

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

قسنطينة في : 02 جويلية 2024

جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري

كلية الحقوق

المرجع : 33/م.م.ع/2024.

مستخرج من محضر إجتماع المجلس العلمي

بتاريخ : 02 جويلية 2024

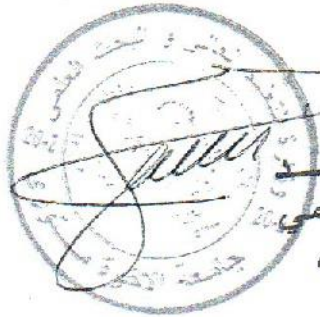
يشهد السيد رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق بجامعة قسنطينة 1 الاخوة منتوري بأن المجلس

العلمي في إجتماعه بتاريخ : 02 جويلية 2024، قد صادق على المطبوعة البيداغوجية

للدكتور(ة): أمجوج نوار

تحت عنوان: محاضرات في المالية العامة لفائدة طلبة السنة الثالثة تخصص قانون عام

رئيس المجلس العلمي



أيد سامي بلعابد
رئيس المجلس العلمي
لكلية الحقوق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري

كلية الحقوق

قسم القانون العام

محاضرات في المالية العامة

السنة الثالثة ليسانس - تخصص قانون عام

السادسي الخامس

من إعداد الأستاذ أمجوج نوار

أستاذ محاضر قسم "أ"

السنة الجامعية 2023-2024

مقدمة عامة

ترتبط المالية العامة في نشأتها وتطورها بوجود الدولة ككيان سياسي ذو اختصاص سيادي على اقليم معين، ذلك ان المجتمعات البشرية السابقة على وجود الدولة، لم تعرف أنظمة مالية متكاملة وإنما كانت تخضع لأعراف وتقاليد تختلف باختلاف الجماعات البشرية. وتفيد الدراسات التاريخية بوجود أنظمة مالية في الإمبراطوريات القديمة، ولقد ارتبطت هذه الأنظمة بالظروف المميزة لتلك المجتمعات والتي اتسمت بكثرة الحروب والصراعات بينها، حيث كانت الدولة تحتاج إلى أموال للحفاظ على أمنها الداخلي واستقرارها السياسي وكذلك حماية نفسها ضد الاعتداءات الخارجية.

وأما خلال القرون الوسطى، فقد ساد أوروبا النظام الإقطاعي والذي حمل علاقات اجتماعية جديدة تقوم على أساس طبقي، حيث كان السادة الإقطاعيون يملكون الأراضي الفلاحية، ويقومون باستغلالها بواسطة فلاحين عبيد أو أحرار مقابل ريع عيني ونقدي، ولقد عرفت هذه الحقبة المظلمة من تاريخ البشرية العديد من المصادر الرئيسية للمالية العامة، وكانت تقوم على أنواع مختلفة من الضرائب، كالضرائب المفروضة على الفلاحين (نظام الدومين)، ضريبة الأراضي، ضريبة الرؤوس، ضريبة الماشية، ضرائب المهن والألقاب الرسمية، ضريبة المباني... إلخ، وأما النفقات العامة فكانت تشمل بشكل عام تجهيز الجيش وبناء القلاع والحصون، الإنفاق على الشؤون الداخلية وقمع الثورات الداخلية، الإنفاق على أمن الحاكم و التكفل بحاجاته وحاجات أسرته وحاشيته.

وبظهور الدولة الحديثة، فقد سادت الأفكار والآراء التي تبنتها المدرسة التقليدية الكلاسيكية والتي كانت تقوم على فكرة عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وترك الحرية الكاملة للأفراد في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية، على أن يقتصر دور الدولة على توفير الأمن والعدالة والدفاع، والسهر على استمرارية النشاط الاقتصادي دون التدخل في الآليات التي يعمل بها، لذلك فقد طغى على المالية العامة بمفهومها التقليدي فكرة الحياد المالي، حيث كانت الميزانية العامة

للدولة ذات مفهوم حسابي خالي من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي، لذلك كانت تسمى بالمالية العامة المحايدة.

عقب الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتوسعت أبعاد هذا التدخل بوقوع الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى لسنة 1929، حيث تم التخلي عن فكرة الدولة الحارسة التي لازمتها خلال قرون من الزمن وأصبحت تسمى بالدولة المتدخلة، دون التراجع عن الحرية الاقتصادية التي يقوم عليها النظام الرأسمالي¹، وبذلك خرجت المالية العامة من الإطار الضيق الذي فرضه الفكر الكلاسيكي وأصبحت النفقات والإيرادات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يقتصر هدف الميزانية العامة للدولة على تحقيق مجرد التوازن الحسابي بين الإيرادات والنفقات العامة بل تستخدم لمعالجة التقلبات الاقتصادية التي تظهر من حين لآخر في اقتصاد الدولة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما أصطلح على تسميته في الأوساط الاقتصادية بالمالية العامة الوظيفية، إلى جانب ذلك، فقد أدى قيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفياتي إلى انتشار المفاهيم الاشتراكية وظهور مفهوم الدولة المنتجة وخاصة في دول أوروبا الشرقية وغالبية دول العالم الثالث، حيث لم يقتصر مفهوم الدولة الاشتراكية المنتجة على تدخلها في النشاط الاقتصادي بل تعدى إلى فرض سيطرتها على وسائل الانتاج، مما أدى إلى توسع نطاق القطاع العام على حساب القطاع الخاص، واصبح بذلك النشاط المالي للدولة جزءا لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي.

¹ - اعتمد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية على اجتهادات العديد من المفكرين أبرزهم الاقتصادي الانجليزي John Maynard KEYNES: 1883-1946 في كتابه «The theory of employment interest and money»

الفصل الأول

مدخل لدراسة علم المالية العامة

المبحث الأول: مفهوم المالية العامة

لقد ارتبط مفهوم المالية العامة بتطور وظيفة الدولة، ففي ظل الدولة الحارسة كان أنصار المدرسة الكلاسيكية يطالبون بضرورة حصر دور الدولة في مهام محددة، وتتمثل في الدفاع والأمن والعدالة، لذلك فقد اقتصر مفهوم المالية العامة خلال هذه المرحلة على البعد المالي والمحاسبي فقط، وبتوسع نشاط الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية، كان من الضروري أن يأخذ علم المالية العامة مفهوماً أوسع يتماشى مع هذا الدور الحديث للدولة.

أولاً-التعريف الكلاسيكي للمالية العامة

لقد اعتمد أنصار المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية في تعريفهم للمالية العامة على تصور محاسبي ضيق للمالية العامة²، وتبعاً لذلك فقد اقتصر مفهوم المالية العامة على دراسة النفقات العامة والموارد اللازمة لتغطيتها، حيث يرى أنصار هذه المدرسة أن دور الدولة يتمثل في توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بمهام الدفاع والأمن والعدالة، وأن التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة هو أمر ضروري لتفادي العجز في ميزانية الدولة، لذلك يعرف الفقيه الفرنسي جاستون جيز (Gaston Jèze) المالية العامة على أنها مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات والهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد اللازمة لتلبية هذه النفقات مع توزيع أعبائها على المواطنين.

ثانياً-التعريف الحديث للمالية العامة

لقد عجز هذا التصور التقليدي في مسايرة تطور وظيفة الدولة وانتقالها من مرحلة الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في الحياة الاقتصادية والتأثير فيها، وبذلك فقد أصبح مفهوم المالية العامة يشمل دراسة القواعد التي تحكم النشاط المالي للدولة والمتمثل في الإيرادات والنفقات العامة،

²- يتزعم المدرسة الكلاسيكية العديد من المفكرين الاقتصاديين وفي مقدمتهم آدم سميث (Adam Smith 1723-1790) دافيد ريكاردو (David Ricardo 1772-1893) وتوماس روبرت مالتوس (Thomas Robert Maltus 1776-1834).

ومعرفة كذلك الأهداف السياسية الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال السياسة المالية التي تعتمدها، لذلك يجمع الفقه الحديث على تعريف المالية العامة على أنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها واستخدامها بما يحقق الأغراض السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة.

المبحث الثاني: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى

يرتبط علم المالية العامة بغيره من المجالات العلمية، وبالخصوص العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية لكون هذه العلوم تشترك مع المالية العامة في الكثير من الموضوعات والتي سنحاول إبرازها في الفقرات التالية.

أولاً- علاقة المالية العامة بالعلوم الاقتصادية: ترتبط المالية العامة بالعلوم الاقتصادية ارتباطاً وثيقاً، فهي تعتبر في الأساس من العلوم التي تهتم بدراسة العلاقات الاقتصادية في المجتمع، لأن الظاهرة المالية هي في حقيقة الأمر ظاهرة اقتصادية، فالنفقات والإيرادات العامة ما هي إلا متغيرات اقتصادية تؤثر في الاقتصاد الوطني وتتأثر به، ونتيجة لهذا الترابط الوثيق بين الاقتصاد والمالية العامة فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة.

إن هذه العلاقة الوثيقة بين المالية العامة والاقتصاد سواء من الناحية النظرية أو العملية، جعلت العديد من الباحثين في هذا المجال يتناولون موضوعات المالية العامة من منظور اقتصادي بحت، فموضوع علم الاقتصاد، كما هو معروف هو البحث عن أمثل الطرق والأدوات لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، ومن هذا التعريف ذاته تبدو الرابطة القوية الموجودة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة، فضلاً عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والاقتصاد، فإن كثيراً من طرق البحث المجالين واحدة، فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضاً في دراسة المالية العامة. وفي العصر الحديث ترتبط المالية العامة بصفة وثيقة بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية وتؤثر فيها وتتأثر بها في اتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية

السائدة في الدولة. ويبدو تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة واضحا إذا نظرنا إلى بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة وحجم نموها أو نظامها الاقتصادي وقمنا بعملية مقارنة مع الدول الأخرى المتقدمة نجد الكثير من الفروقات بين هذه البنود ، وبذلك فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة في بلد نام أو في طريقه للنمو والعكس صحيح بالإضافة إلى ذلك، فإن الدراسات الاقتصادية تقدم الكثير من المبادئ الواجب 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 الحصيلة الضريبية، كما توضح لنا أنواع الدخول التي تزداد عليها الضرائب أو تنخفض إذا كان الهدف التأثير بالزيادة أو بالنقصان في تيار الإنفاق الفعلي أو في حجم الاستهلاك أو في حجم الادخار . كذلك تؤثر المالية العامة في سير النشاط الاقتصادي للدولة وتقوده نحو الوجهة التي تستهدفها بعد أن أصبحت المالية العامة الأداة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالة وجود قطاع خاص قوي .

فميزانية الدولة يمكن أن تستخدم في مواجهة بعض الحالات الاقتصادية الصعبة، فترات الكساد والرخاء على السواء .فضلا عن أن أنواع الضرائب وطريقة فرضها وتقدير معدلاتها يؤثر في اتجاه الإنتاج في المشاريع المختلفة وفي الشكل الذي تتخذه هذه الأخيرة ويغير في مستوى الأسعار وبالتالي في حركة المبادلات الاقتصادية الداخلية والخارجية على السواء ويساعد على تحقيق مستوى معين من التشغيل يناسب حالة الجهاز الإنتاجي للاقتصاد الوطني .

وكنتيجة لهذا الارتباط الوثيق بين العلمين زاد الاهتمام بدراسة وتحليل المعطى الاقتصادي في مختلف قرارات المالية العامة، سواء كان هذا المعطى سببا لهذه القرارات أو نتيجة لها وأصبحت دراسة القضايا الاقتصادية لمختلف مباحث المالية العامة تمثل جزءا مستقلا بذاته في نطاق علم المالية، مما أدى إلى نشوء فرع جديد يدرس هذه النقاط من وجهة النظر الاقتصادية البحتة، وهو ما يطلق عليها " علم اقتصاديات المالية العامة "أو"الاقتصاد المالي" وهو العلم الذي يدرس

الظاهرة المالية من المنظور الكلي³، إلى جانب ذلك فإن كافة العمليات المالية لا يمكن فهمها ما لم توضع في مناخها الاقتصادي العام الذي يستطيع وحده أن يفسرها ويعطيها معانيها الحقيقية بشكل واضح، وعلى هذا الأساس نخلص إلى القول بأنه لا يمكن فصل المالية العامة عن الاقتصاد، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تغذي العمليات المالية العامة، كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونفوذها على الحقل الاقتصادي، أخيراً، إذا كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإن المالية العامة هي جزء هام من هذه الثروة.

ثانياً - علاقة علم المالية بالإحصاء: يعتبر علم الإحصاء من بين العلوم الاقتصادية الأكثر ارتباطاً بعلم المالية العامة، حيث تساعد كثيراً المعلومات الإحصائية المتعلقة بالدخل القومي وتقسيم الأعباء المالية بين أفراد المجتمع وحالة ميزان المدفوعات وغيرها من العناصر، على ضبط السياسة المالية للدولة وتقدير النفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة لتغطيتها.

إلى جانب ذلك، يقدم علم الإحصاء للباحثين صورة واضحة المعالم والزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات أو إحصائيات، ولا شك أن دراسة الإحصائيات هي التي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقدير للنفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة، فضلاً عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة⁴.

وبعبارة أخرى، فإن علم الإحصاء يعتبر من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا يمكن الاستغناء عنه في رسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب إعدادها توفر البيانات والمعطيات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني وتوزيع الثروة والدخول بين شرائح المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة ومستوى ميزان المدفوعات ومدى الإقبال على استهلاك بعض السلع والخدمات وغير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية التي يجب إتباعها في ظل ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة مسبقاً .

³ -Alain BARRERE: Institutions Financières. Dalloz, deuxième édition, 1972, page 155.

⁴ - محرز محمد عباس: اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 37.

ثالثا - علاقة المالية العامة بالمحاسبة: إن المحاسبة بمعناها الواسع هي مجموعة القواعد المحددة لواجبات ومسؤوليات الإدارات أو الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين في تنفيذ القرارات المالية وملاحظة وتتبع عمليات الدولة والجماعات المحلية الأخرى، بينما المحاسبة الوطنية أو المحاسبة الاقتصادية فهي عبارة عن نظام محاسبي اقتصادي كلي يسمح برسم صورة كمية بسيطة للعلاقات والروابط بين مختلف بالتدفقات المتعلقة بنشاط مختلف أعوان الاقتصاد الوطني والعلاقات التي يكونها مع باقي العالم .

من كل هذه التعاريف يمكننا اكتشاف رابطة وثيقة بين المالية العامة والمحاسبة، إذ أن العديد من مسائل المالية العامة وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة والإلمام بأصول المراجعة وتقنياتها من اهتلاكات وجرد ومؤونات وإنجاز الحسابات الختامية، وللمالية العامة ارتباط هام بالمحاسبة الوطنية بل تشكل ركنا أساسيا من أركانها خاصة فيما يتعلق بالنفقات العامة الإجمالية منها والصادفية، ومن الضروري الإلمام بالمعارف المحاسبية خاصة المحاسبة الوطنية في إعداد الميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها ، إذ أنه كلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي كلما ازدادت الصلة بين المالية العامة والمحاسبة من الناحية التقنية.

رابعا - علاقة المالية العامة بالعلوم القانونية: ترتبط المالية العامة بالقانون من حيث الشكل والموضوع، ذلك أن القواعد التي تحكم النشاط المالي للدولة ينبغي أن تصب في قالب تشريعي، وهذا الارتباط الوثيق هو الذي منع ولمدة طويلة استقلالية علم المالية العامة عن مجال العلوم القانونية، وجعل الكثير من الباحثين ينظرون إلى المالية العامة على أنها فرع من فروع القانون العام تحت تسمية التشريع المالي، ولقد دامت هذه العلاقة إلى نهاية القرن التاسع عشر حينما بدأت تخرج الدراسات المالية العامة شيئا فشيئا من دائرة السيطرة المطلقة التي يمارسها القانون العام، ومع ذلك فلا تزال الروابط والصلات قوية ومتينة بين المالية العامة وبين فروع القانون العام الداخلي، أي القانون الدستوري والقانون الإداري، وتظهر علاقة المالية العامة بالقانون الدستوري أكثر ارتباطا، ذلك أن كافة أسس قانون المالية مستمدة من الدستور ومن يتتبع تطوّر سلطات المجالس البرلمانية في فرنسا وبريطانيا، أن التصويت على الميزانية هي أولى الاختصاصات التي

مارستها هذه الهيئات على نشاط الحكومة، ولقد كانت وعلى طول امتداد القرن التاسع عشر لى حد قول البعض من الباحثين سلاح الشعوب ضد الظلم والاستبداد، ونلاحظ حتى يومنا هذا أن الدساتير الحديثة تنص على تنظيم القواعد التقنية المالية وإذا كانت هذه القواعد في كافة الدول تخضع للدستور، فإنها، وهي تؤدي مهمتها تؤثر بالضرورة على التوازن بين السلطات العامة بحيث يصبح من اللازم لفهم أداء أي نظام دستوري أن نعرف كيف تعمل المؤسسات المالية وكيف تؤدي وظيفتها، ويكفي أن نضرب مثلا لذلك بأن توزيع السلطات في الدولة المركبة يؤخذ فيه بعين الاعتبار الاستقلال للدول المشكلة لهذا الاتحاد، ومعرفة ما إذا كانت الدول التي يتشكل منها هذا الاتحاد تتمتع أو لا تتمتع باستقلال مالي حقيقي، ومدى تمتعها الحرية في تحديد نفقاتها العامة بنفسها أو انتظارها الموافقة عليها من السلطات الاتحادية .

وعلى غرار العلاقة بالقانون الدستوري، فإن للمالية العامة علاقة وطيدة بالقانون الإداري ومن مظاهر هذه العلاقة أن القانون الإداري هو الذي يحدد معظم القواعد التي تحكم تنظيم ونشاط وزارات المالية والاقتصاد بما تضمنه من موظفين وعمال وهي تعدّ أهم الإدارات العامة في الدولة. وإذا كانت الإدارات والعمليات المالية تخضع في العديد من النقاط للقانون الإداري فإن تنظيم العمليات المالية ذاتها يؤثر بدرجة كبيرة على عمل الإدارة، فالمراقبون الماليون يتمتعون في الإدارات المالية بسلطات جد هامة في مراقبة العمليات المالي التي تقوم بها مختلف الهيئات، وكذلك نجد المحاسب العمومي، والذي يلعب دورا رئيسيا في إدارة المرافق العامة، حيث تسمح له مسؤوليته المالية أن يتصدى لأي إجراء يكون منافيا للتنظيمات والقواعد المالية، على الرغم من كون هذا المحاسب لا يشغل في سلم الجهاز الإداري سوى أبسط الوظائف وأكثرها تواضعا في أغلب الأحيان.

كما أن قواعد المالية نفسها تساهم أيضا في إعطاء المؤسسات الإدارية صفتها وطبيعتها الحقيقية، فاللامركزية الإدارية لا تكون في صورة صادقة إلا إذا كانت السلطات المحلية لها مواردها المالية الخاصة وتتوفر لها القدرة على ممارسة الاستقلال المالي الحقيقي

وإذا ما تعرضنا للصلة بين المالية العامة والقانون الدولي والعلاقات الدولية نجد أن الإلمام بهذه الجوانب الأخيرة مهم جدا في فهم الاتجاهات التقنية لموضوعات المالية والتي تزداد تعقيدا على مر الزمن ومن ثم يصبح من السهل معالجة العديد من القضايا المالية على المستوى الدولي خاصة تلك المتعلقة بالازدواج الضريبي الدولي والتهرب الضريبي الدولي.

خامسا - علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية والسياسية: إن أهم ما نلاحظه في هذا الخصوص أن الفقهاء المختصين في مجال المالية العامة يتجاوزن الإطار التقني البحث للمالية العامة، وأصبحوا يهتمون في دراساتهم عن تفسيرات اجتماعية وسياسية للظاهرة المالية، فالأبحاث التي تدرس الجانب الاجتماعي للضريبة تسمح بالتعمق أكثر في الأنظمة الضريبية ورؤية الآثار التي يعكسها الهيكل الاجتماعي والسياسي للدولة على نظامه الضريبي وكذلك فإن البحث يجري حول المظاهر والجوانب السياسية للمشاكل المالية والضريبية و أصبح هناك اهتمام كبير يوجه لبحث موضوعات السياسة المالية والضريبية بحيث صارت لها قواعدها التقنية الخاصة التي توجه المهتمين بهذه القضايا من ذلك مثلا، قاعدة الحياد المالي والضريبي، وقاعدة العدالة الضريبية.

ولا تخفى أهمية علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية، فالعمليات المالية تأتي في وثائق إحصائية متعددة أهمها الميزانية العامة، يمكن الوثوق بها نسبيا لأنها أساس الرقابة على استخدام الموارد العامة وتمثل هذه المعلومات الإحصائية معطيات ثمينة بالنسبة للعلوم السياسية التي تهتم بعدم دقة وعدم انتظام الظواهر التي ندرسها، فهذه المعلومات تسمح بتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة بدراسة ما تتفقه الدولة على كل قطاع من القطاعات التي تتدخل من معرفة ما إذا كانت دولة معينة تنفق أكثر على التجهيزات العسكرية أو التعليم أو الصحة العمومية أو البحث العلمي أو التنمية الاقتصادية ... الخ .

إلى جانب كل هذا فهي تسمح لنا أيضا بمقارنة اتجاهات هذه النفقات من فترة إلى أخرى في الدولة الواحدة ومقارنة اتجاهاتها في الدول المختلفة في نفس الوقت، كما أنه من الممكن استخدام القروض العامة كمؤشر لقياس درجة ثقة المواطنين في الحكومة، فضلا عن كونه فإن دور الدولة في النشاط الاقتصادي وحجم الانفاق الحكومي، يتوقف أساسا على الاتجاه السياسي

السائد في تلك الدولة، فالدولة التي تتمسك بطريقة الانتاج الرأسمالي تميل دائما إلى تقليص حجم الخدمات العامة التي تقدمها لمواطنيها، بينما تميل الدول ذات النظام الاشتراكي إلى توسيع مجالات تدخل الدولة والزيادة في حجم النفقات العامة.

المبحث الثالث: نشأة وتطور المالية العامة

لم يكن علم المالية معروفا عند القدماء بشكل مستقل وهذا لا يعني أنه لم تكن في تلك الأزمنة الماضية أنظمة مالية قائمة على بعض المبادئ والقواعد، حيث ظهرت القضايا المالية ومبادئ الجباية والإنفاق مع ظهور الدولة وقد خصصت بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون فقرات مطولة لمالية الدولة والمبادئ أو الركائز التي يجب أن تقوم عليها، أما بالنسبة للعرب فلم يكن لديهم بالطبع نظام مالي في حياتهم القبلية البدائية، إلا أنهم بعد الإسلام استمدوا بعض المبادئ العامة والأساليب المالية من هذا الدين الحنيف وكذا من الأنظمة المالية للدول التي فتحوها لكن مالية الدولة في عهد الأمويين والعباسيين لم تكن منفصلة عن مالية الخليفة كما كان عليه الأمر في البلدان الأوروبية في القرون الوسطى بالنسبة للملوك والأمراء،

ويظهر الدولة الحديثة، تطورت المالية العامة بتطور وظيفة الدولة، ففي مرحلة الدولة الحارسة هيمنت فلسفة الفكر الاقتصادي الكلاسيكي والتي تبنت في مجال المالية العامة مبدأ الحرص على تحديد النفقات والاقتصاد فيها، وللوصول إلى ذلك كان ينبغي الإبقاء على توازن الميزانية العامة للدولة وهذا من خلال تحييد أداء الدولة، لأن تدخل الدولة حسبهم يؤدي لا محالة إلى زيادة النفقات وينتج عنه خلا في توازن ميزانية الدولة والذي يؤدي في نهاية المطاف إلى حصول اضطراب في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لذلك فقد كان دور السلطة التشريعية آنذاك ينحصر فقط في الترخيص بالنفقات الموجهة لضمان سير المصالح الضرورية وهذا بهدف تخفيض الأعباء الضريبية إلى أدنى حد ممكن، وهذا يتوافق مع المنطق والمنهج الاقتصادي الليبرالي الذي كان سائدا في الدول الغربية طيلة القرن التاسع عشر، وأما في مرحلة الدولة المتدخلة والتي جاءت كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى، تراجعت الدولة الليبرالية لتحل محلها فكرة الدولة المتدخلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية عبر ما تملكه من وسائل مالية

ومادية، وبذلك خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك والذين قاموا بتحييدها عن المجال الاقتصادي وأخذت في لعب دور هام وحاسم في التنمية الاقتصادية وأضحت بالتالي المالية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، ولقد اعتمد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي على أسس نظرية وفكرية ساهم بها مفكرين بارزين أشهرهم على الإطلاق الاقتصادي الإنجليزي "جون مينارد كينز"، والذي يرجع له الفضل في وضع تصور شامل لتدخل الدولة للحدّ من البطالة وإعادة بعث التشغيل الكامل، عن طريق زيادة نفقات الاستثمار من جهة وتقليص الضرائب من جهة أخرى وهذا من أجل تنشيط وإنعاش الاقتصاد، وتبعاً لذلك فقد أخذ تدخل الدولة أشكالاً عديدة سواء عن طريق قيام الدولة بالإنشاء المباشر لمؤسسات في قطاعات كانت في السابق يحتكرها الخواص أو بتحول الدولة إلى مساهم مباشر بشكل كامل في رأس مال المؤسسات الخاصة، أو امتلاك جزء من رأس المال عبر حيازة حد معين من الأسهم في بعض المؤسسات، ولقد أدى ذلك إلى زيادة النفقات العمومية بشكل يفوق مستوى الدخل الوطني مما تطلب البحث عن مصادر تمويل أخرى غير الإيرادات الجبائية، لتمويل هذا العجز في الميزانية العامة للدولة، وبذلك صارت تستعمل المالية العامة كأداة رئيسية في رسم مختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية، ولقد تطور دورها بشكل أكبر في المجتمعات المعاصرة، غير أن هذا التطور يختلف مداه من دولة إلى أخرى، فاستعمال المالية العامة في السياسات الاقتصادية للدول المتطورة يختلف عما هو سائد في دول العالم الثالث والتي تسعى جاهدة لاقتناء التجهيزات المختلفة والضرورية لنموها الاقتصادي، بينما لا تمتلك الامكانيات المالية الكافية لتحقيق تقدمها، ومن جهة أخرى تعيش أغلب هذه البلدان ظروف اجتماعية معقدة وصعبة نتيجة النمو الديموغرافي والذي يفوق بكثير الزيادة في مستوى الدخل الوطني. إضافة إلى كل هذا تعاني هذه البلدان من القيود التي تفرضها عليها الشركات العالمية المتعددة الجنسيات والتي لا تسمح لها باستغلال ما تتوفر عليه من ثروات طبيعية نتيجة الاحتكار الذي تفرضه هذه الشركات على الاقتصاد العالمي.

الفصل الثاني: النفقات العامة

مع توسع نشاط الدولة وتدخلها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية ازداد حجم الانفاق العام وتعددت أشكاله وأنواعه، حيث لم تعد تقتصر النفقات العامة على تسيير المرافق العمومية التقليدية والمتمثلة في الأمن والدفاع والقضاء، وإنما أصبحت تشمل مجالات اقتصادية واجتماعية كانت في السابق حكرا على الأفراد، وبذلك أصبحت إحدى الأدوات التي تلجأ إليها الدولة في سياساتها الاقتصادية بغرض تحقيق أهدافها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ففي ظل الفكر الاقتصادي الكلاسيكي، والذي تهيمن عليه فكرة الدولة الحارسة كان مفهوم النفقات العامة سلبى للغاية ومرتبطة بتلك المهام الإدارية والعسكرية التي تقوم بها، وبالتالي فهي لا تقوم بأية مهام إنتاجية، وبالتالي فهي تمثل بالنسبة لأنصار هذا الاتجاه سلوك استهلاكي يقوم على افقار المجتمع وبالتالي وجب على الدولة تخفيض نفقاتها إلى أدنى حد ممكن لتخفيف هذا العبء المالي الذي يتحمله المجتمع، وانطلاقا من هذا التصور لم يهتم الفقه الاقتصادي الكلاسيكي كثيرا بظاهرة النفقات العامة، وغالبية الدراسات تناولتها بشكل عرضي دون البحث في طبيعتها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية، لذا كان حجم النفقات العامة محدود جدا وهذا بالقدر اللازم للوفاء بالحاجات العامة وتحصيل الإيرادات بالقدر الذي يسمح بتغطية هذه النفقات.

لكن هذه الفكرة قد تم التخلي عليها في الوقت الراهن، فالدولة لم يعد لها سوى أنشطة إدارية حيث أن توسع صلاحياتها أدى بها إلى التدخل في ميدان الإنتاج الاقتصادي وفي هذا الإطار أوضحت دراسات دقيقة حول عملية الإنفاق أن هذه الأخيرة ليست عملية استهلاك فقط وإنما هي عملية إعادة توزيع للأموال المقتطعة بين الأفراد.

فقد ابتعدت الدولة عن مهامها التقليدية والمتمثلة في الأمن والدفاع والقضاء، وأصبحت تقوم بمهام أخرى كانت في السابق حكرا على الأفراد، وبتوسع مجالات تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ازدادت أهميتها إلى أن أصبحت أداة أساسية في توجيه السياسات المالية، ولقد انعكس ذلك أيضا على الفكر الاقتصادي والمالي والذي بدوره عن مبدأ توازن الميزانية، وأصبح من الممكن زيادة الانفاق العام ولو أدى ذلك إلى حدوث عجز في الميزانية، وعليه فإن مدلول

النفقات العامة في الفقه الاقتصادي والمالي الحديث هو مدلول إيجابي للغاية، لذلك فقد تعددت مظاهر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إما في شكل القيام باستثمارات ضخمة وانجاز مشاريع كبرى أو حتى في شكل إعانات تقدمها للأفراد والمؤسسات وهذا في إطار تنفيذ برامج تنمية ذات أهداف اقتصادية واجتماعية محددة.

لهذا سنحاول من خلال هذا الفصل تحديد مفهوم النفقات العامة وأنواعها، ثم محاولة إبراز ضوابط الانفاق العام وأثاره الاقتصادية.

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة وعناصرها

سنحاول في هذا الإطار إعطاء مفهوم للمالية العامة وإبراز عناصرها الأساسية.

أولاً: تعريف النفقات العامة: تعرف النفقة العامة على أنها مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد اشباع حاجات عامة، كما يمكن تعريفها بأنها مبلغ مالي يتم انفاقه من طرف سلطة عمومية من أجل تحقيق منفعة عامة.

ثانياً: أركان النفقة العامة: ونستخلص من التعريفين السابقين مجموعة من العناصر الأساسية

والتي تشكل أركان النفقة العامة وهي:

أ - شكل النفقة: تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ نقدي للحصول على ما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات ، من أجل تسيير المرافق العامة ومما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي ويتمشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم به جميع المبادلات، ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد، وبالرغم من أن الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية، كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد، أو الاستيلاء جبراً على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضاً، أو إرغام الأفراد على العمل بدون أجر (السخرة)، إلا أن هذا الوضع قد زال بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة أو كما يسمى بالتبادل العيني وبعد أن صارت النقود هي الوسيلة الوحيدة في التعامل والمبادلات .

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

ويعتبر الإنفاق النقدي من بين أفضل طرق النفقات العامة التي تقوم بها الدولة وهذا راجع

لعدة أسباب يمكن أن نوجزها فيما يلي :

1- إن استعمال الدولة للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها وفقا للأحكام والقواعد 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 والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء و التكاليف العامة بين الأفراد

3- أن انتشار مبادئ الديمقراطية أدى إلى عدم إكراه الأفراد على تأدية أعمالهم عن طريق السخرة (بدون أجر) لتعارض ذلك مع حرية الإنسان وكرامته .

4- أن الإنفاق العيني يثير العديد من الإشكالات الإدارية والتنظيمية ويؤدي من إلى سوء في التدقيق وقد يؤدي إلى الانحياز نحو بعض الأفراد وإعطائهم مزايا عينية دون غيرهم.

ولا يخفى على أحد أن الإنفاق في صورته النقدية قد أدى إلى ازدياد حجم النفقات العامة، وبالتالي ازدياد حجم الضرائب (كمصدر أساسي للإيرادات العامة) وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع يتم بعدالة نسبية لهذه الأعباء كل حسب مقدرته التكاليفية .

ب . مصدر النفقة العامة: لا يمكننا أن نعتبر المبالغ النقدية التي تنفق لأداء خدمة معينة من باب النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص عام، ويقصد بالأشخاص العامة: الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة ذات الطبيعة الإدارية.

وعلى هذا الأساس فإن النفقات التي ينفقها أشخاص القانون الخاص سواء كانت طبيعية أو معنوية، لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تستهدف تحقيق منفعة عامة. أي كأن يقوم متعامل خاص باقتناء آلة إنتاجية يتبرع بها لصالح مصلحة من مصالح الدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعدّ عامًا وهذا راجع إلى أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالاً خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف.

وغذا كانت المبالغ التي تنفقها الدولة بمناسبة ممارستها وقيامها بنشاطاتها ومهامها السيادية تعد نفقات عامة، فإن النفقات التي تنفقها الدولة أثناء قيامها بنشاط اقتصادي مماثل للأنشطة التي يباشرها الأفراد مثل المشاريع الإنتاجية، فقد ثار خلاف فقهي حول طبيعتها، وقد استند الفقه الاقتصادي والمالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي⁵.

- **المعيار القانوني:** وهو المعيار الكلاسيكي، ويرتكز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق. بمعنى آخر أن النقطة الأساسية هي شخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة هذا الإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعتبر عامة، وإذا كان من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعتبر خاصة بغض النظر عما تهدف إليه من أغراض. وعليه، فيعتبر الإنفاق عامًا إذا قام بما شخص خاضع لقواعد القانون العام كالدولة والجماعات المحلية ما يتوفر لديه من سيادة وسلطة أمر، ولا تعتبر نفقات عامة، تلك النفقات التي يقوم بها شخص من أشخاص القانون الخاص، حتى لو كان الغرض منها تحقيق منفعة عامة.

⁵ Maurice DUVERGER: « Institutions Financières », Paris, 197 pages 44-49.

ويستند أنصار هذا المعيار إلى اختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام عن ذلك الذي يباشره أشخاص القانون الخاص. إذ أن نشاط القانون العام يهدف أساساً إلى تحقيق منفعة عامة ويعتمد في ذلك على سلطته وسيادته التي خولها له القانون والمتمثلة في سلطة إصدار القوانين أو القرارات الإدارية، بينما يهدف أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق مصلحة خاصة والربح أساساً في المرتبة الأولى، ويعتمد في سبيل تحقيق ذلك على التعاقد والتبادل.

وتعود هذه التفرقة بين نشاط الأشخاص العامة ونشاط الأشخاص الخاصة إلى طبيعة الدولة الحارسة التي كان يقتصر نشاطها على القيام بالخدمات الأساسية مثل الأمن والدفاع والعدالة وتسيير بعض المرافق العامة، وفي ظل هذا الدور للدولة، ظل المعيار القانوني لتحديد طبيعة النفقة بين عامة وخاصة ثابتاً لمدة طويلة، إذا أنه يجسد ويعكس الوضع السائد في تلك الفترة، ومع توسع مجال تدخل الدولة في جوانب الحياة الاقتصادية تغيرت صفتها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ثم إلى دولة منتجة، حيث امتد دورها ليشمل كثيراً من الأعمال التي تدخل في دائرة اختصاص نشاط الأشخاص الخاصة مثل أنشطة الإنتاج والتوزيع والاستثمار.

- **المعيار الوظيفي:** ويرتكز هذا المعيار أساساً على الطابع الوظيفي والاقتصادي للشخص المنفق، وليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة. من هنا لا يمكننا اعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة

من هنا لا يمكننا اعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة، ما عدا تلك الأنشطة والمهام التي تقوم بها الدولة والمستمدة من سلطتها وسيادتها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتمثل النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تعتبر نفقة خاصة، وعلى العكس من ذلك فتعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة المفوضين من قبل الدولة في استخدام سلطاتها، نفقات عامة بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطة، فإذا قاموا بهذه النفقات باعتبارهم سلطة عامة، أي مزودة بالأدوات التي يمنحها التشريع الإداري لأشخاص القانون العام، فتعتبر النفقات هنا نفقات عامة، أما إذا قاموا بتسيير هذه الأموال وأنفقوها على طريقة الأفراد العاديين، فإن النفقة تعتبر نفقة خاصة.

وبناء على ما تقدم واستنادا للمعيار الوظيفي، نستنتج أن النفقات العامة قد لا تصدر من طرف أشخاص القانون العام فقط بل قد تصدر كذلك من جانب أشخاص القانون الخاص إذا كانت الغاية منها تحقيق منفعة عامة.

وفي حقيقة الأمر إن الأخذ بهذا المعيار يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة، وقد ينزع للمالية العامة جزءا معتبرا منها ألا وهي النفقات العامة التي تؤديها الدولة حرصا منها على تلبية الحاجيات العامة التي تتزايد على نحو مستمر بالتوازي مع تطور دور الدولة.

ج . هدف النفقة العامة: إن المبرر الوحيد لوجود النفقات العامة هو تحقيق منفعة عامة، وفكرة المنفعة العامة ذات مفهوم مرن ومطاط، إذ يصعب في الكثير من الأحيان حصر الحاجات العامة التي يهدف النشاط العمومي إلى إشباعها⁶، ذلك أنه ما يعتبر من الحاجات العامة في مجتمع معين قد يعد من الحاجات الخاصة في مجتمع آخر، وحتى داخل المجتمع الواحد، فإن ما كان يعتبر من الحاجات العامة في زمن سابق قد لا يكون كذلك في الوقت الحاضر، وفي الغالب فإن مسألة تحديد الحاجات العامة تخضع للسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة، وتقع على عاتق الحكومة مسؤولية تنفيذها تحت رقابة الجهاز التشريعي.

المبحث الثاني: أنواع النفقات العامة

لم يكن تقسيم النفقات العامة من الموضوعات الهامة في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي وهذا نظرا لمحدوديتها والتصور السلبي لدورها، إلا أنه مع توسع مجالات تدخل الدولة ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظرا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها، ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تقسيم وتبويب هذه النفقات إلى أقسام متميزة، مع ضرورة أن يكون معيار التقسيم قائما على مبادئ واضحة ومنطقية، تكمن أهمية هذه التصنيفات الفقهية فيما يلي:

⁶ - الحاجات العامة هي الحاجات الجماعية التي يهدف النشاط العمومي إلى إشباعها وترتب عليها تحقيق منفعة عامة. وتوجد في الفقه الاقتصادي تقسيمات عديدة للحاجات العامة، فمن حيث طبيعتها تقسم إلى حاجات مادية ومعنوية، ومن حيث مداها تقسم إلى حاجات فردية وأخرى عامة ومن حيث أهميتها تقسم إلى حاجات ضرورية (أساسية) وأخرى كمالية (ثانوية).

-تسهيل صياغة وإعداد البرامج: حيث أن حسابات الدولة مرتبطة ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة تسييرها، فيجب ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج.

-تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية وهذا أمر بديهي حيث أن كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل برنامج.

- خدمة أهداف المحاسبة المراجعة المراقبة والاعتماد.

- تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة المختلفة ومعرفة تطورها، حيث إن تقسيم النفقات العامة يسهل التعرف على تكلفة كل نشاط وتطورات تلك التكلفة وأهميتها النسبية بالمقارنة بالأنشطة الأخرى.

-تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الدور المالي للدولة، يجعل الحكومة تقوم بإنفاق المبالغ المالية في السبل التي قررها وليس أوجه أخرى.

وتتعدد تقسيمات النفقات العامة بتعدد مجالات استعمالها، ولقد اعتاد الفقه الاقتصادي على تقسيمها وتصنيفها وفق معايير عديدة يصعب حصرها، حيث تقسم من حيث دورتها إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية ومن حيث انتاجيتها تقسم إلى نفقات منتجة وأخرى غير منتجة، ومن حيث أهدافها تقسم إلى نفقات إدارية ونفقات اقتصادية ونفقات اجتماعية، ومن حيث نطاق سريانها تقسم إلى نفقات مركزية ونفقات محلية، وغيرها من التقسيمات.

وأما المشرع الجزائري فقد اعتمد تقسيما آخر يعتمد على طبيعة النفقات العامة ذاتها، حيث تقسم نفقات الدولة إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز⁷.

أولاً- نفقات التسيير ونفقات الاستثمار: يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة حسب طبيعتها إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز أو الاستثمار.

⁷- أنظر المادة 23 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1984.

يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب... الخ ومنه لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية. فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمداد هيكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه، حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، وهي تعبير يتطابق إلى حد كبير مع دور الدولة المحايدة ما دام أنها لا تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكل ما تحدثه من آثار فهو غير مباشر، لذلك تسمى كذلك بالنفقات الاستهلاكية.

تجمع نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي :⁸

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات،
- تخصيصات السلطات العمومية،
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح،
- التدخلات العمومية.

يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، يتم تفصيلهما وتوزيعهما بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيهما وزارات ويتم توزيعهما عن طريق مراسيم التوزيع، ويقسم الباب إلى أقسام ويتفرع القسم إلى فصول ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية⁹ وعنصرهما في الرقابة المالية.

في الحقيقة يجب على السلطات التنفيذية أن تعمل على تخفيض نفقات التسيير، مادامت أنها غير منتجة وأنها تدمر للثروة المحصل عليها عن طريق الضرائب وهذا حسب الكلاسيك كما أوردنا سابقا، لكن لما ندقق التحليل تلاحظ أن الزيادة بالقيمة المطلقة لهذه النفقات لا يمكن تجنبه، فهي تؤمن السير العادي لمختلف المصالح العمومية التي يجب أن تبقى وبصفة إجبارية مضمونة.

⁸ المادة 24 من القانون رقم 48-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية

⁹ يرمز للفصل الأربعة ارقام الأول هم الباب، الثاني يرمز للقسم، والرقمان الأخيران يعينان الفصل، مثال 45-03 4 (الباب) 5 (القسم) و 3(الفصل)

إن زيادة عدد الموظفين، ارتفاع حجم الأجور، عصرنة المصالح المدنية هي عوامل شاركت في زيادة نفقات التسيير، يجب أن نشير كذلك أن إنجاز تجهيزات هامة يدفع إلى ظهور نفقات تسيير أخرى في شكل مصاريف صيانة هذه المنشآت الجديدة.

وأما نفقات التجهيز وتسمى كذلك بنفقات الاستثمار، فيقصد بها تلك النفقات الموجهة لإنجاز التجهيزات العمومية الممركزة وغير الممركزة¹⁰، ويتسم هذا النوع من النفقات بتأثيرها الكبير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهذا عن طريق ترقية المنشآت والبنى القاعدية للدولة، وتطوير الاستثمار في القطاعات الانتاجية.

ويتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات وتتفرع إلى ثلاثة أبواب¹¹ : الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى برأس المال. يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة مادامت أنها تقوم بزيار حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة. فالشهرة التي تحظى بها هذه النفقات تجد جذورها في تحاليل الاقتصادي البريطاني "جون مينارد كيتير" الذي برهن أن في فترة ركود اقتصادي، تقوم نفقات الاستثمار بإعادة التوازن الاقتصادي العام من خلال الدور الذي يقوم بأدائه "مضاعف الاستثمار". فلو افترضنا قيام الدولة بإنجاز استثمار معين (بناء طريق سريع) خلال فترة أزمة اقتصادية فالنفقة العامة "الاستثمارية" ستسمح بتوزيع الأجور على العمال والقيام بطلبات المواد الأولية لدى الموردين. يوجه عندها الزبائن والموردون المداخل المحققة لشراء سلع استهلاكية أو تجديد مخزوناتهم. فيمنحون بالتالي مداخل جديدة للتجار، للمنتجين الصناعية الذين بدورهم سوف يستعملون هذه المداخل.

ما يمكن ملاحظته أن كل عملية من النفقات قد قامت بإنشاء دخل جديد ناتج مباشرة عن النفقة العامة الأولية. بالتالي ينتشر تجدد النشاط إلى مجمل الهيكل الاقتصادي. لكن قوة أثر

¹⁰ - أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 227-98 المؤرخ في 13 جويلية 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية، العدد 51 لسنة 1998.

¹¹ المادة 35 من القانون 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

المضاعف تابع لـ "الميل نحو الاستهلاك" للمستفيدين المتتاليين للمداخل المنشأة. فإذا قام هؤلاء بالادخار عوض الاستهلاك فإنهم بذلك قدموا مداخل منقوصة ويعطلون لفترة غير محددة المدة الدفع الاقتصادي الناجم عن نفقة الاستثمار. مما أدى إلى ظهور تحفظات اتجاه نفقات الاستثمار والاعتقاد بفكرة أن عمليات التجهيز لا تملك نفس القيمة، لذا وجب القيام بخيارات فيما يخص المشاريع الاستثمارية الممولة من طرف الدولة حتى يتم الإبقاء سوى على تلك التي لها منفعية قصوى إلى جانب كل هذا ، ففي فترة تضخم ، يمكن أن تمثل نفقات الاستثمار خطرا على الجانب النقدي لذا وجب تقييدها ومراقبتها بشكل مباشر من طرف الحكومة.

ويسمح هذا التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار بإعطاء صورة واضحة المعالم لنشاط الدولة الاستثماري، حيث يميز بين نفقات الاستثمار بصفة عامة والعمليات برأس المال لهذا يمكننا تحديد وملاحظة القطاعات التالية: المحروقات الصناعات المصنعة المناجم والطاقة الفلاحة والري الخدمات المنتجة، المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية التريبة والتكوين المنشآت الأساسية الاجتماعية الثقافية، السكن والمخططات البلدية للتنمية.

ويتوزع القطاع إلى قطاع فرعي الذي يتجزأ بدوره إلى أنشطة محددة، هذه الأخيرة تعتبر ميدانا ضمن الاقتصاد الوطني يمكن تشخيصه بحيث يتميز خصائص ويمكن تعيينه بدقة ويخضع توزيع الاعتمادات على الفروع والأنشطة الاختصاص التنظيمي.

ثانيا: التقسيم الوظيفي للنفقات العامة (النفقات الإدارية، والاجتماعية، والاقتصادية)

تنقسم النفقات العامة تبعا لأهدافه إلى ثلاث نفقات أنواع أساسية، هي: النفقات الإدارية النفقات الاجتماعية والنفقات الاقتصادية.

1- النفقات الإدارية: ويقصد بها النفقات المرتبطة بسير المصالح العامة والضرورية لأداء الدولة لوظائفها، وتضم هذه النفقات نفقات الدفاع والأمن والعدالة والأقسام السياسية وهي نفقات الحاجات العامة في الميادين التقليدية واللازمة لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وإحلال العدالة وتنظيم الأمور السياسية لهم.

2- النفقات الاجتماعية: وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والمتمثلة في الحاجات العامة التي تشبع الجانب الاجتماعي للمواطنين، وهذا عن طريق توفير أسباب وإمكانيات التعليم والصحة لهم أو إسناد الفئات التي توجد في ظروف صعبة إعانة الفئات المحرومة محدودة الدخل، منح للبطالين الح....

وتشتمل هذه النفقات على مبالغ مالية موجهة نحو قطاعات التعليم والصحة، النقل والسكن. وتعتبر النفقات على قطاع التعليم أهم بنود النفقات الاجتماعية فهي مرآة عاكسة لتقدم المجتمع في كل من البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وتخصص الدول عادة، الجزء الأكبر من النفقات العامة في الدول المتقدمة على هذا القطاع من ناحية وعلى التأمينات الاجتماعية من ناحية أخرى.

3- النفقات الاقتصادية: هي تلك النفقات التي تقوم بصرفها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية صورة أساسية . و يسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية التي تطرقنا لها سالفًا، حيث تعمل الدولة على زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس أموال.

ويكتسي هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول النامية. ويرجع ك إلى أن الدولة تقوم بنفسها بعمليات إنشاء رؤوس الأموال نظرا لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة من جهة، ولأنها لا تحقق عائدا مباشرا، من جهة رى. لذا فان القطاع الخاص لا يقوى عليها ولا يرغب في القيام بها. مثال ت الطرقات الجسور والسدود ... الخ وهي تمثل مرافق البنية التحتية الأساسية أصبحت تمثل حاجة عامة : فقد ساد مثلا في البلدان النامية الطابع الزراعي لفترة طويلة إلا أنه مع التطور الصناعي تحولت تلك الهياكل إلى هياكل يغلب ها الطابع الصناعي، والدولة وحدها هي التي تقوى على القيام بمثل هذا التحويل عن طريق الاستثمار العام.

ولقد تبع هذا التحول زيادة حجم الوحدة الانتاجية في القطاعات الاقتصادية مما يتطلب نفقات كبيرة من جهة، وإيجاد الامكانيات الضرورية لتمويل الوحدات الإنتاجية من جهة أخرى. وهو أمر يستدعى تدخل الدولة مباشرة نظر الضعف مستوى الادخار الفردي في البلدان النامية وانعدام أسواق مالية تغذى حاجات التمويل.

ويجب أن نشير هنا إلى المكانة التي تحتلها النفقات الخاصة بالهياكل والمرافق الاقتصادية حيث تمثل نسبة عالية في البلدان النامية، تليها النفقات الخاصة بالدفاع ثم التعليم فالتأمينات الاجتماعية والسكان وأخيرا الصحة العمومية.

ثالثا - النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية: طبقا لمعيار استعمال القدرة الشرائية أو نقلها وحجم تأثيرها على الدخل الوطني، تقسم إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

يقصد بالنفقات الحقيقية تلك المبالغ المالية التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، كالأجور وأسعار السلع والخدمات والمهام اللازمة لإدارة المرافق العمومية التقليدية والحديثة إلى جانب النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية.

تتمثل النفقة الحقيقية في استعمال الدولة للقدرة الشرائية وينتج عنها حصولها على السلع والخدمات واليد العاملة. فالنفقة هنا تعبر عن سعر اقتناء السلعة أو سعر الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها. فالدولة هنا تحصل على مقابل لكل هذه النفقات كما تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني زيادة مباشرة في إجمالي الناتج الوطني بتكوين حجم إنتاجي جديد.

أما النفقات التحويلية الإعانات الاقتصادية لبعض المنتجات أو المؤسسات، نفقات المساعدة والتضامن المساهمة في تمويل بعض أنظمة الحماية الاجتماعية فلها كهدف ضمان عدالة نسبية في توزيع المداخل على الفئات الاجتماعية، فالإقتطاعات الضريبية المفروضة على فئات اجتماعية تتوفر على مداخل مرتفعة تسمح بزيادة المداخل المتوفرة لدى الفئات المحرومة اجتماعيا أشخاص مسنين، عاطلين عن العمل، طلبية ... الخ) و بما أن هذه الفئات تنتهز فرصة زيادة مداخلهم لإشباع حاجاتهم الاستهلاكية الضرورية، مما يجعلنا نستنتج أن النفقات التحويلية تعمل على زيادة الطلب الكلي فلهذه النفقات أثر اقتصادي مفيد، خاصة في فترات الانحسار الاقتصادي لما تؤدي بالصناعات المنتجة للسلع الاستهلاكية. لكن يمكن للنفقات التحويلية أن تشكل خطرا خلال توسع اقتصادي مصحوب بتضخم نقدي فالطلب الإجمالي ذو الزيادة القوية يمكن أن يجر إلى ارتفاع الأسعار.

إنّ فالنفقات التحويلية، لا يترتب عليها حصول الدولة على مقابل من سلع وخدمات أو رؤوس أموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل الوطني من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الطبقات الاجتماعية الأخرى محدودة الدخل.

فالإنفاق الناقل يؤدي إلى نقل القدرة الشرائية من فئة اجتماعية إلى أخرى، مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بشكل مباشر. ومن أمثلتها كما ذكرنا سابقا الإعانات والمساعدات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، التي تمنحها أو تقدمها الدولة للمواطنين أو المؤسسات، ومساهمة الدولة في نفقات التأمين الاجتماعي والمعاشات أي أن الدولة تهدف منها إعادة توزيع الدخل ولو بصورة جزئية لفائدة هذه الفئات.

والشيء الذي يهمنا الانفاق الناقل هي تلك الإعانات التي تقدمها الدولة للأفراد والمؤسسات بصورة مطلقة أو في إطار عملية شراء أو بيع تقوم بها هيئة عامة.

وفي إطار الإعانات يفرق بين الإعانات الاجتماعية (النفقات التحويلية الاجتماعية)، وبين الإعانات الاقتصادية (النفقات التحويلية الاقتصادية): فالأولى هي تلك التي تمنحها الدولة للأفراد تلبية لحاجة فردية (الفقر أو وقوع كارثة) أو اجتماعيا (يقصد زيادة السكان في المجتمعات التي تشجع النسل أو الهيئات الخاصة التي تقوم بخدمات اجتماعية كالنوادي الرياضية والجمعيات الثقافية).

أما الثانية فهي تلك الإعانات الاقتصادية (النفقات التحويلية الاقتصادية) التي تمنح من جانب الدولة لبعض المؤسسات الخاصة والعامة بغرض تخفيض أسعارها رغبة في زيادة الاستهلاك، أو بغرض تخفيض إنتاجها رغبة في رفع معدلات أرباحها أو زيادة حجم إنتاجها. وقد تكون في صورة الإعفاء من الضريبة (مثل الحقوق الجمركية أو الرسم على القيمة المضافة) كإعانة غير مباشرة، وإن كانت في هذه الحالة الأخيرة تتعلق بجانب الإيرادات العامة وليس بجانب النفقات العامة. وما يمكن أن نسجله هنا أن الإعانات الاقتصادية تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية بحتة.

ويُفرق في مجال الإعانات الاقتصادية، بناءً على مقياس البحث عن الهدف من منح الإعانة، بين تلك المتعلقة بالاستغلال وإعانات تحقيق التوازن وإعانات التجهيز وإعانات التجارة الخارجية.

أ- إعانات الاستغلال: وهي الإعانات التي تسعى من ورائها السلطات العمومية الإبقاء على سعر بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة بقصد تحقيق الاستقرار في الأسعار ولتفادي مخاطر التضخم. ومن أجل تجسيد ذلك، تمنح الإعانة في مرحلة معينة من مراحل دورة الإنتاج حتى تصل السلعة إلى يد المستهلك في المرحلة النهائية بسعر أقل من ثمن تكلفتها. وينتج على ذلك حدوث تباين بين السعر الاقتصادي للسلعة والسعر الاجتماعي لها (السعر المدعم). فهي تعتبر إعانة غير مباشرة لمستهلكي هذه السلع ويكون حجمها معروفاً مسبقاً للمؤسسات التي تستقبل مثل هذه الإعانات.

كذلك قد تقدم هذه الإعانات بهدف الحفاظ على أسعار المنتجات منخفضة، بقصد مساعدة صناعة معينة من مقاومة سياسة الإغراق التي تواجهها في داخل السوق الوطنية، وقد تمنح هذه الإعانات لبعض المنتجين بغرض المحافظة على مستوى معين من الدخل فتعطي الإعانة في كل حالة يكون فيها سعر السلعة في السوق أقل من سعر معين. وتقوم الدولة بدفع الفارق بين سعر السوق المنخفض والسعر المحدد الذي تريده، هذا الفرق يعد بمثابة إعانة يحصل عليها المنتج ضامناً بذلك ألا ينخفض دخله عن حد معين.

ب إعانات تحقيق التوازن: هي إعانات مباشرة، وتمنح بعد تحديد نتيجة النشاط بهدف تغطية بعض أو كل العجز الذي قد يعترض سير أحد المؤسسات ذات المصلحة العامة ويعرضها للخطر مثال ذلك الإعانة التي تمنح لشركات الملاحة البحرية أو الطيران أو السكك الحديدية. هذه الإعانة لا يجب أن تدخل كقاعدة في الحساب عند تحديد سعر بيع التذاكر.

حقيقة أنه يمكن القول أن الإعانة التي تعطي سنوياً وبصفة منتظمة تلعب بالضرورة دوراً غير بسيط في تحديد سعر بيع التذكرة، إذا تيفنت المؤسسة التي تتلقى الإعانة من إمكانية الاعتماد

عليها في تغطية العجز الاجتماعي الذي يمكن من الإبقاء على سعر البيع أقل من ثمن التكلفة. أي أنها تؤثر في سعر البيع بطريقة غير مباشرة.

كذلك قد تعطى هذه الإعانات بغرض تمكين بعض المؤسسات من الانتقال من منطقة أو صناعة تعمل فيها بخسارة إلى منطقة أو صناعة أخرى تستطيع أن تحقق فيها أرباحا.

ج- إعانات التجهيز: تمنح الدولة هذه النوع من الإعانات لتمكين المؤسسة من تغطية نفقات التجهيز، أو لإضافة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج، أو لتعويض ما استهلك من وسائل الإنتاج. وتتم هذه الإعانات إما عن طريق تقديم رأس المال مجانا أو عن طريق إقراضه للمؤسسة بسعر فائدة منخفضة أو بشروط تسديد تسهيلية (القروض طويلة الأجل ... الخ).

ويكمن دورها في تكملة مدخرات المؤسسة لتمكينها من تمويل الاستثمارات، التي تعتبرها الدولة من وجهة نظر الاقتصاد الوطني في مجموعته وتقع في ذات الوقت في مجال النشاط الفردي. والقاعدة العامة، هو عدم قيام علاقة مباشرة بين هذا النوع من الإعانات وبين سعر التكلفة وسعر البيع، بل هي لا تتوقف على نتيجة النشاط الذي تقوم به الوحدة التي تحصل على الإعانة، لكونها تعطى في مرحلة تكوين أو تقديم التجهيزات وقبل البدء في المرحلة الإنتاجية. ولكن إذا كانت الإعانة ذات فاعلية بحيث تعمل على تقليل الوقت اللازم لقيام المؤسسة أو وصولها إلى الحجم الأمثل، فإنها يمكن أن تؤدي بشكل غير مباشر، ولكن في مرحلة لاحقة، إلى تخفيض نفقة الإنتاج وبالتالي إلى خفض سعر بيع المنتجات.

د إعانات التجارة الخارجية: ويرتبط هذا الصنف من الإعانات بالتجارة الخارجية التي تتمثل أساسا في نمط الاستيراد والتصدير أو التوزيع الجغرافي له. و الغرض من جعل هذه الإعانات هو تحقيق آثار تتعلق بالاقتصاد الوطني في مجمله، وعادة ما تتم في شكل تشجيع نوع معين من الصادرات أو تشجيع استيراد نوع معين من السلع أو الخدمات، لأنه يعتبر من السلع الإنتاجية الأساسية (مواد أولية) أو لكونها من السلع الاستهلاكية الضرورية.

وبعد أن استعرضنا الأشكال المختلفة للنفقات التحويلية المتمثلة في شكل إعانات اقتصادية نسجل أن النفقات الحقيقية تعد نفقات منتجة عكس النفقات التحويلية التي تعتبر نفقات غير منتجة

أو نفقات موزعة. وتكمن نقطة الاختلاف بينهما على أركان ثلاثة أساسية هي : المقابل، القيمة المضافة المباشرة في الإنتاج الوطني استعمال القدرة الشرائية أو نقلها.

رابعاً- النفقات العادية وغير العادية: تقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين وهما: النفقات العادية والنفقات غير عادية.

ويقصد بالنفقات العادية تلك التي النفقات تتكرر بصفة دورية منتظمة في الميزانية العامة للدولة، أي خلال كل سنة مالية، ومن أمثلتها أجور الموظفين والعمال، وأسعار المواد واللوازم الضرورية السير المرافق العامة، ونفقات تحصيل الضرائب إلى غير ذلك، والمقصود بالدورية والتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر.

أما النفقات غير العادية فهي تلك التي لا تتكرر بصورة عادية منتظمة في ميزانية الدولة، ولكن تدعو الحاجة إليها مثل نفقات مواجهة مخلفات الكوارث الطبيعية كفيضانات حي باب الوادي في 10 نوفمبر 2001 أو الهزة الأرضية التي ضربت مدينة بومرداس وضواحيها في 21 ماي 2003 حيث تم رصد أغلفة مالية هامة في قانون المالية 2002 وقانون المالية التكميلي 2003 للتكفل بمخلفات هذه الكوارث.

وإذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية، فإن النفقات غير العادية تسدد من إيرادات غير عادية كالقروض. حيث أنه قد يحدث في بعض الأحيان أن تسيء السلطات المالية في الدولة استخدام النفقات غير العادية، فتعتمد إلى تجنيب بعض النفقات واعتبارها غير عادية حتى يتم الوفاء بها عن طريق القروض بدلا من الضرائب، وبذلك تظهر الميزانية متوازنة.

ونتيجة لذلك فإن النظرية المالية الحديثة قد اتجهت إلى التمييز بين نوعين من النفقات وهما: النفقات الجارية، وتسمى أيضا بالنفقات التسييرية وهي تلك النفقات اللازمة لتسيير المصالح العامة وإشباع الحاجات العامة. أي أنها تقابل النفقات العادية وهي لا تسهم في زيادة رؤوس الأموال العينية للمجتمع، والنفقات الرأسمالية وتسمى كذلك بالنفقات الاستثمارية، وهي تلك المتعلقة

بالثروة الوطنية، مثل نفقات البناء والأشغال العمومية للطرق والسكك الحديدية ... الخ فهي تخصص لتشكيل رؤوس الأموال العينية في المجتمع ومن ثم فهي نفقات تماثل النفقات غير العادية.

خامسا - النفقات الوطنية والنفقات المحلية: حسب معيار الشمولية تقسم النفقات العامة إلى نفقات وطنية ونفقات محلية.

فالنفقات الوطنية، تلك التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة المركزية القيام بها. مثل نفقة الدفاع الوطني والقضاء والأمن، فهي نفقات ذات طابع وطني، أما النفقات المحلية أو الإقليمية، فهي تلك التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولايات والبلديات، وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة.

المبحث الثالث: ضوابط النفقات العامة

تهدف النفقات العامة إلى تحقيق الأهداف التي ترمي إليها السياسة المالية للدولة، ورغم الفوارق الموجودة بين السياسات المالية للدول، إلا أنه توجد قواعد أساسية ومشاركة للنفقات العامة، وهي بمثابة ضوابط الحفاظ على سلامة النشاط المالي لمختلف الأجهزة العمومية، وانسجامه مع أهداف السياسة المالية للدولة، وتتمثل هذه القواعد في ضابط المنفعة العامة، الاقتصاد في النفقات العامة، والترخيص المسبق من الهيئات المختصة.

أولاً- ضابط المنفعة العامة: إن الغاية من وجود النفقات العامة هو تحقيق المنفعة العامة، وهذا يعني بأنه لا ينبغي أن توجه النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر، لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي، إنما ينبغي أن يستفيد منها جميع أفراد المجتمع، فمبدأ المساواة أمام القانون والذي تكرسه جميع الدساتير الجزائرية، يقتضي أن تقدم المرافق العامة للدولة خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون أي تمييز، يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط آخر شخصي أو اجتماعي¹²، غير أن هذا لا يعني حرمان بعض الفئات الاجتماعية من النفقات العامة، فمبدأ

¹²- أنظر المادتين 27 و37 من دستور الجزائر لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 لسنة 2020.

التضامن الاجتماعي يقتضي تكفل الدولة ببعض الفئات الهشة في المجتمع، وتقديم المساعدة اللازمة لبعض الفئات المتضررة من الكوارث الطبيعية والظروف الصحية... إلخ.

ثانياً - الاقتصاد في النفقات العامة: إن بلوغ أقصى حد ممكن من المنفعة العامة في الانفاق الحكومي يتوقف بالدرجة الأولى على الاقتصاد في النفقات العامة، والذي يعبر عنه في الأوساط المالية والاقتصادية بعبارة " ترشيد النفقات العمومية" ، ولا يقصد بذلك تقليص النفقات العمومية وتقليلها دون أي مبرر، وإنما يقصد به حسن التدبير والتصرف العقلاني في الأموال العامة، ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على بلوغ أقصى حد ممكن من المنفعة العامة وبأقل التكاليف. ولا تتحقق هذه الغاية إلا بتفعيل الرقابة على الأموال العامة ولاسيما الرقابة السياسية.

ثالثاً - الترخيص المسبق من الهيئات المختصة: إن بلوغ الغايتين السالف ذكرهما أي تحقيق المنفعة العامة والاقتصاد في النفقات العامة، لا يمكن تحقيقهما إلا بتفعيل الرقابة المسبقة على الأموال العامة، وبصفة خاصة تلك الرقابة التي تمارسها الهيئات المنتخبة أي البرلمان بغرفتيه على المستوى الوطني والمجالس المحلية المنتخبة على مستوى الولايات والبلديات، فمشروع الميزانية العامة للحكومة لا يمكن تنفيذه إلا بعد مناقشته والتصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، استناداً إلى أحكام الدستور¹³، وكذلك الحال بالنسبة لميزانيات البلديات والولايات، والتي تخضع كذلك للمناقشة والتصويت عليها من طرف المجالس المحلية المنتخبة استناداً إلى الأحكام الواردة في قانوني الولاية والبلدية¹⁴، فالتصويت هو بمثابة شرط مسبق من أجل الشروع في تنفيذ النفقات العمومية.

¹³- أنظر المادة 146 من الدستور

¹⁴- انظر المواد من 180 إلى 188 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية (الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011) والمواد من 160 إلى 174 من

القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية (الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة 2012)

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

تمهيد:

تحتل نظرية الإيرادات العامة مكانة هامة في مجال دراسة المالية العامة، لكونها الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها الدولة لأداء مهامها الاقتصادية والاجتماعية، من الناحية التاريخية، فإن أولى أشكال الإيرادات التي عرفتھا الدولة القديمة أخذت صورة عينية وهذا بالزام الحرفيين والمزارعين تقديم نسبة معينة من انتاجهم، أو باستعمالها نظام السخرة والذي كان يقوم على أساس إجبار الأفراد على الانتماء إلى جيوشها والقيام بالأشغال العامة لفائدة الدولة.

وأما في ظل الدولة الحديثة، فان الوضع أصبح يختلف تماما عما كان سائدا في تلك المجتمعات القديمة، إذ أصبحت النقود هي الأداة الرئيسية للاستهلاك، وانتشر استعمالها بشكل واسع في جميع المبادلات الاقتصادية، وبذلك أصبحت الدولة هي الأخرى تحصل على إيراداتها في شكل نقدي، كما تتنوع أيضا مصادر هذه الإيرادات من دولة إلى أخرى، فبالإضافة إلى تلك الإيرادات التي تلجأ الدولة في تحصيلها بالأساليب الجبرية، توجد إيرادات أخرى شبيهة بالاقتصاد المعمول به لدى الخواص، وتتمثل في الإيرادات الناتجة عن أملاكها العقارية والمنقولة، وكذلك عن استغلال مشاريعها الاقتصادية.

وفي معرض دراستنا للنفقات العامة أشرنا إلى التطور الذي حصل في وظيفة الدولة بانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وما ترتب عن ذلك من زيادة في حجم النفقات العامة، والذي نتج عنه زيادة تلقائية في مصادر الإيرادات العامة، وإلا استحال على الدولة تغطية جميع النفقات التي تحتاجها لأداء مهامها.

وينبغي أن نشير كذلك، أن الإيرادات العامة في ظل الدولة الحديثة لم تعد وسيلة فقط لتغطية نفقات الدولة وإنما أصبحت أداة لتوجيه الاقتصاد الوطني وتحقيق التوازنات الاجتماعية الضرورية، وكما هو الحال بالنسبة للنفقات العامة، تستخدم الدولة الإيرادات العامة لتشجيع وتحفيز الاستثمار في مجالات معينة وكبحها في مجالات أخرى، كما تستخدمها كأداة في مكافحة بعض الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش وإعادة توزيع الدخل... الخ.

المبحث الأول: مفهوم الإيرادات العامة وأنواعها

من خلال المادة 11 من القانون رقم 84-17 السالف ذكره، حاول المشرع الجزائري تقديم عرض تفصيلي ورقمي لموارد الميزانية العامة للدولة، غير أن هذا النص لا يسمح بتمييز هذه الموارد بصفة واضحة حسب طبيعتها، لذا وجب القيام بدراسة عامة لهذه الموارد بغية تقديم نظرة شاملة عنها وتوضيح كيف يمكن للدولة أن تلجأ إليها من أجل تغطية نفقاتها العامة .

وكما سبق وان أشرنا، فإن تقسيم الموارد العامة يمكن أن يتم بطرق عديدة ومختلفة، حيث يمكننا أن نميز مثلا بين الموارد العادية والموارد غير العادية، إيرادات الميزانية وإيرادات الخزينة، الإيرادات المتأتية عن خدمات مقدمة وإيرادات متأتية عن طريق السلطة... الخ، وعندما نأخذ بعين الاعتبار مصطلح "الإيراد " في مجاله الواسع، يمكن التمييز بين إيرادات الضرائب وإيرادات القروض والإيرادات النقدية، كما قام بعض الباحثين بتقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات شبيهة بإيرادات القطاع الخاص، مثل إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة وإيرادات متعلقة بالنشاط العام وليس لها نظير في إيرادات الأفراد، ومثالها في ذلك الرسوم والضرائب والغرامات المالية، واتجه بعض المفكرين إلى التمييز بين مصادر الإيرادات العامة على أساس عنصر الإلزام، فهناك مصادر للإيرادات تقوم على أساس عنصر الإلزام في تحصيلها، مثل الغرامات المالية والتعويضات والقروض الاجبارية، ومصادر الإيرادات لا يوجد فيها عنصر الإلزام مثل الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من ملكية خاصة بها كتأجير الأراضي الفلاحية التي تملكها، الإيرادات التي تحصل عليها الدولة كمقابل السلعة أو خدمة تبيعها، أو القروض الاختيارية التي لا تقوم على عنصر الإلزام، حيث تعرض الدولة على الأفراد إقراضها مبالغ معينة لمواجهة بعض أوجه الإنفاق العام، ولمدة معينة تلتزم الدولة بعد انقضائها بردّ قيمة القرض بالإضافة إلى فائدة معينة في مواعيد محددة.

وأخيرا وكما ذكرنا سالفا، فقد اتجه كثير من أنصار الفكر الاقتصادي التقليدي إلى التفرقة بين مصادر الإيرادات على أساس مدى دورية وانتظام هذه الإيرادات التي تحصل عليها الدولة، ومن هذه الزاوية تم تقسيمها إلى إيرادات عادية تحصل عليها الدولة سنويا بصورة دورية، كإيرادات

ممتلكاتها الخاصة والرسوم والضرائب، وإيرادات غير عادية ويقصد بها تلك التي تحصل عليها الدولة بصورة غير دورية وغير منتظمة، بل تلجأ إليها الدولة من حين لآخر، كالقروض والإصدارات النقدية.

وبالرغم من أن هذا التقسيم كان له دور كبير في الفكر الاقتصادي والمالي التقليدي، إلا أنه قد فقد الكثير من أهميته في الوقت الحالي، فقد كان اللجوء إلى الموارد غير العادية في ظل الظروف الاستثنائية وسيلة تكميلية للإيرادات العامة، ولكن مع تطور دور الدولة وزيادة النفقات العامة واتساعها وعدم كفاية الإيرادات العامة وحدها في مواجهة التزايد المستمر للنفقات العامة، أصبح اللجوء إلى ما يسمى بالإيرادات غير العادية أمراً عادياً ومتكرراً بالنسبة للدول المتقدمة والنامية على حد سواء.

أولاً- تعريف الإيرادات العامة: تعرف الإيرادات العامة على أنها مجموع الأموال التي تتحصل عليها الدولة من مصادر عديدة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية ومالية، ونستنتج من هذا التعريف أن الغرض من الإيرادات العامة لا يقتصر فقط على تغطية النفقات العامة، وإن يعتبر هو الهدف الرئيسي والتقليدي لها، بل يشمل كذلك تحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية أو مالية، فالإيرادات العامة هي أداة فعالة لتوجيه الاقتصاد الوطني، يمكن استعمالها لتشجيع الاستثمار في بعض القطاعات الاستراتيجية للاقتصاد الوطني، كما يمكن استخدامها لمواجهة بعض الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش الاقتصادي، وفي المجال الاجتماعي تستعمل لإعادة توزيع الدخل الوطني وتقليص الفوارق بين مختلف الفئات الاجتماعية.

ثانياً- أنواع الإيرادات العامة: كما سبق وأن أشرنا، يستخدم الفقه الاقتصادي معايير عديدة لتصنيف الإيرادات العامة، ولا يتسع مجال دراستنا للتفصيل فيها لذلك سنكتفي في هذا المجال بذكرها كالتالي:

أ. من حيث المصدر تقسم إلى:

- إيرادات أصلية: وهي الإيرادات التي يتم تحصيلها من ممتلكات الدولة.
- إيرادات مشتقة: وهي الإيرادات التي يتم تحصيلها عن طريق الضرائب والرسوم....إلخ.

ب . من حيث الإلزام تقسم إلى:

- إيرادات اجبارية: وهي الإيرادات التي يتم فرضها على الأفراد مثل الضرائب والغرامات المالية.
- إيرادات اختيارية: وهي الإيرادات التي يتم تحصيلها عن طريق الاختيار مثل القروض الاختيارية.

ج . من حيث الانتظام تقسم إلى:

- إيرادات عادية: وهي الإيرادات التي يتم تحصيلها بصفة دورية ومنتظمة مثل الضرائب وإيرادات ممتلكات الدولة
- إيرادات غير عادية: وهي إيرادات يتم اللجوء إليها لمواجهة ظروف استثنائية كالقروض المالية.

د . من حيث طرق التحصيل تقسم إلى:

- إيرادات سيادية: وهي الإيرادات التي يتم تحصيلها جبرا مثل الضرائب والرسوم والغرامات المالية.
- إيرادات غير سيادية: وهي الإيرادات التي يتم تحصيلها من ممتلكات الدولة (الدومين العام والدومين الخاص)

المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة

تتعدد مصادر الإيرادات العامة في ظل الاقتصاد الحديث، فلم تعد الدولة تعتمد فقط على المصادر التقليدية للإيرادات العامة والمتمثلة أساسا في الضرائب والرسوم والغرامات أي الإيرادات الناتجة عن الجباية العامة، وإنما توجد إيرادات تتحصل عليها الدولة من بعض الأنشطة الصناعية والتجارية أو المالية (الدومين العام والدومين الخاص)، إلى جانب كذلك القروض العامة والتي قد تلجأ إليها الدولة في بعض الحالات لتغطية نفقاتها المتزايدة.

من الناحية التاريخية، كانت الممتلكات العقارية والمتمثلة أساسا في الأراضي الفلاحية والغابات تشكل أهم مصادر الإيرادات العامة في العصور الوسطى، وعلى إثر زوال النظام

الاقتصادي وظهور الدولة الحديثة تراجعت أهمية هذه الإيرادات مقارنة مع باقي المصادر المالية الأخرى، ومع ذلك مازالت تشكل مصدرا للإيرادات العامة للدولة.

ولا تقتصر إيرادات الأملاك الخاصة على الأملاك العقارية فقط (الدومين العقاري)، بل تشمل كذلك الإيرادات الناجمة عن الأنشطة الصناعية والتجارية والمالية للدولة (الدومين الصناعي، الدومين التجاري والدومين المالي)، لكن مدى مساهمتها في الميزانية العامة تختلف من دولة إلى أخرى وهذا حسب السياسات المالية والاقتصادية لكل دولة.

المطلب الأول: إيرادات أملاك الدولة (الدومين العام والدومين الخاص)

يقصد بأملاك الدولة كل ما تمتلكه الدولة سواء كانت ملكية وطنية عمومية أو ملكية وطنية خاصة وسواء كانت أموالا عقارية أو منقولة، ويمكن تقسيم أملاك الدولة وفقا لمعيار " النفع " إلى أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة.

أولاً- **الأملاك الوطنية العامة:** بالأملاك الوطنية العامة تلك الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص المعنوية وتكون معدة للاستعمال العام وتحقق نفعاً عاماً، ومن ثم تخضع لأحكام القانون العام، وتتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة بحكم طبيعتها، أن تتكيف في تهيئتها الخاصة تكيفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص بهذا المرفق وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور.¹⁵

والأصل أن هذه الممتلكات يستفيد منها جميع الأفراد بصفة مجانية ودون مقابل، غير أنه قد تلجأ الدولة إلى فرض بعض الرسوم الرمزية مقابل الانتفاع من هذه المرافق، كتلك الرسوم المتعلقة بزيارة المتاحف والمواقع الأثرية والحدائق العمومية والرسوم المتعلقة باستعمال الطرق السريعة.....إلخ، لذلك فهي لا تشكل مصدراً هاماً للإيرادات العامة مقارنة مع باقي المصادر المالية الأخرى لميزانية الدولة.

¹⁵ المادة 12 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بقانون أمام الدولة.

وتتضمن الأملاك الوطنية العمومية كل من الأملاك الوطنية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية.

أ- **الأملاك العمومية الطبيعية** : تشمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية خصوصا على ما يأتي¹⁶: شواطئ البحر، قعر البحر الإقليمي وباطنه، المياه البحرية الداخلية، مجاري المياه، المجال الجوي الإقليمي، الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية.

ب - **الأملاك العمومية الاصطناعية**: تشمل الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية خصوصا على ما يأتي¹⁷، الأراضي المعزولة اصطناعيا عن تأثير الأمواج، السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها، الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها لحركة المرور البحرية، الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية، الطرق العادية والسريعة وتوابعها؛ المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية، الآثار العمومية والمتاحف والأماكن الأثرية، الحدائق المهيأة؛ البساتين العمومية، الأعمال الفنية ومجموعات التحف المصنفة، المنشآت الأساسية الثقافية والرياضية، المحفوظات الوطنية، حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية التي تؤول إلى الأملاك الوطنية العمومية، المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية وكذلك العمارات الإدارية المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام؛ -المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برا وبحرا وجوا.

ثانيا - الأملاك الوطنية الخاصة: ويقصد بالأملاك الوطنية الخاصة تلك الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص، وتحقق نفعاً خاصاً للفئة التي تستخدمها، وتشتمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية على:¹⁸

-العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المنصفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها؛
-الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون،

¹⁶ المادة 15 من القانون رقم 90-30 المتعلق بأملاك الدولة 120.

¹⁷ المادة 16 من القانون رقم 90-30 المتعلق بأملاك الدولة.

¹⁸ المادة 17 من القانون رقم 90-30 المتعلق بأملاك الدولة.

- الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى الدولة والولاية والبلدية وإلى مصالحها ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري؛

- الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها؛

- الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي استولى عليها أو شغلت دون حق ومن غير سند واستردتها بالطرق القانونية.

بصفة عامة فأملاك الدولة العمومية، الاصطناعية منها، تشمل الطرق العامة الموانئ، المطارات، الحدائق العامة وأبنية الوزارات والمصالح العامة وغيرها من الأموال الأخرى، والأصل العام أن استخدام هذه الممتلكات من جانب يتم بالمجان، وإن كان من الممكن أن تفرض الدولة في حالات معينة ضئيلة مقابل الانتفاع بها. مثل فرض بعض الرسوم على دخول الحدائق العامة أو دخول المطارات أو الموالى وذلك بغرض تنظيم استعمال هذه الممتلكات أو تغطية بعض النفقات العامة أو صيانتها.

ومما هو جدير بالذكر أن فرض هذه الرسوم لا يعني اعتبار "الأملاك العامة" مصدرا للإيرادات العامة إذ أنه مال عام معد للاستخدام العام، فالغرض من تقديم خدمات عامة وليس الحصول على أموال للخرينة العمومية، وبالتالي فهو لا يمثل مصدرا للإيرادات العامة ، ومن ثم يخرج من نطاق دراستنا عند الحديث عن إيرادات ممتلكات الدولة.

أما فيما يخص الملكية العمومية الخاصة، فإن استخدامها يكون بمقابل ويحقق دخلا يعتبر مصدرا من مصادر الإيرادات العامة، وبالرغم من الطابع الخاص للملكية هنا، إلا أن هناك نصوصا خاصة متعلقة بها كحماية لهذه الممتلكات، ومن أمثلتها عدم جواز تملكها عن طريق التقادم أو كسب أي حقوق عينية عليها بمضي المدة.

وقد اكتسبت الأملاك الوطنية الخاصة أهمية كمصدر لإيرادات الدولة منذ القدم. فقد كانت إيرادات الملكية الخاصة هي المورد الأكبر للملك أو الإقطاعي في العصور الوسطى عندما كانت ماليته الخاصة مختلطة بمالية المملكة أو الإمارة، وكان دخل أراضيها الزراعية المملوكة له ملكية خاصة تساهم بالنصيب الأكبر في إيراداته. إلا أنه ترتب على إسراف الملوك في التنازل عن أجزاء

من ممتلكاتهم للأمرء الإقطاعيين، تراجع أهمية إيرادات الدومين العقاري تدريجياً وأخذت محلها الإيرادات المحصلة من الأفراد اختياريًا في البداية ثم إجباراً في النهاية، أي أنها أخذت شكل الضرائب. وقد استمر هذا الوضع في عصر ما بعد الإقطاع حتى العصر الحديث الذي شهد، ازدياداً في أهمية إيرادات الدومين مرة أخرى، ولكن مع اختلاف في نوع الدومين، فلم تعد ممتلكات الدولة التي تدر لها إيرادات لا بأس به هي الأراضي الفلاحية، كما كان الحال فيما سبق، بل أصبحت المشاريع الصناعية والتجارية التي تمتلكها الدولة والتي يقصد منها الحصول على إيرادات للخزينة العمومية.

ويرجع هذا التطور التاريخي لأهمية إيرادات الدومين الخاص إلى التطور الذي لحق بدور الدولة وازدياد تدخلها في النشاط الاقتصادي بصورة ملحوظة مما ساهم في ازدياد الدخل الذي يمثل أهمية نسبية كمصدر للإيرادات العامة التي تستخدمها الدولة في تغطية جزء من نفقاتها العامة المتزايدة .

وما يهمننا في هذا المجال تحديد التقسيمات المختلفة للدومين الخاص والتي عادة تأخذ أشكالاً ثلاثة وهي: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري والدومين المالي.

أ - **الدومين العقاري**: يتضمن الدومين العقاري ما تمتلكه الدولة من عقارات متعددة تتمثل في الأراضي الفلاحية والغابات ويطلق عليه الدومين الفلاحي، والمناجم والمحاجر ويطلق عليه الدومين الاستخراجي وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق الموارد لمالية التي يحققها الدومين العقاري في إجماله.

يتمثل الدومين الفلاحي في الأراضي الزراعية التي تمتلكها الدولة وكانت تعد أهم أنواع الدومين الخاص للدولة ولذا يسمى بالدومين التقليدي، حيث كانت الدولة في عصر الإقطاع تقوم باستغلال هذه الأراضي سواء بزراعتها بنفسها أو بتأجيرها للأفراد. ولذا كانت الإيرادات التي تحصل عليها الدولة ذات أهمية قصوى كمصدر من مصادر الإيرادات العامة، وبزوال عهد الإقطاع تراجعت أهمية الدومين الفلاحي، حيث قامت حكومات الدول الأوروبية لأسباب سياسية بالتصرف في الأراضي التي تمتلكها الدولة وبيعها للأفراد وذلك بغرض القضاء على النفوذ الإقطاعي الذي

كان سائداً ولتدبير إيراد يغطي الديون التي خلفها هذا العهد، وهذا ما حدث في فرنسا، حيث لجأت الثورة الفرنسية بتصفية معظم ممتلكات الأسرة المالكة وبيعها للشعب، رغبة في إضعاف سلطة وسيطرة الملوك على الشعوب، وبطبيعة الحال، فقد لعب التيار الفكري الليبرالي دوراً بارزاً في ذلك ولعل أهم مبادئه أفضلية الاستغلال الفردي على الاستغلال الحكومي في جميع المجالات وخاصة المجال الفلاحي، وإن كانت الدول في الغرب ما زالت تمتلك مساحات واسعة من الأراضي ولكنها تقوم باستصلاحها وبيعها للأفراد. ولهذه الأسباب مجتمعة فقد الدومين الفلاحي أهميته كمصدر للإيرادات العامة.

أما الغابات فما زالت الدولة مالكة لها، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات فإتساع رقعة الغابات لا تحتاج إلى تقنيات إنتاجية معقدة، لأن أشجار الغابات، كما هو معروف تنمو من تلقاء نفسها في أغلب الأحيان، أضف إلى ذلك أن الفترة الزمنية اللازمة لإكمال نمو أشجار الغابات وصلاحيتها للاستغلال الاقتصادي بقطعها واستعمالها كأخشاب أطول من عمر الإنسان، و لذا فإن امتلاك الأفراد لها يعني استغلالها بقطع الأشجار، مما يؤثر على هذه الثروة الاقتصادية، ولذلك فإن الدولة وحدها هي التي تستطيع تمديد استثماراتها في هذا المجال فترة طويلة من الزمن حتى تنتهي الدورة الإنتاجية.

وأخيراً الدومين الاستخراجي (المناجم والمحاجر)، حيث أن استغلال المناجم والمحاجر لا تختص به الدولة بصورة عامة في جميع الدول، بل يختلف الأمر بحسب الإيديولوجية السائدة في كل دولة، فبعض الدول تحبذ احتفاظها بالاستغلال المباشر للثروة المعدنية، باعتبار ما تمثله تلك الثروة من دور حيوي في مختلف أوجه النشاط الصناعي، بينما يترك البعض الآخر أمر استغلالها للأفراد، إيماناً بأفضلية الاستغلال الخاص على الاستغلال الحكومي، باعتبار أن هذا المجال يحتاج إلى أحدث الطرق التقنية.

وأخيراً، فإن بعض الدول تفضل الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وتترك أمر استغلالها للأفراد مع الإشراف عليهم وإلزامهم بدفع عائد للدولة طبقاً للاتفاق الذي يعقد في هذا الصدد، ويكون هدف الدولة من الإشراف حماية الثروة المعدنية من نفاذها المبكر.

ب - **الدومين الصناعي والتجاري**: كما ذكرنا من قبل أن ترك الدولة لدورها كدولة حارسة واتجاهها إلى دور الدولة المتدخلة، قد أدى إلى زيادة تدخل الدولة في المجالات المختلفة المتعلقة بالنشاط الاقتصادي، مما ترتب عليه تملك الدولة لمرافق عامة صناعية أو تجارية تمارس من خلالها نشاطا تجاريا أو صناعيا شبيها بنشاط الأفراد أو المشاريع الخاصة.

ولا يقتصر الأمر على ذلك، بل اتسع نشاط الدولة وشمل أدائها للتجارة الصناعة رغبة في تحقيق مصلحة الأفراد. وإذا كانت الدولة في سبيل قيامها هذه الأنشطة تسعى إلى تحقيق الربح، فإن هذا لا يعني تخليها عن دورها ساسي في توفير خدمة للأفراد وتيسير استهلاكهم للسلع الضرورية حماية لهم المشاريع الخاصة. فقد تقصد الدولة من القيام ببعض المشاريع الخاصة الصناعية تحقيق أغراض تتعلق بالأمن الوطني تتمثل في خدمة المجهود العسكري وضمان إنتاج أنواع معينة من الأسلحة والمعدات العسكرية.

واستنادا إلى ذلك فإن الدولة قد تقوم بهذه المشاريع بقصد تحقيق أغراض اقتصادية مثل قيام الدولة بالمشاريع الصناعية اللازمة لتنمية البنية الأساسية في الاقتصاد الوطني، كمشاريع الطاقة والمشاريع الصناعية الثقيلة وإنشاء محطات الكهرباء والماء. وكلها مشاريع تحتاج لرؤوس أموال ضخمة لا يقوى عليها الأفراد، أو بغرض تحقيق أهداف سياسية واجتماعية تتمثل في المشاريع العسكرية والمشاريع المتعلقة بتوفير السلع ذات الاستهلاك الواسع، وخاصة الغذائية للأفراد بأسعار زهيدة.

وأخيرا قد يكون العرض ماليا، مثال ذلك احتكار معظم دول العالم تجارة التبغ والكحول والكبريت، وقيام الدولة بهذه المشاريع أيا كان الغرض منها، يعني تحقيق إيرادات على جانب كبير من الأهمية. وتتمثل هذه الإيرادات في صورتين أساسيتين وهما:

-الثمن العام: يقصد بالثمن العام المقابل المالي الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي، وبذلك فهو ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المؤسسات العامة الصناعية والتجارية تمييزا له عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة نظير بيعها

لمنتجاتها من السلع والخدمات، وبطبيعة الحال، فإن الثمن العام يحقق إيرادا عاما للدولة ويتمثل في الأرباح التي تحققها الدولة من بيع هذه المنتجات.

أما عن كيفية تحديده، لا توجد في حقيقة الأمر، قواعد عامة موحدة يمكن الارتكاز عليها عند تحديد أسعار ما تنتجه المؤسسات العامة من سلع وخدمات إذن يختلف الأمر بحسب نوع السوق والهدف من هذه المؤسسات.

ويستدعي ذلك ضرورة التفرقة بين الحالات التي تمارس فيها الدولة نشاطها التجاري والصناعي على سبيل المنافسة بينها وبين مشاريع الأفراد، وبين حالات التي تتمتع فيها الدولة بمركز احتكاري بشأن أنواع معينة من السلع.

ففي حالة المنافسة الكاملة، فإن الدولة هنا مثلها مثل الأفراد تسعى إلى تحقيق أقصى ربح ممكن، ومن ثم فإن تحديد الثمن العام يخضع لقوى العرض والطلب، وهنا يسمى الثمن بالعام رغبة في تمييزه عن الثمن الخاص المتعلق بمشاريع وأنشطة الأفراد، حيث يسود سعر واحد في السوق لا تملك المشاريع العامة زيادته أو إنقاصه. أما الحالات التي تتمتع فيها الدولة بمركز احتكاري بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع فهي تمثل العنصر الثاني لإيرادات الدومين الصناعي والتجاري .

- الاحتكار الجبائي: في بعض الحالات تقوم الدولة باستعمال سلطاتها، بفرض حظر على الأفراد والمشاريع الخاصة بشأن القيام بمشاريع تجارية أو صناعية معينة وذلك بقصد تحقيق أغراض معينة، وفي هذا الصدد تتمتع الدولة بمركز احتكاري وتتفرد بتحديد ثمن السلع والمنتجات التي تحتكرها لتحقيق أحد أمرين :

-تقديم السلع الضرورية للاستهلاك بأسعار في مقدرة شرائح المجتمع المختلفة، وخاصة ذوي الدخل المحدود، ولذا تخشى الدولة اتجاه المشاريع الخاصة إلى رفع أسعارها لعلمها بمدى احتياج الأفراد لها باعتبارها سلع ضرورية استهلاكية، والدولة في هذه الحالة لا تسعى إلى تحقيق إيراد مالي ولكن لحماية الأفراد وتيسير استهلاكهم للسلع الضرورية كالخبز، الماء، الكهرباء والمواصلات...الخ.

-الرغبة في تحقيق إيراد مالي وهذا ما يطلق عليه بالاحتكار المالي، ويتم ذلك بشأن السلع واسعة الانتشار، ويكون الطلب عليها غير مرن بحيث تستطيع الدولة أن تحدد السعر الذي تختاره لها دون أن يترتب عن ذلك نقص في طلبها الكلي بنسبة أكبر، وبالتالي نقص في الأرباح المحققة، ومن أهم أمثلة هذه السلع "التبغ، حيث قامت العديد من الدول بمنع زراعة التبغ على الأفراد ومن بينها الجزائر ومن ثم استقلال الدولة في تحديد سعره، بل وأيضا فرض رسوم مرتفعة على المستورد منه رغبة في تحقيق إيراد مالي كبير .

ومما هو جدير بالذكر، أن الاحتكار المالي المتعلق بالدولة لا يختلف كثيرا عن الاحتكار الخاص المتعلق بالمشاريع الخاصة، ففي كلتا الحالتين يسعى المحتكر إلى التوازن لتحقيق أقصى ربح ممكن، وقد ثار الخلاف بين الباحثين في هذا المجال حول تحديد حالة الاحتكار الجبائي للدولة، فهناك من يرى أن السعر في حالة الاحتكار الجبائي يتحدد عند مستوى أعلى من المستوى الذي يتحدد عنده السعر في حالة الاحتكار الخاص، وأن الفرق بينهما يمثل ضريبة مستترة أو غير مباشرة، بينما يرى البعض الآخر أن الفرق بين نفقة الإنتاج مضافا إليها ما يمكن اعتباره ربحا عاديا للمؤسسة، وبين السعر الذي تباع به السلع التي تحتكرها الدولة، يعتبر ضريبة غير مباشرة .

وأصحاب هذا الرأي يرون أن الدولة في حالة الاحتكار الجبائي، تسعى إلى تحقيق إيراد عام عن طريق ممارسة الاحتكار بالنسبة لنوع معين من السلع، وأنصار هذا الرأي يبنون تحليلهم هذا على أساس وجوب اعتبار إيرادات الاحتكار الجبائي من بين الضرائب غير المباشرة وليس من بين إيرادات الدومين الخاص .

ومهما كان الأمر، فالقول بأن الاحتكار الجبائي للدولة يماثل الاحتكار الخاص للأفراد قد يثير بعض الالتباس، إذ لو أخذنا الأمر بمنطق سليم، فإن الاحتكار الجبائي للدولة بالمفهوم السالف الذكر لا يمكن أن يشمل كافة أنواع السلع الضرورية وغير الضرورية، الاستهلاكية والاستثمارية، نظرا لأنه لا يمكن أن تقوم الدولة باستغلال حاجة الأفراد لسلع ضرورية استهلاكية

وتقوم برفع سعرها من أجل تحقيق أقصى ربح ممكن، إذ أن في ذلك مخالفة للاعتبارات الاجتماعية التي يجب على الدولة مراعاتها، ولذا فإن التشابه هنا فقط في الغرض وليس في طبيعة السلعة.

ثالثا - الدومين المالي : يقصد بالدومين المالي الأسهم والسندات المملوكة للدولة والتي تحصل منها على إيراد مالي يتمثل في الأرباح والفوائد وتمثل إيرادا للخزينة العمومية، ويعتبر هذا النوع من أحدث أنواع الدومين الخاص، و قد ازدادت أهميته في العصر الحديث وحدث تطور في مضمونه، فلم يعد مقتصرًا على حق الدولة في إصدار النقود ولكنه اتسع ليشمل الأسهم بصورة خاصة التي تمثل مساهمة الدولة في المشاريع الاقتصادية المختلفة¹⁹ ، أو قيام الدولة باستثمار أموالها عن طريق شراء سندات ذات فائدة مرتفعة، وقد ساهم ذلك في إمكانية الدولة من الإشراف على القطاع الخاص والسيطرة على بعض المشاريع من أجل توجيهها إلى تحقيق والمصلحة العامة، وتسعى الدولة إلى ممارسة النشاط المالي ليس فقط من أجل تحقيق إيرادات مالية ولكن أيضا لتحقيق أهداف سياسية أو اقتصادية معينة، ف شراء الدولة لأسهم أو سندات معينة من شأنه أن يشجع الأفراد على شراء الأسهم أو السندات الخاصة بالمؤسسات التي تشارك فيها الدولة، مما يؤدي إلى نجاح حركة التنمية الاقتصادية التي تحتاج إليها البلاد.

فضلا عن هذا، فإن بعض الدول، تسمح للممولين بتسديد نسبة معينة من بعض الضرائب في شكل سندات محددة، مما يترتب عليه زيادة ما تمتلكه من أوراق مالية، كذلك يتمثل الدومين المالي فيما تلجأ إليه بعض الدول من إنشاء مؤسسات الاقتراض المختلفة، الاقتصادية والاجتماعية والعقارية والحرفية مما يأتي بفوائد تمثل إيرادات للدولة، إضافة كذلك إلى فوائد القروض التي تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية وللمؤسسات العامة.

المطلب الثاني: الإيرادات من الجباية العامة (الرسوم والضرائب): تمثل الجباية العامة الأداة الرئيسية لتأمين الموارد المالية اللازمة لتغطية الاحتياجات العامة للأفراد، فهي تشكل مجموع الاقتطاعات المالية التي تفرضها الدولة بغرض تحقيق أهداف السياسة المالية، وتتشكل أساسا من

¹⁹ أي المشاريع التي تجمع بين الملكية العامة و الملكية الخاصة

الضرائب ومختلف الرسوم التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد، ويحصلون على نفع منها سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً.

أولاً - الرسوم: تعتبر الرسوم من مصادر الإيرادات العامة للدولة ذات الأهمية الخاصة، وتتميز بأنها من الموارد المالية التي تدخل خزينة الدولة بصفة دورية منتظمة ثم تقوم السلطات العمومية باستعمالها في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق المنافع العامة ومما هو جدير بالذكر أن الرسوم التي يدفعها الأفراد مقابل الخدمات الخاصة التي يحصلون عليها من المرافق العامة، أي أنها مقابل للخدمات .

وبعد الرسم من أقدم مصادر الإيرادات العامة، حيث كان يمثل في العصور الوسطى أهمية كبيرة تفوق الضرائب. ويرجع ذلك إلى عدة أسباب :

- أن العلاقة بين الدولة ومواطنيها كانت في تلك الفترة أشبه ما تكون علاقة تعاقدية، حيث كانت الدولة تقدم خدمات معينة للأفراد بواسطة مرافقها الإدارية، مقابل التزام الأفراد بدفع مبلغ معين في شكل رسوم.

- كان الملوك وأمراء الإقطاع يحبذون اللجوء إلى الرسوم بدلاً من الضرائب، حيث أن فرض الضرائب كان يتطلب موافقة البرلمان، بينما كانت الرسوم لا تتطلب موافقة من طرف هذه الهيئة ومن ثم كانت أسهل في فرضها.

إلا أنه مع تطور دور الدولة وازدياد تدخلها لتحقيق الصالح العام ككل، أصبح من أهم مهام الدولة إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات للأفراد بمقابل أو بدون مقابل، خاصة للأفراد الذين لا يستطيعون دفع مقابل لهذه الخدمات، على أن يتم تمويل هذا النشاط بالاعتمادات التي تخصص لكل مرفق في الميزانية العامة، ومع مرور الوقت تناقصت أهمية الرسوم، إذ لم تعد مصدراً هاماً لإيرادات الدولة بقدر كونها وسيلة تنظيمية لسير المرافق العامة وهي بصدد تقديم خدماتها للجمهور، أضف إلى ذلك فإن فرض الرسوم لم يعد متروكاً لإرادة الدولة بل أصبح فرضها يتم استناداً إلى القانون، ومنه يستلزم الحصول على ترخيص مسبق من طرف البرلمان على فرض الرسوم كمقابل لبعض أوجه أنشطة المرافق العمومية، ومن بين أهم الرسوم ذات المردودية

الغزيرة تلك الرسوم التي تقع على رقم الأعمال وبالتحديد الرسم على القيمة المضافة الذي توسع استعماله بشكل رهيب في أكثر من 120 دولة في العالم .

بصفة عامة يتوفر الرسم على الكثير من الأهمية بالنسبة لبعض مؤسسات الدولة المركزية والمحلية، حيث تعتمد عليه الدولة للحصول على إيراداتها التي لا يمكن أن تحصل عليها عن طريق الضرائب.

أ - **ماهية الرسم وخصائصه:** يمكن تعريف الرسم بأنه مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة أو إلى إحدى مؤسساتها العمومية، مقابل منفعة خاصة يحصل عليها، إلى جانب منفعة عامة تعود على المجتمع ككل، ومن هذا التعريف يمكن أن نستخلص الخصائص المميزة للرسم وهي:

- **الصفة النقدية:** كان الرسم قديما يحصل في صورة عينية، وفقا للأوضاع الاقتصادية العامة السائدة في ذلك الوقت. ومع تطور دور ومالية الدولة، وبعد أن أصبحت النقود هي وسيلة التبادل الرئيسية صار ضروريا أن يتم دفع الرسوم في صورة نقدية، فالدولة تؤدّي نفقاتها العامة في شكل نقدي، بالتالي فهي تحصل على إيراداتها في صورة نقدية.

- **صفة الإلزام للرسم:** يدفع الرسم جبرا من طرف الشخص الذي يتقدم بطلب الخدمة، ولا يظهر هذا العنصر إلا عند طلب الخدمة، ومن ثم فإن الشخص يكون له حق الاختيار في طلب الخدمة من عدمه، فإذا طلب الخدمة فهو ملزم على نحو حتمي بدفع قيمة الرسم المقرر عليها أما إذا امتنع عن طلبها، فبطبيعة الحال لا يجبر على دفع أي رسم على الإطلاق.

وفي الحقيقة، أن عنصر الجبر المقصود هنا، يرجع إلى كون الدولة ممثلة في هيئاتها العمومية تستقل بوضع القواعد القانونية المتعلقة بالرسم وتلك القواعد لها صفة الإلزام، فيقوم الأشخاص على أدائه إذا ما تقدم بطلبه لإحدى الهيئات العامة للحصول على الخدمة، إذ أن تحديد قيمة الرسوم يتم بمقتضى القواعد القانونية، معبرا عن إرادة الدولة ولا سبيل أمام الشخص إلا الانصياع لهذه القواعد أي لإرادة الدولة، وعليه، فإن عنصر الاختيار مرتبط بحرية الشخص في طلب الخدمة وهو أمر مسلم به، إلا أن قراره بطلبها يعني ظهور عنصر الجبر، بسبب

استقلالية الدولة في تحديد قيمة الرسم وطرق تحصيله دون أي اتفاق مسبق مع الشخص طالب الخدمة، ويسمى الإيجار هنا بالإيجار المعنوي الذي يصدر عن إرادة الشخص نفسه. إلى جانب كل هذا وبالرجوع إلى وظائف الدولة الأساسية، فإنه كثيرا ما يفرض على الأشخاص الحصول على خدمات بموجب قواعد أمر، مع إلزامهم بدفع الرسوم المقررة على تلك الخدمات، مثل التعليم الإجباري، التطعيم الإجباري، استخراج بعض وثائق الحالة المدنية... إلخ، بحيث تعتبر كلها خدمات يجبر الشخص على طلبها ودفع الرسوم المقررة عليها من قبل القانون، ومصدر الإيجار هنا هو القانون ولذا يسمى "الإيجار القانوني".

ومهما كانت أشكال الجبر، معنوية أو قانونية، فهي تعد خدمات ضرورية وعدم طلبها من جانب الفرد تعرضه للعديد من المشاكل القانونية والاجتماعية، ومن أمثلة ذلك الرسوم المقررة لاستخراج رخصة سيطرة السيارة، أو الحصول على جواز السفر، تأشيرة الدخول إلى البلاد أو الخروج منها، رسوم التسجيل في المدرسة والجامعة الرسوم القضائية ... الخ .

- **صفة المقابل للرسم:** يدفع الفرد الرسم مقابل الحصول على خدمة من الدولة أو هيئاتها العامة . وقد تكون هذه الخدمة عملا تتولاه أحد المرافق العمومية لصالح الأشخاص، كالفصل في المنازعات الرسوم القضائية أو توثيق العقود وإعلانها) رسوم التوثيق والإعلان)، أو امتيازًا خاصًا يمنح للشخص، كالحصول على رخصة سيطرة أو جواز سفر أو براءة اختراع أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة استعمالًا ينتج عنه في الكثير من الأحيان تيسير مباشرة مهنته، أو إشباع حاجاته كاستعمال الموانئ والطائرات (رسوم الموانئ) وبعض الطرق العامة البرية والنهرية (رسوم الطرق).
- **طابع المنفعة الخاصة:** يشكل طابع المنفعة في الرسم أهمية خاصة نظرا لكونه يتميز عن أهم مصادر الإيرادات العامة والمتمثلة في الضرائب كما سنرى لاحقا، فالذي يطلب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق منفعة خاصة تتعلق به وحده دون أن يشاركه فيها شخص آخر، وإن كان بالإضافة إلى هذه المنفعة الخاصة هناك منفعة عامة تعود على المجتمع وعلى الاقتصاد الوطني ككل، ويكمن ذلك في المثال التالي: فرسوم تسجيل الملكية وإن كانت تعود بالمنفعة الخاصة على طالب الخدمة، إلا أنها في ذات الوقت تحقق منفعة عامة للمجتمع بأكمله، تتمثل

في استقرار المعاملات بين الأشخاص من جهة وعدم اندلاع أي نزاع يتعلق بهذا الحق من جهة أخرى، كذلك الرسوم القضائية، يلتزم بدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة هيئة القضاء، مما يترتب عليها تحقيق منفعة خاصة، تتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمان عدم منازعة أحد فيه، وفي نفس الوقت يستفيد المجتمع نتيجة استقرار الحقوق وتوفير العدالة بين الأفراد.

ب . كيفية تقدير الرسم وفرضه: تقوم الدولة بتحديد قيمة الرسم الذي يفرض على بعض خدمات المرافق العامة، إلا أنه ليس من السهل تحديد قواعد عامة تلتزم بها الدولة وهي بصدد تقدير الرسم الواجب أدائه، ويمكن أن نأخذ بعين الاعتبار عند تقدير الرسم الواجب دفعه قواعد معينة وتتمثل فيما يلي :

- **القاعدة الأولى:** ضرورة مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة وبين الرسم المقابل لها، وتستند هذه القاعدة أساساً إلى أن الهدف الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأشخاص وليس تحقيق الربح، أي أن الهدف منها ليس هدفاً مالياً بحتاً، ومن ثم فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل في الرسم أكبر من نفقة الخدمة، وتبرير هذه القاعدة، أنه لا يترتب على أداء هذه المرافق لنشاطاتها أن تزيد إيراداتها على نفقة الخدمة.

- **القاعدة الثانية:** أن لا يزيد مبلغ الرسم على نفقة الخدمة المقابلة له، وهذه القاعدة ليست مطلقة، فهي تتعلق ببعض أنواع الخدمات، كالتعليم العالي والخدمات الصحية، ويرجع ذلك إلى أن طبيعة هذه الخدمات تمثل بالإضافة إلى النفع الخاص، منفعة عامة تعود على المجتمع ككل، ومتطلبات العدالة تستوجب توزيع نفقات هذه المرافق بين الأشخاص المستفيدين بها دافعي الرسوم وبين المجتمع ككل، عن طريق فرض الرسوم والضرائب بأنواعها المختلفة زيادة على ذلك أن تقليل مبلغ الرسوم والضرائب بأنواعها المختلفة يكون بهدف تحفيز الأشخاص على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها من جهة و لنفعها العام من جهة أخرى، ويتم ذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة من طالبي هذه الخدمات في صورة رسوم مما قد يمثل عائقاً في سبيل طلب الأشخاص لها، كما هو الحال بالنسبة للخدمات الصحية بل قد يصل الأمر، في كثير من الأحيان، إلى أن تقوم الدولة بتقرير الحصول على هذه الخدمات بالمجان.

-القاعدة الثالثة: أن يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له، ويتعلق الأمر هنا ببعض أنواع الخدمات، ويكون الهدف منها إما تحقيق إيراد مالي للخرينة العمومية ، كما هو الحال بالنسبة لرسم التوثيق، إذا زادت على نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة، وإما التقليل من طلب الأشخاص على الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة لرسم الاستجمام في بعض الشواطئ.

وقد ثار نقاش كبير بين مفكري المالية العامة حول الزيادة في قيمة الرسم بصورة تفوق الخدمة المقابلة له، فاعتبرها البعض بمثابة ضريبة خفية إلا أن هذا قد يخالف الحقيقة بسبب الاختلاف الواضح بين الرسم والضريبة سواء من ناحية التقنية المالية أو النظرية العامة للضريبة ، ولذا فإن زيادة قيمة الرسم يمكن تفسيرها في إطار السياسة المالية التي تحكم تقدير قيمته والهدف منه أو الأهداف السياسية أو الاجتماعية، ورغم من تعدد هذه القواعد، فإن ذلك لا يلغي أن الهدف من تأسيس الرسم هو غرض مالي من أجل الحصول على إيرادات للخرينة العمومية، إلى جانب تنظيم عمل استعمال المرافق العامة للدولة من طرف المواطنين.

ج - فرض الرسم: إن فرض الرسوم لا يتم بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة ومؤسسات الدولة ومرافقها العامة، بل يستلزم موافقة السلطة التشريعية، ويقصد من ذلك أن يصدر قانون يخول للإدارة المعنية فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها، ومرد ذلك إلى تعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي تتبع في تقديرها، ولذا فإن السلطة التنفيذية تكون لديها قدرة أكبر من سلطات الدولة على إجراء هذا التقدير، ومن ثم تكفي القرارات الإدارية لفرض الرسوم، ولكن يجب أن تستند هذه القرارات إلى قوانين ترخص بفرضها وفي حدود هذه الرخصة وإلا كانت هذه القرارات باطلة لعدم شرعيتها. والهدف من فرض الرسوم بناء على قانون هو ضمان عدم إساءة استخدام هذا الحق من طرف الإدارة.

إن فرض الرسم بهذه الصورة يكون أسهل من فرض الضريبة والتي تستلزم إصدار قانون، وبالرغم من ذلك، فقد تقلصت أهمية الرسوم كمورد مالي بالنظر إلى تغير مفهوم الدولة ودورها في أداء الخدمة العمومية، مما أدى إلى زيادة أهمية الضرائب كمورد نابع من السيادة الوطنية

ومصدر هام لإيرادات الدولة، إلى جانب ذلك فالرسوم تفتقد إلى عنصر المرونة والغازة اللازمين لأي نظام مالي حديث، فمن الصعب الحصول على إيرادات مالية كبيرة مصدرها الرسم، كما أنه من الصعب زيادة حصيلته كلما اقتضى الأمر ذلك. بالإضافة إلى كونه يفرض دون مراعاة للظروف الاجتماعية لدافع الرسم مما يتنافى مع مبدأ العدالة الاجتماعية، وفي بعض الحالات المتعلقة بإعفاء بعض الفئات الاجتماعية من الرسم من ذوي الدخل المنخفضة، فإنه ينبغي ضبط الشروط الضرورية التي يجب أن تتوفر في الشخص حتى يتمتع بالإعفاء.

وتبعاً لمجمل هذه الاعتبارات تقلصت أهمية الرسم، بل اتجهت بعض الأنظمة نحو إلغاءه فيما يخص العديد من الخدمات، كانتقال السلع داخل إقليم الدولة، ومن جهة أخرى فقد تحولت العديد من الرسوم إلى ضرائب، كرسوم التسجيل والتي تعد ضرائب غير مباشرة رغم احتفاظها بتسمية الرسوم كوضع شائع، ولكن لا يعني تساؤل أهمية الرسوم في العصر الحديث اختفاؤها كلية، فما زالت الأنظمة المالية الحديثة تستخدم الرسوم مقابل خدمات المرافق العامة، كنوع من تنظيم تسييرها خصوصاً بعد ظهور العديد من المبتكرات الحديثة كالأقمار الصناعية والإنترنت وغيرها، مما جعل الدولة تفرض رسوماً على طالبي هذه الخدمات تساعد على تحمل المستهلكين لجزء من تكاليف الرسوم المفروضة عليها.

ج - أوجه الاختلاف بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى: نظراً للخلط الشائع بين مفهوم الرسم وبعض أنواع الإيرادات العامة الأخرى، فإنه من الضروري إبراز أوجه الاختلاف بين الرسم والتمن العام، والذي يقصد به ما يدفع مقابل خدمة تؤديها هيئة عمومية سواء، لأهميتها وضرورة إتاحة الفرصة للاستفادة بها من جميع الأشخاص أو لكونها عرضة للاحتكار وللبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العمومية للمؤسسات الخاصة، وبذلك يتميز الثمن العمومي عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة عند بيع منتجاتها من سلع وخدمات، وأوجه الشبه بين الثمن العمومي والرسم هو أنهما إيراد عام تحصل عليه الدولة وتعتمد عليه في تغطية نفقاتها، وأن الهدف من كل منهما يحصل على منفعة خاصة، كما أن هناك قدراً من التناسب بين المنفعة

التي يحصل عليه الشخص وحجم تكاليف الخدمة، لكنهما يختلفان من حيث التقنية المالية لكل منهما، ويمكن تحديد هذا الاختلاف على النحو التالي :

- بالرغم من أن كلاهما يحقق منفعة خاصة إلى جانب المنفعة العامة، إلا أنه إذا كانت المنفعة الخاصة المتحققة أكبر من المنفعة العامة فإن ما تحصل عليه الدولة مقابل السلعة أو أداء الخدمة هو ثمن عمومي، أما إذا كانت المنفعة العمومية المتحققة أكبر من المنفعة الخاصة فإن الدولة تحصل في مقابل أداء الخدمة على رسم يدفعه المستفيد من الخدمة ومما هو جدير بالذكر، أنه قد لا تقترن المنفعة الخاصة في إطار الثمن العمومي بأية منفعة عامة.

- يتم فرض الرسم استنادا إلى قانون أي بموجب قرارات أو مقررات إدارية من جانب السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، فالسلطة العمومية هي التي تقوم لوحدها بتحديد قيمته وتحديد كافة الأحكام القانونية المتعلقة به دون تدخل من جانب الأشخاص، أما الثمن العمومي فيتم تحديده بقرار إداري من طرف المؤسسة العمومية المنتجة للسلع والخدمات .ويتم تقديره بنفس طريقة تقدير الثمن الخاص أي بموجب قانوني العرض والطلب في السوق دون تدخل من جانب السلطة العامة، ومنه ستمارس الدولة نشاطها في ظل المنافسة الكاملة أو في ظل الاحتكار حيث يطبق قوانين كل حالة بشأن تحديد الثمن العمومي، وبناء على ذلك، فمن الممكن أن نتصور تعدد الثمن من حيث قيمته طبقا لقوانين السوق السائدة وظروف الطلب والعرض، بينما تكون قيمة الرسم واحدة بالنسبة للجميع.

- يتم دفع قيمة الرسم بصفة إجبارية من طرف الأشخاص، ويكون للدولة حق الامتياز على أموال طالب الخدمة (المدين) أما الثمن العمومي فهو اختياري إلا إذا كانت الدولة تتمتع بمركز احتكاري قانوني أو فعلي بالنسبة لإنتاج السلعة أو الخدمة ولا يكون للدولة نفس الضمانات كما هو الحال بالنسبة للرسم.

- يمكن تحويل الرسم إلى ضريبة (كما سبق بيانه) عن طريق إصدار قانون (قانون المالية)، أما الثمن العمومي فلا يمكن تحويله إلى ضريبة.

-إن أهمية الرسوم، كمصدر للإيرادات العامة، أخذت تتوَل شيئاً فشيئاً نحو التقلص، بينما أهمية الثمن العمومي تتوقف على مدى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فإذا كانت دولة منتجة أو متدخلة ازدادت أهمية الثمن العمومي، أما إذا انحصر دورها في كونها دولة حارسة ازدادت أهمية الرسوم وتضاءلت أهمية الثمن العمومي.

ويتشابه كل من الرسم والضريبة في عنصر الإلجبار، إلا أن الاختلاف الرئيسي بينهما يتمثل في أن الرسم يفرض مقابل خدمة معينة، يطلبها الشخص ويحصل من خلالها على منفعة خاصة يشبع حاجاته مباشرة، بالإضافة إلى المنفعة العمومية التي تعود على المجتمع ككل بصورة غير مباشرة، أما الضريبة كمصدر هام للإيرادات العامة فهي تفرض بدون مقابل، حيث تعتبر مساهمة من الشخص في تغطية جزء من النفقات العامة، وترتبط على ذلك فان تحديد قيمة الرسم يتم عادة على أساس قيمة الخدمة التي يحصل عليها الفرد، بينما تحديد مقدار الضريبة يتم على أساس المقدرة التكاليفية أو المالية للمكلف بالضريبة.

ثانياً: الضرائب: إن الضريبة هي اقتطاع نقدي تأخذه الدولة جبراً من الأشخاص الخاضعين لها دون مقابل وهذا من أجل تحقيق منفعة عامة، ويستند حق الدولة في فرض الضرائب وجبايتها إلى مجموعة من النظريات التي ظهرت خلال القرنين الثامن والتاسع عشر ميلادي، أبرزها النظريات التعاقدية للضريبة، والتي ترى أن فرض الضريبة يستند إلى علاقة تعاقدية بين الدولة والأفراد، وبموجب ذلك تلتزم الدولة بتقديم خدمات لإشباع الحاجات العامة على أن يقوم الأفراد بسداد مبلغ مالي يمثل الضريبة، وكذلك نظرية التضامن الاجتماعي والتي حاولت تبرير حق الدولة في فرض الضرائب على أساس رغبة الأفراد في التعايش معا وتحمل الأعباء الاجتماعية وأن الضريبة هي مظهر من مظاهر التضامن الاجتماعي لتمكين الدولة من القيام بوظائفها وتحقيق مصالحهم وإشباع حاجاتهم²⁰.

²⁰- لمزيد من التفصيل حول موضوع الضريبة الرجاء الرجوع إلى المبحث التالي من هذه المطبوعة والمخصص لدراسة النظرية العامة للضريبة بشكل مفصل.

المطلب الثالث: القروض العامة

تعتبر القروض العامة من المصادر المالية التي تلجأ إليها الدولة بعد استنفاد كافة إيراداتها العادية، لذلك فهي لا تتصف بالدورية والانتظام، بل تعتبر من وجهة نظر الفكر الاقتصادي الكلاسيكي مورد غير عادي تلجأ إليه الدولة بصفة استثنائية لتغطية نفقاتها، كما يقتضي منطق السياسة المالية السليمة، بأن لا تلجأ الدولة إلى القروض العامة لتغطية النفقات العادية والتي تتكرر بصفة دورية، وإنما توجه القروض العامة في الغالب لمواجهة نفقات استثنائية غير متوقعة ولا يمكن مواجهتها بالموارد السنوية للميزانية العامة

وتلجأ الدولة عادة إلى القروض العامة في حالتين أساسيتين وهما:

- عند وصول الضرائب إلى مستوى أمثل، بمعنى أن القدرة التكليفية الوطنية أو ما تعرف بالطاقة الضريبية الوطنية قد استنفذت، فلا تستطيع الدولة أن تفرض المزيد من الضرائب، وإلا ترتب على ذلك آثار اقتصادية بالغة الخطورة تتمثل في تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة .

- في حالة عدم وصول الضرائب إلى الحجم الأمثل، أي قبل استنفاد المقدرة التكليفية الوطنية، ولكن فرض المزيد من الضرائب يتبعه ردّة فعل شديدة واستياء عام من جانب المكلفين بها . إذ أن الضرائب من هذا المنحى لها حدود من طبيعة اقتصادية ومن طبيعة نفسية تضع قيوداً على قدرة الدولة في الالتجاء إليها .

وهذا يعني أن القرض العام يمكن أن يكون وسيلة فعالة بيد الدولة لتعبئة الادخار والذي لا تستطيع الضريبة الحصول عليه، كما يشكل أيضاً وسيلة لتوزيع العبء المالي بين المقرضين والمكلفين، ولا تعدّ القروض العامة أداة تمويلية فحسب، بل أيضاً أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية في كثير من الأحيان، ولكن ينبغي استخدامها بحذر شديد نظراً لثقل الآثار المترتبة عنها على الاقتصاد الوطني.

أولاً- مفهوم القروض العامة وتقسيماتها المختلفة: إن كلمة قرض بشكل عام تعبر عن الثقة في التسديد، فعندما يقوم شخص بوضع مبلغ من المال تحت تصرف شخص آخر، فإن ذلك يكون

على أساس الثقة الموجودة بينهما، وهذا الوضع ينطبق أيضا على القروض العامة التي تحصل عليها الدولة، فهي تعبر عن الثقة في قيام الدولة بتسديد مستحققاتها.

أ - ماهية القروض العامة: يمكن تعريف القروض العامة بأنها المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع الفوائد مدة القرض وفقا لشروطه .

من خلال هذا التعريف يمكن أن نستخلص أوجه التشابه والاختلاف بين كل من القرض والضريبة باعتبارهما من مصادر الإيرادات العامة، فالدولة تحصل على القرض العام من سوق السيولة النقدية الداخلي أو الخارجي، والذين يتكونان أساسا من أشخاص طبيعية أو معنوية كالبنوك والهيئات الخاصة أو العامة في الداخل أو الدولية وقد يكون من الدول الأخرى في الخارج، وتلتزم الدولة برد هذا المبلغ والفوائد المستحقة عليه والمتفق عليها منذ البداية في آجال محددة، وبذلك فهو يعتبر موردا من موارد الدولة مثله مثل الضريبة، وتدرج قيمة هذا القرض في الميزانية العامة للدولة في جانب الإيرادات، ولكن لما تقوم الدولة بتسديده فهو يدرج ضمن النفقات العامة بالميزانية العامة، وبذلك يتعين البحث عن مورد لتغطية هذه النفقة، ويكون ذلك عن طريق إما فرض ضريبة جديدة أو رفع معدل ضريبة قائمة، وهذا يعني أن من يتحمل عبء القرض العام في النهاية هم المكلفون بالضريبة.

وأما بالنسبة لوجه الاختلاف، فإن الضريبة تدفع بصورة نهائية، ولا تلتزم الدولة بردها للأفراد ولا تترتب عنها فوائد، أما القرض العام فتلتزم الدولة برده مع فوائد طبقا للنظام القانوني للقرض، كما أن الضريبة تدفع جبرا بموجب السلطة السيادية للدولة، أما القرض فالمبدأ العام أنه يدفع بصورة اختيارية من جانب المقرض، رغبة منه في استثمار أمواله وتغذية موارد الدولة، ويعد القرض الإجباري صورة استثنائية عن هذه القاعدة، وعلى خلاف باقي الإيرادات العامة والتي تخضع لمبدأ عدم التخصيص، فإن الدولة عادة ما تلجأ إلى القرض العام لسد العجز الطارئ في ميزانيتها أو للقيام بمشروع انتاجي ذو أهمية وطنية.

ب - **تقسيمات القروض العامة:** يمكن تقسيم القروض العامة استنادا إلى عدة معايير، فمن حيث حرية الاكتتاب في القرض يمكن تقسيمها إلى قروض اختيارية وإجبارية، ومن حيث مصدرها تقسم إلى قروض داخلية وخارجية، ومن حيث أجلها تقسم إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة، وسنتطرق لها كالتالي :

- **من ناحية حرية المكتتب في المساهمة:** تقسم القروض لهذا المعيار إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، ويعتبر القرض اختياريا إذا أقبل عليه طواعية واختيارا، أما إذا لزم بذلك فالقرض إجباري، فالقاعدة العامة هو أن القرض يكون اختياريا، إذ كان للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه وفقا لظروفهم المالية والاقتصادية، وبالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض، وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى، ومن ثم فإنهم يقررون الاكتتاب من عدمه في ضوء مصلحتهم الخاصة في المقام الأول. فالدولة في هذا الصدد، لا تستخدم سلطتها السيادية في عقد القرض، قد تضطر الدولة إلى عقد القروض الإجبارية، حيث تمارس سلطاتها السيادية بشأنها فلا يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه بل يجبرون عليه، وفقا للأحكام التي يقرها القانون، ومما هو جدير بالذكر، إن القرض قد يبدأ اختياريا وينتهي إجباريا كما في حالة قيام الدولة بتأجيل موعد استحقاق القرض بإرادتها المنفردة، دون الحصول على موافقة المكتتبين.

وتلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في الحالات التالية، في حالات ضعف ثقة المواطنين في الدولة، بحيث لو تركت القروض اختيارية لعزف المواطنين عن الاكتتاب فيها، ويكون هذا عادة في فترات عدم الاستقرار الاقتصادي أو الأزمات، حيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة تجاه الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض أو الفوائد المستحقة عليها، ولذلك فلا تجد الدولة مفرا أمامها سوى فرض القروض الإجبارية لضمان الحصول على المبلغ التي تحتاج إليه، وكذلك في حالات التضخم، والتي يرتفع فيها مستوى الأسعار نتيجة تدهور قيمة النقود وعدم قدرتها على اقتناء ما يحتاجه الفرد من سلع وخدمات، فلا تجد الدولة سوى فرض القروض الإجبارية، من أجل امتصاص أكبر قدر من الكتلة النقدية الفائضة.

- من ناحية مصدرها المكاني: ومن هذه الزاوية يمكن التفرقة بين القروض الداخلية والقروض الخارجية، وتعرف القروض الداخلية بالقروض الوطنية، حيث يكتب فيها من جانب الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا أشخاصاً طبيعياً أو معنوية، فالسوق الداخلي هو الذي يغطي هذا القرض، وبناء على ذلك، فإن القروض الداخلية تستلزم توفر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض، كما يشترط أن يكون حجم الفائض من هذه المدخرات أكبر من حاجة السوق الداخلي للاستثمارات الخاصة. والمعروف في مجال الاقتصاد أن الشخص عادة ما يفضل استثمار أمواله ومدخراته في شكل الاكتتاب في القروض العامة إلا إذا كان هناك فائض في مدخراته عن حاجة الاستثمارات الخاصة، من جانب آخر فإن القروض الداخلية غالباً ما تستخدم في تحقيق أغراض وطنية مثل تغطية نفقات حرب أو تمويل مشاريع التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية، أو الوفاء بدين خارجي على الدولة، وفي مثل هذه الحالات لا يحقق القرض أية مزايا للمكتتبين فيه، نظراً لأن الدولة قد تقرر دفع فوائد بسيطة عنه أو تقرر عدم دفع أية فوائد على الإطلاق.

وأما إذا كانت الادخارات الوطنية غير كافية لتغطية مبلغ القروض، كما في حالات الحروب والأزمات الاقتصادية، فإن الدولة تلجأ إلى الادخارات الأجنبية أي إلى القروض الخارجية، وتلتزم في ذلك بتوفير العديد من الضمانات والمزايا إلى المقرضين.

ويختلف القرض الداخلي عن القرض الخارجي من عدة أوجه، فالقرض الداخلي لا ينتج عنه أي زيادة على إجمالي الثروة لصالح الدولة، فهو ينقل جزء من هذه الثروة من جانب المكتتبين إلى جانب الدولة، أما القرض الخارجي فإنه يحقق زيادة فعلية في الثروة الوطنية، لكونه ينقل جزء من الثروة الخارجية إلى الثروة الوطنية، كذلك لا يؤثر القرض الداخلي على سعر الصرف أو ميزان المدفوعات بالعملة الوطنية، أما القرض الخارجي فلكونه يتم بالعملة الأجنبية، فهو يساعد على دفع عجلة النمو الاقتصادي للدولة المستفيدة من القرض، ويختلف القرض الداخلي عن القرض الخارجي، في كون هذا الأخير قد يؤدي إلى نتائج سياسية خطيرة، فمن الجائز أن تتدخل الدولة الأجنبية المقرضة في الشؤون الداخلية للدولة المقرضة، وبصورة خاصة عندما تكون هذه

الدولة ضعيفة أو لم تراعي في سياساتها المالية القواعد السليمة ، وهذا ما يعطي فرصة للدولة المقرضة التدخل في شؤونها الداخلية واجبارها على تطبيق تدابير محددة.

- **من حيث أجل القروض:** تنقسم القروض وفقا لهذا المعيار إلى قروض محددة الأجل وهي القروض المؤقتة وأخرى غير محددة الأجل وتدعى بالقروض المؤبدة، والتي يقصد بها تلك القروض التي لا تحدد الدولة أجلا للوفاء بها، مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به .وفي حقيقة الأمر، أن هذه الصفة التأييد هي حق للدولة فقط دون المكتتبين .فيكون للدولة بمقتضاها وإرادتها المنفردة تحديد تاريخ الوفاء، دون أن يكون للمكتتب حق مطالبتها باسترداد قيمة القرض.

وإذا كانت القروض المؤبدة تتميز بأن الدولة تكون لها الحرية في تحديد الوقت الأكثر ملائمة لظروفها الاقتصادية والمالية للوفاء بها كأن تنتظر إلى أن يحدث فائض في ميزانيتها، إلا أنه يعاب عليها أن الدولة قد تستخدم هذه الحرية بصورة تضر بالاقتصاد الوطني، فمن الناحية الواقعية ستحاول الدولة دائما تأجيل دفع مبلغ القرض باستخدام هذه الرخصة مما يترتب عليه تراكم الديون عليها وتزايد أعباء الفوائد المدفوعة عنها ،وهو ما يؤثر في النهاية على الاقتصاد الوطني بشكل سلبي، أما القروض المؤقتة، فهي تلك التي تحدد الدولة موعدا معيناً للوفاء بها وتلتزم به أمام المكتتبين في القرض، حتى لو لم يكن هذا الميعاد ملائماً لظروفها الاقتصادية والمالية، وهو ما يجنبها هذا العبء في موعده، فتزداد ثقة الأفراد المكتتبين في الدولة ويمكنها ذلك من عقد قروض أخرى بصورة متتالية.

هذا وتنقسم القروض المؤقتة بدورها من حيث الأجل إلى قروض لا تتجاوز مدتها سنتين على الأكثر وتسمى بالقروض السائرة أو العائمة، وتلجأ إليها الدولة لمواجهة العجز الموسمي في الخزينة العامة بسبب التأخر في تحصيل بعض الموارد المالية، وقروض تزيد مدتها عن سنتين وتقل عن عشرين سنة، وتسمى بالقروض المثبتة وتلجأ إليها الدولة لمواجهة عجز طويل الأجل أو دائم في الميزانية لا تكفي الإيرادات العادية لتغطيته.

المبحث الثالث: النظرية العامة للضرائب

تعتبر الضرائب من وأهم مصادر الإيرادات العامة، لذلك فقد استقطبت اهتمام الباحثين في مختلف مجالات البحث العلمي، وهذا الأمر ليس راجعا لكونها إحدى أبرز مصادر الإيرادات العامة فقط، ولكن لأهمية الدور الذي تؤديه في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، من جهة ولما تحدثه من إشكالات قانونية واقتصادية من جهة أخرى.

ويظهر تاريخ الضريبة مدى ارتباط طرق وأساليب فرضها وتحصيلها بشكل الاقتصاد السائد في الدولة، فمنذ العصور الأولى، عرف الإنسان الضريبة والتي كانت تحصل في صورة عينية، يدفعها الفرد جبرا إلى السلطة العمومية، كنوع من المشاركة في تغطية النفقات العامة، وقد عرفت الإمبراطورية الرومانية نظاما ضريبيا محكما كانت فيه الضريبة سنوية وإجبارية، وأما في العصور الوسطى، كان تسديد الضرائب من طرف الأفراد يتم في شكل ساعات عمل (السخرة) أو عينا كالإقتطاعات من المنتجات والمواد الزراعية وهذا لضمان الحصول على الخدمات التي توفرها السلطة العمومية، والمتمثلة أساسا في ضمان الأمن من الاعتداءات الخارجية وفي بناء المنشآت القاعدية التي تمكن من تسهيل عمليات المواصلات، ولقد سمحت عملية فرض الضريبة العينية بتلبية معظم حاجيات الدولة من نفقات كما تمكنت من خلالها الحصول على اليد العاملة بمطالبة كل " سيد " من بتقديم عدد من عبيده أو عماله أو جنوده وهذا حسب مرتبته داخل هرم السلطة في الدولة، والحصول من عند كل ملاك الأراضي المحاصيل الزراعية.

ومع تطور المجتمعات اضطرت السلطات العمومية إلى دعوة ممثلي الشعب للحصول على موافقتهم عند فرض الضرائب بعد ثورات سياسية دموية عرفتها أوروبا، ومن هنا نشأ وتأكد حق البرلمانات في سن القوانين المتعلقة بفرض الضرائب ليشمل بعدها باقي المجالات الأخرى، وقد أصبح من حق الشعب الموافقة المسبقة على فرض الضرائب والترخيص لها باعتبار ذلك يعتبر من المبادئ الأساسية في الدول الديمقراطية، ولقد أصبح اعتماد الدولة على الضريبة في العصر الحديث يكاد يكون شبه كلي، وهذا باستثناء بعض الدول ذات الكثافة السكانية البسيطة والتي تتوفر على ثروات تغنيها عن فرض الضرائب.

المطلب الأول: تعريف الضريبة وخصائصها

أولا - تعريف الضريبة: لا يوجد تعريف تشريعي للضريبة، وأما في الفقه فنصادف تعريفات عديدة وهي تتفق بشكل عام على أن الضريبة هي فريضة مالية يدفعها الأفراد جبرا دون الحصول على أي مقابل، وعليه فإنه يمكن أن نعرفها بأنها مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الأموال المحصلة وبشكل نهائي ودون مقابل محدد، نحو تحقيق أهداف محددة من طرف السلطة العمومية²¹، كما تعرف أيضا بأنها اقتطاع نقدي، ذو سلطة، نهائي ودون مقابل منجز لفائدة الدولة وجماعاتها الإقليمية²².

ثانيا - خصائص الضريبة: انطلاقا من مختلف التعاريف السابقة يمكن استخلاص عدة عناصر أساسية تعتبر بمثابة خصائص للضريبة وهي كالتالي:

- الشكل النقدي للضريبة: تأخذ الضريبة الشكل النقدي، وهذا ما يفرّقها عن أي تسخير يستهدف الأشخاص أو السلع، ففي المجتمعات القديمة كانت الضريبة تفرض وتحصل في صورة عينية، ويظهر ذلك بصورة جلية في العصور الإقطاعية، حيث كان القطاع الزراعي يمثل أهم القطاعات في ذلك الزمن وتماشيا مع تلك الظروف كانت الضرائب تحصل في صورة عينية، كما أن النفقات العامة بدورها كانت تتم في صور عينية، إما عن طريق اقتطاع جزء من المحصول يلتزم الأفراد بتقديمه إلى الدولة، وإما عن طريق إلزامهم بالقيام بعمل معين وفق نظام السخرة.

وإذا كانت هذه هي الوضعية الشائعة في ذلك الزمن نظرا لواقع الحياة الاقتصادية والتي كانت تركز على المبادلات العينية، فإن الوضع الاقتصادي قد تطور كثيرا في العصور الحديثة، حيث أصبحت النقود هي وسيلة وأداة التعامل الأساسية والأكثر انتشارا، مما أدى بصورة حتمية إلى دفع الضرائب في شكل نقدي، ويتبع ذلك أن النفقات والإيرادات العامة للدولة تكون هي الأخرى في شكل نقدي، وهذا لا يعني أن الضريبة لا يمكن تحصيلها بشكل عيني، ففي بعض الحالات

²¹ Pierre BELTRAME: «La Fiscalité en France», HACHETTE LIVRE, 6ème édition, 1998, page 12

²² Raymond MUZELLEC: «Finances Publiques», Editions Dalloz, 8ème édition, 1993, page 423.

الاستثنائية مثل الحروب وما شابه ذلك، يمكن أن تأخذ الضريبة الشكل العيني كأن يتم إجبار الأفراد على التنازل عن جزء من ممتلكاتهم للدولة.

-**الطابع الإجباري والنهائي للضريبة:** إن الضريبة شكل من أشكال إبراز وإظهار سيادة الدولة، فهي توضع ثم بعد ذلك تحصل عن طريق استعمال السلطة أو الإجبار، ويفهم من لفظ الإجبار، صدور أمر من السلطة يتضمن إلزام المكلف بها بأدائها عبر طرق إدارية، فهي تفرض بطريقة أحادية ويحصل ذلك باستعمال أسلوب الجبر، والضريبة بطابعها الإجباري، وبالرغم من أنه في بعض الأحيان تسمى المساهمة أو الاشتراك، وهذه التسميات في الحقيقة ترجع أو تنسب إلى القبول الجماعي بالضريبة، باعتبار أنه لا يمكن أن تؤسس أو تحصل الضريبة إلا عندما يتم فرضها عن طريق قانون يصدره البرلمان والذي يعبر عن إرادة الشعب، وهذا الإجراء المقصود به فرض رقابة على الحكومة في هذا المجال.

إلى جانب ذلك، فإن الضريبة تفرض على قاعدة عريضة من الشعب تأسيساً على رابطة التضامن الاجتماعي بينها وبين الدولة، لذا فلا يمكن يتصور أن تفرض الضريبة بأمر أو بقرار إداري، بل يجب أن تصدر بقانون، ويوضح التطور القانوني للضريبة في الكثير من الدول كيف أن الثورات التي قامت بها الشعوب كانت هي السبب الرئيسي لتقرير هذا المبدأ والذي أصبح الآن من المبادئ الدستورية الراسخة في جميع المجتمعات.

-**فرض الضريبة بلا مقابل:** لا يتحصل دافع الضرائب على منفعة خاصة أو يستفيد من خدمات معينة مقابل دفعه للضريبة، غير أن هذا لا ينفي استفادته من الخدمات التي تقدمها الدولة بصفته فرداً في الجماعة وليس بصفته دافع الضريبة.

واستنتاجاً مما تقدم، فإن الضريبة لا تدفع مقابل منفعة خاصة كما أن تحديد مقدارها لا يتم على أساس حجم استفادة الشخص بالخدمات العامة بل يتم وفقاً للمقدرة التكاليفية للفرد، أي قدرته على الدفع بالنسبة لغيره من الأفراد وعلى تحمل الأعباء العامة، والدولة هي التي تحدد هذه المقدرة بناءً على معطيات اقتصادية واجتماعية وحتى سياسية، وتبرير ذلك أن الضريبة تفرض على جميع

الأفراد المقيمين على إقليم الدولة من مواطنين وأجانب، باعتبارهم يتمتعون بجميع الخدمات التي تقدمها مرافق الدولة المختلفة، وهو من أبرز وجوه الاختلاف بين الضريبة والرسم.

-**تدفع الضريبة من أجل تحقيق المنفعة العامة:** تشكل الضرائب أحد الموارد الرئيسية التي تعتمد عليها الدولة لتمويل نفقاتها الناتجة عن الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، إضافة إلى ذلك فهي تستخدم كذلك لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للسياسة المالية للدولة.

المطلب الثاني: الأساس الفكري للضريبة

يرتكز حق الدولة في فرض الضرائب والتزام المواطنين بأدائها، على نظريتين وهما:

نظرية العقد الاجتماعي والمنفعة، ونظرية نظرية التضامن الاجتماعي.

أولاً- نظرية المنفعة والعقد الاجتماعي: لقد حاولت هذه النظرية تأسيس حق الدولة في فرض الضريبة على أساس فكرة المنفعة التي تعود على المواطنين مقابل دفع الضريبة، والمتمثلة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة المختلفة، وعلى أساس ذلك فإنه لولا استقادة المواطنين بهذه الخدمات لما كان هناك حجية قانونية لفرض الضريبة وإلزام الأفراد بأدائها.

ويرجع أنصار هذه النظرية فكرة المنفعة إلى ارتباط المواطن بعقد ضمني أو معنوي بينه وبين الدولة يسمى بالعقد الاجتماعي والذي ناد به الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو في القرن الثامن عشر. ويتمثل هذا العقد في قيام المواطنين بالتنازل عن جزء من حرياتهم لحماية باقي أفراد المجتمع، كما أنهم وبمقتضى عقد مالي يلتزمون بدفع الضرائب مقابل المنافع التي تعود عليهم من نشاط الدولة، واختلف القائلون بقوة هذه النظرية في تكييف طبيعة هذا العقد. فاعتبره البعض، كأدم سميث، عقد بيع خدمات، فالدولة تبيع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب، وبالرغم من سهولة هذا التكييف وبساطته إلا أنه يتعارض مع الحقيقة والواقع. فمن الصعب تقدير قيمة المنفعة التي تعود على دافع الضريبة من خدمات الدولة غير قابلة للانقسام أو للتجزئة كالأمن والدفاع والتمثيل الدبلوماسي ... الخ، أضف إلى ذلك أن طريقة هذا التكييف لا تتوافق مع التزام الأجيال المستقبلية بدفع أقساط وفوائد الديون التي عقدتها الدولة ولم يترتب على إنفاقها أي نفع مباشر لتلك الأجيال.

وأخيراً، فإنه لو كان هذا التكييف صحيحاً لألّزمت الدولة الفئات محدودة الدخل بدفع ضرائب تفوق مقدرتها كثمن للخدمات العامة التي تستفيد منها باعتبارها أكثر الطبقات استفادة من تلك الخدمات، وفي ذلك مخالفة الاعتبارات العادلة.

وقد تصور البعض الآخر من الفقهاء هذا العقد الضمني في شكل عقد شركة. وأصحاب هذا الرأي اعتبروا أن الدولة شركة إنتاج كبيرة، الشركاء فيها هم أفراد المجتمع حيث يقوم كل منهم بأداء عمل معين ويتحمل في سبيل ذلك نفقات خاصة، ويوجد إلى جانب النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس إدارة هذه الشركة أي خدمات المرافق العامة، ومن ثم يتعين على هؤلاء المساهمين المشاركة في هذه النفقات في صورة الضرائب التي تفرضها عليها الدولة.

وهذا التصور، وإن كان يفسر ضرورة التناسب بين مبلغ الضريبة ودخول المواطنين، إلا أنه تعرض لعدة انتقادات، إذ أن الدولة لا تقوم بتوفير مجموعة من الخدمات المادية فقط للمواطنين بل كذلك أيضاً مجموعة من الخدمات المعنوية والأدبية التي يصعب تقديرها. بالإضافة إلى أن هذا التكييف يستوجب استفادة الفئات ذات الدخل المرتفعة بجزء من الخدمات العامة يفوق ما تتمتع به الفئات محدودة الدخل، وهذا مخالف للحقيقة والواقع. إذ في الغالب ما تتمتع الفئات محدودة الدخل بخدمات المرافق العامة أكثر من الفئات مرتفعة الدخل.

ثانياً- نظرية التضامن الاجتماعي: تركز هذه النظرية على فكرة أساسية مؤداها أن المواطن يسلم بضرورة جود الدولة، لأسباب سياسية واجتماعية، تعمل على تحقيق مصلحته وإشباع احتياجاته. ومن ثم ينشأ بين الأفراد تضامن اجتماعي بموجبه يلتزم كل واحد منهم بأداء الضريبة المفروضة عليه، كل بحسب مقدرته التكليفية (المالية)، حتى تستطيع الدولة القيام بوظائفها المتعددة وتوفير الخدمات العمومية لكافة المواطنين بلا استثناء وبغض النظر عن مدى إسهامهم في تحمل الأعباء العامة، وأكثر من ذلك فمن الممكن استفادة بعض الأفراد بالخدمات العمومية رغم عدم قيامهم بدفع الضرائب أو بدفع مبالغ زهيدة كذوي الدخل المحدودة، وعدم انتفاع البعض الآخر بهذه الخدمات رغم قيامهم بدفع ضرائب كالمواطنين المقيمين في الخارج.

وبالإضافة إلى ما ذكرناه، فإن نظرية التضامن الاجتماعي مرتبطة بفكرة السيادة التي تمارسها الدولة على مواطنيها، ومن ثم إلزامهم وإجبارهم على أداء الضريبة، وهذا ما يفسر إلزام الأجانب المقيمين في الدولة بصفة عادية أو مستمرة، بالمساهمة في الأعباء والتكاليف العامة ودفع الضريبة المفروضة عليهم.

المطلب الثالث: المبادئ العامة للضريبة

يقصد بالمبادئ العامة التي تحكم الضريبة، مجموعة القواعد والأسس التي يتعين على المشرع إتباعها ومراعاتها عند وضع أسس نظام ضريبي في الدولة. وهي قواعد ذات فائدة مزدوجة فهي تحقق مصلحة المكلف بالضريبة، من جهة، ومصلحة الخزينة العمومية من جهة أخرى. أي مراعاة مصالح المواطن والدولة وفي حقيقة الأمر، أن هذه المبادئ تعتبر بمثابة دستور عام ضمني تخضع له الأصول القانونية للضريبة، ولا بدّ على الدولة أن تحترم هذه المبادئ عند فرض الضريبة ولا يحق لها الخروج عن إطارها وإلا اعتبر ذلك تعسفا من جانب الدولة في استعمال حقها في فرض الضرائب ويمثل ظلما صريحا للأفراد المكلفين بها.

أولاً- قاعدة العدالة في توزيع الضريبة: وضع "آدم سميث" قاعدة العدالة في المرتبة الأولى في تصنيف مزايا الضريبة، فالجميع متفق على نقطة عدالة الضريبة، وتطبيقا لذلك فإن كل الفئات الاجتماعية ينبغي أن تخضع للضريبة، وهذا لسببين، السبب الأول هو عدم وجود مبرر لعدم إخضاع فئة دون أخرى للضرائب، والسبب الثاني أن كل امتياز ممنوح لفئة اجتماعية معينة يكون له كنتيجة إقبال العبء الضريبي للفئات الأخرى من المجتمع.

وفي إطار العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع في تحمل عبء الضريبة، فإنه لا بد من الحديث عن مبدأين هامين في فرض الضريبة وهما: مبدأ الشمولية الشخصية للضريبة ومبدأ الشمولية المادية للضريبة.

أ- مبدأ الشمولية الشخصية للضريبة: حسب هذا المبدأ فإن الضريبة تفرض على كافة المواطنين الخاضعين لسيادة الدولة أو التابعين لها سياسيا أو اقتصاديا، فالتزام الأشخاص بالضريبة، بموجب هذا المبدأ، لا يقتصر على مواطني الدولة المقيمين بها بل يمتد لتمس المقيمين في الخارج، إذا

كانت لهم أملاك داخل إقليم الدولة وفقا لمبدأ التبعية السياسية، كما يشمل أيضا المقيمين في إقليم الدولة من الأجانب استنادا إلى مبدأ التبعية الاقتصادية.

وإذا كان هذا المبدأ عاما، فقد يرد عليه بعض الاستثناءات التي لا تفقده شموليته. مثال ذلك الإعفاءات المقررة لبعض أعضاء السلك الدبلوماسي على أساس اعتبارات العرف الدولي أو المجاملة الدولية أو مبدأ المعاملة بالمثل أو اتفاقية فيينا المتعلقة بالحصانات والامتيازات، وكذلك الإعفاءات التي ترد في القوانين الضريبية لصالح بعض الأشخاص تحقيقا لأغراض اقتصادية أو اجتماعية.

ب مبدأ الشمولية المادية للضريبة: ويقصد به أن تفرض الضريبة على كافة الأموال والعناصر المادية سواء كانت دخولا أو ثروات إلا ما استثناه القانون بنص صريح، من أجل تحقيق أغراض اقتصادية معينة.

ومن أجل تدعيم مبدأ العدالة الضريبية، فقد أخذت العديد من النظم الضريبية بنظام الضرائب الشخصية والذي بمقتضاه تأخذ التشريعات المالية في اعتبارها عند فرض الضريبة شخص المكلف بالضريبة وظروفه ومركزه المالي وحالته الاجتماعية، فلا يتم فرض الضريبة بالنظر فقط إلى المادة الخاضعة للضريبة، ولكن بالنظر إلى المقدرة التكاليفية الحقيقية للمكلف بأدائها، وهذا المبدأ هو المعمول به فيما يخص الكثير من الضرائب وتأخذ به العديد التشريعات الضريبية في الدول المختلفة، أما في الضرائب العينية، فإن المشرع لا يهتم بالظروف الشخصية للمكلف بالضريبة ولكنه يهتم فقط بالمادة الخاضعة للضريبة، وهذا النوع يقتصر فقط على الضرائب غير المباشرة بأنواعها المختلفة.

ثانيا - قاعدة اليقين في تحديد الضريبة: ويقصد بها أن تكون الضريبة محددة بصورة قاطعة دون أي غموض أو ابهام، والهدف من ذلك هو أن يكون المكلف بدفعها على علم بمدى التزامه بأدائها بصورة واضحة لا غموض فيها. ومن ثم يمكنه أن يعرف مسبقا موقفه الضريبي من حيث الضرائب الملزم بأدائها ومعدلها وكافة الأحكام القانونية المتعلقة بها وغير ذلك من المسائل التقنية المتعلقة

بالضريبة، إلى جانب معرفته لحقوقه نحو إدارة الضرائب والدفاع عنها. حيث أن عدم الوضوح يؤدي إلى حذر المكلفين من النظام الضريبي.

ثالثا - قاعدة الملائمة في دفع الضريبة: ويقصد بهذه القاعدة ضرورة تنظيم قواعد الضريبة بصورة تلائم ظروف المكلفين بها وتسهيل دفعها وخاصة فيما يتعلق بموعد التحصيل وطريقته وإجراءاته، ومن تطبيقات هذه القاعدة "الاقتطاع عند المنبع" والخاصة بالضريبة المفروضة على الدخل باعتبار أن الاقتطاع عند المنبع أكثر ملائمة وسهولة بالنسبة للمكلف بالضريبة وإدارة الضرائب في نفس الوقت.

رابعا - قاعدة الاقتصاد في الضريبة: ويقصد بهذه القاعدة أن يتم تحصيل الضريبة بأسهل الطرق الممكنة وأقلها تكلفة، إذ لا ينبغي تحصيل الضريبة وفق إجراءات وتدابير معقدة قد تتجاوز كلفتها حصيلة الضريبة ذاتها.

المطلب الرابع: أهداف الضريبة

تفرض الضريبة على الأفراد من أجل تحقيق أهداف معينة، ويأتي في مقدمتها الهدف التمويلي باعتبارها مصدرا هاما للإيرادات العامة، بالإضافة إلى الأهداف المالية والسياسية والاقتصادية الأخرى. ولقد تطورت هذه الأهداف بتطور دور الدولة، ففي ظلّ المالية التقليدية، عندما كانت فكرة الدولة الحارسة مهيمنة كما سبق ذكره، كان الهدف من فرض الضريبة الحصول فقط على إيرادات للدولة تستطيع أن تواجه بها نفقاتها المحدودة من أجل تسيير المرافق العامة، أي أن دور الضريبة كان محايدا كدور الدولة في ذلك الوقت، ولا يترتب على فرضها أي أثر في الجوانب الاقتصادية أو الاجتماعية للأفراد.

لكن مع تطور دور الدولة، وزيادة أنشطتها، وتدخلها في الحياة الاقتصادية بصورة فعالة، تطورت أهداف الضريبة، وأصبح هذا الاقتطاع الإجباري بمثابة أداة أساسية في يد الدولة لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهي تمثل أداة من أدوات السياسة الاقتصادية.

كما أن للضريبة دورا هاما في البلدان النامية بصفة أساسية، في تعبئة الموارد المالية وتوجيهها نحو المشاريع التي تحقق أغراض التنمية والأهداف النهائية للسياسة الاقتصادية، لذا فهي تستخدم في تشجيع الادخار، وبناء الاستثمارات وتوجيهها إلى الأنشطة الاقتصادية المنتجة.

أولا- الهدف المالي للضريبة: حسب النظرية الكلاسيكية، فإن تغطية النفقات العمومية هو الهدف الوحيد للضريبة والتي يجب ألا يكون لها أي تأثير اقتصادي.

إن هذا المفهوم الذي يحصر دور الضريبة في تغذية صناديق الخزينة العمومية ويعطيها وظيفة مالية بشكل مطلق، يرتبط بشكل وثيق بفكرة الدولة الحارسة، بالتالي لا يمكن تسجيل أي تأثير على المستوى الاقتصادي والاجتماعي فهي تتصف بالحياد أمام هذه الميادين.

أما اليوم فلا يمكننا الدفاع عن فكرة حيادية الضريبة، لأنه في الواقع من المستحيل اقتطاع عن طريق الضرائب ربع الناتج الداخلي الخام دون أن تكون هناك انعكاسات ومضاعفات اقتصادية هامة. فالاقتطاع الضريبي يقلص من القدرة الشرائية للأفراد، مما يحدث انعكاسات اقتصادية، باعتبار أن الضريبة تزيد من أسعار السلع والمنتجات وبالتالي تؤثر في حجم الاستهلاك.

ثانيا - الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للضريبة: يمكن أن تستهدف الضريبة أهداف أخرى غير الهدف المالي المتمثل في ملء صناديق الخزينة العمومية، فهي يمكن أن تستعمل لتحقيق أغراض اقتصادية، كما تعمل على تجسيد أهداف اجتماعية، فمن الناحية الاقتصادية يمكن ان توجه الضريبة لامتصاص الفائض من القدرة الشرائية وإلى محاربة التضخم، وفي بعض الأحيان، تقوم الضريبة بعمل انتقائي، لما تميل الدولة إلى تشجيع قطاع اقتصادي معين على قطاع آخر، فتقوم عندها بسن إجراءات ضريبية تخفيفية لصالح هذا القطاع، واما الأهداف الاجتماعية فتتمثل أساسا في استخدام الضريبة لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الفئات الفقيرة محدودة الدخل، كأن يقرر المشرع تخفيف الأعباء الضريبية على ذوي الأعباء العائلية الكبيرة، أو إعفاء بعض المؤسسات التي تقدم خدمات اجتماعية معينة من الضرائب، وقد تساهم الضريبة في المحافظة على إمكانية اقتناء بعض السلع ذات الاستهلاك الواسع بفرض ضرائب منخفضة على السلع الواسعة الاستهلاك

كالخبز والحليب أو الحفاظ على الصحة العمومية بفرض ضرائب مرتفعة على بعض السلع التي ينتج عنها أضرار صحية كالشروبات الكحولية والتبغ وغيرها.

وقد سمحت هذه الإجراءات الضريبية وبشكل فعال من تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية، وذلك بزيادة القدرة الشرائية للفئات محدودة الدخل والحد من تلك التي تتمتع بها الفئات مرتفعة الدخل، وقد تم تطبيق هذه السياسة في الكثير من الدول وحققت نتائج جد إيجابية.

الفصل الرابع: الميزانية العامة للدولة

تمهيد:

تكتسي الميزانية العامة أهمية بالغة في حياة الدولة الحديثة، فهي بمثابة ترجمة رقمية للسياسات التي تنتهجها الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، فمن خلال معاينة كيفية إعداد الميزانية العامة وطريقة اعتمادها وما تتضمنه كذلك من بنود ومواد، يمكن أخذ نظرة أولية عن طبيعة هذه الدولة وتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فالميزانية العامة تعتبر من الناحية السياسية بمثابة ترخيص من السلطة المختصة لتنفيذ السياسة المالية التي اقترحتها الحكومة، ومن الناحية الاقتصادية والاجتماعية لم تعد الميزانية العامة مجرد أرقام وحسابات تقديرية كما كانت في المفهوم الكلاسيكي، وإنما هي أداة لتوجيه الاقتصاد الوطني نحو تحقيق غايات واهداف اقتصادية واجتماعية محددة، وأما من الناحية القانونية، تصدر الميزانية العامة للدولة بموجب قانون المالية، والذي يعتبر عمل تشريعي ذو أهمية بالغة في نشاط السلطات العمومية ويعكس طبيعة العلاقة الموجودة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن هذه الأهمية التي تكتسيها الميزانية العامة للدولة، جعلت منها محل اهتمام الباحثين والمفكرين في شتى الميادين الاقتصادية والسياسية والقانونية، في محاولة لإيجاد إطار نظري يسمح بتحديد مضمونها والقواعد التي تحكم تنفيذها وكذا أليات الرقابة عليها.

من الناحية التشريعية، فقد وردت مختلف الأحكام المتعلقة بالميزانية العامة للدولة بداية في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية²³، وبعد صدور دستور سنة 1996، أصبح القانون المتعلق بقوانين المالية من مجالات التشريع بالقوانين العضوية، وتبعاً لذلك تم إصدار القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية²⁴.

المبحث الأول: نبذة تاريخية عن نشأة الميزانية العامة وتطورها

يجمع الباحثون على أن ظهور الميزانية العامة بمفهومها الحديث يعود لبريطانيا والتي ظهرت بها أولى القواعد التنظيمية للنفقات والإيرادات العمومية، كما ساهمت بعد ذلك فرنسا في وضع الأسس والقواعد التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة، وذلك بفضل تطويرها المستمر لمختلف التشريعات التي تحكم النشاط المالي للدولة، لذلك فإنه يقتضي عرض نبذة تاريخية موجزة عن تجربة هاتين الدولتين.

أولاً- نشأة الميزانية العامة في بريطانيا: تعتبر بريطانيا نموذجاً لظهور التشريع المالي وتطوره، حيث انتقلت من مرحلة لا فرق فيها بين مالية الملك ومالية الدولة، حيث كان الملوك يتمتعون بحرية مطلقة في فرض الضرائب والتصرف في الأموال العامة وفق أهوائهم، إلى مرحلة ينبغي فيها الحصول على موافقة البرلمان لفرض أي ضريبة وجبايتها، وانتهى الأمر إلى مرحلة ينبغي فيها مراقبة كيفية استخدام هذه الأموال العامة والتصرف فيها، ولقد تحقق ذلك بشكل تدريجي وهذا عبر أربع مراحل متتالية وهي:

- **المرحلة الأولى:** خلال هذه المرحلة كانت المملكة تغطي نفقاتها من الأملاك الخاصة للتاج البريطاني، ولم يكن هناك تمييز بين مالية الملك ومالية الدولة، وتميزت هذه المرحلة بحرية الملك في فرض ما يشاء من الضرائب وإنفاق عائداتها وفق أهوائه.
- **المرحلة الثانية:** لقد تميزت هذه المرحلة بزيادة نفقات الدولة الأمر الذي دفع إلى فرض ضرائب جديدة لتغطية هذه النفقات، ولقد تولد عن ذلك صراع بين البرلمان والملك وانتهى

²³ - الجريدة الرسمية، العدد 28 لسنة 1984

²⁴ - الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 2018.

بإصدار إعلان الحقوق سنة 1628، والذي تم بموجبه منع فرض أي ضريبة جديدة دون موافقة البرلمان، غير أن الملك شارل الأول لجأ إلى فرض ضرائب جديدة ولقد أدى ذلك إلى نشوب حرب أهلية انتهت بهزيمة الملك وإعدامه سنة 1649، غير أن الصراع بقي مستمرا إلى غاية إصدار ما يعرف بملتمس الحقوق والحريات (The bill of rights) سنة 1689، وبموجبه أصبح للشعب الحق في الموافقة على الضرائب، وكل ضريبة لا يوافق عليها البرلمان تعتبر غير مشروعة وباطلة.

- **المرحلة الثالثة:** خلال هذه المرحلة انتقل الصراع بين الملك والبرلمان إلى مجال النفقات، فلم تعد نقاشات البرلمان تقتصر على الإيرادات فقط بل أصبح يتابع كذلك كيفية انفاقها، وبذلك أصبحت الحكومة ملزمة بعرض تقرير حول النفقات العامة.

- **المرحلة الرابعة:** وبحصول البرلمان على سلطة التشريع في مجال الجباية ومراقبة النفقات العامة، رأى من الضروري تقسيم نفقات الدولة إلى صنفين، الصنف الأول يتمثل في النفقات الدائمة والتي يتم ترخيصها مرة واحدة، والنوع الثاني يتمثل في النفقات التي ينبغي عرضها كل سنة على البرلمان، ومنها ظهر مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة.

ثانيا - نشأة الميزانية العامة في فرنسا

لقد كان النظام الملكي في فرنسا أكثر تسلط واجحاف من بريطانيا، وهو ما أدى إلى قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 والتي أكدت على حق الجمعية العامة الوطنية في مراقبة كل النفقات العامة ومبررات البحث عن الموارد المالية اللازمة لتغطيتها، ولقد كرس هذا الحق عمليا ظهور الميزانية العامة بشكلها الحالي، واصبحت موافقة السلطة التشريعية على الميزانية العامة للدولة ومراقبة كيفية تنفيذها من أبرز معالم الأنظمة الديمقراطية الحديثة في العالم.

المبحث الثاني: مفهوم الميزانية العامة وخصائصها

من الناحية اللغوية فإن كلمة « Budget » مشتقة في الأصل من « Bougette » وهي كلمة فرنسية قديمة كانت تستعمل في القرون الوسطى بمعنى الحقيبة الصغيرة للنقود، واستعملت في بريطانيا بمعنى الغلاف المالي الذي يصادق عليه البرلمان لتسيير مختلف الأجهزة الحكومية،

ومنها انتقلت إلى فرنسا بنفس هذا المعنى بعد الثورة الفرنسية، وأما في اللغة العربية تستعمل كلمة الميزانية العامة للتعبير عن مالية الدولة، وفي بعض التشريعات العربية تستعمل عبارة الموازنة الحكومية أو الموازنة العامة للدلالة على نفس المعنى، وهناك من يرى أن الموازنة العامة يقصد بها ميزانية الدولة وأما الميزانية فهي تتعلق بالمؤسسات التجارية والاقتصادية، والبعض الآخر من الدارسين يرى أن الموازنة هي وثيقة تقديرية يتم إعدادها في بداية السنة المالية، وأما الميزانية فهي تأتي في مرحلة لاحقة لمعرفة ما تم تحقيقه خلال السنة.

أولاً- تعريف الميزانية العامة: لقد تعددت التعريفات الخاصة بالميزانية العامة للدولة سواء كان ذلك في الفقه الاقتصادي والمالي أو في التشريعات الوضعية، وبشكل عام تعرف الميزانية العامة على أنها بيان تقديري للنفقات والإيرادات العامة لمدة زمنية مستقبلية عادة ما تكون سنة، مصادق عليها من قبل السلطة التشريعية وبغرض تحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية. وأما في التشريع الجزائري، فقد عرفها القانون 84-17 السالف ذكره من خلال مضمونها، حيث جاءت صياغة المادة 06 منه كالتالي " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة محددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

وأما في القانون رقم 90-21 السالف ذكره، فقد عرفها بموجب المادة 03 منه كالتالي " الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي وترخص بها".

ثانيا - خصائص الميزانية العامة

من خلال التعريفات السالفة الذكر، فإنه يجوز القول بأن الميزانية العامة هي تقدير وترخيص في نفس الوقت، وهذان العنصران هما الأساس الذي تقوم عليه الميزانية العامة.

- **الميزانية العامة هي تقدير مستقبلي للنفقات والإيرادات العامة:** تعتبر الميزانية سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ما ستحصل عليه من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس الميزانية بما تحتوي من نفقات وإيرادات

والمبالغ المرصودة لكل منهما، برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإذا ما قررت الحكومة مثلاً زيادة الاعتمادات المخصصة للدفاع في الميزانية فإن ذلك يعكس سياسة حكومية إزاء ما قد تتعرض له الدولة من تهديدات خارجية، وإذا ما تقلصت النفقات التي ترصدها الحكومة في الميزانية لصالح المشاريع الوطنية التي تقوم بها، فإن ذلك يعكس سياسة اقتصادية معينة تنوي الحكومة إتباعها مستقبلاً وهي الانسحاب تدريجياً من النشاط الاقتصادي وتركه لمجال المبادرات الخاصة، ومن هذا الجانب فإن الميزانية تختلف عن الحساب الختامي، فبينما تحتوي الميزانية على تقديرات للنفقات والإيرادات تتعلق بفترة مقبلة قد تتحقق أو لا تتحقق فإن الحساب الختامي للميزانية عبارة عن بيان للنفقات والإيرادات المنجزة فعلاً وخلال نفس المدة، وبعبارة أخرى، إذا كانت الميزانية تنطوي على توقعات مستقبلية فإن الحساب الختامي للميزانية هو نظرة تسجيلية لما أنجز من نفقات وإيرادات عن مدة **ماضية**.

- **تتطلب الميزانية العامة الحصول على ترخيص من السلطة المختصة:** تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي بالموافقة على توقعات الحكومة للنفقات والإيرادات عن سنة مقبلة، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم الترخيص لها من قبل السلطة التشريعية وفي حدود هذه الرخصة، وحق السلطة التشريعية في إقرار والترخيص للميزانية أصبح من المبادئ الدستورية الأساسية في الأنظمة السياسية المعاصرة، وهو يشكل ثمرة تطور استمر عبر قرون من الزمن إلى أن أصبح حالياً من أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، إذ بواسطته تستطيع هذه الأخيرة مراقبة أعمال الحكومة في جميع المجالات، بل وتستطيع السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية إسقاط الحكومات عن طريق عدم الموافقة على الميزانيات المقدمة منها مما يؤدي في نهاية المطاف إلى إجبار هذه الأخيرة على الاستقالة، أو إلى حل السلطة التشريعية ذاتها.

المبحث الثالث: المبادئ التي تحكم الميزانية العامة

تخضع الميزانية العامة خلال مرحلة إعدادها وتحضيرها إلى مجموعة من المبادئ الأساسية والتي يتعين الالتزام بها من قبل السلطة المختصة بتحضير الميزانية، وهذه المبادئ الأساسية أصبحت من البديهيات في التسيير المالي الحديث وتطبق في جميع الدول وهي : مبدأ سنوية الميزانية، مبدأ وحدة الميزانية، مبدأ شمولية الميزانية، مبدأ توازن الميزانية، ويضيف بعض الباحثين مبدأ صدق الميزانية ضمن هذه المبادئ الأساسية السالفة الذكر، في حين يصنفه البعض الآخر ضمن باقي القواعد الثانوية التي تحكم الميزانية العامة للدولة والمتمثلة في قاعدة الوضوح والدقة، قاعدة المرونة وقاعدة العلانية وقاعدة المشاركة، والتي تكتسي أيضا أهمية أثناء إعداد وتحضير الميزانية العامة.

أولا - مبدأ سنوية الميزانية: يقصد بمبدأ سنوية الميزانية أن تكون المدة التي تغطيها الميزانية سنة مالية واحدة، ولا يشترط أن تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية، ففي بعض الدول تبدأ السنة المالية في شهر جانفي وتنتهي في شهر ديسمبر، كما هو الحال في الجزائر²⁵، لكن هناك دول أخرى ولا اعتبارات عديدة تختلف فيها السنة المالية عن السنة الميلادية، ففي إنجلترا وأستراليا والسويد تبدأ السنة المالية في شهر أبريل من كل سنة، وفي الولايات المتحدة الأمريكية تبدأ السنة المالية في شهر جويلية.

ويستند مبدأ سنوية الميزانية إلى اعتبارات سياسية ومالية محددة، فمن الناحية السياسية فإن مبدأ السنوية يضمن دوام رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة والتي تجد نفسها مضطرة على الرجوع إليها للحصول على موافقتها بصفة دورية، ثم إن المناقشة السنوية لميزانية الدولة تمكن السلطة التشريعية من الاطلاع على تفاصيل نشاط الحكومة ورقابته، أما من الناحية المالي، فإن مدة سنة مالية واحدة أي بمعنى 12 شهر، هي مدة تساعد على ضبط تقديرات الميزانية بشكل دقيق، والتي تعتمد فيها الحكومة في الغالب على نتائج السنة المالية المنتهية، إلى جانب ذلك، فمن الناحية التقنية، فإن تقدير النفقات والإيرادات على مدة زمنية تفوق السنة فيها الكثير من

²⁵- أنظر المادة 03 من القانون 17-84 السالف ذكره

الصعوبات، نظرا لاحتمال تغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتي يكون لها تأثير مباشر على الميزانية، كتراجع مداخيل الدولة بسبب حالات الانكماش الاقتصادي والتي تؤدي إلى تراجع في حصيله الضرائب وما يتبع ذلك من صعوبات اجتماعية ومالية، إلى جانب هذا كله فإن فترة السنة تضمّ فصول السنة الأربعة التي تتوزع عليها مظاهر النشاط الاقتصادي، فلو كانت مدة الميزانية تقل عن سنة، فإن ذلك سيؤدي إلى إهمال بعض الإيرادات الموسمية والتي تعتبر موارد مالية هامة في ميزانية الدولة .

هذا وتختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى، ففي بعض الدول تتوافق السنة المالية مع السنة المدنية مثل الجزائر، أي من بداية شهر جانفي وإلى غاية نهاية شهر ديسمبر، وفي البعض الآخر تبدأ السنة المالية في أي شهر من شهور السنة وهذا حسب الظروف الاقتصادية والسياسية لكل دولة، غير أن تطور دور الدولة وقيامها بأنشطة اقتصادية كثيرة نتج عنه في بعض الأحيان خروج على مبدأ سنوية الميزانية، في شكل الاعتمادات المالية التي تتعدى نطاق سنة واحدة وتلك التي تعتبر تنفيذا لخطة اقتصادية، مثل مشاريع التنمية والتعمير والالتزامات طويلة الأجل خاصة في ميدان التجارة الخارجية، وهذا ما أدى ببعض الدول إلى الخروج عن مبدأ سنوية الميزانية واعتماد تقديرات مالية تغطي فترة زمنية طويلة لكنها لم تتجح هذه المحاولات ولا تزال غالبية الدول تأخذ بمبدأ السنوية.

وخلاصة القول، فإن التقيد بمبدأ السنوية على إطلاقه أصبح من الأمور الصعبة في ظل التطور الحاصل في وظائف الدولة، لذلك فإنه يرد على تطبيقه بعض الاستثناءات، ففي بعض الدول يتم فيها الترخيص باعتمادات مالية تتجاوز السنة المالية الواحدة، مثل نظام الاعتمادات المالية الدائمة الذي تتبعه إنجلترا و الولايات المتحدة الأمريكية والاعتمادات الاستثنائية المرخص بها لمدة ثلاث سنوات في بلجيكا وغيرها، إضافة إلى ذلك، فقد أصبحت الكثير من الدول تعتمد برامج استثمار عمومية تتطلب مبالغ مالية ضخمة و تتجاوز مدة انجازها السنة الواحدة، ولذلك فهي تخضعها لرخص مالية خاصة بها تتناسب مع تكلفة ومدة انجاز هذه البرامج، وفي بعض

الحالات، فقد يتم اللجوء إلى اعتماد نظام الاعتمادات المالية المؤقتة، وهذه الاعتمادات المالية يتم ترخيصها كحل مؤقت في حالة تأخر البرلمان عن التصويت على الميزانية الجديدة.

ثانياً - مبدأ وحدة الميزانية: يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المالية من مراقبة النشاط المالي للحكومة ومطابقته للأهداف المحددة في الميزانية العامة للدولة التي وافقت عليها السلطة التشريعية.

ويترتب على تطبيق مبدأ وحدة الميزانية نتيجة هامة تتمثل في قاعدة عدم تخصيص الإيرادات والتي تستلزم عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصاريف التي تدرج بها كل النفقات، بمعنى آخر ينبغي أن تخصص جميع موارد الدولة لتمويل جميع النشاطات التي تقوم بها والإخلال بهذه القاعدة ربما يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز للعمليات المختلفة التي تنطوي عليها الميزانية، مما يعني المساس بوحدتها وما يؤدي إليه ذلك من تبديد في الموارد أو عدم إمكانية الميزانية عن تحقيق أهدافها، ومن السهل أن نتصور ما يمكن أن يؤدي إليه الإخلال بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات، فبعض المرافق يمكن أن تحقق فائضاً معتبراً مما قد يدفعها إلى التبذير، في حين أن مرافق أخرى يمكن أن تعاني من عجز الموارد المتاحة لها.

ويستند مبدأ وحدة الميزانية إلى اعتبارين أساسيين: أولهما مالي وثانيهما سياسي، يتمثل الاعتبار المالي في أن وحدة الميزانية يساعد على تحقيق الوضوح في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين والماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، هذا من جهة، و من جهة أخرى فإنه يساعد على معرفة الوضع المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته، أما عرض الميزانية في شكل حسابات متعددة وكثيرة فمن شأنه أن يجعل من الصعب أخذ فكرة عامة شاملة عن حالة النفقات والإيرادات العامة، مما يشجع على سوء التصرف في الأموال العامة، أما الاعتبار السياسي، فإن تجميع الحسابات في وثيقة واحدة يساعد السلطة التشريعية على مراقبة النشاط المالي للحكومة بشكل فعال، فحتى تتمكن السلطة التشريعية وهي

بصدد ممارسة رقابتها، من المفاضلة بين أوجه الإنفاق العامة المختلفة يتعين أن تعرض عليها كافة هذه الأوجه في وقت واحد، وإذا ما عرضت الميزانية بصورة مجزئة وفي حسابات متعددة فهذا يعيق عمل السلطة التشريعية في هذا المجال.

ورغم ذلك فإنه ترد على مبدأ وحدة الميزانية بعض الاستثناءات والتي تبررها الاحتياجات التي تفرضها بعض الظروف، وبشكل عام يمكن حصر هذه الاستثناءات النقاط التالية:

-**الميزانيات الملحقة:** قانون المالية أن تكون هناك ميزانيات ملحقة بالنسبة لمصالح الدولة التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تقديم بعض الخدمات المدفوعة الثمن، حيث توضع لهذه المصالح ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها وتلحق بميزانية الدولة، وفي هذه الحالة لا يعدو الأمر أن يكون سوى إعطاء الشخصية المالية المستقلة للمرفق العام وليس الشخصية الاعتبارية المستقلة، ويرجع السبب في رصد ميزانيات ملحقة بالميزانية العامة للدولة إلى مثل هذه المصالح إلى الرغبة في تطبيق القواعد المتعلقة بالنشاط الخاص عليها بدلا من القواعد الحكومية التي تنسم بالتعقيد والجمود، وكذلك إلى الرغبة في معرفة مدى ربحية هذه المرافق بمقارنة نفقاته بإيراداته، ويسري على هذه الميزانيات الملحقة نفس النظام الذي يحكم الميزانية العامة للدولة.

-**الحسابات الخاصة للخزينة:** يقصد بها الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة، بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ولا تعتبر إيرادات عامة، وتسجل خروج أموال منها ولا تعتبر نفقات عامة، مثال ذلك مبلغ التأمين الذي يلتزم بدفعه المتعاقدون مع الحكومة ضمانا لتنفيذ مشروع معين، والذي لا يعتبر إيرادا عاما رغم أنه يدخل خزينة الدولة، إذ أن هذه الأخيرة ستقوم برده إلى أصحابه عندما ينتهون من تنفيذ أعمالهم على النحو المتفق عليه، وعندما يتم رد هذه الأموال إليهم، فإن ذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة رغم أن هناك خروجاً للأموال من خزينة الدولة، فمن المنطقي جدا بأن لا تدرج مثل هذه الأموال في ميزانية الدولة، بل ينبغي أن ترصد لها حسابات خاصة تقفل من تلقاء نفسها عندما تخرج من خزينة الدولة .

وفي القانون الجزائري، تفتح هذه الحسابات من خلال قانون المالية، وتجمع في خمسة فئات: حسابات التجارة، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات المساهمات.

-حسابات التجارة: تصور هذه الحسابات العمليات ذات الطابع الصناعي أو التجاري المؤداة بشكل ثانوي من طرف المصالح العمومية للدولة، المشابهة للخدمات المقدمة من طرف المؤسسات .

-حسابات التخصيص الخاص: تقوم هذه الحسابات بتصوير العمليات الممولة من خلال موارد خاصة . وتكون العمليات المنجزة من خلال حسابات التخصيص الخاص مقررة ومرخص بها كعمليات في إطار الميزانية، لكن تحت تحفظين أساسيين :

أ- لا ينبغي أن يفوق مجموع النفقات مجموع الإيرادات، ماعدا بعض الحالات الاستثنائية التي يجب أن تقرر من خلال قانون المالية وفي مستوى عجز مرخص به ،

ب - يؤجل فائض الإيرادات على النفقات، في إطار نفس الحساب من سنة إلى سنة أخرى بشكل يجعل حسابات التخصيص الخاص تخرج عن قاعدة سنوية الميزانية .

خلال السنوات الأخيرة، تضمّن كلّ قانون مالية مصادق عليه تقرير تخصيص الموارد الموجهة خصيصا لتمويل بعض العمليات المهمة والمتنوعة جدا، مثل حالة العمليات المسجلة في الحسابات التالية : حساب رقم 051 - 302 صندوق مساعدة تشغيل الشباب الذي احتوى الإيرادات المتأتية من قسيمة السيارات، حساب رقم 051-302 صندوق تخصيص الرسوم الموجهة للمؤسسات السمعية - البصرية والتي تتكون واحدة من إيراداتها من الإتاوات المفروضة على الهوائيات المقعرة، حساب رقم 058-302 صندوق تسيير التكوين في الخارج الذي يسمح بتغطية اعتمادات التكوين في الخارج، حساب رقم 065-302 المسمّى الصندوق الوطني للبيئة المؤسس من خلال القانون رقم 91-92 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1992 المادة (189) ويسمح هذا الحساب بتخصيص بعض الإيرادات وحتى بعض الرسوم الخاصة على

النشاطات الملوثة أو الخطيرة للبيئة المادة 117 من نفس القانون لتمويل العمليات الداخلة في إطار حماية البيئة.

- **حسابات تسبيقات الخزينة** : تسجل هذه الحسابات عمليات منح أو تسديد تسبيقات على المدى القصير سنتين كأقصى حد ، والمنجزة من طرف الخزينة العمومية والمرخص بمنحها في حدود القروض المفتوحة لهذا الأمر، وتكون معفية من الفوائد، وإذا تم تجاوزت مدة السنتين يمنح أجل إضافي مدته سنتين بفوائد، لكن بعد هاتين الفترتين يتحول هذا التسبيق إلى قرض، ومن أهم هذه الحسابات تلك التي تتضمن تسبيقات للولايات والبلديات على قيمة الإيرادات الجبائية العائدة لها فالمصالح الجبائية التابعة للدولة تحدد وتحصل فعلا معظم الضرائب الرسوم والحقوق المحلية وتقوم ميزانية الدولة بتسبيق لفائدة الجماعات المحلية المبالغ التي سوف تسدد مع دخول الإيرادات الجبائية (حساب رقم 001-303 تسبيقات للولايات وحساب رقم 002-303 تسبيقات للبلديات) - **حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية**: وترتبط بالعمليات التي يتم إجرائها تطبيقا لاتفاقيات دولية مصادق عليها

- **الميزانيات غير العادية**: إن مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعطاء صورة صادقة عن الوضع المالي للدولة فيما يتعلق بإيراداتها ونفقاتها عن سنة مالية معينة، لكن إتباع هذا المبدأ قد لا يساعد على إعطاء هذه الصورة الصادقة في بعض الحالات، مثال ذلك اضطرار الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة لأغراض ظرفية أو استثنائية كتعمير ما خربته الحروب أو القيام باستثمارات ضخمة، إذ يترتب على إتباع مبدأ وحدة الميزانية وإدراج هذه النفقات غير العادية إلى جانب النفقات العادية، حدوث تضخم في الميزانية بشكل يوحي بازدياد نشاط الدولة لدرجة كبيرة مقارنة بنشاطها في السنوات السابقة، وهو ما لا يتطابق مع الواقع، لذلك فمن الأفضل وضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية مما يسمح بمقارنة حالة الدولة في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع إلى أرقام الميزانيات العادية وحدها.

- **الميزانيات المستقلة**: وهي الميزانيات الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، حيث من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يليه منطقيا الاستقلال في الميزانية،

مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون حاجة إلى نص صريح على ذلك.

وخلاصة القول، ورغم أهمية مبدأ وحدة الميزانية من الناحية المالية والسياسية، إلا أنه في الواقع لم تعد الميزانية العامة هي الوثيقة الوحيدة التي تقيد فيها كل العمليات المالية، وإنما أنشئت إلى جوارها وثائق محاسبية أخرى عديدة اقتضتها الظروف العملية.

ثالثاً - مبدأ شمولية الميزانية: يعتبر مبدأ شمولية الميزانية (عمومية الميزانية) امتداداً لمبدأ وحدة الميزانية، ويقصد به إدراج كافة الإيرادات والنفقات العامة في ميزانية الدولة دون مقاصة بينهما، وهو ما يتيح للسلطة التشريعية مراقبة النشاط المالي لمختلف القطاعات الحكومية والعمل على كبح حجم الإنفاق العمومي.

وفقاً لهذا المبدأ، توجد من الناحية التقنية طريقتان لإدراج الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة للدولة، الطريقة الأولى تسمى بطريقة الناتج الصافي ومؤها إجراء مقاصة بين إيرادات كل وحدة ونفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية إلا نتيجة المقاصة، أي صافي الإيرادات أو صافي النفقات، أما الطريقة الثانية وتسمى بطريقة الموازنة الشاملة، ومؤها أن تدرج في الميزانية كل نفقة وكل إيراد مهما كان مقداره ودون إجراء أي مقاصة بينهما، وهي الطريقة المتبعة في غالبية الدول، وهذا لاعتبارات سياسية ومالية، فالاعتبارات السياسية تتمثل في إتاحة الفرصة للسلطة التشريعية لمراقبة النشاط المالي للحكومة، وأما الاعتبارات المالية، فتتمثل في محاربة الإسراف في الإنفاق الحكومي، حيث إن إتباع طريقة الناتج الصافي أو الميزانية الصافية من شأنها أن تتيح للمرفق الذي يحقق إيرادات تفوق نفقاته أن يسرف في هذه النفقات، دون تمكين هيئات الرقابة المالية من كبح هذا الإنفاق.

وعليه فمبدأ عمومية الميزانية يعني أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أي مقاصة بين الاثنين، وهذا المبدأ يكمل مبدأ وحدة الميزانية، فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة ويمثل الإطار الخارجي للميزانية، فإن مبدأ العمومية يهدف إلى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل

تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين، أي أن مبدأ عمومية الميزانية يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية.

ورغم ما يحققه مبدأ عمومية الميزانية من فوائد إلا أنه تعرض لنقد كبير من جانب البعض ويمكن إيجاز هذا النقد في النقاط التالية:

-النقطة الأولى: أن مبدأ عمومية الميزانية من شأنه إضعاف الحافز لدى القائمين بإدارة المرفق العام على ضغط نفقاتهم أو زيادة إيراداتهم بإتباع أساليب الإدارة الحديثة خاصة وأن أي فائض يحققه المرفق سيذهب إلى ميزانية الدولة ولن يوجه لمكافأة العاملين به، أو تحسين ظروف عملهم

-النقطة الثانية: أن هذا المبدأ لا يشجع على استخدام الأساليب التجارية في إدارة المرفق العامة،

-النقطة الثالثة: أن إتباع مبدأ العمومية من شأنه التأثير على مرونة العمل الحكومي وكفاءته وحسن أدائه.

ويقوم مبدأ الشمولية على قاعدتين أساسيتين، القاعدة الأولى تتمثل في عدم تخصيص الإيرادات العامة، حيث تجمع كافة الإيرادات العامة لحساب الخزينة العامة للدولة ودون أي تخصيص مسبق لها أو التقييد بأي توزيع محدد حول كيفية صرفها وإنفاقها²⁶، وأما القاعدة الثانية فتتمثل في تخصيص الاعتمادات المالية، وبموجب ذلك فإنه لا يجوز للسلطة التشريعية المصادقة على النفقات العامة بشكل إجمالي، ويترك للحكومة صلاحية التصرف فيها وفق إرادتها ومشئيتها، فقاعدة التخصيص تقتضي توجيه الموارد المالية للمجتمع وفق أهداف محددة مع ضمان قدر معين من المرونة في النشاط العمومي، حتى يتسنى للسلطة التشريعية تقييم النشاط المالي للحكومة والتحكم في حجم الانفاق العمومي.

-القاعدة الأولى: عدم تخصيص الإيرادات العامة

لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز²⁷ ، وتعني هذه القاعدة ألا يخصص إيراد معين من الإيرادات العامة

²⁶- أنظر المادة 08 من القانون 17-84 السالف ذكره.

²⁷المادة 8 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية

للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات فلا يجوز مثلا أن تخصص حصيللة الضريبة الإضافية على وقود السيارات لإصلاح وصيانة الطرق، أو تخصص حصيللة الرسوم الإضافية على الدعاوى والأوراق القضائية لإنشاء دور المحاكم وإصلاحها وتأسيسها .. الخ .. وإنما ينبغي وفقا لهذه القاعدة أن يتم تحصيل جميع الإيرادات، أي كان نوعها وأي كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها لحساب الخزنة العامة دون تخصيص حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي الإيرادات العامة وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقيد بتوزيع محدد .

هذا فضلا عن أن الإخلال بهذه القاعدة أي تخصيص حصيللة إيراد معين لوجه معين من أوجه الإنفاق، قد يؤدي إلى أحد الوضعين: الوضع الأول، هو أن تكون حصيللة الإيراد أكثر من اللازم فيدفع هذا إلى الإسراف في الإنفاق دون ما ضرورة تبرر ذلك، والوضع الثاني تكون فيه الحصيللة أقل من اللازم فتؤدي إلى عدم تنفيذ الأعمال أو تنفيذها بجودة أقل، مما ينعكس بدوره على العمر الاقتصادي للمشروع ، أضف إلى ذلك أن الإخلال بالقاعدة سألقة الذكر من شأنه تهديد التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع، إذ أن المطالبة بتخصيص حصيللة ضريبة معينة للإنفاق منها على وجه معين، من شأنه أن يدفع كل طائفة من المواطنين على المطالبة بتخصيص حصيللة الضرائب المفروضة عليها للإنفاق منها على أعمال يعود نفعها عليهم وحدهم مما يخرج الضريبة عن تعريفها المستقر عليه ويجعلها مقابلا للمنفعة، وأخيرا فإن الخروج على هذا المبدأ شأنه تشجيع المكلفين على التهرب من أداء الضريبة إذا ما ارتأوا أن الإنفاق المخصص له هذه الضريبة لا يعود عليهم بأي نفع مباشر.

-القاعدة الثانية: قاعدة تخصيص الاعتمادات المالية: ووفقا لهذه القاعدة فإن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، فلا يجوز أن يكون إعداد واعتماد النفقات كمبلغ إجمالي ويترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة وفق مشيئتها وإلا ضاعت الحكمة من رسم البرامج والسياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية للمجتمع نحو استخداماتها المثلى، ولتعذر على السلطة التشريعية مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاته وتقييم الأداء المالي للحكومة.

رابعاً - مبدأ توازن الميزانية: يقصد بتوازن الميزانية بأن لا تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها أو العكس، وهذا يعني أن الميزانية تكون متوازنة إذا تساوت النفقات مع الإيرادات، وتعتبر الميزانية في حالة عجز إذا زادت النفقات عن الإيرادات، وبذلك تضطر الدولة إلى تمويل ذلك العجز عن طريق الاقتراض العام أو استخدام احتياطاتها المالية، أو أية وسيلة أخرى لتمويل عجز الميزانية، مما يؤدي إلى التضخم والافلاس، وأما إذا زادت الإيرادات عن النفقات فتكون الميزانية في حالة فائض مالي، ويترتب عن هذه الوضعية انخفاض في القدرة الشرائية للأفراد وتراجع القدرة الانتاجية للاقتصاد الوطني.

- المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية يعني هذا المبدأ في المفهوم التقليدي، تساوي نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية دون أي زيادة أو نقصان، وهي نظرة حسابية بحتة مماثلة لموازنة المشروعات الخاصة. وذلك خشية حدوث عجز في الميزانية وتضطر الدولة إلى تغطيته عن طريق الاقتراض والذي يترتب عنه تناقص في رؤوس الأموال الموجودة في يد الأفراد والتي كانت ستوجه إلى الاستثمارات الانتاجية، أو عن طريق الاصدارات النقدية والتي تؤدي إلى حدوث تضخم في الاقتصاد الوطني.

-المفهوم الحديث لمبدأ توازن الميزانية: أما النظرية الحديثة في المالية العامة فلم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة، وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي، ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن في الميزانية، كل ما هنالك أنه يميل على أن يستبدل بفكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها وهي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الميزانية، وهذا الاستبدال هو ما يطلق عليه بنظرية العجز المؤقت والمنظم، وتتمثل هذه النظرية في أنه في فترات الركود والكساد تنتشر البطالة، وهذه البطالة هي في الحقيقة العجز الحقيقي الذي يتعرض له الاقتصاد وليس العجز بمفهومه المحاسبي، وتخفيض هذا العجز الحقيقي يستلزم زيادة في حجم الاستثمارات، ونظراً لحالة الركود القائمة لا يقوم الأفراد أو المشاريع الخاصة بهذه الاستثمارات، ولهذا يتعين على الدولة أن تزيد من استثماراتها لتنشيط الحالة الاقتصادية، وذلك عن طريق زيادة الطلب الكلي بمنح

إعانات للعاطلين عن العمل وزيادة الاستثمارات اللازمة لمواجهة الزيادة في الطلب، كما يتعين عليها أن تخفض من حجم الاقتطاعات العامة حتى تزيد الموارد المالية لدى المواطنين وتقل الأعباء الملقاة على عاتق المؤسسات الخاصة، وهذه الإجراءات ينجم عنها عجز في الميزانية، ولكنه عجز مقصود أو منظم، لأنه سيؤدي بعد مدة إلى عودة التوازن الاقتصادي وبالتالي التوازن المالي.

وبعبارة أخرى، تتلخص نظرية العجز المنظم في أنه يتعين على الدولة في حالة الكساد، أي عندما يكون الاقتصاد القومي دون حالة التشغيل الكامل أن تعمل كل ما من شأنه زيادة الطلب الكلي الفعلي حتى تنتعش الحياة الاقتصادية مرة أخرى وتزداد العمالة إلى الحد الذي تصل فيه إلى تشغيل كل الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي أي مرحلة التشغيل الكامل.

وتتوصل الدولة إلى زيادة الطلب الكلي الفعلي في حالة الكساد بواسطة عجز الميزانية أي إنفاق مبالغ تزيد على الإيرادات المحصلة ذلك أنه في أوقات الكساد تقل حصيلة الضرائب لقلة الأرباح ونقص الدخل، وتشير نظرية العجز لنظم على الدولة بوجود زيادة إنفاقها على المشاريع الاقتصادية والاجتماعية مما يزيد من الطلب العام، بوجود منح مساعدات وإعانات للمؤسسات حتى تستطيع معاودة نشاطها ومواجهة الزيادة في الطلب الفعلي الخاص والعام.

وبهذه الطريقة يمكن للاقتصاد الوطني أن يخرج من حالة الركود التي يعانيها، وتزيد العمالة إلى الحد الذي يشتغل فيه الجهاز الإنتاجي للدولة بكل طاقتها، أي تصل العمالة إلى الحد الكامل. ووسيلة الدولة إلى تمويل عجز الميزانية هي أساسا الإصدار النقدي، وتشير نظرية العجز المنظم بوجود عدم التخوف من التضخم في هذه الحالة بالذات، لأنه تضخم نافع ومفيد طالما أن الاقتصاد القومي دون حالة العمالة الكاملة، مما يعني وجود طاقة إنتاجية معطلة لا ينتظر لتشغيلها سوى حدوث طلب على منتجاتها وهذا ما يكفله عجز الميزانية، وعندما تعود حالة التشغيل الكامل إلى الاقتصاد الوطني، أو حالة التوازن الاقتصادي، فإن هذا كفيل وحده بإعادة ميزانية الدولة إلى توازنها الحسابي، فمن جهة، تؤدي زيادة الإنتاج الوطني إلى زيادة الضرائب على أرباح المؤسسات

ومداخل الأشخاص الطبيعيين. ومن جهة أخرى تكف الدولة عن منح إعانات للعاطلين عن العمل، ومساعدات للمؤسسات.

ومن هذا العرض المختصر لنظرية العجز المنظم، يتبين بوضوح أن هذه النظرية لا تعدو أن تكون سوى خطة مالية لمعالجة حالة الركود الاقتصادي ويمكن أن نستخلص من هذه النظرية النتائج الآتية:

1 - إن نظرية العجز المنظم وإن كانت تبدو بصورة سطحية مخالفة لمبدأ توازن الميزانية هي في حقيقة الأمر خطوة سابقة للوصول إلى التوازن في الميزانية، حيث أن التضحية بصورة مؤقتة بهذا التوازن يؤدي إلى إخراج الاقتصاد الوطني من حالة الكساد التي يعاني منها على النحو السالف ذكره.

2- أن العجز في الميزانية هو عجز مؤقت وليس دائم، وينتهي بمجرد صول الاقتصاد إلى حالة التوازن الاقتصادي وتحقيق العمالة الكاملة.

3- أن التضخم المقصود، لا يجب أن يتجاوز الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة وألا تحول هذا التضخم من نافع إلى ضار، إذ أنه يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، من جهة وتدهور في قيمة النقود من جهة أخرى، فيؤثر على طلب على الطاقة الإنتاجية المستغلة.

4- أن نظرية العجز المنظم في هذا الخصوص لا تنطبق إلا على الدول المتقدمة اقتصادياً، إذ تؤثر النفقات العامة في هذه الدول في فترات الكساد تأثيراً مباشراً في الدخل القومي النقدي، ذلك أن الجهاز الإنتاجي في هذه الدول يتميز بعدم وجود عوائق تمنع من زيادة السلع والخدمات.

أما بالنسبة للدول النامية فإنها تعاني من عدة مشاكل بسبب وجود عوائق تمنع من زيادة إنتاج السلع والخدمات، كما أن عناصر الإنتاج الأساسية تعاني من النقص أو حتى الانعدام كرووس الأموال الإنتاجية والعمل التقني في كثير من القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني، أضف إلى ذلك معاناة هذه الدول من عدم مرونة عناصر الإنتاج بصورة عامة بسبب عدم توفرها أو صعوبة وصولها إلى المكانة المطلوبة، ولكل هذه المشاكل فإن الجهاز الإنتاجي في هذه الدول لا يستجيب للزيادة في الطلب الكلي الفعلي.

خامسا - مبدأ صدق الميزانية: يعتبر مبدأ صدق الميزانية من المبادئ التي يؤكد عليها الفكر الاقتصادي الحديث، ويقصد به الدقة في تقدير أعباء الدولة وإيراداتها لتمكينها من القيام بالتزاماتها، وهذه الدقة تترجم من قبل نواب الشعب أثناء مناقشة مشروع ميزانية الدولة على أنها علامة صدق الحكومة وسياساتها، ذلك أن عدم دقة تقديرات التي تتضمنها الميزانية العامة يمكن أن يعود إلى نقص الكفاءة لدى الجهاز الإداري المكلف بتحضير الميزانية، ويمكن أن يعود لاعتبارات وأهداف سياسية تريد الحكومة تحقيقها.

المبحث الرابع: إعداد الميزانية العامة وتنفيذها

تستلزم دراسة إعداد الميزانية العامة وتنفيذها أن نتطرق إلى الجهة التي تتولى مهمة تحضير الميزانية العامة للدولة والجهة التي تتولى المصادقة عليها، قبل الشروع في تنفيذها، ذلك أن مجال التسيير المالي للدولة هو من المجالات التي تتقاسمها كل من السلطة التنفيذية والتشريعية، فإذا كانت السلطة التنفيذية بحكم ما تتوفر عليه من إمكانيات مادية وبشرية هي الأولى بتحضير الميزانية وإعدادها فإن السلطة التشريعية وبحكم ما تتمتع به من صلاحيات دستورية هي التي تملك سلطة الموافقة على الميزانية والترخيص بتنفيذها.

المطلب الأول: إجراءات تحضير وإعداد الميزانية

تقتضي عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة القيام بسلسلة من الإجراءات الضرورية، والتي تتطلب مساهمة العديد من المصالح الإدارية التابعة للجهاز الحكومي باعتبارها الجهات المختصة بتحضير الميزانية وإعدادها، غير أن مشروع الميزانية الذي تعده الحكومة، يبقى غير قابل للتنفيذ إلا بعد مناقشته والمصادقة عليه من قبل السلطة التشريعية.

أولا- السلطة المختصة بتحضير الميزانية: تتولى السلطة التنفيذية مهمة تحضير الميزانية العامة، وهذا باعتبارها الجهة المكلفة بإدارة وتسيير شؤون الدولة، فهي على دراية واسعة لما تحتاجه مختلف القطاعات الوزارية والمصالح الحكومية من نفقات، وتملك جميع المعطيات التي تسمح لها بمعرفة القدرة المالية للاقتصاد الوطني، وباعتبار أن وزير المالية هو المكلف بتسيير الشؤون المالية للدولة، فهو الذي يشرف على عملية تحضير الميزانية والتنسيق مع مختلف القطاعات الوزارية والمصالح

الحكومية، لضبط احتياجات كل قطاع والموارد المالية المتوقعة لتغطيتها، حيث يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية قطاعه وفق القواعد الشكلية والموضوعية المطلوبة ويرسله إلى وزارة المالية في الآجال المحددة، ثم تتولى بعد ذلك مصالح وزارة المالية مهمة الصياغة التقنية للمشروع التمهيدي للميزانية العامة، يتم عرض هذا المشروع التمهيدي على الوزير الأول والذي بدوره يعرضه على مجلس الوزراء، وبعد مناقشته على مستوى مجلس الوزراء، يضبط وزير المالية المشروع النهائي للميزانية ثم يقدم للمجلس الشعبي الوطني من أجل المناقشة والتصويت عليه.

لهذه الاعتبارات السالفة الذكر، فإن السلطة التنفيذية هي أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات التي تحتاجها مرافق الدولة، وكذلك أيضا بشأن تقدير الإيرادات المختلفة والمبالغ التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة، كما أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية تنفيذ الميزانية، ومن ثم فإنه من الطبيعي أن يتم تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية، وأخيرا، فإن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقبلة، ولذا فإنه يجب أن يطبع الانسجام والتوافق بين أجزاء وينود وتقسيمات الميزانية، ولا يمكن أن يتحقق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعية، فأعضاء البرلمان يحاولون غالبا، بكافة السبل الممكنة إرضاء الناخبين وقد يكون ذلك على حساب القواعد التقنية التي تتطلبها الميزانية، مما قد يؤثر ذلك على تناسق الميزانية وتوازنها، وخصوصا مدى تطابقها مع البرنامج الحكومي، وبالرغم من ذلك، فإنه من المتوقع أن تطالب السلطة التشريعية من الحكومة مراعاة بعض الاعتبارات في عملية إعداد و تحضير الميزانية، كأن تلزمها باحترام الخطة الاقتصادية العامة للدولة والتي سبق لها المصادقة عليها، ويتوقف دورها في هذا المجال عند حد تقديم توجيهات عامة دون الدخول في تفاصيل إعداد وتحضير الميزانية.

وأما حول كيفية سير عمليات التحضير والإعداد على أرض الواقع، فهي تختلف من دولة إلى أخرى، وعلى سبيل المثال فإن وزير المالية في بريطانيا يعد المسؤول الأول عن إعداد الميزانية ويتمتع بسلطات واسعة في هذا الصدد. فنقدر النفقات العامة بمعرفة كل وزير ثم تبلغ إلى وزير

المالية الذي يكون له سلطة إعادتها إلى الوزراء مرة أخرى إذا ارتأى ضرورة إدخال تعديلات معينة عليها، فإذا لم يوافق هؤلاء على إجراء هذه التعديلات فإنه يكون من حقه منفردا إجراء تلك التعديلات، وعلى العكس من ذلك فإن وزير المالية في الولايات المتحدة الأمريكية لا يكون له مثل هذه السلطات فدوره كدور باقي الوزراء، إذ أن رئيس الدولة بصفته رئيس الجهاز التنفيذي هو الذي يتولى الإشراف على عملية إعداد وتحضير الميزانية والفصل في الخلافات بين الوزراء حول توزيع الموارد العامة على مختلف المرافق العامة، أما في فرنسا، فإن وزير المالية هو الذي يتولى مهمة إعداد الميزانية بصورة عامة، ولا يملك صلاحية إدخال أي تعديلات في الميزانية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وهو نفس الأسلوب المتبع تقريبا في الجزائر

ثانيا - الإجراءات المتبعة لتحضير الميزانية: لقد جرى العمل خلال مرحلة تحضير الميزانية العامة للدولة على أن يقوم وزير المالية بدور تنسيقي بين مختلف القطاعات الوزارية، حيث يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بموافاته في أجل محدد بتقديرات الميزانية بالنسبة للسنة المالية المقبلة كل حسب احتياجاته، وهذا حتى يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب، وبذلك تقوم مختلف الأجهزة والإدارات الحكومية بضبط تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة، وترسلها إلى الوزارة التابعة لها، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها، ويكون من سلطتها إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة، وترسلها إلى وزارة المالية.

وبعد أن تصل تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية، تتولى المديرية العامة للميزانية على مستوى هذه الوزارة بعملية جمع كافة هذه التقديرات وهذا بالتنسيق مع مختلف هذه الوزارات، وهذا في إطار مشروع الميزانية العامة للدولة والذي يعرض للدراسة والمناقشة على مستوى مجلس الوزراء، وبعد حصول الموافقة عليه يتم عرضه للمناقشة والتصويت عليه من طرف غرفتي البرلمان.

ثالثا - السلطة المختصة باعتماد الميزانية: كما أشرنا سابقا فإن مشروع الميزانية الذي تعده الحكومة غير قابل للتنفيذ إلا بعد مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان أي المجلس الشعبي

الوطني ومجلس الأمة، حيث تتم مناقشة مشروع الميزانية أولاً على مستوى لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني باعتبارها اللجنة المختصة بإعداد تقرير تمهيدي حول مشروع الميزانية، والذي على أساسه تتمحور المناقشة العامة على مستوى جلسات المجلس الشعبي الوطني، والتي تبدأ عادة بعرض يقدمه وزير المالية حول أهم محاور مشروع الميزانية، وتتبعه بعد ذلك مداخلات النواب لطرح ملاحظاتهم واقتراحاتهم وكذا تساؤلاتهم واستفساراتهم حول المسائل التي تبدو غامضة، وبعد انتهاء مداخلات النواب يتولى وزير المالية الرد على التساؤلات المقدمة بصفة اجمالية ويقوم كل وزير معني بتقديم الشروحات اللازمة للرد على الملاحظات التي تخص قطاعه الوزاري.

وباكتمال مرحلة المناقشة، يعرض مشروع الميزانية للتصويت والمصادقة عليه على مستوى المجلس الشعبي الوطني في اجل لا يتعدى 45 يوماً من تاريخ إيداعه، وبعد ذلك يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني المشروع المصادق عليه إلى مجلس الأمة للمناقشة والتصويت عليه في أجل لا يتعدى 20 يوماً²⁸، يرسل رئيس مجلس الأمة المشروع النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بهذا الارسال²⁹، وفي حالة عدم المصادقة عليه لأي سبب من الأسباب في أجل 75 يوماً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بموجب أمر له قوة القانون استناداً إلى المادة 146 من الدستور³⁰.

المطلب الثاني: تنفيذ الميزانية العامة للدولة

تعتبر مرحلة تنفيذ الميزانية العامة من المراحل الهامة جداً، فهي تمثل الانتقال من المجال النظري إلى التجسيد الفعلي لمختلف بنود الميزانية، وتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية الاشراف على متابعة عملية تنفيذها على مستوى مختلف الأجهزة والمصالح العمومية، ولضمان تنفيذ الميزانية حسب الأوجه المحددة لها، فقد أوجد المشرع عدة اشكال من الرقابة، وهي الرقابة الادارية والرقابة التشريعية والرقابة المالية.

²⁸ - حسب المادة 70 من القانون 84-17 فإن التصويت على الإيرادات والنفقات العامة يكون بشكل إجمالي .
²⁹ - أنظر المادة 43 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 لسنة 2016.
³⁰ - أنظر كذلك المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف ذكره..

وأما من حيث مضمونها، فإن عملية تنفيذ الميزانية العامة تعني تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات من مصادرها المختلفة، وتخضع هذه العمليات المالية إلى مبدأ أساسي يقوم عليه نظام المحاسبة العمومية، ويتمثل في مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، حيث تنص المادة 55 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية³¹، في فقرتها الأولى على ضرورة الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي، وتبعاً لذلك فقد ذهبت المادة 56 من نفس هذا القانون إلى أبعد من ذلك بمنع أزواج الأمرين بالصرف بأن يكونوا محاسبين معينين لديهم.

أولاً- عمليات تحصيل الإيرادات: تختلف القواعد التي تحكم عمليات تحصيل الإيرادات عن تلك التي تخضع لها النفقات، وهذا باعتبار أن عملية تحصيل الإيرادات هي أمر إلزامي بالنسبة للجهات الإدارية المكلفة بها، وكم سبق وأن اشرنا فإن الموارد المالية للميزانية العامة للدولة متنوعة، لذلك فإن إجراءات تحصيلها تختلف باختلاف طبيعة هذه الموارد.

-إجراءات تحصيل إيرادات استغلال أملاك الدولة: تتولى عملية متابعة تحصيل هذه الموارد مصالح مديرية أملاك الدولة بواسطة سندات التحصيل التي توجه إلى المدينين لتنفيذها في الآجال المحددة لها، وفي حالات الامتناع عن التنفيذ فإنه ينبغي توجيه إنذارات إلى الأشخاص المعنيين، وإذا لم يتبع هذه الإنذارات أي تسديد يتم الشروع في إجراءات المتابعة القضائية أمام الجهات المختصة.

-إجراءات تحصيل الإيرادات الجبائية: تتميز الموارد الجبائية كذلك بتنوعها وتعددتها، فهناك الضرائب المباشرة وغير المباشرة وهناك الرسوم بمختلف أنواعها، وبذلك فإن طرق تحصيل هذه الموارد متعددة ومختلفة، ومع ذلك وبشكل عام فإن عمليات التحصيل لمختلف هذه الموارد تتم بمرحلتين، المرحلة الإدارية ويتم فيها تحديد وعاء الضريبة ثم العمل على تصفيته، والمرحلة المحاسبية والتي يتم فيها تحصيل هذه الموارد بشكل فعلي في الخزينة العمومية، ونشير في هذا الإطار إلى أن أجل تحصيل الضرائب والرسوم محدد بأربع سنوات، وبفوات هذا الأجل تسقط هذه الحقوق (التقادم الرباعي)³².

³¹- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 لسنة 1990

³²- المادة 311 من القانون المدني.

ثانيا - عمليات صرف النفقات: تتعلق النفقات العامة باستعمال الأموال العامة، لذلك فهي تخضع لعدة ضوابط، وأولى هذه الضوابط هي عدم تجاوز حدود الرخصة الممنوحة من السلطة التشريعية في أي حال من الأحوال، ولعدم اساءة استعمال أموال الدولة، والتأكد من إنفاقها على بشكل سليم، فقد عمل القانون على الفصل بين المهام الإدارية التي يقوم بها الآمرون بالصرف والمهام المحاسبية والتي يتلاها المحاسبون العموميون.

أ- مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وأهميته: يعني مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الفصل بين مرحلتين متميزتين أثناء عمليات صرف النفقات العامة، المرحلة الأولى هي المرحلة الإدارية وتتضمن ثلاث عمليات أساسية يضطلع بها الآمرون بالصرف وهي:

1- الالتزام بالنفقة: ينشأ الالتزام بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقا من جانب الدولة مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام أو بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء طرق أو جسور أو هياكل ومباني... إلخ ، و مثل هذه الأعمال يترتب عليها بالضرورة أعباء مالية كبيرة، تجعل

2- تصفية النفقة: بعد أن يتم الارتباط بالنفقة، تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعها فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية، مع ضرورة التأكد من أن شخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدينين.

وتقتضي عملية تصفية النفقة، التأكد من أن الخدمة محل النفقة قد أنجزت بشكل فعلي ووفق الشرط المطلوبة، فصرف النفقات في نظام المحاسبة العمومية مرتبط بتأدية الخدمة من طرف الدائن، ولهذا لا يمكن دفع الأجر الشهري للموظف إلا في نهاية الشهر، ولا يجوز دفع مبلغ التوريدات للمورد إلا بعد استلام البضاعة موضوع النفقة، غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة، ففي بعض الحالات يستبعد تطبيقها نذكر منها الإعانات المالية أو الاشتراكات في بعض المجالات،

والتسبيقات المالية في إطار الصفقات العمومية. وبشكل عام فإن عملية التصفية تخضع لشروطين: التأكد من وجود التزام بالنفقة، ثم معاينة المستندات التي تثبت الدين.

3- الأمر بدفع النفقة: وهو أمر كتابي يوجهه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي قصد تسديد مبلغ الدين، ويتخذ هذا الأمر شكل حوالة مكتوبة تتضمن مجموعة من البيانات الإلزامية، ليتسنى بعد ذلك تسديد المبلغ المالي لمستحقه.

وباكتمال المراحل الإدارية السالفة الذكر، تأتي المرحلة المحاسبية والتي تتمثل في دفع الأموال من الخزينة العمومية لمستحقيها بشكل نهائي، وتتولى هذه العملية جهة إدارية مستقلة عن المصلحة التي تأمر بصرف النفقة، وهو المحاسب العمومي والذي لا تقتصر مهمته على عملية الدفع المادية فقط بل تشمل كذلك التأكد من صحة وسلامة الإجراءات المتبعة في ذلك من طرف المصلحة الإدارية المعنية، فإذا تبين له أن النفقة غير مشروعة في أحد جوانبها، فإنه يتمتع عن دفعها، إلا إذا تم تسخيره وفق الشروط التي يحددها القانون، ففي هذه الحالة تبرأ ذمته ولا تتعد مسؤوليته الشخصية.

إن هذا الفصل بين المهام الإدارية والمحاسبية في نظام المحاسبة العمومية ليس القصد منه مجرد توزيع فني للمهام بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وإنما يهدف إلى فرض رقابة متبادلة أثناء تنفيذ الميزانية العامة بين مختلف أعوان الإدارة.

ولكن قد يحدث في بعض الحالات أن يتدخل، عن قصد أو عن جهل، الأمر بالصرف في اختصاصات المحاسب العمومي أو العكس، فهذا الوضع يعتبر خرق لمبدأ أساسي يكرسه قانون المحاسبة العمومية، وتترتب عنه تبعات قانونية يتحملها العون المخطئ، فقيام المحاسب العمومي على سبيل المثال بدفع نفقة دون أمر بالدفع، يؤدي إلى اقحام مسؤوليته المالية الشخصية، ووضعه في حالة مدين تجاه الهيئة العمومية المعنية بمبلغ العملية غير الشرعية.

وأما في حالة تعدي الأمر بالصرف على اختصاصات المحاسب العمومي، فهذا يجعل منه محاسباً فعلياً، ويتحمل بالتالي نفس الالتزامات والمسؤوليات التي تقع على المحاسب العمومي،

ويتعرض لنفس العقوبات المطبقة على هذا الأخير، فضلا عن المتابعات الجزائية التي قد يتعرض لها.

الفصل الخامس

الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تعد الرقابة أحد الأركان الأساسية التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية، فهي تهدف أساسا إلى الحفاظ على سلامة النشاط المالي لمختلف الأجهزة العمومية وحماية المال العام من كل أشكال الفساد والتجاوزات المالية، وهذا ما يفسر تعدد أشكال هذه الرقابة وتنوعها، وكثرة الهيئات التي تمارسها.

وتوجد تصنيفات عديدة لأنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية وهذا لتعدد المعايير المعتمدة، فبالنظر إلى الجهة التي تمارسها يمكن تقسيمها إلى رقابة داخلية وأخرى خارجية، وبالنظر إلى الزمن الذي تمارس فيه يمكن تقسيمها إلى رقابة سابقة وأخرى لاحقة أو بعدية وبالنظر إلى طبيعة الجهات التي تمارسها يمكن تقسيمها إلى رقابة سياسية ورقابة إدارية ورقابة مالية، وهذا التصنيف الأخير هو الذي سنعتمده في دراستنا.

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية (الرقابة التشريعية)

وهي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على نشاط الحكومة استنادا إلى أحكام الدستور، ومن بينها حقها في الاطلاع على الوضعية المالية للدولة والتأكد من مدى تنفيذ الميزانية العامة وفق الخطة التي التزمت بها الحكومة، وهذه الرقابة يمكن أن تكون ملازمة لتنفيذ الميزانية العامة أي أثناء السنة المالية، وهذا عن طريق مختلف الآليات التي يمنحها الدستور للسلطة التشريعية لمراقبة نشاط الحكومة بشكل عام والمتمثلة أساسا في مساءلة واستجواب أي عضو في الحكومة حول التسيير المالي لقطاعه، وتحريك مسؤوليته السياسية في حالة ارتكابه لأخطاء تستدعي ذلك، أو عن طريق تشكيل لجان تحقيق برلمانية تتولى عمليات التحري والتقصي على مستوى القطاع أو القطاعات الوزارية المعنية في قضايا ذات مصلحة عامة.

علاوة على ذلك، يكرس الدستور كذلك رقابة تشريعية لاحقة على تنفيذ الميزانية، من خلال إلزام الحكومة بتقديم عرض لكل غرفة من البرلمان حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، إلى جانب اقرار أيضا حق البرلمان في التصويت على قانون ضبط الميزانية³³.

أولا - الرقابة البرلمانية خلال مرحلة تنفيذ الميزانية: بالإضافة إلى وظيفة التشريع يمارس البرلمان وظيفة الرقابة على نشاط الحكومة بشكل عام، عن طريق عدة وسائل يقرها الدستور وتتمثل بشكل عام في الاسئلة بنوعها الشفوية والكتابية والاستجواب وكذلك تشكيل لجان التحقيق البرلماني ومناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، وهذه الوسائل الرقابية لا تخص مجال التسيير المالي فقط وإنما هي وسائل عامة للرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة، فهي بطبيعة الحال تختلف من حيث أهميتها والنتائج التي تترتب عنها، فإذا كانت الأسئلة الشفوية والكتابية الغرض منها هو الاستعلام فقط فإن باقي الأليات الأخرى، أي الاستجواب وتشكيل لجان التحقيق، قد تؤدي إلى إقرار المسؤولية السياسية للحكومة.

ثانيا - الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية: يشكل التصويت على مشروع قانون المالية فرصة للاطلاع على كيفية تنفيذ ميزانية الدولة وعلى النشاط المالي للحكومة بشكل عام، فإذا كانت السنة المالية تفتح بقانون المالية والذي يحمل الأرقام التقديرية للنفقات والإيرادات، فمن الطبيعي جدا أن تختتم هذه الدورة المالية بقانون يبين ما تحقق فعلا على أرض الواقع من نتائج، والفرق بين التقديرات والإنجازات هو الذي يعطي صورة عن مستوى أداء الحكومة، فإذا كانت هذه الحصيلة إيجابية فإن الحكومة كانت موفقة في تقديراتها وأدائها، وأما إذا كانت هذه الحصيلة سلبية، فهي لم تكن كذلك إما لعدم دقة تقديراتها أو لسوء تنفيذ الميزانية.

ويشكل القانون المتضمن تسوية الميزانية الأداة الرئيسية لممارسة هذه الرقابة، حيث يسمح بضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي تم صرفها خلال السنة المالية، كما يسمح كذلك بضبط الوضعية المالية الحقيقية بعد تنفيذ مختلف العمليات التي كانت مقررة في

³³ أنظر المواد 157، 156، 159، 158 و160 من الدستور.

ميزانية الدولة³⁴، ويتبين من خلال الممارسة العملية مدى محدودية هذه الرقابة التي يمارسها البرلمان رغم إقرارها في مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، وهي رقابة تشمل النفقات العامة أكثر من تحصيل الإيرادات، وتمارس من طرف أجهزة متخصصة كل واحدة في مجالها.

أولاً- الرقابة المسبقة على النفقات العامة: ظهرت الرقابة المسبقة على النفقات العامة في فرنسا مع نهاية القرن التاسع عشر ميلادي، وكانت تمارس في بداية ظهورها من طرف أعوان يعينهم الوزراء من بين الموظفين التابعين لمصالحهم، وهذه الوضعية لم تكن تسمح بممارسة رقابة فعالة، طالما أن هؤلاء الأعوان يخضعون لسلطة الوزير الذي يراقبون نشاطه المالي، لذلك أصبح تعيينهم فيما بعد من صلاحيات وزير المالية ويخضعون لسلطته المباشرة.

وأما في الجزائر، تمارس الرقابة المسبقة على النفقات العامة من طرف أعوان تابعين لوزارة المالية وتطلق عليهم تسمية "مراقبين ماليين"، يعين على المستوى المركزي مراقب مالي لكل وزارة أو هيئة وطنية، أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي على مستوى كل ولاية وبلدية، وتتمثل الوظيفة الأساسية للمراقب المالي في القيام برقابة مسبقة على النفقات قبل الشروع في تنفيذها، فهي رقابة ذات طبيعة وقائية الغرض منها تفادي الوقوع في الأخطاء وتصحيحها قبل تنفيذها النهائي، وبالتالي فهي تعتبر رقابة شرعية وليست رقابة ملاءمة، فالمراقب المالي ليس من صلاحياته التدخل في مدى ملاءمة النفقة التي يأمر بها الأمر بالصرف، وإنما يقتصر دوره على مراقبة الجوانب الشكلية والقانونية للنفقة، أي مراقبة مدى تطابقها مع الإجراءات الواردة في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ومع توقعات الميزانية.

ويترتب على هذه الرقابة منح موافقة وتأشيرة لصرف النفقة، وإذا لم تستوفي هذه النفقة إحدى الشروط اللازمة يبدي المراقب المالي رأيه برفض منح التأشيرة ويعلم المصلحة المعنية بذلك برد

³⁴ أنظر الباب الخامس من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 2018)

كتابي يوضح فيه مبررات ذلك ويكون هذا الرفض مؤقتان إذا تعلق الأمر بتحفظات شكلية يمكن تداركها من قبل المصلحة المعنية، وقد يكون الرفض نهائي إذا تضمنت النفقة أخطاء تخالف قواعد المحاسبة العمومية وغير قابلة للتصحيح.

ولقد أجاز القانون في حالات تقتضيها المصلحة العامة، تجاوز تأشيرة المراقب المالي لصرف النفقة وهذا بموجب قرار يتخذه الأمر بالصرف ويتحمل في ذلك المسؤولية الكاملة أمام جميع هيئات الرقابة المالية بما فيها مجلس المحاسبة.

ويمكن أن ندرج كذلك ضمن هذه الرقابة المسبقة شكل آخر من الرقابة المالية ويأتي في مرحلة موائية للمراقب المالي وهي تلك الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي قبل تحصيل أي إيراد أو صرف أي نفقة، وإن كان هذا الأخير لا يشكل جهازا للرقابة المالية ولكن يخول له القانون بعض الصلاحيات لمراقبة النفقات والإيرادات العامة قبل تنفيذها.

إلى جانب هذا كله، يخضع أعوان الإدارة العمومية في نشاطهم المالي إلى رقابة رئاسية مستمرة يمارسها كل رئيس على مرؤوسيه، مثل تلك الرقابة التي يمارسه كل وزير على مصالحه المباشرة أو الوالي على المصالح الموجودة عبر إقليم ولايته، أو رئيس البلدية على المصالح الإدارية التابعة لبلديته، وتتمثل أهم مظاهر هذه الرقابة في التصديق والتعديل والالغاء مثلها في ذلك مثل أي تصرف إداري.

وأما المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (الولائية والبلدية) فتخضع في نشاطها المالي إلى رقابة وصائية، يمارسها وزير الداخلية على مداوات المجالس الشعبية الولائية ويمارسها كذلك الوالي على مداوات المجالس الشعبية البلدية في الحدود التي ينص عليها القانون، وتكمن مظاهر هذه الرقابة في سلطة المصادقة على المداوات والقرارات المتعلقة بالميزانيات والحسابات الإدارية، وسلطة الإلغاء للمداوات الباطلة وتلك التي تكون قابلة للإبطال، وكذلك سلطة الحل التي تخص التسيير المالي للبلديات دون الولايات.

أ- مجال اختصاص المراقب المالي: ينصب هذا النوع من الرقابة على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقات العامة وهي عملية الالتزام بالنفقة من طرف المصلحة الإدارية المعنية، وتخضع لهذه

الرقابة جميع عمليات الإنفاق المتعلقة بميزانيات جميع الهيئات والأجهزة التابعة للدولة، وتستثنى منها ميزانيات غرفتي البرلمان والتي تخضع لحكام خاصة بها.

ويتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على النفقات، بحيث لا يمكن لأي هيئة عمومية صرف أي اعتماد مالي إلا إذا كان الالتزام بالنفقة صحيح ومؤشر عليه من طرف المراقب المالي، ولقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات³⁵، نوع العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي وهي كالتالي:

- قرارات التعيين والتنشيط التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

- الالتزام بنفقات التسيير والاستثمار.

- كل التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية عندما لا يتعدى مبلغه المستوى المحدد لإبرام صفقة عمومية.

ب - مضمون الرقابة المالية المسبقة والآثار المترتبة عنها: تكمن مهمة المراقب المالي في

فحص مدى صحة الالتزام بالنفقة وهذه المهمة تستوجب منه مراقبة العناصر التالية:

- صفة الأمر بالصرف كما ورد تحديده في النصوص القانونية.

- مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- توفر الاعتمادات المالية.

- التخصيص القانوني للنفقة.

- مطابقة مبلغ الالتزام مع الوثائق المرفقة.

- وجود التأشير والآراء المسبقة عندما يشترطها التنظيم المعمول به.

³⁵- الجريدة الرسمية، العدد 82 لسنة 1992.

وتنتهي عملية الرقابة إما بمنح التأشيرة على استمارة الالتزام، إذا استوفت جميع الشروط المطلوبة، أو رفضها إذا تبين بان الالتزام بالنفقة غير قانوني ويكون هذا الرفض إما مؤقتاً، في حالات معينة، كأن يشوب الالتزام بالنفقة أخطاء يمكن تصحيحها، أو عدم وجود بعض الوثائق الثبوتية اللازمة أو عدم ذكر بعض البيانات الهامة، وقد يكون هذا الرفض نهائي إذا تبين عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها أو عدم توفر الاعتمادات المالية الكافية أو عدم التزام المصلحة المعنية بالملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

وفي ممارسته لهذه الرقابة، يتحمل المراقب المالي مسؤولية شخصية أمام جميع هيئات الرقابة، فإذا منح تأشيرة لصرف نفقة غير شرعية يكون قد ساهم في تبديد أموال عمومية وإذا رفض منح تأشيرة لصرف نفقة ودون أي سبب يكون في هذه الحالة أساء استعمال السلطة المخولة له وعرقل نشاط المرافق العمومية، وفي كلا الحالتين فهو مخطئ ويتحمل المسؤولية الشخصية عن القرارات التي يتخذها، فسواء تعلق الأمر بمنح تأشيرة خارج الإطار القانوني أو رفض منح التأشيرة بشكل غير مؤسس، تعتبر كلها قرارات مخالفة لقواعد الانضباط في مجال التسيير المالي ويعاقب عليها بغرامات مالية يتحملها المراقب المالي.

ثانياً - رقابة المفتشية العامة للمالية: تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة إدارية للرقابة المالية، تخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، تم إنشاؤها لأول مرة في الجزائر بموجب المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في 01 مارس 1980³⁶، واستمر تطبيق هذا المرسوم إلى غاية إصدار المرسوم التنفيذي رقم 78-92 المؤرخ في 22 فيفري 1992، والذي تم بموجبه إعادة تنظيم المفتشية العامة للمالية وتحديد صلاحياتها، وتخضع حالياً في تنظيمها وتسييرها لثلاثة نصوص أساسية وهي: المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية والرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية والرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمالية وصلاحياتها³⁷.

³⁶- الجريدة الرسمية، العدد 10 لسنة 1980

³⁷- الجريدة الرسمية، العدد 50 لسنة 2008.

أ - هيكله المفتشية العامة للمالية وصلحياتها: من الناحية الهيكلية والتنظيمية، تتوفر المفتشية العامة للمالية على هياكل مركزية وأخرى جهوية، يسهر على إدارتها وتسييرها المفتش العام للمالية، ويساعده في ذلك مديران (02) للدراسات.

وتضم المصالح المركزية للمفتشية العامة للمالية الهياكل التالية³⁸:

أ . هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم ويديرها أربعة (04) مراقبون عامون للمالية، ويمارس كل مراقب عام اختصاصاته على القطاعات التالية³⁹:

. المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات إدارات السلطة والوكالات المالية، والإدارات المكلفة بالصناعة والمناجم وكذا الجماعات المحلية.

. المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعا التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والتكوين، الثقافة والاتصال، الشؤون الدينية، المجاهدين، الشباب والرياضة، العمل والتشغيل.

. المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات الري والشغال العمومية والسكن والفلاحة والصيد البحري والغابات والخدمات.

. المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق المؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤسسات المالية العمومية، وكذا تدقيق القروض الخارجية.

ب . وحدات عملية ويديرها مديرو البعثات ومكلفون بالتفتيش، ويبلغ عدد مديري البعثات عشرون (20) مديرا، ويشرفون كل في قطاع اختصاصه على إدارة و متابعة عمليات الرقابة

³⁸ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 السالف ذكره.

³⁹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 السالف ذكره.

والتنسيق مع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية، وأما المكلفون بالتفتيش، وعددهم ثلاثون 30 مفتشا، فهم مكلفون بإدارة فرق التفتيش وهذا تحت سلطة مديري البعثات⁴⁰.

ج . هياكل دراسات وتقييس وإدارة وتسيير، وتتشكل من مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص ومديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي، ومديرية الإدارة والوسائل، وهذه الأخير مقسمة بدورها إلى أربعة (04) مديريات فرعية تتولى إدارة وتسيير الشؤون الإدارية والمالية للمفتشية العامة في مجالات تسيير المستخدمين، الميزانية والمحاسبة، الوسائل العامة، التكوين وتحسين المستوى)

أما المفتشيات الجهوية، ويبلغ عددها عشر (10) مفتشيات، وتقع مقراتها بولايات الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، ووهران، وتتولى هذه المفتشيات تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة المالية على المستوى الجهوي، ويتحدد اختصاصها الإقليمي بقرار من وزير المالية⁴¹.

أما من الناحية الوظيفية، تتصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح وأجهزة الدولة المركزية، الجماعات الإقليمية، وجميع الهيئات والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تشمل رقابتها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي وكذلك الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية والتي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة أو من الجماعات المحلية أو أي هيئة إدارية⁴²، كما يمكن لها كذلك مراقبة الموارد التي تجمعها الهيئات أو الجمعيات بمناسبة الحملات التضامنية من أجل دعم القضايا الانسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية⁴³.

وبموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فيفري 2009، تم توسيع مجال رقابة المفتشية العامة للمالية، ليشمل كذلك التسيير المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

⁴⁰ - المواد : 09 إلى 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 السالف ذكره.

⁴¹ . المادتان 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274 السالف ذكره.

⁴² . المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف ذكره.

⁴³ . المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف ذكره.

وتهدف رقابة المفتشية العامة للمالية إلى معاينة مدى تطبيق التشريع المالي والمحاسبي من قبل مختلف المصالح والهيئات العمومية، مراجعة صحة الحسابات وصدقها وانتظامها ومدى مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية، واحترام شروط استعمال الاعتمادات المالية ووسائل الهيئات العمومية وهياكلها، كيفية سير الرقابة الداخلية في مختلف المصالح المعنية.

إلى جانب ذلك، فإن المفتشية العامة للمالية مؤهلة كذلك للقيام بمهام التقييم الاقتصادي والمالي، و في هذا الإطار تقوم بدراسات وتحليل مالية واقتصادية، لتقدير فعالية التسيير ونجاعته في قطاع معين من القطاعات، أو على مستوى مؤسسة عمومية اقتصادية معينة، ويكون تدخلها في هذه الحالة بناء على طلب من السلطات المؤهلة لذلك.

ب - النتائج المترتبة على رقابة المفتشية العامة للمالية: سبق وأن أشرنا بأن المفتشية العامة للمالية هي بمثابة جهاز إداري للتفتيش والرقابة المالية ويخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية، وانطلاقاً من ذلك فإن طبيعة الرقابة التي تمارسها هذه الهيئة، هي رقابة ذات طبيعة إدارية محضة، حيث يترتب على عمليات التفتيش والرقابة التي يمارسها أعوان المفتشية العامة للمالية، إعداد تقارير تدون فيها جميع النقائص والتجاوزات التي يمكن ملاحظتها خلال عمليات التدقيق المالي، إلى جانب كذلك تقديم الاقتراحات اللازمة لتصحيح الوضع، وتبلغ هذه التقارير إلى مسيري المصالح المعنية للإجابة عليها في أجل شهرين (02)، وبانتهاء هذا الأجل يوجه تقرير نهائي إلى السلطة السلمية أو الوصية للمصلحة المعنية بغرض اتخاذ التدابير المناسبة.

إضافة إلى ذلك، تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً، يتضمن حصيلة نشاطاتها، والاقتراحات التي تراها ضرورية لتحسين الأداء المالي والمحاسبي للهيئات الخاضعة لرقابتها، ويسلم هذا التقرير إلى وزير المالية، وبإمكانها كذلك إعداد تقرير آخر حول الاستجابة التي لقيتها المعانيات والتوصيات التي قدمتها للهيئات التي خضعت لرقابتها، ويرسل إلى السلطات المؤهلة لذلك.

ويلاحظ من خلال هذه الآليات المقررة، بأن نتائج الرقابة المالية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية لا تعكس بالفعل أهمية الدور المنوط بها، حيث أن التقارير الدورية التي تعدها بشأن

التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابتها، تبقى مجرد ملاحظات وغير ملزمة لهذه الأخيرة، وحتى في حالة وجود تجاوزات ومخالفات للتشريع المالي، فإن المفتشية العامة للمالية لا تملك سلطة توقيع العقوبات بنفسها ضد مرتكبيها، وإنما تكتفي فقط بإطلاع السلطات السلمية أو الوصية، والتي يعود لها الحق في اتخاذ التدابير التي تراها مناسبة و ضرورية لتصحيح الوضع ومعالجته.

المبحث الثالث: رقابة مجلس المحاسبة

يوجد في الدول الحديثة أنظمة رقابة مالية مختلفة، وبشكل عام يصنفها الفقهاء وفق نموذجين أساسيين، النموذج الأول وهو النظام الأنجلوسكسوني والذي تطبقه كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، ويختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية فيه هيئة عليا للحسابات تابعة للهيئة التشريعية، وأما النموذج الثاني وهو نظام الرقابة المالية الذي تطبقه فرنسا، ويتولى وظيفة الرقابة المالية فيه هيئة عليا للحسابات مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمتع بسلطة توقيع العقوبات، ويضيف البعض من الدارسين نموذجا آخر للرقابة المالية، يجمع بين بعض خصائص النظامين السابقين ويعرف بنظام الرقابة شبه القضائية، ويختص بالرقابة المالية فيه هيئة عليا مستقلة للحسابات، لكنها لا تملك سلطة توقيع العقوبات.

وأما بالنسبة للجزائر، وبالنظر إلى طبيعة النظام المالي الذي تتبعه، والذي يستلهم معظم قواعده من التشريع الفرنسي، فإن نظام الرقابة المالية المطبق هو من النموذج الفرنسي، أي إنشاء جهاز مستقل عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويختص بممارسة رقابة مالية لاحقة ويتمتع بصلاحيات قضائية، ويسمى مجلس المحاسبة.

ولقد تأسس هذا المجلس لأول مرة في الجزائر بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980⁴⁴، وهذا تطبيقا للمادة 90 من دستور 22 نوفمبر 1976⁴⁵، ورغم طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي الذي كان سائدا آنذاك، إلا أن التصور الذي تبناه المشرع الجزائري حول

⁴⁴ .الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980، العدد 10.

⁴⁵ . تم تعديل الفقرة الأولى من المادة 190 من دستور 1976 بموجب التعديل الدستوري لسنة 1980، أنظر القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، بتاريخ 15 جانفي 1980.

كيفية ممارسة الرقابة المالية، كان أكثر وضوحا من التصور الذي تبناه في ظل القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990⁴⁶، والذي تم بموجبه إعادة النظر في تنظيم مجلس المحاسبة وفي صلاحياته، وخلال الإصلاحات الاقتصادية والسياسية التي عرفتها الجزائر في مطلع التسعينيات من القرن الماضي، تم إعادة تنظيم مجلس المحاسبة وتحديد صلاحياته بموجب الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995⁴⁷، وهذا النص الأخير تم تعديله مؤخرا بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010⁴⁸، وتماشيا مع الإصلاحات الدستورية التي تضمنها التعديل الدستور لسنة 2020، فإنه المرتقب كذلك أن يتم إعادة النظر في تنظيم مجلس المحاسبة وصلاحياته بموجب قانون عضوي، وهذا تطبيقا للمادة 199 من التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020⁴⁹.

أولا- تنظيم مجلس المحاسبة وطبيعته القانونية: يظهر مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه وتشكيلته كهيئة ذات طبيعة قضائية، فهو يتشكل من غرف ذات اختصاص وطني وغرف جهوية ذات اختصاص إقليمي، وكذلك غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وأعضاؤه يكتسبون صفة القضاة ويتمتعون بنفس الضمانات التي يقرها القانون للقضاة العاديين.

1. غرف مجلس المحاسبة واختصاصاتها: يتشكل مجلس المحاسبة يتشكل مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني، تختص كل غرفة منها بمراقبة وزارة أو مجموعة من الوزارات المتقاربة من حيث النشاط، ولقد حددت المادة العاشرة من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁵⁰، القطاعات الرئيسية التي يتم على أساسها توزيع الاختصاصات بين مختلف هذه الغرف وهي كالتالي:

. المالية .

⁴⁶ . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990، العدد 53.

⁴⁷ . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد

⁴⁸ . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010، العدد 50.

⁴⁹ . المرسوم الرئاسي 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020.

⁵⁰ . المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72 لسنة 1995.

. السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية.

. الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.

. التعليم والتكوين.

. الفرحة والري.

. المنشآت القاعدية والنقل.

. التجارة والبنوك والتأمينات.

. الصناعة والمواصلات.

وتطبيقا لذلك، فقد جاء تحديد اختصاصات الغرفة الوطنية لمجلس المحاسبة، حسب أحكام القرار الذي أصدره مجلس المحاسبة في 16 جانفي 1996 والمتضمن تحديد اختصاصات الغرفة، على الشكل التالي:

- الغرفة الوطنية للمالية: تختص بمراقبة مصالح وزارة المالية.
- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: تختص بمراقبة مصالح رئاسة الجمهورية، مصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية وكذلك الهيئات الوطنية، وزارة العدل، ووزارة الشؤون الخارجية.
- الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية: وتختص بمراقبة مصالح وزارة الصحة، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، وزارة الاتصال، وزارة الثقافة، ووزارة الشبيبة والرياضة.
- الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين: وتراقب مصالح وزارة التربية الوطنية، وزارة الشؤون الدينية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- الغرفة الوطنية للفلاحة والري: وتراقب مصالح وزارة الفلاحة والغابات، وزارة الري والصيد البحري.

- الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل: وتراقب مصالح وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، وزارة النقل.
- الغرفة الوطنية للتجارة والبنوك ومؤسسات التأمين: وتراقب مصالح وزارة التجارة، البنوك، مؤسسات التأمين، شركات المساهمة.
- الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات: وتراقب مصالح وزارة الصناعة والصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية، وزارة الطاقة، وزارة البريد والمواصلات.
- أما الغرف الإقليمية، ويبلغ عددها تسع (09) غرف جهوية وذات اختصاص إقليمي، وتتولى مراقبة التسيير المالي للجماعات المحلية والهيئات العمومية التابعة لاختصاصها، ويوجد مقر هذه الغرف في الولايات التالية:
- الغرفة الإقليمية للجزائر العاصمة: وتختص بمراقبة ولاية الجزائر وولاية تيبازة.
- الغرفة الإقليمية لوهران: وتختص بمراقبة ولايات وهران، مستغانم، غليزان معسكر، سعيدة.
- الغرفة الإقليمية لقسنطينة: وتختص بمراقبة ولايات قسنطينة، ميلة، جيجيل، باتنة بسكرة، سطيف، خنشلة.
- الغرفة الإقليمية لعنابة: وتختص بمراقبة ولايات عنابة، سكيكدة، الطارف، قالمة، سوق أهراس، ام البواقي وتبسة.
- الغرفة الإقليمية لتيزي وزو: وتراقب ولايات تيزي وزو، بجاية، بومرداس، مسيلة برج بوعرييج، البويرة.
- الغرفة الإقليمية لتلمسان: وتراقب ولايات تلمسان، سيدي بلعباس، عيت تموشنت، تيارت، النعامة.
- الغرفة الإقليمية للبليدة: وتراقب ولايات البليدة، عين الدفلة، المدية، الشلف، الجلفة، تيسمسيلت.

- الغرفة الإقليمية لورقلة: وتراقب ولايات ورقلة، غرداية، الأغواط، إليزي الواد وتمنراست.
- الغلابة الإقليمية لبشار: وتراقب ولايات بشار، تندوف، أدرار والبيض.

2 . غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: وتختص بالنظر في القضايا المتعلقة بالتصرفات المالية للمسيرين العموميين والتي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، والمحددة بموجب المادتين 88 و 91 من الأمر 95-20، المعدل والمتمم.

3 . المصالح الإدارية والتقنية لمجلس المحاسبة: يشتمل مجلس المحاسبة على نظارة عامة، وتتولى مهام النيابة العامة، وكتابة الضبط تشرف على التحضير المادي للجلسات التي تعقدتها مختلف تشكيلات مجلس المحاسبة، وتسهر على مسك الدفاتر والسجلات وتدوين القرارات أثناء الجلسات.

إلى جانب كذلك مجموعة من مصالح الإدارية والتقنية، والتي تعمل أيضا على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة مجلس المحاسبة، وتتمثل في ديوان رئيس مجلس المحاسبة ويضم مديريتين للدراسات، الأمانة العامة، قسم تقنيات التحليل والرقابة، قسم الدراسات ومعالجة المعلومات، مديرية الإدارة والوسائل.

ثانيا - أشكال رقابة مجلس المحاسبة والنتائج المترتبة عنها: تشمل الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة طائفتين أساسيتين من أعوان الدولة وهما المحاسبون العموميون والأمرون بالصرف، إلى جانب كذلك رقابة ما يسمى "بالمحاسبين الفعليين"، والذين لا يشكلون طائفة مستقلة بذاتها من المحاسبين، وإنما يكتسبون هذه الصفة بحكم تصرفهم في المال العام دون امتلاكهم لصفة المحاسب العمومي.

1 .مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: لقد ألزم المشرع المحاسبين العموميين بتقديم حساباتهم إلى مجلس المحاسبة وفرض عليهم عقوبات في حالة امتناعهم عن ذلك أو في حالة عدم تقديمها في الآجال المقررة لها، ومن خلال هذه الحسابات يتسنى لقضاة مجلس المحاسبة القيام بعمليات

التدقيق والتحقق من صحة العمليات المالية التي أنجزوها، ومعاينة مدى تطابقها مع القواعد التشريعية والتنظيمية التي تحكم تسيير الأموال العمومية والبت في مسؤوليتهم الشخصية والمالية.

وتخضع عمليات التدقيق التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى إجراءات إلزامية يحددها القانون، ويترتب عنها إما إبراء ذمة المحاسب العمومي أو إقحام مسؤوليته المالية الشخصية، حيث تسند عمليات مراقبة حسابات المحاسبين العموميين إلى مقررين، ويتولى كل رئيس غرفة في إطار تنفيذ البرنامج السنوي للمجلس، تسيير برنامج الرقابة وتوزيع المهام على القضاة الذين سيشفرون على إنجاز مهام التدقيق وتوفير الوسائل الضرورية لذلك.

قبل الشروع في عمليات الرقابة، ينبغي على المحاسب العمومي أن يضع تحت تصرف قضاة مجلس المحاسبة، الوثائق والمستندات المطلوبة منه لإجراء عمليات التدقيق، منها ما يتعلق بوضعية المحاسب نفسه، ومنها ما يتعلق بالعمليات المالية التي أنجزها، إلى جانب كذلك تقديم نسخة من الميزانية الأولية والإضافية من السنة المالية موضوع الرقابة.

عقب انتهاء عمليات المراجعة والتدقيق، يحرر المقرر تقريراً للرقابة يدون فيه النتائج المتوصل إليها، ويعرضه بعد ذلك على رئيس الفرع المعني بالغرفة، والذي يقوم بتبليغه إلى رئيس الغرفة، وهذا الأخير يحيل الملف كاملاً إلى الناظر العام لتمكينه من تقديم استنتاجاته وملاحظاته الكتابية، ثم يحال الملف بعد ذلك على تشكيلة المداولة للحكم على الحسابات المقدمة، فإذا لم يتم تسجيل أية مخالفة أو خطأ، تصدر هذه التشكيلة قراراً بإبراء ذمة المحاسب المعني، أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات في حساباته، فهي تصدر قراراً مؤقتاً يتضمن أوامر توجه إلى المحاسب المعني، لتقديم التبريرات المطلوبة أو إكمال المعلومات التي تراها ناقصة أو تقديم أية توضيحات من شأنها تبرئة ذمته، ويبلغ هذا القرار إلى المحاسب المعني للإجابة عليه في أجل لا يقل عن شهر، يحسب من تاريخ التبليغ.

وبانقضاء الأجل المحدد، يعين رئيس الغرفة مقراً مراجعاً، ويكلفه بدراسة الملف على ضوء الإجابات المستلمة وتقديم اقتراحاته، وبعده يرسل الملف إلى الناظر العام مرة أخرى لتقديم

استنتاجاته، ثم يعرض الملف بعد ذلك على تشكيلة المداولة للفصل فيه وإصدار قرارها النهائي، إما بتبرئة المحاسب العمومي أو وضعه في حالة مدين بما يساوي المبلغ المالي الناقص في الحساب، ويكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية، ويبلغ إلى المحاسب المعني وإلى الناظر العام وإلى الوزير المكلف بالمالية.

2 .مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين: يقتضي تنفيذ الميزانية العمومية مراعاة مبدأ الفصل بين مهام الأمرين بالصرف وهي مهام ذات طبيعة إدارية وتتمثل في الالتزام بالنفقة ثم تصفيتها والأمر بدفعها، والمهام المحاسبية التي يختص بها المحاسب العمومي، والمتمثلة في صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات العمومية.

غير أنه، قد يحدث في بعض الظروف ولأسباب مختلفة، أن يتجاهل المسيرون العموميون الحدود التي يتطلبها تطبيق هذا المبدأ، مما يؤدي بهم إلى تجاوز اختصاصهم والتعدي على وظيفة المحاسب العمومي، وهذا يجعل منهم محاسبين فعليين، ويتعين عليهم الخضوع لرقابة مجلس المحاسبة،

ولقد ساهم الفقه والقضاء الفرنسي في تحديد العناصر المكونة للتسيير الفعلي والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- وجود تصرف في الأموال العمومية، سواء تعلق الأمر بتحصيل إيرادات أو تسديد نفقات.
 - عدم توفر صفة محاسب عمومي في الشخص الذي تصرف في الأموال العمومية.
 - أن يكون هذا التصرف بغرض تحقيق مصلحة عمومية فقط، وإذا كان هذا التعدي في سبيل تحقيق مصلحة أخرى غير ذلك، يتم إحالة الملف إلى الجهات القضائية المختصة.
- 3 . رقابة مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف:** لقد أوكل المشرع لمجلس المحاسبة ممارسة نوعين من الرقابة على الأمرين بالصرف، وهما رقابة نوعية التسيير ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ففي مجال مراقبة نوعية التسيير يسهر مجلس المحاسبة على تقييم المهام والأهداف والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لأداء مهامها.

والقول أن هذه الرقابة هي رقابة تقييم، فهذا لا يعني أن مجلس المحاسبة يملك صلاحية التدخل في نشاط الهيئات الخاضعة لرقابته، أو إعادة النظر في السياسات والبرامج والأهداف التي سطرته تلك الهيئات، فرقابته لا تتعدى حدود تقييم قواعد العمل المتبعة والتأكد من وجود آليات رقابية داخلية فعالة وموثوقة.

ويترتب على ممارسة هذا النوع من الرقابة، تقديم مذكرة تقييم تتضمن توصيات وتوجيهات من أجل تصحيح الوضع⁵¹، أو توجيه رسالة رئيس الغرفة بغرض إطلاع الهيئات التي خضعت للرقابة بالنقائص المسجلة وكذلك سلطاتها السلمية أو الوصية⁵²، أو مذكرة استعجالية أو مذكرة مبدئية، وفي حالة الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب أحكام قانون العقوبات، يحرر تقرير مفصل ويحال الملف على الهيئات القضائية المختصة⁵³.

إلى جانب ذلك، يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً حول التسيير المالي للدولة، فهو يعتبر من جهة وسيلة لتمكين الحكومة من الوقوف على حقيقة النقائص المسجلة أثناء تنفيذ الميزانية والعمل على تفاديها وتصحيحها في الميزانية المقبلة، ومن جهة ثانية فهو يعتبر وسيلة هامة لتمكين الهيئة التشريعية من الاطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها⁵⁴.

أما في مجال مراقبته للانضباط المالي، يصدر مجلس المحاسبة قرارات تتضمن غرامات مالية ضد أعوان الدولة، والذين ثبت ارتكابهم لأخطاء تشكل خرقاً لقواعد الانضباط المالي، ولا يمكن للغرامة المالية التي يوقعها مجلس المحاسبة أن تتعدى المرتب السنوي الإجمالي للعون المعني عند تاريخ ارتكابه للمخالفة، ويضاعف مبلغ الغرامة، إذا ثبت أن الأخطاء المرتكبة كانت

⁵¹ المادة 73 من الأمر رقم 20-95 السالف ذكره.

⁵² المادة 24 من الأمر رقم 20-95 السالف ذكره.

⁵³ المادتان 44 و 45 من الأمر 20-95 السالف ذكره.

⁵⁴ المادة 16 من الأمر 20-95 السالف ذكره.

بهدف مكاسب مالية أو عينية على حساب الدولة، وهذه الغرامات لا تتعارض مع تطبيق العقوبات الجزائرية⁵⁵.

إضافة إلى ذلك، يتدخل مجلس المحاسبة في مجالات أخرى بصفته هيئة استشارية، وهذا بطلب من السلطات العمومية في بعض القضايا ذات الأهمية الوطنية، ويقدم بشأنها تقارير يبرز فيها ملاحظاته وتوصياته، وتعد مشاريع قوانين المالية وضبط الميزانية من أبرز مجالات تدخل مجلس المحاسبة.

⁵⁵.المواد: 87 و88 و91 و92 من الأمر 20-95 السالف ذكره.

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
02	مقدمة عامة
04	الفصل الأول: مدخل لدراسة علم المالية العامة
04	المبحث الأول: مفهوم المالية العامة
05	المبحث الثاني: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم
11	المبحث الثالث: نشأة وتطور المالية العامة
13	الفصل الثاني: النفقات العامة
14	المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة وعناصرها
18	المبحث الثاني: أنواع النفقات العامة
29	المبحث الثالث: ضوابط النفقات العامة
31	الفصل الثالث: الإيرادات العامة
32	المبحث الأول: مفهوم الإيرادات العامة وأنواعها
34	المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة
57	المبحث الثالث: النظرية العامة للضرائب
66	الفصل الرابع: الميزانية العامة للدولة
67	المبحث الأول: نبذة عامة عن نشأة الميزانية العامة وتطورها
68	المبحث الثاني: مفهوم الميزانية العامة وخصائصها
71	المبحث الثالث: المبادئ التي تحكم الميزانية العامة
83	المبحث الرابع: إعداد الميزانية العامة وتنفيذها
90	الفصل الخامس: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
90	المبحث الأول: الرقابة البرلمانية (التشريعية)
92	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية
99	المبحث الثالث: رقابة مجلس المحاسبة

