

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الحميد ابن باديس - مستغانم -



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق نظام جديد LMD

شعبة: حقوق

تخصص: إدارة عامة

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تحت عنوان

دور الخزينة العمومية في تنفيذ النفقات العمومية

تحت إشراف الأستاذ

محمد عثمانى

من إعداد الطالبتين

- بلال عائشة

- محيوس يقوت

أعضاء لجنة المناقشة

مشرفا

1- الأستاذ:

عضوا مناقشا

2- الأستاذ:

السنة الجامعية 2011-2012

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا^ج لَهَا مَا كَسَبَتْ
وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ^ق رَبَّنَا لَا تُوَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ
أَخْطَأْنَا^ج رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِيصْرًا كَمَا
حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا^ج رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا
مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ^ص وَأَعْفُ عَنَّا وَآغْفِرْ لَنَا
وَأَرْحَمْنَا^ج أَنْتَ مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ
الْكَافِرِينَ

صدق الله العظيم

شكر و تقدير

♥ من لم يشكر الناس لم يشكر الله، أولا الشكر و الحمد لله وحده لا

شريك له، الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل المتواضع و إتمام مشوارنا

الدراسي.

♥ نتقدم بالشكر خاص للأستاذ المؤطر محمد عثمانى الذي لم ييخل علينا

بعطائه السخي على عونه لنا شكرا جزيلاً.

♥ أتقدم بالشكر إلى كل من شجعنا من قريب و بعيد، و أخص بالذكر

صاحب الفضل الكبير الأخ مجيد.

♥ إلى كل أساتذة جامعة الحقوق LMD و كلية الحقوق و العلوم

السياسية مستغانم.

♥ إلى كل أولئك أتقدم لهم بالشكر و العرفان

إهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، و بتوفيقه تتحقق الغايات، و الصلاة و السلام على
المبعوث رحمة للعالمين سيدنا محمد عليه الصلاة و السلام و على آله و صحبه و من تبعه
ياحسان إلى يوم الدين.

أهدي ثمرة جهدي إلى من تعجز الكلمات عن تقديره و تغيب كل عبارات الحب عن وصفه
إلى من أوصى به الحبيب المصطفى " أنت و مالك لأبيك " أبي العزيز "

إلى من كانت الجنة تحت قدميها و منبع العطف و الرحمة و التضحية إلى أروع أم في الوجود
" أمي الحبيبة "

إلى من قاسموني رحم أمي و سندي في الحياة إخوتي

"محمد" ، " بوعلام " ، " بلال " ، "عبد القادر "

إلى أختي العزيزة " الزهراء " إلى صغيرتي و أميرة قلبي " حميدة " و حبيبتي " نعمة "

و إلى كل من شاركوني مشواري الدراسي فكانوا بمثابة الأهل و الأصدقاء و أخص بالذكر

"عبدالكريم " ، " أمين " ، " ليلي " ، "سوسو" ، "ياقوت " ، " لوزية "

" وفاء " ، " نسيمه " ، " سيهام " ، " سليمة " ، " كريمة " و " فاطمة "

عائشة

إهداء

الحمد لله و كفى، و الصلاة و السلام على الحبيب المصطفى نبينا صلى الله عليه و سلم
أهدي ثمرة جهدي هذا إلى من يعجز القلم عن وصفهما و إلى الذين أوصى بهما الله عز و جل
في كتابه الكريم.

إلى سندي الأول و الأخير صاحب الفضل الكبير من قاسمى الآمال و الآلام و رافقني في
الأحزان و الأفراح و الذي علمني كيف أكون صلبة و ثابتة أمام الأهوال و كساني ثوب
المعرفة و سير منى امرأة و سهر من أجلي الليالي و ناضل بغية أن أصل أبي أطل الله في عمره
غلى أغلى الناس من تترقبني بنظراتها و تدعوا لي في صلاحها إلى من تتسابق الكلمات لتخرج
معبرة عن مكنون ذاتها من أسعد بنطق إسمها إلى أجمل المنادات في الوجود أمي ينبوع العطف
والحنان حفظها الله لي.

إلى إخوتي أعضاء جسمي " حميد "، " مريا "، " بن دنيا "، " عبير ".

إلى كل الأقارب و الأحباب و عائلة محيوس إلى عائشة و ليلي إلى كل الأصدقاء و إلى من
يعرفني من قريب أو بعيد

يقوت

الْعُقَّةُ

مقدمة عامة

ترتبط الظاهرة المالية ارتباطا وثيقا بالعلاقات القانونية و الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية المحيطة بها، و تتضح لنا معالم هذه الظاهرة في صورة نظام مالي معين تتحدد من خلاله الحاجات العامة كما تتحدد وسائل إشباعها.

و الدولة تسعى لتوفير حاجيات المجتمع و تحقيق تنمية شاملة، يتطلب منها تحقيق التوازن المالي، فإن إعداد الميزانية في الدولة الحديثة على اختلاف أنظمتها أصبح قضية علمية و قانونية معقدة تحتاج إلى تقسيم دقيق لحاجات المجتمع، و تصنيفها حسب أهميتها و أولوياتها بالنسبة للاقتصاد القومي وفقا لخطة إنمائية عامة.

فالميزانية تعتبر مرآة تعكس الحالة المالية للدولة، فهي تشكل مشروع مستقبلي مبني على أساس تقديرات و هذا من أجل تسديد النفقات العمومية، حيث يقوم الجهاز التشريعي بالمصادقة على قانون المالية و هذا ما يجعله يمنح ترخيص عام للجهاز التنفيذي من أجل تجسيد السياسة الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، و على هذا الأساس وضع الجهاز التشريعي إجراءات خاصة و قيود قانونية تحدد طرق و مراحل تنفيذ الميزانية العامة للدولة و تهدف إلى ضمان مشروعية العمليات المالية للدولة و مراقبة صرف أموال العمومية في ظل احترام مبادئ و أسس المحاسبة العمومية و مطابقتها للقوانين و الأنظمة المعمول بها في ظل هذا المجال.

و ضمن هذا الإطار الفكري و القانوني و العملي المتداخل و أمام العرض السابق تظهر ملامح إشكالية هذا البحث التي يمكن صياغتها على النحو التالي :

- ما هي مختلف المراحل و الإجراءات القانونية و التنظيمية المطبقة من طرف المحاسب العمومي من أجل تنفيذ ميزانية تسيير الخزينة العمومية؟
- و لكي نلم بجوانب الموضوع ارتئينا تجزئة الإشكالية الرئيسية إلى الأسئلة الفرعية التالية:
- ما هي مختلف المراحل العلمية لتنفيذ ميزانية التسيير الخزينة العمومية ؟
- ما هي إجراءات المتبعة لتنفيذ النفقات العمومية؟
- ما هي أساليب الرقابة على المالية؟

فرضيات البحث

لمعالجة إشكالية البحث و تسهيل الإجابة على الأسئلة المطروحة نفترض من البداية ما يلي:

- تنفيذ ميزانية التسيير على مستوى الخزينة العمومية قد يتم عن طريق أعوان مكلفين بالتنفيذ.
- عملية التنفيذ تخضع إلى قوانين و تنظيمات يجب مراعاتها

أهمية البحث

يكتسي هذا البحث أهميته من أهمية الخزينة العمومية كهيئة تسهر على حماية الأموال العمومية و ضمان التنفيذ الشرعي لها.

أهداف البحث

ترمي هذه الدراسة بعد الإجابة على التساؤلات المطروحة تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

- محاولة تعرف على كيفية الاستخدام تقنية الخزينة في عملية تنفيذ النفقات العمومية.
- عرض لمختلف الأعوان المكلفين بعملية تنفيذ النفقات العمومية و توضيح العلاقة بينهم من اجل تحقيق تنفيذ الفعلي للنفقة.
- إختيار مدى تحقيق الخزينة العمومية لأهدافها، و كذا مدى احترامها للقوانين و التنظيمات المشرع بها.

أسباب اختيار البحث

هناك عدة أسباب دفعتنا لاختيار هذا الموضوع منها:

أسباب ذاتية:

- طبيعة التخصص القانوني الذي نزاوله.
- الرغبة الشخصية
- شعورنا بقيمة و أهمية هذا الموضوع
- الرغبة في إزالة الغموض حول هيئة الخزينة العمومية من حيث الدور

أسباب موضوعية :

- تعرف التقنية المهنية للخزينة العمومية و مدى قدرتها على تسيير النفقات من خلال التوازن المالي
- سد حاجة الطالب في الدراسة و البحث، نظرا لقلّة المراجع المتخصصة في هذا المجال
- إثراء المكتبة العربية بموضوع جديد

المنهج المستخدم و الأدوات المستخدمة

لقد اقتضت طبيعة البحث و خصوصية الموضوع التعامل مع عدة مناهج بطريقة متكاملة و متناقصة وبذلك تم استخدام كل من: المنهج الوصفي و المنهج التحليلي.

يتعلق الجانب الوصفي باستعراض الأساس الفكري الذي تنطلق منه مفاهيم الأموال العمومية.

بينما الجانب التحليلي فانصب على محاولة فهم الأسس و المبادئ التي تمر بها عملية تنفيذ النفقات العمومية . كما استخدم الباحث مجموعة من الأدوات تتمثل أساسا في مختلف القوانين و الأوامر و النصوص التشريعية المنظمة لقطاع المالية العامة.

صعوبات البحث

لقد واجهتنا صعوبات حمة شكلت حجرة عثرة أمامنا للوصول إلى أفضل التحليل و النتائج نذكر بعضها فيما يلي:

- قلة المصطلحات القانونية.
- تعدد المصالح و تشابك ارتباطها الذي يستدعي وقت كبير لاستيعابها .
- تعقيد و تشعب هذا الموضوع و عموميته بالإضافة إلى نقص المراجع المتخصصة في هذا المجال.

و من هنا ارتئنا إجراء خطة موضحة كالاتي:

خطة البحث

الفصل الأول : ماهية الأموال العمومية

المبحث الأول : مفهوم المالية العامة

- المطلب الأول : تعريف علم المالية
- المطلب الثاني: تطور علم المالية

المبحث الثاني: دور و أهمية المالية العامة

- المطلب الأول: دور المالية العامة
- المطلب الثاني: أهمية المالية العامة

المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بعلم القانون و الإقتصاد

- المطلب الأول:المالية العامة و القانون
- المطلب الثاني: المالية العامة و الإقتصاد

الفصل الثاني: النفقات العمومية

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

- المطلب الأول: تعريف النفقات العامة
- المطلب الثاني : شكل النفقة العامة

المبحث الثاني: مصدر النفقة العامة

- المطلب الأول:المعيار القانوني (المعنوي)
- المطلب الثاني: المعيار الوظيفي

المبحث الثالث:حجم النفقات العمومية

- المطلب الأول : حدود النفقات العامة
- المطلب الثاني: ظاهرة تزايد النفقات

الفصل الثالث: الخزينة العمومية و دورها في تنفيذ النفقات العمومية

المبحث الأول : ماهية الخزينة العمومية

- المطلب الأول : مفهوم الخزينة العمومية

● المطلب الثاني: موارد الخزينة العمومية

المبحث الثاني: تنفيذ النفقات العمومية

- المطلب الأول: الأعباء المكلفين بتنفيذ النفقات العمومية
- المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين مهام المحاسبين العموميين والأمريين
بالصرف

المبحث الثالث: مراحل تنفيذ النفقات العمومية:

- المطلب الأول: المراحل الإدارية:
- المطلب الثاني: المراحل المحاسبية

الفصل الرابع: الرقابة المالية

المبحث الأول : من حيث الجهة المختصة بالرقابة

- المطلب الأول : الرقابة الداخلية :
- المطلب الثاني: الرقابة الخارجية

المبحث الثاني : من حيث التوقيت الزمني للرقابة .

- المطلب الأول : الرقابة السابقة :
- المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة :

المبحث الثالث : من حيث نوعية الرقابة

- المطلب الأول : الرقابة الحسابية
- المطلب الثاني : الرقابة التقييمية:

الخاتمة

الفصل الأول

ماهية الأموال العمومية

تمهيد

إن الملامح العصرية و الهيئة الحالية للدولة من مؤسسات و هياكل لم تكن نتيجة ضربة حض عارض أو وليدة الصدفة بل نتيجة تخطيطها و مرورها بمراحل و محطات تاريخية عديدة أعطتها صورتها التي تتواجد عليها الآن، مع الإشارة إلى المساهمات الفكرية للعديد من المفكرين و المنظرين من ناحية إبراز و تقديم دون رائد و مرتكز علة نجاعة تدخلها في الحيات الإقتصادية بشكل عام و طرق تسيير الأموال العمومية بشكل خاص و لدراسة ذلك تطرقنا إلى ثلاثة مباحث .

المبحث الأول: مفهوم المالية العامة¹

إن دراسة المالية العامة هو القاعدة الموضوعية و الفلسفة التي تحكم النفقات العامة و الإيرادات العامة و الموازنة بينهما لإشباع الحاجات العامة.

و تختلف المالية العامة عن مالية الهيئات الخاصة و الأفراد، فالدولة تحدد نفقاتها أولاً ثم تعين مقدار الإيرادات اللازمة و توزيعها على المصادر المختلفة، أما الهيئات الخاصة و الأفراد فنقطة البدء لديهم هي مقدار ما يحصلون عليه من حول ، أما قدرة الدولة على زيادة إيراداتها أكثر نسبياً من قدرة الهيئات الخاصة و الأفراد فتستطيع في حدود معينة زيادة الضرائب المباشرة أو الغير مباشرة أو اللجوء إلى القروض العامة الداخلية و الخارجية بسهولة أكثر أما الهيئات الخاصة و الأفراد فقدرتهم على زيادة دخولهم قليلة و أصبحت المالية العامة في العصر الحديث بإرادتها العامة و نفقاتها العامة أداة لتنفيذ سياسة الدولة التدخل أو دولة التخطيط.

¹ د.علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية،الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، ط2006، ص7-8.

المطلب الأول : تعريف علم المالية

يمكننا التمييز بين تعريفين إثنين، و ذلك إستنادا إلى تطور مفهوم دور الدولة، كما سبق الإشارة إليه فنجد التعريف القديم لعلم المالية العامة الموضوع من طرف القانوني "غاستون جيز" **Goston Geze** وغيره من المؤلفين الكلاسيك يقول " هي مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات و الهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة و تأمين الموارد لتلبية هذه النفقات مع توزيع أعبائها على المواطنين"¹.

أما التعريف الحالي المتداول الذي يمكن إسناده إلى علم المالية العامة فيمكن القول فيه "أنه العلم الذي يتمثل موضوعه في دراسة القواعد المنظمة لنشاط المالي و الأنشطة التي تبذلها الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية لإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة أما منهجه أو طريقة بحثه فتتمثل في ادواته، الإيرادات و نفقات الميزانية و يتحقق ذلك من خلال دراسة هذه الأدوات منفصلة و منعزلة عن العوامل الإقتصادية الأخرى" أو أنه "العلم الذي يدرس النفقات العامة و الإيرادات العامة و توجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة بهدف تحقيق أغراض الدولة الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية"².

و من كل ما تقدم يتضح أن علم المالية هو ذلك "العلم الذي يدرس القواعد المنظمة لنشاط المالي للهيئات العمومية و مؤسسات الدولة و هو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة"³.

و الهيئات العامة التي تمارس النشاط بقصد إشباع الحاجات العامة، و هي الأشخاص المعنوية العامة، أي الدولة و أقسامها السياسية و جماعاتها المحلية. أما الموارد التي تسعى هذه الهيئات إلى تحصيلها فتسمى الإيرادات العامة أما أوجه الإنفاق فتسمى النفقات العامة.

إذا كما ذكرنا أعلاه فإن العلم الذي يدرس أداء دور و أهداف النفقات و الإيرادات العامة و الميزانية هو "علم المالية العامة"⁴ و على ذلك يمكن تعريف علم المالية العامة بأنها " العلم الذي يتناول دراسة النفقات

¹ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، ط3، 2008، ص28-29.

² د.سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط2000، ص8.

³ محرز محمد عباس، نفس المرجع، ص28-29.

⁴ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجزائرية، ط2006، ص4.

العامة والإيرادات العامة و تسطيرها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة بهدف تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية و السياسية"¹ .

المطلب الثاني: تطور علم المالية

لم يكن علم المالية معروفا عند القدماء بشكل مستقل و هذا لا يعني أنه لم تكن في تلك الأزمنة الماضية أنظمة مالية قائمة على بعض المبادئ و القواعد، حيث ظهرت قضايا المالية و مبادئ الجبائية و الإنفاق مع ظهور الدولة، و قد خصصت بعض مؤلفات "أرسطو" و "أفلاطون" فقرات مطولة لمالية الدولة و المبادئ أو الركائز التي يجب أن تقوم عليها، أما بالنسبة للعرب فلم يكن لديهم بطبع نظام مالي في حياتهم القبلية البدائية، إلا أنهم بعد الإسلام استمدوا بعض أساليب المالية من هذا الدين الحنيف و كذا من أنظمة المالية لدول التي فتحوها.

فتم تأسيس بيت المال عند المسلمين و ذلك في عهد 'الخليفة الراشد عمر بن الخطاب' فكان يسجل الوارد إليه و الصادر منه، لكن مالية الدولة في عهد الأمويين و العباسيين لم تكن منفصلة عن مالية الخليفة كما كان عليه الأمر في البلدان الأوروبية في القرون الوسطى بالنسبة للملوك و الأمراء² .

فإن الخلفاء المسلمين خاصة في العهد الأول كانوا لا يخلطون بين أموالهم الخاصة و أموال بيت المال. وتبدأ دراسات المالية العامة الحديثة بمؤلف "أدم سميت" ثروة الأمم" الذي ناقش قواعد العدل ف توزيع الضرائب و الآثار الاقتصادية لضرائب و بدأ كتاب المالية بعد ذلك يناقشون هذه الأفكار و يعلقون عليها فقد تلقف "ريكاردوا" هذه الأفكار و ناقشها في كتابه "أصول الاقتصاد السياسي و الضرائب" الذي نشر في عام 1817³ .

و كانت فاتحت عصر جديد في التشريع المالي، و مع نهاية القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين أصبح علم المالية العامة مستقلا و له مؤلفيه و منظرية و القواعد الخاصة به و تقاليد، و صار يأخذ بعين الإعتبار في بحوثه الأبعاد الثلاثة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية .

¹ سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص8.

² محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص31.

³ د.علي زغدود، المرجع السابق، ص9.

و هكذا تطور علم المالية تبعا لتطور الدولة و طبيعتها و وظيفتها و قد حصل التطور في ذلك خصوص خلال السنوات التي تلت الحرب العالمية الأولى و خاصة عقب الكساد الكبير الذي حدث نتيجة أزمة 1929-1931 و النتيجة أن تطور المالية العامة كانت نتيجة لتطور دور الدولة داخل المجتمع¹.

