

جامعة محمد خيضر - بسكرة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مراحل إعداد الميزانية العمومية في الجزائر

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

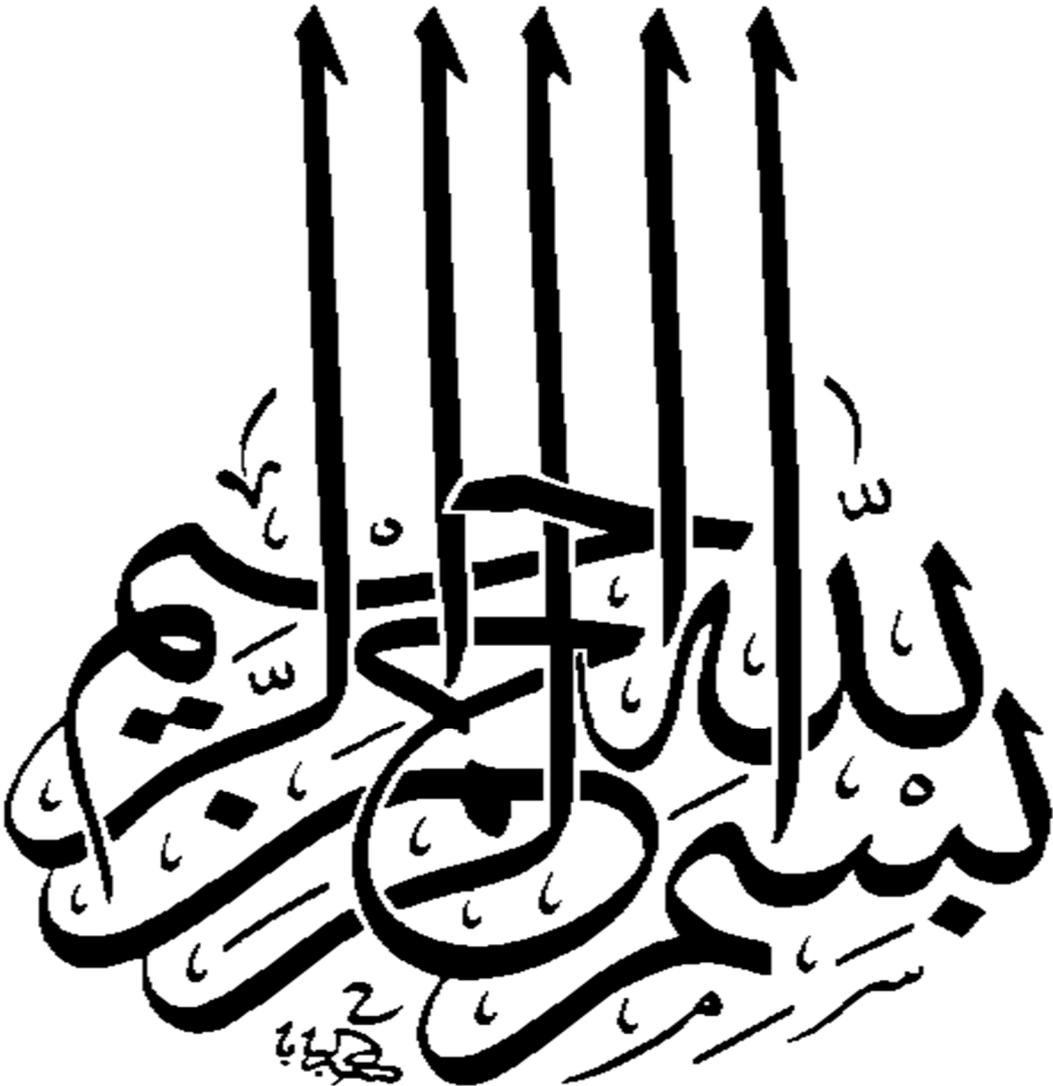
تحت إشراف:

أ.د. قروف موسى

إعداد الطالب:

* رياض الخطيب مناصرية

السنة الجامعية: 2018/2017



شكر وعرفان

الشكر لله سبحانه و تعالى أولا و أخيرا .

أتقدم بأسمى آيات الشكر و التقدير و العرفان لأستاذي الفاضل الدكتور " قرويه موسى " الذي منحني ثقته و قبل توليه مهمة الإشراف و دعم انشغالاته العملية ، و أسأل الله أن يجزيه عنا خير جزاء - آمين -

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر إلى كل أساتذة قسم الحقوق بجامعة محمد خيضر بسكرة .

كما أشكر أعضاء اللجنة المناقشة لهذه المذكرة .

إلى كل عمال مكتبة قسم الحقوق الذين قدموا لنا مساعدات لتوفير المراجع الخاصة ببحثنا هذا، عسى أن يجعله الله في ميزان حسناتهم - آمين -

و كل من ساهم من قريب أو بعيد في مساعدتي في إنجاز هذه المذكرة .

هذه الكلمات أقل من أن أصف شكري و امتناني لكم .

مقدمة

تتولى الدولة في العصر الحديث مسؤولية نشاطات إقتصادية متنوعة، أبرزها توزيع الموارد القومية و تخصيصها ضمانا للإستقرار الإقتصادي، و تستخدم في ذلك الميزانية العامة و سياستها المالية من خلال التأثير على أحد بنود الميزانية العامة من أجل تحقيق أهدافها.

و نظرا لاعتبار الدولة هي المحرك الأساسي في المالية العامة عن طريق تمويل وجهة الإنفاق الرئيسية في المجتمع، كما تشكل نقطة الالتقاء المشتركة بين الإقتصاد و الإدارة العامة. كما تعتبر الميزانية العامة العمود الفقري للمالية العامة، حيث أن علم المالية العامة قد اتسع نطاقه باتساع الدولة، فهي تعبر عن الإرادة السياسية و الإقتصادية و الإدارية للدولة، و تشكل المحصلة النهائية للخيارات السياسية على الرغم من أهمية الإعتبارات الإقتصادية، و بذلك فإنها تعطي للأولويات السياسية الأرححية على الإعتبارات الإقتصادية، كما أنها تتضمن جوانب إدارية من خلال مرورها بمراحل معينة قبل وضعها للقرار النهائي.

و تقوم الدولة الجزائرية كباقي دول العالم، بوضع خطة مالية سنوية كل سنة تعرف بالميزانية العامة التي من خلالها تقوم بتقييم أعمالها و موازنتها السنوية.

فتسيير أي دولة يكون من منطلق وضع ميزانية عامة من قبل الهيئات الإدارية المكلفة بتحضيرها، باعتباره مشروع ضخم يمس جانبيين هاميين، فالجانب الأول متعلق بتحصيل الدولة لإيراداتها، و الجانب الثاني يتمثل في نفقاتها و ذلك ضمانا لحسن سير الميزانية لمدة سنة كاملة، بالإضافة إلى جميع العراقيل التي قد تتعرض لها من ارتفاع أو انخفاض في النفقات أو الإيرادات.

حيث الميزانية العامة تحضر من طرف الحكومة تحت مسؤوليات وزارة المالية، ثم يتم اختيار هذا المشروع من طرف البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة)، و أخيرا التنفيذ يكون من طرف المسؤولين عنه .

الإشكالية:

و من هذا المنطلق و البحث الذي نحن بصدد دراسته يمكن لنا طرح الإشكالية التالية :

كيف تساهم مراحل إعداد الميزانية العمومية في ضبط الإنفاق العام؟

سبب إختيارنا لهذا الموضوع هو لأننا وجدنا أنه من الضروري أن نتناوله لمحاولة إثراء الجوانب التي تخصه أكثر، و لمعرفة كيفية تسيير و تمويل كل القطاعات و المؤسسات التي تتكفل بها الدولة.

و من البديهي أن مصدر هذا التمويل هو العنصر الأساسي و المتمثل في الميزانية العامة، خاصة مع التغيرات الإيجابية التي مست إيرادات الدولة (الخزينة العمومية) مما جعلها تفرغ لمشايخ و تنظر إلى تطلعات مهمة التي تدفع عن ترجمة لرغبات الشعب.

و لسبب آخر يكمن في أن مجال الأشغال و الأعمال الكبرى يثير فضولنا و هذا ما جعلنا نرغب في التطلع على المشاريع الضخمة التي تتعهد وزارة الأشغال العمومية بتحقيقها.

و من أجل مناقشة هذا الموضوع و دراسته استعملنا المنهج الوصفي التحليلي معتمدتين على بعض المراجع القانونية، و أخرى إقتصادية، لذلك قمنا بالتصدي إلى هذه الدراسة بتقسيمها إلى فصلين:

- يتناول الفصل الأول منهما ماهية الميزانية العمومية للدولة و ينقسم بدوره إلى ثلاث مباحث وهي:

المبحث الأول: الميزانية العامة للدولة ومبادئها الأساسية

المبحث الثاني: القواعد الأساسية لإعداد الميزانية العامة للدولة

المبحث الثالث: السلطات المختصة لتحضير الميزانية العمومية للدولة

- و يتناول الفصل الثاني: التحضير والمصادقة على الميزانية العمومية للدولة و الذي ينقسم بدوره إلى ثلاث مباحث وهي:

المبحث الأول: بنية الميزانية العمومية للدولة وأهم خطوات تحضيرها

المبحث الثاني: الأساليب المتبعة لتقدير النفقات والإيرادات الواردة في الميزانية

المبحث الثالث: إعتداد الميزانية العمومية للدولة

الفصل التمهيدي

تمهيد الفصل:

تعتبر الميزانية العامة كأداة أساسية لتحديد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها أو كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها، وموضوع الميزانية العامة للدولة جزء لا يتجزأ من موضوع المالية الذي يعالج الكيفيات المختلفة التي تسمح للدولة بالحصول على ما تحتاجه من أموال عمومية وكذا كيفية إنفاقها لتحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

ولهذا تقوم الدولة بإعداد ميزانيتها العامة والتي تشمل مختلف أبواب الإنفاق العام وكيفية الحصول على الإيرادات لتمويل هذه النفقات فموضوع الميزانية العامة للدولة إذن هو تخصيص للموارد وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأعراض العامة.

وعلى هذا الأساس سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق إلى مفهوم الميزانية، قواعدها الأساسية إضافة إلى مكانتها ضمن قانون المالية.

المبحث الأول: الميزانية العامة للدولة و مبادئها الأساسية

سنحاول أولا في هذا المبحث التطرق إلى نشأة مفهوم الميزانية العامة و ذلك من خلال التعريف بها و إبراز طبيعتها و خصائصها الأساسية، كما أنها ترمي لتحقيق أهداف متعددة.

المطلب الأول: نشأة و مفهوم الميزانية العامة

تعتبر إنكلترا من أوائل الدول التي وضعت المفهوم الحديث للميزانية العامة، ثم تلتها فرنسا التي رسخت مبادئ وضع موازنة، التي تكون على أسس علمية واضحة.

إن مفهوم الميزانية هو من أنكلوسكسون، و الذي استمد أصوله من الدولة الفرنسية قديما، فالميزانية هي كلمة مشتقة من " bouge " أو " bougette "، اللتان تدلان على منحة صغيرة أو حقيبة ملك صغيرة، وكانت نشأة الميزانية لحاجة رئيسة و هي السماح للبرلمان بمراقبة أفعال الحكومة (1)، و بعد ذلك تطور مفهوم و دور الدولة في المجتمع و انتقاله من دور الوسيط إلى المحرض لكافة الفعاليات الإقتصادية و الإجتماعية، أدى إلى اكتساب الميزانية العامة للدولة أهمية خاصة، حيث أصبحت تمثل الخطة المالية الرئيسية لتنفيذ برامج التنمية الإقتصادية و الإجتماعية.

تعريف الميزانية العامة للدولة Budget:

هناك عدة تعاريف للميزانية العامة للدولة ويمكن أن نستعرض بعضها:

- الميزانية هي تعبير لبرنامج العمل المعتمد الذي تعترزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع (2).
- ميزانية الدولة هي تقديم مفصل و معتمد لنفقات الدولة و إيراداتها لمدة سنة مالية مقبلة، و يصدر سنويا قانون يربطها و ذلك بعد أن ينتهي المجلس التشريعي من اعتماد مشروعها الذي تقدمه الحكومة (3).
- الميزانية إدارة رقابة حيث تظهر فيه أوجه الإنفاق في صورة اعتماد مقرر لكل جهة حكومية... (4).
- و حسب القانون 17/84 المؤرخ في 84/7/7 للمادتين السادسة والسابعة تتشكل بموجب قانون المالية الموزع وفق القوانين التشريعية و التنظيمية.
- الميزانية هي وثيقة تجتمع بها 3 ميزات في آن واحد، هي صفة المحاسبة، القانونية و المالية كما أعطت دورا مهما للدولة حيث عن طريقها تتدخل في مختلف الأنشطة الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية (5).

(1) Ben Marouf Abd El Kader, introduction à l'économie des finances publiques, 1983, université d'Alger, p21.

(2) حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص77.

(3) عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، ص338.

(4) صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، حيدرة، ص15.

(5) فرد جميلة، دور الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة (معهد العلوم الإقتصادية قسم تسيير المؤسسة- جامعة الجزائر)، ص14.

● يعرفها التشريع المالي (مرسوم 19 جوان 1956).

تقدر ميزانية الدولة كما وترخص بشكل تشريعي أعباء و موارد الدولة و هي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية و المالية و الحكومية.

المطلب الثاني: خصائص و طبيعة الميزانية العامة

الفرع الأول: خصائص الميزانية العامة

للميزانية العامة خصائص مهمة متمثلة في أنها سجل يتضمن التوقعات، الترخيص، وثيقة محاسبية، قاعدة لمراقبة الأداء وأنها وثيقة تساعد على اتخاذ القرار، ومن المفيد كذلك التعرف على كل من الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة، و هي تأتي بالتفصيل.

تتشارك التعاريف السابقة للميزانية العامة للدولة سواء كانت بالمعنى الضيق أو بالمعنى الواسع في عدة خصائص أساسية هي كما يلي (1):

1- خاصية التوقع:

تعتبر الميزانية سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه و ما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية مقدرة بالسنة، فهي إذن مبالغ قد تتحقق بالفعل و قد لا تتحقق لأنها مجرد أرقام تستوجب التنفيذ للتأكد من دقتها.

2- خاصية الإجازة (الترخيص):

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي الموافقة على توقعات الحكومة للنفقات و الإيرادات فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية. فهي التي تقوم بإجراء التوقعات، أما البرلمان فهو الذي يختص بإجازة هذه التوقعات.

3- الميزانية وثيقة محاسبية:

نقصد بذلك أن الميزانية تخضع للتشكيلات المحاسبية العمومية و ما يفرضه نظامها على كل المؤسسات ذات الطابع الإداري (غير الربحي)، و بالتالي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى جانبين: الأول خاص بالنفقات و الثاني خاص بالإيرادات و كل جانب مقسم إلى أبواب و كل باب مقسم إلى فصول و كل فصل مقسم إلى فقرات.

4- الميزانية قاعدة لمراقبة الأداء:

إن الميزانية و بصفتها تعبر بشكل أو بآخر على برنامج عمل و نشاط المؤسسة لفترة زمنية محددة فإنها تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم و نسبة ما تم إنجازه من البرامج المسطرة خلال فترة زمنية معينة عن طريق المقارنة بين ما كان مقررا تحقيقه من جهة الميزانية (الميزانية الأولية) و ما تحقق فعلا من جهة أخرى خلال الميزانية بعد تحصيل الإيرادات و صرف النفقات.

(1) حسين مصطفى حسين، المالية العامة و التشريع الضريبي، جامعة الجزائر، 1975، ص167.

