبل ارساله الى المجلس الوزراء ، و بعد انتهاء اللجنة الوزارية من دراسة مشروع العام لموازنة الدولة ، يتم ارساله الى مجلس الوزراء مرفقا به بيان مالي و اقتصادي و يتضمن شرحا للاوضاع المالية و الاقتصادية السائدة ، و تبريرات للنفقات و الإيرادات المدرجة في مشروع الموازنة في ضوء الخطة المالية الاقتصادية و الاجتماعية ، يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة ، و يقترح ما يراه من تعديلات ، كما يتولى حل نقاط الاختلاف التي بم تنفق عليها وزارة المالية مع بعض الجهات الحكومية.

و بعد ان ينتهي مجلس الوزراء من دراسة مشروع الموازنة و ادخال التعديلات اللازمة عليه يتم اقراره في صورته النهائية ، و حالته هو و ملحقاته الى السلطة التشريعية المختصة وفقا لنمط اجرائي معين يحدده الدستور و القانون.

ج / تنفيذ الميزانية:

بعد اعتماد الميزانية العامة تشرع الدوائر المختصة بعملية تنفيذها و تنفيذ الموازنة بمعنى جباية الإيرادات العامة التي ينتظر الحصول عليها وفق التقديرات التي تم وضعها في الميزانية و صرف النفقات التي تم تقديرها في ذات الموازنة و التي اصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الموازنة العامة و حسب الأبواب و الفصول التي خصصت لها و من ثم فان عملية تنفيذ الميزانية العامة ما هي الا بداية مرحلة جديدة تدخل فيها الموازنة واقع التطبيق العملي عند كل مستوى من مستويات التنفيذ

1-أعوان تنفيذ الميزانية: يخضع تنفيذ الميزانية الى قواعد المحاسبة العمومية و التي تتركز على مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف كما كرسته المادة 55 من قانون 21\90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

1-الأمر بالصرف: هو كل شخص يمكنه تمثيل الدولة بالنسبة للسلطة او المؤسسة العمومية التي يكون على رأسها فيمكن القول أن الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ العمليات التالية:

-الإثبات و التصفية على مستوى الإيرادات.

-الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات بالنسبة للنفقات، و يكون الأمر بالصرف إما منتخبا أو معينا¹.

و حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 97-268 " يعتبر أمر بالصرف حسب مفهوم المرسوم: الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26 و 28 و 29 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية و يكون معتمدا قانونيا طبقا للتنظيم الجاري به العمل".

و حسب المادة 3 من القانون 21\90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، فيعتبر أمر بالصرف أساسيا: على مستوى الجماعات المحلية كل من الوالي بالنسبة للولاية، و رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية، حيث هم

¹ المرسوم التنفيذي 97/268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 يحدد الإجراءات المتعلقة بالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط

صلاحيات الأمر بالصرف و مسؤولياته ج ر : 48 ص 13

المسؤولون عن اصدار الاوامر بالدفع لفائدة الدائنين و أوامر الايرادات ضد المدنيين كما يمكنهما تفويض الاعتمادات إلى آمرين بالصرف ثانويين¹.

يمسك الأمر بالصرف محاسبة ادارية للإيرادات و النفقات حيث تسمح بالتعرف على:

-تقديرات الإيرادات و النفقات.

-الاعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق

-الإيرادات و النفقات المنجزة.

ب-المحاسب العمومي²:

يعد محاسباً عمومياً، كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات.

-دفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال و القيم و السندات و الاشياء و المواد المكلف بها و حفظها.

-تداول السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد.

-حركة حسابات الموجودات.

¹ المادة 7 من المرسوم التنفيذي 91 / 313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمتلكها الامر بالصرف ص 22

² المادة 33 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسب العمومي

فالمحاسبون العموميون على مستوى الجماعات المحلية هما: أمين الخزينة الولائي و أمين الخزينة البلدي حيث يتم تعيينهم من طرف وزير المالية¹.

2- إجراءات التنفيذ: عملية تنفيذ الميزانية هي عملية من عمليات تنفيذ المالية العامة، فالقاعدة العامة هنا هي القيام بعمليات تحصيل الإيرادات ثم تنفيذ النفقات، عكس حساب الميزانية (عملية التحضير)، فالقاعدة هي حساب النفقات ثم حساب الإيرادات (أي مصادر التمويل) و هنا سوف نقسم هذه المراحل الى:

أ- مجال النفقات: تنقسم عملية تنفيذ النفقات إلى مراحل إدارية و أخرى محاسبية:

أ1- المرحلة الإدارية: و هي من اختصاص الأمر بالصرف و هي تشمل العمليات التالية:

1- الالتزام بالنفقة: (المادة 19 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسب العمومي) هو التصرف الذي يؤدي الى نشوء دين على عاتق الجماعة المحلية و يكون اما التزاما قانونيا او محاسبيا.

- فالالتزام القانوني: هو القيام بتصرف قانوني يؤدي إلى نشوء الدين كإنشاء صفقة أو قرار قضائي.

- التزام محاسبي: و هو تخصيص اعتمادات للعملية الناتجة عن التزام القانوني.

2- التصفية: (المادة 20 من القانون رقم 21/90) يعبر عن (قاعدة اداء الخدمة) او ما يسمى كذلك (بقاعدة الحق المكتسب)، و هي التحقيق من وجود الدين الملتزم به تم تحديده و ضبط مبلغه " ما عدا الصفقات " فهي تخضع لشروط خاصة.

3- الأمر بالصرف: (المادة 21 من القانون رقم 21/90) و يكون إصدار حوالة دفع و يكون لفائدة المدين و هو موجه للمحاسب من اجل الدفع و يعتبر تاريخ 31 مارس من السنة الموالية آخر اجل للأمر بالدفع.

أ2- المرحلة المحاسبية: (المادة 22 من القانون رقم 21/90) و هي تقع على عاتق المحاسب العمومي حيث يقومون بعملية الدفع، و هو اجراء يتم بواسطة إبراء الدين العام، و يلعب المحاسب هنا دور مهم في مراقبة قانونية النفقة، لذا يجب عليه التأكد من:

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 91 / 311 المؤرخ ب 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم

-مطابقة النفقة للقوانين المعمول بها.

-صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

-توفير الاعتمادات.

-تبرير اداء الخدمة.

-الطابع الابرائي للدفع.

بعد الرقابة على النفقات بإمكان المحاسب رفض التسديد مع تقديم مبررات صحيحة تتعلق بعدم قانونية النفقة و ليس عدم ملاءمتها و يترجم الرفض كتابيا و يرسل إلى الأمر بالصرف.

التسخير: حسب المادة 48 من قانون 21\90 يسمح للوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ النفقة المرفوضة على ان يتحمل مسؤولية في ذلك، اذا ما تبين بعد ذلك عدم قانونية النفقة يقوم المحاسب في اجل 10 ايام بإرسال تقرير إلى وزير المالية عن طريق السلم الإداري.

ب-مجال الإيرادات: هي الاخرى تمر على مرحلتين: مرحلة إدارية و أخرى محاسبية.

ب1: المرحلة الإدارية: و هي من صلاحيات الأمرين بالصرف الأساسيين على المصالح التي يرأسونها.

1-الإثبات: (المادة 17من القانون رقم 21/90) هو عملية تكريس حق الدين العمومي، أي تكريس الدين قانونيا مثل تحديد الوعاء الضريبي.

2-التصفية: (المادة 18من القانون رقم 21/90) هي عملية تحديد الدين الواجب تحصيله (مثل مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة او الرسم، الغرامة) و ذلك باصدار و تائق تحدد ذلك و هي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بتحصيل .

3-الأمر بالتحصيل: و يصدره الأمر بالصرف و يتم الى غاية 03\31 من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية.

و هذا الأمر يحدد طبيعة الإيرادات، أساس الحساب و سند القيمة المستحقة و يحمل رقم تسلسلي حسب سنة و حسب الأقسام (تسيير، تجهيز استثمار).

ب2- المرحلة المحاسبية: و تتمثل في التحصيل: و هو إجراء يقوم به المحاسب

و يكون إما تحصيل ودي: و هو إشعار المدين و إعطاؤه مهلة تسديد ما عليه.

او يكون جبري: عدم استجابة المدين في الفترة المحددة في تحصيل الودي (أي التخلي عن تسديد)، و يصبح الأمر هنا أمر تنفيذي و تسمى بالبيانات التنفيذية (السند التنفيذي) (المادة 68 من القانون رقم 21/90)

ملاحظة: حسب المرسوم التنفيذي رقم 97-208 فانه لا يمكن باي حال من الأحوال ان يتجاوز الالتزام الاعتمادات المقدرة و المصادق عليها و اذا حدث ذلك يتحمل الامر بالصرف المسؤولية الشخصية و المالية.

و تاريخ الالتزام محدد ب 30 نوفمبر من كل سنة كقاعدة عامة و 31 ديسمبر كاستثناء.

د / الرقابة على الميزانية :

تخضع الميزانية إلزاميا إلى الرقابة باعتبارها تمثل أموال عمومية تترجم في شكل نفقات (برامج و خدمات عامة) ، و إيرادات تترجم في شكل تحصيل المال العام و كل ذلك في إطار القوانين السارية المفعول منها القانون 21/90 الخاص بالمحاسبة العمومية ، و تخص هذه لرقابة عدة أشكال : قضائية و إدارية أو أثناء تنفيذ الميزانية أو بعدها أو داخلي أو خارجية و نلخصها في :

د 1 / الرقابة القبلية :

أ / مراقبة أمناء الخزينة : -

فالمحاسبين العموميين هم أعوان الدولة الموجهين إلى الجماعات المحلية من أجل تنفيذ نفقاتها و تحصيل إيراداتها في نفس الوقت هم تحت رقابة السلطة التي ينتمون إليها (وزير المالية) .

فيسهر أمناء الخزينة باعتبارهم محاسبين عموميين على تنفيذ عمليات الميزانية على المستوى المحلي، حيث يراقبون شرعية كل عمليات الميزانية ، و لا يمكنهم إخضاع عمليات الدفع إلى اجتهادات الأمر بالصرف (الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي) بل يجب مراقبة شرعية هذه العمليات (نوع الأمر بالصرف ، التأكد من تأدية الخدمة

(... و إلا وقع في مسؤولية مالية و شخصية و في حالة إلغاء المحاسب بالدفع مع تحمل الأمر بالصرف لكامل المسؤولية¹.

فعلى مستوى الإيرادات : فالإيرادات الجبائية عادة ما تكون مراقبة من طرف المصالح الجبائية و بذلك فإن رقابة المحاسب العمومي تكون على الإيرادات التي يحدد قيمتها الأمر بالصرف حيث يراقب صحة السعر الموضوع و سندات الإيرادات و غيرها .
أما على مستوى النفقات فيكون المحاسب العمومي مسؤولا عن أي سند دفع و مراقبة نوع الأمر بالصرف و الاعتمادات و غيرها من الأمور السالفة الذكر.

ب / رقابة المراقب المالي²: على المستوى المحلي هناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالرقابة القبلية للإلتزام بنفقات هذه الجماعات المحلية و المصالح الغير مكمزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات و مختلف المصالح التي يتصرف رؤسائها في اعتمادات مفوضة) ، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
صلاحياتهم : الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك و تتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقات الإلتزام Fiche d'engagement و سندات الإثبات المرفقة بها و المقدمة إليهم من طرف الأمرين بالصرف ، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف و مطابقة النفقة للأنظمة و القوانين السارية المفعول ، و توفر الاعتمادات أو المناصب المالية و الصحة القانونية لحسم النفقة و الصحة المادية لمبلغ الإلتزام و وجود التأشيرة و الأداء الاستشاري المسبقة لمختلف السلطات و الهيئات المختصة إذا كانت مفروضة قانونا³ .

و ينحصر دور المراقب المالي إذ في مراقبة شرعية النفقات المقرر الإلتزام بها من الناحية الميزانية خاصة، دون أي نصح لملائمتها، كما أن ما يمكن اعتباره فحصا لمشروعية بعض القرارات الادارة الخاضعة لمراقبتهم هو في الواقع مجرد إيفاء بأحد إلتزاماتهم و المتمثل في التحقق من احترام تلك القرارات لأحكام التشريع و التنظيم المعمول بهما،

¹ RAYMOND Muzllec finances publique : notion essentielle 5^{eme} edition . serey .

1986. p : 150

1 محمد مسعي : محاسبة العمومية . دار الهدى. الجزائر . 2003 . ص 137 . 138 . 139 .

³ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

باعتبارها مصدر نفقات عمومية و عليه فهم لا يملكون حق مراجعة او مناقشة المقررات المعنية من جانب الشرعية و كذا الطعن في صحة التأشيرات الممنوحة مسبقا من قبل السلطات و الهيئات المختصة .
و جزاء هذه التدقيقات يتلخص في منح تأشيرة الرقابة المالية و ذلك بوضعها على بطاقة الالتزام إذا كان الإلتزام بالنفقة مستوفيا للشروط المذكورة سابقا أو رفض تلك التأشيرة إذ كان الإلتزام معيبا و هذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا حسب الحالة¹.

ففي حالة مخالفة قابلة للتصحيح ، أو انعدام السندات الضرورية أو عدم كفايتها أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الإلتزام أو الوثائق الملحقة بها فإن الرفض يكون مؤقتا ، إذ يمكن للأمر بالصرف أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الإلتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي و يحصل بالتالي على التأشير .

أما الرفض المؤقت فيكون بعدم مطابقة اقتراح الإلتزام للقوانين و الانظمة السارية المفعول أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت .
و مع ذلك فيبقى للأمر بالصرف إمكانية استعمال الإجراءات الاستثنائية و المتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر Passer-outer عن الرفض النهائي للتأشيرة بقرار معلل و تحت مسؤوليته هو، لكن قلما يلجأ الأمر بالصرف إلى هذا الإجراء .

ج / رقابة لجنة الصفقات :

تحدث لدى كل مصلحة إدارية متعاقدة في إطار الصفقات العمومية ، لجنة صفقات تكلف بالرقابة قبلية للصفقات العمومية ، في حدود اختصاصاتها ، فتقوم بمراقبة مدى مطابقة الصفقة مع الكيفيات و الاجراءات و الشروط المحددة في القانون و التنظيم المعمول به و تتوج الرقابة بمنح التأشيرة أو الرفض و ذلك خلال 20 يوم ابتداء من تاريخ ايداع الملف الكامل لدى كتابة هذه اللجنة و رفض العروض يكون مسببا له .

اللجنة الولائية للصفقات :

¹ المادة 10 من نفس المرسوم

تتكون اللجنة الولائية للصفقات من الوالي أو ممثله رئيسا و ثلاثة ممثلين للمجلس الشعبي الولائي ، المديرين الولائيين لكل من الأشغال العمومية ، الري ، السكن و التجهيزات العمومية، التخطيط و التهيئة الاقليم ، المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.المنافسة و الاسعار إلى جانب أمين الخزينة الولائي . والمراقب المالي¹ و تختص هذه اللجنة بدراسة الصفقات التي تبرمها :

- البلدية و مؤسساتها العمومية ذات الطابع الاداري و التي يساوي مبلغها أو يفوق خمسون مليون دينار (50.000.000 دج) فيما يخص صفقات الدراسات و الخدمات .
 - الولاية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للوزارات ذات الاختصاص المحلي.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ذات الاختصاص المحلي.
 - اللجنة البلدية للصفقات و التي تتكون من² :
 - رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثلا رئيسا .
 - ممثل على المصلحة المتعاقدة .
 - ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي.
 - ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.
- و تقوم هذه اللجنة بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية و مؤسساتها العمومية ضمن حدود المبالغ التي تختص بها اللجنة الولائية للصفقات .

د/ أنواع أخرى للرقابة :

في العصر الحديث ظهرت أنواع جديدة من أنواع الرقابة على المستوى المحلي بالأخص في الدول الأوروبية و التي لا تقوم على مراقبة عمل الجماعات المحلية و مقارنته مع القانون و لكن من أجل التوجيه المؤقت

¹ المادة 120 – 121 من المرسوم التنفيذي رقم 02-250 المؤرخ في 24 أكتوبر 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم بالمادة 25 من المرسوم التنظيمي رقم 08 – 338 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008 المتضمن قانون الصفقات العمومية

² المادة 122 من المرسوم التنفيذي 02 – 250 المتعلق بالصفقات العمومية

كتحسين الأداء و إحداث فعالية في تخفيض التكاليف ، و توقع المخاطر المالية و من أهم أنواع المراقبة هناك مراقبة التسيير ¹ Contrôle de Gestion

د 2/ الرقابة البعدية :

هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المتخصصة ، و تهدف إلى ضمان مراقبة النفقات و مدى توفر الاعتمادات و مراجعة العمليات المالية كما تعرف بأنها تلك الرقابة التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة و غير خاضعة للسلطة التنفيذية ، يسند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما مجلس المحاسبة و الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز التفتيش المالي.

أ – الرقابة القضائية (المجلس المحاسبة) :

يعتبر المجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة. و الجماعات الاقليمية ، حيث يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد و الوسائل المادية و الأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه و يقيم سيرها و يتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها ، حيث تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية ، ترقية إجبارية تقديم الحسابات و شفافية تسيير المالية العمومية².

و يعود تأسيس مجلس المحاسبة إلى سنة 1980 بموجب القانون 80-05 المؤرخ في أول مارس 1980 و المتعلقة بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة و ذلك بعد تأسيس القانون بمقتضى المادة 190

¹ Fabrice ROBERT les finances locales : par la documentation française en 2009 . P

² المادة 2 من الامر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 أكتوبر 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

من دستور 1976 و قد تم وضعه في ظل هذا القانون تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و زود باختصاصات قضائية و إدارية .

أ¹ - الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة : و تتمثل أساسا في :

- مراجعة الحسابات : حيث يدقق مجلس المحاسبة في حسابات المحاسبين العموميين و الحكم على صحتها و شرعية العمليات المتعلقة بها و مدى مطابقتها للأحكام التشريعية¹ و التنظيمية .
بالإضافة إلى أنه أحد وسائل إحداث الريادة فإنه أحد وسائل مراقبة النشاط من حيث التكاليف و النتائج المحققة و التنظيمية المطبقة عليها و تحميل و إصدار أحكام بشأنها و بذلك فإن مجلس المحاسبة قد يعرض المحاسب العمومي أو بالأحرى أمناء الخزينة التابعين للبلدية أو الولاية إلى مسؤولية مالية و شخصية على اي تعسف أو مخالفة أو نقص في الأموال و القيم.

- رقابة الانضباط الميزاني : و هي أهم انواع الرقابة التي يفرضها مجلس المحاسبة فأبي مخالفة أو خطأ في تسيير الميزانية كما نصت عليه المادة 88 من الأمر 95-20، يحيل ملف المتعلق بالمخالفات لقواعد الانضباط الميزاني و المالي إلى الغرفة المختصة و هي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المبالغ

Chambre de discipline budgétaire et financier

و التي يمكنها الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها.

أ²- الصلاحيات الإدارية :

حيث يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية كالجماعات المحلية، و بهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات و المصالح الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاح الاقتصادية بالرجوع إلى المهام و الاهداف و الوسائل المستعملة.
و يقيم مجلس المحاسبة قواعد تنظيم و عمل الهيئات الخاضعة لرقابة و يتأكد من وجود آليات و اجراءات رقابية داخلية موثقة و يقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.

ب / الرقابة الادارية اللاحقة (IGF)

¹ انظر المادة 75 من نفس المرسوم

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكويننا خاصا على الرقابة التي يمارسونها إلى جانب الرقابة و وظائفهم الادارية الأخرى و تكون هذه الإدارة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية. إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها و ذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية و مستندات الصرف و التحصيل و مدى تطبيق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية بالإضافة إلى مراقبة جميع العمليات المالية إن تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية و أنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات و التأكد من استخدام الموارد الاقتصادية و أن الضرائب بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية .

فقد أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 53-80 و الذي تم تعديله بالمرسوم 78-92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية و يمكنها بالإضافة إلى ما سبق القيام بما يلي :

- إنجاز مهام تتمثل في دراسات و خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني و يمكن أن يساعدها لهذا العرض تقنيون مؤهلون من الإدارات الأخرى¹.
- مراقبة تسيير الخزينة و تسيير الأرصدة و القيم

إجراءات البحث و التحقيق في العمليات الخاضعة للمحاسبة العمومية.

1 المادة 2 المرسوم 78-92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية

الفصل الخامس :

الاتجاهات المعاصرة

في

الموازنة العمومية

الفصل الخامس : الاتجاهات المعاصرة في الموازنة العمومية

يلعب القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 دورا هاما في تحسين أداء القطاع العمومي في الجزائر انطلاقا من كونه آلية لإرساء مبادئ الحوكمة في تسيير المال العام من خلال احترام قواعد المساءلة و الشفافية و التشاركية حيث أملت التغييرات الحديثة في المحيط ضرورة تحديث النظام القانوني القديم 84-17 و تعويضه بالقانون العضوي لقوانين المالية.

دوافع صدور القانون العضوي رقم 18/15 المتعلق بقوانين المالية كآلية للحكومة:

يعتبر هذا القانون بمثابة دستور مالية الدولة، ويندرج اعتماد الجزائر لهذا التشريع النوعي في إطار تعميق مسار بناء ومتابعة الميزانية العامة، مع إعطاء صلاحيات أكثر للبرلمان في متابعة ومراقبة تسييرها، ووفقا لهذا المنظور توظف قوانين المالية مستقبلا بقانون عضوي يستمد من الدستور كما هو معمول به في الدول المتقدمة سعيا من أجل حوكمة أفضل للميزانية العامة للدولة.

إن هذا القانون هو الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الموازني و المحاسبي وإحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام، بارتكازه على الموازنة الموجهة لتحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول بها في الوقت الحاضر.

التجربة الفرنسية في إصلاح المنظومة المالية الذي كان الدور الفعال فيها للبرلمان الفرنسي لتفعيل دوره في الجانب المالي، كان لها الأثر البالغ في الجزائر، والتي كان اقتراح الإصلاح من طرف الحكومة الجزائرية وفق مقتضيات عديدة كانت كلها دوافع صدور القانون العضوي رقم 18/15 المتعلق بقوانين المالية كآلية للحكومة¹.
منح البرلمان صلاحيات موسعة كنقل الاعتمادات المالية، فضلا عن مهمتي الرقابة والتقييم.

- منح حرية للمسؤولين في تسيير الإعتمادات المالية داخل البرنامج بغية تحقيق الوصول للأهداف المرجوة.

- تنويع المحاسبة محاسبة الصندوق المحاسبة العامة، المحاسبة التحليلية وذلك من أجل تحسين شفافية الحساسبات العامة للدولة- .

قياس الأداء والرقابة عليه من خلال قياس الأهداف- .

تكريس مبدأ مساءلة المسيرين والمسؤولين القائمين على البرامج والبرامج الفرعية - .

-تكريس مبدأ صدق حسابات الدولة وانتظامها .

¹عزاري عماد - بوعيشاوي مراد: تصميم واعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 15 - 18 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 11 العدد 1 - 2021 - ص 374 - 389.

الفصل الخامس : الاتجاهات المعاصرة في الموازنة العمومية

- تتجه آفاق القانون العضوي إلى تحقيق التوافق بين المسؤولية القانونية المرتبطة بالإمتثال للقواعد والإجراءات والمسؤولية الاقتصادية المرتبطة بتحقيق الفعالية والكفاءة في المالية العمومية.

- الإتجاه نحو مقارنة متوسطة المدى لإيرادات ونفقات الدولة تمتد على مدار ثلاث سنوات. السنة المالية الحالية وستين متتاليتين

- .دعم التوازنات الميزانية والمالية والإقتصادية للدولة¹.

المحاور الكبرى للإصلاح الميزانياتي ضمن احكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية²:

تتضمن أحكام هذا القانون العضوي المحاور الرئيسية لإصلاح نظم الميزانية من خلال شقين، الأول متعلق بالتسيير، والثاني متعلق بالميزانية. - 2-III

+ الشق المتعلق بالتسيير

-الميزانية القائمة على البرامج : هي ميزانية تجمع الإعتمادات الممنوحة لوزارة معينة حسب البرامج المعتمدة لديها، حيث يسمح هذا البرنامج بإدراج النفقات في الميزانية حسب النتائج المنتظرة

-التسيير القائم على النتائج: هي فلسفة جديدة في التسيير تهدف إلى الوصول إلى نتائج على أساس أهداف محددة ومرسومة مسبقا من طرف المسيرين أنفسهم.

- مؤشرات الاداء للمسيرين: حيث أنه نجد في نص المادة 87 من هذا القانون على أنه يرفق قانون المالية المتضمن تسوية الميزانية تقرير وزاري، يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة

+الشق المتعلق بالميزانية وينصح ذلك من خلال العناصر التالية :

1

² بتصرف : مراد بوعيشاوي ، عماد غزالي : حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء احكام القانون 18-15 المتعلق بقانون المالية المجلة الجزائرية للمالية العامة الع33 1 - 2020 ص 15-24.

الفصل الخامس : الاتجاهات المعاصرة في الموازنة العمومية

الإطار المتعدد السنوات للميزانية : حيث يعتبر هذا الإطار بمثابة أداة يعبر من خلالها عن التوجهات الكبرى وأولويات الدولة وكذلك تقديرات الإيرادات والنفقات على أفق يتجاوز 12 شهرا

إطار تخطيط و برمجة النفقات على المدى المتوسط : إطار النفقات على المدى المتوسط هو أداة تخطيط مالي على مستوى الاقتصاد الكلي، والتي موضوعها يتمثل في التأكد من ديمومة سياسات الميزانية على أساس التعرف المسبق على الموارد المتاحة، أولويات الحكومة والاحتياجات المالية ، كما يسمح هذا بعرض بيان متكامل وواقعي للموارد الممكن تعبئتها، إضافة إلى إقامة نظام توزيع الموارد متطابق مع الأولويات المرسومة

المدونة الجديدة للميزانية : تظهر الميزانية على شكل جدول يتضمن محورين

محور وفقا لتوجيه النفقات وهذا حسب نص المادة 28 من هذا القانون أي تصنف النفقات حسب وظيفتها - حقيقية، برنامج برنامج فرعي، نشاط

محور مستند على الطبيعة الاقتصادية للنفقات : وهذا حسب نص المادة 29 حيث يكون التصنيف موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية وذلك كما يلي : نفقات المستخدمين - نفقات تسيير المصالح - نفقات الاستثمار نفقات العمليات المالية النفقات غير المتوقعة

تحسين مضمون ميزانية الدولة : وذلك من خلال تطوير طرق تقديمها من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازني والمضمون الرخصة البرلمانية.

الفصل السادس:

موازنة الجماعات

المحلية:

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

إن الجماعات المحلية تعتبر مؤسسات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، كما أنها تعتبر قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة، و هذا حسب ما نص عليه دستور 1996، فقد حملت الجماعات المحلية بمجموعة من المهام و الوظائف المتعددة ، و التي حددت بموجبها القانون 09\90 و 08\90، المتعلقين بالولاية و البلدية على التوالي، هذه المهام و الوظائف التي غالبا ما تكون صعبة التحقيق و هذا إما بسبب ما تحتاجه في اعتمادات مالية أو بسبب غياب القدرات البشرية المؤطرة. و على هذا الأساس لا بد من تقديم هذه المؤسسة ، و الوقوف عند مختلف صلاحياتها، و الخوض في تفاصيل بنيتها المالية و كيفية تحضير ميزانيتها و تنفيذها، و الرقابة على أعمالها.

إن جملة هذه المعارف سوف تساعدنا في ضبط و حصر الموضوع الذي نحن بصدد البحث فيه، دون الخوض في الهوامش التي قد تبعدنا أو تخذنا إلى مواضيع جانبية، ليس من ورائها طائل.

المبحث الأول : ماهية الجماعات المحلية:

سنحاول من خلال هذه السطور التطرق إلى التطور الذي شهدته الجماعات المحلية ، و مختلف التعريفات المتعلقة بها و طرق تسييرها و كذا الرهانات و الآفاق المستقبلية من اجل تحسين تسيير الجماعات المحلية

المطلب الأول: تطور الإدارة المحلية:

يمكن التمييز بين العديد من المراحل التي مرت بها الادارة المحلية

الفرع 1 : الحكم المحلي قبل الاحتلال الفرنسي¹: (في العهد العثماني)

إن نفوذ الدولة العثمانية لم يمتد إلى الجزائر بغزو عسكري أو تدخل مباشر ، بل جاء التدخل نتيجة ازدياد الصراع بين الإسلام و المسيحية في الحوض الغربي للبحر المتوسط في أوائل القرن السادس عشر. و لقد دام الحكم التركي بالجزائر أكثر من ثلاث قرون(1518-1830) و مر عبر مراحل:

¹ جعفر انس قاسم : أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ط 2 سنة 1988 ص 39 . 40 .

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

- 1- مرحلة البايات أو البيلربكوات:(1558-1588) و فيها كان النظام مركزيا مركزية مطلقة وسيطرة فيها الحكام على البلاد سيطرة تامة.
 - 2- مرحلة البشوات:(1588-1659) و في ظلها استمر الحكم مركزيا و حاول الانكشاريون الاستقلال بالجزائر لمصلحتهم الخاصة و لكنهم لم يتمكنوا لمعارضة الدولة العثمانية من جهة و السكان من جهة أخرى.
 - 3- عهد الأغوات:(1659-1671) و أصبح فيها الحاكم يلقب بالأغا و هو احد الضباط الانكشاريون و كان نظام الإدارة في مرحلة مضطربا و عمت الفوضى نظرا لان الانكشاريين كانوا مصدر فوضى و نهب في البلاد.
 - 4- عهد الدايات:(1671-1830) و هي مرحلة التي تمثل العهد التركي الحقيقي في البلاد حيث نضجت الإدارة التركية بالجزائر، و استقرت الأوضاع و كان يرأس الدولة ما يسمى بالداي.
- و في هذه المرحلة طبق نظام الإدارة المحلية بعض الشيء إلى جانب وجود السلطة المركزية و كانت أجهزة الدولة هي:

- 1-الداي: هو رئيس السلطة التنفيذية و القائد العام للجيش و بيده كل السلطات.
- 2-المجلس الخاص هو شبيه في اختصاصه بمجلس الوزراء حليا.
- 3-المجلس العام و يسمى بالديوان و يقوم بإعمال السلطة التشريعية و من بين أعضاء هذا المجلس يتم انتخاب رؤساء المقاطعات المحلية التي كانت موجودة في ذلك الوقت وهي:
 - أ-دار السلطان و كنت تشمل الجزائر العاصمة و شرشال.
 - ب-بايلك الشرق و كانت اكبر المقاطعات و عاصمتها قسنطينة و تشمل عنابة، جيجل، بجاية...
 - ج-بايلك التيطري و عاصمتها المدية و تشمل منطقة المدية و عين المهدي.
 - د-بايلك الغرب و كانت عاصمتها في البداية مازونة و معسكر و أخيرا وهران بعد جلاء الاسبان عنها في عهد الباي بوشلاغم، و هذه المقاطعات كانت تنقسم إلى مناطق و قيادات على رأس كل منها قائدان احدهما مكلف بالشؤون العسكرية و الآخر مكلف بالشؤون الإدارية و كل دائرة تنقسم إلى عدة عروش أو قبائل يتولى أمر

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

القبيلة أو العرش شيخان، و يلاحظ أن تقسيم المقاطعات إلى مناطق أو قيادات كان على أساس جغرافي و قبائلي.

و كانت الحياة البحرية ظاهرة بوضوح في منطقة القبائل وكانت القرية التي تسمى بالقبيلة تادادات tadadart تتم إدارتها بواسطة الجماعة، وهي متكونة من كل الأشخاص الذين بلغو سن المقدرة على صيام شهر رمضان. و كان لهذه الجماعة اختصاصات إدارية ومالية و قضائية كما أنها كانت وحدة اجتماعية و اقتصادية.

الفرع 2: مرحلة الاستعمار:

- البلدية¹:

منذ 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على مستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية مسير من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي و السيطرة على مقاومة الجماهير.

و بعد الاستتباب النسبي للوضع بالجزائر، عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف و ملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع و المناطق.

و هكذا، و منذ 1886 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات:

أ- البلديات الأهلية: و قد وجد هذا الصنف أصلاً في الجنوب الجزائري (الصحراء) و في بعض الأماكن الصعبة و النائية في الشمال إلى غاية 1880 و قد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي ثم تعيينهم تحت تسميات مختلفة.

ب- البلديات المختلطة: و قد كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها التواجد الفرنسي بالقسم الشمالي في الجزائر.

ترتكز إدارة البلدية إلى هيئتين رئيسيتين:

1- المتصرف Administrateur و الذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين و الترقيبة و التأديب.

¹ محمد الصغير بعلي : دروس في المؤسسات الإدارية ، منشورات جامعة باجي مختار ، عنابة ص 104 . 105.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

2-اللجنة البلدية: ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين و بعض الجزائريين(الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطات الفرنسية، استنادا الى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية(عدة خيمات) هي الدوار.

3-البلدية ذات التصرف التام (العمالة) Communes de plein exercice و قد أقيمت أساسا في أماكن و مناطق التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى و المناطق الساحلية خضعت هذه البلديات الى القانون البلدي الفرنسي Code communal و الذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

-المجلس البلدي:Conseil municipal و هو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوربيين و الجزائريين، حسب المراحل و التطورات السياسية التي عرفها التاريخ، مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين، سواء كناخبين أو منتخب بنسب محدودة و له صلاحيات متعددة.

-العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه.

و بهدف قمع الجماهير و مقاومة الثورة التحريرية(1954) دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

-الأقسام الإدارية الخاصة(s.a.s) في المناطق الريفية.

-الأقسام الإدارية الحضرية(s.a.u) في المدن

و هي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي و تتحكم فعليا ، في ادارة و تسيير البلديات.

- الولاية:

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطة الاحتلال الفرنسية، على هدم بنيات و مؤسسات الدولة و المجتمع الجزائري، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام1845، و بصفة تعسفية الى ثلاث أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع لسكان لأنظمة الإدارة المدنية و العسكرية الاستعمارية، حسب كثافة الجيش و المعمرين

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

و بغض النظر عن التعديلات و التغييرات التي طرأت على التنظيم العمالي (الولائي) تبعا لأهداف الاستعمار و إستراتيجيته بالجزائر، فإنه يمكن تقديم الملاحظات التالية:

1- لقد تم إخضاع مناطق و إقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات *département* هي الجزائر، وهران، قسنطينة مع إخضاعها -نسبيا- إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، و ذلك منذ التقسيم الوارد في الأمر الصادر في 15 أفريل 1845، و المتعلق بإدارة "الأقاليم المدنية" إلى صدور المرسوم 56 / 601 المؤرخ في جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر، و مع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 51 دائرة

2- لقد شكل نظام العمالة في الجزائر خلال مرحلة الاستعمار مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية لتمكين الاستعمار، و إطارا لتنفيذ سياسية و خطته الهدامة.

3- هيمن على إدارة و تسيير العمالة محافظ أو "عامل العمالة" (الوالي أو المحافظ) *Le préfet* خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام، و قد كان يتمتع بصلاحيات و سلطة يمارسها بمساعدة نواب له *Sous-préfets* في نطاق الدائرة كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

4- و إلى جانب عامل العمالة (المحافظ أو الوالي)، تم إحداث هيئتين أساسيتين هما:

أ: مجلس العمال: *Conseil de préfecture* يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة و عضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام) و له اختصاصات متعددة و متنوعة إدارية و قضائية.

ب: المجلس العام: *Conseil général* كان يتشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد إلى حين اعتماد نظام الانتخابات سنة 1908 الذي انشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين و الأهالي) لتتحدث نسبة تمثيل الأهالي بـ 2 / 5 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعد أن كان 4/1 سنة 1919¹.

¹ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر، سنة 2004 ص 111 . 112 . 113.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

الفرع 3: مرحلة الاستقلال:

- البلدية:

تلقت البلدية الجزائرية غداة الاستقلال نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى فإما أن تختفي الأجهزة البلدية بسبب مغادرة المسؤولين فيها، و إما يجب أن تحل كإجراء إداري، ففي عام 1962 كان هناك أكثر من 500 بلدية مشلولة عن العمل إنسانيا أو تقنيا أو ماليا، و كان من المستحيل في تلك الظروف إيجاد إداريين بعدد كاف ليتحملوا عبئ هذا العدد من البلديات و في 16 ماي 1963 صدر مرسوم بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات بحيث أدى لتخفيض عددها إلى 676 بلدية و قد أكمل هذا المرسوم بعدة نصوص أخرى في نفس الاتجاه (امر 28 أكتوبر 1963) و أصبح متوسط عدد السكان في البلدية نحو 8 آلاف ساكن مقسمة على الشكل التالي:

- جدول رقم 01: توزيع السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963

الرقم	عدد السكان	عدد البلديات
1	من 0 إلى 5000 ساكن	38
2	من 5000 إلى 10000 ساكن	209
3	من 0 إلى 20000 ساكن	275
4	من 20000 إلى 40000 ساكن	113
5	من 40000 إلى 100000 ساكن	34
6	أكثر من 100000 ساكن	07
	المجموع	676 بلدية

المصدر : أحمد محيو "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1979، الطبعة الرابعة 2006 ص 179.

و لقد احتلت البلدية صدارة الإهتمام من قبل المسؤولين في الجزائر و أصبحت قضية ذات أولوية بعد الاستقلال مباشرة تجسدت هذه الأهمية في دستور 1969¹ حيث نصت المادة 09 منه على أن "المجموعة

¹ دستور 1969

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

الإقليمية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية هي البلدية" و من ذلك تمت المحافظة على هذه المؤسسة لجعلها في خدمة المواطن لا غير .

و لقد تعززت هذه المؤسسة لاحقا بإصدار القانون البلدي بموجب الأمر رقم 67 / 24 الصادر في 18 جانفي 1967 و الذي يعرف البلدية في بيان الأسباب على أنها : "هي الخلية الأساسية في تنظيم البلد، هي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية و في أعمالهم بحيث تشكل القاعدة و النموذجية للهيكل الإداري لبلدنا بحيث تكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالانجازات التي يجب أن تلي الحاجيات الأساسية للسكان".

هذا من جهة أنها مسؤولة عن ضرورة تلبية الحاجيات للمواطنين بحكم قربها منهم أما من حيث أنها تمثيلا للدولة نجد دائما في بيان أسباب أن البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للأمة، هي وحدة مدججة في الدولة و من واجبها أن تكون في خدمتها وهي مع ذلك وحدة لا مركزية مكلفة بالقيام مباشرة بإعمال التنمية التي تخصها وحدها.

و لأهمية هذه المؤسسة أضيفت 15 بلدية بموجب المرسوم الصادر في 20 جانفي 1971 ليصبح مجموع البلديات 683 بلدية ثم اتبعت بعض التعديلات لبيح عدد البلديات 704 عبر كامل الوطن.

تميز تواجد البلديات بالاستقرار السياسي و الاقتصادي للبلاد على نحو من التنظيم الى غاية 1984 حيث قسمت البلديات القديمة و أحدثت أخرى جديدة بغرض تقريب الإدارة من المواطن وتكريسا لمبدأ اللامركزية و الاستقلالية فتضاعف عدد البلديات ليصل الى 1541 بموجب قانون 04 فبراير 1984 إلا أن عدد الدوائر الجدد بموجب مرسوم رقم 86 / 910 المؤرخ في ديسمبر 1986 قدر ب 226 و الخاص بقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ليتضاعف هذا العدد الى 522 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91 / 306 المؤرخ في 24 اوت 1991 و هذا لغرض الإشراف الجيد و الفعال على العدد الهائل للبلديات¹.

- الولاية²:

¹ أحمد محيو "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1979، الطبعة الرابعة 2006 .
بتصرف من ص 177 الى 182.

² محمد الصغير بعلي : دروس في المؤسسات الإدارية المرجع السابق ص 144 الى 146 .

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

عمدت السلطات بعد الاستقلال إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي "العمالات" تمثلت في دعم مركز و سلطات عامل العمالة(الوالي) من جهة، و ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي.

ففي فترة أولى تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي C.D.I.E. تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة(الوالي) الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة.

و في فترة ثانية وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي او ولائي) اقتصادي و اجتماعي A.D.E.S الذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من: الحزب، النقابة، الجيش.

و قد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 69 / 38 المؤرخ في 23 ماي 1969 و المتضمن لقانون الولاية و هو النص الذي أصبح مشكلا للمصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال.

فطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

-المجلس الشعبي الولائي: و هو منتخب على غرار المجلس الشعبي البلدي.

-المجلس التنفيذي الولائي: و يتشكل تحت سلطة الوالي، من مديري المصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.

-الوالي: و هو حائز لسلطة الدولة في الولاية و مندوب الحكومة بها يعين من طرف رئيس الدولة.

و قد اهتم دستور 1976 بهذه المرحلة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية أول مجموعة إقليمية بجانب الدولة.

إلا أن تغير المعطيات السياسية و الاقتصادية ، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب 1979 أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين:

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

-الأولى: توسيع اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين حيث أصبح لمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية. تجسيد أحكام الدستور 76 التي تجعل منه وسيلة للوقاية الشعبية.

-الثانية: تدعيم و تأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواءا من حيث:

تشكيلها: إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب تشترط الانخراط و الانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس.

تسييرها: و ذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) و الجهاز الإداري على مستوى الولاية هو مجلس التنسيق الولائي و بموجب قانون 4 فبراير 1984 تضاعف عدد الولايات في الجزائر من 36 إلى 48 ولاية ليبقى مستقر الى يومنا هذا.

المطلب الثاني: تعرف الجماعات المحلية:

الجماعات المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية، حيث ينقسم إقليم الدولة الى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية و تضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن و تنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في تشكيل مجلس منتخب.

و لهذه الاعتبارات تعددت تسميتها، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة الى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، و سميت بالإدارة المحلية لتميزها عن الإدارة المركزية و لان نشاطها محلي و ليس وطني، و سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة، و سميت بالحكم المحلي لتمتعها باستقلالها واسع عن الحكومة المركزية غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية و قضائية، و سميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة كونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان و حسب مبادئ اللامركزية الإدارية فان الجماعات المحلية تضم هيئتين اساسياتان هما: البلدية و الولاية، و لقد أثار دستور 1996¹ لهذين الهيئتان في مادته 15 الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، و البلدية هي الجماعة القاعدية.

¹ دستور 1996.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

الفرع 1: ماهية البلدية:

تعريفها: تحتل البلدية المركز القاعدي و الخلية الأساسية في تكوين الدولة كما أنها تعتبر الإدارة الأكثر قربا من المواطنين، من مشاكلهم و شكاويهم، و من هذا المنطلق تعتبر ركيزة و حجر الزاوية الذي يربط المواطن بالدولة. كما تعبر البلدية عن مشاركة الأفراد في شؤونهم المحلية ، من خلال المجالس المنتخبة التي تسهم في تلبية حاجيات المواطنين . فالبلدية تعبر عن المدينة أو القرية أي يشعر الأفراد أنهم في موطنهم.¹ البلدية هي هيئة إدارية لامركزية محلية، و جماعة إقليمية سياسية إدارية اقتصادية و اجتماعية و ثقافية²، تتمتع بالشخصية المعنوية، و ذات ذمة مالية و استقلال مالي³.

أجهزة تسيير البلدية: تمارس البلدية نشاطها بخلاف نشاط المرافق العامة، ذات الطابع الصناعي و التجاري و خلاف الأنشطة التي يمارسها الأفراد، حيث يتم تسييرها من قبل الأجهزة التالية:

+ مجلس الشعبي البلدي

+ الهيئة التنفيذية

هناك جهاز إداري يسهر على استمرارية المؤسسة و المتمثل في شخص الأمين العام.

1- المجلس الشعبي البلدي⁴:

الإنشاء: يتم إنشاء هذا المجلس عن طريق الانتخاب العام السري المباشر و لإجراء العملية الانتخابية يتطلب جملة من الشروط الناخب و المنتخب و العملية الانتخابية ذاتها، و يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب حجم البلديات من 07 إلى 33 عضو منتخب.

¹ François valenbois : la commune et les associations. Guide pratique berger – levrault . paris . avril 2004 . 2^{eme} édition . P 131

² أبو منصف : مدخل الى التنظيم الاداري و المالية العامة : دار المحمدية، الجزائر بدون تاريخ الطبع ص 47

³ المادة 1 من القانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 التضمن قانون البلدية .

⁴ المادة 50 من القانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 التضمن قانون البلدية .

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

أعمال المجلس¹: يعمل المجلس الشعبي ضمن اجتماعاته في دورات عادية كل ثلاث أشهر كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير عادية كلما اقتضت الضرورة ذلك بطلب من الرئيس أو الوالي أو ثلث أعضاء المجلس، و لا يتم الاجتماع إلا بحضور أغلبية أعضائه إلا انه يمكن أن تكون مداولة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء بعد الاستدعاء الثالث، في جلسات علنية و قد تكون مختلفة في الحالتين اللتين نص عليها المادة 19 من القانون البلدي 90\08 هما:

- فحص حالات المنتخبين الانضباطيين.

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و المحافظة على النظام العمومي.

ب- الجهاز التنفيذي²:

يعتبر الجهاز التنفيذي للبلدية جهاز جماعي، يضم رئيس البلدية و عدد من النواب يختارهم هذا الأخير و يصادق عليهم المجلس الشعبي البلدي و يتراوح عدد النواب من 2 إلى 6 نواب حسب عدد المنتخبين.

- فبالنسبة البلدية المتكونة من 07 إلى 09 منتخبين يكون عدد النواب 02.

- البلدية المتكونة من 11 إلى 13 منتخب يكون عدد النواب 03.

- البلدية المتكونة من 23 منتخب يكون عدد النواب 04.

- البلدية المتكونة من 33 منتخب يكون عدد النواب 05.

و مدة ولاية النواب هي نفس مدة ولاية المجلس اي 05 سنوات و تجتمع هذه الهيئة كلما تطلب مصالح البلدية ذلك، و بناء على طلب الرئيس.

كما أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات من حيث انه ممثل البلدية من جهة و من حيث انه ممثل الدولة:

¹ المادة 14 و ما بعدها المرجع نفسه

² المرجع السابق المادة 47 ، 50 من نفس القانون

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

بصفته ممثل الدولة¹:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل الدولة على المستوى المحلي ذلك لأنه تجتمع لديه كل صلاحيات السلطة العمومية و إمكانية استخدامها، غير انه يمارس صلاحياته تحت سلطة الوالي، و يشارك في إعادة النظر بالقوائم الانتخابية و إحصاء السكان و بالتصديق على التواقيع، و يرأس عدة لجان...، و هو ضابط الحالة المدنية و بهذه الصفة يشهر الزواج و يقود الإدارة العامة للحالة المدنية(نواب الرئيس يتمتعون أيضا بصفة ضابط الحالة المدنية)، و الرئيس هو ضابط الشرطة القضائية و ذلك وفقا للأمر الصادر في 23 جانفي 1968 الذي يعطيه حق البحث عن مرتكبي المخالفات لإحالتهم للقضاء.

بصفته ممثل البلدية²:

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد اسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

أ- التمثيل: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية و كل التظاهرات الرسمية و الاحتفالات.

كما يمثلها أمام الجهات القضائية، و في حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم مجلس بتعيين أعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي و التعاقد كما جاء في المادة 66 منه.

ب- رئاسة المجلس: يتولى الرئيس إدارة اجتماعات و أشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث: التحضير للدورات، و الدعوة لانعقاد، و ضبط و تسيير الجلسات.

ج- إدارة أموال البلدية و المحافظة على حقوقها: حيث يتكفل الرئيس، تحت مراقبة المجلس خاصة فيما يلي:

ج1- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاقات.

¹ أحمد محيو المرجع السابق : ص 208

² محمد الصغير بعلي المرجع السابق ص 129 . 130

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

ج2- القيام بكل الأعمال المتعلقة بأعمال البلدية: من حيث اكتسابها و استعمالها و استغلالها و التصرف فيها و المحافظة عليها.

ج3- إبرام صفقات البلدية و مراقبة تنفيذها، طبقا للمادة 8 من مرسوم التنفيذي رقم 91-434 السابق. ج4- توظيف مستخدمي البلدية و الإشراف على تسييرهم، و ممارسة السلطة الرئاسية عليهم، حيث تنص المادة 28 من القانون البلدي على أن: "تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي".

ج5- إعداد و اقتراح ميزانية البلدية على المجلس، ثم القيام بمتابعة التنفيذ.

ج6- السهر على وضعية المصالح و المرافق و المؤسسات البلدية.

ج - الجهاز الإداري¹: يتولى الأمين العام للبلدية جميع مسائل إدارة العامة:

فهو مسؤول عن الأعمال الإدارية للبلدية بحيث تنبعث هذه المسؤولية من صميم انتمائه للتوظيف العمومي.

1- دور الأمين العام: يقوم الأمين العام بجميع الشؤون الإدارية للبلدية فهم يعتبر أعلى موظف لدى البلدية بحيث يعمل تحت سلطة مدير و رؤساء المصالح و كذا رؤساء المكاتب. من هذا المنطلق فهو يتولى ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

و يسعى الى تحقيق المصالح الإدارية، فهو يسعى أيضا الى تحقيق المصالح التنفيذية و تنظيمها و التنسيق بينها.

تعتبر وظيفة الأمين العام وظيفية إدارية بحثه، من حيث انه يسهر على تنفيذ الجيد للقوانين و التنظيمات، غير أن صلاحيات الأمين العام لا تنتهي عند تنظيم الوظيفة الإدارية بل تتعدى إلى وظائف التشغيل و الرقابة و التنسيق، و التبليغ محاضر مداورات المجلس و قراراته للسلطة الوصية، من هذا الجانب فهو يعتبر موظف تحت سلطة رئيس المجلس البلدي يتولى تنظيم الاجتماعات التي يرأسها هذا الأخير و يسهر على تنفيذ كل قراراته، كما له دور الوصي على أعمال المجلس تبليغ كل قراراته إلى الهيئة الوصية.

و منه يمكن القول أن للأمن البلدي 3 ادوار: دور إداري، أو تنفيذي أو تنسيقي.

