- **تمهيد :**

تعتمد الدولة في تسيير نشاطها المالي وفق برنامج محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقات الدولة وإيراداتها التي تقررها مسبقا على العموم والمداولة أن إيرادات الدولة ونفقاتها تدون في وثيقة يطلق عليها **– الميزانية العامة –** ويمكن حاليا إعتبار هذه الوثيقة المحور التي تدور حوله أعمال الدولة ونشاطها في جميع الحقول.

ومع تزايد دور الدولة في التداخل لإشباع الحاجات العامة ، بدأ الإهتمام أكثر بالنفقات العمومية ، وذلك بدراسة طبيعتها وأنواعها حيث تعد هذه الأخيرة من أهم أدوات السياسة المالية التي من خلالها تتم التأشيرة في مختلف المجالات الإقتصادية كالتوزيع والتوظيف.

لهذا ارتأينا في هذا الفصل التطرق إلى عموميات حول قانون المالية في المبحث الأول والميزانية العامة من خلال المبحث الثاني والثالث والتوقع في مجال النفقات العامة من خلال المبحث الرابع.

المبحث الأول : الميزانية العامة للدولة

سنتطرق في هذا المبحث إلى نشأ الميزانية وتعريفها مع التطرق إلى مبادئها والمراحل التي تمر بها، كما سنبين الأهداف التي وضعت لأجلها الميزانية العامة للدولة.

المطلب الأول : نشأة الميزانية العامة للدولة ومفهومها

1 * نشأة الميزانية : يرجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إتجلترا ثورة سنة **1688م** ، ثم إنتشر نظام الميزانية في العالم ومن بينها فرنسا حيث إجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة **1789م** ، وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية ، وقد كان الهدف من إقرار نظام الميزانية يرمي إلى فرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة حيث قرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ثم إمتدت إلى ضرورة رقابة كيفية إنفاق المال العام ، وهكذا أخذت الميزانية شكلها النهائي وأصبح من الضروري موافقة المجالس النيابية على إيرادات الحكومة ونفقاتها لمدة سنة مقبلة واصبحت ظاهرة موافقة المجالس النيابية على الميزانية من أبرز ما تميزت به الديمقراطيات التقليدية منذ القرن التاسع عشر وكانت الميزانية في الدول الإسلامية عبارة عن ما يتجمع عند رسول الله – صلى الله عليه وسلم – من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة ، أما الغنائم فتوضع في بيت المال يوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهله ، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة وانتظمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج وخزينة الصدقات. [1]

2 * مفهوم الميزانية : تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى وضع برنامج مالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق على تحقيق أهداف معينة مختلفة وتتضمن هذه البرامج موارد الدولة في تلك الفترة المقبلة ونفقاتها ولا يرتبط وضع البرامج المالية بفلسفة معينة وعلى هذا الأساس عرفت الميزانية « على أنها عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة » [2]

– وعرف **(louis) Delbez** الميزانية بأنها « وثيقة محاسبية وقانونية ومالية تعبر عن فكرة التوقع ، والإعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة ، والتي تعبر عن صورة أرقام عن النشاط الإقتصادي والإداري والإجتماعي للدولة » [3]

– أما المشرع الجزائري فقد عرف الميزانية العامة وذلك حسب المادة **3** من قانون **90 – 21** المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنها : « الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها » [4]

---

[1] علي زغدود – **المالية العامة** – ديوان المطبوعات الجامعية– الجزائر 2005 ص 67 / 68.

[2] علي زغدود – مرجع سابق– ص 69.

[3] عطية عبد الوهاب – **الموازنة العامة للدولة** – دار النهضة العربية – القاهرة 1996 ص 364.

[4] القانون 90 / 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

– كما عرفها حسب القانون 84 – 17 المتضمن قوانين المالية بأنها : « وثيقة تشريعية يتم بواسطتها تقدير وتأشير سنويا النفقات والإيرادات النهائية للدولة بهدف السماح للسير الحسن للمصالح العمومية وتجسيد أهداف المخطط السنوي للتنمية » [1]

المطلب الثاني : أهمية الميزانية العامة ومبادئها

1 * أهمية الميزانية العامة للدولة : [2] تظهر أهمية الميزانية العامة من حيث :

أ – أهمية السياسية : إن اعتماد الميزانية من قبل البرلمان، معنى ذلك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة وإن إحتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية ، كما أن الميزانية بما تتضمنه من مؤشرات إتفاقية وموارد مالية فهي تكشف عن السياسة العامة للدولة إتجاه المجتمع. ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الميزانية فرض رقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، كذلك يستطيع عن طريق رفض إعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على العدول عن سياسة إقتصادية وإجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ على تنفيذ برنامج معين.

ب – أهمية الاقتصادية : للميزانية العامة دور فعال في تحقيق لتوازن الإقتصادي وذلك عن طريق إستخدام السياسة الإنفاقية الإيرادية ، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات تخفيض الضرائب لرفع القوة الشرائية لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص بالإضافة إلى الطلب الحكومي وبذلك يخرج الإقتصاد من أزمته ويدخل مرحلة الإنتعاش الإقتصادي.

– أما في حالة التضخم وعندما يكون الطلب أكثر من العرض تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها ، ورفع نسب الضرائب بهدف إمتصاص القوة الشرائية الزائدة في السوق فيقل الطلب بشقيه الخاص والعام مما يؤدي إلى تخفيض الإرتفاع في الأسعار.

– كما تعكس الميزانية العامة فلسفة النظام وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها ، فإتساع نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الإقتصاد ، إن إزدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتساع سياسة الإقتصاد الموجه.

– أما إذا كان دور الدولة في الإقتصاد محدد أو نسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات العامة فهذا يشير إلى أهمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة إقتصاد السوق.

ج * أهمية الاجتماعية : إن أهمية الميزانية الإجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الإجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرخاء الإجتماعي * : حيث تعكس الأهداف اتي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرخاء الإجتماعي ، مدى إهتمامها في الإرتقاء بالخدمات التعليمية ، وتقديم التعليم المجاني في مختلف مراحله وتطور الخدمات الصحية ومد شبكات الماء وإيصال الكهرباء ..... وغيرها من الخدمات.

[1] القانون 84 / 17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق لـ 7 جويلية سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية.

[2] محمد طاقة و هدى العزاوي – **اقتصاديات المالية العامة** – دار الميسرة الأردن–2007 – ص171 / 172.

– في مجال إعادة توزيع الدخل القومي من حيث تكشف السياسة الضريبية فيما إذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية وتحقيق العدالة الإجتماعية.

2 * <u>مبادئ الميزانية العامة</u> : وضع علماء المالية العامة التقليدين عدد من القواعد كميزانية الدولة ، لأجل تنظيم شؤونها ، وأكدوا على وجوب مراعاة تلك القواعد من قبل السلطة التنفيذية ، عند تحضير الميزانية العامة وتهدف تلك القواعد إلى تسهيل معرفة المركز المالي للدولة ، ووضوحه وتسيير الرقابة على الميزانية العامة بواسطة السلطة التشريعية عند إجازة الإيرادات والنفقات ، وإلى تخضير الميزانية العامة بأسلوب علمي وإقتصادي مقبول بعيد بقدر الإمكان عن التبذير والإسراف ، خصوصا وأن الحكومة تتولى تحصيل الأموال وإنفاقها ليس لحسابها الخاص كما هو الحال في الميزانية الخاصة ، وإنما لحساب الغير ، وهذا ما يدعوا ويشجع على الإسراف والتبذير ومن مبادئ الميزانية نجد :

أ * مبدأ وحدة الموازنة. ب * مبدأ عمومية الموازنة.

ج * قاعدة توازن الموازنة العامة. د * مبدأ سنوية الموازنة.

