

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
المركز الجامعي علي كافي - تندوف  
معهد الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



المركز الجامعي لتندوف

مطبوعة بيداغوجية  
بعنوان

---

## محاضرات في مقياس المالية العامة

---

موجهة إلى طلبة السنة الثالثة  
ليسانس حقوق

إعداد الأستاذ:  
عبدالسلام كشيش

السنة الجامعية: 2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لما كان الإنسان مدني بطبعه، قليل بنفسه كثير بغيره، محتاج إلى ما عند غيره، كان من طبيعة الإنسان أن يرضى ببذل ما عنده إلا بعوض، لذا نشأت الحاجة في البداية إلى ما يسمى بالمقايضة كنظام تقي باحتياجات الاقتصاد البدائي، ولكن ما إن ارتقى هذا الاقتصاد وتطور، اتضح عجز المقايضة عن الوفاء باحتياجاته التي بدأت تزداد يوماً بعد يوم، مما أدى بالمجتمع مدفوعاً بضغوط الحاجة إلى ابتكار النقود (العملة النقدية) كوسيلة أفضل لتداول السلع والخدمات، والمحاسبة ومقياساً للقيم بين الأفراد؛ بل بين الدول جميعاً، عن عملية غير واعية، وتطور غير موجه أملت ظروف التقدم الاقتصادي، مروراً بالعصر الكلاسيكي وصولاً إلى العصر الحديث، الذي اصطبغ على تحول الدولة من مرحلة الدولة الحارسة التي سادت فيها المالية المحايدة أو التقليدية، إلى مرحلة الدولة المتدخلة التي سادت فيها المالية الوظيفية، التي تصبح فيها الدولة منتجة *Acteur* في كثير من المجالات الاقتصادية، بحيث غدت المالية العامة جزءاً لا يتجزأ من خطة الدولة، الأمر الذي بات يستدعي من الدول التفكير في وضع سياسات مالية واقتصادية تنتهجها لبلوغ أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث أصبح للمالية العامة أهمية كبرى في سياسات الدولة، وهو ما جعلها تدرس بالجامعات في كليات العلوم الاقتصادية والتجارية كجزء من النظام الاقتصادي تحت ما يسمى بالاقتصاد المالي، وفي كليات القانون ضمن فروع القانون العام، تحت ما يسمى بالتشريع المالي، أو القانون المالي، أو المالية العامة، كعلم من العلوم يبحث في جملة النشاطات المالية والاقتصادية للدولة، يبحث أيضاً في جملة المفاهيم والأفكار والنظريات القانونية والمالية التي تعالج الكيفية التي يتم بها توفير الموارد المالية العامة للدولة واستخدامها للإنفاق الحكومي العام، الأمر الذي يجعل دراسة هذا العلم من الناحية الأكاديمية مسألة ضرورية لا يمكن الاستغناء عنها.

تتكون عبارة "المالية العامة" من مدلولين المالية والعامة، إذ تستوحى كلمة "المالية" من "المال" (1) أي الذمة المالية، أمّا كلمة "العامة" فتشير إلى السلطات العامة أي الدولة، ومن ثمّ فإنّ "مالية الدولة" هي "المالية العامة"؛ غير أن هذه الأخيرة في الحقيقة أوسع وأشمل من الأولى، كونها تتضمن إضافة على مالية الدولة، مالية أشخاص القانون العام الأخرى: كالسلطات العامة المحلية أو الإقليمية (البلديات، والولايات)، والمنظمات العامة الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير مثلاً (2).

الشيء الذي يجيز لنا القول بأن علم المالية العامة، هو العلم الذي يبحث في الأساليب الفنية التي تتبعها الدولة فيما يتعلق بنفقاتها وإيراداتها العامة المختلفة وميزانيتها العامة، في سبيل تحقيق أهداف وتوجهات

<sup>1</sup> - لقد وردت أهمية المال في القرآن الكريم في مواضع كثيرة وبصيغ وأغراض مختلفة، واعتبرته الشريعة الإسلامية أحد المقاصد الخمس، لذلك وجب على الناس الحرص أثناء جمعه وأثناء انفاقه، كما حدد الإسلام الوظيفة الصحيحة للمال في المجتمع، بالأساس في ثلاثة أركان وهي:

- المال لله بدءاً وانتهاءً لقوله تعالى { *وَأَتَوْهُمْ مِنْ مَّالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُمْ* } سورة النور، الآية 33.

- البشر وكلاء عن الله في هذا المال، وهم مستخلفون فيه لقوله تعالى { *وَأَنْفَقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ* } سورة الحديد، الآية 7.

- حدود انتفاع البشر بالمال، وجوهر استخلافهم فيه، وهي عمارة الدنيا مصداقاً لقوله تعالى { *هُوَ أَنْشَأَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا* } سورة هود، الآية 61.

<sup>2</sup> - مراد محمد حلمي، مالية الدولة، (بدون طبعة)، مطبعة نهضة مصر، مصر، 1962، ص 6.

الدولة النابعة من فلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أو أنه مجموعة المبادئ التي تتعلق بتوجيه وتخصيص الموارد لإشباع الحاجات العامة وما يدور حولها من دراسات تقوم بها الحكومة نيابة عن المجتمع لإشباع هذه الحاجات<sup>(1)</sup>، لذلك إذا كان علم المالية العامة مرتبط بالدولة، فإن تطور هذا العلم ما هو في الواقع إلا انعكاس لمراحل التطور الحاصل في دور الدولة، التي انتقلت من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، حيث بدأت الدولة تؤثر على سير الحياة الاجتماعية والسياسية، والاقتصادية، وتعالج آثار الأزمات والحروب، وأصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي مع احترام الملكية الفردية وترك عملية الإنتاج بصفة أساسية للقطاع الخاص، صاحب هذا التطور في وظيفة الدولة تطور مماثل في نظامها المالي قصد ملائمة أهدافها، كما أن هذا العلم يرتبط ارتباطا وثيقا بغيره من العلوم الأخرى التي تساهم في نهضة المجتمعات ورفيها كالعلوم السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية.

تهدف هذه المطبوعة البيداغوجية لتقديم يد العون إلى الطلبة في مجال العلوم الاجتماعية والإنسانية، وبالأخص طلبة السنة الثالثة ليسانس قانون عام، لفهم مقياس المالية العامة أثناء مساهم الدراسي الجامعي، بما يعزز لديهم القدرة على فهم وتفسير الظواهر المالية مستقبلا، لاسيما إذا اعتبرنا أن المالية العامة هي أحد مكونات النظام الاقتصادي الذي يشكل هو الآخر بدوره أحد دعائم النظام السياسي. واتماما للفائدة، كي يكون لدى الطالب المادة العلمية التي تمكنه من إعمال الفكر واستنباط التحول من المالية العامة التقليدية إلى المالية العامة الحديثة، التي أصبحت تعكس كل من النظام السياسي في بعده الاقتصادي للدولة، بالأخص عندما أخذت الحكومة المبادرة على عاتقها في تقديم مشروع قانون عضوي رقم 18-15 يتعلق بقوانين المالية، والذي سجّل المشرع بموجبه نقلة نوعية من ازدواجية الميزانية إلى ميزانية البرامج المتمحورة على الأهداف والنجاعة في التسيير العمومي، كما يكون أيضا للطالب صورة عامة وفهم شامل حول ميزانية الدولة العامة بشقيها الإيرادات العامة والنفقات العامة، وكذا معرفته لكيفية إعداد ميزانية الدولة وتنفيذها.

وعليه ارتأينا لتقديم هذه المطبوعة الموسومة ب: محاضرات في المالية العامة، أن يكون - كما هو مقرر لطلبة السنة الثالثة ليسانس حقوق، وبحجم ساعي يقدر في أربعة عشرة محاضرة.

<sup>1</sup> - مصطفى حسين سليمان، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص 11.

## 1- نشأة علم المالية العامة

## 1-1- تعريف علم المالية العامة

تعد المالية العامة علم من العلوم الذي يبحث في الأساليب الفنية التي تتبعها الدولة في تقدير نفقاتها وإيراداتها العامة المختلفة وميزانيتها العامة، في سبيل تحقيق أهداف وتوجهات الدولة النابعة من فلسفتها السياسية، والاقتصادية والاجتماعية.

لقد عرف التقليديون علم المالية العامة بأنه ذلك «العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة للإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة»<sup>(1)</sup>.

ويعرفها "Gaston jeze" بأنها «مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات والهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لتلبية هذه النفقات مع توزيع أعبائها على المواطنين»<sup>(2)</sup>، ويعرفها آخرون بأنها «الاقتصاد المالي الذي يبحث في تحقيق الموائمة بين الإيرادات العامة، والنفقات العامة بالشكل الذي يسهم في حل المشكلة الاقتصادية، والإسراع في تنفيذ المشاريع التنموية»، أو من حيث أنها «العلم الذي يدرس العلاقات القانونية والاقتصادية التي تنشأ عندما تقوم الدولة بالنشاط المالي الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة»<sup>(3)</sup>.

وفي تعريف آخر أيضا، هي «العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل إشباع الحاجات العامة»<sup>(4)</sup>.

## 1-2- التطور التاريخي لعلم المالية العامة

ارتبطت نشأة المالية العامة كعلم بمحاولات إطلاق الحياة الاقتصادية من قيود العصور الوسطى والقديمة، والكشف عن السياسات المالية التي تناسب بناء اقتصاديات الدولة الحديثة وتدعم قوتها، وقد تطورت أهمية هذا العلم كأحد فروع علم الاقتصاد تبعا للتغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها المجتمع الدولي، حيث تبع هذه التغيرات تغير مماثل في تحديد أهداف المالية العامة وتعريفها ونطاق دراستها<sup>(5)</sup> حيث تميّزت الدولة الحارسة في الفترة الأولى لظهور المالية العامة بتحديد النفقات والعمل على حيادية المالية العامة،

<sup>1</sup>-Mauris DUVERGER, Finances publiques, P.U.F, Paris, 1971, p13.

<sup>2</sup>- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص8.

<sup>3</sup>- حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص10.

<sup>4</sup>- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص4.

<sup>5</sup>- خديجة الأعرس، اقتصاديات المالية العامة، (بدون طبعة)، دار الكتب المصرية، مصر، 2016، ص13.

المستمدة من دور الدولة الحيادي<sup>(1)</sup> في الحياة الاقتصادية الذي طالما كان يقتصر على استخدام الموارد العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة، وذلك بالتوزيع العادل للأعباء العامة بين جميع المواطنين، والتحكيم بين الأعوان الاقتصاديين أثناء النزاعات التي تشوب بينهم دون التدخل في شؤونهم الاقتصادية<sup>(2)</sup>.

فإذا كان علم المالية علم حديث النشأة، كونه لم يكن معروفا عند القدماء بشكل مستقل، فهذا لا يعني عدم وجود أنظمة مالية في العصور القديمة، وهو ما أكدته بعض مؤلفات "Aristote" و "Plato" التي تكلمت في كثير من القضايا المالية والجباية والإنفاق<sup>(3)</sup>.

أمّا بالنسبة لبلاد العرب لم تعرف هذه الأخيرة نظام مالي إلا بعد مجيء الإسلام وبالأخص في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، الذي استحدث سجلّ خاص بالإيرادات والنفقات<sup>(4)</sup>، وهو الذي كان له السبق أيضا في إنشاء ما يسمى بالديوان أو بيت المال للمسلمين، عندما أتى أبو هريرة رضي الله عنه بمبلغ خمسمائة دينار من بلاد البحرين، فأشار رجل من الرعية على الخليفة بتدوين الديوان، كما أن هناك كثير من المسائل التي تعالجها النظم المالية الحديثة، مع أن الإسلام قد أهتم بها منذ أربعة عشر قرن، وعلى سبيل المثال لا على سبيل الحصر، موضوع ترشيد النفقات العامة، الذي قال فيه الله عزّ وجلّ (واللذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما)<sup>(5)</sup>.

أمّا عن ظهور أول تأسيس للمالية في القرن الثالث عشر فقد كان في إنجلترا مع (Magna Carta)<sup>(6)</sup> التي منحها الملك "Jean sans terre" للبارونات الذين ثاروا عليه بعد هزيمة معركة (Bouvines)<sup>(7)</sup> سنة 1214 والتي على إثرها اعترف الملك بأن من غير الممكن رفع الضريبة إلا بموافقة ممثلي دافعي الضرائب، و في سنة 1628 تمّ إنشاء فكرة التجديد الدوري للموافقة على الضريبة في وثيقة (bill of rights)، كما أن في سنة 1689 لم

<sup>1</sup> يقصد بالحياد وفقا للمفهوم الليبرالي الكلاسيكي الناتج عن الثورة الفرنسية، ألا يكون للإنفاق العام أي عواقب على الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي، كما يجب على الدولة ألا تعكر صفو النظام الطبيعي القائم على القوانين الاقتصادية. وبالتالي يبقى الغرض الوحيد من المال العام هو تشغيل مصالح الدولة، ولذلك فإن حجم الإنفاق والنمو محدودان، في بداية القرن العشرين قادت سبع وزارات الأنشطة السيادية للدولة وهي: (الأمن الداخلي والخارجي، والشؤون الخارجية، والحرب، والمساهمات، والبحرية، والعدل). أمّا بالنسبة لمبدأ حياد الإيرادات وفقا للمبدأ الليبرالي الكلاسيكي أيضا، يجب أن تكون الضرائب محايدة وأن يكون اللجوء إلى الاقتراض استثنائيا، في ذلك كتب Robert Stone في ميزانية باريس لسنة 1913 يجب على الضريبة ألا تكون تمييزية، ولا أخلاقية، ولا وقائية، بل يجب أن تكون مصدرا للثروة.

<sup>2</sup> -يونس أحمد البطريق، مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر، 1978، ص 09.

<sup>3</sup> -حسن عواضة، المرجع السابق، ص 06.

<sup>4</sup> -لم يكن النظام المالي الإسلامي بمورد واحد ولا ضريبة واحدة بل جمع بين الضرائب وغيرها من الموارد، كما تتنوع الضرائب التي تمول بيت مال المسلمين، فبجانب ضريبة الزكاة فرضت ضريبة الخراج أنظر كتاب الخراج للقاضي أبي يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصاري، الذي ألفه بناء على طلب الخليفة هارون الرشيد، وضريبة العشور وضريبة الجزية، وبجانب نظام الضرائب أخذت المالية الإسلامية بنظام الفيء.

انظر في ذلك: قطب ابراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1996، ص 17.

<sup>5</sup> -سورة الفرقان، الآية 67.

<sup>6</sup> -الميثاق الأعظم للحريات لسنة 1215.

راجع الموقع التالي: <https://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1215.htm> تاريخ الدخول إلى الموقع يوم 2023/12/28 على الساعة 22h:40

<sup>7</sup> -معركة وقعت يوم الأحد 27 جويلية سنة 1214 بالقرب من مدينة Bouvines في مقاطعة Flandre (المقاطعة الشمالية حاليا)، في فرنسا، أين عارضت القوات الملكية الفرنسية التابعة Philippe Auguste القوات الإنجليزية.

يكتفي فقط بفرض وثيقة الحقوق المفروضة على "Guillaume d'Orange" وتضمينها بشكل قاطع على مبدأ موافقة الناس على الضرائب فحسب، بل حدد أيضاً مدى تكرار الضريبة، وتجديدها وشروط استخدامها<sup>(1)</sup>.

أما في فرنسا أكدت الثورة مبدأ موافقة الشعب على الضريبة، أولاً بالمرسوم الصادر في 13 جوان سنة 1789 على أن «جميع المساهمات القائمة باطلة لأنه لم يتم الاتفاق عليها». وسيتم تناول هذا المبدأ الجديد في المادة 14 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 بأن « لجميع المواطنين الحق في ملاحظة ضرورة المساهمة العامة، بأنفسهم أو من خلال ممثليهم، والموافقة عليها بحرية، ومراقبة استخدامها، وتحديد مقدارها وأساسها واستردادها ومبلغها»، كما كان أيضاً، للبارون "Joseph Dominique Louis" وزير المالية الفرنسي في خمس مناسبات خلال حقبة استعادة الملكية، الفضل منذ عام 1814 في تنظيم إدارة المالية وتجديدها وشفافيتها من خلال المبادئ الميزانية، والمحاسبية الجديدة، التي لا تزال تشكل وإلى حد الآن الأساس القانوني لموار المالية العامة<sup>(2)</sup>.

وصولاً إلى فترة الدولة المتدخلة التي شهدت تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، والذي اصطحبه فصل الأدوات المالية عن أهدافها التقليدية واستخدام هذه الأدوات بكفاءة عالية قصد التأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية<sup>(3)</sup>، الأمر الذي أدى إلى التحول في المفهوم من المالية التقليدية إلى المالية الوظيفية التي عرفت زيادة في موضوعات علم المالية العامة، لتصبح تتناول بالدراسة نشاط الدولة بما فيها النفقات والرسوم والضرائب التي أصبحت أداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أكثر من طابعها التقليدي، كما صارت القروض العامة أداة لتمويل المشاريع المنتجة للدولة، بما يهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد، وكذا تحقيق التوازن الاقتصادي<sup>(4)</sup> الذي لن يتأتى إلا من خلال التطورات السياسية، وعلى وجه الخصوص، البحث عن المثل الديمقراطية في كل مرة تتغير فيها النصوص القانونية، كما حدث مع الإصلاح الدستوري الفرنسي لعام 1958 وصدور القانون العضوي المؤرخ في 2 يناير سنة 1959 اللذان كرسا تطور المالية العامة، كما أن المقاربة الجديدة لهذه الأخيرة قد تمّ التعبير عنها منذ الحرب العالمية الأولى لعام 1914 أين تسبب تمويل الجهود الحربية في حدوث تحول جذري نحو مفاهيم مختلفة عن المالية العامة التقليدية، مما يؤدي معه إلى تطور الاحتياجات الاجتماعية، ومطالبة المواطنين بأن تتصرف الدولة، وتمول بعض الأنشطة المرتبطة بشكل خاص بتطوير التكنولوجيات والتطورات الاجتماعية، كما كان للأزمة المالية العالمية لعام 1929 دوراً هاماً في الوعي بأن يكون تدخل الدولة ضروري لضمان التوازن الاقتصادي والاجتماعي<sup>(5)</sup>.

1- Philippe Boucheix et René Juillard, LES FINANCES PUBLIQUES, Dunod, Paris, 2019, p4.

2- Ibid, p4.

<sup>3</sup>- مصطفى حسين سليمان، المرجع السابق، ص 11.

يعد الاقتصادي الإنجليزي "John Maynard Keynes" صاحب كتاب (النظرية العامة للعمالة والفائدة والنقود) أبرز من اعتمدت عليه الدولة في إرساء مفهوم الدولة المتدخلة.

أنظر: محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص ص 18-25.

<sup>4</sup>- مصطفى حسين سليمان، المرجع السابق، ص ص 6-8.

<sup>5</sup>- Philippe Boucheix et René Juillard, Op.Cit, p4.

## 1- علاقة علم المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى

قد يتشابك علم المالية العامة مع عدة علوم اجتماعية أخرى بحكم أنه يتناول الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للحكومات والمؤسسات العامة، كما تعتبر المالية العامة جزء من النظام الاقتصادي، الذي يكون هذا الأخير بدوره جزء من النظام الاجتماعي والسياسي، مما يترتب على ذلك علاقات وثيقة بين علم المالية العامة والعلوم الاجتماعية الأخرى.

## 1-1- علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد

يتقاطع علم المالية العامة مع علم الاقتصاد في العديد من المفاهيم، سيما فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات الحكومية، والتأثيرات الاقتصادية لتلك السياسات المالية، بحيث يتعاون الاقتصاديون وخبراء المالية العامة لفهم كيفية تحقيق التوازن الاقتصادي وتحقيق الأهداف الاقتصادية للحكومة، تتداخل هذه العلوم الاجتماعية لفهم التحديات والفرص التي تطرأ في مجال المالية العامة، وكيف يمكن تحسين إدارة الموارد المالية العامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية مستدامة، كما أن معظم المشكلات الاقتصادية تتمثل في محدودية الموارد وزيادة الرغبات ومن ثم كان البحث والسعي إلى إشباع الحاجات العامة التي غالبا ما تعجز ميزانية الدولة على تلبيتها هو مجال المالية العامة<sup>(1)</sup>.

فإذا كان علم الاقتصاد يهتم أساسا بدراسة القوانين المتعلقة بالظواهر الاقتصادية، أي العلاقات المتعلقة بالإنتاج وتوزيع السلع وتقديم الخدمات التي تشبع حاجات الانسان في المجتمع؛ فإن علم المالية العمومية أيضا يهتم بدراسة النشاط المالي والاقتصادي للدولة وهو بصدد إشباع الحاجات العامة، وبالتالي فإن الظاهرة المالية هي ظاهرة اقتصادية تخضع لقواعد التحليل الاقتصادي وتتسق مع السياسة الاقتصادية، ذلك أن الدراسة التي تتناول إشباع الحاجات لابد أن تتداخل مع دراسة علم الاقتصاد من جوانب مختلفة أهمها:<sup>(2)</sup>

- تحليل المنفعة، إذ يستطيع علم المالية العمومية أن يحدد الأولويات وسلم الأفضليات من الحاجات الواجب إشباعها على هذا الأساس الاقتصادي.

- الإنتاج والنفقات حيث بفضل دراسة الانتاج واتباع الأساليب الاقتصادية في التحليل يتوصل علم المالية العمومية إلى تحديد أساليب الإنفاق الملائمة.

- الوحدات الحدية التي يرتبط مفهومها بالحد الذي يتوسع فيه بالإنفاق على حاجة معينة.

<sup>1</sup> - محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص 18.

<sup>2</sup> - بساعد علي، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، الجزائر، ديسمبر 1992، ص ص 12-13.

- القوة الشرائية للنقود ومستوى الأسعار حيث يتعلق علم المالية العمومية بالإنفاق العام وما ينشأ عن ذلك من زيادة في الطلب أو النقص فيه، وهنا تبدو العلاقة واضحة بين علم الاقتصاد الذي يبحث في تأثير الطلب على الأسعار والقوة الشرائية للنقود وبين المالية العمومية وتأثيرها على الطلب.

### 1-2- علاقة علم المالية العمومية بعلم السياسة

تتجلى علاقة المالية العامة بعلم السياسة في أن الأولى تعتني بشؤون الدولة من جانب تلبية الاحتياجات العامة للأفراد، أما الثانية فتهتم بشؤون الدولة من جميع الجوانب، ولذلك يمكن تسليط الضوء على العلاقة بين العلمين من حيث الارتباط بين النظام المالي والواقع السياسي للبلاد على النحو التالي:<sup>(1)</sup>

- المبادئ السياسية للدولة تتحكم في إدارة النشاط المالي.

- الوضع السياسي في الدولة واستقراره يعتمد على إلى حد بعيد على النشاط المالي بما يشبع حاجات الأفراد.

- العلاقات الدولية والمبادئ التي تحكمها ترتبط بالمصالح العامة للدولة وهذه المصالح هي الحاجات العامة لمواطني كل دولة.

- سوء إدارة النشاط المالي الذي يؤدي إلى ضعف الدولة اقتصاديا وسياسيا وبالتالي خضوعها إلى الهيئات الأجنبية ووقوعها في قبضة المديونية.

### 1-3- علاقة علم المالية العمومية بعلم الإحصاء

إن دراسة علم المالية العامة تعتمد إلى حد كبير على النتائج المحصلة من الدراسات الإحصائية، فالعلاقة وثيقة بين هذين العلمين، وهي تتمثل على وجه الخصوص في الجوانب الآتية:<sup>(2)</sup>

- تحليل البيانات المالية: يعتمد علم المالية العمومية على الإحصاءات المالية لفهم وتحليل أداء القطاع الحكومي، على أن يتم جمع البيانات المالية من مصادر متعددة واستخدام الإحصاءات لتحليل الإنفاق الحكومي الإيرادات، وغيرها من الجوانب المالية.

