

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لكل من

تفويض المرفق العام

والميزانية العامة للدولة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام وكذا الميزانية العامة للدولة

يعد أسلوب تفويض المرفق العام طريقة مستحدثة وجديدة حيث ظهرت وفقا للمرسوم الرئاسي 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والذي تزامن إصداره في موقع الجريدة الرسمية في نفس الوقت الذي تم فيه ظهور بواذر الأزمة الاقتصادية في الجزائر بعد انهيار أسعار النفط إلى أدنى مستوياتها، ما عكس سلبا على الميزانية العامة.

و حتى يمكننا استنتاج الرابط بين أسلوب تفويض المرفق العام وكذا الميزانية العامة للدولة، كان لا بد قبل ذلك التطرق إلى إعطاء مفهوم أسلوب تفويض المرفق العام من خلال الحديث عن تعريفه وخصائصه وأسس ومبرراته، وكذا إعطاء مفهوم للميزانية العامة من خلال التعريف والأنواع والمبادئ و ما تحويه من مكونات.

ومن أجل ذلك ارتأينا تقسيم هذا الفصل على مبحثين وتقسيم كل مبحث إلى مطلبين تماشيا مع الخطة الثنائية في دراستنا للموضوع وهذا كالتالي :

- المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام .
- المطلب الأول: تعريف وخصائص تفويض المرفق العام .
- المطلب الثاني: أسس ومبررات تفويض المرفق العام .
- المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للميزانية العامة للدولة .
- المطلب الأول . تعريف الميزانية العامة وأنواعها .
- المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم الميزانية العامة ومكوناتها.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام

يعد تفويض المرفق العام من عائلة العقود الإدارية التي تسند إلى أحد أشخاص القانون الخاص أو إلى أحد أشخاص القانون العام، وذلك مقابل تحصيل رسوم من قبل المنتفعين من المرفق العام محل العقد بما يغطي تكلفة إدارة المرفق العام ويحقق هامشا من الربح يتقاضاه المتعاقد، ومن ثمة فإن هذا المصطلح يشمل كل أساليب إدارة المرفق العام على أساس تعاقدية وسنتناول في هذا المبحث تعريف وخصائص تفويض المرفق العام من خلال المطلب الأول، ونخصص المطلب الثاني لأسسه المقومة له ومبررات استحداثه .

المطلب الأول: تعريف وخصائص تفويض المرفق العام

سنبين في هذا المطلب مختلف التعريفات التي وردت على تفويض المرفق العام في الفرع الأول ونرى في الفرع الثاني ما يميزه من خصائص

الفرع الأول : تعريف تفويض المرفق العام

إن تفويض المرفق العام مصطلح واسع عرف في فرنسا منذ القرن 15 م، وذلك كشراكة بين الأشخاص العمومية والخاصة، عرف انتعاشا في النصف الثاني من القرن 19م، والنصف الأول من القرن 20م، وذلك تماشيا مع النهج الليبرالي الذي يفضل تسيير الخواص لمختلف النشاطات العامة⁽¹⁾.

أولا : التعريف القانوني

عرفت المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الأخيرة على أنه: "يمكن للشخص المعزى الخاضع للقانون العام المسؤول عن المرفق العام أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام" .

كما عرف المشرع الفرنسي تفويض المرفق العام بأنه: "العقد الذي يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص عام أو خاص إدارة المرفق العام بحيث يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه هذا الأخير مرتبط بصورة جوهرية بنتائج استغلال

¹ - claudie Boiteau, les convention de delegation de service public, imprimerie nationale, francais, 1999, p 17.

المرفق العام كما يمكن كذلك أن يعهد إلى صاحب التفويض إقامة منشأة واكتساب أموال ضرورية لإدارة المرفق العام⁽¹⁾.

ثانياً: التعريف الفقهي

عرف الأستاذ chenuad frazier تفويض المرفق العام بأنه: "التقنية التي تسمح بالتعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود الإدارية المعروفة من قبل (الامتياز، الإيجار، الوكالة المحقرة، التسيير)".

كما عرفته الأستاذة آمال مراد بأنه: "العملية التي تسمح يتخلى أحد أشخاص القانون العام من المهام والصلاحيات الضرورية لتسيير مرفق عام واستغلاله لأشخاص من القانون الخاص"⁽²⁾.

ومن خلال التعاريف السابق ذكرها يمكن ضبط تفويض المرفق العام بأنه: "العقد الذي من خلاله يتولى شخص من أشخاص القانون العام تسيير مرفق عام بكل مسؤولياته ويكل ما يحمله التسيير من أرباح وخسائر لشخص آخر مقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج استغلال المرفق العام ويتحمل بذلك إقامة المنشآت والتجهيزات الضرورية التي تسمح بالاستغلال الجيد والتسيير العادي للمرفق العام حسب المتطلبات العامة".

الفرع الثاني: خصائص تفويض المرفق العام

من خلال ما سبق ورأينا من تعريفات قانونية وفقهية بخصوص أسلوب تفويض المرفق العام فإنه يمكن استخلاص جملة من الخصائص الأساسية لعملية تفويض المرفق العام والتي نوجزها في تسع عناصر.

أولاً: وجود مرفق عام يهدف للمنفعة العامة

وهي المرافق العامة التي قررت السلطات العامة والقانون وجودها وضرورة ضمانها كمرفق عام لإشباع حاجة عامة أو أداء خدمة عمومية، وسواء أكانت هذه الحاجة معنوية كالتهذيب والصحة والنقل والثقافة وغيرها، أو كانت هذه الخدمة مادية كتوفير مجمل السلع التموينية.⁽³⁾

¹ - مروان محي الدين قطب، طرق مخصصة المرافق العامة، الإمتياز - الشركات المختلطة - بوت - تفويض المرفق العام "دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009م، ص 441.

² - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 131.

³ - حمدي قبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص 276.

ثانيا: تفويض المرفق

هو اتفاق أو توكيل حيث تقوم المصلحة المتعاقدة من خلاله بتوكيل شخص آخر يتولى استغلال المرفق العام وهذا مع ضرورة الإبقاء على دورها الأساسي الممثل في الرقابة على نوعية الخدمة والأسعار وإلى ما غير ذلك⁽¹⁾.

ثالثا: العلاقة بين المفوض والمفوض له

وهي عبارة عن علاقة تعاقدية حيث يحدد في هذا العقد كافة الشروط المتعلقة به (التنفيذ، المقابل المالي، الرقابة)، وهذا ما يؤكد على أن التفويض لا يكون إلا في إطار عقد يضمن فيه كافة الحقوق والواجبات والالتزامات بدقة وخاصة القيود التي تقع على المرفق والذي ينبغي على المفوض له أن يلتزم بها، وحيث أن هذا العقد يحتوي على بعض البنود الاستثنائية وغير المألوفة في القانون الخاص وهذا ما يجعلها مصنفة على أنها عقد إداري⁽²⁾.

