

المحاضرة التاسعة والعاشره

الميزانية العامة

تلجأ الدولة الحديثة إلى وضع برنامج مالي يتضمن مجموعة الإيرادات العامة والنفقات العامة المتوقعة خلال فترة زمنية محددة وهذا في إطار سياساتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية لتحقيق مختلف الأهداف التنموية، حيث أن القيام بإدارة الشؤون العمومية يتطلب وجود ميزانية تخضع لمجموعة من القواعد والأسس في اعتمادها وتنفيذها والرقابة عليها.

تعتبر الميزانية تنظيماً مالياً ومحاسبياً والوسيلة القانونية التي تستخدمها الدولة بغرض إقامة تنسيق بين النفقات العامة والإيرادات العامة، قصد الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي الذي يسمح بتحقيق مختلف الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية إذ تتضمن الميزانية خطة الانفاق العام للدولة ووسائل تمويلها وهي تختلف من نظام لآخر بحسب طبيعته وايدولوجيته.

كما أنه لا بد من التأكيد على أن السياسة المالية للدولة تتحدد بحسب طبيعة النظام السياسي والاقتصادي المتبع، خاصة مع تزايد دور الدولة في الأنظمة الحديثة، وهو ما يظهر حالياً في العديد من المجالات لاسيما المجالين المالي والاقتصادي، إذ تشكل الميزانية العامة الأداة الرئيسية للتوجيه والتخطيط الاقتصادي، حيث تستعين بها الدولة لتجسيد سياساتها المالية والتي تظهر من خلال تحليل بنود الميزانية العامة المقرر، وتحديد طبيعة النظام الجبائي المعتمد والسياسة الضريبية المتبعة في قانون المالية الجاري اعتماده في الدولة.

لذا سنتضمن محاضرتنا هذه التعريف بالميزانية وتحديد طبيعتها القانونية ومبادئها كمايلي:

تعريف الميزانية العامة للدولة:

التعريف الفقهي:

قدم فقهاء المالية العامة عدة تعاريف للميزانية العامة، ومن بينها: "أنها وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة زمنية محددة"

كما عرفت أيضا بأنها العملية التي من خلالها يرخص لتحديد النفقات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسات المالية للدولة خلال مدة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة"

كما عرفت أيضا بأنها ميزانية الدولة هي تقديم مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة مالية مقبلة، ويصدر سنويا قانون يربطها وذلك بعد أن ينتهي المجلس التشريعي من اعتماد مشروعها الذي تقدمه للحكومة"

نخلص من خلال التعاريف المقدمة، أن الميزانية العامة هي وثيقة محاسبية تقديرية للإيرادات والنفقات العامة يتم اعدادها لدورة معينة، وتشكل أمرا بالإذن والإدارة تتمكن من حسن سير المصالح العمومية بعد أن تتم المصادقة عليها من طرف السلطة المختصة، وتتضمن توقعات وتقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية والاقتصادية للدولة في خلال مدة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة واحدة، ولا يمكن الشروع في تنفيذها إلا بمص اذقة السلطة التشريعية لها.

التعريف التشريعي:

حاول المشرع تعريف الميزانية العامة للدولة في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بالقانون الاطار المتعلق بقوانين المالية في الجزائر، إذ نصت المادة السادسة منه ب: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها" بينما جاء القانون العضوي رقم 18/15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، والمتعلق بقوانين المالية خال من أي تعريف.

كما عرفها المشرع في المادة الثالثة من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية بأنها: "الميزانية العامة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز والنفقات بالرأس مال وترخص بها"

يتبين من خلال ما تقدم، أن التعاريف الذي ورد في المادة السادسة من القانون 17/84 هو تعريف شامل يتضمن أهم عناصر الميزانية العامة، بينما التعريف الذي جاء في المادة 3 رقم 21/90، فقد ركز فيه المشرع على إبراز تقسيمات الميزانية العامة على وجه الخصوص مع اغفاله لباقي عناصر الميزانية.

الطبيعة القانونية للميزانية العامة:

تباينت الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية للميزانية العامة، وهذا باعتبارها تقوم أساسا على عاملي التقدير والاجازة، فإذا كان التقدير يعد عملا تقنيا محاسبيا تتولى القيام به مختلف الأجهزة والمصالح المالية، فإن الاجازة تعد عملا تشريعا تقوم به السلطة التشريعية بالنسبة لقانون المالية والمجالس المحلية، ولهذا انقسمت الآراء الفقهية إلى ثلاث اتجاهات هي:

الاتجاه الأول: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الميزانية العامة هي عبارة عن قانون، وهذا باعتبارها عملا تشريعا خالصا يصادق عليه البرلمان ويصدر وفق الإجراءات الخاصة بالقوانين في الدولة وطبقا لأحكام الدستور.

