محاضرة بعنوان: ماهية الميزانية العامة

1/تعريف الميزانية العامة:

هي وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف الى تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنةَ

"طبقا للمادة 03من القانون 90=21فان الميزانية العامة للدولة (هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموعة الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بيها "

ثانيا /خصائص الميزانية

أ- الميزانية نظرة مستقبلية وتوقعيه: تعتبر سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية بما سينفق وما سيحصل من مبالغ خلال فترة سنة مقبلة.

ب-الميزانية تتطلب الإقرار والترخيص من السلطة التشريعية: تعتبر الميزانية العامة الإطار المالي لتنفيذ سياسية الدولة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويتوجب ان يتم ترخيصها من طرف السلطة التشريعية (ممثلي الشعب) والاشراف على مراقبتها في مجال مصادر الإيرادات وأوجه النفقات.

ث- خاصية الترخيص التفصيلي للنفقات العامة: بحيث يجب أن تظهر النفقات العامة في الميزانية مخصصة وموزعة على الدوائر الوزارية والجهات الحكومية على شكل فئات وبرامج محددة

من حيث المبالغ ومن حيث نوع الترخيص سنوي أو دائم. كما انه لا يمكن تحويل مبالغ من بنود الى أخرى الا بشروط تنص عليها القوانين الخاصة بتسيير الميزانية.

ج- خاصية الترخيص المحدد والمؤقت للنفقات العمومية: تعتبر الاعتمادات المالية الواردة في الميزانية العامة والمرخص بها محدودة ومؤقتة بمعنى انه لا يمكن تجاوز المبالغ المحددة أثناء صرف النفقات ولايمكن تجاوز المدة المحددة والتي غالبا ما تكون سنة ماعدا في حالة الاعتمادات الدائمة او الحالات التي ينص عليها القانون صراحة.

ح- خاصية الطابع التفويضي والاختياري للنفقات العامة: يفوض للمؤسسات المستفيدة من الاعتمادات المالية المرخص بها، صرف النفقات وفق الشروط والقوانين المصرح بها. ولا يلزمها صرف كامل المبالغ الموضوعة تحت تصرفها.

ثالثا: مبادئ الميزانية العامة

المبادئ الأساسية للميزانية العامة : للميزانية العامة مجموعة من المبادئ نسردها في النقاط التالية:

أ. **مبدا السنوية** : معنى هذا المبدأ أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، فتحصيل الإيرادات يكون لمدة سنة وصرف النفقات يكون لمدة سنة كذلك ، ويرجع هذا المبدأ لعدة اعتبارات سياسية ومالية. أما الاعتبارات السياسية تتمثل في أن السلطة التنفذية تخضع رقابة منتظمة ومتكررة نسبيا من جانب البرلمان بهدف تمكين هذا الاخير من متابعة نشاط السلطة التنفذية ورقابته، ومن الاعتبارات المالية تعتبر فترة السنة

مهمة جدا، حيث تتماشى التقديرات مع مستوى النشاط الاقتصادي الذي يتحدد في الغالب وتظهر آثاره لمدة سنة.

أقر المشرع الجزائري مبدأ السنوية في المادة الثالثةمن القانون 10/17 المتعلق بقوانين المالية واعتبر السنة المالية موافقة للسنة المدنية تبدأ من 1 جانفي وتنتهي 31 ديسمبر " يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بجمل موارد الدولة وأعبائها.

ظهرت مجموعة من الاستثناءات على هذا المبدأ ندكر منها.

أ2/الإعتمادات الإضافية: هي مبالغ التي تصادق عليه السلطة التشريعية لاحقا وتظاف إلى الاعتمادات الموجودة مسبقا نظر لعد كفايتها، هذا الاستثناء يطلق عليه في الجزائر الاعتمادات التكميلية.

أ **3/رخص البرامج:** وهي الاعتمادات التي ترصد للمشاريع الي تتجاوز مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة غير السنوية من هذه الاعتمادات، هذا الاستثناء يطلق عليه في الجزائر اسم رخص البرامج وهي خاصة فقط بنفقات التجهيز " نفقات الاستثمار" فهاته الأخيرة تنفذ بواسطة اعتمادات الدفع "سنوية" ورخص البرامج " غير سنوية."

