الفصل الثالث: الميزانية العامة وقانون المالية:

نستعرض من خلال هذا الفصل أساسيات الميزانية العامة وقانون المالية.

I. تعريف الميزانية:

عرفها المشرع الجزائري في المادة 3من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنها "الوثيقة التي تقدر و ترخص للسنة المالية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها".

أما المادة 6 من القانون الجزائري رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية عرفت الميزانية على أنها: " تتشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية،و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها".

نستنتج من التعريفين أن الميزانية العامة هي : توقع وتقدير تشمل النفقات والإيرادات مرخص بها ومفعولها يكون خلال سنة.

كما نستنتج أن الميزانية العامة للدولة تتميز بأربعة خصائص و هي:

- هي وثيقة محاسبية.
- هي فعل توقعي تقديري.
- هي أداة مساعدة على اتخاذ القرارات.
- هي قاعدة لمراقبة الأداء .

II. قواعد أو مبادئ الميزانية العامة للدولة:

تخضع الميزانية العامة للدولة الى مجموعة من القواعد، وهي:

1. **مبدأ السنوية:** تعد تقديرات الميزانية العامة للدولة لفترة زمنية محددة تكون غالبا سنة. وذلك كون سيرورة إعداد الميزانية ومناقشتها واعتمادها يتطلب وقتا وجهدا لا يقل عن سنة، كما انه يصعب إعداد تقديرات دقيقة لبعض النفقات والموارد إذا زادت المدة عن سنة وذلك لبعد الفترة وضعف الرقابة.

ويستثنى من هذا المبدأ:

i. الميزانية الإثنا عشري(الشهرية): وتلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب في ظروف معينة لا تمكنها من تقدير أرقام ميزانيتها كحالة الحروب أو حالة تأخر المصادقة على ميزانية الدولة فتلجأ إلى إقرار اعتمادات شهرية على أساس ميزانية السنة المنتهية.

ii. الاعتمادات المالية لبرامج الاستثمار (رخص البرامج التي ترحل مع كل ميزانية).

2. **قاعدة الوحدة:** أن كل الإيرادات العامة وكل النفقات العامة لابد أن تدرج في وثيقة واحدة هي يقصد الميزانية العامة للدولة،وبالتالي فهذا المبدأ يمنع تعدد الميزانيات وعموما لا يحترم هذا المبدأ في حالات معينة.

ومن الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ في الجزائر نجد:

- الميزانيات الملحقة: (المادة 44 من القانون 84/17)الهدف منها السماح لبعض الوحدات الحكومية بإدارة نفسها بنفسها نظرا لطبيعة نشاطها العمومي الذي يهدف أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن. (حالة مؤسسة البريد والمواصلات في الجزائر سابقا وميزانية هيئات الضمان الاجتماعي).

- الحسابات الخاصة للخزينة: (O.H.B) والتي أقرها قانون 84/ 17 :وتسمى كذلك العمليات خارج الميزانية لانشطة وعمليات وتخصيصات بعينها. (سيتم التطرق لها لاحقا في عمليات الخزينة).

3. **قاعدة الشمول (عدم تخصيص الإيرادات):** تنص على أن الميزانية العامة تشمل كل الإيرادات والنفقات بينهما. (compensations).أي تسجيل كل النفقات والإيرادات العامة في الميزانية دون إجراء مقاصة محاسبية بينهما.إذن قاعدة الشمول تمنع تخصيص حصيلة إيراد عام معين لتغطية نفقة عامة محددة. وهذا باستثناء:

- ✓ الحسابات الخاصة للخزينة: حسابات تفتح باسم الخزينة اثر صدور حكم في قانون المالية وهي خمس أصناف رئيسية سيتم التطرق لها لاحقا في عمليات الخزينة
- ✓ الميزانيات الملحقة: يتم صدورها وفقا لأحكام قانون المالية
- ✓ الأموال المخصصة للمساهمات: هي المبالغ المدفوعة للميزانية العامة من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين قصد الإسهام في انجاز نفقات لصالح المنفعة العامة.

4. **قاعدة تخصيص النفقات:** حسب المادة 20 من القانون 84 /17المتعلق بقوانين المالية فان الاعتمادات المالية المرخص بموجب قانون المالية توضع تحت تصرف الدوائر الوزارية (الباب الثالث والرابع) فيما يخص نفقات التسيير وكذا الآمرين بالصرف الذين يشرفون على العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار

5. **مبدأ التوازن:** أي التوازن الحسابي بين تقديرات الإيرادات والنفقات (التوازن الحسابي لا يعني بالضرورة التوازن الاقتصادي).

III. أنواع الميزانيات العمومية:

تتعدد الميزانيات العمومية حسب طبيعة الهيئة المخصصة وطبيعة نشاطها، حيث نجد:

- الميزانية العامة للدولة.
- الميزانيات الملحقة.
- الميزانيات المستقلة(ميزانية الجماعات المحلية البلدية والولاية) وميزانية الهيئات العمومية ذات الشخصية المعلومة المستقلة.
- الميزانيات غير العادية: هي ميزانيات استثنائية تخص المشروعات الكبرى، ونفقات الأشغال العمومية، نفقات التسلح ونفقات مجابهة الكوارث، يكون تمويلها بموارد غير عادية تكتسي الطابع المؤقت.

- الحسابات الخاصة بالخزينة العمومية: تنشئ بموجب قانون المالية السنوي المقرر وتشمل (حساب التجارة، حساب القرض، حساب التسبيق، حساب التسوية مع الحكومات الأجنبية، حساب التخصيص الخاص).

IV. عناصر الميزانية:

تحتوي الميزانية العامة على الإيرادات العامة والنفقات العامة:

1- **الايرادات العامة:** تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة حسب المادة 11 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الإيرادات التالية:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الاتاوي.
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.
- التسديد برأس المال للقروض و التسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها.
- مختلف حواصل الميزانيات التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح المؤسسات العمومية الاقتصادية.

2- **النفقات العامة:**

حسب المادة المادة 23 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، تشمل الأعباء الدائمة للدولة ما يلي:

- نفقات التسيير
- نفقات الاستثمار
- القروض والتسبيقات

تتفرع نفقات التسيير إلى:

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

وحسب المادة 25 و26 من نفس القانون،تغطي هذه النفقات بفتح اعتمادات وتكون إما تقييمية او وقتية او حصرية، وتكون موضوع و اصول مميزه.

تتفرع نفقات الاستثمار إلى:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى بالرأس المال

V. مفهوم قانون المالية العامة ومكوناتها وأنواعها:

1- تعريف قانون المالية:

حسب المادة 01و03 من القانون 17/84، فإن قانون المالية يحدد طبيعة ومبلغ وتخصيص الموارد والنفقات الخاصة بالدولة، حيث يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة والوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق ويقر ويرخص كذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأس المال.

2- أقسام قانون المالية:

حسب قانون المالية 24/89 المعدل والمتمم لقانون 17/84 فإن وثيقة قانون المالية تضم جزئين متباينين يحتوي الجزء الاول على الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد والطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتضمن التوازنات المالية الداخلية والخارجية حسب المخطط السنوي للتنمية .

يحتوي الجزء الثاني المبلغ الإجمالي للإعتمادات حسب الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير وعلى كل قطاع بالنسبة لنفقات التجهيز، بالإضافة إلى المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأس المال والترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعدد كل ميزانية ملحقة.

بالإضافة إلى الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة.

3- أنواع قوانين المالية:

حسب المادة 02 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية يكتسي طابع قانون المالية من قانون المالية السنوي المقرر، القانون المالية التكميلي والتعديلي وقانون ضبط الميزانية.

وحسب المادة 77 من نفس القانون فإن قانون ضبط الميزانية يقر حساب نتائج السنة المشتمل على:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

VI. اجراءات تحضير مشروع الميزانية العامة وقانون المالية:

يمر تحضير الميزانية العامة للدولة وقانون المالية بمرحلة الإعداد ومرحلة التصويت والمصادقة والاعتماد ثم مرحلة الإقرار .

تعتبر وزارة المالية الجهاز الأساسي في تحضير مشروع قانون المالية تحت توجيه رئيس الجهاز التنفيذي .

يعتمد في إعداد مشروع الميزانية وقانون المالية على جملة من المعطيات والتوجيهات وهي توجيهات المخطط السنوي، وتوجيهات مختلف القطاعات.

1- التحضير الخاص بالإيرادات:

تقوم المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية بتقديم خطاب إلى المصالح المالية الخاصة بالوعاء والتحصيل للإيرادات العامة (مصالح الضرائب، الجمارك، أملاك الدولة ، محافظة التسجيل) تطلب من خلاله اقتراحاتهم للسنة المقبلة n+1

تقوم المصالح المالية بإعداد على مستواها تقديرات للإيرادات مدعمة بالتحليل المبرر لتقييماتهم ثم تدعمها بتقارير حول عملية التحصيل وظروف انجازها خلال السنة n-1، وبعدها يتم إرسال هذه التقديرات إلى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية.

2- **التحضير الخاص بالنفقات:**

تقوم المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية بإرسال خطاب مكتوب على شكل منشور إطار لكل وزارة منفقة (آمر بالصرف ابتدائي).

بعد استلامها لهذا المنشور تقوم المديرية المكلفة بالميزانية لكل وزارة منفقة بإعادة توزيع هذا المنشور التوجيهي على المصالح المركزية والتي تستشير المصالح المحلية عن طريق اتصال دائم.

تقوم المديرية المكلفة بالميزانية لكل وزارة منفقة بمركزة اقتراحات المصالح المحلية ثم ترتبها وفق المنهجية المطلوبة من حيث الشكل والمضمون ثم تحولها إلى الوزير المعني كآمر بالصرف ابتدائي.

يقوم الوزير بإخضاع هذه الاقتراحات إلى تأشير المراقب المالي المكلف بالدائرة الوزارية وبعد تنظيمها نهائيا يوقعها.

بعد توقيعها يقوم الوزير المعني بتحويل هذه الاقتراحات مصحوبة برأي المراقب المالي إلى المديرية العامة لوزارة المالية .

تحدث مناقشات حول الاقتراحات بين وزير المالية وباقي الوزارات وفي حالة عدم الاتفاق يمكن لرئيس الجهاز التنفيذي أن يتدخل للعمل على التقارب بين الوزراء.

تقوم وزارة المالية بالتحديد النهائي والترتيب الأخير ثم تخضع هذه الاقتراحات للمصادقة الأولية من طرف مجلس الوزراء قبل إيداعها على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

3- **مرحلة المناقشة والتصويت:**

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع المستندات المرتبطة به على مستوى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقا للقوانين والتنظيمات بإحالته على اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط.

تقوم هذه اللجنة بدراسة ومناقشة مشروع قانون المالية مع ممثل الحكومة (وزير المالية) وتنهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظات واقتراحات مع مراعاة أحكام الدستور،يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي لمناقشة في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالساسة المالية ومدى التزام الجهاز التنفيذي.

يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني .

ملاحظة:

إن التصويت بقبول مشروع قانون المالية يكون بالأغلبية وهذا قبل 15 ديسمبر من السنة n على أقصى تقدير، وبعد المصادقة ينقل قانون المالية إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه بنفس طريقة المجلس الشعبي الوطني.

4- **مرحلة الإقرار:**

بعد المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة) يتحول المشروع إلى مكتب رئيس الجمهورية لتوقيعه وهذا عند 31/12/n ن على أقصى تقدير.

5- توزيع الاعتمادات المالية :

بعد المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان بصفته السلطة التشريعية المكلفة بالرقابة يقوم الوزير بتسليم مقررات الاعتمادات على الدوائر الوزارية ومقررات رخص البرنامج على المعنيين بالتسيير القطاعي ، وبدورها تقوم الدوائر الوزارية بتوزيع مقررات الاعتمادات المخصصة على مصالحها المحلية و الجهوية و مصالحها الخارجية، وذلك ببرمجة لقاءات وفق جدول زمني مناسب و موافق للشروع في التنفيذ الفعلي لعمليات صرف الاعتمادات، وبعد استلامها للاعتمادات المخصصة لها، تقوم الهيئة العمومية بتوزيع الاعتمادات حسب مدونة الميزانية المعتمدة لديها، وهذا حسب المذكرة المنهجية المخصصة لهذا الأمر.