رابعا: تعلق هذا التفويض باستغلال مرفق عام

يعتبر استغلال المرفق العام عنصرا معرفا ومفوضا لاتفاقية تفويض المرفق ويكون الاستغلال من خلال استعمال المفوض له كافة سلطاته الكاملة وهي⁽³⁾:

- الاستقلالية في التصرف رغم احتفاظ الإدارة المفوضة لسلطة تنظيم المرفق العام.
- وجود علاقة مباشرة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام والمستغل للمرفق.
- للمفوض له علاقة مباشرة مع الموردين والمقاولين العموميين وكذا الخواص.
- يضمن المستغل حسن سير المرفق العام مع تحمله كافة المخاطر والأرباح .
- إقامة المنشآت الضرورية لتسيير المرفق العام والقيام بالأعمال الضرورية لذلك.

خامسا: أطراف التفويض

لتفويض المرفق العام طرفان اثنان كباقي العقود حيث نجد فيه:

- 1- **المفوض/ صاحب التفويض:** وهو شخص معنوي من أشخاص القانون العام الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري حسب ما نصت عليه

¹ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 130.

² - المرجع نفسه، ص 131..

³ - مليكة صاروخي، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 531.

المادة 207 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247 عند قولها: "وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بموجب اتفاقية"⁽¹⁾.

2- المفوض له (مانح التفويض): حيث نصت عليه المادة 207 فقرة 1 من المرسوم الرئاسي 15-247 عند قولها: "يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية باستغلال المرفق العام"⁽²⁾. والملاحظ على نص المادة السالفة الذكر أنها لم تحدد صفة المفوض له أو شكله، فيمكن بذلك أن يكون شخصا طبيعيا أو معنويا أو مؤسسة أو حتى جمعية، سواء من القانون العام أو من القانون الخاص، فمثلا يمكن للجمعيات أن تحظى بالأولوية عندما يخص التفويض المرافق والنشاطات الاجتماعية والثقافية.

سادسا: خضوع تسيير المرفق العام المفوض لالتزامات المرفق العام

حيث نصت عليه المادة 209 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247 عندما قررت على أنه: "وزيادة على ذلك يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفوضية على الخصوص إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف والتغير".

وتعتبر هذه المبادئ أساسية في حسن سير المرفق العام وفي غالب الأحيان يكرسها العقد وذلك حتى لا يحتج به أمام القضاء"⁽³⁾.

سابعا: مقابل مالي متعلق باستغلال المرفق العام

يرى أغلب الفقه أن اعتبار كيفية دفع المقابل المالي لتسيير واستغلال المرفق هو المعيار المحدد لوجود تفويض المرفق الذي يتحصل عليه صاحب التفويض (المفوض له) على إتاوات من قبل المنتفعين من خدمات المرفق العام المفوض.

وهذا ما أكد عليه القضاء الإداري الفرنسي الذي اعتبر في جمعية استغلال مركز للترفيه، بحيث يقوم الشخص العام بإعطاء الجمعية مقابلا ماليا للخدمات المؤداة، ويعني ذلك أن العقد لا يمكن اعتباره تفويض مرفق عام وإنما هو عبارة عن صفقة عمومية لكون

¹ - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجريدة الرسمية، العدد 5، مؤرخة في سبتمبر 2015.

² - المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

³ - المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

أن هذه الصفقة يتم دفع المقابل فيها عن طريق سعر تحدده الإدارة بعد تقديم العروض من طرف المشاركين ويكون هذا السعر محدد في العقد وتدفعه الإدارة وليس له علاقة بمردودية استغلال المرفق العمومي⁽¹⁾.

أما تفويض المرفق العام فإن المقابل المالي له علاقة بنتيجة الاستغلال وله علاقة مباشرة بتسيير واستغلال المرفق العام كما يقول الأستاذ والفقيه claudie Boiteau ضرورة تعلق المقابل المالي المتحصل عليه باستغلال المرفق العام من قبل المفوض له⁽²⁾.

ثامنا: مدة التفويض

يجب أن يكون التفويض محدد المدة وذلك حسب ما ينص عليه عقد تفويض المرفق العام، وتختلف المدة حسب طبيعة كل عقد تفويض حيث نلاحظ أن مدة العقد في الإيجار أقل من مدة العقد في الامتياز الذي يحتاج لوقت طويل لكي يستعيد المستثمر رأس المال وهامشا من الربح .

تاسعا: محل التفويض هو استغلال المرفق العام وإدارته لا تقل ملكيته

يعني ذلك أن عملية تفويض المرفق العام لا تقود بالضرورة إلى خصخصة المرفق بل تحتفظ الإدارة دائما بسيادتها عليه، أي أن المتعاقد (المفوض له) يدير ويسير هذا المرفق ويستغله لفترة زمنية محدودة في العقد التفويض الخاص، وبناء عليه فإن المفوض له يجب أن يستخدم العاملين الضروريين لتسيير المرفق العام .

المطلب الثاني: أسس ومبررات تفويض المرفق العام

سنبين من خلال هذا المطلب بذكر مختلف الأسس التي يقوم عليها تفويض المرفق العام في الفرع الأول، ونرى في الفرع الثاني ما يبرر استحداث هذا الأسلوب في تسيير المرفق العام من قبل الدولة.

الفرع الأول: أسس تفويض المرفق العام.

إن عملية تفويض المرفق العام لا يتحقق إلا في حالة وجود عدة أسس مقومة يرتكز عليها هذا الأسلوب، فحتى نكون بصدد تفويض مرفق عام فينبغي وجود أربع أسس بالغة الأهمية في أسلوب تفويض المرفق العام .

¹ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص ص 133 - 134.

² Claudie Boiteau, op- cit, p 92.

أولاً: وجود مرفق عام

يجب أن يكون النشاط المراد تفويضه مرفقاً عاماً حسب ما نصت عليه المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والذي سبق وذكرنا نص المادة .

وعليه إذا لم يشكل النشاط موضوع العقد مرفقاً عاماً فلا يتحقق أسلوب تفويض المرفق العام ومصطلح تفويض المرفق العام يرتبط بمصطلح المرفق العام، وهذا الأخير عرف الكثير من التطور، فبعد ما كان يشمل على مجالات تقليدية محصورة سابقاً أصبح الآن يشمل كافة النشاطات والذي أدى إلى اعتماد تقنية التفويض في العديد من المجالات وبصورة واسعة⁽¹⁾.

