



“ التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



محاضرات في مادة

المالية العامة

ملقاة على طلبة السنة الثالثة
تخصص قانون عام

(الملخص المعني بالامتحان)

إعداد أ.د: بن اعراب محمد

السنة الجامعية: 2023-2024

تمهيد:

تكتسي المالية العامة أهمية كبيرة وحساسة في تاريخ المجتمعات لارتباطها دائما بالسلطة، فمن يملك تسيير الأموال العامة يملك السلطة، والصراعات السياسية هي صراعات على الأموال العامة.

لم يكن هناك فصل بين الذمة المالية للحكام والخزينة العامة (وحدة الذمة)، وهذا ما يتجلى في مقولة لويس السادس عشر "الدولة أنا" التي لها معنى مالي أيضا، ومن الثابت في التاريخ أن ميزانية الحاكم أو حصته من ميزانية الدولة تزايدت على حساب الاحتياجات الخاصة للأمة، لكونه يسعى لتلبية حاجيات حاشيته بعد تلبية حاجياته، مما أدى لقيام الثورات التي نادت باستقلال الذمة المالية للحاكم عن الذمة المالية للدولة، وهو ما أدى إلى نشأة علم المالية بقواعد صارمة تحدد كيفية استخدام المال العام، كضرورة تسيير المالية العامة عن طريق ممثلي الشعب وظهور بعض المبادئ الدستورية، كمبدأ "لا جباية ولا نفقة إلا بقانون"، وهو ما تضمنته المادة 1 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، وهو المبدأ الذي لم يفقد أهميته إلى اليوم، وأصبح معيار قياس رقي الدول وتطورها هو حسن استخدام الأموال العمومية وحرصها على القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها بشكل عقلاني ورشيد، دون ارهاق كاهل الأفراد عند السعي للحصول على الموارد اللازمة للقيام بهذه الواجبات.

فما هي المعايير والضوابط التي تحكم الدولة عند سعيها للحصول على الإيرادات اللازمة للقيام بسد الحاجات العامة للمجتمع؟ وما هي القواعد والأصول التي عليها التقيد بها عند القيام بإنفاق هذا المال؟ كل هذه الأمور يعالجها علم المالية العامة. فما هو مفهوم علم المالية العامة؟.

الفصل الأول: مفهوم علم المالية العامة

المبحث الأول: تعريف المالية العامة وتطورها

المطلب الأول: تعريف المالية العامة

ينظر إلى المالية العامة اصطلاحا بأنها تتألف من كلمتين:

مالية: هي الذمة المالية للدولة، بجانبها الإيجابي والسلبي كالإيرادات والنفقات.

عامة: هي تخصص الأشخاص العامة دون سواها وفق الاعتبارات أو الضوابط التي يخضع

لها تقدير النفقات العامة وتمويلها.

ويقصد بالضوابط التي على الدولة مراعاتها عند تقديرها للنفقات العامة بغرض إشباع

الحاجات، حين تكون سلطة الإدارة غير مطلقة، مراعاة بعض القيود والاعتبارات منها:

- الاعتبارات القانونية: هي القيود التي على الدولة أن تلتزم بها سواء كانت من الدستور أو من مختلف القوانين التي تسنها الدولة لغرض تنظيم ماليتها في شقي الإيرادات والنفقات.
- الاعتبارات السياسية: وهي الفلسفة التي تعتنقها السلطة بغرض توجيه سياستها الاقتصادية والمالية لغرض الحفاظ على النظام الاجتماعي القائم وبترجمة هذا التوجه في شكل أهداف عامة يطلق عليها السياس المالية للدولة.
- الضوابط الاقتصادية: تفرض على الدولة أن تأخذ بتقديراتها عند فرض الضرائب أو عند الانفاق وفق الحالة الاقتصادية العامة. ففي حالة ركود الاقتصاد فإنه على الدولة أن تعمل على التوسع في النفقة عكس حالة التضخم حيث ينبغي تقليص النفقة العامة ورفع الضرائب.
- الاعتبارات الفنية: هي الأساليب والأشكال التي تصاغ بها القواعد القانونية الواجبة الاتباع، سواء عند الانفاق أو عند إيجاد الموارد المالية اللازمة لذلك، كقانون الصفقات العمومية ومختلف القوانين الضريبية أو قوانين الجباية عموماً.

الفرع الأول: التعريف الكلاسيكي للمالية

اختلفت وجهات النظر بخصوص تعريف المالية العامة حسب الزاوية التي ينظر منها كل اتجاه للمالية العامة.

فالفكر التقليدي الذي يترجمه "دالتون" و"ساي" يربط علم المالية العامة بغرضه المتمثل في تغطية النفقات العامة عن طريق توزيع الأعباء العامة بشكل متساوي بين المواطنين، إذ يقول "ساي": "الانفاق العام الأمثل هو الأقل مقدارا وأفضل الضرائب أكثرها انخفاضا".

أما غاستون جيز (Gaston JEZE) فيقول: "هناك نفقات عامة يجب تغطيتها، فدور المالية العامة هو مجرد الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التي يسمح بها دور الدولة، وهذه النفقات هي التي تحدد الإيرادات التي ينبغي الحصول عليها"، وقد ذهب دالتون لتعريف المالية العامة على أنها: "دراسة كل من إيرادات ونفقات السلطات العامة وموازنة كل منها بالأخرى".

ووفقا لهذه التعريفات يتضح أن دور المالية العامة عند التقليديين كان محدودا، وهو ما جعلها موضوع يدرس كجزء ضمن الاقتصاد السياسي، فهناك العديد من الاقتصاديين الذين درسوها وفقا لهذا المنظور من أمثال جون ستيوارت ميل وريكاردو ومارشال وآدم سميث، ويتضح من نظرة التقليديين للمالية العامة أنهم يسعون لإبراز وسائل الحد من نشاط الدولة وحماية مصالح الأفراد من تدخلها غير المفيد.

أما في الفكر الاشتراكي فنجد أن مفهوم المالية العامة مرتبط بالنشاط الاقتصادي الوطني وجزء منه، إذ يعرف المالية العامة بأنها العلم الذي يدرس العلاقات الاقتصادية التي على أساسها توفر الموارد النقدية وفقا للخطة الاقتصادية المالية بغية إعادة توزيع الناتج الاجمالي من أجل إشباع الحاجات الجماعية.

الفرع الثاني: التعريف الحديث للمالية العامة

لم يعد الفكر الحديث يعتبر المالية العامة مجرد قواعد تهدف لحصول الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات، بل تأثر بالتطور الذي عرفته المالية العامة واتساع نطاقها نتيجة تدخل الدولة وسعيها لتحقيق الرفاهية من خلال تنمية منتظمة ومخططة للاقتصاد، وأصبحت المالية وفقا لهذا المنظور علما مستقلا بذاته، ومن المفكرين الذين تناولوا المالية العامة في هذا الشكل: دالتون ومن التعريفات الحديثة للمالية العامة هو تعريفها بأنها: "فرع من فروع القانون العام الداخلي يدرس نشاطات الدولة المالية التي تستعين فيها بأدوات مالية كالنفقات والإيرادات والميزانية من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية والمالية والاجتماعية وغيرها قصد إشباع الحاجات العامة التي تتحدد وفقا لأيدولوجية المجتمع ومستوى تقدمه وعلاقته بغيره من المجتمعات".

حسب التعريف الحديث للمالية العامة نجد أنها: فرع من فروع القانون العام الداخلي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية، من نفقات وإيرادات وميزانية لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، قصد إشباع الحاجات العامة التي تتحدد بحسب أيدولوجية المجتمع ومستوى تقدمه الاقتصادي والاجتماعي.

الفرع الثالث: أهمية المالية العامة وموضوعها

للمالية العامة أهمية كبيرة في حياتنا المعاصرة ففهم الظواهر المالية التي تتزامن مع حياتنا اليومية وتفسير المصطلحات المالية والاقتصادية التي نسمعها، ونتتبع تطورها في وسائل الاعلام المختلفة (الإيرادات، النفقات، الميزانية، العجز، القروض العامة، ترشيد الانفاق العام، التضخم، المديونية الخارجية... الخ من المصطلحات) لا يمكن ان يتم بصفة علمية ومنهجية تشبع الشغف لمعرفة مدلولات هذه المصطلحات بالإجابة المؤسسة عن مدلولاتها والاجابة على الأسئلة المتعلقة بحالة البلاد المالية وكيفية تسييرها، إلا بالتّمكّن من فهم علم المالية العامة.

إن الأدوات المالية تعد من الوسائل الهامة والحاسمة لتنفيذ البرامج والخطط والتجسيد المادي للتصورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ترد في الخطب الرسمية، لأن ترجمة الوعود المختلفة التي ترد في تلك الخطب إلى حقائق ملموسة، يحتاج إلى التفكير في كيفية جمع الأموال اللازمة وبأسلوب عقلاني وعادل، تراعى فيه قدرات الأفراد والمؤسسات، وتحتاج أيضا إلى التفكير

في تحديد مجالات صرف هذه الأموال بشكل رشيد من إشباع الحاجات العامة دون تبذير أو إسراف ويستوجب أيضا ترتيب الأولويات حسب ملاءمتها للظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

إن المالية العامة إذن تحاول الإجابة عن مختلف التساؤلات المتعلقة بحالة البلاد المالية وتساعد على فهم المحيط المالي المتغير، وتزودنا بالثقافة المالية التي تسمح لنا بتكوين قدرة على إجراء المفاضلة بين جملة من الاختيارات واختيار النشاط الملائم، وعدم تقويت فرصة الاستفادة من الحوافز المختلفة التي تمنحها الدولة لبعض الأنشطة، وإدراك الفرد لإجراءات التعامل مع المصالح المالية للدولة بما يسمح له برعاية أفضل لمصالحه ومصالح من يمثلهم، وتمكّن الفرد من التعبئة التلقائية في أوقات الأزمات المالية التي تمر بها الدولة، بتكييف نمط معيشته مع الظروف الجديدة (كالتزام التقشف، القضاء على السوق الموازية، تعبئة الادخار لمنح قروض للدولة، تجنب التبذير والاختلاس والرشوة...).

كما إن دراسة المالية العامة يجعل الفرد محيطا بحالة الاقتصاد الوطني إذ تعد المالية العامة المرآة العاكسة لحالة هذا الاقتصاد.

المطلب الثاني: تطور علم المالية العامة

رغم أن الحضارات القديمة عرفت بعض الأعراف التي تنظم الأمور المالية منذ العهد القديم، ويمكن اعتبار رؤيا الملك الفرعوني "اخناتون" والتي فسر لها سيدنا يوسف عليه السلام عن البقرات السمان والبقرات العجاف والسنبلات الخضر واليابسات، مدخلا أساسيا لكيفية تدبير أمور الدولة بوجود الموارد المحدودة والقحط القادم، في مقابل الحاجات الكبيرة للشعب. وكان هذا التفسير مدخلا لكيفية تعامل الدولة مع مثل هذه الظروف، وقد عرفت الدول القديمة نظام الضرائب المعروف حاليا، وإن كان ذلك في أشكال مغايرة ومتعددة. وفي عصر الخلفاء الراشدين عرفت الدولة الإسلامية نظام بيت المال (الديوان) حفاظا على التوازن الاجتماعي، والابتعاد عن الإضرار بالرعية الذي عرفته بعض الدول التي اختلطت فيها الذمة المالية للحاكم مع الذمة المالية للدولة، إذ أن السيطرة على الأموال العامة امتداد للسيطرة على السلطة السياسية، خاصة أن هذه الأخيرة كانت تمارس كامتياز وليس كوظيفة.

إلا أن علم المالية لم ينشأ بشكل فقهي ولم تقتن قواعده في التشريعات الوضعية بشكل متكامل إلا في القرنين 15 و16، وأخذ شكله الحالي في الثلث الأول من القرن التاسع عشر، تزامنا مع ظهور الديموقراطيات الحديثة وازدياد أدوار الدولة ووظائفها، وتزايد الوعي لدى الشعوب

واستهجانهم للجوء المتكرر والمتزايد لفرض الضرائب التي لم تعد عوائدها تكفي لخدمة حاجيات الملك وحاشيته، الشيء الذي استوجب وضع آليات محكمة لتنظيم لجوء السلطة السياسية لتوفير الأموال اللازمة لتوفير الخدمات وقضاء الحاجات العامة.

وقد ساهمت مبادئ المالية الإسلامية، وكذا الحركات الشعبية في بريطانيا والثورة الفرنسية، وكتابات السياسيين بشكل كبير في تطوير القواعد والمبادئ المالية وظهور الأصول النظرية لعلم المالية العامة، كبداية لتحول الأعراف السابقة الذكر إلى أبحاث وقواعد مكتوبة مكوّنة لعلم المالية العامة بشكله المستقل عن بقية العلوم الأخرى.

ومن أبرز المؤلفين الذين أعطوا لعلم المالية ملامحه الأولى الكتاب الذي ألفه القاضي أبي يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصاري بطلب من الخليفة هارون الرشيد بعنوان (الخراج) والذي أبرز فيه دور الخراج وغيره من موارد بيت المال وحدّد كيفية انفاقها بما يتناسب مع كتاب الله وسنة رسول الله صلى الله عليه وسلم.

ومن بينهم أيضا جون بودان (BODIN) في كتابه الجمهورية سنة 1576 والذي تضمن قواعد أساسية نادى بمراعاتها في النظام المالي لأي دولة من الدول، كاحتفاظ بأموال احتياطية للطوارئ، وتخصيص النفقات العامة للنواحي التي من شأنها تأمين عظمة الدولة وقوتها، ومن بينهم أيضا مونتسكيو (Montesquieu) الذي تناول في كتابه المعنون (روح القوانين) سنة 1748 تعريفات وقواعد ثابتة في المالية العامة، كما قام آدم سميث (Smith) في كتابه (ثروة الأمم) بجمع كل الأبحاث السابقة المتعلقة بالمالية العامة والمبعثرة في عدة مؤلفات في كتابه هذا الشيء الذي جعل البعض يعتبره أول من وضع الأسس التي جعلت المالية العامة علما قائما بقواعده الواضحة.

وظهور المالية العامة بوصفها علما مستقلا تراعى في بحثه الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ارتبط كما سبقت الإشارة إليه بظهور الدولة الحديثة ونظمها السياسية، حيث أصبح المال هو الوسيلة لتنفيذ سياسات الدولة، وهو ما استلزم وضع أسس وقواعد لحماية الأموال، وكيفية انفاقها، خاصة مع انتشار الوعي السياسي والاجتماعي لدى الأفراد والمجتمعات الحديثة.

إن علم المالية المعروف بشكله الحالي كان له جذوره عبر مختلف الحقب التاريخية منذ العهد القديم.

بعد تبلور الأصول النظرية للمالية العامة تطور مفهومها كعلم مستقل بأسسه ومبادئه تبعا لتطور أدوار الدولة ووظائفها ودرجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إذ مرّ هذا التطور بمرحلتين بارزتين:

الفرع الأول: مرحلة المالية العامة التقليدية (وتقابلها مرحلة الدولة الحارسة، أو ما يسمى مرحلة الفكر الاقتصادي التقليدي)

كانت الغاية أو الهدف من المالية العامة في هذه المرحلة هي تأمين الإيرادات اللازمة لتغطية نفقات الدولة التي كانت لا تتعدى الحد الأدنى، المتمثل في الحفاظ على الأمن والنظام الداخلي، وصيانة استقلال الدولة، وسلامة ترابها من الاعتداءات الخارجية، وتوفير العدالة في المجتمع، وذلك بتوزيع العبء الناجم عن هذه النفقات -الضئيلة- على المكلفين بصورة عادلة وفق مبدأ المساواة، مع تجنب الاسراف والتبذير وعدم جباية الإيرادات العامة إلا بقدر الحاجة.

والمالية العامة بهذا المضمون كانت تخدم الفكر الاقتصادي الحر الذي كان سائدا قبل الحرب العالمية الأولى، إذ كان الاعتقاد السائد في هذه المرحلة هو أن كل اقتطاع من مالية الأفراد يحد من الفعالية الفردية، ويقف حائلا وعقبة في سبيل زيادة الدخل القومي، لذا كان من الضروري جعل الضريبة حيادية، غايتها تأمين الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة في المجالات الادارية والعسكرية والقضائية، دون الأخذ بعين الاعتبار أي هدف آخر لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وقد ساد اعتقاد لدى الاقتصاديين من أنصار مذهب الاقتصاد الحر أن هناك نظام طبيعي يسيّر علاقات الأفراد ومصالحهم، فنادوا بضرورة ترك الحرية لأفراد في المجال الاقتصادي لتحقيق مصالحهم الخاصة، لأن الصالح العام نتاج المصالح الفردية، وأن الحوافز الفردية أفضل من الحافز الجماعي، لذا لا بد -حسب وجهة نظرهم- من تطبيق مبدأ "دعه يعمل دعه يمر"، والحد من الضرائب لأبعد الحدود وترك الأموال لدى الأفراد لاستثمارها بشكل منتج، وأنه على الدولة الاهتمام بتحقيق الخدمات العامة الأساسية، والامتناع عن التدخل في الحياة والنشاط الاقتصادي والاجتماعي، حتى لا تؤثر على النشاط الفردي والتوازن العام الذي يتحقق تلقائيا.

هذا الوضع أنتج ما يسمى بالمالية العامة المحايدة التي تستدعي الحرص على توازن الميزانية أي تساوي جملة الإيرادات مع جملة النفقات، لأن تكوين احتياطي لدى الدولة من أموال الأفراد يحد من فرص الاستثمار، خاصة اذا استعملت هذه الاموال في اقامة نشاطات اقتصادية تنافس بها الدولة الأفراد، وبالأموال التي أخذتها منهم في صورة ضرائب ورسوم، وهو ما يسيء ويمس بمبدأ المساواة في فرص المنافسة. فالنفقات هي التي تقرر حجم الإيرادات الواجب الحصول عليها، وهو المبدأ المعروف حاليا ب (تبعية الإيرادات للنفقات).

الفرع الثاني: مرحلة المالية الوظيفية (وتقابلها مرحلة الدولة المتدخلة، أو ما يسمى مرحلة الفكر الاقتصادي الكينزي وما بعده)

لقد أثّرت الوقائع الاجتماعية والمبادئ الاقتصادية الجديدة على النظام الرأسمالي الذي ساد المرحلة السابقة، وتعرّض إلى انتقادات عديدة هزّت أسسه، فقلة المداخل لدى الأفراد (نتيجة غياب الدور الاجتماعي للدولة وانعدام فرص العمل) أدى إلى قلة الطلب على السلع وهو ما أدى بدوره إلى الكساد الكبير، وافلاس العديد من المشاريع نتيجة لسوء توزيع الثروات والمداخل بين الرأسماليين والعمال البسطاء.

وقد ازدادت حدة هذه الانتقادات بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى وحدثت الأزمة الاقتصادية العالمية 1929، وظهور الأفكار الاشتراكية وبداية انتشارها، إذ تأكد للعالم أن مبدأ الدولة الحارسة يتعارض تماما مع مقتضيات تعمير وإعادة بناء ما دمرته الحروب واصلاح ما خلفته الازمات المختلفة.