5 - وثيقة تساعد على اتخاذ القرار:

نظرا لطبيعة و مميزات المعلومات التي تتضمنها الميزانية و التي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات المتاحة بطريقة معبرة و سهلة التحليل فإن مسؤولية المؤسسات يعتمدون في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية (1).

الفرع الثاني: طبيعة الموازنة العامة

لا يقتصر التعرف على ميزانية الدولة التوقف عند تعريفها و تمييزها عن ما قد يختلط بها، لذلك فإن الموازنة العامة عمل تؤديه السلطة التنفيذية إعدادا و تحضيرا و تنفيذيا بواسطة هيئاتها و بذلك فإن هذا العمل محتوى مالي تعتمد عليه السلطة التشريعية لأنه يصدر بقانون يعرف ب: قانون الموازنة العامة" لذلك من المفيد التعرف على كل من الطبيعة المالية و القانونية للموازنة العامة (2).

1- الطبيعة المالية للموازنة العامة:

يتبين من خلال التعاريف السابقة للموازنة أنها تقديرات للنفقات العامة و الإيرادات العامة خلال فترة قادمة و من هنا يتم تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الموازنة، ثم تقدير النفقات العامة، و تعكس هذه التقديرات عملا تحليليا للإنفاق العام و الإيراد العام و إلى مكونات كل منها، و من ثم اختيار العمليات الأكثر ملائمة بحيث يتماشى و الخطوط الأساسية للسياسة المالية بجزأها الإنفاقي و الإيرادي و تحدد التقديرات المذكورة كل في صورة جدول يبين المحتوى المالي للموازنة، حيث يضم في جانب تقدير النفقات العامة مع تقسيمه بين مصادر الإيراد العام، و ما في الجدول المذكور و الذي يتعلق بفترة قادمة و هي في الغالب سنة، و ليس بالضرورة أن تكون هذه السنة التقويمية و إنما قد يتحدد بدؤها و انتهاءها بتاريخ يختلف عن ذلك، بل و قد تكون لفترة أطول من العام، حيث تغطي الفترة عامين حسب ظروف الدولة.

2- الطبيعة القانونية للموازنة:

تكتسب الموازنة العامة الصفة القانونية من القانون الذي يجيزها، حيث يجعلها ملزمة غير أنه ينبغي أن نفرق بين قانون الموازنة و بين الموازنة نفسها.

فتتولى السلطة التنفيذية تحضير الموازنة في معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على السلطة التشريعية لاعتمادها، و عند موافقتها على محتواها يصدر قانون يعرف ب: "قانون اعتماد الموازنة".

وعلى الرغم من موافقة السلطة التشريعية، فإن الموازنة ذاتها عمل إداري من ناحية الموضوع، و كذا من ناحية الشكل فهي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق في مدة معينة، ومن المعروف أن السلطة التنفيذية يتمثل اختصاصها في شكل قرارات إدارية، أما قانون اعتماد الموازنة فيعد عملا تشريعيا.

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 167.

(2) محمد جمال ذنبيات، المالية العامة و التشريع المالي، الدار العلمية الدولية و دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2003.

من حيث الشكل فقط و بالنظر لصدوره عن السلطة التشريعية.

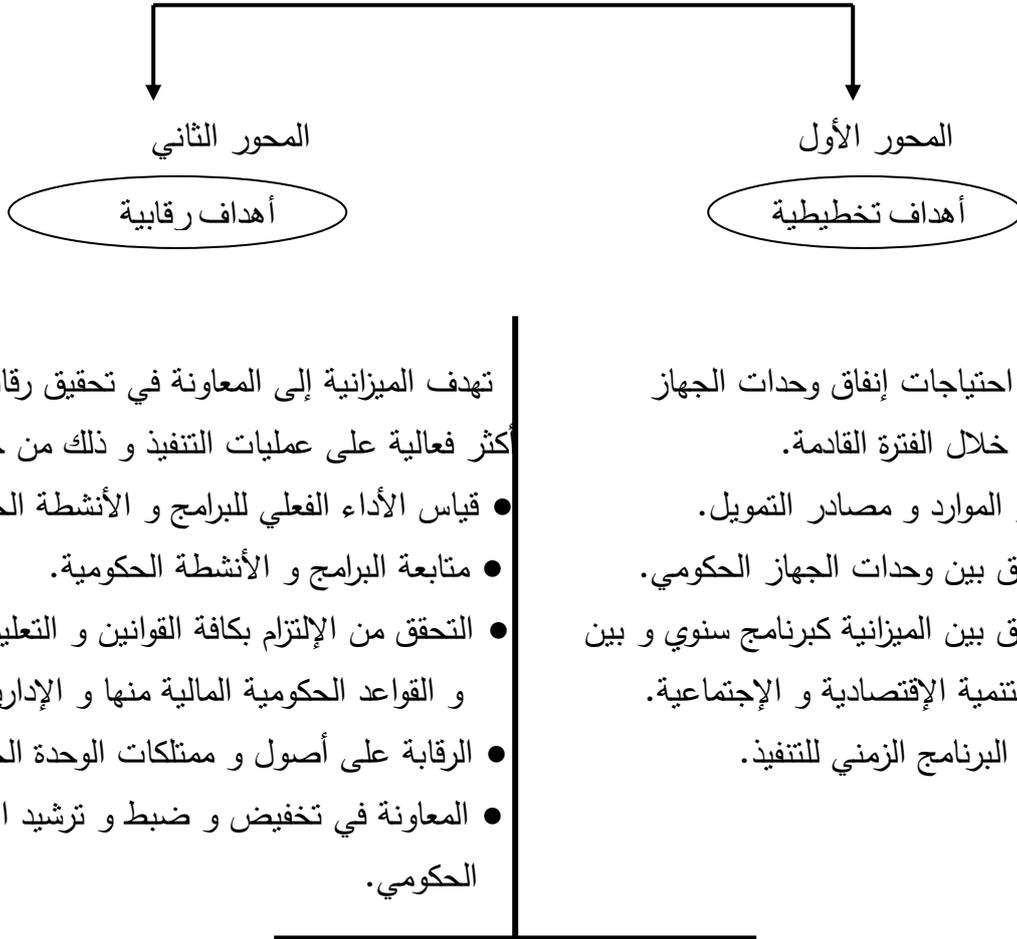
أما من ناحية الموضوع فلا يكون عملا إداريا لأنه مجموعة القواعد العامة الجديدة ذلك لأن الإيرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها و النفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة عن قوانين سابقة، في مثل هذه الحالة فإن قانون الموازنة يتضمن عنصرين متميزين هما: الموازنة من ناحية الشكلية، و عمل إداري من الناحية الموضوعية، أما التشريعات الملحقة فهي قوانين شكلا و موضوعا.

إن المسك الذي يتعلق بمخالفة الموازنة يعد معيبا و يصعب تبريره بسبب أن القانون المتعلق بالتصديق على الموازنة ذو صفة مؤقتة لا تتجاوز مدته سنة مالية في الغالب و لذلك ليس من الصحيح في أن تلحق به (قانون الموازنة) تشريعات عامة و دائمة لسببين: الأول تبعثر هذه التشريعات و تشتتها في موازنات متعددة و مختلفة، بحيث يكون أمر الرجوع إليها صعبا، و الثاني الخطورة الكامنة وراء هذا الإجراء، و قد يكون السبب الذي يدفع الحكومة إلى إلقاء القوانين العادية بالموازنة العامة هو الرغبة في تجاوز الإجراءات البطيئة و بالتالي التعجيل بقرارها، وقد يترتب على هذا التعجيل إدخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية السرية في الدولة مما يفرض مجانيته (1).

المطلب الثالث: أهداف الميزانية العامة

نظرا لاتساع المهام التي تطلع بها ميزانية الدولة، فإنها ترمي لتحقيق اهداف متعددة يمكن بيانها بالمحاور التالية (2) :

- (1) مؤيد الدوري و طاهر الجنائي، إدارة الموازنات العامة، عمان دار زاهر للنشر، 1999، ص ص15،16.
- (2) قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، ص ص 84،85.



المصدر: قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، ص ص 84،85.

المبحث الثاني: القواعد الأساسية لإعداد الميزانية العامة للدولة.

تقيد الدولة بعدد من لقواعد الأساسية عند تحضيرها للموازنة العامة، و تتضمن هذه القواعد ما يلي:

المطلب الأول: قاعدة وحدة و شمولية الموازنة

الفرع الأول: قاعدة وحدة الموازنة (L'unité budgétaire)

1- تعريفها:

يعني قاعدة وحدة الموازنة أن ترد نفقات الدولة و إيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى موازنة واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات و الإيرادات مهما اختلفت مصادرها و مهما تعددت المؤسسات و الهيئات العامة التي يقتضيتها تنظيم الدولة الإداري⁽¹⁾. و يمكن للسلطة التشريعية أن تعرض الموازنة بصك واحد ينظم مختلف أوجه أنشطة و فعاليات الدولة المالية، و لا فرق بين أن يتم عرض هذا الصك دفعة واحدة أو على مراحل متتالية.

فوحدة الموازنة بمفهومها الحديث يسمح بتسجيل مختلف النفقات و الإيرادات دون سهو أو غموض.

2- إستثناءات قاعدة الوحدة: و أهمها⁽²⁾:

● الموازنة الملحقة: Le budget annexe

هي موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، و هي تضمن إيرادات و نفقات بعض الإدارات و الهيئات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، كما تسري على هذه الموازنة القواعد العامة التي تحكم الموازنة العامة للدولة.

● الموازنة الاستثنائية: Le budget exceptionnel

الموازنة الاستثنائية هي موازنة منفصلة عن موازنة الدولة، تعد لأغراض مؤقتة أو غير عادية و بمراد استثنائية وتنظم هذه الموازنة إلى جانب الموازنة العادية لكونها تتضمن (نفقات استثنائية، مشاريع كبرى، سدودا، خطوط حديدية، مشاريع عمرانية،كوارث طبيعية، إيرادات استثنائية، قروض، تعويضات)، إذا لو أدرجت هذه النفقات و الإيرادات ضمن الموازنة العامة لأدى الأمر إلى عدم صحة المقارنة التي يمكن أن تجرى بين موازنات الأعوام المختلفة.

● حسابات الخزينة خارج الموازنة: Les comptes spéciaux

هي حسابات ليس لها علاقة مباشرة بإيرادات و نفقات الموازنة، و تشرف عليها الخزينة العامة للدولة، فقد تنتقل الحكومة بعض المبالغ لا تلبث أن تعيدها بعد مدة لأصحابها كتأمين المناقصات التي ترد لأصحابها بعد انقضاء سببها، و بذلك لا يمكن عدها إيرادات للموازنة العامة، فهذه الأموال التي تدخل

(1) خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2003، ص ص 278، 279.

(2) لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، ص ص 99، 104.

للخزينة و تخرج منها لا تذكر عادة في موازنة الدولة، بل ترد في حسابات خارج الموازنة و لذلك اعتبرت استثناءات من قاعدة وحدة الموازنة.

و تقسم هذه الحسابات خارج الموازنة عادة إلى ثلاث أنواع هي (1):

- حسابات الأمانات.
- حسابات السلف.
- حسابات حركة النقود.

الفرع الثاني: قاعدة شمولية الموازنة (L'universalité budgétaire)

1- تعريفها:

يقصد بقاعدة شمول الميزانية العامة إدراج كافة الإيرادات و النفقات في ميزانية الدولة دون إجراء مناقصة أو تخصيص أي تقديم الإيرادات و النفقات بمبالغها الكاملة في الوثائق المكونة للميزانية العامة، أيضا هذه القاعدة تمنع توجيه حصيلة إيراد معين إلى نفقة عامة محددة فهي قاعدة عدم تخصيص الإيرادات إذن ترتكز على التسجيل المنفصل في ميزانية الدولة لكل النفقات و لكل الإيرادات دون إجراء مقاصة بينهما و يمنع في نفس الوقت أن تستعمل بعض الإيرادات في تغطية بعض النفقات.

2- إستثناءات قاعدة شمول الميزانية:

يمكن أن ينص القانون على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات ويمكن ملاحظتها في الأشكال التالية (2):

- 1 - الميزانية الملحقه.
- 2 - الحسابات الخاصة للخزينة.
- 3 - الميزانيات المستقلة.
- 4 - الجباية البترولية.
- 5 - الرسوم شبه الجبائية.

المطلب الثاني: قاعدة سنوية الموازنة

في الجزائر كما في أغلب الدول يصادق البرلمان بغرفتيه على الميزانية العامة كل سنة و تنفذ خلال سنة واحدة.

• تعريفها:

يقصد بقاعدة سنوية الموازنة أن يتم تقدير الإيرادات و النفقات بصفة دورية و لمدة سنة واحدة و يكون لكل سنة، فإن ذلك يؤدي إلى موازنة مستقلة بنفقاتها و إيراداتها عن موازنة السنة السابقة و عن موازنة السنة اللاحقة (3).

(1) خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 280.

(2) لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص 114.

(3) خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره ، ص 283

● الإستثناءات الواردة على قاعدة السنوية:

هناك إستثناءات واردة على قاعدة سنوية الموازنة أهمها:

1- عمليات برامج التجهيز:

إذ أن التطبيق الدقيق لهذه القاعدة مستحيل في كثير من الحالات حيث أن بعض العمليات المالية في الميزانية العامة للدولة و خصوصا الإستثمارات العمومية لا يمكن تبنيها و تنفيذها في آجال قصيرة (أقل من سنة) و عليه يجب التمييز بين رخص البرامج و اعتمادات الدفع.

2- ترحيل الإعتمادات:

يعتبر أحد استثناءات قاعدة السنوية و هو إجراء يسمح للحكومة بأن تقدم نفقات متعددة السنوات تحت غطاء التقديرات السنوية بحيث أن ترحيل الإعتمادات يمثل الرخصة الممنوعة لمصلحة ما خلال السنة المالية التالية. الرصيد غير المستعمل من التخصيصات الممنوحة لها بعنوان سنة محددة و خصوصا العمليات المتعلقة بالدعم الاقتصادي و الاجتماعي كالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فالإعتمادات المخصصة لباقي أبواب النفقات العادية يمنع ترحيلها.

3- الإعتمادات الشهرية:

في حالة ما إذا تأكدت الحكومة أنه لن تتم المصادقة على قانون المالية قبل 31 ديسمبر و هذا يعني أنه لن يسمح لها بتطبيق أحكامه عند 0/1/1 عندها تطلب من البرلمان المصادقة على "الإثني عشر المؤقتة" * و هذا حسب قانون 17/84 الذي ينص ما يلي:

في حالة ما إذا كان قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية.

يوصل مؤقتا تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ - بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها لقانون المالية السابقة.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة و ذلك شهريا و لمدة 3 أشهر.

ج- بالنسبة لاعتمادات الإستثمار في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع و لكل مسير، كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

* الإثني عشر المؤقتة: هي ميزانية مؤقتة تطلب الحكومة من البرلمان المصادقة عليها في حالة ما إذا لم يتم المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية قبل 31 ديسمبر حتى يكمل تنفيذ العمليات المالية.

4- الميزانية المؤقتة:

تعتبر أحد الإستثناءات على قاعدة السنوية و هي محددة بـ 3 أشهر و هذا في حالة تأخر إعتداد الميزانية العامة من قبل الهيئة التشريعية.

5- الإعتمادات التكميلية:

هو الإجراء الأكثر شيوعا بحيث يسمح هذا الإجراء للحكومات بإجراء بعض اللامسات خلال السنة على التقديرات الأولية و منح بعض الرخص التكميلية و هي التي تتضمنها قوانين المالية المعدلة و المكملة.

