

إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 15-18 يتعلق بقوانين المالية

Preparing the budget Sheet under Organic Law 15-18 relating to Finance Laws



مالك عليان¹ ،

جامعة الجزائر 3 ، alianeav@yahoo.fr



تاريخ الإرسال: 2020/ 04/25 تاريخ القبول: 2021/ 05 /12 تاريخ النشر: 2021/ 05 / 28

ملخص:

تعتبر الميزانية العمومية الأداة الأساسية في تطبيق مخطط عمل الحكومة وبرنامجه وهي تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجات العامة، وتعد تنظيمها ماليا ومحاسبيا ووسيلة قانونية تستخدمها الدولة لتحقيق مختلف الاهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، يتطلب إنجازها عدة مراحل من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية، إضافة إلى أجهزة أخرى مساهمة في ذلك، كما تمر فترة إعدادها بمراحل عملية إدارية وتقنية تكمن في مرحلة وضع الطموحات والأبعاد والموافقة على طلبات الاعتماد، وطرق تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، لذلك ونظرا إلى أهمية الدور الذي تقوم به فقد كانت دوما محل اهتمام كبير من طرف السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالإضافة إلى الباحثين والدارسين وغيرهم من المهتمين.

كلمات مفتاحية: الميزانية العمومية، الإيرادات العامة، النفقات العامة، قانون المالية.

Abstract:

The public budget is considered the primary tool in implementing the government's plan of action and its program, and it shows the various resources that the state depends on and the areas of spending these resources in order to achieve the public need. The party of the

executive authority is represented by the Ministry of Finance, in addition to other bodies contributing to this, and the period of preparation passes through stages of an administrative and technical process that lies in the stage of developing ambitions and dimensions and approving requests for accreditation, and methods of estimating public expenditures and revenues.

Keywords: General budget; General Revenue; Public Expenditures
Finance Law.

مقدمة :

تعد الميزانية العمومية تنظيماً مالياً ومحاسبياً ووسيلة قانونية تستخدمها الدولة بغرض الوصول للتوازن المالي والاقتصادي، الذي سيحقق مختلف الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ تتضمن خطة الانفاق العام للدولة ووسائل تمويلها، لذا فهي العملية التي من خلالها يخصص لتحديد النفقات العامة والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مدة زمنية محددة، ومن خلالها تقوم الحكومة بتخصيص الموارد المتاحة لتغطية النفقات اللازمة لإشباع الحاجات العامة.

تشكل الميزانية العمومية للدولة التقدير المتضمن والمعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة لمدة سنة مالية، تمر في دورة مستمرة تتضمن عدة مراحل خلال السنة المالية وتكرر كل عام، ولكل مرحلة منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها،¹ وبذلك فإنه من الممكن تقسيم دورة الميزانية العمومية إلى مرحلتين تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد من طرف الحكومة، ثم الاعتماد من البرلمان الذي تقع عليه مسؤولية التحقق من صحة وسلامة السياسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية ومراقبة تنفيذها.

تعتبر مرحلة التحضير والإعداد المرحلة الأولى في دورة الميزانية العمومية، فهي عملية إدارية، يرتبط بعضها بتحديد السلطة المختصة بالتحضير والإعداد، وكذلك الأساليب الفنية المتبعة في تقدير كل من النفقات العامة والإيرادات العامة، إذ تختص السلطة التنفيذية بالتحضير وإعداد الميزانية العمومية، باعتبار أنها تعبر عن خطة وبرنامج عمل الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي لسنة كاملة، بحكم ما تتمتع به من إمكانيات تقنية وفنية ووسائل مادية وبشرية ضخمة تمنحها القدرة والفعالية على القيام بهذه المهمة بالغة الأهمية والتعقيد.

يتطلب إنجاز الميزانية العمومية تدخل عدة قطاعات ودوائر وزارية بدء بوزارة المالية، إضافة إلى أجهزة أخرى مساهمة في ذلك متمثلة في المديرية

العامة للميزانية والمديرية العامة للضرائب والجمارك والأملاك الوطنية، وكذلك المديرية المركزية للخزينة العمومية، وتمر فترة إعدادها بمراحل عملية إدارية وتقنية تتمثل في مرحلة وضع الطموحات والأبعاد والموافقة على طلبات الاعتماد، وطرق تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، وباعتبار أن الميزانية العمومية تتكون من قسمين، هما الإيرادات العامة والنفقات العامة، فلا بد أن يكون هناك اختلاف في الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل منهما.

بعد الانتهاء من عملية تحضير وإعداد مشروع الميزانية العمومية من الناحية التقنية، ينبغي إقرارها في شكل رسمي أي في شكل مشروع قانون بغية تسليمه للبرلمان من أجل المصادقة عليه، يعرف هذا المشروع بقانون المالية.

تكمن أهمية الموضوع في إبراز كيفية إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي رقم 18-15 يتعلق بقوانين المالية، من خلال تبيان الجهات المكلفة قانوناً بإعداد الميزانية العمومية، وتوضيح المراحل العملية التي تمر بها ولذلك تم الاعتماد على كل من المنهج الوصفي والتحليلي المناسبين لطبيعة الموضوع التي تتطلب تحليل النصوص القانونية الخاصة بإعداد وتحضير الميزانية العمومية، ولذلك تم تقسيمه إلى محورين تضمن المحور الأول الإطار العام لإعداد مشروع الميزانية العمومية، يتم توضيح الجهات المكلفة بإعدادها، أما الثاني فخصص للمراحل العملية لإعدادها.

مما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية: كيف يتم إعداد الميزانية العمومية للدولة في ظل القانون العضوي رقم 18-15 يتعلق بقوانين المالية؟

المحور الأول: الإطار العام لإعداد مشروع الميزانية العمومية

المحور الثاني: المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية العمومية

1. الإطار العام لإعداد مشروع الميزانية العمومية:

عادة ما تتولى الحكومة إعداد وتحضير الميزانية العمومية، بحيث تعد أقر من البرلمان في تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، بفضل مختلف

الأجهزة والإطارات والموارد البشرية المؤهلة التي تتوفر عليها والتي تستطيع أن تمدّها بالإحصاءات والمعطيات والبيانات الدقيقة لإعداد الميزانية العمومية حسب المقدرة المالية للاقتصاد الوطني والأولويات الاجتماعية، على نحو ملائم للظروف الاقتصادية والمالية لكل دولة،² وبذلك تسند عملية إعداد الميزانية العمومية إلى وزير المالية الذي يكون مصحوباً أثناء تقديمه للبرلمان بالوثائق الملحقة، التي تهدف إلى تحديد روح ومضمون مشروع الميزانية العمومية وتعطي الرؤية الواضحة عن التوازنات الاقتصادية والمالية للدولة، الذي يقدم في شكل مشروع قانون المالية.

يتضمن هذا المحور تحديد كيفية إعداد مشروع الميزانية ودور السلطة التنفيذية في عملية الإعداد.

1.1 مضمون مشروع الميزانية العمومية والوثائق الواجب إرفاقها به:

عند إعداد السلطة التنفيذية للميزانية العمومية، يتعين عليها مراعاة عدة إجراءات، ومنها على وجه الخصوص تحديد مضمون المشروع والوثائق الواجب إرفاقها به حتى يتسنى للبرلمانيين دراسته واستيعابه.

حدد القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، مضمون قانون المالية الذي يحتوي على مشروع الميزانية العمومية، الذي يجب أن يتضمن أربعة أجزاء، وهي على النحو التالي:³

1. يحتوي الجزء الأول: على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العامة وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.

2. يتضمن الجزء الثاني على ما يلي:

- بالنسبة للميزانية العمومية، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام، واعتمادات الدفع.
 - مبلغ اعتمادات الدفع، وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص.
 - سقف الكشوف المطبق على الحسابات التجارية.
3. يشمل الجزء الثالث على الرخص والأحكام التالية:
- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها.
 - رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.
 - الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها، ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة 03 من هذا القانون.
 - كل حكم يتعلق بالمحاسبة العامة وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العامة.
4. يتضمن الجزء الرابع الجداول التالية:
- الجدول "أ" ويتعلق بالإيرادات مقسمة إلى إيراد بإيراد.
 - الجدول "ب" ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة.
 - الجدول "ج" ويبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها حسب كل صنف.
 - الجدول "د" ويبين التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية.
 - الجدول "هـ" ويبين قائمة الضرائب والاخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة والجماعات الإقليمية، وكذلك

المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة عن طريق الهيئات المشار إليها في المادة 13 من القانون العضوي رقم 18-15.

- الجدول "و" ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية.⁴
- الجدول "ز" ويتعلق بالاقتطاعات الاجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي.
- الجدول "ح" ويبين تقديرات النفقات الجبائية.

2.1. دور السلطة التنفيذية في إعداد الميزانية العمومية:

تعد السلطة التنفيذية الجهة المسؤولة الوحيدة عن إعداد مشروع الميزانية العمومية وإقترح النفقات العامة والإيرادات العامة لتنفيذ برامجها ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات يتمثل الأول منها في أن الميزانية العمومية عبارة عن تعبير عن البرامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة والاعتبار الثاني أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات، أما الاعتبار الثالث فلكونها أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد،⁵ والاعتبار الرابع والأخير أن تكليف البرلمان بإعداد الميزانية العمومية قد يؤدي إلى إرضاء الناخبين بإصدار ميزانية لا يراعي فيها الاعتبارات الاقتصادية والفنية، وهو ما يتطلب التطرق إلى دور كل من مختلف الوزارات ثم دور وزير المالية في إعداد الميزانية العمومية.

1. دور وزير المالية:

تباشر عملية تحضير الميزانية العمومية بإرسال وزارة المالية تعليمات لمختلف الأجهزة والمصالح الإدارية تتضمن توضيح الخطوط العريضة للسياسية العامة والمتعلقة بسنة 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 العمومية لذلك فإن هذه الأخيرة تؤدي الدور الأساسي في عملية الإعداد والصياغة التقنية له، فبعد أن يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية دائرته الوزارية، يتم رفعه إلى وزارة المالية التي تعمل على تنسيق وتكييف جميع المشاريع الوزارية المقدمة إليها مع التوجهات العامة لبرنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة.⁶

كما لا بد من الإشارة إلى أن وزير المالية كان يتمتع بصلاحيات واسعة في هذا المجال وفقاً لنص المادة 14 من المرسوم رقم 82-237، التي جاء فيها بأنه "يسند إلى وزير المالية في مجال الميزانية وفي إطار الصلاحيات الموكلة إليه بدراسة وإعداد المشاريع التمهيدية للميزانية العامة وميزانية التسيير وميزانية التجهيز وقوانين التسوية للميزانية"، 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 إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليها طبقاً لأحكام الدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية ويتولى تطبيقها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها"، وبذلك فهو لم ينص على هذه المهام بشكل واضح وصريح.⁷

يتضح من خلال ما تقدم بأن لوزير المالية الدور الأساسي والأهم في إعداد مشروع الميزانية العمومية، معتمداً في ذلك على مختلف الهياكل والأجهزة التقنية التابعة لوزارته وعلى رأسها مديرية الميزانية، حيث أسندت لوزارة المالية المهام التالية:⁸

- تحضير الميزانية العمومية للدولة ومراقبة تنفيذها.
- تأمين التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة واللجوء إلى الاقتراض في حالة الضرورة.
- تحديد مبلغ الضرائب المقتطعة وتأمين تحصيلها.
- دفع بعض ديون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة.
- مراقبة مشروعية النفقات العامة من الناحية القانونية والمحاسبية.
- تحضير الاتفاقيات المالية مع الدول الأجنبية.

كما يقدم وزير المالية باعتباره عضو في الحكومة وممثلاً للسلطة التنفيذية، بمطالبة كافة الوزارات بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها للسنة المالية المقبلة، حتى يتسنى لدائرته الوزارية تحضير مشروع الميزانية العمومية في الوقت المناسب.⁹

أما بالرجوع إلى القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، وفي الباب الخامس المتعلق بتحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها، وفي الفصل الأول الخاص بالتحضير، لا نجده يشير إلى الهيئة الموكلة إليها إعداد مشروع قانون المالية، لذلك حاول المشرع أن يتجاوز هذا الالتباس بموجب القانون العضوي رقم 18-15 السالف الذكر، حيث نصت المادة 69 منه 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 وزير المالية هو الذي يتولى إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية.

كما يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية دائرته الوزارية، ثم يرفعه إلى وزارة المالية التي تعمل على تنسيق وتكييف جميع المشاريع الوزارية مع توجيهات الحكومة وأهداف المخطط.¹⁰

تقوم بعد ذلك كل وزارة على حدى بتحضير مشروع الميزانية الخاص بدائرتها القطاعية، تعده مديريتها الخاصة بالتخطيط والمالية، حيث يتم إعداد مشروع تقديري لكل النفقات والاعتمادات المتوقعة، بالتنسيق مع وزارة المالية أي وفقا للتوجيهات والتعليمات التي تحددها وزارة المالية سلفا في المذكرة المنهجية التي تسلمها لكافة الوزارات.¹¹

2. دور الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد الميزانية العمومية:

تفرض أهمية الميزانية العمومية تدخل جهات عديدة لتحضيرها وفق إجراءات معينة، حيث تتمتع الإدارات التقنية المساهمة في ذلك بدور مهم في مجال إعداد مشروع الميزانية العمومية، ومنها المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك المديرية المركزية للخزينة العامة.

أ. المديرية العامة للميزانية:

تعد أهم جهاز مسؤول عن مشروع إعداد الميزانية العمومية، حيث تكلف بتجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها الدوائر والقطاعات الوزارية وتكييفها مع التوجيهات الحكومية، ثم تقوم بتقدير الاعتمادات الضرورية لها وتحضيرها في وثيقة تعرف بالمذكرة المنهجية،¹² ومن مهامها كذلك:

- إعداد مشروع الميزانية.
- اقتراح إجراءات تسيير الميزانية العمومية.
- توزيع وتخصيص الاعتمادات.
- وضع ضمانات تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية العمومية ومراقبتها وتنفيذها.

- المساهمة في إعداد السياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية.
- القيام بكل دراسة أو اقتراح من شأنه تنظيم نفقات الدولة وتحسين مردودية إنفاقها.
- متابعة عملية اصلاح المنظومة المتعلقة بالميزانية العمومية والعمل على تنفيذها.¹³

تشرع بعد ذلك المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية ما بين شهر أفريل وشهر جويلية في دراسة اقتراحات مشاريع مختلف الدوائر الوزارية، بالإضافة إلى مشروع وزارة المالية مع الوزراء الذين يحاولون دائما التمسك بمطالبهم، مقدمين التفسيرات حول استعمال المبالغ المطلوبة، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق على مستوى المديرية العامة للميزانية، يتم اللجوء إلى التحكيم بين وزير المالية والوزراء المعنيين في إطار مجلس الوزراء، قبل أن يأخذ مشروع الميزانية العمومية شكله النهائي.

بعد المناقشات تعد المديرية العامة للميزانية تقرير لكل وزارة وتقرير عام بمثابة مشروع يسلم لمجلس الحكومة.¹⁴

ب. المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك:

تتولى كل من المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك عملية رصد الإيرادات العامة المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية التي تقوم بها، وكذا تلك المتعلقة بأملاك الدولة حيث تعتبر هذه المديرية الجهاز الرئيسي الذي يتولى إدخال الأموال إلى الخزينة العمومية.¹⁵

ت. المديرية المركزية للخزينة العمومية:

تقوم الخزينة العمومية بوظائف عديدة من أهمها تسيير الأموال العامة حيث تساهم في جرد الأموال العامة النهائية التي تشكل مصدر تمويل النفقات العامة المدرجة في الميزانية العمومية،¹⁶ وتصنف المديرية العامة للخزينة من

طرف المختصين كمديرية أساسية في تعداد المديرية التابعة لوزارة المالية المديرية العامة للضرائب، والمديرية العامة للميزانية، وتعتبر من بين أهم المديرية المركزية بوزارة المالية، يديرها المدير العام للخزينة العمومية بمساعدة مديريتين للدراسات، تتكون هذه المديرية من خمسة مديريات التي بدورها انقسمت إلى عدة مديريات فرعية وهي:¹⁷

- مديرية المديونية العامة.
- مديرية خزينة الدولة.
- مديرية المساهمات.
- مديرية البنوك العامة والسوق المالية.
- مديرية التأمينات.

2. المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية العمومية:

يتطلب إعداد الميزانية العمومية اتباع أسس ومعايير إجرائية دقيقة تمر عبر مراحل مختلفة، حيث تتولى كل هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها فيما تحتاج إليه من اعتمادات وترسلها إلى الوزارة المكلفة بتحضير الميزانية التي تقوم بمراجعتها، كما تتمثل هذه المرحلة كذلك في طرق تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، وهو ما سنتناوله من خلال كل من المرحلة الإدارية والمرحلة التقنية لتحضير الميزانية العمومية.

1.2 المرحلة الإدارية لإعداد مشروع الميزانية العمومية:

تتطلب عملية تحضير الميزانية العمومية وضع ترتيبات على مستوى الوزارات لسنة مالية قادمة، تكون في مدة زمنية معينة يحددها وزير المالية، ومن

خلالها تقوم كل وزارة على حدى بتحديد الاعتمادات المتعلقة بقطاعها وترسلها إلى وزير المالية، وهذا ما نتناوله في مرحلة وضع الأبعاد والطموحات والموافقة على طلبات الاعتماد.

1. مرحلة وضع الطموحات والأبعاد:

تتم هذه المرحلة خلال الفترة الممتدة بين شهري جانفي وفيفري، حيث تجري هذه المرحلة في وزارة المالية ويشترك فيها مكتب الوزير، المديرية العامة للميزانية بالإضافة إلى مديرية التقديرات والتوقعات. يؤخذ في وضع التقديرات بعين الاعتبار، كافة المعايير التالية:¹⁸

- طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات.
- تطور مستوى أداء الاقتصاد على المدى المتوسط.
- نتائج تنفيذ الميزانية العمومية السابقة بناء على مستوى إقبال الحساب الختامي.
- الضرورات السياسية.

بناء على هذه المعطيات تحضر مديرية الميزانية العامة مسودة الميزانية في أقل من سنة مالية وترسلها إلى وزير المالية، الذي يقوم بدوره بترتيب أولويات الميزانية وفق التعليمات الحكومية ويتأكد من موافقتها للأهداف المدرجة في البرنامج الاقتصادي.¹⁹

2. الموافقة على طلبات الاعتماد:

تتم هذه المرحلة أثناء شهر مارس حيث يشرع في دراسة مشروع قانون المالية وفيه تتم الموافقة على طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات، وذلك بناء على جدية مبررات الإنفاق، بالإضافة إلى التوصية التي تقدمها المديرية العامة للميزانية في ذلك، وعقب التأكد من تحقق هذين الشرطين

يرسل مجلس الحكومة رسائل الموافقة بشأن طلبات الاعتماد إلى الوزارات المعنية.²⁰

2.2 المرحلة التقنية لإعداد مشروع الميزانية العامة:

اعتباراً أن الميزانية العمومية تتكون من قسمين، وهما النفقات العامة والإيرادات العامة تختلف الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل منها، إذ السلطة التنفيذية في أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع من دون حدوث أي اضطرابات في زيادة النفقات العامة أو نقص الإيرادات العامة كما هو متوقع، وهو ما يتطلب تحديد طرق تقدير النفقات العامة وتقدير الإيرادات العامة.

1. تقدير النفقات العامة:

تسعى الحكومة حين إعداد وتحضير الميزانية العمومية في أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان، حتى تتمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة من دون حدوث أي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات العامة ونقص الإيرادات العامة كما هو متوقع، ولأجل ذلك لا بد من التمييز في تقدير النفقات العامة بين النفقات الثابتة والنفقات المتغيرة.

أ. النفقات العامة الثابتة:

تعرف بأنها مجموعة النفقات العامة التي يغلب عليها طابع الثبات والاستمرارية، وهي تخص في الغالب النفقات الدائمة والإجبارية، ويمكن تقديرها بكل سهولة على وجه التحديد حيث تتميز بالثبات وعدم التغير خلال السنة المالية، كرواتب وأجور الموظفين ومعاشات التقاعد وأقساط الدين العام، وتعتبر من النفقات ذات الصفة الإلزامية التي تتكرر كل عام²¹.

ب. النفقات العامة المتغيرة:

تتمثل في النفقات العامة التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب لصعوبة تحديدها بدقة، خلافاً للنفقات الثابتة، لأن تكاليفها لم تستقر بعد بشكل دقيق، وهي تتعلق غالباً بالمشاريع الكبرى التي يتم إنجازها خلال عدة سنوات،

وقد تتأثر بالتقلبات المالية في الأسواق الدولية والأزمات الاقتصادية التي لا يمكن التنبؤ أو التحكم فيها.

تكون الاعتمادات المالية وفقا للمادة 31 من القانون العضوي رقم 18-15 السالف الذكر، إما اعتمادات تقييمية أو حصرية، كما أن هناك طريقة أخرى لتقدير النفقات العامة تعرف باعتمادات المشاريع التي يتطلب إنجازها مدة طويلة.²²

• الاعتمادات التقييمية:

تسمى كذلك بالاعتمادات التقديرية، ويقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وتلك المخصصة للمرافق والمشروعات التي لم تستقر تكاليفها بعد، حيث تنصب موافقة البرلمان على هدف النفقة وليس على حجمها، وهذا يعني أن باستطاعة الحكومة تجاوز الاعتماد المقدر بشرط الحصول على موافقة البرلمان بعدئذ.²³

• الاعتمادات الحصرية:

تعرف كذلك بالاعتمادات المحددة، وتتمثل في الاعتمادات التي يشكل الرقم الوارد بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه من دون الرجوع إلى البرلمان،²⁴ وتطبق في تقدير نفقات التسيير الخاصة بالمرافق القائمة التي اكتسبت خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية مثل دفع الأجور، بحيث لا تتجاوز الاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.²⁵

• اعتمادات المشاريع التي تتطلب مدة طويلة لإنجازها:

تتعلق هذه الطريقة ببعض المشاريع التي تتطلب مدة طويلة لتجسيدها، ويستغرق تنفيذها عدة سنوات، إذ لا يمكن متابعتها وإنجازها إلا من خلال توزيعها على عدة سنوات، إذ يستدعي الأمر اتباع أسلوبين اثنين وهما اعتمادات الالتزام واعتمادات البرامج²⁶ وهذا على النحو التالي:

- اعتمادات الالتزام:

يتم في هذه الاعتمادات إدراج المبلغ كله في ميزانية السنة الأولى ولكن في شكل اعتمادات تقديرية، وهو ما يسمح بتقدير النفقات في الواجهة القانونية والارتباط في الواجهة الفنية دون دفعها فعلا، ويسجل في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات.²⁷

- اعتمادات البرامج:

يقتضي أسلوب اعتمادات البرامج في إعداد قانون خاص مستقل في الميزانية يسمى بقانون البرنامج الذي يتعين أن يوافق عليه البرلمان، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات بعد أن يوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها.²⁸

2. تقدير الإيرادات العامة:

يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية، ترتبط أساسا بالتوقع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني، من أجل تحديد مصادر الإيرادات العامة المختلفة للسنة المالية المقبلة وخاصة الضرائب.

أ. أساليب تقدير الإيرادات العامة: هناك ثلاثة أساليب أساسية، وهي تتمثل في كل من أسلوب التقدير القياسي والأسلوب الوسطي بالإضافة إلى أسلوب التقدير المباشر:

● **أسلوب التقدير القياسي:** تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي، لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية في تقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها. تستند هذه الطريقة أساسا على قاعدة السنة ما قبل الأخيرة، إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة²⁹.

● **طريقة التقدير الوسطي:**

وفقا لهذه الطريقة التي يتم بموجبها إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت، تحدد على أساس الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة، وتتميز هذه الطريقة بأن تحديد حجم الإيرادات والنفقات يتم بصورة تحفظية³⁰.

إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت، فغالبا ما تتأرجح بين الكساد والانتعاش من فترة إلى أخرى³¹ كما أن انتشار التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض القدرة الشرائية في الكثير من البلدان في العصر الحديث يجعل من الصعب استخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات العامة³².

● **أسلوب التقدير المباشر:**

تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة وتقدير الحصيلة المتوقعة بناء على هذه الدراسة مباشرة.

تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام بتوقعاتها لحجم مبيعاتها وإيراداتها العامة للسنة المالية 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.

إذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فإن اللجان المتخصصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي (باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق)، مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب ما يكون إلى الواقع.³³

تعتمد الدولة في تقديرها للإيرادات العامة على التقدير المباشر، الذي يسمح بتقدير الإيراد المحتمل لكل ضريبة انطلاقا من أحدث المعلومات الاقتصادية، وبالاعتماد على حصيلة الإيرادات للسنوات السابقة مع إدخال أثر التقلبات الاقتصادية المتوقعة، وتواجه الجزائر صعوبة كبيرة في تقديرها للإيرادات العامة، إذ أنها تعتمد بشكل كبير على الجباية البترولية، والتي تتأثر بالمتغيرات السياسية والاقتصادية الخارجية التي لا يمكن التنبؤ بها.³⁴