وقد ساهمت كتابات المفكرين الاقتصاديين من أمثال جون ماينارد كينز في كتابه (النظرية العامة في التوظيف والفائدة والنقود) الذي ألفه سنة 1936 والذي انتقد فيه أفكار المدرسة التقليدية، ونادى فيه بضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والمالية والنقدية، باستعمال أدوات السياسة المالية لتفادي الكساد وتحقيق التوازن الاقتصادي، بدعم القطاعات الضعيفة (التي يهجرها الخواص)، رغم أهميتها الاستراتيجية، لكونهم يسعون بالدرجة الأولى لتحقيق الربح، وبهذا توفر الدولة مناصب العمل، وتزداد مداخلها التي يمكن لها إعادة توزيعها لزيادة القدرة على الطلب، والحفاظ على القدرة الشرائية، وتحريك عجلة الاقتصاد عن طريق التوظيف الحسن لثروات البلاد، وتأثرا بأفكار هذا الاقتصادي توسّع نطاق المالية العامة، ولم تعد الضرائب تهدف لتحقيق الغرض المالي المتمثل في جباية الأموال اللازمة للخزينة فقط، بل أصبحت تستهدف أيضا تحقيق أهداف اجتماعية كتقديم المساعدات للفئات الاجتماعية البسيطة والحد من الفوارق الاجتماعية بين الطبقات، كما أصبحت تستهدف تحقيق أهداف اقتصادية بالحد من الظواهر الاقتصادية السلبية، وحماية الاقتصاد الوطني من المنافسة الخارجية.

وأكثر الدول التي انتشرت فيها أفكار ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، هي الدول الاشتراكية التي تقوم على أساس تملك الدولة لوسائل الإنتاج، واستخدام الدخل القومي لتحقيق التوازن بين الانتاج والاستهلاك، وفقا لنظام التخطيط، وإعادة توزيع الدخل الذي لم يعد يجد مصدره في الضرائب فقط، بل أصبحت النشاطات الاقتصادية الانتاجية التي تقيمها الدولة مصدرا هاما أيضا من مصادر هذه الإيرادات، يكفي حتى لإغناء الدولة من اللجوء للضرائب حسب وجهة نظر البعض.

وقد تأثرت الدول الرأسمالية بهذه الأفكار وقامت هي بدورها بالعديد من الإصلاحات أصبح فيها الازدياد الكبير للقطاع العام الناتج عن تدخل الدولة في المجال الاقتصادي مقلقا، وسببا في تفكير العديد من الدول في العودة من جديد لترك الأفضلية للمبادرات الفردية، والتفكير في خصوصية القطاعات الغير استراتيجية، خاصة أمام ظهور العولمة التي أثّرت على النظام الضريبي كمظهر من مظاهر السيادة، وظهور المالية العامة الدولية (تحديد حقوق الدول عن طريق التعاقد والاتفاقيات الجمركية، تدويل الهيئات الدولية بمساهمات الدول، مساعدة الدول والهيئات والدول الأجنبية في حالة الضعف والأزمات والكوارث)، وبذلك أصبحت أدوار المالية تختلف باختلاف أوضاع الدول من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

المطلب الثالث: مصادر المالية العامة

هناك ثلاثة مصادر للتشريع المالي تعتبر في الوقت ذاته مصادر رئيسية لعلم المالية العامة وهي:

الفرع الأول: الدستور

يشكل الدستور مصدرا هاما من مصادر المالية العامة، ومصدرا من مصادر شرعية النفقات والإيرادات، إذ تجد العديد من المبادئ المالية أساسها ومصدرها في الدستور، وبالعودة إلى التعديل الدستوري الحالي الصادر في 30 ديسمبر 2020، نجد العديد من المواد التي تتعلق بالمالية العامة من بينها المواد: 20، 21، 22، 82، 12/139، 140، 146، 147 ومن بين ما احتوت عليه هذه المواد على سبيل المثال نص المادة 82 التي تنص على ما يلي: "لا تُحْدَث أية ضريبة إلاّ بمقتضى القانون

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

وتنص المادة 146 على ما يلي: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر...".

وتنص المادة 139: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ...

الفقرة 12: التصويت على قوانين المالية،

الفقرة 13: إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها

ونسبها وتحصيلها،

الفقرة 14: النظام الجمركي

الفقرة 15: نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات..."

وتنص المادة 156: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات

المالية التي أقرتها لكل سنة مالية،

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة

المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

المادة 184: "تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي

والتنظيمي للدستور، وفي كفاءات استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها".

المادة 199: "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية،

يكلف بالرقابة البعيدة على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس

الأموال التجارية التابعة للدولة

يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع

الحسابات..."

الفرع الثاني: نصوص القوانين المالية والتنظيمية والتطبيقية المتممة لها

تعد قوانين المالية من مصادر التشريع المالي الرئيسية، ويعد القانون العضوي 18-15 المؤرخ

في: 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، القانون الإطاري والمرجعي لقوانين المالية العامة

المتعاقبة في الجزائر طبقا للمادة 140 من التعديل الدستوري 2020.

ملاحظة: ينبغي الأخذ بعين الاعتبار أن هذا القانون العضوي لم لغى القانون 84-17 المتعلق بقوانين

المالية والصادر في 1984/7/7 إذ جاء في المادة 89 تحت الباب السادس بعنوان الأحكام الانتقالية، ما

يلي: "يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي. ويحضر

كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي.

سيتم تطبيق أحكام هذا القانون فيما يخص قوانين المالية للسنوات 2021 إلى 2022، والتي تبقى

خاضعة لأحكام القانون رقم 84-17 المذكور أعلاه، حسب مبدأ التدرج، عن طريق إدراج كتلة عملياتية

ووظيفية منصوص عليها بموجب هذا القانون العضوي، في كل سنة مالية. ويتم اعلام اللجان المكلفة بالمالية

على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بذلك مسبقا.

تحضر وتناقش، على أساس انتقالي، مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات

2023 و2024 و2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية-2.

يحضر ويناقش مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية ويصادق عليه، ابتداء من سنة 2026، بالرجوع

إلى السنة المالية-1".

أما المادة 90 في فقرتها الأولى فتتص على ما يلي: "تبقى النصوص التي تحكم التسيير والإجراءات الميزانية للمؤسسات والهيئات العمومية، سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التي تعوّضها..." وتتميّز قوانين المالية بأنها دائمة التغيير والتطور بما يدخل عليها من تغييرات وتعديلات مستمرة تبعا للظروف ومقتضيات المصلحة العامة، كما أن قانون المالية عادة ما يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة التي لم تكن موجودة حين إعداد القانون المتضمن ميزانية الدولة لسنة كاملة، أما عمليات التحصيل والصرف فتكون وفقا للقانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، وقد صدرت العديد من القوانين تنظم المالية العامة ومن بينها القانون المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، القانون المتعلق بالضرائب غير المباشرة، القانون المتعلق بالأموال الوطنية، النصوص المتعلقة بمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وكذا النصوص المتعلقة بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، القانون المتعلق بالإجراءات الجبائية، النصوص المتعلقة بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية، وقانون الصفقات العمومية، وغيرها من القوانين ذات الصلة بالتشريع المالي والسياسة المالية للدولة.

الفرع الثالث: القواعد العامة للقانون الإداري

تخضع السلطات المالية التي تتولى الجباية والإنفاق للقوانين الإدارية للدولة، إضافة إلى ذلك، نجد أنه وبجانب مالية الدولة، هناك مالية عامة خاصة بالإدارات المحلية كالبلديات والولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وقد تطورت فكرة الميزانيات المحلية مع نمو فكرة التسيير اللامركزي، بحيث تقابل الإدارة المحلية مختلف نفقاتها المرتبطة بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتمادها على الجباية المحلية وعلى المساعدات التي تقدمها لها الدولة، مع الاحتفاظ بحق الوصاية والرقابة من قبل هذه الأخيرة وقد تضمن القسم الرابع من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، مالية البلدية ومحاسبتها في المواد 169 إلى 210 أما القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، فقد نظم في الباب السادس منه مالية الولاية من المادة 151 إلى 175، إضافة إلى المادتين 176 وما بعدها والمتعلقة بالتضامن المالي.

يبرز الشكل الآتي الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة بشكل أوضح

أوجه الخلاف	المالية العامة	المالية الخاصة
من حيث الهدف	تحقيق المصلحة والمنفعة العامة وإشباع الحاجات الجماعية الأساسية	تحقيق أكبر قدر من الربح والفائدة الذاتية
من حيث طريقة تحصيل الإيرادات	تتمتع الدولة بسلطة الإلزام والإكراه لتحصيل وجباية إيراداتها	تحصل إيراداتها عن طريق الاختيار والتعاقد وبيع منتجاتها خدماتها للدولة أو الأفراد
من حيث المسؤولية والرقابة	لكونها تتعلق بالمال العام فإن التصرف بأموالها يكون دقيقا ويخضع لرقابة شديدة سابقة وآنية ولاحقة وتحض بحماية قانونية كبيرة	في المالية الخاصة لا تزيد المسؤولية عن عقوبة الإفلاس
من حيث إمكانية زيادة الإيرادات	تتمتع الدولة بسلطات واسعة في زيادة إيراداتها	تتقيد المالية الخاصة بالإيرادات المحصلة من الأرباح والهبات والوصايا
من حيث اللجوء للدخار	يهمها مبدئيا التوازن بين النفقات والإيرادات في الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية فيمكنها اللجوء للإيرادات الاستثنائية	تسعى دائما لدخار جزء من دخلها تستعين به في أوقات الأزمات المالية
من حيث الأسلوب المتبع في إحداث الموازنة بين الإيرادات والنفقات	تقوم أولا بتقدير النفقات التي يتعين إنفاقها لتسيير المرافق والمشاريع العامة والسلع اللازمة لإشباع الحاجات العامة لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ثم تقوم بتقرير الأوجه التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تبعية الإيرادات للنفقات	تقوم بتقدير إيراداتها أولا ثم تعين بعد ذلك أوجه الإنفاق التي توجه إليها هذه الإيرادات مع الحرص على أن تكون النفقات في حدود الإيرادات وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تبعية النفقات للإيرادات

الفصل الثاني: النفقات العامة les dépenses Publiques

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة

المطلب الأول: تعريف النفقات العامة وخصائصها

الفرع الأول: تعريف النفقة العامة

يعرف علماء المالية العامة النفقة العامة بأنها: "كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجة عامة. قصد التأثير في المجالات الاقتصادية والاجتماعية". يعني أن النفقة العامة قد تكون في صورة نقدية لشراء أو استئجار سلع أو خدمات أو سداد قروض وفوائدها أو تكون في صورة عينية كتقديم إعانات للمنكوبين...

الفرع الثاني: خصائص النفقات العامة

لتكون النفقة عامة يجب أن تتوفر فيها الخصائص التالية:

1/ أن يكون الغرض منها تحقيق النفع العام أو إشباع حاجة عامة، لأن إنفاق المال العام من أجل فرد معين بالذات أو لفئة معينة على حساب الآخرين يخل بمبدأ المساواة أمام المنافع العامة، فما مادام أن المال المنفق قد تمت جبايته وتحمل عبؤه الأفراد جميعا يجب أن يكون إنفاقه عليهم جميعا ليكون النفع عاما كذلك.

2/ يجب أن تتخذ النفقة الشكل النقدي، إذ لا تعتبر الوسائل غير النقدية، كالمزايا الشرفية ومنح الألقاب والأوسمة من باب النفقات العامة، وللإنفاق النقدي مزايا كثيرة باعتباره يتيح إمكانية الرقابة بكل صورها.

3/ يجب أيضا أن تصدر النفقة عن شخص معنوي عام، أي الأشخاص الإدارية العامة، وعلى رأسها الدولة والهيئات العامة الوطنية والإدارة المحلية كالولايات والبلديات. أي تلك التي ينظم القانون العام علاقتها بغيرها، وتتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، وتبعا لذلك لا تعتبر النفقات التي تصدر عن شخص يخضع للقانون الخاص، كالأفراد والشركات التجارية، نفقات عامة حتى لو كان الغرض منها تحقيق المصلحة العامة.

4/ خضوع الإنفاق العام لضوابط ورقابة متعددة الأشكال.

آثار النفقات العامة

يترتب على النفقات المتعددة الأغراض آثارا تصيب مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية وقد تولدت هذه الآثار عن تدخل الدولة وعدم حياد النفقة العامة ويمكن دراسة آثار النفقات العامة على مستويات الإنتاج، الاستهلاك، الدخل، الأسعار والتشغيل.

الفرع الأول: اثر النفقات العامة على مالية الدولة وعلى الإنتاج القومي الوطني

أولا : اثر النفقات العامة على مالية الدولة

تؤثر النفقات العامة على الإيرادات العامة ذلك أن ازدياد النفقات العامة يكون متبوعا بازدياد الإيرادات التي تستعمل لتغطية هذه النفقات وهذا ما تم توضيحه عند دراسة الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة.

ثانيا: أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي

يقصد بالإنتاج القومي مجموع السلع و الخدمات المنتجة في دولة معينة في فترة زمنية محددة، غالبا ما تكون سنة والتي يمكن تقييمها نقدا ولزيادة هذا الإنتاج يتخذ الإنفاق العام عدة أشكال مثل نفقات التعليم والصحة ومساعدة المستثمرين بمنحهم امتيازات مختلفة... الخ.

إذا كان هذا الإنفاق الاستثماري يرفع من الإنتاج القومي، فإن ذلك لا يعني أن النفقات الجارية عديمة الجدوى اقتصاديا لأنه دون هذه النفقات لا يمكن النهوض بالاقتصاد. فمثلا، يظهر أثر نفقات مرفقي الأمن والدفاع في توفير الأمن الضروري لممارسة الأنشطة الاقتصادية، بل إن نفقات الدفاع يمكن أن تكون منتجة من خلال استخدام التكنولوجيا العسكرية في الأغراض السلمية ومساهمة الجيش في إنجاز المشاريع التنموية والإنسانية.

وقد تؤدي زيادة الإنفاق العام إلى نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع لآخر من فروع الإنتاج، وبالتالي تجذب الدولة لهذا الفرع عناصر الإنتاج كما قد يؤدي زيادة الإنفاق العام في منطقة معينة إلى أن تتوجه عناصر الإنتاج إلى هذه المنطقة كما قد يؤثر الإنفاق على رغبة الأفراد وميلهم للادخار بالنقص ففي حالة توجيه الإنفاق العام إلى تأمين مستقبل الأفراد بتقرير معاشات أو ضمانات اجتماعية كبيرة فقد يترتب على ذلك عزوف الأفراد عن الادخار لأنهم يضمنون إعانات حكومية تكفيهم.

أثر النفقات العامة على الاستهلاك والدخل

أولا : أثر النفقات العامة على الاستهلاك

يظهر أثر النفقات العامة على الاستهلاك من خلال شراء الدولة السلع والخدمات وتوزيع المداخل على أفراد الشعب.

ففي الحالة الأولى (شراء الدولة السلع والخدمات) تشتري الدولة هذه السلع والخدمات وتقدمها للمجتمع مثل وجبات الطلبة والتوسع في الخدمات الصحية والتعليمية فقيام الدولة بهذا الشراء هو نوع من تحويل الاستهلاك بدلا من اضطلاع الأفراد به وقد يؤدي ذلك إلى زيادة الاستهلاك وبالتالي رفع مستوى دخل المستفيدين من هذه الخدمة.

أما في الحالة الثانية (توزيع المداخل)، فيتحدد حجم الاستهلاك بما تدفعه الدولة من أجور ومرتبات لعمالها. لكن الاستهلاك يظل منخفضا إذا اقتصر على الفئات المنتجة، لذلك تتفق الدولة في إطار النفقات الاجتماعية أموالا كثيرة لزيادة الطلب الكلي الفعال على السلع والخدمات من قبل الطبقات الفقيرة، مما يزيد في حجم الاستهلاك، فالزيادة في الدخل غالبا ما يوجه إلى الإنفاق الاستهلاكي غير أن طريقة توزيع النفقات العامة على مختلف القطاعات لها أثر مهم على الاستهلاك. فتخصيص مبالغ ضخمة لمرافق الدفاع أو الإنفاق في المجالات الخارجية يقلل من حجم الاستهلاك لأن هذه الأموال لا تؤدي بطبيعة الحال إلى خلق مناصب شغل وزيادة الإنتاج بصورة عامة، مما يؤثر سلبا على مداخل الأفراد وبالتالي على إقبالهم على السلع والخدمات .

ثانيا/ أثر النفقات العامة على الدخل

تحقيقا لمبدأ العدالة الاجتماعية، تقوم الدولة بواسطة النفقات العامة، بتوزيع المداخل على كافة الأفراد سواء في إطار النفقات الحقيقية أو التحويلية.

فالدولة تنفق الأموال على الطبقة العاملة من خلال الأجور والمرتبات. لكن هذا غير كاف، لذلك تظهر النفقات التحويلية الاجتماعية لتخفيف الفوارق بين أفراد المجتمع خاصة إذا كانت الغالبية فقيرة.

غير أن توزيع المداخل يتوقف على مدى الثراء القومي، فإذا كان اقتصاد الدولة قويا تزداد الضريبة ومداخل الأملاك الوطنية، وفي حالة الركود الاقتصادي والافتقار إلى الموارد الطبيعية تقل إيرادات الدولة مما ينعكس سلبا على مداخل الأفراد.

أثر النفقات العامة على مستوى الأسعار وعلى التشغيل

أولا: أثر النفقات العامة على مستوى الأسعار

تحدد آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار من عدة أوجه. فقد تدعم الدولة بعض السلع لتكون في متناول الأغلبية الساحقة من السكان وقد تقدم إعانات للمنتجين للحد من تكلفة الإنتاج أو تمنح امتيازات ضريبية لنقادي ارتفاع الأسعار. ويمكن للدولة من خلال الإصدار التضخمي للنقد - لكن يجب عدم المغالاة في ذلك - أن تساهم في حماية القدرة الشرائية للمستهلكين. كذلك للدولة أن تحمي بعض المنتجات الإستراتيجية من انهيار أسعارها، ومثال ذلك قيام مصر خلال الأزمة الاقتصادية العالمية (1929) بشراء كامل المخزون القطني، وهو ما أنقذ المنتجين و المصدرين من آثار الأزمة، ولما انتهت الأزمة، باعت الدولة هذا المخزون و عوضت النفقات التي تكبدتها في البداية. فقد يطالب المنتجون بتدخل الدولة للحصول على إعانات لزيادة إنتاجهم وخفض التكلفة ومقاومة أوضاع اقتصادية ومجابهة المنافسة الأجنبية كما قد تتدخل الدولة تلقائيا لتحقيق الاستقرار النقدي وتحطيم الاحتكارات وحماية المستهلكين وتؤثر التقلبات الطبيعية على المستهلكين فيطلبون خفض أسعار المواد الغذائية مثلا لتمكينهم من إشباع حاجاتهم الضرورية ومن جهة أخرى قد يطالب المنتجون باستقرار الأسعار لعلاج هذه التقلبات لحماية مداخلهم.

ثانيا: أثر النفقات العامة على التشغيل

مما يساعد على خلق فرص التشغيل إنفاق الدولة في إطار المساهمة كليا أو جزئيا في الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العامة الاقتصادية. كما أن تقديم المساعدات للمنتجين قد يحول دون تسريح العمال، وقد يؤدي إلى خلق قنوات إنتاجية جديدة تستوعب اليد العاملة الإضافية.

كذلك عندما تتجه الدولة نحو فك العزلة عن بعض المناطق من خلال إقامة المرافق الضرورية، فإن النفقات التي تتحملها في هذا المجال تساعد على خلق التشغيل لأبناء تلك المناطق، فضلا عن استيعابها رؤوس الأموال بسبب تفتحها على العمران مما يزيد في فرص التشغيل أيضا.

كما أن النفقات التحويلية المتعلقة بالضمان الاجتماعي تجعل الأفراد يشعرون بالضمان في الحاضر والمستقبل (تعويض مصاريف العلاج، منحة الشيخوخة...). وعليه، يقبلون على العمل أينما كان.

المبحث الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة

يعد الاقتصادي الألماني فاجنر A.Wagner أول من قام بدراسة وتحليل وتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة عند دراسته لأسباب تزايد النفقات العامة في بعض الدول الأوروبية وصاغ نتائج هذه الدراسة في قانون اقتصادي يحمل اسمه وتضمن هذا القانون أنه كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يتبعه اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني....".

