



مطبوعة بيداغوجية تحت عنوان:

محاضرات في المالية العامة

موجهة لطلبة : السنة الثانية ليسانس علوم اقتصادية

المقياس : المالية العامة

إعداد الدكتور : يوسف بودلة

قسم : العلوم الاقتصادية

أستاذ محاضر قسم أ

السنة الجامعية : 2018/2017

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
I	فهرس المحتويات.....
VI	قائمة الجداول.....
VII	قائمة الأشكال.....
VII	قائمة الملاحق.....
1	مقدمة.....
2	المحور الأول: الإطار النظري لعلم المالية العامة وتطور دور الدولة
2	المبحث الأول: مفاهيم أساسية لعلم المالية العامة.....
2	المطلب الأول: ماهية علم المالية العامة.....
3	المطلب الثاني: نشأة وتطور علم المالية العامة.....
5	المطلب الثالث: مظاهر علم المالية العامة.....
6	المطلب الرابع: وسائل تدخل الدولة في الاقتصاد.....
6	المبحث الثاني: جوانب علم المالية العامة.....
6	المطلب الأول: دور السياسة المالية في اقتصاد الدولة.....
7	المطلب الثاني: عناصر علم المالية العامة ومصادره.....
8	المطلب الثالث: خصائص علم المالية العامة.....
9	المطلب الرابع: أهداف علم المالية العامة.....
9	المبحث الثالث: أنواع المالية حسب تطور دور الدولة.....
9	المطلب الأول: المالية المحايدة (مرحلة الدولة الحارسة).....
11	المطلب الثاني: المالية الوظيفية (مرحلة الدولة المتدخلة).....
12	المطلب الثالث: المالية الاشتراكية والتخطيط المالي (مرحلة الدولة المنتجة).....
13	المطلب الرابع: اتساع الدور الاقتصادي للدولة (مرحلة دولة الرفاهية).....
14	المبحث الرابع: المالية العامة وعلاقتها مع المالية الخاصة والعلوم الأخرى.....
14	المطلب الأول: معايير التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة.....
16	المطلب الثاني: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة.....

17	المطلب الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى.....
22	المحور الثاني: النفقات العامة للدولة
22	المبحث الأول: ماهية وقواعد النفقات العامة.....
22	المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة.....
24	المطلب الثاني: عناصر النفقات العامة.....
25	المطلب الثالث: قواعد وضوابط النفقات العامة.....
27	المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة.....
27	المطلب الأول: التقسيمات العلمية والاقتصادية للنفقات العامة.....
29	المطلب الثاني: التقسيمات النظرية للنفقات العامة.....
29	المبحث الثالث: تحليل أسباب ظاهرة تزايد النفقات العامة وسبل ترشيدها.....
30	المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة.....
30	المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة.....
31	المطلب الثالث: طرق ترشيد النفقات العامة.....
32	المبحث الرابع: أهداف النفقات العامة وآثارها الاقتصادية.....
32	المطلب الأول: أهداف النفقات العامة.....
32	المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة.....
33	المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة.....
35	المحور الثالث: الإيرادات العامة السيادية
36	المبحث الأول: ماهية الضريبة ومبادئها.....
36	المطلب الأول: تعريف الضريبة وخصائصها.....
37	المطلب الثاني: الأساس القانوني للضريبة ومبررات فرضها.....
37	المطلب الثالث: القواعد والمبادئ العامة للضريبة.....
38	المبحث الثاني: التنظيم التقني والفني للضرائب وقواعد تحصيلها.....
38	المطلب الأول: تحديد وعاء الضريبة (المادة الخاضعة للضريبة).....
39	المطلب الثاني: تحديد معدل الضريبة.....
39	المطلب الثالث: قواعد تحصيل الضرائب.....
40	المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للضريبة والتهرب الضريبي.....
40	المطلب الأول: الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب.....
41	المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للضرائب.....
41	المطلب الثالث: التهرب والغش الضريبي.....

42	المبحث الرابع: مميزات الرسوم وكيفية تقديرها.....
42	المطلب الأول: ماهية الرسم وخصائصه.....
44	المطلب الثاني: تقدير الرسم وأهم أنواعه.....
46	المطلب الثالث: الفرق بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة الأخرى.....
48	المحور الرابع: الإيرادات العامة الاقتصادية
48	المبحث الأول: ماهية الدومين (إيرادات أملاك الدولة) وأقسامه.....
49	المطلب الأول: تعريف الدومين.....
49	المطلب الثاني: أهمية الدومين.....
50	المطلب الثالث: أقسام الدومين.....
54	المبحث الثاني: ماهية ومحددات الثمن العام.....
54	المطلب الأول: مفهوم الثمن العام.....
55	المطلب الثاني: كيفية تحديد الثمن العام.....
55	المطلب الثالث: محددات الثمن العام.....
56	المبحث الثالث: ماهية وخصائص الإتاوات.....
56	المطلب الأول: تعريف الإتاوة.....
57	المطلب الثاني: خصائص الإتاوة.....
57	المطلب الثالث: أسباب انتشار الإتاوة وزيادة استخدامها.....
57	المبحث الرابع: ماهية الغرامات والفرق بينها وبين صور الإيرادات الأخرى.....
57	المطلب الأول: تعريف الغرامة.....
58	المطلب الثاني: أنواع وخصائص الغرامات.....
59	المطلب الثالث: الفرق بين الرسم والإتاوات والتمن العام والغرامات.....
61	المحور الخامس: الإيرادات العامة الائتمانية
61	المبحث الأول: ماهية القروض العامة وأنواعها.....
61	المطلب الأول: ماهية وخصائص القروض العامة.....
62	المطلب الثاني: أنواع القروض العامة.....
63	المطلب الثالث: محددات القروض العامة.....
64	المبحث الثاني: التنظيم الفني للقروض العامة.....
64	المطلب الأول: تحديد نظام وإصدار القروض العامة.....
66	المطلب الثاني: تسديد القروض العامة.....
66	المطلب الثالث: انقضاء القروض العامة.....

67	المبحث الثالث: استهلاك القروض العامة وآثارها الاقتصادية.....
67	المطلب الأول: استهلاك القروض العامة.....
67	المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية للقروض العامة.....
68	المطلب الثالث: الفرق بين الضريبة والقروض العامة.....
69	المحور السادس: الميزانية العامة للدولة
69	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة وأهدافها.....
70	المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة.....
71	المطلب الثاني: خصائص الميزانية العامة للدولة.....
72	المطلب الثالث: أنواع الميزانية العامة.....
73	المطلب الرابع: أهمية وأهداف الميزانية العامة في الجزائر.....
74	المبحث الثاني: مبادئ إعداد الميزانية العامة للدولة وإجراءاتها.....
74	المطلب الأول: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة للدولة.....
76	المطلب الثاني: أهداف تقدير الميزانية العامة للدولة.....
76	المطلب الثالث: إعداد الخطوط الرئيسية للميزانية العامة للدولة.....
77	المطلب الرابع: إجراءات إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة.....
77	المبحث الثالث: مراحل إعداد الميزانية العامة للدولة.....
77	المطلب الأول: مرحلة تحضير الميزانية العامة للدولة.....
78	المطلب الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة.....
79	المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة.....
81	المطلب الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.....
85	المحور السابع: قانون المالية في الجزائر
85	المبحث الأول: ماهية قانون المالية وخصائصه.....
85	المطلب الأول: التطور التاريخي لقانون المالية في الجزائر.....
85	المطلب الثاني: مفهوم قانون المالية.....
86	المطلب الثالث: خصائص قانون المالية.....
86	المبحث الثاني: أنواع ومصادر قانون المالية في الجزائر.....
87	المطلب الأول: أنواع قوانين المالية.....
88	المطلب الثاني: مصادر قانون المالية.....
88	المطلب الثالث: مكونات قانون المالية.....
90	المبحث الثالث: قانون المالية الأساسي 17/84 وأهم مؤشرات قانون المالية الجزائري للفترة 2018/2015.....

90	المطلب الأول: كيفية إعداد قانون المالية.....
91	المطلب الثاني: قانون المالية الأساسي 17/84 وأهم مؤشرات قانون المالية في الجزائر
92	 خلال الفترة 2015-2016.....
	المطلب الثالث: قراءة في أهم مؤشرات قانون المالية الجزائري خلال الفترة (2015-2018).....
100	المحور الثامن: مالية الجماعات المحلية
100	المبحث الأول: ماهية مالية الجماعات المحلية وتنظيمها الإداري.....
100	المطلب الأول: تعريف مالية الجماعات المحلية.....
101	المطلب الثاني: خصائص الجماعات المحلية.....
102	المطلب الثالث: التنظيم الإداري للجماعات المحلية.....
105	المبحث الثاني: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية وأهم مواردها.....
105	المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية.....
106	المطلب الثاني: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية.....
107	المطلب الثالث: خصائص ميزانية الجماعات المحلية.....
107	المطلب الرابع: موارد مالية الجماعات المحلية.....
109	المبحث الثالث: أقسام ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها.....
109	المطلب الأول: أقسام ميزانية البلدية.....
110	المطلب الثاني: أقسام ميزانية الولاية.....
111	المطلب الثالث: الاستقلال المالي واللامركزية المحلية.....
111	المطلب الرابع: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.....
112	المبحث الرابع: إصلاح مالية الجماعات المحلية وعصرنة تسييرها.....
113	المطلب الأول: إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.....
114	المطلب الثاني: الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية.....
114	المطلب الثالث: إجراءات موجهة لعقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها.....
115	المطلب الرابع: إجراءات موجهة لتحسين تسيير ميزانيات الجماعات المحلية.....
116	خاتمة.....
117	قائمة المراجع.....
123	الملاحق.....

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
1	الفرق بين الإتاوة والغرامة.....	59
2	الاختلاف بين الثمن العام والإتاوة.....	60
3	تطور الإيرادات الجبائية لميزانية الدولة في الجزائر خلال الفترة 2018-2015.....	92
4	تطور باقي الإيرادات العادية لميزانية الدولة والجبائية البترولية في الجزائر خلال الفترة 2018-2015.....	93
5	تطور اعتمادات ميزانية التسيير في الجزائر حسب الدوائر الوزارية السيادية خلال الفترة 2018-2015.....	93
6	تطور اعتمادات ميزانية التسيير في الجزائر حسب الدوائر الوزارية الأساسية خلال الفترة 2018-2015.....	94
7	تطور اعتمادات ميزانية التسيير في الجزائر حسب الدوائر الوزارية الثانوية خلال الفترة 2018-2015.....	95
8	تطور رخص برامج ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بالاستثمار خلال الفترة 2018-2015.....	96
9	تطور اعتمادات دفع ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بالاستثمار خلال الفترة 2018-2015.....	96
10	تطور رخص برامج ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بعمليات رأس المال خلال الفترة 2018-2015.....	97
11	تطور اعتمادات دفع ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بعمليات رأس المال خلال الفترة 2018-2015.....	98

قائمة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
1	مختلف مراحل إعداد وإقرار قانون المالية لسنة 2018.....	90

قائمة الملحق

رقم الملحق	عنوان الملحق
1- أ	الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2015
1- ب	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2015 حسب كل دائرة وزارية
1- ج	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2015 حسب القطاعات
2- أ	الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2016
2- ب	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2016 حسب كل دائرة وزارية
2- ج	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2016 حسب القطاعات
3- أ	الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2017
3- ب	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2017 حسب كل دائرة وزارية
3- ج	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2017 حسب القطاعات
4- أ	الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2018
4- ب	توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2018 حسب كل دائرة وزارية
4- ج	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2018 حسب القطاعات

مقدمة:

تعتبر المالية العامة من بين العلوم الأساسية التي تهتم بمعالجة ونفقات وإيرادات الدولة خلال السنة المالية، وذلك من خلال تحصيل الإيرادات العامة وتوجيهها في صورة نفقات عامة بغرض تحقيق منفعة عامة، كما يهتم علم المالية العامة بالدور الاقتصادي للدولة قصد تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومن ثم تحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية من خلال ميزانيتها العامة، والتي تعتبر من بين أدوات السياسة المالية التي تمكن الدولة من التأثير في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للمؤسسات والهيئات العامة والخاصة، وكذا حياة المواطنين.

يعمل أفراد المجتمع دائما على إشباع حاجاتهم المتعددة والمتزايدة، حيث تنقسم هذه الحاجات من حيث إشباعها إلى حاجات فردية وحاجات جماعية، إذ يتم إشباع الحاجات الفردية عن طريق النشاطات الخاصة كالغذاء، والملبس، والمأوى، بينما تتولى الدولة عن طريق مختلف مؤسساتها وهيئاتها العامة أمر إشباع الحاجات العامة للمجتمع.

يمثل مجموع الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها أساس نشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بتحصيل الإيرادات العامة القادرة على تغطية نفقاتها العامة، وأيضا وضع برنامج ذو أهداف محددة تتضمنها وثيقة تسمى بالميزانية العامة للدولة، تتضمن أرقام تقديرية مفصلة لإيرادات ونفقات تلك الدولة خلال فترة زمنية هي عادة سنة مالية.

كما يعكس علم المالية العامة الحالة السياسية والاقتصادية لبلد معين خلال فترة زمنية معينة، ومن هنا جاءت هذه المطبوعة البيداغوجية الموجهة للسنة الثانية علوم اقتصادية لتهتم بمعالجة مقياس المالية العامة وذلك من خلال تبيان تطور دور الدولة الاقتصادي وأهمية علم المالية العامة، ودراسة النفقات العامة ومختلف تقسيماتها بهدف إشباع الحاجات العامة، وبيان الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة الناتجة عن القيام بتلك النفقات، ثم دراسة مختلف أنواع الإيرادات العامة الاقتصادية والسيادية والائتمانية والاستثنائية، ثم تحليل الأداة المستخدمة في التنسيق بين النفقات والإيرادات العامة للدولة بغرض تحقيق التوازن الاقتصادي ألا وهي الميزانية العامة للدولة.

وعليه، سوف يكون برنامج المحاضرات المقدمة في هذه المطبوعة، والموجهة لطلبة السنة الثانية علوم اقتصادية على النحو الموالي:

➤ **المحور الأول:** الإطار النظري لعلم المالية العامة وتطور دور الدولة؛

➤ **المحور الثاني:** النفقات العامة للدولة؛

➤ **المحور الثالث:** الإيرادات العامة السيادية؛

➤ **المحور الرابع:** الإيرادات العامة الاقتصادية؛

➤ **المحور الخامس:** الإيرادات العامة الائتمانية؛

➤ **المحور السادس:** الميزانية العامة للدولة؛

➤ **المحور السابع:** قانون المالية؛

➤ **المحور الثامن:** مالية الجماعات المحلية.

المحور الأول: الإطار النظري لعلم المالية العامة وتطور دور الدولة

تمهيد:

يهدف أي نشاط إنساني إلى إشباع الحاجات من خلال المجهود الفردي أو الجماعي، حيث لا يستطيع الفرد أن يشبع حاجاته بمجهوده الفردي لوحده، وأمام ذلك القصور وظهور الحاجات الجماعية كان لزاماً أن يوكل أمر إشباعها إلى الهيئات العامة للدولة، والتي أصبحت تلعب دوراً متزايد الأهمية في حياة الشعوب، وبالمال الذي تنفقه حكوماتها استطاعت البلدان أن تشبع حاجات كل مناسبة وكل حدث في حياة الفرد والأسرة والمجتمع، وبالمال أيضاً الذي تحصل عليه من مصادر متنوعة استطاعت الحكومات أن تحقق أهدافاً وطنية اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية، بل وبالمال أيضاً استطاعت بعض البلدان أن تمتد بنفوذها إلى ما هو أبعد من حدود سيادتها الوطنية لتبسط قدرًا من السيطرة على بلدان أخرى، حيث نجد أن تطور علم المالية العامة قد ارتبط مع تطور المجتمعات، إذ توسع نشاط الدولة عما كان عليه قديمًا أين أصبح المال يسري في الاقتصاد كسريان الدم في جسم الإنسان كلما تدفق ودار، فإذا قل وانكمش أصابت الاقتصاد مظاهر الهبوط والركود وبرزت عليه مظاهر العجز والشيخوخة.

نجد أن كل مجتمع يخضع لسلطات عامة تنظم حاجاته، والتي تسمى بالحاجات الجماعية كالدفاع، الأمن، والعدالة، حيث تقوم الدولة بإشباع تلك الحاجات العامة عن طريق استخدام بعض الأموال والخدمات العامة التي تدفع مقابلها لها في صورة مبالغ نقدية تنفقها بقصد إشباع الحاجات العامة، ولكي تقوم الدولة بتنفيذ تلك النفقات لابد لها من إيرادات عامة تتحصل عليها من مصادر مختلفة.

كما يحتل علم المالية العامة مكانة هامة في العلوم الاقتصادية، ذلك أنه يعتبر حلقة وصل بين علمي الاقتصاد والسياسة، أين أطلق عليه سابقا اصطلاح الاقتصاد السياسي، حيث يعتبر النظام المالي انعكاسا للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة، وتؤثر فيه مختلف الأحكام التشريعية والأخلاقية السائدة في المجتمع.

المبحث الأول: مفاهيم أساسية لعلم المالية العامة:

يعتبر علم المالية العامة المرآة العاكسة لحالة اقتصاد الدولة، ذلك أن دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة تعكس المؤشرات الكلية لأداء الاقتصاد وما إذا كان في حالة نمو أو كساد، كما تدرس رشادة وضعها السياسي والاقتصادي المرتبط بمالية الدولة، ومنه سوف نتناول من خلال هذا المبحث تطور علم المالية العامة وأهم المفاهيم المرتبطة بها.

المطلب الأول: ماهية علم المالية العامة:

عُرفت المالية العامة قديمًا بأنها ذلك العلم الذي يبحث في إيرادات ومصروفات الدولة دون أي أهداف من جراء ذلك، وبالتالي كانت المالية العامة تستهدف الوسائل التي بواسطتها تستطيع الدولة الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين مواطنيها¹.

لكن مع تطور المجتمعات وما واكبه من تطور اقتصادي، أصبحت المالية العامة تسيطر على عقول الاقتصاديين فجاءت نظرية الاقتصادي "جون ماينارد كينز John Maynard Keynes" ² في النقود والفائدة والعمالة، لتكون حجر الأساس في بناء مفاهيم جديدة للمالية العامة، فأصبحت الحكومة تكيف مستوى الإنفاق العام لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاستقرار

¹ عبد الله خباية، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، الطبعة الأولى، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص: 14.

² John Maynard Keynes, né le 5 juin 1883 à Cambridge et mort le 21 avril 1946 à Firlé, Royaume-Uni, est un économiste, haut fonctionnaire et essayiste britannique, sa notoriété est mondiale, il est le fondateur de La Macro-économie Keynésienne.

الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وزيادة مستوى المعيشة وما إلى ذلك من أهداف، كما أصبحت المالية العامة لا تهتم فقط بحماية الأموال وإنفاقها، بل تكييف مستوى النفقات العامة والإيرادات العامة للرقابة على النشاط الاقتصادي.

كما عرفت المالية العامة حديثاً بأنها: "ذلك العلم الذي يبحث في مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العامة، لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، وكذلك البحث في الموازنة العامة"¹.

"هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، وهو ذلك النشاط الذي تبذله تلك الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة"².

حيث يدرس علم المالية العامة النشاط الاقتصادي العام، ويهتم بدراسة المبادئ التي تحكم نشاط الدولة ووسائلها لإشباع الحاجات العامة، وأثر ذلك النشاط على الاقتصاد القومي، والعمل على توجيه النفقات نحو إشباع الضروريات الاقتصادية، والوفاء بالالتزامات السياسية والاجتماعية، وتوفير الموارد اللازمة لذلك³.

كما تبحث المالية العامة في تخصيص الموارد وتوجيهها لإشباع الحاجات العامة، وهي بذلك جزء لا يتجزأ من المشكلة الاقتصادية، وهي من أهم مظاهرها، حيث تعمل على تحقيق أحسن استعمال للموارد قصد إشباع مختلف الحاجات العامة للأفراد⁴.

نستنتج مما سبق أن المالية العامة هي ذلك العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة، ووسائل توجيهها لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة⁵.

كما نستنتج من المفهومين الكلاسيكي والحديث للمالية العامة أنهما يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بتطور وظائف الدولة من حراسة إلى متدخلة وصولاً إلى دولة الرفاهية، حيث يحصر المفهوم الكلاسيكي دور الدولة في جمع الموارد التي تمكنها من أداء وظائفها الأساسية دون الاهتمام بتنظيم النشاط الاقتصادي لتحقيق المنفعة العامة، ذلك أن الموازنة بين المصالح العامة والخاصة حسب المفهوم الكلاسيكي يتحقق بواسطة يد خفية على حد تعبير "أدام سميث Adam SMITH"⁶، أما المفهوم الحديث فقد جاء نتيجة للأفكار التدخيلية التي نادت بها المدرسة الكينزية لتصحيح العيوب الرأسمالية، وذلك عن طريق تدخل الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي من خلال أدوات السياسة المالية والنقدية قصد تحقيق مستوى من الرخاء العام.

المطلب الثاني: نشأة وتطور علم المالية العامة:

لقد تطور علم المالية العامة عبر عدة مراحل تاريخية نوجزها فيما يلي:

أولاً: المالية العامة في العصور القديمة: ارتبطت المالية العامة بظهور الحضارات القديمة، والتي كانت فيها أنظمة مالية تعالج الإيرادات والنفقات، فقد عرفت الأنظمة المالية عند الفراعنة واليونان والرومان، كذلك في بلاد فارس والهند والصين، وقد اتسمت

¹ طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص: 19.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص: 29.

³ بالتصرف نقلاً عن: محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص: 21-23.

⁴ محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2010، ص: 15.

⁵ أنظر: حسين محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، دون طبعة، الأكاديميون للنشر والتوزيع، دون بلد نشر، دون سنة نشر، ص: 17.

[04.10.2017], Available from internet: URL: < <http://books.google.dz/pdf> >

⁶ Adam Smith est un philosophe et économiste écossais des Lumières, né en 16 juin 1723 à Kirkcaldy, et mort en 17 juillet 1790 à Édimbourg, Royaume-Uni, il reste dans l'histoire comme le père des sciences économiques modernes, dont l'œuvre principale, publiée en 1776, La Richesse des Nations, est un des textes fondateurs du libéralisme économique, professeur de philosophie morale à l'université de Glasgow.

تلك الإمبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة القلاقل والثورات الداخلية، وكما هو معلوم فإن الحرب بحاجة إلى تجهيز لها، فالدولة الغازية بحاجة إلى أموال لبناء الجيش، كما أنها وبنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع والحصون لحماية نفسها من أي عدوان خارجي؛ هذا بالإضافة إلى حاجة الدولة للمال كي تحافظ على الأمن الداخلي والاستقرار السياسي، وبما أن السمة الأساسية لتلك الإمبراطوريات كانت كثرة الحروب فإن الحاجة إلى المال كانت دائماً قائمة، وليس هذا فحسب بل أن المنتصر دائماً يحتفل بنشوة انتصاره، من هنا كانت الحاجة إلى المال للقيام بالاحتفالات الرسمية والاحتفالات الخاصة بالحاكم، فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة ولا تفريق بين حاجاته الفردية وحاجات الحكم، ومن هنا كان لا بد من وجود أنظمة مالية عبارة عن تعليمات وأوامر وتوجيهات من الحاكم، تعالج فقط التفكير بمصادر الإيرادات وأوجه النفقات¹.

ومن أهم مصادر الإيرادات نجد الضرائب بأنواعها وأعمال السخرة، فبالنسبة للضرائب فقد تعددت وتنوعت، ونذكر منها²:

أ- **ضريبة الأراضي**: كانت تجبي بشكل نقدي أو عيني، وكانت المسؤولية في جبايتها تضامنية، فكل ولاية أو مقاطعة أو إقليم يجبي منها ضريبة، ويساهم كل من يقطنها فيها في تلك الجباية.

ب- **ضريبة الرؤوس**: كانت تفرض على كل فرد باستثناء طبقة الأحرار ورجال الدين.

ج- **ضريبة الماشية**: كانت تفرض على كل رأس من الماشية.

د- **ضريبة المباني**، **ضرائب المهن والألقاب الرسمية**.

أما بالنسبة لأعمال السخرة فهي الأعمال غير المأجورة، إذ كان يخصص عدد من الأيام في الأسبوع للعمل لدى الحاكم دون مقابل، بالإضافة إلى الوظائف غير المأجورة مثل وظيفة المأمور ومحصل الضرائب، أما مصادر النفقات فتمثلت في:

- الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات وبناء الحصون والقلاع؛

- الإنفاق على قمع القلاقل الداخلية والثورات؛

- الإنفاق على أمن الحاكم ومصلحه واحتفالاته الخاصة.

نستنتج مما سبق أن كثرة الإيرادات كانت لا تكفي لتلبية حاجات الحاكم المتزايدة، بالإضافة إلى عدم التمييز بين حاجات الحاكم الفردية وحاجات الحكم، فالنفقات كانت لا تهدف للمصلحة العامة بل كانت تهدف لمصلحة الحاكم الخاصة.

ثانياً: المالية العامة في العصور الوسطى: مع تطور المجتمعات وظهور نظام الإقطاع في العصور الوسطى، أي خلال الفترة الممتدة من (القرن الخامس انخيار الإمبراطورية الرومانية) حتى (القرن الخامس عشر انخيار نظام الإقطاع)، برزت طبقتين في المجتمع هما طبقة السادة الإقطاعيين وطبقة أرقاء الأراضي والفلاحين، فالعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والمالية كانت تقوم على أساس التقسيم الطبقي، وقبل البحث في النظام المالي في هذه المرحلة التاريخية، لا بد من الإشارة إلى حدث أثر على ذلك النظام المالي، ألا وهو اكتشاف القارة الأمريكية، الأمر الذي جعل وجود العبيد أمر نادر عند الإقطاعي، وذلك بسبب بيعهم إلى القارة الجديدة المكتشفة، مما أدى بالسيد الإقطاعي إلى تأجير الأراضي للفلاح مقابل ريع عيني أو نقدي جراء قيام هذا الأخير بفلاحة الأرض، فظهر ما يطلق عليه بنظام الدومين، والذي جاء بعلاقات سياسية وإنتاجية ومالية واجتماعية جديدة، وبرزت طبقة السادة المالكين لأراضي من الإقطاعيين، فالدومين عبارة عن قطعة من الأرض يخصصها السيد لنفسه من أراضي الضيعة، وتزرع بواسطة فلاحين الضيعة عبيداً وأحراراً، على أن تعود الغلة للسيد³.

¹ بالتصرف نقلاً عن: طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص: 13-14.

² طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 1999، ص: 14.

³ طارق محمد الحاج، نفس المرجع السابق، 1999، ص: 16.

ومن أهم مصادر الإيرادات العامة في تلك الفترة نجد:

أ- الدومين؛

ب- الضرائب المفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل توفير الحماية لهم من طرف السيد؛

ج- الضرائب على رجال الدين والسادة مقابل منحهم الحق في استغلال المناجم، الصيد، استغلال الغابات، الملاحة في الأنهار؛

د- أعمال السخرة؛

هـ- حق القيام بأي عمل هو من حقوق السيد وجزء من أملاكه، فله الحق في فرض الضريبة على من يريد مزاوله أي نشاط، وله حق فرض رسوم زواج، ورسوم الاحتفال بالأعياد، ورسوم إنجاب الأطفال، وله حق طلب الضيافة، وفرض رسوم مرور السلع والأفراد غير الإقطاعية.

أما بالنسبة لأهم أوجه النفقات خلال العصور الوسطى نجد:

- الإنفاق على حاجات الإقطاعيين والسادة فقط احتفالاتهم؛

- المحافظة على الأمن الداخلي وقمع القلاقل والاضطرابات الداخلية.

نستنتج مما سبق أن أهم المميزات الرئيسية للمالية العامة خلال فترة العصور الوسطى كانت كثرة الإيرادات، والتي لا تكفي لسد حاجات الإقطاعيين والسادة المتنامية، مما أدى إلى نشوب حروب فيما بينهم، بالإضافة إلى البحث المستمر عن مصادر مالية جديدة، وعدم الإنفاق على مصالح الفلاحين وأرقاء الأرض، بل الإنفاق على اضطهادهم، وكذا كثرة الضرائب المفروضة وتعدددها.

ثالثا: المالية العامة في العصر الحديث: مع انهيار النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي والمالي للعصور الوسطى وظهور الدولة القومية أو الوطنية، برزت سمات اقتصادية ومالية جديدة منها¹:

أ- إحلال الملكية الخاصة محل ملكية الإقطاع؛

ب- تعدد موارد الدولة، إذ أصبح لها الحق في فرض الضرائب، والحصول على القروض واحتكار حق إصدار النقود؛

ج- ازدياد حجم الدولة وحاجياتها.

المطلب الثالث: مظاهر علم المالية العامة:

تعتمد المالية العامة على مظهرين وفقاً لأهدافها²:

أولاً: المظهر القانوني: تتوقف الضوابط التي تخضع لها المالية العامة على طبيعة الشكل القانوني الذي يحكمها، فعندما يكون الأمر متعلقاً بالمرافق العامة وهي بصدد أن تؤدي خدمات عامة فإنها تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة، وتسري عليها أحكام القانون العام، أما إذا كان أمام مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات العادية (مشروعات عامة) فإنها تخضع في تنظيمها وتسييرها إلى ما تقرره القوانين الاقتصادية التي تنظم عمليات الإنتاج والتوزيع وفقاً لأسس وقواعد الاقتصاد.

ثانياً: المظهر التنظيمي: تستند المالية العامة على خلاف المالية الخاصة على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج جزئية كانت أو كلية، كما أنّ تنظيماتها تختلف في درجة خضوعها للدولة، وتختلف شكل إدارتها وفقاً لطبيعة أهدافها أو لظروف إنشائها من استغلال مباشر إلى استقلال مالي إلى امتياز، إلا أن القاسم المشترك في جميع هذه التنظيمات هو خضوعها لسلطة الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويتجلى ذلك من خلال تحديد هدفها بواسطة الدولة وفق ما يتطلبه أمر إشباع الحاجات العامة.

¹ بالتصرف نقلاً عن: طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الثالثة، 2009، ص: 17-18.

² سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص: 28.

المطلب الرابع: وسائل تدخل الدولة في الاقتصاد:

يعتبر الوضع المثالي لاقتصاد السوق هو ذلك الوضع الذي يتم من خلاله إنتاج وتبادل جميع السلع والخدمات مقابل النقود وبمحض إرادة البائع والمشتري وطبقا للأسعار السائدة، ويسمح هذا الوضع بالحصول على أكبر قدر من المنافع من استخدام الموارد المتاحة من غير الحاجة إلى التدخل الحكومي، أما على أرض الواقع فلا وجود لليد الخفية التي تدير الحياة الاقتصادية بسلاسة وانتظام، كما يوجد العديد من أوجه القصور والفشل في أداء الأسواق الحرة، لذلك وجب على الحكومة التدخل لتصحيح ومعالجة الإخفاقات التي تعجز آلية السوق عن حلها، حيث يندرج تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للمجتمع بقدر ما تسعى لتحقيقه عن طريق سياستها الاقتصادية العامة، ومن الأدوات المستعملة نجد¹:

- أ- أدوات السياسة المالية: التي تتمثل في مجموع النفقات العامة، بالإضافة إلى الإيرادات السيادية والقروض العامة.
 - ب- أدوات السياسة النقدية: التي تتمثل في الاحتياطي النقدي القانوني، بالإضافة إلى سعر الخصم والسوق المفتوحة.
 - ج- أسلحة السياسة السعرية: يدخل فيها التسعير الجبري لبعض المنتجات لأهميتها الإستراتيجية للمواطن، أو لمنع التلاعب والتصدي لجشع التجار.
 - د- السياسة الداخلية: فقد ترفع الدولة من مستوى الدخل عند البعض عن طريق الإعانات النقدية والمادية، وقد توقف ارتفاع البعض الآخر عن طريق التنظيم المركزي للأجور حسب ما تراه مناسباً لأهدافها.
 - هـ- السياسة المالية الدولية: فيما يتعلق بالتجارة مع العالم الخارجي وميزان المدفوعات، تتدخل الدولة أيضا للحد من الآثار السلبية الهادفة للتعامل مع العالم الخارجي، كتشجيع الصادرات بمنحها المزايا الضريبية (الإعفاءات والتخفيضات).
- المبحث الثاني: جوانب علم المالية العامة:**

لقد تطور مفهوم دور الدولة مع تطور الأنظمة السياسية التي صاحبت تطور حياة المجتمعات والأفراد، حيث انتقلت من وظائف الدولة الحارسة التي تتمثل في توفير الخدمات العامة مثل الدفاع الوطني، أمن الأفراد والممتلكات وتوفير العدالة، ثم إلى الدولة المتدخلة بعد أزمة الكساد، وبعد الحرب العالمية الثانية توسع دور الدولة أكثر حيث صارت تستثمر في الكثير من القطاعات مثل الصناعة، كما ظهرت العديد من الآراء التي نادى بدور أكبر للدولة في الحياة الاقتصادية، فعند قيام التجربة الاشتراكية على أساس الاعتماد الكلي على الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، تحققت في البداية معدلات نمو سريعة في الدول التي انتهجت النظام الاشتراكي، لكن مع نهاية الستينات وبداية السبعينات توسعت الاختلالات الموجودة في هذا النظام لدرجة وصل فيها أداء الاقتصاديات الاشتراكية مرحلة تشبه الركود، إلى أن تحللت معظم هذه الاقتصاديات مع نهاية الثمانينات، واضطرت الدول الاشتراكية إلى الانطلاق في مرحلة جديدة من إعادة البناء والتحول إلى اقتصاد السوق، وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين دور الدولة الحارسة ودور الدولة المتدخلة في النشاط الاقتصادي².

المطلب الأول: دور السياسة المالية في اقتصاد الدولة:

تعددت آراء المفكرين الاقتصاديين حول مفهوم السياسة المالية، فعرفها البعض على أنها : " مجموعة من السياسات المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة بقصد تحقيق أهداف محددة"، أما البعض الآخر فعرفها على أنها : " برنامج تخطيطه وتنفذه الدولة

¹ سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، 2011، ص: 37-38.

² حميد باشوش، الاستثمارات العمومية ودورها في التنمية الاقتصادية - دراسة تحليلية للبرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2014، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية: فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2016/2015، ص: 39.

مستخدمة فيه مصادرها الإدارية وبرامجها الإنفاقية لإحداث أثر مرغوب فيه، وتجنب آثار غير مرغوب فيها على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي، تحقيقاً لأهداف المجتمع".

كما عرفت السياسة المالية بأنها: " دراسة تحليلية للنشاط المالي للدولة، وما يتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي، فهي تعبر عن السياسة العامة للدولة وعلى وجه الخصوص سياستها الاقتصادية التي تتحدد بطبيعة ظروفها الداخلية والخارجية".

انطلاقاً من التعاريف السابقة يتبين لنا أن السياسة المالية هي أداة مالية توجهها الدولة من أجل التأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية¹، ولها دورين أساسيين حسب النظام الاقتصادي للدولة²:

أولاً: دور السياسة المالية في الدول الرأسمالية المتقدمة: يقوم القطاع الخاص في هذه الدول بوظيفة الإنتاج، أي أن طريقة الإنتاج تعتمد على الملكية الخاصة والعمل المأجور، والهدف من الإنتاج هو تحقيق أقصى ربح، لذا اهتمت السياسة المالية بالعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لميزانية الدولة بالتقلب تبعاً لأوجه الدورة الاقتصادية، حيث استمدت هذه الفكرة من النظرية الكينزية التي مفادها أنّ ميزانية الدولة تمثل قطاع حيوي له أهمية كبيرة في الاقتصاد الوطني، وأنّ العبرة ليست بتوازن الميزانية وإنما بتنمية وتوازن الاقتصاد الوطني، حتى ولو اقتضى الأمر عدم توازن الميزانية، وذلك باستعمال تقنية العجز المقصود، وقد استعملت هذه الفكرة في الاقتصاديات الرأسمالية بعد أزمة الكساد العالمي سنة 1929 والتي كان سببها الاختلال الذي حدث في آلية العرض والطلب، حيث أصبح العرض الكلي أكبر من الطلب الكلي، لذلك استعملت هذه السياسة لزيادة مستوى الطلب ورفع الإنفاق الكلي حتى يتساوى مع قيمة الإنتاج، والذي يتحقق عند مستوى العمالة الكاملة لعوامل الإنتاج.

ثانياً: دور السياسة المالية في الدول الاشتراكية: في هذه المجتمعات يقوم القطاع العام أساساً بوظيفة الإنتاج، بحيث تعتمد على الملكية العامة لأدوات الإنتاج، وعلى التخطيط الشامل كأسلوب لإدارة اقتصاداتها، بحيث تستخدم هذا التخطيط لإيجاد التوازن بين الموارد المالية والموارد الإنسانية، كما يتم توجيه هذه الموارد بين مختلف هذه الأنشطة والمجالات وذلك لتحقيق النمو الاقتصادي المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الاشتراكي، وتقوم السياسة الاشتراكية بوظيفتين أساسيتين هما: وظيفة التوزيع (حيث يتم توزيع الدخل بين مختلف المشروعات وفروع الاقتصاد القومي وكذلك توزيع الناتج الاجتماعي)، وبالتالي هذه الوظيفة تربط المالية العامة لدول الاشتراكية ارتباطاً كاملاً بالنشاط الاقتصادي للمشروعات الإنتاجية، وإضافة إلى وظيفة التوزيع توجد وظيفة الرقابة (حيث تستخدم هذه الطريقة كأداة للإشراف على الأنشطة الاقتصادية والمالية للدولة).

المطلب الثاني: عناصر علم المالية العامة ومصادره:

تتمثل عناصر علم المالية العامة في³:

أولاً: النفقات العامة: تعمل الدولة في سبيل إشباع الحاجات العامة على القيام بتقدير النفقات العامة، سواء كان ذلك لإنتاج مختلف السلع والخدمات، أو من خلال عملية توزيع الدخل والتحويلات لتحقيق الأهداف الاجتماعية أو الاقتصادية، كمساعدة الأسر محدودة الدخل بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل، أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة للأفراد أو من بعض وحدات الاقتصاد الخاص.

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 24.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، نفس المرجع أعلاه، ص: 25-26.

³ حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة: مدخل تحليلي معاصر، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008، ص: 18.

ثانيا: الإيرادات العامة: يلتزم للقيام بالنفقات العامة إدارة الموارد المالية اللازمة لتغطيتها وتحصيل الدولة لهذه الإيرادات أساسا من خلال الدخل الوطني في حدود ما تسمح به المالية الوطنية، أو من الخارج في حالة عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، حيث تعددت أنواع الإيرادات العامة، إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاث مصادر أساسية هي: إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية، بالإضافة ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة، ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السياسية وفي مقدمتها الضرائب، أما المصدر الثالث فهي الإيرادات الائتمانية متمثلة في القروض العامة.

ثالثا: الميزانية العامة للدولة: هي تنظيم مالي يقابل من النوعين السابقين ويحدد العلاقة بينهما، ويوجههما معًا لتحقيق السياسة المالية، حيث تمثل البيان المالي للاقتصاد الوطني، ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات العامة للدولة خلال فترة مقبلة هي سنة واحدة في المعتاد، وتم الترخيص بها من قبل السلطة التشريعية.

وتتمثل مصادر المالية العامة في¹:

أ- المصادر الدستورية: يضع الدستور المبادئ الأساسية للضريبة، وهو ما قرره في المادة رقم: 64 منه²، ويحدد المدة القصوى للبرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية، كما يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما اعتبارًا من تاريخ الإيداع، وإذا تجاوزت هذه المدة يصدر قانون المالية بأمر من رئيس الجمهورية (حسب نص المادة رقم: 120)، كما نصت المادة رقم: 122 على أن عملية التصويت على الميزانية تكون من اختصاص البرلمان، كذلك ضمان الاستعمال الحسن للاعتمادات المالية لكل قطاع عن طريق الرقابة البرلمانية (المادة رقم: 160)، ورقابة مجلس المحاسبة (المادة رقم: 170).

ب- المصادر التشريعية: حيث تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر منها، إذ تفصل الإيرادات والنفقات العامة بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في مختلف المجالات، ويصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة أو الطارئة، أما عمليات التحصيل والصرف فتكون وفقا للقانون المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في: 1990/08/15، وثمة مصدر مهم آخر يتعلق الأمر بمجلس المحاسبة لما له من دور فعال في مراقبة أموال الدولة.

ج- المصادر التنظيمية: تتمثل في مختلف المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية.

المطلب الثالث: خصائص علم المالية العامة:

يتميز علم المالية العامة بالخصائص التالية³:

- علم المالية العامة هو ذلك العلم الذي يهتم بالحاجات العامة، وهي تمثل الطلب الجماعي على السلع والمنتجات والخدمات، حيث تقوم الدولة بإشباعها عن طريق الميزانية العامة، وهذا يعني أن الحاجة العامة تتطلب وجود إيرادات عامة لازمة لتغطيتها ماليًا، وحين تقوم الدولة بإشباعها تظهر هذه الحاجة ماليًا على شكل نفقات عامة؛
- علم المالية العامة فرع من فروع القانون العام، ذلك لأن المالية العامة يتكون من مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقة المالية للدولة مع الآخرين على أساس السلطة والسيادة، وبالتالي تخضع المالية العامة لنظام قانوني خاص؛
- يبحث علم المالية العامة في القواعد والإجراءات المتعلقة بالأموال العامة، كما يبحث عن إيرادات الدولة ومختلف نفقاتها.

¹ بالتصرف نقلا عن: - أعمار بجاوي، مساهمة في دراسة المالية العامة: النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص ص: 24-25.

- حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، نفس المرجع أعلاه، ص ص: 19-20.

² نصت المادة رقم: 64 من الدستور على مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة محدّدة بقانون، تحدث الأعباء المالية من ضرائب ورسوم بأثر فوري.

³ بتصرف الباحث نقلا عن: حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دون طبعة، دون دار نشر، الإسكندرية، مصر، 2004، ص: 15.

المطلب الرابع: أهداف علم المالية العامة:

من الطبيعي أن يكون للنظام المالي للدولة انعكاساً لأنظمتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ تتحدد أهداف النظام المالي بطبيعته وكذا أهداف النظام الاقتصادي للبلد، ولهذا تختلف الأهداف المنوط تحقيقها بنظام المالية العامة، ومن بين أهداف المالية العامة نجد¹:

- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي؛

- تحقيق العدالة في توزيع الدخل؛

- تحقيق توزيع أمثل للموارد؛

- دعم النمو الاقتصادي.

كما يتمثل الهدف الرئيسي للمالية العامة في ظل المالية المتدخلية في تحقيق أقصى مساهمة لإشباع الحاجيات الاجتماعية، وإنجاز الخطط العامة، وبصفة عامة تتمثل أهداف المالية العامة في²:

أولاً. الأهداف المالية: تتضمن السعي لتعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويل النفقات العامة للدولة.

ثانياً. الأهداف الاقتصادية: تتمثل في توفير البيئة القاعدية الأساسية من طرق وموائى وغيرها، وحل المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم وركود، وضبط ميزان المدفوعات، واستخدام مختلف الأدوات المالية بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي.

ثالثاً. الأهداف الاجتماعية: حيث تسعى المالية العامة إلى تقديم الرعاية الاجتماعية وحماية البيئة، وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل الوطني باستخدام الأدوات المالية.

المبحث الثالث: أنواع المالية حسب تطور دور الدولة:

ظهرت المالية العامة بمفهومها الحقيقي على اثر ظهور النظام الرأسمالي، حيث سعت الدولة الرأسمالية من خلاله إلى إرساء مبادئه من خلال أدوار متعددة، وقد ساهمت الرأسمالية بدور فعال في وضع مبادئ النهضة الصناعية الكبرى، وهذا من خلال تشجيع المشروعات الخاصة وترسيخ دور الدولة بمنح هذه المشروعات قروضا بأسعار منخفضة، إضافة إلى الإعفاءات الضريبية التي تعينها على استيراد كافة موارد وعناصر الإنتاج اللازمة لتحقيق استقرار هذه المشروعات في أولى حياتها الإنتاجية، إلا أن دور الدولة في ذلك الوقت لم يتعد ذلك الدور، أي لم تتدخل بأي إشراف أو رقابة على العمليات الإنتاجية.

نستنتج مما سبق أن دور الدولة آنذاك كان دوراً تشجيعياً وليس دوراً رقابياً أو تدخلياً، ويعبر في نفس الوقت عن طبيعة النشاط المالي وتطوره في تلك الحقبة الزمنية، والذي يعبر عن ظهور وتطور علم المالية، حيث تعبر حركة النظام الرأسمالي كمرآة حقيقية لتطور النظام المالي في اقتصاديات الدول النامية والمتقدمة عبر مراحل تاريخية متعددة³، الأمر الذي يجعل تحليل النظام المالي يتضمن:

المطلب الأول: المالية المحايدة (مرحلة الدولة الحارسة):

تعتبر المالية العامة عن دور الدولة كحارسة للنشاط الاقتصادي، أي ذلك الذي يعني عدم تدخل الدولة في أي نشاط اقتصادي، مكتفية بتدبير كافة الموارد اللازمة لإنتاج المشروعات الخاصة لتعمل بحرية كاملة، لأن أي تدخل في العملية الإنتاجية يعتبر

¹ بالتصرف نقلاً عن: محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص: 43-47.

² بالتصرف نقلاً عن: عادل فليح العلي، المالية العامة العامة والتشريع المالي الضريبي، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص: 47.

³ أحمد عبد السميع علام، المالية العامة: المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيقي، دون طبعة، مكتبة الوفاء، الإسكندرية، مصر، 2012، ص: 18.

من وجهة نظر النظام الرأسمالي إجهازا على العملية الاستثمارية في مهبها، وكان نشاط الدولة ينحصر في تحقيق الدفاع الخارجي من خلال القوات المسلحة، والأمن الداخلي من خلال مرفق الشرطة والدفاع الوطني، والعدالة من خلال مرفق القضاء، أي تلك المرافق السيادية التي لا تقبل عليها مشروعات القطاع الخاص، حيث أن الهدف منها ليس تحقيق أي ربح مادي، بل هو تحقيق منافع عامة مجردة لكافة أفراد المجتمع، والحقيقة أن هذا النشاط التقليدي للدولة الرأسمالية لم يكن ينفصل عن دورها السياسي، والذي يعبر عن الوجود للسلطة وللشعوب في نفس الوقت، فالسلطة والشعب هما قوتان يتنازعان من تحقيق أيهما أقوى من خلال وجود مصطلحات ثلاث: الدولة، المجتمع، الحكومة.

فالدولة مدلول سياسي واسع النطاق يعبر عن وجود حكم ومحكومين، يحدث بلا شك بينهما تعارض في المصالح والحقوق والواجبات، لذا لابد من تدخل سلطة تشريع تسن القوانين، وسلطة قضائية تفصل في النزاعات القائمة، ثم سلطة تنفيذية تنفذ كل من القوانين والأحكام الصادرة، أما المجتمع فهو مصطلح يعبر عن الوجود الإنساني، أي مجموعة الأفراد الموجودين على أرض الإقليم الواحد، والذي بين أيضا تعارض وتنازع المصالح التي تحتاج إلى السلطة من تحقيق توازنها¹.

كما شكل دور الدولة في الحياة الاقتصادية جدلا دائما لدى الاقتصاديين عند مطلع القرن الخامس عشر، حيث اهتم التجاريون بتوازن ميزان المدفوعات ونادوا بتحقيق فائض في الإنتاج ليتم تصديره إلى الدول الأخرى، كما دعوا إلى الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية انطلاقا من مبدأ المصلحة العامة التي تمثل مجموع المصالح الخاصة للأفراد، وهذا ما حصر دور الدولة في اتخاذ الإجراءات التي تحافظ على مصالح الأفراد داخليا وخارجيا².

فالدور السياسي للدولة، كان يعتبر بداية السيطرة الحقيقية على مقاليد كل من السلطة والشعب، متخذًا من أساليب الإخفاء السياسي المغلف بالديمقراطية المغرضة أسلوبًا لجذب الشعوب من خلال التوجه الاقتصادي الذي يحقق التوازن دون تدخل الدولة، أي دون تحقيق فائض أو عجز، فالفائض من وجهة نظرهم إثقال كاهل الشعب بضرائب إضافية، أما عجز الموازنة فيتم تغطيته بالقروض إلا في الحالات الملحة وفي الأوقات التي لا يكون فيها مسموح بفرض ضرائب وبعد موافقة البرلمان، كما أن هذه القروض تعتبر ثقلا على كاهل الحكومة من خلال الدين العام، ولم يكن لدى الدولة من السياسات التي تستطيع من خلالها سدّ هذه الديون، كما لم يكن لدى الدولة السلطة الاقتصادية التي تجعلها تتدخل وتصدر قرارات اقتصادية تعدل بمقتضاها الأدوار.

أي أن دور الدولة في ذلك الوقت كان حياديا، يمكن تمثيله بفرض علمي، ينتظر تحقيق نتائج إما ناجحة أو فاشلة، يتجه بعد ذلك على إثر هذه النتائج إلى تغيير الأدوار، معتمداً على وثائق تاريخية لكل مرحلة، تكيف كل وثيقة المشوار الاقتصادي الذي يؤيد أو يطالب بالتغيير³.

ومع مطلع القرن السابع عشر ونتيجة النزاعات التجارية ظهرت بعض الآراء التي تنادي بتدخل الدولة لتنظيم الحياة الاقتصادية، وقد اختلفت صور تدخل الدولة في الاقتصاد من دولة لأخرى، غير أنه خلال هذه الفترة ساد مفهوم الدولة الحارسة في ظل انتشار أفكار النظرية الكلاسيكية التي كانت تدعو إلى ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل الدولة، لقد قامت أفكار الكلاسيكيين على أن هناك قوى ذاتية قوية تمنع حدوث فترات الركود الطويلة، وعليه فإن الاقتصاد في ظل نظام السوق لديه الآلية الذاتية لتصحيح الاختلالات وإعادة تحريك الاقتصاد نحو التوازن العام، وعلى هذا الأساس انحصرت وظيفة الدولة في القيام بأعمال الأمن والحماية والعدالة والدفاع، أي أن دورها هو حراسة النشاط الاقتصادي، ولا مانع في إقامة بعض المشاريع العامة، هذا وقد

¹ أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص: 20.

² حميد باشوش، مرجع سبق ذكره، ص: 40.

³ أحمد عبد السميع علام، نفس المرجع أعلاه، ص: 21.

ظلت أفكار الكلاسيك مهيمنة لفترة طويلة إلى أن حدث الكساد الكبير، أين بدأ المفكرون الاقتصاديون يشككون في صحة النظرية الكلاسيكية بعد أن عجزت آليات السوق على إعادة التوازن لاقتصاديات الدول كما كان يقول الكلاسيك¹.

المطلب الثاني: المالية الوظيفية (مرحلة الدولة المتدخلة):

لقد تمخض عن كساد الثلاثينات انعدام التوازن بين كل من الطلب الكلي والعرض الكلي، حيث يتحقق الطلب الكلي من خلال الإنفاق على الاستهلاك (الذي يتحقق من خلال العلاقة بين كل من الدخل والميل الحدي للاستهلاك)، وكذلك من خلال الإنفاق على الاستثمار (الذي يتحقق من خلال العلاقة فيما بين الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة السائد في السوق)، فإذا لم تتحقق العلاقتين انعدم التوازن، وبالتالي ينعدم اتفاق الطلب الكلي مع العرض الكلي.

وعندما حدثت هذه الفجوة بين الطلب الكلي والعرض الكلي تدخل الاقتصادي "جون ماينارد كينز John Maynard Keynes" بنظريته المشهورة، وقرر أن هذا الكساد ناتج عن عدم توازن الطلب الكلي مع العرض الكلي، والذي لن يتحقق إلا من خلال تدخل الحكومة من أجل الإنفاق الكلي لزيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، وبالتالي يزيد معه حجم الطلب الكلي، ومنذ ذلك الحين كان تدخل الدولة في كافة الأنشطة الاقتصادية، بعد أن فشلت نظرية "جان باتيست ساي Jean Baptiste Say"² التي كانت تؤكد أن الاقتصاد ظاهرة طبيعية قادرة على أن تحقق التوازن من تلقاء نفسها³.

لقد قامت النظرية الكينزية على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بإنجاز بعض المشاريع العامة لتحريك الاقتصاد من الركود، وهذا من خلال الاستثمارات العامة باعتبارها المضخة التي تنشط الحياة الاقتصادية، وانطلاقا من هذه الأفكار وقصد تجاوز أزمة الكساد تدخلت الحكومة الأمريكية بواسطة زيادة الإنفاق العام لكي تقوم بتحريك الأنشطة الاقتصادية، كما قامت انجلترا بنوع آخر من التدخل حيث خفضت سعر صرف عملتها لتشجيع الطلب الخارجي على صادراتها، ولتقليل الواردات أيضا حتى ينخفض تيار التدفق النقدي الخارجي وتزيد التدفقات النقدية الداخلة، إلى غير ذلك من الحلول التي اتبعتها الدول من خلال التدخل في الحياة الاقتصادية، وبذلك تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي إضافة إلى وظائفها التقليدية التي كانت موجودة، مثل توفير الأمن والعدالة وإقامة المرافق العامة، وصار المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة هو التخلي عن الحياد المالي وإحلال محله المالية الوظيفية، وذلك بتحديد الإنفاق العام المطلوب أولا الذي يمكن أن يفوق الإيرادات العامة، انطلاقا من أن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو تحقيق التوازن المالي وأيضا إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي⁴.

ومن هنا كانت بداية المالية المتدخلة والمالية الوظيفية، أي تلك التي تسيطر على كافة الأنشطة الاقتصادية والسياسات الضريبية والتقاعدية، حيث لم يصبح دور الدولة حياديا كما كان، بل أصبحت الدولة تقوم بالأدوار الآتية:

أولا: زيادة الإنتاج في فترات الكساد والحيولة دون ارتفاع الأسعار: حيث قامت الدولة بتخفيض سعر الفائدة ليزيد تفاؤل المستثمرين، لأن تكلفة الاستثمار في هذه الحالة ستخفض وبالتالي ترتفع الربحية، فتزيد الطاقة الإنتاجية، وكذلك منح المشروعات إعفاءات ضريبية على السلع الضرورية من أجل الحيولة دون ارتفاع أسعار هذه السلع، وبالتالي زيادة حجم الطلب عليها، ومنه تحقيق التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي.

¹ حميد باشوش، مرجع سبق ذكره، ص: 40.

² Jean Baptiste Say, né à Lyon le 5 janvier 1767 et mort à Paris le 14 novembre 1832, est le principal économiste classique français. Industriel du coton, il fut l'un des entrepreneurs huguenots de cette industrie alors en plein essor. Il fut également journaliste. Il est réputé pour ses positions libérales. Il est l'auteur de la distinction tripartite « production – répartition – consommation », devenue classique. Celle-ci sert de plan au Traité d'économie politique, son maître-ouvrage paru en 1803. Il est également connu pour la « loi des débouchés » ou loi de Say.

³ أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص: 22.

⁴ حميد باشوش، نفس المرجع أعلاه، نفس الصفحة.

ثانيا: **المحافظة على القدرة الشرائية للتقود أثناء التضخم:** من المعروف أن استمرار ارتفاع مستوى الأسعار يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للتقود، وبالتالي فإنه أثناء التضخم تنخفض القوة الشرائية للتقود، فتدخل الدولة للحد من ذلك، كرفع مستوى سعر الفائدة على الودائع بالعملة المحلية، ومنه يقل معدل السيولة، وهو الذي يؤدي إلى انخفاض الأسعار وانخفاض حدة التضخم.

ثالثا: **العمل على تخفيض معدل البطالة:** يؤدي زيادة الإنفاق على الاستثمار إلى زيادة الربحية المتوقعة منه، وبالتالي زيادة الطلب عليه، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة حجم الطلب على العمالة، بمعنى أن زيادة الاستثمار يؤدي إلى انخفاض معدل البطالة¹.

رابعا: **تحقيق معدل مناسب من الادخار:** قد تتجه كل من السياسة المالية والسياسة النقدية إلى تحقيق معدل ادخار مناسب من خلال الإنفاق الكلي على الاستثمار، فإذا كان معدل الادخار العائلي منخفضا تلجأ الدولة للادخار الإجباري الذي يتمثل في الضرائب على الدخل والثروة والإنفاق، وخفض الضرائب على الإنتاج، وزيادة معدل الأرباح غير الموزعة وإعادة إنتاجها، أما السياسة النقدية فقد تتجه إلى سياسة السوق المفتوحة، أي شراء غالبية الأوراق المالية الموجودة في السوق، وبالتالي انخفاض التداول وانخفاض معدل الاستهلاك، أو تتجه إلى زيادة سعر الفائدة على الودائع، وبالتالي زيادة معدل الادخار.