أ * <u>مبدأ الوحدة</u> : تنص قاعدة الوحدة بأن تدرج جميع إيرادات الدولة ، ونفقاتها في ميزانية واحدة وتظهر في وثيقة واحدة (أو مجلد واحد) [1] ، ويعني هذا عدم تعدد ميزانيات الدولة ، وذلك من شأنه إعطاء صورة حقيقية للمركز المالي للدولة وسهولة قرائتها في شكل موازنة وأيضا يسهل عملية رقابة البرلمان. [2]

ب * <u>مبدأ العمومية</u> : تقضي هذه القاعدة بأن يذكر (يدون) في وثيقة الموازنة العامة ، جميع إيرادات الدولة ، أيا كان مصدرها ، وجميع نفقاتها مهما كانت أنواعها ولا تسمح بخصم نفقات وزارة أو مصلحة من إيراداتها ، وبعبارة أخرى فإن هذه القاعدة تهدف إلى أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع

---

* قدم اللورد بيفردج في إنجلترا في مشروعه عن الضمان الإجتماعي وهو ما أسماه بالميزانية الإجتماعية الذي يهدف من خلالها إلى محاربة البطالة في المجتمع الرأسمالي والموازنة الإجتماعية أو الإنسانية في مفهوم – بيفردج – تتطلب بأن تزيد الدولة من نفقاتها إلى الحد الذي توفر العمل المنتج للجميع تقريب.

نفقاتها ولجميع إيراداتها ، ولا تجبر إجراء المقاصة بين النفقات والإيرادت. [3]

ج * <u>مبدأ التوازن</u>: [4] تنص قاعدة توازن الموازنة على ضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة العادية، مع جملة النفقات العامة العادية للدولة (سنويا) ، وأن لا تكون هناك زيادة ولا نقصان فيها ، بعبارة أخرى ، أن تكون النفقات العامة العادية •للدولة في حدود إيراداتها العادية•، فلا يكون في الموازنة العامة للدولة عجز ولا فائض ،

---

[1] محمد شاكر عصفور –**أصول المالية العامة** – دار الميسرة للنشر والتوزيع للطباعة الأردن– 2008. ص 39 / 49

[2] محمد سعيد فرهود – **مبادئ المالية العامة (الجزء الأول)** –حلب 1978 / 1979 ص 781.

[3] محمد شاكر عصفور – **أصول المالية العامة** – مرجع سابق – ص 55.

[4] محمد شاكر عصفور – مرجع سابق ص 61 / 62.

• النفقات العامة العادية هي نفقات الجهاز الحكومي المتكررة، وتشمل الرواتب والأجور ونفقات التشغيل (ويستثنى منها نفقات الحروب والمشاريع الكبرى).

• الإيرادات العامة العادية تشمل الضرائب والرسوم ودخل أملاك الدولة.

(يحصل عجز في الموازنة العامة للدولة عند زيادة إجمالي النفقات العامة للدولة عن إجمالي الإيرادات ، ويحصل فائض في الموازنة عند زيادة إجمالي الإيرادات العامة من إجمالي النفقات العامة).

– وتستند قاعدة توازن الموازنة على الفكر المالي التقليدي، الذي كان يرى ضرورة توازن الميزانية العامة للدولة سنويا، وأنه يجب عدم الإعتماد على الإيرادات العامة غير العادية (القروض العامة، والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية النفقات العامة العادية كي لا يؤدي ذلك إلى مشكلات إقتصادية (وإلى خطر الإفلاس).

د * <u>مبدأ السنوية</u> : يقصد بسنوية الميزانية **أن** يحدث توقع أو إجازة نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عام ، ولهذا المبدأ أسس معينة لا تنطبق بالضرورة مع بداية السنة الميلادية ، فهي من دولة لأخرى كما هو الحال في الجزائر، فرنسا ، وسوريا تبدأ من **01 جانفي** إلى **31 ديسمبر** ، ففي بعض الدول تبدأ من **01 أبريل** كما هو الحال في إنجلترا وألمانيا أو في جويلية كما في الولايات المتحدة الأمريكية [1].

* **<u>استثناءات قاعدة سنوية الميزانية العامة</u> :** تحصل أحيانا بعض الإستثناءات على قاعدة سنوية الميزانية العامة ، وتعود أسبابها لإعتبارات عملية مؤقتة ، أو لتطوير وظيفة الدولة ، من الدولة الحارسة (المحايدة) إلى الدولة المتدخلة في النواحي الإقتصادية والإجتماعية، وقد أدى هذا التطور إلى الخروج عن قاعدة السنوية ، ولكنه لم يؤد إلى إلغاء القاعدة كلية[2] ، ويمكن تقسيم الإستثناءات من القاعدة إلى قسمين :

– موازنة لأقل من سنة.

– موازنة لأكثر من سنة.

* **<u>موازنة لأقل من سنة</u>** : تشمل ما يلي :

1 * <u>الموازنة الإثني عشر</u> [3] : إن التأخير في نشر الموازنة إلى ما بعد دخول السنة المالية الجديدة ، ينتج إما عن تأخر الحكومة في تحضير الموازنة وإحالتها إلى البرلمان في الوقت المناسب ، وإما عن تباطؤ البرلمان في دراستها أو بوجود كلا السببين معا ، ولما كان لا يجوز للحكومة أن تنفق دون إجازة مسبقة، وكان لايجوز أن تتوقف الأعمال الإدارية فقد اصطلحت القوانين المالية على إعتماد ميزانية شهرية مؤقتة تستند عليها الحكومة لتأمين تسيير المصالح العامة خلال المدة التي تسبق نشر الميزانية الجديدة تدعى بميزانية الإثني عشر لأن الإعتمادات التي تفتح فيها تحسب على أساس القاعدة التالية :

[تؤخذ الإعتمادات المفتوحة في الميزانية الخاصة بالسنة المنصرمة ، وتضم إليها الإعتمادات المفتوحة الإضافية وتطرح منهم الإعتمادات الملغاة].

2 * <u>الموازنة لبضعة أشهر</u> :[4] تلجأ الدولة أحيانا إلى إعداد موازنات لبضعة أشهر (لمدة أقل من سنة)، وتعتمد تلك الميزانيات من السلطات التشريعية في تلك الدول ، وتشمل على جميع بنود النفقات في الميزانيات

---

[1] محمد سعيد فرهود – **مبادئ المالية العامة (الجزء الأول)** –مرجع سابق – ص 781.

[2] محمد شاكر عصفور – مرجع سابق – ص 44.

[3] محمد رضا العدل – **دراسات في المالية العامة** – دار الفكر العربي– ص 147.

[4] محمد شاكر عصفور – **أصول المالية العامة** – مرجع سابق – ص 46.

العادية ، ويكون هذا عندما تكون ظروف إقتصادية وسياسية صعبة تمر بها البلاد ، وفي أحيان أخرى عندما تغير الدولة موعد بداية ونهاية السنة المالية.

* **موازنة لأكثر من سنة** : تعد بعض الدول موازنات لمدة سنتين أو أكثر ، وذلك لمواجهة ظروف إقتصادية وسياسية معينة ، ومثل هذه الحالات قليلة وناذرة ، إلا أنها حدثت في بعض الدول• وتعتبر هذه الموازنات خروجا على قاعدة سنوية الموازنة لأنها تمتد لمدة أطول من سنة [1].

المطلب الثالث : إعداد الميزانية العامة للدولة :

– يقصد بمرحلة إعداد الميزانية هو تحضير الميزانية عن طريق وضع تقديرات وما يلزمها من إيرادات تحدد بالتقدير ، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب إلتزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعت فينتج عن ذلك آثار سيئة ، كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد.

– وتعتبر الدولة هي المختصة لإعداد الميزانية العامة وهذه لعدة أسباب نذكر منها :

* إعتبارها المسؤولة في تسيير المرافق العامة ، ومن ثم فهي أقدر من غيرها على معرفة إحتياجات هذه المرافق من النفقة ، وأقدرها على معرفة الإيرادات المتوقعة الحصول عليها.

* كونها المسؤولة على تنفيذ الميزانية العامة فمن المنطق الحرية في وضع الميزانية تستطيع تنفيذها.

* كون الميزانية وحدة لا تتجزأ، وهي المعبرة عن النشاط المالي للدولة خلال السنة القادمة ومن هذا لا بد أن يسود الإنسجام بين أجزائها والدلالة على المركز المالي للدولة.

* إعداد الميزانية يعتمد على خبرات تقنية تتوفر لدى موظفي الحكومة وقد لا تتوفر لدى المجالس التشريعية.

* أن تحميل البرلمان السلطة لإعداد الميزانية قد يؤدي ميله إلى إرضاء الناخبين فأصدار موازنته لا يراعي فيها الإعتبارات الإقتصادية والتقنية.

1 * **إجراءات تحضير الميزانية** : لقد جرى العمل على أن وزير المالية بإعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية ، يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده ، لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب.

