

لقد أصبحت الموازنة العامة للدولة في العصر الحديث وسيلة فعالة لاتخاذ القرارات الحكومية، التي تستند على مبدأ الأولويات وتأخذ في حسابها العوامل المختلفة من اقتصادية وسياسية واجتماعية، وبالتالي فإن الميزانية العامة ليست مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط، وإنما هي وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة، لذلك فقد أولي هذا التنظيم المالي أهمية كبيرة من طرف علماء المالية المعاصرين، وتوالت الدراسات التي تحاول الإحاطة بمختلف جوانب الميزانية العامة القانونية أو المالية أو الاجتماعية... الخ. وفي القطاع العمومي الخاضع لقانون المحاسبة العمومية يمكن التمييز بين الأنواع الآتية من الميزانيات العمومية: الميزانية العامة أو ميزانية الدولة، الميزانيات الملحقة، الميزانيات المستقلة، الميزانيات غير العادية، الميزانية الأولية والميزانية الإضافية.

أولاً- الميزانية العامة للدولة

1- مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة للدولة

تُعرف الميزانية العامة للدولة على أنها "الوثيقة التي تحضرها السلطة العامة كل سنة على شكل مشروع يتضمن نفقاتها وإيراداتها السنوية معتبرا أن هذه التقديرات موضوعات لا بد منها" أو "هي تقدير وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة في مدة غالبا ما تكون سنة." أو "هي عبارة عن التقابل الذي ينشأ بين الإيرادات من جهة والنفقات من جهة أخرى". يعرفها المشرع الجزائري في المادة الثالثة (03) من القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنها: " الوثيقة التي تقدر وترخص للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالاستثمار".

2- عناصر الميزانية العامة للدولة

يمكن تحديد أهم العناصر والمقومات التي يعتمد عليها مفهوم الميزانية العامة للدولة فيما يلي:

1-2- عنصر التنبؤ والتقدير

تعد الميزانية العامة بمثابة كشف توقعات أو جدول تقديري للإيرادات الواجب تحصيلها، والنفقات التي يلزم القيام بإنفاقها خلال فترة مستقبلية، ويتم صياغة التقدير والتنبؤات الخاصة بالنفقات والإيرادات عن طريق تحليل السياسات الاقتصادية والمالية للدولة وكذلك عن طريق مقارنة الموازنات السابقة للدولة. وطالما أن الميزانية العامة هي تنبؤ وتقدير فتجدر الإشارة إلى أن مسار العمل المالي لا يمكن رسمه مقدما بشكل تام، لذلك يجب السماح بوجود مرونة كافية لكي تساعد على التكيف مع الاحتمالات غير المتوقعة.

2-2- عنصر الترخيص والاعتماد

ومعناه أن الميزانية لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها وبالتالي الترخيص بتنفيذها، وعلى هذا الأساس فإن الأمر بالصرف عند انقضاء السنة المالية ولم تصرف فيها الاعتمادات المرخصة والمخصصة له فإنه يحتاج إلى ترخيص من الجهة الوصية لاستعمال الرصيد المتبقي. هذا ما يخص نفقات التسيير، أما نفقات الاستثمار فإن كانت هناك رخص برامج فإنها تبقى سارية المفعول دون تحديد المدة وبالتالي حتى يتم إلغائها

2-3- عنصر السنوية

ومعنى ذلك أن كل ما جاء في الميزانية يجب أن ينفذ خلال السنة أي أن الإعتمادات المرصودة لا بد من صرفها خلال السنة المعنية، ونفس الشيء بالنسبة للإيرادات التي يجب أن تحصل خلال نفس السنة.

2-4- الموازنة العامة عمل إداري ومالي

تتطلب الموازنة العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية، حتى تتمكن من خلالها من تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة، وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة، المقررة في الموازنة العامة.

2-5- عنصر الشمولية

ويعني ذلك يجب ذكر جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة وفقا لمجموعات متجانسة من حيث الطبيعة.