خامسا: **الاستقرار الاقتصادي:** يتحقق الاستقرار الاقتصادي من خلال وصول الاقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل، والذي يتحقق عندما يكون الجهاز الإنتاجي قادراً على تلبية حجم الطلب من خلال زيادة الطلب على الاستثمار، وبالتالي انخفاض معدل البطالة، وهو ما يؤدي إلى زيادة معدل الأجور وبالتالي زيادة الطلب على الاستهلاك، مع عدم ارتفاع مستوى الأسعار والحفاظ على معدل نمو ثابت فيتحقق الاستقرار الاقتصادي، وبالتالي نجد أن المالية الوظيفية قد حققت انطلاقة كبيرة في الاقتصاد من خلال تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، الأمر الذي حقق معه استقراراً اقتصادياً².

وينبغي الإشارة في هذا الإطار إلى أنّ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي قد تنشأ عنه بعض المشكلات خاصة إذا تعلق الأمر بالدول النامية، وتتلخص أهم هذه المشكلات في العناصر التالية³:

- معرفة الأفراد لحاجاتهم ومتطلباتهم قد تختلف عن رؤية الحكومة لهذه الحاجات والمتطلبات؛
- تدخل الدولة يزيد من المخاطر والأعباء أكثر من أخطاء السوق؛
- تدخل الدولة عادة ما يكون في شكل قرارات حكومية من خلال خطوات معقدة وهو ما يجعله يفتقد للمرونة؛
- ضعف فعالية تدخل الدولة الناتج عن عدم القدرة على إدارة تفاصيل خططها الاقتصادية؛
- الرقابة الحكومية قد تمثل عائقا كبيرا للقطاع الخاص خاصة إذا اتسمت بالبيروقراطية؛
- تدخل الحكومة وسيطرة المشاريع العامة عادة ما يغيب فيها التحفيز والتشجيع على العمل والابتكار؛
- ضعف التنسيق بين المستويات المختلفة للإدارة الحكومية؛
- يتسبب التدخل الحكومي في الكثير من الحالات في سوء التسيير وارتفاع معدلات الفساد؛
- مجموعات الضغط وتأثيرها في الخطط الحكومية.

المطلب الثالث: المالية الاشتراكية والتخطيط المالي (مرحلة الدولة المنتجة):

المالية الاشتراكية مصطلح اقتصادي وإيديولوجي يعبر عن مدى انحراط النظام المالي بالدول الاشتراكية في السلطة السياسية، لتصبح السلطة هي المنتج والموزع والمستهلك، أي المسيطرة على جميع وسائل الإنتاج، وتوزيع كافة الموارد على مختلف

¹ أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص: 23-24.

² بالتصرف نقلا عن: أحمد عبد السميع علام، نفس المرجع السابق، ص: 24-25.

³ حميد باشوش، مرجع سبق ذكره، ص: 41-42.

الاستخدامات، وذلك لتحقيق التوازن بين كل من الإنتاج والاستهلاك على المدى القصير أو البعيد، من خلال خطة قومية شاملة تقوم الدولة بتحديد أهدافها في ضوء الإمكانيات المتاحة، وقد اتسع نطاق المالية العامة في النظام الاشتراكي بحيث تضمن دور الإنتاج الحر في المجتمع الرأسمالي، وكافة الأنشطة الاقتصادية الأخرى في المجتمع، حيث أصبحت المالية العامة تشتمل على السياسة النقدية التي تنشأ وفق خطة قومية لتوزيع وإعادة توزيع الناتج الاجتماعي والدخل القومي في صورة نقدية.

إن مفهوم توزيع الدخل القومي في المجتمع الاشتراكي يختلف ذلك المفهوم الذي هو متداول في المجتمع الرأسمالي الحر، فبينما نجد أن ذلك المعنى في المجتمع الرأسمالي يتبلور في أن التوزيع يعني تخصيص الموارد حسب أولويات خطة التنمية الاقتصادية، أما إعادة التوزيع يعني تدخل الدولة بأدواتها الضريبية من أجل الحصول على فائض الطبقات الغنية لتحويلها إلى مرافق وخدمات عامة وبيع ضرورة محدود الدخل، أما المعنى في المجتمع الاشتراكي فيختلف، فتوزيع الدخل كله فيما بين القطاعات الإنتاجية المختلفة لتوفير مستلزماتها في العملية الإنتاجية، وتوزيعها بين الأفراد لحصول كل منهم على مستلزماتهم الاستهلاكية، أما إعادة توزيع الدخل في هذه المجتمعات يعني تحنيب جزء من الدخل القومي في صورته النقدية من أجل قطاع الخدمات، باعتبارها من الوحدات غير المنتجة في الدخل القومي، وذلك بغرض منحها احتياجاتها من هذه الموارد¹.

المطلب الرابع: اتساع الدور الاقتصادي الدولة (مرحلة دولة الرفاهية):

لقد تطور دور الدولة في المجال الاقتصادي بشكل كبير مع تطور المجتمعات، ويمكن القول أن الاتجاه العام كان لزيادة دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وهذا نتيجة الإمكانيات المالية والمؤسسية التي تمتلكها الدولة والتي ساعدتها على لعب دور أكبر في الحياة الاقتصادية، كما ساعد استقلال عدد كبير من الدول الفقيرة على توسع هذا الدور وتحملها مسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويختلف توسع هذا الدور من دولة إلى أخرى حسب اختلاف أنظمة الحكم وظروف كل مجتمع والقيم السائدة فيه، وحسب حجم الاقتصاد الوطني والوضعية التنموية وإمكانيات الدولة، إضافة إلى متطلبات الأفراد والتوجهات السياسية العامة المهيمنة²، وتتلخص أسباب اتساع دور الدولة في النشاط الاقتصادي فيما يلي³:

أولاً: متطلبات دولة الرفاهية: أسهمت الديمقراطية السياسية وتوسع المشاركة الشعبية في الأنظمة الحاكمة في تعزيز أكبر لقيم العدالة والمساواة، وفي تزايد المطالب الاجتماعية بتحسين ظروف المعيشة ومستويات التعليم والرعاية الصحية، وهذا ما وسّع أكثر دور الدولة، حيث ظهر مفهوم دولة الرفاهية التي يجب أن تعمل على تقديم أفضل الخدمات الاجتماعية لمواطنيها، وتوفير لهم متطلبات الحياة حتى في حالات البطالة، العجز، الشيخوخة، المرض وغيرها، وقد ساعد تطور الأدوات المالية والنقدية التي تسيطر عليها الدولة في قدرتها على الحصول على الموارد المالية اللازمة لتوفير متطلبات دولة الرفاهية.

ثانياً: حماية مستوى النشاط الاقتصادي والعمالة: بعد مجيء الأفكار الاقتصادية للاقتصادي " جون ماينارد كينز John Maynard Keynes " في ثلاثينيات القرن الماضي أخذت الدولة على عاتقها مسؤوليات اقتصادية لضمان مستويات مقبولة من النشاط الاقتصادي وكبح البطالة، إضافة إلى تحقيق قدر مناسب من النمو الاقتصادي، حيث أوضح " كينز " أن الاستقرار الاقتصادي وتحقيق مستوى معقول من النشاط الاقتصادي قد يتطلب تدخلاً مباشراً من السلطات العمومية من خلال الإنفاق العام لضمان مستوى كاف من الطلب الفعال، وهكذا صار تدخل الدولة مطلوباً من أجل حماية النشاط الاقتصادي والمحافظة على الدخل الوطني، وتبنت أغلب الاقتصاديات المتقدمة هذا الطرح خشية التعرض لأزمات بطالة حادة تتسبب في ملايين العاطلين،

¹ أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص: 26-27.

² حميد باشوش، مرجع سبق ذكره، ص: 46.

³ حميد باشوش، نفس المرجع السابق، ص: 47-48.

ومع مجيء الحرب العالمية الثانية وما صاحبها من مستويات عالية في التضخم وغلاء المعيشة واجهت الدولة المسؤولية العكسية للتدخل لتخفيف التضخم، فتوسع دور الدولة إلى ضمان تحقيق الاستقرار الاقتصادي دون كساد أو تضخم.

ثالثا: دفع التنمية الاقتصادية: بعد نهاية الحرب العالمية الثانية واستقلال الكثير من المستعمرات وفي ظل ضعف السوق المحلية والإطار التنظيمي الموجود، تحملت حكومات هذه الدول المستقلة حديثا مسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعاتها، خاصة مع المشاكل التنموية الكثيرة وضعف المؤسسات والهياكل الموروثة وتبعيتها وارتباطها بالمصالح الاستعمارية، فبالإضافة إلى الدور التقليدي في توفير المرافق العامة وخدمات البنية الأساسية، تحملت معظم الدول حديثة الاستقلال مسؤوليات جديدة في الاستثمار وإقامة المصانع، مما جعلها الفاعل الاقتصادي الرئيسي في معظم القطاعات الاقتصادية، وانطلاقا من فكرة قصور الأسواق المحلية تمّ التأكيد على دور الدولة في الحياة الاقتصادية من أجل تسريع وتيرة التنمية الاقتصادية وعلاج أسباب هذا القصور، كما عزّز هذا الاتجاه التأثير بتجارب التخطيط آنذاك في الاتحاد السوفيتي، ورغم أنّ الاتجاه العام لدور الدولة الاقتصادي كان الزيادة والتوسع بشكل عام حيث ظهر ذلك جليّا في تزايد النفقات العامة في أغلب الدول، إلّا أنّ ذلك كان يختلف من دولة إلى أخرى ومن فترة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة.

رابعا: التخطيط الاقتصادي: في الوقت الذي كان الاستقرار الاقتصادي هو الدافع لضرورة تدخل الدولة في الدول الصناعية المتقدمة، تبنت الدول الاشتراكية أسلوب التخطيط عن طريق خطط مركزية للاقتصاد ككل، تكون في الغالب خطط خماسية تتضمن تحديدا للأهداف المرجوة وبيان وسائل وأساليب تحقيقها، وتخصص هذه الخطط للقطاعات المختلفة على أن يلتزم كل قطاع بتحقيق الأهداف المسطرة، وهكذا مع الأخذ بنظام التخطيط المركزي تداخل الاقتصاد مع السياسة فصارت القرارات الاقتصادية ملزمة بقوة الدولة، ورغم أنّ التخطيط المركزي على عكس نظام السوق في اتخاذ القرارات الاقتصادية، حيث تعوض قرارات السلطة المركزية قرارات المستهلكين والمنتجين، إلّا أنه عمليا ونظرا لتعقد وصعوبة عملية التخطيط المركزي اقتضت القرارات المركزية على الأهداف الكبرى والقطاعات الرئيسية، وتركزت للإدارات اللامركزية مسؤولية تحديد الأهداف وتوزيعها، وهكذا فإنّ التطورات التي عرفت كل من نظم السوق ونظم التخطيط المركزي قد جعلت الخطة والسوق متكاملين أكثر مما هما متناقضين، ويبدو التنظيم السائد في المجتمعات الصناعية كمزيج من القرارات المركزية والقرارات اللامركزية.

المبحث الرابع: المالية العامة وعلاقتها مع المالية الخاصة والعلوم الأخرى:

تعتبر المالية العامة أحد فروع العلوم الاقتصادية والتي تهتم بدراسة النشاطات الحكومية في اقتصاديات الدول، وكذا الوسائل الكفيلة بتمويل النفقات الحكومية المختلفة، كما تعتبر المالية العامة كذلك مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية، إذ من الطبيعي أن تؤثر على تلك المظاهر وأن تتأثر بها، وذلك من خلال علاقة تربطها مع مختلف العلوم كالحاسبة والإحصاء والسياسة والقانون وغيرها، وهذا ما سوف نبينه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: معايير التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة:

يهدف كل نشاط اقتصادي أيا كان نوعه إلى إشباع الحاجات، ويمكن أن تقسم الحاجات إلى عامة وخاصة، حيث يخضع تحديد طبيعة الحاجات العامة والخاصة أو التمييز بينهما إلى عدّة معايير هي¹:

¹ بالتصرف نقلا عن: - محمد إبراهيم عبد اللاوي، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص ص: 36-38.

- طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 1999، ص: 20.

- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 2007، ص ص: 24-26.

- حسين محمود القاضي، مرجع سبق ذكره، ص ص: 22-23.

أولاً: معيار طبيعة الجهة التي تقوم بعملية الإشباع: يتولى القطاع الخاص أو الأفراد عملية إشباع حاجاتهم الخاصة، فهم الذين يقررون أي من الحاجات يرقى إلى سلم أولوياتهم، في حين تتولى الدولة عن طريق هيأتها العامة عملية إشباع الحاجات العامة، وهي التي تقرر أي الحاجات لها الأولوية في عملية الإشباع، ومن هنا نجد أن الحاجات العامة هي الحاجات التي تقوم السلطة العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، أما الذي يتولى إشباع الحاجات الخاصة بالفرد نفسه أو عن طريق القطاع الخاص.

ثانياً: معيار طبيعة من يشعر بالحاجة: الحاجة تكون خاصة إذا كان الذي يحس بها أحد أفراد المجتمع، وتكون عامة إذا كانت الجماعة هي التي تحس بها، أي أنّ الحاجة الخاصة هي حاجة فردية، أما الحاجة العامة هي حاجة جماعية، ومن الواضح أن هذا المعيار يلقي الضوء على طبيعة هذه الحاجة، ولكن عيبه في أنّ الإحساس بالحاجات الجماعية إنّما يتم هو الآخر من خلال أفراد الجماعة، كما أن بعض الحاجات التي تحس بها الجماعة قد لا تقوم الدولة بإشباعها، بل النشاط الخاص هو من يقوم بذلك.

ثالثاً: المعيار الاقتصادي: هو ما ينصرف إلى تحقيق أكبر منفعة بأقل نفقة ممكنة، والفرد لا يقدم على إشباع حاجة إذا كان إشباعها يتطلب نفقة أكبر، أما إشباع الحاجة العامة فلا يخضع لهذا المعيار، وعلى الدولة أن تقوم بإشباع هذه الحاجات بغض النظر عن الموازنة بين النفقة والمنفعة التي تعود عليها، لكن يجب على الدولة أن توازن بين المنفعة العامة والمنفعة الجماعية، وبالتالي نستنتج أن الحاجات العامة تخضع شأن إشباع الحاجات الخاصة للموازنة بين النفقات والمنفعة، مع إعطاء الأخيرة مضموناً أوسع بالحاجات العامة من الحاجات الخاصة.

رابعاً: معيار جهة الإنفاق: يعتمد حجم إشباع الحاجات العامة على حجم الإنفاق الذي تشرف عليه الدولة، ويقوم الفرد بالإنفاق على تلبية حاجاته الخاصة، حيث يعتمد حجمها على حجم دخله، وبالتالي يحدد مقدرة على هذا الإنفاق.

خامساً: المعيار التاريخي: فالحاجات العامة هي التي يدخل نطاق إشباعها للدور التقليدي للدولة مثل الدفاع، الأمن، العدالة، والمرافق العامة التقليدية الأخرى، وواضح من خلال هذا المعيار أنّه لا يوجد إلاّ مرحلة "الدولة الحارسة"، أي مرحلة المذهب الفردي، ويقتصر عن مواجهة مرحلة "الدولة المتدخلة"، وهي التي شهدت ازدياد الحاجات العامة في العصر الحديث.

سادساً: معيار حجم الاستهلاك: يقوم الأفراد بالانتفاع بالحاجات العامة كل حسب حاجته، فالحديقة العامة تستخدمها حسب حاجتك، كذلك الجسور والطرق وغيرها، أما الحاجات الخاصة فينتفع منها الفرد بقدر ما يدفع من ثمن لوسائل الحصول عليها. من نستنتج أنه على الرغم من وجود عدّة معايير للتمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة، إلاّ أنه يصعب التفريق بين هذه الحاجات الإنسانية.

إذن يمكن تقسيم الحاجات الإنسانية إلى قسمين أساسيين هما الحاجات الخاصة والحاجات العامة¹.

أ- الحاجة الخاصة: هي حاجات فردية نشأت مع وجود الخليفة، حيث قام الإنسان بإشباع هذه الحاجات اعتماداً على جهده الخاص، ومن دون مساعدة الآخرين، تتمثل هذه الحاجات في حاجات الإنسان إلى المأكل والمشرب، أمّا الحاجات الجماعية يمكن اعتبارها أحد الأسس العامة التي استند إليها التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمعات الحديثة، فمع بروز الحاجات المشتركة شعر الأفراد بضرورة قيام جهة تتولّى تنظيم وإشباع حاجاتهم، ذلك لكونهم كأفراد مستقلين لا يستطيعون تلبيةها بشكل فردي، ومن هذا المنطلق نشأت الهيئات العامة بأشكالها المختلفة، ومن ثم تطورت لتأخذ شكل الحكومة في الوقت الحاضر، حيث تدخل ضمن وظائفها الرئيسية إشباع الحاجات الجماعية كحاجة الأفراد للأمن الداخلي والدفاع عن سيادتهم من الاعتداءات

¹ بالتصرف نقلاً عن: - طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 1999، ص: 25-26.

- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 2007، ص: 54.

الخارجية، أما الحاجات فيتم إشباعها من قبل الأفراد والهيئات الخاصة فتسمى حاجات خاصة، ومن الطبيعي أن يبذل الإنسان جهداً شخصياً لقاء إشباعه لتلك الحاجيات.

ب- الحاجات العامة: هي حاجات يحقق إشباعها منفعة عامة وليس منفعة خاصة أو فردية، وهي تهم المجتمع كله باعتبار أن الحكومة ممثلة عن المجتمع تكون هي المسؤولة عن إشباع الحاجات العامة والتي تحقق منفعة عامة مثل: الدفاع الخارجي والأمن الداخلي، الصحة العامة، التعليم، إنشاء الطرق الكبرى، استغلال الموارد الطبيعية، البشرية والمالية، وتختلف الحاجات العامة من دولة لأخرى، ومن مرحلة إلى أخرى في الدولة الواحدة، ومن نظام اقتصادي إلى نظام اقتصادي آخر لاختلاف الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يقوم عليها كل نظام، وكذلك اختلاف طبيعة دور الدولة في المجتمع، وبالتالي اختلاف دور المالية العامة في الاقتصاد الوطني.

مما تقدم نستنتج أن الحاجات العامة هي تلك التي يحقق إشباعها منفعة عامة وليس منفعة خاصة أو فردية، أما الحاجات الخاصة فهي تلك التي يحقق إشباعها منفعة تعود على الفرد نفسه وليس على المجتمع، ومن الصعب التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة فهناك أكثر من معيار للفرقة بينهما¹.

كما نجد أن التقسيم بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة هو تقسيم نسبي، إذ يظل من الممكن أن يتولى الأفراد إشباع بعض الحاجات العامة كالحاجة إلى التعليم والصحة والنقل والمواصلات، ويترتب على إشباعها تحقيق منفعة عامة للمجتمع، لهذا نجد أن الحاجة العامة هي تلك التي يحقق إشباعها منفعة عامة وليس منفعة فردية.

المطلب الثاني: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة:

ترتبط المالية العامة بمعالجة أموال الدولة من حيث الإيرادات والنفقات، وذلك ضمن ميزانية سنوية مرتبطة بأهداف مختلفة، أما المالية الخاصة فترتبط بالأفراد والمشاريع الفردية والمؤسسات، ويطلق عليها أيضا بالإدارة المالية، وتعرف بأنها "ذلك العلم الذي يبحث في الإيرادات والنفقات المتعلقة بالقطاع الخاص، ضمن إطار الميزانية العمومية بهدف تحقيق الربح"².

توجد هنالك مجموعة من الاختلافات بين المالية العامة والمالية الخاصة، وهذا لا يعني الانفصال التام بينهما، بل على العكس فهو يؤكد ما يجب أن يكون بينهما من ترابط قوي وتكامل تام، لأن كل منهما يشكل جزءاً هاماً من الاقتصاد الوطني ويؤثر كل منهما في الآخر، فالمالية العامة تؤثر في القطاع الخاص اقتصادياً ومالياً، ذلك أن النفقات العامة تدخل في تيار الإنفاق الكلي وتؤثر في مستوى دخول الأفراد والهيئات الخاصة، كما أن الإيرادات العامة وخاصة الضرائب تمثل اقتطاع جزء من الدخل والثروات الفردية الخاصة، فهناك علاقات متبادلة بينهما وخاصة أن الإيرادات العامة والنفقات العامة تشكل ما يطلق عليه الدائرة المالية، والتي تمثل جزءاً من الدائرة الاقتصادية الكلية، وتعمل كلها في مجتمع لاقتصاد واحد.

على ضوء ما تقدم، يمكننا أن نحدد أوجه الشبه بين المالية العامة والمالية الخاصة حيث أن كلاهما يتعامل بالمال المرتبط بتحقيق هدف معين، أما أوجه الاختلاف فتتمثل في النقاط التالية³:

¹ طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 1999، ص: 25-26.

² طارق محمد الحاج، نفس المرجع السابق، الطبعة الأولى، 1999، ص: 18.

³ بالتصرف نقلاً عن: - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 2007، ص: 39-42.

- عادل فليح العلي، مرجع سبق ذكره، ص: 35.

- طارق محمد الحاج، نفس المرجع أعلاه، الطبعة الأولى، 1999، ص: 19.

أولاً: من حيث الملكية: تعود الملكية في المالية العامة إلى الدولة، وهي تهدف لخدمة المصالح العامة لكافة المجتمع من خلال أجهزتها ومؤسساتها المختلفة، أما في الإدارة المالية فتعود الملكية للأفراد أو المؤسسات أو المشاريع الخاصة، فهم من يتمتع بما يحققونه من أرباح، كما يتحملون تبعات ذلك في حالة الخسارة.

ثانياً: من حيث الحجم: تعتبر المالية العامة أكبر حجماً من الإدارة المالية، خاصة إذا ما علمنا أن مصادر الإيرادات العامة هي كثيرة ومتنوعة، كذلك بالنسبة إلى أوجه الإنفاق العام بمجالاتها فهي واسعة جداً.

ثالثاً: من حيث الهدف: تهدف المالية العامة إلى خدمة المصالح العامة وتلبية الحاجات العامة، وتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية المختلفة، وبالتالي تهدف الدولة من إنفاقها إلى إشباع الحاجات العامة دون السعي إلى تحقيق أرباح ودون التمييز بين الأفراد، أما الإدارة المالية فإن هدفها الأساسي هو تحقيق المنفعة الخاصة وتعظيم الأرباح.

رابعاً: من حيث مصادر تمويل الإيرادات: تتولى الدولة في المالية العامة من خلال مؤسساتها المختلفة البحث عن مصادر الإيرادات العامة المسؤولة عن ذلك، ويكون أسلوب جمع تلك الإيرادات إجباري، وهذا حق سيادي لأية دولة، حيث تعتبر الضرائب من بين أهم مصادر إيرادات الدولة، أما في المالية الخاصة فالمؤسسون أو القائمون على المشروع الخاص هم المسؤولون عن توفير الأمور اللازمة لعملهم، ويكون الأسلوب في عملية التمويل اختياري، كالبيع والشراء والحرية والتراضي في التعامل مع الآخرين.

خامساً: من حيث جهة الإنفاق والاستهلاك: تُحدد الدولة نفقاتها أولاً ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات التي تغطي تلك النفقات، أي أن الدولة تقوم بتقدير تكاليف الخدمات والحاجات العامة ثم تبحث عن الدخل اللازم لتغطية تلك التكاليف، حيث نجد في الظروف العادية أنه لا تزيد الإيرادات عن النفقات العامة حتى لا يجرم الأفراد من أموال ليست الدولة في الحاجة إليها، أما الفرد فيقدر دخله أولاً ثم ينفق في حدود ذلك الدخل، ويرجع هذا الفرق إلى أن قدرة الدولة على الافتراض أوسع من قدرة الفرد، فهي باقية، وثقة المقرضين بها أكبر من ثقتهم بالأفراد، وبالتالي يتولى عملية الإنفاق في المالية العامة الدولة من خلال مؤسساتها وأجهزتها المختلفة، أما في المالية الخاصة فيتولى ذلك الأفراد المؤسسون.

سادساً: من حيث الحساب الختامي: يطلق على إعداد الإيرادات والنفقات في المالية العامة بالميزانية العامة للدولة، والتي تعد لسنة مالية مقبلة، أما في المالية الخاصة فيتم إعداد ما يطلق عليه بالميزانية العمومية، والتي تبين الوضع المالي للمشروع بعد انتهاء السنة المالية.

سابعاً: من حيث نطاق الدراسة: تدرس المالية العامة لإشباع حاجات المجتمع بصورة عامة، بينما نطاق المالية الخاصة هو إشباع حاجات المستهلكين القادرين على دفع السعر للمنتجات المقدمة، لذلك نجد أن الحكومة تقدّم خدمات عامة والتي تعتبر ضرورية لجميع أفراد المجتمع، بينما تسعى المالية الخاصة لإشباع الحاجات الخاصة مقابل سعر معين.

ثامناً: من حيث التنظيم: تختلف الطرق الحسابية للدولة عن الطرق المحاسبية التي يتبعها الأفراد، فعليها تثبيت القيود بالدفاتر الحكومية وإثبات الإيرادات التي قبضت فعلاً خلال السنة المالية، بينما تسير المشاريع الخاصة على مبدأ استحقاق النفقة أو الإيرادات، وذلك لتحصيل كل فترة حسابية بإيراداتها ونفقاتها حتى يمكن معرفة المركز المالي للمشروع خلال نهاية سنتها المالية.

المطلب الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى:

تعتبر المالية العامة من بين العلوم الاجتماعية، لذا لا نستطيع أن نفصلها عن العلوم الأخرى، فهي مرتبطة بها، تؤثر وتتأثر بها، ومن أهم هذه العلوم نجد:

أولاً: علم الاقتصاد: يعتبر علم الاقتصاد ذلك العلم الذي يقوم بدراسة أفضل السبل للحصول على الدخل من أجل تحقيق حاجات الفرد والجماعة والدولة، كما أنه يبحث في تنمية الموارد واستغلالها وكيفية توزيعها بأفضل السبل وأقل التّنفقات¹.

كما يبحث علم الاقتصاد عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، أما المالية العامة فإنها تبحث عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة، وهذا من خلال الموارد المالية المتاحة للدولة، كما يمكن أن تستخدم ميزانية الدولة في مكافحة آثار الدورات الاقتصادية الضارة خلال فترتي الكساد والرخاء الاقتصادي على حد سواء.

ومنه نستطيع القول أن هناك صلة وعلاقة واضحة ما بين علم المالية العامة والاقتصاد سواء من حيث الناحية العلمية أو النظرية، خاصة وأن المالية العامة هي وليدة الفكر الاقتصادي، فكلا العلمين يرتبط بإحدى الأهداف المشتركة لهما، فالإقتصاد يهدف إلى استغلال الموارد النادرة نسبياً لإشباع الحاجات البشرية، كذلك علم المالية العامة يهدف إلى إشباع الحاجات العامة من خلال الإنفاق العام الذي تقوم الدولة، كما أن الظواهر المالية المتغيرة كالإيرادات العامة والنفقات العامة هي في حقيقة الأمر ظواهر متغيرة اقتصادية، فالبحث في هذه الظواهر وتحليلها يعني البحث في كلا العلمين لمعرفة مدى تأثير كل منهما على الآخر، من هنا يمكن القول أن الأوضاع الاقتصادية في أية دولة تتوقف على ماليتها العامة والعكس، وبالإمكان استخدام الإنفاق العام ومصادر الإيرادات العامة كأدوات لتوجيه السياسة الاقتصادية².

ثانياً: علم السياسة: يوجد أكثر من تعريف لعلم السياسة، فبعض الباحثين يعرفه بفن صناعة الممكن، وهو يبحث في نظام الحكم والعلاقات المتبادلة ما بين أجهزة السلطة مع بعضها بعض وما بينها وبين الأفراد، ولكي تمارس سلطات الحكم عملها فهي بحاجة إلى مصادر أموال وإنفاق، حيث تبحث المالية العامة في نفقات وإيرادات سلطة الدولة وأجهزتها المختلفة، كما تؤثر طبيعة نظام الحكم سواء كان ديمقراطي أم استبدادي على المالية العامة، فالأنظمة الديمقراطية تتوخى العدالة في جباية المال العام وتحصر على أن يلي الإنفاق العام الحاجات العامة، وهذا ينعكس إيجاباً على العلاقة ما بين نظام الحكم والأفراد³.

أما الأنظمة الاستبدادية التي تجني المال العام دون حق وتنفقه لتلبية الحاجات الخاصة تكون العلاقة فيها بين أجهزة السلطة والأفراد مشوبة بالتوتر وعدم الارتياح، حيث تهتم العلوم السياسية بدراسة نظام الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض، وعلاقتها بالأفراد، كما تؤثر الأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة على ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف حسب كون الدولة استبدادية أم ديمقراطية، مركزية أم لا مركزية، كما نجد للظروف المالية أثراً هاماً في أوضاع الدولة السياسية، فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي ونشبت فيها ثورات بسبب ارتباك ماليتها العامة، إذ نجد أن عملية وضع الموازنة العامة للدولة عملاً سياسياً، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في موازنتها العامة⁴.

من خلال ما تقدم نستنتج أن المالية العامة تؤثر على الوضع السياسي للدولة، فأية مغالاة في فرض الضرائب أو الرسوم قد يؤدي إلى ثورات وقلاقل داخلية، كذلك فإن عدم إنفاق الأموال العامة لخدمة الصالح العام يؤدي إلى نفس النتيجة، وفي بعض الحالات التي تلجأ فيها الدولة إلى الاقتراض من الخارج قد يؤدي إلى فقدان استقلالها السياسي، وفي حالة إعداد الموازنة العامة فإن

¹ طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 1999، ص: 21.

² بالتصرف نقلاً عن: سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص: 32-35.

³ طارق محمد الحاج، نفس المرجع السابق، الطبعة الأولى، 1999، ص: 22.

⁴ بالتصرف نقلاً عن: عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2006، ص: 42.

بنودها تعكس التوجه السياسي لعمل الحكومة المستقبلي، فوجود مؤشرات في بنود الموازنة العامة لزيادة التسليح أو لزيادة الإنفاق على التعليم يدل على أن سياسة الحكومة تتجه إما نحو الحرب أو نحو التعليم، وفي جميع الأنظمة الديمقراطية تتم المناقشة في المجالس النيابية حول بنود الموازنة العامة النابعة من خلفيات سياسية، فإقرار الموازنة العامة أو رفضها من قبل هذه المجالس هو بحد ذاته عمل سياسي، أي أن العلاقة ما بين علم السياسة والمالية العامة هي تبادلية، حيث يرتبط كل منهما بالآخر فيؤثر فيه ويتأثر به.

ثالثا: علم القانون: يرتبط علم القانون بعلم المالية العامة بشكل وثيق، وبإمكاننا أن نلاحظ هذا الارتباط وهذه العلاقة من خلال الهدف المشترك لكل منهما، فمن أهداف علم القانون تحقيق العدالة فيما بين الأفراد المجتمع، والعدالة هي حاجة عامة يسعى جميع المواطنين أن ينعموا بها¹.

في نفس الوقت تهدف المالية العامة إلى تحقيق العدالة لجميع المواطنين من خلال تلبية الحاجات العامة (الأمن، الدفاع، شق الطرق، التنمية، ...) كذلك من خلال خلق حالة من التوازن بين مصالح الفرد ومصالح المجتمع، وكما هو معلوم فإن المالية العامة قالب تشريعي، فلا يجوز تنفيذ بنود الموازنة العامة من إيرادات ونفقات إلا بتشريع يصدر من السلطة التشريعية في البرلمانات الديمقراطية، فالضرائب أو الرسوم أو القروض لا تفرض إلا بقانون، كذلك الموازنة العامة لا تصدر إلا بقانون، وهذا لكي نحافظ على المال العام ونضمن حسن التصرف به من قبل السلطة التنفيذية ونحاسب كل من يسيء استخدام المال العام، لا بد من وجود تشريع مالي، فبالقانون تحدد صلاحيات السلطة التنفيذية وكذلك السلطة التشريعية في فرض الضرائب وعقد القروض العامة والإعداد للموازنة وتصديقها وتنظيمها، ويوجد أيضاً ما يطلق عليه "بالقانون الإداري" والذي يهتم بحسن سير المرافق العامة².

أ- علاقة علم المالية العامة بالتشريع الضريبي: تظهر العلاقة بينهما من خلال خضوع قواعد المالية العامة للقواعد الدستورية، ومن خلال التأثير الذي تمارسه الظواهر المالية على توازن التشريع الضريبي، وهو أمر واضح في مختلف الدساتير التي تقر المساواة بين المواطنين أمام الضرائب والتكاليف والأعباء العامة، وضرورة إبداء موافقتهم على فرض الضريبة وعلى القواعد التي تحدد سعرها ووعاءها وتحصيلها، كما تركز كافة أسس قانون الميزانية على الدستور³، وتصبح السلطات المالية للمجالس النيابية نوعاً من الاختصاصات التي يقرها الدستور⁴.

ب- علاقة علم المالية العامة بالقانون الإداري: يحكم القانون الإداري معظم قواعد الفن المالي، فوزارات المالية والاقتصاد بما تضمه من عمال وموظفين تعتبر من بين أهم الإدارات العامة في الدولة، ومن ثم فإن قواعدها وتنفيذها يخضع للقانون الإداري، كما أن قضاء الضرائب يعتبر فرعاً حيويًا من فروع القضاء الإداري، وقد تخضع الضرائب جزئياً للقضاء العادي، كما يؤثر تنظيم العمليات المالية على عمل الإداريين، حيث نجد للمراقبين الماليين نفوذ كبير في الإدارات المالية⁵.

ج- علاقة علم المالية العامة بالقانون الدولي والعلاقات الدولية: ينبغي الإمام بجوانب القانون الدولي والعلاقات الدولية، فهو ضروري لفهم الاتجاهات الفنية لموضوعات المالية الدولية والتي تزداد تعقيداً يوماً بعد يوم، ومن ثم يصبح من السهل حل الكثير من المشاكل المالية على المستوى الدولي، كتلك المتعلقة بالازدواج الضريبي الدولي والتهرب الضريبي الدولي⁶.

¹ طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 1999، ص: 23.

² طارق محمد الحاج، نفس المرجع أعلاه، الطبعة الأولى، 1999، ص: 24.

³ بالتصرف نقلاً عن: سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، 2000، مرجع سبق ذكره، ص: 38-40.

⁴ محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 17.

⁵ بالتصرف نقلاً عن: سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، 2000، نفس المرجع السابق، ص: 40-43.

⁶ سوزي عدلي ناشد، نفس المرجع السابق، 2000، ص: 43.

رابعاً: علم الإحصاء: لا يكاد يخلو علم من العلوم إلاّ ويستخدم الإحصاء في التحليل والقياس لاستنباط النتائج الرقمية، فالتحليل المنطقي للظواهر المختلفة ومنها المالية لا يكفي وحده للوصول إلى نتائج منطقية، بل بالإمكان استخدام النظريات الإحصائية المختلفة للوصول إلى نتائج أكثر دقة ومنطقية، حيث تعتمد بنود المالية العامة على علم الإحصاء، فمثلاً عملية فرض الضرائب واحتسابها بحاجة إلى علم الإحصاء، كذلك معرفة التطور السكاني ونسبة المواليد والوفيات ومتوسط الدخل ونسب الاستهلاك ومستوى المعيشة بحاجة إلى علم الإحصاء، فالأرقام الواردة في النفقات والإيرادات العامة كلها ضرورية في المالية العامة¹.

كما يتيح علم الإحصاء للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يقوم بالتعبير عنها وترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات، فهو ضروري لإجراء التوقعات المالية من تقدير للنفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة، كما يساهم في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة عن طريق توفير البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية، وحالة ميزان المدفوعات ودرجة الإقبال على استهلاك بعض السلع والخدمات، وغير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإتباع في ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة سلفاً².

خامساً: علم المحاسبة: يوجد ارتباط وثيق بين المالية العامة والمحاسبة، إذ أن العديد من مسائل المالية العامة وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة والإلمام بأصول المراجعة وفنونها من استهلاكات وجرد واحتياطات، وعمل الحسابات الختامية والميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها، وكلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي كلما ازدادت الصلة بين علم المالية العامة والمحاسبة، إذ يستدعي ذلك نشر ميزانيات تجارية لمشروعات الدولة إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها، والواردة في ميزانية الدولة أو الميزانية المستقلة أو الميزانيات الملحقة³.

سادساً: علم النفس: إن تحديد الحاجات والإفصاح عنها يتوقف على عوامل نفسية يمكن معرفتها بدراسة علم النفس، وهذه الحاجات هي العنصر الأول من عناصر علم المالية العامة⁴.

سابعاً: علم الاجتماع: تتعلق الكثير من مشكلات المالية العامة بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس وكذا علم الاجتماع، حيث تستلزم الضريبة مثلاً بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز دراسة وافية للدوافع الإنسانية والهيكلة الاجتماعية للدولة، وتستخدم الضرائب كذلك في إعادة توزيع الثروة وتحقيق العدالة الاجتماعية، أما في مجال الإنفاق فإن الكثير من الإصلاحات الاجتماعية تدفع بالدولة إلى تقديم بعض الخدمات العمومية بسعر رمزي وأحياناً بالمجان، كخدمات التعليم والصحة، وذلك قصد إتاحة الفرصة للطبقات ذات الدخل المحدود والمعوزة في الحصول على تلك الخدمات وما لها من تأثيرات اجتماعية⁵.

إن العلاقة بين المالية العامة وعلم الاجتماع علاقة قوية واضحة فهناك تأثير متبادل بينهما، ومن المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية للإيرادات والتنفقات العامة تحدث آثاراً اجتماعية، وهذا عند انتقالها من وإلى الدولة، سواء قصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لم تقصد، وسواء كانت في ظل المالية العامة المتدخلية، في الدول الرأسمالية أو ذات الاقتصاديات الموجهة، فالنظام

¹ طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 1999، ص: 25.

² بالتصرف نقلاً عن: - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 20.

- محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 47.

³ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، 2000، مرجع سبق ذكره، ص: 44.

⁴ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 2007، ص: 48.

⁵ بالتصرف نقلاً عن: عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص: 43.

الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، كما يعتبر النظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي، وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام¹.

خلاصة:

يعتبر علم المالية العامة ذلك العلم الذي يدرس كيفية تكييف مستويات واتجاهات الإنفاق العام والإيراد العام بهدف توجيه الحياة الاقتصادية، من خلال مساهمتها في الحفاظ على النظام الاقتصادي واستقراره وتحقيق أكبر إشباع للحاجات العامة في ظل تلك النفقات والإيرادات، كما أنّها تحتل مكانة هامة بين العلوم كالاقتصاد والسياسة والقانون وبقية العلوم الأخرى.

يبحث علم المالية العامة في مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العامة لتحقيق أهداف الدولة، حيث تطور مفهوم المالية العامة مع تطور دور الدولة، والتي تتدخل بعدة وسائل هادفة بذلك إلى تحقيق التوازن العام بين الإيرادات والنفقات العامة.

يمثل النظام المالي للدولة مرآة عاكسة لنظامها الاقتصادي الاجتماعي والسياسي، إذ تتحدد أهداف النظام المالي بطبيعته، وتلعب المالية العامة دوراً هاماً في حياة أية دولة، فإن أحسنت تلك الدولة التصرف في مالياتها من خلال تعديل نفقاتها وإيراداتها، وإن توفر الاستقرار في المالية العامة مع السير وفق سياسة واضحة المعالم، فإن ذلك يؤدي إلى تكوين قاعدة سليمة لرسم تشريع مالي للبلاد يستجيب لخصوصيتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

لقد مرت المالية العامة بثلاثة مراحل، عرفت المرحلة الأولى بفترة الدولة الليبرالية أو الدولة الحارسة التي هيمنت على أفكارها فلسفة الفكر الكلاسيكي لرائدها "أدام سميث Adam SMITH"، ثم جاءت مرحلة الدولة المتدخلة كنتيجة للأزمة المالية العالمية سنة 1929، والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية للنظرية الكلاسيكية، والتي نادى بها المدرسة الكينزية لتصحيح الليبرالية الرأسمالية بتدخل الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي عن طريق زيادة الإنفاق، ورائدها "جون ماينارد كينز John Maynard Keynes"، ثم مرحلة ثالثة وصلت إليها مالية الدولة ألا وهي مرحلة دولة الرفاهية، أين تعددت فيها أساليب تدخل الدولة في تسيير مالياتها العامة.

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002، ص: 17.

المحور الثاني: النفقات العامة للدولة

تمهيد:

تعتبر النفقات العامة انعكاساً لدور الدولة في المجتمع، كونها تعبر عن واجباتها وبرامجها وأهدافها في شكل نقدي، بحيث ازدادت أهميتها مع تعاظم دور الدولة السياسي والاجتماعي، وكذا توسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، كما ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي تعتبر مرآة عاكسة لمختلف جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها، كما تبين دور البرامج الحكومية في مختلف القطاعات الوزارية وهذا في صورة اعتمادات مالية يتم تخصيصها لتلبية للحاجات العامة.

لقد تطورت نظرية النفقات العامة مع تطور تدخل دور الدولة في إشباع الحاجات العامة، حيث تطورت أنواعها وتقسيماتها والقواعد التي تحكمها، ومختلف الآثار المباشرة وغير المباشرة المترتبة عليها.

لقد حرصت المدرسة الكلاسيكية على دراسة النفقات العامة من منطلق تحديد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي كانت الدولة تقوم بإشباعها، وذلك وفقاً لمقتضيات المذهب الرأسمالي الذي يكفل الحرية الاقتصادية، وقد كانت تتم عملية تحصيل الإيرادات العامة في حدود المقدرة التكاليفية للأفراد قصد التمكن من تغطية حجم النفقات العامة اللازمة لأنشطة الدفاع والأمن والعدالة، لذلك كانت المدرسة التقليدية تعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام قصد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد، أي تتميز بطابعها الحيادي في إطار الدولة الحارسية.

ومع ظهور الأزمة الاقتصادية سنة 1929 أخذت الدولة تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، فازداد دور النفقات العامة في مواجهة أوجه التدخل المتعددة قصد إشباع حاجات الأفراد، كما أصبحت النفقات العامة أداة مؤثرة لتحقيق التوازن الاقتصادي والمالي، ومحاربة الآثار السلبية لمختلف الدورات الاقتصادية التي تشهدها بلدان العالم.

المبحث الأول: ماهية وقواعد النفقات العامة:

لكي تحقق الدولة أهداف المجتمع وإشباع حاجاته العامة، تلجئ للإنفاق العام والذي يعتبر الأداة المالية الرئيسية للدولة، فأول عمل تقوم به هذه الأخيرة يتمثل في تحديد نفقاتها العامة، بعد ذلك تقوم بتحديد مجموع إيراداتها، فالإنفاق العام يعكس فعالية الحكومة ومدى تأثيرها على النشاط الاقتصادي والحياة الاجتماعية.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة:

عندما تقوم الدولة بوظائفها في إشباع الحاجات العامة، فإنها تقوم بشراء السلع والخدمات النهائية، كما تقوم بالدفع مقابل الحصول على خدمات عناصر الإنتاج، حيث تعرف هذه المصروفات باسم "النفقات العامة"، وبالتالي تتمحور هذه الأخيرة حول المبالغ النقدية التي تقوم بإنفاقها الجهات الحكومية بغرض تحقيق منفعة عامة¹.

سنتناول مجموعة من المفاهيم لتحديد ماهية النفقة العامة ويمكن إدراجها على النحو التالي:

- "هي مبلغ من المال، تستعمله الدولة أو إحدى هيئاتها الرسمية لتحقيق غرض عام".
- "هي مبالغ نقدية أقرت من السلطة التشريعية، ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة، وتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية".

- "هي مبالغ نقدية تخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بهدف إشباع حاجة عامة"².

¹ محمد البناء، اقتصاديات المالية العامة، دون طبعة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع والطباعة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص: 267.

² مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص: 50.

- " هي مبالغ من المال تخرج من خزانة الدولة سدادًا للحاجات العامة¹ .
- " هي تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية، وتمثل مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة² .

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن النفقات العامة هي مبلغ نقدي يخرج من خزانة الدولة، يقوم بإنفاقه شخص عام، وذلك بهدف تحقيق منفعة عامة.

لقد كان لانعكاس تطور الدولة في النشاط الاقتصادي على تطور مفهوم المالية العامة، انعكاس على تطور مفهوم النفقات العامة للدولة، حيث اختلف هذا المفهوم في ظل الدولة المتدخلة عن المفهوم الذي كان في ظل الدولة الحارسة³:

أولاً: المفهوم التقليدي للنفقات العامة: تضمن الفكر الاقتصادي في ظل الدولة المحايدة إقصاء الدولة عن التدخل في كافة الأنشطة الاقتصادية، ماعدا مهامها التقليدية التي تنحصر في الدفاع عن أرض الوطن والأمن الداخلي وتحقيق العدالة في صورة مرفق القضاء، ذلك أن الأمر يقتضي التوفير في نفقات الحكومة وعدم زيادتها عن قدر معين، لأن الزيادة تعني التدخل وبالتالي التقليل من الحرية الاقتصادية، وكذا الحياد التام الذي تتصف به النفقة العامة، أي لا بد أن توجه هذه الأخيرة إلى الأنشطة التقليدية فقط، علاوة على البحث عن الموارد التي تغطي هذه النفقات دون عجز أو فائض، لأن العجز سيؤدي إلى الحد من تحقيق الأهداف، أما الفائض فيعني إرهاب المواطنين بمزيد من الضرائب التي تثقل كاهلهم، وهو ما يتعارض مع مبدأ حياد الدولة في النشاط الاقتصادي.

خلاصة الأمر أن الاقتصاديين لم يتطرقوا لتحليل النفقة العامة، ولم يهتموا بآثارها الاجتماعية التي تحققت في ظل المرافق العامة التقليدية، بالإضافة إلى عدالة وتوزيع الأعباء العامة على كافة المواطنين، حيث تحدد الدولة نفقاتها بكل دقة، وتحدد التمويل اللازم لها عن طريق الضرائب، والتي كانت تفرض بشروط معينة تحد من سلطة الدولة في فرض ضرائب جديدة لتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع.

ثانياً: المفهوم الحديث للنفقات العامة: أدت أزمة الكساد العظيم سنة 1929 إلى ظهور نظريات حديثة بديلة تعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي بأسلوب علمي، فقد أكد " جون ماينارد كينز John Maynard Keynes " بأن سبب هذا الكساد هو انخفاض معدل الطلب الكلي، لذلك لا بد أن تتدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام من أجل تنشيط حجم الطلب الكلي، وذلك بزيادة معدل الاستثمار الذي يؤدي إلى زيادة الطلب على العمالة وبالتالي انخفاض معدل البطالة واتجاه الاقتصاد نحو التشغيل الكامل، ومنذ ذلك الحين أصبح تدخل الدولة بشكل مستمر، ولم يعد دورها مقتصرًا على تحقيق التوازن، بل أصبح أكثر فعالية في تحقيق النقاط التالية:

- زيادة الإنتاج في أوقات الكساد، والحيلولة دون ارتفاع الأسعار؛
- المحافظة على القوة الشرائية للنقود أثناء التضخم؛
- تخفيض معدل البطالة؛
- تحقيق الاستقرار الاقتصادي، إذ يتطلب إحداث نشاط في حجم الطلب الكلي حسب " جون ماينارد كينز John Maynard Keynes " زيادة الإنتاجية إلى الحد الذي يحقق التوازن بين كل من العرض والطلب، وبالتالي تحقيق التوازن في مستوى الأسعار.

¹ بومدين بن نوار، النفقات العامة على التعليم، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية: فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011/2010، ص: 10.

² محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 25.

³ مصطفى الفار، مرجع سبق ذكره، ص: 51-52.

المطلب الثاني: عناصر النفقات العامة:

من خلال التعاريف السابقة للنفقات العامة نستخلص أنها ذات عناصر وأركان رئيسية ثلاث هي:

أولاً: النفقات العامة أمر قابل للتقويم النقدي: أي أن تأخذ النفقة العامة شكل مالي نقدي، لأن النقود أصبحت وسيط للتبادل، ومن السهل على السلطة التشريعية أن تراقب الإنفاق النقدي¹، كما تحتاج الدولة أو أحد تنظيماتها الإدارية بالمستويات المختلفة للإنفاق النقدي من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة، أو شراء السلع اللازمة للعمليات الإنتاجية، أو منح الإعانات والمساعدات بأشكالها المختلفة².

جاء اشتراط أن تتخذ النفقة العامة شكلاً نقدياً نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل عبر التطور الاقتصادي، أهمها³:

أ- الانتقال من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي، أين أصبحت النقود هي الوسيلة الوحيدة لكافة المعاملات، بعد اندثار نظام المقايضة؛

ب- انتشار الأفكار الديمقراطية، وتحلي الدولة عن عنصر القوة (عمل السخرة والاستيلاء الجبري)؛

ج- محاولة تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع (إعادة توزيع الدخل)؛

د- تيسير عملية الرقابة على تنفيذ النفقات بهدف تحقيق الأهداف التي خصصت لها، حيث تكون هذه الرقابة صعبة في حالة النفقات غير النقدية.

ثانياً: صدور النفقة العامة عن شخص عام: لكي تعد النفقة عامة يجب أن تتم بمعرفة إحدى مؤسسات الدولة، أي الأشخاص الإدارية العامة وعلى رأسها الدولة والمؤسسات المنبثقة عنها كالهيات العامة الوطنية، الإدارة المحلية (الولايات والبلديات)، والأشخاص المعنوية الأخرى، كما يشترط لكي تعد النفقة من النفقات العامة أن يكون الأمر بها شخص معنوي عام، فالطبيعة القانونية للأمر بالنفقات العامة عنصر أساسي في تحديد ما إذا كانت هذه النفقة عامة أم خاصة⁴.

على هذا الأساس فإن النفقات التي ينفقها الأشخاص الطبيعيون أو الاعتباريون لا تعتبر نفقة عامة، حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام، مثال ذلك إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع بها للدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عامًا، ذلك أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالاً خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف، ومن ثم يعد من قبيل الإنفاق الخاص.

لقد اعتمد الفكر المالي على معيارين للتمييز بين النفقة العامة والخاصة، حيث يركز المعيار الأول على الجهة التي يصدر عنها الإنفاق، وهو ما يطلق عليه المعيار القانوني والإداري، ويعتمد المعيار الثاني على الوظيفة التي تؤديها النفقة العامة، وهو ما يسمى المعيار الوظيفي⁵.

أ- المعيار القانوني والإداري: يعتمد مؤيدوا هذا المعيار على الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق والتي تحد طبيعة النفقة، وما إذا كانت عامة أو خاصة، فالنفقات العامة هي تلك التي يقوم بها أشخاص القانون العام أو الشخص المعنوي العام، وهي الدولة والهيئات أو المؤسسات العامة القومية والمحلية، وتعتبر النفقات خاصة تلك التي يقوم بها الأفراد والشركات والجمعيات

¹ طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 122.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 66.

³ بومدين بن نوار، مرجع سبق ذكره، ص: 15-16.

⁴ يونس أحمد البطريق وآخرون، المالية العامة: الضرائب والنفقات العامة، دون طبعة، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر، ص: 171.

⁵ بومدين بن نوار، نفس المرجع السابق، ص: 17-19.

الخاصة أو أشخاص القانون الخاص، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اختلاف طبيعة نشاط القانون العام عن طبيعة نشاط الشخص المعنوي الخاص، أي أن نشاط أشخاص القانون العام يهدف إلى تحقيق المصلحة الجماعية العامة، ويعتمد في ذلك على القوانين والقرارات الإدارية، أي على سلطة الأمر، بينما يهدف نشاط الشخص المعنوي الخاص إلى تحقيق المصلحة الفردية الخاصة التي تعتمد على التعاقد، ومبدأ المساواة بين المتعاقدين.

كما يتفق المعيار القانوني والإداري مع الفكر التقليدي الذي يؤمن بدور الدولة الحارسة، والتي ينبغي أن يكون دورها في أضييق الحدود، والقيام بالوظائف التقليدية المحددة، وهي الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والعدالة وبعض المرافق العامة، وبذلك تحقق انتقلها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة، حيث يمتد نشاط الدولة ليشمل الكثير من أوجه النشاط، والتي كانت تدخل فيما مضى ضمن نشاط الشخص المعنوي الخاص، كالإنتاج والتوزيع.

ب- المعيار الوظيفي (الموضوعي): يعتمد هذا المعيار على الفكرة الاقتصادية والاجتماعية التي تأخذ في حسابها تطور الدولة واتساع نطاق نشاطها المالي، حيث تتحدد طبيعة النفقات العامة طبقاً لهذا المعيار على أساس طبيعة الوظيفة التي تخصص لهذه النفقات، وبناءً على ذلك تعتبر النفقات عامة إذا قامت بها الدولة بصفتها السيادية، أو إذا قام بها بعض الأشخاص الخواص اللذين تفوضهم الدولة في استخدام سلطتها السيادية، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة في الظروف نفسها التي يقوم الأفراد والقطاع الخاص للإنفاق فيها فإنها تعتبر نفقات خاصة¹.

ثالثاً: ارتباط النفقة العامة بهدف تلبية الحاجات العامة (تحقيق نفع عام): لا يكفي أن يتحقق الركبان السابقان حتى نكون أمام نفقات عامة، بل يجب أن يؤدي الإنفاق العام إلى تحقيق منفعة عامة، أي أنه من الضروري أن نستخدم النفقة العامة من أجل إشباع حاجة عامة، ويجد هذا الركن مبرره في أمرين اثنين، أولهما أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجات عامة، تتولى الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة إشباعها نيابة عن الأفراد، لذلك يجب أن يكون الهدف من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين يتمثل في إشباع حاجة لا على فرد معين أو فئة محددة بذاتها، ثانيهما إذا كان الإنفاق يهدف إلى تحقيق منفعة خاصة لبعض الفئات أو بعض الأفراد فإنه يخرج عن إطار النفقات العامة، لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، كما أن مساواة الأفراد في تحمل عبء الضريبة لا يكفي لتحقيق مبدأ المساواة، بل يعني هذا تخفيف العبء على بعض الأفراد أو بعض الفئات على حساب بقية الأفراد².

المطلب الثالث: قواعد وضوابط النفقات العامة:

تفترض السلامة المالية للدولة التزام الوحدات التي تتكون منها المالية العامة باحترام عدة مبادئ وضوابط عند قيام إدارتها بتنفيذ الإنفاق العام، وهذا من أجل أن تحقق عمليات الإنفاق شرعيتها الدستورية والآثار المستهدفة من إشباع الحاجات العامة، ويتم ذلك من خلال إمكانية إخضاع هذه النفقات لأساليب الرقابة المختلفة، ومما يضمن إخضاع نشاط الدولة المالي إلى جميع الإجراءات التي أقرتها السلطة التشريعية.

أولاً: ضابط تحقيق أعلى منفعة: يقصد به أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائماً في ذهن القائمين به تحقيق أكبر منفعة ممكنة³، إذ لا يمكن تبرير أية نفقة إلا بمقدار المنافع التي تحققها للمجتمع في مجال معين، كما أن تدخل الدولة في نطاق عمليات الإنفاق لا يجد مبرراً له إلا بذلك، ويعتبر الأخذ بهذا المبدأ ليس جديداً على الفكر الاقتصادي، ولهذا فإن تحقيق أكبر قدر من

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2007، ص: 57.

² إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009، ص: 54.

³ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 51.

المنفعة لا يعني أن توجه النفقة العامة إلى تحقيق المنفعة الخاصة لبعض الأفراد دون غيرهم، وذلك نظرًا لما تتمتع به هذه الفئة من نفوذ سياسي أو اجتماعي، حيث لا يخفي ما يمكن أن تحدثه النفقة العامة من آثار ضارة في هذا المجال¹.

كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة التي تدخل في نطاق المالية العامة نظرة إجمالية شاملة عند تقدير احتياجات كل مشروع، وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء حاجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى².

ثانيا: ضابط الاقتصاد في النفقات: تعني هذه القاعدة أن تتجنب الدولة والسلطات العامة الإسراف والتبذير في الإنفاق فيما لا مبرر ولا نفع له، وكذلك الابتعاد عن البذخ أو الشح، فيما إذا كانت هناك الضرورة والمنفعة والدواعي الجدية المبررة للإنفاق، أي الاقتصاد في الإنفاق وحسن التسيير³.

كما لا يعني تطبيق قاعدة الاقتصاد والتدبير في الإنفاق العام الشح في الإنفاق أو ادخار المال، أو الإحجام عن الإنفاق في المسائل التي يعود الإنفاق عليها إلى تحقيق منفعة اجتماعية كبيرة، فهذه الفكرة بعيدة كل البعد عن الصواب، وحتى يتم تطبيق هذه القاعدة وتحقيق الرشد في الإنفاق العام بقصد تحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل التكاليف، يتطلب ذلك أن يتوفر لدى الدولة رقابة مالية حازمة، وعليه فالرقابة على طريقة صرف النفقات العامة يمكن أن تأخذ أشكال ثلاثة⁴:

أ- الرقابة الإدارية: وتتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية بواسطة المراقبين والموظفين المحاسبين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات، وتمثل مهمتهم في عدم السماح بصرف أية مبالغ إلا إذا وردت في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقرر له، وفي الحقيقة أن هذا النوع من الرقابة لا يكون رقابة سابقة على الإنفاق فيما يخص ترشيد النفقات، إذ تعتبر رقابة من الإدارة على نفسها ووفقا للقواعد والمبادئ التي تضعها بنفسها.

ب- الرقابة السياسية والتشريعية: هي الرقابة التي تمارسها السلطات النيابية في البرلمان، حيث لا يقتصر دورها على الرقابة في تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة للدولة، بل يتوسع أيضا لتشمل حجم الإنفاق العام وتخصه.

ج- الرقابة المحاسبية المستقلة: وهي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على النفقات العامة بصورة خاصة، وتتولى التأكد من أن جميع عمليات صرف الاعتمادات قد تمت بشكل قانوني فيما نص عليه قانون المالية وفي حدود القواعد المالية السارية، وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها.

يتولى هذا النوع من الرقابة في الجزائر مجلس المحاسبة، ويكون هذا النوع من الرقابة أكثر فعالية نظرًا لتخصص القائمين به، وتوفر إمكانية المتابعة والتحليل، وإمكانية ممارسة الرقابة السابقة واللاحقة، وحق تحديد المخالفات والأخطاء المادية، وإبداء الرأي في الأساليب التي يتعين اتخاذها لتصحيح المسار.

ثالثا: قاعدة الضمانات: تعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط بصرفه إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة، أي موافقة السلطة التشريعية، وبخاصة لكون النفقات العامة هي مبالغ ضخمة لإشباع الحاجات العامة، ولتحقيق المنفعة العامة تظهر أهمية هذه القاعدة، وهي تعتبر ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين، وهما: قاعدة المنفعة القصوى وقاعدة الاقتصاد في النفقات، والتأكد من استمرار تحققهما في كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام، وهذا بواسطة مختلف أساليب الرقابية المتعارف عليها⁵.

¹ بالتصرف نقلا عن: محمد عباس محزري، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 82.

² بومدين بن نوار، مرجع سبق ذكره، ص: 53-54.

³ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، الطبعة الثالثة، 2007، ص: 62.

⁴ بالتصرف نقلا عن: - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، نفس المرجع أعلاه، ص: 52-53.

- بومدين بن نوار، نفس المرجع السابق، ص: 56-57.

⁵ بومدين بن نوار، نفس المرجع أعلاه، ص: 57-58.

المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة:

لم يكن تقسيم النفقات العامة يشغل تفكير العديد من الاقتصاديين في ظل الدولة الحارسة، حيث كانت محدودة ومرتبطة أساسا بتقديم خدمات معينة لا تتجاوزها الدولة، فكانت النفقات من طبيعة واحدة، إلا أنه مع تطور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة، ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظراً لتنوعها وتزايدها واختلاف آثارها، ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تقسيم هذه النفقات إلى أقسام متميزة، مع ضرورة أن يكون معيار التقسيم قائماً على أسس واضحة منطقية¹.

المطلب الأول: التقسيمات العلمية والاقتصادية للنفقات العامة:

يقصد بالتقسيمات العلمية والاقتصادية تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية تظهر فيها الطبيعة الاقتصادية بوضوح شديد²، بحيث يمكن تقسيم النفقات العامة من وجهات نظر مختلفة لأقسام متنوعة، وتنقسم بذلك إلى:

أولاً: التقسيم الدوري: تقسم النفقات من حيث تكرارها الدوري ومدى انتظامها إلى نوعين: نفقات عادية ونفقات غير عادية³:
أ- النفقات العادية: هي تلك النفقات التي تتكرر بصفة دورية منتظمة في ميزانية الدولة، أي كل سنة مالية، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها، وإنما تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدار من وقت لآخر، ومن أمثلتها نجد: الرواتب والأجور، نفقات الصيانة، ونفقات تحصيل الضرائب.

ب- النفقات غير العادية: هي تلك النفقات التي لا تتكرر بانتظام ولا تتميز بالدورية في ميزانية الدولة، فهي تحدث على فترات متباعدة وبصورة غير منتظمة ولكن تدعو الحاجة إليها مثل: مكافحة وباء طارئ، نفقات الحروب، والنفقات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية كالفيضانات والزلازل، ويتم تمويلها من الإيرادات العامة غير العادية كالقروض والإصدار النقدي، فالتقسيم الدوري للنفقات يقوم على أساس نسبي، فهو يستند إلى قاعدة تعتمد على التكرار السنوي للنفقة العامة.

ثانياً: التقسيم الوظيفي: تقسم النفقات حسب الوظائف التي تؤديها الدولة إلى: نفقات إدارية، اقتصادية، وأخرى اجتماعية.

أ- النفقات الإدارية: يقصد بها النفقات التي تتعلق بتسيير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة، وتشمل نفقات الدفاع والأمن والأجور والجهاز السياسي، وهي نفقات ضرورية لحماية الأفراد داخلياً وخارجياً، وتنظيم الشؤون السياسية لهما.

ب- النفقات الاقتصادية: يقصد بها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية، حيث تهدف الدولة من ورائها إلى زيادة الإنتاج الوطني وخلق رؤوس أموال جديدة، أو هي النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد بمختلف الهياكل من أجل التنمية والتطوير، وتشمل هذه النفقات على كل ما ينفق على المشروعات الصناعية مثل: الكهرباء، الري، الصرف الصحي، بالإضافة إلى كافة الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة⁴.

ج- النفقات الاجتماعية: هي النفقات التي تتعلق بالأهداف والخدمات الاجتماعية للدولة، والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد، وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة لهم، وتحقيق قدر من

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 33.

² بومدين بن نوار، مرجع سبق ذكره، ص: 21.

³ بتصرف الباحث نقلاً عن: - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، الطبعة الثالثة، 2007، ص: 114.

- سوزي عدلي ناشد، نفس المرجع أعلاه، ص: 44.

- محمد زكاري، دراسة العلاقة بين النفقات العمومية والنمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة 1970-2012، مذكرة

المجستير في العلوم الاقتصادية: فرع اقتصاد كمي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس،

2013/2014، ص: 7.

⁴ بومدين بن نوار، نفس المرجع أعلاه، ص: 23.

التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي توجد في موقف يستدعي المساندة، كإعانة الأسر كبيرة العدد ذات الموارد المحدودة، ومنح إعانة للعاطلين.

يشمل هذا النوع من النفقات تلك المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان، وتعتبر النفقات على قطاع التعليم أهم بنود النفقات الاجتماعية نظرًا لما يرتبط بها من قياس درجة تقدم المجتمع، لذلك تُخصص الدول عادةً الجزء الأكبر من الإنفاق العام في البلاد المتقدمة على قطاع التعليم بسبب ضخامة النفقات العامة عليه من جهة، وعلى التأمينات الاجتماعية من جهة أخرى، إذ تعتبر هذا الأخيرة أعلى بنود الإنفاق العام في البلدان الصناعية مثل: بريطانيا، إيطاليا، فرنسا، ألمانيا، السويد، الولايات المتحدة الأمريكية، بينما تحتل نسبتًا متواضعة في البلدان العربية¹.

ثالثا: من حيث السلطة القائمة بها: يعتمد تقسيم النفقات العامة هنا من نطاق سريان النفقة العامة، ومدى استفادة أفراد المجتمع أو سكان إقليم معين داخل الدولة منها، وفقا لهذا المعيار يمكن تقسيمها إلى نفقات وطنية وأخرى محلية²:

أ- النفقات الوطنية: وهي التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة القيام بها، أو هي النفقات التي من شأنها أن تخدم المرافق العامة بغض النظر عن الموقع الجغرافي الذي يعيش فيه الأفراد، مثل: نفقات الدفاع الوطني، القضاء، الأمن، والتمثيل الدبلوماسي، وغير ذلك من النشاطات المركزية للدولة.

ب- النفقات المحلية: هي التي تقوم بها الجماعات المحلية، أي الولايات أو مجالس الحكم المحلي أو البلديات، كمجالس المحافظات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانيتها، مثل: نفقات توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة.

رابعا: من حيث معيار التأثير في الدخل الوطني: تقسم النفقات من حيث التأثير على الدخل الوطني أي القدرة الشرائية إلى نفقات حقيقية وأخرى تحويلية.

أ- النفقات الحقيقية: هي تلك المبالغ التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات لإقامة المشاريع التي تشبع الحاجات العامة، وتؤدي مباشرة إلى زيادة في الدخل الوطني، كالأجور والرواتب، وشراء السلع والخدمات اللازمة لإدارة المرافق العمومية وأجهزة الدولة³.

ب- النفقات التحويلية: هي نفقات لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الدخل الوطني، وإنما في إعادة توزيعه عن طريق الضرائب، وذلك دون أن تكون لها مقابل من أداء خدمة لها أو زيادة في الثروة الوطنية، كالإعانات الاجتماعية ومعاشات الضمانات الاجتماعي، وتنقسم النفقات التحويلية إلى ثلاثة أقسام⁴:

1. النفقات التحويلية الاقتصادية: تتمثل في الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض المشاريع الإنتاجية لتشجيع نشاطها، كما تمنح للمنتجين بهدف تخفيض أسعار السلع التي يقومون بإنتاجها وتحويل القدرة الشرائية من المنتجين لصالح المستهلكين، وكذلك منح إعانات الاستثمار والامتيازات الضريبية.

2. النفقات التحويلية الاجتماعية: تهدف إلى رفع مستوى معيشة الطبقات الاجتماعية المحرومة مثل: إعانات المرض، الشيخوخة، والبطالة.

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 37.

² بتصرف الباحث نقلا عن: - بومدين بن نوار، مرجع سبق ذكره، ص: 23.

- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، نفس المرجع السابق، ص: 45-46.

³ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، نفس المرجع أعلاه، ص: 38-39.

⁴ بومدين بن نوار، نفس المرجع أعلاه، ص: 25.

3. النفقات التحويلية المالية: هي النفقات اللازمة لخدمة الدين العام واستهلاكه.

المطلب الثاني: التقسيمات النظرية للنفقات العامة:

يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة إلى: نفقات التسيير و نفقات الاستثمار¹.

أولاً: نفقات التسيير: يقصد بها تلك النفقات الضرورية لسيير أجهزة الدولة الإدارية، والمكونة أساساً من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب، ومنه لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية، وتقسّم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي:

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

يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، حيث يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيتشكّلان من الوزارات، ويتم التوزيع فيهما عن طريق مراسيم التوزيع، بحيث يقسم كل باب إلى أقسام، ويتفرع القسم إلى فصول، ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية، وهو عنصر مهم في الرقابة المالية².

ثانياً: نفقات الاستثمار (التجهيز): يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة، حيث تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة في مختلف أجهزة الدولة، فالشهرة التي تحظى بها هذه النفقات تجذبها في تحاليل الاقتصادي البريطاني "جون مينارد كينز John Maynard KEYNES"، الذي برهن أن في فترة ركود اقتصادي تقوم نفقات الاستثمار بإعادة التوازن الاقتصادي العام، وهذا من خلال الدور الذي يقوم بأدائه مضاعف الاستثمار، فلو افترضنا قيام الدولة بإنجاز استثمار معين خلال فترة أزمة اقتصادية، فالنفقة العامة الاستثمارية هنا ستسمح بتوزيع الأجر على العمال، والقيام بطلبات المواد الأولية لدى الموردين، ويوجه عندها الزبائن والموردون المداخيل المحققة لشراء سلع استهلاكية أو تجديده مخزوناتهم، فيمنحون بالتالي مداخيل جديدة للتجار وللمنتجين الصناعيين، والذين بدورهم سوف يستعملون هذه المداخيل لتحقيق أهداف أخرى³.

المبحث الثالث: تحليل أسباب ظاهرة تزايد النفقات العامة وسبل ترشيدها:

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات العامة ظاهرة عامة تسود كافة دول العالم على اختلاف نُظمها السياسية والاقتصادية، وكان أول من لفت النظر إلى هذه الظاهرة العامة هو الاقتصادي الألماني " أدولف فانجر Adolf WANGER"⁴، والذي قام بدراسة تطور

¹ المادة رقم: 23، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، المتعلق بالقوانين المالية.

² بالتصرف نقلاً عن: - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 77. - العمري لعجال، محمد يعقوبي، تحليل الأثر الكمي للإنفاق العام على النمو الاقتصادي في الجزائر، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد الخامس، ديسمبر 2016، ص: 2.

- محمد زكاري، مرجع سبق ذكره، ص: 9-10.

³ بالتصرف نقلاً عن: - العمري لعجال، محمد يعقوبي، نفس المرجع السابق، ص: 2.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، نفس المرجع أعلاه، ص: 78-80.

⁴ Adolph Wagner est un économiste et universitaire Allemand né en 25 mars 1835 a Erlangen, et mort en 8 novembre 1917 a Berlin - Allemagne, qui enseigne successivement à Vienne, Hambourg, Fribourg et Berlin, son enseignement s'est traduit par une influence spirituelle majeure auprès des dirigeants allemands (Guillaume Ier, Guillaume II et Bismarck).

نفقات الدول الأوروبية خلال القرن التاسع عشر، وانتهى إلى القول بوجود اتجاه عام نحو ازدياد أوجه نشاط الدولة مع التطور الاقتصادي، وقد صاغ هذا الاستنتاج في صورة قانون اقتصادي يعرف باسم "قانون فاجنر"، ويتلخص هذا القانون في أنه كلما حقق مجتمع ما معدلاً معيناً من النمو الاقتصادي فإن ذلك سوف يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة، وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي، وبعبارة أخرى فإن معدل الزيادة في النفقات العامة تكون أكبر من الزيادة في الناتج الوطني.

لقد أرجع فاجنر هذه الزيادة من جهة للتوسع في الإنفاق على الوظائف الأساسية للدولة والعناية بأدائها بصورة أفضل، ومن جهة أخرى إلى حرص الدولة على القيام بوظائف جديدة وتقديم خدمات عامة إضافية لمواطنيها¹، وسوف نحاول من خلال هذا المطلب أن نوضح الأسباب الظاهرة والحقيقية لتزايد النفقات العامة.

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

تؤدي تلك الأسباب إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة، وبعبارة أخرى تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة دون أن ينتج عنها زيادة عدد الحاجات العامة التي تشبعها الدولة، أو أن تؤدي إلى زيادة عدد أفراد المجتمع الذين يستفيدون من النفقات العامة، وبالتالي لا تؤدي إلى زيادة في كمية الخدمات العامة المقدمة للأفراد ولا في تحسين نوعية تلك الخدمات، فهي لا تعد أن تكون مجرد زيادة رقمية، ويمكن إرجاع تلك الزيادة إلى الأسباب التالية:

أولاً: انخفاض وتدهور قيمة العملة: فالدولة تدفع عددًا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل، وذلك للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات، فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة تعتبر زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد، كما تتدهور القيمة الشرائية للنقود أو ازدياد عدد الوحدات النقدية بفتح الخزينة العمومية لمجال الإصدار النقدي بهدف توفير السيولة المالية، وهذا ما يترتب عنه تضخم في أرقام النفقات العامة، وبهذا يترتب على انخفاض قيمة النقود أن يكون هناك جزء من الزيادة في رقم النفقات العامة بصورة شكلية وظاهرية².

ثانياً: اختلاف طرق المحاسبة والمالية: أي اتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة، والذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص في الميزانية العامة، حيث تظهر النفقات العامة التي كانت تنفق فيها من قبل والتي لم تكن تظهر في الميزانية، ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة³.

ثالثاً: زيادة مساحة الدولة وعدد سكانها: قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مرادفاً لزيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها، ومثال على ذلك قيام دولة ما باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها، ويترتب عنها زيادة في حجم النفقات العامة، إلا أنها تبقى زيادة ظاهرية نظراً لعدم حدوث زيادة في المنفعة العامة أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي⁴.

المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

يقصد بها زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، بالإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة، إذ ترتبط هذه الأخيرة بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، وترجع الزيادة في النفقات العامة لأسباب متعددة وهي:

¹ بومدين بن نوار، مرجع سبق ذكره، ص: 42.

² إبراهيم بن داود، مرجع سبق ذكره، ص: 62-63.

³ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 65.

⁴ سوزي عدلي ناشد، نفس المرجع السابق، ص: 66.

أولاً: الأسباب الإيديولوجية (الفكرية): نعني بها الأسباب التي تربط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وتحول طبيعة الحكم فيها.

ثانياً: الأسباب الاقتصادية: نجد من بينها زيادة الدخل الوطني، والتوسع في إنجاز المشاريع العامة، والدورة الاقتصادية، والمنافسة وغيرها.

ثالثاً: الأسباب الاجتماعية: مثل زيادة النمو الديموغرافي، وزيادة وعي المواطنين، أين أصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف جديدة لم تكن تعرف من قبل، حيث أدت رغبة السكان في التمرکز في المدن والمناطق الصناعية إلى زيادة الإنفاق العام المخصص للخدمات الصحية والتعليمية والثقافية، وكذا النفقات المتعلقة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء وغيرها¹.

رابعاً: الأسباب الإدارية: حيث يؤدي سوء التنظيم وتطور وظائف الدولة، وزيادة الملحقات من أثاث ومكاتب وتجهيزات، إلى زيادة الإنفاق العام.

خامساً: الأسباب المالية: حيث تلجئ الدولة إلى القروض العامة بهدف لتغطية أي عجز في إيراداتها، مما يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة.

سادساً: الأسباب السياسية: ترجع الزيادة في النفقات العامة إلى تطور الإيديولوجية السياسية، سواء داخليا نتيجة لانتشار المبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ونمو مسؤولية الدولة، أو خارجيا نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولي.

سابعاً: الأسباب العسكرية: تعد نفقات الدفاع والأمن من أهم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة، وتتضمن رواتب وأجور العاملين من العسكريين والفنيين، ونفقات ارتفاع قيمة الآلات ومعدات الصيانة سواء في فترة الحرب أم في فترة السلم، كما تشمل معاشات المحاربين المتقاعدين وتعويضات منكوبي ضحايا الحروب، وما تدفعه الدولة سداً للديون الخارجية والداخلية التي ترتبت بذمتها نتيجة الحرب، وكذلك ما تقدمه من مساعدات للاقتصاد الوطني في فترة الحرب.

المطلب الثالث: طرق ترشيد النفقات العامة:

المقصود بترشيد النفقات العامة هو تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة، حيث يتطلب ترشيد النفقات العامة الالتزام بالضوابط التالية²:

أولاً: تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة: ليست من مصلحة النفقات العامة أن تتجه نحو التزايد بدون حدود، وإنما تقتضي المصلحة أن تصل النفقات إلى حجم معين لا تزيد عنه، وهو ما يسمى بالحجم الأمثل للنفقات العامة، حيث يسمح هذا الأخير بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكثر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من موارد مالية للدولة.

ثانياً: إعداد دراسات الجدوى للمشروعات: تتضمن دراسات الجدوى لأي مشروع العناصر التالية:

- التكاليف الاستثمارية وربحية المشروع؛
- الدراسة التسويقية؛
- خطة التمويل المقترحة؛
- الآثار المحتملة للمشروع؛

¹ إبراهيم بن داود، مرجع سبق ذكره، ص: 64.

² عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، دون طبعة، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2004، ص ص: 67-68.

- فرص العمالة التي يخلقها المشروع وآثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل؛
- الآثار الاجتماعية للمشروع.

ثالثا: **الترخيص المسبق من السلطة التشريعية:** تقتضي قواعد المالية العامة بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة يجب أن يكون مسبقا بترخيص من السلطة التشريعية، وذلك ضمانا لتوجيهه بالشكل الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

المبحث الرابع: أهداف النفقات العامة وآثارها الاقتصادية:

للفنقات العامة عدة أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، ولها آثار اقتصادية مباشرة وغير مباشرة نوجزها في المبحث الموالي

المطلب الأول: أهداف النفقات العامة:

تتعدد أهداف النفقات العامة بتعدد أنواعها وأصنافها، نوجزها على النحو الموالي¹:

أولاً: الأهداف الأمنية: حيث تسعى الدولة إلى الدفاع عن الوطن وحمايته من كافة الأعداء والاعتداءات الخارجية، أي تحقيق الأمن الخارجي والداخلي، وذلك عن طريق استخدام جميع النفقات العسكرية في بناء القوات المسلحة والمعدات الحربية.

ثانياً: الأهداف الإجتماعية: تشتمل توفير الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية وتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع، بالإضافة إلى المدفوعات التحويلية التي تمنح كإعانات إلى بعض الأفراد أو الفئات في المجتمع، كإعانة ذوي الدخل المنخفض، وإعانات البطالة، ودعم السلع الأساسية.

ثالثاً: الأهداف الاقتصادية: حيث تهدف النفقات العامة إلى تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي، ومنح إعانات الإنتاج والتصدير.

رابعاً: الأهداف الإدارية: تشتمل تسيير هيآت الدولة ومؤسساتها وتطوير الجهاز الإداري، حيث أن الإنفاق على التدريب والتأهيل قصد مواكبة التطور الإداري الحاصل في البلدان المتقدمة يجعل من جهاز الدولة الإداري قادراً على أداء خدماته على أكمل وجه.

خامساً: الأهداف المالية: تشتمل المبالغ التي تخصص لدفع قيم السندات المستحقة، ومبالغ أقساط الدين العام وفوائده داخل وخارج الوطن.

المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة:

قد تكون الآثار الاقتصادية مباشرة للنفقات العامة، وهي ما تعرف بالآثار الأولية للإنفاق العام، حيث تتوقف تلك الآثار على عوامل عديدة، كطبيعة النفقات العامة وأهدافها، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها، والوضع الاقتصادي السائد في البلد، حيث تشمل الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج الوطني، وعلى نمط إعادة توزيعه، وعلى حجم الاستهلاك.

أولاً: أثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني: تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والتشغيل من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءاً هاماً من هذا الطلب، وتزداد أهميته بازدياد إمكانيات تدخل الدولة في حياة الأفراد، حيث تتوقف العلاقة بين النفقات العامة وحجم الطلب الكلي على حجم هذه النفقة ونوعها.

فالنفقات الحقيقية تتعلق بالطلب على السلع والخدمات، بينما تتعلق النفقات التحويلية بطريقة تصرف المستفيدين منها، ومن جهة أخرى يرتبط أثر النفقة العامة على الإنتاج الوطني بمدى تأثير الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والتشغيل، وهذا بدوره يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي أو مستوى التشغيل في الدول المتقدمة وعلى درجة النمو في البلدان النامية.

حيث تؤثر النفقات العامة على القدرة الإنتاجية بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ومن ثم يرتفع الناتج الوطني والدخل الوطني، ولتوضيح أثر النفقات العامة في رفع المقدرة الإنتاجية يتعين علينا التفرقة بين مختلف أنواع النفقات العامة².

¹ مصطفى الفار، مرجع سبق ذكره، ص: 54-55.

² السيد عطية عبد الواحد، مبادئ اقتصاديات المالية العامة، دون طبعة، دار النهضة العربية، دون بلد نشر، 2000، ص: 188.

ثانيا: **أثر النفقات العامة على الإستهلاك:** وذلك من خلال نفقات الإستهلاك الحكومي أو العام، ومن خلال النفقات التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور، تخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات

أ- نفقات الإستهلاك الحكومي أو العام: يتجه جانب من الإنفاق العام لشراء سلع استهلاكية معينة لتموين بعض الفئات لأفراد القوات المسلحة مثلا، بدلا من توزيع دخول أكبر لهم، فقيام الدولة بهذا الشراء يعتبر نوعا من تحويل الإستهلاك بدلا من قيام الأفراد بهذه المهمة، أو قد تشتري الأثاث والسيارات، وتنفق على الخدمات من أجل تسيير مرافقها العامة، أو قد تقوم بتقديم سلع استهلاكية بدون مقابل كالتغذية المدرسية مثلا، أو تتوسع في أداء خدمات مجانية كالخدمات الصحية العمومية¹.

ب- نفقات الإستهلاك الخاصة بدخول الأفراد: تظهر آثار هذه النفقات عندما تخصص الدولة جزء من النفقات العامة للرواتب والأجور لموظفيها مقابل ما يؤديه هؤلاء من أعمال، مما تؤدي إلى زيادة الإستهلاك، والذي يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف، وتعتبر هذه النفقات منتجة لأنها تعتبر كمقابل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من أعمال وخدمات².

ثالثا: أثر النفقات العامة على نمط توزيع الدخل الوطني: يقصد به الكيفية التي يوزع بها الدخل الوطني بين طبقات وفئات المجتمع، ونصيب كل طبقة أو فئة منه، حيث يتحدد نمط توزيع الدخل الوطني بطبيعة طريقة الإنتاج، حيث نجد أن المجتمع الرأسمالي يقوم على أساس الملكية الفردية لوسائل الإنتاج، والعمل الأجير، ودرجة سيطرة الوحدة الإنتاجية على السوق، وبالتالي فإن هذه العوامل مجتمعة تؤثر على أسس توزيع ناتج الدخل الوطني بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة³.

المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة:

قد تكون الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة، وهي التي تنتج من خلال ما يعرف بدورة الدخل، أي أثر المضاعف وأثر المعجل، حيث نجد أن الأثر الأولي المباشر للإنفاق العام لن يتوقف عند هذا الحد، بل سوف يتفاعل فيما بعد بفعل عامل الزمن ليولد تأثيرا على الدخل والاستخدام، وهذا ما وصفه الاقتصادي "جون ماينارد كينز John Maynard Keynes" بأثر المضاعف وأثر المعجل، فهو يرى أن زيادة أولية في الإنفاق العام كفيلة برفع القدرة الشرائية لذوي الدخل المحدود، والذين يتمتعون بميل حدي مرتفع للإستهلاك، وهذا ما من شأنه أن يحفز الطلب المحلي، فيتوسع الإنتاج ويزداد الدخل زيادة مضاعفة.

أولا: أثر المضاعف: يقصد بالمضاعف في التحليل الاقتصادي، ذلك المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل القومي المتولدة عن الزيادة في الإنفاق، وأثر زيادة الإنفاق القومي على الإستهلاك، وإذا كانت نظرية "جون ماينارد كينز John Maynard Keynes" اقتصر على بيان أثر الاستثمار على الدخل القومي عن طريق نظريته في المضاعف، إلا أن الفقه الاقتصادي الحديث يميل إلى توسيع نظرية المضاعف وأثره ليشمل ليس فقط الاستثمار، بل وكذلك الإستهلاك، والإنفاق العام والتصدير .

ولتوضيح فكرة المضاعف، فإن جزء من النفقات العامة عندما تزيد يوزع في شكل أجور ومرتبات وأرباح وفوائد، وأثمان للمواد الأولية، حيث يخصص الأفراد جزء من هذه الدخول لإنفاقها على بنود الإستهلاك المختلفة، ويقومون بادخار الباقي وفقا للميل الحدي للإستهلاك والادخار، والدخول التي تنفق على الإستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات أخرى وتقسّم مابين الإستهلاك والادخار، والدخل الذي يوجه إلى الادخار ينفق جزء منه في الاستثمار، وبذلك تستمر حلقة توزيع الدخل من خلال

¹ علي زغودو، المالية العامة، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص: 63-64.

² محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 66-67.

³ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 77.

ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في: الإنتاج - الدخل - الاستهلاك - الإنتاج، مع ملاحظة أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسب مضاعفة، ولذلك سمي بالأثر المضاعف¹.

ثانياً: أثر المعجل: لقد قمنا بتوضيح في أثر المضاعف أثر التغير في الاستثمار على الدخل ومن ثم الإنفاق الاستهلاكي، حيث تتعلق نظرية المعجل بالحالة المعاكسة، وهي دراسة أثر التغير في الاستهلاك أو الدخل على الاستثمار، واستناداً إلى نظرية المعجل تؤدي التغيرات في الطلب على السلع الاستهلاكية أو الإنتاج إلى تغيرات أكبر في الطلب على السلع الرأسمالية اللازمة لإنتاج السلع الاستهلاكية، ويعبر عن هذه العلاقة بمعامل رأس المال، والذي هو عبارة عن حجم الاستثمار الصافي الناتج عن التغير في الإنتاج أو الدخل، لذلك يرجع الاستثمار الصافي حسب نظرية المعجل إلى تغيرات في الاستهلاك، فإذا افترضنا بقاء المستوى التكنولوجي على حاله، فإن الزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية من فترة إلى أخرى يؤدي بالمنتجين إلى زيادة الطلب على المعدات الرأسمالية لغرض تلبية الزيادة في الطلب، ومن أجل الزيادة في مستوى الإنتاج ينبغي زيادة الطلب من السلع الرأسمالية بمقدار يعادل حاصل ضرب التغير في الإنتاج اللازم مع معامل المعجل، لذلك فإن زيادة الاستثمار الصافي تتوقف على معامل رأس المال أو المعجل².

خلاصة:

تعتبر النفقات العامة كافة المبالغ المالية التي تخرج من خزانة الدولة لتسديد وتغطية الحاجات العامة، حيث تقسم النفقات العامة إلى تقسيم نظري يشمل نفقات التسيير، والذي لا تهدف منه الدولة إلى تحقيق قيمة مضافة، وإلى نفقات الاستثمار أو التجهيز والتي تستهدف إقامة مختلف المشاريع الصناعية والإنتاجية، وهناك تقسيمات علمية واقتصادية تتضح في أربع تقسيمات هي دورية، وظيفية، ومن حيث السلطة القائمة بذاتها، ومن حيث معيار التأثير في الدخل الوطني.

حيث تسعى الدولة من خلال تسيير نفقاتها العامة على اختلاف تقسيماتها إلى تحقيق النفع العام وإشباع الحاجات المختلفة والمتجددة للمواطنين، وذلك من خلال مجموعة من الضوابط كضابط المنفعة وضابط الاقتصاد في النفقات، والتي تضمن بقاء واستمرارية هذه الدولة، كما تتطلب زيادة حجم النفقات العامة إلى إيرادات عامة تعمل الدولة على تدبير الموارد اللازمة لتغطيتها حتى تتمكن من القيام بوظيفتها في إشباع الحاجات العامة، وهذا بإتباع سياسة مالية معينة تأخذ بعين الاعتبار الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في فترة معينة من مراحل تطورها، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام.

كما أن لظاهرة تزايد النفقات العمومية عدة أسباب ظاهرة وحقيقية، تسعى الدولة الحديثة دائماً إلى ترشيدها وحسن استعمالها، وهذا من خلال تحديد الحجم الأمثل لها، وإعداد دراسات جدوى لمختلف المشاريع، مع الحصول على الترخيص المسبق من طرف السلطة التشريعية.

¹ بالتصرف نقلاً عن: - محمد زكاري، مرجع سبق ذكره، ص: 27-28.

- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 81-82.

² صلاح مهدي البيرماني، قياس وتحليل تفاعل عمل المضاعف والمعجل في الاقتصاد العراقي باستخدام نموذج المستخدم - المنتج الديناميكي، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد رقم: 52/14، العراق، 2008، ص: 5-6. نقلاً عن الرابط الإلكتروني:

[3.2.2018], Available from internet: URL: < <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=3124> >

المحور الثالث: الإيرادات العامة السيادية

تمهيد:

حتى تستطيع الدولة أن تمارس دورها الاقتصادي والاجتماعي، وتقوم بالنفقات العامة التي تقع على عاتقها، ينبغي عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة، والتي تعبر عن مختلف مداخيل الدولة التي تمكنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، حيث كانت الدولة قديما تحصل على إيراداتها في صورة عينية، مستخدمة سلطاتها وسيادتها في إجبار الأفراد على الانتماء لجيوشها، والقيام بالأشغال العامة عن طريق أعمال السخرة، كما أجبرت المزارعين والحرفيين على تقديم نسبة معينة من إنتاجهم إليها، وقد اختلف الوضع في ظل الدولة الحديثة، فمع تطور استخدام النقود كأداة للمبادلة ومخزن للقيم بشكل إيرادات، أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها في شكل نقدي، وتتنوعت مصادر هذه الإيرادات، ومن بين أهم مصادرها نجد الضرائب والرسوم.

فالإيرادات العامة تمثل مجموع الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة، وهذا من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وقد حاول الباحثون في المالية العامة تقسيم الإيرادات العامة إلى أقسام متعددة، يضم كل منها الإيرادات المتشابهة في الخصائص.

إن اتساع دور الدولة في ظل مرحلة الدولة المتدخلة التي نادت بها المدرسة الكينزية قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة، والتي استخدمتها في تشجيع وتخفيض الاستثمار في مجالات معينة، كما تستخدمها كأداة في مواجهة بعض الأزمات الاقتصادية التي تمر بها، وبالتالي لم يعد دور الإيرادات العامة مقتصرًا على تغطية النفقات العامة بل امتد كذلك لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، ولتمويل الميزانية العامة للدولة نجد مصادر عديدة مثل الإيرادات العادية الاقتصادية وأخرى سيادية، وأخرى استثنائية أو غير عادية التي تحصل عليها الدولة عن طريق مختلف هيئاتها وسلطاتها لتمويل ميزانيتها العامة.

لقد تعددت في العصر الحديث مصادر الإيرادات العامة واختلفت طبيعتها تبعًا لنوع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها، حيث تم تقسيمها على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد المتشابهة في الخصائص، وقد حاول بعض الباحثين تقسيمها إلى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص، ومثالها إيرادات الدولة من أملاكها كالإيرادات التجارية والمالية والزراعية وإلى إيرادات متعلقة بالنشاط العام تحصل عليها الدولة باعتبارها صاحبة السلطة والنفوذ مثل الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التي لا وارث لها، كما نميز بين نوعين من الإيرادات العامة وهي إيرادات اختيارية يدفعها الأفراد دون إجبار من الدولة كالقروض الاختيارية، وإيرادات إجبارية يدفعها الأفراد جبرًا إلى الدولة وهي الأكثر أهمية كالرسوم والضرائب، إلى جانب الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بدون مقابل من جهتها كالإعانات والمنح، وقسم البعض الآخر الإيرادات العامة إلى إيرادات عادية تحصل عليها الدولة سنويًا بصفة دورية كالضرائب والرسوم، والإيرادات غير العادية لا تتكرر سنويًا وإنما تلجأ إليها الدولة حسب الحالة الاقتصادية كالقروض والإصدار النقدي وبيع جزء من ممتلكات الدولة.

تتعدد وتنوع مصادر إيرادات الدولة حيث لا تعتمد على وجه واحد من أوجه الإيراد، وقد تطورت هذه الموارد بتطور الظروف الزمانية والمكانية للدولة وتعاضل دورها في النشاط الاقتصادي، وتعتبر الإيرادات العامة جزءًا هامًا من ميزانيتها العامة، ولقد أدى تطور الدولة لتصبح مسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي إلى تنوع النفقات العامة واتساع مجالها وازدياد تأثيرها على الإنتاج والدخل الوطني، مما انعكس على توفير الإيرادات العامة اللازمة لتغطية تلك النفقات المتزايدة، وأصبح دور الإيرادات العامة ليس تغطية النفقات فقط، بل أداة هامة في يد الدولة تستعمله في توجيه الاقتصاد والاستثمارات العمومية.

المبحث الأول: ماهية الضريبة ومبادئها:

تعتبر نظرية الضريبة من أهم نظريات المالية العامة، ذلك باعتبارها من أهم موارد الإيرادات العامة، وأهمية دورها في تحقيق أهداف السياسة المالية، حيث سنتناول من خلال هذا المبحث مفهوم الضريبة وأساسها القانوني والمبادئ العامة التي تحكمها.

المطلب الأول: تعريف الضريبة وخصائصها:

عرف الباحث "جيستون جيبيزس Djeston DJEBEZE" الضريبة بأنها: " أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة"¹.

تعرف الضريبة على أنها: " مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب مقدرتهم التساهمية، والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الأموال المحصلة وبشكل نهائي ودون مقابل، محدد نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة العمومية"².

كما تعرف على أنها: " اقتطاع مالي تقوم به الدولة عن طريق الجبر من ثروة الأشخاص الآخرين ودون مقابل، وذلك بغرض تحقيق نفع عام"³.

حيث تتمثل خصائص الضريبة فيما يلي⁴:

أولاً: الضريبة ذات شكل نقدي: هذا يعني أنّ الضرائب تدفع بشكل نقدي، باعتبار أن كافة المعاملات على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي تتم بصورة نقدية.

ثانياً: طابع الإلزامي للضريبة: تعتبر الضريبة شكل من أشكال إبراز وإظهار سيادة الدولة، فهي توضع ثم بعد ذلك تحصل عن طريق السلطة أو الإلزام، ويفهم من ذلك الأمر إجبار المكلف بالضريبة بأدائها عبر طرق إدارية، فالضريبة تفرض بطريقة أحادية صادرة عن الدولة وتحصل باستعمال الجبر، حيث يوجد جهاز كامل للجبر والعقوبات بهدف إلزام المكلف بالضريبة على الدفع.

ثالثاً: الضريبة تدفع بصفة نهائية: حيث أن الدولة غير ملزمة برد قيمة الضريبة للمكلفين بها، حيث ينتفع الفرد بالخدمات التي تصفها الدولة لصالح فئات الشعب عن طريق مرافقها العامة المختلفة، ليس باعتبارها مكلفاً بأداء الضريبة، بل لكونه عنصراً وفرداً من أفراد المجتمع.

رابعاً: تغطية الأعباء العامة: يحدد هذا المفهوم دور الضريبة في تمويل صناديق الخزينة العمومية، ولكن في الحقيقة يمكن أن تلعب الضرائب زيادة عن ذلك دور مهم في تحفيز الاستثمارات (وظيفة اقتصادية)، وفي إعادة توزيع الدخل الوطني (وظيفة اجتماعية).

¹ مبروك حجار، أثر السياسة الضريبية على إستراتيجية الاستثمار في المؤسسة - حالة مؤسسة بن حمادي لصناعة أكياس التغليف POLYBEN، مذكرة الماجستير في العلوم التجارية: فرع إستراتيجية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، 2006/2005، ص: 11.

نقلا عن: أحمد حمدي العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، دون طبعة، دار المعرفة اللبنانية، مصر، 1992، ص: 261.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 114.

³ رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث: جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، الجزء الأول، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص: 11.

⁴ بتصرف الباحث نقلا عن: - مبروك حجار، مرجع سبق ذكره، ص: 12.

- محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 148-152.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للضريبة ومبررات فرضها:

عملت نظرية المالية العامة في إيجاد نقطة الارتكاز القانونية التي تعطي للدولة الحق في فرض الضرائب وإلزام المواطنين بأدائها، ويمكن إرجاع هذه المحاولات إلى نظريتين هما: نظرية العقد الاجتماعي ونظرية التضامن الاجتماعي¹:

أولاً: نظرية المنفعة والعقد الاجتماعي: حاولت النظرية التقليدية في القرنين 18 و 19 تأسيس حق الدولة في فرض الضريبة على أساس فكرة المنفعة التي تعود على المواطنين مقابل دفع الضريبة، والمتمثلة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة المختلفة، وعلى أساس ذلك فإنه لولا استفادة المواطنين من هذه الخدمات لما كان هناك حجج قانونية لفرض الضريبة، ويرجع أنصار هذه النظرية فكرة المنفعة على ارتباط المواطن بعقد ضمني أو معنوي بينه وبين الدولة يسمى بـ "العقد الاجتماعي Le Contrat Social"²، وأول من جاء به هو "جان جاك روسو Jean-Jacques ROUSSEAU"³ في القرن الثامن عشر، ويتمثل هذا العقد في قيام المواطنين بالتنازل عن جزء من حرياتهم لحماية باقي أفراد المجتمع، كما أنهم بمقتضى عقد مالي يلتزمون بدفع ضرائب مقابل المنافع التي تعود عليهم من نشاط الدولة، واختلف القائلون بقوة هذه النظرية في تكييف طبيعة هذا العقد، فاعتبره بعض الباحثين عقد بيع الخدمات، فالدولة تباع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب.

ثانياً: نظرية التضامن الاجتماعي: تركز النظرية الحديثة على فكرة أساسية مفادها أن المواطن يسلم بالضرورة وجود الدولة لأسباب سياسية واجتماعية، تعمل على تحقيق مصلحته وإشباع احتياجاته، ومن ثمّ ينشأ بين الأفراد تضامن اجتماعي بموجبه يلتزم كل واحد منهم بأداء الضريبة المفروضة عليه، كل بحسب مقدرته التكليفية، وهذا لكي تتمكن الدولة من القيام بوظائفها المتعددة وتوفير الخدمات العمومية لكافة المواطنين بلا استثناء، وبغض النظر عن مدى مساهمتهم في تحمّل الأعباء العامة.

المطلب الثالث: القواعد والمبادئ العامة للضريبة:

يقصد بالمبادئ العامة التي تحكم الضريبة مجموعة القواعد والأسس التي يتعين على المشرع اتباعها ومراعاتها عند وضع أسس النظام الضريبي في الدولة، وهي قواعد ذات فائدة مزدوجة، فهي تحقق مصلحة المكلف بالضريبة من جهة ومصلحة الخزينة العمومية من جهة أخرى، أي مراعاة مصالح المواطن والدولة، وفي حقيقة الأمر أن هذه المبادئ تعتبر بمثابة دستور عام ضمني تخضع له الأصول القانونية للضريبة، ولا بدّ على الدولة أن تحترم هذه المبادئ عند فرض الضريبة، ولا يحق لها الخروج عن إطارها، وإلا اعتبر ذلك تعسفاً من جانب الدولة في استعمال حقها في فرض الضرائب، ويمثل ظلماً صريحاً للأفراد المكلفين بها، وهي تتمثل فيمايلي⁴:

¹ بالتصرف نقلاً عن:

- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص: 20-21.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 153-155.
- خديجة ثابتي، دراسة تحليلية حول الضريبة والقطاع الخاص - دراسة حالة ولاية تلمسان، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية: فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2012/2011، ص: 16-17.

² Le contrat social ou Principes du droit politique est un ouvrage de philosophie politique pensé et écrit par Jean-Jacques ROUSSEAU, publié en 1762. L'œuvre a constitué un tournant décisif pour la modernité et s'est imposée comme un des textes majeurs de la philosophie politique, en affirmant le principe de souveraineté du peuple appuyé sur les notions de liberté, d'égalité, et de volonté générale.

³ Jean-Jacques ROUSSEAU, né le : 28 juin 1712 à Genève -SUISSE, mort le : 2 juillet 1778 à Ermenonville-FRANCE, est un écrivain, philosophe et musicien francophone. Orphelin très jeune, sa vie est marquée par l'errance. Si ses livres et lettres connaissent à partir de 1749 un fort succès, ils lui valent aussi des conflits avec l'Église catholique et Genève qui l'obligent à changer souvent de résidence et alimentent son sentiment de persécution. Après sa mort, son corps est transféré au Panthéon de Paris en 1794.

⁴ بالتصرف نقلاً عن: - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 155-156.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 156-169.
- خديجة ثابتي، مرجع سبق ذكره، ص: 18-19.

أولاً: العدالة والمساواة: ينبغي على مواطني أي دولة أن يساهموا في نفقات الحكومة قدر ما يمكن قدراتهم التكليفية، بمعنى أن تتناسب مع الدخل الذي يتمتعون به تحت حماية الدولة، وذلك وفق ضريبية تصاعدية.

ثانياً: اليقين: يجب على الضريبة أن تكون يقينية وليست عشوائية، في الفترة والنمط، وحجم الدفع، كل هذا يجب أن يكون واضحاً ودقيقاً للمكلف بالضريبة بصورة قاطعة ودون أي غموض، كما ينبغي أن تكون التشريعات المالية والضريبية واضحة ويفهمها عامة الناس دون التباس، وأن تكون كافة القوانين الضريبية في متناول المكلفين بها، وهذا عن طريق نشرها في الجرائد الرسمية وغيرها.

ثالثاً: الملاءمة في الدفع: يجب أن تحصل كل ضريبة في الفترة وحسب النمط الذي يمكن أن تراه الأكثر ملاءمة لأحوال المكلف بالضريبة، وذلك حسب اختيار الوعاء وأسلوب التحديد وكيفية الجباية وموعدها وإجراءاتها.

رابعاً: الاقتصاد في التّنفقات: يجب أن تحصل كل ضريبة بأيسر الطرق تجعل أقل حجم ممكن من النقود يخرج من أيادي الأفراد مقارنة بما يجب أن يردّ إلى الخزينة العمومية، ومراعاة هذه القاعدة يضمن للضريبة فعاليتها دون ضياع جزء كبير منها في سبيل الحصول عليها.

المبحث الثاني: التنظيم التقني والفني للضرائب وقواعد تحصيلها:

قصد ضمان تحقيق الأهداف المرجوة من فرض الضريبة، ينبغي مراعاة مختلف الإجراءات المتعلقة بفرضها، وذلك منذ البدء في التفكير في فرض الضريبة وصولاً إلى قيام المكلف بدفعها، وهذا ما سوف نتطرق إليه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: تحديد وعاء الضريبة (المادة الخاضعة للضريبة):

إن تحديد وعاء الضريبة يشمل أسلوبين هما: التحديد الكيفي لوعاء الضريبة والتحديد الكمي لها.

أولاً: التحديد الكيفي لوعاء الضريبة: يعتبر الاتجاه الحديث في المالية العامة في الأخذ بعين الاعتبار الظروف الشخصية للمكلف بالضريبة عند فرض الضريبة، وهذا يستدعي التفرقة بين الضريبة الحقيقية والضريبة الشخصية، فالضريبة الحقيقية تفرض على الدخل بغض النظر عن شخصية المكلف بالضريبة أو ظروفه العائلية والاجتماعية، أما الضريبة الحقيقية فهي لا تتلاءم مع مبدأ العدالة الضريبية الذي يستوجب مراعاة المقدرة التكليفية للمكلف بالضريبة، كما أنّها غير مرنة، فلا يمكن إحداث تغيير في حصيلتها بسهولة، أما الضريبة الشخصية فهي التي تفرض على الدخل وتأخذ بعين الاعتبار المركز الشخصي والظروف الشخصية للمكلف بالضريبة، وتتمثل هذه الظروف في المركز الاجتماعي والعائلي للمكلف بالضريبة، مصدر الدخل، ومركزه المالي¹.

ثانياً: التحديد الكمي لوعاء الضريبة: يتوقّف حجم الحصيلة الضريبية على طريقة تحديد الوعاء الضريبي أو تقدير قيمة الدخل الخاضع للضريبة، وهناك طرق مختلفة لتقدير هذه القيمة وتستخدم عدّة أسس هي²:

أ- طريقة المظاهر الخارجية: تتمثل هذه الطريقة في اعتماد الإدارة الضريبية عند تحديد الضريبة على بعض المظاهر الخارجية التي تتعلق بالمكلف بالضريبة، والتي يكون من السهل على الإدارة الضريبية تقديرها، مثل تقدير دخل المكلف على أساس القيمة الإيجارية للمنزل، أو عدد النوافذ أو عدد الأبواب، أو عدد العمّال والآلات المستخدمة، أو عدد السيارات التي يمتلكها.

¹ بالتصرف نقلاً عن: - علي زغود، المالية العامة، الطبعة الأولى، 2006، مرجع سبق ذكره، ص: 205-206.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 295.

- مبروك حجار، مرجع سبق ذكره، ص: 19.

² بالتصرف نقلاً عن: - السيد مرسي حجازي، مبادئ الاقتصاد العام: الضرائب والموازنة العامة، دون طبعة، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2000، ص: 62-65.

- خديجة ثابتي، مرجع سبق ذكره، ص: 24-26.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 298-302.

لقد كانت هذه الطريقة مستخدمة في التشريع الضريبي الفرنسي، ويبدو واضحاً أن هذه الطريقة تتسم بالبساطة، كما لا تلزم المكلف بالضريبة تقدّم أية وثائق، إلا أنها طريقة غير منضبطة، ومع ذلك يلتزم بدفع الضريبة على أساس المظاهر الخارجية التي لا تختلف بالطبع خلال السنة، نظراً للثبات النسبي للمظاهر الخارجية، وبالتالي لا تحقق العدالة الضريبية، ولذلك فإن هذه الطريقة لا تطبق إلا نادراً.

ب - طريقة التقدير المباشر: تقدر هذه الطريقة المادة الخاضعة للضريبة بطريقة أكثر انضباطاً ودقة، وتتم بواسطة صورتين:

1. التصريح: ويتمثل في شكلين تصريح المكلف بالضريبة وتصريح للغير:

* **تصريح المكلف بالضريبة:** حيث يقوم المكلف بالضريبة بنفسه بتقديم تصريح في موعد يحدده القانون، ويتضمن هذا التصريح عناصر ثروته أو دخله، ولضمان دقة وصحة التصريح، فإن الإدارة تحتفظ لنفسها بالحق في رقابة التصريح وتعديله إذا بني على الغش، ومن الانتقادات الموجهة لهذه الطريقة تدخل إدارة الضرائب في شؤون المكلفين بالضريبة والاطلاع على أسرارهم، وذلك حتى تتأكد من صحة عناصر التصريح، حيث تمثل هذه الطريقة أفضل تقدير للمادة الخاضعة للضريبة.

* **تصريح الغير:** بموجب هذه الطريقة يلتزم شخص آخر، غير المكلف بالضريبة، بتقديم التصريح إلى إدارة الضرائب، ويشترط أن تكون هناك علاقة قانونية تربط بين المكلف بالضريبة والغير، كأن يكون الغير مديناً للمكلف بالضريبة بمبالغ تعدّ ضمن الدخل الخاضع للضريبة، وتعد هذه الطريقة الأكثر ملائمة لتحديد المادة الخاضعة للضريبة، خاصة أن الغير ليس له مصلحة في إخفاء مقدار الدخل أو التهرب من الضريبة.

2. **التقدير بواسطة إدارة الضرائب:** يخول القانون لإدارة الضرائب حق تقدير المادة الخاضعة للضريبة، ويكون للإدارة حرية واسعة في اللجوء إلى كافة الأدلة للوصول إلى تحديد سليم لوعاء الضريبة، ومن هذه الأدلة مناقشة المكلف بالضريبة أو فحص دفاتره وسجلاته المحاسبية، وقد أعطى القانون للمكلف بالضريبة حق الطعن في صحة التقدير وفقاً لقواعد محدّدة.

المطلب الثاني: تحديد معدل الضريبة:

يقصد بمعدل الضريبة النسبة بين مبلغ الضريبة والمادة الخاضعة لها، ومن بين أهم تقنيات تحديد معدل الضريبة نجد¹:

أولاً: تصفية الضريبة: يقصد بها تحديد دين الضريبة، أي تحديد المبلغ الذي يتعين على المكلف بالضريبة دفعه، ولكن قبل ذلك ينبغي على إدارة الضرائب التحقق من تحديد مقدار وقيمة الضريبة، والنظر فيما إذا ما كانت المادة الخاضعة للضريبة تخضع لأية إعفاءات أو خصومات، وهنا فقط يتم تصفية الضريبة وتصبح واجبة التحصيل.

ثانياً: تحصيل الضريبة: نعي بتحصيل الضريبة مجموعة العمليات والإجراءات التي تؤدي إلى نقل دين الضريبة من ذمة المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية، وفي هذه المرحلة فقط تصبح العلاقة مباشرة بين الإدارة الضريبية والشخص المكلف بالضريبة.

المطلب الثالث: قواعد تحصيل الضرائب:

تتمثل في القواعد القانونية التي حددها المشرع الضريبي لجباية الضريبة وهي²:

أولاً: الواقعة المنشأة للضريبة: يحدد القانون الواقعة المنشأة للضريبة، والتي تعني السلوك الموجب لحصول الدولة على الضريبة من المكلف بها.

¹ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص ص: 256-257.

² بالتصرف نقلاً عن:

— محمد عباس محمزي، اقتصاديات الجباية والضرائب، مرجع سبق ذكره، ص ص: 79-80.

— محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص ص: 257-262.

ثانيا: طرق تحصيل الضريبة: يتم تحصيل الضريبة بعدة طرق أهمها: القاعدة العامة، وهي أن يلتزم المكلف بها، وأن يدفعها إلى الإدارة الضريبية من تلقاء نفسه دون مطالبة الإدارة له بأدائها، وتسمى بطريقة التوريد المباشر، وقد يتم دفع الضريبة بمعرفة شخص آخر غير المكلف بالضريبة، ويعد ذلك استثناء من القاعدة العامة، ويلجأ المشرع إلى هذه الطريقة بالنسبة للضرائب على الدخل، وتسمى بالاقتطاع من المنبع، ومقتضاها أن يقوم رب العمل الذي يدفع الدخل إلى المكلف بالضريبة بخصم قيمة الضريبة من الدخل قبل توزيعه، بحيث يستلم المكلف الفعلي دخلاً صافياً من الضريبة، أي أن تحصيل الضريبة هنا يتم عند نشوء الدخل وليس عند استلامه، وتطبق هذه الضريبة عادة على الأجور والمرتبات، وأخيراً ضرائب الطابع التي يتم تحصيلها عن طريق وضع الطوابع الجبائية على الوثائق القانونية، ويقوم المكلف بالضريبة بنفسه بهذه العملية، حيث يقوم بدفع قيمة هذه الطوابع، ويقوم بائعها بتوريد حصيلتها إلى مصلحة الضرائب.

وفيما يتعلق بمواعيد التحصيل، فإن القانون يحدد موعداً للتحصيل كل ضريبة، فبالنسبة للضرائب المباشرة، حدد المشرع لها فترة معينة من السنة تحصل فيها، كما هو الحال بالنسبة للضرائب على المرتبات والأجور، فهي تحصل بصورة شهرية، والضريبة على أرباح الشركات تدفع سنوياً مرة واحدة خلال الأشهر الثلاثة الموالية لانتهاؤ السنة المالية للمكلف بالضريبة، أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة فإن حصيلتها توزع على مدار العام، وليست لها وقت محدد.

ثالثا: ضمانات تحصيل الضريبة: حتى تضمن الدولة حقها في الحصول على مستحقاتها من الضرائب، حدد القانون للضريبة العمومية العديد من الضمانات، ومن أهمها:

- النص على حق الامتياز لدين الضريبة على معظم الديون الأخرى، حيث يستوفي دين الضريبة قبل غيرها من الديون الأخرى؛
 - تقرير حق إصدار أمر بالحجز الإداري على الأموال ضد المكلفين الذين يتأخرون على سداد دين الضريبة؛
 - منح المشرع الموظفين المختصين على مستوى مصالح الضريبة حق الإطلاع على الوظائف والأوراق والدفاتر الموجودة لدى المكلف بالضريبة أو الغير، وذلك من أجل تمكينهم من تحديد دين الضريبة؛
 - تعد كافة وسائل محاربة التهرب الضريبي في نفس الوقت ضمانات لتحصيل الضريبة.
- رابعا: المنازعات الجبائية:** يمكن أن تلقى طرق تصفية وتحصيل الضريبة عدم رضا المكلف بالضريبة، لأنه قد يرى فيها أثماً قد ظلمته عند إعداد الضريبة التي أقيمت على عاتقه، لذلك نصّ المشرع الجبائي على إمكانية الطعن في مثل هذه القرارات، حيث يوجد نوعين من الطعون:

- أ- الطعن الإداري:** يتعلق الأمر بالاحتجاجات المقدمة من طرف المكلف بالضريبة، وذلك بأنه يقوم بتسجيل شكاية أو احتجاج على مستوى المصالح المختصة خلال الآجال المحددة من طرف إدارة الضرائب، ويجزّر الاحتجاج على ورق عادي.
- ب- الطعن القضائي:** يظهر هذا النوع من الطعون عندما لا يجد احتجاج المكلف بالضريبة صدقاً على مستوى إدارة الضرائب، حيث كانت محلاً لعدم قبول ضمني أو تصريح، ويتم الطعن أمام القضاء الإداري.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للضريبة والتهرب الضريبي:

تنقسم الآثار الاقتصادية للضريبة إلى نوعين: آثار مباشرة وآثار غير مباشرة:

المطلب الأول: الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب:

تنشئ الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب بعد استقرار عبء الضريبة على مكلف معين، ومن بين هذه الآثار نجد¹:

¹ بالتصرف نقلا عن: - حميد بوزيدة، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1992-2004، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص: 63-68.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، مرجع سبق ذكره، ص: 172-173

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 267-271.

أولاً: أثر الضريبة على الاستهلاك: فكلما كان معدل الضريبة مرتفع كلما كان تأثيره على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح، ويترب على ذلك أن يتأثر حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات من خلال أثره، وخاصة أصحاب الدخل المحدودة والمتوسطة بنقل دخلهم، مما يدفعهم إلى التّضحية ببعض السلع والخدمات وخاصة الكمالية منها، ويحدد حجم الدخل درجة التأثير بالضريبة، فالدخل المرتفع لا يتأثر كثيراً بالضريبة، أما الدخل المنخفض فيتأثر بصورة واضحة بها.

ثانياً: أثر الضريبة على الادخار: يكون أثر الضريبة على الادخار العام إيجابياً، أما أثر الضريبة على الادخار الخاص فيكون سلبياً.

ثالثاً: أثر الضريبة على الإنتاج: تؤثر الضريبة في الاستهلاك بالسلب خاصة لأصحاب الدخل المحدودة والمتوسطة، وهذا بدوره يؤثر في الإنتاج بالتقصان.

رابعاً: أثر الضريبة على الأسعار: يترب على أنّ الضريبة تقطع جزء من دخول الأفراد أن يقل الطلب على سلع وخدمات معينة من جانب هؤلاء الأفراد، بالتالي يؤدي ذلك إلى انخفاض أسعار هذه السلع.

خامساً: أثر الضريبة على التوزيع: قد ينتج عن الضريبة أن أبعاد توزيع الدخل والثروة يكون بشكل غير عادل.

المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للضرائب:

يقصد بها المشاكل المتعلقة بالعبء الضريبي والتي تتمثل في¹:

أولاً: استقرار الضريبة: يتمثل استقرار الضريبة في تحديد شخص من يتحصل على العبء الحقيقي لها، فإنّ تحمل المكلف القانوني نهائياً قيمة الضريبة فإنّ هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار المباشر للضريبة، ولا تثير هذه الظاهرة صعوبة لأنّها تقلص من الدخل الحقيقي الصافي لمن يدفعها، أما إذا تمكن المكلف القانوني من نقل الضريبة إلى شخص آخر فإنّ هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار غير المباشر للضريبة، وهي تثير العديد من الصعوبات، حيث يقوم المكلف القانوني بدفع الضريبة للخزينة العمومية وفقاً للعلاقة القانونية التي بينهما، ولكن في النهاية يتحملها شخص آخر هو المكلف الفعلي عن طريق العلاقة الاقتصادية بينه وبين المكلف القانوني، إلا أن عملية نقل العبء الضريبي بهذا الشكل لا تستمر إلى ما لا نهاية، ولكن تنتهي باستقرارها محققة ظاهرة انتشار الضريبة.

ثانياً: انتشار الضريبة: يتأثر دخل المكلف بالضريبة بالتقصان بمقدار ما يدفعه من دين الضريبة، وذلك يؤثر بصورة مباشرة في إنفاقه على الاستهلاك، وبالتالي تتناقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية، وهكذا تنتشر الضريبة بين المكلفين وتؤثر بصورة مباشرة على حجم استهلاكهم، ويمكن تحديد الفرق بين ظاهرة نقل عبء الضريبة (استقرارها) وبين انتشارها، حيث تجعل عملية نقل عبء الضريبة غير الضروري حيث لا ينقص المكلف القانوني استهلاكه الخاص، بينما يضع انتشار الضريبة على الفرد الذي تستقرّ عنده حدا لاستهلاكه، وتكون عملية نقل عبء الضريبة ممكنة بالنسبة لبعض الضرائب فقط، أما ظاهرة انتشار الضريبة فتشمل كل أنواع الضرائب.

ثالثاً: التخلص من عبء الضريبة: تمثل الضريبة عبئاً على المكلف بها، يدفعه إلى محاولة التخلص منها إما بنقل عبئها إلى شخص آخر، أو التخلص من عبئها بصورة جزئية أو كلية، والذي يدفع الفرد إلى محاولة التخلص من عبئها هو عدم وجود مقابل خاص، كما أن إحساسه بثقل عبئها بصورة خاصة عندما يكون محملاً بالعديد من الضرائب، أو عندما تكون معدلات مرتفعة تجعله يسعى بكل الطرق إلى محاولة التخلص منها، تتخلص مسموح لا يخالف القانون، ويسمى بالتهرب الضريبي، وتخلص غير مسموح ويجدّد مخالفة لأحكام التشريع الجبائي ويسمى بالغش الضريبي.

المطلب الثالث: التهرب والغش الضريبي:

أولاً: التهرب الضريبي: ينشئ التهرب الضريبي عندما يكون لدى المكلف بالضريبة الرغبة في عدم دفعها، حيث يعمل على عدم تحقّق الواقعة المنشئة لها، فتصرفه يكون سلبياً، إذ لا يقوم بواقعة البيع أو الشراء، فالتهرب الضريبي إذن يعني التخلص من عبء

¹ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 262-264.

الضريبة كلياً أو جزئياً دون انتهاك أو مخالفة القانون، بحيث يستخدم المكلف حقاً من حقوقه الدستورية، ومن ثم لا يسأل عن تصرفه السلبي نظراً لأنه لم ينتهك القانون أو لم يحتال عليه.

كذلك قد يتجنب الشخص الضريبة عن طريق الاستفادة من ثغرات في التشريع الجبائي، فحينما لا يقوم المشرع الجبائي بإخضاع الهبات للضريبة على الدخل الإجمالي، فيقوم الشخص في حياته بتوزيع ثروته على الورثة عن طريق الهبة، وذلك لكي يتجنب الخضوع للضريبة الخاصة بالتركات، فهذا الشخص لم يخالف القانون ولكنه استفاد من الثغرات الموجودة فيه¹.

ثانياً: الغش الضريبي: يقصد بالغش الضريبي تلك السلوكيات والممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة، وهذا خارج إطار القانون، أي أنها ممارسات غير مشروعة، فالغش الضريبي بهذا المعنى يفترض تحقق الواقعة المنشأة بالفعل، إلا أنها المكلف بالضريبة يتهرب من دفعها كلياً أو جزئياً، وهذا بالاستفادة من الإعفاءات الضريبية، وبذلك يتجلى جوهر التفرقة بين ظاهرة الغش الضريبي والتهرب الضريبي.

فقد يتحول التهرب إلى غش ضريبي، فالغش الضريبي يعد تصرفاً غير مشروع، وذلك باستخدام طرق احتيالية من جانب المكلف بالضريبة قصد التخلص من عبء الضريبة، ومن صور الغش الضريبي الامتناع عن تقديم التصريح الضريبي أو تعتمد الكذب في مضمون هذا التصريح، وتقديم بيانات غير صحيحة عن قيمة الوعاء الضريبي أو حقيقة المركز المالي للمكلف، أو إخفاء وعاء الضريبة إخفاء مادي، كما هو الحال بشأن السلع المهربة من الخارج.

كما أن التهرب تكون فيه إرادة المكلف بالضريبة متجهة نحو تخفيف العبء الضريبي، إلا أنه يسلك في سبيل ذلك سبلاً مشروعة، فالتهرب الضريبي لهذه الصورة يتوفر فيه العنصر المعنوي (سوء النية) دون العنصر المادي، أما الغش الضريبي فتتجه فيه إرادة المكلف بالضريبة نحو تحقيق أو إسقاط العبء الضريبي، ولكنه يسلك في سبيل تحقيق ذلك طرق غير مشروعة تصل به إلى حد الاحتيال، ومن ثم يستوجب سلوكه متابعة قانونية، فالغش الضريبي بهذا الشكل يتوفر فيه العنصر المعنوي والمادي، ويعتبر الغش الضريبي حالة خاصة من حالات التهرب الضريبي، فهو حالة من التهرب الضريبي عن طريق خرق وتعدي على القانون.

المبحث الرابع: مميزات الرسوم وكيفية تقديرها:

لقد تطورت الرسوم وأشكالها المتعددة تبعاً لتطور الدولة الحديثة، حيث ازدادت قيمة مساهمتها في جبايتها العادية، واعتبرت المصدر الثاني في تمويل الإيرادات العامة للدولة بعد الضرائب، ولها عدة خصائص ومميزات سوف نوضحها من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: ماهية الرسم وخصائصه:

يمكن تعريف الرسم بأنه: " مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة أو إلى إحدى هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد، بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل ".

ويعرف الرسم أيضاً بأنه: " مبلغ نقدي يتم الحصول عليه من شخص معين طبيعي أو معنوي، مقابل خدمة معينة تؤديها له الدولة، مقابل نفع خاص يتحقق له من خدمة معينة² ".

كما يقتزن النفع الخاص بالنفع العام، والذي يعود على المجتمع كله من خلال تنظيم العلاقات بين الهيئات العامة والأفراد، وفيما يتعلق بأداء النشاط الاقتصادي أو الخدمات العامة³.

¹ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 265.

² فليح حسن خلف، المالية العامة، دون طبعة، جدارا للكتاب العالمي، عمان، الأردن، 2008، ص: 261.

³ طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 187.

من خلال ما تقدم، يتبين لنا أنّ الرسم يتميز بالخصائص التالية¹:

أولاً: الصفة النقدية للرسم: كان الرسم قديماً يحصل في صورة عينية وفقاً للأوضاع الاقتصادية العامة القائمة آنذاك، وبعد أن أصبحت النقود هي وسيلة التعامل الرئيسية أصبح من المنطقي أن يتم دفع الرسوم في صورة نقدية، فالدولة تقوم بنفقاتها العامة في صورة نقدية، ومن ثم فإنها تحصل على إيراداتها في نفس الصورة، وبطبيعة الحال لا يتصور أن يتم جباية الرسم في صورة عينية أو بالعمل لفترة زمنية معينة لصالح الإدارة العامة، بل يتم فرض الرسوم في صورة نقدية وجبايتها على نفس الصورة، وهذا كما تنص عليه القوانين واللوائح التي تصدر في هذا الصدد.

ثانياً: صفة الإلزام والإلزام: يدفع الرسم جبراً من جانب الأفراد الذين يتقدمون بطلب الخدمة، وقد أثار عنصر الجبر أو الإكراه بالنسبة للرسم جدلاً واسعاً بين الباحثين في علم المالية العامة على أساس أن هذا العنصر لا يظهر إلا عند طلب الخدمة، ومن ثم فإن الشخص يكون له مطلق الحرية عند طلب الخدمة من عنده، فإذا طلب الخدمة فهو ملزم على نحو حتمي بدفع قيمة الرسم المقرر عليها، أما إذا امتنع عن طلبها فبطبيعة الحال لا يجبر على دفع أي رسم على الإطلاق.

كما أن القول بحرية الشخص في طلب الخدمة هو أمر مسلم به، إلا أن قراره بطلبها يعني ظهور عنصر الإلزام بسبب استقلالية الدولة في تحديد قيمة الرسم وطرق تحصيله، وهذا دون أي اتفاق مسبق مع الشخص طالب الخدمة، ويسمى الإلزام هنا بالإلزام المعنوي الذي ينبع من إرادة الشخص ذاته واختياره.

ثالثاً: صفة المقابل (المنفعة الخاصة للرسم): يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة من الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، وقد تكون هذه الخدمة عملاً يتولاه أحد المرافق العامة لصالح الأفراد، كالفصل في المنازعات (الرسوم القضائية)، أو توثيق العقود وشهرتها (رسوم التوثيق والشهر)، أو امتيازاً خاصاً بمنح للفرد، كالحصول على رخصة قيادة أو جواز سفر أو براءة اختراع، أو استعمال لبعض المرافق العامة استعمالاً يترتب عليه في الغالب تيسير مباشرة مهنته، أو إشباع حاجة له كاستعمال الموانئ والمطارات.

رابعاً: صفة النفع العام إلى جانب النفع الخاص: تمثل هذه الصفة في الرسم أهمية خاصة نظراً لكونها تميزه عن أهم مصادر الإيرادات العامة ألا وهي الضرائب، فطالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق منفعة خاصة تتعلق به وحده دون أن يشاركه فيها شخص آخر، وإن كان بالإضافة إلى النفع الخاص هناك نفع عام يعود على المجتمع وعلى الاقتصاد الوطني، فرسم تسجيل الملكية وإن كانت تعود بالنفع الخاص على طالب الخدمة، إلا أنها في ذات الوقت تحقق نفعاً عاماً على المجتمع بأكمله، تتمثل في استقرار المعاملات بين الأفراد من جهة، وعدم نشوب أي منازعات تتعلق بهذا الحق من جهة أخرى، وكذلك الرسوم القضائية التي يلتزم بدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء، مما يترتب عليها تحقيق نفع خاص يتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمان عدم منازعة أحد فيه، وفي نفس الوقت يستفيد المجتمع نتيجة استقرار الحقوق وتوفير العدالة بين أفرادها، وينطبق ذات الأمر على كافة المنافع الخاصة التي تعود على الأفراد مقابل دفع الرسوم على التعليم والتطعيم واستخراج رخصة القيادة وغيرها، والتي يقرن فيها النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للتعليم والصحة والأمن.

¹ بالتصرف نقلاً عن: - خليل أحمد اللوزي، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001، ص: 10-11.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 132-135.

- طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، نفس المرجع السابق، 1999، ص: 187-189.

- رحمة نابتي، النظام الضريبي بين الفكر المالي المعاصر والفكر المالي الإسلامي - دراسة مقارنة، مذكرة الماجستير في علوم التسيير: فرع إدارة مالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة 2، 2013/2014، ص: 14-15.

المطلب الثاني: تقدير الرسم وأهم أنواعه:

أولاً: تقدير الرسم: تقوم الدولة بتحديد قيمة الرسم الذي يفرض على بعض خدمات المرافق العامة، إلا أنه ليس من السهل تحديد القواعد العامة التي تلتزم بها السلطة وهي بصدد تقدير الرسم الواجب أدائه، ويمكن أن ندخل في الاعتبار عند تقدير الرسم الواجب دفعه قواعد معينة تتمثل فيما يلي¹:

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

ب- أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له: إن هذه القاعدة ليست مطلقة، فهي تتعلق ببعض أنواع الخدمات كالتعليم العالي والخدمات الصحية، ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الخدمات، فهي تمثل بالإضافة إلى النفع الخاص منفعة عامة تعود على المجتمع، زيادة على ذلك أن تقليل مبلغ الرسوم والضرائب بأنواعها المختلفة يكون بهدف تحفيز الأشخاص على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها من جهة ولنفعها العام من جهة أخرى، ويتم ذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة من طالبي هذه الخدمات في صورة رسوم، مما قد يمثل عائقاً في سبيل طلب الأشخاص لها، كما هو الحال بالنسبة للخدمات الصحية، بل قد يصل الأمر في الكثير من الأحيان إلى أن تقوم الدولة بتقرير الحصول على هذه الخدمات بالمجان أي بدون دفع أية رسوم، كما الحال بالنسبة للتطعيم المقرر لفائدة الأطفال، فالمنفعة العامة هنا تفوق المنفعة الخاصة في الأهمية، وفي حالات أخرى تجعل الدولة طلب هذه الخدمة إلزامياً على المواطن بتقرير عقوبة خاصة على عدم طلبها، كتسجيل المواليد الجدد في السجلات المدنية.

ج- أن يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له: يتعلق الأمر هنا ببعض أنواع الخدمات التي يكون الهدف منها إما تحقيق إيراد مالي للخزينة العمومية، كما هو الحال بالنسبة لرسوم التوثيق إذا زادت على نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة، وإما التقليل من طلب الأشخاص على الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة لرسوم الاستحمام في بعض الشواطئ، حيث ثار نقاش كبير بين مفكري المالية العامة حول الزيادة في قيمة الرسم بصورة تفوق الخدمة المقابلة له، فاعتبرها بعض الباحثين بمثابة ضريبة خفية، إلا أن هذا قد يخالف الحقيقة بسبب الاختلاف الواضح بين الرسم والضريبة سواء من ناحية التقنية المالية أو النظرية العامة للضريبة، ولذا فإنّ زيادة قيمة الرسم يمكن تفسيرها في إطار السياسة المالية التي تحكم تقدير قيمته والأهداف السياسية أو الاجتماعية منه.

وعلى الرغم من تعدد القواعد السابقة، إلا أن ذلك لا يلغي أن الهدف من تأسيس الرسم هو غرض مالي من أجل الحصول على إيرادات للخزينة العمومية، إلى جانب تنظيم سير استخدام المرافق العامة للدولة من جانب الجمهور.

ثانياً: فرض الرسم: يتم ذلك بالارتكاز على كونه يدفع جبراً من الأفراد إلى الدولة، ويكون للدولة في هذا الصدد حق الامتياز على أموال المدين، وبموجب ذلك فإنّ فرض الرسوم لا يتم بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة وهيئات الدولة ومرافقها العامة، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها، لذا لا بد من مرافقة السلطة التشريعية على فرض الرسوم، وإن كان فرضها لا يستلزم إصدار قانون، بل يكفي فيه أن يتم بناء على قانون، ويقصد من ذلك أن يصدر قانون يحول للوزير أو الإدارة فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة، والحكمة من ذلك تعدد أنواع الرسوم وتعدد القواعد التي تتبع في تقديرها، لذا فإنّ السلطة التنفيذية تكون أقدر من غيرها من سلطات الدولة على إجراء هذا التقدير.

¹ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 136-137.

ومن ثم تكفي القرارات الإدارية واللوائح لفرض الرسوم شريطة أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تجيز فرضها وفي حدود هذه الإجازة، وإلا كانت هذه القرارات باطلة لعدم شرعيتها، والحكمة من فرض الرسوم بناء على القانون ترجع إلى ضرورة الرقابة التشريعية، ولضمان عدم إساءة استعمال الحق، والحيلولة دون مغالاة الإدارة في فرضها¹.

ثالثا: أنواع الرسوم والضرائب: توجد عدة أنواع من الرسوم والضرائب من بينها مايلي:

أ- الرسم على القيمة المضافة TVA: أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، وهو عبارة عن رسم غير مباشر شرع في تطبيقه بداية من تاريخ: 1992/4/1، وتخضع له كل العمليات التجارية، الصناعية والحرفية، باستثناء الزراعة والنشاطات غير التجارية، أو ذات الطابع المدني، وتحت تحفظات أو إعفاءات منصوص عليها من قبل القانون، ولو معدلين (المعدل العادي 17% والمعدل المنخفض 7%)، وقد تم رفعها بداية من قانون المالية لسنة 2016 إلى 19% و 9% على التوالي.

ب- الرسم على النشاط المهني TAP: تم إنشاء الرسم على النشاط المهني بموجب قانون المالية لسنة 1996، وذلك بعد عملية دمج كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري TAIC، والرسم على النشاط غير العادي TANC، وهو يفرض على رقم الأعمال الذي يحققه الشركات أو أي وحدة من وحداتها في كل بلدية تابعة لمقر الإقامة، وحسب المادة رقم: 217 من قانون الضرائب المباشرة، يستحق الرسم سنويا بصدد رقم الأعمال الذي يحققه في الجزائر الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل، ضمن فئة المداخل الصناعية والتجارية وكذا الضريبة على أرباح الشركات².

كما يستحق الرسم على النشاط المهني بفعل الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة، الذين لديهم في الجزائر إقامة مهنية دائمة ويمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح غير التجارية، ويستحق كذلك على رقم الأعمال المحقق في الجزائر من قبل المكلفين بالضريبة، والذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في الأرباح الصناعية والتجارية، أو للضريبة على أرباح الشركات³.

ج- الضريبة على الدخل الإجمالي IRG: أسست الضريبة على الدخل الإجمالي في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، حيث نصت المادة رقم: 01 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على مايلي: "تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى ضريبة الدخل، وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة"⁴.

هذا وتلتزم المديرية الجهوية بالتصريح الشهري للضريبة في بطاقة G50، وذلك في حدود 20 يوم من الشهر الموالي للتصريح، ويتم تسديد الضريبة على الدخل الإجمالي الخاصة بالعمال، ويتم اقتطاعها من المنبع.

د- الضريبة على أرباح الشركات IBS: نصت المادة رقم: 135، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على مايلي: "تؤسس ضريبة سنوية على مجمل الأرباح أو المداخل التي تحققها الشركات وغيرها من الأشخاص المعنوية المشار إليهم في المادة 136"⁵، وتعتبر الضريبة على أرباح الشركات ضريبة نسبية حيث تفرض بمعدل معين، وفي هذا المجال حددت المادة رقم: 150 من الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة: (معدل عادي بنسبة 25%، معدل منخفض للأرباح المعاد استثمارها 12,5%)، أما

¹ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 137.

² أنظر: المادة رقم: 217، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2012.

³ Direction Générale des Impôts, Guide Pratique du Contribuable, Edition 2003, Alger, p : 4.

⁴ المادة رقم: 1، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2012.

⁵ المادة رقم: 135، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2012.

بالنسبة للاقتطاعات من المصدر فتحدد كمايلي: معدل عائدات الديون والودائع والكفالات بنسبة 10%، أما نسبة 24% فتطبق على:

- المبالغ التي تقبضها المؤسسات الأجنبية التي ليس لها منشآت مهنية دائمة في الجزائر في إطار صفقات تأدية الخدمات؛
- المبالغ المدفوعة مقابل خدمات من كل نوع تؤدي أو تستعمل في الجزائر؛
- الحاصلات المدفوعة للمخترعين المقيمين في الخارج؛
- معدل شركات النقل البحري الأجنبية قدر بنسبة 10%، مع الإشارة أن هذه الشركات تخضع لمبدأ المعاملة بالمثل.

المطلب الثالث: الفرق بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة الأخرى:

نظرًا للخلط والتداخل ما بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة الأخرى، سنقدم خلال هذا المطلب أوجه التشابه والاختلاف بينه وبين كل من الثمن العام والضرائب.

أولاً: الرسم والتمن العام: يتمثل وجه الشبه بين الثمن العام والرسم في كونهما إيراد عام تحصل عليه الدولة وتعتمد عليه في تغطيته نفقاتها، وأن الهدف من كل منهما هو تحصيل منفعة خاصة، كما أن هناك قدرًا من التناسب بين المنفعة التي يتحصل عليها الشخص وحجم تكاليف الخدمة، لكنهما يختلفان من حيث التقنية المالية، ويمكن تحديد هذا الاختلاف على النحو التالي¹:

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

- يتم فرض الرسم استنادًا إلى قانون بموجب قرارات إدارية من جانب السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، فالسلطة العمومية هي التي تقوم لوحدها بتحديد قيمته وكافة الأحكام القانونية المتعلقة به دون تدخل من جانب الأشخاص، أما الثمن العام فيتم تحديده بقرار إداري من طرف المؤسسة العمومية المنتجة للسلع والخدمات، ويتم تقديره بنفس طريقة تقدير الثمن الخاص، أي بموجب قانوني العرض والطلب في السوق دون تدخل من جانب السلطة العامة، ومنه ستمارس الدولة نشاطها في ظل المنافسة الكاملة أو في ظل الاحتكار لقوانين السوق السائدة وظروف الطلب والعرض، بينما تكون قيمة الرسم واحدة بالنسبة للجميع؛

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

- يمكن تحويل الرسم إلى ضريبة عن طريق إصدار في قانون المالية، أما الثمن العمومي فلا يمكن تحويله إلى ضريبة؛
- أخذت أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة تؤول شيئًا فشيئًا نحو التقلص، بينما أهمية الثمن العمومي تتوقف على مدى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

¹ بالتصرف نقلا عن: - طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 189.

- فوزي عطوي، مرجع سبق ذكره، ص: 126.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 139-141.

ثانيا: الرسم والضريبة: يتشابه كل من الرسم والضريبة في عنصر الإجبار، إلا أنّ الاختلاف الرئيسي بينهما يتمثل في أنّ الرسم يفرض مقابل خدمة معينة يطلبها الشخص ويحصل من خلالها على منفعة خاصة، بالإضافة إلى المنفعة العامة التي تعود على المجتمع ككل، أما الضريبة كمصدر هام للإيرادات العامة فهي تفرض بدون مقابل، حيث تعتبر مساهمة من الشخص في تغطية جزء من النفقات العامة، ولهذا يتم تحديد قيمته الرسم على أساس قيمة الخدمة التي يتحصل عليها الفرد، بينما يتم تحديد مقدار الضريبة على أساس المقدرة التكاليفية أو المالية للمكلف بالضريبة، بالإضافة إلى أن الرسم يفرض بناء على قانون في صورة قرارات إدارية، أما الضريبة فلا تفرض إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية، وهذا نظراً لحساسية وخطورة هذا المصدر التمويلي¹.

خلاصة:

لقد أدى اتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطورها من الدولة الحارسية إلى الدولة المتدخلّة إلى اتساع وازدياد حجم النفقات العامة وأنواعها، ومن ثم أدى إلى اتساع نطاق الإيرادات العامة لكي تتمكن من تغطية النفقات العامة، وترتب على ذلك تطور هيكل الإيرادات العامة، وأصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعدّدة، ومن أهم هذه المصادر نجد الضرائب والرسوم، مما هو جدير بالذكر فإن اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصر الحديث قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة لتوجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية، كما تستخدم الدولة الإيرادات العامة لتشجيع وتخفيض الاستثمار في مجالات أو قطاعات معينة.

كما يتبين لنا من خلال هذا المحور أن الضريبة والرسم يتفقان في أن كل منهما مبلغ نقدي تتم جبايته جبراً، وأن حصيلة كل منهما تستخدم في تغطية النفقات العامة، إلا أنّهما يختلفان في كون أن الرسم يدفع نظير خدمة خاصة ونفع خاص، بينما تعتبر الضرائب مشاركة جبرية في النفقات العامة دون حصول دافعها على مقابل معين، وقصد تحقيق نفع عام يعود على كافة المجتمع.

¹ بالتصرف نقلاً عن: رحمة نابي، مرجع سبق ذكره، ص: 15.

المحور الرابع: الإيرادات العامة الاقتصادية

تمهيد:

لقد أدى اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصر الحديث إلى جعل الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة لتوجيه سياستها الاقتصادية والاجتماعية، فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع وتحفيز الاستثمار في مجالات معينة وكبحها في مجالات أخرى، وتستخدمها كأداة في مواجهة بعض الأزمات الاقتصادية، ولتغطية ما يسمى بالنفقات العامة لا بد من توفر إيرادات عامة والتي تسعى الدولة من خلالها إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ومن مصادر هذه الأخير نجد الدومين والثن العام، وكذا الإتاوات والغرامات.

لقد تطورت مصادر الإيرادات العامة من حيث أهميتها النسبية عبر عدة مراحل، وكان هذا التطور يعكس في كل مرحلة العلاقات الاجتماعية والاقتصادية، وارتبط إلى أبعد الحدود بالتغيرات التي طرأت على هيكل الدولة وعلى تنظيمها السياسي، ففي العصور الوسطى فرض الإقطاع في أوروبا الضرائب على الأفراد، مما أدى إلى ضرورة الاعتماد على إيرادات أملاك الدولة بصفة أساسية لتغطية النفقات العامة، ومع انتهاء عصر الإقطاع استردت السلطة المركزية ما سبق أن تنازلت عنه لأفراد الإقطاع في حق فرض الضرائب، واستتبع ذلك زيادة اللجوء إلى الضرائب، ومع زيادة ضغط النفقات العامة بعد الحرب العالمية الثانية بسبب الحروب الكثيرة، اضطرت الدولة إلى البحث عن إيرادات أخرى لتغطية نفقاتها، ولتقدير أهمية إيرادات أملاك الدولة لا بد أن نستدرج عاملين مرتبطين يتمثلان في أثر الشكل القانوني الذي تختاره الدولة لمشروعاتها، وأثر الفن المالي الذي تستخدمه في الحصول على ما يلزمها في دخل هذه المشروعات، وعلى ذلك فإن كلا من النظامين القانوني والمالي اللذان تخضع لهما المشروعات العامة يؤثران في أهمية إيرادات أملاك الدولة، ويمكن القول أن الإيرادات العامة تطورت كمًّا ونوعًا، وأن هذا التطور قد لحق بإيرادات الدولة في أملاكها، كما أن زيادة النفقات العامة وتنوعها كان العامل الأساسي الذي أدى إلى تنوع الإيرادات العامة قصد تمويل خزينة الدولة.

تتمثل الإيرادات السيادية في الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرًا من الأفراد بما لها من حق في السلطة السيادية، وتشمل الثمن العام والغرامات المالية التي تفرضها المحاكم وتذهب إلى خزينة الدولة، والتعويضات المدفوعة للدولة عن أضرار لحقت بها من دولة أخرى، وإتاوات تحسين العقارات.

المبحث الأول: ماهية الدومين (إيرادات أملاك الدولة) وأقسامه:

تحصل الدولة على الإيرادات العامة نتيجة التوصل إلى تحقيق فائض في الاقتصاد العام من وراء نشاط اقتصادي ومالي، وهذا الفائض يجد مصدره الرئيسي من إيرادات الدولة وأملاكها ومشروعاتها الاقتصادية في مقابل الخدمات التي تؤديها للأفراد، وتحقق لهم منها نفعًا معينًا، ومن بين هذه المصادر نجد الدومين الذي كان من أهم مصادر الإيرادات قديمًا عندما كانت الدولة تعتمد على القطاع الزراعي فقط أي الدومين الزراعي، وهو كان المورد الأساسي آنذاك حيث كانت تركز عليه الميزانية العامة للدولة، وبمرور الزمن ومع التطور الاقتصادي تضاءلت أهمية الدومين الزراعي حيث لجأت الدولة إلى مصادر أخرى كالضرائب، ولكن في وقتنا الحالي أصبح الدومين عامًّا وهو مجاني أو قريب من المجاني في الاستعمال، إضافة إلى الدومين الخاص الذي يدُر على الدولة بعائد كبير تقريبًا، هذا الأخير بقي ساري المفعول في عصرنا الحالي ومازال يأتي بعوائد مالية معتبرة للدولة.

يقصد بكلمة الدومين كافة ممتلكات الدولة، أي الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة، سواء كانت تلك الملكية ملكية عامة أو خاصة، ومنها ما يخضع لأحكام القانون العام كالشوارع والميادين، ومنها ما يخضع لأحكام القانون الخاص شأنه شأن الممتلكات مثل الأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها.

المطلب الأول: تعريف الدومين:

تحصل الدولة على جزء من إيراداتها من غلة الأموال التي تمتلكها، وتتوقف الأهمية النسبية لهذه الإيرادات على النظام الاقتصادي السائد، وعلى درجة تطور دور الدولة ومدى تدخلها في الاقتصاد، وقد شاع استخدام لفظة "الدومين" في الدراسات المالية على أملاك الدولة¹ وتعني كلمة دومين "Le Domain" الممتلكات أو الأموال العقارية التي تمتلكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو ملكية خاصة²، ومنها ما يخضع لأحكام القانون الخاص شأنه شأن الممتلكات الخاصة مثل الأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها³، ويمكن تقسيم أملاك الدولة وفقا لمعيار النفع إلى ملكية عامة وملكية خاصة⁴.

تقوم السلطات العمومية قصد الاعتناء بأملاكها والسهر على حمايتها بالقيام بإجراءات ضرورية قصد ردع المعتدين عليها، حيث نجد في قانون الأملاك الوطنية في المادة رقم: 08 منه أنه يلزم على هيئات الدولة والجماعات المحلية بإعداد جرد عام لأملاكها العامة والخاصة، حيث نصت على أنه: "يتمثل الجرد العام للأملاك الوطنية في تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية، وهذا بتعيين جرد عام للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، هدفه ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفقا للأهداف المسطرة لها".

يبين هذا الجرد حركات هذه الأملاك ويقيم العناصر المكونة لها، غير أن عملية الجرد العقاري بطيئة جدا إن لم نقل لا تطبيق لها أصلا، وهذا رغم صدور النصوص التطبيقية في هذا المجال، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم: 91-455، المؤرخ بتاريخ: 1991/11/23، المتعلق بجرد الأملاك الوطنية⁵.

المطلب الثاني: أهمية الدومين:

أخذت أهمية الدومين تزداد في تغذية الإيرادات العامة تبعا لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بجانب كبير من النشاط الإنتاجي، حتى أصبحت تشكل جزءا هاما من الإيرادات العامة، وإن بقيت الضرائب تعتبر المصدر الأول في تكوين هذه الإيرادات لاسيما في الاقتصاديات الرأسمالية، ويتم اعتماد الدومين كمصدر للإيرادات العامة للبلد كلما زادت سيطرة الدولة في مختلف ميادين الإنتاج فيها، أما الاقتصاديات الاشتراكية فإن دائرة دومين الدولة تغطي كل أو معظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي، وتسهم إيراداته بالجانب الأكبر من الإيرادات العامة⁶، حيث كان الدومين هو المصدر الأساسي في إيرادات الدولة إلا أنه قلّت أهميته النسبية مع التطور الاجتماعي واستتبعه نشاط الدولة⁷.

إنّ دومين الدولة كان فيما مضى دوميّا زراعيا بصفة أساسية، حيث كان دخله يمثل جانباً هاماً من الإيرادات الكلية للدولة، ثمّ تناقصت أهمية الدومين الزراعي وإيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية حتى مطلع القرن الحالي، حيث تطورت صور أخرى

¹ سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 108.

² محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء، المالية العامة، الطبعة الثانية، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2008، ص: 54.

³ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص: 35.

⁴ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص: 119.

⁵ أعرم يحياوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص: 33-34.

⁶ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص: 51.

⁷ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء، نفس المرجع أعلاه، نفس الصفحة.

من الدومين وهي: الدومين الصناعي، التجاري، والمالي، وأخذت أهميتها تزداد في تغذية الإيرادات العامة تبعاً لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بجانب كبير من النشاط الإنتاجي حتى أصبحت تشكل جزءاً هاماً من الإيرادات العامة¹.

أما عن الدومين العام فليس له أهمية في تغذية الإيرادات العامة، ذلك أن القاعدة في الدومين العام هي مجانية الانتفاع لأنها سمة من سماته، حيث يسير الفرد في الطريق ويسبح في الشواطئ ويقصد الغابات مجاناً، لأنه بصدد ممارسة حرية عامة². ويتميز إيراد الدومين بعنصر ثابت وعدم خضوعه للتقلبات، فتسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلاً، وكانت لهذه الميزة أهميتها في تحديد النفقات العامة المستقبلية عندما كان نشاط الدولة مقتصرًا على النشاط التقليدي المعروف³.

المطلب الثالث: أقسام الدومين:

يحدد القانون مختلف الأملاك الوطنية، حيث تتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تمتلكها كل من الدولة والولاية والبلدية، ويتم تسييرها طبقاً لأحكام القانون⁴، ويمكن تقسيم الدومين إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام والخاص، والذي نصت عليه المادة رقم: 18 من الدستور.

أولاً: أملاك الدولة العمومية (الدومين العام): يقصد بالدومين العام الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص المعنوية، والتي تخضع لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام، ومن أمثله ذلك: الأنهار والطرق والحدائق العامة، وعادة لا تتقاضى الدولة ثمنًا من الأفراد مقابل استعمالهم لهذه الأموال، ومع ذلك تفرض الدولة في حالات معينة رسوماً على الانتفاع بها، ومن أمثلة ذلك الرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق والمتاحف وعبر بعض الطرق، وغالباً ما يكون السبب في اقتضاء هذه الرسوم هو الرغبة في إنشاء هذه الأموال، ومع ذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام، ولهذا فإنه لا يكون في الغالب إيراداً يعتمد عليه في تمويل النفقات العامة للدولة⁵، كما يتميز الدومين العام بالخصائص التالية:

- لا يمكن تملكه حتى بالتقادم لأنه ملكية للدولة؛
- لا يجوز بيعه أو حتى التصرف فيه؛
- لا يجوز التنازل عنه.

أما غايته فتمكن في تقديم خدمات عامة للأفراد المجتمع وليس جلب الأموال لخزينة الدولة، وهذا لا ينبع من إمكانية تحقيق إيراد كما هو الحال عن فرض مبالغ مالية عن دخول الحدائق والمطارات، وهذا يستخدم في الغالب بغرض تنظيم استعمال هذا المرفق أو الممتلكات، أو من أجل تغطية بعض النفقات، ويكون استخدامها مجاناً⁶.

تخضع الأملاك الوطنية العامة لحماية قانونية من الناحية المدنية، من حيث عدم إمكانية التصرف فيها والحجز عليها واكتسابها بالتقادم، وذلك طبقاً لأحكام المادة رقم: 688 من القانون المدني، كما تخضع لحماية جنائية من حيث تجريم كل اعتداء أو مساس بها، وكذلك تسديد العقوبة على ذلك طبقاً لقانون العقوبات⁷.

¹ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء، مرجع سبق ذكره، ص: 54-55.

² أكرم يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة: النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة، مرجع سبق ذكره، ص: 111.

³ حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص: 36.

⁴ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء، نفس المرجع أعلاه، ص: 65.

⁵ عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص: 129-130.

⁶ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 91-93.

⁷ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء، نفس المرجع أعلاه، ص: 66.

ويمكن تقسيم الأملاك العمومية إلى أملاك طبيعية وأملاك اصطناعية تتضح فيما يلي¹:

أ- **الأملاك العمومية الطبيعية**: تشمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية خصوصا على مايلي:

- شواطئ البحر؛
- قعر البحر الإقليمي وباطنه؛
- المياه البحرية والداخلية؛
- سطح البحر ومحاسره؛
- مجاري المياه وزقاق المجاري الجافة، وكذلك الجزر التي تكون داخل زقاق المجاري والبحيرات والمساحات المائية الأخرى، أو المجالات الموجودة ضمن حدودها كما يعرفها القانون المتضمن قانون المياه؛
- المجال الجوي الإقليمي؛
- الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية، المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها، والمحروقات السائلة منها والغازية، والثروات المدنية الطاقوية والحديدية والمعادن الأخرى، والمنتجات المستخرجة من المناجم والمحاجر، والثروات البحرية، وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل المجالات البرية والبحرية من التراب الوطني، في سطحه وفي جوفه أو الجوف القاري والمناطق البحرية الموضوعة تحت سيادة الجزائر أو السلطات القضائية.

ب- **الأملاك العمومية الاصطناعية**: وتشمل الأملاك العمومية الاصطناعية خصوصا على مايلي²:

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

ثانيا: **أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص)**: يقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره، كما يمكن للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل، ويدرّ الدومين الخاص على عكس الدومين العام إيرادا، ولذلك فإنه وحده الذي يعيّنه الباحثون في المالية العامة عند الكلام عن دخل الدولة من أملاكها أو دخل

¹ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 120-121.

² محمد عباس محمزي، نفس المرجع السابق، ص: 121.

الدومين الخاص كمصدر من الإيرادات العامة¹، ويتكون الدومين الخاص من أملاك الدولة المعدة للاستغلال التجاري²، وتشمل هذه الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية على مايلي³:

- العقارات والمنقولات مختلفة الأنواع، والتي حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون؛
- الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول للدولة والولاية والبلدية، وإلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

- الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها؛
- الأملاك الوطنية المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية، التي تم الاستيلاء عليها أو شغلت دون حق ومن غير سند، وتم استردادها بالطرق القانونية.

فالدومين الخاص يحقق إيراداً للخزينة العامة للدولة، وهو يعتبر مصدراً مالياً هاماً للدولة تعتمد عليه، وتنقسم أملاك الدولة الخاصة أي الدومين الخاص إلى عدة أقسام هي: الدومين الزراعي، الدومين العقاري، الدومين التجاري والصناعي، والدومين المالي⁴.

أ- الدومين الزراعي: يتشكل أساساً من الأراضي الزراعية وهو ما يعرف بالدومين التقليدي، حيث كان يشكل مورداً أساسياً لإيرادات الدولة، ويأتي دخل هذا الدومين من بيعه للمنتجات الزراعية أو الأجرة التي يدفعها المستأجرون للأراضي الزراعية، حيث كانت الدولة في عصر الإقطاع تقوم باستغلال هذه الأراضي سواءً بزراعتها بنفسها أو بتأجيرها للأفراد، ولذا كانت الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من أراضي الفلاحة ذات أهمية قصوى كمصدر من مصادر الإيرادات العامة⁵.

ب- الدومين العقاري: تختلف الأهمية النسبية لإيراد الدومين العقاري حسب تطور دور الدولة، فقد تناقصت أهميته في إيرادات الدولة الحديثة بعد أن كانت له أهمية كبيرة في السابق، وفيما يخص الأراضي الزراعية أخذت الدولة بالتخلي عنها للمواطنين عن طريق البيع أو التوزيع المجاني لأنها رأت في ذلك خيراً لها، فهي تحصل على الثمن وتفرض الضرائب على المنتجات الزراعية، ويرى البعض أن على الدولة أن تتخلى على الدومين العقاري بسبب انخفاض إنتاجيته وسوء الإدارة الحكومية وقلة العائد وانعدام الدوافع لاستصلاح الأراضي الزراعية، وعلى الدولة أن تتفرغ لما هو أهم من الوظائف وترك هذا النشاط للقطاع الخاص.

أما فيما يخص الغابات، فأغلب الدولة أبقته تحت إدارتها وذلك لعدة أسباب منها أن إدارتها لا تحتاج إلى كلفة أو خبرة عالية، وكذلك دورة حياة الغابات أطول بكثير من دورة حياة الأفراد، فلو تملكها شخص فإنه قد يفنيها بالقطع أو تحويل أراضيها إلى استخدام آخر، هذا فضلاً عن أهميتها البيئية، حيث تسهم في توسيع المساحات الخضراء، وهي تلطف الجو وتكون مصدر للرياح، وقد تكون لها أهمية أمنية وعسكرية، وهذه الاعتبارات لا تهم الأفراد بل تهم الدولة، لذلك تبقى الغابات تحت إدارة الدولة، وتبيع أخشابها بشكل لا يؤثر على استمراريته ودون استنزاف مواردها، وتحقق من ذلك إيرادات للخزينة العامة.

أما المعادن والمناجم فإن أغلب الدول تبقيتها تحت سيطرتها، لأن استغلالها يتطلب خبرة عالية وإمكانيات كبيرة ومراعاة لمصلحة الأجيال اللاحقة، هذا بالإضافة إلى أن الاستثمار في الثروة الاستخراجية كالنفط والمعادن ذات عائد مالي كبير من الأولى

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص: 130.

² سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 108.

³ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 121.

⁴ طارق محمد الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2009، ص: 114.

⁵ بالتصرف نقلاً عن: - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، الطبعة الأولى، 2003، ص: 93.

- خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، دون طبعة، منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، كلية التجارة، جامعة القاهرة، مصر،

2016، ص ص: 127-128.

والأفضل أن يعمّ خيره جميع أفراد المجتمع عن طريق قيام الدولة بهذا الاستثمار، وقد تدير الدولة هذه الثروة بشكل مباشر أو توّجّرها أو تمنح امتيازات لاستغلالها، أو أي صيغة أخرى تحقق للدولة إيرادات مالية مراعاة للأهداف الأخرى¹.

ج- الدومين التجاري والصناعي: يشمل هذا النوع جميع النشاطات الصناعية التي تقوم بها الدولة، والتي تكون مشابهاً لنشاط الأفراد العاديين، والمشروعات الخاصة بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية، وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين التجاري والصناعي إما بشكل مباشر من قبلها (الاستغلال المباشر)، أو عن طريق أحد مرافقيها، أو أن تمنح امتيازاً أو ترخيص لإحدى الشركات الخاصة بأن تقوم ببيع البضائع والخدمات لأجل معين².

كما يمثل الدومين التجاري والصناعي كل ما تمتلكه الدولة من منشآت تجارية وصناعية ملكية عامة مطلقة، آلت إليها عن طريق التأميم والتوسع في قاعدة القطاع العام، أو عن طريق مشاركة الأفراد في استغلال تجاري أو صناعي، فقد أثار موضوع قيام الدولة بالمشروعات الصناعية والتجارية مناقشة الباحثين في علم المالية والاقتصاد، ففريق يجذب عدم تدخل الدولة في هذه المشروعات باعتبار أن المنافسة بين الأفراد تزيد من جودة الإنتاج، كما أن تخصص الأفراد بإنتاج معين يجعلهم يلّمون تماماً بجميع الظروف المحيطة بالإنتاج، وهناك رأي آخر يرى أن الدولة أقدر من الأفراد على معرفة الصالح العام، والتدخل في المشروعات التجارية والصناعية ضروري للمحافظة على موارد الدولة المتاحة واستغلالها الاستغلال الأمثل وبما يعود بالنفع للصالح العام، وطالما أن هدف الدولة هو تحقيق المصلحة العامة وتحقيق أقصى قدر ممكن لرفاهية المواطنين، فيجب أن يكون هذا المبدأ هو الفيصل في المفاضلة بين قيام الدولة بالمشروع أو تركه للأفراد³.

وقد تلجأ الدولة إلى إدخال الشكل الاحتكاري إلى مشروعاتها رغبة منها في تحقيق دخل أكبر منها، ولهذا يجب أن تكون السلع والخدمات ذات طابع غير مرن حتى لا يتأثر الطلب عليها تأثيراً كبيراً بارتفاع الثمن، وقد توسع هذا النوع من الدومين لعدة اعتبارات منها⁴:

1. **الاعتبارات المذهبية:** تتمثل في سيادة المذهب المتدخل في الأنظمة الرأسمالية واتساع الوظائف الاقتصادية والاجتماعية، حيث أصبحت الدولة متدخلة بعد أن كانت دولة حارسة.
2. **الاعتبارات الاقتصادية:** تملك الدولة لبعض المشاريع الصناعية والتجارية لأسباب منها ضخامة الاستثمارات المطلوبة مع عجز القطاع الخاص عنها، كالصناعات التّووية والتفطية، أو الصناعات ذات المردود البطيء التي تحتاج إلى فترة عمل طويلة ولا يسترد رأسمالها إلا بعد مدة طويلة، بحيث لا يقدم عليها القطاع الخاص، أو المشاريع ذات لأهمية الإستراتيجية والتي تهتم الأمن القومي، والتي تحتاج إلى نفقات عالية لأغراض البحث والتطوير، أو الصناعات الرائدة والجديدة.
3. **الاعتبارات الاجتماعية:** قد تسيطر الدولة على مشاريع معينة رغبة منها في تقديم خدمات هذه المشاريع لأكبر عدد من الأفراد، وذلك لأهميتها للمواطن ولعدم تمكين القطاع الخاص من احتكارها، ومن ثم بيع منتجاتها بأسعار تضرّ برفاهية المواطن، مثال ذلك مشاريع الكهرباء والبريد والاتصالات والأدوية وغيرها.
4. **الاعتبارات المالية:** قد يكون الهدف مالياً محضاً، إذ تقوم الدولة بإنشاء المشاريع الاقتصادية بهدف تحقيق إيرادات مالي للخرينة العامة.

¹ سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 108-109.

² محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء، مرجع سبق ذكره، ص: 66-67.

³ طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، ص: 37-38.

⁴ سعيد علي محمد العبيدي، نفس المرجع أعلاه، ص: 110.

د- الدومين المالي: يتمثل فيما تمتلكه الدولة من أوراق مالية (أسهم وسندات ومصارف تجارية)، والتي تحقق للدولة إيرادات عامة على شكل أرباح وفوائد، حيث تستخدم الدولة الدومين المالي لتنفيذ سياساتها المختلفة، إضافة إلى ما يحققه من إيراد مالي للخزانة العامة، وقد نشأ هذا النوع من الدومين نتيجة نشاط ما يعرف بشركات الاقتصاد المختلط، وهي الشركات التي تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة¹.

المبحث الثاني: ماهية ومحددات الثمن العام:

يعتبر الثمن العام مصدرا ثانويا من مصادر الإيرادات العامة السيادية، وله عدة خصائص ومحددات نوجزها في المبحث الموالي:

المطلب الأول: مفهوم الثمن العام:

يقصد بالثمن العام "ما يدفعه الفرد مقابل خدمة تؤديها هيئة عمومية، سواء لأهميتها، أو لضرورة إتاحة الفرصة للاستفادة بها من جميع الأشخاص، أو لكونها عرضة للاحتكار وللبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العمومية للمؤسسات الخاصة"²، وبذلك يتميز الثمن العام عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة عند بيع منتجاتها من السلع والخدمات³.

فالثمن العام "يمثل المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي، وبذلك فهو ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المؤسسات العامة الصناعية والتجارية تمييزاً له عن الثمن الخاص، والذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة نظير بيعها لمنتجاتها في السلع والخدمات، وبطبيعة الحال فإن الثمن العام يحقق إيراداً عاماً للدولة يتمثل في الأرباح التي تحققها نتيجة لبيعها بعض المنتجات"⁴.

"فهو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة نتيجة لقيامها بإنتاج أو بيع بعض السلع والخدمات الزراعية والصناعية والتجارية التي تشبع حاجات خاصة"⁵، ومن هذا التعريف يتضح لنا أن الثمن العام يختلف اختلافاً جوهرياً عن باقي الإيرادات الأخرى.

كما يمثل الثمن العام "السعر الذي تقرره الدولة أو إحدى مؤسساتها ثمناً لسلعة أو خدمة معينة تقدمها لدافع ذلك الثمن، كالحصول على الكهرباء أو مياه الشرب، والثمن العام يقارب عادة لقيمة السلعة أو الخدمة التي يدفع عنها وهو يبقى ثمناً عاماً إذا بقيت له هذه الصفة، أما إذا كان سعره أعلى بكثير من قيمة تلك الخدمة أو السلع فعندئذ يكون أقرب إلى الرسم عنه من الثمن العام، حيث يعتبر الجزء الزائد ضريبة غير مباشرة"⁶.

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن الثمن يمثل المقابل المالي الذي تتحصل عليه الدولة نتيجة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي أو خدماتي (كخدمات التزود بالمياه والاتصالات وغيرها)، وهو من الوسائل التي تمكن الدولة من تحقيق إيرادات للخزينة العامة، وهو يكون عادة أقل من تكلفة الإنتاج أو سعر التكلفة.

¹ بالتصرف نقلاً عن: - سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 111.

- خديجة الأعسر، مرجع سبق ذكره، ص: 130-131.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، الطبعة الأولى، 2003، ص: 111.

³ زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2006، ص: 100.

⁴ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص: 127.

⁵ سوزي عدلي ناشد، نفس المرجع أعلاه، ص: 96.

⁶ بالتصرف نقلاً عن: - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، الطبعة الثالثة، 2007، ص: 231.

- عبد الله خبابة، مرجع سبق ذكره، ص: 215.

المطلب الثاني: كيفية تحديد الثمن العام:

ترتكز عملية تحديد الثمن العام على عدد من العناصر، نجد من أهمها الهدف الذي تتدخل الدولة من أجله في مجال إنتاج أو توزيع بعض السلع والخدمات، وكذلك درجة المنافسة التي تسمح بها الدولة بعد تدخلها في مجال الإنتاج والتوزيع أو الإثنين معاً، وهي تتمثل في¹:

أولاً: بالنسبة للهدف:

أ- إذا كان هدف الدولة من التدخل هو الحصول على أقصى ربح: فإن الدولة يمكنها أن تعتمد على نفس الأسس التي يعتمد عليها القطاع الخاص في تسعير منتجاته وبيعها للأفراد، وهنا يتم التسعير بما يسمح بالتساوي بين الإيراد الحدي والتكلفة الحدية للإنتاج، حيث يعتبر ذلك شرطاً ضرورياً لتعظيم الأرباح.

ب- إذا كان الهدف من تدخل الدولة هو تقديم المنتجات بأسعار منخفضة: ففي هذه الحالة سوف تختلف الأسس التي تتبعها الدولة في تحديد الأثمان العامة عن تلك الأسس التي يتبعها القطاع الخاص، فقد تقوم الدولة بتسعير منتجاتها بسعر يعادل التكلفة المتوسطة للوحدة، وبالتالي لا تحقق الدولة أية أرباح موجبة، وقد تقوم الدولة بتسعير بعض المنتجات الضرورية بأسعار تقل عن التكلفة المتوسطة للوحدة، وتحقق بذلك خسارة تشغيلية، وتقوم بتغطية هذه الخسارة من مصادر إيرادية أخرى، وفي هذه الحالة يكون الهدف من تدخل الدولة هدف إجتماعي إنساني.

ج- إذا كان الهدف من تدخل الدولة هو الحد من إنتاج واستهلاك بعض المنتجات: مثل التبغ والخمور، ففي هذه الحالة سوف نجد أن الدولة قد تقوم بتسعير منتجاتها بسعر يزيد كثيراً عن التكلفة المتوسطة، وهذا رغبة منها في الحد من الكمية المنتجة والمستهلكة منها في نفس الوقت.

ثانياً: بالنسبة لدرجة المنافسة: يتوقف الثمن العام الذي تحدده الدولة ليس فقط على الهدف من تدخل الدولة، بل أيضاً على درجة المنافسة في السوق، فقد يقتصر إنتاج وبيع بعض المنتجات على الحكومة دون السماح للقطاع الخاص بإنتاجها أو بيعها، وفي هذه الحالة فإن المحدد الرئيسي للثمن العام هو الهدف من تدخل مجال إنتاج وبيع بعض المنتجات المنافسة للقطاع الخاص، فإن اعتبارات المنافسة بين القطاعين سوف تسمح في النهاية بتشابه أسس تحديد الثمن العام مع أسس تحديد الثمن الخاص.

المطلب الثالث: محددات الثمن العام:

يشير تحديد ثمن منتجات القطاع العام من السلع والخدمات العديد من المشاكل التي تجعل تحديده يختلف عن تحديد الثمن بالنسبة لمنتجات القطاع الخاص، والأصل أن تنطبق قواعد تحديد الثمن بالنسبة لمنتجات المشروع الخاص، والذي يتوقف على نظم المنافسة السائدة في السوق على الثمن العام، إلا أن هناك اعتبارات عديدة تتدخل في تحديد الثمن العام، فالهدف الذي تسعى المشروعات العامة إلى تحقيقه ليس هو تحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح، ولكن في تحقيق مصلحة عامة تتمثل في إشباع حاجة عامة، وقد تفرض هذه المصلحة العامة تحديد الثمن بأقل نفقة من الإنتاج، فتحقق خسارة يتم تغطيتها عن طريق الميزانية العامة، أو بما يزيد عن نفقة الإنتاج بحيث تغطي هذه المشروعات نفقة الإنتاج، وتحقق بالتالي أرباح تستخدم في تمويل الميزانية العامة، وتتلخص الاعتبارات الاقتصادية التي يجب مراعاتها عند تحديد الثمن العام فيما يلي²:

- تحديد الاستخدام الأمثل لرأس المال للمشروعات العامة؛
- تحقيق معدل من الربح يضمن التمويل الذاتي للمشروع والتوسع في استثماراته؛
- تشجيع استهلاك بعض السلع، أو الحد من استهلاك البعض الآخر بما يتفق مع السياسة الاقتصادية العامة.

¹ حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص: 117-119.

² زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 104-105.

أولاً: تحديد الثمن عند مستوى أدنى من نفقة الإنتاج الحدية: أشارت مسألة تحديد الثمن العام العديد من المناقشات حول المستوى الذي يمكن أن يكون عليه، ومن ثم اختلفت السياسات المتعلقة بتحديدده، فهناك رأي يذهب إلى أن المشروعات العامة غالباً ما تنتج خدمات عامة منتجة، أي مقيدة لكافة الأنشطة الاقتصادية، أو سلع ضرورية لازمة للفئات الاجتماعية محدودة الدخل، ومن ثم فإنه قد يكون من المستحسن تحديد الثمن العام بأقل من نفقة الإنتاج الحدية في المدى الطويل.

وطبقاً لهذا الرأي فإنه ليس هناك ما يمنع أن يتحدد الثمن العام عند مستوى يقل عن نفقة الإنتاج الحدية، وفي تلك الحالة يحقق المشروع العام خسارة يمكن تغطيتها عن طريق الميزانية العامة عن طريق الضرائب، وقد ترك هذا الرأي آثاره على السياسة المتعلقة بتحديد الثمن العام في البلدان الرأسمالية بعد الحرب العالمية الثانية، ولكنها عدلت في أواخر الستينات من القرن العشرين، وأصبحت تحدد الثمن العام عند مستوى يكفل تغطية نفقة الإنتاج، وتحقيق أرباح تكفي لمواجهة الاحتياجات الاستثمارية للمشروع، والمبدأ الذي تسيّر عليه هذه البلدان عند تحديد الثمن العام هو تعادله مع النفقة الحدية¹.

ثانياً: تحديد الثمن عند مستوى يساوي الإنتاجية الحدية الاجتماعية: هناك رأي آخر يرى أن الثمن العام يجب أن يتحدد بحيث يتساوى مع التكلفة الحدية التي يتحملها المجتمع، فإذا زاد السعر عن التكلفة الحدية تكون في مصلحة المجتمع انخفاض في السعر وزيادة الاستهلاك، وبالعكس المنطق إذا كان السعر أقل عن التكلفة الحدية الاجتماعية يكون في مصلحة المجتمع زيادة السعر حتى ينقص الاستهلاك، وينتقد هذا الرأي لصعوبة تحديد المنافع والتكاليف الاجتماعية لمعظم السلع التي ينتجها القطاع العام². من خلال ما تقدم، نستنتج أن عملية تحديد الثمن العام قد لا تأخذ بكافة الاعتبارات السابقة وإنما ببعضها، أو قد يتحقق توفيق بينها، ويتوقف ذلك على نوع السلعة التي ينتجها القطاع العام، وعلى السياسة العامة السعريّة التي تنتهجها الدولة.

المبحث الثالث: ماهية وخصائص الإتاوات:

المطلب الأول: تعريف الإتاوة:

تعرف الإتاوة بأنها "اقتطاع مالي تفرضه الدولة على بعض أفراد المجتمع، الذين يستفيدون من بعض النشاطات والمشروعات العامة"³.

"هي مبلغ من المال تقوم الدولة بتحديدده، ويقتصر دفعه على طبقة معيّنة من أفراد المجتمع، وهي طبقة ملاك العقارات مقابل عمل عام قامت به الدولة، وتترتب عليه منفعة خاصة"⁴، فالإتاوة بهذا المعنى ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالأعمال العامة التي تقوم بها الحكومة، فالأصل في الإتاوة أن تكون مقابل التحسين الذي أدخل على العقارات، والتي تدخل في نطاق الأعمال العامة. كما تمثل الإتاوة القيمة النقدية التي تتحصل عليها الدولة من أصحاب العقارات والأراضي، وهذا مقابل النفع المادي الخاص الذي يعود عليهم من جراء قيامها بأعمال ذات نفع عام، فعندما تقوم الدولة بتبليط الطرق وإقامة شبكات الكهرباء والماء والهاتف وهي أعمال ذات نفع عام، فإن أصحاب العمارات والمنازل والأراضي سوف تزداد قيمتها الرأسمالية ومبالغ إيجاراتها، لذلك تجبرهم الدولة على دفع إتاوة تتناسب مع مقدار النفع الذي حصلوا عليه⁵.

فالإتاوة إذن مبلغ من المال يفرض من قبل السلطة العامة على مالك العقار مقابل زيادة قيمته، وهذا بسبب عمل قامت به الدولة كفتح طريق عام أو بناء جسر قريب من العقار، ولا تفرض الإتاوة عادة إلا إذا قامت السلطات بعمل مادي أدى إلى تحسين

¹ زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 105.

² نفس المرجع السابق، ص: 106.

³ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 2007، ص: 98.

⁴ حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص: 112.

⁵ سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 182.

في قيمة العقار، وبذلك تختلف الإتاوة عن الرسم، ففرض الإتاوة لا خيار فيه بالنسبة للمكلف صاحب العقار، والخدمة تمت قسراً عنه، أما الرسم فيتم بالرغبة المتوفرة لدى المستفيد من الخدمة¹.

كما يدفع صاحب العقار الإتاوة للدولة مقابل قيام هذه الأخيرة بعمل معين يؤدي إلى ارتفاع قيمة العقار، دون أن يطلب مالكة تلك الخدمة أو أن يبذل أي جهد في ذلك، كأن تقوم الدولة بشق طريق فتزيد قيمة الأرض، أو أن تبنى مستشفى أو جامعة فتزيد قيمة الأرض المحيطة لها، هذا الأمر لا تطبقه جميع الدول بل البعض منها فقط، مثل دول بلدان السوق الأوروبية المشتركة². من خلال التعاريف السابقة، نستنتج أن الإتاوة تمثل المبلغ الذي تتقاضاه السلطات العمومية على العقارات التي ارتفعت قيمتها بسبب تنفيذها لمشروع عام، مما يقتضي أن يسهم المستفيد مالك العقار بقسط من النفقات التي قامت بها الدولة.

المطلب الثاني: خصائص الإتاوة:

تتميز الإتاوات ببعض الخصائص الأساسية من بينها مايلي:

- إجبارية الدفع، فلا مفر للمالك العقاري من دفعها؛
- يدفعها مالك العقار نتيجة لتغير قيمة العقار؛
- تدفع مرة واحدة عند التعديل؛
- تقوم بدفعها فئة معينة من الأشخاص (ملاك العقارات)؛
- تغطي بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال الخاصة.

المطلب الثالث: أسباب انتشار الإتاوة وزيادة استخدامها:

من بين أهم أسباب انتشار الإتاوة نجد³:

- تعتبر الإتاوة من أكثر الأدوات المالية عدالة؛
- توزيع تكاليف التحسينات العامة على المستفيدين منها بطريقة مباشرة؛
- يعتبر النفع ظاهراً أمام الناس، أما التحسينات فهي تفيد كافة أفراد المجتمع؛
- زيادة استخدام الإتاوة يؤدي إلى تخفيض عبء الضرائب العامة؛
- استخدام الإتاوة يسبب تقليل الدين العام؛
- هي وسيلة هامة لتمويل ميزانية البلديات والهيئات المحلية.

المبحث الرابع: ماهية الغرامات والفرق بينها وبين صور الإيرادات الأخرى:

تمثل الغرامات مصدراً ثانوياً من مصادر الإيرادات العامة السيادية، وهي تعتبر ضمن الإيرادات العامة الجبرية التي ازدادت أهميتها في الميزانية العامة للدولة الجزائرية بداية من قانون المالية لسنة 2016، وهذا ما سنبينه من خلال هذا المبحث:

المطلب الأول: تعريف الغرامة:

تمثل الغرامات ذلك النوع من العقوبات المالية الذي يصيب المحكوم عليه في ذمته المالية، حيث ازدادت أهميتها بسبب مساوئ العقوبات السالبة للحرية ذات المدة القصيرة، وكثرة الميادين التي تدخلت فيها الدولة لتنظيمها وحمايتها خاصة فيما يتعلق بالجانب الاقتصادي أو الجرائم الاقتصادية⁴.

¹ عبد الله خبايا، مرجع سبق ذكره، ص: 216.

² طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 102.

³ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، الطبعة الأولى، 2007، ص: 99.

⁴ فريدة بن يونس، تنفيذ الأحكام الجنائية، أطروحة دكتوراه العلوم في القانون: تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012/2013، ص: 140.

تمثل الغرامات "مجموع المبالغ التي تحصل عليها الدولة وتقدرها من الأشخاص الذين يخالفون قواعد القانون العام المفروض بصفة إجبارية من طرف الدولة، مثل مخالفة بناء أو مخالفة قواعد المرور، ويكون دفع المخالفة بصورة إجبارية، أي عند مخالفة الفرد لقواعد القانون العام تقوم الدولة بفرض غرامة عليه، وذلك بتطبيقها لسلطتها السيادية، وتكون الغرامة بصفة نهائية¹."

كما تمثل الغرامات "العقوبات المالية التي تفرضها الدولة على مرتكبي المخالفات القانونية، وتهدف إلى ردع الأفراد عن ارتكاب هذه المخالفات أكثر مما تهدف إلى تحقيق إيراد مالي²."

"فالغرامة تمثل مبلغ من المال تفرضه السلطات العامة على الأفراد اللذين يخالفون القوانين والأنظمة النافذة، كما في مخالفات السير والبناء، فالغرامة تدفع نتيجة وقوع المخالفة والقيام بتصرفات يمنعها القانون والنظم العامة³."

نستنتج مما تقدم أن الغرامات هي عقوبات مالية تفرضها الدولة على المخالفين للقوانين والأنظمة، وهدفها هو ردع المخالفين وليس تحصيل إيراد عام.

كما تظهر مزايا الغرامات من عدة أوجه، فهي تتناسب عادة مع الجرائم قليلة الخطورة، وتوفر على المجتمع أعباء مالية يقتضيها تنفيذ العقوبات الأخرى، إلى جانب أنها تتصف بطابع الردع والمنع من العودة إلى ارتكاب الجريمة لأنها تصيب الذمة المالية بالنقصان بالنسبة للشخص أو تزيد في أعبائه المادية، مما يقتضي منه الوفاء بالتزامات يجبر عليها، وتكلفه جهدا إضافيا لا ينتفع منه، ورغم هذه الأوجه الإيجابية في الغرامات المالية، فإن عيوبها تظهر من نواح عديدة أبرزها معاناة المحكوم عليه، بحيث قد لا يتمكن من أداء ما يفرض عليه، وانتفاء صفتها الردعية كعقوبة بالنسبة للأشخاص الذين يتمتعون بوفرة في أموالهم، مما يجعلهم لا يتأثرون بفرضها، وبذلك تنتفي الصفة التأهيلية لها وتتناقض مع مبدأ المساواة، كما تضعف مبدأ شخصية العقوبة لأن تأثيرها يطل أموال الجاني وأموال أفراد عائلته أيضا، ومن طبيعة هذه العقوبات أن المبلغ المحكوم به كغرامة لا يخصص لتعويض الضرر الفردي، بل يبقى منفصلا عن الرد والتعويضات المستحقة⁴.

المطلب الثاني: أنواع وخصائص الغرامات:

أولا: أنواع الغرامات: توجد العديد من الغرامات المالية التي تفرضها الدولة أو إحدى هيئاتها، والتي تعتبر بمثابة إيراد لخزينة الدولة ومنها:

أ- الغرامات الجنائية: حسب المادة رقم: 05 من قانون العقوبات: "يقصد بالغرامة الجنائية إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى خزينة الدولة المبلغ المقدر في الحكم، وهي عقوبة أصلية في مواد الجناح والمخالفات."

ب- الغرامات الجمركية: دائما ما تكون الغرامة الجمركية سببا في اختلاف الفقه والقضاء في تحديد طبيعتها القانونية، حول ما إذا كانت عقوبة جزائية أو تعويض مدني، وقد اعتبرها المشرع الجزائري قبل تعديل قانون الجمارك بموجب القانون رقم: 98-10 في المادة رقم: 4/259 منه تعويضات مدنية، حيث نصت هذه الأخيرة "تشكل الغرامات والمصادرات الجمركية المنصوص عليها بموجب هذا القانون تعويضات مدنية".

ج- الغرامات التأديبية: هي جزاء مالي تنص عليه بعض القوانين الإدارية والتنظيمية كجزاء تأديبي نتيجة للإخلال بواجبات معينة، وتخضع الغرامة التأديبية لنظام تأديبي، والذي توقع عليه السلطة الإدارية وتصدر في صورة قرار إداري يوضع فيه مقدار الغرامة.

¹ بالتصرف نقلا عن: - طارق محمد الحاج، مرجع سبق ذكره، الطبعة الثالثة، 2009، ص: 120.

- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، دون طبعة، دون الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2003، ص: 225.

² سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 182.

³ عبد الله خباية، مرجع سبق ذكره، ص: 216-217.

⁴ فريدة بن يونس، مرجع سبق ذكره، ص: 140-141.

د- الغرامات التهديدية: هي عقوبة مالية تبعية، تحدد بصفة عامة كل يوم تأخير، يصدرها القاضي بقصد ضمان حسن

تنفيذ حكمه.

ثانيا: **خصائص الغرامة:** من بين أهم خصائص الغرامة نذكر مايلي:

- لا يحكم بها إلا إذا كانت منصوص عليها، فهي تخضع لمبدأ الشرعية، بمعنى أن القانون هو الذي يقرها؛
- الهدف من الغرامة هو إيلام الجاني؛
- لا يجوز التنازل عن الغرامة؛
- الغرامة تؤول إلى خزينة الدولة؛
- تخضع الغرامة لأسباب السقوط المقررة في قانون العقوبات.

المطلب الثالث: الفرق بين الرسم والإتاوات والثلث والعام والغرامات:

توجد العديد من أوجه الشبه والاختلاف بين كل من الرسم، الإتاوات، الثلث العام والغرامات، وهذا ما سنبينه من خلال

هذا المطلب:

أولا: الاختلاف بين الرسم والإتاوة: يدفع كل من الرسم والإتاوة مقابل أداء خدمة أو عمل عام، يعود على الفرد بمنفعة خاصة،وفي نفس الوقت يعود على المجتمع بمنفعة عامة، إلا أنه توجد اختلافات جوهرية بينهما تتمثل فيمايلي¹:

- يدفع الرسم بصورة متكررة، في حين تفرض الإتاوة مرة واحدة؛
- درجة الإكراه في الإتاوة تفوق درجة الإكراه في الرسم؛
- يدفع الرسم نظير خدمة عامة، بينما تدفع الإتاوة نظير عمل عام؛
- تفرض الإتاوة على بعض الأفراد وهي فئة ملاك العقارات، بينما يفرض الرسم على أي فرد.

ثانيا: **الاختلاف بين الإتاوات والغرامات:****(الجدول رقم 1: الفرق بين الإتاوة والغرامة)**

الإتاوة	الغرامة
- تدفع مقابل خدمة عامة قامت بها الدولة نتيجة لتحسن قيمة العقار؛	- تدفع مقابل مخالفة للقانون قام بها الفرد؛
- تدفع مرة واحدة عند التعديل؛	- تدفع كل مرة عند الوقوع في الخطأ؛
- تعود بالنفع المباشر على الفرد؛	- لا تعود بالنفع المباشر على الفرد (بمثابة عقاب)؛
- تتناسب مع ارتفاع قيمة الأرض بسبب الأشغال العامة.	- تتناسب مع نوعية المخالفة أو الجريمة المرتكبة في حق القانون أو الغير.

المصدر: من إعداد الباحث بناء على المراجع السابقة

من خلال الجدول السابق، نستنتج أن أوجه الشبه بين الإتاوة والغرامة تتمثل في أن كلاهما يعتبر مبلغ نقدي يدفع جبرا للسلطة المعنية، وهذا بموجب قانون، أما نقاط الاختلاف فتتمثل في أن الإتاوة تدفع نظير خدمة عامة بصفة دورية لملاك العقارات، ودرجة الإكراه تكون أقل من الغرامة، بينما تدفع الغرامة من طرف الأشخاص المخالفين لقواعد القانون العام، وتفرض بصفة جبرية، كما تطبقها الدولة تبعا لسلطتها السيادية وتكون بصفة نهائية.

¹ حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مرجع سبق ذكره، ص: 127.

ثالثا: الاختلاف بين الثمن العام والإتاوة: يوجد اختلاف جوهري بين الثمن العام والإتاوة، حيث يتم دفع الإتاوة مقابل منفعة خاصة لأفراد طبقة معينة، وهذا نتيجة لقيام الدولة بعمل عام، ولكن تتسم الإتاوة بخاصية أساسية وهي خاصية الإلزام في الدفع أو الإكراه، وهذه الخاصية هي أهم ما يميزها عن الثمن العام الذي من أهم سماته عنصر الاختيار في الدفع، كما أن الإتاوة يقتصر دفعها على أفراد طبقة معينة، في حين أن الثمن العام يمتد إلى أي فرد من طبقات المجتمع، بالإضافة إلى ما سبق الإتاوة تدفع مقابل عمل، في حين نجد أن الثمن العام يدفع مقابل سلع وخدمات تقدمها الدولة¹.

(الجدول رقم 2: الاختلاف بين الثمن العام والإتاوة)

الـإـتـاـوة	الـثـمـن العام
- الإتاوة تدفع مقابل خدمة عامة قامت بها الدولة؛ - تدفع مرة واحدة؛ - تدفع إجباريا من مالك العقار عن الخدمة التي تمت قسرا عنه؛ - تفرض ببيان تنفيذي صادر عن الوالي، إلا أن الأصل تكون بمقتضى قانون؛ - يدفعها مالك العقار نتيجة لتغير قيمة عقاره.	- الثمن العام يدفع مقابل نفع خاص فقط؛ - يتكرر دفعه كلما طلب الشخص الخدمة؛ - يدفع اختياريًا بواسطة مشتري السلعة أو الخدمة، والرغبة متوفرة لدى المستفيد؛ - يتحدد وفق لظروف ومعطيات اقتصادية معينة تختلف من فترة إلى أخرى (طبقا لقوانين السوق السائدة وظروف العرض والطلب)؛ - يدفعه المستفيد عن السلع والخدمات العامة.

المصدر: من إعداد الباحث بناء على المراجع السابقة

من خلال الجدول السابق، نستنتج أن أوجه التشابه بين الإتاوة والثمن العام يتمثل في ارتكازهما على عنصر المنفعة، فكلاهما يعودان بالمنفعة العامة على أفراد المجتمع، أما نقاط الاختلاف فتتمثل في كون أن الثمن العام يتكرر تحصيله في كل مرة يشتري فيها الفرد سلعة أو خدمة معينة، بينما تدفع الإتاوة نظير خدمة عامة بصفة دورية نظير ملكية لعقار معين، وتحدد وفقا لنسبة المنفعة العامة على المنفعة الخاصة، بينما يتحدد الثمن العام وفقا للهدف ودرجة المنافسة، ويدفع في مقابل منفعة خاصة.

خلاصة:

يعتبر الثمن العام المقابل الذي تتحصل عليه الدولة من جراء قيامها بإنتاج سلع وتقدم خدمات عامة، ويتم تحديده عند مستوى أقل أو يساوي التكلفة الحدية الاجتماعية، كما تعتبر الإتاوات والغرامات بمثابة إيرادات ثانوية تتحصل عليها الدولة لتمويل خزينتها من أجل تغطية بعض النفقات العامة، كما يوجد هناك اختلاف في إيرادات الدولة سواء في الطبيعة القانونية، أو من حيث طريقة الحصول عليها، أو من حيث عنصر الإلزام أو الاختيار.

فالإيرادات العامة السيادية تعتبر وسيلة مالية ثانوية تمكن الدولة من تنفيذ سياستها المالية، وهذا من خلال العديد من المصادر من بينها الثمن العام، الذي تزيد أهمية استخدامه بسبب زيادة تدخل الدولة الاقتصادي والاجتماعي، ومن بين المصادر الأخرى التي تناولناها نجد الغرامات والإتاوات، والتي تعتبر ممول ثانوي لخزينة الدولة وتسهم في تغطية بعض النفقات العامة.

تكون الإيرادات العامة السيادية باستثناء الغرامات في مقابل خدمات عامة تقوم بها الدولة لأفراد المجتمع، حيث تقدر المنافع الاجتماعية لهذه الخدمات أكبر من النفع الخاص الذي يتلقاه الملتزمون بدفعها، ولأزال هذا الصنف من الإيرادات العامة محدود المساهمة خاصة في البلدان النامية، حيث لا تعتمد حكوماتها على هذا الصنف بسبب عدم مرونتها والتذبذب في عملية التحصيل.

¹ حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص: 113.

المحور الخامس: الإيرادات العامة الائتمانية

تمهيد:

تعتبر القروض العامة من بين أهم مصادر الإيرادات العامة الائتمانية، فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة بعد أن تكون قد استنفذت كافة مصادر إيراداتها العامة الرئيسية الأخرى كالضرائب والرسوم، فتلجأ إلى اقتراض مبالغ تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العادية المتحصل عليها، حيث تعتبر القروض العامة من بين موارد الدولة التي لا تنصف بالدورية والانتظام، بل تعتبر من وجهة نظر الفكر التقليدي موردًا غير عادي تلجأ إليه الدولة بصورة استثنائية من أجل تغطية نفقاتها غير عادية، كما يعد القرض العام وسيلة فعالة لدى الدولة لتعبئة الادخارات التي لا تستطيع الضريبة التحصل عليها، حيث يشكل وسيلة لتفريغ العبث المالي بين المقرضين والمكلفين.

كما لا تعتبر القروض العامة أداة تمويلية فحسب، بل أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية في كثير من الأحيان، لذا فإنه ينبغي على الدولة استخدامها بحذر شديد وذلك خدمة للأهداف الاقتصادية للدولة، وكذلك نظرًا لثقل عبئها على الاقتصاد الوطني، فمن الممكن أن تكون القروض العامة عبارة عن سلفيات داخلية أو خارجية تقوم بها الدولة لتغطية نفقاتها، أو هي عبارة عن إيرادات ائتمانية يتم تنظيمها بطرق وأساليب تقنية بحتة.

المبحث الأول: ماهية القروض العامة وأنواعها:

تعتبر كلمة القرض أساساً على الثقة في التسديد، وبالتالي يعتبر القرض العمومي عن الثقة في قيام الدولة بتسديد مستحققاتها، وحتى في العلاقات الخاصة عندما يقوم شخص (المقرض) بوضع مبلغ من المال تحت تصرف شخص آخر (المقرض) بسبب الثقة الموجودة بينهما، وهو نفس الشيء الذي ينطبق بخصوص القرض العام.

المطلب الأول: ماهية وخصائص القروض العامة:

أولاً: تعريف القروض العامة: يعتبر القرض العام " عقد دين تستلف بموجبه لدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد، وذلك وفقاً لشروط العقد¹." كما تمثل القروض العامة "كافة الأموال التي تقتترضها الدولة أو أحد هيئاتها العامة من الأفراد والهيئات الخاصة والعامة سواء المحلية أو الأجنبية، على أن تلتزم برد هذه الأموال في مواعيدها، والوفاء بخدمة الدين وفقاً لشروط العقد، وتتشابه القروض مع الضرائب بأنها لا تصدر إلا بصور قانون²."

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن القروض العامة هي مورد مالي تحصل عليه الدولة من الجمهور أو البنوك أو غيرها من المؤسسات المالية، وتتعهد برد المبلغ مع الفوائد، وذلك وفقاً لمجموعة من الشروط المتفق عليها.

ثانياً: خصائص ومميزات القروض العامة: تتمثل خصائص ومميزات القروض العامة في النقاط التالية³:

أ- القرض العام مبلغ من المال: القرض العام الذي يتم الحصول عليه قد يكون عيناً أو نقداً، فالقرض النقدي هو الأكثر شيوعاً، حيث تدخل إيرادات القرض إلى الخزينة العامة على شكل مبالغ نقدية متفق عليها، وقد يكون نقداً وطنياً أو أجنبياً، وخصوصاً إذا

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005، ص: 236.

² عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص: 294.

³ بتصرف الباحث نقلاً عن: - طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الثالثة، مرجع سبق ذكره، ص: 104-105.

- عبد المطلب عبد الحميد، نفس المرجع أعلاه، ص: 294-296.

كان مصدر القرض خارجياً، أما القرض العيني عندما ترغب الدولة المقرضة أو المؤسسات تصريف منتجاتها عن طريق عقد قرض يمول مشروعاً معيناً تستخدم في تنفيذه منتجات تلك الدولة، ومن أشكال القرض العيني أيضاً: التسهيلات الائتمانية التي تحاول البلدان النامية عن طريقها تنفيذ خطة تنمية سريعة لبناء اقتصادها وزيادة الدخل القومي فيها.

ب- القرض العام يدفع بصورة اختيارية: إحدى خصائص القرض العام أنه اختياري ويتم بإرادة حرة، حيث يدفع المقرض مبلغ القرض بصورة اختيارية وفقاً للشروط المنظمة لأحكام العقد، ويتم التوصل إلى هذه الشروط بالتفاوض مع الجهة المقرضة والمقرضة، وتفقد هذه الخاصية الكثير من قيمتها عندما تقع الدول بأزمات اقتصادية ومالية خطيرة، أو عندما تواجه عدواناً خارجياً، وفي مثل هذه الظروف تلزم الدول مواطنيها بقروض بصورة إجبارية فتكون القروض هنا إلزامية، لا تختلف عن الضريبة سوى أنها غير نهائية، أي أن المقرض يستعيدها مع الفوائد في المستقبل، ويبقى الإلزام استثناء في القرض العام والصفة الاختيارية هي الأساس.

ج- القرض العام يدفع من قبل أحد أشخاص القانون العام أو الخاص: في القرض العام تستدين الدولة من أشخاص القانون العام كالهياآت والمؤسسات العمومية التي تتمتع بجنسيتها، كما قد تلجأ الدول إلى دول أجنبية ومؤسسات مالية وطنية وإقليمية ودولية طلباً للمال، وبالتأكيد يختلف نوع القرض وتأثيره في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تبعاً للجهة المقرضة.

د- القرض العام يدفع للدولة: ينحصر القرض العام بأشخاص القانون العام فقط سواء أكان هذا الشخص هو السلطة المركزية أم وحدات الإدارة المحلية والبلديات، أو المؤسسات التي تتمتع بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري.

و- القرض العام يتم بموجب عقد: تحصل الدولة على القروض العامة بموجب عقد يتم بين طرفين: الطرف الأول: هو المقرض وهو الدولة أو الهياآت العامة التي تتعهد برد مبلغ القرض، مضافاً إليه فوائد تسوية بموجب أحكام العقد طوال فترة القرض، والطرف الثاني: هو الدائن أو المقرض الذي يتعهد بإقراض مبلغ من المال إلى الطرف الأول لمدة محددة وبفوائد معينة.

هـ- مميزات أخرى: يختلف القرض العام عن باقي إيرادات الدولة المالية، ذلك أنه يدخل إلى خزينة الدولة بصورة مؤقتة وبمقابل، وتتعهد الدولة بإعادة رأسمال القرض إلى الدائن مضافاً إلى ذلك تعويض لهذا الدائن بفوائد سنوية مقابل القرض الممنوح.

المطلب الثاني: أنواع القروض العامة:

تنقسم القروض العامة إلى أقسام متعددة تختلف باختلاف المعيار الذي يستند إليه التقسيم، وعليه نجد:

أولاً: تقسم من حيث مصدر الحصول عليها : يستند هذا التقسيم إلى المعيار الخاص بمصدر القرض، حيث نجد أن الحكومة يمكن أن تقترض من داخل الاقتصاد الوطني، ويطلق عليها بالقروض الداخلية أو من خارجه فيطلق عليها بالقروض الخارجية¹:

أ- القروض الداخلية: هي التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين فوق أراضيها، وتتمتع الدولة عادة بحرية كبيرة بهذا النوع من القروض، لأنها تستطيع وضع الشروط التي تجدها ملائمة، حيث تبين المزايا المختلفة للمقرض، وتحدد آجال القرض ومعدل الفائدة وكيفية السداد.

ب- القروض الخارجية: هي التي تحصل عليها الدولة من شخص طبيعي أو اعتباري مقيم في خارج البلاد أو من حكومات أجنبية، وتلجأ الدولة إلى مثل هذه القروض عندما تكون بحاجة إلى رؤوس الأموال وعدم كفاية الإيرادات الداخلية وعدم كفاية المدخرات الوطنية، أو عند حاجتها إلى عملات أجنبية أو لدعم نقدها الوطني وحمايته من تدني قيمته.

¹ بتصرف الباحث نقلاً عن: - عبد الله خبابة، مرجع سبق ذكره، ص: 210.

- محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 153-154.

- خديجة الأعسر، مرجع سبق ذكره، ص: 203-204.

ثانياً: من حيث حرية الاقتراض (الاكتتاب): يقوم هاذ التقسيم على معيار حرية المقرض في عقد القرض، وبالتالي نجد نوعين من القروض اختيارية وأخرى إجبارية¹:

أ- القروض الاختيارية: الأصل في القرض هو أن يكون اختيارياً، فالقروض الاختيارية هي التي تحصل عليها الدولة من المقرضين أفراداً ومؤسسات بطريقة طوعية واختيارية، لا يدفعهم إلى الإقبال عليها إلا بقصد الحصول على الامتيازات المالية المقدمة.

ب- القروض الإجبارية: هي التي يكتب فيها الأفراد والمؤسسات أو الهيئات الخاصة والعامة بطريقة جبرية غير عادية، وذلك في مقابل تعهداتها لهم بسدادها في الوقت المناسب، وتلجأ الدولة إلى مثل هذه القروض في الأزمات الاقتصادية، الحروب، الظروف الطارئة كالكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد.

ثالثاً: من حيث فترة السداد: يستند هذا التقسيم إلى معيار طول مدة القرض، وبالتالي يكشف لنا الأنواع التالية²:

أ- القروض قصيرة الأجل: هي التي تسدد في نهاية قصيرة لا تتعدى السنة، ويطلق عليها بالدين العام، وتنقسم بدورها إلى: قروض داخلية لسد عجز مؤقت في الإيرادات العامة، أو قروض خارجية وتسمى أيضاً بالقروض التجارية، وهي تقدم من البنوك التجارية وتسهيلات الموردين، وتستخدم لسد عجز مؤقت في حصيللة النقد الأجنبي.

ب- القروض متوسطة الأجل: هي التي تتراوح مدتها بين سنة وخمس سنوات، وتلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والمالية والاجتماعية كمرحلة متوسطة بين القروض قصيرة وطويلة الأجل، كما قد تلجأ إلى تحويل القروض قصيرة الأجل إلى قروض متوسطة الأجل في محاولة لإحداث المزيد من التوازن المالي.

ج- القروض طويلة الأجل: هي التي تزد مدتها عن خمس سنوات فأكثر، وتصدر هذه القروض لتمويل برامج التنمية الاقتصادية للقيام ببعض المشروعات الاستثمارية، أو لتغطية نفقات الدفاع والحروب.

رابعاً: من حيث كمية استعمالها: يستند هذا التقسيم إلى معيار مجال استعمال القرض العام فنجد³:

أ- قروض استثمارية (ثمرة): هي التي تنفق على المشاريع الاستثمارية التي تعود بإيرادات تسدد أصل الدين مع الفوائد المترتبة عليه، وهي من أكثر القروض إنتاجية.

ب- القروض الاستهلاكية (العقيمة): هي التي تنفق على مشروعات لا تأتي بإيرادات لتسديد أصل القروض وفوائده، ولكل له فوائد عامة لدفع عجلة الاقتصاد ولرفاهية المجتمع.

المطلب الثالث: محددات القروض العامة:

ساهم الفكر الاقتصادي والمالي في الكشف عن وجود ما يسمى بمحددات القروض، أو ما يسمى بالعوامل المحددة للقروض الداخلية والخارجية، أو العوامل التي تحد من الاقتراض أو تدفع إلى زيادته، سنقوم بذكرها على النحو الموالي:

¹ بتصرف الباحث نقلاً عن: - عبد الله خبابة، مرجع سبق ذكره، ص: 210.

- سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 165.

- خديجة الأعسر، مرجع سبق ذكره، ص: 204-205.

² بتصرف الباحث نقلاً عن: - عبد الله خبابة، نفس المرجع السابق، ص: 211.

- سعيد علي محمد العبيدي، نفس المرجع السابق، ص: 166.

- خديجة الأعسر، نفس المرجع السابق، ص: 205-207.

³ عبد الله خبابة، نفس المرجع أعلاه، ص: 211.

أولاً: حجم الادخار الخاص والطاقة الإقراضية: يرتبط حجم الادخار الخاص بما يسمى بطاقة الاقتراض، أي قدرة أفراد المجتمع على الاكتتاب في القرض العامة، حيث تتأثر طاقة الإقراض وحجم الادخار الخاص بحجم الدخل الوطني ومتوسط دخل الفرد وتوزيع الدخل وغيرها من العوامل¹.

ثانياً: سعر الفائدة في السندات الحكومية: فكلما ارتفع سعر الفائدة على القروض العامة الداخلية كلما زاد الحافز لدى أفراد المجتمع وتوسعت على الشراء والاكتتاب في السندات الحكومية العامة، وبالتالي زادت الفرص أمام الدولة في الحصول على المزيد من القروض العامة الداخلية والعكس صحيح².

ثالثاً: الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني: يقصد بها مدى قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القروض الخارجية على وجه الخصوص، والتي تتوقف بدورها على القدرة الاستيعابية الداخلية التي يؤثر فيها كل من حجم الاستهلاك الكلي وحجم الاستثمار الكلي، وكذلك القدرة الاستيعابية الخارجية التي تؤثر فيها التحويلات إلى الخارج والزيادة الصافية في ميزان المدفوعات³.

رابعاً: القدرة على خدمة القروض (خدمة الدين): يقصد بها مدى قدرة الاقتصاد الوطني على تحمل الأعباء المترتبة على القروض العامة سواء الداخلية أو الخارجية، والتي تتمثل في الفوائد وأقساط تلك الديون، أو ما تسمى بأقساط الاستهلاك⁴.

المبحث الثاني: التنظيم الفني للقروض العامة:

المطلب الأول: تحديد نظام وإصدار القروض العامة:

توجد عدة شروط لإصدار واكتتاب وانقضاء القروض العامة، وهذا ما سنبينه من خلال هذا المطلب:

أولاً: تحديد شروط إصدار القروض العامة: حين تعتزم الدولة إصدار قرض معين، ينبغي عليها تعيين مبلغ أو مقدار القرض، ومعدل الفائدة المترتبة عليه كالأتي:

أ- مبلغ أو قيمة القرض: قد يكون مبلغ القرض المطروح للاكتتاب العام مبلغاً محدداً مسبقاً من قبل الدولة أو غير محدد، فإذا حُدّد وتم الاكتتاب بأكثر من قيمته، معنى ذلك أن القرض قد غطي بأكثر من مرة من قيمته، في مثل هذه الحالة يخصص لكل مكتتب سندات تتناسب ما اكتتب به، أما في حالة تحديد القرض من قبل الحكومة وخصوصاً عندما تخص الجهة التي أصدرت القرض من تغطية المبلغ المحدد للقرض، فإنها تخصص لكل مكتتب كامل السندات التي اكتتب بها⁵.

ب- معدل الفائدة: ينبغي التمييز بين معدل الفائدة الاسمي أو المعدل الحقيقي لها، والمنصوص عليه في سندات الإصدار للقرض، أي المعدل الحقيقي للفائدة المقدرة بالنسبة لرأس المال الذي دفع فعلاً⁶.

ثانياً: طرق إصدار القروض العامة:

أ- إصدار سندات القرض: إن لسندات القرض سعر إصدار يطلق عليها سعر الإصدار الاسمي، فإذا تم الاكتتاب بسعر الإصدار الاسمي فإن القيمة الاسمية لسند معادلة للقيمة الفعلية التي تقبضها الدولة يعتبر ثمناً لهذا السند، وهو ما يطلق عليه سعر التعادل، وعندما يكون الاكتتاب بسعر أقل من سعر التعادل تباع الدولة سندات العرض بأقل من قيمتها الاسمية لتشجيع الاكتتاب⁷.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص: 303.

² نفس المرجع السابق، ص: 305.

³ نفس المرجع السابق، ص: 305.

⁴ نفس المرجع السابق، ص: 307.

⁵ بالتصرف نقلاً عن: - طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص: 114.

- سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 166.

⁶ طارق محمد الحاج، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁷ عبد المطلب عبد الحميد، نفس المرجع أعلاه، ص: 308.

ب- نوع سندات القرض وفئاتها: قد تكون سندات القرض التي تصدرها الدولة من فئة واحدة، وقد تتعدد فئات السندات المصدرة في قرض واحد، ويرفق عادة بكل سند قرض عدد الأقساط المحددة للتسديد، ويستطيع خصمها قبل الاستحقاق لدى المعارف، فهي تعتبر بمثابة ورقة تجارية¹.

ج- الشكل القانوني لسندات القرض:

1. السندات الاسمية: ويذكر فيها أسماء أصحابها، وتقيد الأسماء في سجل خاص، ولا تنقل ملكيتها إلا البيانات المدونة في السجل، ولا تعطى فائدة السند الإسمي إلا لصاحب السند نفسه، وتمتاز بحماية حقوق أصحابها من خطر الضياع، ومن مساوئها صعوبة انتقال ملكيتها لما تتطلبها من إجراءات بيروقراطية².

2. السندات لحاملها: في هذا النوع من السندات لا يكون فيها أسماء لأصحابها، كما لا تقيد في سجل خاص، ويعتبر حاملها هو مالکها، وتدفع الفوائد لأي شخص يتقدم بها، من ميزات سهولة تداولها، أما من مساوئها فنجد سهولة فقدها³.

3. السندات المختلطة: هي وسط بين النوعين السابقين، فقد تكون إسمية بالنسبة إلى المبلغ المكتتب فيه، فتقيد أسماء أصحابها في سجل خاص للدين، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد البيانات المدونة في السجل، وتدفع لحاملها فوائد السند⁴.

ثالثا: تحديد الكيفية التي يتم بها الاكتتاب: تقوم الدولة بتحديد شروط القرض وفقا لمجموعة من المعطيات الاقتصادية، وتلجأ عادة في إصدار القروض إلى الأساليب التالية:

أ- الاكتتاب العام: تقوم الدولة بطرح سندات على الجمهور بشكل مباشر، حيث تقوم أجهزة الدولة بالإعلان عن القرض، حيث تتلقى طلبات الراغبين في شرائها، وفي حالة عدم إقبال الأفراد على شرائها سندات القرض، تضطر الدولة إلى إلغاء القرض، وهذا مؤشر على فشل الدولة في كسب ثقة الأفراد، ومؤشر على ضعف مركزها المالي⁵.

ب- الاكتتاب عن طريق المصارف: حيث تتفق الدولة مع مصرف واحد أو أكثر على أن يأخذ على عاتقه عرض سندات القرض على الجمهور لشرائها، ويقبض عن اكتتابه وذلك مقابل السندات بأقل من سعر التعادل، على أن يبيعها بالقيمة الاسمية⁶.

ج- الإصدار في الأسواق المالية (البورصات): تتولى الدولة وفق هذه الطريقة بيع سندات القروض في الأسواق المالية بدلالة اتباع طريقة الاكتتاب العام، أو عن طريق المصارف، الغاية من هذا الأسلوب هو أن تعرض الدولة سندات القرض على دفعات صغيرة لتتمكن من بيعها والاستفادة من تغيرات السوق⁷.

د- الاكتتاب بالمزايدة: تقوم الدولة بعرض سندات القرض بطريقة المزايدة على الجمهور وعلى المؤسسات المالية، أو عليهما معاً، وذلك بعد أن تحدّد سعر أدنى لقيمة الإصدار، ومنه على المتقدمين بالطلبات قد يتقدموا بسعر أعلى من السعر الأدنى لها⁸.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص: 308.

² نفس المرجع السابق، ص: 308.

³ نفس المرجع السابق، ص: 309.

⁴ نفس المرجع السابق، ص: 309.

⁵ زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 230.

⁶ نفس المرجع السابق، ص: 230.

⁷ نفس المرجع السابق، ص: 231.

⁸ بتصرف الباحث نقلا عن: - خديجة الأعسر، مرجع سبق ذكره، ص: 208.

- زينب حسين عوض الله، نفس المرجع أعلاه، ص: 231.

المطلب الثاني: تسديد القروض العامة:

يقصد بانقضاء القرض العام رد أصله مع الفوائد المستحقة في آجالها المحددة، ويتم ذلك وفق الطرق التالية:

أولاً: وفاء القرض حين الاستحقاق: أي تسديد القرض مع الفوائد عند التاريخ المحدد دفعة واحدة، ويتم ذلك عادة في القروض قصيرة الأجل، حيث تسدد من موارد الدولة الاعتيادية¹.

ثانياً: تسديد القرض العام عن طريق التثبيت: تحول الدولة قرض قصير الأجل إلى قرض طويل الأجل يقال له القرض المثبت، ويكون التثبيت إما إجبارياً أو اختياريًا يتم منحه للدولة من قبل المكتب في القرض.

ثالثاً: تسديد القرض بأسلوب التبدل: للتبدل مفاهيم مختلفة حسب الغاية والهدف منه، ويتم وفق الأساليب التالية²:

أ- التبدل الإجباري: تلزم الدولة المكتب بالقرض بإحلال دين جديد بفائدة منخفضة محل دينه القديم بفائدة مرتفعة، وغالباً ما تلجأ الدولة لهذا الأسلوب في الظروف الاقتصادية الصعبة وزمن الأزمات والحروب.

ب- التبدل الاختياري: هناك حرية للمقرضين، إما بوضع قرض جديد بفائدة منخفضة، أو الإبقاء على القرض بالفائدة الأصلية المرتفعة.

ج- التبدل شبه الإجباري: تفرض الدولة على المقرضين قرضاً جديداً بفائدة منخفضة محل قرض قديم بفائدة مرتفعة، والفائدة الجديدة تستخدم ما تحصل عليه من إيراد لتسديد القرض الأول.

رابعاً: تسديد قيمة القرض عن طريق الاستهلاك: أي سداد قيمة القرض على دفعات متتالية، مما يؤدي إلى تخفيض قيمة القرض والتخلص من الفائدة، حيث نجد³:

أ- الاستهلاك عن طريق أقساط سنوية: تدفع الدولة للمقرضين سنوياً جزءاً من أصل القرض بالإضافة إلى الفائدة السنوية، حتى إذا ما انقضت فترة الدين يكون عبء سداد القرض قد استهلك.

ب- الاستهلاك عن طريق القرعة: تقوم الدولة سحب عدد من السندات لتسديد قيمتها سنوياً، حيث يتم تسليم السندات بكاملها لبعض المقرضين سنوياً بالقرعة.

ج- الاستهلاك عن طريق الشراء في السوق المالية: هي طريقة غير مباشرة تلجأ إليها الدولة لاستهلاك قروضها، وذلك بشرائها من السوق المالية لعدد من سندات المعروضة للبيع بسعر السوق، وتقوم بإتلافها بصورة تدريجية إلا أن يتم استهلاكها.

المطلب الثالث: انقضاء القروض العامة:

يحدث أن تعلن الدولة على انقضاء قروضها العامة وعزمها على عدم تسديد الالتزامات التي نشأت عند عقد تلك القروض، وهو ما يطلق عليه إصطلاحاً بـ "إفلاس الدولة"، وبموجب هذا الإفلاس تتوقف عن دفع التزاماتها الناتجة عن القروض العامة، ومن بين أسباب الامتناع عن تسديد القروض العامة نجد⁴:

- عدم المقدرة المالية للدولة على الوفاء بالتزاماتها اتجاه دائنيها؛
- تغير النظام السياسي في الدولة، كما حدث في الاتحاد السوفياتي - سابقاً؛
- شعور الدولة بعبء شديد عند قبولها بشروط المقرضين، واستغلالهم للوضع المالي الصعب للبلدان عند منحها لتلك القروض.

¹ سعيد علي محمد العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 170.

² بالتصرف نقلاً عن: محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 305-306.

³ بالتصرف نقلاً عن: سعيد علي محمد العبيدي، نفس المرجع أعلاه، نفس الصفحة.

⁴ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص: 310.

المبحث الثالث: استهلاك القروض العامة وآثارها الاقتصادية:

تستهلك القروض العامة وفق عدة طرق، ولها عدة آثار اقتصادية سلبية وإيجابية، نوجزها في المبحث الموالي:

المطلب الأول: استهلاك القروض العامة: توجد عدة طرق لاستهلاك القروض العامة من أهمها:

أولاً: طريقة الموازنة: وفقاً لهذه الطريقة، تستخدم الدولة فائض الموازنة لسداد القروض العامة، أو تتضمن موازنة الدولة كل عام اعتماد مخصص لاستهلاك القروض، وتطبق هذه الطريقة عندما يكون الاستهلاك محدداً في عقد القرض ذاته من جهة المواعيد والأقساط، بحيث تستطيع الدولة أن تحدد مسبقاً المبالغ التي تستحق عليها في السنة التي توضع من أجلها الموازنة¹.

ثانياً: طريقة صندوق الاستهلاك: يتم ذلك بأن تنشئ الدولة صندوقاً خاصاً يزود بمبلغ أصلي يعتبر بمثابة رأس المال له، تتم تغذيته بمبالغ سنوية من الموازنة، أو تخصص له بعض الإيرادات العامة كحصولية بعض الضرائب.

ثالثاً: طريقة فرض ضرائب استثنائية على رأس المال: تستخدم الدولة هذه الطريقة زمن الأزمات وخاصة الحروب، حيث تفرض الدول ضرائب استثنائية على رأس المال، على أن تستخدم حصيلة الضرائب في استهلاك القرض².

رابعاً: طريقة الإصدار الجديد: بموجب هذه الطريقة تلجأ الدولة إلى إصدار نقدي جديد لسداد القروض العامة، وهذا يعني زيادة الكمية النقدية في التداول، ويؤدي إلى زيادة نسبة التضخم وارتفاع جديد في الأسعار وإلى تخفيض القوة الشرائية للنقد، وهكذا فإن الإصدار الجديد يساهم في سداد القروض، إلا أنه يستهلك جزءاً من قيمته الحقيقية عن طريق تخفيض قيمة النقد.

المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية للقروض العامة:

أولاً: الآثار السلبية:

أ- بالنسبة للقروض الداخلية: لا تمثل زيادة حقيقية في القدرة الشرائية داخل البلاد، لأن كمية النقود لا تتغير³.

ب- بالنسبة للقروض الخارجية⁴:

- تمثل زيادة حقيقية في كمية النقود، وفي حالة سدادها؛
- تشكل عبئاً على الاقتصاد الوطني إذا استعملت كقروض استهلاكية؛
- تؤثر مباشرة على الاستهلاك والادخار بالتقصان؛
- تلجأ الدولة إلى إصدار النقود سداداً للقروض العامة، وبالتالي حدوث التضخم؛
- تؤدي إلى تقلص حجم الإنفاق العام؛
- فقدان الثقة بين الحكومة والمقرضين في حالة العجز في السداد؛
- تعرض الدولة إلى الاستعمار أو الوصاية أو فرض شروط اقتصادية.

ثانياً: الآثار الإيجابية⁵:

- القروض الاستثمارية تؤدي ثمارها إلى الأجيال القادمة؛
- في حالة الحروب فإن القرض العام يغطي مصاريف وتكاليف تلك الحروب؛

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص: 310.

² نفس المرجع السابق، ص: 311.

³ عبد الله خباية، مرجع سبق ذكره، ص: 221.

⁴ نفس المرجع السابق، ص: 221.

⁵ نفس المرجع السابق، ص: 222.

- في حالة الكوارث والزلازل فإن القروض العامة تعتبر المنفذ الوحيد لسداد الخطر؛
- في الدولة الرأسمالية تعتبر القروض وسيلة إستراتيجية لمعالجة آثار الدولة الاقتصادية؛
- القروض الأجنبية ضرورية لتمويل الاستثمارات، وخاصة عند البلدان التي تعاني من ندرة رؤوس الأموال.

المطلب الثالث: الفرق بين الضريبة والقروض العامة:

يتمثل الفرق بين الضريبة والقرض العام في النقاط التالية¹:

- تعتبر القروض اختيارية وليست إجبارية، أما الضرائب بصفة عامة تأخذ صفة إجبارية وإلزامية، حين تجبر الدولة الأفراد والهيئات على دفعها في حالات خاصة؛
- تخصص القروض العامة لتمويل نفقات معينة، إما لتمويل استثماري أو لبعض النفقات المحددة، عكس الضرائب التي تعتبر غير قابلة للتخصيص؛
- تؤدي القروض العامة إلى زيادة في النفقات العامة، ليس فقط برد قيمة القرض ولكن بدفع فوائد القروض وخدمة الدين، أما الضرائب فإنها تزيد في حجم النفقات العامة ولا تحمل الدولة أعباء؛
- لا ترد الضرائب لدفعها، بل تنفقها الدولة في أوجه معينة، أما القروض العامة فإن الدولة ملزمة بردها.

خلاصة:

يعتبر القرض العام موردًا هامًا من موارد الدولة أو إيراداتها الائتمانية، ولكنه قد يؤثر سلبيًا على الخزينة العامة للدولة لأنه يثقل كاهلها من خلال خدماتها المتمثلة في الفوائد التي تدفع على شكل أقساط، وخير مثال على ذلك ما عانته الجزائر من ثقل المديونية الداخلية والخارجية التي شهدت ارتفاعًا سنّي 1994 و1995، وذلك بسبب أثر إعادة الجدولة التي مست الدين الخارجي للبلاد، حيث تمت إعادة الجدولة للديون الجزائرية مع نادي باريس ولندن، وتم تحويل العديد منها إلى استثمارات أجنبية مباشرة لدى البلدان المدينة مع ازدياد احتياطات صندوق ضبط الموارد الجزائري بداية من سنة 2004.

لقد بدأت الجزائر تتعافى تدريجيًا من خدمات الديون الخارجية، لتبلغ قرابة 3.8 مليار دولار أواخر سنة 2014، لكن سرعان مع أعيد اللجوء إلى الدين الداخلي بداية مع أزمة ترشيد النفقات التي شهدتها الجزائر سنة 2016، وذلك لتغطية جزء من النفقات والاستثمارات العمومية، والتي كان لها انعكاسات شديدة أهمها تخفيض العملة الوطنية مقارنة مع نظيراتها الأجنبية، ليبلغ بذلك الدينار أدنى قيمة له مقارنة مع عملة اليورو بلغت في السوق الرسمي 1 يورو = 138.9 دج بداية جانفي 2017، وما صاحبها من ارتفاع في موجة التضخم، حيث سعت الحكومة إلى المحافظة على سياسات الدعم خاصة بالنسبة لأسعار الموارد الإستراتيجية الواسعة الاستهلاك كالقمح والحليب قصد تفادي الهزات الاجتماعية المصاحبة لها.

¹ بالتصرف نقلا عن: - خديجة الأعسر، مرجع سبق ذكره، ص ص: 199-201.

- [07.12.2017], Available from internet: URL: < <http://www.startimes.com/?t=8647351> >

المحور السادس: الميزانية العامة للدولة

تمهيد:

لقد تطور مفهوم الميزانية العامة لتصبح المرآة التي تعكس السياسة المالية والاقتصادية للبلدان، حيث تلعب السياسات الحكومية دورا هاما في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، كما تقعا على عاتق السلطات التشريعية كونها ممثلة لأفراد المجتمع مسؤولية التحقق من سلامة هذه السياسات ومراقبة تنفيذها، ومن هنا أصبحت الميزانية العامة للدولة حلقة أساسية من حلقات الوصل بين مسؤوليات السلطة التنفيذية والتشريعية، والتي تمر عملة إعدادها وتحضيرها على عدة مراحل متعاقبة ومتداخلة لتحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

مرت الميزانية العامة للدولة بعدة مراحل، فقد طالب أفراد الشعب قديما السلطة الحاكمة، بعدم فرض الضرائب إلا بعد موافقة ممثلهم، ولما سلمت السلطة الحاكمة بهذا المبدأ طالب أولئك الممثلون مراقبة إنفاق حصيلة الضرائب، ومناقشة الأسباب التي تدعو إلى فرضها، ثم انتقلوا إلى مناقشة الإيرادات والنفقات وأوجه استخدامها، ثم عملوا على أن يكون تقرير الجباية والإنفاق بشكل دوري، فكانت الميزانية العامة، كما تمثل الميزانية العامة للدولة حاليا الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة، وهذا بالنظر إلى تطور حجمها وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والمالي للدولة.

تتضمن الميزانية العامة للدولة تقديرا للإيرادات والنفقات العامة عن مدة قادمة عادة ما تكون سنة مالية، فهي تمثل خطة مالية للدولة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، كما لا تستطيع الدولة أن تبشر مختلف نشاطاتها دون إنفاق عام، ولا يمكنها أن تنفق دون الحصول على الإيرادات الضرورية اللازمة لتحقيق هذا الهدف، لذلك توضح دراسة الميزانية العامة مختلف الإجراءات المتبعة في إعدادها وتنفيذها وتحليل مختلف بنودها، فمن الناحية السياسية توجد علاقة متبادلة بين النظام السياسي والمالية العامة، حيث تحدد السلطة الحاكمة في المجتمع السياسة المالية للدولة، وتوزيع النفقات العامة والإيرادات العامة بين كافة فئات المجتمع، كما تؤثر المالية العامة في النظام السياسي من خلال تدعيم أو تقليص نشاطات السلطة التشريعية، وتسهم دراسة الميزانية العامة في التعرف على التنظيم الإداري للدولة، وفيما كانت تتبع المركزية الشديدة أو اللامركزية في الحكم، وينعكس ذلك على مجالات الرقابة في تنفيذ تلك الميزانية، كما تؤثر المالية العامة في استقرار التنظيم الإداري للدولة، والمحافظة على اختصاصات الوحدات الإدارية التي يتكون منها التنظيم الإداري، وتتأثر بفترات انتعاش أو ركود وكساد الاقتصاد، وبذلك تطورت الميزانية العامة ومختلف المبادئ التي تحكمها بطريقة تعكس تطور دور الدولة والغايات التي تهدف إلى تحقيقها.

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة وأهدافها:

يعتبر موضوع الميزانية العامة من أهم مواضيع علم المالية العامة، باعتبارها مرآة عاكسة للسياسة المالية والاقتصادية للدولة، وقد اجتهد الباحثون في سبيل تحديد مفهوم للميزانية من كافة جوانبها، وذلك من أجل تقدير نفقات الدولة خلال سنة مالية معينة، والإيرادات اللازمة للحصول عليها لتغطية هذه النفقات، وهذا ما سنتطرق إليه خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة:

قدم الفكر المالي الحديث عدة تعاريف للميزانية، تعددت من حيث شموليتها والزاوية التي ينظر منها كل باحث، ومن جملة هذه التعاريف نذكر مايلي:

" تعتبر الميزانية العامة للدولة بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة خلال فترة قادمة محددة من الزمن، وإجازة هذا البيان من السلطة المختصة¹."

" الميزانية العامة للدولة هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة، وذلك قصد تحقيق أهداف المجتمع²."

" هي تمثل بيان تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها عن مدة زمنية محددة غالبا ما تقدر بسنة، ترصد في المعتاد وتعبّر عن أهدافها الاقتصادية والمالية³."

" الميزانية عبارة عن توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن فترة زمنية، ترصد وثيقة تعرض على السلطة التشريعية لإجازتها⁴."

" هي وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية للإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات، عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة."

هذا وتشكل الميزانية من الإيرادات والنفقات النهائية لدولة محددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁵.

من خلال التعاريف السابقة، نستنتج أن الميزانية العامة هي نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لرخصة من السلطة التشريعية، وذلك من أجل إشباع حاجات عامة، وتخصيص الإيرادات اللازمة لتغطية تلك النفقات، في مدة زمنية غالبا ما تكون كل سنة، وهي تتضمن عنصرين أساسيين هما التوقع والإقرار.

كما يرتبط مفهوم الميزانية العامة في الجزائر بجملة من المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلاقتها بالجال التشريعي، وقد حددت التشريعات المالية المتعاقبة في الجزائر عدة تعاريف للميزانية العامة، لكن سنتناول أهم تعريف لها وهو تعريف قانون 7 جويلية 1984، حيث أكد أن " الميزانية العامة للدولة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁶."

وحسب القانون رقم: 90-21، تمثل الميزانية العامة الوثيقة التي تقدر خلال سنة مدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات العامة برأس المال.

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 275.

² حامد عبد المجيد دراز، السياسة المالية، دون طبعة، دون دار نشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص: 9.

³ زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دون طبعة، دار الفتح للنشر، الإسكندرية، مصر، 2003، ص: 247.

⁴ القانون رقم: 90-21، المؤرخ في: 14 محرم 1411هـ، الموافق ل: 15/01/1990، المتعلق بالمحاسب العمومي.

⁵ أنظر المادة رقم: 6، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 07/05/1984، المتعلق بالقوانين المالية.

⁶ محمد عباس محمزي، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة الثالثة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 317.

المطلب الثاني: خصائص الميزانية العامة للدولة:

للميزانية مجموعة من الخصائص تميزها في تقدير معتمد من السلطة التشريعية للإيرادات والنفقات العامة لسنة مقبلة، وتتمثل فيما يلي¹:

أولاً: الميزانية العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة: تتضمن الميزانية العامة للدولة توقعاً لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالباً ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الميزانية العامة على دقة معايير التوقع والتقدير، ونجاحها في تقدير هامش الخطأ، وتقليل الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للميزانية العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي، فتقوم أجهزة الدولة المختلفة بتقدير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة اللازمة من أجل تنفيذ السياسة المالية، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة وموزعة بين الإيرادات العامة المختلفة، ومقسمة بين أنواعها المتعددة بما يتوافق مع أبعاد السياسة المالية للدولة.

ثانياً: الميزانية العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية: إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة لا يكفي وحده لتكون أمام ميزانية عامة للدولة، بل لابد من أن يقترن هذا التقدير بإجازة من السلطة التشريعية، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الميزانية العامة شرط أساسي لتنفيذ الميزانية العامة، وبدون هذه الموافقة تبقى الميزانية مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ.

يعتبر اعتماد الميزانية العامة من أقوى حقوق السلطة التشريعية، حيث تستطيع أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية في جميع النشاطات، حيث لم يتقرر حق السلطة التشريعية دفعة واحدة، وإنما ظهر هذا الحق منذ فترة حديثة نسبياً إثر تطورات سياسة هامة ونتيجة صراع طويل بين الشعب وحكامه، حيث استطاع الشعب أن يحصل على إقرار من السلطة الحاكمة بضرورة حصولها على موافقة الشعب بوصفه مصدر السلطات عن طريق ممثلين على فرض الضرائب، ثم على متابعة مراقبة إنفاق حصيلة الضرائب، ثم اكتمل حق الشعب في المسائل المالية بضرورة عرض مشروع الميزانية العامة بطريقة واضحة وبصورة دورية كل عام، وبذلك أصبحت الإجازة أو الاعتماد القاعدة التي تحكم الميزانية العامة.

ثالثاً: الميزانية العامة خطة مالية لسنة قادمة: تعتبر الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفصيل اقتصادي يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة، ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة خلال فترة زمنية قادمة هي سنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على وضع تقديرات لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، الأمر الذي يضفي عليها كذلك خصائص قانونية وإدارية وسياسية بشكل واضح فيما تتطلبه من إجراءات، وما تقوم عليه تقديراتها من قواعد وأسس.

رابعاً: الميزانية العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع: تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، من ثمة تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت فيها، إلا أن الدولة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرنامج المناسب لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى، أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الميزانية العامة لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة، والذي يجب أن تلتزم به الحكومة

¹ بالتصرف نقلاً عن: - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، الطبعة الثالثة، 2007، ص: 271-275.

- محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 169-170.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2015، ص: 317-319.

لتحقيق الأهداف السنوية المرحلية، أملا في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع، فالميزانية العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها البعيدة وأداتها لتحقيق تلك الأهداف.

خامسا: الميزانية العامة عمل إداري ومالي: تتطلب الميزانية العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية التي تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الميزانية العامة، وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، فالميزانية العامة من الناحية العامة (الناحية الإدارية والتنظيمية) هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية، بما يضمن سلامة التنفيذ وتحت إشراف السلطة التشريعية الممثلة للشعب.

وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة المقررة في الميزانية العامة.

المطلب الثالث: أنواع الميزانية العامة:

تعتبر الميزانية بمعناها المحاسبي بمثابة قائمة شاملة لنشاط محدد، تسجل فيها كل العمليات التي تتم داخل دائرة نشاط معين، وتبعا لهذا المعنى توجد أنواع متعددة من الميزانيات، يخص كل منها دائرة نشاط محددة، وتضم جميعها مختلف الصفقات والمعاملات الاقتصادية التي تتم داخل هذه الدوائر، من بينها موازنة الرقابة، موازنة الأداء، موازنة التخطيط والبرمجة، والموازنة الصفرية¹، هذا بالإضافة إلى هذه الميزانيات نجد:

أولا: الميزانية العامة وميزانية الدولة: تمثل عمل تقديري يتعلق بفترة مستقبلية، تنتج عنه تقديرات كمية للنفقات والإيرادات العامة، نقطة البدء في هذا العمل التقديري هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تقرر الدولة القيام بها خلال فترة مقبلة، والتي تغطيها الميزانية ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لأداء هذه الخدمات، وأخيرا تقدير الإيرادات العامة التي تغطي النفقات، على أن يتم المقابلة بين هذين نوعين من التقديرات، ومن ثم فإن الميزانية العامة للدولة تمثل حالة التنبؤ، لها بعدها الزمني الذي يغطي فترة مستقبلية هي عادة سنة، لتحديد بدايتها ونهايتها وفقا لظروف النشاط المالي الخاص لكل دولة.

ثانيا: الميزانية المستقلة: المقصود بالميزانيات المستقلة هو كافة ميزانيات المصالح العمومية والهيآت المحلية والمؤسسات التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، وتسري على هذه الهيآت والجماعات والمؤسسات كل الآثار القانونية المرتبة على اكتساب الشخصية القانونية، بمعنى أنها تتمتع بذمة مالية متميزة عن الدولة، وهكذا تستغل إيراداتها ونفقاتها، وتحمل أي عجز يصيبها وتحفظ بالفائض إن تحقق، إلا إذا نص على خلاف ذلك صراحة في قوانينها الأساسية.

كما تتميز الميزانية المستقلة عن الميزانية العامة بخاصية القاعدة العامة، هي أن المؤسسات والهيآت العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية تتحمل العجز لوحدها، وتستأثر بالفائض، ولكن الدولة قد تساعد بالإعانات، كما أن للميزانية المستقلة بعض القواعد والأحكام التي تخالف تلك الأحكام التي تحكم ميزانية الدولة.

ثالثا: الميزانية الملحقة: الميزانية الملحقة كما يدل عليها اسمها هي ميزانية منفصلة للدولة ولكن غير مستقلة عنها، بمعنى أنها ترفق لها لتخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها الأولى، وسبب هذا الانفصال يرجع إلى أن الدولة قد ترى أن بعض المصالح غير المتبعة بالشخصية المعنوية يمكن لها أن تغطي نفقاتها بإيراداتها، على الرغم من أنها لم تؤسس لتحقيق الربح، ولهذا تسمح الدولة أو الولاية أو البلدية لمثل هذه المرافق بوضع ميزانية ملحقة حتى تتمكن من التحقيق والتبسيط على القائمين بتحضير الميزانية العامة، ورغم هذا

¹ لمزيد من التفصيل أنظر: محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 172-181.

الأمر لا تشذ الميزانية الملحققة عن قاعدة وحدة الميزانية، لأنها تلحق بالميزانية العامة وتناقش ويصوت عليها من طرف مجلس معين وبنفس الإجراءات الخاصة بالميزانية العامة.

المطلب الرابع: أهمية وأهداف الميزانية العامة في الجزائر:

تكمن أهمية الميزانية العامة في كونها وثيقة معتمدة من طرف الدولة، ولها عدة أهداف نوجزها من خلال هذا المطلب.

أولاً: أهمية الميزانية العامة للدولة: من الناحية السياسية، للميزانية العامة أهمية كبرى في الأنظمة السياسية والديمقراطية، لأن إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى مجلس النواب لاعتماد الميزانية من شأنه زيادة النفقات الإجمالية للدولة، إضافة إلى أهمية إخضاع هذه الميزانية للرقابة الدقيقة والعلنية من أبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها، أو رفض مشروع الميزانية الذي يقدم لها.

أما من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، للميزانية العامة أهمية بالغة لاسيما مع اتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة، فعن طريق الميزانية العامة تستطيع الدولة أن تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين الطبقات وعلى الأفراد، وعن طريق الضرائب والنفقات العامة¹.

ثانياً: أهداف الميزانية العامة للدولة: للميزانية العامة عدة أهداف اقتصادية واجتماعية نوجزها في النقاط التالية:

أ- أهداف اقتصادية: تتضمن الميزانية العامة للدولة برامج لتحقيق الأهداف الاقتصادية، مثل توزيع موارد الدولة والرقابة على المال العام وتوجيه الاقتصاد الوطني.

1. توزيع موارد الدولة: تبين الميزانية العامة للدولة طريقة توزيع موارد الدولة وتخصيصها على الأنشطة والخدمات العامة للمواطنين، وذلك حسب الأولويات والمناطق الجغرافية المختلفة، وإمكانيات الدوائر الحكومية والكفاءات المتوفرة داخل كل دائرة حكومية لتحقيق الأهداف العامة للدولة.

2. أداة رقابية على المال العام: تمكن الميزانية العامة الجهات الرقابية المختلفة والجهات ذات العلاقة من الرقابة على تحصيل الإيرادات المقدرة، وإنفاق التخصيصات المعتمدة على الأهداف المحققة لها، ضمن المدة والوصف المحددين، والمسافة على أية انحرافات في تنفيذ حماية للمال العام.

3. توجيه الاقتصاد الوطني: من أمثلة على ذلك تحقيق النمو الاقتصادي وزيادة معدل الناتج المحلي، وتحقيق الاستقرار المالي والنقدي، مع زيادة معدلات الإدخار والاستثمار، تخفيض عجز الميزانية العامة، توازن الحساب الجاري لميزانية المدفوعات، تخفيض نسبة الدين العام، استقرار المستوى العام للأسعار، تنشيط الاقتصاد الوطني، تخفيض نسبة الاستهلاك الكلي إلى الناتج المحلي لزيادة المدخرات المحلية.

ب- أهداف اجتماعية: ومن بينها نجد:

1. معالجة ظاهرة الفقر: تتضمن الميزانية العامة للدولة سياسات تسعى إلى إقامة مشاريع تنمية للمناطق الفقيرة في الدولة، ورفع مستوى الخدمات الاجتماعية والإسكانية.

2. إعادة توزيع الدخل: تتضمن الميزانية العامة سياسات تعمل على زيادة تمويل الطبقة الغنية لخزينة الدولة العامة، وتقليل التفاوت بين طبقات المجتمع.

¹ بالتصرف نقلا عن : - محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 171.

- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص: 53.

3. الحد من بعض العادات السيئة وتشجيع العادات الحسنة: تسعى الدولة من خلال سياسات الميزانية العامة إلى الحد من بعض العادات السيئة، مثل زيادة الضرائب والرسوم على منتجات معينة، والمتاجرة في السلع الملوثة للبيئة، والقيام بحملات إعلانية تبين أخطار هذه العادات على المجتمع والمواطن، في مقابل ذلك تتضمن الميزانية العامة تشجيع بعض العادات الحسنة لتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية، وذلك بتنظيم النسل حسب مصلحة المجتمع، من خلال سياسات ضريبية أو من خلال الوعي الصحي واعتمادات الإنفاق العام المخصصة لهذه الغاية.

4. تحقيق أهداف صحية: مثل الرفع من مستوى خدمات الرعاية الصحية، وتخفيض معدلات وفيات الأطفال، والحد من الآثار الجانبية الضارة للمبيدات والأسمدة الزراعية.

5. تحقيق أهداف علمية: كتشجيع البحث العلمي واستخدام التقنيات الحديثة بهدف النهوض بالمجتمع، والحرص على استمرار تقدمه.

6. تحقيق أهداف بيئية: كالحد من تلوث البيئة، وتوسيع المساحات الزراعية، ومواجهة العجز المائي.

المبحث الثاني: مبادئ إعداد الميزانية العامة للدولة وإجراءاتها:

توجد عدة مبادئ أساسية ينبغي الأخذ بها عند إعداد الميزانية العامة للدولة، مع مراعاة مجموعة من الإجراءات التنظيمية والإدارية نوجزها في المبحث الموالي:

المطلب الأول: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة للدولة:

يتعين على السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير الميزانية العامة أن تضع في اعتبارها عددا من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية، حيث تخضع الميزانية العامة في الجزائر لمجموعة المبادئ التالية¹:

أولاً: مبدأ السنوية: يقصد بهذا المبدأ أن يحدث توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة، ويعني هذا المبدأ أيضاً أن الميزانية يجب أن تقرّر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، حيث يؤكد الفكر المالي على ضرورة احترام هذا المبدأ باعتباره يمثل ضمانة التحضير الجيد للميزانية على ضوء تقديرات محدّدة، إلى جانب مراعاته لظاهرة موسمية بعض النفقات والإيرادات، كما يصادق البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) على الميزانية العامة كل سنة، وتنفذ خلال سنة واحدة.

أ- مفهوم مبدأ سنوية الميزانية: يقصد به أن ترخيص الميزانية لا يصلح إلا لسنة واحدة مقبلة، أي يحدث توقع لنفقات وإيرادات سنة واحدة مقبلة.

ب- استثناءات مبدأ سنوية الميزانية: تبدأ السنة المدنية في الجزائر من 1 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر، إلا أن هناك بعض الاستثناءات لاعتبارات فنية، تطبيقية، سياسية واقتصادية متعلقة بمشاكل الاستثمارات، ويمكن حصرها في: ترحيل الاعتمادات الشهرية، الميزانية المؤقتة، والاعتمادات التكميلية:

- تستلم المديرية العامة للميزانية توجيهات مجلس الوزراء، وتعد مذكرة منهجية يتم نشرها على مختلف الوزارات والولايات، تطلب فيها منهم تقدير احتياجاتهم من الاعتمادات.

¹ بالتصرف نقلا عن: - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 298-303.

- علي زغودود، المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2011، ص: 75-97.

- خديجة الأعسر، مرجع سبق ذكره، ص: 226-234.

- محمد عباس محزري، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، 2015، ص: 324-345.

- تستلم المصالح المختلفة المكلفة بتحضير الميزانية المذكورة المنهجية وترسلها لمصالحها الخارجية، وتطلب منهم اقتراح تقديراتهم للميزانية، ثم يتم تقديم المشروع للمديرية العامة للميزانية بوزارة المالية.
- تباشر المديرية العامة للميزانية دراسة اقتراحات الموازنة، حيث تجمع كل الوثائق المحاسبية وتقارنها مع اقتراحات الميزانية التي أرسلتها الوزارة القائمة بالصرف.

ولمبدأ سنوية الميزانية عدة اعتبارات هي:

1. **اعتبارات سياسية:** تتمثل في دوام رقابة السلطة التشريعية على أنشطة السلطة التنفيذية، ومناقشة الميزانية تجعل السلطة التشريعية تقف على تفاصيل نشاط السلطة التنفيذية مع رقبته ورسم حدوده.
2. **اعتبارات مالية:** أي هي تلك الفترة التي تمارس خلالها أغلب الأنشطة الاقتصادية، وتتضمن دقة تقدير الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها بصفة خاصة، فتقدير النفقات عندما يكون في مدة زمنية أطول من سنة سيكون أصعب نظرا لاحتمال تغير الأسعار والأجور خلال الفترة اللازمة لتنفيذ الميزانية، كما أن تقدير الإيرادات يكون بدوره أقل صعوبة نظرا لاحتمال تغير العوامل الاقتصادية التي تؤثر في الدخل الوطني.

ثانيا: مبدأ الوحدة: يقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة، حتى يسهل معرفة مركزها المالي وحتى تتمكن أجهزة الرقابة من مراقبة تصرفات الدولة المالية، ومطابقتها للأهداف المحددة مع الاعتمادات الواردة في الميزانية والتي وافقت عليها السلطة التشريعية، ويستند مبدأ وحدة الميزانية على اعتبارين أساسيين هما:

أ- الاعتبار المالي: يتمثل في أن هذا المبدأ من شأنه تحقيق الوضوح والنظام في عرض الميزانية، مما يؤدي إلى تسهيل المهمة من طرف الباحثين الماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه يساعد على عرض مركزها المالي للدولة، أي محاولة لإخفاء حقيقته.

ب- الاعتبار السياسي: يتجسد هذا المبدأ في أن وحدة الميزانية تساعد السلطة التشريعية في مباشرة مراقبتها على النفقات والإيرادات العامة، وهذا ما لا يتيح عرض الميزانية في شكل حسابات متعددة.

ثالثا: مبدأ العمومية (الشمولية): يقصد به أن تتضمن الميزانية قسمين، أولهما خاص بكافة تقديرات النفقات العامة، والثاني خاص بالإيرادات العامة، وذلك بدون مقارنة بين النفقات والإيرادات، مما يسهل عملية الرقابة في مرحلة تنفيذ الميزانية.

كما يقصد بمبدأ عمومية الميزانية أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وتقديرات الإيرادات، دون أي مقاصة واحدة لميزانية الدولة، ويمثل الإطار الخارجي للميزانية، ويهدف مبدأ العمومية إلى إملاء هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد، دون إجراء مقاصة بين التقديرين، أي أن مبدأ عمومية الميزانية يمثل الإطار الخارجي للميزانية. **رابعا: مبدأ التوازن:** نعي بمبدأ توازن الميزانية في الفكر الكلاسيكي أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وإذا زاد إجمالي النفقات العامة يعني وجود عجز، أي أن القائمين على الميزانية لم يستطيعوا تقدير الإيرادات والنفقات تقديرًا جيدًا دقيقًا وفقا للأهداف المستطرة.

أما في الفكر المالي الحديث أصبح هذا المبدأ يقصد به أن تكون النفقات العامة للدولة في حدود مواردها، فقد أصبح مبدأ التوازن ليس هدفاً بذاته، وإنما يستعمل لتحقيق أهداف اقتصادية أو معالجة بعض المشاكل الاقتصادية والاجتماعية.

خامسا: مبدأ عدم تخصيص الإيرادات: يعني هذا المبدأ ألا يخصص إيراد معين من الإيرادات العامة لإنفاق معين على وجه من أوجه النفقات، فلا يجوز أن تخصص حصيلة الرسوم الإضافية على وقود السيارات مثلا لإصلاح وصيانة الطرق، أو تخصيص حصيلة الرسوم الإضافية على صحف الدعاوى والأوراق القضائية لإنشاء المحاكم وإصلاحها وتأسيسها، وإنما يعني وفقا لهذا المبدأ

أن يتم تحصيل جميع الإيرادات أيا كان نوعها وأيا كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها لحساب الخزينة العمومية دون تخصيص، حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي الإيرادات العامة وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق العام دون التقيد بتوزيع محدد.

هذا فضلا عن أن الإخلال بهذا المبدأ قد يؤدي إلى وضعين هما:

أ- الوضع الأول: أن تكون حصيلة الإيراد أكثر من اللازم، فيدفع هذا الوحدة الحكومية إلى الإسراف في الإنفاق دون ما ضرورة تبرر ذلك.

ب- الوضع الثاني: أن تكون الحصيلة أقل من اللازم، فيؤدي إلى عدم القيام بهذه الأعمال أو تنفيذها بدرجة منخفضة من الجودة، مما ينعكس بدوره على العمر الاقتصادي للمشروع، وأخيراً فإن الخروج عن هذا المبدأ من شأنه تشجيع المكلفين بدفع الضريبة إلى التهرب من دفعها، خاصة إذا ما رأوا أن وجه الإنفاق المخصص لهذه الضريبة لا يمثل بالنسبة لهم أي أهمية.

المطلب الثاني: أهداف تقدير الميزانية العامة للدولة:

من أجل تحقيق أهداف سياسة الميزانية العامة للدولة في جميع طلبات الاعتمادات ومقارنتها ومناقشتها، فإنه ينبغي على المديرية العامة للميزانية أن تلجأ إلى ترشيد اختيارات الموازنة وفقا لنظام التخطيط والميزانية.

إن الطريقة المباشرة المتبعة لتقدير النفقات العامة الخاصة بالتسيير تقتضي أن يقوم كل مرفق عمومي إداري بتقدير نفقاته كالأجور والتكاليف الاجتماعية ومصاريف أدوات التسيير، أشغال الصيانة والمصاريف الأخرى، حيث تحدد النفقات العمومية في الجزائر من خلال الاعتمادات التقديرية، الوقتية والحصرية.

كما يرتبط تقدير نفقات التجهيز بتنفيذ إجراءات الخططة، حيث يمثل مبلغ اعتمادات التجهيز الذي يفتح سنوياً بموجب قانون المالية، ثم تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار، وينبغي أن تكون طلبات الاعتمادات التي تصدر من مختلف الدوائر الوزارية ضمن مخطط إعداد ميزانية الدولة للسنة المقبلة.

المطلب الثالث: إعداد الخطوط الرئيسية للميزانية العامة للدولة:

يقصد بالخطوط الرئيسية تقديرات مختلف عناوين الميزانية العامة، التي يتم إعدادها على مستوى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية، ويتم تقدير الميزانية العامة عبر عدة مراحل متتالية، حيث تعد مصالح وزارة المالية تقريراً أولياً يتولى وزير المالية تقديمه لمجلس الوزراء، ثم يحدد مجلس الوزراء الخطوط الكبرى للسياسة الاقتصادية التي ينبغي إتباعها، ويحدد الأولويات من بين المجالات الأساسية¹:

أولاً: تقدير الإيرادات العامة: إن مبالغ الموارد المسجلة سنوياً في وثائق الميزانية العامة لا تمثل إلا تقديرات تقريبية يمكن تجاوزها أثناء تنفيذ قانون المالية، إذا كانت نسبة وطبيعة مختلف الضرائب معروفة أثناء إعداد وثائق الموازنة، فالأمر يختلف بالنسبة لكمية المادة الخاضعة للضريبة التي ترتبط بتطور الظرف الاقتصادي، لهذه الصعوبة ينبغي أن يكون تقدير الإيرادات العامة أكثر دقة، حيث تعتبر الطريقة المستعملة لتقدير الإيرادات العامة في الجزائر هي طريقة التقدير المباشر، والتي تتم على أربع مراحل هي:

- ابتداء تعتمد آخر الإحصاءات فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات الجبائية؛

- ثم يتم دمج نسب التغير التي تسمح بتقديمها التنبؤات الاقتصادية على تطور الناتج الوطني خلال السنة المقبلة؛

¹ بالتصرف نقلا عن: محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، 2015، ص 359-362.

- تؤخذ بعين الاعتبار التعديلات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الجبائي التي تم إدخالها خلال السنة؛
- وأخيرا تؤخذ بعين الاعتبار نقائص التحصيل التي يمكن أن تقلل مردود الضريبة.

ثانيا: تقدير النفقات العامة: يبدأ تحضير الميزانية العامة للسنة المالية وفق مذكرة منهجية تحضرها مصالح المديرية العامة للموازنة بين شهري مارس وماي، وتبلغ إلى جميع الوزارات والولاة، وتتضمن تذكيرا واضحا للمبادئ الأساسية التي ينبغي اتباعها عند تقييم مقترحات الميزانية العامة ومعلومات ومنهجية عرضها.

المطلب الرابع: إجراءات إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة:

ترتكز عملية تحضير مشروع الميزانية العامة على تقدير مجمل أعباء وموارد الدولة لسنة مدنية معينة، وبناء عليه فإن الأمر يتعلق بتقدير مبلغ الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات تسيير الأجهزة الإدارية للدولة خلال السنة المقبلة من جهة، وتحديد المبلغ المحتمل للإيرادات وخاصة الجبائية من جهة أخرى، ولذلك فإن تحضير هذه التنبؤات وطرق تقديرها تكتسي أهمية كبيرة بالنظر للانعكاسات التي يمكن أن تحدثها على توازن الميزانية العامة والآثار السلبية على تسيير المالية العمومية إذا لم تكن التنبؤات قريبة من الواقع، وتتميز إجراءات إعداد مشروع الميزانية العامة بمرحلتين هما إجراءات تقدير الميزانية العامة وإعداد الخطوط الرئيسية للميزانية العامة، حيث تهدف إجراءات تقدير الميزانية العامة للدولة الوصول إلى نتائج صحيحة ما أمكن حتى يتحقق التوازن المالي، ولذلك يكون من المهم معرفة كيف تقوم الحكومة بتقدير التنبؤات الظرفية عند إعداد مشروع الميزانية العامة، لأن قيمة الميزانية العامة تستند على دقة تنبؤاتها.

بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيآت العمومية المماثلة، يتم تطبيق التدابير والإجراءات المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها والتصويت عليها، بالإضافة إلى ذلك فإن وزير المالية يعتبر المسؤول المباشر عن المديرية العامة للميزانية المكلفة بتحضير مشروع الميزانية العامة، سواء ما يتعلق بميزانية التسيير التي هي المهمة الأصلية للمديرية العامة أو ما يتعلق بميزانية التجهيز، وذلك بعدما تم تحويل المصالح المكلفة بها من مندوبية التخطيط التابعة لرئاسة الحكومة إلى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية، وأخيرا فإن تدخل السلطات السياسية يمكنه إعادة النظر في القرارات التي اتخذتها الإدارة، وهذا يمثل حدا لنظام تفوق الإدارة التقنية.

المبحث الثالث: مراحل إعداد الميزانية العامة للدولة:

يمر تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة بخطوات وإجراءات معينة تلزم السلطة التنفيذية نفسها بها، وعند اتخاذها لهذه الخطوات تراعي مجموعة من القواعد أو المراحل التي يقرها علم المالية وهي بصدد إعداد هذه الميزانية، وعليه سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تلك المراحل.

المطلب الأول: مرحلة تحضير الميزانية العامة للدولة:

أولا: السلطة المختصة في تحضير الميزانية: من الناحية العملية، فإن السلطة التنفيذية هي المختصة في تحضير الميزانية العامة للدولة، وهذا راجع لما لديها من أجهزة حكومية وإمكانات فنية تؤهلها دون غيرها من القطاعات والفئات المختلفة على تحمل الأعباء المالية، الأمر الذي يمكنها من سلامة اختيار الإيرادات العامة¹.

ومن ثم فيمكن تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية العامة على النحو الملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة، وتتولى السلطة التنفيذية أمر التحضير أيضا لأنها تشرف على وحدات القطاع العام، ومنه فهي وحدها التي تعلم ما تطلبه هذه الإدارة من

¹ زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 290.

نفقات، بالإضافة إلى هذا فهي أكثر السلطات معرفة بالقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها، والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد، كما أنها تعد في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على الأعضاء الممثلة للشعب¹.

نجد أولاً مجموع الوزارات، بحيث تكلف كل وزارة بتحضير مشروع ميزانية دائرتها، تجمع وزارة المالية المشاريع الصادرة من مختلف الوزارات وترتيبها وتجعلها منسجمة مع التعليمات الرئاسية أو الحكومية وأهداف الخطة التنموية.

يتم إعداد المشروع الأولي للميزانية من طرف وزير المالية الذي يعرضه على مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء، وبعد المناقشة يضبط هذا الأخير المشروع النهائي الذي سيقدم للمجلس الشعبي الوطني، ومع ذلك يلاحظ أنه إذا كان الجهاز التنفيذي في مجمله هو الذي يتولى تحضير الميزانية العامة فإن وزير المالية هو الذي يتكفل بالإعداد التقني لها، وهذا ما يعطيه هيمنة واسعة على بقية الوزارات، وفي هذا الإطار لم يشر القانون المتعلق بقوانين المالية في الجزائر إلى الهيئات التنفيذية المختصة التي تتكفل بذلك، في حين أن المرسوم التنفيذي الذي يحدد صلاحيات وزير المالية يجعل من مهامه في مجال الميزانية المبادرة بالاتصال بالسلطات المعنية بكل نص يتعلق بميزانيات الدولة والجماعات المحلية².

ثانياً: تقنيات تقدير النفقات والإيرادات العامة للدولة:

أ- **تقدير النفقات العامة للدولة:** تقوم كل وزارة بداية كل سنة بإعداد مشروع نفقاتها للسنة المقبلة، وذلك وفقاً لأصول وتعليمات ترد إليها من وزارة المالية، ويبدأ الإعداد في كل وحدة إدارية للوزارات، فتبين احتياجاتها للعام المقبل بناءً على نفقاتها في السنة الماضية، بعد ذلك تقدم الوحدات المشروع وترسله إلى وزارة المالية.

ب- **الخطة الاقتصادية والإنمائية للدولة:** لا يمكن للوزارات المختلفة أن تنفق خارج الإطار برنامج المعتمد من طرف الدولة، وهذا إذ كانت هناك خطة إنمائية شاملة، وإذا تعذر الأمر فهناك على الأقل ما يسمى بالمخطط السنوي للإنجاز، وهو ما يعبر عن برنامج الحكومة للسنة القادمة والمتمثل في الميزانية العامة للدولة، فتطلب السلطة المختصة من كل مشروع في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة، على أن يكون لكل وزارة هيئة حكومية تقوم بتقدير ما تستطيع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة³.

المطلب الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة:

لا يعتبر مشروع الميزانية ملزم للحكومة بتنفيذه، إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقاً للنظام السياسي لكل دولة، والسلطة المختصة في اعتماد الميزانية هي المجلس التشريعي، ويتم اعتماد الميزانية العامة داخله بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة، وعليه سوف نقسم هذه المرحلة إلى فرعين هما:

¹ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، دون طبعة، دون دار نشر، الإسكندرية، مصر، 2003، ص: 541.

² بالتصرف نقلاً عن: محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، 2015، ص: 350-351.

³ حامد عبد المجيد دراز، مرجع سبق ذكره، ص: 506.

أولاً: السلطة المختصة باعتماد الميزانية: إن السلطة المختصة باعتماد وإجازة الميزانية العامة هي السلطة التشريعية، فهذا الاعتماد شرطي وأساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضوع التنفيذ، ويمر اعتماد الميزانية داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل على النحو التالي¹:

أ- مرحلة المناقشة العامة: حيث يعرض مشروع الميزانية للمناقشة العامة في البرلمان، وهذه المناقشة تنصب على كليات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف الوطنية كما يراها أعضاء المجلس.

ب- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة: تقوم في هذه المرحلة لجنة متخصصة ومتفرغة في المجلس النيابي بمناقشة مشروع الميزانية العامة في جوانبها التفصيلية، ثم تقدم بعد ذلك تقريرها إلى المجلس التشريعي، ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج المجلس.

ج- مرحلة المناقشة النهائية: حيث يناقش المجلس مجتمعا تقرير اللجنة، ثم يصوت على الميزانية العامة بأبوابها وفروعها وفقا للدستور، وعليه تتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع الميزانية العامة على اعتبارات متعددة، منها توفر القدر الكافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات الدولة، فضلا عن توفر المعلومات المالية والاقتصادية لدى المجلس وورودها إليه في الوقت المناسب.

ثانيا: أداة اعتماد الميزانية: إذا وافق المجلس التشريعي على مشروع الميزانية العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية"، وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل النفقات العامة والإيرادات العامة، ويرفق بمجدولين يتضمن الأول بياناً تفصيلياً للنفقات العامة، والثاني بياناً تفصيلياً عن الإيرادات العامة.

أ- حالة الخزينة العامة: تضطر الحكومة أحيانا بسبب عدم كفاية الإيرادات العامة إلى الاقتصر على النفقات الضرورية، فيختار كل وزير حينئذ ما لا يمكن الاستغناء عنه في سلم الأولويات الخاصة بحاجات كل وزارة ومشاريعها المختلفة، وعلى كل وزير أن يدرس ميزانية نفقات وزارته في ضوء ما تقدم، ويمكن أن يعيد النظر فيها بالزيادة أو النقصان، أو تقدم مشروع آخر إلى الإدارة الخاصة في وزارة المالية ضمن المهلة المحددة.

ب- تقدير الإيرادات العامة: ويتم ذلك وفق طريقتين:

1. التقدير الآلي: تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات العامة المقبلة على أساس آلي، لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها.

2. التقدير المباشر: تستند هذه الطريقة أساسا إلى التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدى، وتقدير حصيلته المتوقعة بناءً على هذه الدراسة المباشرة.

المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة:

تتولى وزارة المالية باعتبارها عضو من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، وذلك عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في خزينتها العمومية أو في البنك المركزي - حسب النظام المعمول به -، ومن هنا فإن عمليات تنفيذ الميزانية يتمثل في أمرين: عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات تنفيذ النفقات.

أولاً: عمليات تحصيل الإيرادات: تختلف القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية للإيرادات الواردة في الميزانية العامة عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات العامة، فإجازتها لتلك النفقات يعني مجرد الترخيص للحكومة بالإنفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها، أما

¹ بالتصرف نقلا عن: محمد عباس محرز، نفس المرجع السابق، ص: 363-365.

إجازتها للإيرادات العامة فهي تنشئ إلزاماً على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات، بحيث لا تملك هذه الأخيرة عدم تحصيل جزء منها، وألا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية¹.

ويتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية، وترعى عدة قواعد في تحصيل الإيرادات العامة تتمثل في²:

أ- أن يتم تحصيل الإيرادات العامة في مواعيد معينة وطريقة معينة وفقاً لنص القانون.

ب- أنه يجب تحصيل مستحقات الدولة فور إنشاء حقوقها لدى الغير، حيث كفل المشرع حق الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن.

ج- لضمان دقة وسلامة التحصيل، فإنه من المقرر ووفقاً للقواعد التنظيمية الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة والآخرين الملزمين بجمعها.

ثانياً: **عمليات تنفيذ النفقات:** إن إجازة السلطة التشريعية للإعتمادات لا يعني التزام الدولة بكافة مبالغ الإعتمادات، ولكنه يعني الإجازة والترخيص للدولة بأن تقوم بنفقاتها العامة في حدود هذه المبالغ، ودون أن تتعداها بأي حال من الأحوال إلا بعد الحصول على موافقة صريحة، وفقاً للإجراءات من طرف السلطة التشريعية، وبمعنى آخر، فإن الدولة تكون غير ملزمة بإنفاق كافة المبالغ المعتمدة، ولضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة، والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم، فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال على أربع خطوات هي³:

أ- **الارتباط بالنفقة (الالتزام بالنفقة):** ينشأ الالتزام بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقاً من طرف الدولة، مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عمومي أو بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء طرق، ومثل هذا القرار يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق.

ب- **تحديد النفقة (التصفية):** بعد أن يتم الارتباط بالنفقة، تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعها، فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن خصمه من الاعتماد المقدّر في الميزانية، مع ضرورة التأكد من أن الشخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدائنين، وتسمح التصفية بالتحقق من أساس الوثائق المحاسبية لتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية⁴.

ج- **الأمر بالدفع:** بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة ويصدر هذا القرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمر بدفع النفقة، ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من ينوب عنه.

د- **الدفع (الصرف):** يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه من طرف المحاسب العمومي بعد التأكد من السندات، وتتم عملية الدفع الحقيقية عند تحويل المبلغ من المحاسب العمومي إلى حساب المورد مع إشعار الطرفين من طرف

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والمالية العامة، دون طبعة، دار هومة، الجزائر، 2003، ص: 446.

² محمد عباس محرز، نفس المرجع أعلاه، ص: 447.

³ بالتصرف نقلاً عن: - زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير: تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2014/2013، ص: 125-132.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، 2015، ص: 369-370.

- محمد عبد اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 204-205.

⁴ الجريدة الرسمية، العدد 35، المادة رقم: 20، من القانون رقم: 21-90، المؤرخ في 14 محرم 1411 هـ، الموافق ل: 1990/08/15.

مصلحة الصكوك البريدية، ولذلك فقط تبرأ ذمة المؤسسة من الدين بعملية الدفع، ويعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

المطلب الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة:

تحتل الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث، باعتبارها وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة، من حيث تحقيق الأهداف السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية التي رسمتها الحكومة، ويتم تصنيف الرقابة المالية من عدة وجوه، أهمها التصنيف على أساس وقت الرقابة أو السلطة القائمة بالرقابة، غير أنها متداخلة فيما بينها من الناحية العملية، وتجري مراقبة عمليات الميزانية العامة في الجزائر قبلياً من طرف مفتشية الوظيفة العمومية والرقابة المالية، وأثناء القيام بإجراءات النفقة أي أثناء تنفيذ الميزانية العامة من قبل المحاسب العمومي المكلف، وبعدياً أو لاحقاً من قبل المفتشية العامة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبالتالي تأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية صور مختلفة وهي: الرقابة الإدارية، الرقابة التشريعية، والرقابة المستقلة، وهذا على النحو التالي:

أولاً: الرقابة الإدارية (الذاتية): هي رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها، وهي رقابة داخلية تتميز بأنها رقابة سابقة على النفقات أكثر منها على الإيرادات، كما أنها رقابة أثناء التنفيذ، حيث تمارس من طرف السلطة الإدارية الوطنية، وذلك باستعمال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة أو الإدارة الضريبية، ومن طرف السلطة المالية المختصة وذلك من خلال الأجهزة المختصة التابعة لوزارة المالية التي تقوم بالرقابة المالية على مستويين¹:

- الرقابة المالية على كافة الوزارات والهيئات العمومية والجماعات المحلية (المراقب المالي، المحاسب العمومي)؛

- الرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها، وتتم من طرف (المفتشية العامة للمالية).

كما تتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية، حين يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيه، وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق الأمناء الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها الوزراء المختصون أو من ينوب عنهم، وتنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها إلى رقابة قبلية (قبل التنفيذ)، وأخرى لاحقة لتنفيذ الميزانية (بعدية):

أ- الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية: تمثل الجزء الأكبر والأهم في الرقابة الإدارية، وتكون مهمتها في عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقاً لقواعد المالية المعمولة بها، سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة².

تمارس الرقابة السابقة على النفقات العامة من قبل الأجهزة التالية³:

1. رقابة مفتش الوظيفة العمومية: يتولى في مجال تسيير الوسائل البشرية السهر على مشروعية القرارات وعلى احترام التنظيمات الخاصة بالتوظيف، ويمارس وظيفة الرقابة قبلية على المستوى المركزي مفتشين تابعين لمديرية التطبيق والمراقبة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، وعلى المستوى المحلي مفتشية الوظيفة العمومية.

2. رقابة المراقب المالي: يخضع هذا الأخير للسلطة المباشرة لوزير المالية، ويوجد جهاز المراقب المالي مركزياً على مستوى كل وزارة ومحلياً على مستوى كل ولاية، حيث يمكن تحديد مجالات تدخله فيما يلي:

¹ جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دون طبعة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001، ص: 218.

² سليمان اللوزي، علي محمد خليل، المالية العامة، دار زهران للنشر، عمان، الأردن، 2000، ص: 328.

³ بالتصرف نقلاً عن: - زهير شلال، مرجع سبق ذكره، ص: 105-114.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، 2015، ص

ص: 373-374.

- تخضع للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي القرارات المتضمنة التي تخص الحياة المهنية للموظفين - باستثناء الترقية، والجداول الإسمية التي تعدّ عند إقفال كل سنة مالية، والجداول الأصلية الأولية والمعدلة الخاصة بالحقوق المالية للموظفين؛

- كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي مختلف الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز، والالتزامات المدعمة بسند الطلب، أو الفاتورة الشكلية عندما يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

ب- رقابة المحاسب العمومي أثناء التنفيذ: يتولى المحاسب العمومي الرقابة المالية المحاسبية على كل العمليات المالية أثناء تنفيذها، باستثناء تلك العمليات المالية التي يتم دفعها بدون أمر مسبق، ولكن قبل الموافقة يجب عليه التأكد من مطابقة العملية مع القوانين واللوائح المعمول بها.

ج- الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية: يقصد بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات، وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بإعدادها وفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة، وبمراجعة دفاتر الحسابات الخاصة بإعداد تقارير ترسل مع الحسابات إلى إدارة الميزانية في وزارة المالية.

د- رقابة المفتشية العامة للمالية: المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتصنف ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسب من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، وأيضاً تعدّ تقريراً سنوياً عن حصيلة عملها وتلخيصاً للاقتراحات ذات الطابع العام التي يراها، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها أو تحسينها على الخصوص.

ثانيا: الرقابة التشريعية: تتمثل الرقابة التشريعية أو الرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية للحكومة، بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تسهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى استجوابات.

بالرغم من فعالية الرقابة التشريعية، إلا أنه يعاب عليها في أن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية، أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يثقل بها أعضاء السلطة التشريعية، مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية لوحدها على تتبع وتسيير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة، حيث يمارس السلطة التشريعية والرقابة البرلمانية في الجزائر برلمان يتكون من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة¹.

أ- موضوع الرقابة البرلمانية ومجال تطبيقها: بالنظر إلى أن البرلمان هو الذي يرخص للحكومة تنفيذ النفقات والإيرادات العامة للدولة في إطار قوانين المالية، وبناء عليه فإن ذلك يقتضي أن يمارس البرلمان رقابة تهدف إلى²:

- التحقق من أن المؤسسات الوطنية تنفذ القرارات والتعليمات المطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- السهر على تفادي النقائص ومصادر الإهمال والانحرافات؛
- محاربة البيروقراطية وكافة أنواع التواطؤ الإداري؛
- السهر على إزالة أنماط السلوك الماس بكرامة المواطن، أو المخالفة للمفهوم السليم للمرفق العام.

¹ بالتصرف نقلا عن: - خديجة الأعسر، مرجع سبق ذكره، ص: 245.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، 2015، ص: 375.

- محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 207-208.

² جمال لعامرة، مرجع سبق ذكره، ص: 228.

ب- الوسائل العامة للرقابة البرلمانية: يمارس البرلمان وظيفة الرقابة التي أوكّلها له الدستور بواسطة:

- الأسئلة الشفوية والكتابية؛

- استجواب الحكومة؛

- لجان التحقيق.

ج- قانون ضبط الميزانية: قانون ضبط الميزانية هو قانون يأتي بعد تنفيذ الميزانية العامة للدولة، حيث يناقش في البرلمان بعد انتهاء السنة المالية، ويؤكد مطابقة العمليات المنقّدة أثناء تلك السنة مع الترخيصات الأولية¹.

ثالثا: الرقابة المستقلة: تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فعالية، ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية وهي مجلس المحاسبة²، تنحصر مهمتها في الرقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادرة به إجازة السلطة التشريعية، وطبقاً للقوانين المالية المقرر في الدولة³.
يمثل مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدق شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته، وقيم عملية تسييرها، ويتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبية لهذه الهيئات والقوانين والتنظيمات المعمول بها⁴.

أ- مجال اختصاص مجلس المحاسبة: وفي مجال ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، يكف مجلس المحاسبة برقابة⁵:

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها؛

- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطها صناعياً أو تجارياً أو مالياً؛

- الهيئات التي تشير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيتين، وغيرها من المصالح المكلف بمراقبتها.

ب- صلاحيات مجلس المحاسبة: يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية، ومن هذه الصلاحيات نجد:

* في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية: يراقب حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، كما يقيم نوعية تسييرها على مستوى الفعالية والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

* في مجال صلاحياته القضائية: يتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية، ويطبق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة.

¹ جمال لعمارة، نفس المرجع السابق، ص: 230.

² يعتبر مجلس المحاسبة هيئة رقابية مستقلة ليست تابعة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، وإنما هي تابعة مباشرة إلى رئاسة الجمهورية، ويقع مقرها بالجزائر العاصمة، وهي من أهم الهيئات التي تعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي، والبت في قضايا كبريات المؤسسات الاقتصادية على مستوى الوطن.

³ بالتصرف نقلاً عن: - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 342.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، 2015، ص: 377-378.

⁴ بالتصرف نقلاً عن: محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 208.

⁵ جمال لعمارة، مرجع سبق ذكره، ص: 225.

خلاصة:

تعتبر الميزانية العامة للدولة بيان تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها، وذلك خلال مدة زمنية غالبًا تكون سنة مالية تحددها الحكومة، وتحصل على إجازتها من قبل السلطة التشريعية، حيث تنقسم إلى قسمين أساسيين، نفقات عمومية تسعى الدولة من خلالها توفير أهم حاجيات المواطنين، وتغطي هذه النفقات عن طريق إيرادات عامة تعمل الدولة جاهدة على توفير مواردها المالية التي يمكن الاعتماد عليها لسد مختلف متطلبات المجتمع.

تمر عملية إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة بعدة مراحل وإجراءات تلتزم بها السلطة التنفيذية، حيث ينبغي عليها مراعاة مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقرها علم المالية العامة، كما يمر تحضير الميزانية العامة بمرحلتين هما الإعداد ومرحلة الاعتماد، وبعد المصادقة على الميزانية من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية الذي يصلح العمل به طيلة السنة المالية ويتم نشره في الجريدة الرسمية، ثم تأتي مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة والتي تعتبر المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية، حيث يتم وضع مجموعة من البنود موضع التنفيذ من طرف السلطة التنفيذية، وذلك تحت إشراف وزارة المالية، كما يخضع تنفيذ الميزانية العامة للدولة لمرحلة الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزتها المختلفة العامة بأحكام وقواعد قانون المالية في جانب الإيرادات والنفقات، وذلك حفاظًا على الأموال العامة وحسن تسييرها وبقصد محاربة التبذير ومحاولات الاختلاس.

فبالنظر إلى أهمية الميزانية العامة للدولة في الجزائر تتدخل عدة جهات في تحضيرها وذلك وفق إجراءات معينة، مع احترام المبادئ التي أقرها المشرع الجزائري بصدور القانون رقم: 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ولقد أثبتت الناحية العملية الخروج المفرط عن مبدأ السنوية، حيث أصبحت نسبة 70% من الميزانية تنفذ خلال ثلاثة أشهر ابتداءً من شهر أكتوبر حتى نهاية شهر ديسمبر، إلى جانب الاعتماد على صيغة التمديد للعمليات المالية، وإلى ما بعد انتهاء السنة المالية وترتيبها وتسجيلها في ميزانيتها السنوية. كما تصادف الميزانية العامة للدولة حالات عجز يتم تداركها من مصادر التمويل المختلفة، حيث تعتبر حالة عجز الميزانية عن تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، وقد تقع في هاته الحالة جميع البلدان المتقدمة أو النامية، وقد يكون هذا العجز مقصودا نتيجة إرادة عمومية تهدف إلى زيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض الإيرادات العمومية وهذا ما يطلق عليه باصطلاح "التمويل بالعجز".

المحور السابع: قانون المالية في الجزائر

تمهيد:

يعتمد مشروع قانون المالية على الميزانية العامة للدولة، وهو عمل تشريعي كباقي القوانين الصادرة عن البرلمان، حيث تقتصر الميزانية العامة على تبيان الإيرادات والنفقات النهائية، أما قانون المالية فهو يختلف عن بقية القوانين الأخرى، لأنه لا يتضمن العقوبات أو الجزاءات المترتبة عنه، بل هو عبارة عن إجراءات تنظيمية موضوعة من طرف الدولة تعمل على تحصيل الإيرادات العامة وتنفيذ النفقات الخاصة بها.

يعتبر قانون الميزانية وثيقة هامة تتضمن الميزانية العامة للدولة مصادق عليها من طرف البرلمان، حيث تعتمد على الإيرادات والنفقات النهائية التقديرية للدولة الجزائرية خلال فترة زمنية غالبا ما تكون سنة مالية، فتعد نظرة توقعية لفترة زمنية مستقبلية تصدق لتقدير النفقات العامة الضرورية لإشباع الحاجات العامة (نفقات التسيير والتجهيز)، وكذا الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات. كما يعبر قانون المالية عن طريق المصادقة على الميزانية العامة وسيلة فعالة لاتخاذ القرارات الحكومية، والتي تستند على مبدأ الأولويات وتأخذ في حسابها مختلف العوامل السياسية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وبالتالي فإن قانون المالية ليس مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط، وإنما يعتبر وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة، لذلك فقد أولي هذا القانون أهمية كبيرة من طرف خبراء التشريع المالي، وتوالت الدراسات التي تحاول الإحاطة بمختلف جوانب المصادقة على الميزانية العامة القانونية أو المالية أو السياسية أو الاجتماعية.

المبحث الأول: ماهية قانون المالية وخصائصه:

لقد مر قانون المالية الجزائري بعدة مراحل منذ الاستعمار مرورا بمختلف المخططات التنموية في عهد الاستقلال، وله عدة خصائص تميزه عن باقي قوانين المالية في باقي بلدان العالم نوجزها في المبحث الموالي:

المطلب الأول: التطور التاريخي لقانون المالية في الجزائر:

لقد ظهرت أول ميزانية للجزائر خلال مرحلة الاستعمار في نص يعود تاريخه إلى سنة 1839، والذي يقر ميزانية عامة للمصالح الاستعمارية في الجزائر، ثم تمت في: 1 أوت 1898 المفاوضات المالية التي أسفرت عن إنشاء جمعية المفاوضات المالية (1898-1944)، وفي سنة 1931 تم الاعتراف بالشخصية المالية للجزائر على الرغم من كون ميزانيتها آنذاك تقارب الميزانيات المحلية سواء في شكلها أو تكوينها، ثم أسست الجمعية المالية الجزائرية (1945-1946).

في سبتمبر 1947 ألغيت المفاوضات المالية، وأنشئ المجلس الجزائري الذي يقر الميزانية العامة التي تشمل ميزانية الجنوب، والتي كانت مستقلة عن الأحكام التنظيمية والقانونية، إلا أنه يفتقر إلى الممارسة الكاملة للسيادة المالية، وأقرت أول ميزانية للجزائر المستقلة في ديسمبر 1962، والتي اتسمت بجانب المحافظة على سير جهاز الدولة وتحسيدا لوجودها خصوصا على الصعيد المالي والتنظيمي، وذلك نظرا لغياب التخطيط وضعف الإمكانيات المالية، وبعدها تم إصدار أول قانون رقم: 02/88، المؤرخ في: 12 جانفي 1988، المتضمن التوجيه والتخطيط، حيث يمكن للدولة من إصدار قانون المالية الذي يوجه ويؤطر السياسات المالية العامة للجزائر، وهذا لضمان توجيه موحد للخطط التنموية وللوصول إلى أهداف النهوض بالتنمية الاقتصادية والمحلية.

المطلب الثاني: مفهوم قانون المالية:

يعتبر قانون المالية في أغلب بلدان العالم وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدول في انتهاج سياسة معينة في مختلف الميادين، إلى جانب كونه أداة هامة تمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق مراقبة الحركات المستقبلية للمجتمع، وبالتالي يمثل مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة، ولقانون المالية عدة تعاريف:

"هو مجموعة من القواعد التشريعية والقانونية التي ترتبط مع المالية العامة الخاصة بالدولة، ويُعدُّ من الأعمال الإدارية التي تهتم الحكومات بتطبيقها في جدول دراساتها المالية الخاصة بكل فترة زمنية".

فهو عملية ترخيص قانونية لتطبيق ما جاء في الميزانية، وهذا يعني إعداد الحكومة لمشروع المالية تحت إشراف وإدارة وزير المالية، حيث جاء في قانون المالية لسنة 1984 "أن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية، كما توزع وفق الأحكام التشريعية، وهي شكل الموازنة العامة للدولة"¹.

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن الميزانية العامة تتشكل من مجموع الإيرادات والنفقات العامة للدولة، فهي إذن عبارة عن مجموعة حسابات، في حين أن قانون المالية يخصص بإيجاز هذه الإيرادات والنفقات العامة، وبالتالي يعتبر حامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم للتطبيق، بمعنى أن قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لانجاز الميزانية العامة، وبالتالي لا يمكن اعتماد وتنفيذ الميزانية العامة إلا من خلال قانون المالية، ذلك أن إجازتها تتم من قبل السلطة التشريعية وتكون على شكل قانون، وقد شرع في تطبيق هذه الإجازة سنة 1978 من خلال تنصيب أول مجلس شعبي وطني، والتي كانت سابقا من صلاحية مجلس الثورة.

كما يمثل قانون المالية العامة تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطات التنفيذية والمصادق عليها من قبل البرلمان، وهو ذلك القانون الذي يحدد خلال سنة مالية واحدة كمية وطبيعة المبالغ المخصصة لموارد الدولة وأعبائها المنتظر تنفيذها، وذلك في إطار احترام التوازنات المالية والاقتصادية للدولة، فهو بذلك عملية تقديرية لأنه يتضمن جداول حسابية ومقارنة بين الإيرادات العامة المتوقعة والأعباء التي ستنفذ، ويعتمد قانون المالية على القيام بمجموعة من المهام التالية:

- يطبق كافة المهام المحاسبية للقيود المالية التي تم إعدادها مسبقاً؛
- يساعد في المقارنة بين الخطط المعدة مسبقا والتطبيق الواقعي لها؛
- يساهم في الوصول إلى إعداد القوائم المحاسبية بنتائج متوازنة؛
- يحلل الجداول المالية للحصول على خلاصة تحتوي على الإيرادات والمصاريف التي حدثت خلال سنة مالية واحدة.

المطلب الثالث: خصائص قانون المالية:

تتمثل خصائص ومميزات قانون المالية فيما يلي:

أولاً: قانون المالية هو عملية سياسية: لا يعتبر قانون المالية عملية تشريعية لوحدها، وإنما يعبر عن النظام المالي للدولة، وبالتالي فهو يعتبر عن سياسة اقتصادية للدولة.

ثانياً: قانون المالية عملية سنوية وقانونية: يوضع قانون المالية لسنة واحدة²، ولكن يمكن أن تطرأ على هذه الميزة استثناءات يمكن أن تحدث، كأن يمتد قانون المالية لأكثر من سنة، وعندها يكون قانون المالية القادم أقل من سنة.

ثالثاً: خاصية التقدير: يعتبر قانون المالية عملية تقديرية لأنه يتضمن تقديرات فيما يخص النفقات، وبالتالي تقديرات الموارد اللازمة لتغطية هذه النفقات.

رابعاً: خاصية الإجازة: لا يكون قانون المالية الذي تحضره الحكومة تحت إشراف وزارة المالية قابلاً للتنفيذ، إلا إذا وافق عليه البرلمان وطالب به، وأصدره رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: أنواع ومصادر قانون المالية في الجزائر:

توجد ثلاثة أنواع لقانون المالية في الجزائر، وله مصدرين دستوري وتشريعي، نوجزهما في المبحث الموالي:

¹ أنظر المادة رقم: 6، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، المتعلق بالقوانين المالية.

² أنظر المادة رقم: 3، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، المتعلق بالقوانين المالية.

المطلب الأول: أنواع قوانين المالية:

تضمن قانون المالية رقم: 84-17 في المادة الثانية منه مختلف قوانين المالية وهي: قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي، وقانون ضبط الموازنة.

أولاً: قانون المالية السنوي: يعرف كذلك بالقانون الأساسي¹، فهو يقرر ويرخص مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، وكذلك يقرر ويرخص المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية، يخضع هذا القانون أساساً إلى مبدأ السنوية، حيث يتضمن الاعتمادات السنوية وحجم الموارد وطبيعتها ومبالغها وطرق تحصيلها، حيث يرخص هذا القانون سنوياً مختلف الاقتطاعات الضريبية والاعتمادات الخاصة بالتسيير والتجهيز، وهو يتكون من جزئين:

- يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، ومختلف الطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، والمحافظة على توازنات المالية العمومية الداخلية والخارجية؛

- كما يتضمن الجزء الثاني المبالغ الإجمالية للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة، والموزعة حسب طبيعتها (نفقات التسيير والتجهيز).

ثانياً: قانون المالية التكميلي أو المعدل: يمكن لقانون المالية المعدل دون سواه، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية²، حيث يعتبر قانون المالية التكميلي هو الوحيد الذي يعدل قانون المالية السنوي، وعلى هذا الأساس فهو مرتبط به، فقانون المالية السنوي يكون معرض للخلل لتغير بعض المعطيات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، مما يستدعي التعديل عن طريق القوانين التكميلية، ويتم المصادقة على هذه القوانين التكميلية بطريقتين هما:

- إما أن تعد الحكومة هذه القوانين وتقدمها على البرلمان للمصادقة عليها؛
- أو تقوم الحكومة بإدخال هذه التعديلات على القانون الأساسي بصفة مباشرة، وذلك باستعمال سلطاتها التنظيمية المتمثلة في المراسيم التنفيذية، لتعرضها فيما بعد على البرلمان للمصادقة عليها.

بالنسبة للنفقات إذا كانت غير كافية أو جديدة، فهي تظهر على شكل نفقات تكميلية أو جديدة، أما بالنسبة للإيرادات إذا كانت غير كافية، فتطلب السلطة التنفيذية إيرادات جديدة (ضرائب، رسوم) مثل: قانون المالية التعديلي لسنة 1997، والذي خص بتعديل مادة من قانون المالية 1991، ويعتبر القانون الوحيد الذي أمكنه تعديل قانون المالية السنوي، ولكن يمكن أن تكون هناك قوانين أخرى بإمكانها تعديل قانون المالية الأساسي نظراً لأهميتها وحساسيتها، مثل: القانون الضريبي، القوانين البترولية، أو القوانين المتعلقة بالاستثمارات³.

ثالثاً: قانون ضبط الميزانية: لقد تناول قانون المالية الأساسي لسنة 1984 في المادة الخامسة منه قانون ضبط الميزانية⁴، حيث يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، فهو

¹ المادة رقم: 3، من قانون المالية رقم: 84-17 (مرجع سبق ذكره).

² أنظر المادة رقم: 4، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، المتعلق بالقوانين المالية.

³ آخر قانون مالي تكميلي هو قانون المالية التكميلي لسنة 2015، حيث لم تتضمن قوانين المالية لسنوات: 2016/2017 إلى غاية أبريل 2018 أية قوانين تكميلية، وهذا بسبب الوضعية المالية غير المستقرة للجزائر.

أنظر: الأمر رقم: 15-01، المؤرخ في: 7 شوال 1436هـ، الموافق لـ: 23 يوليو 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 40، المؤرخ في: 7 شوال 1436هـ، الموافق لـ: 23 يوليو 2015.

⁴ أنظر المادة رقم: 5، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، المتعلق بالقوانين المالية.

يضبط النتائج المالية والتقارير المعدّة في إطار قانون المالية السنوي، وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلاً وما كان متوقعاً، كما يمثل وسيلة للسلطة التشريعية تراقب بها السلطة التنفيذية، فهو يسجل الأرقام الفعلية التي حصلت بالنسبة للنفقات والإيرادات، ويُعتمد عليه في تحضير قانون المالية للسنة القادمة.

المطلب الثاني: مصادر قانون المالية:

يوجد مصدرين لقانون المالية هما المصادر الدستورية ومصادر التشريع الضريبي:

أولاً: المصادر الدستورية: يضع الدستور المبادئ الأساسية للضرائب، كما هو مقرر في المادة رقم: 64 من دستور سنة 1966، والذي أقر أن: " كل المواطنون متساوون في أداء الضريبة، ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية، ولا يجوز أن تحدث أية ضريبة أو جباية أو رسم أو أي حق كان، ويحدد المدّة القصوى للبرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية في مدّة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه"، كما نص على أنّ التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان، كما نصت المادة رقم: 123 من الدستور: "يشرك البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بقوانين المالية"، كما أن للبرلمان رقابة على كافة القطاعات فيما يخص استعمال الاعتمادات المالية، وتقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، بالإضافة إلى رقابة مجلس المحاسبة والمتمثلة في الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وذلك بتقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية¹.

ثانياً: مصادر التشريع الضريبي: يعتبر فقهاء المالية أنّ التشريع الضريبي فرع من القانون المالي، يتكفل بتنظيم الأسس والقواعد المتعلقة بتقرير الإيرادات العامة السيادية وجبايتها، والعلاقات القانونية التي تنشأ ما بين السلطات الضريبية والممولين (المكلفين بالضريبة)، فالتشريع الضريبي يعتبر جزءاً من الكل، وهو تشريع أكثر تخصصاً يتناول الضرائب والرسوم، وهما موردان عاديان من موارد المالية العامة، ومن أركان التشريع الضريبي نجد²:

- تحديد أهداف الدولة التي تحددها قوانينها السياسية والاقتصادية، وترجمة ما قد يطرأ على هذه الأهداف من تغيرات؛
- إيجاد مجموع الوسائل اللازمة لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والسياسية، وتقوم هذه الوسائل على عنصرين الأول فني والثاني تنظيمي:

أ- العنصر الفني: والذي يراعي ظروف البيئة الضريبية التي ستسري عليها أحكام التشريع الضريبي العام، لاسيما إن كان النظام الضريبي ليس إلّا تعبيراً عن مجتمع معين في زمن معين.

ب- العنصر التنظيمي: يتعلق من جهة بالأجهزة الإدارية المتعددة التي تقوم بمهام الجباية، ومن جهة أخرى بتحقيق التنسيق بين الضرائب المختلفة، مع الحرص على عدم إحداث أي مشكل في كيان النظام الضريبي.

المطلب الثالث: مكونات قانون المالية:

يتكون قانون المالية من قسمين أساسيين، يتضمنان ثلاثة جداول (أ، ب، ج)، هما: الأحكام المنظمة للعمليات المالية، والجداول المتعلقة بالميزانية، نوجزها في المطلب الموالي:

¹ أنظر المادة رقم: 64، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 1984/05/07، المتعلق بالقوانين المالية.

² بالتصرف نقلاً عن: - فوزي عطوي، المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص: 23.

- [13.01.2018], Available from internet: URL: < <http://www.tribunaldz.com/form/t2446> >

أولاً: الأحكام المنظمة للعمليات المالية: يتمثل الجزء الأول من قانون المالية في النصوص التشريعية، والتي توضع في حالة حدوث تغيرات متعلقة بالنفقات والإيرادات العامة.

ثانياً: الجداول المتعلقة بالميزانية: نجد في الجزائر ثلاثة جداول، بالإضافة إلى الميزانية الملحق، وتمثل هذه الجداول فيما يلي:

أ- الجدول (أ): هو عبارة عن جدول يُظهر مجموع الإيرادات النهائية، وهي مجموع الحصيلة الضريبية، حيث تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة ما يلي:

1. الإيرادات العادية: تتضمن الإيرادات الجبائية، والرسوم الجمركية، حقوق التسجيل¹؛
 2. الإيرادات النهائية الأخرى: مثل الدومين، الهبات، الغرامات، الإتاوات، الإيرادات النظامية؛
 3. الإيرادات غير العادية: والمتمثلة في الجباية البترولية، والتي هي مجموع الضرائب والرسوم التي تحصل عليها الدولة من مؤسسة "سوناتراك Sonatrach" من خلال عملية تصدير المحروقات.
- ب- الجدول (ب): هو يمثل ميزانية التسيير المتضمنة مجموع النفقات الإدارية، وهي مجموع الأموال التي تنفقها الدولة لضمان السير الحسن للإيرادات العامة، وتجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب هي:
- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛
 - تخصيصات السلطات العمومية؛
 - النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
 - التدخلات العمومية للإعانات.
- ج- الجدول (ج): يتعلق بنفقات التجهيز التي سيتم إنفاقها من قبل الدولة، وتسجل فيه نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمار ونفقات رأس المال على شكل رخص برامج، وتنفيذ باعتمادات الدفع.
1. رخص البرامج: تمثل الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، وتبقى صالحة دون أي تجديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها؛
 2. اعتمادات الدفع: تمثل التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة.
- بالإضافة إلى هذه الجداول، لدينا الميزانية الملحقة الممنوحة من طرف الدولة للهيئات التجارية والاقتصادية، والتي لا تتمتع بالشخصية المالية.

هذا ويقسم المشرع الجزائري موارد الميزانية العامة للدولة إلى مايلي²:

- الإيرادات العامة ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والإتاوات؛
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات؛
- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة، وكذا الفوائد المترتبة عنها؛

¹ تتضمن حقوق التسجيل: IBS الضريبة على أرباح الشركات، TVA الرسم على القيمة المضافة، IRG الضريبة على الدخل الإجمالي.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة الثالثة، 2008، مرجع سبق ذكره، ص:

- مختلف حواصل الميزانية التي ينصّ القانون على تحصيلها؛
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانوناً؛
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي، المحسوبة والمحصلة وفقاً للشروط المحددة في التشريع المعمول به.

المبحث الثالث: قانون المالية الأساسي 17/84 وأهم مؤشرات قانون المالية الجزائري للفترة 2015/2018:

تمر عملية إعداد قانون المالية بأربعة مراحل (المناقشة، التعديل، التصويت، والتطبيق)، كما يعتبر قانون المالية رقم: 17/84 من أهم القوانين المالية الأساسية في الجزائر، وعليه سوف نتناول في هذا المبحث بالتحليل أهم مؤشرات قانون المالية الجزائري خلال الفترة 2015/2018 على النحو التالي:

المطلب الأول: كيفية إعداد قانون المالية:

توجد مجموعة من المراحل التي يعتمد عليها في إعداد قانون المالية، وتتنوع بناء على الترتيب التالي:

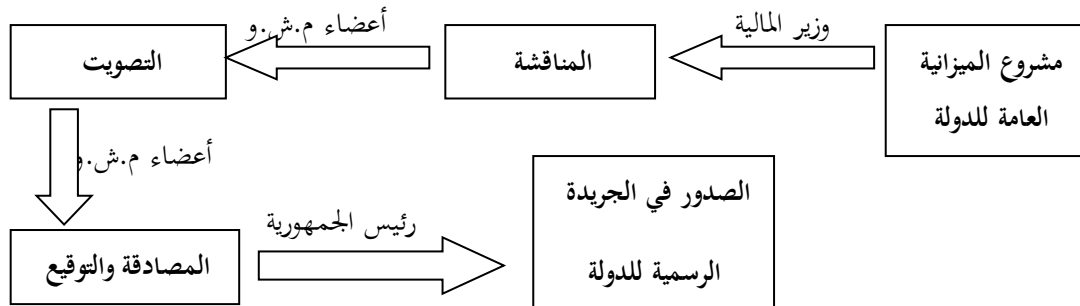
أولاً: المناقشة: هو طرح قانون المالية على مجلس النواب في الدولة (المجلس الشعبي الوطني في حالة الجزائر) عن طريق رئيس الحكومة، أو ممثل عنه، ويحصل كل نائب في المجلس على نسخة من قانون المالية للاطلاع عليه وقراءته بتمعن، وبعد الانتهاء من قراءة نصوصه تتم مناقشته بين النواب بشكل فردي أو على شكل مجموعات.

ثانياً: الإضافة والتعديل: هي المرحلة التي يقوم فيها أعضاء المجلس باقتراح إضافات، أو إزالة أو تعديل بعض النصوص في قانون المالية، حيث يحق لهم القيام بهذه المرحلة من أجل إقرار القانون، ويجب أن يتم تبيان السبب، أي قرار التعديل على أحد من نصوص قانون المالية.

ثالثاً: التصويت: بعد الانتهاء من كافة الإجراءات المتعلقة باعتماد نصوص قانون المالية، يتم طرحه أمام مجلس النواب مجدداً من أجل التصويت على كل نص فيه بالموافقة أو عدم الموافقة، حيث يشترط حتى يتم إقرار البند القانوني أن يكون عدد النواب المشاركين في التصويت قانونياً وذلك حتى يتم اعتماد قانون المالية لتلك السنة.

رابعاً: التطبيق: بعد التصويت بالموافقة على قانون المالية، يطرح للتداول والعمل به داخل مختلف أجهزة الدولة، وتظل نصوصه وبنوده سارية المفعول خلال سنة واحدة فقط، ومن ثم ينتهي العمل به ويتم إعداد قانون مالية جديد ليطبق في السنة الموالية. ويلخص الشكل الموالي مختلف مراحل إعداد والمصادقة على قانون المالية لسنة 2018:

(الشكل رقم 1: مختلف مراحل إعداد وإقرار قانون المالية لسنة 2018)



المصدر: من إعداد الباحث اعتماد المراحل السابقة

من خلال الشكل السابق، يتضح لنا أن قانون المالية يلعب دوراً هاماً في توازن الاقتصاد الوطني باعتباره القناة القانونية الوحيدة التي تستطيع من خلالها الدولة أن تتصرف في الأموال الحكومية، فلا يمكن تجسيد أي برنامج سياسي إلا من خلال هذا

القانون الذي يوفر لكل مؤسسة عمومية الإمكانات والاعتمادات اللازمة لتؤدي دورها في هذا البرنامج السياسي المتكامل، حيث تؤكد كافة مشاريع قوانين المالية على لزوميتها كونها لا يمكن للإيرادات العامة بدونها أن تحصل، ولا للنفقات العمومية أن تصرف.

المطلب الثاني: قانون المالية الأساسي 17/84 وأهم مؤشرات قانون المالية في الجزائر خلال الفترة 2015-2016:

يحتوي قانون المالية الأساسي 17/84 على عدة مواد في المالية العامة الخاصة بالدولة الجزائرية، وقد تم إصداره بتاريخ: 8 شوال 1404 هـ، الموافق لـ: 7 يوليو 1984، ويعتبر هذا القانون السبيل الوحيد الذي تستطيع الدولة من خلاله التصرف في الأموال الحكومية، فأى برنامج لا يطبق إلا من خلال هذا القانون المالي الأساسي، حيث يسمح هذا القانون بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات العمومية، ومن خلاله تُقيم وتحدد التوقعات لكل العمليات المالية المرتبطة بمداخيل ونفقات الدولة لكل سنة مالية. **أولاً: المؤشرات الأساسية لقانون المالية الجزائري 2015¹:** قدرت نفقات الميزانية العامة 8858.1 مليار دج منها: 4972.3 مليار دج للتسيير، و3885.8 مليار دج للتجهيز؛ أما بالنسبة لإيرادات الميزانية فقد قدرت بـ 4684.6 مليار دج منها: 1722.9 مليار دج إيرادات بترولية، و2961.7 مليار دج خارج المحروقات، وفيمايلي أهم مؤشرات قانون المالية الجزائري لسنة 2015 :

- رصيد الميزانية (4173.4-) مليار دج؛
- الناتج الداخلي الخام 18896.1 مليار دج؛
- النمو الاقتصادي 3.42 بالمائة؛
- النمو الاقتصادي خارج المحروقات 4.25 بالمائة؛
- سعر البرميل الخام 37 دولار للبرميل؛
- سعر الصرف 79 دج / 1 دولار؛
- نسبة التضخم 3 بالمائة؛
- صادرات المحروقات من حيث الحجم (+3.68) بالمائة؛
- واردات السلع 4.54 بالمائة؛
- رصيد صندوق ضبط الإيرادات نهاية سنة 2014: 5284.8 مليار دج؛
- رصيد صندوق ضبط الإيرادات نهاية سنة 2015: 4429.3 مليار دج؛
- التحويلات الاجتماعية الآتية من ميزانية الدولة: 1711.7 مليار دج.

ثانياً: مقارنة المؤشرات الرئيسية لقانون المالية الجزائري 2016 مع مؤشرات سنة 2015²: لقد تراجعت النفقات العامة لميزانية الدولة بنسبة 9.86 % مقارنة بسنة 2015 لتصبح 7984.1 مليار دج، منها: 4807.3 مليار دج لنفقات التسيير (تراجعت بنسبة 3.31 %)، و3176.8 مليار دج لنفقات التجهيز (تراجعت بنسبة 18.24 %) مقارنة مع السنة الماضية؛ أما بالنسبة لإيرادات الميزانية فقد ارتفعت بنسبة 1.34 % لتبلغ قيمة 4747.43 مليار دج، موزعة على 3064.88 مليار دج

¹ من موقع وكالة الأنباء الجزائرية Algérie Presse Service، بتاريخ: 2014/10/01.

² من موقع وكالة الأنباء الجزائرية Algérie Presse Service، بتاريخ: 2015/10/16.

للإيرادات العادية، و1682.55 مليار دينار للإيرادات النفطية؛ كما قدر النمو الاقتصادي بـ 4.6 بالمائة، بنمو 1.18 نقطة مئوية مقارنة مع سنة 2015؛ وبالنسبة للتضخم فقد قدرت نسبته بـ 4 بالمائة، بارتفاع نقطة واحدة مئوية مقارنة مع سنة 2015؛ وكان الرصيد الإجمالي للخزينة يقدر بـ (2452-) مليار دج؛ مع تسجيل انكماش في رصيد صندوق ضبط الإيرادات ليبلغ قيمة 1797 مليار دج؛ كما تمت مواصلة سياسة تشجيع ودعم الدولة للاستثمارات ذات القيمة المضافة، وذلك من خلال إجراءات تحفيزية تدعم الاستثمارات المنتجة، وأخرى خاصة بدعم الصناعات الناشئة.

المطلب الثالث: قراءة في أهم مؤشرات قانون المالية الجزائري خلال الفترة (2015-2018):

أولاً: بالنسبة لإيرادات ميزانية الدولة في الجزائر: لقد قدرت الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2015 بـ 4.684.650.000 (ألف دج)¹، ثم ارتفعت بنسبة ضئيلة قدرها 1.34 % سنة 2016 لتبلغ 4.747.430.000 (ألف دج)²، ثم قفزت بنسبة أكبر قدرها 18.70 % سنة 2017 لتبلغ 5.635.514.000 (ألف دج)³، ثم قفزت بنسبة أكبر قدرها 19.14 % سنة 2017 لتبلغ قيمة 6.714.265.000 (ألف دج)⁴.

(الجدول رقم 3: تطور الإيرادات الجبائية لميزانية الدولة في الجزائر خلال الفترة 2015-2018)

(المبالغ بآلاف دج)

الإيرادات الجبائية	2015	2016	2017	2018
حواصل الضرائب المباشرة	947.950.000	1.058.220.000	1.297.668.000	1.391.701.000
حواصل التسجيل والطابع	76.500.000	89.730.000	114.981.000	136.805.000
حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال	363.660.000	420.590.000	491.380.000	596.896.000
الرسم على القيمة المضافة على المنتوجات المستوردة	556.600.000	593.790.000	556.221.000	500.220.000
حواصل الضرائب غير المباشرة	4.000.000	5.000.000	9.563.000	10.000.000
حواصل الجمارك	517.000.000	555.350.000	345.570.000	397.405.000
المجموع :	2.465.710.000	2.722.680.000	2.845.374.000	3.033.027.000

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على: الملحق (1-أ)، الملحق (2-أ)، الملحق (3-أ)، الملحق (4-أ)

¹ القانون رقم: 14-10، المؤرخ في: 8 ربيع الأول 1436هـ، الموافق ل: 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخ في: 9 ربيع الأول 1436هـ، الموافق ل: 31 ديسمبر 2014، ص: 46.

² القانون رقم: 15-18، المؤرخ في: 18 ربيع الأول 1437هـ، الموافق ل: 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 72، المؤرخ في: 19 ربيع الأول 1437هـ، الموافق ل: 31 ديسمبر 2015، ص: 36.

³ القانون رقم: 16-14، المؤرخ في: 28 ربيع الأول 1438هـ، الموافق ل: 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، المؤرخ في: 29 ربيع الأول 1438هـ، الموافق ل: 29 ديسمبر 2016، ص: 65.

⁴ القانون رقم: 17-11، المؤرخ في: 8 ربيع الثاني 1439هـ، الموافق ل: 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخ في: 9 ربيع الثاني 1439هـ، الموافق ل: 28 ديسمبر 2017، ص: 65.

(الجدول رقم 4: تطور باقي الإيرادات العادية لميزانية الدولة والحجاية البترولية في الجزائر خلال الفترة 2015-2018) (المبالغ بالآلاف دج)

الإيرادات العادية	2015	2016	2017	2018
حواصل ومداخل أملاك الدولة ¹	22.000.000	33.000.000	25.000.000	27.000.000
الحواصل المختلفة للميزانية	62.000.000	62.000.000	75.000.000	78.000.000
الإيرادات النظامية	-	-	20.000	20.000
الإيرادات الأخرى	412.000.000	247.200.000	490.000.000	800.000.000
الحجاية البترولية	2.961.710.000	1.682.550.000	2.200.120.000	2.776.218.000
المجموع :	3.457.710.000	2.024.750.000	2.790.140.000	6.714.265.000

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على: الملحق (1 - أ)، الملحق (2 - أ)، الملحق (3 - أ)، الملحق (4 - أ)

ثانيا: بالنسبة لنفقات تسيير ميزانية الدولة الجزائرية: لقد واصلت ميزانية تسيير الدولة الجزائرية تراجعها خلال الفترة (2015-2018)، حيث قدرت الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لكافة الوزارات الدولة خلال سنة 2015 بـ 4.972.278.494 (ألف دج)²، ثم انخفضت بنسبة قدرها 3.31% سنة 2016 لتبلغ 4.807.332.000 (ألف دج)³، ثم تراجعت بنسبة أكبر قدرها 4.48 % سنة 2017 لتبلغ 4.591.841.961 (ألف دج)⁴، ثم واصلت التراجع بنسبة ضئيلة قدرها 0.16 % سنة 2018 لتبلغ قيمة 4.584.462.233 (ألف دج)⁵.

(الجدول رقم 5: تطور اعتمادات ميزانية التسيير في الجزائر حسب الدوائر الوزارية السيادية⁶ خلال الفترة 2015-2018) (المبالغ بالآلاف دج)

الدوائر الوزارية	2015	2016	2017	2018
الدفاع الوطني	1.047.926.000	1.118.297.000	1.118.297.000	1.118.297.000
الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ⁷	549.809.342	426.127.386	394.260.754	425.576.433
الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري ⁸	257.505.845	254.253.914	212.797.631	211.814.118
المجاهدين	252.333.450	248.645.702	245.943.029	225.169.592

¹ تم تعديل حاصل دخل الأملاك الوطنية ليصبح اسمه سنة 2018 بحواصل ومداخل أملاك الدولة.

² الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخ في: 31 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 47.

³ الجريدة الرسمية، العدد 72، المؤرخ في: 31 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، مرجع سبق ذكره، ص: 37.

⁴ الجريدة الرسمية، العدد 77، المؤرخ في: 29 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، مرجع سبق ذكره، ص: 66.

⁵ الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخ في: 28 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، مرجع سبق ذكره، ص: 66.

⁶ **الوزارات السيادية:** هي الوزارات التي رصدت لها ميزانية التسيير اعتمادات 100.000.000.000 دج فأكثر - ماعدا وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة التي شهدت تراجعا خلال الفترة (2015-2018).

⁷ لقد تم إلحاق وزارة التهيئة العمرانية مع وزارة الداخلية والجماعات المحلية خلال قانون المالية لسنة 2018.

⁸ قدرت اعتمادات ميزانية تسيير وزارة الزراعة والتنمية الريفية سنة 2015 بـ 255.101.097.000 دج، كما قدرت اعتمادات وزارة الصيد البحري والموارد الصيدية خلال نفس السنة بـ 2.404.748.000 دج، وقد تم دمج الوزارتين مع قانون المالية لسنة 2016.

709.558.540	746.261.385	764.052.396	746.643.907	التربية الوطنية
313.336.878	310.791.629	312.145.998	300.333.642	التعليم العالي والبحث العلمي
154.011.680	151.442.004	226.484.929	234.882.131	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
67.379.794	70.904.217	118.830.888	131.653.688	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
392.163.373	389.073.747	379.407.269	381.972.062	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
474.982.927	465.551.834	448.187.600	536.219.273	التكاليف المشتركة

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على: الملحق (1-ب)، الملحق (2-ب)، الملحق (3-ب)، الملحق (4-ب)

(الجدول رقم 6: تطور اعتمادات ميزانية التسيير في الجزائر حسب الدوائر الوزارية الأساسية¹ خلال الفترة 2015-2018) (المبالغ بالآلاف دج)

الدوائر الوزارية	2015	2016	2017	2018
الشؤون الخارجية ²	31.196.709	30.573.877	35.216.220	35.216.850
العدل	74.707.836	73.431.991	72.671.000	74.543.069
المالية	92.615.093	95.399.378	87.513.834	86.823.922
الطاقة	44.010.067	44.793.741	44.157.846	50.806.569
الشؤون الدينية والأوقاف	26.500.459	26.033.177	25.375.735	25.244.314
التجارة	24.276.345	20.527.754	19.511.320	19.979.062
الموارد المائية ³	21.144.492	17.616.679	16.183.538	14.099.310
الأشغال العمومية والنقل ⁴	19.930.760	19.085.089	27.425.215	25.984.720
السكن والعمران والمدينة	22.600.480	21.302.786	17.658.533	16.624.426
التكوين والتعليم المهنيين	50.803.924	50.379.263	48.304.358	46.840.000
الثقافة	25.789.795	19.056.672	16.005.614	15.272.000

¹ الوزارات الأساسية: هي الوزارات التي رصدت لها ميزانية التسيير اعتمادات ما بين 10.000.000.000 دج و 100.000.000.000 دج.

² لقد تم تغيير اسم وزارة الشؤون الخارجية إلى وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي مع قانون المالية لسنة 2016، ثم أعيد تغييره إلى وزارة الشؤون الخارجية مع قانون المالية لسنة 2018.

³ قدرت اعتمادات ميزانية تسيير وزارة الموارد المائية سنة 2015 بـ 21.144.492 دج، كما قدرت اعتمادات وزارة التهيئة العمرانية والبيئة خلال نفس السنة بـ 2.550.261 دج، وقد تم دمج وزارة البيئة مع وزارة الموارد المائية مع قانون المالية لسنة 2016، ثم أعيد تغييرها لاسم وزارة الموارد المائية مع قانون المالية لسنة 2018.

⁴ قدرت اعتمادات ميزانية تسيير وزارة الأشغال العمومية سنة 2015 بـ 19.930.760 دج، لتتخف سنة 2016 بمقدار 4.24% وتبلغ بذلك قيمة 19.085.089 دج، كما قدرت اعتمادات ميزانية تسيير وزارة النقل خلال سنة 2015 بـ 12.549.139 دج، لتتخف سنة 2016 بمقدار 10.60% وتبلغ بذلك قيمة 11.218.880 دج، وقد تم دمج وزارة الأشغال العمومية مع وزارة النقل مع قانون المالية لسنة 2017.

35.237.000	34.554.477	37.181.458	40.441.561	الشباب والرياضة ¹
20.702.804	18.698.935	19.369.240	18.871.461	الاتصال

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على: الملحق (1 - ب)، الملحق (2 - ب)، الملحق (3 - ب)، الملحق (4 - ب)

(الجدول رقم 7: تطور اعتمادات ميزانية التسيير في الجزائر حسب الدوائر الوزارية الثابتة² خلال الفترة 2015-2018) (المبالغ بآلاف دج)

الدوائر الوزارية	2015	2016	2017	2018
رئاسة الجمهورية	8.387.854	7.904.677	7.825.999	7.859.006
مصالح الوزير الأول	3.618.099	3.437.925	4.508.933	4.458.622
الصناعة والمناجم	5.314.058	5.349.818	4.617.498	4.612.355
العلاقات مع البرلمان	276.609	243.408	235.083	229.880
البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة ³	3.985.130	3.875.224	2.432.269	2.344.644
السياحة والصناعة التقليدية ⁴	3.429.022	4.117.881	3.622.324	3.157.141
البيئة والطاقات المتجددة ⁵	-	-	-	2.136.204

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على: الملحق (1 - ب)، الملحق (2 - ب)، الملحق (3 - ب)، الملحق (4 - ب)

ثالثا: بالنسبة لنفقات تجهيز ميزانية الدولة الجزائرية:

لقد شهدت ميزانية تجهيز الدولة الجزائرية تراجعاً خلال الفترة (2015-2018)، حيث قدرت اعتمادات رخص البرامج لسنة 2015 بـ 3.615.071.730 (ألف دج)⁶، ثم انخفضت بنسبة كبيرة قدرها 54.21% سنة 2016 لتبلغ 1.655.199.327 (ألف دج)⁷، ثم تراجعت بنسبة أقل قدرها 26.21% سنة 2017 لتبلغ 1.221.323.120 (ألف دج)⁸، ثم عاودت الارتفاع بنسبة جيدة قدرها 58.88% سنة 2018 لتبلغ قيمة 1.940.506.936 (ألف دج)⁹.

¹ قدرت اعتمادات ميزانية تسيير وزارة الشباب سنة 2015 بـ 14.158.870 دج، كما قدرت اعتمادات وزارة الرياضة خلال نفس السنة بـ 26.282.691 دج، وقد تم دمج الوزارتين مع قانون المالية لسنة 2016.

² الوزارات الثابتة: هي الوزارات التي رصدت لها ميزانية التسيير اعتمادات 10.000.000.000 دج فأقل.

³ تم تغيير اسم وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال إلى وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيا والرقمنة مع قانون المالية لسنة 2018.

⁴ لقد تم إلحاق وزارة التهيئة العمرانية مع وزارة السياحة والصناعة التقليدية خلال سنة 2016، ثم أعيد اسمها إلى وزارة السياحة والصناعة التقليدية مع قانون المالية لسنة 2018، ويتم إلحاق وزارة التهيئة العمرانية مع وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

⁵ قدرت اعتمادات وزارة التهيئة العمرانية والبيئة خلال سنة 2015 بـ 2.550.261 دج، وقد تم دمج وزارة البيئة مع وزارة الموارد المائية مع قانون المالية لسنة 2016، وقدرت اعتماداتها خلال نفس السنة بـ 17.616.679 دج، ثم استحدثت وزارة للبيئة والطاقات المتجددة مع قانون المالية لسنة 2018.

⁶ الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخ في: 31 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 48.

⁷ الجريدة الرسمية، العدد 72، المؤرخ في: 31 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، مرجع سبق ذكره، ص: 38.

⁸ الجريدة الرسمية، العدد 77، المؤرخ في: 29 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، مرجع سبق ذكره، ص: 67.

⁹ الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخ في: 28 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، مرجع سبق ذكره، ص: 66.

أ. بالنسبة لرخص برامج الاستثمار: يوضح الجدول الموالي تطور رخص برامج ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بالاستثمار خلال الفترة (2015-2018) كمايلي:

(الجدول رقم 8: تطور رخص برامج ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بالاستثمار خلال الفترة 2015-2018)

(المبالغ بآلاف دج)

القطاعات	2015	2016	2017	2018
الصناعة	5.195.000	4.895.000	3.611.000	5.315.893
الفلاحة والري	209.437.700	198.261.576	101.062.200	116.522.398
دعم الخدمات المنتجة	32.657.500	14.904.700	5.120.500	73.355.857
المنشات القاعدية الاقتصادية والإدارية	1.854.278.110	441.308.514	139.940.800	596.587.648
التربية والتكوين	227.829.040	78.644.800	90.903.410	101.779.882
المنشات القاعدية الاجتماعية والثقافية	151.366.500	32.703.237	30.695.710	77.101.918
دعم الحصول على سكن	234.307.880	24.481.500	14.989.500	69.843.340
مواضيع مختلفة	800.000.000	800.000.000	800.000.000	800.000.000
المخططات البديلة للتنمية	100.000.000	60.000.000	35.000.000	100.000.000
المجموع :	3.615.071.730	1.655.199.327	1.221.323.120	1.940.506.936

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على: الملحق (1 - ج)، الملحق (2 - ج)، الملحق (3 - ج)، الملحق (4 - ج)

نلاحظ من خلال الجدول السابق تراجعاً في رخص برامج قطاعات (الفلاحة والري، المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية، دعم الحصول على سكن)، فيما شهدت رخص برامج قطاع الصناعة والمخططات البديلة للتنمية ثباتاً نسبياً، أما بالنسبة لدعم الخدمات المنتجة فقد سجل ارتفاعاً كبيراً قدر بـ 124.62 % خلال الفترة (2015-2018).

ب. بالنسبة لاعتمادات الدفع المخصصة للاستثمار: يوضح الجدول الموالي تطور اعتمادات الدفع المخصصة للاستثمار في الجزائر خلال الفترة (2015-2018) كمايلي:

(الجدول رقم 9: تطور اعتمادات دفع ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بالاستثمار خلال الفترة 2015-2018)

(المبالغ بآلاف دج)

القطاعات	2015	2016	2017	2018
الصناعة	5.541.000	7.373.410	2.757.000	7.399.089
الفلاحة والري	315.957.500	271.432.500	151.655.000	157.775.000
دعم الخدمات المنتجة	49.802.200	36.223.667	13.403.500	80.309.269

636.529.424	366.811.100	685.704.445	1.078.715.730	المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية
118.725.739	103.064.910	159.757.147	250.809.500	التربية والتكوين
89.381.082	60.482.110	113.120.472	207.589.800	المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية
384.892.820	287.257.000	469.781.674	293.678.000	دعم الحصول على سكن
600.000.000	600.000.000	600.000.000	500.000.000	مواضيع مختلفة
100.000.000	35.000.000	60.000.000	100.000.000	المخططات البديلة للتنمية
2.175.012.423	1.620.430.620	2.403.393.315	2.802.093.730	المجموع :

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على: الملحق (1 - ج)، الملحق (2 - ج)، الملحق (3 - ج)، الملحق (4 - ج)

نلاحظ من خلال الجدول السابق تراجعاً في اعتمادات الدفع الخاصة بقطاعات (الفلاحة والري، المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية)، فيما شهدت اعتمادات الدفع الخاصة بالمخططات البديلة للتنمية ثباتاً نسبياً، أما بالنسبة لقطاعات (الصناعة، دعم الخدمات المنتجة، دعم الحصول على سكن) فقد سجلت اعتمادات دفعها ارتفاعاً جيداً خلال الفترة (2015-2018)، وهذا ما يعكس توجهات الحكومة في دعم القطاعات المنتجة للثروة والتي برزت مع أزمة ترشيد النفقات العمومية بداية من سنة 2016، وكذا التوجه الاجتماعي للدولة في دعم قطاع السكن.

ج. بالنسبة لخص برامج الخاصة بعمليات رأس المال: يوضح الجدول الموالي تطور رخص برامج ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بعمليات رأس المال خلال الفترة (2015-2018) كما يلي:

(الجدول رقم 10: تطور رخص برامج ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بعمليات رأس المال خلال الفترة 2015-2018)

(المبالغ بآلاف دج)

2018	2017	2016	2015	القطاعات
-	-	-	-	دعم النشاط الاقتصادي (مخصصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)
-	165.350.000	-	100.000.000	البرنامج التكميلي لفائدة الولايات
330.000.000	-	239.005.000	364.600.000	احتياطي لنفقات غير متوقعة
-	-	-	-	تسوية الديون المستحقة على الدولة
-	-	-	-	المساهمة الاستثنائية للميزانية لفائدة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (ص.و.ت.1)
330.000.000	165.350.000	239.005.000	464.600.000	المجموع :

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على: الملحق (1 - ج)، الملحق (2 - ج)، الملحق (3 - ج)، الملحق (4 - ج)

نلاحظ من خلال الجدول السابق انخفاض نسبي قدره 9.48 % بالنسبة لخص برامج عمليات رأس المال الخاصة لاحتياطي النفقات غير المتوقعة خلال الفترة (2015-2018)، فيما شهدت رخص برامج عمليات رأس المال الخاصة بالبرنامج التكميلي لفائدة الولايات ارتفاعا قدره 65.35 % بين سنتي 2015 و 2017.

د. بالنسبة لاعتمادات الدفع الخاصة بعمليات رأس المال: يوضح الجدول الموالي تطور اعتمادات الدفع المخصصة لعمليات رأس المال في الجزائر خلال الفترة (2015-2018) على النحو التالي:

(الجدول رقم 11: تطور اعتمادات دفع ميزانية التجهيز في الجزائر الخاصة بعمليات رأس المال خلال الفترة 2015-2018)

(المبالغ بآلاف دج)

القطاعات	2015	2016	2017	2018
دعم النشاط الاقتصادي (مخصصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)	741.891.200	542.949.928	504.943.000	638.303.602
البرنامج التكميلي لفائدة الولايات	70.000.000	-	124.000.000	-
احتياطي لنفقات غير متوقعة	271.800.000	230.505.000	42.000.000	330.000.000
تسوية الديون المستحقة على الدولة	-	-	-	400.000.000
المساهمة الاستثنائية للميزانية لفائدة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (ص.و.ت.1)	-	-	-	500.000.000
المجموع :	1.083.691.200	773.454.928	670.943.000	1.868.303.602

المصدر: من إعداد الباحث اعتماد على: الملحق (1- ج)، الملحق (2- ج)، الملحق (3- ج)، الملحق (4- ج)

نلاحظ من خلال الجدول السابق تراجعاً في اعتمادات الدفع الخاصة بعمليات رأس المال في قطاع دعم النشاط الاقتصادي قدرت نسبته بـ 13.96 %، بينما ارتفعت اعتمادات الدفع الخاصة باحتياطي النفقات غير المتوقعة، والبرنامج التكميلي لفائدة الولايات بنسب 21.41 %، 77.14 % على التوالي، كما تم تخصيص اعتمادات دفع جديدة خلال سنة 2018 لفائدة قطاعي تسوية الديون المستحقة على الدولة، والمساهمة الاستثنائية للميزانية لفائدة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية.

خلاصة:

يعبر قانون المالية عن النظام المتبع في دولة معينة، فهو يمثل مجموعة من العلاقات الاجتماعية والاقتصادية، ويتم تحضيره على شكل ميزانية عامة للدولة من قبل وزير المالية على أساس الميزانية التقديرية للمؤسسات العمومية وميزانية مختلف القطاعات والوزارات تحت إشراف رئيس الحكومة، والمناقش من طرف البرلمان والمصوت عليه من طرف رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني ونوابه، وبعد المصادقة عليه يوقع عليه رئيس الجمهورية ويصدر على شكل جريدة رسمية، ويتم العمل به في جميع القطاعات والوزارات، حيث أكد المشرع الجزائري على الزاميته كونه لا يمكن للنفقات بدونه أن تصرف أو الإيرادات العامة للدولة أن تحصل.

يلعب قانون المالية دوراً هاماً في تحقيق التوازن في الاقتصاد الوطني، بحيث يعتبر القناة القانونية الوحيدة للتصرف في أموال الدولة، فالقوانين المالية تتشابه من الناحية الشكلية ولكنها تختلف من حيث المضمون، فكل سنة مدنية تتسم بقانون مالية جديد

يخدمها من ناحية الإيرادات المحصلة والأعباء التي سوف يتم إنفاقها، ولا يمكن القول أن لكن سنة قانون جديد كلياً، وإنما يكون هناك حذف أو زيادة في المخصصات ولا يمكن تغييره جذرياً أو كلياً.

يعتبر قانون المالية لسنة 2018 امتداد لقانون المالية لسنة 2017 من حيث اتباع الدولة لسياسة ترشيد النفقات العمومية، إلا بعض التغييرات القليلة التي تهدف إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطن من خلال مواصلة سياسة الدعم والتحويلات الاجتماعية، حيث تقتصر الميزانية العامة للدولة على تبيان الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، وهي تعتبر جزءاً من قانون المالية، حيث يعتبر هذا الأخير ليس كباقي القوانين الأخرى لأنه لا يتضمن عقوبات أو جزاءات مترتبة عنه، وإنما إجراءات تنظيمية موضوعية من طرف الدولة تشمل تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات، كما يعتبر قانون المالية أداة قانونية تراعي شروط تسيير الميزانية العامة للدولة لسنة جارية، وقصد ضمان سلامة التنفيذ الجيد لمختلف العمليات المالية والمحاسبية ينبغي تدخل هيئات مختصة لضبط الإنفاق من خلال العمل على التحقق من سلامة النظم والإجراءات الخاصة بالإيرادات والنفقات العامة، كما يساعد قانون المالية في المقارنة بين الخطط المعدة مسبقاً والتطبيق الواقعي لها، مما يساهم في الوصول لإعداد قوائم محاسبية بنتائج متوازنة.

المحور الثامن: مالية الجماعات المحلية

تمهيد:

تعتبر الجماعات المحلية جزء أساسي من الدولة الجزائرية وذلك بنص الدستور، والتي تخضع إلى مجموعة من القواعد والأحكام في تسييرها وبناء ميزانيتها، كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وقد سميت الجماعات المحلية بالإدارة المحلية قصد تمييزها عن الإدارة المركزية، ولكون نشاطها محلي وليس وطني، وسميت بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلالية الجزئية عن الحكومة المركزية، كما سميت بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب من جهاز تمثلي من طرف المواطنين، هذا وتعتبر البلدية الخلية الأساسية للمركزية الإقليمية، فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين، وذلك عن طريق تطبيق ميزانيتها التي تعبر عن أهدافها، كما تقوم الولاية بعدة مهام منها تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.

لقد عملت الدولة على مختلف برامج دعم النمو الاقتصادي (1999-2019) على توفير مختلف الإمكانيات المادية والبشرية الضرورية ومصادر التمويل التي تمكن الجماعات المحلية من القيام بعملية التنمية المحلية، وبين هذه الموارد نجد الموارد الضريبية التي تعد من أهم الموارد التي خصصتها الدولة لتمويلها، ثم تمكينها من الحصول على استقلاليتها المالية والإدارية (عدم تجريم فعل التسيير) خاصة بعد بداية أزمة ترشيد النفقات العمومية سنة 2016 قصد الحصول على مصادر تمويل جديدة.

تعتبر مالية الجماعات المحلية أحد فروع المالية العامة، نظراً لأنها تتضمن القواعد المنظمة لإيرادات ونفقات الجماعات المحلية، ويقصد بها مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيآت المحلية، وتمثل المالية المحلية عصب العمل الشامل لإدارة الدولة العامة والإدارة المحلية خاصة، لذلك فإنها تكتسي أهمية بالغة وعرفت تطوراً ملحوظاً في الجزائر، وطرأت عليها مجموعة من الإصلاحات، حيث خصصها المشرع الجزائري بميزانية خاصة بها، وصولاً إلى أزمة ترشيد النفقات العمومية بداية من سنة 2016. كما تمثل مالية الجماعات المحلية معياراً ومؤشراً لقياس أداء الهيآت المحلية وقدرتها على التسيير، ومنه فإن المالية المحلية تتأثر بقانون المالية السنوي، كما تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الأداة التي تعكس صورة ومستوى النشاط الاقتصادي للجماعات المحلية من خلال مجمل إيراداتها ونفقاتها السنوية وعملها الجوارى.

المبحث الأول: ماهية مالية الجماعات المحلية وتنظيمها الإداري:

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية في التسيير، والتي تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، حيث تعني توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيآت الإدارية المنتخبة، وتباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة.

المطلب الأول: تعريف مالية الجماعات المحلية:

تعرف الجماعات المحلية على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن مجموعة من الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي، تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. فهي تمثل رقعة جغرافية مأهولة أنشئت وفق تقسيمات سياسية وإدارية بموجب قانون، وتدير أمورها سلطة محلية بمشاركة السكان المحليين، مستمدة سلطتها من الحكومة المركزية¹.

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2010، ص: 18.

كما تتولى الجماعات المحلية إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي، وقد تكون منتخبة أو معينة، وتباشر اختصاصًا عن طريق النقل أو التفويض، وهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها، ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنها تحقيق اللامركزية الإدارية¹.

لقد تعددت تعاريف الجماعات المحلية، فهناك من يسميها بالحكم المحلي، وهناك من يطلق عليها إسم الإدارة المحلية Local Administration، حيث عرفها بعض المفكرين البريطانيين بأنها " ذلك الجزء من الحكومة الأم أو الدولة، الذي يختص أساسًا بالمسائل التي تتعلق بسكان منطقة معينة أو مكان معين، إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان أن لها ملاءمة إدارية، بواسطة السلطات المحلية المنتخبة التي تكمل عمل الحكومة المركزية.

في حين يرى المفكرون الفرنسيون على أن: " الإدارة المحلية من شأنها تكييف الإدارة العامة من حاجيات ورغبات كل منطقة أو وجهة محلية".

لقد تطورت الجماعات المحلية تدريجيًا منذ سنة 1969 إلى غاية التقسيم الإداري لسنة 1974، ثم سنة 1984 أين قامت بتقسيم إداري جديد شمل 48 ولاية، كما أجري التعديل في العديد من الدوائر سنة 1990، وصولاً إلى إدراج ولايات منتدبة سنة 2017.

تعتبر المالية المحلية أحد فروع المالية العامة، لأنها تعتمد على القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات الخاصة بالهيئات المحلية، فهي وثيقة مالية رسمية تبنى أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي، وتهدف إلى تقسيم خدمات محلية وفقًا لأولويات المجتمع المحلي، ولها عدة مميزات منها أن الموارد المالية ذات مرونة محدودة وذات طابع محلي، وتعتبر المالية المحلية مؤثرًا على عمل الهيئات المحلية وقدرتها على التسيير العمومي العقلاني، والذي يهدف إلى البحث عن الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد المحلية، حيث تتأثر المالية المحلية بقانون المالية السنوي.

المطلب الثاني: خصائص الجماعات المحلية:

تتميز الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص من أهمها الاستقلال الإداري والمالي:

أولاً: الاستقلالية الإدارية: ينتج الاستقلال الإداري للجماعات المحلية من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 1990/04/04 المتعلق بقانون البلدية²، فالاستقلال الإداري هو الذي يجعل من الأجهزة الإدارية المحلية تتمتع بكل السلطات اللازمة لممارسة نشاطها، حيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفقاً لنظام رقابي معتمد من طرف السلطات المركزية، وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، وهذا نظراً لكثرة وتعدد وظائفها؛
- تحقيق السرعة في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية؛
- تفهم أكثر وتكفل أحسن بمختلف حاجيات المواطنين من الإدارة المركزية؛
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

ثانياً: الاستقلالية المالية: تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي والذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفر موارد مالية للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتتمتع بحق تملك الأموال الخاصة، حيث نصت المادة رقم: 60 من القانون رقم: 90-08 " بأن يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس، بجميع

¹ لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المالية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة بسكرة، فيفري 2005، ص: 3.

² المادة رقم: 1، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 12 رمضان 1410هـ، الموافق ل: 1990/04/04، المتعلق بقانون البلدية.

الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية¹، ومن نتائج هذه الاستقلالية أنه تستطيع الجماعات المحلية إدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تملّيه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، وهذا حتى لا يكون لهذا الاستقلال تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي للدولة.

المطلب الثالث: التنظيم الإداري للجماعات المحلية:

أولاً: تنظيم الولاية: الولاية مؤسسة دستورية²، يشكل المجلس المنتخب مكان لممارسة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، حيث تعتبر الولاية هي جماعة إقليمية لامركزية، وللولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي. فالولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، حيث تغطي كل ولاية عدد معين من البلديات، وتعتبر الدائرة هي امتداد إداري للولاية، وللولاية هيئتان هما³:

- المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة تداولية؛
- الوالي، وهو هيئة تنفيذية ومندوب الحكومة.

أ- هيئة المداولة: يعتبر المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية التي تحل عن طريق المداولة الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه، وحول كل شأن ذو مصلحة للولاية، ويعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه، ويعقد أربع (04) دورات عادية في السنة برئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأقل، ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.

ب- الهيئة التنفيذية: يعين الوالي عن طريق مرسوم رئاسي طبقا للمادة رقم : 78 من الدستور، له ازدواجية وظيفية، فهو يمثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة.

يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويضمن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة رقم : 102 من القانون رقم : 07/12 المؤرخ في : 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير المركزية بالولاية، طبقا للمادة رقم : 103 من قانون الولاية.

ينشط الوالي وينسق ويراقب المصالح والمؤسسات العمومية الموضوعة في الولاية.

يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويؤدي باسم الولاية كافة أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.

يمثل الوالي الولاية أمام القضاء كطالب أو مدافع ماعدا الحالة التي يكون فيها الأطراف المتنازعين هم الدولة والجماعات الإقليمية، ويعد الوالي في الإطار التقني مشروع الميزانية، ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليه، وهو الأمر بصرفها.

ج- إدارة الولاية: يتم إدارة الولايات في الجزائر عبر العديد من الأجهزة والمصالح نوجزها فيما يلي⁴:

¹ الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة رقم: 60، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 15 رمضان 1410هـ، الموافق لـ: 1990/04/07، المتعلق بقانون البلدية.

² أنظر: المادة رقم 16 من الدستور.

³ [01.03.2018], Available from internet: URL:

< <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/تنظيم-الجماعات-الإقليمية.html#faqnoanchor> >

⁴ [01.03.2018], Available from internet: URL:

< <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/تنظيم-الجماعات-الإقليمية.html#faqnoanchor> >

* **ديوان الوالي:** يعتبر جهاز المساعدة المباشر للوالي، حيث يضمن تحضير نشاطات الوالي وينسق علاقاته مع منظمات المجتمع المدني والمواطنين والصحافة، ويتابع تنفيذ قرارات وتعليمات الوالي، حيث يتشكل ديوان الوالي من رئيس ديوان يعين بموجب مرسوم رئاسي وملحقات بالديوان.

* **الأمانة العامة:** تسير الأمانة العامة من طرف أمين عام، وهو مكلف بتنشيط إدارة ومصالح الولاية ومتابعة التنمية، وهو يتصرف تحت سلطة الوالي.

يساعد الأمين العام الوالي في أداء مهامه، ويكلف لاسيما بتنشيط وتنسيق نشاطات مصالح الأمانة العامة، ويسهر على سير مجموع المصالح بمساعدة مختلف المصالح المعنية مخططات الاستثمار للولاية ويتولى متابعة تنفيذها، تتمثل مهمته في ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة، والقيام بتلخيص التقرير السنوي لسير نشاطات مصالح الدولة في الولاية، ويتأثر اللجان ذات الطابع الإداري والتقني، كما يستخلف الوالي في حالة غيابه أو حصول مانع، ويمارس بهذه الصفة كل الصلاحيات.

تشكل الأمانة العامة من ثلاث مصالح، هي: (مصلحة التنسيق والتنظيم، مصلحة الأرشيف، مصلحة التوثيق)، وتشكل مديرية الإدارة المحلية كذلك من ثلاث مصالح، هي: (مصلحة المستخدمين، مصلحة التنشيط المحلي، مصلحة الميزانية والأموال).
* **رئيس الدائرة:** تعتبر الدائرة هي امتداد إداري للولاية تمثل مستوى وسيط يساعد البلديات في أداء مهامها، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلالية المالية.

يساعد رئيس الدائرة الوالي في مهامه (فيما يتعلق بالرقابة، المتابعة وتنشيط البلديات المرتبطة بكل دائرة)، حيث ينشط رئيس الدائرة ويوجه وينسق ويراقب نشاط البلديات المرتبطة بدائرته، كما يكلف بتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها، ويعطي رأي استشاري حول تعيين مسؤولي الهياكل التقنية للدائرة التابعة لإدارة الدولة، حيث يكلف الأمين العام للدائرة بمتابعة المهام الموكلة للهياكل المرتبطة بالدائرة والتنسيق فيما بينها.

* **المفتشية العامة:** هي موضوعة تحت سلطة الوالي، وتكلف بمهمة تقييم نشاطات الأجهزة والهياكل للتنبؤ بالاختلالات، وتقترح التصحيحات الضرورية، وتسهر على تطبيق واحترام التشريعات والتنظيمات سارية المفعول.

* **مجلس الولاية:** يتشكل مجلس الولاية من المدراء التنفيذيين ومسؤولي مختلف المصالح الخارجية لقطاعات الدولة، حيث يدرس مجلس الولاية في إطار القوانين والتنظيمات سارية المفعول كل مسألة مخولة له من قبل الوالي، ويشكل مجلس الولاية إطار التشاور لكل مصالح الدولة على المستوى المحلي وإطار لتنسيق كل النشاطات القطاعية، وبهذه الصفة، يسهر مجلس الولاية على تنفيذ برنامج وتوجيهات الحكومة، ويبيدي رأيه حول كافة المشاريع الموضوعة على مستوى إقليم الولاية.

ثانيا: تنظيم البلدية: البلدية هي مؤسسة دستورية، حيث يشكل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹.

تعتبر البلدية الجزائرية هي جماعة إقليمية لامركزية، وهي خلية أساسية في تنظيم البلاد، وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة مزودة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي مكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وتمثل جوهر الديمقراطية المحلية والديمقراطية التشاركية.

¹ أنظر: المادة رقم 16 من الدستور.

تشكل البلدية نقطة التنمية المحلية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إشباع حاجيات المواطنين وتحسين شروط معيشتهم، وبغية توفير الموارد المالية الضرورية للممارسة المهام في جميع مجالات الاختصاص التي خولها لها القانون، تتوفر البلدية على هياكل وأجهزة، وهي¹:

- هيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي؛
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ- المجلس الشعبي البلدي: يشكل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ما يعكس الديمقراطية، وهو مجلس منتخب يتشكل من أعضاء منتخبين محليين عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة خمسة (5) سنوات، ويجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو بثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، من حيث التنظيم الداخلي يشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة. يعالج المجلس الشعبي البلدي شؤون تابعة لاختصاصه عن طريق مداولة، وتتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة أعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، وتصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها لدى الولاية.

بالنسبة للمداولات المتضمنة الميزانية والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن أملاك البلدية لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، وتلغى بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، في هذه الحالات يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي: يرأس الهيئة التنفيذية للبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا الأخير ينتخب للعهدة الانتخابية طبقا للقانون المتعلق للبلدية ويمارس سلطات باسم البلدية وباسم الدولة، يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أمينا عاما للبلدية ينشط الإدارة تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ج- الأمين العام: صدر في العدد 73 من الجريدة الرسمية المرسوم التنفيذي رقم: 16-320، المتعلق بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ويتعلق الأمر بنص أتى ليترجم التزام حقيقي وإرادة فعلية للعصرنة في مسار إصلاح الجماعات المحلية، والتي يتعين أن تتخلص من الممارسات القديمة وتتححر من تبعيتها للخزينة العمومية².

يجسد هذا النص أهمية الدور المنوط بأمين عام البلدية مع الصلاحيات الموسعة الممنوحة له لاسيما فيما يخص تسيير الممتلكات، وذلك من أجل تسيير أحسن للبلدية، كما يتضمن هذا المرسوم أحكام تنظيمية جديدة تضمن حماية الأمناء العاملين من كافة أشكال التهديدات والضغوطات خلال ممارستهم لوظائفهم وتعويضهم من قبل البلدية عند الاقتضاء.

حاز الشق المتعلق بالموارد البشري على اهتمام خاص في هذا النص التنظيمي الجديد، فبالإضافة إلى التقييم والتكوين الذي استفاد منه الأمناء العامون للبلديات، فإن الحكومة قامت بتبني مقاربة احترافية عند تعيينهم، في هذا الإطار، تمثل رتبة متصرف

¹ [01.03.2018], Available from internet: URL:

> <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/تنظيم-الجماعات-الإقليمية/html#faqnoanchor>

² الجريدة الرسمية، العدد 73، المؤرخ في: 15 ربيع الأول 1438 هـ، الموافق ل: 2016/12/15، المرسوم التنفيذي رقم: 16-320، المؤرخ في: 13 ربيع الأول 1438 هـ، الموافق ل: 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

إداري أدنى رتبة يتعين توفرها في منصب أمين عام البلدية، وهو المنصب الذي يعتبر وظيفة عليا في الدولة وذلك في البلديات التي يبلغ عدد سكانها أكثر من 100.000 نسمة، في البلديات التي تعتبر مركز الولاية وفي بلديات ولاية الجزائر.

قصد ضمان الحياد وعدم التحيز في ممارسة المهام الموكلة له، فإنه يتعين على أمين عام البلدية إعلام الوالي المختص إقليمياً من خلال رئيس المجلس الشعبي البلدي، بكل نشاطات حزب سياسي ما أو جمعية معينة، بالإضافة إلى إجبارية إقامته في الإقليم التابع للبلدية التي يمارس فيها مهامه¹.

د- الأمانة العامة: تقوم الأمانة العامة بالمهام التالية²:

- التنسيق بين مختلف مصالح البلدية وتنشيطها؛
 - برمجة اجتماعات المجلس ومعالجة البريد؛
 - مراقبة المصالح الإدارية والتقنية وممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية؛
- من أجل القيام بمهامها، تنظم البلدية من جهة في مديريات إدارية ومديريات تقنية من جهة أخرى.

المبحث الثاني: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية وأهم مواردها:

توجد عدة مبادئ وخصائص لميزانية الجماعات المحلية (البلدية والولاية)، مستمدة أساساً من مبادئ وخصائص إعداد الميزانية العامة للدولة، ولها العديد من الموارد الذاتية والجباية العادية التي تضمن عملية تمويلها، والتي نوجزها في المبحث الموالي:

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية:

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، حيث يعد تحضير الميزانية من الناحية السياسية دوراً أساسياً ومهماً لاستقلالية الجماعات المحلية، هذا وتوجد عدة تعاريف لميزانية الجماعات المحلية:

حيث تعرف اصطلاحًا بأنها: " العملية التي بواسطتها يسمح رسميًا بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للدولة ".
كما أنها تعرف بأنها: " تقدير الميزانية للدولة ما وبترخيص بشكل تشريعي لأعباء وموارد الدولة، وهي تقدر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة ".

فهي تمثل: " وثيقة تقرر النفقات والإيرادات النهائية للجماعات المحلية، وترخص بها لفترة مقبلة عادة ما تكون سنة، وهي تعتبر أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية، وهذا بما يحقق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية للجماعات المحلية"³.

من خلال التعاريف السابقة، نستنتج أن ميزانية الجماعات المحلية هي مؤلفة من مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة مالية واحدة، وكذا جميع الموارد والأعباء الدائمة للدولة، فهي الوثيقة التي تصدر وترخص بموجبها إيرادات ونفقات الهيآت العمومية المحلية. كما يتم تنفيذها في الإطار الذي حدده القانون، وتتم عملياتها تحت أعين هيآت رقابية مختلفة لضمان شرعيتها ومصادقتها⁴.

¹ [03.03.2018], Available from internet: URL:

الوزير و -الوزارة /وزارة /البيانات/ 278 بيانات تصريحات/ <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/-/1376> < <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/-/1376> > استحداث نص يتماشى مع المقاربة الجديدة للجماعات المحلية

² [01.03.2018], Available from internet:URL:

< <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/تنظيم-الجماعات-الإقليمية.html#faqnoanchor> >

3 الجريدة الرسمية، البلدية، ص: 50.

⁴ الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة رقم: 135، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 15 رمضان 1410هـ، الموافق لـ: 07/04/1990، المتعلق بقانون الولاية.

من خلال تحديد مفهوم ميزانية الجماعات المحلية، سنتناول تعريف ميزانية البلدية وميزانية الولاية على النحو التالي:

أولاً: تعريف ميزانية الولاية: هي وثيقة تظهر بجانبها التقديرات الخاصة بمصروفات ومداخيل الولاية، بمعنى أنها بيان تفصيلي لمجموع ما تنفقه الولاية وما تحصله من مبالغ مالية خلال فترة زمنية عادة ما تكون سنة¹.

كما ورد تعريف ميزانية الولاية في المادة رقم: 135 من قانون الولاية لسنة 1990 كمايلي: " هي عبارة عن جدول للتقديرات الخاصة بالإيرادات الجماعية المحلية والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير المصالح العمومية وتنفيذ برامجها الخاصة بالتجهيز والاستثمار²."

ثانياً: تعريف ميزانية البلدية: تعتبر المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس مختلف الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطن على المستوى المحلي.

لقد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة رقم: 149 من قانون البلدية كمايلي: " هي جدول التقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالبلدية، وتشكل كذلك أمراً بالإذن للإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية³."

يعد مشروع البلدية من أهم الاختصاصات التي يضطلع بها المجلس الشعبي البلدي، فبعد أن يقترح الرئيس مشروع ميزانية البلدية، يجري التصويت عليه وعرضه بين أعضاء المجلس، ويتم ذلك على أبواب الاعتمادات وموضوعاتها، ويحق لأعضاء المجلس إجراء التحويلات من باب إلى آخر داخل نفس القسم من الميزانية، ويحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء التحويلات من مادة إلى مادة أخرى داخل نفس الباب، ولا يجوز له إجراء اعتمادات مقيدة أو مخصصة في الميزانية.

المطلب الثاني: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية:

لإعداد ميزانية الجماعات المحلية بصفة صحيحة وقانونية، ينبغي الاستناد إلى مجموعة من المبادئ الأساسية المستمدة أساساً من مبادئ الميزانية العامة للدولة، نوجزها فيمايلي:

أولاً: مبدأ السنوية: يعني هذا المبدأ استغلال كل دورة محاسبة من أجل إعداد أخرى، حيث تعتبر الميزانية عملاً توقيعيًا لمدة سنة لأنها تتبع مبدأ سنوية الضريبة، لأن هذه الأخيرة تقتطع لمدة 12 شهراً، إذن توضع ميزانية الجماعة المحلية لسنة واحدة، أي أن الإيرادات والنفقات تقدر فقط لمدة سنة وهي السنة المدنية، إلا أن عملية التنفيذ تمتد إلى ما فوق السنة المدنية (عمليات التصفية والأمر بصرف النفقات تمتد إلى 15 مارس من السنة اللاحقة)، أما عمليات تصفية وتغطية الصفقات ودفع النفقات فيمتد تنفيذها إلى 31 مارس، وهذا ما يميز مبدأ سنوية الميزانية المحلية، حيث توجد هنالك استثمارات تتجاوز السنة بحكم حجمها ومدة إنجازها، لذلك يلجأ المنتخبون مبدئياً إلى القيام بإسقاط النظام المالي في إطار برمجة متعددة الأهداف.

ثانياً: مبدأ الوحدة: تجمع ميزانية الجماعات المحلية كافة النفقات والإيرادات وتظهر في بيان واحد، وهذا من أجل سهولة عرض الميزانية ومعرفة مركزها المالي.

ثالثاً: مبدأ التخصيص: على عكس الميزانية العامة للدولة، نجد في ميزانية الجماعات المحلية إيرادات خاصة من أجل نفقات خاصة، فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، أو الإيرادات المقيدة بتخصيصها لفئة معينة كالمكفوفين، أو بناء مشروع معين كالمدارس.

¹ بشير يلس شاوش، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007، ص: 155.

² المادة رقم: 135، من القانون رقم: 90-08، نفس المرجع أعلاه، المؤرخ في: 07/04/1990، المتعلق بقانون الولاية.

³ المادة رقم: 149، من القانون رقم: 90-08، مرجع سبق ذكره، المؤرخ في: 07/04/1990، المتعلق بقانون البلدية.

رابعاً: مبدأ التوازن: حسب المادة رقم: 136 من القانون الولائي¹، والمادة رقم: 151 من القانون البلدي، يتم إعداد ميزانية محلية متوازنة، أي أن تساوي تقديرات النفقات مع تقديرات الإيرادات، بحيث لا يمكن للمجالس الشعبية المحلية المصادقة على ميزانية غير متوازنة.

خامساً: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: حسب المادة رقم: 55 من قانون المحاسبة العمومية " تتناهي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، لذلك يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري، والمحاسب العمومي حساب التسيير"²، وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي وأمين الخزينة بالولاية من جهة، وبين رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزينة البلدية من جهة أخرى.

المطلب الثالث: خصائص ميزانية الجماعات المحلية:

تتميز ميزانية الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص هي:

أولاً: هي عملية تقديرية: تعتبر ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعة المحلية، حيث يحدد هذا العمل التقديري النفقات المتوقعة بالتفصيل، وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة.

ثانياً: هي عملية ترخيص: تعتبر ميزانية الجماعات المحلية أمر بالإذن، أي أنه بمجرد المصادقة على ميزانية الولاية أو البلدية يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، هذا ما يمكن للجماعة المحلية من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تتجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية.

ثالثاً: هي عمل ذو طابع إداري: فهي أمر بالإدارة والسير الحسن لمصالح الجماعة المحلية.

رابعاً: هي عملية دورية: أي يوجد هنالك ميزانية واحدة لكل سنة مالية، يتم إعدادها بشكل دوري.

المطلب الرابع: موارد مالية الجماعات المحلية:

تتكون موارد الجماعات المحلية من قسمين أساسيين هما الموارد الداخلية والموارد الخارجية:

أولاً: الموارد الداخلية: تتكون هذه الإيرادات من موارد ذاتية تتمول بها الجماعات المحلية، وإيرادات الجباية التي تتحصل عليها الدولة من الجباية المحلية والرسوم المحلية.

أ- الموارد الذاتية: نص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين رقم 136 و 161 على التوالي، على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء لضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 و 20%، وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة في: مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الضرائب غير المباشرة بالنسبة للبلديات، والضرائب المباشرة بالنسبة للولايات، حيث تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بصيانة المنشآت الاقتصادية والاجتماعية، ومختلف العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن، والمحافظة على التوازن المالي لميزانيات الجماعات المحلية.

ب- إيرادات وعوائد الأملاك: تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي ناتجة عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص معنوية تنتمي للقانون العام، أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من

¹ المادة رقم: 136، من القانون رقم: 90-08، مرجع سبق ذكره، المؤرخ في: 07/04/1990، المتعلق بقانون الولاية.

² الجريدة الرسمية، العدد 35، المادة رقم: 55، من القانون رقم: 90-21، المؤرخ في: 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

طرف القطاع الخاص، ومن بينها نجد إيرادات بيع المحاصيل الزراعية وحقوق الإيجار، وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق، وعوائد منح الامتيازات.

كما تتميز بقابليتها للتجديد، فالإيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزداد العلني يمكنها أن تتطور بسرعة نظرًا لمرونتها، وهذا خصوصًا في حالة اعتماد أسعار تنافسية.

ج- إيرادات الاستغلال المالي: تشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، حيث تتسم هذه الإيرادات بالتنوع، وترتبط وفتحًا بدناميكية الجماعات المحلية، وتتكون هذه الإيرادات من: عوائد الموازين والقياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافي الخاص بختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحضائر العمومية.

د- الضرائب والرسوم المحلية: توجد العديد من الإيرادات الضريبية المحلية منها ما هو مباشر أو غير مباشر، ومن ضمن الرسوم المباشرة نذكر:

* **الرسم العقاري:** تعتبر مساهمته ضئيلة جدًا، وتوضح عن عجز التسيير العقاري الذي يعتبر مورد ضروري لميزانية البلدية.

* **الرسم على النشاط المهني:** والذي يطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطًا صناعيًا أو تجاريًا أو أنشطة غير تجارية، حيث يوزع بنسب معينة على الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

* **الرسم على القيمة المضافة TVA:** نضمه قانون الرسم على رقم الأعمال الصادر سنة 1991، والمعدل بقانون المالية لسنة 1994، ويتم توزيعه بنسب مختلفة، إلا أن النسبة التي تحصل عليها البلدية تقدر بـ 6%، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بحصة الدولة 85%، والنسبة المتبقية لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

* **الرسم الجزافي VF:** تأخذ البلديات نسبة 30%، والصندوق المشترك المحلي 70%، حيث يوزعه هذا الأخير بنسب (60% البلديات، 20% للولايات، 20% للتضامن).

ثانيا: **الموارد الخارجية:** وتتمثل فيمايلي:

أ- برامج التنمية الخاصة: لقد تم إعداد هذه البرامج بداية من سنة 1966 من خلال اعتماد وتنفيذ ما أطلق عليه اسم برامج التنمية الريفية والاقتصادية، وقد تم تدعيم هذه البرامج سنة 1970 ببرامج التجهيز المحلي للبلديات، وعلى الرغم من أن هذه البرامج كانت تعبيرًا عن جهود كبيرة لرد الاعتبار للريف الجزائري، إلا أن طرق تمويلها اتسمت بمركزية مفرطة.

ب- المخططات البلدية للتنمية: هي برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية، وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط آنذاك، غير أنه ابتداءً من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط، وتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطن، كالمياه والتطهير والمراكز الصحية، وبالتالي فهي تعتبر بمثابة مكمل لمختلف الاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية.

ج- الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL: يعتبر الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وذلك بمقتضى المرسوم رقم: 66-266، المؤرخ في: 1986/11/04، الذي يحدد كيفية تسييره وتنظيمه، وقد تم إنشاؤه لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية¹.

¹ لخضر مرغاد، مرجع سبق ذكره، ص: 11.

تتمثل المهمة الأساسية التي أسندت للصندوق في تكريس التضامن المالي بين الجماعات المحلية، ولهذا الغرض كلف بمنح المساعدات للجماعات المحلية، وتخصيص المعادلات والقروض الاستثنائية لفرع التسيير، وقروض التجهيز لفرع التجهيز للميزانيات المحلية، كما أنه يتمتع بالمهام التالية:

- تسيير صندوق التضامن الخاص بالجماعات المحلية؛

- إعداد وإنجاز كافة الدراسات والتحقيقات والأبحاث المتعلقة بترقية التجهيزات والاستثمارات المحلية؛

- تشجيع أنشطة الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات، وهذا بغرض ترقية الجماعات المحلية.

د- اللجوء إلى القرض البنكي: لقد خص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب لها¹، حيث أن الدولة قد أنشأت منذ سنة 1964 بنوكاً عمومية تقدم قروضاً لفائدة الجماعات المحلية، وكان أول بنك لعب هذه المهمة هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP، لكن بفعل تقلص الحاجة إلى التمويل طويل الأجل لم يعد في استطاعة هذا الصندوق تأدية هذه المهمة.

هـ- التبرعات والهبات: تعتبر التبرعات والهبات مورد من موارد الجماعات المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون، وذلك إما بشكل مباشر للجماعات المحلية، أو غير مباشر عن طريق المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون النتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

المبحث الثالث: أقسام ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها:

تنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين أساسيين، يتمثلان في قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وهذا بالنسبة لكل من البلدية والولاية، حيث تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، أي الذمة المالية المستقلة التي تساعد في عملية الرقابة عليها.

المطلب الأول: أقسام ميزانية البلدية:

تشمل ميزانية البلدية على قسمين متوازيين للإيرادات والنفقات، هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

أولاً: قسم التسيير: يشمل على الإيرادات والنفقات اللازمة لتسيير مرافق ومصالح البلدية، وكذا الحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات قصد إشباع الحاجات المحلية المتزايدة.

أ- النفقات: تعتبر ضرورة لضمان حسن سير المرافق والمصالح التابعة للبلدية، والتي يمكن حصرها في: نفقات أجور وتكاليف الموظفين، والمساهمات المقررة في القوانين على أموال البلديات وإيراداتها، نفقات الصيانة للأموال المنقولة والعقارية، نفقات صيانة طرقات البلدية، نفقات تسيير مصالح البلدية، فوائد الديون، الاقتطاع لنفقات التجهيز، الاقتطاع لنفقات الاستثمار².

ب- الإيرادات: تتمثل إيرادات قسم التسيير لميزانية البلدية في: محاصيل الموارد الجبائية التي يؤذن بقبضها لصالح البلديات بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، المساهمات ومبالغ التسيير التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية للمؤسسات العمومية، محاصيل أملاك البلدية، الرسوم والحقوق والأجور التي أنجزت وأذنت بها القوانين والتنظيمات المعمول بها³.

¹ الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة رقم: 146، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 15 رمضان 1410هـ، الموافق لـ: 1990/04/07، المتعلق بقانون البلدية.

² المادة رقم: 160، من القانون رقم: 90-08، مرجع سبق ذكره، المؤرخ في: 1990/04/07، المتعلق بقانون البلدية.

³ المادة رقم: 163، من القانون رقم: 90-08، مرجع سبق ذكره، المؤرخ في: 1990/04/07، المتعلق بقانون البلدية.

ثانيا: **قسم التجهيز والاستثمار**: يحتوي قسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية على الإيرادات والنفقات اللازمة للقيام بمختلف البرامج الهادفة إلى تحقيق التنمية المحلية.

أ- **النفقات**: لا تلتزم البلديات إلا بالنفقات التي تفرضها عليها القوانين، حيث تتمثل نفقات التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية على الخصوص في الأعباء الخاصة باستهلاك الدين، نفقات التجهيز العمومي، والمساهمة برأس المال على سبيل استثمار¹.

ب- **الإيرادات**: تتمثل إيرادات قسم التجهيز والاستثمار في الاقتطاع الحاصل من إيرادات تسيير المصالح العمومية المسيرة على شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، تخصيصات الدولة والولاية، تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، صندوق المساعدات والقروض والمساهمات في التجهيز، المبيعات والهبات والوصايا².

المطلب الثاني: أقسام ميزانية الولاية:

تنقسم ميزانية الولاية كذلك إلى قسمين أساسيين، قسم متعلق بالتسيير وقسم خاص بالتجهيز والاستثمار، ويشمل كل قسم على مجموعة من النفقات والإيرادات نوجزها كمايلي:

أولا: قسم التسيير: يشمل قسم التسيير مجموعة من النفقات والإيرادات الضرورية لتسيير مرافق ومصالح الولاية، والحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات ضرورية لإشباع الحاجات الجارية.

أ- **النفقات**: تتمثل نفقات قسم التسيير لميزانية الولاية في: أجور المستخدمين الدائمين، الأعباء الاجتماعية، الضرائب على المرتبات والأجور، مصاريف النقل، لوازم المكتب، أجور المستخدمين المؤقتين، مصاريف البريد والمواصلات، تعويضات الإقامة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، إيجار وأعباء إيجارية، اقتناء العتاد الصغير والمعدات، أعياد وحفلات، المساهمة في مصلحة الحماية المدنية، الماء والكهرباء والغاز، مساعدة المسنين والعجزة وذوي الأمراض المزمنة، الحماية الاجتماعية للمكفوفين، تأمين العقارات والمنقولات، إعانات مختلف الهيآت، وأخيراً أعباء السنوات المالية السابقة.

ب- **الإيرادات**: تتمثل الإيرادات المتعلقة بقسم التسيير لميزانية الولاية في: مداخيل السندات والريع، خدمات مدفوعة للمستخدمين، تحصيلات من صندوق المنح العائلية والأدوات النقدية، إعانات الدولة والجماعات العمومية الأخرى، تحصيلات وإعانات ومساهمات أخرى (مرتبات مقبوضة بغير حق)، بيع المنتوجات والخدمات، تأجير المنقولات والعتاد والعقارات، المساهمة في المساعدة الاجتماعية، بيع المحاصيل، الرسم الإضافي على الذبح، الرسم على النشاط المهني والحقوق الثابتة، وأخيراً ناتج السنوات المالية السابقة.

ثانيا: **قسم التجهيز والاستثمار**: يشمل قسم التجهيز والاستثمار على النفقات والإيرادات الضرورية للقيام بالبرامج التنموية في الولاية، قصد الوصول إلى رفاهية المجتمع.

أ- **النفقات**: تتمثل في: العجز المرحل، اقتناء العقارات، اقتناء العتاد والمعدات الكبرى والمنقولات، اقتناء عتاد النقل، سيارات سياحية، سيارات نفعية، أشغال جديدة، تصليحات كبرى، أشغال إعادة البناء، سداد الولاية لاقتراضاتها الخاصة، تسديد الاقتراضات المحصلة من طرف الولاية لوحداها الاقتصادية³.

¹ المادة رقم: 160، من القانون رقم: 90-08، نفس المرجع أعلاه.

² المادة رقم: 163، من القانون رقم: 90-08، نفس المرجع أعلاه.

³ القانون رقم: 81-02، المؤرخ في: 9 ربيع الثاني 1401هـ، الموافق لـ: 14/02/1981، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم: 69-38، المؤرخ في: 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية.

ب- الإيرادات: تتمثل إيرادات قسم التجهيز والاستثمار لميزانية الولاية في: العجز المرحل، إيرادات الإعانات، ناتج الاقتراضات، مساهمة الغير في برامج الولاية، التصرف في العقارات، التصرف في المنقولات والعتاد، تعويض أضرار الكوارث، تمويل المؤسسات العمومية لأشغال التجهيز المنجزة لحسابها، تمويل البلديات ووحداتها الاقتصادية لأشغال التجهيز المنجزة لحسابها، الهبات والوصايا، ناتج اقتراضات الولاية لوحدها الاقتصادية، تسديد الوحدات الاقتصادية الولائية للسلفيات الموافق عليها من طرف الولاية، وسداد الغير للسلفيات الموافق عليها من طرف الولاية¹.

المطلب الثالث: الاستقلال المالي واللامركزية المحلية:

يقصد باستقلالية الجماعات المحلية هو أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة، وهذا دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية وتوجيهها.

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بها تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة، حيث نص قانون البلدية في الجزائر بأن يقوم المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية، بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تملبه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، وهذا حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية حاليًا ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية، وعليه يترتب على استقلال الهيئات المحلية مايلي:

- أن لا تسأل عن أعمالها وإن كانت خاضعة للسلطة؛
- حرية المبادرة، ولا تتدخل السلطة المركزية إلا في الحالات المبينة على القانون؛
- أن لا يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية؛
- حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء، وطلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية.

المطلب الرابع: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية:

لقد عرفت الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية تطورات واسعة ومتواصلة، صاحبها تعقد النشاطات وتنوعها، وهذا مع كبر حجم الجماعات المحلية، وضخامة الوسائل البشرية المادية والمالية المخصصة لها.

أولاً: مفهوم الرقابة المالية: عرف "هنري فايول" Henri Fayol² الرقابة بأنها "تنطوي على التحقق عما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطار بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تطبق على كل شيء".

وبالتالي تعرف الرقابة المالية بأنها "مجموعة الإجراءات الموضوعية لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات، بقصد التعرف عن أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس والضياع أو سوء الاستعمال".

¹ القانون رقم: 81-02، نفس المرجع أعلاه، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38، المتضمن قانون الولاية.

² Henri Fayol est un ingénieur civil des mines français, né en 29 juillet 1841 a Istanbul - Turquie, et mort en 9 novembre 1925 a Paris - France, auteur de L'administration Industrielle et Générale (1916), en raison de ses travaux, il est considéré comme l'un des pionniers de la gestion d'entreprise et l'un des précurseurs du Management.

ثانيا: أشكال الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية: تمارس هذه الرقابة حسب الأشكال الثلاث التالية:

أ- الرقابة الإدارية: هي الرقابة التي تمارس داخل الإدارة على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها (لجان الصفقات العمومية، المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية)، كما تعرف أيضا باسم الرقابة الداخلية، وهي رقابة تهم بجانب الإنفاق أكثر من جانب تحصيل الإيرادات، وتعتبر كل من رقابة لجان الصفقات العمومية ورقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي هي رقابة سابقة قبلية، أي قبل صرف النفقة، أما رقابة المفتشية العامة للمالية فهي تعتبر رقابة لاحقة، كونها تجرى بعد صرف وتنفيذ النفقات.

ب- الرقابة القضائية: يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأمر الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة فهو يدقق في شروط استعمال الهيآت والموارد والوسائل المادية للأموال العامة التي تدخل نطاق اختصاصه، ويقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيآت المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

لمجلس المحاسبة بصفته الهيئة التي يخول لها القانون رقابة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية عدة صلاحيات في مجال الرقابة، ويساعده في ذلك الحسابات الختامية للحساب الإداري، وحسابات التسيير المودعة من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين التابعين للجماعات المحلية، وباعتبار مجلس المحاسبة هيئة ذات كفاءة قضائية وإدارية فإنه يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية، يتولى الرقابة اللاحقة أو البعدية على ميزانيات الجماعات المحلية، أو ما يعرف كذلك بالرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية، وتهدف هذه الرقابة إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وتطوير شفافية تسيير مالية الجماعات المحلية¹.

ج- الرقابة الشعبية: تقوم الإدارة المحلية على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يتم الإشراف عليها من طرف أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف الشعب، بحيث يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم، أي تقوم بالتعبير عن إرادة الشعب الذي يقوم باختيار من يمثلهم، كما تمثل اللامركزية في المجالس المحلية المنتخبة والمتمثلة في البلدية والولاية، والتي تعتبر تجسيدا للديمقراطية التي تسمح للمواطنين من تسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم، كما أنها تعتبر نخط من أنماط الإدارة، فالمجالس المحلية المنتخبة يعترف لها بالشخصية الاعتبارية من أجل إصدار وتنفيذ القرارات المتخذة في مختلف الجوانب من أجل تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي العمل على إشباع حاجات المواطنين ومحاولة تحقيق الاكتفاء الذاتي المحلي وتحقيق التنمية المحلية، كما أن ممارسة الرقابة سواء من طرف المجالس الشعبية أو السلطة الوصية يكون في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ أنها تقوم بالإطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستويين البلدي والولائي.

المبحث الرابع: إصلاح مالية الجماعات المحلية وعصرنة تسييرها:

في إطار إصلاح المالية والحماية المحليتين، تم بداية من سنة 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والحماية المحليتين، حيث يندرج هذا الإصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يُشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية، حيث قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا وورقة عمل على المدى القصير والطويل، من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية.

¹ الجريدة الرسمية، العدد 39، المادة رقم: 02، من الأمر رقم: 95-20، المؤرخ في: 17 يونيو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.

المطلب الأول: إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية¹:

أولاً: تخصيص منحة معادلة التوزيع بالتساوي: خلال سنة 2015، خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة بـ : 82 مليار دج، وزعت كمايلي: (72 مليار دج لفائدة 1442 بلدية، و 10 مليار دج لفائدة 36 ولاية)².

ثانياً: تخصيص الخدمة العمومية: منح هذا التخصيص بقيمة تقدر بـ 6 مليار دج لفائدة جميع الولايات، وذلك قصد التكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات.

ثالثاً: الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات: حيث لم يسجل خلال سنة 2015 أي عجز في ميزانيات البلديات.

رابعاً: تخصيص صيانة وحراسة المدارس الابتدائية: منح هذا التخصيص المقدّر بـ 15.25 مليار دج في إطار قانون المالية لسنة 2015، لغرض التكفل بالنفقات المتعلقة بصيانة وحراسة المدارس الابتدائية من طرف البلديات.

خامساً: التكفل بزيادات أجور مستخدمي الجماعات المحلية: منح تخصيص يقدر بـ 65.97 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية، وذلك لغرض التكفل بزيادات الأجور لأكثر من 285000 عون في الإدارة الإقليمية، وزعت كمايلي: (58.02 مليار دج لفائدة مستخدمي البلديات، و 1.95 مليار دج للمستخدمين المسجلين في الميزانيات اللامركزية للولايات).

سادساً: تخصيص تعويض نقص القيمة الجبائية: يعتبر هذا التخصيص السنوي كتعويض مقابل إلغاء الدفع الجزائي وتخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني، حيث قدر مبلغ هذا التخصيص سنة 2014 بـ 94.8 مليار دج وزعت كمايلي: (57.16 مليار دج لفائدة البلديات، 1.1 مليار دج لفائدة الولايات، 6.7 مليار دج لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية).

سابعاً: الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات: لقد مول الصندوق العديد من المشاريع لفائدة الجماعات المحلية من بينها:

* إنجاز ملحقات إدارية بلدية: في إطار تقريب الإدارة من المواطن، تم إطلاق برنامج إنجاز ملحقات إدارية بلدية ممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، حيث يتضمن هذا البرنامج إنجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة إجمالية تقدر بـ 9.4 مليار دج لفائدة 776 بلدية.

* برنامج تعزيز الحظائر البلدية بالعتاد المتنقل: في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، خصص مبلغ قدره 40.16 مليار دج لدعم الحظائر البلدية باقتناء 8691 وحدة، من كل الأصناف من بينها الحافلات المدرسية، الشاحنات، الجرافات، مفرغة القنوات، الجرارات، شاحنة صهريج، قلاب آلي، الخ، حيث وزع هذا البرنامج على المؤسسات التالية:

- المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية: إنجاز 4172 وحدة بمبلغ قدر بـ 9.21 مليار دج قيد الإنجاز، نسبة الإنجاز تقدر بـ 89%؛

¹ لقد تم إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية تطبيقاً لأحكام المواد 211 و 212 للقانون رقم: 10-11 المؤرخ في: 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، وكذا أحكام المواد من 176، 177، 178، 179 من القانون رقم: 07-12 المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، وبناء على المرسوم التنفيذي رقم: 14-116 لـ 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. المرجع الإلكتروني :

[28.02.2018], Available from internet: URL:

< <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/برنامج-دعم-الجماعات-الإقليمية> >

² Attribution De Péréquation au profit des Communes : (Non bénéficiaire 6% et Bénéficiaire 94%)

- Attribution De Péréquation au profit des Wilayas : (Non bénéficiaire 33% et Bénéficiaire 67%).

- الشركة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية: تسليم 1840 وحدة بمبلغ إجمالي قدر بـ 16.4 مليار دج (البرنامج منتهى)؛
- شركة تسويق العتاد الفلاحي: تسليم 2679 وحدة بمبلغ إجمالي قدر بـ 1.7 مليار دج (البرنامج منتهى).
- * برنامج انجاز وتجهيز المكتبات وقاعات المطالعة على مستوى البلديات: يمثل هذا البرنامج عملية إنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة لفائدة 1115 بلدية بمبلغ إجمالي قدر بـ 14.71 مليار دج، كما تم تجهيز هذه الهياكل بداية من سنة 2011 بمبلغ إجمالي قدر بـ 3.5 مليار دج، حيث تهدف هذه التجهيزات لجعل هذه الهياكل فضاء عصري للمعرفة (وسائل الإعلام الآلي وأجهزة الإسقاط الأجهزة السمعية البصرية، ..الخ).
- * برنامج انجاز حاضنات الأطفال على مستوى البلديات: يمثل هذا البرنامج عملية إنجاز 487 حضانة بمبلغ إجمالي قدر بـ 5.4 مليار دج.

المطلب الثاني: الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية:

- من أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لاسيما الخاصة بالبلديات، تم إدراج عدد من الإجراءات ضمن قوانين المالية، تتمثل فيما يلي¹:
- تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل التجارية لصالح البلديات؛
 - الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار، لاسيما على مستوى التجمعات الكبرى؛
 - توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية؛
 - الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية، وذلك بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص؛
 - تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية؛
 - تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات؛
 - إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية؛
 - منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية؛
 - منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.

المطلب الثالث: إجراءات موجهة لعقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها²:

- الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات³؛
- تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح 13000 منصب مالي ممول من ميزانية الدولة 2596 منصب مالي ممول من ميزانية البلديات؛
- المعالجة المعلوماتية للمعطيات المادية والمالية للميزانيات المحلية؛
- ضبط تكاليف النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية (رفع النفايات المنزلية - الطرق البلدية)؛

¹ [04.03.2018], Available from internet: URL:

< <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/إصلاح-المالية-و-الجباية-المحليتين> >

² نفس المرجع الإلكتروني السابق.

³ أنظر المادة رقم: 16 من قانون المالية لسنة 2009.

- الإدخال التدريجي للميزانية الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية؛
- وضع الرقابة القبلية على النفقات الملزم بها على مستوى البلديات؛
- الترخيص للبلديات بدفع نفقاتها الإجبارية على المكشوف خلال الفصل الأول من كل سنة¹.

المطلب الرابع: إجراءات موجهة لتحسين تسيير ميزانيات الجماعات المحلية:

تطبيقاً لأحكام قانون المالية لسنة 2011، شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عمليات عصنة التسيير المالي للجماعات المحلية لاسيما إعداد ميزانية جديدة للبلديات²، حيث تم تنظيم أيام دراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الإطارات المحلية (المفتشين العامين للولايات، مدراء الإدارة المحلية، رؤساء الدوائر، الأمناء العامين للدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الأمناء العامين للبلديات، أمناء خزينة البلديات ومابين البلديات، والمراقبين الماليين للبلديات)، وذلك بمشاركة ممثلين عن مجلس المحاسبة ووزارة المالية، حيث كانت الطريقة المعتمدة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية لتطبيق المدونة الجديدة للميزانية لجميع البلديات تتمحور فيمايلي³:

أولاً: تحيين التعليمات C1 : وضع لجنة مؤقتة (ad-hoc) تكلف بمراجعة وتحيين التعليمات C1 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات.

ثانياً: برنامج التكوين والتأهيل: وضع برنامج تكوين حول الميزانية الجديدة في شكل تربص مغلق لفائدة الأمناء العامين للبلديات والمسؤولين الماليين، وكذا رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

ثالثاً: الجانب المعلوماتي: إعداد برنامج إعلام آلي موجه للآمرين بالصرف حول تحضير وإعداد وتنفيذ الميزانية الجديدة للبلديات.

في إطار مواصلة أشغال التجسيد التدريجي للإصلاح المقرر للمالية والحماية المحلية، توجد مجالات أخرى موضع الدراسة ويتعلق الأمر أساساً بتحسين مردودية الحماية المحلية عن طريق تبسيط النظام الضريبي المحلي، وإرساء تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية ومصالح الإدارات المحلية.

خلاصة:

يعتبر نظام إدارة الجماعات المحلية من الدعائم الأساسية للدولة الحديثة، وضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري وتنوعه، لذا نجد أن الكثير من بلدان العالم قد اتجهت نحو تقسيم السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، قصد تحقيق التعاون والتنسيق ما بين الجهود الحكومية والمحلية وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للجمهور من خلال الخدمة الجوارية، فهذا النظام يؤدي إلى تعزيز مشاركة المواطن في إدارة الشأن المحلي عبر المجالس المنتخبة.

لقد جاء هذا المحور لإبراز المهام التي تتطلع بها الجماعات المحلية سواء الولاية أو البلدية، وتحديد مختلف الصلاحيات المنوطة بها في ظل التعديلات القانونية التي تشهدها بهدف النهوض بمستوى الجماعات المحلية، فالمشروع الجزائري قد ركز على العديد من الجوانب التي أعدت إضافات نوعية سواء على مستوى قانون الولاية أو البلدية، وذلك بهدف القضاء على احتلالات التسيير، التي أصبحت تعكس واقع معظم المحليات على مستوى الوطن خاصة في ظل أزمة ترشيد النفقات التي تشهدها الجزائر بداية من سنة 2016.

¹ أنظر نفس المادة السابقة، نفس السنة المالية.

² المرسوم التنفيذي رقم: 12-315، المؤرخ في: 21 أوت 2012، المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية.

³ [04.03.2018], Available from internet: URL:

< <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/إصلاح-المالية-و-الحماية-المحليتين> >

خاتمة

يبحث علم المالية العامة في مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العامة لتحقيق أهداف الدولة، حيث تطور مفهوم المالية العامة مع تطور دور الدولة، والتي تتدخل بعدة وسائل هادفة بذلك إلى تحقيق التوازن العام بين الإيرادات والنفقات العامة.

يمثل النظام المالي للدولة مرآة عاكسة لنظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، إذ تتحدد أهداف النظام المالي بطبيعته، وتلعب المالية العامة دورا هاما في حياة أية دولة، فإن أحسنت تلك الدولة التصرف في مالىتها من خلال تعديل نفقاتها وإيراداتها، وإن توفر الاستقرار في المالية العامة مع السّير وفق سياسة واضحة المعالم، فإن ذلك سوف يؤدي إلى تكوين قاعدة سليمة لرسم تشريع مالي للبلاد يستجيب لخصوصيتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

حيث تسعى الدولة من خلال تسيير نفقاتها العامة على اختلاف تقسيماتها إلى تحقيق النفع العام وإشباع الحاجات المختلفة والمتجددة للمواطنين، والتي تضمن بقاء واستمرارية هذه الدولة، كما تتطلب زيادة حجم النفقات العامة إلى إيرادات عامة تعمل الدولة على تدبير الموارد اللازمة لتغطيتها حتى تتمكن من القيام بوظيفتها في إشباع الحاجات العامة، وهذا بإتباع سياسة مالية معينة تأخذ بعين الاعتبار الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في فترة معينة من مراحل تطورها، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام.

كما تمثل الإيرادات العامة الوسيلة المالية التي تمكن الدولة من تنفيذ سياستها المالية، وهذا من خلال العديد من المصادر من بينها الضرائب والرسوم والتمن العام، والذي تزداد أهمية استخدامها حسب زيادة تدخل الدولة الاقتصادي والاجتماعي، ومن بين المصادر الأخرى التي تناولناها نجد الغرامات والإتاوات، والتي تعتبر ممول ثانوي لخزينة الدولة وتساهم في تغطية بعض النفقات العامة، ثم نجد الإيرادات البترولية التي شهدت انخفاضا حادا بداية من سنة 2014 ساهمت في ظهور أزمة ترشيد النفقات العمومية التي ألقت بظلالها على مختلف قوانين المالية خلال الفترة (2015-2018).

يعتبر القرض العام مورداً هاماً من موارد الدولة أو إيراداتها الائتمانية، ولكنه قد يؤثر سلباً على الخزينة العامة للدولة لأنه يثقل كاهلها من خلال خدماتها المتمثلة في الفوائد التي تدفع على شكل أقساط، وخير مثال على ذلك ما عانته الجزائر من ثقل المديونية الداخلية والخارجية التي شهدت ارتفاعاً سنّي 1994 و1995، وذلك بسبب أثر إعادة الجدولة التي مست الدين الخارجي للبلاد، حيث تمت إعادة الجدولة للديون الجزائرية مع نادي باريس ولندن، وتم تحويل العديد منها إلى استثمارات أجنبية مباشرة لدى البلدان المدينة مع ازدياد احتياطات صندوق ضبط الموارد الجزائري بداية من سنة 2004.

تمر عملية إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة بعدة مراحل وإجراءات تلتزم بها السلطة التنفيذية، حيث ينبغي عليها مراعاة مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقرها علم المالية العامة، كما يمر تحضير الميزانية العامة بمرحلتين هما الإعداد ومرحلة الاعتماد، وبعد المصادقة على الميزانية من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية الذي يصلح العمل به طيلة السنة المالية ويتم نشره في الجريدة الرسمية، ثم تأتي مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة والتي تعتبر المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية، حيث يتم وضع مجموعة من البنود موضع التنفيذ من طرف السلطة التنفيذية، وذلك تحت إشراف وزارة المالية، كما يخضع تنفيذ الميزانية العامة للدولة لمرحلة الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزتها المختلفة العامة بأحكام وقواعد قانون المالية في جانب الإيرادات والنفقات، وذلك حفاظاً على الأموال العامة وحسن تسييرها وبقصد محاربة التبذير ومحاولات الاختلاس.

قائمة المراجع

أ. الكتب العربية:

1. إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009.
2. أحمد عبد السميع علام، المالية العامة: المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيقي، دون طبعة، مكتبة الوفاء، الإسكندرية، مصر، 2012.
3. أعمر يحياوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
4. أعمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة: النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
5. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2010.
6. بشير يلس شاوش، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007.
7. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دون طبعة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001.
8. حامد عبد المجيد دراز، السياسة المالية، دون طبعة، دون دار نشر، الإسكندرية، مصر، 2000.
9. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، دون طبعة، دون دار نشر، الإسكندرية، مصر، 2003.
10. حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، دون طبعة، دون الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2003.
11. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دون طبعة، دون دار نشر، الإسكندرية، مصر، 2004.
12. حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة: مدخل تحليلي معاصر، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008.
13. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
14. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002.
15. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005.
16. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2007.
17. خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، دون طبعة، منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، كلية التجارة، جامعة القاهرة، مصر، 2016.
18. خليل أحمد اللوزمي، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001.
19. رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث: جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، الجزء الأول، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

20. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دون طبعة، دار الفتح للنشر، الإسكندرية، مصر، 2003.
21. زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2006.
22. سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، 2011.
23. سليمان اللوزي، علي محمد خليل، المالية العامة، دار زهران للنشر، عمان، الأردن، 2000.
24. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000.
25. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
26. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
27. السيد عطية عبد الواحد، مبادئ اقتصاديات المالية العامة، دون طبعة، دار النهضة العربية، دون بلد نشر، 2000.
28. السيد مرسي حمجازي، مبادئ الاقتصاد العام: الضرائب والموازنة العامة، دون طبعة، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2000.
29. طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999.
30. طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.
31. طارق محمد الحاج، المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
32. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2006.
33. عادل فليح العلي، المالية العامة العامة والتشريع المالي الضريبي، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
34. عبد الله خبابة، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، الطبعة الأولى، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009.
35. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، دون طبعة، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2004.
36. علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
37. علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2011.
38. فليح حسن خلف، المالية العامة، دون طبعة، جدارا للكتاب العالمي، عمان، الأردن، 2008.
39. فوزي عطوي، المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
40. محمد إبراهيم عبد اللاوي، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
41. محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة، دون طبعة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع والطباعة، الإسكندرية، مصر، 2009.
42. محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء، المالية العامة، الطبعة الثانية، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2008.
43. محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والمالية العامة، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
44. محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

45. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2008.
46. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2015.
47. محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2010.
48. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
49. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
50. مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
51. يونس أحمد البطريق وآخرون، المالية العامة: الضرائب والنفقات العامة، دون طبعة، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر.
- ب. المذكرات والأطروحات:**
51. بومدين بن نوار، النفقات العامة على التعليم، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية: فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010/2011.
52. حميد باشوش، الاستثمارات العمومية ودورها في التنمية الاقتصادية - دراسة تحليلية للبرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2014، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية: فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2015/2016.
53. حميد بوزيدة، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1992-2004، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005/2006.
54. خديجة ثابتي، دراسة تحليلية حول الضريبة والقطاع الخاص - دراسة حالة ولاية تلمسان، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية: فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011/2012.
55. رحمة نابتي، النظام الضريبي بين الفكر المالي المعاصر والفكر المالي الإسلامي - دراسة مقارنة، مذكرة الماجستير في علوم التسيير: فرع إدارة مالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة 2، 2013/2014.
56. زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير: تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2013/2014.
57. فريدة بن يونس، تنفيذ الأحكام الجنائية، أطروحة دكتوراه العلوم في القانون: تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012/2013.
58. مبروكة حجار، أثر السياسة الضريبية على إستراتيجية الاستثمار في المؤسسة - حالة مؤسسة بن حمادي لصناعة أكياس التغليف POLYBEN، مذكرة الماجستير في العلوم التجارية: فرع إستراتيجية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، 2005/2006.

59. محمد زكاري، دراسة العلاقة بين النفقات العمومية والنمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة 1970-2012، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية: فرع اقتصاد كمي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2013/2014.

ت. المجالات العلمية:

60. صلاح مهدي البيرماني، قياس وتحليل تفاعل عمل المضاعف والمعدل في الاقتصاد العراقي باستخدام نموذج المستخدم - المنتج الديناميكي، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد رقم: 52/14، العراق، 2008. نقلا عن الرابط الإلكتروني:

[3.2.2018], Available from internet: URL: < <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&id=3124> >

61. العمرية لعجال، محمد يعقوبي، تحليل الأثر الكمي للإنفاق العام على النمو الاقتصادي في الجزائر، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد الخامس، ديسمبر 2016.

62. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المالية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة بسكرة، فيفري 2005.

ث. القوانين والمراسيم:

63. القانون رقم: 81-02، المؤرخ في: 9 ربيع الثاني 1401هـ، الموافق ل: 14/02/1981، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم: 69-38، المؤرخ في: 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية.

64. المادة رقم: 3، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 07/05/1984، المتعلق بالقوانين المالية.

65. المادة رقم: 4، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 07/05/1984، المتعلق بالقوانين المالية.

66. المادة رقم: 5، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 07/05/1984، المتعلق بالقوانين المالية.

67. المادة رقم: 6، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 07/05/1984، المتعلق بالقوانين المالية.

68. المادة رقم: 23، من قانون المالية رقم: 84-17، المؤرخ في: 07/05/1984، المتعلق بالقوانين المالية.

69. القانون رقم: 90-21، المؤرخ في: 14 محرم 1411هـ، الموافق ل: 15/01/1990، المتعلق بالمحاسب العمومي.

70. المادة رقم: 1، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 12 رمضان 1410هـ، الموافق ل: 04/04/1990، المتعلق بقانون البلدية.

71. الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة رقم: 60، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 15 رمضان 1410هـ، الموافق ل: 07/04/1990، المتعلق بقانون البلدية.

72. الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة رقم: 146، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 15 رمضان 1410هـ، الموافق ل: 07/04/1990، المتعلق بقانون البلدية.

73. الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة رقم: 149، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 15 رمضان 1410هـ، الموافق ل: 07/04/1990، المتعلق بقانون البلدية.

74. الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة رقم: 135، من القانون رقم: 90-08، المؤرخ في: 15 رمضان 1410هـ، الموافق ل: 07/04/1990، المتعلق بقانون الولاية.

75. الجريدة الرسمية، العدد 35، المادة رقم: 20، من القانون رقم: 90-21، المؤرخ في: 14 محرم 1411هـ، الموافق ل: 15/08/1990.

76. الجريدة الرسمية، العدد 35، المادة رقم: 55، من القانون رقم: 90-21، المؤرخ في 14 محرم 1411 هـ، الموافق ل: 1990/08/15، المتعلق بالمحاسبة العمومية.
77. المادة رقم: 211، من القانون رقم: 11-10، المؤرخ في: 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.
78. المادة رقم: 212، من القانون رقم: 11-10، المؤرخ في: 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.
79. المادة رقم: 176، من القانون رقم: 07-12، المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.
80. المادة رقم: 177، من القانون رقم: 07-12، المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.
81. المادة رقم: 178، من القانون رقم: 07-12، المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.
82. المادة رقم: 179، من القانون رقم: 07-12، المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.
83. المادة رقم: 1، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2012.
84. المادة رقم: 135، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2012.
85. المادة رقم: 217، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2012.
86. المرسوم التنفيذي رقم: 12-315، المؤرخ في: 21 أوت 2012، المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية.
87. المرسوم التنفيذي رقم: 14-116، المؤرخ في: 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
88. القانون رقم: 14-10، المؤرخ في: 8 ربيع الأول 1436 هـ، الموافق ل: 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخ في: 9 ربيع الأول 1436 هـ، الموافق ل: 31 ديسمبر 2014.
89. الأمر رقم: 15-01، المؤرخ في: 7 شوال 1436 هـ، الموافق ل: 23 يوليو 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 40، المؤرخ في: 7 شوال 1436 هـ، الموافق ل: 23 يوليو 2015.
90. القانون رقم: 15-18، المؤرخ في: 18 ربيع الأول 1437 هـ، الموافق ل: 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 72، المؤرخ في: 19 ربيع الأول 1437 هـ، الموافق ل: 31 ديسمبر 2015.
91. الجريدة الرسمية، العدد 73، المؤرخ في: 15 ربيع الأول 1438 هـ، الموافق ل: 2016/12/15، المرسوم التنفيذي رقم: 16-320، المؤرخ في: 13 ربيع الأول 1438 هـ، الموافق ل: 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.
92. القانون رقم: 16-14، المؤرخ في: 28 ربيع الأول 1438 هـ، الموافق ل: 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، المؤرخ في: 29 ربيع الأول 1438 هـ، الموافق ل: 29 ديسمبر 2016.
93. القانون رقم: 17-11، المؤرخ في: 8 ربيع الثاني 1439 هـ، الموافق ل: 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخ في: 9 ربيع الثاني 1439 هـ، الموافق ل: 28 ديسمبر 2017.
- ج. المراجع الأجنبية:

85. Direction Générale des Impôts, Guide Pratique du Contribuable, Edition 2003, Alger.

د. المراجع الالكترونية:

86. حسين محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، دون طبعة، الأكاديميون للنشر والتوزيع، دون بلد نشر، دون سنة نشر.

[04.10.2017], Available from internet: URL: <[http:// books.google.dz.pdf](http://books.google.dz.pdf) >

87. وكالة الأنباء الجزائرية Algérie Presse Service، بتاريخ: 2014/10/01.

88. وكالة الأنباء الجزائرية Algérie Presse Service، بتاريخ: 2015/10/16.

89. [07.12.2017], Available from internet: URL: < <http://www.startimes.com/?t=8647351> >

90. [13.01.2018], Available from internet: URL: < <http://www.tribunal dz.com/form/t2446> >

91. [28.02.2018], Available from internet: URL:

< <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/برنامج-دعم-الجماعات-الإقليمية.html> >

92. [01.03.2018], Available from internet: URL:

< <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الجماعات-الإقليمية/تنظيم-الجماعات-الإقليمية.html#faqnoanchor> >

93. [03.03.2018], Available from internet: URL:

الوزير و -الوزارة /وزارة/ البيانات/ 278 بيانات اختصريحات/ < <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/-/1376> > [html](#), استحداث نص يتماشي مع -المقاربة -الجديدة -للجماعات -المحلية

الملاحق

الملاحق

الجدول (أ)

الملاحق رقم: 1-1

(الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2015)

المبالغ (بآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 الإيرادات الجبائية :
947.950.000	001 - 201 - حواصل الضرائب المباشرة.....
76.500.000	002 - 201 - حواصل التسجيل والطابع.....
920.260.000	003 - 201 - حواصل الرسوم المختلفة على الأعمال.....
556.600.000	(منها الرسم على القيمة المضافة على المنتوجات المستوردة).....
4.000.000	004 - 201 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
517.000.000	005 - 201 - حواصل الجمارك.....
2.465.710.000	المجموع الفرعي (1)
	2.1 الإيرادات العادية :
22.000.000	006 - 201 - حاصل دخل الأملاك الوطنية.....
62.000.000	007 - 201 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
-	008 - 201 - الإيرادات النظامية.....
84.000.000	المجموع الفرعي (2)
	3.1 الإيرادات الأخرى :
412.000.000	الإيرادات الأخرى.....
412.000.000	المجموع الفرعي (3)
2.961.710.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية :
1.722.940.000	011 - 201 - الجباية البترولية.....
4.684.650.000	المجموع العام للإيرادات

الملحق رقم: 1-ب

الجدول (ب)

(توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2015 حسب كل دائرة وزارية)

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
8.387.854.000	رئاسة الجمهورية.....
3.618.099.000	مصالح الوزير الأول.....
1.047.926.000.000	الدفاع الوطني.....
549.809.342.000	الداخلية والجماعات المحلية.....
31.196.709.000	الشؤون الخارجية.....
74.707.836.000	العدل.....
92.615.093.000	المالية.....
44.010.067.000	الطاقة.....
5.314.058.000	الصناعة والمناجم.....
255.101.097.000	الفلاحة و التنمية الريفية.....
252.333.450.000	المجاهدين.....
26.500.459.000	الشؤون الدينية والأوقاف.....
24.276.345.000	التجارة.....
12.549.139.000	النقل.....
21.144.492.000	الموارد المائية.....
19.930.760.000	الأشغال العمومية.....
22.600.480.000	السكن والعمران والمدينة.....
746.643.907.000	التربية الوطنية.....
300.333.642.000	التعليم العالي والبحث العلمي.....
50.803.924.000	التكوين والتعليم المهنيين.....
234.882.131.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.....
2.550.261.000	التهيئة العمرانية والبيئة.....
25.789.795.000	الثقافة.....
131.653.688.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة.....
276.609.000	العلاقات مع البرلمان.....
381.972.062.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.....
14.158.870.000	الشباب.....
26.282.691.000	الرياضة.....
18.871.461.000	الاتصال.....
3.985.130.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.....
3.429.022.000	السياحة والصناعة التقليدية.....
2.404.748.000	الصيد البحري والموارد الصيدية.....
4.436.059.221.000	المجموع الفرعي.....
536.219.273.000	التكاليف المشتركة.....
4.972.278.494.000	المجموع العام.....

الملحق رقم: 1-ج

الجدول (ج)

(توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2015 حسب القطاعات)

(بآلاف دج)

اعتمادات الدفع	رخص البرنامج	القطاعات
5.541.000	5.195.000	الصناعة.....
315.957.500	209.437.700	الفلاحة والري.....
49.802.200	32.657.500	دعم الخدمات المنتجة.....
1.078.715.730	1.854.278.110	المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية.....
250.809.500	227.829.040	التربية والتكوين.....
207.589.800	151.366.500	المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....
293.678.000	234.307.880	دعم الحصول على سكن.....
500.000.000	800.000.000	مواضيع مختلفة.....
100.000.000	100.000.000	المخططات البلدية للتنمية.....
2.802.093.730	3.615.071.730	المجموع الفرعي للاستثمار.....
741.891.200	-	دعم النشاط الاقتصادي (مخصصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد).....
70.000.000	100.000.000	البرنامج التكميلي لفائدة الولايات.....
271.800.000	364.600.000	احتياطي لنفقات غير متوقعة.....
1.083.691.200	464.600.000	المجموع الفرعي لعمليات برأس المال.....
3.885.784.930	4.079.671.730	مجموع ميزانية التجهيز.....

الملاحق

الجدول (أ)

الملاحق رقم: 2-أ

(الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2016)

المبالغ (بآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 الإيرادات الجبائية :
1.058.220.000	001 - 201 - حواصل الضرائب المباشرة.....
89.730.000	002 - 201 - حواصل التسجيل والطابع.....
1.014.380.000	003 - 201 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....
(593.790.000)	(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة).....
5.000.000	004 - 201 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
555.350.000	005 - 201 - حواصل الجمارك.....
2.722.680.000	المجموع الفرعي (1)
	2.1 الإيرادات العادية :
33.000.000	006 - 201 - حاصل دخل أملاك الدولة.....
62.000.000	007 - 201 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
-	008 - 201 - الإيرادات النظامية.....
95.000.000	المجموع الفرعي (2)
	3.1 الإيرادات الأخرى :
247.200.000	الإيرادات الأخرى.....
247.200.000	المجموع الفرعي (3)
3.064.880.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية :
1.682.550.000	011 - 201 - الجباية البترولية.....
4.747.430.000	المجموع العام للإيرادات

الملحق رقم: 2-ب

الجدول (ب)

(توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2016 حسب كل دائرة وزارية)

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
7.904.677.000	رئاسة الجمهورية.....
3.437.925.000	مصالح الوزير الأول.....
1.118.297.000.000	الدفاع الوطني.....
426.127.386.000	الداخلية والجماعات المحلية.....
30.573.877.000	الشؤون الخارجية والتعاون الدولي.....
للبيان	الشؤون المغاربية، الاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية.....
73.431.991.000	العدل.....
95.399.378.000	المالية.....
44.793.741.000	الطاقة.....
5.349.818.000	الصناعة والمناجم.....
254.253.914.000	الزراعة و التنمية الريفية والصيد البحري.....
248.645.702.000	المجاهدين.....
26.033.177.000	الشؤون الدينية والأوقاف.....
20.527.754.000	التجارة.....
11.218.880.000	النقل.....
17.616.679.000	الموارد المائية والبيئة.....
19.085.089.000	الأشغال العمومية.....
21.302.786.000	السكن والعمران والمدينة.....
764.052.396.000	التربية الوطنية.....
312.145.998.000	التعليم العالي والبحث العلمي.....
50.379.263.000	التكوين والتعليم المهنيين.....
226.484.929.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.....
4.117.881.000	التهيئة العمرانية، السياحة والصناعة التقليدية.....
19.056.672.000	الثقافة.....
118.830.888.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة.....
243.408.000	العلاقات مع البرلمان.....
379.407.269.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.....
37.181.458.000	الشباب والرياضة.....
19.369.240.000	الاتصال.....
3.875.224.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.....
4.359.144.400.000	المجموع الفرعي.....
448.187.600.000	التكاليف المشتركة.....
4.807.332.000.000	المجموع العام.....

الملحق رقم: 2-ج

الجدول (ج)

(توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2016 حسب القطاعات)

(بآلاف دج)

القطاعات	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
الصناعة.....	4.895.000	7.373.410
الفلاحة والري.....	198.261.576	271.432.500
دعم الخدمات المنتجة.....	14.904.700	36.223.667
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية.....	441.308.514	685.704.445
التربية والتكوين.....	78.644.800	159.757.147
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....	32.703.237	113.120.472
دعم الحصول على سكن.....	24.481.500	469.781.674
مواضيع مختلفة.....	800.000.000	600.000.000
المخططات البلدية للتنمية.....	60.000.000	60.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار.....	1.655.199.327	2.403.393.315
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد).....	—	542.949.928
البرنامج التكميلي لفائدة الولايات.....	—	—
احتياطي لنفقات غير متوقعة.....	239.005.000	230.505.000
المجموع الفرعي لعمليات برأس المال.....	239.005.000	773.454.928
مجموع ميزانية التجهيز.....	1.894.204.327	3.176.848.243

الملاحق

الجدول (أ)

الملاحق رقم: 3-أ

الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2017

المبالغ (بآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 الإيرادات الجبائية :
1.297.668.000	001 - 201 - حواصل الضرائب المباشرة.....
114.981.000	002 - 201 - حواصل التسجيل والطابع.....
1.047.601.000	003 - 201 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....
(556.221.000)	(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة).....
9.563.000	004 - 201 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
345.570.000	005 - 201 - حواصل الجمارك.....
2.845.374.000	المجموع الفرعي (1)
	2.1 الإيرادات العادية :
25.000.000	006 - 201 - حاصل دخل أملاك الدولة.....
75.000.000	007 - 201 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
20.000	008 - 201 - الإيرادات النظامية.....
100.000.000	المجموع الفرعي (2)
	3.1 الإيرادات الأخرى :
490.000.000	الإيرادات الأخرى.....
490.000.000	المجموع الفرعي (3)
3.435.394.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية :
2.200.120.000	011 - 201 - الجباية البترولية.....
5.635.514.000	المجموع العام للإيرادات

الملحق رقم: 3 - ب

الجدول (ب)

(توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2017 حسب كل دائرة وزارية)

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
7.825.999.000	رئاسة الجمهورية
4.508.933.000	مصالح الوزير الأول
1.118.297.000.000	الدفاع الوطني
394.260.754.000	الداخلية والجماعات المحلية
35.216.220.000	الشؤون الخارجية والتعاون الدولي
للبيان	الشؤون المغاربية، الاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية.....
72.671.000.000	العدل
87.513.834.000	المالية
4.617.498.000	الصناعة والمناجم
44.157.846.000	الطاقة
245.943.029.000	المجاهدين
25.375.735.000	الشؤون الدينية والأوقاف
19.511.320.000	التجارة
3.622.324.000	التهيئة العمرانية ، السياحة والصناعة التقليدية
212.797.631.000	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري
16.183.538.000	الموارد المائية والبيئة
17.658.533.000	السكن والعمران والمدينة
27.425.215.000	الأشغال العمومية والنقل
746.261.385.000	التربية الوطنية
310.791.629.000	التعليم العالي والبحث العلمي
48.304.358.000	التكوين والتعليم المهنيين
151.442.004.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
16.005.614.000	الثقافة
70.904.217.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
235.083.000	العلاقات مع البرلمان
389.073.747.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
34.554.477.000	الشباب والرياضة
18.698.935.000	الاتصال
2.432.269.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال
4.126.290.127.000	المجموع الفرعي
465.551.834.000	التكاليف المشتركة
4.591.841.961.000	المجموع العام

الملاحق رقم: 3- ج

الجدول (ج)

(توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2017 حسب القطاعات)

(بآلاف دج)

القطاعات	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
الصناعة.....	3.611.000	2.757.000
الفلاحة والري.....	101.062.200	151.655.000
دعم الخدمات المنتجة.....	5.120.500	13.403.500
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية.....	139.940.800	366.811.100
التربية والتكوين.....	90.903.410	103.064.910
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....	30.695.710	60.482.110
دعم الحصول على سكن.....	14.989.500	287.257.000
مواضيع مختلفة.....	800.000.000	600.000.000
المخططات البلدية للتنمية.....	35.000.000	35.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار.....	1.221.323.120	1.620.430.620
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد).....	—	504.943.000
احتياطي لنفقات غير متوقعة.....	165.350.000	124.000.000
إعادة رسملة البنوك العمومية.....	—	42.000.000
المجموع الفرعي لعمليات برأس المال.....	165.350.000	670.943.000
مجموع ميزانية التجهيز.....	1.386.673.120	2.291.373.620

الملاحق

الجدول (أ)

الملاحق رقم: 4- ٩

(الإيرادات النهائية المطبقة في ميزانية الدولة لسنة 2018)

المبالغ (بآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 - الإيرادات الجبائية :
1.391.701.000	201 - 001 - حواصل الضرائب المباشرة.....
136.805.000	201 - 002 - حواصل التسجيل والطابع.....
1.097.116.000	201 - 003 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....
(500.220.000)	(منها الرسم على القيمة المضافة المطبقة على المنتوجات المستوردة).....
10.000.000	201 - 004 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
397.405.000	201 - 005 - حواصل الجمارك.....
3.033.027.000	المجموع الفرعي (1)
	1 - 2 - الإيرادات العادية
27.000.000	201 - 006 - حواصل ومداخل أملاك الدولة.....
78.000.000	201 - 007 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
20.000	201 - 008 - الإيرادات النظامية.....
105.020.000	المجموع الفرعي (2)
	1 - 3 - الإيرادات الأخرى :
800.000.000	الإيرادات الأخرى.....
800.000.000	المجموع الفرعي (3)
3.938.047.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية
2.776.218.000	201 - 011 - الجباية البترولية.....
6.714.265.000	المجموع العام للإيرادات

الملحق رقم: 4-ب

الجدول (ب)

(توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2018 حسب كل دائرة وزارية)

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
7.859.006.000	رئاسة الجمهورية
4.458.622.000	مصالح الوزير الأول
1.118.297.000.000	الدفاع الوطني
35.216.850.000	الشؤون الخارجية
425.576.433.000	الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية
74.543.069.000	العدل
86.823.922.000	المالية
50.806.569.000	الطاقة
225.169.592.000	المجاهدين
25.244.314.000	الشؤون الدينية والأوقاف
709.558.540.000	التربية الوطنية
313.336.878.000	التعليم العالي والبحث العلمي
46.840.000.000	التكوين والتعليم المهنيين
15.272.000.000	الثقافة
2.344.644.000	البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة
35.237.000.000	الشباب والرياضة
67.379.794.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
4.612.355.000	الصناعة والمناجم
211.814.118.000	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري
16.624.426.000	السكن والعمران والمدينة
19.979.062.000	التجارة
20.702.804.000	الاتصال
25.984.720.000	الأشغال العمومية والنقل
14.099.310.000	الموارد المائية
3.157.141.000	السياحة والصناعة التقليدية
392.163.373.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
154.011.680.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
229.880.000	العلاقات مع البرلمان
2.136.204.000	البيئة والطاقات المتجددة
4.109.479.306.000	المجموع الفرعي
474.982.927.000	التكاليف المشتركة
4.584.462.233.000	المجموع العام

الملاحق رقم: 4-ج

الجدول (ج)

توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2018 حسب القطاعات

(بآلاف دج)

اعتمادات الدفع	رخص البرنامج	القطاعات
7.399.089	5.315.893	الصناعة
157.775.000	116.522.398	الفلاحة والري
80.309.269	73.355.857	دعم الخدمات المنتجة
636.529.424	596.587.648	المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية
118.725.739	101.779.882	التربية والتكوين
89.381.082	77.101.918	المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية
384.892.820	69.843.340	دعم الحصول على سكن
600.000.000	800.000.000	مواضيع مختلفة
100.000.000	100.000.000	المخططات البلدية للتنمية
2.175.012.423	1.940.506.936	المجموع الفرعي للاستثمار
638.303.602	—	دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)
330.000.000	330.000.000	احتياطي لنفقات غير متوقعة
400.000.000	—	تسوية الديون المستحقة على الدولة
500.000.000	—	المساهمة الاستثنائية للميزانية لفائدة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (ص.و.ت.ا)
1.868.303.602	330.000.000	المجموع الفرعي لعمليات برأس المال
4.043.316.025	2.270.506.936	مجموع ميزانية التجهيز