1- مفهوم المرفق العام: غالبية الفقه عرفوا المرفق العام وفقاً للمعيار المزدوج بعد العيوب التي شابت كلا من المعيار العضوي والمعيار الوظيفي.

حيث عرف فقهاء المعيار العضوي المرفق العام على أنه: "الهيكل أو المؤسسة أو التنظيم الذي ينشأ ويؤسس بقصد إشباع حاجات الجمهور النفعية العامة ووحدات وأجهزة الإدارة العامة بشكل عام".

وعرف فقهاء المعيار الوظيفي المرفق العام على أنه: "النشاط أو الوظيفة التي يتولاها الإدارة تحقيقاً للنفع العام لا بهدف تحقيق الربح"

فأتى بذلك المعيار المزدوج وعرف فقهاء المرفق العام على أنه: "كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات أو الخدمات العامة للجمهور"⁽²⁾.

ومن خلال التعريف السابق نستنتج أن المرفق العام يشمل ثلاث عناصر⁽³⁾:

- المرفق العام عبارة عن نشاط منظم فهو مشروع تنشئه الدولة بنفسها .
- المرفق العام يهدف الى تحقيق النفع العام بإشباع حاجات الجمهور .
- المرفق العام يخضع لنظام قانوني استثنائي.

¹ - مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص ص 442-443.

² - سعيد بوعلوي ومن معه، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، الطبعة الثانية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2016، ص 161.

³ - بوكثير عبد الرحمان، محاضرات في المرفق العام، ألفت على طلبة الماستر قانون إداري، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق، 2016/2017.

2- المرافق العامة القابلة للتفويض وغير القابلة للتفويض : يعد أسلوب تفويض المرافق العامة عملية تقنية لتسيير مرفق عام، وهذه العملية لا تصح في كل المرافق العامة فهناك من المرافق العامة ما لا يجوز تفويض تسييرها إطلاقاً، وهناك من المرافق العامة ما يجوز تفويض تسييرها صراحة، وهذا راجع إلى الطبيعة القانونية لكل مرفق عام وحيث تشكل المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري الجزء الأكبر من المرافق العامة موضوع التفويض، على اعتبار أن الطبيعة الاقتصادية لهذه المرافق تساهم بصورة كلية أو جزئية في تمويل المرافق العامة من قبل المستفيدين من خدماته، ويمكن القول كذلك أن كل المرافق العمومية قابلة للتفويض حتى ولو كانت مرافق عامة ذات طابع إداري لكن هناك بعض المرافق العامة المستثناة بسبب طبيعتها الخاصة أو حتى من المشرع إلا أن الفقه والاجتهاد حددها كالتالي:⁽¹⁾

- لا يجوز تفويض إدارة المرافق العامة نظراً لارتباطها بسيادة الدولة وجوهر وظائفها كمرفق الدفاع والعدل والشرطة والتعليم والصحة .
- يجوز تفويض بعض الأنشطة الملحقة بالمرافق العامة التي يتم التفويض فيها مثل إدارة المطاعم في مرفق التعليم بمختلف أطواره ولا يجوز أن يؤدي إبرام العقد إلى تفويض إدارة برمجته وليس بعض الأنشطة الملحقة به .
- لا يجوز تفويض الأنشطة المتعلقة بممارسة الشخص العام لامتيازات السلطة العامة كسلطة الضبط مثل الانتخابات والأحوال الشخصية والعينية .
- لا يجوز تفويض إدارة المرافق العامة التي تحتكر إدارتها واستغلالها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كمرفقي توزيع الماء والغاز والكهرباء .
- لا يجوز أن يكون موضوع عقد تفويض المرفق العام تحصيل جباية الإيرادات العامة التي يكون لها طابعاً ضريبياً أو طابعاً جبائياً.

ثانياً : وجود علاقة تعاقدية

يبرم عقد تفويض المرفق العام عموماً بين شخص معنوي عام يسمى مانح التفويض وشخص خاص أو عام طبيعي أو معنوي يسمى صاحب التفويض، ويكون على شكل الشركة التجارية أو على شكل الشركة المختلطة أو حتى على شكل جمعية، وذلك يعني أن

¹ - مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 444.

بين مانح التفويض وصاحب التفويض وجود علاقة تعاقدية يخضع فيها طرفي العقد إلى البنود المدرجة في العقد، حيث يشكل عقد تفويض المرفق العام صورة من صور العقود الإدارية كونه⁽¹⁾ :

- يجب أن يكون أحد أطراف العقد من أشخاص القانون العام .
- يجب أن يكون العقد متصلا بتسيير مرفق عام أو تنظيمه.

ثالثا: استغلال مرفق عام

يتولى المفوض له استغلال المرفق العام على نفقته الخاصة ويلقي على عاتقه تمويل مختلف عمليات التشغيل وذلك مقابل حصوله على التعريفات الناتجة عن استعمال المستفيدين لخدمات المرفق العام أو حصوله على أجر محدد من قبل السلطة المانحة للتفويض، ويترتب على قيام المفوض له (صاحب التفويض) باستغلال المرفق العام قيام جملة من النتائج التالية ذكرها⁽²⁾:

- يقتضي أن تعطي اتفاقية التفويض صاحب التفويض الحق في تحديد كافة القواعد والأنظمة الداخلية التي يخضع لها المرفق العام المفوض.
- يجب على صاحب التفويض استخدام الأجراء والعاملين من أجل تأمين كافة الأعمال المتعلقة بالتشغيل ويقوم معه ومع هؤلاء العاملين معه علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون الخاص (قانون العمل).
- يقتضي أن تمنح السلطة مانحة التفويض صاحب التفويض بعضا من امتيازات السلطة العامة التي تقتضيها حسن تنفيذ المرفق العام .
- يجب على صاحب التفويض على إثر استغلال المرفق العام تأمين كافة الأموال والممتلكات الضرورية اللازمة لضمان تشغيل المرفق العام الذي يقتضي إعادتها إلى الشخص العام فور الانتهاء من تنفيذ العقد، وعلى ما سبق ذكره يجب توفره وتوفيره إن اقتضى الأمر وذلك لضمان حسن تنفيذ العقد وفق الشروط والبنود المتفق عليها من الطرفين .

¹ - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول ، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر ، 2012، ص ص 295- 296.

² - مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 449.

رابعاً: ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال

حتى ولو عهد العقد وفقاً لموضوعه وشروطه بمهمة إدارة المرفق العام إلى المتعاقد، فإنه لا يعتبر عقد تفويض مرفق عام إلا إذا كان المقابل المالي للمتعاقد مع الإدارة يرتبط جوهرياً بنتائج الاستغلال.

