المحور الثاني: مفاهيم حول الموازنة/ الميزانية العمومية.

تمهيد

إن الميزانية العامة للدولة تعتبر من أهم أدوات تنفيذ السياسة المالية لها باعتبارها الوثيقة التي تحدد بدقة الأولويات واتجاهات السياسة المالية خلال فترة زمنية محددة عادة ما تقدر بسنة واحدة.

1. تعريف الميزانية العامة

لقد عرف المشرع الجزائري الميزانية العامة للدولة على أنها: «تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام والتشريعات التنظيمية المعمول بها»

ويعرفها القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 على أنها: «الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها»

ومن خلال التعريفين السالفين يمكن استخلاص أهم الخصائص التي تميز الميزانية العمومية:

- الميزانية وثيقة تقديرية (تخمينية): أي أنها عبارة عن توقعات خاصة بسنة مستقبلية؛
- تتضمن كافة الإيرادات والنفقات العامة؛
- تغطي مدة زمنية عادة ما تقدر بسنة مدنية واحدة؛
- هي وثيقة تشمل نفقات التسيير ونفقات الاستثمار (التجهيز)؛
- تحدد سنويا من خلال قانون المالية: حسب المادة 06من القانون 17/84المؤرخ في 7جويلية 1984والمتعلق بقوانين المالية.

2. القواعد الرئيسية للميزانية العامة

تنصب هذه القواعد على علاقة السلطة التنفيذية القائمة على تحضير وتنفيذ الميزانية مع السلطة التشريعية الممثلة للشعب، والتي لها حق إجازة الميزانية، وتنحصر هذه القواعد بصفة عامة فيما يلي:

1.2. مبدأ سنوية الميزانية العامة

يقصد بمبدأ السنوية أن يتم تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة واحدة ويتم ذلك بصفة دورية، "أي أن الميزانيات العامة المتعاقبة مستقلة الواحدة عن الأخرى، حيث تجدد سنويا تراخيص النفقات والإيرادات العامة التي تتضمنها هذه الميزانيات من طرف السلطة التشريعية لإجازتها والعمل بها".

أ. مبررات قاعدة السنوية

- قد ينجم عن تقدير الإيرادات والنفقات لمدة أطول من سنة بعض الصعوبات نظرا للظروف الطارئة وغير المتوقعة؛
- يساعد مبدأ السنوية على إجراء المقارنات بين مختلف بنود الميزانية بين سنة وأخرى، مما يساهم في تبسيط رسم السياسات المالية والتنموية؛
- في حالة تقليص المدة الزمنية إلى أقل من سنة واحدة قد يؤدي إلى إشغال السلطة التنفيذية، ولا يعطيها الوقت اللازم للقيام بالواجبات الموكلة لها؛
- تساعد هذه القاعدة على تبسيط إجراءات الرقابة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

ب. استثناءات قاعدة السنوية

لعل أهم صور الخروج على مبدأ سنوية الميزانية ما يلي:

- **الميزانية الإثني عشرية:** هي ميزانية مؤقتة تقرر فيها الحكومة فتح الاعتمادات لجميع وحداتها لمدة شهر واحد وقد جاء هذا الاستثناء للظروف التي تؤدي إلى تأخر المصادقة على الميزانية، فكان لابد من أن تتفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل في العام السابق مقسما على اثني عشر شهرا وما يطلق عليها في الجزائر بالاعتمادات الشهرية.
- **الميزانيات التكميلية:** هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الميزانية المعتمد سابقا.
- **اعتمادات الدفع:** حيث ترصد اعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية الواحدة، وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات (برامج التجهيز في الجزائر).

2.2. مبدأ وحدة الميزانية العامة

يقصد بوحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة واحدة. والمقصود بالميزانية هنا ميزانية الدولة وحدها وبالتالي لا يعد استثناء من هذه القاعدة وجود ميزانية عامة أخرى خاصة بأشخاص عامة غير الدولة كلميزانية البلديات مثلا حيث أن البلدية شخص عام مستقل عن الدولة وبالتالي فإن له ميزانية عامة مستقلة عن ميزانيتها.

أ. استثناءات مبدأ وحدة الميزانية العامة

- **الحسابات الخاصة:** وهي عبارة عن وسيلة حسابية تسجل بموجبها أموال تدخل الميزانية العامة نتيجة لبعض النشاطات التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهذه الأموال لا تعد إيرادات حقيقية كما في التأمينات التي يدفعها المقاولون أو المتعهدون إلى الدولة ضمانا لقيامهم بالأشغال العامة حيث أن هذه التأمينات يفترض إرجاعها إلى أصحابها خلال مدة محددة.
- **الميزانية الملحقة:** تتعلق هذه الميزانيات بالمؤسسات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، وتعرف باسم (المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي)، حيث تتمتع هذه المؤسسات باستقلال مالي.
- **الميزانيات المستقلة:** وهي ميزانيات المرافق والمشروعات العامة ذات النشاط الاقتصادي التي تتمتع بالشخصية المعنوية إذ يمنح الاستقلال لتمكين قيامها بوظائفها وهذا يتطلب أن يكون لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة خاصة بها.
- **الميزانيات الاستثنائية (ميزانية الطوارئ):** وهذه النوعية توضع لمواجهة حالات استثنائية غير متكررة كما في حالات الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والفيضانات.

3.2. مبدأ شمول وعمومية الميزانية

قاعدة شمول أو عمومية الميزانية تنص على أن الميزانية العامة تشمل كل الإيرادات والنفقات دون أي مقاصات بينهما، وهنالك فرق جوهري بين قاعدة الوحدة وقاعدة الشمولية رغم تشابههما، فقاعدة الوحدة تمنع الإيرادات والنفقات خارج الميزانية أو تعدد الميزانيات أما الشمول فتهدف إلى تسجيل كل النفقات والإيرادات العامة في الميزانية دون إجراء مقاصة بينهما إذن قاعدة الشمول تمنع تخصيص حصيلة إيراد عام معين لتغطية نفقة عامة محددة.

4.2. قاعدة توازن الميزانية

يقصد بها أن تتعادل النفقات العامة للدولة مع إيراداتها خلال السنة المالية دون زيادة أو نقصان، ولقد كانت هذه القاعدة في ظل الفكر التقليدي تعني التوازن الكمي أو الحسابي، بمعنى أن تكون نفقات الدولة في حدود مواردها العادية، ورفض حدوث أي عجز أو فائض في الميزانية العامة للدولة، غير أن الفكر المالي الحديث، ابتعد عن التوازن الحسابي للميزانية العامة، واستبدله بالتوازن العام، الذي يمكن أن يتحقق في ظل وجود عجز أو فائض في الميزانية العامة للدولة والاهتمام بكيفية جعل الميزانية وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.