ب. كيفية تقدير الإيرادات العامة:

تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة من الناحية العملية يكون ابتداء من شهر أوت من السنة الجارية، وذلك على النحو التالي:

- حساب نتائج التحصيل ابتداء من شهر جانفي إلى غاية شهر جويلية للسنة المعتمدة (7 أشهر الأولى) التي تكون نتائجها معروفة.
- يتم تقدير نتائج التحصيل المتوقعة للأشهر الخمسة المتبقية من شهر أوت إلى شهر ديسمبر من السنة المعتمدة.
- إضافة الفارق الحاصل بين نتائج تحصيل السبعة أشهر الأولى (جانفي، جويلية) للسنة المعتمدة، وتقديرات تحصيل نفس

الفترة من السنة الماضية، أي سبعة أشهر الأولى (جانفي إلى
جويلية) من السنة الماضية.

لذلك فإن عملية تقدير الإيرادات العامة تتم بناء على نتائج 7 أشهر الأولى
من السنة الجارية، مصححة بواسطة الفارق بينها وبين تقديرات ونتائج الأشهر
السبعة الأولى من السنة الماضية، وتوقعات 5 أشهر المتبقية من السنة
الجارية.³⁵

الخاتمة:

تعتبر الميزانية العمومية من أهم أدوات التخطيط المالي في الدولة، إذ تحدد سياستها المالية العامة وتعكس توجهاتها الاقتصادية المالية والاجتماعية وهي بذلك الأداة التي تحدد أهداف الحكومة وبرامجها من خلال تحديد كيفية استغلال الموارد المتاحة وعملية توزيعها، فهي عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية.

لقد أصبحت مهمة تحضير الميزانية العمومية في أغلب دول العالم من اختصاص الجهاز التنفيذي حصريا بحكم ما يتمتع به من إمكانيات ووسائل مادية وبشرية ضخمة، تمنحه القدرة والفاعلية على القيام أساسا بهذه المهمة المعقدة، إذ نجد مجال تحضير الميزانية العمومية في الجزائر يعود إلى وزير المالية تحت سلطة وإشراف الوزير الأول، بالإضافة إلى أجهزة أخرى تساهم في ذلك.

إن المجال المالي في النظام الدستوري الجزائري يعتبر حكرا للسلطة التنفيذية وذلك من أول دستور إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، وحتى وإن كان ظاهر مختلف النصوص القانونية يسمح لنواب البرلمان باقتراح قوانين تتعلق بهذا المجال، لكن نجد أنه في حقيقة الأمر قد أحيط بمجموعة من الحواجز التي تؤدي إلى عدم إمكانية اقتراح أية قوانين تخص مالية الدولة، بحيث أن النائب مجبر على البحث عن تدابير إضافية ترفع من مداخيل الدولة أو ترفع مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العامة تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها.

من خلال ما تقدم فقد توصلنا إلى النتائج التالية:

- تنفرد السلطة التنفيذية في إعداد وتحضير الميزانية العمومية، ويكتفي البرلمان بالموافقة على قانون المالية المتضمن لها وتعديل ما يراه مناسباً.
- تبين أن القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، لم يأتي بجديد في مجال تحضير الميزانية العمومية واعتمادها بل أكد على دور الحكومة في جميع مراحل وآليات إعدادها، بل وتتدخل حتى في الرزنامة الزمنية المتعلقة بمناقشتها.
- تتولى السلطة التنفيذية إعداد الميزانية العمومية وتنفيذها من دون أي تدخل من البرلمان، باستثناء المناقشة العامة التي تتخللها بعض الأسئلة والاستفسارات بصورة غير مركزة ودقيقة.
- محدودية سلطة البرلمان في مجال ممارسة الرقابة المالية.
بناء على ما تقدم من نتائج يمكن تقديم بعض الاقتراحات وهي:
- تمكين النواب من تكوين في مجال المالية العامة بما يسمح لهم من ممارسة دور رقابي فعال.
- منح البرلمان حرية تسيير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء.
- تمديد آجال دراسة ومناقشة قانون المالية المتضمن للميزانية العمومية، والمحددة بخمسة وسبعون (75) يوماً، المقسمة بين غرفتي البرلمان.

التهميش و الإحالات :

- ¹ خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، 2013، ص73.
- ² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، 2005، ص350.
- ³ المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 53، 2018.
- ⁴ المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15.
- ⁵ محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص350.
- ⁶ عبد الصديق شيخ، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري، دار هومة، 2020، ص117 و119.
- ⁷ عبد الصديق شيخ، المرجع ذاته، ص120.
- ⁸ بشير يلس شاول، بشير يلس شاول، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص69 و70.
- ⁹ عبد الصديق شيخ، المرجع ذاته، ص120.
- ¹⁰ نسرین سلیمان، إصلاح الميزانية وتحديث قطاع الخدمات (دراسة حالة تسيير الخدمات الجامعية بتلمسان)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012، ص34.
- ¹¹ محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان بجاية، 2015، ص34.
- ¹² محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص35.
- ¹³ أبو بكر نسيم أومعمر، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص39، 40.
- ¹⁴ فتيحة الجوزي، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر3، 2014، ص197.
- ¹⁵ محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص35.

- 16 نوال روام، الميزانية العمومية ودورها في التنمية المحلية(دراسة حالة تمويل التنمية في بلدية وادي البردي)، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أكلي محمد أو لحاج البويرة، 2014، ص15.
- 17 كميلية بركان، نورية شميسي، المركز القانوني للخزينة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان نصيرة بجاية، 2017، ص28.
- 18 جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 158.
- 19 محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص36.
- 20 محمد أمين أوكيل، المرجع ذاته، ص37.
- 21 عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص123.
- 22 عبد الصديق شيخ، المرجع ذاته، ص124.
- 23 طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، ص118.
- 24 سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص319.
- 25 عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص124.
- 26 عبد الصديق شيخ، المرجع ذاته، ص125.
- 27 محمد بصديق، النفقات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2003، ص25.
- 28 سوزي عدلي ناشد، المرجع سابق، ص319.
- 29 محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص361.
- 30 سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص320.
- 31 أنظر كل من:
-حسن عواضه، المالية العامة، دار النهضة، الطبعة السادسة، ص 133.
- فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 379.
-بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 77 و 78.
- 32 محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص361.
- 33 محمد عباس محرز، المرجع ذاته، ص362.
- 34 فتيحة الجوزي، المرجع السابق، ص199.

³⁵محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص39.

قائمة المراجع:

• قائمة الكتب:

- شاولش بشير يلس ، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
 - لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001.
 - عواضه حسن ، المالية العامة، دار النهضة، الطبعة السادسة.
 - عطوي فوزي ، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
 - ناشد سوزي عبدلي ، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
 - الجنابي طاهر ، علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر.
 - شيخ عبد الصديق ، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري، دار هومة 2020.
 - محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2015.
- الرسائل والمذكرات الجامعية:

• رسائل الدكتوراه:

- الجوزي فتيحة ، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 3، 2014.

• مذكرات الماجستير:

- أومعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015.

- بصديق محمد، النفقات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009.
- سليمان نسرين، إصلاح الميزانية وتحديث قطاع الخدمات (دراسة حالة تسيير الخدمات الجامعية بتلمسان)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012.
- بركان كميلية، نورية شميمي، المركز القانوني للخرينة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
- روم نوال، الميزانية العمومية ودورها في التنمية المحلية (دراسة حالة تمويل التنمية في بلدية وادي البردي)، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة ألكي محند أو لحاج، البويرة، 2014.
- -المطبوعات الجامعية:
- أوكيل محمد أمين، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
- المهاني خالد ، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013.

● النصوص القانونية والتنظيمية:

● الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، في الجريدة الرسمية العدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10- أبريل 2002 صادر في الجريدة الرسمية العدد 25 بتاريخ 14 أبريل 2002 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 صادر في الجريدة الرسمية العدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008، والمعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 صادر في الجريدة الرسمية العدد 14 بتاريخ 7 مارس 2016، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار

التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، صادر في الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

• **النصوص التشريعية:**

-القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 28 بتاريخ 10 يوليو 1984.

-القانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر، يعدل ويتم القانون رقم 84-17، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 1، بتاريخ 3 يناير 1990.

-القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 05 بتاريخ 28 أوت 2016.

-القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 53 بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

• **الأنظمة الداخلية:**

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 46 بتاريخ 30 يوليو 2000.

- النظام الداخلي للمجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 49 بتاريخ 22 غشت سنة 2017.