

المحور الثالث: إعداد وتنفيذ الميزانيات العامة.

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: «تشكل 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 06 من القانون 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 والمتعلق 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 كميزانية 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 الملحقه: 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 مقاصد 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 إيرادات 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.

3. دورة الميزانية العامة للدولة

تشابه دول العالم في المراحل التي تمر بها ميزانياتها، إذ تمر الميزانيات العامة في معظم الدول بأربع مراحل هي: التحضير والاعتماد والتنفيذ ومراقبة التنفيذ، ويطلق على هذه المراحل مسمى "دورة الميزانية العامة"، نظرا لكون هذه المراحل تتسم بالتكرار والاستمرار والتداخل.

1.3. مرحلة الإعداد والتحضير

المقصود بمرحلة الإعداد هو تحضير الميزانية عن طريق وضع تقدير النفقات وما يلزمها من إيرادات تحدد بالتقدير، وتبدأ عملية تتبع التقديرات للنفقات والإيرادات من أسفل إلى أعلى، فتبدأ بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات، التي ترفعها إلى وزارة المالية.

تقتصر مرحلة تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة على السلطة التنفيذية وحدها، حيث يقع على السلطة التنفيذية تحقيق أهداف الدولة. ولأنها أقدر من السلطة التشريعية على تحضير وإعداد الميزانية لما لها من أجهزة حكومية وإمكانيات فنية تجعلها قادرة على وضع البرامج والسياسات التي من شأنها تحقيق أهداف المجتمع، إضافة إلى أنها تمتلك الخبرة الواسعة نتيجة لقيامها بالتحضير والإعداد لموازنات الأعوام السابقة لذا فإنها على دراية واسعة بمختلف الحاجات العامة للدولة.

وفي الجزائر يبدأ إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة في الثلاثي الثاني من كل سنة مالية، ويتولى ذلك الوزير المكلف بالمالية باعتباره المسؤول المباشر عن "المديرية العامة للميزانية" المكلفة بمهمة إعداد ميزانية الدولة حيث يُعتمد في إعداد مشروع الميزانية من طرف وزارة المالية على جملة من العناصر والتوجهات تتمثل فيما يلي:

توجهات المخطط السنوي: والذي يحدد الأهداف العامة المراد انجازها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

توقعات مختلف القطاعات: حيث تقوم بها مختلف الوزارات والقطاعات سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات الخاصة بها.

2.3. مرحلة التصويت والاعتماد

هذه المرحلة هي من اختصاص السلطة التشريعية باعتبار أنها الجهة التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، بالإضافة إلى كونها ممثلة الشعب بوصفه مصدر كل السلطات في النظم الديمقراطية، حيث يودع لديها مشروع الميزانية بغرض اعتماده وذلك حسب المراحل التالية:

أ. مرحلة المناقشة:

بعد إيداع مشروع القانون مرفق بالوثائق المرتبطة به لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقدمه هذا الأخير طبقاً للأنظمة واللوائح إلى اللجنة المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط التي تقوم بمناقشته مع ممثلي الحكومة لتختتم أعمالها بتقرير تمهيدي يتضمن الملاحظات والاقتراحات ثم يعرض التقرير على المجلس لمناقشته في جلسات عامة.

ب. مرحلة التعديل:

تختلف سلطة البرلمان في تعديل قانون الميزانية من بلد لآخر وفي الجزائر فإنه يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة تقديم اقتراحات مكتوبة خاصة بالتعديل أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني بشرط التقيد بأحكام المادة 21 من الدستور والتي تنص على ما يلي: (لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها)، ونلاحظ أنه يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة مما يطرح مشاكل سياسية ودستورية.

ت. مرحلة التصويت

في الجزائر يكون التصويت عن الميزانية بصورة إجمالية، وهنا نشير إلى أن التصويت والمصادقة من طرف البرلمان على ميزانية الدولة يتم قبل بداية السنة المدنية الجديدة، ذلك أن الدستور الجزائري قد قيد البرلمان

بالمصادقة على الميزانية بمدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداع المشروع لدى المجلس. أما في حالة عدم المصادقة في الأجال القانونية، فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع الحكومة بأمر، وفي حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند أول جانفي فإنه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية طبقا للشروط التالية:

✚ **بالنسبة للإيرادات:** طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها في قانون المالية السابق.

✚ **بالنسبة للنفقات:** في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة للسنة المالية السابقة شهريا ولمدة ثلاث أشهر.

✚ **بالنسبة لاعتمادات الاستثمار:** في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير.

✚ **يواصل تنفيذ مشاريع الميزانيات الملحقه والأحكام التشريعية المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا لأحكام المسيرة لها خلال السنة المالية المنقضية.**

3.3. مرحلة تنفيذ الميزانية العامة

بعد إن تتم عملية إعداد الميزانية والمصادقة عليها واعتمادها من قبل البرلمان، تبدأ المرحلة الأخيرة من حياة الميزانية وهي مرحلة تنفيذها، حيث تتولى السلطة التنفيذية القيام بهذا الدور.

4. تنفيذ عمليات الميزانية العامة للدولة

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية، بعدها يمكن للجهات والهيئات المختصة بتنفيذ الميزانية في الميدان، أي الانتقال من التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى الواقع الملموس في الوقت الحاضر، أي الشروع في تحصيل الإيرادات المقررة وصرف النفقات المعتمدة.