ب/ مبدأ وحدة الميزانية: يقتضي الالتزام بهذا المبدأ أن تدرج الحكومة كل الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة.

أي تكون للدولة ميزانية واحدة ، فوحدة الميزانية تعتبر نتيجة طبيعية لوحدة الجهاز المركزي للحكومة ووحدة الموارد التي يستعين بها لتأدية مهتمه، فالحكومة تمثل وحدة متكاملة في الوظائف التي تقوم بها عن طريق أقسامها المختلفة.

من مبررات هذا المبدأ أنه يؤدي إلى عرض الميزانية في أبسط صورة ممكنة، كما يسهل مهمة السلطة التشريعية في مراقبة الوثيقة الواحدة المنظمنة الايرادات والنفقات.

هناك مجموعة من الاستثناءات التي وردت على قاعدة الوحدة نذكرها في مايلي :ب1/ الميزانيات المستقلة: هي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة ، خاصة بالمؤسسات المستقلة أي ميزانيات المؤسسات التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية .

ب2/الميزانيات الاستثنائية: وهي موازانات منفصلة عن الميزانية العامة تتضمن نفقات وإيرادات استثنائية لبعض المشاريع الهامة التي تستهلك أموال كبيرة لأن ادراجها في ميزانية الدولة يخل بالتوازن الحسابي النسبي لها مثل ميزانية الطريق السيار شرق غرب في الجزائر.

ب3/ الميزانيات الملحقة: وهي عبارة عن الإعتمادات التكميلية الناتجة عن التعديلات ولاضافات الممكنة على الميزانيات الأصلية .

ب4/ الحسابات الخاصة بالخزينة: بعض الاموال تخرج من خزينة الدولة لايمكن اعتبارها نفقات وبعض الأموال تدخل الى خزينة الدولة لايمكن اعتبارها ايرادات، ولهذا يتطلب الأمر تخصيص لهذا النوع من الأموال تدخل خزينة الدولة لايمكن اعتبارها ايرادات، ولهذا يتطلب الأمر

تخصيص لهذا النوع من الأموال حسابات خاصة تسمى الحسابات الخاصة بالخزينة تكون مستقلة عن الميزانية العامة للدولة.

ج/مبدأ الشمولية" العمومية": هذا المبدأ يكمل المبدأ الوحدة فهو يمثل الجانب الموضوعي لمبدأ الوحدة والوحدة يمثل الجانب الشكلي، محتوى هذا المبدأ أن يتم التسجيل كل الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة الميزانية دون إجراء أية مقاصة بينهما، أو إجراء أي تخصيص، ولتطبيق هذا مبدأ يجب أن يبنى على قاعدتين هما:

ج1/ عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة: أي تحصيل كافة الإيرادات لصالح خزينة الدولة ثم الإنفاق منها على كافة المرافق دون أي تخصيص .ج2 عدم مقاصة بين الايرادات والنفقات: تسجيل كي تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد دون إجراء أية مقاصة بين النفقات و الايرادات.

د/مبدأ توازن الميزانية: توازن الميزانية له مفهومان، مفهوم تقليدي والأخر حديث، فالأول يقضي تعادل الإيرادات العامة مع النفقات العامة. أما الحديث يقوم على أساس التوازن المالي والاقتصادي بدل التوزارن النفقات والايرادات في نظرته المحاسبية الضيقة.

د1/توازن الميزانية العامة في ظل النظرية التقليدية "الكلاسيك": يقضي توازن الميزانية التعادل بين النفقات والايرادات، عدم وجود عجز وفائض ونظرية التوازن هذه كانت مقدسة عند التقليديين، أي كان يمنع على السلطة التنفيذية إحداث أي زيادة أو عجز وعليه الخطة المالية المتمثلة في وثيقة الميزانية يجب أن تكون موازنة، مما سبق يتضح أن المفهوم الكلاسيكي لتوازن الميزانية العامة يتماشى مع وظيفة الدولة آنذاك "المحايدة" ولا يتناسب مع وظائفها الحديثة (المنتجة).