لقد كانت نفقات الدولة قبل الحرب العالمية الأولى في أغلب دول العام لا تتجاوز 15 % من الدخل القومي أما اليوم فتتراوح بين 40 إلى 60 % في الدول الرأسمالية المتقدمة و التي لم يبقى دور الدولة فيها إذ حلت الدولة المكلفة بتأمين و تحقيق رفاهية المجتمع محل "الدولة الليبرالية" الحارسة وأدى مبدأ تدخل الدولة إلى إقامة توازن اقتصادي و اجتماعي و دفع عجلة النمو إلى زيادة الإنفاق العام بشكل كبير في كل دول العالم خاصة بعد الحرب العالمية الأولى فامتد للمحافظة على استقرار الأسعار والقدرة الشرائية في أوقات التضخم و القضاء على البطالة وتوزيع الدخل القومي على أحسن صورة ممكنة بعدما كان يقتصر على المهام التقليدية (العسكرية والقضائية)، إن ظاهرة تزايد النفقات العامة ظاهرة عامة في المجتمع الدولي ترجع إلى أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية.

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العامة

ويقصد بالأسباب الظاهرية لظاهرة ازدياد النفقات العامة زيادة وتساعد الإنفاق العام عدديا دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسين فعلي ملموس في حجم ومستوى الخدمات والمنافع العامة المقدمة من طرف الدولة كما أنها لا تؤدي حتما إلى الرفع في التكاليف العامة على المواطنين وزيادة المنفعة الحقيقية للخدمات العامة وتتمثل هذه الأسباب بصورة رئيسية في:

الفرع الأول: تدهور قيمة النقود

حيث ينجم عن انخفاض قيمة العملة الوطنية هبوط قيمتها الشرائية ومن هنا فإن ارتفاع أسعار المشتريات وارتفاع مرتبات الموظفين يترتب عنه زيادة النفقات العامة ظاهريا إذ لا تقابله زيادة في الخدمات العامة من السلع والخدمات.

الفرع الثاني: التغير في أساليب وآليات وضع الميزانيات

في الوقت الحالي تعد الميزانية وتحضر طبقا للناتج الإجمالي الذي تدرج بموجبه كافة نفقات مرافق الدولة وإيراداتها دون إجراء أية مقاصة أو استئصال بين النفقات والإيرادات مما أدى إلى تضخم رقمي في حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية وليس إلى زيادة حقيقية في حجم الإنفاق العام.

الفرع لثالث: التغيرات على مستوى سكان الدولة أو إقليمها

تؤدي التغيرات على مستوى سكان الدولة أو إقليمها إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة فزيادة عدد السكان يؤدي لارتفاع النفقات العامة لكنها زيادة ظاهرية مادامت هذه الزيادة موجهة إلى سد حاجات السكان الجدد وليس لتحسين مستوى المعيشة. أما اتساع إقليم الدولة فيؤدي بدوره لزيادة ظاهرية في نفقات الدولة الجديدة كما هو الحال بالنسبة للدول الاتحادية اتحادا مركزيا فيدراليا أو الدولة التي تقوم باحتلال إقليم دولة أخرى.

المطلب الثاني: ضوابط وحدود الإنفاق العام

اتضح من خلال تعريف النفقة العامة أن هدفها هو تحقيق النفع العام للمجتمع، بإشباع الحاجات العامة التي تزايدت بصفة كبيرة، بحكم عوامل مختلفة، وإذا كانت النفقات العامة ترتبط بالمتغيرات الاقتصادية، فإن فترات الرواج ينبغي ألا تكون ذريعة للتبذير، بل بالعكس يتعين الانصياع بصرامة لضوابط الاقتصاد في النفقات، تحسبا لفترات الكساد والأزمات الاقتصادية.

ثم أنه ينبغي الأخذ بعين الاعتبار ما تعود به النفقة من منافع عند القيام بأي إنفاق، ولا توجد قاعدة عامة في هذا المجال، لكن توجد ضوابط تضمن إشباع هذه الحاجات باستخدام أمثل، ومن شأن احترام هذه القواعد بشكل دقيق أن يؤدي إلى الإنفاق الرشيد، وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

الفرع الأول: ضابط المنفعة

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الهدف من النفقة العامة تحقيق أكبر منفعة ممكنة، وتعتبر هذه القاعدة قديمة في الفكر الاقتصادي والقانوني، ومحل إجماع بين أغلب منظري علم المالية العامة، وهي أمر بديهي، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم النفع العام العائد منها إذ لا تبرر النفقات التي يستفيد منها بعض الأشخاص بسبب نفوذهم في المجتمع، دون غيرهم لما ينطوي على ذلك من إخلال بمبدأ المساواة أمام المنافع العامة.

وعلى العموم فإن قياس حجم المنفعة العامة يتوقف على عاملين أساسيين هما: زيادة نصيب الفرد من الدخل القومي، إما لكونهم عناصر فاعلة في النشاط الاقتصادي، أو بسبب الإعانات التي تمنحهم إياها الدولة. إذ كلما زاد مقدار الدخل الفردي يقل التباين بين أفراد المجتمع من ناحية مداخيلهم، الأمر الذي يفضي للاستقرار الاجتماعي وتحقيق رفاهية الأفراد، عن طريق حسن توزيع هذه المداخل بينهم، بتطبيق مبدئي تكافؤ الفرص والمساواة أمام المنافع العامة.

الفرع الثاني: ضابط الاقتصاد في النفقة

إن تحقيق أقصى ما يمكن من المنفعة العامة يجب أن يكون بأسلوب الإنفاق العقلاني، وهو ما يعبر عنه علماء المالية العامة بضابط الاقتصاد في النفقات أو ترشيد الإنفاق، بصرف الأموال العمومية حسب الأولويات، إلا أن هناك نفقات عامة تعود على الخزينة العامة بالنفع كنفقات الدولة في المشاريع الاستثمارية وتشجع المستثمرين الوطنيين بمختلف الوسائل حتى لا يخرج الرأسمال الوطني ويستغل داخل البلاد، والرفع من نفقات التجهيز باعتبارها نفقات منتجة.

الفرع الثالث: ضابط الضمانات

إن ضابطي المنفعة العامة والاقتصاد في النفقات لن يكونا فاعلين إلا إذا ضمنهما ضابط آخر هو رقابة النفقات العامة، سواء قبل اعتماد قانون المالية أو بعده.

بهذا الصدد فإن المادة 85 من القانون العضوي 15-18 نصّت على ما يلي: "تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة".

فقبل اعتماد قانون المالية يمارس البرلمان رقابته على المشروع الذي تعرضه عليه الحكومة من خلال مناقشة بنوده فيمكن أن يفصح نواب الشعب للرأي العام عن كل انحراف عن تحقيق المنفعة العامة وكل محاولة لتبديد أموال الشعب ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية.

أما بعد اعتماد قانون المالية فهناك رقابة مالية سابقة للنفقات وهناك رقابة مالية لاحقة

أولاً: الرقابة المالية السابقة وتسمى الرقابة الإدارية والمحاسبية:

تستهدف هذه الرقابة الحرص على عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا في حدود الاعتماد المقرر له في الميزانية ونص على هذا النوع من الرقابة القانون 90-21 السالف ذكره، ويتولى الرقابة المحاسبية في الجزائر الهيئات التالية:

أ/ **المراقبين الماليين** بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، حسب ما نص عليه المرسوم التنفيذي 92-414 المذكور أعلاه، حيث تخضع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها بخصوص قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم، وتخضع لتأشيرته أيضا الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار... بعد التأكد من صفة الأمر بالصرف، والتأكد من المطابقة التامة للقرارات المتضمنة التزامات مالية للقوانين والتنظيمات المعمول بها وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية، وإلا فإنه يرفضها مؤقتا أو بشكل نهائي بحسب الحالة، ويطلع الأمر بالصرف بذلك ويرسل المراقب المالي تقريره في نهاية كل سنة مالية للوزير المكلف بالمالية.

ب/ **الأمرون بالصرف**: ويقصد بهم عادة المسؤولون الذين يتواجدون على رأس المصلحة الإدارية، فكل أمر بالصرف هو مسؤول وليس كل مسؤول هو أمر بالصرف.

وتتمثل مهمتهم في الأمر بالصرف، ويقصد بهذه العملية تلك العملية أو الإجراء الذي بموجبه يؤمر بدفع النفقات العمومية، كما يتولون تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والميزانيات والعمليات المالية للجماعات الإقليمية، مالم يوجد نص ينص على خلاف ذلك، والأمرون بالصرف ينقسمون إلى أمرون بالصرف أساسيين وأمرون بالصرف ثانويين، ويقصد بالأمرين بالصرف الرئيسيين الذين صدرت رخصة الميزانية باسمهم،

* المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة،

* الوزراء،

* الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية (ليس للولاية أمر بالصرف ثانوي)،

* رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات (ليس للبلدية أمر بالصرف ثانوي)،

* المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مثل المدير العام للأمن الوطني والمدير العام للجمارك والمدير العام للخزينة العامة والمدير العام للضرائب المديرية العامة لملاك الدولة،

أما الأمور بالصرف الثانويين: فيقصد بهم رؤساء المصالح غير المركزية، والذين يعتمدون لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات، أي أن الأمرين بالصرف الرئيسيين هم الذين يفوضونهم، إما تفويضا بالإمضاء (تفويض لشخص بذاته) أو تفويضا بالسلطة دون الأخذ بعين الاعتبار الشخص الذي يشغل المنصب، كأن يفوض الوزير أو المدير العام باعتباره صاحب السلطة الأصلية شخصا آخر كالمدير الولائي في حدود مبلغ معين، وهم من يتولون الأمر بتنفيذها. الأمر بالصرف الوحيد: وهو الوالي بالنسبة لميزانية الدولة المتعلقة بالتجهيز العمومي. وقد حدد المرسوم التنفيذي 313-91 المذكور أعلاه، إجراءات المحاسبة التي يمكنها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفية احتواها.

ج/ المحاسبون العموميون: ويقصد بالمحاسب العمومي كل شخص يعين قانونا من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته للقيام بإثبات نشوء الدين والأمر بالدفع من أجل عمليات الإبراء من الدين العمومي، تحصيل الإيرادات ودفع النفقات ضمن الآجال القانونية، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، تداول الأموال والسندات والعائدات والمواد حركة حسابات الموجودات والتحقق من أية نفقة قبل قبوله لها، كما تعد من صلاحيات المحاسبون العموميون تلك الصلاحيات الممنوحة للأمرين بالصرف.

وقد حدد القانون 21-90 المذكور أعلاه التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وكذا مسؤوليتهم المالية والشخصية والجزائية والمدنية. في المواد 31، 32 والمواد من 38 إلى 48.

ثانيا: الرقابة اللاحقة

بعد أداء النفقة يأتي دور الرقابة على كيفية هذا الإنفاق وشرعيته وتتخذ هذه الرقابة ثلاثة صور:

1/ الرقابة البرلمانية:

وهي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية عن طريق العديد من الوسائل

- كالسؤال والاستجواب وإنشاء لجان للتحقيق والتصويت على ملتمس الرقابة.

- وحق فحص الحسابات الختامية وإقرارها وحق رفض أو إقرار الاعتمادات الإضافية.

2/ الرقابة القضائية

تضطلع السلطة القضائية بتطبيق بنود قانون العقوبات بما فيها الأحكام المتعلقة بالجنايات

والجناح والمخالفات الماسة بالاقتصاد الوطني

3/ رقابة مجلس المحاسبة: وهو جهاز مقره الجزائر العاصمة يحتوي على أقسام تقنية ومصالح إدارية أنشئ بموجب الأمر 95-20 المذكور أعلاه المعدل والمتمم.

4/ رقابة المفتشية العامة للمالية: هذه الهيئة تعمل تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وهي من الأجهزة المساعدة له وهو الذي يضبط برنامجها حسب الأهداف وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة، تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في ما يلي:

التدقيق والدراسات والتحقيقات والخبرة ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي

تقييم ظروف تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المتعلقة بها

القيام بمهام التدقيق والدراسات والتحقيقات والخبرة التي أوكلتها السلطات المؤهلة للمفتشية

العامة للمالية، وتتمثل مهامها فيما يلي:

- الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

- الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي وكل الهيئات الاجتماعية والثقافية والأشخاص المعنوية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية أو الهيئات الإقليمية.

- كما يمكن أن تكلف بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني. وتعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا عن حصيلة عملها تلخص فيه معايناتها واقتراحاتها وتقدمه لوزير المالية.

5/ رقابة مفتشية مصالح المحاسبة: أنشئت هذه المفتشية بموجب المرسوم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، وقد حددت اختصاصاتها بموجب المرسوم التنفيذي 08-272، المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، وتتولى مهمة الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتمارس رقابتها أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والاجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني (وذلك حسب المادة 2 من المرسوم).

كما تراقب استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

ويمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

المبحث الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة

يعد الاقتصادي الألماني فاجنر A.Wagner أول من قام بدراسة وتحليل وتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة عند دراسته لأسباب تزايد النفقات العامة في بعض الدول الأوروبية وصاغ نتائج هذه الدراسة في قانون اقتصادي يحمل اسمه، وتضمن هذا القانون أنه كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يتبعه اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني...".

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العامة

ويقصد بالأسباب الظاهرية لظاهرة ازدياد النفقات العامة زيادة وتساعد الإنفاق العام عدديا دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسين فعلي ملموس في حجم ومستوى الخدمات والمنافع العامة المقدمة من طرف الدولة كما أنها لا تؤدي حتما إلى الرفع في التكاليف العامة على المواطنين وزيادة المنفعة الحقيقية للخدمات العامة. وتتمثل هذه الأسباب بصورة رئيسية في:

الفرع الأول: تدهور قيمة العملة

حيث ينجم عن انخفاض قيمة العملة الوطنية هبوط قيمتها الشرائية ومن هنا فإن ارتفاع أسعار المشتريات وارتفاع مرتبات الموظفين يترتب عنه زيادة النفقات العامة ظاهريا إذ لا تقابله زيادة في الخدمات العامة من السلع والخدمات.

الفرع الثاني: التغير في أساليب وآليات وضع الميزانيات

في الوقت الحالي تعد الميزانية وتحضر طبقا للناتج الإجمالي الذي تدرج بموجبه كافة نفقات مرافق الدولة وإيراداتها، دون إجراء أية مقاصة أو استئزال بين النفقات والإيرادات، مما أدى إلى تضخم رقمي في حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية، وليس إلى زيادة حقيقية في حجم الإنفاق العام.

الفرع الثالث: التغيرات على مستوى سكان الدولة أو إقليمها

تؤدي التغيرات على مستوى سكان الدولة أو إقليمها إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة فازدياد عدد السكان يؤدي لارتفاع النفقات العامة لكنها زيادة ظاهرية مادامت هذه الزيادة موجهة إلى سد حاجات السكان الجدد وليس لتحسين مستوى المعيشة. أما اتساع إقليم الدولة فيؤدي بدوره

لزيادة ظاهرة في نفقات الدولة الجديدة كما هو الحال بالنسبة للدول الاتحادية اتحادا مركزيا فيدراليا أو الدولة التي تقوم باحتلال إقليم دولة أخرى.

المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، وترجع الزيادة الحقيقية في النفقات العامة لأسباب عديدة تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: الأسباب الاقتصادية والاجتماعية

أولاً: الأسباب الاقتصادية

تبين للدول الرأسمالية بعد الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929 ضرورة التدخل في الميدان الاقتصادي (تخليها عن الحياد) أمام لاشتراكية خاصة بعد نجاح الثورة البلشفية 1917. ومن جهتها الدول النامية كان لزاما عليها أن تقود وتتولى عملية التنمية الشاملة في شتى المجالات لأن القطاع الخاص لم يكن بإمكانه المساهمة الفعلية في النمو الاقتصادي جراء ما خلفته الحروب وأمام هذه الظروف الاقتصادية المرتبطة بعوامل تاريخية أصبحت الدولة ترصد أموالا ضخمة للقيام بمختلف واجباتها ومشاريعها التنموية وهذا ما يؤدي لزيادة الإنفاق تلبية للحاجات العامة المتزايدة، وبالرغم من ارتفاع مستوى حياة الأفراد في الداخل - نتيجة هذا الإنفاق - كان عاملا أساسيا في استهلاك السلع والخدمات المنتجة وانتعاش الاقتصاد، إلا أنه غير كاف لأن زيادة الإنتاج تتطلب تسويق السلع في الأسواق الدولية، وهو ما يستدعي قدرة الدولة على المنافسة الخارجية، الأمر الذي يجبر الدولة على زيادة الإنفاق لتدعيم القوة التصديرية لبعض المنتجات الوطنية. إذ أن المنافسة الاقتصادية الدولية مهما كانت أسبابها تؤدي إلى زيادة النفقات العامة، إما في صورة إعانات اقتصادية للمؤسسات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشاريع الأجنبية في الأسواق العالمية، وإما في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشاريع الوطنية من المواجهة والصمود في وجه المنافسة الأجنبية داخل الأسواق الوطنية.

ثانياً: الأسباب الاجتماعية

كان توزيع الدخل القومي في زمن حياد الدولة يخضع للقوانين الاقتصادية الطبيعية، غير أنه بعد ظهور فكرة التضامن الاجتماعي أصبحت الدولة توجه الإنفاق العام عن طريق الميزانية بشكل يضمن إنصاف العمال ومحدودي الدخل، وهو ما يسمى بالنفقات الاجتماعية في مجال الصحة والتربية والسكن والمواصلات والأمن العمومي والإعانات الاجتماعية التي تتزايد بتزايد عدد السكان. فضلا عن أن زيادة نمو الوعي الاجتماعي أدى لزيادة وعي المواطنين بحقوقهم، فأصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرف من قبل مما أدى لزيادة الإنفاق العام.

الفرع الثاني: الأسباب السياسية

كانت إيرادات الدولة ضعيفة بسبب حصر الضريبة المباشرة في قلة قليلة من السكان الأثرياء الذين ينتخبون وحدهم النواب، وما يترتب على ذلك من معاملة هؤلاء النواب منتخبهم بتسامح خشية عدم تركيبتهم مرة أخرى. وبظهور مبدأ الاقتراع العام أضحى النواب لا ينتخبون من دافعي الضرائب المباشرة فحسب بل من باقي السكان كذلك، مما جعلهم لا يخشون على إعادة انتخابهم فعملوا على زيادة الضرائب المباشرة إرضاء لناخبيهم بتلبية حاجاتهم المختلفة التي ترتبط بإيرادات هذه الضرائب.

ومع تطور الفكر المالي لم يعد مقبولا أن تتحمل العبء الضريبي فئة قليلة من السكان (دافعوا الضرائب المباشرة)، خاصة أن النفقات العامة في تزايد مستمر، لذا ظهرت في بداية القرن العشرين الضريبة على الاستهلاك والتي يتحملها كافة.

كما أن نمو دور الدولة ومسؤولياتها يزيد من إمكانية وجود حالات تلتزم فيها الدولة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي تسببها لهم أعمال وتصرفات الإدارة العامة، ومثال ذلك نص 208 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء فيها: "...المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية".

وقد لعب تطور العلاقات الدولية والفكر السياسي وانتشار المبادئ الديمقراطية دور في زيادة الإنفاق العام. وجعل الحكومات تميل إلى الإسراف في الإنفاق كما أن تتعدد سبل الإنفاق العام في الدول الديمقراطية بسبب مبادئ العدالة الاجتماعية، ونمو مسؤولية الدولة وكثرة الأحزاب والجمعيات وانتشار الهيئات التمثيلية المركزية والمحلية. وازدياد عدد المواعيد الانتخابية.

