محاضرات في المالية والتنمية المحلية/ 2021/2020
السنة الثانية ماستر: تخصص الحوكمة والتنمية المحلية
المحاضرة رقم: 01

المحور الأول: نظام المالية العامة

الفرع الأول: تعاريف

1-النظام: مجموعة من العناصـر المتداخلة والمتفاعلة فيما بينها لتشـكل وحدة واحدة تقوم بوظيفة معينة تتكون من مجموعة من الأجزاء وتعمل معا لتحقيق هدف مشترك.

2-المالية: تتناول الإيرادات والنفقات وما تعلق بهما.

3- العامة: بأنها تخص مالية السلطات العامة أي الأشخاص المعنوية العامة القائمة و الموجودة بالدولة، و لذا تجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات و إيرادات.

4-المالية العامة: وهي ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشـــاط المالي للدولة وهو ذلك النشـــاط الذي تبذله في سـبيل الحصـول على الموارد الضـرورية اللازمة لإنفاقها من اجل الوصـول إلى إشـباع الحاجات العامة.

5-الســياســة المالية: هي مجموعة القواعد والأســاليب والإجراءات المتخذة من طرف الدولة لتســيير وإدارة نشاطاتها المالية بكفاءة عالية تحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال مجال زمني محدد.

6-خصائص المالية العامة

1.6-في الدول المتقدمة: *التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة لم يعد الهدف، بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصـــادي والاجتماعي *إمكانية أخذ الدولة بالميزانية العامة لمعالجة الدورات والتقلبات الاقتصادية، وذلك بتخصيص فائض الإيرادات المتحقق في سنوات الازدهار لتغطية العجز في سنوات الانكماش والكساد الاقتصادي .

2.6-في دول العالم الثالث: * صغر حجم الميزانية العامة مقارنة بالدول الرأسمالية المتقدمة وذلك لضيق مصادر الإيرادات وبالتالي لعدم التوسع في مجال الإنفاق العجز المستمر في الميزانية العامة.

الفرع الثاني: قانون المالية

1-تعريف: قانون المالية هو الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية والمصادق عليها من قبل البرلمان والتي تحدد خلال سنة مالية طبيعية كمية المبالغ التي تخص موارد الدولة وأعبائها المنتظر تنفيذها.

2-خصائص قانون المالية

1.2-قانون المالية يعبر عن سياسة الدولة: لأنه لا يعتبر عملية تشريعية لوحدها وإنما يعبر عن النظام المالي للدولة وبالتالي سياسة اقتصادية.

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

3.2-قانون المالية عملية سنوية وضرورية :يوضع قانون المالية لسنة واحدة إلا في حالات طارئة.

4.2- خاصية التقدير: لأنه يتضمن تقديرات فيما يخص النفقات و بالتالي تقديرات الموارد لتغطية هذه النفقات.

3-أشكال قانون المالية

1.3-قانون سنوي: يعرف كذلك بالقانون الأساسي، فهو يقر ويرخص مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كذلك يقر و يرخص المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية.

2.3-قانون مالية تكميلي "المعدل": يمكن لقانون المالية المعدل دون سواه، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية، فقانون المالية السنوي يكون معرض للخلل ولتغير بعض المعطيات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية مما يستدعي التعديل عن طريق القوانين التكميلية.

3.3-قانون ضبط الميزانية: هو تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند اقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية. وكتعريف آخر له: قانون ضبط الميزانية هو قانون يضبط النتائج المالية للسنة مالية، وهو يصادق على الفروقات والنتائج والتقديرات المعدة في إطار قانون المالية السنوي، إذن هو وسيلة مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، فيسجل الأرقام الفعلية التي حصلت بالنسبة للنفقات والإيرادات، ويعتمد عليه في تحضير قوانين المالية أو قانون المالية للسنة القادمة.

الفرع الثالث: الميزانية العمومية

تعتبر الميزانية العامة للدولة من أهم أدوات تنفيذ السياسة المالية لها، ذلك انها الوثيقة التي تحدد بدقة الأولويات وتوجهات السياسة المالية خلال فترة زمنية محددة من اجل توفير التمويل اللازم والكافي لمواجهة حاجات المجتمع.

1-تعريف ميزانية الدولة: هي الوثيقة الوحيدة والموحدة التي تتوقع وتقدر الايرادات وتجيز النفقات العامة لمدة زمنية متصلة غلبا ما تكون سنة، ومنه يمكن القول بأن مفهوم الميزانية يقوم على مجموعة العناصر التالية:

-الميزانية العامة هي تقدير الإيرادات والنفقات العامة للسنة مستندة في ذلك على عنصر التوقع.
-الميزانية العامة هي وثيقة مالية تنجزها السلطة التنفيذية وتجيزها السلطة التشريعية.
-الميزانية العامة تعد عامة لتنفذ خلال سنة مقبلة.

2- مبادئ وقواعد الميزانية العامة

1.2-مبدأ السنوية: ومعناه ان مدة سريان الميزانية هي سنة كاملة حيث يتمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في إطار هذه القاعدة كما تتمكن الحكومة من تنفيذها بمرونة، إن مبدأ السنوية يسري كذلك على

ميزانيات المجموعات المحلية -البلديات والولايات- وكذلك على المؤسسات العمومية وهو مبدأ غير مغلق حيث نجد ان الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات التي يتطلب تنفيذها أكثر من سنة تشذ على هذا المبدأ.

2.2-مبدأ العمومية: ومعناه ان تتضمن الميزانية العامة قسمين أولهما خاص بالإيرادات العامة وثانيهما خاص بالنفقات العامة دون أي رابطة بينهما حيث يبرز استقلال القسمين بعضهما مما يسهل مهمة البرلمان في الرقابة بالإضافة إلى الرقابة الداخلية أثناء مرحلة التنفيذ.

2.3-مبدأ الوحدة: ويقصد به وضع كافة بنود الايرادات العامة والنفقات العامة في بيان واحد دون توزيعها على بيانات مختلفة يمثل كل منها ميزانية مستقلة، والغاية من إظهار الميزانية في بيان واحد كافة الايرادات والنفقات هو سهولة عرض الميزانية على البرلمان وتحديدها للمركز المالي ككل. إن مبدأ وحدوية الميزانية هو مبدأ ليس مطلق وليس عاما بل ترد عليه بعض الاستثناءات نذكر منها:

- **الميزانيات غير العادية:** وهي التي توضع خصيصا لمواجهة عمل طارئ كالحروب أو القيام بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السدود ومد خطوط السكة الحديدية.
- **الحسابات الخاصة على الخزينة:** ويقصد بها المبالغ التي تدخل الخزينة على ان تخرج منها فيما بعد فهي لا تعد إيرادا بالمعنى الصحيح وكذلك المبالغ التي تخرج من الخزينة لتعاد إليها فيما بعد بمعنى أنها لا تعد نفقة عامة بالمعنى الصحيح، ومثال ذلك حساب الأمانات –التأمينات- التي هي عبارة عن مبالغ مدفوعة من الغير نظير قيامهم بتنفيذ عقود وترد لهم بعد الانتهاء من أعمالهم طبقا لقانون الصفقات ودفتر الشروط.

4.2-مبدأ عدم التخصيص: والمقصود به عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لتغطية نوع معين من النفقات مثل تخصيص الرسوم الجامعية لتغطية النفقات الخاصة بالجامعة وكذا إيرادات رسوم السيارات لتغطية نفقات إنشاء الطرق وصيانتها، لذا نجد ان الأساليب العامة الحديثة تنكر مبدأ التخصيص وتأخذ بمبدأ عدم التخصيص للأسباب التالية:

- إذا قلت حصيلة الإيراد المخصص ينتج عنه عجز في الخدمة المخصص لها.
- لمعمول به ان أوجه الإنفاق العام تتحدد طبقا لدرجة إلحاح الحاجة العامة للمجتمع والعمل على إشباعها وليس بحسب الايراد الممكن الحصول عليه منها.

5.2-مبدأ التوازن: ومعناه ان تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات.

3-مراحل إعداد الميزانية العامة

1.3- مرحلة الإعداد: المقصود بإعداد الميزانية العامة هو تحضيرها عن طريق وضع تقديرات للنفقات العامة وكذا تقدير ما يلزمها من إيرادات بدقة كاملة. والسلطة التنفيذية هي التي تتحمل عبء الإعداد لما لها من أجهزة موزعة في البلاد وكذلك لأنها الأقدر على تحديد حاجيات المجتمع وقدراته المالية، وتبدأ عملية التقديرات من أسفل الهرم إلى قمته حيث تنطلق من الوحدات والمؤسسات القاعدية إلى أن تصل إلى الوزارات المختلفة والتي ترفعها بدورها إلى وزارة المالية التي تقوم بدراستها للتأكد من صحة التقديرات وسلامة الأسس المبنية عليها والابتعاد عن المغالاة أو النقص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة ثم تعرضها على السلطة التشريعية التي تتولى مناقشتها وتفحص أوجه الإنفاق وأوجه الإيرادات وما ينتج عن ذلك من فرض لضرائب جديدة أو إصدار قروض.

وفي الجزائر يعتمد في إعداد مشروع الميزانية من طرف وزارة المالية على جملة من العناصر والتوجيهات تتمثل في ما يلي:

-توجهات المخطط السنوي: والذي يحدد الأهداف العامة المراد انجازها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

-توقعات مختلف القطاعات: والتي تقوم بها مختلف الوزارات والقطاعات سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات الخاصة بها والمبنية على الممارسات خلال الميزانية ما قبل الأخيرة.

ونلاحظ انه طبقا للدستور الجزائري فإن الحكومة ملزمة بإيداع مشروع الميزانية لدى البرلمان قبل منتصف شهر أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذه.

2.3- -مرحلة الاعتماد: بعد مرحلة الإعداد التي تقوم بها السلطة التنفيذية تأتي مرحلة الاعتماد والإجازة التي تقوم بها السلطة التشريعية حيث يودع لديها مشروع الميزانية بغرض اعتماده وذلك حسب المراحل:

-مرحلة المناقشة: بعد إيداع مشروع القانون مرفق بالوثائق المرتبطة به لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني يقدمه هذا الأخير طبقا للأنظمة واللوائح إلى اللجنة المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط التي تقوم بمناقشته مع ممثلي الحكومة (وزير المالية) لتختتم أعمالها بتقرير تمهيدي يتضمن الملاحظات والاقتراحات ثم يعرض التقرير على المجلس لمناقشته في جلسات عامة من حيث مدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول وكذا تطبيق السياسة المالية المنتهجة من طرف مختلف القطاعات.

-مرحلة التعديل: تختلف سلطة البرلمان في تعديل قانون الميزانية من بلد لآخر وفي الجزائر فانه يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة تقديم اقتراحات مكتوبة خاصة بالعديل أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني بشرط أن لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية.

-التصويت: التصويت على الميزانية يكون بصورة إجمالية خلاف لميزانيات المجموعات المحلية التي يتم التصويت عليها بابا بابا وفصلا فصلا ومادة مادة، وهنا نشير إلى ان التصويت والمصادقة من طرف البرلمان على ميزانية الدولة يتم قبل بداية السنة المدنية الجديدة ذلك ان الدستور الجزائري قد قيد البرلمان بالمصادقة على الميزانية بمدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداع المشروع لدى المجلس.