



قسنطينة في: 04.04.2026..

المجلس العلمي

المرجع 11/م.م/ع/2026

مستخرج من محضر اجتماع المجلس العلمي

بتاريخ : 19 / 04 / 2026

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

العلمي في اجتماعه بتاريخ 19 أفريل 2026 قد صادق على المطبوعة البيداغوجية للدكتور

زواش شعيب تحت عنوان : المالية العامة (موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس قانون عام).

سلم هذا المستخرج لاستخدامه فيما يسمح به القانون.

رئيس المجلس العلمي



أ.د. لعور حسان حمزة
رئيس المجلس العلمي
كلية الحقوق

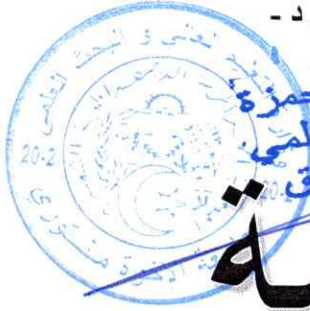
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة 1- الإخوة منتوري

كلية الحقوق

قسم القانون العام

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس - ل م د -



أ.د. لعور حسان حمزة
مقياس رئيس المجلس العلمي
كلية الحقوق

المالية العامة

إعداد الأستاذ/ زواش شعيب

السنة الجامعية: 2024-2025

فهرس المحتويات

| | |
|----|---|
| 12 |مقدمة |
| 12 |المحور الأول: مدخل لدراسة علم المالية العامة |
| 13 |أولاً: تعريف المالية العامة |
| 13 |ثانياً: مراحل تطور المالية العامة |
| 13 |أ - المالية التقليدية (المحايدة) |
| 15 |ب - أزمة الكساد العظيم عام 1929م |
| 16 |ج - المالية المتدخلة |
| 16 |1- الاتجاه الرأسمالي |
| 16 |2 - الاتجاه الاشتراكي |
| 17 |ثالثاً: عناصر المالية العامة |
| 17 |أ - الحاجات العامة |
| 18 |1 - معيار طبيعة من يقوم بالإشباع |
| 18 |2 - معيار مصدر الإحساس بالحاجة |
| 18 |3 - معيار أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة |
| 18 |4 - معيار الأساس التاريخي |
| 19 |ب - الخدمات العامة |
| 19 |1 - التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة |
| 21 |رابعاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى |
| 21 |أ - العلاقة بين المالية العامة بعلم الاجتماع |
| 21 |ب - علاقة المالية العامة بالقانون |

- 1 - المالية العامة والقانون الدستوري..... 22
- 2 - المالية العامة والقانون الإداري..... 23
- ج - المالية العامة وعلم الاقتصاد..... 23
- رابعاً: مؤسسات المالية العامة..... 24
- أ - وزارة المالية..... 24
- ب - المديرية المختلفة..... 25
- 1 - المديرية العامة للميزانية..... 25
- 2 - المديرية العامة للخزينة..... 25
- 3 - مديرية المحاسبة العمومية..... 26
- 4 - المديرية العامة للضرائب..... 26
- 5 - المديرية العامة للجمارك..... 26
- 6 - مديرية التنبؤات أو التوقعات..... 27
- المحور الثاني: النفقات العامة..... 27
- أولاً: تعريف النفقات العامة..... 28
- أ - المفهوم التقليدي للنفقات العامة..... 28
- ب - المفهوم الحديث للنفقات العامة..... 28
- ج - موقف الفقه من النفقات العامة..... 29
- د - مفهوم المشرع الجزائري للنفقات العامة..... 30
- 1 - الصفة النقدية للنفقة العامة..... 30
- 2 - الشخص العام هو القائم بالإنفاق..... 31
- 3 - الغرض من الإنفاق العام..... 31
- ثانياً: تقسيم النفقات العامة..... 32

- أ - التقسيمات النظرية للنفقات العامة..... 32
- 1 - النفقات العادية والنفقات غير العادية (الاستثنائية)..... 32
- 2 - النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية..... 34
- 3 - النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة..... 34
- ب - النفقات العامة حسب المشرع الجزائري..... 35
- 1 - نفقات التسيير..... 35
- 2 - نفقات التجهيز..... 36
- ثالثا: ضوابط النفقات العامة..... 36
- أ - ضابط المنفعة العامة..... 36
- ب - ضابط الاقتصاد في النفقة العامة..... 37
- ج - ضابط الترخيص..... 38
- د - قاعدة العدالة في توزيع النفقات العامة..... 39
- رابعا: ظاهرة تزايد حجم النفقات العامة..... 39
- أ - الزيادة الحقيقية للنفقات العامة..... 39
- 1 - الأسباب الاقتصادية..... 40
- 2 - الأسباب الاجتماعية..... 40
- 3 - الأسباب الإدارية..... 40
- 4 - الأسباب المالية..... 40
- 5 - الأسباب السياسية..... 41
- ب - الزيادة الظاهرية للنفقات العامة..... 41
- 1 - انخفاض قيمة النقود..... 41
- 2 - اختلاف التقنية المالية المتعلقة بإعداد الميزانية وإجراء الحسابات..... 42

- 3- زيادة عدد السكان واتساع إقليم الدولة.....42
- المحور الثالث: الإيرادات العامة.....42
- أولاً: تعريف الإيرادات العامة.....43
- ثانياً: تقسيم الإيرادات العامة.....43
- أ- الإيرادات العادية والإيرادات الاستثنائية.....43
- ب- الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة.....44
- ج- الإيرادات الاختيارية والإيرادات الإجبارية.....44
- د- إيرادات الاقتصاد العام وإيرادات الدومين الخاص.....44
- ثالثاً: مصادر الإيرادات العامة.....44
- أ- الإيرادات من الأملاك الوطنية.....44
- 1- أملاك الدولة العامة (الدومين العام).....44
- 2- أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص).....45
- ب- الإيرادات من الجباية العامة (الضرائب والرسوم).....45
- 1- الضرائب.....45
- 2- خصائص الضرائب.....45
- 1.2- الضريبة اقتطاع نقدي.....45
- 2.2- الضريبة تدفع جبراً.....46
- 3.2- الضريبة تدفع بصفة نهائية.....46
- 4.2- الضريبة تدفع دون مقابل.....46
- 5.2- الضريبة تحقق منفعة عامة.....46
- 3- أنواع الضرائب.....47
- 1.3- الضريبة الوحيدة والضريبة المتعددة.....47

- 2.3 - الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال.....47
- 3.3 - الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.....48
- 1.1.3 - الضرائب على تداول الأموال.....49
- 2.1.3 - الضرائب على الإتفاق.....49
- 3.1.3 - الضرائب الجمركية.....49
- 4 - الازدواج الضريبي.....49
- 1.4 - أنواع الازدواج الضريبي.....50
- 1.1.4 - الازدواج الداخلي والازدواج الدولي.....50
- 2.1.4 - الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود.....51
- 3.1.4 - الازدواج الاقتصادي والازدواج القانوني.....51
- 5 - الرسوم.....52
- 1.5 - مفهوم الرسوم.....52
- 1.1.5 - الصفة النقدية للرسم.....52
- 2.1.5 - عنصر الجبر في الرسم.....53
- 2.5 - عنصر النفع العام.....53
- 3.5 - تمييز الرسم عن الإيرادات الأخرى.....54
- 1.3.5 - التمييز بين الرسم والضريبة.....54
- ج - الأتاوى.....55
- 1 - نوع الخدمة.....55
- 2 - أسلوب الجباية.....56
- د - الغرامات.....56
- هـ - الإصدار النقدي الجديد.....57

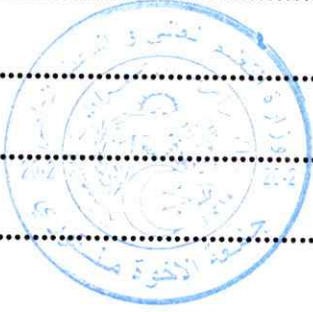
| | |
|---------|---|
| 58..... | و - القروض العامة..... |
| 58..... | 1 - مفهوم القروض العامة..... |
| 58..... | 2 - خصائص القروض العامة..... |
| 58..... | 1.2 - القرض العام مبلغ من المال..... |
| 59..... | 2.2 - القرض العام يدفع بصورة اختيارية..... |
| 59..... | 3.2 - القرض العام يدفع من قبل أحد أشخاص القانون العام أو القانون الخاص..... |
| 59..... | 4.2 - القرض العام يدفع للدولة..... |
| 60..... | 5.2 - القرض العام يتم بموجب عقد..... |
| 60..... | 6.2 - القرض العام يصدر بقانون..... |
| 61..... | 7.2 - القرض العام يتضمن مقابل الوفاء..... |
| 61..... | 3 - أنواع القروض العامة..... |
| 61..... | 1.3 - القروض من حيث جنسية المكتتبين..... |
| 61..... | 1.1.3 - القروض الداخلية (الوطنية)..... |
| 62..... | 2.1.3 - القروض الخارجية (الأجنبية)..... |
| 62..... | 2.3 - القروض العامة من حيث حرية الاكتتاب..... |
| 62..... | 1.2.3 - القروض الاختيارية..... |
| 62..... | 2.2.3 - القروض الإجبارية..... |
| 63..... | 3.3 - القروض من حيث المدة..... |
| 64..... | 1.3.3 - القروض المؤبدة (الدائمة)..... |
| 64..... | 2.3.3 - القروض المؤقتة..... |
| 64..... | 3.3.3 - القروض قصيرة الأجل..... |
| 65..... | 4.3.3 - القروض متوسطة الأجل..... |

| | |
|---------|--|
| 65..... | 5.3.3 - القروض طويلة الأجل |
| 65..... | 4 - تنظيم القروض العامة |
| 65..... | 1.4 - إصدار القروض العامة |
| 65..... | 1.1.4 - مبلغ القرض |
| 66..... | 2.1.4 - سعر الفائدة |
| 66..... | 2.4 - الشكل القانوني للسندات القرض |
| 66..... | 1.2.4 - السندات الاسمية |
| 67..... | 2.2.4 - السندات لحاملها |
| 67..... | 3.2.4 - السندات المختلطة |
| 67..... | 3.4 - طرق الاكتتاب في السندات العامة |
| 67..... | 1.3.4 - الاكتتاب العام المباشر |
| 68..... | 2.3.4 - الاكتتاب عن طريق المصارف |
| 68..... | 3.3.4 - الإصدار في سوق الأوراق المالية (البورصة) |
| 68..... | 5 - الاكتتاب بالمزايدة |
| 68..... | 1.5 - انقضاء القروض العامة |
| 69..... | 2.5 - الوفاء بالقرض العام |
| 69..... | 3.5 - التثبيت القرض العام |
| 69..... | 4.5 - تبديل القرض العام |
| 70..... | 5.5 - استهلاك القرض العام |
| 70..... | 1.5.5 - الاستهلاك السنوي للقرض العام |
| 70..... | 2.5.5 - الاستهلاك بالقرعة |
| 71..... | 3.5.5 - استهلاك القرض العام من خلال قيام الدولة بشراء السندات من البورصة |

- 71.....1.3.5.5 - طريقة موارد الميزانية
- 71.....2.3.5.5 - طريقة صندوق الاستهلاك
- 72.....المحور الرابع: الميزانية العامة للدولة
- 73.....أولاً: مفهوم الميزانية العامة
- 74.....ثانياً: خصائص الميزانية العامة
- 74.....أ - الموازنة العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن مدة لاحقة
- 74.....ب - تتطلب الميزانية العامة الترخيص من السلطة المختصة
- 75.....ج - الميزانية العامة تسعى الى تحقيق أهداف الدولة
- 75.....ثالثاً: مبادئ الميزانية العامة
- 75.....أ - مبدأ السنوية
- 76.....1 - رخص البرامج
- 76.....2 - ترحيل الاعتمادات
- 76.....3 - الميزانية الإثنى عشر
- 77.....ب - مبدأ الوحدة
- 77.....1 - الميزانيات الملحقة
- 78.....2 - الحسابات الخاصة بالخرينة
- 79.....ج - مبدأ الشمولية أو العمومية
- 79.....د - مبدأ توازن الميزانية
- 80.....رابعاً: إعداد وتحضير الميزانية العامة
- 83.....خامساً: محتوى مشروع قانون المالية وملحقته
- 83.....أ - محتوى مشروع قانون المالية وملحقته
- 84.....1 - محتوى مشروع قانون المالية

- 85..... 2 - الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية
- 85..... 1.2 - التقرير التفسيري
- 85..... 2.2 - الملاحق التفسيرية
- 86..... 3.2 - مشروع قانون ضبط الميزانية
- 86..... 3 - أنواع قانون المالية
- 86..... 1.3 - قانون المالية السنوي أو الأساسي
- 87..... 2.3 - قانون المالية التكميلي
- 87..... 3.3 - قانون المالية المعدل
- 87..... سادسا: اعتماد الميزانية العامة للدولة
- 87..... أ - اعتماد الميزانية العامة من قبل المجلس الشعبي الوطني
- 88..... 1-دراسة مشروع قانون المالية أمام لجنة المالية والميزانية
- 88..... 2 - مناقشة مشروع قانون المالية أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني
- 89..... 3 - التصويت والمصادقة
- 89..... ب - اعتماد الميزانية العامة من قبل مجلس الأمة
- 89..... 1 - اعتماد مشروع قانون المالية كاملا
- 90..... 2 - الخلاف في اعتماد مشروع قانون المالية
- 90..... 3 - عدم اعتماد قانون المالية في الأجل المحدد
- 90..... 1.3 - التأخر في المصادقة على قانون المالية
- 91..... 2.3 - التأخر في إعداد مشروع قانون المالية
- 92..... سابعا: تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها
- 92..... أ - تنفيذ الميزانية العامة
- 92..... 1 - الأمرون بالصرف

- 93..... 2 - المحاسب العمومي
- 96..... ب- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
- 97..... 1 - الرقابة التشريعية
- 98..... 2 - الرقابة الإدارية
- 99..... 3 - رقابة مجلس المحاسبة
- 100..... خاتمة
- 101..... قائمة المصادر والمراجع



مقدمة

برزت الحاجة إلى وجود علم المالية العامة كعلم قائم بذاته ليكون مجالاً للدراسة والتحليل مع تبلور مفهوم الدولة وتزايد دورها في النشاط الاقتصادي، حيث أصبحت الدولة في الكثير من البلدان أكبر مشروع مؤثر في أداء الاقتصاد القومي وتطوره، فهذا المشروع غالباً ما ينطوي على أكبر تدفقات عالية داخلية وخارجية مؤثرة في باقي جوانب الاقتصاد القومي وتأثره بها ولأن الدولة - يفترض أنها ملك لكل الناس - فقد وجب أن ينظم نظامها المالي بشكل محكم وبالتالي لا بد من وجود أسس علمية تفسر وتحدد وتنظم ذلك في إطار منهجي ينعكس على النظام المالي للدولة وعلاقته بالنظام الاقتصادي للاقتصاد الوطني⁽¹⁾.

فالدولة تعتبر مؤسسة تشكل نظاماً كبيراً داخل النظام الاقتصادي الكبير، ومن هنا تنطوي الدولة على مجموعة الأفراد والفئات والأجهزة والعلاقات التي تؤثر في النظام الاقتصادي القائم وتضبط العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لهذا النظام.

ويلاحظ في هذا المجال أنه مع نهاية الأزمة الاقتصادية العالمية في الثلاثينات من القرن العشرين (1929 - 1932) التي كشفت عن ما يسمى بالكساد العالمي الكبير، وصدور كتاب جون ماينز كينز " عام 1936م تحت عنوان : النظرية العامة للتوظيف والفائدة والنقود فقد أصبح علم المالية العامة من أهم الأدوات التي تستخدم في مواجهة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وأصبحت السياسة المالية لازمة للسياسة النقدية في مجال التفاعل مع المشاكل والتقلبات الاقتصادية.

المحور الأول: مدخل لدراسة علم المالية العامة

مما لا شك فيه أن علم المالية العامة نشأ مع نشوء الدولة وتطور المهام المنوط بها، فالمالية العامة بموضوعاتها ليست وليدة عصرنا الحالي، بقدر ما هي وليدة الظروف الناجمة عن وجود الدولة وعن ضرورة قيام هذه الأخيرة ببعض المهام المنوطة بها والملازمة لوجودها، وعليه، ارتبط تطور علم المالية العامة - كما رأينا - بتطور ظهور الدولة من حيث الأعباء المالية المترتبة عليها للقيام بمهامها، ومن حيث الواردات الضرورية لتغطية تلك الأعباء أو بالأحرى النفقات، ولفهم هذا الارتباط لا بد لنا من عرض تعاريف مختلفة للمالية العامة ومراحل تطورها وعناصرها ومختلف الأفكار الجوهرية المرتبطة بها.

(1) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005، ص ص 13-14.

أولاً: تعريف المالية العامة

لابد لنا من تعريف علم المالية العامة الذي يرى جانب من فقهه أن مفهوم علم المالية العامة ينطوي على دراسة وتحليل المشاكل المتعلقة بتخصيص وتوجيه الموارد لإشباع الحاجات العامة من خلال ما يسمى بالموازنة العامة للدولة التي تنطوي على جانبين هما (جانب النفقات العامة وجانب الإيرادات العامة)⁽²⁾.

ومن ثم، فعلم المالية العامة التي تعبر عن جميع الأنشطة التي تقوم بها الوزارات وما يتبعها من إدارات وأجهزة ومؤسسات ومرافق عامة وغيرها والمملوكة للمجتمع كلياً أو جزئياً وذلك للحصول على الإيرادات العامة من أجل إعادة إنفاقها وتوظيفها في شكل نفقات عامة لإشباع الحاجات العامة للمجتمع، والتي تحقق نوع من الأهداف العامة التي تنطوي عليها، وهو ما يسمى بالسياسة المالية⁽³⁾.

ثانياً: مراحل تطور المالية العامة

مرت المالية العامة بعدة مراحل تاريخية أثرت وتأثرت بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في كل مرحلة تاريخية، ويمكن تقسيم المراحل التي مرت بها المالية العامة إلى مرحلتين رئيسيتين أثرت في أغلب النظم المالية للدول وهي المالية المحايدة (الدولة الحارسة) ونظراً لعيوب ذلك النظام حدثت أزمة الكساد العالمي عام 1929م وكأحد الحلول لمعالجة تلك الأزمة ظهر النظام الثاني أي مرحلة المالية المتدخلية، وسنتناول تلك المراحل فيما يلي:

أ - المالية التقليدية (المحايدة):

يمكننا القول أن المذهب الفردي الذي كان سائداً في هذه المرحلة يقوم على فكرتين أساسيتين هما الحرية والمساواة؛ تعني فكرة الحرية أن الفرد حر في كل أمر من أمور حياته شريطة أن لا يمس المجتمع بسوء وألا يمس حريات الآخرين؛ أما فكرة المساواة؛ فتعني وجوب توفير المساواة القانونية للأفراد جميعاً فلا تختص فئة أو فرد بامتيازات معينة.

وتطبيقاً لذلك، قامت النظرية الاقتصادية التقليدية على أسس متعددة أهمها؛ وجوب امتناع الدولة عن التدخل في نشاط الأفراد الاقتصادي ذلك أن الأفراد يباشرون نشاطهم طبقاً

(2) عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 15.

(3) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

لما تمليه عليهم مصالحهم الشخصية وأن هناك قوى خفية على حد تعبير آدم سميث تجعل هذا النشاط منسجماً مع المصلحة العامة التي هي مجموع المصالح الخاصة، وأن الحرية الاقتصادية والنشاط الخاص كفيلا بتحقيق التوظيف الشامل لكل موارد الإنتاج ويقضيان ذاتياً على حالة البطالة، لذلك فالادخار هو سبيل تكوين رأس المال في المجتمع ووسيلة نمور اقتصادية ولذا فمن اللازم تشجيعه ولا خوف من ذلك لأنه لن ينقص الطلب الفعلي في المجتمع وذلك إيماناً بقانون ساي القائل: (أن كل عرض يخلق الطلب المساوي له)⁽⁴⁾.

وبناء على المقدمات الاقتصادية للنظرية التقليدية وعلى طبيعة دور الدولة فإن السياسة المالية التقليدية خضعت للتوجيهات الآتية:

– اعترفت المالية التقليدية بأسبقية تقرير النفقات فلدى المفكرين الكلاسيك تحدد الدولة على عكس الأفراد إيراداتها على ضوء نفقاتها فالذي يتعين تقريره أولاً هي النفقات العامة ويرجع ذلك إلى أن الإيرادات العامة في الفكر الكلاسيكي قابلة للتغيير نظراً لسيادة الدولة على الأفراد حيث يمكن للدولة زيادة الإيرادات العامة بفرض الضرائب وقد ترتب على ذلك اقتصار دور الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة.

– يجب على الدولة أن تمتنع عن التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وأن تترك الأفراد يعملون في ظل المنافسة وقوانين السوق وتؤدي هذه المبادئ إلى اقتصار الغرض المالي على تغطية النفقات العامة اللازمة لسير المرافق العامة والتي اقتضت على الوظائف التقليدية للدولة وهي الدفاع والأمن والقضاء وقد امتنع على الأخيرة استخدام الكميات المالية في إحداث أي تأثير على النشاط الفردي أو على قوى السوق أو بفرض التأثير على التوازن العام لذا المالية العامة أطلق عليها اسم المالية المحايدة.

– إن وسيلة التمويل الطبيعية هي الضريبة ويجب ألا يصار إلى وسيلة أخرى كالقروض مثلاً وإلا كان هذا خروجاً من الدولة على دورها، وتوضيح ذلك أن الالتجاء إلى القرض يعني مزاحمة الدولة للأفراد في الحصول على رؤوس الأموال إذا اقتضت من سوق المال ويعني قيام حالة من حالات التضخم إذا لجأت إلى الإصدار النقدي الجديد في تمويل القرض، وتمويل الإنفاق الحكومي لا يجب أن يكون عن طريق غير الضريبة⁽⁵⁾.

(4) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها – دراسة مقارنة -، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2014، ص14.
(5) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

– أما بالنسبة للميزانية، فنتيجة لتطبيق دور الدولة الحارسة كانت الميزانية الناجحة هي التي تتميز بصغر حجم النفقات والإيرادات العامة فيها، وتطبيقاً لوجوب تغطية النفقات عن طريق الإيرادات العامة العادية –الضريبة - تعين على الدولة أن توازن ذلك وأن لا تلجأ إلى الميزانية غير المتوازنة في الأوقات العادية.

– كان التوازن المعول عليه هو التوازن الحسابي دون التوازن الاقتصادي أو الاجتماعي.

ب - أزمة الكساد العظيم عام 1929م:

الكساد الكبير أو الانهيار الكبير هي؛ أزمة اقتصادية شهدتها الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1929م، أدت إلى توقف المعامل عن الإنتاج، وبعد هذا الانحدار حيث هبط إنتاج بشكل كبير ابتداء من منتصف عام 1929م ليعلن موجة ركود اقتصادي عصف بكل المؤشرات الاقتصادية الإيجابية السابقة، بينما ازدادت أرباح الشركات في قطاعات أخرى وازدهار الائتمان ومع تسابق البنوك في منح قروض من غير مراعاة حالة المقترضين المالية واستعملت البنوك ومؤسسات الأوراق المالية وسائل النصب لإغراء الآلاف من المخدوعين لشراء أسهم هبطت أسعارها بسبب المضاربات على أمل ارتفاعها في المستقبل، وما عمق من الأزمة التي تبعتها انهيار البورصة العظيم في تلك السنة.

غير أن انهيار البورصة في سنة 1929م لم يكن سبباً في الكساد العظيم إذ أنه حدث عندما انهيار النظام المصرفي بسبب تأخر حكومة في الولايات المتحدة الأمريكية في إنقاذه وإهمالها تطبيق اللوائح أو وضع قيود جديدة على نشاط البنوك وأيضاً تقاعس البنك المركزي عن تأدية واجبه في الرقابة⁽⁶⁾.

وعلى أثرها أعلنت عشرات البنوك إفلاسها وأغلقت المصانع أبوابها، ونتج عن ذلك كساد كبير لم يكن منحصراً فقط في الولايات المتحدة الأمريكية إنما أدى الأمر إلى تأثر جميع الأسواق المالية العالمية وإلى انهيار النظام الاقتصادي العالمي، ولقد عاد الاقتصاد في الولايات المتحدة خاصة والعالم عامة إلى ما كان عليه فقط بعد الحرب العالمية الثانية بعدة سنوات.

(6) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 15.

وعليه، قد أدى الكساد الكبير إلى إعادة النظر بسياسات آدم سميث للمالية العامة الداعية إلى عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي (مبدأ اليد الخفية) وبداية عهد جديد وهو عهد تطبيق نظرية كينز وظهور المالية المتدخلة كأحد الحلول.

ج - المالية المتدخلة:

نتيجة لأزمة الكساد العالمية بين عام 1929م و1933م وعدم تمكن الدولة بسياساتها المالية المحايدة من معالجة مخاطر هذه الأزمة ظهرت فلسفة جديدة تنادي بالتدخل في النشاط الاقتصادي لمواجهة الآثار السلبية للأزمة الاقتصادية العالمية، وانقسم المذهب التدخل إلى اتجاهين هما:

1- الاتجاه الرأسمالي:

وظهرت فيه المالية المتدخلة بصورتين هما:

- المالية المشجعة التي تؤثر من خلال تشجيع النشاط الاقتصادي للأفراد.

- المالية المعوضة وتعني؛ تدخل الدولة من خلال الإنفاق العام وذلك بتغيير معدلات الإنفاق العام لإكمال أي نقص أو تعويض أية زيادة في إنفاق القطاع الخاص وذلك لكي يتوازن دائما الطلب الكلي مع العرض الكلي، أن هذا الاتجاه رغم دعوته إلى التدخل إلا أن الفرد بقي محور النشاط الاقتصادي⁽⁷⁾.

2 - الاتجاه الاشتراكي:

إن النظام الاشتراكي يقوم بصفة أساسية على الملكية العامة الواسعة لوسائل الإنتاج وعلى قيام الدولة بالإنتاج والتوزيع وفقاً لخطة قومية وقد أدى ظهور الدولة المنتجة على هذا النحو إلى تطور عميق في أغراض النظام المالي وفي طبيعته، فلم تعد الدولة مسؤولة فقط عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال في الدولة المتدخلة تاركة أمر الإنتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص، بل أصبحت تقوم أساساً بالإنتاج والتوزيع كما تحددها الخطة العامة الاقتصادية والاجتماعية والتي لها صفة الإلزام ومن ثم فإن أغراض النظام المالي أصبحت تتمثل بصفة أساسية في تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية واقتضى الأمر الأخذ بالخطة المالية⁽⁸⁾.

(7) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص16.

(8) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

كما تغيير دور الميزانية العامة وطبيعتها لتصبح جزءاً من الخطة القومية، وتهدف الخطة المالية بصفة أساسية إلى تحقيق أمرين هما: الأول هو تمويل الخطة القومية والثاني هو ضمان تنفيذ الخطة العينية وذلك عن طريق أحكام الرقابة على الوحدات الإنتاجية المختلفة باستخدام الوسائل المالية.

إن المالية العامة المتدخلة تقوم على تدخل الدولة فخرجت بذلك عن وظائفها التقليدية فلم تعد حبيسة ذلك النظام المتمثل بالغرض المالي بل أخذت تستهدف تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية بعيدة الأثر، كما تعمل على الحد من ضغوط التضخم فضلاً عن سعيها إلى إعادة توزيع الدخل، وأسس المالية المتدخلة هي:

– ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتتمثل في زيادة أهمية الميزانية العامة للدولة.

– حلول التوازن الاقتصادي القومي محل توازن الميزانية العامة للدولة التي كانت من مستلزمات المالية التقليدية أي عدم اللجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي الجديد فلا ضير من اللجوء إلى إحداث عجز في الميزانية العامة للدولة أي بزيادة إنفاقها على إيراداتها وتمويل ذلك العجز بالقروض أو الإصدار النقدي الجديد لتحقيق التشغيل الكامل⁽⁹⁾.

ثالثاً: عناصر المالية العامة

إن جوهر النشاط المالي العام للدولة يكمن في أمرين أساسيين هما؛ الأول تحديد الحاجات العامة للمجتمع، والثاني إشباع تلك الحاجات العامة من خلال ما يطلق عليه مالياً بتقديم الخدمة العامة للمجتمع.

أ - الحاجات العامة:

إن سبب عيش الفرد في مجتمع لحاجته إلى ذلك المجتمع حيث أن يرى هيغ والتون أن أحسن الأنظمة المالية العامة هي؛ تلك التي تؤمن الحد الأعلى من الامتيازات والمنافع نتيجة للعمليات الاقتصادية المتعددة وفق سياسة تلك الأنظمة"، والحاجات الإنسانية تنقسم إلى حاجات فردية وحاجات جماعية، فهناك حاجات جماعية وهذه لا يمكن ترك أمر إشباعها للأفراد لأن الخدمات التي تصلح لقضائها تعتبر غير قابلة للتجزئة بمعنى لا يمكن تأديتها لبعض الأفراد دون البعض الآخر، مثال ذلك: خدمات الدفاع الوطني والأمن الداخلي والقضاء

(9) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 17.

فلا يمكن تحديد على وجه الدقة ما يصيبه كل فرد من منفعة بسبب هذه الخدمات ولا يمكن تصور دولة⁽¹⁰⁾ لا تتوفر فيها هذه الخدمات، كما لا يمكن استبعاد أحد الأفراد من الاستفادة منها سواء ساهموا في تمويل نفقاتها أم لا، أما الحاجات الفردية فهي؛ خاصة بكل فرد كالحاجة للمأكل والمشرب (الحاجة المادية أو الحاجة إلى الترويح عن النفس الحاجة الروحية).

أما الفرق بين الحاجة الفردية والحاجة الجماعية فهناك عدة معايير ومنها:

1 - معيار طبيعة من يقوم بالإشباع:

فالحاجات العامة هي التي تقوم الدولة أو السلطة أو إحدى هيئاتها بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، بينما الحاجات الخاصة فيقوم بإشباعها الأفراد، وهذا المعيار منتقد لأنه يعتمد على الهيئة القائمة بالإشباع وليس الحاجة نفسها.

2 - معيار مصدر الإحساس بالحاجة:

فالحاجة تكون خاصة إذا كان مصدر الإحساس بها فردياً وعلى العكس تكون عامة إذا كان مصدر الإحساس بها جماعياً، ولكنه يعاب عليه أن الإحساس بالحاجة العامة أو الجماعية يتم من خلال أفراد الجماعة نفسها.

3 - معيار أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة:

ويقوم هذا المعيار على أساس أن الفرد يستهدي وهو يسعى إلى إشباع حاجاته بقانون اقتصادي وهو الحصول على الحاجة أو يمكن من إشباع بأقل ما يمكن من إنفاق في حين أن الحاجة العامة لا يحكما هذا القانون، والانتقاد الموجه إلى هذا المعيار هو أن إشباع الحاجات خاصة كانت أم عامة حكمه قانون المقارنة بين المنفعة والكلفة مع إعطاء المنفعة العامة مضمونا أوسع وهو مضمون يشتمل على عناصر غير اقتصادية لا يمكن تقويمها بالنفود⁽¹¹⁾.

4 - معيار الأساس التاريخي:

إذ يقرر أن الحاجات العامة هي التي تدخل في فترة معينة هي فترة الفردية ولا يتلاءم مع واجب الدولة في الوقت الحاضر مفهوم دور الدولة وأهمها الدفاع والأمن والقضاء

(10) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص18.

(11) المرجع ذاته، ص19.

و هو منتقد لأنه يقف عند دور الدولة في فترة معينة هي فترة فردية ولا يتلاءم مع واجب الدول في الوقت الحاضر.

ووضع بعض الفقهاء معياراً للتفرقة فقالوا بأن الحاجة العامة في التي يحقق إشباعها منفعة جماعية لا منفعة فردية ولكن قد يحقق إشباع الحاجة منفعة جماعية ويتولاها النشاط الخاص كما هو حال الحاجة للتعليم مثلاً. (12)

وعليه، لا بد من أن يدخل واجب إشباع الحاجة في طبيعة دور الدولة حتى تكون الحاجة عامة ولذا فالحاجة العامة هي تلك التي:

- يحقق إشباعها منفعة جماعية.

- يدخل إشباعها في طبيعة دور الدولة.

ب - الخدمات العامة:

بعد أن عرفنا ما هي الحاجات العامة وعرفنا بأن إشباعها يتم عن طريق الدولة أو إحدى هيئاتها العامة فلا بد لنا أن نذكر أن ذلك الإشباع يتم عن طريق قيام الدولة بخدمات تسمى بالخدمات العامة التي تطورت تبعاً لتطور ونشأة حاجات عامة جديدة بسبب زيادة عدد السكان وحجم الدخل القومي والتطور العلمي والخدمات العامة تقسم حسب أهميتها إلى خدمات عامة سياسية وخدمات عامة إضافية مثال الأولى الدفاع والأمن الداخلي والقضاء ومثال الثانية النقل والمواصلات والتعليم والأمر في النهاية يعود لفلسفة الدولة (13).

1 - التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة:

في المالية المحايدة لم يكن هناك تمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة، إذ أن المالية المحايدة قد أخضعت مالية الدولة وسخرتها لحماية المالية الخاصة في حين أن المالية المتدخلة اعتبرت التمييز بين مالية النشاط العام للدولة (المالية العامة ومالية النشاط الخاص (المالية الخاصة) أمراً جوهرياً التحديد طبيعة ودرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في المجتمع وأوجه الخلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة تكمن فيما يأتي:

- **من حيث الهدف:** تستهدف المشروعات الخاصة من إنفاقها تحقيق ربح باعتباره الهدف الرئيسي من نشاط الأفراد، أما الدولة فإنها تهدف من نشاطها تحقيق الصالح العام في

(12) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 19.

(13) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

المرتبة الأولى حتى لو تعارض هذا مع هدف تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط بل أن الدولة قد تقوم بمشروع ما رغم أنها تعلم سلفاً أن إيراداته لن تسمح بتغطية نفقاته وذلك لكونه يحقق نفعاً عاماً لمصلحة المجتمع ولتحقيق اعتبارات أخرى غير الربح قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية.

– من حيث وسائل الحصول على الإيراد: تحصل المشروعات الخاصة على إيراداتها بصورة اختيارية أي بالاتفاق (العقد) عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة أو للأفراد، أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات عامة ناشئة عن حقها في السيادة واعتبارها سلطة سياسية فإنها تستطيع في بعض الأحيان أن تلجأ إلى عنصر الجبر للحصول على الإيرادات كما هو الحال بالنسبة للضرائب أو القروض الإجبارية، إضافة إلى وجود المشروعات الخاصة التي تقيمها الدولة حيث تسري عليها نفس طرق الإدارة والقواعد الفنية السارية على المشروعات الخاصة.

– من حيث أسلوب الموازنة بين النفقات والإيرادات: يوجد فرق من حيث كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات لدى الدولة من جهة ولدى المشروعات الخاصة من جهة أخرى، فبينما تقوم الدولة بتقدير نفقاتها أولاً اللازمة لسير المرافق العامة وتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ثم تليها مرحلة تقوم بتقدير الأوجه التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات تقوم المشروعات الخاصة بتقدير حجم إيراداتها أولاً من دخول وأرباح ثم تحدد أوجه إنفاق تلك الإيرادات في مرحلة ثانية.

– من حيث الملكية: الملكية في المالية العامة ليست ملكاً لفرد معين أو المجموعة من الأفراد بل تكون ملكاً للمجتمع بأسره بينما تكون الملكية في المشروعات الخاصة لفرد أو المجموعة أفراد ولهذا السبب يختلف الباعث على النشاط في كل منهما⁽¹⁴⁾.

(14) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص20.

رابعاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

نتناول دراسة علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم ترتبط بها وتتداخل معها كما

يلي:

أ - العلاقة بين المالية العامة وعلم الاجتماع:

النظام المالي هو انعكاس للنظام الاجتماعي، وفي نفس الوقت يعتبر أداة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام، وعلى ذلك تختلف النظرة إلى النظام المالي ودوره باختلاف النظم الاجتماعية، ففي الدولة الحارسة نجد النظام المالي نظاماً محايداً، ولا يجوز استخدامه في غير الأغراض المالية، ومن الناحية الاجتماعية لا يجوز للدولة أن تتدخل بواسطة جهازها لإحداث أي تغيير اجتماعي بالجماعة، وعندما انتقلت الدولة إلى دولة متدخلة استخدمت جهازها المالي في المجال الاجتماعي وذلك بدرجة تختلف باختلاف ميل الدولة نحو التدخل، وفي ظل الدولة المنتجة أصبحت المالية العامة الأداة الرئيسية لتنفيذ الخطة حيث أصبحت المالية العامة مالية تخطيطية⁽¹⁵⁾.

ب - علاقة المالية العامة بالقانون:

القانون؛ هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي، فتأخذ جوانب المالية العامة من نفقات عامة وإيرادات عامة وموازنة الدولة شكل قواعد قانونية، يطلق على مجموعة هذه القواعد التشريع المالي، مما يستدعي الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها، فهماً وتفسيراً سليمين هي وما قد تحيل إليه من نصوص القوانين الأخرى الداخلة في فروع القانون العام أو الخاص.

فالتشريع المالي: هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى الأخص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات، لذلك فالصلة وثيقة بين التشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى.⁽¹⁶⁾

⁽¹⁵⁾ سالم محمد الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2015، الأردن، ص16.

⁽¹⁶⁾ المرجع ذاته، صفحة ذاتها.

1 - المالية العامة والقانون الدستوري:

إن القانون الدستوري يتضمن نصوصاً مالية أساسية تحدد صلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد الميزانية العامة وتصديقها وتنفيذها وكذلك في مجال إقرار الضرائب والرسوم والقروض وغير ذلك من الأمور المالية الهامة.

مثل نص المادة 82 من دستور سنة 2020م التي تنص على أنه:

لا تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون

كل المكلفين بالضريبة متساوون أمام الضريبة، ويحدد القانون حالات وشروط الإعفاء الكلي أو الجزئي منها.

الضريبة من واجبات المواطنة.

لا تحدث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو حق كيفما كان نوعه.

كل فعل يهدف إلى التحايل على مبدأ المساواة بين المكلفين بالضريبة، يعد مساساً بمصالح المجموعة الوطنية.

يعاقب القانون على التهرب والغش الضريبي⁽¹⁷⁾.

تظهر علاقة المالية العامة بالقانون الدستوري أحياناً من خلال خضوع القواعد الفنية المالية للقواعد الدستورية وأحياناً أخرى من خلال التأثير الذي تمارسه الظواهر المالية العامة على التوازن الدستوري.

كذلك فإن كافة أسس قانون الميزانية العامة تركز تماماً على نصوص الدستور لذلك تعتبر السلطات المالية للبرلمان نوعاً من الاختصاصات التي يقرها الدستور من أجل مراقبة السلطة التنفيذية، وهذا ما جاء في نص المادة 115 من ذات الدستور بقولها: "يراقب البرلمان عمل الحكومة...".

ولا شك أن الأوضاع الدستورية السائدة في مجتمع معين تتحكم إلى حد بعيد في نظامه المالي وفي الأهمية النسبية لأنواع نفقاته وإيراداته فلا يخفى على أحد أن إجراءات

(17) مرسوم رئاسي رقم 20-251، المؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2020، يتضمن الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر عدد 54 لسنة 2020.

إعداد الميزانية العامة للدولة تختلف باختلاف نظام الحكم السائد في البلاد وكذا الظروف المالية التي تمر بها(18).

2 - المالية العامة والقانون الإداري:

بدأت علاقة المالية العامة بالقانون الإداري علاقة الجزء بالكل، إذ استمرت موضوعات المالية العامة خلال القرن التاسع عشر تعالج كفصل من فصول القانون كمؤلف Srigny بعنوان Question et traits de droit administratifs الذي يتضمن فصلاً مخصصاً لعلاج الضرائب إلى جانب فصول الكتاب الأخرى التي تتعرض للموضوعات إدارية بحتة كالدومين العام والإدارة المحلية والصفقات العمومية.

وإذا كانت المالية العامة قد استقلت بموضوعاتها العديدة عن دراسات القانون الإداري، فإن العلاقة لا تزال وثيقة بينهما.

ومن مظاهر هذه العلاقة أن القواعد القانون الإداري تحكم معظم قواعد الفن المالي فوزارة المالية بموظفيها وإدارتها، تعد من أهم الإدارات العامة في الدولة، وتخضع في لتنظيمها لقواعد اللائحية تخضع بدورها للقانون الإداري، كما تمثل دراستها جزءاً مهماً من دراسة الإدارة في ذاتها(19).

ج - المالية العامة وعلم الاقتصاد:

للمالية العامة صلة واضحة بالاقتصاد سواء من الناحية النظرية أم العملية ، فموضوع علم الاقتصاد هو البحث عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من موارد الطبيعة المحدودة ومن هذا التعريف ذاته تبدو الصلة القوية بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة ، فضلاً عن ذلك فإن كثيراً من طرق البحث في الاثنين واحدة فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضاً في دراسة المالية العامة(20).

وفي العصر الحديث، ترتبط المالية العامة أوثق الارتباط بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية وتؤثر فيها وتتأثر بها في اتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية والاقتصادية

(18) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص22.

(19) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص17.

(20) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص21.

والاجتماعية السائدة في الدولة، ويبدو ذلك واضحاً إذا نظرنا إلى بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادي وقارنا بين هذه البنود فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة في بلد نام أو في طريقه للنمو والعكس صحيح.

فضلاً عن ذلك فإن الدراسات الاقتصادية ترشد إلى كثير من المبادئ الواجب وضعها في الاعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة بما يكفل لها أداء الغرض الذي وضعت من أجله، وكذلك تؤثر المالية العامة في سير النشاط الاقتصادي للدولة وتوجيهه الوجهة التي تستهدفها بعد أن أصبحت المالية العامة الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالة وجود قطاع خاص قوي .

والجدير بالإشارة أن علم الاقتصاد يرتبط بالمحاسبة ومن ثم ترتبط المحاسبة بعلاقة قوية بعلم المالية العامة إذ تتطلب البحث في موضوعات المالية العامة بشكل عام والضرائب بشكل خاص الإلمام بأصول المحاسبة والتدقيق من إندثارات وجرد الاحتياجات وتنظيم الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية، كما إعداد الموازنة العامة للدولة نفسها وتنفيذها والرقابة عليها يتطلب استخدام الفن المحاسبي⁽²¹⁾.

رابعاً: مؤسسات المالية العامة

في مركز الحياة المالية توجد وزارة المالية بالطبع، وعليه ستتم دراسة هذه المؤسسة قبل التعرض للهيئات الأخرى التي لها علاقة بالميكانيزمات أو الآليات المالية العامة.

أ - وزارة المالية:

تتفرد وزارة المالية بالنسبة للوزارات الأخرى بوضعها المتميز، وذلك نظراً لأهمية المسائل المالية وتقنياتها المعقدة التي تتطلب تدخل موظفين من ذوي التخصص. فوزير المالية هو الذي يقترح في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليهما طبقاً لأحكام الدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية ويتولى أيضاً تطبيقها وفقاً للقوانين والتنظيمات السارية المفعول. وتمتد صلاحياته (أي الوزير) لتشمل عدة ميادين الجباية والجمارك والأملاك الوطنية والنفقات العمومية والميزانية والمحاسبة؛ بالإضافة إلى الميادين الأخرى ذات الصلة بالاقتصاد الوطني، كالنقد والعلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية.

(21) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص22.

ولوزير المالية أيضا صلاحية المبادرة بالنصوص المتعلقة بكل الميادين التي تدخل في اختصاصه، بما فيها التشريعية والتنظيمية⁽²²⁾.

ب - المديرية المختلفة:

وتتكون وزارة المالية من عدة مديريات ومصالح وسنعرض هنا للمديريات الرئيسية وهي:

1 - المديرية العامة للميزانية:

تشتمل هذه المديرية على مصالح مركزية وبالتالي فان عدد موظفيها أقل نسبيا من المديريات الأخرى إلا أن نفوذها قوي جدا. فهي مكلفة بالمهام التالية:

-تحضير ميزانية الدولة والرقابة على تنفيذها؛ فهي بهذا الصدد تعتبر المحاور الوحيد مع كل الوزراء. فمديرية الميزانية تعمل على البحث عن أحسن استعمال للوسائل بفضل تحسين ظروف التسيير الإداري.

-تقوم بدراسة كل المشاريع وكل النصوص التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على المالية العامة و تكون مديرية الميزانية مدعوة أيضا الدراسة كل المشاريع الحكومية، وهذا لسبب بسيط وهو أن كل الاقتراحات التي تقدمها الحكومة لها انعكاسات مالية بشكل أو بآخر.

-التسيير المالي للمجموعات المحلية (المديرية الفرعية للمالية المحلية) والوصاية على المنشآت ذات الاستقلالية (المديرية الفرعية لميزانيات القطاعات الاجتماعية و الاقتصادية)⁽²³⁾.

2 - المديرية العامة للخزينة:

لهذه المديرية مصالح مركزية وصلاحياتها الرئيسية هي: تقوم بتسيير خزينة الدولة (الصندوق)، أي أنها ملزمة بتحقيق التوازن بين مجمل الموارد وأعباء الدولة؛ تقوم بالوصاية والرقابة على الأنشطة المالية و النقدية الرئيسية للدولة (مثل الرقابة على النظام المصرفي و الأسواق المالية بواسطة مديرية الشؤون النقدية والمالية). وللقيام بهذه المهام فإنها تكون دائما

(22) خالد بيوض، مبادئ أساسية في المالية العامة - ميزانية الدولة -، بيت الأفكار، 2022، الدار البيضاء، الجزائر، ص12.

(23) المرجع ذاته، ص 13.

على اتصال وثيق بينك الجزائر؛ تلعب دورا هاما في سير العلاقات المالية مع الخارج من حيث تسيير خزينة العملة الصعبة وإعداد التنظيم الخاص بالصرف وتأسيس ميزان المدفوعات التدخل بشكل فعال في مجال تمويل استثمارات الدولة وكذا في تسيير مساهماتها في المؤسسات.

3 - مديرية المحاسبة العمومية:

لهذه المديرية مصالح مركزية ومصالح خارجية بالإضافة إلى مصالح النقدية موزعة على كامل التراب الوطني فهي تحوز على شبكة هامة من المصالح تسمح لها بالقيام بمهامها الحساسة التالية: تحصيل بعض الضرائب وهي الضرائب المباشرة المحلية تنفيذ شبه كلي لنفقات الدولة؛ تساهم في إصدار قروض الدولة وتسيير الدين العمومي (publique la dette) تقوم بمسك جزء من محاسبة الدولة تشارك في التسيير المالي للهيئات المحلية بواسطة محاسبي البلديات.

4 - المديرية العامة للضرائب:

هذه المديرية مكلفة بتطبيق النصوص المعدة من طرف مصالح التشريع الضريبي ولها مصالح مركزية ومصالح خارجية وتحوز على عدد هام من الموظفين.

وتشمل المصالح الخارجية أي على المستوى الوطني على مديريات جهوية تعمل على مراقبة المؤسسات الكبيرة، وترتبط فيها مراكز الضرائب التي تقوم بتحديد أسس فرض الضريبة (الوعاء). وتخضع لها أيضا جميع مكاتب (قباضات Recettes) الضرائب التي تقوم بتحصيل بعض الضرائب كالرسم على القيمة المضافة وحقوق التسجيل، بالإضافة إلى المحافظات العقارية المكلفة بالشهر العقاري وتحصيل الحقوق المتعلقة بنقل الملكية العقارية⁽²⁴⁾.

5 - المديرية العامة للجمارك:

تستخدم إدارة الجمارك أعدادا هامة من الأعوان الذين تتوزع على مصالحها المركزية والخارجية.

(24) خالد بيوض، المرجع السابق، ص14.

وهي مكلفة بتحصيل الحقوق الجمركية وتقوم بمهام أخرى تتعلق بمراقبة الصرف والمشاركة في مكافحة تهريب المخدرات والرقابة الصحية على الحدود بالإضافة إلى الرقابة على التجارة الخارجية للمواد الاستراتيجية.

7 - مديرية التنبؤات أو التوقعات:

لهذه المديرية مصالح مركزية فقط لأن دورها ينحصر بتحضير التنبؤات وذلك من خلال دراسات متعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية والنقدية ودراسة الاقتصاديات الأجنبية. وتشارك تلك المصالح أيضا في أشغال المحاسبة الوطنية والتخطيط، وتقوم بعملية ترشيد الاختيارات للميزانية⁽²⁵⁾.

المحور الثاني: النفقات العامة

تشكل نظرية النفقات العامة جزءاً رئيسياً في الدراسات المالية، ويتقدم البحث فيها باستمرار مع تقدم وتطور الفقه المالي والسياسات المالية، وتعود أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستعملها الدولة للتدخل في جميع المجالات فتلجأ الدولة من أجل إشباع الحاجيات العامة إلى الإنفاق العام، ويختلف مفهوم الإنفاق العام حسب دور الدولة، ففي ظل الدولة الحارسة أين تشرف الدولة على مرافق ثلاثة هي العدل والأمن والدفاع، فتقوم الدولة بتقدير نفقاتها حسب ما تحتاجه مرافقها من أموال تؤمن لها القيام بوظائفها، فالنفقات كان لها طابع الضرورة في ظل مفهوم الدولة الحارسة⁽²⁶⁾.

بينما أصبحت النفقات العمومية في ظل مفهوم الدولة المتدخلة تعد من بين الوسائل المالية التي تستعملها الدولة لتحقيق أهدافها، فقد تنفق الدولة من أجل مرفق العدل مثلا كما قد تنفق من أجل مساعدة فئة من فئات المجتمع، فكلها نفقات عامة إلا أنها تختلف من حيث الطبيعة والغاية.

وعليه، فإن تطور دور الدولة وبصفة مستمرة في التدخل لإشباع الحاجيات العامة، أدى إلى تطور مستمر ودائم للنفقات العامة من حيث المفهوم، ومن حيث تعدد أنواعها وتقسيماتها، ومن حيث أثارها الاقتصادية والاجتماعية⁽²⁷⁾، وعليه، وانطلاقا مما سبق نتناول دراسة نظرية النفقات العامة على النحو التالي:

(25) خالد بيوض، المرجع السابق، ص15.

(26) برحماني محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، 2024، ص25.

(27) المرجع ذاته، ص25.

أولاً: تعريف النفقات العامة

تدرج مفهوم النفقات العامة للدولة لدى الفقه المالي بتدرج وظائف الدولة، فالمفهوم التقليدي ساد في ظل الدولة الحارسة، أما المفهوم الحديث أو المفهوم الاقتصادي فساد في ظل الدولة المتدخلية، كما أن النظر إلى النفقات العمومية للدولة قد تطور من نظرة الفقه التقليدي إلى نظرة الفقه الحديث.

أ - المفهوم التقليدي للنفقات العامة:

من المسلم به أن تبسيط مفهوم النفقة في معناها العام هو الأموال التي تصرف قصد إشباع الحاجات، إلا أن اللبس يكون في تحديد ما إذا كانت النفقة عمومية أم أنها نفقة خاصة، وجرى اعتبار النفقة على أنها نفقة عامة لدى الفقه التقليدي بالاعتماد على معيار شكلي وهو معيار الهيئة المنفقة، حيث تكون النفقة عامة إذا كانت الجهة التي أصدرت هذه النفقة جهة عمومية، أي الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة أو الجماعات المحلية (الولاية والبلدية)، أو من شخص له الصفة العمومية⁽²⁸⁾.

إن الأخذ بالمعيار الشكلي يبرره علماء المالية التقليديون على أساسين الأول يتمثل في اختلاف طبيعة النشاط الممارس من قبل أشخاص القانون العام الذي يهدف إلى تحقيق النفع العام، وعن ذلك الذي يمارسه أشخاص القانون الخاص والذي يهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة أما الأساس الثاني وفق المعيار الشكلي هو اعتماد أشخاص القانون العام في نشاطهم على السلطة والسيادة، أما أشخاص القانون الخاص فيعتمدون على التعاقد (الاتفاق)، على هذا النحو فكل ما تنفقه الدولة يعتبر نفقة عامة بغض النظر عن الوجهة التي تؤول إليها النفقة، ولا تكون النفقة عامة إذا صدرت من هيئات ليس لها الطابع العمومي، وعلى هذا الأساس يمكن تعريف النفقة العمومية على أنها: "تلك الأموال التي يقوم بإنفاقها شخص من أشخاص القانون العام، بهدف تحقيق المصلحة العامة"⁽²⁹⁾.

ب - المفهوم الحديث للنفقات العامة:

إن الاعتماد على المعيار الشكلي وحده في تحديد مفهوم النفقة العامة لم يعد كافياً أمام التطور الذي ساد في مفهوم وظيفة الدولة، من دولة حارسة إلى دولة متدخلية إلى دولة منتجة، حيث أن دور الدولة لم يعد مقتصرًا على وظائف محدودة بل تعدد ليشمل جوانب

(28) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 27.

(29) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مثل خدمات النقل والاتصال والصناعة والتجارة، حتى أصبحت الدولة تمارس نشاطات تشبه النشاطات التي يمارسها الأفراد.

إن التطور الحاصل في وظائف الدولة جعل العلماء يقرون بعدم كفاية المعيار الشكلي للتحديد النفقات العامة، وذلك بسبب انهيار الأساس الذي كان يقوم عليه والمتمثل في اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن طبيعة نشاط الخواص فأصبح من الصعب التفرقة بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص باعتماد طبيعة النشاط لهذا اقترح معيار آخر يستند إلى الوظيفة التي تصدر عنها، أي يعتمد على اعتبارات اقتصادية واجتماعية، ويسمى هذا المعيار بالمعيار الوظيفي.

يعتمد المعيار الوظيفي على طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة لا على الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، فحسب هذا المعيار ليس كل ما تنفقه الدولة يعتبر نفقة عامة، فإذا كانت النفقة من الدولة بصفتها صاحبة سيادة كانت نفقة عامة، وأما إذا كانت الدولة تنفق في ممارسة نشاطات مشابهة لتلك التي النشاطات ينفق فيها الأفراد كانت النفقة خاصة، وعلى العكس من ذلك، تكون النفقة التي ينفقها فرد نفقة عامة عندما يستخدم الأفراد السلطات التي فوضتها إياهم الدولة، وعليه، فالمعيار الوظيفي يوسع من نطاق النفقات العامة من جهة عندما يعتبر بعض النفقات التي قام بها الخواص نفقة عامة، ويضيق من نطاقها عندما يستبعد من النفقات العامة نفقات تعتبر في جوهرها نفقات عامة⁽³⁰⁾.

ج - موقف الفقه من النفقات العامة:

كان الفقه الرأسمالي التقليدي في ظل سيادة المذهب الفردي ينظر إلى النفقات العمومية باعتبارها نوع من الاستهلاك أي تدمير للثروة العامة للدولة فقالوا بأن الإنفاق العام غير منتج، بل يستهلك جزء من الثروة مما يؤدي إلى إفقار الجماعة، غير أن الفقه المالي الإسلامي يذهب إلى أن النفقة العمومية أداة للعمران ووسيلة للتطور، حيث يؤدي رواج الأسواق وزيادة الطلب على السلع وزيادة الأموال في ذمم الأفراد، مما يضاعف الدخل الوطني وعكس ذلك يؤدي نقص النفقات العمومية إلى نقص العمران وكساد الأسواق.

ولما كان الفقه الوضعي ينظر إلى النفقات العمومية على أنها تحطيم للثروة نادوا بأن تقتصر النفقات العمومية على ضمان السير الحسن للمرافق الضرورية، وأن الميزانية دورها هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة العادية والنفقات العمومية العادية، كما ساد في الفقه

⁽³⁰⁾ برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 27.

التقليدي مبدأ حياد النفقات العمومية الناتج عن حياد الدولة وعدم تدخلها في الاقتصاد، فيقتصر مجال الإنفاق على الأمن الداخلي والخارجي، ومن هنا جاءت تسمية الدولة الحارسة، غير أن اعتقاد الفقه التقليدي لم يكن صائباً بحياد المالية العامة حيث أن كل نفقة إلا ولها أثراً اقتصادياً واجتماعياً، وهذا سبب كافي لجعل الفقه المالي التقليدي محل نقد⁽³¹⁾.

إن نظرة الفقه الحديث للنفقات العامة تتلخص في أمرين، الأول يتمثل في كون النفقة العامة مجرد عملية إعادة توزيع الثروة أو الدخل، فالدولة تمتص جزء من الدخل الوطني وتعيد توزيعه عن طريق الإنفاق، أما الأمر الثاني فيتمثل في إمكانية استخدام النفقات العمومية من أجل تحقيق أغراض أخرى، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها⁽³²⁾.

د - مفهوم المشرع الجزائري للنفقات العامة:

لم يرد في التشريع الجزائري تعريف للنفقات العامة عدا تلك الإشارات التي تناولها في إطار الميزانية العامة للدولة أو ما تعلق باعتمادها وهذا ما ورد على وجه الخصوص في المادة 06 من قانون 84-217 التي تنص:

" تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"، كما نصت المادة 23 من ذات القانون والواردة في الفصل الثالث المعنون بالنفقات بقولها: " تشمل الأعباء الدائمة للدولة على مايلي: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القرض والتسبيقات"⁽³³⁾.

أما عن الفقه فقد جرى كتاب المالية العامة على تعريف النفقة العامة بأنها: "مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام"، ومن خلال هذا التعريف الشامل يتضح لنا أن للنفقة العامة العناصر أو الأوصاف التالية:

1 - الصفة النقدية للنفقة العامة:

فالدولة والأشخاص العمومية التابعة لها تعتمد إلى الإنفاق لأجل إشباع الحاجات العامة فهي تنفق بغرض الحصول على سلع أو خدمات أو دراسات لازمة لتسيير المرافق العامة فقد تنفق لمنح مساعدات أو إعانات اقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية أو لتمويل استثمارات عامة وغيرها.

⁽³¹⁾ برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص29.

⁽³²⁾ المرجع ذاته، ص30.

⁽³³⁾ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010، القاهرة، ص52.

فكل هذه الأشكال من الإنفاق يجب أن تأخذ الصفة النقدية أي مبلغ من النقود حتى يمكن القول أننا بصدد نفقة عامة ومن هنا يخرج من الوصف السابق المزايا غير النقدية مثل الإعفاءات الضريبية أو التسهيلات الجمركية أو المزايا الشرفية كمنح الأوسمة، والشرط النقدي للنفقة العامة استحدث بناء على تطورات أدت إلى ضرورة هذا الإنفاق كونه أنجع الطرق للحصول الدولة على خدمات أو سلع أو دراسات معينة تلبية للحاجات العامة⁽³⁴⁾.

وأهم نتيجة للاستخدام النقدي هو تسهيل النظام المالي للدولة وإعطائه فعالية أكثر وذلك بإقرار مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها طبقا لما تقتضيه المصلحة العامة دائما.

2 - الشخص العام هو القائم بالإنفاق:

حتى يمكن إعطاء وصف العموم على النفقة العامة كان لزاما أن تصدر من شخص معنوي عام أي من الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى الهيئات العامة ومن هنا لا تعتبر من قبيل النفقات العامة النفقات التي يقوم بها الأفراد أو إحدى الهيئات الخاصة حتى وإن كانت موجهة لتحقيق منفعة عامة كأن يتبرع أحد الأفراد بمقدار مالي لأجل إقامة مشروع عام كجامعة أو مستشفى فذلك يدخل ضمن الإنفاق الخاص وليس الإنفاق العام.

وإضافة إلى هذا المعيار القانوني تم الأخذ بصفة الشخص القائم بالإنفاق العام فاقترح فقهاء آخرون المعيار الوظيفي القائم على التمييز بين النفقات العامة والخاصة من الجانب الوظيفي للنفقة أي على أساس طبيعة الوظيفة الموجهة إليها⁽³⁵⁾.

3 - الغرض من الإنفاق العام:

فلا بد أن تكون غاية النفقة وهدفها تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين لا على فرد أو فئة معينة بذاتها ويقوم هذا الشرط على ثلاث دعائم:

– أولها؛ يتلخص في تبرير النفقة العامة بتوجيهها لتلبية الحاجات العامة والتي تتولى الدولة أو أحد الأشخاص العامة إشباعها.

– ثانيها؛ كون المنفعة المراد تحقيقها مشروعة ووفق تبرير النفقة المراد تحقيقها مشروعة وفق ما نضمته الأحكام التشريعية والتنظيمية.

⁽³⁴⁾ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص53.

⁽³⁵⁾ المرجع ذاته، ص54.

– ثالثها؛ المساواة بين المواطنين في النفع العام كنتيجة للمساواة بينهم في تحمل الأعباء العامة.

وفكرة المنفعة العامة هي في تطور مستمر وتختلف من بلد لآخر ومن زمن لآخر في الدولة الواحدة وقد تعددت المعايير في تقدير هذه المنفعة العامة إلا أن المتفق عليه أن تقرير المنفعة العامة متروك أمره للسلطات السياسية التي لها الحق في أن تقرر الحاجات العامة والمنفعة العامة والتي تخضع بدورها لرقابة السلطة التشريعية وهذا ما سنراه في أوامه⁽³⁶⁾.

ثانياً: تقسيم النفقات العامة

إن النفقات العامة التي تنفقها الدولة لإشباع الحاجات العامة تتعدد وتختلف في طبيعتها تبعاً لتدخل الدولة في الحياة العامة، وقد نتج عن ذلك اهتمام الفقهاء بتقسيم هذه النفقات ضمن فئات متجانسة تجمعها صفات مشتركة سواء من حيث دوريتها أو طبيعتها أو الأغراض التي تستخدمها. ولذلك نجد أن الفقهاء قد اختلفوا وتوعدت آراؤهم في التقسيمات النظرية للنفقات العامة، في حين أن كل دولة تأخذ بالتقسيمات العملية التي تلائم ظروفها المالية ودرجة تطورها الاقتصادي والاجتماعي.

أ - التقسيمات النظرية للنفقات العامة:

وتنقسم النفقات العامة من ناحية النظرية إلى:

1 - النفقات العادية والنفقات غير العادية (الاستثنائية):

يستند علماء المال في هذا التقسيم على دورية النفقة أو عدم دوريتها، بمعنى أن النفقات التي يتكرر إنفاقها بشكل سنوي تعتبر نفقات عادية، من هذه النفقات رواتب موظفي الدولة ونفقات تجهيز وصيانة مرافق الدولة وإدارتها العامة، وتكاليف شق الطرق وصيانتها، هذا بالإضافة إلى نفقات تسديد ديون الدولة وفوائدها.

أما النفقات غير العادية فهي؛ النفقات التي لا يتكرر إنفاقها في الموازنة السنوية بشكل دوري، مثل نفقات الحروب ونفقات مواجهة الكوارث الطبيعية كالجفاف والفيضانات

⁽³⁶⁾ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص55.

والزلازل وأخيراً نفقات المشاريع الإنشائية الكبرى التي تقوم بها الدولة كلما دعت الضرورة لذلك⁽¹⁾.

يلاحظ من هذا التقسيم للنفقات العادية وغير العادية أنه يعود للمفهوم التقليدي لسياسة الدولة المالية، هذا المفهوم الذي يقضي بأن تحصر الدولة اهتماماتها المالية فقط في المهام الضرورية لديمومتها ولا استمرارها، وأن لا تتجاوز هذه المهام إلا في الحالات الاستثنائية الطارئة التي لا يمكن للأفراد القيام بها.

وقد كان هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة يقضي بضرورة تغطية النفقات العادية بموارد عادية مستمدة من الضرائب والرسوم وإيرادات أملاك الدولة، وتغطية النفقات غير العادية بموارد غير عادية مثل القروض التي لا يمكن اللجوء إليها إلا في الحالات الطارئة⁽²⁾.

غير أن تطور مفهوم المالية العامة واتساع دور الدولة المالي جعل من هذا التقسيم موضع انتقاد الكثيرين من المفكرين الماليين إن بالنسبة لطبيعة النفقات العامة أو بالنسبة لدوريتها.

فبالنسبة لطبيعة النفقات العامة وكما نعلم، قضى تطور مفهوم المالية العامة بتوسيع دور الدولة وزيادة حجم تدخلها حيث بدأت تضطلع ببعض المهام التي كانت محظورة عليها، مما جعل بعض النفقات التي كانت تعتبر غير عادية من صلب النفقات العادية للدولة الحديثة، فننقات بناء المدارس والمستشفيات وإقامة المشاريع الإنشائية الكبرى كالسدود المائية ومحطات توليد الطاقة وشق الطرق ونفقات الحروب التي كانت تعتبر نفقات غير عادية في الماضي وتدرج في موازنات غير عادية معدة خصيصاً لها، أصبحت تشكل جزءاً من النفقات العامة التي لا يمكن للدولة الحديثة أن تتجنبها ولذلك أصبحت تدرج سنوياً في الموازنات العادية للدولة.

كما أن نفقات الحروب التي كانت تعتبر غير عادية في السابق لم تعد كذلك في أيامنا هذه خصوصاً بعدما غدت الحروب ظاهرة مألوفة في عالمنا السياسي غير المستقر، وبعد التطورات التقنية التي أصابت صناعة الأسلحة العسكرية، مما جعل دول العالم وإن لم تكن في حرب مباشرة مع غيرها، تتجه لتأمين جهوزية عسكرية كاملة وقادرة على مواجهة الأخطار

(1) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي - الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة - دراسة مقارنة، دون ذكر دار النشر، 2005، ص249.

(2) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

الدائمة، وهذا ما يتطلب زيادة في نفقاتها العسكرية وبشكل دائم لزيادة عديد جيشها وتسليحه بأحدث الأسلحة المتطورة، وهذا ما نلاحظه حالياً في موازنات الكثير من دول العالم التي تخصص سنوياً جزءاً مهماً من نفقاتها العامة للتسلح ولإعداد الجيوش، وبذلك لم تعد النفقات العسكرية غير عادية بل أصبحت جزءاً مهماً من النفقات العادية التي تبذلها الدولة المعاصرة⁽¹⁾.

2 - النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية:

النفقات الحقيقية؛ وهي تلك النفقات التي تنفقها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات ضرورية لتسيير المصالح العامة وتؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي. ويمكن إعطاء أمثلة على ذلك في شراء الأجهزة والمعدات والآليات حيث تحصل الدولة على سلع، وكذلك الرواتب والأجور المدفوعة للموظفين لقاء حصول الدولة على خدماتهم لتسيير المصالح العامة. وتسمى النفقات العامة الحقيقية بالنفقات العامة غير الناقلة لأن الدولة تحصل في مقابل ما تدفعه على سلع وأدوات وخدمات وتنقسم النفقات العامة الحقيقية إلى نفقات عامة جارية (أو تسييرية) ونفقات عامة استثمارية (أو رأسمالية)⁽²⁾.

أما النفقات التحويلية؛ فهي تلك النفقات العامة التي تنفقها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات ودون أن تؤدي هذه النفقات العامة إلى زيادة الدخل القومي، فالدولة تهدف منها إلى تحويل أو نقل جزء من الثروة أو الدخل القومي من شخص إلى آخر داخل المجتمع بهدف تحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية أو مالية... الخ⁽³⁾، مثل: إعادة توزيع الثروة والدخل الوطني وذلك عن طريق الاقتطاعات الضريبية من الخاضعين لها ليعاد توزيعها على فئات أخرى ومثالها نفقات الإعانات الخيرية، النفقات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي وغيرها⁽⁴⁾.

3 - النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة:

من حيث إنتاجية النفقات العامة فقد قسمها فقهاء المالية إلى منتجة وغير منتجة والمقصود بإنتاجية النفقة هو الحصيلة التي تترتب عن إنفاقها، لأجل هذا اعتبرت النفقات

(1) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص 250.

(2) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 47.

(3) جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريب - بين النظرية والتطبيق العملي -، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2010، عمان، ص 48.

(4) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 57.

الاستثمارية التي تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية نفقات منتجة بخلاف نفقات مستخدمى الإدارات ونفقات تسيير المرافق العامة التي اعتبرت غير منتجة⁽¹⁾.

وهذا أعتبر المحصول أو الغلة التي تجنى من النفقة هي المحدد لهذا التقسيم إذ أصبحت النفقة منتجة إذا زادت في مداخيل الدولة كالرسوم الجمركية وحقوق الطابع والأثمان المحصلة من طرح السلع في الأسواق اعتبرت النفقة على غير ذلك إذا لم تدر دخلا نقديا كالنفقات الطارئة ونفقات المساعدات الاجتماعية وغيرها.

غير أنه في تصور فقهاء علم المالية المحدثين حتى نفقات الإعانات الاجتماعية وما شابهها تعد من قبيل النفقات المنتجة لأنه إذا تم الإنفاق على الأفراد فسيقبلون على شراء سلع وخدمات مما يعيد حركية الأموال وبالتالي حركية الاقتصاد الوطني، نفس الشيء لو تم شق طريق ولو بمنطقة نائية فهذا يؤدي إلى نشوء أسواق جديدة وإلى تيسير المواصلات وإنعاش الزراعة والصناعة فتفرض عليها الرسوم والضرائب وبدورها تؤدي إلى رفع المستوى المعيشي وبالتالي يزاح العبء على الدولة بالتكفل بمثل هذا، فتعد مثل هذه النفقات أكثر إنتاجية ولو كان ذلك بطريق غير مباشرة⁽²⁾.

ب - النفقات العامة حسب المشرع الجزائري:

حسب ما جاء في القانون رقم 84 - 17 المتضمن القانون الأساسي لقوانين المالية، تنقسم النفقات العامة إلى نوعين هما:

1 - نفقات التسيير:

نفقات التسيير؛ فهي تلك النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة بصورة معتادة وبمعنى آخر تلك اللازمة لقيام الوحدات الحكومية المختلفة بوظائفها وخدماتها، وتتصف هذه النفقات بالدورية والانتظام فهي تتكرر بصورة معتادة في الموازنة العامة لكل سنة وتعمل الحكومة جاهدة لتغطية هذه النفقات بواسطة الإيرادات الجارية كالضرائب والرسوم ويمكن إعطاء أمثلة على هذه النفقات في الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية كإيجارات المصالح الحكومية والكهرباء والمياه وأثمان مستلزمات الإنتاج من مواد أولية ووسائل نقل ... الخ.

(1) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص58.
(2) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

ب - نفقات التجهيز:

نفقات التجهيز (الاستثمارية): فهي تلك النفقات العامة التي تهدف الزيادة التكوينية الرأسمالي للدولة، وتوسيع الطاقة الإنتاجية لها فهي تتعلق بالثروة القومية والمتمثلة بتنمية قدرة أجهزة الدولة على أداء الخدمات العامة التي تقدمها للمواطنين والقيام بالمشروعات الإنتاجية. ومثال هذه النفقات ما ينفق لبناء السدود وفتح الطرق وإقامة الجسور وبناء المدارس والمستشفيات والمراكز الصحية والأمنية ... الخ، وتزويدها بما تحتاجه من معدات وأجهزة لأداء خدماتها، وتتميز هذه النفقات بأنها غير متكررة بصورة منتظمة من سنة لأخرى.⁽¹⁾

ثالثاً: ضوابط النفقات العامة

وتتمثل هذه الضوابط في:

أ - ضابط المنفعة العامة:

إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بالقدر الذي تحققه من النفع العام الذي يترتب عنه، وهذا إن لم يكن للنفقة أي فائدة أو منفعة عائدة على الأفراد في أي مجال ومهما كان فإن الدولة هنا لن تكون مبررة في تدخلها بالإنفاق على هذه الصورة وتبقى مسؤوليتها قائمة.⁽²⁾

وعليه، فإذا كانت النفقات العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، فإنها لا يمكن أن تكون مبررة إلا بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع وهذا ما يقتضي عدم صرفها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو المجموعات أو فئات المجتمع دون البعض الآخر، لأسباب سياسية أو اجتماعية.

إن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني بالدرجة الأولى ألا توجه النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظراً لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي، كما يعني أيضاً أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى.⁽³⁾

(1) جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص 48.

(2) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 67.

(3) صباح صابر محمد خوشناو، اقتصاديات المالية العامة، مكتب التفسير للطبع والنشر، الطبعة الأولى، 2021، العراق، ص 79.

ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقات الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقات الحدية في كل الوجوه الأخرى من جهة، وان تكون المنفعة المترتبة على النفقات الحدية في كافة وجوه الإنفاق مجتمعة مساوية للمنفعة المترتبة على النفقات الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة كالضرائب من جهة أخرى وهذا تطبيق لقاعدة توازن المستهلك.

ب - ضابط الاقتصاد في النفقة العامة:

إن الاقتصاد يرتبط بتحقيق المنفعة العامة ارتباطاً عضوياً، بحيث أنه كلما انخفضت تكلفة النفقات العامة إلا وتحقق النفع العام بكيفية أكثر، لكن ذلك لا يعني التقتير إلى حد النقش، بل يعني حسن التدبير والابتعاد عن إسراف أو تبذير الأموال العامة في مجالات غير مفيدة.

وهو ما يستلزم بالضرورة تحديد أولويات للإنفاق العام بحسب الأهمية النسبية للخدمات المراد تقديمها، فسد النقص في مجال الماء الصالح للشرب أولى من بناء مركبات رياضية وبناء مستشفيات وتشغيل المعطلين وتأمين حياتهم وحياة عائلاتهم أولى من السهر على بناء وصيانة ملاعب كرة القدم والإنفاق بسخاء على بعض المدربين مثلا، وان كان ذلك لا يعني طبعاً أن المركبات الرياضية والأدوات الترفيهية عديمة الفائدة لكن المقصود هو أن توظف النفقات باقتصاد لتحقيق أهم الأهداف وأكثرها أهمية لتحقيق التنمية⁽¹⁾.

وعليه، يجب على القائمين بالنفقات العامة تجنب التبذير فيه، ومن ثم يجب عدم إنفاق أي مبلغ إلا لمبرر، فالنفقات العامة مبرر بما يحققه من منفعة عامة ولا يمكن أن تتحقق هذه المنفعة إذا كان تبذيرياً، تطبيق قاعدة الاقتصاد في النفقات العامة لا يعني التقتير فيه وإنما الإنفاق على جوهر الموضوع بكميات كبيرة تناسبه وتجنب الإنفاق على هوامش الموضوع إلا بقدر، إن تطبيق قاعدة الاقتصاد في النفقات العامة يتطلب تضافر جهود مختلفة من الإداريين والبرلمانيين وحتى جمهور المواطنين.

كما أنه لا يمكن للنفقات العامة تحقيق المنفعة الجماعية لكافة أفراد المجتمع في ظل وجود الإنفاق العام التبذيري، والذي يعني عدم الإنفاق على الأشياء الضرورية وحسب، بل ويجب أن تتوفر الرشادة وحسن التدبير والاستخدام الأموال العامة وابعادها عن جميع مظاهر

(1) صباح صابر محمد خوشناو، المرجع السابق، ص 81.

الهدر والتسيب المالي ولذلك تعد العقلانية الاقتصادية ركناً وضابطاً أساساً من ضوابط النفقات العامة⁽¹⁾.

غير أنه، وفي حقيقة الأمر أنه من الصعوبة بمكان إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع من النفقات العامة لمقياس واضح منضبط، حيث أن للنفقات العامة آثار متعددة ظاهرة وغير ظاهرة، اقتصادية وغير اقتصادية مباشرة وغير مباشرة حاضرة ومستقبلية، مما يتعذر معه قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة فالنفقات الحربية ونفقات التعليم وغيرها لا يمكن قياس المنفعة التي تترتب عليها بالتدقيق، وفي الواقع، فإن تقرير ما إذا كان وجه معين من وجوه الإنفاق يترتب عليه تحقيق نفع عام أم لا إنما يعود للسلطة السياسية في الدولة، وبهذا يعتبر القرار المتضمن للإنفاق العام في وجه معين دون غيره بمثابة تفضيل للنفع المتحقق منه دون النفع الذي يتحقق من غيره، وهذا تفصيل سياسي بطبيعة الحال⁽²⁾.

ج - ضابط الترخيص:

تخضع النفقات العامة لإذن سابق من الجهة المختصة، هذا الإذن قد يختص بمنحه البرلمان على النطاق المركزي أو الهيئات المحلية ضمن حدود اختصاصها الزمني والمكاني

وتعني عدم جواز الصرف إلا بحصول الإذن من الجهة المختصة، سواء كانت السلطة التشريعية في حالة الميزانية العامة أو الجهات الإدارية المخولة قانوناً بالصرف.

وتعني هذه القاعدة عدم جواز الصرف والارتباط بالصرف إلا بحصول الإذن بذلك من الجهة المختصة، سواء كانت السلطة التشريعية، كما هو الحال بالنسبة للميزانية العامة أو الجهات الإدارية المخولة قانوناً بالصرف، وتنظم القوانين المالية في الدولة كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة وإجراءاتها والسلطة المختصة بالإذن بالصرف والجهات المختصة بالرقابة على تنفيذ النفقة العامة وأنواعها، وهي:

أ - الرقابة الإدارية أو الداخلية وتتم عن طريق السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية حيث تتركز الرقابة في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في الأوجه الواردة في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقرر.

(1) صباح صابر محمد خوشناو، المرجع السابق، ص 82.

(2) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

ب - رقابة خارجية مستقلة يجريها مجلس المحاسبة مثلاً.

ج - رقابة برلمانية تتولاها السلطة التشريعية⁽¹⁾.

د - قاعدة العدالة في توزيع النفقات العامة:

تقتضي القاعدة الأولى وهي المنفعة أن يكون هناك عدالة في توزيع المنفعة العامة وهو لا يتحقق إلا بعد الأخذ بقاعدة التوزيع العادل للإنفاق العام، ويعني ذلك عدم اقتصار المنفعة العامة على طبقة أو فئة معينة ذات نفوذ أو منح منطقة معينة قدرأ من الإنفاق يفوق ما يخصص لمناطق أخرى أو الاهتمام بالعاصمة وإهمال المدن الأخرى، ويجد مبدأ عدالة توزيع المنافع أساسه في فكرتين حيث تتمثل الأولى؛ في أن أجهزة الدولة وجدت لمصلحة المجتمع وليس مصلحة فرد أو فئة معينة، أما الفكرة الثانية فتتمثل في أنه طالما أن الإنفاق العام يتحمله جميع الأفراد أو يتحمله القادرين منهم تطبيقاً لقاعدة التضامن الاجتماعي فإن النفع العام المتولد من الإنفاق يجب أن يعم الأفراد كافة⁽²⁾.

رابعاً: ظاهرة تزايد حجم النفقات العامة

يتزايد بوضوح حجم النفقات العامة في ميزانيات مختلف الدول بشكل مطرد، نتيجة لذلك يثور التساؤل عن العوامل والأسباب المؤدية لهذه الزيادة وفي الغالب يلجأ الفقه إلى تقسيم هذه الأسباب إلى قسمين رئيسيين، وذلك على أساس التمييز بين الزيادة الحقيقية في النفقات العامة وهي زيادة فعلية تؤدي إلى رفع حجم السلع والخدمات، وبين الزيادة الظاهرية التي تمثل زيادة في أرقام النفقات العامة لكن لا تؤدي إلى زيادة في حجم السلع والخدمات⁽³⁾.

أ - الزيادة الحقيقية للنفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة الزيادة في المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، فتزيد حصة الفرد في الخدمات العامة، حيث ينتج عن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة في كمية السلع والخدمات فيرتفع نصيب الفرد فيها، وأسباب هذه الزيادة الحقيقية في الإنفاق العام متنوعة، منها ما هو اقتصادي، ومنها ما هو اجتماعي، ومنها ما هو إداري، ومنها ما هو مالي، ومنها ما هو سياسي، ونوجز أهم هذه الأسباب كما يلي:

(1) صباح صابر محمد خوشناو، المرجع السابق، ص 83.

(2) المرجع ذاته، ص 83-84.

(3) برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 50.

1 - الأسباب الاقتصادية:

إن أهم الأسباب الاقتصادية المؤدية إلى زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية هو تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وما ذلك إلا نتيجة لتغير مفهوم الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة توجه الاقتصاد، وتحل محل الأفراد في القيام بالمشروعات الاقتصادية التي عجزوا عنها، كما تعتبر الزيادة في الدخل الوطني سببا لزيادة النفقات العامة، حيث أن ارتفاع الدخل الوطني يؤدي إلى زيادة موارد الدولة⁽¹⁾.

2 - الأسباب الاجتماعية:

إن زيادة عدد السكان وتمركزهم في المدن وزيادة نمو الوعي الاجتماعي هي أهم هي أهم الأسباب الاجتماعية التي تبرز زيادة نفقات العامة، فيزداد حجم الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها نتيجة زيادة عددهم، ونظرا لأن زيادة السكان تكون أكبر في الطبقات الفقيرة مما يعني نفقات أكثر بالنسبة للدولة، كما تزيد الدولة من نفقاتها نتيجة تزايد تمركز السكان في المدن، لأن حاجيات سكان المدن أكبر من حاجيات سكان الأرياف، كما أن تكفل الدولة بالطبقات الفقيرة من إعانات ومعاشات التقاعد والضمان الاجتماعي ينتج عنها زيادة في حجم النفقات العامة⁽²⁾.

3 - الأسباب الإدارية:

إن تدخل الدولة المستمر في الجانب الاقتصادي والاجتماعي أدى إلى نمو الإدارة وتعدد أجهزتها، مما أدى إلى ظهور وظائف جديدة، وذلك يؤدي دون شك إلى زيادة في نفقات الدولة، خاصة بالنسبة للدول الفقيرة التي تفتقر إلى الوسائل الحديثة في التسيير الإداري.

4 - الأسباب المالية:

إن سهولة اللجوء إلى الاقتراض للحصول على إيرادات للخرينة سمح بزيادة النفقات العامة للدولة، كما يترتب على الاقتراض زيادة في النفقات بسبب دفع أقساط الفوائد، كما أن زيادة النفقات العامة يكون نتيجة وجود فائض في الإيرادات العامة، فالاحتياطات المالية الذي لم يخصص لغرض معين يشجع الدولة على صرف نفقات إضافية.

(1) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص51.

(2) المرجع ذاته، ص51.

5 - الأسباب السياسية:

تؤثر العديد من العوامل السياسية في حجم الإنفاق زيادة أو نقصان، إلا أن الغالب هو الزيادة في النفقات العامة، فانتشار المبادئ الديمقراطية أدى إلى رفع حجم النفقات العامة فتقرير مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها أمام القضاء نتج عنه زيادة النفقات الموجهة تعويض الغير المتضرر من أعمال السلطة، كما أن تبني مبادئ ذات بعد اجتماعي أثرت على حجم النفقات العامة بتدخل الدولة وتكفلها بالطبقات الاجتماعية المحدودة الدخل⁽¹⁾.

إن تزايد التمثيل الخارجي للدولة نتيجة لتطور العلاقات الدولية وكثرة الدول يقابله حتما زيادة في النفقات العامة برصد مبالغ لتغطية نفقات البعثات الدبلوماسية من جهة ومن جهة أخرى تقديم المساعدات المالية للدول الأجنبية، كما تعتبر الحروب والثورات من أهم الأسباب المؤدية إلى الزيادة في النفقات العامة، فالنفقات العسكرية في كل الدول تشكل أكبر نسبة من النفقات العامة مقارنة مع باقي أوجه الإنفاق.

ب - الزيادة الظاهرية للنفقات العامة:

إن زيادة حجم النفقات العامة لا يعني دائما الزيادة في المنافع والخدمات أو ارتفاع مستوى أدائها، وإنما قد تزيد أرقام النفقات العامة دون أن يكون لها مقابل في حجم المنافع والخدمات أو في تحسين مستواها، وهذا النوع من الزيادة في النفقات العمومية يصطلح عليه الفقه المالي بالزيادة الظاهرية، وتكمن الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية في انخفاض القوة الشرائية للنقود، واختلاف طرق إعداد الميزانية، وتنامي عدد السكان وزيادة رقعته، ونوجز أهم هذه الأسباب كما يلي:

1 - انخفاض قيمة النقود:

يقصد بانخفاض قيمة النقود تدهور وهبوط القوة الشرائية لها، نتيجة ارتفاع المستوى العام للأسعار، فيقل مقدار السلع والخدمات التي يتم الحصول عليها بنفس الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه قبل هذا التغيير، فيترتب حتما عن ذلك ارتفاع أسعار مشتريات الدولة وأجور موظفيها، أي زيادة في حجم نفقات الدولة، زيادة ظاهرية في حجم

(1) برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص52.

النفقات العامة للدولة، لأن زيادة النفقات في هذه الحالة لا ينتج عنها زيادة حقيقية في المنافع⁽¹⁾.

2 - اختلاف التقنية المالية المتعلقة بإعداد الميزانية وإجراء الحسابات:

إن اعتماد طرق مختلفة في إعداد الميزانية قد يترتب عنه زيادة في حجم النفقات العامة زيادة ظاهرية، مثال ذلك أن يعتمد في إعداد الميزانية العامة على فكرة الميزانية الصافية أي السماح لبعض الهيئات أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها ومنه لا يظهر في ميزانية الدولة سوى فائض الإيرادات على النفقات، فإذا تم تغيير طريقة إعداد الميزانية من فكرة الميزانية الصافية إلى فكرة الميزانية الإجمالية - (قاعدة الشمولية كما سيأتي بيانه) - فإنه تظهر كافة النفقات التي تصرفها الدولة، فيترتب على ذلك زيادة في حجم النفقات العامة للدولة زيادة ظاهرية.

3 - زيادة عدد السكان واتساع إقليم الدولة:

يترتب على زيادة عدد السكان أو اتساع إقليم الدولة زيادة في الطلب على الخدمات العامة (أمن، صحة، تعليم، ... إلخ)، فتتحمل الدولة زيادة النفقات العامة، فتكون هذه الزيادة ظاهرية عندما لا ينتج عنها زيادة في المنافع العامة بالنسبة للسكان الأصليين أو الإقليم الأصلي، أما إذا ترتب على زيادة النفقات العامة زيادة في النفع الذي يستفيد منه الأفراد فتكون الزيادة حقيقية⁽²⁾.

المحور الثالث: الإيرادات العامة

شهد الفكر المالي تطوراً كبيراً في البحث عن مفهوم الإيرادات العامة بحيث غير نظرته من عدم الاهتمام بالإيرادات العامة للدولة إلى إعطائها عناية كبيرة بالبحث والتحليل، وبالنظر إلى أن علم المالية العامة يقوم على فكرة مفادها أن هناك نفقات عامة يتعين تغطيتها حسب رأي الفقيه "جيز JEZE"، أي أن النفقات العامة هي التي تبرر الإيرادات العامة، ثم تطور الفكر المالي وأصبح ينظر إلى المالية العامة على أنها ليس فقط تحقيق الموارد المالية لتغطية النفقات العمومية وإنما أصبحت وسيلة من وسائل التدخل في الحياة الاقتصادية الاجتماعية وتوجيهها وفق سياسة الدولة.

(1) المرجع ذاته، ص53.

(2) برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص54.

إن التطور الذي لحق مفهوم المالية العامة وبصورة أخص مفهوم الإيرادات العامة تزامن معه تطور في مصادر هذه الإيرادات وتنوعها⁽¹⁾، وهو ما نتناوله فيما يلي:

أولاً: تعريف الإيرادات العامة

لكي تقوم الدولة بوظيفتها لابد أن تحصل على تمويل لنفقاتها العامة، أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، وهذه الموارد هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة، ولطالما كانت الإيرادات العامة ينحصر هدفها في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية، فإن الإيرادات العامة في الوقت الحاضر ترمى إضافة لذلك إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية أي أنها أصبحت أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي وبعبارة أخرى أصبحت مع النفقات العامة أدوات السياسة المالية التي تسعى الدولة من خلالها لتحقيق أهدافها⁽²⁾.

وتعرف الإيرادات العامة بأنها: "المبالغ النقدية التي تجبها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة"⁽³⁾.

وعليه، فإن مجموع الحاجات العامة التي يتعين على الدولة إشباعها في مرحلة معينة من مراحل تطور المجتمع تمثل محور النشاط المالي للدولة، إشباع هذه الحاجات يقتضي قيام الدولة بالإنفاق وهو ما نسميه بالنفقات العامة، الأمر الذي يتطلب حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات.

ثانياً: تقسيم الإيرادات العامة

ويعرض فقهاء علم المالية العامة مختلف أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة في تمويل نشاطها، ويقسم الفقه المالي هذه الإيرادات إلى⁽⁴⁾:

أ - الإيرادات العادية والإيرادات الاستثنائية:

يقصد بالإيرادات العادية؛ تلك التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودورية، كدخل الدومين والضرائب والرسوم، أما الإيرادات غير العادية فهي؛ الإيرادات التي تحصل

(1) المرجع ذاته، ص 62.

(2) صباح صابر محمد خوشنوار، المرجع السابق، ص 151.

(3) بوشخي عائشة، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر قوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2000-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، عدد 01، نوفمبر 2011، ص 27.

(4) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص 67.

عليها الدولة بصفة غير منتظمة، ويطلق عليها أحياناً الإيرادات الاستثنائية ومثالها القروض والإصدار الجديد والإعانات⁽¹⁾.

ب - الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة:

يقصد بالإيرادات الأصلية؛ الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من أملاكها، وهي ما يعرف بدخل الدومين، ويقصد بالإيرادات المشتقة؛ تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروة الآخرين.

ج - الإيرادات الاختيارية والإيرادات الإجبارية:

الإيرادات الإجبارية هي التي تحصل عليها الدولة بالإكراه كالضرائب والقروض الإخبارية والغرامات الجنائية والتعويضات، أما الإيرادات الاختيارية فهي الإيرادات التي يكون للأفراد حرية في أدائها من عدمه، كالرسوم والقروض الاختيارية.

د - إيرادات الاقتصاد العام وإيرادات الدومين الخاص:

إيرادات الاقتصاد العام هي الإيرادات التي لا يتمتع بمثلها أشخاص القانون الخاص، وتسمى أحياناً بالإيرادات السيادية، كالضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد وغيرها من الإيرادات، أما إيرادات الدومين الخاص فهي إيرادات الدولة، المشابهة للإيرادات أشخاص القانون الخاص كإيرادات المشروعات⁽²⁾.

ثالثاً: مصادر الإيرادات العامة

وتتمثل مصادر الإيرادات العامة في:

أ - الإيرادات من الأملاك الوطنية:

يطلق على أملاك الدولة بشكل عام اسم (الدومين) وتنقسم من الناحية القانونية إلى

قسمين:

1 - أملاك الدولة العامة (الدومين العام):

(1) يسرى أبو العلاء، ماجدة شلبي، أحمد مصطفى معبد، عصام حسنى، المالية العامة والتشريع الضريبي، كلال الكتب، دون سنة نشر، ص ص 15-16.
(2) يسرى أبو العلاء، المرجع السابق، ص 15.

وتتكون من أملاك الدولة المخصصة للاستعمال من قبل أفراد المجتمع ككل مثل الطرق العامة والساحات والحدائق العامة والموانئ والشواطئ ... إلخ، والهدف من هذه الأملاك هو تحقيق خدمة عامة أو منفعة خاصة مباشرة للمستفيدين منها لقاء دفع مبلغ معين من المال ويعتبر ذلك إيراداً لخزينة الدولة من أملاكها العامة.

2 - أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص):

وتتكون من أملاك الدولة التي تديرها وتستثمرها بصفتها مالكة لها بهدف حصول الدولة على إيرادات للخزينة العامة، ونتيجة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية فقد اتسعت ملكيتها الخاصة وأخذت على عاتقها القيام بالمشاريع الكبيرة التي تؤدي خدمة عامة كالبريد والهاتف والكهرباء والمياه والمجاري العامة والاتصالات ... إلخ، كما تتضمن أملاك الدولة الخاصة على إيرادات زراعية وعقارية وصناعية وتجارية ومالية⁽¹⁾.

ب - الإيرادات من الجباية العامة (الضرائب والرسوم):

تجد الإيرادات المتأتية من الجباية مصدرها التقليدي في كل من الرسوم والضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة والتي تقطع من دخول المواطنين والمؤسسات لتغطية الاحتياجات العامة لأفراد.

1 - الضرائب:

الضريبة؛ فريضة نقدية إلزامية تفرضها الدولة على الأفراد جبرا وتجبها منهم بصورة نهائية وبدون مقابل في سبيل تغطية الأعباء العامة وتحقيق الأغراض الاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾.

2 - خصائص الضرائب:

تتميز الضرائب بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن باقي الإيرادات العامة، وتتمثل هذه الخصائص في:

1.2 - الضريبة اقتطاع نقدي:

(1) جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص 68.

(2) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص 300.

تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تمشياً مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل، بالنظر إلى أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود، سواء في القطاعات العامة أو الخاصة، وما دامت النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات العامة بما فيها الضرائب لا بد وأن تحصل كذلك بالنقود.⁽¹⁾

2.2 - الضريبة تدفع جبراً:

بمعنى أن الفرد ليس حراً في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة وهي تتمتع في سبيل اقتضاها بامتياز على أموال المدين بها، والجبر هنا قانوني لا معنوي، بالنظر إلى أن قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على المكلف الخضوع لها، فنوع الضريبة والشخص الخاضع لها وتحديد وعائها وسعرها والإجراءات القانونية المتعلقة بربطها وتحصيلها، كل ذلك طبقاً لإرادة المشرع، وبالتالي فلا بد من قانون يصدر بالضريبة إنشاءً وتعديلاً وإلغاءً حتى يفرض على الأفراد احترامها في كل حالة من حالات فرضها ومن البديهي أن السلطة التشريعية هي المختصة بإصدار القواعد القانونية المتعلقة بالتشريع الضريبي.

3.2 - الضريبة تدفع بصفة نهائية:

يعني ذلك أن دافعي الضريبة ليس لهم الحق في استرداد المبالغ التي دفعوها للخزانة العامة أو في المطالبة بفوائد عنها، وهذا ما يميز الضريبة عن القرض وبصفة خاصة القرض الإجباري الذي يفرض على الأفراد.

4.2 - الضريبة تدفع دون مقابل:

وتعني بأن المكلف دافع الضريبة لا ينتظر مقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه للضريبة، فالضريبة يدفعها الفرد بصفته عضواً في المجتمع كله يلتزم بالمساهمة في الأعباء، والتكاليف العامة، وإن كان هذا لا ينفى أن الفرد ينتفع بالخدمات التي تقدمها الدولة، ولكن بصفته عضواً في المجتمع وليس بصفة دافع ضريبة.⁽²⁾

5.2 - الضريبة تحقق منفعة عامة:

(1) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص 68.

(2) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص 69.

وهو عنصر مرتبط بعنصر سالف الذكر، فلا تجبى الضريبة بقصد تغطية نفقات خدمات معينة وإنما بقصد توزيع مجمل النفقات العامة على المواطنين بالإضافة إلى هذا، فقد أصبحت الضريبة تستخدم في الوقت الحاضر، حيث تزداد درجات التدخل الاقتصادي والاجتماعي للدولة، في تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية.

ومن الأغراض الاقتصادية مثلاً: حماية الصناعة الوطنية بتقرير بعض أنواع من الضرائب الجمركية، أو تشجيع الادخار والحد من الاستهلاك لتوجيه الفائض في أغراض التنمية الاقتصادية، ومن الأهداف الاجتماعية مثلاً: إعادة توزيع الدخل القومي بهدف تقليل التفاوت في الدخل بين فئات المجتمع.⁽¹⁾

3 - أنواع الضرائب:

يقصد بوعاء الضريبة المنبع الذي تغترف منه الدولة مؤونها بواسطة الضرائب أو بعبارة أخرى ما يخضع للضريبة، وتحديد هذا الوعاء يقتضي أن تحدد مقدماً ما إذا كانت تعتمد الدولة في تحصيل مؤونها المالية على ضريبة واحدة أم على ضرائب متعددة، وقد يكون وعاء الضريبة شخصاً أو مالاً، إضافة إلى أنه لا بد من التفرقة بين الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال.⁽²⁾

1.3 - الضريبة الوحيدة والضريبة المتعددة:

إن نظام الضريبة الوحيدة كان الطابع المميز للأنظمة الضريبية البدائية، ويقصد بنظام الضريبة الوحيدة اعتماد الدولة في إيراداتها على ضريبة واحدة فقط، ويقوم على ضريبة واحدة تفرض على موضوع واحد أي وعائها واحد بصفة أساسية كنتاج الأرض أو الثروة، ومن أمثلة نظام الضريبة الواحدة ما ندى به الفيزوقراطيون في القرن الثامن عشر من فرض هذه الضريبة على الناتج الصافي للزراعة وإلغاء نظام الضرائب متعددة الذي كان سائداً في فرنسا آنذاك ومن ثم لا جدوى من فرض الضرائب على الأنشطة الأخرى.⁽³⁾

أما نظام الضريبة المتعددة وهو ما تأخذ به النظم أو الضريبية الحديثة، يقوم على تنوع الضريبة وتعدد الأوعية الضريبية بحيث يضم الوعاء الضريبي كل أوجه النشاط

(1) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص 69.

(2) صباح صابر محمد خوشناو، المرجع السابق، ص 231.

(3) منصور شريفة، عدة أسماء، النظام الضريبي الجزائري في ظل الإصلاحات الضريبية، مجلة الاقتصاد والتنمية، العدد 02، 2020، ص 52.

الاقتصادي ومن أمثلتها الضرائب على دخول الأفراد، الضرائب على الأعمال الضرائب على الإنفاق، الضرائب على الإنتاج ... الخ.

2.3 - الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:

المقصود بالضريبة على الأشخاص في الضريبة التي تفرض على الأفراد كوجود طبيعي، أي تتخذ الأشخاص ذاتهم موضوعا لها ، لذا سميت بضريبة الرؤوس أو الفردية ، وتنقسم ضريبة الفردية الى قسمين ضريبة الفردية الموحدة تفرض بسعر واحد (مبلغ واحد) على جميع الأفراد دون تفرقة ، أي لم تأخذ بعين الاعتبار ظروفهم الشخصية ومقدرتهم المالية، والثانية ضريبة الفردية المتدرجة تفرض بأسعار مختلفة تبعا لتعدد الطبقات، وبذلك تتطلب ضريبة الفردية المتدرجة تقسيم المجتمع الى طبقات اجتماعية تبعا للثروة التي تملكها و لكل طبقة سعرها الخاص بها دون التمييز بين أفرادها وبذلك تكون أقرب الى العدالة من ضريبة الفردية الموحدة.

وعلى الرغم ذلك، يرى الفقهاء أن هذا الأسلوب الضريبي لا يحقق العدالة حيث أن الأفراد في المجتمعات الحديثة غير متساويين في الكفاءة المالية، كما أن حصيلاتها ليست كبيرة بالإضافة إلى زيادة نفقات جبايتها، لذا فإن هذا النوع من الضرائب لا وجود له في الدولة الحديثة وأصبحت الأموال وحدها هي المادة التي تفرض عليها الضريبة⁽¹⁾.

3.3 - الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

الضرائب المباشرة أو الضرائب على الدخل كانت معروفة في الفكر المالي القديم ولكنها كانت قليلة الأهمية، أما في الفكر المالي الحديث فأنها تعتبر أهم الأدوات المالية وأكثرها مرونة لتمويل النفقات العامة ، وتفسر هذه الأهمية بسبب انتشار التجارة والصناعة وظهور أنواع جديدة من دخول الثروة المنقولة التي لم تكن موجودة سابقا، والاعتقاد السائد بان الدخل هو أفضل مقياس القدرة الأفراد على دفع الضرائب، وأن الضريبة التي تفرض عليه تحقق العدالة فضلا عن غزارة إيرادها و مرونته ، ولقد عرف الدخل بأنه؛ عبارة عن تيار من الإشباع يتدفق خلال فترة زمنية معينة الاقتصادي "فيشر"، و عرفه بأنه القيمة النقدية للسلع والخدمات التي يحصل عليها الفرد من مصدر معين خلال فترة زمنية معينة الاقتصادي "هيكنز"⁽²⁾.

(1) منصور شريفة، عدة أسماء، المرجع السابق، ص52.

(2) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

أما الضرائب غير المباشرة؛ فإن الدولة الحديثة لا تستطيع الاستغناء عن فرض الضرائب غير المباشرة، علماً أن هذه الضرائب متنوعة ومتعددة، والذي يجمع بينها أنها تفرض في الأصل على استعمالات الدخل أو أوجه إنفاقه أو تفرض على المال بمناسبة تداوله أو انتقاله من جهة إلى أخرى، وهكذا يمكن تقسيم الضرائب غير المباشرة إلى:

1.1.3- الضرائب على تداول الأموال:

تفرض معظم الدول ضريبة على التصرفات والمعاملات وعلى تداول القانوني للأموال مثل: رسوم التسجيل، رسوم القضائية، رسوم الطابع (الدمغة) على المستندات ... الخ.

2.1.3 - الضرائب على الإنفاق:

تعتبر من أهم أنواع الضرائب غير المباشرة وتفرض على بعض أنواع السلع أو قد تعرض كضريبة عامة على استهلاك السلع والخدمات، لذلك تسمى بضريبة الاستهلاك⁽¹⁾.

3.1.3 - الضرائب الجمركية:

وهي الضرائب المفروضة على السلع التي تجتاز الحدود بمناسبة استيرادها وتصديرها وتفرض الضرائب الجمركية إما على أساس نسبة مئوية من قيمة السلعة وتسمى بالضريبة "القيمة"، أو تفرض بمقدار معين على كل وحدة من وزن السلعة أو مقياسها أو عددها أو حجمها وتسمى بالضريبة "النوعية".

4 - الازدواج الضريبي:

تعددت تعاريف الازدواج الضريبي، فهناك من عرفه بأنه: " فرض الضريبة على نفس الشخص المكلف بالضريبة أكثر من مرة على نفس المادة الخاضعة للضريبة وخلال نفس المدة".

(1) منصور شريفة، عدة أسماء، المرجع السابق، ص52.

ذلك عرف على أنه: " فرض نفس الضريبة أكثر من مرة على نفس المكلف، وعلى نفس المال عن نفس المدة"، وعليه، لكي يوجد ازدواج ضريبي لا بد من أن تفرض نفس الضريبة أكثر من مرة على نفس المكلف ونفس الوعاء الضريبي وخلال المدة ذاتها⁽¹⁾.

كما عرف أيضاً بأنه: " الحالة الناشئة عن إصابة نفس المال أو الممول بالضريبة مرتين في نفس الوقت الذي لا يوجد فيه غير سبب واحد يبرر تحصيل ضريبة واحدة أو تحصيل عدة ضرائب ولكن كل منها تصيب جزءاً مختلفاً من نفس المال⁽²⁾". وأخيراً عرف بأنه: " تعرض المكلف لدفع ضريبة مرتين أو أكثر عن الوعاء نفسه والمادة الخاضعة لها لأكثر من سلطة مالية".

ونلاحظ من خلال التعاريف السابقة أنه يجب توفر خمسة عناصر لتقرير ما إذا كان هناك ازدواج ضريبي أم لا وهي:

- فرض الضريبة مرتين أو أكثر على نفس الشخص.
- فرض الضريبة مرتين أو أكثر على نفس المال.
- فرض نفس الضريبة أو ضريبة مشابهة لها.
- فرض الضريبة مرتين أو أكثر في نفس المدة.
- فرض الضريبة بواسطة سلطتين ماليتين مختلفتين.

1.4 - أنواع الازدواج الضريبي:

تميز في الازدواج الضريبي من حيث المكان بين ازدواج داخلي وازدواج دولي ومن حيث القصد بين ازدواج مقصود وآخر ازدواج غير مقصود.

1.1.4 - الازدواج الداخلي والازدواج الدولي:

لما كانت كل دولة بما لها من حق السيادة المطلقة، الحرية في تقرير نظامها المالي بدون أن تعباً بالنظم المالية المقررة في الدول الأخرى فإنه كثيراً ما يحصل أنها تفرض ضرائبها على أموال أو دخول سبق لدولة أخرى أن فرضت ضرائبها، وهذا يحصل كلما

(1) عزوز مفتاح، الازدواج الضريبي - المفهوم وآليات معالجته، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 02، لسنة 2018، ص81.

(2) المرجع ذاته، ص81.

كانت هذه الأموال أو الدخول معرضة للنيل منها في أكثر من دولة وعندما تكون التشريعات المالية في هذه الدول متباينة القواعد⁽¹⁾.

بينما الازدواج الداخلي؛ يكون الازدواج داخلياً عندما تتحقق شروطه كاملة داخل دولة واحدة ومثال ذلك؛ قيام الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات فرض نفس الضريبة في الدول الاتحادية أو قيام الحكومة المركزية والهيئات المحلية فرض نفس الضريبة على مادة معينة (إجراءات معينة لمواجهة).

2.1.4 - الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود:

الازدواج غير المقصود (الجائر): يقصد بالازدواج غير المقصود ذلك الازدواج الذي يحصل من غير قصد من المشرع، أي هو الازدواج الذي لا تتبعه نية المشرع لإحداثه وقد يكون سببه إما اختلاف الأسس التي تقوم عليها التشريعات الضريبية في الدول أو ينتج عن ممارسات هيئات مختلفة لسلطاتها في فرض الضرائب على الإقليم نفسه كما يحدث في الدول الاتحادية في معظم الأحيان.

أما الازدواج المقصود الازدواج (غير الجائر): قد يكون الازدواج مقصوداً من قبل المشرع ليقابل به نوعين مختلفين من النفقات العامة؛ كما إذا فرض على الملكية أو الدخل ضريبتين متواليتين أحدهما لنفقات الدولة والثانية لمقابلة نفقات السلطة المحلية، أو قد يبتغي الشارع من الازدواج تمييز المعاملة بين مصادر الدخل المختلفة: يفرض على الدخل المستمد من ملكية رأس المال ضريبة إضافية علاوة على الضريبة العامة على كل صنوف الدخل. وهذه الأحوال من الازدواج المقصود لا حرج فيها، لأن المفروض أن المشرع قد راعي في تقريرها تحقيق العدالة المالية⁽²⁾.

3.1.4 - الازدواج الاقتصادي والازدواج القانوني:

يتحقق الازدواج الضريبي القانوني عندما تقوم الهيئات الجبائية داخل الدولة، أو لدولتين أو أكثر بفرض ضريبة من طبيعة واحدة على نفس المكلف، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً في نفس الفترة الزمنية، حيث يعتبر هذا المكلف إما مقيماً في كلنا الدولتين، وهنا

(1) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 119.

(2) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 120.

يكون من حق الدولتين أن تفرض ضريبة عليه، فيتعرض للازدواج الضريبي، أو أنه يقيم في دولة ويمارس نشاطه في دولة أخرى، فيتعرض للازدواج الضريبي أيضا من طرف الدولتين دولة الموطن ودولة المصدر، ويشترط لقيامه توافر عدة شروط تتمثل في وحدة الشخص المكلف بالضريبة، أي أن يخضع نفس المكلف بالضريبة لأدائها مرتين أو أكثر⁽¹⁾، وكذا وحدة الضرائب المفروضة، أي أن تكون الضرائب التي يخضع لها المكلف من نفس النوع أو متشابهة، زيادة على وحدة المادة الخاضعة للضريبة بمعنى أن تفرض الضريبة على نفس الوعاء الضريبي، وكذا خضوع المكلف للضريبة في أكثر من دولة، وكذلك وحدة الفترة الزمنية المفروضة عنها الضريبة على اعتبار أن خضوع المكلف إلى نفس الضريبة أكثر من مرة، وعلى نفس الوعاء الضريبي في فترتين مختلفتين لا يعتبر ازدواجا ضريبيا".

بينما ينتج الازدواج الضريبي الاقتصادي في حالة ما إذا تعرض شخصين مختلفين لفرض الضريبة من طبيعة واحدة بخصوص نفس الدخل أو المادة الخاضعة للضريبة، وهذا خلال نفس الفترة الزمنية، ويمكن ملاحظة ذلك في العلاقات التي تربط الشركة الأم وفروعها الوليدة، فيما يتعلق بالضريبة أو أرباح الشركات، فقد يكون المؤسسة ما شركات وليدة في دول أخرى، فتقوم الدولة الموجودة بها كل شركة وليدة بفرض ضريبة على أرباح هذا الفرع، وفي نفس الوقت تقوم الدولة الموجودة بها المركز الرئيسي لهذه المؤسسة بفرض الضريبة نفسها على مجموع أرباح هذه الأخيرة⁽²⁾.

5 - الرسوم:

تعتبر الرسوم أحد الإيرادات العامة العادية التي تعتمد عليها الدولة بشكل دوري ومنتظم في تمويل الخزانة العامة؛ إذ تحصل الدول على الرسم من خلال انتهاز فرصة احتكاك الأفراد بالإدارة في مناسبة الحصول على خدمة خاصة، فهي مقابل النفع الخاص الذي تقدمه المرافق العامة للأفراد من خلال ممارسة هذه المرافق مهامها الأساسية لخدمة الصالح العام.

1.5 - مفهوم الرسوم:

(1) عزوز مفتاح، المرجع السابق، ص 87.

(2) عزوز مفتاح، المرجع السابق، ص 88.

الرسم: "عبارة عن مبلغ من النقود تجبیه الدولة أو إحدى السلطات العامة من الأفراد بصورة جبرية مقبل المنافع والخدمات التي تؤديها لهم"⁽¹⁾.

من خلال التعريف السالف الذكر يتضح لنا بأن الرسم يتميز بثلاثة خصائص أساسية هي:

1.1.5 - الصفة النقدية للرسم:

الصفة النقدية أصبحت من الملامح الأساسية في المعاملات المالية التي تقوم بها الدولة سواء بالنسبة للإيرادات العامة أو النفقات العامة، والرسم ليس إلا أحد الإيرادات العامة التي يجب أن تكون نقدية، فعصر المقايضة انتهى منذ زمن بعيد، وجميع المعاملات والمبادلات الاقتصادية سواء ما يتم على مستوى القطاع الخاص أو القطاع العام أو حتى على المستوى الدولي تتم بصورة نقدية.

2.1.5 - عنصر الجبر في الرسم:

يبدو لأول وهلة من تعريف الرسم بأنه اختياري، إذ لا يدفع إلا إذا طلب الفرد الخدمة، إلا أننا نجد بأن الرسوم تفرض بقواعد قانونية لها صفة الإلزام، تجبر الفرد على دفعها إذا ما أراد الحصول على الخدمة، ويكون تحديد قيمة الرسوم بمقتضى هذه القواعد القانونية التي تعبر عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية، المعبرة عن إرادة الدولة⁽²⁾.

2.5 - عنصر النفع العام:

إن طالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق نفع خاص يتعلق به شخصياً دون أن يشاركها فيه يعود على المجتمع بصفة عامة وعلى الاقتصاد الوطني بمجموعه من خلال تلك المبالغ التي يدفعها الأفراد والتي تؤخذ على شكل إيرادات تتحصل عليها خزينة الدولة لإعادة توزيعها على شكل نفقات على مشاريع الدولة المختلفة والمتعددة يستفيد منها عامة الشعب⁽³⁾.

والرسم يدفعه المنتفع لقاء خدمة معينة تقدمها له الدولة، والخدمة التي تؤديها للأشخاص ذات أشكال متعددة فقد تكون عملاً يقوم به بعض الموظفين لمصلحة شخص معين، كوثيق عقد أو قيد دعوى قضائية للفصل فيها، وقد تكون امتيازاً يمنح لفرد ما فيتيح له انتفاعاً

(1) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص290.

(2) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص143.

(3) صباح صابر محمد خوشناو، المرجع السابق، ص160.

خاصاً يمتاز به كرخصة حمل السلاح أو رخصة الصيد أو براءة الاختراع، وقد تكون تسهياً من جانب الدولة لمباشرة أحد الأفراد عمله أو مهنته كرسوم الموائى أو المطارات⁽¹⁾.

أما الخدمات التي تقدمها الدولة إلى الأشخاص وتستوفى عنها الرسوم ذات صفتين في أن معاً، فهي: خدمات عامة بمعنى أنها؛ تفيد المجتمع بكامله، وهي خدمات خاصة، بمعنى؛ أن هناك أفراداً من المواطنين هم الذين يستفيدون منها دون غيرهم وهؤلاء المستفيدون هم المكفون بدفع الرسم، فالخدمات التي تقدمها الدولة في مرافق التعليم والصحة مثلاً هي خدمات مفيدة للمجتمع بكامله، غير أنه على الرغم من ذلك فإن هناك أفراداً معينين يستفيدون وحدهم بصورة مباشرة من هذه الخدمات كالطلاب الجامعيين الذين يستفيدون من خدمات التعليم العالي والمرضى والمصابين الذين يستفيدون من الخدمات الصحية وغيرها من الخدمات⁽²⁾.

3.5 - تمييز الرسم عن الإيرادات الأخرى:

يتشابه الرسم مع بعض مصادر الإيرادات العامة في بعض الوجوه، مما يترتب عليه اختلاط الأمور في بعض الأحيان ويصعب معه القول إننا أمام رسم أم أمام مصدر آخر من مصادر الإيرادات الأخرى، ومصادر الإيرادات الأخرى التي قد تختلط بالرسم هي الضريبة، الإتاوة (مقابل التحسين).

1.3.5 - التمييز بين الرسم والضريبة:

يتفق الرسم مع الضريبة في أن كلا منهما مبلغ من النقود يفرض ويجبى جيراً؛ فعنصر الإكراه قاسم مشترك بين هاتين الفريضتين، وأساسه ما للدولة من سيادة وسلطان على رعاياها ويؤثر هذا العنصر في طبيعة الالتزام في كل من الرسم والضريبة فيجعله ذا صبغة قانونية تنفرد السلطة العامة وحدها بتحديدده ولا تستطيع الإدارة أن تقوم بإلغائه أو حتى تعديلها. كما أن كلاهما يفرض بناء على تشريع.

أما وجه الاختلاف بينهما فإن الضريبة هي؛ فريضة من المال تجبها الدولة من رعيها والقاطنين في ديارها على قدر يسار كل مكلف لتمكينها من إدارة المرافق العامة التي تضطلع كما مثل ضريبة الدخل⁽³⁾.

(1) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

(2) صباح صابر محمد خوشناو، المرجع السابق، ص160.

(3) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص64.

أما الرسم فهو؛ فريضة من المال يدفعها الفرد لزاماً نظير خدمة تسديدها الدولة إليه وتستعين الدولة بحصيلة الرسم على أداء تلك الخدمة التي يجب أن تغلب فيها المنفعة العامة على المنفعة الفردية مثل رسم تسجيل الملكية.

كما أن الرسم يدفع مقابل خدمة، أو الحصول على منفعة تقدمها الدولة، في حين أن الضريبة تستخدم لتمويل النفقات العامة أو جزء منها بدون مقابل⁽¹⁾.

ج - الأتاوى:

عندما تتجز الدولة أشغالا عامة مثل: الطرق الجسور والمباني والمرافق الإدارية وهيئة الإقليم، تضفي هذه الأشغال قيمة على العقارات التابعة للملكية الخاصة فتفرض الدولة إتاوة عن هذه التحسينات، وعليه، يمكننا تعريف الإتاوة على أنها: "اقتطاع نقدي جبري تفرضه الدولة على المالكين أو المنتفعين بالعقار مقابل المنفعة التي عادت على العقار، أو على الأشخاص الذين استفادوا من استغلال العقارات التابعة للأملك الوطنية".

وتشترك الإتاوة مع الرسم في الصفة النقدية وصفة الإلجبار، وصفة النفع الخاص الذي حصل عليه المكلف، إلا أنها تختلف عنه في كون الإتاوة لا تفرض إلا مرة واحدة في السنة وهي بذلك تقترب من الضريبة، إلا أنها تختلف عنها في كون الإتاوة لا يشعر المكلف بثقل عبئها، لأنه حصل على مقابل أما الضريبة فيكون عبئها ثقيلاً على المكلف بها لأنه لا يحصل على مقابل مباشر⁽²⁾.

وبطبيعة الحال، يتوقف لجوء الدولة إلى فرض الأتاوى من عدمها على السياسة التي تنتهجها وكذا على الظروف المالية التي تمر بها، غير أنه لا يمكن أن تفرض الإتاوة إلا بمقتضى قانون تصدره السلطة التشريعية إلا أنها تترك جانبها الفني إلى السلطة التنفيذية مثل؛ تحديد مقدارها وطرق دفعها⁽³⁾.

والجدير بالإشارة هنا أن الرسم يتشابه مع الإتاوة إذ أن كلا منهما يقتضي مقابل خدمة عامة تعود بنفع خاص على الفرد وأن كلا منهما يجبي جبراً من الأفراد، هذا التشابه جعل البعض يعد مقابل التحسين نوعاً من الرسوم، غير أنهما يختلفان من حيث:

(1) المرجع السابق، ص 64.

(2) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 72.

(3) المرجع ذاته، ص 73.

1 - نوع الخدمة:

فالخدمة التي تقابل الإتاوة تقتصر على إحداث مشروعات أو إصلاحات عامة أما الخدمة التي تقابل الرسم فلا قيد على طبيعتها ولا حد لمجالها.

2- أسلوب الجباية:

فالإتاوة تجبى جملة واحدة ودفعة واحدة، أما الرسوم فتجبى في كل مرة تؤدي فيها الخدمة المرسومة فهي قابلة للتكرار بقدر تكرار الخدمة⁽¹⁾.

د - الغرامات:

تتمثل الغرامة في إلزام المحكوم عليه بدفع مبلغ من المال إلى الخزينة العامة للدولة ، إذ تعتبر عقوبة أصلية لجميع الجرائم سواء كانت مخالفات، جنحا أو جنائيات⁽²⁾، والغرامة تقترب من الرسم والضريبة في كونها فريضة نقدية جبرية توقعها السلطة العامة وفقا للقانون وتختلف عن الضريبة والرسم من حيث الغرض، حيث أن غرض الغرامة هو معاقبة وزجر المخالفين للقانون أما الغرض من الضريبة والرسم هو تحصيل الأموال لفائدة الخزينة العامة للدولة لتغطية النفقات العامة، ومنه لا يمكن الاعتماد على الغرامات كمورد من الموارد الأصلية للدولة لأن حصيلتها متوقفة على عدد المخالفات، وهو أمر غير قابل للتنبؤ به وبالتالي لا يعتمد على الغرامات كمورد أصلي⁽³⁾.

ويمكن أن نصنف الغرامات إلى فئتين، فئة تفرضها السلطة التنفيذية على المخالفين مباشرة، دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، ويقصر دور السلطة التنفيذية وفقا لما هو مرخص لها به من قبل السلطة التشريعية في تطبيق الغرامات المنصوص عليها في القانون وهذا وفق مبدأ التشريع العقابي حيث لا تشرع العقوبات إلا بمقتضى القانون، فيكون في هذه الحالة للسلطة التنفيذية الحق في فرض الغرامة، ومثالها الغرامات المطبقة في حالة ارتكاب مخالفة لقانون المرور، كذلك الغرامات في مجال فرض الضريبة ، كالغرامات التأخيرية عند

(1) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص66.

(2) سمير شعبان، عمار شرقي، العقوبة المالية على الجرائم المرورية في ضوء قانون المرور الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد: 01، لسنة 2019، ص157.

(3) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص73.

التأخر في دفع الضريبة أو رسوم التسجيل مثل تلك التي ينص عليها قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

وأما الفئة الثانية من الغرامات فتمثل الغرامات التي لا تملك السلطة التنفيذية الحق في فرضها وإنما يكون الحق في فرضها للسلطة القضائية التي تحكم بها عقابا وجزاء يلحق المخالفين لقواعد القانون العام، أي أن هذا النوع من الغرامات لا تملكه السلطة التنفيذية، حيث لا يمكنها فرض الغرامة إلا إذا صدر حكما من القضاء واستنفذ طرق الطعن العادية، فهي في هذه الحالة تنفذ فقط الحكم القضائي⁽¹⁾.

هـ - الإصدار النقدي الجديد:

من بين أهم أدوات السياسة النقدية غير التقليدية نجد الإصدار النقدي الجديد أو ما يعرف بالتمويل غير التقليدي يقصد بالإصدار النقدي الجديد: " أن تقوم الدولة بإصدار كميات إضافية من النقود لتغطية عجز الميزانية. ومن المعروف أن المعروض النقدي لا يقتصر على أوراق البنوك والعملة المساعدة وإنما يشمل أيضا النقود المصرفية أي الودائع، وودائع التوفير وشهادات الاستثمار أو ما يطلق عليها شبه النقود ... "

وعليه، فإن الإصدار النقدي الجديد هو؛ قدرة الحكومة على الحصول على إيرادات باستعمال حقها السيادي في صك النقود عالية الأثر أي طباعة النقود لفترة زمنية مستمرة، ولا تلجأ له الدولة - في الوقت الحاضر - إلا عندما تعجز إيراداتها العامة الاعتيادية كالضرائب والرسوم والقروض الخ على تغطية نفقاتها العامة⁽²⁾.

وعلى ذلك، فإن الإصدار النقدي الجديد يتلائم وفكرة وجود المنظم في الميزانية العامة، ويؤدي الإصدار النقدي الجديد إلى انخفاض قيمة النقود مما يشكل عبئا إضافيا على دخول وثروات الأفراد ويطلق على هذه الطريقة أيضاً التمويل عن طريق عجز الميزانية أو التمويل عن طريق التنظيم، ويقصد بالتضخم زيادة وسائل الدفع ومن ثم زيادة الطلب الكلي على سلع الاستهلاك وبصورة لا يستجيب لها العرض الكلي لهذه السلع مما يؤدي إلى ارتفاع الأثمان وانخفاض قيمة النقود.

(1) برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص74.

(2) حمزة طيبي، آلية الإصدار النقدي الجديد من خلال قانون رقم 17-10 لتمويل عجز الميزانية وانعكاساته على الاقتصاد الجزائري، العدد 01، لسنة 2022، ص353.

ونقصد بالتضخم بالمعنى الاقتصادي؛ زيادة كمية النقود المطروحة للتداول تدفع الأفراد إلى زيادة الطلب على السلع وخاصة الاستهلاكية ودون وجود إنتاج كاف لتغطية هذه الزيادة وبالتالي يقل العرض وترتفع أثمان السلع ومن ثم تصح تلك النقود غير قادرة على شراء ما يلزم أصحابها لسد حاجاتهم، وهو ما يعرف اقتصادياً بانخفاض وتدهور قيمة النقود⁽¹⁾.

لقد عارضت النظرية المالية التقليدية إصدار نقود إضافية لأن هذا الإصدار يقود في رأيها إلى التضخم وارتفاع الأسعار الأمر الذي ينجم عنه سوء في التوزيع فارتفاع الأسعار يرخص الطبقات ذات الدخل الثابتة كحمله الأسهم والسندات وأصحاب الدخل التي تتغير ببطء كالعامل والموظفين في الوقت الذي تزداد فيه أرباح المضاربين كذلك يترتب على التضخم زيادة تفاؤل المنظمين ومبالغتهم في زيادة الإنتاج الأمر الذي يؤدي إلى الكساد والركود لأنه لا يكون هناك طلب كاف المقابلة الزيادة في الإنتاج، ولكن ظهور النظرية الاقتصادية الحديثة غيرت هذه المفاهيم وأصبح بإمكان الالتجاء إلى الإصدار الإضافي للنقود في حالة موارد اقتصادية معطلة بشرية كانت أم مادية⁽²⁾.

و - القروض العامة:

تعتبر القروض العامة أحد الإيرادات العامة الاستثنائية التي تعتمد عليها الدولة بشكل استثنائي في تمويل الخزانة العامة.

1 - مفهوم القروض العامة:

يعرف عقد القرض العام على أنه: "عقد بمقتضاه يقرض أحد الأفراد أو البنوك مبلغاً من المال للدولة أو شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام مقابل تعهدها بدفع فائدة سنوية محددة، ويرد القرض وفقاً للشروط في نهاية الآجال المحددة".

كما يمكن أن يعرف على أنه "عقد بموجبه يستدين شخص عام، من شخص آخر عام أو خاص، بمبلغ من المال، على أن يتعهد الشخص المدين برد المبلغ عند حلول الآجل المتفق عليه، وما يترتب عليه من فائدة محددة⁽³⁾".

(1) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 85.

(2) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 86.

(3) بولقصبيات محفوظ، شعابنة رزيقة، عوائق وتحديات تمويل المشاريع الاستثمارية السياحية عن طريق القرض العام - دراسة واقع البلديات السياحية للشرق الجزائري -، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، العدد 01، جوان 2024، ص 398.

ومن خلال التعاريف السالفة الذكر نستخلص الخصائص التالية:

2 - خصائص القروض العامة:

وتتمثل هذه الخصائص في:

1.2 - القرض العام مبلغ من المال:

والمال قد يكون عيناً أو نقداً والصفة النقدية للقروض العامة هي الصفة الغالبة في العصر الحديث كما هو الحال في الضرائب والرسوم، على الرغم من ذلك تبقى الصفة العينية للقروض العامة أكثر وجوداً في التطبيقات العملية عندما يشترط المقرض إذا كان شركة صناعية مثلاً بأن تقرض الدولة قرضاً بمبلغ معين وتشترط أن تقدمه عيناً كالحديد أو الاسمنت ... الخ لتمويل مشروعاً معيناً تقوم الدولة بتنفيذه⁽¹⁾.

2.2 - القرض العام يدفع بصورة اختيارية:

الأصل في القرض العام أن يتم بإرادة حرة لا أثر للإكراه فيها، فيدفع المقرض مبلغ القرض بصورة اختيارية ووفق شروط وأحكام عقد القرض وغالباً ما تكون هذه الأحكام والشروط محددة مسبقاً من قبل الدولة وما على المقرض إلا أن يقبل الاشتراك في القرض أو ألا يشترك فيه وليس للدولة مبدئياً سلطة إجباره على ذلك ولكنه إذا قبل بالاشتراك في القرض ليس له الحق في مناقشة أحكام وشروط عقد القرض.

وبالمقابل، يمكن أن تفقد هذه الصفة قيمتها عندما تقع الدولة بأزمة اقتصادية أو مالية خطيرة عندما تواجه عدواناً خارجياً أو كوارث طبيعية حيث تلجأ في مثل هذه الحالات إلى فرض القروض على مواطنيها بصورة إجبارية، ففي هذه الحالة لا تختلف القروض العامة عن الضريبة إلا أنها غير نهائية أي أن المقرض يستعيد قيمة القرض مع الفوائد المترتبة عليه في المستقبل.

3.2 - القرض العام يدفع من قبل أحد أشخاص القانون العام أو القانون الخاص:

تلجأ الدولة إلى الاقتراض من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين سواء كانوا يتمتعون بجنسيتها أو من الأجانب كما تلجأ الدولة أحياناً إلى الدول والمؤسسات المالية

(1) جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص 274.

الأجنبية والدولية للاقتراض منها، ومن الطبيعي أن يختلف نوع القرض وتأثيره في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تبعاً للجهة المقرضة.

4.2 - القرض العام يدفع للدولة:

يعتبر القرض العام نوعاً من الإيرادات العامة التي تدخل الخزينة العامة للدولة لذلك ينحصر عقد القرض بأشخاص القانون العام سواء أكان هذا الشخص هو السلطة المركزية أم كان من المؤسسات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية وباستقلال مالي وإداري أم كانت سلطة محلية على مستوى المدينة أو القرية⁽¹⁾.

5.2 - القرض العام يتم بموجب عقد:

تحصل الدولة على القروض العامة بموجب عقد بين طرفين:

الطرف الأول: هو المقرض، وهو الدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو السلطات المحلية التي تتعهد برد مبلغ القرض بالإضافة للفوائد أو المراجعة السنوية المترتبة عليه بموجب أحكام العقد طوال فترة سداد القرض.

الطرف الثاني: هو الدائن الذي يتعهد بإقراض مبلغ من المال إلى الطرف الأول، ويعتبر عقد القرض من العقود الإدارية للسببين التاليين:

السبب الأول: لأنه يتعلق بنشاط مرفق عام من مرافق الدولة يسعى لتحقيق منفعة عامة تسمو على المنافع الخاصة.

السبب الثاني: لأنه يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، كالمزايا المالية التي يمنحها المدين إلى المقرض من إعفاءات ضريبية وجوائز ومكافآت... الخ. والتي لا يمكن أن تتضمنها العقود الخاصة⁽²⁾.

6.2 - القرض العام يصدر بقانون:

تقوم السلطة التنفيذية بعقد القروض العامة بإصدار إسناد الدين العام استناداً إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية ويتضمن موافقة ممثلي الشعب، على استئانة مبلغ من

(1) المرجع ذاته، ص 276.

(2) جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص 276.

المال يغذي خزينة الدولة العامة ويقتصر هذا الإذن غالباً على المبادئ الأساسية التي تتضمن مبلغ القرض ومنح مزايا و ضمانات معينة لتشجيع الاكتتاب في سندات القروض العامة ويترك للحكومة التفاصيل كطريقة الإصدار وسعر الفائدة وغيرها.

وخاصية عقد القروض العامة يجب أن تكون بقانون ترجع إلى السببين هما، الأول حفاظاً على صلاحيات السلطة التشريعية المالية، وإتاحة الفرصة لها المناقشة السياسة المالية للحكومة وتأكيد مبدأ الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية أما السبب الثاني فيتعلق بالانعكاسات التي تحدثها القروض العامة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية، وبخاصة من الناحية السياسية، فكم من دول وممالك فقدت سيادتها واستقلالها من جراء القروض المترامية في ذمتها تجاه الدول الأجنبية⁽¹⁾.

7.2 - القرض العام يتضمن مقابل الوفاء:

يختلف القرض العام عن باقي إيرادات الدولة المالية بأنه يدخل خزينة الدولة بصورة مؤقتة وله مقابل (فائدة أو مرابحة)، بعكس الضريبة مثلاً التي توصف بأنها إيراد نهائي دون مقابل فتتعهد الدولة بإعادة أصل القرض إلى الدائن، مضافاً إليه فائدة أو مرابحة سنوية مقابل اقراضه أمواله لخزينة الدولة خلال فترة القرض⁽²⁾.

3 - أنواع القروض العامة:

يمكن تقسيم القروض العامة منها إرادة المقترض ومدة القرض ومصدر القرض والعديد من المعايير الأخرى التي سوف نستعرضها في المتطلبات التالية:

1.3 - القروض من حيث جنسية المكتتبين:

استناداً إلى هذا المعيار يمكن تقسيم القروض العامة إلى قروض داخلية وتسمى القروض الوطنية والقروض الخارجية إذا كانت تتم خارج الدولة على النحو التالي:

1.1.3 - القروض الداخلية (الوطنية):

وهي القروض التي تلجأ فيها لدولة إلى السوق الوطنية أي إلى المدخرات القومية الداخلية فيكتتب فيها المواطنون أو المقيمون على إقليم الدولة وتنفرد الدولة في مثل هذه

(1) المرجع ذاته، ص 277.

(2) جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص 277.

القروض بوضع شروط للقروض والمزايا الممنوحة للمقترض وتحديد أجل القرض وكيفية السداد.

ولا خلاف في أن قدرة الدولة على الاقتراض الداخلي تفوق بكثير قدرتها على الاقتراض الخارجي ذلك أن الدولة عاجزة عن فرض شروطها على الدولة الأخرى أو على مواطني تلك الدولة وليس لها إلا الاتفاق مع الدولة المقرضة أو المؤسسة المالية الأجنبية المقرضة على شروط القرض أو إغراء مواطني الدول الأخرى على الاكتتاب من خلال منحهم الكثير من المزايا التي تدفعهم إلى المساهمة في هذا القرض ولا بد من قيام الدولة بإجراء الدراسات اللازمة للوضع الاقتصادي السائد للعوامل المهيئة للقرض⁽¹⁾.

2.1.3 - القروض الخارجية (الأجنبية):

وهي تلك القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية ويكتتب فيها الأفراد والهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية وقد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المؤسسات والمنظمات الدولية مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي والهيئة الدولية للتنمية، كما سبق وبيننا فإن الدولة تلجأ إلى مثل هذه الهيئات عندما تعجز المدخرات القومية الداخلية عن تغطية القروض المطلوبة أو من أجل الحصول على العملات الأجنبية اللازمة لتحسين ميزات المدفوعات⁽²⁾.

2.3 - القروض العامة من حيث حرية الاكتتاب:

تقسم القروض العامة من حيث حرية الأفراد في الاكتتاب إلى قروض اختيارية وقرروض إجبارية، وسنتولى دراسة هذين النوعين من القروض في الفرعين الآتيين:

1.2.3 - القروض الاختيارية:

يمكن اعتبار القرض قرضاً اختيارياً عندما تحصل عليه الدولة من المقرضين دون أن تمارس عليهم أي نوع من الإلزام أو الإكراه. فيموجب هذا النوع من القروض تترك الدولة للمكتتبين حرية الاكتتاب في سندات القرض أو عدم الاكتتاب فيها. بمعنى أن المكتتبين أنفسهم، على ضوء المزايا المادية والمعنوية التي تقدمها الدولة لهم، وعلى ضوء ما لديهم من

(1) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص164.

(2) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص165.

مدخرات مالية، هم الذين يقررون الاككتاب بالقرض وتحديد حجم هذا الاككتاب. والأساس في القروض العامة أن تكون اختيارية وقائمة على تعاقد قانوني بين الدولة والمكتتبين حيث تقوم الدولة بتحديد شروط العقد وقيمته وأجله وتفاصيله ومزاياه، ومن ثم تترك للأفراد والهيئات حرية الاككتاب فيه دون ممارسة أي نوع من أنواع الضغط والإكراه⁽¹⁾.

2.2.3 - القروض الإجبارية:

يعتبر القرض إجبارياً عندما تحصل عليه الدولة دون أن تحترم شروط التعاقد أو رضى المكتتبين بسندياته، وبذلك يصبح القرض الإجباري أشبه ما يكون بالضريبة التي تفرضها الدولة على المواطنين، فلا يتميز عنها إلا من ناحية التزام الدولة بتسديد قيمته الأساسية مع فوائده السنوية، وهذا النوع من القروض يندر حدوثه في النظم المالية الحديثة، لكون الدول لا تلجأ إلى اعتماده إلا في حالات الأزمات المالية الحادة، أو انعدام الثقة الشعبية بها، أو في حالات الظروف الاستثنائية كمواجهة الحروب، أو إعادة الإعمار، وما يميز القروض الإجبارية، هو أنها غالباً ما تقدم للمكتتبين بها أسعار فائدة أقل من أسعار فائدة القروض الاختيارية والقروض الإجبارية يمكن أن تتم بصورة ظاهرة أو بصورة مستترة⁽²⁾.

ونعني بالقروض الظاهرة؛ تلك القروض التي تتم عندما تتوجه الدولة بشكل مباشر وعلمي إلى المواطنين لتعلمهم بإصدار القرض، وتخطرهم بوجوب الاككتاب بسندياته حتى ولو كانوا لا يرغبون بذلك.

ومن أسباب لجوء الدولة إلى هذا النوع من القروض، رغبتها في مواجهة الأزمات المالية الحادة كالتضخم وارتفاع الأسعار، فتسعى عن طريق هذه القروض إلى سحب جزء من القوة الشرائية من يد الأفراد حتى تعود الأسعار إلى مستواها الطبيعي، كذلك عند انعدام ثقة المواطنين بالدولة وإحجامهم عن الاككتاب بسندات القروض الاختيارية التي تصدرها، فتضطر الدولة إلى إصدار القروض الإجبارية الظاهرة، وإلزام كل فرد على الاككتاب بالمبلغ المحدد له مقابل سندات حكومية ذات مزايا محددة.

كما يمكن أن تكون القروض الإجبارية مستترة عندما لا تظهر فيها ظاهرة الإكراه بشكل واضح. وهذا ما يحصل عندما تسدد الدولة ديونها بسندات حكومية، أو في حالة الحرب وما ينتج عنها من تضخم وارتفاع في الأسعار، فتلجأ الدولة إلى الامتناع عن دفع جزء من

(1) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص404.

(2) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص404.

أجور العمال، على أمل دفعها لهم بعد انحسار الظروف الاستثنائية التي أدت إلى ذلك، وكذلك عند قيام الدولة بتمديد أجل تسديد أحد القروض، أو تحويل القرض القصير الأجل إلى قرض طويل الأجل، وفي هذه الحالة يحصل الدائن على سندات حكومية جديدة تتضمن شروطاً غير الشروط التي سبق له التعاقد على أساسها⁽¹⁾.

3.3 - القروض من حيث المدة:

يمكن تقسيم القروض العامة من حيث المدة التي تلتزم فيها الدولة برد قيمتها إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة، وسوف نتناول فيما يلي:

1.3.3 - القروض المؤبدة (الدائمة):

وهي القروض التي تحتفظ فيها الدولة المقترضة بحق عدم تحديد تاريخ معين لوفاء الدين⁽²⁾.

فالدولة لها حرية الوقت المناسب لسداد قيمة القرض دون أن يكون للمقرضين حق الاعتراض، وتستطيع الدولة أن تتحين فرصة وجود فائض في الميزانية تستخدمه في الوفاء بالقرض أو بجزء منه، كما تستطيع الدولة أن تختار أكثر الطرق التي تراها ملائمة للتخلص من القرض⁽³⁾.

هذا وتشكل القروض المؤبدة خطراً على ميزانية الدولة، حيث إن الدولة لا تلتزم بالوفاء في أجل محدد مما يغري الحكومات المتعاقبة على عدم الوفاء بتلك القروض وتكون أن تتراكم الديون وتزداد أعباء الفوائد المدفوعة عنها، وهو ما قد تنجم عنه في النهاية آثار بالغة الخطورة.

2.3.3 - القروض المؤقتة:

ويمكن تسميتها بالقروض القابلة للاستهلاك، وهي القروض التي تتعهد فيها الدولة بتسديد قيمتها في تاريخ معين⁽⁴⁾.

(1) المرجع ذاته، ص 405.

(2) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص 408.

(3) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص 169.

(4) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص 409.

وعادة ما تحدد هذه المدة في القواعد المنصوص عليها في قانون إصدار القرض، وفي هذه الحالة فإن الدولة تلزم نفسها بالوفاء بقيمة القرض وفقاً لخطة مرسومة، فهي إما أن تحدد أجلاً واحداً معيناً للوفاء، أو أن يتم الوفاء استهلاك القرض على شكل دفعات وقد تتبع طريق القسط السنوي المتغير أو القسط السنوي الثابت، ويمكن تقسيم القروض المؤقتة إلى قروض قصيرة الأجل وقروض متوسطة الأجل وقروض طويلة الأجل⁽¹⁾.

3.3.3 - القروض قصيرة الأجل:

ويطلق عليها الدين السائد أو الطافي أو العائم وهي القروض التي تعقدتها الدولة لمدة لا تتجاوز السنتين، وتلجأ الدولة إلى مثل هذه القروض لسد حاجة العجز المؤقت في الميزانية العامة التي تنتج عن عدم التوافق الزمني بين إيرادات الدولة ونفقاتها.

4.3.3 - القروض متوسطة الأجل:

وهي القروض التي تقع مدتها بين نوعي القروض القصيرة الأجل والقروض الطويلة الأجل والتي تزيد مدتها عادة عن سنتين وهناك من يذهب إلى القول بعدم وجود حد فاصل ودقيق بين القروض متوسطة الأجل والقروض طويلة الأجل من حيث المدة إلا أن القروض المتوسطة تمتد من سنتين إلى عشر سنوات أما القروض الطويلة الأجل فهي التي تزيد مدتها على عشر سنوات إلى ثلاثين سنة.

5.3.3 - القروض طويلة الأجل:

هي تلك القروض التي تلجأ إليها لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية، أو التمويل نفقات الدفاع والحروب، أو لعلاج العجز الجوهري في الموازنة العامة، وهو العجز الذي لا يتسم بطابع موسمي يمكن تفاديه خلال السنة المالية⁽²⁾.

4 - تنظيم القروض العامة:

يجر تنظيم القروض العامة وفقاً لما يلي:

1.4 - إصدار القروض العامة:

(1) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص 170.

(2) سالم محمد الشوابكة، المرجع السابق، ص 171.

يقصد بالإصدار العملية التي تحصل الدولة بمقتضاها على مبلغ القرض ولا يصدر القرض إلا في شكل قانون مصادق عليه من السلطة التشريعية ويكون هذا القانون شكليا بالنسبة للبرلمان بحيث تقوم الحكومة بتعيين مبلغ القرض، سعر فائدته، سعر إصداره، نوع سندات المصدره وفئاته، طريقة لاكتتاب فيه، وما على البرلمان سوى الموافقة على هذا الإصدار والتصويت عليه بالموافقة أو الرفض مثل تصويته على قانون المالية⁽¹⁾.

1.1.4 - مبلغ القرض:

ويقصد به؛ المبلغ الذي يصدر به القرض وهو على طريقتين إما أن يكون محدد القيمة أو غير محدد القيمة، فإن قامت الدولة بتحديد المبلغ الذي يصدر به مقدما ويتم إصدار القرض محدد القيمة إذا قامت الدولة بتحديد المبلغ الذي يصدر به مقدما ويتم إصدار السندات في حدود هذا المبلغ فحسب، حيث يقلل الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته وعليه إذا حدد القانون مقدار القرض بمبلغ معين فإن الاكتتاب يتوقف عند بلوغ هذا المبلغ، مع الإشارة إلى أن ذلك لا يحول دون تخطي الاكتتاب لهذا المقدار ولكن في مثل هذه الحالة يتم إنقاص نصيب كل مكتتب إلى الحد الذي تراه الدولة مناسباً.

وقد تقوم الدولة بإصدار قرض غير محدد القيمة وذلك عند قيام الدولة بعدم تحديد المبلغ المراد جمعه من خلال القرض بل تحدد وقتاً لإغلاق الاكتتاب، وتقوم الدولة بقبول كل الاكتتابات التي تمت خلال المدة المحدد⁽²⁾.

وتلجأ الدولة إلى هذا الشكل من القروض في حالات عديدة منها الحالات التي لا تستطيع تقدير حجم حاجتها النقدية كحالة الحروب أو الكوارث وأيضاً في حالات ضعف ثقة الجمهور في الدولة وقوتها المالية، وقد تستهدف الدولة بذلك سحب ما يوجد لدى الجمهور من طاقة شرائية فائضة عن حاجتهم

2.1.4 - سعر الفائدة:

تحدد الدولة عند إصدار القرض سعر الفائدة المقررة له ولا يكاد يخلو قرض من سعر الفائدة، وتتخذ الحكومة سعر الفائدة الجاري في السوق المالية أساساً لتحديد سعر فائدة القرض مع مراعاة حالة ائتمان الدولة، ومقدار المبلغ المقترض ومدة القرض والتغيرات المنتظر أن تطرأ على سعر الفائدة في السوق مع عدم جواز النزول كثيراً عن السعر الجاري

(1) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 98.

(2) مرتجى رامى، القروض العامة في فلسطين، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 02، لسنة 2023، ص 467.

حتى لا يؤدي إلى عدم الإقبال على الاكتتاب في القرض إلا في حالة وجود مزايا أخرى في ذات القرض هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم المبالغة في سعر الفائدة من أجل إنجازها وذلك لعدم إثقال كاهل الدولة بأعباء خدمة الدين.⁽¹⁾

2.4 - الشكل القانوني للسندات القرض:

تصدر سندات إصدار القرض في عدة أشكال للاكتتاب فيها وتطرحها الدولة إما على شكل سندات اسمية أو لحاملها أو مختلطة.

1.2.4 - السندات الاسمية:

وهي السندات التي يذكر فيها أسماء أصحابها وتفيد تلك الأسماء في سجل خاص ولا تنتقل ملكية هذا السندات إلا بتغيير البيانات المدونة في السجل ولا تعطى فائدة السند الاسمي إلا لأصحاب السند نفسه أو من يمثله بشكل قانوني.

ويمتاز هذا النوع من السندات بحماية حقوق أصحابها من خطر ضياع أو سرقة السندات. وإن كان يعاب عليها صعوبة انتقال ملكيتها لما تتطلبه من إجراءات .

2.2.4 - السندات لحاملها:

هي التي لا يقيّد اسم مالكيها في سجل خاص والقاعدة فيها أن الحيازة سند الملكية وعادة ما تلحق بهذا السندات قسائم قابلة للانفصال عن السند الأصلي، ويعبر كل منها عن الفائدة المستحقة في تاريخ معين. وتمتاز هذه السندات بسهولة التداول إلا أنها يعاب عليها خطر السرقة والضياع.

3.2.4 - السندات المختلطة:

وهي سندات وسط ما بين النوعين السابقين، فتكون السندات إسمية لمن قام بالاكتتاب في القرض العام، فيقيّد اسمه في سجل خاص للدين ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد تغيير البيانات المدونة في السجل، ومن جهة أخرى فإن السلطات العامة لا تمنع في منح الفائدة المتحصل عليها من القرض لمن يقدم السند دون التحقق من شخصيته بمعنى حتى ولو لم يكن هو المكتتب ذاته⁽²⁾.

(1) المرجع ذاته، ص 468.

(2) مرتجى رامي، المرجع السابق، ص 469.

3.4 - طرق الاكتتاب في السندات العامة:

وهي الخطوة العملية لبدء تكوين القرض العام وتختار الدولة عند حاجتها للاكتتاب بين أربع طرق، فإما أن يتم الاكتتاب العام أو بالاكتتاب عن طريق البنوك أو الإصدار في البورصة والاكتتاب بالمزايدة.

1.3.4 - الاكتتاب العام المباشر:

وفقا لهذا الأسلوب تقوم الدولة نفسها بطرح سندات القرض العام للاكتتاب فيها مباشرة إلى الجمهور مع تحديد بداية ونهاية ميعاد الاكتتاب، ويتولى بيع السندات موظفو الدولة عن طريق الخزينة العمومية أو بمكاتب البريد أو البنك المركزي أو البنوك التجارية، وتمتاز هذه الطريقة والتي تعد الأكثر شيوعا في الوقت الحاضر بأنها توفر العمولة التي يتقاضها الوسطاء، كما تضمن رقابة الدولة على عملية الإصدار منعا لاستئثار فئة معينة بسندات القرض.

2.3.4 - الاكتتاب عن طريق المصارف:

حيث تتفق الدولة مع مصرف أو أكثر أن يأخذ على عاتقه عرض سندات القرض على الجمهور وشراء ما يفيض منها عن اكتتابه، وذلك مقابل أخذه السندات بسعر يقل عن سعر القيمة الاسمية على أن يبيعها بالقيمة الاسمية فيستفيد من الفرق لقاء سمسة البيع والمخاطرة التي يتعرض لها في حالة عدم الاكتتاب من قبل الجمهور⁽¹⁾.

3.3.4 - الإصدار في سوق الأوراق المالية (البورصة):

تعتمد الدولة أحيانا إلى إصدار القرض في بورصة الأوراق المالية، فتتولى بيع سندات القرض في بورصة الأوراق المالية، فيتم بيع سندات القرض على دفعات بحسب سعر السوق، وتمتاز هذه الطريقة بسهولة من الناحية العملية.

وبتمكينها الدولة من انتهاز فرص ارتفاع الأسعار في البورصة لبيع سندات القرض، غير أن اتباع هذه الطريقة غير ميسور إلا إذا كان مبلغ القرض غير كبير، وكانت حاجة الدولة غير عاجلة للمال، ذلك لأن طرح كمية كبيرة من السندات في فترة قصيرة يؤدي إلى تدهور أسعارها.

(1) مرتجى رامي، المرجع السابق، ص 470.

5 - الاكتتاب بالمزايدة:

هنا تلجأ الدولة إلى تحديد سعر سندات القرض العام وتطرحها للبيع عن طريق المزايدة، بمعنى أن تدعو الجمهور والمؤسسات المالية لشراء السندات عن طريق تقديم عروض بأسعار تزيد عن السعر المحدد من قبلها، وعلى ضوء هذه العروض تبدأ الدولة ببيع السندات لمن أعطى السعر الأعلى⁽¹⁾.

1.5 - انقضاء القروض العامة:

يراد بانقضاء القروض العامة أي التخلص من العبء المالي فيها والذي يتمثل في الالتزامات التي تترتب على الدولة بسبب هذه القروض تجاه المقترضين، وهي الفائدة التي تدفعها الدولة لأصل المبلغ المقترض ويتجه الدين العام إلى الازدياد مع زيادة الأعباء المالية على كاهل الدولة، وفي حالة عدم قيام الدولة باتخاذ الإجراءات المناسبة لإنهاء الدين العام والتخفيف من آثاره، فإن ذلك يهدد الدولة بالإفلاس أو بالتخفيض الرسمي لقيمة عملتها.

وتملك الدولة في سبيل تخفيف العبء المالي للقروض العامة بأربعة طرق رئيسية وهي: الوفاء والتثبيت والتبديل والاستهلاك⁽²⁾.

2.5 - الوفاء بالقرض العام:

الوفاء بالقرض العام يقصد به؛ رد قيمته كاملة إلى المكتتبين، وذلك برد القيمة الاسمية لكل سند، فيعد الوفاء الصورة العادية لانقضاء القرض العام وبالتالي انقضاء الدين العام الناشئ عنه، وهذا يكون عادة في القروض قصيرة المدة، بحيث يمكن تغطية نفقات هذا القرض من الموارد العادية كالضرائب، أما القروض الطويلة والمتوسطة الأجل فإن الدولة لا تقي بها دفعة واحدة نظرا إلى كبر حجمها، وإنما تعتمد طريقة الاستهلاك التي سيأتي بيانها⁽³⁾.

3.5 - التثبيت القرض العام:

ونقصد بتثبيت القرض؛ قيام الدولة بتحويل القرض قصير الأجل عندما يحل أجله، إلى قرض متوسط أو طويل الأجل، ويتم التثبيت عن طريق إصدار قرض متوسط الأجل أو طويل الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل مع السماح لحملة سندات الأخير، بالاكتتاب في

(1) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص416.

(2) مهدي محفوظ، المرجع السابق، ص416.

(3) برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص104.

القرض الجديد عن طريق تقديم أدونات الخزانة التي يملكونها، وعندئذ يتم تثبيت القرض قصير الأجل في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الاككتاب في القرض الجديد.

وإذا لم يرغب حاملو السندات قصيرة الأجل بالاكتتاب في القرض الجديد فإن الدولة تكون ملزمة برد قيمة القرض، وقد يكون التثبيت اختياريًا أو إجباريًا، فيكون اختياريًا عندما يكون لحاملي أدونات الخزانة الاختيار بين الحصول على قيمة القرض أو تحويله، أما إذا ألزمت الدولة حاملي السندات على الاككتاب بسنداتهم في القرض الجديد فيكون تثبيتًا إجباريًا.

ويتوقف نجاح التثبيت الاختياري مرهون باقتراب سعر الفائدة للقرض المثبت من السعر الجاري على نظائره من القروض في السوق المالية لأن انخفاضه عنها يصرف حملة السندات عن الاككتاب فيها ويجعلهم يفضلون استرداد قيمتها⁽¹⁾.

4.5 - تبديل القرض العام:

يقصد بتبديل القرض العام تحويله وباستبداله من طرف الدولة بقرض آخر يساويه في المبلغ، لكن في الغالب قد يقل عنه في سعر الفائدة، فالتبديل هو إحلال قرض جديد محل قرض قديم يقل عنه فائدة في الالب، والغرض من التبديل هو تخفيف عبئ الديون العامة على ميزانية الدولة.

ويكون تبديل القرض العام إما اختياريًا في أن الدولة تعطي الخيار للمكتبيين في القرض القديم بين قبول التخفيض في الفائدة والدخل في القرض الجديد أو استرداد أصل القرض، كما يمكن أن يكون التبديل إجباريًا حيث لا تعطى الحرية للمقرضين في استرداد قيمة القرض وإنما يجبروا على الدخول في القرض الجديد ذو الفائدة المنخفضة، تمثل حالة الإجبار هنا إنكارًا جزئيًا من الدولة للقرض والمتمثل في تخفيض الفائدة وتغيير المدة⁽²⁾.

5.5 - استهلاك القرض العام:

ويقصد بالاستهلاك القرض العام: قيام الدولة تدريجيًا بالتخلص من عبء القرض الأصلي وفوائده، وذلك بسداد قيمته لحاملي سنداته. ففي القروض متوسطة وطويلة الأجل،

(1) مرتجى رامي، المرجع السابق، ص472.

(2) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص105.

ترد الدولة قيمتها لأصحابها لدى حلول الأجل، أما في القروض المؤيدة فلا تبدأ الدولة في استهلاكها إلا في الوقت الذي تراه مناسباً⁽¹⁾.

ومن البديهي، أن الدولة تستخدم في استهلاك القرض العام أساليب معينة منها:

1.5.5 - الاستهلاك السنوي للقرض العام:

ويتمثل هذا الأسلوب بقيام الدولة باختيار مجموعة من السندات وإطفائها من خلال تسديد مبلغ السند مع الفوائد المترتبة عليه. وهذه الطريقة غير محبذة من قبل المقرضين وبخاصة من ذوي الدخل العالي الذين يودون البقاء دائنين وبأكبر ما يمكن من السندات الى الدولة وهذا ما يمنحهم فائدة مرتفعة، أو أن يحصلوا بشكل كامل على مبلغ القرض مع الفوائد وبالتالي التوجه نحو وجه آخر من أوجه الاستثمار.

2.5.5 - الاستهلاك بالقرعة:

في هذه الطريقة تقوم الدولة ممثلة ببعض الأجهزة الحكومية بإجراء قرعة لاختيار مجموعة من السندات التي يتم إطفائها حينما يحين أجل التسديد. وهذه الطريقة تحمل عيوب الطريقة السابقة نفسها.

3.5.5 - استهلاك القرض العام من خلال قيام الدولة بشراء السندات من البورصة:

في هذه الطريقة تدخل الدولة كمشتريه للسندات من سوق الأوراق المالية وذلك في حالة انخفاض أسعار السندات مقارنة بسعر التكافؤ (القسط + الفائدة) الذي تسدد الدولة فيما بعد على أساسه. بمعنى ان الدولة في هذه الطريقة تستفيد من الفارق من خلال شراء السند بسعره المنخفض السائد في البورصة مقارنة بسعر التكافؤ الذي تسدد عادة بموجبه، لكن على الدولة الانتباه هنا؛ لان قيامها بتوليد طلب مرتفع على السندات يؤدي الى ارتفاع في أسعارها ومن ثم عدم إمكانية ديمومة شراءها لهذه السندات⁽²⁾.

وتسعى الدولة عموماً الى التخلص من عبء ديونها العامة من القروض كلما أمكنها ذلك من خلال تخصيص الموارد اللازمة لسدادها، ويمكن للدولة الاستعانة بالطرق التالية:

1.3.5.5 - طريقة موارد الميزانية:

(1) جورج سعد، محمد عباس فاضل العامري، المسؤولية القانونية عن انكار القرض العام، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، عدد 09، لسنة 2024، ص519.
(2) المرجع ذاته، ص520.

وذلك بأن تشمل ميزانية الدولة كل عام على اعتماد مخصص لاستهلاك القرض ويغطى بالإيرادات العادية، وهذا أمر يدل على حسن سياسة الحكومة المالية وسلامة تدبيرها.

2.3.5.5- طريقة صندوق الاستهلاك:

وذلك بأن تنشئ الدولة تأكيداً لرغبتها في الاستهلاك صندوقاً خاصاً ويغذى بمبالغ سنوية من الميزانية أو تخصص له بعض مواردها، فيتولى سنوياً شراء جانب من سندات الدين العام بطريقة منتظمة ويعدها⁽¹⁾.

وتتحرر الدولة من ديونها بطريقة من الطرق السابقة وبهذا ينقضي دينها انقضاء مشروعاً، ما دامت لم تخل بالالتزامات التي التزمت بها في عقد القرض، ولكن قد ينقضي دين من الديون بإفلاس الدولة إفلاساً كلياً، وذلك بأن تمتنع أو تتوقف الدولة عن دفع فوائده أو أصله على حسب الطريقة المتفق عليها، وقد يكون الإفلاس جزئياً إذا أخلت الدولة بشروط القرض التعاقدية كأن تجبر دائنيها على استرداد قيمة سنداتهم قبل ميعاد استحقاقها، وأن تفرض عليهم تثبيتها أو تبديلها أو استهلاكها على خلاف ما تعاقدت به معهم، ويمكن أن يكون الإفلاس جزئياً في حالة تخفيض أصل الدين أو تخفيض فوائده أو فرض ضريبة خاصة على سندات وإرغام الدائنين على أن يأخذوا مقابلها سندات، أو من خلال تخفيض قيمة العملة مما يقلل من قوة النقود الشرائية ويضر بمن يعتمدون على فوائدهم كمصدر دخل حقيقي لهم⁽²⁾.

المحور الرابع - الميزانية العامة للدولة

فكرة الميزانية العامة بمفهومها الحديث تعود إلى دولة إنجلترا، حيث كان الملك يتكفل بتأمين نفقات المملكة من حاصلات أملاكه الخاصة والإيرادات اعتبرت سرا من أسرار الدولة، ففي عام 1215م وبعد احتجاجات لوضع حد ضد سلطات الحاكم بسبب تزايد نفقات الدولة أصدر الملك وثيقة تسمى بالماغنا كارتا وهي وثيقة تنص على ضرورة استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها وتحصيلها، وفي عهد الملك شال الأول أخذ البرلمان يلح على ضرورة فرض الموافقة المسبقة على فرض الضرائب، مما نتج عنه صدور ميثاق إعلان الحقوق لسنة 1628م جاء فيه وجوب الحصول على موافقة البرلمان عند فرض

(1) مرتجى رامى، المرجع السابق، ص 473.

(2) مرتجى رامى، المرجع السابق، ص 473.

الضرائب، وفي عام 1688م تم إقرار وثيقة الحقوق والتي تضمنت توسيع في موافقة البرلمان حتى تشمل جميع الإيرادات أيا كان مصدرها، فلم تعد الإيرادات سرا من أسرار الدولة⁽¹⁾.

أما في فرنسا، كان هناك مبدأ من المبادئ الأساسية يتضمن أنه: "لا يحق فرض الضريبة إلا برضا ممثلي الشعب"، ولكن الملك لم يكن يتقيد كثيرا بهذا المبدأ بل أصبح يتجاهله، فأدى ذلك إلى ظهور عدة احتجاجات من البرلمان ومن طبقات الشعب كلها، إلى أن نشبت الثورة الفرنسية الكبرى سنة 1789م وتم إدخال العديد من التعديلات والتحسينات على مضمون الميزانية العامة، فقد أعلنت الجمعية الوطنية في المادة 14 من قانون شرعية حقوق الإنسان على ما يلي: "إن من حق الشعب مباشرة أو من ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب، وأن يوافق عليها، ويراقب استعمالها، ويقرر أساسها ونسبتها، وطريقة جبايتها، ومدتها"، وقد أعطى دستور عام 1791م للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة، ونص دستور 1793م على عدم فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة ولجميع الأفراد أن يشاركوا في فرض الضرائب ويراقبوا استعمالها.

وقد أصبح للسلطة التشريعية حاليا في فرنسا حق الترخيص بالجباية والانفاق، ولا تعطي هذا الترخيص الأكثر من سنة⁽²⁾.

بينما في الجزائر، فقبل الاستقلال لم يكن للجزائر ميزانية فقد كانت مستعمرة من طرف فرنسا ولكن مع هذا صدر مرسوم خاص بالميزانية أن ذلك وهو مرسوم 31/05/1862م، وجاء في المادة الخامسة منه ما يلي: الميزانية هي العملية التي بواسطتها يسمح رسميا يرخص وتقدر الإيرادات والنفقات السنوية للدولة.

ولكن بعد الاستقلال وبموجب القانون رقم 62/157 المؤرخ في 31/12/1962م مدد العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما يمس بالسيادة الوطنية، فاستمر العمل بمعظم النصوص والتنظيمات التي كانت تنظم الميزانية العامة في الجزائر، إلى حين صدور عدة قوانين ونصوص تنظيمية عوضت النصوص الفرنسية في المجال المالي⁽³⁾ وكان من أهمها:

- قانون المالية الأساسي رقم 84/17 المؤرخ في 7/07/1984م.

(1) حمدي محمد، تشخيص الميزانية العامة للدولة ومكانتها في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 02، سنة 2023، ص522.

(2) المرجع ذاته، ص523.

(3) حمدي محمد، المرجع السابق، ص524.

- قانون المحاسبة المالية رقم 90/21 المؤرخ في 15/08/1990م.

أولاً: مفهوم الميزانية العامة

ويعرف الفقه الميزانية العامة على أنها: "عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن مدة زمنية مقبلة عادة سنة واحدة، وتعتبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية(1)".

فيما عرفها جانب آخر من الفقه بأنها: "مجموعة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

كما عرفوا أيضا الميزانية العامة للدولة بأنها: "هي توقع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة(2)".

كما المشرع الجزائري فقد أشار إلى مفهومه للميزانية العامة من خلال القانون رقم 84-17(3) لسنة 1984م الذي أخذ فيه بمفهوم محاسبي تام للميزانية فالمادة السادسة (6) منه تنص على أنه: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

وجاء في المادة الثالثة (3) من القانون 21/90(4) المؤرخ في 15/08/1990م والمتعلق بالمحاسبة العمومية أن الميزانية العامة للدولة هي: "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس مال وترخص بها".

ثانياً: خصائص الميزانية العامة

وتتميز الميزانية العامة بعدة خصائص من بينها:

أ - الموازنة العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن مدة لاحقة:

(1) صباح صابر محمد خوشناو، المرجع السابق، ص389.

(2) حمدي محمد، المرجع السابق، ص526.

(3) قانون رقم 84-17 لمؤرخ في 07 جوان 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28 لسنة 1984.

(4) قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 لسنة 1990.

تحتوي الميزانية العامة تقديراً لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة قادمة عادة ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للميزانية العامة أقصى درجات الدقة والموضوعية، وتعتمد أهمية الموازنة العامة على دقة معايير التوقع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ، وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للميزانية العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي.

وينبغي أن تقوم الحكومة بتقدير حجم النفقات العامة وإيراداتها اللازمة بهدف تنفيذ السياسة المالية، ومع ما يتفق مع أبعاد السياسة المالية للدولة.

ب - تتطلب الميزانية العامة الترخيص من السلطة المختصة:

بعد تصديق الميزانية من قبل البرلمان شرطاً أساسياً لنفاذها حيث يصبح المشروع بعد المصادقة قانوناً يسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، هذا وإن إجازة البرلمان تذهب إلى كل من الإيرادات والنفقات العامة التي تحتويها وثيقة الميزانية، لكن مضمون الإجازة يختلف في كل منها، حيث بالنسبة للنفقات تعطي الحكومة حق القيام بالاتفاق أصلاً، بينما الإجازة بالنسبة للإيرادات فلا تحتوي أي خيار للحكومة في تحصيلها من عدمه فهي واجبة التحصيل وفقاً لنصوص القوانين التي تفرضها.

ج - الميزانية العامة تسعى إلى تحقيق أهداف الدولة:

لا شك أن الميزانية العامة تحدث أثراً اقتصادياً واجتماعياً وسياسية داخل المجتمع، فهي البرنامج العام للحكومة والذي يعكس أهداف الحكومة وأدائها إلى تحقيق تلك الأهداف، إذ أن الميزانية العامة ليست مجرد تقدير للنفقات العامة وإيراداتها بل لها دور فعال في تحقيق وتجسيد الأهداف التابعة من الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة فضلاً عن دورها في تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتعكس برامج الحكومة⁽¹⁾.

ثالثاً: مبادئ الميزانية العامة

تستند الميزانية العامة في الجزائر في مرحلة إعدادها للعديد من المبادئ والقواعد التي تنظمها وتحكمها، وفي الإجمال تهدف هذه المبادئ والقواعد إلى تسهيل عملية التحضير

(1) صباح صابر محمد خوشناو، المرجع السابق، ص393.

والرقابة على الميزانية وتعتبر ركيزة أساسية لدورة الميزانية بحيث أن المراحل والخطوات التي تمر بها تستند بشكل رئيسي لهذه المبادئ.

وعليه، ومن أجل السير الجيد للميزانية العامة للدولة تستلزم عمليات تحضيرها وتنفيذها الالتزام بالعديد من القواعد والمبادئ ولقد وضع المشرع الجزائري مبادئ وقواعد أساسية تحكم الميزانية العامة للدولة، وتتخلص أهم هذه القواعد في أربعة قواعد رئيسية هي: "مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ العمومية، ومبدأ التوازن".

أ - مبدأ السنوية:

يظهر لنا مبدأ السنوية من خلال تعريف الميزانية العامة للدولة في الجزائر فالميزانية هي: الوثيقة التي تقدر للسنة المالية والبيان الذي من خلاله ترخص وتقدر الإيرادات والنفقات السنوية للدولة.

ومنه نلاحظ أن التحديد الدوري الترخيص الميزانية يتوافق مع السنة، فالنفقات المرخص بها في قانون المالية لا تكون صالحة إلا لسنة واحدة، فالسنة المالية في الجزائر تبدأ في الفاتح جانفي من كل سنة وتنتهي في 31 ديسمبر من كل سنة، بحيث أن الميزانية سنوية في إعدادها شاملة في محتواها ومضمونها لأنها تترجم الجزء السنوي من برنامج التنمية للدولة⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالإيرادات العامة فتجد قاعدة السنوية تطبيقا دقيقا لها فيكون الترخيص بتحصيل الضرائب والرسوم سنويا، أما فيما يخص النفقات العامة يجب أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا يمكن تحويل الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة للسنة المالية التالية، وهو ما يعني أنه لا يتم التجديد الآلي لاعتمادات التسيير وبالتالي فإن تغطية النفقات الأكثر استقرارا ورصيدها لا ينبغي أن تؤجل إلى الميزانية العامة للسنة المقبلة.

غير أن هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ وتتمثل في:

1 - رخص البرامج:

(1) دردوري لحسن، الموازنة العامة في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 07، سنة 2017، ص 643.

وهي متعلقة بنفقات التجهيز بحيث يمكن أن تستعمل التخصيصات المالية لمدة تفوق السنة لأنها مرتبطة بمشاريع الاستثمار الطويلة الأجل والتي تفوق السنة.

2 - ترحيل الاعتمادات:

وفي هذه الحالة يتم ترحيل الاعتمادات والمخصصات المالية التي لم تصرف في السنة المالية وتأجيلها إلى سنوات القادمة.

3 - الميزانية الإثنى عشر:

ويتم اللجوء إليها عند مواجهة الحكومة لظروف معينة تحول دون مصادقة البرلمان على الموازنة في وقتها المحدد، وهو ما يتطلب من الحكومة تقديم طلب إلى البرلمان من أجل إجازة الاعتمادات الشهرية، بحيث يتم العمل ببنود قانون المالية السابق فيما يخص تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة، أي تفوض استثناء يفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة إلى حين المصادقة، وذلك بعد أن يتم الاعتماد على الميزانية السابقة كأساس في تحديد المبالغ، وهو ما جاء به القانون 84-17 في مادته 69 والذي ينص صراحة أنه في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية لسنة معينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة⁽¹⁾.

– يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط هي؛ فبالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفية التحصيل المعمول بها تطبيقا القانون المالية السابق، أما بالنسبة لنفقات التسيير في حدود من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر، وأخير، بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

– يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تيسرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية، فبالنسبة للميزانية المؤقتة: ويتم إقرارها نتيجة لظروف اقتصادية أو سياسية معينة، أما بالنسبة لاعتمادات التكميلية؛ وهنا يتم صرف اعتمادات

(1) دروري لحسن، المرجع السابق، ص 644.

إضافية تكميلية بموجب قانون المالية التكميلي المعدل وذلك خلال نفس السنة المالية وهو ما يعني إدخال تعديلات على الميزانية الأولية.

ب - مبدأ الوحدة:

يعني هذا المبدأ أن يتم إدراج كل عناصر الميزانية في بيان واحد أي أن تخصص ميزانية واحدة تكون ملمة بجميع النفقات والإيرادات وذلك مهما كانت طبيعتها، بحيث يقوم البرلمان بالتصويت عليها مرة واحدة وبصورة عامة فالنفقات العامة والإيرادات العامة المدرجة في وثيقة واحدة تمكن من تبسيط التعرف على الوضعية المالية للدولة وتسهل الدور الرقابي على ميزانية الدولة ، وفي الجزائر أدخلت بعض التعديلات لقاعدة الوحدة وظهرت بعض الاستثناءات على هذه القاعدة ومن أهم التعديلات التي أدخلت على قاعدة وحدة الميزانية هي إدراج الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخرينة(1).

1 - الميزانيات الملحقة:

عند العودة للمادة 44 من القانون 84-17 نجد نص على أنه يجوز أن يكون موضوع الميزانيات الملحقة العمليات المالية لصالح الدولة التي لم يضيف عليها القانون الشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض الموارد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن، ومن أمثلة الميزانيات الملحقة ميزانية البريد والمواصلات والتي تتضمن مجموع الإيرادات والنفقات إضافة إلى ذلك اعتمادات الاستثمارات، غير أنه يتم تسجيل النفقات التي تكون مخصصة لتسيير الإدارة المركزية لوزارة البريد والمواصلات وأيضا النفقات المخصصة لتسيير المصالح التنفيذية الولائية المكلفة بمتابعة وتقدير نشاط مصالح البريد والمواصلات في الميزانية(2).

2 - الحسابات الخاصة بالخرينة:

وتعني هذه الحسابات الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة جراء بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، ولا تعتبر إيرادات عامة ويسجل خروج أموال منها ولا يتم اعتبارها نفقات عامة، فهي حسابات وجدت كاستثناء لبعض القواعد كقاعدة وحدة الميزانية، وجاء في الفصل الأول من القانون 84-17 إجازة فتح الحسابات الخاصة للخرينة على النحو التالي: لا يجوز فتح الحسابات الخاصة بالخرينة إلا بموجب قانون المالية ولا

(1) دردوري لحسن، المرجع السابق، ص 644.

(2) دردوري لحسن، المرجع السابق، ص 645.

تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف هي؛ حسابات التجارة، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسيقات، حسابات الفروض، الحسابات السنوية مع الحكومات الأجنبية.

بالمقابل، فإن الاستثناءات الواردة على قاعدة وحدة الميزانية في الجزائر فهي تتعلق على وجه الخصوص بـ:

- الاعتمادات التكميلية أو الإضافية:

تعتبر عملية تصحيح اعتمادات ميزانية الدولة أثناء التنفيذ بسبب العديد من الظروف يؤدي إلى المساس بطبيعة سير قاعدة وحدة الموازنة لذلك تعتبر الاعتمادات التكميلية أو الإضافية من أهم الاستثناءات الواردة على قاعدة وحدة الميزانية في الجزائر، باعتبار أن هذه الأخيرة تلجأ إلى قانون المالية التكميلي في الكثير من السنوات.

- تعدد وثائق الميزانية العامة:

يعتبر وجود تعدد في وثائق الميزانية العامة في الجزائر من بين النقاط التي تخل بقاعدة وحدة الميزانية، لذلك يعتبر تعدد وثائق الميزانية العامة للدولة من استثناءات مبدأ وحدة الميزانية العامة في الجزائر، ومنه من الضروري إحلال بدل المفهوم الشكلي لقاعدة وحدة الميزانية معنى جديد هو وحدة الحصيلة وبشكل آخر فإن فكرة النظرة الواحدة المالية الدولة تستدعي وثيقة واحدة قد استبدلت في العصر الحديث بنظرة تأليفية فرضت تعدد الوثائق⁽¹⁾.

- الميزانيات المستقلة:

وهي الميزانيات الخاصة بالمرافق العمومية والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة بحيث يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة، تمثل هذه الميزانيات خرقا لقاعدة وحدة الميزانية بسبب عدم ارتباطها الميزانية العامة للدولة وقانون المالية، ومن الميزات التي تتميز بها هذه الميزانيات عن الميزانيات الملحقة أنها تمنح للمصالح العامة التي لها الشخصية الاعتبارية، فالميزانيات المستقلة عموما تتمثل في ميزانية المرافق العمومية والتي لها شخصية اعتبارية بحيث تمنحها الدولة نوعا من الاستقلالية في التسيير والإدارة بغية تسهيل مهمة أداء وظائفها.

ج - مبدأ الشمولية أو العمومية:

(1) المرجع ذاته، ص 646.

يعني هذا المبدأ أن تظهر كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات في وثيقة الميزانية دون أي مقاصة بينهما، ويعتبر هذا المبدأ مكمل المبدأ وحدة الميزانية، ويقوم هذا المبدأ على قاعدتين رئيسيتين وهما: قاعدة عدم تخصيص الإيراد؛ تظهر لنا هذه القاعدة بشكل جلي بقراءة المادة 08 من قانون 17-84 والتي تنص أنه: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، وتستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية للدولة بلا تمييز".

غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتكتفي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية: الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة للخرينة، أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الموازنة العامة والتي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات، أما القاعدة الثانية فهي قاعدة المنتج الخام؛ تعني هذه القاعدة إلزامية تسجيل النفقات والإيرادات بمبلغها الخام أي بمبلغها الكاملة وهو ما يمنع مقاصة الإيرادات والنفقات⁽¹⁾.

د - مبدأ توازن الميزانية:

تعني قاعدة توازن الميزانية العامة للدولة، ألا تزيد النفقات العامة على الإيرادات والعكس، ففي الجزائر يأخذ مبدأ توازن الميزانية طابعا خاصا فحتى سنة 1965م فإن جميع النفقات العامة تظهر في الميزانية العامة حيث بدأت تظهر بعض الاختلالات منذ بداية الجزائر بتطبيقها المخططات التنموية فخلال المخطط الثلاثي (1967/1969م) عرفت الخزينة مشاكل في التمويل ومع تزايد الإنفاق العام ظهرت مشكلة التوازن في الميزانية العامة للدولة فقامت الحكومة من أجل حل هذه المشكلة بإدخال ما يعرف بالموارد المؤقتة ضمن مكونات الميزانية (التسبيقات والقروض)، وهو الأمر الذي أدى للتخفيف من ثقل النفقات على الخزينة العمومية والتقليل من عجز الميزانية العامة للدولة.

ولكن بعد سنة 1971م شرعت الجزائر بالعديد من الإصلاحات وذلك من أجل تسهيل عملية التمويل لمختلف المخططات، فالجزائر منذ هذه الفترة أصبحت تستند إلى ما يعرف بالعجز المؤقت أو المقصود أو المنظم من أجل زيادة الطلب والتوسع في المشاريع الاستثمارية ومحاولة تحقيق مناصب عمل والوصول لتحقيق التوازن الاقتصادي، ومنه

(1) دروري لحسن، المرجع السابق، ص647.

أصبحت الجزائر لا تركز على مبدأ التوازن في الميزانية لكي تتمكن من الوصول لتحقيق أهدافها الاقتصادية، ولكن ذلك لا يعني التمادي في خلق عجز في الميزانية⁽¹⁾.

رابعاً: إعداد وتحضير الميزانية العامة

يتمر إعداد الميزانية العامة بسلسلة من الإجراءات الضرورية منذ الشروع لتحضيرها إلى غاية المصادقة عليها، والتي تقتضي تدخل السلطة التنفيذية باعتبارها السلطة المختصة بتحضير وإعداد الميزانية العامة وتستعين في ذلك بمختلف المصالح الإدارية التابعة لها، مع ذلك، فإن مشروع الميزانية العامة الذي تعده السلطة يظل غير قابل للتنفيذ إلا بعد مناقشة والتصويت عليه من قبل السلطة التشريعية.

وتعد السلطة التنفيذية الجهة المسؤولة الوحيدة عن إعداد مشروع الميزانية العمومية واقتراح النفقات العامة والإيرادات العامة لتنفيذ برامجها، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات يتمثل الأول منها في أن الميزانية العمومية عبارة عن تعبير عن البرامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة، والاعتبار الثاني أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات، أما الاعتبار الثالث فلكونها أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية المتعلقة بالاقتصاد⁽²⁾.

تباشر عملية تحضير الميزانية العمومية بإرسال وزارة المالية التعليمات المختلف للأجهزة والمصالح الإدارية تتضمن توضيح الخطوط العريضة للسياسية العامة والمتعلقة بسنة مالية كاملة، إذ تتولى كل وزارة تقديم اقتراحاتها حول احتياجاتها المالية الحقيقية للسنة المقبلة، لتجنب الآثار التي قد تنتج في حالة عدم صدق وصحة المعلومات التي تقدمها، لتتولى بعد ذلك وزارة المالية عملية الصياغة التقنية وضبط التوازنات المالية لمشروع الميزانية العمومية⁽³⁾.

وعليه، فإن وزارة المالية تؤدي الدور الأساسي في عملية الإعداد والصياغة التقنية له، فبعد أن يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية دائرته الوزارية، يتم رفعه إلى وزارة

(1) ددوري لحسن، المرجع السابق، ص648.

(2) عليان مالك، إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 يتعلق بقوانين المالية، مجلة صوت القانون، العدد 03، 2023، ص70.

(3) عليان مالك، المرجع السابق، ص71.

المالية التي تعمل على تنسيق وتكييف جميع المشاريع الوزارية المقدمة إليها مع التوجهات العامة لبرنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة.

وحسب المادة 69 من بموجب القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء"، وبذلك فقد تم النص صراحة على أن وزير المالية هو الذي يتولى إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية.

كما يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية دائرته الوزارية، ثم يرفعه إلى وزارة المالية التي تعمل على تنسيق وتكييف جميع المشاريع الوزارية مع توجيهات الحكومة وأهداف المخطط⁽¹⁾.

وعليه، تقوم بعد ذلك كل وزارة على حدى بتحضير مشروع الميزانية الخاص بدائرتها القطاعية، تعده مديريتها الخاصة بالتخطيط والمالية، حيث يتم إعداد مشروع تقديري لكل النفقات والاعتمادات المتوقعة، بالتنسيق مع وزارة المالية أي وفقا للتوجيهات والتعليمات التي تحددها وزارة المالية سلفا في المذكرة المنهجية التي تسلمها لكافة الوزارات.

وتساعد وزير المالية في إعداد الميزانية العامة الأجهزة والإدارات التقنية، حيث تفرض أهمية الميزانية العمومية تدخل جهات عديدة لتحضيرها وفق إجراءات معينة، حيث تتمتع الإدارات التقنية المساهمة في ذلك بدور مهم في مجال إعداد مشروع الميزانية العمومية، ومنها المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك المديرية المركزية للخزينة العامة.

فأما المديرية العامة للميزانية؛ تعد أهم جهاز مسؤول عن مشروع إعداد الميزانية العمومية، حيث تكلف بتجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها الدوائر والقطاعات الوزارية وتكييفها مع التوجيهات الحكومية، ثم تقوم بتقدير الاعتمادات الضرورية لها وتحضيرها في وثيقة تعرف بالمذكرة المنهجية، ومن مهامها كذلك:

- إعداد مشروع الميزانية.

- اقتراح إجراءات تسيير الميزانية العمومية⁽²⁾.

(1) المرجع ذاته، ص72.

(2) عليان مالك، المرجع السابق، ص74.

- توزيع وتحصيص الاعتمادات.

- وضع ضمانات تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية العمومية ومراقبتها وتنفيذها.

- المساهمة في إعداد السياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية.

- القيام بكل دراسة أو اقتراح من شأنه تنظيم نفقات الدولة وتحسين مردودية إنفاقها.

- متابعة عملية اصلاح المنظومة المتعلقة بالميزانية العمومية والعمل على تنفيذها.

وبعد ذلك، تشرع المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية ما بين شهر أفريل وشهر جويلية في دراسة اقتراحات مشاريع مختلف الدوائر الوزارية بالإضافة إلى مشروع وزارة المالية مع الوزراء الذين يحاولون دائما التمسك بمطالبهم، مقدمين التفسيرات حول استعمال المبالغ المطلوبة، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق على مستوى المديرية العامة للميزانية، يتم اللجوء إلى التحكيم بين وزير المالية والوزراء المعنيين في إطار مجلس الوزراء، قبل أن يأخذ مشروع الميزانية العمومية شكله النهائي.

بعد المناقشات تعد المديرية العامة للميزانية تقرير لكل وزارة وتقرير عام بمثابة مشروع يسلم المجلس الحكومة.

وأما المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك؛ فتتولى كل من المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك عملية رصد الإيرادات العامة المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية التي تقوم بها، وكذا تلك المتعلقة بأملاك الدولة حيث تعتبر هذه المديريات الجهاز الرئيسي الذي يتولى إدخال الأموال إلى الخزينة العمومية⁽¹⁾.

بينما المديرية المركزية للخزينة العمومية؛ تقوم الخزينة العمومية بوظائف عديدة من أهمها تسيير الأموال العامة حيث تساهم في جرد الأموال العامة النهائية التي تشكل مصدر تمويل النفقات العامة المدرجة في الميزانية العمومية، وتصنف المديرية العامة للخزينة من طرف المختصين كمديرية أساسية في تعداد المديريات التابعة لوزارة المالية المديرية العامة للضرائب والمديرية العامة للميزانية، وتعتبر من بين أهم المديريات المركزية بوزارة المالية،

(1) المرجع ذاته، ص74.

يديرها المدير العام للخزينة العمومية بمساعدة مديرتين للدراسات، تتكون هذه المديرية من خمسة مديريات التي بدورها انقسمت إلى عدة مديريات فرعية وهي :

- مديرية المديونية العامة.

- مديرية خزينة الدولة.

- مديرية المساهمات.

- مديرية البنوك العامة والسوق المالية.

- مديرية التأمينات⁽¹⁾.

خامسا: محتوى مشروع قانون المالية وملحقاته

يمكن تعريف مشروع قانون المالية بأنه: " الوثيقة السياسية والقانونية التي تضم حسابات مختلفة منها ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة، والحسابات الخاصة للخزينة العمومية، كونه وثيقة سياسية يتطلب تدخل السلطة التشريعية لمنح الترخيص للحكومة للقيام بعمليات الاتفاق والتحصيل الى جانب كونه المرآة المعبرة عن برنامج الحكومة⁽²⁾".

أ - محتوى مشروع قانون المالية وملحقاته:

لقد حدد القانون رقم 84- 17 (المغى) مضمون قانون المالية، حيث أكد اشتماله على جزئين كما يشترط أن يرفق بجملة من الوثائق الضرورية لدراسته ومناقشته، وبما أن الميزانية عبارة عن خطة مالية توضح سياسة الحكومة فهي تتميز بعدة خصائص تكتسي عملية توضيح وتحديد مضمون قانون المالية أهمية بالغة في عدة جوانب، فمن جهة توضح ملامح السياسة العامة خاصة منها المالية وأهداف الحكومة كما تسمح وتسهل عملية ممارسة الرقابة البرلمانية بالشكل يضمن فعالياته، إلى جانب كونه يساعد على وضع الحدود والاطر القانوني لإدخال التعديلات من قبل الحكومة من جهة أخرى، يحتوي قانون المالية على جزئين، يتضمن الجزء الأول طرق تحقيق التوازن المالي، بينما يتضمن الجزء الثاني مختلف العمليات الى جاني الملاحق المرفقة بالقانون⁽³⁾.

(1) عليان مالك، المرجع السابق، ص75.

(2) بن عيسى زايد، إعداد مشروع قانون المالية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 01، لسنة 2022، ص224.

(3) بن عيسى زايد، المرجع السابق، ص227.

ويقدم مشروع قانون المالية السنوي مع ملحقاته في أجل أقصاه 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة التي أعد من أجلها القانون.

1 - محتوى مشروع قانون المالية:

يحتوي مشروع قانون المالية المقدم في وثيقة واحدة مواد جديدة ومواد معدلة لما قبلها مقسمة على جزئين، ويحتوي الجزء الأول على مجمل الأحكام المتعلقة بتحصيل الإيرادات العامة للدولة وكذلك على الوسائل والسبل الكفيلة بضمان التوازن المالي الذي جاء في السياسة المالية السنوية، بينما يتضمن الجزء الثاني من الوثيقة على جملة من الاقتراحات التالية:

- المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

- المبلغ الإجمالي النفقات بالرأسمال.

- الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لسنة المالية بعدد كل ميزانية ملحقة.

- الإجراءات ذات طابع تشريعي المطبقة على حسابات الخزينة .

يتألف مشروع قانون المالية من أحكام تشريعية دائمة وأخرى مؤقتة، فتكون الأحكام الدائمة؛ عندما لا تحدد صراحة مدة تطبيقها بسنة معينة، فتكرر هذه الأحكام كل سنة دون الحاجة إلى إعادة النص عليها كاملة، بينما الأحكام المؤقتة فهي؛ تلك الأحكام نص القانون صراحة على المدة التي تطبق فيها وهي تتعلق عادة بأحكام سنوية خاصة تختلف باختلاف الغاية التي وضعت من أجلها وهي تكتسي طابع وقتي⁽¹⁾.

كما أن المادة 73 من القانون 18-15⁽²⁾ نصت على أن مشروع قانون المالية لسنة يتضمن أربعة أجزاء متباينة، وهي؛ الجزء الأول والذي يتضمن الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها ومبلغ الموارد المتوقعة، أما الجزء الثاني فيضم ميزانية الوزارات والمؤسسات العامة ومبلغ الاعتمادات وكشوف الحسابات الجارية، بينما تضمن الجزء الثالث رخص منح الضمانات والأحكام المتعلقة بالمحاسبة العمومية

(1) المرجع ذاته، ص228.

(2) المادة 73 من القانون 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53 لسنة 2018.

وتنفيذها ورقابة الإيرادات والنفقات العامة، وأخيراً تضمن الجزء الرابع جداول كثير تتعلق على مجه الخصوص بالإيرادات والاعتمادات والضرائب وحسابات الخزينة وتوازنات الميزانية والرسوم وغيرها.

2 - الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية:

يرفق مشروع قانون المالية بمجموعة من الملاحق من أجل توضيح وتقديم صورة شاملة عن التوازنات الاقتصادية والمالية للبلاد والسماح للبرلمان من ممارسة دوره في مراقبة النشاط المالي للحكومة، فيرفق مشروع الميزانية العامة للدولة حسب المادة 68 من قانون رقم 84-17 بتقرير تفسيري ومجموعة من الملاحق التفسيرية ومشروع قانون ضبط الميزانية⁽¹⁾.

1.2 - التقرير التفسيري:

يحتوي التقرير التفسيري على التوازن المالي، والنتائج المحصل عليها والأفاق المستقبلية، ويتضمن أيضاً وضعية الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

2.2 - الملاحق التفسيرية:

يرفق مشروع الميزانية العامة للدولة بمجموعة من الملاحق التفسيرية يبين من خلالها ما يلي:

— ملحق التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن إيرادات أخرى.

— ملحق توزيع نفقات التسيير المصالح الدولة حسن، كل فصل يرفق عند الحاجة بتقييم يتضمن تطور تكاليف الخدمات.

— ملحق قائمة الحسابات الخاصة التي يبين فيها مبالغ الإيرادات والنفقات المقررة لهذا الحساب.

- ملحق يتضمن قائمة كاملة للرسوم شبه الجبائية⁽²⁾.

(1) بن عيسى زايد، المرجع السابق، ص 229.
(2) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 133.

3.2 - مشروع قانون ضبط الميزانية:

لقد عرفت المادة 05 من قانون 17-84 قانون ضبط الميزانية على أنه: "الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة(1)".

وعليه، فقانون ضبط الميزانية هو؛ بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم فعلا تنفيذها، ففي باب الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه، وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها بالفعل إلا أن هذا النوع من القوانين المالية لم يعرف له تطبيق جدي في تاريخ قانون ضبط الميزانية الجزائرية، وذلك رغم تسهيل فترة تقديمه، وعلى الرغم أيضا من كونه ويعتبر من بين العناصر الأساسية في التشريع المالي وقاعدة هامة لإعداد قوانين المالية اللاحقة ذلك أنه يسمح للبرلمان بتقييم نتائج التنفيذ الفعلي، عن طريق إجراء المقارنة بذلك فهو وسيلة رقابية فعالة تمنح للبرلمان(2).

3 - أنواع قانون المالية:

تحدد المادة 2 من القانون 17-84 ثلاثة أنواع من القوانين المالية قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي أو التعديلي وقانون ضبط الميزانية.

1.3 - قانون المالية السنوي أو الأساسي:

هو؛ قانون يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية والمصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأسمال.

يتكون قانون المالية السنوي من جزأين هما؛ الأول؛ يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية والمحافظة على التوازنات العمومية المالية الداخلية والخارجية التي أقرها المخطط السنوي للتنمية، أما الثاني؛ يتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الموازنة العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقة تسيير -تجهيز والمبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.

2.3 - قانون المالية التكميلي:

(1) بن عيسى زايد، المرجع السابق، ص233.
(2) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

هو قانون يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق الإيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة.

3.3 - قانون المالية المعدل:

هو تصريح بالمطابقة أي التنفيذ الحقيقي للموازنة حسب المصادقة الأولية والتي تم تعديلها في إطار الحالات الطارئة⁽¹⁾.

سادسا: اعتماد الميزانية العامة للدولة

إن انفراد السلطة التنفيذية بإعداد مشروع قانون المالية لا يجعل منه قانون قابل للتطبيق، لأن صلاحيات الحكومة فيما يتعلق بقانون المالية تكمن في إعداده، أما اعتماده فيكون من قبل السلطة التشريعية، تطبيقا للمادة 139 من دستور 2020م، يعرض مشروع قانون المالية على البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لاعتماده حتى يصبح بعد المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية قابلا للتطبيق.

أ - اعتماد الميزانية العامة من قبل المجلس الشعبي الوطني:

يودع الوزير الأول مشروع قانون الميزانية العامة (قانون المالية) لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، المكون من رئيس المجلس وثمانية نواب، يقومون بعرض مشروع القانون فورا على لجنة المالية والميزانية ويتولون ضبط جدول أعمال جلسات المجلس قصد مناقشة مشروع القانون⁽³⁾.

1-دراسة مشروع قانون المالية أمام لجنة المالية والميزانية:

حسب النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية العامة بدراسة مشروع قانون المالية، وتشكل هذه اللجنة من بين

(1) بوشخي عائشة، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر قوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2010-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، عدد 01، لسنة 2011، ص32.

(2) المادة 11 وما بعدها من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،

(3) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص134.

أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وتضم من 30 إلى 50 عضو تدوم عضويتهم لمدة سنة قابلة للتجديد، ينتخب رئيس اللجنة من بين أحد أعضائها⁽¹⁾.

تقوم لجنة المالية والميزانية بدراسة مشروع قانون المالية دراسة معمقة وتقوم بتحرير تقرير أولي تبدي فيه ملاحظاتها على مشروع القانون، ترفع هذا تقرير إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني لتوزع على النواب، يبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى النواب وأعضاء الحكومة بسبعة أيام على الأقل ثم يطبع مشروع القانون في نسخ، ويسلم إلى أعضاء المجلس حتى يتسنى لهم الاطلاع عليه قبل المناقشة⁽²⁾.

2- مناقشة مشروع قانون المالية أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني:

يتم مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه عبر مرحلتين متتاليتين، المرحلة الأولى تخصص للمناقشة العامة، تفتح جلسة النقاش من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني يليه وزير المالية باعتباره ممثل الحكومة في المسائل المالية، يقدم خطابا يعرض فيه أسباب ومبررات مشروع قانون المالية وسياسة | كومة المالية في جميع المجالات الاقتصادية، ثقافية، عسكرية...) ثم يليه رئيس أو مقرر لجنة المالية والميزانية لتلاوة التقرير الذي أعد بأن مشروع القانون، ثم يقرر المجلس الشعبي الوطني إثر المناقشة التصويت على القانون كاملا أو التصويت عليه مادة بمادة⁽³⁾.

إذا تمت المناقشة العامة لمشروع القانون ولم يتم التصويت عليه كاملا فيلجأ المجلس إلى مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه مادة بمادة فيدرس النواب ويناقشوا القانون مادة بمادة في مناقشة دقيقة للنقطة وللإيرادات وهذا ما يسمى بالمناقشة التفصيلية⁽⁴⁾.

3- التصويت والمصادقة:

بعد أن يفرغ النواب من المناقشة يتم التصويت مادة بمادة على تعديلات الحكومة ولجنة المالية والميزانية وكذا تعديلات النواب، ثم يعرض رئيس المجلس الشعبي النص كاملا للتصويت والمصادقة، ونص القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

(1) المواد 23 و32 و34 و37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص135.

(3) المواد 32 و33 و35 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت لسنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50 لسنة 2016. المعدل والمتمم.

(4) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص135.

في المادة 44 منه على إمهال المجلس مدة 47 يوم من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

بعد التصويت على مشروع قانون المالية يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في أجل 10 أيام من تاريخ التصويت، ويخطر الوزير الأول بهذا الإرسال.

ب - اعتماد الميزانية العامة من قبل مجلس الأمة:

بعد أن يكون رئيس مجلس الأمة قد تلقى في تاريخ سابق مشروع القانون⁽¹⁾ للاطلاع عليه وفق، يقوم بعرضه على لجنة الشؤون المالية والاقتصادية التي تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي⁽²⁾ يتلقى مجلس الأمة مرة ثانية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني دون خلاف مع المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه قد يحدث خلاف بين غرفتي البرلمان بشأن مشروع قانون المالية.

1 - اعتماد مشروع قانون المالية كاملاً:

تباشر مناقشة مشروع قانون المالية مرة ثانية أمام مجلس الأمة بنفس الطريقة التي تمت فيها المناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني، بداية من عرض ممثل الحكومة ثم مقرر لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية وأخيراً المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ثم مناقشة القانون مناقشة عامة ثم مناقشة تفصيلية، وتتم المناقشات والتصويت على مشروع القانون خلال أجل أقصاه 20 يوم من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مجلس الأمة⁽³⁾، بعد التصويت على القانون يرسله رئيس مجلس الأمة في صيغته النهائية إلى رئيس الجمهورية في أجل 10 أيام ويشعر كلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني وكذا الوزير الأول بهذا الإرسال، ليصبح القانون قابل للتنفيذ بداية من أول يوم من السنة التي أعد من أجلها وذلك بعد المصادقة عليه من طرف رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾.

2 - الخلاف في اعتماد مشروع قانون المالية:

(1) المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

(2) المادة 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر عدد 49 لسنة 2017.

(3) المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 لسنة 2016.

(4) برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 137.

وفي حالة الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني يعرض وجوباً على اللجنة المتساوية الأعضاء⁽¹⁾ التي تجتمع لدراسة الأحكام محل الخلاف والبت فيها خلال ثمانية أيام، ثم بيت كل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة في التعديلات المقترحة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، أما إذا استمر الخلاف ولم تجتمع غرفتا البرلمان على اتفاق تسحب الحكومة مشروع القانون.

3 - عدم اعتماد قانون المالية في الأجل المحدد:

قد يحدث وألا يتم اعتماد قانون المالية في الوقت المحدد، الأمر الذي يؤدي إلى نتائج سلبية في حال عدم القيام بالحلول اللازمة التي يقتضيها القانون من أجل بقاء الدولة ومؤسساتها، وتكون الحلول حسب الأسباب التي نتج عنها عدم اعتماد قانون المالية في الأجل المحدد، وهي إما بسبب عدم المصادقة عليه أو بسبب تأخر إعداد مشروع القانون.

1.3 التأخر في المصادقة على قانون المالية:

بما أن البرلمان هو الذي يصادق على القوانين بما فيها قانون المالية فله حق طلب تعديلها ضمن حدود اختصاصه، كما له أيضاً حق رفض المصادقة عليه جملة وتفصيلاً، لأن من يملك حق الإذن يملك حق الرفض لكن رد الميزانية دون إعداد غيرها يؤدي حتماً إلى نتائج سلبية، فلا بد إذن من حل يؤمن الاستمرار في الحياة العامة، وفي الدول البرلمانية رفض قانون المالية أو رده يعني نزع الثقة من الحكومة التي يجب عليها أن تنسحب فوراً (تستقيل) وتقسم المجال لحكومة جديدة تحوز ثقة البرلمان.

والجدير بالذكر هنا أن الدستور الجزائري وضع الإجراءات الواجب إتباعه في حالة عدم مصادقة البرلمان بغرفتيه على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه، هذا الإجراء يتمثل في تولي رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بأمر⁽²⁾.

2.3 - التأخر في إعداد مشروع قانون المالية:

(1) المادة 44 من القانون العضوي 16-12 لسنة 2016.

(2) المادة 146 من دستور سنة 2020.

قد يحدث لعدة أسباب عدم تمكن الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية وتقديمه للبرلمان من أجل اعتماده وتحسبا لذلك وضع المشرع الجزائري حلا في القانون رقم 18 - 15 المتعلق قوانين المالية، والذي أوردته المادة 78 منه وهو على النحو التالي:

إما المواصلة المؤقتة في تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية كالتالي:

— بالنسبة للإيرادات، وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية، تطبيقا لقانون المالية

السابق

— بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود جزء من اثني عشر شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة.

— بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة.

وإما يواصل تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة.

وهذا الحل يصطلح عليه في بعض الميزانيات بالميزانية الإثنى عشرية والتي يلتجئ إليها في حالة التأخر في إعداد قانون المالية الجديد إلا بعد دخول السنة المالية الجديدة، فهذه الميزانية تتضمن إذن بالجباية والإنفاق شهرا بشهر على ألا تستمر أكثر من ثلاث أشهر حسب نص المادة 78 من القانون رقم 18-15⁽¹⁾.

سادسا: تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها

(1) قانون عضوي رقم 18-15 لسنة 2018.

يمثل تنفيذ الميزانية العامة الانتقال من الجانب النظري إلى التجسيد الفعلي لمختلف بنود الميزانية العامة، وتقوم السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية بالإشراف على متابعة عملية تنفيذ الميزانية على مستوى مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية، ولضمان حسن تنفيذ الميزانية العامة حسب البنود الواردة فيها أوجد المشرع الجزائري أنواع متعددة من الرقابة تتمثل في الرقابة الإدارية، التشريعية، وأخيرا رقابة مالية.

أ - تنفيذ الميزانية العامة:

لما كانت الميزانية العامة تتضمن الإيرادات العامة والنفقات العامة لذلك فإن تنفيذها يتنازل نوعين من العمليات هي؛ تحصيل الإيرادات العامة التي أجاز تحصيلها، وصرف النفقات العامة التي اعتمد صرفها⁽¹⁾، ويتولى القيام بهذه العمليات أعوان تنفيذ الميزانية العامة وهم الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون حسب ما جاء في نص المادة 14 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990م المتعلق بالمحاسبة العمومية.

1 - الأمرون بالصرف:

وحسب نص المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 وبالرجوع إلى هذه المواد تتمثل هذه العمليات في: الإثبات، التصفية بالنسبة للإيرادات، والالتزام بالنفقة التصفية، الأمر بالصرف بالنسبة للنفقات، ويخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه صفة الأمر بالصرف قانونا، وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة، وعليه، ومن خلال ما سبق ذكره فالأمر بالصرف هو؛ كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة وهيئاتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتعلق بالإيرادات أو النفقات⁽²⁾.

وأشارت المادة 25 من نفس القانون إلى نوعين من الأمرين بالصرف حيث نصت على ما يلي: " يكون الأمرين بالصرف ابتدائيين أو أساسيين وإما أمرين بالصرف ثانويين."

هذا وتجدر الإشارة منا إلى وجوب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين وهذا بموجب نص المادة 24 من القانون رقم 90-21⁽³⁾، إذ تنص هذه المادة على

(1) جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص 351.

(2) بوزيان رحمان جمال، الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مجلة صوت القانون، العدد 03، 2021، ص 94.

(3) قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 لسنة 1990.

ما يلي: " يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرون بتنفيذها، وقد عرف القرار رقم 01 لوزير الاقتصاد المؤرخ في 06 يناير سنة 1991م والمتعلق باعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المعيّنين الاعتماد على أنه: " إشعار المحاسب العمومي بوثيقة التعيين الإداري للأمر بالصرف أو محضر انتخابه، وتسليم نموذج إمضاء الأمر بالصرف الجديد للمحاسب ونموذج إمضاء التفويض له إن كان هناك تفويض(1)".

2 - المحاسب العمومي:

وحسب نص المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، يعد محاسباً عمومياً في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانوناً للقيام فضلاً على العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

— ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد(2).

- حركة حسابات الموجودات.

ويعين المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ويمارس عليه سلطته الرئاسية، كما يمكن لوزير المالية أن يقوم باعتماد بعض المحاسبين العموميين، وهذا ما جاء في نص المادة 34 من القانون رقم 90-21، إذ نصت هذه المادة على ما يلي: " يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساساً لسلطته، ويمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية، وتحدد كفاءات تعيين بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم"، وينقسم المحاسبون العموميون إلى عدة أصناف ورد ذكرها في المادة 1003 من المرسوم التنفيذي 91-311(3)، وقد عدلت

(1) بوزيان رحمانى جمال، المرجع السابق، ص 95.

(2) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ر عدد 43 لسنة 1991.

هذه المادة بموجب المادة الأولى 1 من المرسوم التنفيذي 03-41⁽¹⁾ المؤرخ في 19 يناير سنة 2003 المتمم للمرسوم التنفيذي 91-311 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم.

كما أن المادة 1209 من المرسوم التنفيذي 91-311 صنف المحاسبون العموميون إلى محاسبون عموميون رئيسيون ومحاسبون عموميون ثانويون ومحاسبون عموميون مخصصون ومحاسبون عموميون مفوضون، وقد حددت المواد من 31 إلى 33 من نفس المرسوم كل أصناف الأعوان المحاسبية التي تتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين والمحاسبين الثانويين، لتعدل المادة 32 منه بموجب نص المادة 1902 من المرسوم التنفيذي 03-41.

وأخيراً، تجب الإشارة إلى قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 نص على مبدأ يعتبر من أهم ركائز المحاسبة العمومية وهو التنافي بين وظيفتي المحاسب العمومي والأمر بالصرف، وجاء ذلك في نص المادة 1455 منه، إذ نصت هذه المادة على ما يلي: "تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"، بل وأبعد من ذلك، منعت المادة 1556 من نفس القانون أن يكون زوج الأمر بالصرف هو المحاسب العمومي الذي ينفذ عملياته المالية لمنع أي ضغط قد يتعرض له المحاسب العمومي.

وتبرز مبررات الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميين من حيث عدة أوجه لعل أبرزها؛

– **تقسيم المهام:** مبدأ الفصل بين التنفيذ الإداري والتنفيذ المحاسبي يؤدي إلى تجزئة الاختصاص وتقسيمه بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، ورغم أن هذا التقسيم يهدف إلى عمل واحد وهو تنفيذ النفقات العامة وذلك من خلال العمليات المتمثلة في الالتزام بالنفقة تصفية النفقة، الأمر بالدفع والدفع الفعلي، وهذه العمليات تستوجب التخصص في الأدوار التي لا يجوز بمقتضاها أن يملك موظف واحد سلطتي اختصاص اتخاذ القرار والدفع معا وفي آن واحد.

– **المراقبة المتبادلة:** حيث أن إسناد عملية التنفيذ المالي إلى صنفين من الموظفين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين له عدة مزايا، منها على وجه الخصوص تؤكد المحاسب العمومي قبل القيام بالدفع الفعلي إذا كان الأمر بالدفع الموجه إليه شرعي والمبلغ المطلوب دفعه متوفر في نفس البند، لأنه يتوفر على كل المعلومات المتعلقة بالميزانية

(1) مرسوم تنفيذي رقم 03-41 المؤرخ في 19 سبتمبر 2003، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ر عدد 4 لسنة 2003.

للمخصصة للهيئة المعنية، وكذلك الأمر بالصرف يراقب الصندوق ويطلع على حركة الأموال⁽¹⁾.

أما عن عواقب خرق المبدأ، فقد يحدث أن يتدخل عن قصد أو عن جهل أحد أعوان المحاسبة العمومية في اختصاصات عون آخر، حيث يعتبر هذا التدخل خرقاً لمبدأ الفصل بينهما، ويعرض المتسبب للعقوبة مهما كان هذا العون المكلف بتنفيذ قانون المالية.

فبالنسبة للأمر بالصرف لما يتدخل في وظائف المحاسب (في هذه الحالة ينفذ العمليات المتعلقة حصرياً بالمحاسب العمومي) يقوم بإجراء يتضمن تسيير فعلي، ويعتبر محاسب فعلي تقحم مسؤوليته أمام مجلس المحاسبة لإخضاعه لنفس العقوبات التي يخضع لها المحاسب العمومي، أما بالنسبة للمحاسب عندما ينفذ وظائف الأمر بالصرف ويمكن أن يحدث ذلك في حالتين:

إما المحاسب يحصل إيراد بدون سند تحصيل معد من طرف الأمر بالصرف فيصبح مختلس لمال عمومي؟ إما المحاسب يدفع نفقة بدون الأمر بالدفع أو حوالة الدفع، مما يجعله في حالة مدين وهو مطالب بتعويض المجاميع المدفوعة بطريقة غير شرعية⁽²⁾.

غير أن لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي استثناءات؛ فحسب المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، والتي تنص على أنه تدفع بدون أمر بالصرف مسبق النفقات الآتية:

- المدفوعات التي تتم عن طريق صندوق التسيقات.

- الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة وأيضاً خسائر الصرف على رأس المال الأصلي؛

- النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي

استفادت من تمويلات خارجية

وكذلك تدفع بدون أمر بالصرف النفقات الآتية:

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة.

(1) حنيش أحمد، الرقابة على الانفاق العام كألية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 01، 2014، ص 281.
(2) المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

- المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة.

- المصاريف والأموال الخاصة.(1)

ب- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:

الرقابة لغة؛ تعني كلمة الرقابة في اللغة معاني عدة فهي تعني قوة أو سلطة التوجه، أو الأمر وهي تعني المراجعة والتفتيش أو الاختبار، وتأتي كذلك بمعنى السهر، أو الملاحظة أو الحراسة أو المحافظة أو الانتظار أو الرصد.

بينما الرقابة اصطلاحاً؛ فقد عرفت الرقابة من خلال الوسائل والأساليب التي تمارس بها على أنها؛ "مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، وتقييم عمل الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مستوى كفاءتها، وقدرها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من أن الأهداف المحققة، هي ما كان يجب تحقيقه وأن تلك الأهداف تحققت وفق الخطة الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها".

وعرفت كذلك بأنها؛ "الوسائل الكفيلة بالتحقق من أن العمل يسير فعلاً نحو تحقيق الأهداف، وأن المتحقق لا يقل عن المرسوم(2)".

عرفت الرقابة من خلال الهدف عدة بأنها؛ "أداة إدارية تستهدف ضمان سير الأعمال في الاتجاه الصحيح، وإن الإمكانات المادية والبشرية يتم استخدامها بالطريقة التي تمكن الإدارة من الوصول إلى الأهداف المرسومة بكفاءة وفاعلية"، وأخيراً عرفت لرقابة من خلال الجهة التي تمارسها بأنها؛ "تلك التي تتم من قبل جهة مستقلة وتهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية والتأكد من مشروعية النفقة واتفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة، ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعية وقياس مستوى نتائج الأعمال، بما كان مستهدفاً تحقيقه، بالاستناد إلى معدلات الأداء، ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها(3)".

أما عن تعريف الرقابة المالية التي تعد نوعاً من أنواع الرقابة فقد تعددت تعريفاتها هي الأخرى ومن هذه التعريفات أنها؛ "الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات

(1) حنيش أحمد، المرجع السابق، ص282.

(2) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص ص 242-243.

(3) المرجع ذاته، ص245.

المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة⁽¹⁾."

بينما يقصد بالرقابة على تنفيذ الميزانية العامة التأكد من أن السلطة التنفيذية قد قامت بتنفيذ الميزانية العامة وفق مضمون الإجازة التي منحتها إياها السلطة التشريعية، وبواسطة هذه الرقابة يتم التحقق من أن صرف النفقات العامة وكذلك تحصيل الإيرادات العامة قد تم وفق أهداف الميزانية العامة، والرقابة تكشف عن الأخطاء والتجاوزات التي حدثت وتحدد المسؤولية وكل ذلك من أجل ضمان حسن تطبيق أحكام الميزانية العامة.

يمكن تقسيم طرق الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة من حيث الجهة التي تقوم بها بالرقابة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية نفسها على أعمالها مباشرة أو بواسطة جهة مستقلة، والرقابة السياسية وهي التي تقوم بها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة.

1 - الرقابة التشريعية:

من المعلوم أن الميزانية العامة للدولة هي خطة التدبير لسنة مقبلة تختص السلطة التنفيذية بإعدادها وتحضيرها ثم تجري مناقشتها عن طريق السلطة التشريعية وإجازتها، ثم تتولى الحكومة تنفيذها.

وبما أن البرلمان مؤسسة دستورية تقوم بتمثيل الشعب وممارسة السلطات التي منحت له في إطار التوازن بين السلطات، ومن أهم السلطات التي يتمتع بها هي الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، وهي رقابة سياسية تمارس في الدول الديمقراطية، يتأكد من خلالها البرلمان من مدى احترام السلطة التنفيذية وتقيدها بما قرره من خلال اعتماد ميزانية الدولة وفي إطار الترخيص الممنوح لها⁽²⁾.

فالبرلمان يمارس دوره عن طريق اليات وأدوات قانونية حددها الدستور بشكل واضح، تتمثل أساسا في مناقشة ميزانية الدولة والتصويت عليها قبل تنفيذها أو ما يعرف بالرقابة السابقة أي الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة.

(1) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص247.

(2) عبد المالك حمريط، محمد جبري، حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، العدد 02، 2022، ص692.

وعليه، يمارس البرلمان الرقابة السابقة على تنفيذ السياسة المالية بوجه عام، وعلى تنفيذ الميزانية بوجه خاص عن طريق المصادقة على مشروع قانون المالية وتعديلاته خلال السنة المالية، وعلى التشريعات المالية والتشريعات ذات النتائج المالية.

فالرقابة البرلمانية على الميزانية تجر حتى قبل وقوعها لها أثر ايجابي، وخوفا منها، فإن جميع أجهزة السلطة التنفيذية تتقيد بالإجراءات القانونية والتنظيمية في مرحلة تحضير قانون المالية، وتلتزم أيضا بتوضيح كل ما يدرج فيه من إيرادات ونفقات وبيان كيفية تنفيذها، وهنا يمارس البرلمان دوره الرقابي من خلال دراسة مشروع قانون المالية، أو من خلال تشكيل لجان برلمانية.

تتبعاً للجان البرلمانية ولجان المالية مكانة هامة في العمل البرلماني، ذلك أن ما تقوم به يعتبر العمل القاعدي والتحضيري لعملية مناقشة القوانين والتصويت عليها في الجلسات العامة، وهو الأمر الذي يسمح للنواب الآخرين بفهم المشروع أو نص القانون المعروف عليهم فهما عميقاً ودقيقاً، وعلى العكس من ذلك فإن اللجان البرلمانية تكون مختصة كل منها بمجال معين تعمل من خلاله على تسهيل وتبسيط هذه المشاريع لبقية النواب.

يضم البرلمان الجزائري مجموعة من اللجان المتخصصة حسب موضوع القانون الذي تتم مناقشته، من ضمن هذه اللجان نجد لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة⁽¹⁾.

2 - الرقابة الإدارية:

وتسمى كذلك الرقابة الداخلية، تمارس من قبل هيئات داخلية في الإدارة المالية؛ وتتم خلال تنفيذ الميزانية وتهتم بصحة العمليات، وغالباً أيضاً بمدى جدوى هذه العمليات، ويمكننا التمييز بين ثلاث مجموعات من الرقابة الداخلية، الرقابة التي يمارسها المحاسبون العموميون، ورقابة مفتشية المالية، والمراقبة المالية.

فأما المفتشية العامة للمالية؛ وقد كانت مكلفة أصلاً برقابة المصالح التابعة لوزارة المالية، إلا أن دورها حالياً امتد ليشمل الرقابة على مجمل القطاع العام باستثناء الأمرين بالصرف الرئيسيين الميزانية الدولة.

(1) عبد المالك حمريط، المرجع السابق، ص 695.

ومصلحة المفتشية العامة للمالية مرتبطة مباشرة بوزير المالية (أي أن هذه المصلحة لا تخضع تسلسليا لأي مديرية من مديريات الوزارة) ويقودها رئيس مصلحة، ويقوم مفتشو المالية في إطار مهامهم بالتدقيق والمعاينة بصورة مفاجئة وبعد كل رقابة يحرر كل مفتش تقريرا وعلى الهيئة التي خضعت للمراقبة أن تبدي ملاحظاتها، ويرفع التقرير إلى الوزير المختص لاتخاذ ما يراه مناسبا⁽¹⁾.

أما المراقبة المالية؛ وتقوم المراقبة المالية على فكرة مفادها أن كل عقود (أو التزام النفقات تخضع لتأشيرة موظف مختص في كل وزارة و المعين من طرف وزير المالية، ويسمى المراقب المالي و يخضع لسلطة وزير المالية.

ويتولى المراقب المالي؛ تقديم كل اقتراح بعقد نفقة (التزام) والأمر بالصرف يخضع لتأشيرة المراقب المالي، فهو يعاين مدى التطابق الإداري والميزانياتي للنفقة (مثلا وجود الاعتمادات، أو تسجيل النفقة في الفصل المناسب)، وطبعا فإن المراقبة لا تكون ولكن إذا لاحظ المراقب المالي وجود خلل أو عدم مطابقة فإنه يرفض التأشير، والوزير المعنى لا يمكنه تجاوز هذا الرفض بل عليه الرجوع إلى وزير المالية، وفي هذه الحالة فإن النفقة لا تتم الا برأي مطابق من هذا الأخير كما يمسك المراقب المالي دفتر المحاسبة (التزام أو الربط) النفقات والأوامر بالصرف ويستطيع بل عليه التحقق في كل لحظة من وجود الاعتمادات الكافية.

ويقدم المراقب المالي رأيه حول مشاريع القوانين والمراسيم والعقود والقرارات ذات الأثر على الميزانية، وتعتبر هذه الآراء مصدرا هاما للمعلومات بالنسبة لوزير المالية بالإضافة إلى ذلك، فإن المراقب المالي ملزم بتقديم تقرير سنوي حول سير مهمة المراقبة التي يضطلع بها⁽²⁾.

3 - رقابة مجلس المحاسبة:

يعد مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية على الميزانية العمومية، وعلى ضوء ذلك يمارس صلاحيات تتعلق على وجه الخصوص بمدى مطابقة العمليات المالية المتعلقة بتنفيذها وتسييرها للقواعد التشريعية والتنظيمية المعمول بها عن طريق تقديم الموظفين العموميين الحسابات المالية لمراجعة صحتها ويكشف عن المخالفات المالية التي

(1) خالد بيوض، المرجع السابق، ص112.

(2) المرجع السابق، ص113.

ترتكب في تسيير الميزانية العامة، والتي يترتب عنها اصدار أحكام قضائية المساءلة ومحاسبة المخالفين.

يمارس مجلس المحاسبة الجزائري في مجال الرقابة على تسيير الميزانية العامة والمالية، الرقابة على جميع الموظفين العموميين مهما كانت درجاتهم السلمية، ويتأكد من مدى احترامهم للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في تسيير الميزانية والأموال العمومية الموضوعة تحت تصرفهم، ويتحقق من المخالفات المالية التي ترتكب في هذا المجال المالي⁽¹⁾.

خاتمة

يكتسي موضوع المالية العامة أهمية كبيرة نظرا للدور الذي يلعبه في التنمية الاقتصادية في البلاد، حيث توجهت هذه المحاضرات إلى التعريف بعلم المالية العامة وإظهار علاقته بغيرها من العلوم ترتبط بها، والمؤسسات المالية التي تتولى تحديد وتقدير المالية العامة.

وتتقسم المالية العامة إلى عنصرين أساسيين هما: النفقات العامة؛ التي هي مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام، وكذا إلى الإيرادات العامة؛ التي هي المبالغ النقدية التي تجبها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة.

ويجر تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة من خلال ما يسمى الميزانية العامة التي يعرفها الفقهاء على أنها؛ عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن مدة زمنية مقبلة عادة سنة واحدة، وتعبّر عن أهدافها الاقتصادية والمالية، ومما لا شك أن الميزانية العامة تحدث أثراً اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً داخل المجتمع، فهي البرنامج العام للحكومة والذي يعكس أهداف الحكومة وأسايلها وأداتها إلى تحقيق تلك الأهداف، إذ أن الميزانية العامة ليست مجرد تقدير للنفقات العامة وإيراداتها بل لها دور فعال في تحقيق وتجسيد الأهداف التابعة من الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

وتباشر عملية تحضير الميزانية العمومية من طرف السلطة التنفيذية بإرسال وزارة المالية التعليمات المختلف للأجهزة والمصالح الإدارية تتضمن توضيح الخطوط العريضة

(1) بن زيان سعادة، رقابة مجلس المحاسبة على المخالفات المالية المرتكبة في تسيير الميزانية العامة والمالية – دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2018، ص226.

للسياسية العامة والمتعلقة بسنة مالية كاملة، إذ تتولى كل وزارة تقديم اقتراحاتها حول احتياجاتها المالية الحقيقية للسنة المقبلة، لتجنب الآثار التي قد تنتج في حالة عدم صدق وصحة المعلومات التي تقدمها، لتتولى بعد ذلك وزارة المالية عملية الصياغة التقنية وضبط التوازنات المالية لمشروع الميزانية العمومية.

وبعد تحديد وتقدير الميزانية العامة يجبر عرضها على البرلمان بغرفتيه من أجل المصادقة عليها، وبهد المصادقة يجبر وضعها موضع تنفيذ يمثل تنفيذ الميزانية العامة الانتقال من الجانب النظري إلى التجسيد الفعلي لمختلف بنود الميزانية العامة، وتقوم السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية بالإشراف على متابعة عملية تنفيذ الميزانية على مستوى مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية.

ومن أجل لضمان حسن تنفيذ الميزانية العامة حسب البنود الوارد فيها أوجد المشرع الجزائري أنواع متعددة من الرقابة تتمثل في الرقابة الإدارية وهي الرقابة الداخلية تتولاها مصالح داخلية في الإدارة المالية، ورقابة التشريعية يقوم بها البرلمان، وأخيرا رقابة مالية الذي تمارسها سلطات إدارية مستقلة أبرزها مجلس المحاسبة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر القانونية

1 – الدساتير:

– مرسوم رئاسي رقم 20-251، المؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2020، يتضمن الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر عدد 54 لسنة 2020.

2 – النصوص التشريعية:

– قانون رقم 84-17 لمؤرخ في 07 جوان 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28 لسنة 1984.

– قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 لسنة 1990.

3 – النصوص التنظيمية:

– مرسوم تنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين وإعتمادهم، ج ر عدد 43 لسنة 1991.

– مرسوم تنفيذي رقم 03-41 المؤرخ في 19 سبتمبر 2003، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ر عدد 4 لسنة 2003.

ثانيا: قائمة المراجع

1 – الكتب:

- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010، القاهرة.
- برحماني محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، 2024.
- جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريب – بين النظرية والتطبيق العملي -، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2010، عمان.
- سالم محمد الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2015، الأردن، ص16. خالد بيوض، مبادئ أساسية في المالية العامة – ميزانية الدولة -، بيت الأفكار، 2022، الدار البيضاء، الجزائر.
- صباح صابر محمد خوشناو، اقتصاديات المالية العامة، مكتب التفسير للطبع والنشر، الطبعة الأولى، 2021، العراق.
- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها – دراسة مقارنة -، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2014.
- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005.
- منصور شريفة، عدة أسماء، النظام الضريبي الجزائري في ظل الإصلاحات الضريبية، مجلة الاقتصاد والتنمية، العدد 02، 2020.
- مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي – الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة - دراسة مقارنة، دون ذكر دار النشر، 2005.
- يسرى أبو العلا، ماجدة شلبي، أحمد مصطفى معبد، عصام حسنى، المالية العامة والتشريع الضريبي، كلال الكتب، دون سنة نشر.
- ### 2 – المقالات:

- بن زيان سعادة، رقابة مجلس المحاسبة على المخالفات المالية المرتكبة في تسيير الميزانية العامة والمالية - دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2018.
- بوزيان رحمان جمال، الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مجلة صوت القانون، العدد 03، 2021.
- بوشيخي عائشة، قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر قوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2000-2011، المجلة الجزائرية للمالية العامة، عدد 01، نوفمبر 2011.
- بولقصيات محفوظ، شعابنة رزيقة، عوائق وتحديات تمويل المشاريع الاستثمارية السياحية عن طريق القرض العام - دراسة واقع البلديات السياحية للشرق الجزائري -، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، العدد 01، جوان 2024.
- جورج سعد، محمد عباس فاضل العامري، المسؤولية القانونية عن انكار القرض العام، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، عدد 09، لسنة 2024.
- حمزة طيبي، آلية الإصدار النقدي الجديد من خلال قانون رقم 17-10 لتمويل عجز الميزانية وانعكاساته على الاقتصاد الجزائري، العدد 01، لسنة 2022.
- حمدي محمد، تشخيص الميزانية العامة للدولة ومكانتها في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 02، سنة 2023.
- حنيش أحمد، الرقابة على الانفاق العام كألية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 01، 2014.
- دردوري لحسن، الموازنة العامة في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 07، سنة 2017.
- سمير شعبان، عمار شرقي، العقوبة المالية على الجرائم المرورية في ضوء قانون المرور الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد: 01، لسنة 2019.
- عبد المالك حمريط، محمد جبيري، حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر، مجلة طينة للدراسات العلمية الأكاديمية، العدد 02، 2022.
- عليان مالك، إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 يتعلق بقوانين المالية، مجلة صوت القانون، العدد 03، 2023.
- عزوز مفتاح، الأزواج الضريبي - المفهوم وآليات معالجته -، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 02، لسنة 2018.

– مرتجى رامى، القروض العامة في فلسطين، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 02، لسنة 2023.

– منصور شريفة، عدة أسماء، النظام الضريبي الجزائري في ظل الإصلاحات الضريبية، مجلة الاقتصاد والتنمية، العدد 02، 2020.