وعلى مستوى العلاقات الدولية تنفق الدولة الكثير من الأموال على الهيئات الدبلوماسية وتسديد مستحقات المنظمات الدولية التي تكون عضوا فيها ومصاريف المؤتمرات الدولية والمساهمة في التعاون الدولي حيث يرد في قوانين المالية للدولة فصل متعلق بالنفقات المرتبطة بالتزامات الجزائر إزاء الهيئات الدولية (المساهمات والاشتراكات).

الفرع الثالث: الأسباب الإدارية والمالية

أولاً: الأسباب الإدارية

أدى التوسع في وظائف الدولة ومهامها، إلى اتساع جهازها الإداري، وزيادة عدد العاملين فيه من عمال وموظفين ورافق ذلك ارتفاع في حجم المستلزمات السلعية والخدمية اللازمة لتسهيل

مهمة هذه الأجهزة وهذا ما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة سواء في شكل رواتب أو مستحقات تجهيز المرافق العامة وتسييرها.

كما سوء التنظيم الإداري والزيادة الشكلية في عدد العاملين ونقص كفاءتهم وإنتاجية عملهم خاصة في الدول النامية يساعد في ازدياد النفقات العامة، إذ أن تبني الدول لنظام اللامركزية الإدارية يستدعي تأسيس أجهزة إدارية كثيرة، وما يترتب على ذلك من نمو في عدد الموظفين وما يحتاجه من رواتب ومنح، من جهة، ومن جهة أخرى، فإن أخذ الجزائر بنظام اللامركزية الإدارية والديموقراطية التشاركية، في المواد من 16 إلى 19 من التعديل الدستوري الحالي 2020، يستتبع تكفل الدولة بمنح إعانات للبلديات والولايات والنهوض بأعباء دعم التشاركية.

ثانيا: الأسباب المالية

ترتبط هذه الأسباب بتطور الفلسفة الاقتصادية واتساع دور الدولة، فقد تطور مفهوم النفقة العامة من المفهوم التقليدي "النفقة المحايدة" إلى مفهوم حديث "النفقة الايجابية"، وهو ما أدى لزيادة حجم النفقات العامة، بظهور أهمية تدخل الدولة في أوقات الأزمات برصد أموال لخلق مشاريع عامة للاستجابة لمتطلبات السكان، وزيادة الطلب الفعال على السلع والخدمات، خاصة في فترات الكساد الاقتصادي، وقد ساهم في هذه الزيادة سهولة الحصول على الإيرادات اللازمة بظهور النقود والقروض الداخلية والإصدار النقدي. خاصة أن السياسة المالية الحديثة تعتبر كل إيرادات الدولة (عادية وغير عادية) مخصصة في مجموعها لكل أوجه الإنفاق الحكومي، ويبدو ذلك جليا من خلال المادة 38 من القانون رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر. إذ تنص على أنه: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة. ويستعمل مجموع الإيرادات لتغطية جميع نفقات الميزانية العامة للدولة. وتعتبر إيرادات المبلغ الكلي للحواصل، وذلك دون التقليل بين الإيرادات والنفقات". ويمكن أيضا أن تزيد الدولة في نفقاتها بفعل فائض الإيرادات، إذ من الممكن أن تسيئ تقدير النفقات فتحصل على الإيرادات بما يفوق النفقات المقدرة، مما قد يغريها لصرف الأموال في غير محلها.

وفي جميع الاحوال يجب الحذر من التوسع في الانفاق العام حتى لا يكون ذلك وسيلة لتبذير وضياع الاموال العامة، بل يجب ان يكون الهدف من الانفاق العام هو تحقيق أكبر منفعة باقل تكلفة، وذلك بالنقد بضوابط الانفاق العام.

المطلب الثاني: تقسيم النفقات العامة في التشريع الجزائري

قسّم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة في المادة 28 وما بعدها من القانون العضوي 15-18 السالف الذكر، إذ تنص المادة 28 على ما يلي: "تجمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الآتية بحسب:

- (1) النشاط: يتكوّن هذا التصنيف من البرامج وتقسيماته،
 - (2) الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يتكوّن هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها،
 - (3) الوظائف الكبرى للدولة: يتكوّن هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة،
 - (4) الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.
- تحدد العناصر المكوّنة للتصنيفات المذكورة أعلاه، عن طريق التنظيم".
- أما المادة 29 فقد جاء فيها ما يلي: "تتضمّن أعباء ميزانية الدولة، حسب الطبيعة الاقتصادية، الأبواب الآتية:

- (1) نفقات المستخدمين،
- (2) نفقات تسيير المصالح،
- (3) نفقات الاستثمار،
- (4) نفقات التحويل،
- (5) أعباء الدين العمومي،
- (6) نفقات العمليات المالية
- (7) النفقات غير المتوقعة".

الفرع الأول: نفقات التسيير (نفقات إدارية)

يقصد بها النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية، وهي لا تضيف أية قيمة مضافة للاقتصاد الوطني، ولا تزيد اية سلعة حقيقية، ولا تهدف للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومعظم اثارها غير مباشر، وتسمى ايضا بالنفقات الاستهلاكية. وقد تضيف قوانين المالية لهذا النوع التعويضات والمنح المختلفة والضمان الاجتماعي، والمنح وتعويضات التدريب والرواتب المسبقة ومصاريف التكوين، واعانات التسيير المخصصة للمؤسسات العمومية الادارية المنشأة حديثا، والنفقات المرتبطة بالتزامات الجزائر ازاء الهيئات الدولية، ورغم ضرورة هذه النفقات فإنه يجب على السلطات التنفيذية أن تعمل على تخفيضها مادامت غير منتجة.

الفرع الثاني: نفقات الاستثمار

يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الانمائية السنوية للدولة، وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات، وتتفرع إلى ثلاثة أبواب (الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، اعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى برأس المال)، وتتميز هذه النفقات بانتاجيتها، ونفقات دعم الاستثمارات كالتكفل الكلي والجزئي بمصاريف إقامة المنشآت الأساسية الضرورية للاستثمار أو مصاريف إيصال المياه والكهرباء، وإنشاء الطرق المؤدية إلى مناطق الاستثمار.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

من البديهي بعد أن تتحدد النفقات العامة، أن تعتمد الدولة إلى تأمين المصادر المالية التي تغطيها بصورة يتحقق بها التوازن بين كفتي الميزانية. حتى تستطيع الدولة أن تمارس دورها الاقتصادي والاجتماعي وتقوم بتقديم وتأمين الحاجات العامة لمواطنيه عن طريق الإنفاق العام، لذا يجب عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة لتأمين مداخل الدولة، تمكنها من تغطية نفقاتها العامة بمختلف جوانبها.

وبتتبع التطور التاريخي لنظرية الإيرادات العامة نجد أن الدولة قديما (في عصر الإقطاع والملكية المطلقة أو الدولة البولييسية) نظرا لما لها من سلطة وسيادة كانت تستولي على ما يلزمها من أراضي ورؤوس أموال دون مقابل، وكانت تعتمد على نظام الإستلاء والسخرة والمصادرة وإجبار الأفراد على الانتماء لجيوشها والقيام بالأشغال العامة، وتقديم نسبة من إنتاجهم لها في صورة عينية، وهذا ما مكّن الدولة من الحصول على ما تريده من سلع وخدمات وإيرادات. بالقدر الذي لا يؤثر على الفعالية الفردية.

أما في عصر الدولة الحديثة ظهرت النقود كأداة للتعاملات والمبادلات وأصبحت الدولة تحصل على إيراداتها في شكل نقدي، وتنوعت بذلك مصادر الإيرادات العامة، فبالإضافة إلى إيرادات الدولة التي تعتمد على عنصر الإجبار (الضرائب)، ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الاقتصادي للدولة أي تلك الناتجة عن مشاريعها الاقتصادية.

المبحث الأول: تعريف الإيرادات العامة وتقسيماتها

المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة: يقصد بالإيرادات العامة كأداة مالية: "مجموعة المداخل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي". فالإيرادات العامة إذن هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة

للإنفاق على المرافق والمشاريع العامة، ووضع سياستها المالية موضع التنفيذ. ولقد تعددت مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة التي تقوم بها الدولة والهدف منها.

المطلب الثاني: تقسيمات الإيرادات العامة

من أهم تقسيمات الإيرادات هو تقسيمها إلى إيرادات سيادية وإيرادات اقتصادية (الجبرية والإيرادات الاختيارية)

ويقوم هذا التقسيم على التمييز بين الإيرادات السيادية وهي التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بما تتمتع به من سلطة آمرة وقدرة على إكراه الأفراد على دفع الأموال جبراً، لغرض أو لآخر كالضرائب والرسوم والقروض الإجبارية والإصدار النقدي والتعويضات (وهي المبالغ الواجب دفعها للدولة على سبيل التعويض عن أضرار معينة لحقت بها سواء من أفراد أو هيئات داخلية أو من دولة أجنبية كتعويضات أضرار الحرب أو أضرار الأعمال التخريبية).

وعموماً تحصل عليها الدولة دون موافقة دافعيها أما الإيرادات الاقتصادية (الاختيارية) فهي التي تحصل عليها الدولة دون الالتجاء للأفراد، مثل القروض الاختيارية وإيرادات أملاك الدولة وتتميز بأن الأفراد يدفعونها بمحض إرادتهم واختيارهم. مثل تأجير الأراضي الفلاحية التي تملكها دولة، الإيرادات التي تحصل عليها الدولة كمقابل لسلعة أو خدمة تتبعها، القروض الاختيارية التي لا تقوم على عنصر الإجبار حيث تعرض الدولة على الأفراد إقراضها بمبالغ معينة لموجهة بعض أوجه الإنفاق العام، ولمدة معينة تلتزم الدولة بعد انقضائها برد قيمة القرض بالإضافة إلى فائدة معينة في مواعيد محددة.

وكذا تقسيمها إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية

يقوم هذا التقسيم على التمييز بين الإيرادات العامة بحسب انتظامها وتكرار ورودها في الميزانيات العامة، فالإيرادات العادية هي التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بصورة منتظمة، كالرسوم والضرائب، ويتكرر ورودها في مواعيد منتظمة، وعادة خلال كل سنة وتعتمد عليها الميزانية بصفة أساسية في تمويل النفقات العامة، أما الإيرادات الغير عادية تتمثل في تلك التي تحصل عليها الدولة من آن لآخر بغير انتظام، كالقروض العامة والإصدار النقدي، وتعد إيرادات استثنائية لتمويل الإنفاق العام، وعيب على هذا التقسيم أن بعض الإيرادات التي كانت في السابق إيرادات غير عادية أصبحت حالياً إيرادات عادية، فلجوء الدولة للاقتراض أصبح ينظر إليه أنه أمر عادي رغم أن القروض العامة والإصدار النقدي ينبغي عدم لجوء الدولة إليها إلا عند الحاجة، وعدم كفاية الإيرادات العادية لمواجهة الحاجات العامة نظراً لآثارها السيئة أحياناً.

المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة

تجدر الإشارة أن التقسيمات السابقة للإيرادات العامة لا تعدو أن تكون محاولات لجمع الموارد المتآلفة في طبيعتها أو المتشابهة في أحكامها، في أقسام متماثلة تيسيرا لمهمة البحث والدراسة، إلا أنه بالنظر إلى هذه التقسيمات المختلفة يتضح أن الفكر المالي لم يتفق على تقسيم محدد للإيرادات العامة، لذا سوف نتناولها دون التقيّد بتقسيم معين بل ستركز دراستنا لإيرادات الدولة على أهم هذه الإيرادات فقط وهي:

المطلب الأول: إيرادات أملاك الدولة

تنص المادة 20 من التعديل الدستوري الحالي (2020) على ما يلي: "الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية.

وتشمل باطن الأرض، المناجم، المقالع، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحية، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات. كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي والبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، وأملاكا أخرى محددة في القانون".

ويقصد بالأملاك الوطنية الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة سواء كانت ملكية عامة أم خاصة إذ تنص المادة 22 من التعديل الدستوري الحالي (2020) على ما يلي: "يحدد القانون الأملاك الوطنية.

تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية.

تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون".

يتضح من خلال هذه المادة أن الأملاك الوطنية تنقسم إلى أملاك عامة أملاك خاصة وبهذا الخصوص صدر القانون 30-90 المعدّل والمتمّم بالقانون رقم 14-08 المتضمن قانون الأملاك الوطنية السالف ذكرهما، والذي نص في مادته الثانية على ما يلي: "تشتمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية والأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية.

المطلب الثاني: الضرائب

تعد الضريبة من أقدم وأهم مصادر الإيرادات العامة، وقد تطورت الضرائب بتطور أهداف الدولة وأدوارها في المجتمع، إذ أن هناك ارتباط كبير بين النظام الضريبي، وطرق وأساليب فرض الضريبة وتحصيلها، وبين نظام الدولة الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المطبق أثناء فرض الضريبة.

ففي السابق كان الأفراد يساهمون طوعية كل حسب إمكانياته على تحسين أوضاع المجتمع، ثم أصبحت الدولة تفرض الضريبة على الرؤوس، حيث يدفع كل مواطن مبلغا من المال بسبب تبعيته السياسية للدولة، وبظهور مهام أخرى للدولة أصبح لزاما عليها إيجاد أنواع جديدة من الضرائب، كالضريبة على الأملاك، سواء كانت عقارات أو مواشي أو إنتاج زراعي، ونظرا لازدياد العبء الضريبي على الأفراد فقد قامت ثورات شعبية ساهمت في جعل وظيفة إقرار الضرائب من أهم اختصاصات البرلمانات والمجالس الشعبية، عن طريق التشريعات، بعدما كان الملك أو الحاكم يحتكر أمر فرض هذه الضرائب، ويتعسف في ذلك، ولتخفيف هذا العبء ظهرت الضريبة غير المباشرة التي لها علاقة بتجارة الدولة الخارجية، وأصبحت الدولة تستعمل الضريبة ليس كمصدر من مصادر الإيرادات العامة فقط، بل كوسيلة لتحقيق أهداف معينة والتأثير على مختلف أوجه الحياة (الاقتصادية والاجتماعية والسياسية)، مثلما سيتم توضيحه لاحقا.

الفرع الأول: تعريف الضريبة: في غياب تعريف تشريعي، يمكن تعريف الضريبة على أنها مساهمة نقدية، تفرض بصفة جبرية من قبل الدولة أو إحدى الهيئات المحلية على المكلفين بها، سواء كانوا أشخاصا طبيعيا أم معنوية، حسب قدراتهم التكاليفية، وبصفة نهائية، مساهمة منهم في التكاليف والأعباء العامة، ودون مقابل خاص عن دفع هذه الضريبة.

وعرّفها الأستاذ ميشال دران Michel DRAN بأنها: "اقتطاع جبري تقوم به السلطة العامة على أموال الأفراد قصد توزيع ثقل الأعباء العامة فيما بينهم بإنصاف".

بينما يقدم الأستاذ فرانسوا ديريل Francois DERUEL تعريفا أدق بقوله: "... الضريبة أداء نقدي مطلوب من أعضاء المجموعة، يحصل جبرا، بصفة نهائية ودون مقابل". كما عرّفها غاستون جيز gaston JESE بأنها: "الأداء المالي الإلزامي الذي يدفع من طرف الملزم بالضريبة بصفة نهائية، وبدون مقابل لتحقيق تغطية النفقات العمومية".

الفرع الثاني: خصائص الضريبة

انطلاقا من التعاريف السابقة يمكن تحديد خصائص الضريبة فيما يلي:

1- **الضريبة أداء نقدي:** في العصور الوسطى كان تسديد الضرائب من طرف الأفراد يتم جبرا في شكل ساعات عمل (السخرة) أو عينا في شكل منتج أو محاصيل... وقد ساهمت الضريبة العينية في تلبية معظم حاجيات الدولة، ومع تطور المجتمعات وظهور النقود، أصبحت الضريبة تدفع في شكل نقدي عادة.

والشكل النقدي للضريبة له مزايا عديدة، إذ أنه يجنب الدولة تحمل تكاليف ونفقات باهظة قد تفوق قيمة الضريبة العينية، من مصاريف نقل وتخزين المحاصيل، وإمكانية تعرضها للتلف، فضلا عن أن الضريبة العينية لا تلتزم بعنصر العدالة، إذ أنها لا تأخذ بعين الاعتبار الظروف الشخصية لكل شخص من ناحية نفقات الإنتاج.

2- **الضريبة أداء محصل جبرا:** تعد الضريبة من مظاهر سيادة الدولة تفرضها بموجب القوانين، وتقوم بتحصيلها أيضا بموجب قوانين وأوامر السلطة العامة، لذا فإنها تحصل عن طريق الإكراه، إذا اقتضى الأمر ذلك، ففي حالة امتناع المكلف عن أداء واجباته الضريبية تقوم الدولة بمتابعته من أجل إجباره على أداء دينه الضريبي، وبهذا تتميز الضريبة عن المساهمات الإرادية، كالقرض والهبات مثلا.

3- **الضريبة أداء محصل بصفة نهائية:** لا تلتزم الدولة برد مقدار الضريبة للمكلفين بها، ولا تعوضهم عنها، إذ تمثل تضحية نهائية للمكلف لصالح الجماعة، وبهذا تتميز أيضا عن القرض الذي تلتزم فيه الدولة برده للمكنتبين مع التزامها بدفع الفوائد المترتبة عنه.

3- **الضريبة محصلة دون مقابل:** لا توجد أية علاقة مباشرة بين المبالغ المدفوعة من قبل المكلف ومقدار أو طبيعة الخدمة التي تؤديها له الدولة، إذ لا يترتب عن دفع الضريبة أي مقابل مباشر أو منفعة خاصة، فالفرد يتمتع بالخدمات التي تقدمها الدولة، كالأمن والقضاء والدفاع، ليس باعتباره قام بأداء الضريبة بل لكونه فردا من أفراد المجتمع، وبهذه الميزة تشكل الضريبة وسيلة لتوزيع الأعباء والتكاليف العامة، لذا فإن الضريبة تفرض على جميع الأفراد المقيمين في الدولة سواء كانوا مواطنين أم أجانب، باعتبارهم يتمتعون بجميع الخدمات التي تقدمها مرافق الدولة المختلفة.

الفرع الثالث: تمييز الضريبة عن بعض الإيرادات العامة الأخرى

تتميز الضريبة عن الرسم والإتاوة والثلث والعمالة في الأوجه التالية:

أولا: تمييز الضريبة عن الرسم la taxe

كان للرسم فيما مضى، وخاصة في القرون الوسطى والعصور التي تلتها دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة، بعد الدومين الناتج أساسا من أملاك الدولة الخاصة، وذلك لكون الرسوم وبأنواعها لم تكن تتطلب موافقة النواب المكلفين بها (ممثلي الشعب)، كما في

الضرائب، مما جعل الدول تفضل اللجوء إليها، غير أن التطور أدى إلى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام، فأصبحت تؤدي دورها بناء على مسؤوليتها عن إشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات، دون أن يقترن هذا الدور بفرض الرسوم على خدمات الدولة، وتمول هذه الخدمات العامة من الميزانية العامة.

وكنتيجة لما سبق، فقد تضاءلت أهمية الرسوم كمورد مالي في مالية الدول الحديثة، مما أدى إلى اتجاه معظم البلدان إلى الحد منها بإلغائها أو تحويلها إلى ضرائب يرفع سعرها، ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة، وهو ما أدى إلى اللجوء لسد تكاليفها عن طريق الاستعانة بالضرائب التي احتلت المقام الأول بين موارد الدولة. بالإضافة إلى أن المبدأ الحديث الذي يقضي بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة في سهولة الالتجاء إليه مقارنة بالضريبة.

والرسم هو اقتطاع نقدي يدفعه الفرد إلى الدولة أو غيرها من الهيئات العامة مقابل انتفاعه بخدمة معينة، ويترتب عنه نفع خاص، وتتفق الضريبة مع الرسم في كونهما مبالغ نقدية تدفع للخرينة العامة. لكنهما يختلفان في عدة أوجه:

- 1- تحدث الضريبة بموجب قانون، بينما الرسم، فإذا كان الأصل أن يؤسس بمقتضى قانون كذلك، فإنه استثناء، يمكن أن يكون بناء على بيان تنفيذي صادر عن الوزير أو الوالي،
- 2- الضريبة إجبارية، بينما الرسم اختياري لأنه يتوقف على إرادة الشخص في الاستفادة من الخدمة الخاضعة للرسم.
- 3- إذا كانت الضريبة تدفع دون مقابل مباشر كما رأينا، فإن الرسم يدفع لقاء خدمة خاصة يقدمها المرفق العام، مثل الرسوم القضائية ورسم الشهر العقاري ورسوم استخراج بعض الوثائق مثل بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر ورخصة السياقة... إلخ.
- 4- إذا كانت إجراءات تحصيل الضرائب معقدة، فإن الرسوم تجبى بكل سهولة عن طريق بيع الطوابع، تسليم إيصال الدفع...).

بالنسبة لطريقة تقدير الرسوم يمكن إجمال القواعد الرئيسية لتقدير الرسم في ثلاثة قواعد أساسية:

القاعدة الأولى: تأخذ بعين الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها، ولا يستلزم أن يتحقق هذا التناسب بالنسبة إلى كل فرد يستفيد من الخدمة على حدى، بل يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة مع حصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها.

القاعدة الثانية: هي جعل مبلغ الرسم أقل من نفقة إنتاج الخدمة المقابلة له، وذلك بالنسبة إلى

خدمات معينة، كالتعليم العام والجامعي والخدمات الصحية، وتستند هذه القاعدة إما إلى أن مثل هذه الخدمات يترتب عليها نفع عام يعود على المجتمع إلى جانب النفع الخاص الذي يعود على دافع الرسم، ومن ثم فإن قواعد العدالة تقضي توزيع نفقات المرافق القائمة بأداء هذه الخدمات بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الضرائب بأنواعها المختلفة، وإما الرغبة في تشجيع الأفراد على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها أو لنفعها، وذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة في صورة رسوم قد تقف عقبة في سبيل طلب الأفراد لها، كما هو الحال بالنسبة إلى بعض الخدمات الصحية، وفي بعض الحالات تقرر السلطة العامة عدم تحصيل الرسوم إطلاقاً عن الخدمة المؤداة، كما هو الحال بالنسبة إلى التطعيم ضد بعض الأمراض.

والقاعدة الثالثة: وهي التي يكون فيها مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له، وذلك بالنسبة إلى خدمات محددة (بعضها)، وتستند هذه القاعدة إما إلى الرغبة في التقليل من إقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم، كما هو الحال بالنسبة إلى رسوم الاستحمام في بعض الشواطئ المعينة، وإما إلى الرغبة في الحصول على إيرادات للخرانة العامة كرسوم التوثيق والشهر العقاري، إذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة.

يترتب على الطابع الإجباري للرسوم ضرورة وضع أساس تستمد منه الدولة سلطتها في تقرير الرسوم، ضماناً لسلامة مالية الدولة والمواطنين، وقد استتبع هذا في الدول ذات الدساتير الديمقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية (البرلمان أو غيره من المجالس النيابية) على فرض الرسوم، ونظراً لتعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي تتبع في تقديرها، فإن السلطة التنفيذية تكون هي الأقدر على إجراء هذا التقدير، ومن ثم تكفي القرارات الإدارية في فرض الرسوم، لكن يتعين دائماً أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تخول لها هذا الفرض، وذلك ضماناً لعدم إساءة استعمال الحق، والحيلولة دون مغالاة الإدارة، وإلا كانت القرارات باطلة من الناحية الدستورية. وغالباً ما يتضمن القانون الصادر بفرض الرسوم أو بإجازة فرضها بواسطة السلطة التنفيذية إعفاء طوائف معينة من المواطنين، من ذوي الدخل المنخفضة، من دفع هذه الرسوم أو تخفيضها بالنسبة إليهم، وفي هذه الحالة يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يتسع بهذه الميزة.

ثانياً: تمييز الضريبة عن الإتاوة

الإتاوات les redevances هي المقابل الذي يدفعه الفرد نضير عمل له مصلحة عامة قامت به الدولة، وتسببت في ارتفاع قيمة أملاكه أو محلاته المستغلة. فتعبيد طريق أو إيصال

الكهرباء أو إقامة سد يؤثر على قيمة الأراضي المجاورة، مما يقتضي أن يساهم المستفيد بقسط ما في النفقات التي تحملتها الدولة.

بناء على ذلك تتفق الضريبة مع الإتاوة في كونهما تدفعان جبرا للخرينة العامة، بينما تختلفان في الأوجه الآتية:

1/ إذا كانت الضريبة تدفع حسب قدرة المكلف بها، فإن الإتاوة يجب أن تتناسب مع ارتفاع قيمة العقار أو الثروة الناتج عن الأشغال العامة.

2/ إذا كانت الضريبة تفرض بموجب قانون، فإن الإتاوة يمكن أن تفرض بناء على بيان تنفيذي صادر عن الوالي أو الوزير كما ذكرنا رغم أن الأصل في الإتاوة هو أن تكون بمقتضى قانون كذلك.

3/ تدفع الضريبة سنويا، بينما الإتاوة تدفع مرة واحدة عند تحقق المنفعة، أي بعد الأشغال العامة التي رفعت من قيمة الأرض أو الثروة.

ثالثا: تمييز الضريبة عن الثمن العام prix publique

والثمن العام هو مبلغ مالي يدفعه الفرد مقابل سلعة (كالإسمنت، أو المنتجات الصيدلانية أو الكهربائية...) أو خدمة تقدمها هيئة إدارية (مثل ثمن الاشتراك في الهاتف أو الكهرباء والغاز والماء) ويتم تحديد الثمن العام تبعا لسعر السوق (قانون العرض والطلب) ويستهدف الثمن العام تحقيق الربح لفائدة المشروع الذي قدّم الخدمة، ويتفق هذا الثمن العام مع الضريبة في كونه من إيرادات الخزانة العامة لكنه، يختلف عن الضريبة، بما أنه لا يدفع بصفة جبرية، وإنما يتوقف على إرادة الفرد في الانتفاع من السلع والخدمات التي تقدمها الدولة.

رابعا: تمييز الضريبة عن الغرامة

الغرامة procès -amende هي مبلغ مالي يدفعه الفرد عقابا له عن مخالفة القوانين واللوائح، وللغرامة طابع زجري، في حين أن الضريبة مؤسسة أصلا لتمويل نفقات الدولة، وإن كانت الغرامة كذلك تعتبر موردا من موارد الخزانة.

الفرع الرابع: وظائف الضريبة

وتتمثل هذه الوظائف فيما يلي:

أولا: توزيع الأعباء العامة

تعتبر الضريبة من أهم الوسائل التي تمكن الدولة من ضمان مصاريف المصالح العامة وتغطية الأعباء العامة بتقديرها وفقا للقدرة التكاليفية للمواطنين وليس وفقا للخدمات المستهلكة.

ثانيا: التدخلية

تعد الضريبة الوسيلة المباشرة لتدخل الدولة في مختلف مجالات الاقتصاد (الإنتاج، الاستهلاك، الأسعار، النقد...) وقد ساهم اتساع دور الدولة وبالتبعية احتياجاتها المالية في تدخلها المكثف في المجالات الاقتصادية والاجتماعية مما يقتضي منها البحث عن مصاريف استثمارية مهمة لإقامة المنشآت العامة الصناعية والسياحية، والقيام باستغلال الثروات الطبيعية. ويمكن للدولة عن طريقها أن تتدخل لتوجيه مجالات الاستثمار إلى القطاعات التي تراها ضرورية واستراتيجية، عن طريق خفض مقدارها على هذا القطاع أو تنقل مجال الاهتمام من قطاع لآخر برفع نسبة الضرائب عليه.

كما يمكن أن تلعب الضريبة دورا ردعيا أحيانا، فالضرائب المرتفعة على استهلاك وإنتاج واستيراد الكحول والتبغ مثلا، تسمح من الناحية النظرية بخفض استهلاك هذه المواد.

ثالثا: إعادة توزيع المداخل أو الثروات

تمثل الضريبة وسيلة لإعادة توزيع الثروات والمداخل، إذ عن طريقها يتم اقتطاع الأموال من الأغنياء والتجار، وتقدم بعد ذلك في شكل إعانات مختلفة للعجزة وأصحاب المداخل الضعيفة، قصد تقليص التفاوت الاجتماعي وضمان الحد الأدنى من المداخل لكافة المواطنين.

الفرع الخامس: القواعد والمبادئ العامة للضريبة

يتعين على المشرع اتباع ومراعاة مجموعة من القواعد والمبادئ العامة عند وضع أسس النظام ضريبي في الدولة وهي قواعد ذات فائدة مزدوجة إذ تحقق مصلحة المكلف بالضريبة، من جهة، ومصلحة الخزينة العمومية، من جهة أخرى.

القواعد الحالية للضريبة

وتتمثل الأسس الحالية للنظام الضريبي فيما يلي:

1/العدالة: إذ يجب أن تكون الضريبة عامة يوزع عبؤها بين المكلفين وفقا لقدراتهم التكاليفية، ودون تفضيل. وفي إطار العدالة والمساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضريبة نشير إلى مبدئين هامين هما:

- **مبدأ الشمولية الشخصية للضريبة:** ومعناه أن الضريبة تفرض على كافة المواطنين الخاضعين لسيادة الدولة بعدما كانت الأنظمة السياسية القديمة تمنح بعض الامتيازات لطبقات معينة بإعفاءهم من الضريبة، فالتزام الأفراد بالضريبة بموجب هذا المبدأ لا يقتصر على مواطني الدولة فقط، بل يمتد إلى المتواجدين في الخارج، إذا كانت لهم أملاك داخل الدولة وفقا لمبدأ التبعية السياسية عن طريق الجنسية كما يشمل الأجانب المقيمين في الدولة استنادا لمبدأ

التبعية الاقتصادية مع وجود بعض الإعفاءات المقررة لأعضاء السلك الدبلوماسي على أساس اعتبارات العرف الدولي والمجاملة الدولية أو مبدأ المعاملة بالمثل.

- **مبدأ الشمولية المادية للضريبة:** ومعناه أن تفرض الضريبة على كافة الأموال والعناصر المادية، سواء كانت مداخل أو ثروات، باستثناء ما نص عليه القانون الضريبي بشكل صريح، من أجل تحقيق أغراض اقتصادية كالمناطق الاقتصادية الحرة مثلاً.

2/المردودية: تفترض إنتاجية الضريبة أن تشمل وتترك كل المجالات المحددة قانوناً، وهو ما يقتضي الحد من ظاهرة الغش والتهرب الضريبي، كما تقتضي قاعدة المردودية ألاّ تتألف الدولة في الإعفاءات أو التخفيضات، وأن لا تكون مصاريف تحصيل الضريبة والرقابة عليها مفرطة مقارنة مع حصيلتها.

3/الملاءمة مع المحيط: يجب أن تنظم القواعد الضريبية بصورة تلائم ظروف المكلفين بها، كما يجب أن يكون النظام الضريبي مكيفاً مع المجتمع الذي يطبق عليه، وأن تبسط وتسهّل أساليب دفعها، خاصة فيما يخص موعد التحصيل وطريقته وإجراءاته، وبذلك تكون الضرائب الجمركية (ضرائب مباشرة) أهم مداخل الدول الفقيرة والنامية، في حين أن البلدان الصناعية يمكن لها استخدام أنظمة ضريبية أكثر ملاءمة.

4/ضمانات المكلف: يجب أن تكون السلطات المهمة الممنوحة لإدارة الضرائب والمتعلقة بالتحري والرقابة والجباية، مقترنة بقواعد وضمانات أخرى تحمي المكلفين بالضريبة ضد التعسف وتضمن احترام القانون.

الفرع السادس: أهداف الضريبة وآثارها الاقتصادية

أولاً: أهداف الضريبة

تستهدف الضريبة تحقيق أهداف معينة يأتي في مقدمتها الهدف التمويلي والاقتصادي والاجتماعي، إضافة إلى أهداف أخرى، تتمثل في الأهداف التالية:

أ/ الهدف المالي: كان الهدف الأساسي للضريبة في ظل الدولة الحارسة هو دور مالي بحت، يتمثل في تحقيق إيرادات للدولة تواجه بها نفقاتها المحدودة من أجل تسيير المرافق العامة حسب النظرية الكلاسيكية، ولكن مع تطور الدولة وزيادة أنشطتها وتدخلها في الحياة الاقتصادية تطورت أهداف الضريبة، وامتدت لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية.

ب/ الهدف الاقتصادي: يمكن للضريبة أن تحدث آثاراً اقتصادية عامة أو آثاراً انتقائية حسب القطاعات الاقتصادية، ففيما يخص الأثر الاقتصادي العام يمكن للضريبة أن توجه لامتصاص الفائض من القدرة الشرائية ومحاربة التضخم، ويظهر ذلك من خلال الامتيازات الجبائية التي

منحتها الدولة للمؤسسات الاقتصادية، بهدف تنشيط وإنعاش الاقتصاد الوطني، أما فيما يخص الدور الانتقائي للضريبة فإن الدولة تميل إلى تشجيع قطاع اقتصادي معين مثل قطاع السكن، فتقوم بسن إجراءات ضريبية تخفيفية وتحفيزية لصالح هذا القطاع، حتى يتمكن من التغلب على التكاليف الباهظة للبناء، كما يمكن أن يمتد الأثر الاقتصادي ليس لتحفيز فرع إنتاجي معين لكن بالعكس الحد من نمو سريع غير مرغوب فيه لقطاع من القطاعات الإنتاجية ترى فيه الدولة أن زيادة إنتاجه يؤدي لآثار مضرّة بالاقتصاد الوطني.

ج/ الهدف الاجتماعي: يتمثل الهدف الاجتماعي للضريبة في استخدامها لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الفئات الفقيرة ومحدودة الدخل، كأن يقوم المشرع بإعفاء بعض المؤسسات والجمعيات التي تقدم خدمات اجتماعية معينة من الضرائب، كما قد تستعمل الضريبة للمحافظة على إمكانية اقتناء بعض السلع ذات الاستهلاك الواسع بفرض ضرائب منخفضة على السلع الاستهلاكية، كالحليب والخبز، أو العمل على حفظ الصحة العمومية بفرض ضرائب مرتفعة على السلع التي ينتج عنها أضرار صحية كالمشروبات الكحولية والتبغ.

ثانيا: الآثار الاقتصادية للضريبة

تتقسم الآثار الاقتصادية للضريبة إلى آثار مباشرة وآثار غير مباشرة.

1/ الآثار الاقتصادية المباشرة: وتتمثل في أن الضريبة تؤثر على الاستهلاك وعلى الادخار والأسعار والإنتاج، وتنشأ هذه الآثار بعد استقرار عبء الضريبة على مكلف معين.

أ- أثر الضريبة على الاستهلاك: كلما كان معدل الضريبة مرتفعاً كان تأثيرها على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح، ويترتب على ذلك أن يتأثر حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات، فالإنقاص من دخولهم يدفعهم للتضحية ببعض السلع والخدمات الكمالية، فيقل الطلب عليها وتميل أسعارها للانخفاض مع نسبة هذا القول، نظراً لأن السلع الكمالية يتأثر استهلاكها بالضريبة أكبر من السلع ذات الطلب على السلع الضرورية.

ب- أثر الضريبة على الادخار: يتكون الادخار الوطني من الادخار الخاص الذي يقوم به الأفراد والادخار العام الذي تقوم به الدولة، فلكي تقوم الدولة بالاستثمارات فإنها تلجأ عادة إلى الضريبة لتمويل هذه الاستثمارات، غير أن فرض الضريبة يؤثر في دخول الأفراد بالنقصان، وبالتالي تقليل إنفاقهم على الاستهلاك، مما يؤثر سلباً على مستوى مدخراتهم، لذا يقول البعض أن الادخار الخاص أول ضحايا الضريبة، إذ يتأثر بها سلباً مع الإشارة إلى أن أثر الضريبة في الادخار يختلف باختلاف أنواع الضريبة، فالضرائب المباشرة تضر بالادخار بصورة أكبر من

الضرائب غير المباشرة، خاصة إذا تعلقت بالفئات ذات الدخل المرتفعة التي تخصص جزءا كبيرا من دخلها للإدخار.

ج- **اثر الضريبة على الإنتاج:** تؤثر الضريبة على الاستهلاك بالسلب خاصة لدى أصحاب الدخل الضعيفة والمتوسطة وهذا يؤثر في الإنتاج بالنقصان، فالضرائب تؤدي لنقصان الإدخار وقلة رؤوس الأموال الإنتاجية، ثم أن فرض الضريبة قد يؤدي إلى انتقال عناصر الإنتاج إلى فروع الإنتاج الأخرى قليلة العبء الضريبي، مما يؤثر على النشاط الاقتصادي.

د- **اثر الضريبة على الأسعار:** يترتب على كون الضريبة تقتطع جزء من دخول الأفراد أن يقل الطلب على سلع وخدمات معينة من جانب هؤلاء الأفراد، وبالتالي يؤدي ذلك لانخفاض أسعارها، أما إذا استخدمت الدولة حصيلة هذه الضرائب في مجال التداول، ك شراء سلع وخدمات أو دفع رواتب العمال أو مبالغ مستحقة للموردين أو المقاولين، فإن هؤلاء يستخدمون هذه المبالغ في زيادة الطلب على السلع والخدمات، مما يؤدي إلى عدم انخفاض الأسعار.

هـ- **اثر الضريبة على التوزيع:** قد ينتج على الضريبة أن يعاد توزيع الدخل والثروة بشكل غير عادل لصالح الطبقات غير الغنية على حساب الطبقات الفقيرة، ويحدث هذا بالنسبة للضرائب غير المباشرة، باعتبارها أشد عبئا على الفئات الفقيرة، أما الضرائب المباشرة فهي تؤثر على الطبقات الغنية ومستوى الادخار.

2/ الآثار الاقتصادية الغير مباشرة للضريبة: يقصد بالآثار الاقتصادية الغير مباشرة للضريبة المشاكل المتعلقة بنقل العبء الضريبي، واستقرار الضريبة وانتشارها والتخلص منها.

أ- **استقرار الضريبة:** يتمثل استقرار الضريبة في تحديد شخص من يتحملها مسبقا، فإذا تحملها المكلف القانوني ولم يتم بنقلها لغيره (بإدراجها في ثمن السلعة مثلا)، فذلك يسمى بالاستقرار المباشر للضريبة.

ب- **التخلص من عبء الضريبة:** تمثل الضريبة عبء على المكلف بها يدفعه إلى العمل على نقل عبئها إلى شخص آخر بصورة جزئية أو كلية، نظرا لعدم وجود مقابل خاص يعود عليه مباشرة من الضريبة كما أن إحساسه بثقل عبئها -خاصة عندما يكون مثقل بالعديد من الضرائب- تجعله يسعى لمحاولة التخلص منها التخلص مسموح لا يخالف القانون يسمى **بالتهرب الضريبي** ويقصد به أن يقوم المكلف بالضريبة - رغبة منه في عدم دفعها - بالعمل على عدم تحقق الواقعة المنشأة لها كالبيع أو الشراء، فيكون تصرفه سلبيا هو عزوفه عن القيام بهذا التصرف ما دام القانون يعطيه الحرية في ذلك، أو يقوم الفرد بإسباغ عقده بصبغة أخرى صورية (توزيع شركة في شكل هبات مثلا) ويؤدي التهرب الضريبي إلى آثار سيئة من ناحية مالية الدولة وعدم قدرتها على الوفاء

بالتزاماتها اتجاه الأفراد، ويفوت عليها جزءا هاما من إيراداتها ويخل بمبدأ العدالة الضريبية، لذا تسعى الدولة لمحاربته داخليا وخارجيا.

