



جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون الخاص



محاضرات في قانون الميزانية
العامة للدولة

مقرر السنة الثانية ليسانس (L.M.D)
من إعداد الدكتور

مخالفة كريم

السنة الجامعية: 2021-2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ

لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ"

صدق الله العظيم

البقرة، الآية 188

هذه هي محاضرات قانون الميزانية العامة للدولة التي ألقيتها على طلبة السنة الثانية (L.M.D)، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية عبد الرحمان ميرة ببجاية.

وقد تم تقسيم هذه المطبوعة من الناحية المنهجية إلى ثلاث فصول، فصل تمهيدي وفصل أول وفصل ثانٍ. والملاحظ في هذا الصدد أنه وعند إلقاءي لهذه المحاضرات لاحظت -وبمرور الحصص- صعوبة كبيرة لدى الطلبة في فهم وإستيعاب المضامين القانونية والتقنية لموضوع الميزانية العامة للدولة، وكان ذلك راجع أساساً إلى عدم حصولهم على شرح علمي مسبق لعناصرها الأساسية، إلا وهي الإيرادات والنفقات، هذا ما جعلني أخصص في هذه المطبوعة فصلاً تمهيدياً إجتهدت فيه -وبصورة مقتضبة ومختصرة- على شرح المضمون القانوني للنفقات والإيرادات في التشريع الجزائري وفي النظم المالية المقارنة، وذلك تسهيلاً على الطلبة من جهة، وتعميماً للفائدة العلمية من جهة أخرى.

وقد خصصت الفصل الأول من هذه المطبوعة إلى شرح ماهية الميزانية العامة للدولة في القانون الجزائري والمقارن، تخلله مبحثين، تناولنا في الأول تعريف الميزانية العامة للدولة وتطورها ثم خصائصها وأهميتها. أما في الثاني، فتم التطرق إلى الأقسام المختلفة للميزانية العامة في النظم الحديثة.

أما الفصل الثاني، فتم تخصيصه لمبحث مبادئ التقنية المالية التي تقوم عليها الميزانية العامة، وذلك من خلال ثلاث مباحث، خصص الأول لدراسة المبادئ الأساسية التي تقوم عليها ميزانية الدولة، وفي المبحث الثاني تم الخوض في موضوع مراحل تحضير وإتمام الميزانية العامة للدولة. أما المبحث الثالث والأخير، فقد تم تحليل الآليات المختلفة للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة في القانون الجزائري والقوانين المقارنة.

الفصل التمهيدي

من المعروف أن الأموال (Les biens) بأنماطها المختلفة، السائلة والمنقولة والعقارية هي الأساس الذي يركز عليه أي نشاط إقتصادي مهما كانت طبيعته يقوم به الإنسان، ففي غياب عنصر المال لا يمكن الكلام على حياة إقتصادية أو تنمية أو استثمار، سواء على صعيد الحياة الخاصة للأفراد في المجتمعات، أو على الصعيد العمومي أي لدى الدولة. فظاهرة المقايضة (troque)، التي ظهرت وتبلورت لدى المجتمعات البشرية الأولى، والتي سمحت لأفرادها وجماعاتها بتبادل المنتجات الفلاحية المختلفة وبعض المصنوعات التقليدية بصورة مباشرة، ما فتأت بمرور العصور أن أظهرت محدوديتها وقصورها في إشباع حاجيات هذه المجتمعات، خاصة بعد التطور المدني والحضاري الذي عرفته هذه الأخيرة.

وعلى الرغم من أن نظام المقايضة التجارية لم يختفي كلية في العصر الحديث، إلا أن ضرورة الإستعانة بالأموال السائلة في صورة عملات مختلفة في مجال التبدلات التجارية، أضحت ضرورة ملحة إذ بدأت ملامحه تتضح لدى الحضارات الأولى عند الرومان واليونان الذين إبتكروا تقنيات صك النقود ووضعوا أنظمة لتداولها، ومن هنا أصبحت النقود السائلة أساس كل نشاط تجاري وإقتصادي في ربوع العالم، وبات الإقتصاد العالمي وإقتصاديات مختلف الدول تعتبر الأموال هي العصب الحقيقي والأساس الداعم لكل عملية إقتصادية تهدف إلى إشباع رغبات وإحتياجات شعوب هذه الدول.

ويعتبر شراح القانون أن الأموال بصورة عامة، إما تكون أموال خاصة (deniers prives)، أو تكون أموالاً عامة (Deniers publiques)، فالمال الخاص هو ما يملكه الإنسان وهو ما يعبر عنه قانوناً بالذمة المالية للشخص الطبيعي، أما المال العام أو العمومي فهو مجمل الثروات التي تمتلكها الدولة بمختلف أنماطها ومصادرها، وهي ما يشكل من الناحية القانونية الذمة المالية للدولة بإعتبارها شخص معنوي.

والواضح في هذا السياق، أن ما يهمنا في هذا الموضوع هو المال العام وليس المال الخاص فالمالية العامة (Les finances publiques)، التي تعتبر آلية مادية وقانونية الغرض منها إشباع حاجيات المواطنين، تتميز بدور بالغ الأهمية في حياة الدول وديمومتها، إذ يعتبرها

الشراح أهم الأدوات التي تحقق بواسطتها التنمية الإقتصادية والاجتماعية المنشودة، وهي بفعل ذلك تمثل المرآة العاكسة للوضع الإقتصادي والمالي والسياسي والاجتماعي لدولة من الدول في مرحلة زمنية معينة.

أولاً: تعريف المالية العامة وأهميتها

سبقت الإشارة إلى أن في كل مجتمع توطره سلطة عمومية منظمة، حاجات ورغبات مادية ومعنوية تستوجب الإشباع، فأفراد المجتمع الحديث يحتاجون إلى التغذية والرعاية الصحية وفرص للعمل بمختلف أنواعها، كما يحتاجون أيضاً إلى ضمان متطلبات أمنية وتربوية وإلى غيرها من الإحتياجات التي تسمى عادة بالحاجات العامة (Les besoins collectifs)، فالشخص بمفرده لا يستطيع تحقيق لذاته هذه الخدمات، وإنما تقوم الدولة كهيئة عمومية مركزية أو غير مركزية بتأمين هذه الحاجيات بأجهزتها المختلفة نظراً لعجز كل فرد عن الحصول عليها، وكذلك بسبب عدم قابلية هذه الحاجيات للتقسيم والتجزئة.

وإستناداً إلى ما سبق يمكننا تعريف المالية العامة (Les finances publiques)، بأنها تحليل ودراسة كل ما له علاقة بمراد الدولة المالية وكذا نفقاتها، ونقصد بالدولة هنا الهيئات المركزية كالحكومة، إضافة إلى الأجهزة والمؤسسات ذات الطابع العمومي، وكذا الجماعات المحلية كالولاية والبلدية...إلخ. كما يعرفها البعض أنها دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وبتخصيص المال الازم لإشباعها، كما يعتبرها البعض الآخر أنها العلم الذي يختص بشرح وتحليل ومتابعة القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئة العمومية، وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات العامة في سبيل الحصول على الموارد اللازمة والضرورية لصفها بغية تحقيق إشباع الرغبات والحاجات العامة، كما إعتبره البعض بأنه العلم الذي يدرس النفقات العامة، والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لمدة محددة، يهدف إلى تحقيق أغراض وأهداف الدولة الإقتصادية والاجتماعية والسياسية⁽¹⁾.

(1) - Frank Mordacq: « Les finances publiques », page 3, édition « ITCIS », 2015, Paris, France, « les finances publiques qui permettent d'étudier les ressources et les charges, les

أما من الناحية القانونية؛ فقد إتفق الفقه على إعتبار قانون المالية العامة مجموعة من القواعد القانونية التي تطبق وتراقب الإيرادات والنفقات المالية العمومية للدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية. ويلاحظ أن هذا التعريف يقوم على عاملين أساسيين:

الأول: عامل "الإيرادات والنفقات" والتي تسمى عادة بالأموال العامة.

الثاني: عامل "الأشخاص العمومية" وهم من يعتبرهم القانون مستعملي هذه الأموال العمومية، بإعتبارهم من الأشخاص الخاضعين للقانون العام.

ومن هنا تبرز الأهمية الكبيرة للمالية العامة، والدور الفعال الذي يلعبه هذا النظام في الحياة الإقتصادية للدول، فقد شبهه بعض الفقهاء بالدور الذي يلعبه الجهاز العصبي بالنسبة لجسم الإنسان، لكونه يرتبط ارتباطاً وثيقاً مع الأموال العامة، من حيث تحصيلها وإنفاقها على حاجيات أساسية، ومتطلبات حيوية ومستعجلة لمجموع أفراد المجتمع⁽²⁾.

ثانياً: أثر النظم الإقتصادية على المالية العامة

من الواضح والأكيد أن النظم الإقتصادية المعروفة في علوم الاقتصاد السياسي الأثر الواضح والثابت على النظام المالي في كل دولة من الدول، فالعلاقة بين النظامين ذات تأثير متبادل، ففي النظام الإقتصادي الرأسمالي أو الحر أو اقتصاد السوق، الذي يعتمد في فلسفته على حرية المبادرة الشخصية وإستبعاد دور الهيئات العامة من أي عمل إقتصادي تنفيذاً لمقولة أحد رواد النظام الليبرالي الفقيه "آدم سميث" دعه يعمل دعه يمر، فإنه كان من الطبيعي أن يتراجع تجسيد المفهوم المعروف للمالية العامة على الواقع الإقتصادي ويقل تأثيره على الوضع المالي للدولة الرأسمالية، إذ أن إيرادات الدولة ونفقاتها تكون أقل حجماً وذات طابع متواضع بالمقارنة مع حجم الموارد المالية الضخمة المتداولة في السوق المالية لهذه الدولة، وبمعنى آخر فالمالية العامة للدولة في النظم الإقتصادية الحرة، لا تأثير كبير لها على الحياة الإقتصادية وذلك بعد تقلص

budgets et les comptes des collectivités publiques, sont au cœur de l'actualité politique et économique ...».

(2)-حسن عواضة، "المالية العامة"، ص 6، دار النهضة العربية، 1981، بيروت، لبنان.

نطاق تأثيرها، وإقتصار دورها على بعض الخدمات والحاجيات العامة الأساسية، وباتت لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من الدخل الوطني.

المفهوم التقليدي للمالية العامة ظهر واضحاً في النشاطات المالية للدول ذات التوجه السياسي والإقتصادي الليبرالي، وهذا من خلال الحد من تحصيل الإيرادات المالية للدولة، والتقليص من مختلف صور الإنفاق العمومي (La limitation des dépenses publiques)، فالضرائب مثلاً في هذا التوجه، يجب أن تفرض في أضيق الحدود بحيث يكون لها أقل أثر ممكن على نشاط المتعاملين في السوق وعلى الحركة الإقتصادية عموماً، كما أن الإنفاق العام كذلك لا بد أن يكون محدوداً وضيقاً إلى أقصى الحدود، ويبقى منحصراً في قطاعات أساسية مثل الخدمات العمومية الضرورية التي لا يمكن تصور قيام الدولة الحديثة بدونها، مثل العدالة والأمن الداخلي والدفاع، كل ذلك بهدف ضمان التوازن المالي للدولة (L'équilibre financier de l'état)⁽³⁾.

ولكن هذه النظرة الضيقة لدور الدولة في التأثير على الحياة الإقتصادية والمالية فيها، والذي كان يعرف بمبدأ الدولة الضابطة، بدأت تتراجع شيئاً فشيئاً في منتصف القرن الـ19، خاصة بعد ظهور أولى بوادر الأزمة الإقتصادية العالمية سنة 1929، إذ تعالت الأصوات آنذاك بوجود منح الدولة في هذا الإطار دوراً أكثر فعالية وأكثر تدخل في الحياة الإقتصادية والمالية، وذلك بغية توفير نوع من الاستقرار الإقتصادي والتنمية العادلة، ومعالجة الآثار المدمرة للأزمة الإقتصادية التي هزت إقتصاديات الدول الرأسمالية آنذاك⁽⁴⁾.

لقد أدت الآثار السلبية التي أفرزتها الأزمة الإقتصادية العالمية سنة 1929 لظهور مفهوم جديد لدور الدولة الإقتصادي، فلم يعد دورها مقتصرًا على ضمان بعض الوظائف التقليدية كحفظ الأمن وتوفير العدالة... إلخ، بل تعداه إلى التدخل في كافة الأنشطة الإقتصادية وبات حجم دور الدولة الضابطة (Etat interventionniste et non état régulateur)، وبذلك تزايدت أهمية

(3) - عبد الحفيظ عبد الله عبد، عرفات التهامي إبراهيم، "مالية الدولة"، ص 42 وما بعدها، دار النهضة العربية، 2001، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(4) - عبد العال الصكبان، "مقدمة في علم المالية العامة، والمالية العامة في العراق"، ص 9 وما بعدها مطبعة العاني، 1972، بغداد، العراق.

الدراسات المخصصة لمفاهيم "الإيرادات" و"النفقات"، على ضوء السياسة الإقتصادية الجديدة للدولة وتدعم على إثرها القطاع الإقتصادي العام في الدول الرأسمالية، وباتت المالية العامة في تلك الدول ذات طابع وظيفي (Le rôle fonctionnel des finances publiques).

أما الدول التي إنتهجت النظام الإقتصادي الاشتراكي، وعلى رأسها الإتحاد السوفياتي سابقا ومعه معظم دول أوروبا الشرقية، والعديد من دول العالم الثالث بما فيها الجزائر بعد سنة 1962، والتي تأثرت بالتوجهات الإيديولوجية والإقتصادية لكل من "كارل ماركس" و"لينين"، فقد كانت ميكنزمات العمل الإقتصادي فيها تقوم على مبدأ الملكية العامة لوسائل الإنتاج إلى جانب البرمجة والتخطيط ومركزية القرار الإقتصادي، ونبذ كل صور المنافسة وحرية السوق، إذ سيطرت الدولة في هذا النظام على جميع دواليب العمل الإقتصادي ومختلف أوجه النشاط المنتج والخدمات بكل صوره، وتقلص أثر ذلك دور القطاع الخاص، إلى أن إضمحل وإختفى تماما في العديد من هذه الدول.

ولقد أدت الهيمنة الكلية للقطاع العام على النشاط الإقتصادي والمالي إلى إتساع رقعة وأهمية المالية العامة كنتيجة مباشرة لذلك، إذ باتت على الدولة الحصول على إيرادات مالية ضخمة ومن مصادر مختلفة، وهذا بغية مجابهة النفقات العمومية الكثيرة والمتنوعة التي يستوجبها تدخل الدولة وسيطرتها على النشاط الإقتصادي، وبهذا أضحت الدراسات الخاصة بموضوع المالية العامة تحتل مكانة هامة في هذه الدول.

ويرى بعض الفقه أن المالية العامة في الدول التي إختارت النمط الإقتصادي الإشتراكي، باتت تتصف بالدور الكبير والواسع في عمليات تمويل الاقتصاد وكذلك في عمليات توزيع وإعادة توزيع الدخل الوطني، إضافة إلى الجهد الواجب توفيره في مجال الرقابة التي تجسدها على كل أنماط ونشاطات العمل الإقتصادي والاجتماعي، وبذلك ظهرت مواقف كثيرة تفضل إستعمال كلمة التخطيط المالي (La planification financière)، بدلا من المالية العامة وذلك لتنظيم النشاط

المالي في الدول ذات النهج الإقتصادي الاشتراكي، وهذا عن طريق خلق مصادر وموارد مالية، وتوزيعها بحسب الأولويات العامة للمخططات الإقتصادية المقررة⁽⁵⁾.

لقد كان للتطورات الكبيرة والسريعة التي مست الاقتصاد العالمي بعد إنهيار القطب الاشتراكي سنة 1989 والذي كانت تتزعمه دولة الإتحاد السوفيتي سابقا الأثر البالغ على الفكر السياسي والإقتصادي الاشتراكي المنتهج في ذلك الوقت، إذ بعد ظهور وروج فكرة وسياسة الإصلاحات الإقتصادية المسماة آنذاك "البيريسترويكا" (Perestroyka) و"الغلاسنوست" (Glasnost)، بدأت ملامح عالم إقتصادي جديد تلوح في الأفق كان عنوانها العولمة (Mondialisation ou Globalisation)، بما تفرضه من تغييرات هيكلية عميقة وجذرية في المنظومات الإقتصادية المختلفة لتتماشى مع فكرة وسياسة الاقتصاد الليبرالي، وما نشأ معه من مبادئ كحرية الصناعة والتجارة، والإستثمار الإقتصادي الحر ودعم المنافسة الإقتصادية وحماية المستهلك وإلغاء كل أنماط وصور الحواجز الجمركية ومحو كل أنواع العراقيل التي تقف في وجه عمليات الإستثمار الصناعي والتجاري والخدماتي. لقد كان لهذه التغييرات العميقة التي مست الاقتصاد الاشتراكي وإستبداله بنظام أكثر ليبرالية، الأثر الكبير على دور المالية العامة في إقتصاديات الدول، إذ أن تجسيد النمط الإقتصادي الحر، وإختيار غالبية دول العالم لسياسة ما يسمى باقتصاد السوق وما نتج عنها من خصوصية وسائل الإنتاج، جعل ظاهرة الدولة الضابطة تبرز من جديد في حدود ضيقة أكثر.

والواضح في هذا السياق أن الاقتصاد الجزائري، خضع هو الآخر-بإعتباره جزء من الاقتصاد الدولي-إلى تأثيرات وتقلبات وآثار التحولات الإقتصادية العالمية، فبعد إنتهاج الدولة الجزائرية للنمط الإقتصادي الاشتراكي بعد الإستقلال سنة 1962، وتجسيدها لفكرة تأميم وسائل الإنتاج، وإنتهاجها لسياسة المخططات الإقتصادية الممولة من الربح البترولي كأداة للتنمية الإقتصادية، راحت لتتراجع وتحت وطأة المشاكل الإقتصادية والمالية الحادة على هذا النمط الإقتصادي خاصة بعد سنة 1989 التي عرفت تراجع أسعار النفط، والتي أدت بدورها إلى ظهور

(5) - عبد المنعم فوزي، "المالية العامة والسياسية المالية"، دار النهضة العربية، بدون تاريخ طبع، بيروت، لبنان، ص11.

عجز كبير في تمويل الميزانية، إذ أصبحت المؤسسات الاقتصادية الإشتراكية عاجزة عن أداء دورها الاقتصادي والاجتماعي، بفعل مشاكل عديدة ومتنوعة، يأتي على رأسها التأثير السلبي لعاملي التمويل والتسيير، وبذلك قررت الدولة الجزائرية إنتهاج ما سمته بسياسة الإصلاحات الاقتصادية (Les réformes économique)، وذلك بإصدار عدد كبير من القوانين، سميت بتشريعات الإصلاح الاقتصادي كان الهدف الأول والأخير منها، إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني بتقليص دور الدولة في هذا النشاط وفتح المجال أمام المتعاملين الإقتصاديين الجزائريين والأجانب للأخذ بالمبادرة الاقتصادية، وذلك عن طريق خلق وتكثيف وتنويع الإستثمارات في كافة مجالات النشاط، وقد كان لهذه التحولات الكبرى في الوظائف الاقتصادية للدولة الجزائرية الأثر الواضح على نظام المالية العامة المتبع فيها، على الرغم من أن تدخلها لا يزال واضحا في القطاع الإقتصادي⁽⁶⁾.

ثالثا: تمييز المالية العامة عن النظم القانونية الأخرى

أ. المالية العامة والعلوم الاقتصادية

يتفق فقه القانون الإقتصادي على أن للمالية العامة، صلة وثيقة بعلوم الاقتصاد وذلك من النواحي النظرية والعلمية، إذ كثيرا ما تناول علماء الاقتصاد المالية العامة في كتاباتهم ومؤلفاتهم العلمية والأكاديمية. والمعروف أن موضوع العلوم الاقتصادية هو ودراسة أنجع الطرق لتلبية وإشباع حاجيات الأفراد في المجتمع عن طريق ممتلكات وموارد الدولة بمختلف صورها، ومن هذا التعريف تتضح العلاقة القوية بين الاقتصاد والمالية العامة، هذه الأخيرة تم تأكيده سابقا، تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة عن طريق الواردات المالية التي تحصلها الدولة من مصادر مختلفة، كما أن الهيئات والمؤسسات الاقتصادية تكشف وتوضح الأسس والمبادئ التي يسترشد بها في إقامة وتنفيذ الأنظمة المالية، وكيفيات وضعها، إضافة إلى أن السياسات المالية

(6)- Rachid Zouaïmia: « Les autorités de régulations indépendantes face aux exigences de la gouvernance » Édition « BELKIS », 2013, Alger, page 5: « ...en effet, les réformes entreprises au lendemain de l'adoption de la constitution de 1989 se traduisent par un repli de l'intervention de principe de l'état dans le champ économique et l'adoption de nouvelles règles destinées à assurer le passage d'une économie administrée à une économie de marché ... » .

المتبعة في مختلف دول العام، تعد بمثابة الأداة والميكانيزم الفعال الذي يمكن للدول من خلاله تجسيد تدخلها ومراقبتها في مختلف الأنشطة الاقتصادية، لتأطيرها وتوجيهها، وفق سياسات معينة وعلى هذا السبيل، لا يمكن بأي حال من الأحوال فصل مضمون علم المالية العامة فصلا كليا عن العلوم الاقتصادية، وذلك لأن الواقع الاقتصادي في أي دولة من دول العالم، يتكيف بالضرورة إيجابا وسلبا مع نظامها المالي، كما أن المالية العامة أثبتت جدارتها وتأثيرها الكبير، ونفوذها الواسعة على الحقل الاقتصادي. ويرى بعض فقهاء القانون الاقتصادي، أنه إذا كانت العلوم الاقتصادية تعتبر بوجه عام العلوم التي تحلل وتدرس "الثروة"، فإنه من الطبيعي أن تتأثر المالية العامة، لكونها جزء مهم من هذه الثروة في الواقع الاقتصادي⁽⁷⁾.

ب. المالية العامة والعلوم القانونية

إن الصلة بين المالية العامة والقانون وثيقة ومتينة جدا، ذلك لأن كل من المالية العامة والقانون يهدفان إلى تحليل ودراسة سبل وأنماط تجسيد العدالة والتوازن بين حاجيات ومصالح الأفراد فيما بينهم من جهة، وبين مصالح الأفراد ومصالح المجتمع من جهة ثانية. ولقد إستمرت هذه العلاقة الوطيدة بين المصطلحين إلى غاية نهاية القرن الـ19، إذ بدأت المالية العامة في هذه المرحلة في الخروج شيئا فشيئا من إطار دائرة السيطرة الكاملة التي كان يفرضها عليها القانون العام، وعلى الرغم من ذلك لا تزال الرابطة متينة بيم المالية وبين بعض فروع القانون العام، كالقانون الدستوري والقانون الإداري.

والواضح أن علاقة المالية العامة بالقانون الدستوري تتجلى من خلال خضوع القواعد الفنية للمالية العامة للقواعد الدستورية، والتي من أمثلتها وجوب تقرير المساواة بين أفراد المجتمع أمام نظام تحصيل الضرائب والأعباء العامة، وحتمية تجاوبهم وموافقتهم على السياسة الضريبية والقواعد التي تقوم عليها في الدولة.

(7) - محمد فاضل شكري، "محاضرات في المالية العامة"، ص 67، مذكرات على الآلة الكاتبة، كلية الحقوق، 1972، جامعة بنغازي، ليبيا.

أما علاقة المالية العامة بالقانون الإداري فتبدو واضحة، إذ أن القواعد القانونية الإدارية كثيرا ما تحكم غالبية ما يتضمنه النظام المالي، وقواعد الصياغة الفنية فيه، كما أن هياكل وزارات كالمالية والاقتصاد وموظفيها تخضع من حيث التنظيم والقواعد إلى مقتضيات وأحكام القانون الإداري، وعلى غرار ذلك نجد أن القضاء الإداري يختص بالنظر في المنازعات ذات الطابع الضريبي⁽⁸⁾.

ج. المالية العامة والعلوم الاجتماعية والسياسية

إن الملاحظة الأساسية التي يمكن إبدائها في هذا السياق أن فقه المالية العامة لم يعد يقتصر إجهاده في دراسة الجوانب القانونية الضيقة للقواعد والأنظمة المالية، بل تعداه إلى محاولة تحليل ودراسة سبل إيجاد توضيحات وتفسيرات ذات صبغة إجتماعية وسياسية للظاهرة المالية.

فهدف العلماء الذين يجرون دراسات حول الجانب الاجتماعي لنظام الضرائب في دولة من الدول مثلا، إنما هو محاولة الغوص والتعمق أكثر في تحليل النظم الضريبية، ومحاولة كشف الآثار التي يمكن للمجتمع أن يتركه على نظامه الضريبي، ونفس الوضع ينطبق على العلاقة بين السياسة والظاهرة المالية، التي تعد هي الأخرى ذي أهمية بالغة، فالمالية العامة لدولة من الدول تتجسد في وثيقة حسابية وقانونية تتضمن ميزانيتها، وهي وثيقة هامة يمكن إعتبارها أداة للرقابة على واقع إيرادات ونفقات المال العام في هذه الدولة، فمضمون وثيقة الميزانية تكشف بصورة واضحة السياسة الاقتصادية المتبعة في الدول في مرحلة معينة.

د. المالية العامة وعلم الإحصاء

للمالية العامة صلة وثيقة بعلم الإحصاء، لكون علم الإحصاء يوفر للمختصين في العلوم المالية التوجيه الصحيح والرؤية الواضحة لمجمل الظواهر المالية التي يعبر عنها، ويلجأ إلى ترجمتها وتجسيدها في إطار أرقام ومعطيات وحسابات. والمؤكد أن العلوم الإحصائية هي التي تعتبر القاعدة الضرورية للقيام وإتمام التوقعات المالية (Les prévisions financières)،

(8) - محمد فاضل شكري، المرجع سابق، ص 10 وما بعدها.

كمحاولة لمعرفة مقدار الإنفاق العمومي في المستقبل وكذا تقدير حجم الإيرادات المستقبلية، إضافة إلى الطابع الرقابي الذي يوفره علم الإحصاء على مجمل الهيئات والأجهزة المالية في الدولة، وبذلك يمكن الجزم أن علوم الإحصاء هي أداة فعالة تساعد علم المالية العامة، والتي لا يمكن الاستغناء عنها في وضع السياسة المالية وبالتالي السياسة الاقتصادية في دولة من الدول⁽⁹⁾.

ويتضح مما سبق تبيان أنه المتطلبات المعيشية العمومية التي يستوجب على السلطات العامة توفيرها، تعتبر في الحقيقة محور ومضمون العمل والمجهود الذي تبذره الدولة في المجالين الاقتصادي والمالي، هذا المجهود يتمثل في لجوء السلطة العامة إلى إقتناء المنتجات والسلع والخدمات تضمن من خلالها تلبية حاجيات مواطنيها. ولنجاح هذا المسعى يتطلب الأمر توفير وتجنيد مبالغ مالية تسمى بالنفقات العامة (Les dépenses publiques)، تختلف مصادر تحصيلها، والتي يأتي على رأسها الضرائب بمختلف أنواعها (Les impôts)، والرسوم (Les taxes)، وما توفره ممتلكات الدولة من أموال (Les revenus de biens publics)، وما تحصل عليه كذلك من هبات وعطايا وقروض من جهات وطنية ودولية.

وللتوافق النفقات العامة بالإيرادات العامة يستوجب الأمر وضع مخطط محدد لمدة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة، هذا المخطط يدعى الميزانية العامة للدولة (Le budget de l'Etat)، وبذلك تكون النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة للدولة هي التي تشكل من النواحي العملية والقانونية المحاور الأساسية للمالية العامة.

والملاحظ أنه وعند قيامي بتدريس مقياس الميزانية العامة للدولة، لاحظت وجود صعوبة كبيرة لدى الطلبة السنة الثانية (L.M.D)، في فهم وإستيعاب مضامينها القانونية والتقنية، ويرجع سبب ذلك إلى عدم حصولهم أو تلقيهم لشرح مسبق لعناصرها الأساسية، ألا وهي النفقات والإيرادات، هذا ما جعلني أضمن هذه المطبوعة فصلا تمهيديا، بادرت فيه-وبصورة مقتضبة

(9) - محمد رضا العدل، "أسس المالية العامة"، ص 8، وما بعدها، مكتبة التجارة والتعاون، 1977، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

ومختصرة- إلى شرح مفهومي النفقات والإيرادات في القانون الجزائري في النظم المالية المقارنة، وذلك مساعدة وتسهيلا على الطلبة من جهة، وتعميما للفائدة العلمية من جهة أخرى.

أما الميزانية العامة للدولة، فخصصنا لها فصلين، الأول نتطرق فيه إلى مفهومها وخصائصها وأهميتها الإقتصادية والقانونية والسياسية، أما في الفصل الثاني فسنخوض في المبادئ التي تقوم عليها ومراحل إتمامها، إلى جانب مظاهر العجز في الميزانية العامة وسبل توقيه، وأخيراً الرقابة على تنفيذها في القانون الجزائري وفي النظم التشريعية المقارنة.

الفصل التمهيدي

المضمون القانوني للنفقات
والإيرادات العمومية (تقسيماتها
وآثارها الإقتصادية في النظم
الحديثة)

سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، الأول نتطرق فيه إلى ماهية النفقات العمومية في التشريعين الجزائري والمقارن من حيث تعريفها وطبيعتها، وتطورها ودورها في تحقيق الأهداف الاقتصادية المتوخاة. أما في المبحث الثاني فسنخوض في نظرية الإيرادات العمومية من حيث تعريفها وأنواعها في النظم القانونية الحديثة.

المبحث الأول

ماهية النفقات العمومية في القانونين الجزائري والمقارن

مما لا شك فيه أن الدراسات الفقهية والقانونية لمفهوم النفقة العمومية إزدادت إتساعاً في السنوات الأخيرة، وهذا بعدما عادت دول كثيرة في العالم بما فيها الجزائر -والتي كانت تنتهج سياسة إقتصاد السوق- إلى التدخل وفرض رقابتها من جديد على النشاط الإقتصادي، بفعل تتالي الأزمات الاقتصادية والمالية وتزايد حدتها، وتنامي آثارها الفتاكة على الواقع المعيشي للمجتمعات المعاصرة والناجمة عن التفعيل المتزايد والفرط والسريع لقواعد الحرية الاقتصادية على النشاط الإنساني في العالم⁽¹²⁾.

وقد أجمعت البحوث والدراسات في هذا الإطار على الأهمية البالغة والحيوية للنفقات العمومية في أي عمل إقتصادي تنموي، وهذا لكون النفقات العمومية تمثل الأداة الأساسية لتجسيد أهداف ومبتغيات إقتصادية وإجتماعية في دولة من الدول⁽¹³⁾.

والواضح في هذا الإطار أن النفقات العمومية تتعدد وتتنوع بتعدد وتنوع الأنشطة الاقتصادية الموجهة إليها، فهناك نفقات تخص مرتبات ملايين العمال والمواطنين في قطاعات النشاط المختلفة، وهناك نفقات توجه إلى الإستثمار المنتج بمختلف صورته، وهناك النفقات الموجهة

(12) - سوزي عدلي ناشد، "أساسيات المالية العامة"، ص 21، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، بيروت، لبنان.

(13) - باهر عتلم، "المالية العامة ومبادئ الإقتصاد المالي"، ص 14، دار نهضة مصر للطبع والنشر، 1973، جمهورية مصر العربية.

للإستهلاك المباشر، مثل مساعدة الطبقة الفقيرة في المجتمع بإعانات مالية أو دعم غير مباشر... إلخ⁽¹⁴⁾.

والتنوع في الإنفاق العمومي إنما هو مرآة عاكسة للدور الذي تلعبه الدولة في الساحة الاقتصادية، فإن انتقال هذه الأخيرة -مثلما تمت الإشارة إليه في المقدمة- من الدولة الحارسة (l'état gardien)، إلى الدولة المتدخلة (l'état intervenant)، قد جعل مفهوم ومضمون النفقة العمومية يتطور إضطراراً معها، وذلك تحت وطأة العديد من العوامل، يأتي على رأسها التوسع الكبير في حجم الإنفاق العمومي، إذ أصبح يشكل معدلات كبيرة في مداخل الدولة المالية وهو في إزدياد مستمر، إلى جانب إختلاف وتعدد الأهداف المتوخاة في هذا الإنفاق، الذي لم يعد مقتصرًا على تمويل وظائف الدولة، بل أصبح إلى جانب ذلك يمثل ميكانيزم من ميكانيزمات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية في عديد دول العالم⁽¹⁵⁾.

من التأثيرات الأخرى التي سايرت ودعمت واقعة التنوع في الإنفاق العمومي وازدياده بصورة ملفة للنظر، أن المبتغى من الإيرادات العامة (Les recettes publiques) لم يعد يقتصر على المجال المالي بمفرده، أي لم يعد مقتصرًا على تغطية النفقات العامة، بل تجاوزه إلى المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك لم يعد الشراح يعتبرون أن النفقات العامة هي المحور الوحيد لنظرية الإيرادات العامة، ونتيجة لذلك لم يعد هؤلاء يعتبرون أن هذا التطور المالي يسمح بالإعتماد أو الإبقاء على فكرة إعطاء الأولوية للنفقات العامة، وكذلك التمسك بواقعة مبدأ التوازن في ميزانية الدولة كمبتغى في حد ذاته⁽¹⁶⁾.

فكرة تنوع الإنفاق العمومي وتنامي معدلاته، بدى واضحًا في السياسة الاقتصادية التي إنتهجتها الدولة الجزائرية منذ سنوات عديدة، فعلى رغم من تباين معدلات الإنفاق بين مرحلة ما

(14)- السيد عبد المولى، "المالية العامة"، ص 62، دار الفكر العربي، 1976، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: رفعت الحبوب، "المالية العامة"، ص 35، دار النهضة العربية، 1988، جمهورية مصر العربية.

(15)- باهر عتلم، المرجع السابق، ص 18.

(16)- شريف رمسيس تكللا، "الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة"، ص 20، دار الفكر العربي، 1979، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: سيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 33.

بعد الإستقلال من سنة 1962 إلى سنة 1989 بفعل تباين السياسات الإقتصادية المنتهجة، فإنه من الواضح أن الدولة الجزائرية وبفعل تبنيها لسياسة المخططات، والبرمجة في مجال التنمية الإقتصادية والإجتماعية مستفيدة من الأموال الناتجة عن الربع البترولي، قد تكبدت مآليتها العامة معدلات كبيرة في الإنفاق العمومي وصل إلى مئات المليارات من الدولارات إعمدتها قوانين المالية والميزانية المتتالية خلال الـ30 سنة الماضية.

وبفعل أن دراسة النفقة العمومية تهدف إلى الإطلاع عن كثب على الآثار التي تولدها في حياة سكان دولة من الدول من كافة جوانبها الإقتصادية والإجتماعية وحتى السياسية، والإستعانة بهذه الآثار في إعتقاد أسس وقواعد تعتمد عليها الدولة عند وضع مناهج وسياسات الإنفاق العمومي، على النحو الذي تجسد معه الأهداف المجتمع الإقتصادية والإجتماعية، فإننا سنخصص هذا المبحث لتعريف النفقة العمومية وطبيعتها، وتطورها، إلى جانب دورها في تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية المتوخاة من الدولة.

المطلب الأول

تعريف النفقة العمومية

لقد أجمع فقه القانون الإقتصادي على إعتبار أن النفقة العامة (Dépense Publique)، هي بمثابة مبلغ نقدي يقوم شخص خاضع للقانون العام بصرفه وإنفاقه في سبيل إشباع حاجات وتحقيق منفعة عمومية⁽¹⁷⁾، ويتجلى من هذا التعريف عناصر النفقة وهي:

أولاً: النفقة العمومية مبلغ من النقود

تلجأ عادة غالبية الدول في العالم إلى إستعمال المال العام في صور مبالغ نقدية بهدف الحصول على منافع ومنتجات مختلفة، وكذا سلع وخدمات متنوعة تطرحها للجمهور بغية سد الحاجيات المختلفة لأفراد المجتمع. وتختلف صور الإنفاق وطرقه، فقد يكون مباشراً بشراء المنتجات الغذائية وطرحها في الأسواق مثلاً، وقد يكون بصورة غير مباشرة كإستعمال هذه المبالغ

(17) - محمود إبراهيم الوالي، "علم المالية العامة"، ص 23، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، الجزائر.
-أنظر كذلك: فرهود محمد سعيد، "مبادئ المالية العامة"، ص 48، منشورات جامعة حلب، 1979، دمشق، الجمهورية المصرية السورية.

في صورة رؤوس أموال تستعمل في عمليات إنتاجية وإستثمارية، والتي تأخذ صورة مشاريع إقتصادية للفائدة العامة⁽¹⁸⁾.

وخلالاً لنظام المقايضة الذي كانت العديد من المجتمعات الإنسانية الأولى تتبناه في إقتصادياتها البدائية والذي أظهر محدوديته بفعل التطور الإقتصادي والإجتماعي الذي عرفته الإنسانية، خاصة بعد الثورة الصناعية التي عرفتها أوروبا، فإن أداة النقود (La Monnaie)، باتت الأداة الحديثة واللازمة التي تستعملها الدول في جميع عمليات التبادل الإقتصادي في الوقت الراهن، فهي أحسن وسيلة يمكن للدولة إستعمالها في الإنفاق العمومي، إذ أن إستعمال الدول للنقود يسهل ما يقتضيه النظام المالي المتطور من تجسيد سلطة الرقابة (Le pouvoir de control) بأنماطها المختلفة على صور الإنفاق العمومي، ضمناً لحسن إستخدامها، إستناداً إلى الأسس والضوابط التي تجسد المصلحة العمومية وإحتياجات المجتمع⁽¹⁹⁾.

وقد نتج عن توجه الدول إلى صيغة الإنفاق العمومي عن طريق النقود دون الوسائل الأخرى، إلى تزايد وتوسع رقعة النفقات العامة، هذا ما أدى إلى إزدياد مبالغ الضرائب المحصلة من الأنشطة الإقتصادية والتجارية التي يقوم بها الأفراد لفائدة خزينة الدولة. إلا أن هذا لا يعني

(18) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 25، وما بعدها.

-أنظر كذلك: محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، "المالية العامة"، ص 23، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، عنابة الجزائر.

-أنظر كذلك: زينب حسين عوض الله، "أساسيات المالية العامة"، ص16، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2006، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، تقول: "... يُعبر نشاط الدولة عن نفسه في واقع الحياة عن طريق الإنفاق العام. ويتمثل هذا الإنفاق العام في مجموع ما تنفقه الدولة بمختلف هيئاتها من نفقات بقصد الحصول على الموارد اللازمة للقيام بالخدمات المشبعة للحاجات العامة وفقاً لما يرسمه القانون المنظم لهذه الهيئات وفي الحدود التي يضعها. فكأن النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام...".

(19) - عبد الحفيظ عبد الله عيد، عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص109.

-أنظر كذلك: عبد السلام بدوي، "الرقابة على المؤسسات العامة"، رسالة دكتوراه كلية التجارة، ص 88، دون تاريخ للنشر، مكتبة الأنجلومصرية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية.

بالضرورة تزايد عبء هذه التكاليف على المتعاملين، بل نشأ عنه في الغالب تخفيف لهذا العبء، الذي نتج عنه عدالة في التوزيع⁽²⁰⁾.

ثانياً: تجسيد النفقة العمومية من شخص يخضع للقانون العام

يتضح من تحليل هذا العنصر؛ أنه لا يمكن إعتبار المبلغ النقدي الذي تم إنفاقه لتأدية خدمة عمومية من قبيل النفقات العمومية إلا إذا تم من شخص يخضع لمقتضيات القانون العام، ويقصد بذلك الأشخاص العموميين كالدولة والولايات والبلديات، إضافة إلى المؤسسات العامة التي تحمل الشخصية المعنوية، وبذلك لا يمكن إعتبار النفقات التي يؤديها الخواص، سواء أن كانوا معنويين أو طبيعيين من قبيل النفقة العامة حتى ولو كان الهدف منها تحقيق منفعة عامة⁽²¹⁾.

وعند تفرقتهم بين النفقة العامة والنفقة الخاصة، إتجه الشراح إلى التساؤل حول ما إذا كانت المبالغ النقدية التي تنفقها الدولة والهيئات التابعة لها هي قبيل النفقات العامة دائماً، ولم يجد هؤلاء من صعوبة في إعتبار أن كافة الأموال التي تنفقها الدولة في إطار ممارستها لنشاطها العام، بموجب عنصر السيادة والسلطة التنفيذية الآمرة التي تتمتع بها هي نفقات عامة، غير أن خلافاً حاد نشأ بين هؤلاء حول طبيعة النفقات المالية التي تنفقها الدولة عندما تمارس نشاطاً إقتصادياً يشابه النشاط الذي يقوم به الأشخاص الطبيعيين مثل الإستثمارات المنتجة وغيرها، ولتحديد طبيعة هذه النفقات إتجه الفقه إلى الإعتماد على معيارين؛ الأول قانوني، والثاني ذي طبيعة وظيفية⁽²²⁾.

(20) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 18.

(21) - Duverger Maurice: « Finances publiques », publications universitaire de France, pages 44 et après, 1975, Paris.

-أنظر كذلك: منصور ميلاد يونس، "مبادئ المالية العامة"، ص 22، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، 2004، جمهورية مصر العربية.

(22) - يونس أحمد البطريق، "إقتصاديات المالية العامة"، ص 46، الدار الجامعية، 1985، بيروت، لبنان.

-أنظر كذلك: السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 58.

-أنظر كذلك: رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 40.

1. المعيار القانوني (Le Critère juridique)

المعيار القانوني سمي أيضا بالمعيار التقليدي في فقه المالية العامة، ويرتكز أساسا على الطبيعة القانونية للطرف الذي يقوم بعملية الإنفاق (La Nature juridique de la partie qui procède à la dépense)، بمعنى آخر أن الأساس في هذا التوجه هو الطرف الذي يقوم بالإنفاق مهما كانت صور هذا الإنفاق، وبذلك إذا كان هذا الطرف يخضع للقانون العام فإن الإنفاق يكون بالتبعية من طابع عام، أما إذا كان الطرف يخضع لمقتضيات القانون الخاص، فإن الإنفاق يعتبر خاصا دون النظر إلى الهدف المرجو من النفقة. وبذلك يعتبر الإنفاق من طبيعة عامة إذا قام به طرف من الأطراف الخاضعة للقانون العام مثل الدولة الولايات والبلديات والمؤسسات الاقتصادية ذات الطابع العمومي (E.P.E)، بما تمتلكه من سلطة تجد مصدرها في القوانين والتنظيمات واللوائح المنظمة للحياة العامة⁽²³⁾.

ويستند أنصار المعيار القانوني إلى إختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام عن ذلك الذي يباشره أشخاص القانون الخاص. إذ أن نشاط أشخاص القانون العام يهدف أساسا إلى تحقيق المنفعة العامة ومصالحة المجتمع (L'intérêt public)، في حين يهدف أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق مصالح خاصة في المقام الأول (L'intérêt privé)⁽²⁴⁾.

ويرجع هؤلاء الشراح الإختلاف الموجود بين الأنشطة الاقتصادية العامة والخاصة، إلى التحول الذي طرأ على طبيعة دور الدولة في الأنشطة المختلفة، فبعد تطور هذا الدور من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة بمرور الأحقاب الزمنية وتحت تأثير عوامل موضوعية، لم تعد مهمة الدولة مقصورة على بعض الأنشطة المحدودة مثل ضمان الأمن العمومي والدفاع على حرمة الدولة، وإقامة أجهزة العدالة، إضافة إلى بعض المرافق العامة، بل إتسعت رقعة هذا الدور ليشمل

(23)–Maurice Duverger, « Institutions financières » - PIF - page 48, 1957 - Paris - France.

(24)– سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 28.

عديد النشاطات الأخرى التي تعرف أنها من إختصاص الأشخاص الخاصة مثل الإنتاج والإستثمار في مجالات النقل والفلاحة والصناعة والمجال المالي⁽²⁵⁾.

المعيار القانوني أو التقليدي في تحديد طبيعة النفقة العامة ما فتأ أن واجه إنتقادات لاذعة من شراح قانون المالية العامة، مؤكدين على أنه إذا نجح هذا المعيار في تحديد طبيعة النفقة العامة في ظل مفهوم ومضمون الدولة الحارسة، فإنه أصبح قاصراً وغير كاف لتحديد طبيعة النفقة العامة، لذلك إتجه فريق من الفقه إلى إعتماد معيار آخر يعتبرونه متناسبا مع الدور الجديد الذي إعتدته الدولة الحديثة في المجال الإقتصادي والمسماة بالدول المنتجة (L'Etat productif)، والمتسم بالتوسع وإعتماد هذه الأخيرة نشاطات الأشخاص الخاصة، ويستند هذا المعيار إلى الطبيعة الوظيفية والإقتصادية للطرف الذي يقوم بالنفقة العامة⁽²⁶⁾.

2. المعيار الوظيفي (Le critère fonctionnel)

في التفرقة بين النفقات العامة والنفقات الخاصة يعتمد أنصار المعيار الوظيفي على طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة، وليس على الطبيعة القانونية لمن يقوم بها (La nature fonctionnelle de la partie origine de la dépense).

والخلاصة إذن وعملا بهذا التوجه، فإن رواده لا يعتبرون كل النفقات الصادرة عن أشخاص القانون العام هي من طبيعة عامة، وهم يستثنون منها النفقات التي تقوم بها الدولة إستناداً إلى مبدأ السيادة.

أما النفقات التي تدخل ضمن نشاط الدولة الإقتصادي الذي يشابه نشاط الأفراد مثل المشاريع الإنتخابية ومبادرات الإستثمار، فهم يمنحونها صفة النفقة الخاصة، إعتبار أن التمييز بين النفقة العامة، والنفقة الخاصة، إنما يهدف إلى قياس تأثير تدخل الدولة في الحياة العامة بمختلف

(25) - زين العابدين ناصر، "علم المالية العامة والتشريع المالي"، ص 41، دار النهضة العربية، 1971، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 23.

(26) - السيد عبد المولى، "المالية العامة المصرية"، ص 66، دار النهضة العربية، 1993، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

صورها، والنفقة من الصنف الأول هي وحدها التي لها تأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية دون الثانية⁽²⁷⁾.

لقد شكك جزء من الفقه في صحة وموضوعية المعيار الوظيفي في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة، إذ أن اعتماد هذا المعيار سوف يؤدي لا محالة إلى إستبعاد عن نطاق النفقات العامة القسط الأكبر منها، وبمعنى آخر أن هذا التوجه لا يتوافق في الحقيقة والواقع ما تم الإعتماد عليه من حصر النفقات العامة على تلك التي تختص الدولة والهيئات العامة القيام بها، وهو ما يفرغ النفقة العامة من مضمونها المعروف، إضافة أنه يستبعد من نطاق النفقات العامة كل النفقات المالية التي تصرفها الدولة في مجال تحقيق وإشباع الحاجيات الأساسية العامة (Les besoins publics fondamentaux)، والتي تبلورت نتيجة لتطور دور الدولة في الحياة العامة، ومن ثم فالنتيجة الحتمية التي ستبرز عقب اعتماد هذا المعيار هي العجز في حساب وقياس نطاق مشاركة الدولة والهيئات العامة التابعة لها في النشاط الاقتصادي، إضافة إلى عدم التمكن من الإطلاع على الدور الذي يقوم به القطاع العام في الحركية الاقتصادية في الدولة⁽²⁸⁾.

وخلاصة القول أنه وفي ظل الإنتقادات التي وجهها الفقه الإقتصادي والمالي للمعيارين القانوني والوظيفي في التفرقة بين النفقات العامة والنفقات الخاصة، إعتباراً أن كلا المعيارين لا يفيان بالقصد من تعريف النفقة العامة، فقد إتجه الشراح المحدثون إلى ضرورة اعتماد تعريف واسع للنفقة العمومية، بحيث يحوي كافة صور وأنماط النفقات العامة التي تختص الدولة وهيئاتها العامة القيام بها دون إعطاء الإعتبار إلى الطابع السيادي أو السلطة الأمرة، أو الطبيعة الوظيفية مصدر عملية الإنفاق⁽²⁹⁾.

(27) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 20، وما بعدها.

-أنظر كذلك: رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 41.

-أنظر كذلك: يونس أحمد البطريق، المرجع السابق، ص 47.

(28) - Trotabas Louis - Cotteret Jean-Marie: « Finances publiques », Édition DALLOZ, L.G.D.J, pages 63 et après, 1970, Paris - France.

(29) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 30.

ثالثا: أن يكون هدف النفقة العامة تحقيق منفعة عمومية

لا بد أن يكون المبتغى من النفقة العامة هو تحقيق منفعة عمومية (Intérêt Public)⁽³⁰⁾، والمنفعة العامة موضوعها إشباع الحاجيات المختلفة والمتنوعة والمتواصلة التي يطلبها المجتمع، وبالتالي تحقيق الصالح العام، وبذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة لجوء الدولة أو هيئة من هيئاتها إلى صرف أموال بغية إشباع حاجيات فرد أو عدة أفراد بهدف تحقيق منافع شخصية.

ويرجع فقهاء شراح المالية العامة مغزى هذا الشرط إلى مبدئي العدالة والمساواة (Les principes de la justice et légalité)، الذين يستوجب على الدولة أن تلتزم بهما في مجهودها الرامي إلى إشباع حاجيات كل الأفراد في المجتمع، إذ من المعروف في الأنظمة التشريعية الحديثة أن جميع أفراد ومكونات المجتمع البشرية متساوون في تحمل أعباء والتكاليف العامة، مثل الضرائب والإشتراك في إتوات النفع العام إلى غيرها، وهم بحسب ذلك متساوون أيضا في الإستفادة والإنتفاع من الأموال التي تنفقها الدولة في سبيل إشباع الحاجيات العامة⁽³¹⁾.

وقد ثار جدل في الفقه المالي حول ما إذا كانت حاجة من الحاجات هي من الحاجات العامة أم غير ذلك، وبالتالي باتت الصعوبة تكمن في تحديد وتقدير الحاجة العامة بصورة واضحة وموضوعية (La détermination du besoin public objectivement)، فالنفقة العمومية -حسب هؤلاء- لا يمكن تقديرها بصورة مباشرة، كما أنه لا يمكن تقييمها بالنقود، حيث تثار صعوبة معرفة النفقة الحقيقية للمرافق العامة، وغياب معيار لقياس المنفعة العامة.

-أنظر كذلك: منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 24.

(30)- محمد سعيد فرهون، المرجع السابق، ص 53.

-أنظر كذلك: زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 22 تقول: "وهنا نجد إختلافا بيّنا بين القواعد التي تحكم الحسابات الاقتصادي الذي يخضع له النشاط الخاص، وتلك التي يخضع لها النشاط العام للدولة، فالنشاط الفردي يهدف أساسا إلى تحقيق أقصى قدر من الربح، وهو يتحمل في سبيل ذلك نفقة معينة، وكلا الأمرين يمكن تقديرهما بطريق مباشر ويمكن حسابهما بالنقود. أما النشاط العام فإنه يهدف أساسا إلى تحقيق أقصى قدر من المنفعة بأفضل نفقة ممكنة".

(31)- منصور ميلاد يوسف، المرجع السابق، ص 25 وما بعدها.

-أنظر كذلك: السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 40.

وقد سار غالبية الشراح في هذا الصدد على أن تحديد أو تقرير المنفعة العامة إنما بات من مهام وإختصاصات السلطات السياسية (Le pouvoir politique qui determine et qualifie le besoin public)، وهي تركز في هذه المهمة إلى معطيات وقواعد وضوابط معينة ومباشرة السلطة السياسية لهذا الحق، إنما يخضع لرقابة تشريعية وإدارية تنفذها الهيئات الشعبية المنتخبة وبعض هيئات الإدارة وحتى القضاء، وذلك لضمان عدم إساءة إستعمال هذا الحق⁽³²⁾.

الرقابة التشريعية (Le Contrôle législatif)، مثلما سوف نوضحه بأكثر توسع في الفصل الثاني تتمثل في صلاحية منحها القوانين ودساتير الدول للمجالس المنتخبة مثل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر من أجل الموافقة على تخصيص إعتمادات مالية تحتاج إليها الحكومة لتنفيذ برامجها الإقتصادية⁽³³⁾. وقد سمحت الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ سنة 1963 تاريخ صدور أول دستور بعد الإستقلال، للنواب من تقديم أسئلة وإستجابات لأعضاء الحكومة للإستفسار حول طبيعة بعض النفقات والهدف منها⁽³⁴⁾.

أما الرقابة الإدارية (Le contrôle administratif)، فتتخصص في حق السلطة التنفيذية في إلغاء بعض الإعتمادات التي تقررها الهيئات التشريعية المحلية في بعض البلدان التي تعتمد النظام الفدرالي، إذا إتضح لها أن هذه المصاريف تتعارض مع مبدأ وجوب توجيه النفقات العامة لخدمة لصالح العام⁽³⁵⁾.

(32)– Maurice Duverger: op cit, page 49.