المطلب الثالث: قاعدة عدم التخصيص و توازن الموازنة

الفرع الأول: قاعدة عدم تخصيص الموازنة

تقضي هذه القاعدة أن لا يتم تحديد إيرادات معينة في الموازنة لأوجه إنفاق محددة، بل تجمع كافة الإيرادات في جانب واحد يقابلها في الجانب الآخر قائمة بالنفقات تدرج بكافة المصروفات المتعلقة بالسنة المالية. فتخصيص الإيرادات معينة لجهة معينة يؤدي إما لزيادة الأموال المتوفرة لديها مما يعرقل أدائها لعملها على الوجه المطلوب لذلك فإن قاعدة عدم التخصيص تساعد على الحصول على أكبر فائدة ممكنة من استخدام الموارد المالية المتوفرة للدولة و ذلك لمواجهة احتياجاتها طبقا لأهمية أوجه الإنفاق في سلم الأولويات، وتتكون قاعدة عدم التخصيص من قاعدتين هما: قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة، وقاعدة عدم تخصيص الإعتمادات كما يلي:

● قاعدة عدم تخصيص الإيرادات **La non-affectation des recettes**

و يقصد بها عدم تخصيص إيرادات معينة لتغطية وجه من أوجه الإنفاق، فطبقا لهذه القاعدة لا يجوز تخصيص حصيلة معينة مثلا على السيارات لإنشاء طرق جديدة أو صيانة الطرق القديمة إذ أن الهدف هو تحصيل الإيرادات على اختلاف أنواعها لتغطية النفقات جميعها حسب الإعتمادات الواردة في الموازنة العامة، كما أن إجازة السلطة التشريعية توضح ضرورة المساواة بتخصيص الإيرادات، و إذا لم تكن هناك إمكانية تأمين الإيراد و بشكل مؤكد فسوف يؤثر ذلك على سير هذه المرافق العامة.

● قاعدة تخصيص الإعتمادات **La spécialité des crédits**

تستهدف قاعدة تخصيص الإعتمادات تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من وجوه الإنفاق العام، الأمر الذي يدخل ضمن الموافقة و الإجازة التي تمنحها السلطة التشريعية التنفيذية، و التي تنصب أساسا على النفقات العامة بشكلها المفصل. فليس من المعقول أن تكون موافقة السلطة التشريعية على النفقات العامة بشكل إجمالي ثم تتولى بعد السلطة التشريعية في مراقبة النشاط المالي، كما تقلل في نفس الوقت حرية السلطة و الحصول على إذن منها، الأمر الذي يؤدي إلى القضاء على المرونة اللازمة لحسن سير العمل في الوحدات الحكومية و حسن استخدام الأموال العامة.

كما أن مراعاة قاعدة تخصيص الإعتمادات بتفصيل مناسب للنفقات العامة، على الوزارات و الفروع و الأبواب و البنود المختلفة، و يساهم في زيادة الاستفادة من مزايا هذه القاعدة (1).

● إستثناءات قاعدة تخصيص إعتمادات النفقات:

قد لا تكون هذه القاعدة صالحة في الحالات التالية:

1- التكاليف المشتركة:

هناك بعض الإعتمادات المشتركة التي تفتح لتغطية أعباء مشتركة و التي تدرج في الجدول "أ" الملحق بقانون المالية كتلك المتعلقة بتسديد الديون العمومية أو بعض الأعباء الاجتماعية.

2- تحويل الإعتمادات:

يمكن تحويل الإعتمادات التي فتحت في ميزانية ما إلى ميزانية أخرى بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها و تهدف هذه العملية إلى تسهيل تنفيذ الميزانية العامة. فمثلا يتم الإجراء كما يلي (2):

يلغى من ميزانية سنة (...) إعتماد قدره (المبلغ بالحروف و الأرقام) مقيد في ميزانية تسيير وزارة (...). مع ذكر الباب (الرقم و العنوان).

يخصص لميزانية سنة (...) إعتماد قدره (...) يقيد في ميزانية التكاليف المشتركة مع ذكر الباب (الرقم و العنوان).

و قد جرى التحويل من ميزانية تسيير وزارة ما إلى ميزانية الدولة.

3- تقبل الإعتمادات:

يتم نقل الإعتمادات ضمن ميزانية نفس الوزارة كما ذكرنا سابقا هذه الإعتمادات تكون غير مستعملة من وحدة إلى عنوان وحدة أخرى فمثلا في وزارة المؤسسات الصغيرة و المتوسطة يتم نقل إعتماد في ميزانية التسيير و يخصص لميزانية التجهيز.

4- الأرصدة السرية:

هي أموال عمومية وهي إعتمادات ليس لها أي تخصيص و لا تجري على تسييرها أي رقابة و يستعملها كل وزير على حسب طريقته.

و تستعمل الأرصدة السرية في محاربة التجسس و تمويل الأحزاب و بعض المجالات الدبلوماسية و لا تكون لجميع الوزارات بل بعضها كالدفاع الوطني، الشؤون الخارجية المالية، الجماعات المحلية.

(1) لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص ص 131، 132.

(2) لعمارة جمال، مرجع أعلاه، ص 135.

الفرع الثاني: قاعدة توازن الميزانية العامة للدولة

● تعريفها:

يقصد بقاعدة التوازن أن تتساوى نفقات الدولة و إيراداتها المستمدة من المصادر العادية، و هناك نظرتين لتوازن الميزانية، نظرة تقليدية و أخرى حديثة أقرت النظرية التقليدية التوازن السنوي بين النفقات العامة و الإيرادات شكل مكلف و اعتبرت أن حسن تسيير الإدارة المالية يتطلب التوازن بين جانبي الميزانية (النفقات و الإيرادات) من جهة و على الرغبة في تفادي مخاطر العجز في الميزانية و ما قد يترتب على تغطيته من أثر تضخمي أو فائض لا تستطيع الدولة التصرف به من جهة أخرى. و من جهة النظر التقليدية أن عجز الميزانية يمثل خطرا رئيسيا إلى الدرجة التي يصبح فيها أخطر من تحقيق فائض فيها بكثير.

● إستثناءات قاعدة توازن المالية:

- العجز الموازي: إن العجز الموازي (في الميزانية) أصبح من السمات الأساسية للمالية العامة في العصر الحديث إذ يعبر عن تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة و هو سمة تكاد تعرفها معظم الدول سواء المتقدمة أو النامية و قد يكون العجز نتيجة إدارة عمومية أي مقصود و قد يكون غير مقصود نتيجة تقصير الدولة في تحصيلها للإيرادات.

- إن زيادة النفقات في أوقات الأزمات الإقتصادية تحت تأثير مباشر في العجز الموازي.

- كما يعتبر معالجة الركود الإقتصادي بزيادة الإنفاق العام بمسألة هامة كونها تعمل على زيادة التشغيل حتى و إن أدى ذلك إلى إحداث تضخم.

- و لهذا فإن العجز الموازي يكون مقصودا في بعض الأحيان لهدف تطبيق السياسات الإقتصادية فمثلا (1):

- زيادة العجز الموازي للمحافظة على التشغيل.

- وضع معايير لارتفاع الأسعار و المداخل للتقليل من التضخم.

أما عن الأسباب المتعلقة بتراجع الإيرادات العامة فتتجلى في ضعف الجهد الضريبي الذي يعتمد تحديده أساسا على حجم الدخل القومي الذي يعتبر ضعيفا في الدول النامية كذلك الإعفاءات و المزايا الضريبية دون توسيع في الأوعية الضريبية الأخرى كذلك التهرب الضريبي كل هذه العوامل تساعد في استقرار الإيرادات العامة.

(1) فرد جميلة، مرجع سابق، ص 24.

المبحث الثالث: مكانة الميزانية العامة للدولة ضمن قانون المالية

إن أهم وثيقة مرجعية في ميدان مالية الدولة ترجع إلى سنة 1984، أما قبل هذه السنة فكانت جل المواد التي تحكم الميزانية مستوحاة من التشريع المالي الفرنسي، الذي كان يعد بمثابة المرجع الأساسي في هذا الميدان.

لذا سنحصر معلومات هذا البحث في ما جاء في القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 المؤرخ في 07-1984، إن كثرة القوانين و التعديلات فيها كانت و ما تزال إحدى مميزات التشريع المالي الجزائري.

المطلب الأول: أنواع قانون المالية

إن القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 قد حدد طبيعة مختلف القوانين الأخرى التي تحكم الميزانية العامة للدولة و هي:

1- قانون المالية السنوي:

- عرف قانون المشرع قانون المالية السنوي: «يقدر و يرخص قانون المالية السنوي للسنة مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما أنه يقدر و يرخص النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية و كذا النفقات بالرأسمال»⁽¹⁾.

2- قانون المالية التكميلي أو المعدل:

- يمكن أن يحدث خلال السنة أي خلل أثناء تنفيذ الميزانية، و من التوازن بين الإيرادات نتيجة بروز متغيرات غير متوقعة من شأنها التأثير على البيانات التقديرية، كأن يقل حجم مجمل الإيرادات الفعلية أو ارتفاع حجم مجمل النفقات الفعلية مقارنة بما كان متوقفا قبل المشروع في تنفيذ الميزانية، في هذه الحالة يجب أن تلجأ الحكومة إلى اتخاذ نفس الإجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي، حيث إن قانون المالية التكميلي هي التي تتم أحكام قانون المالية السنوي.

3- قانون ضبط الميزانية:

- إن قانون ضبط الميزانية أو قانون تسوية الميزانية و قد عرف على أنه: «يشكل التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالي، عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية و المعدلة الخاصة بكل سنة»⁽²⁾. و هذا القانون يتطابق مع الحسابات الختامية أو اسم حسابات نتائج السنة، و الغرض منه ضبط النتائج المالية لكل سنة، و يعتبر هذا القانون أداة التنفيذ من طرف المجلس الشعبي، كما يعتبر أداة أساسية في تقدير البيانات و إعداد البيانات المستقبلية، و الحكومة مجبرة⁽³⁾، على تقديم عرض، كما تختتم السنة المالية بالتصويت عليه.

(1) الجريدة الرسمية، القانون 84-17، المادة 5، الصادرة في 7 جويلية 1984، المطبعة الرسمية، العدد 28، ص 1039.

(2) الجريدة الرسمية، القانون 84-17، المادة 5، مرجع لأعلاه ص 1039.

(3) مولود ديدان، دستور 28 نوفمبر 1996 مع تعديل 10 أفريل 2002، المادتين 159، 160، نشر و توزيع دار النجاح للكتاب، 2006، ص 56.

المطلب الثاني: قانون المالية حسب القانون 17-84

- لم يكن في وسع السلطات العمومية القائمة على إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة، إلا الاعتماد على الإجراءات التي تنص عليها القوانين الفرنسية، و بناء على مبدأ الوحدة يجب تقديم الميزانية العامة في وثيقة واحدة و التي يجب إجازتها من طرف البرلمان، حيث تصبح في شكل قانون المالية الذي ما هو إلا الوجه القانوني للميزانية العامة.

فلا يمكن اعتماد و لا تنفيذ الميزانية إلا من خلال قوانين المالية لأن إجازتها من طرف السلطات التشريعية يكون في شكل قانون و هذا تطبيقا لما جاء في الدستور " يشرع البرلمان في الميادين... التصويت على ميزانية الدولة... إحدى الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أساسها و نسبها " (1).

- في ظل السيادة التشريعية للدولة الجزائرية، يعتبر قانون 7 جويلية 1984 بأن الميزانية العامة تصدر في شكل قانون و كذا بالقوانين الأخرى المنظمة للميزانية و هذه الأمور نجدها فيما يعرف بقوانين المالية، وبذلك يكون هذا القانون هو الركيزة الأساسية التي تستند عليها القوانين المالية الأخرى و ما يدخل في أحكامها و هو ما شخص في القانون 17-84 الذي عدلت بعض مواد به بقانون 05-88.

المطلب الثالث: التعديلات التي طرأت على القانون المالي 17-84

- إن التعديل الذي مس القانون 17-84 لم يكن الهدف منه تدارك نقص أو إثراء مواد قانونية، و إنما تحضير الشروط القانونية للدخول بالإقتصاد الوطني إلى مرحلة جديدة، حيث أن التعديل لم يمس إلا سبع مواد لا أكثر و الجدول رقم (1) يوضح ذلك:

الجدول رقم (1): مقارنة بين قانون 17-84 و قانون 05-88

المادة	ما جاء به القانون 17-84	ما جاء به القانون 05-88
03	يقر و يرخص... و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفذ المخطط الإنمائي.	يقرر و يرخص... و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية... و يقرر و يرخص إضافة لذلك، النفقات الأخرى المخصصة للتجهيزات العمومية، و كذا النفقات بالرأس المال.

<p>جمعت هذه الموارد دون تعدادها على أنها مدفوعات للدولة من قبل صناديق المساهمة نتيجة تسيير محفظة الأسهم، دون الإشارة للقطاع العام.</p>	<p>جاء فيها تعداد لكافة أنواع الموارد، مع ذكر القطاع العام.</p>	<p>11</p>
<p>توضح الإعتمادات المفتوحة... و كذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات العمومية الممولة بشكل نهائي و المستفيدين من النفقات بالرأس المال.</p>	<p>توضح الإعتمادات المفتوحة... و كذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة في ما يتعلق بنفقات الإستثمار.</p>	<p>20</p>
<p>تحدد شروط توزيع و تعديل الإعتمادات المفتوحة... النفقات ذات الطابع النهائي عن طريق التنظيم.</p>	<p>تحدد شروط توزيع و تعديل الإعتمادات المفتوحة... النفقات ذات الطابع النهائي و رخص تمويل الإستثمارات المخططة للمخطط السنوي عن طريق التنظيم.</p>	<p>38</p>
<p>توضح إعتمادات الميزانية المخصصة لتمويل التجهيزات العمومية و النفقات بالرأس المال تحت تصرف المستفيدين حسب الإجراءات و كيفية تحدد عن طريق التنظيم.</p>	<p>توضح إعتمادات الميزانية و كذا الحصص السنوية لقروض و تسبيقات الخزينة المخصصة لتمويل الإستثمارات المخططة و المقررة في المخطط عن طريق التنظيم.</p>	<p>40</p>
<p>ستحوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين... يقترح الثاني منه المبلغ الإجمالي الإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير و التجهيز العمومية، كما تقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأس المال.</p>	<p>ستحوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين... يقترح الثاني منه المبلغ الإجمالي الإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير و الإستثمارات العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للإستثمارات المخططة.</p>	<p>67</p>

<p>يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية... الفقرة بجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها.</p>	<p>يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية... الفقرة بجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الإستثمارات المخططة.</p>	<p>76</p>
---	---	-----------

المصدر: قانون 17-84 و قانون 05-88.

خلاصة الفصل:

لقد تعرفنا في هذا الفصل على الميزانية العامة ومبادئها الرئيسية، إذ استخلصنا أن الميزانية العامة ما هي إلا أداة رئيسية للدولة لتحقيق أهدافها، ثم تعرفنا على قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية والتعديلات التي طرأت عليه.

الفصل الأول

تعتبر الميزانية العامة كأداة أساسية لتحديد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها أو كيفية استغلال الموارد و عملية توزيعها، و موضوع الميزانية العامة للدولة جزء لا يتجزأ من موضوع المالية الذي يعالج الكيفيات المختلفة التي تسمح للدولة بالحصول على ما تحتاجه من أموال عمومية و كذا كيفية إنفاقها لتحقيق الأهداف الإقتصادية، الإجتماعية و الثقافية.

و لهذا تقوم الدولة بإعداد ميزانيتها العامة و التي تشمل مختلف أبواب الإنفاق العام و كيفية الحصول على الإيرادات لتمويل هذه النفقات فموضوع الميزانية العامة للدولة إذن هو تخصيص للموارد و توزيعها بين مختلف الحاجات و الأعراض العامة.