¹ بن شعيب نصر الدين : مذكرة ماجستير ، إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها تحت إشراف باركة محمد الزين . جامعة أبي بكر بلقايد ،

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

- دوره الإداري: مهمته يختص بها بمقتضى القوانين و التنظيمات فيعزى إليه تنظيم وظيفة إدارة البلدية.
- دوره التنفيذي: بحيث يسهر على تنفيذ قرارات المجلس تحت وصاية رئيس المجلس.
- دوره التنسيقى: بصفته يسهر على مؤسسة تجمع المصالح الإدارية و التنفيذية، فعليه التنسيق بين مختلف هذه المصالح و بينها و بين الهيئات المنتخبة و لجانها.

الفرع 2 : ماهية الولاية :

تعتبر الولاية الوحدة التي تفصل بين الدولة و البلديات حيث لا تعتبر وحدة لا مركزية فقط بحيث نشاطها امتداد نشاط البلدية ليلتقي بنشاط الدولة بل هي أيضا دائرة إدارية تعكس نشاط الادارات اللامركزية بحيث تؤدي خدماتها للمواطنين على أكمل وجه

1- تعريف الولاية:

الولاية في الجزائر هي منطقة إدارية على أجزاء من إقليم الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالي المالي و تقوم بنشاط سياسي و اقتصادي و ثقافي تحت إشراف رقابة السلطة المركزية¹.

2 - أجهزة تسيير الولاية : (هيئات الولاية)

أ- المجلس الشعبي الولائي²: فهو يمثل الديمقراطية في الولاية حيث يتم بالانتخاب من بين المواطنين الذين يقيمون في دائرة الولاية حيث عدد أعضائه يتراوح بين 35 و 55 عضو على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.

1 - انتخاب الرئيس : ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي على غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري ، بالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى.

¹ المادة 1 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل المتضمن قانون الولاية

² نفس السابق القانون رقم 09/90 : المادة 9 الى المادة 82.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

وبخلافه تجري دورة ثانية يتم بالانتخاب فيها بالأغلبية النسبية على أن يعلن رئيسها أكبر المترشحين سنا في حالة تساوي الأصوات.

و تتمثل اختصاصاته في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية ، وذلك أن قانون الولاية لم يخول له اختصاص التمثيل الذي يبقى موكلا للوالي.

2-الدورات: يعقد المجلس 04 دورات عادية في السنة مدة الواحدة 15 يوم يمكن تمديدتها إلى 07 أيام حيث يوجه الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفق بجدول أعمال.

كما يمكن للمجلس أن يعقد دورات استثنائية سواء بطلب من رئيس المجلس أولا أعضاء المجلس أو الوالي

3-اللجان: على غرار ما هو سائد في التنظيم البلدي حول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة في مجالات اقتصادية و المالية و التهيئة العمرانية و التجهيز ، و الشؤون الاجتماعية الثقافية.

4-اختصاصات المجلس: يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة ، و يتداول بشأنها المهام و الاختصاصات التي تحددها له القوانين و التنظيمات و عموما حول كل قضية تهم الولاية ترفع إليه باقتراح يقدمه إليه أعضاء المجلس أو رئيس أو الوالي يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات ، كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم كل الاقتراحات و الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية و التي يرفعها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه و هذا في أجل أقصاه (30يوم) و يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يحظر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة.

و يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يحدث في أي وقت لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية و تنميتها ، والتي يتم انتخابها من بين أعضاء المجلس و تقدم اللجنة التحقيق للمجلس الشعبي الولائي ، و يحظر رئيس المجلس ، الوالي ووزير الداخلية بذلك تلزم كل السلطات المحلية بمساعدة اللجنة لتحقيق غرضها المطلوب.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

ب- المجلس التنفيذي¹: يعتبر المجلس التنفيذي للولاية الجهاز الإداري العام في الولاية. و شبه بأنه عبارة عن حكومة محلية، يمثل الوالي فيه السلطة العليا له.

ويتشكل المجلس التنفيذي من مديرية المصالح الخارجية للدولة، له كتابة عامة تحت رئاسة الوالي و يكلف المجلس على أوجه العموم بما يلي:

- ممارسة الوصاية و الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية في نطاق الولاية.

- مراقبة مجموع النشاطات المسيرة ذاتيا و الشركات الوطنية الكائنة في تراب الولاية

- جمع كافة العلامات أو الاقتراحات التي من شأنها أن تساعد على وضع مخطط، وذلك من قبل الجماعات المحلية و المصالح الإدارية للدولة على مستوى الولاية.

- السهر على تنفيذ الأشغال الموضوعة بعنوان المخطط الوطني و تنسيق إنجازة .

و لما كان الوالي هو الرئيس الفعلي للمجلس التنفيذي فهو يتحكم بكافة أعماله ، كما يجوز له تفويض بعض اختصاصاته إلى

3-الوالي:

1- تعريف : الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة في الولاية يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات و يتولى تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي²، حيث يتم تعيينه بمرسوم يصدر من رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية.

2-صلاحيات الوالي:

¹ علاء الدين عيشي : والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري - دراسة وصفية تحليلية . دار الهدى بدون تاريخ الطبع ص 16 . 17

2 المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90 / 230 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية جريدة رسمية رقم 31 / 1990 .

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

أ- بصفته ممثل الدولة: يعتبر الوالي ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية ، حيث ينشط و ينسق و يراقب كل صلاحيات الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء.

- العمل التربوي و التنظيم في ميدان التربية و التكوين.
- وعاء الضريبة و تحصيلها.
- الوقاية المالية للنفقات العمومية و تصفيته
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيف العمومي.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية .

أما اختصاصاته فهي واسعة و كثيرة جدا لكونه هو يد الحكومة و السلطة المركزية في إقليم الولاية ، فيتولى تنفيذ القوانين و التنظيمات ، والسهر على حماية الحقوق والحريات، وكذلك يسهر على تنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ،

فبصفته رجل من رجال السلطة المركزية التنفيذية يقوم بتنفيذ القوانين و التنظيمات دون الحاجة إلى النص على ذلك.

كما للوالي صلاحيات الرقابة و التمثيل ، فتمثل صلاحيات الرقابة بصورة خاصة في الأعمال التي يقوم بها الوالي تجاه المجالس الشعبية ، بحيث يعد العين الساهرة على حسن الأداء و التسيير الإداري الأمثل، و يعمل بهذه الصفة عن السلطة المركزية و خصوصا وزارة الداخلية ، كما يعد الوالي رئيسا مباشرا لرئيس المجلس الشعبي البلدي حال ممارسته لاختصاصاته عليها في المادة 69 من قانون البلدية و يتولى رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي حين قيامه بتفويض إمضاء .

أما في مجال تمثيل الدولة فيختص الوالي بصلاحيات إبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية متى كانت ظرفا فيها و المثال على ذلك ما ورد في المادة 23 من القانون 03-02 الذي يحدد القواعد العامة للاستعمال و الاستغلال السباحين للشواطئ و التي تنص على أنه يرفق الامتياز باتفاقية توقع لحساب الدولة من طرف الوالي المختص إقليميا ، وللوالي إلى جانب صلاحياته الإدارية كممثل للدولة صلاحيات أخرى سياسة

الفصل السادس: موازنة الجامعات المحلية:

تمثل في رفع تقارير الدولة إلى السلطة المركزية و كذا تدخله في توجيه السياسة الحكومية بوضع الخطوط الرئيسية في برنامج التنمية المحلية للولاية¹.

ب- بصفته ممثل الولاية²: بهذه الصفة يقوم الوالي بالصلاحيات الأساسية التالية:

1- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي: و ذلك بإصدار قراراته ولأئمة باعتباره جهاز تنفيذي لما يصادق عليه جهاز المداولة.

2- الإعلام: كما يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إصلاح و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية.

و نشاط الولاية و ذلك طريق: إطلاع رئيس المجلس بين الدورات بانتظام عن مدى تنفيذ مداوات المجلس، تقديم تقرير حول تنفيذ مداوات عند كل دورة عادية

تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات للمصالح الدولة في الولاية من جهة. ونشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى و الذي يمكن أن ينتج عن مناقشته رفع لائحة إلى السلطة الوصية(الوزارة).

3- تمثيل الولاية خلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن مهمة الولاية مسنة قانونا للوالي و ليس إلى رئيس المجلس الشعبي ولائي و من ثم فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارة طبقا للتشريع الساري المفعول ، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه باستثناء الحالة الواردة بالمادة 54 من قانون الولاية و التي مفادها " أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها" و هو ما ذهب إليه ، ضمنا في المادة 87 من قانون الولاية.

4- ممارسة السلطة الرئاسية: على موظفي الولاية كما تشير المادة 06 من قانون الولاية.

¹ علاء الدين عشي المرجع السابق : بتصرف من ص : 87 الى 92

² د. محمد الصغير بعلي دروس في المؤسسات الإدارية المرجع السابق ص 126 - 127

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

المطلب الثالث: الاتجاهات المعاصرة في تسيير الجماعات المحلية:

أوضحت الدراسة أن القوانين و التشريعات التي تنظم الجماعات المحلية لم تعد تحقق رؤية و فلسفة الدولة في ميادين اللامركزية، كما أوضحت الدراسات قدم القوانين وكثرة التعديلات التي لم تعد تمنح الوحدات المحلية المزيد من الاستقلالية و الصلاحيات لمواكبة التطورات المعاصرة.

فمن اجل تحديث أنماط التسيير المحلي و من اجل تحقيق التنمية المنشودة هناك العديد من الآليات التي يمكن استخدامها.

الفرع 1: اقرار مبادئ الحكم الراشد المحلي في تسيير الجماعات الاقليمية: يعتبر الحكم الراشد من بين اهم العوامل المساعدة و المحددة للنمو الاقتصادي و الاجتماعي بالمعنى الواسع فهو لا يحتوي فقط على النمو الاقتصادي بل يحتوي كذلك على الرفاهية الاجتماعية و حقوق الانسان، كما انه يدرج مشاركة المواطنين و مختلف الفاعلين في اتخاذ القرار و الشفافية في تسيير شؤون العامة.

1-تعريف الحكم الراشد¹: الحكم الراشد هو مجموعة من القواعد الطموحة الموجهة لاعانة و مساعدة المسيرين في الالتزام بالتسيير و بطريقة شفافة، و في اطار هدفه المساءلة على اساس قاعدة واضحة و غير قابلة للتردد او الانتقادات على ان تساهم في ذلك كل الاطراف الفاعلة عبر نشاطات هؤلاء في مجالات التسيير، و التي اصبحت من المتطلبات المثلى في كل المحطات الاقتصادية، و التي لا تستبعد أي عنصر من النشاط الانساني.

تعريف لجنة الحاكمية الاجمالية 1995: "هو مجموعة الطرق المتعددة لتسيير الاعمال المشتركة من طرف الافراد و المؤسسات العمومية و الخاصة".

البنك الدولي 1992: الحكم الراشد مرادف للتسيير الاقتصادي الفعال و الامثل الذي يسمى لاجابة عن مختلف الانتقادات الخاصة الموجهة للدول و المؤسسات و التي تشكلت في الصلاحيات الهيكلية المسيرة بطريقة علوية، أي الاعلى نحو الاسفل و التي ادت الى فراغ مؤسسات

¹ د. غالم جلطي و د. الاخضر ابو العلاء عزبي : مداخلة بعنوان الحكم الراشد المحلي و خصوصية المؤسسات الملتقى الدولي للتنمية المحلية و الحكم الراشد : جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر 25 / 26 افريل 2005.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

بدل تعبئة قدرات وطاقات المجتمع التي يزخر بها لا بد من الربط بين الحكم الراشد والتنمية التشاركية وكذا حقوق الإنسان بالإضافة إلى تعيين وتعريف احترام القانون و تسيير القطاع العام و محاربة الرشوة و تخفيض النفقات الفائضة و المبالغ فيها في المجال الإداري و العسكري

لقد وضع البنك العالمي ستة مؤشرات متعلقة بثلاث وضعيات ضرورية بالنسبة للحكم الراشد وهي موزعة كما يلي

- وضعيتين بالنسبة لنوع الحكم : الصوت والمسائلة
عدم الاستقرار السياسي والعنف
- وضعيتين بنسبة لقدرة الحكومة :
فعالية الحكومة
نوعية التنظيم
- وضعيتين بالنسبة للاحترام والمساومة : دولة القانون
مراقبة الفساد (الرشوة)

2/ آليات تجسيد الحكم الراشد¹:

إن ما يلاحظ في كثير من الأحيان في البلدان النامية هو الاعتراف بأن الدولة مريضة ومعتلة ولا بد من علاجها والحل يتمثل في الحكم الراشد كونه المرادف للإصلاح الإداري العميق للدولة، و من وجهة نظر تشريعية هو : وجود دولة قانون² . هناك نقاشات حادة من جراء هذا الوضع ، ولذا فان الشفافية والمشاركة هما أكثر أهمية من أي وقت مضى من أجل ترسيخ الديمقراطية واستقراره لان تقوية العلاقة بين الإدارة والمواطنين تعد أولوية فعالة في سبيل ترسيخ الديمقراطية

أ – الشفافية في سير عمل الجماعات المحلية تتمثل في كون قرارات وأعمال الجماعات الإقليمية مفتوحة للفحص وقابل للاطلاع عليها من طرف إدارات أخرى والمجتمع المدني .

¹ حلقة دراسية لطلبة الادارة المحلية : الرهانات الجديدة للتنمية المحلية : تحت اشراف محمد قاسمي المدرسة العليا للإدارة ، الدفعة 39 السنة 2005 / 2006 ص 79 / 80 .

² Stephane BELL : la recherche scientifique et le développement en Afrique ;éditions karthala ; paris 2008 P 184.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

ومن هذا وحسب ما كرسه المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطنين فان هذا الأخير يمكنه الاطلاع على تدابير والتنظيمات التي تسطرها الإدارة والمواطن التي يحميها السر المهني والتنظيم

كذلك لضمان شفافية أكثر فان الإدارة يجب أن تكون مهياً على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها وقراراتها و مطابقة الأهداف المحددة والمتفق عليها كما تكون لهذه الإدارات من الوسائل والمرونة ما يسمح بالإجابة وبسرعة عن تطور المجتمع خدمة لصالح العام وما يضمن مزيداً من الشفافية وضع التعددية كأحد أبعاد التنمية ودعم استقلالية منظمات المجتمع وضمان حق في الاعلام .

ب- مشاركة المواطنين في صنع القرار على المستوى المحلي :
من بين أهم القنوات التي من خلالها يمكن للمواطن أن يشارك مشاركة فعالة في صنع القرار نجد المجتمع السياسي والمجتمع المدني .

فالمجتمع السياسي يختار من خلاله المواطن ممثليه عن طريق الانتخاب فيزيكيهم ويعطيهم الشرعية التي تضعهم في مختلف المستويات العمومية للسلطة لتمثله والتكلم بصوته والدفاع عن حقوقه بنزاهة وشفافية أما بالنسبة للمجتمع المدني بعد أن يركبه ممثلين محليين تبقى الحاجة لقناة أخرى تسمح له بالبقاء على اتصال دائم بهم لإبلاغهم للمطالب المتجددة والمتغيرة كلما اقتضى الأمر ذلك.

الفرع 2: الحكومة المحلية الالكترونية :

تشهد الألفية الثالثة نمواً متسارعاً في المعطيات المعرفية و الثقافية و المعلوماتية ، وانتشار شبكة الأنترنت وموقع الويب التجارية وغيرها ، على نحو واسع لهذا أدى ذلك إلى تغيير جذري في كيفية ممارسة المهام الإدارية والتنظيمية سواء على مستوى القطاع الحكومي أو القطاع الخاص أو مؤسسات القطاع المدني .

في ظل هذا الإطار يمكن إدراك الحقائق التالية

1- تتكون الحكومة المحلية من مستويات متعددة مثل المحافظة أو الولاية أو البلدية ولا بد من عملية ربط الكتروني لجميع المستويات لضمان سهولة ويسر انجاز الأعمال وتقديم الخدمات للمستهدفين

الفصل السادس: موازنة الجامعات المحلية:

- 2- هناك سلسلة طويلة من الخدمات التي تقدمها الحكومة المحلية الالكترونية . مثل طلبات وعمليات الدفع الالكتروني للضرائب والرسوم وعمليات الاقتراع والانتخاب والحصول على المعلومات والبيانات المختلفة وتقبل الشكاوي
- 3- تتيح الحكومة المحلية الالكترونية قنوات متعددة للتواصل مع المستفيد مثل الهاتف ، والفاكس والكشك الالكتروني وجهاز الحاسوب والتلفزيون
- 4- تعدد وسائل الإعلام والتكنولوجيا الحديثة الالكترونية مثل مواقع الانترنت الخدمات الالكترونية الصوتية ، الشبكة العنكبوتية العالمية .
- 5- تقدم الخدمات الالكترونية لمجموعة من المستفيدين مثل مواطنين المستثمرين .. ومن الجدير بالذكر أن أهداف وفلسفة الحكومة المحلية الالكترونية تتمثل في السعي لتعزيز سهولة ووصول إلى الخدمة المحلية وتحسين نوعيتها لجميع المستفيدين على اختلاف قطاعاتهم ومواقعهم¹.

الفرع 3: الاهتمام بالموارد البشرية على المستوى المحلي:

ان اصلاح و تحديث احوال الخدمة يتطلب ما يلي:

- ا- الاهتمام بالعنصر البشري و الارتقاء به ماليا و تدريبيا، بحيث تتوافر له حياة كريمة تنأى به عن الانحراف و تقضي على أسباب التقاعس.
- ب- تصحيح هيكل الرواتب و حوافز العاملين، بحيث تتماشى مع الاتجاهات السائدة في سوق العمل، و مع مستويات الأسعار و التكاليف المعيشة بصفة عامة.
- ج- وضع نظام متكامل للتدريب المحلي و للقيادات المحلية على اختلاف انواعها و مستوياتها. و فتح مجال الحوافز و المكافآت المحزية لمختلف الموظفين و القيادات المحلية، حتى يكونوا عناصر فعالة و ناضجة في الأداء الوظيفي المحلي.

¹ د .محمد محمود الطعمانة و د. سمير محمد عبد الوهاب . الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات تطويره . المنظمة العربية للتنمية . القاهرة سنة

2005 من ص 321 الى 323.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

د- إعطاء رؤساء الوحدات المحلية السلطة التي تمكنهم من استقطاب و اختيار العناصر ذات الكفاءة للعمل بوحدهم، بدلا من النقص الشديد الذي تعانيه بعض الادارات المحلية، و ذلك في إطار ضوابط محددة، كما يجب ان يكون للموظفين المحليين لوائح خاصة بهم في التعيين و الترقية و الجزاءات في الإدارة المحلية، بعيدا عن قانون العاملين بالدولة، و يجب ان يقتصر دور الحكومة المركزية هنا على الإنتاج و الأداء.

الفرع 4: الشراكة بين القطاع العام و الخاص¹:

إذا كانت بعض الدول العربية قد اجتهدت في الآونة الأخيرة على التحول نحو الخوصصة من اجل منح دور أكبر للقطاع الخاص في المشاركة في عملية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية فان ذلك يقتضي بالضرورة تمكين الوحدات المحلية من التعاقد مع القطاع الخاص من اجل تقديم بعض الخدمات المحلية و المساهمات في إقامة مشاريع استثمارية تعود بالنفع على الوحدة المحلية و المواطنين.

و في هذا الإطار لا بد ان تقوم الوحدات المحلية بتحديد الخدمات التي يمكن إسنادها للقطاع الخاص، بما يؤدي الى تحقيق الأهداف بكفاءة اعلي و فاعلية أكبر كما يمكن للوحدات المحلية ضمن هذا السياق ان تقوم بتمويل و إنشاء مشروعات مشتركة مع القطاع الخاص، كما يمكنها المساهمة في تخفيض معدلات البطالة، و يضمن لها تحقيق إيرادات تعزز من قدراتها المالية. و يمكن القول أن الشراكة بين القطاع العام و الخاص هي عبارة عن عقد:

- في المدى البعيد تتشارك فيه المنظمات العمومية مع مؤسسات القطاع الخاص .

- يسمح بتشاطر المسؤولية و المخاطرة و الربح بين الشركاء الخواص و العوام.

- يشترط تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.

و بالإضافة إلى ما سبق فان للشراكة بين القطاع العام و الخاص العديد من الفوائد في مجالات مختلفة :

¹ MONIQUE Jerome politique cadre sur : les partenariats public-privé . forget. 2004. P: 3

الفصل السادس: موازنة الجامعات المحلية:

-زيادة حجم الشفافية و العدالة في حجم الاعتمادات الموجهة للاستثمار و عدالة في توزيعها بين المنافسين من اجل الفوز بالعقد.

- تحسين نوعية و ضمان استمرارية الخدمة العمومية للمواطنين.

- تخفيض تكاليف، و حماية الصالح العام.

المبحث الثاني: تمويل المالية المحلية

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة¹.

ولتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة، يتم إعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام، وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين، وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية².

المطلب الأول: مصادر التمويل المحلي الخارجية:

قررت السلطات العمومية بعد الاستقلال مباشرة باستحداث أدواتها الخاصة بالتنمية المحلية ويتعلق الأمر بما

يلي:

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية . الإسكندرية الدار الجامعية، 2001 ،ص22.

² مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، تمويل المحليات . القاهرة:

http://www.parcegypt.org/arabic/link.php?cat_id=134&Id=845

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

- المخططات البلدية للتنمية،

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية،

- القرض المحلي،

- التبرعات و الهبات.

فمن خلال هذه الأدوات عملت الحكومة على توفير موارد التمويل الخارجي وتدعيم الاختيار الاقتصادي الذي تضمنه قانون البلدية والولاية لسنتي 1967 و 1969.

وفيما يلي سنحاول أن نبين مدى مساهمة هذه الأدوات في مجال التنمية المحلية.

الفرع 1 : برامج التنمية المحلية¹:

هنا يبرز دور الجماعات المحلية في هذا الإطار و هذا لتكفلها بتلبية الحاجيات الاجتماعية للمواطنين و هذا طبعا للنصوص المحددة لصلاحيات كل من الولاية و البلدية في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي و هنا نميز صنفين من المخططات المحلية :

أ/ المخطط الولائي:

يشكل هذا الأخير الأداة الحقيقية المعبرة عن عدم تركيز التخطيط الكفيل بإنجاز مشاريع تنموية و متناسقة مع الاحتياجات و الإمكانيات المحلية و ذلك عن طرق هياكل للتخطيط و التهيئة العمرانية الغير ممركة على مستوى الولاية. كل هذا يتم في إطار المجلس التنفيذي للولاية و يعد هذا الأخير وفق ما تم تحديده في إطار قانون الولاية بحيث يعمل المخطط الولائي على تحديد الأهداف الهامة للتنمية على مستوى الولاية و تحديد الوسائل و مصادر التمويل .

¹ رضوان بن موسى : مذكرة تخرج بعنوان المخططات البلدية للتنمية ، تحت إشراف بوغرة عبد الحفيظ ، المدرسة العليا للإدارة سنة 2005
2006 ص : 16- 17.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

يعمل المخطط الولائي على وضع سلم أولويات التنمية على مستوى الولاية في ميادين انجاز ، تكوين المنشأة الكبرى و القاعدية لضمان نوع من التوازن الداخلي داخل الولاية

ب/ المخطط البلدي:

يشكل هذا الأخير الوسيلة المتلائمة للتنمية على مستوى البلدية لأنه يعتبر متلائم مع أولويات و احتياجات تنمية البلدية بحيث يتم إعداد هذه بالتنسيق مع الولاية و بموافقتها مع مراعاة الأولويات المقررة .

فالمخطط البلدي في حقيقة الأمر يعبر عن لا مركزية التخطيط مع إقراره لمسؤوليات الجماعات المحلية في ميدان الانجاز و التنفيذ .

تعتبر المخططات البلدية للتنمية مكانا لالتقاء الآفاق الاجتماعية و الاقتصادية في إطار الصلاحيات التي خولها القانون للبلدية مع العلم ان معظم هذه المشاريع ممولة من قبل الدولة.

الفرع 2 : الصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية:

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ويتمتع بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية¹ وذلك بمقتضى المرسوم رقم 266/66 المؤرخ في 1986/11/04 الذي يحدد كيفية تسييره وتنظيمه، وقد تم إنشاؤه لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية، ويهدف الصندوق إلى التضامن وتقليص الفوارق الموجودة بين البلديات في المداخيل ، توزيع حصة الموارد الجبائية توزيعا بالتساوي، ضمان دفع المبالغ التقديرية في جداول الضرائب المباشرة كما و يقوم بالدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي تهدف إلى تطوير التجهيزات و الاستثمارات المحلية، إضافة إلى قيامها بأعمال تكوين موظفي الإدارة المحلية و الرفع من مستواهم.و يقوم بتشجيع أعمال الإعلام و تبادل الخبرات و اللقاءات لترقية الجماعات المحلية.

و يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و يسهر على إدارة:

- صندوق التضامن.

- صندوق الضمان.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله، المادة1.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

1/ صندوق التضامن : أنشأ هذا الصندوق لأجل القيام بجملة من المهام أهمها توزيع الناتج الجبائي

بين البلدية و الولاية بالشكل التالي¹:

- 75 % من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي.

- 25 % من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي.

كما توزع الموارد التي تعود إلى أحد صندوقي التضامن نسبا معينة حسب اختصاصات الصندوق و المتمثلة في:

- تخصيص الخدمة العمومية و تخصيص الضريبة المتساوية 55% ،

و التي تمنح للجماعات المحلية التي تكفي موارد ميزانيتها تغطية تكاليف تسييرها الإلزامية تخصيصا للخدمة العمومية .

- مساعدات استثنائية 05%، التي تمنح في حالة مواجهة الجماعات المحلية لوضعية مالية صعبة جدا أو في حالات استثنائية كالكوارث الاحداث الطارئة.

- مساعدات للتجهيز و الاستثمار 40%، وتتمثل هذه الإعانات في شكل تخصيص خاص، لمشاريع معينة تعيينا دقيقا، ولا يمكن تحويلها بأي حال من الأحوال إلى مشاريع أخرى، وإذا ما ألغيت، فيجب إرجاعها إلى الصندوق.

2/ صندوق الضمان : ويتكلف بضمن تحصيل الجماعات المحلية لتقديراتها الجبائية وذلك مقابل مساهمتها

السنوية كما يقوم بضمن مواجهة التخفيضات التي تقرر بموجب قوانين المالية والتي تتعلق بالضرائب والرسوم.

أما عن إيرادات صناديق الضمان للبلديات والولايات مقسمة الى 20% لصالح صناديق الضمان للولايات و 80% لصالح صناديق الضمان للبلديات، وهي مكونة كالاتي:

- نواتج الجداول الإضافية وجداول التسوية بعنوان الضرائب المباشرة التي تعود إلى الجماعات المحلية وتصدر بعنوان السنوات السابقة .

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المرجع السابق ، المادة 05.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

- مساهمات البلديات والولايات حسب معدلات تحدّد سنويا بواسطة قرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير الداخلية مع الأخذ بعين الإعتبار نتائج سيولة الضرائب المباشرة المحلية خلال السنة السابقة.¹

- فوائض القيمة من تقديرات الضرائب بالنسبة إلى تقديرات البلديات والولايات في مجال الضرائب المباشرة.

ونشير إلى أنه رغم الدور الهام الذي لعبه هذا الصندوق في مجال تمويل الجماعات المحلية إلا أنه لم يتمكن من تغطية العجز المتزايد في الميزانيات المحلية والذي تجاوز مبلغ 3,2 مليار دينار سنة 1994 ، والذي مس أكثر من 800 ميزانية بلدية.

الفرع 3 : اللجوء إلى القرض البنكي.

لقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب وذلك بموجب المادة 146 من القانون 08/90 الصادر في 1990/04/07 والمتعلق بالبلديات. والواقع أن الدولة كانت قد أنشئت مند سنة 1964 بنوكا عمومية تقدم قروضا لفائدة الجماعات المحلية . وكان أول من لعب هذه المهمة هو صندوق التوفير والاحتياط **CNEP** لكن بفعل تقلص الحاجة إلى التمويل طويل الأجل لم يعد في استطاعة هذا الصندوق تأدية هذه المهمة.

الفرع 4: التبرعات و الهبات:

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المرجع السابق المادة 20.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجنبية.¹

المطلب الثاني: موارد التمويل المحلي الداخلي :

تتكون الموارد الداخلية للجماعات المحلية في العموم من الضرائب و مداخيل املاكها و الخدمات²

الفرع 1 : الموارد غير الجبائية:

تتعلق الموارد غير الجبائية بناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية

أ- نص قانون البلدية والولاية على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 و 20% وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلديات).
- الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).

و تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية ، وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

1 أ. حياة بن اسماعين و أ. وسيلة السبتي: عنوان المداخلة: التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل و أثرها على الاقتصاديات و المؤسسات -دراسة حالة الجزائر و الدول النامية- يومي 21 و 22 نوفمبر 2006م جامعة محمد خيضر بسكرة.

² Nadine DANTONEL – COR : droit des collectivités territoriales . Edition BREAL. 3^{eme} édition . 2007 . P 222.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

1) إيرادات وعوائد الأملاك: تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة وهي تنتج عن استغلال

أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها بنفسها (باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام) أو
تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص.

وفي هذا الصدد يمكن أن نذكر إيرادات بيع المحاصيل الزراعية ، وحقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في
المعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات.

وإضافة إلى تنوع هذه الإيرادات فهي تتسم بقابليتها للتجدد فالإيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق
المزاد العلني مثلا يمكنها أن تتطور بسرعة نظرا لمرونتها، خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية.

وإذا أخذنا حالة بلدية فان أملاكها تنقسم إلى أملاك منتجة و أملاك غير منتجة للمداخيل مسطرة في
ملحقين متميزين ، خاصة لما تعلق بالتعليمية الوزارية C1 فان أهم الأملاك المنتجة لمداخيل البلدية هي كالتالي¹:

1-1 - الممتلكات المنتجة للمداخيل :

تتضمن الممتلكات المنتجة للمداخيل على ما يلي :

أ- الممتلكات العقارية:

وهي:

1- السكنات.

2- الأماكن المخصصة للاستعمال التجاري.

3- المسالخ.

4- حظائر السيارات.

5- الأكشاك.

ب- الممتلكات المنقولة:

¹ المالية المحلية . منشور وزارة الداخلية و الجماعات المحلية . المتعلق بتكوين رؤساء المجالس المحلية: ص 25 الى ص30.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

1- المركبات.

2- عتاد الأشغال العمومية.

3- العتاد المتعدد.

ج- ملحقات ممتلكات البلدية:

1- إتاوات استغلال أملاك البلدية (الدومين البلدي).

2- حقوق الطرقات.

3- حقوق التوقف أثناء المعارض و الرسوم على الأرصفة.

الملاحظ أنه تم إهمال هذه المداخل في العديد من البلديات إضافة إلى أنه بإمكان البلدية أن تطلب مساهمة أصحاب المحلات والتجار بنسبة تصل إلى 50% فيما يخص صيانة وتصليح الأرصفة والواجهات. بالنسبة للأشغال المنجزة على الطرقات فان الهيئات المعنية (سونلغاز، شركات المياه و الهاتف...)، ملزمون على إعادة ترميمها. و خلافا لذلك فان البلدية تقوم بالترميم مع إصدار سند اقتطاع بالمبالغ المطابقة لذلك.

1-2- الممتلكات الغير المنتجة للمداخيل:

تتضمن هذه الممتلكات على ما يلي :

أ- الممتلكات العقارية:

1- المدارس.

2- قاعات العلاج.

3- بيوت الشباب.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

4- المكاتب.

5- المساجد.

6- النصب التذكارية و التاريخية.

ب - الممتلكات غير المبنية:

1- شبكة الطرقات البلدية.

2- المساحات الخضراء.

3- الإنارة العمومية.

(2) - إيرادات الاستغلال المالي:

تشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات من ما يلي:

عوائد الوزن والكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظه، كما يمكننا أن نضيف الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحظائر العمومية.

الفرع 2: الموارد الجبائية :

تتمثل هذه الموارد الجبائية في الضرائب و الرسوم التي توجه بصفة كلية لصالح كل من البلدية، الولاية، والصندوق المشترك للجماعات المحلية وهي بذاتها مقسمة إلى فئتين حيث نجد بعضها موجه إلى البلديات وحدها فقط في حين أن البعض الآخر مشترك بين مختلف الجماعات المحلية و FCCL .

- أ - الموارد الجبائية الموجهة للبلديات وحدها :

وهي موارد جبائية دائمة ومستمرة تعود كلياً للبلدية، أي أنها مستقلة عن الدولة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية وحتى عن الولاية وهي كما سبق الذكر ضرائب ورسوم مباشرة وأخرى غير مباشرة.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

- 1أ: الضرائب و الرسوم المباشرة :

1. الرسم العقاري: La taxe foncière:

تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 83/67 المؤرخ في 2 جوان 1967 المتضمن قانون المالية حيث كان يضم إلى غاية 1991 قسمين وهما : الرسم العقاري على الملكيات المبنية المؤجرة، و الرسم العقاري على الملكيات المبنية غير المؤجرة. لكن بمجيء قانون المالية لسنة 1992 أعيد النظر في هذا الرسم حيث تم التخلي عن الرسم العقاري على الملكيات المبنية غير المؤجرة ، وتمت صياغة الرسم العقاري على الملكيات المبنية المؤجرة على شكلها الحالي، أي الرسم العقاري على الملكيات المبنية ، وبذلك فقد سمحت إعادة النظر هذه في إنشاء الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

أ. الرسم العقاري على الملكيات المبنية :

مجال التطبيق : طبقا للمادة 248 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فإن هذا الرسم يعد بصفة سنوية على جميع الملكيات المبنية عبر الإقليم الوطني باستثناء تلك المعفية صراحة من طرف القانون

الإعفاءات : في هذا الإطار نجد نوعين من الإعفاءات هي :

- الإعفاءات الدائمة (النهائية)¹: تعني بهذا الإعفاء العقارات التابعة للدولة وجماعاتها المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بشرط أن تخصص لمرفق عام وأن تدر ربحا ، إضافة إلى العقارات المخصصة لممارسة الشعائر الدينية .

- الإعفاءات المؤقتة (الظرفية)² : تعني هذه الإعفاءات العقارات المستعملة من طرف الشباب المستثمر المستفيد من إعانات الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب .

ب. الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية :

¹ قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة محدث في 1 جانفي 2002 بموجب قانون المالية التكميلي 02/01 المؤرخ في 19/07/2001 والقانون 21/01 المؤرخ في 22/12/2001 المتضمن قانون المالية 2002 . المواد 250 ، 251 ، المادة 252 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.²

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

مجال التطبيق : يعد هذا الرسم بصفة سنوية على الملكيات غير المبنية بكل أنواعها ما عدا تلك المعفية صراحة من طرف القانون ، ويعني هذا الرسم أساسا¹:

- الأراضي الواقعة على مناطق عمرانية أو قابلة للتعمير .
- المحاجر ، مواقع استخراج الرمل .
- مناجم الملح والسبخات .
- الأراضي الفلاحية .

الإعفاءات : تعني بالإعفاء من الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية، الملكيات التابعة للدولة وجماعاتها المحلية والمؤسسات العمومية الموجهة لخدمة الصالح العام و التي ليس لها طابع ربحي، وكذا الملكيات الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات المبنية .

* وعاء ومعدلات الرسم العقاري:

يتمثل وعاء الرسم العقاري في القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع من الملكية في المساحة الخاضعة للضريبة سواء كانت مبنية أو غير مبنية دون الأخذ بعين الإعتبار أجزاء المتر المربع في وعاء الرسم، أما النسب فتختلف باختلاف المنطقة التي تصنف فيها البلدية محل تواجد العقار وذلك طبقا للمادة 09 من قانون المالية لسنة 2002؛ والجدول التالي يبين ذلك :

الجدول 2: قيمة الرسم العقاري حسب كل وعاء

1/ بالنسبة للعقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني المبلغ (دج)				
المناطق الفرعية	المنطقة (1)	المنطقة (2)	المنطقة (3)	المنطقة (4)
أ	455	408	371	334
ب	408	371	334	297
ج	371	334	297	260

المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.¹

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

2/ بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية المبلغ (دج)				
المناطق الفرعية	المنطقة (1)	المنطقة (2)	المنطقة (3)	المنطقة (4)
أ	891	816	742	669
ب	816	742	669	594
ج	742	699	594	519
3/ بالنسبة للأراضي الملحقة بالملكيات المبنية المبلغ (دج)				
المناطق الفرعية	المنطقة (1)	المنطقة (2)	المنطقة (3)	المنطقة (4)
قطاعات عمرانية	22	18	13	02
قطاعات قابلة للتعمير	16	13	10	06

المصدر : المادة 9 من القانون 21/01 المؤرخ بـ 23 ديسمبر 2001 المتعلق بقانون المالية لسنة 2002.

وانطلاقا من الجدول السابق يحسب الرسم العقاري وذلك بتطبيق نسب محددة على وعاء الرسم نوضحها في

الجدول التالي :

الجدول 03: حساب الرسم العقاري.

ملكية مبنية	مشغولة	غير مشغولة	أراضي فلاحية	2م : >500م	2م < 1000
	3%	10%		5%	7%
ملكية غير مبنية	غير عمرانية	فلاحية	أراضي عمرانية	2م : >500م	2م < 1000
	5%	3%		5%	7%

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

المصدر : المادة 9 من القانون 21/01 المؤرخ ب 23 ديسمبر 2001 المتعلق بقانون المالية لسنة 2002.

2. رسم التطهير **La taxe d'assainissement**:

عرف هذا الرسم عدة تعديلات منذ إنشائه بموجب المادة 54 من القانون 19/83 المؤرخ في 1983/12/18 المتضمن قانون المالية لسنة 1984 ، وقد قسم قانون المالية لسنة 1993 هذا الرسم إلى قسمين هما :

- رسم رفع القمامات المنزلية .

- رسم التفريغ في مجاري صرف المياه .

ليأتي فيما بعد قانون المالية لسنة 1994 عبر مادته 28 لحذف رسم التفريغ في مجاري الصرف.

يُعرف رسم التطهير أنه رسم سنوي مقابل رفع القمامات المنزلية يدفع باسم المالك أو المنتفع، وهذا الرسم لا يفرض إلا على الملكيات المستفيدة من خدمات رفع القمامات المنزلية المقدمة من طرف البلدية¹.

وللإشارة فإنه قبل سنة 2002، كان مبلغ الرسم يحدد من طرف القانون وفي بعض الحالات عن طريق قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود ما نص عليه القانون ثم يصادق عليه من طرف السلطة الوصية. لكن بمجيء قانون المالية لسنة 2002 وعبر مادته 11 أصبح المبلغ محدد من طرف الجماعات المحلية في ظل الحدود التي ينص عليها القانون كما يلي :

- ما بين 500 دج و 1000 دج بالنسبة لكل محل ذات الاستعمال السكني.

- ما بين 1000 دج و 10000 دج بالنسبة لكل محل ذات الاستعمال المهني، التجاري، الحرفي .

- ما بين 5000 دج و 20000 دج بالنسبة لكل أرض مهياة للتخميم والمقطورات.

- ما بين 10000 دج و 100000 دج بالنسبة لكل محل ينتج فضلات تفوق ما تنتجه الأصناف السابقة

الذكر أي الحالة العادية.

المادة 263 من ق.ض.م.م.م.¹

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

أ2 - الضرائب و الرسوم الغير مباشرة:

1. رسم الإقامة La taxe d'habitation:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998 وهو يفرض حسب نص المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003 جميع المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني الواقعة على مستوى بلديات مقر الدوائر، إضافة إلى جميع البلديات الموجودة في ولايات الجزائر العاصمة، عنابة، قسنطينة، وهران .

وفيما يخص مبلغ الرسم فإنه كما يلي :

- 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الاستعمال السكني .

- 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الاستعمال المهني¹.

وتتكفل شركة سونلغاز بجمع مبلغ الرسم وذلك عن طريق كشف الكهرباء والغاز، وللإشارة فإن رسم الإقامة يعد كعائد جبائي يوجه كلياً لصالح البلديات .

و إضافة إلى كل ما سبق ذكره بالنسبة لهذه الرسوم و التي توجه عائداًها إلى صالح البلديات، هناك بعض الرسوم الخاصة تحصل أيضاً لفائدة البلديات وإن كانت ذات أهمية ثانوية، ونذكر من بينها الرسم الخاص على الرخص العقارية كرخص البناء و رخص التهديم و رخصة تقسيم الأراضي أو الرسم الخاص على الإعانات والصفائح المهنية.

2 . الرسم على الحفلات:

أسس هذا الرسم في سنة 1965 تابع للمرفق 36 ل31 ديسمبر 1965 الداعم لقانون المالية 1966 . وهو مبلغ نقدي يدفعه المكلف المعني بإقامة حفل معين إلى القابض البلدي (أمين خزينة البلدية). وقد عدل هذا القانون بموجب قانون المالية 2001 في المادة 36 وأصبح هذا الرسم يحسب بالطريقة التالية:²

- من 500 دج إلى 800 دج بالنسبة للحفلات التي لا تتجاوز الساعة السابعة مساءً.

- من 1000 دج إلى 1500 دج بالنسبة للحفلات التي تتجاوز الساعة السابعة مساءً

¹ المادة 67 من قانون قانون 11/02 المؤرخ في 25 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003

² القانون 00-36 المؤرخ ب23 ديسمبر 2000 المتعلق بقانون المالية .

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

3. ضرائب ورسوم أخرى:

المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000 أسست لفائدة البلديات رسم خاص على الرخص غير المنقولة

التي تنطبق على تحرير:

- رخص البناء.

- رخص تقسيم الأراضي.

- رخص الهدم.

- شهادات الامتثال، التقسيم والتنظيم أو التمدين.

*رخص البناء:

يحدد مبلغ هذه الرخص حسب الجدول التالي: في حالة بناية ذات استعمال سكني

- جدول 04: حساب مبلغ رخص البناء:

المبالغ (دج)	قيمة البناء(دج)
1875	حتى 750000
3125	حتى 1000000
4000	حتى 1500000
15000	حتى 2000000
17000	حتى 3000000
25000	حتى 500000
30000	حتى 7000000

الفصل السادس: موازنة الجامعات المحلية:

36000	حتى 10000000
40000	حتى 15000000
45000	حتى 20000000
50000	أكثر من 20000000

المصدر: المادة 36 القانون 09-09 المؤرخ ب 31 ديسمبر 2009 المتعلق بقانون المالية لسنة 2010

* رخص تقسيم الأراضي:

- جدول 05: حساب مبلغ رخص تقسيم الأراضي لاستعمال سكني:

المبالغ (دج)	تحديد تقسيم الأراضي
800	من 2 إلى 10 أراضي
1800	من 11 إلى 50 أرض
2500	من 51 إلى 150 أرض
3000	من 151 إلى 250 أرض
4000	أكثر من 250 أرض

المصدر: القانون 99-11 المؤرخ ب 23 ديسمبر 2000 المتعلق بقانون المالية 2000- المادة 55

- جدول 06: حساب مبلغ تقسيم الأراضي لاستعمال تجاري:

المبالغ (دج)	تحديد تقسيم الأراضي
3000	- من 2 إلى 5 أراضي

الفصل السادس: موازنة الجامعات المحلية:

5000	- من 6 الى 10 أراضي
8000	- أكثر من 10 أراضي

المصدر: القانون 99-11 المؤرخ ب23 ديسمبر 2000 المتعلق بقانون المالية 2000- المادة 55

*رخص الهدم:

مبلغ الرسم حدد مند تحرير رخص الهدم ب 100 دج/متر المربع من مساحة المؤسسة أو أرض كل بناء للهدم.

*شهادات الامتثال أو الخضوع:

مبلغ الرسم حدد مند تحرير شهادة الامتثال، كالتالي:

- جدول 07 : حساب مبلغ رسم شهادات الامتثال أو الخضوع:

المبلغ (دج)	قيمة البناء (دج)
500	- حتى 750000
800	- حتى 1000000
1000	- حتى 1500000
1500	- حتى 2000000
2000	- حتى 3000000
2500	- أكبر من 3000000

المصدر: القانون 99-11 المؤرخ ب23 ديسمبر 2000 المتعلق بقانون المالية 2000- المادة 55

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

*شهادة تقسيم الأراضي والتنظيم: مبلغ الرسم حدد ب 500 دج مند تحرير شهادة تقسيم الأراضي وشهادة التنظيم.

- ب - الضرائب المشتركة بين الجماعات المحلية و غيرها :

- ب 1 - الضرائب و الرسوم المباشرة:

1. الرسم على النشاط المهني **La taxe sur l'activité professionnelle**¹:

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 21 من قانون المالية 1996، وهو نتيجة جمع رسمين سابقين هما :

- الأول يمثل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC)، وهذا الأخير يستحق سنويا على رقم الأعمال الذي يحققه في الجزائر الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يمارسون نشاطات تخضع أرباحها للضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات ضمن فئة المداخيل الصناعية و التجارية.

- أما الثاني فيتمثل في الرسم على النشاط غير التجاري (TANC) والذي يستحق سنويا على الإيرادات الإجمالية المحققة من طرف المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطاتهم المهنية الدائمة بالجزائر والتي تخضع أرباحها للضريبة على الدخل الإجمالي.

وباستخلاف هذين الرسمين برسم وحيد هو الرسم على النشاط المهني، أصبح هذا الأخير يستحق على كل شخص يمارس نشاطا مهنيا داخل الجزائر سواء كان هذا النشاط تجاريا، صناعيا، أو تجاريا، كما يخضع له كل الأشخاص الطبيعيين الخاضعين للضريبة على أرباح الشركات (IBS). فقط نشير إلى أن العمليات ما بين وحدات تابعة لنفس المؤسسة لا تخضع لهذا الرسم .

*وعاء الرسم :

¹ المادة 222 من ق.ض.م.ر.م .

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

يؤسس الرسم على النشاط المهني على رقم الأعمال السنوي أو الإيرادات الإجمالية المحققة خارج الرسم على القيمة المضافة إذا تعلق الأمر بالخاضعين لها . أما عن معدل الرسم فقد تغير من 2.55% إلى 2% بداية من شهر أوت 2001¹ ، و يتم توزيعه كما يلي :

جدول 08 : توزيع الرسم على النشاط المهني:

الرسم على النشاط المهني TAP	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCC
2%	0,59%	1,30%	0,11%

بصيغة أخرى فإن عائد الرسم على النشاط المهني يوزع كما يلي :

- 29.5 % لصالح الولاية .
 - 65 % لصالح البلدية .
 - 5.5 % لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية .
- غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب . يتم توزيع الرسم على النشاط المهني في هذه الحالة كما يلي² :

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
0.88%	1.96%	0.16%	3%

المصدر: المادة 8 من الامر 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008 المتعلق بالقانون المالية التكميلي لسنة 2008

¹ المادة 6 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001 .

² المادة 8 من الامر 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008 المتعلق بالقانون المالية التكميلي لسنة 2008

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

2 - الضريبة الجزافية الوحيدة : يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيين الواردين في المادة¹ : 282 مكرر 1 من قانون المالية 2007 : الفقرة 1: الأشخاص الذين تتمثل تجارهم الرئيسية في بيع البضاعة و الأشياء ، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم ثلاث ملايين دج (3.000.000 دج) . الفقرة 2: و كذلك الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية و التجارية) ، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم ثلاث ملايين دج (3.000.000 دج).

معدلات الضريبة: حسب المادة 282 مكرر فان معدل الضريبة الجزافية الوحيدة تبلغ :

- 5٪ بالنسبة الذين تتمثل تجارهم الرئيسية في بيع البضاعة و الأشياء عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم ثلاث ملايين دج (3.000.000)

- 12٪ بالنسبة الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية و التجارية) ، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم ثلاث ملايين دج (3.000.000).

توزيع ناتج الضريبة : حسب المادة 282 مكرر 5 : يوزع ناتج الضريبة الوحيدة الجزافية كما يلي² :

- ميزانية الدولة 48.50٪ .
- غرف التجارة والصناعة 1%
- غرف الحرف المهنية 0.50%
- البلديات 40٪ .
- الولاية 5٪ .
- الصندوق المشترك لجماعات المحلية 5٪ .

3. الضريبة على الأملاك La taxe sur le patrimoine:

¹ المادة 282 من القانون 07-12 المؤرخ ب30 ديسمبر 2006 المتعلق بقانون قانون المالية لسنة 2007.

² المادة 11 من القانون المالية التكميلي لسنة 2008 .

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

* مجال التطبيق: يخضع للضريبة على الأملاك كل من :

- الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة على التراب الوطني أو خارجه.
 - الأشخاص الطبيعيين الذين لا يملكون مقرا جبائيا بالجزائر بالنسبة لأملاكهم المتواجدة عبر التراب الوطني.
- و للإشارة فإن هناك بعض الإعفاءات من دفع هذه الضريبة و التي نجد من بينها الأملاك المهنية أو التعويضات عن الأضرار الجسمية... الخ.

* وعاء، حساب، وتوزيع الضريبة على الأملاك : إن وعاء هذه الضريبة يتمثل في القيمة الصافية لمجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة في 1 جانفي من السنة المعنية المملوكة من طرف الأشخاص المذكورين أعلاه.

أما فيما يخص حساب قيمة الضريبة¹ فذلك يتم بطريقة تصاعدية حسب الشرائح الموضحة في الجدول التالي :

جدول 09 : حساب الضريبة على الأملاك:

النسبة "%"	قسط القسمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة "دج"
%0	أقل أو يساوي 30.000.000
%0.25	من 30.000.001 إلى 36.000.000
%0.5	من 36.000.001 إلى 44.000.000
%0.75	من 40.000.001 إلى 54.000.001
%1	من 54.000.001 إلى 68.000.000
%1.5	أكثر من 60.000.000

¹ المادة 281 من ق.ض.م.ر.م.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

المصدر : المادة 14 من القانون 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006

أما بخصوص توزيع حاصل الضريبة على الأملاك فذلك يتم على النحو التالي :

- 60% لصالح الدولة
- 20% لصالح البلديات.
- 20% لصالح الصندوق الوطني للسكن (CNL).

