

تمهيد:

تعتبر الميزانية العامة خطة مالية للإيرادات والنفقات العامة، والتي من خلالها تبني الميزانية العامة، وقبل أن نتطرق إلى مرحلة تحضير وإعداد الميزانية العامة كان لابد من إيضاح مفهوم الميزانية العامة وأهم ما يتصل بها من مصطلحات، وذلك عن طريق التعرف على مميزاتها وطبيعتها المالية والقانونية، وكذا تمييزها عن بعض الحسابات المشابهة لها، ومن ثم ننتقل إلى إبراز تطورها التاريخي بين النظرية التقليدية والأفكار الحديثة وذلك بإظهار أهميتها ودورها، لذا فسنقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: تطور مفهوم الميزانية العامة للدولة وأهم المبادئ التي تحكم تحضير الميزانية

المبحث الثاني: الميزانية العامة للدولة وتمييزها عما قد يختلط بها.

المبحث الثالث: أهمية ودور الميزانية في المالية العامة.

المبحث الرابع: مكانة الميزانية العامة للدولة ضمن قانون المالية.

المبحث الأول: تطور مفهوم الميزانية العامة للدولة وأهم المبادئ التي تحكم تحضير الميزانية
لقد تطور مفهوم الميزانية العامة للدولة بجملة من التعاريف التي سنتطرق إليها في هذا المبحث وكذلك
ظروف نشأتها والتعريف بأهم المبادئ التي تحكم تحضير الميزانية العامة للدولة.

المطلب الأول: الإطار التاريخي لظهور الميزانية العامة للدولة

لقد مرت الميزانية العامة للدولة بمراحل منذ نشأتها وظهورها في إنجلترا وفرنسا التي وضعت أسسها و
فيما يلي سنتطرق إلى إطارها التاريخي.

الفرع الأول: نشأة الميزانية العامة في بريطانيا

المرحلة الأولى:

وهي المرحلة التي كانت المملكة تغطي نفقاتها من موارد أملاك التاج البريطاني الخاصة، حيث
كان الملك حراً في إنفاقه، إلا أنه كان يفرض من حين لأخذ موافقة ممثلي الأمة¹ حيث نجد في ميثاق
1215² ما معناه "لا يمكن سن أي قانون يخص الإصدار أو الإعانات دون موافقة مجلس النواب³ عما
سيفترض من ضرائب جديدة هذا الحق الذي لم يعمر طويلاً حيث اختفي بمجيء عائلة tudor⁴ للحكم
سنة 1485.

وما تتميز به هذه الفترة هو أنه لا فرق بين مالية الملك مالية الدولة فهو الذي ينفق على هواه
وبين فرض الضرائب متى يشاء، وأن كان هناك نظام برلماني إلا أنه لم تكن له سلطة فعلية في التشريع
الضريبي.

المرحلة الثانية:

¹ حسن عواضة، مرجع سبق ذكره ص 29

² La grande charte de charles sans terre de 1215

³ mekh aantar (joel) finances publiques, ED, hachette, paris, 1993

⁴ عائلة إعتلت إنكلترا من سنة 1485 إلى غاية 1603 وهي تنسب إلى Owen Tudor

أما وقت تربع عائلة⁵ stuart كرسي المملكة سنة 1603 وبدأت نفقات الدولة في الارتفاع، دفع ملوك هذه الفترة إلى الاستعانة أكثر ذي قبل بالضرائب، هذه الزيادة إلى أثارت غضب البرلمان مما جعله لا يوافق على تحصيل كل من الحقوق الجمركية وحقوق الحمولة وكان ذلك في سنة 1625⁶ مما أجبر السلطة إلى الالتجاء إلى الاقتراض الإجباري.

هذا الأخذ والرد بين الملك والبرلمان، توج في سنة 1628 بإصدار وثيقة إعلان الحقوق⁷ حيث جاء فيها "لأ أحد مستقبلا يكون مرغما على تقديم هبة مجانية أو قرض أموال أو هدية إجبارية ولا تسديد ضريبة من دون موافقة المجلس بقرار برلماني، كذلك صدور وثيقة تعرف بدستور الحقوق " bill of rights" رسخت النظام البرلماني وذلك 13 فيفري 1689 وهي وثيقة معدة من طرف "وليام الثالث"

وتتميز هذه المرحلة بأن البرلمان أصبح يقاسم السلطة في سن قوانين الضرائب، بل وفي آخر المطاف عدم شرعيتها، ما لم تكن تحظى بموافقة البرلمان إلا أن هذا الترخيص كان نهائيا أي لا يتجدد كل مرة. وبصفة عامة فإنه خلال القرن 18، بدأ تعميم وتحديد مبدأ الإذن وتدعيم سلطة البرلمان وتغليبها على سلطة الملك وهذا وقت عرض مشروع الميزانية.

المرحلة الثالثة:

وهي مرحلة أنتقل فيها الصراع بين السلطة والبرلمان إلى مجال النفقات، فلم يعد المجلس يناقش مسألة الإيرادات لوحدها، بل تعدها وأصبح يتابع كيفية الإنفاق، فبدأ يحتتم على السلطة أن تعرض عليه جزءا كبيرا (وليس كل) من النفقات قبل إجراءها، وابتداء من سنة 1937 أصبح المجلس السلطة المطلقة على جميع النفقات.

⁵ عائلة إعتلت إنكلترا من سنة 1603 إلى غاية 1688

⁶ Mekhantar (Joel), op, cit, p 7

⁷ Petition of rights

وهكذا نجد أن القاعدتان الأساسيتان في القانون المالي وهما، الإذن بتحصيل الضرائب،

ورقابة الإنفاق العام، عرفت لأول مرة في إنجلترا"

المرحلة الرابعة:

بالرغم من حصول البرلمان على سلطة التشريع في ميدان الجباية والإنفاق دون سواه، إلا أنه رأى ضروري تقييد الفترة وبالتالي قسمت النفقات إلى صنفين منها ما هو دائم وبالتالي إجازتها لا تتم إلا مرة واحدة ومنها ما هو غير ذلك وإلى يجب تقديمها للبرلمان كل سنة ومن ذلك تعتبر هذه المرحلة كبدائية ظهور مبدأ التسوية الميزانية.

الفرع الثاني: الميزانية العامة في التشريع الفرنسي

إن فرنسا ما شهدت من أحداث متعاقبة خلال القرون الماضية وما صحبها من قوانين كان لهما الفضل في قدر ساهم به في تطور مفهوم الميزانية، بالإضافة إلى ظهور ما تبقى من القواعد التي تحكمها. وإن كان الفضل في ظهور الميزانية بمفهومها الحديث إلى إنجلترا، فيرجع لفرنسا الفضل في وضع وبناء الميزانية على أساس علمي⁸.

وذلك بتطوير التشريعات الخاصة بها بعد اقتباسها من إنكلترا إضافة إلى إحداث بعض الهيئات بم تكن موجودة والتي تؤكد فيما بعد أن لها دور هام في قيام الميزانية بدورها، ومن بين هذه الهيئات نجد هيئة محافظي الخزينة وهيئة محافظي المحاسبة الوطنية وستقوم باستعراض أهم الأحداث وما صاحبها من تشريعات نظمت الميزانية وأظهرت بعض المبادئ التي تطرقنا إليها سابقا.

⁸ la lumière (pierre), les finances publiques, Armand colin, paris, 1986, p32

إن أول حدث أثر على مجريات الأمور في فرنسا وقلبها رأساً على عقب هي الثورة الفرنسية التي اعتبرت بمثابة ثورة ضد النظام المالي للدولة آنذاك. وهذا التأثير المجتمعي الفرنسي بما آلت إليه الأمور في إنكلترا في ميدان التشريع، حيث كانت هناك بعض المبادئ المعترف بها في فرنسا خلال القرن الرابع عشر،

كمبدأ عدم إجازة فرض أية ضريبة إلا برضا ممثلي الشعب، إلا أن الملك لم يكن يتقيد كثيراً بها. بل وانتهى به الأمر إلى تجاهلها تماماً في أوائل القرن السابع عشر، فالبرغم من الاحتجاجات التي كانت تصدر من حين لآخر، بقي التاج يستقبل في فرض الضرائب.

إن النظام الضريبي الذي كان سائداً في تلك الفترة يعد من أهم أسباب نشوب الثورة⁹ عام 1789. حيث كان يعد ظالماً ومجحفاً بالشعب العامل من جهة، ومنتحيزاً لطبقة النبلاء من جهة أخرى، زد على ذلك مسألة فرض ضرائب على السلع عند انتقالها من مكان إلى آخر داخل الدولة الفرنسية نفسها.

هذه الثورة التي أرجعت للجمعية الوطنية (البرلمان) شرعيتها بنا على دستور¹⁰ سنة 1789 وإعلان حقوق الإنسان والمواطن، وبذلك أصبحت هذه الهيئة مشرعة وهكذا قررت عدم قانونية كل ضريبة لم تأذن هي بتحصيلها كما قررت إلغاء الامتيازات والحقوق الإقطاعية، أي الحد من الامتيازات التي كان استفاد منها الأمراء والنبلاء. بالإضافة إلى ما جاء به هذا الدستور في مواده 13 من إلى 17 التي تنص على إلزامية المشاركة الجماعية بغرض تمويل نفقات الإدارة، المساواة في توزيع هذه الجباية، حرية قبول المواطنين أو ممثلهم للضرائب، إمكانية محاسبة كل عون عام والتعويض العادل والمسبق لكل نزع للملكية. وهكذا تجسد عنصر الموافقة المسبقة للبرلمان على فرض الضرائب بالإضافة إلى المشاركة الجماعية فيها.

⁹ حسن عواضة مرجع سبق عرضه ص 30

¹⁰ أحمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 26

أما دستور 1791 فقلص سلطة الملك من سلطة مطلقة إلى سلطة مقيدة وذلك بإقرار "نظام الملكية دستورية" بالإضافة إعطاء المجلس التشريعي دون سواه سلطة ووظائف تحديد الإنفاق العمومي، وأنه من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه التأكد من ضرورة الضرائب وأن يوافق عليها بملء الحرية، ويراقب استعمالها، ويقرر أساسها ونسبها، وطريقة جبايتها، ومدتها مع تأكيده على مبدأ سنوية الميزانية.

وهذا التقليل في صلاحيات السلطة ازداد مع دستور 1793 الذي حدد الغرض من فرض الضرائب حيث جاء "لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا بفرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بياناً عنها"

إن الفضل في تنظيم الميزانية يرج لدستور¹¹ سنة 1795 حيث بدأت تأخذ شكلها الحالي فأصبحت السلطة التشريعية تآذن بالجباية والإنفاق معا (دون غيرها) ولا تعطي هذا الإذن لأكثر من سنة. كما أن هذا النص الجديد نظم لأول مرة عملية مراقبة الإنفاق العمومي والتخفيف من آثار التعسف والإسراف حيث تص على إنشاء هيئة مكونة من 5 محافظين للخزينة الوطنية يوافق عليهم البرلمان لمراقبة الإيرادات وإصدار الأوامر بالصرف، كما أنشأت هيئة ثابتة لا تقل أهمية عن الأولى وتتكون من 5 محافظين للمحاسبة الوطنية دورها إشعار المجلس التشريعي بالتجاوزات التي يمكن أن تحدث بالإضافة إلى ضرورة استحداث حساب

عام يشمل جميع نفقات وجميع إيرادات الجمهورية. فالمشرع لم يهتم فقط بكيفية إعداد ما سوف يعرف بالميزانية ولكن ارتقى اهتمامه إلى البحث من جهة على متابعة التنفيذ بمحاسبة عمومية ومن

¹¹ mekhantatr (joel) op. cit. P6

جهة أخرى التقليل من أخطار الإسراف وسوء الاستعمال بفصل الأمر بصرف النفقات من طرف المجلس التشريعي والتسديد يسند للخزينة الوطنية¹²

أما فكرة القانون السنوي والذي سيعرف فيما بعد بقانون المالية فظهر مع دستور¹³ 1800 خاصة من المادة 45 فقد أضافت "الحكومة تسيير إيرادات ونفقات الدولة، بموجب قانون سنوي الذي يجدد مبلغ كل واحد على حده"

أما دستور 1814 فيرجع له الفضل في اقتباس ما كان يتميز به النظام في إنكلترا وتكيفها مع النظام الفرنسي فأكد موافقة البرلمان على الضريبة والمساواة في الضرائب (المشاركة تتماش والثورة) وإنشاء الضريبة العقارية وإرجاعها سنوية مع ضمان الدين العام، ثم جاء دستور 1830 فأضاف فكرة الاستثناء عن قاعدة الوحدة وذلك بعد إخضاع ما يتعلق بالجيش إلى التصويت السنوي.

بالإضافة إلى هذه الدساتير وجدت قوانين أخرى نظمت الشؤون المالية منها قانون 1847/05/26 الذي أكد مبدأ سنوية الميزانية، ثم قانون 1818/05/15 الذي وضع مبدأ عمومية الإيرادات ثم قرار 1862/05/31 الذي دخل¹⁴ مصطلح الميزانية في فرنسا لأول مرة وعرفها: "الميزانية هي العمل الذي عن طريقه يتم تقدير وإجازة النفقات والإيرادات السنوية للدولة".

وهكذا نجد أنه من الناحية التاريخية تعتبر إنكلترا هي الأول في معرفة فكرة الميزانية الحديثة، وتلتها فرنسا، وبعد ذلك انتشرت في كل الدول المتحضرة.

¹² حسن عواضة مرجع سبق عرضه ص 31

¹³ Mekhantar (Joel) op, cit, p7-8

¹⁴ Ben Marouf (Abdelkader) introduction à l'économie des finances publiques université d'alger (institut des finances économiques) 1983 p2

المطلب الثاني: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة للدولة

لعل من الحقائق المتفق عليها في مجال دراسة الميزانية العامة للدولة، أنها تقدم إلى السلطة التشريعية لاعتمادها وإقرارها بعد مناقشتها، في شكل وثيقة، وأهم ما يلاحظ على الوثيقة تطور الفكر المالي أنها خضعت لمجموعة من القواعد الأساسية التي تضمن تحقيق شفافية ووضوح الميزانية العامة، ومن ناحية أخرى تهدف إلى ضمان أخذ السلطة التشريعية فكرة دقيقة عن مختلف مجالات الاتفاق العام والإيرادات العامة، وإلى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بصفة دورية وعلى فترات غير متباعدة. أثبتت التجارب عبر تطور النشاط الاقتصادي أنها تفيد الحكومة وتجنبها الخطأ وتضعها دائما في وضع يبعث على الثقة في أعمالها وتوجهاتها.

إلى جانب ذلك يأتي إتباع تلك القواعد من منطلق أن تكون الميزانية العامة معبرة تعبيرا صادقا عن النشاط المالي للدولة وتكون في صورة واضحة بحيث تسهل على السلطة التشريعية تفهمها ومن ثم إمكان فرض الرقابة على تنفيذها.

الفرع الأول: مبدأ سنوية الميزانية:

تختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تجعل بداية السنة الميزانية أول جانفي وهي حالة الجزائر أين توافق سنة تنفيذ الميزانية السنة المدنية أي من 01 جاني إلى 31 ديسمبر. وهذا طبقا للمادتين من القانون 03 و07 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 ويعطي هذا أن يتم التوقع والترخيص لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام، أيضا اعتماد السلطة التشريعية للميزانية.

فهي عملية سنوية، ويرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية وأخرى مالية.

*اعتبارات سياسية¹⁵ : تتمثل في دوام رقابة السلطة التشريعية على أنشطة السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة للرجوع إليها والحصول على موافقتها بصفة دورية، ضف إلى ذلك يسمح هذا المبدأ للسلطة التشريعية بمعرفة تفاصيل وتحركات وأنشطة السلطة التنفيذية.

*اعتبارات مالية : فتمثل في أن مدة سنة هي الفترة التي تمارس فيها أغلب الأنشطة الاقتصادية أيضا هي المدة الأنسب لتقدير جميع إيرادات ونفقات الدولة، حيث يصعب علينا هذا الإجراء إذا زادت المدة عن سنة، نظرا لتغيير العوامل الاقتصادية التي تؤثر على الدخل الوطني، ومن ثم في حصيلة الضرائب من فصل إلى آخر، وما تقتضيه من نفقات وإيرادات.

فلو قلت المدة عن سنة، فهذا يؤدي إلى تحضير ميزانية لا تتوافق مع الوضع الاقتصادي الإجمالي، في فصل الصيف باعتبارها فترة تحصيل الضرائب الأساسية للدولة، فإن أي ميزانية تحضر لمدة تقل عن سنة، لا يمكن موافقة إيراداتها مع نفقاتها، كما سيظهر لنا تارة فائض في الإيرادات وتارة عجز فيها، هذا إلى جانب إرهاق السلطة التشريعية والتنفيذية.

*الاستثناءات على مبدأ السنوية¹⁶

أ- الاستثناءات الأقل من سنة: نذكر منها:

نظام الميزانيات الاثني عشر: وتسمح هذه التقنية بمواصلة عمل الإدارة حتى وإن لم يتم التصويت على الميزانية في بداية السنة الموالية، حيث تطلب الحكومة من البرلمان التصويت على ميزانية الاثني عشر،

فعلى الحكومة تسديد بعض النفقات التي لا تقبل التأجيل، في هذه الحالة يفوض للحكومة فتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية ريثما يقرها البرلمان.

¹⁵ محمد عباس محرز "اقتصاديات المالية العامة" - ديوان المطبوعات الجامعية، 2003 ص 398-393.

¹⁶ Ben Maarouf Abdelkader "introduction à l'économie des finances publiques" université d'Alger 1983 p.35-36

الاعتمادات الإضافية أو المؤخرة: (قانون المالية التكميلي) ويكون عندما تطرأ ظروف جديدة غير مؤقتة أو بتبين أن تقدير اعتمادها كان أقل أهمية مما هو مقدر له، إذن هو تعديل التقديرات الأولية والموافقة على رخصة تكميلية على شكل اعتمادات إضافية عندما تكون الاعتمادات المصوت عليها في بداية السنة غير كافية.

ب-الاستثناءات الأكثر من سنة: نذكر منها:

ميزانية الدولة الاقتصادية: يتم إعداد الميزانية العامة لمدة تمتد من 5 إلى 10 سنوات، بحيث تقوم الدولة من خلالها بالتدخل لمعالجة الآثار الاقتصادية الضارة للدولة الاقتصادية، ويتحقق هذا عن طريق زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة في فترة الرخاء، وبالتالي فإنها تكون احتياطي وقد تنفقه في فترة الكساد التي تزيد فيه النفقات العامة.

ميزانية البرامج الاقتصادية والاجتماعية: إن تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وقيامها بمشروعات كبيرة سواء لضرورة اقتصادية كبناء السدود أو إقامة شبكات المواصلات، أو لطبيعة النظام الاقتصادي في حد ذاته الذي يفرض ذلك لحالة الدول الاشتراكية) حيث من شأنه أن يخل بمبدأ السنوية للميزانية.

ونظرا لكبر حجم هذه المشاريع وكونها تتطلب سنوات عديدة لا نجازها، فحتى تتكيف الميزانيات العامة للدولة مع مبدأ السنوية، وجدت طرق لاعتماد النفقات لهذه المشاريع، ومنها على الخصوص طريقة اعتماد البرامج أو اعتماد نفقات المشروع التي تتمثل في تقديم برنامج المشروع كليا للمصادقة عليه من طرف البرلمان.

الفرع الثاني: مبدأ الوحدة:

يقصد بقاعدة وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي¹⁷.

ويجب عدم الخلط بين الميزانية ذات الوثائق المتعددة، وبين الميزانية المتعددة فقد تكون الميزانية موحدة ومع ذلك تقدم في وثائق متعددة وليست في وثيقة واحدة كما هو الحال في بريطانيا، ولا يعتبر ذلك خروفاً على قاعدة وحدة الميزانية العامة للدولة، ويترتب عن تطبيق مبدأ عدم التخصيص الإيرادات التي تستلزم عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصاريف التي تندرج في كل النفقات.

استثناءات على مبدأ الوحدة

هناك استثناءات على هذا المبدأ حيث لم تصبح الميزانية العامة تضم كل إيرادات ونفقات الدولة فهناك نفقات وإيرادات تضم الدولة ولكنها تخص أجهزة تابعة لها مثل بعض المؤسسات العمومية (البريد والمواصلات) والخزينة.

أ- الميزانيات الملحقة:

إن الميزانيات الملحقة تسمح بمتابعة شروط وكيفية تسيير بعض مرافق الدولة الذي يتغلب عليها الطابع التجاري، ولكنها لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية¹⁸ من ذلك فميزانيات المرافق العامة تتمتع بمراد خاصة، وهي ذات طابع اقتصادي حيث تقتصر نشاطها أساساً في إتباع السلع والخدمات مقابل ثمن، وهي تتمتع باستقلال مالي ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية، ومن ذلك تعرض إيرادات ونفقات

¹⁷ طبقاً للمادة 3 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07-07-1984 المتعلق بالقوانين المالية والمادة 3 من القانون رقم

90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية

¹⁸ perce bois (jaques), économie de finances publiques, Armand colin, paris 1991 p13

هذه المرافق خارج الميزانية العامة، ولكن تلحق بها، لذا سميت بالميزانيات الملحقية، هذا الإلحاق

بالميزانية ترك البعض يرى فيه تكييف فقط وليس خرق لمبدأ وحدة الميزانية¹⁹

وما يبرر وجود هذه الميزانيات هو إعطاء شيء من الخزينة للمرافق العامة في مزاولة أعمالها

دون التقييد بالروتين الإداري.

وترتبط هذه الميزانيات بالميزانية العامة للدولة، وذلك بترحيل نتيجة هذه الميزانيات إلى الميزانية

العامة للدولة، أي أن رصيدها الدائن يظهر في جانب إيرادات الدولة، ورصيدها المدين يظهر في جانب

نفقات الدولة، وكذلك تخضع للرقابة شأنها شأن الميزانية العامة للدولة.

ب- الحسابات الخاصة بالخزينة:

هي حسابات تمسكها الخزينة العامة لتسجيل خروج أو دخول أموال من وإلى خزينة الدولة

دون اعتبارها نفقات أو إيرادات، فهذا الدخل أو الخروج هو مؤقت لا تلبت أن تحصل هذه الأموال أو

تعاد إلى أصحابها.

2- خاصية الإجازة أو الترخيص:²⁰

تخصص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي الموافقة على توقعات الحكومة للنفقات

والإيرادات عن سنة مقبلة، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل

السلطة التشريعية وفي حدود هذه الرخصة، وقد قامت السلطة التشريعية في إقرار وترخيص الميزانية

بمسيرة طويلة حتى أصبح من المبادئ الدستورية الأساسية للأنظمة المعاصرة.

¹⁹Bourrier m "les finances publiques" collection "système" France 1996, p17.

²⁰ محمد عباس محرزى: "الوجيز في المالية العامة" ص 383

3-الميزانية وثيقة محاسبية: ²¹

وتقصد بذلك، أن الميزانية تخضع للشكليات المحاسبية العمومية، وما يفرضه نظامها على كل المؤسسات ذات الطابع الإداري (غير الربحي).
وبالتالي تعتمد مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى جانبين: الأول خاص بالنفقات والثاني بالإيرادات، وكل جانب مقسم إلى أبواب، وكل باب مقسم إلى فصول وكل فصل مقسم إلى مواد وكل مادة إلى فقرات.

4-وثيقة تساعد على اتخاذ القرار

نظرا لطبيعة ومميزات المعلومات التي تتضمنها الميزانية، والتي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات المتاحة بطريقة منبسطة معتبرة وسهلة التحليل، فإن مسؤولي المؤسسات يعتمدون في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية.

5-الميزانية قاعدة لمراقبة الأداء:

إن الميزانية وبصفتها تعتبر بشكل أو آخر على برامج عمل ونشاط المؤسسة لفترة زمنية محددة، فإنها تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم ونسبة ما تم إنجازه من البرامج المسطرة خلال فترة معينة، وذلك عن طريق المقارنة بين ما كان مقررا تحقيقه من جهة (الميزانية الأولية) وما تحقق فعلا من جهة أخرى من خلال الميزانية بعد تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.
وبالتالي تقفل من تلقاء ذاتها، ولا يفتح إلا بموجب قانون المالية وهي خمسة أنواع:

ب-1-حسابات التجارة:

²¹ سعدان شبيكي، دراسة تحليلية ونقدية لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر مذكرة شهادة دكتوراه جوان 2001

تسجل فيها العمليات ذات الطبيعة الصناعية أو التجارية التي تقوم بها بعض المؤسسات العمومية بشكل استثنائي وتكميلي لنشاطها.

ب-2- حسابات التخصيص الخاص:

وهي العمليات الممولة بموارد خاصة قد تكون من الضرائب أو المساعدات، فيخصص لهذه العمليات حسابات خاصة بها مثل تمويل الدراسات الأبحاث البيئية التي قد تكون من الرسوم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة علة البيئة حيث يدرج في حساب التخصيص الخاص المعنوي (حسابات التخصيص الخاص المعنون: (الصندوق الوطني للبيئة) الذي أنشئ بقانون المالية في 1992.

ب-3- حسابات التسبيقات:

تسجل فيها التسبيقات المالية المتعلقة بمنح القروض للغير بفائدة في انتظار تحصيل إيراداتها المحلية من الضرائب وغيرها.

ب-5- حسابات القروض:

تسجل فيها العمليات المتعلقة بمنح القروض للغير بفائدة.

ب-5- حسابات التسوية مع الحكومة: تسجل فيها العمليات التي تتم بناء على اتفاقيات دولية.

الفرع الثالث: مبدأ العمومية

يقصد بمبدأ عمومية الميزانية إظهار كافة تقديرات النفقات والإيرادات في وثيقة الميزانية العامة للدولة دون ربط خاص أو مقاصفة²².

ومنه يكون هذا المبدأ يهدف إلى تسجيل وبالتفصيل كل تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد دون إجراء المقاصفة بينهما ومنه لا يسمح بخصم أي نفقة مصلحة من إيراداتها أو توجيه إيراد معين لسد نفقة معينة بل يجب على هذه الوثيقة أن تضم كل النفقات المتوقعة وبالتفصيل ومن دون أي نسيان حتى

²² عطية عبد الواحد السيد الموازنة العامة للدولة (ماهيتها... اقتصاداتها)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996،

ولو تعلق الأمر بمرفق له إيراداته الخاصة به لأن هذا المبدأ يستند إلى اعتبارين، الأول اعتبار مالي متمثل في محاربة الإسراف الحكومي²³

وآخر سياسي يكفل تأكيد الرقابة البرلمانية على كافة النفقات اللازمة لسير الإدارة الحكومية، وهو بذلك يشكل تكملة لمبدأ الوحدة، ونفس الشيء بالنسبة للإيرادات العامة، لأنه لو ثبت على هذه الوثيقة صافي المبلغ فقط أو ما يعرف بالميزانية الصافية ستحجب أمور كثيرة منها استحالة التعرف على حجم الإيرادات والنفقات المتوقعة وكذلك طريقة الإنفاق والتحصيل بالإضافة إلى عدم معرفة وقع هناك إسراف وتبذير أم لا.

إن هذه الشمولية الميزانية يقوم على أساس قاعدتين متزامنتين تخص الأولى جانب الإيرادات ويطلق عليها قاعدة عدم تخصيص إيرادات أما الثانية فتخص جانب النفقات وتسمى قاعدة تخصيص الاعتمادات.

1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات:

ينص هذا المبدأ على أنه لا يجوز تخصيص مورد لتغطية نفقة معينة بل يجب أن تغطي الإيرادات كافة النفقات بلا تمييز ولا تخصيص لن قانون المالية وحده الذي يوزع ويخصص الإيرادات وقف ما يتماشى والهداف العامة²⁴ومنه لا يحق لأي مصلحة كانه أن تقتطع جزء من الاعتمادات لتغطية أوجه النفقات كما جاء في مشروع الميزانية المصادق عليها.

2- قاعدة تخصيص الاعتمادات:

²³ أحمد جامع- علم المالية العامة (فن المالية العامة)، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، 1975، ص 346.

²⁴ Ben Maarouf (Abdelkader) op. cité. P29

على عكس الإيرادات، يجب على البرلمان لما يصادق على مشروع قانون المالية أن تكون الاعتمادات مخصصة. أي يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الإنفاق²⁵. ومن شأن هذه القاعدة أن تقييد السلطات التنفيذية باحترامهما صادق عليه البرلمان ولتوجيه الاعتمادات المخصصة لتغطية أوجه النفقات كما جاء في مشروع الميزانية المصادق عليه.

إذن قاعدة العمومية بقاعدتها هامة جدا للحفاظ على نوع من الوحدة المالية داخل الدولة شأنها في ذلك شأن قاعدة الوحدة.

الفرع الرابع: مبدأ عدم التخصيص

وتستلزم هذه القاعدة "عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين" بل تجمع بها كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، أي تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة²⁶

الفرع الخامس: مبدأ توازن الميزانية

لتوازن الميزانية مفهومان: مفهوم تقليدي ومفهوم حديث، وذلك على النحو الي:

المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية:

يعني هذا المبدأ، في المفهوم التقليدي، تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية

دون زيادة أو نقصان، فالمبدأ، من هذا المفهوم، ينظر إليه إذن نظرة حسابية بحتة، وهذا المفهوم كان يطبق على موازنة الدولة نفس المبادئ التي تنطبق على موازنة الأفراد والمشروعات الخاصة، وذلك خشية حدوث عجز يتجه بطبيعته إلى التزايد إذا تمت تغطيته عن طريق الإقتراض، أو

²⁵ عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سابق ذكره، ص 117

²⁶ عبد المطلب عبد الحميد "الميزانية العامة"، ص 91.

إلى حدوث تضخم إذا ما تم تغطية العجز عن طريق الإصدار النقدي، أو حدوث فائض يدفع إلى الإسراف والتبذير، وبعبارة أخرى، كان عجز الميزانية يبدو في نظر المفهوم التقليدي في المالية العامة بمثابة الخطر الرئيسي، ويعد أخطر بكثير من فائض الميزانية، ذلك أن وجود عجز يعني، في التحليل الأخير تسعى الدولة إلى مواجهة هذا العجز وتغطيته إما عن طريق الاقتراض أو الإصدار النقدي.

المفهوم الحديث لمبدأ توازن الميزانية:

أما النظرية الحديثة في المالية العامة فلم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي، ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن، كل ما هنالك أنه يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالي البحث (المحاسبي) فكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز في الموازنة.

هذا الاستبدال هو ما يطلق عليه بنظرية العجز المؤقت والمنظم *déficit systématique* وتتحصل هذه النظرية في أنه في فترات الركود والكساد تنتشر البطالة، وهذه البطالة هي في الحقيقة العجز الحقيقي الذي يتعرض له الاقتصاد وليس العجز بمفهومه المحاسبي، كما يقول أصحاب المفهوم التقليدي وتخفيض هذا

العجز الحقيقي يستلزم زيادة حجم الاستثمارات. ونظرا لحالة الركود القائمة لا يقوم الأفراد أو المشروعات الخاصة بهذه الاستثمارات، ولهذا يتعين على الدولة، من ناحية أن تزيد من استثماراتها لتنشيط الحال الاقتصادية، وذلك عن طريق زيادة الطلب الكلي بمنح إعانات للمتقاعدين وزيادة الاستثمارات اللازمة لمواجهة الزيادة في الطلب، كما يتعين عليها من ناحية أخرى أن تخفض من حجما لاستقطاعات العامة (تخفيض سعر الضريبة أو عدم فرض ضرائب جديدة) حتى تزيد الموارد المالية في أيدي الأفراد وتقلل الأعباء الملقاة على عاتق المشروعات الخاصة.

المبحث الثاني: ماهية الميزانية العامة للدولة

إن الميزانية هي نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة زمنية مقبلة تخضع لإجازة من السلطة المختصة ويمر تحضير الميزانية وإعدادها بخطوات وإجراءات معينة تلزم السلطة التنفيذية نفسها بها ولكنها عند اتخاذ هذه الخطوات تراعي مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقرها علم المالية العامة وهي بصدد إعداد هذه الميزانية.

هذه المبادئ كان لها تطبيق امتد عبر فترة طويلة من الزمن، والسبب في ذلك كونها تكمل بعضها البعض وهي مرتبطة فيما بينها، وتهدف بالأساس إلى جعل الترخيص البرلماني ترخيصا فعالا يعبر عنه في وثيقة مبنية على أسس صلبة، فمن هنا نجد مبدأ زمنيا كون الميزانية أو المعبر عنها بالترخيص البرلماني محددًا في السنة المدنية وهذا ما يعرف بمبدأ السنوية، ونجد مبادئ تعالج شكل الميزانية كمبدأ الوحدة والشمولية ومبادئ أخرى تحص محتوى هذه الميزانية كمبدأ التخصيص على مبالغ الانفاق، ومبدأ توازن الميزانية.

المطلب الأول: نشأة مفهوم الميزانية:

تعتبر إنجلترا من أوائل الدول التي وضعت المفهوم الحديث للميزانية العامة، ثم تلتها فرنسا التي رسخت مبادئ وضع الموازنة، التي تكون على أساس عملية واضحة. إن مفهوم الميزانية هو من أنكلوسكسون ، و الذي استمد أصوله من الدولة الفرنسية قديما ، فالميزانية هي كلمة مشتقة من « bouge » أو « bougette » ، اللتان تدلان على منحة صغير أو حقيبة ملك صغيرة، وكانت نشأة الميزانية لحاجة رئيسية و هي السماح للبرلمان بمراقبة أفعال الحكومة⁽¹⁾ ، و بعد ذلك تطور مفهوم و دور الدولة في المجتمع و انتقاله من دور الوسيط إلى المحرض لكافة الفعاليات الاقتصادية المالية و

(1) Ben Maarouf Abd El Kader Introduction à l'économie des Finances publiques , 1983 université d'Alger , p21

الاجتماعية ، أدى إلى اكتساب الميزانية العامة للدولة أهمية خاصة ، حيث أصبحت تمثل الخطة المالية الرئيسية لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة budget:

يرتبط مفهوم الميزانية بجملة من التعاريف المختلفة، إضافة إلى توجهات المفكرين بمختلف الزوايا المنظور إليها، مما أدى إلى تعاقب عدة مفاهيم سوف أتطرق إليها فيما يلي:

فلقد عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها: " القانون المالي السنوي الذي يقدر ويميز كل سنة ميلادية مجموع إيرادات الدولة وأعبائها ".

وعرفها القانون البلجيكي بأنها: " الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطط الاقتصادية، و ذلك بما يحقق أهداف الخطة و يتفق مع بنائها العام و التفصيلي " (2) .

وفي ظل التشريعية للدولة الجزائرية: " الميزانية العامة للدولة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية، و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها (3) .

وتعرف من قبل المفكرين:

y. Bernard et jl.Colli

عرف ميزانية الدولة على أنها وثيقة مهمة لتنظيم وتأطير المستقبل، فالميزانية هي نتيجة اتخاذ قرار حر متين لمصلحة فرد أو جماعة يجبر مقدما على وضع الاختيارات اللازمة فبمجرد القيام بهذه الاختيارات يجب احترامها (1) .

(2) خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2003 ص: 296

(3) القانون رقم: 17/84، الجريدة الرسمية، العدد 28 ص: 1040 .

Michel Prada

و يقوم بتعريف الميزانية على أنها أعظم قرار للحكومة، باعتباره يعبر عن أكثر من تضامن حكومي في تنفيذ السياسة التي في الواقع جميع مقوماتها موجودة مباشرة أو غير مباشرة في القانون المالي (2).

وكخلاصة لهذه المفاهيم يمكننا القول أن الميزانية العامة (3)

- هي عبارة عن خطة مالية معتمدة من قبل السلطة التشريعية.
- هي بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية.
- الموازنة أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للحكومة.
- الموازنة العامة خطة مرسومة للسياسة الانفاقية للحكومة، لذلك فإن لها آثار اقتصادية واجتماعية متنوعة على مستوى الدولة واقتصادها القومي.
- الموازنة تمثل خطة تنفيذية قصيرة الأجل تترجم الخطط الاقتصادية للدولة والأهداف بعيدة المدى إلى برامج سنوية تعمل على تنفيذ الخطة العامة.
- كما تعمل على التنسيق بين مختلف الأنشطة والفعاليات الاقتصادية وتسهيل الرقابة والإشراف على النشاط الحكومي وتقييمه في سبيل تحقيق الأهداف العامة.

الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة للدولة:

(1) Pierre Lumière, Les finances publiques, Edition 7, 1983, p 25.

(2) François Duruel, finances publiques, Edition Dalloz, 1991, p 67.

(3) قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة ص 83.

تشارك التعاريف السابقة للميزانية العامة للدولة سواء كانت بالمعنى الضيق أو المعنى الواسع

في عدة خصائص أساسية هي كما يلي (1):

2-1- خاصية التوقع:

تعتبر الميزانية سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه وما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية مقدرة بالسنة، فهي إذن مبالغ قد تتحقق بالفعل وقد لا تتحقق لأنها مجرد أرقام تقديرية تستوجب التنفيذ للتأكد من مدى دقتها.

2-2- خاصية الإجازة (الترخيص):

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي الموافقة على توقعات الحكومة للنفقات والإيرادات فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية، فهي التي تقوم بإجراء التوقعات، أما البرلمان فهو الذي يختص بإجازة هذه التوقعات.

2-3- الميزانية وثيقة محاسبة:

نقصد بذلك أن الميزانية تخضع للتشكيلات المحاسبية العمومية وما يفرضه نظامها على كل المؤسسات ذات الطابع الإداري (غير الربحي)، وبالتالي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى جانبين: الأول خاص بالنفقات والثاني خاص بالإيرادات وكل جانبا مقسم إلى أبواب وكل باب مقسم إلى فصول وكل فصل مقسم إلى فقرات.

2-4- الميزانية قاعدة لمراقبة الأداء:

إن الميزانية وبصفتها تعبر بشكل أو بآخر على برنامج عمل ونشاط المؤسسة لفترة زمنية محددة فإنها تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم ونسبة ما تم إنجازه من البرامج المسطرة خلال فترة زمنية

(1) حسين مصطفى حسين، المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة الجزائر 1975، ص 167.

معينة عن طريق المقارنة بين ما كان مقرر تحقيقه من جهة الميزانية (الميزانية الأولية) وما تحقق فعلا الميزانية بعد تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.

2-5- وثيقة تساعد على إتحاد القرار:

نظرا لطبيعة ومميزات المعلومات التي تتضمنها الميزانية والتي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات المتاحة بطريقة معبرة وسهلة التحليل فإن مسؤولي المؤسسات يعتمدون في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية (2).

الفرع الثالث: طبيعة الموازنة العامة:

لا يقتصر التعرف على ميزانية الدولة التوقف عند تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها، لذلك فإن الموازنة العامة عمل تؤديه السلطة التنفيذية إعدادا وتحضيرا وتنفيذا بواسطة هيئاتها وبذلك فإن هذا العمل محتوى مالي تعتمد عليه السلطة التشريعية لأنه يصدر بقانون يعرف بـ قانون الموازنة العامة" لذلك من المفيد التعرف على كل من الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة²⁷.

3-1- الطبيعة المالية للموازنة العامة:

يتبين من خلال التعاريف السابقة للموازنة أنها تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة خلال فترة قادمة ومن هنا يتم تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الموازنة، ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لتغطية هذه الخدمات وبالتالي تقدير الإيرادات العامة التي تغطي هذه النفقات العامة. و تعكس هذه التقديرات عملا تحليليا للإنفاق العام والإيراد العام و إلى مكونات كل منها ، و من ثم اختيار العمليات الأكثر ملائمة بحيث يتماشى و الخطوط الأساسية للسياسة المالية بجزأها الإنفاقي و الإيرادي و تتحدد التقديرات المذكورة كليا في صورة جدول

(2) نفس المرجع.

²⁷ محمد جمال زينبات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.

يبين المحتوى المالي للموازنة ، حيث يضم في جانب تقدير النفقات العامة مع تقسيمها على أنواع الإنفاق و بين الهيئات التي تتولى هذا الإنفاق ، وكذلك تقدير الإيراد العام مع تقسيمه بين مصادر الإيراد العام ، و ما في الجدول المذكور الذي يتعلق بفترة قادمة و هي في الغالب سنة، و ليس بالضرورة أن تكون هذه السنة التقويمية و إنما قد يتحدد بدؤها و انتهاءها بتاريخ يختلف عن ذلك ، بل و قد تكون لفترة أطول من العام ، حيث تغطي الفترة عامين حسب ظروف الدولة

3-2- الطبيعة القانونية للموازنة:

تكتسب الموازنة العامة الصفة القانونية من القانون الذي يجيزها ، حيث يجعلها ملزمة غير أنه ينبغي أن نفرق بين قانون الموازنة و بين الموازنة نفسها ، فتتولى السلطة التنفيذية تحضير الموازنة في معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على السلطة التشريعية لاعتمادها ، و عند موافقتها على محتواها يصدر قانون يعرف بـ " قانون اعتماد الموازنة " و على الرغم من موافقة السلطة التشريعية ، فإن الموازنة ذاتها عمل إداري من ناحية الموضوع (حيث لا تقرر قواعد عامة و دائمة) ، و كذلك من ناحية الشكل فهي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق خلال مدة معينة (و يقع ضمن اختصاصها) ، و من المعروف أن السلطة التنفيذية يتمثل اختصاصها في شكل قرارات إدارية ، أما قانون اعتماد الموازنة فيعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط و بالنظر لصدوره عن السلطة التشريعية .

أما من ناحية الموضوع فلا يكون عملاً إدارياً لأنه مجموعة القواعد العامة الجديدة ، ذلك لأن الإيرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها و النفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة عن قوانين سابقة ، و أن تمارس الحكومة هذه السلطات لابد لها من الحصول على إجازة من السلطة التشريعية و حينما تظل هذه الإجازة عملاً إدارياً ، فإن العمل ينبغي أن يتمدد في قوانين سارية المفعول و قد تنتهز السلطة أحياناً الفرصة في تقديم الموازنة للسلطة التشريعية للمصادقة عليها فتضيف لها تشريعات حقيقية أي قوانين فرض ضرائب جديدة ، في مثل هذه الحالة فإن قانون الموازنة يتضمن عنصرين متميزين هما: الموازنة من الناحية الشكلية ، و عمل إداري من الناحية الموضوعية ، أما التشريعات الملحقة فهي

قوانين شكلا و موضوعا . إن المسلك الذي يتعلق بمخالفة الموازنة يعد معيبا ويصعب تبريره بسبب أن القانون المتعلق بالتصديق على الموازنة ذو صفة مؤقتة لا تتجاوز مدته سنة مالية في الغالب ولذلك ليس من الصحيح في أن تلحق به

(قانون الموازنة) تشريعات عامة ودائمة

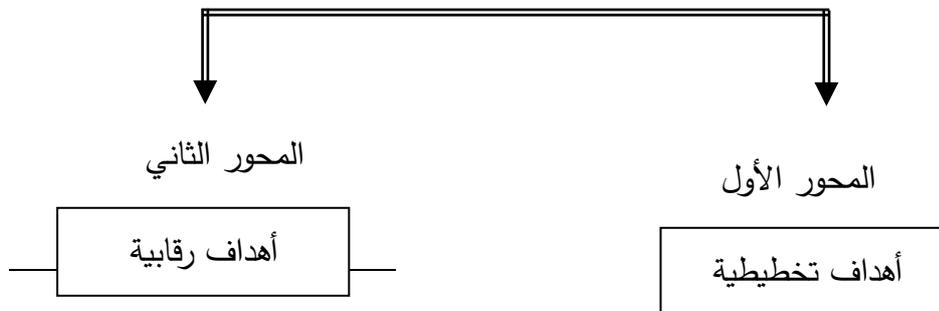
لسببين: الأول هو تبعثر هذه التشريعات وتشتتها في موازنات متعددة ومختلفة. بحيث يكون أمر الرجوع إليها صعبا ، و الثاني يكمن في الخطوة المحتملة من وراء هذا الإجراء ، ذلك لأن المجالس النيابية التي تنظر للموازنة السنوية للدولة تسوده السرعة و إلحاق قانون عادي بها لا يفسح المجال لدراسته من حيث غرضه و ما يترتب عليه من نتائج ، و قد يكون السبب الذي يدفع الحكومة إلى إلقاء القوانين العادية بالموازنة العامة هو الرغبة في تجاوز الإجراءات البطيئة بالتالي التعجيل بقرارها ، و قد يترتب على هذا التعجيل إدخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية السرية في الدولة مما يفرض مجانيته

(1)

الفرع الرابع: أهداف الميزانية العامة:

لا تساع المهام التي تطلع بها ميزانية الدولة ، فإنها ترمي إلى تحقيق أهداف متعددة يمكن بيانها بالمحاور التالية (2) :

شكل رقم 01: محاور أهداف الميزانية العامة للدولة



(1) مؤيد الدوري و طاهر الجنائي، إدارة الموازنات العامة، عمان دار زهران للنشر، 1999، ص: 15 و 16.

(2) قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، ص: 84

4-1- الأهداف التخطيطية:

- حصر احتياجات الإنفاق لوحدة الجهاز الحكومي خلال الفترة القادمة.
- التنسيق بين وحدات الجهاز الحكومي.
- حصر الموارد ومصادر التمويل.
- التنسيق بين الميزانية كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- وضع البرنامج الزمني للتنفيذ.

4-2- الأهداف الرقابية:

- تهدف الميزانية إلى المعاونة في تحقيق رقابة أكثر فعالية على عمليات التنفيذ وذلك من خلال:
- متابعة البرامج والأنشطة الحكومية.
 - قياس الأداء الفعلي للبرامج والأنشطة الحكومية.
 - التحقق من الالتزام بكافة القوانين والتعليمات والقواعد الحكومية المالية منها وكذا الإدارية
 - الرقابة على أصول وممتلكات الوحدة الحكومية والمحافظة عليها.
 - المساعدة في تخفيض وضبط وترشيد الإنفاق الحكومي.

المطلب الثاني: تمييز الميزانية العامة عما قد يختلط بها:

الفرع الأول: الميزانية العامة والحساب الختامي:

قانون ضبط الميزانية (1) :

الحساب الختامي عبارة عن كشف تسجل فيه كافة المبالغ التي أنفقتها الدولة وكذا كافة المبالغ التي قامت بتحصيلها كإيرادات عن الفترة الماضية، حسب التبويات المتبعة في الميزانية العامة، وهذا هو وجه الشبه، إلا أن الميزانية العامة تختلف عن الحساب الختامي في كونها تتضمن أرقام تقديرية تتعلق بفترة مقبلة، أما الحساب الختامي فيتعلق بفترة ماضية، أي ما أنفق فعلا و ما حصل فعلا.

الفرع الثاني: الميزانية العامة والقانون المالية (2) **la loi de Finance** :

الميزانية العامة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع النفقات (تسيير - تجهيز - نفقات بالرأسمال) وتعرض على السلطة التشريعية لاعتمادها، فإن إطار قانون المالية السنوي، الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة و الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك، و يحدد طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها و تخصيصها، و إلى جانب قانون المالية السنوي فإنه يعتبر كل من قانون ضبط الميزانية و قانون المالية المكمل و المعدل كقوانين مالية.

مما سبق نستخلص أن الميزانية العامة تمثل ذلك الجزء المحاسبي من قانون المالية السنوي، الذي يقر و يرخص لكل سنة مالية مجمل موارد الدولة و أعبائها، و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال، و تتشكل الميزانية العامة في إطار قانون المالية السنوي، فالميزانية العامة تحتوي فقط على الإيرادات و النفقات النهائية، و لا تحتوي على العمليات ذات الطابع الوقتي، و عمليات الخزينة التي يضمها قانون المالية.

(1) ANDRE PAYSANT – FINANCE PUBLIQUE - a rmanocolin PARIS 1997 , P 373 .

(2) moufida Melle Hamid règlement budgétaire – mémoire de – 4^{eme} année école nationale d'administration Alger 2002 , P 4,5,6 .

المبحث الثالث: أهمية ودور الميزانية في المالية العامة

تحضي الميزانية العامة في وقتنا الحالي بأهمية متزايدة تغطي أبعادا سياسية واقتصادية وكذا اجتماعية ولقد صاحب هذا التزايد في الأهمية تغير و تطور كبير في نطاق الدور الذي أصبحت تقوم به الميزانية في المالية الحديثة خلافا للأفكار التي سادت سابقا فيما يتعلق بهذا الدور لدى المفكرين في المالية العامة التقليديين.

المطلب الأول: النظام المالي والنظام الاقتصادي:

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم النظام المالي و الاقتصادي و العلاقة بينهما ثم نتطرق إلى النتائج المترتبة كون النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي .

الفرع الأول: مفهوم النظام المالي والنظام الاقتصادي⁽¹⁾ :

يعرف أي نظام بأنه مجموعة من العناصر و العلاقات ، حيث تقوم العلاقات بربط العناصر و الأجزاء لتكون هذا النظام ، و كل نظام ينقسم بدوره إلى عدد من الأنظمة الفرعية التي تتداخل فيما بينها ، وعلى ذلك يمكن تحديد النظام المالي بأنه جزء من النظام الاقتصادي و هذا الأخير بدوره يعد جزءا من النظام الاجتماعي ، و ينقسم النظام المالي إلى عدة أنظمة فرعية (نظام النفقات العامة – نظام الضرائب – نظام القروض العامة – نظام الموازنة العامة ... الخ) .

و على الرغم من أن النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي إلا أن له خصائصه و هيكله الخاص الذي يجعله نظاما مستقلا ، و يمكن النظر إليه من زاويتين: الأولى تتمثل في الأنظمة الفرعية للنظام المالي مثل النفقات العامة و الضرائب و القروض و الإيرادات ، و يمكن دراسة كل منها على حدى و علاقات كل منها بالأخرى و التي تظهر في الميزانية العامة للدولة ، أو علاقاتها بالاقتصاد الوطني

(1) حامد عبد المجيد دراز – السياسات المالية ص: 67 .

، أما الزاوية الثانية فترتكز على المؤسسات و الهيئات المالية المركزية و المحلية منها الخزينة العمومية - البنك المركزي - البنوك التجارية من ناحية عملها و علاقاتها .

الفرع الثاني: علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي:

إن علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي هي علاقة الجزء من الكل و يتضح ذلك جليا في جوهر النشاط الاقتصادي و يتلخص من حيث أهدافه في تحقيق أهداف المجتمع بواسطة استخدام الموارد المتاحة و هذه الأهداف هي الحاجات العامة و الحاجات الخاصة ، و يتم إشباع الحاجات العامة بواسطة القطاع العمومي الذي تمثله الدولة بينما الحاجات الخاصة فيتم إشباعها بواسطة النشاط الفردي، و عليه فان النشاط المالي للدولة يهدف إلى إشباع الحاجات العامة و يعتبر جزء من النشاط الاقتصادي العام و تعد الكميات المالية (الإيرادات و النفقات) كميات اقتصادية (اقتطاع من الدخل الوطني ثم إعادته إليه من جديد) و هذه الأخيرة هي العلاقات المتبادلة بين الكميات المالية للميزانية العامة.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة كون النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي:

يتكون كل نظام مالي من ثلاث عناصر: عرض النظام المالي ، و الأدوات المالية التي يعتمد عليها هذا النظام و التنظيم الفني الذي يطبعه النظام المالي على الأدوات المالية المستعملة (الفن المالي) .

و تكون هذه العناصر كلها متكاملة ، و من البديهي أن النظام المالي لا يقوم في فراغ بل إنه يقوم داخل النظام الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي و من ثم فهو يمثل انعكاس لهده الأنظمة و يترتب من كون النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي نتيجتين هامتين هما:

❖ خضوع النشاط المالي للمفاهيم الأساسية للتحليل الاقتصادي بالضرورة .

❖ ضرورة انسجام السياسة المالية مع السياسة الاقتصادية .

المطلب الثاني: أهمية ودور الميزانية العامة في المالية العامة:

لقد أحدثت التغيرات و التطورات الاقتصادية و الاجتماعية التي طرأت على مختلف الدول تعديلات جذرية و عميقة في فكرة الميزانية العامة و الدور الذي تقوم به في مالية الدولة و فيما يتعلق بهذا الدور فإننا و من حيث التطور التاريخي سوف نتطرق إلى مفهومين الأول ذاع لفترة معينة في فكر النظرية التقليدية و أما الثاني فانتشر مع الواقع المتطور و نقصد بذلك المفهوم الحديث الذي تأخذ به المالية العامة الحديثة .

الفرع الأول: أهمية و دور الميزانية العامة في ظل المالية التقليدية⁽¹⁾ :

من أهم دعائم الفكر التقليدي، قانون " جون باتي ساي " للأسواق و مدلول اليد الخفية لأدم سميت و محيط تسوده كافة مقومات النشاط الاقتصادي من حرية التبادل و ترك العنان للمناقشة فقانون ساي " SAY " للأسواق (العرض يخلق الطلب) يؤكد العلاقة السببية المباشرة بين الإنتاج و الإنفاق، فأى زيادة في الإنفاق تخلق زيادة معادلة لها في الدخل النقدي ، و لأن التقليديين لا يعتبرون النقود إلا وسيلة تبادل فإن أي زيادة في الدخل النقدي تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنفاق على السلع و الخدمات .

و تعتبر العمالة الكاملة هي المنطلق الأساسي للتقليديين ، و لتحقيق هذه العمالة لا بد من رفع حجم الإنتاج بغض النظر على الطلب القائم على الإنتاج في السوق لأن العرض سيخلق طلبه ، فإذا ما توفرت بيئة تضمن حرية القطاع الخاص فإن الفرد يسعى لإشباع حاجاته و لن يتوقف عن زيادة الإنتاج إلا عند مستوى التوظيف الكامل ، و لما كانت مصلحة المجتمع وفق هذا الفكر هي مجموع مصالح الأفراد داخل هذا المجتمع فإن الفرد في سعيه لتحقيق مصلحته ، يحقق مصالح المجتمع . و لهذا يرى هذا الفكر أنه على الدولة أن تبقى بعيدة عن التدخل في النشاط الاقتصادي، لكن سرعان ما

⁽¹⁾ عادل أحمد حشيش – أساسيات المالية العامة ص: 278 .