- تقدير الاحتياجات المالية: يستخدم علم المالية العمومية الأساليب الإحصائية لتقدير الاحتياجات المالية للحكومة، ويمكن أن يشمل ذلك تقدير التكاليف المستقبلية للبرامج الحكومية وتوقع الإيرادات المستقبلية،

- إدارة المخاطر المالية: يستخدم علم المالية العمومية الإحصاءات لتحليل المخاطر المالية التي يمكن أن تواجه الحكومة، كما أن استخدام تقنيات الإحصاء لتقدير احتمال حدوث مشاكل مالية وتحديد كيفية التعامل معها،

- اتخاذ القرارات الاقتصادية: يساعد الإحصاء في تقديم البيانات والأدلة التي تدعم عمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية في القطاع العام. يمكن استخدام تحليل البيانات والإحصاءات لتقييم فعالية السياسات المالية وتحديد التحسينات الممكنة.

<sup>1</sup>- مصطفى حسين سليمان، المرجع السابق، ص14.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص14.

#### 1-4- علاقة علم المالية العمومية بعلم النفس

على الرغم من أن علم المالية العمومية وعلم النفس يتناولان مجالات مختلفة من الدراسة، إلا أن هناك بعض التقاطعات والعلاقات بينهما، خاصة في سياقات التصميم والتنفيذ للسياسات المالية وإدارة الموارد العامة، التي يكون للعوامل النفسية فيها تأثير كبير على السلوكيات والاتجاهات الاقتصادية للأفراد والمجتمعات كلما كان هناك تغيرات في السياسات المالية الحكومية، ومن النقاط ما تمثل تلك العلاقة نذكر: (1)

- تأثير الإنفاق العام على الرفاه النفسي: يلعب الإنفاق العام دورا في تحسين رفاه المجتمع، مما يؤدي إلى تحسين الحالة النفسية للأفراد على سبيل المثال، استثمار الحكومة في البنية التحتية أو الخدمات الاجتماعية، أو اهتمام الدولة بالنفقات التحويلية، يمكن أن يؤثر بشكل إيجابي على نفسية الأفراد،
- التخطيط الشخصي لسلوك المالي: دراسة سلوك الأفراد في إدارة أموالهم واتخاذ القرارات المالية يشمل فهم عوامل نفسية، مثل الرغبات والتحفيزات والعادات المالية، ويمكن أن يكون لهذه العوامل تأثير على النواحي الاقتصادية العامة،
- التأثير النفسي للضرائب والسياسات المالية: قد تؤثر السياسات المالية العامة، مثل فرض الضرائب وتوجيه الإنفاق الحكومي، على حالة العقل الجماعي والتوقعات الاقتصادية للأفراد،
- إدارة الموارد العامة والعدالة الاجتماعية: يلعب علم النفس دورا كبيرا في فهم كيفية توزيع الموارد العامة وكيف يؤثر ذلك على الشعور بالعدالة الاجتماعية والرضا النفسي للمواطنين.

#### 1-5- علاقة علم المالية العمومية بعلم الاجتماع

إن مالا يختلف عليه اثنان أن ما جعل الأول أي المالية العامة إلا لسبيل خدمة المجتمع وإساعده، فكيف إذا والمجتمع يمثل المحور الساسي الذي تدور حوله كل الدراسات الاجتماعية، وبالتالي فإن البحث عن إشباع الحاجات العامة للمجتمع وتطورها يؤكد على وجود علاقة هامة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع(2)، كما أن استخدام النشاط المالي المتمثل في الإنفاق العام والإيراد العام يترتب عنه آثار اجتماعية هامة قد تصل حتى إلى الأجيال القادمة من خلال ما يسعى إليه علم المالية العامة في تحقيق التنمية المستدامة عن طريق إدارة الموارد بطريقة تحقق التوازن بين الاحتياجات العامة الحالية للمجتمع والأجيال القادمة.

#### 1-6- علاقة علم المالية العمومية بالقانون

إذا كانت هناك علاقة وثيقة بين علم المالية العمومية والاجتماعية سألفة الذكر، فإن العلاقات التي تقوم بين علم المالية العمومية والقانون هي أكثر ما تكون ارتباطا وصلة إلى درجة أن جزء غير يسير من المشاكل التي يهتم ببحثها علم المالية العمومية تعتبر مشاكل قانونية تتبع أحد فروع القانون العام، كما أن الانتماء واضح جدا بين التشريع المالي "La législation financière" و فروع القانون العام، إذ أن الدستور يتضمن القواعد الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها من طرف السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها، والقانون الإداري ينظم طرق سير المرافق العمومية. فالقانون إذن هو الأداة التأسيسية والتنظيمية التي يلجأ إليها كل من المؤسس الدستوري والمشرع لوضع القواعد الملزمة في مختلف الميادين والتي من بين

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص14.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص14.

أهمها الميدان المالي، فتأخذ مختلف جوانب المالية العمومية من نفقات وإيرادات وميزانية شكل قواعد دستورية أو قانونية مثل قانون المالية<sup>(1)</sup>، والنصوص القانونية المتضمنة التشريع الضريبي "Législation fiscal" الذي يختص بتنظيم القواعد المتعلقة بفرض الضرائب المختلفة وكيفية تحصيلها والمشاكل التي قد يثيرها هذا التحصيل<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup>- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.

<sup>2</sup>- الأمر رقم 101/76 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 102، الصادرة في 22 ديسمبر 1976.

## 1- التطور التاريخي لعلم المالية العمومية

تعد دراسة تطور علم ونظام المالية العمومية ذات أهمية على مستويين، الأول يخص تطور هذا العلم بوجه عام والثاني يتعلق بتطور النظام المالي في الجزائر، الذي يتعين لمعرفته دراسة نشأته وبيان تطوره من خلال المراحل الثلاثة التي مرّ بها: المرحلة الأولى تمتد منذ الاستقلال إلى غاية سنة 1984 والمرحلة الثانية من سنة 1984 إلى سنة 2018، والمرحلة الثالثة من سنة 2018 إلى غاية اليوم.

**-المرحلة الأولى:** تطور النظام المالي منذ ثورة التحرير إلى غاية سنة 1984 حيث أصبحت ملامح تطور النظام المالي الجزائري تترسخ، خصوصا منذ وضع النصوص الأساسية والدستورية الأولى التي عرفتها البلاد، سواء قبل الاستقلال إبان الثورة التحريرية، من خلال القواعد التي كانت تنظم العلاقة بين المجلس الوطني للثورة باعتباره برلمانا ثوريا، وكلا من لجنة التنفيذ والتنسيق، ثم بعد ذلك الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية<sup>(1)</sup>، أو بعد الاستقلال من خلال النصوص القانونية الدستورية، إذ أن من البنود الأساسية التي تضمنها مؤتمر الصومام المنعقد في 20 أوت 1956 البند المتعلق بالمجلس الوطني للثورة الذي يعتبر بمثابة هيئة تشريعية، وفي ذات الوقت يعد الهيئة العليا لجهة التحرير الوطني في الفترات الفاصلة بين دورات المؤتمر الوطني، ونظرا لأن هذا المؤتمر لم ينعقد طيلة فترة الثورة، فإن ذلك أدى إلى أن يكون المجلس الوطني للثورة بقوة القانون والواقع هو المؤسسة الدستورية العليا لكافة المجالات العسكرية والسياسية والمؤسسية والإدارية داخليا وخارجيا<sup>(2)</sup>.

وبعد الاستقلال مباشرة، أصدر رئيس الهيئة التنفيذية المؤقتة تشريعين، الأول الأمر رقم 10/62 المؤرخ في 16 جويلية سنة 1962 يتعلق بتحديد طرق انتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي، والثاني الأمر رقم 11/62 المؤرخ في 17 جويلية سنة 1962 يتضمن عرض مدة وصلاحيات المجلس الوطني التأسيسي للاستفتاء<sup>(3)</sup>.

وفي 25 سبتمبر سنة 1962 أصدر المجلس الوطني التأسيسي أول إعلان أبلغ فيه عن ميلاد الجمهورية الجزائرية وإنهاء اختصاصات الهيئة التنفيذية المؤقتة، وحياسة الشعب للسيادة الوطنية وقرّر هذا المجلس إجراء انتخابات رئاسية، حيث تولى في ذات الوقت تحضير وإصدار الدستور الجزائري الأول المصادق عليه في 08 ماي سنة 1963 الذي نص على أن السيادة الوطنية للشعب وأنشأ المجلس الوطني كسلطة تشريعية تمارس بكل سيادة سلطة التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، باعتبارها ممثلة للإرادة الشعبية، حيث نصت المادة 27 منه على أنه: «السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمس سنوات»، إذ نصت المادة 28 منه على أنه: «يعبر المجلس

<sup>1</sup> - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 15.

<sup>2</sup> - محمد كشرود، المجلس الوطني للثورة الجزائرية، المؤسسة البرلمانية في تنظيم الثورة، مجلة الفكر البرلماني، عدد 4 لسنة 2003، ص 30.

أنظر أيضا: محمد حربي، الجزائر 1954 - 1962، جبهة التحرير الوطني الأسطورة والواقع، ترجمة كميل قصير داغر، مؤسسة الأبحاث العربية، ط1، 1983، ص 207.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 2، الصادرة في 17 جويلية 1962.

الشعبي الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي»، وحدد بعد ذلك كيف تتم ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، فنص في المادة 38 من نفس الدستور أيضا على أنه: «يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة: الاستماع إلى الوزارة داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفهي مع المناقشة أو بدونها»<sup>(1)</sup>.

غير أن المؤسس الدستوري في دستور سنة 1963 وإن كان قد كرس سيادة المجلس الوطني، وبين الكيفية التي يمارس بها الرقابة على أعمال الحكومة بوجه عام، إلا أنه لم يضمن الدستور أي نص يتضمن أحكام خاصة بالمالية العمومية، ومع ذلك فإن الممارسة البرلمانية دلت على أن أعضاء المجلس الوطني كانوا حريصين على تطبيق مبدأ احترام الاختصاصات المالية للبرلمان وحتى ممثلو الهيئة التنفيذية وخاصة وزير المالية<sup>(2)</sup>.

حيث لم يصدر أي نص قانوني يتعلق بتنظيم القوانين المالية ما بين فترة 1963 و 1965 وهي الفترة التي عمل فيها البرلمان على تطبيق مبادئ لبرالية في ممارسة السيادة في مجال الرقابة المالية دون الإشارة إلى أي نصوص قانونية أجنبية<sup>(3)</sup>، لا سيما بعد صدور القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 أي مباشرة بعد الاستقلال، والذي نص على تمديد العمل بالتشريع الفرنسي، إلا ما يتنافى منه مع السيادة الوطنية والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين<sup>(4)</sup>.

لعل عدم إشارة أعضاء المجلس الوطني إلى النصوص القانونية الفرنسية ذات الصلة بالرقابة البرلمانية في المجال المالي، جعلهم يمارسون مهامهم وفقا لما تقتضيه القواعد العامة في ممارسة السيادة في الرقابة على أعمال الحكومة في هذا المجال، وفي 19 جوان 1965 صدر بيان أنهى المؤسسات الدستورية وأنشأ بدلا منها مجلس الثورة، وبذلك يكون هذا البيان قضى على الشرعية الدستورية التي تم تأسيسها بموجب دستور 1993، وغيبت على إثر ذلك تماما الهيئة التشريعية المتمثلة آنذاك في المجلس الوطني، وأصبحت السلطات كلها مجتمعة في يد مجلس الثورة والحكومة منذ صدور البيان إلى غاية سنة 1976، أين صدر الميثاق الوطني، بموجب أمر رقم 57/76 المؤرخ في 05 جويلية 1976<sup>(5)</sup>، الذي أكد بشكل قاطع على أهمية الاهتمام بالمجال المالي، حيث تم النص فيه على الرقابة والأجهزة التي تتولاها في الفقرة الرابعة من الفصل الثاني من الباب الثاني منه، حيث جاء فيها إذا كانت الثورة تضع ثقتها في الناس فهذا لا يمنعها أن تفكر وضع أجهزة للمراقبة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق فيما إذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءم مع التوجيه العام

<sup>1</sup> - يقابلها المادة 158 الفقرة 1 من دستور 2020، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020. «يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة».

2- T. BOUARA, la loi de finances en Algérie, thèse du doctorat d'état, université d'Alger, 2005/2006, p91.

<sup>3</sup> - برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص 07.

<sup>4</sup> - حيث ظل العمل بهذا القانون إلى غاية صدور الأمر رقم 29/73 المؤرخ في 05 جويلية 1973، المتضمن إلغاء القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 62، الصادرة في 05 جويلية 1973.

<sup>5</sup> - أمر رقم 57/76 المؤرخ في 05 جويلية 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 61، الصادرة في 30 جويلية 1976 .

للبلاد ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليه القانون<sup>(1)</sup>، إذ أن المطلوب من المراقبة هو الاهتمام بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، تمكينا لها من القيام بالمهام المحددة لها.

كما ترجم هذا الاهتمام حول النظام المالي في دستور 1976<sup>(2)</sup> المستلهم من الميثاق الوطني، حيث تأسس في ظل المجلس الشعبي الوطني، كهيئة تشريعية تختص بوظيفة التشريع، لكن ضمن إطار نظام سياسي قائم على إيديولوجية الحزب الواحد، والمستند دستوريا على مستواه الرقابة في مدلولها الشعبي<sup>(3)</sup>، ابتداء من تشكيل لجانه<sup>(4)</sup>، التي من بين أهمها اللجنة المالية الدائمة، فالتصويت على ميزانية الدولة، إلى الاستماع إلى الحكومة واستجوابها وتوجيه أسئلة كتابية لها<sup>(5)</sup>، إلى الاستماع كذلك إلى عرض الحكومة في نهاية كل سنة مالية حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة إلى السنة المالية المعنية والتصويت على قانون ضبط الميزانية<sup>(6)</sup>، وصولا إلى حقه في إنشاء لجان تحقيق في أي وقت يشاء<sup>(7)</sup>، وهو ما يعتبر تطورا ملحوظا في مجال الاعتناء بالمجال المالي.

**-المرحلة الثانية:** تمتد هذه المرحلة من سنة 1984 إلى غاية سنة 2018، فإذا كان المؤسس الدستوري في دستور 1976 نص بوضوح على المواضيع المتعلقة بمادة المالية العمومية، خلاف لما كان عليه الأمر في دستور 1963، فإنه لم يحدد القواعد التي تنظم القوانين المالية، ولم ينص على تحديدها بقانون لاحق، وهو ما دفع النواب في أكثر من مرة للمطالبة بوضع إطار قانوني ينظم قوانين المالية ويساعدهم في ممارسة الوظيفة الرقابية على الجوانب المالية ذلك أن وجود نظام قانوني يبين القواعد القانونية المتعلقة بالقوانين المالية، يعد ضمانا للنواب توفر لهم إمكانية ضبط النشاط المالي للحكومة ومراقبة مدى التزامها بالرخصة المالية، فضلا عن أن تنظيم مالية الدولة يعد عملا ذا أهمية معتبرة.

هذا القانون المتضمن قوانين المالية، الذي أصبح ضرورة ملحة صدر تحت رقم 17/84 في تاريخ 07 جويلية 1984<sup>(8)</sup>، الذي حدد القوانين المالية على سبيل الحصر في ثلاثة قوانين (قانون المالية، قانون المالية التكميلي، قانون ضبط الميزانية) وفقا لما تنص عليه المادة الثانية منه.

وفي دستور 1989<sup>(1)</sup>، نجد أن المؤسس الدستوري هذه المرة أعطى السيادة الكاملة للبرلمان في مجال التشريع وذلك بحذفه النص الخاص بالتشريع بأوامر، وأعطى للبرلمان أيضا السلطة في ممارسة الرقابة على

<sup>1</sup>- الميثاق الوطني، مطبعة المعهد التربوي الوطني الجزائري، 1976، ص ص 82-85.

<sup>2</sup>- أمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 94، الصادرة في 22 نوفمبر 1976.

<sup>3</sup>- المادة 185 من دستور 1976.

<sup>4</sup>- المادة 145 من دستور 1976.

<sup>5</sup>- المادتان 161، 162 من دستور 1976.

<sup>6</sup>- المادة 187 من دستور 1976.

<sup>7</sup>- المادة 188 من دستور 1976.

<sup>8</sup>- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 28، الصادرة في 10 جويلية سنة 1984.

أعمال الحكومة كما في دستور 1976<sup>(2)</sup>، وخوله حق التصويت على ميزانية الدولة وعلى قانون ضبط الميزانية<sup>(3)</sup>، وحق توجيه أسئلة للحكومة وحق استجوابها<sup>(4)</sup>، وحق إنشاء اللجان البرلمانية<sup>(5)</sup>، لكن الشيء الذي ميز به المؤسس الدستوري هذا الدستور هو نص المادة 40 منه التي أقرت التعددية الحزبية، ولو على استحياء، إذ اسمتها الجمعيات ذات الطابع السياسي، حيث نصت على أنه: «حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به».

أما أهم شيء ميز به المؤسس الدستوري دستور 1996<sup>(6)</sup> هو الازدواجية البرلمانية، حيث نص في المادة 98 من على أنه: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين»، هذا البرلمان ذي الغرفتين مخول دستوريا برقابة عمل الحكومة عن طريق المصادقة على قانون المالية للسنة والتصويت على الميزانية والقانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية والموافقة على المعاهدات ذات الأثر المالي، وعن طريق حق توجيه أسئلة للحكومة واستجوابها، وحق المصادقة على قانون ضبط الميزانية والاستماع إلى الحكومة عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة وإنشاء لجان التحقيق المؤقتة<sup>(7)</sup>، كما ميز المؤسس الدستوري هذا الدستور بعودة النص على الطريقة الموازية للتشريع من قبل البرلمان، وهي التشريع بأوامر<sup>(8)</sup>.

إن تطور التجربة الجزائرية في المجال المالي، وإن كانت قصيرة فإنها تعد أهمية معتبرة من حيث استخلاص العبر للاستفادة منها لا سيما في تقوية سلطة البرلمان في هذا الخصوص من خلال منحه الوسائل الكفيلة بتحقيق الهدف من رقابته على أعمال الحكومة خصوصا بعد تكريس مبدأ التعددية الحزبية ومبدأ الازدواجية البرلمانية، كما تحقق ذلك لبرلمانات الدول التي كان لها السبق في هذا الميدان<sup>(9)</sup>.

<sup>1</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 18/89 مؤرخ في 22 شعبان عام 1409 هـ الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 9، الصادرة في 1 مارس سنة 1989.

<sup>2</sup> - المادتان 93،92 من دستور 1989.

<sup>3</sup> - المادتان 16/115، 150 من دستور 1989.

<sup>4</sup> - المادتان 124،125 من دستور 1989.

<sup>5</sup> - المادة 151 من دستور 1989.

<sup>6</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر سنة 1996.

<sup>7</sup> - المواد 98، 99، 7/120، 12/122، 6/123، 131، 133، 134، 2/160، 161 من دستور 1996.

<sup>8</sup> - المادة 24 من دستور 1996.

<sup>9</sup> - ومع ذلك فإن التجربة الجزائرية في ميدان الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية، تعد تجربة بسيطة جدا إذا ما قارناها بالتجربتين الإنجليزية والفرنسية خصوصا فيما يتعلق بالممارسة البرلمانية في عهد التعددية الحزبية، لذلك يرى بعض الدارسين وهو محق في ذلك - بأن: "تناول الممارسة البرلمانية التعددية التي بدأت مع الفترة التشريعية الرابعة بالدراسة يعد في كل الأحوال من قبيل العمل الاستكشافي المحدود من وجهة النظر العلمية، فإذا كانت التجارب البرلمانية المعروفة في العالم قد أخذت أحيانا عدة قرون قبيل العمل الاستكشافي المحدود من وجهة النظر العلمية، فإذا كانت التجارب البرلمانية المعروفة في العالم قد أخذت أحيانا عدة قرون، فأكثر من أربعة قرون في بريطانيا - من أجل أن تستقر وتثبت وتتجلى معالمها، فإن التجربة في الجزائر لازالت في بدايتها فهي ليست ناضجة من أجل دراسة تأطيريه أو أكاديمية تسمح باستخلاص نتائج عامة أو تقييمية من قبيل الحكم عليها إيجابا أو سلبا بهدف معرفة مواطن الضعف والنقص فيها لتطويرها أو مواطن القوة لدعمها "

أنظر: لمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، 2003، ص109.

**-المرحلة الثالثة:** وهي المرحلة التي سعت فيها الجزائر إلى إصلاح ميزانياتي شامل في فلسفتها المالية العامة من خلال الانتقال من القانون العضوي رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية الذي كان يعتمد على ازدواجية الميزانية (تسيير-تجهيز) إلى القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية الذي أصبح يعتمد على ميزانية البرامج، عملا بمقاربة علمية تركز على التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة، ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة، والتي تكون موضوع تقييم<sup>(1)</sup>.

## 2- مصادر علم المالية العمومية

- توجد ثلاثة مصادر للتشريع المالي تعتبر في نفس الوقت مصادر رئيسية لعلم المالية العمومية.
- الدستور: توجد في دستور كل دولة مواد خاصة تتعلق بشروط الجباية والإنفاق وتحديد أحكام الميزانية وكيفية تحضيرها وحقوق المجالس النيابية في إقرارها ومراقبة كيفية تنفيذها، ويحدد الأحكام المتعلقة بالمصادقة وكيفية التصويت على ميزانية الدولة، وإحداث الضرائب والرسوم والرقابة على قانون تسوية الميزانية،
  - القوانين العضوية المتعلقة بقوانين المالية(القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02سبتمبر 2018)،
  - الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة عدم المصادقة على قانون المالية من قبل البرلمان في غضون (75) يوم،
  - القوانين المتعلقة بقوانين المالية(القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07جويلية 1984)،
  - النصوص التنظيمية(المراسيم)، وهي تمثل أكبر مصدر للتشريع المالي، وتتصف بأنها دائمة التطور والتجدد نظرا لما يدخل عليها من تعديلات مستمرة تبعا للظروف وما تتطلبه مقتضيات المصلحة العامة.
  - القواعد العامة للقانون الإداري: إن السلطات المالية وهي تتولى عمليات الجباية والإنفاق لا تخرج عن كونها سلطات عمومية خاضعة للقوانين الإدارية للدولة.

<sup>1</sup>- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة رسمية الجزائرية، العدد 53، الصادرة في 10سبتمبر 2018.

## 1- مفهوم الميزانية العامة

تعد إنجلترا أول دولة ظهر بها مفهوم الميزانية بحسب وثيقة الماغنا كارتا لسنة 1688 ثم تليها فرنسا في سنة 1791، ليبدأ المفهوم ينتقل شيئاً فشيئاً إلى جميع الدول الأخرى، إلى أن بدأت ميزانية الدولة تظهر عموماً بأنها وثيقة تقدر فيها جميع إيرادات الدولة ونفقاتها لمدة سنة مالية مقبلة تقدمها الحكومة إلى البرلمان الذي يناقشها ويعتمدها بموجب قانون.

تعرف الميزانية من الناحية الفنية على أنها «برنامج مفصل و منسق و مرقم ينصهر في المدى القصير (سنة عموماً) بالارتكاز على إمكانيات الشخص المعني و التي و قع تحديدها مسبقاً قصد تحقيق الأهداف المرسومة من قبل»<sup>(1)</sup>.

تعرف الميزانية العامة بأنها: « توقع وإجازة للإيرادات والنفقات العامة على مدة مستقبلية غالباً ما تكون سنة»، ويعرفها البعض على أنها « وثيقة قانونية ومحاسبية التي تبين النفقات العامة والإيرادات العامة لفترة قادمة وتكون في الغالب سنة ميلادية تسمى بالسنة المالية»<sup>(2)</sup>.

كما عرفها القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنها « الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير خلال سنة مالية تبدأ من أول جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة»<sup>(3)</sup>.

## 2- خصائص الميزانية العامة

تتميز الميزانية العمومية بمجموعة من الصفات وهي:

- الصفة التقديرية للميزانية: الميزانية وثيقة تقديرية لإيرادات الدولة ونفقاتها، لذلك فهي تختلف عن تسوية أو ضبط الميزانية، فهي تخمينية توضع قبل السنة المالية العائدة لها، بينما تسوية أو ضبط الميزانية أو الحسابي الختامي لا يكون إلا بعد انتهاء السنة المعنية، وبالتالي يكون دقيقاً يتضمن النفقات التي أنفقت فعلاً والإيرادات التي حصلت فعلاً، ومن ثم فإنه يحتمل جداً أن يكون هناك فرق بين النفقات والواردات المقدر في الميزانية والنفقات الواردات المثبتة في تسوية أو ضبط الميزانية<sup>(4)</sup>.

- صفة الوضوح: تقضي هذه الصفة أن تتسم الميزانية العامة بالوضوح الكافي الذي يساعد على فهم مشتملات وعناصر الميزانية، حيث لا يقبل إدراج اعتمادات مالية بشكل إجمالي؛ بل يجب أن تكون مفصلة، ومن الأساليب ما يساعد على الوضوح تبويب الميزانية وتفريعاتها على نحو يسهل عملية الرقابة.

- صفة المرونة: تقتضي هذه الصفة السهولة في تنفيذ الميزانية، بما يكفل نقل الاعتمادات المالية من بند لآخر في الباب الواحد.

<sup>1</sup> - دليل الدورة التكوينية حول "إحكام إعداد الميزانية"، مركز التكوين و دعم اللامركزية بوزارة الداخلية والتنمية المحلية، تونس، ص 2.

<sup>2</sup> - حسن عواضة، نفس المرجع، ص 42.

<sup>3</sup> - القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 35، الصادرة في 15 أوت سنة 1990.

<sup>4</sup> - حسن عواضة، المرجع السابق، ص 41.

- الميزانية وثيقة يقر أو يجيز بموجبها الجباية والإنفاق: إن الإجازة أو التصديق في الميزانية العامة يصدر من السلطة التشريعية نيابة عن الشعب، وهي أعظم خواص الميزانية شأنًا لأنها تميزها عن بقية الميزانيات الخاصة، وإجازة أو إقرار الميزانية العامة ينجم عن مبدأ تقسيم السلطات والصلاحيات بين هيئات الدولة، فالحكومة تحضر الميزانية وتنفذها بعد مناقشتها والتصويت عليها من طرف البرلمان.

- سنوية الميزانية: يقصد بهذا المبدأ أن يتم تنفيذ الميزانية على امتداد سنة كاملة أي اثنا عشر (12) شهراً، توضع فيها كل العمليات المتعلقة بالإيراد والإنفاق، وهو الأمر الذي استقرت عليه معظم دول العالم نظراً لعوبة التنبؤ والتقدير لما هو أزيد من سنة؛ غير أنه ومع تطور الأوضاع داخل الدولة، وظهور مفاهيم جديدة كالاستدامة والحكومة، أصبح للدول رؤية استشرافية على سياساتها الداخلية والخارجية، مما أدى بها إلى العمل بميزانيات توضع لأكثر من سنة<sup>(1)</sup>.

- الصفة التشريعية: تتألف الميزانية من قانون الميزانية وجداول إجمالية وتفصيلية ملحقة به، ففي القانون تقدير لمجموع النفقات والإيرادات، وإذن من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بالإنفاق ضمن حدود النفقات المقدرة، وتحصيل الإيرادات وفقاً للقوانين.

### 3- تطور الميزانية

#### 3-1- الميزانيات المستقلة

لما تجاوزت الدولة الحديثة نطاق مهامها التقليدي، التي ساعد فيها ظهور مرافق ومؤسسات جديدة ومنشآت، ومصانع كبيرة، كانت الحاجة إلى ميزانيات خاصة تدعى بالميزانيات المستقلة، يستطيع من خلالها المسيرين استثمار الأصول المالية العادية على أوجه أكمل، دون الرجوع إلى الدولة.

كما هو الحال بالنسبة لميزانية المؤسسات العامة مثال الشركة الوطنية للخطوط الجوية الجزائرية، فهي تقوم بتمويل نفقاتها بنفسها ولا تلجأ للدولة إلا في حالة عجزها المالي. وتتميز هذه الميزانيات المستقلة بما يلي<sup>(2)</sup>:

- أن المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية.

- الميزانيات المستقلة تنقسم إلى قسمين: الأول يتعلق بالأعمال التأسيسية التي يمكن تمويلها كلها بإيرادات المؤسسة العادية، والثاني يتعلق بنفقات الاستثمار العادية التي تمول كلها بالإيرادات المادية. ولا تطبق قاعدة السنوية على القسم الأول الذي تغطي نفقاته أحياناً بالقروض.

- في هذه الميزانيات تقتطع كل سنة من إيرادات الاستثمار المبالغ اللازمة لإيجاد مال احتياطي وتأمين استهلاك التجهيزات اللازمة للمؤسسة.

- إيرادات المؤسسة تنفق على حاجاتها الخاصة.

- الميزانيات المستقلة لا تعرض على المجالس النيابية لإقرارها وإنما تعرض على مجالس إدارة الميزانيات الاستثنائية "الطارئة"<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص ص 46 - 50.

<sup>2</sup>- حسن عواضة، المرجع السابق، ص ص 73 - 77.

- الميزانيات الاستثنائية توضع خصيصا لعمل طارئ أو لمشاريع كبرى تستدعي نفقات كبيرة جدا، وهذه الميزانيات تعرض على البرلمان لتدرس وتنفذ وفقا للأصول العامة للميزانية، ومن خصائصها مايلي:
- أنها تتعلق بأعمال أو مشاريع لا يتسع لها نطاق الميزانية العادية.
  - أنها تتطلب نفقات كبيرة لا يمكن تغطيتها بموارد الدولة العادية، لذلك فهي تغطي بموارد استثنائية كالاحتياط والقروض.
  - أن اعتمادها لا تلغى بانقضاء السنة بل تبقى قائمة إلى حين نفاذها.
  - أن طابعها المؤقت يحول دون إدماجها في الميزانية العامة، ذلك لما قد يتسبب فيه من اختلال التوازن بين الإيرادات والنفقات.

ومع كل ما سبق، فإن المفهوم الحديث الرامي إلى استبعاد الميزانيات الاستثنائية أصبح سائدا في الوقت الحاضر في معظم الدول، حيث أن نفقات الاستثمار أصبحت بمثابة نفقات عادية تظهر أرقامها في الميزانية العامة، ويكتفي بتنظيم حساباتها بصورة منفصلة عن حسابات النفقات الإدارية احتراما لمبدأ وحدة الميزانية.

### 3-2- الميزانيات الحديثة

لقد حدثت جملة معقدة من التطورات الحديثة غيرت المفهوم التقليدي للميزانية بصورة عميقة إذ أدخلت على عناصر الميزانية الثلاثة (الطابع المالي، والتعادل، والسنوية) تعديلات جوهرية.

ففيما يخص الطابع المالي فإنه تغير تغييرا جذريا، حيث أصبحت الميزانية جزء من برنامج واسع يتضمن مجموع النشاطات الاقتصادية، فالميزانية الحديثة إذن يجب أن تحضر وتقرر في ضوء المعلومات التي تقدمها (الخطة الاقتصادية الوطنية) التي تشمل: الميزانية العامة للدولة، والميزانيات المحلية، وميزانيات الهيئات المؤسسات العامة المتمتعة بالاستقلال المالي..

أمّا فيما يخص سنوية الميزانية، فإن هذا العنصر وقع عليه تغيير هو الآخر، حيث أصبحت الميزانية توضع بالنظر إلى علاقتها مع الميزانيات التي سبقتها والتي ستلحقها، وذلك تبعا للتطور الاقتصادي الدوري (هذا المبدأ يقول: أن هناك أزمات اقتصادية عامة تحدث بصورة دورية في أوقات تتراوح بين سبع وعشر سنوات)، فضلا عن الطابع الاجتماعي للميزانية الذي يقتضي بأن تزيد الدولة نفقاتها بصفة مطردة إلى الحد الذي تؤمن فيه العمل المنتج للجميع تقريبا بغرض القضاء على البطالة والعوز والمرض والجهل<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص 78.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص ص 52- 53.

## 1-المبادئ العامة في إعداد الميزانية

يرتكز إعداد الميزانية العامة على أربعة مبادئ رئيسية وهي: مبدأ شمولية الميزانية، ومبدأ شيوع الميزانية، ومبدأ وحدة الميزانية.

## 1-1- مبدأ شمولية الميزانية (Principe de l'universalité)

يقصد بمبدأ شمولية الميزانية أن تضم الميزانية جميع إيرادات ونفقات الدولة لمدة سنة، و يتم استلام كامل مبلغ الإيرادات، دون أن يتم أي طرح بين مبلغ الإيرادات ومبلغ النفقات<sup>(1)</sup>، بمعنى أن تكون جميع نفقات وإيرادات الدولة مرصودة في ميزانيتها دون إنقاص أو اقتطاع (مقاصة) أو إغفال، ويترتب عن هذا المبدأ ما يلي:<sup>(2)</sup>.

- أن تقيد في الميزانية العالمية جميع النفقات وجميع الإيرادات على اختلاف أنواعها ومصادرها،
- أن تقيد في الميزانية جميع الإيرادات التي قد تنجم عن بعض النفقات،
- أن تقيد في الميزانية جميع النفقات التي يتطلبها تحصيل بعض الإيرادات،
- ألا تجرى أي مقاصة بين الإيرادات و النفقات.

ويعاكس مبدأ الشمولية مبدأ الصوفي، ومفاد هذا المبدأ أن تقيد الإيرادات والنفقات في الميزانية صافية، أي بعد أن يحسم من الإيرادات ما بذل في سبيل تحصيلها من مصاريف وأن يحسم من النفقات ما تكون الإدارة المختصة قد أدخلته من ريع على الخزينة.

كما أن لمبدأ الصوفي هذا بعض السلبيات، كإخفاء بعض من الإيرادات والنفقات عن السلطة التشريعية، كما يساعد أيضا في تبذير الأموال من الناحية المالية، في الحالة التي قد تسرف الحكومة في نفقات الجباية التي قد تخفيها خلف الإيرادات التي تم تحصيلها، لذلك يبقى مبدأ شمولية الميزانية أنفع وأصح من ناحية الشفافية في تسيير الشأن العمومي ومن أهم إيجابيات مبدأ شمولية الميزانية نجد:

- الوضوح والصدق، لأن الإيرادات والنفقات تسجل كما هي
  - المحافظة على حق البرلمان في الإذن بالجباية والإنفاق.
  - الحيلولة دون استعمال (تخصيص) إيرادات معينة في أوجه معينة.
  - يكفل بيان حقيقة الأوضاع المالية في الدولة.
- ومع ذلك تتم مخالفة مبدأ الشمولية ويتبع مبدأ الصوفي استثناءيا في بعض الحالات<sup>(3)</sup>:

<sup>1</sup> - Jean-Bernard Mattret, Les finances de l'État, Éditions du CNFPT, 2006, p113.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص ص 58-60.

<sup>3</sup> - نفس المرجع، ص ص 64-65.

- في ميزانيات الدول الاتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية، حيث تعتمد هذه الدول في بعض إيراداتها على ما تدفعه لها أو تحصله لحسابها حكومات الولايات، إذ أن هذا النوع من الإيرادات يقيد صافيا في الميزانية الاتحادية.

- ميزانية الهيئات والمؤسسات المستقلة ماليا (الميزانيات المستقلة)، حيث لا يظهر من ميزانيات هذه الهيئات أو المؤسسات إلا الاعتماد المرصد لتغطية عجزها أو الإيراد الصافي المأمول منها تحصيله.

- تدفع الضرورات أحيانا إلى تقييد بعض الإيرادات صافية كما هو الحال في رسم الطابع ورسم التبغ.

## 1-2- مبدأ عدم تخصيص الميزانية

نشأ مبدأ عدم التخصيص على فكرة ان إيرادات الدولة أي كان مصدرها بصرف النظر عن يتولى تحصيلها من الجهات الادارية يتم توريدها إلى حساب الخزانة العامة للدولة ويتم الانفاق من هذه الحصيلة على برامج الدولة المختلفة من دون ان يتم تخصيص إيراد معين لوجهة انفاق محدد او لمرفق معين، ولكن مع مرونة القوانين واتجاه التشريعات الى تلبية الاحتياجات العامة للشعب ومحاولة تطوير نصوص القانون لتماشى مع هذه الاحتياجات، ولذلك اوجبت الظروف في بعض البلدان الى احداث استثناءات على مبدأ عدم تخصيص الإيرادات العامة<sup>(1)</sup>.

بمعنى أنه لا يجوز تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة، بل أن مجموع الإيرادات يجب أن يغطي مجموع النفقات على وجه الشروع<sup>(2)</sup>. ومع ذلك يمكن الخروج عن هذا المبدأ في حالات خاصة منها:

- استعمال المبالغ التي يهبها الأشخاص أو يوصون بها لغاية معينة.
- استعمال الأموال التي تدفعها البلديات أو الولايات للدولة أو العكس بمساهمة منها في نفقات معينة بذاتها.
- تخصيص حاصلات بعض الرسوم لتغطية نفقات معينة.

فمبدأ الشروع متم لمبدأ الشمول فكلاهما يلزم الحكومة بالامتناع عن أي إنفاق لم يرصد له اعتماد في الميزانية وعلى سحب أموال الانفاق من مجموع الإيراد، الأمر الذي أدى بالبعض إلى القول بأنهما يشكلان مبدأ واحد؛ غير أن الفرق بين المبدأين واضح، فمبدأ الشمول يمنع إجراء المقاصة الحسابية، بينما يمنع مبدأ الشروع أن تكون هناك صلة حقوقية بين الإيرادات والنفقات، والنفقات في حين ينطبق مبدأ الشروع على الإيرادات فقط، ويقابله فيما يخص النفقات مبدأ معاكس هو "تخصيص الاعتمادات"، وأخيرا أن مبدأ الشمول مبدأ قانوني (مقرر بنصوص قانونية) في حين أن مبدأ الشروع هو أحد المبادئ العرفية فقط.

<sup>1</sup>- مراد بان صلاح عبدالقادر، رعد عبدالله نعمة، الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة، مجلة التدريسيين وطلبة الدراسات العليا، عدد خاص، الجزء 36، 2021، ص120.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص ص 66 -67.

### 1-3- مبدأ وحدة الميزانية (principe de l'unité)

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن «جميع النفقات و الإيرادات التي تضمن تنفيذ جميع النفقات، يتم تخصيصها في حساب واحد يسمى الميزانية العامة»<sup>(1)</sup>، بمعنى أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة في ميزانية واحدة ومن مبررات هذه القاعدة أو المبدأ ما يلي<sup>(2)</sup>:

- أن تظهر هذه العمليات في قانون مالية واحد،
  - تجنب الغموض والمقاصة وتسهيل المراقبة،
  - يستطيع البرلمان أن يلقي نظرة عامة على الميزانية وأن يمارس رقابته بشكل فعال،
  - وضوح الناحية المالية للسلطتين التشريعية والتنفيذية (مبدأ الوحدة يضيء الشفافية عن الحالة المالية للدولة)،
  - عرض الوضع المالي للبلاد وفق قاعدة النظام والوضوح،
  - تمنع الحكومة من إدخال بعض النفقات العادية في الميزانيات الخاصة وغير العادية.
- ومن الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية ما يلي:
- الميزانيات الملحقة: هي ميزانيات لها موارد خاصة، توضع خصيصا لبعض الإيرادات العامة ذات الطبيعة التجارية أو التجارية أو الصناعية أو الاجتماعية أو الثقافية، وللميزانيات الملحقة صلة وثيقة بالميزانية العامة التي تأخذ عادة ربتها في كفة الإيرادات وتضمن خسارتها في كفة النفقات، كما أن هذه الميزانيات تعرض على البرلمان وتنفذ وتراقب وفقا للأصول بالشخصية المعنوية.
- وقد وجدت ميزانية ملحقة مرة واحدة خاصة بالمطبعة الوطنية بموجب قانون المالية لسنة 1963، كما وجدت ميزانية ملحقة للمياه منذ سنة 1963 إلى غاية 1965 أين قسمت إلى ميزانيتين، إحداهما ميزانية ملحقة للري توقف العمل سنة 1972، وثانيهما ميزانية ملحقة بالمياه الصالحة للشرب والصناعة توقف العمل بها أيضا سنة 1981 ولم تبق إلا ميزانية ملحقة وحيدة هي ميزانية البريد والمواصلات وجدت هي الأخرى منذ 1962 إلى أن تم توقيف العمل بها سنة 2000 عندما تم إنشاء بريد الجزائر بموجب القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000.

### 1-4- مبدأ سنوية الميزانية (Principe de l'annualité)

يقصد بهذا المبدأ أن تحدد طبيعة موارد الدولة ومبالغها وتخصيصها، بالإضافة إلى رصيد الميزانية والأموال الناتجة عنها على مدى سنة مدنية، مع مراعاة الشروط و التحفظات المنصوص عليها في قانون المالية<sup>(3)</sup>، بمعنى أن تعد الحكومة كل سنة مدنية ميزانية العام المقبل وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها، ولا تعطى هذه الموافقة مبدئيا إلا لسنة واحدة، ومن مبررات هذا المبدأ ما يلي<sup>(4)</sup>:

<sup>1</sup> - Jean-Bernard Mattret, Op. Cit, p105.

<sup>2</sup> - بساعد علي، المرجع السابق، ص62.

<sup>3</sup> - Ibid, p99.

<sup>4</sup> - Ibid, p99.

- يجب تقديم قانون المالية للسنة قبل بداية كل سنة؛
- يتم التصويت عليه لمدة سنة واحدة؛
- يتم تنفيذ الميزانية خلال نفس الفترة المقدرة بسنة واحدة.
- يقوم مبدأ سنوية الميزانية على اعتبارات سياسية منها موافقة ممثلو الشعب على فرض الضرائب التي تنوي السلطة التنفيذية جبايتها مع الإذن لها بالإنفاق ضمن حدود وغايات معينة، إذ يقول أحد المفكرين في خصوص هذا المبدأ: « إن السنة هي أقصى مدة يتخلى فيها البرلمان عن سلطته إلى الحكومة، وهي أقصر مدة تستطيع هذه الأخيرة خلالها أن تنفذ فيها الميزانية»<sup>(1)</sup>.
- يستند هذا المبدأ أيضا إلى اعتبارات مالية، منها أن النظام السنوي يتوافق مع نظام إجراء حسابات الأفراد والمؤسسات، كما يتوافق مع التسلسل الطبيعي لفصول السنة، ثم أن أعمال تحضير الميزانية تتطلب جهدا كبيرا ووقتا ليس بالقصير، وأخيرا فإن التقدير لأكثر من سنة أمر صعب لأنه يتطلب معطيات علمية وإحصائية لم تكن متوفرة في الماضي.
- إن مقارنة الضرائب أمر ممكن وسهل إذا اجريت هذه المقارنة بين سنة و أخرى والأمر نفسه بالنسبة للنفقات، وغير ممكن إذا أجريت كل ستة أشهر، لأن فصول السنة مختلفة طبيعيا.
- ومن النتائج المترتبة عن مبدأ سنوية الميزانية ما يلي:<sup>(2)</sup>
  - أن تقدير النفقات والإيرادات يجب أن يكون عن سنة.
  - أن الإجازة بالجباية والإنفاق يجب أن تتجدد كل سنة.
  - أن الجباية يجب أن تتوقف مبدئيا في اليوم الأخير من السنة إلى أن تتجدد الرخصة.
  - أن الاعتمادات التي تبقى دون استعمال في اليوم الأخير يجب أن تلغى.
- وتجدر الإشارة هنا إلى مسألتين هما: السنة المالية والتاريخ الذي يجب أن تختم فيه حسابات الميزانية.
  - السنة والمالية وبدايتها: ليس هناك قاعدة يجب اتباعها في تحديد التاريخ الذي تبدأ في السنة المالية، فهي في بعض الدول كالجزائر وفرنسا وبلجيكا تبدأ سنتها المالية بـ "ابتداء السنة الميلادية وتنتهي بانتهائها"، وهي في دول أخرى كإنجلترا واليونان وألمانيا تبدأ في أول نيسان (أبريل) وتنتهي في آخر يوم من شهر آذار (مارس).
  - فالمهم إذن أن تكون مدة الميزانية سنة، أما الاختلاف في التواريخ فلا تأثير له على جوهر القضية.
  - ختام السنة المالية: إن بعض الدول يفضل إقفال حساب الميزانية بطريقة حساب القطع أو حساب الخزينة، والبعض الآخر يفضل إقفال حساب الميزانية بطريق "حساب الدورة أو حساب الإتمام أو حساب التسوية".
  - طريقة حساب الخزينة حساب الإدارة: تعني هذه الطريقة أن تقيد في حساب واحد جميع المقبوضات وجميع المدفوعات الحاصلة بين اليوم الأول واليوم الأخير من السنة المالية أيا كانت السنة التي نشأ فيها الدين للدولة أو عليها، وأن يختم هذا الحساب بصورة نهائية في اليوم الأخير من السنة<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص 86.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص ص 86-87.

وعلى هذا الأساس فإنه وفقا لهذه الطريقة تقفل الميزانية في اليوم الأخير من السنة المالية ويقطع حسابها قطعاً باتاً، على أن تراث ميزانية السنة التالية متروكات الميزانية السابقة من جبايات ونفقات، ومن محاسن طريقة قطع الحساب ما يلي:

- قطع الحساب أكثر سهولة وبساطة، فضلا عن أنه أسرع في قفل الحساب والوقوف فوراً على معاملات السنة المنصرمة.

- تساعد طريقة قطع الحساب الدولة على الإسراع في إنجاز حساب التسوية، مما يمكن البرلمان من مراقبة تنفيذ الميزانية ومناقشة الوزراء وهم على رأس وزاراتهم.

- يساعد حساب اقطع على تقدير ميزانية العام الجديد، لأنه يبين ما أنفق وما حصل فعلاً خلال السنة.

- يساعد حساب القطع على إبطال الاعتمادات الفائضة، أي الاعتمادات التي لم تصرف، وتعتبر هذه الأخيرة وفراً للخزينة.

- طريقة حساب الدورة أو حساب التسوية أو حساب الإتمام: يتم وفقاً لهذه الطريقة قيد كافة الإيرادات والنفقات التي ترتبت عن تصرفات اتخذت أثناء السنة المالية، بصرف النظر عن التاريخ الذي يتم فيه فعلاً تحصيل الإيرادات ودفع النفقات<sup>(2)</sup>، ويترتب عن إتباع هذه الطريقة عدم إقفال الميزانية في نهاية السنة المالية، بل يبقى حسابها مفتوحاً مدة معينة تسمى بالمدة المتممة، ومن محاسن طريقة حساب التسوية ما يلي:

- يدل حساب التسوية على حقيقة الوضع المالي للدولة بشكل دقيق.

- يساعد حساب التسوية على المقابلة بين الإيرادات والنفقات لأجل التحقق من وجود تعادل بينهما.

- يحول حساب التسوية دون تجاوز الاعتمادات بمعنى أن الدين المستحق يصرف من ميزانية تلك السنة.

#### 1-4-1- الخروج على قاعدة السنوية

إن تطور وظائف الدولة نتيجة التقدم العلمي جعل التقيد بالقاعدة السنوية على إطلاقها أمراً صعباً جداً، وهذا ما جعل بعض المؤلفين يعترضون على هذه القاعدة بما يلي<sup>(3)</sup>:

- أن طبيعة الأعمال الإنشائية الكبرى التي لا تتولاها الدولة تتعارض مع قاعدة سنوية الميزانية.

- هناك اعتمادات ترصد لأشغال ومشتريات تتجاوز حتماً السنة الجارية (رواتب القضاة، الموظفين في إنجلترا).

- أن الأوضاع الاقتصادية تتبدل بصورة دائمة فيما يقال له "الدورة الاقتصادية التي قد تمتد إلى بضع سنوات" ولا بد من أخذها بعين الاعتبار.

فضلاً عن أن القاعدة السنوية لم تكن مطبقة بمفهومها المطلق حتى قبل ظهور هذه الاعتراضات إذ أن اعتمادات في بعض الدول لا تعرض على التصديق كل سنة واعتمادات في دول لأكثر من سنة واعتمادات تدور من سنة لأخرى.

<sup>1</sup>- سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 287.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص 288.

<sup>3</sup>- حسن عوضة، المرجع السابق، ص 99-100.

بالإضافة إلى أن هناك اعتمادات لا تطبق عليها على الإطلاق قاعدة السنوية فضلا عن الميزانيات الاثنا عشرية (الأقل من سنة) واعتمادات التعهد، وفيما يلي أهم هذه المستثنيات:

- الاعتمادات الدائمة أو تلك التي تفتح لأكثر من سنة: هناك نفقات وإيرادات في إنجلترا تجاز لمدة حكم ملكي كامل وتسمى "الاعتمادات الثابتة" والتي تبلغ نسبتها 8/3 من نسبة النفقات، منها نفقات البلاط الملكي ورواتب الموظفين فضلا عن بعض الإيرادات التي لا يشك أحد ضرورتها فيعرضها الوزير على البرلمان فقط.

- اعتمادات التعهد: وتخصص هذه الاعتمادات لتنفيذ بعض البرامج الاستثنائية طويلة الامد والتي لا يمكن إنجازها في سنة واحدة مثل: شق طريق سريع، أو بناء مستشفى أو مطار.. .

وينطوي تدوير الاعتمادات من سنة إلى أخرى في الواقع على تمديد الإذن بالإنفاق إلى ما بعد المدة المعطى من أجلها، ولقد درجت معظم الدول إلى استصدار نصوص تشريعية تجيز للحكومة أن تدور هي بنفسها الاعتمادات غير المستعملة في حال توافر الشروط المنصوص عليها في تلك النصوص.

- الميزانيات الاثنا عشر (الأقل من سنة): يلجأ إلى هذا الاستثناء عند تأخر المصادقة على الميزانية، حيث أن هناك نفقات لا تستطيع الحكومة تأجيلها، مثل رواتب الموظفين التي تفوض استثناء بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة.

- الاعتمادات الإضافية<sup>(1)</sup>: وهي اعتمادات تطلبها الحكومة ويقرها البرلمان بعد أن تكون الميزانية السنوية قد أقرت نهائياً، ويلجأ إلى هذا الاستثناء لتغطية نفقات ملحوظة لم يكفيتها الاعتماد المحدد لها في الميزانية العادية.

---

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص106.

**1- كيفية إعداد مشروع الميزانية العمومية**

دراسة مرحلة تحضير مشروع الميزانية العمومية يتعين تحديد السلطة المختصة بتحضيره، وبيان الأساليب النموذجية في تحضيره، والمراحل التي يمر به، والصيغة النهائية التي يقدم بها للبرلمان.

**1-1- السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية**

لقد كان الخلاف قائماً منذ القديم حول طبيعة قانون المالية، فهل يعد قانوناً أم يعد عملاً إدارياً، وكان هذا الخلاف سبباً من أسباب التنازع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مدى أحقية كل منهما في إعداد وتحضير هذا المشروع، فالسلطة التشريعية تعتبر تحضير مشروع قانون الميزانية من صلاحيتها الأساسية باعتباره قانوناً، والسلطة التنفيذية تعتبر نفسها هي الأخرى أحق بتحضيره باعتباره برنامج عملها وهي المسؤولة عن تنفيذه<sup>(1)</sup>.

ولقد كان لهذا الخلاف أثره البارز على إرادة المؤسس الدستوري في كل دولة، حيث لم تعتمد الدساتير دائماً حلاً واحداً، فبعضها حصر المبادرة بالقوانين المالية بيد السلطة التنفيذية والبعض الآخر أشرك معها السلطة التشريعية، بينما هناك دساتير أخرى حرمت البرلمان حتى من اقتراح نفقات جديدة أثناء دراسة مشروع الميزانية، في حين تركت دساتير أخرى الباب مفتوحاً على مصراعيه للسلطتين<sup>(2)</sup>.

وإذا نظرنا إلى موضوع الخلاف بين السلطتين من الوجهة القانونية البحتة، يمكن القول بأن حق المبادرة في الشؤون المالية يجب أن يعطي للسلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سواء لأن لكل منهما حق المبادرة باقتراح القوانين<sup>(3)</sup>.

ولكن إذا نظرنا إلى موضوع الخلاف من الوجهة العملية أمكن القول بأن حق اقتراح القوانين المالية يجب أن يحصر في يد السلطة التنفيذية، باعتبار أن أعضاء البرلمان غير مختصين ومتفرغين لهذه المهمة، ويضاف إلى ذلك أن السلطة التنفيذية هي الأكثر احتكاكاً بالمواطنين ومعرفة احتياجاتهم، ومن ثم تكون هي الأقدر على تحضير مشروع الميزانية باعتبار هذا الأخير تخطيط متواصل ومتربط بين سنة وأخرى والحكومة هي المسؤولة عن تنفيذه، فيجب أن يترك لها تحديد الأسس التي تبنى عليها مسؤولياتها في التنفيذ.

لذلك فقد استقر الأمر حالياً، بعد هذا التطور الطويل والخلاف الفقهي الذي كان له الأثر القوي على مستوى التأسيس الدستوري، على أن تتولى السلطة التنفيذية إعداد مشروع الميزانية واقتراح القوانين المتعلقة بإحداث النفقات والإرادات الجديدة، ويقتصر دور البرلمان على مناقشة الحكومة ورقابتها، وهذا ما كان قد عبر

<sup>1</sup>- عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 373.

<sup>2</sup>- حسن عواضة، المرجع السابق، ص 112.

<sup>3</sup>- المادة 143 من دستور سنة 2020.

عنه الفقيه الفرنسي جيز بقوله: إن سلطة المجلس الحقيقية فيما يتعلق بالميزانية ليست في الاقتراح بل في الموافقة<sup>(1)</sup>.

ومن الأسباب التي دعت إلى حصر المبادرة باقتراح مشروع الميزانية في يد السلطة التنفيذية نذكر:

- أن مشروع قانون المالية بوجه عام هو عبارة عن برنامج عمل طيلة السنة المالية التي وضع من أجلها وإن إعداد هذا البرنامج يعد بمثابة إعداد السياسة العامة للدولة في جميع نواحي الحياة.
- سبق القول انه على من يتولى تنفيذ الميزانية أن يتولى إعدادها حتى يكون مسؤولاً عنه بصورة كاملة، لأنه من غير الجائز مساءلة السلطة التنفيذية عن عمل لم تضعه بنفسها، وإنما فرض عليها.
- أن إعداد الميزانية في الوقت الحاضر لم يعد كما كان من قبل مجرد الحرص على التوازن الرقمي بين الإيرادات والنفقات، وإنما أصبح أمراً معقداً يتطلب الكثير من الخبرة والدراسة في مجالات عديدة، وهذا ما لا يتوفر عليه أعضاء البرلمان، فالأمر يتطلب دراسة واقعية دقيقة سواء فيما يتعلق بتحديد النفقات أو فيما يتعلق بتقدير الإيرادات، وهذا يتطلب دون شك توفر المعلومات والإيضاحات الناتجة عن الإحصائيات، وهذه لا يمكن الحصول عليها وفهمها فهما سليماً إلا من خلال السلطة التي بيدها تسيير دواليب الدولة بما تملكه من وسائل مختلفة وموظفين مختصين متواجدين في مختلف مرافق الدولة<sup>(2)</sup>.
- فضلاً عما سبق فإن هناك مخاوف قد يتعرض لها مشروع الميزانية إذا تم إعداد من قبل البرلمان إذ يمكن أن تتغلب الأهواء الحزبية والدعاية الانتخابية على المصلحة العامة، مما يجعل هذا المشروع غير دقيق في جانبي النفقات والإيرادات وبالتالي لا يتماشى مع ما تفرضه متطلبات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لذلك فإن اقتصار دور البرلمان على رقابة التصرفات المالية للحكومة فقط يجعل وقوع هذه المخاوف أقل احتمالاً مما لو قام هو بوضع قانون المالية.

## 1-2- الأساليب المتبعة في تحضير مشروع الميزانية

الأساليب المتبعة في تحضير مشروع الميزانية تختلف بعض الشيء تبعاً لاختلاف النظم الدستورية والقانونية للدول، فأسلوب تحضير الميزانية في الجزائر وفقاً لما جاء في أحكام الدستور الجزائري فإن حق المبادرة بالقوانين المالية تعود للسلطة التنفيذية باعتبار الوزير الأول مسؤولاً عن قيادة السياسة الاقتصادية والمالية، ومن ثم فإن الحكومة هي المخولة قانوناً بتحضير مشروع قانون المالية، الذي يرسل عند إتمامه نهائياً إلى البرلمان بغرفتيه.

وتحضير مشروع الميزانية في الجزائر كما هو الحال في كل من بريطانيا وفرنسا يتم على مستوى الدوائر الوزارية ثم يقدم إلى وزير المالية الذي يتولى دراسته وجمعه في شكل مشروع عام، وإذا حدث أن وقعت خلافات بين وزير المالية وبعض الوزراء المكلفين بالنفقات، فإنه يلجأ إلى التحكيم على المستوى الوزاري، فإن لم يجد نفعاً يعرض الأمر على الوزير الأول، فإن لم يحل الخلافات يحتكم فيه إلى مجلس الحكومة، وإن استعصى حل

<sup>1</sup>-حسن عواضة، ص111.

<sup>2</sup> Hocine Tahar. Not sur l'Elaboration du projet du la loi des finances. Ecole National d'administration 2000. pp 4-5.

الخلافاً يعرض أخيراً على مجلس الوزراء فيحسم الأمر بواسطة تدخل رئيس الجمهورية الذي يعطي توجيهات أساسية يحتكم إليها عند عدم التوافق فيما يتقدم به أعضاء الحكومة<sup>(1)</sup>.

### 1-3-1- المراحل التي يمر بها إعداد مشروع الميزانية

يمر مشروع الميزانية بعدة مراحل قبل أن يتخذ الصيغة النهائية التي يعرض بها على البرلمان، إذ يبدأ تحضير هذا المشروع في الوحدات التابعة لكل إدارة، ثم ينتقل صعوداً من هذه الوحدات إلى الإدارة المركزية (الوزارة)، فالوزير المختص، فوزير المالية، فمجلس الوزراء.

### 1-3-1-1- تحضير مشروع الميزانية على مستوى الوزارات

تتولى كل وزارة تحضير مشروع قانون المالية في أوائل كل سنة، عموماً في شهر مارس من السنة السابقة للسنة المالية المعنية، أي حوالي تسعة أشهر قبل التنفيذ، وهي مدة ضرورية لتحضيره وجعله يأخذ الشكل النهائي الذي يقدم به للمصادقة عليه من قبل البرلمان.

ففي كل وزارة يبدأ التحضير إذا في شهر مارس من كل سنة، على مستوى وحداتها الإدارية، فتبين كل وحدة منها احتياجاتها في السنة المقبلة بالاستناد إلى نفقاتها في السنة الماضية، وترفعها عن طريق التسلسل الإداري إلى الوزير المختص لتعرض عليه بعد تنسيقها وتوحيدها. وعند تحضير مشروع ميزانية نفقات كل وزارة، لابد من مراعاة الأمور الآتية<sup>(2)</sup>:

- مخطط التنمية الاقتصادية ونصيب كل وزارة من المشاريع المقررة فيه.
- التعليمات والمقررات المتعلقة بالسياسة العامة الصادرة عن مجلس الوزراء.
- حالة الخزينة من يسر أو عسر، إذ تضطر الحكومة في بعض الأحيان إلى الإقتصار على النفقات الضرورية بسبب عدم كفاية الموارد، ومن ثم يتعين على كل وزير بما في ذلك وزير المالية بالنسبة لنفقات وزارته، أن يختار ما لا يمكن الاستغناء عنه من النفقات.

ومعلوم أن تحضير مشروع الميزانية يمر بمراحل مترابطة فيما بينها، ومرتبطة بتواريخ محددة ضمن رزنامة دقيقة، لكي يصبح في شكله النهائي، ويقدم إلى البرلمان من أجل مناقشته والمصادقة عليه، ثم يصدره رئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> - Op.Cit.p07.

<sup>2</sup> - قطب ابراهيم محمد، المرجع السابق، ص 113-114.

## 1-3-2- دور وزارة المالية في تحضير مشروع الميزانية

تقوم وزارة المالية بدور أساسي في تحضير مشاريع القوانين المالية، ومنها مشروع الميزانية ويظهر هذا الدور في العمل المتكامل الذي يقوم به وزير المالية ومصالح وزارته.

- دور وزير المالية في تحضير مشروع الميزانية: لوزير المالية في كافة دول العالم دور أساسي في تحضير مشروع الميزانية، فهو فضلا عن الجانب العملي الذي يباشره يوميا، يتولى على المستوى القانوني مهام لا يمكن أن يحضر مشروع الميزانية في حالة تخلفها.

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 54/95 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية<sup>(1)</sup>، فإن وزير المالية مسؤول في مجال تحضير وتقديم مشروع قانون المالية، وهو بهذه الصيغة يتخذ كافة التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها للتصويت عليها<sup>(2)</sup>، وتحقيقا لهذا الغرض يعمل وزير المالية تحت سلطة الوزير الأول المسؤول عن السياسة العامة الاقتصادية والمالية على:

- الإشراف على تنظيم الإجراءات والمراحل التي يمر بها تحضير مشروع قانون المالية للسنة المالية المعنية.

- يقوم بتوزيع المذكرة المنهجية: لما كان تحضير مشروع الميزانية في الدول جميعا لا يتم إلا تحت الإشراف الكامل لوزارة المالية، فإن وزير المالية يوجه كل سنة مذكرة منهجية يحدد فيها الأسس المعتمدة لتحضير هذا المشروع وهي تتضمن عادة ما يلي: <sup>(3)</sup>.

- تحديد محتوى مشروع قانون المالية وشموله، بحيث يحدد ماهي الوحدات والعناصر التي تدخل فيه، وكيف يتم الربط بينها.

- نموذج إعداد مشاريع ميزانية الدوائر الوزارية وتقديمها إلى وزارة المالية.

- التعليمات المتعلقة بحسابات النفقات والإيرادات، وكيفية إجراء هذه الحسابات بمختلف أنواعها.

- القواعد الآمرة التي غالبا ما تخص الإجراءات الجديدة المتعلقة بتوضيح كيفية تبرير نفقات التسيير وكذا الحسابات الخاصة.

- المعلومات الدقيقة الخاصة بتواريخ مراحل تحضير مشروع قانون المالية، توخيا للدقة واحتراما للبرنامج المخصصة لذلك، ومن مزايا المذكرة المنهجية أنها تنظم مواعيد وصول مشاريع ميزانيات الدوائر الوزارية المختلفة إلى وزارة المالية وفق قواعد موحدة في إعدادها، مما يحقق التنسيق بينها، الأمر الذي ييسر على وزارة المالية مهمة القيام بالبحث والدراسة واستنباط الحقائق بصورة واضحة وسريعة ومفصلة ، وفوق كل ذلك يسهل لها عملية توحيدها في مشروع واحد.

<sup>1</sup>-المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة 19 مارس 1995.

<sup>2</sup>-المادة 6 الفقرة 2، المصدر السابق.

<sup>3</sup>-Hocine Tahar. p 05.

أنظر: قطب ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط 3، 1978، ص ص 114 - 115.

- يجمع مشاريع ميزانيات النفقات المقدمة إليه من مختلف الوزارات، ويضيف إليها مشروع ميزانية نفقات وزارته.  
- ينفرد بإعداد ميزانية الإيرادات بجميع أشكالها ومصادرها المختلفة، باعتبارها عملية فنية بحتة تتم وفقا لقواعد وأصول ثابتة تقريبا، ولا يترتب عنها أي نفوذ لوزير المالية، عكس تقدير النفقات الذي يبرز فيه الدور المهم والأساسي لوزير المالية وتأثيره في تقدير نفقات الوزارات الأخرى.

- يتحمل وزير المالية مسؤولية تأمين التعادل بين نفقات وإيرادات الميزانية، لذلك يسمى البعض وزير المالية "وزير الميزانية".

- يقوم بوضع تقرير تفسيري يتضمن الأسباب الموجبة لمشروع قانون المالية بعد أن يوضع في صيغته النهائية، أو ما يسمى "خطاب الميزانية" أو "الفلذكة التفسيرية"، والذي يقدم مع مشروع قانون المالية إلى البرلمان بعد الموافقة عليه من قبل مجلس الوزراء.

يظهر دور وزير المالية بشكل واضح في الحالة التي تفوق فيها النفقات المطلوبة من الوزارات على الإيرادات المقدر، الأمر الذي يضع وزير المالية أمام طريقين، إما أن يلجأ لزيادة الإيرادات أو التخفيض في النفقات، بحيث يذكر الطريق الأول بالقاعدة التقليدية المتمثلة في أسبقية وأولوية النفقات على الإيرادات والتي مفادها أن الدولة عكس الأفراد، تحدد نفقاتها أولا ثم تحدد إيراداتها ثانيا، فوفقا لهذا الحل يفترض نظريا أن وزير المالية يعمد إلى اقتراح زيادة الإيرادات لتغطية النفقات المقترحة من الوزارات المختلفة، لكنه يصدم عمليا بطاقة البلاد المالية وبالآثار الاقتصادية والاجتماعية، لذلك فإن قاعدة أولوية النفقات على الإيرادات، وإن كان بالإمكان تطبيقها عندما كانت نفقات الدولة محدودة، فإنه لا يمكن تطبيقها حاليا لما أصبحت ميزانية الدولة في شكل قانون مالية يمثل العمود الفقري في رسم أي سياسة اقتصادية واجتماعية<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة للطريق الثاني فإنه يتمثل في اعتراض وزير المالية لكل زيادة في النفقات التي ليست لها طابع استعجالي وبالتالي يضطر الوزير لتخفيض بعض النفقات أو إلغائها، وهنا يكون الوزير أمام مهمة صعبة، وهي إقناع بقية الوزراء بكافة الحجج والمبررات الداعية إلى هذا التخفيض أو الإلغاء لبعض النفقات. وإذا كان لوزير المالية في النظام البريطاني الدور البارز في مجال تعديل ميزانيات الوزارات المختلفة، كما تمت الإشارة إلى ذلك، فإن دور وزير المالية في النظم الأخرى كفرنسا والجزائر مثلا، يقتصر على مناقشة وإقناع بقية الوزراء عن طريق الحجج بتعديل طلباتهم، وإن لم يفلح في ذلك فقد يصل الأمر في الجزائر إلى الاحتكام إلى توجيهات رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، كما سبق بيان ذلك أيضا.

ومع ذلك يبقى لوزير المالية، في كل من فرنسا والجزائر، وسائل أخرى لممارسة سلطته ونفوذه بالنسبة لبقية الوزراء بما لديه من موظفين دائمين في الدوائر الوزارية، هم المراقبون الماليون الذين هم سفراء وزير المالية في هذه الجهات و إفادته بالحاجات الحقيقية لها بكل دقة، مما يجعله مطلعاً على كافة خفايا كل وزارة، وهذا ما

<sup>1</sup>- لذلك تخلت معظم الدساتير والتشريعات عن قاعدة أولويات النفقات على الإيرادات، ومن بينها الدستور الجزائري لسنة 1996 الذي لم يشر إلى ذلك إطلاقاً، وأما القوانين المتعلقة بالجوانب المالية فإنها دون استثناء كرسّت في صياغتها القاعدة العكسية القاضية بأسبقية وأولوية الإيرادات على النفقات.  
أنظر: المواد 3، 4، 5، 6 من قانون رقم 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

يقوى حجته حيال طلباتها. وهو الامتياز الذي يتمتع به وزير المالية في مواجهة بقية الوزراء بخصوص إعداد مشروع قانون المالية، جعل بعض المؤلفين ينتقد هذا الامتياز لوزير المالية، ويقترح إناطة ذلك برئيس الحكومة أو رئيس الدولة، كما هو الحال في البلدان ذات النظام الرئاسي (كالولايات المتحدة الأمريكية) التي أوكلت فيها مهمة إعداد مشروع الميزانية إلى مكتب خاص يسمى "مكتب الميزانية" يرتبط مباشرة برئيس الدولة ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته، وله مندوب على مستوى كل وزارة (1).

وفي هذا الصدد يقول "Maurice Duverger" بعد أن يذكر بأن «سلطة وزير المالية تقوم على المفهوم التقليدي الذي يهتم قبل كل شيء إلى توازن الميزانية إن الصدارة التي أعطيت لوزير المالية قد جعلت الحكومة أشبه بمؤسسة يديرها أمين الصندوق وهذه الطريقة حسنة لتكون حسابات المؤسسة منتظمة، ويمكن الاقتصاد في النفقات ولكنها طريقة سيئة لتنمية المؤسسة من الناحية الفنية وتطويرها وتوسيعها، بل وإمكانية المحافظة على حيويتها المالية نفسها» (2).

غير أن جل الدول بدأت تنتهج نهجا آخر، يتمثل في تقدير ميزانية الدولة على أساس النتائج والأهداف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وليس على أساس الوسائل.

تلتزم الحكومة بتقديم مشروع الميزانية إلى البرلمان قصد التصويت عليه، في ثلاثة أقسام:

#### أ- مشروع الميزانية

كأصل عام، يتألف مشروع الميزانية من احكام أساسية دائمة تتكرر كل سنة، ومن احكام سنوية خاصة كأصل عام يتألف مشروع الميزانية من احكام أساسية دائمة تتكرر كل سنة، ومن احكام سنوية خاصة، تختلف باختلاف الأهداف التي توضع من أجلها (3)، ومن الأحكام الأساسية الخاصة، تحديد سنة الميزانية، تقدير الإيرادات، فتح الاعتمادات إجازة جباية مختلف الضرائب، ومن الأحكام السنوية الخاصة، الترخيص لوزير المالية بالاستقراض أو بإصدار سندات الخزينة بيان كيفية استعمال بعض الاعتمادات المشتركة... إلى ما هنالك من المسائل التي لها علاقة بتنفيذ قانون المالية، غير أن بعض الحكومات كما هو الحال في الجزائر، اعتادت أن تحشر في مشروع الميزانية نصوصا عديدة لا علاقة لها بقانون المالية إلى درجة أن هذا القانون أصبح يتضمن مجموعة كبيرة يصعب إحصائها من الأحكام المختلفة، لاسيما المتعلقة منها بتعديل قانون الضرائب والجمارك (4)، ونظرا لما لهذا الحشو من تأثير سلبي على دراسة ومناقشة مشروع الميزانية، اعترض الباحثون على هذه الطريقة وطالبوا باقتصار الميزانية على الأحكام التي لها علاقة مباشرة بتنفيذ قانون المالية بل

<sup>1</sup> - حسن عوضة، نفس المرجع، ص 125.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص 124.

<sup>3</sup> - المادة 67 الفقرتين 2 و3 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

<sup>4</sup> - المواد من 02 إلى 41 من القانون رقم 09/09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2010، المتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 78، الصادرة في 30 ديسمبر 2010.

إن بعضهم ذهب إلى أبعد من ذلك فطالب باقتصار قانوننا للميزانية على الأحكام الدائمة دون سواها، وأما الأحكام السنوية الخاصة فتصدر في القوانين المستقلة<sup>(1)</sup>.

وحجة هؤلاء الباحثين تستند إلى جانبين، الأول عملي يتمثل في أن الوقت المخصص لدراسة ومناقشة قانون المالية من قبل البرلمان ضيق إلى درجة أنه لا يسمح بدراسة ومناقشة مسائل أخرى حتى ولو كانت متعلقة بتنفيذ قانون المالية، فالبرلمان، نظرا لضيق الوقت، يتسابق مع الزمن ليفرغ من مناقشة قانون المالية، ولا يعبر أي اهتمام لغير ذلك، وهذا فيه ضرر خطير يمس بسلامة التشريع عموما وبسلامة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية خصوصا، والثاني أن قانون الميزانية هو قانون من حيث الشكل ولكنه ذو طبيعة خاصة من حيث المضمون تجعله يختلف عن كافة أعمال السلطة التشريعية فقد اعتبره بعض الباحثين قانون من حيث الشكل، أما في الأساس فهو عمل إداري<sup>(2)</sup>.

ولكي يستطيع البرلمان من فحص ودراسة مشروع قانون الميزانية، فإن هذا المشروع يقدم إليه من قبل وزير المالية في شكل متكامل مقسم إلى جزأين متباينين<sup>(3)</sup>: يتعلق الجزء الأول بالأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط الوطني للتنمية، أما الجزء الثاني فيتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة (نفقات للتسيير - نفقات التجهيز)، المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال، التراخيص الإجمالية للإيرادات والنفقات الخاصة بكل ميزانية ملحقة، الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة بالخرينة، الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة والتي لا تطبق إلا على المحتويات التي ينص عليها قانون المالية للسنة المعنية فقط.

### ب- الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية

وهي الوثائق المرفقة بمشروع قانون الميزانية، هي تلك الوثائق والمستندات التفسيرية التي من شأنها أن توضح ما ورد بالمشروع وتفسر المعطيات التي يتضمنها وهي<sup>(4)</sup>:

- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب.
- قائمة الحسابات الخاصة للخرينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشفات المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.
- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية<sup>(5)</sup>.
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل، ويكون مرفقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

<sup>1</sup>-حسن عواضة، مرجع سابق، ص 139.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص 140.

<sup>3</sup>- المادة 67 من القانون المتعلق بقوانين المالية.

<sup>4</sup>- المادة 68 من القانون رقم 17/84، نفس المصدر.

<sup>5</sup>- وذلك باعتبار قانون ضبط الميزانية وسيلة للرقابة البرلمانية اللاحقة.

- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع، وبترجم توزيع النفقات كقاعدة عامة، في جدول مجمل ومفصل.

### ج-التقرير التفسيري لمشروع الميزانية

يقدم عادة وزير المالية تقرير مالي يعرضه أمام البرلمان بعد أن يكون مشروع الميزانية قد حصل على موافقة مجلس الوزراء وأرسل إليه، ويتضمن هذا التقرير تحليلا وافيا لتطورات السياسة المالية والاقتصادية للدولة في الماضي، على ضوء ما تم تحقيقه أو لم يتم في قانون مالية السنة السابقة، وينتظر تحقيقه في السنة المالية الجديدة.

## 1- المصادقة على مشروع الميزانية

بعد الانتهاء من تحضير مشروع الميزانية يقد هذا المشروع إلى البرلمان بغرفتيه، مرفوق بجميع الوثائق والمستندات قصد دراسته ومناقشته والمصادقة عليه في 30 ديسمبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية<sup>(1)</sup>. كما أثارت مرحلة المصادقة على مشروع الميزانية خلاف حول مدى حق السلطة التشريعية فيما يخص تعديل مشروع الميزانية وإدخال بعض التغييرات عليه، فالذين ينظرون إلى هذا الحق من الناحية السياسية، يرون بأن احترام المبادئ الديمقراطية والتي منها - مبدأ الفصل بين السلطات - يقضي أن يكون حق السلطة التشريعية في مجال تعديل مشروع الميزانية واسعاً، كما هو الحال في كافة القضايا التشريعية الأخرى، والذين ينظرون إلى هذا الأمر من الناحية الاقتصادية والفنية يرون بأن الارتباط العضوي لمشروع الميزانية بالأوضاع الاقتصادية وبالمخططات الإنمائية يتطلب تقييد حق السلطة التشريعية في المجالات المالية، ولا سيما منها مجال الميزانية، خصوصاً بعد أن أصبح إعداد هذا المشروع مسألة فنية معقدة بسبب التطورات التي حصلت في شتى نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وإلى جانب ذلك يخشى في كثير من الأحيان تأثير المصلحة السياسية والانتخابية الضيقة على التعديلات التي يراد إدخالها من طرف النواب على مشروع الميزانية.

## 1-1- دراسة ومناقشة مشروع الميزانية والمصادقة عليه

من المنفق عليه في الدول التي يتألف فيها البرلمان من مجلسين (غرفتين)، بما في ذلك الدول التي لمجلس الشيوخ فيها نفوذاً، كالولايات المتحدة الأمريكية، أن لمجلس النواب حق التقدم في الحقوق على المجلس الثاني لما يتعلق الأمر بالمسائل المالية عامة وقانون الميزانية على وجه الخصوص، وعليه فمشروع الميزانية يعرض على مجلس النواب أولاً لدراسته ومناقشته والمصادقة عليه، ثم يرسل بعد ذلك إلى المجلس الثاني.

إذ يتقدم المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة في دراسة ومناقشة والتصويت على جميع مشاريع القوانين بما فيها مشروع الميزانية، حيث يدرس ويناقش المجلس الشعبي الوطني مشاريع أو اقتراحات القوانين ويصوت عليها بالأغلبية المطلقة أولاً، ثم يناقشها مجلس الأمة ويصادق عليها بأغلبية ثلاث أرباع (3/4) ثانياً، وفي حالة حدوث خلاف بين المجلسين (الغرفتين)، تجتمع بناء على طلب الوزير الأول لجنة مختلطة متساوية الأعضاء من الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وعند حصول الاتفاق، تعرض الحكومة النص محل الاتفاق على الغرفتين للتصويت عليه كما صيغ في اللجنة متساوية الأعضاء، إذ لا يجوز إدخال أي تعديل على هذا النص من الغرفتين إلا بموافقة الحكومة، أما عند عدم حصول الاتفاق بين الغرفتين واستمرار الخلاف بينهما فيسحب النص من قبل الحكومة<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>- المادة 67 الفقرة 1 من القانون رقم 17/84، المصدر السابق.

<sup>2</sup>- المادة 145 من دستور 2020.

يمر مشروع قانون الميزانية في الجزائر بنفس المراحل التي يمر بها أي مشروع قانون للمصادقة عليه، حيث يكمن الاختلاف فقط يختلف في المدة المخصصة لعملية المصادقة، والتي يجب ألا تتعدى (75) يوما من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع الميزانية في مدة أقصاها (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لديه، أي من تاريخ 30 سبتمبر من السنة المالية السابقة على السنة المالية المعنية، ثم يرسل المشروع إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه خلال أجل أقصاه (20) يوما تحسب من تاريخ استلامه، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين تتاح للجنة المتساوية الأعضاء بين الغرفتين مهلة (08) أيام للبت في شأن هذا الخلاف<sup>(2)</sup>، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق، كما سبق بيان ذلك، تقوم الحكومة بسحب النص، وعند انتهاء المدة المحددة دستوريا للمصادقة على مشروع الميزانية ولم تتم هذه المصادقة لأي سبب كان، يصدر رئيس الجمهورية المشروع الذي قدمته الحكومة بموجب أمر رئاسي<sup>(3)</sup>.

تعمل اللجان الدائمة المتعلقة بالمالية بمهامها الأساسية دراسة مشاريع قوانين المالية وكافة مشاريع القوانين ذات الطابع المالي، بحيث توجد لجنة مالية دائمة على مستوى كل مجلس (غرفة) تتولى المهام ذاتها، كما هو الحال في الدستور الجزائري لسنة 2020، حيث توجد لجنة دائمة على مستوى كل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، تدعى على التوالي: لجنة المالية والميزانية<sup>(4)</sup>، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية<sup>(5)</sup>.

## 1-2- تكوين اللجنة المالية على مستوى كل غرفة

سبق القول أنه في الغالب الأعم عندما تكون اللجان المالية الدائمة على مستوى الغرفتين، يراعى في اختيار أعضائها التخصص والخبرة في المجال المالي والاقتصادي كي تؤدي اللجان المهام المنوطة بها على أحسن وجه.

ويشكل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل فيما يخصه، اللجنة المالية الدائمة، طبقا للنظام الداخلي لكل منهما، فالمجلس الشعبي الوطني يشكل لجانه الدائمة التي من بينها لجنة المالية والميزانية، في بداية الفترة التشريعية من كل سنة لمدة سنة قابلة للتجديد كما يكون مجلس الأمة لجانه الدائمة التي من بينها كذلك، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية في بداية الفترة التشريعية لكل سنة قابلة للتجديد<sup>(6)</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 146 من دستور 2020.

<sup>2</sup> - المادة 44 الفقرات 2، 3، 4 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 مارس سنة 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 28 أوت سنة 2016.

<sup>3</sup> - المادة 145 الفقرة 08 من دستور 2020، والمادة 05/44 من القانون العضوي رقم 12/16.

<sup>4</sup> - المادة 19 البند 4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية 2000، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 30 جويلية 2000.

<sup>5</sup> - المادة 16 البند 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 22 أوت 2017.

<sup>6</sup> - المادة 32 الفقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية 2000، المصدر السابق.

وتعد اللجنة المالية على مستوى المجلس الوطني الشعبي أكبر لجنة من حيث عدد الأعضاء، إذ يتراوح عدد أعضائها ما بين ثلاثين(30) إلى خمسين (50) على الأكثر، في حين تضم اللجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية والمالية بالنسبة لمجلس الأمة، فيتراوح عدد أعضائها ما بين خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر(19) عضو على الأكثر، مثلها مثل لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، في حين تضم بقية اللجان الدائمة الأخرى على مستوى هذا المجلس ما بين عشرة (10) أعضاء إلى خمسة عشر(15) عضو على الأكثر<sup>(1)</sup>.

ويتم توزيع المقاعد داخل اللجنة المالية على مستوى المجلسين بنفس الكيفية بين المجموعات البرلمانية وذلك بطريقة تتناسب مع عدد أعضائها، بحيث تتساوى حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة مع نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة، أما النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية فيتم تعيينهم في اللجنة المالية من قبل مكثبي المجلسين بناء على طلبهم، أما مكتب اللجنة الذي يتكون من رئيس ومقرر، فيتم الاتفاق عليه بين المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بمكتب المجلسين بناء على دعوة رئيس كل مجلس<sup>(2)</sup>.

### 1-3- مهام اللجنة المالية على مستوى الغرفتين

يعرض رئيس المجلس في كل غرفة مشروع الميزانية مرفقا بالوثائق والمستندات المتعلقة به على اللجنة المالية، بعد أن تستدعي من قبل رئيسها، فتبدأ بدراسة المشروع تحت إشراف رئيسها أو نائبه، وفي جلسات سرية بالنسبة لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة<sup>(3)</sup> في حين لم ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على سرية جلسات اللجنة الدائمة للمالية والميزانية.

كما أن للجنة الشؤون الاقتصادية الحق في أن تستمع لممثل الحكومة في أي مسألة تستحق التوضيح في مشروع القانون المعروض عليها<sup>(4)</sup>، كما لها أن تدعو أشخاص مختصين من أصحاب الخبرات للتعاون معها، علاوة على ذلك تستطيع لجنة المالية أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع الميزانية على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه، هذا ويمكن لرئيس المجلس ونوابه في الغرفتين المشاركة في أشغال اللجنة المالية لكن دون أن يكون لهم حق التصويت، كما يجوز لأي عضو في مجلس الأمة أن يطلب الإذن لحضور أشغال اللجنة، لكن دون أن يكون له حق التصويت كذلك<sup>(5)</sup>.

ولم يشترط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نصا قانونيا لدراسة ومناقشة مشروع الميزانية، فجعل مناقشات اللجنة صحيحة مهما يكن عدد النواب الحاضرين، بينما جعل التصويت داخل اللجنة لا يصح إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب، تعقد اللجنة جلسة ثانية في أجل ست (06) ساعات،

<sup>1</sup> - المادة 23 الفقرة 1، من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017، المصدر السابق.

<sup>2</sup> - المواد من 35 إلى 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المصدر السابق.

والمواد من 31 إلى 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المصدر السابق.

<sup>3</sup> - المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017، المصدر السابق.

<sup>4</sup> - حسب ما جاء في المادة 40 الفقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، نفس المصدر.

<sup>5</sup> - المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، نفس المصدر.

وإذا لم يتوفر النصاب القانوني فإنه في هذه الحالة يكون التصويت صحيحا مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين<sup>(1)</sup>، بينما يشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة بعد تعديله سنة 2000 لصحة مناقشات اللجنة المالية حضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل، ولا يصح التصويت داخل اللجنة المالية إلا بحضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ثماني وأربعين (48) ساعة على الأقل وإذا لم يتوفر النصاب يكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد أعضاء اللجنة الحاضرين، وفي حالة الغياب يمكن التصويت بالوكالة<sup>(2)</sup>.

وتتوج دراسة ومناقشة مشروع الميزانية من قبل اللجنة المالية بتقرير عام يعده مقرر اللجنة ويقدمه إلى المجلس، وفي حالة غيابه يعين رئيس اللجنة من ينوبه في ذلك<sup>(3)</sup>، هذا التقرير العام يتضمن كل التوصيات واقتراحات التعديل التي ترغب اللجنة المالية في إدخالها على مشروع الميزانية، باعتبار القانون يسمح لها بذلك، كما يسمح لكافة نواب المجلس وللحكومة بتقديم اقتراحات التعديلات لكل مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته، ترسل نسخة من التقرير العام إلى الوزير المكلف بالمالية.

وبعد انتهاء اللجنة المالية من دراسة مشروع قانون الميزانية وتحضير تقرير بشأنه تحيله إلى المجلس المعني لتبدأ مناقشته من قبل أعضاء البرلمان.

<sup>1</sup> المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المصدر السابق.

<sup>2</sup> المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المصدر السابق.

<sup>3</sup> المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، «كيفية سير أشغال اللجان الدائمة تحدد بموجب تعليمات عامة، والمادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تقضي بأن يحرر تقرير اللجنة بعد موافقة أعضائها، وترسل نسخة منه إلى مكتب المجلس ويوزع على أعضاء المجلس في غضون 72 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير».

## 1- مناقشة البرلمان لمشروع الميزانية

تطبيقا لقاعدة أسبقية المجالس النيابية على مجالس الأمة أو الشيوخ في البرلمانات ذات المجلسين، تفتتح مناقشة مشروع الميزانية أمام المجلس النيابي (المجلس الشعبي الوطني) بعرض أو خطاب يقدم من طرف وزير المالية، يوضح فيه سياسة الحكومة المالية والأسباب التي دفعتها إلى وضع مشروع الميزانية في الشكل المعروف، ويحدث في بعض الأحيان أن يكتفي وزير المالية بعرض مختصر فيفتتح عندئذ المناقشة المقرر العام للجنة المالية بعرض مفصل يحلل فيه المشروع، ويبرز أسباب التعديلات التي اقترحتها اللجنة<sup>(1)</sup>، وبعد هذا العرض يأتي دور النواب الذين يرغبون في التدخل لمناقشة مشروع الميزانية بوجه عام والإدلاء بأرائهم فيه، وفقا لترتيب تسجيلهم المسبق، ومعلوم أن النواب يغتزمون الفرصة بالمناسبة ليتناولوا السياسة العامة للحكومة في جميع ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي، أما ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المالية أو مقررها، فتعطي لهم الكلمة كلما طلبوها<sup>(2)</sup>.

وفقا للقواعد العامة المتبعة في كثير من البرلمانات، فإنه بعد الانتهاء من المناقشة العامة، ينتقل المجلس الأول إلى المناقشة التفصيلية فيدرس النفقات مقترعا عليها وفقا لما يحدده الدستور والنصوص القانونية المتعلقة بذلك، ثم يتولى دراسة الإيرادات مقترعا عليها بالطريقة ذاتها، وعندما يفرغ هذا المجلس من مناقشة المشروع والتصويت عليه، يحال إلى المجلس الثاني على اختلاف تسميته ليناقشه بالصيغة التي تم عليها التصويت في المجلس النيابي الأول، حيث تباشر المناقشة في المجلس الثاني من خلال الاستماع أولا إلى ممثل الحكومة فالى مقرر اللجنة المالية، ثم إلى النواب المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ولا يمكن لهذا المجلس أن يأخذ قراره إلا بعد تدخل ممثل الحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة المالية<sup>(3)</sup>.

وكما هو معلوم في الجزائر، فإن المناقشات المالية حول مشروع الميزانية تفتح في بحر شهر نوفمبر، وأثناء هذه المناقشات يجيب أعضاء الحكومة على طلبات النواب وأعضاء مجلس الأمة، كل فيما يخص قطاعه ويدافعون على مشروع الميزانية وذلك بحضور وزير المالية، وهذه التساؤلات وطلبات النواب وأعضاء مجلس الأمة، تعود في أساسها إلى أصل مفاده "أن كفاءة الحكومة الخاصة في مجال إجراءات إعداد أو تحضير قانون المالية لا تمنع أبدا من تطبيق نظام الاستعلام والرقابة عليها من قبل السلطة التشريعية التي تعد صاحبة الصلاحية في المجال المالي ولكن ضمن الحدود التي تفرضها الامكانيات المالية للبلاد<sup>(4)</sup>، بمعنى أن هناك

<sup>1</sup>- حسن عواضة، المرجع السابق، ص157.

<sup>2</sup>- المادة 34 من القانون العضوي رقم 12/16.

<sup>3</sup>- المادة 39، نفس المصدر.

<sup>4</sup> -Hocine Tahar, op, Cit, p08.

حدود يمكن أن تمس بصلاحيات البرلمان مشروع الميزانية وتقيده، فضلا عن ذلك فإن البرلمان المكون من مجلسين قد لا تتطابق نظرتهما حول بعض المسائل التي يتضمنها مشروع الميزانية.

لذلك يتعين بيان كيفية تقييد صلاحيات البرلمان في خصوص تعديل مشروع قانون المالية، والتعرض لإظهار الحكم القانون في حالة معارضة المجلس الثاني للمشروع كما أقره المجلس النيابي نتيجة الاختلاف في وجهتي النظر بينهما حول مسائل معينة.

## 1-1- تقييد المبادرة البرلمانية في تعديل مشروع الميزانية

قيد المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 2020 حق المبادرة البرلمانية في تقديم أي اقتراح أو تعديل أي قانون يكون مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات العامة للدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المالية المقترح إنفاقها<sup>(1)</sup>.

فالمؤسس الدستوري الجزائري، قيد بهذا النص المبادرة البرلمانية في حديها الأقصى، فممنع النواب من تقديم أي اقتراح أو تعديل يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مرفقا بإجراءات أو تدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات العمومية، كما منع عليهم تقديم أي اقتراح أو تعديل يقضي بزيادة النفقات العمومية إلا إذا كان كذلك مصحوبا بتدابير تهدف إلى توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المالية المقترح إنفاقها.

ومن ثمة فإنه يمكن القول، أن المؤسس الدستوري الجزائري وضع قيودا واحدا على صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في مجال تعديل مشروع قانون الميزانية، يتمثل في ضرورة ألا يؤدي التعديل المقترح إلى التخفيض في مجموع الإيرادات العمومية والزيادة في مجموع النفقات العمومية، وفيما عدا ذلك يمكن للجنة المالية والنواب إدخال ما يروونه من تعديلات ضمن هذا الإطار، ومن الدول القليلة جدا التي لم تتضمن دساتيرها تقييد المبادرة البرلمانية في مجال مشروع قانون الميزانية، الولايات المتحدة الأمريكية، التي كان إعداد مشروع الميزانية فيها حتى سنة 1921، يعود إلى مجلس النواب وحده دون منازع، ومن الطبيعي جدا أن يستتبع ذلك التعديل في هذا المشروع بكل حرية من قبل النواب قبل إقراره<sup>(2)</sup>.

## 2- حالة الاختلاف بين المجلسين في مسائل تتعلق بمشروع قانون الميزانية

قد تختلف دولة على دولة أخرى في مسألة حل الخلاف الذي قد يقع بين المجلسين أي الغرفة الأولى والغرفة الثانية فيما يخص النص المحال إليهما للمصادقة عليه، كما هو الشأن بالنسبة لمشروع قانون الميزانية، فالنسبة للجزائر يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يتاح الأمر للجنة المتساوية الأعضاء بينهما، تتعقد بطلب من الوزير الأول ضمن أجل ثمانية (8) أيام للبت في هذا الخلاف، وعند الفصل فيه من قبل

<sup>1</sup> - المادة 147 من دستور 2020.

<sup>2</sup> - حسن عواضة المرجع السابق، ص 162.

اللجنة، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه دون إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقتها وفي حالة استمرار الخلاف تسحب الحكومة النص الذي كان محله ويصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر كما قدمته الحكومة في أول الأمر<sup>(1)</sup>.

### 3- التصويت على مشروع الميزانية

في الحالات العادية عندما ينتهي البرلمان من دراسته ومناقشته لمشروع الميزانية، يتم التصويت عليه ومصادقته فيصدر به قانون يسمى قانون المالية يتم نشره وفقا للقواعد المعمول بها في نشر من قبل البرلمان وضمن حدود المبالغ المقدرة أو المرصودة فيه، غير أن طريقة التصويت على مشروع قانون الميزانية تختلف باختلاف النصوص الدستورية والقانونية لكل دولة، في هذا الشأن نص المشرع الجزائري على أن التصويت من قبل أعضاء الغرفتين على الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة يتم بصفة إجمالية، وكذا الحد الأقصى للنفقات المرخص بها بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة، حيث جاء في نص المادة 70 من القانون رقم 17/84 المعدلة بالمادة 02 من القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بقوانين المالية ما يلي<sup>(2)</sup>: "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي، فضلا عن ذلك، يصوت بصفة إجمالية على ما يلي: (نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع، إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة، الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة بالخزينة)، لتنتهي عملية التصويت في الأصل بالمصادقة على قانون الميزانية الذي يرسل لرئيس الجمهورية ليصدره وينشر في الجريدة الرسمية.