الاتجاه الثاني: يعتبر أصحاب الاتجاه الثاني بأن الميزانية العامة هي عبارة عن عمل اداري لكونها مبنية على مجموعة من التوقعات للنفقات ولالإيرادات المستقبلية، أي تعد عملا احتماليا لا يقوم على قواعد علمية مجردة توافق خاصية القواعد القانونية..

الاتجاه الثالث: يتزعم هذا الاتجاه الفقيه دوجي، وهو يرى أن الميزانية العامة عبارة عن عمل نختلط قانوني واداري ومفاده أن الإيرادات هي قواعد قانونية كقانون الضرائب على سبيل

المثال أما عملية النفقات واجراءاتها فهي أعمال إدارية ذات طابع مالي، وهو الرأي الأكثر قبولاً من بين الآراء الفقهية.

أهمية الميزانية العامة

تتمثل أهمية الميزانية العامة في العديد من النواحي والمجالات، وهي تختلف بحسب الأهداف المسطرة من طرف الدولة، فهناك من يرى بأن الميزانية العامة هي مجرد وسيلة تقنية وفنية لتحقيق هذه الأهداف، وهناك من يعتبرها بأنها وثيقة مالية ذات أبعاد متعددة وتأثيرات متنوعة تهدف إلى تنفيذ السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ترتبط أهمية الميزانية العامة بطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة أكان رأسماليا أم اشتراكيا، أيا كان نوع الاختلاف بين النظامين حول دور الميزانية العامة وكيفية تنفيذها، فهي تبقى الوسيلة الوحيدة لضمان التوازن المالي للدولة الذي من خلاله تتحقق أهدافها العامة، والتي تظهر في مجالات مختلفة منها السياسية الاقتصادية والاجتماعية.

مبادئ الميزانية العامة:

تعرف مبادئ الميزانية العامة بأنها قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية، تهدف إلى وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، سواء عند اعتمادها للميزانية العامة أو عند تنفيذها لها، ولذلك يتعين على السلطة التنفيذية عند ذلك أن تأخذ بعين الاعتبار المبادئ العامة للميزانية العامة، باعتبار أن الغرض من اتباع هذه المبادئ هو تسهيل معرفة المركز المالي للدولة وتيسير الرقابة عليها.

ولذلك وحتى يتم تسيير الميزانية العامة بطريقة قانونية سليمة لا بد من الاستناد إلى القواعد الأساسية التي تقوم عليها أية ميزانية عامة، حيث أنه ورغم التطورات التي عرفت هذه القواعد لازالت تشكل حجر الزاوية في بناء ووضع أية ميزانية عامة وهذه المبادئ هي كالتالي:

مبدأ السنوية:

يقصد بمبدأ السنوية أن توضع الميزانية لمدة سنة واحدة ويتم تنفيذ كل ما جاء فيها خلال هذه السنة، ولقد وردت الإشارة إلى هذا المبدأ في كل من المادة 3 والمادة السادسة من القانون رقم 17/84 وكذلك في كل من المادة 3 والمادة 6 من القانون العضوي رقم 18/15 سالف الذكر، حيث تعتبر سنة واحدة أكثر ملاءمة مع توقعات الأجهزة والهيئات المختصة بإعداد وتحضير الميزانية العامة، وهي المدة التي أخذت بها غالبية الدول وان اختلفت في بداية انطلاقها، حيث يترتب على تطبيق مبدأ السنوية النتائج التالية:

أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد وصرف النفقات المالية عن سنة واحدة

أن يتجدد هذا الترخيص كل سنة

أن تتوقف مبدئياً عمليات تحصيل الموارد المالية في اليوم الأخير من السنة التي تنفذ فيها الميزانية العامة إلى أن يتجدد الترخيص

أن تلغى الاعتمادات غير المستعملة في اليوم الأخير من السنة باستثناء نفقات التجهيز

بناء على ما تقدم سيتم التطرق إلى تحديد الاعتبارات التي يقوم عليها والاستثناءات التي ترد عليه

الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ السنوية: يعد مبدأ السنوية رغم الاستثناءات التي ترد عليه من أهم القواعد التي تؤسس عليها الميزانية العامة في الدولة، حيث يستند إلى العديد من الاعتبارات التي تبرر هذه الأهمية، ومنها الاعتبارات السياسية والمالية والرقابية وهذا على النحو التالي:

الاعتبارات السياسية: يسمح عرض الميزانية العامة على السلطة التشريعية في شكل قانون المالية برقابة ممثلي الشعب على جميع النفقات العامة والإيرادات العامة، وهو ما يشكل بالضرورة رقابة سياسية على برنامج الحكومة أو مخطط عملها.

