المحاضرة الثانية:

الميـزانية العـامة

محاور المحاضرة:

- تعريف الميزانية العامة.
- خصائص الميزانية العامة.
- مبادئ الميزانية العامة.
- أنواع الميزانية العامة.
- مكونات الميزانية العامة.
- تحضير الميزانية العامة.
- تنفيذ الميزانية العامة.

تعد الميزانية العامة للدولة بمثابة أداة فعالة تعكس النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكافة أوجه الأنشطة المختلفة التي تسعى الحكومات لتحقيقها ومن ثم فهي توفر بيانات ومعلومات أساسية وضرورية عن السياسات والقرارات التي ترغب الحكومات في تنفيذها من خلال توزيع الموارد العامة على كافة أوجه النفقات العامة.

.

أولا: تعريف الميزانية العامة:

الميزانية العامة أو ما يطلق عليها الموازنة العامة حسب القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية "تعد الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها".

وتعتبر "خطة مالية متكاملة تتضمن تقدير النفقات العامة وتقدير الموارد اللازمة، وهي ترجمة لأهداف الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لفترة زمنية قادمة"

ثانيا: خصائص الميزانية العامة: مما سبق نجمل أهم خصائص الميزانية العامة في:

- هي وثيقة تقديرية تستند إلى توقع الإيرادات العامة وما يقابلها من نفقات عامة.
- الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتصادق عليها السلطة التشريعية.
- تعد الميزانية لتنفيذها للسنة المالية.
- تشمل الميزانية العامة نفقات التسيير ونفقات التجهيزات العمومية:

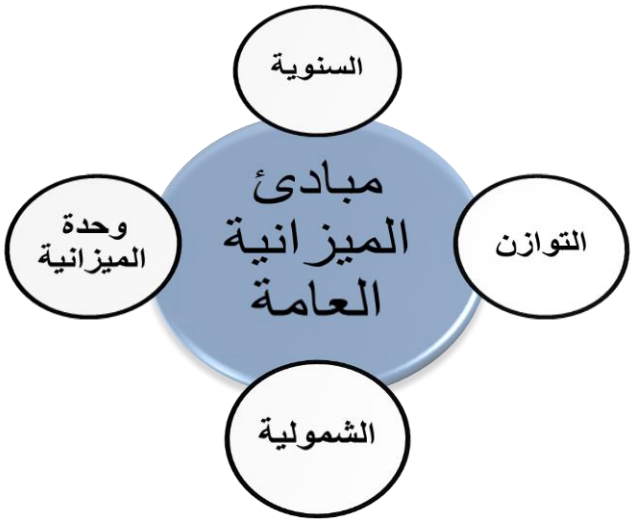
- نفقات التسيير هي كل النفقات الخاصة بتغطية الأعباء العادية والضرورية لتسيير المصالح العمومية وهي نفقات تتكرر بصفة دورية كأجور الموظفين، مصاريف الصيانة.
- نفقات التجهيز وهي كل النفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج و هي الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمر بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات وتبقى صالحة دون تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها، تنفذ عن طريق إعتمادات الدفع المخصصة سنويا وهي نفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى

تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس الأموال بقصد تنمية الثروة الوطنية وتنقسم إلى نفقات الاستثمار والتي تكون في مختلف المشاريع والبرامج الإنمائية والعمليات برأسمال كصندوق دعم الاستثمار وتخفيض نسب الفوائد.

ثالثا: مبادئ الميزانية العامة: تخضع الميزانية العامة لمجموعة من القواعد و المبادئ العامة تتمثل في:

ا.المبادئ التقليدية للميزانية العامة:

مبادئ الميزانية العامة



1- **مبدأ سنوية الميزانية:** ويقصد بهذا المبدأ أن مدة تنفيذ النفقات والإيرادات المفتوحة تحدد بسنة واحدة كل عام تجدد الحسابات، و يستثنى من هذا المبدأ نظام الميزانية الإثني عشر (1/12) في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية إذ ترخص الإدارة العامة بفتح إعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة، وتستثنى كذلك الميزانية الإضافية ورخص البرامج، والحسابات الخاصة للخزينة.

يحترم هذا المبدأ لغرض المساعدة في القدرة على التنبؤ وإحكام الرقابة على فترات مالية متجانسة لتسهيل عمليات المقارنة بين هذه الفترات.

2- **مبدأ وحدة الميزانية:** ونعني بهذا المبدأ وضع جميع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة (ميزانية واحدة) وهذا لتسهيل مناقشة ومقارنة والرقابة على حسابات الدولة ويستند في تبرير هذا المبدأ إمكانية الاطلاع الفعلي على وضعية الميزانية دون أية صعوبات أو تعقيدات. ويستثنى من هذا المبدأ الميزانيات المستقلة، الحسابات الخزينة الخاصة والميزانيات غير العادية.

