- **المحور الرابـــع: الميزانيـــة العامـــة.**
- – ما هية الميزانية العامة.
- – تحضير الميزانية العامة.
- – اعتماد الميزانية العامة.
- – تنفيذ الميزانية العامة.
- **1- ما هية الميزانية العامة:** لتحديد ما هية الميزانية العامة سنقوم بتعريفها، وبيان عناصرها وأهميتها والتمييز بينها وبين الصور الأخرى من الميزانيات.
- أولا: تعريف الميزانية العامة: هنالك العديد من التعريفات للمزيانية العامة، عرّفها القانون الفرنسي بأنها :"الصيغة التشريعية التي تقـدر بموجبهـا أعبـاء الدولـة وإيراداتها، ويقدرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعتبر من أهداف الحكومـة الاقتصادية والمالية".
- عرّفها القانون الأمريكي بأنها :"صك تقدر فيه نفقات السـنة التاليـة وإيراداتهـا بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراح الجباية المبسطة فيها".
- يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة على أنها :"وثيقة هامة مصادق عليهـا مـن طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشـباع الحاجـات العامـة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون السنة"[1].
- فالميزانية تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية لدولة المحددة سـنويا بموجـب قانون المالي، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعول بها.
- ثانيا: عناصر الميزانية العامة: الميزانية العامة نظرة توقعية لنفقـات وإيـرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لإجازة السلطة التشريعية، وبالتالي يتضح أن الميزانية العامة تعتمد على العديد من الخصائص تتمثل في:
- – الميزانية نظرة توقعية مستقبلية: فهي عبارة عن سجل لمـا تتوقعـه السـلطة التنفيذية من نفقات وإيرادات خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، فهـي تعكس برنامج عمل الحكومة في الفتـرة المسـتقبلية علـى الصـعيد السياسـي والاقتصادي والاجتماعي، فإذا قررت الحكومة زيادة الاعتمادات الخاصة بالـدفاع

[1] عباس محرزي, المرجع السابق, ص 399.

في الميزانية، فذلك يعكس سياسة الحكومة إزاء ما تتعرض له الدولة من تهديدات خارجية.

- – الميزانية تتطلب الإقرار والإجازة: تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذ تم إيجازها من قبل السلطة التشريعية وفي حدود هذه الإجازة.
- إن حق البرلمان في إجازة الميزانية من المبادئ الدستورية المستقرة في النظم السياسية، إذ بوساطتها يراقب عمل الحكومة في جميع المجالات.
- – الميزانية العامة أداة لقيام الدولة بدورها: الميزانية العامة هي برنامج العمل الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة، فهي توضح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها.
- **ثالثا: أهمية الميزانية العامة:** تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة السياسية والاقتصادية.
- – **أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية:** فهي وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو رفضها حتى تضطر الحكومة إلى اتباع نهج سياسي معيّن تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية.
- – أهمية الميزانية العامة من الناحية الاقتصادي: فهي تساعد على إدارة وتوجيه الاقتصاد القومي، فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش، بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية وخاصة بعد أن أصبحت الميزانية العامة أداة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.
- رابعا التمييز بين الميزانية العامة والصور الأخرى من الميزانيات.
- أ– الميزانية العامة والميزانية الخاصة: إذا كانت كل من الميزانية العامة والميزانية الخاصة نظرة توقعية مستقبلية فإنهما يختلفان في:
- – النظرة التوقعية للميزانية العامة تكون نظرة عامة أما النظرة التوقعية للميزانية الخاصة تكون خاصة.
- – وجود ترخيص في الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية أما الميزانية الخاصة فلا يوجد فيها ترخيص.

- ب- الميزانية العامة والحساب الختامي: الحساب الختامي هو بيان عن النفقات والإيرادات التي تحققت في السنة الماضية، يهدف إلى معرفة صحة توقعات الحكومة، وبالتالي مراقبة الحكومة هل التزمت بتنفيذ الميزانية أم لا.
- – الميزانية تتعلق بفترة مقبلة قد تتحقق وقد لا تتحقق، بينما الحساب الختامي هو بيان للنفقات والإيرادات التي تحققت فعلا في فترة زمنية انقضت.
- – عند إعداد الميزانية لابد من الاعتماد على الحساب الختامي للسنوات الماضية، وعند الانتهاء من تنفيذ الميزانية لابد من الاعتماد على الحساب الختامي لمعرفة صحة توقعات الميزانية العامة.
- – لكل ميزانية حساب ختامي.
- **ج- الميزانية العامة وقانون المالية:** تتشكل الميزانية العامة من إيرادات ونفقات، فهي إذن عبارة عن مجموعة حسابات، في حين قانون المالية يرخص بإيجاز هذه النفقات والإيرادات وبالتالي فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق، بمعنى آخر قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لإنجاز الموازنة وبالتالي لا يمكن اعتماد وتنفيذ الموازنة إلا من خلال قوانين المالية.
- **أنواع قوانين المالية:**
- تضمن قانون 17/84 في المادة الثانية منه مختلف قوانين المالية وهي: قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي أو المعدل، قانون ضبط الميزانية.
- **ج-1- قانون المالية السنوي:** هو ذلك القانون الذي تفتح فيه السنة المالية، ويكون صالح الاستعمال لتلك السنة، ويمكن أن تضاف إليه قوانين تكمله أو تعدله (يبدأ قانون المالية السنوي في الفاتح جانفي من كل سنة وينتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة).
- يتكون قانون المالية السنوي من جزأين: الأول يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، والثاني يتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبق بصدد الموازنة العامة للدولة، والموزعة حسب طبيعة النفقة (تسيير، تجهيز).
- **مشروع قانون المالية:** هو ذلك المشروع الذي تقدمه الحكومة إلى البرلمان في أقصى تقدير يكون 30 سبتمبر، وهي السنة التي تسبق قانون المالية.

-2- **قانون المالية التكميلي والمعدل:** إن الاعتمادات المفتوحة للإدارات العمومية غير محددة وغالبا ما يتجاوز المبالغ المحددة في بداية السنة، ولهذا تضطر الحكومة إلى وضع قانون مالية تكميلي يتماشى والتغيرات الجديدة ثم يصادق عليه البرلمان.

- إن قانون المالية التكميلي يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق إيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة.
- **قانون المالية المعدل:** هو تصريح بالمطابقة أي التنفيذ الحقيقي للموازنة حسب المصادقة الأولية، والتي تم تعديلها في إطار الحالات الطارئة.

-3- **قانون ضبط الميزانية:** هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

- إن الهدف من قانون ضبط الميزانية هو ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا وما كان متوقعا، كما يعتبر أداة لرقابة التنفيذ من طرف السلطة التشريعية، ويعتبر أداة أساسية في تقدير بيانات الميزانية المستقبلية، ويقوم هذا القانون بعرض النتائج وتوضيح البيانات، فهو يضبط رصيد الميزانية (فائض أو عجز) الذي تحقق.
- 2- **إعداد وتحضير الميزانية العامة:**

إن إعداد وتحضير الميزانية العامة يمر بمراحل وإجراءات معيّنة تلتزم السلطة التنفيذية بها، على أن تراعى مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقررها علم المالية العامة.

- **أولا: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة للدولة:** وتتمثل في: مبدأ سنوية الميزانية، مبدأ توازن الميزانية، مبدأ وحدة الميزانية، مبدأ عمومية الميزانية، سنتناول كل مبدأ بنوع من التفصيل.
- أ- مبدأ سنوية الميزانية: وهو أن يتم التوقع والترخيص لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل سنة.
- لقد استقر الفكر المالي والنظم المالية على أن السنة هي أنسب فترة لتوقيع نفقات الدولة وإيراداتها، ويرجع لاعتبارات سياسية ومالية، فأما الاعتبارات السياسية

فتتمثل في أن مبدأ السنوية يكفل رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة إلى الرجوع إليه كل سنة للحصول على موافقته، وأما الاعتبارات المالية فتتمثل في أن فترة السنة تمارس في نطاقها أغلب الأنشطة الاقتصادية وتتضمن دقة تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها، فالاعتماد على تقديرات تفوق السنة يؤثر على دقة البيانات، فكلما طالت الفترة زاد أثر التقلبات والتغيرات المالية مثلا (أسعار البترول).

- الاستثناءات الوادرة على مبدأ السنوية: مثل نفقات التجهيز ونفقات الاستثمار.
- – نفقات التجهيز: ويطبق عليها نظام الميزانية الإثنين عشرية في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية، إذ تترخص الإدارة العامة بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة.
- نفقات الاستثمار: كما يعتبر استثناء من قاعدة السنوية الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها عدة سنوات.
- ب– مبدأ توازن الميزانية: يحتوي توازن الميزانية على مفهومان مفهوم تقليدي وآخر حديث.
- – المفهوم التقليدي: ويقصد به تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان، وبالتالي فالنظرة التقليدية هي نظرة حسابية فقط، وهذا خشية حدوث عجز أو تضخم أو فائض في الميزانية.
- وبالتالي لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة، فهذا يعبّر عن وجود عجز في الميزانية.
- وفي هذا الالتجاه ذهبت المادة 121 من الدستور التي تنص على عدم قبول اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.
- – المفهوم الحديث: إن النظرة المالية الحديثة في علم المالية لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة، وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميّز القرن الحالي، ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي الحديث يستبعد فكرة التوازن، بل كل ما هناك أنه يميل على أن يستبدل "فكرة التوازن

المالي" بفكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام، حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الميزانية.

- هذا الاستبدال هو ما يطلق عليه نظرية العجز المؤقت والمنظم، وتتمثل هذه النظرية أنه في فترات الركود والكساد تنتشر البطالة، وهذه البطالة هي في الحقيقة العجز الحقيقي الذي يتعرض له الاقتصاد، وتخفيض هذا العجز يستلزم زيادة حجم الاستثمارات، وبسبب حالة الركود القائمة لا يقوم الأفراد أو المشاريع الخاصة بهذه الاستثمارات، ولهذا يتعين على الدولة أن تزيد من استثماراتها لتنشيط الحالة الاقتصادية وأن تخفض من معدل فرض الضريبة حتى تزيد الموارد لدى المواطنين، وتقلل الأعباء الملقاة على عاتق المؤسسات.
- هذه الإجراءات تؤدي إلى حدوث عجز في الميزانية ولكنه عجز مقصود أو منظم لأنه سيؤدي بع مدة إلى عودة التوازن الاقتصادي فتزيد حصيلة الضرائب وتتوقف الإعانات الممنوحة للعاطلين عن العمل أو المؤسسات على أنه ينبغي لتحقيق ما تقدم أن يلاحظ أن التوسع في الإنفاق العام يجب ألا يتعدى حجم البطالة الموجودة وإلا أدى ذلك إلى حدوث تضخم هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تفترض سياسية العجز المنظم فرض وجود رؤوس أموال غير مستخدمة، فإذا لم تتحقق هذه الشروط فإن اللجوء إلى العجز المنظم يؤدي إلى التضخم.
- ج- مبدأ وحدة الميزانية: يقصد به إدراج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف والاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية.
- وهنالك العديد من الاعتبارات لمبدأ وحدة الميزانية منها ما هو سياسي ويساعد السلطة التشريعية في رقابة ميزانية الدولة، ومنها ما هو مالي من شأنه تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة، مما يؤدي إلى تسهيل مهم الباحثين والماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، ويساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته.
- الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية: على الرغم مما يتضمنه مبدأ وحدة الميزانية من فوائد فإن هناك بعض الاستثناءات التي ترد عليه:

- – الميزانيات المستقلة: وهي الميزانية الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، فالاستقلال الشخصي يليه منطقيا الاستقلال في الميزانية، فميزانية هذه المرافق مستقلة عن ميزانية الدولة.
- – الميزانيات الملحقة: وهي تلك التي تسمح بمتابعة كيفية وشروط سير بعض مرافق الدولة التي يغلب عليها الطابع التجاري لكنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثمة فهي ميزانية المرافق التي تتمتع بمواد خاصة، وهي ذات طابع اقتصادي (ميزانية البريد والمواصلات).
- – الميزانيات الخاصة بالخزينة: يقصد بها الإطار الذي يسجل دخول أموال لخزينة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، ولا تعتبر إيرادات عامة، وتسجل خروج أموال منها، ولا تعتبر نفقات عامة.
- مثل: التأمين الذي يدفعه المقاولون المتعاقدون مع الحكومة لتنفيذ مشروع معيّن.
- في الجزائر تفتح الحسابات من خلال قانون المالية المادة 48 من القانون رقم 17/84 وتجمع في: حسابات التجارة، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات للخزينة، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.
- – الميزانيات غير العادية: ويرجع وجودها إلى التقسيم التقليدي للنفقات العامة والإيرادات العامة إلى عادية أو غير عادية، مثل اضطرار الدولة لإنفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية أو استثنائية كتعمير ما خربته الحرب، أو القيام باستثمار ضخم.
- لذلك يفضل وضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية مما يسمح بمقارنة حالة الدولة في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع إلى أرقام الميزانيات العادية وحدها.
- د– مبدأ عمومية الميزانية: يقوم هذا المبدأ على طريقتين إما طريقة الناتج الصافي أو طريقة الموازنة الشاملة.
- – طريقة الناتج الصافي: ويتم بموجبها إجراء مقاصة أو استنزال بين إيرادات كل وحدة ونفقاتها، بحيث لا يظهر في الميزانية إلا نتيجة المقاصة أي صافي الإيرادات أو صافي النفقات.

- – طريقة الموازنة الشاملة: ويقصد بها إدراج كل نفقة وكل إيراد مهما كان مقداره دون إجراء أي مقاصة بينهما.
- إن الطريقة الثانية (الموازنة الشاملة) هي المتبعة، وذلك لاعتبارات سياسية وأخرى مالية.
- فإمام الاعتبارات السياسية فتتمثل في كفالة تقدير الرقابة البرلمانية على كافة النفقات العامة، ذلك أن طريقة الناتج الصافي تحجب على البرلمان كل ما ستعلق بتفاصيل نفقات المرافق العامة، ولاي ظهر سوى رصيد هذه المرافق في الميزانية دائنا كان أم مدينا.
- وأما الاعتبارات المالي فتتمثل في محاربة الإسراف في الإنفاق الحكومي، حيث أن اتباع طريقة الناتج الصافي من شأنها أن تتيح للمرفق الذي يحقق إيرادات تفوق نفقاته أن يسرف في هذه النفقات، ولا يظهر في هذه الميزانية إلا فائض الإيرادات على النفقات، وبالتالي لا تكون رقابة من السلطة التشريعية على بنود نفقاته.
- هناك قاعدتان إلى جانب مبدأ عمومية الميزانية تستهدفان تحقيق نفس الغرض وهما قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص النفقات.
- – فاعدة عدم تخصيص الإيرادات: وبمقتضاها لا يجوز تخصيص مورد معيّن لتغطية نفقة معيّنة، بل يجب أن تغطي الإيرادات كافة النفقات بلا تمييز أو تخصيص.
- – قاعدة تخصيص الاعتمادات: وبمقتضاها لا يجوز أن يكون اعتماد البرلمان للنفقات إجماليا، بل يجب أن يخصص مبلغ معيّن لكل وجهة من أوجه الإنفاق العام، هذه القاعدة من شأنها تقييد السلطة التنفيذية باحترام ما صادق عليه البرلمان.
- **ثانيا: إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة.**
- السلطة المختصة بتحضير الميزانية والإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية.
- أ- السلطة المختصة فغي تحضير الميزانية العامة للدولة: تلعب السلطة التنفيذية دور كبير وأساسي في تحضير وإعداد الميزانية، والسبب في ذلك يعود للعديد من الاعتبارات تتمثل في:

- – أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة مختلف القطاعات الإدارية ومن ثمة فهي وحدها التي تعلم ما تطلبه هذه المؤسسات من نفقات.
- – أن هذه السلطة التنفيذية أكثر السلطات الإدارية دراية بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني.
- – أن الميزانية العامة تعبر عن برنامج وخطة الحكومة في المجالات المختلفة.
- ب– الإجراءات المتبعة بصدد تحضير الميزانية: تنطلق مراحل تحضير الميزانية من الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية في الأشهر الأولى لإعداد الميزانية.
- تقوم المديرية العامة للميزانية بمساعدة المديريات التابعة لوزارة المالية بإعداد تقرير موجه إلى مجلس الحكومة يتناول مختلف الاقتراحات الممكنة التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة، حيث تكون هذه الاقتراحات متلائمة مع الحقائق الاقتصادية والمالية للدولة.
- يقوم مجلس الحكومة بدراسة هذه الاقتراحات، حيث تدور مناقشة غالبا بين وزير المالية المعد لهذا التقرير والوزارات الأخرى، ويخرج مجلس الحكومة بتوجيهات وتعليمات توجه الأشغال وقت إعداد الميزانية، كما يحدد مجلس الحكومة القطاعات ذات الأولوية في الميزانية المقبلة.
- تقوم المديرية العامة للميزانية في نهاية شهر مارس بإرسال مذكرة منهجية (رسالة تأطير) إلى كافة الوزارات والهيئات العليا للدولة أين تطلب منهم إفادتها بتقديراتهم المالية للسنة المالية المقبلة في شكل طلب اعتمادات تتماشى واحتياجات كل منها.
- بعد استلامها لمذكرة المنهجية من وزارة المالية تقوم الوزارات بتبليغ هذه المذكرة إلى الهيئات والمديريات التابعة لها على مستوى الأقاليم (الولايات)، حيث تبدأ عملية تقدير النفقات على مستوى الوحدات الإدارية المصغرة وتضيف لها النفقات المسببة وترسلها إلى وزارة المالية، بعد هذه المرحلة تستلم الوزارة الوصية الوثائق الخاصة للميزانيات التقديرية والمرفقة بالتقارير من طرف المديريات والمؤسسات التابعة لها، وهذا انطلاقا من الثلاثي الثاني من كل سنة، فتقوم بدراستها وتحديدها والتأكد من مطابقتها للتوجهات والتعليمات المتخذة في مجلس الحكومة بعد ضبط تقديرات كل ميزانية لكل وزارة، ثم تقوم الوزارات بإرسال الوثائق إلى وزارة المالية في بداية الثلاثي الثالث ونهاية الثلاثي الثاني لكل سنة.

- ثم تستلم رئاسة الحكومة المشروع التمهيدي للميزانية من وزارة الماليـــة، وتقـــوم بدراسة مضمونه وترسل نسخ منه إلى كافة الوزارات، وذلك لتحضير المناقشة في مجلس الحكومة، حيث يقوم كل وزير بالدفاع عن الأرقام المدونة، وإن كانت هناك خلافات يكلف الوزير الأول بالفصل فيها، وبعدها يقدم مشروع الميزانية لمجلـــس الوزارات برئاسة الجمهورية للموافقة عليه.
- ج- تقنيات تقدير النفقات والإيرادات: تختلف الطرق والأساليب المتبعة في تقـــدير كل من النفقات والإيرادات في الميزانية.
- ج-1- تقدير النفقات العامة: يتم إعادة تقدير النفقات بتحديد كـــل مرفـــق لنفقاتـــه المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة يضاف إليها ما سيقوم به المرفـــق مـــن نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة، ويتم تقـــدير النفقات بعدة طرق تتمثل في:
- - الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية: الاعتمادات المحددة يتم فيها تحديـــد الحد الأقصى للنفقة، ولا يمكن الزيادة أو تجاوزهـــا إلا بـــالرجوع إلـــى الســـلطة التشريعية.ذ
- أما الاعتمادات التقديرية فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريـــب، وتطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري بعد الحصول على الموافقـــة الشـــكلية للسلطة التشريعية على أن يتم الرجوع فيما بعد للسلطة التشريعية للموافقة الرسمية عليها.
- اعتمادات البرامج: تتعلق هذه الطريقة بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة، ويتم اعتماد هذه البرامج بطريقتين:
- طريقة اعتمادات الربط: حيث يحدد مبلغ النفقات بصورة تقديرية ويتم إدراجه في ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراجه في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من نفقات.
- طريقة اعتمادات الربط الخاصة: وتتلخص هذه الطريقة في إعداد قانون خاص عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج توافق عليه السلطة التشريعية بموجبه يتم وضـــع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة

له، ويقسم هذا القانون ذاته البرنامج إلى عدة سنوات، ويقرر لكل سنة جزء منها الاعتمادات الخاصة بها.

- ج-2- تقدير الإيرادات العامة: يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية، إذ أنه يرتبط أساسا بالتوقع فيما يتعلق بالظروف والتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني، من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة و الضرائب في السنة المالية المقبلة.
- يتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام طرق التقدير المباشر أو القياسي أو المتوسطي.
- – التقدير المباشر: تستند هذه الطريقة أساسا إلى التوقع والتنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدًا، وتقدير حصيلة المتوقعة بناءً على هذه الدراسة، تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن تتوقع حجم مبيعات إيراداتها للسنة المقبلة، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب على نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة.
- – التقدير القياسي: يتم تقدير الإيرادات على إيرادات ما قبل السنة الأخيرة مثلا سنة 2010 يأخذ بإيرادات سنة 2008 لأنه لا يوجد بيان ختامي لميزانية 2009.
- – التقدير المتوسطي: يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة فعلا خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة).
- 4- اعتماد الميزانية العامة للدولة: إن مشروع الميزانية العامة لا يعتبر ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من طرف السلطة المختصة طبقا لنظام السياسي لكل دولة.
- **أولا: السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة:** إن السلطة التشريعية هي المختصة باعتماد الميزانية العامة، والاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية العامة موضع التفنيد، وذلك طبقا للقاعدة المشهورة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، حيث يقوم الوزير الأول بإيداعها إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يعطيها إلى لجنة المالية والميزانية، وهي أكبر لجنة في المجلس تتكون من 40 عضو

فتقوم بمناقشة قانون المالية مع ممثل مجلس الوزراء وهو وزير المالية، ولها حق التعديل وإعداد تقرير مشروع تمهيدي يعرض على النواب للتصويت عليه.

- وعلى العموم تمر عملية الميزانية (الموازنة) داخل البرلمان بثلاث مراحل وهي مرحلة المناقشة العامة، ثم مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة ثم مرحلة المناقشة النهائية.
- أ- مرحلة المناقشة العامة: هذه المناقشة تنصب غالبا على كليات وعموميات الميزانية العامة، ومدى ارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.
- ب- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة: حيث تضطلع لجنة متخصصة متفرعة عن المجلس النيابي هي لجنة الشؤون الاقتصادية بالمناقشة التفصيلية المتخصصة، ولها أن تستعين بخبراء استشاريين من خارج البرلمان وترفع ذلك تقريرا إلى المجلس.
- ج- مرحلة المناقشة النهائية: حيث يناقش المجلس مجتمعا تقرير اللجنة ثم يصوت على الميزانية العامة بأبوابها وفروعها وفقا للتشريع المعمول به في هذا الشأن.
- تخول المادة 122 الفقرة 12 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة، ويقوم مجلس الأمة بعد ذلك بمناقشة قانون ميزانية الدولة والمصادقة عليه حسب ما نصت عليه المادة 120 من الدستور.
- ثانيا: أداة اعتماد الميزانية العامة: بعد موافقة البرلمان على مشروع الميزانية العامة فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية"، وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات والثاني بيانا تفصيليا للإيرادات.
- خصائص قانون المالية:
- - هو قانون جبائي.
- - احتكار الاقتراح على الحكومة دون النواب.
- - المهلة لممنوحة للتصويت عليه هي 75 يوما: 45 يوما مخصصة للمجلس الشعبي الوطني، و 20 يوما لمجلس الأمة، و 08 أيام في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، حيث تجتمع لجنة متساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول تقوم

بالتعديلات اللازمة، وفي حالة تجاوز البرلمان لهذه المهلة يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بمر.

- ثالثا: الاعتمادات الإضافية: قد تضطر الحكومة إلى طلب اعتماد نفقات معيّنة بخلاف تلك الواردة في الميزانية العامة، وذلك بعد الانتهاء من اعتمادا الميزانية العامة وأثناء تنفيذها.
- يرجع السبب في طلب اعتمادات إضافية من طرف الحكومة إلى عدم كفاية المبالغ المرصودة في تقديرات الميزانية العامة، ويتعين ضرورة موافقة المجلس النيابي على هذه الاعتمادات الإضافية.
- **5- تنفيذ الميزانية العامة:** بعد مصادقة البرلمان وإصدار رئيس الجمهورية للقانون المتعلق بالميزانية ونشره بالجريدة الرسمية يتم الشروع في تنفيذ الميزانية.
- أولا: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة: يتمثل الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة في آمرون بالصرف والمحاسبون العموميون, بالإضافة إلى المراقب المالي فيما يتعلق بالنفقات.
- 5-1- الآمرون بالصرف: وهم هؤلاء الأشخاص المؤهلون قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها، وجهاتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتمثل في النفقات أو الإيرادات. ويمكن تعريف الآمر بالصرف بأنه كل شخص مؤهل لإثبات الدين (حق) لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بتحصيله, ولإنشاء دين على هذه الهيئة وتصفيته والامر بدفعه[2].
- إن مهمة الآمرين بالصرف هي مهمة إدارية بالدرجة الأولى ويتصرفون في حدود الميزانية، كما أنهم يضمنون التنفيذ الفعال والهادف لكل العمليات الموكلة لهم والمهام الواجب آداؤها، إذ يتمتعون بسلطة تقديرية في هذا المجال.
- 5-1- المحاسبون العموميون: يسهر المحاسبون العموميون على ضمان شرعية وتنفيذ العمليات المالية الموكلة إليهم (الدفع أو التحصيل)، ولا يتدخلون إطلاقا في ملاءمة العمليات. ويخضع المحاسبون العموميين لمجموعة من القواعد المشتركة التي تكون نظام عام لمهامهم ونظام خاص ينتمون له[3].

---

[2] محمد مسعي, المحاسبة العمومية, دار الهدى للطباعة والنشر, عين مليلة, سنة 2003.
[3] علي بساعد, قانون المحاسبة العمومية, دار هومه, سنة2004, ص41.

- لا يجوز أن يقوم الآمر بالصرف بالمهام المخولة للمحاسب العمـــومي، غيـــر أن المحاسب العمومي يراقب العمليات المحاسبية والمالية التي يقوم بها الأول (الآمر بالصرف)، ويتمخض عن ذلك عدم جواز خضوع المحاسب العمومي لسلطة الآمر بالصرف الوظيفية.
- ثانيا: إجراءات تنفيذ الميزانية العامة: تتولى وزارة المالية مهمة تنفيـــذ الميزانيـــة العامة، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصـــادرها، وإيـــداعها فـــي الخزينة العمومية أو في البنك المركزي (بنك الجزائر)، وفقـــا لنظـــام الحســـابات المعمول به من طرف الحكومة، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في اعتمـــادات الميزانية، ويتم تسجيل إيرادات الدولة في الخزينة العمومية أو البنـــك المركـــزي، وتسحب منها النفقات التي تلتزم بدفعها.
- أ- عملية تحصيل الإيرادات العامة: يخول القانون المتعلـــق بالميزانيـــة للجهـــات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات، فتولى وزارة العدل مثلا حيـــازة الرســـوم القضائية، ومصالح إدارة الجمارك تحصيل الرسوم الجمركية أو تحصيل الضرائب عبر مختلف مستوياتها.
- تمر عملية تحصيل الإيرادات العمومية عبر ثلاث مراحل إدارية وهي:
- الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل، وتكتمل بمرحلـــة محاســـبية وهـــي مرحلـــة التحصيل.
- - الإثبات: وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة، أين ينشأ فيها أو يثبت فيها حق الخزينة العمومية على الغير.
- - التصفية: هو تحديد المبلغ الذي تلتزم به الغير نحو الخزينة (تحديـــد الحســـاب الدقيق للدين).
- - الأمر بالتحصيل: وهو سند يصدره الآمر بالصرف يستدعي فيه المكلف بالـــدفع دفع ما عليه اتجاه الخزينة العمومية.
- - التحصيل: وهو إجراء يقوم به المحاسب العمومي يـــتم بموجبـــه إبـــراء ذمـــة الأشخاص اتجاه الخزينة العمومية، ويتقاضى المحاسب العمومي المبلغ المحدد في السند من الأشخاص المدينين.

- ب- عملية تنفيذ النفقات العامة: إن إجازة السلطة التشريعية الاعتمادات النفقات العامة لا يعني إنفاق الحكومة لكافة مبالغ الاعتمادات، ولكن يعني الإجازة والترخيص للدولة بأن تقوم بنفقاتها العامة في حدود هذه المبالغ.
- ولضمان عدم إساءة استعمال المال العام والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم، فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال العامة على أربع خطوات، ثلاث خطوات إدارية يقوم بها الآمر بالصرف، وهي الالتزام بالنفقة، التصفية، والأمر بالصرف، وخطوة رابعة محاسبية وهي الصرف يقوم بها المحاسب العمومي.
- – الالتزام بدفع النفقة: هو الإجراء الذي يجعل الدولة في وضعية "مدين" ويقوم الآمر بالصرف وينشأ نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معيّن يستلزم إنفاقا من جاني الدولة، مثال ذلك قرار تعيين موظف أو إنشاء جسر أو تسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن، مما يضطر الدولة دفع هذه النفقات, ولا يمكن تجاوز قيمة مبلغ الإعتماد المفتوح في الميزانية إعمالا لقاعدة الأسبقية. والفترة التي يجب أثنائها الإلتزام[4].
- – التصفية: وهو إجراء لضبط المبلغ بدقة، واقتطاعها من الميزانية ويقوم به الآمر بالصرف.
- – الأمر بالصرف (الأمر بالدفع): ويصدر من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمرا بدفع النفقة، ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من نوابه، ويجب أن يكون في حدود الاعتمادات المالية المقترحة.
- – الصرف: هذه المرحلة يقوم بها المحاسب العمومي ويقوم بدفع وتسديد النفقة أو الدين المستوجب على الدولة، وغالبا ما يصدر أمر الدفع في صورة إذن من البنك المركزي الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها.

- **المراقب المالي:**

المراقبون الماليون هم موظفون تابعين لوزارة المالية وهم موزعون على مختلف ولايات الوطن,وبقوم بمساعدتهم مراقبون ماليون مساعدون من أجل القيام بمهمتهم الأساسية المتمثلة في الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها .

[4] حسين الصغير, دروس في المالية والمحاسبة العمومية,دار المحمدية العامة ,ص 132.

تقتصر رقابة المراقب المالي على النفقات دون الإيرادات وله دور إستشاري وتــوجيهي للأمريين بالصرف .

ولقد تم تنظيم صلاحياته ومجال تدخله [5]عن طريق المرسوم التنفيــذي رقــم: 414/92 المؤرخ في 1992/11/14 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها والمعدل والمتمم عن طريق المرسوم التنفيذي رقم:374/09 و المؤرخ في 2009/11/16 .

المرسوم التنفيذي رقم: 414/92 المؤرخ في 1992/11/14 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها والمعدل والمتمم عن طريق المرسوم التنفيذي رقم:374/09 و المؤرخ في 2009/11/16 .

5