

المالية العامة

الفهرس

الصفحة	الموضوع
145	السياسة المالية في الجزائر
157	قواعد ومبادئ إعداد الميزانية العامة
171	ميزانية التسيير وميزانية التجهيز
179	قوانين المالية
187	الإيرادات والنفقات العامة
201	تنفيذ ميزانية الدولة
205	الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
217	الأنظمة الجبائية (الضريبة)
235	قانون الصفقات العمومية
255	مراقبة المالية العامة
267	المراجع العامة

الفصل الأول



السياسة المالية في الجزائر

مقدمة :

تسعى الدول المختلفة الأنظمة إلى مواجهة حاجات مجتمعاتها المتباينة والكثيرة خاصة ما تعلق منها بحاجات الافراد المرتبطة بالمرافق العامة التقليدية من امن ودفاعا وصحة وتعليم، وكذا مختلف المنشآت الأساسية التي تتطلبها حاجة المجتمع المتعلقة بتطوره وازدهاره، ومن أجل فعلية ووظيفية المجتمع تقوم الدول باعتماد سياسة مالية تأخذ بعين الاعتبار كافة فعالية المعينات ومجمل المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية تحقيقا للاغراض والاهداف المحددة بوعي ودقة مسبقين، وستتناول السياسات المالية المعتمدة في ذلك على نحو تكون الجزائر فيه مستهدفة.

تعريف مختلفة للسياسة المالية :

أولاً: هي الطريق المنتهج من طرف الدولة لاستخدام الادوات المالية الإيرادات العامة ، النفقات العامة، الميزانية العامة) لمواجهة المشاكل الاقتصادية المختلفة من أجل التحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ثانياً: هي مجموعة الاجراءات الاهداف المنفذة من طرف السلطات العامة لتعديل حجم النفقات العامة والحصائل الضريبية من أجل خدمة اهداف اقتصادية محددة مسبقا ك معالجة البطالة والتضخم والكساد .

ثالثاً: هي مجموعة قواعد والاساليب والاجراءات والتدابير المتخذة من طرف الدولة لتسيير وادارة نشاطاتها المالية بكفاءة عالية تحقيقا لاهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال مجال زمني محدد .

رابعاً : هي برنامج تخطيطه الدولة وتنفذه عن وعن وعمداً مرتكزة فيه على مصادرها المالية (الإيرادات) وبرامجها الإنفاقية (النفقات) لأجل أحداث آثار مرغوبة (محبذة) ومبتعدة عن الآثار غير المرغوب فيها في مختلف النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تجسداً وتحقيقاً لاهداف المجتمع .

والخلاصة : ان السياسة المالية هي ما تقوم به الدولة من فرض للضرائب وتحصيل للإيرادات من اجل إنفاقها في مجال الخدمات العامة مستهدفة تحقيق مايلي :

- 1- الوصول إلى مستوى التحصيل الكامل .
- 2- الوصول إلى معدلات نمو اقتصادية مرضية .
- 3- تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار .
- 4- إعادة توزيع الدخل بعدالة .
- 5- تحقيق رفاهية المجتمع .

أسس السياسة المالية :

تقوم السياسة المالية على أسس عامة منها الكلاسيكية ومنها الحديثة

أولاً: الأسس الكلاسيكية :

- 1- تحديد اوجه الإنفاق العام حصراً .
- 2- ضرورة تحقيق مبدأ الحياد المالي في كافة النشاطات الاقتصادية للدولة.
- 3- الالتزام التام بمبدأ توازن الميزانية العامة سنوياً .

ثانيا : الأسس المعاصرة :

- 1- الفهم الصادق والدقيق للمتغيرات والمحددات الحقيقية لنشاط الاقتصادي .
- 2- استخدام النماذج السليمة لتحليل النشاط الاقتصادي بدقة.
- 3- تشخيص المتغيرات الرئيسية المتسببة في ظهور المشكلة الاقتصادية.
- 4- تصميم سياسة مالية متمكنة من احداث الآثار الاقتصادية المرغوبة.

ومنه : فإن الجهود المبذولة لتطوير سياسة مالية في العصر الحالي يجب ان تتوجه نحو إعادة صياغة المالية العامة إلى مالية عامة وظيفية بأساليب أكثر عمقا وعلى أسس علمية سليمة وذلك بتوجيه كافة أدوات السياسة المالية القادرة على احداث الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المسترشدة بتشخيص علمي دقيق للتأثير على المتغيرات .

اهداف السياسة المالية :

لكل سياسة مالية غايات واهداف تتوخى تحقيقها والوصول اليها بأقل التكاليف ومنها :

- 1- التوازن المالي : أي استخدام موارد الدولة بوجاهة حيث يكون النظام الضريبي ملائما لحاجات الخزينة العامة من حيث المرونة وكذا مصلحة الممول ومن حيث عدالة التوزيع ومواعيد الجباية .
- 2- التوازن الاقتصادي : ومعناه الوصول إلى حجم انتاج امثل أي على الحكومة الموازنة بين نشاط القطاع الخاص والقطاع العام مع الامتناع عن التدخل المباشر ، والاهتمام بالتوجيه والارشاد والضبط .

3- التوازن الاجتماعي : ويقصد به الوصول إلى أعلى مستوى ممكن من الرفاهية للأفراد وفي حدود امكانيات المجتمع المتاحة وما تتطلبه العدالة الاجتماعية .

4- التوازن العام : ومعناه احداث توازن بين مجموع الانفاق (نفقات الافراد على الاستهلاك والاستثمار وكذلك نفقات الحكومة) وبين مجموع الناتج الوطني بالاسعار الثابتة في مستوى يسمح بتشغيل كافة عناصر الانتاج المتوفرة وبتوظيف الادوات المختلفة ومنها الضرائب بانواعها والقروض والاعانات .

فروع وادوات السياسة المالية :

أولا : فروع السياسة المالية هي :

1- السياسة الضريبية : وتهتم بتحديد مختلف الضرائب ودوريتها ونسبها ووعائها والمتزمين بها.

2- السياسة الانفاقية : وتهتم بتحديد مجالات الانفاق العام ذات الأولوية والأهمية سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية.

3- السياسة الإئتمانية : وتهتم بنظام القروض العامة والخاصة الخارجية والداخلية ونسبها ومجالات انفاقها ومدى تسديدها أو تحصيلها.

ثانيا: ادوات السياسة المالية هي:

1- ادوات السياسة الضريبية :

أ- الضرائب المختلفة المباشرة وغير المباشرة الوطنية والمحلية

ب- مصادر الإيرادات العامة المختلفة كالقروض والإصدار النقدي وإعادة توظيف الناتج الإيجابي للمؤسسات العمومية وكذا إعادة توظيف الفائض الإيجابي للميزانية

2- أدوات السياسة الانفاقية : وهي المحددة ل مجالات الانفاق العام حسب الأولوية والأهمية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية

3- أدوات السياسة الإنمائية : ولها جانبان :

أ- الجانب الأول : 1- حصول الدولة على القروض العامة بكافة أنواعها

2- إدارة وتسيير خدمة الدين العام

3- سداد أصل الدين

ب- الجانب الثاني : 1- منح الدول للقروض والسلفيات لفئات

المجتمع المختلفة ومؤسساته

2- إدارة القروض ومتابعة استردادها .

3- تحول السياسة المالية في مرحلة التنفيذ

إلى إيراد عام (الاسترداد) أو انفاق عام

(التسديد).

دور السياسة المالية :

تقوم السياسة المالية في كل الدول بأدوار مختلفة وذلك لأجل :

1- معالجة ظاهرة التضخم والكساد : وذلك بانتهاج آليات اقتصادية

ومالية ونقدية تعمل كلها على تخفيض التضخم وتنشيط الاستهلاك

وإحداث الرواج الاقتصادي.

- 2- تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية : وذلك بالعمل على احداث دعائم كافية للاقلاع الاقتصادي والاجتماعي ورفع نسبة النمو إلى حد مقبول تحقيقا الرفاهية .
- 3- القضاء على البطالة ورفع المستوى المعيشي: وذلك برفع الانتاج عن طريق رفع القدرات الانتاجية للمؤسسات واستغلال الموارد الطبيعية استغلال امثل وتنشيط سوق العمل وتحفيز الاستهلاك .
- 4- التوزيع العادل للثروة : وذلك عن طريق الترغيب في العمل الادخار ومنح فرص العمل للقادرين عليه وكذا سن القوانين الملائمة في مجالات الضريبة للتحفيز على مزاولة النشاطات المختلفة المنتجة للثروة .
- 5- العمل على مواجهة الابعاء الحكومية : كالتعليم والصحة والاسكان والضمان الاجتماعي والدفاع والامن .
- 6- تشجيع الاستثمار الاجنبي والوطني : تقوم السياسة المالية بتشجيع الاستثمار الوطني والاجنبي الجاد من اجل انتاج الثروة وسد حاجة العمالة الوطنية ورفع نسبة النمو الاقتصادي والصناعي والزراعي والخدمي.

خاتمة :

الجزائر من الدول النامية والحديثة الاستقلال والواقعة من منطقة جغرافية ذات استراتيجية هامة، لذا فهي تتأثر بما يحيط بها وتتوثر فيه أي انها غير منعزلة، ومن اجل القيام بالتنمية وإحداث رفاهية في مجتمعها انتهجت سياسة مالية تتطورت حسب المراحل التي مرت بها منذ الاستقلال إلى اليوم حيث انها تعيش مرحلة التكتلات الدولية والمنظمات الاقتصادية والتجارية المختلفة أي انها تعيش مرحلة العولمة، والنظام العالمي الجديد الذي لا يضع للحدود الجغرافية والزمنية

اعتبارا والذي يتسم بالتطور السريع المذهل. ولإجل مواجهة هذه الامور المعيقة لتطورها ونموها واستقرارها الاجتماعي تبنت سياسة مالية تتمثل خصائصها في ما يلي :

- 1- اعتماد نظام الاقتصاد الحر المتسم بالاجتماعية .
- 2- العمل على التسديد المسبق للمديونية الخارجية .
- 3- الامتناع عن طلب قروض استهلاك جديدة .
- 4- التنمية الاقتصادية خاصة في مجال الفلاحة والسياحة والخدمات .
- 5- الاهتمام بالمنشآت الأساسية من موانئ وسكك حديدية وطرق برية ومطارات وغيرها.
- 6- العمل على استقرار صرف الدينار دون التدخل الاداري.
- 7- اعتماد نظام خصخصة المؤسسات الاقتصادية العمومية غير الإستراتيجية
- 8- تأمين الجانب الاجتماعي للفئات المحدودة الدخل للمحافظة على الاستقرار الاجتماعي عن طريق الأخذ بنظام التضامن الوطني.

قائمة المراجع :

- 1- المالية العامة الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي والأستاذ الدكتور يسري أبو العلاء، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر.
- 2- السياسة المالية : الدكتور حامد عبد المجيد دراز : الدار الجامعية الإسكندرية 2004.
- 3- مذكرة ماجستير : إعداد خلوط فوزية جامعة بسكرة 2003-2004
- 4- المالية العامة: حسين مصطفى حسين ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1992 .

الفصل الثاني



قواعد ومبادئ إعداد الميزانية العامة

مقدمة :

إن الميزانية العامة للدولة تعتبر من أهم أدوات تنفيذ السياسة المالية لها ذلك أنها الوثيقة التي تحدد بدقة الأولويات واتجاهات السياسة المالية خلال فترة زمنية محددة من اجل توفير التمويل اللازم والكافي لمواجهة حاجات المجتمع ذات الأولوية المحددة والمتفق عليها مسبقا.

تعريف ميزانية الدولة : الميزانية العامة هي الوثيقة الوحيدة والموحدة التي تتوقع وتقدر الإيرادات وتجزئ النفقات العامة لمدة زمنية متصلة محددة غالبا ما تكون سنة، ومنه يمكن القول بأن مفهوم الميزانية يقوم على مجموع عناصر نوجزها فيما يلي :

أ- الميزانية العامة هي تقدير الإيرادات والنفقات العامة للسنة مستندة في ذلك على عنصر التوقع .

ب- الميزانية العامة هي وثيقة مالية تنجزها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية

ج- الميزانية العامة تعد عادة لتنفذ خلال سنة مقبلة وهو ما يميزها على الحساب الختامي المتعلق بالسنة المنصرمة .

الطبيعة القانونية للميزانية العامة :

إذا كانت الميزانية العامة هي وثيقة مالية رسمية فإنه يثور جدلا حول ما إذا كانت عملا تشريعيا أم عملا إداريا وذلك لأنها تنجز من طرف الإدارة وتجاز من

قواعد ومبادئ إعداد الميزانية العامة

طرف السلطة التشريعية وللإجابة على هذا الجدل القائم فإنه توجد ثلاث آراء مختلفة هي :

الرأي الأول : الميزانية العامة هي قانون أي أنها عمل تشريعي كغيرها من القوانين الصادرة عن البرلمان طبقاً لأحكام دستور الدولة والنظام الداخلي لمجلسها التشريعي ومن هنا نحكم عليها بأنها قانون شكلاً وموضوعاً.

الرأي الثاني : الميزانية العامة هي عمل إداري لأنها مجرد توقعات للإيرادات والنفقات مستقبلاً فهي لا تحتوي على قواعد عامة ومجردة وإجازة البرلمان لها ما هي إلا رخصة للموظف المالي لممارسة صلاحيته.

الرأي الثالث : الميزانية العامة هي عمل قانوني وإداري ذلك أن كل ما يتعلق بالإيرادات العامة (الضرائب خاصة) هي عمل قانوني تشريعي، وأن كل ما يتعلق بالنفقات فهو عمل إداري بحت.

أهمية الميزانية العامة

للميزانية العامة أهمية كبرى في توجيه الحياة السياسية والاقتصادية للدولة على النحو التالي:

أولاً : الأهمية من الناحية السياسية :

يشكل إعداد الميزانية وإجازتها من الناحية السياسية مجالاً هاماً وحساساً حيث تعتبر وسيلة ضغط البرلمان على الحكومة عن طريق التعديل أو الرفض لأجل إجبارها على انتهاج سياسة معينة غالباً ما تكون سياسة الأغلبية البرلمانية وذلك لتحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية المحددة من تلك الأغلبية.

ثانيا : الأهمية من الناحية الاقتصادية :

تعتبر الميزانية العامة في اغلب الدول أداة تساعد على إدارة وتوجيه الاقتصاد القومي فهي تؤثر في حجم الانتاج ومستوى النشاط الاقتصادي كما تتأثر به، وتستخدم الدولة الميزانية العامة (الايرادات، النفقات) لإشباع حاجاتها العامة التي يسعى اقتصادها إلى تحقيقها، لذا نجد ان العلاقة وطيدة بين النشاط المالي والأوضاع الاقتصادية للدولة بكل مظاهرها من تضخم وكساد وانتعاش.

مبادئ وقواعد الميزانية العامة :

توجد مبادئ أساسية تحكم الميزانية العامة أقرها علماء المالية لأجل التحكم في تسيير الأموال العامة ومراقبتها نلخصها في الآتي :

1-مبدأ السنوية : ومعناه ان مدة سريان الميزانية هي سنة كاملة (12 شهر) حيث يتمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في إطار هذه القاعدة خلال فترة السنة كما تتمكن الحكومة من تنفيذها بمرونة كاملة ونلاحظ ان فترة التنفيذ عادة ما تبدأ مع بداية العام الميلادي حيث تتوافق السنة المدنية مع السنة المالية كما في فرنسا والمانيا وايطاليا والجزائر. إن مبدأ السنوية يسري كذلك على ميزانيات المجموعات الخلية (البلديات والولايات) وكذلك على المؤسسات العمومية وهو مبدأ غير مغلق حيث نجد ان الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات التي يتطلب تنفيذها أكثر من سنة تشذ على هذا المبدأ.

