الفصل الرابع

الموازنة العامة

تمهيد:تعتبر الموازنة العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأية دولة وبالتالي فهي تمثل المرآة التي تعكس مختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية للدولة،والتي تمثل التوجه الذي تسلكه الحكومة لتحقيق أهداف المجتمع.

1 تعريف الميزانية العامة:هي تقدير معتمد للنفقات العامة للدولة وإيراداتها من قبل السلطة التشريعية عن فترة زمنية مستقبلية وعادة ما تكون سنة.

- وتعرف أيضا بأنها"برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية تنطوي على تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة والايرادات العامة لسنة قادمة،وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية".
- كما تعرف بأنها" الخطة المالية للحكومة عن سنة مالية قادمة تتضمن تقديرا لإيرادات الدولة ونفقاتها العامة،والمعتمدة من السلطة التشريعية والتي تعكس أو تجسد سياسات الدولة وخياراتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".
- عرفها القانون الأمريكي بأنها" صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواردتهابموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها".

2.خصائص الموازنة العامة للدولة:تتميز الموازنة العامة للدولة بمجموعة من الخصائص منها:

- الموازنة العامة تقدير لايرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة:فهي تتضمن توقعا لأرقام مبالغ النفقات العامة والايرادات العامة لمدة لاحقة غالبا ما تكون سنة،وهذا ما يتطلب الدقة والموضوعية لتقليل هامش الخطأ وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع.
- الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:تتطلب الموازنة العامة بعد اعدادها موافقة السلطة التشريعية على هذا التقدير،أي ان موافقة هذه الأخيرة واعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة،وبدون الموافقة تبقى مشروعا غير قابل للتنفيذ.
- الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة:تعتبر الموازنة العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفضيل اقتصادي،يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة لتحقيق اقصى اشباع ممكن للحاجات العامة خلال فترة زمنية قادمة.

- الموازنة العامة عمل اداري ومالي:تتطلب الموازنة العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية،تتخذها السلطة التنفيذية،حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة.
فالموازنة العامة هي من الناحية الإدارية والتنظيمية خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ،وتحت اشراف السلطة التشريعية الممثلة للشعب.

3.أهمية الموازنة العامة للدولة:تبرز أهمية الموازنة العامة من خلال المجالات التالية:

أ/أهميتها السياسية:تتمثل في كون ان اعتماد الموازنة العامة من قبل البرلمان يعكس مدى تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية.كما ان الموزانة بما تتضمنه من مؤشرات اتفاقية وموارد مالية تترجم وتكشف عن السياسة العامة للدولة اتجاه المجتمع.

ب/أهميتها الاقتصادية:تلعب الموازنة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك باستخدام النفقات والإيرادات ،ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات وتخفيض الضرائب لرفع القوة الشرائية لدى الافراد مما يؤدي الى زيادة الطلب الخاص الى جانب الطلب الحكومي وبذلك يدخل الاقتصاد في مرحلة الانتعاش.

ج/أهميتها الاجتماعية:تسعى الدولة من خلال الموازنة العامة الى تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات وتحقيق الرفاه الاجتماعي عبر الارتقاء بالخدمات التعليمية والصحية وتقديم التعليم المجاني عبر مختلف الاطوار وإيصال الكهرباء والماء....وغيرها.

4 المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية:وتشمل 4مبادئ أساسية:

أ/مبدأ السنوية:وتقضي بأن توضع الميزانية لفترة زمنية قدرها السنة وأن تكون موافقة السلطات التشريعية عليها أيضا سنوية.

ب/مبدأ الوحدة:وتقضى بأن تدرج كافة الإيرادات والنفقات للدولة في وثيقة واحدة يتسنى معها لمن يريد الاطلاع معرفة وتقدير المركز المالي للدولة.

ج/مبدأ العمومية:وتقضى بأن تدرج في الميزانية كافة إيرادات ونفقات الدولة دون إجراء أية مقاصة بينهما.

د/مبدأ عدم التخصص:وتقضي بان لا تخصص إيرادات معينة لأنواع معينة من النفقات،وبذلك فهي تترك المجال مفتوحا أمام الدولة لتوظيف واستغلال مواردها بين أوجه الانفاق المختلفة على أفضل نحو ممكن وما يحقق أقصى الغايات والأهداف.