3- **مبدأ الشمولية (العمومية):** ويقصد بهذا المبدأ أن الميزانية يجيب أن تشمل كل الإيرادات والنفقات العامة دون مقاصة حيث يظهر كل منها في بند مستقل عن الآخر، ويستثنى من هذا المبدأ الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة. إن تطبيق هذا المبدأ يدعم الرقابة على الهيئات العامة بشكل واضح ودقيق، وذلك بالتعرف على المركز المالي الحقيقي للدولة من خلال حجم الايرادات والنفقات العامة.

4- **مبدأ التوازن:** و يقصد بهذا المبدأ أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العمومية، لذا لا يقبل إقتراح لتخفيض الموارد العامة أو زيادة النفقات العامة إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية.

II. المبادئ الحديثة للميزانية العامة:

بالإضافة الى المبادئ الكلاسيكية الأربعة لميزانية الدولة فإن القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقوانين المالية والنصوص التطبيقية له فانه تم ادراج مبادئ حديثة نذكرها في:

- **الأداء:** ويقصد به درجة تحقيق النتائج المتوقعة بالأهداف وفق ثلاثة أبعاد: الفعالية، جودة الخدمات المؤداة للمستخدمين، النجاعة، وإقتصاد الوسائل. حيث يتمثل الأداء في القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة على غرار:

✓ تحسين النجاعة الاقتصادية والاجتماعية للبرامج العمومية.
✓ دعم فاعلية التصرف العمومي.
✓ تأمين جودة الخدمات المسداة.

- **الشفافية:** وذلك من خلال إطلاع المواطنين والمجتمع المدني على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، إضافة إلى توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثقة والآنية الخاصة بالنشاطات والسياسات المالية المتخذة من طرف الحكومة مع ضمان الوصول إليها بشكل سهل ومبسط بفعل دور مختلف الرقابات.

- **الاستقرار:** إن استقرار النموذج الميزانياتي له أثار ايجابية على الموزانة العامة للدولة والاقتصاد الوطني عموما، وذلك من خلال إعداد الميزانية في إطار المتوسط المدى.
- **المسؤولية:** وتكون موجهة للمسيرين من خلال تقديم مزيدا من الحرية في التصرف مقابل المساءلة.

رابعا: أنوع الميزانيات العامة: للميزانية العامة حسب القانون الجزائري عدة أنواع نذكرها في:

1- **الميزانية العـامة:** هي وثيقة إجازة تسمح للآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بتسيير المصالح العامة التي يشرفون عليها.
2- **الميزانية المستقلة:** هي كل ميزانيات المصالح العمومية والهيئات المحلية والمؤسسات العمومية التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، أي تستقل بإيراداتها و نفقاتها وتتحمل أي عجز يصيبها وتحتفظ بالفائض إن وجد مثل ميزانية الجماعات المحلية.
3- **الميزانيات غير العادية:** هي تلك الميزانيات التي توضع بصفة مؤقتة واستثنائية في ظل ظروف غير عادية حيث تمول بموارد غير عادية و هذا من أجل إعطاء الصورة الحقيقية ومقارنتها بالسنوات الأخرى، كنفقات الحروب والكوارث الطبيعية والمشاريع الضخمة للأشغال العمومية.
4- **الحسابات الخاصة للخزينة:** هي عبارة عن حسابات تنشأ بموجب قانون المالية السنوي المقرر، وتوضع تحت تصرف الخزينة العمومية.
5- **الميزانية الأولية:** هي عبارة عن وثيقة تسبق السنة المالية يقوم بإعدادها المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تساعد في إعداد الميزانية العامة.
6- **الميزانية الإضافية:** وهي الميزانية التي تسمح بتعديل النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة.

خامسا: مكونات الميزانية العــامة:

تتكون الميزانية العامة من شقين أساسيين ألا وهما الإيرادات والنفقات والمحددة بموجب قانون المالية السنوي.

1- **الإيرادات(الموارد):** وتتمثل موارد الميزانية العامة فيما يلي:

أ-**الدومين:** يقصد بها "الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة"، وينقسم الدومين إلى قسمين:

- **الدومين العــام:** ويقصد بها الأموال التي تملكها الدولة ملكية عامة وهي تخضع لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام كالطرق والشواطئ والحدائق العامة.
- **الدومين الخاص:** وهو عبارة عن الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وتدر إيرادا كالدومين العقاري والصناعي والمالي.