(33)– أحمد جامع، "عالم المالية العامة"، ص 44 وما بعدها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، 1965، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(34)– المادة 162 من دستور سنة 1963- المادة 38 من دستور 1963- المادة 125 من دستور سنة 1989- المادتين 133 و134 من دستور سنة 1996- المادة 158، بعد تعديل دستور 1996، وذلك في نوفمبر 2020.

(35)– السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 69 وما بعدها.

المطلب الثاني

تصنيف النفقات العمومية

من المعروف في الأنشطة المالية والإقتصادية للدول أن النفقات العامة التي تلجأ إليها هذه الأخيرة في إقامة وتفعيل برامجها التنموية كثيرة ومتنوعة، وقد تطور تزايد وتنوع النفقات العامة مع تطور الدور الذي باتت تلعبه السلطات العمومية ومظاهر تدخلها في الحياة العامة للمجتمع. ولقد أدت كثرة النفقات العامة وتنوعها واختلافها عن بعضها البعض، سواء من حيث مضمونها أو من حيث الآثار الناجمة عنها في المجالين الإقتصادي والمالي، إذ تعالت أصوات شراح المالية العامة في أوروبا إلى وجوب إيجاد تصنيفات أو تقسيمات لها تقوم على مميزات وصفات مشتركة لكل زمرة منها⁽³⁶⁾.

والواضح في هذا الصدد أن فكرة تصنيف أو تقسيم النفقات العامة (La classification des dépenses publiques)، لم تكن تثير إهتمام الفقه المالي والإقتصادي في ظل الدولة الحارسة، إذ في هذا النظام كانت النفقات العامة تقرر في أطر محدودة وكانت من طبيعة واحدة، غير أن التطورات الإقتصادية والسياسية التي عرفها العالم مع نهاية القرن الـ19، والتي أدت إلى ظهور ما يسمى بالدولة المنتجة (L'état producteur)، جعلت الشراح يبرزون ضرورة وضع تقسيمات للنفقات العامة وهذا بالنظر إلى تزايدها واختلاف آثارها، ومن هنا برزت الحاجة إلى تصنيف هذه النفقات في مجموعات متميزة، مع التشديد على وضع معايير للتقسيم على أسس واضحة⁽³⁷⁾.

(36) - عبد الحميد محمد القاضي، "مبادئ المالية العامة"، ص 165، دار الجامعات المصرية، 1979، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 16، وما بعدها.

(37) - محمود الطنطاوي الباز، "محاضرات في أدوات وإقتصاديات المالية العام"، ص 45، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، 1986، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: رياض الشيخ، "المالية العامة (دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي في الرأسمالية والإشتراكية)"، ص 236، وما بعدها، دار النهضة العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

وأرجع الفقه أهمية تقسيم النفقات العامة أو تصنيفها إلى مجموعات إلى أهداف عديدة، فإلى جانب تسهيل دراستها الأكاديمية، فإنها تيسر وضع البرامج الاقتصادية وتسمح بضمان الفعالية في تنفيذ ميزانية الدولة السنوية، إلى جانب تسهيل دراسة وتحليل الآثار المختلفة للنشاطات التي تقوم بها الدولة في المجال الاقتصادي وكشف التطورات الحاصلة، وفي الأخير ضمان وتسهيل عمليات المراقبة المالية لنشاط الدولة في هذا المجال من طرف الهيئات المخولة قانوناً بهذه المهام، مثل الهيئات التشريعية المنتخبة وحتى القضاء⁽³⁸⁾.

والواقع أن عملية تقسيم النفقات العامة يمكن أن تتم بأكثر من طريقة، فجرى الفقه على إمكانية تقسيمها على أساس طبيعتها الاقتصادية (la nature économique de la dépense)، وتسمى بالتقسيمات العلمية أو الاقتصادية، كما يجوز تقسيمها على النحو الذي تعتمده ميزانيات كبير من الدول، وتسمى بالتقسيمات الوضعية (Les classifications positives des dépenses publiques)⁽³⁹⁾.

أولاً: التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة

التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة تقوم على معايير اقتصادية، يكون المبتغى منها الإطلاع على طبيعة ومدى تأثير هذه النفقات على الوضع الاقتصادي العام في المجتمع، وأثره على الاقتصاد الوطني من جهة، وعلى بعض القطاعات والنشاطات على الخصوص من جهة أخرى.

ويجمع الشراح على وجود صعوبة عملية عند محاولة تحديد الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على حركية الاقتصاد عموماً، وهذا إعتباراً أن لكل نفقة عامة تأثير مزدوج، الأول مباشر

(38) - عادل حشيش، مصطفى رشدي، "مقدمة في الاقتصاد العام"، (المالية العامة)، ص 151، دار الجامعة الجديد للنشر، 1998، جمهورية مصر العربية.

(39) - عاطف صدقي، "مبادئ المالية العامة"، ص 34 وما بعدها، دار النهضة العربية، 1970، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: عبد الحفيظ عبد الله، "المالية العامة"، ص 100 وما بعدها، دار النهضة العربية، 2000، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

-كذلك: رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 120 وما بعدها.

والثاني غير مباشر، لهذا أوصى هؤلاء على وجوب تقسيم النفقات العامة تبعاً لطبيعتها الاقتصادية إستناداً إلى آثارها المباشرة فقط دون آثارها غير المباشرة، لأن إعطاء الاعتبار للآثار غير المباشرة يجعل عملية التقسيم معيبة، ويجعل كافة النفقات مهما كان الهدف منها تؤثر على كل أوجه الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية في الدولة⁽⁴⁰⁾.

ولتسهيل عملية دراسة موضوع التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة، سار بعض من الفقه على اعتماد المعيار الوظيفي في عملية التقسيم، بمعنى آخر هو تقسيم النفقات العامة إستناداً إلى الوظائف المعروفة التي تؤديها الدولة، وهي الوظائف الإدارية (les fonctions administratives de l'état)، والوظائف الاجتماعية (les fonctions sociales)، والوظائف الاقتصادية (Les fonctions économiques)، وبالتالي تم تقسيم النفقات العامة إلى نفقات إدارية، ونفقات إجتماعية، ونفقات إقتصادية⁽⁴¹⁾. كما إتجه البعض الآخر إلى تقسيم النفقات العامة إستناداً إلى طبيعتها (La nature de la dépense).

-التقسيم الوظيفي للنفقات العمومية

يقصد بالنفقات الإدارية مبالغ الأموال التي تصرفها الدولة على هيكلها الإدارية المركزية والجهوية، والمتمثلة في تخصيصات مالية توجه لتجهيز هذه الهياكل وتسييرها بغية ضمان سيرورة المرفق العام. وتشمل هذه النفقات قطاعات أجهزة العدالة والدفاع الوطني والهياكل السياسية⁽⁴²⁾.

أما النفقات الاجتماعية، فهي الأموال التي تخصصها الدولة لأغراض التنمية الاجتماعية، والتي تظهر في الحاجيات العامة للأفراد بمختلف صورها في الكثير من القطاعات مثل الصحة والتعليم والثقافة والترفيه، إلى جانب تحقيق قسط من التضامن الاجتماعي (la solidarité)

(40) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 34 تقول: "فالغرض الأساسي من الإعانة هو زيادة حجم الإنتاج وخفض نفقته، إلا أنها تؤدي بطريق غير مباشر إلى أثر آخر، قد يهدف إلى تحقيقه نوع آخر من الإنفاق، وهو زيادة دخول بعض الأفراد، أي إلى إعادة توزيع الدخل القومي...".

(41) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 35.

(42) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 36.

(sociale)، المتمثل في المساعدات الاجتماعية الموجهة إلى الفئات والطبقات الفقيرة والهشة وإلى الجمعيات التي تنشط في مجالات المساعدة والتكفل بالأفراد ذوي الحاجة في المجتمع⁽⁴³⁾.

والملاحظ أن هذا النوع من الإنفاق يشكل منذ سنوات طويلة القسط الأكبر من الإنفاق العمومي في دول العالم، ويمكن إعتبار الجزائر في المراتب المتقدمة في هذه الدول بالنظر إلى المبالغ الضخمة التي تخصصها مع مطلع كل سنة مالية للتنمية الاجتماعية والتكفل بأهم إحتياجات المواطن الجزائري، من سكن ومناصب عمل وهياكل علمية وبيداغوجية ودعم للمنتوجات والمواد الإستهلاكية ذات الإستعمال الواسع، وتنمية قطاعات الصحة والرياضة والترفيه... إلخ.

أما النفقات الإقتصادية، فيقصد بها مجموع الأموال العامة التي تصرف لتحقيق أهداف إقتصادية، وسماها الفقه المالي بنفقات الإستثمار (Les dépenses d'investissements économiques)، يكون الهدف منها زيادة وتدعيم المنتج الإقتصادي بكافة صوره، والرفع من معدلات رؤوس الأموال في الدولة.

وتشمل النفقات الإقتصادية كل ما تنفقه الدولة من أجل إقامة وتنمية ومساعدة المشاريع في المجالات الصناعية والفلاحية والخدمات بشتى أنواعها، إضافة إلى الورشات الداعمة للبنية التحتية مثل بناء الطرق وإقامة السدود والمطارات والموانئ، ومشاريع النقل البري والبحري وشبكات الكهرباء والري والصرف، وتشمل هذه النفقات القطاعين العام والخاص⁽⁴⁴⁾.

والواضح في هذا السياق أن حجم النفقات الاجتماعية والإدارية والإقتصادية يختلف من دولة إلى دولة، وهو يتماشى مع طبيعة النظام السياسي إلى جانب درجة النمو والتطور الإقتصادي والمالي لكل دولة، غير أنه وبصورة عامة فإن التوجه العام لدى غالبية الدول في الوقت الراهن،

(43) - السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 69.

-أنظر كذلك: عبد الحفيظ عبد الله، عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 125 وما بعدها.

كذلك: محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 32.

(44) - السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 61.

-أنظر كذلك: سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 37.

وإستنادًا إلى دراسات حديثة أجرتها العديد من الهيئات المختلفة⁽⁴⁵⁾، أنها تحتفظ بنسب مئوية معتبرة من الناتج المحلي تخصص لهذه النفقات، خاصة بعد إتساع رقعة دور الدولة في الجوانب الإقتصادية والإجتماعية، وإعتماد هذه النفقات كأداة هامة لإعادة توزيع مداخيل الدولة بصورة تضمن العدل الاجتماعي والتنمية الإقتصادية للمناطق الأقل حظًا في تنمية متعددة الصور.

أ) - النفقات العادية وغير العادية

الطابع الدوري للنفقة العامة أدى إلى تقسيم هذه الأخيرة إلى نفقة عادية (Dépense Ordinaire)، ونفقة غير عادية (Dépense exceptionnelle)، فالنفقة العادية تتميز بطابعها المتكرر والمنظم في الميزانية كل سنة، غير أن صفة التكرار لا تعني بالضرورة تحديد وثبات قيمتها المالية السنوية، ويأتي على رأس هذه النفقة كتل أجور العمال والموظفين العموميين، والمبالغ التي تصرفها دوريًا من أجل الحفاظ على هيكل وممتلكات الدولة الصحية والتعليمية... إلخ. أما النفقات غير العادية فإنها تأخذ صورة المبالغ المالية التي لا تصرف بصورة متكررة ودورية كل سنة، بل يتم تقريرها وتحصيلها على أحقاب وفترات متباعدة نسبيًا، وتظهر عادة هذه النفقات في حالات الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة، أو لتمويل مشاريع كبرى ذات طابع إستثنائي، مثل إستصلاح ملايين الهكتارات من الأراضي أو إقامة الهياكل الكبرى كالموانئ والمطارات والسدود⁽⁴⁶⁾.

تقسيم النفقات إلى نفقات عادية وغير عادية، لم ينجو من إنتقادات فقهاء المالية العامة، وقد ظهرت المآخذ في أن هذا التقسيم ذي طابع تحكيمي، أي تكرار النفقة سنويًا، في حين أن العديد من دول العالم أصبحت تخالف هذا الإجراء وذلك عن طريق تقرير ميزانيات أطول مثل ميزانيات التنمية (Les budgets de développement)، أو مخططات الإنعاش الإقتصادي (Les plans de redressements économique)، إضافة إلى أن هذا التقسيم يعتبر المبالغ التي تُصرف في إقامة الهياكل والإنشاءات الجديدة نفقات غير عادية، في حين أن هذه النفقات

(45) - تقرير البنك الدولي حول النفقات العامة لسنة 2019. كذلك تقرير صندوق النقد الدولي لسنة 2018، المنشور في حوليات "ص.ن.د"، لسنة 2019، رقم 213.

(46) - عبد الحميد محمد القاضي، المرجع السابق، ص 168 وما بعدها.

ضرورية لتحديث الجهاز الوطني للإنتاج، فهذه النفقات وإن لم تظهر بطابعها الدوري بذاتها كل سنة، فإنها تتكرر بنوعها في خلال الفترة موضوع البحث، الأمر يعطيها طابع النفقة العادية⁽⁴⁷⁾.

الانتقادات إمتدت إلى أن هذا التقسيم يخلق ميزانيات غير عادية تدور وجودًا وعدمًا مع الدافع الذي إقتضاها، وبالتالي يصح القول بأن هذه الميزانيات تجسد صورة من صور الإخلال بمبدأ وحدة الميزانية (Le principe de l'unité du budget)، وبالتالي تستوجب تغطيتها بإيرادات غير عادية⁽⁴⁸⁾.

ب- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية

المبدأ الذي يقوم عليه تقسيم النفقات إلى حقيقية وتحويلية، أساسه دراسة وتحليل طبيعة النفقات (La nature de la dépense)، فالنفقات الحقيقية هي التي تخصصها الهيئة العامة نظير الحصول على سلع أو خدمات ذات طابع منتج، وبهذا المفهوم تعتبر هذه النفقات بمثابة مداخل حقيقية إستفاد منها متعاملون في مقابل ما أدوه للهيئات العامة، من أعمال أو منتجات أو خدمات. أما النفقات التحويلية؛ فهي الأموال التي تصرفها الهيئات العامة، دون أن تستفيد في مقابلها على أية منفعة مهما كانت طبيعتها، فالنفقة التحويلية تعتبر عملية مادية تستند إلى القانون مفادها نقل أموال من فئة من المجتمع إلى فئة أخرى، تأخذ غالباً صورة مساعدات وإعانات ذات طابع إجتماعي، تنقل من خلالها الأموال من طبقة الأغنياء إلى طبقة الفقراء والمحتاجين في الدولة.

وإلى جانب الأهمية التي تكتسبها النفقات التحويلية، بإعتبارها آلية تستخدم عادة في التصدي إلى النفقات الإقتصادية وأداة لدعم التوازن الإقتصادي العام، فإن الفقه لم يتوانى في

(47)- زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 44 و55.

-أنظر كذلك: منبس أسعد عبد المالك، "إقتصاديات المالية العامة"، ص 71، مطبعة مخيمر، 1971.

(48)- يونس أحمد البطريق، المرجع السابق، ص 47.

تقسيمها إلى نفقات تحويلية مباشرة وغير مباشرة وإلى نفقات مرتبطة بالمداديل ونفقات رأسمالية، ومن ناحية الأهداف المتوخاة منها إلى نفقات تحويلية ذات طابع إجتماعي وإقتصادي ومالي⁽⁴⁹⁾.

ثانيا: التقسيم الوضعي للنفقات

نعني بالتقسيم الوضعي للنفقات العامة (La classification positive)، عدم التقيد بالإعتبارات العلمية (أي الإقتصادية)، بل إعطاء الإعتبار الكامل لعوامل أخرى مثل العوامل الإدارية أو الوظيفية أو حتى التاريخية. وتقوم الدولة في هذا الإطار بتوزيع الأموال اللازمة للنفقات العمومية على أساس إداري، أي على هيئات إدارية التي تقوم بصرف هذه الأموال دون الإكتراث بالوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات⁽⁵⁰⁾.

وقد واجه التقسيم الإداري للنفقات العامة جملة من الإنتقادات يأتي على رأسها أن تفعيل الألية الإدارية في هذا المجال يؤدي حتما إلى غياب الدقة في عمليات الإنفاق وعدم الإهتمام بتجميع هذه النفقات حسب موضوعها، الأمر الذي يصعب عملية التدقيق في حجم المبالغ الكلية لكل صنف من هذه النفقات، إذ أن الصنف الواحد من هذه النفقات يوجد موزعا على العديد من القطاعات الإدارية المركزية، وهنا تظهر صعوبة التدقيق في مقدارها وحجمها من بين الإعتمادات المالية الأخرى⁽⁵¹⁾.

لقد أدت السلبيات التي واكبت التقسيم الإداري للنفقات العامة، والصعوبات التي أنجرت عنها، إلى لجوء العديد من الدول إلى تفعيل ما يسمى بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة يكون أساسه تقسيم النفقات العامة تماشيا والوظائف التي تباشرها السلطات العمومية في الدولة، دون النظر إلى طبيعة النفقة. وبهذه الكيفية يتم تجميع كل النفقات التي تهدف إلى تجسيد نفس المبتغى

(49)– A. Wagner: « traité de la science des finances », Tome 1, édition des sciences sociales, pages de 131 à 137, 1909. Paris - France.

(50)– محمد صغير بعلي، يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص 36 وما بعدها.

(51)– زينب حسن عوض الله، المرجع السابق، ص 44.

– والملاحظ في هذا الصدد أن الجزائر إنتهجت التقسيم الإداري الهيكلي فيما يتعلق بميزانية التسيير، كما إعتمدت منهج التقسيم الإقتصادي فيما يربط بميزانية التجهيز وكذلك قطاع الإستثمار ذات الطابع المخطط (Les investissements planifiés)

في صنف موحد، حتى ولو تم توزيعها على قطاعات مختلفة⁽⁵²⁾، وقد كانت الدولة الفرنسية في حدود سنة 1954 تعتمد التقسيم الإداري للنفقات العامة، ثم ما لبثت أن تراجعت عنه وإنتهجت سبيل التقسيم الوظيفي لهذه النفقات، وهذا ما سارت عليه العديد من الدول الأخرى⁽⁵³⁾.

وعلى الرغم من أن الميزانيات المعتمدة في الدول الأكثر تطوراً إقتصادياً في الوقت الراهن تميل إلى الأخذ بالتقسيم العلمي والإقتصادي للنفقات العامة لما يتميز به هذا التقسيم من وضوح ودقة وفعالية في عمليات الإنفاق العام، وكونه من جهة أخرى آلية ذات فعالية في عمليات التحليل الإقتصادي بصوره المختلفة من أجل تجسيد فكرة إقتصاد ناجح، إلا أن هذه الإقتصاديات كثيراً ما تتجه إلى الأخذ بالتقسيم العلمي والوظيفي معاً، لما يكتسبه التقسيم الوظيفي من جانب من فعالية

(52) - موسى عماد الدين الشريبي، "الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية"، ص 365، رسالة دكتوراه نوقشت بكلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1971، جمهورية مصر العربية.
- أنظر كذلك: السيد عطية عبد الواحد، "مبادئ وإقتصاديات المالية العامة"، ص 186، دار النهضة العربية، 2000، جمهورية مصر العربية.

(53) - منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 34 وما بعدها يقول: "... لا تتقيد الدولة بالأسس النظرية أو الاقتصادية لتقسيم نفقاتها، إنما تعتمد إلى تقسيمها وفقاً لإعتبارات أخرى قد تكون تاريخية أو إدارية أو وطنية، ونظراً لهذه الإعتبارات فإن كل دولة تأخذ بالتقسيم الذي يلائمها ... ففي المملكة المتحدة البريطانية تقسم النفقات العامة إلى قسمين رئيسيين هما: (أ) - النفقات التجارية أو العادية، وهي تلك التي تغطي بالإيرادات العامة كالضرائب والرسوم وأهمها: الفوائد وخدمة الدين العام والدفاع القومي وتطبيق القانون والنظام والعدالة والتعليم ورعاية الطفولة والصحة والإسكان والزراعة والغذاء والصناعة والتجارة والنقل والمواصلات والاعلانات والتحويلات للقطاع العائلي والمعاشات والتأمين والكمونولث والشؤون الخارجية. (ب) - النفقات غير التجارية أو غير العادية، وهي التي يسمح للحكومة أن تلجأ للقروض العامة لتغطيتها، ويغلب على هذه النفقات الطبيعة الرأسمالية، ومثلها قروض الصناعات المؤممة وقروض تنمية المدن ودفع تعويضات الحرب وقروض للحكومات الأجنبية... وفي الإتحاد السوفياتي تقسم النفقات العامة تبعاً للوظائف التي تقوم بها الدولة، ثم يجري تقسيم النفقات الخاصة بكل وظيفة تبعاً للجهات الإدارية التي تقوم بها، وأهم هذه التقسيمات: تنمية الإقتصاد الوطني والتنمية الإجتماعية والثقافية والدفاع والأمن القومي والعدالة والدين العام والإعانات للمشروعات التجارية وإعانات الهيئات المختلفة ونفقات متنوعة.

أما في الولايات المتحدة، فإن النفقات العامة تقسم وظيفتها إلى تسعة أقسام وهي: الدفاع الوطني والشؤون الدولية والمساعدات والخدمات، فإن النفقات العامة تقسم وظيفياً إلى تسعة أقسام وهي: الدفاع الوطني والشؤون الدولية والمساعدات والخدمات الخاصة بالمحاربين القدماء والرفاهية والصحة والتعليم والزراعة والثروات الطبيعية والتجارة والقوى العامة والسلطات الحكومية وفوائد الدين العام. ثم يستمر التقسيم داخل كل إطار وظيفي تبعاً للسلطات الإدارية التي تقوم بالإنفاق، أي تبعاً للوزارات والمصالح المختلفة.

وتقسّم النفقات العامة في الجماهيرية الليبية إلى نفقات جارية أو تسييره وأخرى نفقات تحوّل أو استثمار...".

- وإن كانت نسبية- في إنجاز عمليات التخطيط المالي (La planification financière) في العملية الاقتصادية الوطنية⁽⁵⁴⁾.

المطلب الثالث

أسس الإنفاق العام، تزايد وآثاره الاقتصادية في الجزائر والدول الحديثة

من المعروف أن الدولة الجزائرية إنتهجت منذ حصولها على الإستقلال سنة 1962 سياسة إقتصادية إجتماعية، تقوم أساسًا على تنمية إقتصادية شاملة هدفها خدمة الإنسان الجزائري والرفع من مستوى معيشته في كافة مجالات الحياة، سواء الصحية أو التعليمية وغيرها، وقد تجسدت هذه الأهداف عن طريق سياسة البرامج والمخططات الاقتصادية الشاملة لكل أوجه النشاط، دعمتها قوانين وتنظيمات ثم تشريعات لهذا الغرض.

لقد أدى تنفيذ البرامج والمخططات الاقتصادية المسطرة منذ الإستقلال في الجزائر إلى رصد مبالغ ضخمة تم توجيهها إلى مختلف صور التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك وفق قواعد وضوابط واضحة ساعدت على بناء قاعدة إقتصادية متينة ساهمت هي الأخرى في تنمية الإنسان الجزائري من الناحية الاجتماعية.

والواضح في هذا السياق أن قواعد الإنفاق التي إعتمدها الدولة الجزائرية في تنفيذ برامجها ومخططاتها الاقتصادية تأثرت بصورة كبيرة بالفلسفة السياسية والإقتصادية والاجتماعية التي سارت عليها موثيق الدولة الجزائرية قبل الإستقلال وحتى بعده، وقد ظهر جليا تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية المختلفة، فكانت بمثابة الدولة المتدخلة (L'état intervenant)، وقد تجلت آثار هذه التوجيهات إلى إرتفاع معدلات الإنفاق العام الذي بات يتحدد بالقدر الذي تتدخل به الدولة في النشاط الإقتصادي عمومًا، وهذا ما حدث لدى غالبية دول العالم، مع بداية القرن العشرين الذي تميز بتدخل واسع لهذه الدول في تمويل وتسيير وتأطير إقتصادياتها، الحالة التي أدت إلى تنامي معدلات الإنفاق العمومي وتنوعه، الوضع الذي إستوجب معه لجوء هذه الدول إلى

(54)- رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 124 وما بعدها.

-أنظر كذلك: محمد الرزاز، المرجع السابق، ص 108.

وضع ضوابط وقواعد تنظم عمليات الإنفاق العمومي وهذا لكي تحقق الأغراض والأهداف المتوخاة منه.

وسنتطرق في هذا المطلب إلى دراسة مسائل أساسية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسياسة الإنفاق العمومي سواء في الجزائر، أو في إقتصاديات العديد من الدول المتقدمة، وتتمثل في قواعد الإنفاق المعتمدة، إلى جانب نطاق هذا الإنفاق، ثم سنخوض في حالة تزايد النفقات العمومية وأسبابها، وفي الأخير نحاول كشف الآثار الإقتصادية للإنفاق العمومي في الأنظمة المختلفة.

أولاً: قواعد الإنفاق العمومي

نعني بقواعد الإنفاق العمومي (Les règles de dépenses publiques)، تلك الأسس والضوابط التي تعتمد عليها الدولة لتحديد أنماط وصور الإنفاق العام من أجل الوصول إلى تجسيد سياسة إقتصادية ومالية معينة يكون هدفها ضمان حاجيات المواطنين المختلفة⁽⁵⁵⁾.

ويرى الفقه المالي الحديث أن الوصول إلى سياسة إقتصادية منشودة في الوقت الراهن، مشروط بتحقيق أمرين مهمين عند خوض الإنفاق العام، وهما التوصل إلى أقصى قدر ممكن من المنفعة، إلى جانب الإجتهد على التقليل والاقتصاد في النفقات العمومية، والابتعاد عن النفقات غير الضرورية⁽⁵⁶⁾.

أ) قاعدة المنفعة (La règle de l'intérêt de la dépense)

مضمون قاعدة المنفعة يعني أن يكون الهدف والمبتغى من الإنفاق العام دوماً هو تحقيق أكبر قدر من المنفعة ممكنة يستفيد منها المجتمع والاقتصاد في الدولة. وقاعدة المنفعة التي إتفق الفقه على أهميتها، تعتبر في الحقيقة والواقع شرطاً بديهيّاً، إذ لا يجوز تبرير النفقة العامة إلا

(55) - عادل حشيش، المرجع السابق، ص 151 وما بعدها.

-أنظر كذلك: عبد الحفيظ عبد الله - عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 208.

(56) - محمود الباز: المرجع السابق، ص 120 وما بعدها.

بمقدار المنافع التي تنتج عنها، وبذلك فإن الإنفاق الذي لا تتطوي عنه منافع ثابتة وواضحة، لا جدوى منه من النواحي المالية والإقتصادية والاجتماعية⁽⁵⁷⁾.

وقد أثار مفهوم المنفعة نقاشاً حاداً بين رواد الفقه الإقتصادي والمالي المعاصرين، غير أن غالبية كتاب الفكر الإقتصادي في أوروبا أجمعوا أن مضمون المنفعة في مجال الإنفاق العام يعني الإجتهد على تحقيق أوسع قدر من المنافع والمصالح، وبمعنى آخر لا يُسَخَّر الإنفاق العمومي إلى دعم فئة معينة من المجتمع دون الفئات الأخرى، فالدولة في هذا الصدد ملزمة بتحقيق أقصى قدر ممكن من العدالة في توزيع المنافع المنبثقة عن مجهود الدولة في الإنفاق العام على مجموع مواطنيها وكذا مناطقها الجغرافية دون أدنى تفرقة أو تمييز مهما كانت أسبابه أو مبرراته.

وتمتد فكرة وجوب تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة إلى المصالح والمرافق والهياكل العامة أيضاً، إذ يجب على السلطات العامة الأخذ بعين الإعتبار -وبصورة إجمالية وشاملة- متطلبات وإحتياجات كل هيكل في الدولة وكل صورة من صور الإنفاق، وذلك على ضوء ما تحتاجه هذه المرافق وأنماط الإنفاق الأخرى⁽⁵⁸⁾.

وقد أثارَت مسألة المنفعة العامة وتحديدها وكيفيات قياسها جدلاً واسعاً بين شراح الفكر الإقتصادي الحديث، وهذا بسبب غياب ضابط دقيق لتحديدها، إلى جانب تعدد وتشعب آثارها ذات الطبيعة المختلفة، وفي هذا الصدد برز مذهبين الأول شخصي يعتمد على المنفعة الشخصية التي تعود على الأفراد (L'intérêt personnel de la dépense publique)، ويذهب أنصاره إلى وجوب قياس المنفعة الجماعية عن طريق إستخدام المنفعة الحدية الخاصة بتفسير سلوك المستهلك الفردي، ففي رأي الفقيه "دي ماركو" (De Marco)، يمكن الوصول إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة الجماعية، إذا ما تساوت المنفعة الحدية للنفقة العامة مع المنفعة الحدية المتبقية في يد الأفراد بعد فرض الأعباء العامة، وعلى الأخص القروض⁽⁵⁹⁾.

(57) - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 60.

(58) - عادل حشيش، المرجع السابق، ص 155.

(59) - عبد الحفيظ عبد الله - عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 209 وما بعدها.

أما المذهب الموضوعي، فقد إعتد أنصاره في قياس المنفعة الجماعية التي تنتج عن الإنفاق العام على معرفة الزيادة التي تحدث في الدخل القومي الناتجة عن هذا الإنفاق، سواء أكانت الزيادة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بارتفاع الدخل وتنخفض بإنخفاضه، وهو ما يعني الإعتماد على ما يعرف بـ "المُضَاعَف المزدوج" والذي ينصرف إلى تداخل المضاعف والمعجل في هذا المجال، حيث يشمل على الزيادة الأولية في الإنفاق العام، وعلى الاستهلاك المولد، وعلى الإستثمار المولد⁽⁶⁰⁾.

وخلاصة القول أن فكرة التأكد من أن النفقة العمومية تتضمن منفعة عامة أم لا، لا بد من أن تخضع إلى بحث وتحليل يستندان إلى آليات علمية وإعتبارات عملية واضحة، مع وجوب أن تتماشى هذه الضوابط والإعتبارات مع درجة النماء والتقدم في المجالين المالي والإقتصادي لكل من دولة من الدول.

ب) قاعدة الترشيد الاقتصادي (La regle de l'économisassions dépensé)

الترشيد أو الإقتصاد في الإنفاق العمومي؛ يعني بالمفهوم العام، عدم تخصيص مبالغ أو مصاريف في مشاريع لا تكتسي الطابع الهام والمستعجل، كما يمكنها أن تقيد وجوب الإبتعاد عن التبذير والإسراف في الإنفاق لمظاهر التي قد تؤدي إلى حدوث ظاهرة التبديد في النفقات العامة (Dilapidation de deniers publiques)، وهي الأوضاع التي تضر بالصحة المالية للدولة وبالتالي بالمصالح الحيوية للمجتمع. ويرى بعض من الفقه الإقتصادي أن هذه القاعدة تقيد دفع أقل نفقة ممكنة من أجل توفير نفس السلعة أو الخدمة⁽⁶¹⁾.

وقد أولت الدراسات والبحوث المالية والإقتصادية في السنوات الأخيرة إهتماما خاصا بظاهرة الإسراف في النفقات العامة وعدم الإهتمام بفكرة ترشيد وعقلنة الإنفاق العام لدى الكثير من الدول، خاصة منها الفقيرة أو السائرة في طريق النمو، وقد أبرزت هذه التحاليل سواء أكانت أكاديمية أو

(60) - رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 62.

(61) - عبد الحفيظ عبد الله عيد، "ترشيد الإنفاق العام في جمهورية مصر العربية"، رسالة دكتوراه نوقشت سنة 1984، جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية.

صادرة عن هيئات دولية مثل الأمم المتحدة التي شهدت تنامي ظاهرة الإسراف والتبذير في مجال الإنفاق العام في الكثير من الدول، وأرجعت أسبابها إلى غياب "الحوكمة" وسوء التسيير الإقتصادي والمالي، إلى جانب غياب رؤي واضحة في مجالات التنمية الإقتصادية وتفشي ظواهر الفساد المالي والإعتداء على المال العام في كثير من الأحيان، وغياب رقابة صارمة في صرف المال العام⁽⁶²⁾.

وقد جاء في الكثير من هذه الدراسات صور واضحة وأمثلة دامغة على غياب الترشيح في النفقات لدى الكثير من الدول، مثل تخصيص أموال طائلة لمرتبات وأجور الموظفين لا يقدمون في الحقيقة والواقع أية قيمة مضافة إلى إقتصاد بلدانهم، إلى جانب عدم مراقبة مقتنيات الدولة من سلع وخدمات وغيرها مع مخالفة الأنظمة والقوانين في مجال الصفقات العامة، وكذلك تخصيص أغلفة مالية معتبرة لمشاريع لا تضمن الفائدة المتوخاة منها من النواحي الإقتصادية والإجتماعية، وغيرها من مختلف صور التبذير والإسراف التي تضر لا محال بالمال العام وبالمصلحة الوطنية⁽⁶³⁾.

وللتصدي لظواهر غياب الترشيح المالي في مجال النفقات العمومية، في كثير من الدول، أوصت الهيئات المالية الدولية، كالبنك الدولي (La banque Mondiale)، وصندوق النقد الدولي (F.M.I) إلى وجوب تجسيد سياسة مالية واضحة وتسمح للمسيرين من التحكم في النشاط المالي وضبط أطر واضحة وشفافة لكل عملية إنفاق عمومي مع التركيز على عامل الرقابة المالية (Le contrôle financier)، الذي إعتبرته هذه الهيئات آلية فعالة وناجعة للتصدي لكل صور الإسراف والتبذير وسوء التسيير المالي لدى الكثير من الدول، خاصة منها السائرة في طريق النمو.

(62) - أنظر التقارير الدورية لصندوق النقد الدولي، لسنوات 2014 و2016، المنشورة في مجلة الإقتصاد والمالية (Revue d'économie et Finances) العدد رقم: 277، باريس، فرنسا.

- أنظر كذلك: التقرير الصادر عن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (F.I.D.A)، سنة 2015، المنشور في حوليات الأمم المتحدة للتنمية الإقتصادية سنة 2016، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية.

(63) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 55.

- أنظر كذلك: منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 50.

والمعروف أن الرقابة المالية المجسدة في غالبية تشريعات الدول، تختص بها هيئات مختلفة مثل الإدارة (L'administration)، والهيئات السياسية مثل البرلمانات (le contrôle politique par le biais des assembles parlementaires)، إلى جانب هيئات رقابية مستقلة (Des instances de contrôle financier indépendantes)⁽⁶⁴⁾.

وعلى غرار ذلك؛ فإن فكرة ترشيد النفقات أخذت منحى واضح إنطلاقاً من ثمانيات القرن الماضي إذ لجأت الكثير من الدول التي واجهت إقتصادياتها مشاكل كبيرة تمثلت أساساً في العجز عن تمويل مشاريعها الإقتصادية وتراجع قدرتها في مجال الإستثمار إلى التفكير في سياسة مالية واضحة يكون أساسها الأول الحوكمة المالية والترشيد في النفقات⁽⁶⁵⁾، هذا ما عرفته الجزائر خلال التسعينيات بعد تراجع الكبير في عوائد النفط ودخولها في أزمة إقتصادية وإجتماعية كادت تعصف بالدولة الجزائرية، وقد تجلت سياسة الترشيح المالي في الجزائر عبر قوانين المالية والميزانية المتعاقبة منذ سنة 2010 إلى يومنا هذا.

(64) - سنعود بالتفصيل إلى مسألة الرقابة المالية على النفقات العامة، والهيئات المكلفة بها قانوناً سواء في التشريع الجزائري أو المقارن، وهذا عند تطرقنا لموضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، وذلك في المبحث الرابع من الفصل الثاني من هذه المطبوعة.

(65) - عبد الحفيظ عبد الله عيد - عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 212، يقولان: "...أدت الزيادة المستمر في النفقات العامة وعجز الإيرادات عن ملاحظة هذه الزيادة، إلى إزدياد الضغط على الموارد العامة، وأصبح من المتعين تعبئة الموارد المتاحة لتحقيق أقصى، عائد ممكن من الإنفاق العام ولا يتحقق ذلك إلا بترشيح الإنفاق العام، ولا نعني بترشيح الإنفاق العام كما كان يعتقد البعض تقليل الإنفاق العام، وإنما نعني بالترشيح الإستخدام الأمثل للموارد لتحقيق أقصى عائد منها.

ولقد مر ترشيح الإنفاق العام بعدة مراحل، ففي المرحلة الأولى، حيث كان الهدف من الترشيح هو التركيز على الرقابة المالية بقصد التأكد من أن النفقات العامة قد تم إنفاقها وفقاً للبنود المخصصة لكل منها، وأن إجراءات الصرف تمت وفقاً للقوانين واللوائح. وفي المرحلة الثانية تحول الترشيح من الرقابة المالية على البنود، إلى رقابة الأداء عن طريق الربط بين النشاط والمصروف، وفي هذه المرحلة إهتم الترشيح بالوظائف والأنشطة والمشروعات التي تقوم بها الحكومة، وقياس مدى كفاءة الحكومة في إنجاز هذه الأعمال.

وفي المرحلة الثالثة التي شهدت ميلاد نظام موازنة التخطيط والبرمجة ومحاولات تطويرها عن طريق الموازنة الصفرية، أو عن طريق نظام ترشيح إختيارات الموازنة، تحول الترشيح من الرقابة المالية، أو رقابة الأداء إلى الترشيح التخطيطي عن طريق الربط بين الموازنة والخطة... إلخ".

ثانياً: ظاهرة تنامي الإنفاق العمومي وأسبابها المختلفة

مما لا شك فيه أن غالبية -إن لم نقل كل- إقتصاديات العالم اليوم، ورغم إختلاف طرق تسييرها وأنماط تمويلها تخضع لعامل مشترك، أصبح في الوقت الراهن من المسلمات لدى علماء الإقتصاد، ألا وهو التنامي الواضح في حجم النفقات العامة وإزدياده وتنوعه بمرور السنوات، فالإتجاه العام في الإقتصاد العالمي والذي تثبته الأرقام وجداول الحسابات والمنحنيات، يفيد بكل وضوح التنامي الكبير في حجم الإنفاق العام⁽⁶⁶⁾.

تنامي ظاهرة الإنفاق العمومي في بعض الدول خلال سنة 2019-2020⁽⁶⁷⁾.

الدولة	السنة المالية	النسبة المئوية لإيرادات والإنفاق العام مقارنة مع نسبة الدخل القومي
ألمانيا	2019	28.5 بالمائة
جنوب إفريقيا	2019	38.1 بالمائة
أنقولا	2019	15.5 بالمائة
العربية السعودية	2019	29.9 بالمائة
أستراليا	2019	26.1 بالمائة
النمسا	2019	43.5 بالمائة
بنغلادش	2016	9.4 بالمائة
بوليفيا	2007	21.8 بالمائة
البرازيل	2019	34.7 بالمائة
بلغاريا	2018	32.7 بالمائة
كولومبيا	2019	30.9 بالمائة
الدنمارك	2019	35.7 بالمائة
مصر	2015	30.2 بالمائة
إسبانيا	2019	32.3 بالمائة
روسيا	2019	29.2 بالمائة
الولايات المتحدة	2020	33 بالمائة

(66) - عبد الهادي النجار، "مبادئ الإقتصاد 32.3د المالي"، ص 72 وما بعدها، دار النهضة العربية، 1992، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 55 وما بعدها.

(67) - إحصائيات البنك الدولي 2019 -- Données- Dépenses (% du PiB) DATA-Banque Mondiale. Données-- 2019
<https://donnees-banquemondiale.org>.

		الأمريكية
25.2 بالمائة	2019	المغرب
46.5 بالمائة	2019	فرنسا

وقد كان الفقيه الإقتصادي الألماني "أدولف فاغنر" (A.Wagner)، وهو بصدد إتمام دراسة موضوعها محاولة كشف حجم الإنفاق العام لدى بعض الدولة الغربية، من الأوائل الذين أشاروا إلى وجود ظاهرة عامة ومشتركة لدى إقتصاديات دول أوروبا تتمثل في وجود ارتباط وثيق بين إزدياد نشاط الدولة المالي من جهة والنمو الإقتصادي لهذه الأخيرة (l'existence d'une relation étroite entre les activités financières de l'état et l'évolution de son économie)⁽⁶⁸⁾.

المبلغ الإجمالي للإعتمادات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز في ميزانيات السنوات من 1985 إلى 2001 في الجزائر⁽⁶⁹⁾

ميزانية سنة	المبلغ الإجمالي للإعتمادات بالدينار الجزائري
1985	116.986.370.000
1986	128.000.000.000
1987	108.000.000.000
1988	113.000.000.000
1989	121.400.000.000
1990	140.012.000.000
1991	195.300.000.000
1992	327.900.000.000
1993	503.950.251.000
1994	535.272.877.000

(68) - ميلاد منصور يونس، المرجع السابق، ص 39.

(69) - تم نقل هذا الجدول من كتاب "المالية العامة"، محمد صغير بعلي، يسري أبو علاء، المرجع السابق، ص 44، دون تصرف.

1995	734.875.979.000
1996	848.600.000.000
1997	914.100.000.000
1998	980.221.650.000
1999	1.098.576.715.000
2000	1.255.567.664.000
2001	1.251.794.176.000

الفقيه (A.Wagner) الذي بلور موقفه هذا في صورة نظرية في الفقه الإقتصادي تناولها الشراح المحدثين بالدراسة والتحليل، لم يُفوت الفرصة في هذا الصدد بالتأكيد أن الأمر لا يقتصر على تنامي الإنفاق العام على صورة أرقام مطلقة، بل ألح على تزايد في حجمه بالمقارنة مع الدخل الوطني، وهذا ما أصبح ثابتا اليوم في غالبية الدراسات الإقتصادية في مختلف دول العالم⁽⁷⁰⁾.

ويجمع شراح القانون الإقتصادي المحدثين أن الفقيه (A.Wagner)، وفي صياغته لنظريته هذه جعل من دور الدولة الإقتصادي المحور الأساسي الذي إنطلق منه لدعم موقفه، كاشفاً أسباب إتساع أنشطة الدولة الحديثة وتزايد مهامها وتعدد وظائفها، موضحاً أنه كلما توصلت الدولة إلى تحقيق نسب ومعدلات معينة من التقدم الإقتصادي، فإن ذلك يستوجب وبالضرورة إتساع نطاق نشاطاتها، هذا ما يؤدي حتماً إلى تنامي معدلات الإنفاق العام بنسبة أكبر من الزيادة الواقعة في نصيب المواطن الواحد من الدخل الوطني السنوي. وقد طرح الفقيه (A.Wagner) العديد من الأسباب لظاهرة التنامي في الإنفاق العام منها مثلاً لجوء الدول الحديثة إلى خلق وظائف ومهام جديدة هدفها ضمان خدمات عمومية إضافية تؤدي إلى الرفع من مستوى معيشة

(70)- GERVASIO - SAMEDO: groupe d'études et de recherches sur la coopération internationale et européenne - université de Tours - France. <https://www.erudit.org> « revues ».

Résumé: « l'évolution des dépenses publiques en France: Loi Wagner, cycle électoral et contrainte européenne de subsidiarité » - « ... la loi Wagner avance l'idée de gouvernements dépensiers s'adaptant à la demande sociale, les dépenses publiques suivent l'évolution du PIB, et ne rencontrent pas de freins en période de récession ... ».

مواطنيها، إضافة إلى تخصيص مبالغ كبيرة لدعم وظائفها التقليدية ومحاولة تطوير أدائها من أجل سيورتها⁽⁷¹⁾.

والجزائر التي تعتمد بصورة كبيرة على عوائد المحروقات في تمويل النشاط الاقتصادي منذ استقلالها سنة 1962، لم تتجو هي الأخرى من ظاهرة تنامي الإنفاق العمومي منذ سنوات، لإعتبرات سياسية وإقتصادية وإجتماعية⁽⁷²⁾.

فبالإضافة إلى الإزدياد الملحوظ في نسب المواليد وما يتمخص عنه من إلتزامات تقع على كاهل الدولة تستوجب توفير الرعاية الصحية وضمان التعليم والتكوين ومجمل الخدمات الاجتماعية الأخرى، كالسكن ورعاية الطبقات الفقيرة في المجتمع، فإن الدولة الجزائرية لم تتمكن من الحد من الوتيرة المتصاعدة لمعدلات الإنفاق العام، بفعل تسطيرها لبرامج إقتصادية طموحة في مختلف مجالات الصناعة والزراعة والري وتنمية البنية التحتية وما تتطلبه هذه المخططات من مبالغ ضخمة تم رصدتها في قوانين المالية والميزانية المتعاقبة.

(71) - زينب حسين عوض، المرجع السابق، ص 55 وما بعدها تقول: "... وقد أعطى "فاغنز" تفسير لملاحظته بدراسة أسباب إتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها. فمن ناحية يؤدي التصنيع إلى تعدد الأنشطة الاقتصادية وزيادة إرتباط بعضها ببعض الآخر، الأمر الذي يتطلب من الدولة التدخل المتزايد لتنظيم الأنشطة الاقتصادية التي تشعب حاجة إجتماعية، ومن ثم لا بد وأن يؤثر ذلك على زيادة النفقات الإدارية. ومن ناحية أخرى يؤدي التصنيع إلى زيادة الدخل الفردي، وينجم عن هذه الزيادة إرتفاع في الطلب على الخدمات العامة، ولا سيما التعليمية والصحية والثقافية، والتي يتميز الطلب عليها بمرونة دخلية مرتفعة. وأخيراً فإن التصنيع يؤدي إلى التقدم الفني، وبالتالي كبر حجم الإستثمارات اللازمة لإقامة الوحدات الإجتماعية ذات الحجم الأمثل، والتي يعجز النشاط الخاص على تدبيرها، ومن ثم يكون على الدولة التدخل من أجل المساهمة في تمويل هذه الأنشطة...".

(72) - أوردت مجلة "لوسيل" القطرية، الصادرة عن دار الشرق للطباعة والنشر بالدوحة خبرا بتاريخ 2017/10/06 بعنوان: "25 بالمائة زيادة الإنفاق الجزائري في 2018"، جاء فيه ما يلي: "قالت رئاسة الجمهورية الجزائرية أمس الخميس، أن الجزائر تخطط لزيادة الإنفاق الحكومي 25 بالمائة في 2018، بعد عامين من خفضه، رغم تنامي الضغوط المالية الناتجة عن إنخفاض إيرادات الطاقة. وقالت رئاسة الجمهورية في بيان عقب إجتماع الوزراء أن الحكومة تتوقع أن يبلغ عجز الموازنة 9 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في 2018، إرتفاعاً من المستوى المتوقع عن 8 بالمائة هذا العام، إنخفاضاً من 14 بالمائة في 2016... وخفضت الحكومة الإنفاق في العام الحالي 14 بالمائة بعد تخفيض 9 بالمائة في عام 2016 بينما رفعت أسعار بعض المنتوجات...".

وإعتباراً أن تنامي الإنفاق العمومي لا يفيد بالضرورة في كل الأحوال إرتفاع نسب الفائدة والمنفعة الحقيقية المترتبة عنه، فإن شرح القانون الإقتصادي والخبراء الماليون المعاصرين، واصلوا إيلاء الأهمية اللازمة لهذه الظاهرة وما ينجم عنها من آثار قد تكون وخيمة على إقتصاديات الدول، وخاصة السائرة في طريق النمو منها، فكان جهدهم مصوب لدراسة وتحليل أسبابها.

أ) أسباب تنامي الإنفاق العام وأنواعها

سبق الشرح أن ظاهرة تزايد النفقات العامة ظاهرة عالمية مست كافة دول العالم، بإختلاف نظمها الإقتصادية وتوجهاتها السياسية، وطرق تمويلها للنشاط الإقتصادي فيها، وقد حسم الفقيه الإقتصادي الألماني "فاغنز" في الأسباب المؤدية إلى بروز هذه الظاهرة، وتواصلها إلى يومنا هذا، كاشفا العلاقة الوطيدة بين إرتفاع معدلات النمو الإقتصادي الذي يؤدي إلى إتساع رقعة دور الدولة وتدخلها في مختلف أوجه النشاط الإقتصادي، والزيادة الواضحة في الإنفاق العام بنسبة أكبر من الزيادة الواقعة في نصيب المواطن من الدخل القومي.

وقد إتفق الشراح على وجوب التفريق بين الأسباب المؤدية إلى تنامي الإنفاق العمومي، لوجود إختلافات هامة وأساسية بينها فساروا على تقسيم هذه الأسباب، إلى أسباب ظاهرية (Les causes apparentes)، وأسباب حقيقية (Les causes réelles)⁽⁷³⁾.

- الأسباب الظاهرية لتنامي الإنفاق العام

يتفق الفقه الإقتصادي الحديث على تعريف الأسباب الظاهرية لتنامي الإنفاق العام، على أنها تلك العوامل التي تؤدي إلى إرتفاع مبالغ وأرقام الإنفاق العام، دون وجود مقابل في زيادة حجم الخدمات العامة المقدمة للمواطنين أو تحسين في مستواها⁽⁷⁴⁾. وقد سار ذات الفقه على تحديد الأسباب الظاهرية لتنامي الإنفاق العام في ثلاثة أسباب رئيسية وهي: إنخفاض قيمة العملة

(73) - أحمد جامع، المرجع السابق، ص 77 وما بعدها.

-أنظر كذلك: أعاد حمود القيسي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، ص 54، دار الثقافة، 2000، عمان، الأردن.

(74) - منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 39.

الوطنية والتغييرات الطارئة في طرق إعداد الميزانيات الوطنية، إلى جانب عاملي التزايد الديموغرافي وإتساع الرقعة الجغرافية في الدولة⁽⁷⁵⁾.

1) تراجع قيمة العملة الوطنية

تراجع قيمة العملة الوطنية تعني تراجع واضح في قدرتها الشرائية، لأسباب موضوعية، الحالة التي تجعل المواطن لا يستطيع الحصول على نفس حجم السلعة أو الخدمة بنفس المبلغ من المال الذي كان يدفعه سابقاً، وهي الواقعة التي تؤدي حتماً إلى إرتفاع كبير في أثمان السلع والخدمات، وينجم على هذه الزيادات تنامي في حجم النفقات العامة، ألا أنها زيادات ظاهرية فقط وذلك بسبب عدم وقوع زيادات في حجم المنافع التي يمكن للمواطن الإستفادة منها⁽⁷⁶⁾.

2) التغييرات الطارئة في طرق إعداد الميزانيات الوطنية

يجمع الشراح أن من أسباب تنامي الإنفاق العام ظاهرياً، ما تلجأ إليه الدول من تغييرات في طرق تحضير وإعداد ميزانياتها، فقد نتج عن تغيير النظم المالية والمحاسبية (les régimes financiers et comptables)، في كثير من دول العالم خاصة بعد النصف الثاني من القرن التاسع عشر التي أحدث هذا التطور زيادة ظاهرية في نفقاتها العامة. أضف إلى ذلك أنه وبفعل التخلي عن الميزانية الصافية (Le budget net)، إلى الميزانية الإجمالية (Le budget globale) زيادة ملحوظة وكبيرة في معدلات الإنفاق العام⁽⁷⁷⁾.

(75) - زكريا محمد بيومي، "مبادئ المالية العامة"، ص 130، مطبعة جامعة القاهرة، الكتاب الجامعي، 1978، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 57.

(76) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 65.

-أنظر كذلك: محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص 45.

(77) - منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 40، يقول: "... أما الآن فإن الميزانيات العامة تحضر بإتباع طريقة الميزانية الإجمالية، أو مبدأ الناتج الإجمالي الذي تقيد بمقتضاه في الميزانية العامة كل نفقات الإيرادات العامة، وكل إيراداتها دون إجراء أي مقابضة بينها، وقد أدى ذلك بطبيعة الحال لتزايد حجم النفقات المعلنة بصورة ظاهرية...".

3) إتساع الرقعة الجغرافية في الدولة

في بعض الأحيان يكون لحالة إتساع الرقعة الجغرافية للدولة، عن طريق ضم مساحات إضافية إلى الإقليم دور في زيادة ظاهرية لمصاريف الدولة، إلا أن هذه الزيادة ظاهرية فقط وذلك نتيجة لغياب إزدياد في فرص النفع الموجه للمواطنين، أو تنامي في الأعباء العامة الملقاة على كاهل المواطن دون مقابل حقيقي يدعم مصالحه⁽⁷⁸⁾.

- الأسباب الحقيقية لتنامي الإنفاق العام

سبق القول أن تزايد أو التنامي الحقيقي للإنفاق العام (l'augmentation réelle des dépenses publiques)، يعني إتساع رقعة المنفعة الناتجة عن هذا الإنفاق الإضافي، تضاف إليه الزيادات الناتجة عن أعباء التكاليف العمومية بنسب مئوية معينة. ويكون للزيادات في عبء التكاليف في غالب الأحيان علاقة وطيدة بزيادة تدخل الدولة في النشاطات الإقتصادية والإجتماعية.

ويتفق الفقه الإقتصادي أن التنامي الحقيقي في الإنفاق العام، له أسباب متعددة، تختلف في طبيعتها، فمنها الإقتصادية والإجتماعية والمالية، والسياسية⁽⁷⁹⁾.