و على هذا الأساس سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق إلى ثلاث مباحث

نتناول في المبحث الأول : مفهوم الميزانية

المبحث الثاني : قواعدها الأساسية

المبحث الثالث : السلطات المختصة لتحضير الميزانية العمومية للدولة.

المبحث الأول: الميزانية العامة للدولة ومبادئها الأساسية

سنحاول أولاً في هذا المبحث التطرق إلى نشأة مفهوم الميزانية العامة وذلك من خلال التعريف بها وإبراز طبيعتها وخصائصها الأساسية، كما أنها ترمي لتحقيق أهداف متعددة.

المطلب الأول: نشأة و مفهوم الميزانية العامة

تعتبر إنكلترا من أوائل الدول التي وضعت المفهوم الحديث للميزانية العامة، ثم تلتها فرنسا التي رسخت مبادئ وضع ميزانية على أسس علمية واضحة.

استمد مفهوم الميزانية أصوله من الفرنسية القديمة، فالميزانية هي كلمة مشتقة من "bouge" أو "bougette"، اللتان تدلان على منحة صغيرة أو حقيبة ملك صغيرة. وكانت نشأة الميزانية لحاجة رئيسة وهي السماح للبرلمان بمراقبة أفعال الحكومة، وبعد ذلك تطور مفهوم ودور الدولة في المجتمع وانتقاله من دور الوسيط إلى المحرض لكافة الفعاليات الإقتصادية والإجتماعية، مما أدى إلى اكتساب الميزانية العامة للدولة أهمية خاصة، حيث أصبحت تمثل الخطة المالية الرئيسية لتنفيذ برامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

تعريف الميزانية العامة للدولة:

هناك عدة تعاريف للميزانية العامة للدولة ويمكن أن نستعرض بعضها:

- الميزانية هي تعبير لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع⁽¹⁾.
- ميزانية الدولة هي تقديم مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة مالية مقبلة، ويصدر سنوياً قانون ينظمها، وذلك بعد أن ينتهي المجلس التشريعي من اعتماد مشروعها الذي تقدمه الحكومة⁽²⁾.

1 حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 77.

2 عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، ص 338.

- الميزانية إدارة رقابة حيث تظهر فيها أوجه الإنفاق في صورة اعتماد مقرر لكل جهة حكومية⁽¹⁾، وحسب القانون 84-17 المؤرخ في 07-07-1984 للمادتين السادسة والسابعة تتشكل بموجب قانون المالية الموزع وفق القوانين التشريعية و التنظيمية.
- الميزانية هي وثيقة تجتمع بها ثلاث ميزات في آن واحد، هي صفة المحاسبة، القانونية والمالية، كما أعطت دورا مهما للدولة حيث يمكن عن طريقها أن تتدخل في مختلف الأنشطة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾.

وعليه، يمكن استخلاص تعريف شامل مؤداه أن الميزانية هي وثيقة قانونية تصدر بعد اعتماد البرلمان لمشروعها المقدم من طرف الحكومة، والمتضمنة كل نفقات وإيرادات الدولة خلال سنة واحدة.

المطلب الثاني: الخصائص والطبيعة القانونية للميزانية العامة

الفرع الأول: خصائص الميزانية العامة

للميزانية العامة خصائص مهمة متمثلة في أنها سجل يتضمن التوقعات، الترخيص، وثيقة محاسبية، قاعدة لمراقبة الأداء وأنها وثيقة تساعد على اتخاذ القرار، ومن المفيد كذلك التعرف على كل من الطبيعة المالية والقانونية للميزانية العامة، و هي تأتي بالتفصيل.

تتشرك التعاريف السابقة للميزانية العامة للدولة سواء كانت بالمعنى الضيق أو بالمعنى الواسع في عدة خصائص أساسية هي كما يلي⁽³⁾:

1. خاصية التوقع

تعتبر الميزانية سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه وما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية مقدرة بسنة واحدة. فهي إذن مبالغ قد تتحقق بالفعل وقد لا تتحقق لأنها مجرد أرقام تستوجب التنفيذ للتأكد من دقتها.

¹ صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، حيدرة، ص15 .
² فرد جميلة، (دور الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة)، معهد العلوم الإقتصادية قسم تسيير المؤسسة، جامعة الجزائر، ص14.

³ حسين مصطفى حسين، (المالية العامة و التشريع الضريبي)، جامعة الجزائر، 1975، ص167.

2. خاصية الإجازة (الترخيص)

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي الموافقة على توقعات الحكومة للنفقات والإيرادات فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية. فهي التي تقوم بإجراء التوقعات، أما البرلمان فهو الذي يختص بإجازة هذه التوقعات.

3. الميزانية وثيقة محاسبية

نقصد بذلك أن الميزانية تخضع للتشكيلات المحاسبية العمومية وما يفرضه نظامها على كل المؤسسات ذات الطابع الإداري (غير الربحي)، وبالتالي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى جانبين: الأول خاص بالنفقات والثاني خاص بالإيرادات وكل جانب مقسم إلى أبواب وكل باب مقسم إلى فصول وكل فصل مقسم إلى فقرات.

4. الميزانية قاعدة لمراقبة الأداء

إن الميزانية وبصفتها تعبر بشكل أو بآخر على برنامج عمل ونشاط المؤسسة لفترة زمنية محددة فإنها تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم ونسبة ما تم إنجازه من البرامج المسطرة خلال فترة زمنية معينة عن طريق المقارنة بين ما كان مقررا تحقيقه من جهة الميزانية (الميزانية الأولية) وما تحقق فعلا من جهة أخرى خلال الميزانية بعد تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.

5. وثيقة تساعد على اتخاذ القرار

نظرا لطبيعة ومميزات المعلومات التي تتضمنها الميزانية والتي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات المتاحة بطريقة معبرة وسهلة التحليل فإن مسؤولية المؤسسات يعتمدون في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية الميزانية العامة

¹ حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 167.

لا يقتصر التعرف على ميزانية الدولة التوقف عند تعريفها و تمييزها عن ما قد يختلط بها، لذلك فإن الميزانية العامة عمل تؤديه السلطة التنفيذية إعدادا وتحضيرا وتنفيذا بواسطة هيئاتها وبذلك فإن هذا العمل محتوى مالي تعتمده السلطة التشريعية لأنه يصدر بقانون يعرف ب: قانون الميزانية العامة" لذلك من المفيد التعرف على كل من الطبيعة المالية والقانونية للميزانية العامة⁽¹⁾.

1. الطبيعة المالية للميزانية العامة

يتبين من خلال التعريف السابقة للميزانية أنها تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة خلال فترة قادمة ومن هنا يتم تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الميزانية، ثم تقدير النفقات العامة، وتعكس هذه التقديرات عملا تحليليا للإنفاق العام والإيراد العام وإلى مكونات كل منها، ومن ثم اختيار العمليات الأكثر ملائمة بحيث يتماشى والخطوط الأساسية للسياسة المالية بجزأها الإنفاقي والإيرادي وتحدد التقديرات المذكورة كل في صورة جدول يبين المحتوى المالي للميزانية، حيث يضم في جانب تقدير النفقات العامة مع تقسيمه بين مصادر الإيراد العام، وما في الجدول المذكور والذي يتعلق بفترة قادمة وهي في الغالب سنة، وليس بالضرورة أن تكون هذه السنة التقويمية وإنما قد يتحدد بدؤها وانتهائها بتاريخ يختلف عن ذلك، بل وقد تكون لفترة أطول من العام، حيث تغطي الفترة عامين حسب ظروف الدولة.

2. الطبيعة القانونية للميزانية

تكتسب الميزانية العامة الصفة القانونية من القانون الذي يجيزها، حيث يجعلها ملزمة غير أنه ينبغي أن نفرق بين قانون الميزانية وبين الميزانية نفسها.

فتتولى السلطة التنفيذية تحضير الميزانية في معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على السلطة التشريعية لاعتمادها، وعند موافقتها على محتواها يصدر قانون يعرف ب: "قانون اعتماد الميزانية".

¹ محمد جمال ذينبات، المالية العامة و التشريع المالي، الدار العلمية الدولية و دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2003.

وعلى الرغم من موافقة السلطة التشريعية، فإن الميزانية ذاتها عمل إداري من ناحية الموضوع، وكذا من ناحية الشكل فهي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق في مدة معينة، ومن المعروف أن السلطة التنفيذية يتمثل اختصاصها في شكل قرارات إدارية، أما قانون اعتماد الميزانية فيعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط وبالنظر لصدوره عن السلطة التشريعية.

إن مخالفة الميزانية يعد أمراً معيباً من الناحية القانونية، ويصعب تبريره بسبب أن القانون المتعلق بالتصديق على الميزانية ذو صفة مؤقتة لا تتجاوز مدته سنة مالية واحدة في الغالب. ولذلك ليس من الملائم أن تُلحق به (قانون الميزانية) تشريعات عامة ودائمة وذلك لسببين أساسيين: الأول تبعثر هذه التشريعات وتشتتها في موازات متعددة ومختلفة، بحيث يكون أمر الرجوع إليها صعباً، والثاني الخطورة الكامنة وراء هذا الإجراء.

وقد يكون السبب الذي يدفع الحكومة إلى إلغاء القوانين العادية بالميزانية العامة هو الرغبة في تجاوز الإجراءات البطيئة وبالتالي التعجيل بقرارها، وقد يترتب على هذا التعجيل إدخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية السرية في الدولة مما يفرض مجانيته⁽¹⁾.

المطلب الثالث: أهداف الميزانية العامة

نظراً لاتساع المهام التي تضطلع بها ميزانية الدولة، فإنها ترمي لتحقيق أهداف متعددة يمكن بيانها كالاتي⁽²⁾:

أولاً: الأهداف التخطيطية

1. حصر احتياجات إنفاق وحدات الجهاز الحكومي خلال الفترة القادمة.
2. حصر الموارد ومصادر التمويل.
3. التنسيق بين وحدات الجهاز الحكومي.
4. التنسيق بين الميزانية كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
5. وضع البرنامج الزمني للتنفيذ.

¹ مؤيد الدوري و طاهر الجنائي، إدارة الموازنات العامة، دار زاهر للنشر، عمان، 1999، ص ص 15، 16
² قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الميزانية العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، ص ص 84، 85.

ثانياً: أهداف رقابية

تهدف الميزانية إلى المعاونة في تحقيق رقابة أكثر فعالية على عمليات التنفيذ وذلك من خلال:

1. قياس الأداء الفعلي للبرامج والأنشطة الحكومية.
2. متابعة البرامج والأنشطة الحكومية.
3. التحقق من الإلتزام بكافة القوانين والتعليمات والقواعد الحكومية المالية منها والإدارية.
4. الرقابة على أصول وممتلكات الوحدة الحكومية.
5. المعاونة في تخفيض وضبط وترشيد الإنفاق الحكومي.

المبحث الثاني: القواعد الأساسية لإعداد الميزانية العامة للدولة

تتقيد الدولة بعدد من القواعد الأساسية عند تحضيرها للميزانية العامة، وتتضمن هذه القواعد مايلي:

المطلب الأول: قاعدة وحدة وشمولية الميزانية

الفرع الأول: قاعدة وحدة الميزانية

أولاً: تعريفها

تعني قاعدة وحدة الميزانية أن ترد نفقات الدولة وإيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى ميزانية واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات العامة التي يقتضيها التنظيم الإداري للدولة (1).

ويمكن للسلطة التشريعية أن تعرض الميزانية بصك واحد ينظم مختلف أوجه أنشطة وفعاليات الدولة المالية، كما أنه لا فرق بين أن يعرض هذا الصك دفعة واحدة أو على مراحل متتالية.

فوحدة الميزانية بمفهومها الحديث تسمح بتسجيل مختلف النفقات والإيرادات دون سهو أو غموض.

ثانياً: الإستثناءات الواردة على قاعدة الوحدة

1. الميزانية التكميلية

هي ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة للدولة، وتتضمن إيرادات ونفقات بعض الإدارات والهيئات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، كما تسري على هذه الميزانية القواعد العامة التي تحكم الميزانية العامة للدولة (2).

1 خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2003، ص ص 278، 279.
2 لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، ص ص 99، 104.

2. الميزانية الاستثنائية

الميزانية الاستثنائية هي ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة، تعد لأغراض مؤقتة أو غير عادية وبموارد استثنائية وتنظم هذه الميزانية إلى جانب الميزانية العادية لكونها تتضمن (نفقات استثنائية، مشاريع كبرى، سدودا، خطوط حديدية، مشاريع عمرانية، كوارث طبيعية، إيرادات استثنائية، قروض، تعويضات)، إذا لو أدرجت هذه النفقات والإيرادات ضمن الميزانية العامة لأدى الأمر إلى عدم صحة المقارنة التي يمكن أن تجرى بين موازنات الأعوام المختلفة.

3. حسابات الخزينة خارج الميزانية

هي حسابات ليس لها علاقة مباشرة بإيرادات ونفقات الميزانية، وتشرف عليها الخزينة العامة للدولة، فقد تتلقى الحكومة بعض المبالغ لا تلبث أن تعيدها بعد مدة لأصحابها كتأمين المناقصات التي ترد لأصحابها بعد انقضاء سببها، وبذلك لا يمكن عدها إيرادات للميزانية العامة، فهذه الأموال التي تدخل للخزينة و تخرج منها لا تذكر عادة في ميزانية الدولة، بل ترد في حسابات خارج الميزانية ولذلك اعتبرت استثناءات من قاعدة وحدة الميزانية. وتقسم هذه الحسابات خارج الميزانية عادة إلى ثلاث أنواع هي⁽¹⁾:

- حسابات الأمانات.
- حسابات السلف.
- حسابات حركة النقود.

الفرع الثاني: قاعدة شمولية الميزانية

أولاً: تعريفها

يقصد بقاعدة شمول الميزانية العامة إدراج كافة الإيرادات والنفقات في ميزانية الدولة دون إجراء مناقصة أو تخصيص أي تقديم الإيرادات والنفقات بمبالغها الكاملة في الوثائق المكونة للميزانية

¹ خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 280.

العامة، أيضا هذه القاعدة تمنع توجيه حصيلة إيراد معين إلى نفقة عامة محددة فهي قاعدة عدم تخصيص الإيرادات إذن تتركز على التسجيل المنفصل في ميزانية الدولة لكل النفقات ولكل الإيرادات دون إجراء مقاصة بينهما وبمنع في نفس الوقت أن تستعمل بعض الإيرادات في تغطية بعض النفقات.

ثانيا: الإستثناءات الواردة على قاعدة الشمولية

يمكن أن ينص القانون على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات ويمكن ملاحظتها في الأشكال التالية⁽¹⁾:

1 - الميزانية الملحقة.

2 - الحسابات الخاصة للخزينة.

3 - الميزانيات المستقلة.

4 - الجباية البترولية.

5 - الرسوم شبه الجبائية.

المطلب الثاني: قاعدة سنوية الميزانية

الفرع الأول: تعريف سنوية الميزانية

في الجزائر كما في أغلب الدول يصادق البرلمان بغرفتيه على الميزانية العامة كل سنة وتنفذ خلال سنة واحدة.

الفرع الثاني: الإستثناءات الواردة على قاعدة السنوية

هناك إستثناءات واردة على قاعدة سنوية الميزانية أهمها:

¹ لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص 114.

أولاً: عمليات برامج التجهيز

إذ أن التطبيق الدقيق لهذه القاعدة مستحيل في كثير من الحالات حيث أن بعض العمليات المالية في الميزانية العامة للدولة وخصوصاً الإستثمارات العمومية لا يمكن تبنيتها و تنفيذها في آجال قصيرة (أقل من سنة) وعليه يجب التمييز بين رخص البرامج واعتمادات الدفع.