أدرك المفكرين التقليديين أن هناك بعض الحاجات التي لا يمكن أن تشبع القطاع الخاص و هي الأرامل الأربعة: الأمن و العدالة و الدفاع الداخلي و الخارجي و المرافق العامة فأصر التقليديين على أن تدخل الدولة يكون لإشباع هذه الحاجات الأربعة ، مع اشتراط أن لا يكون هذا التدخل مؤثرا على التصرفات الفردية للقطاع الخاص و زيادة على ذلك فهم يؤكدون على مبدأ توازن الميزانية ، و ذلك بتقدير دقيق لأقل حجم ممكن من النفقات العامة تغطي من إيرادات أملاك الدولة (الدومين الوطني Domaine National) و يغطى العجز إن وجد من الضرائب أي لا وجود لا للعجز و لا للفائض لأن أحسن ميزانية وفق هذا الفكر هي تلك المحققة للتوازن بين جانبي الإيرادات و كذا النفقات بأقل مستوى ممكن من النفقات و يصر التقليديين على مبدأ آخر هو عدم اللجوء تماما إلى القروض لسد الحاجة الميزانية العامة إلا في حالة الضرورة كالحروب أو الأزمات أي لتغطية نفقات استثنائية و ليس لتغطية النفقات العادية (نفقات التسيير) و يمكن فيما يلي:

- حياد الدولة على النشاط اقتصادي إلى أضيق الحدود .

- الالتزام بتوازن الميزانية العامة بأقل مستوى النفقات (حياد الميزانية العامة) .

- عدم اللجوء إلى القروض العامة إلا عند الضرورة.

الفرع الثاني : أهمية و دور الميزانية العامة في المالية الحديثة:

1- دور الميزانية العامة في المالية الحديثة:

انتقد كينز (keynes) قانون ساي (say) للأسواق لتجاهله دور الطلب في تحديد حجم الإنتاج و أثبت بما لا يدع مجالا للشك في إمكانية حدوث التوازن عند أي مستوى من مستويات التوظيف ، و أوضح كينز خرافة اليد الخفية لأدم سميت و أكد إمكانية وجود الكثير من التناقض بين مصلحة الفرد و المجتمع كما يعتبر كينز الدولة اكبر من الفرد في تحقيق مصلحة المجتمع و هنا يلقي كينز على عاتق

الدولة التدخل في النشاط الاقتصادي بكل ما يتاح لها من وسائل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي أو التنمية الاقتصادية .

و لهذا فقد اندثرت معظم الآراء التي نادى بها التقليديون إذ اتسع نطاق دور الدولة كما ازدادت درجة تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية و الاجتماعية فلم يعد هناك مجال للحديث عن حيادية الدولة حيث أصبحت أداة فعالة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تأخذ بها بالمعنى الواسع لا بل تعد جزءا متداخلا و مكملا في الخطة المالية العامة الداخلة في إطار التخطيط القومي الشامل خاصة في الدول الاشتراكية⁽¹⁾. و هذا فلم يعد المهم التوازن بين جانبي الإيرادات و النفقات في الميزانية السنوية بل أصبح الاهتمام قائما على تحقيق التوازن العام الاقتصادي و الاجتماعي للاقتصاد القومي ككل و ليس التوازن المالي و الحسابي للميزانية العامة .

و من ناحية أخرى لم يعد التوازن السنوي أمرا تلتزم الدولة بحرفية تنفيذه إذ أن المالية العامة الحديثة توجه جل اهتمامها إلى ما يسمى بالتوازن الدوري أي توازن الميزانية على أعوام الدورة الاقتصادية⁽²⁾.

كما أصبحت القروض في المالية الحديثة تلعب دورا مهما في السياسة المالية من خلال تمويل عجز الميزانية العامة بالقروض العامة لمحاولة انتشال الاقتصاد من حالة الركود أو الكساد. و كنتيجة لهذه الأفكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية الكثير من التعديل لتلائم الاتجاهات الجديدة في المالية العامة و لقد أثر كل هذا التطور بطبيعة الحال بدرجة كبيرة من الإجراءات المتبعة في إعداد الميزانية و اعتمادها و ذلك على النحو الذي سنقف عليه من خلال هذه الدراسة.

(1) عادل أحمد حشيش - أساسيات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص: 278 .

(2) زينب حسن عوض الله - مبادئ المالية العامة ، مرجع سابق ، ص: 259 .

و عليه و من الأمور التي نرغب في إلمام الاهتمام بها هو إضافة نطاق دور الدولة الاقتصادي و اتساعه إنما يتعلق بأنواع النشاط الاقتصادي الذي تقوم به فتغير هذا النطاق بين الضيق الواسع لا يعني بالضرورة تغير حجم ميزانية الدولة بين الصغر و الكبر ، إذ أن هذا الأخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادي للدولة و إنما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي فعلى افتراض عدم تغير نطاق الدور الاقتصادي للدولة (من حيث أنواع النشاط الذي تقوم به) فإن كبر حجم الاقتصاد القومي مع تطوره سوف يؤدي إلى كبر حجم ميزانية الدولة ، إذ يزيد إنفاقها و بالتالي إيرادها حتى مع بقاء عدد النشاطات الاقتصادية التي تقوم بها على حالها .

2- أهمية الميزانية العامة في المالية العامة الحديثة:

إن هذه الأهمية تظهر من ناحيتين الأولى هي سياسية أما الثانية فهي الاقتصادية والاجتماعية.

أ- أهمية السياسية للميزانية العامة:

إن اعتماد الموازنة من قبل البرلمان، معنى ذلك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة ، و إن احتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية و حقوقه الديمقراطية ، كما أن الموازنة بما تتضمن من مؤشرات انفاقية و موارد مالية فهي تكشف عن السياسة العامة للدولة اتجاه المجتمع .

و يستطيع البرلمان أثناء مناقشة الموازنة فرض رقابة على أعمال السلطة التنفيذية . كذلك يستطيع عن طريق رفض اعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على العدول عن سياسة اقتصادية أو اجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ برنامج معين⁽¹⁾ .

و عليه فيمكن القول أنه و بصفة عامة فإن القوة السياسية في الدول تميل عادة إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبه اعتماد الميزانية.

(1) د . أحمد عبد الباقي ميزان الدولة العراقية و تحضيرها و تحليلها مطبعة دار الكتاب العربي القاهرة ، 1947 ص: 8 .

ففي الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلي الأمة أو الشعب في السلطة التشريعية، أما في الدول ذات الأنظمة الديكتاتورية فتتركز القوتان المشار إليها في قبضة السلطة التنفيذية كما ذكرنا آنفا.

و من ملاحظ أنه و في كل حال فإن اعتماد السلطة التشريعية للميزانية من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه المالية للرقابة الدقيقة.

ب- الأهمية الاقتصادية والاجتماعية:

1. اقتصاديا: للموازنة العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي و ذلك عن طريق استخدام السياسة الانفاقية والإيرادية ، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات و تخفيض الضرائب لرفع القوة الشرائية ، لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص بالإضافة إلى الطلب الحكومي و بذلك يخرج الاقتصاد من أزمته و يدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي⁽²⁾.

أما في حالة التضخم و عندما يكون الطلب أكثر من العرض تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها و رفع نسب الضرائب بهدف امتصاص القوة الشرائية الزائدة في السوق فيقل الطلب بشقيه الخاص و العام مما يؤدي إلى تخفيض الارتفاع في الأسعار ، كما تعكس الموازنة العامة فلسفة النظام و ذلك من خلال نفقاتها و إيراداتها فإتساع نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الاقتصاد ، و إن ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتباع سياسة الاقتصاد الموجه ، أما إذا كان دور الدولة في الاقتصاد محددا و نسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات العامة فهذا يشير إلى أهمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد و توجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق .

⁽²⁾ د علي العربي و عبد المعطي عساف " دور الموازنة العامة و مشكلاتها في الدول النامية " ، عمان 1986 ، ص: 49 .

2. اجتماعيا⁽¹⁾: إن أهمية الموازنة الاجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية و تقليل الفوارق بين الطبقات و الرفاه الاجتماعي ، حيث تعكس الأهداف التي تضعها و تنفذها الحكومة في مجال الرفاه الاجتماعي مدى أهميتها في الإرتقاء بالخدمات التعليمية و تقييم التعليم المجاني في مختلف مراحل و تطور الخدمات الصحية و مد شبكات الماء و إيصال الكهرباء... الخ .

في مجال إعادة توزيع الدخل القومي حيث تكشف السياسة الضريبية فيما إذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد و ذلك من خلال الضرائب التصاعدية و تحقيق العدالة الاجتماعية.

المبحث الرابع: مكانة الميزانية العامة للدولة ضمن قانون المالية

تعود أهم وثيقة مرجعية في ميدان مالية الدولة إلى سنة 1984 ، حيث قبل هذه السنة كانت جل الموارد التي تحكم الميزانية مستوحاة من التشريع المالي الفرنسي ، الذي كان يعد بمثابة المرجع الرئيسي في هذا المجال و لذلك فأعمل على حصر أهم معلومات هذا المبحث في ما جاء في القانون المتعلق بقوانين المالية 84- 17 المؤرخ في 07-07-1984 و المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 10-07-1984 ، و منه أنتقل إلى إجراء المقارنة بين هذا القانون و القانون 88-05 المؤرخ في 12-01-1988 و الصادر هو الآخر بالجريدة الرسمية بتاريخ 13-01-1988 . و إن هذا التعديل لحقه تعديل آخر جاء في السنة الموالية و كان ذلك عن طريق القانون 98-24 المؤرخ في 31-12-1989 و الذي يعدل و يتم القوانين التي سبق ذكرها حيث تناول صياغة المادتين 67 و 68 منه ، إن كثرة القوانين و التعديلات فيها كانت و ما تزال إحدى مميزات التشريع المالي الجزائري .