1- الأسباب الإقتصادية (Les causes économiques)

ترتكز الأسباب الإقتصادية لتنامي الإنفاق العام إلى نقطتين أساسيتين الأولى تعود لتطور الذي عرفته غالبية دول العالم في المجال الإقتصادي، خاصة بعدما سادت فلسفة تدخل الدولة في جميع أوجه النشاط، بعدما كانت "دولة حارسة"، تكفي بتسيير المرافق العامة الرئيسية كالعدالة والأمن والدفاع الوطني، فقد أدى ذلك إلى زيادات كبيرة في النفقات العامة، تم رصدها لتتمية

(78) - رفعت الحبوب، المرجع السابق، ص 74.

-أنظر كذلك: محمود رياض عطية، "موجز في المالية العامة"، ص 90، دار المعارف للنشر، 1979، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(79) - عادل حشيش، المرجع السابق، ص 100.

-أنظر كذلك: عبد الحفيظ عبد الله عيد، المرجع السابق، ص 85.

مجالات عديدة، كضمان الخدمات الصحية، وتوفير مناصب الشغل، والإجتهاد على ضمان التوازن المالي للعملية الاقتصادية... إلخ من الإلتزامات التي يتطلبها السير الحسن للحياة العامة. أما الثانية فترجع إلى التزايد الملحوظ في الدخل القومي الذي أدى إلى تزايد إرتفاع معيشة المواطنين بفعل إرتفاع مداخلهم.

(2) - الأسباب الاجتماعية (Les causes sociales)

من أهم الأسباب الاجتماعية المؤدية إلى تنامي الإنفاق العام، هو تزايد عدد السكان في غالبية دول العالم، هذا التزايد المتواصل يستوجب على الحكومات دعم وتنمية كل صور الخدمات التي تضمن الحياة لمواطنيها الحالة التي تؤدي إلى تزايد كبير في الإنفاق العام، إضافة إلى إزدياد الوعي الإجتماعي بضرورة الرفع من مستوى المعيشة في جميع مجالات الحياة وهي الأمور التي تتطلب رصد مبالغ إضافية⁽⁸⁰⁾.

(3) - الأسباب المالية (Les causes financiers)

لم تكن الدول في غالبيتها تلجأ إلى إقتناء القروض المالية في السابق، بل كانت هذه الوسيلة أداة إستثنائية لا تتجه إليها الحكومات إلا في حالة حدوث إنفاق غير عادي لأي سبب من الأسباب، أما في الوقت الراهن فإن الدول تستطيع اللجوء إلى عقد قروض مالية عامة، وذلك بفعل تراجع المشاكل والصعوبات في هذا الإطار، فمرونة وسهولة عملية الإقتراض العام وتزايد طلب الدول عليها أدى إلى تنامي كبير في حجم النفقات العامة لهذه الدول⁽⁸¹⁾.

(4) - الأسباب السياسية (Les causes politiques)

لقد أدى توسع الفكر الديمقراطي في الأنظمة السياسية الحديثة في غالبية دول العالم، إلى إهتمام هذه الأخيرة بالفرد ومستوجبات معيشته في جوانبها المختلفة مثل الصحة والتعليم والأمن، والسهر على تميمتها ودعمها، الأمر الذي يؤدي حتما لزيادة الإنفاق العام⁽⁸²⁾.

(80) - أحمد جامع، المرجع السابق، ص 85 وما بعدها.

(81) - محمد الصغير بعلي، "الوجيز في المنازعات الإدارية"، ص 147، دار العلوم، 2002، عنابة، الجزائر.

(82) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 61 وما بعدها.

ثالثاً: الآثار الاقتصادية لتنامي الإنفاق العام في الجزائر والدول المتقدمة

سبق الشرح أن واقعة تنامي دور الدولة وتدخلها الواسع في النشاط الاقتصادي مع نهاية القرن الماضي، أدى إلى تزايد الإنفاق العام بطريقة كبيرة، الأمر الذي أثر بصورة واضحة على الحركة الاقتصادية في الدول التي عمدت إلى رصد مبالغ مالية كبيرة من أجل تحقيق الدخل وتوزيعه توزيعاً عادلاً، وتنمية المجتمع في كافة جوانبه، إذ باتت النفقات الأداة الفعالة في تنفيذ سياسات الدول الاقتصادية.

وستنطرق بعجالة إلى تحليل دور النفقات العامة على كل من الإنتاج القومي ثم على الإستهلاك.

أ- تأثير الإنفاق العام على الإنتاج

الإنتاج القومي أو الوطني معناه؛ ما يصدر عن الدولة من سلع وما تقدمه من خدمات لمواطنيها، وللإنفاق العمومي تأثير واضح ومباشر على الإنتاج، إذ أنه يدعم ويقوي الاقتصاد الوطني على الإنتاج وهذا بواسطة تنمية عوامل الإنتاج كمّاً وكيفاً، كما أنه يؤدي إلى زيادة الطلب في الدولة على سلع الإستهلاك وفرص الإستثمار، إلى جانب عوامل أخرى.

ب- تأثير الإنفاق العام على الإستهلاك

من الواضح أن للإنفاق العام تأثير واضح على عمليات الإستهلاك وذلك بصورة مباشرة، وعلى طريقتين: حينما تبادر الدولة بإقتناء لسلع الإستهلاكية معينة وتقوم بتوزيعها على فئات محددة من المجتمع، هذا ما يسمى في لغة الاقتصاد بتحويلات الإستهلاك، وهي تقوم بذلك في مكان الخواص، وقد لا يكون لهذه العملية من أثر على قيمة المبالغ المخصصة للإستهلاك، غير أنه يؤدي إلى التعديل في هيكله، بتشجيع إستهلاك سلع معينة، الأمر الذي يكون له تأثير واضح على هياكل الإنتاج. كما يمكن للدولة أن تقدم سلع للمواطنين بصورة مجانية وكذلك بعض

الخدمات بدون مقابل خاصة في النواحي الاجتماعية، الحالة التي يتمخض عنها تنامي في مستويات الإستهلاك في الحالة الأولى، والرفع من مستوى مداخيل المواطنين في الحالة الثانية⁽⁸³⁾.

المبحث الثاني

مفهوم الإيرادات العمومية وأنواعها في التشريع الجزائري

سننظر في هذا المبحث وبصورة مختصرة إلى تعريف الإيرادات العامة في مطلب أول، ثم نخوض في مطلب ثان أنواع الإيرادات العمومية في القانون الجزائري.

المطلب الأول

تعريف الإيرادات العمومية

يعتبر نظام الإيرادات العامة (Les recettes publiques)، في كامل دول العالم من أهم الميكانيزمات التي يتم من خلالها تحصيل الأموال من مصادرها المختلفة، وبالتالي صرفها على صورة نفقات عامة من أجل إشباع حاجيات الأفراد المختلفة وبالتالي تحقيق الصالح العام. فالإيرادات العمومية هي الأداة التي تضمن للحكومات المداخيل المالية اللازمة سنويا لتغطية نفقاتها، وتحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي⁽⁸⁴⁾.

ويؤكد التطور التاريخي لنظام الإيرادات العامة، أن الدول كانت غالبا ما تستعمل القوة والأساليب القهرية المختلفة من أجل تحصيل إيراداتها والتي غالبا ما تأخذ الشكل العيني (Les recettes en nature)، فتقوم الدولة بتفعيل هيبتها وتلزم مواطنيها بالمساهمة في هذه

(83) - محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 36.

-أنظر كذلك: رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 138.

(84) - منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 53.

-أنظر كذلك: زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 89، تقول: "... يتطلب قيام الدولة بوظيفتها المالية بتحقيق الإشباع العام، أن تعمل على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة. وتستمد الدولة ماهي في حاجة إليه من موارد مالية من الدخل القومي الذي يمثل مصدر القدرة الشرائية الموجودة في المجتمع في فترة معينة (سنة في المعتاد). والدولة إذ تدبر الموارد التي تستخدمها في تمويل وظيفتها المقدمة، إنما تتبع سياسة مالية معينة تتمشى مع حقيقة الأوضاع الاقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تسودها في مرحلة محددة من مراحل تطورها. فالإيرادات العامة إذن هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام، وهي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها وطبقاً للإعتبارات الواقعية التي تسود الجماعة بأسرها...".

الإيرادات على الشكل العيني، مثاله تقديم جزء معين من المحاصيل الفلاحية. كما تفتت ظاهرة التسخير في المجتمعات الإقطاعية، كان هدفها إلزام المواطنين الفقراء بالمساهمة في دعم الإيرادات عن طريق الجهد العضلي والعمل، والتطوع في مجالات النشاط المختلفة⁽⁸⁵⁾.

ولم تسلم نظرية الإيرادات العمومية عبر العصور، ومنذ ظهورها كأداة فعالة وناجعة لتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية في دول العالم من التطاحن الفقهي، وإختلاف في الرؤى لدى الشراح، فقد تزعمت النظرية التقليدية للإيرادات العامة حقبة طويلة من الزمن، وكانت تعتبر أن النفقات العامة، هي السبب الوحيد والمباشرة لتحصيل المال العام من مصادره المختلفة، وركزت هذه النظرية على مبدأ أساسي وهو أن الدولة لا يمكنها اللجوء إلى تحصيل المال العام إلا لهدف واحد وهو ضمان تمويل الإنفاق العام، وقد نتج عن ذلك أن تمسك الشراح التقليديون بفكرة عدم تجاوز مبالغ الإيرادات العامة، القدر اللازم والضروري لتغطية الإنفاق العام، غير أن النظرية التقليدية للإيرادات العامة، بدأت تتراجع شيئاً فشيئاً، خاصة بعد التطور الكبير الحاصل في مفهوم الدولة في الدساتير الحديثة والدور الواسع الذي منحتة هذه الدساتير للأجهزة التقنية في التدخل في كافة أوجه وأنماط العمل الإقتصادي والاجتماعي، بصفتها دولة متدخلة إلى أن إضطلت هذه النظرية، ولم يعد روادها يصمدون أمام النقد الذي يوجهه لها مؤسسوا النظرية الحديثة للإيرادات العامة⁽⁸⁶⁾.

إن التطور الإقتصادي والاجتماعي المذهل الذي عرفته غالبية دول العالم مع منتصف القرن الـ19، جعل هذه الدول تواجه تزايداً كبيراً في النفقات العامة وإرتفاع حجمها ومعدلاتها، وهي الوضعية التي ألزمت الحكومات على البحث من جهة على مصادر جديدة ومتنوعة للتمويل للتصدي إلى الحاجيات العامة المتزايدة، ومن جهة أخرى تخصيص هذه الإيرادات المالية إلى برامج تنمية إقتصادية واجتماعية تقوم على ما يسمى بالإستثمارات العامة. وبفضل ذلك ظهرت

(85) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 85 وما بعدها.

-أنظر كذلك: سميرة إبراهيم أيوب، "مبادئ المالية العامة"، ص 211، وما بعدها، الدار الجامعية، 2002، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية.

(86) - زكريا محمد بيومي، المرجع السابق، ص 192 وما بعدها.

-أنظر كذلك: عادل الحشيش، المرجع السابق، ص 133.

النظرية الحديثة للإيرادات العامة، والتي يتفق روادها على أن الإيرادات العمومية لم يعد لها هدف واحد وهو تمويل النفقات العامة فقط، مثلما كانت تنادي به النظرية التقليدية، وإنما أصبحت للإيرادات العمومية أهداف عديدة ومتنوعة مثل الإستثمار الإقتصادي العمومي وتنميته إلى جانب توجيه الإستهلاك ومحاربة التضخم، وإعادة توزيع الدخل والثروات الوطنية. ويجمع الفقه المالي على تعريف الإيرادات العامة -باعتبارها ميكانيزم مالي- أنها مجموعة من المداخل المالية التي تحصلها الدولة من عدة مصادر يكون الهدف منها ضمان تغطية النفقات العامة، وبالتالي تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي⁽⁸⁷⁾.

ورغم المحاولات العديدة التي قام بها الفقه المالي، الرامية إلى محاولة إجراء تقسيم الإيرادات العامة، على أساس ضوابط مختلفة، إلا أنه أخفق في ذلك، ولم يتفق الشراح على أسس موحدة ومشاركة لإتمام عملية التقسيم.

والمشروع الجزائري -من جهة- لم يرق بوضع تعريف للإيرادات العامة في التشريعات المالية والإدارية المختلفة وحتى في الدساتير المتعاقبة بعد الإستقلال، والواضح أنه ترك هذه المهمة للفقه المالي.

المطلب الثاني

أنواع الإيرادات العامة في النظم القانونية الحديثة

يبدو أن عملية التقسيم التي لجأ إليها بعض الفقهاء الماليين والتي تهدف إلى التمييز بين مختلف أنواع الإيرادات العامة على أساس ما يسمى بعنصر الإلزام، قد لقت رواجاً في الدراسات المالية العامة الحديثة، فيرى هؤلاء أن مصادر الإيرادات العامة، إما أن تكون إرادية (Volontaire) تقوم على أساس عنصر الإلزام من طرف الدولة في تحصيل موارد مالية، ومرجعها في ذلك عنصر السيادة الذي تتمتع به، ويتضمن هذا النوع الضرائب والرسوم التي تعتبر أهم الإيرادات العامة، إضافة إلى الغرامات المالية، التي تتجسد في أحكام قضائية تصدر ضد الأفراد أو الهيئات إقترفوا أعمالاً مخالفة للقوانين والتنظيمات، إلى جانب المبالغ الناتجة عن

(87) - عبد الحفيظ عبد الله عيد، -عزفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 218.

التعويضات التي تلزم الدولة من خلالها الأفراد على دفع قسط بسيط من مداخيلهم لمدة محددة، على أن تُرد إليهم هذه المبالغ لاحقاً، بعد إتمام الدولة الهدف الذي كان موضوع هذه القروض. أما مصادر الإيرادات التي ينبغي فيها عنصر الإجبار، فتكون عادة في صورة إيرادات الدولة الناتجة عن ملكية خاصة، كتأجير الأسواق والقطع الفلاحية التي تملكها، إلى جانب المبالغ المالية التي تحصلها الدولة عن طريق ممارسات تجارية أو نشاطات خدماتية تقدمها للجمهور⁽⁸⁸⁾.

- الإيرادات العادية وغير العادية

لقد إتجهت النظرية التقليدية، في التقسيم الإيرادات العامة، إلى التفرقة بين مصادر الإيرادات العمومية على أساس، مدى دورية وانتظام هذه الإيرادات، ومعنى ذلك أن عامل التقسيم بين هذين النوعين من مصادر الإيرادات العامة هو عنصر الدورية والانتظام، فالإيرادات العادية هي كل تحصيل مالي تستفيد منه الدولة بصورة دورية أي مع مطلع كل سنة مالية، كإيرادات ممتلكاتها الخاصة، إضافة إلى مبالغ الضرائب والرسوم المحصلة من النشاط الاقتصادي، أما الإيرادات غير العادية أو الإستثنائية، فتعرف أنها تلك الأموال التي تحصل عليها الدولة بصورة غير دورية وغير منتظمة، أي من زمن لآخر دون تحديد⁽⁸⁹⁾، وتتمثل أساساً في القروض (Crédits)، والإصدار النقدي الجديد (l'émission de la monnaie)، وتتسم هذه الإيرادات بالطابع الإستثنائي (l'aspect exeptionnel des recettes). والواضح في هذا السياق أن أهمية عملية التقسيم هذه هدفها توضيح الطبيعة الخاصة لكل نوع من أنواع الإيرادات، ونسبة أهميتها، مدى اعتماد الدولة عليها لرسم ميزانياتها في ظل ظروف إقتصادية ومالية معينة.

وعلى الرغم من أن النظرية التقليدية لتقسيم مصادرها الإيرادات العامة إلى عادية وغير عادية قد عرفت رواجاً كبيراً في أوساط الفقه المالي، إلا أنها بدأت تفقد من بريقها في العصر

(88) - منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 53 وما بعدها.

(89) - عبد الفتاح عبد الرحمان عبد المجيد، "إقتصاديات المالية العامة"، ص 169، المطبعة الكمالية، 1988، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك: عبد المنعم فوزي، "المالية العامة والسياسة المالية"، ص 84، دار النهضة العربية، بدون تاريخ طبع، بيروت، لبنان.

الحديث، خاصة بعد التطور المذهل الذي عرفته الدول المعاصرة في الجانبين الإقتصادي والمالي، المتسم بالتنامي المتزايد لمعدلات الإنفاق العام وإتساعه، وتراجع قدرات الدول في تحصيل مبالغ إضافية، فقد كان الفقه المالي التقليدي يدعم فكرة اللجوء إلى الموارد غير العادية في ظل الظروف غير العادية والإستثنائية كوسيلة تكميلية للإيرادات العامة. أما الفقه المالي المعاصر الذي يتبنى النظرية الحديثة في تقسيم مصادر الإيرادات العامة، فأصبح يعتبر اللجوء إلى الإيرادات غير العادية لتغطية النفقات أمراً عادياً وليس إستثنائياً.

فقصور الإيرادات العادية في مواجهة الحاجيات المتزايدة والسريعة لأفراد الدولة، جعل شراح القانون المالي يستتجدون بالإيرادات غير العادية لدعم الميزانية وبالتالي تلبية المتطلبات العامة، ويعتبرون ذلك إجراء عادياً ومعقولاً في ظل هذه الظروف الجديدة⁽⁹⁰⁾.

وبعيداً عن التطاحن الفقهي الحاصل بين النظرتين التقليدية والحديثة حول تقسيم مصادر الإيرادات العامة، فإنه من الشائع في العصر الحديث، إعتقاد غالبية الدول بغض النظر عن توجهاتها الإيديولوجية والإقتصادية على تمويل ميزانياتها على طريق مصدر هام ألا وهو الضرائب والرسوم، إضافة إلى الإيرادات التي توفرها الممتلكات العقارية والمنقولة لهذه الدول. فالضريبة (l'impôt) تعتبر في العصر الحديث الممول الرئيسي لخزينة الدولة وبدون منازع لكونها توفر المبالغ المعتبرة الناتجة عن النشاط الإقتصادي المتزايد والمتسارع الذي تعرفه غالبية الدول العالم، إلا أن الواقع لا ينفي الدور الكبير الذي تلعبه مصادر أخرى تلجأ إليها الدول لتمويل ميزانياتها والتمثلة في الرسوم (les taxes)، والقروض العامة (les crédits publics)، والإصدار النقدي الجديد (l'émission de la monnaie)، إضافة إلى التحصيلات المالية من ممتلكات الدولة والمسماة عادة بالدومين⁽⁹¹⁾.

(90)– TROTABAS Luis, COTTERET Jean-Marie, op cit, page 274.

(91)– رفعت المجوب، المرجع السابق، ص 169 وما بعدها.

أ- الإيرادات المحصلة من الدومين

كلمة الدومين (le domaine)، معناها كل ممتلكات الدولة العامة أو الخاصة مهما كانت طبيعتها سواء ممتلكات عقارية أو منقولة، وينقسم الدومين عادة إلى دومين عام وهو الذي يمثل مجموع ممتلكات الدولة والهيئات العمومية والمخصص للمنفعة العامة، وبالتالي تخضع لمقتضيات القانون العام⁽⁹²⁾، ومن أمثلتها البنية التحتية كالطرق والمطارات والموانئ والمستشفيات وهياكل التعليم والتكوين بمختلف أنماطها. أما الدومين الخاص فيقصد به الأموال التي تدخل ضمن الملكية الخاصة للدولة ويكون هدفها تحقيق منفعة خاصة للفئة التي تستخدمها، وتخضع بذلك إلى أحكام القانون الخاص، ويُسْتَغَل الدومين الخاص نظير مقابل مالي يدفعه المنتفعون منه إلى الدولة، فهو مصدرا من مصادر تمويل الخزينة، ومثاله الأراضي الفلاحية أو المباني، أو الإستثمارات التي تقيمها الدولة في قطاعات الصناعة أو التجارة أو السياحة، وكذلك الأموال السائلة الممثلة في الأوراق النقدية التي تملكها. وعلى الرغم من إقتصار دور الدومين الخاص في العصر القديم على الأراضي الفلاحية خاصة في مرحلة الإقطاع، إلا أن دوره قد تزايد بعد إتساع رقعته في الوقت الحالي، إذ أصبحت غالبية دول العالم تراهن عليه لتقوية مواردها المالية، وذلك بتنامي فكرة إنشاء المشاريع ذات الطابع الإقتصادي المملوكة لها.

ولم يغفل المشرع الجزائري إلى الإشارة لمفهوم الدومين في منظومته التشريعية، إذ عرف الدومين الوطني في القانون 30/90، والذي نصت المادة 02 منه على أن الدومين الوطني قائلة: "تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، التي تحوزها الدولة وجماعتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة...".

وباستقراء مضمون المادة 02 هذه، يتضح أن المشرع فرّق بين مفهوم الدومين العام والدومين الخاص، وبالتالي يمكن إستنباط خصائص كل نوع من هذا الدومين فيما يلي:

(92) - أنظر المواد من 12 إلى 20 من القانون رقم: 90-30، المؤرخ في: 01/12/1990، المتضمن الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 08-14، المؤرخ في: 20 يوليو 2008، ج.ر رقم 52 مؤرخة في 02/12/1990.

أ- خصائص الدومين العام

من خصائص الدومين العام أنه:

- 1- غير قابل للتصرف فيه، ومعنى ذلك أنه لا يجوز نقل ملكيته إلى أي طرف كان، سواء كان ذلك عن طريق البيع أو الهبة أو أية طريقة أخرى لكسب الحقوق.
- 2- أنه ملك غير قابل للكسب عن طريق التقادم، ومعناه في هذا الصدد واضح.
- 3- أن الدوامين العام، وبفعل طبيعته العمومية غير قابل للحجز، ومفاد ذلك أنه لا يمكن اللجوء إلى الحجز عليها سواء إدارياً أو بالطرق القضائية، سواء كان ذلك بهدف الحجز في حد ذاته، أو بهدف إتمام عملية بيعه بالمزاد العلني⁽⁹³⁾.

ب- الإيرادات الناتجة عن تحصيل الرسوم:

يتفق شراح الفقه المالي على الأهمية البالغة للرسوم (les taxes) في تدعيم الإيرادات المالية للدولة، فأهميتها تجعلها تحتل عادة المركز الثاني بعد الدومين في تمويل ميزانية الدول الحديثة، وهذا لكونها تعتبر مصدراً قار ومنتظم ودوري⁽⁹⁴⁾.

والرسوم هي المبالغ المالية التي يدفعها الجمهور نظير تلقي خدمات معينة يتحصل عليها في معاملاته مع الإدارات والمرافق العامة، فالدولة تقدم خدمات معينة لأفراد المجتمع مقابل مبلغ نقدي لا يكون معتبراً في غالبية الأحيان. وقد كانت أهمية الرسوم واضحة وبادية منذ أقدم العصور، فكان النظام الإقطاعي يلجأ إلى فرض الرسوم العديدة على الأفراد مقابل تقديم الدولة بعض الخدمات كان أهمها ضمان الأمن، إلا أنه ومع تطور مفهوم الدولة، وإزدياد تدخلها لتحقيق المنفعة العامة، أصبحت الرسوم من أهم إيراداتها⁽⁹⁵⁾. غير أنه يمكن الجزم في الوقت الراهن أن

(93)- أنظر المادة 4 من القانون 90-30، المعدل والمتمم بالقانون 08-14، المتعلق بالأموال الوطنية.

(94)- أنظر الفقرة 3 من المادة 11 من القانون رقم: 84-17، المؤرخ في: 7 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج.ر. رقم 28، المؤرخ في 10 يوليو 1984.

(95)- سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 103.

أداة الرسوم بدأت تتراجع ولم تعد ذلك الممول الهام لمالية الدول، وهذا للعديد من الإعتبارات الموضوعية، أهمها أن مسألة فرض الرسوم خرجت من وظيفة مهام الدولة، لتنتقل إلى الهيئات التشريعية، التي تمتلك السلطة التقديرية في سن قوانين تفرض رسوم في قطاعات معينة من عدمها.

وكأصل عام يمكن القول أن الرسوم المفروضة من الدولة نظير خدمة عمومية يتلقاها الفرد تتميز بثلاثة خصائص هامة: أولها طابع الإلزام، فطالب الخدمة من المواطنين ملزم بدفع هذا الرسم نظير حصوله على هذه المنفعة، ويستمد الرسم طابعه الإلزامي من التشريعات والتنظيمات السارية المفعول، وثانيها هو عنصر الخدمة الخاصة، فعلى الرغم من طابع الخصوصية، إلا أن الخدمة الخاصة التي يستعان بالرسم على أدائها هي خدمة قابلة للتجزئة وذات طابع إداري، يستفيد منها المجتمع بأكمله على صورة فائدة عمومية، ومثالها الخدمات التوثيقية. فالى جانب إستفادة الشخص طالب العقد الرسمي في البيع العقاري مثلا والمتمثل في الإعراف الرسمي بحقه في ملكية عقار معين، فإن المجتمع يستفيد هو الآخر على صورة تأمين المعاملات العقارية التي تحتاج دوما إلى الشفافية والإستقرار. أما الخاصية الأخيرة فتظهر في الطابع النقدي للرسم، ومعنى ذلك أن الإستفادة من الخدمات التي تقدمها الدولة، لا بد أن يكون نظير مبلغ من النقد، وهو الوضع المتعامل به في كل دول العالم⁽⁹⁶⁾.

ج-الإيرادات المحصلة من الضرائب

من المعروف أن الضريبة (l'impôt)، تعتبر من أهم مصادر الإيرادات العامة للدول في الوقت الراهن، وأهميتها لا تتوقف عند هذا الحد، بل تتعداه إلى الدور الأساسي الذي تلعبه لتجسيد المخططات والبرامج الإقتصادية والمالية وبالتالي توضيح الإتجاه السياسي الذي تتبناه دولة من الدول⁽⁹⁷⁾.

(96) - شريف رمسيس تكلا، المرجع السابق، ص 111 وما بعدها.

-أنظر كذلك: رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص 477.

(97) - منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 99.

وقد سبق الشرح أن نظام الضرائب، كان معروفاً لدى المجتمعات الأولى فكان الأفراد يساهمون في مالية الدولة عن طريق المشاركة العينية، والجبرية، أي أن هؤلاء يدفعون قسطاً من منتوجهم الفلاحي أو الصناعي للسلطة العامة كنوع من المشاركة في تغطية النفقات العامة، وقد إزدهر نظام الضريبة عند الرومان بإقامتهم لجهاز ضريبي محكم التنظيم، كما عرف عصر الإقطاع في أوروبا نفس النظام، بدأ بالمساهمة بصورة إختيارية وانتهاء بالأداء الجبري للضريبة من طرف كل فئات المجتمع آنذاك⁽⁹⁸⁾.

وبعد التطورات التي عرفتتها المجتمعات الأوروبية من الناحية السياسية، بعدما تبنت شعوبها النظام النيابي والتمثيل الشعبي، فقد اضطرت السلطات آنذاك للحصول على موافقة ممثلي الشعب لإخضاع فئات المجتمع المختلفة لنظام الضريبة، وتم بموجب ذلك سنّ قوانين خاصة تلزم التجار والصناعيين والحرفيين والعاملين في مجال الصيد، بدفع مبالغ معينة نهاية كل سنة، مساهمة منهم في تمويل المشاريع العامة، كشق الطرقات، وبناء وإقامة الهياكل الإدارية والصحية والتعليمية... إلخ.

والواضح اليوم أن مفهوم الضريبة وأهميتها قد تجذّر في الممارسات المالية والإقتصادية والاجتماعية في العصر الحديث، إذ باتت السلطات العامة في المرحلة الراهنة تعتمد اعتماداً يكون شبه كلي على إيرادات الضرائب في تمويل المشاريع الإقتصادية وتجسيد السياسات المالية العامة.

وقد أدت الأهمية البالغة لنظام الضرائب بإعتباره مصدراً أساسياً في الإيرادات العامة في غالبية الدول، إلى إزدياد الإهتمام به من الناحية العلمية والأكاديمية، فقد تسارع شراح قانون المالية، إلى محاولة ضبط مفهوم موحد لمصطلح الضريبة، وهذا ليتمكنوا من حصر آثاره من النواحي المختلفة.

فعرّفه بعضهم، بأنه إقتطاع مالي تأخذه الدولة جبراً من الأفراد دون مقابل، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، كما عرفه آخرون بأنه فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة، أو

(98) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 115.

إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية، مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة، دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة⁽⁹⁹⁾.

غير أن الفقه المالي الحديث، وضع معايير محددة، للتوصل إلى مفهوم دقيق لمصطلح الضريبة، فقد إشتراط رواده بإختيار معيار معين يمكن من خلاله تحديد معالم هذا المصطلح، وإمكانية وضع تعريف جامع مانع له، وسار ذات الفقه على أن لمصطلح الضريبة مفهومان أو تعريفتان، ينظر الأول إليها على أنها عملية إقتصادية (l'impôt est une opération économique)، تركز على المعيار المادي الذي هو المال أو النقود، أما الثاني فينظر إليها على أساس أنها علاقة قانونية بين المكلف بها أي المواطن والسلطة العامة (l'impôt est un lien juridique entre le citoyen imposé et l'autorité publique). وبذلك نخلص إلى وجود تعريفين للضريبة الأول إقتصادي الذي يعتبر الضريبة إقتطاع مالي تقوم به السلطة العامة من ممتلكات الأفراد بغية توزيع الأعباء العمومية عليهم، يكون الهدف منه تحقيق المصلحة العامة.

أما التعريف الثاني فهو ذي طابع قانوني، والذي يعتبر أن الضريبة هي مبلغ من المال يدفعه الفرد إسهاما منه في التكاليف العمومية، وبمفهوم آخر تعتبر الضريبة فرضا ماليا يدفعه المواطن إلى السلطة العامة أو إلى أحد ممثليها من الهيئات العامة، بصورة نهائية، مشاركة منه في المصاريف العامة للدولة، وذلك دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفعه لهذا الضريبة⁽¹⁰⁰⁾. ومن خلال التعريفين يمكن إستخلاص خصائص الضريبة وهي:

1- أن الضريبة فريضة أو إقتطاع نقدي

ويقصد بأن الضريبة فريضة مالية، أنها إقتطاع مالي من ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، ويرتبط ذلك مباشرة بأداة النقود كوسيلة فنية وإقتصادية لتقييم هذه الثروة أو

(99) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 118.

-أنظر كذلك: محمد صغير بعلي -يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص 58.

(100) - F - Duruel, « Finances publiques - Droit fiscal », Édition - DALLOZ, 1975, page 10, France.

هذا الدخل، فعلى خلاف ما كان يحدث في العصور القديمة أين كانت الضريبة تقتطع عينا، إما في شكل سخرة، أو تسليم بضائع أو منتجات أو محاصيل زراعية للسلطات العامة، فقد اختلف الوضع تماما في العصور الحديثة، حيث أصبحت النقود هي الوسيلة الأساسية وأداة التعامل لتحصيل الحجم الكبير من مبالغ الضرائب من عند الملايين من الأفراد في الدولة.

(2) - الطابع الجبري أو الإلزامي للضريبة

من المتفق عليه في العصور الحديثة، أن الطابع الإجباري، والصفة الإلزامية للضريبة، مستمد أساسا من القانون، بمعنى أن الإلزام ليس معنويا بل هو قانوني، يجد مصدره في التشريعات وليس في أهواء وإرادة الأفراد أو الدولة. وقد نصت الدساتير في العالم على هذا المبدأ، ومنها الدستور الجزائري الصادر سنة 1996 الذي نص في مادته 64 على ما يلي: "كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة، ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية، ولا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون...". ويعني ذلك أن القوانين ترتب العقاب والجزاء ضد كل من يخالف النص الضريبي الذي يقضي بالإلزامية دفع الضريبة على المكلف بها قانوناً.

(3) - الضريبة دفع بدون مقابل وتحقيق للمنفعة العامة

يتضح من هذه الميزة أن الضريبة المقررة على الفرد في المجتمع المعاصر تدفع من دون مقابل، أي أن المكلف بالضريبة يقوم بدفعها دون الحصول على نفع خاص (Intérêt personnel)، يعود عليه وحده نظير أدائه لهذه الضريبة. كما أن الضريبة هدفها هو دعم المالية العامة للدولة، وبالتالي تحقيق النفع العام ومصلحة المجتمع، إعتباراً أن الضريبة أساس تمويل الإيرادات، هذه الأخيرة تستعمل في تنمية المجتمع في كافة جوانبه الاقتصادية والمالية والاجتماعية... إلخ⁽¹⁰¹⁾.

(101) - محمود رياض عطية، المرجع السابق، ص 154 وما بعدها.

-أنظر كذلك: أحمد جامع، المرجع السابق، ص 113.

- الأساس القانوني لنظام الضريبة

يتفق الشراح على أن إيجاد الأساس القانوني لنظام الضريبة، إنما يكمن في دراسة وتحليل مبدئين أساسيين وهما: مصدر حق الدولة في فرض الضريبة من جهة، ومصدر إلزام الفرد بأدائها من جهة أخرى، فلجوء الدولة إلى إكراه الفرد على دفع الضريبة إنما يعتبر ظاهرياً إعتداءً على حقوقه المالية، وبالتالي كان من المستلزم أن يستند إجراء فرض الضريبة على أساس قانوني⁽¹⁰²⁾.

وقد إنقسم الفقه المالي في هذا الصدد إلى تيارين مختلفين، الأول تبنى ما يسمى بنظرية العقد الاجتماعي والمنفعة (théorie du contrat social)، أما الثاني فقد إستند على فكرة التضامن الاجتماعي (la solidarité sociale). أما نظرية العقد الاجتماعي والمنفعة فقد سادت أفكارها خلال القرنين الـ18 والـ19، إذ حاول الفقهاء التقليديون إيجاد أساس لحق الدولة في فرض الضريبة، فيما يسمى بفكرة المنفعة (le principe de l'intérêt)، والتي تعود على مواطني الدولة نظير دفعهم لجزء من أموالهم لفائدة الصلح العام، كالإستفادة من خدمات الصحة والتعليم والطرق والنقل والترفيه... إلخ. ويرى هؤلاء أنه لو لا إنتفاع الأفراد من هذه الخدمات لما وجد أساس قانوني يفرض عليهم دفع الضرائب والتزام هؤلاء بها، وبالتالي تستند هذه النظرية إلى وجود إرتباط معنوي، يصفونه بالعقد الضمني بين الفرد والسلطة العامة يسمى "بالعقد الاجتماعي" (le contrat social)، وهو المبدأ الذي ناد به الفقيه الفرنسي "جان جاك روسو" في القرن الـ18، والذي بمقتضاه يتنازل الأفراد على جزء من حرياتهم ومصالحهم، لضمان ديمومة المجتمع، إلا أن هذه النظرية لم تسلم من الإنتقادات، خاصة منها المتعلقة في تحديد طبيعة هذا العقد⁽¹⁰³⁾.

لقد كان العقد الضمني بين الأفراد والسلطة العامة في تحديد مصدر سلطة الدولة في فرض الضريبة، ومصدر الفرد في قبولها محل محاولات تفسير عديدة من فقهاء القرن الـ18، فقد إعتبره الفقيه "آدم سميث" عقد بيع خدمات (contrat de vente de services)، فالدولة حسبه تقوم

(102) - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 64 من الدستور الجزائري لسنة 1996. - كذلك المادة 82 في تعديل دستور 1996، الحاصل في نوفمبر سنة 2020.

(103) - خالد الشاوي، "نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي"، ص 54، منشورات جامعة بنغازي، 1975، الجماهيرية الليبية.

ببيع خدمات للأفراد نظير إلتزامهم بدفع ثمن الخدمات في صورة ضرائب، إلا أن هذا الرأي لم يصمد أمام الإنتقادات التي قالت أنه من الصعب تحديد قيمة المنفعة التي تعود على المكلف بالضريبة من خدمات الدولة، إعتبار أن الخدمات الكثيرة التي تقدمها غير قابلة للتجزئة كالأمن والدفاع إلخ... (104).

أما الفقيه "منتيسكيو" فقد ذهب إلى أن هذا العقد هو عقد تأمين (contrat d'assurance)، فالأفراد يدفعون الضرائب للسلطة العامة كتأمين على الجزء المتبقي من أموالهم والإنتفاع بها على أفضل سبيل، وبذلك يمكن إعتبار الضريبة -حسب منتيسكيو- قسط التأمين، الذي يدفعه الأفراد مقابل حماية السلطة العامة للجزء المتبقي من أموالهم وحتى أشخاصهم. ويُعاب على هذا الرأي أن مقتضيات عقد التأمين تلزم المؤمن (وهو الدولة) بتعويض المؤمن له (وهو المواطن المكلف بالضريبة)، عن الأضرار التي تلحق بمصالحه وأمواله، وهذا ما لا تقوم به الدولة لا ماضيا ولا حاضرا (105).

وفي ظل الإنتقادات اللاذعة والموضوعية التي وجهت من الفقه المالي إلى توجهات كل من "جان جاك روسو" و"آدم سميث" و"منتيسكيو" الرامية إلى إيجاد الأساس القانوني لنظام الضريبة، ظهر تيار فقهي آخر يؤسس فرض الضريبة على مبدأ التضامن الاجتماعي.

وتقوم نظرية التضامن الاجتماعي (la théorie de la solidarité sociale)، على مبدأ أساسي وجوهري مضمونه أن الأفراد في المجتمع، يتفقون على ضرورة تواجد الدولة (la nécessité de l'état)، بإعتبارها أداة تضمن حاجياتهم وتحقق مبتغياتهم السياسية والاجتماعية والإقتصادية، وتتكفل بضمان الاستقرار والتماسك داخل المجتمع وذلك بالعديد من الطرق، أهمها إقرار واجبات وإلتزامات على الأفراد هذا المجتمع، تولد عليها نشوء نظام تضامني إجتماعي، يلتزم بموجبه كل عنصر من عناصر المجتمع بأداء الحصة المالية المفروضة عليه والمتمثلة في الضريبة، وبذلك تستطيع الدولة في ظل هذا التضامن العام، القيام بواجباتها ووظائفها الكثيرة

(104) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 123.

(105) - عادل حشيش، المرجع السابق، ص 240.

-أنذر كذلك: عبد الحفيظ عبد الله عيد، عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 269.

وتحقيق حاجيات الأفراد وتجسيد المنفعة العامة. وبذلك يتضح أن نظرية التضامن الاجتماعي وبمنظورها الشامل والواقعي والحديث، أصبحت تمثل الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في إقامة نظام ضريبي، وفرض تطبيقه على كافة أفرادها (106).

- مبادئ الضريبة

يقصد بمبادئ الضريبة، مجموعة القواعد والضوابط التي يتعين على المشرع المالي إحترامها ومراعاتها عند وضعه لنظام ضريبي في دولة من الدول، بمعنى آخر أن السياسية وتشريع فرض الضريبة على المكلف بها، لا بد وأن تحكمها مبادئ موضوعية تستند إلى المنطق القانوني. وقد حاول الفقه المالي في أوروبا مع حلول القرن الـ18 إيجاد وتحديد هذه المبادئ، إلا أن الفضل يعود للفقير "آدم سميث" الذي كان من أوائل الشراح في وضع تلك القواعد والمبادئ، والتي ضمنها في كتابه الأول "ثروة الأمم" وتتمثل هذه القواعد في:

(1) - قاعدة العدالة

قاعدة العدالة (la règle de l'équité) في هذا الصدد تفيد أن الدولة وعند لجوءها لفرض الضريبة على مواطنيها أي المكلفين بها، لا بد عليها من تجسيد مبادئ العدالة في توزيع الأعباء العامة. وقد كان الفقير "آدم سميث" من أوائل الشراح الذين نادوا بهذا المبدأ، وإجتهد في التركيز على فكرة أن المكلفين بالضريبة في الدولة الحديثة وفي مساهمتهم في المجهود العمومي، لا بد أن تراعي في ذلك القدرة المالية لكل واحد منهم، أي أن يدفع المكلف بالضريبة إسهامه وفق ما يتمتع به من ثروة أو دخل (107).

(106) - علي لطفي، "اقتصاديات المالية العامة"، ص 56، مكتبة عين شمس، 1989، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(107) - محمد أحمد الرزاز، عادل صدقي، المرجع السابق، ص 166 وما بعدها.

-أنظر كذلك: زكريا بيومي، المرجع السابق، ص 242 وما بعدها.

وقد جسد المشرع الجزائري هذه المبادئ في دستور 1996، بأن قرر في المادة 64 منه أن كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة، ويجب أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية⁽¹⁰⁸⁾.

(2) - قاعدة اليقين

يقصد بقاعدة اليقين (la règle de certitude) أن تكون الضريبة محددة بصورة واضحة، بعيدة عن الغموض والإبهام، أي أن المكلف بالضريبة يكون على معرفة وعلم يقين بنطاق ومدى التزامه في المساهمة في مالية الدولة دون غموض، وبمفهوم آخر لا بد على المكلف بالضريبة أن يعرف أولاً أنه مكلف بها وأن يعرف طبيعة الضريبة ومقدارها وإجراءات وزمن أدائها إلخ...، ويقع بالمقابل على السلطة العامة، بذل الجهد من أجل توضيح الرؤية أمام المكلف بالضريبة من النواحي التشريعية الإجرائية والإعلامية... إلخ.

(3) - قاعدة التحصيل الملائم

تعني قاعدة التحصيل الملائم، أو الملائمة في الدفع (le recouvrement adéquat)، وجوب قيام السلطة العامة بتنظيم مقتضيات الضريبة بصورة تكون متلائمة مع الأحوال وظروف المكلفين بها من الناحية المالية، وكذا التسهيل في دفعها، خصوصاً ما يتعلق بأجال التسديد وإجراءاته وصوره، بمعنى آخر لا بد أن تطالب الهيئات العامة من المكلف بالضريبة آدائها في مرحلة يسره المالي وبالكيفيات الملائمة وهذا لتجنب الأضرار من جهة وضمان حقوق الخزينة من جهة أخرى.

⁽¹⁰⁸⁾ - المشرع الجزائري إتمد نفس القاعدة المقررة في نص المادة 64 من الدستور الصادر سنة 1996، وذلك بنصه في المادة 82 من التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2020، على عدم إحداث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون، إضافة إلى تساوي المكلفون بها في دفعها، بقوله: "لا تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون - كل المكلفين بالضريبة متساوون أمام الضريبة ويحدد القانون حالات وشروط الإعفاء الكلي أو الجزئي منها...".

4- قاعدة الاقتصاد في النفقات

تفيد قاعدة الإقتصاد في النفقات (la règle de l'économie dans les dépenses)، أن تقوم الهيئات المكلفة بتحصيل الضرائب في الدولة بحصر التكاليف المالية المخصصة لعمليات التحصيل الضريبي في أضيق صورها، وبذلك يكون من المعقول والمنطقي أن تتكبد الدولة مصاريف تحصيل تعادل أو تفوق مبالغ الضرائب، فالقاعدة هي ضمان تحصيل ضرائب دون تضييع قسط كبير منها في إجراءات تحصيلها⁽¹⁰⁹⁾.

- أهداف الضريبة

يتفق الفقه المالي المعاصر أن للضريبة أهداف مختلفة، ومتباينة فإلى جانب هدفها التمويلي لكونها مصدرا هاما للإيرادات العامة، فإن لها أغراض أخرى ذات طابع مالي وسياسي وإقتصادي. وقد عرفت هذه الأهداف تطورات تزامنت مع تطور مفهوم ودور الدولة الحديثة.

ومن أهداف الضريبة في الدولة الحديثة بصورة عامة الأهداف السياسية، فالضريبة هي أداة في يد السلطة الحاكمة في مواجهة التشكيلات السياسية والاجتماعية الأخرى (أي المعارضة). أما الهدف الإقتصادي فهو بمثابة الوسيلة التي تضمن توفير الاستقرار الإقتصادي وتحقيق التنمية الشاملة وبالتالي الرفاهية الإجتماعية⁽¹¹⁰⁾.

د- الإيرادات المحصلة من القروض

تعتبر القروض العامة (les crédits publics)، من المصادر الهامة التي تعتمد عليها الخزينة العمومية في تمويل والإنفاق العام في الدولة، فهي إلى جانب الدومين بنوعيه والضرائب والرسوم، تشكل موردا إضافيا يكمن بفضلها مجابهة النفقات العامة السنوية. ونعني بالقروض

⁽¹⁰⁹⁾ - عبد الحفيظ عبد الله عيد، عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 276 وما بعدها.

-أنظر كذلك: عبد الفتاح عبد الرحمان عبد الحميد، المرجع السابق، ص 210.

⁽¹¹⁰⁾ - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 131 وما بعدها.

-أنظر كذلك: عبد المولى، المرجع السابق، ص 309.

العامّة، المبالغ الماليّة التي تحصيلها السلطات العامّة من أطراف أخرى، مع الإلتزام بإرجاعها إليها عند دخول ميعاد إستحقاقها وإرفاقها بنسب إتفاقيّة للفوائد.

وتتضح من خلال التعريف، الإختلافات الجوهرية، بين نظام القرض العام ومضمون الضريبة فمصدر القرض العام قد يكون من الأشخاص الطبيعيّة أو المعنوية، كالحكومات أو الهيئات الدوليّة أو البنوك، أما مصدر الضريبة فيكون ذي طابع وطني وداخلي لا دولي.

وتلجأ الدولة عموماً إلى القرض العام، في حالة عدم قدرتها على تغطية النفقات العامّة بسبب قلة أو تراجع إيراداتها الدوريّة المنتظمة كالضرائب والرسوم لأي سبب كان. وعلى الرغم من إفتقار أداة القرض العام لعنصري الثبات والدوريّة، إلا أنه يفي في الكثير من الحالات بالغرض المقصود منه، ويساعد الدول على تخطي عتبات العجز المالي في ميزانيتها⁽¹¹¹⁾.

هـ - الإيرادات الناتجة عن الإصدار النقدي الجديد

من الممكن أن تلجأ الدولة، في حالات عجزها المالي على ضمان الإنفاق العمومي اللازم والمتواصل، إلى مصدر آخر للإيراد المالي هو الإصدار النقدي الجديد (émission supplémentaire de monnaie)، فحينما لا تستطيع السلطة العامّة تغطية أعبائها أو تزايد نفقاتها، فتقوم بإصدار مبالغ جديدة من النقود وطرحها في التداول.

ويعرف الإصدار النقدي الجديد، بأنه عملية سك مبالغ جديدة من النقود وضخها في المجال الإقتصادي عن طريق إستعمالها كمصدر إضافي في تمويل الإنفاق العام، ويسميه بعض الفقه بالتضخم المالي، أو التمويل عن طريق التضخم (l'inflation monétaire)، لما تكون له من عواقب إقتصادية وخيمة تؤدي إلى تراجع قيمة العملة الوطنيّة، بسبب إزدياد كمية النقود المطروحة لتداول، مما يؤدي إلى تزايد طلب المستهلكين من السلع بسبب قلة العرض، وإرتفاع أثمانها، وبذلك تفقد العملة الوطنيّة قدرتها الشرائية.

(111) - منبس أسعد عبد المالك، المرجع السابق، ص 152.

وقد اختلف الفقه المالي، في ضرورة اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد من عدمها، فيرى الرأي الأول الذي تقوده النظرية التقليدية، أن هذا المصدر يضر بالنشاط الإقتصادي بفعل سلبيات التضخم المالي التي تنتج عنه. أما الرأي الثاني والذي يتبنى فكرة التصدي للظواهر الإقتصادية والإجتماعية السلبية كالبطالة والكساد في الإنتاج، فهو لا يرى مانعا من لجوء السلطة العامة إلى الإصدار النقدي الجديد، ذلك لتفادي العجز الذي يلحق بميزانية الدولة. أما إذا توصلت الهيئات العامة إلى ضمان إيرادات كافية من المصادر التقليدية، فيوصي الرأي الفقهي الثاني بوجود الإمتناع عن اللجوء إلى الإصدار النقدي لتفادي التداعيات السلبية لظاهرة التضخم المالي⁽¹¹²⁾.

وخلاصة القول في هذا الصدد، أن إعتقاد السلطة العامة على الإصدار النقدي الجديد يعتبر في الحقيقة حلا غير مناسب لظاهرة العجز في الميزانية، خاصة عند دخول الدول المتخلفة أو تلك السائرة في طريق النمو، وذلك لغياب ما يسمى بمرونة الجهاز الإنتاجي (la flexibilité de l'organisme productif)، الأمر الذي يحدث تضخما ماليا كثيفا وسريعا، وهو العامل الضار بعملية التنمية الإقتصادية بصور مختلفة كرفع تكاليف الإنتاج وخلق عجز في ميزان المدفوعات.

(112) -J -Alexandre, « Droit fiscal Algérien », page 216, office des publications universitaires (O.P.U), 1990, Aleger.

الفصل الأول
ماهية الميزانية العامة للدولة
في النظم المالية المقارنة

لقد كانت عمليات التحصيل والإنفاق المالي (les opérations de recouvrements et dépenses financières)، بغية إشباع حاجيات الأفراد محل إهتمام بالغ لدى غالبية المجتمعات التي عرفها العالم، خاصة منها التي عرفت نوعاً من التنظيم الإجتماعي، ففكرة تسيير المال العام ليست بالفكرة الحديثة، ومرتبطة حتماً بالأنظمة السياسية والإقتصادية الحديثة، بل أن المجتمعات الأولى إجتهدت حسب معطياتها الإجتماعية ودرجة تطورها الحضاري على محاولة تسيير المال العام وصرفه عبر هياكل بدائية، مثل رئيس العشيرة، أو مجلس حكماء وأعيان القرى، كان الهدف منه ضمان تغطية الإحتياجات البسيطة لأفراد العشيرة أو القبيلة أو القرية.

أما في الوقت الراهن، المتسم بالتطور السريع الذي عرفته الشعوب في كافة ميادين الحياة، سواء الإجتماعية أو الإقتصادية والسياسية والحضارية، فقد أصبح الإهتمام بالغ بطرق وآليات صرف المال العام بعد تحصيله من المصادر المختلفة المذكورة آنفاً، وبادرت مختلف الدول في هذا الصدد إلى وضع الأطر القانونية والآليات التنظيمية لهذه العملية، بهدف حماية وتنظيم وتأطير وضبط كل عمليات الإنفاق للمال العام، وذلك ليتمكن من تحقيق الغايات المرجوة منه، والتي يأتي على رأسها ضمان ديمومة الدولة، وتحقيق رفاهية المجتمع وأفراده عن طريق التوصل إلى تنمية إقتصادية وإجتماعية شاملة وفعالة.

والميزانية العامة للدولة الحديثة (le budget de l'état)، هي بمثابة رؤية أو توجه أو خطة في إنفاق المال العام وطرق تمويله، وهي بمفهوم آخر وثيقة تتضمن أداة أولية، تضعها الدولة من أجل تحصيل الأموال وصرفها بهدف تحقيق غايات محددة، يُترجمها أولاً الدور الذي تلعبه الدولة في النشاط العام، وثانياً التوجيهات والمبادئ الإقتصادية والسياسية والإجتماعية التي تعتمد عليها هذه الدولة⁽¹¹³⁾.

والميزانية العامة للدولة، تتأثر تأثراً مضطرباً مع نمط وطبيعة دور الدولة في المجتمعات الحديثة، فالسياسات المالية أصبحت تحدد تفاعلها مع نسبة تدخل الدول في مختلف أوجه النشاط الإقتصادي والإجتماعي والمالي، وباتت الميزانية العامة للدولة الأداة الأساسية التي تخول إنشاء

(113) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 245 وما بعدها.

المخططات والتوجهات الإقتصادية في معظم الدول، ولم تعد وسيلة لمراقبة النشاط المالي فقط، بل أصبحت أداة تساعد الدولة على فرض سياستها وضمان تأثيرها على مختلف أوجه النشاط الإقتصادي والإجتماعي، وغالبًا ما تؤدي دراسة مقتضياتها ومضامينها إلى فهم مختلف أوجه السياسة المالية من بينها طرق فرض الضرائب وإطارها القانوني، إضافة إلى سياسات الائتمان وأنماط إنفاق الموارد المالية العامة التي تتبعها دولة من الدول⁽¹¹⁴⁾.

ويصف الفقه المالي الميزانية العامة في هذا الصدد، بأنها وثيقة سياسية وقانونية ومالية (le budget de l'état est un document à Caractère politique, juridique et financier)، فمن الناحية السياسية، تمنح هذه الوثيقة للنظام السياسي الذي أصدرها، القدرة والصلاحيات في رسم معالم السياسة المالية والإقتصادية والإجتماعية التي قررها في مواجهة خصومه السياسيين (المعارضة)، كما تعتبر الميزانية أيضا وثيقة ذات طابع قانوني، إعتبارًا أن المجلس الشعبي الوطني (البرلمان)، هو من يصوت عليها ولا يمكن بأي حال من الأحوال إعتماؤها أو تنفيذها على أرض الواقع دون موافقة نواب الشعب عليها، كما تعد الميزانية العامة للدولة وثيقة مالية تقوم على عملية التقدير فيما يخص الإيرادات، وعلى فكرة التحديد الأقصى بخصوص النفقات⁽¹¹⁵⁾.

ولكي نتمكن من تحديد مفهوم وماهية الميزانية العامة للدولة، في التشريعين الجزائري والمقارن، تم تقسيم الفصل الأول من هذه المطبوعة إلى مبحثين، خصصنا المبحث الأول لتعريف مصطلح الميزانية العامة، وخصائصها، إلى جانب أهميتها الإقتصادية والقانونية والسياسية، وهذا

(114) - حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 55، يقولان: "... وعندما إنتشر الفكر المالي الحديث تغيرت النظرة لتقذف بفكرة التدخل الحيادي للدولة في عرض البحر، ولتضرب مبدأ توازن الميزانية عرض الحائط، ولتلقى على الدولة مسؤولية التدخل في النشاط الإقتصادي بكل ما يتاح لها من أسلحة السياسات الإقتصادية لتحقيق أهداف المجتمع الإقتصادية والإجتماعية والسياسية...".

(115) - Christophe Sinnassamy: « Finany publiques », page 32, édition « LEXIFAX – Droit », 2019, Paris, FRANCE, « ... parce qu'il est un acte politique, le budget est indéniablement un enjeu de pouvoir et de débat, non seulement au sein de la majorité, mais aussi entre majorité et opposition. C'est un sujet d'affrontement permanent dans le respect des principes démocratiques et des règles juridiques applicables tout au long de la procédure budgétaire ...».

في أربعة مطالب، أما المبحث الثاني فقد تم الخوض فيه لأنواع الميزانية العامة في التنظيم المالي الجزائري، وذلك عبر ثلاث مطالب.

المبحث الأول

تعريف الميزانية العامة للدولة، تطورها، خصائصها، وأهميتها الاقتصادية والقانونية والسياسية
سبق القول أن الميزانية العامة للدولة هي أداة ذات طابع قانوني، يتم اعتمادها من السلطة العامة في الدولة بغية تحقيق تنسيق بين النفقات من جهة، والإيرادات من جهة أخرى بهدف إحداث توازن مالي وإقتصادي، يعمل على ضمان مبتغيات وأهداف الدولة والمجتمع من النواحي المالية والإقتصادية والإجتماعية.

المطلب الأول

تعريف الميزانية العامة للدولة في القانون الجزائري

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالميزانية العامة للدولة في الفقه المالي، فمنهم من عرفها على أنها تقدير تفصيلي إحتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة تكون عادة سنة، يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية⁽¹¹⁶⁾، كما عرفها آخرون أنها توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن فترة زمنية مقبلة، سنة من الميعاد تعبر عن أهدافها الإقتصادية والمالية⁽¹¹⁷⁾. كما ذهب جزء من هذا الفقه للقول بأنها العملية التي من خلالها تمنح الموافقة لتحديد الإحتياجات العامة، والإيرادات العامة التي تسمح بتطبيق توجه أو سياسة مالية تنتهجها السلطة العامة، أي الدولة خلال مدة معينة، تكون في غالبية الأحيان سنة⁽¹¹⁸⁾. كما إتجه جزء آخر إلى أنها وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة، وإيراداتها خلال فترة زمنية هي سنة⁽¹¹⁹⁾.

(116) - منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 191.

(117) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 247.

(118) - J - buisson - D - Deruel: « Finances publiques et pouvoir financier », page 10, Éditions, DALLOZ, LGDJ, 2001, FRANCE.

(119) - أحمد جامع، المرجع السابق، ص 315 وما بعدها.

وقد أخذ الفقه المالي الأوروبي نصيبه من محاولات إعطاء تعريف دقيق لمصطلح المالية العامة للدولة، إذ ورد تعريف وصفه البعض بالأساس والوارد في (une definition de base) المادة س/104 من دستور لوكسمبورغ التي قررت ما يلي: "كل سنة تقوم غرفة النواب بالتصويت على الميزانية..."، وهذا ما جعل الشراح يعتبرون أن الميزانية العامة للدولة بمثابة قانون يكون من إختصاص السلطة التشريعية، الأمر الذي جعل قانون المحاسبة يطرح توضيحات محاولاً، إعطاء تعريف يستند إلى مضمون الميزانية العامة للدولة وليس شكلها قائلاً: "ميزانية الدولة هي القانون السنوي الذي يتوقع ويسمح بتنفيذ الإيرادات وكل النفقات الواجب دفعها من طرف الدولة خلال مرحلة النشاط التي تم التصويت عليها"⁽¹²⁰⁾.

والواضح في الإطار أن أغلبية التعريفات التي أوردها الفقه المالي، سواء في أوروبا، أو لدى الشراح في الوطن العربي للميزانية العامة للدولة تتقارب وتتشابه إلى حد بعيد مع ما ورد من تعريفات تضمنتها التشريعات المالية، في هذه الدول، فقد جاء في المرسوم المؤرخ في 31 ماي 1862 في فرنسا أن الميزانية العامة هي العملية التي بواسطتها يمكن تقدير الإيرادات والنفقات السنوية للدولة، كما ورد في المرسوم الصادر في 19 جوان 1956، المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية أن الميزانية العامة للدولة تتكون من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً والمعتمدة بواسطة قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁽¹²¹⁾.

⁽¹²⁰⁾-Institut National d'administration publique, « Éléments du cours de finances publiques », version: Avril, 2008 page 3, Luxembourg, stage@inap-etat.lu «...une telle définition purement formelle du budget serai cependant insuffisante. Aussi la loi sur la comptabilité de l'état apporte-t-elle des précisions supplémentaires en définissant le budget de l'État par rapport à son contenu: « le budget de l'état est la loi annuelle qui prévoit et autorise toutes les recettes et toutes les dépenses à effectuer par l'état pendant l'exercice pour lequel il est voté ... ».

- Christophe Sinnassamy, op cit, page 34: « ... Le budget est un ensemble de prévisions chiffrées en dépenses et recettes, ventilé par grands agrégats: il n'est donc qu'une des composantes des lois de finances qui sont plus Vastes en termes de contenu. Ces prévisions devront ensuite faire l'objet d'une autorisation parlementaire ... ».

⁽¹²¹⁾- Christian Bigaut: « Finances publiques - Droit Budgétaire le budget de l'État, page 15, éditions « ELLIPSES », 1995, Paris, France: « ... La facette juridique du budget: l'évolution de la mission que l'état s'est assignée s'est traduite dans la présentation de la loi de finances avec l'apparition de nomenclatures économiques (la classification des dépenses) pour tenter d'apprécier au mieux l'incidence du budget sur les activités économiques du budget: le décret du 13 Mai 1862 définir le budget comme « L'acte par lequel sont prévenues et autorisées les

المشرع المصري من جانبه لم يخالف توجه التشريعات المالية الأخرى في إعتماها على وضع تعريف للميزانية العامة للدولة، فقد ورد في المادة الأولى من القانون رقم 53 الصادر سنة 1973، المتضمن قوانين المالية، تعريفاً للميزانية العامة بقوله: "الموازنة العامة للدولة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة، لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة"⁽¹²²⁾.

أما المشرع الجزائري فقد أورد تعريفاً للميزانية العامة للدولة في المادة السادسة من الفصل الأول من الباب الثاني للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية⁽¹²³⁾، قائلاً: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"⁽¹²⁴⁾.

recettes et les dépenses annuelles de l'état ou autres services ». Le décret du 19 Juin 1956 indiquait que « le budget de l'état prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'état. Il est arrêté par le parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement ... ».

(122) - حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 64، يقولان: "... ومن الواضح عدم دقة هذا النص كتعريف لميزانية الدولة للأسباب الآتية: 1- جاء النص خالياً من ركن الإعتماد. حيث لم يرد فيه تصريحاً ولا تلميحا ضرورة إعتماد الميزانية من السلطة التشريعية، فهو بهذا الوضع يعد -على أحسن الفروض- تعريفاً لمشروع الميزانية وليس تعريفاً للميزانية كما سبق أن ذكرنا. 2- جاء النص خالياً أيضاً من ركن الإلتزام، فلم يرد في هذا التعريف ما يوحي بإعتراف الحكومة بتنفيذ هذا البرنامج بعد إعتماده. 3- جاء هذا التعريف بإعتراف الحكومة الذي أورده القانون 53 لسنة 1973، النص على أن الميزانية العامة للدولة لتحقيق أهداف محددة، ثم أضاف وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة. فأضاف بذلك لغوياً لا طائل من ورائه، فقد كان يكفي في ذلك النص على أن الميزانية العامة لتحقيق أهداف المجتمع. وهل من الممكن أن يتعارض الإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والإجتماعية مع السياسة العامة للدولة؟ ...".

(123) - من المعروف أن القانون رقم 17/84 المؤرخ في: 8 شوال عام 1402، الموافق لتاريخ: 7 يوليو سنة 1984، المتضمن القانون الإطار لقوانين المالية في الجزائر، قد تم تعديله وتكاملته بالقوانين التالية:

- القانون رقم: 05/88 المؤرخ في: 12 يناير 1988.
- القانون رقم: 24/88 المؤرخ في: 31 ديسمبر 1989.
- القانون رقم: 01/93 المؤرخ في: 19 يناير 1993.
- قانون رقم: 18/93 المؤرخ في: 29 ديسمبر 1993.

(124) - يبدو من نص المادة 6 من القانون 17/84 المتضمن قوانين المالية، المعدل والمتمم أن المشرع الجزائري لم يفلح في وضع تعريف دقيق لمصطلح المالية العامة من الناحية الفنية القانونية، بل أورد في تعريفه مكونات الميزانية العامة

وبالقراءة المتأنية لمختلف التعريفات التي إعتدها الفقه المالي وكذلك الواردة في جل التشريعات المالية الحديثة، يمكن القول أن الميزانية العامة للدولة تقوم على عنصرين أساسيين وهما: التقدير (les prévisions)، والإعتماد (l'adoption).

1- الميزانية العامة تقدير (توقع)

يتفق الفقه المالي أن الميزانية العامة للدولة إنما هي في الحقيقة والواقع بيانا يتميز بالتقدير والتفصيل لما تتوقع الحكومات صرفه وإنفاقه، وكذلك ما ستحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة تكون عادة سنة واحدة، إذ تقوم السلطة التنفيذية بطرح هذه التوقعات والتقديرات قبل عرضها على السلطة التشريعية وهنا يظهر الطابع إلهام والجوهري لواقعة التوقيع، التي تعتبر ضرورية في إنجاح الميزانية العامة للدولة، فالتقدير الدقيق والصحيح بعموم الإيرادات المالية، إلى جانب الضبط الدقيق لمعدلات الإنفاق المتوقعة من الشروط الجوهرية لتحقيق ما يسمى بتوازن الميزانية وتقادي العجز فيها (L'équilibre budgétaire)، إضافة إلى تحقيق المبتغيات والأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية المتوخاة من السلطات العمومية خلال هذه المدة⁽¹²⁵⁾.

والواضح في هذا السياق أن الميزانية العامة وكونها بياناً تقديرياً مفصلاً لما تتوقعه الحكومة من تحصيل للإيرادات وما يمكنها أن تنفقه خلال فترة زمنية معينة، تختلف من حيث المضمون القانوني مع ما يسمى بالحسابات الختامية (Le compte final)، فبينما تتضمن الميزانية العامة للدولة عمليات لتقدير النفقات والإيرادات تخص مدة زمنية مقبلة، فإن الحسابات

للدولة والإطار القانوني والتشريعي الذي تخضع له، في حين أن المالية العامة للدولة -مثلاً سبق تبيانه- هي تقدير تفصيلي إجمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة تكون عادة سنة يتم إعدادها من الحكومة وإعتمادها من البرلمان.
(125) - أحمد جامع، المرجع السابق، ص 315 وما بعدها.

-أنظر كذلك: حامد عبد المجيد دراز -سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 58.

-الملاحظ في هذا الصدد، أن المشرع الجزائري، إكتفى في تعريفه لمضمون الميزانية العامة للدولة في نص المادة 6 من القانون 17/84 المتضمن قوانين المالية بذكر مكوناتها دون مضمونها القانوني، إلا أنه راح يورد تعريفاً قانونياً لهذا المصطلح المالي، وذلك في المادة 3 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية بقوله: "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص به"، وقد كان من الأجدر على المشرع الجزائري إيراد هذا التعريف ضمن القانون 17/84، لكونه الإطار القانوني الأمثل لذلك.

الختامية للميزانية هي بمثابة بيان لحجم ومقدار النفقات والإيرادات التي تم تحصيلها وصرفها خلال السنة المالية السابقة، فإذا كانت الميزانية العامة للدولة نظرة توقعية (un aperçu prévisionnel)، لفترة مقبلة فإن الحسابات الختامية هي نظرة تسجيلية عن سنة مالية سابقة (un aperçu rétroactif)⁽¹²⁶⁾.

2- شرط اعتماد الميزانية العامة للدولة من الهيئة التشريعية

منحت الدساتير الجزائرية للهيئة التشريعية، أي المجلس الشعبي الوطني صلاحيات اعتماد قوانين المالية والميزانية المقترحة من الهيئة التنفيذية، وذلك بعد الإطلاع عليها والتأكد من تطابقها والقوانين السارية المفعول في المجال المالي وكذا ملاءمتها، وذلك من خلال التمحيص في الأسس التي إعتد عليها محرروا قوانين المالية والميزانية والأهداف التي سطورها والمتوخاة منها⁽¹²⁷⁾.

فبعد تقديم الحكومة لمشروع ميزانية السنة المقبلة والتي تضمّنها كافة التوقعات بشأن تقديرات النفقات والإيرادات الخاصة بالسنة المقبلة، يتم عرض هذا المشروع على البرلمان، وهذا ليتم بسط رقابته عليه من حيث مشروعية هذه التوقعات وصحة الأسس التي تبنى عليها (La légalité des prévisions)، إلى جانب قانونية عمليات تحصيل الإيرادات من مختلف

⁽¹²⁶⁾ - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 328.

-أنظر كذلك: محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 88.

-أنظر كذلك: حامد عبد المجيد دراز -سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 67، يقولان: "... الحساب الختامي للدولة عبارة عن كشف مسجل فيه كافة المبالغ الفعلية التي أنفقتها الدولة، وكافة المبالغ الفعلية التي قامت الدولة بتحصيلها خلال السنة المنصرمة متبعًا في هذا التسجيل نفس التبويبات والتقسيمات المتبعة في ميزانية الدولة. فالحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مع ميزانية الدولة لنفس السنة في كل شيء، فيما عدا طبيعة الأرقام الواردة فيها حيث تكون أرقامًا تقديرية في الميزانية، وأرقامًا فعلية في الحساب الختامي من الدولة... ولا يخفى ما للإعداد الحساب الختامي للدولة من أهمية فهو وسيلة المراجعة للتأكد من إلتزام الدولة بتنفيذ ما إعتدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات...".

⁽¹²⁷⁾ - أنظر المادة 120 الفقرة 7 من دستور الجزائر لسنة 1996.

-كذلك: المادة 155 من دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 442/20 الموافق: ل 30 ديسمبر، سنة 220.

مصادرها، وكذا ملاءمة النفقات المسطرة وتناسبها مع السياسة الإقتصادية والأهداف المقررة في برنامج الحكومة من عدمها⁽¹²⁸⁾.

ويرى الفقه المالي في هذا الصدد أن سلطة الرقابة المخولة للهيئات التشريعية على قوانين الميزانية في الدول الحديثة تعتبر من أقوى السلطات والمهام، إذ من خلالها تستطيع هذه الهيئات مراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجموع مجالات النشاط الإقتصادي والإجتماعي؛ بل يمكنها قانوناً رفض إجازة الميزانية العامة لأسباب عديدة، مثل عدم مشروعية طرق تحصيل الإيرادات أو بعضها، أو عدم ملاءمة النفقات مع البرامج والأهداف المسطرة في برنامج الحكومة⁽¹²⁹⁾.

والجدير بالذكر في هذا السياق القول بأن مضمون إعتقاد الهيئة التشريعية وإجازتها للميزانية العامة، إنما ينصب على تقديرات نفقات الدولة دون إيراداتها، وبمفهوم آخر أن المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، وحتى في باقي دول العالم وعندما يعتمد النفقات ويجيزها، فهو يمنح للهيئة التنفيذية صلاحية وحق القيام بتنفيذها، في حين يلاحظ أن إيرادات الدولة غالباً ما تكون مقررة ومحددة بتشريعات خاصة بها، ونتيجة لذلك تكون السلطة التنفيذية مجبرة بتطبيق هذه التشريعات بتحصيل الإيرادات⁽¹³⁰⁾.

(128)- منبس عبد المالك: المرجع السابق، ص 220.

-أنظر كذلك:

Christophe Sinnassamy: op cit, page 34 « ... le budget est également un acte d'autorisation. Celle-ci est accordée chaque année (principe d'annualité budgétaire) par le parlement au gouvernement pour percevoir les recettes (notamment les impôts) et engager les dépenses. Cette autorisation législative qui conforte le rôle dévolu au parlement pour contrôler l'action gouvernementale. Il faut à cet égard noter que cette autorisation est préalable, C'est à dire qu'elle doit en principe précéder toute opération d'exécution de la loi de finances, en perception de recette ou en engagement de dépenses ... ».

(129)- سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 328 وما بعدها.

(130)- زينب حيسين عوض الله، المرجع السابق، ص 248 تقول: "... ويلاحظ هنا أن تقديرات الحكومة للنفقات العامة هي وحدها، دون تقديراتها للإيرادات العامة، التي تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعية بالمعنى الفني للكلمة. ذلك أن إجازة هذه النفقات يعطي الحكومة الحق في القيام بها، وهذا ما يتفق مع المفهوم الفني للإجازة. أما موافقتها على الإيرادات فلا يتضمن أي خيار للحكومة في تحصيلها أو عدم تحصيلها، إذ أنها واجبة التحصيل طبقاً لنصوص قوانين تقررها ...".

(3) - الميزانية أداة لتفعيل دور الدولة

ينفق شراح القانون المالي أن الميزانية، أصبحت تشكل في نطاق مالية الدولة الحديثة، الإطار الذي تتضح فيه توجهات وإختيارات الحكومات للأهداف التي تسعى لتجسيدها، ففي ظل الفكر المالي التقليدي، لم تكن للآثار الإقتصادية للنشاط المالي للدولة أية أهمية تذكر بفعل تأثير فكرة المالية العامة المحايدة، غير أنه وبعد الظروف والأزمات التي مست الاقتصاد العالمي، والتي ظهرت بفعلها ضرورة تدخل الدولة في مختلف مجالات النشاط الإقتصادي وإنتهاج غالبية الدولة سياسة التخطيط الإقتصادي، برزت أهمية النشاط المالي كأداة هامة وأساسية في تجسيد المبتغيات والأهداف الاجتماعية المسطرة، كما كشفت أداة الميزانية الإرتباط الوثيق والصلة القوية بين النشاط المالي في الدولة والأوضاع الإقتصادية والاجتماعية والسياسية فيها، فالدولة تكون ملزمة في هذا الصدد أن تخلق تجانس حقيقي بين نشاطها المالي (الإيرادات والنفقات)، والظروف العامة للمجتمع، بحيث يكون النظام المالي المطبق في خدمة الأهداف المتوخاة من المجتمع في مختلف صورها لا العكس، وبذلك بات من المستحيل فصل الميزانية العامة في الدولة عن المخططات والأهداف التي يتوخاها المجتمع⁽¹³¹⁾.

المطلب الثاني

التطور التاريخي لمضمون الميزانية العامة للدولة في النظم التشريعية المالية المقارنة

كثيراً ما يعتبر شراح القانون الإقتصادي والمالي وحتى السياسي وجود إرتباط متين بين المفهوم الحديث للميزانية العامة للدولة وفلسفة التوجه السياسي الديمقراطي، إعتباراً أن ميزانية الدولة بالأسس والقواعد التي تقوم عليها حديثاً، إنما هي وسيلة قانونية تسمح للمواطنين في الدولة

(131)- Michel Bouvier, Marie Christine Escalassan - Jean Pierre Lassalle: « finances publiques », page 61, éditions « LEXTENSO » L.G.D.J, 2010, Paris, France: « ... Les finances publiques contemporaines, nées des crises, des guerres, et de l'évolution de la demande sociale elle-même, sont caractérisées par un changement de dimensions qui a transformé leurs rapports avec l'économie générale. L'état ou plutôt l'ensemble des collectivités publiques influe ainsi directement et massivement sur l'efficacité de notre économie, sur la structure des biens mis à notre disposition, et sur la répartition des richesses ... Le poids financier de l'état et de ses composantes a considérablement augmenté ... ».

من تجسيد حقهم في الرقابة على كفاءات تسيير وتنظيم الحياة العامة بما فيها النشاط المالي والإقتصادي للدولة التي يعيشون تحت ظلها، وهذا ما تصبو إليه النظم الديمقراطية.

(1)- تطور الميزانية العامة في الأنظمة المالية اللاتينية والأنجلوسكسونية

يجمع المؤرخون أن الديمقراطية المالية (la démocratie financière)، برزت إلى الوجود في بريطانيا سنة 1215 على صورة ميثاق كان يسمى آنذاك (la magna Carta)، أي الميثاق الكبير، أصدره الملك "جون سونتار" (jean sans Terre)، وذلك تحت الضغط الذي كان يعمد إليه السلاطين الإنجليز الرافضين آنذاك خضوعهم للضريبة التي كانت تفرضها الملكية بغية تمويل الحرب ضد الإمبراطورية الفرنسية⁽¹³²⁾.

وقد تضمن الميثاق الكبير مقتضيات توصي بوجود إطلاع البرلمان على كل ضريبة مستحدثة، إضافة إلى حق هذا الأخير في إجراء مراقبة آنية عند صرف الموارد المتأتية من الضرائب، إلا أن الميثاق الكبير وجد معارضة شديدة من سلاطين الإقطاع في تلك المرحلة، وقد نجح هؤلاء في ظل حكم الملك (Guillaume le conquérant)، في إرغام المواطنين من دفع الضرائب التي يقررونها دون وجود رقابة مسبقة من البرلمان عليها⁽¹³³⁾.

الصراعات حول طريقة تحصيل الضرائب تواصلت لمدة طويلة في بريطانيا، وكان أطراف هذا الصراع تتمثل في السلاطين الإقطاع والملكية، هذه الأخيرة تمكّنت من تنصيب البرلمان خوّلت له مهام الموافقة على عمليات تحصيل الضرائب، إضافة إلى صلاحية إصدار اللوائح، وقد إغتتمت الملكية في حدود القرن الـ16 عشر فرصة الموافقة البرلمانية على تحصيل الضرائب على

(132)-Frank Mordacq: « finances publiques », op cit, page 3 « ... la démocratie financière est née en Angleterre, en 1215, avec la Magna Carta, signée par Jean sans Terre sous la contrainte de ses barons excédés par ses exigences financières pour financer la guerre contre la France ».

(133)- Chirtian Bigaut: « finances publiques - Droit Budgétaire - le budget de l'État » op cit, page 9: « l'organisation politique de la monarchie date de la conquête Normande (XI^e siècle). Guillaume le Conquérant avait attribué des fiefs à tous les chefs militaires qui l'avaient aidé. à intervalles, le roi seigneur suprême, convoquait à sa cour les barons et prélats pour leurs demander conseils et subsides. Les barons devaient lutter contre la politique du roi qui consistait à leur imposer son pouvoir. Ils devaient défendre âprement leurs droits, qu'ils firent inscrire en 1215 dans la grande charte arrachée à Jean sans Terre ... ».

فرض مهمة مراقبة النفقات، وقد تحصل البرلمان آنذاك على تنازلات عديدة من الملك نظير المصادقة على إقرار ضرائب جديدة، وتمثلت هذه التنازلات في وجوب تخصيص هذه الموارد المالية إلى نفقات محددة وإصدار بعض القوانين، إضافة إلى صلاحية البرلمان لمراقبة الحسابات المالية للملك، وبذلك تضمن قانون الميزانية ولأول مرة قواعد إجازة لتحصيل الإيرادات، وبداية للترخيص بالإئفاق في بريطانيا.

وبعد صراع مرير بين الملكية البرلمان في بريطانيا كان يهدد من خلالها الملك باستعادة السلطة المالية وصلاحية وطريقة فرض الضرائب على المواطنين من الهيئة التشريعية، إلا أن هذه الأخيرة أصدرت بتاريخ 1628 قانون سمي بـ "Petition of Right"، مكمل الميثاق الكبير، وذلك بتوسيع رقعة صلاحية البرلمان إلى مراقبة كافة العوائد الضريبية. ولإظهار طابعها المؤقت جدد البرلمان في بريطانيا هذه المقننات، كاشفاً عن نشوء ما يسمى بسنوية الميزانية العامة للدولة.

ولم تتوقف الصراعات الحادة بين السلطات التنفيذية الممثلة في الملكية والهيئة التشريعية في بريطانيا، إذ نجح الملك في حل البرلمان، إلا أن عزم ممثلي الشعب إنتهت بتفوق هؤلاء على سلطة الملك وكان ذلك واضحاً في سنة 1688، حينما أصدروا قانون (bill of rights)، تضمن أساساً نصوصاً ملزمة تقرر سلطة البرلمان في منح الإجازات في مجال تحصيل الإيرادات، إضافة إلى التسريح المسبق لإتمام النفقات إلى جانب سنوية هذه الإجازات⁽¹³⁴⁾.

(134)- Christian Bigaut: « Finances publiques - droit budgétaire », op cit, page 8: « fut institué, auprès du souverain, un véritable parlement, l'Assemblée féodale des barons et prélats qui obligea les souverains à faire voter les subsides - les impôts - demandés par eux .

Le parlement possédait deux pouvoirs: le droit de consentir à l'impôt et le droit de pétition progressivement, le parlement va subordonner le vote de subsides nouveaux aux dont le roi a besoin à l'adoption des pétitions présentées sur des sujets de plus en plus précis. à la fin du 14eme Siècle la monarchie doit accorder que le consentement à l'impôt soit l'occasion de contrôler les dépenses. Le parlement obtient que le vote des impôts nouveaux soit conditionné par trois concessions royales :

- L'affectation de ces ressources nouvelles à des dépenses précises
- L'édition de certaines lois
- un droit de contrôle sur les comptes du roi .

À la fin du 16eme siècle, le droit budgétaire comporte la règle de l'autorisation des recettes et un commencement d'autorisation des dépenses. Ces droits parlementaires devaient être remis en cause - les monarques reprennent au parlement ces conquêtes. Le conflit entre le roi et le parlement se traduit face à la prétention du roi de reconquérir le pouvoir d'imposition en revenant sur la grande charte, par la dissolution du parlement qui n'avait accordé qu'une

أما في فرنسا التي كان يسودها النظام الإقتصادي المطلق، فقد عرفت كل المحاولات الهادفة إلى إلزام الملكية على الخضوع والإعتراف بسلطة البرلمان على مراقبة الميزانية، وضرورة تحصيل السلطة الحاكمة آنذاك على إجازة للإنفاق العام فشلاً ذريعاً. وقد تواصل الصراع على أشده بين ملوك الإقطاع وممثلي الشعب في هذا الصدد دون أن تفلح الهيئة التشريعية من بسط سلطتها على أداة المالية العمومية، واستمرت السلطة العامة في فرنسا في فرض ضرائب مستحدثة وإضافية أثقلت كاهل المزارعين والفلاحين، ففي الوقت الذي تمكّنت فيه بريطانيا العظمى من بناء نظامها القانون للميزانية، بقيت الفوضى وسياسة القوة مهيمنة على النشاط المالي في فرنسا⁽¹³⁵⁾.

وعلى الرغم من المجهودات الجبارة التي بذلها البرلمان في فرنسا وعلى رأسه بعض النشطاء من المنتخبين مثل "تورغو" و"نيكير" (Turgot et Necker) في إجراء إصلاحات على النظام المالي في فرنسا من أجل حمل الإقطاعيين من الملوك وأصحاب رؤوس الأموال على الإعتراف بحق الهيئة التشريعية في مراقبة الميزانية، وخاصة حصول السلطة الحاكمة على ترخيص أو إجازة لمباشرة عمليات الإنفاق العام، فقد بقيت الأوضاع على حالها حتى قيام الثورة الفرنسية من خلال لائحة حقوق الإنسان والمواطن الصادرة في 26 أوت 1789، التي سمحت بإرساء قواعد الديمقراطية للمالية العامة، إذ نصت المادة 14 من اللائحة على: "للمواطنين الحق بأنفسهم أو عن طريق ممثليهم الإطلاع بحرية مطلقة كل أوجه التحصيل المالي والإلزامية تحديد

autorisation temporaire. Une seconde dissolution ne modifia pas la position de la chambre des communes. En 1628 le parlement imposé au roi la « pétition of right » qui complète la grande charte en étendant l'autorisation parlementaire à toutes les recettes fiscales. L'année suivante, le parlement renouvelle les subsides accordés pour montrer leur caractère temporaire. Le principe de l'annualité budgétaire est affirmé ... le conflit budgétaire se terminait par la suprématie du parlement. En 1688, le « Bill of rights » imposé à la nouvelle dynastie des Hanovre, consacre l'autorisation parlementaire des recettes, l'autorisation parlementaire des dépenses et la périodicité annuelle de ces autorisations .. ».

⁽¹³⁵⁾-Christian Bigaut: « finances publiques droit budgétaire », op cit, page 8 et après: «... Dès 1314, Philippe le Bel avait réuni les états généraux qui n'avaient pu imposer au roi leur contrôle. En 1614, au moment où l'Angleterre construit le droit budgétaire, les états généraux ne sont plus réunis. Un règlement établi par Colbert le 15 septembre 1661 avait institué des « États du roi ». Il s'agissait d'états de prévisions établis par les intendants des finances du royaume. Divers tentatives de centralisation furent faites sous Louis 15, sans parvenir à un budget d'ensemble. L'idée de consentement à l'impôt se manifesta sporadiquement à divers reprises, aux États provinciaux, assemblées du clergé, parlements, États généraux ... ».

قيمته والأشخاص الخاضعون له ومدته، مع صلاحية متابعة مآل كل صور التحصيل للمال العام⁽¹³⁶⁾.

وينفق الفقه المالي الفرنسي على أن الثورة الفرنسية سنة 1789 هي من مهّدت وفتحت الأبواب لإستقرار الأعراف الأنجلوسكسونية في فرنسا، فقد قرر المرسوم الصادر في 17 جوان 1789 أن كل المساهمات المالية التي أداها الخاضعون للضريبة في فرنسا في تلك السنة غير قانونية وباطلة ولا أثر لها، مضيئاً أنه لا إعفاء من أية ضرائب كانت، إلا بموافقة صريحة ومسبقة وحرّة من الهيئة التمثيلية(البرلمان). كما إتجه الدستور الفرنسي الصادر في 03 سبتمبر 1791، إلى إقرار إجازة برلمانية سنوية متوقعة، دعمته الدساتير اللاحقة في سنوات 1793 و1795 و1799 متضمنة توضيحات كثيرة حول موضوع الميزانية.

وقد ظهرت أول ميزانية عامة للدولة بالمعنى القانوني الحديث في فرنسا سنة 1801، كما تم سنّ أول قانون ينظم ميزانية الدولة في 24 أبريل 1806، كما شهدت سنة 1815 ميلاد أول ميزانية عامة خاضعة للإجازة البرلمانية في الجمهورية الفرنسية⁽¹³⁷⁾.

(2) - الميزانية العامة في النظام الإسلامي

يجمع بعض شراح المسلمين أن أول ميزانية عرفها النظام الإسلامي، كانت في عهد خاتم الأنبياء محمد صلى الله عليه وسلم، فقد كان وأصحابه الأجلاء يجمعون ما ترد إليهم من أموال مختلفة المصادر، فيتم عدّها وتقديرها مثل الثمار والصدقات وغنائم الحروب ثم يتولى صاحبة

(136)- Frank Mordacq l: « les finances publiques », op cit, page 4: « ... Malgré les efforts de réformes de TURGO et de Necker, c'est la révolution française, par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (26 août 1789), qui établit le fondement démocratique des finances publiques « les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » (art 14) ... ».

(137)- Christian Bigaut: « finances publiques - droit budgétaire », op cit, page 9: « ... Ce n'est qu'à la révolution de 1789 que furent introduites en France les coutumes anglo-saxonnes un décret du 17 juin 1789 déclare toutes les contributions alors perçus illégales et nulles, et ajoute qu'aucune levée d'impôts ne pourra avoir lieu que si elles formellement et librement accordée par l'Assemblée représentativela constitution du 3 septembre 1791, s'oriente vers une autorisation parlementaire annuelle et prévisible. Les constitutions de 1793, 1795, 1799 apportaient successivement les précisions sur le budget ... en 1801 devait apparaître le premier véritable budget ..., et le 24 avril 1806 la première loi à traiter du budget de l'État ... ».

النبي صلى الله عليه وسلم من الأمناء بالمحافظة عليها إلى حين تقسيمها وتوزيعها على مستحقيها من الفقراء والمعوزين، كما يخصص جانب منها لدعم وتسيير وتمويل دواليب الدولة الإسلامية في شتى الأماكن من شبه الجزيرة العربية وغيرها⁽¹³⁸⁾.

ومن مميزات المالية العامة في النظام الإسلامي، أنها تركز في نشأتها وفي نمط سريانها وفي مضمونها على أحكام الشرع الإسلامي وأصوله الثابتة الواردة في نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة اللتين توفران وتضمنان عدالة في تحصيل الأموال وعدالة في صرفها. والمعلوم أن الشرع الإسلامي يحوي في طياته عدد من الأحكام الشرعية الواجبة التنفيذ في مجال تأطير وتنظيم وتسيير الموارد المالية للدولة الإسلامية من حيث تحصيلها وكذا صرفها على صورة لم تكن موجودة في المجتمعات والشرائع التي كانت قائمة قبل ظهور الإسلام⁽¹³⁹⁾.

وقد عرفت المالية العامة في النظام الإسلامي تطوراً مذهباً، خاصة في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، الذي إجتهد في تنظيم وتأطير المسائل المتعلقة بالمال في الحياة العامة للمسلمين، فأقام بيت المال لصيانة أموال المسلمين وضمان حقوقهم عليها، كما وضع أحكاماً وإجراءات لإحصاء مال الدولة ومداخيلها المختلفة إلى جانب مصاريفها الناتجة عن دفع أجور أفراد الجيش والعمال ومستخدمي القضاء، وممثلي الدولة الإسلامية في الأقاليم المختلفة، للدولة الإسلامية في الأقاليم المختلفة، إذ باتت أنماط تسيير المال في الدولة الإسلامية بعد إعتقادها من أشرف خلق الله سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم، ومن بعده من الخلفاء الراشدين، تتشابه إلى حد بعيد مع الطرق الحديثة في تسيير المال العمومي وإعداد الميزانيات⁽¹⁴⁰⁾.

لقد كان لركن الزكاة في نشأة وتطوير الميزانية العامة في النظام الإسلامي الأثر الكبير والواضح، إذ كانت الزكاة بإعتبارها ركن من أركان الإسلام، واجبة الدفع على كل مسلم ومسلمة،

(138) - عبد اللطيف بدوي، "الميزانية الأولى في الإسلام"، ص 9 وما بعدها، سلسلة الثقافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(139) - فؤاد إبراهيم، "الإنفاق العام في الإسلام"، ص 216، وما بعدها، مطبوعات معهد الدراسات الإسلامية، 1969، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(140) - زكريا بيومي، "المالية العامة الإسلامية"، ص 478 وما بعدها، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، 1979، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

وكانت تمثل مصدرًا ماليًا أساسيًا ودورياً يَدْعَمُ الخزينة وبيت المال، يخصص لأوجه الإنفاق المختلفة والمحددة، أما في عهد الخلفاء الراشدين فقد عرفت الإيرادات المالية في الدولة الإسلامية تنوعًا وتوسعًا، فإلى جانب الزكاة، ظهرت أنماط أخرى لتمويل الخزينة مثل "الخراج" و"الجزية" و"زيادة الغنائم"، يجمعها القائمون عليها وتودع في بيت مال المسلمين تخصص لتمويل الشأن العام ومساعدة المحتاجين⁽¹⁴¹⁾.

ويتفق بعض الشراح أن النظام المالي الإسلامي، قد أنشأ منذ أكثر من 14 قرناً من الزمن، القواعد الأساسية التي تقوم عليها الميزانية العامة، المعاصرة مثل مبدأ السنوية، إعتباراً أن مصادر تمويل بيت المال والخزينة ذات طابع سنوي، قوامها الزكاة بالأساس التي لا يستوجب أدائها حكماً إلا بعد مرور الحول عليها، هذا من حيث الإيراد، أما من حيث صرف المال، فكان طابع السنوية يطغى عليه كذلك، إذ كان الخليفة عمر بن الخطاب يقسم المصاريف المختلفة على رأس كل سنة، فكان يُمكن المهاجرين الذين شاركوا في مواجهات عسكرية مع المشركين والكفار، مثل غزوة بدر من مبالغ ومكافئات مالية سنوية، كما كان يمنح أهل الإستحقاق من الزكاة حقوقهم كل سنة⁽¹⁴²⁾.

وإلى جانب مبدأ سنوية الميزانية، فإن النظام المالي في الإسلام إبتدع مبادئ أخرى، تؤسس عليها الميزانيات الحديثة أحكامها، مثل تعدد الميزانيات، وذلك عندما تعجز الميزانية الأساسية عن أداء مهمتها في ضمان حاجيات المسلمين، إضافة إلى مبدأ عمومية الميزانية التي مفادها شمول الميزانية العامة على كافة الموارد العامة والمصاريف العامة، بحيث لا تخصم أي نفقة من أي مورد، ولا يخص مورد معين لإنفاق معين، فقد كان مسيرو المال العام في الدولة الإسلامية يعتمدون مبدأ تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة، فالميزانية العامة في الإسلام، توجه وتخصص كل مورد مالي عمومي إلى إنفاق محدد دون غيره⁽¹⁴³⁾.

(141) - حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 218 وما بعدها.

-أنظر كذلك: أبو عبيد، "باب تعجيل الصدقة"، تحقيق محمد هراس، ص 524، مطبعة دار الفكر، 1981، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(142) - حسين عزباوي، "المواد الإسلامية والضرائب المعاصرة"، ص 29، دار الفكر، الطبعة الأولى، 1976، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(143) - عبد اللطيف بدوي، المرجع السابق، ص 35 وما بعدها.

وعلى غرار مبدئي السنوية والعمومية، فقد ورد واضحاً مبدأ توازن الميزانية في النشاط المالي الإسلامي، وبالخصوص عند إعداد الميزانية العامة، فقد اجتهد المكلفون بإعدادها على العمل من أجل التوصل إلى توازن بين إيرادات بيت المال ونفقاتها تلافياً لأي عجز قد يصيب الميزانية، فقد كان هؤلاء يقومون بتحصيل موارد مالية مقدمة قبل حلول آجال آدائها. وقد حصل في زمن الخليفة عمر بن الخطاب أن إزدادت الإيرادات المالية بصورة كبيرة، وتجاوزت معدلات الإنفاق في تلك المرحلة، وذلك لكثرة الأموال الناتجة عن الفتوحات الإسلامية، فشهد بيت المال فائضاً، الأمر الذي جعل الفقهاء يتساءلون عن الحكم الشرعي لهذا الفائض⁽¹⁴⁴⁾.

والواضح بعد هذا كله، أن النظام المالي الإسلامي، وقبل ظهور النظريات المالية التي يعرفها العالم حديثاً كان قد وضع النواة الأولى للنظرية العامة للميزانية بكل أحكامها وأسسها، كما يلاحظ أن الأنظمة الحديثة قد إستمدت كافة أحكام هذه النظرية من الفكر الإسلامي المتكامل، ثم قامت ببلورتها لتتناسب والمعطيات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لكل دولة من دول العصر الحديث.

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية للميزانية العامة وتمييزها عن باقي الميزانيات

سبق التوضيح أن الميزانية العامة للدولة تقوم على عاملين أساسيين هما: "عامل الإجازة أو الترخيص وعامل التقدير أو التوقع مثلما سبق بيانه"، وحيث يعتبر التوقع إجراءً تقنياً حسابياً يقع على كاهل السلطة التنفيذية، بينما تتكفل السلطة التشريعية بإجازة هذا التوقع عن طريق ما يسمى بالمصادقة أو الإجازة، فإن تساؤلاً موضوعياً يطرح نفسه بإلحاح في هذا الصدد، ويكون كالتالي: ماهي الطبيعة القانونية للميزانية العامة؟.

(144) - عبد الخالق النووي، "النظام المالي في الإسلام"، ص 51 وما بعدها، المكتبة المصرية، 1983، بيروت، لبنان.
-أنظر كذلك: عادل فليح العالي، "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، ص 540 وما بعدها، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2003، عمان، الأردن.

(1) - الطبيعة القانونية للميزانية العامة للدولة

لقد إحتدمت الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية للميزانية العامة للدولة وإختلفت آراء شراح القانون المالي في ذلك، فإعتبرها الرأي الأول قانوناً أي عملاً تشريعياً (l'aspect législatif du budget)، يصدر عن البرلمان وتحترم طريقة صدوره الإجراءات التي تعرفها عادة عمليات التشريع عملاً بمقتضيات الدستور، وبنود النظام الداخلي للهيئة التشريعية⁽¹⁴⁵⁾. أما الرأي الثاني فأضفى عليها الطابع الإداري (l'aspect administratif du budget)، معللاً موقفه بكون الميزانية مجموعة من التوقعات والتخمينات والتقديرية لكامل الإنفاق والإيرادات المستقبلية، تكون ذات طابع إحتمالي يحتمل الخطأ والصواب على حد سواء، ولا تقوم على قواعد علمية مجردة توافق خاصة القواعد القانونية.

وقد إنتهى الرأي الثالث إلى إعتبار الميزانية العامة للدولة عملاً مختلطاً (le budget est un acte mixte)، فهو في الآن ذاته يحوي الصبغة القانونية والصبغة الإدارية، وهو الرأي الذي نادى به الفقيه الفرنسي "دوجي" (Deguit)، مضمونه أن عملية الإيرادات في الدولة، إنما تتجسد عن طريق القواعد القانونية فالضرائب والرسوم التي تشكل إحدى مصادر الإيرادات العامة إنما تنشأها النصوص التشريعية، مثل قانون الضرائب والرسوم، هذا يضفي الطابع القانوني على الميزانية من جهة، كما أن عمليات إنفاق المال العام وكل الإجراءات التي تتبعها السلطة التنفيذية في ذلك، إنما هي أعمال إدارية ذات طابع مالي، فتخصيص مبالغ من المال العام مثلاً في تمويل

(145) - Michel Bouvier Marie Christine Escalassan Jean Pierre Lassalle: « finances publiques », op cit page 279: « .. Le budget, écrivait G.Jeze en 1922, est essentiellement un acte politique ... Mais le jeu politique est encadré par le droit, les taxes constitutionnels ou de valeur constitutionnelle fixent les compétences respectives des différents acteurs et déterminent les procédures à suivre. En cela, ils constituent une véritable « chartes des finances de l'état ». Mais ils donnent aussi un contenu juridique à la notion même du budget de l'état, en soulignant à la fois la spécificité de sa cause juridique, les caractères permanents que l'on retrouve à travers les définitions successives qu'en ont données les textes, mais aussi les évolutions qu'ils ont données et qui se traduisent par une distinction entre budget et lois de finances ... ».

إنجاز المدارس والمستشفيات وشق الطرق وبناء الجسور... إلخ من المرافق ذات النفع العام، إنما تتجسد عن طريق قرارات إدارية تتخذها السلطة التنفيذية⁽¹⁴⁶⁾.

(2)- تمييز الميزانية العامة للدولة عن باقي الميزانيات

قد تتداخل بعض المفاهيم المالية بل قد تتشابه في ظاهرها، وحتى في مضمونها مع الميزانية العامة للدولة، إعتباراً أن مصطلح الميزانية بمعناه التقني الحسابي يعتبر بمثابة لائحة تشمل نشاط معين، تسجل فيها كافة العمليات التي ينصب عنها هذا النشاط، ونتيجة لذلك تشير الدراسات المالية والإقتصادية الحديثة بوجود أنواع وأنماط مختلفة ومتعددة من الميزانيات، يختص كل نوع منها بإطار نشاط معين.

(أ) - الميزانية العامة للدولة وميزانية المؤسسة

كأصل عام، وبغض النظر عن عنصر الإجازة الذي تفرضه السلطة التشريعية على الميزانية العامة للدولة، فإن ميزانية الدولة وميزانية المؤسسة تتشابه إلى حد بعيد، إعتباراً أن كلا الميزانيتين تقوم على عنصر الإيراد والإنفاق، غير أن إختلافات جوهرية تظهر بدراسة كليهما بصورة أكثر عمقاً، فميزانية الدولة تختلف عن ميزانية المؤسسة (budget de l'entreprise) التي تخضع للمحاسبة العمومية، في حين أن ميزانية الدولة هي عبارة عن تقدير وإجازة للنفقات والإيرادات العامة خلال مدة معينة غالباً ما تكون سنة، أما ميزانية المؤسسة سواء كانت تابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص فتشكل مما يطلق عليه بالأصول والخصوم أي ما تكسبه هذه

(146)- محمد الصغير بعلي -يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص 88 وما بعدها.

-أنظر كذلك: زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 253 وما بعدها، تقول: "... فالميزانية تقوم السلطة التنفيذية بتحضيرها في معظم الدول، ثم تعرضها بعد ذلك على الهيئة التي تحددها السلطة التشريعية لإعتمادها، فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يعرف "بقانون ربط الميزانية". أما الميزانية نفسها فإنها تعتبر، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها، عملاً إدارياً لا من جهة الموضوع فحسب، (إذ هي لا تقرر قواعد عامة ودائمة)، وإنما من حيث الشكل أيضاً، إذ هي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق والإيراد عن مدة معينة، والسلطة التنفيذية كما هو معلوم تمارس إختصاصاتها في شكل قرارات إدارية. أما قانون ربط الميزانية، فإنه يعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط، أما من زاوية الموضوع فهو ليس سوى عمل إداري، لأنه لا يتضمن أية قواعد عامة جديدة، ولا يعطي للحكومة سلطة أو حقاً لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية...".

المؤسسة من أموال سائلة ومنقولة وعقارية، وما عليها من ديون، وهي العناصر التي تشكل ذمتها المالية والمحددة بأجال معينة، غالباً ما تتوافق وإنهاء السنة المالية⁽¹⁴⁷⁾.

ومحاولة منه لإيجاد الفروقات بين الميزانية العامة للدولة وميزانية المؤسسة أشار بعض من الفقه المالي إلى فكرة الميزانية التقديرية للمؤسسة (le budget prévisionnel de l'entreprise)، وهي تقترب كثيراً من المفهوم القانوني للميزانية العامة، إعتباراً أن هذا النوع من الميزانيات تعبر عن برنامج عمل تصبو الشركة الاقتصادية إلى تجسيده وتنفيذه في المرحلة القادمة، خدمة وتحقيقاً للأهداف التي سطرها مسيروها⁽¹⁴⁸⁾.

وعلى غرار ما هو واضح من تشابه وإختلاف بين الميزانية التقديرية للمؤسسة الاقتصادية والميزانية العامة للدولة، فالملاحظ أن كلا الميزانيتين تعبر في الحقيقة والواقع على برنامج أو خطة تتضمن نشاطاً معيناً يتم إعتدائها وتنفيذها من الهيئات المختصة بذلك في الميزانيتين، غير أن الواضح هنا أن الأهداف المسطرة التي تسعى الميزانيتين تحقيقها تبقى مختلفة سواء في مضمون هذه الأهداف أو في الأجال الزمنية المقررة لذلك. ويعبر شراح المالية العامة في هذا الإطار أن عدم تشابه الأهداف المتوخاة في كلتا الميزانيتين يؤدي بصورة حتمية إلى ظهور إختلافات أساسية في الأنماط والطرق الفنية المستخدمة في كلا المجالين⁽¹⁴⁹⁾.

(147) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 329.

(148) - حامد عبد المجيد دراز - سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 66، يقولان: "... إلا أن النجاح ميزانية الدولة كوسيلة تخطيطية في تحقيق الأهداف الموضوعية من أجلها قد دفع بالكثير من رجال الأعمال - وخاصة بعد أزمة الثلاثينيات وما أدت إليه من إفلاس الكثير من المشروعات -، إلى محاولة إستخدام نفس الفكرة المتبعة في ميزانية الدولة في مجال المشروع. ومن هنا ظهرت فكرة الميزانيات التقديرية للمشروع حيث تعبر عن خطة العمل المعتمدة التي تعتمزم الشركة تنفيذها في الفترة القادمة تحقيقاً لأهدافها. وفي في هذا يقرر أحد كتاب المحاسبة، "وعلى هذا الأساس فإنه يمكن القول بأن ميزانية الدولة كانت هي الأساس في تطبيق فكرة الميزانية التقديرية في المنشآت الاقتصادية، سواء من الناحية النظرية أو من الناحية التطبيقية. وبالإضافة إلى ذلك فإن الأساليب العلمية التي تستخدمها في إعداد ميزانية الدولة قد سبقت في تطورها الأساليب المستخدمة في إعداد الميزانية التقديرية..."

(149) - محمد عادل الهامي، "الميزانية التقديرية"، ص 37 وما بعدها، يقول: "... فمن المعروف أن غالبية أهداف المشروع يغلب عليها إمكانية التحديد الكمي، في حين أن كثيراً من أهداف المجتمع يتعذر ترجمتها في صورة كمية دقيقة، مثل زيادة رفاهية المواطن، التوزيع الأمثل للدخل، تكافؤ الفرص، تحقيق العدالة الضريبية... إلخ. وإن كان هذا لا ينفى ضرورة وجود إتصال مستمر بين الباحثين في المجالين، حيث يؤثر التطور في أحدهما بالضرورة على المجال الآخر..."

(ب) - الميزانية العامة للدولة والحسابات الختامية

الحساب الختامي هو عملية رصد للنفقات العامة الفعلية والكلية التي تم إنفاقها والإيرادات الفعلية والكلية التي تم تحصيلها خلال فترة السنة المالية حيث يوضح الحساب الختامي مسألتين أساسيتين وهما:

- حالة قيام الدولة بإنفاق معدلات مالية فاقت التقديرات التي تضمنتها الميزانية أو العكس.

- حالة قيام الدولة بتحصيل إيرادات أقل من تلك التي تم إدراجها في الميزانية أو العكس.

يتضح من ذلك أن الحساب الختامي، يقوم بتسجيل كافة النفقات والإيرادات الفعلية والكلية، وذلك تنفيذاً لإجراءات المحاسبة المالية (حساب التسوية - حساب الخزينة... إلخ)، وبذلك يمكن القول أن الحساب الختامي يعتبر في الحقيقة كأداة تقاس بموجبها، صحة ودقة التقديرات والتكهنات الواردة في وثيقة الميزانية، ودليلاً واضحاً يكشف كفاءة ونجاعة الأجهزة القائمة على ذلك.

وبهذا تظهر الأهمية البالغة للحساب الختامي، من وجهة نظر علوم التخطيط والإحصاء (Sciences de planification et de statistiques) خلافاً للميزانية العامة التي تكتسي أهمية بالغة في المجال السياسي، لكونها تترجم برامج ومخططات الدولة الاقتصادية في فترة زمنية محددة⁽¹⁵⁰⁾.

(ج) - الميزانية العامة والميزانية الاقتصادية

تختلف الميزانية العامة عن الميزانية الاقتصادية للدولة، في كون أن هذه الأخيرة عبارة عن جملة من التقديرات والتكهنات والتوقعات للنشاط الاقتصادي خلال سنة، أي مقياساً للنمو الاقتصادي (زيادة الناتج الخام، نسب التضخم، معدلات التشغيل... إلخ)، إذ لا ينحصر دور الميزانية الاقتصادية أو الوطنية في تقدير نطاق النفقات والإيرادات داخل الدولة فقط، وإنما يمتد كذلك إلى أصول وخصوم الدولة خارج نطاقها الجغرافي وذلك عن طريق إجراء حسابات مالية شاملة لما تملكه الدولة من أموال سائلة ومنقولة وعقارية تسمى بحساب الثروة، كما تختلف الميزانية

(150) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 252.

العامة للدولة عن الميزانية الوطنية في عدم خضوع الثانية إلى عنصر الإجازة أو المصادقة من الهيئة التشريعية الذي يعتبر عاملاً جوهرياً بالنسبة للميزانية العامة للدولة.

ويتضح مما سبق أن الميزانية الاقتصادية (le budget économique) لا تتشابه مع الميزانية العامة للدولة، ولا يمكن بأي حال أن تأخذ ماكنتها، وهذا إعتباراً أن الميزانية الاقتصادية تقدم المعطيات والبيانات المالية والاقتصادية لفترة محددة، يمكن على ضوءها إعداد ميزانية الدولة. ويرى الفقه المالي أن الميزانية الاقتصادية تتكون من عنصرين وهما النفقات الوطنية، أي الإنفاق العمومي بكل صوره وأنماطه، والإيرادات الوطنية، التي تفيد الطلب الكلي، وأن النفقات الوطنية هي في الحقيقة مجموع المبالغ المالية وكذا الخدمات التي من المتوقع إستهلاكها أو إدخارها من أفراد المجتمع، في حين تمثل الإيرادات الوطنية خلاصة ما توصل إليه المجتمع من نتائج في نشاطه الإقتصادي بكافة صوره وأنواعه⁽¹⁵¹⁾.

ويرى شراح القانون المالي أن الميزانية الاقتصادية تساهم في رسم السياسة الاقتصادية لدى دولة من لدول، وتساعد السلطة التنفيذية -من خلال المعطيات والبيانات التي تقدمها كل سنة في نشاط إقتصادي معين- على وضع سياستها الاقتصادية بصورة عامة. أما الحسابات الوطنية، أو ما يسمى بحساب الدخل الوطني، فيعني عمليات تحليل ودراسة الكمية (l'étude quantitative) للنشاط الإقتصادي الكلي للمجتمع خلال فترة ماضية تكون سنة، وذلك بواسطة النشاط الفعلي والمرتبط بمعدلات الدخل الوطني في هذه الأجال، والطرق المعتمدة في إنشائه وتوزيعه

(151) - محمد عادل الهامي، المرجع السابق، ص 53 وما بعدها.

وتداوله⁽¹⁵²⁾. ولا يجب في هذا المقام الخلط بين الميزانية الإقتصادية والميزانيات الملحقة لوجود إختلاف جوهري بينهما⁽¹⁵³⁾.

المطلب الرابع

خصائص الميزانية العامة، دورها وأهميتها الإقتصادية والاجتماعية

1- خصائص الميزانية العامة للدولة

سبق تعريف الميزانية العامة للدولة، بأنها عبارة عن توقع وإجازة للنفقات والإيرادات العامة، على فترة زمنية غالباً ما تكون سنة، كما سبقت الإشارة إلى التفاعل المتبادل والتأثير الآلي للميزانية العامة مع مناهج وتوجيهات السياسات الإقتصادية في الدول الحديثة. فالنظم الإقتصادية المعروفة تؤثر سلباً وإيجاباً على مضمون وهدف الميزانية العامة في أي دولة من الدول، وقد أدى هذا التأثير إلى ظهور خصائص جديدة للميزانية العامة نجملها فيما يلي:

أ- الميزانية ذات الطابع التدخلي

نعني بالميزانية التدخلية (l'effet intervenant du budget de l'ébat)، التأثير الواضح والمباشر لهذه الأخيرة على السياسة الإقتصادية وتوجيهاتها، بحيث تصبح الميزانية العامة

(152) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 251 تقول: "... ومقارنة العناصر التي تتألف منها الميزانية القومية يساعد الدولة في إعداد سياستها الإقتصادية بصفة عامة، وميزانية الدولة بصفة خاصة، إذ يجب أن تأخذ البيانات الواردة بهذه الميزانية بعين الاعتبار حتى تكون لدى الحكومة فكرة صحيحة عن الحياة الإقتصادية القومية، بحيث لا يكون لقراراتها التي تتخذها بشأن الميزانية العامة تأثير ضار على النمو والتطور الإقتصادي للدولة... هذه الحسابات عن السنوات الماضية يصبح في الإمكان بواسطة التعديلات التي قد يقترضها الحال، إعداد التوقعات بما سيكون عليه النشاط الإقتصادي في المجتمع في العام المقبل، أي إعداد الميزانية القومية بمعنى آخر...".

(153) - حامد عبد المجيد دراز - سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 82 يقولان: "... توجد بعض المصالح والهيئات العامة التي تتولى القيام بنشاطات إقتصادية والتي يستدعي حسن سير العمل بها منها استقلالها مالياً وإدارياً يحورها من تطبيق اللوائح والقوانين المالية التي تخضع لها المصالح الحكومية. ولما كانت هذه الهيئات لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فقد رأت الكثير من الحكومات مواجهة هذا التطور بإعداد ميزانية خاصة لكل هيئة من هذه الهيئات بحيث لا ترتبط بميزانية الدولة إلا برصد الفائض أو العجز الذي يظهر ضمت إيرادات أو نفقات الوزارة التابعة لها هذه الهيئة. أما إيرادات ونفقات هذه الهيئة فلا يظهر إلا في ميزانياتها الخاصة والتي تلحق بميزانية الدولة. ويعتبر اعتماد ميزانية الدولة بأرصدة العجز أو الفائض المدرجة في ميزانيات الوزارات التابعة لها هذه الهيئات، اعتماد لهذه الميزانيات الملحقة...".

عاملاً متدخلًا، وأداة تؤثر مباشرة على مختلف أوجه النشاط الإقتصادي تطبيقًا للنهج السياسي المتبع. ففي النظم الإقتصادية الليبرالية كان مبدأ "حياد الميزانية" هو السائد، إذ أن تراجع دور الدولة في المجال الإقتصادي، جعل من ميزانياتها أداة غير مؤثرة، فلا تتدخل الدولة في ظل هذا النظام لدعم قطاع إقتصادي على حساب قطاع آخر عن طريق الميزانية لأن ذلك يعد خرقًا لقواعد الإقتصاد الحر، إلا أن الأزمات الحادة والمنتالية التي هزت الأنظمة الليبرالية بعد القرن الـ19، أجبرت هذه الدول على التدخل أكثر في المجال الإقتصادي وعدم الإكتفاء بالحياد، وذلك عن طريق جعل الميزانية فيها ذات طابع تدخلي، أي فرض نوع من التوجيه لدور الميزانية على مختلف أوجه النشاط الإقتصادي، فأصبحت هذه الدول مثلًا تخصص إعتمادات مالية لدعم قطاعات إستراتيجية كالزراعة والتغذية أو بتطبيق سياسات جبائية تفصيلية لبعض النشاطات الأساسية والإستراتيجية على حساب نشاطات أخرى (كالصناعة القاعدية إلخ)⁽¹⁵⁴⁾.

ب) - الميزانية ذات الطابع الإنتاجي

الميزانية المنتجة، أو ذات الطابع الإنتاجي (le budget à caractère productif)، تعد من الخصائص الحديثة التي تبنتها العديد من دول العالم، ومعناها محاولة تفعيل والإستفادة من قطاعات كانت سبقت غير منتجة، فالمعروف أن مقتضيات ومضامين الميزانية ما تكون عادة موجهة إلى القطاع الإقتصادي الإنتاجي، أي أن الهدف من إقرار الميزانية العامة هو وضع كل الشروط والإمكانات والأدوات المالية اللازمة تحت تصرف الجهاز الإقتصادي المنتج ليتسنى له لعب دوره في تجسيد التنمية الإقتصادية وتحقيق وإشباع حاجيات الأفراد في المجتمع، إلا أن الجهاز الإقتصادي يتشكل كذلك من قطاعات غير منتجة كقطاعات التعليم والإدارة والأمن... إلخ، تتولى الدولة ضمان نفقات إنشائها وتسييرها، ونظرًا لإرتفاع المعدلات المالية لتسيير هذه المرافق بصورة سريعة، بادرت الدول حاليًا إلى تغيير سياساتها تجاهها، وذلك بالإنتقال من عمليات

(154)– Michel Bouvier Marie Christine Escalassan Jean Pierre Lassalle: « finances publiques, op cit, page 55: «.... Il n'est que trop évident que l'état dépend pour son financement des capacités productives du pays. Les ressources qu'il se procure sont très largement fonction de niveau de l'activité économique, ainsi que du revenu des particuliers et des entreprises. Inversement l'état agit sur l'économie à la fois par ses interventions et par les anticipations positives ou négatives qu'il contribue à créer. On est en présence d'un système d'interactions réciproques ... ».

تسييرها إلى عمليات إستغلالها ومحاولة التحكم في نشاطاتها بغية جعلها قطاعات إنتاجية بطريقة غير مباشرة، وذلك عن طريق عصرنتها، الأمر الذي يساعد بشكل أكبر في مردوديتها، خاصة منها تلك القطاعات التي تعهد إليها مهام تحصيل الإيرادات المالية العامة، كالجمارك والضرائب والخزينة العامة. هذا ما إعتدته عديد الدول وعلى رأسها فرنسا والذي ظهر في سياساتها المالية بعد سنة 2006⁽¹⁵⁵⁾.

(ج) - عدم التوازن في الميزانية العامة للدولة

سبقت الإشارة، أن مسألة التوازن بين الإيرادات والنفقات في الحياة المالية للدولة، كانت مبدأ مقدسا لدى شراح القانون المالي التقليديون، فهؤلاء لا يمكنهم التصور ما يسمى العجز في الميزانية، ويستندون في ذلك بأن الدولة لا يمكنها أن تنفق بمعدلات مالية تفوق أكثر مما تحصله من المصادر المختلفة للإيراد المالي، غير أنه وفي الوقت الراهن، وأمام التحديات الإقتصادية والمالية التي تعرفها إقتصاديات الدول مهما كان نمطها الإقتصادي، فإن مبدأ توازن الميزانية أصبح صعب المنال في غالبية هذه الدول، بل أضحى في الكثير من الأحيان مستحيلا، بفعل تأثره المتزايد بعوامل إقتصادية ومالية واجتماعية وسياسية ثابتة، إذ عادة ما تهدف الدول في إقرار ميزانيتها، إما إلى تحقيق فائض في الميزانية (Excédent Budgétaire)، وذلك من خلال الزيادة في الإيرادات والتقليص من النفقات، وإما تحقيق العجز في الميزانية (Déficit Budgétaire)،

⁽¹⁵⁵⁾-Michel Bouvier - Marie Christine Escalassan - Jean Pierre Lassalle: « finances publiques », op cit, page 123: « En revanche l'introduction d'une culture de gestion » au sein de l'administration de l'état s'est révélée plus difficile jusqu'alors, elle s'est parfois heurtée à de fortes résistances lorsqu'il s'est agi d'en réformer l'organisation. Dans notre pays la transposition au secteur public de la logique « coût-efficacité » qui prévaut dans le secteur privé suscite souvent de fortes résistances corporatives toutefois l'application de la loi organique relative aux lois de finances du premier août 2001, depuis le premier janvier 2006, conduit progressivement les administrations à adopter une logique de résultats, largement similaires à celle en vigueur dans l'entreprise. Plus encore la révision générale des politiques publiques mise en œuvre depuis le printemps 2007 donne lieu à une restructuration des services, notamment par fusion de certains d'entre eux ... ».

الذي يكون الهدف منه الرفع من وتيرة الطلب الإجمالي على إستهلاك المنتجات والخدمات، إعتباراً أن تخفيض الإيرادات يكون عادة عن طريق تخفيض الضرائب وفوائد القروض⁽¹⁵⁶⁾.

(د) - تأثير العوامل الدولية على الميزانية العامة للدولة

لقد كانت الدول قبل الحرب العالمية الثانية، تلجأ إلى إستغلال العوامل والظروف والمعطيات الإقتصادية والمالية والاجتماعية الداخلية فقط عند وضعها لميزانيتها، وبمفهوم آخر لم تكن هذه الدول تأخذ بعين الإعتبار الظروف الدولية عند إعدادها للميزانية، أما اليوم فإن التأثيرات الواضحة التي تفرزها ظاهرة العولمة الإقتصادية (la globalization économique) على إقتصاديات مختلف الدول العالم، جعلت هذه الأخيرة تعيد حساباتها وتضع في الحسبان آثار هذه العوامل الخارجية عند لإقرار الميزانية السنوية. فأثار تقلب أسعار المحروقات على إقتصاديات الدول التي تعتمد أساس على إيرادات النفط والغاز لتمويل إقتصادياتها كالجزائر مثلا تجعلها تولي العناية اللازمة لهذه العوامل الحاسمة المؤثرة بصورة مباشرة على الحياة المالية للدولة⁽¹⁵⁷⁾.

(2) - دور الميزانية العامة وأهميتها الإقتصادية والاجتماعية

لقد أضحت الميزانية العامة تحظى في العصر الحديث، بأهمية بالغة ومنتزيدة في المجالات السياسية والإقتصادية والاجتماعية لدى جل دول العالم، وقد صاحب هذه الأهمية التطور الكبير في مضمون الدور الذي باتت تلعبه الميزانية العامة في المالية الحديثة، خلافا للمواقف والأفكار التي كانت رائجة في هذا الصدد لدى الفقهاء الماليين التقليديين.

لقد أدى التطور الإقتصادي والاجتماعي الذي عرفته الدول الأوروبية عموما وفرنسا على الخصوص بظهور النظرية التقليدية في دور الميزانية العامة في النظام المالي للدولة، ففي ظل هذه الظروف الإقتصادية المتمسمة بإنسحاب الدولة من غالبية أوجه النشاط الإقتصادي وظهور فكرة الضبط الإقتصادي (la régulation économique)، الناتجة على إزدهار الأفكار الليبرالية،

(156)- G - Vedel: « en préface à études de finances publiques », Mélanges offerts à P-M Gaudemet, Economica, page 212, 1984 - Paris - France.

(157)-M - Duverger: « finances publiques », page 327, édition P.U.F, 1978, Paris - FRANCE.

نادى رواد هذه النظرية بالحياد المالي للدولة، متمسكين بفكرة أن أفضل الميزانيات هي أقل الميزانيات نفقات، وأن توازن الميزانية في الدولة يعتبر أمرًا حيويًا في الميزانية السنوية.

أما في العصر الحديث، وبتزايد أهمية تدخل الدولة في مجمل النشاط الإقتصادي والاجتماعي، فقد ظهرت النظرية الحديثة لدور الميزانية في مالية الدولة، ولم يعد هنالك حسب روادها مجالاً للكلام على حياد الميزانية، بل أن هذه الأخيرة، أضحت أداة من أدوات السياسة المالية، تلجأ إليها الدول لتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية، بل وتعتبرها النظرية الحديثة، جزءاً متدخلا ومكملا في الخطة المالية التي تدخل ضمن المخططات الوطنية الشاملة.

وأيا كان المنظور الذي تتجه إليه الأنظمة الإقتصادية المختلفة، حول دور الميزانية في النظام المالي للدول، فإن هذه الأخيرة، أصبحت بمثابة الأداة الفعالة والوحيدة لضمان التوازن المالي في هذه الدول، والذي من خلاله يتم تحقيق أهداف السياسات العام لهذه الدول، والتي تظهر جليا في المجالات الإقتصادية والسياسية والاجتماعية والقانونية، بل هي الوسيلة الرئيسية التي تسمح بإجراء التحويلات التي يستوجبها النشاط الإقتصادي، وهي في ذات الصدد جهاز لقياس مدى تطور العمل الإقتصادي وقوته، فالميزانية العامة تعتبر وسيلة يتم من خلالها الكشف عن تحولات في التوجه الإقتصادي، من إقتصاد اشتراكي مخطط إلى إقتصاد ليبرالي مثلا، ويتضح ذلك في دعم الإستثمارات الخاصة تقررها ميزانية الدولة وغيرها من الترتيبات التي توجي بالصبغة الليبرالية للنشاط الإقتصادي في الدولة.

(أ) - أهمية الميزانية العامة في المجال السياسي والإقتصادي والاجتماعي

من الناحية السياسية، يمكن الجزم أن لميزانية الدولة أهمية بالغة، ودور فعال في التأثير على مجريات العمل السياسي في الدول التي تعرف تطورا سياسيا، ويظهر ذلك في إلزام السلطة التنفيذية، بطرح منظورها من الإيرادات والنفقات العامة على رقابة المجالس المنتخبة سواء كانت محلية أو وطنية، وذلك طلبا لإعتماد ميزانية الدولة للسنة المقبلة، هذا الإجراء من شأنه تقوية الثقة بمالية الدولة، بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه الميزانية للرقابة الدقيقة والعلانية من إبعادها

عن تسلط وتحكم الجهاز التنفيذي، حيث تتجلى تدخلات المجالس النيابية في إلغاء أو تعديل بعض الإعتمادات المالية، أو حتى رفض مشروع الميزانية المقترحة⁽¹⁵⁸⁾.

وبهذا المنظور تعتبر الميزانية العامة للدولة في هذا الاطار الواجهة المالية لسياسة الدولة في المجالات المختلفة، كما تعد مؤشراً يكشف مقاصدها ونواياها السياسية في المجالات العامة، فالأنظمة السياسية الحديثة تستمد قوتها ومصداقيتها تجاه الذين إنتخبوا على برنامجها السياسي والإقتصادي، من ميزانية محكمة وسياسة مالية فعّالة يتم وضعها وتقديمها في البرامج الإنتخابية، كما يمكن أن تكون الميزانية العامة وسيلة للمناورة والضغط السياسي في مواجهة أنظمة معينة وتحديد مستقبلها، ولعل أحسن دليل على ذلك، ما إشترطته معاهدة "ماستريخت" (traite de maastricht)، في ديسمبر 1991 حول إمكانية دخول أعضاء المجموعة الإقتصادية الأوروبية (C.E.E) إلى الإتحاد الأوروبي، بوجوب إلتزام الدول الراغبة في ذلك بعدم تجاوز عجزها المالي بنسبة 3 بالمائة من المنتج الصافي الداخلي (P.I.B)⁽¹⁵⁹⁾.

وعلى غرار الأهمية البالغة في الحياة السياسية للدول الحديثة، فإنه بات من الثابت أن لهذه الأخيرة نفس الأهمية على الصعيدين الإقتصادي والاجتماعي، خاصة بعد تزايد تأثير دور الدولة على مختلف أوجه النشاط الإقتصادي، وتَجذر مبدأ "الدولة المتدخلة" (l'état intervenant) حتى لدى الأنظمة الإقتصادية الليبرالية في أوروبا حالياً، بسبب تراكم الأزمات الإقتصادية والمالية التي تعرفها هذه الدول منذ سنوات. فمن خلال الميزانية العامة تمكّنت هذه الدول من إنجاح

(158) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 260.

Frank Mordacq: op cit, page 7: « ... La démocratie financière s'incarne dans l'autorisation donnée par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif pour percevoir les impôts et fixer les plafonds des dépenses. Les choix de finances publiques exprimés à travers les budgets sont des choix politiques, car l'exécutif assuré par son budget, acte fondamental d'un état, la mise en œuvres des politiques publiques financées par les impôts des citoyens. Un nouveau gouvernement présente ses priorités par une modification du budget en cours d'année et peut être renversé, lorsque son budget est refusé par le parlement. Financer des dépenses, c'est permettre à l'état d'assurer ses missions traditionnelles de nature régaliennne ainsi que les interventions économiques et sociales au bénéfice des citoyens ... ».

(159) - les critères de gouvernance du traité de Maastricht, <https://www.nbb.be>>cadre-institution. « Durant la deuxième phase de l'Union économique et monétaire (premier janvier 1994 - 31 décembre 1998), des efforts importants ont été déployés pour parvenir à une gouvernance des économies des États membre « Finance publiques Saines le déficit public ne peut être supérieur à 3% du produit intérieur brut (PIB) ... ».

عمليات توزيع الدخل الوطني على مختلف شرائح المجتمع وحتى على الأفراد، وذلك عن طريق ميكانزمات الضرائب والرسوم والنفقات العامة، فمضمون الميزانية العامة للدولة تعدى عنصري التوقع والاجازة وإنما أصبح هدفها أيضا تجسيد مبتغيات جديدة، كضمان حق العمل لكافة أفراد المجتمع، والمساهمة في زيادة الدخل الوطني، ورفع مستوى معيشة كل طبقات المجتمع. كما يظهر الدور البالغ للميزانية في مالية الدول بأكثر جلاء ووضوح في الدول التي تنتهج السياسة الإقتصادية الإشتراكية، ففي هذه الدول يتزايد دور الميزانية العامة، لإرتباطها الوثيق مع سياسة التخطيط الإقتصادي (la planification économique)، إذ تصبح الميزانية العامة جزءا لا يتجزء من السياسة المنتهجة في المجال المالي، وأهم أداة لتجسيد هذه السياسة⁽¹⁶⁰⁾.

(ب) - على الصعيد القانوني

أما على الصعيد القانوني، فللميزانية العامة أهمية بالغة هي الأخرى⁽¹⁶¹⁾، فالميزانية في هذا الإطار تعتبر وثيقة قانونية (Document juridique)، تخرج إلى الحيز القانوني بموجب قانون المالية بعد التصويت والمصادقة عليها من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. ومن المعروف في الدراسات القانونية. أن أي قانون يصدر عن الهيئة التشريعية يتصف بالطابع التنفيذي الملزم، وتقوم المسؤولية عند مخالفة أحكامه، بنفس هذه المقترضات تنطبق على الميزانية العامة بإعتبارها قانونا، فتخرج إلى الجمال الرسمي بثوب الإلزام في التنفيذ، وبذلك لا يمكن للجهاز التنفيذي أن يخالف ما تضمنته هذه الميزانية من أوامر وأحكام، فلا يجوز له مثلا إقرار ضرائب جديدة على المواطنين، أو رفع من نسبة بعضها، بعد دخول قانون المالية حيز التنفيذ، فمراقبة نواب الشعب على تعديل الميزانية العامة للدولة أو تكملتها تعد شرطا جوهريا، وإجراء لازما لتغيير أو تصحيح البنود الواردة في ميزانية الدولة⁽¹⁶²⁾.

وعلى الرغم من أن دور البرلمانات بات حاسما في إقرار ميزانيات الدول الحديثة بفعل الدور الواسع لهذه الهيئات في وضع معالم الميزانية العامة للدولة في الوقت الراهن، إلا أن تزايد

(160) - أعاد حمود القيسي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، ص 93، دار الثقافة، 2000، عملن، الأردن.

(161) - عبد الحفيظ عبد الله عيد، عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 435.

(162) - أنظر المادة 122 فقرة 12 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

تأثير ما يسمى بتأثير السلطة التنفيذية (l'effet grandissant du pouvoir exécutif) في الدول الحديثة، جعل دور المجالس النيابية الوطنية يتراجع شيئاً فشيئاً، ويفقد من فعاليته في بسط رقابته على مالية هذه الدول، فالبرلمان لا يمكنه بفعل طبيعته وتشكيلته والنظام القانوني الذي يحكمه، أن يقترح الميزانية العامة لأن ذلك من إختصاصات السلطة التنفيذية لإمتلاكها الأدوات والوسائل العلمية والتقنية التي تساعد على وضع مخططات لمجمل الإيرادات والنفقات العامة في الدولة، كما تمتلك السلطة التنفيذية أدوات أخرى ذات طبيعة قانونية، تمكّنها من إزاحة دور البرلمان في إقرار الميزانية العامة إذ لا يبقى على هذا الأخير الا التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية خلال 75 يوماً من يوم لإيداع هذا المشروع لديه، وفي حالة عدم قيامه بذلك في هذه الآجال جاز إصداره بموجب أمر رئاسي، وهذا ما قرره صراحة المادة 120 من الدستور الجزائري⁽¹⁶³⁾. من صور تقوي دور الجهاز التنفيذي على مهمة البرلمان في مجال الميزانية العامة، ما يكمن في دور هذا الأخير في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية من توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية لأعضاء الهيئة التنفيذية فقط، نظراً لإفتقاره إلى أدوات وآليات أكثر نجاعة ودقة في رقابة تنفيذ ما جاء في قانون الميزانية⁽¹⁶⁴⁾.

(163) - تنص المادة 120 فقرة 7 من دستور الجزائر لسنة 1996 على ما يلي: "...بصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً(75) من تاريخ إيداعه، طبقاً للقرارات السابقة، وفي حال عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقاً، يُصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر...".

-والملاحظ، أن ما تخضع له الميزانية العامة من تدابير وإجراءات برلمانية من حيث إعتماها والمصادقة عليها، تخص كذلك الميزانية التكميلية (le budget complémentaire)، إذ يتم صدورهما بقانون أيضاً تنفيذاً لمقتضيات المادة 4 من القانون الإطار رقم 17/84، المتعلق بقوانين المالية التي تقضي بما يلي: "يمكن لقوانين المالية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة، أو تعديلها خلال السنة الجارية".

(164) - تنص المادة 158 من الدستور لسنة 1996، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم: 20-442 بتاريخ 30 ديسمبر 2020 على ما يلي: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة- يكون الجواب على السؤال الكتابي خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوماً...".

المبحث الثاني

أقسام الميزانية العامة في التشريع الجزائري

سبق تعريف الميزانية العامة للدولة بأنها وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة، تتضمن تحديد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية تكون سنة غالباً، هذا ما جعلنا نستخلص أن الميزانية العامة هي توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة على مدة زمنية غالباً ما تكون سنة.

وعلى غرار ما سبق التطرق إليه في المطلب الثالث من المبحث الأول من هذا الفصل من تمييز بين الميزانية العامة للدولة وباقي الميزانيات المشابهة لها، فإنه من اللازم التأكيد في هذا الصدد أم للميزانية العامة أقسام متعارف عليها في جميع الأنظمة المالية في العالم من جهة، كما أن هذه الأقسام تختلف من حيث طبيعة النفقات ومن حيث المدة الزمنية التي يتم صرفها فيها من جهة أخرى.

فمن حيث طبيعة النفقات (La nature des dépenses)، تنقسم الميزانية إلى ميزانية تسيير (Le budget de gestion)، وميزانية تجهيز (Le budget d'équipement)، وهي عبارة عن أموال ترصدها الدولة سنوياً لدعم الهياكل العمومية وضمان ديمومتها وترقيتها لتتمكن من أداء المهام المخولة لها قانوناً.

ونظراً لإختلاف طبيعة وأهداف كلا من ميزانية التسيير والتجهيز، عملاً بما ورد في التشريعات المالية الجزائرية، سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة وتحليل هذه الأقسام من الميزانية العامة للدولة، ونبين خصائصها والإختلافات الواردة بها.

المطلب الأول

ميزانية التسيير في القانون الجزائري

لم يورد المشرع المالي الجزائري تعريفاً بالمعنى الفني لمصطلح ميزانية التسيير بل أورد في القانون رقم: 17/84 المتعلق بقوانين المالية، مكونات ومشمولات ميزانية التسيير، أو نفقات

التسيير (les dépenses de gestion) حسب تعبيره، في حين تضمن القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية تعريفا لهذا المصطلح⁽¹⁶⁵⁾.

فباستقراء التعاريف السابقة، يلاحظ أن ميزانية التسيير هي بمثابة الأموال المخصصة لدعم النشاط العادي والطبيعي لدواليب الدولة، والتي تضمن السير الحسن والمتواصل لنشاطات الدولة عموما، فهي بمثابة نفقات ترصد سنويا للسماح للمصالح والهيئات العمومية من أداء وظائفها المقررة في التشريع الساري المفعول في هذا المجال والمتضمن المرافق العامة، فهي تشمل أجور العمال والمستخدمين في شتى قطاعات الدولة، مثل الصحة والتعليم بأنواعه والأمن والهيكل الوزارية المركزية والمحلية وغيرها، إلى جانب المبالغ المخصصة لتوفير معدات العمل الإداري وتجديدها .

وبمفهوم آخر، تعتبر نفقات ميزانية التسيير، نفقات غير منتجة (Les dépenses non productives)، لكنها ضرورية لاستمرارية المرافق العامة في أداء مهامها. وبالعودة إلى نص المادة 24 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، يلاحظ أن المشرع الجزائري قسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب، يختص كل واحد منها بنوع معين من النفقات، تتجاوز عند تنفيذها والمجال المخصص لها.

ف نجد في الباب الأول المبالغ المخصصة لضمان أعباء الدين العمومي وكذا النفقات المحسومة من الإيرادات، والمتمثلة في الديون المقابلة للاستهلاك أي ما لجأت إليه الدولة من قروض وكذلك الدين بنوعيه الداخلي والخارجي إلى جانب الضمانات المالية التي تخصصها الدولة كإطار لضمان القروض التي تبرمها الهيئات العامة كالإدارات والمؤسسات العمومية، إلى جانب النفقات التي يتم حسنها من الإيرادات.

(165) - تنص المادة 24 من القانون رقم 17/84، المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر على ما يلي: "تجمع نفقات التسيير أربعة أبواب هي: 1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات 2- تخصيصات السلطات العمومية. 3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح. 4- التدخلات العمومية".
- وتنص المادة 05 من القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية من جهتها على ما يلي: "تتضمن نفقات التسيير تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة".

أما في الفقرة 2 من المادة 24 السالفة الذكر، فيلاحظ أنها تضمنت ما سمته " بتخصيصات السلطات العمومية "، وهي المبالغ والنفقات التي تخصصها الدولة لتكفل بعمليات تسيير السلطات العمومية، مثل المجالس المركزية المنتخبة كالبرلمان بغرفتيه، والمجلس الدستوري والسلطة المستقلة لتنظيم الإنتخابات إلى غيرها من الهيئات ذات الطابع السلطوي، إلى جانب نفقات تسيير الهياكل الوزارية والدوائر الإدارية المركزية المشتركة.

و قد جاء في الفقرة الثالثة من المادة 24 أيضا، المصاريف التي تتكفل بها الدولة في مجال التسيير على سبيل النفقات الخاصة بوسائل المصالح، ويقصد بها المشرع في هذا الصدد بكل الإعتمادات التي تقدم لكل المصالح الإدارية التابعة للدولة والتي تساهم في ضمان عملية تسييرها، والمرتبطة أساسا بالعمال والموظفين وكذا معدات العمل (مثل أثاث المكاتب وأدوات الإعلام الآلي والورق ومواد التنظيف، وسيارات المصالح من حيث للتكفل بها وتأمينها وضمان الوقود لها الخ ...)، والتي عادة ما يتم تفصيلها في ميزانيات جزئية خاصة بكل دائرة وزارية، في صورة مرتبات الموظفين والمنح والمعاشات والنفقات الإجتماعية، إضافة إلى معدات تسيير المصالح الإدارية، وإعانات التسيير ومبالغ أخرى تخص نفقات ذات طابع خاص.

أما الفقرة الأخيرة من ذات المادة التي جاءت تحت عنوان " التدخلات العمومية "، فيقصد بها المشرع الجزائري كل نفقات ومبالغ التحويل، التي يتم تقسيمها وتجزئتها إلى أنماط مختلفة من التحويلات تتماشى والأهداف المسطرة لها وتضم في طياتها عادة، الأرصدة الموجهة النشاطات المختلفة، الإجتماعية والثقافية والرياضية وحتى الإقتصادية، إلى جانب المساعدات المقدمة للجماعات المحلية (الولايات والبلديات)، وكل الإسهامات المالية التي تقدمها الدولة ضماناً للتسيير الحسن والمتواصل للمصالح التي تقدم خدمة المواطنين في إطار المرفق الإداري العام⁽¹⁶⁶⁾.

وبالإطلاع على المواد من 25 إلى 34 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، يمكن إجراء العديد من الملاحظات الموضوعية حول المسعى الذي إتجه إليه المشرع لتأطير وتنظيم ميزانية التسيير والتجهيز، بجعلها أداة مالية تضمن وتدعم كل أنماط وعمليات التسيير

(166) -أنظر المادة 24 من الفقرة 5 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية.

والتجهيز للهيئات الإدارية والعامة في الدولة، فقد قرر وجوب تيرير الإعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها، مع عدم إمكانية تحديد الإعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة وتجديدها للسنة المالية التالية⁽¹⁶⁷⁾. كما نص ذات التشريع على وجوب أن تكون إعتمادات التسيير، إما تقييمية، أو وقتية أو حصرية مع إلزامية أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الإعتمادات موضوع فصول متميزة⁽¹⁶⁸⁾، مؤكدا في الوقت ذاته على استعمال الإعتمادات التقييمية للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو إتفاقية مبرمة قانونا، ملحا أيضا على وجوب تطبيق الإعتمادات التقييمية على كافة مصاريف العدالة والتعويضات المدنية، وكذا تسديد المبالغ المحصلة من غير حق، إلى جانب الإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة⁽¹⁶⁹⁾.

ولم يفت القانون المتعلق بقوانين المالية من توضيح طبيعة المصاريف التي تعتبر ديونا الدولة حاصرا إياها في النفقات الواردة في الباب الأول من هذا القانون والمتعلقة أساسا بالدين العمومي والمقررة بنص المادة 24 منه، بالإضافة إلى المعاشات والريع التي تقع على عاتق الدولة⁽¹⁷⁰⁾، كما قرر المشرع قاعدة في هذا الإطار تستوجب حسم النفقات التي تطبق عليها الإعتمادات التقييمية، عند الإقتضاء من حساب يفوق مبلغ التخصيص المسجل في الفصول المتعلقة بهذه النفقات⁽¹⁷¹⁾، إلى جانب تطبيق هذه الإعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم، والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية، مع تحديد قائمة الفصول التي تكتسي تخصيصاتها طابعا وقتيا في كل سنة وبموجب قانون المالية. كما لا يمكن أن يأمر بدفع النفقات من الإعتمادات الوقتية، إلا في حدود الإعتمادات المفتوحة، وإذا تبين في غضون السنة أن هذه الإعتمادات غير

(167) -أنظر المادة 25 من القانون 17/84 السالف الذكر.

(168) -أنظر المادة 26 من القانون رقم المتعلق بقوانين المالية الجزائرية.

(169) -أنظر المادة 27 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية.

(170) -أنظر المادة 28 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية.

(171) -أنظر المادة 29 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية.

كافية يمكن إتّمامها باقتطاعات من القانون الإجمالي المناسب وذلك ضمن الشروط المحددة في المادة 21 من هذا القانون⁽¹⁷²⁾.

وقد سمح المشرع المالي الجزائري في إطار الميكانيزمات القانونية المؤطرة لميزانية التسيير والتجهيز بإمكانية تعديل إعمادات الميزانية المفتوحة، لفصل يتضمّن نفقات التسيير خلال السنة المالية، بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها، على ضوء تقرير يعده الوزير المكلف بالمالية⁽¹⁷³⁾، مع ملاحظة إمكانية تعديل التحويلات مع تعيين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن تغير طبيعتها، وتتم هذه العملية ضمن ميزانية نفس الوزارة مع عدم إمكانية نقل أي اعتماد تقييمي أو وقتي لفائدة اعتماد حصري مع وجوب إدراج مبالغ كل عملية نقل للإعتمادات، ضمن حدود الميزانية بمقتضى قانون المالية⁽¹⁷⁴⁾.

وقد أصدر القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر، مقتضيات تشريعية تمنع كل صور الإقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن أنواعا أخرى من النفقات⁽¹⁷⁵⁾، مضيفا أن الهيئات والمؤسسات الخاصة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تفقد الإعانات الممنوحة لها في سنة معينة، حسب إجراءات الميزانية المعمول بها وذلك إذا لم يقع الإلتزام بإنفاقها كليا، وتبقى في حوزة هذه المؤسسات والهيئات، مع شرط تقييدها في الأرصدة الباقية في الميزانية، إذا أرادت هذه الهيئات إستعمالها، مع وجوب إستعمالها أولويّا في تغطية نفقات المستخدمين⁽¹⁷⁶⁾.

(172) -أنظر المادة 30 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية.

(173) -أنظر المادة 32 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية.

(174) -أنظر المادة 33 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

(175) -أنظر المادة 34 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

(176) -أنظر المادة 34 مكرر من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

المطلب الثاني

ميزانية الإستثمار في التشريع الجزائري

إذا كانت ميزانية التسيير تفيد - مثلما سبق توضيحه - تلك الأموال التي ترصدها الدولة لضمان قيام وتواصل النشاط العادي والطبيعي لدواليبها، والتي تسمح لتسيير قطاعاتها الإدارية والعمومية لدعم المرفق العام، فإن ميزانية الإستثمار أو التجهيز (le budget d'équipements ou d'investissement)، تعتبر بدورها نفقات مالية عمومية ينتج عنها إرتفاع أو إزدياد في حجم وقيمة الناتج الوطني الإجمالي (le produit national brut)، المؤدي بدوره إلى إزدياد معدلات الثروة في الدولة، فهي بمثابة تمويل إستثماري تزداد بتفعيله مقدرات الدولة المادية المختلفة، ولها طابع منتج (un aspect productif).

وميزانية التجهيز هي الأداة المالية التي تدعم قطاعات الدولة المختلفة وكل مؤسساتها في نشاطها من أجل الوصول إلى تنمية إقتصادية وإجتماعية شاملة تخدم الدولة والمجتمع على حد سواء، فهي أرصدة يتم توزيعها سنويا على صورة مشاريع ذات طابع إقتصادي على كافة قطاعات النشاط تمويلها الخزينة العمومية بميكانيزمات مالية وإدارية قد تكون نهائية أو مؤقتة.

والواقع أن المشرع الجزائري لم يورد تعريفا للميزانية التجهيز أو الإستثمار بالمعنى الفني في القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية⁽¹⁷⁷⁾، بل أورد تعريفا لها في القانون رقم 21/90 الموافق ل 15 غشت سنة 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية في المادة 06 بقوله: "تسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الإستثمارات والنفقات الرأسمالية في الميزانية العامة للدولة، على شكل رخص برامج وتنفيذ بإعتمادات الدفع. تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف بإستعمالها في تنفيذ الإستثمارات المخططة. وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها. وتمثل إعتمادات الدفع التخصيصات السماوية يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الإلتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة".

(177)-أنظر المادة 35 من القانون رقم 17/84، المتعلق بقوانين المالية في الجزائر.

يتضح بقراءة المادة السادسة السالفة أن المشرع الجزائري إعتبر أن الأموال التي تخصصها الدولة في مجالات التجهيز الموجه للقطاع العام والمخصصة لعمليات الإستثمار وكذلك نفقات الرأسمال، هي كل النفقات التي تم إقرارها وتسجيلها في الميزانية العامة للدولة، والتي تأتي على صورة رخص برامج إقتصادية، وتنفذ بإعتمادات الدفع. كما لم يفت المشرع الجزائري في هذا المجال بالتأكيد على تكفل الميزانية العامة للدولة بنفقات التجهيز العمومي الخاصة بالمصالح غير المركزية⁽¹⁷⁸⁾.

وقد بادر القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، وذلك في القسم الثالث من الباب الثالث وتحت عنوان نفقات الإستثمار إلى تقسيم نفقات الإستثمار إلى ثلاثة أقسام، تعطي الإحتياجات المالية لكل البرامج ومجمل مخططات التنمية الإجتماعية والإقتصادية السنوية التي تقررها الدولة⁽¹⁷⁹⁾، كما أشار إلى أن توزيع هذه الإعتمادات المفتوحة والمخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي، يتم تحديده وفق ما ينص عليه قانون المالية⁽¹⁸⁰⁾.

وقد سمح ذات التشريع للولاية من القيام ضمن إعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم، بإدخال تعديلات وتغييرات على نمط توزيعها، وهذا عن طريق نقلها من فصل لآخر ضمن نفس القطاع وفق شروط تحدد عن طريق التنظيم، وذلك في حدود إعتمادات الدفع المتوفرة⁽¹⁸¹⁾. والملاحظ في هذا السباق أيضا أن القانون رقم 17/84 السالف الذكر قرر وضع إعتمادات

(178) - تنص المادة 7 من القانون رقم 21/90، المتعلق بالمحاسبة العمومية على: "تتكفل الميزانية العامة للدولة بنفقات

التسيير ونفقات الإستثمار ونفقات التجهيز العمومي الخاصة بالمصالح غير المركزية".

(179) - تقتضي المادة 35 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية بأنه: "تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى

الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الإستثمار الواقعية على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي - الإستثمارات المنفذة من قبل الدولة - إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة - النفقات الأخرى بالرأسمال".

(180) - أنظر المادة 36 من القانون رقم 17/84 السالف الذكر، إضافة للمادة 37 منه.

(181) - أنظر المادة 39 من القانون رقم 17/84 السالف الذكر.

الميزانية المخصصة لتمويل التجهيزات العمومية، والنفقات بالرأسمال تحت تصرف المستفيدين حسب الإجراءات والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم⁽¹⁸²⁾.

والملاحظ في هذا الصدد أنه ولإعتبارات عملية إستوجبها الظروف الإقتصادية والمالية التي مرت بها الجزائر، بعد تراجع مواردها المالية السنوية، فقد بادر المشرع المالي إلى إلغاء مقتضيات المادتين 41 و42 من القانون 17/84، وللتين كانتا تقرران عدم محدودية إعتمادات الإستثمارات من حيث الزمان، إذا كان ممكنا بقاءها صالحا إلى غاية إنهاء العملية من جهة، وقيام مسؤولية توفيرها وضمانها من طرف المؤسسات العمومية عبر طرق عديدة ومتنوعة يأتي على رأسها القروض طويلة المدى التي تمنح من أصول الادخار التي تحصل عليها خزينة الدولة وكذلك المؤسسات الأخرى ذات الطابع المالي، إضافة إلى القروض المصرفية التي يجوز قانونا حسمها لدى الهيئات التي تكفلت بإصدارها، وفي الأخير الأموال الخاصة للمؤسسات التابعة للقطاع العام، تضاف إليها كل الإشتراكات والمساهمات التي تبلغ مرحلة نهائية عند الإقتضاء من ميزانية الدولة من جهة أخرى⁽¹⁸³⁾.

(182) - تنص المادة 40 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على أنه: "توضع إعتمادات الميزانية المخصصة لتمويل التجهيزات العمومية والنفقات بالرأسمال، تحت تصرف المستفيدين حسب الإجراءات والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم".

(183) - تم إلغاء المادتين 41 و42 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية بموجب القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988.

- يجب التنويه في هذا المقام أنه وإلى جانب التقسيم المقرر قانونا والمتضمن ميزانية التسيير (المادة 24 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية)، وميزانية التجهيز أو الإستثمار المذكورة في المادة 35 من نفس القانون، والتي هي من صميم موضوعنا هذا، فإن هنالك تقسيمات أخرى تستند على قاعدة المدة الزمنية التي تستغرقها الميزانية العامة للدولة، تفرق بين الميزانية السنوية (le budget annuel)، والتي تقرر وتنفذ خلال سنة واحدة، وبين الميزانية متعددة السنوات (le budget pluriannuel)، وهذه تخص تنفيذ البرامج الإقتصادية ومخططات الإنماء في دولة من الدول وتنتهي هذه الميزانيات بإنهاء موضوع هذه البرامج والمخططات.

الفصل الثاني

مبادئ التقنية المالية التي تقوم عليها الميزانية العامة

لقد تبنت النظرية التقليدية للمالية العامة جملة من القواعد، كانت ترى في توافرها ضرورة تسمح في التحكم وضبط الميزانية العامة في الدولة ووضعها أمام الهيئة التشريعية للمصادقة عليها، وكانت تشمل هذه المبادئ قاعدة وحدة الميزانية، وقاعدة سنوية الميزانية، وقاعدة عمومية الميزانية، وقاعدة توازن الميزانية، وقد سماها شراح المالية العامة في فرنسا بالقواعد الكبرى لإعداد ميزانية الدولة، معتبرين أن العمل بها عند تحضير ميزانية الدولة هو إجراء يسهل كشف الوضع المالي الحقيقي للدولة (l'état réel de la santé financière de l'état)، ويسلط الأضواء على كافة المعطيات المالية من إيرادات ونفقات، تسمح دراستها بإتمام الرقابة عليها. وقد تم وضع هذه المبادئ لتكون ضمانات تمحو السلبيات التي كانت تعرفها الحياة المالية للدول في الأنظمة الملكية والإقطاعية وذات الحكم المطلق، وبذلك أصبح من اللازم اليوم على الهيئات التنفيذية، وهي بصدد تحضير الميزانية العامة، أن تضع في الإعتبار هذه المبادئ ذات الطابع التقني والفني، والتي أصبح من غير الممكن تجاوزها في الأنظمة المالية الحديثة .

و قد تم تخصيص هذا الفصل، -والى جانب دراسة المبادئ العامة التي تشكل النواة القانونية للميزانية العامة- إلى تحليل مراحل إتمامها مروراً بمضمون الميزانية المحلية، إضافة إلى مظاهر العجز في الميزانية وأسبابه وسبل توقيه، وفي الأخير خصصنا مبحثاً نتطرق فيه إلى أنماط الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة وضبطها في التشريعين الجزائري والمقارن .

المبحث الأول

المبادئ الأساسية للميزانية العامة في الجزائر

من المتعارف عليه في العلوم المالية أن الميزانية العامة للدولة تخضع لمجموعة من المبادئ والقواعد العامة، التي من شأنها دعم الرقابة والشفافية في تسيير المال العام وتوضيح سبل إنفاقه، لذا سنخصص هذا المبحث لدراسة هذه المبادئ على ضوء ما جاء به التشريع الجزائري، وكذا ما سارت عليه النظام المالية الحديثة.

المطلب الأول

مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة

أولاً: مفهوم سنوية الميزانية وأسباب إعماله في النظم الحديثة

يقصد بهذا المبدأ أن يتم توقع وإجازة نفقات الدولة وإيراداتها المالية، بصورة دورية منتظمة تتجسد كل سنة، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من القانون رقم 17/84 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية في الجزائر، والتي جاء فيها: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة سنوياً..."⁽¹⁸⁴⁾. ويعني هذا المبدأ أن الميزانية يجب أن يتم إقرارها بإعتماد سنوي من السلطة التشريعية. ويرجع الشراح المقررات الأساسية لسنوية الميزانية إلى إعتبارات سياسية، إذ أنها تكفل دوام الرقابة السياسية من المجالس المنتخبة على نشاطات الحكومة، فضلاً على أن ذلك يتجاوز وعدد من المعطيات والإعتبارات المالية، بالنظر إلى أن العديد من المشاريع الخاصة تضع ميزانيتها كل سنة. كما أن المجال الزمني الطبيعي والقانوني لأجهزة الضرائب هو عادة في تحصيل الضرائب المباشرة، وفي ذلك ما يجعل من المستوجب حصر وتحديد ما سوف تتفقه الدولة خلال السنة المقابلة ومطابقتها بالإيرادات المتحصل عليها خلال الفترات المختلفة في ميزانية واحدة⁽¹⁸⁵⁾.

وعلى غرار المقررات السياسية والإقتصادية لمبدأ سنوية الميزانية فإن المبدأ ذاته يخضع لإعتبارات مالية، والتي تتمثل في أن مدة السنة هي الفترة التي تمارس فيها الدولة عادة مجمل

(184) - كما تنص المادة الثالثة من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 أيضاً أنه: "يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال".

(185) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 336.

- أنظر كذلك:

- Michel Bouvier - Marie. Christine Escalassan - Jean Pierre Lassalle: «.. Finances publiques », op cit pages 323, « .. Historiquement le principe a une justification politique les exigences du régime représentatif ont imposé une période suffisamment brève pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire sur les finances de l'Etat. La règle du consentement périodique est limité, qui s'est d'abord appliquée aux impôts, devrait permettre au parlement de surveiller de façon strict la gestion gouvernementale ».

أنشطتها الإقتصادية، كما أنها تضمن من جهة أخرى نوعاً من الدقة في حساب إيرادات الدولة ونفقاتها بصفة خاصة إستناداً لما تم العمل به في السنة المنقضية، وذلك لصعوبة تقدير هذه الإيرادات والنفقات على فترة زمنية أطول، فتقدير النفقات مثلاً عندما تكون مدة ميزانية الدولة أكثر من سنة ستتخللها صعوبات نظراً للاحتمال تغير معطيات أساسية (كالأجور والأسعار، ونسب الفوائد... الخ)، فمبدأ السنوية يلزم الجهاز التنفيذي من وضع حسابات تسييرها للمال العام وتسمح بالرقابة على فترات متقاربة تختار مدة سنة لأنها مدة معقولة وملائمة حيث تعتبر فترة مناسبة لإعداد تقديرات دقيقة لعنصري الميزانية، إعتباراً أن الإيرادات العامة المحصلة من أملاك الدولة أو الدومين العام ترتبط عادة بمبدأ السنوية، كما أنها تتلائم مع طريقة الإنفاق العام الذي تتكرر مبرراته بصفة دورية على مدار السنة⁽¹⁸⁶⁾.

ومبدأ سنوية الميزانية العامة، يفيد في الحقيقة مفهومين، الأول يعني أن الميزانية لا بد وأن تكون جاهزة للتنفيذ مع بداية كل سنة ميلادية، لكن هذا لا يعدو أن يكون من الأمر الهين دائماً، وذلك لأسباب مختلفة، كعدم كفاية الوقت لأعضاء البرلمان للإنتهاء من مناقشة والتصويت على قانون الميزانية بحلول الأجل أو حتى رفض البرلمان للمصادقة عليه، غير أن الدساتير الحديثة وضعت حلولاً قانونية لهذه الأوضاع، ومن أهمها ما أورده المشرع الجزائري في المادة 7/120 من الدستور، التي ألزم فيها البرلمان بوجوب المصادقة على قانون المالية خلال 75 يوماً إنطلاقاً من تاريخ إيداع الهيئة التنفيذية مشروع الميزانية لدى مكتب البرلمان، وأنه عند عدم التصويت بعد حلول الأجل أو رفض التصويت على مشروع الميزانية، فإن قانون المالية يصدر عن طريق أمر رئاسي⁽¹⁸⁷⁾. أما المعنى الثاني لمبدأ سنوية الميزانية العامة هو أن الميزانية يتم توقيف تنفيذها في

(186) -منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص194، يقول: "...أما من الناحية المالية، فإن فترة سنة تبدو هي الأكثر ملائمة من حيث صلاحياتها لوضع تقديرات الميزانية وضعا دقيقا، فهي تمثل دورة كاملة بحيث لو أعدت الميزانية لفترة أطول كسنتين أو ثلاث سنوات أو أكثر، لتعذر إعداد التقديرات السليمة لنفقات الدولة وإيراداتها بسبب ما قد يطرأ على الأسعار والحياة الإقتصادية من تقلبات...".

(187) -تنص المادة فقرة 120 من 7 دستور من دستور الجزائر لسنة 1996 على أنه: "... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً للقرارات السابقة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر...".

أجل 31 ديسمبر وتبقى الإعتمادات المالية لصالح الخزينة العمومية، وهي الحالة التي تطرح صعوبات عملية جمة، فما هي الإجراءات الواجب إتخاذها في حالة الإنتهاء من تنفيذ الميزانية القديمة في وقت لم تعد الميزانية الجديدة جاهزة للتنفيذ؟⁽¹⁸⁸⁾.

ويتفق غالبية الفقه المالي أنه وعلى الرغم من أن قاعدة السنوية، مبدأ تستجيب له جميع الدول التي تعتمد أنظمة مالية حديثة، إلا أنه لم يعد مبدأ جامدا لا يمكن الخروج عليه، إذ يحدث في بعض المخططات والبرامج أو الإستثمارات الإقتصادية في القطاع العمومي، أن تحتاج الدولة إلى آجال وفترات تفوق السنة، الأمر الذي يستوجب معه إلتماس الموافقة البرلمانية على صرف الأموال والإعتمادات المطلوبة لإتمام هذه البرامج مرة واحدة، على الرغم من أنها تنفذ في آجال تزيد عن السنة في أغلب الحالات. والهدف من هذا كله هو وضع الإعتمادات اللازمة تحت تصرف القائمين على هذه البرامج منذ البداية، لكي لا يتعطل تنفيذها الأمر الذي يمس بالمصالح الإقتصادية والمالية المجتمع⁽¹⁸⁹⁾.

(188)– M. Diverger: « finances publiques », op cit, pages 246 et 247.

(189)-M.Bouvier - M.Esclassan - J-Ilassale: « finances publiques », op vit, pages 327 et après: « ... les lois de programme constituent une sorte d'échelon intermédiaire dans la mise en place des mécanismes financiers destinés à permettre la réalisation de travaux d'équipement s'échelonnant sur plusieurs années. Leur existence est expressément mentionnée dans l'article 34 de la constitution de 1958, et leur régime était précisé dans l'article 1 et 2 de l'ordonnance de 1959. Elles ont trois caractéristiques principales:

Elles se situent en dehors du cadre budgétaire proprement dit. Les lois de programmes n'ont pas de caractère de lois de finances. Ce sont des textes législatifs ordinaires, voté par le parlement selon la procédure courante.

Elles ont pour but d'instituer, dans certains secteurs, une politique pluriannuel d'intervention, située en quelque sorte à mi-chemin entre le plan qui est une prévision d'ensemble, et les autorisations de programme qui engagent véritablement la dépense.

Elles sont dépourvues de toute force obligatoire sur le plan financier. Par elles-mêmes, elles n'ouvrent aucun crédit, même si elles comportent des échéances. Elles se bornent à établir des prévisions que les lois de finance annuelles devront rendre exécutoires. .. ».

-أنظر كذلك:

- زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص274 وما بعدها، تقول: "... ترتب على تغير دور الدولة وتجاوزها لوظائفها التقليدية، وتدخلها بصفة مستمرة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية المجتمع أن تحملت صفة السنوية التي كانت تسبغها المالية التقليدية على الميزانية بعض التغيير. فمن ناحية أولى تقوم الدولة باستثمارات كبرى يتجاوز تنفيذها مدة العام الواحد، الأمر الذي يلزم أن تقدر نفقات هذه الإستثمارات وأن تقرر جملة واحدة قبل الشروع في تنفيذها. ومن ناحية ثانية تأخذ الدول المتقدمة الرأسمالية يقدر من التخطيط يختلف من دولة إلى أخرى، ويتضمن تنفيذ برامج إقتصادية وإجتماعية

و الملاحظ في هذا الصدد أن مبدأ سنوية الميزانية العامة يواجه في عائقين يُحدان من تطبيقه، يتمثل الأول في واقعة للمصادقة على قانون المالية (homologation de la loi des finances)، وهي الموافقة التي تحصل عليها الحكومة من المجلس الشعبي الوطني بهدف الإنطلاق في تجسيد وتنفيذ ما ورد من مقتضيات مالية وتشريعية في قانون المالية، وهذا عملاً بما ورد من أحكام في المادة 120 من الدستور، إذ تتحدد السنة المالية إنطلاقاً من تاريخ 1 جانفي من السنة المدنية. أما العائق الثاني فينحصر في إجراءات قيد الحسابات الختامية والتي يتم تجسيدها عن طريق تصفية كافة المبالغ المالية والنفقات التي وقعت فعلاً، إضافة إلى تسجيل كافة الإيرادات التي تمت حقيقة، وينتج عن هذا كله إمكانية تعديل الحسابات الختامية مع إنتهاء كل سنة مدنية، وذلك عملاً بالإجراءات التي تعتمدها الخزينة في عمليات الحساب، وبمفهوم آخر تحديد كافة معدلات الإنفاق التي تمت فعلاً، دون تلك التي تم إنشاؤها.

ثانياً: الإستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية

أصبح من المعتاد في النشاط المالي للدول الحديثة، أن تتأثر إجراءات تنفيذ الميزانية العامة بعوامل كثيرة ومعطيات متعددة تكون ذات طابع إقتصادي أو سياسي أو مالي، تتعكس آثارها السلبية على تجسيد مبدأ السنوية، بالتالي على إنطلاق السنة المالية عند حلول الفاتح من شهر جانفي من السنة المقابلة، هذا ما أدى إلى بروز إستثناءات أصبحت تمثل خروجاً صريحاً على مبدأ السنوية (190).

وتتخذ هذه الإستثناءات على سنوية الميزانية صوراً منها:

خلال أعوام لا خلال عام واحد، ويتعين على ميزانية الدولة أن تعد بصورة تتناسب مع الجزء من البرنامج المقررات تنفيذه خلال فترة سريانها. ويؤدي القيام بهذه البرامج كلها إلى ضرورة إعتداد المبالغ اللازمة لتنفيذها رغم أن هذا التنفيذ يجاوز ميزانية العام الواحد مما يجعل من اللازم إدخال قدر من التغيير على صفة السنوية التي تتصف بها ميزانية الدولة...".

(190) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 337 .

-أنظر كذلك محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 92.

(أ) - برامج التجهيز

تعتبر برامج التجهيز (programme d'équipement) صورة من صور الميزانية من الناحية النظرية، إلا أن مضمون الإختلاف بينهما يكمن في أن برامج التجهيز هي بمثابة ميزانيات خاصة وليست عامة، ونعني بذلك أنها ميزانيات مخصصة بنفقات الإستثمار دون نفقات التسيير، وهي تتعلق على العموم بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع إستثمارية في مختلف أوجه النشاط الإقتصادي تستوجب على الدولة توفير إيرادات مالية ضخمة، إضافة أن هذه البرامج تتطلب زمنا طويلا لانجازها وتنفيذها، كما أنها تسير وفق إجراءات إدارية ومالية وحتى سياسية لصرف الميزانية المخصصة لها. منها مثلا إقتراح المشروع ودراسته، ثم إتمام الإجراءات الإدارية لإبرام الصفقة ثم إنتظار الموافقة من السلطات العمومية، ثم الدخول في عمليات التنفيذ عن طريق تفعيل دور المتعاملين الخ، فخصوصية هذه البرامج والوقت الطويل الذي تستغرقه عمليات إقرار المشروع وتجسيده على أرض الواقع، تجعل هذه الميزانيات تختلف مع الميزانية العامة للدولة، من حيث أن الأولى لا تخصص لها مدة معينة (مثل ميزانية الدولة)، بل أن مدتها تنتهي بتجسيد المشروع أو العملية الإستثمارية، أو بنفاذ الإعتمادات المالية.

وتختلف ميزانية الدولة عن برامج التجهيز التي تأخذ عادة وقتا طويلا يفوق في غالبية الأحيان السنة، في أن برامج التجهيز تمر في تجسيدها على مراحل وإجراءات طويلة ومعقدة، أهمها الحصول على الرخصة (autorisation du programme d'équipement)، وهي أهم مرحلة، إذ تحصل هذه الميزانية على الإعتمادات المالية اللازمة الخاصة بتكلفة هذا البرنامج، خلال مدة زمنية غالبا ما تكون خمس سنوات. أما المرحلة الثانية فهي مرحلة إعتماد الدفع وهي بمثابة التخصيص السنوي الذي يمكن للأمر بالصرف، الموافقة على صرفه، وذلك لتغطية الإلتزامات والعقود التي أبرمت في إطار رخص البرنامج المطبقة، حيث تتشكل إعتمادات لدفع الأقساط المالية لكل سنة قصد عمليات الدفع السنوي⁽¹⁹¹⁾.

(191)- Frank Mordacq: « les finances publiques », op cit, pages 50 et 51.

ب) تواصل الميزانية العامة طبقا لقاعدة الإثني عشر

من بين الإستثناءات الهامة والعملية، التي ترد على قاعدة سنوية الميزانية، إستمرار صرف الميزانية العامة السنة الماضية، أو التي تسمى بتواصل صرف الميزانية العامة طبقا لقاعدة الإثني عشر، ويرجع الشراح سبب وجود هذا الإستثناء بحصول تأخر في وصول الميزانية الجديدة، لأسباب مختلفة، منها مثلا تأخر الهيئة التشريعية في إتمام عملية مناقشة مشروع قانون الميزانية الجديد، وبالتالي المصادقة على قانون المالية الجديد قبل تاريخ 31/ ديسمبر⁽¹⁹²⁾. وقد تصدى المشرع الجزائري لهذا الإشكال، بإعتماد مقتضيات قانونية تضمنتها المادة 69 من القانون رقم 17/84 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية في الجزائر، بحيث يسمح بالاستمرار في الصرف حسب الميزانية السابقة في حدود 12/1 من الإعتمادات لتلك الفترة، وذلك شهرياً وفي حدود ثلاث أشهر، إذ نصت المادة السالفة على ما يلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعينة، لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعينة

1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية :

أ- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق .

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهرياً ولمدة ثلاثة أشهر .

ج- بالنسبة لإعتمادات الإستثمار، وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع، ولكل مسير تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة .

(192)- Christian Bigaut: « Finances publiques - Droit Budgétaire », op cit, page 40: « ... les douzièmes provisoires -les discussions budgétaires sous les III^e et IV^e Républiques s'étendaient au-delà du 31 décembre. Pour masquer le retard, s'il était faible, on suspendait artificiellement le cours du temps en arrêtant les pendules », s'il dépassait des semaines on recourait aux douzièmes provisoires. Chaque mois on reconduisait le budget antérieur à raison d'un douzièmes pour chaque mois de retard. Ainsi le budget de 1951 ne fut adopté qu'en mai, celui de 1933 en Juin. La constitution de 1958 article 47 alinéa 3 ayant fixé un délai limite de 70 jours pour permettre au parlement de se prononcer, faut de quoi le budget serait mis en vigueur par ordonnance, la pratique des douzièmes provisoires à disparu ... ».

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقاً لأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيورها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية".

ج) الإعتمادات التكميلية

سبق التوضيح أن معنى سنوية الميزانية مفاده أن توضع الميزانية العامة للدول كل سنة، أي تكون جاهزة للتنفيذ على أرض الواقع في بداية السنة، إلا أنه من بين الإستثناءات الواردة على هذا المبدأ، وجود ميزانيات يتم وضعها لأقل من سنة، وهي ما تعارف على تسميته بالإعتمادات التكميلية والمعدلة، وتتم هذه الإعتمادات بواسطة قوانين المالية، تأخذ طابع تكميلي أو معدل، فالميزانية العامة السنوية عادة ما تكون جاهزة على صورة مشروع قبل شهرين من إعتمادها، في حين وأن ميزانية السنة الماضية، لم يتم الإنتهاء من تنفيذها قبل شهر جانفي من السنة الجديدة، وهذا ما يثير صعوبات مالية كبيرة من أهمها مثلاً بقاء إعتمادات مالية لم يتم صرفها، أو على النقيض صرف معدلات تفوق مبالغ الأموال المعتمدة والمفتوحة في الميزانية السابقة، وهي الصعوبات التي تواجه ميزانيات غالبية الدول في الوقت الراهن ومن هنا نشأت ضرورة التصدي لهذه الصعوبات التي غالباً مع منتصف السنة المالية، وذلك عن طريق إقرار مت يسمى بقانون المالية المعدل، ومعناه إدخال تعديلات على مقتضيات الميزانية غالباً ما تظهر في منتصف السنة المالية، وذلك تماشياً والأوضاع الجديدة، التي تطع عليها السلطة التنفيذية خلال إعداد الميزانية، وتجري هذه التعديلات في غالب الأحيان في شهري جويلية وسبتمبر على صورة نصوص قانونية تكون في صورة تسريح تشريعي للزيادة في الإعتمادات المالية لبعض القطاعات الإقتصادية والاجتماعية أ العكس التقليل منها⁽¹⁹³⁾.

ويختلف الطابع التكميلي لقانون المالية عن طابعه المعدل، في أن قانون المالية التكميلي يهدف في غالبية الأحيان إلى حل الإشكاليات المتعلقة بالعجز في الميزانية الأولى، فمن خصائصه أنه يعتمد دائماً إلى إقرار زيارات في الإعتمادات المالية، بإعتمادات إضافية جديدة

⁽¹⁹³⁾-M - Duverger: « Finances publiques », op cit, pages 251 et après.

وضخها في قطاعات النشاط المختلفة، وإما بالزيادة في الإيرادات المالية، أو تحويلها بين فصول الميزانية. وقد ذكر الدستور الجزائري الصادر سنة 1996 في المادة 123 منه حينما حدد الصلاحيات التشريعية للبرلمان أن هذا الأخير يمكنه التشريع بقوانين عضوية من بينها القانون المتعلق بقوانين المالية، ويعني بذلك قانون المالية السنوي وقانون المالية المعدل وقانون المالية التكميلي⁽¹⁹⁴⁾.

كما تطرق القانون 17/84، في الباب الأول منه، وتحت عنوان "الأحكام العامة" إلى قوانين المالية التكميلية والمعدلة فنص في المادة 2 منه على أنه: "يكتسي طابع قانون المالية: 1- قانون المالية، وقوانين المالية التكميلية، والمعدلة -2- قانون ضبط الميزانية" كما نص في المادة 4 منه على الدور المخول لهذه الميزانيات قائلًا: "يمكن لقوانين المالية التكميلية، أو المعدلة دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة، أو تعديلها خلال السنة الجارية".

المطلب الثاني

مبدأ وحدة الميزانية العامة

أولاً: معنى وحدة الميزانية العامة في التشريعات المالية

يعني مبدأ وحدة الميزانية (le principe de l'unité budgétaire)، أن توضع كافة تقديرات الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال مدة السنة المقبلة في وثيقة واحدة. وقد عبر الفقه المالي الفرنسي على هذا المفهوم بقوله: (le principe de l'unité exige, que l'ensemble des dépenses, et des recettes de l'état doit être présenté dans un seul document pour l'année entière). والمقصود بذلك أن تكون هنالك وثيقة واحدة مهما تعددت أجزاؤها، تحتوي على كافة الحسابات والأرقام المتعلقة بنشاط الدولة المالي في العام المقبل، فتشمل هذه الوثيقة جميع الإيرادات والنفقات السنوية، وذلك على صورتها الخام، أي دون خصم التكاليف منها. ويستند مبدأ وحدة الميزانية إلى إعتبارين: أولهما تقني مالي والثاني سياسي، فبخصوص الإعتبار التقني المالي، فإن الميزانية بموجبه تحقق الوضوح والنظام في عرض ميزانية

(194) - تنص المادة 123 فقرة 7 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: ... القانون المتعلق بقوانين المالية ...".

الدولة، مما يسهل مهمة المتعاملين والباحثين في المجال المالي، من الإطلاع على الصحة المالية للدولة عن طريق كشف التوازنات أو الإختلالات التي تلحق ميزانية دولة من الدول. أما الإعتبار السياسي فإنه يفيد أن هذا المبدأ يسمح لأجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف التي تم تحديدها مسبقاً مع الإعتمادات المخصصة لها في الميزانية بالصورة التي تمت المصادقة عليها من الهيئة التشريعية⁽¹⁹⁵⁾.

ثانياً: الإستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية

يتفق الفقه المالي، على أنه وبالرغم ما يبرزه مبدأ وحدة الميزانية من فائدة علمية وتقنية ورقابية، إلا أن هذا المبدأ لم يسلم من بعض المواقف التي أوردت العديد من الإستثناءات، التي أرجعتها إلى ضرورات عملية تبررها المالية الحديثة للدولة⁽¹⁹⁶⁾. ويمكن حصر هذه الإستثناءات في أربع صور هي :

(195)-محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق ص 93 يقولان: "... نادى بهذا المبدأ الفقيه " ساي"، حيث قال: "أنه من الضروري حصر الميزانية ضمن بنود تسمح من خلالها التعرف على أهم ملامح الميزانية". ومبدأ وحدة الميزانية يعني وضع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة بهذا يمكن تفسيره على أساس: 1-زاوية مادية: وتعني أن جميع العمليات المالية للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة البرلمان. 2-زاوية شكلية: خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد، هو قانون المالية، وهنا تظهر أهمية مبدأ الوحدة من حيث الرقابة البرلمانية. وإحترام مبدأ الوحدة من الزاوية المادية يعني عدم القدرة على إخفاء العجز بطريقة تقديم الميزانية المتوازنة في الشكل العادي، ثم تقدم موازنة أو مجموعة موازنات تكميلية متوازنة تماماً. ومن ناحية أخرى يمنع مبدأ الوحدة ظهور العمليات المالية المطابقة للنفقات النهائية ضمن حسابات خارج الشكل للميزانية الأساسية. وإحترام مبدأ الوحدة من الزاوية الشكلية، يسمح للبرلمان بإعطاء الرأي حول أولوية النفقات...".

- أنظر كذلك:

- Christian Bigaut: « finances publiques - Droit Budgétaire » op cit, page 55: « ... Les dérogations au principe - les dérogations au principe sont motivés par des raisons d'ordre technique afin d'assurer à certains organismes une autonomie de gestion. Avant 1959 « les budgets extraordinaires » étaient financés par des recettes extraordinaires dans un but de reconstruction (après les guerres de 1870, 1918, 1945). De 1945 à 1948 devaient exister un budget ordinaire et un budget extraordinaire pour les dépenses d'armement et d'investissement financés par l'état. Depuis 1959 l'ordonnance a poursuivi l'œuvre de rationalisation entreprise par le décret de 1956 en réaffirmant le principe, et en admettant des dérogations. D'autre part, le développement d'organismes dépendant de l'état dont les opérations concernant leurs gestion ne figurent pas au budget, constituent des mécanismes de débudgétisation ».

(196)-سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 343.

أنظر كذلك عبد الحفيظ عبد الله، عرفات التهامي إبراهيم، المرجع السابق، ص 444.

(أ) - الميزانية المستقلة (le budget autonome)

نعني بالميزانية المستقلة، الميزانية التي تخص المرافق العامة التي تحوز الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، فمن آثار إستقلال الشخصية الإعتبارية هو الإستقلال المالي، وبذلك تكون هذه المرافق مستقلة في ميزانيتها عن ميزانية الدولة، دون الخضوع للقواعد العامة التي تخضع لها ميزانية الدولة، إلا بإقرار القانون لذلك، ولا ينتج عن إستقلال هذه المرافق العامة بميزانية خاصة، أن تبادر بمفردها لتحقيق التوازن في هذه الميزانية، أو أن تسعى إلى إحتكار مواردها، ففي حالات العجز المالي التي يمكن أن تلحق ميزانية هذه المرافق، فإنه من الجائز الاستعانة بدعم أو إعانة تخصص من ميزانية الدولة لتغطية هذا العجز .

ويبرر البعض اللجوء لمثل هذه الميزانية، للطابع الإقتصادي الخاص لهذه المرافق حيث يعتبر من الصعوبة بمكان، دمج ميزانيتها بميزانية الدولة العامة، وذلك لوجود إختلاف واضح في أنماط وقواعد التسيير المالي الصناعي والتجاري عن تلك المعتمدة في إعداد الميزانية العامة للدولة، مما يجعل من الضروري فرض إستقلال بعض الهيئات الإقتصادية والمرافق بميزانية خاصة بها (197).

(ب) - الميزانية غير العادية (le budget extraordinaire)

سبقت الإشارة إلى أن المغزى من مبدأ وحدة الميزانية هو توضيح الوضع المالي الحقيقي للدولة فيما يخص إيراداتها ونفقاتها عن سنة مالية معينة، لكن قد لا يكتسي إعتقاد هذا المبدأ أية أهمية أو فائدة في كشف الأوضاع المالية الحقيقية للدولة في بعض الأوضاع والحالات غير العادية، ومن أمثلة ذلك تخصيص السلطات العمومية، لمبالغ ضخمة لأغراض وقتية أو إستثنائية كإعادة بناء الهياكل القاعدية التي دمرتها الحروب أو العوامل المناخية، كالزلازل والبراكين والعواصف، فالدولة في هذه الظروف التي تخرج عن المعتاد تلجأ إلى إنفاق غير عادي تستوجب معه الظروف إلى تمويله عن طريق إيرادات غير عادية فإتباع مبدأ وحدة الميزانية، مع إلحاق هذه النفقات الضخمة غير العادية بالنفقات العادية لميزانية الدولة أن تتضخم هذه بصورة توحى بتنامي

(197)-زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 268.

وإزدياد نشاط الدولة بصورة كبيرة مقارنة بالسنوات المالية السابقة، وهو ما لا يتطابق والحقيقة والواقع، لذلك بات من المستحسن إقامة ميزانية خاصة تمول من خلالها هذه النفقات الإستثنائية، وهذا ما يعبر عنه بالميزانية غير العادية.

ويرى الفقه أن الدول في الوقت الراهن، كثيرا ما تسيء استخدام الميزانية غير العادية، وذلك بلجوئها إلى نقل بعض بنود النفقات التي هي في الحقيقة من النفقات العادية من ميزانية الدولة، والتي تقوم بإنشاء ميزانية غير عادية لها مع ما يستوجبه هذا التوجه من فرض ضرائب ورسوم إستثنائية أو تفعيل مصادر تمويل أخرى لتغطيتها، والهدف من هذا كله، هو إيهام المتعاملين والمختصين والباحثين وممثلي الشعب بغياب كل أوجه العجز في الميزانية، في حين وجود عجز حقيقي في الميزانية يعادل النفقات الواردة في الميزانية غير العادية، وذلك لغياب معيار علمي دقيق يكشف ما يعتبر غير عادي في الإنفاق العمومي⁽¹⁹⁸⁾.

ج- الميزانية الملحقة (le budget annexé)

يقصد بالميزانية الملحقة، هي الميزانية التي يتم إنشاؤها من إيرادات ونفقات بعض المرافق العامة ذات الطابع الإقتصادي (نشاط تجاري أو صناعي)، إذ توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة لكنها ملحقة بميزانية الدولة، فعلى الرغم من إفتقارها للشخصية المعنوية المستقلة، فإن هذه المرافق ولضروريات يستوجبها حسن سيرها تستفيد من الإستقلالية المالية بهدف تسهيل نشاطها وتحريرها من التعقيدات التي تتميز بها المالية العامة والتي تتطلبها الميزانية، فالرغبة في تطبيق القواعد المتعلقة بالنشاط الإقتصادي الخاص وإستبعاد قواعد العمل التي تفرضها الحكومات عادة في النشاط المتسمة بالتعقيد والتباطؤ إضافة إلى الرغبة في الإطلاع على مدى نجاعة المرفق الإقتصادية بمقارنة نفقاته بإيراداته، تعد من أسباب إعتداد الميزانيات الملحقة⁽¹⁹⁹⁾.

(198)- منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 195.

(199)- Christian Bigaut: « finances publiques - Droit Budgétaire », op cit, page 55 « ... Les budgets annexes: ils concernent des services de l'État qui n'ont pas été dotés de la personnalité morale et ont des activités productrices de services, de biens. Les budgets annexes dont les comptes doivent être équilibrés comprennent d'une part les recettes et les dépenses d'exploitation et d'autres part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales

ومن المتفق عليه أن عمليات اعتماد الميزانية الملحقه هي نفسها المطبقة في اعتماد الميزانية العامة للدولة، من حيث خضوعها لمبدأ السنوية، وطرحها أمام الرقابة التي تفرضها السلطة التشريعية، الأمر الذي جعل بعض الفقه المالي ينفي الطابع الإستثنائي للميزانية الملحقه على مبدأ وحدة الميزانية، ويعتبرها بالتالي تجميع محاسبي لإيرادات ونفقات بعض المرافق ذات الطابع العمومي⁽²⁰⁰⁾.

(د) - الحسابات الخاصة الخزينة (les comptes spéciaux du trésor)

يقصد بالحسابات الخاصة، مجموعة من الحسابات المالية التي تدخل إلى الخزينة العمومية، والناجئة عن بعض العمليات المالية التي تقوم بها هذه الأخيرة، لكنها لا تعتبر أصلا من الإيرادات العامة، أو بعض الأموال التي تخرج من الخزينة لكنها لا تعتبر أصلا من النفقات العامة، وذلك لأنها حسابات ذات طابع وقتي وليس نهائي، كالقروض والتسبيقات المالية ومبالغ الضمان والتأمين، حيث لا تعتبر هذه المبالغ من قليل الإيرادات والنفقات بالمفهوم الذي قرره لها القانون 17/84، فمبالغ التأمين الذي يلتزم بدفعها المقاولون المتعاقدون مع الدولة ضمانا لتنفيذ مشروع إقتصادي معين لا يعد في الحقيقة والواقع إيرادا عاما رغم أنه يدخل الخزينة العمومية للدولة، إذ أن هذه الأخيرة ستقوم برده إليهم فور الإنتهاء من تجسيد مشاريعهم بالصورة المتفق عليها، وحين تقوم الحكومة برد هذه المبالغ لأصحابها فإن ذلك لا يعتبر من قليل النفقة العمومية رغم أن هناك خروجًا للمال من الخزينة العامة⁽²⁰¹⁾.

affectées à ces dépenses. Les opérations des budgets annexes sont exécutés les opérations du budget général. Les budgets annexes permettent de vérifier la rentabilité des services... ».

(200)-M- Bouvier, M-Esclassan, J-Lassale: « finances publiques », op cit page 302: « l'évolution des rapports avec l'État illustre ainsi le caractère ambigu et évolutif de la notion du budget annexes. Pierre Lalumière dans son Manuel de finances publiques, considérait même que le caractère hybride du régime juridique des budgets annexes est à l'origine de (la) dégénérescence de la formule: l'assimilation aux règles applicables aux opérations du budget général l'a emporté sur la volonté d'autonomie découlant de l'activité économique. Le ministre des finances a considéré les services dotés d'un budget annexes comme des services publics ordinaires.. Les budgets annexes n'ont pas réussi à concilier l'indépendance dans l'interdépendance... ».

(201)-سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق ص 343 وما بعدها.

ويرى الفقه المالي، أن الأموال التي تدخل إلى الخزينة العمومية والتي تخرج منها على خلاف الإيرادات والنفقات العامة المنصوص عليها قانوناً، لا بد وأن تخرج من الحسابات التي تقررها الدولة للميزانية العامة، بل لا بد وأن ترصد لها حسابات خاصة، يتم غلقها فور خروج هذه الأموال من الخزينة بعد أن دخلتها سابقاً، وهذه الحسابات الخاصة بهذا المنظور، لا يعتبرها البعض إستثناء على مبدأ وحدة الميزانية، بل على العكس فهم يرون أنها تجسد واقعة كشف الحالة المالية الحقيقية للدولة بدون إضافة مبالغ إلى إيراداتها أو إلى نفقاتها لا تعتبر في الواقع إيرادات ونفقات عامة⁽²⁰²⁾.

وقد تطرق المشرع الجزائري للحسابات الخاصة بالخزينة، إذ نصت المادة 84 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم على أنه: "لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة، إلا بموجب قانون المالية، ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية :

1- الحسابات التجارية -2- حسابات التخصيص الخاص -3- حسابات التسبيقات -4- حسابات القروض -5- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية -6- يمكن أن تفتح حسابات التسبيقات والسندات، بواسطة تعليمة من الوزير المكلف بالمالية، وتبين بدقة كيفيات فتح هذه الحسابات وسيرها عن طريق التنظيم (متمم بالقانون رقم 11/93 المؤرخ في 1993/12/29) .

ويعيب البعض على الحسابات الخاصة على أنها إطار يمكن للدولة من خلالها أن تخفي أهداف بعض عملياتها المالية على العامة، وبذلك يستوجب التقيد بعدم اللجوء إليها نظراً لعدم

(202)-Christian Bigaut: « finances publiques - droit budgétaire », op cit page 55: « ... les comptes spéciaux du trésor - les modalités de fonctionnement des comptes spéciaux sont indiquées aussi articles 23 à 29 de l'ordonnance n°= 59 du 02 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Fondés sur l'idée que toute entrée de fonds ne constitue pas nécessairement une recette, et que toute sortie de fonds une dépense, les comptes spéciaux du trésor retracent les opérations temporaire de l'État ... ».

خضوعها للرقابة من الهيئة التشريعية، هو ما يمنح للحكومة سلطة إستغلالها في إخفاء أو تغطية واقعة العجز المالي للميزانية⁽²⁰³⁾.

المطلب الثالث

مبدأ عمومية الميزانية العامة

أولاً: مضمون مبدأ عمومية الميزانية العامة والانتقادات الموجهة له

مبدأ عمومية الميزانية العامة، يعني أن تظهر في وثيقة الميزانية، كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أية مقاصة بينهما، فبينما يهدف مبدأ وحدة الميزانية إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة فإن مبدأ عمومية الميزانية (le principe de l'universalité budgétaire) يهدف إلى تسجيل بالتفصيل في هذه الوثيقة كل تقدير بنفقة، وكل تقدير بإيراد دون إجراء عملية المقاصة بين نفقات أحد المرافق العامة وبين إيراداته، وتسمى كذلك بالموازنة الشاملة. ويفيد مبدأ عمومية الميزانية الأخذ بالميزانية الإجمالية، حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرفق وكافة تقديرات إيراداته، كما أن عدم إتباع مبدأ عمومية الميزانية، الأخذ بالميزانية الصافية، والتي تجري فيها مقاصة بين تقديرات نفقات المرفق وتقديرات إيراداته على نحو لا يظهر معه بالميزانية سوى رصيد هذا المرفق دائماً إذا زادت إيراداته عن النفقات ومدينا في الحالة العكسية.

وبإتباع طريقة الميزانية الإجمالية مراعاة لمبدأ عمومية الميزانية، لا تخصم نفقات مرفق عام من إيراداته، بل تظهر في ميزانيته كل تفاصيل نفقاته إلى جانب النفقات، وكل تفاصيل إيراداته في جانب الإيرادات، دون خصم النفقات من الإيرادات، وإظهار رصيد المرفق بعد ذلك⁽²⁰⁴⁾.

(203) -سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 344، تقول: "... وهكذا نرى أن الحسابات الخاصة للخزانة يمكن أن تؤدي إلى إهدار الإعتبار المالي، بإعتباره أحد العناصر التي يستند إليها مبدأ وحدة الميزانية. فضلا عما قد يؤدي إليه من هدم للإعتبار الثاني، الذي يقوم عليه المبدأ المذكور، وهو الإعتبار السياسي وذلك عندما لا تلتزم الحكومة بعرض الحسابات الخاصة للخزانة على السلطة التشريعية، إذ يمكنها ذلك من تجنب كل الرقابة على أوجه الإنفاق العام التي تتضمنها تلك الحسابات..".

(204) -منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 196 وبعدها.

ويستند مبدأ عمومية الميزانية إلى إعتبارين، الأول ذي طابع سياسي، والثاني ذي طابع مالي. فأما الإعتبار السياسي فهو ضمان الفرصة للهيئة التشريعية من مراقبة سير الإدارة الحكومية فيما يتعلق بنفقاتها الخاصة اللازمة لتسييرها، وذلك أن إتباع طريقة الميزانية الصافية يحجب عن السلطة التشريعية كل ما يتعلق بتفاصيل نفقات المرافق العامة، ولا يظهر له إلا رصيد هذه المرافق دائماً أو مديناً. وأما الإعتبار المالي، فهدفه محاربة الإسراف والتبذير في الإنفاق الحكومي إذ تتيح طريقة الميزانية الصافية المرفق العام الذي يحقق إيرادات تجاوز نفقاته، أن يسرف ويبذر في الإنفاق في أمور غير ذي أهمية إعتباراً أنه لن يظهر في ميزانيته، إلا فائض الإيرادات على النفقات، وعلى أنه لن يجد رقابة من البرلمان على بنود نفقاته وعليه فمبدأ عمومية الميزانية، يعني أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات، دون أي مقاصة بين الاثنين. وهذا المبدأ يعد مكملاً لمبدأ وحدة الميزانية، فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة، ويمثل الإطار الشكلي والخارجي للميزانية، فإن مبدأ العمومية، يهدف إلى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة، ولكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين، أي أن مبدأ عمومية الميزانية يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية بإعتبار أن هذا الأخير هو الإطار الخارجي للميزانية⁽²⁰⁵⁾.

وعلى الرغم ما يحققه مبدأ عمومية الميزانية من فوائد عملية، إلا أن الفقه المالي ما فتئ ينتقده، ويمكن تحديد هذه الانتقادات في المحاور الثلاثة الآتية:

أولاً: أن مبدأ العمومية من شأنه إضعاف الحافز لدى مسيري المرافق العامة على تقليص نفقاتهم والإجتهاد في زيادة إيراداتهم بإتباع أساليب التسيير الإداري والإقتصادي الحديثة، لعلمهم بأن الفائض المالي الذي يحققه المرفق بإتباع أسلوب التسيير الحديث سوف يذهب إلى ميزانية الدولة ولن يستفيد منه مسيرو وعمال هذا المرفق عن طريق المكافأة.

(205)–M - Bouvier, M - Escalassan, J-LASSALE: « finances publiques », op cit, page 314: « comme la règle de l'unité, celle de l'universalité a une signification politique: donner tout son sens à l'autorisation parlementaire. Mais elle souffre aussi de certaines exceptions, justifiées par un souci d'efficacité administrative... ».

ثانياً: أن هذا المبدأ لا يشجع على استخدام الأساليب الإقتصادية في إدارة المرفق العام.

ثالثاً: أن إتباع مبدأ العمومية من شأنه التأثير على مرونة العمل الذي تقوم به الهيئة التنفيذية وكفاءته.

ثانياً: مبدأ عمومية الميزانية في القانون الجزائري

أشار المشرع الجزائري إلى مبدأ عمومية الميزانية العامة للدولة في المادة 07 من القانون 17/84 المذكور سابقاً بقوله: "تطبيقاً للمادة 5 أعلاه تدرج في ميزانية السنة المالية، الإيرادات المحصلة عليها فعلاً، وكذا النفقات المقبولة دفعها بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي خلال السنة المدنية المناسبة".

كما أورد ذات المشرع في المادة 08 من نفس القانون قاعدة فرعية لمبدأ العمومية، وهي قاعدة عدم التخصيص دون أن يذكر قاعدة عدم المقاصة، إذ تنص المادة على أنه: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز...".

وبتحليل المادتين السالفتين، يلاحظ أن المشرع ألزم كل المرافق العامة المكلفة بتحصيل الموارد المالية للميزانية، بدفع حاصل نشاطها إلى مصالح الخزينة العامة بحسابات تفصيلية، مدعومة بالوثائق والمستندات التي تثبت طبيعة وقيمة ووزن هذا النشاط، والدولة بذلك لا يجوز لها الاستحواذ على مبالغ مالية لتمويل ميزانيتها الخاصة، كما لا يجوز إتباع أسلوب الميزانية الصافية - مثلما تم شرحه سابقاً - بل لابد عليها أن تكشف عن إيراداتها في صورتها الخام، وبذلك تتشكل وثيقة الميزانية العامة من قسمين: الأول يشمل الإيرادات الكلية، يقابلها في القسم الثاني النفقات العامة الإجمالية، وهذا هو مفهوم مبدأ عدم تخصيص وعدم المقاصة بين النفقات والإيرادات العامة في ميزانية الدولة .

وتعني قاعدة عدم تخصيص الإيرادات بصورة أوضح، عدم جواز تخصيص إيرادات مالية معينة من إيرادات الدولة لإنفاقها على نشاط أو برنامج خاص دون أوجه النشاط الأخرى، فلا يمكن مثلاً تخصيص المبالغ المحصلة من الضرائب الإضافية على وقود السيارات، لإصلاح

الطرق والأرصفة، ولا يجوز كذلك تخصيص المبالغ المحصلة من الرسوم على الأحكام والقرارات القضائية، من أجل بناء المحاكم والسجون مثلاً، بل يجب إستنادا إلى هذه القاعدة أن يتم تحصيل جميع الإيرادات المالية للدولة من مختلف مصادرها وذلك لحساب الخزينة العامة دون تخصيص، حتى يمكن أن تستفيد كل أوجه النشاط الإقتصادي من صناعة وتجارة وزراعة وخدمات من فرصة للتمويل عن طريق الإنفاق العام⁽²⁰⁶⁾.

أما قاعدة تخصيص الإعتمادات (la spécialité des crédits)، والتي تعد أكثر أهمية فهي تفيد أن إعتداد ومصادقة البرلمان على النفقات العامة المدرجة في ميزانية الدولة، لا يمكنه أن يتم بصورة كلية أو إجمالية، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، فالقانون المطبق في هذا المجال لا يسمح بإعتماد النفقات كمبلغ كلي إجمالي، يترك للهيئة التنفيذية، صلاحية توزيعه على مختلف أوجه الإنفاق حسب رغباتها، وفي ذلك تعارض واضح بين البرنامج الإقتصادي المسطر، وسياسة الدولة في تنفيذ الإنفاق العمومي.

ويعتقد البعض من فقهاء قانون المالية العامة أنه من المناسب التخفيف من حدة عمومية الميزانية بالنظر للتوسع الكبير في حجم الميزانيات العامة في الوقت الراهن. فلا مبرر مثلا التمسك بهذا المبدأ بصورة مطلقة عندما يتعلق الأمر بطرح معطيات وبيانات المشروع النهائي لميزانية الدولة، وهذا لكي لا يظهر هذا المشرع طابع العلو والتشديد، فيصعب تفهم مضامينه⁽²⁰⁷⁾.

ويسير بعض آخر من الفقه في هذا الصدد أنه من المعقول لتحقيق فكرة التخفيف من حدة مبدأ العمومية، هو إشتراط هذا المبدأ بصورته المطلقة عند إتمام إجراءات التحضير لمشاريع الميزانيات الخاصة بالمرافق العامة المختلفة (les budgets d'institutions publiques)، التي

⁽²⁰⁶⁾ -زينب حسن عوض الله، المرجع السابق، ص 277.

-أنظر كذلك نجيب يوسف، "علم المالية العامة والتشريع المالي"، ص 542 نقلا عن محمد نور، "أسس ومبادئ المالية العامة"، ص 386 المطبعة العربية الحديثة 1988، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

-أنظر كذلك محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، هامش ص 96، يقولان: "... طبقت هذه القاعدة بفرنسا عام 1876، من طرف وزارة البحرية، حيث أخذت بطريقة الناتج الصافي في إعداد ميزانيتها وهي طريقة تضمن للبرلمان حرية المراقبة بشكل جيد لمجموع العمليات المالية والحصول على تقدير جيد كجم الإيرادات والنفقات ...".

⁽²⁰⁷⁾ -مجدي شهاب، "الإقتصاد المالي"، ص 311، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999، جمهورية مصر العربية.

يتم عرضها على مصالح وزارة المالية. أما مشروع الميزانية العامة للدولة فيجوز عرضه بصورة مختصرة لتسهيل عملية الإطلاع عليه وفهم محتوياته المتضمنة التوجهات العامة للسياسة الإقتصادية والمالية المراد إتباعها في الدولة، حتى ولو تم المساس الجزئي بمبدأ عمومية الميزانية. كما لم يسلم مبدأ العمومية -مثله مثل بقية المبادئ - من الانتقاد، إذ يرى بعض الشراح في هذا الإطار أن من مساوئ هذا المبدأ، أن قاعدة المنتج الخام (la règle de produit brut)، ينتج عنها تضخم في مبلغها الإجمالي، إضافة إلى أن هذا المبدأ لا يسمح من الإطلاع على المبالغ الصافية المخصصة للخدمات، إعتباراً أن المصاريف الموجهة لإحدى الخدمات لا يمكن إخضاعها لعملية المقاصة مع ما توفره هذه الخدمة من إيرادات⁽²⁰⁸⁾.

المطلب الرابع

مبدأ توازن الميزانية العامة

أولاً: تعريف مبدأ توازن الميزانية العامة وأساسه

يقصد بمبدأ توازن الميزانية (le principe de l'équilibre budgétaire)، تساوي مجموعة ما حصلتته الدولة من إيرادات، أو ما تتوقع تحصيله مع مجموعة النفقات العامة التي تتوقع السلطة التنفيذية صرفها خلال سنة مدنية محددة. وبمعنى آخر يقصد بمبدأ توازن الميزانية العامة (l'équilibre budgétaire)، تساوي نفقات الدولة مع إيراداتها التي تم تحصيلها من المصادر العادية كالضرائب والرسوم، وعائدات الدومين⁽²⁰⁹⁾.

(208)– Institut national d'administration publique, « Éléments du cours de finances publiques », op cit, page 13: « ... Inconvénients de la règle de l'universalité: - la règle du produit brut entraîne un gonflement des postes du budget et du montant global du budget.

La stricte observation de la règle peut enlever un certain attrait aux initiatives méritoires des services, puisqu'ils savent d'avance que les opérations pécuniaires bien réussies ne profiteront pas aux services qui les ont réalisés, mais que les sommes retirées de ces opérations seront inscrites tout simplement dans le budget des recettes de l'État.

La règle ne permet pas d'entrevoir le coût net dans des services, puisque les dépenses entraînées par un service ne sont pas compensé par les recettes qu'il procure ».

(209)–تنص المادة 139 من قانون الولاية في الجزائر على أنه: "يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية على أساس التوازن".

ويتفق الشراح في هذا الصدد، أنه وتأسيساً لمبدأ التوازن لا يمكن الحسم بتوازن الميزانية، إذا كان مجموعة النفقات العامة يفوق ويتعدى إجمالي الإيرادات العامة، لأن ذلك يفيد حدوث حالة العجز في الميزانية (le déficit budgétaire)، وعلى النقيض فإن تنامي مجموعة الإيرادات العامة عن إجمالي النفقات العامة، يعبر عن حالة ما يسمى بالفائض في الميزانية (l'excédent budgétaire). ولمبدأ توازن الميزانية العامة مفهومين الأول تبنته النظرية التقليدية، أما الثاني فقد نادت به النظرية الحديثة للمالية العامة للدولة⁽²¹⁰⁾.

ويعني هذا المبدأ في مفهوم النظرية التقليدية، تساوي نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان، فالمبدأ من هذا المفهوم ينظر إليه إذن بصورة حسابية بحتة، وهذا المفهوم كان يطبق على ميزانية الدولة نفس المبادئ التي تنطبق على ميزانية الأفراد والمشاريع الخاصة إذ كانت النظرية التقليدية تخشى ما يسمى العجز في الميزانية والآثار المترتبة عليه من تزايد معدلات الإقتراض وإرتفاع معدلات التضخم المالي، أو على العكس حدوث فائض في الميزانية يؤدي بدوره إلى تفاقم ظواهر التبذير والإسراف المالي في الدولة .

أما النظرية الحديثة في المالية العامة، فلم تعد تنظر إلى العجز في ميزانية الدولة على أنه كارثة مالية، تعصف آثارها السلبية على مكونات الحياة المالية للدولة، لكن هذا لا يفيد أن شراح المالية العامة المعاصرون لا يحبذون فكرة التوازن المالي، كل ما في الأمر أن النظرية الحديثة، وبفعل التطورات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تعرفها الدول في الوقت الراهن، أصبحت تميل إلى إستبدال فكرة التوازن المالي البحت، بفكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الإقتصادي العام، حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الميزانية.

وهذا الإستبدال هو ما يطلق عليه الفقه الحديث بنظرية العجز المؤقت والمنظم (déficit systématique)، وأصبح من المقرر على ضوء هذا، أنه يتعين التضحية بمبدأ توازن الميزانية على الأخص، إذا كان في ذلك معالجة لحالة الركود الإقتصادي تواجهها دولة من الدول (كالقضاء على البطالة والرفع من الإنتاج وزيادة الإستهلاك وتزايد معدلات الإستثمار... الخ)، فتأسيساً لمبدأ

(210) - منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 197.

توازن الميزانية، لا تعتبر الميزانية في حالة توازن، إذا كان إجمالي النفقات العامة يزيد أو يفوق على إجمالي الإيرادات العامة، لأن ذلك يعبر على حالة العجز في الميزانية، وبالمقابل فإن زيادة إجمالي الإيرادات العامة على إجمالي النفقات العامة يعبر عن حالة فائض الميزانية، ولذلك فإن المشرع الجزائري نص على ضرورة التقيد بمبدأ توازن الميزانية، وذلك في المادة 121 من دستور 1996 التي نصت على أنه: "لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"⁽²¹¹⁾.

ثانياً: مبررات عدم توازن الميزانية العامة للدولة

يرجع الفقه المالي الحديث عدم توازن الميزانيات العامة إلى سببين هما:

أ) - الفائض في الميزانية (l'excédent budgétaire)

يقصد بالفائض في ميزانية الدولة، هو تحقيق مبالغ مالية ناتجة عن زيادة معدل الواردات عن معدل الإنفاق العام، ويتم ذلك عادة عن طريق تخفيض حجم النفقات العامة مقارنة بحجم الإيرادات العامة الحالة التي ينتج عنها farkا ماليا يمكن كشفه في الحسابات الختامية للميزانية في نهاية السنة المالية. كما يمكن أن يحدث الفائض في الميزانية بواسطة الرفع من معدلات الإيرادات العامة، مقارنة بالحجم الحقيقي للنفقات العامة، غير أن الفائض الذي يمكن لميزانية الدولة أن تحققه ورغم أهميته من حيث أنه يتصدى للآثار المالية والإقتصادية لظاهرة العجز في الميزانية، فإنه لا يخلو من مساوئ وآثار سلبية تظهر في العديد من الحالات، كون الفائض في الميزانية يعيق الحركة الإستثمارية في الدولة بسبب ارتفاع معدلات الرسوم الجبائية، كما يؤدي إلى إضعاف

(211) - زينب حسن عوض الله، المرجع السابق، ص 278 وما بعدها، تقول: "... تتخلص هذه النظرية في أنه يتعين على الدولة في حالة الكساد، أي عندما يكون الإقتصاد القومي دون حالة العمالة الكاملة، أن تعمل كل ما من شأنه زيادة الطلب الكلب الفعلي حتى تنتعش الحالة الإقتصادية مرة أخرى، وتزداد العمالة إلى الحد الذي تصل فيه إلى تشغيل كل الطاقة الإنتاجية الإقتصاد القومي، أي إلى أن تصل إلى حد العمالة الكاملة... وأباح الفكر الإقتصادي الحديث الإنتاج إلى إحداث عجز منظم في الميزانية وصولاً إلى تحقيق التوازن التام، أي توازن الإقتصاد القومي في مجموعة...".
-أنظر كذلك محمد سعيد فرهود، المرجع السابق ص 368.

القدرة الشرائية الأفراد نظراً لإرتفاع أسعار السلع والخدمات المتأثرة بزيادة حجم الضرائب، كما يؤثر سلباً من الناحية الإجتماعية على الفئات الضعيفة التي إعتادت على تلقي الإعانات والدعم الحكومي، و كذلك على نسب التشغيل الدائم الناجمة عن سياسة تقليص الإنفاق العام خاصة منها المبالغ المخصصة لميزانية التسيير، إضافة إلى أخطار التي يمكن أن تنتج عن إحتمال تحول الإقتصاد الوطني إلى حالة الركود، بسبب نقص الطلب الإجمالي الناتج عن تطبيق سياسات تقليص حجم الإنفاق العام... الخ .

(ب) - العجز في الميزانية (le déficit budgétaire)

سبقت الإشارة أن العجز في الميزانية العامة للدولة، إنما ينشأ نتيجة زيادة حجم النفقات العامة، عن حجم الإيرادات العامة، أو نتيجة تقليص الإيرادات العامة، مقارنة بالنفقات العامة. غير أن هذا العجز يمكن أن يتجسد بطريقتين، الأولى تسمى بالعجز المنظم أو الإرادي (le déficit réglementé ou volontaire)، إذ تلجأ العديد من الدول التي تعاني من ركود إقتصادي بفعل عوامل كثيرة في الوقت الراهن إلى خلق عجز إيرادي في ميزانيتها العامة، وذلك عن طريق إستحداث نفقات إضافية (منح القروض للمستثمرين والمستهلكين، فتح مناصب العمل، اللجوء إلى الإصدارات النقدية الجديدة)، وهذا بهدف تشجيع الطلب الإجمالي على السلع والخدمات الأمر الذي يؤدي بدوره وبصورة آلية، إلى زيادة العرض الإجمالي الناتج عن زيادة الإنتاج، الأمر الذي يساهم في تدعيم وإنعاش الحركة الإقتصادية، وبالتالي السماح لهذه الإقتصاديات من الخروج من مراحل الركود⁽²¹²⁾. أما الصورة الثانية للعجز في الميزانية، فهو العجز الطبيعي للميزانية أو العجز اللإرادي، وهو الناتج عن أسباب ليست إقتصادية بالضرورة، ويظهر هذا العجز عند صعوبة التحكم في حجم النفقات العامة خاصة تلك الموجهة إلى القطاع الإجتماعي، وعدم دقة التكهّنات العامة والتوقعات المالية التي تقوم بها الأجهزة التقنية المكلفة

(212) - سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 353 وما بعدها، تقول: "... ووسيلة الدولة في تمويل عجز الميزانية هي أساسا الإصدار النقدي. وتشير نظرية العجز المنظم بوجود عدم الخوف من التضخم في هذه الحالة بالذات، لأنه تضخم نافع ومفيد طالما أن الإقتصاد القومي دون حالة العمالة الكاملة. مما يعني وجود طاقة إنتاجية معطلة لا ينتظر لتشغيلها سوى حدوث طلب على منتجاتها، وهذا ما يكلفه عجز الميزانية...".

بإعداد الميزانية إضافة إلى الإعتماد الكلي على الجباية البترولية، مثلما يحدث في الجزائر، رغم أنها تمثل إيرادات غير عادية وغير مستقرة تتأثر بتقلبات الأسواق العالمية، تضاف إليها حالات ضعف التحصيل الجبائي الناجم عن قصور النظام الجبائي والضريبي في الدولة، الأمر الذي يحرم ميزانية الدولة من إيرادات مالية معتبرة⁽²¹³⁾. كما يجمع الفقه الفرنسي على الطابع السياسي لحالتي التوازن والعجز في الميزانية العامة⁽²¹⁴⁾.

ومن بين الأسباب الهامة التي تؤدي إلى حدوث عجز لا إيرادي في ميزانية الدولة، الأثر السلبي الذي يتركه ثقل عبء الدين العمومي على هذه الأخيرة، (l'effet négatif de la dette publique sur le budget de l'État)، وهذا بسبب إلحاق خدمات الدين الداخلي بقسم النفقات في الميزانية العامة، والمعروف في الجزائر تأثيرات عبء الدين العمومي على مسار المخططات الإقتصادية، والذي كان مصدره الأول مخلفات سياسة التطهير المالي للمؤسسات المملوكة للقطاع العام، إلى جانب ما يسمى بخسائر الصرف التي تكون دائما على كاهل خزينة الدولة .

وتصديا للتأثيرات السلبية المتواصلة للعوامل السالف ذكرها على التوازنات المالية للميزانية العامة، فقد سارت الجزائر -وعبر تشريعات خاصة- إلى إستحداث صندوق خاص، كانت

(213)- السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 363.

- أنظر كذلك حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 80.

(214)- Christian Bigaut: « Finances publiques - Droit Budgétaire », op cit page 63: « le principe de l'équilibre n'est pas de même nature que les principes juridiques de l'annualité, de l'unité, de l'universalité et de la spécialité: il est d'essence politique. Au siècle dernier, l'opinion publique, reflet d'une nation libérale et économique, assimilait le budget de l'état à celui d'un particulier. Dans la mesure où il était à la fois anormal et presque impossible qu'un individu puisse longtemps vivre au-dessus de ses moyens en dépensant plus qu'il ne gagnait, une extension naturelle du principe conduisait à faire de l'équilibre budgétaire la règle d'or des ministres des finances. En effet, tant que l'état se contentait de gérer les services administratifs, le déficit budgétaire représentait son incapacité à couvrir les seuls dépenses de fonctionnement par l'impôt... L'idée de l'équilibre budgétaire, appliquée pour la première fois sous POINCARÉ depuis la première guerre mondiale, est très largement populaire et payante politiquement. Mais sa réalisation demeure toujours aléatoire par suite du décalage, voir des oppositions, entre l'évolution des finances publiques et celle de l'économie d'une nation. C'est pourquoi la recherche de l'équilibre budgétaire s'insère dans la recherche plus large d'un équilibre économique général... ».

الأهداف منه مواجهة مختلف أوجه العجز في الميزانية يسمى بصندوق ضبط الموارد العمومية يتم تمويله عن طريق الجباية البترولية، وتكون من أهدافه التقليل من حجم الديون الداخلية إلى جانب ضمان التمويلات المالية اللازمة لإتمام مشاريع الإستثمار العمومي الكبيرة، المشكلة لحلقات ومواضيع البرامج والمخططات الإقتصادية في الجزائر⁽²¹⁵⁾.

المبحث الثاني

مراحل إتمام الميزانية العامة للدولة في القانون الجزائري

سبق تعريف ميزانية الدولة بأنها توقع وإجازة بنفقات وإيرادات الدولة العامة على فترة زمنية مقبلة تكون في الغالب سنة، وميزانية الدولة قبل أن تترجم مقتضياتها على أرض الواقع وتحقق بالتالي مبتغياتها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، لا بد أن تمر بمراحل عديدة ومختلفة من حيث طبيعة الإجراءات المتخذة بصددها. ويتفق غالبية الفقه المالي الحديث أن ميزانية الدولة الحديثة تمر عادة بأربعة مراحل رئيسية، وهي مرحلة التحضير، فمرحلة الإعتماد، فمرحلة التنفيذ ثم في الأخير مرحلة المراقبة.

وسنخصص هذا المبحث إلى دراسة مراحل إعداد أو تحضير الميزانية العامة للدولة والهيئات المخولة قانونا بذلك، إلى جانب الإجراءات المتبعة في مطلب أول، ثم سنخوض في المطلب الثاني إجراءات إعتماد الميزانية العامة وما تستوجبه من عمليات الإعلام والمناقشة والتعديل والتصويت في التشريع الجزائري، أما في المطلب الثالث فسننتقل بالتحليل إلى الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

المطلب الأول

مرحلة التحضير والإعداد للميزانية العامة

يتفق الشراح أن مرحلة إعداد أو تحضير الميزانية العامة في الدولة، هي من المراحل الهامة والحيوية، إذ تكتسي هذه العملية أهمية بالغة في نجاح أية ميزانية، فنجاح الميزانية يبقى

(215) - قامت الدولة الجزائرية خلال سنة 2000 بإنشاء صندوق ضبط الإيرادات توجه موارده إلى عمليات تمويل العجز السنوي الذي يلحق الخزينة العمومية، إضافة إلى تسديد المديونية الخارجية.

مرتبط بحسن وجدية ودقة عمليات التحضير ولا يأتي ذلك إلا بالإطلاع والإلمام الشامل بكل المعطيات الإقتصادية والمالية والإدارية للدولة، إضافة إلى وضع خطة محكمة ودقيقة لتجسيد الأهداف المتوخاة، وكذا توفير الوسائل لتحقيقها، وذلك من أجل إعداد خطة تقديرية إجمالية للنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة، التي يكون الهدف الأول والأخير منها تحقيق أكبر قدر ممكن من التطلعات والأهداف الإقتصادية والإجتماعية المبرمجة وبأقل نفقات ممكنة⁽²¹⁶⁾.

أولاً: الهيئات المختصة بإعداد الميزانية

تعتبر الهيئة التنفيذية ومن خلال هيكلها المركزية واللامركزية هي الجهة المختصة والمخولة قانوناً وعملياً بتحضير الميزانية في الدول الحديثة، وبذلك يمكن الجزم أن كل القطاعات الوزارية في الحكومة، يكون لها دور أساسي في وضع المعالم الأولى والتكهنات المبدئية لنطاق الإيرادات العامة والنفقات العامة لمدة سنة حسب كل قطاع إقتصادي في الدولة، فتقوم كل وزارة على حدى بتحضير مشروع الميزانية الذي يرتبط بدائرة إختصاصها الإقتصادي، فتقوم مثلاً وزارة الصناعة عن طريق هيكلها الداخلية المختصة بالتخطيط والمالية بوضع مشروع كامل يتضمّن كافة التوقعات بالإيرادات في النشاط الصناعي العام للدولة خلال سنة كاملة، وذلك بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية، أي وفق التوجيهات والتعليمات التي إعتمدها وزارة المالية⁽²¹⁷⁾.

والواضح أن عملية التحضير لإعداد مشروع ميزانية الدولة، إنما يختلف من الناحية الإجرائية بين ميزانية التسيير، وميزانية التجهيز، فإجراءات الإعداد لوضع مشروع لميزانية التسيير تبدو أكثر سهولة ويسراً من الإجراءات التي تخوضها السلطة التنفيذية في إعداد ميزانية التجهيز، وذلك لأن ميزانية التسيير تتشكل عادة من مبالغ مالية عادية وضرورية ترصد لضمان إستمرار عمل المرافق العامة والإدارات المختلفة، إذ يدخل في هذا الإطار مجمل المبالغ التي تدفع في

(216) - أحمد جامع، المرجع السابق، ص 354 وما بعدها.

-أنظر كذلك زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 284.

(217) -محمود رياض عطية، المرجع السابق ص 458.

-أنظر كذلك مجدي محمود شهاب، "دراسات في التشريع الضريبي المصري"، ص 344، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، جمهورية مصر العربية. 1994

صورة أجور لمستخدمي القطاع العمومي، وكذا نفقات التسيير والصيانة لهذه المرافق. أما ميزانية التجهيز، فتظهر عمليات إعدادها أكثر تعقيداً وصعوبة، ويرجع ذلك إلى طبيعتها الدورية وحجم الأموال الضخمة التي تختص بها والإجراءات الإدارية التي تستغرقها، وهذا ما يجعل الإعداد لها يستغرق وقتاً أطول من الوقت المخصص لإعداد ميزانية التسيير.

وتلعب وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة في الدول الحديثة دوراً بارزاً ومحورياً، إذ تختص هذه الوزارة في مرحلة الإعداد بجمع كافة التكهانات للنفقات والإيرادات الواردة من قطاعات النشاط الإقتصادي المختلفة، ثم تعمد إلى التدقيق في معطياتها ثم ترتيبها، وإتمام عملية المطابقة بين هذه المعطيات المالية، مع الأوامر والتعليمات الصادرة من أعلى هرم السلطة في الدولة، وهذا لكي تجعلها تتسجم مع التوجيهات السياسية للدولة في المجالين الإقتصادي والمالي، وكذا الأهداف المتوخاة في البرنامج التنموي لهذه الدولة⁽²¹⁸⁾.

عمليات جمع المعطيات المالية الخاصة بالميزانية العامة للدولة للسنة المقبلة والمتمثلة في التوقعات الخاصة بالإيرادات والنفقات لكل قطاعات النشاط الإقتصادي، لا تتوقف عند هذا الحد، بل يتم على ضوءها إعداد مشروع أولي لميزانية الدولة ينجزه وزير المالية، الذي بعد عمليات ضبط وتوضيح مقادير الإنفاق العام والإيراد العام، يقوم بعرضه على الوزير الأول، الذي بعرضه -بعد تفحصه والتدقيق في معطياته- على مجلس الوزراء الذي يعمد إلى مناقشة وتحليل كافة بنوده

(218)-محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 100، يقولان: «... وفي الجزائر: تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية، حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة. أ) - ففي مرحلة سابقة، وطبق للمرسوم رقم 341/84، المؤرخ في 17 نوفمبر 1984، كانت لوزير الميزانية سلطات واسعة في تحضير الميزانية، كما يتجلى من نص المادة 03 من ذلك المرسوم.

ب) - وفي مرحلة لاحقة، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 54/95، المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية، "فإن تحضير الميزانية وإن بقي من مشتملات وزير المالية، إلا أن ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي يتسم في قمته بالإزدواجية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة)، حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف الأعلى على ذلك، من أجل تجسيد برنامج الحكومة..".

ومقتضياته لتتم صياغته في شكل مشروع على مستوى الهيئة التنفيذية لتليه مرحلة إحالة المشروع على البيئة التشريعية لمناقشته والتصويت عليه⁽²¹⁹⁾.

وإذا كان من المتفق عليه في الدول الحديثة، وجوب تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية، فإنه من غير المتفق عليه تعيين المسؤول الذي يكلف بهذه المهمة، ولا تحديد سلطاته في هذا الشأن، فقد يمنح هذا الإختصاص لوزير المالية مثلما يحدث في الجزائر، وقد يكون تحضير الميزانية من إختصاص رئيس الجمهورية، كما يحدث في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك عن طريق ما يسمى ب "مكتب الميزانية"، وهو هيئة تابعة مباشرة لرئاسة الجمهورية، كما قد توكل المهمة ذاتها إلى هيئتين مختلفتين، إذ يحدث مثلا أن تشترك الهيئتين التشريعية والتنفيذية في تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة، كما هو الحال في فرنسا وغالبية الدول الأوروبية⁽²²⁰⁾.

إن عمليات التحضير لإعداد مشروع الميزانية العامة في الدولة، وإستنادا إلى الطابع المادي الذي تكتسيه، تستوجب توافر وحضور أجهزة وهيكل تقنية يكون دورها حاسم وفعال في إتمام هذه العمليات، إذ تتمتع هذه الإدارات التقنية بالإختصاص والكفاءة اللازمة التي ينطوي عليها إعداد مشروع الميزانية، إضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي خولها بها القانون لذلك، ويأتي على رأس هذه الأجهزة المديرية العامة الميزانية العامة، التي تعتبر في الأنظمة الحديثة أهم جهاز توكل له مسؤولية إعداد الميزانية، إذ تكلف هذه المديرية بجمع كافة طلبات الإعتمادات المالية التي تتقدم بها كل الدوائر والقطاعات الوزارية، ثم تعمد إلى تكييفها وفق توجهات البرامج الإقتصادية والمالية للدولة، لتنتهي بتقدير الإعتمادات الضرورية لها في شكل وثيقة تسمى في قانون الميزانية بالمذكرة المنهجية.

(219)-Yahia DENDENI: « la pratique du système budgétaire de l'état en ALGÉRIE », pages 301 et après, office des publications universitaire (O.P.U), 2002, Alger.

(220)-Yahia DENDENI: « la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie », op cit, page 311 et après.

غير أن دور المديرية العامة للميزانية، لا يعتبر في الحقيقة الدور الوحيد في عمليات التحضير لإعداد مشروع الميزانية العامة، بل أن التشريعات حوّلت عن طريق مقتضيات قانونية لهياكل تقنية أخرى المساهمة في هذه العمليات من بينها المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية ومصالح الجمارك، إذ تقوم هذه المديرية بعملية رصد الإيرادات العامة المتوقعة، بالنظر إلى نشاطات التحصيل الجبائي والجمركي الذي تقوم به⁽²²¹⁾، إضافة إلى تلك المتعلقة بالأملاك الوطنية، إذ تعتبر مديريات الأملاك الوطنية الجهاز الرئيسي الذي يتولى مهام ضخ الأموال العامة إلى الخزينة العمومية، كما تكلف إلى جانب ذلك مصالح المديرية المركزية للخزينة العمومية بالعديد من المهام، يأتي على رأسها تسيير الأموال العمومية، حيث تساهم الخزينة في إجراءات حساب وجود الأموال العامة النهائية التي تمثل عادة أهم مصدر لتمويل الإنفاق العام الذي تم إدراجه في الميزانية العامة.

ثانيا: إجراءات إعداد الميزانية العامة للدولة

يقصد بإجراءات إعداد الميزانية العامة للدولة، المراحل التي تستغرقها عملية إعداد الميزانية على مستوى هياكل ووزارات الدولة، إذ توكل المهام لهذه الهيئات لتحضير المعطيات الفنية والحسابية السنة المالية المقبلة خلال السنة المالية الحالية، وتتم هذه العملية وفق برنامج زمني تقرره وزارة المالية، وتتبعه في ذلك بقية الوزارات كل في القطاع الإقتصادي المخول لها تسييره، وتنطلق هذه العملية بما يسمى بمرحلة وضع الأبعاد والطموحات التي تنطلق عادة خلال شهري جانفي وفيفري، ويشارك فيها كل الفاعلون في القطاع المالي للدولة كوزير المالية والمدير العام للميزانية العامة، والمديرين المختصين في التقدير المالي، يناقشون فيها كل الطلبات والإعتمادات المالية المقدمة من مختلف القطاعات الإقتصادية على ضوء المعطيات الإقتصادية والمالية ومدى تجاوب الإقتصاد الوطني للعوامل المختلفة ذات الطابع الداخلي والدولي، وذلك على المدى المتوسط إضافة إلى النتائج المحصل عليها عند تنفيذ مقتضيات الميزانية العامة للسنة الماضية

(221) -تنص المادة 68 فقرة 2 (أ) من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر على أنه: "يرفق قانون المالية للسنة بما يلي (2 - ملحقات تفسيرية تبين ما يلي: أ) - التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لاسيما المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى...".

وذلك بالإطلاع على حساباتها الختامية، كل ذلك على ضوء التطلعات والضرورات ذات الطابع السياسي في الدولة، فتقوم بعد ذلك مديرية الميزانية العامة بضبط هذه المعطيات ورصدها في وثيقة واحدة تسمى مسودة مشروع الميزانية العامة ليتم إرسالها إلى وزير المالية الذي يقوم بترتيب أولويات الميزانية وفق التعليمات الحكومية، ويتأكد بصورة واضحة من توافق هذه العمليات، والأهداف المسطرة في البرنامج الإقتصادي المقرر، ليقوم في النهاية بعرض مشروع الميزانية على مجلس الحكومة للظر فيه⁽²²²⁾.

إن إجراءات إعداد الميزانية في الدول الحديثة، تستوجب مرور هذا المشروع على مرحلة هامة وأساسية، تتمثل في مرحلة الموافقة على طلبات الإعتماد، وتتم هذه المرحلة عادة خلال شهر مارس، حيث تتم دراسة مشروع قانون المالية على مستوى مجلس الحكومة، وفيه تتجسد إجراءات الموافقة على طلبات الإعتماد المقدمة من مختلف الوزارات، وتتم العملية بناءً على مدى موضوعية وجدية مبررات الإنفاق، بالإضافة إلى التوصية التي تقدمها المديرية العامة للميزانية في هذا الصدد، فإذا اقتنعت الحكومة بجدوى ومدى الإنفاق في أي مجال إقتصادي أو إجتماعي يتطابق والأهداف المسطرة في البرنامج المنتهج، ترسل الحكومة موافقتها الكتابية لطلبات الإعتماد المقدمة من الوزارات المختلفة⁽²²³⁾.

سبقت الإشارة إلى أن عملية تحضير مشروع ميزانية الدولة، تقوم أساساً على تقدير مجمل النفقات ومجمل الإيرادات للدولة لسنة واحدة. ويرى الفقه أنه من الممكن أن يتم تقدير النفقات والإيرادات التي تشكل الميزانية وفقاً لطرق متعددة، غير أنه ومهما كانت الطريقة المتبعة في ذلك، فإن الهدف الذي تصبو إليه السلطة المختصة بتحضير الميزانية إلى تحقيقه عادة هو أن تتطابق تقديراتها مع الواقع قدر الإمكان، وذلك لتسهيل عملية تجسيد السياسة المالية المقررة للدولة، دون حصول مشاكل وصعوبات تظهر عادة على صورة زيادة هامة في النفقات المتوقعة، أو في صورة تراجع في مبالغ الإيرادات المحصلة، مع الأخذ بعين الاعتبار العديد من المعطيات الإقتصادية

(222) - أحمد جامع، المرجع السابق، ص 359.

- أنظر كذلك مجدي شهاب، المرجع السابق ص 344.

(223) - زينب حسن عوض الله، المرجع السابق، ص 286.

والمالية الآنية، مثل نسب النمو ودرجات التضخم ونسب البطالة المسجلة، إلى جانب طبيعة وتأثير الدين العمومي على الصحة المالية للدولة (224).

أ- تقديرات الإيرادات

يتفق المختصون الماليون أن عملية تقدير الإيرادات العامة تثير صعوبات وإشكالات فنية، وهذا لكونها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ التوقع (prévisions) فيما يخص الظروف والمتغيرات الإقتصادية، التي قد تطرأ على إقتصاد الدولة من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة وخاصة الضرائب في السنة المالية المقبلة، ويتم تقدير الإيرادات العامة بإستعمال عدة طرق: (225).

- التقدير الآلي للإيرادات (prévisions automatique des recettes)

وتتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المالية للدولة المقبلة على أساس آلي، ومعنى ذلك أن لا يسمح للإطارات المختصة بتحضير الميزانية بإستعمال سلطتهم التقديرية فيما يخص عمليات تقدير الإيرادات المحتمل تحصيلها، إذ يتم تقدير الإيرادات في هذه الظروف بالإستدلال بالمعطيات المالية التي تم إستغلالها في تحضير الميزانية السابقة لتحضير مشروع الميزانية الجديدة تضاف إليها ما يسمى بقاعدة الزيادات، والتي بموجبها يتم إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية تم تنفيذها. وتحدد هذه النسبة على ضوء متوسط الزيادة التي وقعت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة. غير أن الفقه المالي ما فتئ ينتقد هذا التوجه في تقدير الإيرادات، معيباً عليها أن الحياة الإقتصادية والمالية في الدولة لا تسير وفق معطيات ثابتة ومؤكدة، فغالبا ما تعرف إقتصاديات الدول المختلفة مراحل نمو وإنتعاش، لتسير بعد ذلك إلى مراحل تراجع وإنكماش أو العكس بفعل

(224)-Christophe Sinnassamy: « finances publiques », op cit, page 52: « la préparation du projet de loi de finances dépend fortement de la conjoncture économique internationale du fait de la mondialisation de l'économie. En pratique, l'exercice de prévision budgétaire qui sert de cadre général doit donc prendre en compte différents paramètres dont la maîtrise par les pouvoirs publics est inégale (taux de croissance, d'inflation et de chômage, niveau de déficit public et de dette publique). Deux éléments importants de prévision financière accompagnent chaque année le PLF... ».

(225)- عادل حشيش، المرجع السابق، ص 300.

-أنظر كذلك سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 368 وما بعدها.

تأثير العديد من العوامل والظروف الداخلية والخارجية، الأمر الذي يخلق صعوبات عند استخدام طريقة التقدير الآلي للإيرادات المالية في الدولة⁽²²⁶⁾.

- التقدير المباشر (prévisions direct des recettes)

إن طريقة التقدير المباشر لإيرادات الدولة، تهدف أساسًا إلى التنبؤ بإتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة، وتقدير حصيلته المتوقعة بناءً على هذا التحليل المباشر، ففي هذه الطريقة تمنح الحرية الكاملة للمكلفين بتحضير الميزانية العامة في الدولة في تقدير الإيرادات المحتمل تحصيلها، على أساس إتمام دراسات معمقة ومباشرة لحالة النشاط الإقتصادي السنة المقبلة، ويساعد هؤلاء المكلفين في مهامهم أدوات العمل الحديثة في مراقبة وتوقع المنحى الذي سوف يأخذه النشاط الإقتصادي عموماً، الأمر الذي يسمح لهم بالتوصل إلى تكهنات وتقديرات قريبة من الواقع بدرجة أكبر مما هي عليه عند تطبيق التقدير الآلي.

(ب) - تقديرات النفقات (Prévisions des dépenses)

على نقيض عملية تقدير الإيرادات، يرى الشراح أن تقدير النفقات لا يثير على العموم أية صعوبات فنية، إذ يطلب في هذا الإطار من كل النشاطات والفروع الإقتصادية بتحديد نفقاتها المستقبلية، على أساس حجم نفقاتها السابقة، تضاف إليها المبالغ التي سيتم صرفها وتكون موجهة بالخصوص إلى الإستثمارات أو المصاريف المقررة خلال السنة المالية المقبلة.

وتعرف المالية الحديثة في العديد من دول العالم عند تقدير النفقات العامة تفرقة بين نوعين من الإعتمادات، الأولى تسمى بالإعتمادات المحددة، ويقصد بها تلك التي تمثل الرقم الوارد بها

⁽²²⁶⁾-Christophe Sinnassamy: « finances publiques », op cit, page 51: « ... le niveau de recettes est très fortement corrélé à l'activité économique. En période de croissance, les ressources de l'état en bénéficient toutes choses égales par ailleurs, c'est à dire sans augmenter le taux des prélèvements obligatoires. Investissement, dans une conjoncture économique plus difficile, elle peuvent connaître un repli. L'évolution spontanée peut donc être: - soit positive: hausse des plus-values immobilières qui s'explique par une reprise du marché, hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en raison de la hausse de consommation de carburant - soit négative: repli des produits des jeux exploités par la française des jeux, paiement fractionné de différents droits de succession... ».

الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون إستشارة الهيئة التشريعية. أما الثانية وهي التي تسمى بالإعتمادات التقديرية، فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، والتي لا يجوز فيها للسلطة التنفيذية تجاوز مبلغ الإعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية⁽²²⁷⁾.

وإلى جانب هذين النوعين، فإن هنالك نوع آخر من الإعتمادات في تقدير النفقات يسمى بإعتمادات البرامج، هذه الطريقة ترتبط عادة بالإستثمارات طويلة المدى، تلجأ الدول التي تختار هذه الطريقة إلى سبيلين: الأول يسمى بإعتمادات الإرتباط ومضمونها إدراج المبلغ الكلي للنفقات في ميزانية السنة الأولى، ولكن في صورة إعتمادات تقديرية، وهو ما يسمح بتقدير النفقات من الناحية القانونية والإرتباط بها من الناحية الفنية دون دفعها فعلا. فيدرج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي من المنتظر دفعه فعلا من النفقات. أما الثاني ويعرف بطريقة إعتمادات البرامج (la loi du programme)، يقضي في أحكامه على تنفيذ برنامج مالي على سنوات عديدة، ويمنح الموافقة على الإعتمادات اللازمة له⁽²²⁸⁾.

والنفقات العمومية مثلما سبق توضيحه، أما أن تكون نفقات تسيير (Dépenses de fonctionnement)، أو نفقات تجهيز (Dépenses d'équipement)، وتختلف بذلك صورة تقدير هذه النفقات، فتتضح طريقة نفقات التسيير في قيام المرافق العامة المختلفة، بتقدير نفقاتها المحتملة، وذلك عن طريق منهجية العمل المقررة من طرف وزارة المالية في أواخر شهر جانفي، بإستثناء مبالغ التعويضات المتكررة، والتي تظهر عموما في صورة أجور وتكاليف إجتماعية مختلفة ومصاريف أدوات التسيير، وأشغال الصيانة، فنقوم بعد ذلك بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة الوصية في حدود شهر مارس لتسمح لها بالإطلاع عليها ودراستها، والتأكد من مدى موضوعية والجدوى منها، ليتم تسجيلها في حالة الموافقة على صورة طلب إعتماد في ميزانية التسيير الخاصة بالوزارة المعنية التي تحيلها بدورها على مصالح وزارة المالية.

(227) - أحمد جامع، المرجع السابق، ص 363 وما بعدها.

(228) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق ص 288.

أما تقدير التجهيز فإنه غالبا ما يثير صعوبات موضوعية وعملية، وهذا لكون هذه النفقات ترتبط عادة بمضمون التوجهات والبرامج الاقتصادية التي تنوي الدولة تطبيقها، إذ غالبا ما تُقدّر هذه النفقات على ضوء الأهداف الاقتصادية المتوخاة⁽²²⁹⁾. وهذا ما أكدته المشرع الجزائري في المادة الأولى من قانون 17/84 الخاص بقوانين المالية بقوله: "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها".

وبذلك يمكن القول أن تقدير نفقات التجهيز يعد ذي إرتباط وثيق مع ما سطرته السلطات السياسية من أهداف مدرجة في المخططات والبرامج الاقتصادية، وتمثل مبالغ المالية التي تخصصها الدولة لميزانية التجهيز والتي تفتح لها إعمادات سنوية بموجب قانون المالية، القسط المالي السنوي من التكاليف الإجمالية المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية⁽²³⁰⁾.

ثالثا: صياغة مشروع قانون المالية

من المعروف في المالية العامة، أن تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة تعد بمثابة الأساس المادي لإعداد ميزانية الدولة، فبعد الإفرغ من عمليات التقدير، تبادر كل القطاعات الاقتصادية في الدولة ممثلة في الهياكل الوزارية المختصة بتقديم مشروعها النهائي للميزانية الخاص بها إلى وزارة المالية، التي تعتمد إلى جميع كل هذه المشاريع الوزارية المقدمة وذلك على مستوى المديرية العامة للميزانية العامة، وتكلف هذه الأخيرة بإعداد المشروع والتمهيدي للميزانية العامة للدولة، سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو بالنفقات، ليتم تسليمه بعد ذلك إلى وزير المالية، الذي يعرضه بدوره على مجلس الحكومة، بغية الإطلاع على فصوله ومناقشتها وإجراء التعديلات اللازمة والضرورية على بنوده المختلفة أو بإتمام مبادرات للتوفيق بين المواضيع التي تتخلله والتي

(229)–Christian Bigaut: « Finances publiques- droit budgétaire », op cit, page 86 et après.

(230)– تنص المادة 20 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي: "توضع الإعمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، والمتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية وكذا المستفيدين فيما يخص النفقات بالرأسمال. تخصص هذه الإعمادات وتوزع حسب الحالات، على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض إستعمالها، وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم".

يثور بشأنها الخلاف بين قطاعات النشاط المختلفة، ليتم في الأخير التوصل إلى صيغة نهائية لمشروع الميزانية، لي طرح هذا المشروع بعد ذلك على رقابة مجلس الوزراء من أجل المصادقة عليه في صورة مشروع نهائي للميزانية العامة للدولة، ليتم بعد ذلك إيداع نسخ منه لدى رئيس المجلس الشعبي الوطني بهدف الإطلاع عليه وإتمام عملية المصادقة عليه.

المطلب الثاني

مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة

بعدما تنتهي السلطة التنفيذية من إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة، تبدأ مرحلة ثانية في حياة الميزانية وهي اعتمادها أو إجازتها حتى يمكن تنفيذها (Adoption du budget de l'État)⁽²³¹⁾.

وقد سبق التوضيح أن السلطة التشريعية هي السلطة المخولة قانونا في الأنظمة الديمقراطية بمناقشة وإجازة الميزانية أو بإعتمادها، وتنص غالبية الدساتير بما فيها الدستور الجزائري في حق الهيئة التشريعية في اعتماد الميزانية، وتنظيم إجراءات هذا الإتماد⁽²³²⁾.

وتبدأ عملية الإتماد البرلماني لمشروع الميزانية العامة للدولة بعرضه على مكتب المجلس التشريعي، ليحيله بدوره على اللجنة المختصة، وهي لجنة الشؤون المالية والقانونية التي يقوم أعضاؤها بإجراء دراسة تقنية وتحليل مالي وإقتصادي للمشروع لحجم النفقات وحجم الإيرادات الواردة به، لتنتهي مهمة اللجنة بوضع تقرير يسمى بالتقرير التمهيدي (Rapport préliminaire)، وهي الوثيقة التي تحتوي على قانون المالية، ليتم عرضها على نواب المجلس التشريعي، والتي

⁽²³¹⁾ -سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 371، تقول: "... لا يعتبر مشروع الميزانية العامة موازنة تلزم الحكومة بتنفيذها، إلا بعد إتماده من السلطة المختصة طبقا 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 الموازنة حتى يصبح قابلا للتنفيذ. والسلطة المختصة بإعتماد الميزانية هي المجلس التشريعي. ويتم اعتماد الموازنة داخله بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة...".

⁽²³²⁾ - تنص المادة 122 فقرة 12 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 12- التصويت على ميزانية الدولة...".

على أساسها تنطلق إجراءات المناقشة العامة للمشروع عن طريق مراحل يحددها القانون وهي كما يلي:

1-مرحلة الإعلام (phase de l'information)

وهي المرحلة التي يقوم فيها مكتب المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بإصدار مذكرة خاصة لمناقشة مشروع قانون المالية والميزانية، يكون الهدف منها إخطار كافة نواب المجلس، بمعطيات هذه المهمة والإجراءات التنظيمية التي تضمن نجاحها، مثل عدد الجلسات المقررة يوميا، وكيفيات تسجيل مداخلات النواب وعددها، والزمن الذي تستغرقه هذه المداخلات إلى آخره من التدابير التنظيمية والإجرائية التي يستوجب إتباعها لضمان السير الحسن لعملية المناقشة.

2-مرحلة المناقشة (phase de la discussion)

قبل الدخول في صميم مرحلة المناقشة، يقوم وزير المالية بتقديم عرض يكشف من خلاله أهم المحاور والتوجهات والأهداف التي تتوخاها الدولة من خلال مشروع الميزانية العامة، فيطلع النواب على معطيات هامة تخص الميزانية كتأثير الجباية البترولية على الميزانية، مع الإشارة إلى السعر المرجعي المعتمد من الدولة، وكذلك نسب وحجم النفقات والإيرادات سواء بإرتفاعها أو بإنخفاضها، إضافة إلى حجم المديونية العمومية خاصة الخارجية منها وتأثيرها لاحقا على الحركية الإقتصادية الوطنية، وكذلك العلاقة بين معدلات التضخم والنمو الإقتصادي، ليكشف في الأخير عن الواقع الجبائي خارج المحروقات ودوره وتأثيره على عمليات إعداد ميزانية الدولة.

والواضح في هذا السياق أن المعطيات سواء المالية أو الإقتصادية الكلية والجزئية التي تقدمها السلطة التنفيذية عن طريق وزير المالية قبل إنطلاق المناقشات العامة لمشروع المالية والميزانية، تكون ذا أهمية بالغة، إذ أنها تسمح لنواب المجلس التشريعي من أخذ صورة واضحة على التوجيهات المالية والإقتصادية للدولة خلال السنة المقبلة، كما ستشمل مرجعية للتساؤلات والتدخلات التي سيقوم بها هؤلاء خلال المناقشات العامة للمشروع. فبعد إطلاع النواب على التوضيحات والشروحات التي تضمنها التقرير التمهيدي الذي تعده لجنة الميزانية، ثم إستماعهم للعرض الذي يقدمه وزير المالية، تنطلق المناقشات عن طريق التدخلات الشفوية والكتابية، إذ يقوم

النواب بطرح تساؤلاتهم وإستفساراتهم حول العديد من النقاط التي تَضْمَنها مشروع الميزانية والتي يروا فيها لبسًا أو غموضًا أو تعارضًا مع نقاط أخرى تضمنتها ذات المشروع⁽²³³⁾. كما يجوز لهم تسجيل ملاحظات أو تقديم إقتراحات لتعديل مادة أو أكثر من مواد هذا المشروع⁽²³⁴⁾.

تعتبر مرحلة المناقشة العامة لقانون الميزانية العامة في الدولة، من أهم المراحل في حيات هذا المشروع، إذ أنها تجسد الصورة الواضحة للرقابة الشعبية على المال العام، ولذلك ركز الشراح في دراستهم على وجوب منح الصلاحيات الواسعة والوقت الكافي للهيئات التشريعية من إتمام مناقشات عميقة ومستفيضة ودقيقة لكل ما تضمنه مشروع الميزانية العامة من معطيات مالية وإقتصادية، وذلك بغية ضمان إنفاق شفاف وعقلاني وموضوعي للمال العام، ولذلك وبعد أن تنتهي تدخلات النواب المسجلين في قوائم لهذا الغرض، يتولى وزير المالية الإجابة عليها، كما يقوم المسؤولون على الحقائق الوزارية المختلفة بالرد على إستفسارات وتدخلات وملاحظات النواب الشفوية والكتابية كل حسب قطاعه الوزاري⁽²³⁵⁾.

وعلى الرغم من إعتبار مرحلة مناقشة قانون الميزانية من قبل المجالس النيابية في غالبية الدول من المراحل الهامة والأساسية في الحياة البرلمانية في هذه الأنظمة، إلا أن جزءًا من الفقه الفرنسي شكك في مدى فعالية ونجاعة المناقشة البرلمانية في هذا الصدد، متسائلًا عن إمكانية توفير هذه المناقشات لأعضاء البرلمان إمكانيات التدخل الناجع، وبمفهوم آخر هل تتوفر

(233) - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص102، يقولان: "... بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقا للقانون، والقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط - تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها وإقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة 121 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. ..".

(234) - Yahia DENDENI: « la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie », op cit, page 340.

(235) - محمود عبد الفضيل، محمد رضا العدل، "مبادئ المالية العامة"، ص 126، دار النهضة العربية، 1982، القاهرة، جمهورية مصر العربية. أنظر كذلك:

Yahia DENDENI: « la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie », op cit, page 332 et après.

البرلمانات من الناحية الفعلية على الوسائل التي تسمح لها وتساعدتها على إتخاذ القرارات اللازمة والناجعة في المسائل المالية لهذه الدول؟.

وقد عبر بعض من الشراح الفرنسيين أن جلسات البرلمان الفرنسي لمناقشة قوانين المالية والميزانية أصبحت مجرد عمل روتيني يسير وفق إجراءات تجاوزها الزمن، وقد أضاف الفقيه الفرنسي "فوركاد" (J.P-FOURCADE)، أن الحقيقة تلزمنا القول أن مناقشة الميزانية باتت بمثابة طقوس سنوية. أما الفقيهين "مارتيناز" (J.C-MARTINEZ) و"دي مالطة" (P-Di Malta)، في كتابهما الموسوم "قانون الميزانية"، قالوا أن النقاش البرلماني حول الميزانية العامة للدولة يرتبط أكثر بصورة من صور "الروحانيات"، أكثر منه كونه مؤسسة تمتلك قدرة فعلية وعملية⁽²³⁶⁾.

3- مرحلة التعديل (la phase de modification)

من المعروف أن القانون 16/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم وعمل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، قد منح لنوابه صلاحيات إقتراح تعديل نصوص مشاريع القوانين المطروحة للنقاش عليه، بما فيها مشروع قانون ميزانية الدولة، فلا يكتفي البرلمان بقبول مشروع السلطة التنفيذية أو رفضه دون أن يدخل عليه تعديلات. فقد جاء في المادة 121 من الدستور الجزائري أنه "لا يقبل إقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو

(236)-M- Bouvier, M-Esclassan, J-Lassale: « finances publiques », op cit page 398: « ... L'essentiel de la session d'automne du parlement est consacré à la discussion du projet de loi de finances. Le débat budgétaire est donc un des temps forts de la vie parlementaire; Mais l'est-il réellement et offre-t-il aux assemblées des possibilités d'action efficace ? En d'autres termes, le parlement dispose-t-il en droit comme en fait, des moyens qui lui permettent de concourir efficacement à la prise de décision financière ».

Traditionnellement et jusqu'à la loi organique de 2001 beaucoup en doutaient et en premier lieu les parlementaires eux-mêmes. « La discussion du budget écrivait le président E.Faure en 1975, est devenue, au fil des années, un acte de routine qui se déroule selon une procédure désuète ». A quoi fait de écho cette réflexion de M.J.P Fourcade en 1989: « Nous devons à la vérité de dire que la discussion du budget est devenue un rite annuel ». La doctrine n'était pas en reste: « la discussion parlementaire du budget écrivaient J.C-Martinez et P.Di Malta dans leurs manuel de droit budgétaire, tient plus du sacrifice à une mystique (...) que d'une institution ayant une réelle portée pratique. ... ».

زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

وعمليات إقتراح تعديل بنود مشروع قانون الميزانية ليست مطلقة بل مقيدة، وقد وردت هذه القيود في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والتي تتمثل في الآتي :

(أ) - أن يتم تقديم التعديل من اللجنة المختصة بالميزانية، أو من عشرة نواب.

(ب) - أن يكون إقتراح التعديل مسببا ومعللا، وأن تكون له علاقة مباشرة بمواد النص.

(ج) - أن يتم توقيع إقتراح التعديل من كافة النواب المقدمين له، وأن يودع في أجل لا يتعدى 24 ساعة، إبتداءً من الشروع في مناقشة النص محل التعديل.

وبعد إنتهاء المدة المحددة قانونا لقبول إقتراح التعديل، تقوم لجنة الميزانية بإستدعاء النواب أصحاب الإقتراح بالتعديل لدراسة ومناقشة النص أو النصوص المراد تعديلها، وفي حالة الإتفاق يتم تسجيل التعديلات. أما في حالة وقوع خلاف في المقترح، فإنه يتم عرض النص القانوني على المجلس للفصل فيه عن طريق التصويت العام وذلك عملا بنصوص القانون العضوي المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقم 02/99 الصادر في 08 مارس 1999، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 15⁽²³⁷⁾.

⁽²³⁷⁾-تنص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في الجزائر على أنه: "وفقا للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تقدم التعديلات على مشاريع وإقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو عشرة (10) نواب. يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به أن تضمن إدراج مادة إضافية. يوقع تعديل النواب من جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة إبتداءً من الشروع في المناقشة العامة النص محل التعديل.

يقرر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة.

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا.

في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه. تحال التعديلات المقبولة تطبيقا للقرارات السابقة، على اللجان المختصة، وتبلغ إلى الحكومة، وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل فيها في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني.

4-مرحلة التصويت (la phase de vote)

إن التصويت يعتبر آخر مرحلة يمر بها مشروع الميزانية العامة للدولة، فبعدما تنتهي المناقشات العامة لبنوده وإعتماد التعديلات المقترحة، لمواده يتهياً المجلس الشعبي الوطني التصويت على مشروع الميزانية⁽²³⁸⁾. وقد خوّلت الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور الجزائري البرلمان حق التصويت على ميزانية الدولة، كما منحت المادة 120 من ذات الدستور صلاحية مناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة لمجلس الأمة لاحقاً.

وتتم عملية التصويت أولاً على النصوص محل التعديل، وذلك نصاً نصّاً، وبعد التصويت عليها، يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني المواد والنصوص التي بقيت كما وردت في المشروع (أي دون تعديل)، على التصويت وذلك بصفة إجمالية، خلافاً لميزانيات الإدارة المحلية التي يصوت عليها، باباً باباً وفصلاً فصلاً ومادة مادة. وتنص المادة 70 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية في هذا الإطار على ما يلي: "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي وفضلاً على ذلك، يصوت بصفة إجمالية على ما يلي:

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي، الموزعة حسب كل قطاع.
- (ملغاة بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 يناير 1988).
- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

لا يمكن إعفاء اللجنة المختصة بإدراج تعديلات كتابية وفق أحكام هذه المادة أو التوقيع مع أصحابها. يمكن للحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها".

(238)-زينب حسين عوض الله، المرجع السابق ص 290 وما بعدها.

- أنظر كذلك منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 198 وما بعدها.

- أنظر كذلك:

M - Bouvier, M-Esclassan, J-Lassale: « finances publiques » op cit page 400: « ...du point de vue de la technique législative, le projet du budget se présente sous la forme d'un projet de loi. Par conséquent, comme tout autre texte législatif il doit avant d'être adopté franchir deux étapes principales: être examiné par les commissions parlementaires compétentes, et être ensuite discuté et voté par les assemblées elles-mêmes... ».

- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخرينة".

ومن الناحية الزمنية - باعتبارها عاملاً حاسماً في الحياة المالية للدولة - فقد نصت المادة 120 من الدستور الجزائري، أن البرلمان ملزم بالمصادقة على قانون المالية خلال أجل أقصاه خمسة وسبعون يوماً (75 يوماً) من تاريخ إيداعه، وأنه في حالة الإمتناع عن المصادقة عليه في الأجل المحددة، فإن القانون يمنح الصلاحية لرئيس الجمهورية بإصدار قانون الميزانية عن طريق الأمر.

وقد أورد القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية حلاً لإشكالية عدم تمكن المجلس الشعبي الوطني من المصادقة على قانون الميزانية قبل إنطلاق السنة الجديدة (أول جانفي)، لأي اعتبار كان، فقد نصت المادة 69 منه على ما يلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعينة لا يسمح بتطبيق أحكامه، عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة :

(1)- يواصل مؤقتاً تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة، حسب الشروط التالية :

(أ)- بالنسبة إلى الإيرادات طبقاً للشروط والنسب، وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقاً لقانون المالية السابق.

(ب)- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهرياً ولمدة ثلاثة أشهر.

(ج)- بالنسبة لإعتمادات الإستثمار، وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع، ولكل مسير كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

(2)- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة، والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخرينة، طبقاً للأحكام التشريعية والتنفيذية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية".

والملاحظ في هذا الصدد أنه وبعد إتمام عملية التصويت على مشروع قانون الميزانية للدولة من طرف أعضاء البرلمان طبقا لما ورد في القانون، يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإحالة نص القانون المصوّت والمصادق عليه على رئاسة مجلس الأمة (الغرفة العليا)، وذلك في أجل عشرة (10) أيام، وهذا ليتسنى لهذا الأخير المصادقة عليه في غضون عشرون (20) يوما، وذلك بنسبة أصوات تساوي 3/4 من أعضائه⁽²³⁹⁾.

المطلب الثالث

مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة

يقصد بعمليات تنفيذ الميزانية، تلك التي يتم بواسطتها إنفاق المبالغ المدرجة في إعمادات الميزانية، وتحصيل المبالغ الواردة في الإطار المقرر في إيراداتها⁽²⁴⁰⁾. وتختص خزينة الدولة بمهام جمع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها، وكذا دفع نفقات الدولة وتخرج منه نفقاتها، بل هي في الحقيقة حسابات ملك للدولة، توجد على مستوى البنك المركزي، تسجل فيها الإيرادات المحصلة لحساب الدولة، وتحسب منها النفقات التي تلتزم هذه بدفعها.

إذن وبعد أن تتكفل السلطة التنفيذية بتحضير مشروع الميزانية، تتكفل الهيئة التشريعية بمناقشة المشروع والمصادقة عليه وتتولى الحكومة في آخر مرحلة بتنفيذ مشروع قانون المالية، وهي التي تعتبر آخر مرحلة في حياة ميزانية الدولة. وتكتسي عملية التنفيذ طابعا إداريا، يغلب

⁽²³⁹⁾-تنص المادة 123 فقرة 9 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على ما يلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة النواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء مجلس الأمة...".

⁽²⁴⁰⁾- Christian Bigaut: « finances publiques- droit budgétaire », op cit page 147: « ... La loi de finance votée est exécutoire: elle s'impose aux administrations. Il y a une différence de portée de la loi de finances s'agissant:

- des charges pour lesquelles il y a autorisation mais non obligations de dépenses - des recettes pour lesquelles il y a obligations de recouvrer. Les comptables sont pécuniairement responsables de l'exécution de ce recouvrement. Les autres dispositions non financières contenu dans la loi de finances (mesures fiscales demande d'annexes d'information) incluses dans les dispositions d'ordre permanent, sont exécutoires au même titre qu'une loi ordinaire...».

عليه الجانب الإجرائي والقانوني، ولعملية التنفيذ أهمية بالغة، فالهيئة التنفيذية المؤهلة وذات الكفاءة هي التي تتمكن من إستهلاك الإعتمادات المالية المخصصة لها في الميزانية⁽²⁴¹⁾.

أولاً: تنفيذ النفقات وشروطه

يعتبر تنفيذ النفقات الإجراء الذي بموجبه تقوم الدولة بتحمل الأعباء الواجبة عليها، والمتمثلة في مجمل النفقات الواجب تسديدها، وذلك لا يكون إلا بتحقق شروط معينة، وبإتباع إجراءات مختلفة. ويجمع الشراح أن تنفيذ النفقات يستوجب توافر شرطين أساسيين وهما:

أ) - ترخيص الميزانية

سبقت الإشارة إلى أن الميزانية العامة للدولة تتكون من إيرادات ونفقات يتم تحديدها سنوياً بموجب مشروع قانون المالية المصادق عليه من طرف الهيئة التشريعية. لذلك كان التصويت على الميزانية هو شرط مسبق من أجل الشروع في تنفيذ النفقات العمومية، حيث يمنح البرلمان رخصة الإنفاق التي بموجبها يتم فتح الإعتمادات (les crédits)، ولا تتم الموافقة على فتح الإعتمادات المالية، إلا بحسب طبيعة النفقات العامة ومبرراتها، حيث لا يجوز إستعمال الإعتمادات المالية المفتوحة لغرض معين، من أجل سد نفقات أخرى، كما لا يمكن تنفيذ النفقات العامة إلا في حدود المبالغ المقدرة في الميزانية العامة⁽²⁴²⁾.

ب) - أصل الديون العمومية

إن ترخيص الميزانية يعطي للسلطة التنفيذية الحق في الإنفاق فقط، دون أن يترتب عليها الإلتزام بالإنفاق، لذلك لا يجوز إنفاق الإعتمادات المفتوحة إلا إذا تم التأكد من إستحقاق

(241)- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 106، يقولان: "... بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية، من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان، أي الإنتقال من مجال التقدير السنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في وقت حاضر، سواء من حيث تحصيل الإيرادات وجبايتها، أو صرف النفقات المعتمدة...".

(242)- تنص المادة 75 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية على أنه: "لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك".

المستفيدين من تلك النفقات، وذلك نظير تقديمهم لخدمة أو أي نشاط إقتصادي أو إداري يستوجب دفع مقابل عنه، إذ يعتبر المقابل المالي لهذا النشاط دين في ذمة الدولة يستوجب عليها دفعه والتبرؤ منه، وذلك من خلال إجراءات تنفيذ النفقات العمومية. لذلك بات من الضروري القول أن وجود الدين العام (l'existence du crédit public)، يعد شرطاً أساسياً لتنفيذ النفقات العامة وذلك عن طريق دفعها.

ثانياً: إجراءات تنفيذ النفقات

تم عملية تنفيذ النفقات العامة عن طريق مرحلتين أساسيتين مستقلتين وهما: المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية. ويتكفل بتنفيذ هذه المراحل إدارية وتقنية وهي الأمرين بالصرف (les ordonnateurs) والمحاسبين العموميين (les comptables publics)، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية التي قررت ما يلي: "يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة، التي تطبق على الميزانيات، والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ... كما يحدد هذا القانون إلتزامات الأمرين بالصرف، والمحاسبين العموميين، وكذا مسؤولياتهم، وتطبق هذه الأحكام كذلك على تنفيذ وتحقيق الإيرادات والنفقات العمومية، وعمليات الخزينة، وكذا نظام محاسبتها"⁽²⁴³⁾.

(243) - الملاحظ أن القانون رقم 21/90 المؤرخ في أوت سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية la comptabilité publique، قد خضع منذ سنه إلى جملة من التعديلات وهي:
- المرسوم التشريعي رقم 40/92، المؤرخ في 11 أكتوبر 1992.
- القانون رقم 12/98 المؤرخ، في 31 ديسمبر 1998.
- القانون رقم 11/99 المؤرخ، في ديسمبر 1999.

أ) - مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يستند مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إلى طبيعة الوظيفتين، فالأمر بالصرف يختص بوظيفة إدارية (mission administrative)، أما المحاسب العمومي يختص بوظيفة ذات طابع مالي (mission à caractère financier). فنظرًا لوحدة الخزينة العمومية، بإعتبارها الجهاز الذي تمر عبره كل عمليات تنفيذ الميزانية من صرف وتحصيل، فإن ترك سلطة الصرف والمحاسبة في يد شخص واحد، لا يمكن معه ضمان مراقبة التنفيذ، لذا يستند تنفيذ النفقات إلى مبدأ هام، هو مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

فمن آثار عملية الفصل هذه منع جمع الشخص الواحد لسلطتي التصرف في المال العام، بإعتباره أمرًا بالصرف من جهة وسلطة مسك دفاتر المحاسبة العامة بوصفه محاسبًا عامًا من جهة أخرى، الحالة التي ستساعد حتماً على ضمان المراقبة الدقيقة لكل عمليات الإنفاق العمومي، ومنع كل محاولة لإختلاس أو إخفاء الأموال العمومية⁽²⁴⁴⁾. وقد تطرق القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية إلى تعريف الأمر بالصرف كما حدد مهامه وذلك في المواد من 23 إلى 32، كما حُدِّص نفس القانون تعريف ومهام المحاسبون العموميون من خلال المواد 33 إلى 54، ولم يغفل هذا القانون التأكيد على حالة التناهي بين وظيفتي الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وذلك من خلال المواد 55 و56 و57 منه.

(244)–M-Bouvier, M-ESCLASSAN, M-Lassale: « finances publiques », op cit page 440: «... la détermination des acteurs comptents pour l'exécution des recettes et des dépenses publiques, repose en droit français sur un principe fondamental: celui de la séparation entre ordonnateurs et comptables. D'origine ancienne- introduit d'abord pour les recettes par des décrets du 24 vendémiaire de 17 frimaire An √, pour les dépenses dans une ordonnance royale du 14 septembre 1822, repris par la suite dans l'ordonnance du 13 mai 1838, puis systématisé dans le décret du 31 mai 1862, ce principe a donné lieu à un modèle spécifique, d'organisation de la gestion financière publique dans lequel la préoccupation de régularité est essentielle. C'est précisément en cela que le modèle classique de l'exécution budgétaire se trouve confronté aux évolutions contemporaines ...».

- الأمرين بالصرف (les ordonnateurs)

لقد نصت المادة 23 من القانون السالف الذكر على ما يلي: "يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 18، 19، 20، 21...".

- المادة 16 تنص: "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس الدائم العمومي".

- المادة 17 تنص: "تسمح تصفية الإيرادات، بتجديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، والأمر بتحصيلها".

- المادة 19 تنص: "يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".

- المادة 20 تنص: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".

- المادة 21 تنص: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية".

- وتحصر المادة 26 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الأمرين بالصرف في الأشخاص التاليين:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والبرلمان ومجلس المحاسبة.

- الوزراء.

- الولاة.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

- المسؤولون المعيّنون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23 من نفس القانون⁽²⁴⁵⁾.

المحاسبون العموميون (les comptables publics)

لقد عرفت المادة 33 من القانون 21/90 المحاسب العمومي بقولها: "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا القيام فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22 بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفق النفقات.

- ضمان حراسة الأموال والسندات، أو القيم أو الأشياء، أو المواد المكلف بها وحفظها.

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

- حركة حسابات الموجودات".

ويتم تعيين المحاسبين العموميين، أو الإعتماد على بعضهم من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون أساسا لسلطته⁽²⁴⁶⁾، وتم بفعل ذلك تكليفهم بمهام ذات طابع قانوني، وأخرى ذات طابع مادي⁽²⁴⁷⁾.

ب- مراحل تنفيذ النفقات العامة

سبق القول أن عمليات تنفيذ النفقات العمومية تمر بمرحلتين منفصلتين ومتتاليتين وهما:

(245)- أنظر المادة 26 من القانون 21/90، المتضمن المحاسبة العمومية في الجزائر.

(246)- تنص المادة 34 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية بما يلي: "يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته. يمكن إعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية. تحدد كفاءات تعيين المحاسبين العموميين أو إعتمادهم عن طريق التنظيم".

(247)- تنص المادة 35 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنه: "يتم تعيين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات. فضلا عن ذلك، يجب عليه على الصعيد المادي، مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها".

1- المرحلة الإدارية (phase administrative)

يختص الأمر بالصرف بضمان إتمام المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات العامة وذلك وفقا للترتيبات والإجراءات التالية:

2- الالتزام بالنفقة (l'engagement)

يعني الإلتزام بالنفقة أو تخصيص النفقة للنفق، ذلك الإجراء الذي بموجبه يتم إثبات وجود دين، أي ذلك التصرف الذي قام به الغير لصالح الدولة، مما يجعلها مدينة له. وبصورة أخرى نشوء إلتزام مالي في ذمة الدولة تجاه طرف آخر نظير عمل قام به لصالحها. والإلتزام بالنفقة أو الإرتباط بالنفقة مثلما يسميه البعض ينشأ عادة إما نتيجة إتخاذ السلطة الإدارية لقرار بالقيام بعمل ما يتضمّن إنفاقاً من جانب الدولة (مثاله عمل من أعمال المنفعة العامة)، وإما نتيجة واقعة معينة نتج عنها قيام إلتزام على كاهل الدولة بإنفاق مبلغ معين، مثاله إلتزام الدولة بدفع مبلغ تعويض عن ضرر ألحقه أحد موظفيها بالغير⁽²⁴⁸⁾.

- تصفية النفقة (la liquidation)

تسمح التصفية بالتحقيق من وجود الدين في ذمة الدولة، وذلك عن طريق الإطلاع على الوثائق والحسابات المنشئة له، ثم يتم تحديد المبلغ المالي المستحق بالضبط مقابل تأدية الخدمة، أو القيام بها، وتتجسد هذه العمليات بقيام الأمر بالصرف بالإطلاع على الحوالات والفواتير التي تثبت قيام الدين وتحدد قيمته الفعلية، والتأكيد من عدم دفع المبلغ سابقا.

- الأمر بالصرف (l'ordonnancement)

الأمر بالصرف أو الأمر بالدفع (ordre de paiement)، هو القرار الصادر عن الجهة الإدارية المختصة والمتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة التي نشأت في ذمة الإدارة والتي تم تحديدها سابقا. وغالبا ما يصدر هذا الأمر في وقت واحد مع القرار الصادر بتحديد النفقة، فيقوم الأمر

(248)-Yahia Dendani: « la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie », op cit, page 346 et après.

بالصرف بتوجيه الإذن بالدفع إلى المحاسب العمومي في شكل وثيقة مكتوبة تسمى الأمر الدفع (ordre de virement)⁽²⁴⁹⁾.

2- المرحلة المحاسبية (الصرف أو الدفع) (phase comptable)

ويقصد بهذه المرحلة الدفع الفعلي للمبلغ الصادر بموجبه أمر بالدفع إلى المستفيد منه (صاحب الخدمة أو الحق) أي دائن الدولة، فيحصل هذا الدائن على أمواله غالباً على صورة إذن بالدفع أو شيك يحرره المحاسب العمومي⁽²⁵⁰⁾.

ثالثاً: تنفيذ الإيرادات (l'exécution des recettes)

يجتمع الفقه المالي على وجود إختلاف قانوني واضح بين الإجازة التي تمنحها السلطة التشريعية للإعتمادات الواردة في الميزانية عن قيمتها، فيما يتعلق بإجازة النفقات. فبينما تعني إجازتها للنفقات الترخيص للجهاز التنفيذي بإتمام عمليات الإنفاق في حدود مبالغ الإعتمادات، فإن إجازتها للإيرادات تنشئ التزاماً على عاتق الحكومة، بكل هيئاتها بتحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات، بحيث لا تملك هذه مبرراً لعدم تحصيل جزء منها، وإلا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام الجهاز التشريعي. وبمعنى آخر فإن إيرادات الدولة تخضع إلى نظام مختلف كلية عن الذي تخضع له النفقات العامة، حيث أن قانون المالية يلزم الحكومة بتحصيل كل الإيرادات العامة المقدرة في الميزانية العامة⁽²⁵¹⁾.

(249)-عادل حشيش، المرج السابق، ص 310.

-أنظر كذلك أحمد جامع، المرج السابق، ص388.

-أنظر كذلك:

- Christophe Sinnassamy: « finances publiques », op cit, page 76: «... l'ordonnancement est l'acte administratif qui donne, après la phase de liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public ... cet ordre est formellement adressé par l'ordonnateur au comptable public. C'est à ce dernier qu'il incombe de procéder au paiement après avoir effectué les contrôles qu'il estime nécessaire... ».

(250)-Christian Bigaut Finances publiques droit budgétaire op cit, page 166 et après: « ... le paiement est: « l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette », c'est l'acte qui effectue le transfert des crédits des comptes de l'état, a ceux de la personne à l'égard de laquelle l'état était débiteur. Le paiement est de la responsabilité exclusive du comptable ... ».

(251)-محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 108.

- شروط تحصيل الإيرادات العامة

سبقنا الإشارة أن المصادر التي تحصل منها الدولة مواردها المالية، هي الضرائب والرسوم والدومين بنوعيه والصك النقدي الجديد، وكذا القروض العامة أو ما يسمى بالإيرادات الائتمانية. غير أن الفقه يصنف الموارد الأساسية للميزانية العامة للدولة إلى إيرادات عادية (recettes ordinaires)، وإيرادات غير عادية أو استثنائية (recettes extraordinaires). والإيرادات العادية تتشكل عادة من الأموال المحصلة من الدومين أو أملاك الدولة وكذا الجبائية⁽²⁵²⁾، ويفترض لتحصيل الإيرادات العامة وجوب توافر شرطين أساسيين وهما:

(1) - أصل الدين (origine des crédits)

نعني بأصل الدين مصدر هذه المبالغ التي تحصلها الدولة، إذ تتكون الديون العامة من الناتج المالي المحصل عليه نظير إستغلال أو إستعمال أو إنتفاع الجمهور من المرافق العامة للدولة، تضاف إليها المحصلات المالية من الضرائب والرسوم والإتاوات والغرامات، حيث تشكل مجتمعة ديونا في ذمة أصحابها، وينشأ بالتالي إلتزاما قانونيا على عاتقهم بوجوب الوفاء بها للمصالح المختصة بتحصيلها في الدولة.

(2) - رخصة الميزانية (Autorisation budgétaire)

من المتفق عليه فقها وقانونا، أنه لا يكفي قيام الإيرادات العامة في الدولة، على أحكام تشريعية أو تنظيمية، بل يستوجب توافر ترخيص صريح من الهيئة التشريعية لتحصيلها، وذلك عن طريق مصادقته على قانون المالية، حيث يكشف قانون المالية مختلف أنواع الضرائب والرسوم المستحقة، سواء تعلق الأمر بالمجال الجبائي أو في مجال المحروقات. كما يوضح نفس القانون الإطار القانوني والتنظيمي لأنواع الضرائب ونسبها المئوية وطرق وكيفيات تحصيلها من طرف المصالح المختصة في الدولة⁽²⁵³⁾.

(252) -أنظر المادة 11 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

(253) -مجدي شهاب، المرجع السابق، ص 379 وما بعدها.

(ب) - إجراءات تحصيل الإيرادات (procédures de recouvrement des recettes)

إن عملية تحصيل الإيراد العام في الدولة الحديثة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتوافر ثلاثة عمليات أساسية وهي: 1- إثبات الدين العمومي 2- الإحالة على التحصيل 3- التحصيل :

من المعروف في العصر الحديث، أن حركية النشاط الإقتصادي عموماً يشارك فيها كل المواطنين العاملين والمنتجين، وقد نتج عن إنتفاع هؤلاء من هذا النشاط قيام إلتزام قانوني على عاتقهم موضوعه وجوب المساهمة في الحياة المالية للدولة كل حسب قدرته ومعدلات نشاطه، ويظهر ذلك جلياً في النظام القانوني للضرائب، غير أن حق الدولة في تحصيل هذه الضرائب من كافة المتعاملين لا يقوم إلا بإثبات أنها تحتل المركز القانوني للدائن العمومي، وأن المكلف بدفعها يعد مديناً بدفعها وفي هذه الحالة تحصل إيرادات الدولة. أما بتطبيق القوانين والأنظمة واللوائح تارة، وتارة أخرى تتم عن الطريق الردعي المتمثل في تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة في حق المدينين بها من هياكل العدالة، أو في حالات عادية أخرى مثل تحصيل الإيرادات من عمليات البيع أو الإيجار... الخ.

والواضح أنه بعد إثبات الدين العمومي المستحق لفائدة الدولة من النواحي القانونية والتنظيمية، يبادر الأمرون بالصرف (les ordinateurs)، تحديد القيمة المالية الدقيقة للدين ثم يوجهون أمراً كتابياً لهيئات ومصالح المحاسبة العمومية، وتبرأ بالتالي ذمة المدين بدفعها، إما عن طريق التحصيل بالتراضي (recouvrement amiable)، وهذا هو الطريق العادي لتحصيل الدين العام، وأما عن طريق التحصيل الجبري، تستعمل فيه أساليب الردع كالقوة العمومية أو إجراءات الحجز والتحصي الجبري (recouvrement par la force).

-أنظر كذلك سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 382 وما بعدها.

المبحث الثالث

الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة (le contrôle de l'exécution du budget)

يتفق شراح القانون المالي أن الرقابة على تنفيذ الميزانية تعتبر المرحلة النهائية التي تمر بها الميزانية العامة للدولة ويسمى البعض بمرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية. وكان الهدف من وراء ذلك هو توافر الضمانات اللازمة بأن تنفيذ مقتضيات وبنود الميزانية، قد تم بصورة تتماشى وتتطابق مع الأهداف والسياسات الإقتصادية والمالية والإجتماعية التي رسمتها الهيئة التنفيذية والتي صادقت عليها الهيئة التشريعية. وبمعنى آخر تستمد الرقابة على تنفيذ الميزانية أهميتها من ضرورة تنفيذ ما ورد في وثيقة الميزانية على الصورة التي إعتمدها الحكومة وصادق عليها البرلمان. ويعتبر هؤلاء الشراح أن الرقابة المقصودة في هذا السياق يمكنها أن تأخذ صوراً متعددة تختلف باختلاف توقيتها، وأنها تعتبر وسيلة ناجعة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة من حيث تحقيق الأهداف السياسية والمالية والإقتصادية التي رسمتها الحكومة⁽²⁵⁴⁾.

ومن الواضح أن التشريعات والتنظيمات السارية المفعول في هذا المجال في الجزائر تحكم رقابتها على عمليات الميزانية وذلك عبر كافة مراحل تنفيذها، إذ تتجسد عمليات الرقابة بصورة قبلية أي سابقة من طرف الوظيف العمومي، كما تتم العملية أثناء تنفيذ الميزانية من خلال جهاز المحاسبة العمومية، كما تتم بصورة بعدية (أي الرقابة اللاحقة)، وذلك من طرف المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والهيئة التشريعية، لذلك يمكن الجزم أن الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة من حيث المعيار العضوي (أي الجهة المكلفة بالقيام بها)، تكون إما رقابة مالية، أو تشريعية أو قضائية⁽²⁵⁵⁾.

(254) -محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص 128.

أنظر كذلك منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها.

(255) - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 112، يقولان: "يخضع تنفيذ الميزانية لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من إلتزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة)، بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات، حفاظا على الأموال العامة، وحسن إستعمالها دراء للتبذير والتبديد والإختلاس. ولعل أهم صور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، يتمثل في الرقابة الإدارية ورقابة مجلس المحاسبة. ..".

المطلب الأول

الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية

Le contrôle financier de l'exécution du budget

من المتفق عليه في العلوم المالية أن الرقابة المالية في هذا الإطار تعتبر من أهم أنواع الرقابة، وذلك لأنها تتجسد من طرف الهيئة المسؤولة عن تنفيذ الميزانية العامة وهي وزارة المالية. وتتمارس هذه الرقابة بطريقتين، الأولى دورية ومنتظمة يقوم بها موظف يسمى بالمراقب المالي (le contrôleur financier)، أما الثانية فهي ظرفية مؤقتة ترتبط عادة بظروف وأوضاع معينة، وهي التي أوكلها القانون لهيئة تسمى المفتشية العامة للمالية (inspection générale des finances) أو (I.G.F) (256).

أ) المراقبة المالي (le contrôleur financier)

لقد ظهر نظام المراقب المالي في فرنسا بموجب القانون الصادر في 1980 وقد أخذت به العديد من دول العالم بما فيها الجزائر، ويرجع البعض دوافع ظهور هذا النمط من المراقبة المالية إلى رفض الجمعية الفرنسية (البرلمان)، التصويت على الميزانيات الإضافية، وذلك بسبب تجاوز هذه الأخيرة لمقدار الإعتمادات المقررة، فإضطرت الحكومة الفرنسية وتحت وطأة الضغوط الصادرة من البرلمان إلى إقرار نظام جديد للرقابة السابقة قبل التنفيذ القانوني للميزانية (الرقابة القبالية). وقد عرف هذا النظام بـ "المراقب المالي"، وقد أوكلت له مهام وقائية (fonction financière préventive)، فكلما لاحظ هذا الأخير حدوث أخطاء أو تجاوزات في الإعتمادات المالية أو الإنفاق غير القانوني، فإن من حقه رفض ومعارضة صرف الأموال العمومية مسبقاً (257) وفي النظام المالي الجزائري يقوم وزير المالية بتعيين المراقب المالي من ضمن موظفي الوزارة،

(256)-M - Bouvier, M-ESCLASSAN, J-LASSALE: « finances publiques », op cit page 534 et après.

(257)-Christian Bigaut: « finances publiques - Droit Budgétaire », op cit page 191 et après.

ويتم إنتدابه لإتمام مهامه في مختلف الوزارات والهيئات ذات الطابع العمومي، إضافة لى الجماعات المحلية، كالولايات والبلديات⁽²⁵⁸⁾.

كما يقوم المراقب المالي بالتأشير على كل القرارات الإدارية التي لها آثار مالية، خاصة منها المتعلقة بالتوظيف أو بحركة الموظفين العموميين إذ يتأكد هذا الأخير من توافر المنصب المالي (poste budgétaire) من الخزينة العمومية. كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي كل المعاملات والإلتزامات العمومية التي لها أثر مالي، والمتعلقة على الخصوص بنفقات التجهيز (dépenses d'équipement) أي إعتمادات الدفع، حيث تخضع كل الفاتورات والوصلات والشهادات الخاصة بإتمام الصفقات العامة للتأشير من طرف المراقب المالي، وذلك للتأكد من عدم تجاوز السقف المالي المقرر في الصفقات العمومية⁽²⁵⁹⁾.

وإضافة إلى مهام المراقبة، فإن المراقب المالي يختص أيضا بمهام إستشارية (la fonction consultative du contrôleur financier)، وهي ذات أهمية قصوى مضمونها مساعدة هذا الأخير للآمرين بالصرف بطريق توضيح وتفسير مجمل قواعد التسيير المالي لهم، وهذا ما يجعلهم يتقادون الوقوع في أخطاء التسيير المالي ذات الآثار الوخيمة على المال العام،

⁽²⁵⁸⁾ -تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ 14 في نوفمبر سنة 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 على أنه: "يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، طبقا لأحكام هذا المرسوم وللقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمهم. يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين. والمراقبين الماليين المساعدين".
⁽²⁵⁹⁾ - تنص المواد 5 و6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المعدل والمتمم على ما يلي:

- المادة 5: "تخضع مشاريع القرارات الميينة أدناه والمتضمنة إلتزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها: - مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين بإستثناء الترقية في الدرجة - مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية. - مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات، وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية - مشاريع الصفقات العمومية والملاحق...".

- المادة 6: "تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا، الإلتزامات بنفقات التسيير والتجهيزات أو الإستعمال".
- المادة 7: يخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي: - كل إلتزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكسوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية - كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية - كل إلتزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة، وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية...".

كما يشكل المراقبون الماليون مجتمعين هيئة إستشارية لوزير المالية، إذ يقوم كل واحد منهم بإعداد تقرير سنوي حول أوضاع تسيير الأمر بالصرف للمال العام الذي ينتدب إليه هذا ما يسمح لوزير المالية من الإطلاع الجيد والدقيق بعمليات الإنفاق العمومي لدى مختلف أوجه النشاط الإقتصادي والمالي في الدولة بغية تفادي الأخطاء المحتملة في السنة المالية المقبلة⁽²⁶⁰⁾.

ولم يسلم نظام المراقب المالي من الإنتقادات الموجهة له من طرف فقهاء القانون المالي، معتبرين أن نظام المراقب المالي لا يستند في الحقيقة والواقع إلى أي أساس قانوني واضح، معللين موقفهم بأن علم الإدارة العامة يقتضي أن تكون الذمة المالية تحت سلطة شخص واحد هو الأمر بالصرف (l'ordonnateur)، فوجود طرف آخر يعتمد إلى مقاسمته هذه السلطة فعلياً يعد في نظر هؤلاء تداخل في المهام والوظائف، وهي الحالة التي تؤدي إلى نشوء سلطة أفقية مختلفة عن السلطة العمودية المتعارف عليها في الأنظمة الإدارية الحديثة. غير أن هذه الإنتقادات لم تصمد في وجه الأوضاع المالية الراهنة التي تعرفها الدول الحديثة، إذ أصبح من الثابت أن مهام المراقب المالي أضحت مختلفة ومغايرة لمهام الأمر بالصرف، فالقوانين أوكلت لهذا الأخير ودون غيره سلطة التصرف في المال العام، فأما المراقب المالي فلا يملك هذا الحق، بل أن مهامه تأتي خلال مرحلة لاحقة لعمل الأمر بالصرف، وكدليل آخر لذلك فإن تأشير المراقب المالي تتم بصورة آلية في بعض النفقات العمومية. أما الدليل الثاني هو ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي من قضاء، إعتبر فيه أن مهام المراقب المالي هي مجرد إجراء داخلي لا علاقة له بالقرار الإداري، وبالتالي لا يجوز نتيجة لذلك الطعن في رفض التأشير.

⁽²⁶⁰⁾ -تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 على ما يلي: "يجب أن يطلع الأمر بالصرف، في الحالات المنصوص عليها في المادتين أعلاه، في مرة واحدة، على كل الأسباب التي تعارض تأشير الملف - يجب أن تحتوي مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمر بالصرف على كل الملاحظات التي عاينها وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس والتي أدى عدم إحترامها إلى رفض التأشير. لا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكرراً.

- يجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من الملف مرفقاً بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية. يمكن الوزير المكلف بالميزانية في هذه الحالة، إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي، عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة".

ومهما يكن من أمر، فإن المختصين في المجال المالي يُثمنون المهام الموكلة للمراقب المالي، ويتفقون على أنها تساعد وتخدم أكثر عمليات التسيير المالي العمومي، نقاديا للأخطاء والتجاوزات التي يمكن أن تمس الإعتمادات المالية العامة⁽²⁶¹⁾.

(ب) - رقابة المفتشية العامة للمالية (le contrôle de l'inspection générale des finances)

تعد المفتشية العامة للمالية، هيئة مستقلة تختص بالرقابة على صرف الأموال العمومية، وتعمل تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وهي تتمتع بسلطات وإختصاصات واسعة في هذا المجال تجعلها تختلف عن المفتشيات الأخرى الموجودة على مستوى الوزارات الأخرى، تمكنها من إتمام عمليات التفتيش المالي (Inspection financière) لدى كل الهيئات العمومية التي تتصرف في المال العام، سواء كانت ذات طابع مركزي كالوزارات والهيئات الإدارية العامة أو تلك الموجودة على كامل التراب الوطني كالولايات والبلديات... إلخ. وتتكون المفتشية العامة للمالية من إدارات وموظفين يعملون تحت وصاية وزارة المالية، يمتازون عادة بكفاءات عالية وخبرات طويلة في المجال المالي، يعملون في شكل فرق يعتمدون إلى تفتيش ومراقبة مالية هذه الهيئات العامة دون سابق إنذار⁽²⁶²⁾.

وتصنف عادة الرقابة المالية لهذه المفتشية ضمن أنواع الرقابة المالية اللاحقة، وذلك لكونها تتولى رقابة أعمال المحاسبة المالية، من خلال ما تم دفعه، أو تحصيله من مال عمومي، لذلك يرى البعض أنها ليست رقابة تأشيرية، كالتي يقوم بها المراقب المالي، وإنما رقابة تحقيقيه وتقييميه.

(261)-Christian Bigaut: « finances publiques - droit budgétaire », op cit page 192: « ... l'activité des ordonnateurs et des comptables étant différente, il fut estimé que le contrôle juridique de régularité devait être complété par un contrôle sur l'efficacité de la gestion réalisée: devait être crée un contrôle a priori exercé par un corps de fonctionnaires spécifiques sur les engagements de dépenses. Devaient progressivement être mises en place des institutions permettant de mieux contrôler l'activité des ordonnateurs ... ».

(262)-تم إنشاء المفتشية العامة للمالية في الجزائر بمقتضى المرسوم رقم 80/53، المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400، الموافق ل01 مارس سنة 1980، تبعه المرسوم التنفيذي رقم 273/08، المؤرخ في 6 رمضان عام 1429، الموافق ل06 سبتمبر سنة 2008، يتضمّن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

ويقتضي الإختصاص الرقابي المفتشية العامة للمالية، أن تبادر فرقتها بالتحريك كلما وصلتها معلومات أو أنباء على تقارير نقيذ التعامل غير القانوني مع الأموال العمومية، كالإختلاس أو سوء التسيير المالي بكامل أوجهه إلخ لدى هيئة عمومية تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، فنقوم بعمليات التفتيش بحضور مسؤولي الهيئة المعنية وأعوان المصالح العاملين بها، إضافة إلى المحاسب كما يمكن إستدعاء الأمر بالصرف إن إقتضت الضرورة، وذلك عن طريق الإطلاع وتفحص كل الوثائق والسجلات والفاتورات والمراسلات الداخلية والخارجية، وكل وثيقة لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالوضع المالي غير القانوني لهذه الهيئة. كما يمكن لعناصر المفتشية علاوة على ذلك إستجواب كل عامل أو مسؤول بهذه الهيئة، وذلك على محاضر رسمية⁽²⁶³⁾. غير أنه لا يدخل ضمن إختصاصاتها إصدار قرارات ردع أو توبيخ أو أي إجراء عقابي أو تأديبي في حق أي موظف أو مستخدم، بل يقع على كاهلها تحرير محاضر تتضمن نتائج عملها، تكون مدعمة بالأدلة المختلفة والملاحظات والوثائق، توضع تحت تصرف المفتش العام الذي حوّل له القانون رفقة وزير المالية إتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة والمناسبة في كل حالة على حدة، ويمكن تلخيص المهام الرقابية للمفتشية العامة للمالية فيما يلي:

- تطبيق قواعد التشريع المالي والمحاسبي، وكل القواعد التنظيمية ذات الأثر المالي.

- الإطلاع على التسيير المالي (الوضعية المالية) للمؤسسات العمومية المعنية بالرقابة.

- مطابقة الإنجازات مع الوثائق التقديرية.

- الإطلاع على صحة الحسابات المالية العمومية.

وعلى غرار المهمة الرقابية التي تتكفل بها المفتشية العامة للمالية، فإن لهذه الأخيرة إختصاص آخر ذي طابع إستشاري يرتبط بالإختصاص الأول، فيمكن لوزارة المالية إذا أرادت مثلا إتخاذ إجراء معين في حق أحد المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف، فإنه بإمكانها الإستعانة

(263) - أنظر المادة 4 من المرسوم رقم 272/08 السالف الذكر.

بإستشارات يقدمها أعضاء الفرقة التي كلفت بإتمام عمليات تفتيش مالي لدى إحدى الهيئات العمومية بمناسبة حدوث وقائع معينة في مجال التسيير المالي لهذه الهيئة⁽²⁶⁴⁾.

ج) - رقابة مجلس المحاسبة (le contrôle de la cour des comptes)

لا تقتصر الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة، والمال عموماً على المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية فحسب، بل أن الأنظمة القانونية المالية الحديثة إستحدثت هيئة أو جهاز جديد، أوكلت له مهام الرقابة البعدية للمال العام، يتمتع بالإستقلالية عن الهيئات السابقة. فبالإضافة إلى الرقابة التي تختص بها الهيئات القضائية التقليدية (محاكم ومجالس قضائية الخ) للنظر في المخالفات التي تمس الأموال العمومية، فإن مجلس المحاسبة يتمتع بسلطات قضائية في المسائل المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة، وصرف المال العام بصورة عامة⁽²⁶⁵⁾.

وقد عرفت الأنظمة المقارنة هذا النمط من المجالس بما فيها الجزائر، التي ظهر فيها مجلس المحاسبة كهيئة رقابية للمال العام في المادة 190 من دستور 1996، تلت مرحلة تنظيمه عن طريق صدور القانون 08/05 المنظم لإختصاصه، كما تطرقت المادة 160 من الدستور الجزائري الصادر سنة 1989 لمقتضيات إنشائه، تلتها مرحلة صدور قانونه الأساسي الذي يحمل رقم 23/90 المتعلق بتنظيمه وسيره ملغياً القانون الصادر في سنة 1980.

وقد حددت المادة 170 من الدستور الصادر سنة 1996 بصورة واضحة إختصاصات مجلس المحاسبة مقررة ما يلي: "يؤسس مجلس محاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية. يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون صلاحية مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته"، وقد

⁽²⁶⁴⁾—أنظر المادة 21 من المرسوم رقم 272/08 السالف الذكر.

⁽²⁶⁵⁾—Institut national de l'administration publique: « Éléments du cours de finances publiques » - version avril 2008 - op cit, page 38: « ... la cour des comptes est chargée de vérifier à posteriori la légalité et la régularité des comptes, ainsi que celles des opérations de recettes et de dépenses de l'État. La cour peut intervenir dès le stade de l'engagement. Au-delà de cette mission traditionnelle, la cour est également chargée d'examiner la bonne gestion financière des deniers publics... ».

صدر عقب ذلك الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة وهو التشريع المطبق إلى يومنا هذا⁽²⁶⁶⁾.

وبغض النظر عن التجاذبات والإختلافات الفقهية التي أعقبت ظهور مجالس المحاسبة في أوروبا، والتي تعارضت آراؤها في تحديد الطبيعة القانونية لهذه المجالس وإختصاصاتها، والتي ذهب رأي منها إلى إعتبارها هيئات قضائية متخصصة في المجال المالي، بينما ذهب رأي آخر إلى إعتبارها مجرد هيئات رقابية ذات طابع إداري⁽²⁶⁷⁾، فإن مناقشة القوانين الصادرة في الجزائر في هذا الصدد، توحى أن المشرع الجزائري إتجه في القانون 05/80 إلى منح مجلس المحاسبة صبغة قضائية آخذاً بذلك ما تبناه التشريع الفرنسي الصادر 1976 سنة المتعلق بمجلس المحاسبة الفرنسي، في حين تراجع عن هذا الموقف في القانون 32/90 الصادر سنة 1990 بجعل مجلس المحاسبة مجرد هيئة إدارية وليست قضائية تختص بمراقبة المال العام، وهذا إعتباراً أن تشكيلته البشرية تابعة إدارياً للحكومة.

أما في الأمر 20/95 المطبق حالياً، فإن تشكيلته مجلس المحاسبة وحسب ما نصّت عليه المادة 38 من القانون، توحى أن المشرع الجزائري قام بتغليب الطابع القضائي على الطابع الإداري لمجلس المحاسبة، بعدما منح صفة القاضي (le juge)، لعناصره وإعادة تنظيم هيكله الداخلية بتعيين رئيس ونائباً له ورؤساء الغرف⁽²⁶⁸⁾.

⁽²⁶⁶⁾ - تنص المادة 2 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 19 صفر عام 1416، الموافقة ل 17 يوليو سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة على أنه: "يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وبهذه الصفة يدقق في شروط إستعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق إختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقيم تسييرها، ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية القوانين والتنظيمات المعمول بها".

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الإستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية".

⁽²⁶⁷⁾ - Christian Bigaut finances publiques, « Droit Budgétaire », op cit, page 202 et après.

⁽²⁶⁸⁾ - تنص المادة 38 من الأمر 20/95 السالف الذكر على أنه: "يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم: من جهة: - رئيس مجلس المحاسبة - نائب الرئيس - رؤساء الغرف - رؤساء الفروع - المشتشرون - المحتسبون ومن جهة أخرى: - الناظر العام - النظّر المساعدون".

وللوقوف على الإختصاصات التي خولها القانون لمجلس المحاسبة، يبدو من اللازم على الدارس أن يطلع على التشريعات المتتالية التي صدرت منذ سنة 1980 بخصوص هذا المجلس، ويقارن بين مضامينها، ليتمكن من كشف إرادة المشرع الجزائري بخصوص النطاق التشريعي الذي منحه هذا الأخير من إختصاصات لهذا المجلس. ففي ظل القانون 05/80 كان مجلس المحاسبة يتمتع بمهام مختلطة إدارية وقضائية، فمن جملة الإختصاصات الإدارية مهمة تقييم عمل المؤسسات العمومية وتسيير الأموال العامة. أما المهام ذات الطابع القضائي فتمثلت في تصفية الحسابات التي تعد في الحقيقة المرحلة الأولى للتحقيق الذي يعتبر عمل قضائي، إضافة إلى النظر في الطعون المقدمة من الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون ضد القرارات الصادرة بالإدانة في حقهم. أما في ظل القانون 32/90 فقد قرر المشرع تقليص مهام المجلس، إذ بالإطلاع على المادة 04 منه يلاحظ بسهولة التضييق الواضح من إطار إختصاصات مجلس المحاسبة إذ حصر هذا القانون عمل المجلس في رقابة الإدارات العمومية دون المؤسسات الإقتصادية، معتمدا على معيار عضوي في الإختصاص، المتمثل في خضوع هذه المؤسسات للقانون الإداري، ونتيجة لذلك فإن المؤسسات التي تخضع للقانون الخاص، لا تدخل ضمن إختصاصات المجلس.

وقد إعتبر الشراح ذلك عيباً في هذا التشريع مطالبين وجوب تمديد إختصاص المجلس إلى المؤسسات العمومية التجارية والصناعية وحتى البنوك أسوة بالتشريعات الحديثة. غير أنه وفي ظل هذا التشريع بقي مجلس المحاسبة عبارة عن هيئة للرقابة المالية اللاحقة يغلب عليه الطابع الإداري، الأمر الذي قلص من فعالية هذه الهيئة في رقابة الإنفاق وتسيير الأموال العمومية.

أما بعد صدور الأمر 20/95، فقد صحح المشرع الجزائري كل الهفوات التي ظهرت في التشريعات السابقة بخصوص إختصاصات مجلس المحاسبة، فقد قرر التشريع الجديد الأخذ بالمعيارين العضوي والموضوعي دعماً لهذه الهيئة الرقابية، فمن خلال المواد 06 إلى 12 من الأمر السالف الذكر، يلاحظ وأن المشرع جسّد المعيار العضوي عن طريق منح إختصاصات لمجلس المحاسبة مضمونها مراقبة كل مصالح ومرافق الهيئات العامة والجماعات المحلية والمؤسسات وكل الأجهزة العمومية من أي طبيعة كانت شريطة خضوعها لأحكام المحاسبة

العمومية. أما المعيار الموضوعي فقد ظهر واضحاً من خلال المادة 08 من الأمر، والتي خولت مجلس المحاسبة مهمة رقابة المؤسسات العامة ذات الصبغة الصناعية والتجارية، وكذا الأجهزة العمومية والمؤسسات التي يرتبط نشاطها بالعمل التجاري والصناعي وحتى المالي، شريطة أن تكون ماليتها ملك للدولة (الإيرادات والنفقات ذات طابع عمومي)⁽²⁶⁹⁾.

وقد تعدى الإختصاص هذا إلى المؤسسات ذات الإقتصاد المختلط والتي تحوز فيها الدولة جزءاً من رأسمالها. والواضح الآن أن المشرع الجزائري، ومن خلال الأمر 20/95، يكون قد وسع من نطاق إختصاصات مجلس المحاسبة، وهي الحالة التي تعززت معها سلطة هذه الهيئة في الرقابة على تسيير وصرف المال العام، خاصة من خلال المهام القضائية التي أوكلها لها هذا التشريع، والتي يمكن من خلالها للمجلس إتخاذ كافة التدابير والإجراءات، التي تتخذها عادة الهيئات القضائية التقليدية، وذلك للكشف عن المخالفات والتجاوزات، وتمكين بذلك هيئات النيابة العامة في المحاكم والمجالس القضائية من متابعة مرتكبيها⁽²⁷⁰⁾.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية

le contrôle administratif de l'exécution du budget

نعني بالرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، هي الرقابة التي تقوم بها عادة الهيئات الإدارية العامة على بعضها البعض، فتكون الرقابة بهذا المعنى داخل السلطة التنفيذية، ويمكن لها أن تكون سابقة لتنفيذ الميزانية أو لاحقة لتنفيذها⁽²⁷¹⁾. وبمعنى آخر تتولى وزارة المالية في الجزائر مهام الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية، إذ يبادر المدراء والرؤساء الإداريون بمراقبة

⁽²⁶⁹⁾—أنظر المواد 6 و7 و8 و9 و10 و11 و12 من المرسوم رقم 20/95.

⁽²⁷⁰⁾—تنص المادة 61 من الأمر 20/95 على ما يلي: "يمكن مجلس المحاسبة إصدار غرامة مالية تتراوح بين 1000 دج و10.000 دج ضد المحاسب المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير، أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها. يمكن مجلس المحاسبة أن يرسل إلى المحاسب أمراً بتقديم حسابيه في الأجل الذي يحدده له إذا انقضى الأجل المحدد يطبق مجلس المحاسبة إكراها مالياً على المحاسب يقدر بمائة دينار (100 دج) عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين (60) يوماً...".

⁽²⁷¹⁾—زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 301.

نشاط كافة الموظفين الذين لهم علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع عمليات تنفيذ الميزانية، وتخص المراقبة الإدارية كل عمليات الصرف للمال العام التي يأمر الوزراء المختصون أو نوابهم بدفعها.

ويأخذ هذا النوع من الرقابة عدة صور، منها وضع آليات وقواعد داخل وزارة المالية والهيكل الإدارية التابعة لها بغية مواجهة الصعوبات المحتملة في عملية التنفيذ، وكذا الأخطاء التي يمكن للمنفيذ أن يقعوا فيها وتظهر هذه الآليات مثلا في الاجتماعات الدورية لهيكل وزارة المالية إضافة إلى وضع سجلات للإقتراحات، وتوفير دراسات وتحاليل آنية تتطلع لتحسين عمليات التنفيذ والرفع من نجاعتها وتفاذي الأخطاء الحاصلة في السنوات المالية السابقة. كما يمكن للرقابة الإدارية أن تتجسد عبر رقابة يقوم بها الرؤساء والمديرون العامون على النشاطات التي يقوم بها الموظفون، وهذا من أجل تصحيحها أو تعديلها أو منحها الموافقة إذ تمت في الأطر القانونية والتنظيمية، أو حتى إلغائها لأي سبب قانوني أو موضوعي.

ويرى المختصون أنه وعلى الرغم من الإستقلالية القانونية التي منحها التشريع الجزائري لبعض الهيئات التي تنشط داخل السلطة التنفيذية، بفعل إكتسابها للشخصية المعنوية، كالبلديات والولايات وغيرها، إلا أن هذه الإستقلالية تبقى محدودة في مجال صرف المال العام، وتنفيذ الميزانية العامة، إذ تبقى هذه الهيئات خاضعة لجزء معين من الرقابة والإشراف من السلطات الوصية. ويبدو ذلك واضحا من مقتضيات المادة 171 من قانون البلدية، التي تمنح الصلاحية لوالي الولاية، بالقيام مقام رئيس البلدية في إصدار حوالات الصرف، إذا رفض هذا الأخير هذا الإختصاص، ويلاحظ أن نفس هذه الأحكام قررتها المادة 141 من قانون الولاية (272).

(272)-تنص المادة 171 من قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 في الجزائر على ما يلي: "يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدية حوالات الصرف. ويمكن تفويض هذا الإختصاص، إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا الإختصاص. وإذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة لازمة، يتخذ الوالي قرارًا يقوم مقام حوالة الرئيس، طبقا للتشريعات السارية المفعول".

المطلب الثالث

الرقابة التشريعية على تنفيذ ميزانية الدولة

تختص المجالس التشريعية في الأنظمة السياسية الديمقراطية، بمهام الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، فإن كان من المعروف أن البرلمانات هي من تعود لها مهام الإ اعتماد والمصادقة على ميزانية الدولة، فإنه يبقى من المنطقي والبديهي أن توكل لها مهام الرقابة على تنفيذها⁽²⁷³⁾، وذلك بهدف التأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي إعتدتها به. وبمعنى آخر فإن المجلس الشعبي الوطني في الجزائر وزيادة على إختصاصاته في تشريع وسنّ القوانين، فإنه يحوز إختصاصًا لا يقل أهمية وهو مراقبة الجهاز التنفيذي من حيث مدى إلتزامه بتنفيذ البرنامج الإقتصادي والاجتماعي والمالي الذي ناقشه وصوت عليه سابقًا.

ويتجسد هذا الإختصاص في المراقبة التي يقوم المجلس الشعبي الوطني على النشاط والأداء لكل الوزارات في جميع أوجه النشاط الإقتصادي والاجتماعي، ويتم ذلك عن طريق آليات وأدوات عمل جسدها القوانين والتنظيمات، فقد خول الدستور الجزائري من خلال المواد 133 و134 و84 و161 المجلس الشعبي الوطني من فرض رقابته على تنفيذ الميزانية العامة للدولة من خلال آليات الإسمتاع والإستجواب والسؤال، إضافة إلى مناقشة بيّان السياسة العامة، وتكوين لجان التحقيق في قضايا تمس المال أو ذات مصلحة عمومية. كما أجاز الدستور أيضا من خلال المادة 160 منه للمجلس الشعبي الوطني إتمام رقابة لاحقة أو بعدية لعمليات تنفيذ الميزانية وذلك من خلال قانون ضبط الميزانية العامة، إذ نصت المادة السالفة الذكر على ما يلي: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضًا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمّن تسوية ميزانية السنة المالية

(273) - عوف محمد الكفراوي، المرجع السابق، ص 15، يقول: "... هذا النوع من الرقابة تتولاها الهيئة التشريعية، بما لها من سلطة في الرقابة على مالية الدولة، والإشراف على الإدارة. وتباشر السلطة التشريعية بطرق متعددة، ويختلف مآداها باختلاف النظام الدستوري الذي تسير عليه الدولة، فقد ينص الدستور على مسؤولية الوزارة أمام الهيئة التشريعية وهنا تكون رقابتها أكثر فعالية منها في النظام الرئاسي، حيث تستطيع الهيئة التشريعية أن تراقب الوزارات والمصالح والهيئات والوحدات التابعة لها. ... وعادة ما يقابل هذا النوع من الرقابة، رقابة مماثلة من جانب الحكومة للهيئة التشريعية، فقد يكون لها حق تأجيل إجتماعاتها أو حل المجلس التشريعي. ...".

المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان"، وقد سارت مقتضيات المادة 5 من القانون 17/84 المتضمن قوانين المالية نفس الإتجاه حينما نصت على أنه: "بشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية، أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية"⁽²⁷⁴⁾.

ويجمع بعض الشراح أن قيمة الرقابة السابقة على ميزانية الدولة، كانت ولا زالت محل إنقناد من الفقه المالي الذي يكشف طابعها السطحي لكي لا تعطل العمل الإداري من جهة، كما تكثر بها أخطاء التقدير لنفس الأسباب من جهة أخرى، إلا أن الرقابة السابقة يمكنها في الحقيقة والواقع تصحيح الجانب الأكبر من الأخطاء التي تمس الميزانية قبل أن يصبح مضمونها نهائي وقابل للتنفيذ. أما الرقابة اللاحقة فإنها تسمح بتحليل ودراسة كاملتين ومستفيضتين لطريقة تسيير، كما يمكنها إعطاء فكرة حول نجاعة وفعالية التسيير الإداري. فتعددت أنماط الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة وطبيعتها المختلفة (الإدارية والتشريعية)، يُمكنها أن تُشكل ضمانة أكيدة حول الإستعمال العقلاني والحسن للمال العام الذي يكون مصدره في غالب الأحيان الضرائب التي يدفعها المواطنون⁽²⁷⁵⁾.

وبفعل تنامي دور الدولة في العمل الإقتصادي لدى غالبية دول العالم، إلى جانب التزايد المفرط في معدلات الإنفاق العام - مثلما سبق شرحه - والذي أدى بصورة واضحة إلى تزايد مختلف صور الضرائب المفروضة على الخاضعين لها، وهذا بغية حصول هذه الدول على الإيرادات المالية اللازمة لما تتجه إليه من إنفاق، فقد باتت الأنماط السابقة للرقابة على تنفيذ الميزانية غير كافية لمواكبة هذه التطورات التي تعرفها إقتصاديات الدول، لذلك تعالت أصوات

⁽²⁷⁴⁾-محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 114 وما بعدها.

⁽²⁷⁵⁾-Christian Bigaut: « finances publiques - droit budgétaire», op cit page 214: « ... La valeur du contrôle a priori demeure toujours contestée: on lui reproche d'être superficiel pour ne pas ralentir l'action administrative et de commettre des erreurs d'appréciation compte tenu de ces conditions mêmes d'exercices, mais il permet de déceler et par suite de rectifier la plus grande partie des irrégularités budgétaire avant qu'elles soient devenues définitives. Le contrôle a posteriori permet un examen complet et détaillé d'une gestion, et permet de se faire une idée de l'efficacité de la gestion administrative... La diversité des contrôles et leur nature différente (administrative - juridictionnelle) devraient constituer une garantie de bonne utilisation des deniers prélevés auprès des contribuables...».

بعض شراح المالية العامة إلى وجوب إعطاء الإعتبار اللازم لما يسمى بـ "الرقابة التقييمية" (le contrôle d'évaluation)، الذي يعتمد على محورين أساسيين وهما: أن إرتفاع معدلات الإنتاج الإقتصادي في أي دولة بفعل ما عرفتته من إزدهار إقتصادي وإن تحققت معه ضرورة إرتفاع نطاق الإنفاق في القطاعات الإنتاجية، فإن النفقات التي تصرفها هذه الدولة لابد أن تكون وبالضرورة منتجة، وهذا ما لا يمكن الإقتناع به إلا بتوافر شرط هذه الرقابة.

أما المحور الثاني فيرتبط مع إرتفاع الأعباء العمومية من أجل تمويل مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، وبالتالي ضمان النفقات اللازمة والمتزايدة، فإنه يصبح من حق الخاضعين أو المكلفين بهذه الأعباء من المواطنين أو المستثمرين أو الشركات الإطلاع على ما تم فرضه عليهم من ضرائب وإتاوات جبائية وغيرها، يتساوى فعليا والحاجات الحقيقية لعمليات الإنفاق العمومي وليس زائداً عنها⁽²⁷⁶⁾.

ويلخص ذات الشراح أن المبتغى الأساسي من تفعيل آلية الرقابة التقييمية على تنفيذ ميزانية الدولة هو البحث والتحري عن مدى تحقق البرامج والأهداف التي توختها الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، من وراء قيامها بالنشاط المالي في مختلف فروع الإقتصاد.

ولإبتغاء تجسيد الرقابة التقييمية على تنفيذ الميزانية العامة، يبادر الجهاز المكلف بإتمام هذه الرقابة بالإطلاع الدقيق على التكاليف المرجعية المعهود صرفها في كل فرع من فروع النشاط الإقتصادي، تليه عمليات متابعة ما تم تنفيذه وتكلفة إنجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع تباشره الحكومة مع إجراء عمليات مقارنة بين ذلك والتكاليف المرجعية المتوصل إليها، وهذا بتحديد أو كشف عما صاحب عمليات التنفيذ من تذبذب أو عدم الإستغلال أو الإستعمال العقلاني والصحيح للموارد المالية والإقتصادية التي تم ضئها في الحلقة العامة للإقتصاد الوطني⁽²⁷⁷⁾.

(276) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 304.

(277) - عوف محمود الكفراوي، المرجع السابق، ص 22 وما بعدها.

أنظر كذلك السيد حافظ، "بعض الأفكار عن رقابة الأداء"، محاضرة ألقىت بجامعة الدول العربية بتاريخ 1980/09/24، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

كما تكلف هيئات الرقابة التقييمية بمهام محاولة الإطلاع والكشف عن مدى كفاءة مكونات النشاط الإقتصادي لتقدم بعد ذلك جدولاً يتضمّن كافة الإقتراحات التي تعتبرها هامة ولازمة الدفع بهذه الكفاءة إلى معدلات أعلى، وبالتالي ضمان إنخفاض تكاليف الإنجاز أو الرفع من جودة السلع، ومستوى الخدمات. ولا تنتهي مهام هذه الأجهزة بذلك فقط، بل تتعداه إلى قياس المنافع التي إستفاد منها المواطنون وعلى الحركية الإقتصادية عموماً، من لجوء الحكومات لتجسيد هذه الإستثمارات والبرامج والمشاريع، محاولة بذلك مقارنة التكلفة والعوائد بصورة موضوعية، يمكن من خلالها التوصل إلى تقسيم فعّال لإنتاجية مختلف حلقات الإقتصاد الوطني⁽²⁷⁸⁾.

(278) - زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 304، تقول: "... وكل أسلوب من أساليب الرقابة السابقة له فائدته وإستخداماته التي تساعد على إحكام الرقابة على جانب أو آخر من الجوانب المرتبطة بالرقابة على تنفيذ الميزانية، كما أنه من الناحية العلمية يمكن لكل دولة وهي بصدد الرقابة على تنفيذ موازنتها العامة في جانبي النفقات والإيرادات أن تجمع بين أكثر من أسلوب أو طريقة للرقابة بصور وأشكال شتى على النمو الذي يكفل لها تحقيق الهدف من إيجادها، وبما يتناسب مع أحوالها وظروفها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية...".

-أنظر كذلك عادل حشيش، المرجع السابق، ص 336 وما يليها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. د: أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، طبعة 2000، عمان، الأردن.
2. د. باهر عليم، "المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي"، دار نهضة مصر للطباعة، طبعة 1973، القاهرة، مصر.
3. د. جامع أحمد، "عالم المالية العامة"، مكتبة سيد عبد الله وهبة، طبعة 1955، القاهرة، مصر.
4. د. حسين عواضة، "المالية العامة"، دار النهضة العربية، طبعة 1981، بيروت، لبنان.
5. د. حسن عزباوي، "المواد الإسلامية والضرائب المعاصرة"، دار الفكر، طبعة 1976، القاهرة، مصر.
6. د. حسين مصطفى حسين، "المالية العامة" ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1980، الجزائر.
7. د. خالد الشاوي، "نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي"، منشورات جامعة بنغازي، طبعة 1975، بنغازي، ليبيا.
8. زينب حسين عوض الله، "أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2006، الإسكندرية، مصر.
9. د: زين العابدين ناصر، "عالم المالية العامة والتشريع المالي"، دار النهضة العربية، طبعة 1971، القاهرة، مصر.
10. د: زكريا محمد بيومي، "مبادئ المالية"، مطبعة جامعة القاهرة، طبعة 1978، القاهرة، مصر.
11. د: زكريا محمد بيومي، "المالية العامة الإسلامية"، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، طبعة 1979، القاهرة، مصر.
12. د. سوزي عدلي ناشد، "أساسيات المالية العامة"، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة 2009، بيروت، لبنان.

13. د: سمير إبراهيم أيوب، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، طبعة 2002، الإسكندرية، مصر.
14. د: سيد عبد المولى، "المالية العامة"، دار الفكر العربي، طبعة 1976، القاهرة، مصر.
15. د: عبد الحفيظ عبد الله عبد، عرفات التهامي إبراهيم، "مالية الدولة"، دار النهضة العربية، طبعة 2001، القاهرة، مصر.
16. د. عبد العال الصبكان، "مقدمة في علم المالية العامة، والمالية العامة في العراق"، مطبعة العاني، طبعة 1972، بغداد، العراق.
17. د: عبد المنعم فوزي، "المالية العامة والسياسة المالية"، دار النهضة، دون تاريخ طبع، بيروت، لبنان.
18. د: عبد الحميد محمد القاضي، "مبادئ المالية العامة"، دار الجامعات المصرية، طبعة 1976، الإسكندرية، مصر.
19. د. عادل حشيش، د: مصطفى رشدي، "مقدمة في الاقتصاد العام، المالي العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 1998، مصر.
20. د: عاطف صدقي، "مبادئ المالية العامة"، دار النهضة العربية، طبعة 1970، القاهرة مصر.
21. د: عطية عبد الواحد السيد، "مبادئ وإقتصاديات المالية العامة"، دار النهضة العربية، طبعة 2000، القاهرة، مصر.
22. د. عبد الهادي النجار، "مبادئ الاقتصاد المالي"، دار النهضة العربية، طبعة 1992، القاهرة، مصر.
23. د: علي لطفي، "إقتصاديات المالية العامة"، مكتبة عين شمس، طبعة 1989، القاهرة، مصر.
24. د: عبد اللطيف بدوي، "الميزانية الأولى في الإسلام"، سلسلة الثقافة الإسلامية، دار الفكر العربي، طبعة 1969، القاهرة، مصر.
25. د: عبد الخالق النوي، "النظام المالي في الإسلام"، المكتبة المصرية طبعة 1983، بيروت، لبنان.

26. د: عوف محمود الكفراوي، "الرقابة المالية"، جامعة الإسكندرية طبعة 2007، الإسكندرية، مصر.
27. د. عادل فليح العلي، "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، دار حامد للنشر والتوزيع، طبعة 2003، عمان، الأردن.
28. د: فؤاد إبراهيم، "الإنفاق العام في الإسلام"، مطبوعات معهد الدراسات الإسلامية، طبعة 1969، القاهرة، مصر.
29. د: محمد فاضل شكري، "محاضرات في المالية العامة"، مذكرات على الآلة الكاتبة، كلية الحقوق جامعة بنغازي، 1972، بنغازي، ليبيا.
30. د: محمد رضا العدل، "أسس المالية العامة"، مكتبة التجارة والتعاون، طبعة 1977، القاهرة، مصر. س
31. د: المحجوب رفعت، "المالية العامة"، دار النهضة العربية، طبعة 1988، القاهرة، مصر.
32. د: محمود إبراهيم الوالي، "علم المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1987، الجزائر.
33. د: محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة"، منشورات جامعة حلب، طبعة 1979، دمشق، سوريا.
34. د: محمد الصغير بعلي، د: يسري أبو العلا، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2003، عنابة، الجزائر.
35. د: محمد الصغير بعلي، "الوجيز في المنازعات الإدارية"، دار العلوم، طبعة 2002، عنابة، الجزائر.
36. د: منصور ميلاد يونس، "مبادئ المالية العامة"، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، طبعة 2004، القاهرة، مصر.
37. د: محمود طنطاوي الباز، "محاضرات في أدوات وإقتصاديات المالية العامة"، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، طبعة 1986، الإسكندرية، مصر.
38. د: منبس أسعد عبد المالك، "إقتصاديات المالية العامة"، مطبعة مخيمر، طبعة 1971، دون مكان طبع.

39. د: موسى عماد الدين الشربيني، "الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية".
40. د: محمد عادل الهامي، "الميزانية التقديرية"، مؤسسة شباب الجامعة، طبعة 1988، الإسكندرية، مصر.
41. د: محمد نور، "أسس ومبادئ المالية العامة"، المطبعة العربية الحديثة، طبعة 1988، القاهرة، مصر.
42. د: محمود عبد الفضيل، د: محمد رضا العدل، مبادئ المالية العامة"، دار النهضة العربية، طبعة 1982، القاهرة، مصر.
43. د: مجدي محمود شهاب، "دراسات في التشريع الضريبي المصري"، دراسات في التشريع الضريبي المصري"، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 1994، القاهرة، مصر.
44. د: شريف رمسيس تكلا، "الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة"، دار الفكر العربي، طبعة 1979، القاهرة، مصر.
45. د: يونس أحمد البطريق، إقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، طبعة 1985، بيروت، لبنان.
46. رياض الشيخ، "دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي في الرأسمالية"، دار النهضة العربية، طبعة 1984، القاهرة، مصر.
ثانيا: رسائل الدكتوراه
1. د: موسى عماد الدين الشربيني، "الموازنة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية"، رسالة دكتوراه نوقشت سنة 1971 بكلية الحقوق، بجامعة عين شمس، القاهرة، مصر.
2. د: عبد الحفيظ عبد الله عيد، "شيد الإنفاق العام في جمهورية مصر العربية"، رسالة دكتوراه نوقشت سنة 1984، جامعة القاهرة، مصر.
3. د: عبد السلام بدوي، "الرقابة على المؤسسات العامة"، رسالة دكتوراه نوقشت بكلية التجارة سنة 1985، مكتبة الانجلو مصرية، الإسكندرية، مصر.

ثالثا: المراجع باللغة الفرنسية

1. A WAGNER, « Tait de la science financière », Edition des sciences, L.G.D.J, 1909, Paris, France.
2. Christophe sinnassamy : « finances publiques », lexfax droit, Edition BREAL, 2019, Paris, France.
3. Christian – bigaut, « Finances publiques - Droit budgétaire- le budget de l'état », Edition ellipses, 1995, Paris, France.
4. Franc MORDACQ, « Les finances publiques », Edition itcis 2017, Paris, France.
5. F–DURUEL, « finances publiques », DALLOZ Edition, 1975, Paris, France.
6. G-VEDEL, « in préface A l'étude de finances publiques”, mélanges offerts a P-M GAUDEMET, Economica Edition, 1984, Paris, France
7. J – ALEXANDRE, « droit fiscal algérien », office des publications universitaires (o.p.v), 1990, Alger.
8. J BUISSON, « finances publiques BUDGET et pouvoir financier », Dalloz édition, 2001, Paris, France.
9. Michel Bouvier, Marie christine Escolssan gean pierre lassale « finances publiques », Edition Ecstenso l, G.D.K.J, 2010, Paris, France.
10. M-DUVERGER, « finances publiques », presse universitaire de France (P.U.F) 1978, Paris, France.
11. RACHID ZOUAIMIA, « les autorités de régulation indépendantes, face aux exigences de la gouvernance », belkis Edition, 2013, ALGER.
12. TROTABAS LOUIS CAUTERTE JEAN MARIS, « finances publiques », Dalloz Edition, L.G.D.J, 1970, Paris, France.
13. YAHIA DENDENI, « la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie », office des publications universitaire (O.P.U) 2002, Alger.

رابعا: مواقع الأنترنت

1. إحصائيات البنك الدولي لسنة 2019،

Dépenses (% du bip) data-banque mondiale-Donnes-<https://donnees-banque-mondiale.org>.

2. GERVASION SEDO <HTTPS://www.erudit.org> « revues ».

3. INAP stage@inap.etat.lu.

الفهرس

1 مقدمة

الفصل التمهيدي

المضمون القانوني للنفقات والإيرادات العمومية (تقسيماتها وآثارها الإقتصادية في النظم
الحديثة)

المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية في القانونين الجزائري والمقارن 14

المطلب الأول: تعريف النفقة العمومية 16

أولاً: النفقة العمومية مبلغ من النقود 16

ثانياً: تجسيد النفقة العمومية من شخص يخضع للقانون العام 18

ثالثاً: أن يكون هدف النفقة العامة تحقيق منفعة عمومية 22

المطلب الثاني: تصنيف النفقات العمومية 24

أولاً: التقسيم الإقتصادي للنفقات العامة 25

ثانياً: التقسيم الوضعي للنفقات 30

المطلب الثالث: أسس الإنفاق العام، تزايد وآثاره الإقتصادية في الجزائر والدول الحديثة 32

أولاً: قواعد الإنفاق العمومي 33

ثالثاً: ظاهرة تنامي الإنفاق العمومي وأسبابها المختلفة 38

ثالثاً: الآثار الإقتصادية لتنامي الإنفاق العام في الجزائر والدول المتقدمة 46

المبحث الثاني: مفهوم الإيرادات العمومية وأنواعها في التشريع الجزائري 47

المطلب الأول: تعريف الإيرادات العمومية 47

المطلب الثاني: أنواع الإيرادات العامة في النظم القانونية الحديثة 49

الفصل الأول

ماهية الميزانية العامة للدولة في النظم المالية المقارنة

- المبحث الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة، تطورها، خصائصها، وأهميتها الإقتصادية والقانونية والسياسية 68
- المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة في القانون الجزائري 68
- المطلب الثاني: التطور التاريخي لمضمون الميزانية العامة للدولة في النظم التشريعية المالية المقارنة 74
- المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للميزانية العامة وتمييزها عن باقي الميزانيات 81
- المطلب الرابع: خصائص الميزانية العامة، دورها وأهميتها الإقتصادية والاجتماعية 87
- المبحث الثاني: أقسام الميزانية العامة في التشريع الجزائري 95
- المطلب الأول: ميزانية التسيير في القانون الجزائري 95
- المطلب الثاني: ميزانية الإستثمار في التشريع الجزائري 100

الفصل الثاني

مبادئ التقنية المالية التي تقوم عليها الميزانية العامة

- المبحث الأول: المبادئ الأساسية للميزانية العامة في الجزائر 104
- المطلب الأول: مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة 105
- أولاً: مفهوم سنوية الميزانية وأسباب إعتماده في النظم الحديثة 105
- ثانياً: الإستثمارات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية 108
- المطلب الثاني: مبدأ وحدة الميزانية العامة 112
- أولاً: معنى وحدة الميزانية العامة في التشريعات المالية 112
- ثانياً: الإستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية 113

118.....	المطلب الثالث: مبدأ عمومية الميزانية العامة
118.....	أولاً: مضمون مبدأ عمومية الميزانية العامة والانتقادات الموجهة له
120.....	ثانياً: مبدأ عمومية الميزانية في القانون الجزائري
122.....	المطلب الرابع: مبدأ توازن الميزانية العامة
122.....	أولاً: تعريف مبدأ توازن الميزانية العامة وأساسه
124.....	ثانياً: مبررات عدم توازن الميزانية العامة للدولة
127.....	المبحث الثاني: مراحل إتمام الميزانية العامة للدولة في القانون الجزائري
127.....	المطلب الأول: مرحلة التحضير والإعداد للميزانية العامة
128.....	أولاً: الهيئات المختصة بإعداد الميزانية
131.....	ثانياً: إجراءات إعداد الميزانية العامة للدولة
136.....	ثالثاً: صياغة مشروع قانون المالية
137.....	المطلب الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة
144.....	المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة
145.....	أولاً: تنفيذ النفقات وشروطه
146.....	ثانياً: إجراءات تنفيذ النفقات
151.....	ثالثاً: تنفيذ الإيرادات
155.....	المبحث الثالث: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة
155.....	المطلب الأول: الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية
163.....	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية
165.....	المطلب الثالث: الرقابة التشريعية على تنفيذ ميزانية الدولة
175.....	الفهرس

