

المطلب الثالث: قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة

هناك مجموعة من القواعد الأساسية والمبادئ التي تلتزم السلطة التنفيذية باحترامها عند إعداد الميزانية العامة، ويؤدي احترامها إلى تسيير مهمة إعداد وتحضير الميزانية العامة بأسلوب علمي وموضوعي؛ بعيدا عن التعقيد ومظاهر الإسراف والتبذير، كما أن احترام هذه القواعد والأسس يسهل من مهمة السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية العامة.

الفرع الأول: القواعد التشريعية للميزانية العامة:

تنصب هذه القواعد على علاقة السلطة التنفيذية القائمة على تحضير وتنفيذ الميزانية مع السلطة التشريعية الممثلة للشعب، والتي لها حق إجازة الميزانية، وتنحصر هذه القواعد بصفة عامة فيما يلي:

أولا: مبدأ سنوية الميزانية العامة:

يقصد بمبدأ السنوية أن يتم تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة واحدة ويتم ذلك بصفة دورية، "أي أن الميزانيات العامة المتعاقبة مستقلة الواحدة عن الأخرى، حيث تجدد سنويا* تراخيص النفقات والإيرادات العامة التي تتضمنها هذه الميزانيات من طرف السلطة التشريعية لإجازتها والعمل بها".

1. مبررات قاعدة السنوية:

- تساعد على إجراء المقارنات بين مختلف بنود الميزانية بين سنة وأخرى، مما يساهم في رسم السياسات المالية والتنمية.
- يولد تقدير الإيرادات والنفقات لمدة أطول من سنة بعض الصعوبات نظرا للظروف والمتغيرات غير المتوقعة.
- تقصير السنة المالية إلى مدة أقل من السنة سيؤدي إلى إشغال السلطة التنفيذية، ولا يعطيها الوقت اللازم للقيام بالواجبات الموكلة لها.
- تساعد على تبسيط إجراءات الرقابة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

2. استثناءات قاعدة السنوية:

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

* قد يختلف تاريخ بدئها وانتهائها من بلد لآخر، ففي بعض الدول تتطابق السنة المالية مع السنة الميلادية مثل الجزائر، وفي بعض الأحيان تبدأ في 01 أكتوبر في الولايات المتحدة الأمريكية، ومنها ما يعتمد السنة الهجرية مثل السعودية.

أ. الميزانية الإثني عشرية: هي ميزانية مؤقتة تقرر فيها الحكومة فتح الاعتمادات لجميع وحداتها لمدة شهر واحد، وتقوم الوحدات الحكومية بتوزيع ما يتقرر لها من اعتمادات على الأبواب والفصول والبنود، وقد جاء هذا الاستثناء للظروف التي تؤدي إلى تأخر المصادقة على الميزانية، فكان لابد من أن تتفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل في العام السابق مقسما على اثني عشر شهرا وما يطلق عليها في الجزائر بالاعتمادات الشهرية.

ب. الاعتمادات الإضافية (التكميلية): هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الميزانية المعتمد سابقا ويطلق عليها في الجزائر الاعتمادات التكميلية.

ج. الميزانية الدورية: وتهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية، ففي حالة الازدهار تحجم الدولة عن بعض بنود الإنفاق العام لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي العام.

د. اعتمادات الدفع: حيث ترصد اعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات (برامج التجهيز في الجزائر).

ثانيا: مبدأ الشمولية "العمومية"

يقصد به إظهار تقديرات كافة نفقات وإيرادات الدولة دون إنقاص أي جزء منها، وبدون أية مقاصة بين بنود الإيرادات والنفقات، وتأسيسا على ذلك لا يسمح للجهات الحكومية بتطبيق طريقة الناتج الصافي، التي تظهر نتيجة أعمالها من خلال خصم النفقات من الإيرادات؛ وتتضمن هذه القاعدة مبدأين أساسيين هما:

- مبدأ عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة.

- مبدأ تخصيص النفقات ونعني بها تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من أوجه الإنفاق الحكومي.

وكغيرها من قواعد الميزانية العامة؛ يصعب تطبيق هذه القاعدة في حالات خاصة، من بينها:

1. الميزانية المستقلة: ويظهر هذا النوع من الموازنات حينما تمنح الدولة بعض الهيئات أو المرافق شخصية معنوية مستقلة، وذلك لتحقيق أهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية معينة، ومن ثم تكون لمثل هذه الهيئات موازنات مستقلة تماما عن الميزانية العامة للدولة.

2. الميزانية الاستثنائية (غير العادية): وتوضع من قبل الدولة لتحقيق غايات معينة يغلب عليها الطابع الاستثنائي أو الطارئ كمواجهة النفقات العسكرية وإزالة آثار الكوارث الطبيعية والميزانية الاستثنائية غالبا ما تمول بمصادر استثنائية كالقروض.

3. **الميزانية الملحققة:** وتوضع لتسيير المؤسسات والهيئات التي لا تملك شخصية معنوية ويشترط فيها موافقة البرلمان في القانون الجزائري، حسب المادة 44 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية.
4. **الحسابات الخاصة بالخزينة:** وقد عرفها القانون الجزائري في المادة 48 من القانون 17/84 على أنها حسابات خاصة تفتح في الخزينة العمومية ولا تدخل في ميزانية الدولة ولا تعرض على السلطة التشريعية، وهذه الحسابات لا تفتح إلا بقانون وتتضمن تسجيل العمليات النقدية التي تخرج عن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة.

ثالثا: مبدأ وحدة الميزانية:

يقصد به أن يتضمن مشروع الميزانية العامة كافة نفقات وإيرادات الدولة المقدره تفصيليا في وثيقة واحدة، الأمر الذي يسهل أكثر التعرف على المركز المالي للدولة، ويسمح للسلطة التشريعية بالقيام برقابة فعالة على الميزانية العامة للدولة وسياستها المالية.

غير أن حتمية مواكبة التغيير الجوهري الذي تحقق في مهام ووظائف الدولة الحديثة، والذي استلزم ضرورة الاعتماد على اللامركزية في إدارة العديد من الوحدات الحكومية والمؤسسات العامة، جعل الخروج عن هذه القاعدة في بعض الحالات ضرورة حتمية؛ وأهم هذه الحالات هي:

1. **الميزانيات غير العادية:** وهي تلك التي توضع خصيصا لعمل طارئ كالحروب، أو للقيام بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السدود، وتغطي النفقات غير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض، ويؤخذ على هذا الأسلوب أنه قد يؤدي إلى الإسراف في النفقات العامة، كما أنه قد يغري الحكومة بإحداث توازن ظاهري في الميزانية، وذلك عن طريق إخراج بعض النفقات من الميزانية العادية، وعمل ميزانية خاصة لها فتبدو الأولى (الميزانية العادية) متوازنة وهو ما يخالف الحقيقة.
2. **الميزانيات المستقلة:** ويقصد بها تلك التي تخص المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي منحت الشخصية المعنوية، ويتميز هذا الصنف من الميزانيات بأنه لا يخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانيات العامة للدولة، ثم أن بدايتها تختلف مع بداية الميزانيات العادية للدولة أي أنها لا تعرض على البرلمان لإجازتها.
3. **الميزانيات الملحققة:** ويقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة، وذلك كالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع باستقلال مالي، إلا أنها لا تمنح الشخصية الاعتبارية، ومبررات وجود هذه الميزانيات أنها تعطي الحرية للمرافق العامة في مزاوله أعمالها، دون التقييد بالروتين الإداري، حتى تستطيع مباشرة النشاط

التجاري على قدم المساواة مع المشروعات التجارية الأخرى، وحتى يعرف ما إذا كانت هذه المرافق تحقق عائدا من نشاطها.

وترتبط هذه الأخيرة بميزانية الدولة على خلاف سابقتها (الميزانية المستقلة)، أي أن رصيدها الدائن يظهر في جانب إيرادات الدولة، ورصيدها الآخر (المدين) يظهر في جانب نفقات الدولة، وكذلك تخضع للرقابة شأنها في ذلك شأن ميزانية الدولة.

4. الحسابات الخاصة على الخزانة: يستلزم حسن سير العمل قيام الحكومة بتحصيل مبالغ لا تعتبر بطبيعتها نفقات عامة، حيث يتم إعداد حسابات خاصة تسجل فيها هذه الإيرادات والنفقات، وذلك مثل مبالغ التأمينات من المقاولين ومبالغ التأمينات من الطلبة والموظفين ضمنا لعدم إتلاف ما يجوزهم من أدوات ومصانع... الخ، حيث تقوم الدولة برد هذه المبالغ عند تطبيق ما تعهد عليه.

فوجود مثل هذه المبالغ بميزانية الدولة على أنها إيراد يعتبر تضخيماً لهذه الأخيرة، باعتبارها ملكاً للغير وأنه يجب على الدولة ردها إليهم، كما أن إبرازها في المصروفات يعتبر تضخيماً للمصروفات أيضاً؛ دون مبرر بسبب توريدها من الغير فهي بذلك لا تمثل إيرادا ولا مصروفاً حقيقياً، هذا الأمر الذي استوجب فصلها عن الإيرادات والمصروفات العامة، وإدراجها ضمن بيان مستقل.

رابعاً: مبدأ توازن الميزانية:

يقصد بها أن تتعادل النفقات العامة للدولة مع إيراداتها خلال السنة المالية دون زيادة أو نقصان، ولقد كانت هذه القاعدة في ظل الفكر التقليدي تعني التوازن الكمي أو الحسابي، بمعنى أن تكون نفقات الدولة في حدود مواردها العادية، ورفض حدوث أي عجز أو فائض في الميزانية العامة للدولة.

إن ما تجدر الإشارة إليه أن الفكر المالي التقليدي كان متمسكاً بهذه القاعدة في السابق، حيث أنه عارض حدوث أي فائض أو عجز في الميزانية، حيث كان يطالب الميزانية الرقمية وكان يستند في ذلك إلى فكرة تحقق التوازن دائماً وتلقائياً عند مستوى العمالة الكاملة أو التشغيل الكامل، وذلك دون تدخل الدولة، ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وازدياد مسؤولياتها في أوجه كثيرة من النشاط الاقتصادي تطورت فكرة التوازن عند التقليديين تطوراً كبيراً.

غير أن الفكر المالي الحديث، ابتعد عن التوازن الحسابي للميزانية العامة، واستبدله بالتوازن العام، الذي يمكن أن يتحقق في ظل وجود عجز أو فائض في الميزانية العامة للدولة، حسب الأوضاع الاقتصادية، حيث أصبح من الممكن إحداث عجز منظم في الميزانية وصولاً إلى تحقيق التوازن العام، بمعنى توازن الاقتصاد القومي، وأصبح الفكر المالي

الحديث لا يقدم اهتماما لتوازن الميزانية بقدر ما يقدم الاهتمام لكيفية جعل الميزانية وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وإن النظرة السابقة أظهرت نظريتين أساسيتين هما:

أ. **نظرية العجز المقصود:** حيث تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية وذلك باعتبارها أداة هامة لتوجيه السياسة المالية، وذلك عن طريق إحداث عجز فيها، حيث يستخدم العجز المقصود للميزانية في بعض الحالات كأداة التنمية الاقتصادية، وأيضا يستخدم لحل الأزمات الطارئة.

ب. **نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية:** حيث تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية كوسيلة لتحقيق التوازن، حيث تستخدم هذه الميزانية على المدى الزمني للدورة الاقتصادية التي تمتد عدة سنوات حيث تبلغ في المتوسط خمس أو سبع سنوات، حيث يستلزم هذه النظرية تنظيم الميزانيات وذلك في إطار سياسة العجز أو الفائض وذلك وفقا لمستلزمات الدورة الاقتصادية على عدد من السنوات.

الفرع الثاني: القواعد الإدارية التنفيذية للميزانية العامة

على خلاف القواعد التشريعية التي تهتم بعلاقة السلطات التنفيذية بالسلطة التشريعية وبالشعب، فإن القواعد الإدارية تنصب على العلاقة الداخلية بين المستويات المختلفة للسلطة التنفيذية وطريقة أدائها لنشاطها، ويمكن تلخيص هذه القواعد فيما يلي:

أولاً: تنظيم ذو اتجاهين: لضمان تدفق المقترحات من مستويات التنفيذ إلى سلطات تخطيط الميزانية ثم تدفق قرارات السلطات العليا من سلطات الميزانية إلى جهات التنفيذ، ويجب أن يتم تدفق المقترحات إلى أعلى، وتدفق القرارات إلى أسفل، بسهولة ويسر دون عوائق إدارية تسد الطريق.

ثانياً: تحديد المسؤوليات على كافة مستويات السلطة التنفيذية: وذلك تطبيقاً للمبدأ الإداري المشهور: "لا اختصاص بدون مسؤولية".

ثالثاً: تعدد إجراءات الميزانيات المختلفة بما يتفق مع اختلاف طبيعة نشاط الجهات التنفيذية المختلفة: إجراءات ميزانية الجهاز الإداري يجب أن تختلف عن إجراءات ميزانية الجهات المسؤولة عن النشاط المالي، وعن تلك التي تقوم بنشاط تجاري.... الخ.

رابعاً: حسن التصرف والإدارة الرشيدة: فإجازة السلطة التشريعية هي إجازة ساحة وليست ملزمة، وعلى جهات التنفيذ أن تحسن استخدام اعتماد الميزانية، وأن لا يكون الهدف هو مجرد إنفاقها فحسب.

خامسا: مرونة التنفيذ: ليس فقط من حيث حسن التصرف وترشيد اتخاذ القرارات، بل أيضا بالنسبة لمراعاة التغيير في الظروف الاقتصادية الداخلية والخارجية.

سادسا: توافر كفاءة الإدارة: من حيث المسؤولين عن إعداد الميزانية، واتخاذ القرار الملزم والمنشئ للدين على الخزانة، وتحديد حجم هذا الدين والإذن بالدفع، والقائمين بالتأشير بالسجلات الحسابية والإحصائية، أو إعداد تقارير الدورية عن تنفيذ الميزانية.

سابعا: توافر نظام سليم للسجلات والتقارير: وإلا كان تنفيذ الميزانية عملا تحكيميا، والرقابة على ذلك التنفيذ أمرا مستحيلا.

الفرع الثالث: قواعد تتعلق بالأشكال والطرق التي تعرض بها الميزانية العامة

بالإضافة للقواعد والمبادئ السابقة، والتي تنظم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وكذا العلاقة الداخلية بين مختلف مستويات السلطة التنفيذية، توجد بعض المبادئ والقواعد التي تعنى بطريقة عرض الموازنة العامة؛ نذكر منها المبادئ التالية:

أولاً: مبدأ وضوح الميزانية العامة: يقصد بمبدأ الوضوح أن تعرض كافة بنوده المتعلقة بالنفقات والإيرادات بوضوح شديد، لذلك يلزم حتى تستطيع الموازنة العامة أداء رسالتها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها أن يتم صياغة بياناتها بطريقة تسهل فهم محتوياتها من طرف الجهات المعنية بمناقشتها وتنفيذها أو المهتمين بدراستها، ومما يساعد على ذلك قوة نظام المحاسبة الحكومية وحسن تبويبه.

ثانياً: مبدأ مرونة الميزانية العامة: يقصد بالمرونة السهولة في تنفيذ الميزانية، والتكيف مع كل الاحتمالات غير المتوقعة خلال السنة المالية، وأن لا تكون كثرة الإجراءات عائقا لتنفيذ الميزانية العامة، ولذلك فإن مما يساعد على تحقيق مرونة الميزانية العامة عدم الرجوع كثيرا في المسائل المالية للموازنة المركزية، كما أن تبسيط القوانين واللوائح المالية؛ واختصار إجراءاتها يضيفي درجة من المرونة على الميزانية العامة.

ثالثاً: مبدأ دقة الميزانية العامة: يقصد بدقة الميزانية واقعيته، وحسن ضبط تقديراتها المتعلقة بإيراداتها ونفقاتها، مما يساعد على ذلك اللجوء إلى الأساليب العملية في تقدير الميزانية العامة، والاسترشاد بالتنفيذ الفعلي لموازنات السنوات الماضية، وأن تعد الحسابات الختامية في مواعيدها.

رابعاً: مبدأ علانية الميزانية العامة: تعني علانية الميزانية العامة ضرورة طرح مختلف الخطوات التي تمر بها الميزانية على الرأي العام، لأن مراعاة واعتبار الرأي العام أمر له مكانة كبيرة في النظم الديمقراطية، وذلك لإتاحة الفرصة للمهتمين والمتخصصين في أمور الميزانية العامة للإدلاء بأرائهم فيما يفيد في تحقيق الميزانية العامة للأهداف المرجوة منها وتسهيل مهمة أعضاء السلطة التشريعية في الإحاطة بنود الميزانية العامة على نحو كاف يسهل مهمتهم في مناقشة الموازنة واعتمادها، غير أن مبدأ العلانية لا يعني المساس بمصلحة الدولة، فقد تستدعي الضرورات السياسية عدم مناقشة بعض بنود الميزانية العامة علانية لا سيما ما يتعلق منها بالشؤون الحربية وفقاً لنظرية أعمال السيادة في المجالين المالي والاقتصادي