المبحث الثاني: دور و أهمية المالية العامة

تلعب المالية العامة دورا فعالا في اقتصاد الدول و المجتمعات و تعتبر من أهم الركائز في الدولة و لها أهمية خاصة في الاقتصاد المالي لدولة و لذلك تطرقنا في هذين المطلبين إلى دور المالية العامة و أهمية المالية العامة.

المطلب الأول: دور المالية العامة

رأينا كيف استخدمت الدولة المالية العامة لتحقيق تراكم رأس المال في المرحلة الأولى في تطور نظام الرأسمالي، و دور الدولة في ظل الأفكار التقليدية ثم أصبح تدخل الدولة ضروريا خلال الأزمة الثلاثية و التي أتخذ منها "كيتز" البديل لتدليل على خطأ الأفكار التقليدية التي مر بها العالم في القرن العشرين و ظهور الدولة الاشتراكية. فنظام المالي في دولة من الدول ليس إلا انعكاسا لنظام اقتصادي و الاجتماعي و السياسي فيها، و هو أداة هامة من أدوات تحقيق أهداف الدولة في مختلف المجالات.

فيتكون نظام المالي في أي دولة من واردات النظام المالي و وسائله و تنظيمه و أن نظام الدولة المالي كيان واحد يختلف هذا النظام من الدولة الحارسة عنه في دولة التدخل الاقتصادي كما يختلف في الدولة الاشتراكية. فالدولة الحارسة تتبع أسلوب مالي محايد ليس من أهدافه تحقيق توازن اقتصادي أو اجتماعي.

أما الدولة المتداخلة التي بدأت في القرن العشرين تطبق نظام سياسة المالية المتداخلة التي تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و ترك عملية الإنتاج للقطاع الخاص و احترام الملكية الفردية. أما الدولة المنتجة أو الاشتراكية فتطبق نظام التخطيط فإن هذا التطور الذي اقتضى أن تكون الدولة مسؤولة عن تحقيق هذا التوازن قد يترتب عليه إلى حد بعيد تغيير جوهري في النظام المالي بعناصره سالف الذكر عما كان عليه في ظل الدولة الحارسة.

¹ د. محرز محمد عباس المرجع السابق، ص32.

فلم يصبح الهدف من النظام المالي توفير الإيرادات اللازمة لتغطية الوظائف التقليدية فأصبح الهدف هو التأثير في حجم الدخل الوطني و كيفية توزيعه ضمن رفع مستوى المعيشة لطبقات ذات الدخل المحدود على نحو يحقق قدرا من العدالة¹.

المطلب الثاني: أهمية المالية العامة

غنى عن بيان أهمية المالية العامة في حياة الدول، فالمالية العامة تلعب بالنسبة لدولة نفسها الدور الذي يلعبه الجهاز العصبي للإنسان و لا نبالغ إذ ما قلنا أن المالية العامة هي المرآة العاكسة لحالة الإقتصاد و ظروفه، و للحالة السياسية و ظروفها في دولة من الدول في فترة زمنية معينة، و يكفي لتدليل على ذلك أن نقف على الدور الذي تلعبه كل من الإيرادات و النفقات، باعتبارها أحد الموضوعات المالية العامة في كشف عن الظروف الإقتصادية و الهيكل الإقتصادي و الظروف السياسية و الهيكل السياسي للدولة من الدول لنضرب أمثلة لتوضيح ذلك، إذا كانت حصيلة الضرائب في دولة من الدول مرتفعة على الرغم من ثبات سعرها، فإن ذلك يعد مؤشرا على ارتفاع الأسعار و بتالي وجود التضخم، كذلك إذا إنخفضت حصيلة الضرائب مع بقاء سعرها دون تغير فمعنى ذلك أن إقتصاد الدولة يعاني من الكساد.

أيضا إذا إزدادت نفقات الإستثمار و التخطيط العمراني و توسع في بناء المساكن، فمعنى ذلك أننا أمام إقتصاد في مرحلة النمو، أما إذا إزدادت الإعانات الاجتماعية و البطالة و غيرها من النفقات الأخرى فإننا نكون أمام إقتصاد في حالة كساد، لذلك فإن إيرادات الضريبة تكشف عما إذا كان إقتصاد الدولة متقدم أو متخلفا، فكلما عبء الضريبة فادحا و كان النظام الضريبي محكما فهذا يدل على أننا دولة متقدمة إقتصاديا.

أما إذا كانت حصيلة الضرائب قليلة و الاستقطاعات الضريبية ضعيفة فهذا يدل على تخلف الدولة، أضف إلى ذلك الدور الذي تلعبه المالية العامة في تبيان الوضع السياسي فيما يطرأ عليها من أحداث، و بين مالية الدولة فكلما كان النظام السياسي رشيدا و كلما كانت سياسة الدولة رشيدة ما هي سوى ترجمة للمقولة الشهيرة "أعطيني سياسة حسنة أنشئ لك نظاما ماليا حسنا".

فالإيرادات العامة حساسة الاحداث السياسية التي تطبع نشأة الدولة، كذلك تتأثر النفقات العامة بتلك الأحداث، فعندما نفرض ضريبة سعرها مرتفع فإن ذلك قد يؤدي إلى زعزعت الأمن و الإستقرار في الدولة،

¹ د.علي زغدود، المرجع السابق، ص17-18.

مما ينشأ عنه عمليات شغب و تخريب فتضطر الدولة بغية إعادة النظام و تعويض الخسائر في الممتلكات و الأرواح، إلى زيادة الإنفاق المتمثل في الإعانات الاجتماعية و التعويضات المختلفة، كذلك إذا كان الهيكل الإداري للدولة يأخذ بلا مركزية تزداد النفقات اللازمة لتشغيل إدارات الدولة، أما إذا كان يأخذ بالنظام المركزي فتقل هذه النفقات، و الأمر كذلك بالنسبة لنظام السياسي السائد في الدولة و أما إذا كان نظاما فدراليا يأخذ شكل الدولة الموحدة أو المركزية.

و إذا كان للمالية العامة هذه الأهمية من الوجهتين الإقتصادية و السياسية فتساؤل يثور حول موضوع الذي تعالجه المالية العامة و المقصود مكانها في نطاق العلوم القانونية و الإقتصادية¹.

المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بعلم القانون و الإقتصاد

و من الموضوعات التي أثير حولها حوار حاد بين الكتاب صلة المالية العامة بغيرها من العلوم و مدى إنتمائها لبعض العلوم و ذلك نتيجة تنوع الدراسات المالية.

فتشريع المالي فرع من فروع القانون العام الداخلي و لقد كان جزء من القانون الإداري ثم استقل عنه و أصبح فرعا من فروع القانون العام و لا شك بأن علم المالية له صلة بالإقتصاد فقد بدأت الدراسات الحديثة في كتاب "أدم سميت" كما سبق القول تجعلها جزء من الإقتصاد و كذلك كانت وجهة نظر "ريكاردو" و كثير من كتاب المالية في العصر الحديث أداة من أدوات التدخل و التوجيه الإقتصادي، مما جدّ ببعض الكتاب المحدثين في الإقتصاد ينظرون إلى هذا العلم على أنه جزء من علم الإقتصاد².

المطلب الأول: المالية العامة و القانون

إن محاولة البحث في الروابط التي تجمع علم المالية و القانون تجعلنا نقف أمام رابطة قوية تجمع بينهما، حتى أن هذه الرابطة هي التي منعت لمدة طويلة إستقلالية علم المالية العامة، و هي أدت إلى إعتبره على أنه فرع من فروع القانون العام الداخلي، و يعرف لدى التقليديين بالتشريع المالي *la législation financière* و دامت هذه العلاقة الوثيقة حتى نهاية القرن التاسع عشر حينما بدأت تظهر الدراسات المالية العامة شيئا فشيئا من دائرة السيطرة المطلقة التي يمارسها القانون العام، و مع ذلك لا تزال الصلة قوية و متينة بين المالية العامة

¹ د.سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص5-6.

² د.علي زغدود، المرجع السابق، ص10.

وبين فرعيين رئيسيين من فروع القانون العام الداخلي، هما القانون الدستوري و القانون الإداري التي تأتي لإتمام، بل نجد المالية العامة تتوسطها مشكلة موقعها عند مفترق الطرق أين تلتقي عند حصيلة القانون العام¹.

علاقة المالية العامة بالقانون الدستوري

تظهر علاقة المالية العامة بالقانون الدستوري أحيانا من خلال خضوع القواعد التقنية للمالية العامة لأحكام الدستورية و أحيانا أخرى خلال التأثير الذي تمارسه الظواهر المالية على التوازن الدستوري²، فأما خضوع قواعد المالية العامة للقانون الدستوري، فنجد جليا منذ أمد طويل في شتى الدساتير³.

نجد أن معظم الدساتير الحديثة تنص على أن الميزانية تصدر في صورة قانون، و على أنه لا يجوز فرض أي تعديل أو إلغاء ضريبة إلا بقانون و لأدل على ذلك من أن الدستور الجزائري الذي وافق الشعب عليه بإستفتاء 19 نوفمبر 1976 و قد نص في المادة 151 على أن "يشرع المجلس الوطني الشعبي في مجالات التي حولها له الدستور تدخل كذلك في مجال القانون ميزانية الدولة".

و تنص الدساتير على أنه لا يجوز للحكومة أن تقترض إلا بعد صدور قانون من الهيئة التشريعية بالموافقة على الإقتراض⁴.

و نلاحظ حتى يومنا هذا أن الدساتير الحديثة تنص على تنظيم القواعد التقنية المالية، و إذا كانت هذه القواعد في كافة الدول تخضع لدستور، فإنها تؤدي مهمتها و تأثر بضرورة على التوازن بين السلطات العامة بحيث يصبح من اللازم لفهم أداء أي نظام دستوري أن نعرف كيف تعمل المؤسسات المالية و كيف تؤدي وظيفتها و يكفي أن نضرب مثلا لذلك بأن توزيع السلطات بين دولة الإتحاد "الدولة المركزية" و الدويلات التابعة لها⁵.

¹ د. سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص12.

² د. محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص41-42.

³ د. سوزي عدلي ناشد، نفس المرجع، ص14.

⁴ د. حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص6.

⁵ د. محرز محمد عباس، نفس المرجع، ص42-43.

يقوم على أساس من الاعتبارات المالية و معرفة ما إذا كانت الولايات تتمتع أو لا تتمتع بالاستقلال المالي الحقيقي، كما يتوقف على مدى حرية هذه الدويلات في تحديد نفقاتها العامة بنفسها أو انتظارها للموافقة عليها من السلطات الاتحادية¹.

زيادة على ذلك يكون التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية موجهها و محكوما بتوزيع الإختصاصات المالية بينهما، ففي النظام البرلماني الإنجليزي ترجع السلطة التنفيذية و ذلك لسبب سلطاتها الواسعة و سيطرتها على ميزانية الدولة و على النقيض من ذلك يميل ميزان القوة في الولايات المتحدة الأمريكية للكونغرس السلطة التشريعية و ليس للرئيس بسبب ضعف سلطات المالية لهذا الأخير².

علاقة المالية العامة بالقانون الإداري

و على غرار قانون الدستوري للمالية العامة علاقة وطيدة بالقانون الإداري و من مظاهر هذه العلاقة أن القانون الإداري يحكم معظم قواعد التقنية المالية، فوزارات المالية و الاقتصاد بما تضمه من موظفين و عمال تعد من أهم الإدارات العامة في الدولة، و من ثم فإن تنظيمها و لوائحها تخضع للقانون الإداري كما أن التحكيم في المنازعات الضريبية يعد فرعاً حيوياً و هاماً من فروع القضاء الإداري له مبادئه و قواعده الخاصة به، قد تخضع الضرائب جزائياً للقضاء العادي و إذا كانت الإدارات و العمليات المالية تخضع في عديد من النقاط للقانون الإداري، فإن تنظيم العمليات المالية ذاتها يؤثر بدرجة كبيرة على عمل الإدارة فالمراقبين الماليين يتمتعون في الإدارات المالية لسلطات واسعة يتجاوز بكثير تلك التي يخولها لهم القانون المنظم لهم، كذلك نجد المحاسب العمومي يلعب دوراً خطيراً في إدارة المرافق العامة، حيث تسمح له مسؤوليته المالية أن يتصدى لأي إجراء يكون منافياً لتنظيمات و القواعد المالية، هذا على الرغم من كون هذا المحاسب لا يشغل في سلم الجاز الإداري سوى أبسط الوظائف و أكثرها تواضعاً في أغلب الأحيان، كما أن قواعد المالية نفسها تساهم أيضاً في إعطاء مؤسسات الإدارية صفتها و طبيعتها الحقيقية³.

علاقة المالية العامة بالقانون الدولي و العلاقات الدولية

¹ د. محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 43.

² د. باهر محمد عتلم، إقتصاديات المالية العامة، مطبعة مركز الجامعة، القاهرة، لتعلم المفتوح، ط 1998، ص 20.

³ د. سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 15.

و إذ تعرضنا لصلة بين المالية العامة و القانون الدولي و العلاقات الدولية، وجدنا أن الإمام بهذه الجوانب الأخيرة مهم جدا في فهم الاتجاهات التقنية لموضوعات المالية و التي تزداد تعقيدا على مر الزمن و من ثم يصبح من السهل معالجة العديد من القضايا المالية على مستوى الدولي خاصة تلك المتعلقة بالازدواج الضريبي الدولي و تهرب الضريبي الدولي¹.

المطلب الثاني: المالية العامة و الإقتصاد

يعرف الإقتصاد الفرنسي "جون باتست ساي" علم الإقتصاد ذلك "العلم الذي يدرس الإنتاج، التقسيم، التوزيع و الاستهلاك ثروات المجتمع" بينما يذهب النيوكلاسيك إلى تعريفه بأنه "العلم الذي يدرس، منح و توزيع الموارد النادرة بين الحاجات النهائية البديلة"².

في الحقيقة توجد علاقة وطيدة بين المالية العامة و الإقتصاد سواء من الناحية النظرية أو العملية، إلى حد الآن العديد من الكتاب يتناولون موضوعات المالية العامة من خلال كتابة في موضوعات اقتصادية بحثية، فموضوع علم الإقتصاد، كما هو معروف هو البحث عن أمثل الطرق و الأدوات لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من موارد طبيعية محدودة و من هذا التعريف ذاته تبدو الرابطة قوية الموجودة بين الإقتصاد و المالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة و المحدودة عادة فضلا عن تشابه بين موضوعي المالية العامة و الإقتصاد، فإن كثير من طرق البحث في مادتين واحدة، فالتحليل الحدي والمرونة و النظريات النقدية و النظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة.

و في العصر الحديث ترتبط المالية العامة بصفة وثيقة بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية و تأثر فيها و تتأثر بها في الاتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة في الدولة، و يبدو تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة واضحا إذا نظرنا إلى بنود النفقات العامة و الإيرادات العامة في الدول المختلفة من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادي و من عملية المقارنة بين هذه البنود، فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نام أو في طريقه لنمو و العكس صحيح بالإضافة إلى ذلك³.

¹ د. محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص44.

² Ahmed silem , jean marie Alberini , « lexique d'économie » Dallor, 1999 P225

³ د. محرزى محمد عباس، نفس المرجع، ص39-38-44.

فإن الدراسات الاقتصادية تقدم الكثير من المبادئ والواجب وضعها في الاعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة. بما يضمن لها تحقيق الهدف الذي وضعت من أجله، فالدراسة الاقتصادية توضح مثلا أنواع السلع التي يستحسن أن تفرض عليها ضريبة استهلاك إذا كان الهدف هو زيادة حصيلة الضرائب.

كما توضح لنا أنواع الدخول التي تزداد عليها الضرائب أو تنخفض إذا كان الهدف التأثير بالزيادة أو النقصان في تيار الإنفاق الفعلي أو في حجم الإستهلاك أو حجم الإدخار كذلك تأثر المالية العامة في سير النشاط الإقتصادي للدولة وتقوده نحو الواجهة التي تستهدفها بعد أن أصبحت المالية العامة الأداة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الإقتصادي و في حالة وجود قطاع خاص قوي.

فالميزانية الدولة يمكن أن تستخدم في مواجهة بعض الحالات الإقتصادية الصعبة، فترات الكساد و الرخاء على السواء، فضلا عن أن أنواع الضرائب و طريقة فرضها و تقدير معدلها يؤثر في إتجاه الإنتاج في المشاريع المختلفة و في الشكل الذي تتخذه هذه الأخيرة و يغير في مستوى الأسعار و بتالي في حركة المبادلات الإقتصادية الداخلية و الخارجية على سواء و يساعد على تحقيق مستوى معين من التشغيل يناسب حالة الجهاز الإنتاجي للإقتصاد الوطني¹.

و كنتيجة لهذا الارتباط الوثيق بين العاملين زاد الاهتمام لدراسة و تحليل المعطى الاقتصادي في مختلف قرارات المالية العامة، سواء كان هذا المعطى سببا لهذه القرارات أو نتيجة لها و أصبحت الدراسات القضايا الاقتصادية لمختلف مباحث المالية العامة تمثل الجزء مستقلا بذاته في نطاق علم المالية، مما أدى إلى نشوء فرع جديد يدرس هذه النقاط من وجهة نظر إقتصادية مجتة و هو ما يطلق عليها " علم إقتصاديات المالية العامة " أو الإقتصاد

المالي و هو العلم الذي يدرس الظاهرة المالية من المنظور الكلي و يقوم بتحليل ما يطلق عليه الاقتصادي **Alin** Barrere — ' بالتدفقات المالية ' ² Flux financier يبحث هذا العلم في الآثار الخاصة بالعبء الضريبي الكلي على الإقتصاد بصفة عامة أو في آثار النفقات العامة الإستثمارية التي تنعكس على النمو الإقتصادي بينما علم المالية فموضوعه العمليات المالية الفردية تقنياها و في القواعد التي يتم وفقها فرض الضريبة مثلا، كما يحدد أيضا حق المكلفين في التظلم أو الطعن في القرارات المالية و الضريبية و يرسم قواعد المراقبة في المسائل

¹ د. محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 40.

² Alain barrere, « l'institution financiere » Dallos 2^{ème} Edition 1972, P155.

المالية، و مع ذلك فإن كافة هذه العمليات المالية لا يمكن فهمها ما لم توضع في مناخها الاقتصادي العام الذي يستطيع وحده أن يفسرها و يعطيها معانيها الحقيقية بشكل واضح.

على هذا الأساس لا يمكننا فصل المالية العامة فصلا تاما عن الاقتصاد ذلك أن المعطيات الاقتصادية تغذي العمليات المالية العامة، كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها و نفوذها على الحقل الإقتصادي.

و أخيرا إذا كان علم الإقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإن من الطبيعي إذ أن تتأثر المالية العامة و هي جزء هام من هذه الثروة الإقتصادية¹.