* وبمعنى آخر أن هذه المرحلة تبدأ عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة ، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات ، وما تتوقع الحصول عليها من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها.

* وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها ، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها ، ويكون من سلطتها إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة ، ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لموازنة الدولة ، حيث يرفع مع الوثائق المالية إلى السلطة التشريعية للاطلاع عليه واعتماده[2].

2 * **تقدير النفقات والإيرادات** :[1]

• طبقت دولة بنما الموازنة لمدة سنتين عام 1935، وكذلك دولة السويد لمدة خمس سنوات عام 1937، ويطلق عليها حاليا الموازنة الدورية.

[1] محمد عصفور شاكر – مرجع سابق– ص 47 / 48.

[2] عباس محرزي – **إقتصاديات المالية العامة** – ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر 2005 ص 421 إلى 435.

يمكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية بعدة طرق :

أ * تقدير النفقات : يقوم كل مرفق بتحديد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقةن مضاف إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالإستثمارات أو الإنشاءات ، خلال السنة المالية المقبلة ، ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات بإستخدام عدة طرق :

* **الإعتمادات المحددة والإعتمادات التقديرية** : تتمثل في الإعتمادات المحددة في تلك الإعتمادات التي يمكن تحديد أرقامها على نحو دقيق في الميزانية كمرتبات وأجور الموظفين ونفقات المرافق العامة التي استقرت خدماتها وتكاليفها ، أي التي تكون لها خبرة في تقدير نفقات مستعملة ، مما يعني عدم تجاوزها للإعتمادات المخصصة لها ، أما الإعتمادات التقديرية فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب ، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد ، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الإعتمادات التقديرية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

* **إعتمادات البرامج** : وهي تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذها بطريقتين :

– **الطريقة الأولى** : يتم فيها تقدير مبلغ النفقات بصورة تقديرية وإدارية في ميزانية السنة الأولى مع العلم أنه يتم إدراج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة ، الجزء الذي ينتظر فعلا دفعه من النفقات وتسمى هذه الطريقة باعتماد الربط.

– **الطريقة الثانية** : يتم فيها إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية ، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات، ويوافق على الإعتمادات اللازمة له ، وتسمى هذه الطريقة باعتماد البرامج.

ب * تقدير الإيرادات : يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية إذ أنه يرتبط أساسا بالتوقيع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية ، التي قد تطرأ على الإقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة في السنة المالية المقبلة ، ويتم تقديرها بإستخدام عدة طرق وهي :

* **التقدير الآلي** : تعتمد هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي السلطة التقديرية بتقدير الإيراد المتوقع الحصول عليها ، وتستند على قاعدة السنة قبل الأخيرة إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الإسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت.

* **طريقة إضافة الزيادات** :[2] وفقا لهذه الطريقة إضافة نسبة مئوية على آخر موازنة نفذت ، تحدد على أساس متوسط الزيادات التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة ، وتتميز بتحديد حجم الإيرادات والنفقات بصورة تحفظية ، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الإقتصادية لا تسير في إتجاه ثابت ، فغالبا

[1] عباس محرزي – مرجع سابق – ص 425.

[2] علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي – **المالية العامة** – جامعة عمان ص 324.

ما تتأرجح بين الكساء والإنتعاش من فترة إلى أخرى ، وبالتالي من الصعب إستخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.

* **التقدير المباشر** : تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة، على حدى وتقدير حصيلته المتوقعة بناء على هذه الدراسة المباشرة تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة ، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية لموضوع الميزانية الجديدة ، وإذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات فإن المختصة يجب عليها الإسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع ، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ، ومستوى النشاط الإقتصادي المتوقع والمتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب من الواقع.

المبحث الثاني : إعتماد وتنفيذ الميزانية العامة وهدفها :

سنتطرق في هذا المبحث إلى مراحل اعتماد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

المطلب الأول : اعتماد الميزانية العامة للدولة [1]:

* بعد الانتهاء من عملية الإعداد يمر مشروع الميزانية من الوزارة إلى السلطة المختصة بالإقرار ألا وهي السلطة التشريعية ، بحكم أنها ممثلة للقوى السياسية للأمة والمسؤولة عن التحقق من سلامة السياسة الحكومية، وذلك بإعتماد مشروع الميزانية ومتابعة التنفيذ بإستخدام الرقابة المالية ، ويعبر عن حق السلطة التشريعية بالقاعدة التي تنص " أسبقية الإعتماد على التنفيذ " وهذا طبقا للمادة "22" من دستور 1998، وتعني هذه القاعدة أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية تنفيذ مشروع الميزانية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها، ولو سمح بالتنفيذ قبل الإعتماد لأدى ذلك إلى إضعاف حق السلطة التشريعية في رقابة أعمال الحكومة حتى لا توضع أمام الأمر الواقع.

* **مناقشة مشروع الميزانية** : يتم إعتماد الميزانية داخل البرلمان بإجراءات معينة ، تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللائحة الداخلية لمجالسها التشريعية ويمكن التمييز بين عدة مراحل :

– **مرحلة المناقشة العامة** : حيث يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان ، وهذه المناقشة تتناول الميزانية العامة وإرتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

– **مرحلة المناقشة التفصيلية المختصة** : تتناوله لجنة مالية مختصة تابعة للبرلمان تتكون من عدد محدود من الأعضاء ، تدرس مشروع الميزانية وتقدمه إلى البرلمان متبوعا بوجهة نظرها ، ويبدأ البرلمان بعد ذلك في فحص هذا المشروع على أساس تقدير اللجنة المالية.

[1] محمد رضا العدل – **دراسات في المالية العامة** – مرجع سابق– ص 147.

- **مرحلة المناقشة النهائية** : حيث يناقش المجلس مجتمعا تقدير اللجنة المختصة، ويصدر تعديلاته وتوصياته ثم يتم التصويت على الميزانية بأبوابها وفروعها ، وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن وفي ختام هذه المرحلة يصدر قانون خاص بالموازنة العامة ، يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة ويرفق به جدولان يشمل أحدهما على تفصيل النفقات والآخر على تفصيل الإيرادات.

* ولكن قد يحدث أن تطول المناقشات البرلمانية لذلك تلجأ الدولة لحلول مؤقتة ضمانا لسير الأعمال الحكومية ، ومع عدم الإخلال بقاعدة أسبقية الإعتماد على التنفيذ ، وتتمثل هذه الحلول المؤقتة في نظام " ميزانية الإثني عشر 1 / 12 •"

المطلب الثاني : تنفيذ الميزانية العامة للدولة :

* يقصد بتنفيذ الميزانية إجراء تحصيل الإيرادات ودفع أو صرف النفقات المدرجة في الميزانية العامة للدولة، وهي أهم المراحل وأكثرها خطورة ، وتمر بمرحلتين :

1 * مرحلة تحصيل الإيرادات العمومية : يتم هذا التحصيل بالطابع الإلزامي الناتج عن قانون المالية السنوي الذي يلزم السلطة التنفيذية بتحصيل المبالغ المقدرة في الميزانية ، وهي مهمة تقوم بها وزارة المالية، وتتمثل خطوات التنفيذ في :

* **الإثبات** : حسب المادة **16** من قانون **21/90** يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي ، ويقصد بالدائن العمومي الدولة والمتمثلة في الخزينة العمومية.

* فهي المرحلة التي يثبت فيها حق الخزينة العمومية ، ويختلف هذا الإجراء حسب طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا ، ويخضع لقواعد جبائية ، وقد يكون متمثلا في تصرف قانوني بيع أراضي للمواطنين وما في ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص.

* **التصفية** : حسب المادة **17** من قانون 21/**90** فإنه : " تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها " حيث تتطلب هذه المرحلة من الآمر بالصرف باعتباره المكلف بتنفيذها نوع من الدقة حتى لا يكون هناك أي إغفال أو خطأ ، لأنه وحسب المادة **66** من قانون **21/90** فإنه : " لا يجوز التخلي عن الحقوق والديون العمومية وعن كل تخفيض مجاني لهذه الديون إلا بمقتضى أحكام قوانين المالية أو قوانين تصدر في مجال الجباية وأملاك الدولة والجباية البترولية " ، وكل مخالفة لأحكام هذه المادة تعرض أصحابها للعقوبة المنصوص عليها في المادة **79** من قانون **17/84** المؤرخ في 07 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية المعدل.

* **التحصيل** : حسب المادة **18** من قانون **21/90** : " يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية " ، أي أن إبراء ذمة الأفراد إتجاه الخزينة العمومية ، وهي مرحلة محاسبية يتكفل بها المحاسب.

2 * مرحلة تنفيذ النفقات العمومية :

- تنقسم عملية تنفيذ النفقة العامة إلى أربعة مراحل متتالية :

• شرحت من قبل في الصفحة 14.

أ * **مرحلة الإلتزام** : يعرف الإلتزام حسب المادة **19** من قانون **21/90** : " يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين ".

* حسب هذه المادة ما يمكن استنتاجه أن عملية الالتزام تتمثل في الإجراء الذي ينتج عنه عبء مستقبلي على عاتق الدولة التي توضع في وضعية مدين ، ولا تعقد النفقة إلا في حدود الإعتمادات المالية المبرمجة في الميزانية.

* وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يجب التفرقة بين مفهوم الإلتزام من الجهة القانونية ومن الجهة المحاسبية.

1 * **الجهة القانونية للإلتزام** : هو تعهد المؤسسة تجاه المورد بدفع المبلغ المتفق عليه بعد أداء الخدمة ، والذي يلتزم خلق أو زيادة النفقات في الحاضر والمستقبل.

2 * **الجانب المحاسبي للإلتزام** : وهي الخطوة التي تأتي بعد الإلتزام القانوني حيث هو تخصيص مبلغ في الإعتمادات الواردة في الميزانية لتحقيق النفقة الناتجة عن الإلتزام القانوني ، إذ يقوم الآمر بالصرف بإرسال وثائق إثبات إنشاء النفقة العامة مع " بطاقة الإلتزام " إلى المراقب المالي حيث يقوم هذا الأخير بتدقيق ومراقبة مدى مشروعية النفقة العمومية.

– عندما يمنع المراقب المالي تأشيرته على وثيقة الإلتزام تنتهي مرحلة الإلتزام مما يسمح للآمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الثانية المتعلقة بتنفيذ إجراءات التصفية.

ب * **مرحلة التصفية** : عرفتها المادة **20** من قانون **21/90** : " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العامة ".

* ونستنتج من خلال المادة السابقة أن التصفية هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة الملتزمة بها وهدفها هو التأكد من واقع وحقيقة الدين فهي لا تنشأ الدين ، بل تحدد القيمة النقدية للدين الناشئ عند الإلتزام وتنقسم هذه المرحلة إلى قسمين أساسيين :

1 * **المرحلة الأولى** : حيث يقوم الآمر بالصرف في هذه المرحلة بإثبات ترتيب الدين على عاتق الدولة، فيقوم بتحديد مقدار المبلغ النهائي المستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين.

2 * **المرحلة الثانية** : يتحقق فيها الآمر بالصرف من ثبوت أداء الخدمة موضوع الدفع، ويقصد به تحقق مصالح الإدارة في الميدان من الإستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع ، حيث تتجسد هذه العملية عن طريق وضع ختم إثبات آداء الخدمة وتوقيع الآمر بالصرف على ظهر الفاتورة.

ملاحظة : **تعريف الآمر بالصرف** :[1]

* عرف الآمر بالصرف أنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد ، وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات وفي هذا الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية.

[1] علي زعدود – **المالية العامة**– مرجع سابق – ص 131.

ويقسم الآمرين بالصرف إلى قسمين: الآمرين بالصرف الرئيسيين والآمرين بالصرف الثانويين ، ويمكن في حالة غيابهم تفويض اختصاصاتها إلى غيرهم.

جـ * <u>مرحلة الآمر بالصرف</u> : عرفها المشرع الجزائري في المادة **21** من القانون **21/90** : " يعد الآمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية ".

– ويتمثل في قرار يصدر عن الإدارة المختصة يتضمن أمر بدفع مبلغ النفقة التي إرتبطت بها الإدارة سابقا ويقوم الآمر بالصرف بتحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف، والدي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجه للمحاسب العمومي.

– حيث يتضمن هذا السند على بيانات خاصة بإسم ولقب المستفيد ، رقم رصيده البنكي ، المبلغ الواجب دفعه بالأرقام والحروف إلى جانب بيانات متعلقة بنوع النفقة العمومية.

– ونشير هنا إلى أن الآمر بالصرف يقوم بإصدار حوالة الدفع وفقا للترقيم التسلسلي حيث ترسل إلى المحاسب العمومي من 01 إلى 20 يوما من كل شهر من أجل الدفع مرفوقة بوثائق إثبات النفقة العمومية، حيث أن النفقات المتعلقة بمنح المجاهدين ومنح التقاعد تتميز على باقي النفقات بأنها تدفع بدون وجود الآمر بالصرف.

د *<u>مرحلة الدفع</u> : يقوم المحاسب العمومي بعملية تسديد النفقات العمومية حيث يختص بتداول ، وتسيير الأموال والقيم العمومية ، تطبيقا لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ، فعملية الدفع لا تعتبر عملية تحويلات مالية بسيطة لصالح الدائنين بل يجب على المحاسب التحقق ومراقبة مشروعية النفقة، وعليه يجب أن يتحقق مما يلي وذلك حسب ما تنص عليه المادة **36** من القانون **90 – 21** :

– 1 – مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

– 2 – صفة الأمر بالصرف أو المقرض له.

– 3 – شرعية عمليات تصفية النفقات.

– 4 – توفر الإعتمادت.

– 5 – إن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

– 6 – الطابع الإبرائي للدفع.

– 7 – تأثيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

– 8 – الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

– بعد تطبيق هذه الشروط يقوم المحاسب العمومي بتسديد النفقة لصالح المدين عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى حسابه البنكي ، أما في حالة الإحلال بأخذ هذه الشروط يقوم المحاسب بإراسال إشعار بالرفض المؤقت للدفع إلى الأمر بالصرف والذي يتضمن أسباب رفض الدفع ، وفي حالة عدم الأخطاء المذكورة في إشعار الرفض المؤقت يقوم المحاسب العمومي بالرفض النهائي والذي يجسد فيه أسباب الإمتناع عن الدفع.

* ونستخلص مما سبق أن عملية تنفيذ النفقات العامة تمر بأربعة مراحل هي : الإلتزام ، التصفية ، الأمر بالصرف ثم الدفع ، حيث تمثل المراحل الثلاثة الأولى المرحلة الإدارية والتي هي من إختصاص الآمر بالصرف أما المرحلة الرابعة والأخيرة فتمثل المرحلة المحاسبية وهي من إختصاص المحاسب العمومي.

* ولضمان حسن تنفيذ النفقات العامة خلال المراحل السابقة على أكمل وجه حدد القانون **90 – 21** الأعوان المكلفون بذلك وهما الآمر بالصرف والمحاسب العمومي ، حيث يقوم كل عون بتنفيذ مجموعة من المهام ومسك مجموعة من السجلات المحاسبية وتحمل المسؤوليات

* بالرغم من وجود أعوان مكلفون بتنفيذ النفقات فهذا لا يمنع وجود أعوان آخرين يمارسون مهام الرقابة على النفقات.

المبحث الثالث : مفهوم النفقات العمومية

لم يهتم المؤلفون من كتاب المالية القدامى بدراسة النفقات العامة رغم أهميتها في الفكر المالي ، ولم يهتم التقليديون بطبيعة النفقة العامة ، إذ إعتبروا النفقات العامة مشكلة إدارية أو سياسية ، ولم يعتبروها مشكلة مالية ، فتخصيص نفقة مالية للتسليح أو الإستثمار لم يكن له أهمية مالية في نظرهم ، ولكنه كان مسألة إختيار سياسي ونوع من أنواع نشاط الدولة ... وقد إهتم التقليديون بكمية النفقات لا محتواها ، ويظهر ذلك واضحا من دراستهم لتوازن الميزانية العامة.

* أما المالية العامة الحديثة فإنها تختلف في نظرتها إلى النفقات العامة إختلافا جوهريا فهي تهتم بمحتويات الميزانية العامة قبل أن تهتم بمبالغها ، وبالتالي فإن إهتمام المالية العامة الحديثة يكون بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها حيث تعتبر تحليل النفقة العامة عنصرا أساسيا في التحليل المالي والاقتصادي.[1]

المطلب الأول : تعريف النفقة العامة وعناصرها الأساسية :

يحدد مفهوم النفقة العامة بإعتبارها مبلغا نقديا يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة وبذلك تكون عناصرها على النحو التالي : [2]

1 * **الصفة النقدية** : النفقات العامة تحتم إستعمال مبلغ نقدي تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على ما تحتاجه من مبلغ وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة ، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الإستثمارية التي تتولاها لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من إقتصادية وإجتماعية وثقافية وغيرها وإستخدام النقود في النفقة العامة مسألة طبيعية طالما أن جميع المعاملات الإقتصادية في عالمنا المعاصر تتم في ظل الإقتصاد النقدي ، وبذلك لا يعد من قبيل النفقة العامة ما تدفعه الدولة بصورة عينية كتقديم خدمات دون مقابل (كالإعفاءات من سداد الإيجار الخاص بالمساكن ، أو نفقات العلاج والتعليم وأجور المواصلات أو تخفيض قيمتها بالنسبة لبعض موظفي الدولة.)

علي زعدود – **المالية العامة**– مرجع سابق – ص 131.

[1] محمد طاقة وهدى العزاوي– **اقتصاديات المالية العامة** –مرجع سابق– ص 31 – 33.

[2] نواز عبد الرحمان الهيثي ومنجد عبد اللطيف الخشالي–**الحديث في اقتصاديات المالية العامة** –دار المناهج عمان– ص 33.

2 * <u>الصفة العمومية</u> : ونعني بها ضرورة صدور النفقة من هيئة عامة (الدولة ومؤسسات العامة) لكي تأخذ الصفة الرسمية والعمومية ولا تعد نفقة عامة جميع المبالغ التي يصرفها الأفراد أو الجماعات بصفتهم الشخصية حتى لو كانت هذه النفقات موجهة لإشباع حاجات عامة لإنتقاء شرط العمومية و تستهدف إشباع الحاجات العامة ، فما دام أن المصدر الأساسي لتمويل النفقات العامة هو الحصيلة الضريبية المجيبة من المكلفين القانونيين (مواطني الدولة والمقيمين) وهم متساويين أمام القانون في تحمل العبء الضريبي ، فمن المنطقي أن يتساوو في النفع العام الناتج من الإنفاق العام وذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة ، وليست لمصلحة خاصة ، بيد أنه من الصعوبة بمكان وفي كثير من الأوقات مراعاة هذه القاعدة وذلك لصعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا وكما أسلفنا من قبل ، ولهذا فإن المعيار المعول عليه في هذا المجال هو ترك مسؤولية التقدير للسلطة السياسية في التقدير ، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الإنفاق العام ، وبدون تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة تتعرض النفقة العامة الطعن والمسائلة من قبل ممثلي الشعب وتصبح ناقصة الشرعية. [1]

<u>المطلب الثاني</u> : <u>صور النفقات العامة</u>

للنفقات العامة صور متعددة ومختلفة من أهمها [2]:

أ * <u>الأجور والرواتب والدفعات التقاعدية</u> : تعرف الأجور والرواتب والمبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة بأنها ثمنا للخدمات التي يقدمونها ، وعلى الدولة أن تراعي أسس معينة عند تحديد هذه المرتبات.

ب * <u>القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة</u> : وتمثل إئتمان الأدوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة ، وتبرز هنا بعض الأمور منها من هي السلطة التي تقوم بعملية الإشراف على الشراء ، فقد تكون السلطة المركزية أو عن طريق سلطات لا مركزية متعددة حسب المواد المطلوبة والخبرة التي تحتاجها.

– أما تنفيذ الأشغال العامة ، فتكون عن طريق المقاولين بعد الإعلان عن المناقصات بشروط معينة ، ويقدم الراغبون بتنفيذ عروضهم وعطاءاتهم للتعاقد على الأشغال العامة.

– أو تقوم الدولة، وفي حالات معينة وخصوصا إن كانت تبغي السرية في تنفيذ الأشغال وذلك لخصوصيتها بالاتصال والاتفاق مع مقاولين معنيين دون أن تعلن مسبقا عن طبيعة العمل الذي تقوم به.

ج * <u>الإعانات</u> : تعتبر المنح والإعانات تيارا من الإنفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات إجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات وتقسم الإعانات إلى :

1 * <u>الإعانات الداخلية</u> : وهي مبالغ نقدية تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها ، أو تغطية العجز المالي في ميزانيتها ...إلـخ ومن بينها الإعانات الاقتصاديةوالاجتماعية.

---

[1] نوار عبد الرحمان الهيثي– **الحديث في اقتصاديات المالية العامة** – مرجع سابق– ص 31.

[2] محمد طاقة وهدى العزاوي – **اقتصاديات المالية العامة** –مرجع سابق– من ص 49 إلى ص 51.

2 * <u>المنح والإعانات الدولية</u> : وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالا متعددة ، كأن تكون مرتبطة بمشروع معيـــــن على سبيل المثال تكون الإعانة مخصصة لدعم برنامج محو الأمية ...إلـخ، وتكون المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة أو الشقيقة.

د * <u>أقساط الدين العام وفوائده</u> : القروض العامة عبء ثقيل على الموازنة العامة للدولة لما تتطلبه من تحميلها قيمة الفوائد السنوية وتسديد المبلغ الأصلي المقترض نهاية الفترة الزمنية المحددة في شروط إصدار القرض العام ، ومن الأهمية بمكان أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة (أيا كان نوع هذه القروض وآجالها) ، وذلك بتخصيص الموارد المالية لخدمتها.

<u>المطلب الثالث</u> : تقسيمات النفقات العمومية.

تقسم النفقات العامة إلى عدة أنواع من التقسيمات ، ويختلف كل تقسيم عن الآخر بإختلاف طبيعة النفقة العامة وبإختلاف الناحية التي يود أن يؤكدها الباحث ، وبوجه عام ، فإن أي نوع من أنواع الإنفاق الحكومي، يمكن وضعه في عدة أنواع من التقسيمات ، وقد قسمت النفقات العامة إلى قسمين رئيسين هما :

I – التقسيمات العلمية (النظرية).

II – التقسيمات الوضعية.

وسنتعرض فيما يلي هذين التقسيمين ، مع تبيان مفهوم وهدف ونوع كل منهما [1]:

I – <u>التقسيمات العلمية</u> :

أ * <u>مفهومها</u> : يقصد بها تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير إقتصادية ، وهي تبين الآثار الإقتصادية للنفقات العامة على الدخل الوطني.

ب * <u>أهدافها</u> : تهدف هذه التقسيمات العلمية إلى تحقيق ما يلي :

1 – إظـــــــــــهار طبيعة النفقات العامة، وأغراضها وآثارها ، مما يساعد في إدارة الأموال العامة إدارة حسنة ، تتصف بالكفاية والفعالية.

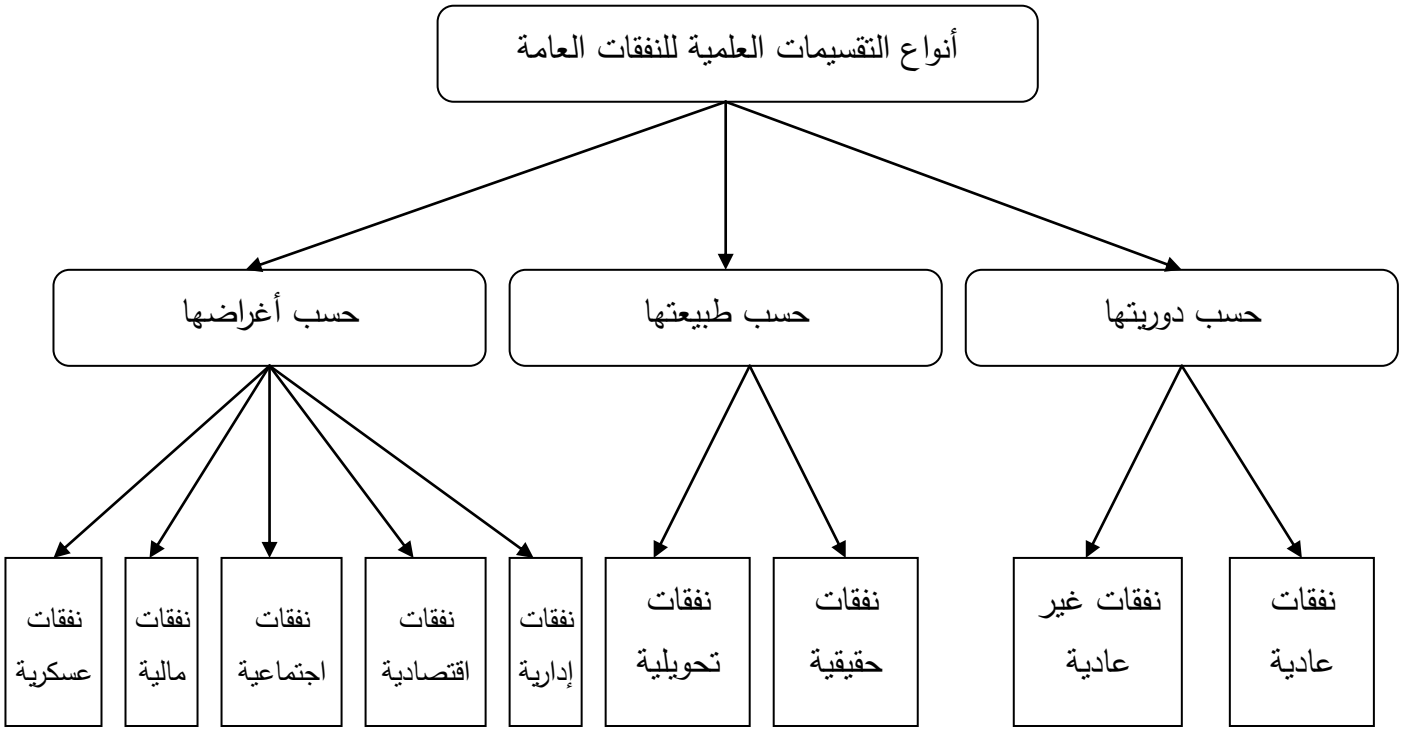
2 – المساعدة في التعرف على مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاطات الدولة على حدى ، وبذلك تسهل عملية المحلل المالي في تتبع تلك النفقات ، ودراستها ، وتحليل آثارها من فترة لأخرى.

3 – تمكين السلطة التشريعية من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة.

[1] محمد شاكر عصفور – **أصول المالية العامة**– مرجع سابق – ص 279 / 280.

ج * <u>أنواعها</u>: توجد عدة أنواع من التقسيمات العلمية للنفقات العامة، وسنبين ذلك في الشكل التالي : [1]

الشكل رقم 01: التقسيمات العلمية للنفقات العامة



المصدر: محمد شاكر عصفور– **أصول المالية العامة**– دار الميسرة الأردن– 2008 – ص280.

1 * <u>تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها</u> : تقسم النفقات العامة حسب دوريتها (انتظامها وتكرارها السنوي) إلى قسمين هما : – **نفقات عادية.**

– نفقات غير عادية.

وسنقدم في ما يلي توضيحا لذلك :

أ – <u>النفقات العادية</u> : [2] هي تلك النفقات التي تتكرر بإنتظام بشكل سنوي كرواتب موظفي الدولة والنفقات اللازمة لتسيير العجلة الإدارية للدولة ، وغني عن البيان أنه ليس معنى كون النفقات العامة عادية أنها تتكرر كل سنة بنفس المقدار فقد يختلف مقدارها من سنة لأخرى ، ولكن المهم هو تكرارها السنوي والعادي لكي تصنف ضمن النفقات العادية.

[1] محمد شاكر عصفور– **أصول المالية العامة**– مرجع سابق – ص 279 / 280.

[2] نواز عبد الرحمان الهيثي– **الحديث في اقتصاديات المالية العامة** – مرجع سابق– ص 36.

ب – <u>النفقات الغير العادية</u> : هي تلك النفقات التي لا تتكرر ولا تجدد كل سنة بل تحدث على فترات متباعدة وبصورة غير منتظمة، وفي ظروف غير عادية مثل نفقات مكافحة الآفات الزراعية ونفقات الحروب ونفقات درء خطر الفيضانات.

– لم يعد هذا التصنيف يتماشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة فالنفقات التي ينظر إليها على أنها غير عادية أصبحت من أهم النفقات العادية وهذا يشمل النفقات الاستثمارية التي أصبحت تكرر سنويا تحتل بنود ثابتة في ميزانية الدولة ، لهذا تخلت أغلب الدول على اعتماد هذا النمط من التصنيف.

2 * <u>تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها</u>: ويمكن توضيح كل النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية كما يلي:

أ – <u>النفقات الحقيقية (الفعلية)</u> : وهي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المصالح العامة. [1]

وتحصل الدولة عند إنفاقها للأموال على مقابل للإنفاق يتمثل في خدمة أو سلعة مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني. [2]

ب – <u>النفقات التحويلية</u> : [3] هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة بهدف نقل الدخل من فئة إجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائما إقتصاديا مثالها الإعلانات الإجتماعية أو إعانة البطالة ، فالنفقات التحويلية تقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع دون أن تلزم المستفيد بتقديم أي سلع أو خدمة للسلطات العامة ، وهذا يعني أن النفقات التحويلية لا بقود إلى تغيير متدفق الدخل الإجمالي بل يكتفي بنقل القوة الشرائية من فئة إجتماعية ميسورة على فئة أخرى معوزة لهذا يطلق عليها بالناقلة.

– ولعل الحد الفاصل بين كلا النوعين من النفقات المشار إليها هو أن الإنفاق الحقيقي يقابله الحصول على سلع وخدمات ، يؤدي إلى إقتطاع جزء من الدورة الإقتصادية في حين الإنفاق التحويلي لا يعمل على إقتطاع جزء من هذه الدورة كونه يحول القوة الشرائية من فئة إلى أخرى ضمن نفس المتدفق الدائري للدورة الإقتصادية ، ولكن هذا لا يعني أن النفقات التحويلية لا تسعى إلى تحقيق أغراض معينة بل على العكس ، فهي يمكن أن تستخدم لتحقيق أغراض مالية وإقتصادية وإجتماعية.

3* <u>تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها</u> : [4] تستهدف نفقات الدولة ، تحقيق أغراض متنوعة إدارية ، وإقتصادية وإجتماعية ومالية ، وعسكرية ، وإستنادا إلى ذلك فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة حسب هذه الأغراض إلى :

أ – <u>نفقات إدارية</u> : وتشمل الرواتب ، الأجور والمكافآت والبدلات.

ب – <u>نفقات إقتصادية</u> : وتشمل نفقات إقامة المشاريع ونفقات إعادة المشاريع الإقتصادية ، ونفقات خفض أسعار الموارد الأساسية.

---

[1] محمد طاقة –**اقتصاديات المالية العامة**– مرجع سابق – ص 54.

[2] محمد شاكر عصفور– **أصول المالية العامة**– مرجع سابق– ص 283.

[3] نواز عبد الرحمان الهيثي– مرجع سابق –ص 37 .

[4] محمد شاكر عصفور– مرجع سابق – ص 285 / 286.

ج – نفقات إجتماعية : وتشمل المساعدات والخدمات الإجتماعية المختلفة من تعليمية وصحية ... ونحو ذلك.

د – نفقات مالية : وتشمل أقساط إستهلاك الدين العام (قروض الدولة)، وفوائده السنوية.

هـ – نفقات عسكرية : وتشمل نفقات الأجهزة العسكرية في الدولة ، ونفقات شراء الأسلحة، والتجهيزات العسكرية.

II – التقسيمات الوضعية :

أ * مفهومها : هي تلك التقسيمات التصنيفية التي تضعها كل دولة تبعا لطبيعتها الإقتصادية والأجتماعية والسياسية ووفقا لظروفها التاريخية والإدارية ، وهي تختلف عن التقسيمات النظرية للنفقات العمومية ، ولها عدة أشكال مازالت تحترم عند إعداد الميزانية العامة.

ب * أهدافها : تهدف التقسيمات الوضعية للنفقات العامة إلى تحقيق ما يلي : [1]

1 – ترتيب نفقات الميزانية العامة بحيث تسهل عملية وضع البرامج والمشاريع.