د2/توازن الميزانية العامة في ظل النظرية الحديثة: لقد تطور مفهوم توازن الميزانية العامة من توازن كمي بين الايرادات العامة والنفقات العامة إلى توزان مالي وإقتصادي وإجتماعي للموازنة العامة وأصبح بامكان الدولة اقرار العجز المقصود أو المتعمد من أجل تحقيق عمالة كاملة. رفع مستوى الإنتاج وزيادة الدخل الوطني وأخير تحقيق التوازن الاقتصادي العام

رابعا: دورة الميزانية العامة

تمر الميزانية العامة بعدة مراحل في أغلبية الدول وتم حصرها في أربع مراحل تشكل دورة الميزانية، كما يقصد بدورة الميزانية المراحل العملية التي تمر بها الميزانية من إعدادها واعتمادها في الشروع في تنفيذها والرقابة عليها :

1. مرحلة الإعداد والتحضير

تعد عملية تحضير أو إعداد مشروع قانون الميزانية العامة تعتبر أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الميزانية، ومن أدقها أيضا، 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 وزارة ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد.

لقد جرت العادة أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة، وذلك يظهر من خلال الأدوار المختلفة الموزعة حسب كل قطاع وزاري ويظهر هذا على النحو التالي:

- تقوم الوزارات كل على حدا بتحضير مشروع الميزانية خاص بدائرتها القطاعية، تعده مديرتها الخاصة بالتخطيط والمالية، حيث يتم إعداد مشروع تقديري بكامل النفقات

والاعتمادات المتوقعة وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية أي وفقا للتوجهات والتعليمات التي تحددها وزارة المالية سلفا في المذكرة المنهجية التي تسلمها لكافة الوزارات.

- تتولى وزارة المالية تجميع كافة المشاريع الصادرة عن القطاعات الوزارية ثم تقوم بترتيبها ومطابقتها مع التعليمات الرئاسية، بحيث تجعلها منسجمة معها ومواكبة للأهداف المسطرة في الخطة التنموية للبلاد.

يتطلب إعداد الميزانية العامة إتباع أسس ومعايير إجرائية دقيقة تمر عبر مراحل مختلفة، فالمراحل الإدارية هي مجموع الترتيبات التي تمر بها عملية إعداد الميزانية على مستوى مختلف الوزارات، حيث يتم تحضير الميزانية للسنة القادمة خلال السنة المالية الحالية، ويتم التحضير وفق برنامج زمني يضعه وزير المالية ويتبعه في ذلك بقية الوزراء كل في قطاعه الوزاري، حيث يقوم كل قطاع بتقديم طلبات الاعتماد إلى وزارة المالية.

إن عملية تحضير ميزانية الدولة تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) وبعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية التي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل وذلك بالتضامن مع القطاعات (الوزارات) الأخرى.

2. مرحلة اعتماد الميزانية العامة

في مشروع الميزانية العامة الذي تعده الحكومة في الجزائر، لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان، لذلك فإنه وبانتهاء مرحلة التحضير على مستوى السلطة التنفيذية، فإن مشروع الميزانية يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل الشروع في إجراءات الاعتماد كما يلي:

- **المناقشة:** تتطلب عملية المناقشة دراسة مشروع الميزانية أولا على مستوى لجنة المالية والميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني ثم الشروع في إجراءات المناقشة العامة ثانيا.

- **التعديل:** في الجزائر يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من الدستور.
- **التصويت:** التصويت هو آخر مرحلة يمر بها مشروع الميزانية وتتم على مسويين ووفق تحقق شروط معينة.

يخول الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة.

كما يقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب الدستور.

وحسب المادة 70 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية، والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراما لمبدأ السنوية، كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حيث يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه.

3. مرحلة تنفيذ الميزانية العامة

تتولى الحكومة تنفيذ مشروع قانون المالية وهي المرحلة الأخيرة وتتم بإتباع إجراءين مختلفين في التنفيذ وذلك بحسب حالة النفقات، وحالة الإيرادات. والأعوان المكلفون بالتنفيذ هم الآمرون بالصرف، المحاسبون العموميون.

- **تنفيذ النفقات:** يعتبر تنفيذ النفقات الإجراء الذي بموجبه تقوم الدولة بتحمل الأعباء الواجبة عليها والمتمثلة في مجمل النفقات الواجب تسديدها، ويتم ذلك عبر مراحل :

1- **الالتزام:** الالتزام بالنفقة هو المرحلة الأولى لتنفيذ النفقات العامة والتي من خلالها يتم انشاء و اثبات التزام(obligation) ينتج عنه عبء تتحمله الهيئة العمومية. وهذا ما توضحه المادة 19 من التشريع الجزائري فالالتزام يعد اجراء يتم بموجبه اثبات نشوء الدين.

2- **التصفية:** لا تصبح النفقة الملتزم بها فعلية الا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والّذي يترتب عليه دين في ذمة الهيئة العمومية وعليه فان موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة.

فالتصفية هي التحقق من وجود الدين هو اثبات أداء الخدمة من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقة. ففي حالة صفقة أشغال مثلا يتم التأكد من انجاز الأشغال ومطابقتها لبنود الصفقة.

وبم أنّ مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في كثير من الحالات تحديده بدقة أثناء الالتزام(يكون تقديريا) فان التصفية تسمح بضبطه على أساس الاثباتات التي تمت أثناء التحقيق في أداء الخدمة.

3- الأمر بالصرف: هو القرار الاداري الذي يعطى بموجبه الامر الى المحاسب العمومي المخصص بدفع النفقة التي تمت تصفيتها.

4- الدفع: هو الاجراء الذي يتم بموجبه ابراء الهيئة العمومية من الدين العام وهو من الاختصاص المطلق للمحاسب العمومي. ودور المحاسبين العموميين هنا لا يقتصر فقط على انجاز العمليات المالية المتمثلة في اخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات المقبولة من طرفهم للدفع، أي أنّهم ليسوا أعوان صندوق بل أن دورهم أهم من ذلك بكثير. اذ أنهم يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الآمرين بالصرف والتي تعتبر احدى نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين. وعليه

فان المحاسبين ملزمون تحت طائلة قيام مسؤوليتهم المالية الشخصية بالتحقق من شرعية النفقات قبل قبول دفعها اي اجراء كل العمليات المفروضة عليهم قانونا.

- **تنفيذ الإيرادات:** تخضع الإيرادات العامة إلى نظام مختلف تماما عن الذي تخضع إليه النفقات العامة، حيث يلزم قانون المالية الحكومة بتحصيل كل الإيرادات العامة المقدرة في الميزانية العامة، عكس النفقات التي لا تلتزم الدولة بصرفها إلا حسب مدى ملاءمتها لجدوى الإنفاق.

- **أعوان تنفيذ الميزانية العمومية**

1-الأمر بالصرف:

- **تعريفه:** هو كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات باسم الدولة (مجموعة محلية أو مؤسسة عمومية) والآمر بالصرف هو المسؤول الرئيسي على رأس الإدارة في المؤسسة العمومية، وهو المسؤول عن التسيير المالي فيها وأن زوال صفة الوظيفة التي وظف على رأسها يزيل عنه بصفة آلية مسؤولية الآمر بالصرف

تنص المادة 23 من قانون المحاسبة المالية على أن:

- الآمر بالصرف.
- الآمر بالصرف يشرف يوميا على كل العمليات المتعلقة بالميزانية وهي تلك المتعلقة بتنفيذ النفقة : الالتزام، التصفية، الأمر بالدفع وحسب المادة 25 يمكن تقسيم الآمرين بالصرف و الذين يعتبرون أساسا إداريين إلى صنفين:
- **<u>الآمرين بالصرف الرئيسيين</u>**

هم الذين يتلقون ميزانية مؤسساتهم مباشرة من وزارة المالية أي دون وسيط مثل رئيس المجلس الدستوري، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزراء المكلفون بالتسيير المالي والولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

- **<u>الآمرون بالصرف الثانويين</u>:**

هم الذين يتلقون ميزانية مؤسساتهم عن طريق الآمرين بالصرف الرئسيين فمدير المستشفى يتلقى ميزانية من وزارة الصحة ورئيس المحكمة يتلقها من وزارة العدل.

2- المحاسب العمومي

- **تعريفه**

هو الشخص المكلف بقرار وزاري من قبل وزارة المالية بتسيير مصلحة المحاسبة للمؤسسة العمومية ذات طابع غير ربحي تسييرا مباشرا إذ لا يحق أن يفوض شخصا آخر للقيام بمهامه والتي تتطلب توقيعه، ومهما يكن الأمر فإن كل الموظفين العاملين بمصلحته يعملون تحت المتابعة والإشراف المباشرين له لأن المحاسب العمومي يعتبر المسؤول عن تنفيذ عمليات حركة الأرصدة والقيم، كما يتعرض إلى عقوبات جزائية أو إدارية إذا قام بتنفيذ العمليات دون التأكد من شرعيتها ومطابقتها مع القانون.

ثالثا: **مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:** مراقبة تنفيذ الميزانية هي الوسيلة الفعالة لمراقبة الأموال العامة إنفاقا وتحصيلا، ومن هنا يتضح أن المراقبة هنا تشمل كل من النفقات والايرادات ويمكن تقسيمها من حيث التوقيت الزمني الى رقابة سابقة ورقابة لاحقة، أما من حيث الجهة التي تقوم بعملية الرقابة فيكمن تقسيمها إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية منها، فالرقابة الادارية يتولاها المحاسب العمومي ،وكذلك المراقب المالي يراقب الآمر بالصرف قبل تنفيذ النفقة العمومية ، كما تقوم بالرقابة الادارية هيئة أخرى تسمى المفتشية عامة للمالية، في حين يتولى الرقابة القضائية مجلس خاص يسمى مجلس المحاسبة. واخيرا تستند الرقابة السياسة للسلطة التشريعية.

أ/ **الرقابة السابقة:** وتمارس هذه الرقابة قبل صرف النفقة تهدف أساسا إلى منع ارتكاب المخالفات المالية تتكفل بها مصالح وزارة المالية متمثلة أساسا في المراقب المالي والمحاسب العمومي .أ1/المراقب المالي: هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ، ويتم تعيينه بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية .أ2/ رقابة المحاسب

العمومي: يعتبر المحاسب العمومي ثاني مراقب لتنفيذ النفقات العمومية بعد المراقب المالي فمهمته هي تنفيذ المرحلة الأخيرة للنفقة والمتمثلة في الدفع.

ب/ الرقابة لاحقة: تكون هذه الرقابة بعد صرف النفقة وتمارسها الجهة القضائية المتمثلة في مجلس المحاسبة والجهة الادارية المتمثلة في المفتشية العامة للمالية اضافة الى الجهة السياسية متمثلة في السلطة التشريعية بغرفتيها.

ب1/ رقابة مجلس المحاسبة: يعتبر من اعلى جهاز للرقابة المالية، ويعتبر الجهاز الرقابي الوحيد الذي يملك صلاحيات قضائية بالاضافة الى الصلاحيات الادارية، وهو هيئة العليا للرقابة البعدية للاموال العمومية والجماعات الاقليمية.

ب2/رقابة المفتشية العامة للمالية: المفتشية العامة للمالية هي الهيئة الادارية المكلفة قانونا بالرقابة المنصبة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية ويمتد رقابتها ليشمل المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

ب3/ الرقابة البرلمانية : تتولى البرلمانات في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة فإذا كانت المجالس هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فانه من الطبيعي أن يمنح لها الحق في الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها