المبحث الأول: مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة للدولة

أدى توسع دور الدول في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتطور مستوى التنمية في العصر الراهن إلى حصول تغييرات مهمة في مفهوم وطبيعة الميزانية.

لذلك سيتم تناول بعض المفاهيم الأساسية المتعلقة بالميزانية العامة في العناصر التالية:

- ماهية الميزانية العامة للدولة.
- التفرقة بين الميزانية العامة وغيرها من الوثائق المالية.
- قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة.

المطلب الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة

تعتبر الميزانية العامة من أهم التنظيمات المالية المعاصرة، ويمكن توضيح مفهوم وطبيعة الميزانية العامة، وكذا أهميتها؛ في العناصر التالية:

الفرع الأول: تعريف وخصائص الميزانية العامة للدولة

أولا: تعريف الميزانية العامة

الميزانية في اللغة الفرنسية والإنجليزية يطلق عليها اسم(BUDGET)، ويرى المؤلفون أن هذه الكلمة مشتقة من كلمة (BOUGETTE)، وهي الكيس الذي يضع به الخازن الأموال لينفق منها ويصرف، ثم أخذت هذه الكلمة بريطانيا وحورتها إلى (BUDGET) ، للدلالة على الحقيبة الجلدية التي كان يحمل وزير الخزانة تقرير احتياجات وموارد الحكومة إلى البرلمان، ومع الزمن أصبح يشير إلى الأوراق التي في الحقيبة أكثر من الحقيبة نفسها، ولم تعد الميزانية اليوم تحمل في حقائب؛ فقد أصبحت عدة مجلدات تضم بيانات مكثفة بصيغ معيارية معقدة في الغالب.

وهناك عدة تعاريف للميزانية العامة للدولة، تناولتها عدة دراسات في المالية العامة في العصر الحديث، نذكر منها:

- "وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مدنية".
- "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة".

- "توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة؛ سنة في المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية".
- "وثيقة محاسبية وقانونية ومالية وسياسية؛ تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة؛ والتي تعبر في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة".
- "تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة، معتمد من السلطة التشريعية المختصة، يمثل تعبيرا ماليا عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها.
- أما بالنسبة للقانون الجزائري فقد تم تعريف الميزانية العامة في المادة (3) من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، بأنها: "هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال و ترخص بها".[1]

وبالتالي يمكن أن نستخلص التعريف التالي:

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 الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع، على أن تعتمد من السلطة التشريعية.

ثانيا: خصائص الميزانية العامة للدولة:

انطلاقا من التعريفات السابقة للميزانية العامة للدولة؛ يمكن تحديد أهم العناصر والمقومات التي يعتمد عليها مفهوم الميزانية العامة للدولة فيما يلي:

1. **العنصر المالي (الميزانية العامة تنبؤ وتقدير)**: تعد الميزانية العامة بمثابة كشف توقعات أو جدول تقديري للإيرادات الواجب تحصيلها، والنفقات التي يلزم القيام بإنفاقها خلال فترة مستقبلية، ويتم صياغة التقدير والتنبؤات الخاصة بالنفقات والإيرادات عن طريق تحليل السياسات الاقتصادية والمالية للدولة وكذلك عن طريق مقارنة الموازنات السابقة للدولة.

ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملا مهما في كسب أعمال الحكومة من قبل المجتمع والسلطة التشريعية، لهذا عند تقدير كل من الإيرادات والنفقات العامة لابد من وضع تقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع أن يكون خلال نفس الفترة؛ والذي يعد بمثابة برنامج الحكومة في الفترة القادمة حيث هذا البرنامج

[1] المادة 3 من القانون 21/90 الصادر في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35.

يعكس سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وذلك من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيرادات المختلفة.

وطالما أن الميزانية العامة هي تنبؤ وتقدير فتجدر الإشارة إلى أن مسار العمل المالي لا يمكن رسمه مقدما بشكل تام، لذلك يجب السماح بوجود مرونة كافية لكي تساعد على التكيف مع الاحتمالات غير المتوقعة.

2. **العنصر القانوني (ضرورة اعتماد التقديرات):** تعد الميزانية العامة بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة، غير أنها تبقى في شكل مشروع أو اقتراح بموازنة غير قابلة للتنفيذ، إلا بعد قبولها من طرف الشعب عن طريق ممثليه في المؤسسات الدستورية، أي أن الميزانية العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية واعتمادها وإصدار قانون بذلك (يسمى بقانون المالية في الجزائر).

وبالتالي فالميزانية العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، وبعدها يعود الأمر إلى السلطة التنفيذية (الحكومة) مرة أخرى، فتقوم بتنفيذ بنود الموازنة العامة بالإنفاق والتحصيل في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة قصد تحقيق أهداف المجتمع.

3. **العنصر السياسي (دورية الاعتماد):** للميزانية العامة للدولة مظهر سياسي؛ باعتبارها تصريحا معطى من البرلمان للحكومة، ولكن لمدة محدودة هي سنة في الغالب في جميع الدول، وبالتالي يجب أن يصدر هذا التصريح بصفة دورية.
4. **الميزانية العامة ترخيص وإجازة:** يعتبر صدور قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة ترخيصا لكل جهة في حدود اختصاصها؛ باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها، اعتبارا من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسؤولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ ميزاينتها وتحقيق الأهداف المحددة لها.
5. **الميزانية العامة توجيه:** تعتبر الميزانية العامة بمثابة توجيه للسياسات العامة للدولة نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترنو الدولة نحو تحقيقها، ويتم ذلك عن طريق تضمن الميزانية العامة خطة بالبرامج والأنشطة التي تحقق من خلالها الدولة أفضل النتائج الاقتصادية والاجتماعية.
6. **الميزانية العامة خطة مالية شاملة:** الميزانية العامة للدولة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة؛ لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة.

ثالثا: طبيعة الميزانية العامة للدولة ودورها في مالية الدولة

1. طبيعة الميزانية العامة للدولة:

من خلال ما سبق، وعلى ضوء ما ورد من تعاريف مختلفة للموازنة العامة للدولة، يمكن أن نستنتج أن هذه الأخيرة يمكن أن تأخذ أكثر من صفة أو طبيعة، تختلف باختلاف وجهات نظر الباحثين لمفهوم الموازنة العامة، من طبيعة مالية أو اقتصادية أو سياسية أو غيرها:

أ. **المفهوم المحاسبي للميزانية:** والذي ينظر إلى كونها أرقاما حسابية تشمل الإعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة ما تكون سنة، ولذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل وإظهار النتائج، وفق ما تتطلّبه التقسيمات الواردة في الميزانية العامة، ووفق هذا المفهوم يمكن القول أن الميزانية العامة ذات طبيعة محاسبية.

ب. **المفهوم المالي:** الميزانية العامة هي التعبير المالي عن أهداف الحكومة المراد تحقيقها(أهداف المجتمع)، والظاهرة ببنود الميزانية سواء في جانب النفقات أو الإيرادات، إما من ناحية الأرقام المالية الواردة فيها أو من ناحية تفاصيل مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق.

ج. **المفهوم الرقابي للميزانية:** تعتبر الميزانية الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالإعتمادات المخصصة كمًا لصرفها للأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بأن الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة وهذا ما تؤكد عليه الميزانية التقليدية، ولا يهتم المفهوم الرقابي للميزانية بالتخطيط وإعداد البرامج.

د. **المفهوم السياسي الميزانية:** هنا يعكس البرلمان (السلطة التشريعية) فلسفة السياسة في إدارة دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافه من خلال الميزانية العامة؛ إذ تعد الأرقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة المركزية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً، والموجهة لإعداد مشروع الميزانية في ضوء السياسة العامة التي يرغب بها الحزب الحاكم.

هـ. **المفهوم القانوني الميزانية:** يعتبر فقهاء القانون بأن الموازنة العامة للدولة هي قانون لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها تشريع أي قانون، وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة، كما أن معظم الدساتير تتضمن أسس وقواعد إعداد الميزانية العامة للدولة من حيث الإعداد إلى التشريع وتصدر أرقامها بموجب قانون الميزانية السنوي.

و. **المفهوم التخطيطي الميزانية:** إن التغير الحاصل في مفاهيم الدولة وتغيرها من الدولة الحارسة إلى الدولة المنظمة، وممارستها لمختلف الأنشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في إيجاد توازن حقيقي للاقتصاد القومي، أثر على

مفهوم الميزانية التقليدي وأصبح ينظر إليها أي للميزانية على كونها أداة أساسية للتخطيط وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف وأصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام بضوء السياسات العامة.

ز. **المفهوم الاقتصادي للميزانية:** يعد التحول المشار إليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد القومي برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، فأصبحت الميزانية العامة الأداة التي بواسطتها يكبح جماح التضخم أو الكساد الاقتصادي وهي وسيلة لدعم التخطيط على المستوى القومي.

2. دور الميزانية العامة في مالية الدولة

لقد واكبت التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات عبر العصور تطورات في فكرة الميزانية والدور الذي تقوم به في مالية الدولة مع تطور الدور الذي تقوم به في الحياة الاقتصادية، وقد اختلف هذا الدور في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث.

أ. دور الميزانية العامة في النظرية التقليدية: كانت النظرية التقليدية في مرحلة التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة؛ تتميز بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلا في حدود ضيقة وذلك تأثرًا بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظله نظام الاقتصاد الحر، حيث ساد في الفكر الكلاسيكي الاعتقاد بقدرة القطاع الخاص إذا ما توافرت له الإمكانيات اللازمة؛ على تحقيق التوازن المستقر تلقائيا عند مستوى التوظيف الكامل حيث كان دور الدولة مقتصرا في الدور الضيق (الدولة الحارسة)، لهذا فقد غلب على الفكر التقليدي نوع من **الحيادية المالية**.

حيث تمثل هذا الحياد في فكرة الميزانية بما تشمله من موارد ونفقات حيادية بالنسبة للاقتصاد، كما كان الاقتصاديون الكلاسيك يفضلون الميزانيات الأقل نفقات، وأن توازن جانبي الإيرادات والمصروفات يعتبر أمرًا جوهريًا في الميزانية السنوية، وبالتالي انحصر دور الدولة في اقتطاع جزء من ثروة مجموعة معينة من المجتمع مع تحويله إلى مجموعة أخرى من أفراد نفس المجتمع، أي الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات التقليدية، فهذا يعني أن الدولة محايدة، فلا تهدف إلى إحداث تغيير في البنيان الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا أصبح دور الميزانية العامة عند التقليديين هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة مع رفض فكرة إحداث عجز منظم أو غير منظم في الميزانية الدولة.

ب. دور الميزانية في المالية العامة الحديثة: منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، أصبح مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي هو الغالب، حيث كانت الأزمة العالمية الكبرى من القرن الماضي هي المعول الذي انهار تحت ضرباته مبدأ القدرة الفردية (الحرية الاقتصادية) ووجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل في الشؤون الاقتصادية، وكان

لذلك انعكاساته على المالية العامة بصفة عامة وعلى الميزانية بصفة خاصة فقد استبدلت المالية الحيادية بالمالية المتدخلة، فلم يعد هناك حديث عن حياد الميزانية، بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.

ولم يعد المهم الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات والنفقات في الميزانية السنوية، بل أصبح ما يستأثر بالاهتمام هو التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل وليس التوازن المالي والحسابي للميزانية؛ ومن ناحية أخرى فإن التوازن السنوي لم يعد أمرا تلتزم الدولة بتنفيذه إذ أن المالية العامة الحديثة توجه جل اهتماماتها إلى ما يسمى بالتوازن الدوري، وكنتيجة لهذه الأفكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل والتطوير لتلائم الاتجاهات الجديدة في المالية العامة.

وأخيرا فإن الميزانية تحولت من مجرد وثيقة محاسبية ورقابية على المالية إلى أداة للإدارة الاقتصادية.