2 – وضع نفقات الميزانية بطريقة تسهل عملية تنفيذها.

3 – ترتيب نفقات الميزانية لتخدم أغراض المراقبة، بحيث تسهل عمليات مراجعة النفقات، وتدقيقها من قبل أجهزة الرقابة ومن السلطة التشريعية.

4 – تنظيم نفقات الميزانية بأسلوب يساعد عملية دراسة وتحليل الآثار الإقتصادية للنشاطات الحكومية المختلفة

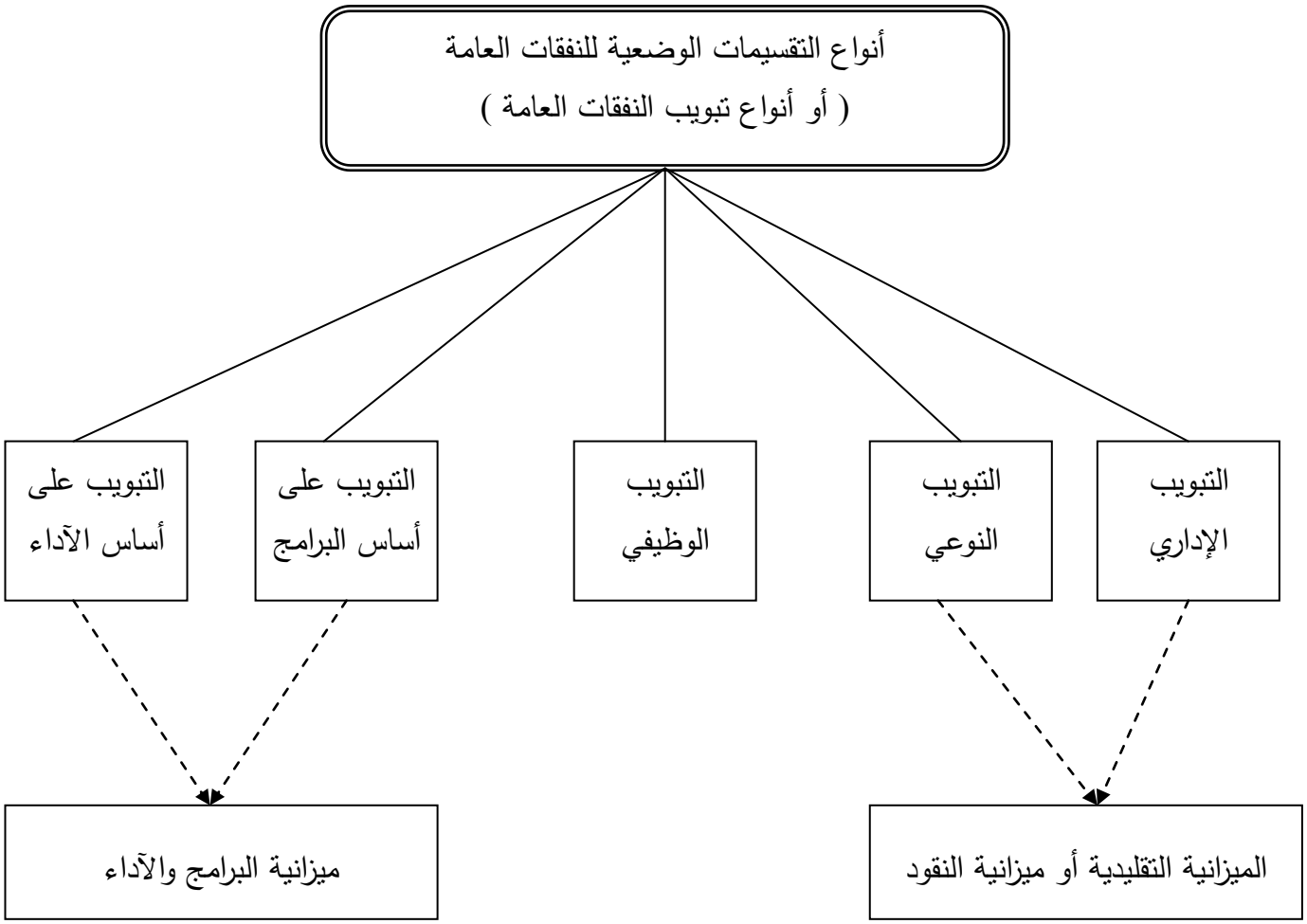
4 – تنظيم نفقات الميزانية بأسلوب يساعد عملية دراسة وتحليل الاثار الإقتصادية للنشاطات الحكومية المختلفة.

5 – تنسيق النفقات العامة بصورة منطقية وعملية، وتسهل إعداد إحصائيات، ورسوم بيانية، وتوضح محتويات الميزانية العامة.

[1] محمد شاكر عصفور– **أصول المالية العامة** – مرجع سابق– ص 287.

ج * <u>أنواعها</u> :

الشكل رقم 02: أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة.



المصدر: محمد شاكر عصفور– **أصول المالية العامة**– مرجع سابق– ص288.

1) <u>التبويب الإداري</u> : يطلق عليه أحيانا مسمى **التبويب التنظيمي** أو **التبويب وفق الوحدات التنيظيمية ،** ويقصد بالتبويب الإداري للنفقات العامة تقسيمها (النفقات العامة) ، حسب الأجهزة (الوحدات) الإدارية التي يتكون منها الهيكل (الكيان) التنظيمي للدولة ، والتي تشرف على النشاط الإداري والاقتصادي في البلاد كالوزارات ، والمصالح ، والمؤسسات والأجهزة الحكومية الأخرى (كافة) ، وبموجب هذا التبويب فإنه يخصص لكل وزارة أو مصلحة (أو جهاز) فصل أو فرع خاص بها في وثيقة الميزانية العامة.

* ويعتبر هذا التبويب ذو أهمية كبيرة لغايات تنفيذ الميزانية العامة ، فبعد إعتماد الميزانية ، تقوم المصلحة أو المصلحة المختصة بطلب الإعتمادات المرصودة لها في الميزانية ، وتبدأ بالتنفيذ وذلك بإنفاق الإعتمادات على

محمد شاكر عصفور– **أصول المالية العامة** – مرجع سابق– ص288.

برامجها ومشاريعها المختلفة ، كما أن هذا التبويب من شأنه أن يساعد على تحديد مسؤولية إستخدام الإيرادات العامة للدولة ، والأجهزة الإدارية تلتزم بالصرف في حدود الإعتمادات الموضوعة لها ، ولا تتجاوزها لتحقق بذلك الرقابة على الموازنة.

2) <u>التبويب النوعي</u> : ويطلق عليه أحيانا مسمى **التويب وفقا لطبيعة أنواع الإعتمادات** أو **وفقا لأغراض الإنفاق** ، وحسب هذا التبويب تقسم الإعتمادات داخل كل فصل أو فرع ، وفقا لطبيعة النفقة ، كإعتمادات الرواتب ، وإعتمادات المصاريف الإدارية ، والتشغيل والصيانة والمشاريع ، ويوضح هذا التبويب ما تنفقه الدولة ، وأجهزتها الإدارية على السلع والخدمات اللازمة لتأدية أعمالها.

– ويحقق هذا التبويب عدة أغراض منها أنه يساعد في التعرف على توزيع النفقات طبقا لطبيعتها ، فبواسطته يمكن معرفة ما خصصته الدولة للإنفاق على الرواتب واللوازم والمعدات والتشغيل والصيانة على المشاريع ، كما أنه يساعد على إحكام الرقابة على الإنفاق في الوزارات والمصالح الحكومية ، وتكون الرقابة فيها غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المرصودة في البند عند الإنفاق ، ومن أن اللوازم والأجهزة والمعدات المدرجة قد إشتريت فعلا ، بدون الأخذ بعين الإعتبار الأهداف والغايات التي إشتريت من أجلها.

ويعتبر التبويب الإداري ، والتويب النوعي من أكثر أنواع التبويبات إنتشارا في دول العالم ، إذ لا تخلو من وجودها ميزانية من ميزانيات دول العالم المتقدمة والنامية.

3) <u>التبويب الوظيفي</u> : ويبين التبويب الوظيفي كيفية توزيع النفقات العامة حسب الوظائف أو الخدمات أو المهام التي تقوم بها الدولة ، وتجمع في هذا التبويب النفقات المتشابهة ، تحت عنوان واحد ، حسب الوظيفة أو الخدمة التي تؤديها الدولة للمواطنين ، بغض النظر عن الوزارات والمصالح التي تقوم بتقديم تلك الخدمة.

– ويخدم هذا التبويب أغراضا متعددة ، فهو يفيد من الناحية الإعلامية وذلك بتقديم المعلومات للمواطنين عن مختلف أوجه النفقات العامة ، وأنواع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين ، ونسبة ما خصص لها في الميزانية العامة ، أما على المستوى الحكومي ، فإن هذا التبويب يساعد الدولة على توزيع النفقات العامة، على الوظائف المناطة بها ، حسب الأولويات التي يراها مناسبة ، كما يساعد على إجراء المقارنة بين ما ينفق وعلى الوظائف العامة للدولة من سنة لأخرى.

أما عن كيفية ظهور التبويب الوظيفي فيكون على شكل جدول إجمالي يبين القطاعات الرئيسية والإعتمادات المخصصة لها ، ثم يتبع بجداول تفصيلية لكل قطاع ، يبين الوزارات والمصالح التي تقع ضمن كل قطاع والإعتمادات المخصصة لكل منها ، كما يوضح بأشكال بيانية تبين القطاعات والإعتمادات المرصودة لها والنسب المئوية لها.

4) <u>التبويب على أساس البرامج</u> : يهتم هذا التبويب بتبيان البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها ، أو الإشراف عليها ، الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة ، ويكون الأجهزة التي تطابق هذا النوع من التبويب عادة ، خطة متوسطة الأجل (5 سنوات).

محمد شاكر عصفور– **أصول المالية العامة** – مرجع سابق– ص289.

ومن مميزات هذا التبويب أنه يبين النشاطات ، والبرامج ، والمشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة ، وتكاليفها ، إلى جانب ذلك فإنه يحقق رقابة أفضل ، مقارنة بالتبويبات الأخرى (التبويب الإداري والنوعي) ، لأنه لا يقتصر على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات ، وإنما يقدم بيانات ، وإحصائيات ، ومعلومات إضافية عن البرامج والمشاريع التي أنجزت ، والتي لا تزال تحت التنفيذ الأمر الذي يساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع ، وقياس مدى كفاءة ، وفعالية الأجهزة الحكومية في إنجازها ، والتقليل من الإسراف والتبذير ، ومنع التكرار والإزدواجية في الأعمال والمشاريع الحكومية ، والإستفادة من الإمكانيات البشرية (الموظفين) إلى أكبر درجة ممكنة ، وتقديم الإحصائيات والبيانات اللازمة لخدمة الأغراض الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

5) <u>التبويب على أساس الآداء (الإنجاز)</u> : يؤكد هذا التبويب على الأهداف ، والغايات التي ترصد من أجلها الإعتمادات المالية ، وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف ، وعدد وحدات الآداء التي أنجزت ، أو ستنجز من كل برنامج أو مشروع في وقت محدد وتكاليف إنجاز كل وحدة.

– ويوضح هذا التبويب تقسيم البرامج والمشاريع إلى وحدات آداء (عمل) صغيرة متشابهة ، يؤدي للقيام بها، أو تنفيذها إلى الوصول للأهداف المرجوة من البرنامج أو المشروع ، ولذا يرتبط هذا التبويب مع التبويب االسابق (التبويب على أساس البرنامج) ، ويطلق عليهما معا موازنة البرامج والآداء (أحيانا) ، ويقوم بالإشراف على تنفيذ المشاريع ، عادة ، الوحدات الإدارية المتوسطة والدنيا ، في الوزارة ، الأمر الذي يتطلب وجود جهاز إشراف ورقابة فعال ، لكي يراقب تنفيذ البرامج والمشاريع ، ويقدم تقارير شهرية ، وسنوية عن عدد وحدات الآداء المنجزة ، والمقرر إنجازها ، إلى الإدارة العليا ، لمعرفة ما قد تم إنجازه ، ومقدار التكاليف على أساس الوحدة ، والصعوبات والعاقات التي تعرقل سير التنفيذ ، حتى يصار إلى اتخاذ القرارات المناسبة لتقليل المصاعب والعقبات في الوقت المناسب.

III – <u>تقسيم النفقات العمومية في الميزانية العامة للجزائر</u> : [1]

ويتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى.

ويصنف المشرع الجزائري الإعتمادات على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات وهي متمثلة في جداول أ **– ب – ج .**

– **جدول (أ) :** يتمثل في نفقات التسيير.

– **جدول (ب) :** يتمثل في نفقات التجهيز (التي تعني الإستثمار في الجزائر).

– **جدول (ج) :** يتمثل في نفقات إستثمار المؤسسات.

والتصنيف الاقتصادي ينظر على طبيعة وخصائص النفقة سواء بالنسبة إلى آثارها المباشرة على الدخل الوطني ومن ثم تنقسم إلى نفقات حقيقية وهي التي تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة مباشرة ، ونفقات تحويلية وهي

[1] علي زغدود – **المالية العامة**– مرجع سابق – من ص 31 إلى ص 35.

التي تؤدي بطريقة مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني من قطاع إلى قطاع أو من فئة إلى أخرى أو بالنسبة إلى دوريتها ومن ثم تنقسم النفقات إلى نفقات عادية جارية وأخرى إستثنائية رأسمالية وتشمل الأولى في تلك التي تنفقها الدولة من اجل تسيير إدارتها والحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لإشباع الحاجات الجارية ، أما الثانية فتتمثل في النفقات الإستثمارية التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية ، واللازمة لزيادة الإنتاج السلعي أو لزيادة الخدمات العامة.

I – نفقات التسيير (أي الإدارية) : تتنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة أي نفقات التسيير إلى أربعة أبواب تتكون من سبع فقرات كل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فصلا وعدد المواد يشملها الفصل غير محددة ، ويمكن أن يقسم البند إلى فروع ، نفقات الباب الأول والثاني المتمثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية والباب الثالث والرابع نجدها تقريبا في كل الميزانيات في مختلف الوزارات.

– **الباب الأول** : أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي والمعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات.

– **الباب الثاني** : تخصيصات السلطات العمومية وهي عبارة عن الإعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد.

– **الباب الثالث** : النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

– **الباب الرابع** : التدخلات العمومية.

II – نفقات التجهيز (الإستثمار) : أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الإستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الإقتصادي مثل الزراعة والصناعة الهيدروكابور ، الأشغال والبناء ، النقل والسياحة.

– قائمة ميزانية نفقات الإستثمار والتجهيز وتمثل الوثيقة الأساسية للميزانية لعمليات التجهيز والإستثمار.

– ولا يمكن لأي عملية أن تنجز إلا إذا كانت مسجلة وتجدر الإشارة إلى أنه تختلف الإعتمادات المفتوحة لتغطية نفقات التسيير عن تلك التي تخصص لسد نفقات الإستثمار حيث تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الإستثمار الواقعة على عاتق الدولة في أبواب هي : * الإستثمارات الواقعة والمنفذة من قبل الدولة.

* إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

* النفقات الأخرى بالرأسمال.

– ويلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات يخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الإعتمادات ، ومعناها أن إعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تنقل مبلغا إعتمده البرلمان للنفقات الواردة في باب معين

علي زغدود – **المالية العامة**– مرجع سابق – من ص 31 إلى ص 35.

للإنفاق على وجوه أخرى في باب آخر إلا بعد الرجوع إلى البرلمان والحصول على موافقته وبمفهوم المخالفة يجوز للحكومة أن تنقل الإعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في إعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب ، ولا تختلف من وزارة إلى أخرى.

علي زغدود – **المالية العامة**– مرجع سابق – ص 35.

- **خلاصة الفصل** :

خلاصة القول أن النفقات العمومية هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد إشباع حاجة عامة ، ولها قواعد تضبطها وتقسيمات متعددة تساعد المحللين الماليين والمسؤولين لمعرفة مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة.

وللنفقة العمومية مراحل تمر بها من تحضير وتنفيذ ورقابة على التنفيذ، ولمعرفة الأجهزة التي تحمي النفقة العمومية سنتطرق إلى ماهية الرقابة بصفة عامة، والأجهزة الرقابية من خلال الفصل الموالي.