الفصل الثالث:
الميزانية العامة للدولة ومراحل إعدادها

1- تعريف الميزانية

تعريف1 :"الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة و إيراداتها خلال فترة زمنية معينة" .

تعريف2 :الميزانية حسب المشرع الجزائري:

"تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية ،و الموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"

"الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها"

تعريف3 : هي جرد النفقات و الإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أ ومجموعة وهي تعني بالنسبة للدولة مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة واحدة الموارد و الأعباء الدائمة.

تعريف4 :"قائمة تحتوي على الإيرادات و النفقات العامة المتوقعة لسنة مقبلة و تكون مصادقة عليها من طرف السلطات التشريعية ،وهي التعبير المالي لبرنامج العمل المصادق عليه و الذي تنوي الحكومة تحقيقه للسنة المقبلة تحقيقها لأهداف المجتمع"

2- خصائص الميزانية

تتميز الميزانية بأربع خصائص:

2-1- وثيقة محاسبية: تقسيم الميزانية إلى إيرادات و نفقات

حيث تخضع الميزانية للشكليات التي يعرفها نظام المحاسبة العمومية على هيئات عمومية ذات طابع إداري (غير ربحي) و التي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى قسم خاص بالإيرادات و الآخر بالنفقات و وكل جانب مقسم إلى فصول ، وكل فصل إلى أبواب وكل باب إلى مواد ثم بنود (1(

2-2- وثيقة تقديرية :تبقى الميزانية وثيقة تقديرية ، تمتاز بعدم اليقين ، حتى ولو اعتمد في أعدادها على عناصر موضوعية لأنها تحوي بيانات تقديرية عن فترة مقبلة لا تستوجب التنفيذ حتى يتأكد من تحقيقها ويرجع سبب ذلك إلى عدم التأكد .

2-3- وثيقة مساعدة لاتخاذ القرار:تعتبر الميزانية قاعدة لاتخاذ القرار بالنسبة لمسؤولي المؤسسات حيث يعتمد في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية،نظرا الطبيعة و مميزات المعلومات التي تتضمنها و التي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات و الموارد بطريقة مبسطة و معبرة و سهلة التحليل .

2-4- قاعدة لمراقبة الأداء : كما تم تعريف الميزانية سابقا فهي تعبر عن برنامج أو خطة عمل للمؤسسة لفترة زمنية محددة و بالتالي تعتبر كأداة لمراقبة ألأداء من خلال قياس حجم و نسبة ما تم تحقيقه من البرامج المسطرة والمقارنة بين ما كان مقررا و ما تم تحقيقه فعلا (4(

3- دورة الميزانية العامة: مراحل إعداد موازنة الدولة

يطلق لفظ دورة الميزانية العامة على المراحل الزمنية المتعاقبة و المتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا لهذه المستويات المشتركة بين السلطات التنفيذية و التشريعية و دورة الميزانية إلى جانب اتصافها بخاصية الاستمرار و التداخل تتصف أيضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا و تتكرر عام بعد عام و لكل منها خصائصها و مشاكلها و متطلباتها ولذلك كان من الممكن تقسيم دورة الميزانية العامة إلى لأربعة مراحل متميزة :التحضير و الأعداد ،الاعتماد،التنفيذ،المراجعة و

الرقابة ،وسنتعرض لهم بالتفصيل في الفروع التالية:

3-1: مرحلة التحضير و الإعداد

ولئن تعددت أنظمة تحضير الميزانية إلا أننا نجد أن حق تحضير و إعداد الميزانية العامة على السلطة التنفيذية وحدها فعلى السلطة التنفيذية تقع مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاجتماعية و الاقتصادية و من الناحية العملية فإن السلطة التنفيذية اقدر من السلطة التشريعية على تحضير و إعداد الميزانية ،فهي بمالها من أجهزة حكومية و إمكانيات فنية أدرى و لا شك بمقدرة القطاعات و الفئات المختلفة على تحمل الأعباء المالية.

و تبدأ هذه المرحلة عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات و ما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوبة إعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات و ما تتوقع إن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية.

و المطلوب إعداد ميزانياتها، و يختلف الفاصل الزمني بين هذه المرحلة من التحضير و بين بداية السنة المالية التي يجري لها هذا التقدير و من دولة لأخرى .

ثم تتولى وحدة تنفيذية متخصصة 'مع تفاوت في الإجراءات التفصيلية من نظام لآخر.

'فحص تحصيلات الوحدات الحكومية المختلفة وتنفيذها أو تعديلها جوهرها ثم تنسيقها في مشروع واحد متكامل لميزانية الدولة ،حيث يرفع مع البيان المالي إلى السلطة التشريعية لفحصه و اعتماده وفي مرحلة التحضير و الإعداد للميزانية تسترشد الحكومة بمجموعة من المبادئ العامة ،وعدد من الأساليب الفنية ،أما عن المبادئ العامة فقد حصرت تقليديا في أربعة مبادئ و هي :مبدأ الوحدة ،مبدأ العمومية ،مبدأ توازن الميزانية.و لعل أهم هذه المبادئ الوحدة و العمومية.

- الاعتبارات التنظيمية التي تحكم مرحلة إعداد مشروع الدورة العامة:

و تتمثل في جميع القواعد و الإجراءات التي يصنعها المشرع أو تقوم بتحديدها وزارة المالية دائرة الموازنة العامة ،ويفترض بجميع الجهات الحكومية أن تلتزم بها أثناء تحضير مشروع الموازنة ،و غالبا ما تأخذ عملية التحضير الخطوات التالية:

أ- صدور البلاغ الرسمي عن المكلف برسم السياسة بشكل عام وسياسة الموازنة بكل خاص و يتضمن هذا البلاغ الأسس و التعليمات الواجب إتباعها من قبل الوزارات و الدوائر و المؤسسات الحكومية عند إعدادها المشروع موازنتها للسنة المالية المقبلة.

ب- تقوم الوزارات و الدوائر و المؤسسات الحكومية بالتعميم على إدارتها المختلفة و تزويدها بالنماذج المعتمدة من دائرة الموازنة و مطالبتها بتقديم توقعاتها عن نشاطها و أعمالها للسنة المالية المقبلة و تقديم مقترحاتها بخصوص إعداد الموازنة الخاصة بها. ويتولى الإدارة العليا فيما يتعلق بمركز الوزارة أو الدائرة و الحاكم الإداري فيما يتعلق بالإيرادات الحكومية في المحافظات، و الأولوية القيام بدراسة المقترحات المقدمة و التجاور و التشاور مع مديري الإدارات و الوحدات والعمل على إجراء أي تعديلات على المقترحات و المشروعات المقدمة منهم، ووضع مشروع نهائي على موازناتها و تقديم ذلك لدائرة الموازنة العامة أو الإدارة المسؤولة عن التنظيم المالي داخل الوزارة أو الدائرة هذا و غالبا ما يتم تشكيل لجان فرعية تدعى"لجان الموازنة"و ذلك على مستوى الوزارات أو المؤسسات المختلفة و تكون مهمتها القيام بإعداد مشروعات الموازنات الفرعية بالتنسيق مع الإدارات العليا على نفس المستوى.

ج/ تتسلم دائرة الموازنة العامة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات و الدوائر الحكومية حيث يتم دراستها من قبل المختصين بالدائرة، ثم تبدأ المناقشة بين الوزارات و الدوائر المعينة و دوائر الموازنة حول المخصصات المطلوبة للسنة المالية المقبلة، و من ثم يتم التوصل إلى أرقام متفق

عليها على ضوء الاحتياجات السائدة و الموارد المالية المتاحة.
د/بعد الانتهاء من مرحلة مناقشة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات و الدوائر الحكومية يتم التوصل إلى صورة إجمالية واضحة لحجم الإيرادات و النفقات المقدرة للسنة المالية المقبلة و مقدار العجز المقدر و يتم استعراض ذلك من قبل المجلس الاستشاري للموازنة .
هـ/ يتم رفع مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء حيث يبدأ بدراسته و استعراضه و مناقشته بعناية و يقوم بإجراءاته تعديلات قديراها مناسبة و تنسجم مع اتجاهات السياسة العامة و يتم وضع الموازنة في صورتها شبه النهائية، حيث يتم رفع مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الأمة للمناقشة النهائية

3-2- مرحلة الاعتماد (الإقرار و المصادقة)

تعتبر هذه المرحلة من أدق المراحل و أكثرها حساسية، وذلك لأن عملية اعتماد الموازنة أو المصادقة عليها تمثل المرحلة الأخيرة التي تناقش الموازنة خلالها قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ و لئن أثيرت المناقشات حول اختصاصات كل من السلطة التنفيذية و التشريعية في مرحلة تحضير و أعداد الميزانية فان مرحلة الاعتماد كانت،
و ستضل دائما من اختصاص السلطة التشريعية بحكم كونها ممثلة لقوى الشعب تقع مسؤولية التحقق من سلامة البرامج و السياسات الحكومية عن طريق اعتماد مشروع الميزانية و متابعة تنفيذها للتأكد من حسن الأداء باستخدام أساليب الرقابة المالية(وهي المرحلة الرابعة من دورة الميزانية).
ويبدأ مشروع الميزانية داخل المجلس التشريعي و يمر بثلاث مراحل و هي:(

1- مرحلة المناقشة العامة:

حيث يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان ،و هذه المناقشة تنصب غالبا عن كليات الميزانية العامة و ارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

2- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة:

و سنطلع به لجنة مختصة متفرعة عن المجلس النيابي (لجنة الشؤون الاجتماعية) و تقوم اللجنة بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترتفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس.

3- مرحلة المناقشة النهائية:

يقوم المجلس مجتمعا بمناقشة تقرير اللجنة ثم يصوت على الميزانية العامة بأبوابها و فروعها وفقا للدستور و القوانين المعمول بها.

أداة اعتماد الميزانية:

إذا وافق البرلمان على المشروع الميزانية العامة، فانه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية" و هو قانون يحدد الرقم الجمالي لكل النفقات العامة و الإيرادات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات و الثاني بيانا تفصيليا للإيرادات.

2-3- مرحلة التنفيذ:

وهي هذه المرحلة تنتقل الميزانية العامة من النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس ،حيث تقوم الحكومة تنفيذ الميزانية ،فتتولى الوزارات و المصالح و الهيئات المختلفة القيام بالبرامج و المشروعات و تسيير الخدمات التي اعتمدتها السلطة التشريعية مراعية في ذلك ارتفاع الكفاءة الفنية للتنفيذ و انخفاض تكاليفه،كما تتولى المصالح المعنية تحصيل الضرائب و الإيرادات المقررة بأدلة كل إمكانياتها في سبيل منع التهرب الضريبي و انخفاض التكاليف الجبائية.
ولا تقتصر مهمة تنفيذ الميزانية على مجرد تحصيل الإيرادات، ودفع المصروفات التي أدرجت في الميزانية العامة بل أن تتبع آثار هذه العمليات على الاقتصاد القومي و أن تراقب اتجاهاتها نحو

الأهداف الاقتصادية المنشودة حتى تستطيع في الوقت المناسب تعديل سياساتها الانفاقية و الايرادية إن لزم الأمر ولما كانت عمليات التقدير و التنبؤ قد سادت مرحلة تحضير الميزانية **°كما سبق أن ذكرنا°فان على مرحلة التنفيذ إن تواجه كافة النتائج التي تترتب على مقارنة التقديرات بالواقع.

2-4- مرحلة المراجعة و الرقابة:

تعد هذه المرحلة هي آخر مرحلة تعرفها الميزانية العامة للدولة و تسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية و الهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد وفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و إجازتها من طرف السلطة التشريعية. و بناءا على ذلك فان لهدف الأساسي من الرقابة على الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسات العامة للدولة.

و تأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة صور مختلفة وهي الرقابة الإدارية و الرقابة التشريعية و الرقابة المستقلة.

النفقات و الإيرادات قد تمت على النحو الصادر به لدى السلطة التشريعية و طبقا للقواعد المالية المقررة للدولة .