كما قد يتخلص منها تخلص غير مشروع يشكل مخالفة للتشريع الجبائي يسمى **الغش الضريبي** وهو تلك السلوكيات والممارسات الإرادية التي تتم بهدف التحايل، وتجذب أداء الضريبة خارج إطار القانون سواء بصفة كلية أو جزئية باستخدام طرق احتيالية وتدليسية، وهو جريمة من جرائم القانون العام، ومن صوره الامتناع عن تقديم التصريح الضريبي أو تعمد الكذب في التصريحات حول المركز المالي للمكلف بالضريبة، الإغفال عن قصد أو الأمر بتسجيل حسابات غير صحيحة أو صورية في السجل اليومي أو سجل الجرد المنصوص عليهما في القانون التجاري، تقديم وثائق مزورة أو غير صحيحة، تدعيما لطلبات ترمي إلى الحصول على تخفيف الضرائب أو الرسوم أو تخفيضها أو الإعفاء منها أو استرجاعها، أو الاستفادة من المزايا الجبائية المقررة لصالح فئات أخرى من المكلفين بالضريبة...الخ.

ولا يشترط المشرع حصول النتيجة المتمثلة في التملص من الضريبة بل يكفي المحاولة لقيامها حسب المادة 30 من قانون العقوبات، غير أنه يشترط أن تكون هناك علاقة سببية بين هذه الأعمال الاحتيالية، وبين التملص من الضريبة، وكذا قيام الركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي الذي لا جريمة دون توافره كما هو معروف قانونا، إذ يشترط لتحقيق القصد الجنائي القيام بعمل إيجابي أو سلبي بغية التخلص من عبء الضريبة كليا أو جزئيا (القصد العام) سعيا لإيقاع إدارة الضرائب في الغلط، ومن ثم حرمانها من حقها في الحصول على هذه الضريبة (القصد الخاص).

وتجدر الإشارة إلى أن الأشخاص المؤهلين لإثبات جريمة الغش الضريبي هم أعوان الضرائب المفوضين والمحلفين، كما وسع قانون الرسم على رقم الأعمال قائمة هؤلاء إلى ضباط الشرطة القضائية، وأعوان إدارة الضرائب المختلفة وأعوان الضرائب المباشرة والتسجيل وأعوان الجمارك وأعوان قمع الغش والجرائم الاقتصادية (المادة 112)، أما قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة فقد سكت عن ذلك، لذا نتساءل عن ما إذا كان بإمكان أعوان الشرطة القضائية القيام بذلك.

الجريمة الضريبية تتولد عنها دعويين.

-دعوى عمومية تهدف لتطبيق العقوبات الجزائية وهي الحبس والغرامة الجزائية.

-دعوى جبائية تهدف إلى تطبيق الجزاءات الجبائية وهي الغرامة الجبائية والمصادرة.

مع العلم أن الجريمة الضريبية تتميز بوحدة هتين الدعويين (عمومية، جبائية)، من حيث التحريك إذ أوكلت النصوص الضريبية صلاحية تحريكها لإدارة الضرائب فقط (المادة 305 من ق ض م، المادة 534 قانون الضرائب غير المباشرة والمادة 119 قانون الرسم على رقم الأعمال والمادة 34 من ق ط والمادة 119 من قانون التسجيل (عكس الجريمة الجمركية) بل أن القانون في المادة 311 من قانون الضرائب تفرض على السلطة القضائية أن تعلم إدارة الضرائب بكل المعلومات التي تحصل عليها ومن شأنها أن تسمح بافتراض الغش الضريبي سواء كانت الدعوى مدنية أم جزائية وإن انتهت إلى أن لا وجه للمتابعة غير أن القانون يشترط لكي تكون شكوى إدارة الضرائب صحيحة أن تقدم الشكوى من الأشخاص المؤهلين قانونا وأن تقدم الشكوى مكتوبة وموقعة ممن له السلطة في رفعها ودون ذلك (تقديم الشكوى من إدارة الضرائب وتوفر شروطها) يكون الإجراء باطلا بطلانا مطلقا.

الفرع السابع: التنظيم الفني للضرائب

يقصد بالتنظيم الفني للضرائب تصنيفاتها وتحديد إجراءات فرضها وطرق تحصيلها، وضمانات إدارة الضرائب والمكلفين، خلال كل ذلك (المنازعات الضريبية) وهو ما سنتناوله فيما يلي:

أولا: التصنيفات المختلفة للضريبة

سنركز في دراستنا للتصنيفات المختلفة للضريبة على أهم هذه التقسيمات وهي:

1/ التصنيف القائم على طبيعة الضريبة: ويستهدف هذا التقسيم الناحية التقنية للجباية، وفيه يتم التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وهي تفرقة قديمة نسبيا غير أنها مازالت لحد اليوم، وهي أهم التقسيمات، بالرغم من أنه لا يوجد معيار منضبط وجامع ودقيق للتفرقة بينهما.

غير أن لكل منهما مزايا وعيوب نوضحها من خلال الجدول التالي:

مجالات التفرقة / نوع الضريبة	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
مدى ثبات حصيلة الضريبة	حصيلتها الضريبية تتميز بالثبات والاستقرار نسبيا لأنها لا تتأثر بالتغيرات الاقتصادية	تفرض على تصرفات غير ثابتة وعرضية ومنقطع قد لا يقوم بها الأفراد ومن هنا فحصيلتها الضريبية لا تتمتع بالثبات
مرونة الحصيلة (أي مدى إمكان زيادة الحصيلة إذا احتاجت الدولة إلى أموال إضافية في ظروف	أقل مرونة من ض/غ/م وهذا يعد ميزة خاصة في فترات الانكماش الاقتصادي لان حصيلتها الضريبية لا تتخفض كثيرا في تلك الفترات نظرا لثباتها واستقرارها	حصيلتها أكثر مرونة لعلاقتها الوثيقة بمستوى الأسعار وتعد هذه ميزة في فترات الانتعاش الاقتصادي حيث ترتفع الأسعار ومن ثم تزيد

معينة)		حصيلة إيرادات الضرائب الخ/م لكنها تعد عيبا في فترات الكساد الاق
الاقتصاد في نفقات التحصيل	اكثر تكلفة مقارنة بالضرائب غ/م	تتميز كقاعدة عامة بقلّة نفقات تحصيلها إذ أن إجراءاتها غير معقدة
الملاءمة عند الدفع	اكثر ملائمة لأن إدارة الضرائب على معرفة بأسماء الأشخاص المكلفين بالضرائب فهي تعرف ظروفهم الشخصية فقد تعفي ذوي الدخل الضعيفة أو تخفف العبء عليهم أو تمكنهم من تقسيط مبلغ الضريبة أو تأجيل دفعها	شخص المكلف مجهول لإدارة الضرائب مما يعني عدم إمكانية تطبيق أية ملائمة بالنسبة إليهم
الوعي الضريبي	تتميز بأنها تشعر المكلفين بها بواجباتهم الضريبية وبالتالي زيادة وعيهم الضريبي واهتمامهم بمصير أموالهم وجدوى دفعها رغم ما يمكن تصويره في محاولتهم التخلص منها كليا أو جزئيا مما يؤدي لنقص حصيلتها	ما دامت تفرض على الإنفاق فإن المكلف لا يشعر بها باستثناء شعورهم بارتفاع أسعار السلعة والخدمة بارتفاع سعر الضريبة المفروضة عليها
النظام الاقتصادي	تناسب أنظمة الدول المتقدمة ولا تناسب البلدان النامية خاصة أن ضعف المداخل فيها يرفع من نسبة الإعفاءات التي تمنح لهم ومن ثم تنخفض حصيلة الضرائب	اكثر تناسب مع الدول النامية غير أن فرضها على السلع الضرورية لضمان زيادة الحصيلة الضريبية يؤدي لزيادة عبء إضافي على المكلفين بها
العدالة	تعد أكثر تحقيقا للعدالة ما دامت تفرض على الدخل أو رأس المال وهي عناصر واضحة الدلالة على المقدرة التكاليفية للمكلف.	المكلف بها مجهول ومن هنا لا يمكن إدخال المقدرة التكاليفية للمكلف عند تقديرها في الاعتبار ويتساوى عبؤها بالنسبة للجميع دون تمييز مما يجعلها اقل عدالة.

3/ التصنيف الاقتصادي للضرائب: يضم هذا التصنيف ثلاث فئات من الضرائب هي

- الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال والضرائب على الإنفاق.

أ/ **الضرائب على الدخل:** يقصد بالدخل أيّ مبلغ نقدي أو قابل للتقدير النقدي ناتج عن مصدر ثابت، قد يكون راتب أو ربح أو فائدة أو تركيبتهما معا بصفة دورية منتظمة وبصورة متجددة، فمن الطبيعي حتى تتحقق الدورية أن يأتي الدخل من مصدر مستمر أو قابل للاستمرار كالمهنة والوظيفة (ومن هنا فإن الأرباح العرضية التي يحصل عليها الفرد من مضاربة في البورصة أو من بيع عقار بقيمة اكبر مما اشتراه لا تكتسب صفة الدخل لعدم توفر صفة الدورية).

وتحتل الضرائب على الدخل أهمية كبيرة في الأنظمة الضريبية الحديثة لكونها تمثل مصدرا ثابتا ودائما للإيرادات العامة للدولة.

ب - **الضرائب على الإنفاق:** ويطلق على الضرائب غير المباشرة ضرائب الإنفاق، لكونها تفرض على الدخل بمناسبة إنفاقه، لذا فهي تصيب الدخل بطريقة غير مباشرة بالنظر إلى وقائع وتصرفات معينة يقوم بها الفرد بصدد إنفاقه أو تداوله لدخله وتحتل الضرائب على الإنفاق مكانة بارزة في الأنظمة الضريبية المختلفة لغزارة الحصيلة الضريبية الناتجة عنها بالإضافة إلى سهولة جبايتها وتناسبها مع فكرة العدالة الضريبية لتلائمها مع قدرات الفرد الانفاقية.

وتنقسم الضرائب على الإنفاق إلى نوعين رئيسيين هما:

**** / الضرائب الخاصة على الاستهلاك** وتفرض على أساس واقعة الاستهلاك أو إنفاق الفرد لدخله وهي ضريبة متعددة تفرض بمناسبة استعمال الفرد لدخله للحصول على السلع والخدمات التي يحتاج إليها، وتتعدد الضرائب على الاستهلاك وفقا لطبيعة الأنظمة الضريبية، إذ أن الأمر يتوقف دائما على مدى حاجة الدولة إلى المال، ويمكن تقسيم الضرائب على الاستهلاك إلى نوعين رئيسيين هما:

- **الضرائب النوعية على الاستهلاك:** يقصد بها الضرائب التي تفرض على استهلاك أنواع معينة من السلع والخدمات، قصد تحقيق أغراض مالية معينة كضمان موارد مالية للميزانية أو من أجل تحقيق أغراض اجتماعية، تتمثل في تجنب استهلاك سلع معينة كالمواد الكحولية أو التبغية أو من أجل تحقيق أغراض اقتصادية، تتمثل في تشجيع استهلاك سلع معينة وتراعي الأنظمة الضريبية عند كل ذلك اعتبارات معينة، منها فرض هذا النوع على السلع الكثيرة الاستعمال لضمان وفرة الحصيلة، وكذا الاعتبار الإنساني واعتبار العدالة الذي يقتضي فرض الضريبة على السلع الكمالية التي لا تشبع حاجات أساسية للأفراد، ويكون الهدف من شراءها هو الرفاهية واستبعاد السلع الضرورية التي تستهلكها الطبقات محدودة الدخل.

- الضرائب العامة على الاستهلاك:

وتفرض على مجموع السلع والخدمات التي يستهلكها الفرد، فتبدو كأنها ضريبة مفروضة على مجموع الإنفاق الاستهلاكي للفرد وتتميز هذه الضريبة بأنها لا تنتظر إلى شخص المستهلك، وتتخذ هذه الضريبة العديد من الصور هي:

*الضريبة على المبيعات: وهي تلك الضريبة التي تفرض على المستهلك عند شرائه للسلعة أو الخدمة ويطلق عليها ضريبة البيع بالتجزئة.

*الضريبة على المشتريات: وهي الضريبة التي تفرض على السلعة والخدمة في مرحلة وصولها إلى المستهلك، أي مرحلة تجارة الجملة ويتم دفعها مرة واحدة عند بيع السلعة من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة الذي ينقل عبؤها إلى تاجر تجزئة آخر، وهكذا، حتى يتحمل بها المستهلك النهائي.

* الرسوم على رقم الأعمال: وهي الضريبة التي تفرض في كل مرة من مرات انتقال السلعة بين مرحلة الإنتاج ومرحلة الاستهلاك، ويكون فرض الضريبة هنا على ثمن السلعة مضافا إليه ربح البائع ومقدار الضرائب التي دفعت في كل مرة من مرات انتقال السلعة حتى وصولها إلى المستهلك، وعرفت هذه الرسوم عدة تطورات إلى أن وصلت إلى الرسم على القيمة المضافة (TVA) الذي أخذت به أكثر من 120 دولة وهذه الرسوم تشكل حوالي ربع إيرادات الجباية العالمية وقد ظهر هذا النوع لأول مرة في فرنسا سنة 1948.

** /الضرائب على التداول: وهي الضريبة التي يفرضها المشرع على تداول وانتقال الأموال بين الأفراد، ومن أمثلتها ضريبة الطابع التي تفرض على عملية تداول الأموال وانتقالها من شخص لآخر عن طريق تحرير وثائق وعقود معينة وينظمها القانون، أما باشتراط لصق طوابع جبائية على هذه المحررات أو عن طريق دمج المحرر نفسه كما هو الحال بالنسبة للشيكات مثلا. ومن أمثلتها أيضا الضريبة على التسجيل مثل رسوم التوثيق أو التسجيل وتستحق عند إثبات واقعة انتقال الملكية من شخص لآخر أو توثيق عقد ملكية ومقدار الضريبة هنا غير ثابت بل يتغير باختلاف قيمة المال محل التوثيق فهي تتميز بالملائمة وهي حجة للمالك في إثبات الملكية ومن مصلحته ألا يتهرب من دفعها.

ثانيا: طرق تقدير الضريبة وتحصيلها

1/ طرق تقدير الضريبة:

هناك طرق مختلفة لتقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة من بينها:

أ- طريقة المظاهر الخارجية: وتعتمد فيها إدارة الضرائب عند تقدير الضريبة على بعض المظاهر الخارجية التي تتعلق بالمكلف بالضريبة، والتي يكون من السهل على الإدارة

الضريبية تقديرها، ومن أمثلة ذلك تقدير دخل المكلف على أساس القيمة الايجارية لمنزله، وعدد العمال والآلات المستخدمة وعدد السيارات التي يمتلكها وغيرها من المظاهر.

ب- طريقة التقدير الجزافي:

تقوم هذه الطريقة على أساس تحديد دخل المكلفين تحديدا جزافيا استنادا إلى بعض المؤشرات، مثل رقم الأعمال والقيمة الايجارية وعدد ساعات عمل المهني.

وقد يضع القانون تلك الدلائل وتسمى بالجزاف القانوني، حيث تحدد إدارة الضرائب وعاء الضريبة بصورة جزافية بالاستناد إلى قرائن معينة، كأن تعتبر دخل الفلاح مساويا للقيمة الايجارية للأرض الفلاحية التي يستغلها.

وقد تحدد هذه القرائن بصورة اتفاقية بين الإدارة الضريبية والمكلف بالضريبة وغالبا ما يتم ذلك عن طريق مناقشة المكلف بالضريبة والاتفاق معه على رقم معين يمثل مقدار دخله وتسمى هذه الطريقة بالجزاف الاتفاقي وتلجأ الإدارة إلى هذه الطريقة إذا كان المكفون لا يملكون دفاتر محاسبية منتظمة وصادقة أو مخالفة للحقيقة.

تنص المادة الأولى من القانون رقم 01-02 والمتضمن قانون الإجراءات الجبائية المعدل والمتمم على ما يلي: "يتعين على المكلفين بالضريبة الخاضعين لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة اكتاب تصريح تقديري تحدد الإدارة الجبائية نموذجها، وارساله إلى مفتش الضرائب التابع له مكان ممارسة النشاط. للنظام الجزافي أن يكتبوا ويرسلوا إلى مفتش الضرائب التابع له مكان ممارسة النشاط. ويجب أن يتم اكتاب هذا التصريح قبل 30 من شهر جويلية من كل سنة كحد أقصى.

كما يتعين عليهم مسك وتقديم، عند كل طلب من الإدارة الجبائية، سجل مرقم ومؤشر عليه من قبل المصالح الجبائية، يتضمن تلخيصا سنويا وتسجل فيه تفاصيل مشترياتهم المدعمة بفواتير وغيرها من المستندات الثبوتية

ويتعين عليهم زيادة على ذلك ضمن نفس الشروط مسك سجل مرقم ومؤشر عليه، يتضمن تفاصيل مبيعاتهم

كما يتعين على المكلفين بالضريبة الممارسين نشاط تأدية الخدمات، حيازة دفتر يومي، يتم ضبطه يوما بيوم وتفيد فيه التفاصيل الخاصة بإيراداتهم المهنية، ويتم تقديمه عند كل طلب من الإدارة الجبائية"

وبعد أن ترسل إدارة الضرائب برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام تبليغا يتضمن إشعار بالتقييم خاص بكل سنة مبينا الربح والعناصر المعتمدة لتحديد الضرائب وتعطي للمكلف مهلة تقدر بثلاثين يوما من تاريخ استلام التبليغ لإرسال قبوله أو إبداء ملاحظاته.

ج- طريقة التقدير المباشر:

وهذه الطريقة في تقدير المادة الخاضعة للضريبة أكثر انضباطاً ودقة من الطرق السابقة كونها تستند مباشرة إلى معرفة المادة الخاضعة للضريبة وتتم هذه المعرفة بصورتين:

1- التصريح: ويتمثل التصريح في شكلين أساسيين وهما

تصريح المكلف بالضريبة:

إذ يقوم المكلف بالضريبة بنفسه بتقديم تصريح في موعد يحدده القانون، ويتضمن هذا التصريح عناصر ثروته أو دخله أو المادة الخاضعة للضريبة بصورة عامة، مع افتراض حسن النية وأمانة المكلف بالضريبة، باعتباره اقدر شخص يعرف مقدار دخله على نحو صحيح، ولضمان هذه الدقة فإن إدارة الضرائب تحتفظ بحق رقابة التصريح وتعديله في حالة الغش أو الخطأ، وقد تلجأ إلى التقدير الجزافي للوصول للحقيقة، وقد تفرض بعض التشريعات جزاءات جزائية أو مالية في حالة تعمد التهرب من الضريبة بتقديم تصريحات غير صحيحة.

وتتميز هذه الطريقة بتحقيق العدالة الضريبية لتتناسب الضريبة مع الدخل الحقيقي للمكلف بالضريبة وإمكانية مراعاة الظروف الشخصية للمكلف بالضريبة، غير أنها تتطلب الكفاءة والوعي لتشدّد الرقابة على المكلف لتجنب التهرب الضريبي، وتعد هذه الطريقة هي الأكثر انتشاراً في العديد من التشريعات الضريبية.

تصريح الغير: وفقاً لهذه الطريقة يقدم التصريح من طرف شخص آخر تربطه بالمكلف علاقة قانونية، كأن يكون مديناً للمكلف بالضريبة بمبالغ تعد ضمن الدخل الخاضع للضريبة، كصاحب العمل الذي يقدم تصريحاً إلى إدارة الضرائب بالمبالغ المستحقة لديه للعاملين عنده والخاضعة للضريبة على الأجور والمرتبات، وغالباً ما يتم اقتطاع هذه المبالغ وجمعها لفائدة إدارة الضرائب قبل أن يحصل عليها العامل تعرف هذه الطريقة **بالاقتطاع عند المنبع**، وهذه الطريقة تعد أكثر ملاءمة لتحديد المادة الخاضعة للضريبة، خاصة أن صاحب العمل يكون مجبراً على تقديم تصريح صادق ومطابق للواقع لتجنب الجزاءات التي يمكن أن تقع عليه في حالة المخالفة وبالرغم من أن الغير هو الذي يصرح بالضريبة إلا أن المكلف بها قانوناً هو الذي يدفعها وتقتطع من دخله مباشرة أما دور المصريح (الغير) فدوره هو اقتطاع الضريبة وتوريدها إلى إدارة الضرائب.

وتطبق هذه الطريقة بشأن تحديد الضرائب على المرتبات والأجور والضرائب على فوائد

الديون.

2- التقدير بواسطة الإدارة الضريبية:

يخول القانون لإدارة الضرائب -في بعض الحالات- حق تقدير المادة الخاضعة للضريبة دون التقيد بقرائن أو مظاهر معينة ومحددة وتسمى هذه الطريقة بالتقدير أو التفتيش الإداري ولإدارة حرية واسعة في اللجوء إلى كافة الأدلة للوصول إلى تحديد سليم لوعاء الضريبة من هذه الأدلة فحص دفاتره وسجلاته المحاسبية ومناقشة المكلف بالضريبة ومن أجل ذلك تنص من 18 إلى 21 من قانون الإجراءات الجبائية على إعطاء إدارة الضرائب حق مراقبة التصريحات والتحقيق (التحقيق المصوّب، التحقيق المعمّق) فيها وفي المحاسبة.

وعادة ما تلجأ إدارة الضرائب للتقدير المباشر في حالة تخلف المكلف بالضريبة أو امتناعه عن تقديم التصريح الضريبي أو كان تصريحه غير مطابق أو خاطئ أو ينطوي على غش.

2/ طرق تحصيل الضريبة:

نعني بتحصيل الضريبة يقصد بتحصيل الضريبة مجموعة العمليات والإجراءات التي تؤدي إلى نقل دين الضريبة من ذمة المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية، وفقاً للقواعد القانونية، ونوع الضريبة، إذ يحدد القانون القواعد التي تطبق على المكلف إذا توفرت بالنسبة له شروط خضوعه للضريبة تسمى الواقعة المنشأة للضريبة، وتختلف بحسب نوع الضريبة (مرتّب، أجر، أرباح مهن). وتحصل الضريبة كقاعدة عامة بالتزام المكلف بدفعها إلى الإدارة الضريبية من تلقاء نفسه دون مطالبة إدارة الضرائب له بدفعها في محل إقامته، وتسمى هذه الطريقة بطريقة التوريد المباشر، إذ يرسل قابض الضرائب المختلفة إنذار إلى كل مكلف بالضريبة مسجل في جدول الضرائب، ويبين هذا الإنذار المبلغ المطلوب أدائه وشروط الاستحقاق وتاريخ الشروع في التحصيل ويرفق الإنذار بحالة للخزينة محررة سلفاً في ظرف مختوم، وتحصل الضرائب المباشرة والرسوم الممثلة بموجب الجداول التي يدخلها حيز التنفيذ الوزير المكلف بالمالية أو ممثله.

وقد يتم دفع الضريبة بمعرفة شخص آخر غير المكلف بالضريبة في الضرائب غير المباشرة، ومضمونها أن يكلف المشرع شخصاً آخر غير المكلف الفعلي مثل الضريبة على الدخل، وتدعى بالاقتطاع من المنبع، حيث يقوم صاحب العمل (المكلف القانوني) بخصم قيمة الضريبة من الدخل قبل توزيعه، أما المثال الآخر هو الضرائب على الإنتاج والاستهلاك فالضريبة تحصل من المنتج أو التاجر أو المستورد الذي يقوم بتحصيلها بدوره من المستهلك عن طريق رفع سعر السلعة بمقدار الضريبة أما بالنسبة لضرائب الطابع فيتم تحصيلها عن طريق وضع الطوابع الجبائية على الوثائق القانونية ويقوم بائعو هذه الطوابع بتوريد حصيلتها إلى مصلحة الضرائب.

التأجيل والدفع بالتقسيط

يجوز للمكلفين أن يطلبوا من قابض الضرائب آجالاً للدفع على أن توافق على ذلك مصالح الخزينة، ويجوز أن تشترط إدارة الضرائب من المستفيدين تقديم ضمانات كافية لتغطية مبلغ الضرائب وفي غياب هذه الضمانات يجوز القيام بحجز تحفظي على الوسائل المالية لصاحب الطلب الذي يحتفظ مع ذلك بحق الانتفاع بها.

3/ ضمانات الإدارة والمكلف بالضريبة:

أ- ضمانات إدارة الضرائب في التحصيل: حتى تضمن الدولة الحصول على مستحقاتها من الضرائب، فقد حدد القانون للخزينة العمومية العديد من الضمانات أهمها:

* حق الاطلاع:

يسمح حق الاطلاع لأعوان الإدارة الجبائية قصد تأسيس وعاء الضريبة ومراقبتها، بتصفح الوثائق والمعلومات ولهذا الغرض لا يمكن لإدارات الدولة والولايات والبلديات والمؤسسات الخاصة والمؤسسات الخاضعة لمراقبة الدولة والسلطة الإدارية أن تحتج بالسري المهني في مواجهة أعوان الإدارة المالية الذين يطلبون منها الاطلاع على وثائق المصلحة التي توجد في حوزتها، تحت طائلة عقوبة الغرامة المالية عن كل يوم تأخير، يبدأ سريانها من تاريخ المحضر المحرر لإثبات الرفض، وينتهي يوم وجود عبارة مكتوبة تؤكد تمكن إدارة الضرائب من الحصول على الاطلاع، ويتم النطق بهذه الغرامة من قبل المحاكم الإدارية المختصة إقليمياً التي تبث في القضايا الاستعجالية على أساس عريضة يقدمها مدير الضرائب بالولاية دون مصاريف، وتحصل الضريبة من قبل قابض الضرائب.

ومن أجل ممارسة الحق في الاطلاع أوجب القانون على الهيئات المختلفة، مثل هيئات الضمان الاجتماعي، موافاة إدارة الضرائب بكشف فردي عن كل المنخرطين قبل 31 ديسمبر من كل سنة إلى مدير الضرائب بالولاية، ويلزم القانون التجاري بضرورة الاحتفاظ بالدفاتر المنصوص عليها سواء في التشريع الجبائي أو القانون التجاري والوثائق الثبوتية لا سيما فواتير الشراء التي يمارس عليها حق الاطلاع والتحقيق لمدة قانونية معينة.

* حق الرقابة والتحقيق: (إجراءات الرقابة)

تراقب الإدارة الجبائية التصريحات والأعمال المستعملة لتحديد كل ضريبة أو حق أو رسم أو إتاوة، كما يمكنها أن تراقب المؤسسات والهيئات التي ليس لها صفة التاجر والتي تدفع أجوراً أو أتعاباً أو مرتبات مهما كانت طبيعتها، فعلى هذه الإدارات تقديم الدفاتر والوثائق المحاسبية التي تتوفر عليها.

ويمكن لمفتش الضرائب طلب توضيحات وتبريرات كتابية كما يمكنه استدعاء المعنيين للاستماع لهم. ويمكنه أن يطلب من المكلفين توضيحات كتابية صريحة يجب عليهم الرد عليها في أجل 30 يوما.

ملاحظة: يتقادم حق الإدارة الجبائية في المراقبة الجبائية بأربع سنوات إلا في الحالات التالية:

- 1- وجود مناورات تدليسية تتعلق بتأسيس الضرائب والرسوم وتحصيلها
- 2- القيام بأعمال الرقابة
- 3- قمع المخالفات المتعلقة بقوانين والتنظيمات ذات الطابع الجبائي.

* الحق في المتابعات:

يمكن لإدارة الضرائب إجراء المتابعات من أجل تحصيل ديونها، ويعد كل سند يتعلق بالمتابعة، كأنه قد تم تبليغه ليس لتحصيل القسط الواجب تحصيله من الحصص المقيدة فيه فحسب بل حتى لتحصيل جميع الأقساط من نفس الحصص التي قد يحل استحقاقها قبل أن يسدد المكلف بالضريبة دينه.

في حالة إفلاس المكلف تحفظ الخزينة بالحق في أن تتابع مباشرة تحصيل دينها بالامتياز على جميع الأصول التي تقع تحت امتياز. ويمكنها أن تضع ممتلكات المكلف تحت الحراسة وتحدد مصاريف حراسة المنقولات المحجوزة من طرف الإدارة الجبائية تبعا للتعريفات المحددة بقرار من الوزير المكلف بالمالية وتقع مصاريف الحراسة على كاهل المكلفين بالضريبة.

وعندما يتعذر تحصيل الضرائب من أي نوع والغرامات الجبائية التي يسند تحصيلها لمصلحة الضرائب والمترتبة على شركة من إجراء مناورات تدليسية أو عدم التقيد بصفة متكررة بمختلف الالتزامات الجبائية يمكن أن تحمل المسؤولية بالتضامن بين المدير أو المسير أو المسيرين أصحاب الأغلبية، ولهذا الغرض يباشر العون المكلف بالتحصيل دعوى ضد المدير أو المديرين أو المسير أو المسيرين أمام رئيس المحكمة الذي يتبعه مقر شركة الذي يبيت على منوال ما هو معمول به في المواد الجزائية.

لا تمنع طرق الطعن التي يباشرها المدير أو المديرين أو المسير أو المسيرين في قرار رئيس المحكمة الذي يقر بمسؤولياتهم أن يتخذ المحاسب في حقهم التدابير التحفظية كالنص على حق امتياز لدين الضريبة على معظم الديون الأخرى.

ويمكن لإدارة الضرائب عند الاقتضاء القيام بالبيع المنفرد لواحد أو عدة من العناصر المادية المكونة للمحل التجاري المحجوز، ويجري البيع بعد عشرة أيام من إلصاق الإعلانات على الباب الرئيسي للعمارة وفي مقر المجلس الشعبي البلدي، حيث يوجد المحل التجاري وفي المحكمة

التي يوجد المحل التجاري في إقليم اختصاصها ومكتب القابض المكلف بالبيع، ويدرج الإعلان قبل عشرة أيام من البيع في جريدة مؤهلة لنشر الإعلانات القانونية في الدائرة أو الولاية، حيث يوجد المحل التجاري ولا يجوز إجراء البيع بغير هذه الإجراءات

وتتم البيوع العلانية لمنقولات المكلفين المتأخرين إما على يد أعوان المتابعات وإما على يد المحضرين أو محافظي البيع بالمزاد.

العمل بقاعدة "الدفع ثم الاسترداد": وهي قاعدة مقررة في التشريع الضريبي، إذ يلتزم المكلف بدفع دين الضريبة إلى الجهة المختصة، ثم يستطيع أن يطعن في فرضها أساساً أو في مقدارها أو حتى استردادها مراعاة لمصلحة الخزينة العامة واستقرار المعاملات الضريبية، وهي وسيلة للحد من التهرب الضريبي.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن القيام بالمقاصة بالنسبة لدين الضريبة مع أي دين للمكلف بالضريبة على الحكومة، لأن الضريبة من الموارد السيادية التي يجب بعيدة عن العلاقات التي تنشأ بين الدولة والأفراد. فضلاً عن أن مصلحة الدولة تقتضي حصولها على كافة الإيرادات المقررة في الميزانية لتتمكن من الوفاء بالتزاماتها ونفقاتها العامة، وجدير بالذكر أيضاً أن الديون الضريبية هي ديون امتيازية لها أفضلية على بقية الديون

ب: ضمانات المكلف: أعطى المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات الجبائية المعدل والمتمم بقوانين المالية للمكلف بالضريبة في حالة عدم رضاه بمقدار الضريبة الحق في أن يطعن في مقدارها أو في أساسها أو يطلب تأجيل دفعها وكل هذه المواضيع تدخل في إطار ما يسمى بالمنازعة الضريبية التي يمكن تعريفها بأنها: "مجموعة القواعد المطبقة على النزاعات التي تعترض المصالح الضريبية مع المكلفين والناجمة عن نزاعات حول مسائل قانونية تتعلق بتحديد وجباية الضريبة من جهة والبحث والتحقيق في المخالفات من جهة أخرى".

ومن خلال هذا التعريف نجد أن موضوع المنازعة الضريبية قد يكون امتناع المكلف عن تسديد ما فرضته عليه إدارة الضرائب أو قيامه بغش جبائي أو تقديمه لتصريح كاذب أو للبحث عن استفادته من إعفاء أو إلغاء ضريبة بموجب القانون أو من أجل استدراك خطأ في حساب الضريبة أو استرجاع المبالغ المدفوعة بغير وجه حق، ويتم البت في هذه الإشكالات المختلفة إما عن طريق إداري بتقديم التظلمات الإدارية أو اللجوء إلى الطريق القضائي.

المطلب الثالث: القروض العامة

تعد القروض العامة من بين المصادر الهامة الاستثنائية لإيرادات الدولة ويستدعي البحث فيها عرض مفهومها وشروط انعقادها وكيفية انقضائها.

الفرع الأول: ماهية القروض العامة والتنظيم الفني لها

إن دراسة القرض العام كإيراد غير عاد تستلزم البحث في تعريفه وإصداره وآثاره وحالات انقضائه.

أولاً: تعريف القروض العامة

يمكن تعريف القرض العام على أنه: "استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية...) أموالاً من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها"، فهو بذلك من الإيرادات الغير عادية التي تلجأ إليها الدولة عند تخوفها من ردة الفعل الشديدة والاستياء العام من جانب المكلفين بالضريبة في حالة لجوئها إلى الرفع قيمة الضرائب.

ثانياً: أنواع القروض

هناك ثلاث معايير يمكن ان تقسم القروض العامة تبعاً لها.

أ / من حيث النطاق المكاني لمصدرها: تنقسم القروض العامة إلى قروض داخلية (وطنية) وخارجية (أجنبية).

1- فالداخلية (intérieur): وتسمى القروض الوطنية ويكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية المقيمين داخل إقليم الدولة بغض النظر عن جنسيته. وغالباً ما توجه هذه القروض لتغطية نفقات حرب أو تمويل مشاريع التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية أو الوفاء بدين خارجي على الدولة وفي هذه الحالات غالباً ما تكون نسبة الفوائد التي تقدمها الدولة بسيطة أو منعدمة.

2- أما الخارجية (Extérieur): فيكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من خارج الدولة (رعايا أجنب، دول، منظمات وهيئات دولية كصندوق النقد الدولي). ويختلف القرض الداخلي عن الخارجي من عدة جوانب:

- القرض الداخلي لا يزيد عملياً في الثروة القومية لصالح الدولة، خلافاً للقرض الخارجي الذي يزيد من الثروة الوطنية بنقل جزء من الثروة الخارجية إلى الثروة الوطنية لكن بالمقابل فإن عبء تسديده وفوائده يقع على عاتق المقيمين في الدولة ويؤثر على حجم الثروة الوطنية بالنقصان بنقل جزء منها من داخل الدولة إلى خارجها.
- يضيف القرض الخارجي رصيماً من الثروة بالعملة الأجنبية، عكس القرض الوطني.
- يؤدي القرض الخارجي إلى تدخل الجهة المقرضة (دولة، صندوق نقد دولي) إلى التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المقرضة.

القاعدة أن القروض الخارجية عادة ما تكون اختيارية، بينما القروض الداخلية تكون اختيارية، أو إجبارية.

ب - من حيث حرية الاكتتاب في القرض: وطبقاً لهذا المعيار تنقسم القروض العامة إلى:

1- القروض الاختيارية Emprunts volontaires: وهي القروض التي يكون فيها الأشخاص أحراراً في الاكتتاب فيها دون إكراه من السلطة العامة (الدولة)، وهي حينئذ تقوم على أساس تعاقدية.

2- القروض الإجبارية: وهي القروض التي يجبر فيها الأشخاص على الاكتتاب فيها حيث تمارس الدولة سلطتها السيادية بشأنها فلا يكون للأفراد حرية في الاكتتاب في القرض، وتلجأ الدولة إليها في حالة ضعف ثقة المواطنين في الدولة خاصة في فترات عدم الاستقرار والأزمات الاقتصادية وكذا في حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار نتيجة تدهور قيمة النقود فتلجأ الدولة للقرض من أجل امتصاص أكبر قدر من الكتلة النقدية الفائضة للحد من آثار التضخم.

ولا تلجأ الدولة للقروض الإجبارية إلا في أضيق نطاق وفي حالات الضرورة وحتى في هذه الحالات قد تفضل اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد من اللجوء للقروض.

ج- من حيث أجل القرض: وتنقسم القروض العامة من هذه الناحية إلى:

* / المؤقتة (القابلة للاستهلاك - Amortissables): هي القروض التي تلتزم الجهة الإدارية المقترضة بالوفاء بها في الآجال والأوضاع الواردة في قانون إصدارها. بغض النظر عن ظروفها الاقتصادية والمالية وهذا يزيد من ثقة المكتتبين في الدولة.

ويأخذ هذا النوع من القروض صورة قروض قصيرة الأجل والتي لا تتجاوز في الغالب سنتين وتلجأ إليها الدولة غالباً لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية، أو متوسطة أو طويلة الأجل ويقصد بها تلك التي تعقد لمدة تزيد عن سنتين وتقل عن عشرين سنة وتلجأ الدولة لهذا النوع لتغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة بحيث لا تكفي الإيرادات العادية الخاصة بالسنة المالية لتغطيته.

* / الدائمة Perpétuels: وهي تلك التي لا تلتزم الدولة بالوفاء بها في أجل معين مع التزامها بدفع فوائدها إلى غاية تاريخ الوفاء بها مع حرية الدولة في تحديد الوقت الأكثر ملائمة لظروفها الاقتصادية والمالية للوفاء به حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤبد في أي وقت دون أن يكون للدائنين في ذلك حق الاعتراض. وهذا قد يؤدي لتراكم الديون وأعباء الفوائد المترتبة عنها، لا تتقيد بمراعاة تلك التقسيمات العلمية عند تسمية القروض التي تصدرها بالنظر إلى أجلها.

الفرع الثاني: شروط إبرام القرض العام

يمكن تقسيم شروط إبرام القرض العام إلى شروط موضوعية وإجرائية

الشروط الموضوعية: تتمثل في ضرورة استعمال الأموال المقترضة في قطاعات تؤدي إلى تكوين فائض في الإنتاج.

ولتقدير أهمية المشروع توفد المنظمة المطلوب منها القرض خبراءها الفنيين لدراسة هذا المشروع، لمعرفة إمكانية قدرة الدولة على الوفاء بالقرض وفوائده، وبناء على الدراسة المنجزة يصدر قرار منح القرض، والدولة الدائنة لا تدفع المبلغ دفعة واحدة بل على مراحل بعد التأكد في كل مرة من أن الأقساط المدفوعة قد صرفت فعلا على المشروع الذي من أجله أبرم اتفاق القرض، إذ أن الدولة المقرضة هي التي تشرف على تنفيذ اتفاقية القرض، فعكس الضرائب التي لا تخصص نحو إنفاق في مجال معين فإن القرض العام يخصص لا نفاق معين يحدده القانون.

الشروط الإجرائية: يتعين على المشرع قبل إصدار القرض العام أن يحدد بدقة مجموعة من المعطيات تتعلق بالموارد الطبيعية للدولة والخبرة المتوفرة لديها، وسياسة الدولة الاقتصادية وحالتها التجارية حتى تضمن فعالية الدين وإمكانية الوفاء به.

الفرع الرابع: الآثار السلبية والإيجابية المترتبة عن القروض التي تمنحها المنظمات المالية:

1/ الآثار السلبية: وتتمثل هذه الآثار في:

- السداد بالعملة الصعبة إذ أن الديون الممنوحة من الهيئات الرسمية يجب تسديدها بعملة البلدان المقرضة والدولارات بالنسبة لأغلبية الهيئات الدولية، لذا تضطر الدول عادة إلى اللجوء لقروض جديدة أو بتشجيع المنتجات الوطنية ويستدعي تشجيع الاستثمارات الدولية بمنحها امتيازات معتبرة، وقد وصلت في الجزائر لحد التكفل بمصاريف المنشآت الضرورية للاستثمار والإعفاء لمدة 10 سنوات من الضريبة على أرباح الشركات، كما شجع صندوق النقد الدولي إجراء تعديل في القطاع العام لحساب القطاع الخاص.

- التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة من القرض: سبقت الإشارة إلى أن الدول المقرضة عادة ما تربط عملية القرض بالظروف السياسية والاقتصادية للدول المقرضة، وقد يصل ذلك إلى حد اشتراطها قيام هذه الدولة بإجراء تعديلات في النصوص القانونية والتخلي عن النهج الاقتصادي السابق، وهذا يعد مساس بسيادة الدول الداخلية وهذه التبعية المالية والسياسية وسيلة للإدماج الحتمي للعالم الثالث في الاقتصاد العالمي لذا غالبا ما تلجأ الدول إلى الاقتراض من المنظمات والمؤسسات المالية الدولية.

- أنها تؤثر سلبا على الميل للاستثمار حيث أن الدولة عادة ما ترفع سعر الفائدة كوسيلة لجذب الأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة مما يجعلهم يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة.

- أنها تزيد من الأعباء على الخزينة العمومية نتيجة الامتيازات التي تقدمها الدولة للمكتتبين في القرض العام.

وعادة ما تربط الدول الغنية منح القروض بضرورة تصريف منتجاتها نحو الدول النامية وتراعي في ذلك نوعية نظام الحكم والظروف السياسية لذا تفضل الدول النامية للمنظمات الدولية دفعا للإحراج السياسي، وعادة ما تلجأ إليها الدولة عند عدم كفاية الادخار الوطني.

2/ الآثار الإيجابية:

- تلعب المؤسسات المالية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير دور هام في تجنب انهيار اقتصاد الدول التي تعرف عجز مالي، وبالتبعية الحفاظ على الاستقرار الداخلي، وقد مرت معظم الدول المصنعة حاليا كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا بمرحلة استعانت فيها برؤوس الأموال الأجنبية في القرن 19 من أجل الإسراع بتنميتها.

- صندوق النقد الدولي يساعد ويساهم في تعزيز حقوق الإنسان إذ بادرت الجماعة الدولية بتخفيض ديون الدول النامية بما يقدر بحوالي 76 مليار دولار سنة 1995 سعيا للحد من الفقر مثلما حدث مع بوركينا فاسو، رواندا الكاميرون وكمبوديا وأوغندا والفيتنام واشترطت الدول الكبيرة لمنح هذه المساعدات بضرورة احترام حقوق الإنسان.

الفصل الرابع: الميزانية العامة Le budget

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة وخصائصها

الفرع الأول: تعريف الميزانية

يمكن تعريف الميزانية العامة بأنها: "وثيقة قانونية مصادق عليها من البرلمان تهدف لتقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة". وبالرجع للقانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية السالف ذكره، نجد أنه نصّ في المادة الثالثة منه على ما يلي: "يحدّد قانون المالية، بالنسبة لسنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد.

تمتد السنة المالية لسنة مدنية.

تعمل الدولة، في إطار تسيير المالية العمومية، على تفضيل تغطية نفقات تسييرها بواسطة موارد عادية. وتحدد نسبة التغطية عن طريق قانون المالية".

أما المادة الرابعة منه فتتص على ما يلي: "يكتسي طابع قانون المالية:

1- قانون المالية للسنة،

2- قوانين المالية التصحيحية،

3- القانون المتضمن تسوية الميزانية".

الفرع الثاني: خصائص الميزانية

من خصائص الميزانية هو كونها:

- نظرة توقعية مستقبلية للسلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة وتعكس الميزانية بما تحتوي من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لكل منها وهي تعكس برنامج الحكومة في الفترة المستقبلية اقتصاديا وسياسيا اجتماعيا.

- تتطلب الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة وهي السلطة التشريعية التي توافق على توقعات الحكومة والترخيص هو العنصر المميز للميزانية العامة عن الميزانية الخاصة، ولا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية وهذا ما تعتمد عليه غالبية دول العالم وهي من أهم الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية تمكنها حتى من إسقاط الحكومة برفض الميزانيات التي تقدمها.

- أنها وثيقة قانونية فالميزانية عبارة عن مجموعة حسابات تعدها السلطة التنفيذية بخصوص النفقات والإيرادات وقانون المالية هو الذي يرخص بإنجاز هذه النفقات والإيرادات وبالتالي فهو الذي يحول الميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق.

ينص التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 82 على ما يلي: "لا تُحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون.

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

الضريبة من واجبات المواطنة.

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

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

يعاقب القانون على التهرب والغش الضريبي".

المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة والمبادئ التي تقوم عليها

الفرع الأول: أهمية الميزانية العامة

تظهر أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية حيث يشكل إعدادها واعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية إذ تعد وسيلة في يد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية مثلما سبق القول، أما من الناحية الاقتصادية تعكس الميزانية العامة في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول فهي أداة تساعد في توجيه الاقتصاد الوطني فهناك علاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش.

الفرع الثاني: المبادئ التي تقوم عليها الميزانية

تخضع الميزانية العامة لمجموعة من القواعد والمبادئ العامة من بينها:

- **مبدأ سنوية الميزانية:** وتساعد الحياة المالية للدولة (السنة المالية) على تمكين البرلمان من مراقبة الحكومة، ومبدأ سنوية الميزانية ليس مطلقا بل ترد عليها استثناءات، من بينها الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات. وتختلف بداية السنة المالية من دولة لأخرى فبعض الدول كالجزائر تجعل بداية السنة المالية لميزانية الدولة في أول جانفي (من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر ودول أخرى تجعلها في أول جويلية على أن تنتهي في آخر جوان من السنة التالية كالولايات المتحدة الأمريكية ومصر.

- **مبدأ العمومية:** ويعني أن تتضمن الميزانية قسمين أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات مما يسهل مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية.

- **مبدأ التوازن:** ويقصد به تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة وإلا اعتبرت الميزانية غير محققة لمبدأ التوازن وإذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية وفي هذا الصدد تنص المادة 147 من التعديل الدستوري الحالي 2020 على ما يلي: "لا يقبل اقتراح أي قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي، على الأقل، المبالغ المقترح إنفاقها".

- **مبدأ وحدة الميزانية:** ويقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وتتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة

المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية قاعدة أخرى هي عدم تخصيص الإيرادات أي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة.

وهناك استثناءات واردة على مبدأ وحدة الميزانية من بينها

- القانون المتضمن تسوية الميزانية: إذ تنص المادة 86 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي: "يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال السنة..."

- الميزانيات غير العادية (الاستثنائية) لمواجهة نفقات مرتبطة بظروف استثنائية والميزانية الاستثنائية غالبا ما تمّول بمصادر استثنائية كالقروض.

- الميزانية المستقلة إذ أن الكثير من الدول تضع ميزانيات مستقلة للأشخاص المعنوية المتمتعة بالاستقلال الإداري سواء كانت تجارية أم إدارية أم إقليمية إذ أن الاستقلال الإداري لتلك الأشخاص لا فائدة منه إذا لم يتوج باستقلال مالي بإعداد ميزانياتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية وان المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومداخيلها لا يتم من قبل البرلمان بل من قبل الأجهزة المحددة في القانون المنظم لهذه الهيئات وهذه الهيئات تتحمل العجز في الميزانية دون أن يؤثر ذلك على ميزانية الدولة.

- حسابات الخزينة: تتمثل وظيفة الخزينة في جمع إيرادات وصرف النفقات المسجلة في قانون المالية، والتنسيق بين هتين العمليتين غير أن التنسيق ليس أمرا سهلا ذلك أن الخزينة قد تحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقا كإقراض الموظفين أموال لإنجاز سكنات أو شراء سيارات على أن يتم إرجاعها على دفعات، أو أن تقوم الدولة بشراء سلعة لتقوم ببيعها بسعر أعلى وهذه العمليات لا يمكن اعتبارها إيرادات ولا نفقات.

ولما كانت المبالغ المذكورة لا تشكل إيرادات ولا نفقات فإن الدولة تسجل تلك المبالغ في حسابات خاصة، تعرف بحسابات الخزينة، وهذه الحسابات لا تفتح إلا بقانون وتتضمن تسجيل العمليات النقدية التي تخرج عن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة.

المبحث الثاني: إجراءات تحضير وإعداد الميزانية

تستلزم دراسة إجراءات تحضير وإعداد الميزانية أن نتطرق إلى السلطة المختصة بتحضير الميزانية والإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية وأخيرا الأساليب المتبعة لتقدير النفقات والإيرادات الواردة في الميزانية.

المطلب الأول: السلطة المختصة بتحضير الميزانية

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات:

الاعتبار الأول: تعبير الميزانية عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة وإعداد هذا البرنامج يعني إعداد سياسة الدولة في مختلف المجالات.

الاعتبار الثاني: يجب على السلطة التنفيذية التي تتولى تنفيذ البرنامج أن تتولى إعداده حتى تكون مسؤولة بصورة كاملة فلا يمكن مساءلتها على سياسة لم تضعها بنفسها بل فرضت عليها

الاعتبار الثالث: أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد وهذه البيانات والإحصائيات أمر معقد جدا لا يستطيع الكثير من النواب الإحاطة به وفهمه على حقيقته، فإعداد البرنامج يتطلب دراسة واقعية ودقيقة وإحصائيات لا يمكن الحصول عليها إلا بواسطة السلطة التنفيذية.

الاعتبار الرابع: أما السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب، إذ أن إعداد الميزانية من قبل النواب الذين لهم ميولهم السياسية والحزبية التي قد تدفعهم لتخصيص الاعتمادات لكسب تأييد الناخبين على حساب المصلحة العامة، ودون مراعاة القواعد التقنية وهو ما يؤدي إلى إخراج ميزانية غير متناسقة وغير متوازنة من حيث الإيرادات والنفقات.

الاعتبار الخامس: فالسلطة التنفيذية هي أقدر من السلطة التشريعية على تقدير أوجه الإنفاق التي يحتاجها كل مرفق من مرافق الدولة بفروعه المختلفة، وكذلك أيضا بشأن تقدير أوجه الإيرادات المختلفة والمبالغ التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة.

الاعتبار السادس: فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية بينما تتركز مهام السلطة التشريعية في مرحلة تالية تتمثل في اعتماد الميزانية ومراقبة تنفيذها.

وإذا كان من المتفق عليه بين الدول المختلفة أن السلطة المختصة بتحضير ولإعداد الميزانية هي السلطة التنفيذية وحدود سلطاته.

أما في الجزائر وفرنسا فإن وزير المالية يتولى إعداد الميزانية بصورة عامة دون أن ينفرد مستقلا بها، ولا يمكنه إجراء أي تعديل على الميزانية إذا لم يوافق الوزير المعني (المختص) أو يتم عرض الأمر على رئيس الوزراء للفصل فيه.

المطلب الثاني: الإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية

جرى العمل على أن وزير المالية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية، يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة إلى الوزارة التابعة لها، في موعد يحدده لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب. وتقوم الوزارة المعنية بمراجعة هذه التقديرات وتنقيحها وإجراء التعديلات الجوهرية التي تراها مناسبة ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لميزانية الدولة حيث يرفع مع الوثائق المالية إلى السلطة التشريعية للاطلاع عليه واعتماده، وبعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية تقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها إلى نفقات وزارة المالية، وتتولى المديرية العامة للميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة عند الحاجة، ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى المديرية العامة للميزانية بالنسبة للنفقات العامة والمديرية العامة للضرائب بالنسبة للإيرادات العامة بوزارة المالية مرفقا به مذكرة تفسيرية أو عرض للأسباب.

المبحث الثالث: اعتماد الميزانية وتنفيذها

المطلب الأول: اعتماد الميزانية

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة، ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقاً للنظام السياسي لكل دولة والسبب الرئيسي في ذلك، أن الميزانية العامة تمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل القومي الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدول المختلفة على ضرورة اعتماد السلطة الممثلة للشعب، أي السلطة التشريعية، لمشروع الميزانية حتى يصبح قابلاً للتنفيذ ويتم اعتماد الميزانية داخل المجلس بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة.

الفرع الأول: السلطة المختصة باعتماد الميزانية

اعتماد الميزانية شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقاً للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ".

وقد نشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية وإقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب وعلى مراقبة موارد الدولة عامة. إذ من الواضح أن هذا الحق، أي الحق في فرض الضرائب، يعدو قليل القيمة إذا لم يعترف للسلطة التشريعية بحق آخر مقابل له هو الحق في الموافقة على النفقات، وهذا أمر بديهي، إذ لا فائدة ترجى من مراقبة الإيرادات طالما أن الحكومة ستستأثر بسلطة إنفاقها كيفما يحلو لها.

الفرع الثاني: أداة اعتماد الميزانية

إذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه " قانون المالية" وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان: يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات، والثاني بيانا تفصيليا للإيرادات. ولقد ثار الخلاف حول ما إذا كان قانون المالية يعد قانونا بالمعنى الفني الدقيق للكلمة، خاصة وأنه لا يقرر قواعد عامة مجردة وإنما يقرر فحسب اعتماد البرلمان لمبالغ الإيرادات والنفقات الواردة في الميزانية.

الفرع الثالث: المراحل التي يمر عليها اعتماد الميزانية

بالرجوع للمادة 69 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقوانين العضوية يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء. وبحسب المادة 70 من ذات القانون تقدّم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها.

ويودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 7 أكتوبر كحد أقصى، من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويضم موادا تتناول، في صيغة صريحة الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة، وتعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريراً حول تطوّر وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية.

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المذكورة أعلاه إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير بإحالة إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط لتقوم بدراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج البرلمان. وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة 147 من الدستور.

يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات.

وتتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع الميزانية العامة على اعتبارات متعددة

منها:

- توفر قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة
- توفر المعلومات المالية والاقتصادية لدى المجلس ووصولها إليه في الوقت المناسب،
- مدى نضج المؤسسات السياسية والاقتصادية والنقابية، حيث كلما كانت هذه المؤسسات ناضجة توفرت للسلطة التشريعية قوة سياسية يمكن أن ترفع تأثير تلك السلطة في اعتماد وإقرار البرامج الاقتصادية والمالية، وعلى العكس كلما كانت هذه المؤسسات غير ناضجة كلما كانت السلطة التشريعية ضعيفة، وكان تأثير السلطة التنفيذية أقوى.

****** ويثور التساؤل حول حق المجلس التشريعي في إجراء التعديلات على مشروع الميزانية إذ يرى جانب من الفقه أن المجلس التشريعي لا يحق له إجراء تعديلات جزئية على مشروع الميزانية، ذلك لأن هذه الأخيرة تمثل بناء متكاملًا يهدف إلى تحقيق سياسة الحكومة في مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

إذ أنه من المتصور أن تؤدي تلك التعديلات إلى الإخلال بهذا التكامل. أضف إلى ذلك الخشية من سعي بعض النواب، فيما لو أعطى للمجلس حق تعديل الميزانية، لطلب تعديلات معينة بهدف تغليب المصالح الحزبية والنزعات الانتخابية وليس بهدف تحقيق الصالح العام. وإن حق البرلمان ينحصر في الموافقة على مشروع الميزانية في جملته أو رفضه برمته. وفي الحالة الأخيرة ينبغي على الحكومة سحب مشروعها للميزانية العامة، وتقديم استقالتها. ذلك أن رفض البرلمان لهذا المشروع ينطوي في حقيقته على رفض لسياسات الحكومة، مما يعني في التحليل الأخير سحب الثقة منها. اللهم إلا إذا تم حل هذه الهيئة وإجراء انتخابات نيابية جديدة.

أما موقف المشرع الجزائري فنجد أنه يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيد بأحكام المادة 147 من الدستور السابق ذكرها.

ويمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل

سياسية ودستورية.

ثانيا - التصويت:

تخول الفقرة 12 من المادة 139 من التعديل الدستوري الحالي للمجلس الشعبي الوطني حق

"التصويت على ميزانية الدولة".

كما يقوم مجلس الأمة - لاحقاً - بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على ما يلي: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه،

تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في 144،

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوّت عليه الغرفة الأخرى. تناقش كل غرفة النص الذي صوّت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة، يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الخير الذي صوّت عليه، يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للفقرة السابقة".

وقد قيّد الدستور البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حينما نص في المادة 146 على ما يلي: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر...".

ومضمون هذه المادة نفسه نصت عليه المادة 44 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وبالنظر للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية نجد أنه تناول حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معينة من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة (أول جانفي)، حينما نص في مادته 78 إلى ما يلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية:

1- يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط التالية:
أ/ بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب/ بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة.

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

2- يستمر تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة.

غير أن التعديل الدستوري 2020 قد عالج حالة التأخر في المصادقة على قانون المالية تقاديا للفراغ الذي يحدث في حالة التأخر في المصادقة على قانون المالية في الوقت المحدد بنصه في المادة 147 منه على ما يلي: "... في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

وفي حدود هذه الآجال خصص القانون العضوي المذكور أعلاه في المادة 44 للمجلس الشعبي الوطني للتصويت على قانون المالية مدة 47 يوما من تاريخ إيداعه ولمجلس الأمة 20 يوما من تاريخ إيداعه للمصادقة على هذا التصويت وتبقى ثمانية أيام (8) أيام محفوظة في حالة خلاف بين الغرفتين للجنة المتساوية الأعضاء للبت في شأنه وهذا النص يستدعي الملاحظة التالية:

* كيف يمكن للبرلمان وخاصة مجلس الأمة أن يناقش وبصفة جدية مشروع قانون يحتوي على الكثير من المواد في ظرف 20 يوما.

* يمكن للحكومة أن تستغل الضغط الزمني المفروض دستوريا على البرلمان عند مناقشة قانون المالية لتمرير بعض المشاريع الحساسة وإفادتها بنفس الإجراءات الاستعجالية للتصويت عليها.

خاصة إذا علمنا أنه في حالة عدم المصادقة على قانون المالية خلال مدة 75 يوما المحددة له لأي سبب كان يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية (المادة 146 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 44 من قانون 99-02 المذكور وهذا قد يدفع الحكومة باتباع وسائل عديدة عن طريق أعضاء حزبها في البرلمان بتأخير وعرقلة عملية المصادقة عمدا لتمكين رئيس الجمهورية من إصدار قانون المالية بموجب أمر.