ب2 - الضرائب و الرسوم الغير المباشرة:

1. الرسم على القيمة المضافة *La taxe sur la valeur ajoutée* :

شرع في تطبيق هذا الرسم في الجزائر عن طريق المادة 65 من القانون 36/90 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 و قد شرع في التطبيق الفعلي له بداية من 1 أبريل 1992. وللإشارة فإن هذا الرسم جاء ليحل مكان رسمين سابقين هما :

- TUGP : الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والذي يعود بنسبة 5% على FCCL.
 - TUGPS : الرسم الوحيد الإجمالي على الخدمات والذي يوجه عائده كليا لصالح البلديات.
- ويستحق هذا الرسم على القيمة المضافة ، هذه الأخيرة التي تمثل الفرق بين قيمة الناتج المحلي و الاستهلاكات الوسيطة (الفرق بين المداخيل والتكاليف)، ويتحمل عبأ المستهلك النهائي بصفة غير مباشرة أي ضمن قيمة المشتريات، أما التجار والمؤسسات فيدفعون الرسم ثم يحصلونه وبالتالي فهم يلعبون دور الوسيط في عملية التحصيل . وقد عرف الرسم على القيمة المضافة عدة تغيرات فيما يخص معدلاته وهو ما لخصناه في الجدول التالي :

جدول 10: تطور الرسم على القيمة المضافة:

نوع المعدل / سنة	1992	1995	1997	2001	الى يومنا هذا
التعديل					

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

	-	%7	%7	%7	المعدل المخفض الخاص
%9	%7	%14	%13	%13	المعدل المخفض
%19	%17	%21	%21	%17	المعدل العادي
	-	-	-	%40	المعدل المضاعف

وعن كيفية توزيع حاصل الرسم فذلك يكون وفقا لما يلي :

- %85 لصالح الدولة.

- %10 لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- %05 لصالح البلديات .

وما يمكن ملاحظته هنا هو ضعف استفادة البلديات من حاصل هذا الرسم بالرغم من أهميته البالغة ، إضافة إلى ذلك فإنه ابتداءا من 1 جانفي 1995 تم إخضاع عمليات البنوك والتأمين للرسم على القيمة المضافة بدلا من الرسم على العمليات المصرفية والتأمينات (TOBA) هذا الأخير الذي كان موجها إلى FCCL بصفة كلية ، وإلى جانب ذلك تم تخفيض نسبة استفادة الجماعات المحلية من حاصل الرسم على القيمة المضافة من %17 إلى %15 ، وكل ما سبق نتج عنه خسارة بما يفوق 8 مليار دج بالنسبة للجماعات المحلية غير معوضة بالرغم من أن عدد البلديات العاجزة يفوق 1100 بلدية .

2. الرسم على الذبائح La taxe à l'abatage:

تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 107/69 المؤرخ في 30 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لسنة 1970، وهو رسم نوعي يستحق على كل 1 كغ من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة ؛ ويدفع الرسم من طرف صاحب اللحم وقت الذبح ويحصل من قبل موظفي البلدية بواسطة تذاكر أعوان إدارة الضرائب وعندما يتعلق الأمر

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

باللحوم المستوردة فيتم التحصيل من قبل إدارة الجمارك. وقد عرف هذا الرسم مجموعة من التعديلات ، فحتى سنة 1993 كان 2 دج للكغ الواحد من اللحم يوجه كلية (100%) لصالح البلدية التي تم الذبح على إقليمها ؛ أما بداية من سنة 1997 أصبح 5 دج يوزع حاصله على الشكل التالي :

- 3.5 دج لصالح البلدية .
- 1.5 دج لصالح صندوق حماية الصحة الحيوانية.

وتجدر الإشارة إلى وجود بعض الضرائب الثانوية والتي تحصل بصفة متساوية بين البلديات والدولة كالحق الثابت على مداخيل الصيد، والرسم الوحيد على النقل... إلخ.

المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية:

في التنظيم الإداري الجزائري تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية, و علي السلطات المحلية إعداد و تنفيذ ميزانياتها السنوية التي تختلف تماما عن ميزانية الدولة. إلا أن هذه الجماعات المحلية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار عند إعداد ميزانيتها كل التوجيهات الحكومية لإدراج بعض النفقات الضرورية التي تراها تتماشى و الخطة التمويلية الشاملة للبلاد.

و في إطار الاختصاصات المحولة للجماعات المحلية تقوم هذه الأخيرة بتسيير مصالحها الضرورية و تلبية حاجيات سكانها و إنطلاقا من تشعب العمليات المالية التي تنتج عن تسيير هذه المصالح , فانه لا يمكن الاعتماد علي تسجيل الإيرادات و النفقات في السجل و بصفة مبسطة . و في هذا الشأن تقرر وضع وثيقة رسمية تسمح بتحديد عمليات تحصيل الأموال من مختلف المصادر و إنفاقها حسب برنامج دقيق , و مفصل و في مدة زمنية محددة و هذه الوثيقة تسمى الميزانية.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

المطلب 1: ماهية الميزانية المحلية

الفرع 1: تعريف الميزانية:

ميزانية الجماعات المحلية هي جدول للتقديرات الخاصة بالإيرادات و النفقات السنوية. و هي عقد إداري و إجازة لضمان التسيير الحسن لمصالح الجماعات المحلية و تنفيذ برامجها التجهيزية و الاستثمارية¹, و تعبر الميزانية عن الإنتاج الديمقراطي حيث يسمح للمنتخبين المحليين بتنفيذ رقابة إلزامية علي تنفيذ الميزانية².

و منه فإن الميزانية هي:

عمل منظم: لأنها تخضع لقوانين الجماعات المحلية (قانون البلدية, و قانون الولاية) و النصوص المكملة لها, زيادة علي أنها تخضع في دوريتها و إعدادها و تقديمها و التصويت عليها و تنفيذها لأحكام شرعية و تنظيمية.

عمل تقديري و توقع: فالميزانية هي تقدير للنفقات و الإيرادات المنفذة مستقبلا³ فعلى الجماعات قبل كل شيء أن تقوم بإعداد برنامج عمل, حيث تلتزم بداية كل سنة بمعرفة الموارد التي سوف تمتلكها و النفقات التي سوف تقوم بها و طبقا للسياسة العامة المسطرة من قبل الدولة فإنها تحدد نظام الأولوية الخاص بالأعمال الواجب إنجازها وفقا لطابعها الاستعجالي.

عمل ترخيصي: ميزانية الجماعات المحلية هي أمر بالإذن أي انه بمجرد المصادقة علي ميزانية الجماعات المحلية من طرف المجالس المنتخبة و موافقة السلطة الوصية يتم تنفيذ النفقات و الإيرادات المسجلة. و هو ما يمكن الإدارة المحلية من تسيير مصالحها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية.

¹ المادة 149 من قانون البلدية و المادة 135 من قانون الولاية

² BOURDIN Joel les finances communales .paris. economica 2008 . 4^{eme} edition page 15

³ François VALENBOIS Réussir son budget communal , Edition berger levrault . Paris 2008 P 11.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

الفرع 2 : أنواع الميزانيات :

الميزانية الأولية: تعتبر الميزانية الأولية من حيث الزمن أول عقد يخص الميزانية ، يضبط مجمل ما يتداول خلال سنة التنفيذ¹. و قد جعل المشروع منها وثيقة أساسية و ضرورية خاصة و أنها تعكس التقديرات الصحيحة . و المنطقية لتضمن لنا الناجعة في تنفيذها , و الميزانية الأولية تتضمن جميع الإيرادات و النفقات المقترحة , خلال السنة المعنية بنشاط الجماعات المحلية و يتم التصويت عليها لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ(المادة : 152 من القانون البلدية . المادة 143 من قانون الولاية.)

الميزانية الإضافية : و هي ميزانية تسمح بتعديل النفقات و الإجراءات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة(المادة 150 من القانون 08-90 و المادة 142 من القانون 09-90.

فالميزانية الإضافية هي امتداد للميزانية الأولية ,فالميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضاف إليها ترحيل باقي الحسابات الإدارية و التغييرات في الإيرادات و النفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية و بالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيل لأنها تتضمن:

- كل ترحيلات النفقات المتبقية من السنة المنصرمة.
- كل ترحيلات الإيرادات المتبقية من السنة المنصرمة.
- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائمة أو مدنية

و تعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة و المصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالسنة المعنية. و يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تطبق خلالها و بصفة إلزامية على أساس التوازن من قبل المجالس الشعبية المحلية. و اذ كان هناك نفقات تعديليه بعد المصادقة على الميزانية الإضافية فإنها تتم عن طريق مداولة يجري من خلالها هذا التعديل و يتم تسويتها في الحساب الإداري.

الحساب الإداري : يمثل هذا الحساب نتيجة السنة المالية حيث يقوم لنا كل المصاريف الحقيقية التي تصرف و صرفت خلال السنة المالية و كذا الإيرادات التي حصلت , و يوضح لنا الوضعية الحقيقية لكل البرامج

¹ Conseil de l'Europe gestion financier des collectivités locales . imprime dans les ateliers du Conseil . 1993 P 11

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

المقيدة أو المسجلة في الميزانية بالنسبة لفرع التجهيز أو الاستثمار و يقوم بإعداد الحساب الإداري الأمر بالصرف
رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي. وهذا في نهاية السنة المالية الذي يشتمل علي العمليات التي قام بها:

-الاعتمادات المفتوحة و المرخص بها.

-التحديدات (الإلزاميات) المتبوعة بأداء الخدمة في نهاية السنة المالية

-الانجازات (أوامر الصرف و التحويلات) التي تم إصدارها و قبولها من طرف المحاسب العمومي .

باقي الانجاز (أي الفرق بين التجديدات و الانجازات) بمعنى آخر التحديدات التي لم يؤمر بدفعها عند نهاية السنة
المالية.

كما يوضح لنا الحساب الإداري ثلاث نقاط أساسية في إعداد الميزانية الإضافية:

-باقي الانجاز و التحصيل لفرع التسيير و التي تنتقل إلي الميزانية الإضافية

- يوضح لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الاستثمار التي تظهر في المادة 06رصيد مرحل

-يستخرج لنا العجز إن وجد

الحساب الإداري هو الحساب الميزاني بين تنفيذ الميزانيات أو بصورة أدق مستوى انجاز التقدير الميزاني المصوت
عليه من طرف المجالس الشعبية المحلية ,لأنه يعوض بواسطة جداول حسب تسلسل فصول و موارد الميزانية كما
يلبي:

التقديرات , التعيينات,الانجازات.

إن الحساب الإداري مجرد حساب للتدفق , يتجاهل حساب المدخرات و الديون و الافتراضات و الخزينة.

الفرع 3:قواعد إعداد الميزانية المحلية:

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

1- سنوية الميزانية: ففي كل سنة تقوم المجالس المنتخبة علي ضبط ميزانيتها لسنة معينة و احترام هذا المبدأ يترجم من خلال الرقابة السنوية علي الميزانية¹.

و طبعا لا تتلاءم السنوية الا قليلا مع انجاز الاستثمارات التي حجمها ومدة انجازها تفوق القدرة المالية السنوية للجماعات المحلية ,لذا يلجأ المعنيون إلى إسقاط مالي في إطار برمجة متعددة السنوات للأهداف المراد تحقيقها.

- 2- مبدأ شمولية الميزانية:

يقوم مبدأ شمولية الميزانية على أن تظهر الإيرادات و النفقات في الميزانية دون أي مقاصة بينهما² فتظهر الميزانية المحلية للمجالس المنتخبة كافة الإيرادات و النفقات المحلية, حيث تقوم المجالس المحلية بالمصادقة علي الميزانية السنوية الإضافية في إطار المعلومات المالية المدعمة بكامل الالتزامات المالية ومفاد هذا المبدأ تسهيل عملية معرفة المركز المالي للميزانية من جهة و تسهيل عملية الرقابة من جهة أخرى.

3- مبدأ توازن الميزانية: فحسب المواد 55,56 من قانون البلدية و المواد 39 من قانون الولاية ,انه يستوجب علي المجالس المنتخبة إن تصوت علي الميزانية في حالة توازن.

4- مبدأ وحدة الميزانية: يقوم مبدأ وحدة الميزانية على مفهومين أساسيين هما:

3- الإلزامية بإظهار مختلف النفقات و الإيرادات

4- الإلزامية بإظهار هذه النفقات و الإيرادات في وثيقة واحدة.³

و يسمح هذا المبدأ بإعطاء شفافية أكثر على حسابات الميزانية.

¹ DAMAREY Stephanie M finances publique Galino éditeur. Page 542

² [François Boussat](#) , D. Lanze , V. libourel . F. Beaudonch : Guide pratique de gestion d'un établissement public local. Volume 1 . ESF editeur - Page 132

³ François Boussat: Guide pratique de gestion d'un établissement public local. P 131.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

المطلب 2: مراحل إعداد و تنفيذ الميزانية:

الفرع 1: تحضير الميزانية :

إن إعداد الميزانية بغض النظر عن نوع الجماعات المحلية (البلدية أو الولاية) أو عن كون الميزانية الأولية أو الإضافية فهو يعتبر عمل هام جدا يتوقف عليه سير آلة الجماعات المحلية خلال فترة من الزمن و تلعب من الناحية السياسية الدور الأساسي نظرا لكون هذا التحضير يعبر عن سياسة السلطة المحلية و برنامج النشاط الذي يقوم في خلال السنة ارتباط هذه السياسة بالخطة التنموية للبلاد من طرف الحكومة.

إن إعداد الميزانية يتم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام و اللجنة المالية ليتم تقديمها إلى مجلس الشعبي البلدي للدراسة و المناقشة و إبداء الرأي و التصويت ثم المصادقة .من طرف السلطة الوصية إما الدائرة أو الولاية.

أما على مستوى الميزانية الولاية فان اختصاص التحضير يرجع إلى مديرية الإدارة المحلية و اللجنة المالية التابعة إلى المجلس المحلي. و تبنى الجماعات المحلية تقديراتها من الإيرادات إلى التنبؤات الجبائية التي تحصل عليها من طرف مصالح الضرائب الولاية , فقبل شهر أكتوبر تقوم وزارة المالية بإرسال وثيقة حسابية إلى مختلف مصالح الضرائب الولائية , هذه التعليمات تحمل مختلف معدلات التطور التقديرية في مجموع كل نوع من الضرائب. و من هنا تذهب كل مديرية الضرائب الولائية إلى حساب تقديرات من حيث الموارد الممكن تحصيلها لصالح كل ولاية و بلدية للسنة الموالية لهذه السنة بناء على التحصيل الجبائي الذي تم خلال 09 أشهر الأولى من السنة الجارية.

بعد أن تتضح حصيلة التقديرات الجبائية لكل بلدية و ولاية يتم إضافة مختلف الموارد الغير جبائية التي يمكن توقعها كل حسب الجماعة المحلية.و علي هذا الأساس يتم وضع الاعتمادات التي تغطي متطلبات الميزانية.

أما على مستوى النفقات فإنه يتم تخصيص الإيرادات على أساس الأهداف و البرامج المحددة من طرف كل بلدية أو ولاية عن طري تقسيم الجماعات المحلية إلى وحدات تحليلية و تكاليف معينة مترجمة في شكل تمويل الخدمات العمومية مثل : تمويل الحالة المدنية , المساحات العمومية , المرافق الثقافية و الرياضية و الشؤون الاجتماعية..... وغيرها¹.

¹ وزارة الداخلية و الجماعات المحلية . المالية المحلية . تقنيات الميزانية المرجع لسابق بتصرف من الصفحة 13 الى 15.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

و منه فان تحضير الميزانية، هو أولا و قبل كل شيء تقدير للنفقات و الإيرادات التي ستحصل أثناء السنة لتغطية هدد النفقات , ثم مقارنتها(النفقات و الإيرادات) للحصول علي توازن موارد و احتياجات الميزانية و عند إعداد الميزانية لابد من مراعاة ما يلي:

1-الخطوط العريضة للخطة الإنمائية.

2-التعليمات و المقررات الصادرة عن وزارة الداخلية و مجلس الوزراء المتعلقة بالسياسة العامة.

3-وضعية الموارد التي هي في حوزة الولاية.

وقبل تقديم الميزانية للمصادقة و التصويت عليها ويلزم مراعاة ما يلي :

-دراسة التقديرات الأولية و مناقشتها و يجب أن تكون حقيقية سواء كانت هذه التقديرات متعلقة بالنفقات أم الإيرادات.

تجنب تضخيم الإيرادات و النفقات بمعنى آخر يجب أن يكون توازن الميزانية حقيقيا.

و بما أن رؤساء المصالح هم الذين يصوغون مشروع الميزانية يطلب منهم تحديد المتطلبات المالية للاختبارات التي يقترحونها , باعتبارهم على دراية باحتياجات مصالحهم .

و تنتهي الميزانية بحوصلة عامة تبين رصيد الإيرادات و النفقات.

الفرع 2: التصويت على الميزانية:

بعد أن تستلم المجالس المحلية الميزانية يتم دراستها و الاطلاع عليها من قبل أعضاء هذا الأخير ليصوت عليها في الدورة العادية للمجلس، بحيث يصوت على الميزانية فصلا فصلا، علما انه يتم التصويت على الميزانية قبل 31 أكتوبر في السنة التي تسبق منه تطبيقها، و بالنسبة للميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من سنة التطبيق، كما تجدر الإشارة إلى أن ميزانية الجماعات المحلية تختلف عن ميزانية الدولة، في كونها لا يمكن التصويت عليها إلا إذا كانت متوازنة، حسب ما جاء في قانون البلدية و الولاية، و لتنفيذها يستوجب المصادقة عليها من قبل المجالس الشعبية المحلية و موافقة السلطة الوصية، الأمر الذي يسمح للوالي و رئيس المجلس الشعبي و أمناء الخزينة و المراقب المالي من القيام بتنفيذ و مراقبة الإيرادات و النفقات الواردة في الميزانية و يمكن للسلطة الوصية إن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي تصوت عليها المجالس المحلية و في حالة عدم ضبط الميزانية بصفة

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

نحائية قبل بدء السنة المالية لسبب من الأسباب، يستمر العمل بالإيرادات و النفقات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة حتى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة غير انه لا يجوز الالتزام بالنفقات و صرفها في حدود الجزء الثاني عشر من مبلغ الاعتمادات السنة المالية السابقة.¹

الفرع 3: تنفيذ الميزانية:

1-أعوان تنفيذ الميزانية: يخضع تنفيذ الميزانية الى قواعد المحاسبة العمومية و التي تتركز على مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف كما كرسته المادة 55 من قانون 21\90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

1-**الأمر بالصرف:** هو كل شخص يمكنه تمثيل الدولة بالنسبة للسلطة او المؤسسة العمومية التي يكون على رأسها فيمكن القول أن الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ العمليات التالية:

-الإثبات و التصفية على مستوى الإيرادات.

-الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات بالنسبة للنفقات، و يكون الأمر بالصرف إما منتخبا أو معيناً².

و حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 97-268 " يعتبر أمر بالصرف حسب مفهوم المرسوم: الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26 و 28 و 29 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية و يكون معتمدا قانونيا طبقا للتنظيم الجاري به العمل".

و حسب المادة 3 من القانون 21\90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، فيعتبر أمر بالصرف أساسيا: على مستوى الجماعات المحلية كل من الوالي بالنسبة للولاية، و رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية، حيث هم

¹ المواد 152 الى 159 من قانون البلدية و المادة 138 إلى 150 من قانون الولاية

² المرسوم التنفيذي 97 / 268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الأمر بالصرف و مسؤولياته ج ر : 48 ص 13

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

المسؤولون عن اصدار الاوامر بالدفع لفائدة الدائنين و أوامر الايرادات ضد المدنيين كما يمكنهما تفويض الاعتمادات إلى أمرين بالصرف ثانويين¹.

يمسك الأمر بالصرف (الوالي، رئيس مجلس الشعبي البلدي) في الولاية و البلدية محاسبة ادارية للإيرادات و النفقات حيث تسمح بالتعرف على:

-تقديرات الإيرادات و النفقات.

-الاعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق

-الإيرادات و النفقات المنجزة.

ب-المحاسب العمومي²:

يعد محاسبا عموميا، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات.

-دفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال و القيم و السندات و الاشياء و المواد المكلف بها و حفظها.

-تداول السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد.

-حركة حسابات الموجودات.

¹ المادة 7 من المرسوم التنفيذي 91 / 313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمتلكها الامر بالصرف ص 22

² المادة 33 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسب العمومي

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

فالمحاسبون العموميون على مستوى الجماعات المحلية هما: أمين الخزينة الولائي و أمين الخزينة البلدي حيث يتم تعيينهم من طرف وزير المالية¹.

2-إجراءات التنفيذ: عملية تنفيذ الميزانية هي عملية من عمليات تنفيذ المالية العامة، فالقاعدة العامة هنا هي القيام بعمليات تحصيل الإيرادات ثم تنفيذ النفقات، عكس حساب الميزانية (عملية التحضير)، فالقاعدة هي حساب النفقات ثم حساب الإيرادات (أي مصادر التمويل) و هنا سوف نقسم هذه المراحل الى:

أ-مجال النفقات: تنقسم عملية تنفيذ النفقات إلى مراحل إدارية و أخرى محاسبية:

1أ-المرحلة الإدارية : و هي من اختصاص الأمر بالصرف أي من اختصاص الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي و هي تشمل العمليات التالية:

1-الالتزام بالنفقة: (المادة 19 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسب العمومي) هو التصرف الذي يؤدي الى نشوء دين على عاتق الجماعة المحلية و يكون اما التزاما قانونيا او محاسبيا.

-فالالتزام القانوني: هو القيام بتصرف قانوني يؤدي إلى نشوء الدين كإنشاء صفقة أو قرار قضائي.

-التزام محاسبي: و هو تخصيص اعتمادات للعملية الناتجة عن التزام القانوني.

ب-التصفية: (المادة 20 من القانون رقم 21/90) يعبر عن(قاعدة اداء الخدمة) او ما يسمى كذلك (بقاعدة الحق المكتسب)، و هي التحقيق من وجود الدين الملتزم به تم تحديده و ضبط مبلغه " ما عدا الصفقات " فهي تخضع لشروط خاصة.

ج-الأمر بالصرف: (المادة 21 من القانون رقم 21/90) و يكون إصدار حوالة دفع و يكون لفائدة المدين و هو موجه للمحاسب من اجل الدفع و يعتبر تاريخ 31 مارس من السنة الموالية آخر اجل للأمر بالدفع.

2-المرحلة المحاسبية: (المادة 22 من القانون رقم 21/90) و هي تقع على عاتق المحاسب العمومي أي أمناء الخزينة، حيث يقومون بعملية الدفع، و هو اجراء يتم بواسطة إبراء الدين العام، و يلعب المحاسب هنا دور مهم في مراقبة قانونية النفقة، لذا يجب عليه التأكد من:

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 91 / 311 المؤرخ ب 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

- مطابقة النفقة للقوانين المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- توفير الاعتمادات.

- تبرير اداء الخدمة.

- الطابع الابرائي للدفع.

بعد الرقابة على النفقات بإمكان المحاسب رفض التسديد مع تقديم مبررات صحيحة تتعلق بعدم قانونية النفقة و ليس عدم ملاءمتها و يترجم الرفض كتابيا و يرسل إلى الأمر بالصرف.

التسخير: حسب المادة 48 من قانون 21\90 يسمح للوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ النفقة المرفوضة على ان يتحمل مسؤولية في ذلك، اذا ما تبين بعد ذلك عدم قانونية النفقة يقوم المحاسب في اجل 10 ايام بإرسال تقرير إلى وزير المالية عن طريق السلم الإداري.

ب- مجال الإيرادات: هي الاخرى تمر على مرحلتين: مرحلة إدارية و أخرى محاسبية.

ب1: المرحلة الإدارية: و هي من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي باعتبارهم آمرين بالصرف أساسيين على المصالح التي يرأسونها.

1- الإثبات: (المادة 17 من القانون رقم 21/90) هو عملية تكريس حق الدين العمومي، أي تكريس الدين قانونيا مثل تحديد الوعاء الضريبي.

2- التصفية: (المادة 18 من القانون رقم 21/90) هي عملية تحديد الدين الواجب تحصيله (مثل مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة او الرسم، الغرامة) و ذلك باصدار و نائق تحدد ذلك و هي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بتحصيل .

3- الأمر بالتحصيل: و يصدره الأمر بالصرف (الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي) و يتم الى غاية 03\31 من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية.

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

و هذا الأمر يحدد طبيعة الإيرادات، أساس الحساب و سند القيمة المستحقة و يحمل رقم تسلسلي حسب سنة وحسب الأقسام (تسيير، تجهيز استثمار).

ب2- المرحلة المحاسبية: و تتمثل في التحصيل: و هو إجراء يقوم به المحاسب (أمين الخزينة البلدي او الولائي) و يكون إما تحصيل ودي: و هو إشعار المدين و إعطاؤه مهلة تسديد ما عليه، او يكون جبري: عدم استجابة المدين في الفترة المحددة في تحصيل الودي (أي التخلي عن تسديد)، و يصبح الأمر هنا أمر تنفيذي و تسمى بالبيانات التنفيذية (السند التنفيذي) (المادة 68 من القانون رقم 21/90)

ملاحظة: حسب المرسوم التنفيذي رقم 97-208 فانه لا يمكن باي حال من الأحوال ان يتجاوز الالتزام الاعتمادات المقدره و المصادق عليها و اذا حدث ذلك يتحمل الامر بالصرف المسؤولية الشخصية و المالية. و تاريخ الالتزام محدد ب 30 نوفمبر من كل سنة كقاعدة عامة و 31 ديسمبر كاستثناء.

الفرع 4: الرقابة على الميزانية :

تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلزاميا إلى الرقابة باعتبارها تمثل أموال عمومية تترجم في شكل نفقات (برامج و خدمات عامة) ، و إيرادات تترجم في شكل تحصيل المال العام و كل ذلك في إطار القوانين السارية المفعول منها القانون 21/90 الخاص بالمحاسبة العمومية ، و تخص هذه لرقابة عدة أشكال : قضائية و إدارية أو أثناء تنفيذ الميزانية أو بعدها أو داخلي أو خارجية و نلخصها في :

1 - / الرقابة الداخلية:

أ/ رقابة المجالس المحلية المنتخبة :

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يترك الإشراف عليها لأشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخابات من المجتمع بحيث يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم ، و بالتالي التعبير عن إرادة الشعب الذي اختارهم، فاللامركزية التي تتمثل في المجالس المنتخبة و المتمثلة في البلدية و الولاية، و التي تعتبر تجسيدا للديمقراطية تسمح للمواطنين من تسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم ، كما انها تعتبر نمط من أنماط الإدارة ، و بالتالي المجالس المنتخبة يعترف لها بالشخصية الاعتبارية من أجل اصدار و تنفيذ القرارات التي تتخذها

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

في مختلف الجوانب من اجل تحقيق المصالح العامة و بالتالي إشباع حاجات المواطنين و محاولة تحقيق الاكتفاء الذاتي المحلي و تحقيق التنمية الريفية .

كما أن ممارسة الرقابة سواء من طرف المجلس الشعبي أو السلطات الوطنية يكون في حدود القانون كونها رقابة شرعية إذ تقوم بالاطلاع الدائم و المستمر على مختلف الأعمال و التصرفات .

ب/ رقابة السلطات الوصية :

هذا النوع من الرقابة هو الذي يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ و تطبيق الميزانية و باعتبار أن الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية و اعمالهم قصد حماية المصالح العامة . لا تمارس إلا في الحالات و الاوضاع المنصوص عليها في القانون (مثل رقابة الوالي على توازن الميزانية المحلية) فبعض قرارات الأشخاص الإدارية لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية ، إلا أن الطابع التنفيذي متوقف على إذن موافقة الجهاز الأعلى المختص و تتدخل السلطة الوصية بإلغاء الأعمال إذا ما اتضح أنها غير شرعية كما أن الرقابة هي من صلاحيات الدولة فهي من اختصاصات وزارة الداخلية تمارسها على الولاية و تكون من اختصاصات الوالي و رئيس الدائرة يمارسها على رؤساء المجالس المحلية البلدية و التي تكون في العموم من اجل ضمان تنفيذ قانوني و شفاف للميزانية و مطابقة للعمليات و البرامج المحددة و الأهداف المسطرة .

ج / مراقبة أمناء الخزينة :

فالمحاسبين العموميين هم أعوان الدولة الموجهين إلى الجماعات المحلية من أجل تنفيذ نفقاتها و تحصيل إيراداتها في نفس الوقت هم تحت رقابة السلطة التي ينتمون إليها (وزير المالية) .
فيسهر أمناء الخزينة باعتبارهم محاسبين عموميين على تنفيذ عمليات الميزانية على المستوى المحلي، حيث يراقبون شرعية كل عمليات الميزانية ، و لا يمكنهم إخضاع عمليات الدفع إلى اجتهادات الأمر بالصرف (الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي) بل يجب مراقبة شرعية هذه العمليات (نوع الأمر بالصرف ، التأكد من تأدية الخدمة

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

(... و إلا وقع في مسؤولية مالية و شخصية و في حالة إلغاء المحاسب بالدفع مع تحمل الأمر بالصرف لكامل المسؤولية¹.

فعلى مستوى الإيرادات : فالإيرادات الجبائية عادة ما تكون مراقبة من طرف المصالح الجبائية و بذلك فإن رقابة المحاسب العمومي تكون على الإيرادات التي يحدد قيمتها الأمر بالصرف حيث يراقب صحة السعر الموضوع و سندات الإيرادات و غيرها .
أما على مستوى النفقات فيكون المحاسب العمومي مسؤولا عن أي سند دفع و مراقبة نوع الأمر بالصرف و الاعتمادات و غيرها من الأمور السالفة الذكر.

د / رقابة المراقب المالي²: على المستوى المحلي هناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالرقابة القبلية للإلتزام بنفقات هذه الجماعات المحلية و المصالح الغير مكرزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات و مختلف المصالح التي يتصرف رؤساؤها في اعتمادات مفوضة) ، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
صلاحياتهم : الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك و تتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقات الإلتزام Fiche d'engagement و سندات الاثبات المرفقة بها و المقدمة إليهم من طرف الأمرين بالصرف ، حيث يتم التحقق من صحة الأمر بالصرف و مطابقة النفقة للأنظمة و القوانين السارية المفعول ، و توفر الاعتمادات أو المناصب المالية و الصحة القانونية لحسم النفقة و الصحة المادية لمبلغ الإلتزام و وجود التأشيرة و الأداء الاستشاري المسبقة لمختلف السلطات و الهيئات المختصة إذا كانت مفروضة قانونا³ .

و ينحصر دور المراقب المالي إذ في مراقبة شرعية النفقات المقرر الإلتزام بها من الناحية الميزانية خاصة، دون أي نصح لملائمتها، كما أن ما يمكن اعتباره فحصا لمشروعية بعض القرارات الادارة الخاضعة لمراقبتهم هو في الواقع مجرد إيفاء بأحد إلتزاماتهم و المتمثل في التحقق من احترام تلك القرارات لأحكام التشريع و التنظيم المعمول بهما،

RAYMOND Muzllec finances publique : notion essentielle 5^{eme} edition . serey. 1986. ¹

p : 150

1 محمد مسعي : محاسبة العمومية . دار الهدى. الجزائر . 2003 . ص 137 . 138 . 139 .

³ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

باعتبارها مصدر نفقات عمومية و عليه فهم لا يملكون حق مراجعة او مناقشة المقررات المعنية من جانب الشرعية و كذا الطعن في صحة التاشيرات الممنوحة مسبقا من قبل السلطات و الهيئات المختصة .
و جزاء هذه التدقيقات يتلخص في منح تأشيرة الرقابة المالية و ذلك بوضعها على بطاقة الالتزام إذا كان الإلتزام بالنفقة مستوفيا للشروط المذكورة سابقا أو رفض تلك التأشيرة إذ كان الإلتزام معيبا و هذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا حسب الحالة¹.

ففي حالة مخالفة قابلة للتصحيح ، أو انعدام السندات الضرورية أو عدم كفايتها أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الإلتزام أو الوثائق الملحقة بها فإن الرفض يكون مؤقتا ، إذ يمكن للأمر بالصرف أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الإلتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي و يحصل بالتالي على التأشير .

أما الرفض المؤقت فيكون بعدم مطابقة اقتراح الإلتزام للقوانين و الانظمة السارية المفعول أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت .
و مع ذلك فيبقى للأمر بالصرف إمكانية استعمال الإجراءات الاستثنائية و المتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر Passer-outer عن الرفض النهائي للتأشيرة بقرار معلل و تحت مسؤوليته هو، لكن قلما يلجأ للأمر بالصرف إلى هذا الإجراء .

هـ / رقابة لجنة الصفقات :

تحدث لدى كل مصلحة إدارية متعاقدة في إطار الصفقات العمومية ، لجنة صفقات تكلف بالرقابة القبليّة للصفقات العمومية ، في حدود اختصاصاتها ، فتقوم بمراقبة مدى مطابقة الصفقة مع الكيفيات و الاجراءات و الشروط المحددة في القانون و التنظيم المعمول به و تتوج الرقابة بمنح التأشيرة أو الرفض و ذلك خلال 20 يوم ابتداء من تاريخ ايداع الملف الكامل لدى كتابة هذه اللجنة و رفض العروض يكون مسببا له .

اللجنة الولائية للصفقات :

¹ المادة 10 من نفس المرسوم

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

تتكون اللجنة الولائية للصفقات من الوالي أو ممثله رئيسا و ثلاثة ممثلين للمجلس الشعبي الولائي ، المديرين الولائيين لكل من الأشغال العمومية ، الري ، السكن و التجهيزات العمومية، التخطيط و التهيئة الاقليمي ، المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.المنافسة و الاسعار إلى جانب أمين الخزينة الولائي . والمراقب المالي¹ و تختص هذه اللجنة بدراسة الصفقات التي تبرمها :

- البلدية و مؤسساتها العمومية ذات الطابع الاداري و التي يساوي مبلغها أو يفوق خمسون مليون دينار (50.000.000 دج) فيما يخص صفقات الدراسات و الخدمات .
 - الولاية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للوزارات ذات الاختصاص المحلي.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ذات الاختصاص المحلي.
- اللجنة البلدية للصفقات و التي تتكون من² :
- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثلا رئيسا .
 - ممثل على المصلحة المتعاقدة .
 - ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي.
 - ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.
- و تقوم هذه اللجنة بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية و مؤسساتها العمومية ضمن حدود المبالغ التي تختص بها اللجنة الولائية للصفقات .

د/ أنواع أخرى للرقابة :

في العصر الحديث ظهرت أنواع جديدة من أنواع الرقابة على المستوى المحلي بالأخص في الدول الأوروبية و التي لا تقوم على مراقبة عمل الجماعات المحلية و مقارنته مع القانون و لكن من أجل التوجيه المؤقت

¹ المادة 120 – 121 من المرسوم التنفيذي رقم 02-250 المؤرخ في 24 أكتوبر 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم

بالمادة 25 من المرسوم التنظيمي رقم 08 – 338 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008 المتضمن قانون الصفقات العمومية

² المادة 122 من المرسوم التنفيذي 02 – 250 المتعلق بالصفقات العمومية

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

كتحسين الأداء و إحداث فعالية في تحفيظ التكاليف ، و توقع المخاطر المالية و من أهم أنواع المراقبة هناك مراقبة التسيير ¹ Contrôle de Gestion

- 2 / الرقابة الخارجية :

الرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المتخصصة ، و تهدف إلى ضمان مراقبة النفقات و مدى توفر الاعتمادات و مراجعة العمليات المالية كما تعرف بأنها تلك الرقابة التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة و غير خاضعة للسلطة التنفيذية ، يسند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما مجلس المحاسبة و الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز التفتيش المالي.

أ - الرقابة القضائية (المجلس المحاسبة) :

يعتبر المجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة. و الجماعات الاقليمية ، حيث يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد و الوسائل المادية و الأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه و يقيم سيرها و يتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها ، حيث تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية ، ترقية إجبارية تقديم الحسابات و شفافية تسيير المالية العمومية².

و يعود تأسيس مجلس المحاسبة إلى سنة 1980 بموجب القانون 80-05 المؤرخ في أول مارس 1980 و المتعلقة بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة و ذلك بعد تأسيس القانون بمقتضى المادة 190 من دستور 1976 و قد تم وضعه في ظل هذا القانون تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و زود باختصاصات قضائية و إدارية .

1 - الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة : و تتمثل أساسا في :

Fabrice ROBERT les finances locales : par la documentation française en 2009 . P 164¹

² المادة 2 من الامر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 أكتوبر 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

- مراجعة الحسابات : حيث يدقق مجلس المحاسبة في حسابات المحاسبين العموميين و الحكم على صحتها و شرعية العمليات المتعلقة بها و مدى مطابقتها للأحكام التشريعية¹ و التنظيمية . بالإضافة إلى أنه أحد وسائل إحداث الريادة فإنه أحد وسائل مراقبة النشاط من حيث التكاليف و النتائج المحققة و التنظيمية المطبقة عليها و تحميل و إصدار أحكام بشأنها و بذلك فإن مجلس المحاسبة قد يعرض المحاسب العمومي أو بالأحرى أمناء الخزينة التابعين للبلدية أو الولاية إلى مسؤولية مالية و شخصية على اي تعسف أو مخالفة أو نقص في الأموال و القيم.

- رقابة الانضباط الميزاني : و هي أهم انواع الرقابة التي يفرضها مجلس المحاسبة على الجماعات المحلية فأى مخالفة أو خطأ في تسير الميزانية كما نصت عليه المادة 88 من الأمر 95-20، يحيل ملف المتعلق بالمخالفات لقواعد الانضباط الميزاني و المالي إلى الغرفة المختصة و هي غرفة الانضباط في مجال تسير الميزانية و المبالغ *Chambre de discipline budgétaire et financier* و التي يمكنها الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها.

أ2- الصلاحيات الإدارية :

حيث يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسير الهيئات و المصالح العمومية كالجماعات المحلية، و بهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات و المصالح الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاح الاقتصادية بالرجوع إلى المهام و الاهداف و الوسائل المستعملة. و يقيم مجلس المحاسبة قواعد تنظيم و عمل الهيئات الخاضعة لرقابة و يتأكد من وجود آليات و اجراءات رقابية داخلية موثقة و يقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.

ب / الرقابة الادارية اللاحقة (IGF)

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكويننا خاصا على الرقابة التي يمارسونها إلى جانب الرقابة و وظائفهم الادارية الأخرى و تكون هذه الإدارة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية. إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها و ذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية و مستندات الصرف و التحصيل و مدى تطبيق الصرف للاعتمادات مع كل بند من

¹ انظر المادة 75 من نفس المرسوم

الفصل السادس: موازنة الجماعات المحلية:

بنود الميزانية بالإضافة إلى مراقبة جميع العمليات المالية إن تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية و أنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات و التأكد من استخدام الموارد الاقتصادية و أن الضرائب بمختلف انواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية .

فقد أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 53-80 و الذي تم تعديله بالمرسوم 78-92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية و يمكنها بالإضافة إلى ما سبق القيام بما يلي :

- إنجاز مهام تتمثل في دراسات و خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني و يمكن أن يساعدها لهذا العرض تقنيون مؤهلون من الإدارات الأخرى¹.
- مراقبة تسيير الخزينة و تسيير الأرصدة و القيم
- إجراءات البحث و التحقيق في العمليات الخاضعة للمحاسبة العمومية.

1 المادة 2 المرسوم 78-92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية

الفصل السابع :

إشكاليات المالية

العمومية في الجزائر

المبحث 1 : الازدواج الضريبي :

يعرف الازدواج الضريبي لدى العديد من مختصي المالية العامة بمشكلة تعدد فرض الضريبة على المكلف بأدائها. ففي الازدواج الضريبي يدفع المكلف بالضريبة على نفس الوعاء أكثر من مرة ، لأكثر من إدارة ضريبية و قد يحدث الازدواج الضريبي على المستوى الداخلي أو على المستوى الدول¹.

أركان الازدواج الضريبي²:

وتتمثل أركان الازدواج الضريبي في الآتي:

-وحدة الضريبة:

المقصود منها أن يدفع نفس المكلف بالضريبة المفروضة على نفس الوعاء الضريبي مرتين أو أكثر للضريبة في نفس المدة الزمنية، ويرجع ذلك إلى تعدد السلطات الضريبية، سواء كان ذلك على المستوى المحلي أو المستوى الدولي. ولكن خضوع المكلف إلى أنواع مختلفة من الضرائب لا يعني ازدواجا ضريبيا.

-وحدة المكلف بالضريبة:

أي أن يكون الشخص الذي يتحمل عبء الضريبة هو نفسه مرتين أو أكثر، وهنا نميز بين الازدواج القانوني والازدواج الاقتصادي، ومثالنا على ذلك شركات المساهمة، فشركة المساهمة ذات شخصية معنوية، وبالتالي تفرض على أرباح الشركة ضريبة، ثم تفرض على توزيع الأرباح للمساهمين ضريبة أخرى، ومن الناحية القانونية لا يعتبر ازدواج ضريبي رغم وحدة المال الخاضع للضريبة وهو أرباح الشركة، إلا أن الكلف بالضريبة على الأرباح هي الشركة في حين المكلف بالضريبة على توزيع الأرباح هم المساهمون، ومن الناحية الاقتصادية يعتبر ازدواج ضريبي نظرا لتحمل المساهمين عبء الضريبة مرتين.

¹ محمود عباس محرزى : مرجع سابق ص 329.

² رحمة نايتي : مرجع سابق : ص 47.

المبحث 2/ الغش و التهرب الضريبي:

وتظهر فكرة التملص من الواجبات الجبائية وتفادي العبء الضريبي، وزيادة هامش الربح بانخفاض التكاليف باعتبار الضريبة تكلفة بالنسبة لمحملها ، ولتحقيق هذا الغرض قد يستعمل الفرد تقنيات وطرق مختلفة من بسيطة وعادية إلى تلك التي تتسم بالتعقيد.

لكن المتبع للحياة الاقتصادية لأي بلد كان إلا أن يجده يعاني من ظاهرة الغش الضريبي عن طريق استعمال طرق احتيالية للتهرب من دفع الضريبة، هذا ما جعل الدول تبحث عن وسائل حديثة لردع هذه الظاهرة التي أصبحت اليوم من أخطر الظواهر التي تؤثر على الضريبة بصفة خاصة والاقتصاد بصفة عامة لكونها تؤدي إلى إنقاص الموارد الضريبية التي كانت من المفروض أن تستفيد منها خزينة الدولة.

المطلب الأول: ماهية الغش الضريبي

تعتبر جريمة الغش الضريبي، من جرائم قانون الأعمال، و تحديدها، ومعرفة أركانها، والعقوبات الواردة عليها يكتسي أهمية بالغة، لانه موضوع يمس وبصفة أساسية ميزانية الدولة، وتعاني أغلب دول العالم من هذه الجريمة سواء الدول النامية أو الدول المتقدمة، حيث أصبحت الأساليب التقليدية غير ناجعة للحد من هذه الظاهرة

الفرع الأول: مفهوم الغش الضريبي:

تعدد، واختلفت، الآراء و الاتجاهات، في تحديد مصطلح، وجوانب، وتعريف الغش الضريبي فعرف على انه : محاولة الشخص عدم دفع الضريبة المستحقة عليه بإتباع طرق و أساليب مخالفة للقانون وتحمل طابع الغش¹.

كما عرفه القانون الجبائي الجزائري: كل محاولة للتخلص من الضريبة باستعمال طرق تدليسية في إقرار أساس الضرائب و الرسوم التي يخضع لها المكلف أو تصفيتها كلياً أو جزئياً².

ففي العموم الغش الضريبي هو مخالفة القوانين الجبائية للتملص من دفع جزء او كل الضرائب

الفرع الثاني: أنواع الغش الضريبي³: يأخذ الغش الضريبي العديد من الأشكال أهمها:

1- الامتناع:

¹ جامع أحمد، علم و فن المالية العامة، الجزء الأول، الطبعة 2 دار النشر العربية، القاهرة، 1975، ص: 244

² المادة 303-1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة - محدثة إلى غاية قانون المالية التكميلي 2012 -

³ رجال نصر : سياسات مكافحة الغش و التهرب الضريبي - دراسة مقارنة بين الجزائر ، تونس و المغرب . جامعة باتنة ص: 83 - 84 .

الفصل السابع : إهلاك المالك العامة في الجزائر

وهو أبسط طريقة للتهرب من الضريبة وبصورة أوضح، فإن المكلف يمتنع عن القيام بالواقعة أو التصرف الذي تفرض على أساسه الضريبة، ومثال ذلك امتناع الشخص عن استهلاك سلعة ما خاضعة لضريبة مرتفعة، وهذه الضريبة قد تكون مقصودة من طرف المشرع الذي يهدف إلى دفع الأفراد بطريقة غير مباشرة إلى التقليل من استهلاك السلعة محل البحث مراعاة لاعتبارات اقتصادية، أو اجتماعية مختلفة كالححد من استيرادها توفيراً للعملة الأجنبية، أو تشجيع إنتاج السلع البديلة لها أو الحد من استهلاكها للحفاظ للصحة العامة و طريقة الامتناع هذه تؤدي بالمكلف إلى تجنب دفع الضريبة كلياً أو جزئياً. " و يكون عدم الدفع كلياً عندما يمتنع المكلف من استهلاك السلع لتجنب دفع الضرائب على الإنفاق . كما يستطيع أن يوظف كل ثروته في سندات قرض أصدرتها الدولة، وأعفته وأعت دخله من الضرائب لتشجيع الاكتتاب فيه، فالمكلف لا يدفع أي ضريبة على ثروته كما يكون عدم الدفع جزئياً، كأن يقلل من أرباحه الخاضعة للضريبة وذلك بالتقليل من نشاطه حتى لا يتجاوز الحد المقرر إخضاعه للضريبة .

2-الإحلال:

يتمثل الإحلال في أن المكلف عوض أن يوظف أمواله في أنشطة أخرى تكون معفاة أو مفروضة عليها ضريبة أقل ويتجسد ذلك مثلاً في الاستثمار في القطاع الفلاحي.

ومن ناحية أخرى قد يستهدف المشرع هذه النتيجة تحقيقاً لأغراض معينة، و في هذا الإطار قد يشجع هذا الأخير الأفراد على التوجه نحو الإنتاج الزراعي من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي و خلق مناصب شغل والقضاء على البطالة، وفي هذه الحالة يحرص المشرع على إعفاء المتهمين بهذا الميدان من الضرائب وغالباً ما يكون هذا الإعفاء لمدة معينة تشجيعاً وتحفيزاً لهم، وهذا الإعفاء أو التقليل من الضرائب قد يمس أحياناً الإنتاج التقليدي أو الحرفي لما له من أهمية على الصعيد الثقافي والحضاري.

3-الاستفادة من ثغرات القانون:

قد يحتوي القانون الجبائي على ثغرات تسمح للمكلف أن يستفيد منها، وهذه الثغرات تكون نتيجة عدم إحكام هذه النصوص التي تجعل هذا المكلف يحصل على أرباح دون الخضوع للضريبة المقررة على مثل هذه الأرباح، ومثال على ذلك أن تقوم شركة ما بتوزيع جزء من أرباحها على المساهمين ليس في الصورة العادية أي توزيع مبلغ نقدي على كل مساهم، و لكن في صورة أخرى هي زيادة رأسمالها بمقدار هذا الجزء من الأرباح وإصدار أسهم بها توزع مجاناً على المساهمين كل بقدر نصيبه في الأرباح، وتستند الشركة في عدم دفع الضريبة على إيرادات القيم المنقولة المقررة على هذه الأرباح الموزعة على المساهمين إلى أنه لا يوجد نص صريح في التشريع الجبائي يقضي

يفرض هذه الضريبة على الأسهم المجانية التي توزع على المساهمين . و ما يستنتج من هذه الحالات هو توفر سوء نية المكلف الذي يتجنب دفع الضريبة، و بالتالي عدم تحميله النصيب كاملاً في الأعباء العامة، وتخلص إلى القول بأن

على المشرع الجبائي أن يضبط النصوص القانونية وصياغتها صياغة دقيقة وواضحة لا تحمل غموض ، و بالتالي بسيطة لا يترك ثغرات يتم التأويل فيها، أو تفهم على غير ما قصده فعلا.

المطلب الثاني :أسباب وآثار الغش الضريبي

الفرع الأول :أسباب الغش الضريبي¹

أسباب الغش الضريبي متعددة والتي يمكن أن نلخصها فما يلي:

أسباب تقنية، تكمن في تعقد النظام الضريبي الجزائري وصعوبة تقدير المادة الخاضعة للضريبة، فضلاً عن العدد الكبير من النصوص التشريعية .

أسباب سياسية، تكمن في استخدام الإيرادات الضريبية في تمويل الخدمات العامة التي تعمل على الاستقرار السياسي في الجزائر .هذه حقيقة يجب الوقوف عندها من خلال

الحوافز الجبائية الممنوحة بضغط من طرف أصحاب المصالح، التي قد يتم تحويلها من طرف هؤلاء مما يشكل احتيالياً ضارا على مصداقية الاستثمار في اجزائر الذي اقتصر على المحروقات دون القطاعات الأخرى.

أسباب اقتصادية، إن برنامج التعديل الهيكلي الذي عرفته الجزائر في التسعينات خلق بعض السلوك الضريبي الرافض للضريبة والذي يحث على الغش الضريبي، كما أن ارتفاع أسعار الضريبة ساهم في انتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي.

يضاف إلى ذلك التكلفة التي يتحملها المكلفون بالضريبة والناشئة عن تعقد عمليات سداد الضريبة التي تؤثر على سلوك المكلفين، وتمثل هذه التكاليف في الوقت الكافي للإجراءات وتكاليف الإدارة والمحاسبة والتكاليف غير المباشرة الناشئة عن التعقيد في النظام الضريبي الجزائري.

الفرع الثاني :آثار الغش الضريبي

1-التأثير على المنافسة الاقتصادية

يعمل الغش الضريبي على الإخلال بقواعد المنافسة، حيث تكون المؤسسات التي تمارس الغش أفضل وضعية اقتصادية من تلك التي تؤدي واجباتها الجبائية، حيث تكون لها إمكانيات تمويلية كبيرة، وذلك عن طريق الاستفادة من مبالغ الضريبة غير المقتطعة وتقوية مكانتها في السوق

2- إعاقة النمو الاقتصادي

¹ ناصر شارفي و سامي مباركي : الغش الضريبي في الجزائر اشكاله و سبل مكافحته- مجلة العلوم الإنسانية - جامعة خيضر بسكرة العدد 48 ص 282-283.

الفصل السابع : إهتاليات المالية العمومية في الجزائر

يشكل الغش الضريبي عائقا أمام تحقيق النمو الاقتصادي، إذ أن أثر إعاقة المنافسة الاقتصادية، يؤدي إلى كبح التطور والنمو الاقتصادي، كما أن نقص إى ا ردادات الدولة بسبب الغش الضريبي، لا يسمح بتكوين ادخار عام، وهو ما يجد من إمكانية القيام بالمشاريع الاستثمارية

3- التأثير على توجيه النشاط الاقتصادي

يؤدي الغش الضريبي إلى لجوء المكلفين بالضريبة، إلى التوجه نحو الأنشطة التي تكثر فيها هذه الظاهرة، حيث يقوم المكلفون باختيار النشاط بناء على اعتبارات ضريبية.

4- ندرة الأموال

إن الغش الضريبي يخلق ندرة لرؤوس الأموال لأن المكلف يعمل على اخفاء الارباح ورؤوس الأموال، التي يكتسبها عن أعين الرقابة الجبائية.

5- تفشي اللامدنية في المجتمع

6- تراجع الصدق في المعاملات الاقتصادية والتجارية

7- زيادة الضغط الضريبي على الدافعين للضريبة لتغطية العجز

8- توليد العجز في الموارد العمومية .

المبحث 3 : ترشيد الإنفاق الماهية والأهمية ومتطلبات النجاح

واجهت معظم دول العالم في منتصف الثمانينات من القرن الماضي أزمات ومشكلات إقتصادية ومالية عديدة، تمثلت في انخفاض الإيرادات العامة وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة وحالات عجز في موازنة الدولة ونتيجة لذلك أصبح الإهتمام مركزا على موضوع ترشيد الإنفاق العام ورغم أن الأدبيات الإقتصادية زخرت بالعديد من المصطلحات كضوابط الإنفاق العام وأولويات الإنفاق وتحسين كفاءة الإنفاق... إلخ إلا أن مصطلح الترشيح كان الأدرق والأعم، وسنحاول من خلال هذا المطلب تسليط الضوء على مفهوم ترشيد الإنفاق العام أهميته ومتطلبات نجاحه .

- / مفهوم ترشيد الإنفاق العام

يعتبر مصطلح الترشيح أو العقلانية من المصطلحات الأكثر شيوعا وأكثر استخداما سواء على المستوى الكلي لنقول: الرشادة الإقتصادية أو الرشادة في اتخاذ القرارات من طرف الوحدات الإقتصادية.

أو استخدامها في مجال المالية العامة إما دلالة على ترشيد النفقات العامة أو ترشيد الإيرادات، وقبل الحديث عن مدلول ترشيد النفقات العامة في البداية فلا بد من الوقوف عند مدلول كلمة ترشيح.

الرشادة سلوكا إقتصاديا فهي سلوك في حد ذاته وهذا ما أشار إليه Jones في سنة 1908 في ورقة بحث قدمها تحت عنوان: الرشادة في كل يوم في حياتك¹.

أما اصطلاحا فتعدد مفهوم الرشادة : فالرشادة الإقتصادية هي حسن التعامل مع الأموال كسبا وإنفاقا².

كما أن إصطلاح ترشيح الإنفاق يؤخذ معناه من اصطلاح الرشد بمعناه الإقتصادي والذي يعني التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، وطبقا لما يملي به العقل³.

كما يرى بعض الباحثين المعاصرين بأن مفهوم الترشيح فكرا يعني الإرتكاز إلى العقل والرشد في توكي الإختيارات الأفضل كما ونوعا كما أن الترشيح ممارسة يعني الربط الوثيق والمدروس بين الوسائل والغايات في

¹ - Vadin Cherepanon and all :rationalization Theoretical. economic 8, 2013, 775 – 800.

² - ابن رشد: بداية المجتهد ونهاية المقتصد، بيروت، دار الفكر، مجلد 2، ص 236

³ - عبد الغني سعيد: الترشيح واقتصاد الوفرة، الدار القومية للطباعة والنشر، 1966، القاهرة ص 11، 12 .

الفصل السابع : إهلاكيات المالية العمومية في الجزائر

السلوك الإنساني، وهذا التمييز بين الفكر والممارسة في الترشيد لا يعني بأن حال الفصل بينهما بل إن الترشيد فكرا وممارسة هما وجهان لعملة واحدة في السلوك الإنساني¹.

فمن خلال التعاريف السابقة فإن الرشادة والعقلانية إصطلاحين لمعنى واحد فهي سلوك لحسن التصرف بالأموال وإنفاقها .

ب/ مفهوم ترشيد الإنفاق العام :

أما عن المفهوم الإصطلاحي لترشيد الإنفاق العام فقد تناوله العديد من المفكرين:

فمحمد شاكر عصفور: رأى أن مفهوم ترشيد الإنفاق يتضمن ضبط النفقات (العامة) وإحكام الرقابة عليها والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الإستفادة القصوى من الموارد الإقتصادية والبشرية المتوفرة².

ويرى د. عبد الفتاح عبد الرحمان عبد المجيد أن ترشيد الإنفاق العام هو الإرتفاع بمستوى إنتاجية وفاعلية في تخصيص الموارد المتاحة واستخدامها لتحقيق أعلى نفع بأقل تكلفة مجتمعية³.

كما يعني ترشيد الإنفاق العام حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة على أساس رشيد دون إسراف⁴.

ويقول الدكتور: ميلاد يونس: بأن المقصود من ترشيد الإنفاق العام هو: أن تحقق النفقات العامة الأهداف المحددة للدولة وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة⁵.

ويرى محمد عمر أبو دواح⁶: أن ترشيد الإنفاق العام يعني إلتزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع**

¹ - نائل عبد الحافظ: ترشيد الإنفاق العام في أجهزة المركزية والإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد 2، 1992، 39 .

² - محمد شاكر عصفور: أحوال الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، ط1، 208، ص 399.

³ - عبد الفتاح عبد الرحمان عبد المجيد: إقتصاديات المالية العامة، دراسة نظرية تطبيقية، رؤية إسلامية، ط5، 2011، ص 159 .

⁴ - بلقلة إبراهيم ضيف أحمد: سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر: مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة 30 و31 فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر، ص 3 .

⁵ - ميلاد يونس: مبادئ المالية العامة، طرابلس، منشورات الجامعة المفتوحة، 1994 .

⁶ - محمد عمر أبو دواح: ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 44 .

الفصل السابع : إهتاليات المالية العمومية في الجزائر

وعموما يمكن القول بأن ترشيد الإنفاق العام يقوم على رفع فعالية وكفاءة النفقات العمومية باستخدام مختلف الأدوات المالية .

- ج / أهمية ترشيد الإنفاق العام

يمكن القول أن ترشيد الإنفاق يكتسي أهمية بالغة في عالمنا المعاصر لأن حجم وهيكل النفقات العامة في كثير من الدول يكاد يكون غير رشيد، فهو من حيث الحجم الكلي متزايد بدرجة غير مبررة، ومن حيث الهيكل تعتبره تشوهات عديدة، ترجع إلى عدم الإلتزام بمبدأ الأولويات، فكم من مجال محدود النفع والمصلحة مقدم على غيره من مجالات أهم أنفع وكم من مشروع أنفق عليه بأكثر أو أقل بكثير مما يحتاجه (وفي كل ضرر)، ومعنى ذلك عدم الإستفادة المثلى من الموارد وسوء تخصيصها، ثم تدهور الإيرادات العامة من جراء ذلك.

ولذلك فإن ترشيد الإنفاق يهدف إلى العديد من الأمور أهمها¹:

- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام .
- دفع عجلة التطور والتنمية وإجتياز المشاكل الإقتصادية والإجتماعية التي تواجه الدولة تحديدا .
- الإحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة، والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا .
- خفض عجز الميزانية وتقليص الفجوة بين الإيرادات والإنفاق المطلوب .

- د/ متطلبات ترشيد الإنفاق العام :

تعتمد الإدارة المالية الرشيدة على قواعد ومبادئ مستقرة تحكم انسياب النفقات العامة بمعدلات مناسبة تحقق أهداف السياسة العامة، وتختلف قواعد أو متطلبات ترشيد الإنفاق من باحث إلى آخر ومن ظروف دولة إلى أخرى ويمكن إيجازها فيما يلي:

1- تحديد الأهداف :

يقوم مصطلح الأداء في القطاع العمومي على الربط بين الأهداف والنتائج وبصورة أوضح²: خلق قيمة جديدة، لذلك كان تحديد الأهداف السياسية العامة أهم خطة لضمان نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام وأهم أدوات للتحكم في النفقات العامة .

¹ - محمد صادق حامد رابعة: نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية، دكتوراه
فلسفة في المحاسبة كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن: 2010، ص48 .

² - Virginie Galdemar et autres: Performance efficacité efficience: les cuiteves d'évaluation des politiques sociales sont – ils. Pertinents Edition Credoc ،Décembre 2012 ،n=° 299 ،p 9

الفصل السابع : إهداء المالية العمومية في الجزائر

وتجدر الإشارة إلى أن الأهداف العمومية تكون متعددة باختلاف الوزارات (كالتعليم والداخلية والثقافية) ومرتبطة بالمدى القصير (كضمان الدخول المدرسي في أحسن الظروف بالنسبة للتعليم أو على المدى الطويل (ديمقراطية التعليم)¹. ويعتقد Harey من جهة أن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقا لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة، ومن جهة أخرى نرى أن Steiner الذي يؤكد أن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية (طويلة الأجل) تنعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية (متوسطة الأجل) بدقة والتي تقررها الوحدات الحكومية لأن تحديد الأهداف يؤثر على صياغة البرامج².

2/ تحديد أولويات الإنفاق :

كما أشارت الأدبيات والنماذج المختلفة أن الإنفاق العام وأولوياته تتحدد من خلال ما يعرف بدالة التفضيل الاجتماعية والتي من خلالها تحدد الكتل النسبية لإعتمادات الإنفاق المختلفة لكن تتمثل النقطة الهامة في الكيفية التي من خلالها تنتقل تفضيلات الأفراد إلى صانع القرار، وهنا تأتي القضية الأساسية عن الكيفية التي تتشكل بها أولويات الإنفاق العام، فالأدبيات التي تناولت ما يعرف بالمخطط الاجتماعي تفرض أن صانع السياسة أو المخطط في هذه الحالة يعرف تفضيلات الأفراد والمجتمع على وجه واضح ويحدد الإنفاق وأولوياته على ضوء معرفته بهذه التفضيلات³. ومن هذا المنطلق يمكن القول أن تحديد أولويات الإنفاق العمومي هو نتيجة مجهود تبذله القطاعات الوزارية المختلفة ويقدم في إطار الميزانية العامة للدولة والتي يخضع لدراسة وموافقة البرلمان ويخضع هذا المسلسل لمراحل تنظيمية ويتطلب مساهمة الفاعلين المحليين⁴.

3/ تخصيص المواد وفقا لهيكل برنامج تحقيق الأهداف :

¹ -Raymond Muzellac: Finances publique: Cours administratifs 5^{ème} édition / édition Sirey/ 1986 ,p63 .

² - بن عزة محمد: ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الإنضباط بالأهداف، مذكرة دكتوراه، جامعة تلمسان، سنة 2014، 2015، ص 74 .

³ -Torsten P and Tableting :political economies and public finance ,Combridge ,national bureau of economie research ,working paper n=° 7079 .

⁴ - محمد الشيكار: الإقتصاد السياسي لتحديد الأولويات، الإنفاق العام في المغرب، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل الأولويات، الإنفاق العام للموازنات العامة في مصر والدول العربية، القاهرة 25 - 26 دجنبر 2009 .

الفصل السابع : إهتاليات المالية العمومية في الجزائر

وهنا يتم تخصيص الموارد وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف المسطرة وما يؤدي إليه من إعادة تنظيم الهيكل الإداري للدولة بما يتفق ومتطلبات الإضطلاع بالبرامج مع تفصيل البرامج إلى مكوناتها من برامج فرعية وأنشطة ومهام، الأمر الذي يؤدي إلى تحديد مراكز المسؤولية عن إنجاز مكونات البرامج¹. كما هو ضروري في هذه المرحلة وضع نظام متكامل للمعلومات بما يكفل إمكانية إعداد تقارير دورية تحدد حجم الخدمات العامة المؤداة بواسطة الجهة بالمقارنة بما كان مستهدفا لها ببرامج النشاط وكذلك الوقوف على التكاليف الفعلية للخدمات العامة المؤداة بالمقارنة بالتكلفة المتخذة أساسا لتقديرات برامج النشاط والموازنة، مع تقسيمها إلى تكاليف متغيرة وترتبط بحجم النشاط وتكاليف ثابتة لا ترتبط بذلك ويصبح ممكنا تبعا لذلك تحديد الإنحرافات في التكاليف الثابتة والمتغيرة نتيجة للتغيرات السعرية أو نتيجة لتغير حجم النشاط عن المخطط له².

4/ الرقابة على الإنفاق العام: يتطلب الرشد في توجيه الإنفاق العام وجود رقابة ذات كفاءة وفعالية تضمن انسياب هذا الإنفاق إلى قدراته المختلفة بشكل سوي يحقق الهدف المنشود في إطار مبدأ الكفاءة المثلى³. وفي الجزائر على سبيل المثال فإن وزير المالية بصفته الساهر على حسن تسيير المال العام يتولى المراقبة الإدارية بنوعيتها: الرقبة المالية القبلية من خلال المراقبات المالية في الإدارات المالية العمومية المركزية والمحلية وكذلك من خلال اللجان الوطنية للصفقات العمومية، ومن ناحية أخرى المراقبة البعدية من خلال المفتشية العامة للمالية لكن إشكالية هذه الأنواع من المراقبات المالية المطبقة من قبل الدولة تكمن في كيفية محاربتها لكل أشكال التبذير وتبديد الأموال العمومية⁴، حيث لا يخفى علينا أن الإدارات العمومية في الجزائر لازالت تسيير بفكرة إهتلاك الإعتمادات المالية دون الإلتزام بتحقيق أهداف معنية تكون موضوعة مسبقا، لذلك كانت ولا زالت ميزانية الأداء أحسن أداة تستخدم في تحقيق أهداف السياسة العمومية، ولكن ما يعيب هذه الأخيرة أنها تدفع لانتشار ثقافة

¹ - محمد عمر أبو دوح: ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، مرجع سابق، ص 164 .

² - نرمين طلعة غالي: موازنة البرامج والمحاسبة والأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة، مجلة البحوث المالية، 2008، المجلد الأول، ص 5 .

³ - عبد الفتاح عبد الرحمان عبد المجيد: إقتصاد المالية العامة، مرجع سابق، ص 185 .

⁴ - Samir AIT ISSAD. Abderraouf ABADA: Evaluation De L'efficacité Du Contrôle Financier De L'état Sur L'exécution Des Programmes D'investissements Publics (200-2014), colloque international: Evaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique, les 11 et 12 mars 2013 université setif 1

الفصل السابع : إسهاليات المالية العمومية في الجزائر

تجنب المراقبة، فالمتحمسون إلى استعمال معنى الأداة للمخرجات يتجنبون آثارها لكون هذه الأخيرة توسع مجال مسؤوليتهم وفي نفس الوقت صعبة القياس¹.

¹ - د. رفاع شريف: أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية، مجلة الباحث، العدد 8 / 2010، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، ص 75 .

الفصل الثامن :

المالية العمومية في

منظور اسلامي

مقدمة :

يولي الإسلام أمور المال عناية كبيرة ، فيهتم بموضوع اكتسابه وإنفاقه فيضع القواعد والمبادئ التي تنظمه باعتباره عصب الحياة ، وتقديراً لآثاره ودوره في حياة المجتمعات. فتوفر المال عامل من أهم العوامل التي تمكن الإنسان من تشكيل الحياة بالصورة الجميلة التي يسعى دوماً إلى تحقيقها وهذه الصورة لا يمكن أن تتحقق أو تؤتي أكلها المرجوة ، إن لم تدعم بالأنظمة والأجهزة المالية المناسبة لرعايتها والعمل على أدائها بما يخدم ويحقق أهداف المجتمع ونظراً لأن الإسلام يحرص أن يقوم المال بدوره السليم في حياة المجتمع ولا ينقلب إلى أداة فساد وإفساد ، فقد اهتم بتنظيم أمور المال ووضع القواعد والمبادئ كالعادلة والملائمة والاقتصاد التي يستند إليها في تنظيم المال العام .

المبحث 1 : الإيرادات العامة في

الاقتصاد الإسلام

الإيرادات العامة في الإسلام متعددة و كما تظهر في الجدول ادناه فتنقسم الى قسمين أساسيين دورية و غير دورية و يقصد بالإيرادات الدورية تلك الارادات التي تتكرر في ميزانية الدولة كل سنة اما الإيرادات الغير دورية فهي على النقيض من الإيرادات الأخرى فعادة لا تتكرر في ميزانية الدولة .

أ – الإيرادات الدورية:

الزكاة : الزكاة لغة النماء والزيادة والبركة والطهارة والصلاح، وتطلق في الشرع على الحصة المقدرة من المال التي فرضها الله للمستحقين، كما تطلق على نفس اخراج تلك الحصة، وقد عرفها الماوردي وغيره بأنها : اسم لأخذ شيء مخصوص من مال مخصوص على أوصاف مخصوصة لطائفة مخصوصة¹.

[إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ] التوبة:60

¹ نزيه حماد، معجم المصطلحات الاقتصادية في لغة الفقهاء. الولايات المتحدة الأمريكية:المعهد العالمي للفكر الإسلامي، 1401/ 1981 ص 149.

الخراج: وهو ما يفرض على الأرض التي فتحها المسلمون عنوة أو صلحا، فهو ما يأخذه السلطان من وظيفة الأرض، أي ما وقع على رقاب الأرض من حقوق تؤدي عنها. وأول من فرض ضريبة الخراج هو عمر ابن الخطاب رضي الله عنه. كما يعرف على أنه ما يوضع من ضرائب على الأرض أو على محصولاتها، مقابل استغلال الزراع لها، وهو أقدم أنواع الضرائب، وقيل الخراج هو الإتاوة تؤخذ من أموال الناس .

الجزية: وهي ضريبة تضعها الحكومة الإسلامية على رؤوس أهل الذمة نظير الدفاع عنهم في دار الإسلام. ودليل ذلك قول الله تعالى ” قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله و لا باليوم الآخر و لا يحرمون ما حرم الله و رسوله و لا يدينون دين الحق من الذين أتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية على يد وهم صاغرون ” (سورة التوبة الآية رقم 29). فالجزية تؤخذ من الكفار ما داموا باقين على الكفر، فإذا أسلموا سقطت عنهم. وتوضع الجزية على الرؤوس لا على الأموال، فتؤخذ عن كل شخص من الكفار، لا على ماله. والجزية مشتقة من الجزاء، فهي تؤخذ جزاء على كفرهم، ولذلك لا تسقط إلا إذا أسلموا .

عشور التجارة: وهو ما تفرضه الدولة على أموال التجارة الصادرة من البلاد الإسلامية والواردة إليها، والضرائب الجمركية هي ما عرف في الفقه الإسلامي باسم العشور وهو ما يؤخذ على التجارات التي تمر بثغور الإسلام داخلة أو خارجة سواء مر بها مسلم أم معاهد أم ذمي. فالعشور ضريبة بمقتضاها يحق لدولة الإسلام اقتضاء عشر من تلك التجارات التي تمر بوطن الإسلام إن كانت مملوكة لغير مسلم. ولقد نشأ هذا النوع من الضرائب الإسلامية نتيجة مبدأ المعاملة بالمثل¹.

إيرادات أملاك الدولة : تباشر الدولة بعض المشروعات العامة في مجال الثروات الطبيعية، والمشروع العام هو نشاط اقتصادي أو اجتماعي أو خدمي تقوم به الدولة لتلبية حاجة اجتماعية أو للحصول على إيرادات للخزينة تغطي بها أوجه الإنفاق المختلفة، ويتحتم على الدولة القيام بهذه المشاريع للحصول على مصادر إضافية للدخل، كي لا تلجأ إلى فرض ضرائب أو إلى طلب قروض، وتستهدف الدولة القيام بالمشاريع الصناعية و الزراعية و الخدمية لتحقيق إيراد مالي².

ب- الإيرادات الغير دورية : و تتضمن كل من الإيرادات التالية :

¹ كريمة بن سعدة : الإيرادات العامة الإسلامية و دورها في تحقيق التنمية الاجتماعية مجلة جيل العلوم الإنسانية و الإجتماعية- العدد الأول ص.79

² جمال لعمارة، النظام المالي في الإسلام. الجزائر : دار النبأ، 1996 ، ص 28-29.

- ✓ الغنيمة : و هي ما اخذ قهرا بالقتال . او كما تعرف على انه ما اوجف عليه المسلمون بخيلهم و ركابهم من أموال المشركين و يجب منه الخمس لمن قسمه الله له و يقسم أربعة اخماس بين الموجهين¹.
- ✓ الفبيء : و هو الفوز بالشيء بغير مشقة ، كما انه ما لم يوجف عليه بلا خيل و لا ركاب²
- ✓ التوظيف - الضريبة - :
- يعرف الفكر المالي الإسلامي التوظيف بأنه : إجراء مؤقت يلجأ إليه ولي الأمر لمواجهة ظروف غير عادية، إذا كانت الخزينة عاجزة عن تمويل الأعباء العامة التي تتطلبها مثل هذه الظروف وهو محدد بالمقدار الذي يكفي لدفع هذه الظروف ومواجهتها ، فالتوظيف يكون بفرض تكاليف إضافية في أموال الأغنياء بما يكفي حاجة الفقراء ، فتسد حاجتهم من بيت مال الزكاة ثم من بيت مال المصالح³.
- إيرادات أخرى :

- ✓ الهبات و التبرعات و الصدقات و الوقف.
- ✓ القرض العام.
- ✓ الإصدار النقدي.
- ✓ الضوائع - الاموال المضبوطة من اللصوص - و مال من لا وارث له

المبحث الثاني: النفقات العامة في الإسلام

مقدمة

تمثل النفقات العامة أهم عنصر من عناصر النظام المالي الإسلامي. وتأخذ النفقات العامة أهميتها من كونها وسيلة إشباع الحاجات العامة، كما أنها الأداة الأكثر تأثيراً وفعالية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، بالإضافة إلى أنها تعكس دور الدولة ومسئوليتها ووظائفها في التنظيم الاجتماعي حيث يتحدد نطاق النفقات العامة حسب الدور الذي تؤديه الدولة في النظام الاجتماعي، فاهتم التشريع المالي في الإسلام اهتماماً

¹ قاسم جودة ، الغنائم في العهد الراشد مجلة الاداب ، العدد 134 ، 2020 ، ص 288

² المعهد الإسلامي للبحوث و التدريب - البنك الإسلامي للتنمية . قراءات في المالية العامة في الإسلام، كتاب مطالعة رقم 1 سنة 1995 ص31

³ رفيق يونس المصري، أصول الاقتصاد الإسلامي . ط3 ، دمشق : دار القلم، 1999 ، ص 235 .

كبيراً بالنفقات العامة وحدد مصارفها ومستحقها حتى لا يأخذ المال من لا يستحقه ويحرم منه صاحب الحق الشرعي، فجعل لكل محتاج نصيباً في الأموال العامة ويظهر ذلك جلياً في فريضة الزكاة التي تمثل أساس النظام المالي حيث تولى الله تعالى قسمتها وتحديد مصارفها، حيث يعد هذا الاتجاه – الاهتمام بالإتفاق العام – سبقاً للنظام الإسلامي في مجال النفقات العامة لم ينتبه إليه علماء المالية العامة في الغرب إلا بعد قرون عديدة من ظهور الإسلام وانتشار مبادئه وتعليماته.

1. تعريف النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي:

يعرف "الماوردي" ، الإتفاق العام بأنه كل حق صرف في مصالح المسلمين سواء خرج من حرزه أم لم يخرج أي تم صرفه في جهة تحصيله دون دخوله للخزينة العامة . و عليه يراد بالنفقة العامة في الفكر المالي الإسلامي بكونها مبلغ من المال داخل في الذمة المالية للدولة يقوم الإمام أم من ينوب عنه باستخدامه في إشباع حاجة عامة وفقاً لمعايير الشريعة الإسلامية¹.

2. طبيعة النفقات العامة²:

تعتبر النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي أداة تلعب دوراً أساسياً في تقدم وتنمية المجتمع، وكذلك هي أداة فعالة في السياسة المالية الإسلامية، كما تحدد وفق قدرة الدولة على تحصيل الموارد المالية.

أ. النفقات العامة أداة عمران وتقدم: إن الاهتمام بالنفقات يعني الاهتمام برفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع، وبالتالي إحداث تغيير إيجابي في الدورة الاقتصادية، ويتحقق الراجح الاقتصادي، مما يساهم في ارتفاع الأرباح والأجور، ويوفر للدولة فائزاً كافياً تنفقه في المرحلة القادمة، ومن هنا يظهر دور النفقة كأداة لل عمران والتقدم.

ب النفقات العامة أداة من أدوات السياسة المالية: تستعمل الدولة في الاقتصاد الإسلامي النفقات العامة كأداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، حيث يقوم الإتفاق العام في الاقتصاد الإسلامي بتوفير

¹ العربي مجيدي محاضرات المالية العامة الإسلامية ، قسم العلوم الإسلامية جامعة المسيلة . ص 10

² خليفي عيسى : النفقات العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مقالات في الاقتصاد الإسلامي ، مركز أبحاث فقه المعاملات الإسلامية. تاريخ

الاطلاع 2023-12-17

<https://kantakji.com/2199/>

القاعدة الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تشغيل الموارد سواء المادية أو البشرية التي يملكها المجتمع.

إضافة إلى تجميع رأس المال وتركيمه باعتباره من عناصر الإنتاج، وزيادة الدخل القومي، وكذلك تنشأ الاستثمارات الأساسية في المجتمع من بناء الطرق. إقامة السدود وحفر الأنهار وغيرها، هذا إضافة إلى تحقيق التنمية الاجتماعية من خلال تحقيق الضمان الاجتماعي، وذلك بتحقيق حد الكفاية لكل فرد من أفراد المجتمع. وتوفير مستوى المعيشة اللائق لكل فرد بما يناسب ظروف المجتمع.

ج النفقات العامة تتحدد وفق أولوية الإيرادات العامة على النفقات العامة:

إن النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي تتعدد وفق قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة، وبالتالي إذا عجزت هذه الموارد على تغطية النفقات العامة لجأت الدولة إلى القروض لتغطية عجزها.

3. تقسيم النفقات العامة¹:

قسم أهل العلم النفقات العامة على أربعة أقسام، وهي على النحو الآتي :

التقسيم الأول: هذا القسم يتعلق بأموال الزكاة التي جاء ذكرها في القرآن الكريم والتي حدد مصارفها إلى ثمانية

أصناف قال الله سبحانه [:] إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ

وَالْعَامِرِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ [التوبة، 60/9]

التقسيم الثاني: التمويل من الإيرادات التي تأتي عن طريق الخراج والجزية والعشور (إيرادات عامة غير

مخصصة)، ويتصف هذا القسم بالإنفاق وبذل المال على النشاط الإداري للدولة الحاكمة ويشمل بذلك

العاملين بالدولة، وكذلك يشمل الإنفاق على المواقع والمضافات التي يمارسون العمل بها، والإنفاق على البنى

التحتية الأساسية التي تقيمها الدولة لصالح المسلمين ويشمل كذلك الإنفاق على الجند من حيث الرواتب

والطعام والإنفاق على السلطة القضائية.

القسم الثالث: وهذا القسم يتميز بالنفقات التي يتم الحصول عليها عن طريق خمس الغنائم، إذ يتم التقسيم

على النحو الآتي خمس للرسول وما بقي سهم للقرى وسهم لليتامى والمساكين وسهم لابن السبيل وهذا التقسيم

¹ فاطمة سيد عبد القادر، السياسة المالية للإمام علي ابن أبي طالب، دار حمير للناشر القاهرة، 2017 ص. 48

تم في حياة الرسول عليه أفضل الصلاة والسلام؛ لأنه بعد وفاة الرسول تغير التقسيم حيث تم تقسيم خمس الغنائم الى سهم الرسول والى ذي القربى، إذ أنها قسمت ووزعت إلى تجهيز الجند وكذلك إلى مصالح المسلمين عامة، وسهم اليتامى وسهم المساكين وسهم لابن السبيل .

القسم الرابع: يتعلق هذا القسم بالإنفاق من تركات من لا وارث له وإيرادات مال الضوائع وهذه النفقات تكون خاصة بالفقراء إذ إن كل مال لم يعرف له صاحب فهو ملك المسلمين ويوضع في بيت الضوائع.

قواعد وضوابط الإنفاق العام: وترتبط قواعد وضوابط الإنفاق العام بقواعد السياسة الشرعية في الإسلام واهمها

• ترشيد الإنفاق

وهو ما يعبر عنه بمبدأ القوامية في الإنفاق، ومقتضاه البعد عن الإسراف والتبذير كما جاء في القرآن اين يقول تعالى: ﴿والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواماً﴾ الفرقان: 67

• مراعاة الأولويات الأساسية لمجالات الإنفاق أي التدرج في إشباع الحاجات.

بحيث يتم الإنفاق على الحاجات الضرورية فالحاجية فالتحسينية فالتدرج في إشباع هذه الحاجات حسب هذا الترتيب .

• التخصيص

تقوم هذه القاعدة على ان يتم صرف بعض الموارد المالية في النظام الإسلامي على مجالات معينة حددها الشرع.

المبحث 3 : الموازنة العامة الإسلامية

هناك تقسيم لموازنة النظام الإسلامي تقوم على اساس وجود:

الموازنة العامة الاساسية وهي التي تواجه كافة النفقات العامة التي تحقق المصلحة العامة للمسلمين.

موازنة الضمان الاجتماعي والتي تختص بإشباع جانب هام من الحاجات العامة تتمثل في نفقات الضمان الاجتماعي الى الجانب الدعوي.

وبناء على هذا التقسيم كانت للمالية الاسلامية ثلاثة أنواع من الموازنات المستقلة:

- **الموازنة الأولى:** موازنة الزكاة او التكافل الاجتماعي: وتشمل الايرادات الزكاة، والفبيء والغنائم والجزية من أهل الذمة، أما في جانب المصروفات فيحتل الجانب الأكبر منها الرعاية الاجتماعية للفقراء والمساكين وابن السبيل والغارمين ...
- **الموازنة الثانية:** موازنة بيت المال: وتشمل إيرادات ونفقات جارية. فالإيرادات تأتي من العشور الناشئة من الحرب والجزية بدل الجندية والتمن العام والرسوم ، اما النفقات فتتمثل بالنفقات على الاجور والمرتببات والانفاق العسكري.
- **الموازنة الثالثة:** موازنة الاستقرار: واليها يرحل فائض موازنة المصالح لصفه على التحصينات او ابقاءه كاحتياطي للمستقبل.

خصائص المالية العامة في الإسلام¹

1. الثبات والاستقرار:

تمتاز قواعد النظام المالي الإسلامي بالثبات والاستقرار على أساس أنها مستمدة من أحكام الشريعة الاسلامية التي لا تتغير بتغير الزمان والمكان مما يجعل هذه القواعد ثابتة ومستقرة وهذا بخلاف المالية العامة في النظم الوضعية وفي هذه الخاصية حماية للمكلفين من الخضوع لأهواء ورغبات الحاكم.

2. عدم وجود مبدأ سنوية الموازنة:

¹[https://www.riadhkraiem.com/administrative-topics/public-financial-](https://www.riadhkraiem.com/administrative-topics/public-financial-development/difference-between-public-finance-and-islamic-finance-and-corporate-finance)

[development/difference-between-public-finance-and-islamic-finance-and-corporate-](https://www.riadhkraiem.com/administrative-topics/public-financial-development/difference-between-public-finance-and-islamic-finance-and-corporate-finance)

[finance](https://www.riadhkraiem.com/administrative-topics/public-financial-development/difference-between-public-finance-and-islamic-finance-and-corporate-finance) تم الاطلاع بتاريخ 20-12-2023.

لم تعرف المالية العامة في ظل النظام الإسلامي سنوية الموازنة والتي تعني أن يتم تقدير النفقات العامة لفترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة فلم يتم في ظلها تقدير للنفقات العامة التي ستقوم الدولة في السنة المقبلة بإنفاقها.

3. الإيرادات مقدمة على النفقات:

إن الإيرادات مقدمة على النفقات بمعنى انه يتم جمع الإيرادات أولاً وتدخّل بيت مال المسلمين ثم تتم عملية الإنفاق على مجالاتها المختلفة وعليه يختلف النظام المالي الإسلامي عن النظم المالية الوضعية وبذلك لا يعرف مبدأ «أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة.»

4. تعدد أهداف المالية في الإسلام:

- ديني: حيث تهدف إلى التقرب والله عز وجل وفي ذلك تزكية للنفس وتربيتها وتهذيبها.
- اجتماعي: إذ تساعد على التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع فهي تحافظ على كرامة الفقراء والمساكين وتساعدهم في قضاء احتياجاتهم وبالتالي تخلق مجتمع متماسك ومتجانس.
- اقتصادي: حيث تشجع على الاستثمار وتحارب الاكتناز والاحتكار....

5. مبدأ تخصيص الإيرادات:

من القواعد المستقرة في النظم المالية الوضعية أنه "لا تخصيص في الجباية والإنفاق" أي عدم تخصيص إيراد معين لسد نفقة معينة أما في النظام المالي الإسلامي فان هذه القاعدة لا تؤخذ على إطلاقها.

حيث عرف النظام المالي الإسلامي الإنفاق الحكومي والتي من ضمن صورته أن يتم إنفاق إيرادات محددة

على جهات معينة لا يجوز شرعاً تجاوزها فالزكاة والصدقات كأحد صور الإيرادات يجب إنفاقها على جهات محددة على سبيل الحصر..

الخاتمة العامة

قائمة المصادر

والمراجع

الخاتمة العامة :

الحمد لله الذي بحمده تتم الصاحات ، الحمد لله الذي كان لنا سندا في اكمال هذه المحاضرات في المالية العامة التي هي موجهة الى طلبة السنة الثانية في العلوم الاقتصادية، و التجارية و علوم التسيير . فبعد التأكد أن الطالب بحاجة إلى مصدر يكون له في هذا المجال كان و لا بد من وضع هذه المحاضرات تحت تصرفه بل أكثر من ذلك سيد ملخصا لها يمنح بعد كل محاضرة يحضرها . اما عن المالية العامة هي علم قديم النشأة من الأيام الخوالي من عهد ظهور التجمعات الإنسانية . فقد كان الانسان في عهد القبيلة يساهم بمساهمات عينية من اجل المحافظة على امنه و استقرار القبيلة و مع تطور الدولة، تطورة العلاقة بين الافراد و الدولة و لكن بقي نفس المفهوم المساهمات الضريبية اليوم هي أسعار ما يتلقاه الافراد من خدمات عمومية.

و من خلال هذه الفكرة البسيطة أعلاه بنى المنظرون اليوم أفكار هذا العلم و الذي يعتبر علما من فروع علم الاقتصاد بالدرجة الأولى و احد علوم الاجتماعية ، و هذا العلم لا يكون واقعا نعيشه الا من خلال تزاوجه مع علم القانون . فسعي المالية العامة الى اشباع الرغبات العمومية للافراد من طرق و خدمات عمومية ... يكون هنا يخدم المنفعة العامة و هو بذلك احد العلوم الاجتماعية . و هو سليل علم الاقتصاد و يعتبر Mus grave أب المالية العامة في شكلها الحديث اين كانت انطلاقة في هذا العلم من خلال الإجابة تساؤل بسيط : ماهو دور الاقتصادي للدولة . اما في علاقتها بعلم القانون فان القانون يجعل المالية العامة حقيق تجسد في الواقع فيعطي للضريبة الزامية جمعها ... مثلا .

و في فكرة اعمق من خلال هذه المحاضرات كان و لا بد من التعرّيج على الكثير من المسائل . اما الفكرة العامة التي بنيت عليها هذه المحاضرات تنطلق من التفرقة بين المالية العامة في الفكر الوضعي و المنظور الإسلامي من جهة ، و من جهة أخرى تجزأت النظرة العامة للمالية العامة بين مفهومها الكلي و المنظور الجزئي اين ظهر مفهوم جديد يعرف بالمالية المحلية ، بل ابعد من ذلك المالية العامة الحديثة او ما يعرق بالقانون الوضعي لقانون المالية و غيرها من المواضيع كانت مجالاً للحديث في هذه المحاضرات .

قائمة المصادر والمراجع

✓ المراجع باللغة العربية

الكتب:

- ✓ إبراهيم علي عبد الله انور العجارمة : مبادئ المالية العامة ، دار الصفاء للطباعة و النشر و التوزيع ، عمان ، الاردن ، 2000.
- ✓ ابن رشد: بداية المجتهد ونهاية المقتصد، بيروت، دار الفكر، مجلد 2.
- ✓ أحمد عبد السميع علام، المالية العامة: المفاهيم والتحليل الإقتصادي والتطبيق، ط1، 2012، مكتبة الوفاء القانوني .
- ✓ اشرف محمد دوابة : ازمة الدين العام المصري رؤية تحليلية ، المعهد المصري للدراسات السياسية و الاستراتيجية يوليو 2016 اسطنبول .
- ✓ حسني خربوش و حسن يحيى : المالية العامة ، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات، القاهرة ، ط 1 ، 2013 .
- ✓ حسين فريجة " : الاجراءات الإدارية و القضائية لمنازعات الضرائب المباشرة في الجزائر"، منشورات دحلب، الجزائر، دون طبعة، 1994 .
- ✓ خباية عبد الله : اساسيات في اقتصاد المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة مؤسسه شباب الجامعة ، مصر ، 2009 .
- ✓ خباية عبد الله : اساسيات في المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، مصر بدون طبعة ، سنة 2009 .
- ✓ د. المرسي السيد حجازي: تساع نطاق الدين العام في دول العالم الإسلامي: المشكلة والحلول، مؤتمر علمي دولي: جامعة أم القرى- كلية الشريعة والدراسات الإسلامية: المؤتمر العالمي الثالث للإقتصاد الإسلامي - مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية ، مايو 2005
- ✓ رضا صاحب ابو حمد الى علي ، المالية العامة ، جامعة الكوفة ، كلية الإدارة والأقتصاد ، 2003.
- ✓ رفعت المحجوب ، المالية العامة ، النفقات و الإيرادات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1982 .
- ✓ رمزي زكي ، انفجار العجز: علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء النهج الانكماشى والنهج التنموي ، دار الندى للنقافة والنشر ، دمشق ، سوريا ، 2000
- ✓ سعيد عبد العزيز عثمان : المالية العامة مدخل تحليلي معاصر ، الدار الجامعية ، بيروت ، 2008.
- ✓ سعيد عبد العزيز عثمان: المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، بيروت 2008.
- ✓ سعيد علي العبيدي: إقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، ناشرون وموزعون، الطبعة الأولى 2001، الأردن.
- ✓ سوزي عدلي ناشد : الوجيز في المالية العامة :دار الجامعة الجديدة للنشر مصر، بدون طبعة ، 2000.
- ✓ سوزي عدلي ناشد : الوجيز في المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية ، 2000 .
- ✓ الشريف رسيس : الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، مصر : دار الفكر العربي 1978-1978 .
- ✓ صالح الرويلي اقتصاديات المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعة الجزائر الطبعة الثانية 1988 .

- ✓ طارق الحاج: المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ط1، 2009.
- ✓ عادل أحمد حشيش: أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام، دراسة الجامعة الجديدة للنشر: 2006، الإسكندرية.
- ✓ عادل فليح العلى : المالية العامة و التشريع المالي الضريبي ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، ط 1 ، 2008 .
- ✓ عباس محمد محرزى : إقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003.
- ✓ عبد الجواد نايف ، إقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، مطبعة الجامعة ، بغداد ، 1967.
- ✓ عبد الغني سعيد: الترشيد واقتصاد الوفرة، الدار القومية للطباعة والنشر، 1966، القاهرة .
- ✓ عبد الفتاح عبد الرحمان عبد المجيد: إقتصاديات المالية العامة، دراسة نظرية تطبيقية، رؤية إسلامية، ط5، 2011.
- ✓ عبد المطلب عبد الحميد : إقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية ، بدون طبعة ، 2004 / 2005 ، الاسكندرية.
- ✓ على محمد خليل و سليمان احمد اللوزي : المالية العامة دار زهران للنشر و التوزيع ، الاردن ، ط 1 ، 2013 .
- ✓ علي محمد خليل ، سليمان احمد اللوزي: المالية ، دار زهران للنشر و التوزيع ، الاردن ط 1 ، 2013 .
- ✓ فلح حبن خلف: المالية العامة، عالم الكتاب الحديث، جدار الكتاب العلمي، الأردن ط1، 2008.
- ✓ فوزت فرحات : المالية العامة و الإقتصاد المالي، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2003 .
- ✓ محرزى محمود عباس: إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3.
- ✓ محمد ساحل : المالية العامة : جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ط 1 ، 2017 .
- ✓ محمد حسين الوادي زكريا أحمد عزام: المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، الأردن ط1، 2000.
- ✓ محمد خالد المهاني ، خالد الخطيب الحبش: المالية العامة والتشريع الضريبي ، منشورات جامعة دمشق عام 2006 .
- ✓ محمد خصوانة : المالية العامة بين النظرية و التطبيق، دار المناهج للنشر و التوزيع ، الاردن . ط1، 2014.
- ✓ محمد دويدار : مبادئ الإقتصاد السياسي – الإقتصاد المالي- ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، دون تاريخ .
- ✓ محمد سلمان سلامة: الادارة المالية العامة ، دار المعزز للنشر و التوزيع ، الاردن ، ط 1 ، 2015 .
- ✓ محمد شاكر عصفور: أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، ط1، 2008.
- ✓ محمد عمر أبو دواح: ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.
- ✓ محمد مسعي : لمحاسبة العمومية . دار الهدى. الجزائر . 2003 .
- ✓ محمود حامد محمود : قضايا اقتصادية معاصرة ، دار حميثرا للنشر والترجمة، 2017 .
- ✓ محمود حسين الوادي : مبادئ المالية ، دار المسيرة الاردن ، ط 1 ، 2007
- ✓ ميلاد يونس: مبادئ المالية العامة، طرابلس، منشورات الجامعة المفتوحة، 1994 .

المداخلات و المقالات العلمية:

- ✓ بلقلة إبراهيم ضيف أحمد: سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر: مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة 30 و 31 فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر.
- ✓ حميد بوزيدة: الضغط الضريبي في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، جوان 2006 (جامعة انولف) .

- ✓ راضي محمد العضائلة، حسن عبدالرحمن العمرو، حذيفة سميح : هيكل الدين العام في الأردن وتأثيره على النمو الاقتصادي ، دراسات، العلوم الإدارية، المجلد 42 العدد 2 ، 2015
- ✓ رفاع شريف: أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية، مجلة الباحث، العدد 8/2010، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
- ✓ ساجي فاطمة : مجلة المعيار ، المركز الجامعي تيسمسيلت ، فعالية الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة ، المجلد 8 العدد 2 ص: 327-328.
- ✓ سعيد محمود الطراونة: تقدير منحى لافر لضريبة الأرباح لعينة من الشركات الأردنية، مجلة: دراسات العلوم الإدارية، المجلد 34، العدد 2، 2007.
- ✓ عادل صبحي عبد القادر : اصدار السندات كاداة لمعالجة العجز في الموازنة العامة للدولة ، مجلة كلية الرشيد الجامعية العدد 4 - 2017 .
- ✓ عبد الغفار فاروق عبد الغفار: الدين العام الخارجي و سياسة تحويله لاستثمارات اجنبية دراسة الحالة المصرية : مجلة اقتصاديات شمال افريقيا : العدد 17 ، السداسي الثاني 2017 .
- ✓ عبد الكريم قندوز، بن علي بلغروز: مبدأ الضريبة تقتل الضريبة بين ابن خلدون ولافر، دراسات إقتصادية إسلامية، المجلد 13، العدد 2، 1428 هـ.
- ✓ علي صيف علي المزروعى: أثر الإنفاق العام على الإنتاج المحلي الإجمالي: مجلة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 1، 2012.
- ✓ كريم سالم حسين الغالي: الإنفاق الحكومي واختبار قانون فاجنر في العراق للمدة 1975 - 2010 تحليل قياسي: مجلة العربي للعلوم الإقتصادية والإدارية، السنة 2012، العدد 25
- ✓ محمد الشيكار: الإقتصاد السياسي لتحديد الأولويات، الإنفاق العام في المغرب، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل الأولويات، الإنفاق العام للموازنة العامة في مصر والدول العربية، القاهرة 25 - 26 دجنبر 2009 .
- ✓ محمد الكامل شلغوم : اساس حق الدولة في فرض الضريبة : مجلة العلم القانونية و الشريعة، العدد 7 .
- ✓ معمر قوادري محمد : تطور مفهوم الاملاك الوطنية، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية ، العدد 5 ، 2011
- ✓ نائل عبد الحافظ: ترشيد الإنفاق العام في أجهزة المركزية والإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد 2، 1992.
- ✓ نجم عبد العلوي : دراسة و تحليل هيكل الموازنة العامة لدولة العراق من 2003-2007 مجلة الغرى للعلوم الاقتصادية و الادارية، المجلد 9 العدد 9 سنة 2009 .
- ✓ زمين طلعة غالي: موازنة البرامج والمحاسبة والأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة، مجلة البحوث المالية، 2008، المجلد الأول.

قوانين :

القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بالقوانين المالية ، جريدة رسمية رقم 28 الصادرة في 10 جويلية 1984.

القانون رقم 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسب العمومي.

الامر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 أكتوبر 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المرسوم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية المرسوم التنفيذي 91 / 313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمتلكها الامر بالصرف .

المرسوم التنفيذي 02 - 250 المتعلق بالصفقات العمومية

المرسوم التنفيذي 91 / 311 المؤرخ ب 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم.

المرسوم التنفيذي 97 / 268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 يحدد الإجراءات المتعلقة بالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الأمر بالصرف و مسؤولياته ج ر : 48

المرسوم التنفيذي رقم 02-250 المؤرخ في 24 أكتوبر 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم بالمادة 25 من المرسوم التنظيمي رقم 08 - 338 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008 المتضمن قانون الصفقات العمومية

المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

مذكرات التخرج :

بن عزة محمد: ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة دكتوراه، جامعة تلمسان، سنة 2014، 2015.

بهاء الدين الدين احمد العريبي: مذكرة ماجستير اطار مقترح لتطبيق الاساس الصفري في اعداد موازنات الجامعات و الكليات المتوسطة في قطاع غزة، جامعة غزة الاسلامية، ماي 2007.

جميلة جنوحات : اشكالية الديون الخارجية و اثرها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية ، حالة بض الدول النامية ، مذكرة دكتوراه ، جامعة الجزائر .

رحمة نابتي : مذكرة ماجستير النظام الضريبي بين الفكر المالي المعاصر و الفكر المالي الاسلامي - دراسة مقارنة ، جامعة قسنطينة. 2013-2014 .

سمر عبد الرحمن محمد الدحلة :ماجستير النظم الضريبية و الفكر المالي المعاصر : جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا عفيف عبد الحميد : فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة دراسة حالة الجزائر . مذكرة ماجستير ، جامعة سطيف 2013 - 2014 .

فريد احمد عبد الحافظ : مذكرة ماجستير اطار مقترح لاعداد و تطبيق موازنة البرامج و الاداء في فلسطين، الجامعة الاسلامية غزة، 2006 .

يحيى لخضر : مذكرة ماجستير دور الامتيازات الضريبية في دعم المقدرة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ، 2006-2007 .

محمد صادق حامد رابعة: نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية، دكتوراه فلسفة في المحاسبة كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن: 2010.

مواقع الكترونية

<http://www.download4program.com>

<http://www.ina.edu.sy>

<http://www.startimes.com>

<http://www.startimes.com>

<https://mawdoo3.com/>

باللغة الاجنبية :

- Paris 1981 .Economica ، Alain Barrere: Cours d'économie financière ✓
public finance vol 26. Bird.RMD 1971 Wagner's o Law' of Expanding State Activity ✓
.n=° 1
- BOURDIN Joel les finances communales .paris. economica 2008 . 4^{eme} edition ✓
- Guide pratique de gestion d'un établissement public local. : François Bousat ✓
- vol 2 ،university of Edinburgh ،J. Shield Nicholson: Principles of political economy ✓
،1987 ،book 3
- printed in the united ،John Due Fried laender: Government finance of the public sector ✓
،state 1981
- Minister du budget et des comptes publics: rapport sur la dépense publique et son ✓
.La France ،évaluation 2012
- Mohamed Harakat: les finances publiques et les impératifs de la performance: le cas de ✓
.Maroc: librari Harmattan. Paris 2011
- journal of ،Peter N. Ireland Supply – supply-side economics and endogenous growth ✓
North Holland n=° 33 ،Monetary economics
- Pierre Cliche: Gestion budgétaire et dépenses publiques presses de université de Québec ✓
،2009
- Raymond Muzellac: Finances publique: Cours administratifs 5^{eme} édition / édition Sirey/ ✓
1986
- RAYMOND Muzllec finances publique : notion essentielle 5^{eme} edition . serey. 1986. ✓
- Samir AIT ISSAD. Abderraouf ABADA: Evaluation De L'efficacité Du Contrôle ✓
Financier De L'état Sur L'exécution Des Programmes D'investissements Publics (200-
2014), colloque international: Evaluation des effets des programmes d investissements
publics 2001-2014 et leurs retombées sue l emploi , l investissent et la croissance
économique, les 11et 12 mars 2013 université setif 1
- national ،Combridge ،Torsten P and Tableting :political economies and public finance ✓
working paper n=° 7079 ،bureau of economie research
775 – 800. ،2013 ،Vadin Cherepanon and all :rationalization Theoretical. economic 8
- Virginie Galdemar et autres: Performance efficacité efficience: les cuiteves d'évaluation ✓
n=° 299 ،Décembre 2012 ،des politiques sociales sont – ils. Pertinents Edition Credoc