ثانياً: ترحيل الإعتمادات

يعتبر أحد استثناءات قاعدة السنوية و هو إجراء يسمح للحكومة أن تقدم نفقات متعددة السنوات تحت غطاء التقديرات السنوية بحيث أن ترحيل الإعتمادات يمثل الرخصة الممنوحة لمصلحة ما خلال السنة المالية التالية لترحيل الرصيد غير المستعمل من التخصيصات الممنوحة لها بعنوان سنة محددة، وخصوصاً العمليات المتعلقة بالدعم الاقتصادي و الاجتماعي كالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛ فالإعتمادات المخصصة لباقي أبواب النفقات العادية يمنع ترحيلها.

ثالثاً: الإعتمادات الشهرية

في حالة ما إذا تأكدت الحكومة أنه لن تتم المصادقة على قانون المالية قبل 31 ديسمبر وهذا يعني أنه لن يسمح لها بتطبيق أحكامه عند 0-1-1 عندها تطلب من البرلمان المصادقة على "الإثني عشر المؤقتة" * وهذا حسب قانون 17-84 الذي ينص ما يلي:

في حالة ما إذا كان قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة يواصل مؤقتاً تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ. بالنسبة للإيرادات طبقاً للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها لقانون المالية السابقة.

* الإثني عشر المؤقتة هي ميزانية مؤقتة تطلب الحكومة من البرلمان المصادقة عليها في حالة ما إذا لم يتم المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية قبل 31 ديسمبر حتى يكمل تنفيذ العمليات المالية.

ب. بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1-12 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة و ذلك شهريا ولمدة 3 أشهر.

ج. بالنسبة لاعتمادات الإستثمار في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير، كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

رابعاً: الميزانية المؤقتة

تعتبر أحد الإستثناءات على قاعدة السنوية وهي محددة بثلاثة أشهر وهذا في حالة تأخر إعتماد الميزانية العامة من قبل الهيئة التشريعية.

خامساً: الإعتمادات التكميلية

هو الإجراء الأكثر شيوعاً بحيث يسمح هذا الإجراء للحكومات بإجراء بعض اللامسات خلال السنة على التقديرات الأولية ومنح بعض الرخص التكميلية وهي التي تتضمنها قوانين المالية المعدلة والمكملة.

المطلب الثالث: قاعدة عدم التخصيص وتوازن الميزانية

الفرع الأول: قاعدة عدم تخصيص الميزانية

تقضي هذه القاعدة أن لا يتم تحديد إيرادات معينة في الميزانية لأوجه إنفاق محددة، بل تجمع كافة الإيرادات في جانب واحد يقابلها في الجانب الآخر قائمة بالنفقات تدرج بكافة المصروفات المتعلقة بالسنة المالية. فتخصيص الإيرادات معينة لجهة معينة يؤدي إما لزيادة الأموال المتوفرة لديها مما يعرقل أدائها لعملها على الوجه المطلوب لذلك فإن قاعدة عدم التخصيص تساعد على الحصول على أكبر فائدة ممكنة من استخدام الموارد المالية المتوفرة للدولة وذلك لمواجهة احتياجاتها طبقاً لأهمية أوجه الإنفاق في سلم الأولويات، وتتكون قاعدة عدم التخصيص من قاعدتين هما: قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة، وقاعدة عدم تخصيص الإعتمادات كما يلي:

أولاً: قاعدة تخصيص الإيرادات

ويقصد بها عدم تخصيص إيراد معين لتغطية وجه من أوجه الإنفاق، فطبقاً لهذه القاعدة لا يجوز تخصيص حصيلة معينة مثلاً على السيارات لإنشاء طرق جديدة أو صيانة الطرق القديمة إذ أن الهدف هو تحصيل الإيرادات على اختلاف أنواعها لتغطية النفقات جميعها حسب الإعتمادات الواردة في الميزانية العامة، كما أن إجازة السلطة التشريعية توضح ضرورة المساواة بتخصيص الإيرادات، وإذا لم تكن هناك إمكانية تأمين الإيراد وبشكل مؤكد فسوف يؤثر ذلك على سير هذه المرافق العامة.

ثانياً: قاعدة تخصيص الإعتمادات

تستهدف قاعدة تخصيص الإعتمادات تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من وجوه الإنفاق العام، الأمر الذي يدخل ضمن الموافقة والإجازة التي تمنحها السلطة التشريعية التنفيذية، والتي تنصب أساساً على النفقات العامة بشكلها المفصل. فليس من المعقول أن تكون موافقة السلطة التشريعية على النفقات العامة بشكل إجمالي ثم تتولى بعد السلطة التشريعية في مراقبة النشاط المالي، كما تقلل في نفس الوقت حرية السلطة والحصول على إذن منها، الأمر الذي يؤدي إلى القضاء على المرونة اللازمة لحسن سير العمل في الوحدات الحكومية وحسن استخدام الأموال العامة.

كما أن مراعاة قاعدة تخصيص الإعتمادات بتفصيل مناسب للنفقات العامة، على الوزارات والفروع والأبواب والبنود المختلفة، ويساهم في زيادة الاستفادة من مزايا هذه القاعدة⁽¹⁾.

¹ لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص ص 131، 132.

ثالثاً: إستثناءات قاعدة تخصيص إعتمادات النفقات:

قد لا تكون هذه القاعدة صالحة في الحالات التالية:

1. التكاليف المشتركة:

هناك بعض الإعتمادات المشتركة التي تفتح لتغطية أعباء مشتركة والتي تدرج في الجدول "أ" الملحق بقانون المالية كذلك المتعلقة بتسديد الديون العمومية أو بعض الأعباء الاجتماعية.

2. تحويل الإعتمادات:

يمكن تحويل الإعتمادات التي فتحت في ميزانية ما إلى ميزانية أخرى بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها وتهدف هذه العملية إلى تسهيل تنفيذ الميزانية العامة.

فمثلاً يتم الإجراء كما يلي⁽¹⁾:

يلغى من ميزانية سنة (...) إعتماد قدره (المبلغ بالحروف والأرقام) مقيد في ميزانية تسيير وزارة (...) مع ذكر الباب (الرقم والعنوان).

يخصص لميزانية سنة (...) إعتماد قدره (...) يقيد في ميزانية التكاليف المشتركة مع ذكر الباب (الرقم و العنوان).

وقد يجرى التحويل من ميزانية تسيير وزارة ما إلى ميزانية الدولة.

3. تقبل الإعتمادات:

يتم نقل الإعتمادات ضمن ميزانية نفس الوزارة كما ذكرنا سابقاً هذه الإعتمادات تكون غير مستعملة من وحدة إلى عنوان وحدة أخرى فمثلاً في وزارة المؤسسات الصغيرة و المتوسطة يتم نقل إعتماد في ميزانية التسيير و يخصص لميزانية التجهيز.

¹ لعمارة جمال، مرجع أعلاه، ص 135.

4. الأرصدة السرية:

هي أموال عمومية وهي إعمادات ليس لها أي تخصيص ولا تجري على تسييرها أي رقابة ويستعملها كل وزير على حسب طريقته.

وتستعمل الأرصدة السرية في محاربة التجسس وتمويل الأحزاب وبعض المجالات الدبلوماسية ولا تكون لجميع الوزارات بل بعضها كالدفاع الوطني، الشؤون الخارجية المالية، الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: قاعدة توازن الميزانية العامة للدولة

• تعريفها:

يقصد بقاعدة التوازن أن تتساوى نفقات الدولة و إيراداتها المستمدة من المصادر العادية، و هناك نظرتين لتوازن الميزانية، نظرة تقليدية و أخرى حديثة أقرت النظرية التقليدية التوازن السنوي بين النفقات العامة و الإيرادات شكل مكلف و اعتبرت أن حسن تسيير الإدارة المالية يتطلب التوازن بين جانبي الميزانية (النفقات و الإيرادات) من جهة و على الرغبة في تفادي مخاطر العجز في الميزانية و ما قد يترتب على تغطيته من أثر تضخمي أو فائض لا تستطيع الدولة التصرف به من جهة أخرى.

و من جهة النظر التقليدية أن عجز الميزانية يمثل خطرا رئيسيا إلى الدرجة التي يصبح فيها أخطر من تحقيق فائض فيها بكثير.

• إستثناءات قاعدة توازن المالية:

- العجز الموازي: إن العجز الموازي (في الميزانية) أصبح من السمات الأساسية للمالية العامة في العصر الحديث إذ يعبر عن تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة و هو سمة تكاد تعرفها معظم الدول سواء المتقدمة أو النامية و قد يكون العجز نتيجة إدارة عمومية أي مقصود و قد يكون غير مقصود نتيجة تقصير الدولة في تحصيلها للإيرادات.

- إن زيادة النفقات في أوقات الأزمات الإقتصادية تحت تأثير مباشر في العجز الموازي.

- كما يعتبر معالجة الركود الإقتصادي بزيادة الإنفاق العام بمسألة هامة كونها تعمل على زيادة التشغيل حتى و إن أدى ذلك إلى إحداث تضخم.

- و لهذا فإن العجز الموازي يكون مقصودا في بعض الأحيان لهدف تطبيق السياسات الإقتصادية فمثلا(1) :

- زيادة العجز الموازي للمحافظة على التشغيل.

- وضع معايير لارتفاع الأسعار و المداخيل للتقليل من التضخم.

أما عن الأسباب المتعلقة بتراجع الإيرادات العامة فتتجلى في ضعف الجهد الضريبي الذي يعتمد تحديده أساسا على حجم الدخل القومي الذي يعتبر ضعيفا في الدول النامية كذلك الإعفاءات و المزايا الضريبية دون توسيع في الأوعية الضريبية الأخرى كذلك التهرب الضريبي كل هذه العوامل تساعد في استقرار الإيرادات العامة.

المبحث الثالث: السلطات المختصة لتحضير الميزانية العمومية للدولة

يتم تحضير الميزانية و إعدادها بخطوات و إجراءات معينة تلزم السلطة التنفيذية نفسها بها. حيث جرت العادة في مختلف دول العالم أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة.

و تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة و يرجع ذلك إلى عدة إعتبارات(2):

الإعتبار الأول: الميزانية تعبر عن البرنامج و الخطط الحكومية في المجالات المختلفة.

الإعتبار الثاني: أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام و من ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات.

¹ فرد جميلة، مرجع سابق، ص 24.

² سوزي عدلي ناشد، المالية العامة: النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006 ، ص 281.

الإعتبار الثالث: أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد القومي، و ذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها و التي توفر لها البيانات و التقديرات الضرورية في هذا الصدد.

الإعتبار الرابع: أن السلطة التنفيذية تعتبر في وقع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة و الأولويات الإجتماعية لعدم خضوعها للإعتبارات المحلية و الإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.

فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية بينما تتركز مهام السلطة التشريعية في مرحلة تالية تخص اعتماد الميزانية.

المطلب الأول: مهام وزير المالية

- وزير المالية مسؤول عن الإدارات العمومية التي تمول نفقات مختلف الوزارات.
- يتولى مراقبة التقديرات بل يمكنه المطالبة بتخفيض الإعتمادات و تطبيق كافة البيانات و توفير الشروط القانونية لكل حالة.
- و في حالة خلاف على التقديرات الموضوعة للإعتمادات الموزعة على الوزارات فإن النظام المالي الجزائري لا يرفع الرأي العام النهائي لوزير المالية إنما الخلاف يحل على مستوى مجلس الحكومة.
- يتم إعداد الميزانية من طرف وزير المالية و يعود إلى مجلس الوزراء مهمة التقدير النهائي وذلك بصدد المصادقة على مشروع قانون المالية الذي يتضمن كل التفاصيل المتعلقة بالميزانية للسنة القادمة.
- بعد المصادقة عليها تتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية عرض هذا المشروع على البرلمان.

المطلب الثاني: المديرية العامة للميزانية

تحتل المديرية العامة للميزانية في التنظيم الإداري للدولة مكانة مميزة، تعطىها إمكانيات واسعة للتأثير في القرارات المالية للدولة. و تمثل المديرية العامة للميزانية هيكل للسلطة في تسلسل إجراءات الميزانية، و التي منه ضرورة الموافقة على كل قرار مالي، فهي إذن في علاقة مع كل الوزارات القائمة بالصرف، و تضمن دور التحكيم في مجال النفقات، لذلك فإن الدور الأساسي للمديرية العامة للميزانية يكون عند قيام المناقشات مع مختلف الوزارات، من أجل إعداد الوثائق المتعلقة بالميزانية.

و تكلف المديرية العامة للميزانية برسم الآفاق المتعلقة بالميزانية العامة في بداية كل سنة، عبر منشور دوري يسمى " المذكرة المنهجية " و بناء عليه، تقدم كل طلبات الإعتماد للسنة المقبلة مدعمة بمبررات مفصلة تقدرها المديرية العامة للميزانية بكل عناية، عندما تقوم بمراقبة منح الإعتمادات التي من أجلها كل وزارة ينبغي أن تحصل على موافقة صريحة و بذلك تخضع الوزارات لمطالب المديرية للميزانية إجباريا و تكون في وضعية سفلية في علاقتها معها. و أخيرا فإنها تمثل هيكل منسجم يعتمد إستراتيجية واضحة تهدف إلى تحديد النفقات، و من خلال ذلك المحافظة على توازن الميزانية.

المطلب الثالث: الأجهزة الأخرى التي تساهم في إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة

بالإضافة إلى المديرية العامة للميزانية، تتدخل هيئات تضمن مشروع الميزانية العامة للدولة و منها:

● المديرية العامة للضرائب و الأملاك الوطنية و الجمارك:

و تساهم هذه المديرية العامة في إعداد مشروع الميزانية و خاصة فيما يتعلق بالإيرادات المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية و الجمركية، و كذا تلك الخاصة بالأملاك الوطنية. و تعتبر هذه المديرية هي الهياكل الأساسية التي تتولى عمليات إدخال الأموال في خزائن الدولة.

● المديرية المركزية للخزينة:

و تقوم الخزينة بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العمومية، و لذلك تتجسد مساهمة الخزينة في إعداد مشروع الميزانية العامة من خلال جرد مختلف وسائل التمويل النهائية، و في تسوية العمليات المالية لميزانية الدولة⁽¹⁾.

المطلب الرابع: تدخل السلطات السياسية في تحضير مشروع الميزانية

تحتل وزارة المالية المرتبة الأولى في الهياكل الإدارية للدولة و لذلك يكون من المناسب التساؤل عن الذين يحوزون سلطة الميزانية على مستوى الجهاز التنفيذي. فمن الناحية العلمية تتمتع الحكومة بصلاحيات واسعة في مجال الميزانية العامة، هذه الصلاحيات يمكن توضيحها من خلال:

● مساهمات رئيس الدولة:

يتمتع رئيس الدولة بسلطة كبيرة فيما يتعلق بالميزانية العامة، لسببين أساسيين هما⁽²⁾ :

- ترؤسه مجلس الوزراء، ولذلك يمكن أن يكون له تأثير على سير المناقشات المتعلقة بالميزانية عندما يعرض المشروع الأولي على مجلس الوزراء.

- باعتبار أعلى سلطة للتحكيم، و لو أن النزاعات المتعلقة بالميزانية لا تصل إليه على العموم بحيث تتوصل الإدارات إلى حل الصعوبات التي تواجهها في المستويات الدنيا بحكم العادة.

● مساهمات رئيس الحكومة:

يمكننا القول أن إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة يتم تحت سلطة رئيس الحكومة باعتباره يمثل برنامج يحتاج إلى الوحدة في تسيير المالية العامة للدولة، و هذا تحت مجموعة من المعطيات السياسية، الإجتماعية و الإقتصادية. كما يعتبر المحرك الرئيسي لعملية الإعداد بحيث يقوم في بداية الأمر بتحديد التقديرات العامة لاعتمادات الميزانية العامة على كل مستوياتها و خاصة منها الإستثمارات العمومية من جهة أخرى تجد لرئيس الحكومة دور آخر

¹ لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص 161.

² جريدة رسمية، العدد 53، الصادرة في 1997.

في مجال إعداد مشروع ميزانية التجهيز وهو التحكيم و الذي يعتبر مرحلة من مراحل التحضير .

إن مواد الدستور هي التي تبين مساهمات رئيس الحكومة فيما يتعلق بالميزانية العامة، بحيث تنص على ما يلي⁽¹⁾ : « يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته و يعرضه في مجلس الوزراء». كما تنص على أن « يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ».

و بالرغم من أن القانون المتعلق بقوانين المالية لا تشير إصلاحيات رئيس الحكومة فيما يتعلق بالميزانية العامة. فإن نصوص الدستور السابقة تعطيه الصلاحيات الواسعة فيما يتعلق بالميزانية. بالإضافة إلى المشاكل المالية مرتبطة بمدى وضوح سياسة الحكومة ووظيفة التعديل و التحكيم في مرحلة تحضير مشروع ميزانية الدولة، مثلما يستعمل سلطته لإعطاء تعليمات تتعلق بالميزانية تكون مطابقة لأولويات الحكومة.

¹ دستور سنة 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19-08 .

خلاصة الفصل:

لقد تعرفنا في هذا الفصل على الميزانية العامة و مبادئها الرئيسية، إذ استخلصنا أن الميزانية العامة ما هي إلا أداة رئيسية للدولة لتحقيق أهدافها، ثم تعرفنا على السلطات المختصة لتحضيرها .

الفصل الثاني

تعتبر الميزانية العامة خطة مالية للإيرادات و النفقات العامة، التي من خلالها تبقى الميزانية العامة تعمل كل من الحكومة و مصالحها الوزارية على تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة سنويا من خلال الوزارة المكلفة بالمالية التي تعد الأكثر تأهيلا لتحضير و إعداد الميزانية العامة بتوضيح الخطوط العامة و شرح الإجراءات المتبعة لذا سنتناول في هذا الفصل المباحث التالية:

المبحث الأول: بنية الميزانية العامة للدولة و أهم خطوات تحضيرها.

المبحث الثاني: الأساليب المتبعة لتقدير النفقات و الإيرادات الواردة في الميزانية.

المبحث الثالث: إعتاماد الميزانية العامة للدولة.

المبحث الأول: بنية الميزانية العامة للدولة و خطوات تحضيرها

قصد التعرف على سير النظام المالي للدولة يجب التعرف على بنية الميزانية العامة و التطرق إلى مختلف أجزائها لأن بنية الميزانية يجب أن تظهر جميع العمليات التي تقوم بها مصالح الدولة بصورة واضحة و دقيقة لتسهيل مجرى تنفيذ الميزانية و مدى الرقابة عليها، حتى لا تعطي إجازة لبرلمان في شكل صك بياض. لتسهيل ذلك يجب التعرف على جانبي الميزانية و هما: جانب النفقات التي تقوم الدولة بصرفها و جانب الإيرادات التي تقوم الدولة بتحصيلها.

المطلب الأول: النفقات العامة

بدأ الإهتمام أكثر بالنفقات العامة و ذلك بدراسة طبيعتها و أنواعها حيث أصبحت تعد من أهم أدوات السياسة المالية التي من خلالها يتم في مختلف المجالات الإقتصادية كالتوزيع و التوظيف، و يمكننا إيجاد عدة تعاريف للنفقة العامة نذكر منها على سبيل المثال:

- هي مبلغ من المال يخرج من خزينة الدولة سدادا لحاجة عامة.
- هي كل نفقة ترصد و تجار في الميزانية.
- الإنفاق العام هو مبلغ من المال تستخدمه هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة.
- النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم شخص عام بإنفاقه بقصد تحقيق منفعة عامة.

كما يجب الإشارة إلى أن القيام بأي إنفاق يتطلب ثلاث شروط:

- 1- مبلغ نقدي.
- 2- يقوم بإنفاقه شخص عام.
- 3- الغرض منها هو تحقيق نفع عام.

- النفقة العامة مبلغ نقدي:

تقوم الدولة بواجباتها في الإنفاق العام باستخدام من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات، سلع و خدمات من أجل تسيير المرافق العامة و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها

للقيام بالمشروعات الإستثمارية التي تتولاها، و لمنح المساعدات و الإعانات المختلفة إقتصادية، إجتماعية، ثقافية و غيرها...

ولا شك أن استخدام الدولة للنقود أمر طبيعي و يتمشى مع الوضع القائم في ظل الإقتصاد النقدي حيث تقوم فيه جميع المبادلات و المعاملات بواسطة النقود، ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق.

- النفقة العامة يقوم بها شخص عام:

لا يعتبر المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء خدمة عامة من قبل النفقة العامة إلا إن أصدر شخص عام يتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، و يقصد بالأشخاص العامة للدولة بما في ذلك الهيئات و المؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية مثل الدولة، الولايات، البلديات، الهيئات و المؤسسات العمومية⁽¹⁾.

- الغرض منها هو تحقيق نفع عام:

لا يكفي أن يتحقق ينبغي أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة فلا يجوز أن يكون الإنفاق العام لتلبية مصالح الشخص بعينه سواء كان مواطن أو مسؤول، و هذا لتحقيق مبدأ العدالة و المساواة داخل المجتمع حيث أن جميع الأشخاص يتساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب، لذا يجب أن تكون الاستفادة من النفقات العامة للدولة عامة أيضا².

- تقسيمات النفقة العامة:

حسب المشرع الجزائري تنقسم النفقات إلى: نفقات التسيير و نفقات التجهيز (الإستثمار).

1- نفقات التسيير:

يقصد بها تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية و المتكونة أساسا من أجور الموظفين و مصاريف صيانة البيانات الحكومية و معدات المكاتب، فهذا النوع موجه أساسا

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 27.

² عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 25.

لإمداد الدولة أي إمداد هياكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع. تجمع هذه النفقات أربعة أبواب هي:

● أعباء الدين العمومي و النفقات المحسوبة من الإيرادات.

● تخصيصات السلطة العمومية.

● النفقات الخاصة بوسائل.

● التداخلات العمومية.

2- نفقات التجهيز (الإستثمارات):

يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية للدولة و تقسم إلى ثلاثة أبواب:

● إستثمارات منفذة من طرف الدولة.

● إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

● النفقات الأخرى برأس المال.

المطلب الثاني: الإيرادات العامة

- تعريف الإيرادات العامة:

يقصد بالإيرادات كأداة مالية في يد الدولة، مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة و تحقيق التوازن الإقتصادي و الإجتماعي.

فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع الإستثمار في مجالات معينة، كما تستخدمها كأداة لمحاربة بعض الأزمات الإقتصادية كالتضخم، الإنكماش، وإعادة توزيع الدخل... الخ. فلم يعد دور الإيرادات العامة قاصرا على تغطية النفقات بل امتد لتحقيق أهداف إقتصادية و اجتماعية⁽¹⁾.

يقصد بالدومين كل ما تملكه الدولة سواء كان ملكية عامة أو خاصة، و سواء كان أموالا عقارية أو منقولة. و يمكن تقسيم الدومين وفقا لمعيار النفع، إلى الدومين العام و الخاص.

- تقسيمات الإيرادات العامة:

1- حسب المشرع الجزائري:

- الإيرادات ذات طابع جبائي، و كذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات.
- الأموال المخصصة للمساهمات و الهبات و الهدايا.
- التسديد برأسمال القروض و التسيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة و كذا الفوائد المترتبة عنها.
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص عليها القانون.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة و المرخص بها القانون.
- الحصة المخصصة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي.

¹ خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 85.

2- الإيرادات من أملاك الدولة:

تملك الدولة أموالاً منقولة كالسلع التي تتبعها و الخدمات التي تقدمها و أموالاً غير منقولة كالعقارات و المناجم و الغابات و آبار النفط، هذه الأموال تساعد الدولة على القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها.

و من الناحية القانونية، أملاك الدولة نوعان⁽¹⁾: أموال ذات ملكية عامة و أموال ذات ملكية خاصة.

أ- أموال ذات ملكية عامة:

تخضع هذه الأحكام للقانون العام و تخصص للنفع العام كالطرق، الساحات، الحدائق العامة و الموانئ... إلخ، مثل هذه الأموال لا يحق للدولة أن تتصرف بها، و عادة لا تأخذ الدولة ثمناً من الأفراد مقابل استخدامهم لهذه الأموال، و أن يحدث أحياناً أن تقوم الدولة بفرض رسوم على الانتفاع بهذه الرسوم على زيادة المتاحف و الحدائق مثلاً.

إن المال العام معد للإستخدام العام، فالغرض منه تقديم خدمات عامة و ليس الحصول على أموال للخزينة العامة، و بالتالي فهو لا يمثل مصدراً للإيرادات العامة، و من ثم يخرج من نطاق دراستنا⁽²⁾.

ب- أموال ذات ملكية خاصة:

و هي الأموال التي تخضع لأحكام القانون الخاص، إلا أن هناك نصوصاً متعلقة به كحماية لهذه الممتلكات و من أمثلتها عدم جواز تملكها عن طريق التقادم أو كسب أي حقوق عينية عليها مع مرور المدة، حيث تتصرف بها الدولة كما يتصرف بها الأفراد في أملاكهم كأبار البترول، الأراضي الزراعية و الغابات، و مختلف مشاريع الإستثمار الصناعية و التجارية و الزراعية و المالية التي تقوم بها الدولة.

¹ سوزي علي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 133.

² خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 92.

و قد كانت إيرادات الدولة من الممتلكات الخاصة أو ما تعرف بالفرنسية "الدومين الخاص" من أهم مصادر إيرادات الدولة في العصور الوسطى، و يتميز الدومين الخاص، بأن الغاية منه هو الحصول على إيرادات للخزينة العامة.

تحدد التقسيمات المختلفة للدومين الخاص و التي تأخذ أشكالا ثلاثة هي⁽¹⁾:

1- الدومين العقاري:

و يتضمن كل ما تمتلكه الدولة من عقارات تتمثل في الأراضي الزراعية و الغابات، و تساهم هذه الممتلكات في تحقيق المورد المالي الذي يحققه الدومين العقاري في جملته.

2- الدومين الصناعي و التجاري:

تملك الدولة مرافق عامة صناعية أو تجارية تمارس من خلالها نشاطا تجاريا أو صناعيا شبيها بنشاط الأفراد أو المشروعات الخاصة و لا يقتصر الأمر على ذلك، بل اتسع نشاط الدولة و شمل قيامها أحيانا بالتجارة و الصناعة رغبة في تحقيق مصلحة الفرد.

3- الدومين المالي:

يقصد به الأسهم و السندات المملوكة و التي تحصل منها على إيراد مالي يتمثل في الأرباح و الفوائد و تمثل إيرادا للخزينة العامة⁽²⁾.

3- إيرادات الدولة من الرسوم:

تعتبر الرسوم من مصادر الإيرادات العامة للدولة ذات الأهمية الخاصة، و تأتي في المرتبة الثانية بعد أملاك الدولة من حيث درجة الأهمية. و تتميز بأنها من الإيرادات التي تدخل خزينة الدولة بصفة دورية منتظمة، و من ثم تستخدمها الدولة في تمويل النفقات العامة و تحقيق المنافع العامة.

¹ سوزي علي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 133.

² سوزي علي ناشد، مرجع أعلاه، ص 102.

- تعريف الرسم:

" الرسم مبلغ من المال يدفعه المنتفعون إلى الدولة مقابل خدمة معينة تقدمها إليهم ".

و يمكن تعريف الرسم على أنه " مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى إحدى هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل ".

- خصائص الرسم:

و من هذين التعريفين للرسم يتضح لنا أن الرسم يتميز بخصائص هامة تحدد ذاته و هي على النحو التالي⁽¹⁾:

- الصفة النقدية للرسم:

مع تطور مالية الدولة، و بعد أن أصبحت النقود هي وسيلة التعامل الرئيسية، إن لم تكن هي الوحيدة، أصبح من المنطقي أن يتم دفع الرسوم في صورة نقدية. فالدولة تقوم بنفقاتها العامة في صورة نقدية، و من ثم فإنها تحصل على إيراداتها في صورة نقدية. و بطبيعة الحال، لا يتصور أن يتم جباية الرسم في صورة عينية، أو بالعمل لفترة زمنية معينة لصالح الإدارة العامة ؟ بل يتم فرض الرسم في نقدية و جبايتها على نفس الصورة، كما تنص القوانين و اللوائح التي تصدر في هذا الصدد.

- صفة إجبارية الرسم:

يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون بطلب الخدمة. و هذه الصفة لا تظهر إلا عند طلب الخدمة، و من ثم فإن الشخص له مطلق الحرية في طلب الخدمة من عدمه.

إن عنصر الجبر المقصود هنا، يرجع إلى كون الدولة ممثلة في هيئاتها العامة تستقل بوضع القواعد القانونية المتعلقة بالرسم، تلك القواعد لها صفة الإلزام، تجبر الأفراد على دفعه إذا ما تقدم بطلبه إحدى الهيئات العامة للحصول على الخدمة.

1 خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 299.

إذ أن تحديد قيمة الرسوم يتم بمقتضى القواعد القانونية، معبرا عن إرادة الدولة، و لا سبيل أمام الفرد إلا الخضوع لهذه القواعد.

- صفة مقابل الرسم:

يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة من الدولة أو هيئاتها العامة. و قد تكون هذه الخدمة عملا يتولاه أحد المرافق العامة لصالح الأفراد، كالفصل في المنازعات، أو توثيق العقود و شهرها، أو امتياز خاص لمنح للأفراد، كالحصول على رخصة قيادة أو جواز سفر أو براءة اختراع. أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة لإشباع حاجاته كاستعمال الموانئ و المطارات، بعض الطرق العامة البحرية و النهرية

- صفة النفع:

لهذه الصفة أهمية خاصة نظرا لكونها تميزه عن أهم مصادر الإيرادات العامة و هي الضرائب، فطالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق منفعة خاصة تتعلق به وحده دون أن يشارك فيها شخص آخر و هذا النفع الخاص يقترن بالنفع العام الذي يعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للتعليم و الصحة و الأمن...إلخ.

- تقسيم الرسوم:

الرسوم كثيرة و متنوعة و تختلف باختلاف التكوين الإقتصادي و الإجتماعي للدولة، و لكن يمكن تقسيم الرسوم على النحو التالي⁽¹⁾:

1- الرسوم الإقتصادية:

و هي أيضا أصعب من أن تحصر و من أكثر شيوعا رسوم البريد و رسوم الهواتف و الماء و رسوم الأسواق أو كل ما له علاقة بالنشاط الإقتصادي.

2- الرسوم الإدارية:

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 233.

مثل رسوم التسجيل العقاري، رسوم الإستفادة من الأماكن العامة كالحدايق و المتاحف أو رسوم التعليم و رسوم طلبات التوظيف.

3- الرسوم القضائية:

و هي الرسوم التي يدفعها الأفراد في حال النزاعات بينهم و تأتي يقوم القضاء بالنظر فيها.

4- الإيرادات من الضرائب⁽¹⁾:

تعد الضرائب من أقدم و أهم مصادر الإيرادات العامة، و قد مثلت الضريبة خلال مراحل طويلة أساس الدراسات المالية، و لا يرجع ذلك لكونها مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات العامة فقط، و لكن لأهمية الدور الذي تلعبه لتحقيق أغراض السياسة المالية.

تعريف الضريبة⁽²⁾:

إن أول تعريف عصري للضريبة هو ما أتى به الفقيه الفرنسي جيز Jese، حيث يعرف الضريبة على أنها " استقطاع نقدي تفرضه الدولة على الأفراد بطريقة نهائية و بلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة ".

و عرفها الأستاذ Mehl بشكل أوسع و أعم و أشمل " الضريبة استقطاع نقدي تفرضه السلطات العامة على الأشخاص الطبيعيين و الاعتباريين وفقا لقدراتهم التكليفية، بطريقة نهائية، و بلا مقابل بقصد تغطية الإعباء العامة و لتحقيق تدخل الدولة ".

- خصائص الضريبة:

فالضريبة إذن فريضة نقدية المكلفون بصورة نهائية دون مقابل، و هي أداة مالية تلجأ إليها الدولة العصرية، لتحقيق أهدافها، و من ثم يمكن تحديد خصائص الضريبة على النحو التالي⁽³⁾:

1- الضريبة فريضة مالية:

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 113.

² خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 146.

³ سوزي عدلي ناشد، مرجع أعلاه، ص 177.

و يقصد بأن الضريبة فريضة مالية أنها استقطاع مالي من ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين. و ربما أنها فريضة مالية فإن ما يتم جبايته من الأفراد يجب أن يأخذ صفة من المال، سواء كان الاقتطاع في شكل نقدي أو عيني.

2- الضريبة تدفع جبرا:

إن صفة الإجبار في الضريبة ذات صبغة قانونية، بمعنى أن الإجبار هنا قانوني و ليس معنوي يجده مصدره في القانون و ليس في إرادة الأفراد أو الدولة.
و بناء عليه يكون الفرد مجبرا على دفع الضريبة دون أخذ رغبته أو استعداده للدفع في الإعتبار.

3- الضريبة تفرض من قبل الدولة⁽¹⁾:

لا يمكن أن تفرض أو تعدل أو تلغى إلا بالقانون، فالإدارة الضريبية التي تقوم بتنفيذ إدارة السلطة العامة لا يحق لها إلا جباية و تحصيل الضرائب المسموح بها من قبل السلطات المختصة.

ولكن أغلب التشريعات المالية جعلت أحكام قانون الضريبة ملزمة للدولة كما هي ملزمة للفرد و القضاء

يجب أن يكون رقبيا على كل مخالفة لها إحقاقا للعدل و وضعا للضوابط و لمنع التعسف.

4- الضريبة تفرض وفقا لمقدرة المكلفين:

إن الضريبة تطرح على كل شخص قادر على الدفع تبعا لمقدرة المالية، فالضريبة هي طريقة لتقسيم الأعباء العامة بين الأفراد وفق قدرتهم، و هذا ما نادى به آدم سميث بقاعدة العدالة أي أن يسهم كل أعضاء المجتمع في تحمل أعباء الدولة تبعا لمقدرتهم النسبية على الدفع.

5- تفرض الضريبة بدون مقابل:

1 خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع أعلاه، ص 302.

إن المكلف الذي يدفع الضريبة لا يحصل مقابلها على نفع خاص به، فهو يدفع الضريبة بصفته في الجماعة السياسية و ليس معنى ذلك أن دافع الضريبة لا يستفيد منها، بل على العكس من ذلك إنه يفيد بصفته واحدا من الجماعة من الإيرادات الضريبية على المرافق العامة.

6- هدف الضريبة تحقيق منفعة عامة:

تخصيص إيرادات الضريبة لتحقيق المنفعة العامة، و ليس استخدامها في إشباع الحاجات الخاصة بالسلوك و الأمراء.

المطلب الثالث: خطوات إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة:

يمكن توضيح الخطوات المتبعة لإعداد الميزانية العامة للدولة كالتالي⁽¹⁾:

الخطوة الأولى:

تتولى وزارة المالية إصدار تعميم و ترسله إلى جميع الوزارات و الهيئات العامة، لتقوم هذه بدورها بتوزيعه إلى كافة المستويات الإدارية التابعة لها، يتضمن هذا التعميم الخطوط العامة لإعداد مشروع الموازنة العامة مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للعام القادم، إلى جانب تفضيل أسس تقدير النفقات العامة، كما يتضمن التعميم الموعد المحدد الذي يجب موافاة وزارة المالية التقديرات التي تضعها الوزارات المختلفة.

الخطوة الثانية:

تقوم كل هيئة عامة بتشكيل لجنة، تتولى هذه اللجنة مناقشة التقديرات التي وصلت إليها، و تقوم هذه اللجنة بإعداد مشروع موازنة للوزارة و الهيئة المعنية، في ضوء التوجيهات و المعلومات التي يتضمنها تعميم الموازنة الذي أصدرته وزارة المالية.

الخطوة الثالثة:

¹ خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 302.

ترسل كل وزارة أو هيئة تقديراتها إلى وزارة المالية و تقوم الإدارات المختلفة في وزارة المالية بدراسة و مراجعة هذه التقديرات من الناحيتين الحسابية و الفنية، ثم تناقش هذه التقديرات مع المسؤولين في الوزارات و الهيئات العامة في تفاصيلها، و تطلب وزارة المالية كل من وزارة أو هيئة أن توافيها بما تحتاجه من بيانات و وثائق و مستندات.

الخطوة الرابعة:

يتولى وزير المالية (وزارة المالية) إعداد مشروع الميزانية العامة الذي يتضمن إتجاهات السياسة المالية، و إمكانيات الخزينة العمومية، في ضوء مصادر التمويل المتاحة داخليا و خارجيا، و متطلبات الإنفاق العام و ربط هذا المشروع بإمكانيات موازنة النقد الأجنبي، و كذلك ربط مشروع الموازنة العامة بالخطة العامة الشاملة للتنمية الإقتصادية و الإجتماعية مع الأخذ بعين الإعتبار الفلسفة الإقتصادية و السياسية التي تتبناها الدولة و الأهداف التي تصبو إلى تحقيقها.

الخطوة الخامسة:

بعد أن تنتهي وزارة المالية من مناقشة تقديرات الوزارات و الهيئات العامة تقوم بوضع مشروع الموازنة العامة للعرض على مجلس الوزراء، الذي يقوم بمناقشة المشروع و وضعه بصورته النهائية التي سوف تعرض على السلطة التشريعية.

المبحث الثاني: الأساليب المتبعة لتقدير النفقات و الإيرادات الواردة في الميزانية

حيث سنتناول في هذا المبحث مطلبين يتمثل المطلب الأول في تقدير النفقات و تقدير الإيرادات المطلب الثاني.

المطلب الأول: تقدير النفقات

يتم عادة تقدير النفقات دون صعوبات فنية كثيرة، إذ أن كل مرفق يحدد نفقاته على أساس حجم نفقاته السابقة مضافا إليه ما سيقوم به المرفق من النفقات الخاصة بالإستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة.

و يتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات باستخدام عدة طرق:

- الإعتمادات التحديدية و الإعتمادات التقديرية

و يقصد بالإعتمادات التحديدية تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع على السلطة التشريعية. و تعد هذه الطريقة هي الأساس في اعتماد النفقات و تطبق بالنسبة للمرافق العامة بالفعل و التي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية مما يعني عدم تجاوزها للإعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

أما الإعتمادات التقديرية و يقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب. و هي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها على وجه التحديد. و يجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الإعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر فيما بعد للحصول على موافقتها، أي أن موافقة السلطة التشريعية عليها تعد شكلية.

إعتمادات البرامج

و هذه الطريقة لتقدير النفقات تتعلق بالمشروعات التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة. و يتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين: إما عن طريق أن يتم تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية، و يتم إدماجه في ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات. و تسمى هذه الطريقة بطريقة إعتماد الارتباط. أما الطريقة الثانية، فهي تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج المالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات و يوافق على الإعتمادات اللازمة له، و يقسم هذا القانون ذاته البرنامج على عدة سنوات و يقرر لكل جزء منها الإعتمادات الخاصة بها. و تسمى هذه الطريقة بطريقة إعتمادات البرامج.

المطلب الثاني: تقدير الإيرادات

يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات فنية، إذ أنه يرتبط أساساً لتوقع فيما يتعلق بالظروف و المتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد القومي من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة و خاصة الضرائب في السنة المالية المقبلة.

و يتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام عدة طرق:

أولاً: التقدير الآلي

تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها.

و تستند هذه الطريقة أساساً على قاعدة السنة قبل الأخيرة. إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الإسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة. و قد أضيفت قاعدة أخرى إليها هي قاعدة الزيادات التي بموجبها يتم إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت، تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة. و تتميز هذه الطريقة بأن تحديد حجم الإيرادات و النفقات بصورة تخطيطية.

إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت، فغالبا ما تتأرجح بين الكساد و الانتعاش من فترة إلى أخرى. كما أن انتشار التضخم و ارتفاع الأسعار و انخفاض القوة الشرائية في كثير من البلدان في العصر الحديث يجعل من الصعب استخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.

ثانياً: التقدير المباشر

تستند هذه الطريقة أساساً على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة، و تقدير الحصيلة المتوقعة بناء على هذه الدراسة مباشرة.

فتطلب السلطة المختصة من كل مشروع في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته و إيراداته العامة للسنة المالية المقبلة، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس النسبة المالية موضوع الميزانية الجديدة.

إن طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فإن اللجان المختصة يجب عليها الإسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها و مستوى النشاط الإقتصادي المتوقع و التغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي (باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق)... إلخ مع مراعاة المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب ما يكون إلى الواقع.

المبحث الثالث: إعتاماد الميزانية العامة للدولة

تقوم وزارة المالية بتحضير و إعداد مشروع الموازنة العامة، و تعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء لدراسته و إقراره و يودع هذا المشروع إلى السلطة التشريعية إما من قبل رئيس مجلس الوزراء أو من رئيس الجمهورية أو من رئيس الجمهورية، و ذلك حسب نظام الحكم، لدراسته و مناقشة اعتماده⁽¹⁾.

المطلب الأول: مناقشات الميزانية و إيضاح مشروع قانون المالية

تجمع مشاريع ميزانية كل وزارة على مستوى المديرية العامة للموازنة، و تكلف هذه الأخيرة بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة، سواء ما يتعلق بالإيرادات أو النفقات، ثم تكون اقتراحات النفقات العامة المقدمة من طرف الدوائر الوزارية محل مناقشة بين الأعوان المختصين للمديرية العامة لميزانية و الممثلين عن كل وزارة من أجل تحديد مبلغ الإعتمادات الذي يسجل في مشروع الموازنة.

و في حالة عدم التوصل إلى اتفاق على مستوى المديرية العامة للموازنة، يمكن اللجوء إلى التحكيم بين وزير المالية و الوزراء المعنيين في إطار مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء، قبل أن يأخذ مشروع الميزانية العامة شكله النهائي.

أولاً: دراسة إقتراحات الموازنة

¹ لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص 169.

و بعد إعدادها تخضع إقتراحات الميزانية لدراسة تمر بمرحلتين هما: مرحلة إلتقاء المصلحة المنفقة مع السلطة المختصة المكلفة من أجل المناقشة، و مرحلة النقاش الجماعي في مجلسي الحكومة و الوزراء.

ثانيا: إيضاح مشروع قانون المالية

يتطلب وضع مشروع قانون المالية في شكله النهائي تحضير وثائق الموازنة التي يجب أن ترفق بمشروع قانون المالية، حتى يكون شكل و محتوى مشروع قانون المالية مطابقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية. و بناء عليه يتكون مشروع قانون المالية من إقتراحات الإيرادات و النفقات التي تم ضبطها بعد إجراء المواجهة، و ممارسة التحكيم بالميزانية في مجلس الحكومة و الأحكام المتعلقة بهما.

شكل مشروع قانون المالية:

يتكون مشروع قانون المالية من جزئين متباينين⁽¹⁾:

- يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية و بالطرق و الوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، و تسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية و الخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية. و يضم الجزء الثاني:
- المبالغ الإجمالية للإعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة و الموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير، و على كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.
- المبلغ الإجمالي للنفقات العمومية.
- الترخيصات الإجمالية للإيرادات و النفقات بعدد كل ميزانية ملحقة.
- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة.
- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية الدولية.

¹ دستور 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19/08.

و يميز كل مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة و الأحكام ذات الطابع المؤقت، بحيث يعد كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكما دائما.

محتوى مشروع قانون المالية:

يحتوي مشروع قانون المالية لسنة 2008⁽¹⁾:

الأحكام التمهيدية تعلق بالترخيص السنوي لتحصيل مختلف الضرائب و الرسوم و الحواصل الأخرى سارية المفعول و يمكن العمل بها عند تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

المطلب الثاني: مناقشة و تعديل مشروع قانون المالية و الميزانية

أولا: مناقشة مشروع قانون المالية

عند الإنتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية و الموازنة، و إتمام الشروط الإعلامية بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، يصدر المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة بمناقشة قانون المالية و الموازنة، و تتبع هذه المذكرة بجدول زمني للحسابات العامة، و يتم من خلاله تحديد المادة المخصصة للمناقشة على امتداد هذه الفترة، و مع ذلك يحتفظ مكتب المجلس لنفسه بإمكانية تعديل الجدول عند الاقتضاء و غالبا ما يتم ذلك عدة مرات.

و كقاعدة عامة فإن المناقشة على مستوى الجلسات العامة تكون علنية و باللغة الوطنية.

و تتم وفقا للخطوات التالية⁽²⁾:

الخطوة الأولى: تقديم مشروع قانون المالية

تبدأ عملية مناقشة قانون المالية و الميزانية بعرض يقدمه ممثل الحكومة وزير المالية يتضمن تقديم مشروع قانون المالية، و يتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع.

¹ الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 31 ديسمبر 2007.

² لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص 187.

الخطوة الثانية: تقديم التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية

و تتمثل هذه الخطوة في تقديم مقرر لجنة المالية و الميزانية لمقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، و الذي يتكون من جزئين هما:

- مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية.
- محتوى التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية.

الخطوة الثالثة: المناقشة العامة لمشروع قانون المالية

يتسلم نواب المجلس الشعبي الوطني كل الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، و الدراسة التي تعدها لجنة المالية و الميزانية و الممثلة في التقرير التمهيدي، و يشاركون في أيام دراسته تنظما مجموعات البرلمانية حول مشروع القانون، كما يستمعون إلى العرض الذي يقدمه وزير المالية. و عندما تبدأ التدخلات الشفوية و الكتابية حيث يدلي النواب بأرائهم فيما يخص أحكام المشروع و يطرحون استفساراتهم و تساؤلاتهم حول ما يريدون استيضاحه، كما يقدمون اقتراحاتهم في شكل تعديلات لبعض مواد المشروع.

الخطوة الرابعة: رد وزير المالية عن تساؤلات النواب

تلتقي اهتمامات نواب الشعب في بعض المسائل الوطنية أو الجهوية أو الفئوية، و قد يحمل بعضهم انشغالات خاصة انطلاقا من دائرته الانتخابية أو بحكم عوامل أخرى. و يتولى وزير المالية على ملاحظات و استفسارات و تساؤلات النواب، بصفة جماعية أو فردية في بعض الأحيان.

و قد يجد رئيس لجنة المالية و الميزانية أن بعض الملاحظات تخص عمل لجنته فيتولى الرد، بعد فراغ وزير المالية من رده على نواب المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: مناقشة مشروع ميزانية الدولة

تتكون ميزانية الدولة من ميزانيتي التسيير و التجهيز لمختلف القطاعات الوزارية و تبدأ المناقشة بعرض مقدمة تقرير لجنة المالية و الميزانية عن مشروع ميزانيتي التسيير و

التجهيز، ثم مناقشة النواب لمشاريع الميزانيات القطاعية، و أخيرا ردود الوزراء على ملاحظات و تساؤلات النواب.

تتضمن مقدمة تقرير مشروع ميزانيتي التسيير و التجهيز، ميزانيات مختلف الدوائر الوزارية وفقا للمنهجية التالية:

• مشروع ميزانية التجهيز: و تتضمن رخص البرامج و اعتمادات الدفع.

• مشروع ميزانية التسيير: و تتضمن تحليل الإعتمادات المقترحة للسنة بالنسبة للإدارة المركزية و المصالح اللامركزية التابعة للوزارة.

• ملاحظات و توصيات اللجنة حول القطاع.

- مناقشة مشروع ميزانيتي التجهيز و التسيير:

تكتسي مناقشة مشروع ميزانيتي التجهيز و التسيير أهمية كبيرة لممثلي الشعب، فهي مناسبة جديدة لطرح الإستفسارات حول واقع التنمية المحلية في دوائرهم الإنتخابية و السياسات الوطنية المعتمدة في مجالي التسيير و التجهيز في مختلف القطاعات و آثارها الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية محليا و وطنيا، كما أنها مناسبة أيضا لكشف الممارسات السلبية و الإيجابية أحيانا للإدارة المركزية و مصالحها اللامركزية، و يتبع ذلك تقديم ملاحظات و إبراز الإحتياجات المحلية خاصة، بالإضافة إلى طرح تساؤلات حول النظرة المستقبلية للحكومة فيما يخص القضايا المحددة. و قد جرت العادة أن يبدأ أعضاء المجلس الشعبي الوطني بدراسة مشروع ميزانيتي التسيير و التجهيز للقطاعات الآتية: رئاسة الجمهورية، مصالح رئيس الحكومة، الدفاع الوطني، الأعباء المشتركة ثم يتولى وزير المالية الرد على تدخلات النواب المتعلقة بهذه القطاعات حسب البرنامج المحدد في الجدول الزمني للجلسات العامة. و بعد أن تنتهي تدخلات كل نواب المجلس الشعبي الوطني المسجلين سلفا، يتولى كل وزير الرد على الإستفسارات الملاحظات الشفوية و الكتابية المتعلقة بقطاعه الوزاري.

ثالثا: تعديل مشروع قانون المالية و الموازنة

لا يكتفي البرلمان بقبول مشروع الحكومة أو رفضه، بل دون تعديلات على بعض مواد من حيث الشكل و من حيث المضمون. و من خلال نوع التعديلات و أهميتها تقاس درجة فعالية سلطة البرلمان و في الواقع فإن سلطة المجالس التشريعية في تعديل مشروع قانون المالية و الموازنة ليست مطلقة، إذن بالإضافة إلى القيود الدستورية على ذلك فإن البرلمان في الجزائر يتألف من غرفتين مما يزيد في تعقيد الأمور نسبيا في هذا المجال.

المطلب الثالث: تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية

التصويت في الجلسة العامة هو آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني و تبدأ الجلسة بتقديم مقدمة التقرير التكميلي الذي يحتوي بالإضافة إلى المقدمة على استنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة عليها، و بعدها في عملية التصويت⁽¹⁾. و يصوت المجلس الشعبي الوطني بالإقتراع السري أو الإقتراع العام برفع اليد أو بالإقتراع العام الإسمي، كما هو مؤكد في الدستور « يجري التصويت برفع اليد، في الإقتراع العام، أو الإقتراع السري. كما يمكن أن يتم التصويت بالإقتراع العام بالمناداة الإسمية ».

أولا: التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية

حيث يقرر مكتب المجلس بعد استشاره رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الإقتراع، و يكون تصويت النواب شخصي، غير أنه في حالة غياب نائب يمكنه أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، و لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد.

و يدرس مشروع قانون المالية حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، كما أسلفنا و يجري التصويت برفع اليد⁽²⁾.

¹ المادة 30 من دستور 1996 المعدل و المتمم القانون رقم 19/08.

² لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص 196.

يهدف التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية إلى إبراز محتوى الجلسات التي تعقدها لجنة المالية و الميزانية لدراسة مقترحات التعديلات التي تحال عليها من طرف مكتب المجلس. ولذلك يتضمن التقرير التكميلي جزأين:

● مقدمة التقرير .

● موضوع التقرير .

1- مقدمة التقرير عن مشروع قانون المالية

تتولى لجنة المالية و الميزانية إعداد التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية فور إحالة إقتراحات التعديلات عليها و بداية دراستها بحضور ممثلي الحكومة، و مندوبي أصحاب التعديلات.

2- موضوع التقرير عن مشروع قانون المالية

يتضمن التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية الإشارة إلى كل التعديلات المقترحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، مبنية حسب ما وردت في مشروع القانون، و يتم ذلك وفقا للمنهجية التالية:

● رقم المادة كما وردت في مشروع قانون المالية، فإذا عدلتها لجنة المالية و الميزانية في تقريرها التمهيدي فإنه يشار إلى ذلك بإضافة عبارة "معدلة " مثل المادة رقم 4 معدلة.

● عدد التعديلات الواردة على المادة.

● الرقم التسلسلي للإبداع و التعديل و إسم و لقب مندوب أصحابه.

● مضمون التعديل.

● رأي اللجنة، حيث تبدي اللجنة رأيها بالرفض أو القبول و تعلل ذلك.

● إقتراح اللجنة، و عادة ما تقترح اللجنة التصويت على المادة كما وردت في مشروع القانون أو في تقريرها التمهيدي أو في صياغتها الجديدة.

ثانيا: التصويت مع المناقشة العامة

التصويت مع المناقشة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين، و يجري في مرحلتين هما: المناقشة العامة و المناقشة مادة مادة طبق ما نص عليه الدستور: « التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين، و يجري في مرحلتين هما: المناقشة العامة و المناقشة مادة مادة»⁽¹⁾.

1- مناقشة مادة مادة:

و يرتبط التصويت على مشروع قانون المالية بالمناقشة مادة مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب تعديل، و عند الإقتضاء مكتب اللجنة المختصة و ممثل الحكومة و بعد هذه التدخلات تعرض للتصويت.

2- التصويت الإجمالي على إيرادات الميزانيات العامة:

تكون الإيرادات العامة للدولة موضع تصويت إجمالي، و فضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على ما يلي:

ثانيا: التصويت مع المناقشة العامة

التصويت مع المناقشة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين، و يجري في مرحلتين هما:

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارية.
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.
- إيرادات و نفقات كل ميزانية ملحقة.
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب القانون لكل صنف من اصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

¹ دستور 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19/08.

و مما سبق يلاحظ ما يلي:

- إيرادات الميزانية العامة للدولة تكون موضع تصويت إجمالي، أما ما يتعلق بالنفقات، فقد تم تمييز نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارية.
- التصويت على الإيرادات العامة قبل النفقات العامة، و إيرادات و نفقات الميزانيات الملحقة و نفقات الحسابات الخاصة.

المطلب الرابع: مصادقة مجلس الأمة على نص قانون المالية

يدرس المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون المالية و يناقشه و يعدله و يصوت عليه، و قبل إحالته على مجلس الأمة للمصادقة عليه. بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه، و ذلك قبل إلى رئيس الأمة في غضون عشرة أيام (10)، و يشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال...⁽¹⁾.

و يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، خلال أجل أقصاه عشرون يوما (20) و قد تتأخر المصادقة على النص المتضمن قانون المالية حيث لا يصادق عليه البرلمان في مدة خمسة و سبعون يوما (75) من تاريخ الإيداع و في مثل هذه الحالة تطبق أحكام الإثني عشرية و ذلك وفقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية.

أو يحدث خلاف بين الغرفتين حول بعض المواد، ففي هذه الحالة، يطلب رئيس الحكومة تجمع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. أو يتم رفضه و في كل الحالات فإن البلاد لا ينبغي أن تبقى بدون قانون المالية مع بداية السنة المالية الجديدة و هذا ما لم يحصل في تاريخ السلطة التشريعية أن تم رفض اعتماد الميزانية من طرف النواب، و في حالة عدم المصادقة على قانون المالية لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، أي خمسة و سبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر قوة قانون المالية.

¹ المادة 44 من دستور 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19/08.

يتم تحضير واعداد مشروع الزمني للميزانية العامة للدولة كالاتي:

- تحضير الإطار و التوقعات الإقتصادية و النظر في التقديرات الخاصة بالإقتصاد الكلي

1 جانفي - 30 جانفي

- محاضرات حول الميزانية - تحليل مفصل للنفقات و الإيرادات 1 فيفري - 28 فيفري

- تحضير مشروع مذكرة التوجيه 1 مارس - 30 مارس

- دراسة الإقتراحات المقدمة من طرف الآمرين بالصرف (الوزراء و الولاة) 1 أفريل - 30

ماي

- التحكيم أو المحاضرات حول الميزانية بين الآمرين بالصرف و مصالح المديرية العامة

للميزانية 30 ماي - 30 جوان

- محاضرات بين وزير المالية و مصالح المديرية العامة للميزانية 30 جوان - 15 جويلية

- اجتماعات وزارية مشتركة بين وزير المالية و بعض الوزراء حول قانون المالية و الميزانية

15 جويلية - 15 أوت

- معاينة مشروع قانون المالية و مشروع الميزانية العامة للدولة من طرف الحكومة و المصادقة

عليها 15 أوت - 15 سبتمبر

- معاينة مشروع قانون المالية و مشروع الميزانية العامة للدولة من طرف مجلس الوزراء و

المصادقة عليها 15 سبتمبر - 30 سبتمبر

- إيداع مشروع قانون المالية العامة للدولة في مكتب البرلمان قبل 30 سبتمبر

- مناقشة قانون المالية في البرلمان 30 سبتمبر - 15 ديسمبر

- إقرار مشروع قانون المالية من طرف رئيس الجمهورية قبل 31 ديسمبر

خلاصة الفصل:

بعد تحضير وثيقة الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية يأتي دور السلطة التشريعية في الترخيص باستعمال الإعتمادات و تحصيل الإيرادات، و هذا ما يعني إجازة بتنفيذ عمليات الميزانية و ذلك بعد دراسته و مناقشته و إدخال التعديلات الضرورية عليه.

الختامة

و هكذا نكون قد عالجتنا في هذا البحث موضوع الميزانية العامة للدولة من جميع الجوانب التي تتعلق به بدءا بعموميات تتعلق بالميزانية من مفاهيم و خصائص و مبادئ و هيكل و، ثم انتقلنا إلى المستوى الذي يعكس أهم الأشخاص المكلفين بتحضير الميزانية و الخطوات اللازم اتباعها التي تشرف عليها السلطة التنفيذية و هيئات محددة في وزارة المالية وصولا إلى ضبط هذا المشروع نهائيا و تقديمه للسلطة التشريعية التي تعطيه الترخيص باستعمال الاعتمادات و تحصيل الإيرادات.

وبانتهاء هذه الدراسة توصلنا لمجموعة من النتائج المتمثلة فيما يلي:

● الميزانية العامة للدولة تبقى تلك الوظيفة الأساسية للتنظيم، ضبط، و تطبيق المستقبل، فهي عبارة عن شرح لبرامج الأفعال و الإجراءات التي تقوم بها الدولة من و إلى غاية التنفيذ، و ذلك لضمان سياسة متعلقة بالميزانية جد هادفة.

● الميزانية هي عبارة عن احترام لعدد من القوانين النسبية عند تنفيذها.

● هدف الميزانية هو تعاريف لتدابير إنجاز قابلة للتطبيق من خلال عمليات مالية من جهة و تحديد و تبين الواجبات و المسؤوليات لكل من المختصين بها من جهة أخرى و ذلك لتحقيق التوازن بين النفقات العمومية و الإيرادات العمومية، و الخزينة العمومية في النظام المحاسبي ككل.

و توصلنا إلى أن النظام المتعلق بالميزانية الحالي لا يستجيب لضروريات إقتصاد السوق في الإقتصاد الجزائري، لذلك سوف يكون هناك مشروع تجديد النظام المتعلق بالميزانية، هو في مرحلة الدراسة من قبل متخصصين كنديين. هذه الدراسة تتكون من مجموعة من الخيارات المتعلقة بالميزانية، هذا التغيير سوف يمس القطاعات، التقارير، الإجراءات بين الوكلاء الإقتصاديين.

إن الإجراءات المعمول بها في مجال الميزانية تقوم بتحديد، تخفيض و التوزيع الجيد للموارد القومية، و هذا ما سنجد في مشروع تجديد النظام المتعلق بالميزانية الذي يتضمن جملة من الأهداف:

- تحسين الشفافية المتعلقة بالميزانية و توضيح الإختيارات السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية.

- التسهيلات فيما يتعلق بالإختيارات الإستراتيجية من خلال المعلومات و تحاليل لتحصل على أفضل كيفية.

- تقوية المسؤوليات للوكلاء و المعاهد المسؤولة على الإستعمال العمومي العميق. و نرجو و نأمل أن يكون هناك دعم كافي من قبل الأساتذة المشرفين و الهيئات المستقبلية على مستوى أمكنة التريص و تقديم المعلومات لهم بطريقة تمكنهم من فهم صلب موضوعهم و تجعلهم أكثر حماسا و هذا ما يزيد إرادتهم في البحث و بذلهم لمجهود أكبر لإنجاز عمل مثالي يشاد به مستقبلا.

ختاما، نتمنى أن نكون قد أوفينا بحثنا و تمكنا من توصيل و لو جزء منه، و نرجو أن يعاد أخذ هذا الموضوع بعين الاعتبار من قبل الدفعات القادمة و ذلك لإبقائنا على علم بالتطورات الحاصلة في هذا الميدان، أي مشروع التجديد المتعلق بالميزانية العامة للدولة، و مع التطور الذي تشهده الميزانية العامة للدولة في الجزائر و اتساع نطاق مشاريع القطاعات و الهيئات العمومية التي أصبحت تطمح لمستويات عليا نتمنى أن تكون الدراسات القادمة معمقة أكثر و لا تتوقف عند هذا الحد.

قائمة المراجع و المصادر

قائمة المصادر و المراجع

أ- القوانين

1. التشريع الأساسي

- المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتضمن دستور الجزائر، ج ر ج ج، 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر ج ج، عدد 25، لسنة 2002، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم: 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر ج ج، عدد 63، لسنة 2008.

2. القوانين

- جريدة رسمية رقم 53، سنة 1997.
- جريدة رسمية رقم 82، سنة 2007.

ب- الكتب:

باللغة العربية:

- 1- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 2- خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2003.
- 3- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة: النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006.
- 4- صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، حيدرة، دون سنة.
- 5- عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972.
- 6- قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، عمان، 1999.
- 7- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، الجزائر، دون سنة.
- 8- محمد جمال ذينبات، المالية العامة و التشريع المالي، الدار العلمية الدولية و دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2003.
- 9- مؤيد الدوري و طاهر الجنائي، إدارة الموازنات العامة، عمان دار زاهر للنشر، 1999.

ب- الرسائل:

- 1- **فرد جميلة**، (دور الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة)، معهد العلوم الإقتصادية قسم تسيير المؤسسة، جامعة الجزائر، دون سنة.
- 2- **حسين مصطفى حسين**، (المالية العامة و التشريع الضريبي)، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة عنابة، 1975.

قائمة المحتويات