

جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

السنة الثالثة قانون عام

مقياس المالية العامة

د. ميلود خيرجة

الفصل الأول

النفقات العامة

سننتاول في هذا الفصل مفهوم النفقات العامة (كمبحث أول)، وعلى اعتبار أن النفقات العامة متعددة ومتنوعة انطلاقا من تنوع الحاجات العامة (المبحث الثاني)، و بما أن النفقات العامة تختلف باختلاف الحاجات العامة، فإن هذا ينعكس تماما على عدة مجالات (كمبحث ثالث)، وبما أن الحاجات العامة تزداد سنويا فإنه بالمقابل تزداد النفقات العامة (المبحث الرابع).

المبحث الأول

مفهوم النفقات العامة

سننتاول في هذا المبحث تعريف النفقة العامة وعناصرها (كمطلب أول)، ثم قواعد النفقة العامة (كمطلب ثان)، ثم حدود النفقة العامة (كمطلب ثالث)، وأولوية الإنفاق العام (كمطلب رابع)

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة و عناصرها

الفرع الاول: تعريف النفقة العامة

النفقة العامة هي " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة."

الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة

للنفقة العامة عناصر أساسية:

- أنها مبلغ نقدي.
- ويقوم بها شخص معنوي عام.
- من أجل تحقيق منفعة عامة.

أولاً: النفقة العامة مبلغ نقدي

إن الدولة وهي تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمنا للحصول على ما تحتاجه من منتجات و سلع وخدمات وذلك من أجل تسيير المرافق العمومية، و ثمنا لرؤوس الأموال الانتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة الاقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها.

وفي الواقع استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي في هذا العصر في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم أصبحت النقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الافراد.

كما أن استخدام الدولة للنقود يساهم في تقرير مبدأ الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة، وذلك، ضمانا لحسن سير استخدامها، بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح وحاجات الأفراد العامة، بينما تصعب الرقابة على الانفاق العيني نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الانفاق، ضف إلى ذلك ما يثيره هذا النوع من الانفاق من

مشاكل إدارية وتنظيمية، كما أن الانفاق العيني قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف.

ثانيا: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام

النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام، ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لامركزية، وعلى سبيل المثال: الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة، والمجالس الوطنية...إلخ، أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية،...إلخ.

ثالثا: الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام

إن الغرض من النفقة العامة هو تحقيق منفعة عامة، فإذا انتف هذا الغرض أو الهدف لا يمكن اعتبار النفقة عامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقة العامة تلك النفقة التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة تعود على فئة معينة من الأفراد و إلا كان هذا الفعل إخلالا بمبدأ هام من مبادئ العدالة والمساواة، فإذا كان جميع الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب وغيرها فمن العدل أن يتساووا أيضا في المنفعة العامة.

المطلب الثاني: قواعد النفقة العامة

للفنقة العامة قواعد أساسية من أهمها أن النفقة العامة ذات منفعة عامة (أولا)، كما تتميز النفقة العامة بقاعدة الاقتصاد(ثانيا)، وقاعدة الترخيص (ثالثا).

الفرع الثاني: قاعدة المنفعة

بعكس النفقة الخاصة التي تهدف إلى تحقيق أو إشباع حاجات خاصة، فإن النفقة العامة لها هدف تحقيق أو إشباع حاجات عامة، ومن ثم لا يجوز للدولة تمييز بين المناطق والجهات وبين الأفراد.

الفرع الثاني:قاعدة الاقتصاد

وتعني هذه القاعدة بوجوب ابتعاد الدولة عند تقديرها للنفقة عن الاسراف والتبذير لأن ذلك سيؤدي إلى ضياع أموال عامة وفساد مما يضعف الثقة في مالية الدولة ويعطي للمكلفين بالضريبة مبررا للتهرب منها، فقاعدة الاقتصاد في النفقة العامة ملازمة لقاعدة المنفعة، فتحقيق أقصى منفعة ممكنة يستدعي أن تكون بأقل تكلفة.

الفرع الثالث: قاعدة الترخيص

تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع.

المطلب الثالث :حدود النفقات العامة

تتأثر تحديد النفقات العامة بنوع النظام الاقتصادي والسياسي المتبع من طرف الدولة، فالدولة الحارسة-كما أرينا -قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي والقيام ببعض الأشغال العامة وقليل من الخدمات الاجتماعية العامة، وبالتالي كانت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى، على عكس ذلك بالنسبة للدولة المتدخلة التي اقتضى تدخلها زيادة في النفقات العامة لأن وظيفة الدولة ازدادت واتسعت، أما الدول ذات النظام الاشتراكي فإن نفقاتها العامة لها أهمية كبيرة بالنظر إلى ما تقوم به الدولة في ظل هذا النظام، من إنتاج وتوزيع وتسيير... وغيرها، ومن ثم يستلزم عليها زيادة كبيرة في نفقاتها العامة حتى تستطيع أن تقوم بهذه الوظائف.

وقد كان لتطور وظائف الدولة في ظل الدولة المتدخلة والدولة ذات النظام الاشتراكي آثار على تحديد النفقات العامة دون إدخال أو الأخذ بعين الاعتبار مقدرة الدولة على تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التي تقتضيها وظائف الدولة المختلفة، وبالتالي

أصبح من الضروري أن يدخل في الاعتبار قدرة الدخل الوطني من الناحية الاقتصادية على تحمل الإيرادات العامة التي تحددها عدة عوامل، من أهمها كيفية توزيع الدخل الوطني بين مختلف الطبقات وكفالة مستوى معين لمعيشة الأفراد.

ومن العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام المنفعة العامة، فالإنفاق العام مثله مثل الإنفاق الخاص لا يكون مبررا إلا إذا حقق منفعة مساوية على الأقل لما يترتب على الإنفاق من تضحية، إلا أنه من الصعوبة بمكان قياس هذا النوع من المنفعة، فقد تباينت وجهات نظر علماء المالية العامة والاقتصاد على ما يعتبر منفعة عامة أو لا، إلا أن هناك من يرى بأن تحديد المنفعة العامة قرار سياسي يرجع تقديره للسلطة السياسية في الدولة.

المطلب الرابع: أولوية الإنفاق العام

اختلف كتاب المالية العامة حول موضوع أولوية تقدير النفقات العامة أو الإيرادات العامة؟

وبمعنى آخر هل يتم تقدير النفقات وعلى ضوء النتائج المتحصل عليها يتم تقدير الإيرادات أو العكس؟.

الفرع الأول: أولوية تقدير النفقات

يرون بأن الدولة تضع تقديرات نفقاتها ثم تبحث عن الإيرادات اللازمة لتغطيتها، معتمدة في ذلك على مالها من سلطات واسعة في الحصول على الإيرادات سواء من أملاكها التابعة لها كالمؤسسات الاقتصادية والتجارية...، أم من إمكانيتها في فرض الضرائب وزيادة نسبتها ومن الرسوم وغيرها من الإيرادات الأخرى.

الفرع الثاني: أولوية تقدير الإيرادات

أصحاب هذا الرأي الثاني يخالفون الرأي السالف الذكر حيث يرون بأنه من غير الممكن تحديد النفقات ثم يتم تقدير الإيرادات اللازمة لها، للأسباب التالية:

1- ضرورة المحافظة على مستوى معين لمعيشة الأفراد وعدم إيقالهم بفرض الضرائب.