ب-**المداخيل الجبائية:** وهي تتمثل في المداخيل الضريبية والتي تقتطعها الدولة إجبارا لتحقيق المصالح العامة ومداخيل الرسوم والتي تقتطعها الدولة مقابل طلب خدمة خاصة.

ج-**القروض العامة:** وهي استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية...) أموالا من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها، يمكن أن تكون من جهات داخلية أو من جهات خارجية (هيئات دولية، منظمات، صندوق النقد الدولي...)، ويكون إصدار هذه القروض بقرار من المجلس الشعبي الوطني(البرلمان).

د-**المداخيل الاستثنائية:** كالإعانات الممنوحة للدولة في الحالات الطارئة أو الهبات الممنوحة في إطار العلاقات الدولية أو الإصدار النقدي في حالات العجز.

2-النفقات العامة: وهي صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغا معينا من أجل سد الحاجات العامة وتشمل:

أ-نفقات التسيير: يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير هيئات الدولة الادارية والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب ...، حيث لا يمكننا

ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية، فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمداد هياكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجه، توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، وتشمل نفقات التسيير:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- تخصيصات السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية.

ب-**نفقات الاستثمار**: يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات، وهي تلك النفقات التي تسجل في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ بإعتمادات الدفع.

وتشمل هذه النفقات مايلي:

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى برأسمال.

سادسا: تحضير الميزانية العامة:

يمر تحضير الميزانية العامة بمرحلتين أساسيتين هما مرحلة الإعداد ومرحلة الاعتماد.

1- **مرحلة إعداد الميزانية العامة:** تعد وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية الذي يتضمن الميزانية العامة تحت إشراف رئيس الحكومة(الوزير الأول) ويعتمد في إعداد الميزانية العامة على:

- توجيهات المخطط السنوي وفق الأهداف المسطرة في مختلف المجالات.
- توقعات مختلف القطاعات المبنية على الميزانية السابقة.

تبدأ عملية إعداد الميزانية العامة بمرحلة تقدير النفقات والإيرادات من خلال كل الهيئات العمومية، فيعتمد في تقدير النفقات على طرق علمية تعتمد أساسا على اعتمادات السنوات السابقة وتضاف إليها تقديرات جديدة مرتبطة بالسنة المالية المعنية والتي تشمل توجهات الحكومة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أما تقدير الإيرادات فهو يستند على جملة من المعايير الاقتصادية والاجتماعية والإحصائية وتقديره يكون مباشرة نظرا لدقتها وقربها من الواقع الاقتصادي. ويعد مشروع الميزانية العامة في صيغته النهائية ويعرض على مجلس الوزراء قبل عرضه على السلطة التشريعية من قبل وزير المالية مرفوقا بالتقرير التفسيري.

2- **مرحلة اعتماد الميزانية:** في هذه المرحلة يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية بغرض اعتماده و يتم الاعتماد وفق المراحل التالية:

أ-**مرحلة المناقشة:** يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإحالة مشروع قانون المالية إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني والتي تقوم بدورها بدراسة ومناقشة المشروع مع وزير المالية وتنتهي هذه المناقشة بتقرير تمهيدي يتضمن مجموع الملاحظات والاقتراحات التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة.

ب-**مرحلة التعديل:** يقدم نواب المجلس الشعبي الوطني اقتراحات للتعديل في مشروع قانون المالية مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، ويمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة لكن ذلك يؤدي إلى انشقاقات في الوضع السياسي.

جـ-**مرحلة التصويت:** يخول حق التصويت والمصادقة على قانون المالية للمجلس الشعبي الوطني في مدة أقصاها "75يوم" من تاريخ إيداعه وإلا يصدر رئيس الجمهورية المشروع بأمر، كما يقوم مجلس الأمة فيما بعد ذلك بمناقشة والمصادقة على قانون المالية في غضون 10 أيام.

سابعا: تنفيذ الميزانية العامة:

تشمل العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة عمليات تحصيل الإيرادات والنفقات وكذا عمليات الخزينة:

1- **تحصيل الإيرادات:** تتم عمليات الإيرادات بواسطة تحصيل الحواصل الجبائية أو شبه الجبائية أو الأتاوى أو الغرامات وكذا جميع الحقوق الأخرى باستعمال كافة الوسائل القانونية المرخص بها صراحة بموجب القوانين والأنظمة من قبل المحاسب العمومي بعد مراعاة مواعيد التحصيل والإجراءات المنصوص عليها قانونا ولا يمكنه الامتناع عن التحصيل.

2- **تنفيذ عمليات النفقات:** إن عمليات تنفيذ النفقات تعني استعمال الإعتمادات المرخصة بحيث لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في القانون.