### 3-1- نتائج المصادقة البرلمانية على مشروع الميزانية

باعتبار المصادقة البرلمانية، هي الإجازة الصادرة عن البرلمان للحكومة للسماح لها بتحصيل الإيرادات المقدرة في الميزانية وصرف النفقات المرصدة فيها ضنت حدود المبالغ المحددة وأوجه الاستعمال المخصصة لها ووفقا للأحكام القانونية والتنظيمية في هذا الخصوص، فإنه يترتب عن هذه المصادقة نتائج في غاية الأهمية:

- مبدأ التخصيص في النفقات العمومية: أشارت المادة 72 من القانون 17/84 المتضمن القوانين المالية إلى مبدأ التخصيص في النفقات عندما نصت على أنه: "لا يجوز تعديل التوزيعات المحددة في المادة 71 أعلاه إلا بموجب الشروط التي يحددها القانون" كما أشارت إليه كذلك المادة 08 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية التي جاء فيها: «لا يجب بأي حال من الأحوال أن تستعمل الاعتمادات المرصدة لميزانيات الجماعات الإقليمية لتغطية النفقات الموظفة من قبل المصالح غير الممركزة للدولة في مجال الوسائل البشرية والمادية»، وأما بالنسبة للنتائج المترتبة عن مبدأ تخصيص النفقات العمومية فهي من حيث المبدأ وهي ما يلي:

<sup>1</sup> - المادة 146 من دستور 2020.

والمادة 44 الفقرة 5 من القانون العضوي رقم 12/16، المصدر السابق.

<sup>2</sup> - القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 02، الصادرة في 13 جانفي 1988.

- لا يجوز لأي أمر بالصرف أن يعقد نفقة لا اعتماد لها في قانون المالية، وإذا نفذت الاعتمادات المرصودة في أحد الأبواب أو الفصول، تعين عليه من قبل الإقدام على أي نفقة أن يطلب عن طريق الحكومة اعتمادا إضافيا من البرلمان.

- لا يجوز لأي أمر بالصرف أن يتجاوز الاعتمادات المرصودة لنفقة معينة في أحد الفصول<sup>(1)</sup>، ويعتمد إلى تغطيتها بواسطة الاعتمادات المرصودة في فصول أخرى، تطبيقا لقاعدة أنه لا يجوز نقل الاعتمادات من فصل إلا بقانون.

- لا يجوز استعمال الاعتمادات المفتوحة لغير الغاية التي رصدت من أجلها كأن تستعمل الاعتمادات المفتوحة للمرتبات في شراء لوازم تسيير مرفق<sup>(2)</sup>.

- لا يجوز أن يتعدى الانفاق من طرف الحكومة الحد الأعلى المحدد في قانون المالية المصادق عليه من قبل البرلمان.  
- لا يجوز أن تضاف إلى اعتمادات دورة مالية (سنة مالية) اعتمادات باقية بدون استعمال من دورة مالية سابقة، إلا في حالة تطبيق قاعدة تدوير الاعتمادات التي تعد خرقا لمبدأ تخصيص النفقات العمومية وهي جائزة في الجزائر، إذ يمكن تطبيقها فيعاد استعمال الاعتمادات لتغطية النفقات الإلزامية<sup>(3)</sup>.

- مبدأ التوازن الاقتصادي: يراعى في جميع برلمانات الدول تقريبا في الوقت الحاضر مبدأ التوازن الاقتصادي الذي يحققه مشروع الميزانية باعتباره يقوم بوظيفة اقتصادية واجتماعية، فالبرلمانات حاليا، وهي تدرس وتناقش مشاريع قوانين الميزانية لا تولي كل اهتمامها إلى التوازن المحاسبي، وإنما تهتم بشكل كبير قبل المصادقة عليها بمدى ما تحققه من توازن اقتصادي خلال السنة المعنية، وربما حسابها كوحدة أساسية في مجموعة سنوات ولعل هذا هو الهدف الذي كان يقصده المشرع الجزائري في القانون رقم 17/84 المتعلق بالقوانين المالية الذي نص في المادة الأولى منه على أنه: "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها".

### 3-2- القيمة القانونية للمصادقة البرلمانية

إن دراسة القيمة القانونية أو المفعول القانوني للمصادقة البرلمانية تتطلب التمييز الدقيق بين اعتماد النفقات العمومية واعتماد الإيرادات العمومية، إذ تعني المصادقة على النفقات العمومية فقط فتح الاعتمادات، ولا تعني بالضرورة عقد النفقة (الأمر بصرف النفقة)، وعلى ذلك فإن السلطة التنفيذية ليست مجبرة على استعمال الاعتمادات المخصصة بكاملها، لأن المصادقة على النفقات تعني فتح الاعتماد بحده الأقصى الذي يمكن للحكومة أن تنفق ضمنه دون أن يحق لها تتعدها، فالاعتماد يعطي إمكانية ولا يشكل التزاما. ومن المعلوم أيضا أن المصادقة على النفقات، يمكن أن تكون شاملة مجموعة النفقة أو جزء منها، كما يمكن أن تعني أحيانا

<sup>1</sup> المادة 75 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية التي تنص على أنه: «لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، مالم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك».

<sup>2</sup> المادة 34 من نفس القانون التي تنص على أنه: «بصرف النظر عن أحكام المادة 33 أعلاه، لا يجوز القيام بالنسبة إلى ميزانية التسيير بأي انقطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول أخرى تتضمن أنواع أخرى من النفقات».

<sup>3</sup> المادة 22 الفقرة 02 من القانون رقم 17/84 المتعلق بالقوانين المالية التي جاء فيها: «يمكن إعادة استعمال هذه الاعتمادات لتغطية النفقات الإلزامية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية، ووفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم».

إجازة النفقة بكاملها مع إجازة الأمر بصرف جزء منها فقط كما هو الشأن في حال اعتمادات العقد واعتمادات الدفع، أمّا بالنسبة للمصادقة على الإيرادات العامة فهي مثيلة بالمصادقة على النفقات العامة لأنها لا تنشئ أوضاعاً قانونية، وإنما هي شرط لازم لإمكانية تحصيل إيرادات الدولة، ولكنها من ناحية أخرى تختلف عن المصادقة على النفقات في أنها تشكل التزاماً على السلطة التنفيذية يقضي بتحميل الإيرادات وفقاً لما هي محددة في قانون المالية لكن هذا الالتزام يخص نوعية الإيرادات ولا يخص مقدارها<sup>(1)</sup>.

---

<sup>1</sup> - حسن عوضة، المرجع السابق، ص 168.

**1-مضمون الميزانية**

تتضمن الميزانية العامة للدولة كل من الإيرادات العامة للدولة النفقات العامة لها.

**1-1-النفقات العامة**

لقد أخذت مهام الدولة تتوسع وتزداد بصورة مطردة منذ الحرب العالمية الأولى، وهذا التوسع والازدياد أدى إلى زيادة النفقات العمومية، وتطور مفهوم توازن الميزانية من التوازن المالي إلى التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع، حيث أصبح الدور الأول للفلاحين، ونفقات المشاريع المائية والكهربائية أو شراء الأسلحة.. كلها نفقات عمومية ولكن كل منها تختلف في طبيعتها وغايتها عن الأخرى، فرواتب الموظفين لها صفة مالية بينما مساعدات الفلاحين لها صفة التدخل في الحياة الاقتصادية ونفقات المشاريع المائية والكهربائية لها صفة اقتصادية واجتماعية إلا أنها نفقات ليست نهائية، باعتبارها ستعود إلى خزينة الدولة كليا أو جزئيا بينما تشكل نفقات شراء الأسلحة العسكرية نفقات نهائية لا يعود منها شيء للخزينة العمومية.

**1-1-1-تعريف النفقات العامة**

تعرف النفقة العامة على أنها « مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة»<sup>(1)</sup>.

ويعرفها محمد حلمي على أنها «استعمال من النقود عن طريق هيئة عامة لإشباع حاجات عامة»<sup>(2)</sup>.

**1-1-2-عناصر النفقات العامة**

من خلال تعريف النفقة العامة يظهر لنا العناصر التالية:

**1-1-2-1-النفقة العامة مبلغ نقدي**

بعدما كانت الدولة تعتمد في أداء التزاماتها على المقابل العيني مقابل الحصول على السلع والخدمات من أجل إشباع الحاجات العامة، أصبح اليوم الإنفاق العام يأخذ الشكل النقدي حتى يمكن القول بوجود نفقة عامة، بذلك يكون سبب اتخاذ النفقة العمومية الشكل النقدي يعود إلى تطور النظام الاقتصادي من الاقتصاد العيني المبني على المقايضة إلى الاقتصاد النقدي أولاً، وإلى انتشار ورسوخ المبادئ الديمقراطية التي حملت الدولة على عدم إكراه الأفراد على تأدية الأعمال عن طريق التسخير لتنافي ذلك مع حرية الانسان وكرامته، ولتوزيع الأعباء العامة على المواطنين توزيعاً عادلاً يليق بالغرض الذي وجدت من أجله<sup>(3)</sup>.

**1-1-2-2-تحقيق منفعة عامة أو إشباع حاجة عامة**

<sup>1</sup> L.Trotabas ,institution financières, Dalloz, Paris, 1957, p 241.

<sup>2</sup> محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1960، ص25.

<sup>3</sup> حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص32.

يقوم عنصر المنفعة العامة أو إشباع حاجة عامة على مبررين، الأول يتمثل في قيام النفقة العامة على وجود حاجات عامة تتولى الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى التابع لها إشباعها، وتتمثل الثانية في مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، غير أن مساواة الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا يكفي لتحقيق هذه المساواة كأن تنفق حصيلة الضرائب في تغطية نفقات خاصة لبعض الفئات الاجتماعية دون البقية<sup>(1)</sup>.

### 1-1-2-3- النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام

يجب أن تصدر النفقات العمومية من شخص معنوي عام، وهي الدولة والأشخاص المعنوية العامة التابعة لها، وعلى ذلك لا تعتبر نفقات عامة المبالغ التي تنفقها الأشخاص الخاصة طبيعية كانت أو معنوية ولو كانت تهدف إلى إشباع حاجات عامة.

ويرى أيضا بعض المختصين أن في اعتبار النفقة عامة، أن تصدر من شخص معنوي وإداري، والذي هو إحدى الهيئات العامة الإدارية التي تتمتع بشخصية إدارية وذمة مالية وتمتلك الصفة الآمرة والسيادية<sup>(2)</sup>. وبالتالي يكون الفقه المالي انقسم إلى اتجاهين، بحيث اشترط للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة، معيارين أساسيين وهما: (أ) المعيار القانوني والإداري، (ب) المعيار الوظيفي<sup>(3)</sup>.

أ- المعيار العضوي للنفقات: يبني أصحاب هذا الاتجاه رأيهم في التفرقة بين النفقات العامة والنفقات الخاصة، على أساس عضوي يرجع إلى طبيعة الشخص القائم بالإتفاق سواء كان شخص عام أو شخص خاص، وهو ما يعود لا محال على طبيعة المصلحة، فإذا كان القائم بالإتفاق الدولة و الهيئات العامة المركزية و المحلية والمؤسسات العامة كانت المصلحة عامة، أمّا إذا كان القائم بالإتفاق الأفراد والهيئات الخاصة كانت المصلحة خاصة<sup>(4)</sup>.

ب- المعيار الاجتماعي الاقتصادي للنفقات: جاء هذا المعيار طبعاً على أنقاض المعيار الأول الذي نادى به الفكر المالي التقليدي وبالضبط في فترة الدولة الحارسة ذات الوظائف المحدودة، بحيث لم يعد طبيعة القائم بالإتفاق هي من تحدد نوع النفقة، بالأخص عند ظهور هيئات خاصة ومختلطة تمارس نشاطات تستهدف هي الأخرى المصلحة العامة، على هذا الأساس كانت الحاجة إلى بروز معيار آخر قادر على إحداث التمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة، ألا وهو المعيار الاجتماعي الاقتصادي للنفقات أي طبيعة الوظيفة التي تصدر النفقة عنها<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - وجد علماء المالية العمومية صعوبة كبيرة في وضع معايير لتقدير المنفعة العمومية لذلك أصبح من المنفق عليه أن تقرير المنفعة العمومية متروك أمره للسلطات السياسية تماماً كتقرير الحاجة العامة.

<sup>2</sup> -M. Duverger ,finances publiques, PUF, Paris, 1956, p 4.

<sup>3</sup> -حمود القيسي، المرجع السابق، ص32.

<sup>4</sup> - نفس المرجع، ص37.

<sup>5</sup> - نفس المرجع، ص38.

### 3- طبيعة النفقات العمومية

إن الدولة في نظر الفقهاء المعاصرين تأخذ من البعض لتعطي للبعض الآخر، ومن ثمة فإن ميزانيتها تعد كمصفاة أو كمضخة تمتص كمية من الدخل الوطني لتعيدها إلى المواطنين دون أن ينقص منها شيء، فطبيعة النفقات العمومية تكمن إذا في أنها وسيلة لتوجيه مجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة.

### 4- حجم النفقات العامة

من الظواهر المالية المعروفة حاليا أن النفقات العامة في مختلف الدول تتجه إلى التزايد عاما بعد عام، الأمر الذي جعل الفكر المالي يبحث في هذه الظواهر ويضع لها حدودا وضوابط، لذلك سوف نتطرق إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة، ثم حدود النفقات العامة.

### 4-1-1- ظاهرة تزايد النفقات العامة

إن الزيادة المطردة في النفقات العامة تعود لأسباب ظاهرية وأسباب حقيقية<sup>(1)</sup>.

4-1-1-1- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة: ويقصد بها الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم الإنفاق عدديا، بلا مقابل في زيادة حجم الخدمات المقدمة وهي تنعكس بشكل واضح في تدهور قيمة النقود، والتغيير في طرق المحاسبة العمومية<sup>(2)</sup>.

### 4-1-2- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية

إن عرض الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية لا يكفي لمعرفة التطور الحاصل فعلا في مقدار هذا التزايد إلا بعد العرض والتمييز بين الأسباب الحقيقية النسبية والأسباب الحقيقية المطلقة.

### 4-1-3- الأسباب الحقيقية النسبية لتزايد النفقات العمومية

ترجع الأسباب الحقيقية النسبية لتزايد النفقات العمومية إلى تطور بعض العوامل في الحياة الاجتماعية والتي تعد كمعايير يستند إليها في قياس تزايد النفقات العمومية وهي: ازدياد عدد السكان، التوسع الإقليمي للدولة، الزيادة في النفقات العمومية قياسا لنسبتها في الناتج الوطني أو الدخل الوطني، بحيث أصبح هذا المعيار في الواقع هو المعيار الوحيد لتحديد الازدياد الحقيقي النسبي في النفقات العمومية، إذ بواسطته تصبح المقارنة بين بلد وآخر وبين زمن وآخر في البلد الواحد أكثر سهولة ووضوحا.

### 4-1-4- الأسباب الحقيقية المطلقة لتزايد النفقات العمومية:

على الرغم من الاعتبارات السابقة التي يجب أن ينظر إليها لتحديد مدى الازدياد الحقيقي النسبي للنفقات العمومية، فإن هناك ازدياد حقيقي مطلق في هذه النفقات في جميع الدول، أما الأسباب فهي عموما ما يلي:  
تطور مهام الدولة وازدياد مهماتها.

<sup>1</sup> - يعد الاقتصادي الألماني WAGNER A أول من تنبه إلى ظاهرة تزايد النفقات العمومية

أنظر في ذلك: السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 111-112.

<sup>2</sup> - رفعت المحجوب، (المالية العامة-النفقات العامة)، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971، ص 72.

-التقدم التكنولوجي وما صاحبه من تقدم في النفقات المدنية والعسكرية.  
-تطور مفهوم المالية العامة، وهو سبب مرتبط بالأول أي بتطور مفهوم الدولة ذاته.

## 5-حدود النفقات العامة.

ليس هناك حدود أو ضوابط للنفقات العامة حيث لا يمكن تحديد هذه النفقات بنسبة معينة مقدما من الدخل الوطني، غير أن هناك اعتبارات أخرى تحد من حجم النفقات العامة وتدعو إلى ضرورة مراعاة علاقتها بالدخل الوطني وأهم هذه الاعتبارات هي:

### 5-1-مدى قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العمومية

على الرغم من الامكانيات المتاحة للدولة في الحصول على الإيرادات العادية وغير العادية، فإن ذلك لا يعني أن إمكانياتها غير نهائية في مجال الحصول على هذه الإيرادات فهي محددة بما يسمى الطاقة الضريبية والتي تتوقف على هيكل الانتاج ، وهيكل توزيع الدخل الوطني، وارتفاع الهيكل السكاني الزيادة في القوة العاملة.

**1-تقسيم النفقات العمومية**

لقد أسهب فقهاء المالية العمومية في التقسيمات النظرية أو الاقتصادية (العلمية) للنفقات العمومية، غير أن الدول أخذت بالتقسيمات الوضعية التي تتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية.

**1-1-التقسيمات النظرية للنفقات العمومية**

يقصد بالتقسيمات النظرية للنفقات العمومية تلك التقسيمات التي تقوم على معايير اقتصادية وذلك بغرض معرفة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه النفقات، غير أن تحديد الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية يثير صعوبة عملية من ناحية أن كل نفقة لها آثار مباشرة و أخرى غير مباشرة وقصد التخفيف من هذه الصعوبة يصبح من الضروري إجراء تقسيم النفقات العمومية تبعاً لطبيعتها الاقتصادية على أساس آثارها المباشرة وحدها واستبعاد الآثار غير المباشرة، ولقد جرت الكتابات المالية والاقتصادية في هذا الخصوص على إجراء عدة تقسيمات اقتصادية أهمها التقسيمات الأربعة التالية:

**1-1-1-النفقات بحسب انتظامها**

لقد انتهى الفكر المالي في مرحلة أولى إلى تقسيم النفقات العامة بحسب انتظامها أو دوريتها إلى نفقات عادية وغير عادية، النفقات العادية وهي تلك النفقات التي تغطيها الإيرادات العادية كالضرائب، والدومين، وهي تتكرر في الميزانية بصفة دورية ومنتظمة (كأجور الموظفين، ونفقات الصحة، ونفقات التعليم)، أما النفقات غير العادية فهي التي يقتصر تمويلها على مصادر الإيرادات غير العادية كالقروض العامة، أو الإصدارات النقدية، وهي نفقات لا تتكرر في الميزانية لكونها نفقات استثنائية كنفقات المشروعات الكبرى<sup>(1)</sup>.

**1-1-2-النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية**

جاء هذا التقسيم نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى تقسيم النفقات العمومية إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية ومفاد هذا التقسيم أن النفقات العامة جميعها نفقات عادية وإنما تختلف من حيث وظيفتها وآثارها فقط لذلك فإن النفقات الجارية أو الإدارية هي تلك النفقات المستمرة اللازمة لتسيير المرافق العمومية للدولة مثل رواتب الموظفين ومصاريف الصيانة، وهذه النفقات لا تسهم في زيادة رؤوس الأموال العينية وبالتالي فهي تقترب من فكرة النفقات العادية في التقسيم السابق، أما النفقات الرأسمالية أو الاستثمارية فهي تلك النفقات التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية مثل نفقات التعمير والإنشاء والاستثمارات والاستغلال العمومية، وهذا النوع من النفقات يجعل من الدولة تلجأ إلى القروض العامة لتغطية هذا النوع من النفقات.

**2-تقسيم النفقات العامة بحسب أغراضها**

<sup>1</sup> - حمود القيسي، المرجع السابق، ص42.

أنظر أيضاً: سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص46.

ويطلق على هذا النوع من التقسيم بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة تبعا لاختلاف أغراضها، ووظائف الدولة، فقيام الدولة بأداء مجموعة من النشاطات ذات طبيعة واحدة ولكن يتم لحساب وظيفة معينة من وظائفها وهو تقسيم حديث نوعا ما يساعد على تبويب النفقات العامة بحسب الأغراض والوظائف، كالوظيفة الإدارية، والوظيفة الاجتماعية والوظيفة الاقتصادية<sup>(1)</sup>:

**2-1- النفقات المتعلقة بالوظيفة الإدارية:** وهي تلك النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العمومية اللازمة لقيام الدولة مثل نفقات الدفاع الأمن، العدالة.

**2-2- النفقات المتعلقة بالوظيفة الاقتصادية:** وهي النفقات التي تقوم بها الدولة تحقيقا لأهداف اقتصادية كالاستثمارات التي تهدف إلى تزويد الاقتصاد الوطني بخدمات أساسية مثل النقل، المواصلات، محطات توليد الكهرباء وإنشاء السدود، أي تلك التي تستهدف الاقتصاد في البنية الأساسية.

**2-3- النفقات المتعلقة بالوظيفة الاجتماعية:** وهي المبالغ التي توزعها الدولة على بعض الطبقات وأصحاب الدخل المحدودة تحقيقا لأهداف اجتماعية كخدمات الضمان الاجتماعي، ومنح المعاقين، ومنح البطالة، أي تلك النفقات التي تستهدف المجتمع في بنيته الاجتماعية.

**3- تقسيم النفقات العمومية إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية:** يقسم بعض الفقهاء النفقات العمومية بالنظر إلى تأثيرها على الدخل الوطني إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، أي على أساس من يقوم بالاستهلاك ويستفيد من الموارد<sup>(2)</sup>:

**3-1- النفقات الحقيقية:** وهي تلك النفقات التي تنفقها الدولة في استهلاكها الحكومي حيث تستخدم الدولة مباشرة المواد العينية وعناصر الإنتاج في ظروف شبيهة بظروف الأفراد والمؤسسات الخاصة من أجل الحصول على الخدمات والسلع اللازمة لحياة الإدارات وتسيير المصالح العمومية، مثل رواتب الموظفين وشراء الآلات الخاصة بالإدارة<sup>(3)</sup>.

**3-2- النفقات التحويلية أو الناقلية:** هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة دون مقابل، أي دون الحصول على النفقات الاجتماعية المختلفة والمساعدات الاقتصادية على اختلاف أنواعها، بحيث يكون الاستهلاك عن طريق الأفراد مباشرة، فيكون المستفيد هو الفرد وليس الدولة، كما هو الحال بالنسبة للمنح التي تعطيها الدولة للبطالين<sup>(4)</sup>.

#### **4- التقسيمات الوضعية للنفقات العمومية**

<sup>1</sup> - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 98.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص 99 .

<sup>3</sup> - أنر أيضا: خالد المهياي، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة الدورة التحضيرية، دمشق، 2013، ص 19 .

<sup>4</sup> - نفس المرجع، ص 19 .

تقسم كل دولة نفقاتها العمومية في ميزانياتها إلى أقسام متعددة يختلف كثير منها عن التقسيمات النظرية التي سبق بيانها، وقد طرأ تطور كبير على التقسيمات الوضعية أيضا تبعا للتطور العام في القضايا المالية ومهام الدولة فهناك التقسيم الإداري، التقسيم الوظيفي والتقسيم الاقتصادي<sup>(1)</sup>.

**4-1- التقسيم الإداري:** يقضي هذا التقسيم أن توزع النفقات العمومية وفقا لتقسيم الإدارات العمومية المختلفة أي أن الميزانية توضع على أساس تقسيم جهاز الدولة إلى وزارات، يضاف إلى ذلك مخصصات رئاسة الجمهورية ومخصصات السلطة التشريعية، فيقرر لكل وزارة أو سلطة قسم خاص من النفقات ثم يجري التقسيم داخل كل وزارة وفقا للدوائر التابعة لها<sup>(2)</sup>.

**4-2- التقسيم الوظيفي:** يعني هذا التقسيم تقسيم النفقات العمومية وفقا لوظائف الدولة ومهامها في مختلف حقول النشاط الانساني، بحيث تحدد كلفة كل مهمة، مثلا مهمة التعليم العالي ونسبة نفقاتها العمومية<sup>(3)</sup>.

**4-3- التقسيم الاقتصادي:** التقسيم الاقتصادي يمكن أن يجري بالاستناد إلى الإداري وفقا لمختلف مهام إدارات الدولة، شريطة أن توزع هذه المهام حسب تدخل الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية المختلفة<sup>(4)</sup>.

---

<sup>1</sup>-حسن عواضة، المرجع السابق، ص 351-352.

<sup>2</sup>- خالد المهياي، المرجع السابق، ص 18 .

<sup>3</sup>- حسن عواضة، المرجع السابق، ص 351-352.

<sup>4</sup>- خالد المهياي، المرجع السابق، ص 19.

**1- الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية**

بالنظر للميزانية يؤثر الإنفاق العام تأثيرا مباشرا إما على الاستهلاك، من خلال الإنفاق المتعلق بالموظفين أو العمل الاجتماعي، أو على الإنتاج من خلال الإنفاق الاستثماري . في حين أشار "Keynes" إلى التأثير غير المباشر للإنفاق العام، بحيث يؤدي الطلب الأولي الناتج عن الإنفاق العام إلى إنفاق إضافي في شكل استهلاك أو إنتاج أو مدخرات إضافية، وفي ذلك يرى "Keynes" أن الإنفاق العام الذي يتم ضخه في الدائرة الاقتصادية لن ينتج أي دخل أو ثروة جديدة<sup>(1)</sup>.

تؤثر النفقات الاقتصادية المباشرة للنفقات العمومية على كل من الناتج الوطني وتوزيع وإعادة توزيع الدخل الوطني كالتالي:

**1-1- الآثار المباشرة للنفقات العمومية في مجموعها على الناتج الوطني**

لقد أدى اتساع وظائف الدولة وأغراضها إلى تزايد النفقات العمومية وبالتالي إلى ازدياد آثارها الاقتصادية وخاصة النفقات العمومية الاستثمارية والنفقات العمومية التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل الوطني، حيث أصبحت هذه النفقات أداة رئيسية تستخدمها الدولة في إحداث أثر تعويضي (معالجة التقلبات الاقتصادية)، والإسراع في عملية التنمية، أو ضمان معدل نمو مرتفع في الناتج الوطني، كالإنفاق الاستثماري في بعض الفروع الرئيسية للنشاط الاقتصادي<sup>(2)</sup>.

**1-1-1- تحديد العوامل التي يتوقف عليه الناتج الوطني:** يتوقف الناتج الوطني على نوعين من العوامل: القوى المادية للإنتاج: وهي القوى التي تشكل المقدرة الانتاجية الوطنية، وهذه القوى المادية تنصرف إلى الموارد الطبيعية، اليد العاملة ورأس المال.

**1-1-2- مكونات الطلب الفعلي:** وهي الطلب على أموال الاستهلاك والطلب على أموال الاستثمار فإذا علمنا أن الدخل تحص عليه عوامل الإنتاج المتمثل في الأجور + الفوائد + الربح + الأرباح + الضرائب المباشرة وغير المباشرة - الإعانات الحكومية = مجموع الدخل الوطني، وهذا الأخير يتم إنفاق للحصول على سلع الاستهلاك و سلع الاستثمار، وأنه لكي تتم دورة الإنتاج مع دورة الدخل الوطني بمعنى أن يكون الطلب الفعلي مساويا للعرض الكلي، وعليه فإذا كان الطلب الفعلي غير كاف لمقابلة العرض الكلي وقع انكماش اقتصادي، مما يؤدي إلى انخفاض مستوى الإنتاج والعكس إذا زاد الطلب الفعلي على العرض الكلي أدى ذلك إلى التضخم وارتفاع الأسعار دون زيادة حقيقية في الإنتاج.

<sup>1</sup> - Jean-Bernard Mattret, Op. Cit, p49.

<sup>2</sup> - حسن عوضة، المرجع السابق، ص357.

## 1-2- آثار النفقات العمومية على القدرة الانتاجية

تؤدي النفقات العمومية بطريق مباشر أو غير مباشر إلى رفع مقدرة الاقتصاد الوطني على الانتاج، وذلك عن طريق التنمية تنمية عوامل الانتاج (الموارد الطبيعية، اليد العاملة ورأس المال) كما وكيفا، ولبيان هذا الأثر يجب التمييز بين النفقات العمومية الاستثمارية والنفقات العمومية الاستهلاكية. فالنفقات العمومية الاستثمارية تؤدي إلى تكوين رؤوس الأموال العينية وهي إحدى القوى المادية للإنتاج، وبالتالي فهي تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية الوطنية.

أما النفقات العمومية الاستهلاكية فإنها تؤدي أيضا إلى رفع المقدرة الإنتاجية الوطنية، ولكن بشكل أقل وضوحا من النفقات العمومية الاستثمارية، فالنفقات الخاصة بالخدمات التعليمية والصحية والقافية تؤدي إلى رفع مستوى العمالة مما يؤدي بالنتيجة إلى رفع المقدرة الانتاجية..

**3- آثار النفقات العمومية على الطلب الفعلي:** لمعرفة أثر النفقات العمومية على الطلب الفعلي، يجب التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية، فالنفقات الحقيقية تؤدي إلى زيادة في الدخل ومن ثمة في الطلب الفعلي بمقدار أكبر من مقدار ما أنفق من قبل، أما النفقات التحويلية فيتوقف تأثيرها في الطلب الفعلي على الغرض الذي صرفت فيه لنفقات التي تصرف في الداخل لتشجيع الموارد المحلية تؤدي إلى زيادة الطلب الفعلي، أما النفقات التي تصف على أشخاص مقيمين في الخارج أو تصرف داخليا ولكنها تكتنز فإنها تسربت من الداخل الوطني، وبالتالي فهي لا تؤدي إلى زيادة الطلب الفعلي.

**4- تأثير الطلب الفعلي على حجم النفقات:** كقاعدة عامة تؤدي زيادة الطلب الفعلي إلى زيادة حجم الانتاج شريطة أن يكون مستوى النشاط الاقتصادي أقل من مستوى التشغيل الكامل لعوامل الانتاج (الموارد الطبيعية، العمل، رأس المال) وأن يكون الجهاز الانتاجي مرنا بالقدر اللازم الذي يسمح بتقل عناصر الانتاج بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة.

## 5- آثار بعض أنواع النفقات العمومية على الناتج الوطني

إن الصورة السابقة للنفقات العمومية لا تمارس آثارا واحدا في الناتج الوطني وهو ما يعني أن هذه الآثار تختلف باختلاف أنواع النفقات العمومية حسب أغراضها، لذلك سيتم أثر بعض هذه النفقات على الناتج الوطني.

**5-1- آثار النفقات العسكرية على الناتج الوطني:** تعد الآثار الاقتصادية للنفقات العسكرية من بين أهم النقاط التي تثار حولها الخلاف، نظرا لاستيعاب النفقات العسكرية جزءا كبيرا من النفقات العمومية، و من ثم فهي تمثل نفقات غير منتجة وتؤثر بالسلب على حجم الناتج الوطني، غير أن هذه النفقات أصبحت وفي كثير من الدول المتقدمة ذات أثر إيجابي على الناتج الوطني، لكونها أصبحت تخدم أغراض البحث العلمي في مجال الصناعات العسكرية.

## 6- آثار النفقات الاجتماعية على الناتج الوطني

تضم النفقات العمومية الاجتماعية نوعين من النفقات:

أ- نفقات تخصص لإنتاج السلع وخدمات تستخدم في تحقيق أغراض اجتماعية خاصة بتكوين رأس المال الانساني، ويتمثل هذا النوع من النفقات في المحافظة على مستوى الانتاج بل وفي ضمان نموه تحرص الدول المتقدمة على تخصيص جزء كبير من مجموع النفقات لهذه المرافق.

ب- نفقات تخصص لتقديم إعانات اجتماعية (عينية أو نقدية) للطبقات الفقيرة لمواجهة حالات المرض والشيخوخة والبطالة، وهي نفقات لا تؤثر على الناتج الوطني إلا بطريقة غير مباشرة، أما أثرها المباشر فينصب أساسا على إعادة توزيع الدخل الوطني بين الفئات الاجتماعية.

## 7- آثار الإعانات الاقتصادية على الناتج الوطني

تهدف الإعانات الاقتصادية التي تقدمها الدولة إلى تحقيق أغراض مختلفة، ليبقى في الأخير الهدف النهائي هو زيادة الإنتاج سواء كان على المدى القصير أو المدى الطويل، ومنه يعتبر زيادة الناتج الوطني، من أهم الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الإعانات الاقتصادية، بالإضافة إلى ما يلي<sup>(1)</sup>:

- محاربة التضخم وتحقيق استقرار الأسعار عن طريق منح إعانات لمنتجي السلع النهائية من أجل بيع سلعهم بثمان التكلفة أو أقل (سياسة دعم المواد الاستهلاكية)،
- التأثير في توزيع التراكم جغرافيا (كالتشجيع على قيام مشاريع في الجنوب)،
- دعم قطاع الصادرات من أجل تحسين ميزان المدفوعات التجاري.

## 8- دور الدولة في إعادة توزيع الدخل الوطني:

بالإضافة إلى تدخل الدولة في توزيع الدخل الوطني فإنها تقوم أيضا ولأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية بإدخال بعض التعديلات على هذا التوزيع، وتتخذ عملية إعادة توزيع الدخل الوطني اتجاها أو أكثر من الاتجاهات الآتية:

- إعادة توزيع الدخل بين الفئات الاجتماعية المختلفة،
- إعادة توزيع الدخل الوطني بين فروع الانتاج و بين الأقاليم.

<sup>1</sup> - سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص72.

**1- الإيرادات العامة**

إن أهم أنواع الإيرادات العامة يتمثل في إيرادات ممتلكات الدولة والضرائب والرسوم والقروض العامة والإصدار النقدي الجديد، يقسم علماء المالية العمومية الإيرادات العامة حسب طبيعتها، معتمدين في ذلك على عدة معايير، منها: (1)

أ- مصدر الإيرادات العامة: ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيرادات الأصلية إيرادات ممتلكات الدولة) والإيرادات المشتقة (الضرائب والرسوم).

ب- مدى استعمال الدولة لسلطة الجبر: ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيرادات التي تستند إلى سلطة القهر والإكراه (الضرائب، والقروض الجبرية والغرامات الجزائية) والإيرادات التي لا تستند إلى سلطة الجبر والإكراه (الرسوم، والقروض الاختيارية).

ج- مدى الشبه بإيرادات القطاع الخاص: ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين إيرادات الاقتصاد العام، أي التي تعتمد على السلطة السيادية للدولة (الضرائب، والرسوم، والإصدار النقدي) والإيرادات ذات الشبه بإيرادات الاقتصاد الخاص (إيرادات المشروعات العامة، والقروض والإعانات).

د- مدى انتظام ودورية مصدر الإيرادات العامة: ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيرادات العادية (إيرادات ممتلكات الدولة، والضرائب والرسوم) والإيرادات غير العادية (القروض العامة، والإصدار النقدي الجديد).

**1-1- أملاك الدولة (الدومين)**

تمتلك الدولة مجموعة من الأموال المختلفة وتسمى بالدومين والذي ينقسم بدوره إلى نوعين الدومين العام والدومين الخاص

**1-1-1- الدومين العام:** ويقصد به الممتلكات العامة المخصصة للاستعمال العام كالجسور والحدائق العامة والطرق والشواطئ والمطارات والموانئ. . . وغير ذلك مما تملكه الدولة، وهي الأموال التي لا يجوز بيعها أو إيجارها أو استئجارها أو تملكها بالتقادم والتصرف بها، وتخضع في مجموعها لقواعد القانون العام<sup>(2)</sup>.

**1-1-2- الدومين الخاص:** وهي الممتلكات التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة مثل ملكية الأشخاص الخاصة، لذلك يجوز التصرف بها من بيع وإيجار واستئجار، و تخضع في مجموعها لأحكام القانون الخاص، والدومين الخاص أقسام<sup>(3)</sup>:

-الدومين العقاري: كالأراضي الفلاحية و العقارات،

-الدومين التجاري والصناعي: كالشركات التجارية و الصناعية،

<sup>1</sup>- حمود القيسي، المرجع السابق، ص 60.

<sup>2</sup>- نص المرجع، ص 60.

<sup>3</sup>- نفس المرجع، ص 60.

-الدومين المالي: المتمثل في الأوراق المالية كالأسهم والسندات.

## 1-2- الضرائب

تحتل نظرية الضريبة مكانا خاصا في علم المالية العامة ، ليس فقط لأن الضريبة تعد أهم مصادر الإيرادات العامة وإنما لأهمية الدور الذي تلعبه في تحقيق الأغراض السياسية والمالية، فضلا عما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية ومشكلات تنتج كأثار اقتصادية واجتماعية عند فرض ضريبة معينة.

### 1-2-1- تعريف الضريبة

يعرف الفقيه "Jeze" الضريبة على أنها «استقطاع أو فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا، وبشكل نهائي، وبدون مقابل، لتغطية الأعباء العامة للمجتمع»<sup>(1)</sup>.

وفي تعريف ثاني له يعرف "Jèze" الضريبة على أنها «خدمة مالية تطلبها السلطة من المكلفين، حسب صلاحياتهم في المساهمة، بشكل نهائي وبدون تعويض مباشر، وذلك لضمان تغطية التكاليف العمومية أو تحقيق الأهداف التي حددتها السلطات العمومية»<sup>(2)</sup>.

ويعرفها آخرون على أنها: «اقتطاع مالي (نقدي) يفرض على مداخيل وممتلكات الأشخاص عن طريق الإيجار، تقوم به الدولة والهيئات العمومية التابعة لها دون مقابل بقصد تحقيق منفعة عامة»<sup>(3)</sup>.

وفي تعريف أكثر حداثة للضريبة عرفها الفقيه "Caudement" أنها «استقطاع سيادي عن طريق السلطات العامة لتحقيق أهداف عامة وتوزيع عبئها حسب الطاقة الضريبية للمواطن»<sup>(4)</sup>.

### 1-2-2- خصائص الضريبة

من خلال التعريف العام للضرائب يرى "Jèze" أنه يمكن استخلاص الخصائص التالية: « هي منفعة ذات قيمة نقدية، مطلوبة من دافعي الضرائب وفق قواعد ثابتة، بهدف تغطية نفقات المصلحة العامة، وذلك فقط لأن الأفراد الذين يجب عليهم دفعها هم أعضاء في مجتمع سياسي منظم»<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - Jean-Bernard Mattret, op cit, p59.

Voir: Jèze Gaston, cours de finance publique, Giard, 1929.

<sup>2</sup> - Jèze Gaston, Op. Cit, p 326.

<sup>3</sup> - السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص219.

<sup>4</sup> -حمود القيسي، المرجع السابق، ص124.

<sup>5</sup> - Jèze Gaston, Op. Cit, p 326.

La définition générale des impôts permet de les caractériser. L'impôt « est une prestation de valeurs pécuniaires, exigée des contribuables d'après des règles fixes, en vue de couvrir des dépenses d'intérêt général, et uniquement à raison du fait que les individus qui doivent les payer sont membres d'une communauté politique organisée ».

- الضريبة اقتطاع مالي نقدي من مداخيل وممتلكات الأشخاص.
- الضريبة تفرض وتوقع جبرا وبصفة نهائية، ذلك أن فرضها وجبايتها يعدان من أعمال السيادة التي تتمتع بها الدولة.
- تدفع الضريبة بصورة نهائية Perçu à titre définitif، هذه الخاصية تجعل من الممكن التمييز بين الضريبة والقرض.
- الضريبة لا تدفع نظير مقابل معين، ومعنى ذلك أن الممول يدفع الضريبة دون أن يحصل مقابلها على نفع خاص به.
- هدف الضريبة تحقيق النفع العام.
- يتم فرض الضريبة دون تعويض مباشر. ولا يتم تخصيصها لنفقات حكومية معينة تبعا لمبدأ الشمولية.

## 2- نتائج التكييف القانوني للضريبة

- من النتائج التي نجدها هامة في التكييف القانوني للضريبة ما يلي<sup>(1)</sup>:
- فرض الضرائب عمل من أعمال السيادة،
  - الضريبة تحقق مبدأ التضامن الاجتماعي،
  - الضريبة تحقق مبدأ العدالة الاجتماعية.

## 3- القواعد الأساسية للضريبة

تتلخص هذه القواعد فيما يلي<sup>(2)</sup>:

- قاعدة العدالة: ويقصد بها أن يساهم كل أعضاء الجماعة في تحمل أعباء الدولة تبعا لمقدرتهم المالية<sup>(3)</sup>.
- قاعدة اليقين: ويتمثل مضمون هذه القاعدة في كل ما يتعلق بالضريبة من تحديد وعائها وسعرها وميعاد الوفاء بها وطريقة دفعها وذلك حتى يعرف الممول التزاماته بدقة ووضوح اتجاه الدولة ويتمكن من الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو إساءة استعمال السلطة.
- قاعدة الملائمة: مفاد هذه القاعدة وجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يلائم ظروف الممولين الشخصية وعلى الأخص فيما يتعلق بميعاد التحصيل وطريقة إجرائه.
- قاعدة الاقتصاد في جباية الضريبة: مضمون هذه القاعدة يتلخص في إلزامية تنظيم كل ضريبة بشكل دقيق بحيث تتكلف الدولة في سبيل تحصيلها أقل مبلغ ممكن.

## 4- التنظيم الفني للضريبة

يقصد بالتنظيم الفني للضريبة تحديد الأوضاع والاجراءات المتعلقة بفرضها، ونجد منها:

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص226.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص227.

<sup>3</sup>- علي عباس عياد، نظام الضريبة المقارنة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1972، ص123.

#### 4-1- الوعاء الضريبي

يقصد بالوعاء الضريبي الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة، أي اختيار المادة التي تفرض عليها الضريبة وتحديد موضوعها، أي المناسبة التي تفرض بشأنها وتحديد وعائها<sup>(1)</sup>.

#### 4-2- المادة الخاضعة للضريبة

ويقصد بها الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:

أ- **الضرائب على الأشخاص:** وهي الضرائب التي تفرض على الأشخاص بحكم وجودهم في إقليم الدولة، بصرف النظر عن امتلاكهم أموال أو عدم امتلاكهم، ونظرا لعدم عدالة هذه الضريبة حاولت الأنظمة الضريبية القديمة أن تقسم أفراد المجتمع إلى عدة فئات حسب إمكانياتهم المادية ومراكزهم الاجتماعية، ثم تفرض الضريبة على أفراد كل فئة بالتساوي، فسميت بالضريبة المدرجة على الأشخاص، غير أن هذا النوع من الضريبة قد اختفى في الوقت الحاضر لعدم عدالته.

ب- **الضرائب على الأموال:** وهي بالمعنى القانوني الضريبة التي تفرض على رؤوس الأموال أي مجموع ما يملكه الشخص من قيم سواء كانت عينية كالأراضي أو العقارات أو السلع الإنتاجية أو الاستهلاكية أو مبالغ نقدية أو أوراق مالية<sup>(2)</sup>.

#### 5- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

5-1 **الضرائب المباشرة:** وهي كل ضريبة يؤديها المكلف بالضريبة ويقع عبؤها على المادة الخاضعة لها فتكون إما على دخل الفرد و إما على رأس ماله بصفة مباشرة.

5-2 **الضرائب غير المباشرة:** وهي الضريبة التي يؤديها المكلف بمناسبة إنفاق الدحل واستخدامه والتصرف بالثروة وتداولها وبذلك تأخذ إما شكل ضرائب على الاستهلاك أو شكل الضرائب على التداول.

#### 6- تصنيفات الضرائب

##### 6-1- تصنيفات الضرائب على فروع الدخل:

أ- الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري (IRG/RF).

ب- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية و الصناعية (IRG/BIC).

ج- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور (IRG/Salaire).

د- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية (IRG/BNC).

هـ- الضريبة على أرباح الشركات (IBS).

<sup>1</sup>- السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 236- 238.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص 238- 239.

## 6-2- تصنيفات الضرائب على النفقة:

- أ- الضريبة على رقم الأعمال أي على عموم نفقات الأفراد عن طريق تكليف "رقم الأعمال" الذي ينشأ عن كل من المبيعات الصناعية والتجارية التي تتم منذ إنتاج البضاعة حتى استهلاكها.
- ب- الضريبة الواحدة على الإنتاج، أي أن هذه الضريبة لا تفرض إلا مرة واحدة على السلعة في مرحلة الإنتاج.
- ج- الضريبة على المشتريات وهي التي تقع على إفاق الأفراد في مرحلة بيع الجملة فقط، وبذلك يتحملها المستهلك في النهاية.

## 7- طرق تقدير الوعاء الضريبي

يتحدد الوعاء الضريبي بطريقتين، طريقة مباشرة وطريقة غير مباشرة<sup>(1)</sup>:

### 7-1- طريقة التقدير المباشر

تلجأ معظم التشريعات الحديثة إلى طريقة التقدير المباشر في تحديد وعاء الضريبة، ويميز هنا كذلك بين أسلوبين:

أ- أسلوب الإقرار: بموجب هذا الأسلوب يلتزم المكلف بأداء الضريبة بتقديم إقرار يبين فيه وعاء الضريبة بصفة مفصلة، وتقوم الإدارة المالية بالتحقق من صحة ذلك عن طريق المعلومات المتوفرة لديها.

ب- أسلوب التحديد الإداري المباشر: تلجأ الإدارة المالية إلى هذا الأسلوب لتحديد وعاء الضريبة في حالة امتناع المكلف بقصد أو بغير قصد عن تقديم الإقرار المطلوب منه خلال المدة القانونية ويحدد الوعاء في هذه الحالة بناء على ما لدى الإدارة من معلومات مختلفة سواء تعلقت بدخل المكلف لسنوات سابقة أو بدخله في سنة التقدير.

### 7-2- طريقة التقدير غير المباشر

يكون التقدير غير المباشر إذا اتخذت الإدارة المالية من عنصر خارجي دليلاً على مقدار المادة الخاضعة للضريبة، ويفرق في هذا المجال بين أسلوبين:

أ- أسلوب المظاهر الخارجية: كعدد العمال وعدد السيارات وعدد الآلات المستعملة في الإنتاج ومساحة الأرض غير أن هذا الأسلوب منتقد لتسويته بين أشخاص تختلف ظروفهم باختلاف أمالكن تواجههم.

ب- أسلوب التقدير الجزافي: في هذا الأسلوب يستخلص وعاء الضريبة من عدة قرائن قانونية يقدرها المشرع مثلاً من قيمة الإيجار أو معدل الإنتاج الوحدوي.

## 8- سعر الضريبة

يقصد بسعر الضريبة المبلغ الذي يدفعه المكلف إما بنسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة للضريبة أو بسعر ثابت لا يتغير مهما تغير الوعاء الضريبي، ويكون على شكل نسبة مئوية.

وفي هذا الصدد، نميز نوعان من سعر الضريبة:

<sup>1</sup>- السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 292.

أ-الضريبة النسبية: وهي التي يكون سعرها محدد بنسبة مئوية لا تتغير بتغير قيم المادة الخاضعة للضريبة، وتسمى بالضريبة القياسية(النسبية)، وبالتالي هذا النوع لا يتحقق معه قاعدة العدالة في الضريبة(1).

ب-الضريبة التصاعدية: هي تلك التي تفرض بأسعار متغيرة تبعا لاختلاف المادة الخاضعة للضريبة وكذا ظروف المكلف بها وتسمى في هذه الحالة بالضريبة التصاعدية فتفرض الأسعار بأسلوب فني متصاعد يتغير معه حجم الوعاء الضريبي، وأهم أنواعها(2):  
-التصاعد الإجمالي بالطبقات.  
-التصاعد بالشرائح.

### 1-3-3-1- الرسوم

#### 1-3-3-1- تعريف الرسم (la taxe)

قد تتداخل مفاهيم كثيرة مع مصطلح الرسم، فقد يقصد بالرسم معنى مرادف للضريبة وهو «الرسم الذي يفرض على بعض الأعمال أو البضائع كرسوم الإنتاج، والرسوم الجمركية وغيرها»، أمّا المعنى الثاني فينصرف إلى «الرسم التقليدي كالمبلغ المقتطع من جراء ما يقدمه المرفق العام من خدمة»، أمّا المفهوم الثالث فيقصد به «الرسوم شبه الضريبية التي تفرض مقابل تقديم خدمة خاصة للأفراد».

ويعرّف الرسم على أنه «مبلغ من النقود، يدفعه الشخص جبرا إلى الدولة أو أحد مرافقها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب هذا المرفق أو الهيئة العامة»(3).

#### 1-3-3-2- خصائص الرسم: من خلال التعريف السابق للرسم يتبين لنا مجموعة من الخصائص:

- أ- الرسم مبلغ نقدي: يدفع المستفيد من الخدمة مبلغ من المال نقدا، يقدر بنسبة مئوية معينة أو مبلغ ثابت.
- ب-الإجبار: بمعنى أن طالب الخدمة يكون مجبرا على دفع الرسم مقابل استفادته من الخدمة فهو حينها لا يملك الحرية في دفع الرسم أو عدم دفعه، وغالبا ما يكون طالب الخدمة مخاطب بقاعدة قانونية تضعها السلطة التشريعية وبموافقتها(4).
- ج-الرسم يكون بمقابل: بمعنى أن يكون الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يطلبها الشخص من المرفق أو الهيئة العامة، كما أن هذه المنفعة الخاصة التي تحصل عليها تكون مقترنة بنفع عام أو مصلحة عامة.

### 1-3-3-3- أنواع الرسوم

تتنوع الرسوم في كل بلد بحسب الجهة أو الهيئة العامة التي تقدم الخدمة، ومن أمثلة الرسوم ما يلي:  
-رسوم التوثيق.

1- نفس المرجع، ص 299.

2- حمود القيسي، المرجع السابق، ص ص 141-142.

3- نفس المرجع، ص 64.

4- محمد عبد الله العربي، أصول علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1953، ص 90.

-الرسوم القضائية.

-الرسوم البريدية.

-الرسوم الإدارية.

### 1-3-4- التمييز بين الرسم والضريبة

يمكن لنا التمييز بين الرسم والضريبة، لأنه يتوافق بشكل عام مع موضوع تخصيص، ومع ذلك، فإن إساءة استخدام المصطلح يؤدي إلى الخلط بين الرسم والضريبة، وبالتالي فإن ضريبة القيمة المضافة أو الضرائب المحلية المباشرة، والضرائب العقارية، وضريبة الإسكان والضرائب المهنية، هي ضرائب حقيقية لأنها لا تفرض مقابل خدمة مباشرة، تُفرض الضريبة عمومًا لصالح الدولة والسلطات المحلية ومؤسساتها الإدارية العامة، وبالتالي فالرسوم قد تختلف عن الرسوم المماثلة المالية (شبه ضريبة)، فالرسم دائماً واجب، وهو ما يميزه عن الثمن، ويتم فرضها مقابل استخدام خدمة عامة، وهو ما يميزه عن الضريبة التي ليس لها أي علاقة بتكلفة الخدمة المقدمة، على عكس الإتاوة<sup>(1)</sup>.

### 1-4- الإتاوة (la redevance)

تعرف الإتاوة على أنها «مبلغ نقدي يدفع على شكل أقساط دورية مقابل امتياز ممنوح بصقة تعاقدية، على عكس الضرائب، بحيث لا يتم تحصيلها من قبل السلطة، فهي على عكس الضرائب، ومثل الرسوم، تدفع مقابل خدمة، كما أنها على عكس الضريبة، إذ يتم تحديد الإتاوة بما يتناسب مع الخدمة المقدمة»، مثال ذلك إتاوة المياه والصرف الصحي في القطاع العام المحلي<sup>(2)</sup>.

### 1-4- القروض

تعتبر القروض من الموارد المالية غير السيادية لتغطية النفقات غير العادية للدولة.

### 1-4-1- تعريف القرض

يعرف القرض العام بأنه «عقد (دين) تقوم الدولة بموجبه استلاف مبلغ مال من الافراد أو الهيئات المحلية أو الهيئات الدولية أو البنوك، وتتعهد الدولة بسد القروض لفائدة الدائنين في التاريخ المحدد للسداد وفقاً لشروط العقد المعينة»<sup>(3)</sup>.

1- Jean-Bernard Mattret, op. cit, p60.

2- Ibid, p60.

3- مراد بان صلاح عبدالقادر، رعد عبدالله نعمة، الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة، مجلة التدريسيين وطلبة الدراسات العليا، عدد خاص، الجزء 36، 2021، ص121.

انظر أيضاً: محمد علي المهيني، محاضرات في المالية، المعهد الوطني للإدارة، سوريا، 2013، ص57.

يعرف القرض على أنه «عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الجمهور أو المصاريف المحلية أو الدولية، مع الالتزام برد قيمته ودفق فوائده طيلة مدة القرض وفي التاريخ المحدد في العقد»<sup>(1)</sup>.

ويعرّف القرض أيضا على أنه «المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع الفوائد مدة القرض ووفقا لشروطه»<sup>(2)</sup>.

#### 1-4-2- خصائص القرض

من خلال التعاريف السابقة للقرض تظهر مجموعة من الخصائص التالية:

- أ- الصفة النقدية أو العينية للقرض،
- ب- يتم اللجوء إلى القرض بصفة اختيارية،
- ج- يحزر القرض بموجب عقد،
- د- يدفع القرض مقابل الوفاء بقيمته والفوائد التي تتجر عنه طيلة مدة القرض،
- هـ- يدفع القرض للدولة أو أحد هيئاتها العامة.

#### 1-4-3- أنواع القروض

تختلف القروض بحسب الجهة التي أقرضت الدولة أو إحدى هيئاتها، لذلك نجد قروض داخلية وقروض خارجية، وقروض قصيرة المدى وقروض طويلة المدى.

**1-4-3-1- القروض الداخلية:** وهي القروض التي تحصل عليها الدولة من قبل مواطنيها الطبيعيين والاعتباريين داخل إقليمها، قد تلجأ الدولة إلى هذا النوع من القروض في الحالة التي تشعر فيها الدولة بضائقة مالية في اقتصادها، أو عند محاولتها لتوجيه الاستثمار والادخار الذي قد ينجم عن وجود فائض من المدخرات الوطنية<sup>(3)</sup>.

**1-4-3-2- القروض الخارجية:** وهي القروض التي تحصل عليها الدولة من قبل منظمات أو مؤسسات أجنبية أو حكومات دول، مقابل الالتزام بالوفاء لمبلغ القرض ودفق الفوائد المترتبة عنه مدة القرض وفي التاريخ المحدد في شروط العقد، وبالتالي يكون القرض الخارجي أكثر خطورة على الدولة من القرض الداخلي، نظرا لما قد يحصل من إملاءات وتبعية من الدولة الدائنة على الدولة المدينة<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup>- حمود القيسي، المرجع السابق، ص71.

<sup>2</sup>- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1955، ص90.

<sup>3</sup>- حمود القيسي، المرجع السابق، ص75.

<sup>4</sup>- نفس المرجع، ص75.

## 1- تنفيذ الميزانية

إن عملية تنفيذ الميزانية تقتضي في الصل العمل بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، لذلك تمر الميزانية عند تنفيذها بنوعين من العمليات: عمليات تنفيذ النفقات العمومية وعمليات تنفيذ الإيرادات العمومية، كما أن هذه تقتضي هي الأخرى أربع مراحل متوالية تتمثل في الأساس في:

## 1-1- الالتزام (l'engagement)

ينقسم الالتزام بالنفقة إلى نوعين التزام قانوني و التزام محاسبي<sup>(1)</sup>:

أ- الالتزام القانوني (L'engagement juridique): هو الفعل الذي تنشئ الدولة بموجبه التزاما يترتب عليه نفقة، على سبيل المثال تعيين موظف عام أو إبرام صفقة، وبالتالي فإن التصويت على قانون المالية يعطي الإدارة الحق وليس الالتزام بتنفيذ النفقات، إذ أن قرار الالتزام بالاعتمادات ليس تلقائيا.

ب- الالتزام المحاسبي (L'engagement comptable): هو تخصيص جزء من اعتمادات الميزانية العامة اللازمة لتنفيذ نفقات معينة ناتجة عن الالتزام القانوني، بحيث أن الالتزام المحاسبي يسبق الالتزام القانوني، أو قد يكون مصاحبا له.

يعد الالتزام بالنفقة بمثابة عقد النفقة الذي ينتج عن عمل يترتب عليه تحمل الميزانية لنفقة عمومية، ينحدر من علاقة قانونية تنشأ بين الأمر بالصرف<sup>(2)</sup> والدائن من أجل بعث النفقة على كاهل الخزينة، كما يسمى الالتزام بالنفقة أيضا، الارتباط بالنفقة<sup>(3)</sup>.

بذلك يكون الالتزام هو الإجراء الذي يتم عن طريقه إثبات نشوء الدين بين الهيئة الممثلة في الأمر بالصرف وبين الدائن<sup>(4)</sup>، كما أنه أيضا بطاقة محاسبية يبين فيها تفصيل الاعتمادات المالية اللازمة في الميزانية المخصصة لهذه النفقة، باعتبار أن الاعتماد هو الترخيص بالإنفاق في المجال المعين وبالقدر المحدد، إلا أن نشوء الدين وإثباته بالالتزام هو ما يبرر صرف النفقة من الاعتمادات المالية المخصصة لها والمرصودة في الميزانية.

1- Jean-Bernard Mattret, op. cit, p219.

2- الأمر بالصرف هو الشخص المؤهل قانونا لتنفيذ النفقات العامة أو تحصيل الإيرادات العامة للدولة أو أحد هيئاتها العامة، وقد يكون الأمر بالصرف معينا مثل الوالي والمدير في إدارة عمومية كما قد يكون منتخبا كرئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد يكون إما أمر بصرف رئيسي أو أمر بصرف ثانوي.

3- طارق الحاج، المالية العامة، دار والصفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، 1999، ص178.

4- المادة 19 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

بهذا يكون الالتزام كعمل إداري إجراء لإنشاء الالتزام القانوني بالدين، وإثباته أيضاً، كما هو الشأن في الأحكام القضائية التي تلزم الإدارة بالتعويض، إذ ليس الأمر بالصرف هو من أنشأ النفقة؛ بل يقتصر دوره في هذه الحالة على إثباتها فقط.

كما قد تنشأ رابطة الالتزام ليس فقط من قبل السلطة التنفيذية، بل قد تنشأ أيضاً من عمل السلطة التشريعية التي قد تصوت على قانون يقضي بزيادة في الأجور أو بالتعويض عن الأضرار<sup>(1)</sup>، وذلك باعتبار أن القانون إحدى مصادر الالتزام<sup>(2)</sup>.

### 1-1-1- شروط الالتزام بالنفقة

اشترط المشرع في الالتزام أن يكون صحيحاً لا بد له من توفر شروط أساسية:

أ- **الجهة الإدارية المختصة بإصدار الالتزام بالنفقة:** وهو أن يصدر الالتزام بالنفقة من الجهة الإدارية المختصة قانوناً بتنفيذ النفقة على ذمة الدولة، ولفائدة من تقرر له الدين، أي من الأمر بالصرف المؤهل قانوناً لتنفيذ الميزانية، بصفته الأمر بالصرف الرئيسي، الذي قد يكون الوزير في نطاق وزارته، الولاية عندما يتصرفون لحساب ولايتهم، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب بلدياتهم، والمسؤولون المعينون قانوناً على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ورؤساء المصالح العمومية المستفيدة من ميزانية ملحقة؛ أو بصفته الأمر بالصرف الثانوي كرؤساء المصالح غير المركزية، والولاية عندما يتصرفون لصالح هيئة عمومية ليس له استقلال مالي، وإنما على سبيل تفويض اعتمادات من ميزانية الدولة<sup>(3)</sup>.

ب- أن يكون الأمر بالصرف معتمد لدى المحاسبين العموميين المكلفين بتنفيذ الإيرادات والنفقات التي يأمر بها: ويتطلب لهذا الاعتماد إيداع الأمر بالصرف نسخة طبق الأصل من الإمضاء (Spécimen de Signature) لدى المحاسب العمومي في كل مرة يتم فيها تعيين أو انتخاب أمر بالصرف جديد<sup>(4)</sup>.

ج- **ضرورة وجود اعتماد مالي مرصود للالتزام بالنفقة:** بمعنى أن الالتزام بالنفقة أو إثباتها لا يكون صحيحاً إلا إذا وجدت الاعتمادات المالية المخصصة لتغطية النفقة، بحيث لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة ضمن الشروط المحددة في قانون المحاسبة العمومية مالم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك<sup>(5)</sup>.

د- **طبيعة الالتزام بالنفقة:** يقصد بطبيعة الالتزام نوع الالتزام، فيما إذا كان الالتزام بالنفقة دائماً أو مؤقتاً، بحيث يكون الالتزام الأول هو العمل الذي ينشأ عنه التزام دائم ومستمر يفوت السنة المالية التي نشأ فيها ليتجدد

<sup>1</sup>- حسن عواضة، المرجع السابق، ص212.

<sup>2</sup>- ممّا لا يختلف عليه الفقه والتشريع الحديث على أن مصادر الالتزام خمسة وهي: العقد، الإرادة المنفردة، العمل غير المشروع، الاثراء بلا سبب، والقانون.

<sup>3</sup>- القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

<sup>4</sup>- Un Spécimen de Signature: c'est une Signature de référence à laquelle doit correspondre celle qui figure sur un document, par exemple un chèque.

<sup>5</sup>- المادة 36 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

بصورة تلقائية في السنوات المالية الموالية دون الحاجة إلى التزام جديد، مثل تعيينات الموظفين، أما الالتزام الثاني فهو الالتزام المؤقت الذي ينتهي سريانه بمجرد تحقيق غايته مثلما هو الحال في نفقات العقود الفورية، أو تعويض الضرر الذي يلحق بشخص أو تسديد الغرامات المالية المحكوم بها قضائيا على الدولة.

## 1-2- التصفية (La liquidation)

يقصد بتصفية النفقة التحقق من حقيقة الدين، وتحديد مقدار النفقة الذي تلتزم به الدولة والتأكد من صحته واستحقاقه بمعنى اثبات ترتب الدين على الدولة واستحقاقه وعدم سقوطه بالتقادم أو بأي سبب آخر<sup>(1)</sup>.

عرّف المشرع التصفية في القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، على أنها «تلك المرحلة التي تتسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحدد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية»<sup>(2)</sup>، فالتصفية خلافا للالتزام، لغرضها الأساسي غرض مالي بحت، أي تقدير مقدار النفقة الناجمة عن القرار الذي كان الالتزام تعبيراً محاسبياً عنه.

نستشف من خلال كلمة التحقيق أن المشرع أراد بذلك أن النفقة لا يمكن تنفيذها إلا بعد استيفاء قاعدة الخدمة المؤداة (Le Service Fait) باعتبار أن المحاسب العمومي لا يجوز له صرف النفقة إلا بعد أن يتأكد من أن صاحب الدين الذي هو المدين قد قام بأداء الخدمة الملقاة على عاتقه والتي قد أنشأها الالتزام القانوني مسبقاً على الوجه المطلوب قانوناً أو اتفاقاً، الأمر الذي يتعين معه ممارسة نوع من الرقابة السابقة على دفع النفقة من المحاسب العمومي، وكذا التأكد من فحص الفاتورة سند الدين.

## 1-3- الأمر بالدفع (L'ordonnement ou Le mandatement)

يقصد بالأمر بالدفع، صرف النفقة أو تحرير الحوالة التي يصدره الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي قصد دفع مبلغ الدين المستحق للدائن صاحب الدين، وهو ما نص عليه قانون المحاسبة العمومية بنصها «يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة الإجراء الذي يؤمر بموجبه دفع النفقات العمومية»<sup>(3)</sup>.

## 1-3- شروط صحة الأمر بالدفع

اشترط المشرع لصحة الأمر بالدفع حتى يكون قانونياً، مقبول لدى المحاسب العمومي المكلف بصرف النفقة أن يكون كالتالي<sup>(4)</sup>:

1- Jean-Bernard Mattret, op. cit, p219.

<sup>2</sup> - المادة 20، نفس المصدر.

<sup>3</sup> - المادة 21، نفس المصدر.

<sup>4</sup> - المادتان (02 و 03) من المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06 أبريل 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 06 أبريل 1993.

المادة 02: «يقومون الأمر بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف والحوالات وإرسالها بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات».

- أن يكون ممهوراً بتأشير الرقابة السابقة،
- أن يكون مرفوقاً بجميع الوثائق الثبوتية المتعلقة بالنفقة،
- أن يكون في خلال السنة المالية التي تنفذ فيها الميزانية،
- أن يكون متضمن رقم العملية والفصل الفرعي والبند الذي خصمت منه النفقة،
- أن يكون متضمن موضوع وطبيعة النفقة و تاريخ أداء الخدمة،
- أن يكون متضمن هوية الدائن.

### 1-3- صرف النفقة (Le paiement)

الفعل الذي تتحرر به الدولة أو أحد هيئاتها العامة من النفقة الملقاة على ذمتها جراء الدين الذي أنشأه الالتزام القانوني بينها وبين صاحب الخدمة الذي هو الدائن، ومن ثم فهو الفعل الذي ينفذ تحويل الاعتمادات من حسابات الدولة إلى حسابات دائني الدولة<sup>(1)</sup>.

كما لا يجوز للمحاسب العمومي أن يقدم على صرف النفقة إلى صاحب الدين من تلقاء نفسه، أو بدون أن يصدر له الأمر بالصرف أمر بالدفع مسبقاً يوجهه إليه في الآجال المنصوص عليها ووفق الأشكال المقررة قانوناً.

---

المادة 03: « يحول المحاسبون العموميون أوامر بالصرف وحوالات التي يصدرها الآمرون بالصرف في أجل اقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ استلامها ويتم حسابها ابتداء من شهر إصدارها».

1- Jean-Bernard Mattret, op. cit, p219.

أنظر القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

(أولاً): المصادرالقرآن الكريم:

- القرآن الكريم: سورة النور، الآية 33.
- القرآن الكريم سورة الفرقان، الآية 67.
- القرآن الكريم سورة هود، الآية 61.
- القرآن الكريم سورة الحديد، الآية 7.

الميثاق:

- الميثاق الأعظم للحريات لسنة 1215.
- الموقع التالي: <https://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1215>
- الميثاق الوطني، مطبعة المعهد التربوي الوطني الجزائري، الجزائر، 1976.

الديساتير:

- دستور 1963، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 64، الصادر في 10 سبتمبر سنة 1963.
- دستور 1976، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور 1989، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 9، الصادرة في 1 مارس سنة 1989.
- دستور 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر سنة 1996.
- دستور 2016، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 7 مارس سنة 2016.
- دستور 2020، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر سنة 2020.

القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 02/99 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999.
- القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 مارس سنة 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 28 أوت سنة 2016.
- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.

### الأوامر:

- أمر رقم 29/73 المؤرخ في 05 جويلية 1973، المتضمن إلغاء القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 62، الصادرة في 05 جويلية 1973.
- أمر رقم 57/76 المؤرخ في 05 جويلية 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 61، الصادرة في 30 جويلية 1976.
- أمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 94، الصادرة في 22 نوفمبر 1976.
- أمر رقم 101/76 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 102، الصادرة في 22 ديسمبر 1976.

### القوانين:

- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 28، الصادرة في 10 جويلية سنة 1984.
- القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 02، الصادرة في 13 جانفي 1988.
- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 35، الصادرة في 15 أوت سنة 1990.
- القانون رقم 09/09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2010، المتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 78، الصادرة في 30 ديسمبر 2010.

### المراسيم:

- المرسوم الرئاسي رقم 18/89 مؤرخ في 22 شعبان عام 1409 هـ الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 9، الصادرة في 1 مارس سنة 1989.
- المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
- المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06 أفريل 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 06 أفريل 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة 19 مارس 1995.

## الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية 2000، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 30 جويلية 2000.

- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 22 أوت 2017.

## المذكرات الجامعية:

- برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.

## الدورات التكوينية:

- دليل الدورة التكوينية حول "إحكام إعداد الميزانية"، مركز التكوين و دعم اللامركزية بوزارة الداخلية والتنمية المحلية، تونس.

## (ثانياً): المراجع

### أ- اللغة العربية:

- بساعد علي، المالية العمومية، محاضرات، المعهد الوطني للمالية، الجزائر، 1992.
- حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
- خالد المهياي، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة الدورة التحضيرية، دمشق، 2013.
- خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، (بدون طبعة)، دار الكتب المصرية، مصر، 2016.
- رفعت المحجوب، (المالية العامة-النفقات العامة)، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971.
- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000.
- طارق الحاج، المالية العامة، دار والصفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، 1999.
- علي عباس عياد، نظام الضريبة المقارنة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1972.
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص15.
- قطب ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط 3، 1978.
- قطب ابراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1996.

- لمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، 2003.
- محمد حربي، الجزائر 1954 - 1962، جبهة التحرير الوطني الأسطورة والواقع، ترجمة كميل قصير داغر، مؤسسة الأبحاث العربية، ط1، 1983.
- محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1960.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- محمد عبد الله العربي، أصول علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1953.
- محمد علي المهائني، محاضرات في المالية، المعهد الوطني للإدارة، سوريا، 2013.
- محمد كشرود، المجلس الوطني للثورة الجزائرية، المؤسسة البرلمانية في تنظيم الثورة، مجلة الفكر البرلماني، عدد 4 لسنة 2003.
- مراد بان صلاح عبدالقادر، رغد عبدالله نعمة، الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة، مجلة التدريسيين وطلبة الدراسات العليا، عدد خاص، الجزء 36، 2021.
- مراد محمد حلمي، مالية الدولة، (بدون طبعة)، مطبعة نهضة مصر، مصر، 1962.
- مصطفى حسين سليمان، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، الجزائر، 1990.
- يونس أحمد البطريق، مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر، 1978.

#### ب- اللغة الجنبية:

- Jean-Bernard Mattret. Les finances de l'État. Éditions du CNFPT, 2006.
- Jeze Gasten, cours de finance publique, 1929.
- L.Trotabas ,institution financières, Dalloz, Paris, 1957.
- M. Duverger ,finances publiques, PUF, Paris, 1956.
- Mauris DUVERGER, Finances publiques, P.U.F, Paris, 1971.
- Paris, 2019.
- Philippe Boucheix et René Juillard, LES FINANCES PUBLIQUES, Dunod,
- T. Bouara, la loi de finances en Algérie, thèse du doctorat d'état, université d'Alger, 2005/2006.

01	مقدمة
03	المحاضرة الأولى
06	المحاضرة الثانية
10	المحاضرة الثالثة
15	المحاضرة الرابعة
18	المحاضرة الخامسة
24	المحاضرة السادسة
27	المحاضرة السابعة
32	المحاضرة الثامنة
36	المحاضرة التاسعة
41	المحاضرة العاشرة
45	المحاضرة الحادية عشر
48	المحاضرة الثانية عشر
51	المحاضرة الثالثة عشر
59	المحاضرة الرابعة عشر
63	قائمة المراجع
67	الفهرس