2- مراعات الظروف الاقتصادية للدولة و أثر السياسة الإيرادية و الانفاقية على الاقتصاد.

حيث إن وضع تقديرات النفقات العامة دون أن تكون تقديرات الإيرادات العامة واضحة ربما يقود إلى المغالاة في تقدير النفقات العامة وما يترتب على ذلك من تبديد الثروات وإرباك الوضع المادي للدولة.

3- كما أن زيادة النفقات العامة دون مراعاة الظروف الاقتصادية السائدة ودون الوقوف على حجم العرض السلعي والخدمي يقود إلى حالة من التضخم النقدي وما لهذه الحالة من آثار ضارة على الاقتصاد.

4- كذلك ينبغي أن تعطى الأسبقية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حسب أسبقيات تضعها الدولة لتنمية المجتمع، وفي الوقت نفسه تأخذ بعين الاعتبار التنسيق بين متطلبات الأهداف العامة والإمكانات المالية للدولة.

المبحث الثاني

تقسيمات النفقات العامة

ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة ونظرا أيضا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها.

أما أهمية تقسيم النفقات العامة فترجع إلى الأسباب الآتية:

1-تسهيل صياغة واعداد البرامج :إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى

الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي يستوجب هذا ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة واعداد هذه البرامج.

2- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: وهذا من البديهيات، أي كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج.

3-خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة والاعتماد.

4-تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المادي لنشاط الدولة وذلك بتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه التي قررها وليس في أوجه أخرى.

وسنتعرض إلى أهم التقسيمات التي تعرض لها باحثو المالية العامة:

المطلب الأول :النفقات العادية والنفقات غير العادية

الفرع الاول :النفقات العادية

وهي النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنظمة في ميزانية الدولة (أي كل سنة مالية)ومن أمثلتها مرتبات الموظفين وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العمومية ونفقات تحصيل الضرائب،...وغيرها.

الفرع الثاني:النفقات غير العادية

وهذه النفقات لا تتكرر بصورة دورية في ميزانية الدولة ولكن الحاجة تدعو إليها، ومثالها نفقات مكافحة مرض طارئ، أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية، أو حروب...إلخ.

إذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية فإن النفقات غير العادية تسدد في الغالب من القروض وهذا ما يسبب في حالات عديدة إلى عجز في ميزانية الدولة خاصة إذا لم تقدر السلطات المالية في الدولة المبالغ الصحيحة للنفقات غير العادية.

المطلب الثاني: النفقات المركزية و النفقات غير المركزية

الفرع الاول: النفقات المركزية

وهي تلك النفقات التي لها طابع وطني كنفقات الدفاع والعدالة والأمن، وبعض المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لها طابع وطني.

الفرع الثاني: النفقات غير المركزية

وهي النفقات التي تخص الولايات والبلديات والقرى،...وهي مثل نفقات توزيع الكهرباء والماء والمواصلات والطرق.

المطلب الثالث: النفقات الفعلية (الحقيقية) والنفقات التحويلية

الفرع الاول: النفقات الفعلية (الحقيقية)

هي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات الضرورية لتسيير المصالح العامة، مثل الرواتب الخاصة بالموظفين ومستخدمي الدولة، وشراء الأجهزة، والفوائد التي تدفعها على القروض العامة.

وهذا النوع من النفقات يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني لأنه يساهم في إنشاء دخول جديدة تضاف إلى الدخل المكونة للدخل الوطني.

الفرع الثاني: النفقات التحويلية (نفقات إعادة التوزيع)

وهي تلك النفقات التي تنفقها الدولة دون مقابل أي دون الحصول على أية سلعة أو خدمة والغرض منها هو إعادة توزيع الدخل أو الثروة بحث تأخذ المال من البعض وتوزعه على البعض الآخر دون مقابل، وتتمثل في مختلف المساعدات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي، التأمين ضد البطالة، والتأمين ضد الشيخوخة والمساعدات الاقتصادية بمختلف أنواعها، والإعانات الخيرية والإعانات الثقافية...إلخ.

أما دور هذه النفقات فهو يتمثل في نقل الدخل من طبقة اجتماعية إلى أخرى وهذه النفقات التحويلية تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة غير مباشرة، وذلك، من خلال إعادة التوزيع لصالح الطبقات الفقيرة ومن خلال رفعها للكفاءة الإنتاجية للعامل الذي تزداد طاقته الإنتاجية إذا تقدم مستواه العلمي والصحي.

المطلب الرابع النفقات العامة من حيث طبيعتها المالية

وتعني هذه النفقات مدى كونها تعود مرة أخرى إلى الخزينة العامة وتقسم إلى:

نفقات عامة نهائية، نفقات عامة مؤقتة و نفقات عامة احتمالية (أو افتراضية)

الفرع الاول: نفقات عامة نهائية

وهي تلك النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها دون أن تتوقع أن تعود إليها مرة أخرى بذاتها، إلا أن هذا لا يمنع من إمكانية عودتها بصورة غير مباشرة، وهي كالنفقات الاستثمارية أو الإدارية أو غيرها من صور النفقات العامة.

الفرع الثاني: النفقات العامة المؤقتة

وهي تلك النفقات التي تخرج من خزينة الدولة مع توقع استردادها مرة أخرى، فالدولة تؤديها بصورة مؤقتة.

الفرع الثالث: النفقات الاحتمالية أو الافتراضية

وهي النفقات التي تحتاج لها الدولة في بعض الظروف ومن ثم تستطيع كل دولة أن تحددها مقدما بصورة احتمالية، وهذه النفقات لا تقوم الدولة بإنفاقها إلا إذا طرأت ظروف معينة تستلزم ضرورة إنفاقها كالزلازل أو الحروب أو الأعاصير...، التي قد تؤدي إلى تدمير بعض المناطق، وهنا قد تجد الدولة نفسها مضطرة للإنفاق لمعالجة آثار هذه الكوارث، وبالتالي فهي احتمالية ترد في ميزانية الدولة على سبيل الاحتمال والافتراض، وأمر تحققها غير مؤكد مرتبط بتحقق السبب لإنفاقها.

المطلب الخامس: تقسيم النفقات العامة من حيث الاغراض المباشرة لها

والمعنى من الاغراض أن النفقات العامة تنقسم تبعا لاختلاف وظائف الدولة، وهي نفقات إدارية، ونفقات اجتماعية و نفقات اقتصادية...إلخ. وسنذكر أهم النفقات كالاتي:

الفرع الاول: نفقات إدارية

ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة اللازمة لقيام الدولة، وهذه النفقات تتمثل في نفقات الدفاع، و الأمن والعدالة والجهاز السياسي...وغيرها، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتنظيم الشؤون السياسية.

الفرع الثاني: نفقات اجتماعية

وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والاعراض الاجتماعية للدولة وهي تشمل الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وهو توفير قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طرق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي تحتاج مثل هذه المساعدات، كإعانات البطالة، وإعانات المسنين والمعوقين.

الفرع الثالث: نفقات اقتصادية

وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويقصد بها تلك النفقات الاستثمارية التي تهدف الدولة من ورائها إلى تنمية وزيادة الإنتاج الوطني وإنشاء رؤوس أموال جديدة، وتشمل هذه النفقات كل ما يخص مشروعات الصناعة والقوى الكهربائية والري وغيرها، وخاصة في البلدان النامية لأنها تعد مرافق البنية الأساسية.

المبحث الثالث

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

للنفقات العامة آثار اقتصادية على الإنتاج الوطني و التوزيع و الاستهلاك و الأسعار، سنتعرض لها في مبحثنا هذا كالتالي:

المطلب الأول: آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني

يعرف الانتاج الوطني بأنه مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية تقدر بسنة.

ويعرف أيضا بمجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الانتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة.

ومميز في آثار الإنفاق على الإنتاج بين آثار تكون في المدى القصير وآثار تكون في المدى الطويل.

بالنسبة للمدى القصير ترتبط آثار الإنفاق بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصاديين عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه.

أما بالنسبة للمدى الطويل فتختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج والدخل تبعا لطبيعة هذا الإنفاق، فالإنفاق على الوظائف التقليدية كالدفاع الخارجي ويسط الأمن الداخلي واقامة العدالة يؤثر على الإنتاج بطريقة غير مباشرة لأن الأمن أساس أي استثمار، فالدولة غير آمنة لا يمكن للمستثمرين أن يخاطروا بحياتهم وأموالهم ومن ثم تقل الاستثمارات مما يعيق العملية الإنتاجية في البلد.

المطلب الثاني: آثار النفقات العامة على التوزيع الوطني

إن تأثير الإنفاق العام في توزيع الدخل الوطني يتم بطريقتين:

الطريقة الأولى: تمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة في حين يتحمل الأغنياء بنسبة كبيرة من تمويل هذا الإنفاق فتعتبر هذه العملية نقلا للدخول من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغيرة.

الطريقة الثانية: استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات المخصصة لهم كإعانات البطالة،... وغيرها.

المطلب الثالث: آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني

للنفقات العامة تأثير على الاستهلاك وذلك من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور حيث يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، وللنفقات العامة على الاستهلاك صورتان:

الفرع الأول: شراء الدولة للسلع الاستهلاكية

ومعنى هذا أن الدولة تقوم بشراء سلع أو القيام بخدمات ضرورية لسير المرافق العمومية، كنفقات صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة

للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، والنفقات المتعلقة بالأثاث اللازمة للمصالح الحكومية والوزارات، أو الخدمات التي تؤديها الدولة للعاملين لديها كالإسكان والإطعام.

الفرع الثاني: توزيع الدولة للدخل

عندما تؤدي الدولة للأفراد في صورة مرتبات وأجور ومعاشات فإن النسبة الكبيرة من هذه النفقات يخصصها الأفراد في الاستهلاك، وتعتبر هذه النفقات من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه الأفراد من خدمات وأعمال فتؤدي إلى زيادة الإنتاج الكلي.

المطلب الرابع: آثار النفقات العامة على الأسعار

يمكن للدولة أن تؤثر على الأسعار رغم أن القاعدة العامة للأسعار هي العرض والطلب إلا أن تدخل الدولة سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة يتم من خلال سياستها في الإنفاق العام، وهذا التدخل يعد وسيلة ثابتة للتنظيم الاقتصادي ليس في الظروف الاستثنائية والطارئة فقط بل حتى في الظروف العادية.

الفصل الثاني

الإيرادات العامة

تعرف الإيرادات العامة بأنها مجموعة الدخل التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي و الاقتصادي، ومن أهم المصادر نجد: الدومين، الضرائب والرسوم، والقرض العام.

المبحث الأول

الدومين (الأموال الوطنية)

وسنتناول في هذا المبحث تعريف الدومين وتطوره التاريخي (كمطلب أول)، ثم أقسام الدومين (كمطلب ثان).

المطلب الاول: تعريف الدومين وتطوره التاريخي

الفرع الاول: تعريف الدومين

يقصد بالدومين تلك الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة.

الفرع الثاني: التطور التاريخي للدومين

إن الدومين كان دوميًا زراعيًا وقد كان المصدر الأساسي للإيرادات الكلية للدولة ثم تناقصت أهمية إيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية مع بداية القرن العشرين.

وقد ظهرت صور أخرى للدومين تتمثل في الدومين الصناعي والتجاري والمالي والتي أخذت مكانتها تزداد في تدعيم الإيرادات العامة تبعًا لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بالجانب الإنتاجي بصورة كبيرة حتى أصبحت تشكل موردا هاما للإيرادات العامة ورغم ذلك بقيت الضرائب تشكل المصدر الأول في تكوين الإيرادات العامة وخاصة في اقتصاديات الرأسمالية، أما الاقتصاديات الاشتراكية فإن دائرة الدومين تغطي كل ومعظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي وتعتبر إيراداته أهم مورد للإيرادات العامة.

المطلب الثاني: أقسام الدومين

ينقسم الدومين إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام (كفرع أول) والدومين الخاص (كفرع ثان).

الفرع الاول: الدومين العام

يقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة و الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام، وتخصص للنفع العام، ومثالها الطرق والأنهار

وشواطئ البحر والموانئ العامة... إلخ، والأصل أن الدولة لا تفرض رسماً أو مقابلاً للانتفاع بالدومين العام أو استعماله إلا في حالات خاصة الغرض منها تنظيم هذا الانتفاع.

الفرع الثاني: الدومين الخاص

وهي الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وتدر إيرادا.

وينقسم الدومين الخاص إلى دومين عقاري ودومين مالي وصناعي وتجاري.

أولاً- الدومين العقاري: كان للدومين العقاري أهمية تاريخية والمتمثلة بالأراضي الزراعية والغابات...

ثانياً- الدومين المالي: يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من أوراق مالية، كالأسهم والسندات وفوائد القروض وغيرها من الفوائد المستحقة للحكومة.

ثالثاً- الدومين الصناعي والتجاري: ويتكون هذا الدومين من النشاطات الصناعية

والتجارية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات حيث تمارس الدولة فيه نشاطاً شبيهاً بالأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية، وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين الصناعي والتجاري سواء من طرفها أو تمنح امتياز أو ترخيص لأحد الأشخاص سواء كان شخصاً طبيعياً أم معنوياً من أجل إدارة هذه النشاطات.

المبحث الثاني

الضرائب والرسوم

تعتبر الضرائب والرسوم من أهم الموارد الأساسية للدولة لتغطية أعبائها المتزايدة والمتعددة، خاصة في ظل الاقتصاديات الحرة، وانحسار دور الدولة في مجال النشاطات الاقتصادية وتركها للأفراد.

وسنتناول في هذا المبحث الضرائب (كمطلب أول)، ثم الرسوم (كمطلب ثاني).

المطلب الأول: الضرائب

الفرع الأول: تعريف الضريبة وخصائصها

أولاً: تعريف الضريبة: الضريبة هي اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبرا من الأفراد دون مقابل بغرض تحقيق مصلحة عامة.

ثانياً: خصائص الضريبة: للضريبة خصائص من أهمها أنها اقتطاع مالي، كما أنها إجبارية، وتكون دون مقابل، وهدفها تحقيق نفع عام.

1- الضريبة اقتطاع مالي: ومعنى هذا أن قيمتها المالية تنتقل انتقالاً نهائياً من المكلف بها إلى الدولة.

2- الضريبة تفرض جبرا : إن السلطة العامة هي التي تتولى وضع النظام القانوني

للضريبة من حيث فرضها وجبايتها، فهي التي تحدد نسبتها وكيفية تحصيلها وميعادها دون الرجوع إلى المكلف بها ولا يخل هذا بعنصر الديمقراطية لأن البرلمان (وهو ممثل الشعب) يكون قد تولى مهمة مناقشة مسألة فرض الضرائب.

وتقوم الدولة بتحصيل الضريبة بالطرق الجبرية إذا امتنع المكلف عن تسديد الضريبة، كما يمكن أن يعاقب طبقاً لما نص عليه قانون العقوبات.

3 - الضريبة تكون دون مقابل: تدفع الضريبة بدون مقابل أو منفعة خاصة، والمكلف يقوم بأدائها على أساس مساهمته في المجتمع، وباعتباره عضواً في الدولة يساهم في تغطية أعبائها.

4- هدف الضريبة تحقيق نفع عام: من أهداف الضريبة هو تحقيق نفع عام، لأن

الأموال العائدة من الضرائب تستخدم في تغطية حاجات عامة.

الفرع الثاني: القواعد الأساسية للضريبة

للضريبة قواعد أساسية من أهمها: قاعدة العدالة (أولاً)، وقاعدة اليقين (ثانياً)، وقاعدة الملائمة في الدفع (ثالثاً)، وقاعدة الاقتصاد (رابعاً).

أولاً: قاعدة العدالة (المساواة)

وتعني هذه القاعدة أن يساهم ويشارك جميع أفراد المجتمع في أداء الضريبة كل بحسب قدرته.

ثانياً: قاعدة اليقين

وتعني هذه القاعدة أن تكون الضريبة واضحة المعالم من مختلف الجوانب كالقيمة ، الوعاء الضريبي، الدفع، الجهة الإدارية المكلفة بالتحصيل الضريبي وطرق الطعن الإداري و القضائي.

وبناء على ذلك فإن احترام هذه القاعدة يؤدي إلى وضوح التزامات المكلف تجاه الخزينة العامة من جهة، وقيام الجهة الإدارية المختصة بالتقيد بالقانون وعدم التعسف في استعمال السلطة من جهة أخرى.

ثالثاً: قاعدة الملائمة في الدفع

ويقصد بهذه القاعدة تحديد ميعاد الدفع بما يتلاءم مع القدرة المالية للمكلف سواء تم اقتطاع هذه الضريبة عند المصدر كالضريبة على الدخل، أو اعتماد نظام التقسيط في الدفع... إلخ.

رابعاً: قاعدة الاقتصاد

المقصود بهذه قاعدة أن ما يصرف من نفقات وتكاليف من أجل تحصيل الضريبة يجب أن تكون ضئيلة ومدنية إلى أقصى حد ممكن، وبالتالي تستدعي هذه القاعدة أنه لا يجب أن تقام أجهزة إدارية ضخمة وتوظيف عدد كبير من الموظفين الجباة لأنه يتعارض وقاعدة الاقتصاد، إذ لا خير في ضريبة تكلف جزءا كبيرا من حصيلتها.

الفرع الثالث: تقسيمات الضرائب

أولاً: الضرائب المباشرة:

الضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل و رأس المال.

ويرى البعض بأن الضرائب المباشرة تحقق العدالة في التكاليف، لأنها تتناول مقدرة الأفراد المالية لا أعمالهم وهي ثابتة الدخل لأنها تطرح على رؤوس أموال وهو مدخول لا يتأثر بإرادة الأفراد ودرجة ومستوى إنفاقهم صعودا أو هبوطا وهي تتطلب عدد قليل من الموظفين، بالإضافة إلى إنماء الوعي الضريبي لأن المكلفين يشعرون بثقلها ويدفعونها مكرهين ويحاولون التهرب منها بحيث تقل حصيلتها وتعجز عن تأمين الموارد اللازمة لسد النفقات العمومية والبعد عن المساواة لأن اعتبار المقدرة المالية للمكلف أساسا لطرح الضريبة يسهل على السلطة الضريبية محاباة بعض الفئات و الطبقات وإساءة استعمال ربط الضريبة والبعد عن المرونة لأنه من الصعب زيادة الضرائب المباشرة بالسرعة التي تزداد بها الثروة الوطنية.

ومن أمثلة الضرائب المباشرة سنذكر بعض ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري:

1- الرسم على النشاط المهني: وهي ضريبة تفرض على رأس المال، المتأتي عن طريق التجارة، بأنواعها المختلفة، سواء كانت خدماتية أم شراء وإعادة البيع أم على الانتاج والمهن الحرة.

2- الضريبة على الدخل الإجمالي:

وهي تتنوع وتتعدد بتعدد الأشخاص والدخول وهي كالتالي:

-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية : وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية.

-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية : وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من المهن الحرة كالمحاماة ومكاتب الدراسات والعيادات الطبية الخاصة ... وغيرها.

-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجرور : وهي ضريبة تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، مع مراعاة بعض الأجرور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد.

ثانيا :الضرائب غير المباشرة:الضريبة غير المباشرة هي ضريبة تفرض على وقائع تمثل إنفاقا أو تداولاً لعناصر الثروة.

ومن مزايا الضرائب غير المباشرة أنها تجنى بسهولة فالمكلف يؤديها أحيانا دون أن يشعر بها، فهو لا يدري حينما يشتري شيئا ما أنه يدفع ضريبة غير مباشرة، او لضريبة غير المباشرة تزيد حصيلتها بزيادة الاستهلاك وتطور الثروة، وهذا ما يفسر لجوء الحكومات إليها عندما تحتاج إلى المال.

أما عيوب الضرائب غير المباشرة فإنها في فترات الأزمات والحروب تقل حصيلتها كما أنها لا تتناسب مع المقدرة التكليفية للمكلف بها، فهي عادة ما تفرض على السلع الضرورية ولهذا تكون أكثر ثقلا على الطبقة الفقيرة، ومن أهم الضرائب غير المباشرة الرسم على القيمة المضافة.

الفرع الرابع : الازدواج الضريبي

يقصد به فرض الضريبة نفسها أكثر من مرة على الشخص نفسه والمال نفسه، والمدة نفسها.

أولا :شروط الازدواج الضريبي

1- وحدة الضريبة: يشترط لوجود ازدواج ضريبي أن تفرض ضريبتان من نوع واحد، كالضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية.

2- وحدة الممول : ويعني أن يكون الشخص الذي فرضت عليه الضريبتان هو الشخص نفسه.

3-وحدة المادة الخاضعة للضريبة :يشترط أن يكون وعاء الضريبة في مرات فرضها واحدا، كأن تفرض الجزائر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التي يملكها الأجانب الفرنسيون المتوطنون في الجزائر، وتفرض فرنسا ضريبة على الدخل نفسه.

4-وحدة المدة : وهو أن تفرض الضريبتان المدة نفسها، أي في عام 1993 فإذا اختلفت السنة لم تكن أمام ازدواج ضريبي.

ثانيا :أنواع الازدواج الضريبي :قد يكون الازدواج الضريبي داخليا أو دوليا، وقد يكون مقصودا أو غير مقصود.

• الازدواج الداخلي والازدواج الدولي:

يكون الازدواج داخليا إذا تم فرض الضرائب التي يتحقق بها الازدواج من الدولة الواحدة، أيا كان شكل هذه الدولة، وتطبق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على الشخص نفسه والوعاء نفسه والمدة نفسها.

أما الازدواج الدولي فيتحقق عندما تقوم دولتان أو أكثر بفرض الضريبة نفسها، أو ضرائب متشابهة على نفس الوعاء ونفس الشخص، ومثال ذلك في حالة ضريبة التركات إذا ما كان المورث تابعا لدولة ما والورثة تابعين لدولة أخرى، والتركة قائمة في دولة ثالثة، وتقوم هذه الدول الثلاث بفرض ضريبة التركات على التركة كلها أو على حصة كل وارث منها.

• الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود:

الازدواج المقصود هو الذي يعمد المشرع إلى إحداثه رغبة في تحقيق أهداف معينة لتحقيق أهداف تتركز في زيادة الحصيلة الضريبية.

فقد يكون الازدواج الداخلي مقصودا من طرف المشرع الغرض منه زيادة الحصيلة الضريبية لتغطية عجز مالي، أو رغبة الدولة في عدم مواجهة الجمهور بسعر الضريبة المرتفع.

أما الازدواج غير المقصود فهو الذي يحدث دون أن تتجه نية المشرع إلى إحداثه، كأن يكون سببه اختلاف الأسس التي تقوم عليها النظم الضريبية المختلفة،

ويكون الازدواج الدولي مقصودا وذلك لتحقيق أغراض اقتصادية معينة، كما لو

فرضت دولة على إيراد القيم المنقولة التي يملكها مواطنو الدولة في الخارج في الوقت الذي تفرض فيه الدولة مصدرة هذه القيم الضريبة نفسها.

ثالثاً :وسائل منع ومكافحة الازدواج الضريبي

أ-منع الازدواج الداخلي :يكون منع الازدواج الداخلي عن طريق التنسيق بين القواعد التي تتبعها السلطات المالية في فرض الضرائب، كما أنه ينبغي على المشرع في الدولة أن يلجأ إلى وضع قواعد خاصة تمنع تعدد القوانين التي تنظم الضرائب، كذلك فإنه يمكن للدولة أن تحدد الاختصاصات المختلفة لكلا من الحكومة المركزية والسلطات المحلية في فرض الضرائب.

ب-منع الازدواج الدولي : بالنسبة للازدواج الدولي فإنه يمثل صعوبات تختلف عن الازدواج الداخلي وذلك نظرا لعدم وجود سلطات عليا في المجتمع الدولي تستطيع أن تنسق بين الدول المختلفة، ويمكن تحديد وسيلتين لمكافحة تتم إما بواسطة التشريعات الوطنية أو الاتفاقيات الدولية كما يلي:

• عقد معاهدات بين الدول :ينص في هذه المعاهدات على الأسس الواجبة الاتباع

لمنع الازدواج الضريبي، كالتنصيب مثلا على أن الضرائب على إيرادات القيم المنقولة تفرضها الدولة التي يوجد بها مالك هذه الأموال.

• يمكن أن تقوم كل دولة من تلقاء نفسها، بتنظيم التشريع الضريبي لها على نحو

يمنع الازدواج الضريبي الدولي، وذلك بقصر فرض الضرائب على وجوه النشاط الاقتصادي الذي يتم مباشرة داخل الدولة.

الفرع الخامس :التهرب الضريبي

أولا تعريف التهرب الضريبي و أسبابه

1-تعريف التهرب الضريبي: هناك عدة تعاريف للتهرب الضريبي، من أهمها أن يسعى الملمزم بالضريبة إلى التخلص منها رغم تحقق الواقعة المنشئة للضريبة، فيلجأ إلى سلوك احتيالي للتخلص من عبئها.

2-أسباب التهرب الضريبي: وهناك عدة أسباب للتهرب الضريبي من بينها:

- شدة وطأة الضرائب فكما ارتفع سعر الضرائب كلما كان ذلك دافعا للأفراد على التهرب من الضريبة.
- ضعف الوعي الضريبي لدى الأفراد يؤدي إلى عزوفهم عن الوفاء بالضريبة.
- قصور الإدارة الضريبية في مراقبت الممولين المتهربين وعدم فرض العقوبات الكافية يخلق لدى الممولين شعورا باستهانة الضرائب

ثانيا: أنواع التهرب الضريبي ووسائل مكافحته:

1-أنواع التهرب الضريبي: ينقسم التهرب الضريبي إلى نوعين الأول غير مشروع، أما الثاني فهو مشروع.

أ- التهرب غير المشروع: يتضمن التهرب غير المشروع مخالفة قوانين الضرائب، وتندرج تحته كافة طرق الغش المالي، كإدخال السلع المستوردة خفية أو تقديرها بأقل من قيمتها، أو إعلان قيمة أقل من القيمة الحقيقية للسلع موضوع الضريبة.

ب-التهرب المشروع: هذا النوع من التهرب لا يتضمن مخالفة القوانين الضريبية ومثالها الحد من استهلاك السلع التي تفرض عليها الضريبة أو الانصراف عن ممارسة النشاط الذي يخضع لضريبة مرتفعة إلى نشاط آخر معفى من الضرائب أو يخضع لضريبة أقل.

2- وسائل مكافحة التهرب الضريبي: يؤدي التهرب الضريبي إلى نتائج وخيمة سواء على الاقتصاد الوطني أو على الأفراد، ولذلك فإن الدولة تسعى إلى مكافحة التهرب من الضريبة بعدة وسائل أهمها:

أ-التتصيص على الجزاءات القانونية على الممول الذي يضمن إقراره الضريبي بيانات تخالف الحقيقة، أو يقدم مستندات مزورة.

ب- يخول المشرع موظفي الضرائب الحق في الاطلاع على دفاتير المكلفين وذلك حتى لا يستطيع المكلف إخفاء الوعاء الضريبي.

المطلب الثاني: الرسوم

الفرع الأول: تعريف الرسم و خصائصه:

أولا تعريف الرسم: الرسم هو "مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى أحد هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد، بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل".

ثانيا: خصائص الرسم

بناء على التعريف السابق يتضح لنا أن للرسم خصائص عامة يتميز بها، وهي:

أ-الصفة النقدية للرسم: حيث يتم دفع الرسم في صورة نقدية، ولا يمكن تصور أمر آخر غير الصورة النقدية للتعامل بين الدولة والأفراد، سواء عند الانفاق أم التحصيل، وهذا ما هو مكرس في القوانين واللوائح.

ب-الصفة الجبرية للرسم: يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون لطلب الخدمة، أي أن الخدمة ملازمة للرسم، فمتى تقدم الفرد بطلب هذه الخدمة وجب عليه تقديم مبلغ نقدي محدد يطلق عليه الرسم.

1- أن عنصر الاختيار المتروك للشخص يقتصر على الرغبة في الخدمة من عدمه، فإذا ما اختار الشخص طلب الخدمة فهو مجبر على دفع الرسم، أي أن السلطة العامة لا تتفاوض مع طالب الخدمة، وإنما تحدد الرسم بإرادتها المنفردة.

2- أن الأفراد قد يكونون مجبرين في كثير من الحالات على طلب الخدمة، وبالتالي يختفي عنصر الاختيار في طالب الخدمة، فعلى سبيل المثال حقوق رسوم التسجيل في التعليم في سواء كان في التعليم الابتدائي أم المتوسط أم الثانوي أم الجامعي، أيضا تلك الرسوم التي يدفعها الأفراد عند استخراج البطاقات الشخصية وجوازات السفر، الرسوم على قسائم السيارات، رسوم المرور في الطرقات...إلخ.

ج-صفة النفع: إن طالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق نفع خاص تتعلق به شخصيا، دون أن يشاركه فيه آخرون، وإن كان بالإضافة إلى النفع الخاص، هناك نفع عام يعود على المجتمع بصفة عامة وعلى الاقتصاد الوطني في مجموعه من خلال تلك المبالغ التي يدفعها الأفراد والتي تكون على شكل إيرادات تتحصل عليها خزينة الدولة لإعادة توزيعها على شكل نفقات على مشاريع الدولة المختلفة والمتعددة يستفيد منها عامة الشعب.

الفرع الثاني: تقدير الرسم وفرضه

أولا: تقدير الرسم: تستقل الدولة بتحديد قيمة الرسم، وهو من الصعوبة بمكان، حيث تدخل قواعد معينة في تقدير هذا الرسم:

أ-القاعدة الأولى: تستند هذه القاعدة أساسا إلى أن الغرض الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأفراد وليس تحقيق الربح، أي أن الغرض ليس ماليا بحتا، ومن ثم فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل للرسم أكثر من نفقة الخدمة، ومبرر هذه القاعدة أنه لا يستوجب أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها.

ب-القاعدة الثانية: أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له، وهذه القاعدة ليست مطلقة، بل تتعلق ببعض الخدمات كالتعليم الجامعي و الخدمات الصحية...إلخ، ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الخدمات، التي تمثل بالإضافة للنفع الخاص

نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل، ومن ثم فإن مقتضيات العدالة تستوجب توزيع نفقات هذه المرافق بين الأفراد المنتفعين بها (دافعي الرسوم) وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الرسوم بأنواعها المختلفة.

ج- القاعدة الثالثة: أن يكون الرسم أكبر من الخدمة المقابلة له، ويتعلق هذا الوضع ببعض أنواع الخدمات، ويكون الغرض منها تحقيق موارد مالية للخبزينة العامة، كما هو الحال بالنسبة لرسوم التوثيق والشهر العقاري.

المبحث الثالث

القروض العامة

المطلب الأول: تعريف القرض العام

يعد القرض العام إيراداً غير عاد ويعرف بأنه "استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية) ... أموالاً من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها.

المطلب الثاني: أنواع القروض العامة

تنقسم القروض العامة من حيث طريقة الاكتتاب إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، ومن حيث نطاقها إلى قروض داخلية وقروض خارجية، ومن حيث مدتها إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة.

الفرع الأول: القروض الاختيارية والقروض الإجبارية

القاعدة العامة أن القرض اختياري إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه حسب ظروفهم المالية والاقتصادية مراعين في ذلك مصلحتهم الخاصة، وبالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى.

لكن قد تضطر الدولة إلى عقد القروض الإجبارية ومن ثم تستخدم سلطاتها السيادية لإجبار الأفراد على الاكتتاب في القروض العامة، وتلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في حالات الأزمات وعدم الاستقرار الاقتصادي حيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة تجاه الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض أو بالفوائد المستحقة عليه.

الفرع الثاني: القروض الداخلية والقروض الخارجية

أولاً: القروض الداخلية

هي القروض التي يكتتب فيها الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنوية، والقروض الداخلية غالباً ما تستخدم في تمويل أغراض قومية، كتغطية نفقات حرب أو تمويل مشروعات التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات،...إلخ، أو الوفاء بدين خارجي على الدولة.

ثانياً: القروض الخارجية

وهي القروض التي يكتتب فيها الأشخاص الطبيعيين و الاعتبارية المقيمين خارج إقليم الدولة، وقد تلجأ الدولة إلى القروض الخارجية بسبب عدم كفاية المدخرات الوطنية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات، وعلى الدولة التي تلجأ إلى القروض الخارجية أن تلتزم بتقديم العديد من الضمانات والمزايا إلى المقرضين فيما يخص سداد القرض والفوائد المستحقة عليه.

الفرع الثالث: القروض المؤبدة والقروض المؤقتة

أولاً: القروض المؤبدة

هي تلك القروض التي لا تحدد فيها الدولة ميعاداً للوفاء بها مع إلزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

ثانياً: القروض المؤقتة

هي تلك القروض التي تلتزم الدولة بالوفاء بها في ميعادها حتى ولو لم يكن هذا الميعاد ملائماً لظروفها الاقتصادية والمالية.

الفصل الثالث

الميزانية العامة

على اعتبار أننا سنتعرض لميزانية الدولة التي تتميز بخصوصيتها وقواعدها وأهميتها فإننا سنتناول في هذا الفصل ماهية الميزانية العامة (كمبحث أول)، ثم مبادئ وقواعد الميزانية العامة (كمبحث ثان)، وبما أن للميزانية طرق معينة لإعدادها فإنه من الأهمية بمكان التطرق إلى هذا العنصر (المبحث الثالث).

المبحث الأول

ماهية الميزانية العامة

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة وخصائصها

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة

للميزانية العامة عدة تعاريف، من أهمها أنها مجمل الإيرادات والنفقات التي ينتظر للدولة أن تحصل عليها أو تنفقها خلال فترة زمنية محددة، قد تكون سنة وقد تكون أقل أو أكثر".

وعرفها البعض الآخر بأنها "تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة لمدة سنة، يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية واعتمادها من طرف السلطة التشريعية وتعبير عن الأهداف الاقتصادية والمالية العامة".

الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة

أولاً: أن الميزانية العامة نظرة تقديرية

تقدر أرقام مبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة حيث إنها بيان مفصل عن النفقات بما يقابله من إيرادات لتغطيتها فهي تستند إلى عنصر التوقع.

ثانياً: الميزانية العامة تستوجب الترخيص

تعد الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب قانون، فبعد تحضير الميزانية من طرف السلطة التشريعية بما لها من إمكانيات بشرية وإدارية تمكنها من ذلك تبقى مجرد مشروع لا ينفذ إلا بعد حصولها على موافقة من السلطة التشريعية.

وللترخيص أهمية بالغة في العملية السياسية و الاجتماعية والاقتصادية، بحيث يُسمح بموجبه للحكومة بمباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتحصيل تطبيقاً للنصوص القانونية.

ويعتبر حق السلطة التشريعية في منح الترخيص من الحقوق الأساسية، ومن المبادئ الهامة المقررة دستورياً، التي لا يمكن مخالفتها، وتعد وسيلة في يد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للميزانية العامة

اختلف فقهاء المالية العامة فيما إذا كانت الميزانية العامة تعد عملاً تشريعياً أم عملاً إدارياً أم عملاً مختلطاً يجمع بين القانوني والإداري، وقد ظهرت ثلاثة آراء فقهية:

أولاً: الميزانية هي قانون

أي عمل تشريعي الصادرة عن البرلمان طبقاً لأحكام الدستور ووفقاً للنظام الداخلي لمجلس البرلمان فهي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية.

ثانياً: الميزانية العامة هي عمل إداري

لأنها مجرد تخمينات للنفقات و الإيرادات المستقبلية إذ لا تحتوي على قواعد عامة ومجردة وموافقة البرلمان على الميزانية هي لإعطاء الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله.

ثالثاً: الميزانية العامة عمل مختلط (قانوني وإداري)

حيث يرى الفقيه " دوقي " بأن أحكام الإيرادات العامة خاصة الضرائب هي عمل قانوني تشريعي أما ما تعلق منها من نفقات فهو عمل إداري.

المطلب الثالث: أهمية الميزانية العامة

للميزانية العامة أهمية كبيرة وتظهر هذه الأهمية في مختلف النواحي خاصة السياسية والاقتصادية منها.

الفرع الأول: الناحية السياسية

بما أن الميزانية يتم إقرارها من طرف البرلمان فإن هذا الأخير - وهذا في البلدان الديمقراطية - يضغط على الحكومة سواء بتعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة على إتباع نهج معين تحقيقاً لبعض الأهداف السياسية والاقتصادية.

الفرع الثاني: الناحية الاقتصادية

لما كانت الميزانية العامة تعكس في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول فهي بالتالي تساعد في أداء وتوجيه الاقتصاد الوطني، كما أن لها آثار على كلا من حجم الإنتاج القومي وعلى مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعه وقطاعاته،

فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (أي النفقات والإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

وعليه، فإن العلاقة وطيدة بين كلا من النشاط المالي للدولة والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم و انكماش وانتعاش... إلخ، بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة أساسية من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.

المبحث الثاني

مبادئ وقواعد الميزانية العامة

تخضع المالية التقليدية ميزانية الدولة لعدة قواعد أو مبادئ عامة تعكس الطابع الإداري والسياسي للميزانية بقصد تيسير التعرف على المركز المالي للدولة وإحكام الرقابة المالية تتمثل في مبادئ السنوية والوحدة والشمول أو العمومية والتوازن.

وقد شهد التطور المالي الحديث خروجاً متفاوت الأهمية على هذه القواعد أو المبادئ التقليدية لاعتبارات اقتصادية هامة أساسها تطور دور الدولة في خدمة المجتمعات المعاصرة.

المطلب الأول: مبدأ سنوية الميزانية

وهذا المبدأ يعني الحياة المالية للدولة وهي تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في إطار احترام قاعدة السنوية، والجزائر تأخذ بهذا المبدأ وقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي " يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية..".

ويرد على مبدأ السنوية بعض الاستثناءات من بينها على سبيل المثال الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات.

المطلب الثاني: مبدأ الوحدة

ويعني هذا المبدأ وضع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة وبهذا يمكن تفسيره من ناحيتين:

الفرع الاول: ناحية مادية

وتعني أن جميع العمليات المالية للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة البرلمان،

الفرع الثاني: ناحية شكلية

خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية وبالتالي تظهر أهمية مبدأ الوحدة من حيث الرقابة البرلمانية، ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية نتيجة هامة تتمثل في قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: وتستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة كل النفقات.

الفرع الاول: الميزانيات غير العادية

وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانيات العادية للدولة، توضع لبعض العمليات ذات الطبيعة الوقتية أو الاستثنائية كالحروب والتعمير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وعادة ما تمول في معظمها من إيرادات غير عادية لا يؤدي التزام مبدأ الوحدة وادراجها إلى جانب العمليات العادية بالميزانية الى تضخم حجمها بصورة توحى بازدياد نشاط الدولة بدرجة كبيرة مقارنة بالسنوات السابقة على خلاف الواقع.

الفرع الثاني: الميزانيات غير العادية

هي ميزانيات منفصلة تلحق بميزانية الدولة، وتتضمن إيرادات ونفقات بعض المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي التي لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، وإنما تمنح استقلالاً مالياً بقصد تحريرها من تطبيق قواعد الروتين المالي للحكومة التي تختمها الميزانية العامة والتي تعرقل سيرها والوقوف على حقيقة مركزها المالي ونتائج نشاطها، والحكم بالتالي على مدى كفاءتها طبقاً للأصول التجارية، أو الرغبة في تغطية نفقاتها من إيراداتها الذاتية دون الاستعانة في ذلك بمالية الدولة.

وتتميز الميزانيات الملحقة بعدم ظهور إيراداتها ونفقاتها بميزانية الدولة، وإنما تدرج أرصدها دائنة أو مدينة بهذه الأخيرة، كما تخضع للقواعد العامة التي تحكم ميزانية الدولة من حيث اعتماد البرلمان لها وتقيدتها بمبدأ وانتهاء السنة المالية وخضوعها للرقابة البرلمانية.

الفرع الثالث: الميزانيات المستقلة

ويقصد بها ميزانيات المرافق العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، حيث سيتبع استقلال الشخصية المعنوية لبعض المرافق العامة أعداد ميزانيات لنشاطها مستقلة عن ميزانيات الدولة دون الحاجة إلى النص عن ذلك صراحة.

وتتميز الميزانية المستقلة بعدم خضوعها للقواعد العامة المتعلقة بميزانية الدولة إلا بنص صريح، غير أن استقلالها لا يستتبع ضرورة تغطية نفقاتها بإيراداتها الذاتية، فقد يغطي عجزها بإعانة من ميزانية الدولة كما قد يعاد فائضاً إلى هذه الميزانية.

الفرع الرابع: الحسابات الخاصة للخزينة

تسجل الحسابات الخاصة للخزينة دخول أموال إلى خزينة الدولة أين لا تعتبر إيرادات عامة وخروج أموال منها لا تعتبر نفقات عامة، كالتأمينات التي يلتزم بدفعها المتعاقدون مع الحكومة ضماناً لتنفيذ الأعمال المتعاقد عليها ثم تردهم بعد ذلك إلى الخزينة.

وهي حسابات بعيدة عن الميزانية تشرف عليها الخزينة العامة وتقتضيها طبيعة هذه العمليات حتى لا يؤدي إدراجها بالميزانية العامة الى تضخم إيراداتها ونفقاتها دون سبب حقيقي ولا تعد بهذه الصورة استثناء من مبدأ وحدة الميزانية، بل تؤدي إلى إبراز المركز المالي الحقيقي للدولة دون إضافة مبالغ إلى إيراداتها أو إلى نفقاتها لا تعتبر في جوهرها إيرادات أو نفقات عامة.

المطلب الثالث: مبدأ عمومية الميزانية العامة

ويعني هذا المبدأ أن الميزانية العامة لا بد أن تتضمن قسمين: القسم الأول خاص بالإيرادات، والقسم الثاني خاص بالنفقات، بحيث يظهر كل قسم مستقلاً عن الآخر، وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما يبسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

المطلب الرابع: مبدأ التوازن

يقصد بمبدأ توازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وعليه إذا كان إخلال بهذا المبدأ كأن زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن، وهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية ولكن فقهاء المالية العامة المحدثون يرون عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية ويرون أن تكيف الدولة الحالة الاقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها وفق ما يعرف بالعجز المنظم.

المبحث الثالث

دورة الميزانية

يقصد بدورة الميزانية المراحل والخطوات المتعاقبة التي تمر بها عملية الميزانية العامة للدولة.

من بدء تحضير واعداد الميزانية حتى تاريخ اعداد الحساب الختامي للدولة في نهاية الفترة المالية القادمة وتتلخص المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة في أربع مراحل وهي:

- مرحلة الإعداد وتحضير الميزانية.
- مرحلة الاعتماد.
- مرحلة التنفيذ.
- مرحلة الرقابة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المراحل التي تمر بها الموازنة العامة لا يمكن أن تتصورها على أنها مراحل مستقلة بعضها عن بعض، بل هي عملاً مستمراً ومتواصلاً حيث أن هذه المراحل مرتبطة ومتداخلة ببعضها.

فمثلاً عندما تنفذ الميزانية قد تظهر عقبات أو معوقات والتي يمكن أن يكون لها انعكاساً وتأثيراً يكشف من قبل مرحلة الرقابة ويؤثر على مرحلة إعداد الميزانية للفترة القادمة.

المطلب الأول: تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية

إن السلطة التنفيذية هي المؤهلة من الناحية الإدارية والإمكانات البشرية لتحضير الميزانية العامة، لما يتطلب هذا العمل من معلومات خاصة تتعلق بالإيرادات العامة، من حيث مصادرها وعبء تحصيلها من مختلف الطبقات الاجتماعية، وانفراد السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية يعود إلى اعتبارات عدة، من بينها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، كما أن السلطة التنفيذية هي السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبلغ الإيرادات العامة وتحديد النفقات العامة، مع مراعاة التوازن المالي، وذلك لأنها الأقدر على معرفة احتياجات و متطلبات كل مرفق وكل جهاز من أجهزة الدولة.

وتقوم السلطة التنفيذية بتحضير مشروع الميزانية بناء على الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة، لأن الميزانية العامة تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة زمنية مقبلة، لذلك يطبع الانسجام والتوافق بين أجزائها وبنودها وتقسيماتها المختلفة، وهو أمر يصعب على السلطات الأخرى تحقيقه.

ويعد وزير المالية المؤهل قانونا بالإشراف على تحضير مشروع الميزانية، ومناقشة المبالغ المطلوبة من طرف الوزارات الأخرى، وهذا حسب ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم 54/95 المؤرخ في 15/02/1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية على أنه "يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالخزينة، في إطار السياسة العامة للحكومة برنامج عملها المصادق عليها طبقا للدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية، ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها"، وعملية إعداد مشروع الميزانية تتم من الأسفل إلى الأعلى، أي أن المعلومات والبيانات المتعلقة بمختلف الاحتياجات والتقديرية يتم تجميعها من قبل الهيئات والمصالح على المستوى اللامركزي، ليتم إرسالها إلى الوزارات التابعة لها، حيث يتم مناقشتها أولا على مستوى الوزارات، لإبداء الملاحظات عليها من طرف الوزراء، ويتم إثبات ما هو مبرر ويتم تعديل ما هو مبالغ فيه، والغاء ما هو غير مبرر، و في الأخير يرسل إلى وزارة المالية ما يروونه ضروريا من المبالغ التي يحتاجونها خلال السنة المقبلة، وبعد ذلك تتم عملية مناقشة هذه المبالغ مع الوزراء، ويحق لوزير المالية تعديل المبالغ المقدمة في حالة المبالغة أو عدم تبريرها، بناء على السياسة المتبعة وهي ترشيد الانفاق والاقتصاد بهدف محاربة التبذير والاسراف.

المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية

يؤدي البرلمان أدوار هامة في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون |
قانونا ما لم يحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، لأنه يعد الممثل الوحيد لإرادة

الشعب، و بما أن البرلمان يتكون من مجموعة من النواب ذوي ثقافات متفاوتة و مختلفة، و بالتالي نجد منهم من يفقه في علم المالية ومنهم من لا يدري إلا الخطوط العريضة فقط، ولهذا السبب لا ي تصور أن يناقش مشروع الميزانية كل أعضاء البرلمان، وإنما تتكون لجنة من بين النواب الذين لهم دراية بقواعد المالية العامة تسمى لجنة الميزانية والمالية، وهذه اللجنة وحدها هي التي تتولى مناقشة مشروع الميزانية مع الحكومة، وبعد ذلك يصوت البرلمان على كل فصل من فصول الميزانية، وفي حالة التصويت بالأغلبية يتم اعتماد الميزانية، ثم تحول إلى رئيس الجمهورية لي يصادق عليها في إطار قانون المالية، لتصبح واجبة التطبيق ابتداء من أول يوم من السنة المدنية الجديدة.

المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية

بعد صدور قانون المالية تقوم وزارة المالية بإبلاغ كل وحدة حكومية بالموازنة الخاصة بها، ويعتبر ذلك بمثابة الترخيص لتلك الوحدات ببدء العمل بالميزانية الجديدة. ويجري تنفيذ الميزانية بأن تباشر الوحدة تحصيل الإيرادات وفقا للقوانين واللوائح وتوريدها، كما تقوم الوحدة بالارتباط والصرف في حدود الاعتمادات المقررة لكل نوع من أنواع المعروضات.

المطلب الرابع: مرحلة الرقابة

تهدف الرقابة على تنفيذ الميزانية إلى التحقق من سلامة وصحة العمليات والاجراءات من الناحية المستندية والحسابية، ومدى التزام الوحدة الحكومية بالاعتمادات المدرجة في الموازنة والتعليمات المالية والادارية.

وبالتالي فالرقابة تهدف أساسا على ضمان سلامة تنفيذ الميزانية على الوجه الصادر به إجازة البرلمان دون إسراف أو تبديد لأموال الدولة.

وتختلف صور الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث الوقت الذي تباشر فيه، ومن حيث الجهة التي تضطلع بها ومن حيث طبيعتها ونوعها.

لذلك فهناك أنواع كثيرة من الرقابة يمكن تعدادها حسب الاتجاهات التي ينظر لها للرقابة وهي:

- من حيث الأجهزة القائمة بالرقابة فهناك رقابة داخلية، ورقابة خارجية.
- من حيث موعد الرقابة فهناك رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.
- من حيث طبيعة الرقابة فهناك رقابة مستندية، ورقابة محاسبية، ورقابة اقتصادية، ورقابة إدارية.
- من حيث موضوع الرقابة فهناك رقابة على النفقات، ورقابة على الإيرادات.

الفرع الأول: من حيث الأجهزة القائمة بالرقابة فهناك رقابة داخلية، ورقابة خارجية.

أولاً: الرقابة الداخلية

وهي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة الداخلية بالوحدة الإدارية مثل الرقابة التي يقوم بها قسم التدقيق وقسم المتابعة بالوحدة، وكذلك فان رقابة وزارة المالية تعد أيضا رقابة داخلية باعتبارها الجهة المسؤولة عن أعمال الميزانية من إعداد وتنفيذ ورقابة.

ثانياً: الرقابة الخارجية

وهي التي تقوم بها الأجهزة الرقابية الخارجية كالرقابة التشريعية التي تقوم بها المجالس النيابية ومجالس الشعب، والرقابة التي يقوم بها الجهاز الرقابي المحاسبي للدولة باعتبارها هيئة فنية مستقلة، والرقابة التي تقوم بها الوزارات والهيئات الأخرى المرتبطة بأعمال الميزانية مثل وزارة التخطيط، مجلس المحاسبة إضافة ما تقوم به الهيئات القضائية من رقابة وفي حالات خاصة.

الفرع الثاني: من حيث موعد الرقابة فهناك رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.

أولاً: الرقابة السابقة

يقصد بالرقابة السابقة تلك التي تتم فيها عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، حيث لا يجوز لأي وحدة تنفيذ الارتباط بالالتزام أو دفع أية مبالغ قبل الحصول على اذن سابق من جهة الرقابة بإجراء ما تريده من انفاق، وعلى هيئة الرقابة التحقق من ان المبالغ المطلوبة ستنفقه في الاغراض المقررة بالميزانية، ومن عدم مخالفتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعدم تجاوز الاعتمادات المفتوحة لها بالميزانية.

ثانياً: الرقابة اللاحقة

تعقب عملية التنفيذ وتغطي جانبي الايرادات والنفقات العامة عكس الرقابة السابقة التي تقتصر على جانب الانفاق.

وتقوم على مراجعة الدفاتر الحسابية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي للميزانية لكشف التلاعب بالأموال العامة، والتحقق من مدى مطابقة لصرف الاعتمادات المقررة، وأنه قد تم بموجب مستندات سليمة معتمدة وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.