يمر صرف النفقة العامة بأربعة مراحل أساسية مشار إليها في القانون (21/90) و تتمثل في:

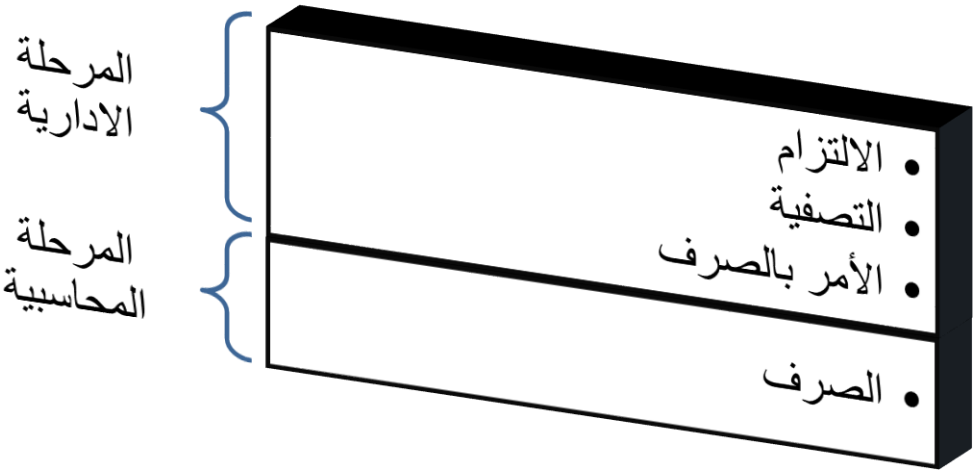
أ-**الارتباط بالنفقة(الالتزام):** هو الفعل الإرادي الصادر عن السلطة الإدارية من أجل استهداف عملية تنجر عنها نشوء دين على عاتق الدولة أي يجعل النفقة العمومية تنشأ قانونا (تعيين موظف، عقد صفقة مع مقاول،...) و تخضع هذه المرحلة للرقابة القبلية أي تأشيرة المراقب المالي.

ب-**التصفية:** هو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ الواجب أداؤه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين و حلول أجله، فالدولة لا تدفع المبلغ المطالب به إلا إذا تمت فعلا الخدمة المقابلة وتعتبر هذه القاعدة بمثابة حماية للدولة ضد سوء تنفيذ التزامات الدائنين.

جـ-**الأمر بالصرف:** يقوم الشخص المختص (الآمر بالصرف) بإعطاء أمرا للمحاسب العمومي من أجل دفع دين وفقا لنتائج التصفية بموجب وثيقة مكتوبة تسمى سند الدفع.

د-**الدفع(الصرف):** يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب العمومي بعد التأكد من الإجراءات السابقة في المرحلة الإدارية

مراحل تنفيذ النفقات العمومية



3- **عمليات الخزينة:** تتمثل عمليات الخزينة في كافة حركات الأموال نقدا والقيم المعبأة وحسابات الإيداع والحسابات الجارية وحسابات الديون ويمكن أن تنصب هذه العمليات على تسيير القيم الموارد التي تتم حيازتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

سابعا: الاطار الميزانياتي المتوسط المدىCBMT

يعرف الاطار الميزانياتي المتوسط المدى بأداة برمجة مالية متعددة السنوات التي يحددها القانون لمدة ثلاث سنوات، للإيرادات و النفقات ورصيد ميزانية الدولة، و كذلك مديونية الدولة، عند الاقتضاء ويوقف الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة في بداية إجراء إعداد قوانين المالية.

حيث ترتبط هذه المقاربة بتقنية الميزانية حسب البرنامج، وبعبارة أخرى فان البعد المتعدد السنوات ضروري ليس فقط من زاوية الرؤية على المدى المتوسط ولكن أيضا من ناحية اتخاذ القرار على أساس إسقاط يتجاوز السنة، وهذا لا يشكك في مبدأ سنوية الميزانية، بل على العكس من ذلك، فهو مزيج من مبدأين يستجيبان على النحو الملائم للحاجة إلى مرافقة مع مرور الوقت، للسياسات العمومية والبرامج الحكومية.

كما تسمح هذه المقاربة للحكومة عرض تقرير حول الاستراتيجيات المتعددة السنوات الإدارات العمومية، بما يسمح للبرلمان إجراء تقييم شامل لتمويل السياسات العمومية. وهو التقرير الذي يمكن أن يكون محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني، هذا من جهة ومن جهة أخرى يمكن للبرلمان في إطار

دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية، تقييم السياسات العمومية، حيث توضع تحت تصرفه جميع تقارير مردودية الوزارات.

ويتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناءا على اقتراح من الوزير المكلف، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية، ويحدد، للسنة المقبلة والسنتين المواليتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء. ويمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها تنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى