# المحاضرة الرابعة: الميزانية العامة

## I– تعريف الميزانية العامة

هي وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والايرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة، عادة تكون سنة .

فالميزانية تتكون من ايرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية الموزعة وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها،

### ا-خصائص الميزانية:

- الميزانية العامة تقدير الأرقام مبالغ كل من النفقات والايرادات العامة للسنة المقبلة، فهي تستند على عنصر التوقع. بيان توقعي، أو تقديري
- الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجبرها السلطة التشريعية بموجب القانون. عمل تشريعي .إجازة بالنفقات والايرادات.
- تعد الميزانية عادة لتنفيذها خلال سنة مقبلة وهو ما يميزها عن الحساب الختامي المتعلق بالسنة المنصرمة.
- توضع بصفة دورية.
- تعبر عن الاهداف الاقتصادية والمالية .

### ب-الطبيعة القانونية للميزانية العامة:

- الميزانية في قانون أي عمل تشريعي، كباقي القوانيين الصادرة عن البرلمان طبقا لأحكام الدستور، وفقا للنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، فهي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية.
- الميزانية عمل اداري لأنها مجرد تخمينات للنفقات والايرادات المستقبلية اذ لا تحتوي على قواعد عامة ومجردة، وما موافقة البرلمان لإعطاء الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله.
- الميزانية عمل مختلط قانوني واداري حيث يرىDUGUIT بان احكام الإيرادات العامة هي عمل قانوني تشريعي، اما تعلق منها بالنفقات فهو عمل اداري.

### ج-أهمية الميزانية العامة:

- **من الناحية السياسية:** يشكل اعداد الميزانية واعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية، حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها او حتى رفضها حتى تضطر الحكومة لاتباع نهج سياسي معية تحقيقا لبعض الأهداف، السياسية والاجتماعية.

- **من الناحية الاقتصادية:** تعكس الميزانية في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي إدارة تساعد في أداء وتوجيه الاقتصاد الوطني حيث لم تعد الميزانية أرقاما وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي، بل اثار في كل من حجم الإنتاج الوطني وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعه وقطاعته.

**II-مبادئ الميزانية العامة:**

**ا*مبدا السنوية الميزانية:**

يقصد بهذا المبدأ ان يحدث توقع واجازة لنفقات وايرادات الدولة بصفة دورية، منتظمة كل عام، ويعني هذا المبدأ أيضا ان الميزانية يجب ان تقرر باعتماده سنوية من السلطة التشريعية، ويرجع هذا المبدأ الى الاعتبارات السياسية فتتمثل في ان مبدا سنوية الميزانية يكفل دوام رقابة السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة الى الرجوع اليها والحصول على موافقتها بصفة دورية كل عام.

اما الاعتبارات المالية فتمثل في ان فترة السنة هي الفترة التي تمارس في نطاقها اغلب الأنشطة الاقتصادية. كما انها تضمن دقة التقدير إيرادات الدولة ونفقاتها، بصفة خاصة، على أساس اتجاهاتها في الماضي" القريب السنة المالية المنتهية"،

**ب-مبدا وحدة الميزانية:** يقصد بمبدأ وحدة الميزانية ان تدرج جميع نفقات الدولة وجميع ايراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية.

**ج-مبدا عمومية الميزانية:** يستلزم تحصيل الإيرادات العامة القيام ببعض النفقات، كما ان كثيرا من وحدات القطاع العام تتمتع بإيرادات ضخمة ولهذا توجد طريقتان ادراج الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة.

الطريقة الأولى: وتسمى بطريقة الناتج الصافي، ومؤداها اجراء مقاصة بين إيرادات كل وحدة ونفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية الا نتيجة المقاصة أي صافي الإيرادات او صافي النفقات.

الطريقة الثانية: وتسمى بطريقة الموازنة الشاملة، وفحواها ان تدرج في الميزانية كل نفقة وكل ايراد مهما كان مقداره ودون اجراء أي مقاصة بينهما والطريقة الثانية هي المتبعة كمبدأ العمومية والشمول، وذلك لاعتبارات معينة بعضها سياسي والأخر مالي.

**د-مبدا عدم التخصيص:** لا يجوز ان تخصص بعض الإيرادات بعينها لنفقة عامة بعينها، فمثلا لا يجوز ضريبة الدخل لبناء مدرسة فالذي يحصل ان تصب جميع الإيرادات العامة مهما كان نوعها في خزينة الدولة وان ينفق من خزينة الدولة.

يساعد هذا المبدأ على عدالة الانفاق العام فلا تحصل منطقة او جهة علة إنفاق اكثر من الأخرى وهذا يعني أيضا انه يساعد على تحقيق اهداف الدولة حسب الأولويات.

**د-مبدا توازن الميزانية:**

- **المفهوم التقليدي:** يعني تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها الممتدة من المصادر العادية دون زيادة او نقصان، فالمبدأ من هذا المفهوم، ينظر اليه اذن نظرة حسابية بحته.

- **المفهوم الحديث:** فكرة التوازن يستبدل التوازن الحسابي بفكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى هذا الى حدوث عجز مؤقت في الموازنة. وهذا الاستبدال يطلق عليه بنظرية العجز المؤقت والمنظم ليس دائما وينتهي بمجرد وصول الاقتصاد الى حالة توازن الاقتصادي وتحقيق العمالة الكاملة، اذ ان القول بان النظرية العجز المنظم تدعو الى العجز الدائم مما يؤدي في النهاية الى مخالفتها لمبدا توازن الميزانية وهو الذي يحالف ما تهدف اليه.

**III-اعداد وتحضير الميزانية**

**ا-سلطة المختصة بتحضير الميزانية**

تقوم وزارة المالية بإرسال تعميم لكل الوزارات والهيئات العامة من أجل وضع تقديرات للاعتمادات المالية التي تحتاجها، فتقوم هذه الوزارات بنفس الخطوة مع كل الادارات التابعة لها، فمرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة يبدأ عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية، حيث ترسل كل وحدة تقديراتها إلى الوزارة التابعة لها وتقوم كل وزارة بدراسة هذه التقديرات وبعد الدراسة تقوم بوضع التقديرات النهائية وتقوم بإرسالها لوزارة المالية، ومن هنا يأتي الدور الحقيقي لوزارة المالية حيث تقوم بدراسة ومراجعة هذه التقديرات وتعديلها لتتماشى مع سياسة الميزانية العامة للدولة والموارد المالية لها، فالخطة الاقتصادية والإنمائية للدولة وحجم إيراداتها من أهم الركائز الأساسية في إعداد الموازنة العامة للدولة . وعند التحضير للميزانية فقد جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية - :

-الاسترشاد بأحداث الوقائع السابقة: لأنه أفضل ما يساعد على دقة تقدير النفقات والإيرادات في ميزانية جديدة هي ارقام النفقات والإيرادات في الميزانيات السابقة و حساباتها الختامية و خاصة اخر حساب ختامي لأنه كلما قربت السنة التي سيسترشد بنتائجها كلما قلت فرص الخطأ في التقدير .

-يجب ان يكون التحضير للميزانية اقرب ما يكون الى بداية السنة المالية ، لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير و التنفيذ كلما كان التقدير اقرب الى الدقة.

- يجب تحديد النفقات بدقة عالية والتأكد منها بحيث لا يكون هناك اسراف او تخفيض فيحدث مبالغة في تحصيل الإيرادات او التخفيض منها بالحد الذي يؤدي الى صعوبات في التنفيذ.

**ب-مرحلة الاعتماد**

بعد التحضير لمشروع الميزانية يتم عرضه على مجلس الوزراء لدراسته وقراره، ويودع هذا المشروع إلى السلطة التشريعية، إما من قبل رئيس مجلس الوزراء، أو من قبل رئيس الجمهورية، حسب نظام الحكم، لدراسته ومناقشته، واعتماده لا يمكن للحكومة صرف نفقات او تحصيل إيرادات دون ان يصادق البرلمان على الميزانية، و يتم ذلك كما يلي :

- ❖ تقوم اللجنة المختصة بالمالية باستلام مشروع الموازنة لدراستها حيث توفر لها جميع المعلومات والبيانات حول قانون المالية .
- ❖ تقدم اللجنة تقريرا للبرلمان لمناقشة مشروع الموازنة و له الحق في قبوله او رفضه او تقديم تعديلات عليه باعتباره سلطة رقابية
- ❖ في حالة موافقة البرلمان على مشروع الموازنة بالاقتراع يتم إصدار قانون يسمى بقانون الموازنة العامة، فيحدد هذا القانون المبلغ الاجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، ويتم إرفاقه بجدولين يشمل أحدهما على تفصيل الإيرادات العامة، ويشمل الجدول الآخر على تفصيل النفقات العامة.

**ج-مرحلة التنفيذ**

يتم تنفيذ الميزانية العامة بعد اعتمادها و نشر قانون المالية في الجريدة الرسمية وتنفيذ الموازنة العامة معناه تطبيق تلك الإجراءات المتعلقة بمباشرة تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة والتي أدرجت في الموازنة العامة للدولة حيث - :

- يمكن للوزارات والهيئات المختلفة القيام بالبرامج والمشاريع وتسيير الخدمات التي اعتمدتها السلطة التشريعية مراعية في ذلك ارتفاع الكفاءة الفنية للتنفيذ وانخفاض التكاليف
- تحصيل الإيرادات العامة فتتولى الوزارات و الهيئات العامة والأجهزة الحكومية المختلفة حيث يتطلب تحصيل كل إيراد تنفيذ عمليتين فالأولى" تتولى الجانب الإداري وهو التحقق من قيام الحق لمصلحة الدولة ومعرفة مقداره، أما الثانية فهي جباية وتحصيل المبالغ المحققة.
- تنفيذ النفقات العامة، فهي عملية مقيدة بقواعد ترمي وتهدف إلى مقاربة الأموال العمومية استنادا للقوانين والأنظمة في الأهداف المراد تحقيقها دون أن يشوبها أي تلاعب وتبديد.

**د-مرحلة المراقبة.**

الهدف من الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة هو التأكد من حسن إدارة الأموال العمومية، ومن مدى تطابق تقديرات الموازنة على ما تحقق منها فعال، في الحدود والتوجيهات والتعليمات الصادرة من السلطة التشريعية لغرض تفادي التبذير للأموال العمومية وحفاظا على حسن السير المالي للمرافق العمومية، وهناك ثالث أنواع من الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وهي :

**1__ الرقابة الإدارية :** تقوم بها وزارة المالية على بقية الوزارات والمصالح الحكومية عن طريق القسم المالي في كل وزارة أو مصلحة والذي يشمل الم ارقب المالي و مديري الحسابات ، والرقابة الإدارية تنقسم إلى نوعين وهما :

●الرقابة السابقة على الصرف : و هي تلك الرقابة الوقائية تقوم بعالج المالي قبل حدوثه، ويقوم بهذه الرقابة الرؤساء وموظفو وزارة المالية على جميع وزارات وهيئات الدولة، فعلى المحاسبين التأكد من تطابق أوامر الصرف مع التعليمات المالية، فأساس الرقابة السابقة هو عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان متطابقا للقواعد المالية وللاعتمادات المالية الواردة في الموازنة .

●الرقابة اللاحقة على الصرف : تتم بعد الانتهاء من صرف الأموال أو مع الانتهاء من السنة المالية، فتكون هذه الرقابة إما على الحسابات أو على الخزائن المالية، يقوم بها المسؤولين الإداريون كتدقيق الحق للصرف، وذلك بعد إتمام عملية الإنفاق وتكون دائما بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، فهي تمتد لتشمل الرقابة على الإيرادات العامة من أجل التأكد من أي الجهات الإدارية المختصة قامت بالتحصيل وهل ما تم تحصيله قد تم إيداعه في الخزينة العمومية، وتشمل هذه الرقابة على الحسابات والرقابة على الخزينة.

**2__ الرقابة البرلمانية :** تعتبر الرقابة التشريعية من أنواع الرقابة الممارسة على الموازنة العامة فتقوم بها لجنة المالية في البرلمان، فهي تتمتع بصلاحيات تدقيق البيانات والإحصائيات والحسابات المقدمة من طرف الهيئات الحكومية المختلفة ، فتتم عملية المراقبة في مرحلة دراسة وتقييم مشروع الموازنة واعتماده، إقراره وكما تتم أيضا خلال عمليات تنفيذ الموازنة فالرقابة البرلمانية تهدف الى التحقق من مدى التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الموازنة،و يمكن للسلطة التشريعية القيام بهذه الوظيفة عن طريق ثالث وسائل وهي

-نقل الاعتمادات الواردة في الموازنة من باب لأخر لفتح اعتمادات جديدة ويكون ذلك عن طريق تقديم طلب .

استجواب أعضاء الوزارات وسؤالهم عن أي غموض مالي من خلال ما يخول لهم القانون .

- اعتماد ومناقشة الحساب الختامي وذلك ما يساعد في التقييم الأمثل للموازنة العامة، وهو ما يساعد في تسهيل عملية تصحيح الأخطاء الواردة.

**3ـــ الرقابة المستقلة :** وهي تلك الرقابة التي يعهد بها لهيئة مستقلة من السلطة التنفيذية، يكسب موظفى هذه الرقابة وأجهزتها طابعا أكثر استقلالية ; الابتعاد عن الضغوط في عملية الرقابة ( وأكثر نزاهة وحزم ودقة عند قيامها بعملية الرقابة للهيئات الحكومية فهي تراقب كل تصرفاتهم المالية وكيفية تنفيذهم لبنود الموازنة العامة، إضافة إلى ذلك فهذه الرقابة تتصف وتميل بالحكم في القضايا المالية بمعيار العدل والإنصاف وبالجدية ، وتشمل الرقابة المستقلة الرقابة المالية و المحاسبية و الرقابة الفنية:

*فالرقابة المالية والمحاسبية تتمثل في مراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة من أجل التأكد من سالمتها وعدم مخالفتها للقواعد المالية، و أيضا مراجعة حسابات التقاعد والتأمينات الاجتماعية ومراجعة الحسابات السنوية والقروض والتسهيلات الائتمانية، وهناك الكثير من الحسابات التي تشتملها هذه الرقابة .

*الرقابة الفنية فتهدف إلى تقييم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة فيما يتعلق بأعمالهم الإدارية والتنظيم ، فقد تكون هذه التصرفات صحيحة من الجانب المالي والمحاسبي ولكن يشو بها خلل من الجانب الفني .الميزانية العامة كوثيقة قانونية توضح ادق التفاصيل في الانفاق و الإيراد و قد كانت لا تعدو كونها وثيقة حيادية ليس لها أي تأثير حيث يتم الالتزام بالتوازن ، اما منذ انتشار الفكر الكينزي اصبح توازن الميزانية امرا غير ملزم و لا يعتبر مشكلا ، فالأصل هو التوازن الاقتصادي و ليس التوازن في الوثيقة ، كما ان تنفيذ الميزانية ليس بالسهولة ، يسبقه لجنة اعداد من وزارة المالية ، ثم المناقشة الدقيقة و المصادقة عليه من طرف السلطة التشريعية ، ثم يأتي التنفيذ الذي تمارس فيها الرقابة في جميع مراحل اعداد و المصادقة و التنفيذ ، كما ان الموازنة العامة ال تسعى الى الوصول الى التوازن المالي فقطع بل أيضا الى الاقتصادي و الاجتماعي.

IV-**قانون المالية** :يشتمل على الموازنة العامة، و موازنة المرافق المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات الخاصة، والميزانيات الملحق

قانون المالية يقر و يرخص بالنسبة لكل سنة مدنية ، مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأسمال.

كما ورد له تعريف آخر:"قانون المالية المالية هو تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية و المصادق عليها من قبل البرلمان و التي تحدد خلال سنة مالية طبيعية كمية المبالغ التي تخص موارد الدولة و أعبائها المنتظر تنفيذها و ذلك في إطار احترام التوازنات العامة ، و قانون المالية هو المعبر عن النظام المالي المتبع في دولة ما ، و هذا الأخير ما هو إلا مجموعة العناصر و العلاقات التي تعبر عن النظام الاقتصادي و الاجتماعي السائدين**"** "المادة 1،3 من القانون رقم 84-17 " تنقسم قوانين المالية إلى ثلاثة أنواع :

.1.قانون المالية للسنة . 2قوانين المالية التكميلية . 3قانون ضبط الميزانية

←قانون المالية للسنة: يحدد بصفة عامة ومسبقة أعباء وموارد الدولة، فهو مبدئًيا منطلق السياسة المالية لسنة كاملة، يتم اصداره قبل دخول السنة المالية ويصلح للبقاء طيلة السنة ما لم تطرأ معطيات جديدة تحتم تكميله .

←قوانين المالية التكميلية: يحق لها دون سواها اتمام قانون المالية للسنة، وذلك لجعل قانون المالية للسنة يتماشى والمستجدات السياسية والاقتصادية .

←قانون ضبط الميزانية: بمقتضاه يتم اثبات تنفيذ قانون المالية للسنة وعند اللزوم قوانين المالية التكميلية. موضوعه النظر في مدى تطابق الإنجازات مع التقديرات. ويقدم مع مشروع قانون المالية للسنة ن.

**أولا-خصوصيات قانون المالية :**

1. قانون المالية عملية سياسية:لأنه لا يعتبر عملية تشريعية لوحدها و إنما يعبر عن النظام المالي للدولة و بالتالي سياسة إقتصادية.

2.خاصية الإجازة: إن مشروع قانون المالية الذي تحضره الحكومة تحت إشراف وزارة المالية لا يكون قابل للتنفيذ إلا إذا طالب بذلك البرلمان و أصدره رئيس الجمهورية

3.قانون المالية عملية سنوية وضرورية :يوضع قانون المالية لسنة واحدة حسب المادة 03 من قانون 17/84 لكن يمكن أن تطرأ على هذا المبدأ استثناءات قد تحدث كأن يجعل قانون المالية يمتد لأكثر من سنة وعندها قانون المالية القادم يكون أقل من سنة

4. خاصية التقدير: هو عملية تقدير لأنه يتضمن تقديرات فيما يخص النفقات و بالتالي تقديرات الموارد لتغطية هذه النفقات.

ويتجسد فيما يلي:

أ/ تقرير سنوي للتوازن الإقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و أفاق المستقبل.

ب/ ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي:

*التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب ،لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة ، و بصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

*توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب حيب كل فصل المرفوقة عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

*توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي ، حسب كل قطاع.

*القامة الكاملة للرسوم شبه جبائية.

**ثانيا -هيكل قانون المالية**

*أحكام تمهيدية : المادة الأولى: تعرف بمادة الترخيص بمواصلة تحصيل الإيرادات و صرف النفقات (تتكرر في كل قوانين المالية .)

- الجزء الأول: طرق التوازن المالي ووسائله
  - الفصل الأول : أحكام متعلقة بتنفيذ الميزانية و العمليات المالية للدولة
  - الفصل الثاني : أحكام جبائية
  - الفصل الثالث : أحكام أخرى متعلقة بالموارد

▪الفصل الرابع : الرسوم شبه الجبائية -

الجزء الثاني: الميزانية والعمليات المالية للدولة

▪الفصل الأول : الميزانية العامة للدولة

▪الفصل الثاني : ميزانيات مختلفة

▪الفصل الثالث : الحسابات الخاصة بالخزينة

▪الفصل الرابع: أحكام مختلفة مطبقة على العمليات المالية بالدولة

❑أحكام ختامية

❖الملحقات

**فيتمثل الجزء الأول** من قانون المالية في النصوص التشريعية و التي توضع في حالة حدوث تغيرات متعلقة بنفقات و الإيرادات.

**اما الجزء الثاني** يختص بالجداول المتعلقة بالميزانية.: في الجزائر نجد ثلاث جداول بالإضافة إلى الميزانية الملحقة هذه الجداول هي كالآتي:

الجدول أ:هو عبارة عن جدول يظهر مجموع الإيرادات النهائية و هي مجموع الحصيلة الضريبية تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة مايلي :

*إيرادات عادية:إيرادات جبائية:الرسوم الجمركية، حقوق التسجيلIRG, TVA, IBS.إيرادات نهائية أخرى:الدومين ، الهبات، الغرامات ، الأتاوى ، الإيرادات النظامية.

*إيرادات غير عادية : المتمثلة في الجباية البترولية، التي هي مجموع الضرائب و الرسوم التي تحصلها الدولة من السونطراك من عملية تصدير المحروقات.

الجدول ب: هو عبارة عن ميزانية التسيير فيه مجموع النفقات الإدارية و هي مجموع الأموال التي تنفقها الدولة لضمان السير الحسن للإيرادات، "و تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب "هي: *أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات. *تخصيصات السلطات العمومية.

*النفقات الخاصة بوسائل المصالح.*التدخلات العمومية.

الجدول ج: يتعلق بنفقات التجهيز المصروفة من قبل الدولة، وتسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمار ونفقات رأس المال على شكل رخص برامج وتنفيذ باعتمادات الدفع.

بالإضافة الى رخص البرامج: الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة وتبقى صالحة دون أي تجديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها.

وكذا اعتمادات الدفع: تمثل التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة.

-بالإضافة إلى هذه الجداول لدينا الميزانية الملحقة الممنوحة من طرف الدولة للهيئات التجارية و الاقتصادية التي لا تتمتع بالشخصية المالية