



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

الملحقة الجامعية - مغنية -

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية

تخصص: اقتصاد نقدي و مالي

الموضوع :

الميزانية العامة للدولة وتبني الجزائر مشروع

التحديث الميزانياتي

تحت إشراف الدكتورة:

د. كلثوم بوهنة

من إعداد الطالبتين:

- بلعربي فاطمة الزهراء

- بن سعيدي يمينة

السادة أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

ملحقة مغنية جامعة تلمسان

أستاذ مساعد

أ.بن لباد محمد

مشرفة

ملحقة مغنية جامعة تلمسان

أستاذة محاضرة

د. كلثوم بوهنة

ممتحنة

ملحقة مغنية جامعة تلمسان

أستاذة محاضرة

د. بن عيني رحيمة

السنة الجامعية: 2015-2016



الإهداء

إهداء

إلى من أحب لقاء الله فأحب لقائه فرجع إلى ربه راضيا مرضيا ، إلى روح أبي الطاهرة ،

إلى النفس مطمئنة "ميلود" تغمده الله بواسع رحمته و أسكنه فسيح جناته.

إلى نور بصري و بصيرتي، إلى أعلى إنسانة في الوجود إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها أمي الغالية

إلى سندی الذي يشاركوني الحياة حلوها و مرها ، إلى زوجي العزيز "علي" و فلذات كبدي "نورهان"

"محمد أيمن" و "هدى ندى".

إلى من قاسمتني حنان أمي أختي الغالية "مختارية"

إلى من قاسموني حنان أمي و عطف أبي ، إلى أغلي و أعز إخوتي "عبد القادر" ، "عبد الرحمن"،

"عبد القادر" و أولادهم

إلى العائلة الكريمة الكبيرة بن سعيد و بريكي، إلى كل أصدقاء العمل و الدراسة كل واحد باسمه

إليكم كلكم اهدي هذا العمل المتواضع راجيا من الله سبحانه و تعالى أن أكون قد وفقت فيه.

بن سعيدي يمينة

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى روح جدي رحمها الله

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى كل أفراد عائلتي

إلى كافة الزميلات والزملاء

فاطمة الزهراء



كلمة شكر

بسم الله الرحمن الرحيم

«ولئن شكرتم لأزيدنكم»

صدق الله العظيم

نشكر الله ونحمده على ما أكرمنا به من علم بما شاء وجعلنا الله و إياكم من الشاكرين بكل امتنان و عرفان ،نقدم أسمى معاني الشكر و التقدير و الاحترام إلى كل من مد لنا يد العون و المساعدة لانجاز هذا العمل .

ونخص بالذكر الأستاذة الدكتورة المشرفة علينا بوهنة كلثوم على التوجيه و حسن التأطير كما نقدم جزيل الشكر والتقدير:

إلى الأستاذة أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول المشاركة في مناقشة هذا البحث وتقييمه.

إلى كل القائمين و المشرفين على كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

إلى زملائنا عمال الرقابة المالية مابين البلديات مغنية

إلى كل من ساهم و لو بكلمة طيبة في إعداد هذه المذكرة



قائمة الملاحق

الصفحة	عنوان الملحق	رقم الملحق
89	الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة 2016	الملحق 1
90	توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية نفقات التسيير لسنة 2016 حسب كل دائرة وزارية	الملحق 2



المقدمة العامة

المقدمة العامة

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دولة فهي تعتبر المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع المجالات على اختلاف أنواعها.

وهي تلعب بشقيها الإيرادات العامة والنفقات العامة أدوار مهمة في جميع نواحي الحياة الإقتصادية و الإجتماعية والسياسية، كما أنها المرآة العاكسة لقوة كل بلد ومدى نجاحه في تطبيق مخططاته وسياسته المعتمدة وصورة لإبراز ما تم تحقيقه من أهداف مسطرة لأي دولة.

وتعتبر الميزانية من أهم ما تلجأ إليه الدول المختلفة لتعبئة طاقاتها الإقتصادية وتحقيق التكامل وزيادة الإنتاج الوطني، وكذلك إعادة توزيع الدخل الوطني من خلال ما تفرضه الدولة من ضرائب وما تتولى إنفاقه وهو ما يعكس الأهمية الاجتماعية للميزانية.

تعمل الحكومة ومصالحها الوزارية على تحضير مشروع الميزانية العامة سنويا وقد تكفل القانون المتعلق بقوانين المالية بشرح إجراءات إعداده، وجاءت نصوص أخرى متممة له.

تخضع عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة إلى الرقابة الإدارية والسياسية والقضائية و تكون هذه الرقابة إما قبلية تسبق عملية التنفيذ أو أثناء عملية التنفيذ أو بعدية أي لاحقة للتنفيذ.

وأمام التغيرات الإقتصادية و الإجتماعية المرتبطة على الخصوص بأثر عولمة الإقتصاد على الموارد والتكاليف العمومية، وتقلبات أسعار النفط، وسيرا على النهج الدولي نحو إصلاح الميزانية لمواكبة التطورات الدولية عمدت الجزائر لإصلاح نظامها الميزانياتي من خلال تأسيس مشروع تحديث النظام الميزانياتي.

ونظرا لأهمية التي تكتسبها هذه الأداة ارتأينا إلى البحث في موضوع الميزانية العامة للدولة و تبني الجزائر مشروع نظام التحديث الميزانياتي.

من أجل معالجة هذا الموضوع ارتأينا إلى طرح الإشكالية التالية: ما هي دوافع تبني الجزائر مشروع نظام التحديث الميزانياتي ؟

وقد قسمنا هذا التساؤل الرئيسي إلى تساؤلات فرعية هي كالتالي:

- ✓ ماهية الميزانية العامة؟
- ✓ ما هي المبادئ الأساسية التي تحكمها؟
- ✓ ما هي مراحل إعدادها؟
- ✓ ما هي طرق الرقابة عليها؟
- ✓ ما هي دوافع تبني الجزائر مشروع نظام التحديث الميزانياتي ؟

فرضيات الدراسة:

- لوصول إلى إجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بوضع الفرضيات التالية :
- الميزانية العامة للدولة هي برنامج عمل مالي للحكومة خلال فترة زمنية معينة.
 - تمر الميزانية العامة للدولة بأربع مراحل (مرحلة التحضير و الإعداد، مرحلة الإعتماد مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة على التنفيذ)
 - إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر ضرورة ملحة تفرضها النقائص التي يسجلها النظام الميزانياتي الحالي.
 - تطبيق النظام الجديد للميزانية (MSB) في الجزائر سيوفر لها كفاءة وفعالية وشفافية واستخداما أفضل للموارد العمومية.

أسباب اختيار الموضوع:

- الارتباط الوثيق للموضوع بمجال وظيفتنا (مفتش محلل للميزانية)
- الميل إلى البحوث التي تغطي الموضوعات المتعلقة بالمالية العامة.
- حداثة الموضوع و الرغبة في الإلمام أكثر بهذا الموضوع الجدير بالدراسة و البحث .
- الرغبة في التعرف على الميزانية الجديدة و زيادة المعارف والقدرات الذاتية .

أهمية الموضوع:

- تستمد أهمية الدراسة من أهمية الميزانية العامة باعتبارها خطة عمل الدولة وبرنامجها المستقبلي لفترة قادمة و أداة أساسية لتحقيق أهداف عامة للدولة .

أهداف الدراسة :

- الإحاطة بكل الجوانب المتعلقة بالميزانية العامة .
- التطرق إلى دواعي إصلاح الميزانية في الجزائر.
- التعرف على مشروع نظام عصرنة الميزانية في الجزائر.
- المساهمة في إثراء المكتبة الجامعية .

الصعوبات التي صادفت الدراسة: تبرز صعوبة الدراسة من خلال :

- نقص المراجع باللغة العربية الملمة بالأحداث الجديدة في يخص تحديث الميزانية .
- نقص التقارير الرسمية عن واقع النظام الجديد للميزانية.
- صعوبة الحصول على المعلومة من السلطات المختصة.
- ندرة الدراسات السابقة خاصة فيما يتعلق بتحديث الميزانية .

المنهج المتبع :

نظرا لطبيعة الموضوع، ومن أجل تفصيل مختلف جوانبه، فقد اعتمدنا على المنهج الوصفي في عرض المفاهيم العامة و المنهج التاريخي للوقوف على مختلف تطورات الميزانية ثم المنهج الاستنباطي لاستنباط النصوص القانونية .

أدوات الدراسة: تمثلت الأدوات المستخدمة في الدراسة في :

➤ مراجع مكتبية (كتب و أطروحات)

➤ الملتقيات و الجرائد الرسمية

➤ الدورات التكوينية

➤ شبكة الانترنت

خطة الدراسة:

لقد تمت معالجة موضوع الدراسة في شكل مقدمة عامة، ثلاث فصول وخاتمة عامة كما يلي:

- المقدمة العامة

- الفصل الأول بعنوان مدخل إلى الميزانية العامة ، تضمن مبحثين: المبحث الأول تناولنا

فيه نشأة الميزانية العامة، مفهوما، خصائصها، أما المبحث الثاني فخصصناه لمبادئ الميزانية

- الفصل الثاني بعنوان دورة الميزانية العامة ،تضمن أربعة مباحث :المبحث الأول تناولنا فيه

مرحلة التحضير و الإعداد ،المبحث الثاني خصصناه لمرحلة الإعتماد ،أما المبحث الثالث

فقد تطرقنا فيه لمرحلة التنفيذ،بينما المبحث الرابع فتناولنا فيه عرضا شاملا لمختلف لرقابات التي

تخضع لها الميزانية العامة .

- الفصل الثالث بعنوان الميزانية العامة في الجزائر، تضمن مبحثين :المبحث الأول تم التطرق فيه إلى

الجوانب النظرية للميزانية العامة للدولة في الجزائر تعرضنا فيه إلى تعريف الميزانية في التشريع

الجزائري،مدونة الميزانية العامة في الجزائر،دواعي إصلاح الميزانية في الجزائر،أما بالنسبة للمبحث

الثاني فتناولنا فيه مشروع تحديث الميزانية في الجزائر عرضنا فيه كل من نشأة، تعريف، هيكل

وأهداف المشروع ،المحاور الكبرى لتحديث نظام الميزانية،الصعوبات التي تواجه تطبيق التحديث

شروط نجاح الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

و أخيرا ختمنا دراستنا بخاتمة عامة تناولنا فيها أهم نتائج الدراسة و جملة من المقترحات و التوصيات.

الدراسات السابقة

تعددت الدراسات المتناولة للمواضيع المرتبطة بالميزانية العامة، ولكنها تدور في الغالب حول إشكالية ماهية الميزانية العامة، مبادئها، مراحل تحضيرها، عجز الميزانية، الميزانية العامة و التنمية...، دون الخوض كثيرا في موضوع الميزانية العامة للدولة ومشروع تحديثها و عصرنتها (MSB) الذي يعتبر كخطوة ينتقل بها من التسيير القائم على الوسائل إلى التسيير القائم على النتائج في تسيير الأموال العمومية، وعليه فإن مختلف الدراسات السابقة في معظمها التي تم الإطلاع عليها، لم تكن مرتبطة بشكل مباشر بالموضوع وإنما تتعلق بإحدى عناصره و من أهم هذه الدراسات السابقة نجد :

✓ مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة بعنوان - دور الموازنة العامة في التنمية الفلاحية والريفية كبديل اقتصادي خارج المحروقات - دراسة حالة - ولاية تيارت - السنة الجامعية 2011-2012 للطالب نور محمد لمين جامعة تلمسان

تناول الباحث في موضوعه الموازنة العامة من خلال إبراز دورها في التنمية الفلاحية و الريفية كبديل اقتصادي خارج المحروقات محاولا بذلك الإجابة على الإشكالية التالية : مدى فعالية الميزانية العامة للدولة في تطوير القطاع الفلاحي و الريفي من أجل تحويله إلى قيمة مضافة للاقتصاد الوطني و جعله كبديل اقتصادي لقطاع المحروقات و كذلك من أجل تحقيق تنمية مستدامة و شاملة في الجزائر؟ و ماهي أبعاد هذه التنمية في الجزائر؟

ولقد توصل الباحث أن للموازنة العامة دور هام في رسم الإستراتيجية التنموية الفلاحية والريفية رغم الإضطرابات واقترح الإهتمام بالمجال الفلاحي والريفي واعتمادهما كأحد البدائل الإقتصادية للجباية البترولية لأن الريف مستقبل.

✓مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس في العلوم الإقتصادية بعنوان - تمويل عجز الميزانية العمومية في الجزائر- السنة الجامعية 2012-2013 للطالب رويحة عباس جامعة ورقلة.

تناول الباحث من خلال موضوعه بإبراز طرق تمويل العجز الميزاني محاولا بذلك الإجابة على الإشكالية التالية : كيف يمكن تمويل العجز الميزاني ؟ وما هي الوسائل المؤدية لذلك ؟

ولقد توصل الباحث أن الضريبة هي من أهم الوسائل لتمويل العجز المتكرر في ميزانية الدولة، ودعى إلى العمل على تخفيض الاعتماد على الإيرادات الجبائية النفطية نظرا لتذبذب أسعار البترول في الأسواق الخارجية وتكثيف الاعتماد على الجباية العادية.

✓مذكرة لنيل شهادة الماجستير بعنوان - تحديث النظام الميزاني في الجزائر- السنة الجامعية 2010-2011 للطالبة فاطمة جامعة تلمسان.

تناولت الباحثة من خلال موضوعها تحديث النظام الميزاني في الجزائر أهم العناصر والمكونات التي يحتويها إصلاح الميزانية في الجزائر محاولة بذلك الإجابة على الإشكالية التالية :

ما مدى حاجة النظام الميزاني الجزائري إلى الإصلاح؟ وما هو مضمون تحديث النظام الميزاني؟

وخلصت الباحثة أن تطبيق الجزائر لهذا النظام سيوفر لها كفاءة وفعالية وشفافية واستخداما أفضل للموارد العمومية.



الفصل الأول
مدخل إلى الميزانية

تمهيد:

لقد أصبحت الميزانية العامة للدولة في العصر الحديث وسيلة فعالة لاتخاذ القرارات الحكومية التي تستند على مبدأ الأولويات و تأخذ في حسابها العوامل المختلفة منها اقتصادية ،سياسية واجتماعية و بالتالي فإن الميزانية العامة ليست مجرد إجراءات و أساليب إدارية وفنية فقط و إنما هي وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة، لذلك فقد أولي لهذا التنظيم المالي أهمية كبيرة من طرف علماء المالية المعاصرين ،وتوالى الدراسات التي تحاول الإحاطة بمختلف جوانب الميزانية العامة .

وبغية معرفة ما للميزانية العامة من أهمية و مكانة خاصة في الدولة و في جميع المجالات السياسية الإقتصادية و الإجتماعية، سنتطرق من خلال هذا الفصل إلى نشأة الميزانية العامة مفهومها،خصائصها و مبادئها و ذلك في مبحثين وبالشكل الآتي:

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

المبحث الثاني: مبادئ الميزانية

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

إن التعرف على الميزانية العامة يقتضي منا الوقوف على نشأتها، مفهومها وخصائصها التي تميزها عما يشتهر بها عن غيرها من الحالات، لذا سنتطرق في مبحثنا هذا إلى هذه المواضيع في ثلاثة مطالب بالشكل الآتي:

المطلب الأول: نشأة الميزانية

ترجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة 1688 ثم انتشر نظام الميزانية في بلدان العالم ومن بينهما فرنسا حيث اجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1789 وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية، وقد كان الهدف من إقرار نظام الميزانية يرمي إلى فرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة حيث قرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ثم امتدت إلى ضرورة الرقابة على كيفية إنفاق المال¹ و هكذا أخذت الميزانية شكلها النهائي وأصبح من الضروري موافقة المجالس النيابية على إيرادات الحكومة ونفقاتها لمدة سنة مقبلة.

وكانت الميزانية في الدولة الإسلامية عبارة عن ما يجمع عند رسول الله صلى الله عليه وسلم من الصدقات والزكاة وإنفاقها على المصلحة العامة، وأما الغنائم فتوضع في بيت المال وتوزع على المسلمين بعد إخراج الخمس للرسول صلى الله عليه وسلم وأهل بيته .

1- علي زغدود، المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون الطبعة الثالثة. 2005 ص 67-68

وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة وانضمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج موارد الدولة إلى ثلاث خزائن: خزينة الأخماس، خزينة الخراج، خزينة الصدقات.

و كانت الجزائر قبل الإحتلال تضبط شؤونها المالية وفق هذا النظام أي حسب أحكام الشريعة الإسلامية من حيث الإيرادات والنفقات وكانت تصك نقودها وتنظم ميزانيتها حسب الأنماط المرعية لأحكام الشريعة الإسلامية ، و كان الخزناجي يتكلف ببيت المال وهو بمثابة وزير المالية في الوقت الحالي وبعد الإحتلال مباشرة أحدث المحتل الفرنسي لجنة سميت لجنة الحكومة وألغيت وظيفة الخزناجي وألحقت أموال الدولة الجزائرية بأموال الدولة الفرنسية ، وبعد اندلاع الثورة الجزائرية كلفت قيادة الثورة عضو من لجنة التنسيق والتنفيذ بمالية الثورة وكانت الميزانية تتكون من التبرعات والإشتراكات وغيرها التي تنفق على شراء الأسلحة وتمويل الجيش¹

1- علي زغدود، المالية العامة نفس المرجع

المطلب الثاني : مفهوم الميزانية العامة

تعتبر الميزانية العامة من أهم التنظيمات المالية المعاصرة، وقد وردت تعاريف مختلفة لها بعضها ركزت على الجانب المالي للميزانية العامة والبعض الآخر ركز على الجانب القانوني للميزانية وأخرى جمعت بين الإثنين بصورة متساوية، في حين فضل البعض الآخر منها أحد الجانبين على الآخر، كل ذلك جعل الكتاب والمؤلفين يختلفون فيما بينهم في تعريف الميزانية العامة، لذلك نجد من الضروري استعراض بإيجاز بعض التعريفات التي اخترناها من مؤلفات وقوانين متعددة، إضافة إلى التمييز بينها وبين ما يشابهها من مفاهيم أخرى .

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة

لقد ارتبط مفهوم و مضمون الميزانية العامة للدولة، بتطور مفهوم و مضمون علم المالية العامة والذي ارتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الإقتصادي² وفيما يلي سنعرض بعض التعريفات الواردة عند بعض الإقتصاديين وفي تشريعات بعض الدول.

أولاً: تعريفات بعض الاقتصاديين

➤ الميزانية في مفهومها العام "هي جرد للنفقات و الإيرادات المقرر تحقيقها خلال فترة محددة من طرف شخص أو مجموعة ، وهي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة ، جميع الموارد وجميع الأعباء للدولة " .

2- نور محمد لمن "دور الموازنة العامة في التنمية الفلاحية و الريفية كبديل إقتصادي خارج قطاع المحروقات دراسة حالة - ولاية تيارت" مذكرة لنيل شهادة المحسنتار السنة الجامعية 2011-2012، ص19

أوهي قائمة تحتوي على جميع الإيرادات والنفقات المتوقعة لسنة مقبلة، وتكون مصادقة عليها طرف السلطة التشريعية³

➤ الميزانية هي "عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة".⁴

➤ الميزانية تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها، خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الحكومة، و تعتمد السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بنظام أو مرسوم الميزانية، الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ الميزانية بجانبها التحصيلي و الإنفاقي.⁵

ثانيا: تعريف الميزانية العامة في تشريعات بعض الدول

➤ القانون الفرنسي: عرفها "بأنها وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات و النفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية".

➤ القانون الأمريكي: عرفها "بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة المالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراحات الجباية المبسطة فيها".⁶

➤ القانون البلجيكي: عرفها بأنها بيان الواردات و النفقات خلال الدورة المالية ."

3-مصطفى ربيع و العيداني عمر "عصرنة نظام الميزانية في الجزائر" مذكرة لنيل شهادة ليسانس ، السنة الجامعية 2011-2012، ص3

4 - د.علي زغدود، مرجع سابق ، ص 69

5- محمد شاكر عصفور أصول الموازنة العامة دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة عمان الاردن طبعة 2008 ص3

6 -عدنان محسن ضاهر الموازنات العامة في الدول العربية بدون ذكر التاريخ، ص 14

➤ القانون المصري : عرفها في المادة في المادة 1 من القانون (1973/ 53) بأنها هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف و ذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية و الإجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة. ⁷

➤ قانون المحاسبة اللبناني: عرفها "بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة عن سنة مقبلة و تجاز بموجبه الجباية والإنفاق. ⁸

وبالتالي يمكن استخلاص التعريف التالي:

الميزانية العامة هي وثيقة تمثل البرنامج المالي للحكومة تتضمن تقدير مفصل للإيرادات و النفقات النهائية للدولة لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية و الإجتماعية و السياسية للمجتمع، على أن تعتمد من طرف السلطة التشريعية."

7- عاطف وليم اندراوس "الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة"، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2010، ص 525

8- عاطف وليم اندراوس، ص 525

الفرع الثاني : تمييز الميزانية العامة عما يشابهها من مفاهيم أخرى

تعد الميزانية العامة برنامجاً رقمياً شاملاً لنشاط الدولة، تسجل فيها العمليات التي تجري داخل دائرة نشاط معين لذا يقتضي الأمر تمييزها عما يختلط بها من المفاهيم المالية الأخرى القريبة منها وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الموازنة العامة، أو الميزانية العامة

يستخدم اصطلاح الموازنة العامة، أو الميزانية العامة، بشكل مترادف، و يؤيدان نفس المعنى و نفس المدلول في مؤلفات و كتب المالية العامة وليس هناك اتفاق على ترجيح استخدام كلمة موازنة أو ميزانية ، في البلاد العربية .

و يحاول بعض الأكاديميين التمييز بين كلمة الموازنة و الميزانية فيربط مفهوم الموازنة بالدولة، فكلمة الموازنة العامة يقابلها اصطلاح (BUDGET) باللغة الإنجليزية و هي تقدير نفقات و إيرادات الدولة لسنة مالية قادمة ، بينما اصطلاح الميزانية مرتبط بالمنشآت و الشركات و المؤسسات ، ففيها يستعمل اصطلاح الميزانية العامة و الذي يقابله اصطلاح (BALANCE SHEET) باللغة الإنجليزية .

و في واقع الأمر فإن الميزانية العامة عبارة عن كشف المركز المالي للشركة أو المنشأة في لحظة زمنية معينة⁹.

بالنسبة للجزائر فان الشائع هو استخدام مصطلح الميزانية العامة في القوانين و التشريعات و الإصدارات في مجال المالية العامة .

9- محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 8-9

ثانياً: الموازنة العامة والحساب الختامي

الحساب الختامي للموازنة العامة أداة لمراجعة ما قامت به السلطة التنفيذية وما تعهدت به السلطة التشريعية، وهو وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية من برامج وسياسات. ¹⁰

تختلف الموازنة العامة عن الحساب الختامي من حيث طبيعة الأرقام الواردة في كل منهما وإن كانا يتماثلان في هيكل البنود المدرجة (نفس التبويبات والتقسيمات) إلا أن طبيعة أرقام هذه البنود مختلفة، ففي حين تكون أرقام الموازنة العامة تقديرية (لسنة مالية مقبلة)، فإن الأرقام المدرجة في الحساب الختامي فعلية (لسنة مالية منتهية) ¹¹.

ثالثاً: الموازنة العامة وقانون المالية

"إن قوانين المالية هي القوانين التي تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها". ¹²

"الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال ترخص وبها". ¹³

يستنتج من خلال التعريفين السابقين الفرق الموجود بين كل من قانون المالية والميزانية سواء من حيث الشكل أو المضمون، فالأول أوسع وأشمل حيث يضم عدة حسابات مجتمعة كلها تشكل قانون المالية في حين أن الثاني (الميزانية) ما هي إلا حساب من بين الحسابات فهي بمثابة مستخرج منه، و تتميز بخصائص عديدة .

10 - محمود حسين الوادي، زكرياء احمد عزام المالية العامة من منظور إسلامي عمان دار صفاء 2010، ص 133

11- عاطف وليم اندراوس مرجع سابق، ص 528

12- المادة 1 من القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية. ج.ر. عدد 28 لسنة 1984

13- المادة 3 من القانون 90-21 المؤرخ في 5 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ج.ر. عدد 35 لسنة 1990

المطلب الثالث: خصائص الميزانية

1- الميزانية نظرة توقعية مستقبلية

تعتبر الميزانية سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس الميزانية بما تحتوي من نفقات وإيرادات و المبالغ المرصودة لكل منهما، برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي، الإقتصادي و الإجتماعي. ¹⁴

ويقع على عاتق السلطة التنفيذية مهمة التوقع والتقدير بالنسبة لبندود الميزانية العامة باعتبار أن هذه المسألة تحتاج إلى مجموعة من الإجراءات المالية والإدارية تكون السلطة التنفيذية - عادة- هي الأقدر على القيام بها .

2- الميزانية تتطلب الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة:

تختص السلطة التشريعية بإعتماد الميزانية أي بالموافقة 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.

و قد مرحق السلطة التشريعية في الإقرار والترخيص للميزانية بمسيرة طويلة حتى أصبح من المبادئ الدستورية الأساسية في الأنظمة السياسية المعاصرة.

والجدير بالذكر أن الذي يخضع لإجازة أو إقرار السلطة التشريعية، بالمعنى التقني للكلمة، هو تقديرات أو نظرة الحكومة التوقعية للنفقات العامة وحدها دون تقديراتها التوقعية للإيرادات العامة، ذلك أن رخصة السلطة التشريعية للنفقات يعطي الحكومة الخيار في أن تقوم بها أو لا تقوم بها . ¹⁵

14-محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 2005، ص 383-384.

15 -محمد عباس محززي مرجع سابق ص16

3- الميزانية تعبير عن أهداف الدولة

تنطوي ميزانية الدولة على عملية مستمرة ذات طابع اقتصادي تتضمن تيارات متدفقة من الأنشطة الاقتصادية يعتبر فيها الحاضر امتدادا للماضي، ويعد فيها المستقبل استمرارا للحاضر، فعلى الرغم من انصراف تقديرات الميزانية إلى فترة زمنية مقبلة، فإن هذه التقديرات في حقيقة الأمر تبرز كل من منجزات السياسة المالية للدولة التي تحققت خلال سنوات سابقة، ومستهدفات هذه السياسة خلال سنوات مقبلة، وعلى هذا تعد ميزانية الدولة بمثابة مؤشر للجانب الاقتصادي و الاجتماعي يكشف عن سياسة الدولة في الإنتاج أو في التوزيع، فيوضح مدى تدخلها ومساهمتها في مجال الإنتاج، ويوضح الوسائل والأساليب التي قد تستخدم للتأثير على القطاع الخاص، كما يوضح دور الدولة في تحقيق العدالة مستخدمة بذلك النفقات العامة و الإيرادات العامة لإعادة توزيع الدخل فضلا عن إبراز دوره من حيث النمو و الإستثمارات .

وإجمالاً يمكن القول بأن الميزانية العامة من الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها المتعددة، فهي بمثابة توجيه للسياسة العامة للدولة نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية المرغوبة.¹⁶

16- محمد عباس محرزى مرجع سابق ص16

المبحث الثاني: مبادئ الميزانية

يقصد بمبادئ الميزانية العامة الأصول و القواعد التي تحكم إعدادها، و الأسس التي تقوم عليها، وقد تشكلت معظم هذه القواعد خلال القرن التاسع عشر، وكان الهدف منها تنظيم الميزانية العامة، والتعرف على المركز المالي للدولة، وتبسيط إجراءات الرقابة من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والحد من التبذير و الهدر في المال العام وسنحدد هذه المبادئ بشكل ملخص كالآتي :

المطلب الأول: مبدأ السنوية

وفقا لهذا المبدأ يتعين أن يتم العمل بميزانية الدولة خلال فترة زمنية محددة و هي سنة وقد اتضح جليا عند استعراض مفهوم الميزانية العامة و الذي عرفنا في جزء منه أن تقدير الإيرادات و نفقات الدولة يتم خلال فترة زمنية محددة هي سنة، وتعد إنجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ خلال القرن السابع عشر (17) و منذ ذلك التاريخ و العديد من الدساتير و القوانين المالية في العديد من الدول تنص على سنوية الميزانية العامة حتى أصبحت من المبادئ الرئيسية التي يتم مراعاتها عند إعداد و تحضير الميزانية.

كما يقصد بمبدأ السنوية أن تعطى موافقة السلطة التشريعية للميزانية لمدة سنة واحدة و يترتب عن تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية: ¹

➤ أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد و صرف النفقات عن سنة واحدة ؛

1- أيلس شاوش البشير ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الأولى 2008 ، ص 138

➤ أن يتجدد هذا الترخيص كل سنة أي تتوقف مبدئياً عمليات تحصيل الموارد في اليوم الأخير من السنة إلى أن يتحدد الترخيص؛

➤ أن تلغى الإعتمادات غير المستعملة في اليوم الأخير من السنة (يستثنى من ذلك نفقات التجهيز).

كما يثير مبدأ السنوية مشكلتين:

- في غالبية الدول تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية ، أي أنها تبدأ في الأول من يناير و تنتهي في 31 ديسمبر لكن هناك بلدان أخرى خرجت عن هذه القاعدة ففي إنجلترا و السويد و أستراليا تبدأ في الأول من أبريل و تنتهي في 31 مارس أما في الولايات المتحدة تبدأ في الأول من يوليو و تنتهي في 30 يوليو.
- ختام السنة المالية.

مبررات مبدأ السنوية



في الواقع توجد العديد من المبررات بعضها مالية و أخرى سياسية ، اقتصادية و فنية و من بين هذه المبررات على سبيل المثال لا على سبيل الحصر نجد:

- تختار مدة سنة لكونها أصلح مدة لعمل تقدير النفقات والإيرادات، فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية لإحتوائها على دورة كاملة الفصول؛
- تعتبر مدة السنة فترة مناسبة لمراقبة الهيئة التشريعية للحكومة فيما يتعلق بتصرفاتها المالية؛²

2-د. خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، 2009، ص 257.

- إن فترة السنة تغطي جميع الفصول التي يمكن أن تؤثر على نمط الإنفاق و الإيرادات العامة التي تتوقع الحكومة أن تقوم بجبايتها ؛
- كما أن النفقات العامة لا تكون هي الأخرى منتظمة بل الحالة الأكثر احتمالاً أن تكون متقلبة على مدى السنة.

أما من الناحية الفنية فإن فترة السنة تعد أكثر تفصيلاً لإعداد و تحضير الموازنة العامة فعملية إعداد الميزانية يتضمن عملية التنبؤ بإيرادات و نفقات الدولة خلال الفترة القادمة و كلما ازدادت الفترة التي يتم من خلالها عملية التنبؤ كلما انخفضت دقة التقديرات و ابتعدت عن الموضوعية و اختلف التنبؤ الفعلي عن المقدر فعلاً.

- إن فترة السنة هي الفترة الطبيعية التي تتخذها كافة المؤسسات العمومية و الخاصة أساساً لحساب نتائج أعمالها و إعداد حساباتها الختامية؛
- يسمح مراعات مبدأ السنوية للسلطة التشريعية بتحقيق رقابة مالية و تقييمه فعالة للبرامج الحكومية التي تنوي الحكومة تنفيذها أو ما قامت بتنفيذه فعلاً ، فإذا تجاوزت فترة الميزانية السنة سوف يؤدي ذلك إلى إضعاف قدرة السلطة التشريعية على القيام برقابة فعالة.³

استثناءات مبدأ السنوية:⁴



غير أن هذا المبدأ لا يخلو من بعض الاستثناءات التي تفرضها ظروف معينة قد تقتضي تحديد فترة الميزانية لفترات تزيد أو تقل عن السنة كتعديل بداية السنة المالية ، أو الأزمات الاقتصادية الحادة ولعل أهم صور الخروج عن مبدأ سنوية الميزانية مايلي :

3 -أيلس شاوش البشير ، مرجع سابق، ص140

1- الميزانية الإثني عشرية:

هي ميزانية مؤقتة تقرر فيها الحكومة فتح الإعتمادات لجميع وحداتها لمدة شهر واحد وتقوم الوحدات الحكومية بتوزيع ما يتقرر لها من اعتمادات على الأبواب والفصول والبنود وقد جاء هذا الإستثناء للظروف التي تؤدي إلى المصادقة على الميزانية فكان لابد أن تنفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل للعام السابق مقسما على اثني عشر شهرا يطلق عليها في الجزائر الإعتمادات الشهرية .

2 - الإعتمادات الإضافية (التكميلية):

هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا ويطلق عليها في الجزائر الإعتمادات التكميلية .

3- الميزانية الدورية:

تهدف إلى التأثير في الحالة الإقتصادية ففي حالة الإزدهار تحجم الدولة عن بعض بنود الإنفاق لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الإقتصادي العام.

4- اعتمادات الدفع:

حيث ترصد اعتمادات للمشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الإعتمادات (برامج التجهيز في الجزائر).

المطلب الثاني: مبدأ الوحدة⁵

يعني مبدأ وحدة الميزانية أن ترد نفقات الدولة وإيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها ، فلا تنظم الدولة سوى ميزانية واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات و الإيرادات مهما اختلفت مصادرها و مهما تعددت المؤسسات و الهيئات العامة التي يقتضيها تنظيم الدولة الإداري .

وتعتبر وحدة الميزانية نتيجة طبيعية لوحدة الجهاز المركزي للحكومة و وحدة الموارد التي يستعين بها لتأدية مهمته فالحكومة تمثل وحدة متكاملة الوظائف التي تقوم بها أقسامها المختلفة.

مبررات مبدأ الوحدة⁶

- يتصف بالوضوح والسهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة حيث أن للدولة حسابا واحدا ؛
- يؤدي إلى سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي بوجود أرقامها في صك واحد للميزانية العامة ؛
- يساعد السلطة التشريعية على أن تفرض رقابتها على تخصيص النفقات العامة حسب وجوه الإنفاق الأكثر ضرورة ؛
- يحول دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق و الإعتماد؛
- يكشف عن سوء استعمال النفقات العامة وعن التبذير في إنفاقها ؛
- يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإدارتها المختلفة ؛
- يدعم أسلوب التخطيط، لأن الميزانية العامة، ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادية .

5- مصطفىاوي ربيع و العيداني عمر "عصرنة نظام الميزانية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 15-16

استثناءات مبدأ الوحدة:



بالرغم من الفوائد السابقة لقاعدة وحدة الميزانية إلا أنه حديثا أصبحت هناك استثناءات كثيرة تتطلب الخروج عن قاعدة الوحدة تلخص أهمها فيما يلي :

- الميزانيات المستقلة (Les budgets autonomes) :

وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة، تعود إلى مؤسسات مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

- الميزانيات الإستثنائية (Les budgets extraordinaires) :

وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة و تتضمن نفقات و إيرادات استثنائية لمشاريع إنمائية عامة.

- الميزانيات الملحقة (Les budgets annexes) :

هي عبارة عن ميزانية المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري و ذلك بغرض إدارة أموالها الذاتية بتطبيق أحدث الأساليب الإدارية بشكل منفصل عن ميزانية الدولة، و ترتبط الميزانية الملحقة ارتباطا وثيقا بالميزانية العامة بموجب عملية الدعم و التصفية.

- حسابات الخزينة الخاصة (حركة النقود) (Les comptes spéciaux du trésor) :

وتشمل هذه الحسابات على جميع العمليات المالية المترتبة عن خروج أو دخول الأموال إلى الخزينة العامة بصورة غير نهائية ويتم محاسبتها بشكل منفصل حتى تكون الميزانية العامة أكثر وضوح ويشكل هذا الإستثناء وسيلة فنية تؤدي إلى إظهار المركز المالي على حقيقته دون المساس بقاعدة الوحدة.⁶

6- عزوز مناصرة "أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر" مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد الإسلامي

،السنة الجامعية 2006-2007 ص 26

المطلب الثالث: مبدأ العمومية (الشمولية)

تقضي قاعدة الشمولية بأن يذكر في وثيقة الميزانية العامة، جميع إيرادات الدولة أيا كان مصدرها وجميع نفقاتها مهما كانت أنواعها، ولا تسمح بخصم نفقات وزارة أو مصلحة، من إيراداتها.⁷

مبررات مبدأ العمومية (الشمولية)

تساعد هذه القاعدة على :

- التخفيف من الإسراف والتبذير للمال العام، نظرا لكون الإعتمادات المخصصة للإنفاق محددة، ولا يجوز تجاوزها عند الصرف ؛
- تبيين المركز المالي والأوضاع المالية للدولة فعليا ؛
- تساهم في فاعلية الرقابة سواء من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.

استثناءات مبدأ العمومية (شمولية)

نظرا لاتساع دور الدولة في الحياة الإقتصادية، فقد أصبح من الصعب أن تخضع جميع نشاطاتها إلى قاعدة الشمولية في نطاق الميزانية العامة، يضاف إلى ذلك، أن إدارة بعض المشاريع الحكومية أصبحت تتطلب إتباع طرق المحاسبة التجارية، التي تختلف بدورها عن طرق المحاسبة الحكومية، التي تتصف عادة، بكثرة القيود المالية المفروضة على عقد و صرف النفقات وهذا ما أدى إلى إنشاء المؤسسات العامة لإدارة هذه المشروعات واستوجب منحها نوعا من الإستقلال الإداري والمالي في إدارة شؤونها وذلك لتمكينها من القيام بمهامها، ولتحقيق أهدافها بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية ومن أهم استثناءات قاعدة الشمولية ؛ الميزانيات المستقلة و الميزانيات الملحقه.⁸

7- محمد شاكر عصفور ، مرجع سابق ، ص41

8- محمد شاكر عصفور ، مرجع سابق ، ص 52

المطلب الرابع: مبدأ التوازن

إن نفقات الدولة يتعين أن تتعادل تماماً مع إيراداتها العادية خلال السنة دون زيادة أو نقصان وذلك رغبة في تفادي مخاطر العجز في الميزانية الذي يترتب عليه أثر تضخمي أو تفادي فائض لا تستطيع التصرف فيه من جهة أخرى، فحالة العجز قد تكون أخطر منها في حالة الفائض ففي الأولى قد تلجأ إلى الإقتراض أو الإصدار النقدي لتغطية هذا العجز، أما الثانية فقد يتم اقتطاع الضريبة من الدخل الوطني وهذا ما قد يؤدي إلى الحد من موارد الإقتصاد⁹.

مبررات مبدأ التوازن:



يستند مبدأ توازن الميزانية العامة على المبررات التالية: ¹⁰

- تجنب حدوث عجز في الميزانية يتجه بطبيعته إلى التزايد إذا تمت تغطيته عن طريق الاقتراض أو حدوث تضخم إذا ما تم تغطية العجز عن طريق الإصدار النقدي، أو حدوث فائض يدفع إلى الإسراف والتبذير.
- تجنب الإلتجاء إلى القروض لتغطية العجز، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تناقص الأموال الموجودة في يد الأفراد، والتي كانت ستوجه في الغالب إلى الإستثمار مما يؤدي إلى نقص رؤوس الأموال الإنتاجية في الاقتصاد القومي، أضف إلى ذلك أن سد العجز عن طريق الإقتراض من شأنه تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثل في خدمة الدين العام وعدم استفادتها من الأموال المقترضة.

9- سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية، سنة 2008، ص 587-609

10- عباس محمد محرز، مرجع سابق، ص 417، 416

استثناءات مبدأ التوازن:



يرى الكثير من الإقتصاديين أن التوازن في الميزانية لا يخدم الإقتصاد العام في حالات كثيرة واعتبروا الميزانية وسيلة لمحاربة التضخم أو الكساد، ووسيلة لتوازن التقلبات الإقتصادية ومساندة وتدعيم فعاليات الخطة الإقتصادية القومية للوصول إلى أهدافها في التنمية، وبهذا ينصرف تأكيدهم إلى توازن الإقتصاد القومي وتحقيقه وليس إلى توازن الميزانية.¹¹

وعلى هذا الأساس ظهرت نظريتان: نظرية عجز الموازنة المقصود (*)، ونظرية موازنة الدورة

الاقتصادية (**)

11- عزوز مناصرة" أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر"، مرجع سابق ص 31

(*) تتلخص نظرية العجز المقصود في أنه يتعين على الدولة في حالة تعرض الإقتصاد الوطني لأزمة كساد إلى التوسع في الإنفاق العام، وتوجيه الدعم إلى النشاط الإقتصادي والتوسع في الإستثمار والإنتاج، والعمل على تخفيف الأعباء الضريبية مما يؤدي إلى تقليل حجم الموارد المتحصلة والمقتطعة من دخول الأفراد والشركات لفسح المجال لهم لاستخدام هذه الدخول للتوسع في الإنفاق الاقتصادي، ونتيجة للتوسع في الإنفاق والتقليص في الاقتطاع الضريبي تساعد الحكومة على زيادة الطلب الكلي الفعلي نتيجة لتوفر الأموال وتداولها في الإقتصاد القومي، ويرى أصحاب هذه النظرية أنها سياسة مؤقتة لمعالجة حالة التوازن الإقتصادي ثم العودة إلى توازن الموازنة بعد تحقيق معالجة هذه الحالة.

(**) تستلزم نظرية موازنة الدورة الاقتصادية أن تنظم الموازنات في إطار سياسة العجز أو الفائض، بحيث يكون سيرها في الاتجاه المعاكس للتيار الإقتصادي السائد في الإقتصاد الوطني خلال الدورة الاقتصادية، وبالتالي فإن الفائض المحقق خلال عدد من السنوات يستخدم لتغطية العجز في السنوات التي تستخدم فيه الموازنة بالعجز.

خلاصة الفصل الأول

الميزانية العامة للدولة هي خطة مالية تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها الإقتصادية والإجتماعية.

يحكم عملية إعداد الميزانية عدد من القواعد أهمها: قاعدة السنوية، قاعدة الوحدة، قاعدة الشمولية، وقاعدة التوازن، والغرض منها تسهيل معرفة المركز المالي للدولة ووضوحه، وتيسير الرقابة عليها، وقد لحق هذه القواعد في الوقت الحاضر الكثير من الإستثناءات حتى تلائم التطور الذي حدث في المالية العامة نتيجة للتطور الذي حدث في وظائف الدولة.



الفصل الثاني
دورة الميزانية العامة

تمهيد:

يطلق مصطلح " دورة الميزانية العامة " على المراحل الزمنية المتعاقبة و المتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية فدورة الميزانية إلى جانب اتصافها بخاصية الإستمرارية و التداخل فهي تتصف أيضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا و تتكرر عام بعد عام و لكل مرحلة متطلباتها وخصائصها وهي متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول غير أن الإختلاف بينها يكمن في توزيع السلطات للمسؤوليات في كل مرحلة ،وقد أجمع علماء ومفكري المالية العامة في دراساتهم على اعتماد أربعة مراحل للميزانية وتتجلى هذه المراحل في : مرحلة التحضير و الإعداد، مرحلة الإعتماد مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة على التنفيذ .

وسنتناول من خلال هذا الفصل " دورة الميزانية العامة " المراحل الكبرى للميزانية في أربعة مباحث ، حيث يمثل كل مبحث مرحلة معينة ، مع الأخذ بعين الاعتبار في الدراسة دورة الميزانية العامة في الجزائر بالشكل التالي:

المبحث الأول: مرحلة التحضير و الإعداد

المبحث الثاني: مرحلة الإعتماد

المبحث الثالث: مرحلة التنفيذ

المبحث الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية

المبحث الأول: مرحلة التحضير و الإعداد

تعد مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة مرتكزا أساسيا من مرتكزات الميزانية العامة للدولة فهي من أدق وأهم المراحل التي يجب أن تطبق لتحقيق البرنامج المسطر من طرف السلطات العامة، ويقصد بها مجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وإدارية و ذات علاقة بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لإشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

و باعتبار أن الميزانية العامة خطة مالية تقديرية للإيرادات والنفقات العامة، تعمل الحكومة ومصالحها الوزارية على إعداد و تحضير الميزانية العامة سنويا.

المطلب الأول: السلطة المختصة بتحضير الميزانية

لقد جرت التقاليد في معظم الدول على إسناد هذه العملية إلى السلطة التنفيذية إلا أن غير المتفق عليه هو تحديد الشخص المسؤول الذي يقوم بهذه المهمة و حدود سلطته و تخول هذه المهمة في كثير من الدول إلى (دائرة الميزانية)¹، إلا أنه بناء على الدستور الجزائري يمكن كذلك للبرلمان أن يبادر بذلك².

و تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، حيث تتولى مهمة تحضير الميزانية العامة من حيث الإيرادات و النفقات حتى يتسنى لها إدراجها في مشروع قانون المالية، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات³:

1- قاسمي محمد بن عيسى إسماعيل، "الاتجاهات الحديثة للميزانية العامة للدولة"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس، المدية، 2010، ص37

2- المادة 136 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2016

- 1- تعبر الميزانية عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة ؛
- 2- إن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات ؛
- 3- إن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالقدرة المالية للإقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد ؛
- 4- السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب؛ وعليه فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية وفق إجراءات معينة يحددها المشرع الجزائري في القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية.³

3- محرز محمد عباس اقتصاديات المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية طبعة 3، سنة 2008، ص 350

المطلب الثاني: إجراءات تحضير و إعداد الميزانية⁴

إن عملية تحضير ميزانية الدولة تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية و يعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية بالذات التي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل ، و ذلك بالتضامن مع القطاعات(الوزارات) الأخرى ، و تتم عملية تحضير و إعداد الميزانية كما يلي:

أولاً: الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية

تقوم هذه الهيئة بالتعاون مع باقي المديريات المختصة بوزارة المالية بتقييم شامل لمجموع الإيرادات و النفقات لتتمكن بذلك من تقديم عرض تتحدد فيه المعالم الكبرى للوضع الإقتصادية و المالية للبلاد.

ثم يتم مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الوزراء ، حيث يقدم وزير المالية العرض التقييمي (الذي يتضمن التوجيهات الكبرى التي يمكن إعطاؤها للميزانية التحضيرية) في اجتماع مجلس الوزراء ليتم مناقشته مع باقي الوزراء و تحديد الأولويات المتعلقة بكل قطاع.

ثانياً: منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية

استناداً إلى التوجيهات التي صيغت داخل مجلس الوزراء تقوم هذه المديرية بتحضير منشور يتم إرساله لمختلف الوزارات، يتضمن هذا المنشور المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التحضير و تتمثل أهدافه كالأتي:

- إعلام وزارات مختلف القطاعات بإمكانيات البلد و التذكير بضرورة ترشيد الإنفاق العام ؛
- التذكير بمستويات الإنفاق المسموحة مقارنة مع السنوات الماضية مع الإشارة لنسب الزيادة المقبولة؛
- تحديد المنهجية التي يجب أن تقدم ضمنها المقترحات المتعلقة بالميزانيات القطاعية ؛
- التذكير بمنع تسجيل نفقات غير مدرجة في الإطار العام و الأولويات المحددة.

ثالثا: تحضير الميزانيات القطاعية

يجب الإشارة أن كل وزارة قطاعية يوجد بها مديرية مكلفة بالميزانية و الوسائل يوكل لها مهمة تحضير ميزانية القطاع، فبناء على ما تضمنه المنشور تقوم هذه المديرية بالتنسيق مع كل المصالح والهيئات التابعة للوزارة المعنية بتحديد مقترحات للميزانية يتم بلورتها ضمن الميزانية القطاعية التي ترسل إلى وزارة المالية، و يجب أن ترفق المقترحات المقدمة من طرف الوزارات القطاعية بوثائق تبررها.

رابعا: الفحص النقدي لمقترحات الوزارات القطاعية

يتم في هذه المرحلة دراسة المقترحات في وزارة المالية على النحو التالي:

- دراسة مجموع النفقات مقارنة مع المبررات المرفقة لها ؛
- محاولة كشف المطالب المبالغ فيها على مستوى النفقات ؛
- مقارنة كل المقترحات بالمعطيات التي تملكها عن كل وزارة ؛
- التحقق من عدد المناصب التي تم فتحها في إطار نفقات المستخدمين ؛
- إن الفحص النقدي للمقترحات القطاعية يتوج إما بموافقة وزارة المالية على هذه المقترحات و إما طلب إيضاحات إضافية و مبررات حول بعض النفقات، أو طلب التصحيح في بعض النفقات خاصة نحو التخفيض و هو الأمر الشائع.

خامسا: مناقشة المقترحات على المستوى الوزاري

تبدأ هذه المرحلة بالمناقشات بين مختلف الوزراء الذي يحاولون الدفاع عن مقترحاتهم و بين وزير المالية الذي يرفض لكل ما من شأنه رفع مستوى الإنفاق العام أو إحداث إختلالات في التوازنات المالية الكبرى، و هذه المرحلة ترمي إلى تقريب وجهات النظر و التي يفصل فيها إما بالتحكيم الذي يقوم به الوزير الأول، و حتى تحكيم رئيس الجمهورية في بعض القطاعات و الحالات المعنية.

4- حدودة خديجة وأمير رشيدة "ميزانية الدولة كوسيلة لتوجيه السياسة العامة للدولة" مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس السنة الجامعية


المطلب الثالث: إجراءات تقدير الميزانية العامة

تختلف الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل من النفقات والإيرادات العامة الواردة في الميزانية، فالهدف الذي تسعى السلطة التنفيذية الوصول إليه هو التوصل إلى نتائج صحيحة بقدر الإمكان حتى تتمكن من تنفيذ السياسة المالية المقررة للدولة دون حدوث أي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات ونقص الإيرادات عما هو متوقع.

الفرع الأول: تقدير الإيرادات العامة

تواجه عملية تقدير الإيرادات العامة عدة صعوبات فنية ، نظرا لإرتباطها بمجال النشاط الإقتصادي الذي يخضع لتأثير ظروف مختلفة اقتصادية، اجتماعية وسياسية مما يتطلب ضرورة الوقوف على علاقة المتغيرات الإقتصادية ببعضها البعض حتى يمكن تحديد المقادير الملائمة للإيرادات .

ويتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام الطرق التالية :

أولا: طريقة التقدير الآلي 

تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية لتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها، وتستند هذه الطريقة أساسا على قاعدة السنة قبل الأخيرة إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الإسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة، وقد أضيفت قاعدة أخرى إليها هي قاعدة الزيادات التي بموجبها يتم إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة وتتميز هذه الطريقة بأن تحديد حجم الإيرادات والنفقات يتم بصورة تحفظية .⁵

ثانيا: طريقة التقدير المباشر



تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدى وتقدير حصيلته المتوقعة، وبناء على هذه الدراسة تطلب مباشرة السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن تتوقع حجم مبيعاتها وإيراداتها العامة للسنة المالية المقبلة، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة.

وفي حقيقة الأمر إن هذا التوقع يرتبط بصورة وثيقة بمستوى وحجم النشاط الإقتصادي في الدولة ففي فترات الرخاء و الإنتعاش تزداد الدخول والثروات والمبيعات و الأرباح و الإستهلاك والواردات والصادرات⁶.

إن طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات و هي الطريقة المستعملة لتقدير الإيرادات في الجزائر .

تنص المادة 74 على : "تقدر الإيرادات و الحواصل و المداخيل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة طبقا للجدول (أ) الملحق بهذا القانون بأربعة آلاف و سبعمائة و سبعة وأربعين مليارا و أربعمائة و ثلاثين مليون دينار (4 747 430 000 000)"⁷

5-د.علي زغود، المالية العامة، مرجع سابق، ص 114-115.

6-محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 436-437.

7 - القانون رقم 15-18 مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق 30 ديسمبر سنة 2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016، (موقع وزارة المالية الجزائرية www.mf.gov.dz)

الفرع الثاني: تقدير النفقات العامة

لكي تحصل الحكومة على موافقة البرلمان على اعتماداتها تحرص أن تكون تقديراتها أقرب إلى الحقيقة ، ويتم تقدير النفقات العامة في صورة اعتمادات وقد تكون هذه الإعتمادات من السهل نقل أرقامها من الميزانية الجاري العمل بها إلى مشروع الميزانية الجديدة على وجه التحديد ومن النفقات ما لا يمكن معه تحديد أرقامها إلا على نحو تقريبي .⁸

ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات باستخدام عدة طرق :تقييمية أو وقتية أو حصرية⁹

أولا: الإعتمادات التقييمية



هي إعتمادات يمكن تقديرها بدقة و لكنها قابلة للزيادة خلال السنة المالية إذا استنفذ المبلغ المخصص لها ،ويقصد بها تلك المبالغ المحددة على وجه التقريب والمتعلقة ببعض المرافق الحديثة الشأن والتي لم يعرف بعد مقدار المبالغ الضرورية لتسييرها ويمكن للحكومة تجاوز المبلغ المحدد دون الرجوع للسلطة التشريعية .

تستعمل الإعتمادات التقييمية للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات مبررة قانونا ، كما تطبق على تكاليف العدالة و التعويضات المدنية وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق ، والإعفاءات من الضرائب و الرسوم و المبالغ المستردة¹⁰

8- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق ، ص 433

9- المادة 26 من القانون 17-84 ، مرجع سابق

10- المادة 27 من القانون 17-84 ،مرجع سابق

ثانيا: الإعتمادات الوقتية



هي إعتمادات مالية لا يمكن تقديرها بدقة أثناء إعداد الميزانية العامة ،ولذلك توضع في شكل مبالغ إجمالية .

تطبق الإعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية " 11.

ثالثا: الإعتمادات الحصرية (التحديدية)



هي إعتمادات يمكن تحديد أرقامها على نحو دقيق في الميزانية وهي تتضمن "...جميع الإعتمادات التي لا تندرج ضمن الأصناف المشار إليها في المادتين 29 و 30 " 12 .
ومثالها مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة التي استقرت خدماتها وتكاليفها وهذا النوع من الإعتمادات يصادق البرلمان على الغرض من النفقة بالإضافة إلى التصديق على الإعتماد المخصص كحد أقصى ، ولا يتم تجاوزه إلا بإذن من البرلمان ومن الجائز في هذه الحالة أن يعترض البرلمان على الزيادة في هذه النفقات.

11- المادة 30 من القانون 17-84 ،مرجع سابق

12- المادة 31 من القانون 17-84،مرجع سابق

المبحث الثاني: مرحلة الإعتتماد

تعتبر مرحلة اعتماد الميزانية العامة من الناحيتين القانونية و الفنية مسألة إجرائية غير معقدة يمكن تنفيذها خلال فترة وجيزة فهي من أدق المراحل و أكثرها حساسية حيث تبدأ مرحلة الإعتتماد بعد انتهاء السلطة التنفيذية من إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة ، وتستمر طول فترة دراسته و مناقشته وتنتهي بالمصادقة عليه . فمشروع الميزانية العامة، لا يعد ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقاً للنظام السياسي لكل دولة .

المطلب الأول: السلطة المختصة بإعتتماد الميزانية العامة

إذا كانت السلطة التنفيذية هي الأقدر على القيام بالمرحلة الأولى من مراحل إعداد الميزانية العامة، فإن المرحلة الثانية تنفرد بها السلطة التشريعية، فالسلطة التشريعية هي السلطة المختصة بإعتتماد و إيجاز الميزانية ، و هذا الإعتتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ و ذلك طبقاً للقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ"¹.

و يعتبر حق السلطة التشريعية في إعتتماد الميزانية العامة من الحقوق الرئيسية التي تختص بها السلطة التشريعية والتي اكتسبتها عبر التطور التاريخي بدأ بضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب، ثم تبع ذلك ضرورة مراقبتها لإنفاق حصيلة الضرائب ثم تطورت الموافقة لتصبح ضرورة الموافقة على الميزانية العامة بمجانيها الإيرادات و النفقات .²

1- محمد عباس محرزى، مرجع سابق ذكره، ص439

2- خالد شحادة الخطيب، احمد زهير شامية - أسس المالية العامة دار وائل للنشر و التوزيع ط 3 الإسكندرية 2007 ص 306

المطلب الثاني : إجراءات اعتماد الميزانية العامة

بعد قيام السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية العامة فإنها ملزمة بعرضه على السلطة التشريعية في أجل محدد يكون على أكثر تقدير الخامس عشر (15) من شهر سبتمبر من كل سنة ليتم مناقشته قبل المصادقة عليه في أجل أقصاه 75 يوما ابتداء من تاريخ عرضه على البرلمان³ بناء على المادة 138 من الدستور الجزائري.

ويمر اعتماد الميزانية العامة داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل على النحو التالي:

الفرع الأول: المناقشة

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير وفقا للقانون و الأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية و الميزانية و التخطيط للمناقشة و الإثراء،و ذلك قصد تسهيل المهمة على باقي أعضاء المجلس.

تقوم لجنة المالية و الميزانية بدراسة و مناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة كما يمكن لها في ذلك أن تستعين بخبراء في الميدان أو بخدمات بعض المؤسسات العمومية المختصة مثل مجلس المحاسبة.

وتنهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها و اقتراحاتها، مع مراعاة أحكام (المادة 139 من الدستور الجزائري).³

فعمل اللجنة ينصب على العمل و التأكد من مدى احترام المشروع للسياسة الإقتصادية المنتهجة عموما، و البرنامج الاقتصادي و الاجتماعي للحكومة خاصة و ما مدى مطابقتها للمشروع للقوانين السارية خاصة ما تعلق منها بكيفية تحضير قانون المالية.

3-د محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، طبعة 2003، ص102

الفرع الثاني: التعديل

يمكن للنواب و أعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة و مناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقييد بأحكام المادة 139 من الدستور الجزائري التي تنص على: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها" و يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة الأمر الذي يؤدي إلى مشاكل سياسية و دستورية.⁴

الفرع الثالث: التصويت و المصادقة على المشروع

يعتبر التصويت آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني فبعد ما يقوم هذا الأخير بدراسة مشروع قانون المالية و مناقشته و تعديله و التصويت عليه، يتم إحالته إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه، فيرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون (10) عشرة أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال. يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما⁵.

4- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، مرجع سابق، ص 103

5- مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، 2010، ص 170

وقد تتأخر المصادقة على النص المتضمن قانون المالية في الحالات التالية:

أولاً: حدوث خلاف بين الغرفتين

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.

ويسحب النص إذا لم تحظر الحكومة المجلس الشعبي الوطني.

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.⁶

ثانياً: تأخر اعتماد الميزانية العامة

قد يحدث أن لا يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ الإيداع وفي مثل هذه الحالة تطبق أحكام الإثني عشر وذلك وفقاً لأحكام القانون المتعلق بقانون المالية.

6-المادة 138 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

بعد أن يوافق البرلمان على مشروع قانون المالية بالتصويت و المصادقة عليه بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه يدخل المشروع مرحلة الإصدار، فيصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه⁷ إذا لم تكن له اعتراضات بشأنه، أما إذا لم يصدره فيمكن له أن يطلب إجراء مداولة ثانية في خلال ثلاثين يوم من إقراره.⁸

بعد أن يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية و يوقع عليه يتم نشره في الجريدة الرسمية و من ثم يصبح ساري المفعول بالنسبة للسنة المالية المعنية.

7- المادة 144 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق

8- المادة 145 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق

المبحث الثالث: مرحلة التنفيذ

بعد نشر قانون المالية في الجريدة الرسمية و بعد صدور المراسيم الخاصة بتقسيم الإعتمادات بين مختلف الوزارات، يصبح القانون ساري المفعول و قابل للتنفيذ و تبدأ كل وزارة في تنفيذ الميزانية الملحقه بها، فتتخذ الميزانية يهدف إلى ضمان تنفيذ الترخيصات الميزانية التي يتضمنها قانون المالية حسب قواعد المحاسبة العمومية و في نفس الوقت ضمان توفر الأموال اللازمة لدفع النفقات العمومية و بتعبير آخر وضع الوسائل المادية اللازمة لتحقيق الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية التي يتضمنها قانون المالية.

المطلب الأول: الأعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية

تعتبر عملية تنفيذ الميزانية المرحلة الحاسمة في حياة الميزانية العامة، بحيث كلما تم تنفيذ الميزانية بقدر من العناية و الدقة كلما تم ضمان تحقيقها للأهداف المرجوة منها، ولقد أخضعها المشرع لقواعد المحاسبة العمومية و ما تتطلبه من دراسة كبيرة و خبرة معتبرة سواء ما تعلق منها بالتقنيات الخاصة بالتنفيذ، أو ما تعلق بمختلف التنظيمات و الأحكام التي تسيرها لذلك نجد أن هناك نوعين من الأعوان يساهمون في تنفيذ الميزانية يفترض توفرهما على المؤهلات و الخبرة اللازمين للقيام بهذه العملية وهم الأمرن بالصرف والمحاسبون العموميون¹، بحيث أوكلت لكل واحد منهما له مهام خاصة في عملية التنفيذ. وسنحاول فيما يلي التطرق و التعرف على كل من الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين.

1- المادة 14 من القانون 90-21، مرجع سابق

الفرع الأول: الأمرين بالصرف

يعتبر أمرا بالصرف كل شخص مؤهل قانونا حسب وظيفته للقيام بالإجراءات الإدارية² الخاصة بتنفيذ الميزانية سواء بالنسبة للنفقات أو بالنسبة للإيرادات و يميز القانون بين نوعين من الأمرين بالصرف: ³

أولا: الأمرين بالصرف الأساسيين



- الأمرين بالصرف الأساسيين هم المسئولون المرتبون في أعلى السلم الإداري بالنسبة لقطاعاتهم وهم:
- المسئولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة ؛
 - الوزراء ؛
 - الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية ؛
 - رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلدية؛
 - المسئولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ؛
 - المسئولون المعينون على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة ؛
 - المسئولون المعينون و المنتخبون للقيام بالوظائف المتعلقة بتنفيذ الميزانية. ⁴

2-المادة 23 من القانون 90-21 ، مرجع سابق

3-المادة 25 من القانون 90-21 ، مرجع سابق

4-المادة 26 من القانون 90-21 ، مرجع سابق

ثانيا: الأمرين بالصرف الثانويين



يعتبر مسؤولوا المصالح المركزية أو المصالح غير المركزية⁵، على المستوى المحلي والذين بحكم وظائفهم يقومون بتنفيذ الميزانية كأميرين الصرف ثانويين، بعد أن يتلقون تفويضا بذلك من الأمرين بالصرف الأساسيين مثل المصالح الخارجية التابعة للوزارات أو المراكز الجامعية.

الفرع الثاني: المحاسبين العموميين

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء مباشرة أو بواسطة محاسبين آخرين و سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات و دفع النفقات كما يعتبر محاسبا عموميا كل من يقوم ب:

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات ؛
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها و حفظها ؛
- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد ؛
- حركة حسابات الموجودات .⁶

ويتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساسا لسلطته ، يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية .
تحدد كفاءات تعيين ، بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم.⁷
كما نشير إلى أن المحاسبين العموميين و في إطار ممارستهم لمهامهم ، و في إطار علاقتهم بالسلطة المستخدمة لا يخضعون للسلم الإداري ، و إنما فقط لقواعد المحاسبة العمومية.

5-المادة 27 من القانون 90-21 مرجع سابق

6-المادة 33 من القانون 90-21 مرجع سابق

7-المادة 34 من القانون 90-21 مرجع سابق

المطلب الثاني: تنفيذ الميزانية العامة

تتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها و إيداعها في الخزينة العمومية أو البنك المركزي، وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في إتمادات الميزانية⁸.

و عليه فإن عمليات تنفيذ النفقات تنقسم إلى:

-عمليات تحصيل الإيرادات.

-عمليات دفع النفقات.

الفرع الأول:تحصيل الإيرادات العامة⁹

يمر تحصيل الإيرادات العامة بمرحلتين أساسيتين كما يلي :

أولا:المرحلة الإدارية

هي مرحلة تكون من اختصاص الأمر بالصرف تضم عملتين الإثبات و التصفية.

أ - الإثبات :

عرفته المادة 16 من القانون 90-21 بأنه "الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"، و هذا الإجراء له طابع مادي وقانوني فمن الناحية المادية يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي مثال (وجود أساس الوعاء الضريبي)، أما من الناحية القانونية فيجب أن يكون تكريس هذا الحق مطابق للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها .

8-عباس محززي، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص446

ب- التصفية:

عرفتها المادة 17 من القانون 90-21 أنها المرحلة التي تسمح "بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي ، و الأمر بتحصيلها " .

وفي الواقع فان عمليتي إثبات وتصفية الإيرادات العمومية هما عمليتان متكاملتان وغالبا ما يتم إجرائهما في وقت واحد ، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة تحديد الإيرادات .

ثانيا: المرحلة المحاسبية

هي من اختصاص المحاسب العمومي وتتمثل في عملية التحصيل

التحصيل :

عرفته المادة 18 من القانون 90-21 أنه "الإجراء الذي يتم بموجبه إدماج الديون في الخزينة العمومية" وتختلف إجراءات التحصيل حسب طبيعة الإيرادات و تمر عادة بعدة مراحل ، وقد منح المشرع للإدارة باعتبارها دائن عمومي بعض اعتبارات التقييد التلقائي بحيث يسمح لها بتحصيل الإيرادات العامة بشكل سريع ومضمون ، وذلك باعتبارها أنها تعمل دائما بهدف تحقيق المصلحة العمومية .

الفرع الثاني: دفع النفقات العامة

تتشابه إجراءات أو مراحل دفع النفقات مع تحصيل الإيرادات إلى حد كبير غير أن لكل منهما مميزاته ، وتمر عملية دفع النفقات هي الأخرى بمرحلتين :

أولاً: المرحلة الإدارية

و هي من اختصاص الأمر بالصرف و تتكون من عمليات الإلتزام ، التصفية ، الأمر بالصرف و الدفع .

أ- الإلتزام بالنفقة :

كما عرفته المادة 19 من القانون 90-21 على أنه هو "الإجراء الذي يتم بموجب إثبات نشوء الدين "

حسب هذا التعريف الإلتزام هو التصرف الذي يجعل الدولة أو إحدى هيئاتها، مدينة لطرف آخر، و لا تعد النفقة هنا إلا في حدود الإعتمادات المالية المرخصة لها.

ب- التصفية :

عرفتها المادة 20 من القانون 90-21 بأنها تلك المرحلة التي "تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق الحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية " فالتصفية إذن هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة، و التي تتم بتحديد مقدار المبلغ النقدي المستحق للدفع لصالح الدائن، على أساس الوثائق و المستندات التي من شأنها إثبات الدين.

و مرحلة التصفية تنقسم إلى مرحلتين أساسيتين هما:

- مرحلة التصفية في حد ذاتها: ويتم فيها تقدير القيمة الصحيحة للدين الملتزم به.

- مرحلة إثبات الخدمة المقدمة: فيها تتحقق الإدارة ميدانيا من الإستلام الفعلي للسلع و الخدمات موضوع الدفع.

و نشير إلى أن عملية التصفية تبدأ عند استلام البضاعة المتعلقة بالنفقة .

ج- الأمر بالصرف: حسب المادة 21 من القانون 90-21 "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يؤمر بموجبه دفع النفقات العمومية."

و تأتي هذه المرحلة بعد مرحلتي الإلتزام و التصفية، ويتم فيها تحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف ، و الذي يعتبر بمثابة أمر بالصرف موجه للمحاسب العمومي.

ثانيا: المرحلة المحاسبية



هي من اختصاص المحاسب العمومي و تتم من خلال إجراء الدفع.

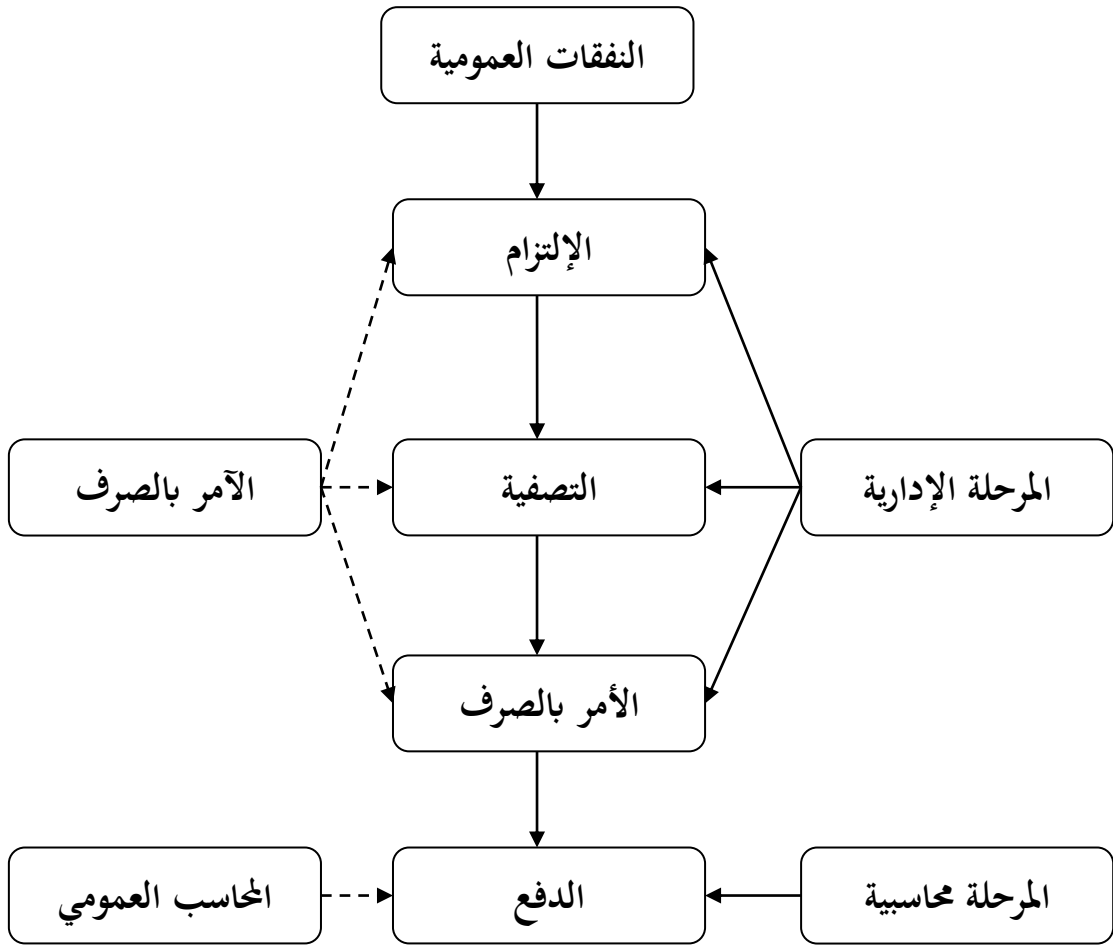
*الدفع: حسب المادة 22 من القانون 90-21 "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي "

وفي هذه المرحلة يقوم المحاسب العمومي، بتسديد النفقات العمومية و هذا بعد استلامه لحوالة الدفع المرفقة بكل الوثائق المحاسبية، و تحققه من توفر كل الشروط اللازمة لتسجيل الحوالة.⁹

ويمكن تلخيص المراحل الأربعة لتنفيذ النفقات العمومية، و الأعوان المكلفون بتنفيذها في المخطط

التالي :

9- دورة تكوينية للمفتشين المحليين للميزانية بالمدرسة الوطنية للضرائب بالقليعة -الأستاذ غزال بشير سنة 2014



← مراحل تنفيذ النفقات العمومية

←- - - - - أعوان تنفيذ النفقات العمومية

المخطط رقم -1- : مراحل و أعوان تنفيذ النفقات العمومية

المبحث الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة¹

تعد الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وإجازتها السلطة التشريعية.

فالرقابة هي إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته، حسبما تحدد في الميزانية العامة، و دون إسراف وتبذير أو تقتير، أو إخلال حفاظا على الأموال العامة.

ويمكن أن التمييز بين أشكال متنوعة للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :

المطلب الأول: الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هي رقابة داخلية أي رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها، وتتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة سابقة على النفقات أكثر منها على الإيرادات، كما أنها رقابة أثناء التنفيذ.

تمارس الرقابة الإدارية في الجزائر من طرف السلطة الإدارية الوصية، وذلك باستعمال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة أو الإدارة الوصية ومن طرف السلطة المالية المختصة، وذلك من خلال الأجهزة المختصة التابعة لوزارة المالية التي تقوم بالرقابة المالية على مستويين:

1-دورة تكوينية للمفتشين المحللين للميزانية بالمدرسة الوطنية للضرائب بالقليعة -الأستاذ خروبي عمر سنة 2014

الفرع الأول: الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها

تمارس الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها من قبل الأجهزة التالية :

أولاً: رقابة مفتش الوظيف العمومي

يتولى مفتش الوظيف العمومي في مجال تسيير الوسائل البشرية السهر على مشروعية القرارات، وعلى احترام التنظيمات الخاصة بالتوظيف وتسيير الحياة المهنية لمستخدمي الإدارة العامة.

ثانياً: رقابة المراقب المالي

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية يعين بقرار وزاري من الوزير المكلف بالميزانية، مقره الوزارة المعين بها، أو على مستوى الولاية ومؤخراً على مستوى بعض الدوائر والبلديات ويعمل بمساعدة مساعدين ماليين يعينون بموجب قرار وزاري فرقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية ، إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة.

ووفقاً لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414 فإن للمراقب المالي رقابة على النفقات الملتزم بها على عدة ميزانيات وهي: ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، الميزانيات الملحققة، النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة، نفقات ميزانية الولاية، نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

و بصدر المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414 فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة.

إن الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي التأشيرة التي يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من شرعية النفقة بمطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها ونجد العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة وهي:

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة ؛
 - مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛
 - مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد فتح الإعتمادات، وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية؛
 - مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق.²
- يخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي :
- كل التزام مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية ؛
 - كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية ؛
 - كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف و التكاليف الملحقه و كذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية³.

فرقابة المراقب المالي تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها ، و بذلك اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من استكشاف الخطأ قبل أو فور وقوعه والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين، كما أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة.

وبهذا نجد أن الرقابة الآنية المستمرة والتي تسير كل مراحل الإنفاق هي التي تؤتي ثمار تلك النفقة الملتزم بها وهي التي تحول دون التجاوزات و الإختلاسات المالية.

2-المادة 05، من المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 العدل والمتمم المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المتعلق بالرقابة

السابقة للنفقات التي يلتزم بها. الجريدة الرسمية العدد 67

3-المادة 06 من نفس المرسوم

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي

تعتبر رقابة المحاسب العمومي مجموعة من التحقيقات والفحوصات، التي يقوم بها أثناء تنفيذه للنفقة، وذلك من أجل التأكد من شرعيتها، لهذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية ومكملة لرقابة المراقب المالي.

الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة، تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتصنف الرقابة المالية "المفتشية العامة للمالية" ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسبة من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، ولذلك فهي تتم بعد تنفيذ الميزانية و هي بذلك ليست تأشيرية، وإنما تحقيقية حسابية من ناحية، ودراسية علمية من ناحية أخرى .

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة الجماعات المحلية، الهيئات، الهياكل والمؤسسات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية وكذا المستثمرات الفلاحية العمومية، وصناديق الضمان الإجتماعي، وبصفة عامة كل الهيئات ذات الطابع الإجتماعي والثقافي، وكل الأشخاص الإعتبارية المستفيدة من إعانة من الدولة أو هيئة عمومية، كما تمارس رقابتها أيضا على المؤسسات الإقتصادية العمومية، تقوم المفتشية العامة للمالية في تدخلاتها بإجراء التقويم الإقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي.

المطلب الثاني: الرقابة السياسية

الرقابة البرلمانية:

تحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليه من آليات للرقابة المعاصرة و اللاحقة، فالمعاصرة تكون عن طريق الإستجواب والأسئلة الموجهة للحكومة وعن طريق لجان التحقيق، أما اللاحقة فعن طريق قانون ضبط الميزانية، وقد أقر الدستور هذه الرقابة في العديد من المواد منها المادة 151 والمادة 152 منه.

الفرع الأول : الرقابة الآنية

تكون هذه الرقابة بالحق المخول للبرلمان في الإستجواب والأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة لأعضاء الحكومة، ولجان التحقيق.

أولا: الإستجواب

تنص المادة 65 من القانون العضوي 99-02 على أنه: "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة".

فيتم تحديد الجلسة التي يدرس فيها الإستجواب من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة، ويقوم المندوب عن أصحاب الإستجواب بتقديم عرض مفصل للعناصر التي يشملها الإستجواب وذلك خلال الجلسة المخصصة لذلك، ولا يبقى للحكومة إلا أن تجيب على العناصر المبينة في الإستجواب.

ثانيا: الأسئلة الشفوية والكتابية

أ- الأسئلة الشفوية:

يودع السؤال الشفوي من صاحبه لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قبل عشرة أيام من الجلسة المخصصة لذلك ليقوم رئيس إحدى الغرفتين بإرسال السؤال للحكومة، وتخصص كل خمسة عشرة (15) يوما من الدورات العادية جلسة للأسئلة الشفوية.

ويتم ضبط الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها بالإتفاق بين مكتب غرفة من الغرفتين والحكومة، وبهذا يعرض صاحب السؤال سؤاله على عضو الحكومة المعني.

ب- الأسئلة الكتابية:

يأخذ هذا السؤال الصيغة الكتابية، ويكون جواب عضو الحكومة المعني في غضون ثلاثين (30) يوماً الموالية لتبليغ السؤال، ويتم إيداع الجواب لدى أمانة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ليتم تبليغه لصاحب السؤال.

ثالثاً: لجان التحقيق

بالإضافة إلى اللجان الدائمة يمكن لغرفتي البرلمان أن تنشئ لجانا للتحقيق والمراقبة في أي وقت لأجل التحقيق في قضية ما و من بينها القضايا الخاصة بمجال من مجالات الرقابة المالية على أوجه الإنفاق العام أو نحوه كما يمكن للجان التحقيق الإستماع إلى أي شخص ومعاينة أي مكان بغرض الاطلاع على معلومات أو وثائق التي تفيدها في موضوع التحقيق الذي تقوم به كما لها إجراء معاينات أو زيارات إلى إدارات مسؤولي المؤسسات والإدارات العمومية وأعضائها، لأجل القيام بالمراقبة الميدانية.

الفرع الثاني: الرقابة البعدية:

تتجسد هذه الرقابة في العديد من الآليات الموضوعية لدى البرلمان وتمثل في قانون ضبط الميزانية، التقارير السنوية، بيان السياسة العامة وملتمس الرقابة.

أولاً: قانون ضبط الميزانية

بعد إقفال السنة المالية وتنفيذ الميزانية يقوم البرلمان بمباشرة رقابته البعديّة وفق قانون ضبط الميزانية ، فبعد المصادقة على قانون المالية تعمل الحكومة على تنفيذه و بعد هذا يتم تلخيص كل هذه العمليات التي قامت بها الحكومة والإدارات التابعة لها والهيئات الإدارية وتعرضها على البرلمان للتصويت عليها و هذا ما يسمى قانون ضبط الميزانية.

ولقد أُلزم قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية في نص المادة 68 منه الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية مرفقا بقانون المالية للسنة.

ثانياً: التقارير السنوية

يتلقى المجلس الشعبي الوطني العديد من التقارير في إطار الرقابة التي يمارسها، وتمثل هذه التقارير فيما يلي:

- ✓ التقرير السنوي لتنفيذ المخطط الوطني للتنمية ؛
- ✓ التقرير السنوي للجنة المركزين للصفقات العمومية ؛
- ✓ التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية؛
- ✓ تقارير المجالس الشعبية الولائية والبلدية المتعلقة بالرقابة ؛
- ✓ التقارير السنوية عن نشاطات المؤسسات العمومية؛
- ✓ تقارير مجال عمل المؤسسات العمومية المتعلقة بالرقابة ؛
- ✓ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

ثالثاً: بيان السياسة العامة وملتمس الرقابة

أ- بيان السياسة العامة: هو حصيلة عمل الحكومة، يتم تقديمه للبرلمان بغرفتيه ليتسنى له مناقشة وتنتهي هذه المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو بملتمس الرقابة.

ب- ملتتمس الرقابة: يمكن للمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشته لبيان السياسة العامة للحكومة أن يصوت على ملتتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ويجب أن يوقعه 1/7 (سبع) عدد النواب على الأقل ليكون مقبولاً وتتم الموافقة عليه بأغلبية 2/3 من عدد النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتتمس الرقابة، وإذا ما تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 155 من الدستور الجزائري.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية

مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة ، أعلى مؤسسة للرقابة ، في مجال المالية العمومية و أكثر فعالية و الأكثر اختصاصا وشمولية وقد حددت كيفية الرقابة من طرف مجلس المحاسبة بموجب القانون 90-32 المؤرخ في 04 / 12 / 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره ، إذ يعتبر هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الخاضعة للقانون الإداري و المحاسبة العمومية و بذلك يختص مجلس المحاسبة في مراقبة مختلف الحسابات التي يقدمها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون ويتحقق من دقتها وصحتها ونزاهتها و تكون هذه المراقبة بإتهام أو إبراء كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ، إذ يتعين على كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي أن يودع حسابات تسيره للسنة المنصرمة لدى مجلس المحاسبة الذي يتفحصها و يراجعها.

و بصدر الأمر 95-20 المؤرخ في 17 / 07 / 1995 الذي يحدد حالياً صلاحيات و تنظيم وسير مجلس المحاسبة ، أصبح يتمتع من جديد باختصاصات قضائية و إدارية واسعة تحوله الحكم على حسابات المحاسبين العموميين و مراقبة الإنضباط الميزانياتي و المالي و المعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك من جهة ، و من جهة أخرى مراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته أي تقييم تسييرها من حيث الفعالية و الكفاية و الإقتصاد و تقديم التوصيات الملائمة لحسن هذا التسيير¹.

1- دورة تكوينية للمفتشين المحللين للميزانية بالمدرسة الوطنية للضرائب بالقليعة - الأستاذ خروبي عمر سنة 2014

خلاصة الفصل الثاني :

تمر الميزانية العامة للدولة بمراحل و خطوات عديدة تكون في مجملها ما يسمى بدورة الميزانية و تجتمع في أربعة مراحل كبرى متتالية تتمثل في: مرحلة التحضير و الإعداد والتي هي من اختصاص السلطة التنفيذية تليها مرحلة الإعتماد و التي تسند للسلطة التشريعية ثم مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة على التنفيذ حيث تأخذ هذه الأخيرة عدة صور نجد منها الرقابة الإدارية، السياسية والمستقلة، و يمكن القول بأن وزارة المالية هي التي تقوم عادة بالرقابة السابقة بينما يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة اللاحقة غير أن كلاهما مهم من الناحية الواقعية وتهدف كل واحدة منهما سواء الرقابة السابقة أو اللاحقة إلى حماية المال العام.



الفصل الثالث
الميزانية العامة في الجزائر

تمهيد

شهدت الموازنات العامة لمختلف دول العالم تطورات بالغة الأهمية خلال هذه الحقبة، حيث أصبحت تشكل وسيلة فعالة تركز عليها الحكومات لتحقيق الأهداف والبرامج المسطرة مسبقا .

ونظرا للأهمية التي يلعبها النظام الميزانياتي في تحقيق الأهداف السياسية و الإقتصادية قامت معظم الدول خلال الفترة الأخيرة بإصلاح أنظمتها الميزانياتية بحثا عن تبني طرق جديدة في تسير وإعداد ميزانياتها تتوفر لها الأداء الأفضل وبأقل التكاليف و الجزائر على غرار هذه الدول دخلت في حراك من أجل تطوير نظامها الميزانياتي بتبني مشروع جديد أطلق عليه "نظام التحديث الميزانياتي (MSB) " بغية التخلص من العيوب و النقائص التي يسجلها النظام الحالي وزيادة الشفافية في العمليات المالية.

وسنحاول من خلال هذا الفصل "الميزانية العامة في الجزائر" إلقاء نظرة عامة على نظام الميزانية الحالي في الجزائر مع إلقاء الضوء أكثر على مشروع نظام التحديث الميزانياتي في مبحثين بالشكل التالي :

المبحث الأول: الجوانب النظرية للميزانية العامة للدولة في الجزائر

المبحث الثاني: مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر

المبحث الأول: الجوانب النظرية للميزانية العامة للدولة في الجزائر

تعتبر الميزانية العامة أحد أهم الأدوات الأساسية التي تستعملها الدولة لتنظيم عملياتها المالية المختلفة ، و تسعى الدولة الجزائرية كغيرها من الدول الحصول على الموارد التي تستخدمها لتغطية نفقاتها وتتبع في ذلك سياسة مالية معينة ،وتحاول التحكم في هذه النفقات والإيرادات بما يسمح لها بالمحافظة على استقرار إقتصادها لذا تقوم بتقديم مفصل ومعتمد لنفقاتها وإيراداتها لمدة سنة مقبلة.

و لقد عرفت الميزانية العامة في الجزائر العديد من التغييرات في القوانين التي تنظمها ، و بصدر قانون 84-17 المعدل في سنة 1988 تحددت المعالم الرئيسية للميزانية العامة في الجزائر بحيث أظهر وتناول معظم الجوانب المتعلقة بالميزانية العامة للدولة ، و عليه سوف نقوم في هذا المبحث بالإلمام بكل الجوانب المتعلقة بالميزانية العامة في الجزائر ومختلف القوانين التي حددت أطرها .

المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة في التشريع الجزائري

يرتبط مفهوم الميزانية العامة بالتغيرات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وعلاقتها بالمجال التشريعي، ولقد تأخر اهتمام المشرع الجزائري بوضع إطار قانوني شامل يوضح مختلف مراحل الميزانية و يمثل أداة أساسية لإعدادها وتنفيذها ومراقبتها إلا أنه حاول في عدة مناسبات تحديد مفهوم الميزانية العامة من خلال النصوص القانونية و التشريعات المالية المتعاقبة ، ومن بين هذه التشريعات نجد :

➤ تعريف الميزانية العامة حسب مرسوم 31 ماي 1862:

"إن الميزانية العامة للدولة هي العملية التي بواسطتها يسمح رسميا بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للدولة".

➤ تعريف الميزانية العامة حسب مرسوم 19 جوان 1956 :

"تقدر ميزانية الدولة كما وترخص بشكل تشريعي أعباء وموارد الدولة وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية و المالية للحكومة".

➤ تعريف الميزانية العامة حسب الأمر التنظيمي المؤرخ في 2 جانفي

1959 المتعلق بقوانين المالية :

" إن الميزانية مؤلفة من مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة مدنية واحدة جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة للدولة"

وبعد استعادت الجزائر استقلالها وفي ظل سيادتها التشريعية عرفت الميزانية كما يلي :

➤ تعريف الميزانية العامة حسب المادة السادسة (6) من القانون 17-84

المؤرخ في 7 يوليو 1984

"تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".¹

-1 المادة 06 من القانون رقم 17-84 ، مرجع سابق

➤ تعريف الميزانية العامة حسب المادة الثالثة (3) من القانون 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990

" الميزانية العامة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الإستثمار، و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات برأس مال و ترخص بها.²"

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة في الجزائر كما يلي:

" وثيقة تشريعية سنوية تقدر الموارد و النفقات النهائية للدولة و ترخص بها بهدف تسيير و تجهيز المرافق العمومية ".²

المطلب الثاني: مدونة الميزانية العامة في الجزائر

إن تبويب العمليات المتعلقة بالميزانية يختلف تماما عن تلك المتعلقة بتنفيذها في ظل المحاسبة العامة للدولة، فتبويب المحاسبة العمومية يستخدم من أجل وصف العمليات المتعلقة بتنفيذ النفقات و الإيرادات ولا يحتفظ سوى ببعض الحسابات لوصف عمليات الميزانية غير أن التبويب المستعمل من طرف ميزانية الدولة والذي تتضمنه "مدونة الميزانية العامة" يميز بين النفقات العامة و الإيرادات العامة .

إن مدونة الميزانية تسمح بتقييم و تبويب عمليات نفقات و إيرادات الدولة و من خلالها يتم التعبير عن اختيارات الميزانية سنويا، وفيما يلي سنتعرض لمدونتي نفقات و إيرادات الميزانية العامة في الجزائر كما يلي:

2-المادة 03 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق

الفرع الأول: مدونة إيرادات الميزانية

أولاً: تبويب الإيرادات في القانون المتعلق بقوانين المالية: تبويب موارد الميزانية العامة كما يلي: ³

- 1- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات ؛
- 2- مداخيل الأملاك التابعة للدولة ؛
- 3- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الأتاوى ؛
- 4- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا و الهبات ؛
- 5- التسديد برأس المال للقروض و التسيبقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة و كذا الفوائد المترتبة عنها ؛
- 6- مختلف حواصل الميزانية التي ينص على تحصيلها القانون؛
- 7- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا ؛
- 8- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي ، المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به .

ثانياً: المدونة المعتمدة في الجدول (أ) الملحق بقانون المالية⁴

يصنف الجدول (أ) الملحق بقانون المالية السنوي ما بين الموارد العادية و الجباية البترولية .

3-المادة 11 من القانون 84-17، مرجع سابق

1- الموارد العادية :

1.1 الإيرادات الجبائية: 201-001- حواصل الضرائب المباشرة ؛

201-002 - حواصل التسجيل و الطابع ؛

201-003- حاصل الضرائب المختلفة على الأعمال ؛

(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة)

201-004 - حاصل الضرائب غير المباشرة؛

201-005- حاصل الجمارك .

2.1 الإيرادات العادية: 201-006 - حاصل دخل أملاك الدولة ؛

201-007- الحواصل المختلفة للميزانية ؛

201-008 - الإيرادات النظامية ؛

3.1 الإيرادات الأخرى : الإيرادات الأخرى .

2- الحماية البترولية : الحماية البترولية .

ويلاحظ أن المعمول به حاليا هو التبويب الثاني فقط، أي بالاعتماد على الجدول (أ)

أثناء التصويت على الميزانية العامة وعند تنفيذها .

و يوضح الجدول المرفق في الملحق رقم (1) الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة

للدولة في الجدول (أ) الملحق بقانون المالية لسنة 2016.

4- القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، مرجع سابق

الفرع الثاني : مدونة نفقات الميزانية

تتجسد مدونة نفقات الميزانية من خلال ميزانية التجهيز وميزانية نفقات التسيير .

أولا:مدونة نفقات التسيير

هي المدونة التي تكون فيها الإعتمادات المالية المفتوحة في قانون المالية مخصصة للمرافق العمومية الإدارية بالدولة ، و تنقسم نفقات التسيير للميزانية العامة في الجزائر إلى أربعة أبواب و عناوين ، وتتكون من :

أ- الفصل: يمثل الوحدة الأولية لتخصيص الإعتمادات، وهو ييؤب النفقات حسب طبيعتها أو أغراض استعمالها⁵ .

ب- المواد و الفقرات : تقسم الفصول أو الأبواب بدورها إلى مواد وفقرات ويعتبر المشرع الجزائري المادة كمستوى تنفذ فيه نفقات التسيير بحسبه⁶ .

ويستخدم هذا التقديم إلى مواد وفقرات من قبل الوزارات من أجل التسيير الحسن لرخصة الميزانية .

ج- العنوان: يناسب تجميع الإعتمادات في عناوين لحاجة العرض التأليفي للنفقات العامة ، مما يسمح بمواجهة التقسيم المعمول على مستوى الفصول.

5- المادة 20 من القانون 84-17، مرجع سابق

6- المادة 73 من القانون 84-17، مرجع سابق

ويتم تكريس وجود النظرة الإقتصادية لتقسم النفقات العامة في ثلاث أصناف كبيرة وهي : - نفقات تسيير المصالح العمومية

- نفقات التحويل

- نفقات رأس المال

وأما ما يتعلق بنفقات التسيير فإنها تجمع في أربعة عناوين⁷:

- **العنوان الأول**: أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات ؛

- **العنوان الثاني**: تـخصيصات السلطات العمومية ؛

- **العنوان الثالث**: النفقات الخاصة بوسائل المصالح ؛

- **العنوان الرابع**: التدخلات العمومية .

***الأقسام** : ويوزع العنوان إلى أقسام تتناسب مع معايير متنوعة: إدارية ، وظيفية ، إقتصادية أو قطاعية ويساعد التبويب إلى أقسام على سهولة التمييز بين مختلف أصناف النفقات، لكنه يسمح أيضا بمتابعة أهداف محددة تتغير حسب طبيعة النفقات.

ويوضح الجدول المرفق في الملحق (02) ميزانية نفقات التسيير في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية 2016

7- المادة 24 من القانون 84-17، مرجع سابق

ثانيا: مدونة نفقات التجهيز

هي مدونة تفتح فيها الإعتمادات المالية في قانون المالية السنوي وتخص القطاعات الإقتصادية في الدولة فإذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز و الإستثمار توزع حسب القطاعات و فروع النشاط الإقتصادي، مثل الزراعة ، الصناعة ، الأشغال والبناء والنقل، السياحة .

ووفقا للمادة 35 من القانون 84-17 تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الإستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاث أبواب هي: 8

1. الإستثمارات المنفذة من قبل الدولة ؛

2. إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة ؛

3. النفقات الأخرى بالرأسمال .

وتبين المواد 36-37-38 من القانون 84-17 كيفية توزيع هذه الإعتمادات بين القطاعات وذلك وفق التنظيم ، وهي عشر قطاعات مبينة كما يلي :

قطاع 0: المحروقات

قطاع 1 : الصناعات التحويلية

قطاع 2: الطاقة والمناجم

قطاع 3: الفلاحة والري

قطاع 4:الخدمات

قطاع 5:قاعدة هيكلية اقتصادية و اجتماعية

قطاع 6: التربية والتكوين

قطاع 7: قاعدة هيكلية اجتماعية و ثقافية

قطاع 8:المباني ووسائل التجهيز

قطاع 9:أخرى

الفرع الثالث: نقائص مدونة الميزانية العامة للدولة في الجزائر⁹

- تعتبر مدونة الميزانية العامة مدونة قديمة تستجيب بصعوبة للاحتياجات الجديدة لتسيير الإقتصاد العام ؛
- من خلال المستندات المنشورة تبدو مدونة الميزانية غير متجانسة في تصنيفها، حيث قد يشير الباب الواحد إلى عدة نفقات من طبيعة مختلفة ؛
- المدونة لا تعطي نظرة شاملة حول ذمة الدولة ؛
- جمود ترقيم حسابات المدونة ؛
- إن التقنين الحالي للميزانية العامة للدولة في مجالي التسيير والتجهيز لا يبدو مطابقا للحاجات الضرورية لاستعمال المعلوماتية، لذلك يكون من المستحسن إعادة النظر في المدونة تبعا لمقتضيات تناسق التصنيفات الإدارية، الإقتصادية، و الوظيفية بما يسمح باستعمال سهل للمعلوماتية .

9-شبكة الانترنت (منتدى ملتقى الموظف الجزائري)

المطلب الثالث: دواعي إصلاح الميزانية في الجزائر

تعرف الجزائر حركة إصلاح واسعة في جميع الميادين من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة وقد عرف ميدان الميزانية العامة للدولة التخطيط لإصلاحات مستقبلية تضمن شفافية المعاملات المالية وتقوية القدرات على التنبؤ والتقدير للاعتمادات النفقات والإيرادات الممكن تحصيلها .

ولقد عملت الجزائر على إحداث إصلاحات على الميزانية العامة، نظرا لما تتميز به هذه الأخيرة من نقائص نذكر منها : 10

1- عدم وجود إطار للميزانية السنوية المتعددة، فمبدأ السنوية يعتبر جامدا بالنسبة لبعض القيود المفروضة على النشاط العام، إذ أن تحديد الإطار الزمني بسنة واحدة ، يعد الميزانية عن الإهتمام بالإستثمارات الطويلة المدى ، وعن تحليل المؤشرات المستقبلية في مجال الإنفاق أو الإيراد إلا بشكل مبسط الأمر الذي أدى إلى ضرورة التخلي عن هذا المبدأ ؛

2- عدم تماشي مدونة نفقات التسيير مع مدونة نفقات التجهيز ، فمدونة نفقات التسيير تقسم النفقات حسب الوزارات بينما مدونة نفقات التجهيز تقسم على شكل قطاعات، فعدم التناسق بين المدونتين أدى إلى وجود نفقات مسجلة في ميزانية التجهيز ولكنها من المفروض أن تسجل في ميزانية التسيير؛

3- مدونة لا توفر المعلومات المطلوبة فالنظام الحالي يعاني من عدم كفاية ونقص المعلومة في مجال عمليات الميزانية ؛

- 4- إدارة النفقات من حيث الوسائل بدلا من النتائج المستهدفة ؛
- 5- وثائق الميزانية لا يمكن الوصول إليها بسهولة فهي تبقى في متناول البرلمان والحكومة فقط ، كما أنها غير واضحة للمستخدمين ولا تتسم بالشفافية ؛
- 6- رقابة أولية للتحقق من مطابقة النفقات مخفية فعاليتها في كثير من الحالات ؛
- 7- رقابة البعديّة تأتي متأخرة: فبالرغم من الأهمية البالغة لهذه الرقابة من الناحية النظرية إلا أن فعاليتها من الناحية العملية تبقى جد متواضعة ويرجع هذا في التآخر في إيداع قانون ضبط الميزانية على المجلس بالإضافة إلا إن نواب المجلس الشعبي الوطني يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية أكثر منها في قانون ضبط الميزانية ؛
- 8- مسائلة المسيرين ضئيلة أو معدومة ؛
- 9- نظام معلومات لا يتسم بالكفاءة حيث أن استعمال الإعلام الآلي محدود وغير متكامل .

وبالتالي فان كل هاته العيوب التي يسجلها النظام الميزانياتي الحالي في الجزائر أدت إلى إبعاد الميزانية العامة عن تحقيق الوظائف المطلوبة منها والمتمثلة في تحقيق الأهداف السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية للحكومة ، الأمر الذي دفع الجزائر نحو إصلاح نظامها الميزانياتي من خلال تبني مشروع نظام التحديث الميزانياتي وهذا ما سنحاول دراسته في المبحث الثاني.

10- حلقات دراسية في تونس حول مشروع تحديث الميزانية في الجزائر يومي 26-27 جوان 2006

المبحث الثاني: مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر

لقد مرت الميزانية العامة في الجزائر بمراحل مختلفة تأثرت من خلالها بمختلف الأنظمة المتبعة والتي تمحورت في النظام المالي الإسلامي لفترة طويلة من الزمن، ابتداء بالوجود العثماني فالإستعمار الفرنسي، ثم الظروف السياسية و الإقتصادية للجزائر المستقلة، ولم تظهر خصائص الميزانية القائمة على الثقافة الجزائرية إلا بعد تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المتمثل في قانون 84-17 الصادر بتاريخ 17/07/1984، لكن رغم ذلك فإن هذا الأخير يعكس في معظمه النظام المالي الفرنسي، وتبعاً للأوضاع المالية تقوم السلطات الجزائرية بإصلاحات هامة في هذا المجال من خلال تحديث نظام الميزانية العامة للدولة سيرا على النهج الدولي نحو إصلاح الميزانية لمواكبة التطورات الدولية والداخلية .

المطلب الأول: نشأة مشروع نظام تحديث الميزانية

إن نشأة مشروع إصلاح الميزانية يعود إل سنة 1998 وامتد إلى سنة 2000 باعتبار أن الميزانية أحد أهم الأنظمة التي تقوم عليها الدولة، هذا المشروع كان نتيجة النقاش بين الطرف الجزائري والبنك العالمي في هذه الفترة (1998-2000) فيما يتعلق بالطرق والوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العمومية ومواجهة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية و ذات جودة للشعب.

ففي بداية 1990 كان الإنتقال من الإقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق وبالتالي أقل تبعية لقطاع المحروقات، وعلى هذا فإن الحكومة الجزائرية انتهجت إصلاح القطاع المالي العمومي من أجل تعديل محيط المؤسسات وموارده الضخمة.¹

1-الملتقى الدولي الثامن بجامعة الشلف حول دور الحكومة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات محور المشاركة: الحكومة وإدارة المالية العامة والميزانية عنوان المداخلة : تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحكومة والموازنة العامة للدولة مع الإشارة إلى حالة الجزائر

المطلب الثاني: التعريف بمشروع تحديث (عصرنة) نظام الميزانية

يرتبط مفهوم العصرنة بمفهوم التطوير والتحديث، وفقا للتطلعات التي تعتمدها الدول وتسعى معظم الدول إلى تحقيقها، ويمكن ترجمة هذا المفهوم إلى التجديد و التغيير و بالتالي يمكن اعتبار هذا الأخير (مفهوم العصرنة) كوسيلة للانتقال من مرحلة إلى مرحلة متميزة فالعصرنة بمفهومها الإقتصادي تندرج ضمن الإستراتيجيات العامة للتنمية وفي هذا الإطار:

❖ يرى ووكر: "أن العصرنة هي دراسة شاملة للتغيرات الإقتصادية مع وضع التعديلات و الطرق الواجب اعتمادها لمواكبة هذا التغيير"

❖ يقول شارل بيرد: "أن إصلاح نظام الميزانية يعكس طابع العصر الذي يتم فيه الإصلاح"

من خلال هذين التعريفين يفهم أن مضمون العصرنة على ارتباط وثيق بمدى تقدم الدول وتأثرها بالثقافة التي تعطي له بعض المميزات باعتبارها عامل فعال للصراع ضد مظاهر التخلف.² ويتمثل محور مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) أساسا في الإنتقال من التسيير القائم على وفق الوسائل إلى التسيير القائم على أساس النتائج في تسيير النفقة العمومية ويشمل المحاور التالية:³

- ✓ إطار الميزانية المتعددة السنوات ؛
- ✓ ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج و مؤشرات الأداء ؛
- ✓ تجديد تقديم الميزانية و وثائقها ؛
- ✓ تجديد دورة الميزانية ؛
- ✓ اعتماد قانون عضوي جديد؛
- ✓ تجديد الإطار المحاسبي للميزانية ؛
- ✓ اعتماد وتطوير أنظمة المعلومات المعتمد في تحضير الميزانية ؛
- ✓ تعزيز الرقابة و مسؤولية المسيرين .

2-عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر مرجع سابق ، ص 25

3-مفتاح فاطمة "تحديث النظام الميزاني في الجزائر"،رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية .جامعة تلمسان 2011 ص 95

المطلب الثالث: هيكل المشروع و أهدافه

الفرع الأول: هيكل المشروع : يتكون المشروع من تركيبتين أساسيتين:⁴

❖ **تركيبية الميزانية :** تشمل تغيرات القواعد و التنظيمات و الممارسات في إعداد الميزانية وعرضها و مراقبة تنفيذها.

❖ **تركيبية الإعلام الآلي و نظام الإعلام:** تكمن في شراء و تنصيب العتاد و برامج الإعلام الآلي العصرية و الفعالة؛ تطوير و تفعيل أنظمة الإعلام التي تسمح بتعزيز قدرات نشاطات وزارة المالية و الدعم الفعال لهياكل الميزانية الجديدة وتكوين أولئك الذين سيكون عليهم تحمل (المختصون في الإعلام الآلي) و استعمال (المستعملون) الأنظمة.

✚ **أولا :تركيبية الميزانية :** إن الأهداف المرجوة منها هي:

- تسهيل التحكم في النفقة العمومية ؛
- تسهيل الخيارات الإستراتيجية من خلال معلومات و تحليل هادفة ؛
- تحسين شفافية الميزانية لأجل ترقية نقاش واضح لخيارات السياسات الإقتصادية و الإجتماعية ؛
- تعزيز مراقبة التنفيذ و تحسين الأداءات في إنجاز السياسات و الإستثمارات المسجلة في الميزانية.

و يتم الوصول إلى هذه الأهداف عن طريق الأعمال التالية:

- 1- وضع ميزانية متكاملة متعددة السنوات :أي أنها تشمل على كل من الإستثمارات و كذا النفقات الجارية، تحافظ هذه الميزانية المتعددة السنوات، بصفة كلية، على الطابع السنوي للميزانية في المجال القانوني بحيث تشمل الميزانية السنوية على التوقعات حسب كل قطاع و سياسة، و يتم إعدادها و عرضها مع ترقبات على الثلاث سنوات القادمة و يدخل في إطار اقتصاد جزئي متناسق من نفس الفترة ؛

- 2- تحسين عرض و نشر الميزانية لأجل تسهيل نقاش أكثر تفتحاً و أكثر إعلاماً حول الخيارات الاقتصادية و الإجتماعية للحكومة ؛
- 3- تعزيز وظيفة الإرشاد الإقتصادي لوزارة المالية و ذلك من خلال قدرات متفاوتة للتقييم و مراقبة نوعية تكاليف الإستثمارات و السياسات الكامنة وراء طلبات اعتمادات الوزارات ؛
- 4- يرمي تعزيز و عصرنه مراقبة الميزانية و المحاسبات إلى توسيع مساهمتها في فعالية الإنفاق و تعزيز متابعة تنفيذ مشاريع الإستثمار العمومي لأجل مضاعفة الفعالية و قدرة الإستثمار للقطاع العمومي.

الفرع الثاني: أهداف المشروع: من بين الأهداف الأساسية للحكومة لتبني مشروع إصلاح الميزانية ما يلي: 5

- تسهيل الإختيارات الإستراتيجية وهذا من خلال جمع المعلومات و تحقيق أحسن جودة؛
- تحسين قدرة التنبأ للنفقات العمومية ؛
- إعطاء مسؤولية أكثر للأعوان و المؤسسات المسؤولة عن الأملاك العمومية ؛
- تقوية متابعة تنفيذ الموازنة وفعالية وضع السياسات ؛
- تسهيل مراقبة النفقات العمومية ؛
- إعطاء أكثر شفافية فيما يخص الميزانية من أجل تسهيل اتخاذ القرارات السياسية ؛
- تحسين الأداء و استعمال أملاك الدولة من خلال شفافية التسيير وهذا يعتمد على إعطاء أكبر مسؤولية للأعوان العموميين؛
- شفافية للتقييم و تخصيص الموارد العامة التي تستند على التقييم الصحيح للحالة الاقتصادية في البلاد؛
- إعطاء أولوية للتخطيط الإستراتيجي لترشيد الإنفاق ؛
- تعزيز الفعالية و الكفاءة الذي يسمح بضبط الميزانية في الوقت المناسب و يضمن الجودة اللازمة لتنفيذ المراقبة المالية السليمة .

4- كتاب بعنوان " وزارة المالية، خمسون سنة من الإنجاز" وزارة المالية - مديرية الإتصال - بناية أحمد فرانسيس حي مالكي - بن عكنون - الجزائر 2012

5- الملتقى الدولي الثامن بجامعة الشلف حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، مرجع سابق

المطلب الرابع: المحاور الكبرى لمشروع تحديث النظام الميزانياتي

تتضمن المحاور الكبرى لمشروع تحديث النظام الميزانياتي الإعتماد على إطار متعدد السنوات في إعداد الميزانية، الإنتقال من المنطق القائم على الوسائل إلى المنطق القائم على النتائج في تسيير النفقة العمومية .

الفرع الأول : إطار الميزانية المتعدد السنوات

يوضح الضبط الميزانياتي على عدة سنوات الإتجاهات الكبرى، الأولويات و التنبؤات الخاصة بإيرادات ونفقات الدولة على أفق يتجاوز اثنا عشر شهرا⁶.

فالإطار المتعدد السنوات يتضمن توقعات الميزانية لمدة سنتين متتاليتين ($n+1, n+2$) للسنة المالية المعنية ، و يمكن تمثيله على النحو التالي :

توقعات السنة $n+1$	توقعات السنة محل التحضير n	توقعات النفقات الحقيقية $n+1$	النفقات الحقيقية $n-2$
-----------------------	---------------------------------	-------------------------------------	------------------------------

أولا: متطلبات الإطار المتعدد السنوات⁷



إن وضع هذا الإطار الميزانياتي يتطلب الجوانب الضرورية التالية :

- تحضير و تحليل الافتراضات الإقتصادية الكلية على أساس عدة سنوات ؛
- إنشاء الأغلفة (السقوف) للميزانية لكل وزارة على حدى، وذلك حسب الأولويات و إتجاهات الكبرى للدولة ؛

6- فلة زودة و رزيقة عميرات "آليات عصنة الموازنة العامة في الجزائر" مذكرة لنيل شهادة الليسانس، السنة الجامعية 2011-2012

7- نفس المرجع

- إعداد ميزانية لكل وزارة على أساس قاعدة عدة سنوات من خلال أغلفة الميزانية المحددة مسبقا؛
- إن تقديم إطار ميزانياتي على عدة سنوات لا يعتبر عقبة لمبدأ سنوية الميزانية ، كما أن معظم الدول الأوروبية تطبق مبدأ تعدد السنوات من خلال التصويت الميزانياتي على أساس عدة سنوات ثم يعاد مراجعتها سنويا .

ثانيا: أهداف الإطار متعدد السنوات⁸

- 1- تحسين عملية التخطيط المالي وإعداد الميزانية ؛
- 2- تخصيص الموارد على أساس أولويات الحكومة ؛
- 3- يحدد أهدافا متعددة السنوات على مستوى الإنفاق ؛
- 4- يسمح للبرامج التكيف مع الظروف المالية ؛

الفرع الثاني: تسيير الميزانية على أساس النتائج

يخضع تسيير الميزانية العامة في الجزائر حاليا لمنهج تقليدي (ميزانية قائمة على الوسائل) فمنطق الوسائل يقوم على تحديد الأهداف انطلاقا من الموارد و الإعتمادات المتوفرة حيث يتم تخصيص الإعتمادات في برامج حكومية حسب الوسائل المتاحة ، الأمر الذي أدى إلى إبعاد الميزانية عن تحقيقها الأهداف المرجوة، حيث أصبح هذا المنهج غير قادر على تأهيل الميزانية للإستجابة لمتطلبات تحديث الميزانية ، وفي هذا السياق جاءت المبادرة لتبني نظام ميزانياتي يعتمد على النتائج بدل الوسائل .

8- حلقات دراسية في تونس، مرجع سابق

أولاً: تعريف الميزانية القائمة على النتائج



هي ميزانية تجمع الإعتمادات المفتوحة في وزارة معينة حسب البرامج المعتمدة لديها و يشمل البرنامج مجموعة الأنشطة الموجهة لتحقيق وتطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة والمعتمدة من طرف الحكومة كما يسمح البرنامج بإدراج النفقات في الميزانية من النتائج المنتظرة⁹.

ثانياً: التسيير القائم على النتائج



هو فلسفة جديدة في التسيير، رؤية للتسيير تهدف إلى الوصول إلى النتائج على أساس أهداف محددة

مرسومة مسبقاً من طرف المسيرين أنفسهم¹⁰.

إن الميزانية القائمة على أساس النتائج تركز على عدة مكونات مختلفة لا بد من وجودها ، و تعتبر المتطلبات

الضرورية لضمان نجاح تطبيقها ، ويمكن تركيز أهمها من خلال:

1- إطار الإنفاق المتوسط المدى

يقوم على تحديد تسيير الميزانية، بمنظور متعدد السنوات بوضع برنامج للنفقات، يحدد السقف الأعلى خلال

ثلاث أو أربع سنوات وتعتمد كل دول الإتحاد الأوروبي على هذا البرنامج، ويتم تحديثه ومراجعته كل سنة فهو

أداة للبرمجة و التحكم في مختلف النفقات ، وذلك لأجل عدة أهداف .

9- فلة زنودة و رزيقة عميرات "آليات عصرنة الموازنة العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص 112

10- فلة زنودة و رزيقة عميرات "آليات عصرنة الموازنة العامة في الجزائر"، مرجع سابق

2- الميادين الإستراتيجية للنتائج

وهي تحضير استراتيجيات قطاعية أو وزارية متوسطة الأجل تحدد الأهداف، ولها صفة الإلزام في تحديد الأولويات لكل وزارة أو مديرية إقليمية أو جهوية، حيث تغطي هذه المجالات إذا لزم الأمر جزءا من السياسة العامة التي تنفذ، والتي لها قابلية التعديل بسرعة كافية.

3- مؤشرات الأداء لتقديم النتائج

مؤشر الأداء هو متغير محدد، لقياس و وصف معاينة الحالة الكلية أو الجزئية للنشاطات والبرامج للدولة، يهدف إلى زيادة النتائج في إطار الوسائل المتاحة، إثر السياسات أو كمية الخدمة المؤداة بأقل التكاليف، كما يحث عن العمل الناتج عن عمل الإدارة.

و توجد عدة أنواع من المؤشرات يتم من خلالها رصد الأداء تتمثل فيما يلي:

- أ- مؤشرات الوسائل (المدخلات) : وتصف حجم الوحدات المادية، و تكلفة الوسائل المستخدمة.
- ب- مؤشرات المنتجات (المخرجات) : و تصف مجموع الإنتاج لإدارة أو مصلحة مثل: عدد الدورات التكوينية و عدد الملفات المعالجة.
- ج- مؤشرات النتائج (العوائد المخرجة) : تحدد بالمقارنة مع أهداف البرنامج ، و يوجد نوعين من النتائج يمكن تمييزها على النحو التالي:

- النتائج الوسيطة و التي تتعلق بالتغيرات التي تتطابق مع الأهداف المحددة.
- النتائج النهائية التي تكون منسوبة إلى برنامج واحد .

ثالثا: متطلبات الإنتقال إلى أسلوب النتائج



إنّ تبني منهج ميزانية النتائج يعتمد على الأداء، ويساعد على تطبيق برنامج للإنفاق العام يتفق وسياسة الحكومة، لتحقيق أفضل النتائج المرجوة من الموارد المتاحة إذ يتطلب الإنتقال إلى ميزانية النتائج ما يلي :

- توفر الخبرات و الكفاءات اللازمة لتكوين الموظفين على كيفية إعداد الميزانية ؛
- وضع المؤشرات اللازمة، و متابعتها، فعملية الإنتقال تتم بصفة مستمرة ، من خلال دورات فنية و ورشات عمل عن موضوع إدارة الإنفاق الحكومي وذلك لموظفي الحكومة يخص نظام الميزانية على النتائج ؛
- بالإضافة إلى هذه المتطلبات، يوجد العديد من متطلبات التنسيق والإتصال بين أعمال المشرفين على أنظمة الميزانية العامة، حيث لا بد أن يكون الجميع في تيار واحد نحو تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة .

رابعا: أهداف التسيير القائم على النتائج



إن نظام الميزانية المبني على النتائج يهدف بالدرجة الأولى إلى توجيه تسيير النفقات العمومية حسب النتائج المراد تحصيلها، بمعنى آخر الهدف الأسمى هو الإنتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج كما أنّ هذا النظام جاء من أجل جعل الميزانية أكثر وضوحا و تجسيدا للسياسة الإصلاحية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها و ضمان نجاحها¹⁰.

10- فلة زودة و رزيقة عميرات "آليات عصرة الموازنة العامة في الجزائر"، مرجع سابق

المطلب الخامس: الصعوبات التي تواجه تطبيق التحديث

إن تطبيق الإصلاحات قد يواجه كما من العراقيل والصعوبات، والإصلاح الميزانياتي كواحد من أهم الإصلاحات الاقتصادية يواجه مجموعة من العراقيل منها ما يلي:

- نقص التنسيق بين مجموع المكونات الناجمة عن إنشاء نظام ميزانياتي ذو تعددية سنوية، فبدون تنسيق تكون الأعمال الخاصة بكل مكون غير متوافقة، ولا يبدو عليها أي إتحاد أي غير موحدة، إلا أنه وبأمر من CRC SOGEMA* تم إنشاء بناء أو تركيب لتسيير المشروع في سبتمبر 2006 على مستوى وزارة المالية، لضمان تطبيق سيرورة الإصلاح ؛
- ضعف القيادة والتسيير في بعض الوزارات فيما يخص تطبيق الإصلاح، فتعيين وتكوين فرق المشروع تعتبر عوامل مفتاحية في الإقحام الفعال للوزارات الإنفاقية الأخرى ؛
- قلة مشاركة إطارات المديرية العامة للميزانية في الدورات التكوينية المثبتة في إطار التجربة ؛
- اتصال غير كافي فيما يخص تقدم الإصلاح الميزانياتي والنتائج المنتظرة على كل مستويات الإدارة العمومية ؛
- مقدمة لفلسفة تسييرية تتمحور حول النتائج تمثل مصدر حيرة عند المسيرين لعدة أسباب(مظاهر تسليم الحسابات وتقييم النتائج) ؛
- مقدمة إصلاح موازناتي هامة والتي يجب أن لا تشوش العمليات الجارية، كذلك الموظفون مجبرون على العمل أكثر خلال فترة معينة، للوصول إلى النتائج المنتظرة، وهذا ما لا يعد مقبولا من طرف الجميع ؛

*CRC SOGEMA: مؤسسة كندية تأسست سنة 1984 تقدم خدمات الاستشارة في مجال التسيير وفي إدارة

و تنفيذ مشاريع كبيرة في مجال التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية و البيئية

- تأثير ضعيف لإستراتيجية التكوين الموجهة إلى العمال، وضرورة وجود إستراتيجية تكوين مرضية لاستقبال احتياجات التكوين لأجل قصير، وما يخص عدد هام من المسيرين حوالي (3800) ؛
- ومن هنا يبدو أنه من الضروري على الوزارات وضع أو إيجاد إستراتيجية تطبيق تدمج كل الإشكاليات الملتزمة خلال التجربة و التي تأخذ بعين الإعتبار أيضا القدرات و الصفات التي يجب إعادة بعثها لدى الموظفين¹¹؛
- عدم وجود نظام محاسبي متطور و متناسب لتطبيق الاتجاهات الحديثة للميزانية ؛
- عدم التناسق و الملائمة في بعض التنظيمات الإدارية الحكومية ؛
- ندرة الخبراء و الكفاءات اللازمة من الموظفين لتطبيق التحديث ؛
- غياب الوعي الكافي بين مختلف الإدارات الحكومية بأهمية الميزانية ؛
- بطء أو قصور تطور الوسائل العلمية و التكنولوجية في الأجهزة الحكومية لتسهيل استخدام أنظمة الميزانية الحديثة .¹²

11-الملتقى الدولي بجامعة الشلف حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات، مرجع سابق

12- ورقة بحثية تعد علاقة المال العام بالحكومة بمثابة الروح من الجسد المنتدى المحاسبي العربي السنوي الأول بغداد 15-16 تشرين الأول 2014 بغداد - حمدي العطار - تغطية صحفية لمنتدى المحاسبي الأول / الجلسة الأولى نشر اليوم الأحد 10/26 في جريدة الزمان ص 17

المطلب السادس : شروط نجاح الإصلاح الميزانياتي في الجزائر¹³

إن تحديث نظام الميزانية العامة في الجزائر لا يزال مجرد مشروع قيد التنفيذ ، ولا يمكن الحكم على نجاح أو فشل هذا المشروع إلا بعد تطبيقه ولكن ما يمكن الإشارة إليه بشدة هو أن نجاح النظام الميزانياتي مرهون بعناصر أساسية لا يمكن التغاضي عنها نظرا لمدى ارتباطها الوثيق بالنظام الميزانياتي وهذا ما يجعل توفرها شرطا ضروريا لنجاح الإصلاح الميزانياتي في أي دولة مهما كانت ، وفيما يلي سنحاول الإلمام بأهم الشروط الضرورية لنجاح تجربة إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر .

1- إصلاح الإدارة العمومية :

يعتبر إصلاح الإدارة العمومية لتحقيق إصلاح النظام الميزانياتي، وذلك من أجل تكييف الإدارة مع الإجراءات والأساليب الجديدة التي يحملها النظام الجديد، لأنه لا يمكن الحديث عن نجاح أو فشل النظام الجديد في ظل إدارة غير قادرة أو متفهمة أو متمكنة من عناصر هذا النظام، وفي هذا السياق نتطرق لثلاث محاور لإصلاح الإدارة العمومية :

*إصلاح الإدارة العمومية المكلفة بالميزانية العامة :

تعتبر وزارة المالية المسؤول الأول والرئيسي عن مختلف مراحل و إجراءات الميزانية العامة لذلك يعتبر تكييف و تحديث وظائف ومهام وزارة المالية مع العناصر الجديدة التي يحملها الإصلاح الميزانياتي محورا أساسيا في إصلاح الإدارة العمومية.

وبالنسبة للجزائر ظل المرسوم التنفيذي رقم 55-95 الصادر في 15 فيفري 1995 المنظم والمحدد لتنظيم هيكل وزارة المالية ووظائفها ومهامها قائما إلى أن ألغي بالمرسوم التنفيذي رقم 07-364

الصادر في 28 نوفمبر 2007 ليتم بذلك تحديث وتعديل وظائف ومهام وزارة المالية وفق المتطلبات الجديدة.

* إصلاح الإدارة العمومية:

يشمل إصلاح الإدارة العمومية في هذا المجال توسيع مهامها وصلاحياتها بما يمكنها من التكيف مع العناصر الجديدة للإصلاح الميزانياتي ، ويمس هذا الإصلاح مختلف الهيئات و الإدارات العمومية .

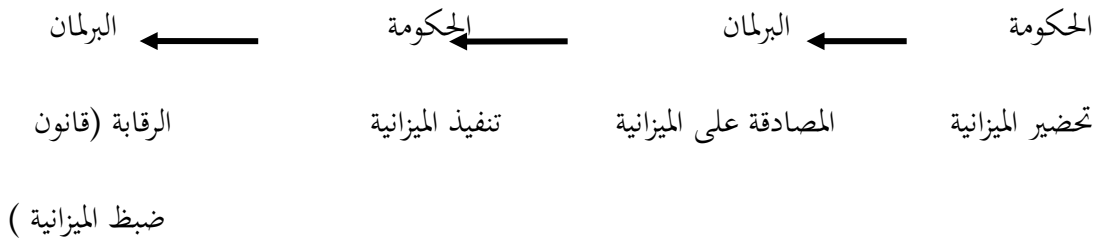
* تخصيص خلايا إدارية لمتابعة أعمال الإصلاح:

تم في هذا الإطار خلق لجان مختصة في عملية متابعة الإصلاح الميزانياتي على مستوى وزارة المالية وعلى مستوى الوزارات الأخرى و الهيئات العمومية توكل لها مهمة متابعة تحقيق العناصر المكونة للإصلاح على مستوى إدارتها (وزارة أو هيئة عمومية) .

2- تحسين العلاقة بين البرلمان و الحكومة :

تمثل الحكومة محور السلطة التنفيذية بينما يمثل البرلمان محور السلطة التشريعية ، لذلك يعتبر توطيد و تحسين العلاقة ما بين هذين المحورين شرطا أساسيا لنجاح إصلاح النظام الميزانياتي .

فالميزانية تمر خلال مختلف مراحلها بعملية مد و جزر بين الحكومة و البرلمان و التي نوضحها في الشكل التالي :



لهذا لا بد أن تكون العلاقة ما بين الحكومة والبرلمان واضحة المعالم ومحددة المهام و الوظائف فالحكومة تسعى للاستجابة لاحتياجات الشعب بينما يسعى البرلمان لبيان مدى هذه الاستجابة.

3- تكوين العمال والمسيرين :

يمثل العنصر البشري عاملا أساسيا في نجاح الإصلاح، فلا يمكننا تصور تحقيق ونجاح الإصلاح، إذا كان العنصر المسير لهذا الإصلاح غير مؤهل، لهذا فان عملية تكوين العمال والمسيرين في مجال الإصلاح الميزانياتي تمكنهم من التكيف مع العناصر الجديدة و تضمن الإستعمال الأمثل لها من طرف هؤلاء المسيرين .

4- التطبيق التدريجي لمحاور الإصلاح :

يعتبر التمشي التدريجي في تطبيق محاور النظام الميزانياتي الجديد عاملا مهما لنجاح هذا النظام، لدى يوصى بأن يتم تحقيق مختلف محاور الإصلاح على محاور تدريجية متتابعة لتتمكن كل الإدارة و المسيرين من التأقلم وحسن تطبيق هذه المحاور بما يخدم إستراتيجية الإصلاح وليس العكس، ولهذا اعتمدت الجزائر رزمانة طويلة المدى لإرساء مختلف عناصر الإصلاح الميزانياتي بشكل تدريجي.

5- توفير وسائل الإعلام الآلي و الإتصال في مجال الإصلاح الميزانياتي :

تمثل وسائل الإعلام الآلي والإتصال محركا قويا لدفع وإرساء الإصلاح الميزانياتي سواء لدى مختلف أجهزة الدولة أو المواطن العادي، فتوفر المعلومة حول عناصر الإصلاح يسهل عملية إدراك وتفهم هذه العناصر وبالتالي سهولة تطبيقها .

-6 استعمال التكنولوجيا والوسائل الحديثة :

تمكن التكنولوجيا من إجراء العمليات المتعلقة بالإصلاح في الوقت المحدد لها وبسهولة وبأقل تكاليف ، كما تتضمن كفاءة عالية فيها ، لأن توفر الأجهزة الإدارية على الأدوات والوسائل التكنولوجية المتطورة يسهل نقل المعلومة و تنسيق المعلومات و الإجراءات بينها.

و في هذا السياق تحاول الجزائر اعتماد نظام معلومات (SIGBUD) لتسيير النفقة العمومية بأكثر كفاءة ممكنة .

-7 الإستفادة من التجارب الدولية السابقة :

تتطلب عملية الإصلاح قبل تنفيذها الإطلاع على التجارب الدولية السابقة في هذا المجال مع مراعاة خصوصيات النظام الميزانياتي ، فهو ما يمكن من الإستفادة من هذه التجارب بما يخدم مصلحة تطبيق الإصلاح .

13-مفتاح فاطمة .تحديث النظام الميزاني في الجزائر ،مرجع سابق ،ص 151-153

خلاصة الفصل الثالث

إن إعداد الميزانية العامة في الجزائر يتم وفق مراحل يحددها التشريع الجزائري، وقد قامت الجزائر بالعديد من الإصلاحات والتعديلات الهامة ضمن أجهزتها وأنظمتها لتسيير عمليات الميزانية، اعتمادا على عدة خبرات دولية في معظم مجالات العصرية، سواء لتشخيص البيئة أو البحث عن أحسن الإستراتيجيات غير أنه بالرغم من تواضع حصيلة تجربة إصلاح الميزانية في الجزائر، إلا أن التوجه نحو اعتماد الميزانية الجديدة يعد قفزة نوعية في مجال التدبير العمومي و ثمرة مسلسل مجموعة من الإصلاحات الهيكلية و التنظيمية التي عرفتھا الجزائر في إطار عصرنة الميزانية .



الخاتمة العامة

الخاتمة العامة:

تعتبر الميزانية العامة للدولة لب النظام المالي وجوهه فهي أداة لقياس مدى تطور الممارسة الديمقراطية في المجتمع من خلال تخصيص الموارد المتاحة، لتغطية النفقات العامة لإشباع الحاجات العامة، فالميزانية العامة للدولة هي المرآة العاكسة لسياسة أي بلد في المجال المالي والاقتصادي لتحقيق الأهداف والبرامج المسطرة مسبقا .

و يركز التوجه العالمي في العقد الأخير من هذا القرن على ضرورة التسريع في إصلاح المالية العامة، وقد بادرت العديد من الدول إلى اتخاذ مبادرات لافقة ومتفاوتة في هذا المجال و انطلقت معظم هذه المبادرات من تحديث الميزانية العامة كونها الأداة الأساسية في بناء الدولة وفي ترجمة الرؤى الإقتصادية لأي حكومة.

وسيرا على النهج الدولي نحو إصلاح الميزانية لمواكبة التطورات الدولية قامت السلطات العمومية الجزائرية بإصلاحات تهتم الميزانية العامة للدولة من خلال تبني مشروع نظام التحديث الميزانياتي محاولة بذلك تغيير القواعد الكلاسيكية التي يقوم عليها النظام الحالي والتي تشوبها نقائص جمة تمنعها من تحقيق أهداف الدولة و يحقق لها مرونة في العمليات المالية، شفافية أكبر بالإضافة إلى ترشيد النفقات .

نتائج اختبار صحة الفرضيات :

بعد الدراسة و البحث توصلنا إلى نتائج اختبار صحة الفرضيات كما يلي :

- 1- الميزانية العامة هي وثيقة تمثل البرنامج المالي للحكومة ،تتضمن تقديرا مفصلا للإيرادات والنفقات النهائية للدولة لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، بما يحقق أهداف السياسة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية للمجتمع .
- 2- تمر الميزانية العامة للدولة فعلا بأربع مراحل (مرحلة التحضير و الإعداد، مرحلة الإعتماد مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة على التنفيذ) وهي مراحل مميزة ومتعاقبة زمنيا تتكرر عام بعد عام يطلق عليها مصطلح دورة الميزانية.
- 3- يثبت النظام الميزانياتي الحالي نقائص وعيوب جمة أدت إلى إبعاد الميزانية عن تحقيق الوظائف المطلوبة منها والتمثلة في تحقيق الأهداف السياسية ، الإقتصادية و الإجتماعية للحكومة الأمر الذي دفع الجزائر نحو إصلاح نظامها الميزانياتي من خلال تبني مشروع نظام التحديث الميزانياتي و بالتالي نثبت صحة الفرضية الثالثة و التي تنص على أن إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر ضرورة ملحة تفرضها النقائص التي يسجلها النظام الميزانياتي الحالي.
- 4- تسعى الجزائر من خلال تطبيق النظام الجديد للميزانية (MSB) إلى تحقيق الشفافية في المعاملات المالية، التخفيف من النفقات العامة، تعزيز الفعالية والكفاءة الذي يسمح بضبط الميزانية في الوقت المناسب ويضمن الجودة اللازمة لتنفيذ المراقبة المالية السليمة .

نتائج الدراسة :

- 1- تعتبر الميزانية العامة للدولة المرآة العاكسة للتوجهات الإقتصادية، السياسية والاجتماعية للدولة إذ أنها توضح السياسة المنتهجة من طرف كل الدولة .
- 2- تعرف الميزانية العامة في الجزائر على أنها وثيقة تشريعية سنوية تقدر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها بهدف تسيير وتجهيز المرافق العمومية .
- 3- تمر الميزانية العامة للدولة بمراحل وخطوات عديدة تكون في مجملها دورة الميزانية و تجتمع في أربعة مراحل كبرى هي : مرحلة التحضير و الإعداد، مرحلة الإعتماد، مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة على التنفيذ .
- 4- تتطلب عمليات تحضير و تنفيذ الميزانية احترام بعض القواعد و الضوابط من أجل ضمان السير السليم للميزانية العامة و تتمثل أهم هذه القواعد في أربعة مبادئ أساسية: مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ العمومية (الشمولية)، مبدأ التوازن.
- 5- أسست الجزائر مشروعاً كبيراً لتحديثه (MSB) من خلال الاعتماد على محاور و أساليب جديدة و حديثة لتسيير النفقة العمومية ، سعياً منها للالتحاق بموجة الإصلاح الميزانياتي و التخلص من العيوب والنقائص التي تشوب نظامها الميزانياتي الحالي .
- 6- يعتبر تحديث الميزانية جزء هام من الإصلاح الميزانياتي لمواكبة التطور الحاصل و الانضمام إلى التكتلات العالمية.
- 7- المحاور الأساسية لإرساء الإصلاح الميزانياتي تتمثل في الإعتماد على إطار متعدد السنوات لإعداد الميزانية، والانتقال من منطق قائم على الوسائل إلى منطق قائم على النتائج في تسيير النفقة العمومية.
- 8- عصنة نظام الميزانية العامة في الجزائر لايزال مجرد مشروع قيد التنفيذ و لا يمكن الحكم على نجاح أو فشل المشروع إلا بعد تطبيقه ، إلا أنه لابد من توفر بعض الشروط الضرورية التي تساهم في شكل كبير في إنجاحه من بينها الإستفادة من التجارب السابقة ، عصنة الإدارة العمومية، توفير الوسائل الحديثة في مجال الإعلام الآلي و الإتصال، بالإضافة إلى تأهيل العامل البشري في هذا المجال .

التوصيات والاقتراحات:

- على ضوء دراستنا لموضوع البحث و بعد استعراضنا للنتائج المتوصل إليها، يمكن تقديم مجموعة من التوصيات و الإقتراحات كما يلي:
- وجوب التصويت على مشروع القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية من أجل تطبيق الإصلاح فعلا.
 - برمجة دورات تكوينية خاصة ب (MSB) من أجل إعطاء نظرة أشمل و أوسع عن الإصلاح الميزانياتي .
 - بناء نظام معلومات فعال كالإعتماد مثلا على نظام المعلومات (SIGBUD) لتسيير النفقة العمومية بأكثر كفاءة ممكنة .
 - وجوب تعميم العمل بالنظام الحديث للميزانية في كل الوزارات .
 - يجب أن يكون هناك ارتباط وثيق ما بين الميزانية العامة و المواطن من أجل الوصول إلى تحقيق الشفافية في تسيير المال العام.

أفاق الدراسة :

- يعتبر موضوع عصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر من المواضيع الحديثة ، ورغم محاولتنا الإلمام بكل جوانب الموضوع، إلا أنه تبقى هناك جوانب القصور ، يمكن الإعتماد عليها كآفاق بحث كما يلي :
- التطبيق الفعلي لمشروع (MSB) في الجزائر.
 - النظام القديم و الجديد للميزانية في الجزائر .



المراجع

قائمة المراجع:❖ الكتب:

- 1- ايلس شاوش البشير ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الأولى 2008.
- 2- خالد شحادة الخطيب ، احمد زهير شامية - أسس المالية العامة دار وائل للنشر و التوزيع الطبعة الثالثة الإسكندرية 2007.
- 3- د. خنابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، 2009 .
- 4- سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية، سنة 2008.
- 5- عاطف وليم أندراوس الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة الإسكندرية دار الفكر الجامعي، 2010.
- 6- عدنان محسن ضاهر الموازنات العامة في الدول العربية بدون ذكر التاريخ .
- 7- علي زغدود، المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون ، الطبعة الثالثة، 2005.
- 8- د. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 2005 .
- 9- د. محمد عباس محرز اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة ، 2008 .
- 10- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ،عنابة ، طبعة 2003
- 11- محمود حسين الوادي ، زكرياء احمد عزام المالية العامة من منظور إسلامي عمان دار صفاء 2010.
- 12- محمد شاكر عصفور أصول الموازنة العامة دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة عمان الأردن طبعة 2008.
- 13- د. مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، 2010.
- 14- وزارة المالية، خمسون سنة من الإنجاز، وزارة المالية - مديرية الإتصال - بناية أحمد فرانسيس حي مالكي - بن عكنون - الجزائر 2012.

❖ مذكرات ورسائل تخرج:

- 1- حدودة خديجة وأمير رشيدة "ميزانية الدولة كوسيلة لتوجيه السياسة العامة للدولة" مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس السنة الجامعية 2012-2013.
- 2- عزوز مناصرة " أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر" مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد الإسلامي، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2006-2007.
- 3- فلة زنودة و رزيقة عميرات "آليات عصرنة الموازنة العامة في الجزائر" مذكرة لنيل شهادة الليسانس السنة الجامعية 2011-2012.
- 4- قاسمي محمد بن عيسى إسماعيل،"الاتجاهات الحديثة للميزانية العامة للدولة"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس، جامعة المدية، السنة الجامعية 2010-2011.
- 5- مصطفىاوي ربيع و العيداني عمر "عصرنة نظام الميزانية في الجزائر" مذكرة لنيل شهادة ليسانس،جامعة المدية، السنة الجامعية 2011-2012.
- 6- مفتاح فاطمة " تحديث النظام الميزاني في الجزائر" مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة تلمسان،السنة الجامعية 2010-2011
- 7- نور محمد لمين " دور الموازنة العامة في التنمية الفلاحية والريفية كبديل اقتصادي خارج المحروقات -دراسة حالة- ولاية تيارت- "مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة،جامعة تلمسان،السنة الجامعية 2011-2012.

❖ النصوص القانونية:

- 1- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية. العدد 28 لسنة 1984.
- 2- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 5 أوت 1990 المتعلق بالحاسبة العمومية الجريدة الرسمية العدد 35 لسنة 1990.
- 3- القانون رقم 15-18 المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق 30 ديسمبر سنة 2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016.
- 4- القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2016.
- 5- المرسوم التنفيذي 374-09 المؤرخ في 16-11-2009 العدل والمتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها. الجريدة الرسمية العدد 67.

❖ ملتقيات و بحوث :

- 1- الملتقى الدولي الثامن بجامعة الشلف حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات محور المشاركة: الحوكمة وإدارة المالية العامة والميزانية عنوان المداخلة : تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة للدولة مع الإشارة إلى حالة الجزائر.
- 2- حلقات دراسية في تونس حول مشروع تحديث الميزانية في الجزائر يومي 26-27 جوان 2006.

❖ دورات تكوينية:

- 1- دورة تكوينية للمفتشين المحللين للميزانية بالمدرسة الوطنية للضرائب بالقليعة -الأستاذ خروبي عمر سنة 2014
- 2- دورة تكوينية للمفتشين المحللين للميزانية بالمدرسة الوطنية للضرائب بالقليعة -الأستاذ غزال بشير سنة 2014.

❖ جرائد:

- ورقة بحثية تعد علاقة المال العام بالحكومة بمثابة الروح من الجسد المنتدى المحاسبي العربي السنوي الأول ببغداد 15-16 تشرين الأول 2014 بغداد - حمدي العطار -تغطية صحفية منتدى المحاسبي الأول / الجلسة الأولى نشر اليوم الأحد 10/26 في جريدة الزمان ص17.

❖ مواقع انترنت:

- موقع وزارة المالية: www.mf.gov.dz
- منتدى ملتقى الموظف الجزائري



الملحق (01)

الجدول (أ) الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية الدولة لسنة 2016

الجدول (أ) الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة 2016

المبالغ (بآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1-الموارد العادية
	1.1 الإيرادات الجبائية :
1.058.220.000	201-001 - حواصل الضرائب المباشرة
89.730.000	201 - 002 - حواصل التسجيل و الطابع
1.014.380.000 (593.790.000)	201-003 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال (منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة)
5.000.000	201-004 - حواصل الضرائب غير المباشرة
555.350.000	201-005 - حواصل الجمارك
2.722.680.000	المجموع الفرعي (1)
	2.1 الإيرادات العادية
33.000.000	201-006 - حاصل دخل أملاك الدولة
62.000.000	201-007 - الحواصل المختلفة للميزانية
-	201-008 - الإيرادات النظامية
95.000.000	المجموع الفرعي (2)
247.200.000	3.1 الإيرادات الأخرى الإيرادات الأخرى
247.200.000	المجموع الفرعي (3)
1.682.550.000	2-الجباية البترولية : 201-011 - الجباية البترولية
4.747.430.000	المجموع العام للإيرادات

الملحق (02)

الجدول (ب) توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية نفقات التسيير لسنة 2016 حسب

كل دائرة وزارية

الجدول (ب) توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2016 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
7.904.677.000	رئاسة الجمهورية
3.437.925.000	مصالح الوزير الأول
1.118.297.000.000	الدفاع الوطني
426.127.386.000	الداخلية والجماعات المحلية
30.573.877.000	الشؤون الخارجية و التعاون الدولي
للبيان	الشؤون المغاربية ،الاتحاد الإفريقي و جامعة الدول العربية
73.431.991.000	العدل
95.399.378.000	المالية
44.793.741.000	الطاقة
5.349.818.000	الصناعة و المناجم
254.253.914.000	الفلاحة و التنمية الريفية وصيد البحري
248.645.702.000	المجاهدين
26.033.177.000	الشؤون الدينية و الأوقاف
20.527.754.000	التجارة
11.218.880.000	النقل
17.616.679.000	الموارد المائية و البيئة
19.085.089.000	الأشغال العمومية
21.302.786.000	السكن والعمران و المدينة
764.052.396.000	التربية الوطنية
312.145.998.000	التعليم العالي و البحث العلمي
50.379.263.000	التكوين و التعليم المهنيين
226.484.929.000	العمل و التشغيل والضمان الاجتماعي
4.117.881.000	التهيئة العمرانية ، السياحة و الصناعة التقليدية
19.056.672.000	الثقافة
118.830.888.000	التضامن الوطني و الأسرة و قضايا المرأة
243.408.000	العلاقات مع البرلمان
379.407.269.000	الصحة و السكان و إصلاح المستشفيات
37.181.458.000	الشباب و الرياضة
19.369.240.000	الإتصال
3.875.224.000	البريد و تكنولوجيايات الإعلام و الإتصال
4.359.144.400.000	المجموع الفرعي
448.187.600.000	التكاليف المشتركة
4.807.332.000.000	المجموع العام



الفهرس

فهرس المحتويات

I	الإهداء
III	الشكر
IV	قائمة الملاحق
أ- خ	المقدمة العامة
	الفصل الأول: مدخل إلى الميزانية العامة
I	الإهداء
01	تمهيد
02	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة
02	المطلب الأول: نشأة الميزانية
04	المطلب الثاني: مفهوم الميزانية العامة
04	الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة
07	الفرع الثاني: تمييز الميزانية العامة عما يشابهها من مفاهيم أخرى
09	المطلب الثالث: خصائص الميزانية
11	المبحث الثاني: مبادئ الميزانية
11	المطلب الأول: مبدأ السنوية
15	المطلب الثاني: مبدأ الوحدة
17	المطلب الثالث: مبدأ العمومية
18	المطلب الرابع: مبدأ التوازن

20	خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني:دورة الميزانية العامة
21	تمهيد
22	المبحث الأول: مرحلة التحضير و الإعداد
22	المطلب الأول: السلطة المختصة بتحضير الميزانية
24	المطلب الثاني: إجراءات تحضير و إعداد الميزانية
26	المطلب الثالث: إجراءات تقدير الميزانية العامة
26	الفرع الأول: تقدير الإيرادات العامة
28	الفرع الثاني: تقدير النفقات العامة
30	المبحث الثاني: مرحلة الإعتماد
30	المطلب الأول: السلطة المختصة بإعتماد الميزانية العامة
31	المطلب الثاني : إجراءات اعتماد الميزانية العامة
31	الفرع الأول: المناقشة
32	الفرع الثاني: التعديل
32	الفرع الثالث: التصويت و المصادقة على المشروع
35	المبحث الثالث: مرحلة التنفيذ
35	المطلب الأول:الأعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية

36	الفرع الأول: الأمرين بالصرف
37	الفرع الثاني: المحاسبين العموميين
38	المطلب الثاني: تنفيذ الميزانية العامة
38	الفرع الأول: تحصيل الإيرادات العامة
39	الفرع الثاني: دفع النفقات العامة
43	المبحث الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
43	المطلب الأول: الرقابة الإدارية
44	الفرع الأول: الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها
46	الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي
46	الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية
47	المطلب الثاني: الرقابة السياسية
47	الفرع الأول: الرقابة الآنية
48	الفرع الثاني: الرقابة البعدية
50	المطلب الثالث: الرقابة القضائية
51	خلاصة الفصل الثاني
	الفصل الثالث: الميزانية العامة في الجزائر

52	تمهيد
53	المبحث الأول: الجوانب النظرية للميزانية العامة للدولة في الجزائر
53	المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة في التشريع الجزائري
55	المطلب الثاني: مدونة الميزانية العامة في الجزائر
56	الفرع الأول: مدونة إيرادات الميزانية
58	الفرع الثاني : مدونة نفقات الميزانية
62	الفرع الثالث: نقائص مدونة الميزانية العامة للدولة في الجزائر
63	المطلب الثالث: دواعي إصلاح الميزانية في الجزائر
65	المبحث الثاني: مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر
65	المطلب الأول: نشأة مشروع نظام تحديث الميزانية
66	المطلب الثاني: التعريف بمشروع تحديث نظام الميزانية العامة
67	المطلب الثالث: هيكل المشروع و أهدافه
67	الفرع الأول: هيكل المشروع
68	الفرع الثاني: أهداف المشروع
69	المطلب الرابع: المحاور الكبرى لمشروع تحديث النظام الميزانياتي
69	الفرع الأول : إطار الميزانية المتعدد السنوات
70	الفرع الثاني : تسيير الميزانية على أساس النتائج
74	المطلب الخامس: الصعوبات التي تواجه تطبيق التحديث

76	المطلب السادس : شروط نجاح الإصلاح الميزانياتي في الجزائر
80	خلاصة الفصل الثالث
81	الخاتمة العامة
85	قائمة المراجع
89	الملاحق
91	الفهرس

لقد عرف الفكر المالي الموازنة بين إيرادات و نفقات الدولة منذ القدم ،وقد شهدت الموازنات العامة لمختلف الدول تطورات بالغة الأهمية،منذ ما بعد الحرب العالمية الثانية حتى اليوم ، بحيث أصبحت تشكل وسيلة فعالة تركز عليها الحكومات لتحقيق أهدافها، وقد أدت هذه التطورات ، إلى تغيير الأساليب و التقنيات المعتمدة في إعداد الميزانية و تنفيذها و الرقابة عليها ، ومن هنا تزايدت الحركة الدولية نحو الإصلاح الميزانياتي، الأمر الذي دفع بالجزائر في التفكير جذريا في عصنة نظامها الميزانياتي بهدف إيجاد الحلول البديلة التي من شأنها تمكن الجزائر من مواكبة التطورات العالمية في المجال المالي و الميزانياتي، وفي هذا الإطار أسست مشروع تحديث النظام الميزانياتي

الكلمات المفتاحية :

الميزانية- مرحلة- الإصلاح الميزانياتي - النظام الميزانياتي - عصنة.

Résumé:

la pensée financière a connu un équilibre entre les recettes et les dépenses de l'Etat depuis longtemps, les budgets généraux des différents pays ont reconnu un développement très important dès la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui, de sorte qu'ils sont devenu un moyen efficace que les gouvernements se basent pour atteindre leurs objectifs, ces développements ont conduit à changer les méthodes et les techniques dans l'élaboration et l'exécution du budget, et son control , et de là, la croissance du mouvement international a mené vers la réforme budgétaire qui a incité l'Algérie à la modernisation radicale de son système budgétaire afin de trouver des solutions alternatives qui permettront à l'Algérie de se tenir dans le courant des développements mondiaux du domaine financier et budgétaire, et dans ce cadre, elle a établi un projet de modernisation du système budgétaire.

Mots clés:

réforme budgétaire – budget - moderniser du système budgétaire -projet.

Abstract

The financial thought knew a balance between the expenditures and revenue of the State for a long time, the general budgets of the various countries recognized a very important development from the end of the Second World War until today, so they became an effective way(means) which the governments base themselves to reach their goals, these developments led(drove) to change the methods and the techniques in the elaboration and the execution of the budget, and its control, and from there, the growth of the international movement led towards the budgetary reform which incited Algeria to the radical modernization of its budgetary system to find alternative(alternate) solutions which will allow Algeria to be held in the course of the world developments of the financial domain.

Keywords:

budgetary reform – budget - modernization of the budgetary system - project.