5.مراحل اعداد الموازنة العامة:تمر عملية اعداد الموازنة العامة بأربعة مراحل أساسية هي:

أ/مرحلة التحضير: تقوم السلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة المالية بعملية تحضير وإعداد مشروع ميزانية الدولة في الجزائر وتمر عملية إعداد الموازنة العامة للدولة بالمراحل:

- التنسيق بين كل العناصر المعنية بالموازنة العامة في الدولة ووضع الخطوط العريضة للخطة المالية والبحث في آليات تجسيدها ميدانيا من خلال وضع الأهداف المرجوة.
- تقوم السلطة التنفيذية بالتنسيق مع كل الأعضاء وتكليف كل وزير بتحديد التقديرات لاحتياجات قطاعه.
- تقوم المديرية العامة للدراسات والتخطيط بوزارة المالية بجمع كل المعلومات والمعطيات حول كل الوزارات من أجل استعمالها كوسيلة لقياس المؤشرات الاقتصادية واستنتاج الخطوط العريضة المساعدة في بناء مشروع الموازنة.
- تقوم وزارة المالية بدراسات التقديرات الموجودة لديها وبعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف النفقات المحدد مسبقا تقوم باعداد المشروع الأولى لقانون المالية الذي يكون محل دراسة على طاولة مجلس الوزراء،بحيث تتم المناقشات بين مختلف الوزراء.ويمكن لوزير المالية أن يرفض كل مطلب يمكن أن يخل بالتوازنات المالية للدولة ويحدث أزمة.وعند انتهاء المناقشات بين مجلس الوزراء يتم اعداد مشروع قانون المالية ليمرر للبرلمان من أجل المصادقة عليه.

وهناك عدة عوامل تعتمد عليها السلطة التنفيذية عند تقديرها للنفقات والإيرادات العامة للدولة أهمها:

- ✓ الموازنات السابقة
- ✓ التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على المستوى المحلي والدولي

ب/مرحلة المصادقة: يجب أن يقوم البرلمان بالمصادقة على قانون المالية في أجل لا يتعدى 75 يوم من تاريخ إيداعه لدى البرلمان وتمر عملية المصادقة بالمراحل التالية:

- يتم إحالة مشروع قانون المالية على طاولة المجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشته والمصادقة عليه
- يحال مشروع قانون المالية للجنة مختصة تسمى بلجنة الشؤون المالية والتي تقوم بدراسة المشروع فتقوم بإعطاء حصيلة دقيقة (تقرير) للمشروع فيه الخطوط العريضة له لأعضاء البرلمان من أجل تسهيل مناقشته.
- عندما يطلع أعضاء المجلس على التقرير يقومون بمناقشته وإعطاء آرائهم وانتقاداتهم ويكون ذلك بحضور وزير المالية ووزراء القطاعات الأخرى.
- يقوم وزير المالية والوزراء بالإجابة على كل التساؤلات التي قدمها النواب سواء كانت مكتوبة أو شفوية
- يتم تخصيص جلسة خاصة لأعضاء المجلس للمصادقة على مشروع قانون المالية وبعد موافقة الأغلبية يحال على مجلس الأمة بحيث يمر بنفس الخطوات التي مر بها في المجلس الشعبي الوطني بهدف المصادقة عليه من قبل أعضاء مجلس الأمة وبعد المصادقة عليه يعرض مشروع قانون المالية على رئيس الجمهورية ليوقع عليه ويتم اقراره بعد نشره وفي عدد خاص من الجريدة الرسمية.

