ماهية الميزانية العامة

نقوم أولا بتعريف الميزانية العامة، مع بيان طبيعتها القانونية، الإشارة إلى أهميتها في مختلف النواحي، مع التطرق إلى المبادئ والقواعد الأساسية التي تحكمها.

مفهوم الميزانية العامة

يمكن تعريف الميزانية على أنها: توقع وإجازة النفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة.

الطبيعة القانونية للميزانية العامة

لما كانت الميزانية العامة وثيقة مالية رسمية، فإنه يثور تحديد طبيعتها القانونية.

هل هي عمل تشريعي ؟، أم عمل إداري؟ وذلك نظرا لدور الإدارة العامة في إعدادها وتنفيذها وتطبيق بنودها.

إجابة على ذلك، ظهرت ثلاث آراء فقهية:

الأول: الميزانية هي قانون أي عمل تشريعي، كباقي القوانين الصادرة عن البرلمان طبقا لأحكام الدستور ووفقا للنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، فهي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية.

الثاني: الميزانية العامة، هي عمل إداري لأنها مجرد تخمينات للنفقات والإيرادات المستقبلية، إذ لا تحتوي على قواعد عامة ومجردة، وما موافقة البرلمان إلا لإعطاء الموظف صلاحية ممارسة عمله.

الثالث: الميزانية العامة، عمل مختلط.

أهمية الميزانية العامة

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة، السياسية والاقتصادية.

-من الناحية السياسية: يشكل اعداد الميزانية واعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية، حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة لاتباع نهج سياسي معين تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية.

-**من الناحية الاقتصادية:** تعكس الميزانية العامة في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي تساعد في توجيه الاقتصاد القومي حيث لم تعد الميزانية أرقاما وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي، بل لها آثار في كل من حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكل فروعه وقطاعاته.

مبادئ وقواعد الميزانية العامة

تخضع الميزانية العامة لمجموعة من القواعد والمبادئ العامة، من شأنها تدعيم الرقابة في تسيير الأموال العمومية، وتتمثل في المبادئ الأساسية التالية:

-**مبدأ سنوية الميزانية:** وتعني الحياة المالية للدولة (أي مدة سنة) وهي تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في إطار احترام قاعدة السنوية.

-**مبدأ الوحدة:** ويقصد به خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية.

-**مبدأ العمومية:**

وتعني أن تتضمن الميزانية قسمين: أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر. وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

-**مبدأ التوازن:**

يقصد بمبدأ توازن الميزانية أن تتساوى جملة من الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة. وتأسيسا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التداول إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية.

وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 121 من تعديل دستور 1996 حيث نصت على ما يلي: " لا يقبل 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"

تحضير الميزانية العامة

يمر تحضير الميزانية العامة بمرحلتين واضحتين هما: مرحلة الاعداد ومرحلة الاعتماد.

-إعداد الميزانية:

الاتجاه السائد في مختلف الأنظمة أن إعداد الميزانية والتحضير الأولي لها يتم بمعرفة السلطة التنفيذية، نظرا لما تتمتع بها من إمكانيات ووسائل تسمح لها بذلك.

وفي الجزائر تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية، حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة.

ففي مرحلة سابقة، وطبقا للمرسوم رقم 84-341، كان لوزير الميزانية سلطات واسعة في تحضير الميزانية كما يتجلى في نص المادة " من ذلك المرسوم.

وفي مرحلة لاحقة، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية، فإن تحضير الميزانية، وإن بقي من مشتملات وزير المالية، إلا أن ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي يتسم في قمته بالازدواجية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة)، حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الاشراف الأعلى على ذلك، من أجل تجسيد برنامج الحكومة.

-اعتماد الميزانية:

بعد إعداده من طرف السلطة التنفيذية يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني)، بغرض اعتماده تطبيقا لقاعدة" أسبقية الاعتماد على التنفيذ، وذلك حسب المراحل الأساسية التالية:

أولا: المناقشة: بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير، طبقا للقانون وللقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط.

ثانيا: التعديل: تختلف سلطة البرلمان في تعديل قانون الميزانية من بلد لآخر. ففي الجزائر يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من تعديل دستور 1996 السالفة الذكر.

ويمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية.

ثالثا: التصويت: تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة"

كما يقوم مجلس الأمة–لاحقا– بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب نص المادة 120 من الدستور.

خلافا لبعض الأنظمة التي خول للبرلمان التصويت على الميزانية بابا بابا، فإن المادة 70 من القانون رقم84–1è المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية، خلافا لميزانيات الإدارة المحلية التي يصوت عليها، بابا بابا، وفصلا فصلا، ومادة مادة.

تنفيذ الميزانية العامة

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية، من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية بتنفيذها في الميدان.

تحصيل الإيرادات:

يخول القانون المتعلق بالميزانية للجهات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات، كأن تتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية، أو تحصيل الرسوم الجمركية من مصالح إدارة الجمارك، أو حيازة الضرائب عبر مختلف مستوياتها.

–صرف النفقات:

إذا كانت مبالغ الارادات تبقى مبالغ محتملة ومتوقعة، فإن قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة، تطبيقا للمادة75 من القانون 84–17 التي نصت على ما يلي: " لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، مالم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك"

مراقبة الميزانية العامة

يخضع تنفيذ الميزانية لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات، حفاظا على الأموال العامة وحسن استعمالها دراءا للتبذير والتبديد والاختلاس.

ولعل أهم صور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة يتمثل في الرقابة الإدارية ورقابة البرلمان ورقابة مجلس المحاسبة.

الرقابة الادارية

الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض، فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، مما يجعلها داخلية وذاتية، كما تكون سابقة أو لاحقة، وعموما فإن أهم صور الرقابة الإدارية عموما وفي مجال المالية العامة خصوصا، يمكن أن تأخذ الأشكال التالية:

-**الرقابة التلقائية (الذاتية):** حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب.

-**الرقابة الرئاسية:** حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي.

-**الرقابة الوصائية:** بالرغم من الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية (بلدية، ولاية، جامعة....إلخ)، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا و لا تاما حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معين من الرقابة و الاشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية.

ولعل أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشية العامة للمالية أو المراقبين الماليين.

الرقابة التشريعية

يتمتع البرلمان، زيادة على سلطته في وضع وسن القوانين، باختصاص لا يقل أهمية ألا وهو مراقبة الإدارة العامة، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي قد وافق عليه من قبل.

أولا: الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية

يمكن البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، أن يراقب النشاط والأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي، بواسطة الآليات الأساسية التالية:

-**الاستماع والاستجواب:** يمكن للجان البرلمان بغرفتيه او مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها.

-**السؤال:** يمكن لأعضاء البرلمان أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية.

-**مناقشة بيان السياسة العامة:** تلتزم الحكومة بأن تقدم، كل سنة بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

-**لجنة التحقيق:** يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. و ضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة(الحكومة)، يحدد القانون و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان: كيفية تشكيل هذه اللجان و إجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق و الحماية المبسوطة على أعضائها و الجزاءات المترتبة على نتائج التحقيق....إلخ

كما تتجلى رقابة البرلمان، في مرحلة تنفيذ الميزانية، بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكملة بعض الأوضاع المستجدة.

ثانيا: الرقابة اللاحقة(البعدية)

تنص المادة 160 من تعديل دستور 1996 على ما يلي:

" تتقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كل غرفة من البرلمان".

الرقابة بواسطة هيئة مستقلة

قد تتم الرقابة على تنفيذ الميزانية عن طريق هيئة مستقلة عن الهيئة التنفيذية والتشريعية ويوضع لها نظام خاص كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة.

تنص المادة119 من دستور 2020، على ما يلي: مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، كذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة....."