1- مبدأ العمومية :

ومعناه ان تتضمن الميزانية العامة قسمين أولهما خاص بالايرادات العامة وثانيهما خاص بالنفقات العامة دون أي رابطة بينهما حيث يبرز استقلال القسمين عن بعضهما مما يسهل مهمة البرلمان فالرقابة بالإضافة إلى الرقابة الداخلية أثناء مرحلة التنفيذ ونلاحظ ان هذا المبدأ يتعارض مع قاعدة عدم تخفيض الايرادات والنفقات كما يتعارض مع قاعدة عدم الرصد.

2- مبدأ الوحدة :

ويقصد به وضع كافة بنود الايرادات العامة والنفقات العامة في بيان واحد دون توزيعها على بيانات مختلفة يمثل كل منها ميزانية مستقلة، والغاية من إظهار الميزانية في بيان واحد كافة الايرادات والنفقات هو سهولة عرض الميزانية على البرلمان وتحديدتها للمركز المالي ككل من جهة وتجنب الفاحص والمدقق الإجراءات الخاصة بالتسويات ويفسر هذا الأمر على أساس.

أ-زاوية مادية : والتي تعني ان جميع العمليات للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة برمانية .

ب- زاوية شكلية : والتي تعني خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية مما يسهل الرقابة البرلمانية.

إن مبدأ وحدوية الميزانية هو مبدأ ليس مطلقا وليس عاما بل تلد عليه بعض الاستثناءات نذكر منها :

1- الميزانيات غير العادية : وهي التي توضع خصيصا لمواجهة عمل طارئ كالحروب أو القيام بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السدود ومد خطوط السكة الحديدية، وتغطي هذه النفقات الغير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض مثلا، ويؤخذ على هذا الأسلوب بأنه قد يؤدي إلى الإسراف في النفقات العامة كما انه قد يغري الحكومة إلى إحداث توازن ظاهري في الميزانية عن طريق إخراج بعض النفقات من الميزانية العادية فتبدو ميزانية متوازنة فهو ما يخالف الحقيقة.

2- الميزانيات المستقلة : وهي الميزانيات التي تخص المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي المتمتع بالشخصية المعنوية وتتميز هذه بأنها لا تخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة كما ان بدايتها تختلف عن بداية الميزانية العامة العادية ولا تعرض على البرلمان لإجازتها .

3- الميزانيات الملحققة : وهي الميزانيات التي تخص المرافق العامة المتمتع بموارد خاصة وباستقلال مالي دون تمتعها بالشخصية المعنوية، ومبرر وجود هذه الميزانيات هو إعطاء الحرية للمرافق العامة في مزاوله نشاطها دون التقيد بالروتين الإداري، ومعاملتها معاملة المشروعات التجارية على قدم المساواة إضافة إلى التأكد من تحقيقها لعائدات، كما نلاحظ ان هذه الميزانيات مرتبطة بميزانية الدولة حيث رصيدها الدائم يظهر في جانب إيرادات الدولة ورصيدها المدين يظهر في جانب نفقات الدولة وتخضع للرقابة مثلها مثل الميزانية العامة.

4- الحسابات الخاصة على الخزينة : ويقصد بها المبالغ التي تدخل الخزينة على ان تخرج منها فيما بعد بمعنى أنها لا تعد إيرادا بالمعنى الصحيح وكذلك المبالغ التي تخرج من الخزينة لتعاد إليها فيما بعد بمعنى أنها لا تعد نفقة عامة بالمعنى

الصحيح، ومثال ذلك حساب الأمانات (التأمينات) التي هي عبارة عن مبالغ مدفوعة من الغير نظير قيامهم بتنفيذ عقود وترد لهم بعد الانتهاء من أعمالهم طبقا لقانون الصفقات ودفتري الشروط.

وذلك لان وجود هذه المبالغ كإيراد في الميزانية الموحدة العامة يعتبر تضخيما للإيرادات باعتبارها ملك للغير والدولة ملزمة بردها لهم كما ان إظهار المبالغ المستردة ضمن النفقات يعتبر تضخيما لها ومنه فهي لا يمكن اعتبارها إيرادا أو نفقة الأمر الذي يستوجب فصلها عن الإيرادات والنفقات.

3- مبدأ عدم التخصيص :

والمقصود به عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لتغطية نوع معين من النفقات مثل تخصيص الرسوم الجامعية لتغطية النفقات الخاصة بالجامعة وكذا إيرادات رسوم السيارات لتغطية نفقات إنشاء الطرق وصيانتها، لذا نجد ان الأساليب العامة الحديثة تنكر مبدأ التخصيص وتأخذ بمبدأ عدم التخصيص للأسباب التالية :

أ- إذا قلت حصيللة الإيراد المخصص ينتج عنه عجز في الخمة المخصص لها.

ب- المعمول به ان أوجه الإنفاق العام تتحدد طبقا لدرجة إلحاح الحاجة العامة للمجتمع والعمل على إشباعها وعليه فإن توجيه الإيرادات العامة جميعها دون تخصيص لإشباع الحاجات العامة حسب ترتيب أولوياتها.
ونلاحظ هنا ان الدولة كثير ما تضطر للخروج عن هذا المبدأ كما في حالة إصدار قرض عام فهي تضطر لتخصيص مصدر الإيراد العام لسداد فوائد هذا القرض واصليه.

4- مبدأ التوازن :

ومعناه ان تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة واعتمادا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة لان هذا يعبر عن وجود عجز، وكذلك في حالة زيادة الإيرادات عن النفقات العامة مما يعتبر عن وجود فائض غير مستغل.

إلا ان علماء المالية العامة المحدثين يرون عدم الأخذ بهذا المبدأ ويقولون بأنه على الدولة ان تكيف الحالة الاقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها لأجل معالجة هزات الدورة الاقتصادية في الدول الرأس مالية وكذا تحقيق التنمية عن طريق زيادة النفقات الاستثمارية في الدول النامية .

مراحل إعداد الميزانية العامة :

يمر إعداد الميزانية بمرحلتين هامتين هما :

أ- مرحلة الإعداد :إن المقصود بإعداد الميزانية العامة هو تحضيرها عن طريق وضع تقديرات للنفقات العامة وكذا تقدير ما يلزمها من إيرادات بدقة كاملة حتى لا تفاجأ الإدارة (الحكومة) أثناء التنفيذ بغير ما توقعته فتحدث آثار سلبية كان يمكن تجنبها أثناء الإعداد. وإعداد الميزانية من صلاحيات الإدارة العامة وهو جوهر عملها ولذا فان السلطة التنفيذية هي التي تتحمل عبء الإعداد لما لها من أجهزة موزعة في البلاد وكذلك لأنها الأقدر على تحديد حاجيات المجتمع وقدراته المالية ، وهو الأسلوب المعمول به في مختلف دول العالم إلا ان التقديرات تختلف من دولة لأخرى تبعا للنظام الاقتصادي الذي تنتهجه، وتبدأ عملية التقديرات من أسفل الهرم إلى قمته حيث تنطلق من الوحدات والمؤسسات القاعدية إلى تنصل إلى الوزارات المختلفة والتي ترفعها بدورها إلى وزارة المالية التي تقوم بدراساتها للتأكد

قواعد ومبادئ إعداد الميزانية العامة

من صحة التقديرات وسلامة الأسس المبنية عليها والابتعاد عن المغالاة أو النقص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة ثم تعرضها على السلطة التشريعية التي تتولى مناقشتها وتفحص أوجه الإنفاق وأوجه الإيرادات وما ينتج عن ذلك من فرض لضرائب جديدة أو إصدار قروض.

وفي الجزائر يعتمد في إعداد مشروع الميزانية من طرف وزارة المالية على جملة من العناصر والتوجيهات تتمثل في مايلي :

1- توجهات المخطط السنوي: والذي يحدد الأهداف العامة المراد إنجازها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

2- توقعات مختلف القطاعات : والتي تقوم بها مختلف الوزارات والقطاعات سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات الخاصة بها والمبنية على الممارسات خلال الميزانية ما قبل الأخيرة.

ونلاحظ انه طبقا للمادة 120 من الدستور الجزائري الحالي فإن الحكومة ملزمة بإيداع مشروع الميزانية لدى البرلمان قبل منتصف شهر أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذه.

ب-مرحلة الاعتماد: بعد مرحلة الإعداد التي تقوم بها السلطة التنفيذية تأتي مرحلة الاعتماد والإجازة التي تقوم بها السلطة التشريعية حيث يودع لديها مشروع الميزانية بغرض اعتماده وذلك حسب المراحل التالية :

1- مرحلة المناقشة : بعد إيداع مشروع القانون مرفق بالوثائق المرتبطة به لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني يقدمه هذا الأخير طبقاً للأنظمة واللوائح إلى اللجنة المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط التي تقوم بمناقشته مع ممثلي الحكومة (وزير المالية) لتختتم أعمالها بتقرير تمهيدي يتضمن الملاحظات والاقتراحات ثم يعرض التقرير على المجلس لمناقشته في جلسات عامة من حيث مدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول وكذا تطبيق السياسة المالية المنتهجة من طرف مختلف القطاعات.

2- مرحلة التعديل : تختلف سلطة البرلمان في تعديل قانون الميزانية من بلد لآخر وفي الجزائر فإنه يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة تقديم اقتراحات مكتوبة خاصة بالتعديل أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني بشرط التقييد بأحكام المادة 121 من الدستور والتي تنص على ما يلي: (لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها) ونلاحظ أنه يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة مما يطرح مشاكل سياسية ودستورية.

3- التصويت : في بعض الدول يتم التصويت على الميزانية بابا بباب إلا أنه في الجزائر وطبقاً للمادة 70 من القانون 84-17

المتعلق بقوانين المالية فان التصويت عن الميزانية يكون بصورة إجمالية خلاف لميزانيات المجموعات الخلية التي يتم التصويت عليها بابا بابا وفصلا فصلا ومادة مادة، وهنا نشير إلى ان التصويت والمصادقة من طرف البرلمان على ميزانية الدولة يتم قبل بداية السنة المدنية الجديدة ذلك ان الدستور الجزائري قد قيد البرلمان بالمصادقة على الميزانية بمدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداع المشروع لدى المجلس، أما في حالة عدم المصادقة في الآجال فان رئيس الجمهورية يصدر مشروع الحكومة بأمر، وفي حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند أول جانفي فانه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية طبقا للشروط التالية :

أ- بالنسبة للإيرادات : طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها في قانون المالية السابق.

ب- بالنسبة للنفقات : في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة للسنة المالية السابقة شهريا ولمدة ثلاث أشهر.

ج- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار : في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير.

د- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانيات الملحقة والأحكام التشريعية المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا لأحكام المسيرة لها خلال السنة المالية المنقضية.

قائمة المراجع:

- 1-المالية العامة / حسين مصطفى حسين / جامعة عنابة د.م. ج
- 2-المالية العامة /د.محمد الصغير باعلي، د.يسري أبو العلاء/ دار العلوم
مطبعة قرني باتنة
- 3-قانون 84- 17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية
- 4-قانون 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالحاسبة العمومية

الفصل الثالث



ميزانية التسيير
و ميزانية التجهيز

إن الميزانية العامة لأية دولة تتكون من شقين مختلفين أولهما تسييري
وثانيهما استثماري وذلك طبقاً للمواد التالية :

1- المادة 3 من القانون 21/90 (ق.م.ع.ج) :

الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات
الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات
برأس مال وترخص بها.

2- المادة 7 من القانون 21/90 (ق.م.ع.ج) :

تتكفل الميزانية العامة للدولة بنفقات التسيير وبنفقات الاستثمار وبنفقات
التجهيز العمومي الخاصة بالمصالح غير المركزية .

3 - المادة 23 من القانون 17/84 (ق.م.ع.ج) :

تشمل الأعباء العامة للدولة ما يلي :

- نفقات التسيير
- نفقات الاستثمار
- القروض والتسيقات

إن التعرض إلى ميزانية التسيير والتجهيز يتطلب منا التركيز على النفقات
العمومية ذلك لأن كلا من الميزانيتين يخضع لنفس قواعد الحاسبة العمومية
من جهة وإلى وحدة كتلة الإيرادات من جهة ثانية.

تعريف :

أولا : طبقا للمادة الخامسة من القانون :21/90 : تعتبر نفقات تسيير كل النفقات الخاصة بتغطية الأعباء العادية وضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة.

ثانيا : طبقا للمادة السادسة من القانون : 21/90: تعتبر نفقات تجهيز عمومي ونفقات استثمار ونفقات بالرأسمال كل النفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع.

أبواب ميزانية التسيير والتجهيز :

أولا : أبواب ميزانية التسيير (المادة :24 من القانون 84 / 17)

تقسم نفقات التسيير طبقا للمادة المذكورة أعلاه إلى :

- 1-أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- 2-تخصيصات السلطات العمومية.
- 3-النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- 4-التدخلات العمومية.

ملاحظات حول نفقات التسيير (المواد من 25 إلى 34 من القانون 17/84)

- 1- تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها
- 2- الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة لا تجدد للسنة المالية التالية

- 3- تكون اعتمادات التسيير إما تقييمية أو وقتية أو حصرية
- 4- تكون أصناف اعتمادات التسيير الثلاثة موضوع فصول متميزة .
- 5- تحدد قائمة الفصول التي تكنسي تخصيصاتها طابعا وفتيا في كل سنة بموجب قانون المالية.
- 6- لا يمكن إن يأمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة، وفي حالة عدم كفايتها تتم بالاقتطاع من الاعتماد الإجمالي المناسب.
- 7- يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها.
- 8- تعدل التحويلات وتعين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون تغيير طبيعة هذه النفقة .
- 9- تعدل نفقات الفصل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة.
- 10- لا يمكن نقل اعتماد تقييمي أو وقتي لفائدة اعتمادا حصري.
- 11- لا يجوز القيام بالنسبة إلى ميزانية التسيير بأي اقتطاع من فصول النفقات المخصصة للمستخدمين إلى أنواع أخرى من النفقات.

ثانيا : أبواب ميزانية الاستثمار (المادة 35 من القانون 17/84)

تقسم نفقات الاستثمار طبقا للمادة المذكورة أعلاه إلى مايلي :

- 1- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- 2- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- 3- النفقات الأخرى بالرأسمال.

ملاحظات حول نفقات الاستثمار (المواد من 36 إلى 42 من القانون 17/84)

- 1- توزيع الاعتمادات المفتوحة بين القطاعات المخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي يتم بموجب قانون المالية.
- 2- إدخال التغييرات عن التوزيع بين القطاعات يتم عن طريق التنظيم.
- 3- يمكن للولاة وفي حدود اعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم القيام بإدخال التعديلات على التوزيع وذلك من فصل إلى فصل ضمن نفس القطاع.
- 4- يمكن للولاة ضمن اعتمادات الدفع المتوفرة القيام بتحويلات بين قطاعيين حسب النسب المحددة عن طريق التنظيم.
- 5- اعتمادات الاستثمارات ليست محدودة المدة وهي صالحة لغاية إنهاء العملية.
- 6- يضمن تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية بواسطة :

- أ- قروض على المدى الطويل تمنح من موارد الادخار التي تحصلها الخزينة والمؤسسات المالية الأخرى.
- ب- قروض مصرفية يمكن حسمها لدى مؤسسات الإصدار.
- ج- مساهمات خارجية معبئة من قبل الخزينة العمومية والبنوك.
- د- الأموال الخاصة للمؤسسات العمومية.

هـ- مساهمات نهائية عند الاقتضاء من الميزانية العامة للدولة.

قائمة المراجع :

- 1- القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم
- 2- قانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية المعدل والمتمم.

الفصل الرابع



قوانين المالية

مقدمة:

إن اتساع وتشعب نشاط الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكذا التطور الهائل في الموارد المالية لها بالإضافة إلى زيادة حاجات مجتمعها فرض عليها تسخير أموال كبيرة لسد الحاجات مما يتطلب وجود نصوص قانونية تسيّر هذه الأموال من حيث المصدر والاستعمال وتحديد ضوابطها بدقة كاملة تسمى مجموعة هذه النصوص بالقوانين المالية.

تعريف قوانين المالية :

يعرف قانون المالية للسنة المالية (المدنية) بأنه القانون الذي يحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لسنة أو لسنوات عدة طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبالغها وتخصيصها، بالإضافة إلى تحديده للوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية الأخرى وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي (المواد: 1، 3 من القانون 84 / 17 المؤرخ في: 07/07/1984).

أشكال قانون المالية :

يتخذ قانون المالية الأشكال التالية :

1 - قانون المالية للسنة :

وهو الذي يقر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العامة وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي (المادة: 3 من القانون 84/17).

2- قانون المالية التكميلي أو المعدل:

وهو القانون الوحيد دون سواه المخول لإتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية. (المادة 4 من القانون 17/84).

3- قانون ضبط الميزانية:

وهو القانون الذي بمقتضاه يثبت تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

خصائص قوانين المالية :

لقانون المالية خصائص محددة نذكرها فيما يلي :

أ- الخاصية الأولى :

هو وثيقة يمكن النظر إليها من أوجه ثلاث:

1- الوجه القانوني: ويبرز من خلال مناقشته والتصويت عليه واعتماده من طرف البرلمان أي المجلس الشعبي الوطني.

2- الوجه السياسي: ذلك لأنه يحدد السياسة المالية المعتمدة من طرف الدولة وكذا لاستناده في أحكامه إلى دستور الدولة.

3- الوجه الاقتصادي والاجتماعي : وذلك لأنه بواسطته يتم توزيع الدخل الوطني (الضريبة كما يقر الإجراءات الاجتماعية اللازمة (التضامن الاجتماعي)

ب- الخاصية الثانية :

يتميز قانون المالية بأنه وثيقة وتقديرات لمجموع الإيرادات والنفقات العامة للدولة .

ج- الخاصية الثالثة:

قانون المالية هو وثيقة ترخيص وإجازة إذ أنه بعد التصويت عليه وإصداره تصبح الحكومة مجبرة على تنفيذه أي تحصيل الإيرادات ودفع النفقات

الهيكل العام لقانون المالية: يتشكل الهيكل العام لقانون المالية من جزأين هما :

- الجزء الأول: ويتمثل في:

أ- العمليات ذات الطابع النهائي :

وتتضمن العمليات المتعلقة بالميزانية العامة والميزانيات الملحقة .

ب-العمليات ذات الطابع المؤقت :

وتتضمن عمليات باقي الحسابات الخاصة بالخبزينة

2- الجزء الثاني:

ويتمثل في الإجراءات الخاصة بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات مع

التفرقة بين العمليات النهائية والمؤقتة.

ملاحظات هامة :

أولا : قانون المالية: هو الذي يقرر إنشاء أو إلغاء الميزانيات الملحقمة

ثانيا : قانون المالية هو الذي يرخص صراحة بتخصيص بعض الإيرادات لتغطية نفقات معينة كما في :

- أ- الميزانيات الملحقمة
- ب- الحسابات الخاصة للخرينة
- ج- الإجراءات الحسابية الخاصة (الأموال المخصصة للمساهمات مثلا)

ثالثا : قانون المالية: هو الذي ينص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الضرائب المختلفة.

رابعا : قانون المالية هو الذي يجز فتح الحسابات الخاصة للخرينة والتي يجب أن تخرج عن الأصناف التالية :

- أ- الحسابات التجارية
- ب- حسابات التسبيقات
- ج- حسابات التخصيص الخاص
- د- حسابات القروض
- هـ - حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية

الوثائق والجداول المرفقة بقانون المالية :

يرفق قانون المالية بمايلي :

- 1- تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها
- 2- ملحقات تفسيرية تبين مايلي :

- أ- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى
- ب- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل والمرفقة عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.
- ج- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.
- د- توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع.
- هـ - قائمة الحسابات الخاصة للميزانية مع تبيان مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.
- ز - القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

الوثائق المرفقة مع قانون ضبط الميزانية : يقدم مشروع قانون ضبط الميزانية للمجلس الشعبي الوطني مرفق بمالي :

- 1 - تقرير تفسيري يبرر شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة لسنة المعتمدة.
 - 2- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوتة عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.
 - 3 - ينتج عن إقرار قانون ضبط الميزانية مالي :
- أ- تحديد الفائض أو العجز الناتج أو الفرق بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة.
- ب- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة

ج- نتائج تسيير عمليات الخزينة
د - تحديد نتائج السنة المالية المثبتة العائدة للخزينة.

قائمة المراجع :

القانون 17/84 المؤرخ في :1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية

الفصل الخامس



الإيرادات والنفقات العامة

مقدمة :

يقصد بالإيرادات والنفقات العامة بمفهوم القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية مجموع الموارد وأعباء الميزانية العامة للدولة كما يحددها القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية في مادتيه: 11 و20 وستناولها في محورين أولهما الإيرادات العامة وثانيهما النفقات العامة :

الخو الأول : الإيرادات العامة :

تحتاج الدولة في تأدية مهامها المنوطة بها والمتزايدة إلى نفقات عامة تغطي عن طريق إيرادات عامة نتاؤها من حيث المصدر والأنواع : مصادر الإيرادات العامة : إن مصادر الإيرادات العامة تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي لها ومن أهم هذه المصادر ما يلي :

أولاً: الدومين :

يقصد بالدومين الأموال العقارية والمنقولة المملوكة للدولة والمؤسسات العامة والهيئات ملكية عامة أو خاصة، ويتميز الدومين العام بثبات واستقرار إيراداته رغم ضآلتها لأنه موجه للانتفاع المجاني وان رسومها لا تساهم كثيراً في الميزانية العامة، أما الدومين فيعتبر مصدراً مهماً للميزانية وينقسم إلى ثلاثة أقسام

1- الدومين المالي : وهو ما تمتلكه الدولة من أسهم وسندات في المنشأة الاقتصادية إذ تعود أرباح وفوائد الأسهم والسندات للدولة في صورة إيرادات ناتجة عن الدومين المالي تساهم في تمويل الميزانية العامة.

2- الدومين العقاري : تتصرف الدولة في ممتلكاتها العقارية (أراضي زراعية، بساتين، مزارع) بالشكل الذي تراه مناسباً لها ومحققاً للمصلحة العامة إذ تعتبر مداخيل الدولة من بيعها لخاصيل الأراضي الزراعية وما تحصل عليه مقابل منح الامتياز إيراداتاً عاماً يساهم في تمويل الميزانية.

3- الدومين الصناعي والتجاري :

وهو ما تمتلكه الدولة من منشآت تجارية وصناعية ملكية عامة مطلقة آلت إليها بطرق معينة كالتأمين والتوسع في قاعدة القطاع العام أو عن طريق مشاركة الأفراد في الاستغلالات التجارية والصناعية التي تدر عليها أموالاً تعتبر إيراداتاً خاصاً يساهم به الدومين التجاري والصناعي في تمويل الميزانية.

ثانياً : الرسوم :

تعتبر الرسوم مورداً مالياً تحصل عليه الدولة من الأفراد مقابل تقديمها خدمة خاصة لهم تنفرد بها كالرسوم القضائية ورسوم تسيير السيارات ورسوم التعليم، وتتميز الرسوم بخاصتي الجبر والخدمة الخاصة.

ثالثاً : الضرائب :

تعرف الضريبة بأنها مورداً مالياً عاماً تقتطعه الدولة جبراً من الأشخاص بغرض استخدامه في تحقيق أهداف عامة ومبرراتها كثيرة منها أنما عقد توريد خدمة عامة أو عقد تأمين عن الشخص أو شركة بين الجميع أما أسسها فهي كثيرة منها العدالة،

اليقين، الملائمة في التحصيل، الاقتصاد، وهي أنواع عدة تختلف باختلاف النظرة إليها وهي :

1- من حيث تحمل عبء الضريبة :

- أ- ضرائب مباشرة
- ب- ضرائب غير مباشرة

2- من حيث المادة الخاضعة للضريبة :

- أ- ضرائب على الرؤوس
- ب- ضرائب على الأموال

3- من حيث الواقعة المنشئة للضريبة :

- أ- واقعة تملك رأس المال
- ب- واقعة الإنتاج
- ج- واقعة الاستهلاك
- د- واقعة تحقق الدخل

4- من حيث تحديد وعاء الضريبة :

- أ- ضريبة واحدة
- ب- ضرائب متعددة

5- من حيث السعر

- أ- ضريبة نسبية
- ب- ضريبة تصاعدية

الازدواج الضريبي: ان الازدواج الضريبي يأخذ أشكالا مختلفة منها ان يكون داخليا أو خارجيا أو ان يكون مقصودا أو غير مقصود ويشترط لحدوثه توافر الشروط التالية :

- أ- ان يكون المكلف بالضريبة واحدا
- ب- ان تفرض الضريبة على نفس المادة أكثر من مرة
- ج- ان تكون الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة
- د- ان يكون فرض الضريبة أكثر من مرة على نفس الفترة الزمنية

منع الازدواج الضريبي :

1- منع الازدواج الداخلي ويتم ذلك بالتنسيق بين القواعد التي تنتهجها السلطات المالية في فرض الضرائب، كما يجب على المشرع سن قوانين تمنع تعدد القوانين التي تنظم الضرائب في الدولة.

2- منع الازدواج الخارجي ويتم ذلك عن طريق مايلي :

- أ- عقد المعاهدات والاتفاقيات بين الدول (ثنائية او متعددة)
- ب- ان الدولة ذاتها تقوم من تلقاء نفسها بتنظيم تشريعها الضريبي على نحو يمنع الازدواج الدولي.

رابعا : القروض العامة :

تلجأ الدولة في تغطية نفقاتها العامة أحيانا إلى الاقتراض بمختلف مصادره وأنواعه وأساليبه على الشكل التالي :

تعريف القرض : وهو عبارة عن مبلغ مالي تحصل عليه الدولة عن طريق اللجوء إلى البنوك أو المؤسسات المالية أو الجمهور مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد المستحقة طوال مدة محددة ووفقا لشروط متفق عليها مسبقا، والقروض ذات طبيعة قانونية لأنها تتم بين طرفين احدهما شخص عام وكذلك ذات طبيعة اقتصادية لان لها دورا هاما في زيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل وتحقيق الاستقرار الداخلي ومحاربة البطالة.

أنواع القروض :

تتعدد القروض وتتنوع من حيث الصور والأشكال وتناول ذلك في مايلي :

1- من ناحية المصدر المكاني وتنقسم إلى ما يلي :

أ- القرض الداخلي : وتحصل عليه الدولة من أشخاص طبيعيين أو معنويين مقيمين على إقليمها بغض النظر على جنسيتهم، ولها حرية كبيرة في ذلك حيث أنها تضع شروطها وتحدد المزايا وآجال القرض وكيفية التسديد.

ب- القرض الخارجي : وتحصل عليه الدولة من حكومة أجنبية أو من شخص طبيعي أو معنوي مقيم خارج إقليمها وتلجأ إليه عند الحاجة إلى رؤوس أموال أو عند عدم كفاية المدخرات الوطنية وكذلك لحاجتها إلى العملات الأجنبية.

2 - من حيث حرية الممكتب في المساهمة : نجد ان هذا النوع من القروض ينقسم إلى ما يلي :

أ - القرض الاختياري : يكون القرض اختياريا إذ اقبل الأفراد عليه طواعية ودون إكراه.

ب- القرض الإجباري : يكون القرض إجباريا إذا لزم بذلك عن طريق الضغط والإكراه من طرف الدولة.

3- من حيث اجل القرض : وينقسم إلى ما يلي :

أ-قروض محددة الأجل : وهي ما تكون الدولة ملزمة بردها بعد انقضاء مدة معينة قد تكون قصيرة ويتراوح اجلها بين ثلاثة أشهر وستين وقد تكون متوسطة وهي التي تزيد عن ستين وتقل عن عشرين سنة وقد تكون طويلة الأجل وهي التي تزيد عن عشرين سنة.

ب-قروض مؤبدة : وهي القروض غير المحددة الأجل من اجل الوفاء ويترك وقت تحديده للدولة المقرضة ذاتها.

أساليب الاقتراض العام :

تلجأ الدولة في إصدارها للقروض إلى أساليب عدة نذكر منها :

أ- الاكتتاب العام : ويحدث هذا عندما تتوجه الدولة إلى الأفراد والهيئات لتفرض عليهم الاكتتاب في سنداتها ويصاحب ذلك حملة دعائية علانية تبين شروط القرض ومزاياه وتاريخ فتح الاكتتاب ومعاد انتهاءه.

ب- الاكتتاب عن طريق البنوك : وتتوجه الدولة في هذه الحالة إلى البنوك التي تحصل على القرض وتقوم بمهمة بيعه إلى الجمهور حيث تقوم البنوك بمنح الدولة القرض التي هي في حاجة إليها دون انتظار البيع للجمهور مقابل عمولة معينة.

المحور الثاني النفقات العامة :

تعريف النفقة العامة : هي صرف إحدى الهيئات العامة (إدارات، ولايات، بلديات، مؤسسات عامة) مبلغ معيناً بهدف سد حاجة من الحاجات العامة للمجتمع أي أنها مبلغ نقدي يخرج من ذمة مال شخص معنوي عاماً لتحقيق نفع عام.

أركان النفقة العامة : للنفقة العامة أركان ثلاث يجب ان تتحقق فيها

وهي:

1- الاستعمال النقدي للإنفاق :

تقوم الدولة وغيرها من الأشخاص العامة المعنوية بالإنفاق من أجل إشباع الحاجات العامة وكذا من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة بالإضافة إلى شراء ما يلزمها من الأموال الإنتاجية للقيام بالمشاريع العامة مع تقديم المساعدات والمنح والإعانات (اقتصادية ، اجتماعية ، ثقافية) إن الدولة في كل تصرفاتها المختلفة يجب عليها ان تتخذ الشكل النقدي حتى يتحقق مفهوم النفقة العامة ومنه فان الوسائل الأخرى التي تتبعها الدولة للحصول على هذه الخدمات والسلع لا تعتبر من النفقات العامة.

2- صدور النفقة من شخص معنوي عام :

لكي النفقة عامة يجب ان تتم بمعرفة شخص عام محكوم بقواعد القانون العام ويتمتع بالشخصية القانونية المستقلة.

3- تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام :

لكي تكون النفقة عامة يجب ان تكون غايتها وهدفها تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين، وهو مبرر بأمرين هما ان النفقة العامة يجب ان تشبع حاجة عامة وكذلك تحقيق منفعة عامة.

ضوابط النفقات العامة :

ان النفقات العامة من حيث اتساعها وانحصارها محكومة بضابطين أساسيين هما :

أ- الضابط السياسي : ومفهومه ان الدولة أو السلطة الحاكمة هي التي تقوم بتحديد الحاجات العامة لمجتمعها فهي إذا التي تحدد نطاق الإنفاق الحكومي طبقاً للمذهب أو النظام السياسي المتبع في الدولة.

ب- الضابط المالي : ومفهومه ان الدولة التي تتمتع بثروات طبيعية كبيرة على مستوى عالي من الكفاية الإنتاجية وتستطيع ان تتوسع في الإنفاق العام، أم الدول التي ليس لديها إلا القليل من الموارد الاقتصادية فانه ينبغي عليها ان تنفق بحذر حتى لا يؤدي التوسع في الإنفاق إلى الارتفاع التضخمي في الأسعار.

تقسيمات النفقات العامة :

إن تتدخل الدول واتساع نشاطها يؤدي إلى تعدد النفقات العامة وزيادة أنواعها وتسهيل لدراساتها فإنما تبوب وتقسّم إلى نوعين أساسيين على الشكل التالي:

أولاً: التقسيمات العلمية :

إن النفقات العامة تقسم إلى تقسيمات علمية بحسب طبيعتها الدورية و التكرارية وهي :

1- النفقات العادية والغير العادية :

أ- النفقات العادية : وهي تلك النفقات التي يتكرر إنفاقها دوريا كل فترة زمنية معينة كمرتبات الموظفين.

ب- النفقات غير العادية: وهي تلك التي لا تتكرر بصورة دورية مثل نفقات مساعدة منكوبي الزلازل والفيضانات. إن فائدة هذا التقسيم هو تمكين الحكومة من تقدير نفقاتها تقديرا قريبا من الصحة والعمل على تدبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية غير ان هذا التقسيم لا يوفي بالنفقات الاستثمارية لان مدتها اكبر من سنة.

2- النفقات المنتجة والنفقات غير منتجة :

ومفهومها ان النفقات الغير منتجة هي التي يكون لها إيرادا مالي كنفقات السكك الحديدية وتكون النفقة غير منتجة إذا لم تأتي بإيرادا مالي كنفقات إنشاء وصيانة الطرق العامة، والعبرة هنا ليست لادرار النفقة بالمال من عدمه إنما العبرة بمدى سدادها حاجة حقيقية للمجتمع ولذا فان البعض يميل إلى تقسيمها إلى نفقات نافعة وهي التي يعود أثرها على الشعب وإلى نفقات غير نافعة وهي التي لا يستفيد منها الشعب كالنفقات المظهرية.

3- النفقات الإدارية والتحويلية والاستثمارية :

وينبغي هذا التقسيم على أساس غرض النفقة وتناوله في مايلي :

أ- النفقات الإدارية وهي :

1- النفقات اللازمة للمحافظة على الأمن والنظام في الداخل

والخارج

2- نفقات الرفاهية وتشمل نفقات التعليم والصحة

والإسكان

ب- النفقات الاستثمارية (الاقتصادية) : وتشمل النفقات التي

تهدف إلى تنمية الدخل وزيادته كالمشروعات العامة

ج- النفقات التحويلية (الاجتماعية) : وتشمل النفقات التي يقصد

بها المساعدات كالإعانات والنفقات الاجتماعية التضامنية

ثانيا : التقسيمات الوضعية :

وهي التي تعتمد إليها الدولة في تنظيم نفقاتها العامة دون اعتبار منها لتقسيمات العلمية حيث تبني ميزانيتها على جملة من الاعتبارات التاريخية والسياسية والاقتصادية والإدارية السائدة في المجتمع وتعتمد في تبويبها على معايير مختلفة هي :

1- المعيار الإداري : تقسم النفقات العامة حسب المعيار

الإداري على أساس الجهة أو الهيئة الإدارية التي تقوم بها حيث يتم توزيعها حسب الوزارات التي تقوم بدورها بالتوزيع على الأقسام والأجهزة التابعة لها.

2- المعيار الوظيفي : تقسم النفقات العامة حسب المعيار

الوظيفي على القطاعات المختلفة التي تجزأ بدورها هذه النفقات داخل كل قطاع على حدة.

3- المعيار الاقتصادي : ويؤسس هذا المعيار على الاعتبار

الوظيفي حيث تظهر فيه وظائف الدولة في قطاعات متعددة لوظيفة واحدة ومثال ذلك ميزانية التجهيز حيث يقسم القطاع الاقتصادي إلى مجالات مختلفة كالزراعة والصناعة والتجارة والنقل.

إن الاتجاه السائد حاليا هو الجمع بين التقسيم الإداري والاقتصادي حيث تقسم النفقات إلى نفقات تسيير و نفقات تجهيز واستثمار.

قائمة المراجع :

- 1- المالية العامة /حسين مصطفى حسين/ جامعة عنابة /د.م.ج.
- 2- المالية العامة/د.محمد الصغير بعلي، د.يوسري ابو العلا /دار العلوم مطبعة قري في باتنة.

الفصل السادس



تنفيذ ميزانية الدولة

ان تنفيذ الميزانية العامة يقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها دون غيرها حيث تقوم به الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات، وينصب التنفيذ على التحصيل الفعلي للإيرادات والصرف الفعلي للنفقات المقدرة للميزانية السنة المالية نفسها والمعتمدة بقانون مصادق عليه من طرف البرلمان والصادر عن طريق رئيس الجمهورية ونلاحظ عليه ما يلي :

أولاً: حالة وجود خطأ في تقدير الإيرادات :

عند تنفيذ الميزانية في باب الإيرادات قد يحدث ان لا تتطابق الإيرادات احصل فعلا ما الإيرادات المقدرة في الميزانية على النحو التالي :

1- نقص في الإيراد الفعلي عن الإيراد المقدر : حيث يمكن ان يحدث عدم تطابق في بعض بنود الإيرادات دون ان تأثر على مجموع الإيرادات الإجمالية وهذا الأمر لا يشكل مشكلا لأنه يعتبر من الأخطاء المعوضة (زيادة في بند يقابلها عجز مماثل في بند آخر) وذلك لان الإيرادات لا تخصص لنفقات بذاتها وإنما يعتبر وعاء واحدا ينفق منه بمجمله في أوجه الإنفاق المختلفة، إما حالة وجود خطأ في التقديرات حيث يقل الإيراد الفعلي احصل عن الإيراد التقديري ومعناه عدم كفاية الإيرادات لتنفيذ خطة الإدارة ومشروعاتها وفي هذه الحالة تلجأ الحكومة إلى معالجة تغطية العجز عن طريق زيادة سعر الضريبة أو فرض ضرائب جديدة أو الاقتراض أو الإصدار النقدي .

2- زيادة الإيراد الفعلي عن الإيراد المقدر: ومعناه ان يحدث خطأ في تقدير الإيرادات حيث ينتج عنها زيادة الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة ومعناه زيادة الإيرادات الفعلية عن النفقات الفعلية مما يؤدي إلى

فائض في الإيرادات غير المستخدم ينقل إلى الحساب الاحتياطي للأموال العامة ويظهر في الحساب الختامي للدولة.

ثانياً : خطأ في تقدير النفقات :

عند تنفيذ الميزانية في باب النفقات قد تحدث أخطاء في تقدير النفقات على النحو التالي :

1- ان يقل الاعتماد المخصص للباب من الأبواب عن الإنفاق الفعلي حيث تلجأ السلطة المختصة عن طريق وزارة المالية إلى السلطة التشريعية للموافقة على اعتماد إضافي لتغطية العجز وبشروط معقدة.

2- ان يقل الاعتماد المخصص لباب من الأبواب عن الإنفاق الفعلي لذلك الباب يقابله زيادة اعتماد في باب آخر وهو ما يسمى بالخطأ المعوض ويختلف عن الخطأ المعوض في باب الإيرادات ذلك ان القاعدة في اعتمادات الإنفاق والتخصيص المعتمد سابق من السلطة التشريعية بباب ، وهنا نلاحظ الأهمية الكبيرة للالتزام الدقة في تقدير الإيرادات والنفقات لما يترتب عليه من نتائج معقدة وخطيرة قد تصل إلى عرقلة خطة الدولة.

قائمة المراجع :

- 1-المالية العامة / حسين مصطفى حسين / جامعة عنابة د.م.ج
- 2-المالية العامة /د.محمد الصغير باعلي، د.يسري ابو العلاء/ دار العلوم مطبعة قر في باتنة
- 3-قانون 84 -17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.
- 4-قانون 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالحاسبة العمومية

الفصل السابع



الأمر بالصرف
والمحاسب العمومي

إن تنفيذ الميزانية العامة يتطلب وجود أشخاص طبيعيين مؤهلين قانوناً للقيام بمهمة التنفيذ في بابها الإيرادات والنفقات العامة وذلك على الشكل التالي :

أولاً: الأمر بالصرف:

- يعد الأمر بالصرف في مفهوم القانون 90 / 21 الخاص بالمحاسبة العمومية كل شخص معين أو منتخب لوظيفة ما له من الصلاحيات مايلي :

- أ- إثبات الإجراءات التي يتم بموجبها تكريس حق الدائن العمومي
- ب- تصفية الإيرادات العامة بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي
- ج- الأمر بتحصيل المبالغ المشككة التزاماً على المدين
- د- يقوم بالالتزام تجاه الغير لأجل إثبات نشوء الدين العمومي.
- هـ- يقوم بالتصفية على أساس الوثائق العمومية لأجل تحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية .
- و- يعد الأمر بالصرف أو يحرر الحوالة ويأمر بالدفع النفقة العمومية . مع ملاحظة ان صيغة الأمر بالصرف تزول مع انتهاء الوظيفة المخولة للصفة .

أنواع الأمرين بالصرف :

الأمرون بالصرف نوعان إما ان يكونوا أساسيين أي ابتدائيين وإما ان يكونوا ثانويين :

- 1- الأمرون بالصرف الأساسيين : وهما الذين يصدرن أوامر بالدفع لفائدة الدائنين، وأوامر الإيرادات من المدنين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين وهم :

أ- المسؤولين المكلفون بالتسيير المالي لـ:

1- المجلس الدستوري

2- المجلس الشعبي الوطني

3- مجلس الحاسبة

ب- الوزراء

ج- الولايات عندما يتصرفون لحساب الولاية

د- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات

هـ- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات

الطابع الاداري

و- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من

ميزانية ملحقة

ز- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة الثانية من المادة 23

من قانون الحاسبة العمومية .

ب الآمرون بالصرف الثانويين :

وهما الذين يصدرون حولات الدفع لفائدة الدائنين في حدود

الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدنيين أي ان الأمر

بالصرف الثانوي هو مسؤول بصفته رئيس مصلحة غير مكرزة على

الوظائف المحددة في المادة 23 من الحاسبة العمومية.

ملاحظات هامة :

- 1- يعتمد الآمرون بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرون بتنفيذها.
- 2- يمكن للأمرين بالصرف تفويض الإمضاء للموظفين الرسميين العاملين تحت سلطتهم المباشرة في حدود الصلاحيات المخولة وتحت مسؤوليتهم.
- 3- في حالة غياب الأمر بالصرف أو وجود مانع يمكن استخلافه بقرار تعيين يعد قانون ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك
- 4- لا يمكن للأمر بالصرف ان يأمر بتنفيذ النفقة دون أمرا بالدفع مسبقا.
- 5- الأمر بالصرف مسؤول على الإثباتات التي يسلمها كما انه مسؤول على الأفعال إلا شرعية والأخطاء المرتكبة التي لا يمكن ان تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق.
- 6- الآمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية.
- 7- الآمرون بالصرف مسؤولون شخصا على مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.

الحاسبة الإدارية للآمرين بالصرف :

- يمسك الآمرون بالصرف الأساسيين والثانويين محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات على النحو التالي :

أ- محاسبة الإيرادات : وتشمل مايلي

- 1- الديون الدائنة والموفى بها.
- 2- الأوامر الصادرة بتحصيل الإيرادات وسندات التحصيل

3- أوامر التخفيضات أو الإلغاءات .

4- التحصيلات التي تتم بناء على أوامر.

ب- محاسبة النفقات : إن محاسبة النفقات تشمل مجالي التسيير

والتجهيز والاستثمار :

1- مجال نفقات التسيير :

أ- الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والبنود.

ب- تفويض الاعتمادات الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين.

ج- التزامات الدفع التي يتم القيام بها.

د- الأرصدة المتاحة (الاعتمادات المتوفرة).

هـ- مبالغ الأوامر بالصرف أو التحويلات الصادرة.

2- مجال نفقات التجهيز والاستثمار :

أ- الالتزامات التي تنجز من البرامج المأذون بها وتعديلاتها

المتعاقبة.

ب- الالتزامات التي تنجز بمقتضى تفويضات البرامج المأذون بها .

ج- الأرصدة المتاحة (الاعتمادات المتوفرة)

د- أوامر التفويض بالبرامج المأذون بها المبلغة إلى الأمر بالصرف

الثانويين.

ثانيا : الحاسبون العموميون :

يعد محاسبا عموميا في مفهوم القانون 21/90 متعلق بالحاسبة العمومية

كل شخص يعين قانون للقيام بالعمليات التالية :

الآمر بالصرف والحاسب العمومي

- أ- تحصيل الإيرادات وإبراء الديون العمومية
- ب- دفع النفقات وإبراء الديون العمومية
- ج- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم وحفظها.
- د- ضمان حراسة الأشياء والمواد المكلف بها وحفظها
- هـ تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد
- و- حركة حساب الموجودات.

تعيين واعتماد الحاسبين العموميين :

يتم تعيين أو اعتماد الحاسبين العموميين من طرف الوزير المكلف بالمالية على النحو التالي :

أ-الأعوان المعينون :إن الأعوان المعينين حددتهم المادة 3 من القانون 311/91

المتعلق بتعيين الحاسبين واعتمادهم على الشكل التالي :

- 1- العون الحاسب المركزي للخزينة :
 - 2- أمين الخزينة المركزي
 - 3- أمين الخزينة الرئيسي
 - 4- أمناء الخزينة في الولايات
 - 5- العون الحاسب الجامع للميزانيات الملحقة
 - 6- قابضو البريد وقابضو الجمارك ومحافظو الرهون.
- ونلاحظ ان انتهاء مهامهم كمحاسبين تتم بنفس طريقة التعيين.

ب-الأعوان المعينون أو المعتمدون : وهؤلاء حددتهم المادة 4 من القانون

311/91 على النحو التالي :

- 1- العون الحاسب في المجلس الشعبي الوطني
 - 2- العون الحاسب في المجلس الدستوري
 - 3- العون الحاسب في مجلس الحاسبة
 - 4- العون الحاسب في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري (باستثناء مؤسسات التربية)
 - 5- محاسبو البريد والمواصلات السلوكية ولاسلوكية (اقتراح وزير القطاع)
 - 6- قابضو البريد والمواصلات (اقتراح وزير القطاع)
 - 7- رؤوساء مراكز البريد والمواصلات
 - 8- محاسبو المناصب القنصلية والدبلوماسية في الخارج .
- ونلاحظ ان محاسبي مؤسسات التربية يعتمدون من قبل أمين الخزينة المختص إقليميا بناء على تفويض من وزير المالية كما ان سحب الاعتماد يتم من قبل الوزير المكلف بالمالية او ممثله بناء على اقتراح السلطة السلمية أو في حالة ارتكاب خطأ جسيم.

أنواع الحاسبين العموميين :

يكون الحاسبون العموميون إما رئيسيون أو ثانويين على النحو التالي :

أ- الحاسبون الرئيسيون : طبقا للمادة 10 من القانون 21/90 يعتبر محاسبا عموميا رئيسيا كل محاسب مكلف معين قانونا بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في إطار المادة 26 من القانون 21/90 وهم المخولون بأن يقيدوا هائيا في كتاباتهم الحاسبية العمليات المأمور بها من صندوقهم والتي يحاسبون عليها أمام مجلس الحاسبة.

1- العون الحاسب المركزي للخزينة

2- أمين الخزينة المركزي

الآمر بالصرف والحاسب العمومي

- 3- أمين الخزينة الرئيسي
- 4- أمناء الخزينة في الولايات
- 5- الأعوان الحاسبون للميزانية الملحقمة
- 6- الأعوان الآخرون (في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمستقلة ماليا)

ب- الحاسبون الثانويون :

طبقا للمادة 11 من القانون 21/90 يعتبر محاسبا عموميا ثانويا كل محاسب مفوض لتنفيذ العمليات لحساب الحاسبين الرئيسيين (المخصصين) وهم :

- 1- قابضوا البريد
- 2- قابضوا أملاك الدولة
- 3- قابضوا الجمارك
- 4- محافظوا الرهون

الحاسبة المالية للمحاسبين العموميين :

يمسك الحاسبون العموميون محاسبة مالية متمثلة في مايلي :

أ- في مجال الإيرادات:

- 1- التكفل بأوامر تحصيل الإيرادات
- 2- التحصيلات المنجزة
- 3- البواقي المطلوب تحصيلها

ب- في مجال نفقات التسيير:

- 1- الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب
- 2- الأوامر بالصرف أو الحوالات المقبولة للإنفاق

3- الأرصدة المتاحة (الاعتمادات المتوفرة)

ج- في مجال نفقات التجهيز والاستثمار :

- 1- البرامج المأذون بها وتعديلاتها المتعاقبة
- 2- الالتزامات بالدفع حسب العمليات
- 3- الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الاموال
- 4- الأوامر بالصرف أو الحوالات المقبولة الإنفاق
- 5- البواقي من البرامج المأذون بها
- 6- البواقي من اعتمادات الدفع المتاحة.

ملاحظات هامة :

- 1- على الحاسب قبل التكفل بسندات التحصيل التأكد من صفة الأمر بالصرف
- 2- على الحاسب مراقبة صحة إلغاءات سندات التحصيل والتسويات
- 3- على الحاسب التحقق قبل قبوله لأية نفقة من :
 - أ- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها
 - ب- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له
 - ج- شرعية عملية تصفية النفقات
 - د- توفر الاعتمادات
 - هـ- ان الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة والطابع الابراي للدفع
 - ز- تأشيرات عمليات المراقبة المنصوص عليها قانونا
 - ع- الصحة القانونية للمكسب الابراي

- 4- مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية ثابتة على جميع عمليات القسم الذي يديره
- 5- لا يكون المحاسب مسؤولاً شخصياً ومالياً عن الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق
- 6- يمكن للأمر بالصرف ان يلجأ إلى التسخير القانوني للمحاسب العمومي عند رفضه دفع النفقات وبعد استنفاد كافة الإجراءات القانونية، وفي حالة الامتثال تبرأ ذمته شخصياً ومالياً وعليه ان يرسل تقريراً حسب الشروط المحددة عن طريق التنظيم إلى السلطة التي عينته أو اعتمدهتة إلا انه يجب على كل محاسب ان يرفض التسخير في الحالات التالية :
- أ- عدم توفر الاعتمادات المالية (ماعددا بالنسبة للدولة)
- ب- عدم توفر أموال الخزينة
- ج- انعدام إثبات أداء الخدمة
- د- طابع النفقة الغير الابرائي
- هـ - انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة.
- و - انعدام تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة (ان كانت مشروطة)
- 7- تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي في حالة كون المحاسب زوج الأمر بالصرف ولا يحتج بهذا التنافي على المحاسب بالوكالة.

قائمة المراجع :

- 1- القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين الحاسبين واعتمادهم .
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بإجراءات الحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والحاسبون العموميون.

الفصل الثامن



الأنظمة الجبائية - الضريبة -

مقدمة :

تختلف الأنظمة الجبائية للدول باختلاف السياسات المالية المعتمدة فيها وذلك باعتبار ان الجباية أداة فعالة لتطبيق السياسة المالية، ولذا فإن الأنظمة الجبائية هي معيار للحكم على فعالية واجتماعية السياسة المالية في أي دولة ، من هنا نجد الدول والمجموعات الاقتصادية والعمالية تهتم اهتماما كبيرا بدراسة الأنظمة الضريبية المعتمدة لتأثيرها الكبير على مداخيل الأفراد والمجموعات والمؤسسات إما سلبا أو إيجابا ، وسنتناول الموضوع من حيث الأهمية والاختلاف والتأثير والدور والنطاق نظريا وفنيا.

مفهوم النظام الضريبي :

للنظام الضريبي مفهومان احدهما ضيق والآخر واسع على النحو التالي :

1- النظام الضريبي الضيق :

وهو مجموعة القواعد القانونية والفنية التي تنظم وتمكن من الاقتطاع الضريبي في مراحلها المختلفة من حيث التشريع والتحصيل .

2- النظام الضريبي الواسع :

وهو مجموعة العناصر السياسية والاقتصادية والفنية المتفاعلة مع بعضها البعض لتؤسس إلى كيان ضريبي معين ، وعليه فإن النظام الضريبي في الواقع ما هو إلا صياغة وترجمة عملية السياسة الضريبية المنتهجة على مستوى المجتمع من اجل تحقيق الأهداف المتمثلة في تحقيق حصيلة ضريبية ملائمة لتمويل برامج النفقات العامة للدولة، بالإضافة إلى رفع مستويات الكفاءة الاقتصادية في استغلال الموارد المختلفة المتوفرة لرفع معدلات التنمية والتخفيف من مشاكل عدم

الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدل في توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع.

ومنه: فإن النظام الجبائي بالمفهوم الواسع يمكن ان نتصوره مجموعة محدودة من الصور الفنية للضرائب(ضرائب على الدخل، ضرائب على الثروة، ضرائب عن المبيعات، ضرائب جمركية، ضرائب الدمغة) تتلائم مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع حيث تشكل هذه الصور الفنية هيكلًا جبائياً متكاملًا ومنسجمًا يعمل بطريقة محددة بدقة من خلال التشريعات والقوانين واللوائح والمذكرات لتحقيق أهداف السياسة المالية التالية :

- أ- أهداف محددة في ذاتها (أهداف السياسة المالية)
- ب- مجموعة صور وطرائق فنية متكاملة للضرائب
- ج- مجموعة تشريعات ضريبية وما يلحقها من لوائح ومذكرات.

خصائص الضريبة : للضريبة خصائص مختلفة نذكر منها :

- 1- الضريبة فريضة نقدية : يدفعها الممول (المكلف) للدولة في صورة نقدية وغير عينية.
- 2- الضريبة فريضة إكراهية : يدفعها الممول (المكلف) للدولة مكرها وليس له حق الاختيار .
- 3- الضريبة فريضة بلا مقابل : يدفعها الممول (المكلف) للدولة دون الحصول على مقابل لدفعها.
- 4- الضريبة فريضة لفائدة المجتمع : يدفعها الممول (المكلف) للدولة نقدا ومكرها وبدون مقابل لأجل استخدامها في تحقيق أهداف المجتمع المالية والاقتصادية والاجتماعية .

تأثر النظام الضريبي بالواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي :
يتأثر النظام الضريبي بالواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي السائد في الدولة.

أولا : التأثير بالواقع الاقتصادي :

أ- في الدول المتقدمة اقتصاديا :في الدول المتقدمة اقتصاديا الولايات المتحدة وكندا واليابان ودول غرب أوروبا يكون الأفراد فيها متمتعين فيها بمستويات عالية من الدخل الفردي مما يجعل ضرائب الدخل والضمان الاجتماعي كبيرة وتحتل مركز الصدارة تقوم بدور رئيسي في تغذية الميزانية العامة للدولة وتنخفض بها الضرائب السلعية.

ب- في الدول المتخلفة اقتصاديا : أما في الدول المتخلفة اقتصاديا فنجد ان الضرائب على الدخل ضعيفة ومنخفضة ونجد ان الضرائب السلعية تحتل مركز الصدارة في تغذية الميزانية العامة كما في باكستان والهند مثلا .

والخلاصة : ان الضرائب تصعد وتنخفض حسب النظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة فمثلا بالنسبة للدول التي تتوفر فيها قطاعات خدمية كبيرة يكون مركز الصدارة فيها للضرائب على الدخل والضرائب الجمركية أما الدول التي يكون فيها لقطاع المناجم والتعدين نشاط كبير فإن الصدارة تكون لضرائب على إيرادات الشركات .

ثانيا : التأثير بالواقع السياسي :

يؤثر الواقع السياسي على النظام الضريبي تأثيرا بينا حيث يختلف العبء الضريبي في دولة ديمقراطية متعددة الأحزاب عن العبء الضريبي في دولة ذات حزب واحد هو الحزب الحاكم، أو لا يسمح فيها بالتداول عن السلطة. أما في الدول الديكتاتورية أو ذات المجالس التشريعية الشكلية فإن حكوماتها تشرع القوانين الفارضة للضريبة كما تشاء دون معارضة ودون مراقبة .

ثالثا : التأثير بالواقع الاجتماعي :

يؤثر الواقع الاجتماعي السائد في الدولة على النظام الضريبي لها حيث تتأثر الضريبة بمدى أهمية العدالة الاجتماعية فنجدها تتصاعد على الدخل وكذا على السلع الترفهية تحقيا لتقليص الفجوة بين الأفراد من حيث التفاوت الاجتماعي .

الأسس القانونية للضرائب :

إن الأسس القانونية يقصد بها مبررات فرض الضريبة من طرف الدول على الأفراد والشركات والمؤسسات والمتمثلة في نظريتين احدهما كلاسيكية والأخرى حديثة.

النظرية الكلاسيكية (العقد الاجتماعي) :

لقد سادت هذه النظرية في القرنين 18 ، 19 واعتمدت في تأسيسها لحق الدولة في فرض الضريبة على فكرة المنفعة التي تعود على المواطنين مقابل الدفع، والمشخصة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة المختلفة وأساس الانتفاع هو ارتباط المواطن بعقد ضمني معنويا للدولة سمي العقد الاجتماعي ، حيث جاء الفيلسوف

الفرنسي جان جاك روسو بفكرة قيام المواطنين بالتنازل عن جزء من حرياتهم لحماية أفراد المجتمع كما اعتبره ادم سميث عقد بيع الدولة للأفراد خدماتها مقابل التزامهم بدفع ثمن الخدمات المتمثل في الضرائب .
ان النظرية الكلاسيكية والمسماة أيضا بنظرية المنفعة أو العقد الاجتماعي وان كانت تبحث عن مبررات فرض الضريبة على الدخل أو الثروة على أساس التعاقد فإنها لم تستطع مجارة الواقع الحديث بكل متغيراته مما أدى بالباحثين إلى التفكير في نظريات أخرى تتكون أكثر قبولاً .

النظرية الحديثة (التضامن الاجتماعي):

إن النظرية الحديثة جاءت لتعوض عجز النظرية الكلاسيكية حيث إنها تقوم على فكرة تسليم المواطنين بضرورة وجود الدولة لأسباب سياسية واجتماعية والتي تعمل على تحقيق مصالح وحاجات مجتمعها ومن ثم يتأسس بين الأفراد تضامن اجتماعي يلتزم بموجبه كل منهم بأداء الضريبة كل حسب مقدرته المالية وذلك لتمكين الدولة من القيام بوظائفها المتعددة والمختلفة وكذلك توفير الخدمات العمومية لكافة المواطنين، لذا نجد ان هذه النظرية مرتبطة ارتباط كبير بفكرة السيادة الممارسة من طرف الدولة على مواطنيها ومنه إلزامهم وإجبارهم على أداء الضريبة مرتكزة في ذلك على بسط سلطاتها على المقيمين بإقليمها من مواطنين وأجانب.

الأسس العامة للضرائب :

يقصد بالأسس العامة للضرائب مجموعة القواعد التي يجب على المشرع إتباعها ومراعاتها عند وضع أسس النظام الضريبي في الدولة موازنا في ذلك بين مصلحة المكلف بالضريبة ومصلحة الخزينة العمومية وتتمثل هذه الأسس أو القواعد في ما يلي :

1- قاعدة العدالة :

تعني قاعدة العدالة مساهمة المواطنين في نفقات الحكومة حسب قدراتهم التكليفية حيث نجد علماء المالية العامة في العصر الحديث يتوجهون إلى فكرة الضريبة التصاعدية أي فرض الضرائب بنسب تتغير بتغير قيمة الوعاء أي انه إذا كان الدخل محدودا فان النسبة تكون اقل من النسبة المفروضة على الدخل المرتفع مما يحقق قدرا أعلى من العدالة والمساواة ولتحقيقهما لا بد من توفر مبدأين هامين هما :

أ- مبدأ الشمولية الشخصية للضريبة :

إن هذا المبدأ معناه ان تفرض الضريبة على كافة المواطنين الخاضعين لسيادة الدولة والتابعين لها سياسين واقتصاديا حيث نجد ان التزام الأفراد بالضريبة لا يقتصر على المقيمين فقط بل يتعداه الى المقيمين بالخارج والذين لهم أملاك داخل الدولة وفق لمبدأ التبعية السياسية (الجنسية)، الا ان هذا المبدأ ترد عليه بعض الاستثناءات والتي لا تفقده شموليته مثل الإعفاءات المقررة لبعض أعضاء السلك الدبلوماسي مثلا.

ب- مبدأ الشمولية المادية للضريبة .

إن هذا المبدأ معناه ان تفرض الضريبة على كافة الأموال والعناصر المادية (دخول ، ثروات) باستثناء ما نصى عليه القانون الضريبي كالمناطق الحرة مثلا، ولتدعيم مبدأ العدالة الضريبية نجد اغلب الدول أخذت بنظام الضرائب الشخصية والذي بموجبه تأخذ التشريعات الضريبية بعين الاعتبار المكلف وظروفه ومركزه المالي وحالته الاجتماعية وفي الضرائب

العينية لا يهتم بالظروف الشخصية للمكلف وإنما يهتم بالمادة الخاضعة للضريبة كالضرائب المباشرة بمختلف أنواعها.

2- قاعدة اليقين :

والمقصود بها ان تكون الضريبة محددة بدقة وبصورة قاطعة دون أي غموض أو التباس لكي يكون المكلف متأكدا ومتيقنا من مدى التزامه بأدائها بصورة واضحة ومن ثم يمكنه ان يعرف موقفه الضريبي من حيث ما هو ملزم بأدائه ومعدله والأحكام القانونية المتعلقة به.

3- قاعدة الملائمة في الدفع :

ومعناه ضرورة تنظيم قواعد الضريبة بصور ملائمة لظروف المكلفين وتسهيل دفعها من حيث مواعيد وطرق وإجراءات التحصيل، وتهدف أساسا هذه القاعدة إلى تجنب تعسف الإدارة الضريبية في استعمال سلطتها وتتطلب اعتبارات الملائمة ان تكون القواعد المطبقة متفقة مع الطبيعة الذاتية والأشخاص الخاضعين لها وبرز مثال على الملائمة هو الاقتطاع من المنبع على الدخل.

4- قاعدة الاختصار في النفقة :

ومعناه ان يتم تحصيل الضريبة من طرف إدارة الضرائب بأبسط الطرق التي لا تكلف الإدارة مبالغ كبيرة مما يكلف الدولة نفقات قد تساوي الحصيلة ذاتها أو تتجاوزها ، لذا فإن مراعاة هذه القاعدة يضمن فعالية الضريبة كمورد هام لتمويل الخزينة دون ضياع جزء منه متعلق بالتحصيل .

الأهداف العامة للضريبة :

اعتمادا على ان الضريبة تعتبر من أهم أدوات تطبيق السياسة المالية لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية واعتمادا على إنها من أهم مصادر التمويل للخزينة فإن لها أهداف أخرى نجملها في مايلي :

1- الهدف المالي للضريبة :

انطلاقا من النظرية الكلاسيكية للضريبة فإن أهم أهدافها هو تغطية النفقات العمومية والتي عليها ان تغذي صناديق الخزينة العمومية وبهذا فهي تعطىها وظيفة مالية مطلقة.

2- الهدف الاقتصادي والاجتماعي :

بالإضافة الى الهدف المالي فإن للضريبة أهداف أخرى يمكن ان تكون اقتصادية أو اجتماعية (أحداث النمو الاقتصادي، توزيع الدخل بعدالة) على النحو التالي :

أ- الهدف الاقتصادي (التعديل الاقتصادي) :

إن للضريبة اثر اقتصادي عام أو انتقائي لبعض القطاعات الاقتصادية حيث إنها توجه لامتناس الفائض من القدرة الشرائية وكذلك محاربة التضخم من ذلك تشجيع بعض القطاعات كالسكن مثلا حيث تفرض ضريبة مخففة لصالح القطاع لأجل تشجيعه والنهوض به.

ب- الهدف الاجتماعي :

لأجل تحقيق هذا الهدف تستخدم الضريبة لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الفئات الفقيرة والمحدودة الدخل حيث يخفف المشرع الأعباء الضريبية على ذوي العائلات الكبيرة مثلاً وإعفاء بعض المؤسسات والجمعيات المقدمة للخدمات الاجتماعية من الضرائب ، وفرض ضرائب منخفضة المعدل على السلع واسعة الاستهلاك كالكحور والحليب، وترفع الضرائب على بعض المواد المضرة بالصحة كالتبغ والمشروبات الكحولية.

ونلاحظ انه في حالة تعارض الهدف المالي مع الهدفين الاقتصادي والاجتماعي فإنه تعطي الأولوية للهدف المالي مثل رفع الضرائب الجمركية لحماية الصناعات الوطنية .

التصنيفات المختلفة للضرائب :

تأخذ الضرائب تصنيفات مختلفة نجزها في مايلي :

أولاً : التصنيف القائم على طبيعة الضريبة :

يجمع علماء المالية العامة على ان من أهم تصنيف للضريبة القائمة على طبيعتها هو تقسيمها إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة .

أ- الضرائب المباشرة : هي كل اقتطاع منصب على الدخل والثروة ويتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية وتنتقل فيه الاقتطاعات من المكلفين إلى الخزينة العمومية .

ب- الضرائب غير المباشرة : وهي التي تنصب على التداول والإنفاق أي على عناصر الاستهلاك أو الخدمات المؤداة ، ويتم تحصيلها بطريقة غير مباشرة من طرف الشخص الذي يطلب الاستهلاك أو استعمال الخدمات مثل الضرائب على الواردات ، النقل ، حقوق التسجيل .

وللتفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة هناك معايير مختلفة نذكر منها :

1- المعيار القانوني : ويقوم على أساس العلاقة القائمة بين إدارة الضرائب والمكلف بها من حيث التحصيل فإذا كان التحصيل يتم بناء على قوائم اسمية بمعنى ان المكلف بالضريبة هو الموضوع بالضريبة والتحصيل سنوي فإن الضريبة هنا تكون مباشرة ، وإذا كانت الضريبة تفرض دون أي علاقة بين الإدارة الضريبة والمكلف بها وكان تحصيلها يتم بآلية اقتصادية دون أي اعتبار للشخص المكلف بها والذي لا تعرفه الإدارة فإننا نكون أمام ضريبة غير مباشرة.

2- المعيار الاقتصادي : إذا كان المكلف بالضريبة يتحمل عبئها بصورة نهائية ولا يمكنه التخلص منها أو نقلها إلى شخص آخر تعتبر ضريبة مباشرة كالضريبة على الدخل مثلا ، أما إذا كان المكلف بالضريبة يمكنه ان ينقل عبئها إلى شخص آخر تربطه به علاقة اقتصادية حيث يسمى هذا الأخير بالمكلف الفعلي كما في الضرائب الجمركية حيث يدفع المستورد الضريبة ثم يضيفها إلى شخص المستهلك فإنها تسمى ضريبة غير مباشرة .

3- معيار الثبات والاستقرار : وينصب هذا المعيار على مدى استقرار المادة الخاضعة للضريبة فتكون الضريبة المباشرة إلى كانت المادة موضوع الضريبة ثابتة كالضريبة على الدخل أو الأملاك أي الثروة، أما إذا كانت المادة موضوع الضريبة ظرفية ومتقطعة فإنها ضريبة غير مباشرة كما في الاستيراد أو استهلاك بعض السلع أو طلب بعض الخدمات.

مزايا ومساوئي الضرائب المباشرة والضرائب الغير مباشرة : لكل من الضريبتين محاسن ومآخذ نذكر منها :

1- من حيث مدى ثبات الحصيلة :

تتميز الضرائب المباشرة والتي تفرض على الشروات والدخول بالثبات والاستقرار إلى حد كبير مما يؤهلها إلى تمويل الخزينة العامة بانتظام ، أما الضرائب الغير مباشرة فإنها تتسم بالتذبذب وعدم الثبات .

2- من حيث مرونة الحصيلة :

ان الضرائب المباشرة تحصل بمرونة كاملة وذلك لأنها قابلة لزيادة في حالة احتياج الدولة إلى أموال إضافية لظروف معينة لأن المكلفين بما معروفين تماما لإدارة الضريبة ، أما الضرائب الغير مباشرة فإنها تفتقر للمرونة لأنه لا يمكن إلزام المكلف بها في أي وقت لأنها متعلقة بالاستهلاك وطلب الخدمة المرتبطتين بنفسية وذوق وإرادة المكلف .

3- الاقتصاد في النفقات :

إن الضرائب المباشرة كقاعة عامة تتميز بقلة نفقات تحصيلها وذلك لفرضها على عناصر ثابتة ومعروفة لدى الإدارة الضريبية (العقارات، الدخول) مما يجعل الإدارة غير محتاجة للموظفين لتقديرها وتحصيلها .

4- ملائمة الدفع :

تعتبر الضرائب المباشرة أكثر ملائمة لتحصيلها ذلك ان إدارة الضرائب تمتلك قوائم اسمية للمكلفين بها أي انه تعرف تماما الظروف الشخصية لكل مكلف مما يجعلها متمكنة من إعفاء البعض والتخفيف على البعض الآخر ، أما الضرائب الغير مباشرة فإن المكلف مجهول لدى الإدارة مما يفرض عدم إمكانية تطبيق أي إجراء ملائم .

5- الوعي الضريبي :

تتميز الضرائب المباشرة بأنها تشعر المكلف بها بواجباته اتجاه الدولة حيث يدفعها في شكل تضحية جزء من دخله مساهمة منه ، أما الضرائب الغير مباشرة والتي تدفع بواسطة المنتج والمستورد لينتقل عبؤها إلى المستهلك الذي لا يشعر بها ولا بارتباطه بالدولة .

ثانيا : التفرقة بين الضريبة والرسوم :

إن الضريبة هي اقتطاع إجباري دون مقابل موجه إلى الخزينة العامة وغير مخصص لتغطية نفقات معينة بذاتها، أما الرسوم فهي اقتطاعات تؤدي مقابل خدمة مقدمة دون ان يكون هناك تكافؤ بين الخدمة ومبلغ الرسم، ونلاحظ هنا ان الضرائب كثيرة ومتنوعة نذكر منها الضرائب العامة، الضرائب الشخصية،

الضرائب الموحدة ، الضرائب المتعددة كما نلاحظ ان الرسوم أيضا كثيرة ومتعددة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الرسوم البريدية رسوم التطهير رسوم السكن.

ثالثا : التصنيف الاقتصادي للضرائب :

يأسس هذا التصنيف للضرائب على الاعتبار الاقتصادي والذي يحدد ثلاث فئات مختلفة هي :

الفئة الأولى : الضريبة على الدخل:

إذا كان الدخل هو المبلغ المالي النقدي الذي يتقاضاه الشخص في صورة اجر أو ريع دوري والذي ينتج من مصدر ثابت دائم ومستمر ويتسم بالدورية والتكرار كراتب الموظف الشهري مثلا والربح السنوي للمساهم في شركة، والضريبة عن الدخل نوعان منها الضريبة العامة عن الدخل والضريبة الفرعية على الدخل .

الفئة الثانية : الضريبة على رأس المال :

إن المقصود برأس المال للمكلف هو كل ما يمتلكه من أموال منقولة ونقود واسهم وسندات وعقارات (مباني وأراضي) وتقدر الضريبة عليها بعد طرح كافة الأعباء المدفوعة وتستحق الضريبة على المكلف عند تاريخ معين ومن أنواع هذه الضريبة الضريبة على ملكية رأس المال والضريبة على زيادة قيمة رأس المال والضريبة على انتقال الملكية والضريبة والضريبة على اكتساب الثروة .

الفئة الثالثة : الضريبة على الانفاق :

تتخذ الضريبة على النفقات أرضية لها أموال المكلف عند خروجها من ذمته المالية وتشمل ما يسرح به الفرد من دخله أو رأس ماله في سبيل سد حاجاته وتلبية رغباته وهي نوعان :

1- الضريبة العامة عن النفقات:

وتشمل الإنفاق على الاستهلاك وتتخذ الأشكال التالية

أ- الضريبة على رقم الأعمال

ب- الضريبة على الإنتاج

ج- الضريبة على المبيعات

2- الضريبة الفرعية على النفقات وتشمل ما يلي :

أ- الضريبة على الحاجات الضرورية

ب- الضريبة على الحاجات الشائعة الاستعمال

ج- الضريبة على الحاجات الكمالية .

خاتمة : إن اعتبار الضرائب أداة هامة من أدوات تطبيق السياسة المالية يجعل الترابط متينا بين السياسة المالية والنظام الضريبي لأي دولة حيث ان النظام الضريبي الملائم والفعال والناجح هو الصورة المتلى لسياسة مالية وظيفية فعالة تعمل على تحقيق الأهداف المختلفة للدولة والمجتمع من جهة ولا ترهق المواطن المكلف من جهة ثانية ، كما أنها تخدم الجانب الاجتماعي ولا تغفله من حساباتها لذي فإن النظام الضريبي الحديث الملائم هو الذي يقوم على الضرائب المباشرة كمصدر أساسي لاستقراره وثباته وديمومته .

قائمة المراجع :

- 1-النظم الضريبية (مدخل تحليلي)/الدكتور سعيد عبد العزيز عثمان/ جامعة الاسكندرية 2003-2004
- 2- النظم الضريبية/ الدكتور يونس احمد البطريق والدكتور المرسي السيد حجازي/جامعة الاسكندرية 2004
- 3-المالية العامة : حسين مصطفى حسين /جامعة عنابة/ ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر .

الفصل التاسع



قانون الصفقات العمومية

مقدمة:

إن الجهاز التنفيذي بمختلف مؤسساته وإداراته العامة يحتاج في تنفيذ ميزانيته وتلبية حاجاته المختلفة من اقتناء أدوات وتجهيزات وبناء مشاريع وإنجاز أشغال إلى غيره من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الوطنيين والأجانب للمساهمة في ذلك كأدوات عن طريق عقود تسمى صفقات عمومية محكومة بالمرسوم الرئاسي رقم 250/2 المؤرخ في 2002/07/24 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمكمل بالمرسوم الرئاسي رقم: 301/03 المؤرخ في: 2003/09/11 ، والذي نتناوله طبقاً لهذين النصين .

تعريف صفقات عمومية :

الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة مبرمة بين طرفين أو أكثر وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون قصد إنجاز أشغال أو اقتناء مواد أو تقديم خدمات أو دراسات لحساب المصلحة المتعاقدة (المتعامل العمومي) كالإدارات العمومية والهيئات الوطنية المستقلة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

شروط إبرام الصفقة العمومية والبدء في تنفيذها :

لكي تلتزم المصلحة المتعاقدة بإبرام صفقة يجب ان تتوفر شروط أساسية نذكرها في ما يلي :

- 1- ان يكون مبلغ الصفقة بكل الرسوم في مادة التوريدات وخدمات الأشغال يتجاوز: 6.000.000 دج
- 2- ان يكون مبلغ الصفقة بكل الرسوم في مادة الدراسات يتجاوز : 4.000.000 دج.
- 3- لكي يشرع في تنفيذ الصفقة العمومية يجب ان تتم مصادقة السلطة المختصة عليها مسبقاً وهذه السلطات هي :

- أ- صفقات الدولة : يصادق عليه الوزير .
- ب- صفقات الهيئات الوطنية المستقلة : يصادق عليها مسؤول الدولة .
- ج- صفقات الولاية : يصادق عليها الوالي .
- د- صفقات البلدية : يصادق عليه رئيس المجلس الشعبي البلدي .
- هـ صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: يصادق عليها المدير العام أو المدير .
- و- صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري : يصادق عليها مدير المؤسسة .
- ز- صفقات مراكز البحث والتنمية : يصادق عليه مدير المركز .
- ع- صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي : يصادق عليها مدير المؤسسة .
- غ- صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي : يصادق عليها مدير المؤسسة .

ملاحظات هامة :

- 1- في حالة وجود خطر يهدد استثمارا او ملكا يمكن للمعني بالأمر أن يرخص بالشروع بتنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقة بمقرر مبرر ترسل النسخة منه إلى وزير المالية أو الوزير الوصي ، على ان تعقد صفقة تصحيحية في اجل لا يتجاوز ثلاث أشهر وتعرض على الهيئة المختصة للرقابة .
- 2- إذا تحتم على المصلحة المتعاقدة القيام بعدة طلبات متعلقة بخدمات متماثلة ومن متعامل واحدا خلال سنة مالية واحدة بحيث تكون هذه الطلبات ثقل او تساوي العتبة المحددة في القانون (المبلغ) فإنها تكون ملزمة بمجرد تجاوز مجموع مبالغ الطلبات للعتبة بإبرام صفقة تصحيحية لذلك وتأخذ نفس إجراءات الصفقات العمومية

المتدخلون في الصفقة العمومية :

لعقد أي صفقة عمومية يظهر فيها عدة متدخلين هم :

- الممول : وهو الشخص الذي يقوم بتمويل الصفقة وقد يكون طبيعيا او معنويا.
- صاحب المشروع : وهو الطرف المتعاقد (المصلحة المتعاقدة) والذي ينجز المشروع لصالحه ويلعب دورا هاما في الإشراف والعمل على تنفيذ المشروع وله السلطة العليا في صرف الأموال وهو الذي يختار مكتب الدراسات كما يقدم الاستشارة المالية في حالة وجود هيئات أخرى تمول المشروع .
- 3- مكتب الدراسات : وهو الهيئة التي تعين من طرف صاحب المشروع عن طريق الاتفاق أو المسابقة وهو الذي يقوم بالدراسة الكاملة للمشروع والمتابعة المدنية للتنفيذ من بداية الأشغال إلى نهايتها أي انه يقوم بإعداد التصاميم وتحليل العروض ومساعدة صاحب المشروع في اختيار المقاول .
- 4- المقاول (المتعامل المتعاقد): وهو الطرف المكلف بتجسيد المشروع من حيث تحضير الورشة وتنظيم الأشغال وتوفير المواد والمعدات اللازمة للانجاز .
- 5-هيئة الرقابة : وهي الجهة (الجهات) المكلفة بمراقبة الأشغال أثناء التنفيذ.

عناصر الصفقات : إن العناصر المكونة للصفقات هي الوثائق المرافقة لها والحددة كما يلي :

- 1-دفتـر الشروط الإدارية العامة ويطبق على الصفقات المختلفة من أشغال وتوريد لوازم .
- 2-دفاتر التعليمات المشتركة وهي التي تحدد الترتيبات التقنية المطبقة على كل الصفقات المتعلقة بنوع واحد من الأشغال والمعدات والخدمات .
- 3- دفاتر التعليمات الخاصة وهي التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة على حدها.

تصنيف الصفقات العمومية : تصنف الصفقات إلى صنفين على النحو التالي:

أ- التصنيف حسب الموضوع (طبقا للمادة 11 من قانون 17/84) هي :

- 1- صفقات الأشغال : وتتم بإنجاز المنشآت .
- 2- صفقات التموين : وتتم بإقتناء اللوازم ومواد التجهيز
- 3- صفقات الخدمات وتتم بالصيانة والنقل .
- 4- صفقات الدراسات وتتم بالدراسة التحضيرية لعملية البناء

ب- تصنيف حسب الطبيعة: (طبقا للمواد 12- 13- 14 من القانون 7/84) هي :

- 1- صفقة عادية وواحدة : يمكن للصفقة ان تكون في شكل مجموعة واحدة أو شكل مجموعات منفصلة .
- 2- صفقة الطلبات : يمكن للصفقة ان تكون صفقة طلبات كلية أو جزئية .
- 3- صفقة عقد البرنامج وهي التي تكتسي صورة اتفاقية سنوية أو متعددة السنوات .

أنواع الصفقات العمومية : طبقا للمواد : 20 - 22 - 23 من القانون 17/84 هي:

- أ- المناقصة : وهي الإجراء الذي يستهدف الحصول على عروض من عدة متعاهدين متنافسين حيث تمنح الصفقة للمتعامل الذي يقدم أفضل عرض من حيث السعر والنوعية وهي :

- 1- المناقسة المفتوحة : وهي موجهة لأي مترشح يقدم متعهد .
- 2- المناقصة المحدودة : وهي التي لا يسمح فيه إلا للمترشحين الذين تتوفر فيهم شروط خاصة تحددها المصلحة المتعاقدة مسبقا .
- 3- الاستشارة الانتقائية : وهي الإجراء الذي يكون فيه المترشحون المرخص لهم بتقديم العروض هم المدعون خصيصا للقيام بذلك بعد الانتقاء الأولي .
- 4- مزايدة : وهي الإجراء الذي يسمح بتخصيص الصفقة للذي يقترح أحسن عرضا وتشمل العمليات البسيطة ولا تخص إلا المترشحين الوطنيين أو الأجانب المقيمين في الجزائر .
- 5- المسابقة : وهي إجراء يضع رجال الفن في منافسة قصد إنجاز عملية تشتمل على جوانب تقنية واقتصادية وجمالية وفنية خاصة .

ب- الصفقة بالتراضي : وهي إجراء تخصيص الصفقة للمتعامل واحد دون الدعوى إلى المنافسة ويأخذ شكل التراضي البسيط أو التراضي بعد الاستشارة وذلك على النحو التالي :

- 1- التراضي البسيط : وهو الأسلوب المتبع في الحالات التالية:

- أ- عندما لا يمكن تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل وحيد يحتل وضعية احتكارية أو ينفرد بامتلاك الطريقة التكنولوجية المختارة.
- ب- في حالة الاستعجال الملح المعلل بخطر دائم يتعرض له ملك أو استثمار مجسد لا يمكنه التكيف مع اجل المناقصة.
- ج- حالات التمويل المستعجل الخاص بضمان سير الاقتصاد أو توفير حاجات السكان الأساسية .
- د- عندما يتعلق الأمر بمشروع ذي أهمية وطنية وفي هذه الحالة يحتاج المشروع إلى موافقة مجلس الوزراء.

2- التراضي بعد الاستشارة: ويلجأ إليه في الحالتين التاليتين:

- أ- عندما يتضح ان الدعوة إلى المنافسة غير مجدية.
- ب- في حالة صفقات الدراسات واللوازم والخدمات الخاصة التي لا تتطلب طبيعتها اللجوء إلى مناقصة.

بيانات الصفقة العمومية :

لقد أية صفقة عمومية يجب على المصلحة المتعاقدة الإشارة إلى المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المعدل والمتمم والمتعلق بالصفقات العمومية بالإضافة إلى التشريع والتنظيم المعمول بينهما وكذلك إلى البيانات المختلفة الأساسية والتكميلية والمتعلقة بالصفقة على النحو التالي (المادة 50 من قانون الصفقات العمومية الجزائرية)

أولاً: - البيانات الأساسية :

- 1- التعريف الدقيق بالأطراف المتعاقدة
- 2- هوية الأشخاص المؤهلين قانوناً لإمضاء الصفقة و صفتهم
- 3- موضوع الصفقة محمداً وموصوفاً وصفاً دقيقاً
- 4- المبلغ المفصل والموزع بالعملة الصعبة والدينار الجزائري حسب الحالة
- 5- شروط السداد .
- 6- أجل تنفيذ الصفقة
- 7- بنك محل الوفاء
- 8- شروط فتح الصفقة
- 9- تاريخ إمضاء الصفقة ومكانه

ثانياً: البيانات التكميلية : وهي:

- 1- كيفية إبرام الصفقة
- 2- الإشارة إلى دفاتر الأعباء العامة ودفاتر تعليمات المشتركة المطبقة
- 3- شروط عمل المتعاملين الثانويين واعتمادهم ان وجدوا
- 4- بند مراجعة الأسعار
- 5- بند الرهن الحيازي ان كان مطلوباً
- 6- نسب العقوبات المالية وكيفيات حسابها وشروط تطبيقها وحالات الإعفاء منها
- 7- كيفيات تطبيق حالات القوة الطاهرة
- 8- شروط دخول الصفقة حيز التنفيذ

- 9- النص في عقود المساعد التقنية على أنماط مناصب العمل وقائمة المستخدمين الأجانب ومستوى تأهيلهم وكذا نسب الأجور والمنافع الأخرى الممنوحة لهم
- 10- شروط استلام الصفقة
- 11- القانون المطبق وشروط تسوية الخلافات
- 12- كما يمكن الإشارة إلى اللغة أو اللغات الواجب استعمالها في تقديم التعهدات والوثائق المصاحبة لها (المادة 42/ق.ص.ع.ج)

لجان الصفقات العمومية :

بالإضافة إلى لجنة الصفقات الخاصة لكل مصلحة متعاقدة والتي تتولى مهمة الرقابة القبلية لصفقات العمومية في حدود مستوى الاختصاص (المادة 114 من المرسوم 250/02) نتناول اللجان على الشكل التالي :

أولاً: اللجنة الوطنية للصفقات :

تنشأ لجنة وطنية للصفقات طبقاً للمادة 126 من المرسوم 250/02 نتاؤها من حيث التشكيل والاختصاص.

1- التشكيل :تتكون اللجنة الوطنية للصفقات مما يلي :

- أ-وزير المالية أو ممثله
- ب-ممثل واحد عن كل وزارة مع ملاحظة ان وزارة المالية ووزارة الأشغال العمومية ممثلة بعضوين لكل منهما يعينهم وزير المالية بأسمائهم وكذا مستخلفيهم.
- ج - ممثل المصلحة المتعاقدة بصوت استشاري.

2- الاختصاص : تختص اللجنة الوطنية بما يلي :

- أ-تساهم في برمجة الطلبات العمومية وتوجيهها طبقا للسياسة التي تحددها الحكومة
- ب-تساهم في إعداد وتنظيم الصفقات العمومية
- ج-تراقب شرعية إبرام الصفقات العمومية
- د-تبت في صفقات الأشغال التي يفوق مبلغها 250.000.000 دج وكذا أي ملحق في هذه الصفقة
- هـ- تبت في صفقات الدراسات والخدمات التي يفوق مبلغها : 60.000.000 دج وكذا أي ملحق بهذه الصفقة .
- و - تبت في صفقات اللوازم التي يفوق مبلغها : 100.000.000 دج وكذا في أي ملحق لها .

ثانيا: اللجنة الوزارية للصفقات : (المادة 119 من القانون 250/02)

1- التشكيل : تتشكل مما يلي :

2-

- أ- الوزير المعني أو ممثله رئيسا
- ب- ممثل عن المصلحة المتعاقدة
- ج- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة
- د- ممثلان مختصان لوزير المالية ينتميان إلى مصالح الميزانية والخزينة

2-الاختصاص : تختص بما يلي

- أ- دراسة الصفقات المبرمة من الإدارة المركزية للوزارة
- ب- دراسات الصفقات المبرمة من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت الوصاية
- ج-دراسة الصفقات المبرمة من مراكز البحث العلمي والتنمية
- د- دراسة الصفقات المبرمة من مؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي
- هـ- دراسة الصفقات المبرمة من المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني .
- و- دراسة صفقات المبرمة من المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري .

ثالثا : اللجنة الولائية للصفقات : (120 من قانون 250/02)

1- التشكيل : تتشكل مما يلي

- أ- الوالي أو ممثله رئيسا
- ب- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي
- ج- المدير الولائي للأشغال العمومية
- د- المدير الولائي للراي
- هـ- مدير السكن والتجهيزات العمومية
- و- مدير التخطيط وهيئة الإقليم
- ز-المدير الولائي للمصلحة التقنية المعنية بالخدمة

ر- المدير الولائي للمنافسة والأسعار

ع- أمين الخزينة الولائية

غ- المراقب المالي

2- الاختصاص : تخص بدراسة الصفقات التي يساوي مبلغها أو يقل عن المستويات المحددة في المادة 130 من قانون الصفقات العمومية على النحو التالي :

أ- صفقات الأشغال التي يساوي أو يقل مبلغها عن :
250.000.000 دج وكذا ملاحقها.

ب- صفقات اللوازم التي يساوي أو يقل مبلغها عن :
100.000.000 دج وكذا ملاحقها

ج- صفقات الدراسات والخدمات التي يساوي
أو يقل مبلغها عن :

60.000.000 دج وكذا ملاحقها .

د- الصفقات التي تحتوي على البند الوارد في المادة :93 وكل

ملاحقها ونلاحظ ان هذه الصفقات مبرمة مع :

1- الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت

الوصاية

2 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

للوزارة ذات الاختصاص المحلي

3-مؤسسات عمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ذات

الاختصاص المحلي

4- صفقات التي ترميها البلدية ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري والتي يساوي مبلغها التي يساوي أو يزيد عن 50.000.000 دج فيما يخص صفقات الأشغال و اقتناء اللوازم و: 20.000.000 دج فيما يخص صفقات الدراسات والخدمات.

رابعاً: اللجنة البلدية للصفقات : المادة 122 من قانون الصفقات العمومية (

1- التشكيل : تتشكل مما يلي :

- أ- رئيس المجلس الشعبي البلدي وممثله رئيساً
- ب- ممثل المصلحة المتعاقدة
- ج- ممثلين اثنين عن المجلس الشعبي البلدي
- د- قابض الضرائب
- هـ- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة .

2- الاختصاص : تختص بما يلي :

دراسة مشاريع الصفقات التي ترميها البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت الوصاية ضمن حدود الفقرة الثانية من المادة 121 من قانون الصفقات العمومية.

أسعار الصفقات : لقد حددت المواد من 51 الى 60 من قانون الصفقات العمومية كيفية تحديد أسعار الصفقات وكيفية تحينها بحيث يكون الدفع بإحدى الطرق التالية :

- 1- بالسعر الإجمالي والجزافي
- 2- بناء على قائمة سعر الوحدة
- 3- بناء على نفقات المراقبة
- 4- بسعر مختلط.

مع ملاحظة ان تحيين الأسعار يتم بإحدى الطريقتين :

- 1- التحيين بطريقة جزافية إجمالية وياتفاق مشترك
- 2- صيغة مراجعة الأسعار إلى نصت الصفقة على ذلك.

كما يستند في المراجعة الى المعاملات التالية :

- 1- معاملات محددة مسبقة وواردة في وثائق متعلقة بالصفقة
- 2- معاملات تحدد باتفاق مشترك بين الأطراف المتعاقدة .

ويجب ان تشمل صيغ مراجعة الأسعار ما يلي :

- 1- جزء ثابت لا يقل على النسبة المنصوص عليها في العقد فيما يخص التسبيق الجزافي ومهما يكن من امر فانه لا يجب ان يقل عن 15 في المئة.
- 2- حد استقرار التغيير في الأجور قدره 05 في المئة
- 3- الأرقام الاستدلالية (الأجور والمواد) المطبقة ومعاملة التكاليف الاجتماعية.

كيفية دفع الصفقات:

ان التسوية المالية للصفقات يتم بالطرق والآليات التالية :

1- التسبيق : وهو مبلغ يدفع قبل تنفيذ الخدمات موضوع العقد وبدون مقابل للتنفيذ المادي للخدمة وهدفه السماح للمتعاقل المتعاقد القيام بعمليات تمهيدية أولية استعدادا للتنفيذ وهو نوعان :

أ- التسبيق الجزائي : ويحدد نسبة أقصاها 15 في المئة من السعر الأولي لصفقة ويمكن ان يدفع مرة واحدة كما يمكن ان يدفع على عدة أقساط.

ب- التسبيق على التمويل : وهو موجه لأصحاب صفقات الأشغال او التوريد باللوازم ويمكن ان يجمع مع التسبيق الجزائي ولا يمكن ان يتجاوز في مجموعه نسبة 50 في المئة من مبلغ الإجمالي لصفقة

2- الدفع على الحساب : هو كل دفع تقوم به المصلحة المتعاقدة ماعدا التسبيقات مقابل تنفيذ جزء للصفقة ويكون الدفع على الحساب شهريا ويمكن ان تنص الصفقة على فترة أطول ولكي يتم الدفع يجب تقديم الوثائق التالية حسب الحالة :

أ- محاضر وكشوف حضورية للأشغال المنجزة ومصارفيها .
ب- جدول تفصيلي للوازم موافق عليه من المصلحة المتعاقدة
ج- جدول الأجور أو جدول التكاليف الاجتماعية

3- الدفع على رصيد الحساب : ويتم هذا الدفع إذا نصت عليه الصفقة بعنوان التنفيذ العادي للخدمات المتعاقد عليها ويراعى فيه اقتطاع ما يلي :

- أ- اقتطاع الضمان المحتمل:
- ب- الغرامات المالية التي تبقى على عاتق المتعامل
- ج- المدفوعات بعنوان التسبيقات والدفع على الحساب

فسخ الصفقات : وهو عبارة فك الرابطة بين المصلحة والمتعامل والذي يتم على النحو التالي (المادتين 99 و 100 من قانون الصفقات العمومية)

1- الفسخ التعاقدي وهو الفسخ بالتراضي : يتم باتفاق مشترك يوقعه الطرفان والذي يجب ان ينص على الحسابات المعدة تبعا للأشغال المنجزة والأشغال الباقي تنفيذها وكذا مدى تطبيق بنود الصفقة .

2- الفسخ الانفرادي : وتقوم به المصلحة في حالة تنفيذ المتعامل المتعاقد للالتزامات المنصوص عليها في الصفقة حيث تقدم له المصلحة أعذارا للوفاء لأجل محدد وفي حالة عدم التدارك في الآجال والتقصر تفسخ الصفقة من جانب واحد هو جانب المصلحة.

3- الاستلام المؤقت : ويكون هذا عند انتهاء كل الأشغال المنصوص عليها في الصفقة وبناء على طلب مكتوب من المقاول حيث يجرر محضرا من المصلحة المتعاقدة ومهندس الاستشارة والمقاول مع ذكر التحفظات والمدة الممنوحة لتدارك النقائص .

4- الاستلام النهائي : وهو الذي يتم بعد مرور 12 شهرا من الاستلام المؤقت (مدة تدارك التحفظات) والتي يكون خلالها المقاول مسؤول على الأشغال التي أجزها .

الرقابة على الصفقات العمومية : المواد 103 إلى 115 من قانون الصفقات العمومية

تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وأثناء تنفيذها وبعد التنفيذ على النحو التالي :

أولاً: الرقابة الداخلية : وتقوم بها :لجنتان حسب الآتي :

أ- لجنة فتح الاظرففة :والتي تتمثل مهمتها في الآتي :

- 1- تثبيت صحة تسجيل للعروض على السجل الخاص.
- 2- تعد قائمة التعهدات حسب ترتيب وصولها مع توضيح مبالغ المقترحات
- 3- تعد وصفا مختصرا للوثائق التي يتكون منها التعهد .
- 4- تحرر محضر أثناء انعقاد الجلسة يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين
- 5- تحرر عند الاقتضاء محضرا بعدم جدوى العملية موضحا عليه التحفظات.

ب-لجنة تقييم العروض : وتتمثل مهمتها في الآتي :

- 1- تحليل العروض وبدائل العروض عند الاقتضاء من اجل إبراز الاقتراحات
- 2- تقوم بإقصاء العروض غير المطابقة لعروض الصفقة ولتحتوى دفتر الشروط

- 3- تعمل على تحليل العروض الباقية في مرحلتين على أساس المعايير والمنهجية المنصوص عليهما في دفتر الشروط.
- 4- تقوم في المرحلة الأولى بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تحصل على العلامة الدنيا.
- 5- تقوم في المرحلة الثانية بدراسة العروض المالية للمتعهدين المؤهلين مؤقتا بعد فتح اظرففة العروض المالية .

ثانيا : الرقابة الخارجية : وغايتها التحقق من مطابقة الصفقات المعروضة على الجهات الخارجية المذكورة في المواد : 126 الى 135 من قانون الصفقات العمومية (اللجنة الوطنية للصفقات العمومية) كما ترمي إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المرمج بكيفية نظامية.

ثالثا : الرقابة الوصائية : وغايتها تتمثل في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد ، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرنامج والأسقييات المرسومة للقطاع كما تعد عند نهاية المشروع تقريرا تقيمين عن ظروف انجازه وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر يرسل إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نوعية الصفقة المبرمة

قائمة المراجع :

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في :2002/07/24 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية .
- 2- المرسوم الرئاسي 301/03 المؤرخ في :2003/09/11 المعدل والمتمم لمرسوم الصفقات العمومية .

الفصل العاشر



مراقبة المالية العامة

مقدمة:

ان تنفيذ الميزانية العامة في بابها الايرادات والنفقات العامة يتعرض بانواع عديدة ومختلفة من الرقابة بهدف التحقق والتأكد من التزام الهيئات العامة والادارات العامة بضوابط واحكام قوانين المالية محافظة على حسن استعمال الاموال العامة ومنعا لتبذير والاختلاس وسنعرف هذه الرقابة اولاً ثم نتعرض لاهم صورها بالتفصيل.

أولاً: تعاريف عامة:

أ- من حيث الجهة التي تتولى الرقابة : وتنقسم الى رقابة داخلية ورقابة خارجية :

- 1- الرقابة الداخلية : وهي التي تتم من داخل السلطة التنفيذية ذاتها والمسطة على الوحدات التابعة ويجسدها الوزير .
- 2- الرقابة الخارجية : وهي التي تتم بواسطة أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية وهي رقابة لاحقة في عمومها وقد تكون إدارية أو قضائية أو تشريعية كما قد تكون أحيانا سابقة.

ب- من حيث السلطات المخولة للجهة الرقابية: وتنقسم إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية وهي :

- 1- الرقابة الإدارية: وهي التي تكون مهمتها جمع البيانات وتحليلها لتأكد من تطبيق القوانين واللوائح وتحقيق الأهداف وتقديم التوجيهات ودورها هو كشف الأخطاء والمخالفات وإحالتها إلى السلطات الخاصة
- 2- الرقابة القضائية : وتتولاها هيئة قضائية تكون مسؤولة عن اكتشاف المخالفات المالية ويعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن هذه المخالفات وإصدار العقوبات اللازمة .

ج- من حيث دور الدولة : وتنقسم إلى رقابة تنفيذية وتشريعية وشعبية وهي:

1- الرقابة التنفيذية: وتقوم بها أجهزة حكومية بغرض التأكد من حسن استخدام المال العام وتنجسد في الرقابة المستندة (الوثائقية)، ورقابة أداء الداخلية والخارجية وأيضا السابقة واللاحقة .

2- الرقابة التشريعية : (السياسية) : ويتولها البرلمان بما له من سلطة الرقابة على المالية العامة والإشراف على الإدارة مثل إصدار القوانين ومناقشة واعتماد مخططات التنمية والميزانية وتوجيه الأسئلة، كما يتولها الولاية على المجالس الشعبية البلدية وهي إما أن تكون سابقة أو لاحقة .

3- الرقابة الشعبية : ويباشرها أفراد الشعب عن طريق تنظيماتهم ومن أهم صورها رقابة التنظيمات الرقابية والأحزاب السياسية وهي مؤسسة على ملكية الشعب للمال العام.

د- من حيث وجهة النظر المحاسبية والاقتصادية: وتنقسم إلى رقابة مالية واقتصادية وشاملة:

1- الرقابة المالية (المستندية): وهي رقابة تعتمد على أساليب المحاسبية المعتمدة ومهمتها رقابة المستندات والدفاتر لتأكد من أن التحصيل والإنفاق تم طبقا للنصوص، أن الوثائق مستوفية للشروط الشكلية والموضوعية والإجرائية.

2- الرقابة الاقتصادية : وهي الرقابة التي تتم عن طريق مجموعة عمليات تقيس الأداء الجاري لتقوده إلى الأهداف المحددة

مسبقاً، وهي مبنية على أساس المقارنة بين الأهداف المحققة والأهداف المخططة وتسمى أحياناً بالرقابة التقييمية.

3- الرقابة الشاملة: وهي التي تشمل الرقابة المالية المحاسبية والرقابة الاقتصادية وذلك لتقويم الأداء والوقوف على تحقيق الأهداف للوصول إلى مدى صحة الحسابات الختامية وإظهار المركز المالي وهي تعبر بصدق عن نتائج العمليات وتعرف أيضاً برقابة مراجعة.

هـ- من حيث توقيت عملية الرقابة : وتنقسم إلى رقابة مسبقة ومرافقة وملاحقة :

1- الرقابة المسبقة : (القبلية) وهي الرقابة التي تتطلب الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات وإقرارها وهي هنا عبارة عن رقابة وصائبة تقوم بها الدولة وتتخذ صور الموافقة القبلية من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بإنفاق الأموال العامة وكذا تنصب على تقدير الإيرادات المسبقة.

2- الرقابة المرافقة (المتزامنة) : وتقوم بها الأجهزة والإدارات والهيئات المختلفة للتأكد من سلامة التنفيذ وفقاً للمخطط والسياسات وهي عبارة عن رقابة ذاتية تنصف بالاستمرار والشمول حيث إنها تبدأ من بداية التنفيذ وتستمر معه إلى غاية انتهائه ومن مميزاتها القدرة على اكتشاف الخطأ والتقصير والإهمال مما يساعد على اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة.

3- الرقابة اللاحقة (البعيدة) : وهي التي تهتم بمراقبة وفحص ومراجعة العمليات التي تمت بالفعل للكشف عما رافقها من مخالفات مالية فهي بذلك تكشف وتحسم الكثير من الأخطاء والتجاوزات التي يتعذر كشفها أو لا تظهر على حقيقتها إذا رجعت بصفة منفردة وهي بهذا يمكنها أن تراجع الحسابات والعمليات المالية وإجراء المقارنات بين النفقات والتكاليف لعدة سنوات مختلفة للوقوف على أسباب الزيادة والنقصان.

ثانيا : أهم صور الرقابة المالية :

إن أهم صور الرقابة المالية السائدة هي :

1- الرقابة الإدارية: ويقصد بها الرقابة التي تمارسها هيئات الرقابة العامة على بعضها البعض أي إنما رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية مما يجعلها رقابة داخلية وذاتية من جهة ورقابة سابقة أو لاحقة من جهة ثانية ونبرز أهمها فيما يلي:

أ- الرقابة التلقائية (الذاتية): حيث تقوم هذه الرقابة على وجود آليات وقواعد ونظم داخل الجهاز الإداري المعين لأجل تعيين مواطن الضعف والخلل وإصلاحها في الوقت المناسب مثل وضع سجل الاقتراحات وكذا التقويم الدوري والاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري.

ب- الرقابة الرئاسية : حيث تستند على حق الرئيس الإداري في التدخل من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن لتعقيب على أعمال مرؤوسيه لأجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها وهذا طبقا للقوانين والأنظمة الجارية.

ج- الرقابة الوصائية : إن الاستقلال القانوني للهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية (بلدية، ولاية، مؤسسة عمومية ذات طابع إداري) ليس مطلقا لان هذه الأجهزة تبقى خاضعة لقدر معين من الرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية كوصاية الوالي على أعمال البلدية مثلا.

ملاحظة هامة : أن أهم مظهر من مظاهر الرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشية العامة للمالية والمراقبين الماليين وعن طريق المديرات الجهوية للخزينة وكذا عن طريق الخزائن الولائية.

2- الرقابة التشريعية : إن السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان تختص بالإضافة إلى سن القوانين بالمراقبة المالية لتنفيذ الميزانية العامة التي سبق لها إن إجازتها من حيث التزام السلطة التنفيذية بتطبيق البرنامج وكذا مختلف أنشطة الحكومة المالية ومجالات تدخلها وذلك أثناء تنفيذ الميزانية (مراقبة أنية وبعد تنفيذ الميزانية) مراقبة بعدية عن النحو التالي :

أولا : الرقابة أثناء التنفيذ :

يمكن للبرلمان أن يراقب نشاط الحكومة (الوزارات) في المجال المالي بواسطة الآليات التالية :

أ- الاستماع والاستجواب: يخول الدستور للبرلمان حق استجواب الحكومة كما يمنحه حق الاستماع إلى أي وزير عن طريق الأعضاء وكذا اللجان.

- ب-السؤال: يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي
(البرلما) أن يسأل أي وزير كتابة أو مشافهة عن أي موضوع
أو قضية ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية .
- ج- مناقشة بيان السياسة العامة: طبقا للدستور تلتزم
الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة كل سنة أمام البرلمان
تتبعه مناقشة عمل وأداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج
الحكومة المقدم للبرلمان بعد تعيينها.
- د- لجان التحقيق : يجوز لكل غرفة من غرفتي البرلمان في
حدود اختصاصها إنشاء لجان تحقيق في أي وقت أثناء السنة
المالية للتحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، وحيث تكون
هذه اللجان فعالة في مراقبة الإدارة (الحكومة) يحدد القانون
والنظام الداخلي للغرفتين كيفية تشكيل اللجان وإجراءات
ووسائل أدائها لمهامها التحقيقية وحماية أعضائها وكذا الجزاءات
المرتتبة عن نتائج التحقيق.

ثانيا: الرقابة اللاحقة: ينص الدستور الجزائري على أن تقدم الحكومة
في نهاية كل سنة مدنية عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية وكذا
تحصيل الإيرادات حيث تتم مناقشتها والمصادقة عليها من طرف البرلمان
في صور قانون يسمى قانون ضبط الميزانية الذي يثبت بمقتضاه مدى
التحصيل الفعلي للإيرادات والتنفيذ الفعلي للنفقات كما يلزمها القانون
لتقديم البيانات والوثائق اللازمة التي تسمح للبرلمان بالقيام بالمراقبة.

3- الرقابة بواسطة هيئة مستقلة : تتم مراقبة المالية العامة في الجزائر عن طريق هيئة مستقلة تسمى مجلس المحاسبة والمحكوم بالأمر رقم:20/95 المؤرخ في 17/07/1995 وستناوله على الشكل التالي :

أولاً: تشكيلة المجلس :

يتشكل المجلس طبقاً للمادة:38 من القانون:20/95 كما يلي :

أ- الرتب خارج السلم : وتضم

المجموعة الاولى: رئيس مجلس المحاسبة

المجموعة الثانية: نائب الرئيس والناظر العام

المجموعة الثالثة: رؤساء الغرف

المجموعة الرابعة: رؤساء الفروع والنظار

ب- رتبة المستشارين: وتضم مجموعتين وهما :

المجموعة الاولى: مستشار أول

المجموعة الثانية: مستشار

ج- رتبة المحاسبين: وتضم ثلاث مجموعات وهي:

المجموعة الاولى: المحاسبون الرئيسيون

المجموعة الثانية: المحاسبون من الدرجة الأولى

المجموعة الثالثة: المحاسبون من الدرجة الثانية

-بالإضافة إلى القضاة يوجد سلك المدققين الماليين احدث بالمرسوم

التنفيذي رقم:420/01 المؤرخ في:20/12/2001 والمكلفين بمساعدة القضاة في القيام بمهامهم لا سيما تدقيق الحسابات .

تسيير المجلس: يدير مجلس المحاسبة رئيس يساعده نائب رئيس ويتشكل من ثمانية غرف ذات اختصاص وطني تختص كل غرفة بمراقبة قطاع أو أكثر وكذلك

من تسعة غرف ذات اختصاص إقليمي وتختص كل غرفة بمراقبة الجماعات اقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي أو الجهوي بالإضافة إلى غرفة الانضباط الميزاني والمالي، كما تقسم هذه الغرف إلى فروع.

ونلاحظ أن الأقسام التقنية والمصالح الإدارية للمجلس توضع تحت إشراف الأمين العام للمجلس الذي يقوم بمهام الأمر بالصرف ميزانية المجلس.

اختصاصات المجلس : طبقا للمواد من 07 إلى 12 من الأمر :20/95 المتعلق بمجلس الخاسبة فإن اختصاصاته تتمثل في ما يلي :

- 1- مراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة الجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها قواعد الخاسبة العمومية .
- 2- مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية .
- 3- مراقبة الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكون وضعها القانوني والتي تملك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العامة أو الهيئات العامة جزء من رأس مالها.
- 4- مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإلزامية لتأمين والحماية الاجتماعية .
- 5- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العامة أو كل هيئة أخرى خاضعة

لرقابة مجلس المحاسبة لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكون المستفيد منها.
6- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكون وضعيتها القانونية والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن .

قائمة المراجع :

- 1-المالية العامة / حسين مصطفى حسين/جامعة عنابة /د.م.ج
- 2- المالية العامة / د محمد الصغير بعلي ، د .يسري أبو العلاء /دار العلوم /مطبعة قر في باتنة
- 3-المرسوم التنفيذي رقم: 72/92 المؤرخ في: 22/02/1992 المتعلق باختصاصات المفتشية العامة للمالية.
- 4-المرسوم رقم 129/91 المؤرخ في:11/05/1991 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للتخزينه وصلاحياتها.
- 5-الآمر رقم : 20/95 المؤرخ في :17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة
- 6-المرسوم رقم 420/01 المؤرخ في :20/12/2001 المتعلق بسلك المدققين الماليين.

أولاً: المؤلفات والرسائل الجامعية:

- 1- السياسات المالية: د.عبد الحميد دراز، الدار الجامعية، الإسكندرية جمهورية مصر العربية.
- 2- النظم الضريبية: د.يونس احمد البطريق، د: المرسي السيد حجازي، الدار الجامعية الإسكندرية جمهورية مصر العربية.
- 3- النظم الضريبية مدخل تحليلي مقارن، د:سعيد عبد العزيز عثمان الدار الجامعية، الإسكندرية جمهورية مصر العربية.
- 4- المالية العامة: حسين مصطفى حسين، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر.
- 5- المالية العامة :د،محمد الصغير بعلي، د: يوسري أبو العلا دار العلوم مطبعة قرني عمار باتنة الجزائر.
- 6- قانون الصفقات العمومية النصوص التنظيمية، فوضيل شبلي، حمزة عبد الكريم قصر الكتاب البلدة الجزائر.
- 7- دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصاديين: مذكرة نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية: خلوط فوزية جامعة بسكرة الجزائر.

ثانياً: النصوص القانونية :

- 1- المرسوم التنفيذي: 78/92 المؤرخ في 22/02/1992 احدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية
- 2- المرسوم التنفيذي: 92/ 414 المؤرخ في: 14/07/1992 المتعلقة بالرقابة السابقة للنفقات

- 3- المرسوم التنفيذي : 33/92 المؤرخ في: 20/01/1992 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة ويضبط اختصاصاتها .
- 4- المرسوم 32/92 المؤرخ في: 20/01/1992 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية .
- 5- المرسوم: 129/91 المؤرخ في : 11/05/1991 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها .
- 6- المرسوم: 95/ 20 المؤرخ في: 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة .
- 7- القانون: 21/90 المؤرخ في : 15/08/1990 المتعلق باحاسبة العمومية المعدل والمكمل .
- 8- القانون 17/84 المؤرخ في : 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمكمل.
- 9- المرسوم رقم: 91/ 311 المؤرخ في : 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم : 313/91 المؤرخ في: 07/09/1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةهما ومحتواه.
- 11- المرسوم الرئاسي رقم : 250/02 المؤرخ في : 24/07/202 المتعلق بالصفقات العمومية .
- 12- المرسوم الرئاسي رقم : 311/03 المؤرخ في: 11/09/2003 المعدل والمكمل للصفقات العمومية.