وهذا على عكس المقابل المالي في العقود الإدارية الأخرى ويكون في هذه الأخيرة المقابل المالي للمتعاقد يأخذ شكل ثمن ويتم تحديد هذا الثمن وفقاً للتكاليف التي يتحملها المشروع بالإضافة على هامش ربح معقول⁽¹⁾.

كما يشكل ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال معياراً معتمداً للتمييز بين عقد تفويض المرفق العام والصفقات العمومية في حالة ما إذا شكل المقابل المالي الذي يحصل عليه صاحب التفويض ثمناً للخدمات المؤداة دون أن يتحمل صاحب التفويض أية مخاطرة فتكون بصدد صفقة عمومية وليس عقد تفويض مرفق عام، وهذا ما أكده القضاء الإداري الفرنسي الذي اعتبر في أخذ جمعية استغلال مركز ترفيه بحيث يقوم الشخص العام بإعطاء الجمعية مقابلاً مالياً للخدمات المؤداة دون أن يتحمل أية مخاطرة مالية ويشكل ثمناً للخدمات المؤداة ويعني ذلك أن العقد لا يمكن اعتباره عقد تفويض مرفق عام وإنما عبارة عن صفقة عمومية وليس من الضروري اعتبار أن المقابل المالي مرتبط بنتائج الاستثمار أن يكون مصدره أو القسم الأكبر منه خدمات المرفق العام وإنما يشترط أن يرتبط بنتائج الاستغلال إذا أنه يمكن أن يكون القسم الأكبر من المقابل المالي مصدره المستفيدين دون أن يعكس ذلك ارتباطه بنتائج الاستغلال⁽²⁾.

الفرع الثاني: مبررات تفويض المرفق العام.

لجوء الدولة إلى أسلوب تفويض المرفق العام لم يأت عبثاً وإنما جاء بقصد تحقيق جملة من الأغراض كان لا بد من أن تتحقق بهكذا أسلوب لتسيير المرافق العامة تسعى دائماً إلى تحقيقها بشتى الوسائل الممكنة .

¹ - محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 65.

² - مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 451.

أولاً: الاستعمال الحسن للمال العام

إن أسلوب تفويض المرفق العام عملية تقنية لتسيير وإدارة مرفق عام حيث تقوم الدولة بالتنازل عن إدارة وتسيير مرفق عام إلى أحد الخواص قصد استغلاله عن طريق أمواله الخاصة ودون تدخل الدولة في تمويل المرفق العام المفوض، وهذا من شأنه أن يساهم في حسن استعمال المال العام وذلك من خلال المحافظة عليه ولا أفضل من أسلوب تفويض المرفق العام في تحقق هذا الغرض (1).

ثانياً : ترشيد النفقات العامة

بعد انهيار أسعار النفط وظهور بؤابر الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالجزائر وألمت بها من خلال العجز الحاصل في الميزانية العامة كان لا بد من الدولة استحداث ما أمكن من تخفيف العبء عليها فتخص بذلك أسلوب تفويض المرفق العام من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم النفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ومنه فإن أسلوب تفويض المرفق العام يحقق سياسة ترشيد النفقات العامة من خلال رفع الدولة يدها عن تمويل بعض المرافق التي تنازلت على تسييرها إلى الخواص من خلال التفويض والذي يتم تمويلها من قبل المفوض له الذي يقوم باستغلال المرفق العام بأمواله الخاصة، هذا الأمر الذي يوفر على الدولة صرف الكثير من الأموال على المرافق العامة التي تقوم بتسييرها بالطرق العامة المعروفة، والتي تكلف الخزينة الملايير سنوياً لتسييرها، هذا الأمر الذي كان يسبب عبئاً كبيراً على الدولة ومنه فإنه عندما تقوم الدولة بتفويض بعض المرافق العامة هذا من شأنه تحقيق الاتفاق وتوفير الأموال وتخصيصها إلى مشاريع تنموية أخرى (2).

ثالثاً: تحسين الخدمة العمومية

تهدف الدولة عند إنشاء أي مرفق عام إلى تقديم خدمات نفعية للجمهور حيث أن إنشاء المرفق العام يهدف إلى تحقيق النفع العام، وهذا الأمر يعد من عناصر المرفق العام كما ذكرنا سابقاً، ولا يتحقق هذا الأمر إلا من خلال توفير كافة الوسائل الضرورية

¹ -المادة 5 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، نصت على أنه: "الضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام...".

² -المادة 207 فقرة 30 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام نصت على أنه: "... يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير المرفق العام".

بغرض تقديم الخدمة العمومية للجمهور على الشكل المطلوب، لذا فلجوء الدولة إلى تفويض المرفق العام إلى الخواص من شأنه ان يحسن من تقديم الخدمات للجمهور على آخر جودة وبصفة دائمة ومستمرة وعلى التساوي، وهذه الأمور تترجم المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة التي يتوجب على المفوض له احترامها والأخذ بها، وبذلك فان الخواص أجدر وأفضل لتحقيق هذا الغرض من خلال استعماله للوسائل والإمكانات الضرورية لتسيير المرفق العام على أحسن ما يكون⁽¹⁾.

رابعاً: المساهمة في تمويل الميزانية العامة للدولة

لجوء الدولة ضمناً إلى أسلوب تفويض المرفق العام ليس فقط إلى تحقيق الاستعمال الحسن للمال العام وترشيد النفقات العامة وتحسين الخدمة العمومية كما ذكرنا سابقاً، وإنما بهدف تمويل الميزانية العامة وهذا ما نحاول إثباته في دراستنا هذه وسنتكلم أكثر عن هذا الغرض في الفصل الثاني .

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للميزانية العامة للدولة

تعتبر الميزانية العامة العجلة المحركة لمالية الدولة حيث يبين فيها مجمل الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة وكذا مجالات إنفاقها، وهذا حسب كل سنة مالية مدنية وذلك من أجل تحقيق الأهداف العامة وخلق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في شتى الميادين التي تهم أفراد المجتمع.

وسنتناول في هذا المبحث تعريف وأنواع الميزانية العامة للدولة في المطلب الأول، وذكر المبادئ التي تحكمها وكذا ما تحويها من مكونات في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة وأنواعها

سنبين في هذا المطلب ما ورد في تعريفات قانونية وفقهية للميزانية العامة للدولة في الفرع الأول، ونرى في الفرع الثاني ما لها من أنواع مختلفة .

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة

المطلع فيما يتعلق بالميزانية العامة أو ما تعرف كذلك بالموازنة العامة يرى أن فكرة الموازنة ترجع إلى عرف تاريخي سائد، حيث تتطلب ضرورة موافقة الشعب المسبقة على

¹ - المادة 209 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام نصت على أنه: "...وزيادة على ذلك يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويض على الخصوص إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف"

كيفية تحصيل جباية إيرادات الدولة وكيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه وبرامج اتفاقية محددة، يعني أن لا ترفض ضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلي الشعب وكما أيضا أن لا تنفق الأموال العامة إلا من خلال مناقشتها على ممثلي الشعب⁽¹⁾.