المطلب الأول: القانون المتعلق بقوانين المالية:

⁽¹⁾الأستاذ الدكتور " محمد طاقة " عميد كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة و الدكتورة " هدى الفراوي " اقتصاديات المالية العامة " ، ص: 171 و 172 .

عقب استقلال الجزائر و في غياب نصوص تشريعية و تنظيمية تتعلق بقوانين المالية لم يكن في وسع السلطات العمومية القائمة على إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة إلا الاعتماد على الإجراءات التي تنص عليها القوانين الفرنسية السائرة المفعول في ذلك الوقت ، كالأمر في جانفي 1959 ، هذا القانون بقي ساري المفعول إلى غاية 1984 حيث بالتمعن فيهما نجد أن هذا الأخير يعتبر إلى حد ما ملخصا و امتدادا للقانون الأول و العلاقة بينه و بين الميزانية حددت بالعبارة التي وردت في هذا التعريف: " الميزانية المحددة سنويا بموجب قوانين المالية الموزعة وفق الأحكام التشريعية" (1) و بناء على مبدأ الوحدة الذي سوف نتطرق إليه ضمن القواعد الأساسية لإعداد الميزانية العامة للدولة يجب تقديم الميزانية العامة في وثيقة واحدة و التي يجب إنجازها من طرف البرلمان ، حيث تصبح في شكل قانون المالية الذي ما هو إلا الوجه القانوني للميزانية العامة . فلا يمكن اعتماد هذه الميزانية إلا من خلال قوانين المالية لأن إجازتها من طرف السلطات التشريعية يكون في شكل قانون و هذا تطبيقا لما جاء في الدستور " يشرع البرلمان في الميادين ... التصويت على ميزانية الدولة ... إحدى الضرائب و الجنايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أساسها ونسبها " (2) . و إن هذه الإجازة من البرلمان شرع في تطبيقها ابتداء من عام 1978 ، الموافقة لسنة تنصيب أول مجلس شعبي وطني (في إطار استعمال مؤسسات الدولة ، المجالس الولائية ، المجلس الشعبي الوطني) حيث كان في السابق من اختصاص مجلس الثورة ، و بالإضافة إلى مواد الدستور، هناك القانون المتعلق بقانون المالية نظم مالية الدولة (الميزانية العامة و قوانين المالية) و يتمثل في قانون . 17-84

(1) الجريدة الرسمية ، الصادرة في 07 جويلية 1984 ، المطبعة الرسمية ، العدد 28 ص: 1040 .

(2) مولود ديدان ، من دستور 28 نوفمبر 1996 ، الفقرة (12) ، (13) ، المادة 122 دار النجاح للكتاب 2006 ، ص:

الفرع الأول: قانون المالية حسب القانون 17-84 :

في ظل السيادة التشريعية للدولة الجزائرية يعتبر قانون 7 جويلية 1984 بأن الميزانية العامة تصدر في شكل قانون و كذا بالقوانين الأخرى المنظمة للميزانية و هذه الأمور نجدها فيما يعرف بالقانون المتعلق بقوانين المالية ، و بذلك يكون هذا القانون هو الركيزة الأساسية التي تستند عليها القوانين المالية الأخرى و ما يدخل في أحكامها و هو ما يستخلص في القانون 17-84 الذي عدلت بعض موادها بقانون 05-88 .

الفرع الثاني: التعديلات التي طرأت على القانون 17-84:

إن التعديل الذي مس القانون 17-84 لم يكن الهدف منه هو تدارك النقص أو إثراء مواد القانون ، و إنما تحضير الشروط القانونية للدخول بالاقتصاد الوطني إلى مرحلة جديدة ، حيث أن هذا التعديل إذا ما نظرنا إليه نجده قد مس سبع مواد لا أكثر و الجدول رقم (01) يوضح ذلك:

المادة	مل جاء به القانون 17-84	ما جاء به القانون 05-88
03	يقر و يرخص ... و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط لإنهائي .	يقر و يرخص ... و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية ... يقر و يرخص إضافة لذلك ، النفقات الأخرى المخصصة للتجهيزات العمومية ، و كذلك النفقات بالرأسمال .
11	جاء فيها تعداد لكافة أنواع الموارد ، مع ذكر	جمعت هذه الموارد دون تعدادها على أنها

	القطاع العام	مدفوعات للدولة من قبل صناديق المساهمة نتيجة تسيير محفظة الأسهم ، دون الإشارة لقطاع العام .
20	توضيح الاعتمادات المفتوحة ... و كذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار .	توضيح الاعتمادات المفتوحة ... و كذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات العمومية الممولة بشكل نهائي و المستفيدين من النفقات بالرأسمال .
38	تحدد شروط توزيع و تعديل الاعتمادات المفتوحة ... النفقات ذات الطابع النهائي و رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمخطط السنوي عن طريق التنظيم .	تحدد شروط توزيع و تعديل الاعتمادات المفتوحة ... النفقات ذات الطابع النهائي عن طريق التنظيم .
40	توضيح اعتمادات الميزانية و كذا الحصاص السنوية لقروض و تسبيقات الخزينة المخصصة لتمويل الاستثمارات المخططة للمخطط السنوي عن طريق التنظيم .	توضيح اعتمادات الميزانية المخصصة لتمويل التجهيزات العمومية و النفقات بالرأسمال تحت تصرف المستفيدين حسب الإجراءات و كيفية تحدد عن طريق التنظيم .
67	ستحوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين ... يقترح الثاني منه المبلغ الإجمالي للاتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة	ستحوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين ... يقترح الثاني منه المبلغ الإجمالي للاتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة

<p>للدولة بشأن نفقات التسيير و التجهيز العمومية ، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال .</p>	<p>للدولة بشأن نفقات التسيير و الاستثمارات العمومية ، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخططة .</p>	
<p>يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية... الفقرة ب جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها.</p>	<p>يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية... الفقرة ب جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة .</p>	<p>76</p>

المصدر: قانون 17-84 وقانون 05-88.

المطلب الثاني: أشكال قانون المالية:

إن القانون المتعلق بقوانين المالية 17-84 قد حدد طبيعة مختلف القوانين الأخرى التي تحكم

الميزانية العامة للدولة وهي:

الفرع الأول: قانون المالية السنوي:

عرف المشرع قانون المالية السنوي: " يقدر و يرخص قانون المالية السنوي للسنة مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما أنه يقدر و يرخص النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية و كذا النفقات بالرأسمال " (1).

كما يسمى هذا القانون المالية الابتدائي أو الأولي ذلك لأنه أول قانون يوضع خلال السنة ثم بعدها تأتي القوانين الأخرى المعدلة و المكملة .

الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي أو المعدل:

(1) الجريدة الرسمية ، القانون 17-84 ، المادة 5 ، مرجع سابق ، ص: 1039 .

يمكن أن يحدث خلال السنة أي خلل و ذلك أثناء تنفيذ الميزانية ، من التوازن بين الإيرادات نتيجة بروز متغيرات غير متوقعة و التي من شأنها التأثير على البيانات التقديرية ، كأن يقل حجم مجمل الإيرادات الفعلية أو ارتفاع حجم مجمل النفقات الفعلية مقارنة بما كان متوقعا قبل الشروع في تنفيذ الميزانية العامة ، و في هذه الحالة و بناء على القانون 84-17 يجب أن تلجأ الحكومة إلى اتخاذ نفس الإجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي ، من خلال وضع مشروع قانون مالية معدل تماشيا مع التغيرات الجديدة ، و إن قوانين المالية التكميلية هي التي تتم أحكام قانون المالية السنوي ، بينما قوانين المالية المعدلة هي التي يتم و عن طريقها إجراء تعديلات على القانون الابتدائي السنوي .

الفرع الثالث: قانون ضبط الميزانية:

إن قانون ضبط الميزانية أو قانون تسوية الميزانية (التسمية التي وردت بوثيقة الدستور) قد عرف على أنه: " يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية ، عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية و المعدلة الخاصة بكل سنة " ⁽¹⁾ . و هذا القانون يتطابق مع الحسابات الختامية أو اسم حسابات نتائج السنة ، و الغرض منه ضبط النتائج المالية لكل سنة و إجازة الفروقات بين ما نفذ فعلا و ما كان متوقعا ، بالإضافة إلى كون قانون ضبط الميزانية أداة التنفيذ من طرف المجلس الشعبي ، كما يعتبر أداة أساسية في تقدير البيانات و إعداد المستقبلية منها ، و الحكومة مجبرة ⁽²⁾ على تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة لكل غرفة من البرلمان ، كما تختتم السنة المالية بالتصويت عليها .

(1) الجريدة الرسمية ، القانون 84-17 ، المادة 5 ، ص: 1039 .

(2) مولود ديدان ، دستور 28 نوفمبر 1996 مع تعديل 10 أبريل 2002 المادتين 159 ، 160 ، نشر و توزيع دار النجاح للكتاب 2006 ، ص: 56 .

خلاصة:

لقد تعرفنا ومن خلال هذا الفصل على الميزانية العامة وأهم ما يتصل بها من مفاهيم وكذا أهميتها ودورها، إذ استخلصنا مما سبق أن الميزانية العامة ما هي إلا أداة رئيسية تعتمد عليها الدولة لتحقيق أهدافها المختلفة، ثم تعرفنا على قانون 17-84 والمتعلق بقوانين المالية والتعديلات التي طرأت عليه.