3- مبادئ الموازنة العامة للدولة

نبين فيما يلي المبادئ الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة:

1-1- مبدأ وحدة الميزانية

تعني هذه القاعدة أن كل نفقات وإيرادات الدولة يجب أن تدرج في ميزانية واحدة، وهذا لتسهيل مناقشة ومراقبة ومقارنة حسابات الدولة كلها، ذلك أنه لو كانت هناك ميزانيات خاصة بكل مرفق تقدم للبرلمان متفرقة، لما استطاع هذا الأخير الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة ومراقبة السياسة المالية التي تتوي الحكومة اتباعها.

وعلى الرغم من الفوائد التي تحققها هذه القاعدة فإنها لا تخلو من الاستثناءات، وتبرر هذه الاستثناءات منافع أخرى منها فوائد سياسية كتحقيق اللامركزية وفوائد اقتصادية ومالية، لذلك نجد ميزانيات أخرى إلى جانب

الميزانية العامة وهي: الميزانيات غير العادية، الميزانيات الملحق، الميزانيات المستقلة، الحسابات الخاصة للخرينة.

1-2- مبدأ الشمولية

يقصد بمبدأ شمول الموازنة أو الموازنة الإجمالية أن تشمل موازنة الدولة جميع نفقاتها، جميع إيراداتها دون إخفاء أو سهو، ودون إجراء أي خصم أو تقاص بين أي إيراد من إيرادات الدولة وأية نفقة من نفقاتها، وتؤدي هذه القاعدة إلى قواعد فرعية متصلة بها وهي قاعدة أو مبدأ عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص النفقات.

1-3- مبدأ التوازن

تقضي هذه القاعدة أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون متساويا لمجموع النفقات في كل ميزانية. إلا أن العرف الذي جرى به قانون المالية يعتبرها في حالة توازن حتى لو كانت الإيرادات أكبر من النفقات بقليل، وفي حين أنها تعتبر في حالة عجز إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات، وذلك لأنه في الحالة الأخيرة، تضطر الدولة إلى الأخذ من المال الاحتياطي أو الاقتراض لسداد العجز، مع العلم أن هناك عجزا مفروضا نتيجة تصاعد أعباء الدولة وآخر مقصودا يكون خاصة في وقت الأزمات.

1-4- مبدأ السنوية

يقصد بمبدأ سنوية الموازنة أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة ويكون لكل سنة موازنة مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن موازنة السنة السابقة وعن موازنة السنة اللاحقة.

2- دورة الميزانية العامة للدولة

تتشابه 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.

2-1- مرحلة الإعداد والتحضير

إن عملية تحضير أو إعداد مشروع قانون الميزانية العامة تعتبر أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الميزانية، ومن أدقها أيضًا، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته، تؤثر في جميع مراحل الميزانية اللاحقة، وبالتالي لها أثرها على الاقتصاد الوطني، وتعتبر مرحلة إعداد التقديرات للفترة الزمنية القادمة من أهم المراحل التي تمر بها الميزانية لكونها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد.

وفي معظم دول العالم تقريباً ومنها الجزائر، تكون هذه المهمة من مهام السلطة التنفيذية التي تعمل وفق التوجيهات المركزية، ولا شك أن قيام الحكومة بإعداد الميزانية العامة أمر طبيعي؛ للأسباب التالية:

1- كون الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، بالإضافة إلى جبايتها للإيرادات العامة والقائمة على الإنفاق على المرافق العامة، مما يجعلها أقدر من غيرها معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات وما ينتظر أن تدره من إيرادات؛

2- كون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية ولذلك فمن الطبيعي أن تتولى أيضا إعدادها لأنها ستحاول قطعاً أن تكون واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات أو صعاب؛

3- السلطة التنفيذية أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية التي تشرف عليها والمتغلطة في البلاد بأكملها والتي توفر البيانات والتقديرات الضرورية؛

4- كون الميزانية العامة تعتبر بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة إعداد الميزانية خلال السنة القادمة لذا فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد الميزانية حتى تكون معبرة عن برنامج هذه الحكومة.

5- تحتاج الميزانية العامة إلى تنسيق كبير بين بنودها المختلفة وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها لما تملكه من أجهزة إدارية متشعبة ومنتشرة في كامل إقليم الدولة، لكن لو أسندت هذه المهمة إلى السلطة التشريعية فلن يتحقق التنسيق.

2-2- مرحلة الاعتماد

تختلف مرحلة الاعتماد أو التصديق على الميزانية عن مرحلة التحضير والإعداد، بالنظر لترحها أمام السلطة التي تملك حق التصديق على الميزانية، وفي الوقت الذي كانت تحيطها السرية خلال فترة إعدادها من قبل السلطة التنفيذية فإن طرحها لمرحلة التصديق يجعلها عرضة أكثر للمناقشة وتأثير كل من له مصلحة في تعديلها.

- إذا كانت مرحلة الإعداد والتحضير قد أسندت إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الأقدر على ذلك، فإن مرحلة الاعتماد فتتفرد به السلطة التشريعية باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، بالإضافة إلى كونها ممثلة الشعب بوصفه مصدر كل السلطات في النظم الديمقراطية.

- بعد أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة تقوم بعرضه على السلطة التشريعية حيث يقوم وزير المالية بإلقائه على البرلمان، لأنه يمثل الشعب الذي يتحمل الأعباء المالية اللازمة لتغطية الإنفاق العام، ويخضع اعتماد الميزانية لإجراءات دستورية تستهدف الانتهاء من بحثها في حينها حيث يتعين عرض

مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية نظرا لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

4-3- مرحلة التنفيذ

يقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية التنفيذ، وتقوم به من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتماد المخصص لكل دائرة، ويتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية وفقا لما هو مخول لها قانونا.

1- الناحية القانونية لتنفيذ الميزانية العامة: لا بد أن تتم عمليات التنفيذ طبقا للإطار القانوني الذي يرسم لها سواء من حيث مواعيد أو أقساط أو إجراءات صرف النفقات المخصصة لكل باب أو فصل منها... الخ.

2- الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة: تتولى وزارة المالية أو المكتب المركزي للميزانية عملية الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة بعد اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، وتقوم بتوزيع النفقات العامة على الميزانيات المعنية إما بدفعه واحدة، أو على فترات زمنية، محاولة بذلك توزيع عملية الإنفاق على السنة حسب طبيعة النظام الذي تسير عليه الدولة.

3- تعليمات تنفيذ الميزانية العامة: تقدم وزارة المالية عادة تعليمات تنفيذ الميزانية التي يطلق عليها أحيانا بقواعد تنفيذ الميزانية، وتشتمل هذه التعليمات على مجموعتين من القواعد، وهي كالتالي:

أ- مجموعة قواعد تنفيذ الميزانية من الوجهة الإدارية؛

ب- مجموعة قواعد التنفيذ المحاسبي للميزانية.

ويمكن توضيح عملية التنفيذ باختصار من خلال المراحل التالية:

أ- عمليات صرف النفقات؛

ب- عمليات تحصيل الإيرادات العامة.

4-4- مرحلة المراجعة والمراقبة

وتهدف الرقابة المالية إلى التأكد من صحة الحسابات وبأن أوجه الإنفاق ومصادر الإيرادات جميعها صدرت بناء على إجراءات وتعليمات سليمة، وأنه لم يحدث هناك أي تسبب أو تلاعب مالي أدى إلى ضياع المال العام، وهناك نوعين من الرقابة هما: الرقابة السابقة وهي رقابة وقائية أو مانعة، وتختص بصرف النفقات دون تحصيل الإيرادات، أما الرقابة اللاحقة فتبدأ عادة بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي، وعلى خلاف الرقابة السابقة فهي تهتم بالنفقات والإيرادات معا.

ثانياً - الميزانيات الملحقة

الميزانية الملحقة كما يدل عليها اسمها، هي ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة ولكن غير مستقلة عنها، بمعنى أنها ترفق بها وتخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها الأولى.

لقد أنشئ لكل مرفق عام ذو طابع صناعي أو تجاري ميزانية ملحقة تسمح له بإدارة أمواله الذاتية بشكل منفصل عن الميزانية العامة، مما يتيح له تنظيم نشاطه الاقتصادي على أسس سليمة بعيدة عن القواعد الروتينية التي تميز المعاملات المالية المعتادة للجهاز العمومي، إذ أن الميزانيات الملحقة هي ميزانيات تستدعي حسن سير بعض المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي أو تجاري، حيث يوضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها و تلحق بميزانية الدولة، وفي هذه الحالة لا يعدو الأمر إلا أن يكون سوى إعطاء الشخصية المالية المستقلة للمرفق العام، وليس الشخصية الاعتبارية المستقلة عن شخصية الدولة.

ثالثاً - الميزانيات المستقلة

لقد ارتبط وجود الميزانيات المستقلة بتطور مهام الدولة الحديثة ، بعد أن أصبحت دولة تدخلية تمارس أنشطة صناعية و/أو تجارية وذلك فقد دعت الضرورة إلى عدم تطبيق الأصول المالية العادية على المؤسسات العامة الصناعية و/أو التجارية التي تنشئها الدولة لهذه الغاية، إذا أرادت أن تمارس نشاطها الاستثماري التجاري أو الصناعي على الوجه الأكمل، ومن هنا ظهرت فكرة الميزانيات المستقلة بهذه المؤسسات.

فالمقصود بالميزانيات المستقلة هو كل ميزانيات المصالح العمومية والهيئات المحلية والمؤسسات العمومية التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة. وتسري على هذه الهيئات والجماعات والمصالح والمؤسسات كل الآثار القانونية المترتبة على اكتساب الشخصية القانونية، بمعنى أنها تتمتع بذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة فتستقل بإيراداتها ونفقاتها، وهكذا تستقل بإيراداتها ونفقاتها وتحمل أي عجز يصيبها وتحفظ بالفائض إن تحقق إلا إذا نص على خلاف ذلك صراحة في قوانينها الأساسية وتتميز الميزانيات المستقلة بما يلي:

- أ- القاعدة العامة، وهي أن المؤسسات والهيئات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية تتحمل العجز والفائض لوحدها ويمكن أن تقدم الدولة إعانات لها ولا يتم ذلك إلا بناء على نص صريح؛
- ب- إن للميزانية قواعد وأحكام تخالف البعض منها تلك التي تحكم ميزانية الدولة ومن أسباب منح الشخصية المعنوية للجماعات و الهيئات والمؤسسات ما يلي:
- الاعتبارات الاقتصادية والمالية: وتعني أن بعض المرافق والهيئات والمؤسسات تتميز بالطابع التجاري أو الصناعي ولهذا ترى الدولة تحريرها من الإجراءات المعقدة والمعمول بها في المجالس العمومية لتمكينها من التسيير بروح اقتصادية بغرض التوسع والنمو واقتحام سوق المنافسة.

- الاعتبارات السياسية والقانونية: قد تمنح الدولة الشخصية المعنوية لبعض الهيئات العامة والمحلية لتبعتها عن المؤثرات السياسية، و كذلك حتى لا تخضع لرقابة السلطة الوصية عليها، ولا تستعمل وتستغل من طرف الأحزاب الحاكمة.

رابعاً - الميزانيات غير العادية

يقصد بالميزانيات غير العادية تلك الميزانيات التي توضع بصفة مؤقتة أو استثنائية أو في ظروف غير عادية وتمول بموارد غير عادية، بحيث لو أدرجت النفقات والإيرادات المذكورة فيها ضمن الميزانية العامة للدولة، أدت إلى عدم إعطاء صورة حقيقية عن صحة المقارنات التي يمكن أن تقدمه بين ميزانيات الأعوام المختلفة، ومن أمثلة النفقات غير العادية نفقات الحروب ونفقات الأشغال العمومية التي تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة، وكذلك نفقات المشروعات التي ترمي إلى مكافحة الركود الاقتصادي والمشروعات الإنتاجية الكبرى، كما تستعمل بعض الدول الميزانيات غير العادية لتغطية مصروفات التسليح لشن حرب أو لمواجهة كارثة طبيعية.

خامساً - الحسابات الخاصة للخرينة

وهي حسابات مفتوحة في كتابات الخزينة تُقيد فيها عمليات الإيرادات والنفقات لمصالح الدولة التي تجريها تنفيذاً لأحكام قانون المالية، ولكن خارج الميزانية العامة للدولة. ولذلك تمثل الحسابات الخاصة للخرينة تعديلاً لقاعدة وحدة الميزانية العامة في الجزائر، وتحدد العمليات على الحسابات الخاصة بالخرينة وترخص وتنفذ حسب نفس شروط عمليات الميزانية العامة للدولة، ويُستثنى من ذلك حسابات القروض والتسيقات.

وتحسم من حاصل السنة النتائج المسجلة في جميع أصناف الحسابات، ما عدا حسابات التخصيص الخاص. وما لم تنص صراحة أحكام قانون المالية على خلاف ذلك فإنه:

- يُنقل الرصيد الباقي من كل حساب خاص من سنة إلى أخرى؛
- يُمنع حسم النفقات المترتبة عن دفع المرتبات والتعويضات لأعوان الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية مباشرة من حساب خاص للخرينة؛
- يمنع القيام بعمليات الاقتراض والقرض أو التسييق في حساب التخصيص الخاص والحسابات التجارية. وهنا يمكن تقديم ثلاث مبررات لوجود الحسابات الخاصة للخرينة وهي:

- تجري بعض العمليات المؤقتة التي ليس لها طابع نهائي، في إطار الحسابات الخاصة للخرينة باعتبارها إجراء مرناً للمحاسبة، حيث كثيراً ما تمنح الدولة للمنظمات العامة أو شبه عامة قروضا وتسيقات تمثل نفقات مؤقتة، كونها سوف تسدد بعد مرور بعض الوقت؛

- تمثل الحسابات الخاصة صيغة عملية تسمح لمخالفة القواعد العامة للمحاسبة العمومية من أجل تسجيل العمليات ذات الطابع الصناعي و التجاري المحققة بصفة استثنائية، من طرف المصالح العمومية؛
- سمح الحسابات الخاصة للخزينة باستخراج من كتلة الموازنة العامة نتائج نشاط عمومي مخصص عندما يتعذر استخدام إجراءات الميزانية الملحق.

غير أنه يؤخذ على نظام الحسابات الخاصة للخزينة من الناحية السياسية أنه يضعف من رقابة البرلمان على المبالغ المقررة إنفاقها إذا كانت ستعرض عليه، ذلك أن هذه الحسابات تعرض على البرلمان على أساس أن هذه المبالغ ستخرج من الخزينة العامة بصفة مؤقتة ثم لا تلبث أن تعود إليها، و لذا تكفي السلطة التشريعية بإقرار الموضوع من حيث المبدأ دون بحث مقدار النفقة أو تفصيلاتها، ثم يحدث بعد ذلك ألا يتحقق استرداد المبالغ التي صرفت فتصبح السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع وتضطر إلى إدراج هذه المبالغ الميزانية العامة للدولة.

سادسا- الميزانية الأولية والميزانية الإضافية

تعد الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الميزانية الأولية التي تكون خلال السنة المعنية وهي توضع قبل بداية السنة المالية وبالتحديد قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ، والميزانية الأولية هي في الواقع عبارة عن كشف تنبئي بالإيرادات والنفقات وذلك اعتمادا على مجموعة من الوثائق والمعطيات التي تساعد في إعداد هذه الميزانية.

أما الميزانية الإضافية فهي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة، وعبارة أخرى فإن الميزانية الإضافية هي عبارة عن الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقى الحساب الإداري والتغيرات في الإيرادات والنفقات التي تعتبر ضرورية للسنة المعنية وبالتالي يمكن القول أن الميزانية الإضافية هي:

- ميزانية ترحيلية لأنها تتضمن كل ترحيلات النفقات المتبقية للسنة المنصرمة وكذا كل ترحيلات الإيرادات والأرصدة للسنة المنصرمة سواء كانت دائنة أو مدينة.
- كما يمكن اعتبارها معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية.

يتم المصادقة على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها هذه الميزانية.