ج/مرحلة التنفيذ:تسند مهمة التنفيذ الى وزارة المالية من خلال صرف النفقات العامة والإيرادات العامة

- تنفيذ النفقات العامة:ترتكز عملية تنفيذ النفقات العامة على مبدأ رئيسي وهو الفصل بين وظائف الآمر بالصرف والمحاسب العمومي بحيث يقوم الآمر بالصرف بالتنفيذ الإداري للميزانية العامة بينما يقوم المحاسب العمومي بالتنفيذ الفعلي المالي والمحاسبي ،فهناك استقلالية لسلطة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- تحصيل الإيرادات العامة:تتمثل الإجراءات العامة لتحصيل الضرائب في العمليات التالية:
- الاثبات:هي من اختصاص الآمر بالصرف يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي
- الإحالة على التحصيل:وتعرف بالتصفية وتسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والمر بتحصيلها.
- التحصيل:من اختصاص المحاسب العمومي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

د/مرحلة الرقابة: تمكن هذه العملية من توجيه الأموال العمومية الى قنواتها الصحيحة دون أي اهمال أو غش بحيث نجد أن هناك العديد من أنواع الرقابة وتتمثل في :

- الرقابة الإدارية:هي عبارة عن رقابة داخلية وهي تعني رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها فتتم من قبل السلطة الإدارية الوصية من خلال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة أو الإدارة الوصية ومن قبل السلطة المالية المختصة عن طريق الأجهزة المختصة التابعة لوزارة المالية والتي تقوم بالرقابة على مستوين هما:

  -الرقابة المالية على كل الوزارات والهيئات العمومية والجماعات المحلية وتتم من قبل المراقب والمحاسب العمومي.

  -الرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها بحيث تتم هذه الرقابة من قبل المفتشية العامة للمالية.
- الرقابة السياسة:تقوم بها السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه،حيث يقوم بالرقابة على مدى تنفيذ الخطة المالية للدولة التي صادق عليها في بداية السنة المالية،فالحكومة ملزمة أن تقدم الحساب الختامي للميزانية في نهاية السنة المالية للبرلمان وتكون فيه كل التفاصيل الفعلية والحقيقية للإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات الفعلية التي تم صرفها وبالتالي مقارنتها بالمشروع الأولى للميزانية.
- رقابة مجلس المحاسبة:ويمثل أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية،فمجلس المحاسبة يختص في مراقبة مختلف الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون والآمرون بالصرف بحيث يقوم بمراجعتها مراجعة دقيقة.

6.مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة(التسيير بالاهداف والبرامج)

أ/ تعريف الميزانية حسب الاهداف والبرامج:

- هي توجه ينبني على تقديم ميزانية الدولة في شكل مهمات وبرامج وعمليات،فاستخدام اسلوب موازنة البرنامج يرتكز على تقديم نوع وحجم مناسب من المخرجات والمساهمة في نتائج معينة والعمل على تعزيز دور الوحدات التنظيمية ضمن الجهة الحكومية في تقديم خدمات كفؤة وفاعلة بأداء مقبول.
- منظمة تهدف الى توظيف الامكانيات المادية والبشرية ورصد الاعتمادات بأكثر نجاعة وشفافية حسب برامج وأهداف في اطار برمجة متوسطة المدى يتم على اثرها وفي كل سنة تقييم النتائج بالاعتماد على مؤشرات موضوعية لقياس الاداء،وهي بذلك تمكن من تحديد المسؤوليات والمساءلة حول استعمال الموارد وتحقيق الاهداف المتعهد بها.

ب/ارساء اسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والاهداف في الجزائر:

ظهرت فكرة اصلاح انظمة الميزانية في الجزائر ابتداءا من سنة2001 وذلك ضمن اطار اصلاح هياكل الدولة بصفة عامة،ووضع حيز التنفيذ مشروع اصلاح الميزانية،غير ان مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية،قد اجلت الحكومة عرضه على البرلمان الى غاية 2018.

ج/الاهداف المسطرة من خلال تطبيق القانون العضوي الجديد15/18 المتعلق بقوانين المالية:

يرتكز الهدف الاساسي من عصرنة نظام الميزانية في الجزائر في دفع عجلة التنمية وتحقيق الرفاهية في المجتمع بالاضافة الى اهداف اخرى نوجزها فيما يلي:

- اعتماد مبدأ الحكامة وتسيير المالية العمومية
- تقييد حرية المبادرة لتمويل الاعتمادات بشروط صارمة
- تقليص الصناديق الخاصة كونها تعد مصدر للفساد في الكثير من القطاعات
- تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليات الاستثمار،من خلال تسهيلات حكومية لفتح رأسمال المؤسسات الحكومية امام مستثمري القطاع الخاص.