الاعتبارات المالية: يسهل التقدير لمدة سنة بضبط أفضل للإيرادات العامة والنفقات العامة، بحيث أن ما يزيد عن السنة يصعب توقعه خاصة في ظل التقلبات التي تعرفها أسعار مختلف المواد الأولية في الأسواق العالمية وعلى رأسها أسعار المحروقات.

الاعتبارات الرقابية: ضمان سهولة وفعالية الرقابة المالية فإذا زادت الميزانية عن السنة صعب على الأجهزة والهيئات المكلفة بالرقابة القيام بمهامها على أكمل وجه.

الاستثناءات الواردة على مبدأ السنوية

أدى تطور وظائف الدولة إلى جعل التقيد بمبدأ السنوية على إطلاقه أمرا بالغ الصعوبة فرغم وجاهة مبدأ سنوية الميزانية العامة إلا أنه لكل قاعدة استثناء، إذ غالبا ما يتأثر تنفيذ الميزانية العامة بمستجدات وأزمات سياسية أو اقتصادية أو مالية، وهو ما ينعكس بالضرورة على مبدأ السنوية، مما أدى إلى ظهور قواعد جديدة فرضت نفسها عليه تتمثل:

1/ الاعتمادات المقررة لمدة تتجاوز السنة

نجد هذه الاستثناءات في الاعتمادات المقررة لمدة تتجاوز السنة وهي تتمثل في اعتمادات التعهد وتأجيل الاعتمادات

اعتمادات التعهد

تفتتح اعتمادات التعهد لمدة تتجاوز السنة وتخصص لتنفيذ البرامج الاستثمارية الكبيرة التي لا يمكن إنجازها خلال سنة واحدة، وهي اعتمادات خاصة بنفقات التجهيز والاستثمار دون التسيير، حيث تتطلب مبالغ مالية ضخمة ومدة طويلة لإنجازها.

يخول هذا النوع من الاعتمادات للإدارة حق التعهد بنفقات اجمالية معينة خلال عدد من السنوات يحدد مسبقا، وفي هذه الحالة يمكن للسلطة الإدارية المعنية أن تلتزم في حدود المبلغ الذي يغطي هذه النفقات والناجمة عن ابرام الصفقات والشروع في الأشغال لتأكيدتها من توفر الاعتمادات لاحقا، وهذا خلافا لاعتمادات الدفع التي تخول في نفس الوقت حق التعهد بالنفقة

وصرفها سنويا في نطاق حدود هذه الاعتمادات، وعليه فإنه يمكن أن نميز بين اعتمادات التعهد واعتمادات الدفع على النحو التالي:

رغم أن اعتمادات التعهد تشكل ترخيصا يتجاوز السنة الواحدة، إلا أن هذا الترخيص لا يسمح إلا بالالتزام بالنفقة دون دفعها،

رغم أن اعتمادات التعهد تشكل ترخيصا يتجاوز السنة الواحدة، إلا أن هذا الترخيص لا يسمح إلا بالالتزام بالنفقة دون دفعها،

تعد اعتمادات الدفع اعتمادات سنوية، ترخص تنفيذ جميع المراحل التي تمر بها النفقة أي عقدها وصرفها.

تأجيل الاعتمادات

يمدد هذا الأسلوب ترخيص الميزانية إلى ما بعد نهاية السنة المالية، وهي آلية تهدف إلى منع الإدارات العمومية من التسرع في استهلاك كافة الاعتمادات قبل نهاية السنة المالية، غير أنه ولتطبيقه لابد من التمييز بين النوعين من النفقات العامة:

يمنع تأجيل الاعتمادات فيما يخص نفقات التسيير إلا في حالات محدودة، حيث نجد أن المادة 2 من القانون 88_05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتم القانون رقم 84/17 سالف الذكر قد أضافت مادة جديدة للقانون 84/17 هي المادة 34 مكرر، حيث رخصت للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المحافظة على الإعانات أو التخصيصات الممنوحة لها والتي لم تستخدم أو تنفق بمجملها بحيث تبقى مكتسبة لها.

بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار، فإن اعتمادات الدفع التي لم تستعمل قبل 31 ديسمبر، فيمكن نقلها إلى ميزانيات السنوات اللاحقة.

الاعتمادات المقررة لمدة تقل عن السنة:

يقصد بها الاعتمادات المرخص بها كحل مؤقت لمواجهة حالة تأخر البرلمان في التصويت على قانون المالية، حيث احتاط المشرع لهذه الحالة بأن رخص بموجب المادة 69 من القانون

17/84 السالف الذكر، على مواصلة اعتماد نفس الإجراءات والنسب المعمول بها في قانون المالية حيز التنفيذ بالنسبة لعملية تحصيل الإيرادات العامة، أما بالنسبة للنفقات العامة فيتم تنفيذ نفقات التسيير في حدود اثني عشرة 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة لميزانية السنة السابقة وذلك لمدة ثلاثة أشهر، أما بالنسبة لاعتمادات التجهيز فتكون في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل طاع.

أما بموجب القانون العضوي رقم 18_15 السالف الذكر فقد نصت المادة 78 منه على نفس الحالة، أي إذا ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة القادمة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أول جانفي من السنة المعنية، فيستمر تنفيذ الإيرادات العامة والنفقات العامة للميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط التالية:

يستمر تنفيذ الإيرادات العامة وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية المعمول بها في قانون المالية حيز التنفيذ،

يستمر تنفيذ نفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل في حدود جزء من اثني عشر شهريا 12/1 خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة،

يستمر تنفيذ نفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف، وفق ما تم توزيعها في السنة المالية السابقة.

مبدأ وحدة الميزانية العامة

يقوم مبدأ وحدة الميزانية العامة على فكرة مفادها أن جميع النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة يجب أن تجمع وتفيد في وثيقة واحدة، وبذلك يتعين إدراج جميع الإيرادات العامة مهما كان مصدرها وجميع النفقات العامة مهما كانت أوجه صرفها في وثيقة واحدة فقط، وهي الوثيقة التي يتم عرضها على البرلمان للمصادقة عليها في شكل قانون المالية، كما لا نعني بوحدة

الوثيقة أن تكون الميزانية العامة موضوعة في مدونة واحدة وإنما المقصود بها أنه مهما تعددت أجزاؤها فهي تتضمن كافة الأرقام والحسابات المتعلقة بنشاط الدولة المالي في السنة المالية المقبلة

بناء على ما تقدم سيتم التطرق إلى الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ الوحدة، ثم الاستثناءات الواردة عليها

الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ وحدة الميزانية العامة

يؤسس مبدأ وحدة الميزانية بناء على العديد من الاعتبارات منها الاعتبارات الرقابية والاقتصادية الاعتبارات الرقابية: تساعد قاعدة الوحدة على تسهيل عملية الرقابة، حيث تسمح وحدة وثائق الميزانية من مناقشتها وفحصها من طرف البرلمان بطريقة أفضل، كما تفضي نوعاً من الشفافية والوضوح حول عمليات وحسابات الدولة وكافة أوجه الانفاق ومصادر التمويل، كما أن إدراج كل النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة يؤدي إلى عدم وجود أي نفقات أو إيرادات خارج الميزانية، وبالتالي نضمن عدم خروجها عن رقابة البرلمان.

الاعتبارات الاقتصادية: وضع وتضمين كافة النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة يساعد من دون شك على تحقيق أفضل للأهداف الاقتصادية والمالية المخطط لها والتي يجري تنفيذها بواسطة ميزانية الدولة.

الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية العامة

عرف مبدأ وحدة الميزانية العامة على غرار جميع مبادئ الميزانية العامة العديد من الاستثناءات التي فرضتها اعتبارات الواقع العملي وكذلك متطلبات لمصلحة العامة التي تقتضي ادخال نوع من الليونة على هذا المبدأ، وتتمثل في كل من الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة.

الميزانيات الملحقة: تشكل الميزانيات الملحقة أول استثناء على مبدأ وحدة الميزانية، عرفها المشرع بموجب القانون رقم 17/84 السالف الذكر إذ نصت المادة 44 منه على أنه يجوز أن تكون موضوع ميزانيات ملحقة لعمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصف عليها القانون

الشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساساً إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات مدفوعة الثمن"

يظهر من خلال نص المادة 44، أن الميزانيات الملحقة تخصص لمصالح الدولة التي يتوافر فيها الشرطين التاليين:

- أن تكون ذات طابع صناعي وتجاري، أي أن يكون النشاط الذي تؤديه بمقابل الشيء الذي يمكنها من تغطية نفقاتها بواسطة مواردها الخاصة

- أن تكون غير متمتعة بالشخصية المعنوية

كما تخضع الميزانيات الملحقة للقواعد التالية:

- يقرر إنشاؤها والغاءها بموجب قانون المالية

- تخضع نفقاتها لنفس القواعد التي تحكم نفقات الميزانية العامة للدولة

- تقيد في قانون المالية إلى جانب الميزانية العامة للدولة، وبذلك تخضع لمصادقة البرلمان عليها.

الحسابات الخاصة للخزينة العمومية: يقصد بها الإطار الذي يسجل فيه دخول وخروج بعض الأموال إلى الخزينة العمومية بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، بحيث لا تعتبر لا إيرادات عامة ولا نفقات عامة

النظام القانوني للحسابات الخاصة بالخزينة: تنشأ وتسير من طرف الحكومة وحدها ولم تكن تخضع لمراقبة البرلمان، الأمر الذي ترتب عنه مبالغة كبيرة في استعمال هذه الحسابات، حيث أدى لجوء الحكومة المتزايد لهذه الحسابات إلى إخفاء عجز الميزانية العامة بإدراجها لنفقات عامة في هذه الحسابات في حقيقتها نفقات نهائية.

لذلك قام المشرع بموجب المواد 1/42 و2/43 و44 من القانون العضوي 18، بتحديد القواعد المنظمة للحسابات الخاصة على النحو التالي:

يتم فتح أو غلق الحسابات الخاصة للخرينة بموجب قانون المالية

لا يمكن تخصيص إيراد لحساب خاص للخرينة إلا بموجب حكم صريح من قانون المالية، باستثناء الإجراءات التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية ضمن الميزانية العامة للدولة

تقرر العمليات على الحسابات الخاصة للخرينة ويرخص بها وتنفذ وفق نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة باستثناء حسابات القروض والتسيقات والمساهمة والالتزام وحسابات العمليات النقدية.

إلا أنه ورغم ذلك بقيت رقابة البرلمان شكلية فقط، حيث يصوت عليها بشكل اجمالي أي لا يصوت إلا على الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة وبالتالي تبقى الرقابة البرلمانية سطحية بحيث أنها لا تشمل الموارد وكذا نوعية النفقات بالنسبة لكل حساب، باعتبار أنها تنصب على صنف الحسابات بمجمله، مما يعطي للحكومة مرونة وحرية كبيرة في التصرف في الأموال المحولة لهذه الحسابات.

لذا فإن عدم التزام الحكومة بعرض الحسابات الخاصة للخرينة العمومية على البرلمان، يسمح لها بتجنب الرقابة على أوجه الانفاق العام التي تتضمنها هذه الحسابات، وبالتالي تجاوزها لرقابة المعارضة البرلمانية.

أنواع الحسابات الخاصة:

الحسابات التجارية

حسابات التخصيص الخاص

حسابات القروض والتسيقات

حسابات التسوية مع الحكومات الجنبية

حسابات المساهمة والالتزام

حسابات العمليات النقدية

مبدأ الشمولية: يقصد بمبدأ الشمولية إدراج كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة في الميزانية العامة من دون إجراء أية مقاصة بينهما، أي اظهارها في وثيقة الميزانية بشكل يبين بوضوح كل من الرصيد الإجمالي للإيرادات العامة والرصيد الإجمالي للنفقات العامة، أي الأخذ بفكرة الميزانية الاجمالية، مما يسهل من عملية الرقابة للوقوف على حقيقة وطبيعة كل إيراد وكل نفقة، ولذلك لصعوبة إخفاء بعض عناصر النفقات أو بعض عناصر الإيرادات، فهي تدرج في وثيقة شاملة لكل النفقات العامة والإيرادات العامة.

الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ الشمولية:

يقوم مبدأ الشمولية على العديد من الاعتبارات، يمكن أن نذكر منها بشكل أساسي الاعتبارات الرقابية والاعتبارات المالية، وهذا على النحو التالي:

الاعتبارات الرقابية: يعزز تطبيق مبدأ الشمولية من فعالية الرقابة البرلمانية، بحيث يمكن له أن يطلع على جميع الإيرادات العامة والنفقات العامة دون تقاص، وهو ما من شأنه تمكين البرلمان من المراقبة الدقيقة والتأكد من الوضع المالي للدولة.

الاعتبارات المالية: يساعد تطبيق هذا المبدأ في محاربة الفساد المالي والمبالغة في الانفاق الحكومي، لأن عدم تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى إسراف الحكومة في الانفاق العام، معتمدة في أن ذلك لن يظهر في ميزانيتها العامة، وانما الذي يظهر في صافي الإيرادات العامة فقط وبالتالي عدم انتباه البرلمان لهذا الفساد المالي، الذي لا يظهر بشكل واضح دون قراءة متأنية للميزانية العامة.

مبدأ عدم التخصيص

مفاد هذا المبدأ، ألا تخصص بعض الإيرادات العامة لأنواع محددة من النفقات العامة، ولذلك يتعين استعمال جميع إيرادات الدولة لتغطية جميع نفقاتها وهذا دون التمييز بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، حيث يفترض أن أوجه الانفاق العام تحدد وفقا للحاجات العامة للمجتمع

بغرض اشباعها، ولذا يجب أن توجه جميع الإيرادات لإشباع هذه الحاجات دون تخصيص حسب درجة الأولوية.

انطلاقاً من ذلك فإن مبدأ عدم التخصيص يكمل مبدأ الشمولية، الأمر الذي دفع ببعض فقهاء المالية العامة إلى اعتبارهما كمبدأ واحد، إلا أن الفرق بين المبدأين واضح كون أن مبدأ الشمولية يقتضي أن تدرج في الميزانية جميع الإيرادات العامة والنفقات العامة دون مقاصة بينهما، أما مبدأ عدم التخصيص يمنع أن يخصص إيراد معينة لنفقة معينة.

أكد المشرع على مبدأ عدم التخصيص بشكل صريح في القانون العضوي 18_15، السالف الذكر، حيث جاء في المادة 38 منه، أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة، وبأن يتم استعمال مجموع الإيرادات لتغطية جميع نفقات الميزانية العامة للدولة، إلا إذا تم النص صراحة في قانون المالية على إمكانية التخصيص كما نجده في حالتين اثنتين هما :

الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية العامة للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية

الحسابات الخاصة للخزينة

مبدأ التوازن

يتطلب التسيير العمومي إنجاز ميزانية عامة متوازنة وهو عمل تقديري دقيق، ويقصد بمبدأ التوازن تساوي مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة التي تتوقع الدولة تحصيلها وصرفها خلال سنة مالية، ولقد ساد هذا المبدأ بدعم من أصحاب النظرية الكلاسيكية إلى غاية القرن التاسع عشر، حيث كان روادها يعتبرونه مبدأ أساسياً ومقدساً في العلوم المالية والاقتصادية، ودليلاً على وجود سياسة مالية محكمة، منادين بإلحاح بوجود تعادل مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة باستثناء القروض والإصدارات النقدية، أما فقهاء المالية العامة المعاصرون، فقد انتقدوا هذا المبدأ لأنهم أصبحوا يولون اهتمامهم لتحقيق التوازن الاقتصادي الشامل عوض التوازن المالي المحض والمجرد، بل ذهب بعضهم إلى حد المطالبة

بمبدأ العجز المنتظم، وهذا ليس بهدف استبدال أو استبعاد التوازن المالي الحسابي وإنما بغرض إيجاد حلول للمشاكل الاقتصادية التي ظهرت في العصر الحديث.

المحاضرة العاشرة

إعداد الميزانية العامة

تكتسي عملية إعداد الميزانية العامة أهمية بالغة وتتقضي معرفة دقيقة وشاملة لكل الجوانب الاقتصادية والمالية والإدارية للمرافق العامة في الدولة، وهو ما يتطلب إعداد خطة تقديرية إجمالية ودقيقة للنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة التي من شأنها تحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف المسطرة وبأقل تكاليف ممكنة.

يقصد بإعداد الميزانية العامة مجموعة العمليات التي تمر بها، بدءاً من بتحضيرها من طرف الحكومة في شكل مشروع قانون المالية، الذي يعد أوسع من الميزانية العامة لضمه بالإضافة إليها الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخبزينة العمومية، ثم آليات التصويت عليه من طرف البرلمان ضمن الآجال المحددة لذلك، إلى غاية إصداره من طرف رئيس الجمهورية وفقاً لما نص عليه الدستور ومختلف النصوص القانونية،

يمر إعداد الميزانية العامة بمراحل عديدة ومتعاقبة تغطي فترة زمنية طويلة نوعاً ما وتأخذ خلالها عدة أشكال، بدءاً من مجرد مشروع ميزانية أولية يتم تقديرها على أساس ميزانية السنة المالية التي سبقت سنة الإعداد، إلى ميزانية قابلة للتنفيذ بعد الموافقة عليها من قبل البرلمان.

كما يمكن أن يتم إصدار ميزانية إضافية في شكل قانون مالية تكميلي أو تصحيحي، ابتداءً من السادس الثاني للسنة المالية التي تنفذ فيها الميزانية العامة، يأخذ بعين الاعتبار كافة ترحيلات السنة المنتهية والتعديلات في الاعتمادات الضرورية حيث يمر بنفس مراحل إعداد التطرق إلى السلطة المختصة بتحضيرها والإجراءات المتبعة في عملية التحضير ثم اعتمادها من قبل الهيئات المختصة تمهيداً لدخولها حيز التنفيذ.

لذا سيتم التطرق في هذا المحور للنقاط التالية:

تحضير الميزانية العامة

يعد تحضير الميزانية العامة عمل في غاية الأهمية والدقة، ويتطلب تسخير إمكانيات بشرية ومادية وتقنية معتبرة، خاصة وأنها عملية معقدة ذات أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية متعددة، تقوم بناء على تقدير مختلف نفقاتها وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة بناء على حجم الموارد المالية التي تستفيد منها.

يمر تحضير الميزانية العامة بعدة مراحل قبل أن تأخذ صيغتها النهائية، إذ درجت غالبية الدول في العالم على اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية، على تكليف السلطة التنفيذية بتحضيرها من خلال تقديمها في شكل مشروع قانون المالية، ثم يتم عرضه على البرلمان لمناقشته والتصويت عليه قبل أن يدخل حيز التنفيذ.

يتم تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة من طرف الحكومة إذ يجب أن يعرض في شكل واضح ودقيق ومفصل لمجمل النفقات العامة والإيرادات العامة، وأن تكون المعطيات والبيانات المالية والإحصائية معبرة عن الواقع الاقتصادي والمالي للدولة.

سنتطرق إلى تحديد السلطة المكلفة بعملية تحضير الميزانية العامة، وكذا الإجراءات المتبعة بصدد التحضير لها وأخيرا الأساليب المتبعة لتقدير النفقات العامة والإيرادات العامة

السلطة المكلفة بتحضير الميزانية العامة

تعد السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية في تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، بفضل مختلف الأجهزة والإطارات والموارد البشرية المؤهلة التي تتوفر عليها وتستطيع أن تمدّها بالإحصاءات والمعطيات والبيانات الدقيقة لإعداد الميزانية العامة حسب المقدرة المالية للاقتصاد الوطني والأولويات الاجتماعية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية والمالية لكل دولة.

تبدأ عملية التحضير بإرسال وزارة المالي تعليمات لمختلف الأجهزة والمصالح الإدارية تتضمن توضيح الخطوط العريضة للسياسة العامة المتعلقة بمدة سنة مالية كاملة، إذ تتولى كل وزارة

تقديم اقتراحاتها حول احتياجاتها المالية الحقيقية للسنة المقبلة لتجنب الآثار التي قد تنتج في حالة عدم صدق وصحة المعلومات التي تقدمها، لتتولى بعد ذلك وزارة المالية عملية الصياغة التقنية وضبط التوازنات المالية لمشروع الميزانية العامة. وعليه سنتطرق إلى دور مختلف الوزارات في إعداد الميزانية ثم وزارة المالية العامة.

دور مختلف الوزارات في إعداد الميزانية العامة

تقوم مجمل الوزارات في الحكومة بدور هام في إعداد الميزانية العامة من خلال مشروع قانون المالية، وإذا كانت طبيعة منصب وزير المالية ووضعه في الحكومة تسمح له بأن يكون له الدور الأساسي في إعداد مشروع قانون المالية، فإن هذا لا يعني تدخله في صلاحيات غير من وزراء الحكومة فيما يخص عملية تقدير ميزانياتهم القطاعية حيث يفترض أن لكل وزير رؤيته الخاصة لاحتياجات قطاعه الوزاري.

تباشر عملية إعداد الميزانية العامة بإرسال التعليمات المعدة من قبل المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية، إلى كل الدوائر الوزارية في شهر فيفري من السنة التي تسبق تنفيذ الميزانية العامة التي هي بصدد التحضير، تتضمن توضيح الخطوط العريضة للسياسة العامة للدولة للسنة المقبلة، إلى جانب التذكير ببعض القواعد والإجراءات الخاصة بطرق استغلال بعض الجداول المتعلقة بالتقديرات وبعض التوجيهات للقيام بعملية التقدير، وبعد ذلك تتولى كل وزارة بإعداد مشروع ميزانيتها الخاصة بها للسنة المقبلة، حيث تبين احتياجاتها بالاستناد إلى نفقاتها العامة في السنة المالية المنصرمة، وتعطي تعليماتها لكل المصالح التابعة لها لاقتراح مشروع الميزانية الخاصة بمصالحها الخاصة.

بعد الانتهاء من هذه العملية ترسل كل المصالح والجهات الإدارية مشروع ميزانياتها إلى الوزارة الوصية في الآجال المحددة لتتولى بدورها جمع وحصر مجمل التقديرات والشروع في دراستها ومناقشتها لتصل بعد ذلك لإعداد مشروع الميزانية المتعلقة بالوزارة ذاتها، كما ترفق دائما هذه المشاريع بالوثائق المبررة للمبالغ المطلوبة، ويحق للوزارة إلغاء المبالغ المقترحة أو تخفيضها في حالة المبالغة فيها.

ترسل بعد ذلك كل مشاريع الميزانيات إلى وزارة المالية وبالضبط إلى المديرية العامة للميزانية، لتشرع في دراسة التقديرات، قبل مناقشتها مع الوزراء الذين يحاولون دائما التمسك بمطالبهم مقدمين التفسيرات حول استعمال المبالغ المطلوبة، ولكن في حالة المبالغة أو في حالة عدم تبرير هذه المبالغ يحق للمديرية العامة للميزانية تعديلها تطبيقا للسياسة المتبعة في ترشيد الانفاق العام بهدف محاربة التبذير والاسراف.

دور وزارة المالية في اعداد الميزانية العامة

تؤدي وزارة المالية الدور الأساسي في عملية الاعداد والصياغة التقنية لمشروع الميزانية العامة، فبعد أن يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية دائرته الوزارية، يتم رفعه إلى وزارة المالية التي تعمل على تنسيق وتكليف جميع المشاريع الوزارية المقدمة إليها مع التوجهات العامة لبرنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة.

كما لا بد من الإشارة إلى أن وزير المالية كان يتمتع بصلاحيات واسعة في هذا المجال وفقا لنص المادة 14 من المرسوم رقم 82-237 التي جاء فيها بأنه: "بأنه يستند إلى وزير المالية في مجال الميزانية وفي اطار الصلاحيات الموكلة إليه بدراسة واعداد المشاريع التمهيديّة للميزانية العامة وميزانية التسيير وميزانية التجهيز وقوانين التسوية الميزانية "

غير أن المرسوم التنفيذي رقم 95_54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، لا نجد فيه هذه الصلاحيات بنفس ذلك الوضوح، حيث جاء في الفقرة الأولى من المادة الأولى منه بأن يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المنتدب للخزينة في اطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليهما طبقا لأحكام الدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها وبذلك فهو لم ينص على هذه المهام بشكل واضح وصريح.

حاول المشرع أن يتجاوز هذا الالتباس بموجب القانون العضوي 18-15 حيث نصت المادة 69 بأن يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية

التي يتم عرضها في مجلس الوزراء"، وبذلك فقد تم النص صراحة على أن يتولى وزير المالية تحت سلطة الوزير الأول إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية.

يتضح من خلال ما تقدم بأن لوزير المالية الدور الأساسي والأهم في إعداد مشروع قانون المالية، معتمداً في ذلك على مختلف الهياكل والأجهزة التقنية التابعة لوزارته وعلى رأسها مديرية الميزانية، حيث أسندت لوزارة المالية المهام التالية:

تحضير الميزانية العامة للدولة ومراقبة تنفيذها

تأمين التوازن بين إيرادات الميزانية ونفقاتها واللجوء إلى الاقتراض في حالة الضرورة

تحديد مبلغ الضرائب المقتطعة وتأمين تحصيلها

دفع بعض ديون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة

تحضير الاتفاقيات المالية مع الدول الأجنبية

كما يقوم وزير المالية باعتباره عضواً في الحكومة وممثلاً للسلطة التنفيذية، بمطالبة كافة الوزارات بإرسال تقديراتهم لإيراداتهم ونفقاتها للسنة المالية المقبلة، حتى يتسنى لدائرته الوزارية تحضير مشروع الميزانية في الوقت المناسب كما سبق توضيحه.

بعد أن تحصل وزارة المالية على جميع تقديرات الوزارات والهيئات والمصالح التابعة للدولة، تقوم المديرية العامة للميزانية بالتنسيق مع المديرية العامة للضرائب بذات الوزارة بوضع تقدير شامل للنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة.

تتجزئ هذه المرحلة خلال السداسي الأول من السنة التي تسبق تنفيذ الميزانية العامة محل الإعداد، حيث تجري في وزارة المالية وبإشراك فيها مكتب الوزير والمديرية العامة للميزانية العامة بالإضافة إلى مديرية التقديرات، ويؤخذ في وضع التقديرات بعين الاعتبار كافة المعايير التالية:

طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات

تطور ومستوى أداء الاقتصاد على المدى المتوسط

نتائج تنفيذ الميزانية العامة السابقة بناء على مستوى اقبال الحساب الختامي

أولويات السياسة الوطنية.

عند الانتهاء من مناقشة مشروع قانون الميزانية الخاص بكل الدوائر الإدارية بما فيها وزارة المالية مع اشراك كل من المديرية العامة للضرائب ومديرية السياسات الميزانية والمديرية العامة للميزانية يتم اعداد الميزانية العامة استنادا إلى مختلف التقارير التي أعدت من قبل المصالح المختصة إلى جانب استغلال الحسابات الختامية للتسيير المعدة من طرف المحاسب العمومي الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بالميزانيات المنصرمة.

تبعاً لذلك تحضر مديرية الميزانية العامة مسودة الميزانية العامة لسنة مالية وترسلها إلى وزير المالية، الذي يقوم بدوره بترتيب أولويات الميزانية العامة وفقاً للتعليمات الحكومية ويتأكد من موافقتها للأهداف المدرجة في البرنامج الاقتصادي ومخطط عمل الحكومة ثم يقوم بعرض المشروع على مجلس الوزراء.