

## تشخيص الميزانية العامة للدولة ومكانتها في التشريع الجزائري

### Diagnostic du budget général de l'Etat et de sa place dans la législation algérienne

طالب دكتوراه. حمدي محمد، المركز الجامعي بريكا، الجزائر،

mohamed.hamdi@cu-barika.dz

تاريخ قبول المقال: 31/12/2023

تاريخ إرسال المقال: 10/08/2023

#### الملخص

تكتسي الميزانية العامة مكانة هامة في تجسيد مكانة الدولة من حيث تنظيم هذه الأخيرة لعمل الدولة وكذا تأثيرها الواضح في عدة مجالات كالمجال الاقتصادي من حيث توجيهها للاقتصاد الوطني وتحقيق الاستقرار الاقتصادي أما على المستوى الاجتماعي فهي تحدد المنهج الاستهلاكي التوجيه من خلال تحديد المواد المستهلكة للمجتمع أما سياسيا فهي تحديد النظام السياسي المنتهج للدولة، وعلى المستوى المحاسبي فهي تحديد مصادر الإيرادات العامة وتحديد الجداول المفصلة للنفقات العامة والأغراض التي وضعت لها وكذا تحديد الحجم المالي لدور الدولة في الاقتصاد الوطني، ووظيفيا تخصص أموال الدولة لإشباع الحاجات العامة وتحقق العدالة في توزيع الثروة عن طريق الجباية والتحويلات الاجتماعية.

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الدولة

#### Résume

Le budget général occupe une place importante dans l'incarnation de la position de l'État en termes d'organisation de celui-ci pour le travail de l'État ainsi que son influence évidente dans plusieurs domaines tels que le domaine économique en termes de direction de l'économie nationale et parvenir à la stabilité économique, et sur le plan social, il définit l'approche consommateur en identifiant les matières consommées par la société, politiquement déterminer le système politique adopté par l'État, et au niveau comptable déterminer les sources des revenus publiques, déterminer les tableaux détaillés des dépenses publiques et les objectifs pour lesquels elles ont été fixées, ainsi que déterminer les l'ampleur du rôle de l'État dans l'économie nationale et l'allocation fonctionnelle des fonds publics pour satisfaire les besoins publics et parvenir à la justice dans la répartition des richesses par la collecte et les transferts sociaux.

**Les mots clés :** Budget public, les dépenses publiques, les Revenus publiques, l'État.

## مقدمة

تمثل الميزانية العامة المرآة العاكسة لمالية الدولة، فهي التي تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق المنفعة العامة.

وتكمن أهمية دراستنا لهذا الموضوع من جوانب وهي:

التعرف على معنى الميزانية العامة، التعرف على أهمية هذه الأداة في تجسيد مكانة الدولة التعرف على كيفية تنظيم هذه الأخيرة لعمل الدولة وتحقيق التنمية، كيف تأثرها على المجال الاقتصادي والاجتماعي والمحاسبي وحتى السياسي والوظيفي.

واستنادا للأهمية المراد دراستها وللغوص في دراسة الموضوع توجب علينا طرح مجموعة من

التساؤلات وهي كالآتي:

فيما تتمثل الميزانية العامة للدولة؟ وكيف تم ظهور هذه الأداة وكيف تطورت؟ وما هي مكانتها داخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والمحاسبي؟ وكيف يتم تكوين الميزانية العامة للدولة؟.

وقد اعتمدنا من ناحية المنهج على:

المنهج الوصفي التحليلي فيما يتعلق بالتعاريف والخصائص والأنواع الخاصة بالميزانية العامة

إضافة

إلى تبيان كيفية إعداد الميزانية والمبادئ التي تقوم عليها الميزانية ودراسة دور الميزانية العامة في الجمال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمحاسبي والوظيفي، إضافة إلى الاستئناس ببعض تقنيات المنهج التاريخي فيما يتعلق بنشأة الميزانية العامة وكذا تطورها.

ولدراسة هذا الموضوع ارتأينا وضع خطة مقسمة إلى ثلاثة مباحث:

تناولنا في المبحث الأول ماهية الميزانية العامة من حيث نشأتها وتطورها ثم تعريفها فخصائصها وأنواعها ثم مبادئها، وفي المبحث الثاني خصصناه لدراسة مراحل إعداد الميزانية العامة، أما المبحث الثالث خصصناه لتبيان دور الميزانية من الجانب الاقتصادي والاجتماعي والسياسي فالمحاسبي والوظيفي.

وأتمنا دراستنا حاولنا الإجابة فيها عن التساؤلات التي تمّ طرحها مع تقديم بعض التوصيات.

### المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

يقتضي التطرق لماهية الميزانية العامة للدولة الولوج إلى نشأتها التاريخية بنبذة تاريخية لأشهر المجتمعات التي تناولتها، ثم تقديم تعريفات تشريعية وفقهية لإعطاء صورة واضحة عنها وكذا المرور بالخصائص التي تميزها وأخيرا المبادئ القائمة على وجودها، في هذا العنصر.

### المطلب الأول: نشأة الميزانية العامة وتطورها

لقد ارتبط مفهوم ومضمون الميزانية العامة للدولة بتطور مفهوم ومضمون علم المالية العامة، والذي ارتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي.<sup>1</sup>

والميزانية تعريف لكلمة BUDGET ذات الأصل الأنجلوسكسوني التي تعبر عن الحافظة التي تحتوي على الوثائق المتعلقة بالموازنة الخاصة بمؤسسة أو دولة وهي تختلف من معناها عن الأصل المشتقة منه هذه الكلمة في اللغة العربية: الميزان.<sup>2</sup>

وبصفة عامة فإن الأصول التاريخية للميزانية العامة ترجع إلى عرف تاريخي تطلب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية تحصيل إيرادات الدولة عن طريق قانون يوافق عليه ممثلو الشعب وكيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه ومجالات محددة عن طريق مناقشتها بواسطة ممثلي الشعب أيضا.

### الفرع الأول: الميزانية العامة في دولة إنجلترا

فكرة الميزانية العامة بمفهومها الحديث تعود إلى دولة إنجلترا، حيث كان الملك يتكفل بتأمين نفقات المملكة من حاصلات أملاكه الخاصة والإيرادات اعتبرت سرا من أسرار الدولة، ففي عام 1215م وبعد احتجاجات لوضع حد ضد سلطات الحاكم بسبب تزايد نفقات الدولة أصدر الملك وثيقة تسمى بالماغنا كارتا وهي وثيقة تنص على ضرورة استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها وتحصيلها، وفي عهد الملك شال الأول أخذ البرلمان يلح على ضرورة فرض الموافقة المسبقة على فرض الضرائب، مما نتج عنه صدور ميثاق إعلان الحقوق لسنة 1628م جاء فيه وجوب الحصول على موافقة البرلمان عند

<sup>1</sup>فاطمة مفتاح: تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد [تلمسان]، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير المالية العامة، السنة الجامعية 2010/2011م، ص 17، 18.

<sup>2</sup>صالح الرويلي: "اقتصاديات المالية العامة" [دكتوراه دولة]، جامعة وهران، معهد العلوم الاقتصادية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة 1992م، ص 15.

فرض الضرائب، وفي عام 1688م تم إقرار وثيقة الحقوق والتي تضمنت توسيع ق موافقة البرلمان حتى تشمل جميع الإيرادات أيًا كان مصدرها، فلم تعد الإيرادات سرًا من أسرار الدولة.

### الفرع الثاني: الميزانية العامة في دولة فرنسا

كان هناك مبدأ من المبادئ الأساسية يتضمن أنه: **لا يحق فرض الضريبة إلا برضا ممثلي الشعب**، ولكن الملك لم يكن يتقيد كثيرا بهذا المبدأ بل أصبح يتجاهله، فأدى ذلك إلى ظهور عدة احتجاجات من البرلمان ومن طبقات الشعب كلها، إلى أن نشبت الثورة الفرنسية الكبرى سنة 1789م وتم إدخال العديد من التعديلات والتحسينات على مضمون الميزانية العامة، فقد أعلنت **الجمعية الوطنية في المادة 14 من قانون شرعية حقوق الإنسان على ما يلي:** "إن من حق الشعب مباشرة أو من ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب، وأن يوافق عليها، ويراقب استعمالها، ويقرر أساسها ونسبتها، وطريقة جبايتها، ومدتها"، وقد أعطى **دستور عام 1791م** للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة، ونصّ **دستور 1793م** على عدم فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة ولجميع الأفراد أن يشاركوا في فرض الضرائب ويراقبوا استعمالها.<sup>3</sup>

وقد أصبح للسلطة التشريعية حاليا في فرنسا حق الترخيص بالجباية والإنفاق، ولا تعطي هذا الترخيص لأكثر من سنة.

### الفرع الثالث: الميزانية العامة عند المسلمين

كانت الميزانية العامة في بداية الإسلام تتشكل من الصدقات والزكاة والغنائم.<sup>4</sup>

**فالصدقات والزكاة** كانت تتجمع لدى رسول الله {صلى الله عليه وسلم} فينفقها في وجوه المصلحة العامة، أما **الغنائم** فكانت تعود لبيت مال المسلمين وتوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهل بيته، وفي عهد **الخلفاء الراشدين** توسعت موارد الخزينة بعد فرض الخراج والعشور الجزية والمكوس، وفي عهد **الأمويين والعباسيين** امتدت الفتوحات الإسلامية وازدادت موارد الدولة كما ازدادت نفقاتها، ويمكن تقسيم الخزينة في عهد الدولتين بحسب الموارد والنفقات إلى:

- **خزينة الأحماس:** وهي تتألف من خمس الغنائم والأوفياء، وتنفق لأهل البيت والقائمين بخدمة الخليفة.
- **خزينة الخراج:** تتألف من الخراج والجزية والعشور من غير المسلمين وتنفق في المصالح الخاصة.

<sup>3</sup> محمود جمام: محاضرات في مقياس المالية العامة، مطبوعات جامعة منتوري، قسنطينة [الجزائر]، 1999م، بدون طبعة، ص71

<sup>2</sup> محمود جمام: محاضرات في مقياس المالية العامة، المرجع نفسه، ص72.

– خزينة الصدقات: تتألف من الزكاة التي يعطيها المسلمون على الأنعام والنقود وأموال التجارة وتنفق للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل.

### الفرع الرابع: الميزانية العامة في الجزائر

قبل الاستقلال لم يكن للجزائر ميزانية فقد كانت مستعمرة من طرف فرنسا ولكن مع هذا صدر مرسوم خاص بالميزانية آن ذالك،<sup>5</sup> وهو مرسوم 1862/05/31م، وجاء في المادة الخامسة منه ما يلي: "الميزانية هي العملية التي بواسطتها يسمح رسمياً [يرخص] وتقدر الإيرادات والنفقات السنوية للدولة"، ولكن بعد الاستقلال وبموجب القانون رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31م مُدِّدَ العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما يمس بالسيادة الوطنية، فاستمر العمل بمعظم النصوص والتنظيمات التي كانت تنظم الميزانية العامة في الجزائر، إلى حين صدور عدة قوانين ونصوص تنظيمية عوضت النصوص الفرنسية في المجال المالي وكان من أهمها:<sup>6</sup>

– قانون المالية الأساسي رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/7م.

– قانون المحاسبة المالية رقم 21/90 المؤرخ في 1990/08/15م.

### المطلب الثاني: مفهوم الميزانية العامة [التعريف، الخصائص، الأنواع، المبادئ]

سيتمّ التطرق في هذا العنصر المتعلق بالميزانية إلى التعرف على معنى الميزانية العامة بمختلف جوانبها، إضافة إلى تناول الخصائص التي تتضمنها الميزانية العامة للدولة وكذلك تناول أنواعها وأخيراً المبادئ التي تقوم عليها.

### الفرع الأول: تعريف الميزانية

يشمل هذا التعريف المعنى القانوني أو التشريعي للميزانية وكذا التعريف

### أولاً: التعريف القانوني أو التشريعي للميزانية العامة

#### 1. تعريف الميزانية في القانون الفرنسي

<sup>5</sup>فاطمة مفتاح: تحديث النظام الميزاني في الجزائر، المرجع نفسه، ص48.

<sup>6</sup>صالح الرويلي: اقتصاديات المالية العامة، المرجع نفسه، ص16.

عرف المشرع الفرنسي الميزانية العامة بموجب المرسوم الصادر في عام 1956م بأنها: "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء وواردات الدولة ويؤذن بها ويقررها البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية"<sup>7</sup>. وعرفها أيضا في القانون الصادر في 1959/01/02م والذي استبدل مصطلح الميزانية بالقانون المالي السنوي في مادته الأولى: "يقدر القانون المالي ويجيز لكل سنة مدنية مجموع واردات الدولة وأعبائها".

## 2. تعريف الميزانية العامة في القانون الأمريكي

الميزانية العامة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة و وارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق.

## 3. تعريف الميزانية العامة في القانون المصري

الميزانية العامة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة.<sup>8</sup>

## 4. تعريف الميزانية العامة في القانون الجزائري

جاء في المادة السادسة من القانون 84 / 17 المؤرخ في 1984/07/07م المتعلق بقوانين المالية أن الميزانية العامة للدولة هي: "تشكل الميزانية العامة للدولة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

وجاء في المادة الثالثة من القانون 21/90 المؤرخ في 1990/08/15م والمتعلق بالمحاسبة العمومية أن الميزانية العامة للدولة هي: " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس مال وترخص بها".

## ثانيا: التعريف الفقهي للميزانية العامة للدولة

1. عرف الدكتور محمد الصغير بعلي الميزانية العامة للدولة بأنها: هي توقع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> محمود جمام : محاضرات في مقياس المالية العامة، المرجع نفسه، ص73، 72.

<sup>8</sup> فاطمة مفتاح : تحديث النظام الميزاني في الجزائر، المرجع نفسه، ص21.

<sup>9</sup> محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا: المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة [الجزائر]، 2003م، بدون الطبعة، ص86.

2. عرفها الأستاذ محمد عباس محرزى بأنها: مجموعة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.<sup>10</sup>

ومن خلال التعريفات يتضح لنا أن كل دول العالم وعلى اختلاف أنظمتها منققة على أن نشاطها المالي يجب أن يسير وفق برنامج محدد يشمل جميع نفقات الدولة وإيراداتها، ويلاحظ أيضا مكونات الميزانية العامة للدولة وهي الإيرادات والنفقات.

### الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة للدولة

للميزانية العامة عدة خصائص تميزها نذكر أهمها:<sup>11</sup>

#### أولاً: الميزانية العامة ذو صفة تشريعية

الميزانية العامة عبارة عن مشروع من طرف الحكومة يتوجب لصحته إقرار السلطة التشريعية لذلك، فيجب على الحكومة طرح قانون المالية والمتضمن الميزانية سنويا لترخيصه وإعطائه الصفة القانونية.

#### ثانياً: الميزانية العامة ذو صفة تقديرية للنفقات والإيرادات

الميزانية العامة تعد لسنة مقبلة ولهذا يعتمد مشروع الميزانية على التقدير، لأنه من الصعب التحديد بدقة وبشكل نهائي حجم النفقات التي ستصرف أو حجم الإيرادات التي تتعلق بفترة زمنية مستقبلية قد تتحقق وقد لا تتحقق.

#### ثالثاً: الميزانية العامة هي التعبير المالي لبرنامج العمل الحكومي

ومثال ذلك تقرير الحكومة زيادة الإعتمادات المقررة لإحدى الوزارات كوزارة الدفاع مثلا، فإن ذلك يعكس سياسة حكومية معينة، أو زيادة الإعتمادات الخاصة بالتكافل الاجتماعي في الميزانية يعني الاتجاه إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات محدودة الدخل، وغير ذلك من الأمثلة.

#### رابعاً: الميزانية العامة برنامج لتحقيق أهداف المجتمع

<sup>10</sup> محمد عباس محرزى : إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005م، الطبعة الثانية، ص383.

<sup>11</sup> فاطمة مفتاح: المرجع نفسه، ص19، 20.

الميزانية كسياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي والعالمي وتأثر فيها،

ومن ثم يصبح تقييم الميزانية رهنا لقدرة وأفضلية أثارها في تحقيق أهداف المجتمع.

### الفرع الثالث: أنواع الميزانية العامة للدولة

تشمل الميزانية العامة للدولة عموما عدة أنواع نذكر أهمها:<sup>12</sup>

#### أولاً: ميزانية البنود

وهي ميزانية تنفيذية شاملة لتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف لتصنيف اقتصادي وبموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها.

#### ثانياً: ميزانية البرامج والأداء

وهي التي تضع الأهداف وتحدد مسؤوليات التنفيذ التي تتم على أساس قياس أداء ما تم إنجازه من قبل الوحدات الإدارية.

#### ثالثاً: ميزانية التخطيط والبرمجة

وهي أداة التي تربط بين التخطيط والميزانية العامة للدولة، فهي تهدف إلى توفير المعلومات الضرورية لمتخذي القرارات لمساعدتهم في إشباع حاجات المواطنين.

#### رابعاً: ميزانية الأساس الصفري

وهي ميزانية تعتمد على وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود النفقات بحيث يجب أن تبدأ من نقطة الصفر، أي لا يُنظر إلى تقديرات العام السابق إلا إذا كان هذا البند موجودا في السابق.

### الفرع الرابع: مبادئ الميزانية العامة

من أجل ضمان السير الحسن والسليم للميزانية العامة، لا بد من احترام عدة مبادئ ممثلة كالآتي:<sup>13</sup>

#### أولاً: مبدأ سنوية الميزانية

مبدأ السنوية يعني تحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية والمصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية يتم سنويا، كما أن المدة المحددة لتنفيذ عمليات الميزانية تكون سنوية.

<sup>12</sup> فاطمة مفتاح: المرجع نفسه، ص: من 31 إلى 41

تاريخ الإطلاع: 2023/07/29، ساعة الإطلاع 10:20 <https://fac.umc.edu.dz/droit/cours> <sup>13</sup>

ومبدأ السنوية ليس مطلقا بل ترد عليها استثناءات من بينها الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات. وتختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى، فبعض الدول كالجزائر تجعل بداية السنة المالية لميزانية الدولة من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر، ودول أخرى تجعلها من 01 جويلية إلى آخر شهر جوان من السنة التالية كالولايات المتحدة الأمريكية ومصر.

### ثانيا: مبدأ العمومية

وتعني أن تتضمن الميزانية قسمين أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات مما يسهل مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية.

### ثالثا: مبدأ التوازن

ويقصد به تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة وإلا اعتبرت الميزانية غير محققة لمبدأ التوازن وإذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية.

وفي هذا الصدد نصت المادة 121 من الدستور على: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه ونتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية لفصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

### رابعا: مبدأ وحدة الميزانية

ويقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وتتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة الإعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية قاعدة أخرى هي عدم تخصيص الإيرادات أي عدم تخصيص إيرادات معين لمواجهة نفقة معينة.

ولكن هناك استثناءات واردة على مبدأ وحدة الميزانية من بينها:

### 3. الميزانيات الملحقة

إذ تجيز المادة 44 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية اللجوء إلى الميزانيات الملحقة لكن بنفس القواعد المقررة لإقرار الميزانية [موافقة البرلمان].

#### 4. الميزانيات الغير عادية

تكون هذه الميزانية لمواجهة نفقات مرتبطة بظروف استثنائية وغالبا ما تمول بمصادر استثنائية كالقروض.

#### 5. الميزانيات المستقلة

إذ أن الكثير من الدول تضع ميزانيات مستقلة للأشخاص المعنوية المتمتعة بالاستقلال الإداري سواء كانت تجارية أم إدارية أم إقليمية، فالاستقلال الإداري لتلك الأشخاص لا فائدة منه إذا لم يتوج باستقلال مالي بإعداد ميزانيتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية وإن المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومداخيلها لا يتم من قبل البرلمان بل من قبل الأجهزة المحددة في القانون المنظم لهذه الهيئات وهذه الهيئات تتحمل العجز في الميزانية دون أن يؤثر ذلك على ميزانية الدولة.

#### 6. حسابات الخزينة

تتمثل وظيفة الخزينة في جمع إيرادات وصرف النفقات المسجلة في قانون المالية، والتنسيق بين هاتين العمليتين غير أن التنسيق ليس أمرا سهلا ذلك أن الخزينة قد تتحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقا.

### المبحث الثاني: مراحل إعداد الميزانية

للميزانية العامة مراحل عدة تقوم عليها، تبدأ بمرحلة التحضير ثم المصادقة تليها مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة، ولكل مرحلة إجراءات خاصة سيتم التطرق إليها في هذا العنصر

#### المطلب الأول: مرحلة تحضير الميزانية

تحضير الميزانية هو من اختصاص السلطة التنفيذية ويعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية والتي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل وتتعاون مع الوزارات الأخرى وتتمثل في<sup>14</sup>:

#### الفرع الأول: الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية

<sup>14</sup> فاطمة مفتاح: المرجع السابق، ص59، 60

تقوم هذه المديرية بتقييم شاملٍ لمجموع الإيرادات والنفقات لتقديم تقرير يحدد فيه الوضعية الاقتصادية والمالية للبلاد، ثم يناقش التقرير داخل مجلس الحكومة.

وتتعاون هذه المديرية بالتعاون مع باقي المديريات المختصة بوزارة المالية.

### الفرع الثاني: مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الحكومة

يقدم وزير المالية العرض التقييمي الذي يتضمن التوجهات الكبرى التي يمكن إعطاؤها للميزانية التحضيرية في اجتماع مجلس الحكومة ليتم مناقشته مع باقي الوزراء وتحديد الأولويات المتعلقة بكل قطاع.

### الفرع الثالث: تقديم منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية

من منطلق التوجهات التي صيغت داخل مجلس الحكومة تقوم هذه المديرية بتحضير منشور يتم إرساله لمختلف الوزارات يتضمن هذا المنشور المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التحضير وأهدافه تكون كالآتي:

7. إعلام وزارات مختلف القطاعات بإمكانية البلد والتذكير بضرورة ترشيد الإنفاق العام.

8. التذكير بمستويات الإنفاق المسموحة مقارنة مع السنة الماضية مع الإشارة لنسب الزيادة المقبولة.

9. تحديد المنهجية التي يجب أن تقدم ضمنها المقترحات المتعلقة بالميزانيات القطاعية.

10. التذكير بمنع تسجيل النفقات الغير مدرجة الإطار العام والأولويات المحددة.

### الفرع الرابع: تحضير الميزانيات القطاعية ومناقشة المقترحات على المستوى

#### الوزاري

في كل وزارة قطاعية توجد مديرية مكلفة بالميزانية ولها مهمة تحضير ميزانية القطاع وبناءا على ما جاء في المنشور [منشور مديرية الميزانية] تقوم مديرية الميزانية لكل قطاع بالتنسيق مع كل الهيئات والمصالح التابعة لها بتحديد مقترحات للميزانية ويتم وضعها ضمن الميزانية الخاصة بالقطاع ثم ترسل إلى وزارة المالية، ويقوم كل وزير بالدفاع عن مقترحات وزارته، ويقوم رئيس الحكومة بالتحكيم أو رئيس الجمهورية.

## المطلب الثاني: مرحلة المصادقة على الميزانية

تشمل هذه المرحلة على مجموعة من الإجراءات نذكرها بإيجاز كالآتي<sup>15</sup>:

جاء في المادة 20 من الدستور 1996م: "يصادق البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه لديه والحكومة لابد أن تضع المشروع لدى البرلمان في أجل محدد يكون على أكثر تقدير في 15 من شهر سبتمبر"، وجاء أيضا في المادة 126 من نفس الدستور: "تحدد المادة التي يجب من خلالها على رئيس الجمهورية الإضاء على قانون المالية وإصداره".

### الفرع الأول: مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الأولى للبرلمان

يشتمل هذا الإجراء على مرحلتين:

- المرحلة الأولى: دراسة المشروع من طرف لجنة متخصصة وهي لجنة المالية والميزانية.
- المرحلة الثانية: تقديم المشروع أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني من طرف وزير المالية. يقوم مقرر اللجنة بإبداء ملاحظات اللجنة ثم مساءلة أعضاء المجلس الشعبي الوطني للوزراء حول المعطيات المتعلقة بكل قطاع.

### الفرع الثاني: المصادقة من طرف الغرفة الثانية

تتم المصادقة من طرف مجلس الأمة بثلاثة أرباع أعضاء المجلس ويقوم مجلس الأمة بدراسة المشروع على أساس ما تم المصادقة عليه في الغرفة الأولى ثم يقوم وزير المالية بتقديم المشروع بالإضافة للتعديلات المدرجة في الغرفة الأولى وليس لأعضاء الغرفة الثانية حق في التعديل لكن الدستور منحهم حق النقض أو قبول التعديلات المدرجة من الغرفة الأولى.

### المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة

تتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به.

وبالتالي فإن عملية تنفيذ الميزانية تكون كالآتي: <sup>16</sup>

### الفرع الأول: تحصيل الإيرادات

<sup>15</sup>فاطمة مفتاح: المرجع السابق، ص61.

<sup>16</sup>فاطمة مفتاح: المرجع السابق، ص63،64.

هذه العملية تقوم على مرحلتين إدارية ومحاسبية يقوم بها كلّ من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:<sup>17</sup>

- أولاً: المرحلة الإدارية: هي من اختصاص الأمر بالصرف وتتكون من عمليتي الإثبات والتصفية
- الإثبات: جاء في المادة 16 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية: "الإثبات هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي".
- التصفية: جاء في المادة 17 من نفس القانون على: "التصفية إجراء يسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها".

- ثانياً: المرحلة المحاسبية: هي من اختصاص المحاسب العمومي.
- التحصيل: جاء في المادة 18 من القانون 21/90 السالف الذكر: يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية ومعناه تحصيل الديون العمومية.

### الفرع الثاني: دفع النفقات

وتمرّ كذلك بمرحلتين وهما:

- أولاً: المرحلة الإدارية: وهي أيضا من اختصاص الأمر بالصرف وتتكون من عملية الالتزام والتصفية والأمر بالصرف.
- الالتزام: جاء في المادة 19 من القانون السالف الذكر أن: "الالتزام هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".
- التصفية: جاء في المادة 20 من القانون السالف الذكر: "التصفية إجراء يسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".

<sup>17</sup> لإعطاء تعريف بسيط حول بعض المصطلحات المتعلقة بالموضوع، الأمر بالصرف: وهو الشخص الذي يقوم بإصدار أمر بتنفيذ النفقات، المحاسب العمومي: وهو الشخص الذي يقوم بتنفيذ النفقات أي صرف أموال الدولة في الجهة التي حددها البرنامج الحكومي، المرحلة الإدارية: وهي مرحلة تنظيمية تبين وجود التزام للدولة تجاه من قدم لها خدمة وتستنتج كمية هذا الدين، الالتزام: وهو قرار تصدره هيئة عمومية لتأكد على عاتقها التزام والذي ينتج عنه نفقة، النفقة: وتتمثل في استنتاج دين الدولة وتحديد مبلغه، وتقوم النفقة على عمليتين هما: إثبات الخدمة: تحديد الخدمة المنجزة، تحديد مبلغ النفقة: تحديد حساب دين الدولة بدقة والتأكد بأنه مستحق ولم يدفع من قبل، المرحلة المحاسبية: وهي عملية دفع المال إلى دائن الدولة أي دفع النفقة هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي ويتولى عملية الدفع المحاسب العمومي".

– الأمر بالصرف: جاء في المادة 21 من القانون السالف الذكر: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يؤمن بموجبه دفع النفقات العمومية"، أي تحرير الحوالات لدفع النفقات العمومية.

ثانيا: المرحلة المحاسبية: وهي من اختصاص المحاسب العمومي وتتم هذه المرحلة من خلال إجراء الدفع وهو وفق ما جاءت به المادة 21 من نفس القانون هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي".

### المطلب الرابع: عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تشمل عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في التشريع الجزائري على عملية ذاتية تقوم بها الإدارة بنفسها ثم رقابة هيئات تشتمل على : المفتشية العامة للمالية ثم رقابة مجلس المحاسبة ثم البرلمان بصفة سياسية مع الحكومة ثم رقابة البرلمان بغرفتيه بصفة خاصة.<sup>18</sup>

#### الفرع الأول: الرقابة الإدارية (الذاتية)

– تقوم الحكومة بمراقبة نفسها مباشرة عن طريق الموظفين الحكوميين وهم الرؤساء عن العاملين بالحكومة على مرؤوسيهـم.يقوم قسم مالي خاص تابع لوزارة المالية بمراقبة الإدارات الحكومية المختلفة.يقوم المحاسب المالي بمراقبة الأمر بالصرف في عمليات تنفيذ النفقات والإيرادات.

وتتضمن الرقابة الإدارية رقابة المراقب المالي والتي تهدف إلى:

أولاً:السهر على توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

ثانياً:التحقق مسبقاً من توفر الإعتمادات.

ثالثاً:إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشير

عند الاقتضاء.

#### الفرع الثاني:رقابة المفتشية العامة للمالية

تم إنشائها بموجب المرسوم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980م، وهي خاضعة لسلطة وزير

المالية، وتمثل رقابتها في:

أولاً:مراقبة تسيير المالي لمختلف الهيئات العمومية.

ثانياً:تراقب بشكل واسع مصالح الإدارات والهيئات الخاضعة لسلطة وزير المالية.

<sup>18</sup>فاطمة مفتاح: المرجع السابق:ص،6566،64.

ثالثا: تجري تحقيقات مكلفة من طرف وزير المالية.

رابعا: تقوم بالتقويم الاقتصادي لأي مؤسسة اقتصادية أو نشاط اقتصادي معين.

خامسا: القيام بدراسة ذات صبغة اقتصادية أو مالية أو تقنية.

### الفرع الثالث: الرقابة القضائية

وتتمثل هذه الرقابة في مجلس المحاسبة الذي يعتبر هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة المالية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وحددت كيفية الرقابة لهذا الأخير بموجب القانون 32/90 المؤرخ في 04/12/1990م.

وكذلك الأمر 20/95 المؤرخ في 17/7/1995م الذي حدد صلاحيات وتنظيم وسير مجلس

المحاسبة

وتتمثل رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانية العامة في:

أولاً: مراقبة مختلف الحسابات التي يقدمها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون والتحقق من دقتها وصحتها ونزاهتها [اتهام أو إبراء كل من الأمر بالصرف أو المحاسب العمومي].

ثانياً: الحكم على حسابات المحاسبين العموميين.

ثالثاً: مراقبة الانضباط الميزاني والمالي والمعاقبة على مخالفات ذلك.

رابعا: مراقبة الهيئات الخاضعة للرقابة

### الفرع الرابع: الرقابة السياسية

تشمل هذه الرقابة على:

أولاً: تأكد البرلمان من احترام الإجازة التي أعطاها للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات

[تنفيذ الميزانية].

ثانياً: إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية يبين فيها ما تم

جبايته فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات، وما مطابقة كل هذا مع ما ورد في الميزانية.

### الفرع الخامس: قانون ضبط الميزانية

نصت المادة 160 من الدستور على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال

الإ اعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على

قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان".

وحدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية هذه الرقابة بموجب القانون 17/84 في المادة الخامسة منه وعرفت قانون ضبط الميزانية بأنه "الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية....".  
ومهام هذا القانون حددتها المادة 77 من نفس القانون: "يقرر ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخرينة".

### المبحث الثالث: أهمية الميزانية العامة للدولة

للميزانية العامة أهمية كبيرة تشمل عدة جوانب: اقتصادية واجتماعية، سياسية ومحاسبية ووظيفية، سيتم التطرق إليها كلها على النحو الآتي:

#### المطلب الأول: أهمية الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية

تتمثل أهمية الميزانية الاقتصادية من حيث: <sup>19</sup>

- "تحقيق الاستقرار الاقتصادي عن طريق استخدام السياسة الإنفاقية والإرادية ومثال ذلك حالة وجود الكساد تتدخل الدولة عن طريق زيادة الطلب وزيادة النفقات وتخفيض الضرائب لرفع القوة الشرائية لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب بالإضافة إلى الطلب الحكومي مما يؤدي إلى الانتعاش الاقتصادي.
- تساعد في توجيه الاقتصاد الوطني، فالدولة تستخدم الميزانية العامة بمحتوياتها لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها".

#### المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة من الناحية الاجتماعية

وتقوم الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة للدولة من حيث أنها: <sup>20</sup>

- تعتبر الميزانية العامة للدولة أهم وسيلة لتحقيق الإصلاحات الهيكلية ذات انعكاسات اجتماعية في تصحيح المقومات الاجتماعية وبتقليل الفوارق بين الطبقات والرفاه الاجتماعي.

<sup>19</sup> محمد طاقة، هدى العزاوي: "اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة"، عمان [الأردن]، 2010م، الطبعة الثانية، ص171.

<sup>20</sup> محمد طاقة، هدى العزاوي: "اقتصاديات المالية العامة، المرجع نفسه، ص172.

- تكشف السياسة الضريبية في إعادة توزيع الدخل القومي كفرض الضرائب التصاعدية وتوجيه حصيلتها لتمويل بعض النفقات المساعدة للطبقات الدخل المحدود مثل: إعانات الضمان الاجتماعي.
- يمكن أن تكون وسيلة للتوجيه الاجتماعي من خلال فرض ضرائب على السلع الاستهلاكية الغير مرغوب في استهلاكها واجتماعيا.

### المطلب الثالث: أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية

- تبنى الأهمية السياسية للميزانية العامة للدولة من حيث أنها:
- تبين أو توجه الميزانية العامة للدولة طبيعة النظام السياسي المتبع في الدولة.
- تعتبر الميزانية العامة للدولة إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها والمحافظة عليها.<sup>21</sup>
- يعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة إلى إتباع منهج سياسي معين.<sup>22</sup>

### المطلب الرابع: أهمية الميزانية من الناحية المحاسبية

- تشتمل الناحية المحاسبية للميزانية العامة للدولة أهمية من حيث أن:
- "الميزانية العامة هي الوثيقة المالية التي تفصل وتحدد كل المصادر التي تُدر الإيرادات العامة خلال السنة المالية."<sup>23</sup>

- تضع الجداول المفصلة للنفقات العامة والأغراض التي اعتمدت لأجلها.
- تعتبر الترجمة المالية للتدخلات الحكومية، فهي ببيانها لمختلف النفقات العمومية سواء كانت وظيفية أو استثمارية.
- تعكس الحجم المالي لدور الدولة في الاقتصاد.
- هي وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها.
- "تحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساکها لتنظيم معاملاتها المالية، عن طريق وضع حساب خاص لكل نوع من الإيرادات والنفقات وفقا لطريقة

<sup>21</sup> مسعود دراوسي: السياسة ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي: حالة الجزائر 1990/2004م، المرجع السابق، ص137.

<sup>22</sup> محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، المرجع السابق، ص89.

<sup>23</sup> فاطمة مفتاح، المرجع السابق، ص43.

ومدة اعتماد الميزانية، وعن طريق اعتماد النظام المحاسبي يستخرج الحساب الختامي للميزانية العامة الذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية.

24

- تظهر الأهمية المحاسبية للميزانية العامة في المساعدة على إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الميزانية.

### المطلب الخامس: أهمية الميزانية العامة للدولة من الناحية الوظيفية

أوضح الاقتصادي الشهير "موس كراف" من خلال نظريته للمالية العامة أن للميزانية العامة أهمية وظيفية من ناحية:<sup>25</sup>

- التخصيص: من خلال البحث عن إشباع الحاجات العامة عن طريق النفقات العامة.
- إعادة التوزيع: من خلال إعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة في توزيع الثروة عن طريق الجباية والتحويلات الاجتماعية.
- الاستقرار: من خلال محاولة التدخل في بعض الظروف الاقتصادية وذلك بتحريك قوى الطلب الفعلي وسوق العمل، وانتهاج سياسات تدعم بعض النشاطات كدعم السياسة الصناعية.

### الخاتمة

بعد دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى عدة نتائج كان أهمها:

- أن الميزانية العامة للدولة بيان مالي لمختلف العمليات المالية للدولة من خلال رصد الإيرادات العامة وبيان مجالات إنفاقها.
- أن الميزانية العامة للدولة هي عبارة عن وثيقة محاسبية تحدد الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة سنويا بموجب قانون المالية.
- أن الميزانية العامة للدولة نشأت عبر عدة مراحل بدأ مما أقرته وثيقة مانغا كارتا في عام 1215م التي أقرت استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها، ثم الثورة الفرنسية في عام 1789م التي وضعت الكثير من التعديلات على فكرة الميزانية العامة.
- أن الميزانية العامة للدولة في سبيل أدائها للدور المسطر لها ظهرت لها عدة أشكال وأساليب.
- أن الميزانية العامة للدولة تمر بعدة مراحل حتى تكتمل وتقوم بدورها.

<sup>1</sup>مسعود دراوسي: "السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي: حالة الجزائر 1990/2004م"، المرجع نفسه، ص139

<sup>25</sup>فاطمة مفتاح: المرجع السابق، ص42.

ومن منطلق الأهمية البارزة للميزانية العامة للدولة، كان ولا بد لنا تقديم بعض التوصيات المستسقة من دراسة الموضوع وهي أنه :

- لابد للمشرع الجزائري من سن حلق آليات قانونية جديدة تحسن السياسة المالية للدولة.
- تحسين وتطوير كافة الإجراءات القانونية والإدارية والفنية في كلّ مجالات ومراحل الميزانية العامة للدولة عن طريق الاستفادة من خبرات وتجارب الدول المتقدمة في هذا المجال.
- تدعيم فكرة الحكم الراشد في مجال عمليات الميزانية العامة.
- إضفاء صلاحيات رقابية أوسع للهيئات الفاعلة في عمليات الميزانية العامة للمحافظة على المال العام وتكثيف محاربة الفساد في هذا المجال.
- ومن منطلق الدور الذي تلعبه الميزانية العامة على عدة مستويات، لابد من توعية المواطن بموضوع الميزانية العامة بشكل معمق فهو يلعب دورا مهمًا في العمليات المتعلقة بها.

#### – قائمة المصادر المراجع

1. الدستور الجزائري لسنة 1996م الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتّم،

#### – القوانين

1. القانون رقم 11/84 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 هجري الموافق ل07 يوليو لسنة 1984م المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 10/07/1984م.
2. القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990م المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15/08/1990م.

#### – الكتب

1. محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا: المالية العامة "النفقات العامة . الإيرادات العامة . الميزانية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة [الجزائر]، 2003م، بدون طبعة.
2. محمد عباس محرزي: اقتصاديات المالية العامة " النفقات العامة . الإيرادات العامة . الميزانية العامة للدولة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005م، الطبعة الثانية.
3. محمد طاقة، هدى العزاوي: اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان [الأردن]، 2010م، الطبعة الثانية.

#### – الدروس والمحاضرات

1. صالح الرويلي: "سلسلة في دروس الاقتصاد: اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، الطبعة الرابعة.
2. محمود جمام: "محاضرات في مقياس المالية العامة" مطبوعات جامعة منتوري، قسنطينة [الجزائر]، 1999م، بدون طبعة.

– الرسائل ومذكرات

1. مسعود دراوسي: "السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي: حالة الجزائر 1990/2004م"، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية، قسم العلوم الاقتصادية، السنة الجامعية 2005/2006م.
2. فاطمة مفتاح: "تحديث النظام الميزاني في الجزائر"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد [تلمسان]، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير المالية العامة، السنة الجامعية 2010/2011م.

– المواقع الإلكترونية

[https://fac.umc.edu.dz/droit/cours'](https://fac.umc.edu.dz/droit/cours)