

تحضير و تنفيذ الموازنة العامة

تمر الموازنة العامة بعدة مراحل في أغلبية الدول، وتم حصرها في أربع مراحل تشكل دورة الميزانية، أي المراحل العملية التي تمر بها الميزانية من إعدادها ثم اعتمادها و الشروع في تنفيذها و كذا الرقابة عليها .

1- مرحلة الإعداد والتحضير

تعد عملية تحضير أو إعداد مشروع قانون الميزانية العامة تعتبر أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الميزانية، ومن أدقها أيضا، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته، تؤثر في جميع مراحل الميزانية اللاحقة، وبالتالي لها أثرها على الاقتصاد الوطني، وتعتبر مرحلة إعداد التقديرات للفترة الزمنية القادمة من أهم المراحل التي تمر بها الميزانية، لكونها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وزارة ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة الدولة.

لقد جرت العادة أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة، وذلك يظهر من خلال الأدوار المختلفة الموزعة حسب كل قطاع وزاري ويظهر هذا على النحو التالي:

-تقوم الوزارات كل على حدة بتحضير مشروع الميزانية خاص بدائرتها القطاعية، تعده مديرتها الخاصة بالتخطيط والمالية، حيث يتم إعداد مشروع تقديري بكامل النفقات و الاعتمادات المتوقعة وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية أي وفقا للتوجهات والتعليمات التي تحددها وزارة المالية سلفا في المذكرة المنهجية التي تسلمها لكافة الوزارات.

-تتولى وزارة المالية تجميع كافة المشاريع الصادرة عن القطاعات الوزارية ثم تقوم بترتيبها ومطابقتها مع التعليمات الرئاسية، بحيث تجعلها منسجمة معها و مواكبة للأهداف المسطرة في الخطة التنموية للبلاد.

يتطلب إعداد الميزانية العامة إتباع أسس ومعايير إجرائية دقيقة تمر عبر مراحل مختلفة، فالمرحلة الإدارية هي مجموع الترتيبات التي تمر بها عملية إعداد الميزانية على مستوى مختلف الوزارات، حيث يتم تحضير الميزانية للسنة القادمة خلال السنة المالية الحالية، ويتم التحضير وفق برنامج زمني يضعه وزير المالية ويتبعه في ذلك بقية الوزراء كل في قطاعه الوزاري، حيث يقوم كل قطاع بتقديم طلبات الاعتماد إلى وزارة المالية. إن عملية تحضير ميزانية الدولة تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) وبعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية التي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل وذلك بالتضامن مع القطاعات (الوزارات) الأخرى.

2-مرحلة اعتماد الميزانية العامة

في مشروع الميزانية العامة الذي تعده الحكومة في الجزائر، لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان، لذلك فإنه وبانتهاء مرحلة التحضير على مستوى السلطة التنفيذية، فإن مشروع الميزانية يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل الشروع في إجراءات الاعتماد كما يلي:

- **المناقشة:** تتطلب عملية المناقشة دراسة مشروع الميزانية أولا على مستوى لجنة المالية والميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني ثم الشروع في إجراءات المناقشة العامة ثانيا.

- **التعديل:** في الجزائر يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من الدستور.
- **التصويت:** التصويت هو آخر مرحلة يمر بها مشروع الميزانية وتتم على مسويين ووفق تحقق شروط معينة.

يخول الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة .كما يقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب الدستور .

وحسب المادة 70 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية، والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية، كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حيث يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً من تاريخ إيداعه.

3- مرحلة تنفيذ الميزانية العامة:

تعد مرحلة تنفيذ الموازنة العامة من أهم المراحل وأكثرها خطورة، وهي المرحلة الأخيرة في الموازنة ويقصد بها وضع بنود الموازنة العامة المختلفة موضع التنفيذ بحيث تشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية، وتنفيذ الموازنة يعني جباية الإيرادات العامة التي ينتظر الحصول عليها وفق التقديرات التي تم وضعها في الموازنة العامة، وصرف النفقات التي تم تقديرها في ذات الموازنة والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الموازنة العامة حسب الأبواب والفصول التي خصصت لها.

أولاً: تنفيذ النفقات العمومية:

تعرف النفقة العامة على أنها: عبارة عن مبلغ من النقود تقتطعه الدولة أو إحدى المؤسسات العامة التي تنشئها، من أموالها بقصد إشباع حاجة عامة".

إجراءات تنفيذ النفقات تعتمد على مبدأ أساسي وهو مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، تتميز إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بنوع من التعقيد والبطء مقارنة بغيرها في الهيئات غير الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتتم هذه الإجراءات بمرحلتين أساسيتين:

-**المرحلة الإدارية:** وتتمثل في عمليات الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف.

-**المرحلة المحاسبية:** وتتمثل في عملية الدفع.

1- المرحلة الإدارية:

و هي من الصلاحيات المخولة للأميرين بالصرف وتتكون من المراحل التالية:

أ-الإلتزام Engagement :

وقد عرفتة المادة 56 من القانون 07/23 بأنه الإجراء القانوني الذي بموجبه يتم إنشاء و إثبات دين تنتج عنه نفقة، وبالتالي فهو نفقة على ذمة الحكومة، و قد يكون إما بناء على تصرف قانوني كالعقود والصفقات التي تبرمها الدولة مع المقاولين، أو قد يكون قانون كالقوانين التي تنشأ حقوقا على الدولة مثل: قرارات ومراسيم تعيين المستخدمين، بالإضافة إلى الأحكام و القرارات التي تصدرها المحاكم و المجالس القضائية.

ويعتبر أول عملية في مباشرة تنفيذ نفقة ما، ينتج عادة عن قرار إداري لإنجاز نشاط ما يترتب عنه نفقة

تكون الدولة أي الهيئة العمومية ملزمة بسدادها أي يجعل الدولة مدينة اتجاه الغير .

و حسب مصدر هذا الدين يمكن أن نفرق بين نوعين من الإلتزام:

-**الإلتزام الإرادي** :يمثل في التصرف القانوني الذي تقوم به الهيئة العمومية لإنشاء الإلتزام عليها مثل طلب شراء لوازم مكتبية، أو إمضاء عقد أشغال.

-**الإلتزام اللاإرادي** :فهو إثبات نشوء دين خارج عن إرادة الهيئة العمومية مثل تعويض الضرر الناشئ عن قيام المسؤولية المدنية للهيئات العمومية.

و تقوم عملية الإلتزام بالنفقات على الوثيقة القاعدية المتمثلة في بطاقة الإلتزام، التي يقوم بتحريضها الأمر بالصرف المؤهل قانونا للقيام بذلك بالنسبة لكل عملية و المرفقة بالوثائق التي تثبت النفقة(سندات الطلب و الفاتورة الشكلية بالنسبة للمشتريات، و جدول الأسعار الوحدوي و الكشف الكمي و التقديري للأشغال و الخدمات و مبالغها الإجمالية، و بالنسبة للأجور إرفاق مصفوفة أو الجداول الأصلية للأجور...)، و الشكل التالي يمثل نموذج بطاقة الإلتزام:

[illegible]

الدين و تحديد المبلغ الدقيق للنفقة و تتضمن:

- شهادة أداء الخدمة، التي يشهد من خلالها الأمر بالصرف على مطابقة الانجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام.

ويبرر الفصل بين عملية الالتزام بالنفقة وتصفياتها بأن العديد من النفقات لا يمكن تحديد مبلغها الدقيق عند القيام بالالتزام بالنفقة حيث يكفي الأمر بالصرف في المرحلة الأولى بتقدير المبلغ التقريبي لأن المبلغ الدقيق لا يمكن تحديده إلا بعد أداء الخدمة.

حسب المادة 58 من القانون 07/23 الأمر بالصرف أو تحرير حوالات الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إعطاء الأمر بدفع النفقة العمومية.

وقد بينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 46/93 أنه على الأمر بالصرف أن يقوم بإصدار الأوامر بالصرف أو الحوالات وإرسالها بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسبين المكلفين لتحويلها إلى نفقات.

إن الأمر بالدفع أو حوالة الدفع يتم إصدارها باسم الدائن المباشر للدولة ولمصلحته ويجب أن يحرر وفق التنظيم المعمول به ولأمر بالصرف شروط هي:

- وجوب تحرير اسم الدائن شخصيا، عنوانه و رقم حسابه البنكي.
- تعيين السنة المالية.
- تعيين الفصل و المادة، والسطر الميزانيات عند الاقتضاء.
- تعيين الوثائق المرفقة و المبررة لوجوب النفقة على جدول إرسال الحوالات، مع تأشيرة المراقب المالي على بطاقة الالتزام.
- توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسب العمومي.
- تحديد مبلغ الحوالة بالأرقام والحروف وكذا الرقم التسلسلي لحوالات الدفع وتاريخ تحريرها أو الإمضاء عليها.

2- المرحلة المحاسبية:

وهي المرحلة المالية للمراحل الإدارية السالفة الذكر، وهي من اختصاص المحاسب العمومي، و هي عملية الدفع Païement، حيث يقوم فيها المحاسب بدفع مبلغ النفقة المستحق، وهي مرحلة يراقب بموجبها المحاسب العمومي المختص المراحل السابقة.

و حسب المادة 59 من القانون 07/23 فإن الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

و يقوم المحاسب العمومي قبل الدفع من التأكد ومراقبة عدة عناصر هي:

-التأكد من توافر الاعتمادات المطلوبة.

-سلامة إدراج النفقة في الفصل المعني به.

-التأكد من إنجاز العمل المقصود بالدفع.

وبعد مراقبة هذه العناصر يقوم المحاسب العمومي بتحرير شيك بالمبلغ الواجب دفعه للدائن ويرسل إلى الخزينة مرفقا بما يلي:

-إشعار التحويل إلى حساب الدائن بمركز الصكوك البريدي أو أحد البنوك.

وبعدها تتم عملية التحويل من حساب المؤسسة العمومية بالخزينة إلى حساب الدائن.

ثانيا: محاسبة عمليات التحصيل:

تتشابه إجراءات تحقيق الإيرادات مع إجراءات تنفيذ النفقات إلى حد كبير غير أن لكل منها مميزات، و يقصد بالإيراد المبلغ الكلي للحصائل دون أجراء المقاصة بين الإيرادات و النفقات،

تمر عملية تحصيل الإيرادات بمرحلتين:

1 المرحلة الإدارية:

و هي من صلاحيات الأمرين بالصرف، حيث يتم إثبات و تصفية الإيرادات قبل التكفل بها و تحصيلها:

أ - إثبات الإيراد: حسب المادة 39 من القانون 07/23 إثبات الإيراد هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

و بالتالي فهي مرحلة ينشأ فيها حق الخزينة العمومية على الغير و تختلف هذه المرحلة نسبيا بحسب نوع أو طبيعة الحق المنشأ، حيث تسند مهمة تنفيذ مرحلة إثبات الإيرادات العمومية لمصالح وزارة المالية حسب اختصاص كل إدارة مع طبيعة الإيراد الواجب تحصيله، حيث تتكفل مفتشيات الضرائب بإثبات إيرادات الضرائب أما مفتشيات الجمارك، فتختص بإثبات وعاء الحقوق الجمركية في حين تتكفل مفتشيات أملاك الدولة بإثبات حقوق الدومين العام.

ب - تصفية الإيراد:

حسب المادة 40 من القانون 07/23، تصفية الإيراد هو الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الدقيق للدين لفائدة الدائن العمومي.

يقوم بعملية التصفية الأمر بالصرف اعتمادا على شرعية وطبيعة الإيراد ومبرراته القانونية لتحديد المبلغ الصحيح للمدين العمومي الواجب الدفع، وتتطلب هذه المرحلة بالذات نوعا من الدقة من طرف الأمر بالصرف حتى لا يكون هناك أي إغفال أو خطأ في تقدير المبلغ سواء بالزيادة أو النقصان، وهذه المرحلة هي التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح وإصدار سند الأمر بالتحصيل، وهو سند يصدره الأمر بالصرف يستدعي فيه المحصل ليثبت ما يحتوي عليه السند من إيرادات.

وإذا كانت إجراءات الإثبات والتصفية هي مبدئيا و قانونيا من إختصاص الأمر بالصرف، فهذا لا يعني أنها تتم دائما بمعرفتهم وتحت مسؤوليتهم المباشرة مثل الإيرادات الضريبية التي يتم إثباتها و تصفيتها من طرف أعوان المصالح الجبائية وهم ليسوا أمرين بالصرف أو من طرف المدينين أنفسهم.

ج - الأمر بالتحصيل:

خلاف لإجراءات الإثبات والتصفية، و باستثناء حالات الديون التي لا تحتاج بطبيعتها إلى إصدار مسبق لأوامر تحصيل (مثل تلك المقررة في الأحكام و القرارات القضائية) فإن إجراء الأمر بالتحصيل للإيرادات

العمومية هو من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم.

و حسب طبيعة الديون المثبتة و المصفاة لصالح مختلف الهيئات العمومية فإن أوامر تحصيلها تتخذ عدة أشكال :جدول جبائي حالة الضرائب المباشرة، إشعار بإجراء التحصيل حالة الضرائب غير المباشرة و إيرادات أملاك الدولة، مستخرج من حكم أو قرار قضائي كالغرامات و التعويضات، أو عقد كأن يلتزم متعاقد مع هيئة عمومية ما بدفع مقابل ما يحصل عليه من خدمات ، أو أي سند آخر يمكن اعتباره قانوناً أمراً بالتحصيل.

2 - المرحلة المحاسبية:

تنص المادة 43 من القانون 07/23 على أن التحصيل هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي. أي إبراء ذمة الأفراد و الهيئات اتجاه الخزينة العمومية وهذه المرحلة المحاسبية يتكفل بها المحاسب العمومي الذي يتقاضى المبلغ المحدد من طرف المدينين طوعاً أو بعد متابعتهم قضائياً. ولكن قبل التكفل بأوامر تحصيل الإيرادات، يجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من توفر كافة الشروط القانونية للتحصيل، لاسيما في مجال تطبيق آجال استحقاق الإيرادات والتحقق من صحة عمليات الإثبات والتصفية، وذلك عن طريق مراقبة مدى مشروعية ومطابقته للقوانين والأنظمة المعمول بها، وأن الإيراد موضوع التحصيل لا يستفيد من إجراء التقادم.

تكون أوامر الإيراد موضوع تحصيل ودي أو جبيري، حسب المواد 44.45.46 من القانون 07/23:

-**التحصيل الودي** : هو إجراء يسمح للمحاسب العمومي بالحصول على دفع طوعي من المدين لفائدة الأشخاص المعنوية المذكور في المادة 01 من هذا القانون(الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية الإدارية و الصحية...)، وفق الإجراءات التالية:

- إرسال الإشعار بإصدار الأمر بالإيراد إلى المدين في أجل أقصاه 08 أيام ابتداء من تاريخ التكفل بالسند، عن طريق رسالة مختوم عليها مع الإشعار بالاستلام مضمي من طرف المدين.

- في حالة عدم الدفع من طرف المدين في أجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ إبلاغ الإشعار بإصدار سند الأمر بتحصيل الإيراد، يجب على المحاسب العمومي تذكير المدين بإرسال إنذار بدفع الدين المستحق خلال أجل 20 يوماً، وبعد انتهاء هذا الأجل يستطيع المحاسب اللجوء إلى استعمال أدوات التحصيل الإجباري.

-**التحصيل الجبيري**: هو إجراء يسمح للمحاسب العمومي بالقيام بتحصيل دين الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 01 من القانون 07/23 بعد استنفاد إجراءات التحصيل الودي.

بعد انتهاء أجل الدفع للإنذار بالدفع الموجه إليه، يقوم المحاسب العمومي بإرسال الأمر بالتحصيل إلى الأمر بالصرف الذي يضيف عليه الصيغة التنفيذية وبصبح سند الأمر بتحصيل الإيراد تنفيذياً، وهو الإجراء الذي يسمح للمحاسب العمومي استعمال السلطة العمومية لتنفيذ التحصيل الإجباري لحقوق الدولة.

بأن توضع على نسخة الأمر بالإيراد المصادق على مطابقتها من طرف المحاسبين العموميين المختصين المعنيين، التأشيرة التالية المتبوعة بإمضاء الأمر بالصرف،(يحدد هذا الأمر بالصرف مبلغا ليصبح بيانا تنفيذيا)، ثم يرجع الأمر بالصرف أوامر الإيرادات التي أصبحت تنفيذية إلى المحاسب العمومي المعني بالأمر في أجل أقصاه خمسة عشر يوم".

حيث يفتح البيان التنفيذي للمحاسب العمومي (قابض الضرائب مثلا) أبواب استعمال قوة السلطة العمومية من أجل تنفيذ التحصيل الإجباري عن طريق:

-إصدار إشعار بدين لدى الغير **ATD**، بواسطته يتم الاقتطاع من المصدر للتحويلات المالية للمدين، وترسل هذه الإشعارات إلى البنوك والمحاسبين العموميين والمؤسسات المالية التي يتعامل معها المدين من أجل خصم مبلغ الحقوق الواجب دفعه من رصيد حسابه البنكي.

-**الحجز التحفظي** وهو حجز غير متبوع بالبيع في المزاد العلني أي حجز غير متبوع بالتنفيذ حيث تبقى الأملاك موضوع الحجز كضمان لدى قابض الضرائب حتى يدفع المعني بالأمر كل المبالغ المستحقة للخرينة العمومية.

-**الحجز التنفيذي** وهو حجز متبوع بالبيع في المزاد العلني في حالة عدم تحصيل الحقوق بعد تطبيق الحجز التحفظي.