¹ د. محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص40.

خلاصة الفصل

و يمكننا بذلك أن نلخص ماهية الأموال العمومية بأنها أصبحت العلم الذي يدرس نشاط الإقتصادي العام أو بمعنى آخر بأنها العلم الذي يهتم بدراسة المبادئ التي تحكم نشاط الدولة و وسائلها لإشباع الحاجات العامة و آثار هذا الأثار على الاقتصاد القومي.

الفصل الثاني

الزفقات العمومية

تمهيد

على الرغم من الأهمية الكبرى للنفقات العامة إلا أنها لم تحظى بمكانة هامة في بحوث الكتاب التقليديين، فهي بالنسبة لهم نقطة البدء في الحياة المالية للدولة إن تحسب الدولة إرادتها تبعا لحجم نفقاتها ' مبدأ أولوية النفقة ' وليس العكس، و قد بحث هؤلاء الكتاب التقليديين موضوع النفقات العامة من الزاوية القانونية تهتم بطرق تحديدها و إجراءات صرفها و الرقابة عليها، و انصرف اهتمامهم إلى تحديد الحجم الكلي لنفقات العامة و إلى أحكام الرقابة على هذا الإنفاق حتى لا يزيد العبء على المواطنين، و لم يهتم هؤلاء الكتاب ببيان محتويات هذه النفقات أي توزيعها على أنواع مختلفة الإنفاق و لدراسة ذلك قسمناها إلى ثلاثة مباحث.

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

تختلف ماهية النفقات العامة من بلد لآخر و من حقبة زمنية لأخرى سواء كان هذا الاختلاف من حيث خصائصها أو من حيث حجمها أو من حيث أركانها، و ذلك لاختلاف مفهوم الخدمات العامة التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، و تتوزع دراستنا في هذا المبحث على ماهيتها و مصادرها و حجمها.

المطلب الأول: تعريف النفقات العامة

يتطلب قيام الدولة على إختلاف هيئاتها العامة بنشاطها المالي الذي تهدف به إلى إشباع الحاجات العامة التي تحددها كل من طبيعة النظام الإقتصادي و السياسي و الاجتماعي في المجتمع، و خصائص مرحلة تطور الذي يمر بها إلى تحمل نفقات ضخمة تتمثل فيما تدفعه من مبالغ نقدية يتزايد حجمها بصورة مستمرة، تسمى النفقات العامة تميزا لها عن النفقات الأفراد المتعلقة بالنشاط المالي الخاص.

و بذلك تنطوي النفقات العمومية على قيام الهيئات العامة "أشخاص القانون العام" من مركزية و محلية باستخدام مواردها النقدية بقصد إشباع الحاجات العامة، بحيث يمكن تحديد نطاق نشاط الدولة و دورها المتطور في المجتمع عن طريق تحليل النفقات العامة كما و نوعاً¹.

و النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة و يتضح من هذا التعريف أن أركان النفقة و عناصرها ثلاثة هي:

- 1- استعمال مبلغ نقدي
- 2- صدور النفقة من شخص معنوي عام
- 3- تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام

و نشرح هذه الأركان بشيء من التفصيل، تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع و الخدمات أولاً: **إستعمال مبلغ نقدي**: اللازمة للممارسة لنشاطها، و يعتبر الإنفاق النقدي هو الوسيلة العادية لذلك و لكنه لا يعتبر الطريق الوحيد². فقد تنفق الدولة عيناً، و قديماً كانت تحصل الدول على الخدمات و الأموال

¹ د. عبد الكريم صادق بركات، د. يونس أحمد البطريق، د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، بيروت، ط1986، ص82.

² د. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، المرجع السابق، ص11.

اللازمة عن طريق الاستيلاء أو تقوم بمنح مزايا عينية مقابل الخدمات التي تحصل عليها، مثال ذلك السكن المجاني أو منح إمتياز التعليم المجاني أو الإعفاء من الضرائب لفئة معينة دون الفئات الأخرى.

ثانيا: صدور النفقة من شخص معنوي: لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي عام و الأشخاص المعنوية هي تلك التي تنظم قواعد القانون العام و علاقاتها بغيرها، و تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، و الأشخاص المعنوية العامة هي الدولة، الولاية و المؤسسات و الهيئات العامة.

و لا يعتبر المال الذي يخرج ذمة شخص طبيعي نفقة عامة و إن كان هدفه تحقيق مصلحة عامة كبناء مدرسة أو مستشفى، فلا بد إذا لإبقاء النفقة عامة أن تخرج من ذمة شخص معنوي عام بقصد تحقيق مصلحة عامة.

ثالثا: تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام: يجب أن تكون غاية النفقة و هدفها تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين لا على فرد معين بالذات أو الفئة المعينة على حساب الآخرين، فإستخدام الطبقة الحاكمة لمبالغ بقصد منافع خاصة لبعض المقربين أو المنافع شخصية لا يمكن إعتباره إنفاقا عاما، إنما هو إساءة و إنحراف عن تحقيق إشباع الحاجات العامة. و تتجه بعض الدساتير إلى جعل إقتراح النفقات قاصرا على الحكومة دون أعضاء البرلمان، ففي إنجلترا قصر حق إقتراح النفقات على الحكومة و للبرلمان حق مناقشتها و إعتمادها، و لكن ليس له حق تعديلها إذ له أن يوافق على الميزانية كما هي، أو يسحب ثقته من الحكومة.

أما فيما يخص الرقابة فتتمثل في رقابة ممثلي الشعب على النفقات العامة و هذا الحق مقرر في مختلف الدساتير المختلفة، لضمان إستخدام النفقات العامة فيما يحقق النفع العام، و في المادة 187 من الدستور الجزائري نص على أن " تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية، إلى مجلس الوطني الشعبي عرضا حول إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة لسنة المالية المعنية "، و إلى جانب هذه الرقابة البرلمانية نجد رقابة إدارية، و قضائية تقوم بها سلطة مستقلة حتى تضمن حسن استخدام النفقات العامة فيما رصدت له¹.

و عند التطرق لتعريف النفقات وجدنا عدة تعاريف من بينها التعريف القانوني و التعريف الإقتصادي.

¹ د. حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 11-13.

- 1- التعريف القانوني: جاء في هذا التعريف نتيجة إعتقاد الفكر التقليدي على الجانب القانوني لنفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة و هي الدولة و الهيئات العامة القومية و تعرف بـ ' النفقة العمومية هي كل نفقة ترصد و تجاز في الميزانية'¹.
- 2- التعريف الإقتصادي: نجد في هذا التعريف عدة تعاريف من بينها " الإنفاق العام هو مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة لسد الحاجة العامة " و تعرف أيضا " النفقة العامة هي إستعمال هيئة عامة لمبلغ من النقود لسد حاجة عامة " و النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام " كما تعرف أيضا بأنها " مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بقصد إشباع حاجة عامة " و تعرف كذلك بأنها " كم قابل لتقويم النقدي بأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام بإشباعها حاجة عامة "².

المطلب الثاني : شكل النفقة العامة

تكون النفقة العامة بشكل مبلغ نقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام بإستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه من منتوجات و سلع و خدمات، من أجل تسيير المرافق العامة و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الإستثمارية التي تتولاها و لمنح المساعدات و الإعانات الإقتصادية و الاجتماعية و الثقافية المختلفة و غيرها.

و مما شك فيه أن استخدام الدولة لنقود هو أمر طبيعي و يتماشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم به جميع المبادلات و المعاملات بواسطة النقود، و من ثم تصبح النقود وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

و برغم من أن الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد، أو الإستلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال و منتوجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا، أو إرغام الأفراد على العمل بدون أجر (السخرة) إلا أن هذا الوضع قد زال بعد إنتهاء مرحلة إقتصاد المقايضة أو كما يسمى بالتبادل العيني و بعد أن صارت هذه الأداة الوحيدة في التعامل و المبادلات.

¹ د.عواضة حسن، المالية العامة الموازنة و النفقات و الواردات العمومية، بيروت، دار الطليعة، بدون تاريخ، ص331.

² د.فوزي عبد المنعم، المالية العامة، و السياسة المالية، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، 1971، ص60.

و إسنادا إلى ذلك لا تعتبر الوسائل الغير نقدية التي قد تقوم الدولة بدفعها للحصول على ما تحتاجه من منتوجات أو منح المساعدات، من باب النفقات العامة، كما لا تعتبر النفقات العامة المزايا العينية مثل السكن المجاني أو النقدية كإعفاء من الضرائب أو الشرفية كمنح الألقاب و الأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد، و لا يقلل من ذلك أنه في بعض الحالات الاستثنائية التي قد يتعذر على الدولة تماما الحصول على احتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي، مثل أوقات الحروب و الأزمات الحادة، قد تعد بعض الوسائل غير النقدية من قبيل النفقات العامة، إلا أن ذلك استثناء لا يجب تعميمه¹.

و يعتبر الإنفاق النقدي من بين أفضل الطرق النفقات العامة التي تقوم بها الدولة و هذا راجع لعدة أسباب يمكن أن نوجزها فيما يلي:

1- إن إستعمال الدولة للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث في ترسيخ مبدأ الرقابة في صورها المختلفة على النفقات العامة ضمنا لحسن إستخدامها و وفقا للأحكام و القواعد التي تحقق حاجات الأفراد العامة، أضف إلى ذلك أن الرقابة على الإنفاق العيني يشكل صعوبة كبيرة نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق.

2- أن نظام الإنفاق العيني بما قد يتبعه من منح بعض المزايا العينية يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة و العدالة بين الأفراد في الإستفادة من نفقات الدولة و في توزيع الأعباء و التكاليف العامة بين الأفراد.

3- إن انتشار مبادئ الديمقراطية أدى إلى عدم إكراه الأفراد على تأدية أعمالهم عن طريق السخرة " بدون أجر " لتعارض ذلك مع حرية الإنسان و كرامته.

4- أن الإنفاق العيني يثير العديد من الإشكالات الإدارية و التنظيمية و يؤدي إلى سوء في التدقيق و قد يؤدي إلى الإنحياز نحو بعض الأفراد و إعطائهم مزايا عينية دون غيرهم².

¹ د. عادل حشيش و د. مصطفى رشدي، مقدمة في الإقتصاد العام، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1998، ص148.

² د. محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص56-57.

المبحث الثاني: مصدر النفقة العامة

لا يمكننا أن نعتبر المبالغ النقدية التي تنفق لأداء خدمة معينة من باب النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص عام، و يقصد بالأشخاص العامة الدولة و أقسامها السياسية و جماعاتها المحلية، بما في ذلك الهيئات و المؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية و الولايات المتحدة في الدول الاتحادية، و قد تكون أشخاص عامة محلية كمجالس المحافظات و المدن و القرى في الدول الموحدة.

و على هذا الأساس فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة، طبيعية أو معنوية، لا تعتبر نفقة عامة حتى و لو كانت تستهدف إلى تحقيق منفعة عامة، أي كأن يقوم متعامل خاص بإقتناء آلة إنتاجية يتبرع بها لصالح مصلحة من مصالح الدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عاما و هذا راجع إلى أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالا خاصة و ليست عامة برغم من عمومية الهدف و من ثم يعد من باب الإنفاق الخاص.

المطلب الأول: المعيار القانوني (المعنوي)

و هو المعيار الكلاسيكي و يتركز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق. بمعنى آخر أن النقطة الأساسية هي الشخص القائم بالإنفاق أي كانت طبيعة هذا الإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة أيّ كان الغرض منها، فإذا كانت من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعتبر خاصة بغض النظر عما تهدف إليه من أغراض، و عليه فيعتبر الإنفاق عاما إذا قام بها شخص خاضع لقواعد القانون العام كالدولة وفروعها السياسية و جماعاتها المحلية بما يتوفر لديه من سيادة و سلطة أمرّة.

و بذلك لا تعتبر نفقات عامة، تلك النفقات التي يقوم بها شخص من أشخاص القانون الخاص، المعنوية أو الطبيعية، حتى إذا كان الغرض منها تحقيق منفعة عامة و على سبيل المثال إذا قام شخص ببناء مدرسة و التبرع بها أو أهداها للدولة، كما ذكرنا سالفًا فبرغم من كون الهدف هو تحقيق منفعة عامة إلا أن الإنفاق قد صدر من شخص خاص و الأموال خرجت من ذمة شخص خاص و ليس عام و بتالي لا يعد الإنفاق هنا إنفاقا عاما¹.

و يستند أنصار هذا المعيار إلى إختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام عن ذلك الذي يباشره أشخاص القانون الخاص إذ أن نشاط القانون العام يهدف أساسا إلى تحقيق منفعة عامة، و المصلحة

¹ د. محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 58-59.

العامة و يعتمد ذلك على سلطته و سيادته التي يخولها له القانون المتمثلة في سلطة إصدار القوانين أو القرارات الإدارية، بينما يهدف أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق مصلحة خاصة و الربح أساسا في المدنية الأولى، و يعتمد في سبيل تحقيق ذلك على التعاقد و التبادل، و يعود الاختلاف بين نشاط الأشخاص العامة و نشاط الأشخاص الخاصة إلى طبيعة الدولة الحارسة، التي كان يقتصر نشاطها على القيام بالخدمات الأساسية مثل الأمن و الدفاع و العدالة و تسيير بعض المرافق العامة و بطبيعة الحال فإن هذه الخدمات تحقق نفعاً عاماً تهدف له الدولة بموجب ما تتمتع به من صلاحيات و سيادة على إقليمها.

و في ظل هذا الدور للدولة، ظل المعيار القانوني لتحديد طبيعة النفقة بين العامة و الخاصة ثابتاً لمدة طويلة، إذا أنه يجسد و يعكس الوضع السائد في تلك الفترة، و مع تطور دور الدولة و توسعه و ازدياد تدخلها في جوانب الحياة الاقتصادية تغيرت صفتها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ثم إلى دولة منتجة¹. حيث إمتد دورها ليشمل كثير من الأعمال التي تدخل في دائرة إختصاص نشاط الأشخاص الخاصة مثل أنشطة الإنتاج و التوزيع و الإستثمار... الخ، و من ثم إن كان المعيار القانوني قد توافقت مع فكرة إعتبار نشاط الدولة كدولة حارسة فقط، فإن هذا المعيار لم يعد يتلاءم وحده في تحديد طبيعة النفقة العامة²، و ذلك استنتج بعض الاقتصاديين إلى إقتراح معيار آخر، يتناسب مع توسع نشاط الدولة بإعتبارها دولة منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد و يعتمد على الوجهة الوظيفية و الاقتصادية لشخص التي تصدر عنه النفقة العامة³.

المطلب الثاني: المعيار الوظيفي

يتركز هذا المعيار أساساً على الطابع الوظيفي و الاقتصادي لشخص المنفق و ليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة، من هنا لا يمكننا إعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة، ما عدى تلك الأنشطة و المهام التي تقوم بها الدولة المستمدة من سلطتها و سيادتها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة و تماثل النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تعتبر نفقة خاصة، و على العكس من ذلك فتعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة المفوضين من طرف الدولة في إستخدام سلطتها، نفقات عامة بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطة.

¹ د. محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 59.

² M. Duverger Opat, P48.

³ د. محرز محمد عباس، نفس المرجع، ص 60.

فإذا قاموا بهذه النفقات بإعتبارهم سلطة عامة، أي مزودة بالأدوات التي يمنحها التشريع الإداري للأشخاص القانون العام فتعتبر النفقات هنا نفقات عامة.

أما إذا قاموا بتسيير هذه الأموال و أنفقوها على طريقة الأفراد العاديين، فإن النفقة تعتبر نفقة خاصة، و بناء على ما تقدم و استنادا للمعيار الوظيفي، نستنتج أن النفقات العامة قد لا تصدر من طرف أشخاص القانون العام فقط بل قد تصدر كذلك من جانب أشخاص القانون الخاص.

و في حقيقة الأمر إن الأخذ بهذا المعيار يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة، و قد تبرع للمالية العامة جزءا معتبرا منها الا و هي النفقات العامة التي تؤديها الدولة حرصا منها على تلبية الحاجات العامة التي تتزايد على نحو مستمر بتوازي مع تطور دور الدولة¹.

و من خلال ما ذكرناه، فإنه يجب التوسع في تعريف النفقة العامة بحيث تشتمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مؤسساتها العامة الوطنية و المحلية، بغض النظر عن الصفة السيادية أو السلطة الآمرة أو طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق، كما في ذلك من مواكبة للتطور دور الدولة و توسعه².

¹ د. محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 60-61.

² د. سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 33.

المبحث الثالث: حجم النفقات العمومية

تحدد المرافق التي تتولاها الدولة والتي يستبغ القيام بها إنفاق عام على أساس وظائف الدولة التقليدية من جهة، و كذلك تبعا للفلسفة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة من جهة أخرى، و أي كان حجم الإنفاق العام، فإن له ضوابط لا بد من الإهتمام بها و حدود يحسن عدم تجوزها حتى يؤول بشمار المرجوة و سندرس هذه العوامل محددة لنفقات العامة في مطلب أول على أن ندرس تطور النفقات العامة في مطلب ثاني.

المطلب الأول : حدود النفقات العامة

يتحدد حجم النفقات العامة على أساس الفلسفة التي يقوم عليها نظام الدولة الإقتصادي و السياسي و ذلك لأن هذه الفلسفة تحدد الوظائف التي تقوم بها الدولة و التي تتطلب أن ترصد لها نفقات عامة على أساس حجم وظيفة الدولة فالدولة الحارسة قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الخارجي و الداخلي و القيام ببعض الأشغال العامة و قليل من الخدمات الاجتماعية العامة و قد بقيت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى الأمر الذي لم تستطع الدولة التدخل أن تلتزم به و قد خرجت عن حيادها إذ أصبح من مسؤولياتها الأساسية حفظ التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و هو ما اقتضى اتساع نطاق النفقات بزيادة الوظائف التي تقوم بها الدولة والتي تتطلب نفقات عامة، فضلا عن زيادة النفقات العامة على الوظائف التقليدية الأساسية، ثم اقتضى قيام الدولة الإشتراكية بإنتاج و التوزيع زيادة في وظائف الدولة الأمر الذي اقتضى زيادة كبيرة في النفقات العامة تطلبته هذه الوظائف الجديدة بالإضافة إلى زيادة إنفاق العام على الوظائف الأخرى، و للدولة ثلاث أدوار في حدود المال العام:

1- الدولة الحارسة: كانت الدولة في القرنين الثامن عشر و التاسع عشر مجرد حارس يقوم على أمن الخارجي و الداخلي، و وظائفها تقتصر على أعمال الجيش، الشرطة و القضاء، و كانت تقوم بالإضافة إلى ضمان الأمن بالأعمال العامة التي تم جماعة منها، إقامة الطرق و المواصلات و نشر التعليم و المحافظة على الصحة، فالدولة لم تكن تتدخل في الحياة الاقتصادية حسب المذهب الحر، بل كان يقتصر دورها على إمتلاك جزء من الثروة "الدولة المستهلكة" و كان منطقيا أن يعكس هذا الدور الذي كان للدولة المستهلكة على النفقات العامة و يتخذ هذا الانعكاس مظهرين متكاملين¹:

¹ د. محجوب رفعت، المالية العامة، بيروت، دار النهضة العربية، 1975، ص 42.

- إقتصار النفقات العامة على تمويل الوظائف السابقة (أعمال الجيش) هذا يعني قلة أنواع النفقات العامة بالقياس إلى ما هي عليه الآن و قد أدى قصر النفقات العامة على الوظائف التقليدية للدولة على اعتبار هذه النفقات إستهلاكية و غير منتجة.

- انخفاض حجم النفقات العامة نتيجة لضيق نطاق النفقات العامة و إقتصارها على مجالات الاستهلاك. و كخلاصة للقول في الفكر المالي التقليدي كل النفقات العامة نفقات استهلاكية و غير منتجة.

2- الدولة المتداخلة: في أواخر القرن العشرين تطور دور الدولة و أصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي و الاجتماعي، و كان منطقيا أن يعكس هذا التطور الذي حدث في دورها على النفقات العامة فقد تطورت هاته الأخيرة في الاتجاهين:

- تنوع النفقات العامة نظرا لتنوع وظائف الدولة، حيث أصبحت الدولة مسؤولة عن التوازن الإقتصادي و الاجتماعي، و اتبعت هذه المسؤولية تنوع النفقات العامة و تعدد أغراضها واتساع نطاق النفقات الاقتصادية و بذلك أصبحت النفقات العامة أداة من أدوات السياسة الاقتصادية و السياسة الاجتماعية.

- ازدياد حجم النفقات العامة، و هو أكثر متوقف على الأثر الأول.

3- الدولة الاشتراكية: مع الثورة الشيوعية التي حدثت في روسيا ظهرت الدولة الاشتراكية، و تتمثل فيما يعرف " الدولة المنتجة " أي تملك جزء كبير من وسائل الإنتاج، و بالي تقوم بجزء كبير من الإنتاج الوطني. و ينتج مما تقدم عن النفقات العامة تتحدد حجما و نوعا و غرضا تبعا لوظائف الدولة، و كلما اتسعت هذه الأخيرة و تنوعت ازدادت النفقات العامة و تنوعت تبعا لذلك.

3-1 قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات (الطاقة المالية الوطنية): تتحدد النفقات العامة بقدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة عادية منها و غير عادية، فالنفقات العامة تتصرف بقدر كبير من المرونة لأن سلطة الدولة في الحصول على إيرادات عامة سلطة كبيرة، ففي الفكر التقليدي يبدأ أولا بتقدير النفقات العامة ثم نبحث عن الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات و هذا ما يعرف في المالية العامة بـ "أولويات النفقات العامة بالنسبة للإيرادات العامة"، و يقصد بقدرة الدولة بالحصول على الإيرادات العامة و هي ما تعرف بالطاقة المالية الوطنية، أي قدرة الإقتصاد الوطني (قدرة الدخل الوطني) على تحمل أعباء العامة¹ بمختلف

¹ د. محجوب رفعت، المرجع السابق، ص 42-44.

صورها دون الاضرار بمستوى المعيشي للأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية، و تتوقف الطاقة المالية الوطنية على عدة إعتبارات إقتصادية و نقدية و إجتماعية و سياسية و هي:

- مستوى الناتج الوطني الصافي (الدخل الوطني) و كيفية توزيعه بين الفئات الإجتماعية المختلفة، فارتفاع الطاقة المالية الوطنية، أي ارتفاع مستوى الدخل الوطني، يزداد سوء توزيع هذا الناتج بين الفئات الاجتماعية.

- اعتبارات المحافظة على مستوى المعيشة.

- اعتبارات المحافظة على المقدرة الإنتاجية و اعتبارات تنميتها.

- مدى اتساع النشاط الخاص بالقياس إلى النشاط العام.

- إعتبارات المحافظة على قيمة النقود.

نلاحظ أن قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة تتوقف أساسا على آثار هذه الإيرادات في الأوضاع الاقتصادية، الاجتماعية و السياسية¹.

3-2 مستوى النشاط الاقتصادي (الطلب الفعلي): هناك علاقة طردية بين مستوى النشاط الاقتصادي

ومستوى النفقات العامة فنمو النشاط الاقتصادي يؤدي إلى زيادة النفقات العامة كما أن النفقات العامة تؤثر على النشاط الاقتصادي، أي في الانتعاش و الإنكماش، بمعنى زيادة النفقات العامة تؤدي إلى زيادة الانتعاش، و انخفاضها يؤدي إلى الحد منه، و من خلال هذه العلاقة يترتب مستوى الطلب الفعلي الذي يقصد به مجموع النفقات المتوقعة سواء كانت خاصة أم عامة على أموال الإستهلاك و أموال الإستثمار، و معنى هذا أن النفقات العامة تشكل جزء من الطلب الفعلي فهي أداة من أدوات السياسة الاقتصادية التي تؤثر على الطلب الفعلي فهو يشكل معيارا هاما تقاس به سياسة الإنفاق العام.

3-3 المنفعة الجماعية: رأينا سابقا أن النفقات العامة ظاهرة سياسية و يبقى أن نتساءل عما إذا كانت النفقة

العامة تخضع لإعتبارات إقتصادية أم لا، المنفعة العامة تخضع لمبدأ (أكبر منفعة بأقل نفقة) و اتسع مضمون المنفعة مع اتساع دور الدولة، فتقليديون يقتصرون من مضمون المنفعة التي تبرر الالتجاء إلى القرض إلى اعطاء الدخل او على الإنتاجية عند تطبيق مبدأ (أكبر منفعة بأقل نفقة) و قد كان منطوقيا أن يتطور هذا المبدأ بصفة أساسية في الاتجاهين.

¹ د. محجوب رفعت، المرجع السابق، ص 44.

حلول المنفعة الجديدة في التحليل محل المنفعة الكلية على يد المدرسة (المدرسة الجديدة)، و مع هذا التطور وجد الإنفاق العام ضابطاً محدداً له في المنفعة الجديدة، الوحدة النقدية الجديدة من الإنفاق لا تكون مبرزة إلا إذا أعطت منفعة جماعية جديدة مساوية لها على الأقل.

اتساع مضمون المنفعة و خاصة مع اتساع دور الدولة مما لا يصح معه أن تقتصر هذا المضمون على ما يعود على الدولة بصفتها الشخص المعنوي العام من المنفعة، كما لا يصح أن تقتصر على المنفعة المترتبة على قيام الدولة بوظائفها التقليدية فحسب، بل يجب أن يشمل أيضاً المنفعة التي تعود على المواطنين من الإنفاق على الأغراض الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و مثل ذلك تشغيل الموارد البشرية و الطبيعية و رؤوس الأموال المعطلة¹.

ضوابط النفقات العامة: يلزم كي يؤدي الإنفاق العام آثاره المرجوة من إشباع للحاجات العامة أن تستهدف النفقات العامة، تحقيق أكبر قدر من المنافع للجماعة من الناحية و أن يتم هذا بضغط النفقات من الناحية أخرى حيث يأتي تفصيل ذلك فيما يلي:

أولاً: تحقيق أكبر قدر من المنفعة : يعني هذا أنه لا توجه النفقة العامة لتحقيق مصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون بعض الأخر، و يقتضي تحقيق أكبر قدر من المنفعة عن البعض أن تساوي المنفعة الجديدة للنفقة العامة مع النفقة الجديدة لدخول المتبقية للأفراد بعد فرض أعباء العامة.

ثانياً: ضغط النفقات العامة: و يعني هذا تجنب السلطات القائمة بتبذير الأموال العامة، و أن لا تنفق مبلغ دون مبرر، و كذلك فعليها أن تسير المرافق العامة بأقل التكاليف، حيث أن تبذير الأموال العامة يضعف من الثقة في الإدارة المالية للدولة، و لحصول الدولة على احتياجاتها بأقل التكاليف و هذا ما يفسر لنا شكل الإجراءات المتعلقة بعملية الإنفاق العام، و ترتبط هذه المشكلة بمشكلة الرقابة على الإنفاق العام في مجموعها و تأخذ هذه الرقابة ثلاثة أشكال - رقابة إدارية - رقابة محاسبية - رقابة برلمانية².

المطلب الثاني: ظاهرة تزايد النفقات

¹ د.ميلاد يونس منصور، مبادئ المالية العامة و النفقات العامة و الإيرادات العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، بيروت، 2000، ص40

² د.سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص54-55.

تعتبر ظاهرة إزدياد النفقات العامة إحدى السمات المميزة للمالية العامة في هذا العصر و هي ظاهرة عامة و مستمرة تحقق بجميع الدول على سواء متقدمة كانت أم في طور النمو، أيا كان نظامها السياسي والاقتصادي و لقد لاحظ علماء المالية اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة بصورة عامة فقد وضع الكاتب الألماني "أدولف فابجر" في أواخر القرن التاسع عشر قانونه الشهير الخاص بإزدياد نشاط الدولة، و عبر بقوله إن المقارنات الشاملة في مختلف الدول و في أوقات مختلفة تشير إلى الإزدياد المضطرد في نشاط الدولة سواء كان ذلك على مستوى الحكومات المركزية أو على مستوى السلطات المحلية و قد اتسع هذا النشاط بالنسبة لوظائف الدولة القديمة فضلا عن قيامها بوظائف جديدة¹. و نستخلص ذلك إلى أن لهذه أسباب عديدة تتعرض لها فيما يلي فندرس أولا الأسباب الظاهرية لتزايد الإنفاق العام و تبعا لذلك الأسباب الحقيقية لتزايد.

1- الأسباب الظاهرية لتزايد الإنفاق العام: هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة دون أن يترتب عن ذلك زيادة حقيقية في نصيب الفرد من النفقات العامة، و هذه الزيادة تعود في الأساس إلى².

-**انخفاض قيمة النقود:** يقصد بانخفاض قيمة النقود، تدهور قوتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل، و هي الظاهرة التي يمكن أن تمس إرتفاع أثمان السلع و الخدمات.

-**زيادة عدد السكان:** يختلف هذا العامل عن بقية العوامل الأخرى، فزيادة النفقات التي تترتب عليه ليست زيادة ظاهرية بحتة بل أنه من الطبيعي أن تزداد نفقات الدولة بازدياد عدد سكانها.

-**اتساع إقليم الدولة:** عندما نقوم أيضا بتحليل تطول نفقات العامة لا بد أن نأخذ بعين الإعتبار أن مساحة الإقليم أو الدولة قد بقيت نفسها خلال فترة محل الدراسة، فإذا وجدنا أن الدولة قد زادت وقعتها الجغرافية كتحرير منطقة كانت مستعمرة أو توسع إقليمي على حساب دولة أخرى، فإن الزيادة في النفقات العامة تكون زيادة ظاهرية لأنها لا تعود بالإيجاب على نصيب الفرد من هذه الزيادة في النفقات العامة³.

¹ د. علي زغدود، المرجع السابق، ص 38-39.

² د. ميلاد يونس منصور، المرجع السابق، ص 40.

³ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 23.

2-أسباب حقيقية لتزايد الإنفاق العام: يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية، أي التوسيع الحقيقي في حجم النفقات العامة، أي الزيادة الحقيقية في نصيب الفرد من النفقات العامة من بين هذه الأسباب:

2-1-أسباب اقتصادية: إن أهم الأسباب الاقتصادية لظاهرة الزيادة في النفقات العامة يرجع إلى زيادة الدخل القومي، و تطور الفلسفة الاقتصادية السائدة و التوسيع في المشروعات العامة، و المنافسة الاقتصادية.

2-1-1-زيادة الدخل القومي: هذا الازدياد يؤدي إلى حصول الدولة على حصيلة أوفر من الضرائب وغيرها من الإيرادات، كما أن مقاومة الأفراد تقل أمام جباية الدولة من الإيرادات، على أن هذه النتيجة تختلف باختلاف الظروف الاقتصادية لكل دولة.

2-1-2-توسيع الدولة في مشروعاتها العامة: يؤدي التوسع في المشروعات العامة زيادة ظاهرية في حدود ما تحققه تلك المشروعات من إيرادات و زيادة حقيقية، فما يزيد على ذلك عندما لا تحقق أرباحا، و ترجع الزيادة الحقيقية إلى أن إدارة الهيئات العامة للمشروعات الصناعية و التجارية، تقتصر على حافزين يتوفران في المشروعات الخاصة هما:

-ضرورة الحصول على ربح و ضرورة صيانة رأس المال المشروع، و يقل الإحساس بهما.

-تأدية المشروعات العامة لأسباب خاصة.

2-1-3-الدورة الاقتصادية : تزيد فترات الرقاء و الكساد من النفقات العامة، ففي فترات الرخاء يسود التفاؤل، فتوسع الدولة من نطاق وظائفها و تتخذ وظائف جديدة فيزيد الإنفاق العام، و عندما تأتي فترة الكساد و يكون هذا التوسع في الوظائف العامة لدولة قد استقر في نظام الدولة الاقتصادي فتضطر للإنفاق بمعدله الزائد رغم قلة الموارد.

2-1-4-المنافسة الأجنبية: قامت الكثير من الدول بعد الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929 بحماية صناعتها الوطنية ضد المنافسة الأجنبية بعدة وسائل منها نظام المنح، و الذي هو عبارة عن إعانات مالية تمنحها الدولة لبعض المشروعات لتمكين من منافسة المشروعات الأجنبية المماثلة¹.

¹ د.الوالي محمد إبراهيم، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون تاريخ، ص 37-38.

2-2-أسباب اجتماعية: لقد أدى تقدم الوعي الإجتماعي، و انتشار المذاهب الاشتراكية، و قوة الطبقة العاطلة، إلى تدخل الدولة في الميدان الإجتماعي لمناصرة الطبقة الضعيفة و حماية و تقوية مركزها، و قد ساهمت الأزمة الكبرى سنة 1929 على زيادة النفقات الاجتماعية و التوسيع في الإعانات و الخدمات لتحسين الظروف الإجتماعية لمن يملك الوسيلة لذلك، فهو واجب يمليه التضامن الاجتماعي.

و نتيجة لهذا كله، فقد أعدت الدول المختلفة نظاما لضمان الاجتماعي تقوم أساسا على ضمان وسائل العيش للأفراد و كفالة العلاج الطبي لهم، لا شك أن كل ذلك يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، و من الطبيعي أيضا أن تؤدي زيادة السكان إلى زيادة الإنفاق العام نتيجة توسيع الدول في خدماتها و محاولة رفع مستواها¹.

2-3-أسباب سياسية: و هي على مستويين داخلي و خارجي.

2-3-1- الأسباب السياسية الداخلية: المتعلقة بالانتشار الديمقراطي و حرية التعبير و التعددية الحزبية والجمعيات الوطنية و الجهوية.

2-3-2-أسباب سياسية خارجية: و هي التي تتعلق بسياسة الخارجية للدولة أي علاقتها مع غيرها من الدول أو المنظمات الدولية و نذكر منها- إزدياد النفقات الحربية -ازدياد نفقات التمثيل الخارجي-متطلبات التعاون الدولي.

2-4-أسباب إدارية: يؤدي سوء التنظيم الإداري و عدم مجاراته لتطور المجتمع الاقتصادي و الاجتماعي ولتطور وظائف الدولة و كذلك الإسراف في عدد الموظفين، و زيادتهم عن حاجة العمل و الإسراف في ملحقات ووظائف العامة من زيادة الإنفاق الحكومي².

2-5-أسباب مالية: و تتمثل هذه الأسباب في سهولة الاقتراض من جهة، و في وجود فائض في الإيرادات العامة من جهة أخرى و يأتي تفصيل ذلك فيما يلي:

2-5-1-سهولة الاقتراض: اعتبرت القروض فيما مضى وسيلة استثنائية لتغطية النفقات العامة. بمعنى أن الدولة لا تلجأ إليها إلا في حالة وجود نفقات غير عادية لم تستطع الدولة تغطيتها بمواردها العادية، و من الطبيعي أن

¹ د. منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص45.

² حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص28.

تؤدي سهولة الاقتراض العام، و توسع الدولة في اللجوء إليه إلى زيادة كبيرة بحجم النفقات العامة، سواء في البداية عند صرف مبالغ القرض في أغراض مخصصة له، و في نهاية عندما تقوم الدولة برد مبلغ القرض و دفع الفوائد المستحقة عنه¹.

2-5-2-وجود فائض في الإيرادات: قد يحدث نتيجة لسوء تقدير النفقات الواجب تغطيتها أنم تحصل الدولة على إيرادات أكثر مما يتطلبه تغطية إنفاقها مما يؤدي على ظهور فائض في الإيرادات، و في الظروف العادية قد يكون لوجود هذا الفائض الذي لا تستهدف الدولة من تكوينه قرضا خاصا مساوئ معينة إذ قد يغري القائمون بالأمر بتبذير الاموال العامة بإيجاد أبواب جديدة في الإنفاق قد يتعذر ضغطها حينما تدعوا الحاجة لذلك.

3-أثار ظاهرة تزايد النفقات العامة: تؤدي بعض النفقات العامة مباشرة إلى زيادة إنتاج الوطني، مثل النفقات الإستثمارية و الإعانات الاقتصادية التي تدفعها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية من بين هذه النتائج ما يلي:

-أدت الزيادة المضطربة في النفقات العامة إلى ضرورة البحث عن مصادر إضافية للإيرادات العامة لتغطية هذه الزيادة.

-أصبحت ظاهرة عجز الميزانية من الظواهر المعروفة في وقتنا الحاضر².

4-ترشيد الإنفاق العام: المقصود بترشيد الإنفاق هو أن تحقق النفقات العامة أهداف المحددة لدولة و ذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة و نظرا لأهمية هذا الموضوع فقد اكتسى في الماضي و الآن أهمية قصوى، و قد حاول بعض الكتاب وضع معايير محددة يمكن على أساسها تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام، و أمام الاختلاف حول هذه المعايير و صعوبة وضعها موضوع التطبيق، فإنه من الأفضل وضع بعض الضوابط العامة التي يجب على الأجهزة العامة إتباعها و التقيد بها و من أهم هذه الضوابط نظره فيما يلي:

-أن تكون الغاية من النفقة العامة هي تحقيق النفع العام.

-تحديد أولويات الإنفاق العام بحسب الأهمية النسبية للخدمات المراد تقديمها.

¹ د.علي زغدود، المرجع السابق، ص58.

² د.سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص62.

-الابتعاد ما أمكن النفقات الغير منتجة أو التي تكون إنتاجها ضعيف.

ضرورة توزيع النفقات العامة توزيعا عادلا بين مختلف مناطق الدولة حتى تتحقق التنمية المتكاملة التي يستفيد منها جميع السكان.

-ضرورة فرض رقابة فعالة على كل عمليات الإنفاق العام.

و لنفقات العامة آثار قانونية على الإنتاج و الدخل القومي و إصدار قواعد قانونية و مراسيم و أوامر¹.

¹د.ميلاد يونس منصور، المرجع السابق، ص 47-48.

خلاصة الفصل :

من خلال ما تعرضنا إليه في هذا الفصل، نخلص إلى أن النفقات العامة هي عبارة عن مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام لإشباع حاجة عامة، أي أن المبلغ النقدي الذي ينفقه شخص خاص أو الذي ينفق من أجل إشباع حاجة خاصة لا يعتبر نفقة عامة.

كما أن النفقات العامة غير ثابتة، فهي تتزايد بتزايد الحاجات العامة بالإضافة إلى وجود عدة أسباب تساهم أيضا في تزايدها، كذا يجب ترشيد هذه النفقات للحد من هذه الزيادة بالإضافة إلى هذا، فالنفقات العامة مثلما تخلق آثار إقتصادية عديدة فهي تؤدي دورا هاما في تحقيق أغراض سياسية و اقتصادية، و برغم من الصعوبات التي واجهت كتاب المالية العامة في تقسيم النفقات العامة، إلا أنها تمثل أهمية كبيرة في تحديد طبيعة الإنفاق العام و آثاره و أغراضه، و بالإضافة إل ذلك فهو يسهل من مهمة محلي في معرفة مقدار ما تنفقه الدولة على كل نشاط من أنشطتها و معرفة تطور هذا الإنفاق من فترة إلى أخرى و ما إذا كان يتوجه نحو الزيادة أو النقصان.

الفصل الثالث

الخرينة العمومية و

دورها في تنفيذ

النفقات العمومية

تمهيد:

يتم بتنفيذ النفقات العمومية على مستوى الخزينة العمومية بالاعتبارها المنفذ القانوني للميزانية العامة وتنقسم عملية التنفيذ إلى مرحلتين :

المرحلة الإدارية: يختص بها الأمر بالصرف.

المرحلة المحاسبية: فهي من اختصاص المحاسب العمومي وتخضع كل مرحلة من هذه المراحل إلى إجراءات قانونية تهدف إلى ضبط قواعد صرف الأموال العمومية في هذا المجال، يعتبر كل عون من أعوان المحاسبة العمومية مسؤول بصفة مباشرة أمام الهيئة المراقبة عن جميع المخالفات الصريحة للأنظمة والقوانين المعمول بها في هذا المجال.

- وتنقسم مراحل تنفيذ النفقات العمومية بين مختلف أعوان المحاسبة العمومية يسمح بتحديد مسؤولية كل واحد منهم إضافة إلى تسهيل عملية مراقبة تنفيذ النفقات العمومية ومن أجل التفصيل أكثر أدرجنا في هذا الفصل المباحث التالية:

المبحث الأول: ماهية الخزينة العمومية:

تعرض في هذا المبحث إلى الخزينة العمومية باعتبارها صندوق الدولة ووساطة مالية بين السلطة النقدية والتمويل العمومي ويعود الفضل في تنظيم الخزينة على أساس موحد ومبسط مندرج في مسؤوليات عام 1777 إلى نيكرو و وزير مالية لويس 16 بريطانيا.

المطلب الأول : مفهوم الخزينة العمومية: ويندرج هذا المطلب في العناصر التالية:

1- تعريف الخزينة العمومية: الخزينة اصطلاحا يقصد به الحسابات التي تسجل إيراداتها فالضرائب وغيرها ومصروفاتها فالرواتب وغيرها و يطلق عليها أيضا اسم على الجهة المكلفة بمسك تلك الحسابات وهكذا فان الخزينة العمومية هي منشأة عامة مكلفة بتسيير الخزينة (أي مالية الدولة) **Trésorerie** وهي الهوية المالية للدولة و من الطبيعي أن يكون تطورها مرتبط بتطور الدولة.

اختلفت التعاريف التي قدمت للخزينة فنجد منها:

- **Gilber Devaux:** عرفها بأنها " مجموعة من الخدمات المالية المتضامنة للدولة بالربط من طرف وحدة الخزينة."

- **Francoise bloc Haine** بأنها خدمة الدولة التي تنفذها طبقا لقوانين المالية وعمليات الصندوق والبنوك التي تقتضي تسيير المالية العامة التي تطبق على مجموعة من النشاطات المالية وقدرات المالية المضافات على الدولة.

-**Baniel Lebegue:** فيقول أن الخزينة هي مصلحة الدولة

(1) التي تنفذ لحسابها أو لحساب غيرها (الجمعيات الإدارية) عمليات الصندوق (إيرادات النفقات) البنوك. حركة الاعتماد و الديون أو المحاسبة المهمة على تسيير المالية العامة.

(2) التي تنفذ النشاطات الإدارية بالحماية بالتمويل و بالدفع فيما يتعلق إما بالمجال الاقتصادي و بالمجال المالي.

(3) التي تؤكد المحافظة على التوازن النقد المالي¹.

¹ خزار يعدل فريدة-تقنيات و سياسات السير المصرفي-ديون المطبوعات الجامعية الجزائر 1995، ص 77.

كما تعرف أيضا: " هي الوحدة مالية نجد وظيفتها في ميزانية العمليات المالية للخزينة العامة وهذه الأخيرة هي التشخيص المالي للدولة تحصل على مواردها وتدفع مستحقاتها وتقترض، والمهم هو أن الخزينة لا تتعامل بالنقد بصفة أساسية وإنما بالكتابة(نقود كتابية أي أن دورها كأساس محاسبي)¹.

2- عمليات الخزينة العمومية²: تتمثل عمليات الخزينة العمومية فيما يلي :

- عمليات الميزانية العامة، الميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة.
 - عمليات الخزينة التي تحتوي على إصدار أو استهلاك القروض ودائع المتعاملين معها.
 - عمليات المدرجة في الحسابات الخاصة.
 - عمليات التصديق المختلفة للديون المضمونة من طرف الدولة (ديون متوسطة وديون طويلة الأجل).
- وللخزينة العمومية مهام تتمثل فيما يلي:

3- مهام الخزينة العمومية: ترمي الخزينة العمومية من الناحية المالية إلى هدف لا يتغير تتمثل في ضمان القدرة

على مواجهة احتياجات الصرف أي البحث الدائم عن التوازن بين الإيرادات و النفقات أما من الناحية الاقتصادية فإن الخزينة العامة أداة هامة للسياسة الاقتصادية حيث بإمكانها النظر لقدرتها المالية الضخمة ولتأثيرها الكبير على الدورة المالية و في التوازن الاقتصادي العام أن تتدخل لدعم سياسة نقدية تفتيشية (امتصاص المدخرات بدلا من الإسراف في الإصدار النقدي، امتصاص السيولة لدى البنوك أو بالعكس أي دعم سياسة نقدية توسعية).

وفيما يلي أهم نشاطات الخزينة العمومية.

1.3 الخزينة صراف الدولة:

تؤكد الخزينة مجموعة من العمليات المتمثلة في دفع النفقات وتحصيل الإيرادات المختصة في تنفيذ قانون المالية للميزانية السنوية للدولة فالإيرادات أولا هي إيرادات الضرائب المكمل بالرسوم و الإتاوات و إيرادات الجمارك بالمشارك المالية وخاصة في المؤسسات العمومية و أيضا التعويضات الموجودة و اللاحقة، هذه العمليات تجارية

¹ بخزار بعدل فريدة، المرجع السابق، ص77.

² B-isaad Mohamed -cours de comptabilité –faxiemle -école supérieure de banque ALger annèè2000/2001- P12.

سواء بعنوان الميزانية العامة أو بعنوان الميزانية الملحقمة لخدمة فائدة الدولة. أما النفقات فهي بعنوان الحساب الخاص للخزينة من الإيرادات كما تقوم مديرية الخزينة بتقدير الإيرادات في بداية السنة وعندما تكون الإيرادات الجبائية غير كافية للتغطية الكاملة للنفقات الخاصة، و ثقل فوائد القروض العامة، تقوم المديرية باختيار تمويل ذلك العجز بالقروض أو تقوم ببدء الادخار أو تكوين نقدي الذي هو عنصر مهم لسياسة المالية للدولة لكن رغم محاولتها لموازنة ميزانيتها في إطار تطبيق سنوي، هناك صعوبات للضبط بين الإيرادات والنفقات عند التطبيق.

2.3 الخزينة تعالج العجز المؤقت:

في حالة ما إذا وجد اختلاف في الخزينة أي عدم التوازن بين الإيرادات والنفقات فإن الدولة تبذل قصارى جهدها لسد الفراغ. ولا يمكن تجسيد ذلك في الواقع إلا بمواردها الخاصة والمتمثلة في الأموال الخاصة بأذونات الخزينة وسلف بنك الايداع.

1.2.3 الأموال الخاصة Les fonds propre du trésor

عوض توجه الخواص إلى البنوك يمكنهم التوجه إلى الخزينة و ذلك بفتح حسابات الإيداع و هذه الإيداعات مدفوعا اختياريا من طرف هؤلاء الخواص وذلك بدفع مبلغ على شكل سيولة و من جهة أخرى الإيداعات المسجلة للحساب الجاري البريدي التي تتعهد أيضا بدفع مبلغ على شكل سيولة للخزينة العامة وهذه الأموال غرضها الإدماج داخل المحيط الخزينة.

2.2.3 أذونات الخزينة Les bons de trésor

أذونات الخزينة هي قيم تصدر في السوق النقدي و بمقدار يتضمن الدين العام *Dettes flottantes* عكس الدين المتجمد الذي يتضمن الدين على المدى الطويل. في القانون الكلاسيكي أذونات الخزينة تعتبر المورد الرئيسي للخزينة تهدف إلى تمويل طوال السنة النفقات العامة أثناء انتظار الإيرادات الميزانية لا تتضمن عجز ميزاني. بمعنى القانون الكلاسيكي فنستطيع اعتبار أن في القانون الجزائري، أذونات الخزينة لا تتضمن سوى وسيلة الخزينة موجهة لتعديل حركة الأموال في الوقت الذي يسمح بتوقيع إيرادات الميزانية¹.

¹ kobtan Mohamed « le trésor public » office des publicitaire Alger1990 P102.

3.2.3 بنك الإيداع:

بنك الإيداع في الجزائر هو بنك الجزائر أي البنك المركزي الجزائري سابقا، و هو إذن البنك الأول حيث ينفرد بمهمة طبع النقود بتفويض من الدولة و تتمثل عملية منح السلف إلى الخزينة، في أن البنك الجزائري يقوم بطبع نقود جديدة لصالح الخزينة و يجدر بنا أن نشير إلى أن العملية لا تلجأ إليها الدولة إلا في حالة ما إذا لم تجد العمليتان السابقتان نفعا باعتبار أن طبع النقود بدون زيادة في الدخل القومي يؤدي إلى تضخم نقدي و هذا الأخير إذا لم يتحكم فيه يسبب أزمة اقتصادية.

4.2.3 الخزينة ممول الدولة:

تتدخل الدولة فيما يتعلق بالعمليات المالية و الدليل على ذلك مختلف القوانين المالية التي تعاقبت منذ الاستقلال الجزائر. لذلك أصبحت الخزينة تعمل وكأنها بنك أي مؤسسة مصرفية. بمعنى أنها تلجأ كثيرا إلى الاقتراض للحصول على موارد مالية، وتمنح القروض وتكتب في مساهمات، مع العلم بأنها فيما يخص هذه الأخيرة تلجأ إليها الخزينة بواسطة مؤسسات مصرفية مثل بنك الجزائر للتنمية. والمستفيد من هذه التحويلات المتمثلة في السلف و القروض و هم على سبيل المثال الجماعات المحلية، المستشفيات، صناديق التأمين، الفلاحين، المؤسسات الوطنية... الخ. ولقيام الدولة بهذه المهام و من أجل الاستمرار في نشاطها لا بد لها من توفير ضمان السيولة الكافية لأجل تغطية النفقات و المطلب الموالي يمكننا من تلخيص أهم موارد الخزينة العمومية¹.

المطلب الثاني: موارد الخزينة العمومية

من أجل تغطية النفقات العمومية فان الخزينة العمومية بحاجة إلى تمويل دائم ومستمر، فهي بذلك تتحصل على الموارد و تتمثل مواردها فيما يلي:

1- الأيرادات أملاك الدولة (الدومين)

الدومين لفظ يطلق على ممتلكات الدولة أي كانت طبيعتها عقارية أو منقولة و أيا كان ملكية الدولة لها عامة أو خاصة²، وتنقسم ممتلكات الدولة أو الدومين إلى قسمين دومين عام ودومين خاص².

¹ مرجع سابق، ص 103. kobtan Mohamed

² حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 35.

1.1.1 الدومين العام: الذي يقصد به ممتلكات الدولة للاستعمال العام و لخدمة المرافق العامة مثل الطرق العامة، الموانئ، المطارات، الحدائق العامة وغيرها من الأموال الأخرى.

1.1.2 الدومين الخاص: الذي نقصد به تلك الاموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة و التي تخضع للأحكام القانون الخاص، و يدر الدومين الخاص إيرادات عكس الدومين العام لذا يعتبر مصدرا أو موردا من موارد الخزينة العمومية، مثل الأراضي الزراعية التي تملكها الدولة و غيرها من العقارات و المشروعات التجارية و الصناعية و الأوراق الكمالية التي تمتلكها الدولة.

2-التمن العام: هو مقابل خدمة تؤديها هيئة عامة (الدولة) و يختلف التمن العام عن الضريبة في أنه اختياري بينما الضريبة إجبارية.

3-الضرائب والرسوم: ندرس كلا منهما على حدا:

1.3-الضرائب: الضريبة عبارة عن اقتطاع مالي ستؤديه الدولة جبرا من الأفراد دون مقابل بهدف تحقيق نفع عام¹، ومن ذلك يتبين أنها تحتوي على خمس عناصر وهي:

- الضريبة اقتطاع مالي.
 - عدم وجود نفع خاص مقابل دفع الضريبة.
 - غرض الضريبة تحقيق نفع عام.
 - الضريبة تدفع بصفة نهائية.
 - الضريبة تفرض وتدفع جبرا.
- تساهم الضرائب بشكل كبير في تمويل الخزينة العمومية.

2.3-الرسوم: يمكن تعريف الرسم " أنه مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا على الدولة أو إلى إحدى هيئات العامة مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل²."

نستنتج من هنا أن الرسم عبارة عن مبلغ نقدي، حيث يشترط فيه الصورة النقدية حتى يتلاءم مع التطور الحديث في مالية الدولة من حيث اتخاذ نفقاتها وإيراداتها الصورة النقدية.

¹ محمود ابراهيم الوالي - مرجع سابق - ص49.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، 102.

- الرسم يدفع من الأفراد إلى الدولة جبراً.
- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة.
- تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام، هذا يعني أن الفرد الذي يدفع الرسم عندما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه الغير من الأفراد يتمثل في الخدمة المعينة التي يؤديها له المرفق العام، هذا من جهة ومن جهة أخرى أن الخدمة تمثل إلى جانب هذا النفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع كوحدة واحدة أو على الاقتصاد القومي في مجموعه.

بالاختصار الضرائب والرسوم تعتبر من موارد الخزينة العمومية مثلاً كالجباية البترولية و الجباية الجمركية مصدران لتمويل الخزينة العمومية، حيث في الجزائر يمكن القول أن أهم مورد للخزينة العمومية الذي تعتمد عليه في تغطية نفقاتها العمومية هي عائدات البترول التي تعتبر فائضاً للقطاع و ليس اقتطاعاً ضريبياً كما أن الجباية الجمركية مكانة هامة في تمويل الخزينة العمومية، حيث تحقق لها تدفقات نقدية مالية معتبرة.

4- القروض العامة: القروض العمة هي تلك المبالغ التي تستدينها الدولة من الغير سواء من الأفراد أو البنوك أو الهيئات الخاصة أو العامة، أو الدولة أو من الدول الأخرى، حيث يتعهد بتسديدها و إعادتها مع دفع الفوائد المترتبة عنها وفقاً للشروط المتفق عليها في عقد القرض (الدين).

5- الإصدار النقدي الجديد: يعتبر الإصدار النقدي الجديد كمورد للخزينة، حيث أن الدولة قد تلجأ و هي بصدد استهلاك قروضها العامة على الإصدار النقدي الجديد، بمعنى زيادة كمية النقود المتداولة لتعويض النقص الذي يحدث في الأموال الموجودة (القروض).

6- الإعانات: و تتمثل في الاعتمادات المفتوحة من طرف الوزارة الوصية (الدولة) و تتم هذه الاعتمادات عن طريق دفعات و تحويلات لصالح حساب الميزانية (الخزينة) وهذه العملية تعد من اختصاصات الأمر بالصرف الذي توكل إليه مهمة إعداد و وصل تحصيل الإيرادات لصالح المجلس العمومي ليقوم بتحصيلها.

7- الغرامات: و هي عبارة عن أموال التي تتحصل عليها الدولة من الأشخاص نتيجة توقيع الجزاء، و تحول هذه الأموال على الخزينة العمومية، وبالتالي تشكل مورد لها بعد قيام الخزينة العمومية بتحصيل مختلف مواردها، يجب عليها تنفيذ نفقاتها العمومية و المبحث الموالي سيحوي على دراسة نظرية شاملة حول تنفيذ النفقات العمومية¹

¹ سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 102-103.

المبحث الثاني: تنفيذ النفقات العمومية

يعتمد نظام المحاسبة على مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي في تنفيذ النفقات العمومية للدولة حيث يتناول هذا المبحث عرض مختلف الأعيان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية عن طريق دراسة مهام كما من المحاسب العمومي والأمر بالصرف، و هذا كمطلب أول ثم نتطرق إلى مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي كمطلب ثاني.

المطلب الأول: الأعيان المكلفين بتنفيذ النفقات العمومية

نتطرق إلى تعريف المحاسب العمومي و الأمر بالصرف.

1-تعريف المحاسب العمومي: لقد عرف مرسوم 14 أكتوبر 1965 المحاسب على أنه " يعد محاسبا عموميا

كل موظف أو عون أسند إليه إنجاز العمليات المشار إليها في المادة 1 من هذا المرسوم و ذلك باسم

- الدولة فيما يتعلق بعمليات الميزانية التسيير والتجهيز و عمليات الميزانية الإضافية.

- الجماعات العمومية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري¹.

عرفها المشرع الجزائري فيعرف المحاسب عن طريق تعداد المهام المنوطة به، وذلك حسب المادة 33 من

القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية حيث يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات

التالية²:

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

- ضمان حراسة و حفظ السندات و القيم و الموارد المكلف بها و حفظها.

- تداول الأموال والسندات و القيم و الممتلكات و الموارد العمومية.

و المحاسب العمومي هو الذي يشغل في مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يسمى عونا محاسبا أو رئيس مصلحة

المحاسبة. ويتبين من خلال المرسوم السالف الذكر أنه لكي يعتبر محاسبا عموميا و جوب توفر شروط وهي:

¹ المادة 1 من مرسوم 14 أكتوبر 1965.

² المادة 33 من قانون 90/21.

1- أن يعين المحاسب حسب أحكام القانون لتسهيل عليه عملية المراقبة من جهة و يعرف المهام الذي يقوم بها من جهة أخرى و التي يحددها القانون.

2- أن يعمل في إحدى المؤسسات التابعة للدولة لا لصالح الخاص و في هذا الصدد لا ننسى أن نذكر بوجود فئتين من المحاسبين.

- المحاسبون الرئيسيون.

- المحاسبون الثانويون.

و **المحاسبون الثانويون**: هم الذين تكون حساباتهم مركزية لدى المحاسب الرئيسي وهذا بالإضافة إلى أنه بالنسبة للدولة، فتوجد لديها فئات معينة من المحاسبين العامين.

- المحاسبين العامين للخزينة على مستوى كل ولاية.

- الخازن العام¹.

1-1-1- تعريف المحاسبون الرئيسيون: و نجد منهم².

1-1-1- أمين الخزينة المركزية: وهو المحاسب المكلف بتنفيذ الأوامر الخاصة بالعمليات المالية للدولة، وذلك لمختلف الوزارات و الهيئات الإدارية ذات الطابع الوطني، و مراقبة صناديق التسبيقات و الإيرادات لدى مختلف الوزارات.

1-1-2- الوكيل المحاسبي المركزي: و هو محاسب بدون صندوق بحيث يقوم بدمج و تركيز محاسبة أمناء الخزينة لمختلف الولايات، و مكلف كذلك بجمع الإحصائيات المتعلقة بالوضعية المالية للخزينة و بتنفيذ العمليات الخاصة بالحساب الجاري للخزينة المفتوح البنك المركزي إضافة إلى مراقبة العمليات التي تتم بواسطة الحساب الجاري البريدي المفتوح لدى الخزينة و بتسيير الحساب الخاص للخزينة المتعلق بالتسبيقات و القروض و كذلك مسك حساب التسديد مع الخارج على جانب متابعة و تسيير المديونية العمومية.

1-1-3- أمين خزينة الدولة: و هو المحاسب العمومي الرئيسي يعين من طرف وزير المالية على أمن خزينة كل ولاية و المكلف بتنفيذ عمليات الإيرادات و النفقات لميزانية الدولة و ميزانية الولاية و الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري الموجودة في إقليم الولاية و يقوم كذلك بمراقبة صناديق التسبيقات و الإيرادات و أعوان المحاسبة للهيئات الإدارية على مستوى الولاية، إضافة إلى ذلك يقوم بالتحقيق من تطابق حساب التسيير لديه

¹ علي زغدود، المرجع السابق، ص 135-136.

² المرسوم التنفيذي رقم 311-91 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين و اعتماد المحاسبين العموميين.

مع الحساب الإداري للآمر بالصرف في الولاية على جانب الإرسال الشهري للوضع المالية لخزينة الولاية إلى العون المحاسبي المركزي للخزينة¹.

1-2- المحاسبون الثانويون للدولة: يكسب صفة المحاسب الثانوي للدولة كل من²:

- قابض الضرائب.
- قابض أملاك الدولة.
- قابض الجمارك.
- قابض البريد و المواصلات.
- قابض المحافظة العقارية.
- مراكز البريد و المواصلات

و يجدر الذكر هنا أن المحاسب الرئيسي المكلف بتنفيذ ميزانية الولاية هو أمين الخزينة الولاية أما بالنسبة للبلديات فالمحاسب المكلف بتنفيذ ميزانية البلدية هو قابض الضرائب ما بين البلديات، أما بالنسبة لتسيير المرافق العمومية ذات الطابع الإداري فهو المحاسب الرئيس المكلف.

2- الأمرين بالصرف: عرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة و المجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية و يقوم بعملية التعاقد و بتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة و يأمر بالصرف النفقات و في هذا الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية.

و يقسم الأمرين بالصرف إلى قسمين: الأمرين بالصرف الرئيسيين و الأمرين بالصرف الثانويين ويمكن في حالة غيابهم تفويض اختصاصهم إلى الغير.

2-1- الأمرين بالصرف الرئيسيين: يختلف حسب النطاق الذي يمارسون في إطاره اختصاصاتهم سواء كان ذلك على مستوى الدولة أو على مستوى الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة الوطنية، أما على مستوى الدولة، فالوزراء هم الأمرين بالصرف الرئيسيين يأمرهم بتحصيل الإيرادات و صرف النفقات سواء كان ذلك بالنسبة لميزانية الدولة، أو لحسابات الخاصة للخزينة أو لمزانيات الملحق³، و أما على مستوى الجماعات

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91/311 المؤرخ في سبتمبر 1991 المتعلق بتعين واعتماد المحاسبين العموميين.

² المادة 32-33 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين

³ د. علي زغدود، المرجع السابق، ص 131-132.

المحلية، و مؤسساتها الولائية، فالوالي أمر بالصرف و بحكم القانون فإنه أيضا الأمر بالصرف بالنسبة للتسيقات المخصصة للمجلس التنفيذي الولائي و البلدي، إلا أن رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بالصرف، فيما يتعلق بالإصدار الحوالات و وضع كشوفات لمجموع إيرادات البلدية المحصلة و الأمر بالصرف عن المؤسسات المحلية هو رئيس مجلس الإدارة أو مدير المؤسسة بينما في المؤسسة العامة الوطنية فالأمر بالصرف فيها اختياري فقد يتحدد الأمر بالصرف في قانون التأسيس في حالة عدم ذكره يكون مدير المؤسسة هو الامر بالصرف و مدير الجامعة هو الأمر بالصرف بالنسبة للجامعات والكليات التابعة لها.

2-2- الأمر بالصرف الثانويين: لقد سبق أن ذكرنا بأن النوع الثاني للأمرين بالصرف هم الأمرين بالصرف الثانويين و يتواجدون على مستوى الدولة والإدارات المحلية، و من حيث المبدأ فإن كل أمر بالصرف الرئيسي يجوز أن يكون له أمر بالصرف ثانوي لأن توزيع الاختصاص بين هذا الصنف من الموظفين يقتضي أن يكون إلى جانب الأمر بالصرف رئيسي أمر بالصرف ثانوي فالوالي أمر بالصرف ثانوي لجميع العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية على مستو الجماعات المحلية و المؤسسات المحلية والوطنية و لكنه يمكن لأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين في هذه الحالة تفويض سلطاتهم لأشخاص ينوبون عنهم في حالة غياب أو مانع و بعبارة أخرى يكون إلى جانب الأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين أمرين بالصرف بالتفويض و تتم عملية المراقبة الأمرين بالصرف من خلال المستندات الملزمين بمسكها:

- مسك حسابات التعهد.
- الأمر بتنفيذ النفقات العامة.
- حساب حقوق الهيئة في مجال الإيرادات.
- الأمر في مجال النفقات.

والجدير بالذكر أن وزير المالية يعين مراقب مالي يتولى عملية رقابة إدارية سابقة حيث يقوم بالتأشير على التعهد بالنفقات ومسك حساب التعهدات¹.

¹ د. علي زغدود، المرجع السابق، ص 132-133.

المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين مهام المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف:

حت يمكن القيام بتسيير سليم للمالية العامة فإن تنفيذ عمليات الميزانية و الخزانة تتوقف على الأمرين بالصرف والمحاسبين¹.

و سنقوم بدراسة مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي كونه مبدأ الأساسي الذي يعتمد نظام المحاسبة من أجل هذا المبدأ سيتم تحليل مضمون هذه الأخير عن طريق عرض أهدافه و النتائج المترتبة عن تطبيقه.

1-تعريف مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

يعتبر هذا المبدأ قاعدة أساسية في هيكل نظام المحاسبة العمومية في الجزائر والذي يحدد مجال و اختصاص كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، و يتعلق مفهوم الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي بجانب تقييم السلطات إذ لكل منهما سلطة مستقلة عن الأخرى أي ليست بينها علاقة رئاسية، إضافة إلى ذلك يرتبط مفهوم الفصل بالشخصيات حيث يمنع القيام بالوظيفتين من شخص واحد و على هذا الأساس هناك فصل تام بين مهمة و مسؤولية كل من الأمر بالصرف والذي يتولى تنفيذ الميزانية من خلال إجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالدفع بينما يتولى المحاسب العمومي التنفيذ الفعلي للميزانية و ذلك من خلال إجراءات الدفع و التحصيل².

2-أسباب و أهداف مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

تطبيقا لهذا المبدأ، تسند مهمة تنفيذ مختلف مراحل تحصيل الإيرادات و تسديد النفقات إلى أعوان مختلفة بحيث أن الأمر بالصرف لا يستطيع أن يقوم بنفسه بالتسديد، و كذا المحاسب لا يستطيع أن يدفع دون أن يحصل على سند الأمر بالصرف بسبب اختلاف تتنافى صلاحيات كل من المحاسب العمومي والأمر بالصرف

¹ القانون رقم 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² براق محمد المحاسبة العمومية - المدرسة العليا لتجارة - 2000/1999 - ص 48.49.

فالحاسب العمومي يختص في مجال مراقبة مشروعية العمليات المالية وفقا للقوانين المعمول بها، و الثاني يختص بمجال الملائمة و يرجع تطبيق هذا المبدأ إلى الأسباب الموالية¹:

- تقسيم المهام.
- تسهيل المراقبة.
- وحدة الصندوق.
- مقاومة الغش.

2-1-تقسيم المهام: تمر عملية تنفيذ الميزانية بمراحل إدارية و أخرى محاسبية فالمهام الإدارية يقوم بها الأمر بالصرف أما مهام المحاسب فتقتصر على المحاسبين الذي يدرج ضمن نطاق المشروعية و كذلك هو المؤهل قانونا في مجال تداول و حيازة الأموال و القيم المعنوية.

2-2-تسهيل المراقبة: يقوم الأمر بالصرف بإعداد الحساب الإداري، " الالتزامات الأمر بالصرف " و يقوم المحاسب العمومي بإعداد حساب التسيير بتحصيل النفقات النقدية الناتجة عن تنفيّ أوامر الأمر بالصرف وبالتالي " تسهيل مراقبة مجلس المحاسبة عن طريق مقارنة مدى تطابق كل من المحاسبين من أجل التحقق من صحة الحسابات و مشروعية عمليات تنفيذ الميزانية².

و الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يساهم في حماية الأموال العمومية عن طريق ازدواجية المراقبة بحيث يقوم كل عون بمراقبة الأخر لكي يكون الحساب الإداري الذي يقوم بإعداده الأمر بالصرف مطابقا لحسابات التسيير الذي يقوم بإعدادها المحاسب العمومي.

2-3-وحدة الصندوق: الحاسب العمومي هو العون المؤهل قانونا لتسيير و تداول الأموال والقيم العمومية ويتم ذلك في إطار وحدة الصندوق بحيث تودع الأموال العمومية في صندوق واحد تحت مراقبة وزارة المالية.

¹ شلال زهير، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة و افاق إصلاحه ، الجزائر، جامعة الجزائر كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير مذكرة ماجستير غير منشورة، 2002، ص25.

² R. Muzellec. Finance publique -édition dolloz-1970-page255

2-4-مقاومة الغش: يتم حماية الأموال العمومية عن طريق تقييد و تحديد اختصاص و صلاحيات لكل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي بحيث لا يستطيع أن يقوم الأمر بالصرف بتسديد النفقات لأنه لا يملك صلاحيات قانونية تمكنه من تداول الأموال العمومية¹.

3-نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي :

يمكن تلخيص النتائج المترتبة عن تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي فيما يلي²:

- يتنافى منصب الأمر بالصرف مع منصب المحاسب و بالتالي يمنع للأمرين بالصرف في أي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معنيين لديهم و العكس صحيح.
- ينتمي المحاسب العمومي لهيئة إدارية واحدة و هي وزارة المالية أما الأمر بالصرف فهو ينتمي لمختلف الوزارات.
- تعتبر مسؤولية المحاسب العمومي مسؤولية شخصية و مالية في مجال مشروعية العمليات المالية لتنفيذ الميزانية و التي تختلف عن مسؤولية الأمر بالصرف الإدارية في مجال ملائمة عمليات تنفيذ الميزانية.
- المحاسب العمومي و هو العون الوحيد المؤهل قانونا لتسيير و تداول القيم و الأموال العمومية، و هو الذي يختص بعمليات دفع النفقات و تحصيل الإيرادات بحيث يعتبر شبه محاسب كل شخص يتدخل في مهام المحاسب العمومي دون أن تكون له صفة المحاسب العمومي، وبالتالي يخضع للالتزامات نفسها التي تطبق على المحاسب العمومي.

4-نقد مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

أهم العيوب التي توجه لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و هو تقسيم وحدة نشاط الإدارة العمومية إلى مرحلتين، مرحلة إدارية و مرحلة محاسبية و هذا ما يؤدي إلى عرقلة و بطء تنفيذ العمليات المالية للدولة بالإضافة إلى ذلك فإن أولويات الأمر بالصرف ذات الطابع السياسي و الإداري ضمن مجال الملائمة تختلف عن أولويات المحاسب العمومي التي تتمثل في مجال التحقق من المشروعية العمليات المالية

¹ 2-Bissao Mohamed -cours de comptabilité publiquement supérieur de banque Alger 2000/2001-p20.

² المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية 1993

للدولة، هذه الثنائية في اتخاذ القرار قد يؤدي إلى تضارب وجهة نظر المحاسب العمومي مع الأمر بالصرف ويجدر الذكر هنا أن الكلمة الأخيرة تعود على المحاسب العمومي الذي يرخص له القانون رفض تنفيذ أوامر الأمر بالصرف لا سيما حالات اللجوء إلى عمليات تسخير المحاسب العمومي في حالة الدفع محدودة قانوناً. و تمر عمليات تنفيذ النفقات العمومية بالخزينة العمومية بعدة مراحل و التي سنتناولها مرحلة بمرحلة في المبحث القادم.¹

المبحث الثالث: مراحل تنفيذ النفقات العمومية:

تتطلب عملية تنفيذ النفقات العمومية توفر شرطين أساسيين الشرط الأول من حيث المضمون والمتمثل في ضرورة وجود دين مستحق اتجاه الدولة أو الهيئات العمومية أما الشرط الثاني من حيث الشكل و الناتج عن تطبيق قواعد الميزانية و المتمثل في ضرورة وجود الترخيص السنوي في الميزانية²، تنقسم عملية تنفيذ النفقات العمومية إلى أربع مراحل متتالية:

- مرحلة الالتزام.
- مرحلة التصفية.
- مرحلة إصدار الأمر بالصرف.
- مرحلة الدفع.

حيث تتمثل الثلاث مراحل الأولى المرحلة الإدارية في حين المرحلة الرابعة هي المرحلة الحسابية.

المطلب الأول: المراحل الإدارية:

وهي بالتفصيل كما يلي:

1-مرحلة الالتزام: تعرف عملية الالتزام بأنها "العمل الذي يترتب عنه إنشاء الدين"³ و ما يمكن استنتاجه من هذا التعريف أن عملية الالتزام تتمثل في الإجراء الذي ينتج عنه عبء مستقبلي على عاتق الدولة التي توضع في

¹ شلال زهير، المرجع السابق، ص30.

² bissad. manuel de comptabilité publique .édition national des impots2001-p108

³ المادة 19 من القانون رقم 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالحاسبة العمومية.

وضعية مدين و لا تعد النفقة إلا في حدود الإعتمادات المالية المبرمجة في الميزانية، و بالتالي لا يجوز تغيير مجال صرف النفقة العمومية إلا في حدود الغاية التي رصدت لها الإعتمادات التالية في ظل احترام بنود و أبواب الميزانية، و تجدر الإشارة هنا إلى أن يجب التفرقة بين مفهوم الالتزام من الجهة المحاسبية.

حيث يتجسد إجراء الالتزام من المفهوم القانوني في العقد الذي يتم بواسطته إنشاء الدين اتجاه الجهات العمومية أما من حيث المفهوم المحاسبي فتتجسد إجراءات الالتزام في عملية تخصيص مبلغ مالي في إطار الإعتمادات و التي تصبح غير متاحة أو غير متوفرة لتغطية ما في النفقات و يقوم الأمر بالصرف بإرسال وسائل إثبات إنشاء النفقة العمومية مع بطاقة الالتزام¹ إلى المراقب المالي حيث يقوم هذا الأخير بتدقيق و مراقبة مدى مشروعية النفقة العمومية.

عندما يمنح المراقب المالي تأشيرته على وثيقة الالتزام مما يسمح للأمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الثانية المتعلقة بتنفيذ إجراءات التصفية و ذلك بعد تخصيص الإعتمادات المالية لتغطية النفقة محل الدفع.

2-مرحلة التصفية: تسمح عملية التصفية بتحديد المبلغ النهائي للنفقات العمومية على أساس نفقات الوثائق المحاسبية حيث يتم تقدير المبلغ المستحق للدائن و خصمه من الاعتماد المقرر من الميزانية و ينبغي التأكد في هذه المرحلة من حلول ميعاد و استحقاق الدين و من أنه لم يسبق تسويته بالدفع².

و تنقسم هذه المرحلة إلى قسمين أساسيين حيث يقوم الأمر بالصرف في المرحلة الأولى بإثبات ترتيب الدين على عاتق الدولة فيقوم بتحديد مقدار المبلغ النهائي مستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين أما في المرحلة الثانية فيتحقق الأمر بالصرف من ثبوت أداء الخدمة موضوع الدفع حيث تتجسد هذه العملية عن طريق وضع ختم إثبات أداء الخدمة و توقيع الأمر بالصرف على ظهر الفاتورة.

3-مرحلة الأمر بالصرف : بعد إنهاء إجراءات تخصيص الإعتمادات المالية و تحديد المبلغ النهائي مستحق الدفع يقوم الأمر بالصرف بتحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف و الذي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجهة للمحاسب العمومي و يتضمن سند الأمر بالصرف بيانات خاصة باسم لقب المستفيد رقم رصيده البنكي المبلغ

¹ انظر الملحق رقم (1).

² براق محمد، مرجع سابق، ص48-49.

الواجب دفعه بالأرقام و الحروف إلى جانب بيانات متعلقة بنوع النفقة العمومية حيث يقوم الأمر بالصرف بإصدار حوالات الدفع وفقا لترقيم التسلسلي وترسل إلى المحاسب العمومي من 01 إلى 20 يوم من كل شهر من أجل الدفع مرفوقة بوثائق إثبات النفقة العمومية.

و يجدر الذكر أن النفقات العمومية المتعلقة بمنح المجاهدين و منح التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة عن باقي النفقات بأنها تدفع بدون الرجوع إلى الأمر بالصرف كما أشرنا إلى ذلك سابقا.

المطلب الثاني: المراحل المحاسبية

وهي المرحلة الرابعة من مراحل تنفيذ النفقات العمومية و تتمثل في:

1-مرحلة الدفع: يقوم المحاسب العمومي بعملية تسديد النفقات العمومية حيث يختص بتداول وتسيير الأموال و القيم العمومية تطبيقا لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي. وعملية الدفع لا تعتبر عملية تحويلات مالية بسيطة لصالح الدائنين بل يجب على المحاسب العمومي التحقق ومراقبة مشروعية النفقة العمومية و عليه يجب أن يتحقق ما يلي¹:

- التحقق من مطابقة العملية مع القوانين و التنظيمات المعمول بها.
 - صحة إنشاء وثبوت النفقة العمومية.
 - توفر الإعتمادات المالية.
 - التحقق من مشروعية إنشاء النفقات العمومية
- و يأتي تفصيل كل منها فيما يلي:

1-1-التحقق من صفة الأمر بالصرف: يقوم المحاسب العمومي بالتأكد ما إذا كان الأمر بالصرف مؤهلا قانونا لإصدار حوالات الدفع في مجال الاختصاص الذي حدده القانون بحيث لا يستطيع هذا الأخير إصدار الأمر بالصرف إذا لم يكن معتمدا لدى المحاسب العمومي و بالتالي مباشرة بعد تنصيبه يقوم بإرسال نسخة من أمر التنصيب و نسخة عن التوقيع إلى المحاسب العمومي.

¹ Gabriel Montagnier, op, sit , P145.

1-2- التحقق من مطابقة العملية مع القوانين و التنظيمات المعمول بها: حيث يقوم المحاسب بمراقبة احترام مختلف الإجراءات و المراحل الإدارية تنفيذ النفقة عن طريق التحقق من مشروعية عملية الالتزام والتصفيحة العمومية.

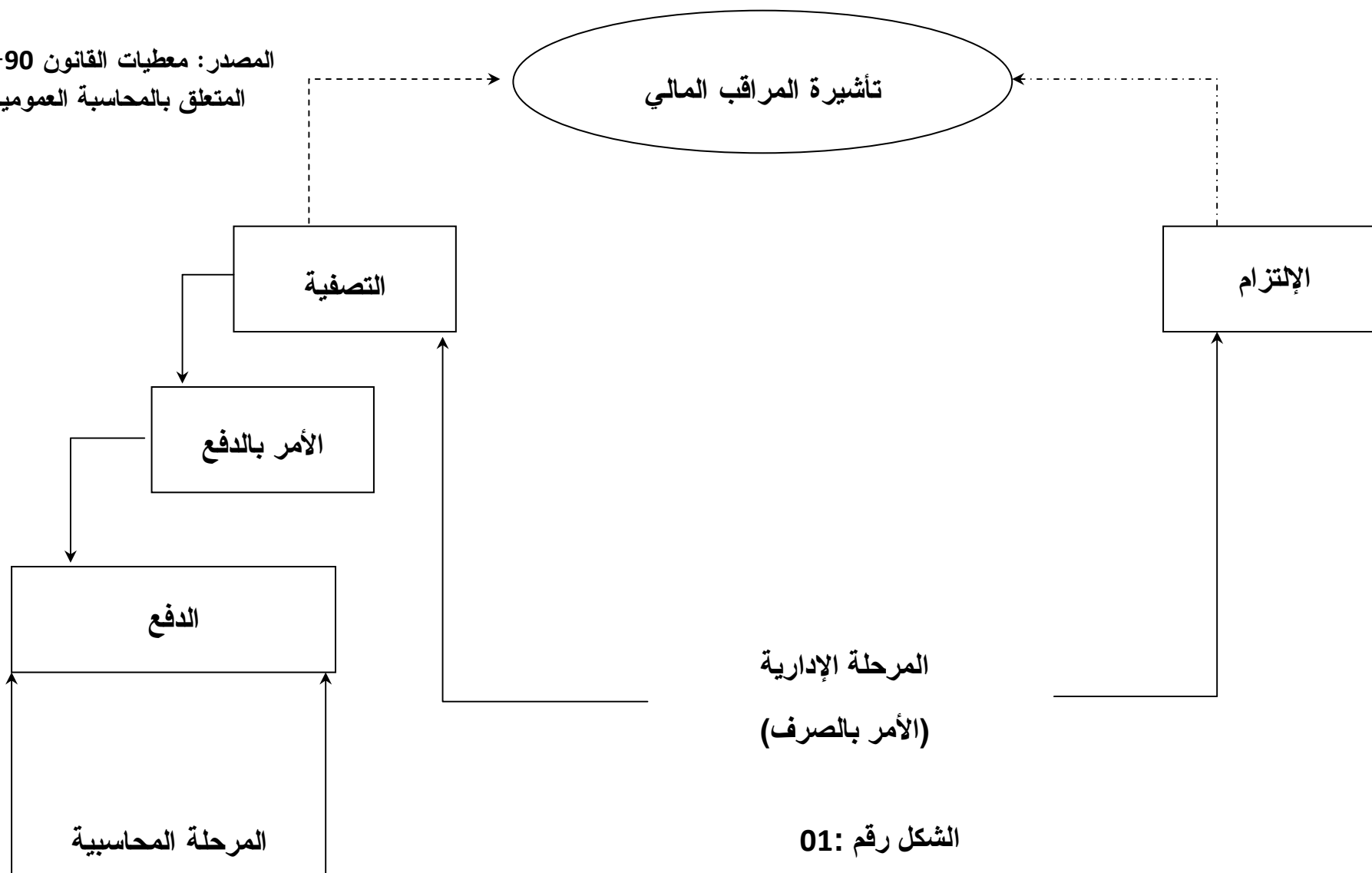
1-3- صحة انشاء وتبويب النفقة العمومية: وفقا لبنود الميزانية بحيث يتحقق المحاسب العمومي من مدى مطابقة باب و بند النفقة المسجلة في سند الأمر بالصرف مع أبواب و بنود النفقة نفسها المسجلة في الميزانية.

1-4- توفر الاعتمادات المالية : قبل أن يقبل دفع النفقة العمومية يجب على المحاسب العمومي التأكد من توفر الاعتمادات المالية المفتوحة و المخصصة لتغطية النفقة موضوع الدفع وفقا لبنود الميزانية من أجل هذا الغرض، حيث يقوم المحاسب العمومي بمسك محاسبة يومية تختص بمتابعة استهلاك الاعتمادات المالية وفقا لأبواب الميزانية وتمكنه هذه المحاسبة من معرفة في أي وقت قيمة الاعتمادات المالية المفتوحة و قيمة الاعتمادات المستهلكة و الباقية و المتعلقة بكل باب من أبواب الميزانية.

بعد إبقاء هذه الشروط يقوم المحاسب العمومي بتسديد النفقة العمومية لصالح المدين عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى حسابه البنكي أما في حالة الإخلال بأحد هذه الشروط يقوم المحاسب العمومي بإرسال إشعار بالرفض المؤقت للدفع إلى الأمر بالصرف و الذي يتضمن أسباب رفضه الدفع، و في حالة تصحيح المذكورة في إشعار الرفض المؤقت يقوم المحاسب العمومي بالرفض النهائي و الذي يحدد أسباب الامتناع عن الدفع.

و يجدر الذكر أن المحاسب العمومي يقوم بعملية مراقبة تنفيذ النفقات العمومية على أساس الوثائق فهو ليس مسؤولا في حالة إثبات تزوير وثائق إثبات النفقة العمومية كما لا يحق للمحاسب العمومي التدخل في مجال اختصاص الأمر بالصرف لا سيما في ميدان اختيار نوع أو سعر السلع أو الخدمات الموردين و بالتالي فالهدف الأساسي لمراقبة المحاسب العمومي هو ضمان مشروعية تنفيذ النفقات العمومية في ظل احترام القوانين و التنظيمات المعمول بها.

المصدر: معطيات القانون 21-90
المتعلق بالمحاسبة العمومية



الشكل رقم: 01

مخطط تسيير عملية النفقات حسب قانون رقم 21-90 و المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

خلاصة الفصل:

تؤثر مبادئ المحاسبة العمومية تأثيراً مباشراً على التنظيم الهيكلي للإدارة المالية للدولة، و على هذا الأساس يتم تقسيم مراحل تنفيذ المرحلة الإدارية بتنفيذ النفقات العمومية للدولة إلى مرحلتين، حيث يختص الأمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الإدارية في حين يقوم المحاسب العمومي بتنفيذ المرحلة المحاسبية، احتراماً لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، تسند مهمة تسيير و تداول الأموال و القيم العمومية إلى مصلحة إستراتيجية للدولة، و هي الخزينة العمومية و شبكة المحاسبين العموميين الموزعة على التراب الوطني.

و في هذا الإطار فإن لخزينة العمومية بصفتها مصرف للدولة تحصل، تدفع، تقرض، باسم و لفائدة الدولة، إضافة إلى توظيف و تسيير السيولة النقدية تطبيقاً لمبدأ وحدة الصندوق و وحدة الخزينة.

الفصل الرابع

الرقابة المالية

تمهيد

رأينا في الفصول السابقة مدى اهتمام السلطة التنفيذية والتشريعية ومدى الجهود التي تبذلها في كيفية تحديد دور الخزينة العمومية في تنفيذ النفقات العامة .

ومع ذلك فإن كل هذا الاهتمام وهذه الجهود التي بذلت لا قيمة لها ترجى من ورائها، ما لم يتم تنفيذ النفقات نصا وروحا كما اعتمدها السلطة التشريعية، ولهذا كان على السلطة التنفيذية أن تبذل ما في وسعها لتضمن سلامة التنفيذ وكان على السلطة التشريعية أن تراقب هذا التنفيذ مراقبة مستمرة حتى تتأكد من كفاءة تنفيذ البرامج المعتمدة، وذلك وضعت السلطة عدة أساليب لمراقبة المالية وهي كثيرة ومتنوعة بل وتختلف أشكالها كل نوع منها ونطاقها باختلاف الدول، وتقسم الرقابة المالية إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : من حيث الجهة المختصة بالرقابة

تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، وتسمى مرحلة تنفيذ الميزانية والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد وفقا لسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها من طرف السلطة التشريعية. وبناء على ذلك فان الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية هو ضمان تحقيقها الأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة.

المطلب الأول : الرقابة الداخلية :

هي التي تتم من الداخل السلطة التنفيذية نفسها، يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة الموظفين الآخرين¹. وكذلك مراقبة موظفي المالية ومديري الحسابات على العمليات المصرفية التي يأمر بدفعها المختصون أو من ينوبون عنهم وتتم الرقابة من الناحية العملية بطريقتين أساسيتين :

الرقابة الموضوعية: تعني انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس لتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق، ومثالها أن ينتقل مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة إلى مكتب سائر الموظفين التابعين له وهكذا .

الرقابة على أساس الوثائق: في الرقابة على أساس الوثائق لا ينتقل الرئيس إلى محل مرؤوسيه ولكن يقوم بفحص أعمالهم من خلال التقارير والوثائق والملفات وتبدو هذه الطريقة أيسر في التطبيق من الناحية العملية من الطريقة السالفة الرقابة الموضوعية، حيث أن انتقال الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسيه قد يؤدي وخاصة الدول النامية على انضباط العمل بصورة مؤقتة، مما يؤثر بالسلب على سير العمل ولا يحقق² الرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية للدولة ولذا فان اغلب الدول تأخذ بالطريقة الثانية لرقابة على أساس المستندات .

1 د.عبد الكريم صادق بركات ود.يونس احمد البطريق، د.حامد عبد المجيد دار كتاب المالية العامة الدار الجامعية بيروت الطبعة

2 د.محززي محمد عباس اقتصاديات المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر ص373.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية

هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات بالنسبة لشركة المساهمة وتنقسم بدورها إلى¹ :

- الرقابة القضائية: وتتولاها هيئة قضائية تفحص الحسابات لاكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرققات والاختلاس، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، أو قد تحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجنائي، إذا استدعي الأمر، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية، وما أمكن تلاقيه واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل ومن أوضح الأمثلة على هذا النوع في الرقابة المالية محكمة المحاسبة في كل من فرنسا وإيطاليا وبلجيكا وغيرها.

- الرقابة التشريعية: وهي تلك الرقابة التي تتولاها برلمانات في الدول الديمقراطية مباشرة، بما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية²، وتتمثل تلك الرقابة التي يطلق عليها كذلك الرقابة السياسية، في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم بالتأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات الإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو في استجوابات، فمن حق اللجان المالية التابعة للبرلمانات أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند ضرورة الاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة العامة أو ماليتهم الخاصة، كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة الحساب الختامي على السنة المالية السابقة³.

وتتمثل السلطة التنفيذية الوزراء وقد يترتب على إتباع هذا الأسلوب مسؤولية⁴ الوزراء السياسية وطرح الثقة بالوزارات وإسقاطها، إذ لم تحصل على غالبية الأصوات وقد تجاوز مسؤولية الوزراء عن المخالفات المالية حدود المسؤولية السياسية لتشمل في بعض الدول كفرنسا مسؤوليتهم المدنية والجنائية.

¹ - محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 373

² - دكتور عبد الكرم صادق، د. يونس احمد بطريق، د. حامد عبد المجيد، المرجع السابق، ص 442، 444

³ - محرز محمد عباس، نفس المرجع، ص 375

⁴ - دكتور عبد الكرم بركات، نفس المرجع، ص 443.

-عيوب أسلوب الرقابة التشريعية: نظرا لعدم إلمام أعضاء الهيئة التشريعية بالضرورة الأصول العلمية للرقابة المالية أو لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين لهذه المهمة، ولذلك قد رؤى من الأفضل تكليف لجنة مختصة تنتقى من بين أعضاء الهيئة التشريعية وخاصة من أولئك اللذين قد تتوفر فيهم المعرفة والخبرة والشؤون المالية، ومثال ذلك (اللجنة المالية في فرنسا ولجنة خطة الميزانية) بالمجلس الشعبي الوطني.

وعلى الرغم من أن قد تتوفر بعض النواحي والمعرفة والخبرة بالشؤون المالية لأعضاء هذه اللجنة إلا أن صعوبة التفرغ لهذه المسائل وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من المستحيل على مثل هذه اللجان تأدية مهمتها على وجه مرضي، ولذلك فقد رأت معظم الدول أن تستعين الهيئة التشريعية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تكرر خبراتها ووقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية .

المبحث الثاني: من حيث التوقيت الزماني للرقابة .

تعتبر هذه الرقابة ذات أهمية بالغة لأنها تقوم بمراقبة المال العام قبل وبعد الصرف، ولدراسة هذا المبحث نتطرق إليه في مطلبين :

المطلب الأول: الرقابة السابقة :

تمثل الجزء الأكبر والاهم من الرقابة الإدارية وتكون مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد مالية المعمول بتا سواء كانت قواعد الميزانية أو قواعد المقررة في اللوائح المالية .

وقد نص قانون المالية على وجوب امتناع مديري الحسابات ورؤسائها ووكلائهم عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا .أو ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتماد المخصصة في باب معين من أبواب الميزانية أو نقل اعتماد من باب إلى آخر كما نص أيضا هذا القانون انه يتعين عن المسؤولين الماليين للجهاز الإداري للحكومة ووحدات الحكم المحلي والوحدات الاقتصادية وإخطار وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بأي مخالفة مالية .¹

وتتخذ الرقابة قبل الصرف إشكالا متعددة فقد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الأمرين بالصرف في مصالح الوزارات المختلفة للإتفاق منها

¹د.محززي محمد عباس ، المرجع السابق ص374

،وقد تتضمن ضرورة الحصول مقدما على قرار من جهة بصحة كل عملية على حدي من الوجة القانونية الخ.متدا لرقابة السابقة لتشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتثبيت من سلامة العملية من جميع الوجوه ،مثل وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة وان إجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقا للوائح والتعليمات المالية وان البضاعة (أو موضوع النفقة)قد تم استلامها فعلا وان لجان استلام محضرها وكذلك مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بتاالخ . وتسمى أيضا الرقابة الوقائية ،أو الرقابة المانعة ولألا تخلي أيضا من العيوب .

عيوب أسلوب الرقابة السابقة :ومع ذلك فلا يخلو أسلوب الرقابة السابقة من العيوب ، فغالبا ما يصعب وفقا لهذا النظام مراجعة العملية المالية في مجموعها خاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبيرة والمشروعات الاستثنائية وإنما تتم مراجعتها كأجزاء متفرقة كلما بدأ بتنفيذ جزء منها، وبالتالي قد لا تتاح الفرصة لجمع أجزاء العملية الواحدة ودراستها للكشف عن ما قد يكون هناك من غش أو تلاعب، كما أن الرقابة قبل الصرف لا بد وان تنجز بوقت قصير وإلا أدت إلى بقاء في الإجراءات وتعطيل لسير العمل مما قد يكلف الدولة والشعب إضعاف ما قد ينجم لرقابة السابقة من مزايا فإذا ما تمت عمليات الرقابة السابقة عن طريق هيئة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، فان ذلك يؤدي ولا شك إلى سلب هيئة الرقابة الكثير من الاختصاصات السلطة التنفيذية وظهور نوع من المركزية الإدارية، يؤدي إلى تعقيد في الإجراءات والخلافات المنازعات المستمرة بين الوزراء وهيئة الرقابة .

ولا يعني هذا الانتقاص من قدر أو أهمية الرقابة السابقة وإنما يعني رأينا، ضرورة ترك مهمة الرقابة قبل الصرف إلى وحدات من داخل السلطة التنفيذية، سواء أكانت من نفس الجهة التي تقوم بالصرف أو من وزارة المالية على أن تختص هيئات الرقابة الخارجية بعملية الرقابة اللاحقة .

مزايا الرقابة السابقة :وتتمثل هذه المزايا في ثلاث نقاط :

-يمنح هذا النوع من الرقابة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم المشروعية ، الأمر الذي يؤدي إلى تقوية سلطة القانون¹ .

¹عبد الكريم صادق بركات ،المرجع السابق ص446،،444و445

-أما تقلل من حجم المسؤولية على رجال الإدارة، إذ أنها تستند إلى قرار هيئة الرقابة قبل إجراء أي تصرف في المستقبل .

-أما تحقق اقتصادا في النفقات العامة، فهي تهدف إلى رفض كافة النفقات غير المشروعة خاصة مع الاطراد والتوسع في النفقات العامة¹.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة :

يجري المجلس الشعبي الوطني الرقابة اللاحقة على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها البرلمان في السنة السابقة بعد تنفيذ الميزانية ويرى مدى تطبيق توجيهاته وذلك بقيامه من جديد بمراقبة هذا التنفيذ، وفي هذا الصدد قد نصت المادة 187 من الدستور 1996 على أن: "تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي اقرها بالنسبة للسنة المالية المعينة، وتختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على القانون، يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة، أي اختتام السنة المالية اللاحقة،" وتدعى هذه الرقابة بالرقابة اللاحقة وتنصب رقابة الهيئة التشريعية على تنفيذ الميزانية وذلك للتأكد إذا كانت الهيئة التنفيذية قد التزمت بالإجازة التي أعطها لها إياها البرلمان بمقتضى قانون المالية الذي اقره سواء من جانب الإيرادات أو النفقات العامة أو في مجال احترام القواعد المالية².

ولكي تتوفر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة، ولكي توثى الثمار المرجوة منها لا بد أن تتم هذه الرقابة عن طريق هيئة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، وان تمنح هذه الهيئة وموظفيها من السلطات والضمانات وما يجعلها بمنى من أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه .

وأسلوب الرقابة اللاحقة يتفادى ما في أسلوب الرقابة من عيب حيث يسهل مراجعته جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها دراسة دقيقة ومستيقظة، والكشف من اختلاسات والتلاعب والأخطاء الفنية، الرقابة اللاحقة يتاح لها من الوقت ما يكفي لإتمام هذه الدراسات دون أن يترتب على ذلك تعطيل العمل الحكومي، كما أن الرقابة الخارجية اللاحقة لا تؤدي إلى التدخل هيئة الرقابة في اختصاص السلطة التنفيذية، بل

¹ د.محززي محمد عباس ، المرجع السابق ،ص381

² د.علي زغدود ، المرجع السابق ،ص156

أن مجرد العلم بوجود رقابة خارجية لاحقة سيدفع المسؤولين في السلطة التنفيذية إلى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية وتطبيق اللوائح والتعليمات المالية وبالتالي منع كثير من المخالفات المالية التي كان من الممكن حدوثها لو لم يؤخذ بهذا الأسلوب للرقابة المالية¹.

عيوب الرقابة اللاحقة: ولقد عاب البعض على الرقابة اللاحقة أنها لا تمكن من اكتشاف المخلفات المالية أو الغش أو الاختلاسات، إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد أنفقت فعلا، فهي² وإن كانت تقلل من المخالفات المالية لا تمنع من ارتكابها وإنما تقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها بالإضافة إلى أن إكتشاف هـ=هـ المخالفات المالية قد يأتي بعد وقت طويل من إرتكابها و يكون فيه المسؤول قد تغير مما يقلل من أهميتها و هناك بعض النقاط التي استخلصناها و هي :

- أنها تتم بعد تنفيذ الميزانية ومن ثم فإنها لا تسمح بإصلاح العيوب والمخالفات، أي أنها لا تتمكن من الحفاظ على المال العام.

- عادة ما تتأثر الرقابة اللاحقة بما وصلت إليه الرقابة السابقة على الصرف من ملاحظات مما قد يجعلها غير فعالة في بعض الأحيان.

مزايا الرقابة اللاحقة :

- أن هذه الرقابة تتم بعد تنفيذ بنود الميزانية العامة، مما يعني أن الملاحظات من جانب الهيئة المختصة تتم على الأساس الواقع وليس تقدير .

-أما تتعلق بالواقع ومن ثم فإنها تكون أقدر على اقتراح الإصلاحات في المستقبل.

-إن الرقابة اللاحقة على الصرف يمكن أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة من خلال العمليات المالية، وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الميزانية العامة، كميزانية الأداء والتخطيط وبرمجة الميزانية بصورة تكفي لترشيد الإنفاق العام.

¹ عبد الكريم صادق بركات ، المرجع السابق ص 446،447

² محرز محمد عباس ، المرجع السابق ص 382

المبحث الثالث : من حيث نوعية الرقابة

هذا النوع من الرقابة يقتصر على دراسة حسابية و تقييمية للنشاطات التي قامت بها الدولة، وهذا من أجل سلامة الدفاتر والمستندات الحسابية وصحة تطبيق القوانين .

المطلب الأول : الرقابة الحسابية

ويقصد بها قيام مجلس المحاسبة بمراقبة إيرادات ونفقات التي تتضمنها حسابات الدولة، للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة دون ارتكاب مخالفات للقواعد المالية، ومراجعة حسابات المعاشات والتأمينات الاجتماعية، وفحص القرارات المتعلقة بشؤون العاملين ومراجعة حسابات التسوية والسلف والقروض والتسهيلات الإئتمانية والرقابة على المخازن ومراجعة الحسابات الختامية للشركات ومنشآت القطاع العام ويفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل، والصرف وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث أسبابها ووسائل تلاقيها مستقبلا ومراجعة تقارير مراجعي الحسابات والشركات التي تدخل اختصاصه ويختص الجهاز بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه أو مراجعته من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس الوزراء، ويبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته على الجهة طالبة البحث، ويكون لمجلس المحاسبة في تسهيل تأدية مهمته أن يفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها، وأي مستند أو سجل أو أوراق أخرى يرى لزومها للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل كما يحق له معاينة وتفتيش الأعمال للتأكد من أن المصروفات صرفت في الوجه المقرر له من جهة ولتقييم نتائجها من جهة أخرى¹

كما تهدف أيضا إلى بذل أقصى الجهد في اكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية وقد تمتد الرقابة الحسابية إلى فحص النظام الحاسبي المتبع أو نظام المالية المعمول به وتقديم الاقتراحات التي قدرتها هيئة الرقابة اللازمة² .

المطلب الثاني : الرقابة التقييمية:

وهي تلك التي تقتصر على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات الحسابية وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية

¹ د. محرز محمد عباس المرجع السابق، ص 380

² د. عبد الكريم صادق، المرجع السابق، ص 448

فحسب، لكنها تتجاوز كل ذلك في محاولة تقييم النشاط الحكومي نفسه¹. ويكون مجلس المحاسبة أن يقيم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة وشركاتها فيما يتعلق بأعمال الإدارة والتنظيم، إذ من الممكن كأن تكون هذه التصرفات سليمة من الناحية المالية والمحاسبية ولكنها معيبة من الناحية الفنية لكونها تراعي تنظيم العمل بأسلوب اقتصادي مقبول مما يستلزم مراجعته لحسابات تكاليف أعمال هذه الجهات ومراجعة نتائج أعمالها وتحديد العائد منها².

فتقوم هيئة الرقابة التقييمية بدراسة التكاليف النمطية لكل وجه من أوجه النشاط، العام ثم تتابع ما تم تنفيذه تكلفه إنجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومي مقارنة ذلك بالتكاليف النمطية للكشف عما صاحب التنفيذ، من إسراف أو سوء استخدام الموارد الاقتصادية التي أتاحت للقطاع العام كما تهدف الرقابة في دراساتها إلى الكشف عن مدى كفاءة الوحدات الإدارية ووضع المقترحات التي قدرتها ضرورية للإرتفاع بهذه وبالتالي خفضت تكاليف الإنجاز أو تحسين مستوى الخدمة التي يقدمها القطاع العام ولا تقتصر مهمة الرقابة التقييمية عند هذا الحد بل تتعداه إلى قياس المنافع متى عادت على أفراد المجتمع وعلى الإقتصاد القومي من قيام الحكومة بهذه البرامج والمشروعات محاولة بذلك وضع التكاليف والمنافع في مقارنة موضوعية يمكن عن طريقها تقييم إنتاجية وحدات القطاع العام³.

تعتبر الرقابة التقييمية من أحدث أساليب الرقابة المالية، حيث بدأ التفكير فيها بعد الحرب العالمية الثانية، ومع ازدياد دور الدولة في النشاط الإقتصادي وبالتالي ازدياد حجم النفقات العامة وثقل العبء الضريبي الملقى على كاهل المواطنين أصبحت الرقابة الحسابية وحدها عاجزة عن الوفاء بمتطلبات الجماهير فهم بحاجة إلى معرفة أن ما فرض عليهم من ضرائب لم يكن أزيد من الحاجة الفعلية، وأن الموارد الاقتصادية التي حيل بينهم وبينها نتيجة لفرض الضرائب قد أشغلت من قبل الحكومة أحسن استغلال ممكن، وأن كفاءة الحكومة في إدارة الأعمال مرتفعة وأن نواحي الإسراف تنقلص وتتضاءل سنة بعد أخرى ومن هنا بدأت المحاولات لوضع الرقابة التقييمية موضوع التنفيذ ومع أعناق الكثيرين من الدول أساليب التخطيط الاقتصادي ازدادت الحاجة

إلى الرقابة التقييمية كأسلوب أساسي لمتابعة تنفيذ الخطة الحالية ورسم خطط اقتصادية للسنوات

القادمة.

¹ محرز محمد عباس ، المرجع السابق ،ص380

² د.عبد الكريم صادق، المرجع السابق،ص449

³ د.محرز محمد عباس ، نفس المرجع، ص381.

خلاصة الفصل

من خلال دراستنا لهذا الفصل الذي يتمثل في الرقابة على المالية نستخلص انه رغم وجود عدة هيئات تسهر على حماية المال العام، إلا انه هناك عدة تجاوزات نذكر منها السرقة والاختلاس وتبذير أموال الدولة واستعمالها بطرق غير مشروعة

الخطاتمة

الخاتمة العامة:

تسند مهمة تنفيذ الميزانية العامة للدولة إلى مصلحة استراتيجية للدولة عن طريق الخزينة العمومية وشبكة المحاسبين العموميين، الموزعة على كامل التراب الوطني و التي تسهر على تنفيذ بنود قانون المالية و في هذا الاطار فان الخزينة العمومية بصفتها مصرف الدولة، تحصل، تدفع، تقترض، وتساهم في تسيير و توظيف السيولة المالية للدولة.

و حاولنا من خلال هذا البحث تقديم مبادئ و أسس المالية العامة مع محاولة البحث في أهمية كل عنصر يسمح لنا بفهم أداء آليات مالية الدولة، و منه دراسة آثارها في الواقع القانوني و الاقتصادي و يقودنا التعرض لمبادئ المالية العامة نحو اظهار فضول كبير نحو هذه المادة و محاولة التعمق في حيثياتها و تشريح بعض النقاط المتعلقة بدور مالية الدولة في جميع المجالات، و كيفية استعمال المال العام، طرق الاستخدام الرشيد للنفقات العامة تحديد النفقات المنتجة و غير المنتجة و كيفية تسيير النفقات لتحقيق الأهداف المرسومة لها، تهيئة الإيرادات العامة، اقتطاعها من الأفراد و المؤسسات بصورة تقوم من خلالها على إخلال العدالة الاجتماعية، و بالإضافة إلى ذلك فان مصلحة الخزينة العمومية تستدعي احداث نظام معلومات للحاسوب على مستوى كل مصلحة من مصالح الخزينة بالربط بينهم و بين مراكز الخزينة العمومية على مستوى التراب الوطني لتسهيل العمل الاداري و من اجل تنفيذ مختلف التحويلات المالية والعمليات المحاسبية في وقتها بين مختلف المحاسبين العموميين.

ومن خلال هذا البحث اتضح لنا أن الخزينة العمومية هي ركيزة أساسية في تنفيذ النفقات العمومية لضمان سير المصالح العامة للأفراد، و تحقيق الهدف الأسمى لمالية الدولة ألا وهو رفاهية الأفراد فأى تذبذب في القطاع أو هذه المؤسسة يؤدي إلى شل كل القطاعات الحساسة في البلاد، و حتى الأفراد لأن هؤلاء لا يتقاضون أجورهم إلا إذا مرت الأجور الاجمالية (الكشوف) للمراقبة و التأكد من أرصدة المستحقين، بالإضافة إلى أننا توصلنا إلى حماية من النتائج نوردتها فيما يلي:

- أن تنفيذ النفقة العمومية يتم عن طريق تدخل شخصين و هما المحاسب العمومي و الأمر بالصرف.
- أن هناك مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف.
- يتم الاعتماد على المحاسبة العمومية على مستوى الخزينة العمومية.

الخاتمة العامة

- أن أداء المصالح متكامل و مرتبط ببعضه البعض.
 - عملية التنفيذ (الدفع) تحترم فيها الآجال القانونية.
 - تسجل جميع العمليات محاسبيا.
- ولمعالجة النقائص التي سبق ذكرها نستعرض فيما يلي بعض الاقتراحات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسين مستوى أداء و كفاءة الخزينة العمومية.
- إصدار قوانين تتماشى و التطورات الحالية.
 - تعميم الإعلام الآلي على كل مصالح الخزينة لتفادي التأخرات في صرف النفقة.
 - و يبقى المسلك الوحيد لكل هذه المسائل في تحليلها و معالجتها هو فهم التحكم في مبادئ المالية العامة و هو ما حاولنا تقديمه من خلال هذا البحث و التي ستسمح لنا بمعالجة هذه المواضيع في المستقبل إن شاء الله.

قائمة المراجع

1. بخزار يعدل فريدة-تقنيات سياسات التسيير المصرفي-ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر1995.
2. بركات"عبد الكريم صادق" البطريق"يونس أحمد"دراز"حامد عبد المجيد"-المالية العامة- دار الجامعة"بيروت" مطابع الأمل-طبعة1986.
3. حسن عواضة- المالية العامة و الموازنة و النفقات و الواردات العمومية -دار الطليعة-بيروت. بدون تاريخ
4. حسين مصطفى حسن- المالية العامة-ديوان المطبوعات -الجزائر-الطبعة2006.
5. حشيش عادل أحمد-مقدمة في الاقتصاد العام و المالية العامة-دار الجامعة الجديدة للنشر- القاهرة1998.
6. سوزي عدلي ناشد- الوجيز في المالية العامة الايرادات العامة و الميزانية العامة-دار الجامعة للنشر- بيروت -سنة2000.
7. عتلم باهر محمد -اقتصاديات المالية العامة -مطبعة مركز الجامعة-القاهرة لتعليم المفتوح 1998.
8. علي زغدود-المالية العامة-ديوان المطبوعات الجامعية-الساحة المركزية-بن عكنون-الجزائر- الطبعة12-2006.
9. فوزي عبد المنعم-المالية العامة و السيلسة المالية-دار النهضة العربية للطباعة والنشر1971.
10. محبوب رفعت-المالية العامة-دار النهضة العربية-بيروت1975.
11. محرز محمد عباس-اقتصاديات المالية العامة-ديوان المطبوعات الجامعية-الساحة المركزية-بن عكنون الجزائر-الطبعة5-2008.
12. ميلاد يونس منصور- مبادئ المالية العامة و النفقات العامة - الايرادات العامة- دار الجامعة الجديدة للنشر-بيروت2000.
13. الوالي محمد ابراهيم -علم المالية العامة -ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر.

المذكرات و الأطروحات:

- 1- شلال زهير-نظام المحاسبية العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة و الأفاق إصلاحه-الجزائر جامعة الجزائر- كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير- مذكرة ماجستير غير منشورة-دفعة2002.

متفرقات:

- 1- براق محمد-المحاسبة العمومية - مطبوعة موجهة لطلبة السنة الرابعة تخصص محاسبة-الجزائر- المدرسة العليا للتجارة-الموسم الجامعي2000/1999غير منشورة.

القوانين و المراسيم:

1. القانون رقم 84/17 المؤرخ في 07 جويلية1984 المتعلق بقوانين المالية.
2. دستور الجزائري 1996.
3. القانون رقم 81/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
4. المرسوم التنفيذي رقم 91/311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين و اعتماد المحاسبين العموميين.
5. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بتحديد إجراءات مسك محاسبة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي.
6. المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ 19 جانفي المتضمن قانون المالية 2001.

1- باللغة الفرنسية:

1. Barrere Alain institutions financières - dalloz-2^{ème} Edition 1972.
2. Bissaad Ali manuel de la comptabilité publique- Edition l'école national des impôts-Alger 2001.
3. Bmissad mohamed - cours de comptabilité publique faxien1 - l'ecole supérieur de banque Alger 2000/2001.
4. Kobtan Mohamed - le trésor publique office des publications universitaire- Alger 1990.
5. Silem Ahmed Albertini « jean..marie lexique d'économie » dalloz 1999.
6. Montagnier Gabriel – principes de comptabilité publique 2^{ème} Edition – Paris 1981.

الفهرس

الفهرس

.....	المقدمة
.....	خطة البحث
.....	الفصل الأول : ماهية الأموال العمومية
.....	المبحث الأول : مفهوم المالية العامة
.....	المطلب الأول : تعريف علم المالية
.....	المطلب الثاني: تطور علم المالية
.....	المبحث الثاني: دور و أهمية المالية العامة
.....	المطلب الأول: دور المالية العامة
.....	المطلب الثاني: أهمية المالية العامة
.....	المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بعلم القانون و الإقتصاد
.....	المطلب الأول: المالية العامة و القانون
.....	المطلب الثاني: المالية العامة و الإقتصاد
.....	الفصل الثاني: النفقات العمومية
.....	المبحث الأول: ماهية النفقات العامة
.....	المطلب الأول: تعريف النفقات العامة
.....	المطلب الثاني : شكل النفقة العامة
.....	المبحث الثاني: مصدر النفقة العامة
.....	المطلب الأول: المعيار القانوني (المعنوي)
.....	المطلب الثاني: المعيار الوظيفي
.....	المبحث الثالث: حجم النفقات العمومية
.....	المطلب الأول : حدود النفقات العامة
.....	المطلب الثاني: ظاهرة تزايد النفقات

.....	الفصل الثالث: الخزينة العمومية و دورها في تنفيذ النفقات العمومية
.....	المبحث الأول: ماهية الخزينة العمومية
.....	المطلب الأول : مفهوم الخزينة العمومية
.....	المطلب الثاني: موارد الخزينة العمومية
.....	المبحث الثاني: تنفيذ النفقات العمومية
.....	المطلب الأول:الأعوان المكلفين بتنفيذ النفقات العمومية
.....	المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين مهام المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف
.....	المبحث الثالث: مراحل تنفيذ النفقات العمومية:
.....	المطلب الأول: المراحل الإدارية:
.....	المطلب الثاني: المراحل المحاسبية
.....	الفصل الرابع: الرقابة المالية
.....	المبحث الأول : من حيث الجهة المختصة بالرقابة
.....	المطلب الأول : الرقابة الداخلية :
.....	المطلب الثاني:الرقابة الخارجية
.....	المبحث الثاني: من حيث التوقيت ألزماني للرقابة
.....	المطلب الأول :الرقابة السابقة
.....	المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة
.....	المبحث الثالث : من حيث نوعية الرقابة
.....	المطلب الأول : الرقابة الحسابية
.....	المطلب الثاني : الرقابة التقييمية
.....	الخاتمة
.....	قائمة المراجع
.....	الفهرس