1.4. تنفيذ (تحصيل) الإيرادات العامة

لتنفيذ النفقات يجب أن تكون هناك إيرادات التي تغذي الصناديق العمومية بالأموال، هذه الموارد العمومية هي متعددة ومتنوعة ولكن تشترك كلها في عنصرا واحد مشترك بينها وهو أنها تقبض من طرف المحاسب العمومي لفائدة الهيئات والمؤسسات المحددة في المادة الأولى من القانون 90-21 (الدولة، الميزانيات

الملحقة، الولايات، البلديات، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلس المحاسبة، المجلس الدستوري، البرلمان).

وقد حددت المادة 11 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية أصناف الإيرادات العامة كما يلي:

✚ الإيرادات ذات الطابع الجبائي؛

✚ الغرامات؛

✚ مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛

✚ التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى؛

✚ الأموال المخصصة للمساهمات، الهدايا والهبات؛

✚ التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة، والفوائد المترتبة عنها؛

✚ مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها؛

✚ -مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانوناً؛

✚ الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العام، المحسوبة والمحصلة وفق الشروط

المحددة في التشريع المعمول به.

تمر عملية تحصيل الإيرادات العامة عملية التحصيل بأربعة مراحل متتالية ويتعلق الأمر بالعمليات التالية: الإثبات، التصفية، الأمر بالتحصيل والتحصيل.

أ. الإثبات: هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس الدائن العمومي.

ب. التصفية: تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقع على المدين لفائدة الدين العمومي والأمر بتحصيلها.

ت. الأمر بالتحصيل: إن إجراء الأمر بالتحصيل للإيرادات العمومية هو من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم. إن أوامر التحصيل تتخذ عدة أشكال على غرار: جدول جبائي في حالة الضرائب المباشرة، مستخرج من حكم أو قرار قضائي كالغرامات والتعويضات.

ث. التحصيل: يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية. وهناك طريقتين لتحصيل الإيرادات العامة وهما التحصيل بالتراضي والتحصيل الجبري.

في هذا الصدد تقوم الجهات الحكومية المختلفة وذات صاحبة الاختصاص بتحصيل ما ورد في الميزانية(بنود الإيرادات العامة وهذا طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولا يجوز لأي جهة كانت أن تتجاوز صلاحيتها

المخولة لها قانونا والقاعدة هي عدم تخصيص الإيرادات العامة، وتعني أن تختلط جميع الإيرادات التي تحصلها الخزنة لحساب الدولة في مجموعه واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة للدولة دون تمييز بين إيراد وآخر حسب مصدره وكثيرا ما يحدث في الحياه العملية اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلا فإذا كانت الإيرادات المحصلة فعلا أكبر مما هو متوقع، أي هناك فائض في الإيرادات العامة، في هذه الحالة يتم تحويل الزيادة إلى المال الاحتياطي، أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلا فنقول أن هناك عجز في الميزانية، وعلى الدولة ان تغطي هذا العجز وذلك عن طريق:

➤ فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة؛

➤ الاصدار النقدي الجديد؛

➤ الاقتراض.

أما إذا تبين خلال عمليه تنفيذ الميزانية أن الاعتماد المخصص لغرض ما، غير كاف سواء كان ذلك نتيجة خطأ في التقدير أو نتيجة ظروف طارئة فعندئذ تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية للموافقة على فتح اعتمادات إضافية.

2.4. تنفيذ النفقات العامة

تعرّف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة وحسب المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 تنفذ النفقات العامة عن طريق الإجراءات التالية:

أ. الالتزام بالنفقة

هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين أي هو الإجراء الذي يؤدي إلى إنفاق معين، مثل توظيف موظفين في هيئة عمومية أو طلب شراء لوازم...الخ.

ملاحظة: بخصوص المجال الزمني للقيام بالالتزام فيكون ممكنا منذ أن تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ، في حين أن غلق الالتزامات حدد ب 10 ديسمبر بالنسبة لنفقات التسيير و 20 ديسمبر لنفقات التجهيز.

ب. التصفية

هي العملية التي تعتمد على تحديد المبلغ الواجب دفعه للدائن الذي أدى الخدمة العامة.

ج. الأمر بالصرف

هو عبارة عن قرار إداري موجه من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، هذا الأمر يأخذ شكل أمر بالصرف إذا قام به أمر بالصرف رئيسي، ويأخذ شكل حوالات دفع إذا قام به أمر بالصرف ثانوي

د. الدفع

هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الأمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المخصصين، أي المكلفين دون غيرهم بدفع مبلغها، ودور المحاسبين هنا لا يقتصر فقط على انجاز العمليات المالية المتمثلة في إخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات، بل أن دورهم أهم بكثير، حيث يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية وفي حدود صلاحياتهم، على عمليات الأمرين بالصرف. وعليه فإن المحاسبين العموميين ملزمين وتحت طائلة القيام بمسؤولياتهم المالية بالتحقق من شرعية النفقات قبل دفعها، أي إجراء كل عمليات الرقابة المفروضة عليهم قانونا.

وللقيام بمختلف أنواع هذه الرقابة فان للمحاسب العمومي أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ إيداع هذه الملفات على مكتبه من أجل الموافقة على أوامر الدفع وتنفيذها. وفي حالة ملاحظته لعدم قانونية أو عدم تطابق الحوالة مع التشريعات المالية السارية المفعول فان المحاسب العمومي يرفض عملية الدفع ويقوم بإشعار الأمر بالصرف بذلك كتابيا مع إيضاح دوافع هذا الرفض، وهذا خلال أجل أقصاه 20 يوم.