أولا : التعريف القانوني

عرفت المادة 6 من قانون 84-17 الميزانية العامة بأنها: "تتشكل الميزانية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"⁽²⁾.

كما نصت المادة 03 منه على أنه: "يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي"⁽³⁾.

من خلال ما أدمجنا التعريفين السابقين فإننا نخرج بالتعريف: "الميزانية العامة للدولة وثيقة تشريعية بواسطتها يقر ويرخص سنويا النفقات والموارد النهائية للدولة وتأمين سير العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي"⁽⁴⁾.

وتطور تعريف الميزانية العامة للدولة ليكون بنص المادة 03 من قانون 90-21 الذي اعتبرها بأنها: "الوثيقة التي تتوقع وترخص لسنة مدنية مجمل الإيرادات والنفقات للميزانية العامة للدولة بما فيها نفقات التسيير ونفقات الاستثمار والتجهيز بالرأس مال"⁽⁵⁾.

ثانيا: التعريف الفقهي

عرف الدكتور منيس سعد عبد المالك الموازنة على أنها: "تقدير مفصل ومعتمد لمصروفات الدولة وإيراداتها لفترة مقبلة من الزمن وقد أصبحت الآن الأداة الرئيسية التي تستخدم في السياسة المالية لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي والعدالة"⁽⁶⁾.

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 2008، ص 567.

² - القانون العضوي 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتضمن قوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، صادرة بـ 01/07/1984.

³ - القانون العضوي 84-17 المتضمن قوانين المالية.

⁴ - لجلط فواز، محاضرات في قانون الميزانية والمحاسبة العمومية أقيمت على طلبة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق، 2016/21، ص 21.

⁵ - قانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، المتضمن المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، صادرة بـ 15/08/1990.

⁶ - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 69.

في حين عرف الدكتور حسين مصطفى حسين الميزانية العامة على أنها: "وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية"⁽¹⁾.

وقد اعتبر إبراهيم علي عبد النور وأنور العجارمة في مؤلفهما مبادئ المالية العامة على أن الميزانية العامة: "أداة لتحقيق أهداف اقتصادية ومالية واجتماعية لفترة سنة مالية مقبلة تستخدمها الدولة وتعتبر أداة رئيسية لذلك".

لنعرف الميزانية العامة بأنها: "عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة تحدد بسنة، تعكس الأهداف العامة".

ومن خلال ما سبق من تعاريف يمكن استخلاص الخصائص التالية ذكرها:

- الميزانية العامة توقع، إذ أنها تعبر عن تنبؤات السلطة التنفيذية على ما تتوقع انفاقه خلال السنة المالية القادمة وما تنتظر أن تحصل عليه من إيرادات مالية مختلفة لتغطية تلك النفقات.

- الميزانية العامة إجازة أو ترخيص، حيث يتطلب مصادقة البرلمان لكي تتسنى الحكومة تنفيذ الميزانية والشروع في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وذلك من حدود ما تسمح به الإجازة البرلمانية الممنوحة لها..

والملاحظ على الخاصية السالفة الذكر أنها تعبر عن آلية رقابية برلمانية على عمل الحكومة⁽²⁾.

والجدير بالذكر أن عملية الإجازة البرلمانية للحكومة تتعلق فقط بجانب النفقات كون الإيرادات لا تحتاج لترخيص فهي واجبة التحصيل طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- الميزانية العامة تعبر عن السياسية العامة للدولة وتعكس أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، فالميزانية العامة لا تتوقف لكونها تقدير للإيرادات والنفقات فقط وإنما تتعدى لكونها وسيلة تأثير للدولة من خلال ما تحمله من عناصر ومكونات وذلك من خلال

¹ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 75.

² - محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 87.

طرفيها المتلازمين (إيرادات — نفقات)، فهي تمثل الإطار العام والمرآة العاكسة التي تعكس فيها التوجهات والاختيارات والأهداف المنشودة للدولة.

الفرع الثاني: أنواع الميزانية العامة

بعدما تناولنا سابقا تعريف الميزانية العامة واستنتجنا خصائصها من خلال التعاريف المتحصل عليها كان لا بد من الحديث على مختلف الأوجه التي تظهر على شكلها الميزانية العامة للدولة من خلال أوضاعها المتعددة.

أولا: الميزانية التقليدية:

وتعرف أيضا بميزانية البنود وهي أول الميزانيات المستخدمة والتي لا تزال تستخدم حتى الآن في بعض الدول النامية وخاصة في الدول العربية، ذلك لأنها تحتوي على وثيقة واحدة يتم من خلالها حصر مختلف النفقات الإيرادات بصورة منفصلة، وذلك من خلال تبويبها إلى مجموعات ثم إلى بنود ثم إلى موارد وذلك حسب الغرض المنشود منها، ليتم بعد ذلك اعتمادها من طرف البرلمان ومراقبتها لمصادر الإيرادات التي تم تحصيلها وأوجه النفقات التي سيتم صرفها مع مراعاة التوازن الحسابي (التوازن المالي)، الذي ينص على التساوي الفعلي في المبالغ المالية بين حجم الإيرادات وحجم النفقات (إيرادات = نفقات).

يعاب عليها التشدد في عملية الإنفاق والحصول على الإيرادات المرشحة وذلك خوفا من المراقبة والمحاسبة وإغفالها جانب الإنجاز في العمل. وتمتاز بأنها تقضي على الفوضى في الإنفاق وتحصيل المال العام وكما أنها كذلك تتطلب الموافقة المبدئية والمسبقة من طرف أعضاء البرلمان⁽¹⁾.

ثانيا: ميزانية الأداء والبرامج

يعد مظهرا مستحدثا في الميزانية العامة، ظهر بعد الحرب العالمية الثانية، وتتضمن مجموع الإنجازات والخدمات التي تقوم بها الدولة بمعرفة حجم النتائج للأعمال الحكومية والجدوى الاقتصادية من كل مشروع ومقارنتها بالتكلفة المالية والزمنية لها، أي أنها مبنية على أهداف مسبقة ومحددة من عمليات تحصيل الإيرادات العامة وكيفيات صرف النفقات العامة.

¹ - فليح حسين، المالية العامة، الطبعة الأولى، جدار للكتاب العالمي وعالم الكتب الحديثة، الأردن، 2008، ص 317.

تمتاز بأنها تتناسب وحجم العمل الذي تقوم به الدولة، مما يسهل تنظيمه وتحديده كما أنها تمتاز بالدقة في الأداء، مما تحول إلى عيب فيها يكمن في صعوبة تطبيقها وذلك بالنظر لما تتطلبه من إمكانيات ومؤهللات⁽¹⁾.

ثالثا: ميزانية البرامج والتخطيط

يعد هذا النوع من الميزانية العامة أداة لرسم خارطة السياسة الاقتصادية للدولة أين تقوم بتحديد جميع الأهداف مسبقا ثم تحديد الأهداف المراد تحقيقها حسب الأولويات، وكذا تعيين وتحديد البرامج اللازمة لتحقيق تلك الأهداف مع تحديد التكاليف والمدة اللازمة لكل برنامج مسطر لها حيث تحدد الفترة الزمنية لها من خلال الخطة الاقتصادية المتبعة .

تمتاز بأنها تجمع بين الوظائف الأساسية للميزانية العامة المتمثلة في عمليات التخطيط والرقابة والمساعدة، وتساعد على وضع التخطيط اللازم به وبالتالي تطبيق المخططات التنموية كما يجب، وكما تسمح كذلك بقياس حجم المنفعة الناتجة عن كل برنامج أو نشاط قائم وما يقابلها من مدخلات ومخرجات.

كما يعاب عليها صعوبة تطبيقها خاصة في الدول النامية لما تحتاج إليه من خبرات ومؤهللات في العديد من المجالات هذا من جهة ومن جهة أخرى صعوبة اختيار البرامج اللازمة لكل هدف وحتى صعوبة اختيار الأهداف المرجوة فيما بينها وصعوبة تقسيم هاته الأهداف على حسب كل برنامج تنموي معين⁽²⁾.

رابعا: الميزانية الصفرية

الملاحظ على هذا النوع من الميزانيات العامة للدولة أنه يعتمد على تمويل البرامج وتوفير الأموال اللازمة لها دون الأخذ بعين الاعتبار لم تم صرفه مسبقا.

حيث سميت بالصفرية لكونها تبدأ من نقطة الصفر، إذ انها تعتبر أن تلك البرامج جديدة لم تكن موجودة على خارطة الاقتصادية من قبل أي أنها تحدد تكلفة كل برنامج في بداية كل سنة مالية مدنية حتى ولو كان يحتاج لعدة سنوات لتحقيقه وهذا النوع عادة ما يسبب خلا واضحا في تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

¹ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 86.

² - لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 206.

وحسب دراستنا لمختلف أنواع الميزانية العامة للدولة يثار لنا السؤال التالي: أي نوع من الميزانية العامة تستخدم الجزائر؟ ولماذا؟

ونرى أن الجزائر تستخدم الميزانية التقليدية وهي كما ذكرنا الميزانية المستعملة في أغلب الدول النامية عموماً وأغلب الدول العربية خصوصاً، وذلك كون أنه في كل قانون مالية سنوي نلاحظ تجميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة وفقاً لمبدأ الوحدة وهو أهم المبادئ التي تحكم الميزانية العامة في الجزائر والتي سنتكلم عنها لاحقاً وتستخدم الجزائر هذا النوع من الميزانيات لكونه سهل التطبيق ولا يتطلب التعقيد لبساطة أدائه ولمرونة تنفيذه على الوجه المطلوب.

المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العامة ومكوناتها

سنبين في هذا المطلب مختلف المبادئ التي تحكم الميزانية العامة للدولة في الفرع الأول، ونرى في الفرع الثاني ما تحتويه من مكونات أساسية.

الفرع الأول: مبادئ الميزانية العامة

إن تحضير الميزانية العامة وتنفيذها من طرف السلطة التنفيذية (الحكومة) يتطلب العمل وفقاً لقواعد وضوابط معينة تضمن السير الحسن للميزانية العامة حيث تتلخص هذه القواعد والضوابط في عدة مبادئ أساسية

أولاً: مبدأ السنوية

الملاحظ على أن الميزانية العامة محددة قانوناً بسنة مدنية واحدة والتي تعتبر مدة ملائمة لتحضير الميزانية العامة والتصويت عليها.

فيتحدد بذلك مدى تطور البرامج من جهة ومن جهة أخرى تعديل التقديرات الأولية حسب ما يتوصل إليه من نتائج، فضلاً عن ذلك أنه يتمشى مع مجموعة الاعتبارات المالية، ذلك أن المشاريع الخاصة توضع ميزانيتها كل عام بالإضافة إلى أن تحميل الضرائب المباشرة تتم بصفة سنوية⁽¹⁾.

إلا أن العمل الحكومي المتمثل في النشاط اليومي للمرافق العامة مستمر بطبيعته ولا يمكن تصور توقف نشاط هذه المرفق عند نهاية السنة، لذلك ترد استثناءات على هذا المبدأ تتمثل في كل من قانون المالية التكميلي وميزانية الاثني عشر مؤقت، والتي غالباً ما تلجأ

¹ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 474.

إليهما الدولة في حالة وقوع طوارئ أو اختلالات على مستوى ميزانيتها العامة الأمر الذي يتطلب عليها التدخل السريع عملا بها حتى يستمر النشاط المرفقي.

ثانيا: مبدأ الوحدة

المطلع على الميزانية العامة للدولة يرى أن جميع نفقات الدولة وإيراداتها مدمجة في وثيقة واحدة حسب ما ذكرنا سابقا، وهذا الأمر من شأنه تسهيل معرفة المركز المالي ولتتمكن أجهزة الرقابة من فرض سيطرتها على التصرفات المالية للدولة من حيث مدى مطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية العامة كما وافقت عليها السلطة التشريعية (البرلمان)⁽¹⁾.

كما يرد على هذا المبدأ استثناءات وتتمثل في الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخرينة (حسابات التجارة، حسابات التخصيص الخاص، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، التسيقات والقروض والسندات والمساهمات).

إن هذا المبدأ من شأنه أن يساهم في تحقيق الشفافية والتشاركية في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات من خلال تبيانها في الوثيقة المدمجة وكما يخفف العبء على الدولة والسهولة في رصد جملة الإيرادات والنفقات المدرجة .

ثالثا: مبدأ العمومية

الجلي من خلال الميزانية العامة للدولة ظهور كافة التقديرات سواء كانت تقديرات النفقات أو تقديرات الإيرادات دون أي مقايضة بين الإثنين، حيث يحتوي هذا المبدأ على قاعدتين متكاملتين من حيث الطبيعة ومتلازمين من حيث الهدف.

قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وتستنثى منها الميزانيات الخاصة والحسابات الخاصة للخرينة⁽²⁾

قاعدة تخصيص النفقات أو ما تعرف أيضا بقاعدة تخصيص الاعتمادات المالية المعتمدة⁽³⁾.

¹ - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 398.

² - أنظر المادة 08 من قانون 84-17، المشار إليه سابقا.

³ - تومي سلامي، ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص 57.

عدم تخصيص الإيرادات تشير إلى التضامن المالي بين القطاعات والمصالح المختلفة، يستثنى من قاعدة تخصيص النفقات نظام الصناديق الخاصة وميزانية التكاليف المشتركة وتحويل الاعتمادات ونقل اعتمادات سلطة إلى اعتمادات سلطة عمومية أخرى.

رابعاً: مبدأ التوازن

تحاول الدولة جاهدة في سبيل تحضير ميزانيتها العامة وتنفيذها أن تسعى إلى تحقيق التوازن بين مجمل الإيرادات التي تم تحصيلها ومجمل النفقات التي سيتم صرفها، يعني ذلك أن تساوي جملة تقديرات الإيرادات العامة مع جملة تقديرات النفقات العامة وفي هذا الصدد ذهبت إليه نص المادة 121 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والتي نصت على أنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو 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"، والملاحظ على نص المادة أن المشرع الجزائري قد نص بصريح العبارة على وجوب الحصول على التوازن في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة⁽¹⁾.

إن الحديث عن التوازن في الميزانية العامة يجرنا إلى التمييز بين نوعين مختلفين من التوازن والحديث عنها، ونقصد هنا بكل من التوازن المالي والتوازن الاقتصادي الاجتماعي.

حيث أن التوازن المالي يسعى إلى تحقيق التوازن الحسابي بين جانبي الميزانية العامة أي حاصل الفرق بين الإيرادات والنفقات يؤول إلى الصفر.

ما يجنب الوقوع في العجز أو الفائض أي يؤدي إلى الاكتفاء الذاتي للميزانية العامة في حين أن التوازن الاقتصادي الاجتماعي فيحدث تلقائياً، وذلك من خلال زيادة حجم الاستثمارات والمشاريع التنموية للبلاد حتى تخرج الدولة من حالة الكساد (الذي يعبر عليه في حالة الميزانية العامة بالعجز وهو ما تشهده حالياً الجزائر) ومنه تزيد طاقة التشغيل حتى يزيد تلقائياً الطلب وتتحرك عجلة الإنتاج في الدولة على المستوى الاجتماعي، إذن فهنا حالة العجز الحاصل في الميزانية العامة ما هو إلا وضع مؤقت وخطوة نحو تحقيق

¹ - محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلاء، المرجع السابق، ص 97.

هدف اقتصادي (إعادة التوازن المالي للميزانية) وتحقيق هدف اجتماعي (القضاء على البطالة)⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مكونات الميزانية العامة

تتكون الميزانية العامة من ركنين أساسيين توضح من خلالهما الميزانية العامة كما وترتكز عليهما مثلها مثل الميزان حيث أن لمحتوى الميزانية سبب رئيسي في تسميتها بهذا الاسم، إذ أنها تتكون من مجموعة من الإيرادات العامة المحصل عليها في كفة وكذا النفقات العامة التي يتوجب تغطيتها بهذه الإيرادات في كفة أخرى، والتي غالبا ما تسعى الدولة إلى تحقيق التكافؤ بينهما بشتى الوسائل والإمكانيات المتاحة لها.

أولاً: الإيرادات العامة

تسعى الدولة في معظم الأحوال إلى إيجاد الكثير من الموارد التي غالبا ما تحصل عليها من الدخل القومي في عدة أشكال وفي حدود المقدرة أو الطاقة المالية لقومية أو حتى من الخارج عند عدم كفاية الطاقة الداخلية لمواجهة متطلبات الإنفاق العام .

1/ مفهوم الإيرادات العامة : ويقصد بالإيرادات العامة مجموعة الموارد والمداخل التي تتحصل عليها الدولة من مختلف المصادر التي من شأنها أن تكون قادرة على تغطية النفقات العامة وتحقيق التوازن بنوعيه سواء التوازن المالي أو التوازن الاقتصادي الاجتماعي ويعبر عن الإيرادات العامة بمصطلح "التمويل".

2/ تقسيمات الإيرادات العامة : تحاول الدولة جاهدة في سبيل تنويع مصادر تمويل ميزانيتها العامة بخلق الكثير من موارد الإيرادات العامة والتي تكون على النحو التالي:

الضرائب: تعرف بأنها: "اقتطاع مالي تقوم به الدولة عن طريق الجبر من ثروات الآخرين ودون تطبيق مقابل خاص بدافعها وذلك بغرض تحقيق النفع العام".

وهي كذلك "اقتطاعات جبائية تحصل من طرف أعوان مكلفين من قبل الدولة بغرض فرض سلطتها على الأعوان الاقتصاديين الخواص بدون مقابل مباشر من جهتها"⁽²⁾.

¹ - مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، معهد العلوم الاقتصادية، 2011، ص 72.

² - طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص 100.

الرسوم: ويعني بها المقابل المالي الذي يدفعه الفرد لصالح هيئة عمومية نظير خدمة معينة تؤديها له بناء على طلبه.

من خلال ما سبق يتجلى لنا أن الرسم يحمل منفعة نقدية تدفع على إثر مقابل ينتفع منه دافع الرسم مع وجود توافق بين تحقيق النفع العام وتحقيق النفع الخاص.

الدومين: يقصد به كل ما تملكه الدولة أو الجماعات المحلية سواء كانت ملكية عامة أو كانت ملكية خاصة، وسواء أكانت عقارات أو منقولات وتقسم إلى قسمين دومين عام وتشمل جميع الأموال التي تمتلكها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام والتي تخضع للقانون العام وتحقق النفع العام ويعبر عنها بأموال وطنية عمومية دومين خاص وتشمل تلك الأموال التي تمتلكها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام والتي تخضع للقانون الخاص وتتصرف بها كما تشاء بالبيع والإيجار ومختلف التصرفات القانونية المخولة لها وفقا لقانون الأملاك الوطنية ويعبر عنها بأموال وطنية خاصة⁽¹⁾.

القروض العامة: في حالة وجود عجز في الميزانية العامة وعدم تغطية الإيرادات العامة لبعض النفقات العامة المراد تغطيتها، فإن الدولة تلجأ القرض العام الذي يعبر عنه بأنه عبارة عن عقد مالي تعقده الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام سواء مع أفراد عاديين أو مع هيئة وطنية أو حتى مع دولة أجنبية أخرى، حيث تحصل من خلاله على مبلغ مالي معين تتعهد الدولة برده مع فوائد حسب ما هو منصوص عليه في العقد ويمكن تقسيمها من حيث المصدر إلى قسمين :

قروض عامة داخلية تكون من قبل أشخاص طبيعيين أو اعتباريين منتمين للدولة المفترضة، وعادة ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملة الرسمية للدولة.

قروض عامة خارجية حيث يتم إصداره من خلال الأسواق الأجنبية ويكتتب فيه أفراد أو هيئات أجنبية حيث يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملة الأجنبية الأكثر تداولاً.

ثانيا: النفقات العامة

إن الدولة في شتى محاولاتها المستمرة لإيجاد مصادر تمويل عبر تحصيل مختلف الإيرادات العامة تسعى إلى تغطية جملة النفقات العامة التي يتوجب عليها تغطيتها سواء كانت نفقات تسيير أو نفقات تجهيز .

¹ - كردودي صبرينة، تمويل عجز الموازنة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 81.

1/ مفهوم النفقات العامة : ويقصد بالنفقات العامة مجموعة المصاريف التي يتوجب على الدولة اتفاقها والمسطرة من برنامج الحكومة السنوي الموافق عليه من قبل البرلمان، والتي غالبا ما تكون عبارة عن مشاريع تنمية أو برنامج عمل أو مخططات استيرتيجية أو حتى عبارة عن مصروفات تسيير مؤسسات الدولة وتجهيزها، والتي تقوم بالإنفاق عليها خلال فترة زمنية محددة وفقا لقانون المالية بسنة مدنية مالية وهذا حتى تتمكن أجهزة الدولة وهيئاتها العامة من مباشرة نشاطاتها.

2/ تقسيمات النفقات العامة: تقسم النفقات العامة إلى عدة أنماط وأشكال مختلفة تظهر على شاكلتها بحيث تختلف باختلاف معيار التقسيم وهي على النحو التالي⁽¹⁾:

النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية : يقصد بالنفقات الحقيقية تلك النفقات التي تقوم بها الدولة نظير حصولها على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية فهنا النفقات العامة تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل.

أما النفقات التحويلية فهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة من دون أن تحصل بالمقابل على سلع أو خدمات إذ تهدف من ورائها إلى تحويل جزء من الموارد المتاحة من مساره الأصلي بغرض تحقيق هدف مالي أو اقتصادي أو اجتماعي .

النفقات الإدارية والنفقات الاجتماعية والنفقات الاقتصادية يقصد بالنفقات الإدارية تلك النفقات التي تتعلق بسيرورة المرافق العامة وبعث نشاطها .

أما النفقات الاجتماعية فهي تلك النفقات التي ترتبط أساسا بالمجتمع وتمس حياة الأفراد المقيمين داخل الدولة .

أما النفقات الاقتصادية فهي تلك التي تتعلق أساسا بخدمات الدولة التي تحمل طابعا اقتصاديا كما تسمى كذلك النفقات الاستثمارية إذ أن الدولة تهدف من خلالها إلى زيادة الإنتاج القومي وتحقيق التنمية المستدامة.

النفقات العادية وغير العادية: يقصد بالنفقات العادية تلك النفقات المحددة وفق فترة زمنية والمحددة بنسبة مالية مدنية.

أما النفقات غير العادية فهي تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة تترجم إما ميزانية عامة واحدة أو بميزانيات ملحقة.

¹ - عمر يحيوي، مساهمة في دراسة مالية، دار هومة ، الجزائر، 2003، ص 39.

- النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية: يقصد بالنفقات الجارية تلك النفقات المستثمرة اللازمة لسير المرافق العمومية حيث تتكرر دوريا بانتظام وبصورة سنوية .
- أما النفقات الاستثمارية فهي تلك النفقات التي تتطلب ضرورة الإنفاق على الأصول الرأسمالية الثانية التي تزيد عن عام واحد والتي تستعمل بغرض الإنتاج من خلال ما سبق ذكره يلاحظ أن الميزانية العامة لها دور فعال في بناء الدولة مما لها أهمية كبرى في تحريك عجلة التنمية وتظهر هذه الأهمية من خلال :
- اعتمادها من طرف البرلمان بعد مناقشة البرنامج الحكومي يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية والديمقراطية وهنا نستظهر أهميتها السياسية⁽¹⁾.
 - استخدامها لسياسة الانفاقية الإيرادية وخدمتها لتحقيق التوازن الاقتصادي وما لها من آثار في حجم الإنتاج القومي وعلى مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع وقطاعاته وهنا نستظهر أهميتها الاقتصادية⁽²⁾.
 - تسليطها على تحقيق الأهداف التي تصعها الحكومة وتقوم بتنفيذها للحصول على الرخاء الاقتصادي في المجتمع والارتقاء بالخدمات المرفقية وكشف السياسة الضريبية لتقليل الفوارق بين مداخل الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية ومحاولة الدولة من خلالها تحقيق العدالة الاجتماعية يجعلنا نستظهر أهميتها الاجتماعية⁽³⁾.

¹ - محمد إبراهيم الوالي، دروس في المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 22.

² - محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلاء، المرجع السابق، ص 90.

³ - مفتاح فاطمة، المرجع السابق، ص 43.

خلاصة الفصل:

تتعدد تعاريف تفويض المرفق العام إلا أنها تتفق في مجملها على اعتبارها عقد إداري مكتوب يقوم من خلاله مانح التفويض كطرف في هذا العقد أن يقوم باستغلال المرفق العام وتسييره بعد تعهده لصاحب التفويض كطرف آخر في العقد وذلك على نفقته الخاصة مع ضرورة احترامه أثناء فترة تسييره للمرفق العام المحددة في عقد التفويض لكافة المبادئ التي تحكم سيرورة المرافق العام (الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف)، وذلك نظير حصوله على الإتاوات والرسوم التي يدفعها له المنتفعون من خدمات المرفق العام، حيث يضمن أسلوب التفويض إمكانية تحسين الخدمة العمومية مع الاستغلال الحسن للمال العام وكذا ترشيدا للنفقات العامة وإمكانية تمويل الميزانية العامة للدولة .

ونظرا لما يحمله أسلوب التفويض من علاقة مع النشاط الاقتصادي للمرافق العامة ذات الطابع التجاري والصناعي محل التفويض كان لا بد من الحديث عن الميزانية العامة التي تعتبر أداة تحريك عجلة التنمية من خلال ما تحمله من مجموع الإيرادات العامة المحصل عليها ومجموع النفقات العامة الموجب إنفاقها خلال سنة مالية مدنية بعد احترام المبادئ العامة التي تحكم إعداد وتنفيذ الميزانية العامة (السنوية، الوحدة، العمومية، التوازن) والتي تظهر وفق أشكال مختلفة حسب نظام كل دولة وتزايد حجم النفقات العامة على حساب نقص حجم الإيرادات العامة التي تشهدها الميزانية العامة للدولة في الجزائر كانت تحت الدولة على إيجاد آليات تمويل أخرى.